

# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๕๑ ฉบับที่ ๘ เดือน สิงหาคม ๒๕๕๖



## เรื่องในฉบับ

● การเมืองเป็นเรื่องของมืออาชีพ

● การดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์

● กลุ่มผลประโยชน์กับการกำหนดนโยบาย : กรณีศึกษาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ  
สายนักวิชาการที่ผลักดันประเด็นต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย  
ประกอบรัฐธรรมนูญที่เอื้อต่อการเข้าสู่ระบบการเมืองของนักวิชาการ

● กฎหมายสมุนไพรม

● บทวิพากษ์ทางสังคม

เรื่อง “การเปิดบ่อนกาสิโนในสังคมชาวพุทธ”

● รายงานผลการวิจัย

เรื่องตามมติเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาเชิงวิชาการเรื่อง  
ปรากฏการณ์บั้งไฟพญานาค





# รัฐสภาสาร

## วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. ๐-๒๒๔๔-๑๐๗๑, ๐-๒๒๔๕-๐๐๖๓, ๐-๒๒๔๕-๐๐๖๖

## สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
๓๔ อาคารนาคราทรไทย ( ชั้น ๕ C )  
ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐  
โทร. ๐-๒๒๔๕-๐๐๖๓, ๐-๒๒๔๕-๐๐๖๖

## บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนาม “ผู้จัดการรัฐสภาสาร”  
ไปยังกลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือณัติ  
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕  
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละ ๑๕๐ บาท

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



2900001664

L I R T

Legislative Institutional Repository of Thailand

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นของผู้เขียนแต่ละท่าน  
ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการแต่อย่างใด



รัฐสภาสาร



# รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

## ที่ปรึกษา

นายพิฑูร พุ่มหิรัญ  
นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

## บรรณาธิการ

นางวนิดา มาตะวิสุทธิ

## ผู้จัดการ

นางบุษราคัม ชาวนศิริ

## เหรียญกษาปณ์

นางสาวสุนทร รักเมือง

## กองบรรณาธิการ

นางอัจฉรา จุ้ยწყ  
นางสาวอารีวรรณ พูลทรัพย์

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน  
นายนิธิทัศน์ องคคีwitz

## ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กั้นเกษแก้ว  
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์  
นางสาวรัชนีภา ยศพลพิพัฒน์

## คอมพิวกราฟิค

องค์การค้ำของคุรุสภา

## พิมพ์ที่

สำนักงานพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายศุภพงศ์ ขจรศิลป์

# Ussnบริการ

ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม สังคม หรือเรื่องการเมือง ฯลฯ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ หลายประการปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือ บุคลากร ซึ่งหมายถึงประชาชนชาวไทยทั่วประเทศที่มีการพัฒนาทางด้านความรู้ความสามารถมาโดยตลอดอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นด้านเทคโนโลยี หรือการให้ความสนใจเรื่องของการเมืองมากขึ้น ทั้งนี้เพราะประชาชนเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการเมืองและเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องใกล้ตัว และยังมีความสำคัญเกี่ยวโยงไปถึงเรื่องของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วย

รัฐสภาสารฉบับนี้จึงได้นำบทความเกี่ยวกับเรื่องของการเมืองที่น่าสนใจหลายเรื่องมานำเสนอ อาทิเช่น การเมืองเป็นเรื่องของมืออาชีพ การดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ กลุ่มผลประโยชน์กับการกำหนดนโยบาย : กรณีศึกษาสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญสายนักวิชาการที่ผลักดันประเด็นต่างๆ ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เอื้อต่อการเข้าสู่ระบบการเมืองของนักวิชาการ ซึ่งสามารถติดตามอ่านได้จากรัฐสภาสารฉบับนี้ พร้อมกับบทความอื่นที่น่าสนใจ

บรรณาธิการ



# LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

# รัฐสภา

๑ การเมืองเป็นเรื่องของมืออาชีพ

๑๗ การดำเนินการทางการเมือง  
ของกลุ่มผลประโยชน์

๓๓ กลุ่มผลประโยชน์กับการกำหนดนโยบาย :  
กรณีศึกษาสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ  
สายนักวิชาการที่ผลักดันประเด็นต่าง ๆ ใน  
รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ  
ที่เอื้อต่อการเข้าสู่ระบบการเมืองของนักวิชาการ

๔๖ กฎหมายสมุนไพรมะเร็ง

๖๒ บทวิพากษ์ทางสังคม เรื่อง  
“การเปิดบ่อนกาสิโนในสังคมชาวพุทธ”

๗๗ รายงานผลการวิจัย เรื่อง  
ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาเชิงวิชาการ  
เรื่อง ปราบปรามการฉ้อโกงไฟฟ้าขนาด



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand



# การเมืองเป็นเรื่องของมืออาชีพ

ดร.วิชัย ตันศิริ\*

สังคมไทยในยุควิกฤติ เป็นสังคมที่ค่อนข้างจะสับสนกับตนเองว่า อะไรคือความถูกต้อง อะไรคือปทัสถานของแนวประพฤติปฏิบัติ อะไรคือผลประโยชน์ที่แท้จริงของชาติ

เมื่อเรามีระบบรัฐสภา และมีผู้แทนราษฎรเป็นส่วนสำคัญของรัฐสภา ก็เกิดคำถามขึ้นมาว่า ผู้แทนราษฎรควรจะเป็นคนเช่นไร มีอาชีพอะไร ควรมีคุณลักษณะอย่างไร จึงจะสอดคล้องกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย ผู้แทนราษฎรคือ นักการเมืองอาชีพใช่หรือไม่? หรือนักการเมืองควรมีอาชีพอื่น และปฏิบัติการทางการเมืองเป็นงานเสริม เป็นงานอดิเรก

แต่ก่อนอื่นคงต้องย้อนถามคำถามง่ายๆ เสียก่อนว่า นักการเมืองอาชีพคือใคร มีคุณลักษณะอย่างไร? หรือจะให้ท้าทายยิ่งขึ้น ก็ควรต้องถามว่า “มีนักการเมืองอาชีพด้วยหรือ”

คำตอบเบื้องต้นอย่างค่อนข้างผิวเผิน หรือตอบตรงไปตรงมาตามลายลักษณ์อักษร ก็คงจะต้องตอบว่า นักการเมืองเป็นอาชีพที่อยู่ในสารบบของรัฐสภา จะเห็นได้ว่า เมื่อผู้ใดได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร ก็จะต้องไปรายงานตัวที่รัฐสภา และในแบบฟอร์มของการรายงานตัวก็จะมีช่องให้กรอกเรื่องอาชีพว่า “มีอาชีพเป็นนักการเมือง” จึงอาจสรุปในเบื้องต้นได้ว่า ความเป็นนักการเมืองก็เป็นอาชีพอย่างหนึ่ง เช่นเดียวกับอาชีพอื่นๆ นี่คือการตอบตามลายลักษณ์อักษร ตามกรอบของกฎหมาย หรือกฎระเบียบข้อบังคับ

แต่ที่ควรจะต้องพิจารณาต่อไป เพื่อความกระจ่างชัดก็คือ นักการเมืองทำอะไร การงานและภารกิจของนักการเมืองที่เรียกว่า อาชีพ มีลักษณะอย่างไร? นักปราชญ์กล่าวไว้นานแล้วมิใช่หรือว่า ทุกคนเกิดมามีคุณลักษณะของความเป็น “สัตว์การเมือง” (Political animal) หมายความว่า มนุษย์ทุกคนมีสัญชาตญาณเป็นนักการเมือง ซึ่งในความหมายของนักปราชญ์ทางทฤษฎีการเมืองก็คือมนุษย์อยู่คนเดียวตามลำพังไม่ได้ ต้องอยู่กันเป็นหมู่เหล่า ต้องอยู่ในสังคม และในการอยู่ร่วมกันในสังคม ก็ยังต้องไขว่คว้าหาความมั่นคงทั้งทางกายและใจ มั่นคงในสถานภาพของตนเอง ตลอดจนอำนาจต่อรองที่จะรักษาสถานภาพของความมั่นคงนั้นๆ มนุษย์จึงมีคุณลักษณะ

\*ปริญญาตรี (เกียรตินิยม) และปริญญาโท สาขาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเบอร์มิงแฮม ประเทศอังกฤษ  
ปริญญาเอก รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอินเดียนา ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
กรุงเทพมหานคร (๒๕๓๙-๒๕๔๓)



LIBRARY



ของความเป็นสัตว์การเมืองไม่มากนักน้อย เพราะการเมืองคือเรื่องไขว่คว้าหาอำนาจ และความมั่นคง การเมืองคือกระบวนการต่อรอง เพื่อรักษาสถานภาพของตนเอง หรือส่งเสริมสถานภาพนั้นๆ หากไม่เชื่อข้อสมมติฐานก็ลองเฝ้าดูทารกในแบเบาะที่รู้จักแม่แต่จะแหกปากร้องเพื่อเรียกความสนใจเมื่อหิว หรือเมื่อไม่พอใจอะไรสักอย่าง เด็กทารกรู้จักต่อรองกับความรักของพ่อแม่ตั้งแต่วัยพูดไม่ได้ด้วยซ้ำ

ในอีกความหมายหนึ่งของการเมืองก็คือ การเมืองคือเรื่องของผลประโยชน์สาธารณะ คำภาษาอังกฤษ “Politics” นั้น ในภาษาฝรั่งเศส หมายถึง “Policies” คือ นโยบาย ในภาษากรีกโบราณคือ คำว่า “Polis” แปลว่า เกี่ยวกับสังคมเมืองหรือผลประโยชน์สาธารณะนั่นเอง มนุษย์เกิดมาต้องอยู่ร่วมกัน ต้องเผชิญกับประเด็นปัญหาว่า อะไรคือผลประโยชน์ของส่วนรวม จะรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมไว้ได้อย่างไร? การเข้ามามีส่วนร่วมในการวินิจฉัยประเด็นของผลประโยชน์สาธารณะคือ การเมือง

โดยสรุป มนุษย์ทุกผู้ทุกนามในสังคมมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองด้วยกันทั้งนั้น ไม่มากก็น้อย ความเป็นนักการเมืองอยู่ไม่มากก็น้อย ตามสถานภาพตามจังหวะเวลา และมูลเหตุแรงจูงใจ เมื่อเป็นเช่นนั้น ทำไมเล่าจึงต้องมีแนวคิดเกี่ยวกับ “ความเป็นนักการเมืองอาชีพ”

เพื่อหาคำตอบในประเด็นนี้ คงจะต้องอุปมาเปรียบเทียบกับอาชีพอื่นๆ เช่น แม่ครัว ช่างไม้ ช่างไฟฟ้า ครู-อาจารย์ เป็นต้น เราทุกคนก็คงเรียนรู้การปรุงอาหารบ้างไม่มากก็น้อย โดยดูตัวอย่างจากพ่อแม่ ปู่ย่า ตายาย หรือจากคนรับใช้ที่อาจเรียกว่า แม่บ้าน และหากเราต้องการอยู่คนเดียว เราก็อาจจะต้องหุงหาอาหารเอง เพื่อเลี้ยงชีวิตของเรา การทำครัวเพื่อบริโภคของตนเอง และครอบครัวไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นอาชีพ “แม่ครัว” แต่เมื่อไหร่ที่เรามีความรู้ ความสามารถ มีความชำนาญการ มีความสามารถ “ทำครัว” เพื่อจำหน่ายอาหาร เช่น เปิดร้านขายอาหาร หรือเพื่อไปรับจ้างเป็น “ก๊วก” ตามภัตตาคารและโรงแรม และสังคมยอมรับ และเห็นคุณค่าในฝีมือทำครัวของเรา พร้อมทั้งจะจ่ายเป็นค่าตอบแทน เราสามารถกล่าวได้ว่า มีอาชีพเป็น “ก๊วก” เป็นแม่ครัว

ฉะนั้น วิชาชีพจึงเป็นเรื่องที่เราต้องมีความรู้ ความชำนาญการเป็นที่ยอมรับ และสามารถใช้วิชาความรู้ ความชำนาญการนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาที่เราชำนาญการโดยมีเงินค่าสมนาคุณเป็นส่วนประกอบ

การเมืองก็เช่นกันมนุษย์ทุกผู้ทุกนามอาจมีความเป็นนักการเมืองอยู่โดยสัญชาตญาณ หรือโดยความสามารถเฉพาะตัว แต่จะมีอาชีพเป็นนักการเมืองหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของการทำอาชีพนั้นอย่างเต็มเวลาหรือไม่ และมีประสบการณ์ความเชี่ยวชาญเป็นที่ยอมรับตลอดจนมีจริยธรรมของอาชีพหรือไม่ นอกจากนี้ก็อาจจะต้องพิจารณาด้วยว่า การกิจดำเนินการเมืองที่ดำเนินการนั้นอยู่ในระบบการเมือง และเป็นที่ยอมรับตามกฎหมายหรือกฎระเบียบหรือไม่



เช่น การดำรงตำแหน่งเป็นผู้แทนราษฎร หรือเป็นวุฒิสมาชิก หรือหากไปดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการ ที่ปรึกษารัฐมนตรี ก็จะเป็น “ข้าราชการการเมือง” คือ เป็นนักการเมืองอาชีพที่มีสถานภาพเป็นข้าราชการการเมือง และสถานภาพของการเป็นนักการเมืองได้รับการยอมรับโดยที่รัฐบาลจ่ายเป็นค่าสมนาคุณให้เป็นรายเดือนในอัตราที่สมควร

เมื่อได้ตกลงในคำนิยามหรือความหมายของ “นักการเมืองอาชีพ” แล้ว ประเด็นที่สำคัญต่อไปที่จะต้องพิจารณาก็คือ ทำไมจึงเกิดแนวคิดเรื่อง “นักการเมืองอาชีพ” นักการเมืองอาชีพมีคุณลักษณะอย่างไร? มีการฝึกอบรมอย่างไร? นักการเมืองอาชีพมีความสำคัญอย่างไรต่อการเมืองและการเมืองไทย? นักการเมืองอาชีพกับการปฏิรูปทางการเมืองเกี่ยวข้องกันอย่างไร? นี่คือนักการเมืองอาชีพที่บทความนี้จะแสวงหาคำตอบ ขอเริ่มต้นด้วยแนวคิดหลักของรัฐศาสตร์ที่ว่าด้วยภูมิหลังของนักการเมืองและเส้นทางของนักการเมืองในระบบรัฐสภา

**แนวคิดนักการเมืองอาชีพในอดีต : แนวคิดของเพลโต (Plato)**

อันที่จริงแนวคิดเรื่อง “นักการเมืองอาชีพ” มีมานานแล้ว นักปรัชญาการเมืองคนแรก ที่กล่าวถึง “นักการเมืองอาชีพ” คือ เพลโต (Plato) ซึ่งมีชีวิตอยู่ในยุคสมัยกรีกโบราณ หรือประมาณ ๓๐๐ ปี ก่อนคริสต์ศักราช เพลโตเพียรพยายามเสนอแนวคิดของการสร้างรัฐในอุดมคติที่จะปกครองแบบระบอบรัฐที่แท้จริง จึงเรียกร้องแสวงหา “ปราชญ์ผู้ปกครอง” (Philosopher-Kings) ที่จะเกิดจากระบบการศึกษาที่ปมเพาะเยาวชนให้มีคุณสมบัติเหมาะสมเป็นปราชญ์และเชี่ยวชาญในการปกครอง เพลโตเปรียบเทียบนักปกครองเหมือนอาชีพอื่นๆ ที่ต้องการผู้รู้ ผู้ชำนาญการ ท่านเพียรถามชาวกรีกด้วยคำถามง่ายๆ ว่า หากชาวกรีกต้องการสร้างบ้าน ชาวกรีกจะไปหาผู้ใด คำตอบคือ สถาปนิก และหากจะเดินทางข้ามมหาสมุทร จะให้ความไว้วางใจแก่ผู้ใดให้เป็นผู้นำทาง คำตอบก็คือ กัปตันผู้เชี่ยวชาญเดินเรือข้ามมหาสมุทร ฉะนั้น การเมืองก็เช่นกัน เป็นภารกิจที่ต้องการผู้ที่มีความรอบรู้ศาสตร์ของการปกครอง และมีคุณธรรมสูงส่งที่จะสามารถรักษาความยุติธรรมของระบบ ไม่ทุจริต หรือสะสมอำนาจ และโภคทรัพย์ เพื่อส่วนตน ผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ที่จะเป็นนักปกครองดังกล่าว จึงต้องได้รับการศึกษาอบรม และดำเนินชีวิตที่แตกต่างจากสามัญชนทั่วไป ท่านเรียกเขาเหล่านั้นว่า “ปราชญ์ผู้ปกครอง” หรือ Philosopher-Kings

นั่นคือ แนวคิดตั้งแต่สมัยโบราณเกี่ยวกับการสร้างมืออาชีพในการปกครอง ที่ยุคสมัยปัจจุบันอาจเรียกว่า “นักการเมืองอาชีพ”

อย่างไรก็ตาม แนวคิดของเพลโตมิได้รับการตอบสนองในยุคสมัยนั้น หรือในยุคสมัยต่อๆ มา การศึกษาในความหมายของการศึกษาที่มีหลักสูตรฝึกอบรมโดยเฉพาะ มิได้เป็นปัจจัยสำคัญของการสร้างนักการเมืองในยุคสมัยหลัง เส้นทางของนักการเมืองเป็นเรื่องของภาคปฏิบัติที่





เกิดจากสถานการณ์ในประวัติศาสตร์ที่ชนกลุ่มใดยึดอำนาจรัฐได้ ชนชั้นนั้นก็ปกครองหรือมีอำนาจทางการเมือง การเมืองคืออาชีพของชนชั้นปกครองเหล่านั้น ดูตัวอย่างของประวัติศาสตร์อังกฤษที่กลุ่มนักรบ “นอร์มัน” จากนอร์มันดี ภาคตะวันตกของฝรั่งเศส ภายใต้การนำของวิลเลียม ซ้ำมน้ำข้ามทะเลไปพิชิตอังกฤษใน ค.ศ. ๑๐๖๖ และเมื่อได้ชัยชนะจากกลุ่มผู้ปกครองเดิม วิลเลียมก็ตั้งตนเองเป็นพระมหากษัตริย์ แบ่งที่ดินทั่วเกาะอังกฤษให้แก่สหายและอัศวินทหารม้าที่มาช่วยรบ กลุ่มบุคคลเหล่านี้ก็เลยมีฐานะบรรดาคัดดีเป็นขุนนาง (Barons) ช่วยพระเจ้าวิลเลียมปกครองอังกฤษ สืบทอดกันมาอีกหลายชั่วอายุคน การเมืองในสมัยกษัตริย์นิยม จึงเป็นภารกิจของกษัตริย์และขุนนางสามัญชนทั่วไปไม่เกี่ยว มีฐานะเป็นเพียง “ไพร่ฟ้า” (Subjects) มิใช่เป็นพลเมือง (Citizens) จวบจนกระทั่งระบบรัฐสภา ซึ่งแต่เดิมก็ประกอบด้วย ขุนนางและพระระดับราชาคณะ ได้วิวัฒนาการมาถึงขั้นที่ต้องมีผู้แทนจากเมืองและนคร จึงเกิดสภาสามัญชน (House of Commons) ควบคู่กับสภาขุนนาง (House of Lords) ในระบบการปกครองของอังกฤษ

การเมืองในระบบรัฐสภา ซึ่งต่อมากลายเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่ประชาชนมีสิทธิที่จะเลือกผู้แทนราษฎร จึงถือกำเนิดเริ่มต้นจากอังกฤษ แผลขยายไปที่อเมริกา และประเทศอื่นๆ ในยุโรป

อย่างไรก็ตามต่อมากการเมืองเป็นประชาธิปไตยและยอมรับสิทธิเสรีภาพความเสมอภาคของบุคคลแล้ว ระบบรัฐสภาเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มได้มีส่วนร่วมอย่างไร? องค์กรประกอบของสมาชิกรัฐสภาสะท้อนภาพของกลุ่มประชากรหรือไม่? อะไรคือความคาดหวังของรัฐสภา อะไรคือแนวคิดของความเป็นตัวแทนราษฎร นักการเมืองอาชีพมีความสำคัญอย่างไร? หรือไม่? ต่อการสร้างความเข้มแข็งและความมีประสิทธิภาพของสถาบันรัฐสภา และนักการเมืองอาชีพมีลักษณะอย่างไร? ต่างจากนักการเมืองอื่นๆ อย่างไร? ประเด็นเหล่านี้คือประเด็นหลักของการศึกษาทางรัฐศาสตร์ในสมัยปัจจุบัน คงจะต้องเริ่มต้นที่แนวคิดของแมกซ์เวเบอร์ (Max Weber)

### แนวคิดของแมกซ์เวเบอร์

แมกซ์ เวเบอร์ เป็นนักคิดทางสังคมวิทยาชาวเยอรมันที่มีชีวิตอยู่คาบเกี่ยวระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙-ต้นศตวรรษที่ ๒๐ เป็นนักคิดสำคัญที่เป็นต้นกำเนิดทฤษฎีของระบบราชการ (Bureaucracy) ที่เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับจิตวิญญาณของทุนนิยม ที่กำเนิดจากจริยธรรมของศาสนาคริสต์ นิยายโปรแตสแตนต์ และยังได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการเมืองเรื่องอาชีพกว่าครึ่งศตวรรษมาแล้ว แมกซ์ เวเบอร์ กล่าวว่า เงื่อนไขสำคัญของการพัฒนารัฐสภาสสมัยใหม่ เพื่อให้มีบทบาทสำคัญในการเมืองก็คือ ความเจริญเติบโตของกลุ่มสมาชิกรัฐสภามีอาชีพ ผู้ซึ่ง “จะทำ



หน้าที่ในรัฐสภาอย่างเต็มเวลาของชีวิต มิใช่ทำแบบงานเสริม โดยมีสำนักงาน เจ้าหน้าที่ และแหล่งข้อมูลที่เพียงพอ<sup>๑)</sup> แม็กซ์ เวบเบอร์ ตระหนักดีว่า มีผู้คัดค้านแนวคิดนี้ แต่ท่านก็เห็นความจำเป็นในแง่วิชาการและเทคนิคที่จะต้องมีการเมืองอาชีพ เพื่อพัฒนาระบบการปกครองแบบรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพ มิฉะนั้นหากปล่อยให้มีการเมืองในระบบรัฐสภามีฐานะเป็นเพียงมือสมัครเล่น หรือทำงานการเมืองไม่เต็มเวลา เขาเหล่านั้นก็จะเป็นผู้กำกับนโยบายในการบริหารประเทศของข้าราชการประจำไม่ได้ เพราะข้าราชการประจำคือ มืออาชีพ จะมีความรู้ ความสามารถมากกว่านักการเมือง แม็กซ์ เวบเบอร์ จึงหวังที่จะเห็นกระบวนการสรรหาและการเข้าสู่ตำแหน่งของกลุ่มบุคคลที่เป็นมืออาชีพ ที่มีชีวิตเพื่อการเมือง มากกว่าจะทำการเมืองเพื่อเลี้ยงชีพ<sup>๒)</sup> โดยเฉพาะจากกลุ่มอาชีพอิสระ เช่น นักกฎหมาย (ทนายความ) แพทย์ ครู นักหนังสือพิมพ์ ที่แตกต่างไปจากชนชั้นขุนนางตามคตินิยมของแนวคิดเสรีนิยมดั้งเดิม กลุ่มอาชีพอิสระ เช่น นักกฎหมาย-ทนายความ เหล่านี้จะมีทักษะความสามารถ และมีเวลาพอที่จะใช้ชีวิตในรัฐสภามากกว่าอาชีพอื่นๆ

**คติดั้งเดิมของการเป็นนักการเมือง : เสรีนิยม V สังคมนิยม**

นั่นคือ แนวคิดของ แม็กซ์ เวบเบอร์ ที่ค่อนข้างจะก้าวล้ำยุค เมื่อก่อนศตวรรษมาแล้ว เพราะในปลายศตวรรษที่แล้วนักคิดทางการเมืองส่วนใหญ่ยังไม่ได้คิดเช่นนั้น หรือยังไม่ได้ตระหนักในแนวทางใหม่ดังกล่าว เช่น แนวคิดของกลุ่มเสรีนิยม (Liberalism) ของอังกฤษ ที่สะท้อนภาพและระบบคุณค่าของขุนนางและชนชั้นสูงของอังกฤษ ที่เอนเอียงไปในแนวทางที่ว่า การเมือง หรือความรับผิดชอบในการบริหารบ้านเมือง เป็นภาระหน้าที่ของชนชั้นสูง และเป็นเรื่องของความเสียสละด้วยซ้ำ ภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Noblesse Oblige” การเป็นผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาขุนนาง ตลอดจนการเข้ารับหน้าที่ในฐานะรัฐมนตรี เป็นงานอาสาสมัครของผู้ดี ไม่จำเป็นต้องมีเงินเดือนตอบแทน และที่สำคัญคือ ผู้แทนราษฎร คือผู้มีอิสระในการคิดเห็น เมื่อได้รับเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งมาแล้ว ก็เป็นผู้แทนของคนทั้งประเทศ มิใช่มีฐานะเป็นเพียงกระบอกเสียง หรือตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ในเขตเลือกตั้งนั้นๆ เท่านั้น นี่คือปรัชญาหรือแนวคิดหลักของการเป็นผู้แทนราษฎรที่เอ็ดมันด์ เบิร์ก (Edmund Burke) ได้กล่าวไว้ในคำปราศรัยให้แก่ชาวบริสตอลอันลือลั่น และได้กลายเป็นปรัชญาแนวทางและกระบวนการที่

<sup>๑)</sup> Lowenbeg, *Parliament in the German Political System*, หน้า ๔๒.

<sup>๒)</sup> Max weber, *Politics as a Vocation*, Social Ethics Series, Translated by H.H. Gerth and C. Wright-Mills, หน้า ๗-๑๑.



ทางความคิดของนักการเมืองในระบอบรัฐสภาอังกฤษในศตวรรษที่ ๑๙-๑๙ จวบจนถึงต้นศตวรรษที่ ๒๐

ในทางตรงกันข้าม ก็เกิดมีแนวคิดจากกลุ่มสังคมนิยมและ/หรือแนวคิดฝ่ายซ้ายที่มองดูภารกิจของผู้แทนราษฎรเสมือนหนึ่งคือผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์ เมื่อกลุ่มผลประโยชน์ เช่น สหภาพแรงงานได้คัดเลือกให้เป็นผู้แทนราษฎรแล้ว ก็จะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำจากสหภาพแรงงาน เขตเลือกตั้งหรือกลุ่มบุคคลที่ส่งผู้แทนราษฎรไปนั่งในรัฐสภา เพื่อจะได้ไปเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ของเขตนั้น แนวคิดหรือกระบวนทัศน์ทางความคิดเช่นนี้มีอิทธิพลต่อขบวนการสังคมนิยม และส่งผลให้เกิดการจัดตั้งพรรคกรรมกร (พรรค Labour) เมื่อปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ในอังกฤษ เพื่อดำเนินการทางการเมือง แทนกลุ่มแรงงานในสภา

ทั้งสองแนวทางดังกล่าว แม้ว่าจะในอดีตจะมีอิทธิพลต่อการเมืองในปลายศตวรรษที่ ๑๙ และต้นศตวรรษที่ ๒๐ แต่ก็จืดจางลงไปบ้างเมื่อเวลาผ่านไปถึงครึ่งหลังของศตวรรษที่ ๒๐ วงการรัฐศาสตร์ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ กลับไปให้ความสนใจในประเด็นอื่นๆ เช่น การศึกษาภูมิหลังด้านอาชีพ พื้นฐานทางการศึกษา ศาสนาและกลุ่มเชื้อชาติของผู้แทนราษฎร นี่คือนิยามของความคิดทางสังคมวิทยาในยุคใหม่ที่มีความเข้าใจว่า พื้นฐานทางความคิดของคนมักเชื่อมโยงหรือสะท้อนภูมิหลังจากตัวแปรที่เรียกว่า “S E S” (Socio-Economic Status) ของเขาผู้นั้น รัฐศาสตร์ทางแขนงพฤติกรรมศาสตร์ จึงสนใจภูมิหลังของนักการเมืองในรัฐสภา และได้มีการศึกษาเปรียบเทียบองค์ประกอบของสมาชิกภาพของรัฐสภาในประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยส่วนหนึ่งคิดว่ารัฐสภา หากจะเป็นเวทีของผู้แทนราษฎรจริงๆ ก็น่าจะมีองค์ประกอบของสมาชิกที่ละม้ายคล้ายคลึงกับองค์ประกอบของประชากรในประเทศนั้นๆ

## การเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นนักการเมืองมืออาชีพ

จากการศึกษาภูมิหลังของผู้แทนราษฎรของระบบการปกครองของประเทศต่างๆ ในตะวันตก ปรากฏว่า ได้มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นจากเดิมที่นักการเมืองเป็นมือสมัครเล่นมาสู่นักการเมืองมืออาชีพ

### ๑. ประเทศอังกฤษ

ได้เริ่มเห็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญ ช่วงหลังของศตวรรษที่ ๒๐ ศาสตราจารย์ ริชาร์ด โรส ให้ข้อสังเกตว่า จากสมัยก่อนที่ชนชั้นสูงในอังกฤษมองดูการเมืองว่าเป็นเรื่องชนชั้นสูงที่อาสาสมัครเข้ามาทำงาน ปัจจุบันการเมืองเริ่มเป็นเรื่องของนักการเมืองอาชีพ จุดเปลี่ยนที่สังเกตเห็นได้ชัดก็คือ เมื่อพรรคคอนเซอร์วาตีฟเลือกนายเอ็ดเวิร์ด ฮีท (Edward Heath) ให้เป็นผู้นำพรรคใน ค.ศ. ๑๙๖๕ นายฮีทมิได้มีพื้นเพจากครอบครัวชนชั้นสูงเลย แต่มาจากครอบครัวสามัญชน แต่



เรียนหนังสือเก่ง สามารถชิงทุนไปศึกษาต่อที่มหาวิทยาลัยอ็อกซ์ฟอร์ดได้ ใน ค.ศ. ๑๙๗๙ ก็เช่นกัน พรรคคอนเซอร์วาตีฟเลือกนางมาร์กาเรต แทตเชอร์ (Margaret Thatcher) ให้เป็นผู้นำพรรค และได้เป็นนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของอังกฤษ นางมาร์กาเรต แทตเชอร์ ก็เหมือนเอ็ดเวิร์ด ฮีท คือมาจากครอบครัวสามัญชน ไม่ได้จบจากพับลิสคูล แต่เป็นนักเรียนดีได้ทุนไปศึกษาต่อมหาวิทยาลัยอ็อกซ์ฟอร์ด แต่พรรคก็ยกย่องในความสามารถ แม้ว่าจะเป็นสตรี ศาสตราจารย์ไวส์ จึงกล่าวสรุปว่า

“ในขณะที่ผู้นำพรรคคอนเซอร์วาตีฟ จากช่วงสมัย ค.ศ. ๑๙๒๓-๑๙๖๕ จะได้รับการศึกษาจาก อีตัน แฮร์โรว์ หรือ รัทบี แต่นับตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๖๕ ผู้นำพรรคมาจากผู้ที่มีความสามารถส่วนตัว (Meritocrats) มาร์กาเรต แทตเชอร์ บุตรี เจ้าของร้านขายของชำ ได้ทุนรัฐบาลไปศึกษาต่อที่มหาวิทยาลัยอ็อกซ์ฟอร์ด เป็นผู้ที่เห็นคุณค่าของบุคคลตามผลสำเร็จและผลงานของเขาผู้นั้น มิใช่ติราคาตามสถานภาพของครอบครัว และชื่อเสียงของสถานศึกษาของเขาผู้นั้น (ฉะนั้น) คณะรัฐมนตรีของแทตเชอร์ จะมีผู้จบจากมหาวิทยาลัยถึง ๑๘ คน จากรัฐมนตรีทั้งหมด ๒๑ คน แต่มีเพียงหนึ่งในสามเท่านั้นที่ได้เล่าเรียนมาจากพับลิสคูลที่มีชื่อเสียง<sup>๓</sup>”

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญนี้ ถือกันว่าเป็นวิวัฒนาการของยุคสมัยระบบคุณธรรม (Meritocracy) นั่นคือบุคคลผู้ได้รับตำแหน่งเป็นผู้นำด้วยเหตุผลของความสำเร็จจากมหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะเก่า หรือใหม่ มากกว่าเหตุผลของภูมิหลังของครอบครัว หรือความมั่งคั่งของทรัพย์สินสมบัติ วิวัฒนาการของระบบคุณธรรมนี้ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวิธีการสรรหาผู้นำของพรรคการเมืองต่างๆ ซึ่ง ศ.โรส เปรียบเทียบเสมือนในกีฬาคริกเก็ต ที่มีการเปลี่ยนแปลงจากสุภาพบุรุษมือสมัครเล่นไปสู่นักกีฬามืออาชีพ และแม้ในพรรคเลเบอร์ก็เช่นกัน มีแนวโน้มจะเลือกผู้ที่สำเร็จจากมหาวิทยาลัยเป็นผู้นำพรรค สัดส่วนของอดีตกรรมกรที่เป็นผู้แทนราษฎรก็ลดน้อยลง และคณะรัฐมนตรีพรรคเลเบอร์ ค.ศ. ๑๙๗๙ ก็มีรัฐมนตรีถึง ๑๗ คนจากทั้งหมด ๒๒ คน ที่ได้รับการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย<sup>๔</sup>

การเมืองในระบบรัฐสภา จึงเป็นงานเต็มเวลา เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่หรือสี่ในห้าจะได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีก ฉะนั้น ตามปกติจะสามารถยึดงานการเมืองในรัฐสภาเป็นงานอาชีพได้อย่างน้อย ๑๕ ปีหรือมากกว่านั้น ฉะนั้น นโยบายของรัฐจึงได้เปลี่ยนแปลงในแง่ของการจัดสรรงบประมาณเป็นค่าตอบแทน ใน ค.ศ. ๑๙๖๓ ซึ่งเป็นปีที่เริ่มปรับเปลี่ยน รัฐบาลได้กำหนดเงินเดือนให้ผู้แทนราษฎร ๓,๒๕๐ ปอนด์ต่อปี ต่อมาใน ค.ศ. ๑๙๘๑ ผู้แทนราษฎรได้รับค่าตอบแทนแต่ละคนปีละ ๑๓,๙๕๒ ปอนด์ บวกอีก ๘,๔๘๐ ปอนด์ สำหรับ



<sup>๓</sup> หน้า ๑๘๒, Richard Rose, *Politics in England*.

