



MAX WEBER



ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๘ ฉบับที่ ๖ เดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓



# รัฐสภาสาร

## ที่ปรึกษา

นางพรพิศ เพชรเจริญ  
นางสาวโสเมอษา บุรณะเหตุ

## บรรณาธิการ

นางจงเดือน สุทธิรัตน์

## ผู้จัดการ

นางสิวาพร สุขเอียด

## กองบรรณาธิการ

นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์  
นายพิษณุ จารีย์พันธ์  
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล  
นางสาวอรทัย แสนบุตร  
นายก้องเกียรติ ผือโย  
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย  
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน  
นายนิธิทัศน์ องค์กรศิวิชัย  
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

## ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร  
นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์  
นางสาวจรรย์ยาพร ดีกล้า  
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์  
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

## พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาววารุณี แก้วสอาด

## วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

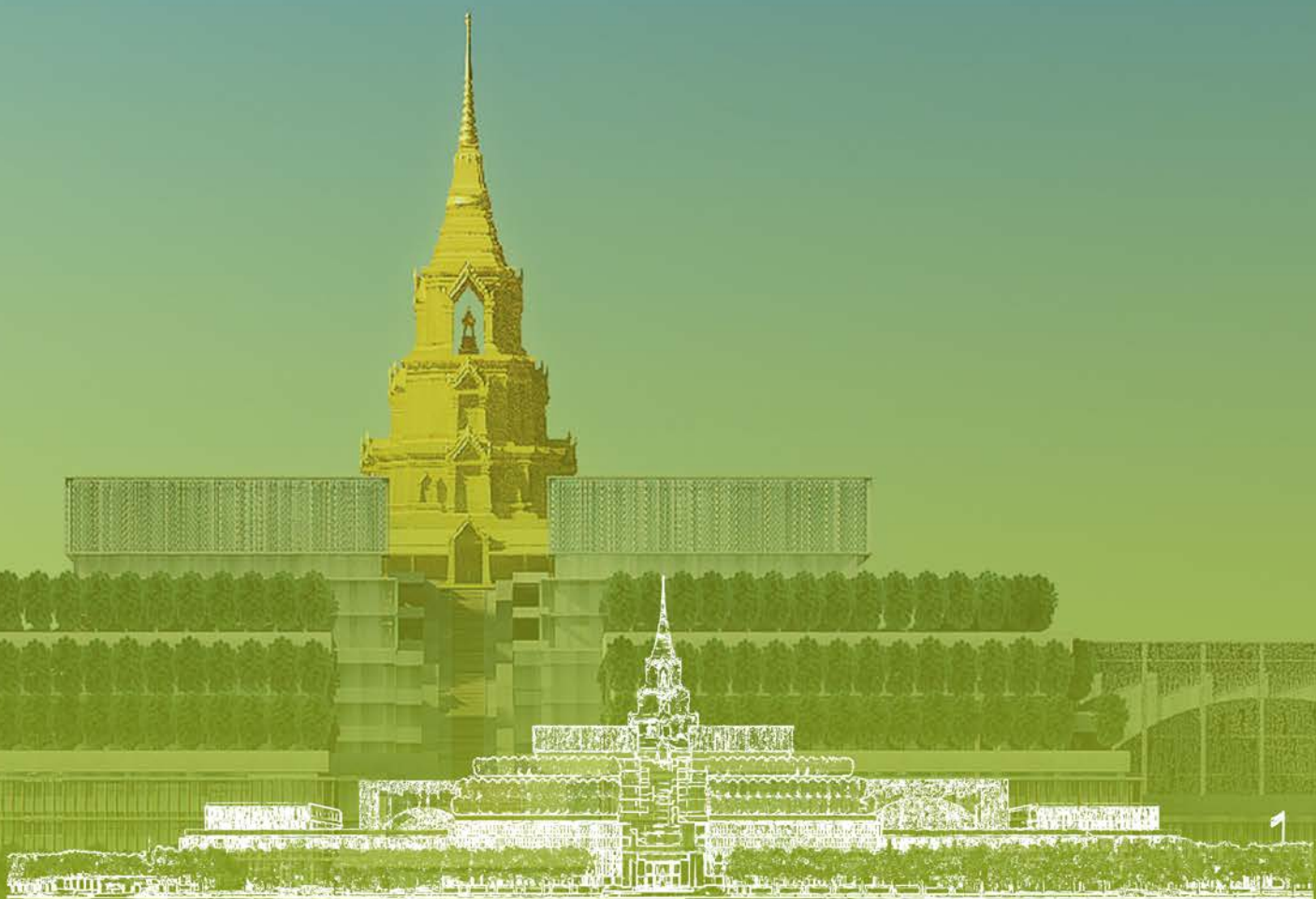
## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
เลขที่ ๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี  
เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐-๒  
e-mail: sapasarn2019@gmail.com

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



# រដ្ឋសភា



## บทบรรณาธิการ

รัฐสภาสารฉบับเดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๖๓ ขอนำเสนอบทความที่มีเนื้อหาสาระน่าสนใจทางด้านการเมือง กฎหมาย และผลงาน ของ Max Weber ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญในแวดวงวิชาการ และแวดวงการเมืองของโลก โดยเรื่องที่น่าสนใจ เรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในยุคดิจิทัล นำเสนอให้เห็นถึงการเมืองการปกครอง เมื่อสังคมโลก ได้เข้าสู่ยุคดิจิทัล ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก โดยการปกครองระบอบประชาธิปไตยในยุคดิจิทัล มีชื่อเรียกอย่างหลากหลาย เช่น electronic democracy, teledemocracy, digital democracy, virtual democracy และ cyber democracy มีการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในทางการเมือง โดยมีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีดิจิทัลสำหรับรัฐบาลดิจิทัล รัฐสภาดิจิทัล การรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมาย ผ่านเว็บไซต์ การปรึกษาหารือผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และการณรงค์ออนไลน์ เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือเป็นการสร้างช่องทางหรือเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในยุคดิจิทัล ที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนตามพลวัตการเปลี่ยนแปลงของโลก และเพื่อเป็นการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้ก้าวหน้าและยั่งยืนต่อไป เรื่องที่สอง เรื่องการปฏิรูปรัฐธรรมนูญในสหราชอาณาจักร นำเสนอการวิเคราะห์การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ของสหราชอาณาจักร หรือประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นแม่แบบของระบอบการปกครองประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (parliamentary democracy) และของ “ระบบกษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญ” (constitutional monarchy) โดยแสดงให้เห็นถึงกระบวนการปฏิรูปเป็นลำดับ แม้ว่าการปฏิรูปจะยังไม่เสร็จในปัจจุบัน แต่ก็ได้ส่งผลให้รัฐธรรมนูญอังกฤษเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ โดยได้มีการสร้างนวัตกรรมบางอย่างขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ เรื่องที่สาม เรื่องการสร้างสรรค์รัฐ: พิจารณา Max Weber และความคาบเกี่ยวกับข้อเสนอของ Karl Marx นำเสนอผลงานและชีวประวัติของ Max Weber ซึ่งมีชีวิตอยู่ในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๐๗ - ๒๔๖๓ โดยเน้นชีวิตและความคิดของ Max Weber และกล่าวถึงความคิดของ Karl Marx รวมทั้งยังได้มีการนำเสนอมุมมองความคิดเห็นของ Prof. Dr. Wolfgang Schluchter นักสังคมวิทยาคนสำคัญในการจัดตั้งคณะและหลักสูตรการศึกษาด้านสังคมวิทยาหลายแห่งในประเทศเยอรมนี ผู้เป็นบรรณาธิการประมวลผลงานของ Max Weber ที่หลากหลายเข้าไว้ด้วยกันอย่างเป็นระบบ และอดีตผู้ก่อตั้ง

และประธาน/ผู้อำนวยการคนแรกของสถาบันสถาบันแมกซ์ เวเบอร์เพื่อสังคมวิทยา (Max-Weber-Institut für Soziologie) เอาไว้อย่างน่าสนใจด้วย เรื่องที่สี่ เรื่องการขยายระยะเวลาการบังคับใช้กฎหมายภาษีสรรพสามิต(ผลิตภัณฑ์บุหรี่ยี่) ผลและความท้าทายที่น่ากังวล(Enforcement postponed ew taxation in tobacco control act in Thailand: Results and serious challenges) นำเสนอการศึกษาเรื่องดังกล่าวในประเด็นต่าง ๆ ๖ ประเด็น ได้แก่ ๑) สถานการณ์ของการสูบบุหรี่ ๒) ผลกระทบของการสูบบุหรี่ ๓) มาตรการของรัฐที่เกี่ยวข้องในการควบคุมการลดการสูบบุหรี่ ๔) การใช้มาตรการภาษีที่ใช้กันในระดับสากล และของประเทศไทย โดยจะศึกษาเน้นสาระสำคัญของ พ.ร.บ.ภาษีสรรพสามิต(ผลิตภัณฑ์บุหรี่ยี่) พ.ศ. ๒๕๖๐ และมาตรการที่ผ่อนปรนระยะเวลาการบังคับใช้ ๕) ผลกระทบจากมาตรการผ่อนปรนระยะเวลาบังคับใช้ และ ๖) ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นข้อมูลในการที่รัฐจะต้องตัดสินใจว่าควรจะขยายเวลาการบังคับใช้กฎหมายภาษี (ผลิตภัณฑ์บุหรี่ยี่)ออกไปหรือไม่ เพราะมีทั้งผลกระทบเชิงบวกและลบต่อประเทศ จึงควรมีการศึกษาเชิงลึกเพื่อให้มีข้อมูลที่พอเพียงต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายให้เกิดประสิทธิผลต่อไป

กองบรรณาธิการ



# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๘ ฉบับที่ ๖ เดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓  
Vol. 68 No. 6 November - December 2020

**การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยในยุคดิจิทัล**

อรรวรรณ เกษร

๕

**การปฏิรูปรัฐธรรมนูญในสหราชอาณาจักร**

รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว. พฤทธิสสาน ชุมพล

๒๓

**การสร้างสรรค์รัฐ: พิจารณา Max Weber และความคาบเกี่ยวกับ  
ข้อเสนอของ Karl Marx**

โชคชัย สุทธาเวช

๕๑

**การขยายระยะเวลาการบังคับใช้กฎหมายภาษีสรรพสามิต(ผลิตภัณฑ์บุหรี่)  
ผลและความท้าทายที่น่ากังวล(Enforcement postponed ew taxation  
in tobacco control act in Thailand: Results and serious challenges)**

ดร. มโนชัย สุตจิตร

๘๑



# การมีส่วนร่วมทางการเมือง ในระบบประชาธิปไตยในยุคดิจิทัล

อรวรรณ เกษร\*

ประชาธิปไตยในยุคดิจิทัลเป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อดิจิทัลทุกรูปแบบมาใช้เป็นเครื่องมือในการสื่อสารทางการเมืองและในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยในยุคดิจิทัลมีชื่อเรียกอย่างหลากหลาย เช่น electronic democracy, teledemocracy, digital democracy, virtual democracy และ cyber democracy โดยเกิดขึ้นมาพร้อมกับยุคที่สังคมโลกได้เข้าสู่ยุคดิจิทัล ส่งผลให้เทคโนโลยีดิจิทัลมีส่วนสำคัญในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและรูปแบบในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคประชาสังคมก็ได้มีการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เป็นเครื่องมือในการสื่อสาร เป็นช่องทางการติดต่อ การบริหารงาน และ การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยที่คำนึงถึงเรื่อง

---

\* วิทยากรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานกฎหมาย ๑ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, น.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น.บ.ท., น.ม. (กฎหมายธุรกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปัจจุบันกำลังศึกษาร.บ. (แขนงวิชาทฤษฎีและเทคนิคทางรัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในหลายประเทศก็ได้นำเทคโนโลยีดิจิทัล ในหลากหลายรูปแบบมาสร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยปรับรูปแบบให้เหมาะสมกับ บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแต่ละประเทศ รวมทั้งประเทศไทยก็ได้มีการนำ เทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐมากขึ้น รวมทั้งสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมือง อาทิเช่น การพัฒนาระบบเทคโนโลยีดิจิทัลสำหรับรัฐบาลดิจิทัล รัฐสภาดิจิทัล การรับฟัง ความคิดเห็นร่างกฎหมายผ่านเว็บไซต์ การปรึกษาหารือผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และการ วรรณคดีออนไลน์ เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือเป็นการสร้างช่องทางหรือเสริมสร้างการมีส่วนร่วม ทางการเมืองของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในยุคดิจิทัลที่ต้องมีการ ปรับเปลี่ยนตามพลวัต การเปลี่ยนแปลงของโลก และเพื่อเป็นการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ให้ก้าวหน้าและยั่งยืนต่อไป

## ๑. แนวคิดและความหมายของประชาธิปไตยในยุคดิจิทัล

แนวคิดประชาธิปไตยในยุคดิจิทัลมีพัฒนาการที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการของยุคดิจิทัล ที่เริ่มมาหลายสิบปีนับตั้งแต่สังคมโลกได้มีการใช้อินเทอร์เน็ต คอมพิวเตอร์ สร้างเว็บไซต์ขึ้นมา เพื่อให้ข่าวสาร การกำเนิด e-mail, facebook และ Smartphone ประชาธิปไตยในยุคดิจิทัล เป็นการสร้างพื้นที่และพัฒนาการของประชาธิปไตยในอีกรูปแบบหนึ่ง ที่มีส่วนสัมพันธ์กับ เทคโนโลยีด้านข่าวสารข้อมูลและเทคโนโลยีด้านการสื่อสาร

ประชาธิปไตยแบบดิจิทัลมีที่มาหรือการเกิดขึ้นตั้งแต่มีการนำเทคโนโลยี อิเล็กทรอนิกส์ที่มีอยู่มาใช้ในการพัฒนาข้อมูลแบบดิจิทัล (digital data) ที่ได้รับการถ่ายโอน มาจากเทคโนโลยีข่าวสารข้อมูล และเทคโนโลยีด้านการสื่อสาร<sup>๑</sup>

นักวิชาการชาวต่างประเทศได้กล่าวถึงจุดกำเนิดของประชาธิปไตยดิจิทัลไว้ว่า ในช่วงระหว่างปลายศตวรรษที่ ๑๘ ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนอยู่ในสภาวะถดถอย โลกได้ก้าวเข้าสู่ยุคแห่งข้อมูลข่าวสาร ภาคส่วนต่าง ๆ จึงเริ่มให้ความสนใจกับการดำเนิน กิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบใหม่ ๆ ที่มีความยึดโยงกับเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อดิจิทัล ประเภทต่าง ๆ มากขึ้น<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> จุมพล นิมมานิช. “การมีส่วนร่วมทางการเมือง”. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาหลักพื้นฐาน ทางรัฐศาสตร์* เล่ม ๑ หน่วยที่ ๖ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑. นนทบุรี: สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมมาธิราช, ๒๕๖๒, หน้า ๑๖.

<sup>๒</sup> Cho Ilsoo. *Digital democracy and Citizenship as the Democratic Political Systems for the Information Age.*, in : Proceeding of the 52nd Annual Meeting of the ISSS, 2008, p.1, Retrieved from <http://journals.iss.org/index.php/proceedings52nd/article/view/949>, อ้างถึงใน วรลักษณ์ สงวนแก้ว. “แนวทางการ พัฒนาประชาธิปไตยไทยในยุคดิจิทัล Consolidating Digital Democracy in Thailand”. บทความ การประชุม วิชาการ สถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๑๘ ประจำปี ๒๕๕๙, หน้า ๖๔.

ส่วนความหมายของประชาธิปไตยในยุคดิจิทัลได้มีนักวิชาการพยายามที่จะให้ความหมายไว้อย่างหลากหลาย โดยพิจารณาได้ ดังนี้

ความหมายเชิงกว้างนั้นประชาธิปไตยดิจิทัล หมายถึง การนำเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อดิจิทัลทุกรูปแบบมาใช้เป็นเครื่องมือในการสื่อสารทางการเมืองโดยมีเป้าประสงค์ในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐบาลและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>๓</sup>

ประชาธิปไตยแบบดิจิทัล หมายถึง ขอบข่ายของการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีอย่างกว้างขวางโดยได้รวมเอารัฐสภาของประชาชนที่ได้มีการส่งผ่านทางวิทยุโทรทัศน์หรือคณะลูกขุนพลเมือง (Citizens jury) อีเมล (e-mail) การเข้าถึงกลุ่มที่มีการอภิปรายทางอิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนรวมทั้งการส่งผ่านตู้โทรศัพท์ ข่าวสารข้อมูล หรือประชาธิปไตยแบบดิจิทัล มีนัยที่หมายถึงการใช้เทคโนโลยีด้านข่าวสารข้อมูลและเทคโนโลยีด้านการสื่อสาร (ICTS) รวมทั้ง (Computer – mediated Communication : CMC) และสื่อทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นอินเทอร์เน็ต การกระจายเสียงแบบมีปฏิสัมพันธ์ และยังได้รวมเอาวิชาการทางด้านโทรศัพท์อิเล็กทรอนิกส์ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมสนับสนุนประชาธิปไตยทางการเมือง (Political democracy) หรือการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการสื่อสารแบบประชาธิปไตย<sup>๔</sup>

ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ (electronic democracy/e-democracy) มีองค์ประกอบสำคัญอยู่สองประการ ได้แก่ ประการแรก การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และประการที่สอง การมีส่วนร่วมของพลเมือง โดยรัฐบาลหรือภาครัฐใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของพลเมืองอันเป็นการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตย<sup>๕</sup>

จากนิยามข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ประชาธิปไตยดิจิทัล หมายถึง การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อดิจิทัล ในทุกรูปแบบมาใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อพัฒนาคุณภาพของประชาธิปไตยและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

<sup>๓</sup> Macintosh A.. Characterizing e-participation in policy-making, in: Proceedings of 37th Hawaii International Conference on System Sciences, IEEE, 2004, อ้างถึงใน วรลักษณ์ สงวนแก้ว. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๔.

<sup>๔</sup> Kenneth L. Hacker, and Jan Van Dijk. Digital Democracy: Issues of Theory and Practice. (London: Sage Publication, 2000), อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖.

<sup>๕</sup> Norris, D. F. & Reddick. E-democracy at the American grassroots: Not now ...not likely?. Information Polity, 2013, 18, p. 201 - 216, อ้างถึงใน วีระ เลิศสมพร. “ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ : เสริมสร้าง หรือฉุดรั้ง” วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - มิถุนายน ๒๕๕๙), หน้า ๑๓๙.

## ๒. ประเภทและรูปแบบของประชาธิปไตยในยุคดิจิทัล

การแบ่งประเภทและรูปแบบของประชาธิปไตยในยุคดิจิทัลสามารถกระทำได้โดยใช้เกณฑ์การจำแนกที่มุ่งพิจารณาลักษณะของกิจกรรมทางการเมืองที่มีการนำสื่ออิเล็กทรอนิกส์มาประยุกต์ใช้เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้<sup>๖</sup>

- รัฐสภาอิเล็กทรอนิกส์ (E-parliament)
- กระบวนการนิติบัญญัติอิเล็กทรอนิกส์ (E-legislation)
- การเลือกตั้งอิเล็กทรอนิกส์ (E-elections)
- กระบวนการปรึกษาหารือแบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-consultation)
- การรับข้อร้องเรียนแบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-petitioning)
- การรณรงค์ออนไลน์ (E-campaigning)

## ๓. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยในยุคดิจิทัล

การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การกระทำใด ๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นโดยความเต็มใจ ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ไม่ว่าจะมีการจัดอย่างเป็นระเบียบหรือไม่และไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องกัน จะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เพื่อผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐ หรือต่อการบริหารงานของรัฐ หรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นไปในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ตาม เพื่ออิทธิพลของกลุ่มการเมืองในการเลือกกำหนดบุคคลในวงการบริหาร รัฐบาล หรือกดดันรัฐบาลให้กระทำตามที่พลเมืองผู้นั้นหรือกลุ่มนั้นต้องการ ตลอดจนมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ ทั้งในเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีลักษณะที่รวมกันสองประการ ได้แก่ (๑) ต้องเป็นไปตามความสมัครใจ และ (๒) ต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ นอกจากนี้ กิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองต้องเป็นไปตามที่ระบบการเมือง และกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ หรืออาจใช้วิธีการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ได้<sup>๗</sup>

<sup>๖</sup> Council of Europe . Electronic democracy (e-democracy): Recommendation CM/Rec (2009)1 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe. (Council of Europe Publishing, 2009), p.15-17, อ้างถึงใน วรลักษณ์ สงวนแก้ว. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๕ - ๖๗.

<sup>๗</sup> สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๑), หน้า ๑๒ - ๑๓.

แนวความคิดของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย มีผู้ให้คำอธิบายว่าจำแนกเป็น ๔ แนวคิด ได้แก่

๑. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ประชาชนทุกคนจะมีส่วนร่วมในการประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ด้วยตัวเองประชาชนทุกคนต้องมีส่วนร่วม ในการกำหนดกฎเกณฑ์ในสังคม แต่ภายหลังเมื่อสมาชิกของสังคมเพิ่มจำนวนมากขึ้นและสังคมมีความซับซ้อนขึ้น การปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยตรงจึงกลายเป็นเรื่องยากที่จะสามารถทำได้จริงเพราะประชาชนทุกคนไม่สามารถเข้ามาใช้อำนาจของตนเองได้ในทุกกิจกรรมของประเทศ

๒. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน หรือประชาธิปไตยโดยอ้อม การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ คือ การที่ประชาชนได้ทำหน้าที่เลือกผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนในรัฐสภา ผ่านระบบที่เรียกว่า “การเลือกตั้ง”

๓. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้เป็นการนำการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยโดยตรงมาผสมผสานกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองมากยิ่งขึ้นโดยให้ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง และการบริหารในเรื่องสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตและวิถีชีวิตของประชาชน อำนาจในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของ “ผู้แทน” ซึ่งก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ “สถาบันการเมือง” ต่าง ๆ อาทิ ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน องค์กรอิสระ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สื่อมวลชนสามารถทำหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างเต็มที่

๔. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตยแบบถกแถลง (สานเสวนาหาทางออก) การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้เป็นกระบวนการสำคัญขงประชาธิปไตยภาคพลเมือง ประชาธิปไตยชุมชน เป็นความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดจากข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่เป็นรูปแบบสถาบันที่ตายตัว ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีความซับซ้อน และมีความแตกต่างหลากหลายได้ ทั้งนี้หลักการประชาธิปไตยแบบถกแถลงกับระบบประชาธิปไตย แบบตัวแทนสามารถอยู่คู่กันได้ ซึ่งระบบประชาธิปไตยแบบถกแถลงจะช่วยแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องต่าง ๆ ของระบบการเมืองแบบตัวแทน โดยการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองที่มีความสำนึกทางการเมือง (Active citizen) และมีจิตสาธารณะรวมหมู่ (Civic life) รูปแบบการมีส่วนร่วมนี้โดยการที่ภาคประชาชนหรือภาคพลเมือง เข้าร่วมกันวิเคราะห์ แลกเปลี่ยนถกแถลงกัน เพื่อนำเสนอแนวคิดของตนเองในการสร้างนโยบายที่เหมาะสม สำหรับตนเอง หลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ คือ

กระบวนการที่ให้ประชาชนทุกคน หรือภาคพลเมืองได้มีส่วนร่วมในการเสนอแนะและตอบสนองข้อเรียกร้องเพื่อให้ตัวแทนของตนหรือรัฐบาลนำไปปฏิบัติต่อไป<sup>๔</sup>

นอกจากแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้วในปัจจุบันที่สังคมโลกอยู่ในยุคดิจิทัลหรือยุคเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยในยุคดิจิทัลก็อาจจะมีความแตกต่างจากประชาธิปไตยในรูปแบบอื่น ๆ โดยการอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้ามาเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มีความหลากหลายทันสมัย รวดเร็ว และตรงกับความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นซึ่งเมื่อพิจารณาจากกิจกรรมทางการเมืองที่มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อดิจิทัลมาประยุกต์ใช้เพื่อส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ก็จะได้แก่ การพัฒนาระบบรัฐบาลดิจิทัล ระบบรัฐสภาดิจิทัล กระบวนการนิติบัญญัติ การสอดส่องการเลือกตั้งให้สุจริตและเที่ยงธรรม กระบวนการปรึกษาหารือ การรับข้อร้องเรียน การรณรงค์ออนไลน์ และการติดตามข่าวสารและกิจกรรมทางการเมือง เป็นต้น

ส่วนตัวอย่างของรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยในยุคดิจิทัลที่มีการนำไปใช้กันอย่างแพร่หลายในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร<sup>๕</sup> ได้แก่

- การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างรัฐกับประชาชน/พลเมือง
- การปรึกษาหารือระหว่างประชาชน/พลเมืองด้วยกัน
- การอภิปรายโต้เถียงในประเด็นที่มีการเผชิญหน้าระหว่างรัฐกับประชาชนพลเมือง
- การจัดทำงบประมาณแผ่นดินร่วมกัน
- การประเมินผลนโยบาย (แผนงาน)โครงการร่วมกัน เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่าในปัจจุบันการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยในยุคดิจิทัลมีหลากหลายรูปแบบ โดยส่วนใหญ่มีมากขึ้นอยู่กับนโยบายการบริหารงานของภาครัฐ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และลักษณะกิจกรรมทางการเมืองและการบริหารที่ให้ความสำคัญและคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งในปัจจุบันได้มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น จะเห็นได้จากการพัฒนาระบบรัฐบาลดิจิทัล และรัฐสภาดิจิทัล และระบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นต้น

<sup>๔</sup> สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓ - ๑๖.

<sup>๕</sup> จุมพล หนิมพานิช. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๙.

## ๔. รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในยุคดิจิทัล

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่กำหนดระเบียบการปกครองประเทศ รวมทั้งข้อบังคับการประชุมสภาซึ่งตราขึ้นมาใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาเป็นสำคัญ ก็มีการกำหนดเรื่องการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๕๘ กำหนดว่า ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลดังต่อไปนี้

#### ก. ด้านการเมือง

(๑) ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รู้จักยอมรับในความเห็นทางการเมืองโดยสุจริตที่แตกต่างกัน และให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งและออกเสียงประชามติโดยอิสระปราศจากการครอบงำไม่ว่าด้วยทางใด

#### ข. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

(๑) ให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

(๒) ให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นระบบข้อมูลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน

#### ค. ด้านกฎหมาย

(๓) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายได้ง่าย

### ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒

#### หมวด ๔ การประชุม ส่วนที่ ๑ วิธีการประชุม

ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า การประชุมเปิดเผย ให้บุคคลภายนอกเข้าฟังการประชุมได้ตามระเบียบที่ประธานสภากำหนด และประธานสภาต้องจัดให้มีการถ่ายทอดสดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์หรือทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่นที่ประชาชนทั่วไปสามารถรับได้อย่างทั่วถึง โดยจัดให้มีล่ามภาษามือด้วย เว้นแต่มีเหตุขัดข้องให้แจ้งที่ประชุมทราบ

ข้อ ๔๓ กำหนดว่า ให้เลขาธิการเป็นผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมเพื่อเป็นการเปิดเผยให้ประชาชนทราบได้ทั่วไป โดยอาจมีการเผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือ

สื่อเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่นด้วยก็ได้ เว้นแต่รายงานการประชุมลับที่สภามีมติไม่ให้เปิดเผย  
หมวด ๔ การประชุม ส่วนที่ ๔ การลงมติ

ข้อ ๘๙ กำหนดว่า ให้เลขาธิการจัดทำบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ ณ บริเวณสภา รวมทั้งสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่นเพื่อให้ประชาชนทราบได้ทั่วไป เว้นแต่การออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับตามข้อ ๘๔

#### **ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒**

หมวด ๓ การประชุมวุฒิสภา ส่วนที่ ๑ วิธีการประชุม

ข้อ ๑๓ วรรคสอง กำหนดว่า ในการประชุมวุฒิสภาเฉพาะที่เป็นการเปิดเผยให้บุคคลภายนอกเข้าฟังการประชุมได้ตามระเบียบที่ประธานวุฒิสภากำหนดไว้ และให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ และจัดให้มีการถ่ายทอดการประชุมทางเครื่องขยายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์วงจรปิดภายในบริเวณของรัฐสภา รวมทั้งเทคโนโลยีสารสนเทศอื่น และล่ามภาษามือ หากมีเหตุขัดข้องให้แจ้งที่ประชุมทราบ ทั้งนี้ อาจจัดให้มีคำบรรยายแทนเสียงด้วยก็ได้

ข้อ ๓๔ กำหนดว่า ให้เลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมวุฒิสภาตามข้อ ๓๑ และเปิดเผยให้ประชาชนทราบได้ทั่วไป โดยอาจมีการเผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือเทคโนโลยีสารสนเทศอื่นด้วยก็ได้ เว้นแต่จะเป็นรายงานการประชุมลับและข้อความที่ห้ามโฆษณาตามข้อ ๓๓

หมวด ๑๒ บทสุดท้าย

ข้อ ๑๙๒ กำหนดว่า ให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจัดสภาพแวดล้อม ทั้งทางสถาปัตยกรรม สารสนเทศ การสื่อสาร หรือบริการอื่นใดให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิก รวมทั้ง

(๑) จัดทำ จัดเก็บ หรือเรียกเอกสารใด ๆ เพื่อการพิจารณาหรือเผยแพร่ของวุฒิสภาให้อยู่ในรูปแบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือเทคโนโลยีสารสนเทศอื่นที่เป็นมาตรฐานเปิดหรือซึ่งคนพิการและผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ด้วย

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดระเบียบการปกครองประเทศจะเห็นได้ว่าการกำหนดเรื่องการปฏิรูปประเทศให้เกิดผลในด้านการเมืองด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และด้านกฎหมาย โดยการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารราชการแผ่นดิน และการจัดทำบริการสาธารณะ การบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมาย และในส่วนของข้อบังคับการประชุมสภาซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาที่มีการกำหนดเรื่องการเปิดเผยข้อมูลการประชุม

โดยการที่จะต้องมี การถ่ายทอดการประชุม เปิดเผยรายงานการประชุม และบันทึกการประชุม ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อเปิดเผยให้ประชาชนได้รับทราบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนประชาชน ซึ่งถึงแม้จะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในเบื้องต้นแต่ก็สามารถนำไปสู่การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ของประชาชนในช่องทางต่าง ๆ ได้ต่อไป

## ๕. เทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อดิจิทัลกับการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยในยุคดิจิทัล

ด้วยเหตุที่ในปัจจุบันเทคโนโลยีเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญระดับโลก โดยในทุก ๆ กิจกรรม ในการดำเนินชีวิตของประชาชน ทั้งที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ล้วนแล้วแต่ต้อง อาศัยเทคโนโลยีเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อดิจิทัลถือว่ามีความ สำคัญเป็นอย่างมากต่อการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยใน หลายประเทศก็ได้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อดิจิทัลมาใช้สร้างพื้นที่การมีส่วนร่วม ทางการเมืองของประชาชนในการบริหารประเทศ และการดำเนินนโยบายของหน่วยงานภาครัฐ เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างรัฐกับประชาชน การปรึกษาหารือกันระหว่าง ประชาชน การประเมินผลนโยบายร่วมกัน การจัดทำงบประมาณแผ่นดินร่วมกัน รวมถึงการ รับฟังความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการออกกฎหมาย เป็นต้น

ในส่วนของประเทศไทยก็ได้มีการริเริ่มและพัฒนากำหนดนำเทคโนโลยีสารสนเทศ และสื่อดิจิทัลมาใช้เสริมสร้างการมีส่วนร่วมและเปิดพื้นที่เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ทางการเมืองมากขึ้น โดยพิจารณาจากลักษณะของกิจกรรมทางการเมืองที่มีการนำเทคโนโลยี สารสนเทศและสื่อดิจิทัลมาประยุกต์ใช้เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

### ๕.๑ รัฐบาลดิจิทัล

รัฐบาลดิจิทัลเป็นแนวคิดและนโยบายของรัฐบาลในการปรับเปลี่ยนการบริหาร จัดการหน่วยงานภาครัฐโดยมุ่งใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหาร จัดการภาครัฐหรือการบริการสาธารณะให้อยู่ในรูปแบบดิจิทัลที่ขับเคลื่อนด้วยความต้องการ ของประชาชนหรือผู้ใช้บริการ โดยประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการบริหารบ้านเมือง และ เสนอความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของภาครัฐได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทย ได้มีพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดให้มีแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลเพื่อกำหนดกรอบและทิศทางการบริหารงานภาครัฐ และการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบของเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการพัฒนาประเทศ

## ๕.๒ รัฐสภาดิจิทัล

รัฐสภามีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมประชาธิปไตยในยุคดิจิทัล เนื่องจากรัฐสภาเป็นสถาบันหลักที่สามารถเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ด้วยการดำเนินการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งการจัดกิจกรรมที่สามารถส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามา มีส่วนร่วมกับการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ได้มากยิ่งขึ้น ในปัจจุบันรัฐสภาได้มีแผนพัฒนา Digital Parliament ของรัฐสภา ระยะ ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕) เพื่อพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อให้ผู้รับบริการและประชาชนได้รับข้อมูลสารสนเทศของรัฐสภาที่ถูกต้อง รวดเร็ว และทันสมัย ตรงกับความต้องการ ซึ่งในส่วนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีการจัดทำระบบสารสนเทศและฐานข้อมูลของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรผ่านแอปพลิเคชัน ได้แก่ ระบบข้อมูลการประชุม (ผ่านอุปกรณ์ Smart Device) ซึ่งเป็นระบบให้บริการข้อมูลด้านการประชุมสภา ระบบแบบขอใช้ข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งเป็นระบบที่ให้บริการการยื่นคำร้องขอใช้ข้อมูลข่าวสารของราชการผ่านแบบฟอร์มออนไลน์ ระบบบริหารจัดการเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นระบบให้บริการจัดเก็บและสืบค้นข้อมูลเอกสารของสำนักงานฯ ประกอบด้วยข้อมูลเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานฯ ข้อมูลสนับสนุนการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา และระบบคลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ (LIRT) ซึ่งเป็นระบบที่ให้บริการสารสนเทศในระบบงานรัฐสภา<sup>๑๐</sup>

## ๕.๓ กระบวนการนิติบัญญัติ

กระบวนการนิติบัญญัติเป็นกระบวนการในการจัดทำกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้ โดยในปัจจุบันได้มีการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เป็นช่องทางหนึ่งในการดำเนินการเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการนิติบัญญัติ ได้แก่ การยกร่างกฎหมาย การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมายจากประชาชน ซึ่งการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์จะเป็นช่องทางเพื่อให้กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายสอดคล้องกับความต้องการของสังคมได้อย่างแท้จริง ในส่วนของกระบวนการนิติบัญญัติ ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสอง โดยกำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการ

<sup>๑๐</sup> คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนา Digital Parliament ของรัฐสภา ระยะ ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๖๕) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. แผนพัฒนา Digital Parliament ของรัฐสภา ระยะ ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕), ๒๕๖๐, หน้า ๔๒ - ๖๓.

พิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน และหลังจากที่กฎหมาย มีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๘ ที่ทำให้มีการพัฒนาเว็บไซต์ “การรับฟังความคิดเห็นกฎหมายไทย (Lawamendment)” ขึ้น เพื่อเป็นช่องทางออนไลน์ในการรับฟังความคิดเห็นทางด้านกฎหมายของประเทศไทย โดยเปิดให้บริการเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๙ และจากการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ ได้มีมติเห็นชอบแนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย โดยให้หน่วยงานของรัฐต้องรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานหรือผ่านเว็บไซต์ Lawamendment ในระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน โดยภายในเว็บไซต์ ประชาชนสามารถใช้บริการค้นหาร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณา และแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายได้<sup>๑๑</sup>

#### ๕.๔ การสอดส่องการเลือกตั้งให้สุจริตเที่ยงธรรม

การสอดส่องการเลือกตั้งเป็นที่ยอมรับของหลาย ๆ ประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยมองว่าการเลือกตั้งที่ดีควรโปร่งใส ทุกคนสามารถเข้ามาสังเกตการณ์เลือกตั้งได้ สามารถเข้ามาตรวจสอบได้ จึงจะเกิดการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม การสอดส่องการเลือกตั้งสามารถสอดส่องตั้งแต่กระบวนการเลือกตั้งทั้งหมด รวมไปถึงการตรวจสอบ การนับคะแนน การเลือกตั้งซ่อม และการตรวจสอบการทำงานว่ามีความเป็นธรรมเกิดขึ้นกับทุกฝ่ายหรือไม่<sup>๑๒</sup> ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการจัดทำแอปพลิเคชัน Smart Vote ซึ่งเป็นแอปพลิเคชันที่ให้ความรู้และอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ โดยมีฟังก์ชันการใช้งานต่าง ๆ เช่น ตรวจสอบหน่วยเลือกตั้ง สาระน่ารู้การเลือกตั้ง ข้อมูลพรรคการเมือง ข้อมูลผู้สมัครรับเลือกตั้ง กรณีต้องการลงคะแนนก่อนวันเลือกตั้ง และกรณีอื่น ๆ ซึ่งก็จะมีฟังก์ชันย่อย ได้แก่ การตรวจสอบการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การแจ้งเบาะแสการทุจริตและการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังมีแอปพลิเคชัน “ตาจับประรด” ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำขึ้นไว้อีกส่วนหนึ่ง เพื่อใช้ในการติดตามสถานการณ์และป้องปรามการทุจริตเลือกตั้ง โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรายงานสถานการณ์โดยผู้ใช้งานสามารถรายงานได้ทั้งภาพ เสียง หรือวิดีโอได้<sup>๑๓</sup>

<sup>๑๑</sup> สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). รายงานการศึกษาแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมอิเล็กทรอนิกส์ (e-Participation), ๒๕๖๑, หน้า ๔๑ - ๔๒.

<sup>๑๒</sup> We watch. ๔ รูปแบบง่าย ๆ ที่ทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๓, จาก <https://wewatchthailand.org/data/2018/11/998>

<sup>๑๓</sup> สปริงนิวส์ ออนไลน์. เลือกตั้ง ๖๒ : รีวิว App Smart Vote ฉบับย่อ ทุกเรื่องเลือกตั้งผ่านมือถือ. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๓, จาก <https://www.springnews.co.th/news/453779>

### ๕.๕ กระบวนการปรึกษาหารือ

ในปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐของไทยได้นำสื่ออิเล็กทรอนิกส์มาประยุกต์ใช้ในกระบวนการสื่อสารระหว่างประชาชนกับภาครัฐ เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการปรึกษาหารือและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีการกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐประกาศข้อมูลที่ต้องเผยแพร่แก่ประชาชน ในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้น และการสำรวจความคิดเห็น อาจทำได้โดยวิธีการเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางระบบเครือข่ายสารสนเทศได้<sup>๑๔</sup> ซึ่งต่อมาศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้จัดทำเว็บไซต์ “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของภาครัฐภายใต้ระเบียบฯ และเพื่อเป็นช่องทางออนไลน์ในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอความคิดเห็นต่อโครงการภาครัฐ โดยมีฟังก์ชันการใช้งาน ๑) เผยแพร่เอกสารความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ๒) ประชาสัมพันธ์ข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และ ๓) เป็นช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการภาครัฐ<sup>๑๕</sup>

นอกจากนั้น เว็บไซต์ของกระทรวงส่วนมากมีช่องทางหรือข้อมูลติดต่อให้ประชาชนสามารถส่งความคิดเห็นต่อบริการของหน่วยงานได้และมีการเปิดเผยผลสำรวจความพึงพอใจผ่านเว็บไซต์ตามประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารตามเกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐ เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐<sup>๑๖</sup>

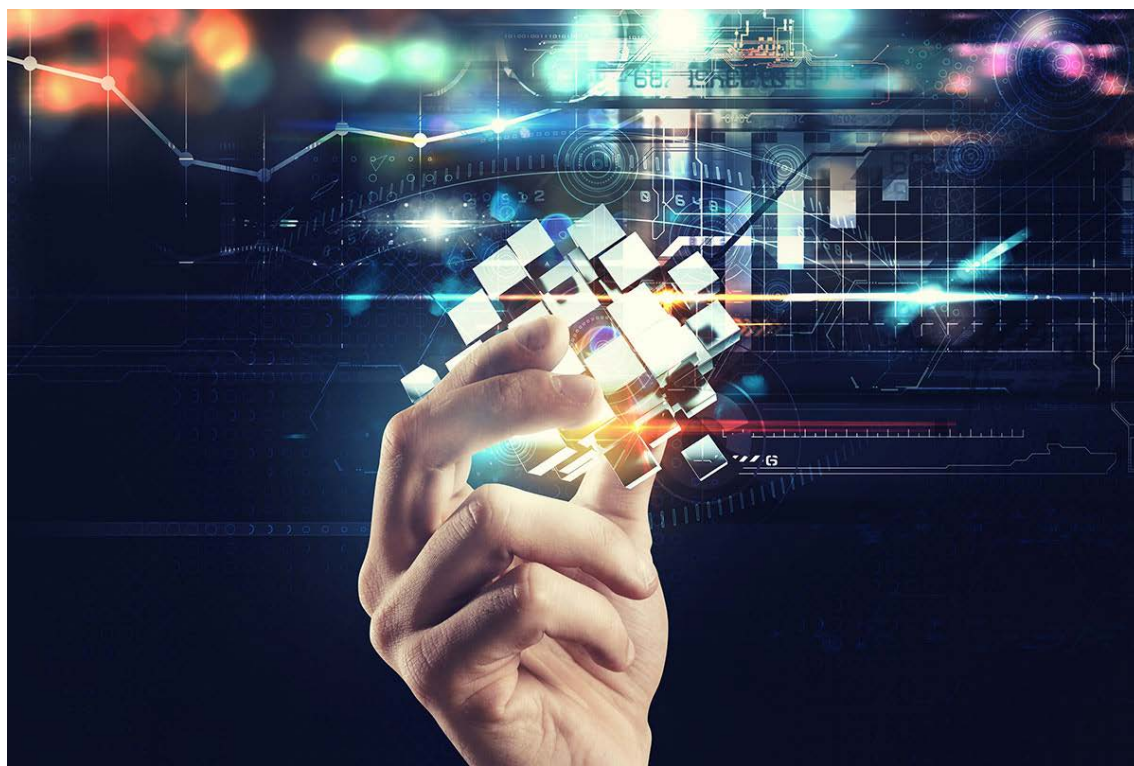
### ๕.๖ การรับข้อร้องเรียน

ประเทศไทยได้มีระบบการรับข้อร้องเรียนแบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อจัดการข้อร้องเรียนอย่างเป็นระบบ โดยพบในเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรอิสระต่าง ๆ เช่น ระบบร้องเรียนของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เป็นต้น

<sup>๑๔</sup> สำนักงานพัฒนาารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). *เรื่องเดียวกัน*, หน้า ๓๓๓.

<sup>๑๕</sup> สำนักงานพัฒนาารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). *เรื่องเดียวกัน*, หน้า ๔๐.

<sup>๑๖</sup> สำนักงานพัฒนาารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). *เรื่องเดียวกัน*, หน้า ๓๖ - ๓๗.



