

---

# แผนพัฒนาการเมืองไทย

จัดทำโดย

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ

สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961148733

# แผนพัฒนาการเมืองไทย

จัดทำโดย

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ

สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

## คำนำ

โดยที่คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์จากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเมืองและการบริหารจากส่วนราชการต่าง ๆ ตระหนักถึงภาระหน้าที่ในการทำการวิจัย เพื่อทราบถึงสภาพของปัญหาด้านการเมืองและการบริหารของไทย รวมทั้งค้นหาแนวทาง เพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านั้น และพัฒนาสภาพการณ์ทางด้านการเมืองและการบริหารให้ดีขึ้น ทั้งนี้เพื่อพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยให้เจริญก้าวหน้า ไม่ต้องวนอยู่ในวงจรเดิมซ้ำแล้วซ้ำเล่าเหมือนระยะ 60 ปี นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 เป็นต้นมา นอกจากนั้น คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เชื่อว่า สาเหตุหนึ่งในหลายสาเหตุที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยของไทยวนอยู่ในวงจรเดิมตลอดเวลา 60 ปี ก็เพราะการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยของไทยกระทำไปอย่างไม่สมดุลและไม่รอบด้าน กล่าวคือ ประเทศไทยได้ทำการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาแล้วรวม 7 แผน และคงจะมีแผนดังกล่าวต่อไปอีกเรื่อย ๆ ซึ่งได้ยังผลให้เศรษฐกิจและสังคมของไทยขยายตัวไปอย่างมีทิศทางและในอัตราที่น่าพอใจมาก ยังผลให้สังคมไทยกลายเป็นสังคมที่หลากหลาย มีกลุ่มคนต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมายซึ่งเรียกรวม ๆ ว่า กลุ่มคนชั้นกลาง อันเป็นกลุ่มคนที่มีความเชื่อมั่นในความสามารถของตน ที่จะกำหนดทิศทางการเมืองของประเทศไทย ให้เป็นไปในทางประชาธิปไตยเหมือนในอารยประเทศทั้งหลายได้ แต่ปรากฏว่าการเมืองของไทยอยู่ในวงจรเดิมตลอดเวลา โดยกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือนมีส่วนอย่างสำคัญในการหยุดยั้งการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย มิให้ก้าวหน้าไปอย่างสอดคล้องกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ จึงคิดที่จะเสนอแนวทางการพัฒนาด้านการเมือง โดยจัดทำขึ้นในรูปแบบแผนพัฒนาการเมือง ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย ให้ดำเนินไปอย่างรอบด้านทั้งด้านเศรษฐกิจการเมืองและสังคม และอย่างมีทิศทางแน่ชัด เป็นที่ยอมรับของผู้เกี่ยวข้องกับการเมืองทุกฝ่าย ซึ่งต้องการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการเมือง และผลักดันให้กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยก้าวหน้าไปอย่างมีขั้นตอน รวมทั้งเพื่อใช้เป็นแนวทางในการร่วมมือกันป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์วิบวักขึ้นอีกในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดทำแผนพัฒนาการเมืองนี้ ๖ ได้ใช้เวลาจัดเตรียมเพียง 3 เดือน เท่านั้น เพื่อให้เห็นเสนอต่อรัฐบาลใหม่ จึงอาจจะมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ จึงใคร่ขอให้อ่านเอกสารฉบับนี้ทุกท่าน เสนอข้อแนะนำเพื่อปรับปรุงแก้ไขเอกสารนี้ให้ถูกต้องและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ

สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

# สารบัญ

## หน้า

คำนำ

บทที่ 1	บทนำ	1
1.1	บทนำ	1
1.2	วัตถุประสงค์	1
1.3	การจัดทำแผน	2
1.4	สาระสำคัญของแผน	3
บทที่ 2	สภาพปัญหาทางการเมืองของไทย	4
บทที่ 3	เป้าหมายระยะยาวและระยะสั้นของแผนพัฒนาทางการเมือง	10
บทที่ 4	แผนพัฒนาการเมือง 5 ปี แผนที่ 1 (พ.ศ. 2536-2540)	17
4.1	แผนพัฒนาอุตสาหกรรมและจิตสำนึกทางการเมือง	17
4.2	แผนพัฒนาธรรมเนียมประเพณีสังคมประชาธิปไตย	20
4.3	แผนพัฒนาโครงสร้างทางการเมือง	22
4.4	แผนพัฒนาสถาบันทางการเมือง	25 31
4.5	แผนพัฒนากระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน	35
4.6	แผนพัฒนาปรับปรุงกระบวนการเลือกตั้ง	37
สรุป		43

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 บทนำ

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์พิจารณาเห็นว่า การเมืองไทยในปัจจุบันมีปัญหาสำคัญยิ่ง ที่จะต้องได้รับการพิจารณาโดยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่เกี่ยวข้องทุก ฝ่ายเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาคritical เหล่านั้นโดยด่วน เพื่อพัฒนาการเมืองไทยให้ไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย ที่สมบูรณ์และมั่นคงต่อไป

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิ สาขาต่าง ๆ และประชาชนทั่วไป จึงได้จัดการประชุมสัมมนาเพื่อสำรวจสภาพปัญหา และแนวทางในเชิงนโยบาย เพื่อพัฒนาการเมืองไทยอย่างครบวงจร ทั้งในด้านอุดมการณ์โครงสร้างทางการเมือง สถานบันการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองของคนไทย โดยได้กำหนดให้มีการสัมมนาทางวิชาการขึ้น 5 ครั้ง เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับปัญหาของการเมืองการปกครองไทย ให้พัฒนาไปสู่เป้าหมายตามอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

### 1.2 วัตถุประสงค์

จุดมุ่งหมายของข้อเสนอแผนพัฒนาทางการเมืองฉบับนี้ จะเป็นการกำหนดปัญหาและแนวทาง ในการแก้ปัญหา โดยการศึกษาในภาพรวม เพื่อเป็นเป้าหมายสำคัญทางการเมืองของไทย ในการ กำหนดนโยบาย มาตรการ แนวทาง และแผนงาน ของการพัฒนาการเมืองไทยต่อไป ทั้งนี้โดยมีความ มุ่งหวังว่านโยบายดังกล่าวจะเป็นแนวทางสำคัญที่จะทำให้เกิดการรับรู้ เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง แก้ไขและ พัฒนาการเมืองไทยอย่างเป็นระบบไปสู่ทิศทางและเป้าหมายที่พึงประสงค์

### 1.3 การจัดทำแผน

การจัดทำข้อเสนอเพื่อจัดทำแผนในการพัฒนาการเมืองไทย มีดังนี้

1. คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ จัดประชุม กำหนดเค้าโครงของแผน

2. กำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละสาขา จัดทำเอกสารเค้าโครงปัญหาแต่ละเรื่อง และนำเสนอต่อที่ประชุมผู้ทรงคุณวุฒิ: นักการเมือง สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป ระหว่างวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 ถึงวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2535

3. นำข้อคิดเห็นจากการประชุมสัมมนา เป็นเกณฑ์จัดทำเค้าโครงแผนพัฒนาทางการเมือง

4. สรุปเป็นเอกสาร และนำออกเผยแพร่ทางสื่อมวลชน รวมทั้งนำเสนอหน่วยงานต่าง ๆ และเสนอต่อคณะกรรมการบริหารสภาวิจัยแห่งชาติ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและเสนอแนะในการปรับปรุง และจัดทำเป็นแผนพัฒนาการเมืองต่อไป

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ได้รวบรวมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากองค์การและบุคคลต่าง ๆ และนำมาปรับปรุงแก้ไขและจัดทำเป็นเค้าโครงแผนพัฒนาการเมืองไทยดังที่ปรากฏอยู่

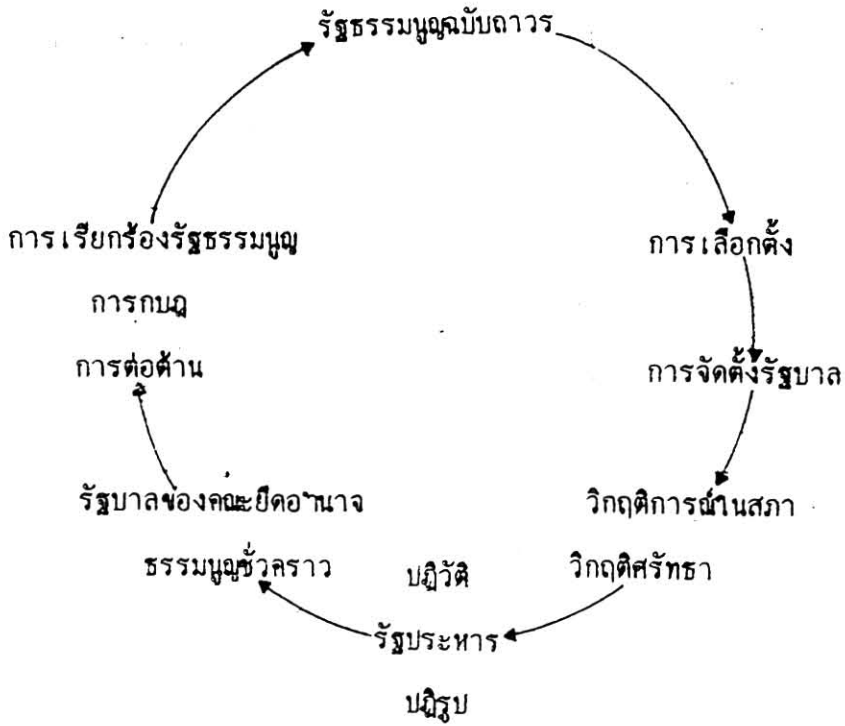
#### 1.4 สำระสำคัญของแผน

1. สรุปรสภาพปัญหาแต่ละด้านในระบบการเมืองไทยปัจจุบัน
2. กำหนดเป้าหมายของแผนพัฒนาการเมืองแต่ละด้าน
3. ข้อเสนอแนะในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย
4. ระบุองค์กรที่รับผิดชอบ

## บทที่ 2

### สภาพปัญหาทางการเมืองของไทย

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยในรอบหกทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการขังกันแน่นขั้นตอนของการพัฒนาไปสู่เป้าหมายอุดมการณ์ประชาธิปไตยตลอดมา วัฏจักรของความไม่ต่อเนื่องดังกล่าวมีสภาพเป็นวงจรตามภาพข้างล่างนี้



ลักษณะของวงจรถัดกล่าว ส่งผลให้ระบอบประชาธิปไตยในระบบการเมืองไม่พัฒนาก้าวหน้า และในหลาย ๆ กรณีกลับเป็นการถดถอยอย่างมาก ซึ่งสะท้อนออกมาในรูปของความรุนแรงของการใช้กำลังอำนาจเพื่อเปลี่ยนผู้มีอำนาจทางการเมือง ในรูปของความส่ำห้ำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการค้ำยคุณภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในด้านคุณธรรมความซื่อสัตย์สุจริต และจริยธรรมทางการเมือง ระดับการใช้ความรุนแรงทางการเมืองเห็นได้จาก กรณี 14 ตุลาคม 2516 มีความรุนแรงมากกว่าการเปลี่ยนอำนาจทางการเมืองยุคก่อน พ.ศ. 2500 แต่ระดับความรุนแรงและป่าเถื่อนของ 14 ตุลาคม ยังน้อยกว่าเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 แต่ทั้งสองเหตุการณ์ก็ยังมี ความรุนแรงและป่าเถื่อนเทียบไม่ได้กับเหตุการณ์ 17 - 20 พฤษภาคม 2535

ทางด้านนักการเมืองทั้งที่เป็นสมาชิกานคณะรัฐบาลและสมาชิกรัฐสภา มีความอ่อนค้ำยทางจริยธรรมทางการเมืองเพิ่มมากขึ้นตามจำนวนปี พ.ศ. ที่เพิ่มขึ้น ขาดความรับผิดชอบต่อน้ำที่สาธารณะและตำแหน่งที่ตนครองอยู่ ขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน การใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ส่วนตนกลายเป็นปทัสฐานทางสังคมไทยในยุคหลัง ๆ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญนั้น มีการร่างแล้วร่างอีก รวมมีรัฐธรรมนูญถึง 15 ฉบับ จนรัฐธรรมนูญขาดสภาพความศักดิ์สิทธิ์ ฉบับที่ร่างหลัง ๆ แทนที่จะได้รับการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องของฉบับก่อน ๆ กลับกลายเป็นว่าฉบับที่ร่างหลัง ๆ บางฉบับพยายามสร้างเงื่อนไขให้มีการสืบทอดอำนาจและหรือมีบทบัญญัติที่มีความเป็นประชาธิปไตยน้อยลง

สรุปสภาพการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยในรอบ 60 ปีที่ผ่านมาในสถาบันทางการเมืองของไทยมีดังนี้

1. รัฐธรรมนูญ ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแล้ว 15 ฉบับ ถ้ารวมกับการแก้ไขเพิ่มเติมและการจำกัดการใช้ในรูปแบบต่าง ๆ จนถึง 10 มิถุนายน พ.ศ. 2535 อีก 15 ครั้งแล้ว รวมกันจะมีการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญถึง 30 ครั้ง ในรอบ 60 ปี (เปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาที่มีรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียว แม้จะแก้ไขเพิ่มเติมอีกสืบทกว่าครั้ง กับฝรั่งเศสซึ่งมีรัฐธรรมนูญ 5 ฉบับ ในรอบ 200 ปี) จำนวน 15 ฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร มีการร่างกันอย่างเป็นระบบ 9 ฉบับ มีอายุการใช้งานราว 45 ปี ในขณะที่เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครองเสีย 6 ฉบับ รวมระยะเวลาการใช้งาน 15 ปี เฉลี่ยแล้วรัฐธรรมนูญหลักกาใช้ฉบับละ 4 ปี ถูกแก้ไขและจำกัดการใช้ทุก 2 ปี

2. นายกรัฐมนตรี ประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรีแล้ว 19 คน จัดคณะรัฐมนตรีรวมทั้งสิ้น 50 ชุด เฉลี่ยอายุการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คนละ 3 ปี 2 เดือน ส่วนคณะรัฐมนตรีมีอายุเฉลี่ย 14 เดือน ในบรรดานายกรัฐมนตรี 19 ท่าน เป็นผู้ที่เป็นนายทหารหรืออดีตนายทหาร ที่มารับตำแหน่งสืบเนื่องจากอำนาจทางทหาร 8 คน เป็นหัวหน้ารัฐบาลอยู่ 27 ชุด รวมเวลา 49 ปี เฉลี่ยคนละ 6 ปี เป็นนายกรัฐมนตรี ที่เป็นพลเรือนหรืออดีตนายทหารที่เป็นนักการเมืองอาชีพ (กรณี พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ) เสีย 11 คน เป็นรัฐบาล 23 ชุด รวมเวลาดำรงตำแหน่ง 11 ปี เฉลี่ยคนละ 1 ปี แต่รัฐบาลมีอายุเพียงชุดละ 6 เดือน ที่จริงควรนับ นายควง อภัยวงศ์ ยุครัฐประหาร นายธานินทร์ กรัยวิเชียร และนายอานันท์ ปันยารชุน 1 เป็นคณะรัฐมนตรีของฝ่ายทหารด้วย เพราะตั้งมารดยคณะรัฐประหาร

3. การปฏิบัติ รัฐประหาร บัญญัติ รวมทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อย คือการยึดอำนาจในรูปแบบต่าง ๆ ที่ทำการล้มล้างรัฐบาลเดิมได้สำเร็จ มีจำนวน 10 ครั้ง เฉลี่ยมีขึ้นทุก 6 ปี

4. การกบฏ รวมทั้งการปฏิบัติ รัฐประหาร หรือการเตรียมการที่ถูกปราบปรามเสียก่อน มีทั้งหมด 10 ครั้ง หรือเฉลี่ยทุก 6 ปี เช่นกัน การกบฏเหล่านี้มีการเสียเลือดเนื้อ ทหาร ตำรวจ ประชาชน หรือผู้ก่อการถูกลงโทษถึงระดับประหารชีวิตรวม 8 ครั้ง ที่ไม่ถึงขั้นดังกล่าวก็มีแต่กบฏเสนาธิการ และกบฏสันติภาพ ส่วนการกบฏ 1 เมษายน พ.ศ. 2524 และ 9 กันยายน พ.ศ. 2529 ปรากฏว่าประชาชนถึงแก่ชีวิตและทรัพย์สินเสียหาย แต่ผู้ก่อการได้รับการนิรโทษกรรมภายหลัง จึงนับเข้าประเภทแรก

5. การปราบปรามประชาชน ที่เรียกร้องประชาธิปไตยอย่างนองเลือด โดยมีชาวกบฏยึดอำนาจรัฐ มี 3 ครั้ง คือ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516, 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และ 17-21 พฤษภาคม พ.ศ. 2535

6. การเลือกตั้งทั่วไป มีทั้งหมด 19 ครั้ง ในรอบ 60 ปี เฉลี่ยจะมีการเลือกทุก 3 ปี 6 เดือน แต่ตามยุคปฏิวัติรัฐประหารมีการปิดอายุสภาหรือยุบสภารวมเป็นเวลาถึง 29 ปี ดังนั้นในสมัยรัฐบาลจากการเลือกตั้งจะมีการเลือกตั้งบ่อยขึ้นเฉลี่ยทุก 1 ปี 7 เดือน ถ้าจะวิเคราะห์จากตัวละครที่มีบทบาททางการเมืองไทยในรอบ 60 ปี นี้ จะพบว่าการเมืองไทยมีลักษณะเป็นการเข้าครองอำนาจของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ กัน ตามลำดับยุค ดังนี้

- 1) ยุคก่อน 2475 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง อำนาจอันปกครองประเทศอยู่กับพระเจ้าอยู่หัว และพระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการบริหาร
- 2) ยุค 2475-2490 เป็นสมัยของคณะราษฎรเรื่องอำนาจ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ตอน คือ
  - 2.1) 2475-2481 ยุคของคณะราษฎรกลุ่มอาวุโส (รุ่น พ.อ.พระยาพลพลพยุหเสนา)
  - 2.2) 2481-2487 ยุคของคณะราษฎรกลุ่มทหารหนุ่ม (รุ่น จอมพล ป. พิบูลสงคราม)
  - 2.3) 2487-2490 ยุคของคณะราษฎรกลุ่มพลเรือน นักการเมือง ซึ่งมีสองค่ายใหญ่ ๆ คือ กลุ่มนายควง อภัยวงศ์ - เสนีย์ ปราโมช กับกลุ่มนายบริดีทเมยงศ์ - พล.ร.ต.ถวัลย์ ช่างนาว่าสวัสดิ และเริ่มมีพรรคการเมืองเกิดขึ้น
- 3) ยุค 2490-2500 ยุคของคณะรัฐประหารรุ่นอาวุโส (จอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพลผิน ชุณหะวัณ) กับนักการเมืองพลเรือน (นายควง อภัยวงศ์) ผ่านการยึดอำนาจและการเลือกตั้ง
- 4) ยุค 2500-2511 ยุคของคณะรัฐประหารรุ่นหนุ่ม ซึ่งกลายมาเป็นคณะปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ และสืบอำนาจต่อโดย จอมพลถนอม - ประภาส
- 5) ยุค 2511-2516 ยุคคณะปฏิวัติกับยุคพรรคการเมืองพลเรือน โดยจอมพลถนอม ได้เป็นนายกรัฐมนตรี โดยการยินยอมของสภาที่มาจากการเลือกตั้งและการยึดอำนาจ
- 6) ยุค 2516-2535 ยุคแห่งความผันผวนระหว่างการยึดอำนาจรัฐบาลพลเรือนและบทบาทประชาชน แบ่งออกได้เป็น 5 ช่วง คือ

- 6.1) 2516-2519 ยุคตุลลมหาวิปโยค ยุคแห่งการเรียกร้อง การประท้วง  
จนเกิดจลาจล
- 6.2) 2519-2521 ยุคคณะปฏิรูป ยุติบทบาทของพรรคการเมือง
- 6.3) 2521-2532 ยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ-ก่อนใบ มีรัฐบาลนำโดย  
พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และ พล.อ.เปรม  
ติณสูลานนท์
- 6.4) 2532-2534 ยุคประชาธิปไตยเต็มใบ มีรัฐบาลนำโดย  
พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ มาจากการเลือกตั้ง มีปัญหา  
กับผู้นำฝ่ายทหาร จนถูกยึดอำนาจ
- 6.5) 2534-2535 ยุคคณะรักษาความสงบเรียบร้อย

รวมความว่าตลอดเวลา 60 ปีที่ผ่านมา อำนาจทางการเมืองของไทยอยู่ในกำมือของกลุ่ม  
ทหารและข้าราชการในนามคณะราษฎร (2475-2485) คณะรัฐประหาร (2490-2500) คณะปฏิวัติ  
(2500-2516) คณะปฏิรูป (2519-2521) คณะรักษาความสงบเรียบร้อย (2534-2534) รวมเป็น  
เวลาถึง 42 ปี เวลาประมาณ 18 ปีที่เหลือ เป็นการปกครองในกำมือของคณะราษฎรฝ่ายพลเรือนและ  
พรรคการเมืองที่มีทหารหนุนหลังบ้าง เป็นแบบประชาธิปไตยครึ่งใบบ้าง ไม่ได้มีช่วงเวลาของ  
การปกครองผ่านพรรคการเมืองอย่างมีเสถียรภาพได้เกิน 3 ปี เลยแม้แต่ช่วงเดียว

ถ้าจะสรุปจุดอ่อนของระบอบประชาธิปไตยของไทยในรอบ 60 ปี อย่างสั้นที่สุด จะได้ดังนี้

- 1) ทหารมีบทบาททางการเมืองมากเกินไป รดยทหารกลุ่มต่าง ๆ ผลัดกันมาครองบ้าน  
ครองเมือง ดังกล่าวแล้วในตอนต้น
- 2) พรรคการเมืองยังไม่ก่อตัวเป็นสถาบันที่มั่นคง แม้จะมีพรรคการเมืองมาตั้งแต่ พ.ศ.  
2488 แต่เป็นพรรคที่ไม่มีฐานมวลชนรากหญ้ามาตั้งแต่ระดับท้องถิ่น มีพรรคมากเกินไป พรรคใหญ่ ๆ  
ส่วนมากก็เป็นพรรคที่ทหารหนุนหลังอยู่ เช่น พรรคธรรมมาธิปไตย เสริมนั่งคสิลา สหภูมิชาติสังคม  
สหประชาไทย สำนักศิธรรม เมื่อพรรคการเมืองไม่มีความมั่นคง สถาบันรัฐสภา และการบริหาร  
ประเทศก็พลอยคลอนแคลนไปด้วย

3) ความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนมีน้อย สืบเนื่องมาจากความอ่อนแอ และ สิ้นหวังของคนชนชั้นกลาง ประชาชนระดับผู้ใช้แรงงาน และนักศึกษา แม้จะมีบทบาทสำคัญ แต่ก็ เป็นเพียงขบวนการเฉพาะครั้งคราวเพื่อผลประโยชน์ระยะสั้น เป็นปฏิกริยาแสดงออกของอารมณ์เท่านั้น

4) สถาบันทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง สถาผู้แทนราษฎรรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง (ส่วนใหญ่) ยังไม่ได้รับการยอมรับและสนับสนุนโดยประชาชนทุกระดับชั้นอย่างเต็มที่ จึงอ่อนแอ และขาดความเป็นสถาบัน

5) องค์กรเอกชนที่จะทำหน้าที่เป็นกลุ่มหลังสร้างสรรค์และส่งเสริมอุดมการณ์และกระบวน การประชาธิปไตย มีน้อยและพัฒนาช้าและไม่ถูกทิศทาง

สรุปได้ว่า การเมืองของไทยยังมีปัญหาสำคัญที่ควรแก้ไข ดังนี้

1. คนไทยส่วนมากไม่มีความเข้าใจ และความซาบซึ้งในอุดมการณ์ทางการเมืองแบบ ประชาธิปไตย จะต้องปลูกฝังอุดมการณ์และให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง
2. รัฐธรรมนูญไทยไม่มีความศักดิ์สิทธิ์และไม่ได้เป็นของประชาชน จึงถูกเปลี่ยนแปลง บ่อย ๆ
3. การปกครองมีลักษณะรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมากเกินไปยังไม่มีกระจายอำนาจ เท่าที่ควร
4. ระบอบประชาธิปไตยของไทยยังต้องพึ่งสถาบันรัฐธรรมนูญอย่างเดียว โดยยังไม่มี สถาบันอื่นค้ำจุนสนับสนุน สถาบันทางการเมืองที่มีอยู่ก็ยังไม่อ่อนแอ เช่น สถาบันรัฐสภา และพรรคการเมือง เป็นต้น
5. กระบวนการทางการเมืองเกือบทุกด้านยังไม่มีกระบวนการที่แน่นอน เชื่อถือได้ เช่น กระบวนการเลือกตั้ง กระบวนการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี และการควบคุมการบริหารราชการของคณะ รัฐมนตรี