<sup>๔</sup> หน้า ๑๘๒, Richard Rose.



ค่าใช้จ่ายของสำนักงานและเลขานุการบวก ๔,๕๐๐ ปอนด์ สำหรับค่าใช้จ่ายในการเดินทางและยังได้มีสถานที่ทำงานและกระดาษเขียนจดหมายที่ไม่จำกัด นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่มืออาชีพได้เต็มเวลา<sup>๕</sup>

ฉะนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ การเมืองในระบบรัฐสภาของอังกฤษได้ปรับเปลี่ยนไปเป็นการเมืองของมืออาชีพที่ผู้เข้ามาสู่เวทีการเมืองต้องเตรียมตัวตั้งแต่ออยู่ในมหาวิทยาลัย และเมื่อจบก็จะต้องแสวงหาประสบการณ์ด้านการเมือง จนกระทั่งอายุประมาณย่างเข้า ๔๐ จึงอาจได้รับการตอบสนองจากพรรคให้ลงสมัครรับเลือกตั้ง และอาชีพของนักการเมืองแต่ละคนจะรุ่งเรืองหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับความสามารถ และผลงานในสภาผู้แทนราษฎร จึงจะสามารถไต่เต้าไปสู่ตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการ รัฐมนตรีว่าการ และนายกรัฐมนตรีในที่สุด จนอาจจะสรุปได้ว่า ไม่มีเส้นทางอื่นที่จะนำไปสู่ตำแหน่งสูงสุดทางการเมือง และการบริหารในอังกฤษ นอกจากเส้นทางของสภาผู้แทนราษฎร และผู้ที่เริ่มชีวิตการทำงานบนเวทีนี้ตั้งแต่วัยหนุ่มแน่น แสดงความสามารถให้ปรากฏในเวทีรัฐสภา สะสมประสบการณ์ และประสบผลสำเร็จในสายตาของผู้นำ และเพื่อนนักการเมืองด้วยกัน จึงจะมีโอกาสไปเป็นผู้บริหาร

## ๒. สหรัฐอเมริกา

สมาชิกสภาองเกรสส่วนใหญ่เป็นนักกฎหมาย โดยปรกติจะมีนักกฎหมายประมาณกึ่งหนึ่งของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกจะได้รับการเลือกตั้งติดต่อกันหลายสมัย ฉะนั้นในสายตาของชาวยุโรป การเมืองในรัฐสภาสหรัฐจึงมีความเป็นมืออาชีพมากกว่าในยุโรปและเป็นมาก่อน โดยพิจารณาจากสถานภาพของ ส.ส.ที่มีระบบค่าตอบแทนที่ดี มีงบประมาณค่าใช้จ่ายที่นักการเมืองในยุโรปถวิลหา เช่น ใน ค.ศ. ๑๙๕๒ เงินเดือนของ ส.ส. ได้รับ ๑๒๙,๐๐๐ ดอลลาร์ต่อปี และยังได้รับงบประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับการทำงานและสำหรับเจ้าหน้าที่ไม่เกิน ๒๒ คน อีก ๔๗๕,๕๐๐ ดอลลาร์ ส่วนวุฒิสมาชิกได้รับค่าใช้จ่ายในส่วนนี้มากกว่าคือประมาณ ๑,๑๐๐,๐๐๐-๒,๐๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์ต่อปี

สถานภาพของนักการเมืองในสภาองเกรสและวุฒิสภาสหรัฐ จึงเป็นเยี่ยงอย่างที่ชาวยุโรปต้องการจะเลียนแบบ อังกฤษซึ่งเคยถือคติว่า งานการเมืองไม่ควรมียาค่าตอบแทน เพราะเป็นภาระหน้าที่ของชนชั้นสูง ในยุคสมัยปัจจุบันก็ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

## ๓. เยอรมนี

วิวัฒนาการของระบบการเมืองแบบรัฐสภาของเยอรมนีเกิดขึ้นล่าช้ากว่าในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ฉะนั้น แนวคิดของการเป็นผู้แทนราษฎร คือเป็นผู้แทนของ

<sup>๕</sup> หน้า ๑๗-๑๘, Anthony Sampson, *The Anatomy of Britain*.



กลุ่มผลประโยชน์ จึงล้าสมัยคล้อยกับยุคสมัยกลางในยุโรป ที่ผู้แทนราษฎรคือผู้แทนของ  
ฐานันดรของตน การเป็นผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์จึงเป็นแนวทางหลักของเยอรมนี ในครั้งแรก  
ของศตวรรษที่ ๒๐ และนี่คือประเทศของแม็กซ์ เวเบอร์ ที่กล่าวว่า การเมืองควรเป็นอาชีพ  
นักการเมืองต้องเป็นมืออาชีพ จึงจะพัฒนาสถาบันรัฐสภาให้มีความแข็งแกร่ง และมีประสิทธิภาพ  
สามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้

แนวทางใหม่ที่นักคิดเยอรมันเพียรพยายามจะให้เกิดขึ้นในเยอรมนี คือการสร้างนัก  
การเมืองอาชีพ โดยเฉพาะภายหลังประสบการณ์อันขมขื่นกับระบบเผด็จการนาซี ก่อนสงครามโลก  
และระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ กฎหมายรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า Basic Law ปี ค.ศ. ๑๙๔๙ จึงได้  
กำหนดค่าตอบแทนไว้ “ในระดับที่เหมาะสมเพียงพอให้ (ส.ส.) มีอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตน”

ฉะนั้น ที่เคยกำหนดไว้เล็กน้อยเพียง ๓,๐๐๐ มาร์คต่อคนต่อปี ใน ค.ศ. ๑๙๐๖  
ก็เพิ่มเป็น ๑๘,๒๐๐ มาร์คใน ค.ศ. ๑๙๕๐ และใน ค.ศ. ๑๙๖๔ เพิ่มขึ้นอีกเป็น ๓๕,๕๒๐ มาร์ค  
ซึ่งยังไม่รวมค่าใช้จ่ายเรื่องการเดินทางและอื่นๆ อีก ซึ่งจะได้รับเพิ่มอีกประมาณร้อยละ ๒๐

วัตถุประสงค์สำคัญของมาตรการการเงินดังกล่าวนี้ ก็คือ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชน  
ทุกสถานภาพทางเศรษฐกิจได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเพราะการเมืองในระบอบ  
ประชาธิปไตยมิใช่ดินแดนสงวนสิทธิเฉพาะชนชั้นสูงอีกต่อไปแล้ว ต้องให้สิทธิเท่าเทียมกันแก่ชน  
ทุกชั้น และประการที่สำคัญคือ เพื่อส่งเสริมให้เกิดนักการเมืองอาชีพมากขึ้นตามข้อเสนอ และแนว  
คิดของแม็กซ์ เวเบอร์ เมื่อต้นศตวรรษดังที่กล่าวมาแล้ว

ผลลัพธ์ของนโยบายพัฒนาระบอบประชาธิปไตยในเยอรมนีก็คือ กลุ่มนักการเมือง  
อาชีพได้มีจำนวนมากขึ้น ตามการศึกษาวิเคราะห์เฉพาะช่วงปี ค.ศ. ๑๙๕๗-๑๙๖๑ ของโลเวนเบิร์ก  
(Lowenberg) ซึ่งได้แบ่งประเภทนักการเมืองออกเป็น ๔ กลุ่ม ได้แก่กลุ่มที่เป็นตัวแทนของ  
กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มที่มีอาชีพส่วนตัวควบคู่ขนานไปกับการทำหน้าที่ของนักการเมือง  
กลุ่มที่ยังมีตำแหน่งเป็นข้าราชการในภาครัฐ ซึ่งสามารถจะกลับไปได้เมื่อพ้นจากตำแหน่ง  
การเมือง และกลุ่มนักการเมืองอาชีพที่ทำงานการเมืองเต็มเวลา กลุ่มนักการเมืองอาชีพมี  
สัดส่วนร้อยละ ๒๒.๘ ในช่วงสมัยสภาผู้แทนราษฎร ค.ศ. ๑๙๕๗-๑๙๖๑ ขณะที่กลุ่มตัวแทนของกลุ่ม  
ผลประโยชน์ เช่น สหภาพแรงงาน มีสัดส่วนร้อยละ ๓๐.๔ และกลุ่มที่ยังมีอาชีพส่วนตัว มีสัดส่วน  
ร้อยละ ๓๑.๘ ส่วนกลุ่มที่ยังรักษาตำแหน่งข้าราชการไว้จะมีสัดส่วนน้อยที่สุดคือ ร้อยละ ๙.๕<sup>๖</sup>

กลุ่มนักการเมืองอาชีพ ดังกล่าวนี้นี้ ประกอบด้วยบุคคล ๓ กลุ่ม ได้แก่ นักการเมือง  
ที่ทำงานหรือมีตำแหน่งหน้าที่ในพรรคการเมือง กลุ่มที่ทำงานรัฐสภาเท่านั้นไม่มียาอื่นใด

<sup>๖</sup> Lowenberg, Parliament in The German Political System, หน้า ๑๒๖, Depository of Thailand



และกลุ่มที่ตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ นอกเหนือจากการเป็นสมาชิกรัฐสภา เช่น เป็นเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ประเทศเยอรมนี หรือฝรั่งเศส ส.ส. ในรัฐสภาสามารถมีตำแหน่งที่ได้รับเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ กฎหมายไม่ห้าม) นี้คือคุณลักษณะสำคัญของการเป็นนักการเมืองอาชีพ ตามอุดมคติของนักคิดชาวเยอรมัน ที่น่าสังเกตคือ ไม่ยอมรับว่าผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ ไม่ว่าจะกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ กลุ่มการเกษตร กลุ่มสมาคมช่างฝีมือ หรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นใดว่า เป็นนักการเมืองอาชีพ

#### ๔. ประเทศไทย

เมื่อระบอบรัฐสภาเริ่มต้นในประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ สภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้น กลุ่มอาชีพที่ใหญ่ที่สุดคือ กลุ่มอดีตข้าราชการ มีถึงร้อยละ ๓๒ ใน พ.ศ. ๒๔๗๖ ลดลงไปเหลือร้อยละ ๑๗ ใน พ.ศ. ๒๕๑๒ ส่วนอาชีพอิสระ เช่น ทนายความ แพทย์ มีร้อยละ ๓๐ ใน พ.ศ. ๒๔๗๖ และรักษาสัดส่วนระดับนี้ไว้ได้ในสมัยต่อมา แต่กลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ ซึ่งเดิมมีร้อยละ ๒๒ ใน พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้เพิ่มเป็นร้อยละ ๔๖ ใน พ.ศ. ๒๕๑๒ ส่วนกลุ่มอาชีพเกษตรกรและครุมีน้อยที่สุดใน พ.ศ. ๒๔๗๖ กรรมกรไม่มีเลยในช่วงต้น

ในสมัยปัจจุบัน ซึ่งอาจนับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๑ นักธุรกิจมี ๑๐๐ คน จาก ส.ส.ทั้งหมด ๓๕๗ คน หรือเกือบ ๑ ใน ๓ นักกฎหมายมี ๔๐ คน และที่เรียกว่า “นักการเมือง” ตามคำนิยามของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ก็มี ๗๑ คน เกษตรกรมี ๑๘ คน อาชีพรับจ้างมี ๙ คน และอดีตข้าราชการมี ๒๐ คน

ในการเลือกตั้งเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๓๕ พ่อค้าและนักธุรกิจ เพิ่มเป็น ๑๕๑ คน จากจำนวน ส.ส.ทั้งหมด ๓๖๐ คน เกินกว่า ๑ ใน ๓ ทนายความมี ๔๐ คน “นักการเมือง” เพิ่มเป็น ๑๑๖ คน เกษตรกรมี ๑๐ คน อาชีพรับจ้างมี ๗ คน ใน พ.ศ. ๒๕๓๘ นักการเมืองเพิ่มเป็น ๒๓๐ คน จาก ส.ส.ทั้งหมด ๓๙๓ คน หรือร้อยละ ๕๘ พ่อค้า นักธุรกิจมี ๑๑๔ คน นักกฎหมายเหลือ ๑๓ คน อดีตข้าราชการ ๑๕ คน

อันที่จริง การที่นักกฎหมายลดลงนั้น หรือการที่นักธุรกิจไม่เพิ่มขึ้นนั้น ส่วนหนึ่งอาจจะรวมเข้ากับในกลุ่ม “นักการเมือง” เพราะหากบุคคลเหล่านี้ได้รับการเลือกตั้งซ้ำอีก อาชีพที่รายงานที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ก็จะเป็นอาชีพนักการเมือง มิใช่อาชีพเป็นทนายความ นักกฎหมาย หรือพ่อค้า/ธุรกิจ ฉะนั้นกลุ่มอาชีพ “นักการเมือง” จึงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เพิ่มจาก พ.ศ. ๒๕๓๑ ซึ่งมีเพียง ๗๑ คน เป็น ๑๑๖ คน ใน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเพิ่มเป็น ๒๓๐ คน ใน พ.ศ. ๒๕๓๘ อาชีพการเมืองเริ่มมีความถาวรมากยิ่งขึ้น คือ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาก่อน มีโอกาสได้รับเลือกอีก เช่น ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ มีอดีตนักการเมืองที่สมัครรับเลือกตั้ง ๔๓๓ คน ได้รับเลือกตั้ง ๒๓๐ คน หรือเกินร้อยละ ๕๐ เล็กน้อย



ในภาพรวมขององค์ประกอบสมาชิกวุฒิสภาไทยจากแรกเริ่มจนถึงปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่า อิทธิพลของกลุ่มนักธุรกิจเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ นักธุรกิจที่ไม่เคยปรากฏในคณะรัฐมนตรีในชุดแรกๆ ก็จะมีปรากฏตัวขึ้นชัดเจนในรัฐบาลของท่านนายกรัฐมนตรีสมัยหลัง เช่น ในช่วง ๒๕๑๘ และในสมัยต่อๆ มาจนปัจจุบัน

ในภาพรวมจะเห็นได้ว่า ตัวแทนของกลุ่มกรรมกรซึ่งมีจำนวนน้อยไม่เกิน ๑๐ คน ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๑ ซึ่งอาจแสดงว่า การเมืองไทยความขัดแย้งเรื่องชนชั้นไม่รุนแรงนัก เหมือนในอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ทั้งเกษตรกรและกรรมกรไม่สนใจการเมืองอันที่จริงใน พ.ศ. ๒๕๓๘ เกษตรกรลงสมัครถึง ๑๒๔ คน แต่ได้รับเลือกตั้งเพียง ๘ คน และผู้มีอาชีพรับจ้างลงสมัคร ๓๕๙ คน ได้รับเลือกตั้งเพียง ๕ คน ผู้ได้รับเลือกตั้งส่วนใหญ่มีคุณวุฒิทางการศึกษาสูง กล่าวคือ ได้รับปริญญาตรีขึ้นไปถึง ๒๗๖ คนจาก ส.ส.ทั้งหมด ๓๙๑ คน หรือร้อยละ ๗๐.๖ ใน พ.ศ. ๒๕๓๘ และที่จบในระดับประถมศึกษามีเพียง ๔ คน จบระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ๒๔ คน แสดงว่าปริญญาเป็นคุณสมบัติที่ค่อนข้างมีความหมายในสายตาของผู้มาลงคะแนนเสียง ทั้งนี้ ยังมีได้นับปัจจัยเรื่อง “เงิน” ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญในระบบการเลือกตั้งวุฒิสภาไทย

### สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

**ประการแรก** การศึกษาวิเคราะห์องค์ประกอบของสมาชิกภาพของวุฒิสภาในประเทศต่างๆ ชี้ไปยังข้อสรุปที่ว่า อาชีพการเมืองในระบบรัฐสภานั้นอาจจะเหมาะสมกับบุคคลบางกลุ่มหรือพูดในเชิงกลับกัน บุคคลบางกลุ่มที่มีความสามารถ มีทักษะ มีแรงจูงใจ และบุคลิกภาพเหมาะสมกับอาชีพการเมืองในสภามากกว่าบางกลุ่ม ศาสตราจารย์บลองเดล (Blondel) แห่งมหาวิทยาลัยเอสเซก (University of Essex) ประเทศอังกฤษ ได้สรุปไว้อย่างน่าฟังว่า

“นักการเมืองในรัฐสภา ควรจะต้องมีทักษะความสามารถที่คนทั่วไปไม่มี เขาเหล่านั้นจะต้องสามารถจับประเด็นของปัญหาที่เขายังไม่คุ้นเคยได้รวดเร็ว นอกจากนั้นเขาจะต้องมีความสามารถอื่นๆ อีก จะต้องสามารถปราศรัยได้อย่างคล่องแคล่วในสาธารณะ จะต้องสามารถให้เหตุผลสนับสนุนข้อเสนอดีอย่างหมดจด สามารถโต้แย้งอย่างคล่องแคล่วรวดเร็วและมองเห็นจุดอ่อนของคำอภิปรายของผู้อื่น อีกนัยหนึ่งเขาเหล่านั้นต้องมีสมองไวและมีปฏิภาณไหวพริบที่จะเข้าใจประเด็นปัญหาด้านการบริหาร.....เขาจะต้องมีจิตใจเข้มแข็ง หรือ “อดทน” สามารถทนต่อการวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณะได้โดยไม่รู้สึกท้อถอยหรือพ่ายแพ้ หรือโกรธกริ้ว ความสามารถและทักษะเหล่านี้อาจกำหนดชี้ชัดไม่ได้ แต่ก็เป็นที่ทักษะความสามารถที่ไม่อาจจะหาได้ง่ายๆ ในหมู่พลเมืองทั่วไป หรือในบรรดาสมาชิกพรรคการเมืองทั่วไป”<sup>๗</sup>



บลองเดล กล่าวต่อไปอีกว่า ผู้ที่จะมีทักษะความสามารถดังกล่าว คงจะต้องมีความเป็นอยู่หรือเติบโตในครอบครัวที่คุ้นเคยกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง คงจะต้องผ่านการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย ซึ่งให้การฝึกฝนทั้งอุปนิสัยและปัญญา มหาวิทยาลัยที่เก่าแก่ที่เน้นการสร้างผู้นำ เช่น อ็อกฟอร์ด เคมบริดจ์ หรือพบลิสคูล เช่น อีตัน จึงเป็นสถาบันการศึกษาที่ผลิตนักการเมืองในสังคมอังกฤษมากกว่าสถาบันอื่นๆ นอกจากนั้นอาซีฟก่อนที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีความสำคัญ อาซีฟบางอาซีฟอาจทดแทนการฝึกอบรมในมหาวิทยาลัย เช่น เลขาธิการของสหภาพแรงงานต่างๆ อาจเข้าของต่อการเจรจาต่อรอง คู่คุ้นเคยกับการโต้แย้งโต้เถียง และเผชิญกับปัญหาสาธารณะมาแล้ว อาซีฟบางอาซีฟก็เหมาะสำหรับนักการเมืองในสภา มากกว่าบางอาซีฟ อาซีฟอิสระ เช่น ทนายความ อาจารย์มหาวิทยาลัย นักหนังสือพิมพ์ แพทย์ เป็นอาซีฟที่เปิดโอกาสให้ผู้มีอาซีฟทางการเมือง สามารถมีเวลาไปดำเนินงานทางการเมืองได้มากกว่าบางอาซีฟ

**ประการที่สอง** จากการศึกษาวิเคราะห์ของโลเวนเบิร์ก ทำให้เห็นภาพชัดเจนยิ่งขึ้นว่า ส.ส.ในสภาผู้แทนราษฎรของเยอรมันนั้น ยังจำแนกได้อีกว่ามี ๔ ประเภท คือ ประเภทที่ ๑ เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ ประเภทที่ ๒ คือนักการเมืองที่ยังมีอาซีฟส่วนตัวของตนเอง ประเภทที่ ๓ คือกลุ่มข้าราชการในภาครัฐที่สามารถกลับไปรับราชการอย่างเดิม และประเภทที่ ๔ คือ นักการเมืองอาซีฟ

**ประเภทที่ ๑** คือ ตัวแทนของแนวคิดด้านการเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่สืบสาวต้นตอของแนวคิดมาจากสมัยกลาง

**ประเภทที่ ๒** อาจจะอนุโลมเข้ากลุ่มแนวคิดของกลุ่มชนชั้นสูงเดิมที่คิดว่า การเมืองเป็นเรื่องของอาสาสมัคร (อาจจะใกล้เคียงกับงานอดิเรก)

**ประเภทที่ ๓** เป็นแนวคิดที่เป็นเอกลักษณ์ของสังคมเยอรมัน ที่เชิดชูระบอบราชการให้ความสำคัญแก่ชนชั้นข้าราชการสูงมากมาตั้งแต่อดีตกาล (เยอรมัน หรือ ปรัสเซีย เป็นประเทศแรกๆ ในยุโรปที่ผู้นำทุ่มเทกับการปฏิรูประบอบราชการก่อนประเทศอื่น) ฉะนั้น ปัญญาชนจากชนชั้นข้าราชการ จึงได้รับการส่งเสริมให้เข้ามาสู่วงการเมือง เหมือนกับสังคมไทยสมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองที่มีอดีตข้าราชการเป็นกลุ่มใหญ่ในรัฐสภา

**ประเภทที่ ๔** กลุ่มนักการเมืองอาซีฟที่แม็กซ์ เวบเบอร์ กล่าวถึง ถือว่าเป็นปรากฏการณ์ของครึ่งหลังคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐

นักการเมืองอาซีฟดังกล่าว ตามแนวคิดของโลเวนเบิร์กแตกต่างจากกลุ่มอื่นๆ ทั้งในแง่ของการใช้เวลาแก่การเมืองเต็มเวลาและในแง่ของแนวคิดเรื่องการเมือง โดยเฉพาะน่าจะตรงข้ามกับกลุ่มที่ถือว่า การเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ คือหลักการที่สำคัญ นักการเมืองอาซีฟ



ในความหมายของโลเวนเบิร์ก คือ จะต้องมองดูการเมืองเป็นเรื่องของผลประโยชน์ส่วนรวม และต้องสร้างเสริมประสบการณ์ ความรู้ ทักษะ เพื่อไต่เต้าไปสู่เส้นทางของการบริหารประเทศในที่สุด นักการเมืองอาชีพจึงไม่มีอาชีพอื่น ๆ ไม่มีผลประโยชน์อื่นใดที่ตนต้องตอบสนอง รับแต่ค่าตอบแทนจากรัฐเท่าที่เทียบกับเพื่อนสมาชิกทุกๆ คน ต้องทุ่มเวลาและชีวิตเพื่อการเมือง ดังที่แม็กซ์ เวเบอร์ กล่าวไว้ คือ มีชีวิตเพื่อการเมือง มีใช้อำนาจประโยชน์จากการเมือง

## นักการเมืองและสังคมไทย

### ระบบรัฐสภาไทย

ระบอบการเมืองแบบรัฐสภาของไทย มิได้วิวัฒนาการมาในประวัติศาสตร์ชนชาติไทย เหมือนระบบรัฐสภาของอังกฤษ ของอเมริกา และในยุโรป การจัดตั้งรัฐสภาไทยเป็นผลสืบเนื่องจากการปฏิวัติ และการหยิบยืมปรัชญาแนวคิดจากประเทศตะวันตก ฉะนั้น ระบบผู้แทนราษฎรของไทยจึงไม่มีขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมเป็นพื้นฐานของประสบการณ์ นักการเมืองที่เกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ จึงเกิดจากการรวมตัวของคณะราษฎร ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือข้าราชการเดิม ทั้งฝ่ายทหาร และพลเรือน ฉะนั้น ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างผู้แทนราษฎรกับประชาชนระดับล่าง จึงมีน้อย หรือแทบไม่มีเลยในช่วงสมัยแรกๆ และยิ่งต่อมาอำนาจการปกครองก็อยู่ในกลุ่มข้าราชการทหาร-ข้าราชการพลเรือน ที่นักรัฐศาสตร์มักขนานนามว่า “อำมาตยาธิปไตย” สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีลักษณะเป็นเพียงเครื่องมือของกลุ่มอำนาจที่จะรองรับความถูกต้องชอบธรรมของฝ่ายบริหาร ฉะนั้น จะเรียกนักการเมืองที่มีคุณลักษณะดังกล่าวว่า นักการเมืองอาชีพ คงไม่ถูกต้องนัก เพราะไม่มีฐานะอิสระอย่างใด เป็นเพียงเครื่องมือของผู้มีอำนาจ

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ และมีพรรคการเมืองทั้งฝ่ายรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน ที่สำคัญคือพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งจัดตั้งเมื่อวันที่ ๗ เมษายน พ.ศ. ๒๔๘๙ บทบาทในการเป็นฝ่ายค้านทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ (ซึ่งมักจะเป็นฝ่ายค้านมาโดยตลอด) จนกระทั่งมาถึงยุคหลัง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้พรรคประชาธิปัตย์จะต้องสร้างความเชื่อมโยงระหว่างพรรคกับผู้สิทธิเลือกตั้งบนพื้นฐานของอุดมการณ์ หลักการ และนโยบายของพรรค ทั้งนี้เพราะพรรคฝ่ายค้านไม่มีผลประโยชน์ใดๆ เทียบเคียงได้กับพรรคฝ่ายรัฐบาลที่จะไปหยิบยืมให้แก่ประชาชน หรือกลุ่มผลประโยชน์ จึงอาศัยแรงศรัทธาที่เกิดจากความนิยมในอุดมการณ์และหลักการของพรรคที่จะเป็นเครื่องจูงใจให้สนับสนุนผู้สมัครของพรรค นี่คือจุดกำเนิดของนักการเมืองอาชีพ ที่ส่อแววตั้งแต่แรกเริ่มของการจัดตั้งพรรคประชาธิปัตย์



ประการที่สำคัญถัดมาก็คือ ความต่อเนื่องของสถาบันการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ ที่สืบทอดเจตนารมณ์และกิจกรรมพรรคการเมือง ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งปัจจุบัน รวม ๕๕ ปี นักการเมืองในพรรคประชาธิปัตย์ โดยเฉพาะระดับผู้นำจึงมีประสบการณ์ต่อเนื่อง มีระบบและระเบียบกฎเกณฑ์ของการบริหารพรรคเพื่อทำให้การเมืองเป็นภารกิจประจำต่อเนื่องทุกยุคทุกสมัย ระบบองค์กรและกระบวนการที่ต่อเนื่องมาจากปี พ.ศ. ๒๔๘๙ ถึงปัจจุบัน จึงส่งเสริมการเมืองให้เป็นงานของมืออาชีพในบางส่วนขององค์กรปกครองของรัฐสภาไทย

จุดหัวเลี้ยวหัวต่อของวิวัฒนาการของรัฐสภาไทยในแง่ของความเชื่อมโยงระหว่างสถาบันรัฐสภากับผลประโยชน์ของประชาชน ก็คือ ระยะเวลาหลัง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เมื่อรัฐธรรมนูญใหม่พยายามจะกำหนดเงื่อนไขให้มีความเป็นประชาธิปไตยที่สุด ส่งเสริมบทบาทและอำนาจของรัฐสภาให้มากขึ้น ฉะนั้น การเมืองและการเลือกตั้งสมัยหลัง พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงเริ่มเห็นอิทธิพลของกลุ่มนักธุรกิจชัดเจนยิ่งขึ้น จากเริ่มต้น พ.ศ. ๒๕๑๖ ที่มีพ่อค้า/นักธุรกิจร้อยละ ๒๒ ในการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๑๘ มี ส.ส.ที่มีอาชีพค้าขาย/ธุรกิจ ร้อยละ ๔๔.๘๘ และกลุ่มพ่อค้า/นักธุรกิจ ก็จะเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดเสมอมาจนกระทั่งปัจจุบัน ในการเลือกตั้งเดือนกันยายน ๒๕๓๕ มีพ่อค้า/นักธุรกิจ ๑๕๑ คน ในจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๓๖๐ คน หรือเกือบครึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร

การที่สภาผู้แทนราษฎรมีกฎพ่อค้า/นักธุรกิจในจำนวนมากเช่นนี้ และในยุคสมัยที่การเมืองเป็นอิสระจากอำนาจฝ่ายทหารและข้าราชการพลเรือน คือ เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๔ และชัดเจนอีกทีหลัง พ.ศ. ๒๕๓๑ การเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จึงเริ่มผูกพันกันอย่างใกล้ชิด สภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นเวทีของการต่อรองของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น

ผู้สังเกตการณ์ทางการเมืองทั้งนักวิชาการไทยและนักวิชาการจากต่างประเทศ จึงวิเคราะห์การเมืองไทยโดยสรุปว่า การเมืองหลัง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นการเมืองที่นายทุนนักธุรกิจในเมืองหลวง เริ่มมีอิทธิพล และอำนาจทางการเมืองผ่านรัฐสภา นักวิชาการขนานนามกลุ่มนี้ว่า “เจ้าสัว” และการเมืองตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๑ เป็นการเมืองที่นายทุนนักธุรกิจตามหัวเมือง เริ่มมีอิทธิพล และอำนาจนายทุนกลุ่มนี้ได้รับขนานนามว่า “เจ้าพ่อ” ทั้ง “เจ้าสัว” และ “เจ้าพ่อ” บางครั้งก็ร่วมมือกัน บางครั้งก็แข่งขันกัน ในบางพรรคการเมือง “เจ้าสัว” ก็ต้องถอยทางให้ “เจ้าพ่อ” ที่จะเข้ามายึดพรรค ส่วนในปัจจุบัน ก็จะเห็นได้เช่นกันว่า “เจ้าสัว” ระดับซูเปอร์บิก กับ “เจ้าพ่อ” กำลังแข่งขันกันเพื่อผูกขาดอำนาจภายในพรรค<sup>๘</sup>

การที่การเมืองกลับกลายเป็นการเมืองของระบบเจ้าสัว และระบบเจ้าพ่อเช่นนี้ ก็สืบเนื่องมาจากการใช้เงินและอิทธิพลในการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรนั่นเอง การใช้เงินที่มากขึ้นเป็นลำดับ



นับตั้งแต่ นักธุรกิจเริ่มมีบทบาทสำคัญทางการเมืองและมีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังการจัดตั้งพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ฉบับการปฏิรูป กล่าวกันว่า เป็นการเลือกตั้งที่สกปรกที่สุด และใช้เงินมากที่สุด “ผู้สมัครแต่ละคนใช้เงินระหว่าง ๑๕-๓๐ ล้านบาท ระหว่างการรณรงค์หาเสียง” เป็นคำกล่าวของพลเอก สายหยุด เกิดผล ประธานคณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้ง (หน้า ๒๑๐) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สองพรรคคู่แข่งจ่ายเงินซื้อเสียงๆ ละ ๑,๐๐๐ บาท ส่วนในการเลือกตั้งปี พ.ศ. ๒๕๔๔ กล่าวกันว่ามี การถอนเงินจากบัญชีธนาคารถึงหมื่นล้านบาทในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

การที่เงินมีอิทธิพลต่อผลของการเลือกตั้งเช่นนี้ ทำให้นักธุรกิจโดยเฉพาะนักธุรกิจใญ่ภูมิภาคได้เปรียบ นักธุรกิจใญ่ภูมิภาคที่อยู่ในบัญชีดำของตำรวจและทำธุรกิจที่ผิดกฎหมาย เช่น ตัดไม้ทำลายป่า ค้าอาวุธ ค้าของเถื่อน การพนัน ยาเสพติด ซึ่งรู้จักกันในนามของ “เจ้าพ่อ” ดังกล่าวนี จึงเริ่มมีอิทธิพลในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นต้นไป และมากยิ่งขึ้นในหลัง พ.ศ. ๒๕๓๑ เมื่อพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี นักธุรกิจท้องถิ่นที่มีอิทธิพลระดับเจ้าพ่อ เช่นนี้ จะปรากฏอยู่ตามจังหวัดชายแดน หรือติดกับฝั่งทะเล เช่น อ่างทอง ประจวบคีรีขันธ์ ชลบุรี สระแก้ว “เจ้าพ่อ” บางคนเคยกล่าวว่า สามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ถึง ๑๐-๒๕ คน<sup>๙</sup> และ “เจ้าพ่อ” บางคนก็ลงมาเล่นการเมืองเสียเอง หรือส่งลูกหลานเข้ามาคุมเกมในสภา นี่คือนักธุรกิจการเมืองที่กัดกร่อนระบบการเมืองไทย และทำลายเศรษฐกิจเพราะนักการเมืองที่เป็นเจ้าของธุรกิจดังกล่าวได้ใช้การเมืองเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง ผูกขาดการทำธุรกิจ ขอบเขตสิทธิ และหลบเลี่ยงกฎหมาย เอาไรต์เอาเปรียบคู่แข่งอื่น และเมื่อเข้ามาคุมเกมในสภา ก็แสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้อง คณะรัฐมนตรีที่พลเอกชาติชายฯ เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้รับขนานนามว่า “คณะรัฐมนตรีอาหารชุดแบบบุฟเฟต์” คือรัฐมนตรีเลือกจะนั่งอวยภวภิรมย์ บังหลวงตามสะดวก และรัฐบาลของท่านบรรหาร ศิลปอาชา ก็ได้รับขนานนามว่า “คณะรัฐมนตรีของผู้รับเหมา” เช่นกัน

นักวิชาการและผู้มีอุดมการณ์ในสังคมไทยได้ทราบถึงปัญหาดังกล่าวนี้เป็นอย่างดี และพยายามที่จะหาทางแก้ไข หรือปรับปรุงระบบรัฐสภา ภายหลังจากโค่นล้มรัฐบาลกึ่งเผด็จการทหารของจอมพลถนอม กิตติขจร พ.ศ. ๒๕๑๖ ก็ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และขณะเดียวกันก็มีความพยายามจะปรับปรุงกลไกการทำงานของรัฐบาล เพื่อสร้างศักยภาพทางวิชาการของผู้แทนราษฎร เช่น โครงการเสริมงานนิติบัญญัติในช่วง พ.ศ. ๒๕๑๗-๒๕๑๘ และโครงการปรับปรุงกิจการของรัฐสภาสมัยที่ ๔ พณฯ ชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทน

<sup>๙</sup> Ruth MeVey, หน้า ๓๘.



ราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๙-๒๕๓๑ ยังผลให้มีระบบผู้ช่วย ส.ส. เพื่อเป็นคณะทำงานให้ ส.ส. ตลอดจนระบบบริหารทางวิชาการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของ ส.ส. และในที่สุดก็ได้มีการปฏิรูปการเมืองในช่วง พ.ศ. ๒๕๓๙-๒๕๔๐ ที่มีขบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน กำหนดระบบการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างระบบบัญชีรายชื่อกับระบบแบ่งเขตๆ ละหนึ่งคน เพื่อจะลดการใช้เงินซื้อเสียง โดยมีการจัดตั้งองค์กรอิสระได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อกำกับดูแลการเลือกตั้ง กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และกำหนดให้ผู้แทนราษฎรและข้าราชการการเมืองต้องแจ้งบัญชีทรัพย์สิน เมื่อเข้ามารับตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่งต่อ ป.ป.ช. กำหนดข้อห้ามต่างๆ มิให้นักการเมืองและข้าราชการการเมืองมีหุ้นส่วนในบริษัทที่มีสัมพันธภาพกับรัฐ หรือคู่สัญญากับรัฐบาลทั้งหมดทั้งปวงนี้ ก็เพื่อจะสร้างความโปร่งใสในการเมือง และสร้างนักการเมืองอาชีพที่จะใช้เวลาและชีวิตเพื่อการเมือง ในความหมายของการปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวม มิใช่ให้นักการเมืองที่ทำธุรกิจและอาศัยการเมือง เพื่อผลกำไรทางธุรกิจของตนเอง นักปฏิรูปการเมืองตระหนักดีเสมอว่า นักธุรกิจการเมืองนี้คือศัตรูตัวฉกาจของเมืองไทย นักธุรกิจการเมืองคือผู้ทำลายเศรษฐกิจไทย ที่กอบโกยผลประโยชน์ของชาติเข้ากระเป๋าดตนเอง สร้างระบบผูกขาดทางธุรกิจการค้า ดึงเงินออกนอกระบบ สร้างอิทธิพลในท้องถิ่น บั่นทอนกระบวนการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

นักการเมืองอาชีพ ผู้ทำงานเต็มเวลา ด้วยอุดมการณ์ของการรับใช้ผลประโยชน์ของชาติ คือ เป้าหมายหลักของการปฏิรูปการเมือง และในกรณีนี้ นักปฏิรูปชาวตะวันตกเช่น เยอรมันเป็นตัวอย่าง ก็ได้มีความสนใจในการพัฒนาระบบการเมืองของประเทศของเขา เช่นเดียวกับเราเอง และได้อ้างอิงนักคิดทางสังคมวิทยาที่ยิ่งใหญ่ เช่น แมกซ์ เวเบอร์ ผู้มีวิสัยทัศน์กว้างไกล ตั้งแต่เมื่อ ๕๐ ปีที่แล้วว่า การเมืองในยุคใหม่ต้องการนักการเมืองอาชีพ มากเท่าๆ กับระบบราชการที่ต้องการมืออาชีพ โลกในยุคสมัยแมกซ์ เวเบอร์ อาจจะยังไม่สลบซับซ้อนเท่าสมัยนี้ แต่เมื่อโลกยิ่งสลบซับซ้อน และสังคมยุคใหม่คือสังคมที่ต้องมีฐานความรู้ (Knowledge based Society) ก็ยิ่งมีความจำเป็นที่ผู้บริหารบ้านเมืองของเราที่ไต่เต้ามาตามวิถีทางรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง จะต้องได้คนที่มีประสบการณ์ มีอุดมการณ์ และมีความรู้ ทักษะที่พร้อมจะรับมือกับปัญหาที่สลบซับซ้อนของสังคมยุคใหม่ ด้วยความรู้ รับผิดชอบต่อส่วนรวม เห็นแก่ประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ของครอบครัว เครือญาติ และพวกพ้องของตน นักการเมืองที่มาในสายของธุรกิจการเมือง จึงเป็นกลุ่มบุคคลที่ไม่พึงปรารถนา



# การดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์

รศ.ดร. จุมพล หนิมพานิช\*

## ความนำ

กลุ่มผลประโยชน์เป็นการมารวมตัวกันเพื่อให้ได้มาซึ่งจุดมุ่งหมายและผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวอาจจะหมายถึงความต้องการหรือความปรารถนาที่มีต้นนโยบายสาธารณะ หรือต่อการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า เพื่อมุ่งไปสู่ทิศทางหรือจุดมุ่งหมายทั่วไป หรือจุดมุ่งหมายที่มีความเฉพาะเจาะจง ซึ่งการที่กลุ่มจะบรรลุซึ่งจุดมุ่งหมายและผลประโยชน์อันได้แก่ ความต้องการหรือความปรารถนาดังกล่าว กลุ่มต้องมีวิธีการดำเนินการทางการเมืองต่างๆ

เมื่อเป็นเช่นนี้ในบทความนี้จะเป็นการกล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ที่สำคัญ อาทิ การช่วยให้ประชาชนแสดงออกซึ่งการเรียกร้องหรือแสดงความต้องการตามแนวทงระบบของ David Easton และบทบาทหน้าที่อื่นๆ อาทิ การช่วยให้เกิดความสมดุลของการแสดงออกหรือการเรียกร้องต่างๆ ก่อน ต่อจากนั้นเป็นการกล่าวถึงวิธีดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งจะมีวิธีการดำเนินการทางการเมืองอยู่หลายวิธี อาทิ การพยายาม Lobby โดยตรง และการ Lobby ทางอ้อม

แต่การที่กลุ่มจะดำเนินการทางการเมืองได้บรรลุเป้าหมายมากน้อยแค่ไหน ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับสถานภาพทางสังคม อีกส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับทรัพยากรของกลุ่ม ดังนั้นในตอนสุดท้ายของบทนี้จะจึงจะได้มีการกล่าวถึงสถานภาพทางสังคมและทรัพยากรของกลุ่มที่โดยทั่วไปกลุ่มใดก็ตามที่มีสถานภาพทางสังคมสูง (ได้แก่ กลุ่มที่มีอาชีพที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจหรือสังคม) และทรัพยากร (ได้แก่ ลักษณะของผู้นำกลุ่ม ความมั่นคง ความเป็นบึกแผ่น เป็นต้น) มากก็มีแนวโน้มที่จะบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในการดำเนินการทางการเมืองของตน



LIRT



## ๑. บทบาทหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์

๑.๑ บทบาทหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ : การเรียกร้องหรือการแสดงออกซึ่งความต้องการตามแนวทางระบบของ David Easton

ในสังคมแบบจารีตนิยม (Traditional Society) โครงสร้างทางการเมืองจะมีการปกครองที่อำนาจอยู่ในมือของคนคนเดียว มีอำนาจเด็ดขาดในการสั่งการต่างๆ หากไม่ใช้การปกครองในลักษณะดังกล่าว ก็จะเป็นการปกครองที่อยู่ในมือของกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าอำนาจจะอยู่ในมือใคร การเมืองการปกครองในสังคมแบบนี้ จะเน้นที่อำนาจและการควบคุม ในส่วนของสมาชิกของสังคมจะมีลักษณะเฉื่อยชา ไม่สนใจเรื่องของบ้านเมืองสนใจแต่เรื่องของตนเอง

ต่อมาเมื่อสังคมเริ่มเปลี่ยนจากจารีตนิยมไปสู่สังคมสมัยใหม่ (Modern Society) โครงสร้างและกระบวนการทางการเมืองเริ่มเปลี่ยนแปลงไป เริ่มมีโครงสร้างทางการเมืองที่เปิดให้มีการมีส่วนร่วมทางการเมือง ในส่วนของพรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์เริ่มมีการรวมตัวขึ้น อย่างไรก็ตาม กลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นกลุ่มสหภาพแรงงาน กลุ่มชาวนา เป็นต้น จะรวมกันแบบหลวมๆ และมักมีปัญหาในการจัดตั้ง การเลือกตัวผู้นำ ในแง่ของการถูกขัดขวางจากระบบการเมือง ในแง่ของการพยายามควบคุมการเติบโตโดยอ้างเหตุผลเรื่องของความมั่นคงเสถียรภาพของประเทศ

มาในสังคมสมัยใหม่ โครงสร้างทางการเมืองจะมุ่งเน้นเรื่องหลักอธิปไตยของประชาชน ระบบการเมืองเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ในส่วนของประชาชนโดยทั่วไปมีความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย หมายความว่า ภายใต้กฎหมายเดียวกันประชาชนจะมีสิทธิเท่าเทียมกัน

นอกจากนี้โครงสร้างทางการเมืองยังมีการแยกแยะโครงสร้างและแบ่งความชำนาญเฉพาะด้าน ทำให้มีโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองที่ต่างมีการแบ่งแยกหน้าที่เฉพาะด้าน เช่น มีพรรคการเมืองทำหน้าที่ในการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน รวบรวมกลั่นกรองผลประโยชน์เป็นตัวแทนของประชาชน เป็นต้น<sup>๑</sup>

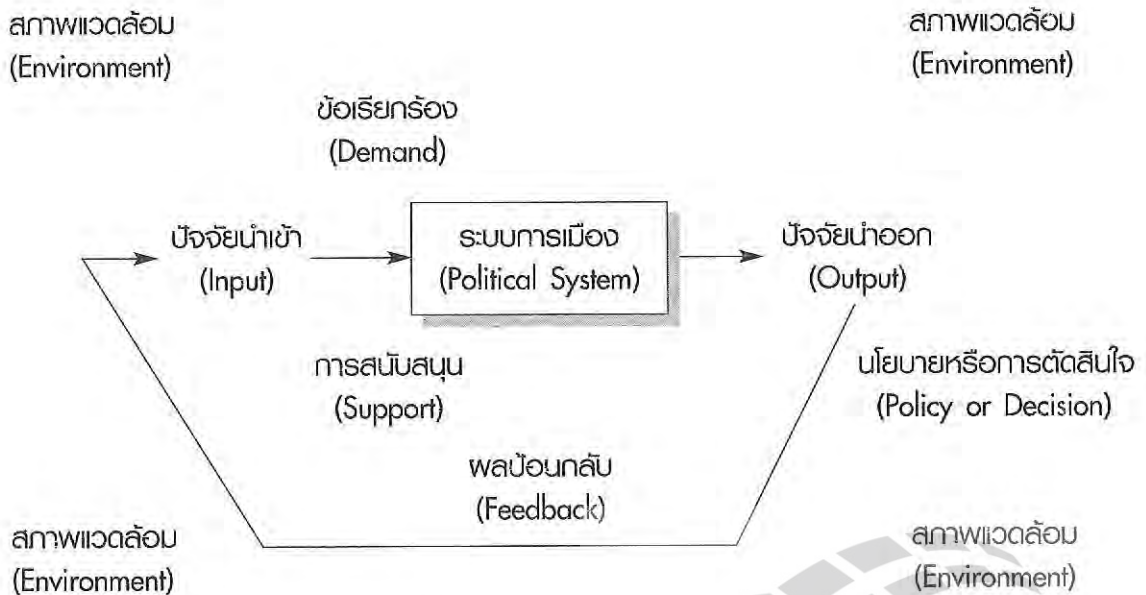
นอกจากนั้นก็จะมีการ “กลุ่มผลประโยชน์” ทำหน้าที่ในการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ (Interest Articulation) (ดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ ๓) หรือทำการเรียกร้อง (Demand) หรือ แสดงออกซึ่งความต้องการซึ่งตามแนวทางระบบ (System Analysis) ของ David Easton ผู้ซึ่งมองระบบ

<sup>๑</sup> ลิขิต วีระเวทิน, สังคมและการเปลี่ยนแปลง เอกสารวิชาการ หมายเลข ๒๕๔ ศูนย์วิจัยสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๒๙ หน้า ๒-๔๔.



การเมืองว่าหมายถึงความคิดหรือการกระทำใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า ในรูปของการตัดสินใจกำหนดนโยบาย<sup>๒</sup>

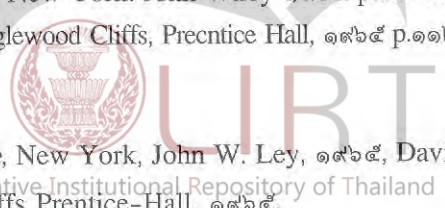
ระบบการเมืองดังกล่าวประกอบด้วยบทบาทโครงสร้างและระบบย่อย ซึ่งต่างมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันทำให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่หลักที่เรียกว่า “กระบวนการแปรรูป” (Conversion process) ที่ได้แก่ การนำเอาข้อเรียกร้องหรือการแสดงออกซึ่งความต้องการ (Demand) การสนับสนุน (Supports) ที่ระบบได้รับจากสภาพแวดล้อมภายนอกระบบ ซึ่งอาจจะเป็นสภาพแวดล้อมภายในหรือภายนอกสังคม หรือได้รับจากปัจจัยภายในระบบเองที่เรียกว่า “ปัจจัยนำเข้า” (Input) ที่ถูกส่งเข้าไปใน “ระบบการเมือง” (Political System) เพื่อแปรรูปให้เป็น “ปัจจัยนำออก” (Output) ที่เรียกว่า “นโยบาย” หรือ “การตัดสินใจ” (Policy or Decision) ที่ก่อให้เกิด “ผลกระทบ” (Impact) กับการปฏิบัติงานของระบบและต่อสภาพแวดล้อม ผลกระทบดังกล่าวจะถูกส่งกลับเข้าไปในระบบการเมืองโดยผ่านกระบวนการข้อมูลย้อนกลับหรือผลป้อนกลับ (Feedback Process) ดังแผนภูมิที่ ๑



แผนภูมิที่ ๑ แสดงถึงตัวแบบหรือแนวทางระบบของ David Easton

ที่มา : David Easton *A System Analysis of Political Life*, New York, John Wiley ๑๙๖๕ p.๓๒ และ David Easton *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, ๑๙๖๕ p.๑๑๒.

<sup>๒</sup> David Easton, *A System Analysis of Political Life*, New York, John W. Ley, ๑๙๖๕, David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Engle Cliffs Prentice-Hall, ๑๙๖๕.





โดยทั่วไปแนวทางระบบของ David Easton ดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นการมองระบบการเมืองทั้งระบบเพื่อจะให้เห็นภาพกว้างๆ ว่าระบบการเมืองหนึ่งๆ มีกระบวนการอย่างไรทำให้มองเห็นความสัมพันธ์ของส่วนต่างๆ ได้แก่ สถาบันและกระบวนการทางการเมืองมีความสัมพันธ์กันอย่างไร ขณะเดียวกันก็ช่วยทำให้สามารถทราบความหมายและความสำคัญของปรากฏการณ์แต่ละครั้งละคราวว่าเป็นส่วนใดของระบบ และมีความสำคัญแค่ไหน เพียงไรต่อกระบวนการทางการเมืองทั้งหมด

หลักการสำคัญของแนวทางนี้ คือ ศึกษาพฤติกรรมการเมืองในฐานะที่เป็นระบบซึ่งมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกระบบ และศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบบย่อยภายในระบบการเมือง

การใช้คำว่า “ระบบ” David Easton ผู้ซึ่งเป็นเจ้าตำราแนววิเคราะห์นี้ได้ใช้คำดังกล่าวเพื่อชี้ให้เห็นถึงสภาพความเป็นจริงของระบบการเมืองที่ประกอบขึ้นด้วยระบบย่อยต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์ต่อกัน โดย Easton ตั้งสมมติฐานว่า ระบบการเมืองทุกๆ ระบบไม่ว่าจะมีโครงสร้างหรือกระบวนการเช่นไร จะต้องมีการปฏิบัติหน้าที่หลักซึ่งได้แก่

๑) การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคมโดยผู้มีอำนาจหน้าที่

๒) การกำหนดให้สมาชิกในระบบยอมปฏิบัติตามการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าเหล่านั้น

จากที่กล่าวข้างต้นเกี่ยวกับแนวทางระบบของ David Easton สามารถกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ระบบการเมืองทุกระบบไม่ว่าจะมีโครงสร้างหรือกระบวนการเช่นไร ต้องมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ

หน้าที่ดังกล่าวได้แก่การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม โดยมีอำนาจบังคับให้ปฏิบัติตามโดยการจัดสรรแบ่งปันดังกล่าวจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการเรียกร้อง หรือการแสดงออกซึ่งความต้องการ (Demand) และการสนับสนุน (Support) ซึ่งถือเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) ที่เกิดขึ้นกับระบบ ซึ่งโดยทั่วไปเมื่อระบบได้รับปัจจัยนำเข้าก็จะทำการแปรรูปให้เป็นปัจจัยนำออก (Output) ในรูปของนโยบายหรือการตัดสินใจ (Policy or Decision)

ปัจจัยนำเข้าประกอบไปด้วย ข้อเรียกร้องและการสนับสนุน (Demand & Support) ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ทั้งจากภายในในระบบการเมืองเอง อันได้แก่ ระบบวัฒนธรรม โครงสร้างของสังคม ระบบเศรษฐกิจ ประชากรและระบบอื่นๆ ซึ่งเป็นส่วนย่อยของระบบสังคม หรืออาจเกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมภายนอกกระบวนการเมืองอันได้แก่ ระบบการเมืองและสังคมอื่นๆ ซึ่งไม่ใช่สังคมและระบบการเมืองที่กำลังพิจารณาอยู่

โดยทั่วไป ข้อเรียกร้องหรือการแสดงออกซึ่งความต้องการจะเกิดขึ้นเสมอๆ เมื่อสมาชิกของสังคมต้องการให้มีการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าที่มีอยู่อย่างจำกัด สำหรับการสนับสนุน



ซึ่งหมายถึงความเชื่อมั่น ความรัก ความศรัทธาที่บุคคลมีต่อระบบการเมืองอาจจะมี การทำอย่างเปิดเผยก็ได้ โดยทั่วไปเมื่อบุคคลสนับสนุนต่อระบบการเมือง ประชาชนก็จะเชื่อฟังกฎหมาย ยอมรับ ฐานะทางปฏิบัติตามนโยบาย เป็นต้น

เมื่อระบบการเมืองแปรรูปปัจจัยนำเข้าไปให้อยู่ในรูปของนโยบายหรือการตัดสินใจ ซึ่งเป็นปัจจัยนำออกโดยทั่วไปนโยบายหรือปัจจัยออกมักก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การปฏิบัติงานของระบบและต่อสภาพแวดล้อมทั้งในด้านที่เพิ่มหรือลดความสมดุลให้กับ การปฏิบัติหน้าที่ของระบบ ผลกระทบนี้จะถูกส่งกลับเข้าไปในระบบการเมืองโดยผ่านกระบวนการป้อนกลับในรูปของปัจจัย นำเข้าสู่ระบบการเมืองอีก ลักษณะเช่นนี้เป็นวงจรที่เกิดขึ้นตลอดเวลา

เนื่องจากระบบการเมืองมีลักษณะของการดำเนินการที่แตกต่างจากระบบอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบเศรษฐกิจ สังคม หรือวัฒนธรรม ดังนั้น การวิเคราะห์การเมืองโดยใช้แนวทางระบบ จึงทำให้มีการแยกระบบการเมืองออกจากสภาพแวดล้อมได้ โดยระบบการเมืองจะต้องมีการ กำหนดเขตแดน (Boundary) ที่แน่นอนจึงจะแยกระบบการเมืองออกจากสภาพแวดล้อมได้ ด้วยการพิจารณาที่พฤติกรรมหรือการกระทำนั้นๆ ว่าเป็นเรื่องทางการเมืองหรือเกี่ยวข้องกับเมืองหรือไม่

ในทฤษฎีของ Easton การที่จะตัดสินว่าพฤติกรรมหรือการกระทำนั้นๆ เป็นเรื่องทางการเมืองหรือเกี่ยวข้องกับเมือง จะต้องเกี่ยวข้องกับ การจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมและมีอำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามการจัดระบบนั้น ถ้าเกี่ยวข้องกับแสดงว่าการกระทำนั้นเป็นเรื่องทางการเมืองหรือเกี่ยวข้องกับเมือง

ตรงนี้ทำให้สามารถแยกระบบการเมืองออกจากสภาพแวดล้อมได้ เช่น สมาคม ศาสนาหรือชาติมีการเลือกนายกสมาคม กรรมการสมาคม กรณีเช่นนี้ไม่อยู่ในระบบการเมือง เพราะไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองในนัยที่กล่าวข้างต้น

นอกจากนี้ในการเรียกร้องหรือการแสดงออกซึ่งความต้องการ อาจจะเป็นการเรียกร้อง ภายในหรือภายนอกสังคม ซึ่งปกติถ้าการเรียกร้องได้รับการตอบสนอง ผู้ที่เรียกร้องก็จะให้การสนับสนุนกับระบบการเมืองคือ ด้านประชาคมทางการเมือง (Political Community) ต่อระบอบ การปกครอง (Political Regime) และต่อรัฐบาลและกลไกรัฐอื่นได้แก่ เจ้าหน้าที่ทางการเมือง (Political Authority) อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ระบบเพิกเฉยไม่ตอบสนองต่อการเรียกร้องอาจ ก่อให้เกิดความตึงเครียด (Stress) ซึ่งถ้ารุนแรงมากอาจไปมีผลต่อความอยู่รอดของระบบการเมืองได้

การเรียกร้องหรือการแสดงออกซึ่งความต้องการ (Demand) ที่ Easton กล่าวข้างต้น ต่อมา Gabriel Almond (จะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป) ได้ขยายความว่าการเรียกร้องหรือการแสดงออก ความต้องการอาจแบ่งได้ ๕ ประเภท ได้แก่



- ความต้องการในสินค้าและบริการ (Demand for/Goods and Services) เช่น อัตราค่าจ้างแรงงานและโอกาสทางการศึกษา สนามเด็กเล่น
  - ความต้องการในการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม (Demand for The Regulation of Behavior) เช่น เรื่องของการให้ความปลอดภัย การควบคุมอาชญากรรม การป้องกันควบคุมยาเสพติด
  - ความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในสังคม -(Demand for Participation in the Political System) ได้แก่ สิทธิเลือกตั้ง สิทธิในการร้องเรียน สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มในการแสดงออก
  - ความต้องการทางสัญลักษณ์ (Demand for Symbolic Input) เช่น ความต้องการในเรื่องการย้ำความสำคัญของวัฒนธรรม บรรทัดฐาน ประเพณีของสังคม
- เมื่อ Almond ได้ขยายความการเรียกร้องหรือการแสดงออกซึ่งความต้องการ (Demand) ดังกล่าวข้างต้น Almond ก็ได้พิจารณาว่า ถ้าระบบการเมืองสามารถตอบสนองการเรียกร้องหรือการแสดงออกซึ่งความต้องการเหล่านั้นได้ แสดงว่าระบบการเมืองนั้นมี “สมรรถนะ” (Capabilities) หมายถึงความสามารถของระบบการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ
- ขณะเดียวกันในส่วนของการสนับสนุน (Support) Almond ได้พิจารณาแบ่งออกเป็น
- การให้การสนับสนุนทางวัตถุ (Material Support) เช่น การเสียภาษีให้รัฐบาล
  - การให้ความเคารพเชื่อฟังในกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่มีการกำหนดไว้ (Obedience to Law and Regulation)
  - การเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) เช่น การไปใช้สิทธิในการเลือกตั้ง
  - และการแสดงความนับถือและการเคารพอำนาจของรัฐบาล สัญลักษณ์และพิธีการต่างๆ (Manifestation of Reference to Public Authority, Symbols and Ceremonials) เช่น การเคารพธงชาติ
- การสนับสนุนดังกล่าวอาจจะเป็นการสนับสนุนโดยเปิดเผย (Overt Support) เช่น การสนับสนุนต่อระบอบการปกครอง ต่อเจ้าหน้าที่ทางการเมืองหรืออาจเป็นการสนับสนุนโดยไม่แสดงออก (Covert Support) คือเป็นการสนับสนุนทางจิตใจ เช่น ความซื่อสัตย์ ความจงรักภักดี เป็นต้น
- จากที่กล่าวข้างต้นถึงแนวทางระบบของ David Easton จะเห็นได้ว่า บทบาทหน้าที่การเรียกร้องหรือการแสดงออกซึ่งความต้องการในฐานะเป็นปัจจัยนำเข้าสู่ระบบ



การเมือง เพื่อให้ระบบการเมืองได้ทำการแปรรูปเป็นปัจจัยนำออกในรูปของนโยบายหรือการตัดสินใจ กลไกที่ทำหน้าที่ในการเรียกร้องหรือแสดงออกซึ่งความต้องการได้แก่ “กลุ่มผลประโยชน์” นั่นเอง

ในแง่ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า บทบาทหน้าที่ที่สำคัญบทบาทหนึ่งของกลุ่มผลประโยชน์ได้แก่ การทำหน้าที่ใน “การเรียกร้อง” หรือ “แสดงออกซึ่งความต้องการ” หรือ “การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์”

๑.๒ บทบาทหน้าที่อื่น ๆ ของกลุ่มผลประโยชน์ นอกจากบทบาทหน้าที่ในการเรียกร้อง หรือการแสดงออกซึ่งความต้องการ หรือการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ ได้แก่บทบาทหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>๓</sup>

๑.๒.๑ **แสดงความคิดเห็นทางการเมือง** ในสังคมสมัยใหม่ที่มีการเมืองมีลักษณะดังกล่าวข้างต้น ขณะเดียวกันระบบการเมืองเป็นแบบประชาธิปไตย บทบาทหน้าที่ทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์โดยทั่วไปช่วยเป็นเครื่องมือเป็นกลไกให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นทางการเมือง (Political views) ของตน

เพราะในระบบการเมืองดังกล่าวประชาชนมีอิสระมีเสรีภาพที่จะรวมตัวเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ดังปรากฏในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐธรรมนูญของประเทศนี้ได้ให้หลักประกัน ได้ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์เพื่อแสดงความคิดเห็น ซึ่งสภาครองเกรสจะออกกฎหมายมาห้ามไม่ให้ประชาชนมารวมตัว ไม่ให้มีสิทธิที่จะเรียกร้องไม่ได้ จน Alexis de Tecqueville ซึ่งเป็นนักปรัชญาชาวฝรั่งเศส ได้เดินทางมายังสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. ๑๘๓๐ ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการรวมตัวกันเป็นกลุ่มของประชาชนในประเทศนี้ว่า ไม่มีประเทศใดในโลกที่มีหลักการสนับสนุนการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นสมาคม ที่มีการนำไปใช้ที่ประสบความสำเร็จเท่ากับประเทศนี้

๑.๒.๒ **ช่วยทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง** (Political participation) มากขึ้น ในแง่ของการแสดงออกเพื่อให้มีผลต่อการกำหนดหรือการวางนโยบาย ต่อกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลหรือผู้นำประเทศ สนับสนุนผู้นำทางการเมืองหรือผู้นำรัฐบาล

<sup>๓</sup> มนตรี เจนวิทย์การ, *บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาล ระบบราชการ ประชาชนและการพัฒนาประเทศ* เอกสารทางวิชาการ หมายเลข ๒๓ ศูนย์วิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๘ หน้า ๕๗-๖๑; Gabriel Almond and Bingham Powell, *Comparative Politics*, Boston: Little Brown and Company, ๑๙๗๘, Joseph La Palombara and Myron Weines (eds.) *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, ๑๙๖๖; Kenneth Janda, Jeffrey M. Berry and Jerry Goldman, *The Challenge of Democracy : Government in America*, Houghton Mifflin Company, Boston, ๑๙๙๕, pp ๓๒๕-๓๒๖





ตั้งปรากฏในกรณีของประเทศกำลังพัฒนาที่นำระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยมาใช้ ประชาชนเมื่อไม่พอใจผู้นำทางการเมืองหรือผู้นำรัฐบาล ประชาชนก็จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านกลุ่ม ในแง่ของการเข้าร่วมเรียกร้อง การเคลื่อนไหวร่วมชุมนุมต่อต้านเพื่อกดดันต่อผู้นำทางการเมืองหรือผู้นำรัฐบาลให้ลาออก ซึ่งถ้าผู้นำเหล่านั้นนิ่งเฉยไม่สนใจ ประชาชนก็จะใช้ความรุนแรงในการกดดันเพิ่มขึ้น

หรือในทางตรงกันข้าม ถ้าผู้นำทางการเมืองหรือผู้นำรัฐบาลมีความจริงจัง ตั้งใจ ขณะเดียวกันสามารถบริหารประเทศที่ทำให้ประชาชนมีความอยู่ดี กินดี ประชาชนก็อาจจะมีการแสดงออกในรูปของการเข้าร่วมเคลื่อนไหวผ่านกลุ่ม เพื่อแสดงความสนับสนุนต่อผู้นำทางการเมืองหรือผู้นำรัฐบาล ในแง่ดังกล่าวถือได้ว่ากลุ่มได้มีส่วนทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากหรือกว้างขวางขึ้น

**๑.๒.๓ ช่วยทำหน้าที่ป้องกันมิให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารใช้อำนาจมากเกินไป** กล่าวคือ ตามบทบาทหน้าที่นี้ กลุ่มจะช่วยเป็นเครื่องมือตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลในเรื่องต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชน บทบาทหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในข้อนี้หมายความว่า ในกรณีของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ที่เห็นว่า น่าจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมต่อประเทศชาติ

แต่กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอยู่อาจจะเห็นว่า การใช้อำนาจในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวของรัฐบาลน่าจะไม่เป็นผลดีต่อประชาชน เพราะหากมีการใช้อำนาจดำเนินการในเรื่องนั้นๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนคุณภาพชีวิตของประชาชน กลุ่มก็อาจทำการตรวจสอบการใช้อำนาจในรูปของการเคลื่อนไหวคัดค้านการใช้อำนาจดังกล่าว จนกว่าผู้มีอำนาจรัฐบาลจะออกมาชี้แจงว่า การใช้อำนาจในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ไม่ได้มีผลกระทบต่อทั้งในเรื่องของสิ่งแวดล้อมตลอดจนคุณภาพชีวิตต่อประชาชน

**๑.๒.๔ ทำหน้าที่ในการรวบรวมกลั่นกรองผลประโยชน์ (Interest Aggregation)** ตามแนวคิดของ Gabriel Almond และ Bingham Powell เมื่อประชาชนหรือกลุ่มได้แสดงออกซึ่งผลประโยชน์ ก็จะต้องมีการรวบรวมหรือมีการกลั่นกรองผลประโยชน์สำหรับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งในสังคมหรือประเทศที่มีการพัฒนาหรือมีความเจริญแล้ว ที่มีการจำแนกโครงสร้างหน้าที่การทำงานเฉพาะด้าน หน้าที่ในการรวบรวมหรือกลั่นกรองผลประโยชน์ข้างต้นจะเป็นเรื่องของพรรคการเมือง (Political Party)

แต่ในกรณีของประเทศที่กำลังพัฒนาที่พรรคการเมืองอ่อนแอ ไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้โครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองที่มาทำหน้าที่นี้คือ กลุ่มผลประโยชน์ที่จะ

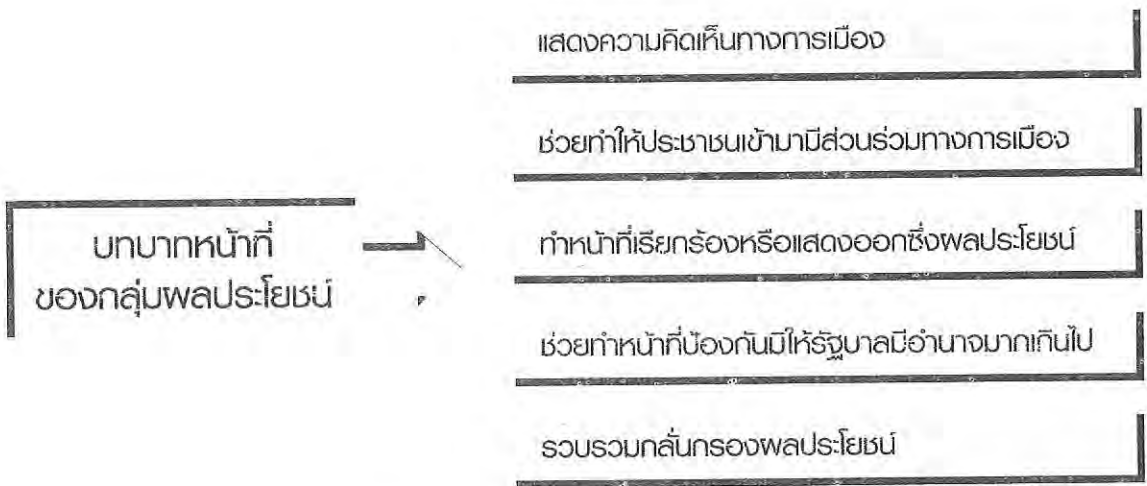


เป็นผู้เรียกร้องหรือแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ ขณะเดียวกันเป็นผู้รวบรวมผลประโยชน์ที่มีการเรียกร้องเสนอต่อรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจ

แต่ถ้าสังคมหรือประเทศนั้นทั้งกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองมีความอ่อนแอ โครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองที่อาจจะเข้ามาช่วยทำหน้าที่นี้ คือ ระบบราชการ (Bureaucracy) ดังปรากฏในกรณีของประเทศที่กำลังพัฒนา

### แผนภูมิที่ ๒

#### แสดงถึงบทบาทหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์



## ๒. วิธีการดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์

ในการดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มมักจะมีกลยุทธ์ (Strategies) หรือยุทธวิธี (Tactics) ดังต่อไปนี้<sup>๔</sup>

๒.๑ การ Lobby โดยตรง (Direct Lobbying Techniques) โดยทั่วไปการ Lobby หมายถึงการพยายามใช้เทคนิคต่าง ๆ เพื่อพยายามมีอิทธิพล โดยการส่งตัวแทน หรือ

<sup>๔</sup> Susan Welch, John Gruel, Michael Steinman, John Comer and Jan P. Vermeer, *Understanding American Government*, West Wadsworth, New York, ๑๙๙๗, pp ๑๒๓-๑๓๘; Robert H. Salisbury, *Interest Groups : Politics in America*, New York, Harper & Row Publishers, ๑๙๗๐; Thomas R. Dye, *Politics in America*, New Jersey, Prentice-Hall, Upper Saddle River, ๑๙๙๗, pp ๓๐๗-๓๒๐; John A Wright, *Interest Groups & Congress : Lobbying Contribution and Influence*, Boston, Allyn and Bacon, ๑๙๘๖.