### ๕.๗ การรณรงค์ออนไลน์

การรณรงค์ออนไลน์เป็นการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการเคลื่อนไหวทางการเมือง และทางสังคม เพื่อการมีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนกระบวนการทำงานของภาครัฐ และเป็นกลไกในการตรวจสอบการดำเนินงานของภาคส่วนต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของผู้มีส่วนร่วมในการรณรงค์ สามารถแบ่งได้เป็นกรณีการรณรงค์ทางเดียวโดยการให้ข้อมูลต่อสาธารณะผ่านสื่อดิจิทัล และกรณีการรณรงค์แบบมีส่วนร่วมโดยการใช้สื่อดิจิทัลเพื่อการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายหลากหลายกลุ่มอย่างรวดเร็ว เช่น กรณีพรรคการเมืองใช้สื่อสังคมออนไลน์ และเทคโนโลยีสื่อสารประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสื่อโทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ และอินเทอร์เน็ตในการรณรงค์ทางการเมืองยุคใหม่ เพื่อดึงดูดหรือโน้มน้าวให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เลือกผู้สมัครจากพรรคตนให้เข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และตรวจสอบความต้องการของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อนำไปแปลงเป็นนโยบายพรรค หรือกรณีนักวิชาการและผู้สนใจทางการเมืองใช้เทคโนโลยีการสื่อสาร เช่น เฟซบุ๊ก ทวิตเตอร์ และไลน์ ในการรณรงค์ส่งเสริมแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ทศนะความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมือง รวมถึงวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล เป็นต้น

## ๕.๘ การติดตามข่าวสารและกิจกรรมทางการเมือง

การติดตามข่าวสารและกิจกรรมทางการเมืองถือได้ว่าเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะในปัจจุบันที่สามารถติดตามข่าวสารทางการเมืองได้อย่างรวดเร็วผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ ทั้งทางเว็บไซต์ เฟซบุ๊ก ทวิตเตอร์ และไลน์ โดยเป็นการติดตามข่าวสารและกิจกรรมทางการเมืองของสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสถาบันทางการเมือง เช่น การติดตามสถานการณ์การเลือกตั้ง ติดตามกิจกรรมของพรรคการเมือง และติดตามสถานการณ์ทางการเมืองทั่วไป เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากลักษณะของกิจกรรมทางการเมืองที่มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ และสื่อดิจิทัลมาประยุกต์ใช้เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนข้างต้น จะเห็นได้ว่ากิจกรรมดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยในยุคดิจิทัล ซึ่งในภายภาคหน้าอาจจะมีกิจกรรมทางการเมืองในอีกหลากหลายรูปแบบที่อาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อดิจิทัลเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เนื่องจากเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อดิจิทัลสามารถช่วยเสริมสร้างพัฒนาการและคุณภาพประชาธิปไตยได้หลากหลายประการ ซึ่งสามารถระบุสาระสังเขป ได้ดังนี้

๑. เทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อดิจิทัลทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น เนื่องจากเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อดิจิทัลเป็นช่องทางการสื่อสารที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ประชาชนจึงสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมดำเนินการ การแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ รวมถึงการร่วมตรวจสอบ เช่น การเลือกตั้ง การทำประชาพิจารณ์ การลงประชามติ การเสนอนโยบาย การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การร่วมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ และเป็นการพัฒนาระบบประชาธิปไตยได้อีกทางหนึ่ง

๒. เทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อดิจิทัลทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้ เกิดทัศนคติ และเกิดจิตสำนึกทางการเมืองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งร่วมกันโดยไม่ต้องพบปะพูดคุยหรือเผชิญหน้ากัน แต่สามารถสื่อสารกันผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อดิจิทัลได้

๓. เทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อดิจิทัลสามารถสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงให้กับประชาชนได้โดยไม่ต้องผ่านตัวแทน ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น และสร้างพื้นที่ทางการเมืองได้โดยตรงผ่านการสื่อสารทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อดิจิทัล ทำให้ประชาชนสามารถแสดงเจตจำนงของตนได้ด้วยตนเองอันเป็นการสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตยประการหนึ่งในเรื่องหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน



## บทสรุป

ประชาธิปไตยในยุคดิจิทัลหรือประชาธิปไตยแบบดิจิทัลเป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตยในอีกรูปแบบหนึ่งที่อาศัยปัจจัยทางเทคโนโลยีดิจิทัล หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับระบบสารสนเทศและการสื่อสารมาเป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนหรือดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมือง และการบริหารประเทศ และโดยเหตุที่หลักการการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบบประชาธิปไตย การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เป็นกลไกสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตยจึงเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะเทคโนโลยีดิจิทัลในปัจจุบันที่มีความหลากหลายเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเว็บไซต์ เฟซบุ๊ก ทวิตเตอร์ และไลน์ ซึ่งเป็นสื่อสังคมออนไลน์ที่มีคนใช้งานกันอย่างมหาศาล ย่อมเป็นช่องทางสร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมีความทันสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมทางการเมืองที่ภาครัฐมีสนับสนุน โดยการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนสามารถ เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองในปัจจุบันได้ เช่น การพัฒนาระบบรัฐบาลดิจิทัล ระบบรัฐสภาดิจิทัล กระบวนการนิติบัญญัติ การสอดส่องการเลือกตั้งให้สุจริตเที่ยงธรรม กระบวนการปรึกษาหารือ การรับข้อร้องเรียน การรณรงค์ออนไลน์ การติดตามข่าวสารและกิจกรรมทางการเมือง ก็ย่อมจะเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ในเชิงสร้างสรรค์ เช่น การตัดสินใจทางการเมืองที่มีเหตุผลมากขึ้น การร่วมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล การเสนอนโยบายต่อพรรคการเมือง และการมีจิตสำนึกทางการเมือง เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในยุคดิจิทัลจะสร้างประโยชน์มากมายในการสร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง แต่การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในทางที่ไม่เหมาะสมก็ย่อมจะทำให้เกิดผลเสียหายต่อตัวผู้ใช้ สังคม รวมถึงประเทศชาติ เนื่องจากระบบเทคโนโลยีดิจิทัลเป็นสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ที่เข้าถึงได้โดยสะดวก รวดเร็ว และแพร่กระจายไปในวงกว้าง หากนำมาใช้โดยผู้ใช้ที่ไม่มีจิตสำนึกสาธารณะ ไม่มีกฎหมายควบคุมอย่างเหมาะสม ไม่มีนโยบายหรือมาตรการของรัฐที่ดูแลก็ย่อมจะสร้างความเสียหายได้ เช่น เกิดการใส่ร้ายป้ายสีทางการเมือง การบิดเบือนข้อมูล เป็นต้น ดังนั้น การนำเทคโนโลยีสารสนเทศ และสื่อดิจิทัลมาใช้สร้างพื้นที่ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จึงขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น นโยบายของรัฐบาล กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประสิทธิภาพของเทคโนโลยีและความตระหนักรู้ของประชาชนในการใช้เทคโนโลยีอย่างเหมาะสม เพื่อเป็นการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ก้าวหน้า และยั่งยืนได้ต่อไปในอนาคต

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนา Digital Parliament ของรัฐสภา ระยะ ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. แผนพัฒนา Digital Parliament ของรัฐสภา ระยะ ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๖๕), ๒๕๖๐.

จุมพล หนิมพานิช. “การมีส่วนร่วมทางการเมือง”. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาหลักพื้นฐานทางรัฐศาสตร์ เล่ม ๑ หน่วยที่ ๖ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑ นนทบุรี สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๖๒.

สปริงนิวส์ ออนไลน์. เลือกตั้ง ๖๒ : รีวิว App Smart Vote ฉบับย่อ ทุกเรื่องเลือกตั้งผ่านมือถือ. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๓, จาก <https://www.springnews.co.th/news/453779>.

สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). รายงานการศึกษาแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมอิเล็กทรอนิกส์ (e-Participation), ๒๕๖๑.

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๑.

We watch. ๔ รูปแบบง่าย ๆ ที่ทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๓, จาก <https://wewatchthailand.org/data/2018/11/998>.

### ภาษาอังกฤษ

Cho Ilsoo. Digital democracy and Citizenship as the Democratic Political Systems for the Information Age., in : Proceeding of the 52nd Annual Meeting of the ISSS, 2008, p.1, Retrieved from <http://journals.iss.org/index.php/proceedings52nd/article/view/949>. อ้างถึงใน วรลักษณ์ สงวนแก้ว. “แนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยไทยในยุคดิจิทัล Consolidating Digital Democracy in Thailand”. บทความ การประชุมวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๑๘ ประจำปี ๒๕๕๙.

Council of Europe. Electronic democracy (e-democracy): Recommendation CM/Rec (2009) 1 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe. Council of Europe Publishing, 2009. อ้างถึงใน วรลักษณ์ สงวนแก้ว. “แนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยไทยในยุคดิจิทัล Consolidating Digital Democracy in Thailand”. บทความ การประชุมวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๑๘ ประจำปี ๒๕๕๙.

- Kenneth L. Hacker, and Jan Van Dijk. Digital Democracy: Issues of Theory and Practice. London: Sage Publication, 2000. อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช. “การมีส่วนร่วมทางการเมือง”. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาหลักพื้นฐานทางรัฐศาสตร์ เล่ม ๑ หน่วยที่ ๖ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑ นนทบุรี สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๖๒.
- Macintosh A.. Characterizing e-participation in policy-making, in: Proceedings of 37th Hawaii International Conference on System Sciences, IEEE, 2004. อ้างถึงใน วรลักษณ์ สงวนแก้ว. “แนวทางการพัฒนา ประชาธิปไตยไทยในยุคดิจิทัล Consolidating Digital Democracy in Thailand”. บทความ การประชุม วิชาการ สถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๑๘ ประจำปี ๒๕๕๙.
- Norrisa, D. F. & Reddick, C.G. E-democracy at the American grassroots: Not now ... not likely?. Information Polity, 2013. อ้างถึงใน วีระ เลิศสมพร. “ประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ : เสริมสร้างหรืออุดหนุน?”. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ ๗, ฉบับที่ ๑ (๒๕๕๙) หน้า ๑๓๙.



# การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ในสหราชอาณาจักร

รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว.พศุทธิสาดน ชุมพล\*

## ๑. เกริ่นนำ

เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า สหราชอาณาจักรหรืออังกฤษเป็นแม่แบบของระบอบการปกครองประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (parliamentary democracy) และของ “ระบบกษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญ” (constitutional monarchy)<sup>๑</sup> หรือที่ไทยเราในปัจจุบันเรียกว่า “ระบอบ

---

\* นักวิชาการอิสระด้านรัฐศาสตร์และสังคมวิทยาการเมือง อดีตอาจารย์ประจำภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๕๑) ปัจจุบัน ผู้บรรยายรายวิชา “รัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปกฎหมายของไทยเปรียบเทียบกับ: รัฐธรรมนูญอังกฤษ” ในการฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐ ระดับชำนาญการขึ้นไป จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รุ่นต่างๆ หลายรุ่น และรองประธานกรรมการคนที่ ๒ มูลนิธิพระบรมราชานุสรณ์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี

<sup>๑</sup> คำแปลนี้เป็นของผู้เขียนเอง โดยที่เห็นว่าพระมหากษัตริย์อยู่ในระบอบรัฐธรรมนูญ และในตัวรัฐธรรมนูญ (ดังที่มีหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญของไทยเรา) ไม่ได้อยู่เหนือ ใต้ หรือนอกรัฐธรรมนูญ

ประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ทั้งสองอย่างนี้ไทยเราได้นำมาประยุกต์ใช้ตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๗๕ เป็นต้นมา การเมืองการปกครองของสหราชอาณาจักรจึงได้รับการบรรจุเป็นรายวิชาในคณะและสาขาวิชารัฐศาสตร์ในประเทศไทยต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน

ในส่วนของรัฐธรรมนูญอังกฤษนั้นแล้ว ในเมื่อไม่ได้เป็นประมวลกฎหมายแบบของไทยเราก็กว้างสำหรับคนไทยที่จะทำความเข้าใจ เป็นเหตุผลหนึ่งให้เรียบเรียงบทความนี้ แต่ที่สำคัญคือตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๘ (พ.ศ. ๒๕๔๑) เป็นต้นมา อังกฤษได้เดินเครื่องสิ่งที่เรียกว่า “การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ” (constitutional reform) ซึ่งเท่าที่ได้ดำเนินการมาเป็นส่วน ๆ ประเด็น ๆ และอย่างมีจังหวะก้าว แม้ว่าจะยังไม่เสร็จในปัจจุบัน แต่ก็ได้ส่งผลให้รัฐธรรมนูญอังกฤษเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ โดยได้มีการสร้างนวัตกรรมบางอย่างซึ่งเราควรจะได้ศึกษาทำความเข้าใจ เพื่อจะมีประโยชน์ในการร่างรัฐธรรมนูญ ที่ไทยเราควรจะทำกันบ่อย ๆ

ทั้งหมดนี้เป็นที่มาของบทความนี้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การพรรณนาวิเคราะห์ (analytically describe) ให้เห็นถึงการปฏิรูปรัฐธรรมนูญอังกฤษ บทความนี้จึงมี ๖ หัวข้อ คือ ๑. เกริ่นนำ ๒. รัฐธรรมนูญอังกฤษก่อนการปฏิรูป ๓. การปรับปรุงก่อนการปฏิรูป ๔. ขบวนการชาร์เตอร์ ๘๘ : สูการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ๕. การดำเนินการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ๖. วิเคราะห์สรุปการปฏิรูปรัฐธรรมนูญของอังกฤษ

## ๒. รัฐธรรมนูญอังกฤษก่อนการปฏิรูป

ในที่นี้ขอให้คำนิยามเชิงรัฐศาสตร์ว่า รัฐธรรมนูญ (a constitution) หมายถึงกติกาชุดหนึ่งซึ่งวางกรอบกำหนดองค์ประกอบ (organs) ของรัฐว่ามีอำนาจเช่นใดบ้าง อีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบเหล่านั้นกันเอง และกับประชาชนพลเมือง<sup>๒</sup> ทั้งนี้โดยไม่ได้เน้นว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

---

<sup>๒</sup> Jones., Bill. (2004), *Dictionary of British Politics*. Manchester and New York : Manchester University Press, p. 21. การนิยามเช่นนี้ แตกต่างไปจากการนิยามเชิงนิติศาสตร์ที่ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด” ซึ่งนิยมใช้กันแพร่หลายในประเทศไทยและซึ่งอาจยังผลให้มีความรู้สึกที่รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ “กีดหัว” เราอยู่มากกว่าที่จะเป็นสิ่งที่เอื้อให้เราอยู่ร่วมกันได้ นอกจากนี้ นิยามที่ใช้ในที่นี้จะเห็นได้ว่าเหมาะสมกับบริบทรัฐธรรมนูญอังกฤษมากกว่า

เป็นที่เข้าใจกันโดยมากว่าอังกฤษมีรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (unwritten constitution) ซึ่งอันที่จริงไม่ถูกต้องนัก ด้วยเหตุที่ว่ารัฐธรรมนูญอังกฤษมีพระราชบัญญัติ (acts of parliament) และกฎหมายลูก (subordinate หรือ delegated legislations) ซึ่งเป็นเอกสารลายลักษณ์อักษร เป็นองค์ประกอบอยู่ไม่น้อย ดังนั้นจึงจะถูกต้องมากกว่าที่จะกล่าวว่ารัฐธรรมนูญอังกฤษ ไม่ได้เป็นประมวลกฎหมาย คือมีลักษณะเป็น uncodified constitution ที่มีบางส่วนเป็นลายลักษณ์อักษร และบางส่วนที่ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษร<sup>๓</sup>

องค์ประกอบ หรือแหล่งที่มา/แหล่งสืบค้น (sources) ของรัฐธรรมนูญอังกฤษ มี ๕ อย่างเป็นหลัก คือ

**๑. กฎหมายจารีต (Common Law)** ประกอบด้วยบรรดาหลักการเชิงกฎหมาย ซึ่งได้วิวัฒนาการขึ้นมาแต่โบราณเกี่ยวกับอำนาจของกษัตริย์และของรัฐสภา

**๒. ธรรมเนียมปฏิบัติ (Conventions)** ซึ่งไม่ได้มีฐานะเป็นกฎหมายแต่เป็นกฎกติกา ซึ่งนำการประพฤติปฏิบัติของบรรดาผู้ใช้อำนาจการปกครอง

**๓. ข้อเขียนที่เป็นที่เชื่อถือ (Works of authority)** ของผู้เชี่ยวชาญซึ่งตีความสารัตถะของรัฐธรรมนูญ เช่น ธรรมเนียมปฏิบัติเป็นสำคัญ

**๔. กฎหมายบัญญัติ (Statute Law)** ซึ่งถือว่ามีฐานะเหนือกว่าองค์ประกอบอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุที่ว่าอังกฤษถือว่ารัฐสภา ถืออำนาจอธิปไตย ทั้งนี้เนื่องมาจากวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองของอังกฤษที่พระราชบัญญัติสิทธิ ค.ศ. ๑๖๘๙ (The English Bill of Rights) ได้กำหนดอำนาจของรัฐสภา (Parliament) กับอำนาจของสถาบันกษัตริย์ (The Crown) ไว้ว่ารัฐสภาเป็นแหล่งที่มาแห่งเดียวของอำนาจที่ชอบธรรม (authority) ที่จะบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมาย (แม้กระทั่งกฎหมายที่รัฐสภาเป็นผู้ออกเอง)

ทั้งนี้ การแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายบัญญัติที่มีฐานะเชิงรัฐธรรมนูญ รัฐสภากระทำเช่นในกรณีการออกกฎหมายบัญญัติอื่น ๆ คือ โดยใช้เสียงข้างมากธรรมดา คือ เกินกึ่งหนึ่งของสภา<sup>๔</sup> ดังนั้นจึงมีอาจกล่าวได้อย่างเต็มปากว่า กฎหมายบัญญัติเชิงรัฐธรรมนูญมีความลึกราก (entrenched) กว่ากฎหมายบัญญัติอื่น ๆ ต้องพิจารณาจากเนื้อหาสาระของตัวกฎหมายว่ามีที่ใดที่ตีความได้ว่ามีฐานะเหนือกว่ากฎหมายบัญญัติอื่น ๆ หรือไม่ประการใด

<sup>๓</sup> Jones., Bill. (2004) *Dictionary of British Politics*. Manchester and New York: Manchester University Press, p. 21.

<sup>๔</sup> Jones., Bill. (2004). p. 21

๕. กฎหมายสหภาพยุโรป (European Union Law) โดยที่เมื่อ ค.ศ. ๑๙๗๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) สหราชอาณาจักรได้ลงนามในสนธิสัญญา Treaty of Accession to the European Communities คือ เข้าร่วมในประชาคมยุโรป ซึ่งต่อมาได้บูรณาการขึ้นเป็นสหภาพยุโรป (European Union) จึงเป็นเสมือนว่าสหราชอาณาจักรยอมรับกฎหมายประชาคม/สหภาพยุโรป เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายอังกฤษ การนี้นับว่าขัดต่อหลักการเชิงรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรเองที่ว่ารัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุดในการออกกฎหมาย นอกจากนี้กฎหมายสหภาพยุโรปเหล่านี้มีฐานะเหนือกฎหมายของประเทศสมาชิกที่มีฐานะขัดหรือแย้งกับกฎหมายสหภาพยุโรป<sup>๕</sup>

โดยที่การปกครองของอังกฤษมีวิวัฒนาการมาหลายศตวรรษ รูปแบบของรัฐและระบอบการปกครองของอังกฤษจึงเป็นดังต่อไปนี้โดยรัฐธรรมนูญ

#### ๑. เป็นรัฐเดี่ยว (unitary state)

สหราชอาณาจักร (The United Kingdom) เป็นรัฐเดี่ยว คือไม่ได้เป็นสหพันธรัฐ (federated State) อำนาจอธิปไตยจึงอยู่ที่รัฐสภาที่ลอนดอนในอิงแลนด์ (England) ซึ่งแม้ว่าอาจถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยบางส่วน (devolve power) ให้แก่แคว้นสกอตแลนด์ (Scotland) เวลส์ (Wales) และ ไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) ได้ก็ตาม แต่ก็สามารถเวนคืนอำนาจที่ถ่ายโอนไปนั้นได้ทุกเมื่อ แต่บางท่านเห็นว่าควรเรียกว่าเป็น union state มากกว่าเพราะเป็นการรวมกันเข้าเป็นหนึ่งในรัฐต่าง ๆ<sup>๖</sup>

#### ๒. เป็นราชอาณาจักร (Kingdom)

มีพระเจ้าแผ่นดิน (หญิง หรือชายก็ได้) ผู้สืบราชสันตติวงศ์ครองราชย์ เป็นประมุขของชาติแต่ไม่ได้ทรงทำการปกครอง กล่าวคือ อังกฤษ ไม่ได้เป็นสาธารณรัฐ (republic) ที่ซึ่งในบางประเทศมีผู้ที่เป็นเพียงประมุข ในบางประเทศเป็นทั้งประมุขและหัวหน้ารัฐบาล แต่มีความเหมือนกันตรงที่เป็นสามัญชนผู้เข้าสู่ตำแหน่งโดยวิธีทางทางการเมือง ไม่ได้โดยตรงก็โดยทางอ้อม

---

<sup>๕</sup> การนี้ไม่ได้ปรากฏเป็นปัญหาใหญ่จนกระทั่งใน ค.ศ. ๑๙๘๘ รัฐสภาอังกฤษได้ตรา พ.ร.บ. Merchant Shipping Act ซึ่งยังผลเป็นการกีดกันมิให้เรือต่างชาติเข้ามาหาปลาในน่านน้ำอังกฤษ ศาลยุติธรรมยุโรป (ECJ) ได้พิพากษาอรรถคดีว่า พ.ร.บ.นี้ขัดต่อกฎหมายสหภาพยุโรป และต่อมาสภานานงาทำหน้าที่ศาลฎีกาก็ใช้คำพิพากษาอรรถคดีที่บริษัทเรือหาปลาของประเทศสเปนฟ้อง ได้ย้ำว่าในการพิพากษาอรรถคดีถึงที่สุดศาลอังกฤษมีหน้าที่ต้องถือว่ากฎหมายสหภาพยุโรปมีฐานะเหนือกฎหมายอังกฤษ คดีนี้เรียกกันว่า Factorame case, 1990 (Bogdanor 2009: 28)

<sup>๖</sup> Bogdanor , Vernon. (2009). *The New British Constitution*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, p.109

การที่พระเจ้าแผ่นดินไม่ได้ทรงทำการปกครองด้วยพระองค์เอง (reign but not rule) แต่ทรงปฏิบัติพระราชกิจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเช่นนี้ จึงเป็นรูปแบบ constitutional monarchy หรือระบบกษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวแล้ว

### ๓. เป็นการปกครองในระบบรัฐสภา (parliamentary system)

ระบบรัฐสภานี้แตกต่างจากระบบแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) อย่างของสหรัฐอเมริกา (ซึ่งบ่อยครั้งเรียกว่า “ระบบประธานาธิบดี” (presidential system) เพราะอังกฤษก่อนการปฏิรูปไม่ได้แบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการออกจากกันอย่างเด็ดขาด แต่มีการซ้อนทับกันระหว่างอำนาจทั้งสาม จึงเรียกว่าเป็นระบบหลอมอำนาจ (fusion of powers) ดังในที่เปรียบเทียบให้เห็นในแผนภาพที่ ๑ อธิบายขยายความได้ว่า

ก. ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซ้อนทับกันบางส่วนตรงที่ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภา (สภาสามัญชนหรือสภาขุนนางก็ได้ แต่นายกรัฐมนตรีควรมาจากสภาสามัญชน)

ข. ทั้งสามฝ่ายซ้อนทับกันบางส่วน ตรงที่ Lord Chancellor อยู่ในทั้งสามฝ่าย กล่าวคือเป็นสมาชิกสภาขุนนางประเภทนักกฎหมายอาวุโส ทำหน้าที่ประธานสภา เป็นรัฐมนตรียุติธรรมในคณะรัฐมนตรี (cabinet minister) และเป็นหัวหน้าฝ่ายตุลาการ มีหน้าที่ดูแลการแต่งตั้งผู้พิพากษาอาวุโส และกำกับศาล

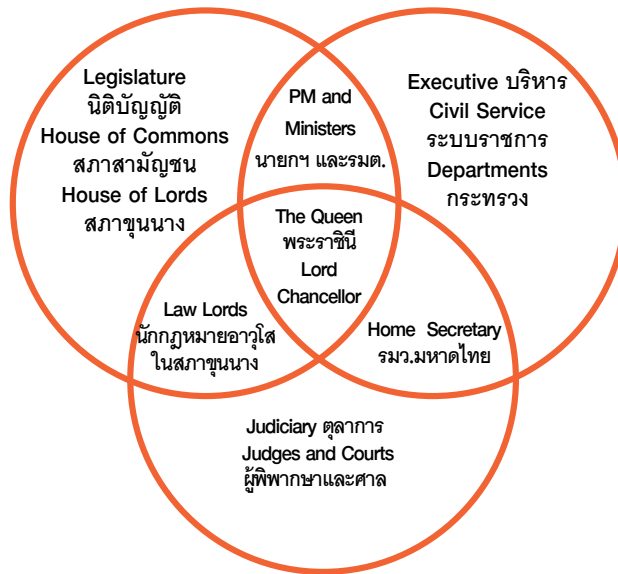
ค. ฝ่ายตุลาการกับฝ่ายบริหารก็ไม่ได้แยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ทั้งนี้เพราะแม้ว่าตุลาการจะเป็นอิสระ แต่ผู้พิพากษาก็ไม่ได้กระทำการในสุญญากาศ เพราะคำพิพากษาย่อมอาจสร้างความไม่พอใจในหมู่ประชาชนได้ Lord Chancellor ในฐานะรัฐมนตรียุติธรรม จึงอาจใช้ตำแหน่งหัวหน้าตุลาการทำการตำหนิ ตีเตือน (reprimand) ผู้พิพากษาได้ โดยอ้างว่าการกำหนดโทษไม่เอื้อต่อการที่รัฐบาลจะดำเนินการตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาได้สำเร็จ (ตามหลักการ effective government) ในขณะเดียวกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home Office Secretary) ก็มีอำนาจเสนอให้ศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) พิจารณาคดีใหม่ หากมีข้อเท็จจริงปรากฏเพิ่มขึ้นมา เป็นต้น<sup>๗</sup>

<sup>๗</sup> ดูรายละเอียดใน พงศทิธาน ชุมพล, ม.ร.ว. (๒๕๔๔), ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, กรุงเทพฯ : ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า ๑๓๔ - ๑๓๖.

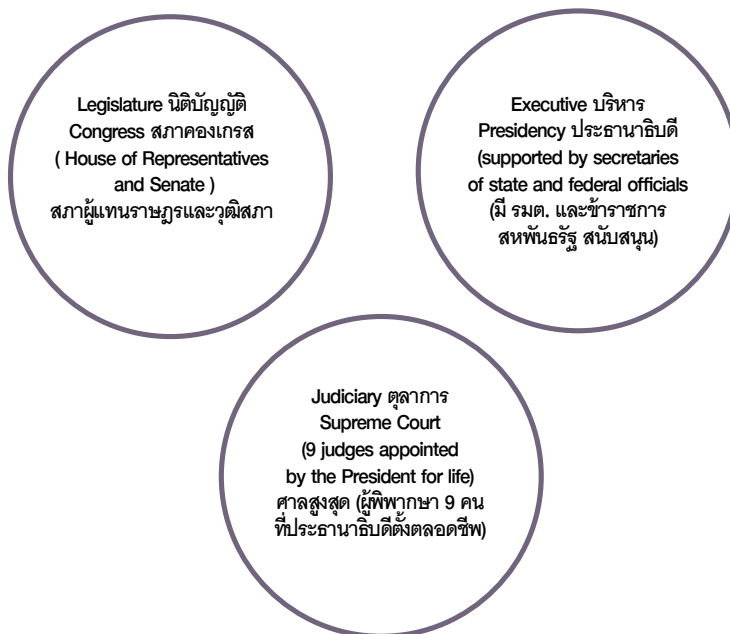
### แผนภาพที่ ๑

แสดงการซ้อนทับกันระหว่างอำนาจการปกครองสามฝ่ายในอังกฤษ  
เปรียบเทียบกับกรแยกอำนาจในสหรัฐอเมริกา

#### หลอมอำนาจ - UK



#### แยกอำนาจ - USA



ที่มา : Bill Jones (ed), (1991). *Politics UK*, Hemel Hempstead : Philip Allan, Figure 23.2, p. 501- 502.

สำหรับการที่มีคำว่า The Queen ปรากฏอยู่ด้วย ณ พื้นที่ตรงกลางที่ซึ่งสามฝ่ายการปกครองซ้อนทับกันนั้น เป็นดังในวลีที่ว่า “The Queen in Parliament” และประทับในห้องประชุมสภาขุนนางเมื่อเสด็จทรงเปิดสมัยประชุมรัฐสภา และทรงแต่งตั้งฝ่ายบริหาร (รัฐบาลของสมเด็จพระราชินีนาถ) อีกทั้งศาลกระทำกรในพระปรมาภิไธย แต่จะได้อธิบายให้ลึกลงไปถึงภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ ของกษัตริย์อังกฤษ ซึ่งมีเชิงรัฐธรรมนูญ เป็นสำคัญด้วย หลังข้อที่ ๔ ต่อไปนี้

**๔. เป็นระบอบประชาธิปไตยแบบมีการแทน (representative democracy) คือ** ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเข้าสู่สภาสามัญชน (House of Commons)<sup>๕</sup> ในรัฐสภา (Parliament) ที่มี ๒ สภา (bicameral legislature) โดยมีสภาขุนนาง (House of Lords) เป็นสภามานที่มีสมาชิก ๒ ประเภท คือ ประเภทขุนนางสืบตระกูล กับประเภทโดยการแต่งตั้ง สภานี้ปัจจุบันมีอำนาจน้อยกว่าสภาสามัญชนมาก

#### หลักการปกครองของอังกฤษ ๒ หลัก

จากการศึกษาวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองในประวัติศาสตร์อันยาวนานของอังกฤษ สกอตประเด็นสำคัญเพื่อประโยชน์ในที่นี้ได้ว่า ระบบรัฐสภานั้นเกิดขึ้นเมื่อรัฐสภาสามารถจำกัดอำนาจของกษัตริย์มิให้ทรงใช้อำนาจตามอำเภอพระทัย (arbitrary rule) ได้ เท่ากับว่าในการนั้นได้สถาปนากการปกครองโดยหลักนิติธรรม (the rule of law) ซึ่งโดยแก่นก็คือ สิ่งที่ตรงข้ามกับการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ใดก็ตาม และในมุมกลับก็คือ การปกป้องเสรีภาพของประชาชน (civil liberties)

ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าในอังกฤษรัฐสภาเกิดขึ้นก่อนการมีประชาธิปไตย คือ ก่อนที่ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้ง ครั้นต่อมาจึงได้มีการต่อสู้เรียกร้องสิทธิเลือกตั้งของกลุ่มอาชีพอายุ และเพศต่างๆ เป็นระลอกๆ และรัฐสภาได้ยินยอมให้มีทีละกลุ่ม อย่างค่อยเป็นค่อยไป (incremental extension of the franchise หรือ voting rights หรือ suffrage) จึงได้เกิดมีประชาธิปไตยแบบมีการแทนขึ้น

---

<sup>๕</sup> คำแปล House of Commons ว่า “สภาสามัญชน” ในที่นี้แตกต่างจากของราชบัณฑิตสภาที่ให้ใช้ว่า “สภาสามัญ” เพราะเห็นว่า คำว่า “Commons” มีตัว S ต่อท้าย จึงเป็นคำนาม (noun) ซึ่งหมายถึง commoners หรือสามัญชน และมีที่มาจากภาษาฝรั่งเศสสมัยนอร์แมนว่า “commune” แปลว่า communities หรือบรรดาชุมชน ดังในอังกฤษยังมีพื้นที่ที่เป็นทุ่งหญ้าในหมู่บ้านหลายแห่ง เรียกว่า “The Common” เป็นพื้นที่สาธารณะของชุมชน ที่ชาวบ้านไปใช้ได้ เช่น ในการให้วัวกินหญ้า

จากข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์นี้ รัฐสภาอังกฤษจึงถือว่าตนถืออำนาจอธิปไตยแทนปวงชน เป็นที่มาของหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา (parliamentary sovereignty) หลักการปกครองที่สำคัญหนึ่งในสองหลักของอังกฤษ

ส่วนหลักที่สองนั้น คือการปกครองที่มีประสิทธิภาพ (effective government) ซึ่งหมายถึงการที่จะต้องมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและศักยภาพ (a stable and able government) ที่จะทำการปกครองบริหารประเทศตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐสภา

อำนาจอธิปไตยของรัฐสภา (คือ ไม่ใช่ของปวงชนทีเดียว) กับการปกครองที่มีประสิทธิภาพ เป็นสองหลักคู่กันของการปกครองของอังกฤษ

ดังนั้น รัฐสภาสหราชอาณาจักร หรือ The Parliament at Westminster (อำเภอที่ตั้งของอาคารรัฐสภาในกรุงลอนดอน) จึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือไม่ประการใด และเป็นเช่นนี้แม้ว่ารัฐธรรมนูญอังกฤษจะมีองค์ประกอบส่วนที่เป็นกฎหมายบัญญัติเพิ่มขึ้นมามากก็ตาม อีกทั้งรัฐสภาสามารถยกเลิกกฎหมายบัญญัติรวมทั้งฉบับที่มีฐานะเชิงรัฐธรรมนูญเมื่อใดก็ได้ด้วย โดยใช้เสียงข้างมากธรรมดา ดังที่ได้นำเสนอไว้แล้ว

ทั้งนี้ ก่อนที่จะมีการขยายสิทธิเลือกตั้งออกไปอย่างกว้างขวาง รัฐสภาที่ลอนดอนมีอำนาจอธิปไตยจริงๆ กล่าวคือสามารถเปลี่ยนรัฐบาลและรัฐมนตรี อีกทั้งไม่ยอมให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอได้ โดยไม่เสียงต่อการยุบสภา แต่ก็เป็นระยะเวลาเพียงประมาณ ๔๐ ปี คือระหว่าง ค.ศ. ๑๘๔๐ กับ ค.ศ. ๑๘๘๐ เท่านั้น

แต่เมื่อมีการขยายสิทธิเลือกตั้งออกไป สภาสมาชิกชนซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจากการเลือกตั้งได้กลายมามีอำนาจมากกว่าสภาขุนนาง ทั้งนี้เพราะเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง ซึ่งมีวินัยพรรคกำกับ พรรคที่มีที่นั่งข้างมากในสภาสมาชิกชนจึงสามารถทำให้สภาสมาชิกชนและรัฐสภาเห็นชอบกับร่างกฎหมายของรัฐบาลที่คุมเสียงข้างมากในสภานั้น

ผลก็คือ ในทางพฤตินัย “ระบบรัฐสภา” ได้แปรเปลี่ยนจากการที่รัฐสภามีอำนาจมากกว่ารัฐบาลมาสู่การที่รัฐบาลมีอำนาจมากกว่ารัฐสภา

นี่เป็นเหตุผลสำคัญอย่างหนึ่งว่าทำไมจึงเกิดการคิดให้ “ปฏิรูปรัฐธรรมนูญ” อย่างเป็นระบบขึ้นในอังกฤษ

### กษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญของอังกฤษ (British Constitutional Monarch)

พระเจ้าแผ่นดินอังกฤษปัจจุบันสมัย (แต่ก่อนที่จะมีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ) ทรงมีพระภารกิจหน้าที่ (functions)<sup>๙๙</sup> ดังต่อไปนี้

ก. เชิงรัฐธรรมนูญ (constitutional) ซึ่งโดยหลักเป็นไปในลักษณะเป็นทางการ (formal) และเหลืออยู่ (residual) เช่น ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและในการยุบสภา

ข. เชิงพิธีกรรม (ceremonial) ในการประกอบพิธีต่างๆ ทั้งในเชิงราชการและเชิงสาธารณะ

ค. เชิงสัญลักษณ์ หรือเชิงการแทน (symbolic or representative) กล่าวคือ ในการเป็นตัวแทนและเป็นสัญลักษณ์ ไม่ใช่เพียงของรัฐแต่ของชาติด้วย นับเป็น “บทบาทในการตีความชาติให้แก่ชาติเอง” (The role of interpreting the nation to itself) ซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุดก็ว่าได้

เห็นได้ว่าไม่ได้ทรงมีบทบาทหน้าที่เชิงพิธีกรรมเท่านั้น อย่างที่คนไทยส่วนใหญ่เข้าใจ อธิบายขยายความได้ว่า หน้าที่เชิงพิธีกรรมเป็นวิธีการที่ประมุขของชาติแสดงตนให้เห็นได้โดยทั่วไปว่าท่านกำลังทำหน้าที่เป็นตัวแทน หรือเป็นสัญลักษณ์ที่ปรากฏอยู่เนื่องๆ และแน่นอน ซึ่งในการนี้จำเป็นต้อง “แสดงละคร” (theatrical) อยู่บ้าง ไม่มากก็น้อย เพราะหากไม่ ประมุขจะไม่เกิด “บารมี” (authority) ซึ่งเกิดจากการที่สาธารณชนนิยมชมชอบให้การสนับสนุน บารมีจำเป็นต่อการทำหน้าที่เชิงรัฐธรรมนูญอย่างมีประสิทธิภาพ หน้าที่ทั้งสามข้างต้น จึงมีความเชื่อมโยงกัน

ดังนั้น แม้ว่าพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษจะอยู่ในส่วนเชิงเกียรติคุณของรัฐธรรมนูญ (dignified part of the constitution) ไม่ได้อยู่ในส่วนปฏิบัติการของรัฐธรรมนูญ (efficient part)<sup>๑๐๐</sup> ก็ตามแต่ “ไม่ได้หมายความว่าไม่สำคัญหรือไม่มีประโยชน์อันใด ตรงกันข้ามกลับมีความสำคัญเชิงภารกิจหน้าที่ (functional significance) ในการเป็นสัญลักษณ์ อำนวยให้ผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองปรองดองกันได้ (reconciled) โดย (พระ)บารมีช่วยให้รัฐบาลมีความชอบธรรม”

บอดานอร์ (Bogdanor) มีความเห็นว่ากษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญ มีข้อได้เปรียบประมุขในระบบอื่นตรงที่เป็นประมุขไม่มีประวัติทางการเมืองหรือที่มาจากการเมือง ไม่ว่าจะโดย

<sup>๙๙</sup> Bogdanor, Vernon (1995). *The Monarch and The Constitution*. Oxford: Clarendon Press, Ch.3.

<sup>๑๐๐</sup> การจำแนกสาระของรัฐธรรมนูญอังกฤษเป็น ๒ ส่วน เช่นนี้ วอลเตอร์ เบตจอต (Walter Bagehot 1826 - 1877) นักกฎหมายและสื่อมวลชนเป็นผู้ใช้คนแรกในหนังสือ *The English Constitution* (1867) ของเขา ที่ถือว่าเป็นหนึ่งในข้อเขียนที่เป็นที่เชื่อถือ (works of authority)

ทางตรงหรือโดยทางอ้อม เพราะมาจากการสืบราชสันตติวงศ์ จึงมีโอกาที่จะดำรงตนไม่เป็นฝักฝ่ายทางพรรคการเมืองได้มากที่สุดที่สุดในบรรดาประมุขรูปแบบต่างๆ หากกษัตริย์ทรงประกอบภารกิจหน้าที่เชิงรัฐธรรมนูญในรูปแบบที่ไม่เป็นฝักฝ่าย (impartial) พระองค์จะสามารถทำการแทน (to represent) และเป็นตัวแทน (to be a representative) ที่ทุกคนสามารถรับได้<sup>๑๑</sup>

การปฏิบัติหน้าที่เชิงรัฐธรรมนูญของกษัตริย์อังกฤษปรากฏให้ทราบเป็นสิ่งที่เรียกว่า “royal prerogative” (ซึ่งนักนิติศาสตร์ไทยแปลว่า “พระราชอำนาจ”) “reserve powers” หรือ อำนาจที่กษัตริย์ทรงมีเผื่อไว้ และ “The trinity of rights” หรือพระราชสิทธิสามประการ

### ก. พระราชอำนาจ (royal prerogatives)

หมายถึงอำนาจที่เป็นของกษัตริย์อยู่แต่เดิม แต่ปัจจุบันนี้ส่วนใหญ่อยู่ในมือของนายกรัฐมนตรีและรัฐบาล ประกอบด้วยอำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรี ในการแต่งตั้งบุคคลต่างๆ เข้าสู่ตำแหน่ง เช่น ขุนนางตลอดชีพ มอบเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ฯลฯ เรียกรวมๆ ว่า อำนาจในการอุปถัมภ์ (powers of patronage) ในการเรียก (เปิด) สมัยประชุมสภา ในการยุบสภาสามัญชน ในการประกาศสงคราม และในการทำสนธิสัญญา

รัฐบาลใช้อำนาจเหล่านี้ได้โดยไม่ต้องปรึกษาหารือหรือแจ้งให้รัฐสภาทราบล่วงหน้า แต่ต้องเสนอให้กษัตริย์เห็นชอบก่อน

### ข. อำนาจที่กษัตริย์ทรงมีเผื่อไว้ (reserve powers)

จากข้อ ก. จึงดูเหมือนว่ากษัตริย์อังกฤษไม่ทรงมีอำนาจใดๆ เหลืออยู่เลย แต่อันที่จริงทรงมีอำนาจเผื่อไว้ (held in reserve) ที่จะทรงใช้พระวิจารณญาณของพระองค์เอง ในกรณีที่ไม่มีความชัดเจนทางการเมืองในระบบรัฐสภา เช่น

◆ เมื่อนายกรัฐมนตรีขอยุบสภา กษัตริย์อาจทรงเห็นว่าน่าจะมีผู้อื่นในสภาที่สามารถตั้งรัฐบาล ที่มีเสถียรภาพได้ จึงไม่ควรยุบสภาและให้มีการเลือกตั้งใหม่ จึงอาจทรงปรึกษากับหัวหน้าพรรคสำคัญๆ ในสภาสามัญชน แล้วตัดสินใจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ (พึงสังเกตว่ายังคงอิงอยู่กับ “ความเห็น” ของสภาสามัญชนตามนัยแห่งระบบรัฐสภา)

◆ เมื่อนายกรัฐมนตรีถึงแก่กรรมหรือลาออก หรือป่วยหนักจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แต่พรรคของเขายังมีเสียงข้างมากในสภาสามัญชนอยู่ หากแต่ยังหาหัวหน้าพรรคคนใหม่ไม่ได้ กษัตริย์ผู้ย่อมต้องหานายกรัฐมนตรีให้ได้โดยพลัน มิให้ขาดตอน จึงอาจทรง

---

<sup>๑๑</sup> Bogdanor (1995), p. 63.