### บทที่ 3

## เป้าหมายระยะยาวและระยะสั้น ของแผนพัฒนาทางการเมือง

ในการวิเคราะห์สภาพปัญหาทางการเมืองของไทยเราได้เห็นข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งแสดงว่าประเทศไทยไม่มีเสถียรภาพและความก้าวหน้าของระบอบการเมืองแต่อย่างใดในรอบ 60 ปี ดังนั้นจึงมีความเห็นพ้องต้องกันว่า ควรจะมีการวางแผนพัฒนาทางการเมืองขึ้น

อย่างไรก็ดี ในการวางแผนนั้นเราควรจะต้องมีการตั้งเป้าหมายว่าเราต้องการให้บรรลุเป้าหมายใดบ้างภายในช่วงระยะเวลาที่มีการปฏิบัติตามแผน เพราะการที่ไม่ตั้งเป้าหมายไว้เลยก็ไม่ทราบว่าจะวางแผนเพื่อให้เกิดผลประการใด และจะทำให้ไร้ทิศทาง ประเมินผลไม่ได้ แต่การวางแผนเป้าหมายทางการเมืองนั้นเป็นเรื่องที่ยุ่งยากมาก เพราะไม่มีใครสามารถกำหนดได้ว่าระบอบประชาธิปไตย มีปัจจัยหรือองค์ประกอบอย่างไรบ้าง รวมทั้งไม่ทราบว่าแผนพัฒนาการเมืองควรมีระยะเวลายาวเท่าใดเพราะการเมืองมีลักษณะพลวัตตลอดเวลา

แม้จะมีปัญหาดังกล่าว เราก็พยายามกำหนดระยะเวลา และตั้งข้อสมมุติฐานว่าระบอบประชาธิปไตยมีองค์ประกอบอย่างใดบ้าง และแต่ละองค์ประกอบควรมีมาตรวัดระดับการพัฒนาอย่างใด แม้จะกำหนดเป้าหมายเป็นตัวเลขนตายตัวไม่ได้ทุกเรื่อง

ก่อนอื่นขอเสนอว่าแผนพัฒนาการเมืองนั้น ควรจะมีการคาดหมายระยะเวลาปฏิบัติการตามแผนไว้ 2 ระยะคือ

1) แผนระยะยาว ควรมีระยะ 20 ปี คือ 2535-2555 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่จะได้รับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้อยู่ในระดับสากลได้ โดยแก้ไขข้อบกพร่องของสภาพปัจจุบันได้ทั้งหมด แม้ในช่วง 20 ปีนี้ นานาประเทศอาจจะพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้ก้าวหน้าไปอีกก็ตาม แต่เราก็คงจะติดตามความก้าวหน้านี้ได้ง่ายขึ้น

2) แผนระยะสั้น ควรมีระยะเวลา 5 ปี ดังนั้นจึงควรแบ่งออกเป็น 4 ระยะ คือ 2535-2540, 2541-2545, 2546-2550, 2551-2555 สำหรับในขั้นนี้จะตั้งเป้าหมายของแผน 5 ปี ระยะที่ 1 เสียก่อน เพราะในการวางแผนใด ๆ ก็จะต้องมีการติดตามผล การปรับแผน การปรับเป้าหมาย และการวางแผนระยะต่อไปด้วย

สำหรับองค์ประกอบหรือปัจจัยของระบอบประชาธิปไตยที่พึงประสงค์นั้นจะได้ยกปัจจัยอันเป็นองค์ประกอบโครงสร้างขั้นสูงก่อนไปตามลำดับ จนถึงองค์ประกอบขั้นโครงสร้างพื้นฐานในภายหลังหรือองค์ประกอบทางสังคมวัฒนธรรม อันมีลักษณะเป็นนามธรรมด้วย ทั้งนี้จะพยายามใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์จากประสบการณ์ในอดีตมาประกอบให้มากที่สุด

แผนพัฒนาการเมืองนี้จะขอเสนอในรูปแบบตาราง เพื่อความสะดวกในการพิจารณากำหนดเป้าหมายด้วย ดังนี้

แผนพัฒนาการเมืองไทย

รายการ	สภาพปัจจุบัน	แผนระยะยาว20ปี 2536-2555	แผนระยะสั้นระยะที่1 2536-2540
<u>โครงสร้างชั้นสูง</u>			
1. รัฐธรรมนูญ			
1.1 รัฐธรรมนูญ15 ฉบับาน 60 ปี	เปลี่ยนทุก 4 ปี ถูก แก้ไขทุก 2 ปีเป็น ของคณะบุคคล	ไม่มีการล้มล้าง, อาจ แก้ไขได้ตามครรลอง ประชาธิปไตย	ไม่มีการล้มล้าง, ต้องมีการ แก้ไขตามวิถีทาง, ควรยก ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ให้เป็น ของประชาชนอย่างแท้จริง
1.2 การปฏิวัติรัฐ ประหารยึด อำนาจ	เกิดขึ้นทุก6ปี	ไม่ให้มีการยึดอำนาจ	ไม่มีการยึดอำนาจในช่วงนี้
1.3 การกบฏคิดล้ม ล้างรัฐบาล	เกิดขึ้นทุก6ปี	ไม่ให้มีการกบฏ	ไม่มีการกบฏในช่วงนี้
1.4 การปราบปราม ประชาชน 3 ครั้งใน 19 ปี	เกิดขึ้นทุก6ปี	ต้องป้องกันมิให้เกิดขึ้น	ป้องกันมิให้เกิดขึ้น

.../มีต่อ

แผนพัฒนาการเมืองไทย (ต่อ)

รายการ	สภาพปัจจุบัน	แผนระยะยาว 20 ปี 2536-2555	แผนระยะสั้นระยะที่ 1 2536-2540
2. อานาจบริหาร			
2.1 คณะรัฐมนตรี มี 51 ชุดใน 60 ปี	อายุเฉลี่ย 14 เดือน	อายุปกติ 4 ปี	อายุเฉลี่ย 24 เดือน
2.2 นายกรัฐมนตรี มี 20 คน ใน 60 ปี	อายุเฉลี่ย 3 ปี	อายุปกติ 4-8 ปี, สอง สมัย	อายุเฉลี่ย 4 ปี
3. อานาจนิติบัญญัติ			
3.1 การเลือกตั้ง ทั่วไป 19 ครั้ง ใน 60 ปี ยก เลิกการเลือกตั้ง ไป 29 ปี ดังนั้นจำนวน การเลือกตั้ง จึงเท่ากับ 19 ครั้งใน 31 ปี	เฉลี่ย 1 ปี 7 เดือน	อายุปกติ 4 ปี ครบวาระ	อายุเฉลี่ย 2 ปี, อาจยุบสภา

แผนพัฒนาการเมืองไทย (ต่อ)

รายการ	สภาพปัจจุบัน	แผนระยะยาว 20 ปี 2536-2555	แผนระยะสั้นระยะที่ 1 2536-2540
4. อำนาจตุลาการ			
4.1 ในสภาพปกติ กต. มีอำนาจ ในการบริหาร งานบุคคล	กฎหมายล้าหลัง	ควรมีการปรับปรุงให้มีกา รถ่วงดุลและมีส่วนร่วมรับผิดชอบ	ควรมีจัดระบบบริหารงาน บุคคลใหม่
4.2 ในสภาพก อัยการศึกษ การใช้ศาล ทหารหรือ ศาลพิเศษ	เกิดขึ้นทุก 6 ปี	ไม่ควรใช้ศาลทหาร\ศาล พิเศษ	ไม่ควรใช้ศาลทหาร\ ศาลพิเศษ

.../มีต่อ

แผนพัฒนาการเมืองไทย (ต่อ)

รายการ	สภาพปัจจุบัน	แผนระยะยาว 20 ปี 2536-2555	แผนระยะสั้นระยะที่ 1 2536-2540
<u>โครงสร้างพื้นฐานทาง</u> <u>การเมือง</u>			
1. บทบาทของระบบราชการ			
1.1 ทหารมีบทบาท ทางการเมือง	มากเกินไป	ไม่มีบทบาททางการเมือง	ลดบทบาทลง
1.2 ระบบราชการ	รวมอำนาจมาก เกินไป ทำหน้าที่บริการ มากเกินไป	กระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ให้มากที่สุด ลดการบริการโดยตรง จากส่วนกลาง	กระจายอำนาจให้ท้องถิ่น (เทศบาล, สุขาภิบาล) ให้มากขึ้น, และ เพิ่มจำนวน หน่วยการปกครอง
1.3 ทัศนคติ ข้าราชการ	อำนาจนิยมศักดิ์นิยม สูงมาก	ข้าราชการต้องมีทัศนคติ ใหม่	เริ่มเปลี่ยนแปลงทัศนคติ
2. พรรคการเมือง	ไม่มีมั่นคง, เกาะตัว บุคคล ไม่มีรากฐานมวลชน ไม่มีนโยบายแน่นอน ถูกรัฐประหารยุบ	มั่นคง, มีองค์การบริหาร ต้องมีรากฐานมวลชน ต้องมีนโยบาย, จุดมการณ์ ยุบเลิกได้ตามกฎหมาย	จัดองค์การบริหารพรรค จัดระบบสาขาพรรค ต้องมีนโยบาย ยุบเลิกได้ตามกฎหมาย

แผนพัฒนาการเมืองไทย (ต่อ)

รายการ	สภาพปัจจุบัน	แผนระยะยาว 20 ปี 2536-2555	แผนระยะสั้นระยะที่ 1 2536-2540
3. สถาบันทางการเมืองและสังคม	ยังมีอยู่น้อยและด้อยพัฒนา	ต้องพัฒนาและจัดตั้งขึ้นให้มากขึ้น	ริเริ่มจัดตั้งและขยายให้มากขึ้น อย่างน้อยหนึ่งเท่าตัว
4. สิทธิเสรีภาพของพลเมือง	มีน้อย, หละหลวมไม่ชัดเจน รัฐบาลไม่คุ้มครอง รับประกันจริง	มีมากเท่ากับมาตรฐานสากล รัฐบาลต้องรับผิดชอบ	โดยรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐบาลต้องรับผิดชอบ
5. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน	ระดับปัจเจกบุคคล อยู่ในระดับต่ำ	ให้โอกาสการมีส่วนร่วมเต็มที่	เปิดโอกาสและส่งเสริมมากขึ้น
	สมาคมองค์กรกลุ่มมีน้อย	เปิดโอกาสเต็มที่	เปิดโอกาสสมาคมมากขึ้น
6. การสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยในองค์กรทุติยภูมิในกลุ่มในสถาบันการศึกษาและกลุ่มอื่น ๆ	มีระดับต่ำ, อานาจ อัตรชาติปไตย อานาจนิยมมีสูง	วัฒนธรรมประชาธิปไตย อยู่ในระดับสูง	เริ่มโครงการที่จะส่งเสริมวัฒนธรรมประชาธิปไตย โดยเร็ว
7. การสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยในองค์กรปฐมภูมิ (ครอบครัว)	วัฒนธรรมอานาจนิยม ในครอบครัวยังสูง	มีวิถีชีวิตประชาธิปไตย ในครอบครัวสูง	เริ่มโครงการที่จะส่งเสริมวัฒนธรรมประชาธิปไตย

# อัครเมศวร์ ทองนวล

- 17 -

## บทที่ 4

### แผนพัฒนาการเมือง 5 ปี

แผนที่ 1 (พ.ศ. 2536-2540)

