

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๖ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ประชุมผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎร
ในการปรีชาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ
พ.ศ. ๒๔๗๕

คณะราษฎร



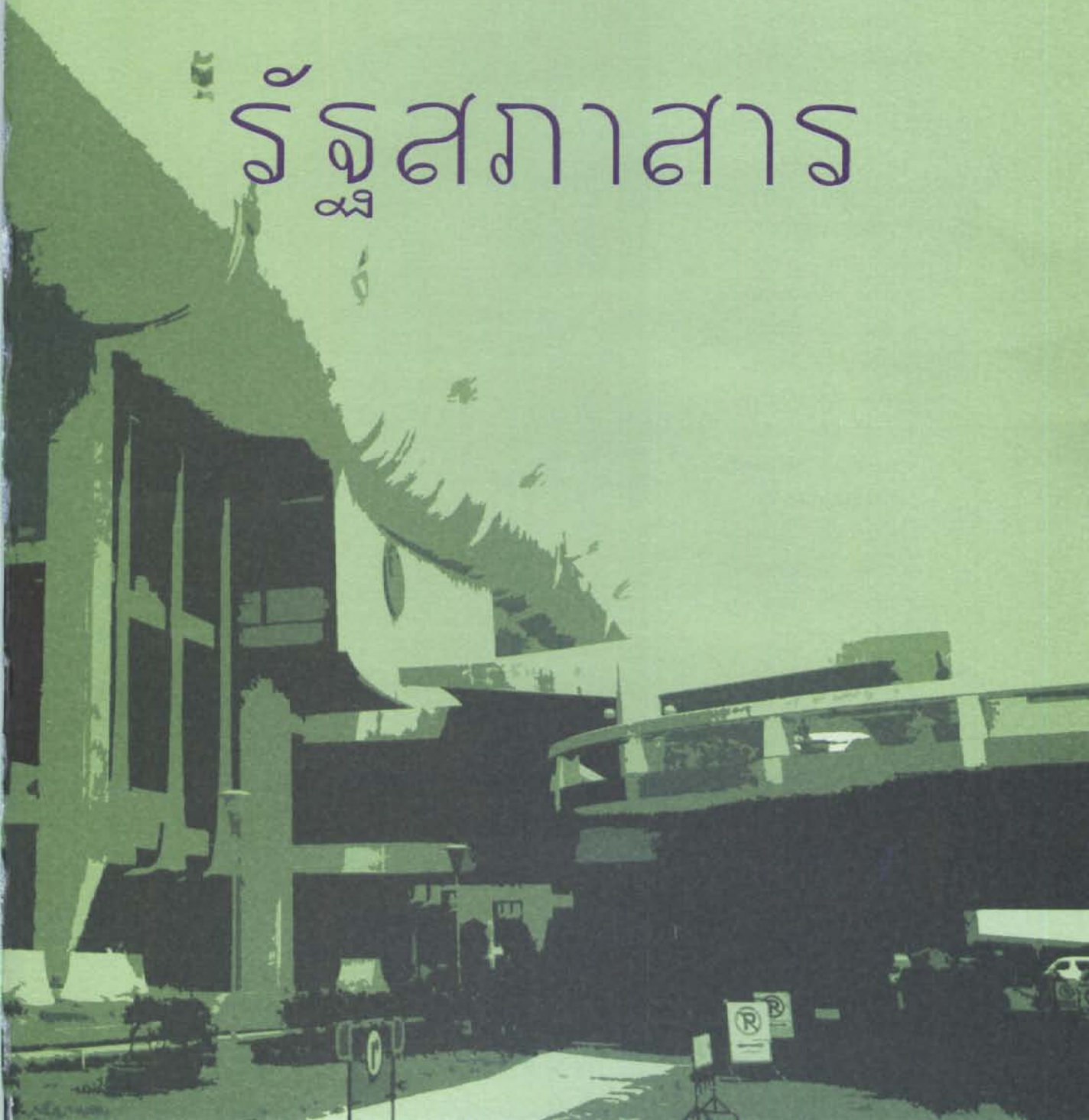
ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา (เปิดสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ) ระบบ F.M. เริ่มวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๓ เป็นต้นไป