หาข้อมูลถึงความสนับสนุน แล้วทรงใช้พระวิจรรณญาณของพระองค์เองแต่งตั้งนายกฯ แม้ว่า จะทรงเสี่ยงต่อการถูกวิจารณ์ (แต่ในอังกฤษก็ทำอยู่ในกรอบเชิงวิชาการ)

◆ กรณี “hung parliament” หรือ “สภาห้อยต้องแต่ง” คือผลการเลือกตั้งทั่วไป ไม่ได้ปรากฏ ชัดว่าประชาชนต้องการให้พรรคใดเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล คือไม่มีพรรคใดมีที่นั่ง ในสภาสามัญชนเกินกึ่งหนึ่ง และปรากฏว่านักการเมืองตกลงกันเองไม่ได้ กษัตริย์จากทรงทำ หน้าที่เป็น “คนกลาง” ในการอำนวยความสะดวกกันระหว่างหัวหน้าพรรคต่างๆ ให้ได้ มาซึ่งนายกรัฐมนตรี

### ค. พระราชสิทธิสามประการ (The trinity of rights)

สิ่งที่เป็นที่ถกเถียงกันอยู่บ้าง คือ กษัตริย์อังกฤษปัจจุบันยังคงมีพระราชอำนาจในการ ยับยั้ง/วีโต้ ร่างกฎหมาย (veto of legislation) หรือไม่ ความเห็นส่วนใหญ่มีว่า อำนาจนี้ไม่ได้ใช้ มานานหลายร้อยปีแล้ว จึงถือได้ว่าไม่มีแล้ว แต่เมื่อ ค.ศ. ๑๙๑๔ (พ.ศ. ๒๔๕๗) มีกรณีของ พระเจ้าจอร์จที่ ๕ (King George V) มีพระราชดำริจะใช้พระราชอำนาจนี้เกี่ยวกับร่างพระราช บัญญัติ Irish Home Rule Bill ที่จะเปิดโอกาสให้มีการปกครองตนเองในไอร์แลนด์ (คือเป็นรัฐ อิสระ) เพราะทรงมีพระกังวลเกี่ยวกับผลประโยชน์และชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรส่วนน้อย ที่นับถือคริสตศาสนาในกายโปรเตสแตนต์ในส่วนของไอร์แลนด์เหนือ<sup>๒๒</sup>

แต่ท้ายที่สุดไม่ได้ต้องทรงใช้พระราชอำนาจนี้ เพราะทรงใช้อย่างน้อยหนึ่งในพระราชสิทธิ สามประการ ในการทรงเตือนสติ (the right to warn) นายกรัฐมนตรีแอสควิธ (Asquith) จนเขา ยอมเสนอให้รัฐสภาแก้ไขร่าง พ.ร.บ. นั้น ดังนั้นพระราชอำนาจในการยับยั้ง/วีโต้ร่าง กฎหมายอาจถือได้ว่ายังคงมีอยู่ แม้ว่าไม่มีเหตุให้กษัตริย์อังกฤษต้องทรงใช้มาเป็นเวลา นานแล้ว ก็ตาม

**พระราชสิทธิสามประการ (The trinity of rights) ประกอบด้วยพระราชสิทธิ**

๑. ในการรับปรึกษา (to be consulted)
๒. ในการพระราชทานคำแนะนำหรือกำลังใจ (to advise / to encourage)
๓. ในการทรงเตือนสติ (to warn) ผู้มีอำนาจการปกครองจริง ๆ ซึ่งตามปกติ คือ นายกรัฐมนตรี

<sup>๒๒</sup> ดูรายละเอียดเรื่องนี้ใน Bogdanor. (1995), Chapter 5

พระราชสิทธิเหล่านี้ กษัตริย์อังกฤษทรงใช้เป็นปกติ เพราะตามปกตินายกรัฐมนตรีเข้าเฝ้าฯ (สองต่อสอง) แพบทุกสัปดาห์ และถือได้ว่าเป็นการทรงใช้ “อิทธิพล” (influence) ซึ่งหากทรงรู้จักใช้ จะทำให้ไม่ต้องทรงใช้พระราชอำนาจ

ข้อพึงสังเกตสำหรับเราคนไทยก็คือ รัฐธรรมนูญของไทยไม่มีการระบุถึงพระราชสิทธิสามประการนี้ไว้อย่างเด่นชัด

ทั้งหมดนี้เป็นสภาพก่อนที่จะมีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ

### ๓. การปรับปรุงก่อนการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ

แต่ก่อนที่จะเกิดกระบวนการปฏิรูปรัฐธรรมนูญใน ค.ศ. ๑๙๙๘ ได้มีการปรับปรุงอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทีละเล็กทีละน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของรัฐสภา (parliamentary reforms) กล่าวคือในช่วงคริสต์ทศวรรษ ๑๙๖๐ มีการเปลี่ยนแปลงที่นับได้ว่าสำคัญ ดังนี้

#### ๑. สภาสამัญชน

- ◆ การเพิ่มจำนวนคณะกรรมการวิสามัญ (select committees) ทำการตรวจสอบการดำเนินงานของกระทรวงต่างๆ โดยกรรมาธิการมาจากพรรคต่างๆ ตามสัดส่วนที่นั่ง หากแต่ควรทำงานในลักษณะไม่เป็นฝักฝ่ายเชิงพรรค (non – partisan) ซึ่งได้นำมาซึ่งประสิทธิภาพ

- ◆ โดยที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน (Budget Bills) ย่อมผ่านความเห็นชอบของสภาสามัญชนเสมอ เพราะรัฐบาลมีเสียงข้างมาก การตรวจสอบจึงเป็นการตรวจสอบการใช้งบประมาณ โดยมีคณะกรรมการบัญชีแผ่นดิน (Public Accounts Committee - PAC) ทำการตรวจสอบว่าได้มีการใช้งบประมาณอย่างถูกต้องและประหยัดหรือไม่ คณะกรรมาธิการนี้ของสภาสามัญชน มีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (National Audit Office – NAO) ที่เป็นองค์กรอิสระแต่รายงานต่อรัฐสภา ช่วยทำหน้าที่มาตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๘๓

- ◆ การจัดตั้งคณะกรรมการมาตรฐานความประพฤติและการใช้เอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาฯ (Standards and Privileges Committee) เช่นในเรื่องความทับซ้อนของผลประโยชน์ (conflict of interest) โดยมีผู้ตรวจการมาตรฐาน (Parliamentary Commissioner for Standards) เป็นผู้ช่วยจัดทำรายงานต่อสภา

- ◆ การจัดตั้งผู้ตรวจการการบริหารราชการแผ่นดิน (Parliamentary Commissioner for Administration) เป็นองค์กรอิสระ แต่รายงานต่อสภา หน่วยงาน “ออมบุดสแมน” (ombudsman) นี้ปรากฏว่ามีความเข้มข้นมากในการสืบสวนข้อร้องเรียนของสาธารณชนเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาล โดยนำเสนอใจว่าตัวผู้ตรวจการมักจะเป็นสตรี

วิเคราะห์โดยสรุปได้ว่า ในการนิติบัญญัติสภาสามัญชนยังคงเป็น “สถาบันนิติบัญญัติที่แสดงปฏิกิริยาและแสดงอิทธิพล” (a reactive and influencing legislature) แต่ได้เพิ่มศักยภาพของตนเองในการตรวจสอบ (check) พลักดันรัฐบาล แม้ว่าโดยมากจะยังไม่สามารถถ่วงดุล (balance) รัฐบาลได้จริง ๆ ก็ตาม

## ๒. สภาขุนนาง

◆ ตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ ๑๙๗๐ เป็นต้นมา สภาขุนนางมีลักษณะเอาจริงเอาจัง (activistic) ในการแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายของรัฐบาล ทั้งนี้รวมทั้งในช่วงที่รัฐบาลภายใต้การนำของนางมาร์กาเร็ต แธตเชอร์ (Margaret Thatcher) ที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาสามัญชนที่เป็นเช่นนี้เพราะมีการเปลี่ยนแปลงเชิงทัศนคติของสมาชิกและมีจำนวนสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งให้เป็นขุนนางตลอดชีพ (life peers หรือ lords) ผู้ซึ่งมีความเป็นมืออาชีพและแสดงตนว่ามีความเป็นอิสระมากกว่าเดิม (เช่น เป็นอดีตรัฐมนตรีผู้มีประสบการณ์ในการบริหาร) การปรับปรุงทีละเล็กทีละน้อยต่าง ๆ ในทั้งสองสภาได้กระตุ้นให้เกิดแนวคิดที่จะ “ปฏิรูป” อย่างเป็นระบบไม่เฉพาะในส่วนของรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญทั้งหมด

## ๓. การออกเสียงลงประชามติ

การเปลี่ยนแปลงอีกอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นก่อนหน้า คือ การนำการออกเสียงลงประชามติ (referendums) มาใช้ ซึ่งนับว่าเป็นวิธีการเชิงประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) แต่โดยที่ยังถือว่า การปกครองเป็นประชาธิปไตยแบบมีการแทน (representative democracy) อังกฤษจึงนำมาใช้แต่เฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของชาติ (national sovereignty) เช่นในกรณีการยังคงร่วมในประชาคม ยุโรป (European Community) ในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ และกรณีการถ่ายโอนอำนาจ (devolution) บางส่วนจาก รัฐสภาแห่งชาติที่ลอนดอนให้แก่แคว้นต่าง ๆ ในช่วงการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ หากแต่ว่าการออกเสียงลงประชามติเหล่านี้ถือว่าเป็นการที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้คำปรึกษาแก่รัฐสภา (advisory referendums) ไม่ได้บังคับให้รัฐสภาต้องทำตาม ดังนั้นอำนาจอธิปไตยของรัฐสภาและประชาธิปไตยแบบมีการแทนจึงยังคงเป็นหลักการเช่นเดิม อีกทั้งพระราชบัญญัติถ่ายโอนอำนาจเหล่านี้รัฐสภาแห่งชาติย่อมยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเมื่อใดก็ได้ด้วย แต่ในทางพฤตินัยแรงผลักดันจากประชาชนย่อมมีผลต่อการตัดสินใจของสมาชิกรัฐสภา และรัฐบาลว่าจะดำเนินการอย่างไร

## ๔. ขบวนการชาร์เตอร์ ๘๘: สู่การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ

ขบวนการชาร์เตอร์ ๘๘ (Charter ๘๘) เพื่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๘ เป็นเครือข่าย ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาสามัญชน (members of parliament – MPs) จากพรรคการเมืองที่สำคัญ (คือมีน้ำหนักในสภานั้น) ทั้ง ๓ พรรค บุคคลจากภาคเอกชน (private sector) และภาคประชาสังคม (civil society) โดยพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) ไม่ค่อยเห็นด้วย พรรคประชาธิปไตยนิยม (Liberal Democrat Party) เห็นด้วย ส่วนพรรคแรงงาน (Labour Party) วางตนแบบปฏิบัตินิยม (pragmatic) คือดูว่าตนจะได้ประโยชน์ตรงไหนกันแน่ก่อน

เครือข่ายชาร์เตอร์ ๘๘ นี้ต้องการผลักดันให้มีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญโดยดำเนินการดังต่อไปนี้

- ◆ ตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน (Human Rights Act)
- ◆ ตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information Act)
- ◆ ปฏิรูปสภาขุนนางให้มีสมาชิกประเภทขุนนางสืบตระกูลจำนวนน้อยลง และมีสมาชิกประเภทเลือกตั้ง
- ◆ ให้ฝ่ายตุลาการมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งแสดงถึงแนวคิดที่จะเคลื่อนออกจากระบบหลอมอำนาจ
- ◆ ให้มีการถ่ายโอนอำนาจ (devolution) สู่แคว้นสกอตแลนด์ และแคว้นเวลส์ และต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๙๖ เพิ่มการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ไอร์แลนด์เหนือด้วย
- ◆ ให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งสู่สภาสามัญชนให้เกิดความเป็นสัดส่วนในความเป็นตัวแทนของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้น (proportional representation – PR) แทนระบบที่ใช้อยู่ ซึ่งอังกฤษเรียกว่า “ม้าตัวแรกเข้าวิน” (first-past-the-post-system – FPTP) คือผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดในเขตเลือกตั้งเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง ข้อเสนอในส่วนนี้จะยังผลเป็นการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบเชิงพรรคการเมืองของสภาสามัญชน จึงเท่ากับเป็นการปฏิรูปสภาสามัญชน

เห็นได้ว่า ข้อเสนอเหล่านี้มีความเป็นระบบในแง่ที่มีความเชื่อมโยงกัน โดยเน้นเสรีภาพและสิทธิของประชาชนและความยึดโยงกับประชาชนทั้งในเชิงความนิยมที่มีต่อพรรคการเมืองและในเชิงพื้นที่ (แคว้น) มากขึ้น ซึ่งในแง่หนึ่งคือ เน้นอำนาจอธิปไตยของประชาชนมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันยังคงเน้นความสำคัญของรัฐสภาในฐานะผู้ถือและใช้อำนาจอธิปไตย อีกทั้งให้ความสำคัญแก่ความเป็นอิสระของตุลาการ หรือการปกครองโดยหลักนิติธรรมมากขึ้น โดยไม่ให้ฝ่ายการเมืองมีโอกาสมีอิทธิพลเหนือฝ่ายตุลาการ ประเด็นหลังนี้

สังเกตได้ว่าแตกต่างจากกระแสในประเทศไทย ที่ต้องการให้ฝ่ายตุลาการมีความยึดโยงกับประชาชนมากขึ้น

ข้อสังเกตโดยรวมของผู้เขียนเกี่ยวกับกระบวนการปฏิรูปรัฐธรรมนูญนี้มีอยู่ ๒ ประการ คือ หนึ่ง ขบวนการปฏิรูปนี้ใช้เวลาถึง ๙ ปี จึงเริ่มเกิดผลเป็นการขับเคลื่อนสู่การที่พรรคแรงงาน ภายใต้การนำของนายโทนี แบลร์ (Tony Blair) บรรจุการปฏิรูปรัฐธรรมนูญเป็นประเด็นสำคัญในการหาเสียงเลือกตั้งใน ค.ศ. ๑๙๙๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) และในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนั้น พรรคนี้ได้รับที่นั่งข้างมากอย่างเด็ดขาดในสภาสมาชิกและจึงได้ขับเคลื่อนการปฏิรูปรัฐธรรมนูญในส่วนต่าง ๆ ข้างต้น อย่างเป็นขั้นเป็นตอน สอง แม้ว่าจะมีวิสัยทัศน์ดังกล่าว ก็ปรากฏว่าผลประโยชน์และอำนาจโดยเปรียบเทียบของพรรคการเมืองต่าง ๆ อยู่เบื้องหลังกระบวนการของการปฏิรูป คือเป็นตัวกำหนดว่าส่วนใดจะเกิดผลเป็นจริงหรือไม่ ดังนั้นกระบวนการปฏิรูปจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป (incremental) ดังที่เป็นมาช้านานในประเทศอังกฤษ อีกทั้งไม่อาจหลีกเลี่ยงความเป็นการเมืองไปได้

## ๕. การดำเนินการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ

จากนี้เป็นการนำเสนอโดยสังเขปว่าในช่วงระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๙๘ ถึง ค.ศ. ๒๐๑๒ ได้มีการดำเนินการปฏิรูปรัฐธรรมนูญอังกฤษในส่วนใดบ้าง และอย่างไร เสร็จหรือไม่เสร็จอย่างไร<sup>๑๓</sup>

### ๑. พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๙๘ (Human Rights Act 1998)

โดยประเพณีแต่เดิมา อังกฤษไม่มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะ ทั้งนี้ เพราะคนอังกฤษให้คุณค่าแก่เสรีภาพ (freedom) ซึ่งถือว่ามนุษย์ในฐานะ “สัตว์ประเสริฐ” มีมาแต่กำเนิด นำมาซึ่งแนวคิดที่ว่า ประชาชนสามารถทำอะไรก็ได้ตามที่เขาเห็นควร หากไม่มีกฎหมายห้ามไว้ ส่วนสิทธินั้นถูกมองว่าเป็นสิ่งที่รัฐมอบให้ และรัฐจึงสามารถเอาคืนไปเมื่อใดก็ได้

---

<sup>๑๓</sup> ในการเขียนบทความส่วนการปฏิรูปรัฐธรรมนูญนี้ ผู้เขียนใช้เวลานับ ๑๐ ปี ในการสืบค้นข้อมูลและบทวิเคราะห์จากแหล่งต่าง ๆ มากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ของอังกฤษและสถาบันวิจัย ยากแก่การระบุโดยละเอียด จึงขอระบุแต่เฉพาะที่เป็นการวิเคราะห์

แต่เมื่ออังกฤษได้เป็นประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป (European Union - EU) และโดยนัยนั้น ประชาชนคนอังกฤษที่ไม่พอใจในคำพิพากษาของศาลอังกฤษในคดีสิทธิเสรีภาพสามารถอุทธรณ์ต่อศาลยุโรป (European Court of Justice - ECJ) ได้ ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรป (European Convention on Human Rights - ECHR) ประสพการณ์ดังกล่าวได้ทำให้อังกฤษรู้สึกเสียหน้าว่ามีมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนที่ยุโรปเห็นว่าด้อยกว่าของเขา

ในที่สุดรัฐบาลแบลร์จึงได้ผลักดันพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน (Human Rights Act ๑๙๙๘) ผ่านรัฐสภา มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๐ โดย พระราชบัญญัตินี้ อยู่ในมาตรฐานเดียวกันกับของยุโรป ยังผลให้ประชาชนในอังกฤษที่ไม่พอใจการตัดสินของศาลในอังกฤษไม่ต้องอุทธรณ์ต่อศาลยุโรปอีกต่อไป นับเป็นการรักษาอำนาจอธิปไตยทางการศาลของอังกฤษไว้ด้วยโดยปริยาย

พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๙๘ นี้ มีข้อกำหนดให้สถาบันการปกครองทั้งหลายของอังกฤษต้องปฏิบัติตามดังต่อไปนี้

- ◆ หน่วยงานของรัฐทั้งหลายต้องปฏิบัติตาม HRA.
- ◆ รัฐมนตรีผู้เสนอร่างกฎหมายใหม่ต้องแจ้งแก่สภาว่าร่างกฎหมายนั้น ๆ มีส่วนใดที่เข้ากันไม่ได้ (declaration of incompatibility) กับพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน (HRA) หรือไม่ แต่แม้ว่าจะมีความเข้ากันไม่ได้ดังกล่าว รัฐสภาของอังกฤษก็ยังสามารถลงมติให้ผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้ เท่ากับว่ายังคงไว้ซึ่งหลักการที่ว่ารัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยสูงสุด
- ◆ ศาลอังกฤษควรจะตีความกฎหมายในรูปแบบที่ไปด้วยกันได้มากที่สุดกับ HRA.
- ◆ เมื่อใดก็ตามที่ในการมีคำพิพากษาอรรถคดี ศาลอังกฤษเห็นว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น ๆ มีความไปด้วยกันไม่ได้กับ HRA. ศาลสามารถแสดงความเห็นไว้ให้ปรากฏได้ แต่การนี้ไม่ได้ยังผลทำให้กฎหมายนั้นเป็นโมฆะโดยปริยาย หากแต่เป็นเพียงแรงผลักดันทางการเมืองต่อรัฐบาลและรัฐสภาให้พิจารณาแก้ไขกฎหมายนั้นที่ศาลเห็นว่าขัดต่อ HRA.

#### วิเคราะห์เกี่ยวกับ HRA ได้ว่า มีลักษณะที่

- ◆ แต่เดิมมานั้น ศาลไม่สามารถแม้แต่ทักว่าไม่เห็นด้วยกับกฎหมายที่รัฐสภาออกมามันบังคับใช้ ศาลมีอำนาจตรวจสอบ (judicial review) เพียงว่ารัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติได้กระทำการละเมิดพระราชบัญญัติหรือไม่ คือตรวจสอบเฉพาะการกระทำของรัฐมนตรีหรือรัฐบาล ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบตัวพระราชบัญญัติ หรือการกระทำของรัฐสภา บัดนี้ HRA. ได้ให้อำนาจแก่ศาลทำการทักในการพิพากษาอรรถคดีว่าพระราชบัญญัติ ที่รัฐสภาออกมีความไปด้วยกันไม่ได้กับ HRA. จึงนับว่าเป็นการให้ศาลมีอิทธิพลต่อการปกครองเพิ่มขึ้น แต่กระนั้นรัฐสภาก็ยังคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย เพราะสามารถที่จะยืนยันไม่แก่พระราชบัญญัติที่ศาลเห็นว่าเป็นปัญหานั้นได้ อีกทั้งยังสามารถยกเลิก พระราชบัญญัติ HRA. เมื่อใดก็ได้ที่เห็นสมควรด้วย เพราะพระราชบัญญัติ HRA. นั้นออกโดยรัฐสภาด้วยเสียงข้างมากธรรมดา เช่นเดียวกับกรณี พระราชบัญญัติอื่น ๆ จึงไม่อาจกล่าวอย่างเต็มปากได้ว่า พระราชบัญญัติ

HRA. มีลักษณะ “ฝังรากลึก” (entrenched) กว่าพระราชบัญญัติอื่น ๆ หรือมีลักษณะเป็นกฎหมายเชิงรัฐธรรมนูญเป็นการถาวร

- ◆ หลีกเลี่ยงการมีความรู้สึกรู้ว่า อำนาจอธิปไตยของชาติสหราชอาณาจักรถูกกระทบ
- ◆ รัฐบาลและรัฐสภายังคงสามารถออกกฎหมายและคำสั่งทางการปกครอง (orders) ใด ๆ ที่ไปด้วยกันไม่ได้กับหรือขัดต่อ HRA. และได้ทำเช่นนั้นในกรณีของการออกพระราชบัญญัติต่อต้านผู้ก่อการร้าย (Anti-terrorist Acts) และคำสั่งทางการปกครองเพื่อทำการควบคุมตัวผู้ที่ถูกสงสัยว่าเป็นผู้ก่อการร้าย (Control Orders) ตามนัยของพระราชบัญญัตินั้นด้วย

ครั้นต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ รัฐบาลผสมพรรคอนุรักษนิยม (Cons.) กับพรรคประชาธิปไตยเสรีนิยม (LDP) ได้มีแนวคิดที่จะแทนที่ HRA. ด้วย “U.K. Bill of Rights” เพื่อที่จะให้แน่ใจได้ว่า อังกฤษจะสามารถส่ง “ผู้ก่อการร้าย” ออกนอกประเทศได้ เป็นต้น แต่รัฐบาลบอกว่าจะพักไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการเจรจาสหราชอาณาจักรออกจากความเป็นประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป หรือที่เรียกว่า “Brexit” เสียก่อน

## ๒. พระราชบัญญัติเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร ค.ศ. ๒๐๐๐ (Freedom of Information Act 2000)

พระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๐ เพื่อให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่หน่วยงานสาธารณะ (public authorities) ถืออยู่ จึงกำหนดให้หน่วยงานเหล่านั้นต้องเปิดเผยข้อมูลบางประเภทเกี่ยวกับการดำเนินงานของตน และให้สิทธิแก่สาธารณชนที่จะขอข้อมูลจากหน่วยงานเหล่านั้น แต่ไม่รวมถึงข้อมูลส่วนตัวของตนเอง เช่น ข้อมูลการรักษาพยาบาลและข้อมูลการกู้เงิน เป็นต้น ซึ่งถ้าหากต้องการจะต้องขอเข้าถึงเป็นการพิเศษ หากแต่ว่าในทุกกรณี หน่วยงานสาธารณะมีสิทธิพิจารณาว่าการเปิดเผยจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะ (the public interest) ในทางลบมากกว่าการไม่เปิดเผยหรือไม่ ทั้งนี้มีการระบุขั้นตอนต่าง ๆ ที่จะอุทธรณ์คำปฏิเสธที่จะเปิดเผยไว้ในพระราชบัญญัตินี้ด้วย

## ๓. การถ่ายโอนอำนาจสู่แคว้น (Devolution)

Devolution หมายถึงการถ่ายโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางให้องค์กรแคว้นภูมิภาค และท้องถิ่นทำหน้าที่ทางการปกครองบางประการได้เอง แต่อำนาจอธิปไตยยังคงเป็นส่วนกลางที่ลอนดอน

แต่เดิมอังกฤษได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ารวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐสภาสหราชอาณาจักรที่ลอนดอนมากเกินไป ดังนั้นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปรัฐธรรมนูญจึงเป็นเพื่อตอบสนองต่อกระแสชาตินิยมในแคว้นอื่น ๆ นอกจากอิงแลนด์ (England) จึงมีการถ่ายโอนอำนาจ (devolution) มากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่กรณี ดังนี้

### ก. ไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland)

หลายทศวรรษก่อนหน้านี้นี้คือ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๒๒ จังหวัดต่าง ๆ ๒๖ จังหวัดจาก ๓๒ จังหวัดบนเกาะไอร์แลนด์ (Ireland) ได้แยกตัวออกจากสหราชอาณาจักรไปเป็นรัฐอิสระแบบ

สาธารณรัฐ ชื่อว่า Republic of Ireland (หรือ Eire ในภาษาถิ่น) ส่วน ๖ จังหวัดทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของเกาะไอร์แลนด์เลือกที่จะยังคงเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักรต่อไป เพราะประชากรส่วนใหญ่ใน ๖ จังหวัดนี้นับถือคริสตศาสนานิกายโปรเตสแตนต์ ในขณะที่ประชากรส่วนใหญ่ของสาธารณรัฐไอร์แลนด์นับถือคริสตศาสนานิกายคาทอลิก

การแยกตัวออกไปเป็นรัฐอิสระในสมัยนั้นนี้เป็นมากกว่าการถ่ายโอนอำนาจ (devolution)

ต่อมาปรากฏว่าในไอร์แลนด์เหนือเองมีความขัดแย้งกันรุนแรงบ่อยครั้งไม่หยุดหย่อนระหว่างชุมชนต่างนิกายกันทั้งสอง เป็นปัญหาเรื้อรัง

ต่อมารัฐบาลแบลร์ ซึ่งมีการถ่ายโอนอำนาจเป็นหนึ่งในนโยบายปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ได้ดำเนินการจนสหราชอาณาจักรสามารถบรรลุข้อตกลง Good Friday Agreement 1998 กับกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ในไอร์แลนด์เหนือและกับสาธารณรัฐไอร์แลนด์ว่า ไอร์แลนด์เหนือจะยังคงเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักรต่อไปตราบเท่าที่ประชาชนส่วนใหญ่ในไอร์แลนด์เหนือต้องการ และรัฐบาลอังกฤษจะถ่ายโอนอำนาจบางส่วน (devolve power) ไปให้สภา (Assembly) และฝ่ายบริหาร (Executive) ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ของไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนชุมชนคาทอลิกและโปรเตสแตนต์ เริ่มปฏิบัติได้ในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ หากแต่ปรากฏในเวลาต่อมาเป็นครั้งคราวว่า เมื่อความขัดแย้งในไอร์แลนด์เหนืออยู่ในภาวะควบคุมไว้ไม่ได้ ส่วนกลางของอังกฤษได้เวนคืนอำนาจที่ได้ถ่ายโอนไปนั้นกลับคืนเป็นการชั่วคราว

เมื่อกระแสปฏิรูปรัฐธรรมนูญซบเซาลากขึ้น ในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ จึงได้มีการออกเสียงลงประชามติ (referendums) เกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจ (devolution) สู่สกอตแลนด์ และเวลส์ ผู้ออกเสียงในสกอตแลนด์เสียงข้างมากชัดเจน เห็นสมควรให้มีการถ่ายโอน ในขณะที่ในเวลส์มีเสียงข้างมากเล็กน้อย จึงได้นำไปสู่การที่รัฐสภาสหราชอาณาจักรได้ตราพระราชบัญญัติถ่ายโอนอำนาจแก่แคว้น ดังนี้

#### **ข. พระราชบัญญัติสกอตแลนด์ ค.ศ. ๑๙๙๘ (Scotland Act, 1998)**

พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้ถ่ายโอนอำนาจให้สภา Scottish Parliament ออกกฎหมายปฐมภูมิ (primary legislation) ในนโยบายบางอย่างได้ รวมทั้งมีอำนาจปรับอัตราภาษีได้โดยมีฝ่ายบริหารสกอตแลนด์ด้วย อำนาจนอกเหนือจากนั้นยังคงเป็นของรัฐสภาและรัฐบาลที่ลอนดอน

สิ่งที่น่าสนใจกว่าเป็นผลเนื่องที่สำคัญจากการถ่ายโอนอำนาจนี้คือ กระแสชาตินิยมสกอตเพิ่มมากขึ้น พร้อม ๆ ไปด้วยความแข็งแกร่งของพรรคชาตินิยมสกอตแลนด์ (Scottish National Party - SNP) ซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาและเป็นรัฐบาลที่นั่น นำไปสู่การเรียกร้องต่อส่วนกลางอนุญาตให้จัดการออกเสียงลงประชามติเรื่องอิสรภาพของสกอตแลนด์ (Scottish independence referendum) ผลปรากฏว่า ผู้ออกเสียงในสกอตแลนด์ร้อยละ ๕๕ ไม่เห็นชอบ ในขณะที่ร้อยละ ๔๕ เห็นชอบ ความพยายามของพรรค SNP ที่จะให้มีการออกเสียง

ลงประชามติอีก มีขึ้นเป็นระลอก ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่สหราชอาณาจักรกำลังเจรจา ออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป (European Union - E.U.) เพราะคาดว่าสกอตแลนด์ จะได้ประโยชน์จากการยังคงอยู่ในสหภาพยุโรปต่อไป

### ค. พระราชบัญญัติเวลส์ ค.ศ. ๑๙๙๘ (Government of Wales Act, 1998)

พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้ถ่ายโอนอำนาจให้สภา Welsh Assembly ซึ่งมี อำนาจน้อยกว่า Scottish Parliament คือ เพียงตัดสินใจว่าจะใช้งบประมาณที่รัฐบาลกลาง ที่ลอนดอนจัดให้ได้อย่างไร

ต่อมาจึงมีการตราพระราชบัญญัติ Government of Wales Act 2006 จัดตั้งรัฐบาล เวลส์ มีอำนาจตรากฎหมายบางอย่าง แต่อย่างจำกัด และเมื่อการเรียกร้องจากเวลส์ดังมากขึ้น จึงมีการตรา Wales Act 2014 และ Wales Act 2017 ตามมา เป็นการให้อำนาจมากขึ้น

ทั้งหมดนี้ ซึ่งนำเสนอแต่โดยสังเขปมาก มีประเด็นเพียงสังวรวว่า รัฐสภาที่ลอนดอนยังคง มีอำนาจที่จะยกเลิกหรือพักการใช้พระราชบัญญัติถ่ายโอนอำนาจ (Devolution Acts) เหล่านี้ ได้ทุกเมื่อ ดังที่ได้พักมาแล้วในกรณีของไอร์แลนด์เหนือดังกล่าวแล้ว เท่ากับว่าอำนาจอธิปไตย สูงสุดยังคงเป็นของรัฐสภาที่ลอนดอน

ง. อิงแลนด์ (England) ปัญหาสืบเนื่องจากการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กร การปกครองในแคว้นทั้งสามนี้ ก็คือ ยังมีแต่อิงแลนด์ (England) ที่ไม่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจ หากแต่กรณีของกรุงลอนดอนนครหลวงนั้น มีฐานะพิเศษ คือ มีการเลือกตั้งผู้ว่า (Mayor) ได้รับ งบประมาณจากรัฐบาลกลาง และมีอำนาจจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้เอง แต่ตรากฎหมายหลักไม่ได้

การนำเสนอเรื่องการถ่ายโอนอำนาจในที่นี้ มีประโยชน์ด้วย ในการสะกิดให้เราคนไทย ได้คิดและศึกษาเพิ่มเติมในสภาพการณ์ที่ในประเทศไทย มีเสียงเรียกร้องการปกครองตนเอง ซึ่งหากจะดำเนินการ กรณีของอังกฤษมีรูปแบบต่าง ๆ ให้ได้ศึกษาลึกลงไป

### ๔. การปฏิรูปสภาขุนนาง (Reform of the House of Lords)

รัฐบาลพรรคแรงงานที่มีนายโทนี่ แบลร์ (Tony Blair) เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายที่จะปฏิรูปสภาขุนนางเป็น ๒ ระยะ (stages) คือ

ระยะที่ ๑: เพื่อมิให้สมาชิกสภาขุนนางประเภทสืบตระกูล (hereditary peers) มีสิทธิ ออกเสียงในสภา

ระยะที่ ๒: เพื่อให้สภานี้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยยึดโยงกับประชาชน ผ่านการเลือกตั้ง กล่าวคือ ให้สมาชิกส่วนใหญ่เป็นสมาชิกประเภทเลือกตั้ง

หากแต่ว่า เมื่อรัฐบาลนำเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับระยะที่ ๑ ต่อรัฐสภา ปราบกฏว่ามีการต่อต้านในสภาขุนนาง ซึ่งได้นำมาสู่สูตรประนีประนอม คือให้สมาชิกสภา ขุนนางประเภท สืบตระกูลเพียง ๙๒ ท่าน จากทั้งหมดราว ๗๕๐ ท่าน ยังคงมีสิทธิออกเสียง ในสภา และได้ตราพระราชบัญญัติ House of Lords Act สำเร็จในปี ค.ศ. ๑๙๙๙

สำหรับระยะที่ ๒ นั้น ในช่วงของรัฐบาลแบลร์ (ค.ศ. ๑๙๙๗-๒๐๑๐) รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการให้ลุล่วงได้ แม้ว่าจะได้จัดให้มีการศึกษาถึงข้อดีข้อเสียของรูปแบบการเลือกตั้งและแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางหลายครั้ง ในบรรดาข้อเสนอแนะจากการศึกษาเหล่านี้ มีโดยสังเขปดังนี้ ซึ่งอาจมีประโยชน์หากจะมีการปฏิรูปวุฒิสภาในประเทศไทย

- ◆ ให้สภาขุนนางเป็น “hybrid house” คือ มีทั้งสมาชิกประเภทแต่งตั้ง และประเภทเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้สภาขุนนางทำทนายอำนาจของสภาสามัญชนได้ ด้วยเหตุที่มีความชอบธรรมเชิงประชาธิปไตย น้อยกว่าสภาสามัญชน อีกทั้งเพื่อให้มีผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ ในสภานี้โดยการแต่งตั้ง

- ◆ จำเป็นต้องป้องกันการเกิดสภาวะทางตัน (grid lock) ระหว่างสภาทั้งสอง คือ ตกลงกันไม่ได้เกี่ยวกับร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอต่อรัฐสภา จนทำให้เกิดความชะงักงันทางการปกครอง การปกครองจึงเสี่ยงที่จะไม่เป็นประสิทธิผล

- ◆ จัดการเลือกตั้งสภาขุนนางโดยผ่านสมาชิกรัฐสภา ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นและดำรงอยู่พักหนึ่ง อันเป็นส่วนของการถ่ายโอนอำนาจ แต่ต่อมาเมื่อพ้นสมัยของรัฐบาลแบลร์ รัฐบาลผสมพรรคอนุรักษนิยม (Cons.) กับพรรคประชาธิปไตยเสรีนิยม (LDP) ได้ยุบสมาชิกรัฐสภาเหล่านั้นลง

- ◆ ให้ปรับบทบาทของสภาขุนนางเป็น “Constitutional Watchdog” หรือองค์กรเฝ้าระวังประเด็นรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจเพิ่มขึ้นในการตรวจสอบกฎหมายของสหภาพยุโรป (EU. Legislation) ว่ามีผลกระทบต่อสหราชอาณาจักรและอำนาจอธิปไตยของชาติอย่างไร ข้อเสนออันนี้จะนำไปสู่การปฏิรูปสภาขุนนาง ต่อมาได้นำไปสู่การจัดตั้ง UK Supreme Court หรือศาลสูงสุดแห่งสหราชอาณาจักรขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ และได้เริ่มดำเนินการเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๙ ดังที่จะได้อธิบายไว้ต่างหากต่อไป

ต่อมา เมื่อผลการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ ได้ทำให้เกิด “hung parliament” คือ ไม่มีพรรคใดมีที่นั่งข้างมากในสภาสามัญชน จึงได้มีการจัดตั้งรัฐบาลผสมระหว่างพรรคอนุรักษนิยมกับพรรคประชาธิปไตย เสรีนิยมขึ้น รัฐบาลผสม (coalition government) นี้ มีข้อตกลงกันว่า จะเสนอให้มีสภาที่สอง (Second Chamber) ที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดหรือบางส่วน โดยใช้ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน (proportional representation - PR) รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง

ครั้นในเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๒ รัฐบาลจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ House of Lords Reform Bill ต่อสภาสามัญชน ซึ่งผ่านความเห็นชอบในวาระที่หนึ่ง (first reading) แต่ปรากฏว่า มี ส.ส. ทั้งจากพรรคแรงงานและพรรคอนุรักษนิยมออกเสียงไม่เห็นด้วยกับตารางเวลาการพิจารณาและรายละเอียดในวาระที่ ๒ (second reading) ถึงขนาดที่มี ส.ส. พรรคอนุรักษนิยมถึง ๙๑ คน ออกเสียงไม่เห็นชอบ และอีก ๑๙ คน งดออกเสียง เท่ากับว่าได้เกิดอาการแตกแถวของ ส.ส.ธรรมดาที่ไม่ได้เป็นรัฐมนตรี (‘backbench’ revolt) รัฐบาลจึงได้ถอนร่างพระราชบัญญัตินี้จากการพิจารณาของรัฐสภา

หากแต่ว่าสาระของร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อที่ควรให้ความสนใจดังนี้

- ◆ ลดจำนวนสมาชิกจาก ๘๒๖ คน ให้เหลือ ๔๕๐ คน เป็นระยะ ๆ ให้สำเร็จภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๕

- ◆ ให้ร้อยละ ๘๐ ของสมาชิกขุนนางมาจากการเลือกตั้ง ส่วนร้อยละ ๒๐ ที่เหลือให้มาจากการเลือกตั้ง โดยการสรรหาที่กระทำโดยองค์กฤษฎี ซึ่งจะใช้ความเชี่ยวชาญ (expertise) เป็นเกณฑ์ในการสรรหาและคัดเลือก และให้มีการจัดสัดส่วนของกลุ่มสังคมต่าง ๆ ตามเพศชนชั้น และชาติพันธุ์ เป็นต้นด้วย ซึ่งจะอำนวยความสะดวกประกอบของสภาที่สองนี้คล้ายกับของสภาสามัญชน แต่ไม่เหมือนกันทีเดียว ตรงที่ไม่ได้มีแต่นักการเมืองอาชีพเป็นสมาชิก

- ◆ ให้สมาชิกสภาที่สองนี้มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๑๕ ปี

แต่เมื่อปรากฏว่ามีการแตกแถวของ ส.ส.ธรรมดา รองนายกรัฐมนตรีนิก เคล็ก (Nick Clegg) แห่งพรรคประชาธิปไตยเสรีนิยม ซึ่งเป็นพรรคที่ผลักดันร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปสภาขุนนางนี้ ได้ประกาศถอนร่างพระราชบัญญัติออกไป

ต่อมา ได้ตราพระราชบัญญัติ House of Lords Reform Act 2014 ขึ้น โดยมีสาระสำคัญคือ อนุญาตให้สมาชิกลาออกได้ และต่อมาอีกได้ตราพระราชบัญญัติ House of Lords Expulsion and Suspension Act 2015 ขึ้น มีสาระสำคัญคือ ให้ถอดถอนสมาชิกที่ต้องคำพิพากษาอาญาให้ต้องโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปีขึ้นไปได้

### ๕. การจัดตั้งศาลสูงสุดแห่งสหราชอาณาจักร (U.K. Supreme Court - UKSC)

พระราชบัญญัติปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๕ (The Constitutional Reform Act, 2005) ว่าด้วยการจัดตั้งศาลสูงสุดแห่งสหราชอาณาจักร (U.K. Supreme Court - UKSC) ให้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๙

การจัดตั้งศาลสูงสุดฯ นี้ วิเคราะห์ได้ว่าอังกฤษได้ปรับออกจากระบบหลอมอำนาจ (fusion of powers) เป็นบางส่วน กล่าวคือ มุ่งที่จะให้ฝ่ายตุลาการมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างชัดเจน เท่ากับว่าสหราชอาณาจักรถือว่าความเป็นอิสระของศาลเป็นเรื่องที่สำคัญมากที่สุดหากจะมีการปกครองโดยหลักนิติธรรม (the rule of law) อย่างแท้จริง

แนวคิดนี้นับว่าแตกต่างโดยสิ้นเชิงจากกระแสความคิดในประเทศไทยปัจจุบันที่เห็นควรให้ฝ่ายตุลาการ มีความยึดโยงกับประชาชน ความแตกต่างนี้น่าจะมีสาเหตุมาจากการที่กระแสความคิดในประเทศไทยปัจจุบันเข้าใจว่า อำนาจอธิปไตยของปวงชนคือความเป็นประชาธิปไตย ในขณะที่ในสหราชอาณาจักรตระหนักว่าระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคงยั่งยืนนั้น ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปกครองโดยหลักนิติธรรมด้วย

ต่อไปนี้เป็นประเด็นรายละเอียดเกี่ยวกับ UKSC

- ◆ เป็นการปรับจากของเดิมที่คณะกรรมการนักกฎหมายอาวุโสในสภาขุนนาง (The Appellate Committee of the House of Lords) ทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์สูงสุด (ศาลฎีกา)

ในคดีที่มีความพิเศษบางประการ พระราชบัญญัตินี้โอนความรับผิดชอบนี้ไปให้ศาลสูงสุดฯ จึงเห็นได้ว่าเป็นการตัดความซ้อนทับกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายตุลาการออกไป

◆ ตุลาการ (First Justices) ศาลสูงสุดฯ มี ๑๒ ท่าน ได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาอิสระ (an independent commission) จากผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งสูงในวงการตุลาการ หรือเป็นทนายความประเภทว่าความชั้นนำ (leading barristers) คณะกรรมการสรรหานี้ ประกอบด้วยประธานและรองประธานศาลสูงสุดฯ (UKSC) ผู้แทนของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ๓ คณะ (Judicial Appointment Boards) คณะละ ๑ คน โดยคณะกรรมการสรรหาต้องปรึกษาหารือ (consult) กับผู้พิพากษาอาวุโสและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทั้งของสหราชอาณาจักร สกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ทั้งนี้ให้ใช้คุณวุฒิ (merit) เป็นเกณฑ์ในการคัดเลือก

สังเกตได้ว่าทั้งคณะกรรมการสรรหาและผู้ที่เข้าสู่การสรรหา คือ ผู้ที่จะมาเป็นตุลาการ UKSC นี้ ประกอบด้วยนักกฎหมายวิชาชีพทั้งสิ้น ไม่มีนักรัฐศาสตร์อยู่ด้วยเลย จึงแตกต่างจากกรณีศาลรัฐธรรมนูญของไทย

◆ ในขั้นตอนการแต่งตั้งตุลาการนั้น คณะกรรมการสรรหาส่งรายนามให้ Lord Chancellor (ซึ่งเรียกว่า Justice Secretary ได้ด้วย) โดยรัฐมนตรีมีสิทธิเพียงว่าจะรับหรือไม่รับเท่านั้น ไม่มีสิทธิเปลี่ยนแปลงรายชื่อด้วยตนเอง คือหากไม่เห็นชอบกับรายชื่อต้องส่งกลับไปให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาใหม่เท่านั้น หากเห็นชอบ จึงส่งให้นายกรัฐมนตรีถวายสมเด็จพระราชินีนาถทรงเห็นชอบแต่งตั้ง

ส่วน Lord Chancellor (หรือ Justice Secretary) นั้นยังคงเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี (Cabinet minister) หากแต่ไม่ได้เป็นหัวหน้าฝ่ายตุลาการหรือประธานสภาขุนนางอีกต่อไปแล้ว จึงนับว่าเป็นการถอดความซ้อนทับระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายตุลาการออกไปจากระบบการปกครองที่แต่เดิมทั้งสามฝ่ายซ้อนทับกัน หากแต่ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารยังคงซ้อนทับกันอยู่ เท่ากับเป็นการรักษาไว้ซึ่งลักษณะของระบบรัฐสภา (parliamentary system)

◆ แม้ว่า ศาล UKSC นี้ไม่มีอำนาจพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาล หากแต่ว่ามีอำนาจพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหารัฐธรรมนูญ (constitutional issues) เช่น คดีที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจ (devolution) ต่าง ๆ ที่มีพระราชบัญญัตินั้น ๆ กำกับอยู่ เท่ากับว่าในการพิจารณาพิพากษาแต่ละอรรถคดี ศาล UKSC ทำการตีความพระราชบัญญัติเหล่านั้นในการนั้น จึงเท่ากับว่าศาล UKSC อาจเปลี่ยนแปลงผลของพระราชบัญญัติเหล่านั้นได้ ซึ่งก็คือการมีอำนาจเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากพระราชบัญญัติเหล่านั้นรัฐบาลย่อมเป็นผู้เสนอให้รัฐสภาเห็นชอบมาก่อนหน้านี้แล้ว

◆ คำพิพากษา UKSC ถือเป็น “ฎีกา” คือเป็นที่สุดและเป็นบรรทัดฐานสำหรับการพิจารณาคดีต่าง ๆ ที่คล้ายคลึงกันในอนาคต (คือเป็น “precedents”)

◆ แต่ศาล UKSC ไม่รับฟ้องคดีโดยตรง การฟ้องคดีต้องทำผ่านศาลชั้นรองลงมา โดยศาลชั้นรองลงมาอาจอนุญาตให้อุทธรณ์ต่อ UKSC ได้

◆ ศาล UKSC ตีความกฎหมายสหภาพยุโรปและอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (European Convention on Human Rights - ECHR) โดยเทียบเคียงกับกฎหมายสหราชอาณาจักร และในการนี้อาจขอความกระจ่างจากศาลยุติธรรมยุโรป (European Court of Justice - ECJ) ก่อนที่ UKSC จะพิพากษาคดีก็ได้ นับเป็นการหลีกเลี่ยงสิ่งที่เป็นมาแต่เดิมที่ประชาชนในสหราชอาณาจักรที่ไม่พอใจคำพิพากษาของศาลอังกฤษ ในคดีสิทธิมนุษยชน จำเป็นต้องยื่นอุทธรณ์ต่อ ECJ การให้ UKSC ทำเช่นนี้ได้ เป็นไปโดยสอดคล้องกับการที่อังกฤษได้นำหลักการใน ECHR มาประกอบไว้ใน พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน (Human Rights Act) ที่ประกาศใช้เองเมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๐ ดังที่ได้อธิบายไว้ก่อนหน้านี้แล้ว

◆ ศาล UKSC เป็นศาลอุทธรณ์สูงสุด (ศาลฎีกา) ในคดีแพ่ง และคดีอาญา รวมทั้งคดีสิทธิมนุษยชน ทั้งในอิงแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ (สำหรับสกอตแลนด์นั้นมียกเว้นกฎหมายและระบบศาลของตนเอง) หากแต่ UKSC รับผิดชอบแต่เฉพาะคดีที่ศาลชั้นรองอนุญาตให้อุทธรณ์ต่อ UKSC ได้ และจะพิจารณาแต่เฉพาะประเด็นเชิงกฎหมาย ไม่พิจารณาข้อเท็จจริงในคดี

ข้อสังเกต UKSC จึงอยู่ในระบบศาลยุติธรรม ไม่ได้เป็นระบบศาลต่างหากออกไป ดังเช่น ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองของไทย

◆ ประธานศาล UKSC ท่านแรกแถลงว่า UKSC มุ่งหมายจะรักษาไว้และพัฒนาบทบาทของตนในฐานะศาลชั้นสูงสุดของสหราชอาณาจักรให้เป็นผู้ในหมู่ศาลใน “โลกกฎหมายจารีต” (The Common law world) การนี้มีตัวอย่างให้เห็นในกาลต่อมา คือเมื่อ ค.ศ. ๒๐๑๗ UKSC. ได้พิพากษาว่าการที่รัฐบาลนางเธเรซา เมย์ (Theresa May) ใช้ธรรมเนียมปฏิบัติเรื่องพระราชอำนาจ (convention of royal prerogative) “กดปุ่ม” การเริ่มกระบวนการนำสหราชอาณาจักรออกจากการเป็นประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปนั้น ไม่ถูกต้อง คือต้องให้รัฐสภาออกพระราชบัญญัติเสียก่อน เท่ากับว่า UKSC. ยืนยันว่ากฎหมายบัญญัติ (statutes) มีฐานะเหนือกว่า ธรรมเนียมปฏิบัติ (conventions) ซึ่งไม่ได้มีฐานะเป็นกฎหมาย แต่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ

ข้อสังเกต UKSC ไม่เหมือนกับศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา (US. Supreme Court) เพราะ UKSC ไม่สามารถทำให้กฎหมายที่รัฐสภาเป็นผู้ออกเป็นโมฆะได้ ดังนี้ หลักการอำนาจอธิปไตยสูงสุดเป็นของรัฐสภา (parliamentary supremacy) จึงยังคงอยู่

## ๖. การปฏิรูปสภาสามัญชน (Reform of the House of Commons)

### ๖.๑ การปฏิรูประบบเลือกตั้ง (Reform of the Electoral System) – ไม่สำเร็จ

การปฏิรูปสภาสามัญชนแบบยกเครื่องย่อมกระทำได้โดยวิธีเดียวคือ การปรับเปลี่ยนระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญชน (electoral system)

รัฐบาลพรรคแรงงานของโทนีเบลร์ประกาศนโยบายไว้ตั้งแต่เข้ารับตำแหน่งว่าจะปฏิรูประบบเลือกตั้งให้เกิดความเป็นสัดส่วน (proportionality) ระหว่างคะแนนเสียงที่ได้กับจำนวนที่นั่งในสภาสามัญชนมากขึ้นกว่าในระบบเลือกตั้งแบบผู้ที่ได้คะแนนเสียงจำนวนมากที่สุดในเขตเลือกตั้งเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งหรือที่เรียกว่า majoritarian หรือ first-past-the-post-system.