ข้อเรียกร้องไปยังสมาชิกสภานิติบัญญัติ หรือกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้ตัดสินใจในนโยบายหรือออกกฎหมายที่จะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มหรือสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกลุ่ม

โดยทั่วไปนัก Lobby หรือที่เรียกว่า Lobbyists ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์จะคอยทำหน้าที่ดังต่อไปนี้คือการถ่ายทอดข้อมูล ซึ่งมีการจัดเตรียมมาอย่างดี

การเป็นตัวแทนผลประโยชน์คือทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ให้กับผู้ว่าจ้าง และการคอยตรวจสอบดูว่ามีร่างกฎหมายใดบ้างที่มีผลทางการเมืองต่อผู้ว่าจ้างหรือต่อลูกค้า

สำหรับฐานะของนัก Lobbyist จะมีฐานะแตกต่างกันไป บางคนที่เป็น Lobbyist เป็นแค่อาสาสมัคร บางคนมีอาชีพนี้ค่อนข้างถาวร บางคนกินเงินเดือนของผู้ทำกรว่าจ้าง บางคนมีการทำสัญญากับผู้ว่าจ้าง แต่ไม่ว่านัก Lobby จะอยู่ในฐานะใด เวลาดำเนินการทางการเมืองมักจะใช้วิธีดังต่อไปนี้

**๒.๑.๑ คอยคำการพบปะกันเป็นส่วนตัว (Making Personal Contacts)** กับเจ้าหน้าที่หรือสมาชิกของสภานิติบัญญัติ วิธีนี้เป็นวิธีที่มีประสิทธิผลมากที่สุดของการทำหน้าที่ Lobby สำหรับสถานที่ที่จะใช้ในการ Lobby อาจจะเป็นที่ทำงานหรือในโอกาสที่มีการพบปะกันอย่างไม่เป็นทางการ

โดยทั่วไปการ Lobby ตามวิธีนี้เสียค่าใช้จ่ายไม่มาก ขณะเดียวกันลดปัญหาในการตีความผิดพลาดได้มาก เพราะการถามตอบทำได้ตรงจุดตรงประเด็น ที่สำคัญหากจะให้ Lobby ได้ผล นัก Lobby จะใช้วิธีการสร้างความสัมพันธ์บนพื้นฐานของมิตรภาพระหว่างตนเองกับสมาชิกสภาฯ ที่ตนจะไปทำการ Lobby

ดังที่ Leon Panetta ที่เป็นประธานคณะกรรมการทางด้านการงบประมาณ ได้กล่าวไว้ว่านัก Lobby ที่มีประสิทธิผลคือบุคคลที่ท่านคิดว่าเขาไม่ใช่ นัก Lobby เพราะเขาเป็นบุคคลที่มีแต่ความเป็นมิตร

นอกจากนี้ ก็ยังมีนักการเมืองคนอื่น ๆ ที่ระบุว่าบุคคลที่เป็นนัก Lobby ที่มีประสิทธิผล ก็คือ บุคคลที่มีบุคลิกภาพเป็นกันเอง เวลามีการพูดคุยกันทำตัวเป็นเสมือนหนึ่งสมาชิกในครอบครัวเดียวกัน

**๒.๑.๒ ทำการค้นคว้า** หาข้อมูลประกอบการร่างกฎหมาย มีนัก Lobby บางกลุ่ม ที่เวลาจะมีการออกกฎหมายของสภาฯ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง กลุ่มนัก Lobby ดังกล่าว จะทำการค้นคว้าหาข้อมูลประกอบการร่างกฎหมายนั้นๆ แล้วนำข้อค้นพบจากการค้นคว้าเสนอต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง

เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงทำให้นัก Lobby กลุ่มนั้น กลายเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญหรือมีความเชี่ยวชาญที่เป็นประโยชน์ต่อการร่างกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ที่ไปมีผลที่



ทำให้ผู้ยกร่างกฎหมายดังกล่าวต้องคอยสอบถามข้อมูลหรือข้อค้นพบจากการค้นคว้าวิจัยของกลุ่มนัก Lobbyist กลุ่มนั้นๆ

**๒.๑.๓ การพยายามพูดจาชักจูงใจให้สมาชิกสภาออกเสียงตามที่ตนต้องการ** เป็นอีกวิธีหนึ่งของเทคนิคของการ Lobby โดยตรง ตามวิธีนี้ ตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นนัก Lobby พยายามชักจูงว่านล้อมให้สมาชิกสภานิติบัญญัติออกหรือลงคะแนนเสียงในร่างกฎหมายที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือผลประโยชน์ของกลุ่มที่ตนทำหน้าที่เป็นตัวแทน

**๒.๑.๔ การจ่ายเงินหรือผลประโยชน์ให้กับสมาชิกสภานิติบัญญัติ** กรณีนี้เกิดขึ้นเมื่อนัก Lobby ที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต้องการที่จะให้การออกกฎหมายสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนและเพื่อเป็นหลักประกันหรือทำให้เกิดความมั่นใจว่ากฎหมายที่จะออกมาตอบสนองผลประโยชน์หรือความต้องการของตนได้ ก็อาจจะใช้วิธีจ่ายเงิน จนมีการพูดกันว่า

หากมีการจ่ายเงินเล็กน้อยให้กับสมาชิกสภาฯ ก็อาจจะทำให้พวกเขาตอบสนองท่านได้

สำหรับวิธีการจ่ายเงิน ไม่ใช่จ่ายตอนจะมีการยกร่างหรือจะมีการผ่านกฎหมาย จะต้องจ่ายตอนที่มีการรณรงค์หาเสียง ซึ่งโดยทั่วไปกลุ่มผลประโยชน์ที่ชอบใช้วิธีนี้ มักได้แก่ กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มสหภาพแรงงาน

**๒.๑.๕ การ Lobby ข้าราชการ** สำหรับนัก Lobby การดำเนินการ Lobby ต่างๆ ไม่ได้สิ้นสุดเมื่อกฎหมายผ่านสภาตามความเป็นจริงแล้วภารกิจของนัก Lobby เมื่อยังไม่สิ้นสุดยังคงดำเนินการต่อไปโดยเฉพาะในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขั้นตอนนี้นัก Lobby ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์พยายามจะมีอิทธิพลต่อข้าราชการผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้ง หรือให้เข้ามาดูแลการนำนโยบายนั้นๆ ไปสู่การปฏิบัติโดยหวังว่าผลประโยชน์ของกลุ่มของตนจะได้รับการดูแลหรือจะได้รับการปฏิบัติอย่างดี

**๒.๑.๖ การ Lobby ศาล** ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ศาลไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับเฉพาะในขั้นของการวางหรือกำหนดนโยบายเท่านั้น แต่ในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ศาลของประเทศยังได้เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

เพราะดังเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า ไม่มีศาลของประเทศใดมีบทบาทในการกำหนดนโยบายโดยผ่านการตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งในแง่ของหลักการอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของศาลที่จะพิจารณาว่าการดำเนินการ หรือตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารว่าสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งในแง่ของหลักการเมื่อศาลตีความออกไปแล้ว ทุกคนจะต้องยอมรับและต้องปฏิบัติตามเพราะถือว่าการตีความของศาลดังกล่าวเป็นการตีความที่ถูกต้อง



นอกจากศาลจะมีส่วนช่วยหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดเนื้อหาสาระของนโยบายแล้ว โดยผ่านการตีความรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ศาลยังเข้ามารับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องนี้อีก ในแง่ที่เมื่อฝ่ายบริหารได้ร่างระเบียบวิธีการปฏิบัติ เพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ศาลจะถูกขอร้องให้ช่วยพิจารณาดูว่าระเบียบข้อบังคับนี้ ฝ่ายบริหารร่างเพื่อใช้ในการปฏิบัติที่มีลักษณะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

คำถามมีว่า โดยทั่วไปกลุ่มผลประโยชน์หรือตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์เข้ามา Lobby ศาลในขั้นตอนใดของกระบวนการวางนโยบาย

คำตอบคำถามดังกล่าว ตอบได้ว่า ตามความเป็นจริงแล้ว กลุ่มผลประโยชน์หรือตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์เข้ามา Lobby ศาลได้ตั้งแต่เป็นของการกำหนดนโยบายโดยในการเข้ามาเกี่ยวข้อง กลุ่มหรือตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์พยายามทำให้เป้าหมายที่ตั้งไว้ของตนบรรลุผล โดยพยายามให้ศาลกำหนดหรือวางนโยบายที่สอดคล้องกับเป้าหมายหรือความต้องการของตน โดยทั่วไปการพยายามใช้อิทธิพลต่อศาลของกลุ่มผลประโยชน์ทำทั้งทางตรงและทางอ้อม ทางตรงก็ดังที่กล่าวมาแล้ว ส่วนทางอ้อมก็อย่างเช่น ในกรณีที่วุฒิสภาจะแต่งตั้งผู้พิพากษาบุคคลใดบุคคลหนึ่งขึ้นมา กลุ่มสามารถใช้อิทธิพลต่อศาลโดยการ Lobby ทางอ้อมต่อวุฒิสภาในการสนับสนุนหรือคัดค้านผู้พิพากษาที่จะได้รับการแต่งตั้งโดยวุฒิสภาได้

### แผนภูมิที่ ๓ แสดงการดำเนินการทางการเมืองโดยการ Lobby โดยตรง

การคอยพบปะกันเป็นส่วนตัว

ทำการค้นคว้าหาข้อมูลประกอบ  
การยกร่างกฎหมาย

การพยายามพูดจาชักจูงให้สมาชิกสภา  
ออกเสียงตามที่ นต้องการ

การจ่ายเงินเดือนหรือผลประโยชน์  
ให้กับสมาชิกนิติบัญญัติ

การ Lobby ข้าราชการ

การดำเนินการทางการเมือง  
โดยการ Lobby โดยตรง ได้แก่



๒.๒ การ Lobby ทางอ้อม (Indirect Lobbying Techniques) ที่ผ่านมากลยุทธ์ของนัก Lobby ที่ใช้ในการ Lobby มักจะใช้วิธีการชักจูงหัวานล้อมในรูปแบบต่างๆ อาทิ ให้ข่าวสารข้อมูลการให้คำแนะนำ แต่ในบางครั้งบางโอกาสก็จะสร้างความกดดัน มาในปัจจุบันกลุ่มผลประโยชน์เวลาจะทำการ Lobby จะใช้เทคนิคกลยุทธ์ที่บางครั้งไม่ใช่เป็นการ Lobby โดยตรง แต่ใช้เทคนิคของการ Lobby ทางอ้อม ดังนี้

๒.๒.๑ การระดมมวลชน (Mobilizing the Grass roots) เทคนิคของการ Lobby ทางอ้อมวิธีนี้ กลุ่มผลประโยชน์ดำเนินการโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายหรือกฎหมายเข้าร่วมสนับสนุนหรือต่อต้านกฎหมายหรือนโยบายที่ขัดกับผลประโยชน์ของกลุ่มของตน โดยให้ประชาชนกลุ่มดังกล่าวเขียนจดหมาย โทรศัพท์ หรือ E-mail ไปยังรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกตระหนักถึงอันตราย ความไม่ปลอดภัยในการออกนโยบายหรือกฎหมายนั้นๆ

โดยทั่วไปในการดำเนินการ Lobby ทางอ้อมด้วยวิธีนี้ บางครั้งเสียทั้งเวลาค่าใช้จ่ายและมีความยุ่งยากพอสมควร

๒.๒.๒ การสร้างหรือก่อมติมหาชน (Molding Public Opinion) นักวิชาการบางกลุ่มมีความเห็นและมีความเชื่อว่า มติมหาชนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายหรือออกกฎหมาย

ตามความคิดเห็นของนักวิชาการกลุ่มนี้เห็นว่า ในการกำหนดนโยบายหรือออกกฎหมาย ผู้กำหนดนโยบายหรือออกกฎหมายจะต้องพิจารณาคำนิ่งถึงมติมหาชนที่มีอยู่ในขณะนั้น และนำมาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายหรือออกกฎหมาย

เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงมีการศึกษามีการคอยเฝ้าติดตามมติมหาชนในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในขณะนั้นว่าเป็นอย่างไร ทั้งนี้เพื่อจะได้นำมาใช้เป็นปัจจัยในการบริหารประเทศได้ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณารับฟังยอมรับถึงอิทธิพลของมติมหาชนในเรื่องใดเรื่องหนึ่งมีข้อที่ผู้กำหนดนโยบาย/ออกกฎหมายพึงระวัง นั่นก็คือ จะต้องมีการพิจารณาถึงองค์ประกอบที่ก่อให้เกิดมติมหาชนควบคู่กันไปด้วย ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้มีอยู่มากมายหลายประการ อาทิ ลักษณะของการรวมกลุ่มเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้าน ความยากง่ายหรือความชัดเจนของประเด็นปัญหาที่มีความคิดเห็นขัดแย้งกับระดับของความเห็นพ้องต้องกันของกลุ่มชนในแง่ต่างๆ ของปัญหา ลักษณะโครงสร้างของส่วนราชการหรือองค์กรบริหารงานของรัฐ ปฏิกริยาของชนชั้นผู้นำทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ช่วงเวลาที่เอื้ออำนวยให้สำหรับการเสนอความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องนั้นๆ ความลำเอียงของสื่อมวลชน เป็นต้น

ในส่วนของกลุ่มผลประโยชน์ โดยทั่วไปกลุ่มมองว่าหากจะเป็นไปได้ที่จะสร้างหรือก่อมติมหาชน เพื่อมีอิทธิพลหรือต่อผู้กำหนดนโยบายหรือออกกฎหมายได้ สำหรับวิธีที่จะใช้



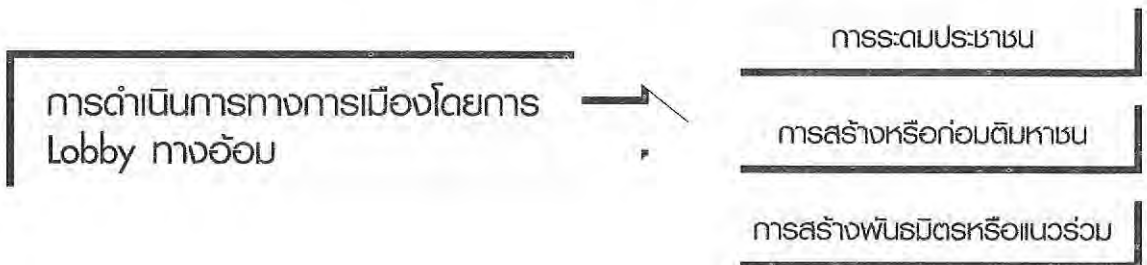
สร้างหรือก่อดิมหาชนกลุ่มอาจจะใช้การลงโฆษณาในหนังสือพิมพ์ วารสาร ทางวิทยุโทรทัศน์ หรืออาจจะใช้การประชุมหรือเรียกร้องในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งโดยวิธีการดังกล่าว บางครั้งได้ผลมากบางครั้งได้ผลน้อย

๒.๒.๓ การสร้างพันธมิตร หรือแนวร่วม (Coalition Building) หมายถึงการสร้างกลุ่มเครือข่ายที่มีลักษณะของความสนใจที่คล้ายคลึงกันมาร่วมกันเรียกร้องกดดันต่อผู้ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายหรือออกกฎหมาย โดยทั่วไปกลุ่มเครือข่ายหรือกลุ่มพันธมิตรมักจะมีขนาดใหญ่ และประเด็นของการเรียกร้องอาจจะมีมากมายหลากหลาย หรือในบางครั้งอาจจะมีลักษณะเฉพาะเจาะจง ไม่หลากหลาย

อย่างไรก็ตาม กลุ่มพันธมิตรหรือแนวร่วม หากมีมากบางครั้งเวลาเคลื่อนไหว หรือมีการชุมนุมกันว่าประเด็นของการเรียกร้องชัดเจนและมีการสนับสนุนที่กว้างขวาง มักทำให้ไปมีผลต่อการวางหรือกำหนดนโยบายหรือต่อกระบวนการกำหนดนโยบายได้ และโดยทั่วไปสมาชิกรัฐสภามักให้ความสนใจหรือให้นำหนักในข้อเรียกร้องเหล่านั้น

#### แผนภูมิที่ ๔

#### แสดงการดำเนินการทางการเมืองโดยการ Lobby ทางอ้อม



#### ๓. ความสำเร็จของกลุ่มผลประโยชน์ (Success of Interest Groups)

ในสังคมพหุนิยมที่มีกลุ่มหลากหลาย ที่ต่างทำการแข่งขันต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนต้องการ โดยทั่วไปในการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าว บางกลุ่มสามารถทำสำเร็จ ในขณะที่บางกลุ่มมีแต่ความล้มเหลว

ที่เป็นเช่นนั้น เพราะการแข่งขันต่อสู้กันทางการเมืองไม่ใช่เป็นเรื่องของโชค เป็นเรื่องของโอกาสในแง่ผู้ที่โชคดีเท่านั้นจะเป็นผู้ชนะ ส่วนผู้โชคไม่ดีจะกลายเป็นผู้แพ้ หากแต่เป็นเรื่องที่กลุ่มรู้ว่าพวกตนกำลังจะทำอะไร ด้วยวิธีการอย่างไร

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ในการแข่งขันต่อสู้กันทางการเมือง ผู้ที่ชนะมักจะได้แก่ผู้ที่มีฐานะดีว่ากลุ่มของตนกำลังจะทำอะไร และด้วยวิธีการอย่างไรจึงจะทำให้กลุ่มประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้



จากการศึกษาของนักรัฐศาสตร์พบว่า ความสำเร็จของกลุ่มโดยทั่วไปมักขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้<sup>๕</sup>

**๓.๑ ทรัพยากร (Resources)** เวลาพูดถึงทรัพยากรของกลุ่ม หมายถึง ขนาด การกระจายตัวของสมาชิก ความเข้มแข็งและการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การมีเงิน ความรู้ ความสามารถ รวมทั้งการมีภาพพจน์ในทางสาธารณะที่ดี ล้วนเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการเรียกร้องหรือการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่ม

ยกตัวอย่างกรณีของขนาดของกลุ่ม แม้จะไม่ได้เป็นหลักประกันในความสำเร็จของการเรียกร้องแต่ก็มีประโยชน์หรือข้อดีอยู่หลายประการ อย่างน้อยก็จำนวนที่มาก ก็สามารถนำมาอ้างได้ว่า การเรียกร้องดังกล่าวเป็นการเรียกร้องเพื่อคนส่วนใหญ่

หรือในแง่ของการกระจายตัวของสมาชิกของกลุ่มไปตามเขตภูมิศาสตร์ หรือตามภาค ก็เป็นการแสดงให้เห็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายเห็นได้ว่า กลุ่มเป็นตัวแทนของคนส่วนใหญ่ได้ ซึ่งจะทำให้การเรียกร้องนั้นมีน้ำหนัก

เช่นเดียวกับเรื่องของความเข้มแข็ง และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่มที่จะช่วยให้เจ้าหน้าที่หรือกลไกของรัฐมีแนวโน้มที่จะตอบสนองข้อเรียกร้องหรือความต้องการของกลุ่มมากกว่ากรณีที่กลุ่มไม่มีความเข้มแข็งและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

**๓.๒ การแข่งขันและเป้าหมายของกลุ่ม (Competition and Goals)** ความสำเร็จในการเรียกร้องของกลุ่มนอกจากจะขึ้นอยู่กับทรัพยากรดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังขึ้นอยู่กับการแข่งขันและเป้าหมายของกลุ่ม

ดังเป็นที่ทราบกันดีแล้วว่ากลุ่มหลายกลุ่มประสบความสำเร็จในการเรียกร้อง เพราะคู่ต่อสู้มีความเข้มแข็งน้อยกว่า แต่ถ้าเมื่อใดก็ตามที่กลุ่มที่มาต่อสู้แข่งขันกัน ต่างฝ่ายต่างมีทรัพยากรใกล้เคียงกันคือมีทรัพยากรเท่าๆ หรือพอๆ กัน ในกรณีดังกล่าวผลของการต่อสู้มักออกมาในลักษณะที่มีการประนีประนอมระหว่างกัน

โดยทั่วไปกลุ่มที่มีเป้าหมายในการรักษาสถานภาพเดิมมักจะประสบความสำเร็จในการเรียกร้องมากกว่ากลุ่มที่มีเป้าหมายของการเรียกร้องเพื่อการเปลี่ยนแปลง

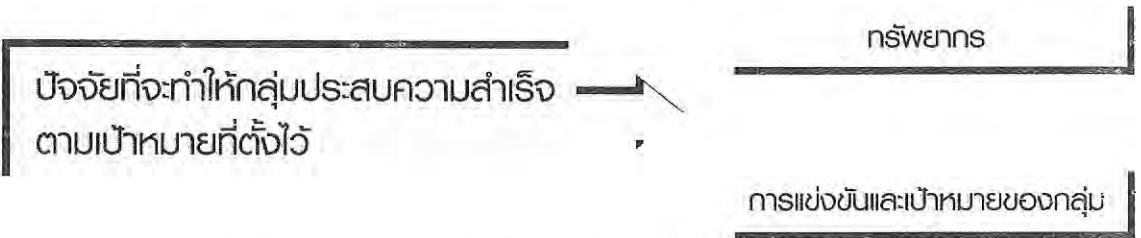
ยกตัวอย่างในกรณีของกลุ่มที่เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายโดยสิ้นเชิง อาจจะต้องทุ่มเทใช้ความพยายาม อย่างไม่รู้กี่ตาม ในการชักจูงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือกลไกของรัฐยอมรับการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ในขณะที่คัดค้านเปลี่ยนแปลงอาจใช้ความพยายามน้อยกว่าในกระบวนการนโยบาย นั่นหมายความว่า ในกรณีของกลุ่มที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย



อย่างมาก กลุ่มจะต้องใช้ความพยายามใช้เวลาในการที่จะทำให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ระบบราชการ ศาล ยอมรับการเปลี่ยนแปลง ในขณะที่กลุ่มที่คัดค้านหรือไม่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลง อาจจะใช้เวลาน้อยกว่า

### แผนภูมิที่ ๕

แสดงปัจจัยที่จะทำให้อำนาจกลุ่มประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้



โดยสรุป จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญ คือ แสดงความคิดเห็นทางการเมือง การช่วยทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การทำหน้าที่ในการเรียกร้องหรือแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ การช่วยทำหน้าที่มิให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเกินไป การทำหน้าที่ในการรวบรวมกลั่นกรองผลประโยชน์

สำหรับวิธีการดำเนินการทางการเมืองของกลุ่ม โดยทั่วไปกลุ่มผลประโยชน์มักจะมีกลยุทธ์หรือยุทธวิธีในการดำเนินการทางการเมืองดังต่อไปนี้ คือ การ Lobby โดยตรงกับการ Lobby ทางอ้อม

การ Lobby โดยตรงก็คือ การคอยไปพบปะกันเป็นส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่หรือสมาชิกของสภา การทำการค้นคว้าหาข้อมูลประกอบการร่างกฎหมาย การพยายามพูดจาชักจูงใจให้สมาชิกสภาออกเสียงตามที่ตนต้องการ การจ่ายเงินหรือผลประโยชน์ให้กับสมาชิกสภานิติบัญญัติ การ Lobby ข้าราชการและศาล

สำหรับการ Lobby ทางอ้อม การระดมประชาชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเข้าร่วมหรือต่อต้านกฎหมายหรือนโยบายที่ขัดกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน การสร้างมติมหาชน การสร้างพันธมิตรหรือแนวร่วม ซึ่งการดำเนินการทางการเมืองโดยใช้กลยุทธ์หรือยุทธวิธีดังกล่าว จะประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางสังคมและทรัพยากรของกลุ่ม

## Interest Groups with Public Policy Making : The Scholarly Members of Constitution Drafting Council put out the issues that are advantage to Scholars to Political Systems

กลุ่มผลประโยชน์กับการกำหนดนโยบาย : กรณีศึกษาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายนักวิชาการที่พลักดันประเด็นต่างๆ ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ที่เอื้อต่อการเข้าสู่ระบบการเมืองของนักวิชาการ

ณัฐพร วรปัญญาตระกูล

นักวิชาการในอดีตนั้น มักจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้ง (non-association interest groups) มักมารวมตัวกันด้วยสถานภาพ กลุ่มชนชั้น กลุ่มดังกล่าวไม่ได้พบปะกันอย่างสม่ำเสมอ แต่มีความรู้สึกร่วมกัน มีความเชื่อมโยงกันทางจิตใจ ทางวัฒนธรรมอย่างรู้ใจกันพอสมควร (พฤทธิฐาน ชุมพล, ๒๕๓๙ : ๑๑๘) กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวจึงอยู่นอกวงการเมือง โดยได้แต่เพียงทำหน้าที่เรียกร่องผลประโยชน์ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การจัดประชุมสัมมนาทางวิชาการ เพื่อนำข้อเสนอสู่รัฐสภาหรือรัฐบาล หรือออกมาเสนอหรือวิพากษ์วิจารณ์ต่อรัฐบาลต่อนักการเมือง จนบางครั้งนักการเมืองถึงกับทำทนายให้ นักวิชาการวางปากกลาง แล้วมาลงแข่งขันสมัครรับเลือกตั้งกันเลยทีเดียว แต่จะมีนักวิชาการเพียงไม่กี่คนที่ทำเช่นนั้น ถึงกระทำตามคำทนายก็ไม่ประสบความสำเร็จเพราะกติกายังเป็นสิ่งนี้นักการเมืองเป็นผู้กำหนด อีกทั้งอำนาจรัฐก็อยู่ในมือของนักการเมือง

ภายใต้สังคมประชาธิปไตยของไทย เป็นเวลา ๗๐ ปีมาแล้ว นักวิชาการยังคงเป็นผู้นำในการเรียกร่องความเป็นประชาธิปไตยมาโดยตลอด แม้บางช่วงเวลาบางคนอาจได้รับเชิญให้เข้าร่วมรัฐบาลบ้าง เป็นที่ปรึกษาแก่นักการเมืองบ้าง แต่อย่างไรก็ตาม นักวิชาการยังคงไม่มีอำนาจในระบบการเมืองในการกำหนดนโยบายอย่างแท้จริง แต่ช่วงเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์ นักวิชาการมักจะฉวยโอกาสนี้สร้างวิกฤตให้เป็นโอกาสดังหลังเหตุการณ์กรณี ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ สังคมไทย ก็ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยอีกฉบับหนึ่งคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ได้เพียง ๒ ปี ก็เกิดการรัฐประหารยกเลิกอีก แต่นักวิชาการก็ยังคงแสดงความคิดเห็นออกมาในรูปแบบต่างๆ เพื่อเรียกร่องผลประโยชน์ให้กลุ่มประโยชน์ๆ ในสังคมเรื่อยๆ มา



วิกฤตกลับมาเป็นโอกาสอีกครั้งภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ๒๕๓๕ กลุ่มนักวิชาการและประชาชนจึงถือโอกาสนี้ เรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปทางการเมือง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๐ : ๑) ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๕ พรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล โดยมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี กระแสเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ยังคงมีมาอย่างต่อเนื่อง และมีมากขึ้นเป็นลำดับ ดังนั้น นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี จึงลดกระแสลงโดยโยนภารกิจดังกล่าวไปให้เป็นหน้าที่ของสภาและพรรคการเมืองต่างๆ จึงดูเหมือนว่าไม่มีความจริงจังในการปฏิรูปการเมือง ประกอบกับการเล่นเกมการเมืองระหว่างฝ่ายค้าน ฝ่ายรัฐบาล และวุฒิสภา จึงทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นเพียงเกมการเมืองในขณะนั้น

ต่อมา ศาสตราจารย์มารุต บุณาค ซึ่งเป็นประธานรัฐสภาในขณะนั้น จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” มีศาสตราจารย์ นายแพทย์ ประเวศ วะสี เป็นประธานคณะกรรมการ และมีศาสตราจารย์ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล เป็นกรรมการและเลขานุการ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๓๗ คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ดังต่อไปนี้คือ

๑. ศึกษา พิจารณา ค้นคว้า ตรวจสอบ รวบรวมความคิดเห็น และเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างรัฐธรรมนูญ

๒. ศึกษา พิจารณา ค้นคว้า ตรวจสอบ รวบรวมความคิดเห็น และเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง และร่างกฎหมายอื่นๆ อันจำเป็นต่อการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๓. ศึกษา พิจารณา ค้นคว้า ตรวจสอบ รวบรวมความคิดเห็น และยกร่างข้อเสนอแนะเพื่อการจัดทำแผน หรือโครงการพัฒนา หรือปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศในระยะเฉพาะหน้า และระยะยาว ให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (ณัฐพร วรปัญญาตระกูล, ๒๕๔๑ : ๑-๘)

ต่อมาคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยได้เสนอข้อสรุปต่อประธานรัฐสภา ๒ ประการ

