



ที่มาจาก โทศุ มหาราชนี

ปีที่ ๖๔ ฉบับที่ ๘ เดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๗



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๔ ฉบับที่ ๘ เดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๗





ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา (ประชุม สปท.-สนช.)

ประจำเดือน สิงหาคม 2559 เป็นต้นไป ออกอากาศทุกวัน ตั้งแต่เวลา 05.00 – 22.00 นาฬิกา

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา	
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางศาสนา							05.00	
06.00	คุยข่าวเช้า					weekend news ข่าวเช้าสุดสัปดาห์	แจ้งข่าว: เตือนภัย	06.00	
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00	
07.30	Inside รัฐสภา					วิจัยก้าวไกล	ทำดีได้ดี	07.30	
08.00	ห้องข่าวรัฐสภาแขนงเนล (โทรทัศน์รัฐสภา)					ถ่ายทอด คสช. (rerun)	ขบวนการคนตัวเล็ก (เด็กและเยาวชน)	08.00	
09.00	สภาสนทนา	สภาสนทนา	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00	
09.30	เวลา 09.30 น.	เวลา 09.30 น.		สภาสนทนา	สภาสนทนา	ร้อยเรียงข่าว	มีข่าวตีมาบอก	09.15	
10.00	เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง	เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง	การเมืองเรื่อง ของประชาชน	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย	10.00	
11.00	การประชุม สภาขับเคลื่อน สภาขับเคลื่อน	การประชุม สภาขับเคลื่อน สภาขับเคลื่อน	เกาะติดสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ	ถ่ายทอดเสียง การประชุม	ถ่ายทอดเสียง การประชุม	บันทึกการประชุมสภา		11.00	
12.00	การปฏิรูป ประเทศ (สปท.)	การปฏิรูป ประเทศ (สปท.)	รัฐสภาของเรา	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.)	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.)	สปช. ทันข่าวรัฐสภา แผ่นดินถิ่นไทย		12.00	
13.00	จนเสร็จสิ้น การประชุม	จนเสร็จสิ้น การประชุม	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	จนเสร็จสิ้น การประชุม	จนเสร็จสิ้น การประชุม	ห้องถิ่นบ้านเรา		13.00	
15.00	(ที่ประชุม สปท. ครั้งที่ 2/2558 19 ต.ค.58)	(ที่ประชุม สปท. ครั้งที่ 2/2558 19 ต.ค.58)	รักเมืองไทย	(ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	(ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	สภาสาระ		15.00	
16.30	ปฏิรูปกฎหมาย ประชาชนกับ คปค.	กาลครั้งหนึ่ง.. เมื่อวันนั้น	ปฏิรูปกฎหมาย ประชาชนกับ คปค.	กาลครั้งหนึ่ง.. เมื่อวันนั้น	ปฏิรูปกฎหมาย ประชาชนกับ คปค.	ละครวิทยุ		15.30	
17.00	Gossip การเมือง	Gossip การเมือง	Gossip การเมือง	Gossip การเมือง		ชีวิตกับการเรียนรู้	สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	16.00	
17.30	ประชามติ (ทรท.)		ประชามติ (ทรท.)	ชีวิตกับการเรียนรู้		สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	17.00		
18.00	เดิหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)							18.00	
18.30	กรรมาธิการพบประชาชน	เจตนาธรรมณ์ กฎหมาย	เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน	เสียงสื่อสาร การปฏิรูป	เดิหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณ ททบ.)		เพลงดี ศรีแผ่นดิน	เพลงดี ศรีแผ่นดิน	18.00
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00	
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ							19.30	
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)							20.00	
21.00	ปชช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	คุยกับ คณะกรรมการสิทธิฯ	สดง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ	21.00	
21.30	ธรรมะก่อนนอน							21.00	
22.00	ธรรมะก่อนนอน							22.00	

หมายเหตุ - หากช่วงเวลาใดมีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ
- ทุกวันจันทร์ และ วันพุธ เวลา 17.30-18.00 น. ออกอากาศ "รายการประชามติ" รับสัญญาณจากสถานีโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจฯ (ทรท.) เริ่ม 27 มิ.ย.- 6 ส.ค.59



“ชาติบ้านเมืองประกอบด้วยนานาสถาบัน อันเปรียบได้กับอวัยวะทั้งปวง
ที่ประกอบกันขึ้นเป็นชีวิตร่างกาย ชีวิตร่างกายดำรงอยู่ได้ เพราะอวัยวะใหญ่หน่อย
ทำงานเป็นปรกติพร้อมกันอย่างไร ชาติบ้านเมืองก็ดำรงอยู่ได้
เพราะสถาบันต่าง ๆ ตั้งมั่นและปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยพร้อมมูลอย่างนั้น”

พระบรมราชาวาทยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
พระราชทานแก่ทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจ และอาสาสมัครพลเรือน
ในพิธีตรึงพลสวนสนาม เนื่องในโอกาสงานพระราชพิธีรัชดาภิเษก ๘ มิถุนายน ๒๕๑๔



ความหมายของตราสัญลักษณ์ฉลองสิริราชสมบัติครบ ๗๐ ปี

อักษรพระปรมาภิไธย ภ.ป.ร. สีเหลืองนวลทอง เป็นสีประจำวันพระบรมราชสมภพ ขอบริมอักษรสีทองบนพื้นสีขาบเข้ม (น้ำเงินแก่) เป็นสีประจำสถาบันพระมหากษัตริย์ ภายในกรอบลายทองปนนากมีลายเนื่องสีทองมากกว่า ๗๐ ดวง เป็นการถวายพระพร ให้ทรงสถิตดำรงในสิริราชสมบัติมากกว่าปีที่ ๗๐ ให้สถาพรโดยสวัสดิ์เป็นอเนกอนันต์ ยิ่งกว่าพระมหากษัตริย์พระองค์ใด

อักษรพระปรมาภิไธย ภ.ป.ร. และกรอบลายทองปนนากนี้สถิตอยู่ภายใต้พระมหาพิชัยมงกุฏ ประกอบพระอุณาโลมสีทอง แวดล้อมด้วยพระแสงขรรค์ชัยศรี และพระแสงจามรีอยู่เบื้องซ้าย แห่งพระมหาพิชัยมงกุฏ มีธารพระกรและพชนีฝักมะขามอยู่เบื้องขวา มีฉลองพระบาททอดอยู่ที่ปลายพระแสงและธารพระกรนั้นเบื้องล่าง รวมเรียกว่าเครื่องเบญจสิริราชกกุธภัณฑ์ เป็นนิมิตหมาย แห่งการฉลองสิริราชสมบัติ ล่างลงมาเป็นแพรแถบสีหงษชาติ (ชมพู) ขลิบทอง เขียนอักษรสีทอง ความว่า ฉลองสิริราชสมบัติครบ ๗๐ ปี ปลายด้านขวาของแพรแถบระบุ พ.ศ. ๒๕๕๙ อันเป็นปีที่เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติ ปลายด้านซ้ายของแพรแถบระบุ พ.ศ. ๒๕๕๙ แสดงกาลเวลาที่ล่วงมา ๗๐ ปีตราบจนปัจจุบัน

ที่มา: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. ความหมายของตราสัญลักษณ์งานฉลองสิริราชสมบัติครบ ๗๐ ปี. [ออนไลน์]. ๒๕๕๙. แหล่งที่มา: <http://www.opm.go.th/opmportal/index.asp>



ทิมายุกา โทตุ สยามมาตา

๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๙

กรองมาลัยมะลิเพริศพิพิตร
เทพนิมิตจากอุทยานพิमानสรรค์
ร้อยมาลัยวรรณศิลป์ระบิลบรรณ
ประคมคัลแทบบาทละของฐิติ
วโรกาสราชสัมพันธ์พลแห่งเหล่า
สรวมบุญญาธิการบรรสานศรี
รวมประแสงเลงบรรพสรรค์บุรี
ทิพวาทีเทพาพิศวิธวิวันท์
จากกาลาภิเษกอดีเรกนาถ
พระคือราชกัลยาณีจักรีสวรรค์
คือมาตาสุชาติดลมงคดอนันต์
คือเทวีญแห่งมหาเมตตาธรรม
คือเทวีศรีธานินทรินอภิกษ
นำพิทักษ์มฤคาพฤษาณ้ำ
พิทักษ์ทรัพย์ปฐพีศิลปะกรรม
ธวัชนำศิลป์ศาศตร์ปราชญ์ปัญญา
ยิ่งศรีศักดิ์ “อัคราภิกษศิลป์”
เป็นเทวี “ปาร์กน้ำ-น้ำรักป่า”
เป็นเทวีแห่งหม่อมใหม่ในโลกา
เทพธิดาเทวรักษ์ศักดิ์ศิลป์ไทย
เหรียญ “เซเรซ” บอกริบาดอาหารโลก
คือโลกแห่งสยามจรัสไทย
คือมาตาแห่งสยามภีระมิไล
กิตติ์เกริกไกรก้องเหล่าสยวรร
แปดสิบสี่เฉลิมพระชนม์มงคลอธิษฐาน
สูงไตรรัตน์ประสิทธิ์ศันต์สโมสรร
เป็นขวัญเกล้าเหล่า่านราประชากร
คู่ภูธรเฉลิม(มิตรภีวัฒนธรรม) สดุดีเทอญ

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ
ข้าพระพุทธเจ้ากองบรรณาธิการรัฐสภาสาร
นายประยอม ของทอง ศิลปินแห่งชาติ ร้อยกรอง



รัฐสภา

ปีที่ ๖๔ ฉบับที่ ๘ เดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ISSN 0125-0957



ที่ปรึกษา

นางสายทิพย์ เชาวลิขิตกุล
นางสาวสุภาสินี ชมะสุนทร

บรรณาธิการ

นางจงดเดือน สุทธิรัตน์

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวน์ศิริ

เหรียญกษาปณ์

นางนารีนารถ เหตานุรักษ์

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางฟ้าดาว คงนคร
นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล
นายพิษณุ จารีย์พันธ์
นางสาวสทรวรรณ เพ็ชรไทย
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิธิทัศน์ องค์กรกิจชัย
นางสาวณัฐนันท์ วิจิตพงษ์เมธี

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลณี จุลนานนท์
นางสาวจริยาพร ดีกล้า
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

พิมพ์ที่

สำนักงานพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัชต์ ขาวลำปางค์

รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒
E-mail: rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิง และเชิงอรรถ
๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔
๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษร มีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานอย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง E-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒

บทบรรณาธิการ

ในห้วงเวลานี้ประเทศไทยอยู่ในช่วงเวลาแห่งการขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศเพื่อให้เป็นประชาธิปไตย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวอาจต้องใช้เวลาในการดำเนินการพอสมควร หากจะอาศัยแต่เพียงการปฏิรูปการเมืองโดยการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับแล้วจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยเร็วคงไม่สำเร็จได้อย่างยั่งยืน แต่กระนั้นก็ปฏิเสธไม่ได้ว่ากระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญและการลงประชามติถือเป็นกระบวนการสำคัญที่สามารถกำหนดชะตากรรมและชื่อนาคตของประเทศชาติว่าจะดำเนินไปในทิศทางใด

ดังนั้น การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในร่างรัฐธรรมนูญอย่างถ่องแท้ก่อนที่จะมีการจัดการลงประชามติทั่วประเทศ จึงเป็นเรื่องที่หลายฝ่ายควรให้ความสำคัญ ขณะเดียวกันประชาชนเองก็ไม่ควรละเลยที่จะติดตามข้อมูลข่าวสารจากสื่อรูปแบบต่างๆ ที่อยู่รอบตัวด้วย และเพื่อเป็นการเสริมสร้างความรู้ในเรื่องดังกล่าวให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะประเด็นที่มาของวุฒิสภา รัฐสภาสารฉบับประจำเดือนสิงหาคมนี้จึงขอนำเสนอบทความ เรื่อง **วุฒิสภาไทยภายใต้กรอบร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๙** เป็นบทความเรื่องแรกประจำฉบับ โดยเนื้อหาจะกล่าวถึงที่มาของวุฒิสภาไทยและวุฒิสภาในต่างประเทศตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนข้อดีและข้อด้อยของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง เลือกตั้ง และสรรหา นอกจากนี้ยังได้หยิบยกประเด็นที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันเป็นอย่างมากในเรื่องที่มาของวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับใหม่ ทั้งร่างของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่มีศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน ซึ่งเป็นร่างที่ไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติกับร่างของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ที่มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน ซึ่งเป็นฉบับลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙ เพื่อชี้ให้เห็นข้อดีข้อด้อยของที่มาของวุฒิสภาในรูปแบบต่างๆ

บทความ เรื่อง **กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาล: กรอบแนวคิดทางการบริหารการปกครอง** The Governance Paradigm: Conceptual Framework of Government Administration ได้มีการพิจารณาและนำเสนอทวิเคราะห์เกี่ยวกับกรอบแนวคิดธรรมาภิบาลในประเด็นมิติต่างๆ ซึ่งมีความเชื่อมโยงกัน ประกอบด้วย มิติปัจจัยทางการบริหาร ได้แก่ หลักคุณธรรม หลักจริยธรรม หลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐ มิติเป็นวิธีการหรือกระบวนการบริหาร ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วม หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล หลักการระับผิดชอบ หลักการกระจายอำนาจ มิติเป็นผลของการบริหาร ได้แก่ หลักความมีประสิทธิภาพ หลักความมีประสิทธิผล หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า และหลักการตอบสนอง และมีติเป็นผลลัพธ์ทางการบริหาร ได้แก่ หลักความยุติธรรม หลักค่านิยมประชาธิปไตย และหลักประโยชน์สุขของประชาชน

ส่วนบทความ เรื่อง การวางแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐไทย: กระบวนการและผลกระทบ ผู้เขียนได้นำเสนอมุมมองที่น่าขบคิดเป็นอย่างมากเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐ โดยเฉพาะกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์และเนื้อหาเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่มักจะมีรูปแบบที่สอดคล้องกับหลักวิชาการ แต่ปัญหาของหน่วยงานภาครัฐไทยไม่ได้เกิดจากการจัดทำผิดรูปแบบ หากแต่เป็นการดำเนินการตามรูปแบบแต่ไม่ตอบโจทย์วัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยงานในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า จากผลการศึกษาพบว่า การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐไทยยังมีปัญหาในเรื่องของการขาดการใช้ข้อมูลข่าวสารในการวางแผนยุทธศาสตร์ ความไม่ลงรอยระหว่างสภาพแวดล้อมองค์กรกับแผนงานและโครงการ การปกป้องตนเองของหน่วยงานรัฐด้วยโครงการในอดีต ความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของแผนยุทธศาสตร์ ความเบี่ยงเบนของตัวแสดงในฐานะผู้มีส่วนได้เสีย และนักวางแผนขาดการสั่งสมความรู้และทักษะในการจัดทำยุทธศาสตร์ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์และเนื้อหาเชิงยุทธศาสตร์เป็นอย่างมาก

บทความส่งท้ายเล่มขอนำเสนอบทความ เรื่อง ความหลากหลายของเทคนิคการพัฒนาองค์การ เนื้อหาจะกล่าวถึงเทคนิคการพัฒนาองค์การสมัยใหม่ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดการบริหารคุณภาพ การรีปรับระบบ องค์การแห่งการเรียนรู้ และแนวคิดคุณภาพชีวิตในการทำงาน ซึ่งการจะพัฒนาองค์การให้ประสบความสำเร็จนั้น จำเป็นต้องใช้วิธีการพัฒนาทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์การ ซึ่งในแต่ละระดับกลุ่มเป้าหมายจะมีวิธีการพัฒนาที่หลากหลาย ดังนั้นแต่ละองค์การจึงควรเลือกใช้รูปแบบการพัฒนาที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อองค์การมากที่สุด อีกทั้งควรเลือกใช้เทคนิคที่หลากหลาย ตลอดจนส่งเสริมให้บุคลากรทุกคนได้มีส่วนร่วมในการปรับปรุงพัฒนาองค์การอย่างแท้จริงและต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถแข่งขันกับองค์การอื่นได้ แล้วกลับมาพบกับบทความที่มีสาระและเต็มเปี่ยมไปด้วยคุณภาพได้อีกเช่นเคยในฉบับหน้า

บรรณาธิการ



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๔ ฉบับที่ ๘ เดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙
Vol. 64 No. 8 August 2016

วุฒิสภาไทยภายใต้กรอบร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๙
ไพโรจน์ โพธิ์ไสย

๑๓

กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาล: กรอบแนวคิดทางการบริหารการปกครอง
The Governance Paradigm: Conceptual Framework of Government
Administration

รองศาสตราจารย์ ดร. สัญญา เคนาภูมิ

๖๒

การวางแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐไทย: กระบวนการและผลกระทบ
พรินทร์ เพ็งสุวรรณ

๙๓

ความหลากหลายของเทคนิคการพัฒนางองค์การ
รองศาสตราจารย์ ดร. วรัชยา ศิริวัฒน์

๑๒๐

วุฒิสภาไทยภายใต้กรอบร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๙

ไพโรจน์ โพธิ์ไสย*

๑. บทนำ

๑.๑ วุฒิสภา

วุฒิสภาหรือสภาสูง เป็นหนึ่งในสถาบันการเมืองที่เก่าแก่ที่เกิดขึ้นในสมัยโรมัน ตั้งแต่ ๗๓๕ ปีก่อนคริสตกาล คำว่า วุฒิสภา (senate) มาจากภาษาละตินว่า senex แปลว่า ผู้สูงอายุ เป็นที่คาดหวังของสังคมว่าจะเป็นสถาบันการเมืองที่มีอายุใส เป็นที่ปรึกษาให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อสภาผู้แทนราษฎร

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่ปกครองในรูปแบบของระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาของอังกฤษได้มีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง และยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน จึงอาจกล่าวได้ว่าแทบทุกประเทศได้รับเอาแบบอย่างการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาจากประเทศอังกฤษ

๑.๒ ความสำคัญของวุฒิสภา

ปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่ในโลกได้เลือกที่จะรับเอาระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบสองสภามาใช้ โดยมีเหตุผลรองรับที่หลากหลาย เช่น

๑) การมีวุฒิสภาหรือสภาที่สองเพื่อป้องกันความเป็นเผด็จการโดยสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรอาจใช้อำนาจโดยมิชอบได้ เพราะสภาผู้แทนราษฎรมักจะมีเสียงข้างมากโดยพรรคการเมืองพรรคเดียวหรือหลายพรรคและอาจเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในรัฐสภาได้โดยง่ายหรือที่เรียกว่า “เผด็จการทางรัฐสภา” (Parliamentary Dictatorship) ดังนั้น การมีวุฒิสภาซึ่งสมาชิกของสภานี้ไม่ใช่สมาชิกฝ่ายข้างมากของอีกสภาหนึ่งเป็นการคานอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรและเป็นเครื่องประกันเสรีภาพและคุ้มครอง

* ที่ปรึกษาด้านการเมือง การปกครองและการบริหารจัดการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

การใช้อำนาจโดยมิชอบดังกล่าวได้ ถือได้ว่าสภาทั้งสองเป็นเครื่องถ่วงดุล (Balance) ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ กฎหมายที่ออกมาโดยผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติ ทั้งสองสภาย่อมเป็นหลักประกันแก่ราษฎรได้มากกว่ากฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแต่เพียงสภาเดียว เพราะกฎหมายจะได้รับการพิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของราษฎร

๒) การมีวุฒิสภาหรือสภาสูงหรือสภาที่สองเพื่อกานอำนาจหรือยับยั้งกับสภาผู้แทนราษฎร สาเหตุเกิดจากความไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎรว่าจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเรียบร้อย เช่น หวั่นเกรงความแตกแยกในสภาผู้แทนราษฎร ความอ่อนประสพการณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเห็นแก่ประโยชน์ของสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งมากไป จำเป็นต้องมีสภาที่สองเป็น “พี่เลี้ยง” คอยถ่วงดุลการใช้อำนาจด้วยการพิจารณายับยั้งร่างกฎหมายหรือเสนอร่างกฎหมายได้เอง

๓) การมีวุฒิสภาหรือสภาสูงหรือสภาที่สองเพื่อตรวจสอบหรือทักท้วงการออกกฎหมายให้มีความรอบคอบและถูกต้องมากยิ่งขึ้น เนื่องจากสภาที่สองทำหน้าที่เป็น “พี่เลี้ยง” ประเภทที่ปรึกษาในฐานะผู้ทักท้วงเท่านั้น การออกกฎหมายที่จะเป็นกฎหมายที่ดีและใช้ได้ถาวรต้องผ่านกระบวนการซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาได้ถ้อยและลงมติให้อย่างรอบคอบมาแล้ว การมีสภานิติบัญญัติแต่เพียงสภาเดียวจึงเป็นที่น่าเกรงว่าจะพิจารณากฎหมายกันไม่ถึงถ้วนและลงมติไปโดยไม่ได้ไตร่ตรองให้รอบคอบ แต่ถ้ามีสภาที่สองแล้วความหวาดหวั่นในเรื่องนี้ก็ลดน้อยลง เพราะสภาที่สองจะทำหน้าที่ตรวจสอบ (check) เพื่อไม่ให้เกิดการบัญญัติกฎหมายรีบร้อนเกินไปหรือพิจารณากฎหมายอย่างลวกๆ เพื่อไม่ให้สภานิติบัญญัติออกกฎหมายอย่างไม่ระมัดระวังหรือคล้อยตามข้อเรียกร้องต่างๆ หรือมีเหตุผลทางการเมืองมากไป

๔) การมีวุฒิสภาหรือสภาสูงหรือสภาที่สองเพื่อเป็นเวทีหรือเปิดโอกาสให้บุคคลบางประเภทมีโอกาสทางการเมืองได้ เนื่องจากสภาที่สองส่วนใหญ่จะเป็นเวทีของกลุ่มคนบางอาชีพหรือบางตำแหน่งที่มีอำนาจและอิทธิพลในทางเศรษฐกิจและการเมือง บรรดา กลุ่มผลประโยชน์ (interest group) กลุ่มพลัง (power group) หรือกลุ่มอิทธิพล (pressure group) ก็ตาม กลุ่มต่างๆ เหล่านี้อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้ การมีกลุ่มปรากฏมาแต่อดีตในสมัยโบราณ คือ กลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์ กลุ่มขุนนาง กลุ่มแม่ทัพนายทหาร กลุ่มพ่อค้าวานิช แม้ในสมัยประชาธิปไตยกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มพลังสำคัญ ยังมีบทบาทอยู่และมีจำนวนมากขึ้น เป็นการกระจายอำนาจหรือคานกันเองในสังคม

๕) ในประเทศที่เป็นสหพันธรัฐส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดใช้ระบบสองสภา เนื่องมาจากโครงสร้างการปกครองของสหพันธรัฐประกอบด้วย การปกครอง ๒ ระดับ คือ ระดับรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐ การมีสภาที่สองทำให้มีสภาเป็นผู้แทนประโยชน์ได้เสียของมลรัฐต่าง ๆ ในแต่ละมลรัฐมีพลเมืองไม่เท่ากัน ดังนั้น ในสภาที่หนึ่งอาจมีสมาชิกที่มีเสียงข้างมากและค้ำประกันผลประโยชน์ของมลรัฐบางมลรัฐโดยเฉพาะ ซึ่งอาจทำให้มลรัฐอื่น ๆ เสียเปรียบในสภาที่หนึ่งได้ แต่ถ้ามีสภาที่สองประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้แทนของมลรัฐคอยถ่วงดุลน้ำหนักเสียงของสภาที่หนึ่ง การมีระบบสองสภาทำให้มลรัฐมีโอกาสมีผู้แทนทำหน้าที่ดูแลประโยชน์ได้เสียของมลรัฐนั้น ๆ การมีสภาที่สองทำให้มลรัฐที่มีพลเมืองมากกว่าไม่มีทางเอาเปรียบมลรัฐที่มีพลเมืองน้อยกว่า สำหรับสหรัฐฯ ระบบสองสภาเป็นเครื่องมือที่ทำให้ค้ำประกันถึงประโยชน์ของสหรัฐฯ กับมลรัฐพร้อมกันไป ดังเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา กำหนดให้ทุกมลรัฐมีผู้แทนจำนวนเท่ากันหรืออย่างน้อยก็กระวังมิให้มลรัฐใดมลรัฐหนึ่งมีเสียงข้างมากในสภาสูงมากไป เพื่อจะได้เป็นเครื่องถ่วงดุลแห่งอำนาจการที่มลรัฐใดมลรัฐหนึ่งมีผู้แทนเป็นจำนวนมากในสภาที่หนึ่ง

๖) การมีวุฒิสภาหรือสภาสูงหรือสภาที่สองเพื่อให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีตัวแทนของตนเองหรืออีกนัยหนึ่งให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนโดยตรงของท้องถิ่นต่าง ๆ เนื่องจากประเทศมีอาณาเขตกว้างใหญ่เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศฝรั่งเศสมี ๒ สภา คือ ต้องการให้วุฒิสภาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสภาท้องถิ่นอย่างแท้จริง

๒. ทฤษฎีและแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับความเป็นผู้แทนปวงชนของสมาชิกวุฒิสภา

ทฤษฎีเกี่ยวกับความเป็นผู้แทนปวงชน

๒.๑ ทฤษฎีการเลือกตั้ง (Theories of the suffrage)

สิทธิในการเลือกตั้งเกิดขึ้นจากแนวความคิดผสมผสานในเชิงอุดมคติและแนวการปฏิบัติซึ่งมีที่มาจากสมัยโบราณ โดยมี ๔ แนวคิดเกี่ยวกับการมีสิทธิมีส่วนร่วมเข้าบริหารบ้านเมือง คือ

๑) **ยุคกรีก** สมัยโบราณการบริหารบ้านเมืองในเมืองเอเธนส์ การออกเสียงเป็นการกระทำที่เป็นปกติของพลเมืองในกรุงเอเธนส์แต่เฉพาะบุคคลซึ่งมีสัญชาติของเอเธนส์เท่านั้นที่มีสิทธิออกเสียง ด้วยเหตุที่ชาวเอเธนส์เชื่อกันว่าการเลือกตั้งโดยเสียงโชคจับสลาก (Lot) เป็นวิธีการเดียวที่ทำได้ในรัฐประชาธิปไตย โดยถือว่าเท่ากับพวกตนได้ขอความเห็นจากพระเจ้าบนสวรรค์ บุคคลใดก็ตามที่ได้รับตำแหน่งจากการเสียงโชคนั้นย่อมถือว่าผู้นั้น

ได้รับพรจากพระเจ้าเป็นพิเศษ ซึ่งก็มีผลทำให้ชาวเอเธนส์เชื่อได้ว่าเป็นผู้นั้นมีความสามารถบริหารบ้านเมืองไปด้วยดี

การแต่งตั้งโดยจับสลากนี้เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลในสัญชาติทุกคนไม่ว่าอยู่ในสังคมสูงหรือต่ำมีโอกาสเท่าเทียมกัน นอกจากการเลือกตั้งโดยวิธีจับสลากแล้วยังมีวิธีการแสดงเจตจำนงของประชาชน (Popular will) ซึ่งเป็นอีกวิธีหนึ่ง คือ การออกเสียงในศาลยุติธรรม ระบบพิเศษของศาลยุติธรรมนี้คือ การอนุญาตให้ราษฎรสามารถกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในชั้นศาลได้นั่นเอง ในสมัยโบราณบุคคลที่เกิดมาในดินแดนนั้นย่อมมีส่วนได้เสียในดินแดนนั้น จึงควรให้สิทธิต่าง ๆ แก่เขาเหล่านั้นด้วย

๒) สมัยกลาง มีแนวความคิดที่ว่า การออกเสียงเลือกตั้งไม่ใช่สิทธิธรรมชาติในฐานะเป็นพลเมือง แต่เป็นเอกสิทธิ์ซึ่งให้แก่ผู้มีฐานะในทางเศรษฐกิจ ราษฎรจึงมีสิทธิการเลือกตั้งเฉพาะผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเท่านั้นที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคมและมีความสามารถรับผิดชอบการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของตนได้

๓) คริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ การออกเสียงถือเป็นหน้าที่ของพลเมืองในรัฐซึ่งทุกคนต้องใช้บริการรัฐ

๔) คริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ ประชาธิปไตยสมัยใหม่ถือว่าสิทธิเลือกตั้งและการรับเลือกตั้งเป็นสิทธิสำคัญซึ่งมนุษย์ย่อมเรียกร้องได้เสมอเช่นเดียวกับสิทธิในชีวิตร่างกาย เสรีภาพและสิทธิในการที่จะอยู่โดยปกติสุข ถือว่ามนุษย์ควรมีสิทธิต่าง ๆ ในฐานะเป็นมนุษย์

๒.๒ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

เจ้าของทฤษฎี คือ รุสโซ (Jean Jacques Rousseau) ทฤษฎีนี้มีพื้นฐานอยู่บนหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (The Sovereignty of the people) โดยสาระสำคัญคือ อำนาจอธิปไตยมีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกคน เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคม มนุษย์ก็ได้ทำสัญญาหรือก่อพันธะผูกพันกันโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายว่าจะมอบอำนาจที่ตนมีอยู่ให้แก่สังคม เรียกว่า “สัญญาประชาคม” รุสโซมีแนวคิดคัดค้านอำนาจเด็ดขาดของกษัตริย์ จึงเชื่อว่าสังคมเกิดขึ้นเพราะราษฎรในสังคมสมัครใจสละสภาพธรรมชาติอันเสรีของตนเพื่อมาทำสัญญาประชาคมขึ้น สังคมจึงเกิดจากสัญญาร่วมกันของราษฎร มิใช่เกิดจากการข่มขู่บังคับราษฎร ดังนั้น ราษฎรทุกคนจึงมีส่วนเป็นเจ้าของสังคมหรืออำนาจอธิปไตย มิใช่พระเจ้าหรือกษัตริย์ที่เป็นเจ้าของ สมาชิกในสังคมเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจในการปกครองบริหารประเทศหนึ่งส่วนเท่า ๆ กัน อำนาจในการปกครองบริหารซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” มีค่าเท่ากับหนึ่ง ประชาชนแต่ละคนจะมีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละ ๑ ส่วน ไม่ว่าสังคมจะใหญ่โตเท่าใด ดังนั้น ประชาชนแต่ละคนในรัฐหนึ่ง

จึงเป็นทั้งราษฎรที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นผู้อยู่ใต้อำนาจอธิปไตย ซึ่งราษฎรได้มอบอำนาจไว้ให้แก่สังคม ทฤษฎีนี้เน้นความเสมอภาคเพราะไม่มีใครเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมากกว่ากัน

๓. ที่มาของวุฒิสภาในต่างประเทศและประเทศไทย

๓.๑ ที่มาของวุฒิสภาในต่างประเทศ^๑

ที่มาของวุฒิสภา หากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญของนานาประเทศที่อยู่ในระบบสองสภา (Bicameral Legislator) พบว่าที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจะมาจาก ๖ รูปแบบ ดังนี้

๑) ที่มาจากการสืบตระกูล เช่น สภาขุนนางของประเทศอังกฤษ มีการกำหนดให้สมาชิกสภาขุนนางจำนวนหนึ่งมีที่มาจากการสืบตระกูลต่อกันเป็นทอด ๆ จากบิดาสู่บุตรชายคนโต

๒) ที่มาจากการดำรงตำแหน่ง เช่น สภาขุนนางของประเทศอังกฤษ มีการกำหนดให้ตำแหน่งบางตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาขุนนางโดยตำแหน่ง อาทิ ตำแหน่งสังฆราชแห่งแคนเตอร์เบอร์เป็นสมาชิกสภาขุนนางโดยตำแหน่ง

๓) ที่มาจากการแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญบางประเทศกำหนดให้ประมุขแห่งรัฐเป็นผู้แต่งตั้งวุฒิสมาชิกจากผู้ที่มีความเหมาะสม โดยมีคุณสมบัติและลักษณะตามที่กฎหมายกำหนด เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอดีต

๔) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง รัฐธรรมนูญบางประเทศกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแต่ละมลรัฐ มลรัฐละ ๒ คน

๕) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม รัฐธรรมนูญบางประเทศกำหนดให้มีคณะบุคคลคณะหนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้เลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้มีคณะผู้เลือกตั้งซึ่งได้รับเลือกจากประชาชนทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภา

^๑ มานิต จุมปา และคณะ. *โครงการศึกษาวิเคราะห์ เรื่อง ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมาธิการวิสามัญวิชาการ ตรวจร่างรัฐธรรมนูญและร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๐, หน้า ๑๒-๑๓.

๖) ที่มาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากผู้แทนกลุ่มชน รัฐธรรมนูญ บางประเทศกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มีฐานะเป็นผู้แทนกลุ่มชนต่าง ๆ โดยมีerkกำหนด กลุ่มชนเหล่านั้นไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศมาเลเซีย มีพระราชอำนาจ ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๒ คน โดยพิจารณาจากผู้มีชื่อเสียงทางบริการ ชุมชนหรือกลุ่มอาชีพและผู้แทนของชนกลุ่มน้อย

อย่างไรก็ตาม ยังมีบางประเทศไม่ได้กำหนดที่มาจากแหล่งใดแหล่งหนึ่งใน ๖ รูปแบบข้างต้น หากแต่มีการกำหนดที่มาในลักษณะผสม เช่น ประเทศอังกฤษ มีการกำหนดที่มาของสภาขุนนางผสมระหว่างรูปแบบการสืบตระกูลกับการแต่งตั้ง แต่กระนั้น ก็พบแนวโน้มของการนำระบบการเลือกตั้งโดยตรงมาใช้มากขึ้น โดยในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ สภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษเห็นชอบในหลักการให้กำหนดที่มาของวุฒิสภา อังกฤษให้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด หรือให้มาจากการเลือกตั้งร้อยละ ๘๐ และแต่งตั้ง ร้อยละ ๒๐

๓.๒ ที่มาของวุฒิสภาในประเทศไทย

รัฐสภาไทยพัฒนามาจากเคาน์ซิลออฟสเตท (Council of State) หรือ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และองคมนตรีสภา (Privy Council) ซึ่งเป็นสภาที่ปรึกษา ในพระองค์ที่มีมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ ก็ได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นระบบสภาเดี่ยว คือ สภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิกสองประเภท (แต่ละประเภทมีจำนวนเท่ากัน) สมาชิกประเภทที่ ๑ มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกประเภทที่ ๒ มาจากการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ก็เพื่อให้สมาชิก ที่มาจากการแต่งตั้ง (สมาชิกประเภทที่ ๒) คอยช่วยเหลือกลั่นกรองงานของสมาชิก ผู้แทนราษฎร (สมาชิกประเภทที่ ๑) เพื่อให้การทำงานเกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด ดังเหตุผลที่นายปรีดี พนมยงค์ แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร ความตอนหนึ่งว่า

“...ที่เราจำต้องมีสมาชิกประเภทที่ ๒ ไว้ก็หนึ่งก็เพื่อที่จะช่วยเหลือ ผู้แทนราษฎร ในฐานะที่เพิ่งเริ่มมีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ เราย่อมทราบ อยู่แล้วว่า ยังมีราษฎรอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการศึกษาเพียงพอที่จะ จัดการปกครองป้องกันผลประโยชน์ของตนเองได้บริบูรณ์ ถ้าขึ้นปล่อยให้ ราษฎรเลือกผู้แทนโดยลำพังเองในเวลานี้แล้ว ผลร้ายก็จะตกอยู่กับราษฎร เพราะผู้ที่สมัครไปเป็นผู้แทนราษฎรอาจเป็นผู้ที่มีกำลังในทางทรัพย์ ณะราษฎรปฏิบัติไว้ว่าถ้าราษฎรได้มีการศึกษาเพียงพอแล้วก็ยินดีที่จะปล่อย

ให้ราษฎรได้ปกครองตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกประเภทที่ ๒ ฉะนั้น จึงวางเงื่อนไขไว้ ขอให้เข้าใจว่าสมาชิกประเภทที่ ๒ เป็นเสมือนพี่เลี้ยงที่จะช่วยประกอบการงานให้ดำเนินไปตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญและเป็นผู้ป้องกันผลประโยชน์อันแท้จริง...”

จากวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ดังกล่าวนี้เอง จึงถือได้ว่า “วุฒิสภา” หรือสภาที่ทำหน้าที่กลั่นกรองงานของสภาผู้แทนราษฎรได้ถือกำเนิดขึ้นมาในนามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้นเอง ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นระบบสองสภาหรือสภาคู่ คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้วุฒิสภาเป็นสภาพี่เลี้ยงและช่วยกลั่นกรองงานของสภาผู้แทนราษฎรให้มีความรอบคอบ แต่ต่อมาเพียงปีเดียวก็ได้มีการยึดอำนาจและยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ แล้วใช้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับใหม่แทน ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๔๙๐ ยังคงใช้ระบบสองสภาเช่นเดิม คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยวุฒิสภายังคงประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์โดยการเสนอของนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เป็นสภาพี่เลี้ยงคอยกลั่นกรองงาน ตลอดจนคอยตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารอีกด้วย แต่ต่อมาวุฒิสภาได้กลายเป็นเสียงสนับสนุนเพื่อความเข้มแข็งมั่นคงให้กับรัฐบาล โดยแทบจะไม่ได้ทำหน้าที่ถ่วงดุลหรือตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลแต่ประการใด ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จึงมักจะเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรือนายทหาร จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นฐานอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร และมีลักษณะเป็นการให้รางวัลทางการเมืองมากกว่า จึงทำให้วุฒิสภาขาดความน่าเชื่อถือ กลายเป็น “สภาตรายาง” ประกอบกับภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งต้นเหตุมาจากเรื่องการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายทหาร ทำให้ประชาชนสนใจเรื่องการเมืองการปกครองมากขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการปฏิรูปการเมืองครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดหลักการสำคัญใหม่ ๆ หลายประการ เช่น กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น กำหนดให้มีองค์กรอิสระหลายองค์กรเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงอาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ รวมทั้งได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่มาและองค์ประกอบของสมาชิกวุฒิสภา โดยในส่วนของวุฒิสภานั้นถูกปรับเปลี่ยนให้เป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยไม่ต้องมีการหาเสียงและไม่สังกัดพรรคการเมือง มีจำนวน ๒๐๐ คน รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้

วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น จากเดิมที่มีอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญ ๆ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นคือ การคัดสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและองค์กรสำคัญต่าง ๆ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลที่กระทำผิดตามที่กฎหมายบัญญัติออกจากตำแหน่ง

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้มีการเลือกตั้งแต่ไม่ให้เกิดความเสี่ยง ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งส่วนมากจึงต้องอาศัยฐานคะแนนเสียงของพรรคการเมือง จึงทำให้สมาชิกวุฒิสภาอิงแอบอยู่กับฝ่ายการเมือง ถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่เป็นกลาง ในการทำหน้าที่ โดยเฉพาะการตรวจสอบรัฐบาลและการใช้อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๙ ผู้ได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกวุฒิสภามีความสัมพันธ์กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะ เครือญาติ ทำให้วุฒิสภามีภาพลักษณ์ที่ไม่เป็นที่น่าไว้วางใจ ถูกเรียกว่า “สภาหัวเมียบ หรือสภาเครือญาติ” จนเป็นสาเหตุหนึ่งของวิกฤตการณ์ทางการเมืองและนำมาซึ่งการยึดอำนาจ ในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ

เมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้มีการปรับโครงสร้างและที่มาของสมาชิกวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา ๑๕๐ คน มีที่มาจากสองส่วน ส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงจังหวัดละ ๑ คน เพื่อให้มีความยึดโยงกับประชาชน ส่วนที่เหลือมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาที่มีอยู่เจ็ดคน โดยผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาจะถูกแบ่งเป็น ๕ กลุ่ม หรือ ๕ ภาค คือ กลุ่มภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่น ๆ โดยมีข้อห้ามเพื่อแก้ไขปัญหาสมาชิกวุฒิสภาเป็นสภาเครือญาติ หรือสภาหัว-เมียบ ข้อห้ามดังกล่าว เช่น

- ไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- ไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองหรือเคยเป็นสมาชิกหรือเคยดำรงตำแหน่งและพ้นจากการเป็นสมาชิกหรือการดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองมาแล้วยังไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ
- ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ เป็นต้น

วิธีการให้ได้มาซึ่งสมาชิกดังกล่าวก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในหลายเรื่อง เช่น ปัญหาของกระบวนการสรรหาในส่วนต่าง ๆ ทั้งการลงทะเบียนขององค์กรในแต่ละภาค เพื่อเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ความไม่เป็นธรรมในการสรรหา ปัญหาการกระจุกตัวของบุคคลซึ่งได้รับการสรรหา และความไม่เป็นเอกภาพของสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น โดยเฉพาะในเรื่องความไม่เป็นเอกภาพของวุฒิสภา จนมีสภาพที่เรียกว่า “ปลาสองน้ำ” ซึ่งต่อมารอยปริระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งและการสรรหา แยกห่างกันมากขึ้น จนกระทั่งมีการพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้วุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ เพียงอย่างเดียว รวมทั้งสามารถดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้อีก โดยไม่ต้องมีการเว้นวรรคให้เป็นที่เพียงสมัยเดียว

หากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีทั้งหมด ๑๙ ฉบับ (ไม่นับรวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) พบว่ารัฐสภาไทยที่เป็นระบบสองสภา ซึ่งสภาผู้แทนราษฎร จะมาจากการเลือกตั้ง ส่วนวุฒิสภาก็มีที่มาแตกต่างกันไป ดังรายละเอียดพอสังเขป ดังต่อไปนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดรูปแบบให้รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา คือ สภาผู้แทนและวุฒิสภา โดยสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสมาชิกสภาผู้แทนจะเลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยสมาชิกวุฒิสภามีคุณสมบัติสูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทน ทั้งคุณวุฒิและวัยวุฒิ และมีจำนวน ๘๐ คน เท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ ได้กำหนดให้ใช้ระบบสองสภา ประกอบด้วย สภาผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เริ่มใช้คำว่า “วุฒิสภา”

๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ กำหนดให้มีวุฒิสภามีจำนวน ๑๐๐ คน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน (คุณสมบัติเหมือนกันกับสมาชิกสภาผู้แทน)

๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ กำหนดให้มีวุฒิสภาอันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน จำนวนสามในสี่ของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน

๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ กำหนดให้มีวุฒิสภาอันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการแต่งตั้ง โดยให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๑๘ คือ บัญญัติให้มาจากการแต่งตั้ง ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อไม่ให้ขัดกับหลักการที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง”

๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบสองปีให้สมาชิกออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดโดยวิธีจับสลาก และเมื่อครบสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้สมาชิกวุฒิสภาในจำนวนที่เหลือจากการจับสลากออกเมื่อครบสองปีแรก ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสองของจำนวนดังกล่าวโดยวิธีจับสลาก พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้ที่ออกตามวาระเป็นสมาชิกอีกก็ได้

๗. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ กำหนดให้มีวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่างๆ จำนวน ๒๗๐ คน แต่มีการแก้ไขจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาจากจำนวนคงที่เป็นจำนวนสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘

๘. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้มีวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวน ๒๐๐ คน เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกและฉบับเดียวที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาทั้ง ๒๐๐ คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเพิ่มมากขึ้น โดยมีอำนาจเลือกให้คำแนะนำให้ความเห็นชอบและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งมีอำนาจตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง องค์กรอิสระและข้าราชการระดับสูง

๙. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้วุฒิสภามีจำนวน ๑๕๐ คน มาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ ๑ คน ส่วนที่เหลือมาจากการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์จากทุกกลุ่มวิชาชีพ โดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวนหนึ่งคนและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวนหนึ่งคน จะสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจากรายชื่อบุคคลที่องค์กรวิชาชีพต่าง ๆ เสนอจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ

รัฐธรรมนูญฯ มีเจตนารมณ์ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นสภาของผู้ทรงคุณวุฒิที่หลากหลายและเป็นกลางมากที่สุด โดยต้องมีอายุ ๔๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป จบปริญญาตรี และต้องไม่มีความเกี่ยวข้อง (ไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตร) กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองในกรณีที่เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่งนั้น ๆ มาแล้วเกินกว่า ๕ ปี นับถึงวันรับสมัคร หรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ

สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี เมื่ออายุของวุฒิสภาลิ้นสุดลง ส่วนที่มาจากจากการเลือกตั้งจะมีการเลือกตั้งใหม่ภายใน ๓๐ วัน ในส่วนที่มาจากจากการสรรหาจะต้องสรรหาใหม่ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน ทั้งนี้สมาชิกวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระไม่ได้และสมาชิกวุฒิสภาที่พ้นวาระไม่ถึง ๒ ปี จะเป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ได้

ในระยะเริ่มแรกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากจากการสรรหา (ชุดแรก) ให้มีวาระ ๓ ปี สามารถได้รับการสรรหาให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาได้อีก

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า จะมีรัฐธรรมนูญฯ เพียง ๙ ฉบับ ที่กำหนดให้รัฐสภาเป็นระบบสองสภาหรือระบบสภาคู่ โดยมีวุฒิสภาคู่กับสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสภาหลักในระบบอบประชาธิปไตย โดยรัฐธรรมนูญ ๓ ฉบับ ที่กำหนดที่มาให้มาจากการเลือกตั้งได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๔๘๙ กำหนดให้เป็นการเลือกตั้งโดยอ้อม ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้เป็นการเลือกตั้งโดยตรง และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้เป็นการเลือกตั้งโดยตรงและการสรรหา ส่วนอีก ๗ ฉบับ

กำหนดสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ส่วนอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามี ๒ ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ให้วุฒิสภามีอำนาจมากขึ้น โดยนอกจากทำหน้าที่เป็นสภาถ่วงดุลแล้ว ยังทำหน้าที่เป็นสภาตรวจสอบอีกด้วย (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก)

๔. ที่มาของวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่

๔.๑ ที่มาของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ถูกยกเลิกไป

ประเด็นนี้ นับเป็นประเด็นปัญหาหนึ่งที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองจนนำไปสู่การยึดอำนาจ ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของคณะผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ที่ต้องพิจารณาหาวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ทุกฝ่ายจะเห็นชอบตรงกัน

ที่มาของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ถูกยกเลิกไป มีที่มา ดังนี้

๑) สมาชิกวุฒิสภา มีจำนวน ๑๕๐ คน มาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ ๑ คน ส่วนที่เหลือมาจากการสรรหา (ดำรงตำแหน่งได้คราวละ ๖ ปี โดยห้ามเป็น ๒ วาระติดต่อกัน)

๒) สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งมีจำนวน ๗๗ คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ ๑ คน (รวมกรุงเทพมหานคร เป็น ๗๗ จังหวัด) โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกผู้สมัครได้เพียงหมายเลขเดียว ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดจะได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละจังหวัด

๓) สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหามีจำนวน ๗๓ คน (สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ๑๕๐ คน มาจากการเลือกตั้ง ๗๗ คน ที่เหลืออีก ๗๓ คน มาจากการสรรหา) ซึ่งคณะกรรมการสรรหา (จำนวน ๗ คน) จะดำเนินการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจำนวนดังกล่าวจากผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา

คณะกรรมการสรรหา

คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา (จำนวน ๗๗ คน) ประกอบด้วย (๗ คน) คือ

๑. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
๒. ประธานกรรมการการเลือกตั้ง
๓. ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

๔. ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
๕. ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
๖. ผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมาย
๗. ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดมอบหมาย

เงื่อนไขการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการสรรหา

๑. มติในการสรรหาต้องลงคะแนนโดยเปิดเผย
๒. ต้องมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่
๓. ผลการพิจารณาสรรหาของคณะกรรมการสรรหาให้ถือเป็นที่สุด

กระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดวันสรรหา
๒. กกต. ให้องค์กรต่างๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นๆ ลงทะเบียนพร้อมเสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการสรรหาภายใน ๑๕ วัน
๓. กกต. รวบรวมรายชื่อบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อส่งให้คณะกรรมการสรรหา
๔. คณะกรรมการสรรหาพิจารณาสรรหาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน ผลการพิจารณาสรรหาให้ถือเป็นที่สุด

๕. กกต. ประกาศผลการสรรหาและแจ้งผลไปยังประธานรัฐสภาเพื่อทราบ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หน้าที่ของวุฒิสภา

๑. กลับกรอกกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว
๒. ให้ความเห็นชอบกรณีสำคัญๆ ของประเทศ (ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร และทำหน้าที่เป็นรัฐสภาในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดหรือถูกยุบ)
๓. ตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถาม ตั้งกรรมาธิการ และเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ
๔. ให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
๕. ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา) กรรมการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญและผู้บริหารระดับสูง ออกจากตำแหน่ง (ผู้ถูกถอดถอนต้องพ้นจากตำแหน่งทันทีและไม่สามารถกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งได้อีกเป็นเวลา ๕ ปี)

๖. อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เช่น การรับทราบรายงานประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ การทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย การเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยกรณีการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ข้อเสีย/ข้อครหา

วุฒิสภามีอำนาจมากโดยเฉพาะอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภามีที่มา ๒ ทาง คือ การเลือกตั้งและการสรรหา (จากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาซึ่งมี ๗ คน) จึงเกิดการโต้แย้งและมีข้อครหาต่าง ๆ เช่น

๑. คณะกรรมการสรรหามีจำนวนน้อย การเลือกหรือการสรรหาจึงอาจไม่ตั้งอยู่บนความเที่ยงธรรมและจะมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในการขอเสียงสนับสนุนคนหรือพรรคพวกของตน (กรรมการสรรหา)

๒. กรรมการสรรหาไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชน เป็นผู้พิพากษาศาลาการที่ได้รับการเลือกและแต่งตั้งมาจากวุฒิสภาชุดก่อน อาจมีการตอบแทนบุญคุณซึ่งเป็นการสรรหาที่ไม่เที่ยงธรรม

๓. วุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งแต่มีอำนาจในการถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนจำนวนมาก จึงไม่ชอบด้วยหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

๔.๒ ร่างรัฐธรรมนูญ ที่ร่างโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน)

เมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ก็ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิและความเชื่อมโยงกับประชาชน ซึ่งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ส่งมอบร่างรัฐธรรมนูญ ให้แก่นายเทียนฉาย กีระนันทน์ ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๘ โดยเนื้อหาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ได้กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่เกิน ๒๐๐ คน มีที่มา ดังนี้

๑) ผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่าซึ่งเป็นตำแหน่งบริหาร และข้าราชการฝ่ายทหารซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด หรือผู้บัญชาการเหล่าทัพ ซึ่งเลือกกันเองในแต่ละประเภทประเภทละไม่เกิน ๑๐ คน

๒) ผู้แทนสภาวิชาชีพ องค์กรวิชาชีพ หรืออาชีพที่มีกฎหมายจัดตั้งซึ่งเลือกกันเอง จำนวนไม่เกิน ๕๐ คน

๓) ผู้แทนองค์กรด้านเกษตรกรรม ด้านแรงงาน ด้านวิชาการ ด้านชุมชน และด้านท้องถิ่น ซึ่งเลือกกันเอง จำนวนไม่เกิน ๓๐ คน

๔) ผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมด้านการเมือง ความมั่นคง การบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การปกครองท้องถิ่น การศึกษา การเศรษฐกิจ การสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม ผังเมือง ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สังคม ชชาติพันธุ์ ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม คุ่มครองผู้บริโภค ด้านเด็กเยาวชน สตรี ด้านผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ประชาชนชาวบ้าน ผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ และด้านอื่น ซึ่งมาจากการสรรหา จำนวน ๕๘ คน

๕) ผู้ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ ๑ คน โดยให้เลือกตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมตามด้านต่าง ๆ ซึ่งได้รับการคัดกรองจังหวัดละไม่เกิน ๑๐ คน ในกรณีที่มีจังหวัดเพิ่มขึ้น ให้ลดจำนวนที่พึงมีตาม (๔) เมื่อถึงคราวที่มีการสรรหา และเพิ่มจำนวนตาม (๕) ให้ได้เท่าจำนวนจังหวัดที่เพิ่มขึ้น

สำหรับผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมด้านต่างๆ ตาม (๔) จะมีคณะกรรมการสรรหา โดยผู้ที่สมัครเข้ารับการสรรหามีสิทธิสมัครเข้ารับการเลือกตั้งตาม (๕) ขณะที่ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งตาม (๕) ต้องผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการกั่นกรอง โดยคณะกรรมการชุดนี้จะคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมในแต่ละจังหวัดให้เหลือจำนวนไม่เกิน ๑๐ คน เพื่อให้ประชาชนในจังหวัดนั้นๆ ได้ออกเสียงคะแนนเลือกตั้ง

ทั้งนี้ ภายหลังจากที่สภาปฏิรูปแห่งชาติได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาเสนอแนะ และให้ความเห็นร่างรัฐธรรมนูญ ร่างแรก (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ ตามมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง และส่งให้คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามมาตรา ๓๖ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗) ระหว่างวันที่ ๒๐-๒๖ เมษายน ๒๕๕๘ เสร็จสิ้นลง ต่อมาคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ปรับแก้เนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับดังกล่าว ซึ่งแต่เดิมมี ๓๑๕ มาตรา ให้เหลือ ๒๘๕ มาตรา โดยเนื้อหาในส่วนที่มาของวุฒิสภานั้น ได้กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่เกิน ๒๐๐ คน มีที่มา ดังนี้

๑) ผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่าซึ่งเป็นตำแหน่งบริหาร และข้าราชการฝ่ายทหารซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด หรือผู้บัญชาการเหล่าทัพ ซึ่งมาจากการสรรหา จำนวนประเภทละไม่เกิน ๕ คน

๒) ผู้แทนสภาวิชาชีพ องค์กรวิชาชีพ หรืออาชีพ ที่เป็นนิติบุคคลและมีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งมาจากการสรรหา จำนวนไม่เกิน ๑๕ คน

๓) ผู้แทนองค์กรที่เป็นนิติบุคคลหรือจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ด้านเกษตรกรรม ด้านแรงงาน ด้านวิชาการและการศึกษา ด้านชุมชน และด้านท้องถิ่นและท้องที่ ซึ่งมาจากการสรรหา จำนวนด้านละไม่เกิน ๖ คน

๔) ผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมด้านการเมือง ความมั่นคง การบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม การเศรษฐกิจ การสาธารณสุข สิ่งแวดล้อมและผังเมือง ทักษะการธรรมชาติ พลังงาน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สังคมและชาติพันธุ์ ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม คุ่มครองผู้บริโภค ด้านเด็กและเยาวชน ด้านสตรี ด้านผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ประชาชนชาวบ้าน ผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ และด้านอื่น ซึ่งมาจากการสรรหา รวมกันแล้วมีจำนวนไม่เกิน ๖๘ คน

๕) ผู้ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ ๑ คน โดยให้เป็น การเลือกตั้งโดยตรงและลับ และให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ในกรณีที่มีจังหวัดเพิ่มขึ้น ให้ลดจำนวนที่พึงมีตาม (๔) เมื่อถึงคราวที่มีการสรรหา และเพิ่มจำนวนตาม (๕) ให้ได้ เท่าจำนวนจังหวัดที่เพิ่มขึ้น

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเลือกตั้งและการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งองค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตกไปเพราะไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งฉบับเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๘ ส่งผลให้ต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่

๔.๓ ร่างรัฐธรรมนูญ ที่ร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน)

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้เสนอวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (เอกสารสรุปหลักการสำคัญร่างรัฐธรรมนูญร่างแรก โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ๒๕๙ มกราคม ๒๕๕๙) โดยมีหลักการ คือ กำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิที่มีจำนวนมากพอสมควร เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวเลือกกันเองให้เหลือจำนวนที่กำหนดไว้ (ทั้งนี้ อาจเป็นการขจัดปัญหาเดิมที่มีคณะกรรมการ

สรรหาเพียง ๗ คน) ซึ่งวิธีการดังกล่าวก็คือ การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจาก “การเลือกตั้งทางอ้อม” โดยการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม (รายละเอียดได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ) ที่ได้รับการสรรหามา แต่วิธีการนี้ก็ได้รับการคัดค้านอย่างมาก

๕. ข้อดี ข้อด้อยของที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย

๕.๑ ข้อดีและข้อด้อยของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

๕.๑.๑ ข้อดีของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

๑) สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในสาขาอาชีพของตนเอง มีความหลากหลายในอาชีพต่าง ๆ การพิจารณากลับกรองกฎหมายมีประสิทธิภาพ

๒) กระบวนการประชุมสภาเป็นไปอย่างมีคุณภาพ สมาชิกวุฒิสภาให้เกียรติซึ่งกันและกัน

๓) ภาพลักษณ์ของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งจะเป็นที่น่าเชื่อถือเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความเป็นสภาผู้ใหญ่^๒

๕.๑.๒ ข้อด้อยของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

๑) ผลงานด้านการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร มีน้อย การตั้งกระทู้ถามมีจำนวนน้อย เพราะสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นข้าราชการและมาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี^๓

๒) การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการให้รางวัลทางการเมืองมากกว่าที่จะพิจารณาถึงความรู้ความสามารถ ทำให้กรทำหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพ^๔

^๒ ภูมิ มูลศิลป์ และชุมพูนุท ตั้งถาวร. รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๘, หน้า ๑๒๘.

^๓ ดำรง พุฒตาล. สมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๙, หน้า ๑๑๑.

^๔ ภูมิ มูลศิลป์ และชุมพูนุท ตั้งถาวร. รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย. หน้า ๑๒๘.

๕.๒ ข้อดีและข้อด้อยของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง^๕

๕.๒.๑ ข้อดีของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

- ๑) การพิจารณากฎหมาย ส่วนใหญ่จะคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ
- ๒) การตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างเอาจริงเอาจัง แม้ว่าจะกระทำโดยสมาชิกวุฒิสภาส่วนน้อยก็ตาม
- ๓) เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างกว้างขวาง เช่น โครงการสมาชิกวุฒิสภาพบประชาชน เป็นต้น

๕.๒.๒ ข้อด้อยของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

- ๑) สมาชิกวุฒิสภามักพยายามเข้าไปมีส่วนได้เสียในการพิจารณากฎหมาย และพยายามสร้างความสัมพันธ์ในเชิงผลประโยชน์จากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับกำบังค้ำบังใช้กฎหมาย
- ๒) การพิจารณากลับกรองกฎหมายมีความล่าช้ามาก เพราะมีผู้ประสงค์อภิปรายหลายคน และส่วนใหญ่มักเป็นประเด็นซ้ำกัน ทำให้ระยะเวลายืดออกไปจนมีผลทำให้เสียเวลาเกินสมควร อีกทั้งหลายครั้งที่สมาชิกวุฒิสภาไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่พิจารณาอย่างเพียงพอ จึงทำให้กฎหมายส่วนใหญ่เป็นไปตามที่ฝ่ายบริหารต้องการ
- ๓) การประชุมสภาเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เช่น การประชุมเกิดความล่าช้า ไม่ครบองค์ประชุม มีความใกล้ชิดกับกลุ่มผลประโยชน์ และนักการเมืองทั้งจากรัฐบาลและฝ่ายค้าน มีผลทำให้การทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาขาดความอิสระและเป็นกลาง เป็นต้น

๕.๓ ข้อดีและข้อด้อยของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งและสรรหา^๖

๕.๓.๑ ข้อดีของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

การกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งนั้น เป็นการสอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตยที่วุฒิสภาต้องเป็นตัวแทนของประชาชน

^๕ ดำรง พุฒตาล. สมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง. หน้า ๑๑๒-๑๑๓.

^๖ จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์. วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป., หน้า ๕๐-๕๑.

๕.๓.๒ ข้อดีของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

โอกาสที่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งอาจจะมีการกระจุกตัวในบางมิติ เช่น สาขาอาชีพ วุฒิการศึกษา ค่อนข้างสูง รวมทั้งอาจมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับนักการเมืองในพื้นที่อีกด้วย ซึ่งจะทำให้การถ่วงดุลของกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ

๕.๓.๓ ข้อดีของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา

๑) ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความหลากหลายในสาขาอาชีพ พื้นที่ หรือแนวคิด

๒) ได้สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับนักการเมืองหรือพรรคการเมือง^๙

๕.๓.๔ ข้อดีของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา^๙

๑) อาจมีการเล่นพรรคเล่นพวก การวิ่งเต้นให้ได้ตำแหน่ง

๒) ขาดความเชื่อมโยงกับประชาชน

๖. บทวิเคราะห์เกี่ยวกับที่มาของวุฒิสภาไทย

กล่าวได้ว่าวุฒิสภาไทยเกิดขึ้นตามอิทธิพลและแนวคิดทฤษฎีตามแบบอย่างจากประเทศตะวันตกที่มีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน ไทยได้นำระบบสองสภามาประยุกต์ให้เข้ากับวัฒนธรรม ประเพณี รวมถึงสภาพการณ์ของประเทศในขณะนั้น ทั้งนี้ประเทศไทยได้นำมาปรับใช้ตั้งแต่แรกเมื่อครั้งเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เพื่อให้วุฒิสภา (ขณะนั้นใช้ชื่อว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง) เป็นพีเลียงและคอยระคับระคองงานให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม) เพราะประเทศไทยและคนไทยส่วนใหญ่ยังไม่คุ้นเคยกับรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงมีความจำเป็นต้องมีผู้ที่มีความรู้ มีการศึกษาและมีประสบการณ์ คอยเป็นพีเลียงให้กับสมาชิกประเภทที่ ๑ จนกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคนไทยส่วนใหญ่จะได้รับการศึกษา มีความรู้และมีความเข้าใจในระบบรัฐสภา

^๙ สุรเดช จิรฐิติเจริญ. บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๕๐: ศึกษาเปรียบเทียบสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งกับสมาชิกที่มาจากการสรรหา. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สื่อสารการเมือง), วิทยาลัยสื่อสารการเมือง มหาวิทยาลัยเกริก, ๒๕๕๕, หน้า ๓๓๑.

^๙ จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์. วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. หน้า ๕๑.

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้เปลี่ยนระบบรัฐสภาจากที่มีสภาผู้แทนราษฎรสภาเดียว (แต่มีสมาชิก ๒ ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ ๑ มาจากการเลือกตั้งและสมาชิกประเภทที่ ๒ มาจากการแต่งตั้ง) เป็นระบบสองสภา ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง) และวุฒิสภา (มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเป็นผู้เลือกผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา) ซึ่งวุฒิสภามีหน้าที่หลักในการเป็นสภาพี่เลี้ยงและคอยกำนังกรองงานของสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฯ ฉบับดังกล่าวใช้บังคับได้เพียงปีเดียวก็มีการยึดอำนาจและยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๔๙ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ (ซึ่งได้จัดทำเตรียมไว้แล้วและซ่อนไว้ใต้ตุ่ม) โดยยังคงระบบสภาคู่หรือระบบสองสภาไว้ สภาหนึ่ง คือ สภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนอีกสภาหนึ่ง คือ วุฒิสภา สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง (โดยการเสนอชื่อของนายกรัฐมนตรี) เพื่อให้เป็นสภากำนังกรองงานที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว อย่างไรก็ตาม การเสนอรายชื่อเพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกลับมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าว กล่าวคือ มิได้เสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์ในการทำงานเพื่อมาเป็นพี่เลี้ยงให้กับสภาผู้แทนราษฎร หากแต่ได้เสนอรายชื่อบุคคลที่เข้ามาเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง โดยการเสนอให้แต่งตั้งบุคคลใกล้ชิดหรือกลุ่มคนที่เข้ามาเพื่อมาสนับสนุนรัฐบาลหรือเป็นสภาที่คอยหนุนเนื่องหรือสภาที่เสริมสร้างความมั่นคงให้กับรัฐบาล ดังนั้น การทำหน้าที่อื่นๆ ในด้านการกำนังกรองงาน การถ่วงดุล การทักท้วงและการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล จึงไร้ประสิทธิภาพ ซึ่งการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อสนับสนุนรัฐบาลเช่นนี้ได้มีการกระทำเรื่อยมาแต่ก็ไม่สามารถสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลได้ จนเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองหลายครั้ง มีการยึดอำนาจ มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญหลายต่อหลายฉบับ จนกระทั่งเกิดแนวคิดที่จะมีการปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อแก้ไขปัญหาทางการเมืองมิให้เกิดเหตุการณ์อันไม่พึงประสงค์หรือวงจรรูปาทวีขึ้นอีก (วงจรรูปาทวี เช่น มีการใช้บังคับรัฐธรรมนูญใหม่ มีการเลือกตั้ง มีการจัดตั้งรัฐบาล รัฐบาลบริหารประเทศไม่ราบรื่น เกิดปัญหาวิกฤตการณ์จนเป็นสาเหตุให้มีการยึดอำนาจการปกครองประเทศ จากนั้นก็จะยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ แล้วก็ร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับใหม่ และก็จัดให้มีการเลือกตั้ง รัฐบาลไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินอย่างราบรื่น จนมีการยึดอำนาจและยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ ฉบับใหม่ วงเวียนอยู่เช่นนี้หลายต่อหลายครั้ง (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คือ ผลของการปฏิรูปทางการเมืองครั้งใหญ่ของประเทศไทย ซึ่งแม้จะยังคงระบบเดิม คือ มีการปกครองในระบบรัฐสภาที่รัฐสภาประกอบด้วยสภาคู่คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองในหลายภาคส่วน โดยเฉพาะการกำหนดให้มีองค์กรตรวจสอบที่เป็นอิสระหลายองค์กร มีการปรับเปลี่ยนที่มาของสมาชิกรัฐสภาทั้งสองสภาโดยให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎร มีจำนวน ๕๐๐ คน สมาชิกจำนวน ๔๐๐ คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจังหวัด อีก ๑๐๐ คน มาจากระบบบัญชีรายชื่อ ส่วนวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๐๐ คน มาจากการเลือกตั้งโดยใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง (ตามสัดส่วนประชากร) ไม่สังกัดและไม่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง รวมทั้งไม่มีการหาเสียงแต่ให้แนะนำตัวเท่านั้น และโดยเหตุที่คุณวุฒิสมาชิกและวุฒิสมาชิกวุฒิสภาสูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีเขตเลือกตั้งที่ใหญ่กว่ารัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ นอกจากมีหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย ให้ความเห็นชอบกรณีที่สำคัญๆ ของประเทศแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการเลือกตั้ง ให้คำแนะนำ และให้ความเห็นชอบให้บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่เกิดขึ้นใหม่แล้ว ยังมีอำนาจในการตรวจสอบและถอนถอนบุคคล (ทั้งนักการเมือง กรรมการในองค์กรอิสระ ข้าราชการและผู้บริหารระดับสูงต่างๆ) ออกจากตำแหน่งอีกด้วย

ด้วยเหตุที่สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจมากมายดังกล่าวและมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาจึงถูกแทรกแซง เพราะการเลือกตั้งที่ไม่มีการหาเสียงนั้นเป็นเรื่องผิดธรรมชาติ คนที่ได้รับการเลือกตั้งในกรุงเทพมหานครจึงมักจะเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียง ส่วนในต่างจังหวัดก็ต้องอาศัยฐานเสียงของพรรคการเมือง บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งส่วนใหญ่จึงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ มีทั้งเป็นญาติใกล้ชิด ผัวกับเมีย พ่อกับลูกและพี่กับน้อง เป็นต้น จนรัฐสภาหรือวุฒิสภาได้รับฉายาว่า “สภาเครือญาติ” และ “สภาพี่ สภาเมีย” ด้วยเหตุนี้การทำงานของวุฒิสภาจึงไม่มีประสิทธิภาพ ความไม่มีอิสระดังกล่าวส่งผลต่อความล้มเหลวในการทำหน้าที่ จนเป็นสาเหตุสำคัญของการกลับเข้าสู่วงจรอุบาทว์อีกครั้งหนึ่ง นั่นคือ มีการยึดอำนาจในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ คณะผู้ยึดอำนาจได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ ที่ใช้บังคับอยู่ และกำหนดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ปรับเปลี่ยนที่มาของสมาชิกรัฐสภาเพื่อแก้ไขปัญหาสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน ๑๕๐ คน มาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ ๑ คน ส่วนที่เหลือมาจากการสรรหาจากกลุ่มอาชีพต่างๆ

(รัฐธรรมนูญได้กำหนดรายละเอียดไว้) ส่วนอำนาจหน้าที่มิได้เปลี่ยนแปลงมากนัก ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้วุฒิสภามีที่มาแตกต่างกัน จึงเกิดปัญหาขึ้นใหม่ คือ ความเป็นเอกภาพของวุฒิสภา จนได้ชื่อว่า “ปลาสองน้ำ” เกิดความแตกแยกที่ละน้อย จนมีความพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมดเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในขณะที่บ้านเมืองเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองอย่างมากจนเกิดเหตุรุนแรงวายเป็นเหตุจลาจลระหว่างฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล มีการนำมวลชนแต่ละฝ่ายออกมาชุมนุม จนมีการปะทะกัน เกิดเหตุรุนแรงมีผู้บาดเจ็บและล้มตายจำนวนมาก วุฒิสภาก็พยายามแก้ไขปัญหาทางการเมืองด้วยสันติวิธี แต่ในวุฒิสภาเองก็มีความแตกแยก ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนต่างก็มีการเลือกข้าง จนบ้านเมืองเข้าขั้นวิกฤตถึงขั้นจะเป็นรัฐที่ล้มเหลว ไม่มีชื่อมีแป จนนำไปสู่การยึดอำนาจการปกครองอีกครั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ รัฐธรรมนูญฯ ที่ใช้อยู่ก็ถูกยกเลิกและมีการกำหนดให้ร่างขึ้นใหม่อีกครั้ง

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญร่างขึ้นเป็นร่างแรกนั้น ต้องการให้วุฒิสภาเป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานที่หลากหลาย และกระจายทุกภาคส่วน และมีความเชื่อมโยงกับประชาชน จึงใช้แบบผสมลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ คือ ให้มีสมาชิกวุฒิสภาไม่เกิน ๒๐๐ คน โดยมีที่มาโดยสรุป ดังนี้

๑) ผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่าซึ่งเป็นตำแหน่งบริหาร และข้าราชการฝ่ายทหารซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด หรือผู้บัญชาการเหล่าทัพ ซึ่งเลือกกันเองในแต่ละประเภทประเภทละไม่เกิน ๑๐ คน

๒) ผู้แทนสภาวิชาชีพ องค์กรวิชาชีพ หรืออาชีพที่มีกฎหมายจัดตั้งซึ่งเลือกกันเอง จำนวนไม่เกิน ๕๐ คน

๓) ผู้แทนองค์กรด้านเกษตรกรรม ด้านแรงงาน ด้านวิชาการ ด้านชุมชน และด้านท้องถิ่น ซึ่งเลือกกันเอง จำนวนไม่เกิน ๓๐ คน

๔) ผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมด้านการเมือง ความมั่นคง การบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การปกครองท้องถิ่น การศึกษา การเศรษฐกิจ การสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม ผังเมือง ทักษะการธรรมชาติ พลังงาน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สังคม ชาติพันธุ์ ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม คุ่มครองผู้บริโภค ด้านเด็กเยาวชน สตรี ด้านผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ประชาชนชาวบ้าน ผู้ประกอบวิชาชีพอิสระและด้านอื่น ซึ่งมาจากการสรรหา จำนวน ๕๘ คน

๕) ผู้ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ ๑ คน โดยให้เลือกตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมตามด้านต่าง ๆ ซึ่งได้รับการคัดกรองจังหวัดละไม่เกิน ๑๐ คน ในกรณีที่มีจังหวัดเพิ่มขึ้น ให้ลดจำนวนที่พึงมีตาม ๔) เมื่อถึงคราวที่มีการสรรหาและเพิ่มจำนวนตาม ๕) ให้ได้เท่าจำนวนจังหวัดที่เพิ่มขึ้น

สำหรับผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมด้านต่าง ๆ ตาม ๔) จะมีคณะกรรมการสรรหาโดยผู้ที่มีสิทธิสมัครเข้ารับการสรรหามีสิทธิสมัครเข้ารับการเลือกตั้งตาม ๕) ขณะที่ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งตาม ๕) ต้องผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการกลั่นกรอง โดยคณะกรรมการชุดนี้จะคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมในแต่ละจังหวัด ให้เหลือจำนวนไม่เกิน ๑๐ คน เพื่อให้ประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ ได้ออกเสียงคะแนนเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตามวิธีการนี้ยังไม่ได้ปฏิบัติจริงเพราะร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการปรับแก้เนื้อหาจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญภายหลังการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อพิจารณาเสนอแนะและให้ความเห็นร่างรัฐธรรมนูญฯ ระหว่างวันที่ ๒๐-๒๖ เมษายน ๒๕๕๘ แต่กระนั้นร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฯ ทั้งฉบับในเวลาต่อมากลับไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงตกไป

ร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับที่ร่างขึ้นโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฯ (นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน) ก็ได้พิจารณาเรื่องที่มาของวุฒิสภานี้เป็นเรื่องทำๆ เนื่องจากทุกระบบทุกวิธีการต่างก็มีข้อดีข้อด้อย ไม่มีวิธีใดที่ดีสมบูรณ์จนไม่มีข้อบกพร่อง ไม่ว่าจะกำหนดวิธีการใดก็จะมีผู้โต้แย้งทั้งสิ้น ร่างรัฐธรรมนูญฯ ร่างฯ แรกได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม เป็นการเลือกกันเองระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิในทุกด้านของสังคม (รายละเอียดได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ) ที่ได้รับการสรรหามา แต่วิธีการนี้ก็ได้รับการคัดค้านอย่างมาก

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ จึงได้ทบทวนวิธีการ/ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาอีกครั้ง โดยนำรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ ที่แต่ละฝ่ายนำเสนอกลับไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และได้ข้อสรุปคือ กำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิให้สูงและกำหนดลักษณะต้องห้าม เพื่อความเป็นกลาง อาทิเช่น

๑. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
๒. อายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีในวันสมัครรับเลือก
๓. มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ หรือทำงานในด้านที่สมัคร ไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี

ลักษณะต้องห้าม เช่น

๑. เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปีนับถึงวันสมัครรับเลือก
 ๒. เป็นสมาชิกพรรคการเมือง
 ๓. เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง เว้นแต่ได้พ้นจากการดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปีนับถึงวันสมัครรับเลือก
 ๔. เป็นหรือเคยเป็นรัฐมนตรี เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นรัฐมนตรีมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปีนับถึงวันสมัครรับเลือก
 ๕. เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปีนับถึงวันสมัครรับเลือก
 ๖. เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาในคราวเดียวกัน หรือผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือในองค์กรอิสระ
 ๗. เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้
- นอกจากนี้ เมื่อดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว จะมีข้อห้ามและข้อปฏิบัติเพิ่มเติม ตามมาตรา ๑๑๒ และมาตรา ๑๑๓ ดังนี้
๑. ผู้เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกินสองปี จะเป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิได้ เว้นแต่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
 ๒. สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ฝักใฝ่หรือยอมตนอยู่ใต้อาณัติของพรรคการเมืองใด ๆ ส่วนที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับวันที่ ๒๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๑๐๗ มีดังนี้
๑. วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๐๐ คน
 ๒. มาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม
 ๓. การแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ การแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก

จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่ม การขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และมาตรการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การเลือกตนเองเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

๔. เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งกล่าวให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้

๕. การดำเนินการข้างต้นให้ดำเนินการตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยในระดับประเทศ

๖. ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่ครบ ๒๐๐ คน ไม่ว่าจะเพราะเหตุตำแหน่งว่างลง หรือด้วยเหตุอื่นใดอันมิใช่เพราะเหตุถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา และไม่มีรายชื่อบุคคลที่สำรองไว้เหลืออยู่ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ แต่ในกรณีที่มีสมาชิกวุฒิสภาเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดและอายุของวุฒิสภาเหลืออยู่เกินหนึ่งปี ให้ดำเนินการเลือกสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภามีสมาชิกเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง

๗. การเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๘. ภายในห้าวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเริ่มดำเนินการเพื่อเลือกไม่ช้ากว่าสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

อย่างไรก็ตาม การระบุตำแหน่งอย่างเจาะจงนี้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ก็ได้เสนอให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฯ มีการระบุผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการเหล่าทัพ เพื่อให้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฯ ก็ได้นำไปพิจารณาทบทวนและบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๙ ดังนี้

๑. ในวาระเริ่มแรก ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๕๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ

๒. การสรรหาและแต่งตั้งให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่งซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในด้านต่างๆ และมีความ

เป็นกลางทางการเมือง จำนวนไม่น้อยกว่า ๙ คน แต่ไม่เกิน ๑๒ คน มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งสมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(ก) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๐๐ คน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน แล้วนำรายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

(ข) ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมในอันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและการปฏิรูปประเทศมีจำนวนไม่เกิน ๔๐๐ คน ตามวิธีการที่คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภากำหนด แล้วนำรายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทั้งนี้ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จไม่ช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดตาม (ก)

(ค) ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกผู้ได้รับเลือกตาม (ก) จากบัญชีรายชื่อที่ได้รับจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ได้จำนวน ๕๐ คน และคัดเลือกรายชื่อสำรองจำนวน ๕๐ คน โดยการคัดเลือกดังกล่าวให้คำนึงถึงบุคคลจากกลุ่มต่างๆ อย่างทั่วถึง และให้คัดเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับการสรรหาตาม (ข) ให้ได้จำนวน ๑๙๔ คน รวมกับผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็น ๒๕๐ คน และคัดเลือกรายชื่อสำรองจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับการสรรหาตาม (ข) จำนวน ๕๐ คน ทั้งนี้ ให้แล้วเสร็จภายใน ๓ วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๒) มิให้นำความในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามบางประการมาใช้บังคับแก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง

(๓) ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาตินำรายชื่อบุคคลซึ่งได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๕๐ คน ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป และให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

(๔) อายุของวุฒิสภาตามมาตรานี้มีกำหนด ๕ ปีนับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ถ้ามีตำแหน่งว่างลง ให้เลื่อนรายชื่อบุคคลตามลำดับในบัญชีสำรองขึ้นเป็นสมาชิกวุฒิสภาแทน โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ดำเนินการและเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ สำหรับสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง เมื่อพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่

ในขณะที่ได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาด้วย และให้ดำเนินการเพื่อแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งแทน โดยให้อยู่ในตำแหน่งเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่

(๕) ในระหว่างที่ยังไม่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลแทน ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่

อย่างไรก็ตาม การบัญญัติไว้ข้างต้นก็มีการโต้แย้งอย่างมาก โดยเฉพาะจากพรรคการเมืองหลายพรรค ซึ่งวิธีการให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวยังไม่มีวิธีการหรือที่มาแบบใดที่จะได้รับการเห็นชอบหรือยอมรับจากทุกฝ่ายว่าวิธีการใดจะเป็นวิธีการที่ดีที่สุด ไม่มีข้อบกพร่องหรือไม่มีวิธีใดที่ไม่ได้รับการโต้แย้ง (ขณะที่เขียนบทความนี้อยู่ในช่วงเวลาเดือนเมษายน ๒๕๕๙ ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่อยู่ระหว่างการดำเนินการเพื่อลงประชามติ ซึ่งมีกำหนดการออกเสียงประชามติในวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙)

๗. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๗.๑ บทสรุป

ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาก็ยังกลายเป็นข้อถกเถียงและโต้แย้งกันมาตลอด ยังไม่มีข้อสรุปที่เห็นตรงกัน แม้ว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะกำหนดให้วุฒิสภามาจากการคัดสรรหรือมาจากการแต่งตั้งหลายชั้นเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในอดีต แต่ก็ยังมีผู้ไม่เห็นชอบด้วยกับวิธีการดังกล่าว (ซึ่งตามที่กำหนดไว้ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่นี้จะมีการลงประชามติในวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ หากได้รับความเห็นชอบจึงจะนำไปสู่ขั้นตอนการประกาศใช้บังคับต่อไป)

วิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ทุกฝ่ายเห็นชอบนั้น น่าจะเป็นไปได้ยาก เพราะแต่ละฝ่ายต่างก็มีแนวคิดมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน คณะผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญก็มีแนวคิดที่อาจเป็นทฤษฎีหรือเป็นหลักวิชาการ ในขณะที่พรรคการเมืองหรือประชาชนต่างก็คุ้นเคยกับวิธีการเดิม ๆ คือ การเลือกตั้งและการแต่งตั้ง ซึ่งต่างก็มีข้อบกพร่องจนมีการสรรหาวิธีการให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในหลายต่อหลายครั้ง

ดังนั้น การจะเลือกรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในรูปแบบใด จึงขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์เป็นหลัก ตัวอย่างเช่น หากต้องการให้ได้วุฒิสภาที่เป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิ ก็ต้องกำหนดคุณสมบัติให้สูงสมกับที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามที่ต้องการ และหากต้องการให้มีความหลากหลายกระจายไปในทุกภาคส่วน ก็ต้องระบอบอย่างเจาะจงเพื่อให้มีสมาชิกวุฒิสภากระจายในทุกภาคส่วน โดยต้องกำหนดวิธีการให้ได้มาด้วยวิธีการสรรหาและแต่งตั้ง เป็นต้น

เพราะหากปล่อยให้มีการเลือกตั้งก็ไม่มีหลักประกันใดๆ ว่าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจะกระจายไปทุกกลุ่มคนกลุ่มอาชีพ แต่หากต้องการให้วุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบและถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้แล้ว ก็ต้องกำหนดให้วุฒิสภามีคุณสมบัติสูงกว่า มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง และต้องมาจากการเลือกตั้งหรือลักษณะอื่นที่ยึดโยงหรือเป็นตัวแทนประชาชนไม่เช่นนั้นก็จะมิชข้อโต้แย้งดังเช่นข้อแย้งในอดีตที่ว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งของบุคคลเพียงไม่กี่คนมีอำนาจถอดถอนบุคคลที่ประชาชนจำนวนแสนจำนวนล้านเลือกตั้งมาซึ่งไม่ถูกต้องในหลักการของระบบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้ ประชาชนและพรรคการเมืองจึงยอมรับวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอิสระ เป็นกลางในทางการเมือง และมาจากการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ใหญ่กว่าเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ตาม หากกำหนดให้มีการเลือกตั้งก็ย่อมต้องอาศัยฐานเสียงของพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งจึงจะมีข้อด้อยหรือข้อบกพร่องในด้านการอาศัยฐานเสียงดังกล่าว ความเป็นกลาง ความเป็นอิสระของสมาชิกวุฒิสภาย่อมกระทบกระเทือนอย่างแน่นอน ด้วยเหตุนี้ ร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับใหม่จึงกำหนดให้มีที่มาจากการสรรหาเพื่อให้ได้ตัวแทนของแต่ละกลุ่มวิชาชีพ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมของแต่ละกลุ่มวิชาชีพก็ว่าได้ การที่จะได้เป็นตัวแทนของกลุ่มวิชาชีพแต่ละกลุ่มนั้น ก็ย่อมมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกภายในกลุ่ม แม้ว่าสมาชิกในกลุ่มเลือกตั้งนั้นไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเลือกตั้งทั่วไป แต่ลักษณะเช่นนี้ก็จะทำให้ได้ตัวแทนที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์ ตามที่รัฐธรรมนูญจะกำหนด เพื่อให้มีตัวแทนทุกกลุ่มในสังคมกระจายกันไป และให้มีอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายที่จะตราออกมาใช้บังคับกับประชาชนทุกคน หรือหากต้องการให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่งก็สามารถทำได้ โดยการกำหนดให้มีการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่ต้องการจำนวนมากเพียงพอที่ประชาชนจะเลือกตั้งได้ แต่ปัญหาที่ประชาชนไม่รู้จักรู้จักผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านี้ เพราะไม่มีการหาเสียงหรืออาจไม่เป็นที่รู้จักของประชาชน การเลือกตั้งก็จะไม่มีประสิทธิภาพ ความสัมพันธ์ระหว่างกันก็จะไม่มี

๗.๒ ข้อเสนอแนะ

หากพิจารณาจากข้อดีข้อด้อยของที่มาในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในแบบการแต่งตั้ง การเลือกตั้งและแบบผสมแล้ว ก็จะเห็นว่า การแต่งตั้งจะทำให้ได้คนที่มีคุณสมบัติตรงตามต้องการที่สุด แต่มีข้อน่ากังวลหรือมีข้อบกพร่องในกระบวนการสรรหาหรือแต่งตั้ง ซึ่งอาจไม่กระจายอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ส่วนการเลือกตั้งมีข้อดีคือ การเป็นตัวแทนที่ประชาชนเลือกตั้งมานั่นเอง แต่ก็มีข้อที่น่ากังวลมากที่สุดคือ ความเป็นอิสระหรือการไม่มีส่วน

เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง ซึ่งการจะกำหนดที่มาอย่างไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศที่มีความแตกต่างกันทั้งเชื้อชาติ ที่มา ประวัติศาสตร์ ตลอดจนจนประเพณี และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ไม่สามารถยึดที่ใดที่หนึ่งเป็นแบบอย่างได้ อีกทั้งในการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ของไทยก็ได้มีการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ มาทุกครั้ง จนเรียกได้ว่าประเทศไทยได้นำรูปแบบต่าง ๆ มาปรับใช้จนหมดแล้ว ใช้เกือบทุกรูปแบบแล้วก็ได้ แต่ก็ยังไม่มีรูปแบบใดเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย เพราะทุกรูปแบบทุกวิธีการล้วนแต่มีข้อดี ข้อด้อยด้วยกันทั้งสิ้น ไม่มีรูปแบบใดที่ดีไปหมดทุกอย่าง