ในอังกฤษมีข้อกังวลไม่น้อยว่า จะใช้ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนเช่นใดจึงจะไม่นำไปสู่การได้มาซึ่งรัฐบาลผสม (coalition government) ประเภทที่ไร้เสถียรภาพ และจึงไม่เอื้อต่อการปกครองที่มีประสิทธิผล (effective government) ซึ่งอังกฤษถือว่าเป็นหลักการสำคัญของการปกครองมาช้านาน ทั้งคนอังกฤษเองก็ไม่คุ้นชินกับการมีรัฐบาลผสม การปฏิรูปสภาสามัญชนจึงถูกพับไว้เป็นประเด็นสุดท้ายของการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ โดยรัฐบาลพรรคแรงงานภายใต้ นายกรัฐมนตรีเบลร์ไม่สามารถผลักดันประเด็นนี้ได้สำเร็จก่อนที่จะพ้นจากตำแหน่งหน้าที่

ครั้นเมื่อหลังการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๑๐ ซึ่งได้นำมาซึ่งการจัดตั้งรัฐบาลผสมระหว่างพรรคอนุรักษนิยม (Cons.) กับพรรคประชาธิปไตยเสรีนิยม (LDP.) รัฐบาลใหม่นี้จึงได้นำเสนอพระราชบัญญัติให้จัดให้มีการออกเสียงลงประชามติ (referendum) เรื่องระบบเลือกตั้งแบบ Alternative Vote (AV) ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Electoral Commission) เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๑๑

ระบบ AV นี้ คือ

- ◆ การให้ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจัดอันดับผู้สมัครในเขตเลือกตั้ง (คือลงตัวเลขกำกับชื่อผู้สมัคร ซึ่งมักจะสังกัดพรรค แต่ไม่มีการระบุชื่อพรรคไว้บนบัตรเลือกตั้ง)
- ◆ ผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงเกินร้อยละ ๕๐ ได้รับเลือกตั้ง
- ◆ ถ้าไม่มีผู้ใดได้รับ ให้ตัดผู้สมัครรายที่ได้รับคะแนนเสียงน้อยที่สุดออก แล้วนำคะแนนของผู้นั้นมาเกลี่ยให้แก่ผู้สมัครรายอื่นตามสัดส่วน
- ◆ ถ้ายังไม่มีผู้ใดได้รับคะแนนเสียงมากกว่าร้อยละ ๕๐ อีก ให้นำตัวเลือก (อันดับที่) ๒ มาคำนวณร่วมด้วย พร้อมกับนั้นตัดผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงต่ำสุดออก ทำเช่นนี้จนกว่าจะมีผู้ที่ได้คะแนนเสียงเกินร้อยละ ๕๐ ของคะแนนเสียงทั้งหมด

ข้อสังเกต ไม่มีระบบบัญชีรายชื่อผู้สมัครนอกเขตเลือกตั้ง (party list)

- ◆ มีข้อดีตรงที่ในทางปฏิบัติ จะเกิดความเป็นสัดส่วนระหว่างจำนวนที่นั่งในสภา (เชิงพรรค) กับคะแนนเสียงที่ได้มากขึ้นกว่าในระบบเดิม ซึ่งได้ทำให้พรรคเล็กเสียเปรียบมาก
- ◆ ข้อเสียน่าจะเป็นการที่อย่างไรเสียก็จะต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลผสม
- ◆ มีการคาดการณ์กันว่า หากนำมาใช้ ผู้สมัครจะต้องหาเสียงในวงกว้างกว่าเดิม เพื่อให้ได้รับคะแนนเสียงจากภาคส่วนที่หลากหลายกว่าเดิม ซึ่งอาจถือเป็นข้อดีในแง่การมีความเป็นตัวแทนของประชาชนมากขึ้น

ในการรณรงค์หาเสียงประชามติครั้งนี้ พรรค LDP สนับสนุนระบบ AV. พรรค Cons. ไม่สนับสนุน พรรคแรงงาน (Lab.) ไม่สนับสนุน แต่ นายเอ็ด มิลิแบนด์ (Ed. Miliband) หัวหน้าพรรคสนับสนุน

ในการออกเสียงลงประชามติ ให้ประชาชนเลือกระหว่าง ระบบ FPTP เดิมกับระบบ AV ผลการลงประชามติ คือ ร้อยละ ๖๗.๙ ไม่เห็นชอบกับการเปลี่ยนเป็นระบบ AV ร้อยละ ๓๒.๑ เห็นชอบ จึงไม่มีการเปลี่ยนเป็นการใช้ระบบ AV การที่ผู้ใช้สิทธิออกเสียงเช่นนี้ น่าจะเป็นเพราะมีความรู้สึกว่าการลงคะแนน AV มีความซับซ้อน (เช่น ในการคำนวณ) และเชื่อว่าย่อมจะต้องเกิดมีรัฐบาลผสมทุกครั้งไป ซึ่งสำหรับเขา ก็คือความไม่แน่นอนทางการเมืองการปกครองแบบที่เขาไม่คุ้นชิน ทั้งยังเพิ่งมีประสบการณ์ของการที่แม้กระทั่งในระบบ FPTP ก็ยังต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลผสม

### ๖.๒ วาระที่แน่นอนของสภาสามัญชน (Fixed-term Parliament)

จากการที่ผู้ใช้สิทธิในการออกเสียงลงประชามติเลือกระบบเลือกตั้งแบบ AV ไม่เห็นชอบกับการนำระบบนี้มาใช้ รัฐบาลจึงได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติวาระที่แน่นอนของสภาสามัญชนต่อรัฐสภา ซึ่งได้ประกาศใช้เป็น Fixed-term Parliament Act 2011 ให้มีผลบังคับใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งถัดไปในปี ค.ศ. ๒๐๑๕

พระราชบัญญัติ FTPA นี้มีข้อกำหนดสำคัญ ๆ ว่า

- ◆ ให้ยุบสภาสามัญชนโดยอัตโนมัติ ๑๗ วันก่อนที่จะครบวาระ ซึ่งเป็น ๕ ปี หากแต่ว่านายกรัฐมนตรีสามารถกำหนดวันที่ของการเลือกตั้งทั่วไปไม่มากกว่า ๒ เดือนหลังวันที่ยุบสภานั้น

- ◆ แต่การเลือกตั้งทั่วไปอาจจัดให้มีขึ้นได้ก่อนครบวาระ ๕ ปี ใน ๒ กรณีด้วยกันคือ
  ๑. หากสภาสามัญชนมีมติไม่ไว้วางใจในนายกรัฐมนตรี/รัฐบาล และนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ไม่สามารถจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นได้ภายใน ๑๕ วัน

๒. ถ้าสภาสามัญชนมีมติเสียงข้างมากด้วยเสียง ๒ ส่วนใน ๓ ส่วนของสภาเป็นอย่างน้อย ให้ยุบสภาตัวเอง ซึ่งย่อมนำไปสู่การจัดการเลือกตั้งทั่วไป

ในทั้งสองกรณี สมเด็จพระราชินีนาถ โดยนายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ กำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปแล้ว จึงมีการยุบสภา ๑๗ วัน ก่อนวันเลือกตั้ง

- ◆ ให้เริ่มนับวาระของสภาสามัญชนใหม่หลังการยุบสภาครั้งนั้น ๆ วิเคราะห์ได้ว่า
  - ก. เป็นมาตรการหลีกเลี่ยง “การรบกวนเบื้องพระยุคลบาท” ของสมเด็จพระราชินีนาถ ในอันที่จะต้องทรงใช้พระวิจารณญาณของพระองค์เองว่าจะทรงเห็นชอบกับคำขอยุบสภาของนายกรัฐมนตรีหรือไม่

- ข. ความได้เปรียบที่นายกรัฐมนตรีมีแต่เดิมในการเลือกจังหวะการยุบสภาเพื่อให้เกิดการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ ลดลงมาก

ค. มีข้อดีตรงที่ มีความเป็นธรรมมากขึ้น (fairer) และมีโอกาสที่จะมีความต่อเนื่องเชิงนโยบาย (policy continuity) มากขึ้น เพราะรัฐบาลมีความมั่นคงในตำแหน่งเพิ่มขึ้น แต่มีข้อเสียตรงที่ มีความยืดหยุ่นน้อยลง และรัฐบาลอาจมีความสำนึกรับผิดชอบ (accountability) ต่อรัฐสภาลดลงจากการที่อาจรู้สึกว่าจะต้องระมัดระวังน้อยลงในการดำเนินนโยบายเพราะมั่นใจว่าจะเป็นรัฐบาลอยู่ได้ตลอดระยะเวลา ๕ ปี

ง. หากแต่ว่า ความลงรากปักฐาน (entrenchment) ของ พระราชบัญญัติ Fixed-term Parliament นี้ ไม่แน่นอน คือสภาสามัญชนเองอาจมีมติยกเลิกหรือแก้ไข พระราชบัญญัตินี้ เมื่อใดก็ได้ ยกเว้นเสียแต่ว่าสภาที่สอง (Second House) จะมีอำนาจดังเช่นที่สภาขุนนาง (House of Lords) มีอยู่แต่เดิมในการยับยั้ง/วิโต้ (veto) การที่สภาสามัญชนจะต่ออายุ (วาระ) ของสภาสามัญเอง<sup>๙๔</sup> เพราะหากสภาที่สองไม่มีอำนาจนี้ สภาสามัญชนย่อมสามารถใช้คะแนนเสียงข้างมากปกติ (เกินกึ่งหนึ่ง) แก้ไข พระราชบัญญัติ Fixed-term Parliament นี้ได้

### ๖.๓ การลดขนาดของสภาสามัญชน (Smaller House of Commons) – ไม่สำเร็จ

เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๒ รัฐบาลผสมได้ระบับแผนการที่จะลดจำนวน ส.ส.ในสภาสามัญชนลงจาก ๖๕๒ คน เป็น ๖๐๐ คน โดยวิธีการจัดเขตเลือกตั้งใหม่ (redrawing of electoral boundaries) เหตุที่รัฐบาลผสมระบับแผนการนี้ เป็นการที่นายนิค เคล็ก (Nick Clegg) รองนายกรัฐมนตรีจากพรรค LDP “สวนหมัด” ต่อพรรคอนุรักษนิยม (Cons.) พรรคหลักที่ร่วมรัฐบาลที่ไม่ได้ให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปสภาขุนนางที่พรรค LDP เป็นผู้ผลักดัน นายเคล็กได้แนะนำ ส.ส. ของ LDP ให้ออกเสียงคัดค้านร่างพระราชบัญญัติลดขนาดของสภาสามัญชน ซึ่งพรรค Cons. ต้องการเพราะจะได้ประโยชน์จากการปรับเขตเลือกตั้ง

สรุปว่า ไม่ได้มีการลดขนาดของสภาสามัญชนลง และแสดงให้เห็นว่ากระบวนการปฏิรูปรัฐธรรมนูญหลักเสียง “ความเป็นการเมือง” ได้ยาก

นอกจากนั้น มีการปรับปรุงกิจการของรัฐสภาเป็นการภายใน (“internal” reforms) บางประการ ซึ่งแสดงถึงแนวโน้มที่จะเพิ่มศักยภาพของสภาสามัญชนในการตรวจสอบรัฐบาลเพื่อปรับดุลอำนาจระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลให้รัฐสภามีอำนาจเพิ่มขึ้นบ้าง อีกทั้งมีการจัดระบบการควบคุมมาตรฐานจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ยิ่งไปกว่านั้น มีการอำนวยความสะดวกให้สาธารณชนได้เข้าถึงรัฐสภาของผู้แทนประชาชนในระบบประชาธิปไตยแบบมีการแทน (representative democracy) ได้มากขึ้น โดยการเปิดให้มีการเข้าชื่อร้องเรียนผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-petitions) ทั้งเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

---

<sup>๙๔</sup> ผู้เขียนเข้าใจว่าการที่สภาขุนนางมีอำนาจวิโต้เป็นการใช้อำนาจแทนพระเจ้าแผ่นดิน ในการทรงเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ มิให้สภาสามัญชนลุแก่อำนาจ โดยอ้างการเป็นผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้ง

และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งร้อยละ ๑๐ ขึ้นไป ร้องเรียนให้ถอดถอน (recall) สมาชิกสภาสามัญชนประจำเขตเลือกตั้งของตน เมื่อปรากฏว่ากระทำการผิดกฎหมายเป็นต้น

การปรับปรุงกิจการของรัฐสภา ๒-๓ ประการนี้ จะถือเป็นส่วนของการปฏิรูปรัฐธรรมนูญก็ได้ แต่ไม่ถนัดนัก แต่ที่สำคัญคือ ยังคงเป็นการดำเนินการภายใต้หลักประชาธิปไตยแบบมีการแทน ไม่ใช่ภายใต้หลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy)

## ๖. วิเคราะห์สรุปการปฏิรูปรัฐธรรมนูญของอังกฤษ

การปฏิรูปรัฐธรรมนูญเท่าที่ได้ดำเนินการมาจนถึงปี ค.ศ. ๒๐๑๒ สรุปได้ว่ากระบวนการปฏิรูปรัฐธรรมนูญเป็นการดำเนินการเป็นส่วน ๆ อย่างค่อยเป็นค่อยไป เป็นเวลา ๑๔ ปี แล้วก็ยังไม่สำเร็จตามแผนการ

- ◆ ระบอบการปกครองของอังกฤษได้เคลื่อนออกจากความเป็นระบบหลอมอำนาจ (fusion of powers) ในระดับหนึ่ง คือ การแยกฝ่ายตุลาการให้เป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร โดยมีการจัดตั้งศาลสูงสุดแห่งราชอาณาจักร (UKSC.) ขึ้นในระบบศาลยุติธรรม ไม่ได้แยกออกเป็นระบบศาลอีกระบบหนึ่ง แต่ UKSC นี้ มีหน้าที่สำคัญในการพิพากษาคดีเชิงรัฐธรรมนูญ เมื่อศาลชั้นรองลงมาส่งอุทธรณ์ขึ้นไป ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ยังซ้อนทับกัน เช่นเดิม จึงไม่ได้เป็นการใช้ระบบแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) เป็นหลัก

- ◆ ยังคงรักษาไว้ซึ่งหลักการอำนาจอธิปไตยสูงสุด เป็นของรัฐสภา (parliamentary supremacy) โดย UKSC ไม่มีอำนาจชี้ให้กฎหมายใดที่รัฐสภาเป็นผู้ออกเป็นโมฆะ

- ◆ รัฐสภาเองกำลังพยายามปรับดุลอำนาจให้ตนตรวจสอบรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

- ◆ การถ่ายโอนอำนาจ (devolution) ให้แคว้นเป็นระบบที่ยังไม่เสถียร (unstable) คือ คล้าย ๆ กับว่าเป็น “การพำนักครึ่งทาง” (half-way house) ระหว่างการเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) กับการเป็นสหพันธรัฐ (federated state)

- ◆ ยังคงใช้ระบบกษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy) ไม่เปลี่ยนแปลง แม้ว่าการให้รัฐสภา (สภาสามัญชน) มีวาระที่แน่นอนขึ้น ซึ่งลดโอกาสที่กษัตริย์จะต้องทางใช้พระวิจารณ์ญาณของพระองค์เองในบางกรณีลง เช่น เมื่อนายกรัฐมนตรีขอลงโทษให้ทรงยุบสภา เป็นต้น

ส่วนประเด็นที่ว่ารัฐธรรมนูญอังกฤษเท่าที่ได้ปฏิรูปแล้วนี้มีผลอย่างไรในภาคปฏิบัติ ผู้เขียนจะนำเสนอเป็นอีกบทความหนึ่งต่างหากออกไป โดยพิจารณาเฉพาะที่ปรากฏขึ้นในช่วงและที่เกี่ยวกับการที่สหราชอาณาจักรขอออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (Brexit) คือ ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๑๖ ถึงกลางปี ค.ศ. ๒๐๒๐

## แหล่งอ้างอิง

### หนังสือ

พททิสานัน ชุมพล, ม.ร.ว.. (๒๕๔๔). *ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ*. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Bogdanor, Vernon. (1995). *The Monarchy and the Constitution*. Oxford: Clarendon Press.

Bogdanor, Vernon (2009) *The New British Constitution*. Oxford and Portland, Oregon : Hart Publishing, p. 109

Jones, Bill, ed. (1991). *Politics UK*. Hamel Hempstead: Philip Allan.

Jones, Bill, (2004). *Dictionary of British Politics*. Manchester and New York: Manchester University Press.

### หนังสือพิมพ์ นิตยสาร

The Bangkok Post

The Economist

### เว็บไซต์

British Broadcasting Corporation: [www.bbc.com](http://www.bbc.com)

British Monarchy: [www.royal.gov.uk](http://www.royal.gov.uk)

Constitution Society: [www.consoc.org.uk](http://www.consoc.org.uk)

Constitution Unit, University College, London: [www.ucl.ac.uk./constitution-unit/](http://www.ucl.ac.uk./constitution-unit/)

Electoral Commission: [www.electoral commission.org.uk](http://www.electoral commission.org.uk)

Electoral Reform Society: [www.electoral-reform.org.uk](http://www.electoral-reform.org.uk)

Freedom of information: [ico.org.uk](http://ico.org.uk)

Government: [www.gov.uk](http://www.gov.uk)

Gresham College: [gresham.ac.uk](http://gresham.ac.uk)

Human rights: [libertyhumanrights.org.uk](http://libertyhumanrights.org.uk)

Institute for Government: [www.instituteforgovernment.org.uk](http://www.instituteforgovernment.org.uk)

Judiciary: [www.courtservice.gov.uk](http://www.courtservice.gov.uk)

Law Society: [www.lawsociety.org.uk](http://www.lawsociety.org.uk)

Parliament: [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk)

Supreme Court: [www.supremecourt.uk](http://www.supremecourt.uk)

A black and white portrait of Max Weber, a man with a beard and mustache, wearing a dark suit jacket, a light-colored shirt, a dark tie, and a dark bowler hat. He is looking slightly to the left of the frame. The background is a soft-focus outdoor scene with trees and foliage.

## การสร้างสรรค์รัฐ:

พิจารณา Max Weber และความคาบเกี่ยวกับข้อเสนอของ Karl Marx

Max Weber (1864-1920)

โชคชัย สุทธาเวศ

csuttawet@gmail.com

### บทนำ

ในโอกาสที่ปี พ.ศ. ๒๕๖๓/ค.ศ. ๒๐๒๐ นี้ เป็นปีที่ครบรอบ ๑๐๐ ปี การถึงแก่กรรมของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber หรือชื่อเต็ม Maximilian Karl Emil Weber) ปัญญาชนชั้นแนวหน้าชาวเยอรมัน ผู้สร้างผลงานความคิด วิชาการ และความพยายามไว้มากมาย และยอมรับนับถือกันว่าเขาเป็นหนึ่งในบรรดานักคิดที่ดีที่สุดของวงการสังคมศาสตร์โลก แต่ในแวดวงวิชาการสังคมศาสตร์และการเมืองไทย ความรับรู้ถึงความปราดเปรื่องของเวเบอร์เป็นในเรื่องทฤษฎีระบบราชการในอุดมคติมากที่สุด แต่เวเบอร์ยังมีความน่าสนใจอื่น ๆ มากกว่านั้น ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอร่วมรำลึกถึงแมกซ์ เวเบอร์ ผ่านข้อเขียนชิ้นนี้ เน้นชีวิต ชีวิตทัศน์ โลกทัศน์ การศึกษา ผลงานความคิด ความใฝ่ฝัน และความพยายามของเขาในการสร้างสรรค์รัฐ โดยสังเขป พร้อมบทสนทนาระหว่างข้าพเจ้ากับศาสตราจารย์โวล์ฟกัง ชลัคเทอร์ (Prof. Dr. Wolfgang Schluchter)

อดีตผู้ก่อตั้งและประธาน/ผู้อำนวยการคนแรกของสถาบันมักซ์ เวเบอร์เพื่อสังคมวิทยา (Max-Weber-Institut für Soziologie) ทั้งนี้ นัยโดยรวมของการนำเสนอ คือ การตอบคำถามว่า ชีวิต ชีวทัศน์ โลกทัศน์ การศึกษา ความคิด ความใฝ่ฝัน และผลงานความคิดสำคัญ ๆ คืออะไรบ้าง และเขาพยายามสร้างสรรค์รัฐอย่างไรรวมทั้งเหตุผลในความคิดหรือการกระทำเช่นนั้น โดยพาดพิงถึงความคิดของคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) ด้วยบ้าง เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีว่า สองคนนี้มีจุดยืนในการมองรัฐคนละฝั่งกัน และการถกเถียงในจุดยืนที่ต่างกันดังกล่าวดำรงอยู่ตลอดมา

## ชีวิต ชีวทัศน์ โลกทัศน์ และครอบครัว\*

มักซ์ เวเบอร์ เป็นปัญญาชนคนสำคัญมากที่สุดคนหนึ่งของเยอรมนี และในแวดวงสังคมศาสตร์ของโลก มีชีวิตในยุคคลายของสังคมสมัยใหม่ของยุโรปหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม – สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง เขาเกิดที่เมืองแอร์ฟวร์ท (Erfurt) ประเทศเยอรมนี เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๐๗/ค.ศ. ๑๘๖๔ (สมัยปลายรัชกาลที่ ๔ ของไทย) หลังจากคาร์ล มาร์กซ์ เสียชีวิต ๓๗ ปี และเสียชีวิตที่เมืองมิวนิคด้วยโรคปอดบวม เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๓/ค.ศ. ๑๙๒๐ (สมัยปลายรัชกาลที่ ๖ ของไทย หลังจากที่แม่ของเขาเสียชีวิตก่อนหน้าเพียงหนึ่งปี) มีอายุเพียง ๕๖ ปี

พื้นเพตระกูลของเวเบอร์เป็นผู้ประกอบการสิ่งทอในเมืองบิเลเฟลด์ (Bielefeld)<sup>๑</sup> แต่ต่อมาพ่อของเวเบอร์คือ มักซ์ เวเบอร์ ซีเนียร์ (Max Weber Sr.) ได้แยกตัวออกมา ปล่อยให้พ่อ (ปู่ของเวเบอร์) และพี่ชายดำเนินกิจการกันต่อไป เวเบอร์ผู้พ่อหันไปเรียนและจบปริญญาเอกด้านกฎหมายที่เมือง Göttingen จบแล้วทำงานให้กับเทศบาลเมือง Erfurt, Berlin และ Charlottenburg ต่อมาพ่อของเวเบอร์ก็เติบโตมากขึ้นในวงการเมืองระดับชาติ โดยเป็นผู้นำคนหนึ่งของพรรคเสรีนิยมแห่งชาติ (National Liberal Party) และเป็นสมาชิกรัฐสภาจักรวรรดิเยอรมัน

---

\* ข้อมูลส่วนใหญ่ในหัวข้อนี้ได้จาก Randal Collins (๑๙๘๖) Max Weber. A Skeleton Key, หน้า ๙-๓๐; Weber, Marianne (ed.), ๑๙๒๖/๒๐๑๗. Max Weber: A Biography; Max Weber's Personal Life, ๑๘๘๖-๑๘๙๓ ใน <https://www.uvm.edu/~lkaelber/research/weber๒.html>; Max Weber ใน [https://de.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber](https://de.wikipedia.org/wiki/Max_Weber), Max Weber ใน [https://en.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber](https://en.wikipedia.org/wiki/Max_Weber), Else von Richthofen ใน [https://en.wikipedia.org/wiki/Else\\_von\\_Richthofen](https://en.wikipedia.org/wiki/Else_von_Richthofen) และ Edgar Jaffé ใน [https://de.wikipedia.org/wiki/Edgar\\_Jaff%C3%A9](https://de.wikipedia.org/wiki/Edgar_Jaff%C3%A9)

<sup>๑</sup> ในเมืองนี้ ปัจจุบันเป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัยบิเลเฟลด์ (Bielefeld University) ที่ใหญ่สุดในยุโรปในเชิงความหลากหลายของสาขาความเชี่ยวชาญ (ผู้เขียนศึกษาปริญญาเอกที่มหาวิทยาลัยแห่งนี้)

(German Empire Reichstag) และสภาผู้แทนราษฎรปรัสเซีย (Prussian House of Representatives) ก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง

ในเชิงชีวิตทัศน์และโลกทัศน์เวเบอร์ผู้เป็นลูกคนโตสุดในบรรดาพี่น้องรวมแปดคนของครอบครัว เติบโตขึ้นท่ามกลางความขัดแย้งระหว่างพ่อและแม่ที่มีความเชื่อต่างกัน มาตั้งแต่เด็ก ๆ พ่อเป็นผู้คร่ำหวอดในทางโลกิยะและนักการเมืองแนวอนุรักษนิยม แม่เป็นผู้นับถือศาสนาคริสต์นิกายคาร์ลเวง (Calvin) และสนใจการเมืองเช่นกัน แต่ในแนวอุดมคติทางศาสนา กล่าวได้ว่าพ่อใช้ชีวิตไปในทางการเมืองแบบวัตถุนิยมและแบบปฏิบัตินิยม (Materialist-Pragmatic Politics) แต่แม่อยู่กับการเมืองที่ถืออุดมคติของศาสนา (Religious-Idealistic Politics) เป็นใหญ่ เวเบอร์ศรัทธาพ่อในวัยเด็กและวัยหนุ่มมากกว่าแม่ แต่เมื่อเติบโตใหญ่มากขึ้นก็หันไปเห็นใจแม่มากขึ้น แต่เขาก็ยังคงเชื่อฟังพ่อและดูพ่อเป็นตัวอย่าง พร้อม ๆ กับความอึดอัดใจของเขาในการอยู่กับพ่อและแม่ แต่ติดขัดด้านค่าใช้จ่ายประจำและเพื่อการตั้งต้นการมีครอบครัวอย่างเป็นทางการเป็นอิสระ ในขณะที่เวเบอร์เองก็ใช้จ่ายค่อนข้างฟุ่มเฟือย แต่พ่อก็คาดหวังให้มึงานทำที่เป็นหลักแหล่งเพื่อพึ่งตนเองในทางการเงินโดยเร็ว ทั้งนี้โดยภาพรวมของชีวิตเวเบอร์ เขามีโลกทัศน์แบบจิตนิยมที่มีอิทธิพลต่อวัตถุนิยม

ชีวิตรักของเวเบอร์นั้นไม่ธรรมดา คือ จากรักโรแมนติก เข้าสู่รักตามหน้าที่ตามหลักศีลธรรมที่ต้องควบคุมจิตใจอย่างสูง แต่สุดท้ายกลับไปสู่การรักใคร่ที่ช่วยวนและเร้าร้อน โดยเวเบอร์มีคนรักถึงสี่คน สะท้อนความซับซ้อนและขัดแย้งในการดำเนินชีวิตและความเป็นตัวตนของเขาอย่างมาก คนแรกคือ เอมี บาคูมการ์เทิน (Emmy Baumgarten) เป็นรักโรแมนติก แต่กลายเป็นรักคู่ที่ทั้งสองคนเป็นญาติห่าง ๆ กัน แต่ไม่ได้แต่งงานกัน เพราะฝ่ายหญิงต่อมาป่วยด้วยโรคทางจิตเวช (ซึมเศร้าและประสาท) และญาติผู้ใหญ่ไม่สนับสนุน<sup>๓</sup> คนที่สองคือ มาริอันเน ชนิตเกอร์ (Marianne Schnitger) ผู้เป็นญาติห่าง ๆ ที่ต่อมากลายเป็นลูกศิษย์ของเวเบอร์ในมหาวิทยาลัยที่เวเบอร์สอน และเป็นนักสตรีนิยมตัวเอกที่ยืนหยัดกับหลักศีลธรรมในสังคมสมัยใหม่ ทั้งสองคนแต่งงานกันเมื่อ ค.ศ. ๑๘๙๓/พ.ศ. ๒๔๓๖ ด้วยการสนับสนุนของแม่เวเบอร์ และครองรักกันตามอุดมคติแนวศาสนาคริสต์แบบโปรเตสแตนต์ที่ค่อนข้างเคร่งครัดในเรื่องทางเพศ อันมีส่วนจำกัดการไม่มักมากในกามารมณ์ระหว่างกันในชีวิตสมรส (เธอเสียชีวิตหลังเวเบอร์ถึง ๓๔ ปี

<sup>๓</sup> Max Weber's Personal Life, (๑๘๘๖-๑๘๙๓) ใน <https://www.uvm.edu/~lkaelber/research/weber๒.html>, (วันสืบค้น ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๓)

ใน ค.ศ. ๑๙๕๔/พ.ศ. ๒๔๙๗ สมัยรัชกาลที่ ๙ ของไทย<sup>๔</sup> และในขณะที่อยู่กับคนที่สอง เขาก็มีรักซ้อนซ่อนรักอีกสองคน คือคนที่สาม มินา โทเบลอร์ (Mina Tobler) นักเปียโนสาวผู้เข้ายวนเกินบรรยาย และมีส่วนทำให้เวเบอร์ศึกษาและเขียนเรื่องสังคมวิทยาคนตรีอย่างลุ่มลึก (เจอเสียชีวิตใน ค.ศ. ๑๙๖๗/พ.ศ. ๒๕๑๐ สมัยรัชกาลที่ ๙ ของไทย) และคนที่สี่ คือ เอลเซ ฟอน ริคโทเฟน (Else von Richthofen) เป็นเพื่อนของมารีอันเน ซนิทเกอร์/เวเบอร์ (Marianne Schnitger/Weber) และเป็นลูกศิษย์อีกคนของเวเบอร์ (เรียนปริญญาเอกภายใต้กำกับของเวเบอร์) ที่มหาวิทยาลัยไฮเดลแบร์ก แต่เธอเป็นนักสตรีนิยมที่ชมชอบเสรีภาพทางเพศ แต่น่าสลดใจที่เธอก็เป็นภรรยาของเพื่อนเวเบอร์เอง คือ เอดการ์ จัฟเฟ (Edgar Jaffé) โดยทั้งสองคนมีสัมพันธภาพทางเพศ (ในภาษาปัจจุบันก็คือ เป็นกิ๊กกัน) ด้วยกามพิศवासอันเร่าร้อน (เจอเสียชีวิตในปี ค.ศ. ๑๙๗๓/พ.ศ. ๒๕๑๖ สมัยรัชกาลที่ ๙ ของไทย) และก็เป็นเธอมีใช้มารีอันเน ซนิทเกอร์/เวเบอร์ ที่อยู่เฝ้าเวเบอร์ข้างเตียง ตอนที่เขาเสียชีวิตด้วยโรคปอดอักเสบ

คนรักคนที่สอง มารีอันเน ซนิทเกอร์/เวเบอร์ ซึ่งเป็นภรรยาแบบเพื่อนคู่ชีวิตที่อยู่กินกันอย่างเปิดเผย คือคนรักที่สำคัญที่สุดในทางปัญญาชน จริยธรรม และสำนึกในความรับผิดชอบ เธอชื่นชมและซึมซับงานของเวเบอร์ทั้งในขณะที่มีชีวิตอยู่และหลังจากเขาจากเธอไปแล้ว Marianne มีความเป็นปัญญาชนอยู่ในตัวและเป็นผู้รวบรวมผลงานของเวเบอร์ที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์ก่อนเสียชีวิต เข้าเป็นรูปเล่ม<sup>๕</sup> เผยแพร่ในปี ค.ศ. ๑๙๒๖/พ.ศ. ๒๔๖๙ และตัวเธอเองยังเป็นตัวแทนสามิผู้ล่งลับได้อย่างน่าประหลาดใจ ในการผลักดันตนเองให้เป็นนักการเมืองที่ประสบความสำเร็จ ในการเลือกตั้งระดับแคว้นในนามพรรคประชาธิปไตยเยอรมันที่เวเบอร์ร่วมก่อตั้ง เธอยังได้ผลิตงานเขียนแนวสตรีนิยมและครอบครัวหลายเล่ม และในปี ค.ศ. ๑๙๒๒/พ.ศ. ๒๔๖๕ คณะกฎหมาย มหาวิทยาลัยไฮเดลเบิร์ก ได้มอบปริญญาดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ด้วยผลงานด้านสตรีและการบรรณานุกรมผลงานต่าง ๆ ของมักซ์ เวเบอร์ ให้แก่มารีอันเน เวเบอร์ เธอผู้มีรักเดียวใจเดียวแต่ไม่มีลูกที่เป็นผลผลิตแห่งรักแท้ รักเสียสละ และรักอมตะกับสามิของเธอไว้สืบทอด แต่ในที่สุดพระผู้เป็นเจ้าก็คงประทานคุณค่าแก่เธอมากขึ้น ด้วยการนำพาชีวิตของเธอให้รับเลี้ยงดูหลานถึงสี่คนของเวเบอร์ที่เกิดจากลิลี เวเบอร์/เชฟเฟอร์ (Lili Weber/Schäfer) น้องสาวที่ฆ่าตัวตาย

ในปี พ.ศ. ๒๔๔๐/ค.ศ. ๑๘๙๗ ตอนอายุ ๓๐ ปีกว่า ๆ เวเบอร์ทะเลาะกับพ่อ ซึ่งเป็นนักกฎหมายและนักการเมืองที่มีชื่อเสียงพอสมควรในขณะนั้นในเรื่องที่พ่อปฏิเสธ

<sup>๔</sup> Marianne Schnitger. Historical records and family trees related to Marianne Schnitger. ใน [https://www.myheritage.com/names/marianne\\_schnitger?lang=TH](https://www.myheritage.com/names/marianne_schnitger?lang=TH) (วันสืบค้น ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๓)

<sup>๕</sup> Max Weber, Marriage ใน [https://en.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber](https://en.wikipedia.org/wiki/Max_Weber) (วันสืบค้น ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๓)

ความต้องการของแม่ที่จะไปเยี่ยมเวเบอร์และภรรยาที่เพิ่งแต่งงานกันไม่นานที่ไฮเดลแบร์ก โดยให้เป็นไปตามกำหนดการที่พ่อสะดวกและตามที่พ่อวางกติกา แต่เวเบอร์เข้าข้างแม่ที่จะไปเยี่ยมเขาและภรรยาตามที่แม่ต้องการ โดยไม่ต้องขออนุญาตพ่อ เท่ากับเป็นการปฏิเสธการตัดสินใจของพ่ออย่างไม่เคยเป็นมาก่อน การโกรธและทะเลาะกันของทั้งสองฝ่ายในครั้งนั้น และยังไม่มีทันได้รวมขอมกัน พ่อได้ตัดสินใจออกจากบ้านอย่างหุนหันเพื่อไปเที่ยวกับเพื่อน และในที่สุดก็กลับมาบ้านด้วยร่างที่ไร้วิญญาณ เสียชีวิตด้วยโรคกรดในทางเดินอาหาร (Collins, ๑๙๘๖: ๑๔-๑๕)<sup>๖</sup>

เวเบอร์รู้สึกผิดอย่างถนัดว่าตนมีส่วนทำให้พ่อตาย แต่ก็เสมือนช่วยแม่ให้พ้นจากการครอบงำและกดดันของพ่อที่มีบุคลิกแบบชายเป็นใหญ่ในครอบครัวและไม่ค่อยเคร่งศาสนา แล้วเขาก็ตกอยู่ในสภาวะความโศกเศร้าและสละสลิมสะลือ นอนไม่หลับ ไม่มีกระจิตกระใจที่จะสร้างผลงานใด ๆ ได้อย่างแข็งขัน รวมทั้งการบรรยายทั้งหลายในมหาวิทยาลัยก็ไม่สามารถทำได้ จนต้องลาออกจากอาจารย์มหาวิทยาลัยไฮเดลแบร์ก กลายเป็นเสมือนคนที่ไร้ความสามารถนานเป็นเวลาประมาณ ๖-๗ ปี ระหว่างปี ค.ศ. ๑๘๙๗-๑๙๐๓/พ.ศ. ๒๔๔๐-๒๔๔๖ (Collins, ๑๙๘๖: ๑๖-๑๘) หากชีวิตเขาปกติ เราคงได้เรียนรู้ความคิดสำคัญ ๆ ที่มีคุณค่า แต่ซับซ้อนซ่อนเงื่อน ที่คงจะออกมามากกว่านี้!!

## การศึกษา และผลงานความคิด

เวเบอร์จบปริญญาด้วยผลงานระดับนี้สองใบ ตามธรรมเนียมในเยอรมนี เขาจบปริญญาเอกด้านประวัติศาสตร์เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๘๙/พ.ศ. ๒๔๓๒ จากมหาวิทยาลัยเบอร์ลิน ในหัวข้อเรื่อง ประวัติศาสตร์ของความเป็นหุ้นส่วนทางพาณิชย์ในยุคกลาง (Zur Geschichte der Handelsgesellschaften im Mittelalter/ The history of commercial partnerships in the Middle Ages) และด้านกฎหมาย (อันหลังนี้ได้มาในแบบ Habilitation/Post-Doctoral Research) เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๙๑/พ.ศ. ๒๔๓๔ จากมหาวิทยาลัยเบอร์ลินเช่นเดียวกัน ในหัวข้อเรื่อง ความสำคัญของประวัติศาสตร์การเกษตรโรมันสำหรับกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน (Die römische Agrargeschichte in ihrer Bedeutung für das Staats- und Privatrecht/ Roman Agrarian

---

<sup>๖</sup> ข้อมูลจากแหล่งอื่น ระบุว่าสองคนพ่อลูกทะเลาะกันหลายครั้งและไม่เคยลงเอยกันได้ ดูประกอบเรื่อง Max Weber, Mental health concerns ใน [https://en.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber](https://en.wikipedia.org/wiki/Max_Weber) (วันสืบค้น ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๓)

History and its Significance for Public and Private Law) และได้เป็นอาจารย์สอนหนังสือที่มหาวิทยาลัยหลายแห่งในเวลาต่อมาในหลายเมือง อาทิ Freiburg, Heidelberg, Berlin, Wien (Vienna) และ München (Munich) ทำให้เวเบอร์มีโอกาสใช้ประโยชน์จากความรู้ทั้งสองสาขาในงานวิชาการอย่างกว้างขวาง ในเมืองต่าง ๆ ของประเทศ และเป็นผู้ปลุกเร้าการตื่นตัวของแวดวงปัญญาชนเยอรมันอย่างแข็งขันในการพยายามตรวจสอบรัฐ และสร้างสรรค์งานวิชาการเพื่อการเข้าใจ และเปลี่ยนแปลงสังคม ผ่านการใช้ประโยชน์ของสังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ และประวัติศาสตร์ เข้าด้วยกันในแนวสหวิทยาการ<sup>๗</sup>

หลังจากเริ่มงานสอนที่มหาวิทยาลัยไฟร์บวร์กในปี ค.ศ. ๑๘๙๕/พ.ศ. ๒๔๓๘ ในปีถัดมาเพียงปีเดียว คือตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๙๖/พ.ศ. ๒๔๓๙ เวเบอร์ก็ได้สถานภาพศาสตราจารย์เต็มตัว (Full Professor) ที่มหาวิทยาลัยไฮเดลแบร์ก และ ณ มหาวิทยาลัยแห่งนี้ เขาเป็นผู้ริเริ่มคนสำคัญในการจัด “วงสนทนาเวเบอร์” (Weber Circle) ที่คึกคัก และมีชื่อเสียงมากที่สุด ในเยอรมนีในขณะนั้น ที่ประกอบด้วยปัญญาชนมากหน้าหลายตา มาถกเถียงกันทุก ๆ วันอาทิตย์ในเรื่องวิชาการและการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และ วัฒนธรรมและศาสนา ฯลฯ อันเกาะเกี่ยวกับปัญหาของประเทศ และก่อตั้งสมาคมสังคมวิทยาเยอรมัน (Deutsche Gesellschaft für Soziologie/ German Society for Sociology) ที่เบอร์ลิน เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๐๙/พ.ศ. ๒๔๕๒ เพื่อใช้เป็นองค์การทำงานของเหล่านักวิจัยทางสังคมวิทยาที่เชื่อมโยงกับสาขาอื่น ๆ และได้รับการสืบทอดวิธีการขับเคลื่อนงานวิชาการเพื่อสังคม แม้องค์การที่จัดตั้งจะหยุดไป หรือปรับเปลี่ยนไปเป็นชื่ออื่น ๆ จนกระทั่งทุกวันนี้

ผลงานความคิดในทางวิชาการ ในความเป็นปัญญาชน และในการสร้างสรรค์ทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ในหลายแขนงของเวเบอร์ ครอบคลุมทั้งในเรื่องเศรษฐกิจ ศาสนา ประวัติศาสตร์ การเมือง และกฎหมาย รวมถึงปรัชญา ผลงานชิ้นสำคัญ อาทิ จริยธรรมโปรเตสแตนต์และจิตวิญญาณของทุนนิยม (The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism), เศรษฐกิจและสังคม (Economy and Society), การเมืองในฐานะอาชีพ (Politics as a Vocation), วิทยาศาสตร์ในฐานะอาชีพ (Science as a Vocation) ช่องโอกาสของชีวิต (Life Chances) และสังคมวิทยาดนตรี (Sociology of Music) และงานศึกษาด้านศาสนากับการพัฒนา เช่น ศาสนายูดา ศาสนา

---

<sup>๗</sup> ดูประกอบเรื่อง Max Weber, Education ใน [https://en.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber](https://en.wikipedia.org/wiki/Max_Weber) (วันสืบค้น ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๓)

ในอินเดีย (ฮินดู และพุทธ)<sup>๔</sup> และศาสนาในจีน เป็นต้น ทั้งงานหลายชิ้นมีลักษณะเป็นสหวิชาการ (Interdisciplinary) อย่างมาก มาตั้งแต่สมัยหนึ่งร้อยกว่าปีมาแล้ว

ในบรรดาผลงานต่าง ๆ ที่บรรจู้ไว้ด้วยทฤษฎีที่สำคัญ ๆ ที่เวเบอร์สร้างสรรคขึ้นนั้น ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำที่สมเหตุสมผล (หรือมีเหตุมีผล) (Rational Action) สำหรับสังคมสมัยใหม่ ดังที่กำลังเกิดขึ้นในยุโรปในขณะที่เวเบอร์มีชีวิตอยู่นั้น ก็ถือได้ว่าเป็นทฤษฎีแม่บท ที่เขาใช้ทำความเข้าใจพัฒนาการของสังคมและการเสริมสร้างสังคมสมัยใหม่ กล่าวคือ การกระทำที่สมเหตุสมผลกำเนิดมาจากปรัชญาความคิดแบบเหตุผลนิยม (Rationalism) ในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ของ เรเน เดส์การ์ตส์ (Rene Descartes) บารุค สปิโนซา (Baruch Spinoza) และ กอทท์ฟรีด วิลเฮล์ม ไลบ์นิซ (Gottfried Wilhelm Leibniz) ในการเข้าถึงความจริงว่าสามารถอธิบายได้ด้วย การใช้เหตุผลทางปัญญา และการสรุปรวบยอดเป็นความรู้ที่จะอธิบายความจริงภายในระบบความรู้หนึ่ง ๆ โดยไม่ให้คุณค่ากับประสาทมัมผัสว่าจะเข้าถึงความจริงได้เพียงพอ (Flew, ๑๙๘๓: ๒๙๘-๒๙๙) เวเบอร์ ผู้เป็นนักปรัชญาแนวปฏิฐานนิยมอีกคนหนึ่ง (แต่เขาได้แย้งการเข้าถึงความจริงในเชิงปริมาณพอสมควร ด้วยการพัฒนาตัวแบบในอุดมคติมาถ่วงดุล) ได้เอาหลักเหตุผลนิยมดังกล่าว มาพัฒนาใหม่ในเชิงการกระทำที่เป็นจริง โดยให้คุณค่าทั้งการใช้เหตุผลและการมีข้อมูลเชิงประจักษ์หรือมีประสบการณ์จริง มนุษย์จึงมิใช่เพียงทำตามอารมณ์ จิตวิทยา หรือตามประเพณีเดิม ๆ อันไม่สมเหตุสมผล แต่บุคคล กลุ่ม และสังคมสมัยใหม่ แต่ยังสามารถมีการกระทำที่สมเหตุสมผลด้วยการตั้งเป้าหมาย และอาศัยวิธีการหรือการมีเครื่องมือหรือการอาศัยเงื่อนไขไปสู่เป้าหมาย (Zweckrationalitaet/Instrumental Rationality) อย่างมีแผนการและคำนวณผลของการกระทำนั้น ๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเชิงความคุ้มค่าหรือประสิทธิภาพและความสำเร็จผลในระบบงานและในทางเศรษฐกิจ

---

<sup>๔</sup> กรณีงานการศึกษาศาสนาฮินดูและศาสนาพุทธในอินเดีย เมื่อในปัจจุบันนี้ กาลเวลาผ่านไปประมาณ ๑๐๐ ปี แล้ว งานชิ้นนี้ก็ยังมีชื่อเสียง เวเบอร์ยังได้รับคำชมว่าสามารถเข้าถึงตำราโบราณต่าง ๆ และสามารถอธิบายลักษณะของศาสนขั้นพื้นฐานและทัศนคติต่อโลกภายในและภายนอกอินเดียได้อย่างยอดเยี่ยม เป็นงานคลาสสิกและงานวิชาการตัวอย่างที่สำคัญ แต่ก็ได้รับการวิจารณ์ว่างานชิ้นนี้ มีจุดอ่อนบางประการ เช่น การศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวกับสิ่งศักดิ์สิทธิ์มากเกินไป การเอาตะวันตกเป็นเครื่องชี้วัดหลัก รวมทั้งปัญหากรอบความคิดว่าด้วยวรรณะ เป็นต้น โปรดดูเพิ่มในการประชุมวิชาการ Conference, Topic “Max Weber’s Hinduism and Buddhism: Reflections on a Sociological Classic ๑๐๐ Years On”, ๘-๑๐ September ๒๐๑๖, Russell Square: College Buildings, SOAS, University of London ใน <https://www.soas.ac.uk/religions-and-philosophies/events/conferences/max-webers-hinduism-and-buddhism/> (วันสี่บคัน ๓ ตุลาคม ๒๕๖๓)