#### 4.1 แผนพัฒนาอุดมการณ์และจิตสำนึกทางการเมือง

##### 4.1.1 อุดมการณ์ทางการเมือง

สภารับปัจจุบัน พื้นฐานทางอุดมการณ์ทางการเมืองของคนไทยส่วนใหญ่โน้มเอียงทางอำนาจนิยมอันเนื่องมาจากอิทธิพลของคติทางฮินดูและพุทธศาสนา อุดมการณ์ดั้งเดิมแบบอำนาจนิยมสั่งสม และถ่ายทอดจากสมัยอยุธยาตลอดมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นจนตกผลึกในความคิดทางการเมืองของไทย ลักษณะของอุดมการณ์ดังกล่าวเอื้อต่อการสั่งสมอำนาจในระบบราชการทั้งพลเรือนและทหาร กลไกของรัฐส่วนนี้จึงมีทักษะต่ออุดมการณ์ และเป้าหมายประชาธิปไตยว่าเป็นภัยคุกคามต่อสถานภาพเดิม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และนำระบบการเมืองประชาธิปไตยมาใช้ แทนที่ระบบราชการจะเป็นกลไกเพื่อพัฒนาอุดมการณ์ประชาธิปไตย กลับเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาอุดมการณ์ประชาธิปไตย ต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน

ในส่วนของประชาชนนั้นอุดมการณ์ประชาธิปไตยยังเป็นความคิดที่สวามิภักดิ์กับอุดมการณ์ทางการเมืองแบบจารีตนิยม ดังนั้นการตู่ชัดชัดอุดมการณ์ประชาธิปไตยของประชากรส่วนใหญ่ โดยเฉพาะ ในชนบทจึงเบาบางและมักถือเอารูปแบบและวิธีการมากกว่าจะยึดเป้าหมายของกระบวนการประชาธิปไตย

การที่ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจประชาธิปไตยแต่เพียงบางส่วน กระบวนการประชาธิปไตยจึงถูกบิดเบือนเพื่อให้ความชอบธรรมแก่นักการเมืองส่วนมากและคณะบุคคลที่แสวงหาอำนาจโดยไม่ชอบธรรม

ดังนั้นสถาบันทางการเมืองและกระบวนการทางการเมืองที่ขาดอุดมการณ์รองรับจึงอ่อนแอและพัฒนาที่เข้มแข็งได้ยาก

เป้าหมายของแผนและมาตรการพัฒนา เพื่อให้ประชาชนเข้าใจเห็นคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยทั้งในเป้าหมาย และกระบวนการระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และพร้อมที่จะหัดถ้อยป้องกันมิให้ถูกทำลายล้มล้าง จะต้องมีการปลูกฝังอุดมการณ์ที่พึงปรารถนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องในเยาวชนตั้งแต่เยาว์วัย และย้ำให้ประชาชนทุกสถานภาพเลื่อนมาสานอุดมการณ์ประชาธิปไตย

#### องค์กรรับผิดชอบ

- สำนักนายกรัฐมนตรี
- กระทรวงศึกษาธิการ
- ทบวงมหาวิทยาลัย
- สำนักงานส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
- องค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและการพัฒนา ฯลฯ

และควรมีคณะกรรมการอุดมการณ์ของชาติทำหน้าที่ประสานแผนของหน่วยงานต่าง ๆ ให้มีการกำหนดนโยบายและแผนงานให้สอดคล้องกับเป้าหมายของงาน

#### 4.1.2 จิตสำนึกทางการเมือง

##### สภาพปัจจุบัน

1. คนไทยส่วนมาก มีจิตสำนึกประชาธิปไตยในเชิงรูปแบบมากกว่าเนื้อหา เนื่องจากขาดการอุทิศอุดมการณ์และหลักการประชาธิปไตยในจิตวิญญาณที่แท้จริง หลักการและกระบวนการประชาธิปไตยบางส่วนยังเป็นสิ่งแปลกปลอมสำหรับคนไทย

2. ในเชิงบุคลิกภาพและวัฒนธรรมทางการเมือง คนไทยส่วนมากยังยึดมั่นในตัวบุคคลไม่ให้ความสำคัญหลักการ ความสามารถ และความเสมอภาคของมนุษย์ รวมทั้งขาดการเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นในการพูด การเขียนการแสดงความคิดเห็น และการแสดงออก ที่ขัดแย้งกับความคิดเห็นของตน ขาดความอดกลั้นต่อความแตกต่างในความประพฤติปฏิบัติของผู้อื่น

3. ขาดการเคารพหรือยึดมั่นในกติกาของการปกครองแบบประชาธิปไตย เช่น มาใช้วิธีตัดสินปัญหาด้วยเสียงข้างมาก ไม่เคารพสิทธิของฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย และขาดการยึดมั่นในผลประโยชน์ของส่วนรวม ขาดการปฏิบัติต่อกันอย่างยุติธรรมและเสมอภาคตามกฎหมาย โดยต่างมุ่งหาช่องโหว่ของกติกา เพื่อหาผลประโยชน์ส่วนตัวและกลุ่มของตน ขาดการสร้างครรลองการปกครองที่จะเป็นประเพณีอันดีงามสำหรับใช้ เป็นกติกากการปกครองที่ไม่ต้องกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร

4. การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง กระทำในเชิงพิธีการมากกว่าจากจิตสำนึกของตนเองอย่างแท้จริง ขาดการติดตามข่าวสารของบ้านเมือง ข่าวสารเกี่ยวกับนักการเมือง ปัญหาของบ้านเมือง หรือการเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือในการกำหนดนโยบายของทางราชการโดยทั่วไป คนไทยยังมีจิตสำนึกเป็นไพร่บ้านพลเมืองดังที่เคยมีมาในกาลก่อน

5. ขาดจิตสำนึกในหน้าที่พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ขาดความเคารพในตนเอง ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของสังคม และไม่เชื่อมั่นว่าการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของตนจะส่งผลดีต่อส่วนรวม

6. ขาดความไว้วางใจในทางราชการ หรือสถาบันทางการเมือง จึงหันไปพึ่งพรรคพวก

เป้าหมายของแผนและมาตรการพัฒนา เพื่อให้ประชาชนชาวไทยมีจิตสำนึกประชาธิปไตย และมีบุคลิกภาพประชาธิปไตยเป็นรายบุคคล อันได้แก่การตระหนักในศักยภาพของตนเองและเพื่อนมนุษย์อื่น ๆ หวงแหนและเคารพสิทธิเสรีภาพของตนเองและผู้อื่น การมีใจกว้างรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นๆ แม้จะแตกต่างจากตน ตัดสินความคิดเห็นที่แตกต่างด้วยเหตุผล เชิดชูความเสมอภาคระหว่างบุคคล กระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบที่ตนสามารถร่วมได้ เข้าใจบทบาทและ

ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับองค์กรของรัฐ เปรื่องจัดหรือลัดจิตสำนึกที่ทวนกระแสประชาธิปไตยและ  
ปลูกฝังจิตสำนึกที่พึงปรารถนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องทั้งในเยาวชนและผู้ใหญ่ การกำหนดเป้าหมาย  
นโยบายและแผนจะต้องรวมศูนย์และ เป้าหมายและนโยบายที่กำหนดตั้งบนฐานข้อมูลที่ถูกต้องและละเอียด

องค์กรรับผิดชอบ ให้มีคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการอุดมการณ์ชาติ แต่งตั้ง  
โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ทำหน้าที่การนำนโยบายไปกำหนดเป็นแผนปฏิบัติ การแจกแจงแผน และโครงการ  
ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวง  
มหาดไทย สำนักนายกรัฐมนตรี ทบวงมหาวิทยาลัย องค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาการพัฒนา และ  
ควรแสวงหาความร่วมมือและความสนับสนุนจากภาคเอกชน ทั้งให้คณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น เป็นผู้  
ประสานงานและติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย

## 4.2 แผนการพัฒนาธรรมเนียมประเพณี สังคมประชาธิปไตย

### 4.2.1 การแอบอิงและแอบอ้างธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมเพื่อประโยชน์การเมือง

สภาพปัจจุบัน เป็นที่ประจักษ์ว่าในการแข่งขันทางการเมืองปัจจุบัน นักการเมือง  
จำนวนมากบิดเบือนค่านิยมวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิมและคิงามของไทย เพื่อให้ได้ประโยชน์ทางการเมือง  
โดยไม่สุจริต การให้อำมิสรางวัลและการใช้ระบบอุปถัมภ์รูปแบบต่าง ๆ เพื่อสร้างความรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณ  
ในหมู่เจ้าพนักงานของรัฐและผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เป็นการเรียกร้องให้บุคคลเหล่านั้นต้องตอบแทน  
บุญคุณ ด้วยการให้ความร่วมมือในการทุจริตในการเลือกตั้ง การทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เช่น  
การจัดซื้อ การประมูลก่อสร้าง ฯลฯ ค่านิยมในเรื่องความกตัญญูผู้คนที่ถูกบิดเบือนไปเช่นนี้ เป็นอุปสรรคต่อ  
การพัฒนาวิถีชีวิตประชาธิปไตยอย่างมาก เพราะการซื้อเสียงขายสิทธิ์ในการเลือกตั้งมักจะอ้าง  
เรื่องความผูกพันด้วยบุญคุณและความกลัวบาหากผิดสัญญา นอกจากนี้พฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมือง  
เมืองมักจะสร้างธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองที่มั่วถูกต้อง และไม่เอื้อต่อกระบวนการประชาธิปไตย  
เช่น การราศีเล่ห์ทางการเมืองเพื่อให้ได้เสียงข้างมาก เพื่อให้ได้ประโยชน์โดยไม่คำนึงว่าวิธีการนั้นชอบ  
ด้วยหลักการทางประชาธิปไตยหรือไม่ ซึ่งจะทำให้ประชาชนไขว้เขวสับสนระหว่างเล่ห์การเมืองและ  
กระบวนการประชาธิปไตยว่าเป็นสิ่งเดียวกัน ธรรมเนียมปฏิบัติเช่นนี้ไม่เสริมส่งวิถีชีวิตทางการเมือง  
แบบประชาธิปไตย



เป้าหมายของแผนและมาตรการพัฒนา ให้ประชาชนมีพลังอำนาจ (empowerment) รู้เท่าทันการบิดเบือนธรรมเนียมประเพณีเพื่อผลประโยชน์ที่ไม่สุจริต ให้มีการศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน โดยอาศัยสื่อ และสัญลักษณ์ทางธรรมเนียมประเพณีเป็นสื่อ

องค์กรที่รับผิดชอบ สำนักงานรัฐมนตรี โดยเฉพาะสำนักงานส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานเอกลักษณ์แห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ โดยกรมการศาสนา และสำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติ องค์กรเอกชนและภาคเอกชน ควราให้คณะกรรมการอุดมการณ์ชาติ เป็นผู้ประสานแผนและติดตามการปฏิบัติ

#### 4.2.2 การให้การศึกษาทางการเมือง

##### สภาพปัจจุบัน

เนื่องจากมีสภาพการณ์เป็นที่ประจักษ์ว่า ประชาชนที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจหรืออาศัยอยู่ในสังคมที่ล่าช้า มักจะมีข่าวสารทางการเมืองน้อย ยังผลให้ขาดความมั่นคงในจิตสำนึกทางการเมืองที่เหมาะสมกับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

##### เป้าหมายของแผนและมาตรการพัฒนา

ตั้งนั้นนโยบายในการให้การศึกษาทางการเมืองแก่พลเมือง จึงควรเน้นดังต่อไปนี้

ส่งเสริม และเร่งรัดพัฒนาความรู้ความเข้าใจและจิตสำนึกทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนทุกหมู่เหล่า โดยเฉพาะในเขตชนบทยากจน และชุมชนหนาแน่น โดยการระดมสรรพกำลังจากสถาบันการกล่อมเกลາทางการเมืองการปกครองทั้งหลาย อันได้แก่ ครอบครัว สถาบันการศึกษา สมาคม องค์กรเอกชน มูลนิธิ องค์กรราชการ และสื่อมวลชน

### องค์กรรับผิดชอบ

ให้คณะกรรมการอุดมการณ์ชาติกำหนดเป้าหมายแผนและนโยบายการปฏิบัติ โดยมีกระทรวงมหาดไทย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พรรคการเมืองต่าง ๆ องค์กรเอกชน และภาคเอกชน (สื่อมวลชน) เป็นผู้กำหนดโครงการและนํานโยบายไปปฏิบัติ

## 4.3 แผนการพัฒนาโครงสร้างทางการเมือง

### 4.3.1 รัฐธรรมนูญ

#### สภาพปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งจะเป็นหลักในการวางโครงสร้างและกระบวนการทางการเมือง ประเทศไทยมีการร่างรัฐธรรมนูญมาแล้วถึง 15 ฉบับ แต่มีข้อนาสังเกตก็คือ ทั้ง 15 ฉบับ มีอยู่สองฉบับที่ร่างหลังการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย คือรัฐธรรมนูญหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475 และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 แต่รัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ไม่อยู่คงทนถาวร รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ก็เป็นฉบับที่ร่างหลังการรัฐประหารปีค.อ.น.จ.เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2534 สิ่งซึ่งจะห้องพยายามทําให้เกิดขึ้นคือการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนขึ้น เพื่อให้เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยสะท้อนความเป็นจริง และมีอานัติจากประชาชน