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา	
๐๕.๐๐	ศาสนาซิกข์/พราหมณ์-ฮินดู	ศาสนาพุทธ			ศาสนาอิสลาม		ศาสนาคริสต์	๐๕.๐๐	
๐๖.๐๐	จับข่าวเช้า เล่าข่าวคู่					เช้าที่สภา		สนทนากับ คลังสมอง วปอ.๑	
๐๖.๓๐									
๐๗.๐๐	ถ่ายทอดเสียง ข่าว สวท.								
๐๗.๓๐	มติของรัฐสภา (ประมาณ ๕-๑๐ นาที)					วิจัยก้าวไกล		ทำดี ทำได้ จ่านิตติชวา	
๐๗.๕๐	การเมืองเรื่องของประชาชน (ต่อ)								
๐๘.๐๐	การเมืองฯ					บันทึกการประชุมสภา			
๐๘.๓๐	ข่าว-คุยกับ สว.								
๐๘.๕๐	ข่าวสั้นร่วมใจ และ สบตต่าง ๆ รวม ๑-๕ นาที								
๐๙.๐๐	ข่าวสั้นร่วมใจ และ สบตต่าง ๆ รวม ๑-๕ นาที	สภาชนบท	สภาชนบท	ข่าวสั้นร่วมใจ และ สบตต่าง ๆ รวม ๑-๕ นาที				๐๙.๐๐	
๐๙.๓๐	สภาชนบท	มอรัฐสภา (NBT/NBT 15)	รัฐสภาของ ปชช. (NBT/NBT 15)		ร้อยเรื่องเมืองไทย / ชีวิตกับการเรียนรู้	ร้อยเรื่องเมืองไทย / สภาภิทัศน์			
๑๐.๐๐	ข่าวสั้นร่วมใจ ๑	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)		สภาปฏิรูป	สังคมคุณธรรม นำประชาธิปไตย		๑๐.๐๐	
๑๑.๐๐	ข่าวสั้นร่วมใจ ๑	เกาะคิดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะคิดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)		เกาะคิดวุฒิสภา	เกาะคิดวุฒิสภา		๑๑.๐๐	
๑๒.๐๐	ถ่ายทอดเสียง การประชุมสภาผู้แทนราษฎร	ถ่ายทอดเสียง การประชุมสภาผู้แทนราษฎร	ถ่ายทอดเสียง การประชุมสภาผู้แทนราษฎร		เกาะคิดวุฒิสภา	เกาะคิดวุฒิสภา		๑๒.๐๐	
๑๓.๐๐	การประชุมวุฒิสภา	ถ่ายทอดเสียง การประชุมสภาผู้แทนราษฎร	ถ่ายทอดเสียง การประชุมสภาผู้แทนราษฎร		เกาะคิดวุฒิสภา	เกาะคิดวุฒิสภา		๑๓.๐๐	
๑๓.๓๐	วุฒิสภา	วุฒิสภา	วุฒิสภา		เกาะคิดวุฒิสภา	เกาะคิดวุฒิสภา		๑๓.๓๐	
๑๔.๐๐	วุฒิสภา	วุฒิสภา	วุฒิสภา		เกาะคิดวุฒิสภา	เกาะคิดวุฒิสภา		๑๔.๐๐	
๑๔.๓๐	วุฒิสภา	วุฒิสภา	วุฒิสภา		เกาะคิดวุฒิสภา	เกาะคิดวุฒิสภา		๑๔.๓๐	
๑๕.๐๐	วุฒิสภา	วุฒิสภา	วุฒิสภา		เกาะคิดวุฒิสภา	เกาะคิดวุฒิสภา		๑๕.๐๐	
๑๕.๓๐	วุฒิสภา	วุฒิสภา	วุฒิสภา		เกาะคิดวุฒิสภา	เกาะคิดวุฒิสภา		๑๕.๓๐	
๑๖.๐๐	วุฒิสภา	วุฒิสภา	วุฒิสภา		เกาะคิดวุฒิสภา	เกาะคิดวุฒิสภา		๑๖.๐๐	
๑๖.๓๐	วุฒิสภา	วุฒิสภา	วุฒิสภา		เกาะคิดวุฒิสภา	เกาะคิดวุฒิสภา		๑๖.๓๐	
๑๗.๐๐	ข่าวสั้นร่วมใจ และ สบตต่าง ๆ รวม ๑-๕ นาที								
๑๗.๓๐	ประชาชนไปด...นอกห้องเรียน					เจ้าตัวเล็กเด็กดี	สบาย สบาย สามเ็น		๑๗.๓๐
๑๘.๐๐	ข่าวสั้นร่วมใจ และ สบตต่าง ๆ รวม ๑-๕ นาที								
๑๘.๓๐	คุยกับ	คุยกับ	ภาษาพาสาร	ได้ฟังเดียวกัน	เพลงไทย		เพลงชีวิตนี้	๑๘.๓๐	
๑๙.๐๐	วิปรัฐบาล	วิปฝ่ายค้าน	ร้อยเรื่องข่าวมาเล่า		ศรีแผ่นดิน		เพื่อสยาม	๑๙.๐๐	
๑๙.๓๐	ถ่ายทอดเสียง ข่าว สวท.								
๒๐.๐๐	ป.ป.ช.	กรรมการสิทธิฯ	ศาล รธน.	สตง.	ผู้ตรวจการฯ	กกต.	สภาที่ปรึกษาฯ	๒๐.๐๐	
๒๐.๓๐	ข่าวสั้นร่วมใจ และ สบตต่าง ๆ รวม ๑-๕ นาที								
๒๑.๐๐	มุ่งสู่ประชาธิปไตยไปกับสถาบันพระปกเกล้า					บ้านสุขภาพ		๒๑.๐๐	
๒๑.๓๐	ข่าวสั้นร่วมใจ และ สบตต่าง ๆ รวม ๑-๕ นาที								
๒๒.๐๐	ข่าวสั้นร่วมใจ และ สบตต่าง ๆ รวม ๑-๕ นาที								
๒๒.๓๐	ข่าวสั้นร่วมใจ และ สบตต่าง ๆ รวม ๑-๕ นาที								

หมายเหตุ - ในวันที่มีการประชุมสภา/การอันมนของกรรมาธิการคณะต่างๆ ของการตามรัฐธรรมนูญ ฯลฯ สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



รัฐสภาสาร





ที่ปรึกษา

นายสุวิจักขณ์ นาควัชระชัย

นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

บรรณาธิการ

นางสาวอัจฉราฉวี นิมศิริ

ผู้จัดการ

นางสาวขวัญเรือน สังข์ประไพ

เหรียญกึ่ง

นางสาวสุพัตรา กบิลคาม

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สินสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล

นางฟ้าดาว คงนคร

นางฐิติรัตน์ สมศิริวัฒนา

นางสาวทัศนีย์ สมมิตร

นายพรชัย แว่นแคว้น

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องค์กรกิจชัย

นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร

นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นายสุชานินทร์ อินทาปัจ

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัชต์ ชาวสีอ่างค์

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย

และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ

ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ถึง บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร

สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท

กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

โทร. ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๕๔-๕

โทรสาร ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๕๒

e-mail : rattasapasam@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)

ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความ
เพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

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

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตน หรือของผู้อื่นหรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดย บทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิงและ เชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรมีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหา ปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้น ระยะขอบกระดาษดังนี้

- 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 ๑๐๕๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในหนังสือรัฐสภาสาร ได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภา โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒




บทบรรณาธิการ



รัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นฉบับต้อนรับปีใหม่ ๒๕๕๖ ซึ่งหวังว่าจะเป็นปีที่ประสบแต่เรื่องดี ๆ สังคมไทยอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข อย่าได้มีเหตุการณ์ร้ายใดๆ เกิดขึ้น แม้ว่าบางปัญหาจะเป็นผลต่อเนื่องจากปีที่แล้ว โดยเฉพาะปัญหาวิกฤตความขัดแย้งในเรื่องต่างๆ ของบุคคลบางกลุ่ม และขอให้คนไทยทุกคนมีความรัก ความสามัคคีกัน เพื่อนำพาประเทศก้าวผ่านความขัดแย้งต่างๆ ได้ด้วยดี ร่วมกันพัฒนาให้บ้านเมืองมีความเจริญก้าวหน้าให้ยิ่งๆ ขึ้นไป

ในฉบับเดือนนี้ขอเสนอบทความที่น่าสนใจ ๖ เรื่อง เรื่องแรก **“บทบาทของคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรในการพัฒนาฐานความรู้ของรัฐสภา”** บทความเรื่องนี้ได้กล่าวถึงผลงานของคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ ๒๒ ที่ได้กระตุ้นให้เกิดการปรับตัวของรัฐสภาในระดับหนึ่ง ซึ่งผู้วิจัยในฐานะที่เป็นกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรที่ทำงานในเรื่องนี้ มีความเห็นว่าควรศึกษาบทบาทของรัฐสภาจากการทำงานดังกล่าว จึงเสนอให้มีการวิจัยเรื่องนี้ โดยคาดหวัง ผลการศึกษาจะช่วยให้มีแนวทางในการสนับสนุนการปรับปรุงรัฐสภาภายหลังที่มีการก่อสร้างรัฐสภาแห่งใหม่ ทั้งในด้านการปฏิรูประบบรัฐสภาและการปรับภูมิทัศน์ของรัฐสภาให้เหมาะสมกับสถาบันนิติบัญญัติของประเทศ

“การตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ” เป็นบทความเรื่องที่สอง ซึ่งผู้เขียนมุ่งที่จะไขความสงสัยในปัญหาว่าศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศเข้าไปตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบ้างหรือไม่อย่างไร ในส่วนต่อจากนั้นจะกล่าวถึงการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ โดยพิจารณาทั้งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศต่าง ๆ ว่ามีบทบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเช่นนั้นไว้หรือไม่



“๘ ทศวรรษ “๒๔ มิถุนายน ๒๕๗๕” บทความนี้กล่าวถึงความเปลี่ยนแปลง การเมืองการปกครองหลัง พ.ศ. ๒๕๗๕ ว่าได้เกิดการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านโครงสร้างและสถาบันทางการเมือง แต่ปัญหาแบบเดิม ๆ ยังคงมีอยู่ คือ “ความอ่อนแอ ขาดความชอบธรรม ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล” จึงทำให้เกิดมุมมอง ของผู้ที่สนใจการเมืองขึ้นหลายประเด็นในรอบแปดทศวรรษการเมืองไทยที่ผ่านมา

“แนวทางการสร้างจิตสาธารณะในสังคมไทย” เป็นบทความที่น่าสนใจอีกเรื่อง เพราะเป็นเรื่องที่ต้องพัฒนาควบคู่ไปกับสังคมไทยเรา การอยู่ร่วมกันเป็นสังคม แต่ละคน ต้องมีจิตสาธารณะคือการตระหนักถึงความสำคัญของการเสียสละแบ่งทรัพยากรหรือ ผลประโยชน์ส่วนตนให้กับสังคม ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวถึงแนวทางการสร้างจิตสาธารณะไว้อย่าง น่าสนใจ เพื่อพัฒนาสังคมไทยให้ก้าวสู่การเป็นสังคมที่มีจิตสาธารณะอย่างแท้จริง

“ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิถีชีวิตชาวนาอย่างยั่งยืนในจังหวัดปทุมธานีและ พระนครศรีอยุธยา” ในเรื่องนี้ได้มุ่งศึกษาวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาวิถีชีวิตชาวนา โดยวิธีการ ส่งเสริมการรวมกลุ่ม การสร้างเสริมศักยภาพชาวนา การพัฒนากลุ่มให้พึ่งตนเองได้ เกี่ยวกับปัจจัยการผลิต และการส่งเสริมเทคโนโลยีชีวภาพอย่างเหมาะสม มุ่งเน้นให้รู้ทัน การเปลี่ยนแปลง มีความเข้าใจหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และพัฒนาตนให้มีความรู้ ทักษะและการบริหารจัดการที่ต่ออย่างมีประสิทธิภาพ คิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็น รวมทั้ง เป็นผู้มีคุณธรรม จริยธรรม และมีระเบียบวินัยในตนเอง

บทความเรื่องสุดท้าย **“แนวทางการพัฒนาความซื่อตรงในสังคมไทย”** บทความ เรื่องนี้ผู้เขียนได้กล่าวถึงแนวทางการพัฒนาความซื่อตรงในสังคมไทย ต้องมีกระบวนการ พัฒนาและเสริมสร้างอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ระดับเด็กและเยาวชน โดยวิธีการปลูกฝังผ่าน สถาบันทางสังคมต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยในการอบรมกล่อมเกลาลักษณะความซื่อตรง ระบบคุณธรรม จริยธรรมแก่ประชาชนในประเทศ

กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความทั้งหมดที่คัดสรรมานี้จะช่วยเพิ่มพูน ความรู้ให้สาระที่เป็นประโยชน์ แก่ผู้ที่สนใจทุกท่านและพบกันใหม่ฉบับหน้า



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖
Vol. 61 No. 1 January 2013

- “บทบาทของคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรในการพัฒนาฐานความรู้ของรัฐสภา” ๙
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกพร รักความสุข
- การตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ๒๖
นายปฐมพงษ์ คำเชียว
- ๘ ทศวรรษ “๒๔ มิถุนายน ๒๕๗๕” ๔๙
ดร.เสนีย์ คำสุข
- แนวทางการสร้างจิตสาธารณะในสังคมไทย ๗๗
ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์
- ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิถีชีวิตชาวอย่างยั่งยืนในจังหวัดปทุมธานีและพระนครศรีอยุธยา ๘๘
สกวเดือน โพธิ์พันธ์
- แนวทางการพัฒนาความซื่อตรงในสังคมไทย ๙๙
บุญยิ่ง ประทุม



“บทบาทของคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ในการพัฒนาฐานความรู้ของรัฐสภา”

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกพร รักความสุข*

ABSTRACT

The research project of “The Role of The Standing Committees on The House of Representatives Affairs in the development of Knowledge-based of the National Assembly” aims to study for the three objectives

1. to study working environment of National Assembly in terms of Knowledge-based development and the dynamic of concepts and action machinery.
2. to study problems and obstacles in Knowledge-based development, encountered by the Standing Committees on the House of Representatives Affairs
3. to propose guidance of Knowledge-based development, result in the reformation of the National Assembly Administration in the near future.

* อาจารย์ประจำหลักสูตรปริญญาโทศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

This qualitative research is for explaining the phenomena of the Standing Committees on the House of Representatives Affairs, using various methodologies to collect all data. The findings of this research can be summarized as follows:

1. The Standing Committees on the House of Representatives Affairs has specific roles in proposing concepts for knowledge based development of National Assembly, whereas accomplishment must be performed by the Administrative of National Assembly only. The Standing Committees on the House of Representatives Affairs take potential opportunities to propose the issues to the President of the National Assembly for consideration, and then the President of the National Assembly has an order to form the committee for the Knowledge-based development. This is the way to build cooperation between the secretariat of The House of Representatives and the secretariat of The Senate, so that they can work together in order to develop the knowledge-based of National Assembly.

2. The dynamic of Public Administration by the Administrative results National Assembly in adaptation of the legislative, in order to increasing capacity in consideration of a bill. While National Assembly encounters structural working problems and lacks of supportive mechanism of such changes, Knowledge-based development about legislative process will stimulate National Assembly's working adaptation in accordance with operation of the administrative.

3. From Knowledge-base development, reformation of National Assembly's administration is an adaptation of National Assembly, according to the concept of the New Public Management. National Assembly must appoint new guidance in order to manage the knowledge for changing National Assembly into practical Learning Organization. However, the policy formation from the government administration must be explicit, so that Knowledge-based development will be abided by the officer of the National Assembly without any opposition or resistance.