แต่กระนั้น เนื่องจากมนุษย์มีค่านิยม จริยธรรม และหลายครั้งก็มีอัตวิสัยกำกับ การตัดสินใจ การกระทำที่สมเหตุสมผลในสังคมสมัยใหม่ จึงไม่ใช่มีเพียงการอาศัยวิธีการที่มุ่งสู่ เป้าหมาย (Means-End Rationality) ในแนวเศรษฐศาสตร์หรือการกระทำแบบนักเศรษฐกิจ (Economic Man) ดังกล่าวเท่านั้น แต่ผู้คนอาจกระทำไปด้วยการยึดถือตามค่านิยม (Wertrationalitaet/ Value Rationality) คือ ถือเอาค่านิยมที่เป็นเป้าหมายในตัวมันเองเป็นใหญ่ โดยไม่คำนึงถึง ประสิทธิภาพหรือค่าใช้จ่ายว่าจะมาก-น้อยเพียงใดหรือจะหมดเร็วหมดแรงไปเพียงใด (ในแง่ นี้ก็คล้ายกับการทำตามอารมณ์ที่เป็นเป้าหมายในตัวมันเองเช่นกัน และหากเป็นไปในแนวนี มากขึ้นเท่าใด ความไม่สมเหตุสมผล (Irrationality) ก็จะเกิดมากขึ้นตามไปด้วย)<sup>๙</sup> หรือผู้คนอาจ พิจารณาการกระทำทั้งสองอย่างร่วมกัน คือ การกระทำที่อาศัยวิธีการอันเหมาะสมอันมุ่งสู่ เป้าหมายที่พึงประสงค์ และการกระทำที่ยึดเอาค่านิยมที่สมเหตุสมผลเป็นตัวตั้ง ให้เกื้อกูลกัน เท่าที่จะเป็นไปได้ (อันจะไปเกี่ยวข้องกับการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายและวิธีการ คือ ผู้ตัดสินใจจะเอาค่านิยมกำหนดเป้าหมายหรือเอาเป้าหมายกำหนดค่านิยม) หลังจากยุคสมัย ของเวเบอร์ผ่านไปแล้ว นักวิชาการในสายเศรษฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์ เอาความคิดนี้ ไปพัฒนาเป็นทฤษฎีทางเลือกการตัดสินใจที่สมเหตุสมผล (Rational Choice Decision Making Theory) ทฤษฎีเกี่ยวกับทางเลือกนโยบายสาธารณะที่สมเหตุสมผล (Public Choice) ของการ บริหารรัฐกิจ และทฤษฎีเกม (Game Theory) ในการแข่งขันกัน เป็นต้น<sup>๑๐</sup> แต่กระนั้น แม้การ กระทำที่สมเหตุสมผลเป็นสิ่งที่มีความค่าและส่งเสริมประสิทธิภาพของรัฐและองค์การต่าง ๆ ผู้คน ในรัฐหรือในองค์การต่าง ๆ ก็ต้องประพติดนภายใต้ไถ่กรงเหล็กของความสมเหตุสมผล (Iron Cage of Rationality) อันเป็นการจำกัดเสรีภาพและอิสรภาพของผู้คนอยู่ดี ไม่ว่าจะเป็ความสมเหตุสมผล ภายใต้ระบบทุนนิยม ในระบบรัฐการ หรือในระบบนิติรัฐก็ตาม

ผลงานที่โดดเด่นที่สุดชิ้นหนึ่งที่อาศัยมุมมองความสมเหตุสมผลของการกระทำดังที่ กล่าวข้างต้น และได้รับการยกย่องให้เป็นตัวอย่างสำคัญในทางปัญญาชนของความฉลาดปราดเปรื่อง (Intellectual Exemplary) ที่ยังคงกล่าวขวัญกันอย่างฉงนสนเท่ห์และติดอกติดใจกระทั่งทุกวันนี้

---

<sup>๙</sup> โปรดดูเพิ่มเรื่อง Instrumental and value rationality ใน [https://en.wikipedia.org/wiki/Instrumental\\_and\\_value\\_rationality](https://en.wikipedia.org/wiki/Instrumental_and_value_rationality) (วันสืบค้น ๓ ตุลาคม ๒๕๖๓) และ R.J. Wallace, Instrumental and Maximizing Rationality, International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences, ๒๐๐๑ ใน <https://www.sciencedirect.com/topics/social-sciences/instrumental-rationality> (วันสืบค้น ๓ ตุลาคม ๒๕๖๓)

<sup>๑๐</sup> โปรดดูเพิ่มใน Max Weber (๑๘๖๑-๒๒/๑๙๗๒/๑๙๗๘) Wirtschaft und Gesellschaft (Economy and Society) และ Herbert A. Simon (๑๙๕๕) A Behavioral Model of Rational Choice

ในแวดวงวิชาการ และในแวดวงผู้สนับสนุนและผู้ต่อต้านลัทธิทุนนิยมและลัทธิคอมมิวนิสต์ทั้งหลาย ก็คือ งานศึกษาเรื่อง จริยธรรมโปรเตสแตนท์และจิตวิญญาณของทุนนิยม (The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism) ใจความสำคัญก็คือ เวเบอร์มองต่างมุมกับ คาร์ล มาร์กซ์ ในเรื่องระบบทุนนิยม ในขณะที่มาร์กซ์เห็นว่าความก้าวหน้าในทางประวัติศาสตร์ของสังคมมนุษย์เป็นความก้าวหน้าของวัตถุนิยม (Historical Materialism) ที่ครอบงำในจิตสำนึกของผู้คนในสังคม และทำให้วิถีชีวิตในทางวัตถุนิยม ต้องขึ้นตรงกับการเป็นใหญ่ของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ในสังคมอุตสาหกรรมที่นายทุนผู้ประกอบการเป็นใหญ่ แต่เวเบอร์กลับเห็นว่าพัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ของระบบทุนนิยมในสังคมมนุษย์ มาจากการเปลี่ยนแปลงความคิดและความเชื่อทางศาสนาต่างหาก อันหมายถึงว่าจิตใจที่เปลี่ยนไป (การเปลี่ยนแปลงในจริยธรรมที่ยึดถือ) ทำให้มีผลต่อพัฒนาการในทางวัตถุนิยมในทางเศรษฐกิจ (Historical Idealism) ตามมา การเปลี่ยนแปลงความคิดดังกล่าวก็คือ ความเชื่อในคำสอนของศาสนาคริสต์ในยุโรป ในช่วงสมัยยุคกลางตอนปลาย คือ ประมาณคริสต์ศตวรรษที่ ๑๕ (ค.ศ. ๑๔๐๐-๑๕๐๐) (ประมาณกลางพุทธศตวรรษที่ ๒๐ - กลางพุทธศตวรรษที่ ๒๑) เป็นการยืนยันเรื่องนี้

เวเบอร์แสดงหลักฐานที่ลุ่มลึกด้วยการศึกษาอย่างเป็นประวัติศาสตร์ในหลายประเทศ หลักฐานที่สำคัญ คือ การปฏิรูปศาสนาคริสต์ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๕ โดย มาร์ติน ลูเธอร์ (Martin Luther) นักบวชผู้จบปริญญาเอกด้านศาสนา มีชีวิตอยู่ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. ๑๔๘๓-๑๕๔๖/พ.ศ. ๒๐๒๖-๒๐๘๙<sup>๑๑</sup> เขาเป็นศาสตราจารย์ผู้สอนศาสนาในมหาวิทยาลัยและนักปฏิรูปศาสนาคริสต์ชาวเยอรมันคนสำคัญที่สุด<sup>๑๒</sup> การปฏิรูปดังกล่าวคือการสร้างคำสอนและการปฏิบัติอย่างใหม่ในการนับถือศาสนาคริสต์แบบคาทอลิกเดิม ให้สมเหตุสมผล ไม่เอาตามคำสอนผิดเพี้ยน

<sup>๑๑</sup> สมัยอยุธยาตอนกลางที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงครองราชย์ นับเป็นคนรุ่นประมาณปู่สมเด็จพระนเรศวรมหาราช

<sup>๑๒</sup> การปฏิรูปศาสนาคริสต์ในคราวนั้น เริ่มอย่างเป็นทางการจากข้อเขียนสมมติฐาน ๙๕ ข้อ ว่าด้วย “การโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจและประสิทธิภาพของการปฏิบัติตามการอนุญาตให้ชำระล้างบาป” (Disputation on the Power and Efficacy of Indulgences) ของลูเธอร์ เพื่อตรวจสอบหลักการและการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือน่าสงสัยในความถูกต้องในทางหลักธรรมของศาสนาคริสต์นิกายคาทอลิกในขณะนั้น ยื่นต่อคาร์ดินัล (ตำแหน่งทางศาสนารองจากพระสันตะปาปา) อัลเบิร์ตแห่งบราเดินเบอร์ก (Albert of Brandenburg) และอัครมุขนายกประจำเมืองไมนซ์ (Archbishop of Mainz) เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๕๑๗/พ.ศ. ๒๐๖๐ ในวันนี้ของทุกปี จึงเป็นวันรำลึกการปฏิรูปศาสนาคริสต์ของชาวโปรเตสแตนท์ในเยอรมนี และเมื่อ ค.ศ. ๒๐๑๗/พ.ศ. ๒๕๖๐ ประเทศเยอรมนีได้จัดฉลองครบรอบ ๕๐๐ ปี ของการปฏิรูปศาสนาคริสต์อย่างยิ่งใหญ่ (โปรดดูประกอบเรื่อง Ninety-five Theses ใน [https://en.wikipedia.org/wiki/Ninety-five\\_Theses](https://en.wikipedia.org/wiki/Ninety-five_Theses) (วันสืบค้น ๕ ตุลาคม ๒๕๖๓))

ที่ปรากฏในพระคัมภีร์ระยะหลัง ที่ไม่ตรงกับคำสอนดั้งเดิมของพระผู้เป็นเจ้า คำสอนใหม่ดังกล่าว แผลือทธิพลไปหลายประเทศในยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งไปส่งเสริมคำสอนทางศาสนาของจอห์น คาลวาง (John Calvin) ชาวฝรั่งเศส และนำไปสู่การเกิดขึ้นของนิกายคาลวางในที่สุด ทั้งความเชื่อแบบลูเธอร์และคาลวางก็ไปมีอิทธิพลต่อความเชื่อของกลุ่มหรือนิกายพิวริตัน (Puritan) ในประเทศอังกฤษ วกกลับเข้ามาเคียงข้างกับลูเธอร์รัน (Lutheran) ในเยอรมนี และต่อมา ขยายตัวไปอยู่ในแถบประเทศสแกนดิเนเวียด้วย เป็นต้น จนพัฒนาตัวกลายเป็นสองนิกายย่อย สำคัญ ดำรงอยู่ในฐานะคำสอนใหม่ที่ก้าวหน้าของนิกายใหญ่โปรเตสแตนต์ (Protestant) ที่ความ ศรัทธา ความเชื่อ และ คำสอน เกี่ยวกับพระเจ้าและการนับถือศาสนา แตกต่างอย่างยิ่งจาก ศาสนาคริสต์แบบออร์ทอด็อกซ์ (Orthodox) หรือ คาทอลิกดั้งเดิม

คำสอนที่ผิดเพี้ยนไปจากพระคัมภีร์ดั้งเดิม มีใจความสำคัญ คือ การเข้าถึงพระผู้เป็นเจ้า สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องผ่านบาทหลวงเป็นคนกลาง ไม่สามารถกระทำด้วยตนเองต่อ พระผู้เป็นเจ้าโดยตรง และการทำให้พระผู้เป็นเจ้ารักและได้ไปอยู่กับพระผู้เป็นเจ้าหลังความตาย ต้องไม่ทำบาป และหาทางไถ่บาปหากได้กระทำลงไป โดยการสรวภาพผิดกับบาทหลวง และ จ่ายเงินให้โบสถ์ทำนองค่าสินไหมทดแทนประกอบการชำระล้างบาป เป็นต้น แต่การปฏิรูป คำสอนแบบโปรเตสแตนต์นั้น กลับเป็นการจะเข้าถึงพระผู้เป็นเจ้า การทำให้พระผู้เป็นเจ้ารัก และการได้ไปอยู่กับพระผู้เป็นเจ้าหลังความตาย ต้องใช้ชีวิตอย่างถูกต้องตามพระประสงค์ของ พระผู้เป็นเจ้า ตามที่พระผู้เป็นเจ้าทรงกำหนดและเลือกสรรบุคคลเช่นนั้นไว้แล้ว เขาหรือเธอก็จะ สามารถเข้าถึงและเป็นที่รักของพระผู้เป็นเจ้าได้เสมอ การดำเนินชีวิตที่ถูกต้องตามครรลองของ พระผู้เป็นเจ้านั้น ก็คือผ่านการประกอบอาชีพการงานต่าง ๆ ที่พึงกระทำอย่างมีวิธีการ (Methodical) สามารถคำนวณความคุ้มค่าคุ้มทุนได้ (Calculability) การทำงานหนัก ไม่มักมาก ในกามคุณและสำส่อนทางเพศ<sup>๑๓</sup> มัธยัสถ์ อดออม อยู่อย่างสมถะ ไม่ใช้ชีวิตที่หรูหรา การประกอบ

<sup>๑๓</sup> ในกรณีของครอบครัวของเวเบอร์นั้น การที่พ่อและแม่ของเวเบอร์มีลูกถึงแปดคน น่าจะสื่อได้ว่า แม่ของเวเบอร์ ผู้เคร่งครัดทางศาสนาตามนิกายคาลวาง ไม่สำส่อนทางเพศกับชายอื่น แต่มีความเชื่อตรงต่อพ่อ ของเวเบอร์เพียงผู้เดียว และยอมมีเพศสัมพันธ์ในชีวิตสมรสตามความต้องการของสามี ผู้มีบุคลิกภาพแบบเอา ตนเองเป็นศูนย์กลางและพ่อผู้เป็นใหญ่ในครอบครัว ซึ่งผิดจากภรรยาของเวเบอร์ที่มีความเชื่อตรง แต่ทั้งคู่มีจุด อ่อนในทางเพศสในชีวิตรการแต่งงาน จึงนับเป็นความเก็บบททางอารมณ์เพศที่น่าจะทำให้เวเบอร์ต้องไป ระบายกับหญิงอื่น อันสะท้อนว่าเวเบอร์มีความขัดแย้งในตนเองอย่างสูงและไม่สามารถเคร่งครัดในหลัก ศีลธรรมข้อนี้

กิจการให้มีกำไร และนำกำไรที่เก็บออมได้ไปลงทุนอย่างต่อเนื่อง การทำเช่นนี้จึงไปส่งเสริมการสะสมทุนและการลงทุนเพื่อแสวงกำไรตามจิตวิญญาณของระบบทุนนิยม อย่างไม่มีที่สิ้นสุด อันถือเป็นความคิดและความเชื่อและการกระทำอย่างใหม่ที่ไปเกื้อกูลให้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในยุโรปพัฒนาขึ้น แตกต่างจากที่อื่นใดในโลก<sup>๑๔</sup>

ในส่วนของความเจริญก้าวหน้าในยุคสมัยใหม่ ด้วยผลของการกระทำอย่างสมเหตุสมผลในสังคม อันสะท้อนอย่างสำคัญประการหนึ่งคือ การเกิดขึ้นของระบบราชการคือระบบสำนักงานเป็นใหญ่ นั่น เป็นสิ่งที่เวเบอร์สังเกตเห็นอย่างเห็นความมีคุณค่า แต่ก็ด้วยความตระหนักในการขยายตัวและการครอบงำสังคมของระบบนี้ต่อสังคม เขาจึงได้พัฒนาตัวแบบในอุดมคติของระบบราชการ (Ideal Type of Bureaucracy) ที่มีชื่อเสียงขึ้น เพื่อทำให้เป็นกรอบมาตรฐานแห่งความเป็นเครื่องมือทางการบริหารงานของรัฐที่มีความสมเหตุสมผล อันจะยังความมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด

ด้วยความตระหนักว่าระบบราชการเป็นสิ่งจำเป็น อันไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ แต่เกี่ยวข้องกับความแม่นยำ รวดเร็ว ไม่กำกวม ความรู้เกี่ยวกับการจัดการเอกสาร ความต่อเนื่อง การใช้ระเบียบและกฎเกณฑ์ การใช้ดุลยพินิจ ความเป็นเอกภาพ การอยู่ใต้การบังคับบัญชาที่เข้มงวด ความยุติธรรม ความคาดการณ์ได้ การลดการสูญเสียและรวมถึงจากค่าวัสดุและค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล ทั้งหมดนี้จึงนำไปสู่การบริหารระบบราชการที่เคร่งครัด เป็นต้น เวเบอร์จึงพัฒนาตัวแบบ (การทำงานของเจ้าหน้าที่ตาม) ในอุดมคติในระบบราชการ อันประกอบด้วยกรอบการปฏิบัติสำคัญๆ ดังต่อไปนี้ คือ<sup>๑๕</sup> ๑) การปฏิบัติตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ปราศจากความเป็นส่วนตัว แต่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่หน่วยงานกำหนด ๒) การปฏิบัติงานตามลำดับขั้นที่แน่นอน

<sup>๑๔</sup> โปรดดูเพิ่มเติมใน Max Weber (๑๙๐๔-๐๕/๑๙๙๒) *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, John Calvin. *Father of the Reform Faith* ใน <https://www.christianitytoday.com/history/people/theologians/john-calvin.html> (วันสืบค้น ๒ ตุลาคม ๒๕๖๓) Martin Luther. *Passionate reformer* ใน <https://www.christianitytoday.com/history/people/theologians/martin-luther.html> (วันสืบค้น ๒ ตุลาคม ๒๕๖๓) และ Christine Leigh Heyrman "Puritanism and Predestination" ใน <http://nationalhumanitiescenter.org/tserve/eighteen/ekeyinfo/puritan.htm> (วันสืบค้น ๒ ตุลาคม ๒๕๖๓)

<sup>๑๕</sup> โปรดดูเพิ่มเติม, อ้างแล้ว Weber, Max (๑๙๗๒) *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Erste Auflage veröffentlicht ๑๙๒๑/๑๙๒๒, ๕. Aufl., Tübingen, pp. ๑๒๕-๑๒๖.*

ในสำนักงาน ๓) การมีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการที่ถาวร ๔) การเข้าทำงานตามสัญญา (โดยหลักการ) ที่ได้มาจากการคัดเลือกอย่างเป็นอิสระ ๕) การมีคุณสมบัติของความเชี่ยวชาญในกรณีที่เหมาะสมผลมากที่สุดก็คือ ผ่านการสอบ และผ่านการวัดคุณสมบัติผู้เชี่ยวชาญที่รับรองโดยประกาศนียบัตร และเป็นผู้ถูกว่าจ้าง (มิใช่เป็นผู้ที่ได้มาจากการเลือกตั้ง) ๖) ค่าตอบแทนได้รับเงินเดือนคงที่ในรูปเป็นเงินสด โดยปกติจะมีสิทธิรับบำนาญ แต่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด (โดยเฉพาะใน บริษัทเอกชน) และสามารถถูกเลิกจ้างได้โดยหัวหน้า หรือโดยเจ้าหน้าที่รัฐได้เสมอ และเงินเดือนนั้นจะจัดแบ่งไปตามลำดับขั้นเป็นหลัก จากนั้นตามความรับผิดชอบของตำแหน่งงาน รวมถึงตามหลักการของ “ความเหมาะสม” ๗) การปฏิบัติงานต่อสำนักงานของตนเพียงอาชีพเดียวหรือเป็นอาชีพหลัก ๘) เส้นทางอาชีพของบุคคล: “ความก้าวหน้า” ขึ้นอยู่กับอายุงานหรือผลงานหรือทั้งสองอย่าง ขึ้นอยู่กับวิจารณ์ญาของผู้บังคับบัญชา ๙) การทำงานที่ “ไม่เอาทรัพยากรการบริหารไปใช้นอกเหนือจากงาน” โดยสมบูรณ์ และไม่ทำงานที่ไม่ได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานทางการ และ ๑๐) การอยู่ภายใต้ระเบียบวินัยและการควบคุมของสำนักงานที่เข้มงวดและเป็นแบบแผนเดียวกัน

ตัวแบบระบบรัฐการในอุดมคติดังกล่าว มีการปฏิบัติกันทั่วไปทั้งในหน่วยงานรัฐและเอกชนทั้งหลาย ซึ่งเวเบอร์ไม่ได้เป็นผู้ออกแบบเอง แล้วส่งออกไปให้รัฐปฏิบัติตามนั้น แต่เขาศึกษาและสรุปรวบยอดออกมาเป็นตัวแบบในเชิงอุดมคติที่เขาเองก็ตระหนักดีว่า มันไม่มีทางที่จะปฏิบัติได้จริงอย่างหมดจดหรือสมบูรณ์แบบตามนั้น ที่ไหนในโลกในทางที่เป็นจริง ตามหลักคิดที่ว่าด้วยตัวแบบในอุดมคติของการกระทำที่สมเหตุสมผล (Ideal Type of Rational Action) ของเขา แต่ตัวแบบในอุดมคตินี้ ก็ถูกวิจารณ์มากว่าเป็นตัวแบบการทำงานในระบบองค์การแบบปิดและไม่เห็นบุคลากรเป็นมนุษย์ที่มีชีวิตจิตใจ ระบบเช่นนี้ ในกาลเวลาต่อมาเอาระเบียบและเจ้าหน้าที่รัฐเป็นใหญ่มากกว่าเอาเป้าหมายที่ประโยชน์ของประชาชนเป็นใหญ่ และการอ้างกฎระเบียบสำนักงานเป็นใหญ่ นำไปสู่ความล่าช้า ไม่เป็นการบริการประชาชนได้รวดเร็วตามที่ประชาชนต้องการ และทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเป็นนายของประชาชน ในภายหลัง ระบบนี้จึงได้รับการปรับปรุงให้เป็นระบบการทำงานที่เปิดกว้าง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น แต่ยังคงให้คุณค่ากับการมีระบบรัฐการที่มีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบ ตามแนวของรัฐแบบเวเบอร์เรียนใหม่ (Neo-Weberian State) (Torfing ๒๐๒๐, Lynn ๒๐๐๘ และ Randma-Liiv ๒๐๐๘)

ในเชิงงานความคิดทางการเมืองแห่งรัฐ ผลงานที่ยิ่งใหญ่ (Maxnum Opus) ที่สุดชิ้นหนึ่งของเวเบอร์ในด้านนี้ ก็คือ “การเมืองในฐานะอาชีวะ (Politics as a Vocation)”<sup>๑๖</sup> ใจความสำคัญของเรื่องนี้ เวเบอร์ปูพื้นฐานการปาฐกถา โดยกล่าวถึงคำจำกัดความของรัฐว่าคืออะไร โดยเวเบอร์ให้ความหมายรัฐว่า “คือเครื่องมือขององค์การทางการเมืองที่จะใช้กำลังอำนาจ” และ “ผูกขาดการใช้กำลังอำนาจ” รวมทั้ง “ใช้อำนาจปกครองผ่านการบังคับใช้กฎหมาย” เขาเห็นด้วยกับเลออน ท्रोตสกี (Leon Trotsky) นักปฏิวัติลัทธิมาร์กซิสต์ คู่ใจเลนิน ที่กล่าวว่า “รัฐทุกรัฐก่อตั้งขึ้นโดยกำลังอำนาจ” (Weber, ๑๙๑๙: ๑) อันเป็นความหมายที่ออกไปในทางรัฐแบบการมีอำนาจปกครองประชาชนอยู่มากร และในสมัยนั้น (ที่รัฐประชาธิปไตยยังไม่ได้เติบโตแบบปัจจุบัน) ในความเกี่ยวโยงกันระหว่างองค์การทางการเมือง (เช่น พรรคการเมืองหรือสมาคมทางการเมือง) ที่พยายามไขว่คว้าให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐและตัวรัฐนั้น ความเป็นรัฐจะเป็นแบบใด เขาจำแนกวางขึ้นอยู่กับว่าภายในรัฐนั้น นิยมการใช้อำนาจปกครองในรัฐแบบใด และมักจะพบว่ามิรัฐอยู่สองแบบคือ รัฐแบบที่การใช้อำนาจมาจากผู้เป็นเจ้าของรัฐและปัจจัยการผลิต ซึ่งเป็นรัฐแบบเดิมในแนว

<sup>๑๖</sup> ผลงานชิ้นเอกนี้ เป็นงานที่กระทำในรูปของการปาฐกถา แสดงขึ้นเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ค.ศ. ๑๙๑๙/พ.ศ. ๒๔๖๒ ในร้านขายหนังสือแห่งหนึ่งในเมืองมิวนิค ประเทศเยอรมนี ประมาณสองสัปดาห์หลังจาก คาร์ล ลีบ์คเนคท์ (Karl Liebknecht) และ โรซา ลุกเซิมเบอร์ก (Rosa Luxemburg) สองผู้นำการปฏิวัติเยอรมันตามแนวลัทธิมาร์กซิสต์ ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๑๕-๑๙๑๙/พ.ศ. ๒๔๕๘-๒๔๖๒ ถูกฆาตกรรมอย่างน่าอดสูใจยิ่ง โดยนายทหารสองถึงสามคน ภายใต้อำนาจรัฐบาลพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมัน (SPD) ที่มีวิถีการสร้างรัฐสังคมนิยมแนวสันติ เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ค.ศ. ๑๙๑๙/พ.ศ. ๒๔๖๒ ในกรุงเบอร์ลิน (๑๓ ปี ก่อนปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย พ.ศ. ๒๔๗๕) โดยทั้งสองคนอยู่ในยุคสมัยเดียวกันกับเวเบอร์ ในการพยายามสร้างพรรครัฐเยอรมันใหม่พร้อมกับการยุติการก่อสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง แต่มีจุดยืนแตกต่างกันและเคลื่อนไหวคนละแนวทางกับเวเบอร์ โดย มาริอันเน เวเบอร์ ภรรยาของเวเบอร์บันทึกไว้ว่า เวเบอร์ไม่เห็นด้วยเลยกับการฆาตกรรมคนทั้งสองที่ลงไปสู้บนท้องถนน (เช่น บอกว่าคาร์ล ลีบ์คเนคท์ เป็นคนที่ซื่อสัตย์ ไม่ควรถูกฆ่าตาย) แม้ว่าเขาจะเคยวิจารณ์ว่าทั้งสองคนเป็นเหมือนคนที่อยู่ในโรงพยาบาลบ้า (คาร์ล ลีบ์คเนคท์) และสวนสัตว์ (โรซา ลุกเซิมเบอร์ก) ก็ตาม (อ้างจาก Max Weber “Politics as a Vocation” ใน <http://anthropos-lab.net/wp/wp-content/uploads/๒๐๑๑/๑๒/Weber-Politics-as-a-Vocation.pdf> (วันสืบค้น ๔ ตุลาคม ๒๕๖๓) และดูประกอบเรื่อง Revolution: Max Webers Rede „Politik als Beruf“ – Ethos und Pathos ใน <https://rundschauehd.de/๒๐๑๙/๐๒/max-webers-seine-rede-politik-als-beruf-ethos-und-pathos/> (วันสืบค้น ๕ กันยายน ๒๕๖๓), Max Weber, Während der Novemberrevolution und in der Weimarer Republik ใน [https://de.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber#Im\\_Kaiserreich\\_und\\_w%C3%A4hrend\\_des\\_Ersten\\_Weltkrieges](https://de.wikipedia.org/wiki/Max_Weber#Im_Kaiserreich_und_w%C3%A4hrend_des_Ersten_Weltkrieges), (วันสืบค้น ๖ กันยายน ๒๕๖๓) และเรื่อง The murders of Rosa Luxemburg and Karl Liebknecht ใน <https://www.peoplesworld.org/article/the-murders-of-rosa-luxemburg-and-karl-liebknecht/> (วันสืบค้น ๕ กันยายน ๒๕๖๓)

พ่อปกครองลูก และรัฐแบบใหม่ที่อำนาจถูกใช้โดยผู้บริหารที่ไม่ใช่เจ้าของรัฐ แต่รับอำนาจมาจากผู้ปกครองหรือผู้เป็นเจ้าของ และอาจใช้อำนาจที่มาจากความรู้ในทางเทคนิคในการบริหารกิจการรัฐที่ตนเองมีอยู่ด้วยในการควบคุมเจ้าหน้าที่ให้ทำตามคำสั่ง (Weber, ๑๙๑๙: ๒-๔)

สาระสำคัญหลัก ๆ ที่เหลือ ในผลงานชิ้นนี้ มีสี่ประการคือ ๑) ประเภทของอำนาจปกครอง (หรือการครอบงำ) (Herrschaft) ที่อาจได้มาจากประเพณี กฎหมาย หรือ บารมี (Typologie traditionaler, legaler und charismatischer Herrschaft) ๒) ความแตกต่างระหว่างจริยธรรมของความยึดมั่นในลัทธิความเชื่อ<sup>๑๗</sup> กับจริยธรรมของความรับผิดชอบ (Unterscheidung von Gesinnungsund Verantwortungsethik) ๓) การประกอบด้วยคุณลักษณะของความคลั่งไคล้ในทางการเมือง สำนึกของความรับผิดชอบ และสำนึกของความพอเหมาะพอสม (หรือการได้สัดส่วนกัน) อันเป็นคุณลักษณะที่ขาดสำคัญของการเป็นนักการเมือง (Zuschreibung von Leidenschaft, Verantwortungsgefühl und Augenmaß als die für den Politiker entscheidenden Eigenschaften) และ ๔) คำจำกัดความของการเมืองว่าคือ “การร่วมมือกันอย่างแข็งขัน แต่ก็เป็นไปได้อย่างเนิบช้าของเหล่าบุคคลที่พยายามจะทำโครงการยาก ๆ”<sup>๑๘</sup> ด้วยความคลั่งไคล้และการแสดงความสามารถที่จะกระทำกรอย่างพอเหมาะพอสมในเวลาเดียวกัน” (Definition der Politik als „ ein starkes langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich“) (ดูเหมือนจะเป็นคำจำกัดความในเชิงประชดประชันระคนความเห็นอกเห็นใจอยู่ไม่น้อย)

ในแง่ของนักการเมืองนั้น เวเบอร์พิจารณาว่า เขาเหล่านี้พยายามแสวงหาให้ได้มาซึ่งอำนาจการเมืองของรัฐ เพื่อใช้อำนาจในการบรรลุเป้าหมายของตนหรือขององค์การทางการเมืองนั้น ๆ และย่อมจะได้รับการตอบแทนผลแห่งการทำงานในทางวัตถุและเกียรติยศเป็นต้น แต่กระนั้น แม้ว่านักการเมืองในสายตาของเวเบอร์ ควรเป็นผู้มีอาชีพ (Beruf/Vocation)

---

<sup>๑๗</sup> คือความยึดมั่นในจริยธรรมของลัทธิความเชื่อ เช่น ลัทธิทางการเมือง อุดมการณ์ของพรรคการเมือง ความเชื่อในหลักศาสนา และจริยธรรมหรือหลักการพื้นฐานทางศีลธรรมที่บุคคล/คณะบุคคลยึดถือ - ผู้เขียน

<sup>๑๘</sup> ในข้อนี้ เวเบอร์อุปมาว่าเสมือนการเจาะกระดานแข็ง ๆ อย่างแข็งขันและช้า ๆ (ein starkes langsames Bohren von harten Brettern) - ผู้เขียน

ทางการเมืองที่ชัดเจน ดังที่เขาตั้งหัวข้อว่า “การเมืองในฐานะอาชีพ (Politics as a Vocation)”<sup>๑๙</sup> และก็ล้วนเป็นนักการเมืองชั่วคราว แต่ก็พยายามกระทำตนให้เป็นนักการเมืองมืออาชีพ (Professional Politician) ราวกับผู้มีอาชีพการเมืองถาวร แต่การเมืองในฐานะอาชีพในสายตาของเวเบอร์นั้น เป็นอาชีพที่ต้องทำให้ประชาชนในระบอบประชาธิปไตยยอมรับ ต้องอาศัยการได้มาโดยการลงคะแนนเลือกตั้งจากประชาชน นักการเมืองควรมีบุคลิกภาพและใช้หัวสมองที่จะเข้าใจประชาชนในการทำงานที่สมเหตุสมผล แต่เอาเข้าจริง ก็มักจะใช้อารมณ์ชักนำผู้คน และยากที่จะวางตัวเคร่งครัดตามหลักศีลธรรมได้ตลอด

นอกจากนี้ นักการเมืองก็รวมตัวกันเป็นพรรค ๆ และผู้นำพรรคก็มีคุณลักษณะแตกต่างกันไปตามพื้นฐานของบุคคลและแวดวงที่สังกัด พรรคทั้งหลายก็มีอุดมการณ์แตกต่างกัน แต่ต้องมีผู้แทนมาอยู่ร่วมในสภาเดียวกัน และต่อสู้กันเพื่อผลงานของตน ทั้งปัญหาความไม่เที่ยงธรรมและความไม่รับผิดชอบของนักการเมืองยังเกิดขึ้นได้เสมอ การจะตรวจสอบแก้ไขสิ่งผิดให้ได้ผลจริง ๆ ก็ต้องกระทำแบบตรงไปตรงมาที่ไม่เอาความเป็นพรรคมาเกี่ยวข้อง (Non-partisan) แต่ไม่ใช่ว่าจะทำได้ง่าย ๆ และในเร็ววัน อาชีพนักการเมืองจึงมีใช้หรือไม่สามารถเป็นวิชาชีพแท้จริง

---

<sup>๑๙</sup> ต้นฉบับภาษาเยอรมันคือ “Politik als Beruf” คำว่า Beruf (เยอรมัน) ที่แปลว่า Vocation (อังกฤษ) นั้น ในงานของเวเบอร์ ค่อนข้างเล็งไปในทางการเมืองที่ผูกพันกับคำสอนทางศาสนาเพื่อตอบสนองพระประสงค์ของพระเจ้า (Beruf เป็นคำที่แปลได้ว่าการประกอบอาชีพ งาน หรือการทำงาน แต่คำนี้มีความหมายที่เต็มตัวกว่านี้ คือ การมีชีวิตอยู่ด้วยการประกอบอาชีพหรือการทำงาน ให้ถูกต้องตามคำเรียกร้องของพระเจ้า (Berufung von Gott = God’s Calling) งานการเมืองจึงมีนัยของการทำงานแห่งความรับผิดชอบชั่วดีอยู่ด้วย เป็นงานอันมีเกียรติสูงส่งเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และผู้ทำสมควรมีคุณสมบัติและจริยธรรมเป็นการเฉพาะที่ตอบสนองการบรรลุเป้าหมายของงานต่อประโยชน์ของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยอย่างชัดตรงอันควรใกล้เคียงกับการเป็นวิชาชีพ (Profession) นอกจากนี้ เราควรเข้าใจด้วยว่า คำว่า “Beruf” (ภาษาเยอรมัน) ที่เวเบอร์ใช้นั้น ที่มีความหมายในภาษาอังกฤษครอบคลุมทั้งวิชาชีพ (Profession) คือการทำงานอันต้องใช้ความรู้ และมีระบบกฎเกณฑ์ที่ได้มาตรฐานสูง และอาชีพ (Vocation) คือการทำงานอันต้องใช้ความรู้และมีระบบกฎเกณฑ์กำกับในระดับปานกลาง ฉะนั้นจึงมีผู้แปลผลงานชิ้นนี้ “Politik als Beruf” ของเวเบอร์ทั้ง “Politics as a Vocation” และ “Politics as a Profession” และในปัจจุบันนี้ หากจะจัดระดับความเข้มข้นของการใช้ความรู้เป็นการเฉพาะเพื่อการประกอบภาระงานแล้ว วิชาชีพจะเป็นการประกอบภาระงานที่ตั้งอยู่บนความเป็นวิชาการและต้องเรียนรู้และฝึกอบรมเป็นการเฉพาะ มากกว่าอาชีพที่ไม่ต้องอาศัยความรู้เฉพาะทางมากนัก เพียงแต่ต้องมีความรู้และคุณสมบัติตามที่กำหนดก็ทำได้ ส่วนวิชาชีพต้องเรียนระดับปริญญาตรีเป็นอย่างน้อย และทั้งสองแบบ ผู้ทำงานต้องมีจริยธรรมในการทำงานเช่นกันเสมอ แต่วิชาชีพจะมีการกำหนดจรรยาบรรณประกอบมาตรฐานวิชาชีพที่เคร่งครัด ในขณะที่การประกอบอาชีพจะมีจรรยาบรรณและมาตรฐานในการทำงานที่อ่อนเบาและยืดหยุ่นกว่า

ที่ต้องมีความเป็นนักวิชาการหรือผู้คงแก่เรียน (Scholarly) แบบที่เป็นไปได้ในอาชีพ (วิชาชีพ) อื่น ๆ ที่มีจรรยาบรรณและการใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์เป็นการเฉพาะแน่นอนชัดเจน และตรวจสอบได้อย่างเป็นกลาง (Weber, ๑๙๑๙: ๒-๒๓)

อย่างไรก็ตาม ในหลังยุคสมัยของเวเบอร์ เราจะพบว่า ประเทศที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยให้มีคุณภาพมากขึ้น ๆ ผู้คนหรือในหมู่นักการเมืองกันเองก็จะสนใจ ที่จะทำการเมืองเป็นอาชีพที่มีจรรยาบรรณแบบฝ่ายวิชาชีพแท้มากขึ้น<sup>๒๐</sup> โดยมีมาตรฐานจริยธรรมของนักการเมืองประจำอาชีพขึ้นด้วย รวมทั้งประเทศไทยในคราวที่การเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ๆ ซึ่งเมื่อวงการการเมืองมีมาตรฐานจริยธรรมหรือมีจรรยาบรรณกำกับ ก็แสดงว่าอาชีพการเมืองกำลังเข้าใกล้ความเป็นวิชาชีพมากขึ้น ๆ ไปด้วย

ผลงานที่เวเบอร์พัฒนาขึ้น และทฤษฎีสำคัญ ๆ ที่บรรจุอยู่ในผลงานดังที่กล่าวถึง เป็นตัวอย่าง และนอกเหนือจากที่กล่าวถึงนั้น ได้มีปัญญาชนและนักวิชาการหลายท่านเอามารวมเล่ม ประมวลเข้าด้วยกัน หรือแยกตีพิมพ์เป็นเรื่อง ๆ เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๒๖/พ.ศ. ๒๔๖๙ (โดย Marianne Weber) และในปีต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบัน ทั้งในเยอรมนีและประเทศอื่น ๆ รวมทั้งในประเทศไทย อาทิ การสร้างตัวแบบในอุดมคติ (Ideal Type Formulation)<sup>๒๑</sup> การกระทำทางสังคม (Social Action) สังคมที่สมเหตุสมผล (Rational Society) ทฤษฎีทั่วไปว่าด้วยประวัติศาสตร์ (General Theory of History) การครอบงำ (Domination) การแบ่งชั้นทางสังคม (Social Stratification) สงครามว่าด้วยวิธีการ (Methodenstreit – The Battle of Methods) การปฏิรูปทางศาสนากับการเปลี่ยนแปลงของสังคม (Religious Reformation and Social Change) การปลดปล่อยอคติทางค่านิยม (Value Freedom) ในงานวิจัยและวิชาการ และรวมถึงการเมืองในฐานะวิชาชีพ (Politics as a Vocation) เป็นต้น

---

<sup>๒๐</sup> ดูประกอบเรื่อง “หลายอาชีพมีจรรยาบรรณ - แล้วทำไมจึงไม่มีในอาชีพการเมือง? (Many professions have codes of ethics - so why not politics?) แสดงถึงการกระตุ้นเรื่องนี้ในประเทศออสเตรเลียใน <https://theconversation.com/many-professions-have-codes-of-ethics-so-why-not-politics-๑๑๓๗๓๑> (วันสืบค้น ๕ ตุลาคม ๒๕๖๓)

<sup>๒๑</sup> ตัวแบบในอุดมคติสามารถใช้เพื่อพัฒนาทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ได้ ผู้เขียนเคยนำมาวิเคราะห์การพัฒนาทฤษฎีของสำนักคิด “เศรษฐศาสตร์การเมืองแนววัฒนธรรมชุมชน” ที่ฉัตรทิพย์ นาถสุภา เป็นหัวหน้าสำนัก ท่านที่สนใจโปรดดู โชคชัย สุทธาเวช “สำนักคิดในสังคมไทย: การประเมินเชิงวิพากษ์เบื้องต้น และ สำนักคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองแนววัฒนธรรมชุมชน” ในหนังสือ ๖๐ ปี ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (ผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ), ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓, หน้า ๓๑-๑๐๙

## ความใฝ่ฝัน และความพยายามในการสร้างสรรครัฐ

ความใฝ่ฝันสูงสุดของแมกซ์ เวเบอร์ คือ การเป็นนักการเมืองที่ประสบความสำเร็จ อยางที่พอเคยทำเป็นตัวอย่างไว้ในระดับหนึ่ง แต่เขาไปคนละทางกับพอ คือ ไม่นุรักษ์มากเกินไป ในแนวทฤษฎีนิยม และเป็นผู้มีอุดมคติสูงส่ง สนใจการเมืองแบบที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักศีลธรรมทางศาสนาแบบที่แม่หล่อหลอม โดยเริ่มต้นทำงานกับกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองแนวศาสนาที่ก้าวหน้า คือ สหภาพสังคมโปรเตสแตนต์ (Protestant Social Union) ซึ่งมีจุดยืนแบบซ้าย-เสรี (left-liberal) แต่ต่อมาเขามุ่งหวังให้เยอรมนียกระดับตนเองไปในแนวจักรวรรดินิยมเสรี (liberal imperialism) ดังที่ฝรั่งเศส และอังกฤษ มีสถานภาพเช่นนั้นมาก่อน<sup>๒๒</sup>

ส่วนงานวิชาการที่จะใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ทำความเข้าใจมนุษย์และสังคม และการสอนในมหาวิทยาลัย ซึ่งเขาเป็นปรมาจารย์คนสำคัญยิ่งในทางสังคมศาสตร์ในประเทศเยอรมนีนั้น เป็นเพียงงานลำดับรองและงานอดิเรกที่ทำไปเพื่อคร่าเวลา ก่อนจะได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภาตามที่เขาวาดฝันไว้ แต่เอาเข้าจริงแล้ว ชีวิตของเวเบอร์มาได้ดีอยางมาก ในทางอยางหลัง ไปไม่ได้ในทางการเมืองที่เป็นจริง

ความพยายามในทางการเมืองประการสำคัญในช่วงท้ายชีวิตของเวเบอร์ หลังจากคลุกคลีกับการเมืองนานพอสมควร ก็คือ การสร้างสรรครัฐแบบสาธารณรัฐประชาธิปไตย ในแนวการเมืองแบบระบบประธานาธิบดี และที่สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ไม่ใช่การสร้างสังคมใหม่ในแนวสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ซึ่งนักเคลื่อนไหวฝ่ายซ้ายจัดในเยอรมนี ส่วนหนึ่งพยายามกระทำกัน นำโดย คาร์ล ลีบค์เนคท์ (Karl Liebknecht) โรซา ลุกเซิมเบิร์ก (Rosa Luxemburg) และ คลารา เซ็ทกิน (Clara Zetkin) เป็นอาทิ โดยรับอิทธิพลมาจากการนำของวลาดีเมียร์ เลนิน (Vladimir Lenin) ในการสร้างสรรครัฐสหภาพโซเวียตรัสเซียภายใต้พรรคคอมมิวนิสต์รัสเซีย นับจาก ค.ศ. ๑๙๑๗/พ.ศ. ๒๔๖๐ ที่ปฏิวัติล้มพระเจ้าซาร์ นิโคลาส ที่ ๒ ได้สำเร็จ ดังที่มีการเคลื่อนไหวในเยอรมนีและประเทศยุโรปอื่น ๆ ในขณะนั้น โดยเฉพาะอยางยิ่ง ในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง

---

<sup>๒๒</sup> ดูประกอบใน Max Weber, German sociologist ใน <https://www.britannica.com/biography/Max-Weber-German-sociologist> (วันสืบค้น ๓ ตุลาคม ๒๕๖๓)

แม้ว่า เขาเคยสนับสนุนการทำสงครามโลกครั้งที่หนึ่งของเยอรมนี และมีความคิดแบบชาตินิยมอยู่ไม่น้อย แต่ก็ยกเลิกไปในภายหลัง โดยหันมาทำงานการเมืองแนวสันติภาพในรัฐประชาธิปไตยมากขึ้นในช่วงท้ายของชีวิต และกล่าวขานกันว่า ในคราวหนึ่ง สมัยก่อนปรับตนสู่แนวสันติภาพนั้น ด้วยความวิตกว่าเยอรมนีจะมีการทำปฏิวัติแบบรัสเซีย เวเบอร์คนนี้แหละช่วยแก้ต่างถึงความสมควรในการเพิ่มมาตรา ๔๘ ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไวมาร์ ค.ศ. ๑๙๑๘ - ๑๙๓๓/พ.ศ. ๒๔๖๑ - ๒๔๗๖ ที่ให้อำนาจพิเศษแก่ประธานาธิบดี สรุปความว่า “หากรัฐไม่สามารถทำหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด และเมื่อมีการรบกวนและการเกิดอันตรายต่อความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสาธารณะ ให้รัฐสามารถใช้กำลังทหารได้ เพื่อบังคับให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด และสามารถออกมาตรการที่จำเป็นโดยการช่วยเหลือของกำลังทหารเพื่อการดังกล่าว โดยไม่ต้องขออำนาจรัฐสภาเสียก่อน แต่ต้องเสนอให้รัฐสภาทราบในภายหลังโดยเร็ว โดยรัฐสภาสามารถระงับมาตรการเหล่านั้นได้” ซึ่งต่อมา หลังจากเวเบอร์ตายไปแล้วสิบกว่าปี ออดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) ก็เอามาตรานี้ มาใช้สร้างความเป็นผู้นำและรัฐชาตินิยมนาซีเยอรมัน ในช่วงก่อนและระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง<sup>๒๓</sup>