๑. ควรมืองค์กรที่ทำหน้าที่พัฒนาการเมืองอย่างต่อเนื่อง

๒. ควรมีการปฏิรูปการเมือง โดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๒๑๑ ให้มีการตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ (คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, ๒๕๓๘ : ท้ายเล่ม)

ข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยยังไม่ได้รับการดำเนินการใดๆ จึงมีการยุบสภาเสียก่อน โดยหลังการประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นช่วงเวลาของการเลือกตั้งทั่วไป แนวทางของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย จึงได้รับการ



ตอบสนองจากบรรดานักการเมือง - นักวิชาการ และประชาชนอย่างกว้างขวาง ส่งผลให้แนวคิดนี้ ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นหาเสียงของพรรคการเมืองต่างๆ อย่างกว้างขวาง

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ปี ๒๕๓๘ รัฐบาลโดยการนำของนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้ตอบสนองต่อเสียงเรียกร้องดังกล่าว โดยได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ความตอนหนึ่งว่า “จะสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๑๑ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๐:๒) ต่อมาวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๘ นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง คือ “คณะกรรมการการปฏิรูปทางการเมือง” โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานคณะกรรมการ และมีรองศาสตราจารย์ประพนธ์ นันทิยะกุล เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการชุดนี้มีภารกิจที่สำคัญคือ จัดทำแผนพัฒนาการเมืองให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งวิธีการปฏิรูปการเมือง และพิจารณาแนวทางการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) มาตรา ๒๑๑ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย และองค์กรประชาธิปไตยอื่นๆ (ณัฐพร วรปัญญาตระกูล, ๒๕๔๑ : ๙-๑๐) ในที่สุดคณะกรรมการการปฏิรูปทางการเมืองได้เสนอข้อสรุปต่อนายกรัฐมนตรี คือให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) มาตรา ๒๑๑ ใน ๒ ลักษณะคือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางมาตราให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติในมาตรา ๒๑๑ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยให้มี “คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนพรรคการเมือง สมาชิกวุฒิสภา นักวิชาการ และผู้แทนประชาชน กลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ จำนวน ๖๗ คน เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ (อ้างแล้ว, ๒๕๔๑ : ๑๑-๑๒)

ต่อมารัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) มาตรา ๒๑๑ ซึ่งมีหลักการตามที่คณะกรรมการปฏิรูปทางการเมืองเสนอต่อรัฐสภา แต่มีเงื่อนไขว่าต้องร่างให้เสร็จภายใน ๑๘๐ วัน แล้วเสนอต่อรัฐสภา หากรัฐสภาเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ต่อไป แต่หากร่างรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่งก็ให้ลงประชามติของประชาชนทั่วประเทศ หากผ่านประชามติให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลต่อองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ แต่หากไม่ผ่านก็ให้ร่างดังกล่าวตกไป อย่างไรก็ตาม



ก็ตาม ข้อเสนอของคณะกรรมการยังให้คงบทบัญญัติเดิมที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญในบางประเด็นและผ่านกระบวนการปกติที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ในการประชุมรัฐสภาในวาระแรกที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการและมีมติให้ตั้งกรรมาธิการขึ้นมาชุดหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อทำการศึกษาและพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑ โดยมี ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธานและกรรมาธิการ จำนวนทั้งสิ้น ๔๕ คน ผลจากการศึกษา พิจารณาของคณะกรรมการชุดดังกล่าว ปรากฏว่า สำคัญในเนื้อหาของข้อเสนอเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑ ของคณะกรรมการวิสามัญ มีความแตกต่างจากเนื้อหาในร่างของคณะรัฐมนตรีที่ได้รับหลักการมาแล้วในวาระแรกอยู่หลายประเด็น ข้อแตกต่างที่สำคัญก็คือร่างแก้ไขมาตรา ๒๑๑ ที่รับหลักการในวาระแรกนั้นให้อำนาจแก่รัฐสภา และนักการเมืองต่างๆ เข้ามามีอำนาจที่จะกำหนดบุคคลหรือองค์กรที่สามารถยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ในขณะที่คณะกรรมการวิสามัญ ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมือง โดยให้มีองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อมิให้องค์กรที่มีส่วนได้-ส่วนเสียโดยตรงกับการใช้อำนาจเข้ามามีบทบาทในการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งบทบาทจะจำกัดอยู่แต่ในการให้ความเห็นอย่างเต็มที่ และในการพิจารณารับ หรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น (ประทีป ว่องวิระยุทธ, ๒๕๔๑ : ๕)

หลังจากที่คณะกรรมการวิสามัญ ชุดดังกล่าวได้ทำงานผ่านไปประมาณ ๓ เดือนที่ประชุมก็ได้ข้อสรุปว่า ให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๙๙ คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จังหวัดละหนึ่งคน รวม ๗๖ คน และผู้เชี่ยวชาญ ๒๓ คน อีกทั้งยังกำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีความต่อเนื่องแม้จะยุบสภาก็ตาม โดยหลักการสำคัญของร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในร่างของคณะกรรมการฯ เป็นที่ยอมรับของประชาชนและนักวิชาการ แต่ฝ่ายรัฐบาลเริ่มออกมาวิพากษ์วิจารณ์ว่าคณะกรรมการฯ ได้ทำการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาและสาระสำคัญของร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ที่รับหลักการมาในวาระ ๑ เกือบทั้งหมด ดังนั้นจึงมีการต่อรองระหว่างฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายกรรมาธิการวิสามัญ ให้พบกันครั้งทาง โดยในการพิจารณาในวาระที่ ๒ ซึ่งเป็นการพิจารณาร่างที่คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเสร็จที่ประชุมได้มีมติกำหนดกรอบประเด็นสำคัญต่างๆ เพื่อให้คณะกรรมการวิสามัญ นำมติของรัฐสภากลับไปพิจารณาใหม่ โดยกำหนดกรอบใน ๕ ประเด็นดังนี้

๑. ให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญโดยให้ใช้รูปแบบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๒. องค์กรประกอบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญให้มาจากประชาชนทั่วไปและนักวิชาการ
๓. ที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้มาจากทางเลือกตั้งทางอ้อมโดยรัฐ



แต่ก่อนที่รัฐสภาจะทำการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะสายจากต่างจังหวัด สังคมได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ ไปต่างๆ นานา โดยโพลจากสำนักต่างๆ ได้ออกสำรวจความคิดเห็นของประชาชนพบว่าประชาชนขาดความเชื่อมั่นในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ขณะที่นักวิชาการชี้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการฮั้วกันอย่างมโหฬาร และถูกรอบงำจากพรรคการเมือง นักการเมืองระดับชาติ ส่วนอีกด้านหนึ่งคือฝ่ายที่จะทำหน้าที่เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ได้ออกมาให้สัมภาษณ์ว่าจะไม่มีการบล็อกโหวต และอย่าได้ระแวงนักการเมือง โดยนายดำรง พุฒตาล ได้กล่าวว่า “จากการที่ตนได้ทำการไปดูการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่าไม่มีการบล็อกโหวต ซึ่งวุฒิสมาชิกกลุ่มของตนก็จะนำข้อมูลที่ได้จากแต่ละจังหวัดมาหารือกันอีกครั้ง ในวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๙” (ข่าวภายในประเทศ (Th), รอยเตอร์ : ๑๙๙๖) ส่วนนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภากล่าวว่า “การคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคงจะไม่มีการบล็อกโหวต เพราะผู้ที่เข้ามาสมัครส่วนใหญ่ จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ดังนั้น ชาวที่เกิดขึ้นคงเป็นเพียงแค่ชาวลีอ และเชื่อว่าจะมีประชาชนจากหลายอาชีพมาสมัครเป็น ส.ส.ร. ไม่เฉพาะแต่นักกฎหมายหรือทนายความเท่านั้น” (ข่าวในประเทศ (Th), รอยเตอร์ : ๑๙๙๖) ท้ายสุด นายชุมพล ศิลปอาชา กรรมการบริหารพรรคชาติไทยกล่าวถึงการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีการเลือกตั้งในราวต้นเดือนธันวาคมนี้ว่า “ตนไม่อยากจะให้หวาดระแวงว่านักการเมือง หรือพรรคการเมืองจะเข้าไปแทรกแซงการคัดเลือก เพราะการเลือกตั้งทางอ้อมน่าจะได้คนที่มีความรู้ความสามารถมาร่วมกันทำงานได้เป็นอย่างดี ไม่เหมือนกับการเลือกตั้งทางตรง ที่อาจจะถูกแทรกแซงจากผู้มีอิทธิพลได้” (ข่าวในประเทศ (th), รอยเตอร์ : ๑๙๙๖)

จากการแสดงออกของทั้งสองฝ่ายทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยว่ามีการบล็อกโหวต ผู้เขียนคิดว่าบางจังหวัดอาจมีการบล็อกโหวต บางจังหวัดอาจได้ตัวแทนที่สมัครใจมาทำงานจริงๆ จึงอาจมีทะเลาะถกกันไปแล้วด้วยเหตุที่ประชาชน และนักวิชาการกลัวว่าจะมีการบล็อกโหวตนั้น เพราะจะทำให้การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังอยู่ในวังวนเดิมๆ ระบบการเมืองจะไม่เปลี่ยนแปลง และไม่มีการปฏิรูปเกิดขึ้นเป็นแน่แท้

ต่อมาวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๓๙ ในคราวประชุมร่วมกันทางรัฐสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) ที่ประชุมรัฐสภาลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๙๙ คน

และในวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๐ สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมเป็นครั้งแรก และได้มีมติเลือกประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

นายอุทัย พิมพ์ใจชน

ศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ

นางยุพา อุดมศักดิ์

เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร

เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ ๑

เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ ๒



สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญญคณะต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ๑๗ คน (แต่งตั้งเพิ่มเติมอีก ๑๒ คน รวมเป็น ๒๙ คน) โดยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานคณะกรรมการ และศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นเลขานุการคณะกรรมการ
๒. คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ ๑๗ คน โดยนายสมเกียรติ อ่อนวิมล เป็นประธานคณะกรรมการ และนายชงชาติ รัตนะวิธา เป็นเลขานุการคณะกรรมการ
๓. คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ ๓๘ คน โดยศาสตราจารย์ อมร รักษาสัตย์ เป็นประธานคณะกรรมการ และนายสนั่น อินทรประเสริฐ เป็นเลขานุการคณะกรรมการ
๔. คณะกรรมการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ๑๗ คน โดยศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ เป็นประธานคณะกรรมการ และรองศาสตราจารย์ วิสุทธิ์ โปธิแทน เป็นเลขานุการคณะกรรมการ
๕. คณะกรรมการจดหมายเหตุ ตระวรายงานการประชุมและกิจการสภา ๑๗ คน โดย นายเดโช สวานานนท์ เป็นประธานคณะกรรมการ และนายสุนทร ทิพย์มณี เป็นเลขานุการคณะกรรมการ

เมื่อประชาชนได้เห็นหน้าตาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ประกอบกับได้ประชนสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีความเก่าแก่ทางการเมือง และเป็นนักการเมืองที่ต่อสู้กับเผด็จการมาโดยตลอด จึงถือเป็นความหวังของประชาชน และนักวิชาการได้ พร้อมกันนี้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่อยู่ตามคณะกรรมการชุดต่างๆ โดยเฉพาะคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายวิชาการแล้ว ทำให้ประชาชน สื่อมวลชน และนักวิชาการคลายความหวาดระแวงลงไปในระดับหนึ่ง เพราะกรรมการทั้ง ๒ ชุด จะมีบทบาทสำคัญในการวางกรอบและทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

คณะกรรมการทั้ง ๕ คณะ ดูเสมือนว่าคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทเป็นอย่างสูงต่อการวางกรอบและยกร่างรัฐธรรมนูญมากที่สุด ดังนั้น จึงมีผู้ที่สนใจสมัครที่จะมาเป็นกรรมการเกินกว่าจำนวนที่ข้อบังคับกำหนดไว้ แต่ก็มีไม่มากนัก เมื่อเป็นเช่นนี้จึงต้องให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเลือกให้เหลือจำนวนเท่าที่ข้อบังคับกำหนด คือ ๑๗ คน แต่เมื่อลงคะแนนเลือกคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการวิชาการ ข้อมูลและศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ปรากฏว่าทั้ง ๒ คณะ นักวิชาการที่สังคม



รู้จักและยอมรับเป็นอย่างดีกลับได้รับเลือกเข้ามามากกว่ากลุ่มที่มาจากต่างจังหวัด โดยคณะกรรมการ  
 ยกร่างรัฐธรรมนูญ มีนักวิชาการถึง ๑๕-๑๖ คน ส่วนคณะกรรมการวิชาการ ข้อมูล และศึกษา  
 แนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีสัดส่วนของนักวิชาการ ๘ คน จาก ๑๗ คน  
 จากตรงจุดนี้ผู้วิจัยมองว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากต่างจังหวัดส่วนใหญ่ แม้จะเป็น  
 ทนายความ หรือเป็นผู้ที่มีชื่อเสียงในจังหวัดนั้นๆ แต่ก็ไม่ใช่รู้จักซึ่งกันและกัน ดังนั้น จึง  
 ตัดสินใจเลือกนักวิชาการจากส่วนกลางเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ สมาชิกสภา  
 ร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นทนายความ หรือเป็นผู้ที่มีชื่อเสียงในจังหวัดต่างๆ สมัครเข้ามาเป็นสมาชิก  
 สภาร่างรัฐธรรมนูญและส่วนใหญ่ก็ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภา มีจุดมุ่งหมายไม่ได้เข้ามาเพื่อมีบทบาท  
 ในการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง ดังเช่นนักวิชาการที่มาจากสายผู้ทรงคุณวุฒิ และอาจคิดว่า  
 ตนเองยังขาดความรู้และประสบการณ์ด้านการร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่จุดมุ่งหมายของการ  
 เข้ามาเพื่อเป็นพื้นฐานในการเข้าสู่การเมืองในอนาคต เพราะถึงแม้ว่าจะไม่เป็นกรรมการใดๆ  
 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็เป็นตัวแทนของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และเป็นประธานสมัชชาของสภา  
 ร่างรัฐธรรมนูญของแต่ละจังหวัด ที่ต้องประสานงานกับประชาชนและกลุ่มองค์กรเอกชนต่าง ๆ  
 ภายในจังหวัดของตนเอง โดยมีงบประมาณจากสภาร่างรัฐธรรมนูญสนับสนุน ตรงจุดนี้จึงถือได้ว่า  
 เป็นการประชาสัมพันธ์ตนเองให้ประชาชนรู้จักและเป็นการหาเสียงไปในตัวด้วยดังนั้นภาระการ  
 ร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นภาระโดยตรงของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายนักวิชาการเสียมากกว่า  
 ทั้งนี้จึงเป็นที่มาของความสนใจบทบาทของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายนักวิชาการที่มีต่อการ  
 ร่างรัฐธรรมนูญ

## โดยสรุปทางทฤษฎีของกลุ่มผลประโยชน์กับการอธิบายเกี่ยวกับสมาชิกสภาร่าง รัฐธรรมนูญสายนักวิชาการ

กลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่ เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่พยายามเรียกร้องหรือเพียงแต่สนใจ  
 โน้มน้าว (Influence) ที่ทำให้ผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายตามที่กลุ่มตัวเองต้องการเท่านั้น (พฤทธิฐาน  
 ชุมพล, ๒๕๓๙:๑๒๐) กลุ่มผลประโยชน์จะปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่ม ด้วยการแสดงออกให้ผู้กำหนด  
 นโยบายของรัฐได้รับรู้วัตถุประสงค์ของของกลุ่ม และพยายามผลักดันให้วัตถุประสงค์นั้นเกิดเป็นนโยบาย  
 หรือนำไปสู่การปฏิบัติด้วยการกดดัน ซึ่งอาจเป็นทางอ้อม เช่นการให้ข้อมูลข่าวสาร การลอบบี้  
 หรืออาจเป็นทางตรง เช่นการต่อรอง การชู้ การประท้วง เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนั้น กลุ่มผลประโยชน์  
 และกลุ่มกดดันจึงเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่งที่ทำหน้าที่เชื่อมประสานความต้องการของประชาชน  
 ผู้ดำเนินบทบาทของกลุ่มควบคู่กันไป จึงจะทำให้เข้าใจความหมายที่แท้จริงของกลุ่มได้ เพราะฉะนั้น  
 เราจึงพอสรุปได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีปัญหาหลักๆ ทาง



ผลประโยชน์หรือทางอุดมการณ์ร่วมกันของผู้มาร่วมกลุ่ม (สมาชิกกลุ่ม) และเป้าหมายเช่นนั้นจะบรรลุผลสำเร็จได้ต่อเมื่อกลุ่มเหล่านี้ใช้พลังของกลุ่มแสดงออกซึ่งการปกป้อง รักษาหรือแสวงหาผลประโยชน์หรืออุดมการณ์ของกลุ่ม โดยวิธีการกดดัน ต่อรอง เพื่อส่งวัตถุประสงค์การดำเนินงาน และเป้าหมายของกลุ่มไปสู่ฝ่ายกำหนดนโยบายหรือฝ่ายบริหารนโยบายสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อเป้าหมายนั้นๆ

กลุ่มผลประโยชน์นั้น Almond และ Powell ได้แบ่งเป็น ๔ ประเภท แต่ในการเรียบเรียงในครั้งนี้ ได้นำแนวคิดของกลุ่มผลประโยชน์ประเภทกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน (Institution interest groups) มาอธิบาย เพราะถือว่าสภาวาระรัฐธรรมนูญถือเป็นสถาบันหนึ่งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายอย่างเป็นทางการ และมีหน้าที่เป็นตัวแทนดูแลผลประโยชน์ให้กับกลุ่มต่างๆ ในสังคมด้วย เพราะผลประโยชน์ที่เป็นสมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างจากกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ กล่าวคือเป็นกลุ่มที่ไม่ได้ทำหน้าที่เฉพาะเรียกกรองผลประโยชน์เท่านั้นแต่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ถูกตั้งขึ้นมาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายคือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ ให้แก่สังคม แม้จะดำรงอยู่เฉพาะกิจก็ตาม

กลุ่มผลประโยชน์ประเภทสถาบันนี้ อาจมีกลุ่มย่อยภายในสถาบันนั้นก็อาจเป็นไปได้ เพื่อทำหน้าที่เรียกกรองผลประโยชน์ของเฉพาะกลุ่มของตนเองก็ได้ ดังเช่น สมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญสายวิชาการถือเป็นกลุ่มผลประโยชน์ย่อยในกลุ่มผลประโยชน์ใหญ่ที่มีอิทธิพลครอบงำหรือชี้นำแนวความคิดในการร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญด้วยเหตุที่อาศัยความเป็นนักวิชาการที่เป็นที่ยอมรับในความเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการด้านกฎหมายมหาชน รัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์หรือเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ การบริหารราชการแผ่นดินหรือร่างรัฐธรรมนูญมาก่อน เป็นทรัพยากรที่จะสร้างผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองประกอบไปกับผลประโยชน์ของประเทศชาติ

### องค์กรอิสระกับการเลือกตั้งคุณสมบัตินิติ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้มีองค์กรอิสระเกิดขึ้นมามากมาย ซึ่งต่างจากในอดีต แม้บุคคลที่ได้รับเลือกตั้งในองค์กรอิสระจะไม่ได้เข้ามาสู่ระบบการเมืองโดยตรง แต่ก็ถือว่ามีส่วนร่วมทางการเมืองเพราะองค์กรอิสระเหล่านี้ ต้องเข้ามาตรวจสอบนักการเมืองอีกทางหนึ่ง องค์กรอิสระเหล่านี้จึงมีความสำคัญทางการเมืองเป็นอย่างมาก รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ โดยส่วนใหญ่จะบัญญัติคุณสมบัติว่าต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญวิชาการสาขาต่างๆ อาทิ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน



เป็นต้น เหล่านี้จึงทำให้นักวิชาการได้เข้ามาร่วมรับผิดชอบทางการเมือง แม้จะไม่ใช่ผู้เล่นโดยตรง แต่ก็เป็นผู้ตรวจสอบและควบคุมนักการเมืองทั้งหมดเหล่านี้เป็นผลพวงจากการร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สายนักวิชาการ

จุดเริ่มของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของนักวิชาการ คือ การเริ่มเข้ามาเป็นคณะกรรมการสรรหาในองค์กรต่างๆ โดยผ่านตำแหน่งอธิการบดี หรือคณบดีของมหาวิทยาลัยของรัฐต่างๆ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังบัญญัติไว้ให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระอื่นๆ มาจากนักวิชาการในสาขาต่างๆ อาทิ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

การลือคสเปคคุณสมบัติกับองค์กรอิสระ โดยผู้เขียนขอเริ่มจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ถึงแม้ว่าจะไม่ได้บัญญัติถึงคุณสมบัติความเป็นนักวิชาการโดยตรงแต่นักวิชาการมีส่วนร่วมในการกำหนดตัวบุคคลในองค์กรอิสระ โดยเป็นคณะกรรมการสรรหาตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘

มาตรา ๑๓๘ การสรรหาและการเลือกประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจำนวนสิบคน ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓๗ ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนห้าคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้นมติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(๒) ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคนเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

(๓) การเสนอชื่อตาม (๑) และ (๒) ให้กระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาตาม (๑) ไม่อาจเสนอชื่อได้ภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ต้องเสนอชื่อตาม (๑)

(๔) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตาม (๑) (๒) และ (๓) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในกรณีนี้ ให้ห้าคนแรกซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็น



กรรมการการเลือกตั้ง แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งกล่าวมีไม่ครบห้าคนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบห้าคน เป็นผู้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ในครั้งนี้ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินห้าคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

(๕) ให้ผู้ได้รับเลือกตั้งตาม (๔) ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้งและแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบและให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คุณสมบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนี้

มาตรา ๖ การสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนสามสิบเอ็ดคน ประกอบด้วย

(ก) ผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรสิบเก้าคน ซึ่งต้องเลือกให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(ข) อธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดจำนวนสี่คน ผู้แทนศาลฎีกาจำนวนสี่คน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการสรรหานั้นองค์ประกอบของคณะกรรมการส่วนหนึ่งมาจากนักวิชาการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๗ วรรคสาม

มาตรา ๒๕๗ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์มีคุณสมบัติและไม่มียกเว้นห้ามตามมาตรา ๒๕๖

การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษา



ของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคนเป็นกรรมการให้ประธานวุฒิสภานามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔)

(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา ๕๒๗ จำนวนห้าคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ซึ่งได้รับเลือกมาตรา ๒๕๗ จำนวนสามคน

ให้ผู้ได้รับเลือกตามวรรคหนึ่ง ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ยังมีองค์ประกอบที่มาจากนักวิชาการอีกด้วย โดยผ่านตำแหน่งคณะบดีคณะนิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๗ (๑)

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖ (๒) (๓) (๔) วรรค ๒ (๓)

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ และมีคุณสมบัติในแต่ละประเภท ประเภทละสองคน ดังต่อไปนี้

(๒) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการบัญชี การสอบบัญชี หรือการตรวจสอบภายใน

(๓) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง หรือการบริหารธุรกิจ

(๔) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขาอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน

นักวิชาการกับการเข้าสู่ระบบการเมืองโดยตรง การเข้ามาสู่ระบบการเมืองโดยตรงผ่านทางตำแหน่งวุฒิสภา แม้ว่า คุณสมบัติไม่ได้ถูกคัดสรรตามที่องค์กรอิสระอื่น ๆ แต่การบัญญัติไว้หลายประเด็นที่เอื้อให้นักวิชาการมีความกล้าหาญในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา



อาทิ การมีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมดูแลการเลือกตั้งแทนกระทรวงมหาดไทย  
เขตเลือกตั้ง การหาเสียง เป็นต้น

ทั้งหมดเหล่านี้ จึงถือเสมือนว่ากลุ่มผลประโยชน์หมายถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
สายนักวิชาการ พยายามบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เอื้อประโยชน์ต่อการเข้ามาสู่ระบบการเมืองของ  
นักวิชาการ





## บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

ข่าวในประเทศ (Th). “ชุมพล” วอนอย่าระวางนักการเมืองแหกแซงสมาชิกสภาว่าง  
รัฐธรรมนูญให้โอกาส ส.ต. สำนักข่าวรอยเตอร์ : ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๙.

ข่าวในประเทศ (Th). “มีชัย” เชื่อคัดเลือก ส.ส.ร. ไม่มีบลิ้อคโหวต. สำนักข่าวรอยเตอร์ :  
๙ ธันวาคม ๒๕๓๙.

ข่าวในประเทศ (Th). “ดำรง” มั่นใจไม่มีบลิ้อคโหวต ส.ส.ร. อยุธยา. สำนักข่าวรอยเตอร์ :  
๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๙.

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย.  
กรุงเทพฯ: บริษัทเคล็ดไทย จำกัด, ๒๕๓๘.

ณัฐพร วรปัญญาตระกูล. จดหมายเหตุ...สภาว่างรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการ  
สภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๑.

ประทีป ว่องวีรยุทธ์. การเมืองในขบวนการแก้ไขมาตรา ๒๑๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๙. วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑.

พฤทธิสถาน ชุมพล. ระบบการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
๒๕๓๙.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. อภิวัฒน์รัฐธรรมนูญไทย : เส้นทางใหม่ของประชาชน.  
กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๐.



LIRT



# กฎหมายสมุนไพร

สนธิศักดิ์ สนธิศักดิ์\*  
ทนายความชั้นหนึ่ง

## บทนำ

สมุนไพร ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้ให้ความหมายไว้ว่า น. พืชที่ใช้ทำเป็นเครื่องยา (ซึ่งหาได้ตามพื้นเมือง ไม่ใช่เครื่องเทศ) ภาษาอังกฤษ herb หมายถึง ต้นไม้จำพวกที่ใช้ ใบ ราก เปลือก เป็นยา herbal balm ยาสมานที่ทำจากรากไม้ ใบไม้ อย่าง ยาไทย ไม่ใช่ทำจากแร่ธาตุ

อันเนื่องมาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติ บางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล มาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย องค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวองค์รัชกาลปัจจุบัน ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา พระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับ

๑. นิยามศัพท์
๒. คณะกรรมการคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย
๓. การคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย
๔. การคุ้มครองสมุนไพร
๕. การอุทธรณ์คำสั่งยกคำขอขึ้นทะเบียนสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย
๖. พนักงานเจ้าหน้าที่
๗. กองทุนภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย
๘. บทกำหนดโทษ



LIRT

\* ป.ม., น.บ., สส.บ., ค.บ. บริหาร (จุฬายา), M.A. Legislative Institutional Repository of Thailand



## ๑. นิยามศัพท์

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้คำนิยามศัพท์ตามพระราชบัญญัติไว้ ดังนี้

๑.๑ “ภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย” หมายความว่า พื้นความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการแพทย์แผนไทย

๑.๒ “การแพทย์แผนไทย” หมายความว่า กระบวนการทางการแพทย์เกี่ยวกับการตรวจวินิจฉัย บำบัด รักษา หรือป้องกันโรค หรือการส่งเสริมและฟื้นฟูสุขภาพของมนุษย์หรือสัตว์ การผดุงครรภ์ การนวดไทยและให้หมายความรวมถึงการเตรียมการผลิตยาแผนไทยและการประดิษฐ์อุปกรณ์และเครื่องมือทางการแพทย์ ทั้งนี้ โดยอาศัยความรู้หรือตำราที่ได้ถ่ายทอดและพัฒนาสืบต่อกันมา

๑.๓ “ตำราแพทย์แผนไทย” หมายความว่า หลักวิชาการต่างๆ เกี่ยวกับการแพทย์แผนไทย ทั้งที่ได้บันทึกไว้ในสมุดไทย ใบลาน ศิลาจารึก หรือวัสดุอื่นใดหรือที่มีได้มีการบันทึกกันไว้แต่เป็นการเรียนรู้หรือถ่ายทอดสืบต่อกันมาไม่ว่าด้วยวิธีใด

๑.๔ “ยาแผนไทย” หมายความว่า ยาที่ได้จากสมุนไพรโดยตรงหรือที่ได้จากการผสม ประุง หรือ แปรสภาพสมุนไพร และให้หมายความรวมถึงยาแผนโบราณตามกฎหมายว่าด้วยยา

๑.๕ “ตำรับยาแผนไทย” หมายความว่า สูตรซึ่งระบุกรรมวิธีการผลิตและส่วนประกอบสิ่งปรุงที่มียาแผนไทยรวมอยู่ด้วยไม่ว่าสิ่งปรุงนั้นจะมีรูปลักษณะใด

๑.๖ “สมุนไพร” หมายความว่า พืช สัตว์ จุลชีพ ธาตุวัตถุ สารสกัดตั้งเดิมจากพืชหรือสัตว์ที่ใช้หรือแปรสภาพหรือผสมหรือปรุงเป็นยา หรืออาหาร การตรวจวินิจฉัย บำบัด รักษา หรือป้องกันโรค หรือส่งเสริมสุขภาพร่างกายของมนุษย์หรือสัตว์ และให้หมายความรวมถึงดินกำเนิดหรือดินที่อยู่ของสิ่งดังกล่าวด้วย

๑.๗ “สมุนไพรควบคุม” หมายความว่า สมุนไพรที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นสมุนไพรควบคุม

๑.๘ “เขตอนุรักษ์” หมายความว่า เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่น เพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่มิกฎหมายกำหนด

๑.๙ “สารสกัดตั้งเดิม” หมายความว่า สารธรรมชาติที่ยังมิได้ปรุงแต่งหรือต่อเติมโมเลกุลตามกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ จนเกิดเป็นสารใหม่





๑.๑๐ “แปรรูปอย่างหยาบ” หมายความว่า การปรุงแต่งหรือเปลี่ยนแปลงสภาพหรือคุณสมบัติของสมุนไพร ทำให้ได้สารสกัดแบบรวมด้วยกรรมวิธีแบบดั้งเดิมและแบบที่พัฒนาขึ้น โดยมีได้สกัดแยกสารบริสุทธิ์เป็นรายชนิดหรือรายตัว

๑.๑๑ “ผู้สืบทอดตำรับยาแผนไทย หรือตำราการแพทย์แผนไทย” หมายความว่า บุคคล ซึ่งได้รับการถ่ายทอดตำรับยาแผนไทย หรือตำราการแพทย์แผนไทยจากผู้คิดค้น ผู้ปรับปรุง หรือผู้พัฒนาสิ่งดังกล่าว หรือได้เล่าเรียนสืบทอดกันมาโดยไม่ทราบผู้คิดค้น ผู้ปรับปรุงหรือผู้พัฒนาสิ่งดังกล่าว หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายสิ่งดังกล่าวจากบุคคลอื่น

๑.๑๒ “ผู้ทรงสิทธิ” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้จดทะเบียนสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยตามพระราชบัญญัตินี้

๑.๑๓ “จำหน่าย” หมายความว่า ขาย จ่าย แจก หรือแลกเปลี่ยน และให้ความหมายรวมถึงมีไว้เพื่อจำหน่ายด้วย

๑.๑๔ “ส่งออก” หมายความว่า นำหรือส่งออกนอกราชอาณาจักร

๑.๑๕ “แปรรูป” หมายความว่า การปรุงแต่งหรือการเปลี่ยนแปลงสภาพหรือคุณสมบัติของสมุนไพร

๑.๑๖ “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย

๑.๑๗ “กรรมการ” หมายความว่า กรรมการคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย

๑.๑๘ “ผู้อนุญาต” หมายความว่า ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมาย

๑.๑๙ “นายทะเบียน” หมายความว่า นายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนจังหวัด แล้วแต่กรณี

๑.๒๐ “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้อนุญาต นายทะเบียน และผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

๑.๒๑ “ปลัดกระทรวง” หมายความว่า ปลัดกระทรวงสาธารณสุข

๑.๒๒ “รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่น รวมทั้งออกระเบียบและประกาศ ทั้งนี้ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ระเบียบและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้



## ๒. คณะกรรมการคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย

ตามพระราชบัญญัตินี้ มีคณะกรรมการคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ประกอบด้วย

- |   |               |
|---|---------------|
| ๑. ปลัดกระทรวงสาธารณสุข                     | ประธานกรรมการ |
| ๒. อธิบดีกรมการแพทย์                        | กรรมการ       |
| ๓. อธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญา               | กรรมการ       |
| ๔. อธิบดีกรมปศุสัตว์                        | กรรมการ       |
| ๕. อธิบดีกรมป่าไม้                          | กรรมการ       |
| ๖. อธิบดีกรมวิชาการเกษตร                    | กรรมการ       |
| ๗. อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์             | กรรมการ       |
| ๘. เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา            | กรรมการ       |
| ๙. เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม | กรรมการ       |
| ๑๐. ผู้อำนวยการกรมการประกอบโรคศิลปะ         | กรรมการ       |
| ๑๑. ผู้อำนวยการแพทย์แผนไทย                  | กรรมการ       |