เป้าหมายของแผนและมาตรการพัฒนา                      การมีรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย  
สะท้อนความเป็นจริงและมีอานัติจากประชาชน

แนวทางเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ควรจะดำเนินการ ดังนี้

ให้สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา และให้ข้าราชการลงประชามติเพื่อทำให้อำนาจเพิ่มเติมนี้เป็นของประชาชนจริง ๆ ซึ่งมีข้อเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (ม.24 - ม.39)

ควรพิจารณาแก้ไขโดยละเอียดทุกมาตรา ทั้งนี้เพื่อให้สิทธิต่าง ๆ มีความสมบูรณ์ชัดเจนมาซึ่งรัฐธรรมนูญให้สิทธิ แต่กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ออกมาภายหลัง กลับกำหนดเงื่อนไขงานการให้สิทธิในภายหลัง อันเป็นการก้าวก่ายสิทธิโดยปริยาย จึงขอให้

1) เพิ่มเติมข้อความ ในหมวดที่ 3 ก่อนจะขึ้นมาตราที่ 24

"การจำกัดสิทธิดังกล่าว มีไว้จะเพื่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย พังเมือง ศีลธรรมอันดี หรือด้วยเหตุอันใดก็ตามจะกระทำได้เฉพาะเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่เท่านั้น"

2) นำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาปรับ  
ใช้ ดังนี้

ม.24 (ควรรู้ ม.27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาแทน)

ม.25 (ควรรู้ ม.29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาแทน)

ม.30 (ควรรู้ ม.33 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาแทน)

ม.31 (ควรรู้ ม.34 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาแทน)

ม.36 (ควรรู้ ม.33 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาแทน)

2. วุฒิสภา (ม.94)

ควรแก้ไขเพื่อให้เป็นประชาธิปไตยและมีตัวแทนจากหลายสาขาอาชีพ

1) ควรมีการกำหนดคุณสมบัติและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาไว้ให้สูงและ

ชัดเจน

2) ควรเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ หรือบุคคลชั้นนำจากหลายกลุ่มวิชาชีพ และ  
กระจายออกไปยังส่วนภูมิภาค ด้วย

3) ควรกำหนดให้มีจำนวนวุฒิสมาชิกที่มาจากแต่งตั้งโดยตำแหน่ง  
สำหรับกลุ่มอาชีพข้าราชการประจำ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง ผู้บัญชาการเหล่าทัพ ฯลฯ  
เป็นต้น

4) ควรเป็นผู้ที่สามารถทำหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมายของสภาผู้แทนได้  
จริงๆ

3. การแบ่งเขตเลือกตั้ง (ม.101)

ควรแก้ไขให้เป็นการเลือกตั้งแบบเขตเดียว มีผู้แทนได้คนเดียว

4. อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ม.103 (2))

ควรแก้ไขอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็น 18 ปี

5. กำหนดเวลาของการเลือกตั้ง (ม.111, 112 และ ม.115)

ควรกำหนดเวลาของการเลือกตั้งทั่วไปและเลือกตั้งซ่อม ดังนี้

- 1) การเลือกตั้งเมื่อสภาครบวาระควรลระยะเวลาจาก 60 วัน เป็น 45 วัน
- 2) การเลือกตั้งซ่อม หรือกรณีการยุบสภาควรลระยะเวลา จาก 90 วัน เป็น 60 วัน

6. การเรียกประชุมรัฐสภา (ม.132)

ควรกำหนดให้การเรียกประชุม การขยายเวลาประชุม และการปิดประชุม รัฐสภาให้กระทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการ (แทนพระราชกฤษฎีกา) โดยให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รับสนองฯ และควรมีการเพิ่มสมัยประชุม เป็นสมัยที่ 3 เพื่อทำหน้าที่พิจารณากฎหมายเท่านั้น

7. นายกรัฐมนตรี (ม.159)

นายกรัฐมนตรี อาจไม่ต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ ถ้าผู้ถูกเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรีไม่สามารถหาเสียงสนับสนุนได้เกินกึ่งหนึ่งของ สส. ทั้งหมดรวม 3 ครั้ง ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยเชิญบุคคลก็ได้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ นายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภายใน 6 เดือน

8. การออกพระราชกำหนด (ม.172)

การออกพระราชกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มีกฎหมายเกือบทุกวรรค ควรพิจารณาแก้ไขเสียใหม่ โดยอาจพิจารณาจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่ไม่มีปัญหาในการออกพระราชกำหนด เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 (ม.190) โดยรวมวรรคที่ 1 กับวรรคที่ 2 เข้าด้วยกัน และควรมีข้อห้าม ในการออกพระราชกำหนดที่มีผลเป็นการแก้ไข Organic law หรือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายพรรคการเมือง และกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น

9. ตุลาการรัฐธรรมนูญ (ม.173)

ควรมีโครงสร้างใหม่ และอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) ให้นำเปลี่ยนแปลงเป็นศาลรัฐธรรมนูญ โดยให้ปรับปรุงโครงสร้างและองค์ประกอบใหม่ ประกอบด้วย บุคคลซึ่งมีอายุไม่ครบเกิน 55 ปี จำนวน 9 คน มาจากการเสนอชื่อของ 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ 3 คน ฝ่ายบริหาร 3 คน และฝ่ายตุลาการ 3 คน

2) ให้นำวาระไม่เกิน 9 ปี แต่งตั้งใหม่มาได้

3) เป็นข้าราชการประจำไม่ได้ ยกเว้นศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัย

4) ให้นำมีการพิจารณาโดยเปิดเผยตามกระบวนการวิธีที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

5) ให้นำเลือกประธานกันเอง

6) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้แล้วในรัฐธรรมนูญและให้

มีหน้าที่อื่นอีก เช่น

(1) พิจารณาผลคดีที่เอกชนอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลยุติธรรม ซึ่งไม่

พิจารณาข้ออ้างของเอกชนที่ เห็นว่ากฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญ

(2) พิจารณาผลคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้

10. ศาลสถิตยุติธรรมและศาลอื่น

1) ศาลสถิตยุติธรรม

ควรมีหลักการกว้าง ๆ ดังนี้

บริหาร

1.1) จะต้องมีการเชื่อมโยงอำนาจตุลาการเข้าสู่อำนาจนิติบัญญัติและ

ระบบเปิด

1.2) ระบบศาลจะต้องสะท้อนความรู้สึกของสังคมได้ จึงควรเป็น

1.3) ควรปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการตุลาการ (กต.) ให้มี  
องค์ประกอบเป็น 18 คน (โดยเพิ่มจากเดิมอีก 6 คน) ทั้งนี้ให้ ครม. พิจารณาเสนอชื่อจากบุคคลใน  
วิชาชีพกฎหมาย 3 คน และผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาชีพอื่น ๆ อีก 3 คน ที่องค์การวิชาชีพทางกฎหมาย  
อันได้แก่ สภานายความ เนติบัณฑิตยสภา คณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เสนอชื่อให้คณะ  
รัฐมนตรีพิจารณาเสนอต่อรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้ง

2) ศาลปกครอง

ควรเพิ่มเติมในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ให้เป็นดังนี้

ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ม.....ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมายบัญญัติ  
การแต่งตั้งและการให้ตุลาการศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไป

ม.....ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม

กับศาลปกครอง ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย

11. ผู้พิพากษาและตุลาการ (ม.190 และ ม.191)

ควรมีข้อสังเกตไว้ เนื่องจากความหมายของคำว่า "ผู้พิพากษา" และ "ตุลาการ" ไม่ชัดเจน น่าจะได้มีการให้ความหมายไว้ในรายงานการประชุมของรัฐสภา

12. การปกครองท้องถิ่น (ม.196)

ควรเพิ่มข้อความในมาตรา 196 ว่าเป็นดังนี้

มาตรา 196 การจัดการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือการอันจำเป็นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ตามบทบัญญัติกฎหมาย

13. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ม.211)

เสนอให้มีการออกเสียงลงประชามติ เพื่อรับรองร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ เพื่อให้เป็นรัฐธรรมนูญของประชาชนด้วยการเพิ่มเติมแก้ไขในมาตรา 211 ตั้งแต่ (ทวิ 5) ดังนี้

(5) เมื่อการพิจารณาครั้งที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้ขอประชามติภายในไม่น้อยกว่า 30 วัน และไม่เกิน 45 วัน

(6) ตัดออกทั้งหมด

(7) เมื่อประชาชนที่ออกเสียงในการแสดงประชามติเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย ให้ตราร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

14. ผู้ตรวจการรัฐสภา. คณะผู้ตรวจราชการทหาร. คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

เสนอให้มีการจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพื่อเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย

1. คณะผู้ตรวจการรัฐสภา ท้าหน้าที่ควบคุมดูแลความประพฤติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก
2. คณะผู้ตรวจราชการทหาร ท้าหน้าที่ส่งเสริมให้การปกครองบังคับบัญชาทหารเป็นประชาธิปไตย
3. คณะกรรมการการเลือกตั้ง ท้าหน้าที่ควบคุมการดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม ซึ่งหน่วยงานทุกหน่วยจะต้องปฏิบัติตามที่คณะกรรมการเลือกตั้งสั่งการ หรือร้องขอ
4. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ควรโอนมาสังกัดรัฐสภา

องค์กรรับผิดชอบ สมาชิกผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี โดยมีสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เป็นผู้ดำเนินการ และภาคเอกชน

4.3.2 การปกครองท้องถิ่น

สภาพปัจจุบัน

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะต้องมีรากฐานที่สำคัญคือ ประชาชน จะต้องมีความตื่นตัวทางการเมืองและสามารถปกครองตนเอง การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันสำคัญยิ่ง เพราะจะเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สร้างจิตสำนึกในเรื่องสิทธิเสรีภาพ การปกครองตนเอง และความมีจิตสำนึกในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นมีหลากหลาย แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การขาดความอิสระ  
ปลอดจากการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การขาดรายได้และงบประมาณที่เพียงพอ และการ  
ขาดความรู้และบุคลากรที่จะดำเนินงาน

เป้าหมายของแผนและมาตรการพัฒนา ระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีความเป็น  
ประชาธิปไตย และเป็นรากฐานของระบบการเมืองประชาธิปไตย

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายควรดำเนินการตามที่สมควร เช่น

๑. ในระดับจังหวัด ให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

1. ให้มีเทศบาลนคร เทศบาลเมืองหรือเทศบาลตำบล แล้วแต่กรณี
2. เมื่อทุกตำบลกลายเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว พื้นที่ขององค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัดก็จะหมดไปในตัว
3. ยกเลิกสุขาภิบาล หรือปรับปรุงสภาพของสุขาภิบาลให้เข้มแข็ง เพื่อพัฒนาเป็น  
เทศบาลต่อไป

ส่วนในการปกครองส่วนภูมิภาคให้คงไว้เดิม แต่ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาผู้ว่า-  
ราชการจังหวัด ประกอบด้วย กรรมการจังหวัด และเจ้าหน้าที่จากองค์การปกครองท้องถิ่น เช่น นายก  
เทศมนตรี เทศมนตรี และตัวแทนจากฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนั้นจะมีสมาชิกที่มา  
จากการเลือกตั้ง 12-18 คน คณะกรรมการที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่า-  
ราชการจังหวัด และช่วยประสานงานในระดับจังหวัดและข้ามจังหวัด

ในระดับอำเภอ ก็ให้มีการจัดโครงสร้างในลักษณะเดียวกัน

องค์กรรับผิดชอบ คณะกรรมการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นตั้ง โดยนายก  
รัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย สมาชิกวุฒิสภา และองค์กรเอกชน ก่อนจะตั้งเป็นกระทรวงหรือทบวง  
การปกครองท้องถิ่นต่อไป

#### 4.4 แผนพัฒนาสถาบันทางการเมือง

##### 4.4.1 สถาบันพระมหากษัตริย์

สภาพปัจจุบัน สถาบันพระมหากษัตริย์ของไทย เป็นสถาบันที่มั่นคงที่สุดในการบรรดาสถาบันต่าง ๆ ของประเทศ ประชาชนมีความชื่นชมและจงรักภักดีอย่างสูงสุด