ความเป็นมา

การปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารที่ส่งผลต่อการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังจะเห็นได้จากการปรับเปลี่ยนแนวทางในการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยฝ่ายบริหารได้จัดทำแผนนิติบัญญัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเป็นรูปแบบใหม่ที่แสดงถึงความต้องการของฝ่ายบริหารในการเสนอร่างกฎหมายและมีกำหนดระยะเวลาในการทำงานที่ชัดเจน ในขณะที่เดียวกัน การปฏิรูปการเมืองในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ปรับระบบการทำงานรัฐสภาในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าชื่อกันในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา เป็นต้น ซึ่งเป็นโอกาสของรัฐสภาในการปรับระบบบริหารงานของรัฐสภา ซึ่งสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในฝ่ายบริหารและมีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันภายใต้ระบบรัฐสภา

ต่อมาเมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ ๒๒ มีการเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับบทบาทของรัฐสภาให้สอดคล้องกับการปฏิรูปทางการเมืองและการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐของฝ่ายบริหาร จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาพัฒนาฐานความรู้ของรัฐสภา เพื่อศึกษาแนวทางการทำงานของรัฐสภาในด้านหอสมุด พิพิธภัณฑ์และเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งผลจากการศึกษาของอนุกรรมการชุดนี้ได้รับริเริ่มงานของรัฐสภาในหลายเรื่อง อาทิเช่น การปรับปรุงหนังสือรัฐสภาสารให้เป็นวารสารสำคัญทางวิชาการในระดับประเทศ, การจัดตั้งหอสมุดรัฐสภาแห่งชาติ, การยกฐานะของหน่วยงานด้านกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นสำนักกฎหมายเทียบเท่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาของฝ่ายบริหาร, การปรับปรุงพิพิธภัณฑ์รัฐสภาเพื่อเป็นศูนย์ข้อมูลสำคัญของประเทศในด้านการเมือง เป็นต้น

ผลงานของคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวนี้นี้ ได้กระตุ้นให้เกิดการปรับตัวของรัฐสภาในระดับหนึ่ง ซึ่งผู้วิจัยในฐานะที่เป็นกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรที่ทำงานในเรื่องนี้ มีความเห็นว่า ควรศึกษาบทบาทของรัฐสภาจากการทำงานดังกล่าว จึงเสนอให้มีการวิจัยเรื่อง “บทบาทของคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรในการพัฒนาฐานความรู้ของรัฐสภา” โดยคาดหวังว่า ผลการศึกษาจะช่วยให้มีแนวทางในการสนับสนุนการปรับปรุงรัฐสภาภายหลังที่มีการก่อสร้างรัฐสภาแห่งใหม่ ทั้งในด้านการปฏิรูประบบรัฐสภาและการปรับภูมิทัศน์ของรัฐสภาให้เหมาะสมกับสถาบันนิติบัญญัติของประเทศ เช่นเดียวกับนานาอารยประเทศ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ ประการแรก เพื่อศึกษาเกี่ยวกับสภาพการทำงานของรัฐสภาในการพัฒนาฐานความรู้ และความเปลี่ยนแปลงในประเด็นแนวความคิด ตลอดจนกลไกการปฏิบัติของรัฐสภา ประการที่สอง เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ในการพัฒนาฐานความรู้ของรัฐสภา และประการสุดท้าย เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนาฐานความรู้ของรัฐสภาที่นำไปสู่รูปแบบของการปฏิรูปการบริหารรัฐสภาต่อไปในอนาคต

ผลการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งมีข้อค้นพบโดยสรุป กล่าวคือ

๑. คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทเฉพาะในการเสนอแนวคิดเพื่อให้เกิดการพัฒนาฐานความรู้ของรัฐสภา ส่วนความสำเร็จในเรื่องนี้ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารของรัฐสภาที่จะต้องดำเนินการ ซึ่งคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรได้ใช้ช่องทางในการเสนอเรื่องให้ประธานรัฐสภาพิจารณา และมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพัฒนาฐานความรู้ของรัฐสภาชุดต่าง ๆ เป็นวิธีการที่ช่วยให้เกิดการดำเนินงานร่วมกันของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จึงจะสามารถทำงานเพื่อการพัฒนาฐานความรู้ของรัฐสภาได้

๒. ความเปลี่ยนแปลงของการบริหารภาครัฐที่เกิดขึ้นโดยฝ่ายบริหาร ส่งผลให้รัฐสภาจำเป็นต้องปรับตัวในการทำงานด้านนิติบัญญัติ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในขณะที่รัฐสภามีปัญหาในการจัดโครงสร้างการทำงานและขาดกลไกรองรับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว การพัฒนาฐานความรู้ที่เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติจะช่วยให้รัฐสภาสามารถปรับตัวในการทำงานได้สอดคล้องกับการทำงานของฝ่ายบริหารได้

๓. การปฏิรูปการบริหารรัฐสภาจากการพัฒนาฐานความรู้ของรัฐสภา เป็นการปรับตัวของรัฐสภาตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งรัฐสภาจะต้องกำหนดแนวทางใหม่ในการจัดการความรู้ของรัฐสภา เพื่อปรับให้รัฐสภาเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และเป็นเรื่องที่สามารถดำเนินการได้ แต่ต้องมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนจากฝ่ายบริหารรัฐสภาโดยตรง การพัฒนาฐานความรู้จะเกิดขึ้นโดยข้าราชการรัฐสภาจะปฏิบัติตามและไม่มี การต่อต้านแนวความคิดนี้



การอภิปรายผลการวิจัย

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการ มีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๙ โดยมีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๕๔๔ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พุทธศักราช ๒๕๔๔ เป็นระบบการทำงานของรัฐสภาที่มีลักษณะเป็นการสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา การทำงานของคณะกรรมการเปรียบเทียบกับ การทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของสภา เมื่อมีการเสนอรายงานผลการทำงานของคณะกรรมการ แล้ว สภาจะเป็นผู้พิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรอย่างหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการแต่ละชุดจะมีบทบาทสำคัญในการทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย

การที่คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอแนวคิดในการพัฒนาฐานความรู้ของรัฐสภาจึงเป็นบทบาทที่เกี่ยวกับกิจการของรัฐสภา ภายหลังจากการประชุมพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิดในการพัฒนาฐานความรู้แล้ว คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอเรื่องที่ผ่านมาความเห็นชอบของคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาในเรื่องนั้น ๆ และเมื่อข้อเสนอของคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั่วไป หรือต่อสมาชิกรัฐสภาและบุคคลในวงงานรัฐสภา ย่อมเป็นอำนาจของประธานรัฐสภา ในการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการระดับรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่ในนามรัฐสภาและเสนอผลการทำงานให้ประธานรัฐสภาได้พิจารณาเห็นความเห็นในเรื่องต่าง ๆ ต่อไป ซึ่งวิธีการนี้เป็นช่องทางสำคัญที่ช่วยให้ข้าราชการจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ทำงานร่วมกันเพื่อประโยชน์ของรัฐสภา