นอกจากนี้ยังมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๑๑ คน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แต่งตั้งโดยเลือกจากกลุ่มผู้ประกอบโรคศิลปะ และจากกลุ่มผู้มีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์ การแพทย์แผนไทย การผลิตหรือจำหน่ายยาแผนไทยและการปลูกหรือแปรรูปสมุนไพร

### คณะกรรมการมีอำนาจดังนี้

๑. ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือ ประกาศตามพระราชบัญญัตินี้
๒. ส่งเสริมและพัฒนาการใช้ประโยชน์จากภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยและสมุนไพร
๓. กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ชุมชน และองค์กรเอกชนที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยและสมุนไพร
๔. ให้ความเห็นชอบในการสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย
๕. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของนายทะเบียนหรือของผู้อนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้
๖. วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีกรณียุทธวิธี และวิธีพิจารณาอุทธรณ์ การจัดทำทะเบียนภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย การบริหาร การจัดหาผลประโยชน์ และการใช้จ่าย



เงินกองทุน และการดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย และสมุนไพร

๗. ปฏิบัติการอื่นตามที่พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ

๘. ปฏิบัติการอื่นตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันที่ ได้รับแต่งตั้ง

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง ก่อนครบวาระรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้อื่น ซึ่งมีคุณสมบัติเช่นเดียวกัน เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ตนแทน

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งแล้ว กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

๑. ตาย

๒. ลาออก

๓. เป็นบุคคลล้มละลาย

๔. เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

๕. รัฐมนตรีสั่งให้ออกเพราะบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่ หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย

๖. ต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

๗. พ้นจากการเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ ในกรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการฐานะนั้น การประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน กรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมครั้งใดถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย



ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการมีอำนาจสั่งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานมาแสดง เพื่อประกอบการพิจารณาได้

ให้มีสถาบันการแพทย์แผนไทยในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองและส่งเสริมการศึกษาอบรมการศึกษาวิจัยและพัฒนาภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยและสมุนไพร และรับผิดชอบในงานธุรการและงานวิชาการของคณะกรรมการ ผู้อำนวยการสถาบันการแพทย์แผนไทยเป็นนายทะเบียนกลาง และนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเป็นนายทะเบียนจังหวัด

### ๓. การคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย

ตามพระราชบัญญัตินี้ สิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ที่จะได้รับการคุ้มครองได้แก่

๑. สิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยเกี่ยวกับตำรายาแผนไทย หมายความว่าบุคคลใดก็ได้แล้วแต่ที่มีความรู้ ความสามารถการแพทย์แผนไทย การตรวจ การวินิจฉัย การบำบัด รักษา หรือป้องกันโรค การส่งเสริมฟื้นฟูสุขภาพของมนุษย์หรือสัตว์ การผดุงครรภ์ การนวดไทย การผลิตยาแผนไทย การประดิษฐ์อุปกรณ์และเครื่องมือการแพทย์ แม้แต่อาศัยความรู้หรือจากตำราที่ได้ถ่ายทอด และพัฒนาสืบต่อกันมา ก็ถือว่ามีสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย

๒. ตำราการแพทย์แผนไทย เมื่อบุคคลใดได้ใช้หลักการต่างๆ เกี่ยวกับการแพทย์แผนไทยจากสมุดไทย ใบลาน ศิลาจารึก หรือวัสดุอื่นใด หรือที่ได้เรียนรู้หรือถ่ายทอดสืบกันมาไม่ว่าวิธีใดที่นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อบุคคล สัตว์ ย่อมถือว่ามีสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ทั้งสองประเภทนี้ย่อมได้รับการคุ้มครองและได้รับการส่งเสริม

ภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ที่สถาบันการแพทย์แผนไทยมีหน้าที่รวบรวมข้อมูล ตำรายาแผนไทยและตำราการแพทย์แผนไทยทั้งราชอาณาจักรเพื่อจัดทำทะเบียนมี ๓ ประเภท คือ

๑. ตำรับยาแผนไทยของชาติหรือตำราการแพทย์แผนไทยของชาติ

๒. ตำรับยาแผนไทยทั่วไปหรือตำราการแพทย์แผนไทยทั่วไป

๓. ตำรับยาแผนไทยส่วนบุคคล หรือตำรับยาการแพทย์แผนไทยส่วนบุคคล (ตำรับยาและตำรายาของแต่ละบุคคลหรือของผู้ใดเป็นส่วนตัวนั่นเอง)

สำหรับตำรับยาแผนไทยของชาติหรือตำราการแพทย์แผนไทยของชาตินั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจะประกาศกำหนดตำรับยาแผนไทย หรือตำราการแพทย์แผนไทยที่มีประโยชน์และมีคุณค่าในทางการแพทย์หรือการสาธารณสุขเป็นพิเศษ ให้เป็นตำราแผนไทยของชาติหรือตำราการแพทย์แผนไทยของชาติ



ส่วนตำรับยาแผนไทยทั่วไปหรือตำราการแพทย์แผนไทยทั่วไป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจะประกาศกำหนดตำรับยาแผนไทยหรือตำราการแพทย์แผนไทย **ที่มีการใช้ประโยชน์อย่างแพร่หลาย** หรือพันอายุการคุ้มครองสิทธิ (สิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยให้มีอายุตลอดอายุของผู้ทรงสิทธิ และมีอยู่ต่อไปอีกเป็นเวลาห้าสิบปี นับแต่วันที่ผู้ทรงสิทธิถึงแก่ความตาย) ให้เป็นตำรับยาแผนไทยทั่วไปหรือตำราการแพทย์แผนไทยทั่วไป

ตำรับยาแผนไทยส่วนบุคคลหรือตำราการแพทย์แผนไทยส่วนบุคคล ก็สามารถนำมาจดทะเบียนสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย เพื่อขอรับการคุ้มครองและส่งเสริมตามพระราชบัญญัตินี้ได้ แต่ต้องยื่นคำขอต่อนายทะเบียน (นายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนจังหวัด)

### การจดทะเบียนสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย

บุคคลซึ่งมีสิทธิจดทะเบียนสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ต้องมีสัญชาติไทย และคุณสมบัติ ดังนี้

๑. เป็นผู้คิดค้นตำรับยาแผนไทย หรือตำราการแพทย์แผนไทย
๒. เป็นผู้ปรับปรุงหรือพัฒนาตำรับยาแผนไทยหรือตำราการแพทย์แผนไทย
๓. เป็นผู้สืบทอดตำรับยาแผนไทยหรือตำราการแพทย์แผนไทย

สำหรับพระราชบัญญัตินี้ มีข้อห้ามมิให้จดทะเบียนสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ในกรณีที่นายทะเบียนเห็นว่า

๑. เป็นตำรับยาแผนไทยของชาติหรือตำราการแพทย์แผนไทยของชาติ หรือเป็นตำรับยาแผนไทยทั่วไปหรือตำราการแพทย์แผนไทยทั่วไป
๒. เป็นตำรับยาแผนไทยส่วนบุคคลที่ปรุงโดยไม่ใช้หลักการแพทย์แผนไทย เช่น ใช้สารสกัดจากพืช สัตว์ หรือจุลชีพที่มีไซสารสกัดดั้งเดิมตามธรรมชาติ หรือใช้วิธีการแปรรูปที่มีไซสารแปรรูปอย่างหายาบ

ผู้ใดที่ขอจดทะเบียนสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไขตามกฎหมายกระทรวง นายทะเบียนมีคำสั่งให้ไปแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งนั้น ถ้าผู้ขอจดทะเบียนไม่ปฏิบัติตามก็ให้ยกเลิกคำขอจดทะเบียนนั้น และเมื่อนายทะเบียนตรวจสอบคำขอจดทะเบียนแล้ว เห็นว่าผู้ขอจดทะเบียนปฏิบัติ และมีคุณสมบัติไม่ถูกต้อง นายทะเบียนจะประกาศโฆษณาคำขอจดทะเบียนโดยไม่ชักช้า ณ สำนักงานทะเบียนและที่ทำการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง

เมื่อได้ประกาศโฆษณาแล้ว บุคคลใดเห็นว่าตนมีสิทธิจดทะเบียนสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยนั้น จะยื่นคำคัดค้านต่อนายทะเบียน พร้อมทั้งแสดงหลักฐานก็ได้ แต่ต้องยื่นภายใน



หกสิบวันนับแต่วันประกาศโฆษณา ก่อนจะมีคำวินิจฉัย นายทะเบียนต้องให้ผู้ขอจดทะเบียนและผู้คัดค้านชี้แจง หรือนำพยานหลักฐานมาแสดงเพื่อประกอบคำพิจารณา นายทะเบียนวินิจฉัยแล้วให้มีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยพร้อมเหตุผลให้ผู้ขอจดทะเบียนและผู้คัดค้านทราบภายในสามสิบวัน นับแต่มีคำวินิจฉัย แต่ถ้าวินิจฉัยแล้ว ให้ผู้ขอจดทะเบียนได้ ก็ให้ชำระค่าธรรมเนียมต่อไป

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ร่วมกันหลายคน นายทะเบียนจะกำหนดวันสอบสวนและแจ้งไปยังผู้ขอจดทะเบียนทุกคน การสอบสวนนายทะเบียนจะเรียกผู้ขอจดทะเบียนคนใดมาให้ถ้อยคำ ชี้แจง หรือให้ส่งเอกสารสิ่งใดเพิ่มเติมก็ได้ เมื่อนายทะเบียนสอบสวนแล้ว และปลัดกระทรวงสาธารณสุขวินิจฉัยแล้ว จึงแจ้งคำวินิจฉัยไปยังผู้ขอจดทะเบียนทุกคน

สำหรับกรณีผู้ขอจดทะเบียนสิทธิภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย อย่างเดียวกันหลายคน โดยไม่ได้รวมกัน ก็ให้บุคคลซึ่งยื่นคำขอจดทะเบียนไว้ก่อนมีสิทธิจดทะเบียน ถ้ายื่นคำขอจดทะเบียนในวันและเวลาเดียวกัน ให้ตกลงกันว่าจะให้ผู้ใดมีสิทธิแต่ผู้เดียวหรือให้มีสิทธิร่วมกัน ถ้าตกลงกันไม่ได้ภายในเวลาที่นายทะเบียนกำหนด ให้คู่กรณีนำคดีไปสู่ศาลภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันสิ้นระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด ถ้าไม่นำไปสู่ศาลภายในเวลาที่กำหนดให้ยกเลิกคำขอจดทะเบียนของบุคคลเหล่านั้น

ผู้ขอจดทะเบียนขาดคุณสมบัติ และภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยที่ขอจดทะเบียนนั้น ต้องห้ามหรือมีข้อห้ามมิให้จดทะเบียนสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ดังได้กล่าวมาแล้ว นายทะเบียนจะสั่งยกเลิกคำขอ และแจ้งคำสั่งไปยังผู้ขอจดทะเบียนภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มีคำสั่งยกเลิกคำขอจดทะเบียน ในกรณีนี้ผู้ขอจดทะเบียนไม่เห็นชอบที่นายทะเบียนยกคำขอจดทะเบียน ก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนต่อคณะกรรมการคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยได้ ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ว่าคำสั่งของนายทะเบียนไม่ถูกต้อง ก็ให้นายทะเบียนดำเนินการเกี่ยวกับคำขอจดทะเบียนรายนั้นต่อไป

สิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย มีอายุความตลอดชีวิตของผู้ทรงสิทธิ และมีอายุต่อไปอีกเป็นเวลาห้าสิบปีนับแต่วันที่ผู้ทรงสิทธิถึงแก่ความตาย ถ้ามีผู้ทรงสิทธิร่วม คือ สิทธิได้รับจดทะเบียนหลายคน หรือขอจดทะเบียนอย่างเดียวกันหลายคน ตกลงให้มีสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยร่วมกัน ก็ให้สิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยมีอยู่ตลอดชีวิตของผู้มีสิทธิร่วม และมีอายุต่อไปอีกห้าสิบปีนับแต่ผู้ทรงสิทธิร่วมคนสุดท้ายถึงแก่ความตาย เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดตำรับยาแผนไทยหรือตำราการแพทย์แผนไทย ให้เป็นตำรับยาแผนไทยทั่วไป หรือ ตำราการแพทย์แผนไทยทั่วไป



ผู้มีสิทธิในการผลิตยา คือ ผู้ทรงสิทธิเท่านั้นและมีสิทธิในการศึกษาวิจัย จำหน่าย ปรับปรุง หรือพัฒนาตำรับยาแผนไทย หรือภูมิปัญญาในตำราการแพทย์แผนไทยที่ได้จดทะเบียนไว้ แต่ไม่ใช้บังคับแก่

๑. การกระทำใดๆ เพื่อประโยชน์ในการศึกษา ค้นคว้า หรือวิจัย ตามระเบียบที่รัฐมนตรีสาธารณสุขกำหนด หรือ

๒. การเตรียมยาเฉพาะรายตามใบสั่งแพทย์ โดยผู้ประกอบโรคศิลปะแผนไทย หรือ

๓. การผลิตยาเพื่อยังชีพแบบพื้นบ้าน หรือการผลิตยาโดยสถานพยาบาลของรัฐ ส่วนราชการหรือ หน่วยงานรัฐ เพื่อประโยชน์ในการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของรัฐ หรือใช้ตำราการแพทย์แผนไทยเพื่อประโยชน์ในการรักษาพยาบาลของรัฐ

สิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย โอนให้แก่ผู้อื่นไม่ได้ แต่ตกทอดทางมรดกได้ และเมื่อตกทอดทางมรดกแล้ว ผู้รับต้องจดทะเบียนภายในสองปีนับแต่วันที่ผู้ทรงสิทธิถึงแก่ความตาย และผู้ทรงสิทธิจะให้ใครใช้สิทธิของตนก็ได้

### การเพิกถอนขอจดทะเบียนสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย

๑. พนักงานอัยการหรือผู้มีส่วนได้เสียฟ้องต่อศาลให้เพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ที่ได้จดทะเบียนโดยไม่ชอบ

๒. นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

๒.๑ ผู้ทรงสิทธิใช้สิทธิโดยขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

๒.๒ ผู้ทรงสิทธิได้ฝ่าฝืนมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อจำกัดที่นายทะเบียนกำหนดในการรับจดทะเบียนสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย นั้น

๒.๓ ผู้ทรงสิทธิได้ใช้สิทธิอันอาจก่อให้เกิดความเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงต่อภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยที่ได้จดทะเบียนไว้

ก่อนจะมีการสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย นายทะเบียนต้องทำการสอบสวนข้อเท็จจริงและแจ้งผู้ทรงสิทธิทราบ เพื่อยื่นคำชี้แจงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เมื่อนายทะเบียนสอบสวนแล้ว เห็นว่ามีเหตุผลสมควรเพิกถอนก็ดำเนินการเพิกถอน และผู้ทรงสิทธิถูกเพิกถอนการจดทะเบียนใหม่ได้ เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนมีคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย นั้น



## ๔. การคุ้มครองสมุนไพรร

๑. สมุนไพรควบคุม การคุ้มครองสมุนไพรร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข คณะกรรมการคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย จะให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อกำหนดประเภท ลักษณะ และชื่อสมุนไพรรที่มีค่าต่อการศึกษาหรือวิจัย หรือมีความสำคัญทางเศรษฐกิจหรืออาจจะสูญพันธุ์ ให้เป็นสมุนไพรรควบคุม

๒. การคุ้มครองสมุนไพรรควบคุม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยคำแนะนำของคณะกรรมการคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๒.๑ กำหนดจำนวนหรือปริมาณของสมุนไพรรควบคุมที่ครอบครอง ใช้ประโยชน์ ดูแล เก็บรักษา หรือขนย้ายที่ต้องแจ้งต่อนายทะเบียน

๒.๒ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแจ้งตามข้อ ๒.๑

๒.๓ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการครอบครอง การใช้ประโยชน์ การดูแล การเก็บรักษา หรือการขนย้ายสมุนไพรรควบคุม

๒.๔ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการศึกษาวิจัยสมุนไพรรควบคุม

๒.๕ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการส่งออกสมุนไพรรควบคุม เพื่อการค้าและที่มีใช้เพื่อการค้า หรือในการจำหน่าย หรือแปรรูปสมุนไพรรควบคุมเพื่อการค้า

๒.๖ กำหนดการอื่นใดเพื่อคุ้มครอง ป้องกัน หรือระงับหรือบรรเทาอันตราย หรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่สมุนไพรรควบคุม

ผู้ใดศึกษาวิจัยหรือส่งออกสมุนไพรรควบคุมหรือจำหน่ายหรือแปรรูปสมุนไพรรควบคุม เพื่อการค้าต้องขออนุญาตเสียก่อน เมื่อได้ขออนุญาตแล้วและได้รับใบอนุญาตแล้วให้ใช้ได้จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ของปีที่สาม นับแต่ปีที่ออกใบอนุญาต และใบอนุญาตนั้นคุ้มครองถึงลูกจ้างหรือตัวแทนของผู้รับใบอนุญาตด้วย และให้ถือว่าการกระทำของลูกจ้างหรือตัวแทนของผู้รับใบอนุญาต เป็นการกระทำของผู้รับใบอนุญาต

การศึกษาวิจัยหรือส่งออกสมุนไพรรควบคุมหรือจำหน่ายหรือแปรรูปดังกล่าว หน่วยงานของรัฐยอมทำได้ แต่ต้องแจ้งต่อนายทะเบียนตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการศึกษาวิจัย สมุนไพรรควบคุม ซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาดังกล่าวแล้ว การต่อใบอนุญาตต้องขอต่อก่อนสิ้นอายุใบอนุญาต แต่ถ้าตัวใบอนุญาตสูญหายหรือถูกทำลายให้ยื่นขอรับใบแทนใบอนุญาต ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ทราบว่สูญหายหรือถูกทำลาย





## การควบคุมผู้มีใบอนุญาต

๑. ผู้มีไว้ซึ่งสมุนไพรรควบคุมเกินกว่าจำนวนหรือปริมาณที่รัฐมนตรีได้กำหนดไว้ในการคุ้มครองสมุนไพรรควบคุมตามข้อ ๒.๑ ให้แจ้งการครอบครองสมุนไพรรควบคุมต่อนายทะเบียน ถ้าไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน ต้องหยุดประกอบกิจการและขอรับใบอนุญาตใดๆ ตามกฎหมายนี้อีกไม่ได้ ผู้รับใบอนุญาตซึ่งถูกพักใช้ใบอนุญาตให้ปฏิบัติตามกฎหมายนี้แล้ว ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งถอนคำสั่งพักใช้ก่อนกำหนดเวลาได้

๒. ผู้รับใบอนุญาต ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้และเป็นการกระทำผิดร้ายแรง ก็จะถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ ผู้รับใบอนุญาตที่ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตต้องหยุดประกอบกิจการ และจะขอรับใบอนุญาตใดๆ ตามกฎหมายนี้อีกไม่ได้ จนกว่าจะพ้นกำหนดสองปี นับแต่วันถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตและผู้อนุญาตจะออกใบอนุญาตให้อีกหรือไม่ก็ได้แต่จะพิจารณาเห็นสมควร

ทั้งคำสั่ง พักใช้ใบอนุญาต และคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตผู้รับใบอนุญาตจะได้รับแจ้งจากทางราชการ และปิดคำสั่งไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ระบุไว้ในใบอนุญาต

สำหรับผู้ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต จะจำหน่ายสมุนไพรรควบคุมของตนที่เหลืออยู่แก่ผู้รับใบอนุญาตอื่น หรือแก่ผู้ซึ่งผู้อนุญาตเห็นสมควรก็ได้ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้นับตั้งแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ เว้นแต่ผู้อนุญาตจะผ่อนผันขยายเวลาให้อีกแต่ต้องไม่เกินหกสิบวัน

## ๓. การคุ้มครองสมุนไพรรและถิ่นกำเนิด

การคุ้มครองสมุนไพรรและถิ่นกำเนิดสมุนไพรรที่มีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ หรือมีความหลากหลายทางชีวภาพหรืออาจจะได้รับผลกระทบกระเทือนจากการกระทำของมนุษย์ได้โดยง่าย ในเขตพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ทางรัฐจะได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการ เรียกว่า “แผนจัดการเพื่อคุ้มครองสมุนไพรร” แผนนี้อาจจัดทำเป็นแผนระยะสั้น ระยะกลาง หรือระยะยาวได้ตามความเหมาะสม และต้องประกอบด้วยแผนงาน และแนวการดำเนินงาน ดังนี้

๓.๑ การกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปในเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือคุณค่าของสมุนไพรร หรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือความหลากหลายทางชีวภาพในบริเวณที่เป็นถิ่นกำเนิดของสมุนไพรร

๓.๒ กำหนดวิธีการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่บริเวณที่เป็นถิ่นกำเนิดของสมุนไพรร รวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในอันที่จะรักษาสภาพธรรมชาติระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และคุณค่าของสมุนไพรรในพื้นที่บริเวณนั้น



๓.๓ การสำรวจและศึกษาวิจัยสมุณไพเราะและบริเวณถิ่นกำเนิดของสมุณไพเราะ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองสมุณไพเราะและบริเวณถิ่นกำเนิดของสมุณไพเราะ

๓.๔ การตรวจสอบ ติดตาม และวิเคราะห์การเข้าไปในเขตอนุรักษณ์ เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลการดำเนินงานตามแผน และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และแผนจัดการเพื่อคุ้มครองสมุณไพเราะให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เพื่อประโยชน์ในการจัดทำแผนจัดการ เพื่อคุ้มครองสมุณไพเราะ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในพื้นที่ ที่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษณ์ใด ๆ เพื่อทำการสำรวจ และศึกษาวิจัยสมุณไพเราะและถิ่นกำเนิดสมุณไพเราะ ทั้งนี้ โดยความร่วมมือและประสานงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดและเมื่อได้ประกาศใช้แผนจัดการเพื่อคุ้มครองสมุณไพเราะแล้ว การคุ้มครองและจัดการพื้นที่ในเขตอนุรักษณ์ให้เป็นไปตามแผนจัดการเพื่อคุ้มครองสมุณไพเราะและตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ในพื้นที่เขตอนุรักษณ์ใด ถ้าปรากฏว่ามีการจัดการพื้นที่โดยไม่ถูกต้อง หรือมีสภาพปัญหาการจัดการเพื่อคุ้มครองสมุณไพเราะโดยไม่ถูกต้อง หรือมีการทำลายสมุณไพเราะหรือถิ่นกำเนิดของสมุณไพเราะอย่างรุนแรง เข้าขั้นวิกฤตซึ่งจะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันที และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ เสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีให้กระทรวงสาธารณสุขเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองตามแผนจัดการ เพื่อคุ้มครองสมุณไพเราะเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาได้

ในกรณีที่พื้นที่ใดเป็นถิ่นกำเนิดของสมุณไพเราะที่มีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือมีความหลากหลายทางชีวภาพที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากการกระทำของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือการเข้าไปใช้ประโยชน์จากสมุณไพเราะอันมีลักษณะเป็นการเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์หรือการลดลงของพันธุกรรม หรือทางราชการมีวัตถุประสงค์จะส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการบริหาร การพัฒนา และการใช้ประโยชน์จากสมุณไพเราะในพื้นที่นั้น และพื้นที่นั้นยังมีได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษณ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสมุณไพเราะ ที่ดินในบริเวณพื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสมุณไพเราะนั้น ต้องไม่เป็นที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมืองตามกฎหมายกระทรวงจะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดิน ที่กำหนดเป็นพื้นที่คุ้มครองสมุณไพเราะนั้นด้วย

ในการออกกฎกระทรวงให้กำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ไว้ในกฎกระทรวงอีกด้วย คือ



๑. การใช้ประโยชน์จากสมุนไพรรักษาสุขภาพธรรมชาติหรือคุณค่าของสมุนไพร หรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ หรือความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่นั้น

๒. ห้ามกระทำการใดๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติหรือความหลากหลายทางชีวภาพ หรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสมุนไพรรักษาสุขภาพ

๓. กำหนดวิธีการจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น รวมทั้งการกำหนดขอบเขตพื้นที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อรักษาสุขภาพธรรมชาติหรือคุณค่าของสมุนไพรรักษาสุขภาพหรือระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่นั้น

๔. กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่นๆ ตามที่จำเป็นและเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่นั้น ในพื้นที่คุ้มครองสมุนไพรรักษาสุขภาพ ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือปลูกหรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โคน แก้วถาง เผา หรือทำลายต้นไม้ หรือพืชนานาชนิดอื่น หรือทำลายความหลากหลายทางชีวภาพ หรือระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ หรือขุดหาแร่ หิน ดิน หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสมุนไพรรักษาสุขภาพ เว้นแต่การดำเนินการใดๆ เพื่อจัดการบริหารพื้นที่คุ้มครองสมุนไพรรักษาสุขภาพ หรือใช้ประโยชน์จากสมุนไพรรักษาสุขภาพโดยได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต

เพื่อสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาสมุนไพรรักษาสุขภาพ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่เป็นถิ่นกำเนิดของสมุนไพรรักษาสุขภาพ หรือที่ดินจะปลูกสมุนไพรรักษาสุขภาพ มีสิทธินำที่ดินนั้นไปขอขึ้นทะเบียนต่อนายทะเบียนเพื่อขอรับความช่วยเหลือหรือขอรับการสนับสนุนตามพระราชบัญญัตินี้

การขอขึ้นทะเบียน การออกไปสำคัญการขึ้นทะเบียน การเพิกถอนการขึ้นทะเบียน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้ว มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไว้

## ๕. การอุทธรณ์คำสั่งยกคำขอจดทะเบียนสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งยกคำขอจดทะเบียนสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยตามผู้ขอจดทะเบียนมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งของนายทะเบียน และในกรณีที่นายทะเบียนมีความจำเป็นเกี่ยวกับผู้มสิทธิจดทะเบียนใน



ภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ผู้จดทะเบียนหรือผู้คัดค้าน แล้วแต่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัย  
ต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของนายทะเบียน

ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์  
แผนไทย ผู้ทรงสิทธิมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่  
ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งของนายทะเบียน

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ในการอุทธรณ์ไม่เป็นการทุเลาการบังคับคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิในภูมิปัญญา  
การแพทย์แผนไทย

ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้ใช้สิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์  
แผนไทย ผู้รับอนุญาตให้ผู้ใช้สิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อ  
คณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งของนายทะเบียน การอุทธรณ์  
ไม่เป็นการทุเลาการบังคับคำสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้ใช้สิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย  
แต่อย่างใด

ในกรณีที่ผู้อนุญาตมีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ผู้รับใบอนุญาต  
ซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนั้น มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อคณะกรรมการ  
ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งของนายทะเบียน การอุทธรณ์ไม่เป็นการทุเลา  
การบังคับสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด และการยื่นอุทธรณ์และวิธีพิจารณาอุทธรณ์  
ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

## ๖. พนักงานเจ้าหน้าที่

ในการปฏิบัติหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ

๖.๑ เข้าไปในสถานที่ใดๆ ในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบและควบคุมให้การเป็นไป  
ตามพระราชบัญญัตินี้

๖.๒ ค้นสถานที่หรือยานพาหนะใดๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก  
หรือในระหว่างเวลาทำการ ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราช  
บัญญัตินี้ และกรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหากเน้นเข้าก็จะเอามาได้จะมีการยกย้าย  
ซุกซ่อน หรือทำลายเอกสาร หรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และถ้าการค้นใน  
เวลาดังกล่าวข้างต้นยังไม่แล้วเสร็จจะกระทำต่อไปก็ได้



๖.๓ ยึดหรืออายัดบรรดาเอกสารหรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อเป็นหลักฐานในการดำเนินคดี

๖.๔ สั่งให้บุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสาร หรือหลักฐาน ในกรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่าถ้อยคำ เอกสาร หรือหลักฐานดังกล่าวมีประโยชน์แก่การค้นพบหรือใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิสูจน์การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

๖.๕ สั่งให้บุคคลใดๆ ออกจากพื้นที่คุ้มครองสมุนไพรร หรือตเว่นการกระทำได้อันเป็นการฝ่าฝืน

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามสมควรและการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่

บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

## ๗. กองทุนภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย

ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย” ในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย

**กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้**

๗.๑ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

๗.๒ เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

๗.๓ ดอกผลและผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน

๗.๔ รายได้อื่นที่เกิดจากการดำเนินการกองทุน

รายได้ของกองทุนไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและให้สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุน และดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

การบริหาร การจัดหาผลประโยชน์ และการใช้จ่ายเงินกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง



## ๘. บทกำหนดโทษ

๘.๑ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการหรือคำสั่งของนายทะเบียนหรือคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๘.๒ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๘.๓ ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับเกี่ยวกับสมุนไพรรักษาโรค

๘.๔ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรการคุ้มครองตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๘.๕ ผู้ใดไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

๘.๖ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของนิติบุคคลนั้น ได้กระทำโดยตนไม่รู้เห็นหรือยินยอมในการกระทำนั้น

จากพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือที่ผู้เขียนให้ชื่อว่า “กฎหมายสมุนไพรรักษาโรค” ก็เพื่อให้เห็นว่าในปัจจุบันประชาชนชาวไทยมีความสนใจมีความจำเป็นต้องดูแลสุขภาพสภาพและบำบัดรักษาโรคด้วยการแพทย์แผนไทย อันประกอบด้วย การใช้สมุนไพรรักษาโรค การนวดไทย การดูแลสุขภาพกระดูกแบบดั้งเดิมแต่โบราณกาล การบำบัดทางจิต ตลอดจนวิธีธรรมชาติอื่น ๆ เพื่อการพึ่งตนเองในระดับครอบครัว ระดับชุมชน ระดับประเทศชาติ กระทรวงสาธารณสุข มีนโยบายในการพัฒนาการแพทย์แผนไทย โดยนำความรู้ดังกล่าวมาประยุกต์ในการสาธารณสุขมูลฐานตลอดจนผสมผสานการให้บริการทางการแพทย์แผนไทยในสถานบริการสาธารณสุขของรัฐ พร้อมกับส่งเสริมการวิจัยพัฒนายาจากสมุนไพรรักษาโรคเพื่อผลทางเศรษฐกิจ แม่ฮ่องสอนได้ส่งเสริมพระเทพรัตนราชสุดา เจ้าฟ้ามหาจักรีสิรินธร รัฐสีมาคุณากรปิยชาติ สยามบรมราชกุมารี ทรงได้ส่งเสริมบำรุงสมุนไพรรักษาโรคในประเทศไทยให้กว้างขวาง แพร่หลายเพื่อป้องกันโรคและรักษาโรคอย่างทั่วถึงอีกด้วย

จากเหตุผลที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่ากฎหมายสมุนไพรรักษาโรค ทำให้ประเทศไทยพึ่งตนเองด้านการผลิตยาได้มากขึ้น แต่ภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย เช่น สมุนไพรรักษาโรค สุนทรยา อันมีประโยชน์ต่อการนำมาพัฒนาและใช้ประโยชน์ยังมีได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม อนุรักษ์และพัฒนาเพื่อประโยชน์ดังได้กล่าวมาแล้ว ควรได้มีมาตรการคุ้มครองและส่งเสริมให้เอกชน ชุมชน และองค์กรเอกชนได้ตระหนักถึงคุณค่าของภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยและสมุนไพรรักษาโรค เพื่อให้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ พัฒนา และใช้ประโยชน์ได้ทั่วถึงทั้งในและต่างประเทศ



# บทวิพากษ์ทางสังคม

## เรื่อง

### “การเปิดบ่อนกาสิโนในสังคมชาวพุทธ”

วุฒิชัย หน้าใจ

#### บทนำ

ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลเกือบทุกยุคทุกสมัยได้พยายามผลักดันให้มีการเปิดบ่อนการพนัน โดยเสรีหรือเปิดบ่อนกาสิโนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยรัฐบาลได้ยกเอาเหตุผลนานาประการ เพื่อสนับสนุนแนวความคิดในการเปิดบ่อนกาสิโนแต่ดูเหมือนว่าความพยายามดังกล่าวจะไม่บรรลุผล เพราะได้รับการต่อต้านและคัดค้านอย่างหนักจากกลุ่มชาวพุทธจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลในอดีตที่ผ่านมาต้องพิจารณาทบทวนอย่างหนักเพราะเกรงว่าจะกระทบต่อฐานคะแนนนิยม จนในที่สุดรัฐบาลจำเป็นต้องยกเลิกโครงการการเปิดบ่อนกาสิโนที่ถูกต้องตามกฎหมายในประเทศไทย