ดังนั้น จึงควรนำข้อดีทั้งสองระบบดังกล่าวมาผสมผสานน่าจะเป็นวิธีการได้มา ที่ได้รับการยอมรับมากที่สุด นั่นก็คือ ใช้รูปแบบผสมของการสรรหาและการเลือกตั้งกลุ่มบุคคล ที่ได้รับการสรรหามาแล้ว ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมก็ว่าได้ โดยจะมีการกำหนดผู้ทรงคุณวุฒิไว้จำนวนหนึ่งที่อาจจะบุตำแหน่งลักษณะทำนองเดียวกันกับร่างที่เคยยกร่างไว้ (ทั้งร่างของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่มี ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน กับร่างของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน ซึ่งเป็นฉบับวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙) กล่าวคือ

๑. กำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเป็นผู้แทนของกลุ่มวิชาชีพ (ทุกกลุ่มในสังคม) อาทิเช่น

(๑) ผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่าซึ่งเป็นตำแหน่งบริหาร

(๒) ผู้แทนสภาวิชาชีพ องค์กรวิชาชีพ หรืออาชีพที่มีกฎหมายจัดตั้ง

(๓) ผู้แทนองค์กรด้านเกษตรกรรม ด้านแรงงาน ด้านวิชาการ ด้านชุมชน และด้านท้องถิ่น

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมด้านการเมือง ความมั่นคง การบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การปกครองท้องถิ่น การศึกษา การเศรษฐกิจ การสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม ผังเมือง ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สังคมชาติพันธุ์ ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม คุ่มครองผู้บริโภค ด้านเด็ก เยาวชน สตรี ด้านผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ และด้านอื่น เป็นต้น

๒. นำรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวข้างต้นจำนวน ๓-๕ เท่า เพื่อนำมาให้ประชาชนเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่ง ให้เหลือจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่กำหนดไว้ เช่น ๑๕๐ คน หรือ ๒๐๐ คน ตามสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิที่กำหนดในแต่ละประเภท เช่น

- (๑) ผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า จำนวน ๒๐ คน
- (๒) ผู้แทนสภาวิชาชีพ องค์กรวิชาชีพ หรืออาชีพที่มีกฎหมายจัดตั้ง จำนวน ๓๐ คน
- (๓) ผู้แทนองค์กรด้านเกษตรกรรม ด้านแรงงาน ด้านวิชาการ ด้านชุมชน และด้านท้องถิ่น จำนวน ๕๐ คน
- (๔) ผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมด้านการเมือง ความมั่นคง การบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การปกครองท้องถิ่น การศึกษา การเศรษฐกิจ การสาธารณสุข สิ่งแวดล้อมผังเมือง ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สังคม ชชาติพันธุ์ ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม คุ่มครองผู้บริโภค ด้านเด็ก เยาวชน สตรี ด้านผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ และด้านอื่น จำนวน ๑๐๐ คน

ผลดีของวิธีแบบผสมนี้จะได้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตรงตามที่ต้องการ มีความเชื่อมโยงกับประชาชน และมีความหลากหลาย เป็นผู้แทนของทุกกลุ่มอาชีพ และที่สำคัญที่สุดต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไม่ให้มีมากดังเช่นในอดีต กล่าวคือ ให้มีอำนาจหน้าที่เป็นเพียง “สภาถ่วงดุลและตรวจสอบ” เท่านั้น ไม่มีอำนาจให้คุณให้โทษหรือถอดถอนบุคคลใดๆ อำนาจหน้าที่ในการถอดถอนให้เป็นหน้าที่ของศาลหรือองค์กรอื่นๆ การไม่ยอมรับหรือการถูกแทรกแซงก็จะน้อยลง ความเป็นอิสระและเป็นกลางก็จะมากขึ้น การทำงานในฐานะเป็น “สภาถ่วงดุลและตรวจสอบ” เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนก็จะมีประสิทธิภาพสูงสุด

ภาคผนวก

วุฒิสภาในต่างประเทศ

การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ

๑. ประเทศอังกฤษ

๑.๑ สภาขุนนาง (House of Lords)

รัฐสภาอังกฤษประกอบด้วยสภาสามัญและวุฒิสภาซึ่งเรียกว่าสภาขุนนาง อาจกล่าวได้ว่าประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีระบบ ๒ สภาที่เก่าแก่ที่สุด ในระยะเริ่มแรก สถานภาพของสภาขุนนางและสภาสามัญนั้น กฎหมายกำหนดให้สภาทั้งสองมีอำนาจเท่าเทียมกัน ต่อมาสภาขุนนางถูกลดอำนาจลง

๑.๒ วิธีการได้มาของสภาขุนนาง

สภาขุนนางของอังกฤษมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์มีหลายประเภท คือ

๑.๒.๑ ขุนนางฝ่ายศาสนา (Lord Spiritual) รวมทั้งหมด ๒๖ คน ขุนนางฝ่ายศาสนาเหล่านี้เป็นสมาชิกสภาขุนนางตราบเท่าที่ดำรงตำแหน่งทางศาสนาตั้งกล่าว และสิทธิการเป็นสมาชิกสภาขุนนางไม่ตกทอดไปยังทายาท

๑.๒.๒ ขุนนางฝ่ายฆราวาส (Lord Temporal) แบ่งเป็น ๓ ประเภท ดังนี้

ก. ขุนนางที่ได้รับตำแหน่งโดยการสืบตระกูล (Hereditary Peers) ของอิงแลนด์ สก็อตแลนด์ เกรทบริเทนและสหราชอาณาจักร

ข. ขุนนางที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต (Life Peers) ตำแหน่งสมาชิกสภาจะสิ้นสุดไปพร้อมกับความตายของบุคคลนั้น โดยไม่มีการสืบทอดต่อไปยังทายาท

ค. ขุนนางตุลาการ (Lord of Appeal) จำนวนสูงสุดของสมาชิกสภาขุนนางประเภทนี้ในปัจจุบันกำหนดไว้ ๑๑ คน

๒. ประเทศสหรัฐอเมริกา

๒.๑ ความเป็นมาของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา (The Senate)

รัฐสภาประกอบด้วย ๒ สภา คือ สภาสูง (The Senate) สมาชิกประกอบด้วยผู้แทนจาก ๑๓ มลรัฐ มลรัฐละ ๒ คนและสภาล่าง (The House of

Representatives) สมาชิกประกอบด้วยผู้แทนจาก ๑๓ มลรัฐ จำนวนไม่เท่าเทียมกัน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรภายในรัฐ

๒.๒ วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจากแต่ละมลรัฐ มีจำนวนมลรัฐละ ๒ คน ซึ่งประชาชนแห่งมลรัฐนั้นๆ เลือกตั้ง ดำรงตำแหน่งคราวละ ๖ ปี ให้สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนมีคะแนนเสียงหนึ่งคะแนน ในทางปฏิบัติผู้ที่จะมีสิทธิ์รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากที่ประชุมของแต่ละพรรคก่อนที่เรียกว่า Convention หรือมีการเลือกตั้งขั้นเดียว (Primary) เสียก่อน แล้วจึงค่อยนำรายชื่อที่ได้รับการเลือกแล้วถึงจะส่งผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเข้าชิงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา จำนวนสมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา มี ๑๐๐ คน จาก ๕๐ มลรัฐ มลรัฐละ ๒ คน เท่ากันทุกมลรัฐ ในมาตรา ๑ อนุมาตรา ๓ (Article 1 Section 3) ยังกำหนดให้แบ่งจำนวนสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น ๓ กลุ่ม กลุ่มละเท่าๆ กันเท่าที่จะทำได้

กลุ่มที่หนึ่งว่างลงเมื่อสิ้นปีที่สอง

กลุ่มที่สองว่างลงเมื่อสิ้นปีที่สี่ และ

กลุ่มที่สามว่างลงเมื่อสิ้นปีที่หก

ทั้งนี้ กำหนดเพื่อให้จัดการเลือกตั้ง ๑ ใน ๓ ของสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่ ทุกๆ ๒ ปี นอกจากนี้วิธีการต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งมลรัฐ เช่น การกำหนดเวลา สถานที่ การจัดการเลือกตั้ง จะแตกต่างกันบ้างตามกฎหมายของแต่ละรัฐกำหนด

๓. ประเทศฝรั่งเศส

๓.๑ ความเป็นมาของวุฒิสภาฝรั่งเศส (Senate)

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเรียกว่าฉบับสาธารณรัฐที่ ๕ ใช้ระบบ ๒ สภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรหรือสมัชชาแห่งชาติและวุฒิสภา

๓.๒ วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศส

สมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งโดยการออกเสียงทางอ้อม วาระดำรงตำแหน่งของแต่ละสภา กำหนดจำนวนสมาชิก เงินทดแทนแก่สมาชิกสภา คุณสมบัติและการขาดคุณสมบัติของสมาชิกสภา ให้ไปบัญญัติไว้เป็นกฎหมายเฉพาะ (Organic Law) ในปี ค.ศ. ๑๙๕๖ จำนวนสมาชิกวุฒิสภามี ๓๒๑ คน มาจากประเทศฝรั่งเศส จำนวน ๒๘๖ คน จากจังหวัดโพ้นทะเลและดินแดนโพ้นทะเล จำนวน ๑๓ คน จากชาวฝรั่งเศสที่อาศัยอยู่ต่างประเทศ จำนวน ๑๒ คน เขตเลือกตั้งกำหนดใช้เขตจังหวัด (department)

เป็นหลัก โดยถือว่าจังหวัดใดมีประชากรถึง ๑๕๐,๐๐๐ คน ก็จะมีสมาชิกวุฒิสภาได้ ๑ คน และต่อไปถ้าจังหวัดนั้นมีประชากรอีก ๒๕๐,๐๐๐ คน ก็จะมีสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มอีก ๑ คนต่อประชากรทุก ๆ ๒๕๐,๐๐๐ คน นอกจากสมาชิกวุฒิสภาประเภทผู้แทนจังหวัดแล้ว ก็ยังมีสมาชิกวุฒิสภาผู้แทนคนฝรั่งเศสอีกจำนวนหนึ่งประมาณ ๑๒ คน ซึ่งใช้วิธีการเลือกตั้งที่ต่างกันคือ สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนท้องถิ่นนั้นผู้เลือกตั้งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้น สมาชิกสภาภาคที่ได้รับเลือกตั้งจากจังหวัดนั้นและสมาชิกสภาจังหวัดบุคคลทั้ง ๓ ประเภทจะเป็นคณะผู้เลือกตั้งทุกคนสำหรับสมาชิกสภาเทศบาลกฎหมาย

สำหรับวิธีเลือกตั้งใช้ระบบผสมคือ ในจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภาได้ไม่เกิน ๔ คน ใช้ระบบเสียงข้างมาก ๒ รอบ เหมือนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป ให้ใช้วิธีเลือกตั้งแบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อ

ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาผู้แทนคนฝรั่งเศสที่มีภูมิลำเนาออกฝรั่งเศสใช้วิธีพิเศษ กล่าวคือคนฝรั่งเศสเหล่านี้ที่มีจำนวนประมาณ ๑.๕ ล้านคน มีสมาชิกวุฒิสภาได้ ๑๒ คน โดยให้คณะกรรมการมาธิการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศ (Conseil Supérieur des Français à l'étranger) เสนอรายชื่อคนและให้วุฒิสภาลงมติรับหรือไม่รับรายชื่อนั้น แต่วุฒิสภาเองจะเสนอชื่อขึ้นมาใหม่ไม่ได้ และในกรณีวุฒิสภาลงมติไม่รับคณะกรรมการฯ ต้องเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาใหม่จนกว่าจะรับไว้ อนึ่งวาระของสมาชิกวุฒิสภามีวาระ ๙ ปี โดยจะมีการพ้นจากตำแหน่ง ๑ ใน ๓ ทุก ๆ ๓ ปีตามบัญชีรายชื่อจังหวัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ การมีวาระยี่ดยาวนี้เองที่ทำให้วุฒิสภามีเสถียรภาพสูงและเป็นสัญลักษณ์ของความต่อเนื่องทางการเมืองของรัฐสภา

๔. ประเทศเบลเยียม

๔.๑ ความเป็นมาของวุฒิสภาเบลเยียม

เบลเยียมมีรัฐธรรมนูญฉบับเดิยวคือ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๑๘๓๑ ซึ่งใช้บังคับมาจนกระทั่งปัจจุบันโดยได้รับอิทธิพลจากฝรั่งเศสและอังกฤษ เบลเยียมปกครองในระบอบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐสภาของเบลเยียมประกอบด้วย ๒ สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (Chamber of Representatives) ซึ่งมีสมาชิกจำนวน ๒๑๒ คน และวุฒิสภา (Senate) ซึ่งมีสมาชิกจำนวน ๑๘๑ คน

๔.๒ วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาเบลเยียม

วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเบลเยียมประกอบด้วยสมาชิก ๔ ประเภท คือ

ก. สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนจำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๑๐๖ คน จาก ๒๑๒ คน) ทั้งนี้ โดยถือกำหนดการเลือกตั้งในอัตราส่วนประชาชน ๘๐,๐๐๐ คนต่อสมาชิกวุฒิสภา ๑ คน

ข. สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งโดยสภาจังหวัดในอัตราส่วนสมาชิกวุฒิสภา ๑ คนต่อประชาชน ๒๐๐,๐๐๐ คน หากจำนวนประชากรที่เหลือจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ๑ คน ยังมีจำนวนประชากรเหลืออยู่อีกอย่างน้อย ๑๒๕,๐๐๐ คน ให้เลือกสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มขึ้นอีกได้ ๑ คน สภาจังหวัด ๑ สภา เลือกสมาชิกวุฒิสภาได้อย่างน้อย ๓ คน ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญเบลเยียม มาตรา ๕๓ ปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งจากสภาจังหวัดมีจำนวน ๕๐ คน การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้ใช้วิธีการเป็นผู้แทนตามส่วนแห่งคะแนนเสียงที่ได้รับ (Proportional representation system)

ค. สมาชิกที่วุฒิสภาเลือกมีจำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่สภาจังหวัดเลือก หากมีสมาชิกที่ได้รับเลือกโดยวิธีนี้เป็นจำนวนคี่ให้เลือกเพิ่มอีก ๑ คน ปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้มีจำนวน ๒๕ คน การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้ใช้วิธีการเป็นผู้แทนตามส่วนแห่งคะแนนเสียงที่ได้รับเช่นเดียวกันกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาประเภทที่สภาจังหวัดเป็นผู้เลือก

ง. สมาชิกวุฒิสภาโดยสิทธิ (Senators by right) ได้แก่ เจ้าฟ้าชายที่อยู่ในอันดับการสืบราชสันตติวงศ์เป็นสมาชิกวุฒิสภาเมื่อพระชนมายุครบ ๑๘ พรรษา จะไม่มีสิทธิอภิปรายและออกเสียงในวุฒิสภาจนกว่าจะมีพระชนมายุครบ ๒๕ พรรษา ซึ่งปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้มีเพียงพระองค์เดียว

๕. ประเทศอิตาลี

๕.๑ ความเป็นมาของวุฒิสภาอิตาลี

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๔๗ ซึ่งใช้บังคับจนถึงปัจจุบันได้บัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (Chamber of Deputies or Camera dei Deputati) ได้รับเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชนและวุฒิสภา (Senate or Senato) ซึ่งสมาชิกได้รับเลือกตั้งมาทางฐานของ “เขตแขวง” (regionis) สภาทั้งสองมีอำนาจเท่าๆ กันและอาจถูกยุบพร้อมกันได้

๕.๒ วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาอิตาลี

รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (Chamber of Deputies or Camera dei Deputati) ซึ่งสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนตามส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับ (Proportional representation) และวุฒิสภา (Senate or Senato) ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาทาง

“เขตแขวง” (regionis) เนื่องจากประเทศอิตาลีมีใช้รูปแบบ “สหพันธรัฐ” หรือรัฐรวม แต่มีวิธีการปกครองท้องถิ่นที่ก้าวหน้ากว่ารัฐเดี่ยวหรือรัฐธรรมนูญอื่น ๆ โดยในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของอิตาลีได้บัญญัติไว้ในลักษณะ ๕ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเขตแขวง จังหวัด และคอมมูน (Comuni) ซึ่งเป็นสถาบันการปกครองตนเองของส่วนต่างๆ ของรัฐที่สำคัญ โดยเฉพาะเรื่องเขตแขวงรูปแบบใหม่ กล่าวคือรัฐเขตแขวงเป็นรูปแบบของรัฐที่อยู่ในระหว่างรัฐธรรมนูญหรือสหพันธรัฐ รัฐเขตแขวงและสหพันธรัฐตั้งอยู่บนหลักการของการปกครองตนเอง ซึ่งมีความแตกต่างกับสหพันธรัฐ เพราะการปกครองตนเองของสหพันธรัฐมีคุณสมบัติของรัฐที่สภาพหรือส่วนต่างๆ ของรัฐต้องเป็นสมาชิกของสหพันธรัฐ แต่ในระบบของรัฐเขตแขวงนั้นดินแดนส่วนต่างๆ มีอิสระปกครองในทางการเมืองของตนเองและไม่มีลักษณะการเป็นรัฐสมาชิกของสหพันธรัฐ ลักษณะของเขตแขวงจึงเป็นเพียงองค์การปกครองตนเองซึ่งมีอำนาจและหน้าที่โดยเฉพาะตามหลักการในรัฐธรรมนูญที่จะบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้ภายในขอบเขตแห่งกฎหมายของรัฐ เช่น การแบ่งเขตตำบลมั่งมีงบประมาณและการคลังของตน โดยเฉพาะกำหนดไว้ วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาอิตาลีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่การเลือกตั้งเป็นแบบผสมคือการเป็นผู้แทนตามส่วนแห่งคะแนนเสียงที่ได้รับการลงคะแนน บัญชีรายชื่อคล้ายๆ กับสภาผู้แทนราษฎร ในเขตแขวงแต่ละแห่งเป็นฐานของเขตเลือกตั้ง จำนวนสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นไปตามสัดส่วนของจำนวนพลเมืองและอย่างน้อยจะต้องมีสมาชิกวุฒิสภาได้ ๗ คน เขตแขวงจะแบ่งออกเป็นเขตเลือกตั้ง (Circonscription) โดยมีจำนวนเท่ากับตำแหน่งที่จะเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้น ในเขตเลือกตั้งหนึ่งเลือกสมาชิกวุฒิสภาได้ ๑ คน ต่อมาามีกฎหมายลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๖๓ ทำให้การแบ่งเขตเลือกตั้งไม่ได้เป็นไปตามจำนวนวุฒิสภาที่จะเลือกตั้งขึ้น ในแต่ละเขตเลือกตั้งพรรคการเมืองจะเสนอชื่อผู้สมัครพรรคละ ๑ คน ผู้ชนะที่จะได้รับเลือกตั้งจะต้องได้คะแนนเสียงถึง ๖๕ ใน ๑๐๐ ของคะแนนเสียงที่ถูกต้อง ฉะนั้นคะแนนที่ผู้สมัครรับเลือกคนอื่นได้รับจะไม่ถูกส่งไปรวมในระดับเขตแขวง โดยทั่วไปมีผู้สมัครรับเลือกตั้งน้อยคนที่จะได้คะแนนมากตามที่ได้กำหนดไว้ การเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งถือเป็นหลักต่อไปไม่ได้ ส่วนการเลือกตั้งในระดับเขตแขวง (Echelon Regional) คะแนนเสียงของผู้สมัครในพรรคเดียวกันจะถูกรวมไว้อยู่ในบัญชีรายชื่อเดียวกัน การจัดสรรตำแหน่งวุฒิสภาจัดแบ่งให้ตามบัญชีรายชื่อนั้น โดยจัดแบ่งให้ตามส่วนแห่งคะแนนเสียงที่ได้รับ ซึ่งมีคะแนนเฉลี่ยมากกว่าบัญชีรายชื่อพรรคอื่น ๆ ทั้งนี้ในแต่ละบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับตำแหน่งพิจารณาจากสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับในเขตการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งตามรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งผู้แทนตามคะแนนเสียงที่ได้รับ ทำให้มีส่วนประกอบที่คล้ายกับของสภาผู้แทนราษฎรในที่สุด

๖. ประเทศญี่ปุ่น

๖.๑ ความเป็นมาของวุฒิสภาญี่ปุ่น

รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. ๑๙๔๖ ได้ประกาศใช้จนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีระบบการปกครองที่มีสถาบันแบบอังกฤษและอเมริกันรวมกันเป็นพื้นฐานสำคัญ รัฐธรรมนูญนี้ยังคงรักษาระบบกษัตริย์ไว้ แต่ลดรอนอำนาจทางการเมืองของจักรพรรดิเป็นเพียงสัญลักษณ์ของรัฐและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของประชาชน รัฐธรรมนูญนี้ให้เป็นระบบสองสภา แต่จัดระบบความสัมพันธ์และอำนาจของสภาสูงและสภาล่างใหม่ รัฐสภา (The Imperial Diet) เคยทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาขององค์จักรพรรดิในกิจการของรัฐ ต่อมาได้กำหนดให้มี The National Diet เป็นองค์กรสูงสุดของอำนาจรัฐ ทำหน้าที่ในฐานะแทนองค์จักรพรรดิในการดูแลกิจการของรัฐได้ โดยเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจออกกฎหมายได้

รัฐสภา (The National Diet) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ซึ่งสมาชิกได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงและวุฒิสภา (House of councillors) ซึ่งสมาชิกได้รับเลือกตั้งจากประชาชน แต่วิธีการเลือกตั้งต่างจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๖.๒ วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาญี่ปุ่น

รัฐบาลญี่ปุ่นหรือรัฐสภาไดเอท (The National Diet) ประกอบด้วย ๒ สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (House of Councillors) วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก จำนวน ๒๕๒ คน ในจำนวนนี้สมาชิก ๑๕๒ คน ได้รับการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้ง (Local Constituencies) ซึ่งแบ่งตามการแบ่งเขตปกครองที่มีอยู่ ๔๗ เขตด้วยกัน แต่ละเขตเลือกตั้งสามารถจะมีผู้แทนเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งแต่ ๒-๘ คน ตามสัดส่วนความมากน้อยของจำนวนพลเมืองในเขตเลือกตั้งนั้นๆ ส่วนสมาชิกวุฒิสภาอีก ๑๐๐ คนนั้นได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทั่วประเทศ โดยถือว่าทั้งประเทศญี่ปุ่นเป็นเขตการเลือกตั้งเดียวกัน (National Constituency) ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิออกเสียงเลือกผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งทั่วประเทศ สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๖ ปี มีการกำหนดให้กึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาหมดวาระในการดำรงตำแหน่งทุกๆ ๓ ปี ดังนั้นทุกๆ ๓ ปี จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งหนึ่ง โดยเลือกสมาชิกวุฒิสภาจากแต่ละเขตการเลือกตั้งเป็นจำนวน ๗๖ คน เลือกสมาชิกวุฒิสภาจากทั่วประเทศ จำนวน ๕๐ คน รวมเป็น ๑๒๖ คน หรือกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาสูงทั้งหมด

การปฏิวัติรัฐประหารในประเทศไทย

การปฏิวัติ (revolution) หมายถึง การใช้ความรุนแรงทางการเมือง เพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างเบ็ดเสร็จ โดยมีวัตถุประสงค์อยู่ที่การเปลี่ยนแปลงการเมือง การปกครอง อุดมการณ์ทางการเมือง วัฒนธรรม วิถีชีวิต ระบบเศรษฐกิจ ความเชื่อทางศาสนา และระบบสังคมโดยรวม

การปฏิวัติเป็นความรุนแรงทางการเมืองที่เกิดขึ้นได้ไม่บ่อยครั้งนัก เพราะจะต้องโค่นล้มลงทั้งระบบ ซึ่งหากสภาพสังคมไม่สุกงอมเต็มที่ หรือสภาพสังคมยังไม่พร้อมแล้ว การปฏิวัติจะเป็นไปได้ยากมาก ตัวอย่างของการปฏิวัติที่ผ่านมาก็คือ การปฏิวัติฝรั่งเศส การปฏิวัติรัสเซีย การปฏิวัติจีน และการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ของไทยเรา ที่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจเต็มในการปกครองประเทศมาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ เป็นต้น

รัฐประหาร (coup d'état) หมายถึง การใช้ความรุนแรงทางการเมืองที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันทันด่วน โดยมีวัตถุประสงค์อยู่ที่การเปลี่ยนตัวหัวหน้ารัฐบาล หรือผู้ปกครองประเทศ แล้วจัดตั้งคณะรัฐบาลชุดใหม่ที่อยู่ภายใต้ผู้ก่อการรัฐประหารขึ้นมา โดยที่รูปแบบการปกครองไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด มีแต่ตัวผู้นำและคณะผู้นำเท่านั้นที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐประหารจึงเป็นความรุนแรงทางการเมืองที่มักเกิดขึ้นโดยกลุ่มทหาร เพราะทหารถูกฝึกมาอย่างมีระเบียบวินัย มีกำลังพลและอาวุธในมือ จึงมีศักยภาพในการทำรัฐประหารในสถานการณ์ที่ปัจจัยภายนอกคือประเทศชาติประสบปัญหาความวุ่นวาย

กบฏหรือขบถ (rebellion) นั้น หมายถึงการที่กลุ่มคนพยายามทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารแต่กระทำไปไม่สำเร็จ จึงได้ชื่อว่าเป็นกบฏนั่นเอง ตัวอย่างของไทยเราก็คือ กบฏบวรเดช กบฏนายสิบ กบฏเสนานิการหรือกบฏนายพล กบฏวังหลวง กบฏแมนฮัตตัน กบฏ ๒๖ มีนาคม เป็นต้น

การปฏิวัติ รัฐประหาร และกบฏในประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในบรรบรัฐสภาในปี พ.ศ. ๒๔๗๕

๑. การปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕

“คณะราษฎร” ซึ่งประกอบด้วยทหารบก ทหารเรือ และพลเรือนบางกลุ่มจำนวน ๙๙ นาย มีพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นหัวหน้าคณะ ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศจากพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปกฯ พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

รัชกาลที่ ๗ เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ปวงชนชาวไทยอยู่ก่อนแล้ว จึงทรงยินยอมตามคำร้องขอของคณะราษฎรที่ทำการปฏิวัติในครั้งนั้น

๒. รัฐประหาร ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๖

พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา พร้อมด้วยทหารบก ทหารเรือ และพลเรือน คณะหนึ่ง ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศอีกครั้งหนึ่ง เพื่อขอให้พระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นลาออกจากตำแหน่ง

๓. กบฏบวรเดช ๑๑ ตุลาคม ๒๔๗๖

พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าบวรเดช อดีตเสนาบดีกระทรวงกลาโหม เป็นหัวหน้า ฝ่ายทหารจากหัวเมืองภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ก่อการเพื่อล้มล้างอำนาจของรัฐบาล โดยอ้างว่าคณะราษฎรปกครองประเทศไทยโดยกุมอำนาจไว้แต่เพียงผู้เดียวและปล่อยให้บุคคลกระทำการหมิ่นองค์พระประมุขของชาติ รวมทั้งจะดำเนินการปกครองโดยลัทธิคอมมิวนิสต์ ตามแนวทางของนายปรีดี พนมยงค์ คณะผู้ก่อการได้ยกกำลังเข้ายึดดอนเมืองเอาไว้ ฝ่ายรัฐบาลได้แต่งตั้ง พ.ท. หลวงพิบูลสงคราม เป็นผู้บัญชาการกองกำลังผสม ออกไปปราบปรามจนประสบผลสำเร็จ

๔. กบฏนายสิบ ๓ สิงหาคม ๒๔๗๘

ทหารชั้นประทวนในกองพัน ซึ่งมีสิบเอก สวัสดิ์ มหะมัด เป็นหัวหน้า ได้ร่วมกันก่อการเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลสามารถจับกุมผู้คิดก่อการเอาไว้ได้ หัวหน้าฝ่ายกบฏถูกประหารชีวิต

๕. กบฏพระยาทรงสุรเดช ๒๙ มกราคม ๒๔๘๑

ได้มีการจับกุมบุคคลผู้คิดล้มล้างรัฐบาลเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองให้กลับไปสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ดั้งเดิม นายพันเอกพระยาทรงสุรเดชถูกกล่าวหาว่าเป็นหัวหน้าผู้ก่อการและได้ให้เดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร ต่อมารัฐบาลได้จัดตั้งศาลพิเศษขึ้นพิจารณาและได้ตัดสินประหารชีวิตหลายคน ผู้มีโทษถึงประหารชีวิตบางคน เช่น พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร นายพลโทพระยาเทพหัสดิน นายพันเอก หลวงชำนาญยุทธศิลป์ ได้รับการลดโทษเป็นจำคุกตลอดชีวิต เนื่องจากศาลเห็นว่าเป็นผู้ได้ทำคุณงามความดีให้แก่ประเทศชาติมาก่อน

๖. รัฐประหาร ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐

คณะนายทหารกลุ่มหนึ่ง ซึ่งมีพลโท ผิน ชุณหะวัณ เป็นหัวหน้าสำคัญ ได้เข้ายึดอำนาจรัฐบาล ซึ่งมีพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้สำเร็จ แล้วมอบให้นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี จัดตั้งรัฐบาลต่อไป

๗. กบฏแบ่งแยกดินแดน ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

เนื่องจากจะมีการจับกุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของภาคตะวันออกเฉียงเหนือหลายคน เช่น นายทิม ภูมิพัฒน์ นายถวิล อุดล นายเตียง ศิริขันธ์ นายฟอง สิทธิธรรม โดยกล่าวหาว่าร่วมกันดำเนินการฝึกอาวุธเพื่อแบ่งแยกดินแดนภาคอีสานออกจากประเทศไทย แต่รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการจับกุมได้ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเอกสิทธิ์ทางการเมือง

๘. รัฐประหาร ๖ เมษายน ๒๕๕๑

คณะนายทหารซึ่งทำรัฐประหารเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ บังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แล้วมอบให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป

๙. กบฏเสนานิการ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑

พลตรี สมบูรณ์ ศรีอนุชิต และพลตรี เนตร เขมะโยธิน เป็นหัวหน้าคณะนายทหารกลุ่มหนึ่งวางแผนที่จะเข้ายึดอำนาจการปกครองและปรับปรุงกองทัพจากความเสื่อมโทรมและได้ให้ทหารเข้าเล่นการเมืองต่อไป แต่รัฐบาลซึ่งมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ทราบแผนการและจับกุมผู้คิดกบฏได้สำเร็จ

๑๐. กบฏวังหลวง ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒

นายปรีดี พนมยงค์กับคณะนายทหารเรือและพลเรือนกลุ่มหนึ่ง ได้นำกำลังเข้ายึดพระบรมมหาราชวังและตั้งเป็นกองบัญชาการ ประกาศถอดถอนรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และนายทหารผู้ใหญ่หลายนาย พลตรี สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการปราบปราม มีการสู้รบกันในวันพระนครอย่างรุนแรง รัฐบาลสามารถปราบฝ่ายก่อการกบฏได้สำเร็จ นายปรีดี พนมยงค์ ต้องหลบหนีออกนอกประเทศอีกครั้งหนึ่ง

๑๑. กบฏแมนฮัตตัน ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๔

นาวาตรี มนัส จารุกา ผู้บังคับการเรือรบหลวงสุโขทัย ใช้ปืนจี้จอมพล ป. พิบูลสงคราม ไปกักขังไว้ในเรือรบศรีอยุธยา นาวาเอก อานน บัญชริกธาดา หัวหน้าผู้ก่อการ ได้สั่งให้หน่วยทหารเรือมุ่งเข้าสู่พระนครเพื่อยึดอำนาจและประกาศตั้งพระยา

สารสาสน์ประพันธ์ เป็นนายกรัฐมนตรี เกิดการสู้รบกันระหว่างทหารเรือกับทหารอากาศ จอมพล ป. พิบูลสงคราม สามารถหลบหนีออกมาได้ และฝ่ายรัฐบาลได้ปราชัย ฝ่ายกบฏจนเป็นผลสำเร็จ

๑๒. รัฐประหาร ๒๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๔

จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ทำรัฐประหารยึดอำนาจตนเอง เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถควบคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาได้ ต้องใช้วิธีการให้ตำแหน่งและผลประโยชน์ต่างๆ แก่บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนอยู่เสมอ และได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๔๙๒ โดยได้นำรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ มาใช้บังคับอีกครั้งหนึ่ง

๑๓. กบฏสันติภาพ ๘ พฤศจิกายน ๒๔๙๗

นายกุหลาบ สายประดิษฐ์ (ศรีบูรพา) และคณะถูกจับในข้อหากบฏ โดยรัฐบาล ซึ่งมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เห็นว่าการรวมตัวกันเรียไรเงินและข้าวของไปแจกจ่ายแก่ประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งขณะนั้นกำลังประสบกับความเดือดร้อนเนื่องจากความแห้งแล้งอย่างหนักเป็นการดำเนินการที่เป็นภัยต่อรัฐบาล นายกุหลาบ สายประดิษฐ์กับคณะถูกศาลตัดสินจำคุก ๕ ปี

๑๔. รัฐประหาร ๑๖ กันยายน ๒๕๐๐

จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าคณะนายทหาร นำกำลังเข้ายึดอำนาจของรัฐบาล ซึ่งมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากเกิดการเลือกตั้งสกปรกและรัฐบาลได้รับการคัดค้านจากประชาชนอย่างหนัก จอมพล ป. พิบูลสงคราม และพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ ต้องหลบหนีออกไปนอกประเทศ

๑๕. รัฐประหาร ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑

จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศในช่วงที่จอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ลาออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้เนื่องจากเกิดการขัดแย้งในพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและมีการเรียกร้องผลประโยชน์หรือตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองเป็นเครื่องตอบแทนกันมาก คณะปฏิวัติได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติพรรคการเมือง และให้สภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลง

๑๖. รัฐประหาร ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔

จอมพล ถนอม กิตติขจร ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้ทำการปฏิวัติตัวเอง ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ยุบสภาผู้แทนราษฎร และจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและให้ร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายในระยะเวลา ๓ ปี

๑๗. ปฏิวัติโดยประชาชน ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖

ขบวนการนิสิตนักศึกษาได้มีการเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญ กลุ่มผู้ชุมนุมได้แผ่ขยายกลายเป็นพลังประชาชนจำนวนมากจนเกิดการปะทะสู้รบกันระหว่างรัฐบาลกับประชาชน เป็นผลให้จอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี จอมพล ประภาส จารุเสถียร และ พันเอก ณรงค์ กิตติขจร ต้องออกนอกประเทศ

๑๘. ปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙

พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ และคณะนายทหารเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศ เนื่องจากเกิดการจลาจลและรัฐบาลพลเรือนในขณะนั้นยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ โดยทันที คณะปฏิวัติได้ประกาศให้มียึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลที่มี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี และได้มีการแต่งตั้งนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

๑๙. กบฏ ๒๖ มีนาคม ๒๕๒๐

พลเอก อดุลย์ หิรัญศิริ และนายทหารกลุ่มหนึ่ง ได้นำกำลังทหารจากกองพลที่ ๙ จังหวัดกาญจนบุรี เข้ายึดสถานที่สำคัญ ๔ แห่ง คือ ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบกสวนรื่นฤดี กองบัญชาการกองพลที่ ๑ รักษาพระองค์ กองบัญชาการทหารสูงสุดส่วนหน้า สนามเสือป่า และกรมประชาสัมพันธ์ ฝ่ายทหารของรัฐบาลพลเรือน ภายใต้การนำของพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พลอากาศเอก กมล เดชะตุงคะ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และพลเอก เสริม ณ นคร ผู้บัญชาการทหารบก ได้ปราบปรามฝ่ายกบฏเป็นผลสำเร็จ พลเอก อดุลย์ หิรัญศิริ ถูกประหารชีวิต

๒๐. รัฐประหาร ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐

พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้าคณะนายทหาร เข้ายึดอำนาจของรัฐบาลซึ่งมีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากรัฐบาลได้รับความไม่พอใจจากประชาชนและสถานการณ์จะก่อให้เกิดการแตกแยกระหว่างข้าราชการมากยิ่งขึ้น ประกอบกับเห็นว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ในการปฏิรูปการปกครอง ซึ่งมีระยะเวลาถึง ๑๒ ปีนั้น นานเกินไป สมควรให้มีการเลือกตั้งขึ้นโดยเร็ว

๒๑. กบฏ ๑ เมษายน ๒๕๒๔

พลเอก สัณฑ์ จิตรปฏิมา ด้วยความสนับสนุนของคณะนายทหารหนุ่ม โดยการนำของพันเอก มนูญ รูปขจร และพันเอก ประจักษ์ สว่างจิตร์ ได้พยายามใช้กำลังทหารในบังคับบัญชาเข้ายึดอำนาจปกครองประเทศ ซึ่งมีพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากเกิดความแตกแยกในกองทัพบก แต่การปฏิวัติล้มเหลว ฝ่ายกบฏยอมจำนนและถูกควบคุมตัว พลเอก สัณฑ์ จิตรปฏิมา สามารถหลบหนีออกไปนอกประเทศได้ ต่อมารัฐบาลได้ออกกฎหมายนิรโทษกรรมแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกบฏในครั้งนี้

๒๒. การก่อความไม่สงบ ๙ กันยายน ๒๕๒๘

พันเอก มนูญ รูปขจร นายทหารนอกประจำการ ได้นำกำลังทหารและรถถังจาก ม.พัน ๔ ซึ่งเคยอยู่ใต้บังคับบัญชาและกำลังทหารอากาศโยธินบางส่วน ภายใต้การนำของนาวาอากาศโท มนต์ รูปขจร เข้ายึดกองบัญชาการทหารสูงสุด และประกาศให้พลเอก เสริม ณ นคร เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ ยึดอำนาจการปกครองของประเทศ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ในขณะที่พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี และพลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบก อยู่ในระหว่างการไปราชการต่างประเทศ กำลังทหารฝ่ายรัฐบาลโดยการนำของพลเอก เทียนชัย สิริสัมพันธ์ รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้รวมตัวกันต่อต้านและควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ในเวลาต่อมา ส่วนพันเอก มนูญ รูปขจร และนาวาอากาศโท มนต์ รูปขจร ได้หลบหนีออกนอกประเทศ การก่อความไม่สงบในครั้งนี้ มีอดีตนายทหารผู้ใหญ่หลายคนตกเป็นผู้ต้องหาว่ามีส่วนร่วมอยู่ด้วย

๒๓. รัฐประหาร ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔

คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ภายใต้การนำของพลเอก สุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นหัวหน้า ประกอบด้วยทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และพลเรือน ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองจากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี

๒๔. รัฐประหาร ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙

รัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ซึ่งมีพลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน เป็นหัวหน้าคณะ ยึดอำนาจจากรัฐบาลที่มีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี การรัฐประหารดังกล่าวไม่มีการเสียเลือดเนื้อและไม่มียางานผู้ได้รับบาดเจ็บ ภายหลังรัฐประหาร คปค. ได้จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว โดยมีพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

๒๕. รัฐประหาร ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗

เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา คณะรักษาความสงบแห่งชาติ นำโดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก นำผู้บัญชาการเหล่าทัพและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติยึดอำนาจจากรัฐบาลรักษาการ นายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล ซึ่งปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีหลังนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งต่อมามีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มีการแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร มีสภาปฏิรูปแห่งชาติ และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน) จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับใหม่ แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ ทำให้ต้องตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน) ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง และนำไปสู่การลงประชามติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฯ ทั้งฉบับของประชาชนทั่วประเทศในวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙

รูปแบบของสภาและที่มาของวุฒิสภา
ตามรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย	ระบบสภาเดี่ยว	ระบบสองสภา (ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา)	หมายเหตุ
๑. พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญ การปกครองแผ่นดิน สยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕	X		ไม่มีวุฒิสภา มีเพียงสภาผู้แทนราษฎร
๒. รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕	X		ไม่มีวุฒิสภา มีเพียงสภาผู้แทนราษฎร
๓. รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙		เลือกตั้งทางอ้อม	เป็นครั้งแรกที่มีวุฒิสภา ในรัฐธรรมนูญไทยและ เป็นวุฒิสภาที่กำหนด ให้มาจากการเลือกตั้ง ครั้งแรกด้วย แม้จะเป็น การเลือกตั้งโดยทางอ้อม
๔. รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๑๐		แต่งตั้ง	
๕. รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๒		แต่งตั้ง	

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย	ระบบสภาเดียว	ระบบสองสภา (ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา)	หมายเหตุ
๖. รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕	X		ไม่มีวุฒิสภา มีเพียงสภาผู้แทนราษฎร
๗. ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒	X		ไม่มีวุฒิสภา มีเพียง สภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ทั้งร่างรัฐธรรมนูญ และรัฐสภา
๘. รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑		แต่งตั้ง	
๙. ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕	X		ไม่มีวุฒิสภา มีเพียง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ทั้งร่างรัฐธรรมนูญ และรัฐสภา
๑๐. รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗		แต่งตั้ง	
๑๑. รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙	X		ไม่มีวุฒิสภา มีเพียง สภาปฏิรูปการปกครอง แผ่นดินทำหน้าที่นิติบัญญัติ

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย	ระบบสภาเดียว	ระบบสองสภา (ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา)	หมายเหตุ
๑๒. รัฐธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐	X		ไม่มีวุฒิสภา มีเพียง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และรัฐสภา
๑๓. รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑		แต่งตั้ง	
๑๔. รัฐธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔	X		ไม่มีวุฒิสภา มีเพียง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และรัฐสภา
๑๕. รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔		แต่งตั้ง	
๑๖. รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐		เลือกตั้งทางตรง	๑. เป็นครั้งที่ ๒ ที่มี การกำหนดให้วุฒิสภา มาจากการเลือกตั้ง และ เป็นครั้งแรกที่เป็นวุฒิสภา ที่มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน ๒. เป็นครั้งแรกที่ให้อำนาจ วุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบ นอกเหนือไปจากอำนาจ ในการเป็นสภากลับกรอง กฎหมาย

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย	ระบบสภาเดียว	ระบบสองสภา (ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา)	หมายเหตุ
๑๗. รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙	X		ไม่มีวุฒิสภา มีเพียง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา
๑๘. รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐		เลือกตั้งและ สรรหา	๑. เป็นครั้งที่ ๓ ที่มี การกำหนดให้วุฒิสภา มาจากการเลือกตั้ง และ เป็นครั้งที่ ๒ ที่เป็น วุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง จากประชาชน ๒. เป็นครั้งแรกที่มี การกำหนดให้วุฒิสภา มาจากการสรรหา ๓. เป็นครั้งที่ ๒ ที่ให้ อำนาจวุฒิสภา เป็นสภาตรวจสอบ นอกเหนือไปจากอำนาจ ในการเป็นสภากลับกรอง กฎหมาย
๑๙. รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗	X		ไม่มีวุฒิสภา มีเพียง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา

บรรณานุกรม

หนังสือ

- จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์. **วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.
- ดำรง พุฒตาล. **สมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๙.
- ภูมิ มูลศิลป์ และชมพูนุท ตั้งถาวร. **รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๘.
- มานิตย์ จุมปา. **“ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในต่างประเทศ.” เศรษฐศาสตร์ ๑๕(๔)** (เมษายน ๒๕๔๔).
- มานิตย์ จุมปา และคณะ. **โครงการศึกษาวิเคราะห์ เรื่อง ที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: คณะกรรมาธิการวิสามัญวิชาการตรวจร่างรัฐธรรมนูญและร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๐.
- สุรเดช จิรจิตติเจริญ. **บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๕๐: ศึกษาเปรียบเทียบสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งกับสมาชิกที่มาจากการสรรหา**. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สื่อสารการเมือง), วิทยาลัยสื่อสารการเมือง มหาวิทยาลัยเกริก, ๒๕๕๕.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ. **“รวมสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ.”** http://cdc.parliament.go.th/draftconstitution/more_news.php?cid=64 (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๙)
- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. **“ร่าง รธน. ร่างแรกคืนแล้ว มี ๒๖๑ มาตรา เหลือบทเฉพาะกาล.”** <http://www.cdc.or.th/calendar-plan/237-20160117> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙)

- “ดาวน์โหลดร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๙ คลิกที่นี่!!” <http://www.zcooby.com/draft-constitution-2559-download-update-29-march/2559> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๙)
- ไพโรจน์ โพธิ์ไสย. “ประวัติวุฒิสภา.” <http://www.senate.go.th/w3c/senate/main.php?url=content&id=15> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙)
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร.” [http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general/!](http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general/) (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๙)
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗.” http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/download/article/article_20150522152842.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙)
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.” <http://librarymb.parliament.go.th/conswebShowPdfServlet?blobid=SOP-DIP.P.997361&blobpart=2> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙)
- “รัฐประหาร.” <https://th.wikipedia.org/wiki/รัฐประหาร> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๙)
- “รูปแบบของวุฒิสภาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยกับความสอดคล้องตามหลักประชาธิปไตย.” http://institute.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com-docman&task=doc_details&gid=441&Itemid=120&lang=th (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๙)
- “วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.” http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons50/article07.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙)
- “วุฒิสภาไทย.” <https://th.wikipedia.org/wiki/วุฒิสภาไทย> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙)
- “วุฒิสภาในโลกนี้ ‘เลือกตั้ง’ หรือ ‘แต่งตั้ง’?.” <http://news.voicetv.co.th/world/88789.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙)
- “สรุปรายละเอียดของการทำปฏิวัติ รัฐประหาร และกบฏในประเทศไทย นับจาก พ.ศ. ๒๔๗๕.” <http://talk.mthai.com/topic/60907> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๙)
- “IPU PARLINE database on national parliaments: Search.” <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๙)



กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาล: กรอบแนวคิดทางการบริหารการปกครอง

The Governance Paradigm: Conceptual Framework of Government Administration

รองศาสตราจารย์ ดร. สัญญา เคนาภูมิ*

บทคัดย่อ

การบริหารการปกครองเป็นกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ ๖ (Paradigm of Public Administration) โดย Nicholas Henry (1990 - Present) เรียกอีกอย่างว่า ธรรมาภิบาล ปรากฏในรายงานของธนาคารโลกเป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นแนวคิดในการแก้ไขปัญหาความไร้ประสิทธิภาพและการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งได้ทำการวิจัยและพบว่าประเทศที่มีธรรมาภิบาลมักจะมีการพัฒนาแล้วผลประโยชน์ตกถึงประชาชนได้มากกว่าประเทศที่ขาดธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุมัติให้กู้เพื่อยกระดับคุณภาพการบริการภาครัฐ ขจัดคอร์รัปชันในประเทศเหล่านั้นให้หมดสิ้นไป ดังนั้นธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการทั้งภาครัฐและเอกชน บทความนี้ได้นำเสนอบทวิเคราะห์กรอบแนวคิดธรรมาภิบาลว่าเป็นประเด็นทางการบริหารอะไรบ้าง โดยพบว่าธรรมาภิบาลพิจารณาได้หลายประเด็น ประกอบด้วย (๑) ปัจจัย

* รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Associate Professor; Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat
Mahasarakham University

E-mail: zumsa_17@hotmail.com

ทางการบริหาร ได้แก่ หลักคุณธรรม หลักจริยธรรม หลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐ (๒) วิธีการหรือกระบวนการบริหาร ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วม หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล หลักการรับผิดชอบต่อสังคม และหลักการกระจายอำนาจ (๓) ผลของการบริหาร ได้แก่ หลักความมีประสิทธิภาพ หลักความมีประสิทธิผล หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า และหลักการตอบสนอง และ (๔) ผลลัพธ์ทางการบริหาร ได้แก่ หลักความยุติธรรม หลักค่านิยมประชาธิปไตย และหลักประโยชน์สุขของประชาชน

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล กรอบแนวคิดทางการบริหาร

Abstract

The Governance is the Paradigm shift 6th of Public Administration by Nicholas Henry (1990 – Present), however, the word “Governance” was occurred first time in the report of the World Bank as a concept to tackle inefficiency and corruption of the developing countries, the research results found that the countries followed with Governance are often developed country benefits fall to the public over the countries lacked of. The Governance, thus, is an essential condition for the approval of the lenders to raise the quality of government services and eliminate the corrupt in those countries disappearance. Therefore, the Governance is particularly important to the management of both Public and Private sector. This article presents an analysis of the conceptual framework of Governance that is what the management issues found that there are many issues to consider included; (1) The administrative factors; the morality, the ethics, the rule of law and the legal state. (2) The administrative methods or processes; the participation, the check and balance, the accountability, the decentralization. (3) The administrative results; efficiency, the effectiveness, the transparency, the cost-effectiveness and the responsiveness. (4) The administrative outcomes; the justices, the democratic value, and the supreme happiness respectively.