เป้าหมายของแผนและมาตรการพัฒนา ดำรงความมั่นคงและเพิ่มพูนความจงรักภักดี รดยาให้สถาบันพระมหากษัตริย์อยู่เหนือความขัดแย้งทางการเมืองทั้งปวง รวมทั้งชี้ชวนให้ประชาชนดำเนินชีวิตตามแนวทศพิธราชธรรม เช่น การเป็นผู้ให้ การมีศีลธรรม การเสียสละ ความซื่อตรง ความอดทน ความอ่อนโยน ความออกฉันท และ การตั้งมั่นอยู่ในความยุติธรรม เป็นต้น

องค์กรรับผิดชอบ คณะรัฐมนตรี, สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, สำนักพระราชวัง, สำนักราชเลขาธิการ, คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ คณะกรรมการเอกลักษณ์แห่งชาติ ฯลฯ ควรร่วมกันวางแผนส่งเสริมสถาบันนี้อย่างต่อเนื่อง

##### 4.4.2 สถาบันนิติบัญญัติ

สภาพปัจจุบัน รัฐสภาไทยยังมีความอ่อนแอ มีการถูกยุบสภาหรือถูกล้มสภาอยู่บ่อย ๆ เมื่อมีการปฏิบัติรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง แม้เมื่อไม่ถูกยึดอำนาจสถาบันนี้ก็ยังไม่สามารถทำหน้าที่ได้ดีเป็นที่น่าจับตามอง

อนึ่งวุฒิสภาก็เป็นสถาบันที่อ่อนแอ เพราะมีสมาชิกไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมเป็นจำนวนมาก เนื่องจากได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลคนเดียวตลอดมา ทำให้ไม่ได้รับการยอมรับ มีเสียงเรียกร้องให้ยุบเลิกหรือลดอำนาจลงจนจวนอยู่ตลอดมา

บทบาทของสถาบันนิติบัญญัติในการควบคุมอำนาจบริหารและตุลาการ ยังไม่มีประสิทธิผล แม้ในการตรากฎหมายเองก็ทำได้ไม่ทันกาลสมัย

เป้าหมายของแผนและมาตรการพัฒนา รัฐสภาต้องเป็นสถาบันการเมืองที่สำคัญที่สุดในการตรากฎหมายและ เวชกุมรัฐบาล ุคยต้องมีเสถียรภาพไม่ถูกล้มล้าง แต่อาจถูกยุบสภาได้ตามครรลอง

วุฒิสภาต้องมีคุณภาพและบทบาทที่เหมาะสม จะต้องหาวิธีการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกเสียใหม่โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งกำลังแยกตัวมาจากสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา จะต้องได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงขึ้น

องค์กรรับผิดชอบ ประธานสภาทั้งสอง, เลขาธิการสำนักงานทั้งสอง, คณะกรรมการวิสามัญกิจการสภาทั้งสอง จะต้องวางแผนพัฒนาสถาบันนิติบัญญัตินี้ร่วมกันและปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตรากฎหมาย และข้อบังคับตลอดจนจัดสรรทรัพยากรมาดำเนินการพัฒนาโดยด่วน โดยเฉพาะจะต้องจัดการแยกสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาออกเป็นสองสำนักโดยเร็วและพร้อมที่จะปฏิบัติงานได้อย่างเข้มแข็ง

#### 4.4.3 สถาบันบริหาร

สภาพปัจจุบัน จากประสบการณ์ในอดีตคณะรัฐมนตรีมีอายุทำงานเพียงชุดละ 14 เดือน ถ้าหากตัดนายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจทหารสนับสนุนออก คณะรัฐมนตรีก็จะมีอายุเฉลี่ยเพียง 6 เดือนในสมัยหลัง คณะรัฐมนตรีมักเสียชีวิตเนื่องจาก การทุจริตแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และพรรคตลอดจนรังแกข้าราชการประจำมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันไม่สามารถแก้ไขปัญหาสำคัญของชาติได้ เช่น ปัญหาความยากจนและทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย แม้ข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคจะดี อนึ่งการมีพรรคมากเท่านี้ต้องมีรัฐบาลผสมซึ่งขาดเสถียรภาพ

เป้าหมายของแผนและมาตรการพัฒนา รัฐบาลจะต้องมีเสถียรภาพมีอายุทำงาน อย่างน้อย 2 ปี รัฐบาลต้องบริหารงานภายใต้การควบคุมของรัฐสภาและประชาชนตลอดเวลา รัฐบาล ต้องมีมือสะอาดไม่ลอบรับสินบนและแสวงหาผลประโยชน์ รัฐบาลต้องไม่ใช้อำนาจโดยมิชอบ, ไม่มีอำนาจ มากเกินไป รัฐบาลต้องไม่รังแกข้าราชการประจำ รัฐบาลต้องมีคุณภาพสามารถแก้ปัญหาสำคัญของชาติ ได้ รัฐบาลจะต้องแสวงหากลไกและมาตรการทางการเมืองในรูปแบบประเพณีเพื่อส่งเสริมสถาบันนี้ให้ เข้มแข็ง เช่นการจับคู่สมาชิก, การตกลงกับประธานสภาและการจัดวาระประชุมสภาที่คณะรัฐมนตรีไม่ เสียเปรียบ

องค์กรรับผิดชอบ คณะรัฐมนตรี, สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, พรรค การเมือง และนักวิชาการ ควรร่วมมือกันตั้งคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาสถาบันอำนาจบริหาร ถ้า รัฐบาลไม่ยอมตั้ง นักวิชาการควรรวมตัวกันตั้งคณะศึกษาวิจัยหรือติดตามการทำงานของรัฐมนตรีเพื่อช่วย เผยแพร่ทางสื่อมวลชน

#### 4.4.4 สถาบันตุลาการ

สภาพปัจจุบัน ระบบการศาลไทยสมัยใหม่ได้เริ่มขึ้นมา 100 ปีก่อน โดยมีคณะกรรมการตุลาการเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลเฉพาะภายในวงการตุลาการ ทำให้เกิดภาวะลูกหม้อขึ้น โดยไม่มีสายเลือดใหม่เจือปนจึงทำให้คุณภาพและศักดิ์ศรีลดลงกว่าเมื่อ 10 ปีเศษมาแล้ว และมีปัญหา เกิดขึ้นมาภายในช่วงรัฐบาล อานันท์ ปันยารชุน ชุดที่ 1 และ 2 จนรัฐบาลต้องออกพระราชกำหนด ปรับปรุงการบริหารงานตุลาการขึ้นในวันที่ 11 กันยายน 2435

ไม่ว่าพระราชกำหนดนี้จะผ่านรัฐสภาหรือไม่ก็ตาม สถาบันตุลาการ ก็ยังต้อง การปรับปรุงพัฒนาขนานใหญ่

เป้าหมายของแผนและมาตรการพัฒนา สถาบันตุลาการจะต้องมีศักดิ์ศรีเกียรติภูมิเป็นที่เชื่อถือของสังคม. ฝ่ายการเมืองจะต้องไม่ก้าวท้าวความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการพิจารณาอรรถคดี แต่อำนาจตุลาการควรได้รับตรวจสอบถ่วงดุลกับอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ เช่น ฝ่ายบริหารควรเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจากนักกฎหมายสังกัดต่าง ๆ ให้รัฐสภาแต่งตั้งเป็นกรรมการตุลาการ ผู้พิพากษาควรมีความรู้และประสบการณ์สูงขึ้นไปเพิ่มขึ้น เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ, ศาลปกครอง, ศาลภาษีอากร ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญในสาขางานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิพากษาหลัก

การพิจารณาอรรถคดีต้องมีการจัดการที่ดี การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรวดเร็ว กระบวนการยุติธรรมต้องสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยโดยเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะต้องมีปรับปรุงการศึกษาวิชากฎหมายให้เข้มข้นในการพิทักษ์ความยุติธรรม

องค์กรรับผิดชอบ คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาควรรีเริ่มแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานตุลาการและการเตรียมตุลาการ การจัดตั้งศาลใหม่เพิ่มขึ้น โดยตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยนักกฎหมายจากสำนักต่าง ๆ (คณะกรรมการกฤษฎีกา, อัยการสูงสุด, สมาคมนายความ, สำนักศึกษาวิจัยต่าง ๆ) มาร่วมพิจารณา หลังจากการตรากฎหมายใหม่แล้วคงจะต้องมีการพัฒนาบุคลากรและการสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนและผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายอีกมาก

#### 4.4.5 สถาบันข้าราชการ

- 1) สถาบันข้าราชการพลเรือน (รวมทั้งครูและรัฐวิสาหกิจ)

สภาพปัจจุบัน ข้าราชการไทยมีจำนวนมากเมื่อเทียบกับขนาดของประชากรส่วนมากเชื่อว่าข้าราชการแม้จะมีความรู้ดีแต่ไม่มีประสิทธิภาพ มีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและการวิ่งเต้นแย่งชิงตำแหน่งหน้าที่ ตลอดจนรับใช้ชั้นกการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการตำรวจ ในขณะที่เดียวกันข้าราชการมีรายได้น้อยไม่เพียงพอแก่การดำรงฐานะการครองชีพ จนบางพวกต้องลาออกไปหรือกลายเป็นพวกทุจริต ข้าราชการไทยไม่มุ่งรับใช้ประชาชนแต่มีลักษณะศักดิ์นาเจ้าขุนมูลนายอำนาจนิยมไม่สนองต่อความต้องการของประชาชน โดยอ้างกฎหมายระเบียบแบบแผนที่ยูกยากมาบังคับกับประชาชน ไม่มีจิตสำนึกประชาธิปไตย

เป้าหมายของแผนและมาตรการพัฒนา

ข้าราชการควรลดจำนวนลง เพิ่มประสิทธิภาพขึ้น

ข้าราชการควรมีคุณธรรมจริยธรรมมีความซื่อสัตย์สุจริต

ข้าราชการต้องยึดมั่นในหลักคุณธรรม 4 ประการ รวมทั้งความเป็นกลางทางการเมือง

ข้าราชการต้องมีจิตสำนึกประชาธิปไตย เลิกความเป็นศักดิ์นิยม รับใช้ประชาชนให้ได้รับความสะดวกรวดเร็ว

ข้าราชการต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน

รัฐบาลต้องดูแลรายได้และสวัสดิการของข้าราชการ

ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ต้องให้ความสำคัญเป็นธรรมแก่ข้าราชการชั้นผู้น้อย

ข้าราชการต้องบริหารงานในลักษณะโปร่งใสไม่ปิดบังข่าวสารแก่ประชาชน

องค์กรรับผิดชอบ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการอีก 10 คณะ รวมทั้งนักวิชาการ ควรร่วมกันพิจารณาระบบข้าราชการเสนอต่อรัฐบาลให้แก้ไข รวมทั้งควบคุมกำกับดูแลให้ส่วนราชการบริหารงานบุคคลโดยถูกต้องตามหลักวิชาการบริหารงานบุคคล ไม่ยึดกฎหมายและระเบียบเป็นสรณะ ทั้งนี้ต้องพัฒนาข้าราชการให้มีจิตสำนึกประชาธิปไตยอย่างมาก

2) สถาบันข้าราชการทหาร

สภาพปัจจุบัน นับแต่เริ่มการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา สถาบันทหารของไทยได้มีบทบาททางการเมืองเป็นอย่างสูงมาตลอดยิ่งกว่าสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาก ทหารได้ก่อการปฏิวัติรัฐประหารขึ้นถึง 10 ครั้ง และครองอำนาจทางการเมืองยืนยาวกว่านักการเมืองพลเรือนมาก

ในระยะหลัง 2516 สถาบันทหารได้มีส่วนในการปราบปรามประชาชนที่ชุมนุมประท้วงรัฐบาลอย่างรุนแรงถึง 3 ครั้ง ต่างกับช่วงก่อนหน้านั้นซึ่งการปฏิวัติรัฐประหารมักไม่มีการเลือดตกยางออก

การที่ทหารครองอำนาจทางการเมืองโดยตรงหรือมีบทบาทเบื้องหลังรัฐบาล  
ลดจมนักคิดสนใจใช้กำลังอาวุธปราบประชาชน แสดงให้เห็นจุดอ่อนต่าง ๆ ของสถาบันข้าราชการ  
ทหาร