แต่มาสมัยรัฐบาลชุดปัจจุบันภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี กระแสการเปิดบ่อนกาสิโนได้มีความชัดเจนมากขึ้นประกอบกับเป็นรัฐบาลที่กำลังได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างสูงสุด เพราะมีแนวนโยบายประชานิยมที่สามารถตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง รัฐบาลชุดดังกล่าวก็ได้้นำแนวคิดในอดีตมาปิดฝุ่นอีกครั้ง แต่ครั้งนี้ดูเหมือนว่าจะเอาจริงเอาจังว่าทุกรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการสำรวจและทำการวิเคราะห์วิจัยเกี่ยวกับแนวทางการเปิดบ่อนกาสิโนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ผลปรากฏจากโพลสำรวจของคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาศึกษาการเปิดบ่อนกาสิโนในประเทศไทยให้ถูกต้องตามกฎหมายในคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎรร่วมกับสวนดุสิตโพล สถาบันราชภัฏสวนดุสิต ผลปรากฏว่าประชาชนเกินกว่าครึ่งหนึ่งมีความเห็นด้วยต่อการเปิดบ่อนกาสิโนในประเทศให้ถูกต้องตามกฎหมาย คิดเป็นร้อยละ ๕๑.๙๒ ไม่เห็นด้วยร้อยละ ๓๔.๐๖ ไม่ออกความเห็นร้อยละ ๑๓.๗๕ จากผลสำรวจดังกล่าวสะท้อนให้เห็นภาพของชาวพุทธในปัจจุบัน ซึ่งมีกว่าร้อยละ ๙๕ ว่าเป็นส่วนใหญ่เห็นด้วยต่อการเปิดบ่อนกาสิโน ทั้งๆ ที่ก่อนหน้านี้ไม่เห็นด้วยและต่อต้านอย่างหนัก แต่รัฐบาลในช่วงขาขึ้นทำอะไรถูกใจประชาชนไปหมด ชาวพุทธที่เคยเสียดังหนักแน่นกลับเสียงอ่อนลง ซึ่งก็ไม่ต้องทราบบอกว่าเกิดอะไรขึ้นกับสังคมชาวพุทธ

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนในฐานะเป็นพุทธมาฆะ และเป็นพุทธศาสนิกชนที่ศรัทธาเลื่อมใสในพระพุทธศาสนาอย่างแรงกล้า ประกอบกับเป็นผู้ที่ได้เคยศึกษาในหลักธรรมคำสอนขององค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าอย่างถ่องแท้ และถึงแม้จะเป็นเพียงข้าราชการระดับล่างกลับมีความเห็นว่าหากปล่อยให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวผ่านไปตามกระแส โดยไม่มีอะไรท้วงติงเลยก็จะเป็นการไม่สมควรอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นชาวพุทธ ผู้เขียนจึงมีแรงบันดาลใจที่จะเขียนบทความเพื่อเป็นการถ่วงดุลยภาพแสดงทรรศนะและแนวความคิดของตนเอง แต่ทั้งนี้บทความที่จะเขียนจะตั้งมั่นอยู่บนพื้นฐานของความจริงทั้ง ๒ มิติ คือมิติทางโลกกับมิติทางธรรม แล้วนำมิติทั้งสองมาเปรียบเทียบกันเพื่อชี้ให้เห็นถึงผลดีผลเสียของการเปิดบ่อนกาสิโน และท่านผู้อ่านจะเป็นผู้ใช้วิจารณญาณพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

## มิติทางโลก (ฝ่ายอาณาจักร)

### สภาพปัญหาและปัจจัยเกื้อหนุนการเปิดบ่อนกาสิโน

คงไม่มีใครปฏิเสธเกี่ยวกับสถานการณ์ปัจจุบันที่ยุคสมัยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ตามกระแสโลกาภิวัตน์ เทคโนโลยีและอารยธรรมตะวันตกได้ไหลบ่าเข้ามาสู่ประเทศไทย โดยมีอาจสกัดกั้นได้ และครั้งเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศไทยเมื่อปี ๒๕๔๐ ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของสังคมไทยอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แม้รัฐบาลจะพยายามแก้ไขปัญหาทุกวิถีทางแล้วก็ตามแต่ผลพวงจากวิกฤตเศรษฐกิจทำให้เกิดความเดือดร้อนทุกหย่อมหญ้า ประชาชนดำรงชีวิตด้วยความอดคัตฝืดเคือง สถานประกอบการหลายแห่งต้องปิดกิจการลงมีคนตกงานเป็นจำนวนมาก ประชาชนบางส่วนต้องหันมาพึ่งยาเสพติดและการพนัน ทำให้เกิดธุรกิจนอกระบบซึ่งมีผลประโยชน์จำนวนมหาศาล และจากผลการวิจัยของอาจารย์สังคิด พิริยะรังสรรค์ ในการศึกษาเรื่องเงินนอกระบบพบว่าเงินนอกระบบของการพนันประเภทต่างๆ มีเงินหมุนเวียนต่อปีประมาณ ๓ แสนกว่าล้านบาท ซึ่งจำนวนเงินที่มากที่สุด คือ บ่อนการพนันประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ กว่าล้านบาทต่อปี ส่วนที่รองลงมา ก็คือ หวยใต้ดินประเภท ๓ ตัวและ ๒ ตัว ประมาณขั้นต่ำคือ ๕๓,๐๐๐ กว่าล้านบาท ดังนั้นหลายฝ่ายจึงมีความเห็นพ้องกันว่าถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยสมควรจะเปิดบ่อนกาสิโนให้ถูกต้องตามกฎหมายเสียที่ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. ๒๔๗๘ มาตรา ๔ ได้มีการห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มีหรือเข้าเล่นการพนัน โดยรัฐมนตรีเป็นผู้ออกกฎกระทรวงระบุประเภทการพนันที่ห้ามเล่นหรือห้ามอนุญาตให้มีการเล่นการพนัน แต่ยังไม่เปิดช่องให้การใช้นโยบายของรัฐบาลพิจารณาถึงความเหมาะสมและสถานที่ อาทิเช่น กรณีการเปิดบ่อนกาสิโนย่อมสามารถดำเนินการได้โดยการออกพระราชกฤษฎีกา แต่ปัจจุบันยังไม่มี การออกพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว บ่อนกาสิโนจึง



ยังไม่อาจดำเนินการได้ สังคมไทยต้องยอมรับความจริงที่ว่า ในภาวะการณ์ปัจจุบันมีการลักลอบเล่นการพนันทั่วทุกภูมิภาคทั้งบ่อนการพนันขนาดเล็กและขนาดใหญ่ทำให้เกิดกระแสเงินไหลเวียนนอกระบบจำนวนมหาศาล แต่หากภาครัฐดำเนินการเปิดสถานกาสิโนให้ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว จะสามารถจัดระบบเงินนอกระบบให้เข้ามาสู่ระบบได้ รัฐบาลจัดเก็บภาษีเป็นรายได้เข้ารัฐปีหนึ่งจำนวนไม่น้อยแล้วนำเงินที่ได้ไปพัฒนาประเทศในรูปแบบต่างๆ อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เพื่อนำเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศไทยปีหนึ่งๆ เป็นจำนวนเงินหลายแสนล้านบาท และจะเป็นโอกาสสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับผู้ประกอบการและแรงงานไทยโดยทั่วไปอีกด้วยและเหตุผลประการสำคัญคือ ประเทศเพื่อนบ้านตามแนวชายแดนไทยได้เปิดบ่อนกาสิโนอยู่รายรอบทำให้หนีพนันจากประเทศไทยหลังไหลไปเล่นการพนันเป็นจำนวนมากซึ่งในปีหนึ่งๆ นำเงินไหลออกนอกประเทศจำนวนมหาศาล ส่งผลกระทบต่อความเสียหายในระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ แต่หากภาครัฐสนับสนุนให้เปิดบ่อนกาสิโนในประเทศไทยและกำหนดมาตรการจัดระเบียบให้ถูกต้องตามมาตรฐานสากลแล้วจะสามารถแก้ไขปัญหาธุรกิจนอกระบบได้ อย่างไรก็ตามการเปิดบ่อนกาสิโนในสังคมชาวพุทธเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ซึ่งภาครัฐจะต้องพิจารณาใคร่ครวญอย่างละเอียดรอบคอบและจะต้องทำประชาพิจารณ์เพื่อให้ชาวพุทธแสดงความเห็นทั่วประเทศ แต่เหตุผลประการสำคัญที่ภาครัฐสนับสนุนให้มีการเปิดบ่อนกาสิโนอย่างถูกต้องตามกฎหมายนั้นพอประมวลข้อดีได้ดังนี้

๑. รัฐบาลสามารถสร้างงานสร้างรายได้เข้าประเทศจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นจำนวนปีละหลายแสนล้านบาท เนื่องจากที่ผ่านมาการตั้งกาสิโนเป็นสิ่งต้องห้ามตามกฎหมายภายในประเทศทำให้คนไทยต้องข้ามพรมแดนไปเล่นการพนันที่ถูกกฎหมายยังประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย รวมทั้งสถานกาสิโนในประเทศอื่นๆ จากการศึกษาพบว่ามีประชาชนนำเงินออกไปเล่นการพนันปีหนึ่งๆ เป็นเงินจำนวนมหาศาลที่ประเทศไทยต้องสูญเสียไป ถ้ามีการจัดให้มีสถานกาสิโนที่ถูกกฎหมายในประเทศไทยจะทำให้คนไทยไม่ต้องไปเล่นการพนันที่อื่น ซึ่งมีผลให้เงินตราที่คนไทยเคยสูญเสียไปกับบ่อนกาสิโนต่างประเทศยังคงหมุนเวียนอยู่ภายในประเทศและรัฐบาลสามารถเก็บภาษีได้อย่างถูกต้องนำรายได้จากภาษีเหล่านี้มาเป็นสวัสดิการด้านสังคมช่วยเหลือคนทั้งประเทศ ดังจะเห็นได้จากเขตบริหารพิเศษมาเก๊า ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนสามารถนำเงินจากการพนันและการท่องเที่ยวมาพัฒนาประเทศและประชาชนผู้มีรายได้ที่ต้องเสียภาษีโดยเฉพาะคนภายในประเทศอาจจ่ายภาษีน้อยลง เพราะรัฐมีรายได้เพียงพอแล้วจากการเก็บภาษีจากกาสิโน โดยเฉพาะถ้ารัฐอนุญาตให้มีการเปิดกาสิโนในประเทศและมีการควบคุมอย่างรัดกุมจะส่งผลดีในการเพิ่มรายได้จากส่วนต่างๆ เช่น การเก็บภาษี การท่องเที่ยว การสร้างงาน สร้างรายได้ ที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมและประชาชนในโอกาสต่อไป



๒. ถ้ารัฐส่งเสริมให้มีการเปิดสถานกาสีโนในประเทศไทยให้ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว

นอกจากจะเป็นที่น่าสนใจของนักพนันจากต่างประเทศแล้วยังมีผลทำให้ชาวต่างชาติมาเที่ยวเมืองไทยเพิ่มขึ้น จะสังเกตได้จากตัวอย่างของราชอาณาจักรกัมพูชา ประเทศที่มีสถานกาสีโน เช่น เครื่องรีจิวออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศมาเลเซีย และการเกิดขึ้นของกาสีโนเหล่านี้ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นมาภายใต้เป้าหมายของรัฐบาลที่ต้องการจะใช้เป็นแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยว เพื่อนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในประเทศของตนให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ หากประเทศไทยส่งเสริมให้เปิดกาสีโนในประเทศได้ก็จะทำให้มีเงินตราต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นจากเงินตราต่างๆ ที่ชาวต่างชาตินำมาเล่นพนันและเพื่อการท่องเที่ยวในประเทศไทย โดยเฉพาะนักพนันระดับบุคคลสำคัญ (VIP) ที่นำเงินครั้งละจำนวนมากๆ มาเป็นทุน เพราะสถานกาสีโนที่ได้มาตรฐานแล้วแต่มีบริการให้เครดิต (credit) และเครือข่ายการโอนเงินข้ามประเทศไว้คอยบริการอย่างพร้อมจะนั้น การพนันจึงเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวและนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทยอีกทางหนึ่ง จะเห็นได้จากสถิติบุคคลเข้าออกผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองตามแนวชายแดน เช่น ด่านตรวจคนเข้าเมืองอรัญประเทศ (เข้าไปเล่นกาสีโนที่ปอยเปต ราชอาณาจักรกัมพูชา) แต่ละเดือนเป็นคนไทยประมาณ ๓๐,๐๐๐-๔๐,๐๐๐ คน เป็นคนต่างประเทศประมาณ ๑๐,๐๐๐-๒๐,๐๐๐ คน

๓. การเปิดสถานกาสีโนที่ถูกกฎหมายจะช่วยลดภาระของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองในการปราบปรามบ่อนการพนันเถื่อน ซึ่งขณะนี้บ่อนเถื่อนจำนวนมากเปิดบริการกันอย่างโจ่งแจ้งทำให้เจ้าของกิจการบ่อนเถื่อนร่ำรวยกันเป็นจำนวนมาก โดยเจ้าหน้าที่บ้านเมืองก็ปราบปรามไม่ไหว และอาจมีเรื่องการใช้อิทธิพลมาข่มขู่เจ้าหน้าที่จึงทำให้ทุกวันนี้บ่อนเถื่อนยังมีอยู่มากมาย สร้างกำไรเป็นเงินตอบแทนให้แก่เจ้าของบ่อนและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติตัวไม่ถูกต้องบางคน การมีขึ้นของสถานกาสีโนที่ถูกกฎหมายในประเทศไทยจะสามารถลดปัญหาเหล่านี้ได้ เนื่องจากกาสีโนเป็นรูปแบบของธุรกิจเชิงอุตสาหกรรมและเป็นระบบสากลมีการเสียภาษีตามกฎหมาย พนักงานมีสวัสดิการ มีเงินสะสม มีบำเหน็จบำนาญเมื่อครบอายุเกษียณ ซึ่งต่างจากบ่อนเถื่อนที่มีการใช้อิทธิพลมาควบคุมดูแลกิจการ จากสถิติการจับกุมผู้ที่ลักลอบเล่นการพนันที่ผิดกฎหมาย จำนวน ๑๐๗,๙๕๙ ราย มีจำนวนผู้เล่นการพนันต่อปี ประมาณ ๒๙๕,๘๘๘ คน และในอนาคตคาดการณ์ว่าจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่บ้านเมืองในการป้องกันและปราบปราม ซึ่งถือได้ว่าเป็นทรัพยากรสำคัญของประเทศอย่างยิ่ง ข้อมูลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พบว่าปัจจุบันต้องใช้กำลังพลของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการปราบปรามบ่อนการพนันที่ผิดกฎหมายถึงร้อยละ ๑๕-๒๐ จากจำนวนเจ้าหน้าที่ทั้งหมดประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ คน

๔. รัฐสามารถสร้างงานให้แก่ประชาชนได้เป็นจำนวนมาก เนื่องจากสถานกาสีโนที่ได้มาตรฐานจะสร้างแหล่งบันเทิงต่างๆ ไว้รองรับนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศอย่างครบวงจร เช่น รีสอร์ท



เพื่อการพักผ่อน โรงแรมที่พักที่ทันสมัย มีอาหารหลากหลายเชื้อชาติไว้บริการและอื่นๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ต้องมีการจ้างแรงงานในการก่อสร้างสถานที่ และจำเป็นต้องจ้างแรงงานทำงานให้บริการในสถานที่เหล่านี้ ซึ่งถือว่าเป็นการส่งเสริมแรงงานที่อาจจะเคยมีรายได้น้อยกว่าการทำเกษตรกรรมให้เปลี่ยนอาชีพหรืออาจจะเป็นรายได้เสริมเป็นอย่างดี นอกจากนี้ จากตัวอย่างในประเทศอื่นๆ จะเห็นว่าการเปิดกาสิโนยังช่วยให้เกิดธุรกิจรอบๆ กาสิโนในทุกรูปแบบ เช่น ร้านอาหาร ร้านขายของชำ โรงจมน้ำ ธนาคาร รถแท็กซี่ รถเมลล์วิ่งระหว่างสถานกาสิโนไปร้านค้า เพื่อการบริการที่สะดวกสบาย เช่น บางประเทศยังมีกาสิโนที่สนามบินไว้ดึงดูดเงินชาวต่างประเทศโดยเฉพาะ นอกจากนี้หากต้องการให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับแรงงานไทยเมื่อมีการอนุญาตให้เปิดกาสิโนได้จริงก็ควรมีการกำหนดอัตราส่วนการจ้างแรงงานคนไทยไว้ด้วย เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของคนไทย

๕. สถานกาสิโนจะช่วยลดปัญหาผู้ทรงอิทธิพลประเภทเจ้าพ่อมาเฟียและปัญหาสังคมอื่นๆ ได้ เพราะรัฐสามารถควบคุมดูแลการดำเนินงานของธุรกิจนี้ได้ด้วยความโปร่งใสเพราะการบริการในธุรกิจกาสิโนต้องมีการจัดทำระบบบัญชีที่ตรวจสอบได้ พร้อมทั้งนี้สถานกาสิโนจะช่วยลดปัญหาบ่อนการพนันเถื่อนลงได้ ซึ่งขณะนี้การเปิดบ่อนเถื่อนมีอยู่ทั่วไปในประเทศไทย บางจังหวัดมีบ่อนอยู่ติดชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีบ่อนระดับ VIP เรื่อยมาตามชายแดนจังหวัดต่างๆ ของประเทศไทยในพื้นที่ที่มีบ่อนจะมีคนไทยเข้าไปเล่นกันจำนวนมาก ซึ่งคนที่รำรวยจากการมีบ่อนเถื่อนเหล่านี้ก็คือตำรวจ จะเห็นว่ารายได้จากการเก็บส่วยของตำรวจบางคนและบางกลุ่มได้สร้างความรำรวยให้ตำรวจที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก และยังมีการส่งส่วยต่อให้นายตำรวจระดับกองบังคับการ กองบัญชาการอีกด้วย การตั้งกาสิโนที่ถูกต้องตามกฎหมายขึ้นในประเทศไทย จะช่วยลดปัญหาเหล่านี้ได้ โดยรัฐต้องสามารถจัดให้สถานที่ตั้งกาสิโนอยู่ในเขตกำหนด (Zoning) และควบคุมได้ อีกทั้งยังต้องพิจารณาให้รอบคอบว่าจังหวัดหรืออำเภอใดควรจะเปิดสถานกาสิโนและเป็นสถานที่ที่ใช้ประโยชน์ในทางด้านการเกษตรไม่ได้ก็อาจนำมาเป็นสถานที่จัดสร้างสถานกาสิโนก็ได้

## มติทางธรรม (ฝ่ายพุทธจักร)

### ๑. หลักธรรมคำสอนเกี่ยวกับเรื่องการพนัน

ในหลักการทางพระพุทธศาสนาแล้ว การพนันจัดอยู่ในหมวดธรรมเรื่องอบายมุข ซึ่งอบายมุขนั้นหมายถึงช่องทางแห่งความเสื่อม เหตุแห่งความฉิบหาย เหตุย่อยยับแห่งโภคทรัพย์ และพระพุทธเจ้าได้แสดงเรื่องการพนันเป็นอบายมุขใน ๒ นัยยะ ดังนี้

๑.๑ อบายมุข ๔ บันทึกไว้ในอังกุตตรนิกาย อังคุตตรปิฎก อชชยสูตร พระพุทธเจ้าได้ตรัสแก่อุชชยพราหมณ์มี ๔ ประการ คือ



- (๑) ความเป็นนักเลงหญิง
- (๒) ความเป็นนักเลงสุรา
- (๓) ความเป็นนักเลงเล่นการพนัน
- (๔) การคบคนชั่วเป็นมิตร

อธิบายมุข ๔ ประการนี้ อุบาทส อุบาทิกา ไม่ควรประกอบ

๑.๒ อบายมุข ๖ พระพุทธเจ้าแสดงไว้ในพระไตรปิฎกเล่ม ๑๑ บันทึกลงไว้ในคัมภีร์กาย

ปาฎีกวรรค สังคาลกสูตร พระองค์ตรัสสอนสังคาลกคฤหบดีมี ๖ ประการคือ

- (๑) ตีมน้ำเมา
- (๒) เที้ยวกลางคืน
- (๓) เที้ยวดูการละเล่น
- (๔) เล่นการพนัน
- (๕) คบคนชั่วเป็นมิตร
- (๖) เกียจคร้านการทำงาน

เมื่อพระพุทธเจ้าได้แสดงเกี่ยวกับอบายมุขไว้แล้ว พระองค์ได้ทรงชี้ให้เห็นโทษอบายมุข ทั้ง ๖ ประการว่าเป็นทางแห่งความเสื่อมทั้งโลกนี้และโลกหน้าซึ่งผู้เขียนขออนุญาตนำมาบันทึกไว้ในบทความนี้โดยละเอียด โดยจะไม่แสดงเฉพาะโทษของการพนัน ดังนี้

ดูกรคฤหบดี โทษในการประกอบเนื่องๆ ซึ่งการตีมน้ำเมาคือ สุราและเมรัยอันเป็นที่ตั้งแห่งความประมาท ๖ ประการนี้ คือ ความเสื่อมทรัพย์อันผู้ตีมพึงเห็นเอง ก่อการทะเลาะวิวาท เป็นบ่อเกิดแห่งโรค เป็นเหตุเสียชื่อเสียง เป็นเหตุไม่รู้จักกาย มีบทที่ ๖ คือ เป็นเหตุทอนกำลังปัญญา ดูกรคฤหบดี โทษ ๖ ประการในการประกอบเนื่องๆ ซึ่งการตีมน้ำเมาคือ สุราและเมรัยอันเป็นที่ตั้งแห่งความประมาทเหล่านี้แล

ดูกรคฤหบดี โทษในการประกอบเนื่องๆ ซึ่งการเที่ยวไปในตรอกต่างๆ ในกลางคืน ๖ ประการเหล่านี้คือ ผู้นั้นชื่อว่าไม่คุ้มครองไม่รักษาตัว ไม่คุ้มครองไม่รักษาบุตรภรรยา ไม่คุ้มครองไม่รักษาทรัพย์สมบัติเป็นที่ระวางของคนอื่น คำพูดอันไม่เป็นจริงในที่นั้นๆ ย่อมปรากฏในผู้นั้น อันเหตุแห่งทุกข์เป็นอันมากแหวดล้อม ดูกรคฤหบดี โทษ ๖ ประการ ในการประกอบเนื่องๆ ซึ่งการเที่ยวไปในตรอกต่างๆ ในเวลากลางคืนเหล่านี้แล

ดูกรคฤหบดี โทษในการเที่ยวดูมหรสพ ๖ ประการเหล่านี้ คือ รำที่เหนไปที่นั่น ขับริ่งที่เหนไปที่นั่น ประโคมที่เหนไปที่นั่น เสภาที่เหนไปที่นั่น เพลงที่เหนไปที่นั่น เกิดเท็งที่เหนไปที่นั่นดูกรคฤหบดี โทษ ๖ ประการ ในการเที่ยวดูมหรสพเหล่านี้แล



ดูกรคฤหบดี โทษในการประกอบเรื่อง ๆ ซึ่งการพนันอันเป็นที่ตั้งแห่งความประมาท ๖ ประการเหล่านี้ คือ ผู้ชนะยอมก่อเวร ผู้แพ้ย่อมเสียดายทรัพย์ที่เสียไป เสื่อมทรัพย์ในปัจจุบันถ้อยคำของคนเล่นการพนันซึ่งไปพูดในที่ประชุมฟังไม่ขึ้น ถูกมิตรอมาตย์หมิ่นประมาทไม่มีใครประสงค์จะแต่งงานด้วย เพราะเห็นว่าชายนักเลงเล่นการพนันไม่สามารถจะเลี้ยงภรรยาได้ ดูกรคฤหบดี โทษ ๖ ประการ ในการประกอบเรื่อง ๆ ซึ่งการพนันอันเป็นที่ตั้งแห่งความประมาทเหล่านี้แล

ดูกรคฤหบดี โทษในการประกอบเรื่อง ๆ ซึ่งการคบคนชั่วเป็นมิตร ๖ ประการเหล่านี้ คือ นำให้เล่นการพนัน นำให้เป็นนักเลงเจ้าชู้ นำให้เป็นนักเลงเหล้า นำให้เป็นคนหลงผู้อื่นด้วยของปลอม นำให้เป็นคนโกงเขาซึ่งหน้า นำให้เป็นหัวไม้ ดูกรคฤหบดี โทษ ๖ ประการ ในการประกอบเรื่อง ๆ ซึ่งการคบคนชั่วเป็นมิตรเหล่านี้แล

ดูกรคฤหบดี โทษในการประกอบเรื่อง ๆ ซึ่งความเกียจคร้าน ๖ ประการเหล่านี้ คือ มักให้อ้างว่าหนาวนักแล้วไม่ทำการงาน มักให้อ้างว่าร้อนนักแล้วไม่ทำการงาน มักให้อ้างว่าเวลาเย็นแล้วไม่ทำการงาน มักให้อ้างว่ายิ่งเข้าอยู่แล้วไม่ทำการงาน มักให้อ้างว่าหิวนักแล้วไม่ทำการงาน มักให้อ้างว่ากระหายนักแล้วไม่ทำการงาน เมื่อเขามากไปด้วยการอ้างเลศ ผลัดเพี้ยนการงานอยู่อย่างนี้ โภคะที่ยังไม่เกิดก็ไม่เกิดขึ้น ที่เกิดขึ้นแล้วก็ถึงความสิ้นไป ดูกรคฤหบดี โทษ ๖ ประการในการประกอบเรื่อง ๆ ซึ่งความเกียจคร้านเหล่านี้แล อบายมุข ๖ เสื่อมในโลภที่ตั้งตนอยู่ในความประมาทมีความเป็นอยู่ด้วยความหลงโลกยิ่งนักในสิ่งที่ไม่ควรจะได้จะมีความทุกข์มากในโลกนี้ ตายไปก็จะเป็นเปรตในโลภหน้า ปัจจุบันมีจิตเป็นอกุศลจิต โลภหน้าได้ผลที่ไม่ดี เป็นอกุศลวิบากจิต

ในอบายมุข ๔ และอบายมุข ๖ ที่กล่าวมาแล้ว มีอยู่ ๓ ข้อ ที่พระพุทธเจ้าแสดงไว้ในอบายมุขทั้ง ๒ แห่งตรงกันคือ ตีมน้ำเมา เล่นการพนันและคบคนชั่วเป็นมิตร เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าอบายมุขทั้ง ๓ ประการนี้ เป็นสิ่งที่เลวร้ายมากกว่าข้ออื่น ๆ เพราะน้ำเมาตีมาแล้วทำให้เกิดความประมาท ขาดสติเป็นเหตุให้ทำความชั่วต่าง ๆ ได้ การเล่นพนันก็มีโทษไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน การคบคนชั่วเป็นมิตรก็ทำให้ผู้คนเป็นคนชั่วไปด้วย ตั้งธรรมเนียมที่ว่า “ยัง เว เสวติ ดาทิโส” หมายความว่าคบคนเช่นใดก็เป็นคนเช่นนั้นแล ผู้ใดมีบุตรธิดาเป็นคนชอบตีมน้ำเมา ชอบเล่นการพนันและคบคนชั่วเป็นมิตร นับว่าเป็นความเคราะห์ร้ายของผู้นั้น แต่ถ้าผู้ใดมีบุตรธิดาเป็นคนไม่ตีมน้ำเมา ไม่เล่นการพนัน ไม่คบคนชั่วเป็นมิตร คนแต่คนดีแล้วนับว่าเป็นความโชคดีของผู้นั้นอย่างมากทีเดียว ดังมีคำโคลงโลกนิติกล่าวไว้ว่า

มีลูกจากโทษแท้  
เข้าบ่อนคบคนพาล

สาธุการณ  
ลักลึ



LIRT



สื่อเสพสุราบาน                      การบาป  
จากโทษแท้เท่านั้น                ลากลับบิดา

ดังนั้น กล่าวโดยสรุปในหลักการทางพระพุทธศาสนาแล้ว การพนันเป็นอบายมุขที่พระพุทธเจ้าแสดงโทษไว้อย่างชัดเจน แต่หากจะตั้งต้นสนับสนุนให้มีการเปิดโอกาสในในสังคมของชาวพุทธ ก็นับว่าเป็นความโชคร้ายและเป็นวิบากกรรมของชาวพุทธอย่างแท้จริง

## ๒. หลักธรรมคำสอนว่าด้วยทางอโคจร

ทางอโคจร หมายถึง บุคคลและสถานที่ที่พระภิกษุไม่ควรไปมาหาสู่ เพราะเข้าไปแล้วอาจเป็นการไม่สมควร เป็นโลกวัชชะ เป็นข้อเสียหายที่ถูกชาวโลกติเตียน ถือว่าไม่เหมาะสมต่อสมณสาธูปมี ๖ ประการ ดังนี้

- (๑) หญิงแพศยา
- (๒) หญิงหม้าย
- (๓) สาวเทื้อ
- (๔) ภิกษุณี
- (๕) บัณฑิตะกั (กระเทย)
- (๖) ร้านขายสุรา

อนึ่ง ทางอโคจรอาจไม่เกี่ยวข้องกับการพนันโดยตรง แต่ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่าสามารถสงเคราะห์ เรื่องบ่อนกาสิโนเข้ากับหลักการเรื่องทางอโคจรได้ เพราะเหตุว่าบ่อนการพนันเป็นสถานที่ที่ไม่เป็นมงคล บัณฑิตไม่ควรเข้าไปสมาคมด้วยเพราะในบ่อนการพนันย่อมต้องมีการขายสุรา และอาจมีการขายบริการทางเพศแฝงอยู่ด้วย ดังนั้น การสงเคราะห์เอาเรื่องบ่อนการพนันเป็นทางอโคจรจึงชอบด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว

## ข้อพิจารณาในการเปิดโอกาสในควรคำนึงถึงหลักธรรมมาภิบาล ๕ ประการ

๑. หลักนิติธรรม (Rule of law) กิจการกาสิโนมีความสลับซับซ้อนระดับหนึ่งจะต้องมีระเบียบกฎเกณฑ์และข้อบังคับที่รัดกุม ดังที่ปรากฏในสถานที่ที่มีการพนันที่มีมาตรฐานสูงเช่นกฎเกณฑ์ที่ว่าด้วยการพนันของมลรัฐเนวาดาและของมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น กฎเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ ต้องทำให้ปรากฏชัดแจ้ง รู้เห็นกันโดยทั่วไป และปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยอยู่เสมอ กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นอย่างรัดกุมจะทำให้กิจการการพนันเกิดประโยชน์เกิดผลดีต่อสังคมมากกว่าผลเสียที่พึงจะได้จากการพนันที่ผิดกฎหมาย

๒. หลักคุณธรรม (Ethics) การพนันเป็นกิจกรรมที่ถูกตราว่าเป็นความชั่ว กล่าวคือ กิจการการพนันส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อมวลสมาชิกของสังคมได้ แต่เนื่องจากเป็นสิ่งที่



LIBRT



หลีกเลี่ยงได้ยาก ดังนั้น การประกอบกิจการพนันต้องถือว่าเป็น “ของร้อน” จึงต้องมีกฎเกณฑ์ทางด้านคุณธรรมกำกับเสมอ ดังที่ประจักษ์มาในอดีตอันยาวนาน คำสอนของทุกศาสนาต่างมีข้อห้ามเกี่ยวกับการพนันเพื่อทำให้เกิดระเบียบทางสังคมและมีผลเสียต่อสังคมน้อยที่สุด เพราะฉะนั้นกิจการการพนันจึงต้องคำนึงถึงหลักคุณธรรมอันดีงามของสังคม โดยเฉพาะหลักการทางด้านวัฒนธรรมและศาสนา

๓. หลักความโปร่งใส (Transparency) การจัดการกิจการพนันต้องมีความโปร่งใสในทุกขั้นตอนของกิจกรรม ในนานาประเทศได้กำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ที่รัดกุมและชัดเจนเพื่อควบคุมกิจการการพนันทั้งภายในสถานการพนันและสังคมภายนอก โดยนำเอาหลักความโปร่งใสทั้งด้านนโยบาย โครงสร้าง กระบวนการและการตรวจสอบเข้ามากำกับ เพื่อประชาชนทั่วไปรับรู้

๔. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) นโยบาย โครงสร้าง กระบวนการดำเนินงาน และการตรวจสอบ ต้องมีหลักฐานชัดเจนมีความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบจากสาธารณะได้ตลอดเวลา

๕. หลักความคุ้มค่า (Worth for money) การดำเนินกิจการการพนันต้องคำนึงถึงหลักความคุ้มค่าที่จะได้รับในด้านต่างๆ โดยประมวลข้อเท็จจริงของการประกอบการและการประเมินผลดีผลเสียต่อสังคมโดยภาพรวม

### ความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน

ในฐานะที่ผู้เขียนเป็นชาวพุทธแท้ ๑๐๐% ความเห็นของผู้เขียนอาจจะสุดโต่งไปบ้างแต่ขอยืนยันว่าจะตั้งมั่นอยู่บนหลักการและเหตุผลแห่งหลักธรรมคำสอนขององค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าอย่างแท้จริง ในทรรศนะและมุมมองของผู้เขียนแล้วไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งที่ภาครัฐจะส่งเสริมให้มีการเปิดบ่อนกาสิโนในประเทศไทย โดยมีเหตุผลคัดค้านดังนี้