Keywords: Governance, Administrative Conceptual Framework

บทนำ

คำว่า Governance มีชื่ออย่างเป็นทางการครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๙ ในรายงานเรื่อง Sub Sahara Africa: From Crisis to Growth ซึ่งเป็นรายงานที่ธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของรัฐในแอฟริกาในการพัฒนาประเทศ (Dhiwakorn Kaewmanee, 2007) และเริ่มมีบทบาทในแง่ของโลกาภิวัตน์เนื่องจากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่างเชื่อว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะทำได้โดยหากประเทศนั้นปราศจาก Governance หรือได้มีการผูกโยงคำว่า “การพัฒนา” เข้ากับคำว่า “Governance” หรือการกำหนดกลไกอำนาจรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม (ทิวากร แก้วมณี, ๒๕๕๐; วันทนา เนืองอนันต์, ๒๕๕๘) ดูเหมือนว่า Governance จะกลายเป็นมาตรฐานทางการเมืองอันใหม่ที่เข้ามาเป็นดัชนีชี้วัดคุณภาพของบทบาทของรัฐแทนที่หลักการประชาธิปไตย และยังถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของหลักการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน (Sustainable Socio-Economic Development) ตามข้อเสนอแนะของ World Bank และหลายหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ (Dhiwakorn Kaewmanee, 2007)

อย่างไรก็ดีนักวิชาการไทยได้พยายามแปล Governance ไว้หลากหลาย (ปฐม มณีโรจน์, ๒๕๕๘) เช่น **“ธรรมรัฐ”** (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, ๒๕๔๐) **“กลไกประชารัฐที่ดี”** (อรพินท์ สฟโซคชัย, ๒๕๔๑) **“การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”** (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒; พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖) หรือ **“รัฐาภิบาล”** (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ๒๕๔๒) หรือ **“วิธีการปกครอง”** (หนังสือศัพท์รัฐศาสตร์ ของราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๔๘ อ้างใน ปฐม มณีโรจน์, ๒๕๕๘) **“การจัดการปกครอง”** (พัชรี ลิโรรส, ๒๕๕๗: ๑) **“การบริหารปกครอง”** (วสันต์ เหลืองประภัสร์, ๒๕๕๘; อัมพร อารังลักษณ์, ๒๕๕๖) เป็นต้น ส่วนคำแปลที่เป็นที่นิยมมักใช้คำว่า **“ธรรมาภิบาล”** สำหรับบทความนี้ขอใช้คำแปลที่เป็นสากลนิยมสำหรับวงการวิชาการคือ คำว่า **“ธรรมาภิบาล”** เป็นคำศัพท์ที่แปลจากคำว่า **“Governance”** คำว่า **“ธรรมาภิบาล”** เป็นคำแรกที่ถูกบัญญัติใช้โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ (TDRI) ภายหลังจากที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้หาแนวทางแก้ไขปัญหาและกอบกู้ประเทศให้พ้นจากวิกฤติ โดยทาง TDRI ได้กำหนดเรื่องธรรมาภิบาลในสังคมไทยให้เป็น ๑ ใน ๔ ของหัวข้อหลัก จากนั้นจึงมีข้อเสนอเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทย โดย TDRI นิยามคำว่า **“ธรรมาภิบาล”** หมายถึง **กฎเกณฑ์การปกครองบำรุงรักษาสังคมบ้านเมืองที่ดี อันหมายถึงการจัดการ**

บริหารสังคมที่ดีในทุกๆ ด้านและทุกๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบขององค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Independent organizations) องค์กรเอกชน ชมรม และสมาคมเพื่อกิจกรรมต่างๆ นิติบุคคลภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (Civil society) ซึ่งต่อมาคำว่า ธรรมาภิบาล จึงกลายเป็นคำนิยมที่ใช้กันค่อนข้างกว้างขวางมากพอสมควร “ธรรมาภิบาล” มาจากคำว่า “ธรรมะ” แปลว่า ถูกต้อง ดีงาม กับ “อภิบาล” แปลว่า การปกครองดูแล ดังนั้น ธรรมาภิบาล จึงแปลว่า การดูแลปกครองโดยใช้ธรรมะเป็นเครื่องช่วยในด้านการบริหารจัดการ ซึ่งหมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั่นเอง ถือว่าเป็นมิติใหม่ของการบริหารงานภาครัฐ โดยมีองค์ประกอบหลักสำคัญ (ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ, ๒๕๔๕: ๗) คือ การเน้นบทบาทของผู้บริหารงานภาครัฐในฐานะผู้ให้บริการที่มีคุณภาพสูงตามที่ประชาชนต้องการ และการสนับสนุนให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่ละระดับมากขึ้น

วิวัฒนาการของกระบวนการทัศน์ธรรมาภิบาล

กระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้เคลื่อนมาสู่พาราไดม์ที่ ๖ (Paradigm Shift 6) ตามการนำเสนอของ Nicholas Henry (2010) ซึ่งเป็นกระบวนการทัศน์ Governance (1990 - Present) นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ ๑๙๙๐s เป็นต้นมา โดยพัฒนามาจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ได้ส่งผลต่อสถานะขององค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารรัฐกิจในโลก จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขององค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์และบทบาทวิชาชีพนักบริหารรัฐกิจ ซึ่งหันมาให้ความสำคัญกับแนวคิดการบริหารปกครอง หรือ “Governance” ซึ่งมีฐานคิดจากทฤษฎีทางด้านรัฐศาสตร์ที่มุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม (The relationships between Government and Society) เพิ่มมากขึ้น และการบริหารกิจการสาธารณะบนรากฐานของการปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) ที่ตั้งอยู่บนฐานของนิติธรรมหรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย (The Rule of Law) การกระทำร่วม (Collective Actions) ระหว่างหน่วยงาน องค์กรและสถาบันทุกภาคส่วน และความสัมพันธ์ลักษณะแนวราบและระหว่างสถาบัน (Inter-institutional Relations) ในการบริหาร และอยู่ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงของรัฐในทิศทางที่มีการลดอำนาจอธิปไตย (อัมพร อารังลักษณ์, ๒๕๕๖)

ส่วนคำว่า Governance เริ่มได้รับการกล่าวขวัญมากขึ้น เนื่องจากมีความเชื่อว่าแนวทางปฏิบัติของการจัดการปกครอง (Governance practice) จะช่วยแก้ปัญหาการทำงาน

แบบของภาครัฐที่หน่วยงานแต่ละแห่งทำงานลักษณะต่างคนต่างงาน โดยไม่เชื่อมโยงหรือประสานกับหน่วยงานอื่น ๆ (Wicked problems) (พัชรี สีโรธ, ๒๕๕๗) นอกจากนั้น กระบวนทัศน์ Governance ยังเป็นกรอบแนวคิดการศึกษาการเคลื่อนตัวของรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง (นิศาชล พรหมรินทร์ และพิทยา บวรวัฒนา, ๒๕๕๒) “Governance” ปรากฏในรายงานของธนาคารโลกเป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นแนวคิดเพื่อแก้ไขปัญหาความไร้ประสิทธิภาพและการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศกำลังพัฒนา โดยคณะผู้วิจัยธนาคารโลก (World Bank) ทำการศึกษาว่าเพราะเหตุใดหลายประเทศที่กู้เงินจากธนาคารโลกเพื่อไปพัฒนาประเทศตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๔๕ แต่มีการพัฒนาไม่เท่ากัน นอกจากนั้นยังพบว่าประเทศใดที่มีธรรมาภิบาลมักจะมีการพัฒนาที่ผลประโยชน์ตกถึงประชาชนได้มากกว่าประเทศที่ขาดธรรมาภิบาล ซึ่งผลประโยชน์กลับไปตกอยู่กับนักการเมืองและข้าราชการที่คอร์รัปชัน และหากผู้บริหารประเทศมีธรรมาภิบาลก็จะทำให้ประเทศพัฒนาอย่างแท้จริง (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ๒๕๔๒) ต่อมาธรรมาภิบาล (Governance) จึงกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพิจารณาอนุมัติให้กู้เพื่อยกระดับคุณภาพการบริการภาครัฐ ขจัดคอร์รัปชันในประเทศเหล่านั้นให้หมดสิ้นไป (นฤมล ทับจุมพล, ๒๕๔๖: ๖๑; ชัชวาลย์ ทัดศิริข, ๒๕๕๔: ๖๙)

สำหรับประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ (ค.ศ. ๑๙๙๗) ได้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจของโลกและวิกฤติการณ์การเงินในเอเชีย ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) จึงได้ผลักดันวาระของโลก “ธรรมาภิบาลระดับโลก” (Global Governance) เพื่อให้ประเทศที่จะกู้เงินต้องเดินตามกรอบของธรรมาภิบาล ประเทศไทยก็เป็นหนึ่งที่ได้เข้าร่วมเพราะได้ขอรับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และคำว่า “ธรรมาภิบาล” ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นการพัฒนาการเมืองไทยให้สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาล จากนั้นปี พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยการสร้างกฎเกณฑ์และกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับการดำเนินงานภาครัฐตามหลักการพื้นฐาน ๖ ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ระเบียบนี้ถูกแทนที่ด้วยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยยังคงให้ความสำคัญกับการทำงานของข้าราชการที่มุ่งเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อบรรลุเป้าหมายของภาครัฐ

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๙ เห็นชอบ **วาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในภาครัฐ** มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ศรัทธาและไว้วางใจ ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งตัวข้าราชการและ เจ้าหน้าที่ในทุกระดับ โดยเฉพาะการใช้อำนาจรัฐและการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ต่อมา สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เห็นชอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ได้มีการกล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลในหลายหมวดเช่นกัน และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ต่อการพัฒนาระบบราชการไทยอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง โดยได้จัดทำ**คู่มือการจัดระดับ การกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)** เพื่อเผยแพร่ให้หน่วยงานภาครัฐได้รับทราบถึงเกณฑ์การจัด ระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมไปถึงแนวทางการส่งเสริมเพื่อยกระดับธรรมาภิบาลที่ทุกหน่วยงานสามารถนำไปพัฒนา เพื่อยกระดับการกำกับดูแลในหน่วยงานด้วยตนเอง ในการจัดทำเกณฑ์ดังกล่าว สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ศึกษาและวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลของสถาบันต่างๆ ในระดับสากลร่วมกับ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย พบว่ามี ๙ องค์ประกอบหลักที่สำคัญและ เหมาะสมสำหรับนำมากำหนดเป็นเกณฑ์ในการประเมินการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การ ภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักการรับผิดชอบ (Accountability) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และหลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักความเสมอภาค (Equity) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), ๒๕๕๒)

จะเห็นว่าปัจจัยสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐที่ต้องคำนึงถึงคือ การสร้าง ผลประโยชน์สูงสุดให้กับประชาชน ซึ่งภาครัฐต้องรับผิดชอบทั้งด้านการใช้งบประมาณและ วิธีการของการบริหารจัดการต่างๆ (ศตวรรษ พุทธวงค์, ๒๕๕๑: ๔๔) แนวคิดธรรมาภิบาล จึงได้รับความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการ เพราะช่วยให้สามารถระบุลักษณะและ ปรับพฤติกรรมที่ถือได้ว่าเป็นการจัดการบริหารจัดการที่ขาดคุณภาพ (ไชยวัฒน์ คำชู และ คณะ, ๒๕๔๕: ๓๘-๓๙) เช่น (๑) การไม่สามารถแยกเรื่องสาธารณะออกจากเรื่อง ส่วนตัว ผลคือการนำทรัพย์สินของรัฐมาใช้เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง (๒) ความล้มเหลว ในการสร้างกรอบกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม (๓) การสร้างระเบียบกฎเกณฑ์

มากเกินไปจนเป็นการกีดขวางการทำงานที่สอดคล้องกับกลไกของตลาด ทำให้เกิดความล่าช้า (๔) การจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายที่ไม่แน่นอน ไม่สอดคล้องกับกระบวนการของการพัฒนา ทำให้เกิดความล้มเหลวในการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (๕) มีการตัดสินใจจากฐานการพิจารณาที่แคบ ไม่สามารถอธิบายความต่อสาธารณชนได้ (๕) ผู้บริหารขาดจริยธรรมในพฤติกรรมการบริหารงานภาครัฐ และ (๗) การดำเนินนโยบายปราศจากการพิจารณาจากสมมติฐานที่ชัดเจน

แม้ว่าธรรมาภิบาลมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการทั้งภาครัฐและเอกชน องค์การดังกล่าวจำเป็นต้องขับเคลื่อนธรรมาภิบาลให้เกิดมีขึ้นอย่างมั่นคงและยั่งยืน โจทย์ใหญ่จึงเป็นว่าจะขับเคลื่อนกันอย่างไร มีวิธีการในการขับเคลื่อนอะไรบ้าง ซึ่งก่อนที่จะไปถึงจุดนั้นได้จำเป็นต้องทำความเข้าใจธรรมชาติของธรรมาภิบาลเสียก่อนเพื่อให้เข้าใจธรรมชาติแก่นแท้ของธรรมาภิบาล (สัญญา เคนาภูมิ, ๒๕๕๗ก: ๒๕-๒๖) บทความนี้ ผู้เขียนพยายามนำเสนอความเป็นธรรมาภิบาลโดยนัยอย่างแท้จริง ประเด็นที่ได้นำเสนอคือ บทวิเคราะห์กรอบแนวคิดธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นการให้คำตอบว่าธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของการบริหารอะไรบ้าง (วรเดช จันทร์ศร, ๒๕๕๖) เป็นสภาวะสุดท้าย (End) ของการบริหาร หรือเป็นกระบวนการบริหาร (Process) หรือเป็นปัจจัยทางการบริหาร (Factors) ฯลฯ

บทวิเคราะห์กรอบแนวคิดการศึกษาการบริหารการปกครองหรือธรรมาภิบาล

สำหรับการพิจารณาความหมายโดยนัยของ **ธรรมาภิบาล** (Governance) ผู้เขียนได้รวบรวมนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศซึ่งได้ให้ความหมายและตัวบ่งชี้ของธรรมาภิบาลโดยการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (สัญญา เคนาภูมิ, ๒๕๕๗ข) จากนั้นผู้เขียนได้พยายามจัดกลุ่มประเด็น (Issue grouping) โดยอาศัยหลักลำดับของการเกิด (Birth order) ตามการจัดกรอบแนวคิดเชิงเหตุผล (Rational Conceptual) ของการให้คำนิยาม (สัญญา เคนาภูมิ, ๒๕๕๗ค) ออกเป็น ๔ กลุ่มประเด็น ดังนี้

๑. ธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยทางการบริหาร

ธรรมาภิบาลได้เน้นไปที่เครื่องมือทางการบริหาร เช่น คุณลักษณะของผู้บริหาร การแสดงบทบาทของผู้บริหาร กฎกติกาสำหรับการบริหาร กฎหมาย เป็นต้น ธรรมาภิบาลที่เป็นปัจจัยทางการบริหาร ได้แก่

๑.๑ หลักคุณธรรม (Morality) ธรรมาภิบาลเป็นมิติใหม่ที่เน้นบทบาทของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบ สามารถประเมินผลงานได้อย่างชัดเจน และมีการแข่งขันเพื่อการจัดการบริการที่ดีขึ้น (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์)

และบุญมี ลี, ๒๕๔๖) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของ**คุณธรรม (Morality)** ดังที่เพลโตและอริสโตเติล นักปรัชญากรีกโบราณ ที่มีการเสนอให้ผู้ปกครองต้องมีคุณธรรม (Virtue) มีความหมายตามพจนานุกรมว่า “สภาพคุณงามความดี” เป็นลักษณะหรือคุณสมบัติทางบวกที่ถือกันว่าดีงามทางศีลธรรม ตรงข้ามกับความชั่วร้าย (Vice) คุณธรรมเป็นพฤติกรรมที่แสดงถึงมาตรฐานทางศีลธรรม และเป็นรูปแบบของความคิดและการกระทำบนพื้นฐานของมาตรฐานทางศีลธรรม คุณธรรมอาจนับรวมในบริบทกว้างๆ ของค่านิยม บุคคลแต่ละคนจะมีแก่นของค่านิยมภายในที่เป็นหลักของความเชื่อ ความคิด ความเห็นของคนๆ นั้น ความซื่อสัตย์ต่อตนเอง (Integrity) งานเขียนเรื่องอุดมรัฐของเพลโต (Plato: 427–347 B.C.) ผู้ปกครองควรเป็นราชาปราชญ์ (Philosopher king) หมายถึง ผู้ที่มีปัญญาฉลาด มีธรรมชาติในการใฝ่หาความรู้ และมีวิญญูณแห่งเหตุผล ควบคุมวิญญูณแห่งเจตนารมณ์และวิญญูณแห่งความต้องการ เป็นบุคคลผู้ซึ่งเห็นผลประโยชน์ของรัฐมากกว่าผลประโยชน์ของตนเอง ทำหน้าที่ปกครองรัฐในอุดมคติ มี**คุณธรรม ๔ ประการ คือ ความฉลาด ความกล้าหาญ ความรู้จักประมาณ และความยุติธรรม** (อนงค์ โกวิทเสถียรชัย, ๒๕๔๑) **คุณธรรม** หมายถึง **สภาพคุณงามความดี เป็นสภาพคุณงามความดีทางความประพฤติและจิตใจ** ซึ่งสามารถแยกออกเป็น ๒ ความหมาย คือ (จรรยาพร ธรณินทร์, ๒๕๕๘) (๑) ความประพฤติดีงาม เพื่อประโยชน์สุขแก่ตนและสังคม ซึ่งมีพื้นฐานมาจากหลักศีลธรรมทางศาสนา ค่านิยมทางวัฒนธรรม ประเพณี หลักกฎหมาย จรรยาบรรณวิชาชีพ และ (๒) การรู้จักไตร่ตรองว่าอะไรควรทำ ไม่ควรทำ และอาจกล่าวได้ว่า คุณธรรม คือ จริยธรรมแต่ละข้อที่นำมาปฏิบัติจนเป็นนิสัย เช่น เป็นคนซื่อสัตย์ เสียสละ อดทน มีความรับผิดชอบ ฯลฯ

๑.๒ หลักจริยธรรม (Ethics) จริยธรรม (Ethics) หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ศีลธรรม กฎศีลธรรม ซึ่งก็คือ กฎเกณฑ์ความประพฤติของมนุษย์ที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติของมนุษย์เอง ความเป็นผู้มีปรีชาญาณ (ปัญญาและเหตุผล) ทำให้มนุษย์มีมโนธรรม รู้จักแยกแยะความถูก ผิด ควร ไม่ควร โดยจริยธรรมมีลักษณะ ๔ ประการ คือ (ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๔๖) (๑) การตัดสินใจทางจริยธรรม (Moral judgement) บุคคลจะมีหลักการของตนเองเพื่อตัดสินใจการกระทำของผู้อื่น (๒) หลักการของจริยธรรมและการตัดสินใจเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในตัวบุคคลก่อนที่จะปฏิบัติกรต่าง ๆ ลงไป (๓) หลักการทางจริยธรรมเป็นหลักการสากลที่บุคคลใช้ตัดสินใจในการกระทำสิ่งต่าง ๆ และ (๔) ทักษะเกี่ยวกับจริยธรรมได้มาจากความคิดของบุคคลหรืออุดมคติของสังคมจนเกิดเป็นทักษะในการดำรงชีวิตของตนและของสังคมที่ตนอาศัยอยู่

ปราชญ์สกุลโสเครติสเชื่อกฎในการปกครองของบุคคลเดียวหรือกลุ่มบุคคลผู้มีจริยธรรมและความสามารถ (สลักรวม โตจิราการ, ๒๕๕๐) แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ปกครองที่สำคัญ เช่น **โสเครติส (Socrates)** ได้สร้างหลักการสำคัญเกี่ยวกับคุณธรรมหรือจริยธรรม คือ ความรู้ คุณธรรม เป็นสิ่งที่อาจแสวงหา ค้นพบ สอน และเรียนรู้ได้ คุณธรรมทางสังคมที่สูงที่สุด คือ ความยุติธรรม ส่วน**เพลโต (Plato)** มีแนวความคิดหลักด้านจริยธรรมว่า ผู้ปกครองควรเป็นนักปราชญ์ (Philosopher King) หรือผู้ทรงคุณธรรม และ**อริสโตเติล (Aristotle)** มุ่งที่จริยธรรมเป็นประการสำคัญเพื่อวางมาตรฐานความประพฤติปฏิบัติและข้อวัตรทางศีลธรรมจรรยา ซึ่งหมายถึง กฎหมายที่เป็นแบบแผนทางสังคมและระบอบการปกครอง รวมทั้งมาตรฐานทางจริยธรรมที่ราษฎรจะต้องประพฤติปฏิบัติตาม เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” จริยธรรมพื้นฐานของอริสโตเติล ๔ ประการ คือ ความรอบคอบ ความกล้าหาญ การรู้จักประมาณ และความยุติธรรม ส่วนจริยธรรมตามปรัชญาตะวันออกโดยเฉพาะมีรากฐานมาจากพุทธศาสนา เช่น “**ทศพิธราชธรรม**” เป็นหลักธรรมสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่และการบำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม “**จักรวรรดิวัตร**” เป็นหลักธรรมในการดำเนินกุลโบายและวิเทโศบายทางการปกครอง “**ราชสังคหวัตถุ**” เป็นหลักธรรมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

จริยธรรมทางการปกครองมีความสำคัญมากต่อประเทศชาติ ถ้าหากผู้ปกครองบ้านเมืองมีจริยธรรมในการปกครอง บ้านเมืองก็จะร่มเย็นเป็นสุข นอกจากนั้นนักปราชญ์ทางการเมืองการปกครองหลายท่านยังได้สรุปแนวคิดที่เกี่ยวกับจริยธรรมในการปกครอง เช่น ปกครองเพื่อผลประโยชน์ของผู้รับการปกครองมากกว่าเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้ปกครอง ปกครองเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและเสรีภาพส่วนบุคคล ปกครองเพื่อความสุขของคนจำนวนมากที่สุด โดยให้เขามีความพอใจมากที่สุด มีส่วนที่ไม่พอใจแต่น้อยที่สุด ปกครองโดยยึดหลักรัฐสวัสดิการ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่นั้น ความมั่นคงมีพื้นฐานอยู่บนจริยธรรมและการดำเนินการของจิต เมื่อรัฐทำผิดพลาด มันขึ้นอยู่กับ การดำเนินการแก้ไขโดยพลเมืองที่ใช้อารมณ์ความรู้สึกเชิงศีลธรรมจรรยา นำพวกเขาไปสู่การรู้ และแก้ไขความผิด (Michael L. Gross, 1997) ความยุติธรรมต้องเป็นหลักการอันดับแรกของการเมือง (John Dewey, 1916) แต่ความรู้สึกเชิงศีลธรรมจรรยาที่ว่านี้ยังคงมีปัญหาที่การตีความ ซึ่งต่างก็นิยามความยุติธรรมที่แตกต่างกันออกไป เช่น ผลประโยชน์ ความเป็นธรรม หรือการบรรยายเชิงจริยธรรม แต่แนวความคิดหลักได้ถูกใช้ในการออกแบบเพื่อบูชาหลักการพื้นฐานของความเป็นอิสระ ความมีเกียรติ และความเป็นปัจเจก ดังนั้น การมีจริยธรรม

ทางการปกครอง คือ การแสดงบทบาทไปกระทำกิจกรรมการเมืองโดยมุ่งให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม ความเท่าเทียมกัน และศักดิ์ศรีของมนุษย์ (Michael L. Gross, 1997; กิตติยา ไสภณโกไคย, ๒๕๕๘)

๑.๓ หลักนิติธรรม (The Rule of Law) กฎเกณฑ์หรือกติกาสำหรับการบริหาร อริสโตเติล (Aristotle: 384 – 322 B.C.) เสนอว่า การปกครองที่ดีไม่ใช่การปกครองโดยปुरुชน หากแต่เป็นการปกครองโดยกฎหมาย เพราะการปกครองโดยปुरुชนย่อมเสี่ยงต่อการปกครองตามอำเภอใจ ขณะที่การปกครองโดยกฎหมายเอื้ออำนวยต่อการที่จะมีความเสมอภาค (Equality) และเสรีภาพ (Liberty) มากกว่า จนเป็นที่มาของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) มีข้อสรุปโดยทั่วไปก็คือสังคมอันชอบธรรมที่ว่าจะเกิดขึ้นได้ต้องเป็นสังคมที่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง (Rule by law) และหลักในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม (อนงค์ โกวิทเสถียรชัย, ๒๕๔๑) กฎหมายจึงต้องอยู่ภายใต้หลักพื้นฐานบางประการ ซึ่งก็คือ **หลักนิติธรรม (The rule of law)**

แนวความคิดว่าด้วย Rule of law หรือนิติธรรมอาจย้อนกลับไปได้ถึงยุคกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งย้อนกลับไปถึงปี ค.ศ. ๑๒๑๕ ซึ่งเป็นปีที่พระเจ้าจอห์น (King John) กษัตริย์อังกฤษในเวลานั้นได้ลงนามในเอกสารสำคัญที่ชื่อว่า Magna Carta เอกสารฉบับนี้เป็นพันธะสัญญาที่กษัตริย์อังกฤษให้ไว้แก่บรรดาขุนนางของพระองค์ในการที่จะจำกัดอำนาจของพระองค์ลง อาจกล่าวได้ว่า Magna Carta เป็นก้าวสำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของมนุษย์ที่จะนำไปสู่การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ในเวลาต่อมา เนื่องจากเอกสารฉบับนี้เป็นเอกสารทางกฎหมายฉบับแรกที่ทำให้หลักการปกครองโดยกฎหมายได้รับการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และการประกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นไปอย่างชัดแจ้ง ไม่ได้หมายความว่าเมื่อมีการลงนามใน Magna Carta แล้ว กษัตริย์เป็นอันถูกจำกัดอำนาจลงจนไม่มีอำนาจ ในเวลานั้นอำนาจยังคงอยู่ที่กษัตริย์ กฎเกณฑ์ที่จำกัดอำนาจกษัตริย์ลงในเวลานั้นก็มีแต่ Magna Carta และหลักกฎหมาย Common Law อันเป็นกฎหมายประเพณีที่รับสืบทอดและพัฒนาโดยศาลเท่านั้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๕๕: ๕๘) นักวิชาการไทยได้ให้คำแปลไว้หลากหลาย เช่น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน แปลว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” บ้างก็แปลว่า “หลักการปกครองด้วยกฎหมาย” หรือ “หลักแห่งกฎหมาย” หรือ “หลักกฎหมาย” “กฎของกฎหมาย” “หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย” “หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย” “หลักธรรม” “หลักธรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา” “นิติธรรมวินัย” “ธรรมะแห่งกฎหมาย” หรือ

“นิติสดมภ์” ฯลฯ แต่คำแปลที่ได้รับความนิยมและใช้กันแพร่หลายโดยทั่วไป คือ คำว่า “หลักนิติธรรม”

หลักนิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย อันหมายถึงความรวมถึงการบัญญัติกฎหมาย การใช้การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐาน แห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายจะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมาย หรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ หรือกล่าวอีก นัยหนึ่ง หลักนิติธรรมคือหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง อยู่เหนือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีองค์ประกอบหรือสาระสำคัญ ได้แก่ (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ๒๕๕๔) (๑) กฎหมาย ต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป (๒) กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและ มีโทษย้อนหลัง หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้ (๓) ในคดีอาญาให้สันนิษฐาน ไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยบริสุทธิ์อยู่นกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด (๔) หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการ (๕) รัฐและ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น (๖) กฎหมาย ต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ไว้ล่วงหน้าโดยเฉพาะ ดังนั้นหลักนิติธรรมจึงเป็นเสาหลักที่ปักไว้ให้กฎหมายยึดเพื่อมุ่งไปสู่ ความยุติธรรมและช่วยป้องกันมิให้กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจต่อไป

๑.๔ หลักนิติรัฐ (Legal state) รัฐที่ปกครองด้วยกฎหมาย มิใช่ ด้วยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่ง กล่าวคือ รัฐปกครองด้วยกฎหมาย ไม่ใช่มนุษย์ (Government of law not of human) ตามหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองจะกระทำมิได้” การตรวจสอบการกระทำ ของฝ่ายปกครองจึงต้องสามารถตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจได้ทั้งภายในและภายนอก รัฐ ต้องมีการถ่วงดุลอำนาจกันและกัน เพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนมีความไว้วางใจว่า ตนผู้เป็นเจ้าของสิทธิ์จะได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล รวมไปถึงด้านอื่น ๆ ที่รัฐต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม

คำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือ คำว่า Recht ที่แปลว่า กฎหมาย (ในภาษาเยอรมันคำๆ นี้ สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และคำว่า Staat แปลว่า รัฐ แต่คำสองคำนี้ เมื่อมารวมกันแล้วได้กลายเป็นคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายเยอรมัน อย่างไรก็ตาม มีความพยายามในการแปลคำว่า Rechtsstaat อยู่เช่นกัน เช่น ในระบบกฎหมายอังกฤษ

แปลว่า Rule of law หรือ State-under-law สำหรับในสหรัฐอเมริกาหากไม่แปลคำว่า Rechtsstaat ว่า Rule of law ก็มักจะยกเอาหลักการในทางกฎหมายที่มีเนื้อหาบางส่วนที่คล้ายคลึงกับ Rechtsstaat มาเทียบเคียง เช่น Due-process-clause หรือการกล่าวถึง limited government เป็นต้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๕๕: ๕๐) เมื่อพิจารณาพัฒนาการของนิติรัฐแล้วพบว่าแนวคิดนิติรัฐมีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ในแง่ของประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองแนวความคิดว่าด้วยนิติรัฐเริ่มต้นขึ้นในช่วงศตวรรษที่ ๑๗ ในฐานะที่เป็นปฏิกิริยาที่มีต่อการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นการปกป้องบุคคลจากการกระทำตามอำเภอใจของรัฐหรือผู้ปกครอง สอดคล้องกับพัฒนาการและความเชื่อที่ว่าสันติสุขและความยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้ย่อมต้องอาศัยกฎหมาย (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๕๕: ๕๑)

แนวคิดนิติรัฐนี้นักวิชาการต่างได้ลงความเห็นว่าเป็นหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งยึด**หลักการปกครองประเทศโดยกฎหมาย** หลักนิติรัฐจึงหมายถึงการปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่นำมาใช้นั้นจะต้องมาจากประชาชน ไม่ใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่ง **หลักนิติรัฐ**มีหลักการ ดังนี้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, ๒๕๕๓; วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ๒๕๔๐) (๑) รัฐและฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมายที่ประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนบัญญัติเป็นหลักในการปกครอง (๒) การดำเนินกิจการใดๆ ก็ตามของรัฐและฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินไปตามกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องเป็นไปตามหลักแห่งความยุติธรรม (๓) รัฐและฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ และ (๔) การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องตรวจสอบและควบคุมได้

จะเห็นว่าหลักนิติรัฐที่ใช้ในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยนี้เป็นหลักของการปกครองที่ถือว่าคนทุกคนมีความเท่าเทียมกัน และมีความเสมอภาคกัน ประชาชนจะต้องไม่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความยุติธรรม ฉะนั้นหลักนิติรัฐถือกำเนิดมาเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหอันเกิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความเป็นธรรมเป็นสำคัญ

๒. ธรรมาภิบาลเป็นวิธีการหรือกระบวนการบริหาร

ธรรมาภิบาลที่เน้นไปที่กระบวนการบริหารหรือวิธีการบริหาร (Means) เป็นแนวทางการทำงานที่ดี ดังที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลไว้ว่า หมายถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ

ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน มีความรู้สึกสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับออร์พินท์ สฟิโซคซัย (๒๕๔๑) ได้แปลคำว่า Governance ว่าหมายถึง “กลไกประชารัฐ” และเมื่อเติมคุณศัพท์ว่า Good แล้ว จะกลายเป็น “กลไกประชารัฐที่ดี” และสุจิตรา บุญยรัตพันธุ์ (๒๕๕๐: ๑๕) ระบุว่า ธรรมรัฐ หมายถึง การที่กลไกของรัฐทั้งทางการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส รับผิดชอบ หรือกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไปในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นประเด็นธรรมาภิบาลที่เป็นวิธีการหรือกระบวนการบริหาร ได้แก่

๒.๑ หลักการมีส่วนร่วม (Participation) การเรียกร้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองปกครองเห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนเมื่อการเกิดขึ้นของทฤษฎีสิทธิปไตยเป็นของปวงชนมีรากฐานจากความคิดที่ว่ามนุษย์เป็นผู้สร้างรัฐ โดยการที่มนุษย์ยินยอมร่วมกันทำสัญญาประชาคม (Social Contract) ปราชญ์ที่มีชื่อเสียง ได้แก่ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) กล่าวว่ามนุษย์มีความจำเป็นต้องมีรัฐบาล มีระเบียบกฎเกณฑ์ข้อบังคับด้วยการทำสัญญาร่วมกันในทำนองว่ามนุษย์ยอมมอบอำนาจให้รัฐบาลทั้งหมดมีอำนาจสูงสุด เรียกว่า “องค์อธิปไตย” แต่เขายังเห็นว่าประชาชนไม่มีสิทธิ์ที่จะปฏิวัติแม้จะไม่พอใจนโยบายหรือวิธีการปกครอง เพราะผู้ปกครองไม่ถือว่าเป็นคู่สัญญากับประชาชน แนวคิดเขาก็ยังถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองแม้จะไม่สมบูรณ์ก็ตาม ส่วนจอห์น ล็อก (John Locke) ระบุว่า มนุษย์เกิดมีความไม่มั่นใจในความปลอดภัยและความอิสระเสรีของตน จึงหาทางป้องกันโดยการมอบอำนาจการปกครองให้บุคคลคณะหนึ่งซึ่งเรียกว่า รัฐบาล ซึ่งมีลักษณะ ดังนี้ (๑) รัฐบาลเกิดจากมนุษย์ทำสัญญามอบอำนาจให้กับหน่วยปกครอง แต่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชน (๒) รัฐบาลจะต้องกระทำตามเจตนารมณ์ของประชาชน เจตนารมณ์ของประชาชนย่อมอยู่เหนือสิ่งอื่นใด (๓) ประชาชนสามารถเปลี่ยนคณะรัฐบาลได้ตามวาระ ถ้าเห็นว่ารัฐบาลนั้นไม่ปฏิบัติงานไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่ในรัฐ และ (๔) รัฐบาลมีฐานะเป็นคู่สัญญากับประชาชนผู้มอบอำนาจให้ ฉะนั้นรัฐบาลจะทำอะไรตามความต้องการของตนไม่ได้ และฌ็อง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) เสนอว่า มนุษย์หาวิธีการป้องกันสร้างสังคมใหม่ที่นำอยู่ขึ้นโดยตกลงเป็นเอกฉันท์จะก่อตั้งชุมชนทางสังคม (Social Community) นำไปสู่การก่อตั้งรัฐที่ถูกต้องตามหลักเหตุผลที่แท้จริง ซึ่งมีลักษณะเป็นประชาธิปไตย ยึดหลักเจตนารมณ์ที่มีเหตุผล คือ เจตจำนงทั่วไป (General Will) ซึ่งเป็นพลังผลักดันให้รัฐปฏิบัติการทั้งปวงเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั่วไป

ต่อมาเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จากปัญหาคอรัปชัน มีผลกระทบต่ออย่างมากต่อการพัฒนาและสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาค ประเทศอินโดนีเซียจึงขอรับความช่วยเหลือและทุนสนับสนุนจากนโยบายการต่อต้าน คอรัปชันของ Asian Development Bank (ADB) ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กลายเป็น แรงผลักดันให้อินโดนีเซียต้องปราบปรามคอรัปชันทุกระดับและปฏิรูปภาครัฐไปสู่การมี ธรรมาภิบาลอย่างจริงจัง โดยมีหลักการ ดังนี้ (๑) การกระตุ้นให้มีการแข่งขันทางการค้า โดยชอบธรรม (๒) ส่งเสริมให้การบริหารของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ และ (๓) การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการสร้างทัศนคติใหม่ ส่งเสริมสิทธิทางการเมือง ในการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐและนักการเมือง

การมีส่วนร่วมเป็นการร่วมกันในการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ซึ่งรวมทั้ง การมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลและการมีส่วนร่วมเป็นกลุ่ม (Reeder, 1974: 39) หรือ การที่กลุ่มของประชาชนก่อให้เกิดการรวมตัวที่สามารถจะกระทำการตัดสินใจใช้ทรัพยากร และมีความรับผิดชอบในกิจกรรมที่กระทำในกลุ่ม (WHO/UNICEF, 1978: 5-8) นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนไปสัมพันธ์กับเรื่องการสร้างประชาธิปไตยทางการเมือง หรือมิฉะนั้นก็เอาไปเกี่ยวพันกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม หรือการเติบโตตาม คำว่า “พัฒนา” ซึ่งนำ หรือที่ใช้กันบ่อยๆ คือ ในแง่ที่รัฐบาลจะเข้าไปกับสภาพของ “การมีส่วนร่วม” ที่รัฐบาลใช้ (Peter Oakley and David Marsden, 1991: 17-20 อ้างใน นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, ๒๕๓๓) โดยแนวทางการจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน มี ๓ หลักการ ได้แก่ (สมลักษณ์ ไชยเสริฐ, ๒๕๔๙: ๑๔๒-๑๔๙) ด้านประชาชน (Public) ด้านการมีส่วนร่วม (Participation) และด้านภาครัฐ (State) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมประเมินผล เพื่อให้เกิดการยอมรับ และก่อให้เกิดผลประโยชน์ สูงสุดกันทุกฝ่าย เพราะทำให้เกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของ (Ownership) และจะทำให้ ผู้มีส่วนร่วม หรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียนั้นยินยอมปฏิบัติตาม (Compliance) และรวมถึง ตกลงยอมรับ (Commitment) ได้อย่างสมัครใจ เต็มใจ และสบายใจ (วันชัย วัฒนศัพท์, ๒๕๔๔) ส่วนเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมจะต้องมีเงื่อนไขอย่างน้อย ๓ ประการ คือ ต้องมี อิสระที่จะมีส่วนร่วม (Freedom to participate) ต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม (Ability to participate) และต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม (Willingness to participate)