แนวคิดในการปรับฐานความรู้ของรัฐสภาได้เริ่มต้นจากการปิดฝุ่นรัฐสภาสาร ซึ่งเป็นหนังสือเล่มแรกของรัฐสภาฉบับรายเดือน มีอายุกว่า ๕๓ ปี นำมาศึกษาถึงสภาพความเป็นจริงในการจัดทำรัฐสภาสาร ซึ่งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้งหอสมุด พิพิธภัณฑ์และเทคโนโลยีสารสนเทศ พบว่า หนังสือรัฐสภาสารออกไม่ตรงเวลา ล่าช้ากว่ากำหนดมาก มีปัญหาจากการพิมพ์ ที่ประชุมได้ร่วมกันเสนอทางออกในการจัดการ ต่อมาได้รับทราบผลการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาในการจัดทำรัฐสภาสาร จึงได้รายงานต่อคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบตามแนวทางที่มีการเสนอปรับปรุงรัฐสภาสารและขอให้มีการจัดทำรัฐสภาสารตามข้อเสนอของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและตามแนวทางของคณะอนุกรรมการที่มีการประชุม ต่อมา ประธานรัฐสภามีคำสั่งแต่งตั้ง

คณะกรรมการปรับปรุงรัฐสภาสาร นับว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงสำคัญในการจัดการความรู้ของรัฐสภาผ่านการทำงานในรูปแบบของรัฐสภาสาร

ภายหลังจากที่คณะกรรมการปรับปรุงหนังสือรัฐสภาสารได้นำเสนอแนวคิดต่าง ๆ ในการปรับปรุงรัฐสภาสารแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐสภาที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำรัฐสภาสาร ได้ดำเนินการปรับปรุงรัฐสภาสารตามความเห็นของที่ประชุม โดยปรับเปลี่ยนรูปแบบการพิมพ์เป็นระบบสี่สีทั้งเล่ม มีการกำหนดอัตราค่าสมาชิกรายปี ๆ ละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม) ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ และสามารถออกได้ตรงกำหนดเวลา ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่เกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกันของคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรกับข้าราชการรัฐสภาที่เกี่ยวข้อง โดยมีเป้าหมายสำคัญในการปรับฐานความรู้ของรัฐสภาให้พร้อมในการทำงาน และเป็นการปฏิรูประบบรัฐสภาจากการทำงานด้วยการจัดการความรู้ที่มีอยู่

ต่อมา แนวคิดในการพัฒนาฐานความรู้ของรัฐสภาที่ชัดเจนที่สุด เป็นการยกเครื่องระบบห้องสมุดรัฐสภาที่คับแคบ ให้เป็นศูนย์กลางขององค์ความรู้ด้านนิติบัญญัติ คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรได้ผลักดันเรื่องนี้โดยต่อเนื่องและเสนอให้ประธานรัฐสภาปฏิรูปการบริหารรัฐสภาจากการศึกษาเรื่อง “การจัดตั้งหอสมุดรัฐสภาแห่งชาติ” ซึ่งประธานรัฐสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการระดับรัฐสภาขึ้นมาดูแลเรื่องนี้โดยตรง จากการทำงานของคณะกรรมการชุดนี้ มีความคาดหวังในการ พัฒนาฐานความรู้ของรัฐสภา กล่าวคือ

๑. หอสมุดรัฐสภาแห่งชาติควรเป็น “ห้องสมุดต้นแบบ” เป็นศูนย์รวมขององค์ความรู้ทุกสาขาวิชา เพียบพร้อมสมบูรณ์ด้วยการให้บริการทรัพยากรสารสนเทศที่ครบถ้วน มีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการบริหารจัดการและจัดเก็บอย่างครบวงจร มีฐานข้อมูลและระบบเครือข่ายที่ได้มาตรฐานสากล

๒. หอสมุดรัฐสภาแห่งชาติควรเป็นแหล่งอ้างอิงข้อมูลทางวิชาการที่สำคัญและมีความถูกต้องน่าเชื่อถือในระดับสูงของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลด้านนิติบัญญัติและการเมืองการปกครอง

๓. หอสมุดรัฐสภาแห่งชาติควรเป็นผู้นำในการจัดการความรู้ เป็นตัวแทนของประเทศในกิจการของสมาพันธ์หรือสมาคมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาฐานความรู้และการพัฒนาสารสนเทศทางวิชาการ ซึ่งนับเป็นภารกิจใหม่ของห้องสมุดในยุคสังคมฐานความรู้ ที่ต้องมุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพในการรวบรวม การจัดการองค์ความรู้ และเผยแพร่ความรู้ โดยอาศัยเทคโนโลยีที่ทันสมัยเป็นส่วนช่วยสนับสนุน

๔. หอสมุดรัฐสภาแห่งชาติควรเป็นผู้นำด้านการอนุรักษ์และเก็บรวบรวมประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศ ทั้งในรูปแบบจดหมายเหตุรัฐสภา คำบอกเล่า



วัสดุอุปกรณ์ และภาพประวัติศาสตร์ต่าง ๆ ในฐานะหน่วยงานนิติบัญญัติเพียงหน่วยงานเดียว ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ

๕. หอสมุดรัฐสภาแห่งชาติควรเป็นศูนย์กลางแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้านกฎหมายและการเมืองการปกครอง และเป็นสะพานของข้อมูลในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนไปสู่ระบบการทำงานของรัฐสภาในส่วนต่าง ๆ

๖. หอสมุดรัฐสภาแห่งชาติ ควรเป็นต้นแบบของการพัฒนาห้องสมุดดิจิทัล (Digital Library) ที่สมบูรณ์แบบ มีความพร้อมสมบูรณ์ของข้อมูลสารสนเทศ ทั้งในรูปแบบ Print & Non-Print และสามารถบริการด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัยได้ตลอด ๒๔ ชั่วโมง และเป็นตัวแทนประจำประเทศไทยในการกำกับดูแลการออกเลขมาตรฐานให้กับทรัพยากรสารสนเทศที่เป็นรูปแบบดิจิทัล (DOI Register - Digital Object Identifier)

๗. หอสมุดรัฐสภาแห่งชาติ ควรเป็นศูนย์ข้อมูลนิติบัญญัติ (National Legislative Information Center) ด้วยการพัฒนาและสร้างเครือข่ายข้อมูลข่าวสารด้านนิติบัญญัติและการเมืองการปกครองระหว่างสถาบันที่เกี่ยวข้อง เช่นเดียวกับหอสมุดรัฐสภาของประเทศที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาฐานความรู้และประชาชนให้การยอมรับ มีความเชื่อมั่นในการทำงานของหอสมุดรัฐสภา