๑. ประเทศไทยยังเป็นเมืองพระพุทธศาสนาและได้ชื่อว่าเป็นดินแดนที่พระพุทธศาสนาเจริญรุ่งเรืองมากที่สุดในโลก ประชากรกว่าร้อยละ ๙๕ นับถือพระพุทธศาสนา พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติไทย และประการสำคัญพระพุทธเจ้าผู้เป็นศาสดาเอกของโลกได้ตรัสสอนไว้อย่างชัดเจนว่าการพนันเป็นอบายมุขเป็นช่องทางแห่งความเสื่อมเป็นเหตุแห่งความฉิบหายและเป็นเหตุย่อยยับแห่งโภคทรัพย์ไม่มีใครได้ดีเพราะการพนัน และคำสอนของพระพุทธเจ้าเป็นหนึ่งไม่มีสองเป็นอมตธรรม เราเป็นชาวพุทธถ้าไม่เชื่อพระพุทธเจ้าแล้วเราจะไปเชื่อใคร ที่บ้านเมืองเกิดความวุ่นวายสับสนอยู่ในขณะนี้เพราะเราไม่เชื่อคำสอนของพระพุทธเจ้าทั้งๆ ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านว่านับถือศาสนาพุทธ ผู้เขียนสังเกตว่าผู้ที่ร้ายจากการพนันมักเจริญไม่ได้นานเงินที่ได้จากการพนันเอามาเลี้ยงลูกเลี้ยงเมียเลี้ยงตุ๋นครอบครัวก็มักไม่เจริญเฉกเช่นเดียวกันรายได้



จากการพินัยนำมาบริหารพัฒนาประเทศก็มักไม่เจริญ เพราะเป็นเงินร้อนเป็นเงินสกปรก ที่เป็น  
เช่นนี้ เพราะการพินัยเป็นอบายมุขเป็นเหตุแห่งความเสื่อมนั่นเอง

๒. หลักธรรมคำสอนของพระพุทธเจ้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เรื่อง “ทางอโคจร”  
หลายท่านโดยเฉพาะคนรุ่นใหม่อาจไม่เข้าใจความหมายของคำดังกล่าวซึ่งทางอโคจร หมายถึง  
สถานที่ที่ไม่สมควรไปมาหาสู่เพราะไม่เป็นมงคล อาทิ ร้านขายสุราและบ่อนการพนัน เป็นต้น  
ดังนั้น ในเมื่อบ่อนกาสิโนเป็นสถานที่ที่ไม่เป็นมงคลแล้ว เราชาวพุทธยังอยากจะเข้าไปสมาคม  
ด้วยหรือ และหากชาวพุทธทั้งหลายพิจารณาด้วยสติปัญญาอย่างถ่องแท้แล้วจะเห็นความละเอียด  
อ่อนในหลักธรรมคำสอนทางพระพุทธศาสนายิ่งนัก

๓. ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์อันยาวไกลและได้ชื่อว่าเป็นเมืองแผ่นดิน  
ธรรมแผ่นดินทองเป็นประเทศที่มีสถาบันที่สำคัญอันเปรียบเสมือนเสาหลักค้ำจุนประเทศชาติให้  
มั่นคง ๓ สถาบันคือ สถาบันชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์ซึ่งมีเพียงไม่กี่ประเทศในโลกและ  
ประการสำคัญประเทศไทยตั้งอยู่ในภูมิทัศน์ที่เหมาะสมในคติทางธรรมเรียกว่า “ปฏิรูปเทสวาสะ”  
และประเทศไทยมีขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมอันดีงามประกอบกับมีแหล่งท่องเที่ยวที่  
สวยงามมากมายสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวจากทั่วโลกเข้าเยี่ยมชมในปีหนึ่งๆ นำรายได้เข้า  
ประเทศจำนวนมหาศาล โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงรายได้จากบ่อนกาสิโนเลย

๔. การมีผู้กล่าวอ้างว่า ประเทศเพื่อนบ้านตามแนวชายแดนไทยทุกประเทศต่างก็เปิด  
บ่อนกาสิโนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อนำรายได้จำนวนมหาศาลมาพัฒนาประเทศอย่างเป็น  
รูปธรรมนั้น และเห็นว่าประเทศไทยน่าจะเปิดบ่อนกาสิโนเช่นนั้นบ้าง ผู้เขียนขอย้อนถามกลับไปว่า  
ถ้าคนอื่นเป็นโจรเราจำเป็นต้องเป็นโจรตามด้วยหรือการนำน้ำสกปรกไปชะล้างสิ่งปฏิกูลเป็นสิ่งที่  
ไม่สมควรกระทำ การดำเนินการใดๆ อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักธรรมคำสอนในทางพระพุทธศาสนา  
เป็นสิ่งที่สมควรกระทำหรือไม่ ทำไมเราไม่รักษาคุณงามความดีและความเป็นเอกลักษณ์ของชาติ  
เอาไว้ ถึงแม้ว่าเราจะขาดรายได้จากการพินัยแต่ก็ไม่ทำให้ประเทศชาติล่มสลายแต่ประการใด

๕. ผลกระทบที่จะตามมาจากการเปิดบ่อนกาสิโนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ คือ ปัญหา  
อาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาจากผู้มีอิทธิพลเจ้าพ่อมาเฟีย ปัญหาโสเภณีข้ามชาติ  
ปัญหาทุจริตและคอร์รัปชัน บ่อนกาสิโนจะเป็นแหล่งฟอกเงินขนาดใหญ่และประการสำคัญ คือ  
ปัญหาความเสื่อมโทรมทางด้านศีลธรรมและจริยธรรม ซึ่งเป็นความเสียหายที่ไม่อาจจะประเมินค่าได้  
หากภาครัฐสนับสนุนให้มีการเปิดบ่อนกาสิโนก็จะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนหลงใหลมัวเมา  
ในอบายมุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งเยาวชนที่เป็นอนาคตของชาติจะถูกปลุกฝังและเห็นเป็นเรื่องดีงาม  
ซึ่งเป็นค่านิยมที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้น หากรัฐบาลจะมีนโยบายให้เปิดบ่อนกาสิโนอย่างเต็มรูปแบบ  
แล้วก็ขอให้ใคร่ครวญพิจารณาอย่างรอบคอบเพราะผลที่ได้ อาจไม่คุ้มเสีย



## บทความส่งท้าย

บทความที่ผู้เขียนนิพนธ์ไว้แล้วนั้น ไม่อาจจะเขียนเป็นบทสรุปไปในแนวทางใดแนวทางหนึ่งได้ เพราะประเทศไทยเป็นสังคมเปิดและเป็นสังคมระบอบประชาธิปไตยประชาชน มีสิทธิแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรี ประชาชนบางกลุ่มอาจเห็นด้วยกับการเปิดบ่อนกาสิโนแต่บางกลุ่มอาจจะไม่เห็นด้วย ซึ่งแต่ละกลุ่มก็มีเหตุผลสนับสนุนแนวความคิดของตน อย่างไรก็ตาม แนวทางการเปิดบ่อนกาสิโนในสังคมชาวพุทธมิใช่เป็นสิ่งที่รัฐบาลจะกระทำได้โดยง่ายรัฐบาลพึงตระหนักและต้องพิจารณาใคร่ครวญให้ดี เหตุผลประการสำคัญ คือ ประเทศไทยเป็นเมืองพุทธ เป็นดินแดนอันเป็นแหล่งกำเนิดแห่งอารยธรรม มีสิ่งศักดิ์สิทธิ์ คือ พระรัตนตรัยและพระสยามเทวาธิราชให้ความคุ้มครองเป็นแบบอย่างที่ดีของนานาชาติและโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักธรรมคำสอนของพระพุทธเจ้าเป็นสิ่งประเสริฐสูงสุดและเปรียบเสมือนมรดกทางปัญญาอันล้ำค่าที่พระพุทธเจ้าทรงประทานให้แก่มวลมนุษยชาติ การดำเนินการใดๆ ก็ตามที่ขัดต่อหลักธรรมคำสอนของพระพุทธเจ้าแล้วมักจะไม่เจริญมีแต่ความเสื่อมถอยยวิบัติ แต่การที่สถานการณ์ปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วตามกระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้จิตใจของผู้คนในสังคมเปลี่ยนแปลงไปด้วย สิ่งที่บรรพชนในอดีตเห็นว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องเพราะขัดต่อหลักศีลธรรมแต่คนรุ่นใหม่กลับเห็นว่าสิ่งที่ถูกต้องดีงามเห็นผิดเป็นชอบเพราะถูกอำนาจของอวิชชาและตัณหาครอบงำ ซึ่งถ้ามองอย่างผิวเผินแล้วจะเห็นได้ว่าการเปิดบ่อนกาสิโนอาจส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมในระยะแรก สามารถทำรายได้เข้าประเทศจำนวนมหาศาล แต่ถ้ามองกันอย่างลึกซึ้งแล้ว ผลกระทบจากการเปิดบ่อนกาสิโนจะส่งผลเสียอย่างรุนแรงต่อต้นทุนทางสังคมโดยเฉพาะทางด้านศีลธรรมและจริยธรรมอย่างไม่อาจจะประเมินค่าได้ ดังนั้น การเปิดบ่อนกาสิโนในสังคมชาวพุทธจึงเป็นดาบสองคมที่อาจนำพาประเทศชาติไปสู่ความหายนะได้ ตามหลักการและเหตุผลในทางพระพุทธศาสนาที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น





## รายงานผลการวิจัย เรื่อง

ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาเชิงวิชาการ  
เรื่อง ปราบปรามการฉ้อโกงไฟฟ้าขนาดใหญ่\*

รศ.ดร.ปิยธิดา ตรีเดช

## บทนำ

## หลักการและเหตุผล

การรวมกลุ่มของกลุ่มคนขนาดเล็กจำนวนน้อย เรียกว่าชุมชน ความเป็นชุมชนก่อให้เกิดประเพณี วัฒนธรรม ความเชื่อต่างๆ ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาสังคม และประเทศ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ นายแพทย์ประเวศ วะสี (๒๕๔๑)<sup>๑</sup> กล่าวว่า การแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจของสังคมไทย ต้องอยู่บนพื้นฐานของสังคมที่เข้มแข็ง โดยชุมชนเป็นรากฐานของสังคม ฉะนั้น ความเป็นชุมชนแก้ปัญหาเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม การเมือง สุขภาพ และทำให้เกิดพลังทางการเมืองของประชาชนต่อไป จากกรณีการเกิดปรากฏการณ์ฉ้อโกงไฟฟ้าขนาดใหญ่ในจังหวัดหนองคายได้มีคนพูดถึงและยืนยันว่า มีเกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยโบราณกาล โดยเกิดขึ้นประจำเกือบทุกปีเรื่อยมาถึงปัจจุบัน อำเภอต่างๆ ที่มีปรากฏการณ์ฯ จึงได้รับผลกระทบโดยตรงจากปรากฏการณ์ฯ ทั้งทางบวกและทางลบ และทำให้กลายเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยปริยาย และกลายเป็นงานบุญของจังหวัดหนองคาย ที่ทำให้คนทั่วไปรู้จักถึงจังหวัดหนองคาย<sup>๒</sup> การเกิดปรากฏการณ์นี้ มีส่วนสัมพันธ์ และสำคัญอย่างยิ่งต่อชนบทรอบนิคมประเพณี วัฒนธรรม ความเชื่อ และวิถีของสังคมชุมชน ในเขตพื้นที่จังหวัดหนองคายที่มีการเกิดปรากฏการณ์ฉ้อโกงไฟฟ้าขนาดใหญ่

การเกิดปรากฏการณ์ฯ เป็นที่สนใจของสาธารณชนทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งกลุ่มนักท่องเที่ยว มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง ทั้งในกลุ่มที่มีความเชื่อ และไม่เชื่อกับ

\* การศึกษาวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและความร่วมมือจากคณะทำงานเพื่อพิจารณาศึกษากรณีฉ้อโกงไฟฟ้าขนาดใหญ่ภายใต้คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสภาผู้แทนราษฎร



ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งกลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มที่ต้องการการพิสูจน์ เพื่อดันหาบทสรุปที่เป็นความจริง คณะทำงานเพื่อพิจารณาศึกษากรณีบั้งไฟพญานาค ในคณะกรรมการการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สมาคมผู้แทนราษฎร จึงได้จัดให้มีการสัมมนาเชิงวิชาการ เรื่อง “การเกิดปรากฏการณ์บั้งไฟพญานาคในแม่น้ำโขง” วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๖ ณ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเกิดเวทีเสวนา รวบรวมข้อมูลและแนวคิดจากผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ นำไปสู่การหาแนวทางแก้ไขปัญหที่อาจส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยว และเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักท่องเที่ยวชาวไทย และชาวต่างประเทศ<sup>๓</sup>

คณะผู้จัดการสัมมนาเชิงวิชาการฯ ดังกล่าว ได้เชิญผู้เกี่ยวข้องและผู้สนใจเข้าร่วมประชุมประมาณ ๒๐๐ คน ผู้วิจัยจึงสนใจสำรวจความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาต่อปรากฏการณ์ฯ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการสนับสนุน ส่งเสริมเทศกาลบั้งไฟพญานาคต่อไป

อนึ่งปรากฏการณ์บั้งไฟพญานาคที่เกิดขึ้นนี้ ในรอบปี ๒๕๔๕ ที่ผ่านมามีประชาชนและสังคม โดยทั่วไปทั้งประเทศให้ความสนใจข่าวในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก จากการจัดข่าวเด่นทางด้านวิทยาศาสตร์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ปรากฏว่า ข่าวการเกิดปรากฏการณ์บั้งไฟพญานาค เป็นข่าวเด่นที่มีผู้สนใจมากที่สุดเป็นอันดับ ๓ จากข่าวเด่น ๑๐ อันดับแรกของประเทศมีความสนใจว่าการเกิดปรากฏการณ์เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติหรือกระทำโดยมนุษย์<sup>๔</sup> กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งได้มอบหมายให้มีการศึกษาพิสูจน์เรื่องนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนเพื่ออธิบายต่อสังคมในเชิงวิทยาศาสตร์ หรือในเชิงวิชาการต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อสำรวจความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาเชิงวิชาการฯ ต่อปรากฏการณ์บั้งไฟพญานาค

## วิธีดำเนินการวิจัย

สอบถามความคิดเห็นโดยใช้แบบสอบถามแจกพร้อมการลงทะเบียนและขอรับคืน เมื่อสิ้นสุดการสัมมนาเชิงวิชาการฯ วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๖ ณ จังหวัดขอนแก่น จำนวน ๒๐๐ คน

## ระยะเวลาดำเนินการวิจัย

มกราคม-มีนาคม ๒๕๔๖ รวม ๓ เดือน



LIRT



## ผลการวิจัย

จากการแจกแบบสอบถามจำนวน ๒๐๐ ชุด ได้รับกลับคืน ๑๐๑ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๕๐.๕ โดยผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย สถานภาพสมรสโสด อายุระหว่าง ๒๐-๒๙ ปี วุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรี อาชีพนักเรียน นิสิต นักศึกษา และตั้งถิ่นฐานในจังหวัดขอนแก่น คิดเป็นร้อยละ ๕๘.๔ ๖๘.๓ ๓๗.๖ ๔๘.๕ ๔๗.๕ และ ๕๐.๔ ตามลำดับ (รายละเอียดตารางที่ ๑)

เมื่อสอบถามถึงการเคยได้ยินเรื่องปรากฏการณ์ฯ พบว่า ส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๔๐.๖) เคยได้ยินเรื่องนี้ระหว่าง ๑-๕ ปี และร้อยละ ๖๑.๔ ไม่เคยไปดูปรากฏการณ์ฯ (รายละเอียดตารางที่ ๒)

เมื่อเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นโดยอิสระเกี่ยวกับความหมายของบั้งไฟพญานาค ผู้ตอบ ๓๕ ราย จากจำนวนผู้ตอบคำถามปลายเปิด ๙๔ ราย ตอบว่า บั้งไฟพญานาค คือ ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่เกิดจากกระบวนการหมัก เกิดจากก๊าซ สารเคมี ไม่ต้องพิสูจน์ (รายละเอียดตารางที่ ๓)

สำหรับความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับปรากฏการณ์ฯ ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับข้อคำถาม ๑๐ ข้อ (รายละเอียดตารางที่ ๔) ขณะที่ข้อเสนอแนะที่จะทำให้ภาครัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สนับสนุนส่งเสริมงานเทศกาลบั้งไฟพญานาค ผู้ตอบ ๖๐ ราย จากจำนวนผู้ตอบคำถามปลายเปิดข้อนี้ ๘๑ ราย ตอบว่า ควรมีการส่งเสริมประชาสัมพันธ์ จัดสัมมนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็น จัดนิทรรศการ สร้างสรรค์บทเพลง การรำเพื่อเป็นสัญลักษณ์ เอกลักษณ์ ประจำท้องถิ่น และส่งเสริมการท่องเที่ยว พร้อมกับจัดระเบียบจราจร ที่พัก สุกขา อาหาร จุดชม ปรากฏการณ์ เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย สถานพยาบาล คู่มือการเดินทาง ฯลฯ (รายละเอียดตารางที่ ๕)

## อภิปรายผล

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ มีความคิดเห็นทางบวกต่อปรากฏการณ์ฯ และเห็นว่า ปรากฏการณ์นี้มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนจังหวัดหนองคายในทางที่ดีในเชิงเศรษฐกิจ เนื่องจากการเดินทางมาดูปรากฏการณ์ฯของนักท่องเที่ยว ย่อมเป็นการสร้างรายได้แก่ชุมชนบริเวณใกล้เคียง แต่ขณะเดียวกันผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมย่อมเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งในเรื่องอุบัติเหตุสภาวะต่างๆ ความไม่ปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน ย่อมมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของชุมชนที่จำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยเชิงลึกต่อไป





ตารางที่ ๑ จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามลักษณะส่วนบุคคล (n = ๑๐๑)

ลักษณะส่วนบุคคล	จำนวน	ร้อยละ
๑. เพศ		
ชาย	๕๙	๕๘.๔
หญิง	๔๒	๔๑.๖
๒. สถานภาพสมรส		
คู่	๓๐	๒๙.๗
โสด	๖๙	๖๘.๓
ไม่ตอบ	๒	๒.๐
๓. อายุ		
< ๒๐ ปี	๒๐	๑๙.๘
๒๐-๒๙ ปี	๓๘	๓๗.๖
๓๐-๓๙ ปี	๑๑	๑๐.๙
๔๐-๔๙ ปี	๑๖	๑๕.๘
๕๐-๕๙ ปี	๑๕	๑๔.๙
> ๖๐ ปี	๑	๑.๐
๔. การศึกษา		
ประถมศึกษา (ป.๖)	๒	๒.๐
มัธยมศึกษา (ม.๑-ม.๖)	๒๑	๒๐.๗
อนุปริญญา	๔	๔.๐
ปริญญาตรี	๔๙	๔๘.๕
สูงกว่าปริญญาตรี	๒๑	๒๐.๘
อื่นๆ (MIS)	๑	๑.๐
ไม่ตอบ	๓	๓.๐
๕. อาชีพ		
เกษตรกรรวม	๓	๓.๐
ค้าขาย/ธุรกิจ	๒	๒.๐
นักเรียน/นิสิต/นักศึกษา	๔๘	๔๗.๕
รับราชการ	๓๕	๓๔.๖



ตารางที่ ๑ จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามลักษณะส่วนบุคคล (n = ๑๐๑) (ต่อ)

ลักษณะส่วนบุคคล	จำนวน	ร้อยละ
นักการเมือง	๑	๑.๐
อื่นๆ (ข้าราชการบำนาญ, ลูกจ้าง)	๘	๗.๙
ไม่ตอบ	๔	๔.๐
๖. จังหวัดที่ตั้งถิ่นฐาน		
กรุงเทพมหานคร	๘	๗.๙
กาฬสินธุ์	๑	๑.๐
ขอนแก่น	๕๑	๕๐.๔
ชลบุรี	๑	๑.๐
ชัยภูมิ	๑	๑.๐
ชุมพร	๑	๑.๐
นครพนม	๒	๒.๐
นครราชสีมา	๓	๓.๐
บุรีรัมย์	๑	๑.๐
มหาสารคาม	๑๑	๑๐.๘
ยโสธร	๑	๑.๐
ร้อยเอ็ด	๒	๒.๐
ศรีสะเกษ	๑	๑.๐
หนองคาย	๓	๓.๐
หนองบัวลำภู	๑	๑.๐
อุดรธานี	๘	๗.๙
อุบลราชธานี	๒	๒.๐
ไม่ตอบ	๓	๓.๐





ตารางที่ ๒ จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามประสบการณ์เกี่ยวกับปรากฏการณ์ บั้งไฟพญานาค (n = ๑๐๑)

ประสบการณ์เกี่ยวกับปรากฏการณ์	จำนวน	ร้อยละ
๑. ระยะเวลาการได้ยินเกี่ยวกับปรากฏการณ์		
< ๑ ปี	๔	๔.๐
๑-๕ ปี	๔๑	๔๐.๖
๖-๑๐ ปี	๒๗	๒๖.๗
> ๑๐ ปี	๒๗	๒๖.๗
ไม่ตอบ	๒	๒.๐
๒. การเดินทางไปดูปรากฏการณ์		
เคยไป	๓๖	๓๕.๖
เคยเห็น ๓๔ คน		
ไม่เคยเห็น ๒ คน		
ไม่เคยไป	๖๒	๖๑.๔
ไม่ตอบ	๓	๓.๐

ตารางที่ ๓ จำนวน และร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับความหมายของคำว่า บั้งไฟพญานาค (n = ๙๔)

ความหมาย	จำนวน
๑. เป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติเกิดจากกระบวนการหมัก/ก๊าซ/สารเคมี/ไม่ต้องพิสูจน์/เดิมเรียกบั้งไฟยี่	๓๕
๒. ไม่แน่ใจ/ยังสรุปไม่ได้/ยังพิสูจน์ไม่ได้/ควรพิสูจน์	๒๗
๓. เป็นความเชื่อทางศาสนา/เป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์/เป็นเรื่องเร้นลับ/น่าประหลาดใจ/เป็นความเชื่อของคนในท้องถิ่น	๙
๔. เป็นลูกกลมๆ/ดวงไฟ/ลูกไฟ/แสงเหมือนพลุ ที่ลอยขึ้นจากแม่น้ำโขง	๗
๕. ไม่มีความเห็น/ไม่ทราบ	๖
๖. เป็นก๊าซธรรมชาติในบั้ง/ในแม่น้ำโขง	๔
๗. เป็นพญานาคในแม่น้ำโขงปล่อยลูกไฟ	๒
๘. อื่นๆ คือ ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ ไม่เชื่อว่าบั้งไฟพญานาคมีจริง มีการยิงปืนอยู่อีกฟากของแม่น้ำโขง และคือแม่น้ำ	๔



ตารางที่ ๔ จำนวนและร้อยละของความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับปรากฏการณ์  
บั้งไฟพญานาค (n = ๑๐๑)

ข้อความ	ความคิดเห็น							
	เห็นด้วย		ไม่เห็นด้วย		ไม่แน่ใจ		ไม่ตอบ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
๑. ปรากฏการณ์ฯ มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน จังหวัดหนองคายในทางดี	๘๒	๘๑.๒	๓	๓.๐	๑๑	๑๐.๘	๕	๔.๙
๒. ปรากฏการณ์ฯ ทำให้เศรษฐกิจของจังหวัดหนองคายดีขึ้น	๙๑	๙๐.๑	๓	๓.๐	๒	๒.๐	๕	๔.๙
๓. ปรากฏการณ์ฯ มีส่วนกระตุ้นการท่องเที่ยวของจังหวัดหนองคาย	๙๔	๙๓.๐	๑	๑.๐	๒	๒.๐	๔	๔.๐
๔. ปรากฏการณ์ฯ มีส่วนสร้างความเจริญให้ชุมชนบริเวณที่มีปรากฏการณ์ฯ	๗๘	๗๗.๓	๖	๕.๙	๑๒	๑๑.๘	๕	๔.๙
๕. ปรากฏการณ์ฯ มีส่วนสร้างชื่อเสียงให้จังหวัดหนองคาย	๘๙	๘๘.๑	๒	๒.๐	๔	๔.๐	๖	๕.๙
๖. ปรากฏการณ์ฯ มีส่วนส่งเสริมการขายผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์	๖๑	๖๐.๔	๘	๗.๙	๒๘	๒๗.๗	๔	๔.๐
๗. ปรากฏการณ์ฯ มีส่วนส่งเสริมประเพณีไหลเรือไฟของจังหวัดหนองคาย	๖๙	๖๘.๓	๕	๔.๙	๒๓	๒๒.๘	๔	๔.๐
๘. ปรากฏการณ์ฯ มีส่วนส่งเสริมจรรโลงประเพณีวันสำคัญทางพุทธศาสนา คือ วันออกพรรษา	๗๗	๗๖.๒	๙	๘.๙	๑๑	๑๐.๘	๔	๔.๐
๙. ปรากฏการณ์ฯ มีส่วนสร้างความสุขแก่ผู้มาชมปรากฏการณ์ฯ	๖๙	๖๘.๓	๕	๔.๙	๒๓	๒๒.๘	๔	๔.๐
๑๐. ในภาพรวม ปรากฏการณ์ฯ มีส่วนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนจังหวัดหนองคาย	๕๗	๕๖.๔	๑๐	๙.๙	๓๐	๒๙.๗	๔	๔.๐



ตารางที่ ๕ จำนวนของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับข้อเสนอแนะที่จะทำให้ภาครัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สนับสนุนส่งเสริมงานเทศกาลบั้งไฟพญานาค (n = ๘๑)

ข้อความ	จำนวน
๑. ควรมีการส่งเสริมประชาสัมพันธ์ จัดสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น จัดนิทรรศการ สร้างสรรค์บทเพลง การรำ เพื่อเป็นสัญลักษณ์ เอกลักษณ์ประจำท้องถิ่น และส่งเสริมการท่องเที่ยว อำนวยความสะดวกเรื่องที่พัก สุกขา อาหาร จุดชมปรากฏการณ์ฯ เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย สถานพยาบาล คู่มือการเดินทาง ส่งเสริมการขายผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ รวมทั้งจัดระเบียบจราจร จัดรถวิ่งทางเดียว ตามระยะเวลาที่มีการชมปรากฏการณ์จากหนองคายไปโพนพิสัย ขยายถนนเป็นขนาด ๔ เลน จากหนองคาย → อำเภอโพนพิสัย → รัตนวาปี → บึงกาฬ ขณะเดียวกันรักษาสภาพแวดล้อมที่มีปรากฏการณ์ฯ ให้คงลักษณะเหมือนเดิม โดยให้หลายหน่วยงานร่วมมือประสานกันกับจังหวัดหนองคาย อาทิ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงวัฒนธรรม และสื่อมวลชน	๖๐
๒. ควรมีการพิสูจน์ว่าเป็นเรื่องจริงหรือไม่จริง	๑๔
๓. ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ ความเชื่อไม่ใช่การหลอกลวง	๓
๔. สนับสนุนเพื่อความถูกต้องและอยู่ในความเหมาะสมพอควรทางวัฒนธรรมประเพณี	๓
๕. ไม่มีเทศกาลนี้	๑





## เอกสารอ้างอิง

- ๑ ปิยริตา ตรีเตช และศักดิ์สิทธิ์ ตรีเตช. การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันและแนวโน้ม. คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๔๔.
- ๒ วรณศักดิ์พิจิตร บุญเสริม. เราได้ประโยชน์อะไรจาก “ปรากฏการณ์บั้งไฟพญานาค” ที่ลำน้ำโขงอำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย. เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงวิชาการเรื่อง “การเกิดปรากฏการณ์บั้งไฟพญานาคในแม่น้ำโขง” จัดโดยคณะกรรมการการการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สภาผู้แทนราษฎร. ๑ มีนาคม, ๒๕๔๖.
- ๓ คณะกรรมการการการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สภาผู้แทนราษฎร. โครงการสัมมนาเชิงวิชาการ เรื่อง “การเกิดปรากฏการณ์บั้งไฟพญานาคในแม่น้ำโขง. ๑ มีนาคม ๒๕๔๖.
- ๔ ๑๐ ข่าวตั้งวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. โลกวันนี้. ๒๐ มกราคม ๒๕๔๖.



ภาคผนวก





**แบบสอบถามความคิดเห็นผู้เข้าร่วมสัมมนาเชิงวิชาการ  
เรื่อง ปรากฏการณ์บั้งไฟพญานาค**

I. ขอความกรุณาท่านผู้เข้าร่วมสัมมนาให้ข้อมูลตามความเป็นจริงทุกข้อ โดยทำเครื่องหมาย

»→ หน้าข้อความที่ท่านเห็นด้วยหรือเติมข้อความในช่องว่าง

๑. เพศ  ชาย  หญิง
๒. สถานภาพสมรส  คู่  โสด  หม้าย/หย่า/แยก
๓. อายุ  ๒๐-๒๙ ปี  ๓๐-๓๙ ปี  ๔๐-๔๙ ปี  
 ๕๐-๕๙ ปี  มากกว่า ๖๐ ปี
๔. การศึกษา  ประถมศึกษา (ป. ๖)  มัธยมศึกษา (ม.๑-ม.๖)  
 ประกาศนียบัตร (ปวช.)  อนุปริญญา  
 ปริญญาตรี  สูงกว่าปริญญาตรี  
 อื่นๆ (ระบุ).....
๕. อาชีพ  เกษตรกรรม  ค้าขาย/ธุรกิจ  
 นักศึกษา  รับราชการ  
 การเมือง  อื่นๆ (ระบุ).....  
 องค์กรพัฒนาเอกชน
๖. ท่านตั้งถิ่นฐานอยู่ในจังหวัด.....
๗. ท่านเคยได้ยินเรื่องบั้งไฟพญานาคมานานแค่ไหน  
 ไม่เคยได้ยินมาก่อน  ได้ยินมาน้อยกว่า ๑ ปี  
 ๑-๕ ปี  ๖-๑๐ ปี  มากกว่า ๑๐ ปี
๘. ท่านเคยไปดูบั้งไฟพญานาคหรือไม่  เคยไป  ไม่เคยไป
๙. ถ้าเคยไปดูบั้งไฟพญานาค ท่านเคยเห็นบั้งไฟพญานาค หรือไม่  เคยเห็น  ไม่เคยเห็น
๑๐. ตามความเห็นของท่าน ท่านคิดว่าบั้งไฟพญานาค คืออะไร? (กรุณาแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระไม่มีคำตอบถูกหรือผิด)





II. กรุณาทำเครื่องหมาย >>> ตรงกับช่องที่ตรงกับความคิดเห็นของท่าน เกี่ยวกับ  
ปรากฏการณ์บั้งไฟพญานาค

ข้อความ	เห็น ด้วย	ไม่ เห็นด้วย	ไม่ แน่ใจ
๑. ปรากฏการณ์บั้งไฟพญานาคมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของ ประชาชนจังหวัดหนองคายในทางดี			
๒. ปรากฏการณ์ฯ ทำให้เศรษฐกิจของจังหวัดหนองคายดีขึ้น			
๓. ปรากฏการณ์ฯ มีส่วนกระตุ้นการท่องเที่ยวของจังหวัดหนองคาย			
๔. ปรากฏการณ์ฯ มีส่วนสร้างความเจริญให้ชุมชนบริเวณที่มี ปรากฏการณ์			
๕. ปรากฏการณ์ฯ มีส่วนสร้างชื่อเสียงให้จังหวัดหนองคาย			
๖. ปรากฏการณ์ฯ มีส่วนส่งเสริมการขายผลิตภัณฑ์ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ของชุมชน			
๗. ปรากฏการณ์ฯ มีส่วนส่งเสริมประเพณีไหลเรือไฟของจังหวัด หนองคาย			
๘. ปรากฏการณ์ฯ มีส่วนส่งเสริมจรรโลง ประเพณี วันสำคัญทาง พุทธศาสนา คือ วันออกพรรษา			
๙. ปรากฏการณ์ฯ มีส่วนสร้างความสุขแก่ผู้มาชมปรากฏการณ์			
๑๐. ในภาพรวม ปรากฏการณ์ฯ มีส่วนในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ของประชาชนจังหวัดหนองคาย			

III. ท่านมีข้อเสนอแนะที่จะทำให้ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สนับสนุนส่งเสริมงาน  
เทศกาลบั้งไฟพญานาคอย่างไร (โปรดแสดงความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ)

.....

.....

.....

\*ท่านตอบแบบฟอร์มเสร็จแล้ว กรุณาส่งคืนที่กล่องรับแบบสำรวจของกระทรวง  
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี บริเวณหน้าห้องประชุม ขอขอบคุณในความร่วมมือ\*