ในค.ศ. ๑๘๙๖/พ.ศ. ๒๔๓๙ เวเบอร์เข้าร่วมก่อตั้งพรรคสังคมนิยมแห่งชาติ (National-Social Party) ในฐานะที่ปรึกษาพรรค ที่ปรับเปลี่ยนมาจากสมาคมคริสต์-สังคมนิยม และในค.ศ. ๑๙๑๒/พ.ศ. ๒๔๕๕ เวเบอร์พยายามอีกครั้งในการจัดตั้งพรรคการเมืองแบบซ้ายกลางประเภทหนึ่ง โดยรวมพวกสังคมนิยมประชาธิปไตยและเสรีนิยมเข้าด้วยกัน แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากพวกเสรีนิยมหลายคนขยาดแนวทางปฏิบัติของพวกสังคมนิยมประชาธิปไตยที่มีอยู่ในช่วงแรก แต่หลังจากนั้น เขาก็ยังคงสนใจงานสร้างสรรค์รัฐที่ไปด้วยกันระหว่างทุนนิยมเสรีและสวัสดิการสังคมนิยม แต่ไม่เอาด้วยกับพวกปฏิบัติตามลัทธิมาร์กซ์ เพราะสังเกตเห็นและคาดการณ์ได้ว่า เมื่อนักปฏิวัติทำสำเร็จ ประชาชนก็จะอยู่ภายใต้กรงเหล็กของระบบรัฐราชการของพรรคคอมมิวนิสต์มากกว่าการใช้ชีวิตที่เป็นอิสระ

เวเบอร์ไม่เพียงเป็นนักวิชาการทางการเมืองที่เชี่ยวชาญการทำงานของระบบทุนนิยมและระบบรัฐราชการ อย่างเป็นเอก แต่ก็ยังรอบรู้เรื่องเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ

---

<sup>๒๓</sup> ดูประกอบเรื่อง Max Weber, Zur Gründung einer National-Sozialen Parte ใน <http://www.zeno.org/Soziologie/M/Weber,+Max/Schriften+zur+Politik/Zur+Gr%C3%BCndung+einer+National-Sozialen+Partei> (วันสืบค้น ๗ ตุลาคม ๒๕๖๓) และ Max Weber, Post-World War I ใน [https://en.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber](https://en.wikipedia.org/wiki/Max_Weber) (วันสืบค้น ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓)

ความก้าวหน้าของอุตสาหกรรม รู้เรื่องตลาดทุนเป็นอย่างดี คลุกคลีกับนายทุนนักธุรกิจพอสมควร และมีผลงานทางสังคมศาสตร์และสังคมวิทยาเพื่อสังคมสมัยใหม่มากมาย ทั้งเขาก็ยังมีสถานภาพในเวลาต่อมาแบบชนชั้นกลางที่พอมือพอกินจากมรดกในการทำธุรกิจของพ่อและครอบครัวของแม่ และจากของภรรยาที่ก็รับมรดกจากตระกูลมาอีกด้วยแล้ว จึงมีการขนานนามเวเบอร์ว่า “นักจักรวรรดินิยมเสรี” (liberal imperialist) “นักจักรวรรดินิยมสังคม” (social imperialist) และนักชาตินิยมสากล (cosmopolitan nationalist) แต่นักเขียนแนวมาร์กซิสต์ส่วนหนึ่ง มอบภาพลักษณ์ให้เวเบอร์เป็นตัวแทนที่สำคัญที่สุดของ “สังคมวิทยาชนชั้นกลาง” ในขณะที่เวเบอร์เองตั้งฉายาตนเองว่า “นักชาตินิยมเศรษฐกิจ” (economic nationalist) (Roth ๒๐๐๒)

แต่กระนั้น เขายังคงคลุกคลีให้ความรู้ และช่วยเหลือเหล่านักเคลื่อนไหวสังคมนิยมตามสมควร ด้วยเขาเชื่อว่าพวกพรรคสังคมนิยมต่าง ๆ ที่ไม่ใช่สายปฏิวัติ ไม่น่ากลัว เพราะพวกนี้ จะเปลี่ยนไปเป็นชนชั้นกลางเมื่อถึงเวลา<sup>๒๔</sup> และเพื่อหวังให้ถ่วงดุลการขยายตัวของความชำนาญการเฉพาะด้านในสังคมอุตสาหกรรม และระบบราชการ ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองของเหล่าผู้ประกอบการ<sup>๒๕</sup> ที่นักสังคมนิยมพอจะต่อกรได้บ้าง รวมทั้งเขาก็มีความเป็นชาตินิยมอยู่บ้างเพื่อความยิ่งใหญ่ของเยอรมนี แนวทางผสมผสานเช่นนี้ ในที่สุด (อีกครั้งของการตั้งพรรคการเมือง) เวเบอร์ก็สามารถไต่มันลงไปเ็นพรรคประชาธิปไตยเยอรมัน (German Democratic Party) ที่เขาร่วมก่อตั้งเป็นครั้งสุดท้าย ในช่วงท้ายสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง เมื่อ ค.ศ. ๑๙๑๘/พ.ศ. ๒๔๖๑) (อัลเบิร์ต ไอน์สไตน์ ก็เป็นหนึ่งในผู้ร่วมก่อตั้งพรรคนี แต่ไม่ได้แสดงตนอย่างแข็งขัน)<sup>๒๖</sup>

<sup>๒๔</sup> Max Weber and German Politics ใน [https://en.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber\\_and\\_German\\_politics](https://en.wikipedia.org/wiki/Max_Weber_and_German_politics) (วันสืบค้น ๗ ตุลาคม ๒๕๖๓)

<sup>๒๕</sup> เวเบอร์หลังจากศึกษาเกี่ยวกับเศรษฐกิจการเกษตรของโรมันโบราณในงานระดับปริญญาเอก (ชิ้นแรก) ต่อมาเขาก็สอนด้านเศรษฐศาสตร์มากขึ้น และคลุกคลีกับนายทุนนักธุรกิจอยู่ไม่น้อย ในด้านการส่งออกสินค้าและตลาดทุน รวมทั้งครอบครัวของเวเบอร์เองก็ทำธุรกิจค้าขายระหว่างประเทศ ทำให้เวเบอร์มีความรู้ทางเศรษฐกิจมากขึ้น (ดูประกอบใน Guenther Roth “Max Weber: family history, economic policy, exchange reform” ใน [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S๐๑๐๒-๖๙๙๒๒๐๐๒๐๐๐๑๐๐๐๕](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S๐๑๐๒-๖๙๙๒๒๐๐๒๐๐๐๑๐๐๐๕))

<sup>๒๖</sup> ดูประกอบเรื่อง Max Weber, Während der Novemberrevolution und in der Weimarer Republik ใน [https://de.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber#Im\\_Kaiserreich\\_und\\_w%C3%A4hrend\\_des\\_Ersten\\_Weltkrieges](https://de.wikipedia.org/wiki/Max_Weber#Im_Kaiserreich_und_w%C3%A4hrend_des_Ersten_Weltkrieges), อ้างแล้ว (วันสืบค้น ๗ ตุลาคม ๒๕๖๓)

การสนับสนุนที่ดีหรือการเข้าร่วมก่อตั้งพรรคด้วยตนเองก็ดี สะท้อนว่าเวเบอร์มีใจรักในการสร้างสรรค์รัฐ ผ่านการสร้างสรรค์พรรคการเมืองอย่างไม่ย่อท้อ คำพูดของเวเบอร์ในวันก่อตั้งพรรคสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๘๙๖/พ.ศ. ๒๔๓๙ ในเมืองแอร์ฟวร์ท (Erfurt) บ่งบอกแรงปรารถนาอันไม่ย่อเย้อและความเข้าใจโลกการเมืองของเขาได้เป็นอย่างดี คือ

“แต่การเมืองเป็นการประกอบกิจการที่ยากลำบาก และใครก็ตามที่ปรารถนาจะรับผิดชอบด้วยตนเอง ในการขับเคลื่อนวงล้อของการพัฒนาทางการเมืองของบ้านเกิดเมืองนอน จะต้องมิได้ประสาทที่แข็งแกร่งและต้องไม่อ่อนไหวเกินไป ที่จะติดตามการเมืองทางโลก แต่ใครก็ตามที่ต้องการติดตามการเมืองทางโลกนั้น เหนือสิ่งอื่นใด จะต้องปราศจากภาพลวงตา และยอมรับข้อเท็จจริงพื้นฐานประการหนึ่ง นั่นคือ การต่อสู้ขั้วนิรันดร์ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ของมนุษย์กับมนุษย์บนโลกตามที่เกิดขึ้นจริงถ้าไม่เช่นนั้นเขาก็ควรละเว้นจากการตั้งพรรคการเมืองเสีย”<sup>๒๗</sup>

อนึ่ง ในช่วงที่เวเบอร์สนใจและทำกิจกรรมการเมืองมากขึ้น ๆ ในช่วงคริสต์ทศวรรษ ๑๘๙๐-๑๙๑๙ และระหว่างการเกิดสงครามโลกครั้งที่ ๑ ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๑๔-๑๙๑๘/พ.ศ. ๒๔๕๗-๒๔๖๒ โดยเยอรมนีเป็นตัวละครสำคัญ และท่ามกลางความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในเวลาต่อมาที่ต้องการยุติสงครามนั้น การต่อสู้กันระหว่างฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา ภายใต้เชื้อคฤมพรรคการเมืองสารพัด ทั้งแบบสังคมนิยม ก้าวหน้า ชาวนา อนุรักษนิยม ปิตุภูมิ คริสเตียน และเสรีนิยม ฯลฯ ที่มีเกาะกลุ่มกันเป็นสองฝ่ายหลักดังกล่าว กำลังเดือดพล่าน ภาพสาธารณรัฐที่ไปไกลมากขึ้นในความคาดหวังของทั้งสองฝ่าย กำลังมาแทนที่ระบอบการปกครอง

---

<sup>๒๗</sup> แปลจากคำกล่าวของเวเบอร์ในภาษาเยอรมัน คือ “Aber die Politik ist ein hartes Geschäft, und wer die Verantwortung auf sich nehmen will, eingreifen in die Speichen des Rades der politischen Entwicklung des Vaterlandes, der muß feste Nerven haben und darf nicht zu sentimental sein, um irdische Politik zu treiben. Wer aber irdische Politik treiben will, der muß vor allen Dingen illusionsfrei sein und die eine fundamentale Tatsache: den unabwendbaren ewigen Kampf des Menschen mit dem Menschen auf der Erde, wie er tatsächlich stattfindet, anerkennen. Wenn nicht, dann soll er davon abstehen, eine politische Partei zu gründen.” อ้างแล้ว Max Weber, Zur Gründung einer National-Sozialen Parte ใน <http://www.zeno.org/Soziologie/M/Weber,+Max/Schriften+zur+Politik/Zur+Gr%C3%BCndung+einer+National-Sozialen+Partei> (วันสืบค้น ๗ ตุลาคม ๒๕๖๓)

แบบสมภาพันรัฐเยอรมันและจักรวรรดิเยอรมันในช่วง ค.ศ. ๑๘๑๕-๑๙๑๘/พ.ศ. ๒๓๕๘-๒๔๖๑ ที่จักรวรรดิและกษัตริย์เป็นประมุข โดยฝ่ายหนึ่งพยายามทำการปฏิวัติยกเลิกระบบการปกครองเดิม เพื่อสร้างสาธารณรัฐสังคมนิยม ภายใต้การนำของสันนิบาตสปาร์ตาซิสต์ (Spartacist League) ซึ่งต่อมาปรับตัวเป็นพรรคคอมมิวนิสต์เยอรมัน แบบการสร้างใหม่ของสหภาพโซเวียตรัสเซีย แต่ อีกฝ่ายหนึ่งขับเคื้อนแนวการปฏิรูปการปกครองเดิม ภายใต้การนำของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย และพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยอิสระ (แยกตัวจากพรรคแรก) เพื่อไปสู่สาธารณรัฐประชาธิปไตย แบบมีประธานาธิบดีและสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งในที่สุดฝ่ายหลัง (ฝ่ายปฏิรูป) ชนะฝ่ายแรก (ฝ่ายปฏิวัติ)

## การสนทนาระหว่างข้าพเจ้า กับ ศาสตราจารย์โวล์ฟกัง ชลุคเทอร์ (Prof. Dr. Wolfgang Schluchter) ว่าด้วยการสร้างสรรครัฐตามความคิดของ Max Weber และที่คาบเกี่ยวกับความคิดของ Karl Marx



*Emeritus Prof. Dr. Wolfgang Schluchter*

*Max-Weber-Institut für Soziologie*

นอกจากเนื้อหาที่นำเสนอข้างต้นแล้ว ประเด็นที่น่าสนใจเพิ่มเติม สำหรับการสร้างสรรครัฐในมุมมองของแมกซ์ เวเบอร์ ที่ได้จากการสนทนาระหว่างข้าพเจ้ากับศาสตราจารย์ โวล์ฟกัง ชลุคเทอร์ ผู้เป็นบรรณาธิการประมวลงานเขียนของเวเบอร์ (นอกเหนือที่ Marianne Weber และนักวิชาการคนอื่น ๆ จัดทำ) อย่างเป็นทางการกว่า ๒๐ เล่ม เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๒ ณ สถาบันแมกซ์ เวเบอร์เพื่อสังคมวิทยา (Max-Weber-Institut für Soziologie) มหาวิทยาลัยไฮเดลแบร์ก (Universität Heidelberg) เมืองไฮเดลแบร์ก (Heidelberg) ประเทศเยอรมนี มีดังต่อไปนี้ (ขอแนะนำในรูปคำถาม-คำตอบระหว่างการสนทนา)

**ข้าพเจ้า** “อะไรคือความแตกต่างระหว่างความคิดและวิธีการสร้างสรรค์รัฐ ระหว่าง Karl Marx และ Max Weber”

**ศาสตราจารย์ชูลคเทอร์** “ทั้งสองคนคิดคล้ายกันและพยายามทำเพื่อส่วนรวมในเรื่องการจะทำอะไรเพื่อให้เกิดความทันสมัยและความเท่าเทียมกันในสังคม ระหว่างผู้คนส่วนใหญ่ในรัฐและอย่างทั่วถึง แต่ทั้งสองคนใช้วิธีการต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เห็นว่าระบบสำนักงานเป็นใหญ่ของรัฐ (Bureaucracy) (บ้านเราเรียกกันว่าระบบราชการ แต่ข้าพเจ้า – ผู้เขียน เห็นว่าควรเรียกว่า “ระบบรัฐการ” จะเหมาะสมกว่า)<sup>๒๔</sup> เป็นกลไกสำคัญที่ต้องได้รับการจัดการโดยมาร์กซ์เห็นว่าระบบราชการคือตัวปัญหาที่เป็นกลไกสำคัญของรัฐในการใช้กดขี่ประชาชนในระบบทุนนิยม จึงส่งเสริมวิธีการปฏิวัติยึดอำนาจรัฐโดยกรรมกรเพื่อยกเลิกระบบทุนนิยมและรัฐราชการ เพราะระบบราชการเป็นกลไกอำนาจรัฐที่เข้าข้างนายทุนที่กดขี่กรรมกร ในขณะที่เวเบอร์เห็นว่าระบบราชการคือกลไกที่พัฒนาขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือที่สมเหตุสมผลของรัฐสมัยใหม่ อันจำเป็น ในการให้บริการแก่ประชาชน จึงสนับสนุนการได้อำนาจโดยการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองเพื่อเป็นรัฐบาล และควบคุมระบบราชการและส่งเสริมให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ”

“นอกจากนี้ เวเบอร์ไม่ได้เป็นเพียงนักวิชาการที่สอนอยู่เฉพาะภายในมหาวิทยาลัย แต่พยายามให้เกิดการปฏิบัติจริง เขาเป็นหนึ่งในผู้ร่วมก่อตั้งพรรคประชาธิปไตยเยอรมัน (German Democratic Party) และเมื่อ ค.ศ. ๑๙๑๘ อาสาสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศ แต่แพ้การลงคะแนนในพรรค ไม่ได้รับอนุมัติให้ลงแข่งเลือกตั้งในนามพรรค ทั้งนี้ เวเบอร์เดินสายกลางระหว่างเศรษฐกิจและสังคม คือแบบ Social-Liberal” (ใกล้เคียงกับแนวขวากลาง คือ Center-Right และพรรคนี้ ดำเนินงานระหว่างปี ๒๔๖๑ – ๒๔๗๖ – ผู้เขียน)

**ข้าพเจ้า** “การที่ประเทศจีนที่สร้างขึ้นใหม่จากการปฏิวัติในแนวลัทธิมาร์กซิสต์ กำลังกลับมาดำเนินเศรษฐกิจแบบทุนนิยมการตลาด แสดงว่าความคิดการสร้างรัฐคอมมิวนิสต์แบบมาร์กซิสต์ไม่ได้ผลหรืออย่างไร”

**ศาสตราจารย์ชูลคเทอร์** “ใช่ ปรากฏการณ์การพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยมแบบจีน แสดงว่าระบบเศรษฐกิจแบบลัทธิคอมมิวนิสต์ที่ผ่านเข้าไปไม่รอด แต่จีนก็ยังไม่ปฏิรูปทางการเมือง

---

<sup>๒๔</sup> ดูประกอบกรวิเคราะห์ระบบราชการตามแนวอุดมคติของแมกซ์ เวเบอร์ ใน จักรทิพย์ นาถสุภา (๒๕๕๓: ๒๖-๓๒) การเป็นสมัยใหม่กับแนวคิดชุมชน ซึ่งในงานนี้ จักรทิพย์ นาถสุภา (หน้า ๒๖) ระบุคำเรียกองค์การระบบราชการอีกชื่อหนึ่งว่า “องค์การอำมาตยาธิปไตย”

ให้เป็นประชาธิปไตย ผมเห็นว่าในอนาคต คงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จีนจะยอมให้มีประชาธิปไตย รวมทั้งเสรีภาพในการแสดงออกมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การมีพรรคการเมืองเดียวในการปกครองประเทศ เป็นสิ่งที่เป็นการอันตราย เวเบอร์ก็กล่าวเช่นนั้นมาก่อน”

**ข้าพเจ้า** “ทฤษฎีอะไรบางอย่างของเวเบอร์ที่ยังคงมีคุณค่าในปัจจุบันและใช้ได้ในอนาคต”

**ศาสตราจารย์ชูลคเทอร์** “ความคิดในทางทฤษฎีของเวเบอร์หลายเรื่องยังใช้ได้ในปัจจุบันและอนาคต เช่น ทฤษฎีระบบราชการที่ไม่ใช่แบบดั้งเดิมในอุดมคติ (Ideal Type of bureaucracy) แต่ในความหมายใหม่หรือตัวแบบใหม่ ดังเช่นที่มีการกล่าวถึงกันปัจจุบันในแนว Neo-Weberian State คือ ยังคงให้ความสำคัญแก่รัฐที่มีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ แต่ต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมด้วย เพื่อสามารถจัดการกับปัญหาใหม่ๆ และในการสร้างรัฐสมัยใหม่มากขึ้นกว่าในอดีต โดยเฉพาะการไม่เป็นกรงเหล็กที่เอื้อต่อความเป็นกรงเหล็ก (Iron cage) ของสังคมที่ครอบงำและกักขังประชาชนโดยผู้ปกครอง แต่เปิดให้ประชาสังคมและประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อเสริมความมีประสิทธิภาพของระบบราชการ และการให้บริการที่ตรงกับความต้องการของประชาชน ความคิดว่าด้วยสังคมสมัยใหม่อันสมเหตุสมผล (Rational Modern Society) ก็ยังใช้ได้ แต่ต้องอธิบายภายใต้สภาพสังคมใหม่ที่เป็นสังคมข้อมูลข่าวสาร เช่น แบบดิจิทัลในปัจจุบัน การอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างจริยธรรมทางศาสนากับพัฒนาการของระบบทุนนิยมหรือระบบเศรษฐกิจ เรื่องรัฐที่ประกอบขึ้นโดยสังคมและให้คุณค่ากับสวัสดิการสังคม (Social State) รวมทั้งแนวคิดว่าการดำเนินไปอย่างเป็นคู่แฝดกันระหว่างประชาธิปไตยเสรีกับเศรษฐกิจเสรีนิยมซึ่งเวเบอร์สนับสนุน ผมก็คิดว่ายังเป็นคำอธิบายที่ยังใช้ประโยชน์ได้ต่อไป”

**ข้าพเจ้า** “ท่านคิดว่างานเขียนของเวเบอร์เรื่อง Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus (The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism) ยังมีคุณค่าในปัจจุบันหรือไม่ ผมเอง (ข้าพเจ้า-ผู้เขียน) เคยได้รับการเสนอจากสำนักพิมพ์แห่งหนึ่ง ให้แปลงานเล่มนี้มาหลายปีแล้ว แต่ยังไม่ได้รับทำ และไม่แน่ใจว่าจะทำดีหรือไม่ หากทำคงต้องเรียนขอคำปรึกษาจากท่าน”

**ศาสตราจารย์ชูลคเทอร์** “งานเล่มนี้ ยังมีความน่าสนใจมาก เพราะวิเคราะห์อย่างละเอียดถึงกำเนิดและพัฒนาการของทุนนิยมในยุโรปที่มาจากอิทธิพลของศาสนาท่ามกลางปัจจัยประกอบอื่นๆ ตอนนี้อยู่ในประเทศจีนเอง ก็มีการตื่นตัวในระบบทุนนิยมสูง จึงเอางานเล่มนี้ไปแปลและเผยแพร่ร่วม ๙ สำนักพิมพ์ โดยแปลจากภาษาเยอรมันมีอยู่สำนักพิมพ์เดียว แต่ฉบับภาษาอังกฤษที่แปลจากภาษาเยอรมันโดย Talcott Parsons ก็ทำได้ดีมาก แต่ถ้าคุณ (หมายถึงข้าพเจ้า - ผู้เขียน) จะแปลเรื่องนี้ ผมยินดีด้วย และยินดีให้คำปรึกษา แต่ขอให้แปลจากฉบับภาษาเยอรมัน

จะได้บรรลุผลในทางบริบทประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สังคม และการใช้ภาษาที่สอดคล้องกับบริบทของสังคมครบถ้วน”

**ข้าพเจ้า** “อะไรคือวิธีการศึกษาสังคมที่เวเบอร์ฝากไว้ให้เรียนรู้ในปัจจุบัน และน่าจะมีความสำคัญต่อไปในอนาคต”

**ศาสตราจารย์ชลุคเทอร์** “การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสังคม” และ “การวิจัยเชิงประจักษ์” คือต้องศึกษาหลายๆ สังคมหรือหลายประเทศร่วมกันไปในเชิงเปรียบเทียบ และเข้าหาข้อมูลและปรากฏการณ์ที่เป็นจริง ทั้งในทางประวัติศาสตร์และปัจจุบัน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ต่อเนื่อง และการค้นพบความจริงที่เชื่อถือได้ ไม่ใช่นั่งเทียนเขียนงานออกมา เวเบอร์ทำงานวิจัยระหว่างประเทศไว้เป็นตัวอย่างที่สำคัญๆ ทั้งเรื่องศาสนา เศรษฐกิจ และการเมือง งานแบบนี้ทำให้ช่วยสร้างทฤษฎีขนาดใหญ่ (Grand Theory) ผมเสียดายที่ปัจจุบัน นักสังคมวิทยาและนักสังคมศาสตร์ แม้แต่ในเยอรมนีเองส่วนใหญ่ รวมทั้งที่สถาบันสังคมวิทยาของเราแห่งนี้ ซึ่งผมเป็นผู้ร่วมก่อตั้ง ก็หันไปสนใจการพัฒนาทฤษฎีขนาดเล็กและตอบข้อสงสัยในประเด็นย่อยๆ ที่ไม่สามารถอธิบายทั้งสังคมและระหว่างสังคมและสร้างทฤษฎีที่อธิบายได้อย่างกว้างขวางแบบที่เวเบอร์เคยทำไว้เป็นตัวอย่าง”

## บทส่งท้าย

มักซ์ เวเบอร์ เป็นตัวอย่างของนักวิชาการที่ไม่ใช่อยู่บนหอคอยงาช้าง แต่พยายามเชื่อมโยงความรู้เข้ากับการปฏิบัติจริง เขาสร้างความคิดเชิงทฤษฎีและผลงานต่างๆ มากมายท่ามกลางการใช้ชีวิตที่ซับซ้อนร้อนแรง ทั้งส่วนตัวและส่วนรวม และความคิดและผลงานเหล่านั้นก็ยังคงมีอิทธิพลต่อคนรุ่นต่อๆ มา ในการผลิตและการจัดการความรู้เกี่ยวกับการเมือง การปกครอง การบริหารรัฐกิจ กฎหมาย ศาสนา และเศรษฐกิจ ทั่วโลก รวมทั้งในประเทศไทย

จนกระทั่งทุกวันนี้ สถาบันมักซ์ เวเบอร์เพื่อสังคมวิทยา (Max-Weber-Institut für Soziologie) ณ มหาวิทยาลัยไฮเดลแบร์ก (ที่พัฒนามาจากการสอนวิชาสัมมนาเศรษฐศาสตร์ โดยมีหัวข้อด้านสังคมวิทยาอยู่ด้วย) ของเวเบอร์เองที่มหาวิทยาลัยไฮเดลแบร์ก เมื่อ ค.ศ. ๑๘๘๗/พ.ศ. ๒๔๓๐ สมัยที่เขายังมีชีวิตอยู่ และต่อมาพัฒนาเป็นสถาบันเพื่อสังคมศาสตร์และรัฐศาสตร์และสถาบันเพื่อสังคมวิทยาและชาติพันธุ์วิทยา จนในที่สุดเป็นสถาบันมักซ์ เวเบอร์เพื่อสังคมวิทยา ใน ค.ศ. ๑๙๗๗/พ.ศ. ๒๕๒๐) และนอกจากนี้ก็ยังมี ศูนย์มักซ์ เวเบอร์เพื่อการศึกษาทางสังคมและวัฒนธรรมขั้นสูง (Max Weber Centre for Advanced Cultural and Social Studies, Max-Weber-Kolleg) ณ มหาวิทยาลัยแอร์ฟวร์ท (University of Erfurt) ที่ตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๘/พ.ศ. ๒๕๔๑ รวมทั้ง มูลนิธิมักซ์ เวเบอร์ (Max Weber Stiftung) ที่ตั้งขึ้นภายหลัง

เมื่อ พ.ศ. ค.ศ. ๒๐๐๒/พ.ศ. ๒๕๔๕ ณ กรุงบอนน์ (Bonn) เป็นต้น เพื่อเป็นเกียรติแก่เวเบอร์ เน้นงานวิจัยแนวสหสาขาวิชาการ และเสริมเสริมสร้างนักวิจัยรุ่นใหม่ ก็ทำงานเพื่อการวิจัยและพัฒนาที่เข้มแข็ง ด้วยหัวข้อที่กว้างขวางและหลากหลายในประเทศและระดับระหว่างประเทศ ล้วนเป็นแหล่งสำคัญๆ แห่งการเรียนรู้ชีวิตและงานของมักซ์ เวเบอร์ และนักสังคมวิทยาและสังคมศาสตร์ที่สำคัญอื่น ๆ รวมถึงการสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยทางสังคมวิทยา และสังคมศาสตร์อื่น ๆ และในเชิงสหสาขาวิทยาในแนวที่เวเบอร์กระทำไว้ต่อไป<sup>๒๙</sup>

แม้ว่าเวเบอร์จะเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย คล้ายกับวูดโร วิลสัน (Woodrow Wilson) ที่เป็นอาจารย์เช่นกัน แต่ในระดับวิทยาลัย ที่ในเวลาต่อมาได้เป็นประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกา และเป็นผู้วางรากฐานงานวิชาการการบริหารงานสาธารณะให้กับสหรัฐอเมริกา และรัฐประศาสนศาสตร์ทั่วโลก (ผ่านงานเขียนชิ้นสำคัญเรื่อง The Study of Administration, ค.ศ. ๑๘๘๗/พ.ศ. ๒๔๓๐ เป็นต้น) โดยทั้งคู่มีชีวิตร่วมสมัย (วิลสันเกิด ค.ศ. ๑๘๕๖/พ.ศ. ๒๓๙๙ อายุมากกว่าเวเบอร์ ๘ ปี เสียชีวิตใน ค.ศ. ๑๙๒๔/พ.ศ. ๒๔๖๗ หลังเวเบอร์ ๔ ปี) และสนใจปรับปรุงระบบราชการคล้ายๆกัน แต่เวเบอร์ไปได้ไม่ถึงดวงดาวในทางการเมืองที่เป็นจริง อย่างที่วิลสันทำได้ ทั้งในช่วงบั้นปลายชีวิตของเวเบอร์ เมื่อเยอรมนีพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ที่ตนเคยสนับสนุน ใน ค.ศ. ๑๙๑๘/พ.ศ. ๒๔๖๑ การจัดการให้เยอรมนีชำระความพ่ายแพ้อย่างขมขื่น โดยรัฐบาลชุดต่อมาในระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐประชาธิปไตย คือสาธารณรัฐไวมาร์ (Weimar Republic) ภายใต้สนธิสัญญาสันติภาพแวร์ซายที่ลงนามกันเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๑๙/พ.ศ. ๒๔๖๒ ก็นำโดยวูดโร วิลสัน ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น ในขณะที่เวเบอร์เรียกร้องไม่ให้เยอรมนีลงนามในสนธิสัญญาฉบับนี้ที่เขาเห็นว่าเยอรมนีเสียมาก เปรียบเกินไป ขณะนั้นประเทศผู้ชนะสงครามมีพันธมิตรสำคัญคือ ฝรั่งเศส รัสเซีย อังกฤษ อิตาลี (ย้ายข้างจากฝ่ายผู้ก่อสงคราม คือ เยอรมนี ออสเตรีย-ฮังการี) และการเข้าร่วมของสหรัฐอเมริกา ในภายหลัง และมีผลให้เยอรมนีพ่ายแพ้สงคราม การนำของวิลสันนำไปสู่การยุติสงคราม และทำให้สันติภาพของโลกกลับคืนมา พร้อมกับกาจัดตั้งสันนิบาตชาติ จนวิลสันได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพใน ค.ศ. ๑๙๑๙/พ.ศ. ๒๔๖๒ อีกด้วย

<sup>๒๙</sup> ดูประกอบเรื่อง Das MWI heute (สถาบันมักซ์ เวเบอร์ ในปัจจุบัน) ใน <https://www.soz.uni-heidelberg.de/das-mwi-heute/> (วันสืบค้น ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓), Max-Weber-Kolleg für kultur- und so-zial-wis-senschaft-li-che Studien ใน <https://www.uni-erfurt.de/max-weber-kolleg> (วันสืบค้น ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓), และ Max Weber Stiftung ใน <https://www.maxweberstiftung.de/startseite.html> (วันสืบค้น ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓)

มักซ์ เวเบอร์ สร้างผลงานทางวิชาการไว้มากมายที่มีผลกระทบต่อวิธีการและสาระของโลกวิชาการและการเปลี่ยนแปลงของสังคม และมากกว่าผลงานวิชาการของวิลสัน รวมถึงเรื่องตัวแบบระบบราชการในอุดมคติ (Ideal Type of Bureaucracy, ดีพิมพ์หลังเวเบอร์เสียชีวิต ใน ค.ศ. ๑๙๒๑/พ.ศ. ๒๔๖๔) ควรที่คนไทยจะเรียนรู้งานวิชาการต่างๆของเขา ตามสมควรและพิจารณาทำความเข้าใจอย่างมีวิจารณญาณ (แบบ Verstehen<sup>๓๐</sup> อย่างที่เวเบอร์ตระหนัก) ในการนำมาประยุกต์เท่าที่จะมีคุณค่าและเป็นไปได้ ทั้งนี้เพราะความคิดหรือทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ทั้งหลายนั้น แม้จะเสนอกับคนแก่งกาจขนาดไหนก็ตาม ล้วนมีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อนที่ต้องมองให้เห็น เพื่อการใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติได้จริงและอย่างเกิดผลที่คาดหวัง ในแต่ละบริบทของสังคม

บทความรำลึก ๑๐๐ ปี การจากไปของ Max Weber (๑๔ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๒๐/พ.ศ. ๒๔๖๓) ขึ้นนี้ เขียนขึ้นจากการที่ เมื่อปีที่แล้ว ข้าพเจ้าฉลองการเกษียณอายุ (๖๐ ปี) โดยเตร็ดเตร่อยู่ในประเทศเยอรมนี วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๒ ไปเยี่ยมชมบ้าน Karl Marx ที่เมืองเทรียร์ (Trier) รุ่งขึ้นวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๒ ไปพบและสนทนากับ Prof. Dr. Wolfgang Schluchter นักสังคมวิทยาคนสำคัญในการจัดตั้งคณะและหลักสูตรการศึกษาด้านสังคมวิทยาหลายแห่งในประเทศเยอรมนี ผู้เป็นบรรณาธิการประมวลผลงานของ Max Weber ที่หลากหลายเข้าไว้ด้วยกันอย่างเป็นระบบ และอดีตผู้ก่อตั้งและประธาน/ผู้อำนวยการคนแรกของสถาบันมักซ์ เวเบอร์เพื่อสังคมวิทยา (Max-Weber-Institut für Soziologie) รวมถึงเป็นเพื่อนกับ Prof. Dr. Gert Schmidt อาจารย์ที่ปรึกษาหลักของผู้เขียนด้วย ณ สถาบันมักซ์ เวเบอร์เพื่อสังคมวิทยา มหาวิทยาลัยไฮเดลแบร์ก (Universität Heidelberg) ที่เมืองไฮเดลแบร์ก (Heidelberg) ประเทศเยอรมนี ในบทความนี้ จึงเน้นชีวิตและความคิดของ Max Weber และกล่าวถึงความคิดของ Karl Marx ที่ตรงกันข้ามกันในเชิงคาบเกี่ยวอยู่บ้าง

<sup>๓๐</sup> Verstehen (ในทางความเป็นสังคมวิทยาที่ลุ่มลึกเรียกว่า Verstehende Soziologie) เป็นศัพท์ภาษาเยอรมัน ใกล้เคียงกับคำว่า Intellectual-Grounded Understanding ในภาษาอังกฤษ หมายถึงการเข้าใจด้วยการใช้ปัญญารับรู้และตีความเพื่อเข้าถึงความเป็นจริงของการกระทำและปรากฏการณ์ของสังคมมนุษย์อย่างถึงรากฐานตามที่เป็นจริง ด้วยการทำความเข้าใจในความหมายที่ตั้งใจหรือจงใจให้กระทำในทางอัตวิสัย (subjektive Sinn) และเหตุผลที่กระทำ (Handlungsmotiven und Gründe für Handlungen) โดยพิจารณาไปถึงวัฒนธรรมที่ซ่อนอยู่ภายใต้พฤติกรรมที่แสดงออก และจึงเป็นการพยายาม ทำความเข้าใจผู้อื่นจากความหมายของการกระทำอย่างหลีกเลี่ยงอคติในการทำความเข้าใจ และโดยสมมติว่า ผู้ศึกษาอยู่ในตำแหน่ง มีสถานภาพหรือบทบาทเหมือนผู้ถูกศึกษา มิใช่ตีความตามใจนักวิจัย ปรัชญาความรู้ของเวเบอร์จึงเป็นลักษณะได้แย่งปรัชญาความรู้แนวปฏิฐานนิยม (Anti-positivism) โดยให้คุณค่าการวิจัยเชิงคุณภาพมากกว่าเชิงปริมาณ (ดูประกอบ Georg Kneer and Markus Schroer (Hrsg): Handbuch Soziologische Theorien, Wiesbaden ๒๐๐๙, หน้า ๕๑๗ff)

## บรรณานุกรม

### หนังสือและบทความ

- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (๒๕๕๓). การเป็นสมัยใหม่กับแนวคิดชุมชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์.
- โชคชัย สุทธาเวศ “สำนักคิดในสังคมไทย: การประเมินเชิงวิพากษ์เบื้องต้น และสำนักคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองแนววิถึวัฒนธรรมชุมชน” ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ) (๒๕๕๓) ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ). (๒๕๕๓). ๖๐ ปี ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Collins, Randall. (1986). Max Weber. A Skeleton Key. New Bury Park: Sage.
- Flew, Antony (Editorial Consultant). (1983). A Dictionary of Philosophy. London and Basingstoke: Pan Books.
- Kneer, Georg und Schroer, Markus. (Hrsg). (2009). Handbuch Soziologische Theorien. Wiesbaden.
- Lynn, Laurence e. “What Is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications” The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy 1.2 (Winter 2008/2009): 17-30.
- Randma-Liiv, Tiina “New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe” Trans-European Dialogue 1 Towards the Neo-Weberian State? Europe and Beyond, 31 Jan - 1 Feb 2008, Tallinn University of Technology.
- Roth, Guenther “Max Weber: family history, economic policy, exchange reform” ใน [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922002000100005](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922002000100005) (วันสืบค้น ๗ ตุลาคม ๒๕๖๓)
- Simon, Herbert A. (1955). “A Behavioral Model of Rational Choice” Quarterly Journal of Economics, 69(1): 99–118.
- Torfin, Jacob; Andersen, Lotte Bøgh; Greve, Carsten and Klausen, Kurt K. (2020). Public Governance Paradigms. Monograph. Chapter: New Weberian State. Edward Elgar. (DOI: <https://doi.org/10.4337/9781788971225.00011>)
- Wallace, R.J. (2001). Instrumental and Maximizing Rationality, International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences ใน <https://www.sciencedirect.com/topics/social-sciences/instrumental-rationality> (วันสืบค้น ๓ ตุลาคม ๒๕๖๓)

Weber, Max. (๑๙๐๔-๐๕/๑๙๙๒). (Translated by Talcott Parsons) The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism. London and New York: Routledge.

Weber, Max. (๑๙๗๒). Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Erste Auflage veröffentlicht ๑๙๒๑/๑๙๒๒, ๕. Aufl., Tübingen.

Weber, Marianne (ed.). (๑๙๒๖/๒๐๑๗). Max Weber: A Biography. Routledge.

### ข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

Conference, Topic “Max Weber’s Hinduism and Buddhism: Reflections on a Sociological Classic ๑๐๐ Years On”, ๘-๑๐ September ๒๐๑๖, Russell Square: College Buildings, SOAS, University of London ใน <https://www.soas.ac.uk/religions-and-philosophies/events/conferences/max-webers-hinduism-and-buddhism/> (วันสี่ปีคัม ๓ ตุลาคม ๒๕๖๓)

Das MWI heute (สถาบันมักซ์ เวเบอร์ ในปัจจุบัน) ใน <https://www.soz.uni-heidelberg.de/das-mwi-heute/> (วันสี่ปีคัม ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓)

Edgar Jaffé ใน [https://de.wikipedia.org/wiki/Edgar\\_Jaff%C3%A9](https://de.wikipedia.org/wiki/Edgar_Jaff%C3%A9) (วันสี่ปีคัม ๕ กันยายน ๒๕๖๓)

Else von Richthofen ใน [https://en.wikipedia.org/wiki/Else\\_von\\_Richthofen](https://en.wikipedia.org/wiki/Else_von_Richthofen) (วันสี่ปีคัม ๕ กันยายน ๒๕๖๓)

Heyrman, Christine Leigh “Puritanism and Predestination” ใน <http://nationalhumanitiescenter.org/tserve/eighteen/ekeyinfo/puritan.htm> (วันสี่ปีคัม ๓ ตุลาคม ๒๕๖๓)

Instrumental and value rationality ใน [https://en.wikipedia.org/wiki/Instrumental\\_and\\_value\\_rationality](https://en.wikipedia.org/wiki/Instrumental_and_value_rationality) (วันสี่ปีคัม ๓ ตุลาคม ๒๕๖๓)

John Calvin. Father of the Reform Faith ใน <https://www.christianitytoday.com/history/people/theologians/john-calvin.html> (วันสี่ปีคัม ๒ ตุลาคม ๒๕๖๓)

Many professions have codes of ethics - so why not politics? ใน <https://theconversation.com/many-professions-have-codes-of-ethics-so-why-not-politics-๑๑๓๗๓๑> (วันสี่ปีคัม ๕ ตุลาคม ๒๕๖๓)

Marianne Schnitger. Historical records and family trees related to Marianne Schnitger. ใน [https://www.myheritage.com/names/marianne\\_schnitger?lang=TH](https://www.myheritage.com/names/marianne_schnitger?lang=TH) (วันสี่ปีคัม ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๓)

- Martin Luther. Passionate reformer ใน <https://www.christianitytoday.com/history/people/theologians/martin-luther.html> (วันสี่ปีคััน ๒ ตุลาคม ๒๕๖๓)
- Max Weber ใน [https://en.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber](https://en.wikipedia.org/wiki/Max_Weber) (วันสี่ปีคััน ๑๕ สิงหาคม – ๕ ตุลาคม ๒๕๖๓)
- Max Weber ใน [https://de.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber](https://de.wikipedia.org/wiki/Max_Weber) (วันสี่ปีคััน ๑๕ สิงหาคม – ๕ ตุลาคม ๒๕๖๓)
- Max Weber and German Politics ใน [https://en.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber\\_and\\_German\\_politics](https://en.wikipedia.org/wiki/Max_Weber_and_German_politics) (วันสี่ปีคััน ๗ ตุลาคม ๒๕๖๓)
- Max Weber, German sociologist ใน <https://www.britannica.com/biography/Max-Weber-German-sociologist> (วันสี่ปีคััน ๓ ตุลาคม ๒๕๖๓)
- Max-Weber-Kolleg für kultur- und sozialwissenschaftliche Studien ใน <https://www.uni-erfurt.de/max-weber-kolleg> (วันสี่ปีคััน ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓)
- Max Weber Stiftung ใน <https://www.maxweberstiftung.de/startseite.html> (วันสี่ปีคััน ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓)
- Max Weber's Personal Life, 1886-1893 ใน <https://www.uvm.edu/~lkaelber/research/weber๒.html> (วันสี่ปีคััน ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๓)
- Max Weber “Politics as a Vocation” ใน <http://anthropos-lab.net/wp/wp-content/uploads/๒๐๑๑/๑๒/Weber-Politics-as-a-Vocation.pdf> (วันสี่ปีคััน ๔ ตุลาคม ๒๕๖๓)
- Max Weber, Education ใน [https://en.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber](https://en.wikipedia.org/wiki/Max_Weber) (วันสี่ปีคััน ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๓)
- Max Weber, Marriage ใน [https://en.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber](https://en.wikipedia.org/wiki/Max_Weber) (วันสี่ปีคััน ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๓)
- Max Weber, Mental health concerns ใน [https://en.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber](https://en.wikipedia.org/wiki/Max_Weber) (วันสี่ปีคััน ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๓)
- Max Weber, Post-World War I ใน [https://en.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber](https://en.wikipedia.org/wiki/Max_Weber) (วันสี่ปีคััน ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓)
- Max Weber, Während der Novemberrevolution und in der Weimarer Republik ใน [https://de.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber#Im\\_Kaiserreich\\_und\\_w%C3%A4hrend\\_des\\_Ersten\\_Weltkrieges](https://de.wikipedia.org/wiki/Max_Weber#Im_Kaiserreich_und_w%C3%A4hrend_des_Ersten_Weltkrieges), (วันสี่ปีคััน ๖ กันยายน ๒๕๖๓)
- Max Weber, Während der Novemberrevolution und in der Weimarer Republik ใน [https://de.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber#Im\\_Kaiserreich\\_und\\_w%C3%A4hrend\\_des\\_Ersten\\_Weltkrieges](https://de.wikipedia.org/wiki/Max_Weber#Im_Kaiserreich_und_w%C3%A4hrend_des_Ersten_Weltkrieges), (วันสี่ปีคััน ๖ กันยายน ๒๕๖๓)
- Max Weber, Zur Gründung einer National-Sozialen Parte ใน <http://www.zeno.org/Soziologie/M/Weber,+Max/Schriften+zur+Politik/Zur+Gr%C3%BCndung+einer+National-Sozialen+Partei> (วันสี่ปีคััน ๗ ตุลาคม ๒๕๖๓)

Ninety-five Theses ใน [https://en.wikipedia.org/wiki/Ninety-five\\_Theses](https://en.wikipedia.org/wiki/Ninety-five_Theses) (วันสืบค้น ๕ ตุลาคม ๒๕๖๓)

Revolution: Max Webers Rede „Politik als Beruf“ – Ethos und Pathos ใน <https://rundschauehd.de/2019/02/max-webers-seine-rede-politik-als-beruf-ethos-und-pathos/> (วันสืบค้น ๕ กันยายน ๒๕๖๓)

Marianne Schnitger “Historical records and family trees related to Marianne Schnitger” ใน [https://www.myheritage.com/names/marianne\\_schnitger?lang=TH](https://www.myheritage.com/names/marianne_schnitger?lang=TH) (วันสืบค้น ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๓)

The murders of Rosa Luxemburg and Karl Liebknecht ใน <https://www.peoplesworld.org/article/the-murders-of-rosa-luxemburg-and-karl-liebknecht/> (วันสืบค้น ๕ กันยายน ๒๕๖๓)

#### หนังสืออ่านประกอบเพิ่มเติม

Weber, Max. 1921–22/1978. *Economy and Society*, ๒ volumes, G. Roth and C. Wittich (eds.), Berkeley: University of California Press.

—, 1919/1994. “The Profession and Vocation of Politics” in *Max Weber: Political Writing*.

—, 1919/1946. “Science as a Vocation” in *From Max Weber*.

—, 1917/1949. “The Meaning of ‘Ethical Neutrality’ in Sociology and Economics” in *The Methodology of the Social Sciences*.

—, 1904–05/1992. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, T. Parsons (trans.), A. Giddens (intro), London: Routledge.

—, 1895/1994. “The Nations State and Economic Policy (Freiburg Address)” in *Weber: Political Writings*, P. Lassman and R. Speirs (ed. and trans.), Cambridge: Cambridge University Press.

Weber, Marianne (ed.), 1926/1988. *Max Weber: A Biography*, H. Zohn (trans.), G. Roth (intro), New Brunswick: Transaction.

Wilson, Woodrow “The study of administration”, in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (๒๐๐๗) *Classics of Public Administration*. Wadsworth: Cengage Learning, pp. ๑๖-๒๗.