เป้าหมายของแผนและมาตรการพัฒนา

จะต้องพัฒนากองทัพให้เป็นกองทัพของชาติ ที่พร้อมจะทำหน้าที่ตามที่  
รัฐธรรมนูญกำหนดและป้องกันไม่ให้เกิดการปฏิวัติ รัฐประหารอีกต่อไป

จะต้องป้องกันมิให้มีการใช้กำลังทหาร เพื่อประโยชน์ทางการเมือง  
ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หากมีการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ทหารปฏิบัติ ทหารก็ไม่  
ควรปฏิบัติตามคำสั่งนั้น

จกต้องไม่ใช้ทหารในการป้องกันปราบปรามการชุมนุมทางการเมืองของ  
ประชาชน เว้นแต่จำเป็นจริง ๆ เพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ตำรวจปราบปรามการจลาจล โดยจะต้องไม่มีการใช้  
อาวุธสงคราม

จะต้องปลูกฝังความนิยมในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ทหารทุกคน รวมทั้ง  
ส่งเสริมให้ทหารรับทราบเหตุการณ์ภายนอกกรม กอง และมีโลกทัศน์ที่กว้างขวาง

จะต้องพัฒนาทหารประจำให้เป็นทหารอาชีพ ส่วนการเกณฑ์บุคคลเข้ารับ  
ราชการทหาร ควรมีการเกณฑ์ที่สั้นลง แต่มีการฝึกที่เข้มข้นขึ้น และจัดระบบกำลังสำรองให้มีความพร้อม  
เพื่อเรียกเข้าประจำการได้โดยรวดเร็ว

องค์กรรับผิดชอบ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงกลาโหมและกองทัพ  
ร่วมกับฝ่ายพลเรือน ควรพิจารณาตั้งคณะกรรมการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนากองทัพให้มีบทบาทที่เหมาะสมกับ  
สังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่โดยเร็ว เพื่อมิให้เกิดเหตุการณ์วิปโยคเกิดขึ้นซ้ำอีก

#### 4.4.6 สถาบันอื่น ๆ

สถาบันปัจจุบัน สถาบันอื่น ๆ ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาทางการเมืองคือ

- 1) สถาบันทางเศรษฐกิจ ธุรกิจ อุตสาหกรรม พาณิชยกรรมภาคเอกชน
- 2) สถาบันทางศาสนาและวัฒนธรรม
- 3) สถาบันสื่อมวลชน
- 4) สถาบันทางวิชาการ
- 5) สถาบันของขบวนการนักศึกษา
- 6) สถาบันองค์การนอกภาครัฐบาล
- 7) สถาบันครอบครัว ฯลฯ

สถาบันเหล่านี้ขณะนี้ก็มีจำนวนมากพอสมควร แต่ส่วนใหญ่ไม่มีบทบาทและความ  
สำนึกทางการเมือง

#### เป้าหมายของแผนและมาตรการพัฒนา

จะต้องส่งเสริมให้มีสถาบันเหล่านี้มากขึ้น

จะต้องส่งเสริมให้แต่ละสถาบันมีบทบาททางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยใน  
ทางที่ถูกต้องเหมาะสมมากขึ้น

จะต้องมีบทบาทในการขึ้นนำสังคมและควบคุมรัฐบาลให้อยู่ในกรอบประชาธิปไตย

จะต้องช่วยพัฒนาความสำนึก และความรับผิดชอบทางการเมืองของประชาชน

องค์กรรับบริจาค แต่ละสถาบันจะต้องรับผิดชอบในการพัฒนาให้มีบทบาทที่เหมาะสมในสังคมประชาธิปไตย โดยบางครั้งอาจขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล แต่ในบางครั้งอาจจะช่วยเสริมกำลังสนับสนุนโครงการของรัฐบาลด้วย

#### 4.4.7 พรรคการเมือง

##### สภาพปัจจุบัน

แม้พรรคการเมือง จะเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อระบบการเมืองอย่างมาก ทั้งในการทำให้ระบบการเมืองมีประสิทธิภาพ และพัฒนาการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่พรรคการเมืองของไทยซึ่งได้เริ่มปรากฏตัวอย่างเป็นทางการตั้งแต่ พ.ศ. 2489 ยังเป็นสถาบันการเมืองที่อ่อนแอและมีความเป็นสถาบันต่ำ ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุ 4 ประการคือ

- 1) พรรคการเมืองไทยส่วนมากเป็นพรรคขนาดเล็กและมีบทบาทอยู่ในสภาผู้แทน  
เท่านั้น
- 2) พรรคการเมืองไทยส่วนมาก เป็นพรรคส่วนตัวของผู้แทนทางการเมืองที่ตั้ง  
พรรคขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองของตนมากกว่าเป็นพรรคของมวลชน จึงมักจะล่มสลาย  
อย่างง่ายดายเมื่อหัวหน้าพรรคหมดอำนาจหรือลาออก
- 3) พรรคการเมืองไทยส่วนมากขาดเงินดำเนินงานกิจการทางการเมือง หลังการ  
เลือกตั้งทั่วไป จึงไม่สามารถทำหน้าที่ในการทำให้การศึกษาทางการเมืองแก่สมาชิกพรรคและประชาชนทั่วไป
- 4) พรรคการเมืองไทยไม่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่อง เพราะมักจะถูก  
คณะปฏิวัติรัฐประหารยุบเลิกแทบทุกครั้งที่มีการยึดอำนาจ ยังผลให้พรรคการเมืองไม่สามารถสร้างความ  
เป็นสถาบันให้สูงขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง

เป้าหมายของแผนและมาตรการพัฒนา

ดังนั้นบรรยายในการพัฒนาพรรคการเมืองไทยให้มีส่วนเสริมประชาธิปไตย และมีความเป็นสถาบันสูงขึ้น จึงควรดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้อย่างมีขั้นตอน

1) ให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองที่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งทั่วไป ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

2) ส่งเสริมให้พรรคการเมืองขยายสาขาพรรคไปสู่อำเภอต่างจังหวัด เพื่อให้พรรคการเมืองมีฐานมวลชนอย่างแท้จริง

3) ส่งเสริมให้พรรคการเมืองส่งสมาชิกเข้ารับเลือกตั้ง ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกระดับ เพื่อให้พรรคมีกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง

4) ส่งเสริมให้พรรคบริหารกิจการของพรรคอย่างโปร่งใส ตามวิถีทางประชาธิปไตย ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้นายทุนผู้สนับสนุนพรรคครอบงำการดำเนินการของพรรค

องค์กรรับผิดชอบ

สำหรับขั้นตอนในการดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมาย ควรให้กระทรวงมหาดไทย และสภาผู้แทนราษฎรรับไปดำเนินการโดย เฉพาะในการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองนั้นควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี ส่วนในข้ออื่นควรดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

#### 4.4.8 กลุ่มผลประโยชน์

##### สภาพปัจจุบัน

กลุ่มผลประโยชน์เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อการรักษา และพัฒนา ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยให้มั่นคงได้ ทั้งนี้ก็เพราะกลุ่มผลประโยชน์ต่างพยายามแข่งขัน เพื่อรักษา ผลประโยชน์ของตน และป้องกันมิให้กลุ่มอื่นครอบงำ และใช้กระบวนการเมืองเอาเปรียบกลุ่มตนและ\ หรือทำลายประโยชน์ส่วนรวม แต่ผู้มีอำนาจในประเทศไทยกลับมีนโยบายห้ามมิให้กลุ่มผลประโยชน์มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองซึ่งยังผลให้กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม เช่น กลุ่มทหาร และกลุ่มนักธุรกิจ สามารถ ครอบงำกระบวนการเมืองของไทยและหยุดยั้งมิให้การเมืองไทยพัฒนาสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่มั่นคง

นอกจากนั้น กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยยังมีความเข้มแข็งแตกต่างกันมาก ทั้งนี้ก็เพราะกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม เช่น กลุ่มทหารและข้าราชการ เกิดขึ้นก่อนกลุ่มผลประโยชน์อื่นใด ทั้งหมดในประเทศไทย รวมทั้งมีการจัดตั้งเป็นอย่างดีและมีอำนาจตามกฎหมายมากกว่ากลุ่มอื่นทั้งหมด ส่วนกลุ่มอื่น เช่นกลุ่มธุรกิจซึ่งเกิดขึ้นตามมาและมีการจัดตั้งค่อนข้างเข้มแข็ง รวมทั้งมีเงินมากจึงมีขีดความสามารถที่จะท้าทายอำนาจของกลุ่มทหารและข้าราชการได้ ในขณะที่เดียวกันกลุ่มแรงงานและกลุ่ม เกษตรกรซึ่งเป็นชนกลุ่มใหญ่ของประเทศกลับขาดทั้งการจัดตั้งที่เข้มแข็งและทุนทรัพย์ จึงเป็นกลุ่ม ผลประโยชน์ที่อ่อนแอและมีอิทธิพลต่อกระบวนการเมืองไทยค่อนข้างน้อย คงมีแต่กลุ่มนิสิตนักศึกษาและ ปัญญาชนในวงการศึกษ สือมวลชน และผู้ประกอบการอาชีพอิสระเท่านั้น ที่มีพลังทางความคิดและปัญญา พองจะถ่วงอิทธิพลของกลุ่มทหารและกลุ่มธุรกิจได้บ้าง ด้วยเหตุนี้กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยในระยะ ที่ผ่านมามีบทบาทน้อยในการช่วยพัฒนาการเมืองและรักษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง

##### เป้าหมายของแผนและมาตรการพัฒนา

ดังนั้น นโยบายในการพัฒนากลุ่มผลประโยชน์ที่เริ่มมีหลากหลายมากขึ้นใน ประเทศไทย ให้สามารถมีส่วนพัฒนาการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น จะต้องดำเนินการในเรื่อง ต่อไปนี้อย่างมีขั้นตอน ดังนี้

- 1) ส่งเสริมให้ประชาชนที่มีผลประโยชน์คล้ายคลึงกัน รวมตัวกันในรูปแบบของกลุ่ม ชมรม สมาคม หรือมูลนิธิ อย่างสะดวก และได้รับการรับรองให้มีฐานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล ที่มีการบริหารที่สามารถดำเนินกิจการในนามของกลุ่มได้
- 2) อนุญาตให้กลุ่มผลประโยชน์ที่จัดตั้งอย่างเป็นทางการ และต้องการมีวัตถุประสงค์ทางการเมือง สามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

#### องค์การรับผิดชอบ

มอบให้กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการร่างระเบียบเกี่ยวกับการจดทะเบียนสมาคม สโมสร และมูลนิธิให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวภายใน 1 ปี

### 4.5 แผนพัฒนากระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน

#### สภาพปัจจุบัน

กระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ระบบการเมืองของไทยสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และพัฒนาสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ให้มีความเข้มแข็งรวมทั้งสร้างรากฐานที่มั่นคงให้แก่การปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ตามสภาพที่เป็นอยู่ปัจจุบันกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ยังไม่ได้ช่วยให้ระบบการเมืองของไทยอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก้าวหน้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยได้อย่างราบรื่น ทั้งนี้ก็เนื่องจากสาเหตุ 2 ประการ คือ

- 1) มีการรวมอำนาจการตัดสินใจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ยังผลให้หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) สถาบันการปกครองท้องถิ่นยังไม่มีทั้งอำนาจในการตัดสินใจ และงบประมาณของ  
เองอย่างเพียงพอที่จะริเริ่มและปฏิบัติโครงการ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมี  
ประสิทธิผล ยังผลให้สถาบันการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบยกเว้นกรุงเทพมหานคร มีความเป็นสถาบัน  
ข้างต่ำ และไม่สามารถทำหน้าที่ให้การศึกษาดูงานแก่เมืองแบบประชาธิปไตย และปลูกฝังจิตสำนึก  
ประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนได้

### เป้าหมายของแผนและมาตรการพัฒนา

ดังนั้น รัฐบาลในการพัฒนากระบวนการบริหารราชการของไทย ให้สอดคล้องกับระบอบ  
ประชาธิปไตย จึงต้องดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

- 1) ลดบทบาทของกระทรวงทบวงกรมในกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินลง โดยมอบ  
กระจายอำนาจการวินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ แก่หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้มากขึ้น
- 2) ส่งเสริมให้สถาบันการปกครองท้องถิ่นเป็นอิสระจากการครอบงำของส่วนกลาง  
เฉพาะกระทรวงมหาดไทยและมีอำนาจจัดเก็บภาษีอากรบางประเภทได้เอง อันจะยังผลให้  
ปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันพื้นฐานที่เข้มแข็งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย
- 3) ต้องปรับปรุงระบบราชการและวิธีการบริการประชาชนอย่างต่อเนื่องเพื่อให้  
เปลี่ยนแปลงทันกับสถานการณ์ของประเทศ