๘. หอสมุดรัฐสภาแห่งชาติ ควรเป็นสถานที่สำคัญของรัฐสภา มีลักษณะเหมาะสมกับความเป็นหอสมุดรัฐสภาแห่งชาติตามมาตรฐานสากล และเป็นภาพลักษณ์ที่งดงาม ในการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการปกครองในระบบรัฐสภา

ความคาดหวังทั้งแปดประการของคณะกรรมการจัดตั้งหอสมุดรัฐสภาแห่งชาตินี้เป็นแรงขับเคลื่อนในการทำงานร่วมกันของข้าราชการรัฐสภา โดยมีลักษณะของพลวัตแห่งการเรียนรู้ (Learning Dynamics) มีการปรับเปลี่ยนองค์การ (Organization Transformation) มีการมอบอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงาน (Empowerment) มีการจัดการองค์การแห่งการเรียนรู้ (Knowledge Management) ตลอดจนมีการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้งาน (Technology Application) ซึ่งเป็นการสร้างให้รัฐสภาก้าวสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ อันเป็นเป้าหมายของคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดไว้ตั้งแต่มีการศึกษาเรื่องการพัฒนาฐานความรู้ และเป็นความก้าวหน้าเคียงคู่กับการเตรียมการหาสถานที่ก่อสร้างอาคารรัฐสภาแห่งใหม่ ซึ่งอาจเกิดแนวคิดในการออกแบบอาคารหอสมุดรัฐสภาแห่งชาติพร้อมกับการออกแบบอาคารรัฐสภาแห่งใหม่ อันเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารของรัฐสภาตลอดจนประธานรัฐสภา จะต้องพิจารณาแนวคิดต่าง ๆ ของคณะกรรมการจัดตั้งหอสมุดรัฐสภาแห่งชาติที่เตรียมการเสนอในเรื่องนี้

สำหรับการปรับฐานความรู้ในด้านการพิจารณากฎหมายของรัฐสภานั้น คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบตามที่คณะอนุกรรมการศึกษาและพัฒนาระบบกฎหมาย ที่เสนอให้มี “ระเบียบการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร” โดยมีหลักการให้ร่างกฎหมายใด ๆ ที่ฝ่ายบริหารเสนอเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ต้องมีข้อมูลที่มีรายละเอียดมากพอประกอบการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต้องจัดให้มีเอกสารประกอบกล่าวคือ มีคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ, จัดทำสรุปสาระสำคัญของหลักการในการร่างพระราชบัญญัติ และจัดทำตารางเปรียบเทียบ พร้อมด้วยเหตุผลของการให้มีกฎหมายการปรับปรุง และนอกจากนี้ คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นให้ยกฐานะหน่วยงานด้านกฎหมายของรัฐสภาเป็น “สำนักงานคณะกรรมการกฎหมายรัฐสภา (กฤษฎีกานิติบัญญัติ)” เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของรัฐสภาในการทำงานด้านนิติบัญญัติ รองรับความเปลี่ยนแปลงที่ฝ่ายบริหารเตรียมการจัดทำแผนนิติบัญญัติในการเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณา

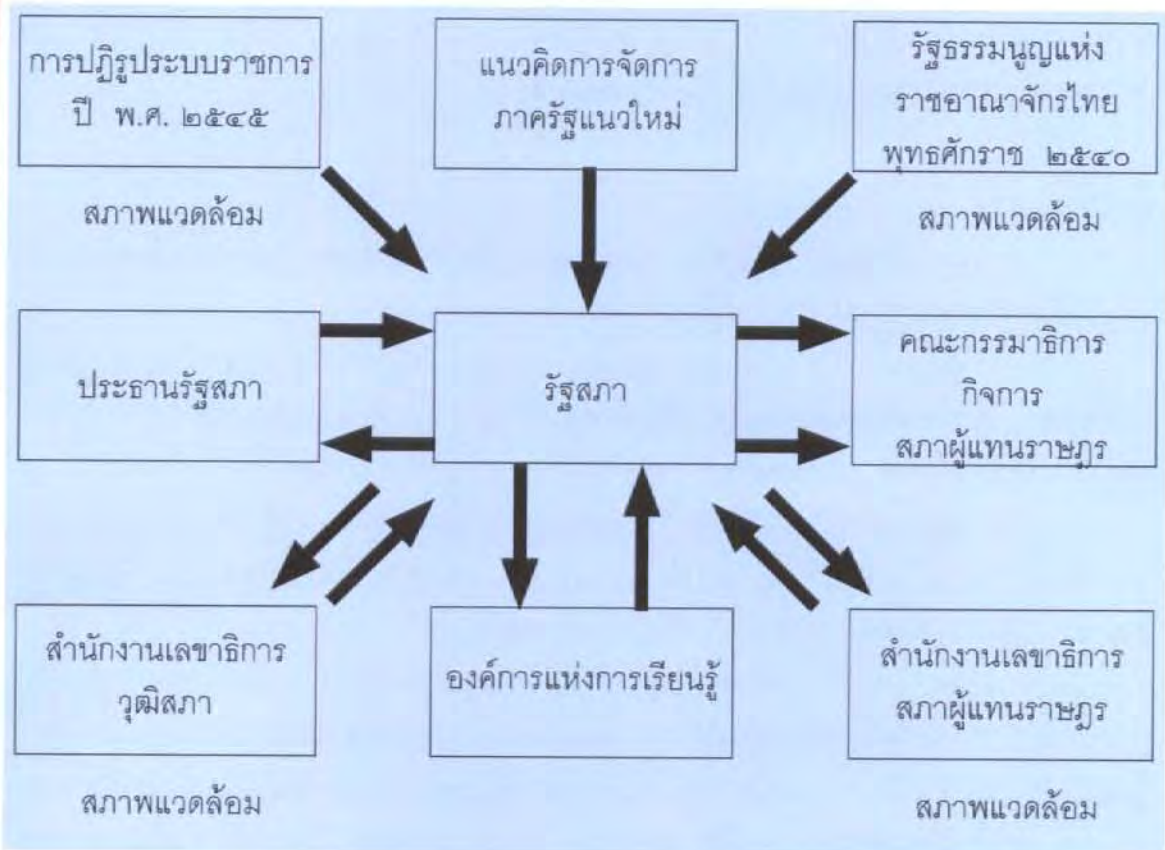
ภาพรวมของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมาข้างต้น เป็นการเสนอแนวคิดในการพัฒนาฐานความรู้ของรัฐสภาที่ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการจัดการความรู้ของรัฐสภา ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้รับแนวคิดดังกล่าวของคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรจากคำสั่งของประธานรัฐสภา ที่สนับสนุนให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐสภาเพื่อทำงานร่วมกัน ถือว่า เป็นนโยบายของประธานรัฐสภาที่มาจากการเสนอของคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร และการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการรัฐสภาเป็นไปตามนโยบายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ได้รับคำสั่งจากประธานรัฐสภาเช่นกัน