# การขยายระยะเวลาการบังคับใช้ กฎหมายภาษีสรรพสามิต (ผลิตภัณฑ์บุหรี่) ผลและความท้าทายที่น่ากังวล

(Enforcement postponed ew taxation in tobacco control act in Thailand: Results and serious challenges)

ดร. มโนชัย สูดจิตระ\*

## ความเป็นมาและสภาพปัญหา

บุหรี่ปุหรี่ทุกคนรู้ว่ามิโทษมากกว่าประโยชน์ แต่มีคนที่ทั่วโลกรวมทั้งคนไทยจำนวนไม่น้อยที่ยังนิยมสูบบุหรี่ แม้ว่าในแต่ละปีจะมีกลุ่มผู้สูบบุหรี่จำนวนหนึ่งต้องเลิกการสูบบุหรี่ด้วยความสมัครใจหรือสถานการณ์บังคับจากปัญหาสุขภาพและหรือจากการต่อต้านจากสังคมรอบข้างก็ตาม แต่จะมีผู้สูบบุหรี่ใหม่เข้ามาเป็นผู้สูบบุหรี่แทนอยู่เสมอ ในอดีตการกำกับดูแลของรัฐมีมุมมองว่าผลิตภัณฑ์ยาสูบ คือสินค้าที่ทำรายได้ที่สำคัญให้กับประเทศ จึงกำหนดให้เป็นสินค้าผูกขาด มีการจัดตั้งโรงงานยาสูบในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ รัฐบาลได้ประกาศใช้

\* อนุกรรมการการเงินการคลัง สภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการอิสระ  
ความเห็นของบทความนี้เป็นความเห็นของผู้ศึกษา ไม่เกี่ยวข้องกับความเห็นของคณะอนุกรรมการการเงินการคลัง สภาผู้แทนราษฎร และของส่วนงานที่ผู้ศึกษาสังกัด ผู้เขียนขอขอบคุณท่านอาจารย์ ดร. พิสิฐ ลี้อาธรรม ประธานอนุกรรมการการเงิน การคลัง เป็นอย่างสูง ที่สร้างแรงบันดาลใจให้เขียนบทความนี้ขึ้นมา

พระราชยาสูบ พ.ศ. ๒๔๙๖ เพื่อให้รัฐสามารถควบคุมการผลิตการจำหน่ายแต่เพียงผู้เดียว ต่อมาแนวคิดด้านสุขภาพและกระแสต่อต้านบุหรี่ยุคตื่นตัวทั่วโลก รวมทั้งในประเทศไทย ทำให้รัฐตระหนักถึงผลเสียต่อสุขภาพ เศรษฐกิจและสังคมของผลิตภัณฑ์บุหรี่ยุคใหม่ที่มีมากกว่ารายได้ที่จะได้รับ เริ่มมีการใช้มาตรการควบคุมและลดการจำหน่ายคนสูบเพิ่มขึ้น โดยรณรงค์ให้ประชาชนมีความรู้และความเข้าใจโทษควบคู่กับมาตรการทางด้านกฎหมายและภาษี อย่างไรก็ตามการขาดความตระหนักและเอาจริงเอาจังจากภาครัฐ ทำให้สถานการณ์และสถิติของผู้สูบบุหรี่ในประเทศไทยไม่ได้ลดลงอย่างที่ตั้งใจ จนมีกระแสกลุ่มต่อต้านจากกลุ่มคนไม่สูบบุหรี่กดดันให้รัฐต้องเข้าเข้าร่วมเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก (WHO Framework convention on tobacco control: FCTC) ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยอนุสัญญาดังกล่าวถือเป็นกฎหมายควบคุมยาสูบโลก มีเป้าหมายต้องลดอัตราการสูบบุหรี่ของคนในประเทศที่ลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวให้ลงต่ำกว่าร้อยละ ๑๐ ของประชากร ในอีก ๒๐ ปีข้างหน้า (พ.ศ. ๒๕๖๘) ส่งผลรัฐต้องกำหนดมาตรการเข้มข้นขึ้น โดยจัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์การควบคุมยาสูบของชาติขึ้น ปัจจุบันกำลังถือใช้เป็นฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๒) มีมาตรการเชิงรุกป้องกันการเพิ่มผู้สูบบุหรี่รายใหม่และลดจำนวนผู้สูบบุหรี่เก่าลง ทั้งในเชิงรณรงค์ ส่งเสริมการบังคับกฎหมายโดยให้มีบทลงโทษที่หนักขึ้น และมาตรการเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิต เพื่อให้ราคาผลิตภัณฑ์ยาสูบเพิ่มขึ้น โดยในรอบยี่สิบปีที่ผ่านมาได้มีการเพิ่มขึ้นถึงสิบเอ็ดครั้ง ส่งผลให้บุหรี่ยุคใหม่มีราคาเพิ่มขึ้นมากกว่า ๓๐๐% ในช่วง ๒๐ กว่าปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ มาตรการด้านภาษีนั้น รัฐให้ความสำคัญเพราะไม่เพียงแต่จะทำให้รัฐจัดเก็บรายได้เพิ่มเท่านั้น แต่มีความเชื่อว่าจะยับยั้งจิตใจให้มีการสูบบุหรี่ลง แม้ว่าความเชื่อดังกล่าวจะไม่มีผลการวิจัยเชิงประจักษ์สำหรับในประเทศไทยรองรับอย่างเป็นทางการ

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้ในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๐ ซึ่งเหตุผลในการตรากฎหมายดังกล่าวเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยยาสูบใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ทำให้ทบัญญัติในบางมาตราไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับที่ผ่านมาการใช้มาตรการภาษีผลิตภัณฑ์ยาสูบยังไม่ได้ตามเป้าประสงค์ที่ต้องการพระราชบัญญัติ ฉบับดังกล่าวเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์บุหรี่ยุคใหม่เป็นอัตราเดียวตามราคาหน้าโรงงานหรือราคานำเข้าในอัตราร้อยละ ๙๐ เปลี่ยนเป็นเก็บตามปริมาณมวนละ ๑.๒๐ บาท และเก็บเพิ่มตามราคาขายที่ต้องเสียภาษีเพิ่มอีกร้อยละ ๔๐ ของราคาขายปลีก และในส่วนของยาเส้นจากเดิมเรียกเก็บตามปริมาณ คือกรัมละ ๐.๐๑ บาท เป็น เพิ่มเป็น ๐.๑๐ บาท ซึ่งการ

เปลี่ยนแปลงโครงสร้างและอัตราการจัดเก็บดังกล่าว ส่งผลให้ราคาบุหรืที่จะขายปลีกเพิ่มขึ้นประมาณเท่าตัว เกิดกระแสต่อต้านโดยการอ้างความเดือดร้อนของผู้สูบบุหรืและเกษตรกรผู้ปลูกใบยาสูบ รวมทั้งการอ้างประเด็นการกีดกันทางค้าตามที่ประเทศได้ไปทำข้อตกลงกับองค์การการค้าโลก (WTO) แต่อีกฟากของผู้สนับสนุนกฎหมายดังกล่าวกลับเห็นว่าเป็นข้ออ้างที่มีเจตนาแอบแฝงของผู้ประกอบการผลิตและนำเข้าบุหรืจากต่างประเทศที่เสียผลประโยชน์อย่างมหาศาล อย่างไรก็ตามสุดท้ายรัฐบาลได้ผ่อนคลายการบังคับใช้กฎหมายออกไป โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาให้การเรียกเก็บภาษีในส่วนของตามราคาขายปลีกจากร้อยละ ๔๐ จำแนกเป็นส่วนที่ขายปลีกเกินราคา ๖๐ บาทให้เสียภาษีในอัตราร้อยละ ๔๐ ส่วนที่ขายปลีกในราคาต่ำกว่าของละ ๖๐ บาท ให้เก็บในอัตราร้อยละ ๒๐ สำหรับในส่วนของยาเส้นก็ให้ผ่อนคลายเช่นกัน กล่าวคือจากที่ต้องเรียกเก็บตามปริมาณกรัมละ ๐.๑๐ บาท เป็นเหลือกรัมละ ๐.๐๕ บาท ทั้งนี้ให้ระยะเวลาการผ่อนคลายให้สิ้นสุดในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ และล่าสุดมีมติ ครม. เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ให้ขยายระยะเวลาออกไปอีก ๑ ปี ให้สิ้นสุดในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ โดยอ้างเหตุผลเพื่อเยียวยาผลให้แก่ผู้ประกอบการจากผลกระทบเศรษฐกิจจากโรคระบาดโควิด ๑๙

จากโครงสร้างอัตราภาษีสองอัตราร้อยละของบุหรืมีขนาดดังกล่าวข้างต้นกลับส่งผลให้เกิดความได้เปรียบและเสียเปรียบในอุตสาหกรรมบุหรือย่างมาก กล่าวคือทำให้บุหรืจากต่างประเทศที่มีความสามารถในการผลิต มีต้นทุนต่ำกว่า สามารถลดราคาขายปลีกบุหรืมีวนที่เป็นแบรนด์ที่นิยมของผู้สูบบุหรี่คนไทยในราคาไม่เกินหกสิบบาทได้ ขณะที่บุหรืในประเทศจากโรงงานยาสูบแม้ว่าจะสามารถตั้งราคาขายปลีกในแบรนด์บุหรืส่วนใหญ่ได้ในราคาไม่เกินหกสิบบาทได้ก็ตาม แต่ผู้สูบบุหรืนอกที่เป็นที่นิยมของผู้สูบบุหรืไม่ได้ ยอดขายลดลงแถมกำไรต่อหน่วยลดลงมากจนส่งผลให้โรงงานยาสูบมีรายได้สุทธิลดลง สุดท้ายเกิดภาวะการขาดทุนจากที่ในช่วง ๑๐๐ กว่าปีไม่เคยประสบมาก่อน และไม่สามารถนำส่งกำไรเป็นรายได้แผ่นดินอีกต่อไป นอกจากนั้นโครงสร้างภาษีสรรพสามิตใหม่ ยังส่งผลให้มีการลักลอบนำเข้าบุหรืมีวนราคาถูกและยาเส้นจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาขายจำนวนมาก ส่งผลให้การเก็บภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์บุหรืในภาพรวมมีมูลค่าจัดเก็บลดลง รวมทั้งยังส่งผลให้การโรงงานยาสูบลดการซื้อใบยาสูบจากเกษตรกรลดลง ทำให้เกษตรกรเดือดร้อนจากการที่มีรายได้ลดลง ขณะที่ผู้สูบบุหรืกลับมีอัตราไม่ลดลง และมีอัตราผู้สูบบุหรืรายใหม่โดยเฉพาะเยาวชนกับเพิ่มขึ้น ทั้งที่ผู้สูบบุหรืนอกและบุหรืไฟฟ้าที่ลักลอบนำเข้า

ปัจจุบันมีกระแสจากกลุ่มนักวิชาการและกลุ่มประชาชนที่ต่อต้านการสูบบุหรืกดดันไม่ให้รัฐขยายมาตรการผ่อนคลายการเรียกเก็บภาษีตามโครงสร้างที่กฎหมายออกไปอีก

กับกระแสที่มีกลุ่มผลประโยชน์โดยเฉพาะผู้ผลิตผู้นำเข้าบุหรี่หรือออกกีดกันให้รัฐควรผ่อนปรนขยายระยะเวลาการเรียกเก็บโครงสร้างภาษีใหม่ออกไปอีก โดยอ้างถึงเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมตามสัจยบันที่ประเทศไทยได้ลงนามไว้กับองค์การค้าโลกไว้ รวมทั้งมีการเรียกร้องของเกษตรกรผู้ปลูกยาสูบให้รัฐได้ทบทวนการเรียกเก็บภาษียาเส้นตามโครงสร้างใหม่ที่มีอัตราเพิ่มขึ้นสิบเท่าตัวที่ส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้ลดลง ส่งผลให้การขยายระยะเวลาการบังคับใช้กฎหมายภาษีสรรพสามิต (ผลิตภัณฑ์บุหรี่) กลายเป็นประเด็นวิพากษ์เชิงนโยบายสาธารณะที่รัฐจะต้องตัดสินใจว่าควรขยายออกไปหรือไม่ เพราะมีทั้งผลกระทบเชิงบวกและลบต่อประเทศที่ควรมีการศึกษาเชิงลึกเพื่อให้มีข้อมูลที่พอเพียงต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายให้เกิดประสิทธิผลต่อไป

## ขอบเขตและแนวทางการศึกษา

การศึกษา “การขยายระยะเวลาการบังคับใช้กฎหมายภาษีสรรพสามิต (ผลิตภัณฑ์บุหรี่) ผลและความท้าทายที่น่ากังวล” กำหนดประเด็นไว้ ๖ ประเด็นด้วยกัน คือ ๑) สถานการณ์ของการสูบบุหรี่ ๒) ผลกระทบของการสูบบุหรี่ ๓) มาตรการของรัฐที่เกี่ยวข้องในการควบคุมการลดการสูบบุหรี่ ๔) การใช้มาตรการภาษีที่ใช้กันในระดับสากล และของประเทศไทย โดยจะศึกษาเน้นสาระสำคัญของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต (ผลิตภัณฑ์บุหรี่) พ.ศ. ๒๕๖๐ และมาตรการที่ผ่อนปรนระยะเวลาการบังคับใช้ ๕) ผลกระทบจากมาตรการผ่อนปรนระยะเวลาบังคับใช้ และ ๖) ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายสาธารณะ

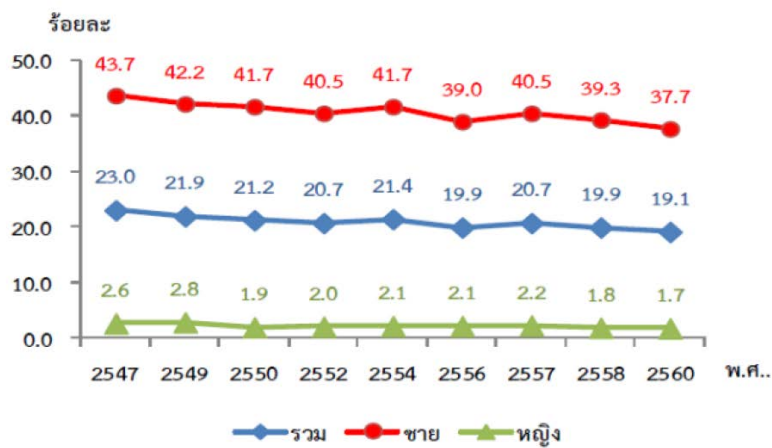
สำหรับวิธีศึกษาจะใช้การวิจัยเชิงคุณภาพโดยการทบทวนวรรณกรรมจากข้อมูลเชิงสถิติ ผลการดำเนินงาน งานวิชาการของทั้งในประเทศและต่างประเทศ และผลจากการประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) ของคณะอนุกรรมการการเงินการคลัง สมาชิกแทนราษฎร ที่มีการเชิญตัวแทนของส่วนงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนมาให้ข้อมูลอย่างรอบด้าน โดยนำข้อมูลที่ได้อามาวิเคราะห์และสังเคราะห์โดยใช้เครื่องมือเชิงอนุมาน และอุปมาน (Deductive & Inductive method) เพื่อสรุปผล รวมทั้งการใช้วิจัยเชิงปริมาณ โดยการวิเคราะห์ทางการเงินและเชิงเศรษฐศาสตร์ เพื่อนำข้อมูลสถิติ ผลการดำเนินงาน ที่กระจัดกระจาย ทำเป็นภาพรวมและคาดการณ์ภายใต้สถานการณ์และแนวโน้ม (Scenario & Trend Analysis) เพื่อสนับสนุนความน่าเชื่อถือของข้อมูลเชิงคุณภาพ

## ผลการศึกษา

การศึกษา “การขยายระยะเวลาการบังคับใช้กฎหมายภาษีสรรพสามิต (ผลิตภัณฑ์บุหรี่) ผลและความท้าทายที่น่ากังวล” สรุปได้ดังนี้

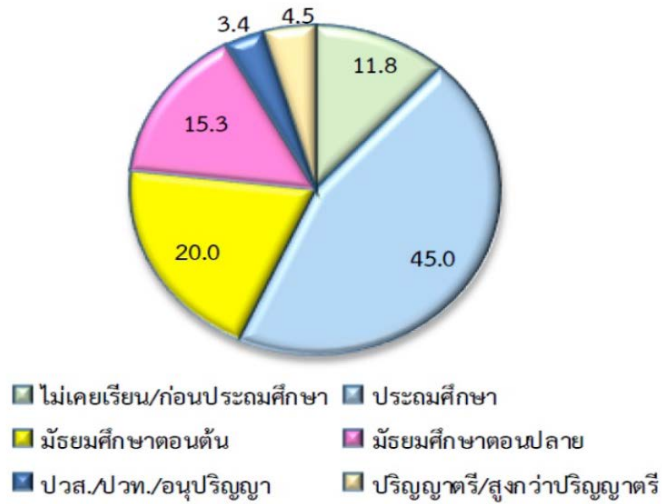
### ๑. สถานการณ์ของผู้สูบบุหรี่

จากมาตรการที่รัฐบาลและภาคเอกชนให้ความสำคัญโทษของบุหรี่ที่มีผลต่อสุขภาพของคนไทย โดยใช้มาตรการทางกฎหมายและทางสังคมที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องมาหลายสิบปีที่ผ่านมา พบว่า<sup>๒</sup> พฤติกรรมการสูบบุหรี่ของประชากรอายุ ๑๕ ปีขึ้นไปจำนวน ๕๕.๙ ล้านคน เป็นผู้ที่สูบบุหรี่ ๑๐.๗ ล้านคน (ร้อยละ ๑๙.๑) แยกเป็นผู้ที่สูบเป็นประจำ ๙.๔ ล้านคน (ร้อยละ ๑๖.๘) และเป็นผู้ที่สูบนานๆ ครั้ง ๑.๓ ล้านคน (ร้อยละ ๒.๓) กลุ่มอายุ ๒๕-๔๔ ปี มีอัตราการสูบบุหรี่สูงสุด (ร้อยละ ๒๑.๙) กลุ่มอายุ ๒๐-๒๔ ปี (ร้อยละ ๒๐.๗) กลุ่มอายุ ๔๕-๕๙ ปี (ร้อยละ ๑๙.๑) สำหรับกลุ่มผู้สู้งวัย (อายุ ๖๐ ปีขึ้นไป) ร้อยละ ๑๔.๔ กลุ่มเยาวชน (อายุ ๑๕-๑๙ ปี) มีอัตราการสูบบุหรี่ต่ำสุด (ร้อยละ ๙.๗) มีอาชีพเป็นเกษตรกรสูงสุด รองลงมาเป็นรับจ้างอยู่ในภาคการผลิต การขนส่ง และการก่อสร้างตามลำดับ และส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น ตามแผนภาพที่ ๑ และแผนภาพ ๒



แผนภาพที่ ๑ แนวโน้มการสูบบุหรี่ของประชากร

<sup>๒</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (๒๕๖๐). รายงานการสำรวจพฤติกรรมการสูบบุหรี่และการดื่มสุราของประชากร พ.ศ. ๒๕๖๐. หน้า ๖๑-๖๕ ออนไลน์จาก <http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/>



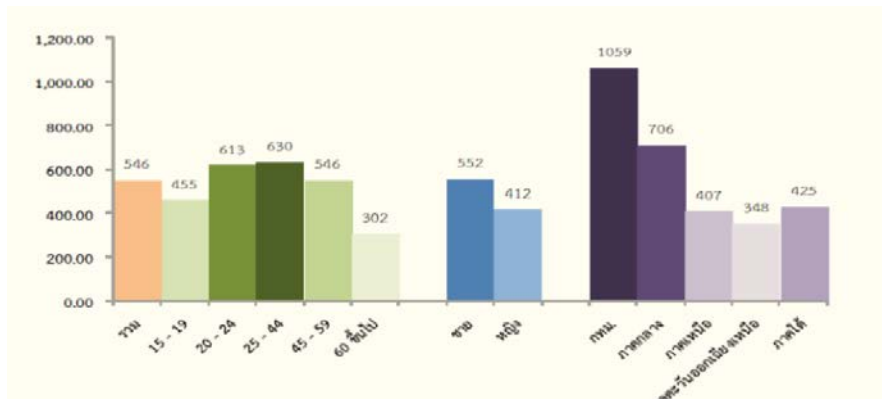
แผนภาพที่ ๒ ระดับการศึกษาของผู้สูบบุหรี่

แหล่งข้อมูล: สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐

แนวโน้มการสูบบุหรี่ในประชากรอายุ ๑๕ ปีขึ้นไปลดลงไม่มาก แต่ลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ ๒๐.๗ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นร้อยละ ๑๙.๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ผู้ชายที่สูบบุหรี่ลดลงมากกว่าผู้หญิง โดยผู้ชายลดลง ร้อยละ ๔๐.๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นร้อยละ ๓๗.๗ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ สำหรับผู้หญิงลดลงจากร้อยละ ๒.๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นร้อยละ ๑.๗ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ อายุเฉลี่ยที่เริ่มสูบบุหรี่ครั้งแรกเพิ่มขึ้นมาเพียงเล็กน้อยจาก ๑๗.๘ ปี ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็น ๑๘ ปี ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยผู้สูบบุหรี่ที่เป็นผู้ชายมีมากกว่าผู้หญิงประมาณ ๒๒ เท่า อยู่นอกเขตเทศบาลมากกว่าในเขตเทศบาล ประมาณ ๑.๒ เท่า มีแนวโน้มที่ผู้สูบบุหรี่ใหม่จะมีผู้หญิงและระดับเยาวชนเพิ่มขึ้น โดยมีอายุเฉลี่ยประมาณ ๑๘ ปี ทั้งนี้ ผู้สูบบุหรี่มีค่าใช้จ่ายในการซื้อบุหรี่มาสูบเฉลี่ยเดือนละ ๕๔๖ บาท โดยผู้สูบบุหรี่อยู่ในกทม.มีค่าใช้จ่ายสูงสุดประมาณ ๑๐๕๙ บาท ตามแผนภาพที่ ๓ และแผนภาพที่ ๔



แผนภาพที่ ๓ แนวโน้มอายุเฉลี่ยที่เริ่มสูบบุหรี่ครั้งแรก



แผนภาพที่ ๔ ค่าใช้จ่ายต่อเดือนของการซื้อบุหรืสูบ

แหล่งข้อมูล: สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐

## ๒. ผลกระทบยาสูบกับผลกระทบต่อสุขภาพของคนไทย

ผลิตภัณฑ์ยาสูบ ได้แก่ ยาสูบมวน ยาสูบเส้น รวมทั้งบุหรืไฟฟ้า ล้วนมีโทษต่อผู้สูบและผู้ได้รับควันบุหรื จากข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุขในปี ๒๕๖๐ พบว่า<sup>๓</sup> โรคที่เกิดจากการสูบบุหรืที่สำคัญได้แก่ โรคปอดอุดตันคิดเป็นร้อยละ ๒๔ โรคมะเร็งปอดร้อยละ ๒๓ โรคหัวใจและหลอดเลือดร้อยละ ๒๓ โรคมะเร็งอื่นที่มีผลสูบเนื่องจากบุหรืร้อยละ ๑๔ โรคทางเดินหายใจร้อยละ ๖ และโรคอื่น ๆ ร้อยละ ๒๐ และผู้เสียชีวิตของคนไทยเฉลี่ยร้อยละ ๑๒ มาจากสาเหตุการสูบบุหรื ตามแผนภาพที่ ๕

<sup>๓</sup> ประภิต วาทีสาธกกิจ. (๒๕๖๓). ผลกระทบจากการสูบบุหรืต่อสังคมและเศรษฐกิจไทย เอกสารการประกอบการนำเสนอคณะอนุกรรมการการเงินการคลัง สภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๓ ณ ห้อง ๓๑๓ ชั้น ๓ ตึกอาคารรัฐสภาใหม่.



แผนภาพที่ ๕ แสดงสาเหตุผู้เสียชีวิตจากบุหรี่ของคนไทย

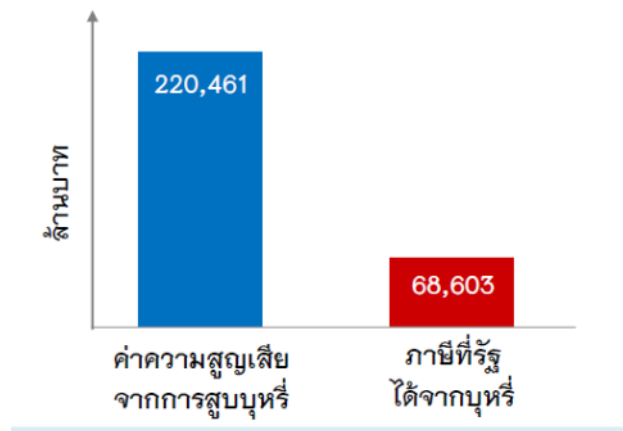
ประมาณการได้ว่า มีคนไทยอย่างน้อยหนึ่งล้านคนที่ยังมีชีวิตอยู่และป่วยหรือพิการด้วยโรคเรื้อรังร้ายแรงจากการสูบบุหรี่ เช่น โรคมะเร็ง โรคหัวใจและหลอดเลือดสมอง โรคถุงลมปอดทอง และโรคเรื้อรังอื่นๆ และจำนวนผู้ป่วยจากการสูบบุหรี่หนึ่งล้านคนนี้ ล้วนเป็นโรคเรื้อรังที่รักษาไม่หายขาด และค่ารักษาพยาบาลแพง โดยเฉพาะผู้ป่วยจากการสูบบุหรี่ที่อาการหนัก ๕ หมื่นกว่ารายที่เสียชีวิตในแต่ละปี โดยเฉพาะจะป่วยหนักในช่วงสองปี ซึ่งผู้ป่วยเหล่านั้นนอกจากตัวเองจะทุกข์ทรมานจากการเจ็บป่วย เป็นภาระต่อครอบครัว ผู้ป่วยแล้ว ยังเป็นการเพิ่มภาระต่อค่าบริการของโรงพยาบาล และสร้างภาระต่องบประมาณด้านสาธารณสุขให้แก่รัฐบาล เนื่องจากผู้สูบบุหรี่ส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ต้องใช้บริการสามสิบบาทรักษาทุกโรค หรือไม่ก็สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ซึ่งงบรักษาพยาบาลที่เกิดจากการรักษาผู้ป่วยจากการสูบบุหรี่ แนวโน้มจะยังเพิ่มขึ้นทุกปีจากประชากรวัยสูบบุหรี่ที่อายุเพิ่มขึ้น และองค์การอนามัยโลกจัดให้ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ ๑๕ ของประเทศที่มีภาระหนักจากการเจ็บป่วยจากโรคที่เกิดจากการสูบบุหรี่<sup>๔</sup>

<sup>๔</sup> ประกิต วาทีสาธกกิจ. บทความ “หนึ่งล้านคนไทยป่วยจากบุหรี่” ออนไลน์ ๐๓/๐๔/๒๕๖๓ จาก <https://www.thaihealth.or.th/Content/36862-html/>

### ๓. ผลกระทบเศรษฐกิจของประเทศ

การที่บุหรืมีผลต่อสุขภาพ ทำให้มีค่าใช้จ่ายต่อผู้สูบบุหรืต่อครอบครัว ต่อรัฐในการดูแลรักษาผู้ป่วยที่มาจากสาเหตุการสูบบุหรืหรือได้รับควันบุหรื โดยจากการศึกษาพบว่า ร้อยละ ๙๐ ของผู้ป่วยที่นอนโรงพยาบาล ผู้ป่วยที่มีค่าใช้จ่ายสูงที่สุดจะเป็นโรคที่เกี่ยวข้องกับบุหรื โดยจำนวนครั้งที่นอนโรงพยาบาล ๕๕๓,๖๖๑ ครั้ง คิดเป็นค่ารักษาพยาบาล รวม ๒๑,๓๘๙ ล้านบาท แต่แต่ละครั้งต้องนอนรักษาที่โรงพยาบาลเฉลี่ยครั้งละ ๗ วัน ค่ารักษาพยาบาลเฉลี่ย ๓๘,๖๓๖ บาท/ครั้ง หรือ ๕,๘๐๖ บาท/วัน เมื่อรวมค่ารักษาพยาบาลที่ผู้ป่วยไม่ได้นอนเตียงรวมแล้วเป็น ๗๗,๖๒๖ ล้านบาท ค่าสูญเสียรายได้เมื่อขาดงานระหว่างป่วย ๑๑,๗๖๒ ล้านบาท และค่าเสียโอกาสจากการเสียชีวิตก่อนวัยอันควร ๑๓๑,๐๗๓ ล้านบาท รวมเป็นต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ปีละ ๒๒๐,๔๖๑ ล้านบาทต่อปี หรือประมาณร้อยละ ๒.๕๐ ของ GDP

ขณะที่รัฐได้รายได้จากการเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรื ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ประมาณ ๖๘,๘๐๓ ล้านบาท เห็นได้ว่าความสูญเสียจากการสูบบุหรืสูงกว่ารายได้ของรัฐจากบุหรื มากกว่า ๓ เท่าจึงเห็นได้ว่าผลิตภัณฑบุหรื ไม่สามารถทดแทนหรือนำเงินจากการเก็บภาษีบุหรืมาเยียวยาผลกระทบได้ครอบคลุมได้เลย<sup>๕</sup> ตามแผนภาพที่ ๖



แผนภาพที่ ๖ เปรียบเทียบรายได้กับความสูญเสียเชิงเศรษฐศาสตร์จากการสูบบุหรืในปี ๒๕๖๐

<sup>๕</sup> เรืองฤดี ปธานวนิช. “โรคจากบุหรื”. เอกสารประกอบการบรรยาย ภาควิชาเวชศาสตร์ชุมชน คณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดี ไม่ปรากฏหัวข้อประชุมและกลุ่มเป้าหมาย. เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ณ โรงพยาบาลรามาธิบดี กรุงเทพฯ

สอดคล้องกับการวิเคราะห์ต้นทุนประสิทธิผลของการควบคุมการบริโภคยาสูบโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) โดย HITAP5 พบว่า ต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ต่อนักสูบบุหรี่ใหม่เพศชาย ๑ คนมีค่าประมาณ ๑๕๘,๐๐๐ บาทตลอดช่วงชีวิต (โดยแบ่งเป็นต้นทุนจากการสูญเสียชีวิตก่อนวัยอันควร ๙๖,๐๐๐ บาท, และต้นทุนจากการสูญเสียผลิตภาพในการทำงาน ๖๒,๐๐๐ บาท) และจะมีอายุสั้นลง ๔.๖ ปี ขณะที่ต้นทุนในการป้องกันโดยการให้มีการเลิกสูบบุหรี่ให้สำเร็จได้ในช่วงอายุ ๓๐-๔๐ ปี มีต้นทุนอยู่ระหว่าง ๒๓,๐๐๐ - ๗๑,๐๐๐ บาท เท่านั้น<sup>๖</sup>

## ๔. มาตรการที่รัฐใช้ในการควบคุมป้องกันการสูบบุหรี่

ที่ผ่านมา รัฐให้ความสำคัญในการควบคุมป้องกันเพื่อลดอัตราการสูบบุหรี่ของคนไทย มาตรการและเครื่องมือสำคัญในการดูแล ได้แก่

๑) การเข้าร่วมเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก (WHO Framework convention on tobacco control: FCTC) หรือกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบ (มาตรา ๕.๓) เป็นกฎหมายระหว่างประเทศฉบับแรกที่องค์การอนามัยโลกจัดทำขึ้นเพื่อแก้ปัญหาสุขภาพของประชากรโลกที่เกิดจากการบริโภคยาสูบ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๐๕ (พ.ศ. ๒๕๔๘) เป็นกรอบและแนวทางในการที่ประเทศสมาชิกต้องรณรงค์ให้คนในประเทศต้องลดการสูบบุหรี่ รวมทั้งร่วมมือกับนานาชาติในการควบคุมการบริโภคบุหรี่

๒) มียุทธศาสตร์การควบคุมยาสูบแห่งชาติ เพื่อเป็นแนวทางให้เป็นไปตามกรอบของ FCTC โดยรัฐบาลได้จัดทำแผนแม่บทเพื่อบูรณาการ การทำงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการควบคุมยาสูบ ปัจจุบันแผนยุทธศาสตร์การควบคุมยาสูบแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๒) กำหนดกรอบแนวทางขึ้นเป็น ๖ ยุทธศาสตร์ ได้แก่

(๑) สร้างเสริมความเข้มแข็งและพัฒนาขีดความสามารถในการควบคุมยาสูบของประเทศ ประกอบด้วย ๗ ยุทธวิธี คือ ๑) ยุทธวิธีที่ผลักดันนโยบายควบคุมยาสูบตามกรอบอนุสัญญาขององค์การอนามัยโลก ๒) พัฒนาโครงสร้างและบริหารจัดการเพื่อสร้างความร่วมมือด้านการควบคุมยาสูบ ๓) พัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถของบุคลากร และภาคีเครือข่ายในภาพรวม ๔) พัฒนาระบบเฝ้าระวัง ควบคุมกำกับ และติดตาม ประเมินการ

---

<sup>๖</sup> ประภิต วาทีสาธกกิจ. เอกสารการประกอบการนำเสนอคณะอนุกรรมการการเงินการคลัง สภาผู้แทนราษฎร. อ้างแล้ว.

ควบคุมยาสูบทุกระดับ ๕) สนับสนุนการศึกษาวิจัยและการจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ  
๖) ปรับปรุงกฎหมายและระบบการบังคับใช้กฎหมายที่เอื้อต่อการควบคุมยาสูบของประเทศ  
และ ๗) พัฒนาแนวทางการปฏิบัติงานเกี่ยวกับข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อป้องกันการ  
แทรกแซงหรือคุกคามที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายและผลกระทบการดำเนินงานควบคุม  
ยาสูบของประเทศ

(๒) ป้องกันมิให้เกิดผู้เสพยาสูบรายใหม่และเฝ้าระวังธุรกิจยาสูบที่มุ่งเป้า  
ไปยังเด็ก เยาวชน และนักสูบน้ำใหม่ประกอบด้วย ๔ ยุทธวิธี คือ ๑) สร้างความตระหนัก  
จิตสำนึกในพิษภัยยาสูบ ค่านิยมการไม่สูบบุหรี่ให้กับเยาวชนและประชาชนทั่วไปและพัฒนาสื่อ  
การสื่อสารที่เข้าถึงใจผู้บริโภค ๒) สร้างสิ่งแวดล้อมทางกายภาพและสังคมเพื่อเอื้อต่อ  
การไม่สูบบุหรี่ของเยาวชน ส่งเสริมและพัฒนากิจกรรมการดำเนินงานเพื่อการสร้างสิ่งแวดล้อมทาง  
กายภาพและสังคม ๓) พัฒนาศักยภาพแกนนำ และเครือข่ายเพื่อป้องกัน นักสูบน้ำใหม่ และ  
๔) เฝ้าระวังควบคุมและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจยาสูบในสถานศึกษาและกลุ่ม  
เยาวชน

(๓) ช่วยผู้เสพยาสูบให้เลิกใช้ยาสูบ ประกอบด้วย ๓ ยุทธวิธี คือ ๑) สร้างเสริมพลัง  
ชุมชนและเครือข่ายเพื่อการบำบัดผู้เสพยาสูบ ๒) พัฒนาศักยภาพบุคลากรและภาคีต่าง ๆ  
ที่เกี่ยวข้องที่เป็นผู้ให้บริการเลิกยาสูบ และ ๓) พัฒนาคุณภาพระบบบริการเลิกยาสูบและ  
สายด่วนเลิกบุหรื

(๔) ควบคุมและเปิดเผยส่วนประกอบผลิตภัณฑยาสูบ ประกอบด้วย  
๔ ยุทธวิธี คือ ๑) ปรับปรุงกฎหมายแนวทางการดำเนินการว่าด้วยการจัดแจ้งส่วนประกอบ  
๒) สร้างกระบวนการบริหารจัดการข้อมูลส่วนประกอบผลิตภัณฑยาสูบ ๓) สร้างกลไกให้ธุรกิจ  
ยาสูบปฏิบัติตามกฎหมาย และ ๔) เฝ้าระวังและเผยแพร่ข้อมูลสารอันตรายของผลิตภัณฑ  
ยาสูบ

(๕) ทำสิ่งแวดล้อมให้ปลอดควันบุหรื ประกอบด้วย ๕ ยุทธวิธี ๑) ปรับปรุง  
กฎหมายให้สถานที่สาธารณะและสถานที่ทำงานทุกแห่งปลอดควันบุหรื ๑๐๐ % ๒) ส่งเสริม  
สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายในทุกที่ที่กำหนดให้ปลอดควันบุหรื ๓) ปรับเปลี่ยน  
ทัศนคติ พฤติกรรม และค่านิยมของการเสพยาสูบบุหรื ๔) ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง  
และมีประสิทธิภาพ และ ๕) เฝ้าระวังและควบคุมกำกับและประเมินผลการทำสิ่งแวดล้อม  
ปลอดควันบุหรื

(๖) ใช้มาตรการทางภาษีและปราบปรามเพื่อควบคุมยาสูบ ประกอบด้วย  
๕ ยุทธวิธี ๑) ปรับปรุงโครงสร้างภาษียาสูบ ๒) ปรับปรุงระบบการบริหารการจัดเก็บภาษียาสูบ

๓) ป้องกันและปราบปรามยาสูบที่ผิดกฎหมาย ๔) ควบคุมแหล่งจัดหา (supply chain control) และ ๕) ดำเนินการสำหรับผู้กระทำความผิด

๓) คณะกรรมการควบคุมการบริโภคยาสูบแห่งชาติ (ศบยช.) เป็นกลไกที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นรองประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่งจำนวนสิบสองคน อาทิ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ฯลฯ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ โดยมีอธิบดีกรมควบคุมโรคเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีกรมควบคุมโรคแต่งตั้งข้าราชการกรมควบคุมโรคซึ่งรับผิดชอบงานด้านการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบจำนวนสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการมีบทบาทการกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ การคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ และการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสุขภาพของผู้เสพติดจากผลิตภัณฑ์ยาสูบ รวมทั้งให้คำแนะนำ คำปรึกษา การประสานงานส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและองค์กรเอกชนเพื่อดำเนินมาตรการดังกล่าว รวมทั้งการติดตามประเมินผล และตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยมีสำนักงานคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบในสังกัดกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข เป็นส่วนงานเลขานุการ

๔) พระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. ๒๕๓๕ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ไม่สูบบุหรี่ที่ไม่ต้องการรับควันบุหรี่ในที่สาธารณะ อันเกิดอันตรายต่อสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ ทั้งนี้ มีการจำกัดขอบเขต สถานที่ เวลา ของผู้ที่ต้องการสูบบุหรี่เพื่อไม่ให้กระทบต่อผู้ไม่สูบบุหรี่ กฎหมายฉบับนี้มีเพียง ๑๕ มาตราสาระหลักๆ คือให้มีการกำหนดเขตปลอดบุหรี่ ผู้ใดฝ่าฝืนสูบบุหรี่ในที่ห้ามสูบ มีโทษปรับ ๒,๐๐๐ บาท และกำหนดให้ผู้รับผิดชอบดูแลสถานที่ มีหน้าที่จัดสถานที่ให้ปลอดบุหรี่ด้วย หากไม่ปฏิบัติตามมีโทษปรับ ๒๐,๐๐๐ บาท ขณะเดียวกันมีประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ ๑๙ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ออกตามมากับพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ กำหนดประเภทของสถานที่สาธารณะให้เป็นเขตปลอดบุหรี่ แม้จะมีแค่ ๕ ข้อ แต่ก็มีส่วนย่อยมากมายระบุสถานที่ปลอดบุหรี่ไว้ถึง ๕๗ ประเภทด้วยกัน ตัวอย่างเช่น โรงพยาบาล ร้านสปา ร้านนวด โรงเรียน สถานกวดวิชา ฯลฯ หรือจำกัดความให้ง่าย คือสถานที่ที่ผู้คนจำนวนมากต้องใช้ร่วมกันทุกแห่งจะต้องปลอดบุหรี่ทั้งหมด รวมไปถึงสถานที่ที่เราอาจนึกไม่ถึงว่าเป็น

เขตปลอดบุหรื อย่างเช่น สุขา สถานบันเทิง ตลาด สวนสาธารณะ ร้านตัดผม ตู้โทรศัพท์  
สาธารณะ และยานพาหนะอื่น ๆ ทุกประเภทก็ถูกกำหนดไว้ด้วย

๕) พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายเพื่อ  
ควบคุมการผลิตการโฆษณา การจำหน่าย แจกแจง เนื่องจากบุหรืมีผลต่อสุขภาพของคนไทย  
โดยเฉพาะเยาวชน ผู้ฝ่าฝืนมีทั้งโทษปรับและจำคุก โดยมีมาตราสำคัญ อาทิ

มาตรา ๔ ชาย แลกเปลี่ยน หรือให้ผลิตภัณฑยาสูบให้แก่บุคคลอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี  
ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ตามมาตรา ๑๗ - มาตรา ๕ ชายผลิตภัณฑยาสูบโดยใช้เครื่องขาย ต้องระวางโทษ  
จำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ตามมาตรา ๑๗ - มาตรา ๖ (๑) ชายสินค้าหรือให้บริการโดยมีการแจก แถม ให้  
ผลิตภัณฑยาสูบหรือแลกเปลี่ยนกับผลิตภัณฑยาสูบ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

ตามมาตรา ๑๘ - มาตรา ๖ (๒) ชายผลิตภัณฑยาสูบโดยแจก แถม ให้หรือแลกเปลี่ยน  
กับสินค้าอื่นหรือการให้บริการอย่างอื่นประกอบ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

ตามมาตรา ๑๘ - มาตรา ๖ (๓) ให้หรือเสนอให้สิทธิในการเข้าชมการแข่งขัน  
การแสดง การให้บริการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดเป็นการตอบแทนแก่ผู้ซื้อผลิตภัณฑยาสูบ  
หรือแก่ผู้นำหีบห่อผลิตภัณฑยาสูบมาแลกเปลี่ยนหรือแลกซื้อ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน  
สองหมื่นบาท

ตามมาตรา ๑๘ - มาตรา ๗ แจกจ่ายผลิตภัณฑยาสูบในลักษณะเป็นตัวอย่างของ  
ผลิตภัณฑยาสูบ หรือเพื่อให้ผลิตภัณฑยาสูบแพร่หลาย หรือเป็นการจูงใจสาธารณชนให้เสพ  
ผลิตภัณฑยาสูบนั้น ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นการให้ตามประเพณีนิยม ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน  
สองหมื่นบาท

ตามมาตรา ๑๘ - มาตรา ๘ โฆษณาผลิตภัณฑยาสูบหรือแสดงชื่อหรือ  
เครื่องหมายของผลิตภัณฑยาสูบ

มาตรา ๙ โฆษณาสินค้าที่ใช้ชื่อหรือเครื่องหมายของผลิตภัณฑยาสูบเป็น  
เครื่องหมายของสินค้านั้นในลักษณะที่อาจทำให้เข้าใจได้ว่าหมายถึงผลิตภัณฑยาสูบ  
ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

ตามมาตรา ๑๘ - มาตรา ๑๐ ผลิต นำเข้าเพื่อขาย หรือเพื่อแจกแจงเป็นการทั่วไป  
หรือโฆษณาสินค้าอื่นใดที่มีรูปลักษณะทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นสิ่งเลียนแบบผลิตภัณฑยาสูบ  
ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

๖) พระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ (ผลิตภัณฑ์ยาสูบ) เป็นการกำหนดอัตราภาษีผลิตภัณฑ์บุหรี่ปุหรี่ในแต่ละประเภท กำหนดแนวทางการจัดเก็บและอัตราภาษี เกณฑ์การลดหย่อน บทลงโทษ ฯลฯ รวมทั้งมีการปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตบุหรี่ปุหรี่ โดยการออกประกาศเป็นกฎกระทรวงภายใต้พระราชบัญญัติฯ มารองรับการกำหนดอัตราภาษี ในปีบัญชี ๒๕๖๐ ทั้งนี้ ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการเก็บภาษีบุหรี่ปุหรี่ในอัตราเดียวตามราคาหน้าโรงงานหรือราคานำเข้า เปลี่ยนเป็นเก็บตามปริมาณมวลละ ๑.๒๐ บาท และเก็บเพิ่มตามราคาขายปลีกไม่เกินซองละ ๖๐ บาท ต้องเสียภาษีเพิ่มอีกร้อยละ ๒๐ ของราคาขายปลีก ส่วนที่ขายเกินราคา ๖๐ บาทต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ ๔๐ และตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓ จะมีการเรียกภาษีในอัตราเดียว คือเก็บในอัตราเดียว คือร้อยละ ๔๐ ตามราคาขายปลีก และในส่วนของยาเส้นจากเดิมเรียกเก็บตามปริมาณ คือกรัมละ ๐.๐๑ บาท เป็นกรัมละ ๐.๐๕ บาท และจะเพิ่มเป็น ๐.๑๐ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓ เช่นกัน

## ๕. แนวคิดเก็บภาษีสรรพสามิต (ผลิตภัณฑ์บุหรี่ปุหรี่)

ในส่วนนี้จะเสนอแนวคิดการเก็บภาษีสรรพสามิตกับผลการควบคุมการสูบบุหรี่ปุหรี่ และแนวทางการเก็บภาษีบุหรี่ปุหรี่ในประเทศไทย

### ๕.๑ ภาษีบุหรี่ปุหรี่กับการควบคุมการสูบบุหรี่ปุหรี่

การควบคุมและลดการสูบบุหรี่ปุหรี่ มีหลายวิธีการ วิธีการที่ดีที่สุด คือการสื่อสารสร้างความเข้าใจให้เห็นโทษพิษภัยของบุหรี่ปุหรี่ให้คนที่ติด เลิกและคนที่มีความคิด ไม่คิดจะสูบบุหรี่ปุหรี่อีก แต่ในสภาพแวดล้อมรอบข้าง และพฤติกรรมเลียนแบบที่เป็นความนิยมของสังคมบางกลุ่ม ทำให้เป็นการยากที่จะลดและควบคุมการสูบบุหรี่ปุหรี่ให้ลดลง ในหลายประเทศจึงใช้กลไกของกฎหมายมาบังคับใช้ โดยเครื่องมือสำคัญ คือการเก็บภาษีเพื่อทำให้ราคาบุหรี่ปุหรี่ในท้องตลาดมีราคาที่สูงขึ้น จนทำให้ผู้สูบและคิดจะสูบต้องไตร่ตรองถึงความคุ้มค่าในการซื้อบุหรี่ปุหรี่มาสูบบจนลดหรือเลิกสูบบไปในที่สุด ซึ่งจากการศึกษาขององค์การอนามัยโลกพบว่า การมีมาตรการภาษีมีนัยสำคัญต่อการลดความต้องการสูบบุหรี่ปุหรี่ และเป็นหนึ่งในมาตรการที่กฎหมายการควบคุมบุหรี่ปุหรี่โลก (Article ๖ of the WHO FCTC)<sup>๙</sup> ทั้งนี้ ผลการศึกษาที่สำคัญ อาทิ ผลการ

<sup>๙</sup> World Health Organization (WHO) . (2018) .Improving health, increasing revenue through taxes, Retrieved on 04/14/2020 from <http://www.euro.who.int/en/health-topics/disease-prevention/tobacco/publications/key-policy-documents/who-framework-convention-on-tobacco-control-who-fctc/key-areas-of-tobacco-control-policy/taxation/> p1-

ศึกษาขององค์การอนามัยโลกยังพบว่า หากทุกประเทศในโลกมีการขึ้นภาษีบุหรืหรืออีกร้อยละ ๕๐ จะลดคนสูบบุหรืทั้งเก่าและใหม่ลงได้ปีละ ๔๙ ล้านคน ลดคนที่เสียชีวิตด้วยโรคที่เกี่ยวข้องกับควันบุหรืถึง ๑๑ ล้านคน โดยการขึ้นภาษีบุหรืจะมีประสิทธิผลกับผู้สูบที่เป็นเยาวชนมากที่สุดถึง ๓ เท่าของผู้สูบที่เป็นผู้ใหญ่ และ WHO ยังออกบทความที่แนะนำให้ทุกประเทศใช้เครื่องมือภาษีเป็นมาตรการสำคัญในการลดและควบคุมการสูบบุหรื โดยแนะนำให้มีการเก็บภาษีบุหรืและผลิตภัณฑบุหรืไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗๕ ของราคาขายปลีกและต้องมีการทบทวนอัตราภาษีให้ขึ้นไปอีกไม่เกินห้าปีต่อครั้ง<sup>๘</sup>

ขณะเดียวกันรายได้จากภาษีบุหรืในหลายประเทศเป็นรายได้สำคัญที่จัดเก็บได้มากที่สุดรองมาจากภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Add tax) ประมาณการว่าการขึ้นภาษีร้อยละ ๕๐ จะมีผลให้รัฐบาลทั่วโลกมีรายได้รวมกันเพิ่มขึ้นถึง ๑๐๑ พันล้านดอลลาร์ ซึ่งสามารถใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาผู้ป่วยโรคหัวใจ มะเร็ง และโรคที่ไม่ติดต่อของผู้ป่วยได้ทั่วโลกได้มากกว่าร้อยละ ๕๐<sup>๙</sup>

และจากการศึกษาในหลายประเทศให้ผลที่สอดคล้องกัน เช่น ในประเทศจีน การขึ้นภาษีขายปลีกบุหรืทุก ๑ หยวน (USD ๐.๑๔) จะมีผลให้ลดคนสูบบุหรืถึงประมาณ ๖๓๐,๐๐๐ คน ลดคนเสียชีวิตจากโรคที่เกี่ยวข้องกับควันบุหรืได้ปีละ ๒๑๐,๐๐๐ คน และมีผลให้รัฐมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น ๑๒๙ พันล้านหยวน (US ๑๗.๒ billion) (Teh-wei Hu & Zhengzhong Mao & Jian: ๒๐๐๙ abstract) จากการศึกษาในประเทศอังกฤษและประเทศที่พัฒนาแล้ว พบว่า การขึ้นภาษีบุหรืทุกร้อยละ ๑๐ จะส่งผลให้คนสูบบุหรืลดลงประมาณร้อยละ ๔ แต่สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาและยากจนจะมีสถิติที่สูงกว่านี้ และมีผลต่อการลดการริเริ่มผู้สูบใหม่ของกลุ่มเยาวชนได้อย่างมีนัยสำคัญ (Mark Robinson, 2018, pp. 3-5)

## ๕.๒ การเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรืในไทย

ภาษีสรรพสามิต (ผลิตภัณฑบุหรื) เป็นภาษีสรรพสามิต (Excise Tax) ชนิดหนึ่ง ที่จัดเก็บจากสินค้าและบริการ เช่น บริโภคแล้วอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรม อันดีมีลักษณะเป็นสินค้าและบริการที่ฟุ่มเฟือย หรือได้รับผลประโยชน์เป็นพิเศษจากกิจการของรัฐ อาทิ เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องดื่มรถยนต์สนามกอล์ฟไนต์คลับ สถานอาบอบนวดผลิตภัณฑเครื่องหอมและเครื่องสำอาง น้ำมันและผลิตภัณฑน้ำมัน ฯลฯ ภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ

<sup>๘</sup> Ibid. p.2.