๒.๒ หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance) ชาลส์ เดอ มงเตสกีเออร์ (Charles de Montesquieu) นักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศส ผู้ให้กำเนิดแนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจปกครองสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ฝ่าย โดยพิจารณาในแง่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจที่แบ่งออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและ อำนาจตุลาการ โดยมีเป้าหมายคือทำให้อำนาจแต่ละฝ่ายถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกัน และเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ปลอดภัยจากการใช้อำนาจโดยมิชอบขององค์กร ภาครัฐ ธรรมชาติที่ระบุถึงการตรวจสอบและถ่วงดุล เช่น กองทัพในรัฐธรรมนูญ สหรัฐอเมริกาคำหนดหลักการออกเป็น ๒ ประเด็นหลัก ได้แก่ (๑) หลักของการควบคุม โดยพลเรือน ซึ่ง Richard H. Kohn (1991: 61–94) มองว่า สำหรับระบอบประชาธิปไตย การควบคุมโดยพลเรือนหมายถึงการควบคุมทหารโดยเจ้าหน้าที่พลเรือนที่ได้รับการเลือกตั้ง โดยประชาชนถือเป็นสิ่งพื้นฐาน การควบคุมโดยพลเรือนสามารถทำให้ชาติฯ หนึ่งนำเอา ค่านิยม สถาบัน และการกระทำมาตั้งอยู่บนฐานเจตจำนงของประชาชน แทนที่จะอยู่ในการตัดสินใจของผู้นำทางทหารที่มักจะมุ่งสนใจไปที่การรักษาระเบียบภายในและความมั่นคง ภายนอก และทหารถือว่าสถาบันทางการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยต่ำที่สุด โดยธรรมเนียมของทหารตามธรรมเนียมชาตินั้นเป็นสิ่งที่ขัดกับเสรีภาพส่วนบุคคลและเสรีภาพ ของประชาชน อันถือเป็นค่านิยมสูงสุดในสังคมประชาธิปไตย (๒) หลักของการแยกอำนาจ และการตรวจสอบถ่วงดุล มีดังนี้ (๒.๑) การแยกอำนาจของพลเรือนในการควบคุมกองทัพ เป็นการแยกอำนาจของการประกาศสงครามและการทำสงครามออกจากกัน โดยอำนาจ ในการประกาศสงครามเป็นของรัฐสภา และให้อำนาจในการดำเนินสงครามเป็นของ ประธานาธิบดี และ (๒.๒) การแยกอำนาจในสถาบันของฝ่ายบริหาร โดยมีการแยกอำนาจ ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ เช่น รัฐสภาออกกฎหมายสำหรับการปกครองและ การควบคุมกองกำลังทางบกและทางอากาศ ส่วนการระดมกองกำลังทหารอาสาสมัคร (National guard) นั้นให้เป็นไปตามกฎหมายของสหพันธ์ และการแต่งตั้งผู้มีหน้าที่ ในการบังคับบัญชาที่เป็นเอกสิทธิ์ของแต่ละมลรัฐ

หลักการว่าด้วยการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) จากการที่ รัฐธรรมนูญมีการกำหนดให้มีการแบ่งแยกอำนาจทั้ง ๓ ฝ่าย เป็นอิสระต่อกัน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ แต่รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติให้อำนาจทั้งสาม มีความสัมพันธ์ต่อกันด้วย เป็นการแสดงให้เห็นถึงระบบของการตรวจสอบและการถ่วงดุล อำนาจของทั้ง ๓ ฝ่าย (Freedom Thing, ๒๕๕๘) โดยแต่ละฝ่ายสามารถถือสิทธิและ ปกป้องสิทธิของตนเอง โดยการยับยั้งและสนับสนุนในกิจกรรมสำคัญๆ ของอีกฝ่ายหนึ่งได้

ซึ่งในทางปฏิบัติผู้ร่างรัฐธรรมนูญมิได้ให้รัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกามีการแบ่งแยกอำนาจออกจากกันโดยเด็ดขาด แต่เป็นการแบ่งแยกหน้าที่โดยใช้อำนาจร่วมกัน จึงกล่าวได้ว่าหลักการถ่วงดุลอำนาจนี้มีผลช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญของหน่วยงานทั้งสามเป็นไปได้โดยสะดวก และป้องกันการเป็นเผด็จการในการใช้อำนาจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

โดยสรุปหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ (Check and Balance) เป็นแนวคิดที่เสนอให้มีแบ่งแยกอำนาจออกจากกัน เพื่อที่จะทำให้อำนาจเหล่านั้นเกิดการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันและทำการหยุดยั้งอำนาจเมื่อเห็นว่าอำนาจนั้นไม่มีความชอบธรรม ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่ว่าอำนาจเท่านั้นที่จะหยุดยั้งอำนาจได้

๒.๓ หลักการรับผิดชอบ (Accountability) แนวคิดธรรมาภิบาลถูกพูดถึงเป็นครั้งแรกเมื่อปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙๘๐ ภายหลังจากที่ได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับผลของนโยบายการปรับโครงสร้างของธนาคารโลก ในช่วงนั้นมีการใช้คำว่า Governance อย่างกว้างๆ ในการกล่าวถึงธรรมชาติและรูปแบบของระบบการเมืองที่ครอบคลุมถึงความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency) (Anje Kruiter, 1996: 3 อ้างถึงใน รัชนา ศานติยานนท์ และคณะ, ๒๕๔๔: ๓) ส่วน John Graham, Bruce Amos and Tim Plumptre (2003) ได้ระบุให้ความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) เป็นหนึ่งของหลักการธรรมาภิบาลพื้นฐาน ๕ ประการ ที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากลและใช้กันแพร่หลายในประเทศไทย นอกจากนี้ Peters and Pierre (๒๐๐๐) ได้อธิบายว่า เป้าหมายของ Governance คือ การเคลื่อนย้ายการบริหารกิจการสาธารณะจากผู้ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายในฐานะรัฐบาลผู้ประกอบการ (Entrepreneur) และข้าราชการประจำ สู่การสร้างสำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ทิวากร แก้วมณี (๒๕๕๔) ยังได้ระบุว่า ความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นตัวบ่งบอกถึงหลักธรรมาภิบาล และพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (๒๕๔๖: ๒) แปลคำว่า Accountability ว่า ภาระรับผิดชอบ เป็นที่น่าสังเกตเป็นอย่างยิ่งว่า แม้ว่า Accountability จะเป็นแนวคิดที่มาจากตะวันตก แต่การให้ความหมายก็แตกต่างกันในหลายๆ ประเทศด้วย เช่น ฝรั่งเศส สเปน และอิตาลี มีการใช้คำว่า responsibility แทนคำว่า accountability ซึ่งมีการมองว่าแม้ว่าคำสองคำนี้จะไม่ใช่คำที่มีความหมายเดียวกัน แต่ก็สามารถใช้ทดแทนกันได้ (Mulgan, 1997) ส่วนเยอรมนี เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ ใช้ Accountability ในความหมายที่แตกต่างจาก responsibility แต่มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า Duty หรือ Obligation (Melvin J. Dubnick, 1998)

ภาวะรับผิดชอบ (Accountability) เกี่ยวข้องกับแนวทางหรือวิธีการที่ข้าราชการและหน่วยงานของรัฐจัดการกับความคาดหวังที่หลากหลาย เช่น (Romzek and Dubnick, 1987: 227-238) ภาวะรับผิดชอบตามสายการบังคับบัญชา (Bureaucratic accountability) เป็นความรับผิดชอบจากการดำเนินงานตามสายงานของตน ภาวะรับผิดชอบตามกฎหมาย (legal accountability) เป็นความรับผิดชอบตามกฎหมาย ข้อบังคับ กฎระเบียบ ภาวะรับผิดชอบตามวิชาชีพ (Professional accountability) เป็นความรับผิดชอบตามภาระหน้าที่ จรรยาบรรณ และภาวะรับผิดชอบทางการเมือง (Political accountability) เป็นความรับผิดชอบจากประชาชนที่ทำการเลือกเขาเหล่านั้นขึ้นมาสู่อำนาจ

โดยสรุปภาวะรับผิดชอบมีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบในผลงานหรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ พร้อมทั้งจะรับผิดชอบ พร้อมทั้งจะถูกตรวจสอบได้

๒.๔ หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ภารกิจหลักประการหนึ่งของสำนักงาน ก.พ.ร. คือ การส่งเสริมให้ระบบราชการไทยนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อประโยชน์สุขของประเทศไทยและประชาชนตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), ๒๕๕๘) โดยกำหนดให้**หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)** เป็นหนึ่งในสิบหลักของธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งอยู่ในกลุ่มที่ ๓ ประชาธิปไตย (Participatory state) ประกอบด้วย หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และหลักการมีส่วนร่วม/การมุ่งเน้นฉันทามติ (Participation/consensus oriented) และ (๔) ความรับผิดชอบต่อการบริหาร (Administrative responsibility) ประกอบด้วย หลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics)

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม โดยภาคประชาชนอาจดำเนินการแทนโดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจ และการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้าง ความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการ

และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุงกระบวนการและเพิ่มผลิตภาพ เพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ

๓. ธรรมาภิบาลเป็นผลของการบริหาร

โดยนัยสภาวะธรรมาภิบาล (Governance) ที่เป็นผลของการบริหารนั้นเกิดขึ้นมานานพอสมควร โดยปรากฏเห็นได้ชัดเมื่อเกิดศาสตร์ทางการบริหาร (Management science) ในพาราไดม์ว่าด้วยการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ โดยพยายามแสวงหาวิธีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เรียกว่า **หลักความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)** ซึ่ง Williamson (2005: 1) ให้ความหมายว่า “วิทยาศาสตร์ทฤษฎีหรือการศึกษาระเบียบและการจัดการที่เกิดผลที่ดี” ได้ให้ความสำคัญกับต้นทุนค่าธุรกรรมเป็นหัวใจ อย่างไรก็ตาม Governance จึงถูกผลักดันโดยธนาคารโลกในฐานะดัชนีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของเงินกู้ นอกจากนี้ องค์การภาคเอกชนสากลจำนวนมากช่วยกันผลักดันดัชนีดังกล่าวในการควบคุมบทบาทการพัฒนาการของรัฐไปในทางที่ดี (Good) ซึ่งเป็นการกลับมาของความเป็นคุณค่า (Normative) ทางวิชาการทางรัฐศาสตร์ (Robert Cox, 1987) และ (John Graham et al., 2003; วิภาส ทองสุทธิ, ๒๕๕๑: ๕๒-๕๓) ได้ระบุผลการดำเนินงาน (Performance) ที่สนองความต้องการเป็นหลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาล สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (๒๕๕๒: คำนำ) ได้ศึกษาและวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลของสถาบันต่างๆ ในระดับสากลร่วมกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย พบว่าหลักธรรมาภิบาลที่เป็นผลของการบริหารที่สำคัญ (จำนวนหนึ่งจาก ๙ องค์ประกอบ) เช่น ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ประสิทธิภาพ (Efficiency) การตอบสนอง (Responsiveness) ภาวะรับผิดชอบ (Accountability) ความโปร่งใส (Transparency) ผู้เขียนได้พยายามรวบรวมประเด็นธรรมาภิบาลที่เป็นผลจากการบริหาร ดังนี้

๓.๑ หลักความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นการใช้ทรัพยากรในการดำเนินการใดๆ ก็ตาม โดยมีสิ่งมุ่งหวังถึงผลสำเร็จ และผลสำเร็จนั้นได้มาโดยการใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดและการดำเนินการเป็นไปอย่างประหยัด ไม่ว่าจะ เป็นระยะเวลา ทรัพยากร แรงงาน รวมทั้งสิ่งต่างๆ ที่ต้องใช้ในการดำเนินการนั้นๆ ให้เป็นผลสำเร็จและถูกต้องเกิดขึ้น เช่น เฟรดเดอริก เทย์เลอร์ (Frederick Taylor) มีความมุ่งหมายสูงสุดของแนวคิดเชิงวิทยาศาสตร์คือ จัดการบริหารธุรกิจหรือโรงงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด Taylor มองคนงานแต่ละคนเปรียบเสมือนเครื่องจักรที่สามารถปรับปรุงเพื่อเพิ่มผลผลิตขององค์การได้ เจ้าของตำรับ “The one best way”

๓.๒ หลักความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง สมรรถนะ (capacity) ขององค์การในการที่จะอยู่รอด (Survival) ปรับตัว (Adapt) รักษาสภาพ (Maintain) และเติบโต (Grow) ไม่ว่าองค์การนั้นจะมีหน้าที่ใดที่ต้องการให้ลุล่วง (Schein, 1972: 177) ซึ่งเป็นความสามารถขององค์การที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย ๔ ประการ ได้แก่ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในองค์การ (Integration) การปรับตัวขององค์การให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม (Adaptability) การปรับตัวขององค์การให้สอดคล้องกับสังคม (Social relevance) และผลผลิตขององค์การ (Productivity) (อรุณ รักธรรม, ๒๕๓๒: ๑๒) ดังนั้น ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) จึงหมายถึง การบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่พึงปรารถนาหรือเป็นไปตามที่คาดหวังไว้ กล่าวคือ ประสิทธิภาพสามารถพิจารณาจากการนำผลของงาน โครงการ หรือกิจกรรม ที่ได้รับเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย

๓.๓ หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การกระทำการใดๆ ของภาครัฐทั้งในระดับบุคคลและองค์กรที่ผู้อื่นสามารถมองเห็นได้ คาดเดาได้ และเข้าใจได้ ครอบคลุมถึงทุกการกระทำที่เป็นผลจากการตัดสินใจของผู้บริหาร เช่น การมีระบบงานและขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน (ซึ่งจะดูได้จากกฎระเบียบ หรือประกาศ) การมีหลักเกณฑ์ประเมินหรือการให้คุณให้โทษที่ชัดเจน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องตรงไปตรงมา ความโปร่งใสจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการตรวจสอบความถูกต้อง และช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริต รวมทั้งนำไปสู่การสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกันทั้งระหว่างผู้ปฏิบัติร่วมกันในองค์กรเดียวกัน ระหว่างประชาชนต่อรัฐไปจนถึงระหว่างคนในชาติด้วยกัน

๓.๔ หลักความคุ้มค่า (Cost-effectiveness) การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้บุคลากรมีความประหยัด ใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน โดยมุ่งประโยชน์สูงสุด (สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๙) ดังนั้น ความคุ้มค่า (Cost-effectiveness) จึงเป็นการบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดในระดับบุคคล ความคุ้มค่าเทียบเคียงได้กับความประหยัด ไม่ฟุ่มเฟือย และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่าในระดับกิจการ คือ การบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือเกิดมูลค่ามากที่สุด เช่น การใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ยั่งยืน

๓.๕ หลักการตอบสนอง (Responsiveness) เกิดจากแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยนำเอาทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มาอธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะ เรียกว่า แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) หรือทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) ที่อธิบายว่า การออกนโยบายสาธารณะจะต้องตอบสนองความต้องการของพลเมือง เรียกว่า **“หลักการตอบสนอง”** ดังนั้นประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของพวกเขาผ่านกลไกทางการเมืองต่างๆ เช่น ระบบราชการ นักการเมือง ความต้องการดังกล่าวจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมืองไปเป็นนโยบายสาธารณะ เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติและได้ผลตามเป้าประสงค์ก็จะทำให้ประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ถือว่าเป็นไปตามธรรมาภิบาล การตอบสนอง (Responsiveness) จึงหมายถึง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), ๒๕๕๘) การปฏิบัติราชการที่สามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

๔. ธรรมาภิบาลเป็นผลลัพธ์ทางการบริหาร

ธรรมาภิบาล (Governance Paradigm) เป็นกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ได้มุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์สูงสุด (Ultimate outcome) ของการบริหารที่คำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของธรรมาภิบาล ซึ่งประเด็นธรรมาภิบาลที่สำคัญ ได้แก่

๔.๑ หลักความยุติธรรม (Justices) ความยุติธรรมเป็นหลักการหนึ่งของธรรมาภิบาลพื้นฐาน ๕ ประการ (John Graham et al., 2003 อ้างถึงใน วิภาต ทองสุทธิ, ๒๕๕๑: ๕๒-๕๓) ซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากลและใช้กันแพร่หลายในประเทศไทย ความยุติธรรม หมายถึง ความสุจริต ความเป็นธรรม ความชอบธรรม ความชอบด้วยกฎหมาย ความถูกต้องตามกฎหมาย สิทธิตามกฎหมาย การปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนประเพณี และการปฏิบัติตามหน้าที่ ครอบคลุมถึงความประพฤติของคนเรา อย่างไรก็ตามความยุติธรรมตามกฎหมายมีความหมายแคบว่าความยุติธรรมโดยทั่วไป (ไสภณ รัตนกร, ๒๕๒๖: ๓๐๗) ความยุติธรรมในขอบเขตของกฎหมายหรือการใช้กฎหมายเป็นความยุติธรรมที่เกิดขึ้นเมื่อมีการใช้กฎ หรือระเบียบข้อบังคับ ส่วนความยุติธรรมอาจเกิดขึ้นจากกฎหรือระเบียบข้อบังคับนั้นเองไม่เป็นธรรม หรือมีความลำเอียง อย่างไรก็ตามทฤษฎีความยุติธรรมของนักปรัชญาหลายคน เช่น Hobbes, Locke หรือ Mill ระบุไว้ว่า **ความยุติธรรมในฐานะการปฏิบัติต่อกันอย่างเป็นทางการจำเป็นต้องนับเนื่องมาจาก “สินทรัพย์ขั้นต้น” (Primary Goods)** ที่เป็นสิ่งสำคัญอันนำไปสู่พลังอำนาจ

แห่งศีลธรรมและเป็นสิ่งสำคัญสำหรับความคิดเรื่องชีวิตที่ดีงาม สิทธิพลขั้นต้น ได้แก่ (กิตติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, ๒๕๕๓) (๑) สิทธิพื้นฐานและเสรีภาพ สิทธิ หมายถึง อำนาจหรือผลประโยชน์ที่ได้รับการคุ้มครองและรับรองตามกฎหมาย เช่น สิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิในเคหสถาน สิทธิในครอบครัว สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในชื่อเสียงและเกียรติยศ สิทธิในทรัพย์สิน ส่วนเสรีภาพ หมายถึง ความเป็นอิสระของบุคคลที่จะกระทำการต่างๆ ได้ตามความต้องการของตน โดยไม่ละเมิดต่อผู้อื่นและไม่ผิดกฎหมาย (๒) เสรีภาพในการเคลื่อนไหวและเสรีภาพในการเลือกอาชีพการงานที่มีให้เลือกอย่างมากมาย เช่น การนับถือศาสนา การประกอบอาชีพ ร่างกาย เคหสถาน การศึกษา อบรม การเดินทาง การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหกรณ์ และพรรคการเมือง การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การส่งข่าวสารโดยทางไปรษณีย์หรือทางอื่นที่ชอบโดยกฎหมาย เป็นต้น (๓) อำนาจในที่ทำงานและตำแหน่งหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบ (๔) การมีรายได้และความมั่งคั่ง พลเมืองควรได้รับการส่งเสริมให้ประกอบสัมมาอาชีพที่สร้างรายได้เลี้ยงตนเองได้เป็นอย่างดี และ (๕) การนับถือตนเองบนฐานทางสังคม คือ การได้รับการยกย่องในสถาบันสังคม อันทำให้พลเมืองรู้สึกมีคุณค่า และมีความมั่นใจในการดำเนินตามแผนชีวิตของตน

๔.๒ หลักค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อนำไปใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), ๒๕๕๘) ได้ระบุให้**หลักค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value)** เป็นหนึ่งในบรรดาหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) **ค่านิยมมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า “Value”** และมาจากคำสองคำคือ “ค่า” และ “นิยม” เมื่อคำสองคำรวมกัน แปลว่า การกำหนดคุณค่า ดังนั้น ค่านิยม จึงหมายถึง สิ่งที่คุณพอใจหรือเห็นว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่า แล้วยอมรับไว้เป็นความเชื่อ หรือความรู้สึกนึกคิดของตนเอง ค่านิยมจะฝังอยู่ในตัวบุคคลในรูปของความเชื่อตลอดไป จนกว่าจะพบกับค่านิยมใหม่ซึ่งตนพอใจกว่าก็จะยอมรับไว้ เมื่อบุคคลประสบกับการเลือกหรือเผชิญกับเหตุการณ์ที่ต้องตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งก็จะนำค่านิยมมาประกอบการตัดสินใจทุกครั้งไป ค่านิยมจึงเป็นเสมือนพื้นฐานแห่งการประพฤติและปฏิบัติของบุคคลโดยตรง **ส่วนประชาธิปไตยพิจารณาจากหลักพื้นฐาน ๕ ประการ** ได้แก่ (วิทยากร เชียงกุล, ๒๕๕๘) (๑) หลักการอำนาจ

อธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนใช้อำนาจในการเลือกหรือคัดค้านผู้ปกครองหรือผู้แทนของตน (๒) หลักเสรีภาพ ประชาชนสามารถกระทำหรืองดเว้นการกระทำตามต้องการ トラบเท่าที่ไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของชาติ (๓) หลักความเสมอภาค การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงทรัพยากรและคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมที่มีอยู่จำกัดอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกกีดกันด้วยสาเหตุใด ๆ (๔) หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม การให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออก การดำรงชีพ ฯลฯ อย่างเสมอหน้ากัน และ (๕) หลักการเสียงข้างมาก (Majority rule) ควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) การตัดสินใจใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหมู่่มาก เช่น การเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าสู่ระบบการเมือง การตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ย่อมต้องถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ แต่หลักการนี้ต้องควบคู่ไปกับการเคารพและคุ้มครองสิทธิเสียงข้างน้อยด้วย

ค่านิยมประชาธิปไตยที่ควรที่จะสร้างและพัฒนาให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เช่น ความมีเหตุผล ยอมรับเรื่องสิทธิหน้าที่ในทางสังคม เคารพในตัวเองและศีลธรรม ประโยชน์ของส่วนรวม ทศนคติที่ดีต่อเพื่อนมนุษย์ เคารพซึ่งกันและกัน ความเข้าใจ ความจำเป็นของการเข้ามาอยู่ร่วมกันของเพื่อนมนุษย์ เคารพกฎหมายและดำเนินชีวิตในกรอบของกฎหมายที่มีเหตุผลและเป็นธรรม จิตใจเปิดกว้างพร้อมปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงของสังคมได้ การเป็นคนที่มีความรับผิดชอบ ผูกพันกับสิ่งที่ตนได้กระทำลงไป จิตใจที่เป็นธรรม เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ไม่มีอคติต่อผู้ที่มีความแตกต่างจากตน

๔.๓ หลักประโยชน์สุขของประชาชน (Happiness) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อรองรับการปฏิบัติตามมาตรา ๓/๑ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่มีสาระสำคัญคือ การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), ๒๕๕๘) โดยการดำเนินกิจการของภาครัฐจะต้องคำนึงถึงการให้บริการประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับการบริการจากรัฐเป็นหลักสำคัญ การกำหนดภารกิจแต่ละเรื่องต้องมีดัชนีชี้วัดและแสดงผลลัพธ์ให้เห็นโดยชัดเจน ประชาชนได้รับประโยชน์จากภารกิจนั้นตรงต่อความต้องการของประชาชน หรือเกิดผลต่อการพัฒนาชีวิต ความเป็นอยู่ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและแต่ละรายควบคู่กัน

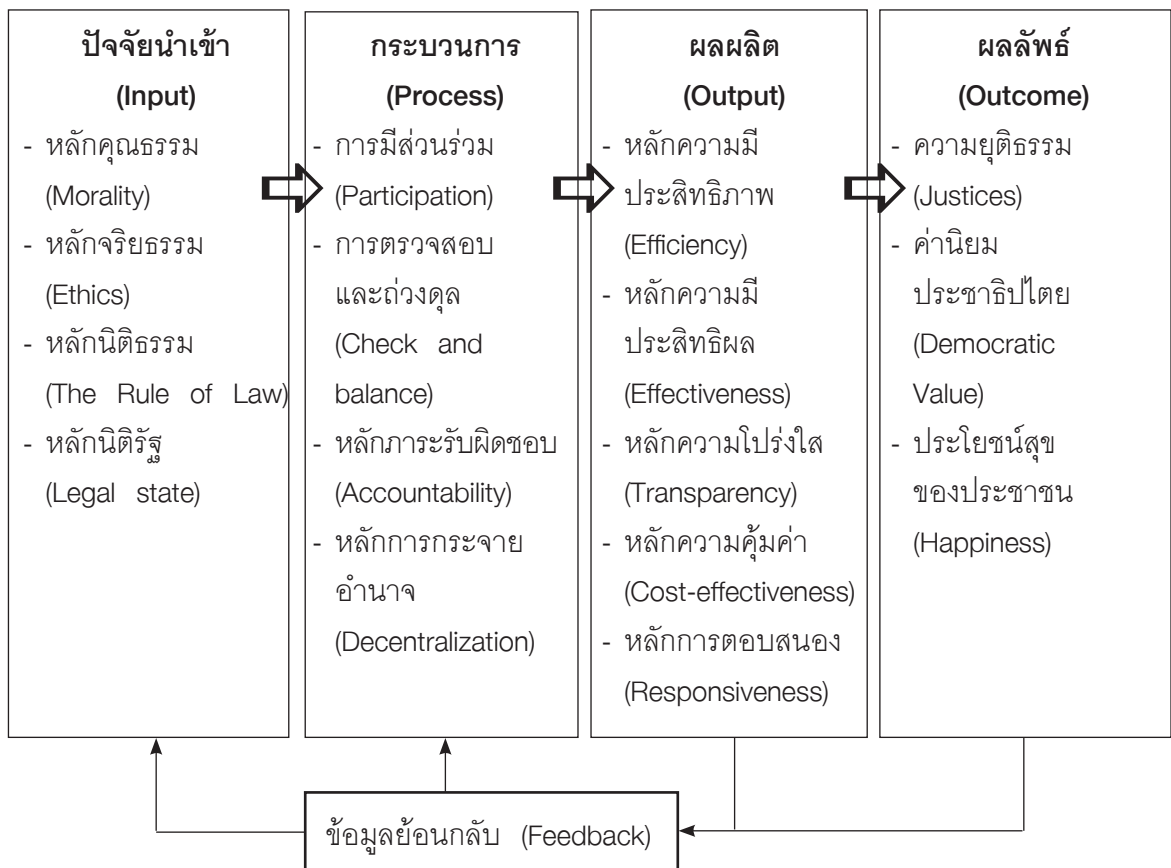


การพิจารณาประโยชน์สุขของประชาชนจึงควรเน้นไปที่ประเด็นคุณภาพชีวิตที่ดีของพลเมือง (Well quality of life) ซึ่งหมายถึง ระดับสภาพการดำรงชีวิตของมนุษย์ตามองค์ประกอบของชีวิต อันได้แก่ ร่างกาย อารมณ์ สังคม ความคิด และจิตใจ (นิพนธ์ คันธเสวี, ๒๕๒๕: ๑๐) สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างเหมาะสม ไม่เป็นภาระและไม่ก่อให้เกิดปัญหาแก่สังคม เป็นชีวิตที่มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ สามารถดำรงชีวิตที่ชอบธรรม สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ค่านิยมของสังคม สามารถแก้ไขปัญหา ตลอดจนจนการแสวงหาสิ่งที่ดีที่ตนปรารถนาให้ได้มาอย่างถูกต้องภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ (ศิริ ฮามสุโพธิ์, ๒๕๔๓: ๓๓) คุณภาพชีวิตจึงเป็นการดำรงชีวิตของมนุษย์ในระดับที่เหมาะสมตามความจำเป็นพื้นฐานที่ได้กำหนดไว้ในสังคมหนึ่งๆ ในช่วงเวลาหนึ่งๆ (วิไลลักษณ์ ตั้งเจริญ, ๒๕๔๔: ๒๙) ดังนั้นคุณภาพชีวิตจึงเป็นเรื่องของการดำรงชีวิตในระดับที่เหมาะสมของมนุษย์ตามสภาพความจำเป็นพื้นฐานในสังคม ซึ่งสนองต่อสิ่งที่ต้องการทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคมและความคิดอย่างเพียงพอ จนก่อให้เกิดความสุข ตลอดจนทั้งการมีสุขภาพทางร่างกายและจิตใจที่ดี

บทสรุป

โดยสรุปแล้วเมื่อพิจารณาความหมายโดยนัยของธรรมาภิบาล (Governance) จากประเด็นธรรมาภิบาลต่างๆ ที่เหล่านักวิชาการให้มุมมองเป็นกรอบแนวคิด ผู้เขียนเห็นว่าทุกแนวคิดที่นักวิชาการนำเสนอเป็นสิ่งที่ดี ซึ่งบ่งบอกถึงคุณภาพของการบริหารจัดการ เมื่อหยิบประเด็นเหล่านั้นมาสังเคราะห์ตามกรอบแนวคิดเชิงกระบวนการ หรือหลักลำดับแห่งการเกิดของตัวแปร (Birth order) สามารถจำแนกประเด็นธรรมาภิบาลออกเป็น ๕ กลุ่มประเด็น สามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดเชิงองค์ประกอบ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร และเชิงกระบวนการ (สัญญา เคนภูมิ, ๒๕๕๗: ๓๓-๔๑) ดังแผนภาพ

แผนภาพที่ ๑ แสดงองค์ประกอบของธรรมาภิบาล (Governance)



จากแผนภาพที่ ๑ กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลที่เชื่อมโยงกรอบแนวคิดทางการบริหารการปกครอง ได้แก่ มิติปัจจัยทางการบริหาร ประกอบด้วย หลักคุณธรรม (Morality) หลักจริยธรรม (Ethics) หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หลักนิติรัฐ (Legal state) มิติเป็นวิธีการหรือกระบวนกรบริหาร ประกอบด้วย หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance) หลักภาวะรับผิดชอบ (Accountability) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) มิติเป็นผลของการบริหาร ประกอบด้วย หลักความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักความคุ้มค่า (Cost-effectiveness) และหลักการตอบสนอง (Responsiveness) มิติเป็นผลลัพธ์ทางการบริหาร ประกอบด้วย หลักความยุติธรรม (Justices) หลักค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) และหลักประโยชน์สุขของประชาชน (Happiness)

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (๒๕๕๔). **หลักนิติธรรมกับสังคมไทย คุณค่า ความหมาย และ การนำไปใช้**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร: พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์.
- กิตติยา โสภณโกโคย. (๒๕๕๘). **“คุณธรรม” “จริยธรรม” และการดำรงอยู่กับสังคม ประชาธิปไตย (ความหมาย และแนวคิดเชิงทฤษฎี)**. [Online] <http://www.ombudsman.go.th/10/ethical/ethical0.pdf>
- กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. (๒๕๕๓). **ทฤษฎีความยุติธรรมของจอห์น รอลส์ (John Rawls’ A Theory of Justice)**. เอกสารคำสอนวิชา ศค.๓๑๓ หลักและวิธีการสังคมสงเคราะห์ ๓ ภาค ๑/๒๕๕๓ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จรรยาพร ธรณินทร์. (๒๕๕๘). **ความหมายและหลักการของคุณธรรม ศีลธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณ และธรรมาภิบาล**. [Online] <http://www.charuaypontorranin.com/index.php?lay=show&ac=article&id=5375831>
- ชัชวาลย์ ทัดศิวัช. (๒๕๕๔). **คุณภาพการให้บริการเป็นแนวคิดหนึ่งได้รับการนำมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐไทย**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันรัชต์ภาคย์.
- ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. (๒๕๔๐). **จดหมายเปิดผนึกจากที่ประชุมคณาจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ “ข้อเสนอว่าด้วยธรรมรัฐ”**. ผู้จัดการรายวัน, (๙ สิงหาคม ๒๕๔๐): ๒.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (๒๕๔๒). **พระราชรัฐกับการเปลี่ยนแปลง**. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (๒๕๕๓). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ ๑๖. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ. (๒๕๔๕). **ธรรมาภิบาล: การบริหารการปกครองที่โปร่งใส ด้วยจริยธรรม**. กรุงเทพมหานคร: น้ำฝน.
- ทิวากร แก้วมณี. (๒๕๕๐). **“Good Governance (ธรรมาภิบาล), World Order (ระเบียบโลก), และตัวแบบการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย”**. วารสารบริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์และการสื่อสาร มหาวิทยาลัยนเรศวร, (พิเศษ ๑๐ ปี): ๗๐-๗๗.

- _____ . (๒๕๕๔). **หลักธรรมาภิบาลว่าด้วยหลักแห่งความรับผิดชอบ (Accountability)**. วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔. [Online] <http://www.oknation.net/blog/dhiwakorn/2011/10/01/entry-1>
- นรินทร์ชัย พัฒนพงศา. (๒๕๓๓). ผู้แปล. **แนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท**. โดย Peter Oakley and David Marsden. (Approaches to Participation in Rural Development). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- นฤมล ทับจุมพล. (๒๕๔๖). **ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง.
- นิพนธ์ คันธเสวี. (๒๕๒๕). “คุณภาพชีวิตสำหรับสังคมไทย”. เอกสารประกอบการสัมมนา ระดับชาติเรื่อง **ภาวะสังคมไทย ระหว่างวันที่ ๑๙-๒๑ เมษายน ๒๕๒๕ ณ โรงแรมสยามเบย์ชอร์ รีสอร์ท พัทยา**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- นิตาชล พรหมรินทร์ และพิทยา บวรวัฒนา. (๒๕๕๒). **วิวัฒนาการกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ไทย พ.ศ. ๒๔๙๘-๒๕๕๑**. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (๒๕๔๒). **การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี. (๒๕๔๖). **รายงานการวิจัยตัวชี้วัดธรรมาภิบาล**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปฐม มณีโรจน์. (๒๕๕๘). **ภาษาสาธารณะ: (๗) ระบบอภิบาล (Governance)**. [Online] <http://www.oknation.net/blog/DrPatom/2009/10/14/entry-1>
- พัชรี สีโรรส. (๒๕๕๗). “การจัดการปกครองและนโยบายสาธารณะ” **วารสารการเมืองการปกครอง**, ๔(๒): มีนาคม-สิงหาคม ๒๕๕๗.
- รัชนา ศานติยานนท์, พรรณี บุญประกอบ และวันเพ็ญ วอกลาง. (๒๕๔๔). **รายงานการวิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย”**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ เอ พี กราฟิค ดีไซน์.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (๒๕๔๖). **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๖**. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์.

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (๒๕๕๕). “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม”. **จลนिति**, ๙(๑): มกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕.
- วรเดช จันทรศร. (๒๕๕๖). **การวิพากษ์การสอบวิทยานิพนธ์ฉบับสมบูรณ์ เรื่อง รูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม**. หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๖. มหาสารคาม: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๔๐). **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (๒๕๕๘). **บทวิจารณ์หนังสือ เรื่อง “Distributed Public Governance: Agencies, Authorities, and Other Government Bodies”** โดย OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). [Online] http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_48.pdf
- วันชัย วัฒนศัพท์. (๒๕๔๔). “การมีส่วนร่วมของประชาชนของสังคมไทย”. **ธรรมาภิบาล: การมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- วันทนา เนืองอนันต์. (๒๕๕๘). **หลักธรรมาภิบาล (Good governance)**. ส่วนส่งเสริมการศึกษา สำนักงานพัฒนาพฤตินิสัย กรมราชทัณฑ์. [Online] <http://1goodgovernance.blogspot.com/2015/10/good-governance-6.html>
- วิทยากร เชียงกุล. (๒๕๕๘). **หลักการของระบอบประชาธิปไตย**. [Online] <https://witayakornclub.wordpress.com/2007/06/26/democratic/>
- วิภาส ทองสุทธิ. (๒๕๕๑). **การบริหารจัดการที่ดี**. กรุงเทพฯ: อินทภาษ.
- วีไลลักษณ์ ตั้งเจริญ. (๒๕๕๔). **วิทยาศาสตร์พัฒนาชีวิต**. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร: ทิพย์วิสุทธิ.
- ศตวรรษ พุทธาวงศ์. (๒๕๕๑). **ประสิทธิภาพการบริหารองค์กรตามหลักธรรมาภิบาล: ศึกษากรณีสำนักงานออกแบบ สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร**. สารนิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ คณะบัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์.
- ศิริ ฮามสุโพธิ์. (๒๕๔๓). **ประชากรกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- สถาบันพระปกเกล้า. (๒๕๔๙). **ทศวรรษ: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.


- สมลักษณา ไชยเสวีรัฐ. (๒๕๕๙). **การพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ในคณะกรรมการตรวจสอบติดตามการบริหารงานตำรวจนครบาล.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.
- สลักธรรม ไตจิราการ. (๒๕๕๐). “แนวคิดทางการเมืองของปราชญ์กรีกสกุลโสเครติสและ ประชาธิปไตย”. **มติชน**, ๓๐ มกราคม ๒๕๕๐.
- สัญญา เคนาภูมิ. (๒๕๕๗ก). “ปรัชญาการวิจัย: ปริมาณ คุณภาพ”. **วารสารรัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์**, ๓(๒): กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๕๗: ๒๒-๕๕.
- _____. (๒๕๕๗ข). “การสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยเชิงปริมาณทางรัฐประศาสนศาสตร์ จากการทบทวนวรรณกรรม”. **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี**, ๓(๑): มกราคม-มิถุนายน ๒๕๕๗: ๑-๒๔.
- _____. (๒๕๕๗ค). “การสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยการคิดเชิงเหตุผล”. **ราชภัฏเพชรบูรณ์สาร**, ๑๖(๑): มกราคม-มิถุนายน ๒๕๕๗: ๑-๑๘.
- _____. (๒๕๕๗ง). “รูปแบบการเขียนกรอบแนวคิดการวิจัยทางการบริหารจัดการ”. **วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)**, ๘(๓): กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๗: ๓๓-๔๑.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). (๒๕๕๒). **คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating).** กรุงเทพฯ: บริษัท ฟรีเมียร์ โปร จำกัด.
- _____. (๒๕๕๘). **หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.** [Online] http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442
- สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์. (๒๕๕๐). **ประชาชนและธรรมาภิบาล: การสำรวจทัศนคติของคนไทย ในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- โสภณ รัตนากร. (๒๕๒๖). “กฎหมายและความยุติธรรม”. **เอกสารประกอบการศึกษาวิชานิติปรัชญา ชั้นปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นิติปรัชญา ภาคสอง: บทนำทางประวัติศาสตร์.** กรุงเทพฯ: มิตรนราการพิมพ์.

- อนงค์ โกวิทเสถียรชัย. (๒๕๔๑). **มนุษย์ในอุดมคติ: ศึกษาเปรียบเทียบแนวความคิดในคัมภีร์สังคหกรรมปุณทริกสูตรและงานเขียนเรื่องอุตมรัฐของเพลโต.** วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, อักษรศาสตร์ (ศาสนาเปรียบเทียบ) บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยมหิดล.
- อรพินท์ ส孚โชคชัย. (๒๕๔๑). **รายงานที่ดีอาร์ไอ ฉบับที่ ๒๐ เรื่อง สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี (Good governance).** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อรุณ วัชรธรรม. (๒๕๓๒). **มนุษย์สัมพันธ์กับนักบริหาร.** กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อัมพร อารังลักษณ์. (๒๕๕๖). **การบริหารปกครองสาธารณะ (Public governance): การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ ๒๑.** กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Freedom Thing. (๒๕๕๔). **หลักการว่าด้วยการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances).** วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๔. [Online] <http://freedom-thing.blogspot.com/2011/05/checks-and-balances.html>

ภาษาอังกฤษ

- Cox, Robert. (1987). **Production, Power, and the World Order: Social forces in the Making of History.** New York: Columbia University.
- Dewey, John. (1916). **Democracy and Education.** New York: Mcmillan.
- Dhiwakorn Kaewmanee. (2007). **The Evolution of the Thai State: The Political Economy of Formative and Transformative External Forces.** Berlin: Dissertation.de.
- Henry, Nicholas. (2010). **Public Administration and Public Affairs.** 11th ed. New York: Pearson/Longman.
- John Graham, Bruce Amos and Tim Plumpre. (2003). "Principles for Good Governance in the 21st Century". **Policy Brief No.15,** (August 2003) Institute On Governance, Ottawa, Canada.

- Kohn, Richard H. (1991). "The Constitution and National Security: The Intent of the Framers". In Kohn, Richard H. (ed.). **The United States Military Under the Constitution of the United States, 1789–1989**. New York: New York University Press, pp. 61–94.
- Melvin J. Dubnick. (1998). "Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework". In Charles Sampford and Noel Preston (eds.). **Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values**. New York: Routledge, pp. 68-81.
- Michael L. Gross. (1997). **Ethics and Activism: The Theory and Practice of Political Morality**. New York: Cambridge University Press.
- Mulgan, Richard. (1997). "The Process of Public Accountability". **Australian Journal of Public Administration**, 56(1): March 1997.
- Phongpaichit, P. (2001). **Good governance: Thailand's experience**. Paper for Asia Pacific Finance Association (APFA) annual conference, Bangkok.
- Pierre, Jon., and Peters Guy B. (2001). **Governance, Politics and the State**. New York: St. Martins Press.
- Reeder, W. W, (1974). **Some Aspects of Information Social Participation of Farm Families Process**. Columbia: University of Missouri.
- Romzek, Barbara S. and Melvin J. Dubnick. (1987). "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy". **Public Administration Review**, 47(3), 227-238.
- Schein, Edgar H. (1972). **Organizational Psychology**. 2nd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- WHO/UNICEF. (1978). **Report of the International Conference on Primary Health Care**. Mimeographed.
- Williamson, Oliver E. (2005). "The Economics of Governance". **American Economic Review**, 95(2): 1-18.



การวางแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐไทย: กระบวนการและผลกระทบ*

พรินทร์ เฟ็งสุวรรณ**

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐไทย โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ผสมผสานกับการเข้าร่วมจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) ผลการศึกษาพบว่า การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐมีดังนี้ คือ ๑) ขาดการใช้ข้อมูลข่าวสารในการวางแผนยุทธศาสตร์ ๒) ความไม่ลงรอยระหว่างสภาพแวดล้อมองค์กรกับแผนงานและโครงการ ๓) การปกป้องตัวเองของหน่วยงานรัฐด้วยโครงการในอดีต ๔) ความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของแผนยุทธศาสตร์ ๕) ความเบี่ยงเบนของตัวแสดงในฐานะผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) และ ๖) นักวางแผน (Planner) ขาดการสั่งสมความรู้และทักษะในการจัดทำยุทธศาสตร์ ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ (Strategy Process) และเนื้อหาเชิงยุทธศาสตร์ (Strategy Content)

คำสำคัญ แผนยุทธศาสตร์ นักวางแผน ผู้มีส่วนได้เสีย กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์

* บทความวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์กับการพัฒนาระบบราชการไทย โดยได้รับทุนสนับสนุนจากโครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

** นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การวางแผนได้ถูกนำเข้ามาใช้ในประเทศตั้งแต่อดีตในช่วงการพัฒนาประเทศ ทศวรรษ ๒๕๐๐ ที่องค์การระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลกได้เข้ามาศึกษาสภาพ เศรษฐกิจไทย และแนะนำให้ประเทศไทยจัดทำแผนการพัฒนาขึ้น โดยได้จัดทำเป็น แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับแรก (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๙) ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ เพื่อใช้ประกอบการกู้เงินจากธนาคารโลกในการนำมาพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ของประเทศ เพื่อรองรับการลงทุนจากนักลงทุนต่างประเทศ

การพัฒนาของประเทศ โดยเฉพาะในภาคส่วนการพัฒนาระบบราชการไทย ล้วนแล้วได้รับอิทธิพลจากองค์การระหว่างประเทศทั้งในเชิงกระบวนทัศน์ (Paradigms) และที่ปรึกษา (Consultancies) โดยกระบวนทัศน์การพัฒนาระบบราชการตั้งแต่ ทศวรรษ ๒๕๐๐ จนถึงปัจจุบัน ประกอบด้วย กระบวนทัศน์ด้านการบริหารการพัฒนา (Development Administration) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public management) ธรรมาภิบาล (Good Governance) รวมถึงกระบวนทัศน์ประชาธิปไตย (Governance) ที่กำลัง นำมาใช้พัฒนาระบบราชการในปัจจุบัน โดยมุ่งเน้นให้ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามา จัดบริการสาธารณะควบคู่ไปกับภาครัฐ

บทความนี้มุ่งเน้นศึกษากระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากกระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) โดยก่อนหน้านั้นได้มีการนำแผนยุทธศาสตร์มาใช้แต่ยังขาดความชัดเจน ซึ่งแผนยุทธศาสตร์ได้ถูกยกระดับให้เป็น เครื่องมือในการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐในเชิงของการกำหนดทิศทาง (Direction) และเป้าหมาย (Goal-Oriented) ในช่วงรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๙) โดยกำหนดพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งกำหนด ให้หน่วยงานภาครัฐจัดทำแผนยุทธศาสตร์หรือแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี ซึ่งได้มีการดำเนินการ ต่อเนื่องกันจนถึงปัจจุบัน

ผู้เขียนได้พยายามศึกษาการวางแผนยุทธศาสตร์ทั้งในเชิงทฤษฎี และการเข้ามามี ส่วนร่วมโดยตรงในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ รวมถึงการเข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการและ การสัมมนาวิชาการ เพื่อวิเคราะห์และอธิบายปัญหา อุปสรรคของการวางแผนยุทธศาสตร์ ภาครัฐ โดยเฉพาะกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ (Strategy Process) และเนื้อหา เชิงยุทธศาสตร์ (Strategy Content) ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐของไทย และศึกษาปัญหาและอุปสรรค กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ

๒. ทบทวนแผนยุทธศาสตร์ในภาครัฐ

ผู้เขียนได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์ไว้ ดังนี้

๒.๑ ความเป็นมาของการวางแผนยุทธศาสตร์

แผนยุทธศาสตร์เกิดขึ้นครั้งแรกช่วงกลางทศวรรษ ๑๙๕๐s โดยหนังสือเล่มแรกด้านการวางแผนยุทธศาสตร์ ชื่อว่า “Strategic Planning and Strategic Thinking” ขณะที่นักเขียนที่เปรียบเป็นบิดาแห่งวงการแผนยุทธศาสตร์มีด้วยกันหลายท่าน ประกอบด้วย Alfred Chandler (ค.ศ. ๑๙๑๘-๒๐๐๗) เขียนหนังสือด้านธุรกิจเล่มคลาสสิก เรื่อง “Strategy and Structure” (ค.ศ. ๑๙๖๒) ขณะที่ Philip Selznick (ค.ศ. ๑๙๑๙-๒๐๑๐) เป็นผู้ริเริ่มแนวคิดการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในองค์กรกับสภาพแวดล้อมภายนอกที่ถูกนำมาใช้อธิบายทฤษฎีองค์การ (Theory of Organization) (ค.ศ. ๑๙๔๘) ซึ่งปัจจุบันเรียกว่า การวิเคราะห์ SWOT (SWOT Analysis) เป็นขั้นตอนสำคัญในการวางแผนยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ยังรวมถึง Igor Ansoff (ค.ศ. ๑๙๑๘-๒๐๐๒) ผู้คิดค้นการวิเคราะห์ช่องว่าง (Gap Analysis) ระหว่างสิ่งที่ควรจะเป็น (What ought to be) กับสิ่งที่เป็นอย่าง (What to be) โดยอธิบายไว้ในหนังสือเรื่อง “Corporate Strategy” (ค.ศ. ๑๙๖๙) เน้นการวิเคราะห์สิ่งที่องค์กรเป็นอยู่กับความคาดหวังขององค์กรและพยายามพัฒนาช่องว่างให้ลดน้อยลง ขณะที่ Peter Drucker (ค.ศ. ๑๙๐๙-๒๐๐๕) ให้ความสำคัญกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยตีพิมพ์เป็นหนังสือเรื่อง “Practice of Management” ซึ่งในเวลาต่อมาได้กลายมาเป็นทฤษฎีการจัดการเชิงวัตถุประสงค์ (Theory of Objective Management) หรือการจัดการโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objective-MBO) (Nartsa, Putans & Muravska, 2012)

๒.๒ ความหมายแผนยุทธศาสตร์

แผนยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการเชิงระบบที่ดำเนินการผ่านข้อตกลงร่วมกันขององค์กรและการสร้างข้อผูกมัดร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียในการจัดลำดับความสำคัญ (Priorities) ซึ่งเป็นสาระสำคัญต่อการกำหนดพันธกิจของแผนยุทธศาสตร์และเป็นการตอบสนองต่อสภาพแวดล้อม ขณะที่แผนยุทธศาสตร์ช่วยกำหนดแนวทางการจัดและจัดสรรทรัพยากร (Guideline) เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (Allison and Kaye, 2005) ขณะที่ Bryson (2010) กล่าวว่า แผนยุทธศาสตร์เป็นการตัดสินใจว่าองค์กรต้องการทำอะไร และทำไมจะต้องทำสิ่งนั้น สอดคล้องกับความคิดเห็นของ Yong (n.d.) ที่ระบุว่า แผนยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการที่กำหนดจุดหมายปลายทางองค์กร รวมถึงวิธีการที่องค์กรจะไปถึงจุดหมายปลายทางนั้นได้อย่างไร เช่นเดียวกับ Barry (1997, cited in Yong, n.d.) กล่าวว่า

การวางแผนยุทธศาสตร์จะต้องมีความชัดเจนและแตกต่างไปจากเดิม โดยจะต้องกำหนดว่า ๑) อะไรคือสิ่งที่องค์กรต้องการประสบความสำเร็จ และ ๒) ผู้บริหารจะกำหนดทิศทาง การใช้ทรัพยากรเพื่อให้องค์กรบรรลุเป้าหมายอย่างไร สอดคล้องกับ Bryson (1995, cited in Kriemadis & Theakou, 2007) ได้อธิบายว่า แผนยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือ/อุปกรณ์ (Means) ที่นำไปสู่เป้าหมายสุดท้าย (End) โดยผ่านการจัดลำดับความสำคัญ ในการใช้ทรัพยากร ซึ่งจะกำหนดเป้าหมายและช่วยชี้ทิศทางและการพัฒนา สำหรับมุมมอง ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (๒๕๕๑) อธิบายว่า การวางแผนยุทธศาสตร์ คือ การวิเคราะห์และกำหนดแนวทางที่ดีที่สุดในสภาพแวดล้อม ต่างๆ เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่ต้องการ ดังนั้นโดยสรุป แผนยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือที่จะ ช่วยให้องค์กรกำหนดเป้าหมายปลายทางขององค์กร รวมถึงวิธีการที่องค์กรจะบรรลุเป้าหมาย ดังกล่าว

๒.๓ ตัวแบบการวางแผนยุทธศาสตร์

ตัวแบบการวางแผนยุทธศาสตร์ได้ถูกคิดค้น ดัดแปลงจากนักวิชาการทั้งในและ ต่างประเทศ โดยมีรูปแบบ วิธีการ และเทคนิคแตกต่างกันไป ผู้เขียนพบว่า Kriemadis & Theakou (2007) ได้นำเสนอรูปแบบการวางแผนยุทธศาสตร์ไว้ ๕ ตัวแบบ ด้วยกัน ประกอบด้วย ๑) การวางแผนยุทธศาสตร์พื้นฐาน (Basic Strategic Planning) ๒) ตัวแบบการวางแผนที่ยึดเป้าหมายเป็นหลัก (Goal-Base) ๓) ตัวแบบการเชื่อมโยงของแผน (Alignment Model) ๔) ตัวแบบการวางแผนในอนาคต (Scenario Planning) และ ๕) การวางแผนองค์กรด้วยตนเอง (Self-Organizing) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) การวางแผนยุทธศาสตร์พื้นฐาน (Basic Strategic Planning)

เป็นตัวแบบการวางแผนยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมสำหรับหน่วยงานหรือองค์กร ที่ไม่เคยมีประสบการณ์ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์มาก่อน ตัวแบบนี้ประกอบไปด้วย ๕ ขั้นตอน คือ ๑) มีการกำหนดพันธกิจขององค์กร โดยให้เหตุผลว่าทำไมจึงมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้น ๒) กำหนดเป้าหมายที่ต้องการประสบความสำเร็จ ๓) กำหนดแนวทางหรือกลยุทธ์ ที่จะนำไปสู่เป้าหมายความสำเร็จดังกล่าว ๔) กำหนดแผนงานที่จะดำเนินการในแต่ละ กลยุทธ์และ ๕) การกำกับ ติดตาม และปรับปรุงแผนงาน/โครงการ

(๒) ตัวแบบการวางแผนที่ยึดเป้าหมายเป็นหลัก (Goal-Base)

สำหรับองค์กรที่มีพัฒนาการในการวางแผนโดยเริ่มต้นจากตัวแบบ การวางแผนแบบพื้นฐาน และพยายามพัฒนาการวางแผนให้มีความสมบูรณ์แบบมากยิ่งขึ้น โดยมีการดำเนินงาน ๑๐ ขั้นตอน ดังนี้ ๑) การประเมินสภาพแวดล้อมภายในและภายนอก

องค์กร โดยใช้การวิเคราะห์สถานการณ์ (SWOT Analysis) (การกำหนดจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค) ๒) การวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ โดยการกำหนดและจัดลำดับเป้าหมายหลักของหน่วยงาน ๓) การออกแบบกลยุทธ์เพื่อค้นหาวิธีที่ทำให้เป้าหมายสำเร็จ ๔) การปรับปรุงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และค่านิยม ๕) การสร้างแผนปฏิบัติการ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ ทรัพยากร ความจำเป็น บทบาท และการตอบสนองในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ๖) การบันทึกเป้าหมาย กลยุทธ์/แผนงาน การปรับปรุงพันธกิจ และกำหนดวิสัยทัศน์ และแผนปฏิบัติการในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์และการเขียน SWOT และ ๗) การพัฒนาแผนปฏิบัติการประจำปี ๘) การจัดหาและจัดสรรงบประมาณประจำปี ๙) การนำแผนปฏิบัติการประจำปีไปสู่การปฏิบัติ และ ๑๐) การกำกับ/ทบทวน/ประเมินผล/ปรับปรุงเอกสารแผนยุทธศาสตร์

(๓) ตัวแบบการเชื่อมโยงของแผน (Alignment Model)

ตัวแบบนี้มุ่งเน้นการเชื่อมโยงที่เข้มแข็งระหว่างพันธกิจของหน่วยงานกับ ทรัพยากรและการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพของหน่วยงาน ประกอบด้วย ๔ ขั้นตอนหลัก ดังนี้ ๑) การวางเค้าโครงพันธกิจองค์กร โครงการ ทรัพยากร และการสนับสนุนงานที่จำเป็น ๒) การประเมินแผนงาน/โครงการใดที่มีการดำเนินการในระดับดีอยู่แล้ว โครงการใดจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยน ๓) การระบุถึงวิธีการปรับเปลี่ยนควรมีการดำเนินการอย่างไรบ้าง และ ๔) การสรุปผลถึงการปรับเปลี่ยนในฐานะกลยุทธ์ในแผนยุทธศาสตร์

(๔) ตัวแบบการวางแผนในอนาคต (Scenario Planning)

ตัวแบบนี้อาจจะใช้ร่วมกันกับตัวแบบอื่นเพื่อทำให้มั่นใจว่ามีการคิดในเชิงกลยุทธ์ โดยตัวแบบนี้มี ๕ ขั้นตอน ประกอบด้วย ๑) การระบุถึงแรงกดดันจากภายนอกที่มีอิทธิพลสร้างความเปลี่ยนแปลงต่อหน่วยงาน เช่น การเปลี่ยนแปลงของกฎหมาย ระเบียบต่างๆ การเปลี่ยนแปลงของประชากร เป็นต้น รวมถึงการสำรวจพาดหัวข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ที่อาจจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงาน ๒) การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นแต่ละแรงกดดัน จะมีการถกอภิปรายใน ๓ แนวทางที่จะเกิดขึ้นกับหน่วยงานในอนาคต ประกอบด้วย สถานการณ์ที่ดีที่สุด สถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุด และสถานการณ์ที่ยอมรับได้ ๓) การระบุว่าอะไรคือสิ่งที่หน่วยงานจะทำ (กลยุทธ์) เพื่อตอบสนอง/รับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นในแต่ละสถานการณ์ ๔) นักวางแผนจะต้องสำรวจว่าข้อพิจารณาหรือกลยุทธ์ใดมีลักษณะร่วมกันที่จะตอบสนองหรือจัดการต่อความเปลี่ยนแปลงบนพื้นฐานของความเป็นไปได้

(๕) การวางแผนองค์กรด้วยตนเอง (Self-Organizing)

ตัวแบบประเภทนี้ เน้น ๑) การสร้างความเข้าใจถึงค่านิยมองค์กรของหน่วยงาน โดยใช้การสานเสวนาและเทคนิคการเล่าเรื่อง (Story-Boarding Techniques) ๒) สร้างความชัดเจนของวิสัยทัศน์ขององค์กร ๓) การพูดคุยเกี่ยวกับอะไรเป็นกระบวนการที่จำเป็นที่จะนำไปสู่วิสัยทัศน์ และกระบวนการดังกล่าวจะต้องดำเนินการอะไรบ้าง ๔) การดำเนินงานด้วยความเป็นกลาง และดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ๕) มุ่งเน้นการเรียนรู้ และ ๖) ร่วมด้วยช่วยกันคิดว่าองค์กรจะสร้างแผนยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างไร

สำหรับตัวแบบการวางแผนยุทธศาสตร์ทั้ง ๕ ตัวแบบที่ Kriemadis & Theakou (2007) นำเสนอ มีเป้าหมายเดียวกันคือ การกำหนดเป้าหมายอนาคตขององค์กร และแนวทางการดำเนินงานที่มุ่งไปสู่เป้าหมายเหล่านั้น ซึ่งแต่ละตัวแบบมีเทคนิคและวิธีการให้ได้มาซึ่งเป้าหมายและวิธีการที่นำไปสู่เป้าหมายแตกต่างกันออกไป

๒.๔ กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์

ผู้เขียนได้รวบรวมกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ที่นำเสนอโดยนักวิชาการไว้ดังนี้

(๑) Yong (n.d.) สรุปกระบวนการวางแผนไว้ ๖ ขั้นตอน ประกอบด้วย ๑) การวิเคราะห์สถานการณ์ ทั้งจุดแข็ง จุดอ่อน และโอกาสและอุปสรรคขององค์กร และการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งลักษณะตัวบุคคล (Person) กลุ่มบุคคล (Groups) หรือองค์กร (Organization) นอกจากนี้ ยังวิเคราะห์ถึงผลประโยชน์ (Interest) และสิ่งที่ต้องกังวล (Concern) ๒) การก่อรูปวิสัยทัศน์จะกำหนดความสำเร็จในอนาคต และข้อความพันธกิจ ที่ระบุจุดมุ่งหมาย ค่านิยม และขอบเขตการทำงาน ๓) การพัฒนาเป้าหมาย/กลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะวัตถุประสงค์/และการวัดผลเพื่อแสดงถึงเป้าหมาย ๔) ชุดกลยุทธ์เชิงการปฏิบัติ ที่แสดงให้เห็นว่าอะไรที่จะทำให้เป้าหมายและวัตถุประสงค์สำเร็จ ๕) การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ เป็นการปฏิบัติเพื่อจัดเตรียมทั้งเจ้าหน้าที่และระยะเวลา และ ๖) องค์กรประกอบของการประเมินผลในการกำกับติดตามและปรับปรุง หากมีปัญหา/อุปสรรค

(๒) International Institute Educational Planning (IIEP) (2010) แบ่งการวางแผนยุทธศาสตร์ออกเป็น ๘ ขั้นตอน ประกอบด้วย ๑) การพิจารณาปัญหาภาครัฐ ๒) การกำหนดนโยบาย ๓) การกำหนดวัตถุประสงค์และจัดลำดับความสำคัญ ๔) การออกแบบโครงการ ๕) การจัดทำรายละเอียดงบประมาณ ๖) การออกแบบระบบ

การกำกับ ติดตาม ๗) การเขียนร่างแผนยุทธศาสตร์ และ ๘) การปรับปรุงร่างแผนและการขออนุมัติ

(๓) Allison & Kaye (2005) กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ประกอบด้วย ระยะที่ ๑ การเตรียมความพร้อม (Get Ready) เน้นการวางแผนงานเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ และการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น ระยะที่ ๒ การกำหนดพันธกิจ วิสัยทัศน์และค่านิยมร่วม ระยะที่ ๓ ประเมินสถานการณ์ ระยะที่ ๔ การตกลงในการจัดลำดับความสำคัญของเป้าประสงค์ ระยะที่ ๕ การเขียนแผนกลยุทธ์ ระยะที่ ๖ การนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ควรมีการเชื่อมโยงระหว่างแผนยุทธศาสตร์กับงานประจำวัน โดยมีพื้นที่ร่วมกันระหว่างแผนยุทธศาสตร์กับงานประจำวัน ซึ่งจะนำไปใช้ในแผนปฏิบัติการ และควรสอดคล้องกับงบประมาณประจำปีขององค์การเพื่อบรรลุถึงความจำเป็น และระยะที่ ๗ การประเมินและกำกับติดตามแผนยุทธศาสตร์

(๔) Kaufman et al. (2003) อธิบายกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ประกอบด้วย ๗ ขั้นตอน ได้แก่ ๑) การเตรียมความพร้อมในการวางแผนงาน ๒) การพัฒนาวิสัยทัศน์ ๓) การประเมินสถานการณ์ ๔) การวิเคราะห์ขอบเขตและการวิเคราะห์ SWOT ๕) การทบทวนวัตถุประสงค์ทางยุทธศาสตร์ ๖) การพัฒนากลยุทธ์และเทคนิค และ ๗) การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ การประเมินผล และปรับปรุงผลการดำเนินงาน

(๕) Bryson (1988) อธิบายกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ประกอบด้วย ๘ ขั้นตอน ได้แก่ ๑) การพัฒนาข้อตกลงร่วมกันในการวางแผนยุทธศาสตร์ ๒) การอธิบายข้อกำหนด ระเบียบ เป็นต้น ๓) การพัฒนาและอธิบายพันธกิจและค่านิยม ๔) การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก ๕) การประเมินสภาพแวดล้อมภายใน ๖) การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ ๗) การพัฒนากลยุทธ์ และ ๘) การอธิบายถึงวิสัยทัศน์ของความสำเร็จขององค์กรในอนาคต

(๖) Cothran & Clouser (2006) ระบุว่า กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ประกอบด้วย ๖ ขั้นตอน ได้แก่ ๑) การเตรียมความพร้อม โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการและกำหนดเวลาในการทำงาน รวมถึงการจัดทำแผนการวางแผนยุทธศาสตร์ (Work plan) และยังมีกิจกรรมอื่นๆ อีกด้วย เช่น การทบทวนเอกสาร การกำหนดผู้มีส่วนได้เสียภายในและภายนอกที่จำเป็นต่อกระบวนการวางแผน การกำหนดกลุ่มลูกค้าผู้รับบริการ และแนวทางการขอรับความช่วยเหลือจากภายนอก เป็นต้น ๒) การกำหนดค่านิยม พันธกิจ และวิสัยทัศน์ องค์กรที่ประสบความสำเร็จล้วนแล้วแต่มีการกำหนดค่านิยมหลัก มีพันธกิจที่ชัดเจน และมีความท้าทายของวิสัยทัศน์ ค่านิยมจะเป็นหลักการพื้นฐานที่มีอิทธิพล

ต่อการตัดสินใจและปฏิบัติงานขององค์กร สำหรับข้อความพันธกิจจะแสดงให้เห็นว่าองค์กรจะทำอะไร ทำอย่างไร และทำไมถึงทำสิ่งเหล่านั้น ในลักษณะข้อความเชิงสรุป และข้อความวิสัยทัศน์จะกำหนดทิศทางและเป้าหมายขององค์กรในอนาคต ๓) การประเมินสถานการณ์ปัจจุบันขององค์กร บางครั้งอาจเรียกว่า การแสวงหาสภาพแวดล้อมองค์กร เป็นการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อนขององค์กร และวิเคราะห์โอกาสและภาวะคุกคามขององค์กร ๔) การกำหนดเป้าหมายสำหรับอนาคต การกำหนดเป้าหมาย (Goal) เป็นการกำหนดระดับเป้าหมายขององค์กร เป้าหมายระดับหน่วยงานย่อยภายในองค์กร และเป้าหมายระดับบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานขององค์กร โดยเป้าหมายควรมาจากการวิเคราะห์ SWOT และควรกำหนดเป้าหมายในลักษณะ SMART ๕) การยกร่างแผน การปรับปรุงร่างแผนและการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ โดยแผนควรมีรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินงาน ช่วงเวลา และผู้รับผิดชอบ และ ๖) การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

(๗) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (๒๕๕๑) กำหนดกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย ๔ ขั้นตอน ได้แก่ ๑) การวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์ ๒) การกำหนดทิศทางขององค์กร ๓) การวางแผนยุทธศาสตร์ และ ๔) การสื่อสารและถ่ายทอดยุทธศาสตร์

ข้อเสนอของนักวิชาการต่อกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ มีจุดร่วมกันคือ มีการกำหนดเป้าหมายองค์กรในเชิงวิสัยทัศน์และเป้าประสงค์ และกรอบการดำเนินงานผ่านข้อความเชิงพันธกิจ รวมถึงการกำหนดวิธีการที่จะนำไปสู่เป้าหมาย ที่เรียกว่า กลยุทธ์ ซึ่งขั้นตอนทั้งหมดควรเชื่อมโยงกับผลการประเมินสภาพแวดล้อมขององค์กร

๓. ประโยชน์ของการวางแผนยุทธศาสตร์

แผนยุทธศาสตร์มีประโยชน์ต่อองค์กร โดย Bryson (1988) ระบุถึงประโยชน์ของการวางแผนยุทธศาสตร์ไว้ ดังนี้ ๑) ช่วยให้การคิดและตัดสินใจมีกลยุทธ์ ๒) การอธิบายถึงทิศทางในอนาคต ๓) การตัดสินใจในสถานการณ์ปัจจุบันที่มีผลกระทบต่อในอนาคต ๔) การพัฒนาพื้นฐานความเชื่อมโยงในการตัดสินใจ ๕) การแก้ไขปัญหาหลัก ๖) การปรับปรุงผลงาน ๗) การติดต่ออย่างมีประสิทธิภาพกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม และ ๘) การสร้างทีมงานและความเชี่ยวชาญ ขณะที่ Cothran & Clouser (2006) อธิบายประโยชน์ของการวางแผนยุทธศาสตร์ไว้ว่า ช่วยให้องค์กรมีส่วนร่วมในการทำความเข้าใจสถานการณ์ปัจจุบันและในอนาคต โดยจะทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น นอกจากนี้ องค์กรจะมีประสิทธิผลในการสื่อสารทำความเข้าใจพันธกิจ วิสัยทัศน์ ค่านิยม

ต่อสังคมและผู้มีส่วนได้เสียหลัก ขณะที่ Allison & Kaye (2005) กล่าวถึงประโยชน์ของแผนยุทธศาสตร์ไว้ว่า (๑) ช่วยสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนต่อพันธกิจและค่านิยมหน่วยงานระหว่างเจ้าหน้าที่ กลุ่มผู้บริหาร (๒) เป็นพิมพ์เขียวในการปฏิบัติงานที่ยึดโยงกับข้อมูลข่าวสารที่เป็นปัจจุบัน (๓) ใช้ในการกำกับและติดตามการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายผลสัมฤทธิ์ และ (๔) สามารถนำข้อมูลข่าวสารไปใช้ชี้แจงสร้างความเข้าใจการดำเนินงานต่อสังคมและหน่วยงานกลาง (Central Agencies) และกลุ่มผู้ให้ทุนสนับสนุน

นอกจากนี้แผนยุทธศาสตร์ยังเป็นการปรับปรุงกระบวนการทำงานระหว่างองค์การกับประชาชนอีกด้วย โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (๑) เป็นการสร้างเวทีในการถกเถียงว่าทำไมองค์การจึงมีอยู่และเป็นการแลกเปลี่ยนค่านิยมในการตัดสินใจ (๒) สนับสนุนการสื่อสารการทำงานเป็นทีมระหว่างผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ (๓) สร้างการทำงานในระดับพื้นที่เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยเป็นการคิดเชิงกลยุทธ์ และมุ่งเน้นการให้ความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การในระยะยาว (๔) นำทุกคนมุ่งไปสู่ความสนใจต่อคำถามที่ว่าอะไรเป็นสิ่งสำคัญ การค้นหาโอกาสที่ดีกว่าในการบรรลุพันธกิจ

๔. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของแผนยุทธศาสตร์

Mihaela (n.d.) ระบุว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพการวางแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐ คือ ความรู้ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน ประสิทธิภาพการดำเนินกิจกรรมในองค์กร และวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร ขณะที่ Ayande Sabourin & Sefa (2012) ระบุว่า ปัจจัยสำคัญลำดับแรก คือ การมีข้อผูกมัด (Commitment) ของผู้นำต่อวัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นกลไกขับเคลื่อนแผนที่มีความเข้มแข็งมากที่สุด รองลงมาเป็นมิติการแปลงวัตถุประสงค์ทางยุทธศาสตร์ไปสู่โครงการที่เป็นรูปธรรม (Concrete Project) และอันดับสามเป็นประเด็นความรู้ ความเข้าใจต่อแผนและความเชื่อมโยงระหว่างหัวข้อต่างๆ ภายในแผนซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติได้สำเร็จ นอกจากนี้ Allison & Kaye (2005) มีข้อเสนอแนะว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้สำเร็จ คือ (๑) มีผู้นำที่เข้มแข็ง (Strong Leadership) มีข้อผูกมัดต่อความพยายามวางแผน (๒) การมีส่วนร่วมในการวางแผน รวมทั้งมีเวลางบประมาณและเจ้าหน้าที่ที่เพียงพอ (๓) การมีข้อมูลข่าวสารที่สนับสนุน เช่น งานวิจัย ความจำเป็นของกลุ่มผู้รับบริการ รวมถึงสถิติต่างๆ ในการใช้บริการของผู้รับบริการหรือกลุ่มลูกค้า (๔) การวางแผนจะต้องรวมข้อมูลข่าวสารทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่และฝ่ายบริหาร (๕) แผนยุทธศาสตร์ที่ดีจะต้องระบุถึงหน่วยงาน ความชัดเจนของตัวชี้วัดเป้าหมายและ

วัตถุประสงค์ รวมถึงระดับของกิจกรรมที่จะบรรลุพันธกิจของหน่วยงานและมีการเทียบเคียงความสำเร็จ (๖) แผนยุทธศาสตร์ที่ดีจะต้องใช้การวัดผลโดยการเปรียบเทียบ (๗) หน่วยงานจะต้องปรับปรุงแผนให้มีความทันสมัย ขณะที่ Poister (2010) ระบุว่า ภาวะผู้นำเป็นสิ่งจำเป็นในการวางยุทธศาสตร์และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ โดยผู้นำหน่วยไม่ได้กำหนดวิสัยทัศน์ความสำเร็จขององค์กรในอนาคตเพียงอย่างเดียว แต่อยู่ที่การกำหนดกลยุทธ์ที่จะทำให้อัตลักษณ์สำเร็จและการระดมสรรพกำลังทั้งภายนอกและภายในเพื่อสนับสนุนการดำเนินกลยุทธ์อีกด้วย นอกจากนี้ค่านิยมองค์กรและข้อผูกมัดการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติผลลัพธ์สุดท้าย หน่วยงานจำเป็นต้องพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรและภาวะผู้นำในทุกระดับทั่วทั้งองค์กรในการตอบสนองความเปลี่ยนแปลงทั้งสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร

๕. อุปสรรคของการวางแผนยุทธศาสตร์

อุปสรรคการวางแผนยุทธศาสตร์ในหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาครัฐมีอุปสรรค (Obstacle) ที่สร้างอยู่ภายใน (Built-in) ต่อการมีแผนที่มีประสิทธิผล ได้แก่ กระบวนการป้องกันตัวของระบบราชการ (Self-Protect or Defender) กระบวนการตัดสินใจที่มีความซับซ้อน ความท้าทายเกี่ยวกับจำนวนของเจ้าหน้าที่ในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการวางแผน และความยากลำบากในการนำแผนไปปฏิบัติที่ต้องใช้ระยะเวลานาน รวมถึงอุปสรรคทางด้านการเมือง องค์กรภาครัฐปฏิบัติงานในบริบทของการเมือง ซึ่งแผนยุทธศาสตร์ในภาครัฐจะต้องสะท้อนนโยบายที่ต้องอิงการเมือง ขณะที่กระบวนการตัดสินใจมี ๒ ปัจจัย ที่ทำให้การตัดสินใจในโครงการภาครัฐมีความยากลำบาก ได้แก่ (๒.๑) ความไม่แน่นอนเกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการสร้างข้อผูกมัดต่อการนำยุทธศาสตร์ไปใช้ในระยะเวลา (๒.๒) นโยบายจะถูกกำหนดโดยกฎหมาย ความยืดหยุ่นของโครงการมีข้อจำกัด และสำหรับด้านผู้นำ ผู้นำระดับสูงของหน่วยงานบางครั้งถูกคัดเลือกมาทำหน้าที่จากนักการเมืองฝ่ายบริหาร โดยพบว่า การเลือกเจ้าหน้าที่ใหม่ที่ไม่มีความรู้ในการทำงานในเป้าหมายและโครงการของหน่วยงานรัฐ

๖. บริบทของระบบราชการไทยกับการวางแผนยุทธศาสตร์

การทำความเข้าใจการนำนวัตกรรมหรือเทคนิคการบริหารใหม่เข้ามาทดลองใช้นอกจากจะต้องทำความเข้าใจเนื้อหาสาระของเครื่องมือการบริหารเหล่านั้นแล้ว (Tools Content) ผู้เขียนเห็นว่านักปฏิบัติ (Practitioners) (ทั้งระดับผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติ) และนักวิชาการ (Academia) จำเป็นต้องทำความเข้าใจบริบทหรือลักษณะของระบบราชการ

และหน่วยงานของตนว่ามีลักษณะอย่างไร จะสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการนำเครื่องมือการบริหารใหม่มาทดลองใช้ให้ตรงกับเจตนารมณ์ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหการบริหารมากน้อยอย่างไร ผู้เขียนได้ศึกษาเรื่องบริบทระบบราชการไทย พบข้อมูลน่าสนใจ ดังนี้ Pimpa (2012) ได้อธิบายลักษณะเฉพาะสำคัญ (Key Characteristic) ของวัฒนธรรมองค์กรภาครัฐไทย คือ การพึ่งพาการตัดสินใจผู้อื่น (Collectivism) การหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง (Avoiding Conflict) และการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน (Avoiding Uncertainties) คือ ไม่กล้าที่จะเผชิญความเปลี่ยนแปลง ซึ่งลักษณะของวัฒนธรรมดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการนำนวัตกรรมเข้ามาพัฒนาระบบราชการไทย กล่าวให้ชัดเจน คือ ลักษณะความคิดความเชื่อดังกล่าวต่อต้านการเปลี่ยนแปลงหรือทำลายระบบราชการไทยในบริบทดังกล่าวนั่นเอง โดย Pimpa (2012) ได้อธิบายลักษณะวัฒนธรรมองค์กรภาครัฐไทยไว้ ดังนี้

๑) วัฒนธรรมการพึ่งพากลุ่ม (Collectivism) พบในส่วนของผู้บริหารระดับอาวุโส จากการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่รัฐหน้าใหม่ (New Officer) มีลักษณะการพึ่งพากลุ่มด้วยเช่นกัน เมื่อเข้าสู่ระบบราชการไทย เจ้าหน้าที่รัฐหน้าใหม่ (Fresh Officer) เหล่านี้จำเป็นต้องพึ่งพาระบบ “ท่าน” เพื่อสนับสนุนตนเองขึ้นสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นและการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี ดังนั้น จึงเป็นการยากอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่หน้าใหม่เหล่านี้จะทำตัวให้โดดเด่นและพูดคุยอย่างตรงไปตรงมาในช่วงต้นของอายุการทำงาน (ในปีแรกๆ ของการทำงาน) ซึ่งจะยากต่อการได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโส หรือใช้คำเรียกบุคคลดังกล่าวว่า “ท่าน” หรือ “นาย”

นอกจากนี้ ใน “ระบบท่าน” ที่ปรากฏในระบบหน่วยงานภาครัฐของไทย ท่านหรือผู้บริหารระดับสูง หรือเจ้าหน้าที่อาวุโสจะครอบครอง “อำนาจ” และเล่นบทบาท “ในการตัดสินใจ” “การวางแผนยุทธศาสตร์” และ “การนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ” การเล่นบทบาทเหล่านี้จะได้รับการเคารพ ยำเกรงในองค์กรภาครัฐไทย (Yeganeh & Su, 2007, cited in Pimpa, 2012)

๒) ลักษณะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งและการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของวัฒนธรรมองค์กรภาครัฐไทย ดังนั้น เจ้าหน้าที่รัฐจึงเกิดความลังเลที่จะแสดงความคิดเห็นหรือความรู้สึกที่ทำทนายหรือโต้แย้งผู้นำหรือผู้บริหารองค์กร ในทางกลับกัน จึงเป็นการง่ายที่จะทำตนให้เป็นผู้ตามที่ดี (Good Follower) ที่มีความเห็นคล้อยตามผู้นำ ซึ่งกุมอำนาจอันจะส่งผลดีต่อเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพข้าราชการในอนาคตอีกด้วย ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของ Vichit-Vadakan (2011) ที่อธิบายประเด็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของระบบราชการ (Patron-Client Relationship) ประกอบด้วย

ตัวแสดง ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้อุปถัมภ์ (Patron) หมายถึงนักการเมืองและผู้บริหารระดับสูง (Politicians and Senior Bureaucrats) และฝ่ายข้าราชการระดับต้น (Yong Bureaucrats) ซึ่งอยู่ในฐานะผู้รับอุปถัมภ์ เป็นความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันที่มีสถานะไม่เท่าเทียมกัน ผู้อุปถัมภ์ (Patron) ทำหน้าที่สนับสนุนผลักดันในการเลื่อนตำแหน่ง รวมทั้งให้การปกป้องผู้รับการอุปถัมภ์ ขณะเดียวกันผู้รับการอุปถัมภ์จะมอบความภักดี การเชื่อฟังและความกตัญญูต่อผู้อุปถัมภ์เป็นสิ่งตอบแทน ดังตัวอย่างที่ถูกรวบรวมของ Rigg (1991) เรื่อง ความก้าวหน้าของข้าราชการระดับต้น (Yong Civil Servants) จะได้รับการการันตีในการเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้น หากอยู่ภายใต้การสนับสนุนของผู้อุปถัมภ์หรือลูกพี่ (Patron or Luukphi) ซึ่งความสำเร็จของลูกพี่จะนำไปสู่ความสำเร็จของผู้รับอุปถัมภ์หรือลูกน้องด้วยเช่นเดียวกัน (Client or Luuknong) ดังนั้น จากผลการศึกษาดังกล่าว Pimpa (2012) อธิบายได้ว่า การวางแผนยุทธศาสตร์ของภาครัฐไทยจึงขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่อาวุโสหรือผู้บริหารหรือ “ท่าน” เป็นหลักการที่แผนยุทธศาสตร์จะถูกตรวจสอบหรือมีส่วนร่วมจากเจ้าหน้าที่ทุกระดับในองค์กร จึงเป็นการยากอย่างยิ่ง มันจึงสวนทางกับหลักการวางแผนยุทธศาสตร์ที่ต้องการระดมความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ทุกระดับในองค์กรมาร่วมมือในการให้ข้อคิดเห็นและเสนอแนะในการพัฒนาระบบราชการ

ในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นทั้งสนับสนุนและเห็นแตกต่างออกไป กล่าวคือการวางแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน บทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทั้งระดับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ มีบทบาทจำเป็นอย่างยิ่งแต่บทบาทที่เล่นแตกต่างกัน โดยหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อาวุโสหรือผู้บริหารจะช่วยให้มุมมองในภาพกว้างและทิศทางขององค์กร ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติจะช่วยให้ข้อมูลด้านการให้บริการ ซึ่งติดต่อใกล้ชิดกับผู้รับบริการ ดังนั้น ผู้บริหารและปฏิบัติจึงมีความจำเป็นต่อการวางแผนยุทธศาสตร์ เรื่องนี้ Allison & Kaye (2005) อธิบายความพร้อมของบุคคลที่มีส่วนร่วมในระดับบุคคลและคณะกรรมการวางแผน ซึ่งควรประกอบด้วย นักคิดเชิงกลยุทธ์ที่สามารถให้มุมมองภาพใหญ่ (Big-Picture) และนักคิดที่ให้รายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงาน (Detail-Oriented Thinkers) ขณะที่ Nartsa, Putans & Muravska (2012) ระบุว่า ประสิทธิภาพของแผนยุทธศาสตร์ต้องการให้ผู้บริหารระดับสูงได้ตื่นตัวในการกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์ขององค์กร (Strategic Direction of the Organization) และสร้างสภาพแวดล้อมในการสนับสนุนแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งจะช่วยสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างเจ้าหน้าที่แผนยุทธศาสตร์กับทีมผู้บริหาร

ดังนั้น โดยสรุปแล้วบทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร (Top Executives) หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ (Street Level Bureaucrats) จึงมีความสำคัญต่อการวางแผน ยุทธศาสตร์ในบทบาทที่แตกต่างกัน โดยผู้บริหารเป็นผู้กำหนดทิศทางและเป้าหมายองค์กร เจ้าหน้าที่เป็นผู้ให้ข้อมูลข่าวสารที่ให้บริการกับประชาชนผู้รับบริการ รวมถึงปัญหาและ อุปสรรคต่าง ๆ ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อการปรับปรุงและพัฒนาผลิตภัณฑ์หรือบริการ รูปแบบใหม่ (New Product) ขณะเดียวกันนักวางแผน (Planners) จะเป็นผู้สนับสนุน การวางแผน แต่ไม่ใช่ผู้กำหนดทิศทางและเป้าหมายองค์กร (Direction and Goal) อย่างไรก็ตาม เมื่อการวางแผนถูกนำมาใช้ในบริบทระบบราชการไทย ความโน้มเอียง ความคล้อยตามต่อเสียงของผู้บริหารจึงมีมากกว่า หรือเท่ากับเป็นเสียงชี้ขาด ขณะเดียวกัน เสียงของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ ซึ่งมีประโยชน์ต่อการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการทำงาน อาจถูกมองข้ามหรือไม่ถูกนำเสนอ บรรยายการถกเถียงระหว่างคนสองกลุ่มจึงยังเป็นเรื่อง ยากลำบากภายใต้บริบทของภาครัฐไทย และส่งผลกระทบต่อทิศทาง เป้าหมายและแผนงาน/ โครงการของยุทธศาสตร์องค์กร

๗. กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ของไทย

แผนยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการเชิงระบบที่ดำเนินการผ่านข้อตกลงร่วมกัน ขององค์กรและการสร้างข้อผูกมัด (Commitment) ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียหลักในการจัดลำดับ ความสำคัญขององค์กร ซึ่งเป็นสาระสำคัญต่อพันธกิจของแผนยุทธศาสตร์และเป็นการ ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมองค์กร แผนยุทธศาสตร์ยังช่วยแนะนำแนวทางการจัดหาและ จัดสรรทรัพยากรเพื่อให้บรรลุต่อลำดับความสำคัญดังกล่าวด้วย (Allison & Kaye, 2005) ขณะที่ดำรง วัฒนา (๒๕๔๕) ให้ข้อเสนอแนะว่า แผนยุทธศาสตร์ควรประกอบด้วย ๑) เอกสารที่ระบุวิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) และกลยุทธ์ (Strategies) ในการดำเนินงานขององค์กร ๒) เป็นแผนระยะยาว ที่บ่งบอกถึงทิศทางการดำเนินงาน ขององค์กร เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประสาน และกำกับติดตามการดำเนินงานให้เป็นไป ในทิศทางและจังหวะเวลาที่สอดคล้องกัน และ ๓) เป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นจากการวิเคราะห์ สภาพการณ์ภายนอกและภายในองค์กร เพื่อคาดคะเนแนวโน้มของสถานการณ์และกำหนด แนวทางการดำเนินการขององค์กรให้สอดคล้องเหมาะสมกับแนวโน้มของสถานการณ์ดังกล่าว

ขณะที่แผนปฏิบัติราชการสี่ปี ประกอบด้วยเนื้อหา ๒ ส่วน คือ ๑) ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ ค่านิยมร่วม ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ และ ๒) แผนงานและโครงการ รวมถึงงบประมาณ ดังนั้น แผนปฏิบัติราชการสี่ปีจึงเป็น

เอกสารที่ควรรวมเนื้อหาทั้งด้านยุทธศาสตร์และด้านงบประมาณไว้ในเอกสารฉบับเดียวกัน โดยสรุปแม้ว่าแผนปฏิบัติราชการสี่ปีของส่วนราชการจะไม่ได้ระบุชื่อว่าเป็นแผนยุทธศาสตร์ แต่ก็สรุปได้ว่าเป็นแผนยุทธศาสตร์