อย่างไรก็ตามแนวคิดการจัดการความรู้ จะต้องเริ่มต้นจาก “คน” ใน “องค์การ” และมีการพลวัตความรู้ที่มีอยู่ให้เป็นระบบ การปรับตัวขององค์การเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้น รัฐสภาจะต้องมีความต้องการที่จะจัดการความรู้ที่มีอยู่อันเป็นความรู้แบบฝังลึก (Tacit Knowledge) ซึ่งข้าราชการมีประสบการณ์ในการทำงานและมีความชำนาญในงานด้านนิติบัญญัติ และรัฐสภาจะต้องสร้างกระบวนการในการพัฒนาให้เกิดความรู้ร่วมกันของข้าราชการรัฐสภาที่เรียกว่า “ความรู้ที่ชัดแจ้ง” (Explicit Knowledge) จากนั้น องค์การจะปรับตัวจากความเปลี่ยนแปลงในยุคข้อมูลข่าวสารได้อย่างดี โดยมีองค์ความรู้เพื่อการทำงาน และทุกคนในองค์การจะมีความมั่นใจในเรื่องที่จะต้องทำ รัฐสภาในฐานะองค์การที่ต้องมีปฏิสัมพันธ์



กับสภาพแวดล้อมที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ย่อมมีความพร้อมในการรับมือกับเรื่องใหม่ ๆ ที่ต้องเกี่ยวข้อง ดังเช่น กรณีฝ่ายบริหารจัดแผนนิติบัญญัติโดยเตรียมเสนอร่างกฎหมายจำนวน ๓๗๗ ฉบับ เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เป็นต้น การปรับตัวของรัฐสภาในการจัดการความรู้จึงทำให้รัฐสภามีแนวทางเป็น “องค์กรแห่งการเรียนรู้” ซึ่งอธิบายได้จากภาพ ๑ ดังนี้

ภาพ ๑ รัฐสภาในฐานะองค์กรแห่งการเรียนรู้



จากภาพ ๑ แสดงให้เห็นปรากฏการณ์จากการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรในการปรับเปลี่ยนแนวคิดของรัฐสภาเพื่อการพัฒนาฐานความรู้ของรัฐสภา ผ่านกลไกของระบบรัฐสภาที่ประกอบด้วยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยประธานรัฐสภาจะเป็นผู้กำหนดทิศทางของรัฐสภาในการสร้างให้รัฐสภาเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ดังที่ปรากฏจากบทบาทของคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้ผลักดันในเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง เป็นการกระตุ้นให้ข้าราชการรัฐสภานำความรู้

แบบฝังลึก (Tacit Knowledge) มาสร้างผลงานของรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงรัฐสภา การการจัดตั้งหอสมุดรัฐสภาแห่งชาติ หรือการเตรียมแผนในการรองรับการเสนอร่างกฎหมายของรัฐสภาจากแผนนิติบัญญัติ ซึ่งก่อให้เกิดเป็นความรู้ที่ชัดเจน (Explicit Knowledge) ของรัฐสภา

ดังนั้น คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบอำนาจที่มีอยู่และได้ริเริ่มในการปฏิรูประบบบริหารรัฐสภาจากการพัฒนาฐานความรู้ของรัฐสภา ซึ่งสอดคล้องกับกระแสของการปฏิรูประบบราชการจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการปรับเปลี่ยนให้รัฐสภาเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรได้ใช้แนวทางในการทำงานโดยเสนอประธานรัฐสภา ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับโครงสร้างของรัฐสภาที่เป็นอยู่ในขณะนี้

ข้อเสนอแนะ

- รัฐสภาควรมีการจัดทำ “แผนพัฒนาฐานความรู้ของรัฐสภา” เพื่อเป็นการกำหนดทิศทางของการจัดการความรู้ของรัฐสภา
- รัฐสภาควรกำหนดนโยบายในการประสานงานกับหน่วยงานภายนอกรัฐสภา ในการพัฒนาฐานความรู้ของรัฐสภา เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของข้าราชการรัฐสภา เช่น การบันทึกความร่วมมือทางวิชาการกับรัฐสภาต่างประเทศ เป็นต้น
- รัฐสภาควรมีการจัดทำ “ฐานข้อมูลกลาง” เพื่อการปฏิบัติงานร่วมกันของข้าราชการรัฐสภา ซึ่งจะนำไปสู่ “ศูนย์ข้อมูลกลาง” สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติที่สมาชิกรัฐสภา ข้าราชการรัฐสภา ตลอดจนประชาชนทั่วไป สามารถเข้าถึงได้
- รัฐสภาควรเป็นเจ้าของในการจัดกิจกรรมที่เกี่ยวกับการพัฒนาฐานความรู้ในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งรัฐสภามีความพร้อมจากการทำงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นการบันทึกข้อมูลสำคัญของประเทศในรูปแบบของกิจกรรมต่าง ๆ เช่น สัปดาห์การอ่านหนังสือแห่งชาติ, การประกวดตำราที่มีคุณค่าทางวิชาการของประเทศ เป็นต้น
- รัฐสภาควรจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา เพื่อนำความรู้แบบฝังลึกเปลี่ยนมาเป็นความรู้แบบชัดเจน และควรมีการสัมมนาเพื่อพัฒนาความรู้ที่ชัดเจนให้มีรายละเอียดมากขึ้น เป็นการสร้างความรู้ของรัฐสภาจากคนภายในที่มีประสบการณ์ และมีความเชี่ยวชาญในด้านนิติบัญญัติเป็นการเฉพาะ
- รัฐสภาควรปฏิรูประบบบริหารของรัฐสภาจากการพิจารณาเรื่องฐานความรู้เป็นส่วนหนึ่งของการจัดโครงสร้าง เพื่อปรับให้รัฐสภาเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างแท้จริงต่อไป