### องค์กรรับผิดชอบ

สำหรับขั้นตอนในการดำเนินการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามเป้าหมาย ควรมอบให้สำนัก  
นายกรัฐมนตรี และกระทรวงมหาดไทย พิจารณาเสนอแผนพัฒนาเรื่องนี้ ภายใน 6 เดือน เสนอต่อกณะ  
กรรมการปฏิรูประบบราชการที่คณะรัฐมนตรีควรจัดตั้งขึ้น เป็นผู้พิจารณาตัดสินใจดำเนินการจัดทำนโยบาย  
และแผนในรายละเอียดต่อไป

อนึ่ง คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ควรมีหน้าที่ปรับปรุงส่วนราชการโดยส่วนรวมด้วย นอกจากนี้ควรมีคณะกรรมการปรับปรุงการปฏิบัติราชการของคณะรัฐมนตรี เพื่อสอดส่องและให้ส่วนราชการต่าง ๆ ปรับปรุงการทำงานของตนให้สนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และสะดวกยิ่งขึ้น

#### 4.6 แผนพัฒนาปรับปรุงกระบวนการเลือกตั้ง

สภาพปัจจุบัน การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ยังมีการทุจริตหรือขายเสียง ปับบังคับ และชักจูงประชาชนเลือกตั้งด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งนับวันจะรุนแรงขึ้น เป็นผลให้ได้ สส. คุณภาพต่ำ และทำให้ได้รัฐบาลที่ไม่สุจริต

##### เป้าหมายของแผนและมาตรการพัฒนา

จัดการปรับปรุงกระบวนการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์และยุติธรรม ภายใน 5 ปี โดยอาจแบ่งออกได้เป็น 2 แผน คือ แผนระยะสั้น ที่ไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขตัวบทกฎหมาย กับแผนระยะยาว ซึ่งต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ก. แผนระยะกึ่งกลางใน 1 ปี ประกอบด้วย

- 1) การปรับปรุงรายชื่อผู้เลือกตั้งทั่วประเทศให้ถูกต้องและทันสมัย โดย
  - 1.1 การปรับปรุงการออกทะเบียนบ้านให้ทั่วถึงและเป็นธรรม
  - 1.2 การแก้ไขหรือยกเลิกทะเบียนบ้านกลางในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง
  - 1.3 การแก้ไขปรับปรุงการออก "ภูมิลำเนาชั่วคราว"
  
- 2) การกำหนดวันเลือกตั้งที่เหมาะสม
  - 2.1 การกำหนดหาวันเสาร์ก่อนวันเลือกตั้ง เป็นวันหยุดงานทั่วประเทศ
  - 2.2 การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเดินทางกลับภูมิลำเนา
  
- 3) การตรวจสอบเขตแดนค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งอย่างจริงจัง
  - 3.1 การตรวจสอบบัญชีรายจ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
  - 3.2 การตรวจสอบบัญชีรายจ่ายของพรรคการเมือง
  
- 4) การป้องกันการทุจริตเลือกตั้ง
  - 4.1 การตรวจสอบจำนวนบัตรเลือกตั้ง
    - 4.1.1 การตรวจสอบจำนวนบัตรเลือกตั้งก่อนลงคะแนน
    - 4.1.2 การตรวจสอบจำนวนบัตรเลือกตั้งหลังลงคะแนน

- 4.2 การนับคะแนนในระดับที่สูงกว่าในหน่วยเลือกตั้ง
  - 4.2.1 การนับคะแนนที่อำเภอ
  - 4.2.2 การนับคะแนนที่จังหวัด

องค์กรรับผิดชอบ

ควรมีคณะกรรมการพัฒนาระบบการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร โดยมีกระทรวงมหาดไทย  
เป็นเจ้าของเรื่อง

จ. แผนระยะยาวภายใน 5 ปี ประกอบด้วย

1) การปรับปรุงรายชื่อผู้เลือกตั้งที่ถูกต้องและทันสมัย

1.1 การจัดตั้งคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งที่ปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง เพื่อทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

1.1.1 การสำรวจรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งประจำปี

1.1.2 กำหนดเขตเลือกตั้ง

1.1.3 จัดการการเลือกตั้งทุกระดับ

1.2 การจัดหาแนวทางให้ผู้ออกนอกภูมิลำเนา สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยไม่ต้องเดินทางกลับภูมิลำเนา หรือย้ายภูมิลำเนา

1.2.1 การเลือกตั้งโดยไม่มีพรากฏตัวในประเทศ

1.2.2 การเลือกตั้งโดยไม่มีพรากฏตัวต่างประเทศ

2) การปรับปรุงกิจกรรมการหาเสียงเลือกตั้ง

2.1 การยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งบางข้อ

2.1.1 การโฆษณาหาเสียงโดยมหรสพและการรื่นเริงต่าง ๆ

2.1.2 การไม่เอาผิดผู้รับเงิน & สิ่งของจากผู้สมัคร

2.1.3 การให้สินบนนำจับผู้ทุจริตในอัตราที่สูง

2.1.4 การจัดหายานพาหนะนำประชาชนไปที่เลือกตั้งโดยทางราชการ

- 2.2 การตรวจสอบเพดานค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง
  - 2.2.1 การให้ผู้สมัครทุกคนแจ้งบัญชีทรัพย์สินของตนเองและครอบครัวก่อนและหลังการเลือกตั้ง
  - 2.2.2 การตรวจสอบบัญชีรายจ่ายของผู้สมัครอย่างจริงจัง
  - 2.2.3 การเผยแพร่บัญชีรายรับ-รายจ่ายของผู้สมัครต่อสาธารณชน
  - 2.2.4 การตรวจสอบบัญชีรายรับ-รายจ่าย โดยคณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง
  - 2.2.5 การตรวจสอบบัญชีรายรับ-รายจ่ายของพรรคการเมือง

### 3) การป้องกันการทุจริตเลือกตั้ง

- 3.1 การกำหนดค่าใช้จ่ายเลือกตั้งเป็นแบบเขตเดียวเบอร์เดียว
- 3.2 การกำหนดให้ผู้สมัครต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งที่มีชาวบ้านเกิดอย่างน้อย 6-12 เดือน
- 3.3 การลดระยะเวลาของการรณรงค์หาเสียง ลงเหลือแค่ 30-45 วัน
- 3.4 การลดเกณฑ์ขั้นต่ำของจำนวนผู้สมัครที่พรรคจะส่งแข่งขันรับเลือกตั้งลง
- 3.5 การจัดตั้งคณะกรรมการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง
- 3.6 การจัดตั้งศาลเลือกตั้ง
- 3.7 การกำหนดบรรทัดฐาน "การวางตัวเป็นกลาง" ของเจ้าหน้าที่อย่างถูกต้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

4) การควบคุมและตรวจสอบพฤติกรรมของนักการเมือง

- 4.1 การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องเปิดเผยบัญชีรายชื่อทรัพย์สินของตนและครอบครัวต่อสาธารณชน
- 4.2 การแก้ไขกฎหมายข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ให้ทำประวัติการเข้าประชุม และการลงคะแนนเสียงของ ส.ส. อย่างละเอียดและเปิดเผย
- 4.3 การยกเลิกงบประมาณจังหวัดของ ส.ส. โดยให้รัฐบาลตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนการพัฒนาจังหวัดไปตามสัดส่วนต่อหัวประชากร เช่น หัวละ 1,000 บาท แล  
ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และราชการบริหารส่วนภูมิภาค

องค์การรับผิดชอบ ควรมีคณะกรรมการพัฒนาระบบการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าของเรื่อง แต่ให้กรรมการประกอบด้วย ตัวแทนของพรรคการเมือง กลุ่มเอกชนและนักวิชาการ

คณะกรรมการชุดนี้ ควรมีหน้าที่ปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมือง และกฎหมายเลือกตั้งรวมทั้งกลไกเพื่อการดำเนินการในเรื่องทั้งสองนี้ด้วย

# อัครเมศวร์ ทองนวล

- 49 -

## สรุป

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คิดว่า การพัฒนาการเมืองไทยตามแนวทางและเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนนี้ จะสามารถใช้เป็นกรอบในการพัฒนาการเมืองของไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่มีความมั่นคงได้ จึงเสนอแผนพัฒนาองค์ประกอบสำคัญของการเมืองไว้ 6 แผน คือ 1) แผนพัฒนาอุดมการณ์และจิตสำนึกประชาธิปไตยให้แก่คนไทย 2) แผนพัฒนาธรรมเนียมประเพณีที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย 3) แผนพัฒนาโครงสร้างทางการเมืองไทยให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย 4) แผนพัฒนาสถาบันทางการเมืองให้สามารถเป็นหลักประกันที่มั่นคงของระบอบประชาธิปไตย 5) แผนพัฒนาพลังเคลื่อนไหวทางการเมือง อันได้แก่ พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ ให้สามารถช่วยผลักดันให้กระบวนการเมืองดำเนินไปอย่างมีดุลยภาพและส่งเสริมประชาธิปไตย และ 6) แผนปรับปรุงกระบวนการเลือกตั้งของไทยให้มีความบริสุทธิ์ยุติธรรม อันจะช่วยทำให้ได้นักการเมืองที่ดีมีคุณภาพและคุณธรรม ไปทำหน้าที่แทนประชาชนในการออกกฎหมาย และบริหารประเทศชาติเพื่อประโยชน์ของมหาชน

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เชื่อว่าการพัฒนาองค์ประกอบของการเมืองทั้ง 6 ประการนี้ จะช่วยทำให้การพัฒนาการเมืองไทยดำเนินไปอย่างรอบด้านและครบทุกส่วน และจะยังผลให้ประเทศไทยมีความเป็นประชาธิปไตยครบทั้ง 3 ด้าน คือ เป็นประชาธิปไตยทั้งในกระบวนการปกครอง ในอุดมการณ์และในวิถีชีวิตเมื่อการเมืองเป็นประชาธิปไตยก็จะยิ่งช่วยทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายมากขึ้น และจะส่งผลให้สังคมของไทยเป็นสังคมประชาธิปไตยที่มั่นคงได้ในที่สุด

---

รายนามคณะกรรมการบริหารสภาวิจัยแห่งชาติ

นายสง่า สรรพศรี	ประธานกรรมการ
นายสีบบนนท์ เกตุทัต	กรรมการ
นายประดิษฐ์ เชี่ยวสกุล	"
พลอากาศเอกอรุณ พรหมเทพ	"
นายโพยม อรรถกานนท์	"
นายอรรถสิทธิ์ เวชชาชีวะ	"
นายเฉลียว สุรสิทธิ์	"
นายอาทิตย์ อภาภิรม	"
นายบุญเยี่ยม มีสุข	"
นายวิทย์ วิศทเวทย์	"
นายสรรเสริญ ไกรจิตติ	"
นายกระมล ทองธรรมชาติ	"
นายวีรพงษ์ รามางกูร	"
นายบรรพต วีระสัย	"
นายอภิรัตน์ อรุณินท์	กรรมการและเลขานุการ
นายสุวิทย์ วิบูลย์เศรษฐ์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นางจุฑามณี เอี่ยมสุพรรณ	"

รายชื่อคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

นายกระมล ทองธรรมชาติ	ประธานกรรมการ
นายธเนศ อมรราชธน	กรรมการ
นายประสิทธิ์ ด้วงชัย	"
นายพรศักดิ์ ฝ่องแล้ว	"
นายพลภัทร บุชาลม	"
นายยุวรัตน์ กมลเวชช	"
นายลิขิต อีร์เวติน	"
นายวิวัฒน์ มุ่งการดี	"
นายสมมติ เจริญกุล	"
นายสมบูรณ์ สุขसारามุ	"
นายสมบัติ จันทรวงศ์	"
พลตรี สวัสดิ์ ศรีลัมพ์	"
นายอมร รักษาสัตย์	"
นายอุศล บุญประกอบ	"
นางจุฑามณี เขี่ยมสุพรรณ	"
นายสุรพล ราชภัณฑารักษ์	กรรมการและเลขานุการ
นางจินตนา พลอยภัทรภิญโญ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นายชัยยุทธ ชัยสิทธิ์	"