<sup>๙</sup> Ibid. p.3.

ยาสูบมีลักษณะเป็นภาษีบาป (Sin Tax) คือ ภาษีที่จัดเก็บจากสินค้าหรือบริการ ที่เป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพหรือศีลธรรม (Demerit Goods) ผู้บริโภคสามารถงดเว้นการบริโภคสินค้ากลุ่มนี้ได้โดยไม่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพหรือความเป็นอยู่ แต่หากบริโภคสิ่งเหล่านี้มากเกินไปนอกจากจะเกิดผลเสียแต่ตัวเองแล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวม สินค้าที่ประเทศต่างๆ มักเก็บภาษีบาป ได้แก่ สุรา ยาสูบ ไฟล์ สถานประกอบการด้านบันเทิง เครื่องดื่มชูกำลัง รวมถึงชา กาแฟ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เป็นต้น

ในประเทศไทยจัดเก็บภาษีสรรพสามิต (ผลิตภัณฑ์ยาสูบ) มีเหตุผลในการเก็บภาษียาสูบตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน คือ ๑) เพื่อหารายได้เข้ารัฐ ปีละหลายหมื่นล้านบาท และมีอัตราเพิ่มขึ้นทุกปี มีสัดส่วนที่สูงรองจากสุรา คือเฉลี่ยร้อยละ ๑๕ ของรายได้ภาษีสรรพสามิตทั้งหมด และคิดเป็นเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๓ ของรายได้รัฐบาลรวม ๒) เพื่อจำกัดและควบคุมการบริโภคยาสูบ เพราะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ การจัดเก็บภาษีทำให้ยาสูบราคาสูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้การบริโภคยาสูบลดลง

วิธีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต (ผลิตภัณฑ์บุหรี่) ที่ใช้กันทั่วไป รวมทั้งในประเทศไทยมี ๓ แบบ คือ ๑) อัตราตามสภาพ (Specific Rate) คิดภาษี ตามสภาพของสินค้าและบริการ เช่น ต่อชิ้น ต่อน้ำหนัก ต่อครั้ง เป็นต้น การจัดเก็บจะใช้อัตราภาษีตามสภาพรายได้ได้ภาษีจัดเก็บจำนวนที่แน่นอน และมีต้นทุนการบริหารการจัดเก็บที่ต่ำ ๒) อัตราตามมูลค่า (Ad Valorem Rate) คิดภาษีเป็นร้อยละของมูลค่าสินค้า หรือราคาคูณกับปริมาณ ราคาที่ใช้ในการคำนวณภาษี ได้แก่ ราคา ณ โรงงานอุตสาหกรรม หรือราคาขนส่ง หรือราคาขายปลีก ใช้อัตราตามมูลค่าราคาเป็นปัจจัยที่สำคัญในการจัดเก็บ สินค้าที่มีราคาสูงจะถูกจัดเก็บภาษีสูงกว่าสินค้าที่มีราคาต่ำกว่า ๓) อัตราแบบผสมระหว่างอัตราตามสภาพและอัตราตามมูลค่า หรืออัตราผสม (Compound Rate) จะคำนวณมูลค่าภาษีจากอัตราตามสภาพ และอัตรามูลค่าทั้งสองอัตราผสมกัน โดยอาจกำหนดให้คิดภาษีรวมกันจากทั้งสองอัตรา และนำมูลค่าภาษีจากแต่ละอัตรามารวมกัน อาจคิดภาษีจากอัตราใดอัตราหนึ่งที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าก็ได้ นอกจากนี้ภายหลังจากเสียค่าแสตมป์ยาสูบแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้เสียภาษีอื่นๆ ด้วย ได้แก่ ๑) เงินบำรุงสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ๒) ภาษีเพื่อสื่อสาธารณะ (TPBS) เพื่อเป็นเงินทุนสำหรับองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ๓) เงินบำรุงกองทุนพัฒนากีฬา และ ๔) ภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งภาษีเหล่านี้ใช้ภาษีสรรพสามิตเป็นฐาน

ที่ผ่านมาการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ จะจัดเก็บสำหรับผลิตภัณฑ์หรือสินค้า ได้แก่ ยาเส้น (หมายถึง ใบยาหรือยาอัดซึ่งได้หั่นเป็นเส้น

และแห้งแล้ว) และยาสูบ (หมายถึง บุหรืซิการ์เรต บุหรืซิการ์บุหรือื่น ๆ ยาเส้นปรุง และให้รวมถึง ยาเคี้ยวด้วย) โดยการจัดเก็บเป็นค่าแสดมภ์ยาสูบแล้วนำแสดมภ์ไปปิดบนซองยาเส้นหรือยาสูบ นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้จะบังคับกับการจัดเก็บ ภาษีดังกล่าวแล้ว ยังเป็นกฎหมายที่ควบคุม อุตสาหกรรมยาสูบไปพร้อมกันด้วย สำหรับยาสูบที่ผลิตในประเทศ ผู้มีหน้าที่เสียภาษี คือ ผู้ประกอบอุตสาหกรรมยาสูบที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมยาสูบจากกรมสรรพสามิต สำหรับยาสูบนำเข้าจากตัวแทนจำหน่ายยาสูบต่างประเทศแต่ละตราจะเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี และตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๙ ผลิตภัณฑ์ยาสูบทั้งที่ผลิตในประเทศและนำเข้ามาจากต่างประเทศ ต้องเสียภาษีแบบผสม คือใช้อัตราภาษีตามมูลค่า (ถ้าเป็นยาสูบที่ผลิตในประเทศไทยจะใช้ ราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมยาสูบเป็นฐานภาษี) สำหรับยาสูบ ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ให้ถือตามราคาC.I.F (ราคาขายเส้นหรือยาสูบที่บวกด้วยค่าประกันภัยและค่าขนส่งถึงด่านศุลกากร เป็นฐานภาษี) และอัตราภาษีตามสภาพหรือตามปริมาณ (ใช้ปริมาณยาสูบตามน้ำหนัก เป็นกรั่มเป็นฐานภาษี) หากวิธีใดคำนวณแล้วเสียภาษีเป็นเงินสูงกว่าก็เก็บตามอัตราภาษีที่สูงกว่า โดยนับตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ จนถึงปัจจุบันประเทศไทยที่ผ่านมา กระทรวงการคลังมีการขึ้น ภาษีบุหรืม้วนโดยเฉลี่ยทุก ๒ ปี ตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ มีการปรับขึ้นภาษีสรรพสามิตบุหรืซิการ์เรต รวม ๑๑ ครั้ง จากอัตราภาษีร้อยละ ๕๕ ของราคามาเป็นร้อยละ ๙๐ ของราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมยาสูบ อัตรา ภาษียาสูบในปี พ.ศ. ๒๕๕๙<sup>๑๐</sup>

การปรับโครงสร้างภาษียาสูบภายใต้พระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ (ผลิตภัณฑ์ยาสูบ) พระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ (ผลิตภัณฑ์ยาสูบ) ที่จะมีผล บังคับใช้วันที่ ๑ เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ จะมีผลทำให้การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการเก็บภาษี ผลิตภัณฑ์บุหรื จากเดิมเรียกเก็บอัตราเดียวตามราคาหน้าโรงงานหรือราคานำเข้าในอัตราร้อยละ ๙๐ เปลี่ยนเป็นเรียกเก็บอัตราแบบผสมระหว่างอัตราตามปริมาณและอัตราตามมูลค่า (ราคา) โดยที่เรียกเก็บตามปริมาณมวลละ ๑.๒๐ บาท และเก็บเพิ่มตามราคาขายที่ต้อง เสียภาษีเพิ่มอีกร้อยละ ๔๐ ของราคาขายปลีก และในส่วนของยาเส้นจากเดิมเรียกเก็บตาม ปริมาณ คือกรั่มละ ๐.๐๑ บาท เป็น เพิ่มเป็น ๐.๑๐ บาท อย่างไรก็ตามกระแสต่อต้านที่เกิดขึ้น ในขณะนั้น ส่งผลให้มีการขยายระยะเวลาบังคับใช้ออกไป โดยกระทรวงการคลังได้ออกเป็น พระราชกฤษฎีกาให้การเรียกเก็บภาษีในส่วนของตามราคาขายปลีกจากร้อยละ ๔๐ จำแนก เป็นส่วนที่ขายปลีกเกินราคา ๖๐ บาทให้เสียภาษีในอัตราร้อยละ ๔๐ ส่วนที่ขายปลีกในราคา

<sup>๑๐</sup> กรมสรรพสามิต, กระทรวงการคลัง, “ภาษีสรรพสามิตยาสูบ (บุหรื)”. เอกสารเผยแพร่ ออนไลน์จาก [http://www.ertc.econ.tu.ac.th/images/Cigaret\\_tax.pdf/](http://www.ertc.econ.tu.ac.th/images/Cigaret_tax.pdf/) เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2563.

ต่ำกว่าของละ ๖๐ บาท ให้เก็บในอัตราร้อยละ ๒๐ สำหรับในส่วนของการขายเส้นก็ให้ผ่อนคลายเป็นกัน กล่าว คือจากที่ต้องเรียกเก็บตามปริมาณกรัมละ ๐.๑๐ บาท เป็นเหลือกรัมละ ๐.๐๕ บาท ทั้งนี้ ให้ระยะเวลาการผ่อนคลายเป็นสิ้นสุดในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ อย่างไรก็ตามล่าสุด มีมติกรม. เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ให้ขยายระยะเวลาออกไปอีก ๑ ปี ให้สิ้นสุด ในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ โดยอ้างเหตุผลเพื่อเยียวยาผลให้แก่ผู้ประกอบการจากผลกระทบ เศรษฐกิจจากโรคระบาดโควิด ๑๙

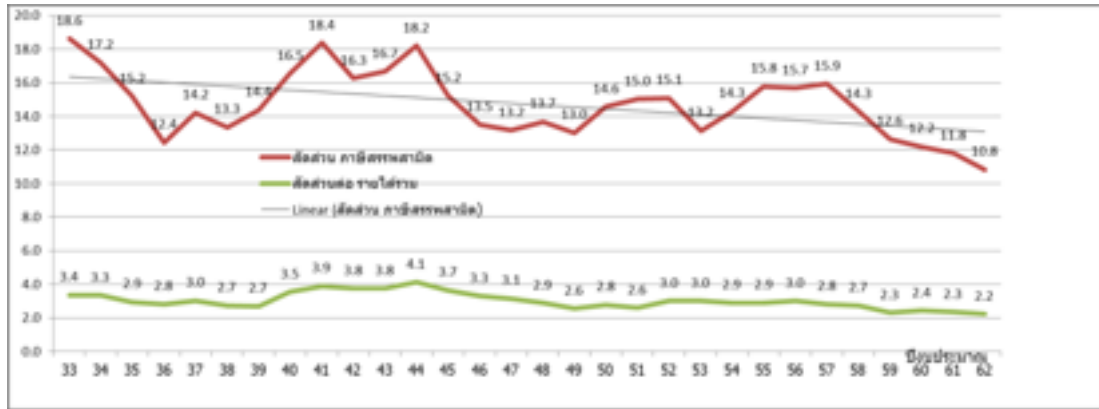
## ๖. ผลกระทบจากการปรับโครงสร้างภาษี

จากโครงสร้างอัตราภาษีสองอัตราได้เกิดความได้เปรียบและเสียเปรียบในอุตสาหกรรมบุหรี่ กล่าวคือ ส่งผลให้บุหรี่จากต่างประเทศมีความสามารถในการขายมากกว่า บุหรี่ที่ผลิตในประเทศ (โรงงานยาสูบ) ทำให้มีส่วนแบ่งทางการตลาดเพิ่มขึ้น รวมทั้งไปแย่งส่วนแบ่งของตลาดยาเส้นซึ่งเป็นตลาดล่าง ขณะที่การเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยังมีมูลค่าจัดเก็บลดลงอย่างมาก และส่งผลต่อการรับซื้อใบยาสูบของเกษตรกรของโรงงานยาสูบในประเทศลดลง ทำให้เกษตรกรเดือดร้อนจากการที่มีรายได้ลดลง ขณะที่ผู้สูบบุหรี่กลับมีอัตราไม่ลดลง และมีอัตราผู้สูบบุหรี่รายใหม่โดยเฉพาะระดับเยาวชนกับเพิ่มขึ้น ทั้งที่ผู้สูบบุหรี่จากต่างประเทศและ บุหรี่ไฟฟ้าจากการลักลอบนำเข้ามาในประเทศ รวมทั้งมีกระแสวิพากษ์ว่ารัฐจะผ่อนปรนให้ขยายระยะเวลาการเรียกเก็บภาษีที่ปัจจุบันเก็บสองอัตราที่จะสิ้นสุดในเดือนกันยายน ๒๕๖๓ โดยสรุปประเด็นสำคัญของผลกระทบ ดังนี้

### ๖.๑ การจัดเก็บรายได้

การกำหนดโครงสร้างภาษีที่เรียกเก็บสองอัตราตั้งแต่ปี ๒๕๖๐ ที่ผ่านมา ทำให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคหันไปผลิตและสูบบุหรี่ที่เสียภาษีในอัตราต่ำ รวมทั้งหันไปสูบบุหรี่ยาเส้นยาเส้นมวนรวมทั้งบุหรี่ที่หนีภาษีแทนเพิ่มขึ้น ส่งผลให้รายได้ที่คาดว่าจะจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้นในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๓๐ ตามอัตราภาษีที่เพิ่มขึ้น กลับทำได้ใกล้เคียงกัน กล่าวคือในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ก่อนปรับโครงสร้างภาษีรัฐเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตได้ ๖๘,๖๐๓ ล้านบาท แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ และปี พ.ศ. ๒๕๖๒ เรียกเก็บได้ ๖๘,๕๔๘ ล้านบาท และ ๖๗,๔๑๐ ล้านบาท ตามลำดับเท่านั้น แต่เมื่อเทียบกับสถิติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นต้นมาพบว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต (ผลิตภัณฑ์บุหรี่) มีการจัดเก็บได้โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๑๔.๗๑ และเมื่อเทียบกับการจัดเก็บรายได้แผ่นดินภาพรวมอยู่ที่ค่าเฉลี่ยร้อยละ ๓.๐๒ เห็นได้ว่าในช่วงที่มีการปรับโครงสร้างภาษีบุหรี่ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๒ อัตราการจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยในช่วง ๓๐ ปีที่ผ่านมาอย่างมาก และมีแนวโน้มลดลงอีก แม้ว่าตามหลักการที่นำเสนอ

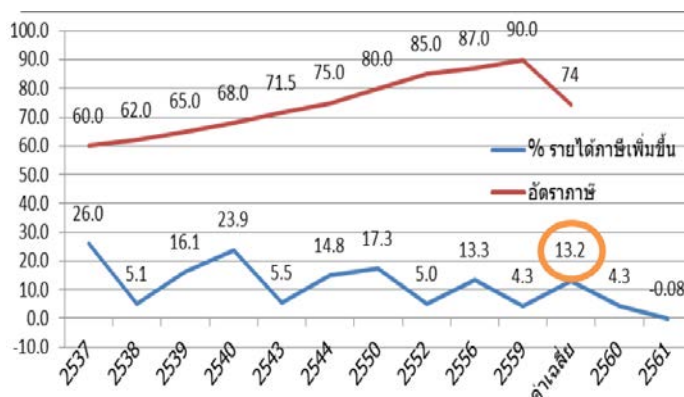
ต่อสถานการณ์จะให้ข้อมูลว่าการปรับโครงสร้างภาษีจะทำให้ราคาบุหรืและผลิตภัณฑ์บุหรืเพิ่มขึ้น และจะส่งผลต่อการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นก็ตาม ตามแผนภาพที่ ๗



แผนภาพ ๗ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต (ผลิตภัณฑ์บุหรื) เทียบกับรายได้สรรพสามิตและรายได้ของแผ่นดิน

แหล่งที่มา: กรมสรรพสามิต สำนักเศรษฐกิจการคลัง วิเคราะห์เพิ่มเติมโดยผู้เขียน

จากการวิเคราะห์พบว่า การขึ้นภาษีจำนวน ๑๐ ครั้ง ในช่วง ๓๐ ปีที่ผ่านมา แต่ครั้ง ทำให้การจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น และมีค่าเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๑๓.๒ แต่จากการปรับ โครงสร้างภาษีและขยายการบังคับใช้ออกไปอีกสองปีครั้งล่าสุด อัตราการจัดเก็บเพิ่มได้ลดลง และไม่มีผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีให้เพิ่มขึ้นแต่ประการใด ตามแผนภาพที่ ๘



แผนภาพที่ ๘ ผลกระทบจากการขึ้นภาษีต่อการจัดเก็บภาษี

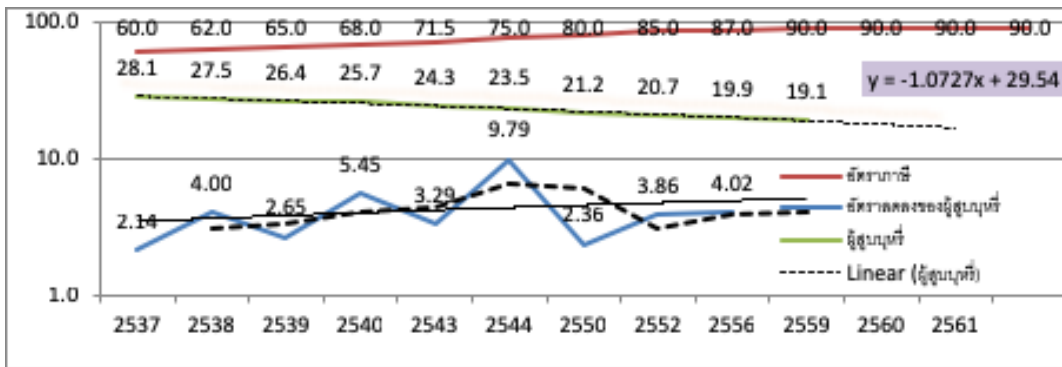


บุหรี่ต่างประเทศ รวมทั้งบุหรี่ที่หนีภาษีที่มีราคาถูกลงกว่า ทำให้ยอดขายบุหรี่ของโรงงานยาสูบลดลงมากกว่าร้อยละ ๓๑ โดยส่วนแบ่งทางการตลาดของโรงงานยาสูบที่มีประมาณร้อยละ ๘๐ ลดลงเหลือร้อยละ ๖๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ และส่งผลให้กำไรของโรงงานยาสูบแห่งประเทศไทย ลดลงจาก ๘,๘๖๑ ล้านบาทในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นขาดทุนจำนวน ๓๗๕ ล้านบาทในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ นับว่าเป็นปีแรกที่มีผลการขาดทุนตั้งแต่ตั้งโรงงานมามากกว่า ๗๐ ปี และในปี บัญชี ๒๕๖๒ มีผลการขาดทุนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน ๒,๔๕๔ ล้านบาท

### ๖.๓ การบรรลุเป้าประสงค์เพื่อลดการสูบบุหรี่

การขึ้นภาษีบุหรี่ในอัตราก้าวหน้ามากในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มีเป้าประสงค์เพื่อจะลดจำนวน ผู้สูบบุหรี่ที่มีอยู่จำนวน ๒๐ ล้านคน ให้ลงเหลือจำนวน ๑๔.๗๐ ล้านคน ตามแผนยุทธศาสตร์ บุหรี่ของชาติให้ได้ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๘ แต่จากการสำรวจพฤติกรรมการสูบบุหรี่ของประชากร ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ กลับพบว่ามีผู้สูบบุหรี่ ๑๐.๗๐ ล้านคน คิดเป็น ร้อยละ ๑๙.๑ ลดลงจากสถิติในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่มีผู้สูบบุหรี่คิดเป็นร้อยละ ๑๙.๙ หรือลดลง ร้อยละ ๐.๘๐ เท่านั้น ทั้งนี้ ยังมีสถิติของผู้สูบที่เป็นเยาวชนโดยเฉพาะผู้หญิงรวมทั้งผู้มีรายได้น้อย ระดับฐานรากที่หันมาสูบบุหรี่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากราคาถูกลงกว่าบุหรี่มวน อย่างมาก ประกอบกับบุหรือนอกมีราคาที่ไม่แตกต่างจากราคาบุหรี่ในประเทศ รวมทั้ง มาตรการป้องกันก้นการหนีภาษีบุหรี่ที่ผ่านมามีประสิทธิภาพ ทำให้บุหรือนอกและยาเส้นที่มี ราคาถูกจากต่างประเทศมีการลักลอบนำเข้ามาในประเทศจำนวนมาก ส่งผลให้บุหรือนอกและ ยาเส้นเข้ามาทดแทนบุหรี่ที่ถูกกฎหมายโดยปริยาย นอกจากนี้มีพฤติกรรมเลียนแบบจากดารา ต่างประเทศ ทำให้มีผู้สูบบุหรี่หนึ่งโดยเฉพาะเยาวชนที่ครอบครัวมีรายได้สูงมาสูบบุหรี่ไฟฟ้า ที่มีการลักลอบเข้ามาขาย แม้ว่าปัจจุบันจะเป็นสินค้าต้องห้ามนำเข้ามาในประเทศก็ตามเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ วงการแพทย์ยืนยันว่าบุหรี่ไฟฟ้ามีผลกระทบต่อสุขภาพไม่แตกต่างกับการสูบบุหรี่มวน

จากการวิเคราะห์ โดยคำนวณสมการเชิงเส้นถดถอย (Linear regression) พบว่าการ ขยายระยะเวลาการขึ้นภาษีโดยการปรับโครงสร้างภาษีออกไปจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๓ จะส่งผล ให้ผู้สูบบุหรี่คงเหลือประมาณ ๑๘.๒๖ ล้านคน หรือลดลงประมาณ ๐.๕๖ ล้านคน หรือลดลง ในอัตรา ๒.๙๔ เทียบกับการขึ้นภาษีในแต่ละครั้ง (ประมาณสองปีต่อครั้ง) ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา ที่จะลดลงประมาณ ๔.๐๒ และหากประมาณการออกไปอีก ๘ (ปี พ.ศ. ๒๕๖๘) โดยให้มีการ ต่ออายุการขยายระยะเวลาการปรับโครงสร้างภาษีตามที่กฎหมายกำหนด จะมีผู้สูบบุหรี่ คงเหลือประมาณ ๑๖.๘๕ ล้านคน ไม่เป็นไปตามพันธที่ตกลงไว้กับธนาคารโลกที่จะมีผู้สูบลดลง เหลือไม่เกิน ๑๔.๗๐ ล้านคน ตามแผนภาพที่ ๑๐



แผนภาพ ที่ ๑๐ แสดงแนวโน้มผู้สูบบุหรี่

แหล่งที่มา: คำนวณโดยผู้ศึกษา

สำหรับพฤติกรรมของผู้สูบบุหรี่หลังการปรับเพิ่มภาษี พบว่า ส่วนใหญ่ร้อยละ ๖๙.๖ ยังคงสูบบุหรี่เหมือนเดิมในปริมาณเท่าเดิม ส่วนร้อยละ ๓๐.๔ มีพฤติกรรมการสูบบุหรี่ลดลง จากเดิมที่สูบบุหรี่เฉลี่ย ๑๓ มวนต่อวันลดลงเหลือ ๗ มวนต่อวัน หรือลดลงคิดเป็นร้อยละ ๔๖.๒ ด้านค่าใช้จ่ายของผู้สูบก่อนรัฐบาลขึ้นภาษีบุหรี่เฉลี่ยอยู่ที่ ๒๕๓ บาทต่อสัปดาห์ และหลังจากเพิ่มภาษีบุหรี่ ผู้สูบมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเฉลี่ยเป็น ๒๗๔ บาทต่อสัปดาห์ หรือคิดเป็นร้อยละ ๘.๓ ในส่วนของการปรับเปลี่ยนยี่ห้อบุหรี่ภายหลังการปรับเพิ่มภาษีบุหรี่พบว่า ผู้สูบส่วนใหญ่ร้อยละ ๖๖.๗ ไม่มีการปรับเปลี่ยนยี่ห้อ/ยังคงสูบบุหรี่ยี่ห้อเดิม ขณะที่ร้อยละ ๓๓.๓ เปลี่ยนเป็นยี่ห้อที่มีราคาต่ำกว่า และเมื่อถามว่า “คิดจะเลิกสูบบุหรี่หรือไม่ หลังจากมีการปรับเพิ่มภาษีบุหรี่” ร้อยละ ๕๑.๗ ระบุว่า “ไม่คิดจะเลิกสูบบุหรี่” ขณะที่ร้อยละ ๔๘.๓ ระบุว่า “คิดจะเลิกสูบบุหรี่”<sup>๑๑</sup>

#### ๖.๔ ผลกระทบกับเกษตรกรผู้ปลูกยาสูบ

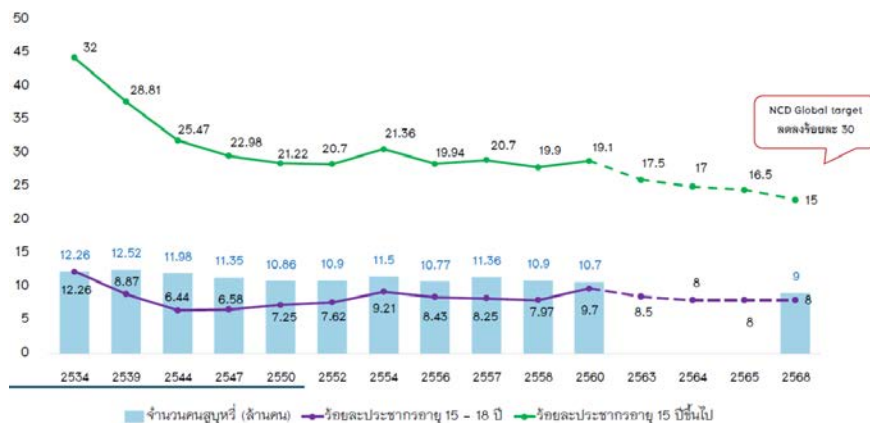
ก่อนปรับโครงสร้างภาษีในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มีเกษตรกรผู้ปลูกยาสูบ เพื่อป้อนโรงงานยาสูบแห่งประเทศไทยและผู้ผลิตอื่น ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศจำนวน ๒๒,๐๗๕ ราย มีพื้นที่การปลูกประมาณ ๑๑๑,๖๑๒ ไร่ โดยพื้นที่การปลูกจะกระจุกตัวที่จังหวัดเพชรบูรณ์ สุโขทัย ร้อยเอ็ด และนครพนม หลังจากปรับโครงสร้างภาษียาสูบส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันและการผลิตของโรงงานยาสูบแห่งประเทศไทย ทำให้โรงงานรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรลดลง รวมทั้งปรับราคาซื้อหน้าโรงงานลดลงตามไปด้วย แม้ว่าการขึ้นภาษียาเส้นจากกรัมละ ๐.๐๑ บาทเป็น กรัมละ ๐.๐๕ บาท และจะเพิ่มเป็น

<sup>๑๑</sup> ศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยกรุงเทพ. (๒๕๖๐). ผลสำรวจกรุงเทพโพลล์ เรื่อง “พฤติกรรมการณ์การสูบบุหรี่และเลือกซื้อบุหรี่หลังรัฐบาลขึ้นอัตราภาษี” โดยเก็บข้อมูลจากผู้สูบบุหรี่เป็นประจำทุกวันทั่วประเทศจำนวน ๙๐๒ คน ทั่วประเทศ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๐ ออนไลน์จาก <https://www.ryt9.com/s/iq01/2371435>

๐.๑๐ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓ นั้น แม้ว่าจะส่งผลกระทบต่อผู้สูบบุหรี่และ การผลิตใบยาสูบอยู่บ้าง แต่ไม่ใช่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความต้องการใบยาสูบ ลดลง รวมทั้งผลจากการขึ้นภาษีบุหรี่มีนค่นข้างมาก ทำให้ผู้สูบที่มีรายได้น้อยระดับรากหญ้า หันมาสูบบุหรี่มาก กลับทำให้ความต้องการใบยาสูบเพิ่มขึ้น เห็นได้จากปริมาณยาเส้นที่ สำรวจอย่างเป็นทางการได้มีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก ๑๓ ตันในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็น ๒๐ ตัน ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ อย่างไรก็ตามปริมาณยาเส้นที่เพิ่มขึ้นกลับพบว่าเป็นยาเส้นจากประเทศ เพื่อนบ้านที่มีราคาถูกกว่าลักลอบเข้ามาจำหน่ายในประเทศจำนวนมาก รวมทั้งบุหรืมีวน นอกประเทศที่ลักลอบภาษีเข้ามาจำหน่ายในประเทศเป็นจำนวนมากเช่นกัน จึงส่งผลกระทบต่อ การประกันการรับซื้อที่ราคาขายเฉลี่ยประมาณ ๕๕ บาทต่อกิโลกรัม ก่อนปรับโครงสร้าง ภาษียาสูบเหลือต่ำกว่า ๒๐ บาทต่อกิโลกรัม รายได้ที่เคยได้รับลดลงกว่าครึ่งหนึ่งได้สร้าง ความเดือดร้อนแก่เกษตรกร และรวมตัวกันเรียกร้องต่อรัฐบาลให้ความช่วยเหลือเป็นการด่วน ในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ผ่านมา

### ๖.๕ การรักษานพันธสัญญาบองค์การอนามัยโลก

การขึ้นภาษีและปรับโครงสร้างภาษี เป็นมาตรการเพื่อมุ่งหวังให้ผู้สูบบุหรี่ในประเทศ มีอัตราที่ลดลงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในพันธสัญญาการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก (WHO Framework convention on tobacco control: FCTC) ได้ตามยุทธศาสตร์การควบคุม การสูบบุหรี่ ฉบับที่ ๒ เป้าหมายให้ลงเหลือจำนวน ๑๔.๗๐ ล้านคน ในปี พ.ศ. ๒๕๖๘ การขยาย ระยะเวลาการขึ้นภาษีออกไปเรื่อย ๆ อีกทั้งไม่ปรับอัตราภาษีบุหรืและของยาเส้นให้ใกล้เคียงกัน อาจจะทำให้อัตราของผู้สูบบุหรืไม่ลดลงตามเป้าหมายที่กำหนดได้ ตามแผนภาพที่ ๑๑



แผนภาพที่ ๑๑ แสดงจำนวนผู้สูบบุหรี่ และการคาดการณ์ถึงเป้าหมายตามข้อตกลงกับ FCTC  
ที่มา : กองงานคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑยาสูบ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข

## ข้อเสนอแนะ

การสูบบุหรี่และยาเส้น เป็นอันตรายต่อสุขภาพผู้สูบบุหรี่และคนรอบข้าง มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม มาตรการที่ผ่านมาของภาครัฐในการควบคุมป้องกันเพื่อให้คนในประเทศมีการสูบบุหรี่ลดลง ได้มีการดำเนินงานมาตลอดคั้งและเป็นไปตามพันธสัญญาที่ให้ไว้กับองค์การอนามัยโลก ผู้เขียนเห็นว่าเป็นทิศทางที่ถูกต้องแล้ว อย่างไรก็ตามปัจจุบันที่มีกระแสการเมือง การกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อาจทำให้นโยบายและยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนเกิดการเบี่ยงเบนจากเจตนารมณ์ที่ประเทศต้องการออกไป จึงขอเสนอแนะให้รัฐบาลดำเนินการดังนี้

๑. ให้คงโครงสร้างการเก็บภาษีสรรพสามิต (ผลิตภัณฑ์ยาสูบ) และอัตราภาษีตามประกาศกฎกระทรวงภายใต้พระราชบัญญัติสรรพสามิต ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่จะสิ้นสุดเวลาการผ่อนคลายเป็นลดหย่อนอัตราภาษีในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ กล่าว คือให้รัฐเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ยาสูบ ๒ ระดับ คือเก็บตามปริมาณมวนละ ๑.๒๐ บาท และเก็บเพิ่มตามราคาขายปลีกเพิ่มอีกร้อยละ ๔๐ ของราคาขายปลีกทุกระดับราคา ในส่วนของยาเส้นจากให้เรียกเก็บตามปริมาณกรัมละ ๐.๑๐ บาท โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓ เป็นต้นไปเช่นกัน รวมทั้งควรเพิ่มอัตราจัดเก็บภาษียาเส้นให้เพิ่มขึ้นอัตราใกล้เคียงกับยาสูบมวนในอนาคต ซึ่งอัตราภาษีที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งการไม่มีเงื่อนไขการเก็บภาษีตามราคาขายปลีกราคาของละต่ำกว่า ๖๐ บาทและสูงกว่าที่แตกต่างกันมาก จะช่วยลดการสูบบุหรี่ในภาพรวม และให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมในอุตสาหกรรมบุหรี่เกิดขึ้น

๒. ให้ช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยาสูบ โดยการจัดตั้งกองทุนเพื่อปรับโครงสร้างการผลิต วัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรเลิกการปลูกและหันมาปลูกพืชหรือทำการเกษตรอื่น ๆ ที่มีรายได้มากกว่าหรือใกล้เคียงกับรายได้การปลูกยาสูบทดแทน ทั้งนี้ โครงสร้างการจัดการกองทุน แนวทางการให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกร ส่วนงานผู้รับผิดชอบ และแหล่งเงินทุน รัฐบาลอาจใช้รูปแบบกองทุนการยาง กองทุนปรับโครงสร้างการเกษตรของกระทรวงเกษตรเป็นต้นแบบ ซึ่งการให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกร นอกจากจะเป็นการบรรเทาผลกระทบที่เกิดทั้งระยะสั้นแล้ว ในระยะยาวยังมีส่วนช่วยลดปัญหาการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ที่ใช้ความเดือดร้อนของเกษตรกรมาเป็นข้ออ้างกดดันการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ รวมทั้งลดปริมาณยาเส้นเข้าสู่ตลาด อันส่งผลต่อการสูบบุหรี่ที่มีอันตรายมากกว่าบุหรี่มวนหลายสิบเท่าให้ลดลง

๓. ต้องมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติตามพันธสัญญากับองค์การอนามัยโลก (WHO Framework convention on tobacco control: FCTC) และการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การควบคุม

ยาสูบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๒ เพื่อมุ่งหวังให้ผู้สูบบุหรี่ในประเทศลงเหลือจำนวน ๑๔.๗๐ ล้านคน ในปี พ.ศ. ๒๕๖๘ ทั้งนี้ การขาดการกำกับติดตามมาตรการที่เกี่ยวข้องตามแผนยุทธศาสตร์ จะทำให้อัตราของผู้สูบบุหรี่ไม่ลดลงตามเป้าหมายที่กำหนดและเป็นการละเมิดต่อพันธสัญญาที่ประเทศให้ไว้กับองค์การระหว่างประเทศ

๔. ต้องควบคุมการใช้กฎหมาย เพื่อป้องกันการลักลอบการนำเข้าผลิตภัณฑ์บุหรี่ทั้งบุหรี่มวน บุหรี่ไฟฟ้าและยาสูบเส้น ให้มีประสิทธิภาพและมีความเข้มงวดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่หมดระยะเวลาการลดหย่อนการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์บุหรี่ในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ เพื่อมุ่งหวังให้มาตรการภาษีมีการบังคับใช้เพื่อลดการสูบบุหรี่ให้ลดลง ให้การจัดเก็บภาษีเกิดประสิทธิภาพลดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในตลาดผลิตภัณฑ์บุหรี่ในประเทศ

๕. ผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าต้องกำหนดเป็นผลิตภัณฑ์ต้องห้าม ที่ห้ามการผลิตและนำเข้ามาในประเทศต่อไป เนื่องจากไม่มีข้อพิสูจน์เชิงประจักษ์ใดๆ ว่ามีส่วนช่วยลดการสูบบุหรี่ลดปริมาณนิโคติน ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้สูบและคนรอบข้าง และบุหรี่ไฟฟ้ายังเสริมให้เกิดการเลียนแบบในหมู่เยาวชนให้มีอัตราการสูบบุหรี่เพิ่มขึ้น

.....

### บรรณานุกรม

- กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง. (๒๕๖๓). “ภาษีสรรพสามิตยาสูบ (บุหรี่)”. เอกสารเผยแพร่  
ออนไลน์จาก [http://www.ertc.econ.tu.ac.th/images/Cigaret\\_tax.pdf/](http://www.ertc.econ.tu.ac.th/images/Cigaret_tax.pdf/)
- กองงานคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ กรมควบคุมโรค, กระทรวงสาธารณสุข  
“สถิติคนไทยที่สูบบุหรี่และแนวโน้มน” เอกสารเผยแพร่ ออนไลน์จาก [https://ddc.moph.  
go.th/otpc/](https://ddc.moph.go.th/otpc/)
- ประกิต วาทีสาธกิจ. (๒๕๖๓). *ผลกระทบจากการสูบบุหรี่ต่อสังคมและเศรษฐกิจไทย*. เอกสาร  
การประกอบการนำเสนอคณะอนุกรรมการการเงินการคลัง สภาผู้แทนราษฎร  
เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๓ ณ ห้อง ๓๑๓ ชั้น ๓ ตึกอาคารรัฐสภาใหม่
- ประกิต วาทีสาธกิจ. (๒๕๖๐). “หนึ่งล้านคนไทยป่วยจากบุหรี่” บทความวิชาการ ออนไลน์  
จาก <https://www.thaihealth.or.th/Content/>
- เริงฤดี ปธานวนิช. (๒๕๖๒). *โรคจากบุหรี่*. เอกสารประกอบการบรรยายของภาควิชา  
เวชศาสตร์ชุมชน คณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดี ไม่ปรากฏหัวข้อประชุม  
และกลุ่มเป้าหมาย วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ณ โรงพยาบาลรามาธิบดี กรุงเทพฯ
- สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิกา. (๒๕๖๒). “การปรับโครงสร้างบุหรี่ใครได้ใครเสีย”. ออนไลน์จาก  
<https://thaipublica.org/tobacco-tax-restructuring-24-9-2561/>
- ศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยกรุงเทพ. (๒๕๖๐). “พฤติกรรมการสูบบุหรี่และเลือกซื้อบุหรี่หลังรัฐบาล  
ขึ้นอัตราภาษี”. ออนไลน์จาก <https://www.ryt9.com/s/iq01/2371435>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (๒๕๖๐). “รายงานการสำรวจพฤติกรรมการสูบบุหรี่และการดื่มสุราของ  
ประชากร พ.ศ. ๒๕๖๐”. ออนไลน์จาก <http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/>
- Mark Robinson. (2018). “Rapid evidence review: Strengths and limitations of tobacco  
taxation and pricing strategies”. Retrieved on 04/14/2020, from [http://www.  
healthscotland.scot/](http://www.healthscotland.scot/)
- Teh-wei Hu, Zhengzhong Mao, Jian Shi,. (2009). “The role of taxation in tobacco control  
and its potential economic impact in China”. Retrieved on 04/14/2020, from  
<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/>
- World Health Organization (WHO). (2018). “Improving health, increasing revenue through  
taxes”. Retrieved on 04/14/2020, from [http://www.euro.who.int/en/health-  
topics/disease-prevention/tobacco/publications/key-policy-documents/who-  
framework-convention-on-tobacco-control-who-fctc/key-areas-of-tobacco-  
control-policy/taxation/](http://www.euro.who.int/en/health-topics/disease-prevention/tobacco/publications/key-policy-documents/who-framework-convention-on-tobacco-control-who-fctc/key-areas-of-tobacco-control-policy/taxation/) p1-

# วารสารรัฐสภาสาร

## ขอเชิญชวนส่งบทความวิชาการ



วิเคราะห์ วิจัย หรือแนวคิดใหม่ ๆ  
ด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ



มีความยาวไม่เกิน 20 หน้ากระดาษขนาด A 4  
และไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน



ค่าตอบแทนหน้าละ 300 บาท



การส่งบทความ  
ส่งไฟล์ข้อมูลมาที่ [sapasarn2019@gmail.com](mailto:sapasarn2019@gmail.com)



สอบถามเพิ่มเติม กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
☘ โทร. 02 2242 5900 ต่อ 5481  
☘ e-mail: [sapasarn2019@gmail.com](mailto:sapasarn2019@gmail.com)



# ช่องทางติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



[www.parliament.go.th](http://www.parliament.go.th)



[TPchannel.org](http://TPchannel.org)

e-book



หนังสือและสื่อเผยแพร่

e-book



PR  
parliament



สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



เยี่ยมชมรัฐสภา  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



กิจกรรมกลุ่มงานเผยแพร่ฯ



สภาสาร



## วารสารรัฐสภาสาร

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

### สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๕๐๐ ต่อ ๕๔๘๐-๒ e-mail: [sapasarn2019@gmail.com](mailto:sapasarn2019@gmail.com)