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี ภายใน ๖๐ วัน หลังจากแผนบริหารราชการแผ่นดินประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้จัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีโดยเสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

แผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี เป็นแผนปฏิบัติราชการที่ส่วนราชการ (กระทรวง/กรม) แปลงมาจากแผนการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เพื่อแสดงภารกิจที่ส่วนราชการ จะดำเนินการตลอดระยะเวลา ๔ ปี เพื่อสนับสนุนการบริหารประเทศของรัฐบาลให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย สาระสำคัญของแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี จะแสดงให้เห็นถึงการแปลงประเด็นยุทธศาสตร์และกลยุทธ์หลัก (ระดับชาติ) ที่ส่วนราชการเข้าไปเกี่ยวข้องไปสู่ภารกิจที่ส่วนราชการต้องดำเนินการ โดยส่วนราชการต้องนำเสนอประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ที่จะทำให้ภารกิจนั้นบรรลุผลสำเร็จ พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลสำเร็จของภารกิจเหล่านั้น รวมถึงผลผลิต/โครงการสำคัญ ที่ส่วนราชการจัดทำขึ้น เพื่อรองรับงบประมาณสนับสนุนในระยะเวลา ๔ ปี แผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี มีสาระสำคัญ ดังนี้ (๑) นโยบายในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ (๒) กำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน ตัวชี้วัดผลสำเร็จ (๓) ขั้นตอน ระยะเวลา และงบประมาณที่ต้องใช้ในการดำเนินการแต่ละขั้นตอน (๔) ประมาณการรายได้ รายจ่ายและทรัพยากรอื่นที่ต้องใช้ (สำนักงบประมาณ, คู่มือแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๔) เพื่อการจัดทำงบประมาณ, ๒๕๕๒)

กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) เป็นขั้นตอนสำคัญก่อนจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งแผนยุทธศาสตร์จะถูกนำไปแปลงเป็นแผนปฏิบัติการ (Action Plan) โดยกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมาย ซึ่งเป็นเนื้อหาหลักของการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ การจัดทำยุทธศาสตร์มี ๕ ขั้นตอนหลัก คือ (๑) ขั้นเตรียมการ (๒) ขั้นการวิเคราะห์สถานการณ์และศักยภาพของส่วนราชการ (SWOT Analysis) (๓) การจัดทำวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ (Vision, Strategic Issue and Goal) (๔) การกำหนดกลยุทธ์ (Strategies) (๕) การกำหนดแผนปฏิบัติการ (Action Plan) โดยมีรายละเอียดแต่ละขั้นตอน ดังนี้

๑) ชั้นเตรียมการ (Project Setup)

๑.๑ การจัดตั้งคณะทำงานทั้งในระดับกระทรวง ระดับกรม

๑.๒ รวบรวมข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ศักยภาพของส่วนราชการในประเด็นเกี่ยวกับสถานะแวดล้อมภายนอกส่วนราชการ นโยบายรัฐบาล ระเบียบวาระแห่งชาติ ลักษณะเฉพาะตัวหรือความต้องการในพื้นที่ เป็นต้น

๒) การวิเคราะห์สถานการณ์และศักยภาพ (SWOT Analysis)

การวิเคราะห์สถานการณ์และศักยภาพ โดยใช้กรอบแนวคิด SWOT จัดแบ่งออกเป็น ๔ ด้าน คือ การวิเคราะห์จุดแข็ง (Strength) จุดอ่อน (Weakness) โอกาส (Opportunity) และภาวะคุกคาม (Threat)

ข้อควรคำนึงในการวิเคราะห์สถานการณ์และศักยภาพ คือ (๑) มีความเชื่อมโยงกับกรอบนโยบายรัฐบาลและระเบียบวาระแห่งชาติ (๒) การแสดงถึงลักษณะเฉพาะตัวของส่วนราชการ ทั้งในด้านจุดอ่อนและจุดแข็งที่สามารถเป็นพื้นฐานในประเด็นการพัฒนา (๓) สะท้อนถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่หรือผู้รับบริการ (๔) เป็นข้อเท็จจริง มีข้อมูลสนับสนุน ไม่ใช่ความคิดเห็น

๓) การจัดทำวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ (Vision, Strategic Issue and Goals)

เมื่อส่วนราชการวิเคราะห์สถานการณ์และศักยภาพเสร็จแล้ว นำข้อมูลมาใช้ประกอบการจัดทำวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) วิสัยทัศน์ (Vision)

เป็นข้อความที่สะท้อนถึงความมุ่งมั่นเกี่ยวกับทิศทางและสถานะที่ส่วนราชการคาดหวังในช่วงเวลาที่กำหนด ซึ่งมีที่มาจากประชาชน ผู้รับบริการ ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ และผู้มีส่วนได้เสียหลัก

(๒) พันธกิจ (Mission)

เป็นข้อความที่แสดงให้เห็นถึงหลักการพื้นฐาน จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งองค์การและขอบข่ายการดำเนินงานขององค์การ เพื่อทำให้องค์การบรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

(๓) ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issue)

เป็นการกำหนดประเด็นที่สำคัญที่องค์การจำเป็นต้องดำเนินการพัฒนา เพื่อให้สามารถบรรลุวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้ได้ ประเด็นยุทธศาสตร์จะเกิดจากการเปรียบเทียบวิสัยทัศน์ที่องค์กรต้องการจะเป็นกับการวิเคราะห์ศักยภาพขององค์การในปัจจุบัน

(๔) เป้าประสงค์ (Goals)

เป็นการกำหนดเป้าหมายระดับวิสัยทัศน์ เพื่อแสดงเป้าหมายความสำเร็จที่องค์กรมุ่งมั่นให้เกิดผล เพื่อแสดงว่าองค์กรได้บรรลุถึงวิสัยทัศน์ที่ได้ตั้งไว้หรือไม่ โดยเป้าประสงค์ประกอบด้วย ๒ ส่วนหลัก คือ (๑) ตัวชี้วัด (๒) เป้าหมาย

(๔.๑) ตัวชี้วัด (Key Performance Indicators-KPI)

เป็นค่าที่วัดจากผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริง เพื่อแสดงความก้าวหน้าหรือผลสัมฤทธิ์ของการบรรลุตามเป้าประสงค์หรือกลยุทธ์

(๔.๒) เป้าหมาย (Target)

เป็นการแสดงระดับผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังของแต่ละตัวชี้วัด ทั้งนี้ในการกำหนดเป้าหมายควรคำนึงถึงผลการปฏิบัติงานในอดีต เป้าหมายจากนโยบายผลการดำเนินงานที่ดีที่สุด หรือผลการปฏิบัติงานขององค์กรอื่นๆ ที่มีลักษณะงานเหมือนกัน (Benchmark)

๔) การกำหนดกลยุทธ์ (Strategies)

ส่วนราชการจะใช้วิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ และเป้าหมายเป็นกรอบในการกำหนดกลยุทธ์ที่จะทำให้สามารถดำเนินการให้บรรลุวิสัยทัศน์และเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยกลยุทธ์เป็นวิธีการที่จะแสดงให้เห็นว่าองค์กรจะเคลื่อนตัวก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้อย่างไร

๕) การกำหนดแผนปฏิบัติการ (Action Plan)

แผนปฏิบัติการราชการประจำปีของส่วนราชการ (กระทรวง/กรม) ที่แสดงให้เห็นถึงภารกิจที่จะดำเนินการในปีใดปีหนึ่งที่กำหนดภายใต้แผนปฏิบัติการ ๔ ปีของส่วนราชการนั้น โดยจะมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับแผนปฏิบัติการ ๔ ปี แต่จัดทำเป็นแผนประจำปีทีละเอียดยชัดเจนขึ้น เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน และเป็นกรอบในการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการรายงานผลการปฏิบัติราชการเมื่อสิ้นสุดงบประมาณ เป็นการนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติด้วยการเชื่อมโยงประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ไปสู่แผนงาน/โครงการแบบบูรณาการ โดยมีการกำหนดผู้รับผิดชอบ กิจกรรมหรือขั้นตอน กำหนดระยะเวลาดำเนินการ ตัวชี้วัดและเป้าหมายที่ต้องการให้เกิดขึ้น ปัจจัยนำเข้าที่ต้องการ เช่น งบประมาณ บุคลากร เป็นต้น

แผนปฏิบัติการควรประกอบด้วย หลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์/เป้าหมาย กิจกรรม วิธีการ/เครื่องมือในการดำเนินงาน ระยะเวลาในการดำเนินงานแต่ละกิจกรรม ผู้รับผิดชอบ และงบประมาณ/ทรัพยากรที่จำเป็น

๘. ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ในภาครัฐ

ปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนยุทธศาสตร์มีลักษณะ ดังนี้

๑) ขาดการใช้ข้อมูลข่าวสาร (Information) ในการวางแผนยุทธศาสตร์

การวางแผนยุทธศาสตร์จำเป็นต้องใช้ข้อมูลข่าวสารทั้งในส่วนข้อมูลเชิงประจักษ์และข้อมูลในเชิงความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งการจัดทำยุทธศาสตร์ของบางหน่วยงานมักใช้ข้อมูลการแสดงความคิดเห็นจากการประชุมกลุ่มย่อยเพียงอย่างเดียว ขาดการประมวลข้อมูลเชิงประจักษ์มาประกอบการวิเคราะห์ เช่น ผลการประเมินแผนงาน/โครงการในรอบปีที่ผ่านมา ผลสำรวจความพึงพอใจของกลุ่มผู้รับบริการ รวมถึงผลการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปี เป็นต้น ดังนั้น ข้อมูลที่ใช้วางแผนยุทธศาสตร์จึงเป็นเพียงการให้ความเห็นของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมักจะมีแต่ประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานเท่านั้น ในประเด็นนี้ Allison & Kaye (2005) อธิบายว่า ข้อมูลที่จำเป็นในการวางแผนยุทธศาสตร์ควรประกอบด้วยผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี ผลการสำรวจความพึงพอใจต่อกลุ่ม รายงานของรัฐบาลและของหน่วยงานประจำปี นอกจากนี้ควรมีเอกสารด้านงบประมาณทั้งแผนการใช้จ่ายและผลการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงรายงานของหน่วยงานด้านการตรวจสอบการใช้งบประมาณที่เกี่ยวกับหน่วยงาน นอกจากนี้ ควรมีเอกสารด้านบุคลากร โครงสร้างองค์กร รวมถึงผลการสำรวจความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน นอกจากนี้ Allison & Kaye (2005) ตั้งข้อสังเกตต่อความเพียงพอของข้อมูลข่าวสาร ดังนี้ (๑) การเก็บข้อมูลข่าวสารที่น้อยเกินไปจะเป็นอันตรายต่อกลุ่มผู้ตัดสินใจที่ทำลายมุมมองสถานการณ์ในปัจจุบันบ่อยครั้งที่พบว่านักวางแผนเป็นผู้มองด้านลบเกี่ยวกับตำแหน่งและโอกาสขององค์กรมากกว่าบุคคลภายนอก (๒) ขณะเดียวกันการเก็บข้อมูลที่มากเกินไป ข้อมูลที่ได้รับจำเป็นต้องนำมาสังเคราะห์เพื่อให้อยู่ในรูปข้อมูลข่าวสาร และนำกลับไปสู่เหตุผลพื้นฐานในการจัดทำแผนว่าเป็นสิ่งที่ดีในการเริ่มต้น

๒) ความไม่ลงรอยระหว่างสภาพแวดล้อมองค์กรกับแผนงานและโครงการ

การวางแผนยุทธศาสตร์หน่วยงานจะมีการประเมินสภาพแวดล้อม ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญของการจัดทำยุทธศาสตร์ โดยมีการใช้เทคนิคแตกต่างกันไป เช่น การวิเคราะห์ SWOT (SWOT Analysis) โดยแบ่งเป็นการวิเคราะห์ภายนอกและภายในหน่วยงาน ประกอบด้วย การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรค เป็นต้น การวิเคราะห์ปัจจัยภายในมีการใช้เทคนิค 4M และ 7S เป็นต้น สำหรับการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกจะใช้การวิเคราะห์ PEST ได้แก่ การเมือง (Politics) เศรษฐกิจ (Economics) สังคม (Social) และเทคโนโลยี (Technology)

การประเมินสภาพแวดล้อมหน่วยงานจะทำให้รู้ถึงปัญหา ข้อจำกัดขององค์กร และรู้ถึงโอกาสและภัยคุกคาม ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในการกำหนดตำแหน่งแห่งหน (Positioning) และการกำหนดทิศทางและเป้าหมายของหน่วยงานในอนาคต นี่คือความสำคัญของการประเมินสภาพแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนกลับพบว่า มีหน่วยงานภาครัฐจำนวนมากไม่น้อยที่กำหนดแผนงานและโครงการโดยไม่คำนึงถึงข้อมูลสภาพแวดล้อม เนื่องจากเจ้าหน้าที่นิยมเอาแผนงานและโครงการในอดีตมากำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ โดยมีสาเหตุดังนี้

(๑) เจ้าหน้าที่ไม่สามารถคิดริเริ่มโครงการใหม่ๆ ที่ให้สอดคล้องหรือตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมได้ ซึ่งอาจจะเคยชินกับแนวปฏิบัติ และติดกับกรอบความคิดเดิมที่มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ของหน่วยงานที่กำหนดไว้ ทำให้การแก้ไขปัญหาไม่มีโครงการใหม่ๆ หรือหากมีโครงการก็จะเป็นโครงการแบบเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป หรือเปลี่ยนแปลงจากเดิมเพียงบางส่วน (Incremental) นอกจากนี้ หน่วยงานยังอยู่ในวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นการสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down Approach)

(๒) การริเริ่มโครงการใหม่ มักจะถูกขัดขวางจากกลุ่มตราบกนิยม กล่าวคือ การริเริ่มโครงการใหม่ๆ จำเป็นต้องอาศัยการกล้าทดลองในการดำเนินการ แม้ว่าในขั้นต้นจะขาดแคลนข้อมูลข่าวสารและเหตุผลรองรับอยู่บ้าง เนื่องจากเป็นเรื่องแปลกใหม่ที่ยังไม่เคยมีการดำเนินงานเกิดขึ้น ดังนั้น โครงการริเริ่มใหม่ๆ จะถูกกีดกันทั้งจากข้อมูลข่าวสารและเหตุผลรองรับในช่วงแรก รวมถึงแรงกดดันจากเจ้าหน้าที่บางส่วน ดังนั้นแบบแผนของแนวความคิดริเริ่มสร้างสรรค์จะมีทางเลือก ๒ ทาง คือ ๑) ดับสูญตั้งแต่ยังไม่ลงมือทำ ๒) นำแนวคิดไปสู่การลงมือทำ ซึ่งจะก่อให้เกิดผล ๒ ข้อ คือ สำเร็จหรือล้มเหลว แต่ไม่ว่าจะสำเร็จหรือล้มเหลว แต่อย่างน้อยหน่วยงานได้มีความกล้าหาญที่ต้องการเปลี่ยนแปลงตัวเอง ซึ่งเป็นวัฒนธรรมองค์กรที่จำเป็นต่อการบริหารงานในยุคสมัยใหม่ ซึ่งอยู่ในบริบทที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับความเห็นของ Duivenboden & Thaens (2008) ที่ระบุเงื่อนไขหนึ่งในการส่งเสริมการนำนวัตกรรมมาใช้ในองค์กรภาครัฐ คือ ความอิสระในการทดลองและสภาพแวดล้อมที่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการผิดพลาดได้

๓) การปกป้องตัวเอง (Self-Protection) ด้วยโครงการเดิมๆ (Projects do not fit the situation)

เจ้าหน้าที่บางหน่วยงานมักจะนำโครงการเดิมที่เคยปฏิบัติสืบทอดกันมาในอดีตมาใช้กำหนด โดยไม่สนใจหรือคำนึงถึงผลการประเมินสภาพแวดล้อมหรือทิศทางนโยบายและ

เป้าหมายของยุทธศาสตร์ ดังนั้น เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ผ่านการกำหนดโดยยึดโยงกับการประเมินสภาพแวดล้อมหน่วยงานไม่ถูกถ่ายทอดลงมายังแผนงาน/โครงการ เนื่องจากในระดับแผนงาน/โครงการ ยังเป็นแผนงาน/โครงการที่เคยทำมาในอดีต ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่รัฐคุ้นชินและไม่ต้องการเรียนรู้หรือทดลองสิ่งใหม่ ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่เมื่อส่วนราชการจัดทำโครงการเดิมๆ ผลสำเร็จขององค์กรจึงไม่แตกต่างไปจากเดิม ซึ่งยุทธศาสตร์ที่จัดทำขึ้นไม่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขปัญหาองค์กรได้ ดังนั้น การวางแผนยุทธศาสตร์จึงเป็นลักษณะการจัดทำ “ยุทธศาสตร์งานประจำ” (Strategic of work day to day) ซึ่งมีสาเหตุ ๒ ประการ ได้แก่ ๑) ขาดความคิดริเริ่ม ติดกรอบเดิม (Traditional Min-Set) ๒) ไม่อยากทำงานใหม่ๆ ขาดแรงจูงใจ ทำหรือไม่ทำก็ไม่มีผลต่อตัวเอง (ไม่มีผลเชิงลบต่อตัวเอง)

ขณะที่การศึกษาของ Boyne & Walker (2004) นำเสนอประเภทของเนื้อหายุทธศาสตร์หน่วยงาน (Strategy Content) แบ่งออกเป็น ๔ ประเภท ได้แก่ ๑) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา (Prospectors) เน้นการแสวงหาโอกาสเพื่อพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ๒) การป้องกันตัวเอง (Defenders) เน้นการอนุรักษ์นิยม และให้ความสนใจการบำรุงรักษาตำแหน่งองค์กรที่ผ่านมาและปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ๓) นักวิเคราะห์ (Analyzer) เป็นมิติที่เน้นการผสมผสานการบำรุงรักษาผลิตภัณฑ์เดิมของหน่วยงานและริเริ่มสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ เพิ่มขึ้น ๔) ผู้ตอบสนอง (Reactor) เป็นองค์กรที่ผู้บริหารระดับสูงเข้าใจความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม แต่ขณะเดียวกันยุทธศาสตร์ของหน่วยงานยังขาดความคงเส้นคงวาอยู่ การเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งต้องรอจนสถานการณ์ภายนอกบีบบังคับ ซึ่งเนื้อหายุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐไทยมุ่งเน้นเป็นลักษณะปกป้องตัวเอง (Defender) เป็นส่วนใหญ่ และส่วนหนึ่งต้องรอให้ปัจจัยภายนอกบีบบังคับให้ดำเนินการ เช่น มาตรการหรือมาตรฐานการปฏิบัติขององค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น

๔) ความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของยุทธศาสตร์

หน้าที่ของแผนยุทธศาสตร์ คือ ใช้เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงาน และใช้เป็นแนวทางในการจัดหาและจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณ ซึ่งจะเชื่อมโยงกับการจัดทำงานงบประมาณประจำปี ซึ่งการนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation) จำเป็นต้องนำไปสู่การจัดทำงานงบประมาณประจำปีอย่างน้อยในปีแรก ดังนั้น บางหน่วยงานมักจะมีข้ออ้างในการไม่คิดริเริ่มโครงการใหม่ๆ เนื่องจากติดปัญหาหน่วยงานไม่มีงบประมาณ หน่วยงานไม่มีคน หน่วยงานไม่มีอุปกรณ์ เป็นต้น

(เสมือนหนึ่งว่าต้องการจะทำ แต่ขาดงบประมาณ ขาดอุปกรณ์) ดังนั้น ข้ออ้างดังกล่าว เป็นความเข้าใจผิดอย่างมาก เนื่องจากการจัดทำยุทธศาสตร์ก็เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทาง ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหา ดังนั้น แผนงานและโครงการที่กำหนดขึ้นจะนำไปใช้ในการ ขอรับการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรเพื่อนำไปสู่การพัฒนาและแก้ไขปัญหาหน่วยงาน แผนยุทธศาสตร์จึงไม่ใช่แผนที่บรรจุแผนงาน/โครงการ ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว ซึ่งนั่นเท่ากับเป็นแผนปฏิบัติการ (Action Plan)

ความแตกต่างระหว่างแผนยุทธศาสตร์ (Strategic planning) และแผนปฏิบัติการ (Action plan) คือ ชุดคำถามที่ใช้เป็นโจทย์ในการจัดทำ แผนยุทธศาสตร์มุ่งเน้น ตอบคำถามว่า หน่วยงานต้องทำอะไร (What to do) และหน่วยงานทำไมต้องทำแผนงาน/โครงการเหล่านั้น (Why to do) ขณะที่แผนปฏิบัติการเน้นการตอบคำถามว่า แผนงาน/โครงการเหล่านี้จะทำเมื่อไหร่ (When to do) ทำที่ไหน (Where to do) ทำอย่างไร (How to do) ใครเป็นคนทำ (Who to do) ใครเป็นกลุ่มเป้าหมาย (Whom) งบประมาณ โครงการเท่าไร เป็นต้น

ดังนั้น โดยสรุปยุทธศาสตร์จะมุ่งเน้นการแก้ไขและพัฒนาองค์กร ซึ่งทิศทาง เป้าหมาย และแนวทางการดำเนินงานล้วนได้มาจากการประเมินสภาพแวดล้อมหน่วยงาน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาและพัฒนาหน่วยงานจำเป็นต้องกำหนดแผนงาน/โครงการ ให้ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมหน่วยงาน ต่อจากนั้นการนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation) จำเป็นต้องนำไปใช้เป็นกรอบในการจัดหาและจัดสรรทรัพยากร นั้นหมายความว่า จำเป็นต้องนำแผนงาน/โครงการไปใช้ของงบประมาณประจำปี ของหน่วยงานต่อไป ดังนั้น ข้อกล่าวอ้างว่าหน่วยงานไม่มีงบประมาณในการจัดทำแผนงาน/โครงการ ในขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation) จึงเป็นเรื่อง ความเข้าใจคลาดเคลื่อน

๕) ความเบี่ยงเบนของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) เมื่อนักวางแผน หรือเจ้าหน้าที่ด้านนโยบายและแผน (Planner) กลายเป็นตัวแสดงหลักในการจัดทำ ยุทธศาสตร์แทน

กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ของการทำแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐ คือ กลายเป็นเจ้าหน้าที่ด้านวิเคราะห์นโยบายและแผน (Plan and Policy Analyst) หรือนักวางแผน (Planner) ซึ่งไม่ใช่กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหลัก ซึ่งประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ ๑) เจ้าหน้าที่รัฐ ได้แก่ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติในฐานะผู้ให้บริการประชาชน แต่ไม่ใช่ เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำแผน งบประมาณ หรือการติดตามและประเมินผล

และ ๒) ประชาชนในฐานะกลุ่มผู้รับบริการ (Clients) ชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้ กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียยังหมายรวมถึงตัวแสดงอื่น เช่น หน่วยงานกลาง (Central Agencies) หน่วยงานรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Government) เป็นต้น ทั้งนี้ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์มักขาดผู้มีส่วนได้เสียหลักเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล แลกเปลี่ยนความคิดเห็น รวมถึงการถกเถียงกัน ดังนั้น แบบแผนการจัดทำยุทธศาสตร์ของภาครัฐไทยจึงเป็นเรื่องของกลุ่มนักวางแผน (Planner) เพียงอย่างเดียว ซึ่งในหลักการแล้ว นักวางแผนทำหน้าที่สนับสนุนการจัดทำแผนเท่านั้น คือ เป็นผู้ที่มีความรู้ด้านกระบวนการจัดทำแผน แต่ผู้ที่กำหนดทิศทางและแนวทางในการดำเนินงานควรจะเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหลัก ซึ่งเรื่องนี้ Poister (2010) อธิบายว่า การวางแผนยุทธศาสตร์ในภาครัฐ ผู้บริหารระดับสูง และผู้บริหารระดับกลางจะเป็นผู้กำหนดกลยุทธ์ของหน่วยงาน ขณะที่นักวางแผนจะเป็นผู้สนับสนุน ซึ่งเป็นผู้เข้าใจกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategy Process) แต่ตัวแสดงเหล่านั้นไม่ใช่ผู้กำหนดเนื้อหายุทธศาสตร์ (Strategy Content) ขณะที่ Kaufman, Browne, Watkins & Leigh (2003) อธิบายกลุ่มที่เกี่ยวข้องในการวางแผนว่ามีด้วยกัน ๓ กลุ่ม ประกอบด้วย ๑) ฝ่ายบริหาร/ผู้นำ/ผู้จัดการ ๒) เจ้าหน้าที่ และ ๓) ลูกค้ายานนอก/สังคม/ชุมชน เหตุผลที่ต้องให้ทั้ง ๓ กลุ่ม เข้ามามีส่วนร่วม เนื่องจากทั้ง ๓ กลุ่ม จะช่วยให้มุมมองที่สะท้อนถึงความเป็นจริงในฐานะที่เป็นผู้มีประสบการณ์ตรง เพราะว่าพวกเขาถูกมองว่าเป็นตัวแทน การมีส่วนร่วมของกลุ่มต่างๆ อาจจะมีหลายขั้นตอนในกระบวนการวางแผน ขณะเดียวกันก็ไม่จำเป็นที่จะให้ทุกกลุ่มเข้าไปเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอน ซึ่งความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ Allison & Kaye (2005) ระบุว่า กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในการวางแผนยุทธศาสตร์ประกอบด้วย ๒ กลุ่ม คือ

๑. กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียภายใน (Internal Stakeholders) ได้แก่ (๑) กลุ่มผู้บริหาร ซึ่งถือเป็นหัวหน้าและเป็นผู้ขับเคลื่อนแผนคนสำคัญ รวมถึงเป็นผู้อนุมัติแผนที่จะนำไปใช้ (๒) เจ้าหน้าที่ ในฐานะผู้เชี่ยวชาญในการดำเนินโครงการและอยู่ใกล้ชิดกับผู้รับบริการ

๒. กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียภายนอก (External Stakeholders) ได้แก่ (๑) กลุ่มผู้รับบริการ (Clients) (๒) ผู้สนับสนุนงบประมาณและผู้ควบคุมกฎ ระเบียบ เช่น ตัวแทน สำนักงบประมาณ (๓) ผู้นำชุมชนและหุ้นส่วนขององค์กร

๖) เมื่อนักวางแผนยุทธศาสตร์ขาดการสั่งสมความรู้ ขาดประสบการณ์ ในการจัดทำยุทธศาสตร์

นักวางแผนในฐานะผู้สนับสนุนในการวางแผนยุทธศาสตร์จำเป็นต้องมีองค์ความรู้ ด้านการวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategy Process) ซึ่งควรมีความเข้าใจด้านแนวความคิด (Concept)

กระบวนการวางยุทธศาสตร์ และอธิบายแนวความคิด ความหมาย และขั้นตอนการวางยุทธศาสตร์ให้กับผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่รัฐทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติ และฝ่ายประชาชนผู้รับบริการ ได้เข้าใจร่วมกัน นี่คือบทบาท หน้าที่ของนักวางแผน (Planner) แต่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานภาครัฐบางส่วน คือ ขาดการเรียนรู้ และสั่งสมความรู้ด้านนี้ มีสาเหตุมาจาก ๒ ปัจจัยหลัก ดังนี้

(๑) หน่วยงานรัฐยกบทบาทและหน้าที่การวางยุทธศาสตร์ให้กับที่ปรึกษา หรืออาจารย์มหาวิทยาลัย รวมถึงองค์กรเอกชนด้านวางแผนทั้งหมด และเจ้าหน้าที่รัฐก็รับบทบาทการดำเนินการด้านธุรการ เช่น การติดตามให้ที่ปรึกษาส่งงาน การจัดประชุมเชิญผู้เกี่ยวข้องมาระดมสมอง รวมถึงการจ่ายเงินตามงวดงานให้กับที่ปรึกษา

ปรากฏการณ์ในลักษณะนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ขาดการเรียนรู้ในเชิงสาร์ตละของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ หรือไม่พยายามใช้โอกาสที่จะเรียนรู้กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ ทั้งในเชิงทฤษฎีและการปฏิบัติจากที่ปรึกษา ดังนั้น แม้ว่าหน่วยงานจะจัดทำยุทธศาสตร์ แต่ความรู้และประสบการณ์ด้านการจัดทำแผนไม่ได้เพิ่มพูนขึ้น เนื่องจากหน่วยงานได้ยกบทบาทหน้าที่ของตัวเองให้ที่ปรึกษาทั้งหมด ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าเสียดายที่บรรยากาศในการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างตัวแสดงทั้งสองฝ่ายยังเกิดขึ้นไม่มากนักระหว่างนักวิชาการ (Scholars) และนักปฏิบัติ (Practitioners) ซึ่งนักวิชาการจะมีความรู้ด้านวิชาการ (Academic Discipline) ทั้งแนวคิด ทฤษฎี แต่นักวิชาการเองยังขาดความรู้ด้านกฎ ระเบียบ ข้อมูล รวมถึงข้อมูลการปฏิบัติงานในสภาพความเป็นจริง ในทางกลับกันนักปฏิบัติมีความรู้ด้านกฎ ระเบียบ มีข้อมูล และแนวปฏิบัติ (Professional Practices) แต่ขาดความรู้ด้านแนวคิด ทฤษฎี สนับสนุนการทำงาน

แบบแผนการจัดทำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐไทยมักอาศัยจ้างที่ปรึกษาดำเนินการ ซึ่งที่ปรึกษาโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นอาจารย์ที่สอนในมหาวิทยาลัย โดยมีรูปแบบดำเนินการ ๓ รูปแบบ คือ ๑) จ้างที่ปรึกษาดำเนินการเองทั้งหมด หมายความว่าหน่วยงานทำหน้าที่จัดประชุม โทรศัพท์ติดตามให้อาจารย์ส่งงาน และตรวจรับงานและจ่ายเงินตามงวดงาน ส่วนที่ปรึกษาเป็นผู้เขียนแผนยุทธศาสตร์เองทั้งหมด เรียกว่าสาร์ตละให้ที่ปรึกษาทำ หน่วยงานเป็นผู้สนับสนุนเรื่องธุรการ ๒) ให้อาจารย์เป็นผู้ให้ความรู้และนำกลุ่ม (Facilitator) ส่วนข้อมูลการประชุมกลุ่ม การวิเคราะห์และสรุปเนื้อหาตลอดจนการเขียนแผนเป็นหน้าที่ของหน่วยงาน ๓) หน่วยงานเป็นผู้จัดทำเองทั้งหมดทั้งเรื่องสาร์ตละและธุรการ รายละเอียดแสดงตามแผนผัง

แบบแผนการจัดทำยุทธศาสตร์หน่วยงานภาครัฐ	ที่ปรึกษาทำเนื้อหา (Major Consultant)	๑. ที่ปรึกษาให้ความรู้ กระบวนการจัดทำแผน ๒. ที่ปรึกษาจัดทำหน้าที่ ผู้นำกลุ่ม (Consultant as Facilitator)	ไม่มีที่ปรึกษา (Non Consultant)
หน่วยงานทำธุรการเพียงอย่างเดียว	*		
หน่วยงานทำทั้งธุรการและเนื้อหา		*	
หน่วยงานจัดทำยุทธศาสตร์โดยไม่มีที่ปรึกษา			*

(๒) การเลื่อนตำแหน่งหรือโยกย้ายตำแหน่ง เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การสั่งสมความรู้และประสบการณ์ของนักวางแผนในหน่วยงานรัฐสะดุด นักวางแผนจำเป็นต้องใช้เวลาในการบ่มเพาะความรู้ และสร้างประสบการณ์ในการวางแผน จำเป็นต้องได้คนทั้งมองไกลเป็น (เชิงยุทธศาสตร์) คือ สามารถวางภาพลักษณ์และตำแหน่ง (Position) ของหน่วยงานได้ มองใกล้เห็นคือ ฐานประจำและพิธีการปฏิบัติ (Routine) แต่ด้วยเส้นทางความก้าวหน้า (Career Path) ของเจ้าหน้าที่ ทำให้นักวางแผนเมื่อได้สั่งสมความรู้ได้ในระยะเวลาหนึ่งก็จำเป็นต้องขยับไปตำแหน่งอื่นหรือโยกย้ายไปตำแหน่งใหม่ ดังนั้น คนใหม่ที่เข้ามาจำเป็นต้องใช้เวลาในการเริ่มต้นใหม่อีกครั้ง ซึ่งในเรื่องดังกล่าวก็แตกต่างจากภาคเอกชนที่ต้องการคนทำงานที่มีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานสามารถทำงานได้เลย จึงมีการซื้อตัวคนเก่งที่ทำงานเข้ามาในองค์กร ไม่ต้องใช้เวลาในการปรับตัวที่มากเกินไป แต่หน่วยงานภาครัฐกลับมีแนวทางการทำงานที่สวนทางกัน ซึ่ง Mihaela & Tudor (n.d.) ระบุปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพการวางแผนยุทธศาสตร์ คือ ความรู้ของเจ้าหน้าที่ด้านการจัดการ นอกเหนือจากประสิทธิภาพการทำงานในองค์กรและวิสัยทัศน์ของผู้บริหารแล้ว

๗) การผลิตเอกสารแผนยุทธศาสตร์เน้นบททวนวรรณกรรม

แผนยุทธศาสตร์ของบางหน่วยงานเน้นการผลิตตัวเล่มขนาดใหญ่ โดยเฉพาะบททวนวรรณกรรม แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไม่ได้ขึ้นอยู่กับจำนวนหน้า หรือบททวนวรรณกรรม แต่หัวใจสำคัญของแผนยุทธศาสตร์อยู่ที่อธิบายว่าอะไรคือปัญหาหน่วยงาน เป้าหมายหน่วยงานคืออะไร หน่วยงานจะทำอะไรเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและ

ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมหน่วยงาน และทำไมถึงต้องทำสิ่งนั้น นี่คือคำถามหลักในการค้นหาคำตอบเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ แต่ยุทธศาสตร์ของเรากลับให้ความสำคัญกับการทบทวนวรรณกรรมมากกว่าเนื้อหาที่แสดงให้เห็นว่าเราจะต้องดำเนินการอะไร และทำไมถึงทำสิ่งนั้น ซึ่งท้ายที่สุดจะส่งผลกระทบต่อยุทธศาสตร์มีความพร้อม ขาดเป้าหมายและแนวทางที่ชัดเจน

๙. ข้อสรุป

การวางแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐของไทยมีรูปแบบที่สอดคล้องกับหลักวิชาการ ซึ่งประกอบด้วย ๑) การเตรียมความพร้อม โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการ และกำหนดช่วงเวลาในการทำงาน ๒) การกำหนดค่านิยม พันธกิจ และวิสัยทัศน์ องค์กรที่ประสบความสำเร็จล้วนแล้วแต่มีการกำหนดค่านิยมหลัก มีพันธกิจที่ชัดเจน และมีความท้าทายของวิสัยทัศน์ ๓) การประเมินสถานการณ์ปัจจุบันขององค์กร เพื่อวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อนขององค์กร และวิเคราะห์โอกาสและปัจจัยที่คุกคามองค์กร ๔) การกำหนดเป้าหมาย (Goal) เป็นการกำหนดเป้าหมายองค์กร โดยเป้าหมายควรมาจากการวิเคราะห์ SWOT ๕) การคิดแผนงานและโครงการ ๖) มีการนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และ ๗) มีการติดตามและประเมินผล

อย่างไรก็ตาม ปัญหาของหน่วยงานรัฐไทยไม่ได้เกิดจากการทำผิดรูปแบบ แต่เป็นการดำเนินการตามรูปแบบแต่ไม่ตอบโจทย์วัตถุประสงค์ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐมีการประเมินสภาพแวดล้อมหน่วยงานภาครัฐ แต่ขาดข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น เช่น ความต้องการและความพึงพอใจของผู้รับบริการ ข้อมูลของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย จึงมีความจำเป็นอย่างมาก ผลการประเมินแผนงาน/โครงการในรอบปีที่ผ่านมาอาจไม่ถูกหยิบยกมาใช้เป็นข้อมูล หรือรายงานผลการประเมินไม่สามารถให้ข้อมูลที่จำเป็นต่อการปรับปรุงการดำเนินงานในอนาคตได้ นอกจากนี้ การประเมินสภาพแวดล้อมองค์กร ยังได้ข้อมูลที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐมีลักษณะปกป้องตัวเอง (Self-Protection) ทำให้ผลการประเมินสภาพแวดล้อมมีเพียงจุดเด่น รวมไปถึงความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งนำมาทำไปการวางแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐไทยกลายเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ด้านนโยบายและแผนไป สุดท้ายประสบการณ์ในการวางแผนยุทธศาสตร์ที่ผ่านมาไม่ส่งผลให้หน่วยงานยกระดับผลงานให้ดีขึ้น ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรู้สึกมีหรือไม่มีแผนยุทธศาสตร์ก็ไม่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงาน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- ดำรง วัฒนา. (๒๕๔๕). **คู่มือการจัดทำแผนยุทธศาสตร์สำหรับหน่วยงานภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: กรมอนามัย.
- สำนักงานประมาณ. (๒๕๕๒). **คู่มือแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๔) เพื่อการจัดทำงบประมาณ**. ดาวน์โหลดจาก <http://www.bb.go.th/FILEROOM/CABBBIWEBFORM/DRAWER30/GENERAL/ DATA0000/ 00000107.PDF>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (๒๕๕๑). **คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑**. ดาวน์โหลดจาก http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=4&content_id=795

ภาษาอังกฤษ

- Allison, M. & Kaye J. (2005). **Strategic planning for nonprofit organization: A practical guide and workbook**. (2nd ed.). New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Ayande, A., Sabourin, V. & Sefa, E. (2012). Managerial execution in public administration: Practices of managements when implementing strategic objectives. **International Journal of Business and Management**, 7(19), 55-75. Retrieved from <http://www.dxdoi.org/10.5539/ijbm.v7n19p55>
- Boyne, G. A. & Walker, R. M. (2004). Strategy Content and Public Service Organizations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 14(2), 231-252. Retrieved from <http://www.dxdoi.org/10.1093/jopart/muh015>
- Bryson, J. M. (1988). A strategic planning process for public and non-profit organizations. **Long Rang Planning**, 21(1), 73-81.
- _____. (2010). The future of public and nonprofit strategic planning in the United States. **Public Administration Review**, 70(SUPPL. 1), 255-267.

- Cothran, H. M. & Clouser, R. (2006). Strategic planning for communities, non-profit organizations, and public agencies. *Electronic Data Information Source (EDIS)*, 1-7.
- Duivenboden, H. V. & Thaens, M. (2008). ICT-driven innovation and the culture of public administration: A contradiction in term?. *Information Polity*, 13, 213-232.
- International Institute Educational Planning. (2010). Strategic Planning Organizational arrangements. Retrieved from <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001897/189758e.pdf>
- Kaufman, R., Browne, H. O., Watkins, R. & Leigh, D. (2003). **Strategic planning for success**. San Francisco, CA.: Jossey-Bass.
- Kriemadis, T., & Theakou, E. (2007). Strategic planning models in public and non-profit sport organizations. *Sport Management International Journal*, 3, 27-37.
- Mihaela, B. A., & Tudor, I. F. (n.d.). Conceptual model of marketing strategic planning specific to public organizations. Retrieved from <http://steconomiceuoradea.ro/anale/volume/2012/n2/121.pdf>
- Nartsa, I., Putans, R., & Muravska, T. (2012). Strategic planning and management in public and private sector organizations in Europe: Comparative analysis and opportunities for improvement. *European Integration Studies*.
- Pimpa, N. (2012). Amazing Thailand: Organizational culture in Thai public sector. *International Business Research*, 5(11), 35-42.
- Poister, T. H. (2010). The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, 70(SUPPL. 1), S246-254.
- Rigg, J. (1991). Grass-roots development in rural Thailand: A lost cause?. *World development*, 19(2/3), 199-211.

- Vichit-Vadakan, J. (2011). Public ethics and corruption in Thailand. In E. Berman (Ed.), **Public administration in Southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong, and Macao**. Boca Raton, FL: CRC Press, 79-93.
- Yong, R. D. (n.d.). **Perspectives on strategic planning in the public sector**. Retrieved from <http://www.ipspr.sc.edu/publication/perspectives%20on%20Strategic%20Planning.pdf>



ความหลากหลายของเทคนิคการพัฒนาองค์กร

รองศาสตราจารย์ ดร. วรัชยา ศิริวัฒน์*

บทนำ

การพัฒนาองค์กรเป็นการเปลี่ยนแปลงองค์กรทั้งระบบอย่างมีแผน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กรทั้งในระดับบุคคล ระดับกลุ่ม ระดับระหว่างกลุ่ม และระดับองค์กร เพื่อปรับปรุง เปลี่ยนแปลงองค์กรให้มีสมรรถนะสูง (High Performance) พร้อมสำหรับการแข่งขันกับองค์กรอื่น ทั้งนี้สิ่งที่จะมีส่วนช่วยให้องค์กรพัฒนาขึ้น เรียกว่า “เครื่องมือสอดแทรก” หรือ “เทคนิคการพัฒนาองค์กร” สำหรับในบทความนี้ผู้เขียนขอนำเสนอองค์ความรู้เกี่ยวกับเทคนิคการพัฒนาองค์กร ซึ่งมีความหลากหลาย โดยมีเนื้อหาสาระใน ๗ ประเด็น คือ (๑) ความหมายของการพัฒนาองค์กร (๒) คำที่ใช้เรียกเทคนิคการพัฒนาองค์กร (๓) นิยามเทคนิคการพัฒนาองค์กร (๔) ความหลากหลายของเทคนิคการพัฒนาองค์กร (๕) การจัดประเภทเทคนิคการพัฒนาองค์กรตามกลุ่มเป้าหมาย (๖) เทคนิคการพัฒนาองค์กรสมัยใหม่ และ (๗) บทสรุป

* อาจารย์ประจำ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ความหมายของการพัฒนางานองค์กร

แวกเนอร์ และฮอลเลนเบค (1992, p. 507) ได้ให้ความหมายการพัฒนางานองค์กรว่า เป็นกระบวนการของการวางแผน การนำไปปฏิบัติและการทำให้การเปลี่ยนแปลงในองค์การเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพ และลักษณะสำคัญของการพัฒนางานองค์กรมี ๕ ประการ คือ (๑) เน้นการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผน (Planned change) (๒) เน้นในเรื่องของสังคมจิตวิทยา (Psychological social) (๓) ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงทั้งหมด (comprehensive Change) (๔) เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ต้องอาศัยระยะเวลา (Long Range Orientation) และ (๕) การได้รับคำแนะนำจากตัวแทนการเปลี่ยนแปลง (Change Agent)

รีอบบิ้นส์ (1998, p. 642) ให้ความหมายการพัฒนางานองค์กรว่า หมายถึง การนำเทคนิคการพัฒนางานองค์กรมาใช้ในการปรับปรุงองค์การอย่างมีแผน (Planned-Change) โดยให้คุณค่ากับความเป็นมนุษย์-ความเป็นประชาธิปไตย (Humanistic-Democratic Values) เพื่อให้้องค์การมีประสิทธิภาพ (organizational affectiveness) และบุคลากรมีความเป็นอยู่ที่ดี (Well-Being) อีกทั้งแนวคิดนี้พยายามเสริมสร้างคุณค่าในเรื่องต่างๆ ดังนี้ (๑) เคารพให้เกียรติซึ่งกันและกัน (Respect for People) (๒) การไว้วางใจและให้การสนับสนุน (Trust and Support) (๓) ให้ความสำคัญเสมอภาคในเรื่องอำนาจ (Power Equalization) (๔) การเผชิญหน้ากันอย่างเปิดเผย (Confrontation) (๕) การมีส่วนร่วม (Participation)

ผู้เขียนขอให้ความหมายการพัฒนางานองค์กรว่า หมายถึง การนำแนวคิดการเปลี่ยนแปลงองค์การมาปรับปรุงพัฒนางานองค์กรทั้งระบบ ทั้งในด้านโครงสร้างองค์การ ระบบการบริหารงาน ระบบการทำงาน และพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยที่การพัฒนางานองค์กรนั้นจำเป็นต้องอาศัยเทคนิคการเปลี่ยนแปลงหรือเทคนิคการพัฒนางานองค์กร ซึ่งมีหลายรูปแบบ และคำที่ใช้เรียกเทคนิคการพัฒนางานองค์กรก็มีหลายคำ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

คำที่ใช้เรียกเทคนิคการพัฒนางานองค์กร

เทคนิคการพัฒนางานองค์กรมีคำที่ใช้อยู่หลายคำ เช่น “เครื่องมือสอดแทรก” “สิ่งสอดแทรก” “กิจกรรมสอดแทรก” “เทคนิคการพัฒนางานองค์กร” “วิธีการพัฒนางานองค์กร” และ “ยุทธศาสตร์การพัฒนางานองค์กร” (สุนันทา เลานันท์, ๒๕๔๘, หน้า ๑๒๗-๑๒๘) ซึ่งในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Change Techniques” (Wagner and Hollenbeck, 1992, p. 507) “OD Interventions/OD Strategy” (French and Bell, 1999, p. 145)

นิยามเทคนิคการพัฒนางองค์กร (Organization Development Intervention)

นักวิชาการได้ให้นิยามเทคนิคการพัฒนางองค์กรไว้ ดังนี้

เฟรนช์ และเบลล์ (1999, p. 145) ให้ความหมายเทคนิคการพัฒนางองค์กรว่า หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่องค์กรได้กำหนดไว้ล่วงหน้า และนำมาใช้กับกลุ่มเป้าหมาย หรือปัจเจกบุคคล เพื่อนำมาปรับปรุงองค์กรและพัฒนาบุคลากรให้สามารถดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย

สุภาพวรรณ สิริแพทย์พิสุทธ์ (ม.ป.ป., หน้า ๗๒) ให้ความหมายเทคนิคการพัฒนางองค์กร หมายถึง กิจกรรมเฉพาะที่จัดขึ้นทั้งระดับบุคคล ระดับกลุ่ม ระดับระหว่างกลุ่ม และระดับองค์กร เพื่อนำมาปรับปรุงพัฒนางองค์กรให้ดีขึ้น

สุนันทา เลานันท์ (๒๕๔๘, หน้า ๑๒๘) ให้ความหมายเทคนิคการพัฒนางองค์กรว่าหมายถึง กิจกรรม หรือกลุ่มกิจกรรมในลักษณะต่างๆ ที่ได้วางแผนไว้อย่างเป็นระบบ ซึ่งนำมาใช้กับกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ในองค์กรเพื่อเพิ่มศักยภาพและสมรรถนะ การดำเนินงานขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์

จากนิยามเทคนิคการพัฒนางองค์กรดังกล่าว ผู้เขียนขอสรุปเทคนิคการพัฒนางองค์กรว่าหมายถึง เครื่องมือ หรือวิธีการ หรือกิจกรรมที่หน่วยงานได้วางแผนไว้ล่วงหน้า อย่างเป็นระบบในการนำมาใช้ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง เพิ่มพูนสมรรถนะองค์กร รวมทั้ง ความรู้ความสามารถและทักษะในการทำงานของบุคลากรให้มีคุณภาพสูง ทั้งนี้เพื่อการดำเนินงานขององค์กรประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งจะนำองค์กรความรู้ไปสู่ความเป็นเลิศ

ความหลากหลายของเทคนิคการพัฒนางองค์กร

นักวิชาการได้เสนอเทคนิคการพัฒนางองค์กรไว้หลากหลาย เช่น เบล็ค และ เมอาเทิน (as cited in French and Bell, 1999, pp. 149-150) ได้เสนอเทคนิคการพัฒนางองค์กรที่สำคัญไว้ ดังนี้

๑. การใช้ข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) เป็นการเรียนรู้ข้อมูลใหม่เกี่ยวกับตัวเอง บุคคลอื่น การใช้กระบวนการกลุ่มในการเปลี่ยนแปลงองค์กร เช่น การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกระบวนการทำงาน (Process consultation) การให้หน่วยงานอื่นเป็นกระจกสะท้อน (Organization mirroring) การฝึกอบรมที่สะท้อนความรู้สึก (Sensitivity training) การสอนงาน และการให้คำปรึกษา (Coaching and Counseling) และการสำรวจข้อมูลป้อนกลับ (Survey Feedback) เป็นต้น

๒. การตระหนักรู้ถึงการเปลี่ยนแปลงปทัสฐานทางสังคม (Awareness of Changing Socioculture Norms) หรือปทัสฐานทางวัฒนธรรม (Dysfunctional Current Norms) เช่น การสร้างทีมงาน (team building) การสร้างทีมงานระหว่างกลุ่ม (intergroup team-building activities) การวิเคราะห์วัฒนธรรม (Culture Analysis) การพัฒนาองค์การด้วยกริด (Grid OD) และโปรแกรมระบบเทคนิคสังคม (Socio-technical Systems Programs) เป็นต้น

๓. การเพิ่มการปฏิสัมพันธ์และการติดต่อสื่อสาร (Increased Interaction and Communication) การเพิ่มการปฏิสัมพันธ์และการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลและกลุ่ม ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านทัศนคติและพฤติกรรม

๔. การเผชิญหน้า (Confrontation) เป็นการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง เช่น การสร้างทีมงานระหว่างกลุ่ม (intergroup team-building) การยุติข้อพิพาทโดยบุคคลที่สาม (third-party peacemaking) และบทบาทการเจรจาต่อรอง (role negotiation) เป็นต้น

๕. การให้การศึกษา (Education) กิจกรรมการให้การศึกษาช่วยพัฒนาในเรื่องต่างๆ ดังนี้ (๑) ความรู้และแนวคิด (Knowledge and Concepts) (๒) ความเชื่อและทัศนคติ (beliefs and attitudes) และ (๓) ทักษะ (Skills) เช่น การวางแผนชีวิตและอาชีพ (life and career-planning) ทีมนำตนเอง (self-directed teams) และ T-Group เป็นต้น

๖. การมีส่วนร่วม (Participation) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา กำหนดเป้าหมาย และเสนอความคิดใหม่ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้บุคลากรมีความเป็นอยู่ที่ดี (employee well-being) มีส่วนร่วมในกิจกรรมควบคุมคุณภาพ (quality circles) การจัดโปรแกรมส่งเสริมคุณภาพชีวิต (quality of work life) การสร้างทีมงาน (team building) การประชุมทางวิชาการ (Conferences) การสำรวจข้อมูลป้อนกลับ (Survey feedback) การประชุมแบบเผชิญหน้า (Confrontation Meeting)

๗. การเพิ่มความรับผิดชอบ (Increased Accountability) เป็นกิจกรรมที่ช่วยสร้างความรับผิดชอบต่อประชาชน และกำกับดูแลการปฏิบัติงาน ซึ่งได้แก่ เทคนิคการวิเคราะห์บทบาท (the role analysis technique) การวางแผนชีวิตและอาชีพ (life and career-planning) การควบคุมคุณภาพ (quality circles) การบริหารมุ่งเน้นวัตถุประสงค์ (MBO) ทีมงานที่บริหารตนเอง (Self-managed teams) และการมีหุ้นส่วน (partnering)

๘. การเพิ่มพลังร่วมและการมองโลกในแง่ดี (Increased Energy and Optimism) เช่น การค้นหาสิ่งที่น่าประทับใจ (appreciative inquiry) การมีวิสัยทัศน์ (visioning) โปรแกรมคุณภาพชีวิตการทำงาน (quality of work life programs) การประชุมวิชาการ (conferences) โปรแกรมคุณภาพทั้งองค์การ (total quality programs) ทีมงานที่บริหารกันเอง (self-managed teams)

สำหรับเฟรนซ์ และเบลล์ (1999, pp. 151-152) ได้สรุปเทคนิคการพัฒนาองค์การไว้ ดังนี้

๑. การใช้กิจกรรมการวินิจฉัยองค์การ (Diagnosis Activities) เป็นการค้นหาข้อเท็จจริง ซึ่งวิธีการที่ได้มาซึ่งข้อมูลมีหลายวิธี เช่น วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ (interviews) ใช้แบบสอบถาม (questionnaires) การสำรวจ (Surveys) การประชุม (Meeting) และการสำรวจบันทึกเกี่ยวกับองค์การ (examining organizational records)

๒. การใช้กิจกรรมการสร้างทีมงาน (Team-Building Activities) เป็นการออกแบบกิจกรรมเพื่อให้การทำงานเป็นทีมมีประสิทธิภาพ เช่น ทักษะการสร้างความสัมพันธ์ที่มีคุณภาพระหว่างสมาชิกในทีม หรือระหว่างสมาชิกกับหัวหน้าทีม

๓. การใช้กิจกรรมระหว่างกลุ่ม (Intergroup Activities) เป็นกิจกรรมที่ออกแบบเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของกลุ่มที่ต้องพึ่งพากันในกรณีที่สองกลุ่มมีกิจกรรมร่วมกันหรือมีความเกี่ยวข้องกัน กิจกรรมนี้ เรียกว่า การใช้กระจกสะท้อนองค์การ (Organizational mirroring)

๔. การใช้กิจกรรมสำรวจข้อมูลป้อนกลับ (Survey Feedback Activities) เป็นการสะท้อนกลับผลการประเมินให้บุคคลทุกฝ่ายได้ทราบ เช่น การสำรวจด้วยแบบสอบถาม (Questionnaire Survey)

๕. การใช้กิจกรรมการศึกษาและฝึกอบรม (Education and Training Activities) เป็นกิจกรรมที่ออกแบบเพื่อปรับปรุงทักษะส่วนบุคคล (individual skills) ความสามารถ (abilities) และความรู้ (knowledge) อีกทั้งภาวะผู้นำ (leadership) ความรับผิดชอบ (Responsibilities) หน้าที่ของสมาชิกกลุ่ม (functions of group members) การตัดสินใจ (decision making) การแก้ปัญหา (problem solving) การกำหนดเป้าหมาย และการวางแผน (goal setting and planning)

๖. การใช้กิจกรรมโครงสร้างเทคโนโลยี หรือกิจกรรมโครงสร้าง (Techno-structural or Structural Activities) เป็นกิจกรรมที่ออกแบบเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของโครงสร้างองค์กร และการออกแบบงาน เช่น การออกแบบโครงสร้างองค์กรใหม่ (new organization structure) การปรับปรุงระบบย่อยของงาน (task) โครงสร้าง (Structural) และเทคโนโลยี (technological subsystems) รวมทั้งกิจกรรมการเพิ่มคุณค่างาน (job enrichment) การบริหารที่มุ่งเน้นวัตถุประสงค์ (management by objectives) ระบบเทคโนโลยีสังคม (Sociotechnical systems) องค์กรแนวราบ (Lateral organizations) และการใช้สิ่งสอดแทรกทางด้านกายภาพ (physical setting interventions)

๗. การใช้กิจกรรมการให้คำปรึกษาเชิงกระบวนการ (Process Consultation Activities) เป็นกิจกรรมซึ่งที่ปรึกษานำมาใช้เพื่อให้ผู้ที่มีปัญหาได้รับรู้ และหาแนวทางแก้ปัญหาให้กับผู้ที่มีปัญหาแต่ละคน เช่น การติดต่อสื่อสาร (Communications) บทบาทของผู้นำและสมาชิกในกลุ่ม (leader and member roles) การแก้ปัญหา (Problem solving) และการตัดสินใจ (decision making) ปทัสถานของกลุ่ม (group norms) และความก้าวหน้าของกลุ่ม (group growth) ภาวะผู้นำ และอำนาจหน้าที่ (authority) และการสร้างความร่วมมือระหว่างกลุ่ม และการแข่งขัน (Intergroup cooperation and competition)

๘. การใช้กิจกรรมการพัฒนาองค์กรด้วยกริด (Grid Organization Development Activities) เป็นกิจกรรมที่พัฒนาโดย Robert Blake and Jane Mouton ซึ่งเป็นรูปแบบที่ช่วยเพิ่มทักษะและสมรรถนะด้านภาวะผู้นำให้กับผู้บริหาร โดยเสนอว่าผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพ คือ ผู้บริหารที่ให้ความสำคัญทั้งบุคคลและงาน

๙. การใช้กิจกรรมการยุติข้อพิพาทโดยองค์กรภายนอก (Third-Party) เป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อให้หน่วยงานอื่นช่วยไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งระหว่างบุคคลในองค์กร โดยใช้วิธีการเผชิญหน้า (Confrontation tactics) และสร้างความเข้าใจในกระบวนการ (Understanding of the processes) และแนวทางยุติข้อขัดแย้ง (Conflict resolution)

๑๐. การใช้กิจกรรมการสอนงานและการให้คำปรึกษา (Coaching and Counseling Activities) เป็นการให้คำปรึกษากับบุคลากรในองค์กรเกี่ยวกับการทำงาน เพื่อให้แต่ละบุคคลได้เรียนรู้เป้าหมายขององค์กร การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้สอดคล้องกับเป้าหมาย

๑๑. การใช้กิจกรรมการวางแผนชีวิตและอาชีพ (Life and Career Planning) เป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นให้สมาชิกในองค์กรสนใจในเรื่องการวางแผนเป้าหมายในชีวิต

และการทำงานให้ประสบความสำเร็จด้วยการแบ่งเป็นกลุ่มย่อย กลุ่มละ ๔ คน เช่น การอภิปรายเกี่ยวกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ (discussing goals and objectives) และการประเมินความสามารถ (assessing capabilities) การฝึกอบรมเพิ่มเติมในสิ่งที่จำเป็น (needed additional training) และการวิเคราะห์จุดแข็งและข้อบกพร่อง (area of strength and deficiency)

๑๒. การใช้กิจกรรมการวางแผนและกำหนดเป้าหมาย (Planning and Goal-Setting Activities) เป็นการให้ความรู้เชิงทฤษฎี และเสริมสร้างประสบการณ์ในเรื่องการวางแผน และกำหนดเป้าหมาย รูปแบบการแก้ปัญหา (Problem-solving models) กรอบความคิดการวางแผน (Planning paradigms) รูปแบบองค์การในอุดมคติ (ideal organization) กับองค์การที่เป็นจริง (real organization) เป็นต้น เพื่อปรับปรุงทักษะทั้งในระดับบุคคล กลุ่ม และองค์การทั้งหมด

๑๓. การใช้กิจกรรมการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management Activities) เป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ที่มีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบาย (Key policymakers) ในเรื่องเกี่ยวกับพันธกิจพื้นฐานขององค์การ เป้าหมาย สภาพแวดล้อม อุปสรรค และโอกาสต่างๆ ขององค์การ เพื่อนำไปใช้ในการวางแผนระยะยาว

๑๔. การใช้กิจกรรมการเปลี่ยนแปลงองค์การ (Organizational Transformation Activities) เป็นการออกแบบเพื่อเปลี่ยนแปลงองค์การทั้งระบบอย่างขนานใหญ่ เช่น การปรับปรุงโครงสร้าง (Structure) การปรับเปลี่ยนปรัชญาการบริหาร (Management-Philosophy) การให้รางวัล (reward systems) การออกแบบงาน (design of work) พันธกิจ (Mission) ค่านิยม (Values) และวัฒนธรรม (Culture) รวมทั้งโปรแกรมคุณภาพทั้งองค์การ (Total Quality Programs) ซึ่งได้แก่ การพัฒนาองค์การให้มีสมรรถนะสูง (High-performance organization) หรือการสร้างระบบงานที่มีสมรรถนะสูง (High-performance work systems) ทฤษฎีระบบเทคนิคสังคม (Sociotechnical systems theory) และการวางแผนระบบเปิด (Open systems planning) เป็นต้น

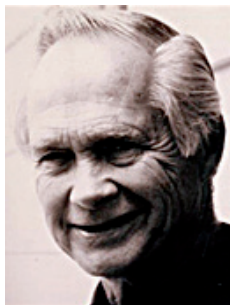
จากเทคนิคการพัฒนาองค์การหรือวิธีการพัฒนาองค์การทั้งของ Robert Blake และ Jane Mouton และ Wendell L. French และ Cecil H. Bell สรุปได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับวิธีการพัฒนาองค์การมุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงใน ๓ ลักษณะ คือ (๑) เน้นการเปลี่ยนแปลงที่ตัวบุคคล โดยให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม



ของบุคคล เช่น ในเรื่องการพัฒนาบุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ การรับรู้ การเรียนรู้ การจูงใจ ภาวะผู้นำ และมนุษยสัมพันธ์ เป็นต้น (๒) เน้นการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับโครงสร้าง โดยให้ความสำคัญกับการปรับปรุงโครงสร้างองค์การ การกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ การมอบหมายงาน เป็นต้น (๓) เน้นการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับเทคนิค การปฏิบัติงาน หรือเทคโนโลยี โดยการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ในการทำงาน รวมทั้ง การนำเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ (Management Tools) เช่น การบริหารคุณภาพ ทั้งองค์การ (Total Quality Management) ระบบมาตรฐานคุณภาพ ISO การรี้อปรับระบบ (Reengineering) การประเมินผลองค์การแบบสมดุล (Balanced Scorecard) เป็นต้น

การจัดประเภทเทคนิคการพัฒนาองค์การตามกลุ่มเป้าหมาย

เฟรนช์ และเบลล์ (1999, p. 153) ได้จัดกลุ่มเทคนิคการพัฒนาองค์การ โดยใช้กลุ่มเป้าหมายเป็นเกณฑ์ไว้ ดังนี้



Wendell L. French
(1923-2009)



Cecil H. Bell Jr.
(1962)

ตารางที่ ๑ ประเภทเทคนิคการพัฒนาองค์การ

กลุ่มเป้าหมาย	เทคนิคการพัฒนาองค์การ
ปัจเจกบุคคล (Individuals)	<ul style="list-style-type: none"> - กิจกรรมการวางแผนชีวิตและอาชีพ (Life and Career-Planning Activities) - การสอนงาน และการให้คำปรึกษา (Coaching and Counseling) - การฝึกอบรมแบบสะท้อนความรู้สึก/การฝึกอบรมเพื่อแก้จุดอ่อน/จุดบกพร่อง T-Group (Sensitivity Training) - การศึกษาและฝึกอบรม (Education and Training) - การพัฒนาองค์การที่มุ่งเน้นทั้งงานและคน (Grid OD) - การออกแบบงานใหม่ (Work redesign) - การพัฒนาองค์การด้วยเกสตัลท์ (Gestalt OD) - รูปแบบพฤติกรรม (Behavior modeling) โดยกลุ่ม เช่น การตัดสินใจ (decision making) การแก้ปัญหา (problem solving) การวางแผน (planning) การกำหนดเป้าหมายโดยกลุ่ม (goal setting in group settings) เป็นต้น - การบริหารโดยเน้นวัตถุประสงค์โดยทีม (Team MBO) - การฝึกทักษะในสิ่งที่น่าประทับใจและสนใจ (Appreciations and Concerns exercise) - ระบบเทคนิคสังคม (Sociotechnical systems: STS) - การมีวิสัยทัศน์ (Visioning) - โปรแกรมคุณภาพชีวิตการทำงาน (Quality of work life (QWL) Programs) - การควบคุมคุณภาพ (Quality circles) - การวิเคราะห์ด้วยการบังคับ (Force-field analysis) - ทีมบริหารตนเอง (Self-managed teams)

ตารางที่ ๑ (ต่อ)

กลุ่มเป้าหมาย	เทคนิคการพัฒนากลุ่ม
ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม (Intergroup Relations)	<ul style="list-style-type: none"> - กิจกรรมระหว่างกลุ่ม (Intergroup activities) - ใช้องค์การเป็นกระจกสะท้อนองค์การ (Organizational mirroring) - การเป็นหุ้นส่วน (Partnering) - การให้คำปรึกษาเชิงกระบวนการ (Process consultation)
สองคน หรือตั้งแต่สามคนขึ้นไป	<ul style="list-style-type: none"> - การให้คำปรึกษาเชิงกระบวนการ (Process consultation) - การยุติข้อพิพาทโดยบุคคลที่สาม (Third-Party peacemaking) - เทคนิคบทบาทการเจรจาต่อรอง (Role negotiation technique) - การพัฒนากลุ่มด้วยเกสตัลท์ (Gestalt OD)
ทีมและกลุ่ม (Teams and Groups)	<ul style="list-style-type: none"> - การสร้างทีมงาน (Team building) - การพัฒนากลุ่มด้วยเกสตัลท์ (Gestalt OD) - การพัฒนากลุ่มที่เน้นทั้งงานและคน (Grid OD) - การฝึกทักษะพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependency exercise) - การค้นหาสิ่งที่น่าสนใจ (Appreciative inquiry) - การกำหนดความรับผิดชอบ (Responsibility charting) - การให้คำปรึกษาเชิงกระบวนการ (Process consultation) - บทบาทการเจรจาต่อรอง (Role negotiation) - เทคนิคการวิเคราะห์บทบาท (Role analysis technique) - กิจกรรมการสร้างทีมงาน (Startup team-building activities) - การให้ความรู้เกี่ยวกับการตัดสินใจ การแก้ปัญหา การวางแผน การกำหนดเป้าหมาย (Education in Decision Making, Problem Solving Planning, goal Setting)

ตารางที่ ๑ (ต่อ)

กลุ่มเป้าหมาย	เทคนิคการพัฒนาองค์กร
	<ul style="list-style-type: none"> - การใช้กิจกรรมยุติข้อพิพาทโดยองค์กรที่สาม (Third-party Peacemaking) - การพัฒนาองค์กรที่มุ่งเน้นทีมงานและบุคคล (Grid OD) - การสำรวจข้อมูลป้อนกลับ (Survey feedback)
ทั้งองค์กร	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบเทคนิคสังคม (Sociotechnical system: STS) - โครงสร้างการเรียนรู้แบบคู่ขนาน (Parallel learning structures) - การบริหารโดยเน้นวัตถุประสงค์ (MBO) - การวิเคราะห์วัฒนธรรม (Cultural analysis) - การประชุมแบบเผชิญหน้า (Confrontation meetings) - การมีวิสัยทัศน์ (Visioning) - การวางแผนกลยุทธ์/กิจกรรมการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic planning/Strategic management activities) - การเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์แบบทันทีทันใด (Real-time strategic change) - การพัฒนาองค์กรที่มุ่งเน้นทีมงานและบุคคล (Grid OD) - การฝึกทักษะพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependency exercise) - การสำรวจข้อมูลป้อนกลับ (Survey feedback) - การค้นหาสิ่งที่น่าสนใจ (Appreciative inquiry) - การประชุมวิชาการ (Conferences) - โปรแกรมคุณภาพชีวิตการทำงาน (Quality of work life (QWL) programs) - การบริหารคุณภาพทั้งองค์กร (Total Quality Management: TQM) - การกำหนดปัจจัยทางกายภาพ (Physical settings) - การเปลี่ยนแปลงระบบอย่างขนานใหญ่ (Large-scale system change)

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาองค์กรให้ประสบความสำเร็จจำเป็นต้องใช้วิธีการพัฒนาทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ระดับกลุ่ม ระดับระหว่างกลุ่ม และระดับองค์กร ซึ่งในแต่ละระดับกลุ่มเป้าหมายจะมีวิธีการพัฒนาที่หลากหลาย แต่ละองค์กรสามารถเลือกใช้รูปแบบการพัฒนาที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อองค์กรมากที่สุด อีกทั้งควรเลือกใช้เทคนิคที่หลากหลาย

เทคนิคการพัฒนาองค์กรสมัยใหม่

เนื่องจากปัจจัยสภาพแวดล้อมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี และวิชาการต่างๆ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งภาวะการแข่งขันในโลกยุคไร้พรมแดนทวีความรุนแรง และมีความซับซ้อนมากขึ้น ทำให้องค์กรต่างๆ ต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพการณ์การเปลี่ยนแปลง เพื่อให้องค์กรอยู่รอดและสามารถพัฒนาต่อไป ดังนั้นองค์กรต่างๆ จึงจำเป็นต้องแสวงหากลยุทธ์หรือเทคนิคการพัฒนาองค์กรใหม่ๆ มาประยุกต์ใช้ เช่น การบริหารคุณภาพ (Quality Management) การบริหารคุณภาพทั้งองค์กร (Total Quality Management) การรีอับระบบ (Reengineering) องค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) การจัดการความรู้ (Knowledge Management) และการพัฒนาองค์กรให้มีสมรรถนะสูง (High Performance Organization) เป็นต้น ซึ่งในที่นี่จะนำเสนอเฉพาะแนวคิดการบริหารคุณภาพ การรีอับระบบ องค์กรแห่งการเรียนรู้ และแนวคิดคุณภาพชีวิตในการทำงานเท่านั้น

การบริหารคุณภาพ (Quality Management)

ที่มาของแนวคิดการบริหารคุณภาพ ซึ่งมีชื่อเรียกในหลายชื่อ เช่น TQM (Total Quality Management) และ CQI (Continuous Quality Improvement)

แนวคิดการบริหารคุณภาพ TQC (Total Quality Control) มีต้นกำเนิดที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๒๐ และปี ค.ศ. ๑๙๕๐ โดย Walter Shewhart และนำมาใช้อย่างกว้างขวางที่ประเทศญี่ปุ่นเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๐ และปี ค.ศ. ๑๙๗๐ และในที่สุดเมื่อต้นปี ค.ศ. ๑๙๘๐ นักธุรกิจอเมริกันก็หันมาให้ความสนใจแนวคิดนี้อีกครั้งหนึ่ง

นักคิดสำคัญของแนวคิดการบริหารคุณภาพ อาทิเช่น Walter A. Shewhart, Armand Feigenbaume, Kaoru Ishikawa, William Edwards Deming and Joseph Juran เป็นต้น (Tompkins, 2005, p. 327)



Walter A. Shewhart
(1891-1967)

การบริหารคุณภาพทั้งองค์กร (Total Quality Management)

บอนด์ (Bounds) และคณะ (อ้างถึงใน ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, ๒๕๔๐, หน้า ๑๔๒) ได้กล่าวถึง TQM ว่าเป็นเทคนิคการบริหารที่นำการบริหารเชิงกลยุทธ์มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงาน โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกทุกคนทุกระดับในองค์กรเพื่อปรับปรุงการผลิต การบริหารให้มีความเป็นเลิศ เพื่อให้ลูกค้าเกิดความพึงพอใจสูงสุด

Deming ได้เสนอหลักการจัดการของทฤษฎี TQM (Theory of TQM) ไว้ ๑๔ ประการ คือ (Tompkins, 2005, p. 341)

๑. สร้างปณิธานและกำหนดเป้าหมายในการปรับปรุงสินค้าและบริการอย่างสม่ำเสมอ
๒. กำหนดปรัชญาใหม่
๓. ยกเลิกการควบคุมคุณภาพโดยการตรวจสอบ แต่มาเน้นการควบคุมกระบวนการผลิตให้มีคุณภาพ
๔. ยกเลิกการให้รางวัลทางธุรกิจด้วยการลดราคาสินค้า
๕. ปรับปรุงการผลิตสินค้าและบริการอยู่เสมอ
๖. การจัดตั้งสถาบันฝึกอบรม
๗. การจัดตั้งสถาบันพัฒนาภาวะผู้นำ
๘. ขจัดความกลัวของพนักงานโดยการสร้างความมั่นใจ
๙. ขจัดการแบ่งกลุ่มแบ่งพวกของพนักงาน
๑๐. ยกเลิกคำขวัญที่เป็นปัญหา
๑๑. ไม่เน้นเป้าหมายที่เป็นตัวเลข
๑๒. ขจัดอุปสรรคขัดขวางความภาคภูมิใจในการทำงาน
๑๓. สนับสนุนการศึกษา และพัฒนาตัวเองให้กับทุกคน
๑๔. ความมุ่งมั่นในการทำงานให้สำเร็จ



William Edwards Deming
(1900-1993)

กล่าวได้ว่า การบริหารคุณภาพทั้งองค์กรเป็นเทคนิค (Technique) การบริหารหรือเครื่องมือการบริหาร (Management Tools) ที่มุ่งเน้นการทำงานเป็นทีม โดยเปิดโอกาสให้พนักงานมีส่วนร่วมในการปรับปรุงคุณภาพสินค้าและบริการให้มีคุณภาพ เพื่อให้ลูกค้าเกิดความประทับใจ

การรีปรับระบบ (Reengineering)

การรีปรับระบบเป็นแนวความคิดการเปลี่ยนแปลงองค์การที่แตกต่างไปจากเดิมอย่างชัดเจน ดังที่ Michael Martin Hammer and James A. Champy (as cited in Shafritz & Ott, 2001, pp. 490-497) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การรีปรับระบบ หมายถึง การคิดใหม่ในเรื่องหลักการพื้นฐาน (Fundamental Rethinking) และการออกแบบกระบวนการทำงานใหม่ที่แตกต่างไปจากเดิม (Radical Redesign) เพื่อให้องค์การบรรลุเป้าหมาย



Michael Martin Hammer
(1948-2008)



James A. Champy
(1942)

โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานใน ๔ ด้าน คือ (๑) ต้นทุน (๒) คุณภาพ (๓) การให้บริการ และ (๔) ความรวดเร็ว เป็นต้น ทั้งนี้หลักการพื้นฐานในการรีปรับระบบ คือ การทบทวนงานที่ทำในปัจจุบันทั้งหมด และออกแบบกระบวนการทำงานใหม่ รวมทั้งการนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในการทำงาน การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การเป็นแบบแบนราบ (Flat Organization) มีสายการบังคับบัญชาสั้น ผู้บังคับบัญชาเปลี่ยนแปลงบทบาทมาเป็นผู้ให้คำปรึกษา แนะนำ (Coaching & Counseling) แทนการควบคุมสั่งการ (Command) เน้นการทำงานเป็นทีม มีค่านิยมเชิงรุก (Proactive) และให้ความสำคัญกับลูกค้า (Customer-Oriented) การให้บริการเสร็จสิ้นที่จุดเดียว (One Stop Service) เพื่อสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้า

องค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization)

Peter M. Senge (1990, pp. 139-269) ได้นิยามองค์การแห่งการเรียนรู้ว่า “เป็นสถานที่ที่สมาชิกได้แสวงหาความรู้อยู่ตลอดเวลา” และเสนอวินัย ๕ ประการ: การปรับเปลี่ยนวิธีคิด (The Fifth Discipline: A Shift of mind) โดยอธิบายว่าการที่องค์การจะพัฒนาไปสู่องค์การแห่งการเรียนรู้ สมาชิกในองค์การจะต้องมีวินัย ๕ ประการ คือ

๑. **มีมุมมองต่อชีวิตและการทำงานในเชิงบวก** การพัฒนาตนเองให้เป็นบุคคลที่รอบรู้ (Personal Mastery) และมีความเชี่ยวชาญ ซึ่งบุคคลากรต้องพัฒนาตนเอง (Self-Developer) อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ก้าวทันกับการเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะเป็นพลวัต โดยองค์การเป็นผู้รับผิดชอบในการพัฒนาความรู้ให้กับบุคลากร

๒. **การปลุกฝังความคิด ความเชื่อ (Mental Model)** เพื่อให้บุคลากรตระหนักถึงประโยชน์ขององค์การเป็นสำคัญ

๓. **การสร้างวิสัยทัศน์ร่วม (Shared Vision)** การกำหนดเป้าหมายและวิสัยทัศน์ร่วมกันของบุคลากร เพื่อนำองค์การไปสู่เป้าหมาย

๔. **การเรียนรู้ของทีม (Team Learning)** สมาชิกในทีมมีการปรึกษาหารือ การแก้ปัญหา และการเรียนรู้ร่วมกัน

๕. **การคิดอย่างเป็นระบบ (Systems Thinking)** ความสามารถในการมองภาพรวม (Holistic) และคิดอย่างเป็นเหตุเป็นผล (Causality)

แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงาน (Quality of work life Program: QWL)

คุณภาพชีวิตในการทำงานเป็นแนวคิดหนึ่งของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เชื่อว่าการที่บุคลากรมีคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดีทำให้มีความพึงพอใจในการทำงาน เป็นผลให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ดังผลการวิจัยของนารีแฮน, ไฮรันนิสา, นอเฟ็ดซิลาร์และเฟรซิเมลลา (Narehan, Hairunnisa, Norfadzillah & Freziamella, 2014) เรื่องผลของโปรแกรมคุณภาพชีวิตในการทำงานกับคุณภาพชีวิตของบุคลากรบริษัทข้ามชาติในเมืองบินตุลูและซาลาวัก ประเทศมาเลเซีย ที่พบว่า ปัจจัยคุณภาพชีวิตของบุคลากรมีผลต่อการเพิ่มผลผลิต คุณภาพชีวิตในการทำงานกับคุณภาพชีวิตมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตในการทำงาน ได้แก่ สภาพแวดล้อมของงาน (Work Environment) สุขภาวะทางด้านสติปัญญาอารมณ์ (Emotional Well Being) การพัฒนาบุคลากร (Personal Development) ความสุขทางด้านสังคม (Social) และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Relations) เป็นต้น ทั้งนี้บริษัทข้ามชาติควรวางแผนในการจัดโปรแกรมส่งเสริมคุณภาพชีวิตในการทำงานที่เป็นเลิศ โดยให้ความสำคัญกับปัจจัยบริการพิเศษ (Particular Service Elements) คุณภาพชีวิตในการทำงานจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากที่ผู้บริหารจะต้องสร้างให้เกิดขึ้นในองค์การ ดังผลการศึกษานักวิชาการหลายท่าน อาทิ ฮิวส์และคัมมิง (Huse and Cummings, 1985, pp. 198-199)



Peter M. Senge
(1947)

ได้กำหนดเกณฑ์วัดคุณภาพชีวิตในการทำงานไว้ ๘ ประการ คือ (๑) **ผลตอบแทนที่ยุติธรรมและเพียงพอ** (Adequate and Fair Compensation) การดูแลในเรื่องเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนต่างๆ ให้ได้รับความเป็นธรรมและเหมาะสมกับค่าครองชีพ (๒) **สภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัยและดีต่อสุขภาพ** (Safe and Healthy Environment) การดูแลในเรื่องการรักษาความปลอดภัย การติดตั้งกล่องวงจรปิด เครื่องฟอกอากาศ การปลูกต้นไม้ในอาคารสำนักงานให้ร่มรื่น ภายในอาคารดูแลให้สะอาด ประดับด้วยต้นไม้ที่สวยงามและการจัดให้มีสถานที่ออกกำลังกาย (๓) **การพัฒนาศักยภาพของบุคลากร** (Development of Human Capacities) การส่งเสริมให้บุคลากรได้พัฒนาขีดความสามารถในเรื่องที่เกี่ยวกับการทำงานด้วยการจัดโครงการฝึกอบรมทั้งภายในและภายนอก โครงการศึกษาดูงาน เป็นต้น (๔) **ความก้าวหน้าและความมั่นคง** (Growth and Security) การส่งเสริมให้บุคลากรมีความก้าวหน้าและมีความมั่นคงในอาชีพ (๕) **ความสัมพันธ์ทางสังคม** (Social Integration) การเสริมสร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงาน เช่น ความเป็นมิตร ความเอื้อเฟื้อ การแบ่งปัน การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อให้บุคลากรมีความรู้สึกอบอุ่น มีความผูกพันต่อองค์กร (๖) **ลักษณะการบริหารงาน** (Constitutionalism) ความยุติธรรมในการบริหารงาน บุคลากรได้รับสิทธิเท่าเทียมกัน ผู้บังคับบัญชาให้เกียรติและรับฟังความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานทุกคน (๗) **ความเป็นอิสระจากการทำงาน** (Total Life Space) การให้อิสระจากการทำงานด้วยการให้บุคลากรได้มีเวลาส่วนตัว ผ่อนคลายความเครียดจากการทำงาน (๘) **ความภาคภูมิใจในองค์กร** (Organization Pride) การสร้างความรู้สึกให้บุคลากรรู้สึกภาคภูมิใจ พอใจที่ได้ปฏิบัติงานในองค์กรที่มีชื่อเสียง ในขณะที่โคสเซ็น (Kossen, 1991, p. 4) กล่าวว่า การจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีเป็นการตอบสนองความต้องการและเพิ่มคุณค่าให้กับบุคลากรในองค์กร ส่วนราโอ (Rao, 1992, p. 209) กล่าวว่า การให้ความสำคัญกับบุคลากรในองค์กรโดยมุ่งเน้นกระบวนการที่ทำให้บุคลากรทำงานได้อย่างมีความสุขและมีความพึงพอใจในการทำงาน เป็นผลให้บุคลากรมีความผูกพันต่อองค์กรและนำองค์กรไปสู่เป้าหมาย

กล่าวได้ว่า การสร้างคุณภาพชีวิตในการทำงานเป็นภารกิจหนึ่งที่สำคัญของผู้บริหารที่จะต้องเสริมสร้างทั้งปัจจัยที่เกี่ยวกับงานโดยตรงและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของงานดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรมีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดี ซึ่งจะก่อให้เกิดความพึงพอใจในการทำงานและส่งผลให้การทำงานมีคุณภาพสูง

บทสรุป

การพัฒนาองค์การเป็นกระบวนการในการเปลี่ยนแปลงองค์การที่มีการวางแผนในการพัฒนาไว้ล่วงหน้า (Planned Change) อย่างเป็นระบบ โดยอาศัยความร่วมมือจากบุคลากรทุกฝ่ายด้วยการนำทฤษฎีมาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วผสมผสานกับการนำแนวคิดการเปลี่ยนแปลงองค์การมาแก้ไขปัญหานั้น นอกจากนี้ การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงองค์การให้ประสบความสำเร็จ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่องค์การมากที่สุด จำเป็นต้องเลือกใช้เทคนิคหรือวิธีการพัฒนาองค์การที่เหมาะสม และไม่ควรรู้เฉพาะเทคนิคใดเทคนิคหนึ่ง แต่ควรเลือกใช้เทคนิคการพัฒนาองค์การที่หลากหลาย ดังนี้ (๑) เทคนิคการพัฒนาระดับปัจเจกบุคคล ได้แก่ การศึกษา การฝึกอบรมและการให้คำปรึกษา การฝึกอบรมในห้องปฏิบัติการ การสอนงาน (๒) เทคนิคการพัฒนาระดับกลุ่ม ได้แก่ การสร้างและพัฒนาทีมงาน การให้คำปรึกษาเชิงกระบวนการ การศึกษาดูงาน และ (๓) เทคนิคการพัฒนาองค์การระดับองค์การ ได้แก่ การประชุมแบบเผชิญหน้า การประชุมวิชาการ การสำรวจข้อมูลป้อนกลับ การยกเครื่ององค์การ เป็นต้น ดังผลการวิจัยของสิริเลิศ สรฉัตร (๒๕๕๑) เรื่อง แนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลไร่ส้ม จังหวัดเพชรบุรี ไปสู่องค์กรคุณภาพในด้าน การบริหารจัดการที่ดี พบว่า ผู้บริหารองค์การต้องมีการวางแผนพัฒนาบุคลากรที่ชัดเจน และส่งเสริม สนับสนุนให้บุคลากรได้รับการฝึกอบรม ศึกษาดูงานและศึกษาต่อในระดับสูงขึ้น อีกทั้งการส่งเสริมให้บุคลากรทุกคนได้มีส่วนร่วมในการปรับปรุงพัฒนาองค์การ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับองค์การอื่นได้ ตลอดจนพัฒนาองค์การให้เจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. (๒๕๔๐). **วิทยาการบริหารสำหรับนักบริหารมืออาชีพในยุคโลกาภิวัตน์**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สิริเลิศ สรวัตร. (๒๕๕๑). **รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนางานองค์กรบริหาร ส่วนตำบลไร่ส้ม จังหวัดเพชรบุรี ไปสู่องค์กรคุณภาพในด้านการบริหารจัดการที่ดี**. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สุนันทา เลานันท์. (๒๕๔๘). **การพัฒนางานองค์กร**. (พิมพ์ครั้งที่ ๔). กรุงเทพมหานคร: วิรัตน์ เอ็ดดูเคชั่น จำกัด.
- สุภาพรพรณ สิริแพทย์พิสุทธิ. (ม.ป.ป.). **การพัฒนางานองค์กรในแนวใหม่**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

ภาษาอังกฤษ

- Arnold, H. J. and Feldman, D. C. (1986). **Organizational Behavior**. New York: McGraw-Hill.
- French, W. L. and Bell, C. H. Jr. (1999). **Organization Development**. (6th ed.). New Jersey: Prentice Hall.
- Huse, E. F. and Cummings, T. G. (1985). **Organization Development and Change**. Minnesota: West Publishing.
- Kossen, S. (1991). **The Human Side of Organizations**. New York: Harper Collins.
- Narehan, H., Hairunnisa, M., Norfadzillah, R. A. and Freziamella, L. (2014). The Effect of Quality of Work Life (QWL) Programs on Quality of Life (QOL) among Employees at Multinational Companies in Malaysia. **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, 112 (7 February 2014): pp. 24-34.
- Rao, V. R. (1992). **Better Quality of Work Life Through Productivity**. Tokyo: APO.
- Robbins, S. P. (1998). **Organizational Behavior: Concepts, Controversies and Applications**. (8th ed.). New Jersey: Prentice-Hall International.

- Senge, P. M. (1990). **The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization.** London: Century Press.
- Shafritz, J. M. and Ott, J. S. (2001). **Classics of Organization Theory.** (5th ed.). Orlando: Harcourt College.
- Tompkins, J. R. (2005). **Organization Theory and Public Management.** Boston: Thomson Wadsworth.
- Wagner, J. A. and Hollenbeck. (1992). **Management Of Organizational Behavior.** Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.



ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาขายปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า มีความประสงค์จะสมัคร/ต่ออายุ

สมาชิกวารสารรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ.

ถึงฉบับเดือน พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม

โดยส่งวารสาร “รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่

หมู่ที่ ตรอก/ซอย ถนน

แขวง/ตำบล เขต/อำเภอ

จังหวัด รหัสไปรษณีย์

โทรศัพท์ โทรสาร

การชำระเงิน

- เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

- ตัวแลกเงิน หรือธนาคัติ ส่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕

ในนามผู้จัดการรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

จำนวนเงิน บาท



จัดทำโดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
<http://www.parliament.go.th>