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กลุ่มงานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมการ ๒ สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๙). **สรุปผลการดำเนินงาน
คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ปี ๒๕๔๘-๒๕๔๙**. กรุงเทพมหานคร:
สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- กลุ่มงานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๘). **รายงานการประชุมคณะกรรมการกิจการ
สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๐**. (๒๕๔๘, มิถุนายน ๒๓)
- กลุ่มงานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๘). **รายงานการประชุมคณะกรรมการกิจการ
สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๖**. (๒๕๔๘, พฤษภาคม ๒๖)
- กลุ่มงานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๘). **บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณา
ศึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้งหอสมุด พิพิธภัณฑ และเทคโนโลยีสารสนเทศ
ครั้งที่ ๓**. (๒๕๔๘, มิถุนายน ๓)
- กลุ่มงานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๘). **รายงานการประชุมคณะกรรมการกิจการ
สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๗** (๒๕๔๘, สิงหาคม ๒๕)
- กลุ่มงานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๘). **รายงานการประชุมคณะกรรมการกิจการ
สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๐** (๒๕๔๘, กันยายน ๑๓)
- กลุ่มงานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๗). **สรุปผลงานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทน
ราษฎร ปี ๒๕๔๔-๒๕๔๗**. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๘). **จับตาแผนนิติบัญญัติ ๒๕๔๘-๒๕๕๑**.
กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

- จรววยพร สุวรรณพันธุ์. (๒๕๓๕). **ความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาต่อการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา: ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกวุฒิสภาปี พ.ศ. ๒๕๓๕**. สารนิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จินดา เจริญพรรณ. (๒๕๔๒). **การพัฒนาสถาบันนิติบัญญัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานองค์กรสนับสนุน**. เอกสารการศึกษาในหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๔๓.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (๒๕๒๙). **การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ**. เอกสารการวิจัยเสนอต่อประธานรัฐสภา.
- ดาเวนพอร์ท, โทมัส โอ. (๒๕๔๓) **ทุนมนุษย์**. "Human capital: What it is and why people invest it" แปลโดย ศิระ โอภาสพงษ์. กรุงเทพมหานคร: เอ อาร์ บีซิเนสเพรส.
- ดาเวนพอร์ท, โทมัส โอ.และ พรูแซค, ลอเรนซ์. (๒๕๔๒) **การจัดการความรู้**. "Working Knowledge: How Organizations Manage What they Know" แปลโดย นิตัน วิเทศ. กรุงเทพมหานคร: เอ อาร์ บีซิเนส เพรส.
- ทวี พวงทะวาย. (๒๕๔๓). **อำนาจหน้าที่คณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า
- ธงทอง จันทรางศุ. (๒๕๓๘). **การปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการสภาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- นรรนิติ เศรษฐบุตรและคณะ. (๒๕๔๖). **ประสิทธิผลของรัฐบาลไทย**. รายงานวิจัย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (๒๕๔๐). **บทบาทของคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร**. รายงานผลการวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ผลิน ภูเจริญ. (๒๕๔๘). **การจัดการธุรกิจร่วมสมัย : กรอบแนวคิดใหม่ทางการจัดการในการสร้างและพัฒนาพลวัตในการแข่งขัน**. กรุงเทพมหานคร : บริษัทเอกพิมพ์ไท จำกัด.
- มนตรี เตังตระกูล. (๒๕๑๗). **รัฐบาลไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



มนตรี รูปสุวรรณ. (๒๕๓๘). ระบบการบริหารงานหน่วยธุรการของรัฐสภาที่เป็นอิสระ.
รายงานวิจัย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

มนตรี รูปสุวรรณ. (๒๕๔๐). แนวทางในการเพิ่มพูนสมรรถนะของสภาผู้แทนราษฎรไทย:
ศึกษาเฉพาะกรณีคณะทำงานของคณะกรรมการ, ผู้ช่วยดำเนินงานของ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, การให้บริการข้อมูลทางวิชาการและสวัสดิการ
ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการวิจัย. กรุงเทพมหานคร:
กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

มนตรี รูปสุวรรณและคณะ. (๒๕๔๖). ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับ
ฝ่ายบริหาร และเสถียรภาพของรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัย
รามคำแหง. ราชบัณฑิตยสถาน. (๒๕๔๖). พจนานุกรมฉบับ
ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒. กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์.

ลิขิต เพชรสว่าง. (๒๕๔๐). บทบาทของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร. นนทบุรี:
สถาบันพระปกเกล้า.

วรเดช จันทรศร. (๒๕๓๘). การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย
(พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

วรเดช จันทรศร. (๒๕๔๑). ปรัชญาของการบริหารภาครัฐ. พิมพ์ครั้งที่ ๒.
กรุงเทพมหานคร: สหายบลิ๊อคและการพิมพ์.

ศักดิ์ชัย จีรพรชัย. (๒๕๔๒). บทบาทของคณะกรรมการในระบบรัฐสภาไทย: กรณี
ศึกษา คณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
๒๕๔๐. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
รามคำแหง.

สถาบันพระปกเกล้า. (๒๕๔๓). การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา.
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ บริษัทเอกพิมพ์ไท จำกัด.

สถาบันพระปกเกล้า. (๒๕๔๘ ก). คู่มือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร: บริษัท
พิมพ์ดีการพิมพ์ จำกัด.

สถาบันพระปกเกล้า. (๒๕๔๘ ข). โครงการขยายผลเพื่อนำตัวชี้วัดการบริหารกิจการ
บ้านเมืองที่ดีระดับองค์กรไปสู่การปฏิบัติ. รายงานการวิจัย. กรุงเทพมหานคร:
สถาบันพระปกเกล้า.

- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (๒๕๔๕ ก). **สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ ๔-๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ ณ โรงแรมรอยัลคัลลิฟ บีช รีสอร์ท พัทยา จังหวัดชลบุรี** (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พีลิกส์เซ็นเตอร์.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (๒๕๔๕ ข). **สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง มิติใหม่ในการปรับโครงสร้างและการบริหารงานภาครัฐ ครั้งที่ ๑ วันที่ ๒๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔ และครั้งที่ ๒ วันที่ ๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๔ ณ ดิกสันดิโมตรี ทำเนียบรัฐบาล** (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ พี. เอ. ลีฟวิ่ง.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (๒๕๔๖ ก). **รายงานผลการพัฒนาระบบราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (๒๕๔๖ ข). **แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๔๖ - พ.ศ. ๒๕๕๐)**. กรุงเทพมหานคร: กราฟิคฟอร์แมท (ไทยแลนด์).
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (๒๕๔๘ ก). **รายงานความก้าวหน้าของการพัฒนาระบบราชการในรอบ ๓ ปี**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (๒๕๔๘ ข). **๓ ปีแห่งการพัฒนาระบบราชการไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ. (๒๕๔๘). **คู่มือการจัดการความรู้ จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๕). **รัฐสภาสาร. ปีที่ ๑ เล่มที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ ฉบับปฐมฤกษ์ พระนคร: โรงพิมพ์การรถไฟ**.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๔). **ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ และข้อบังคับว่าด้วยการประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๒**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.



- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๕). **ระบบงานรัฐสภา**. พิมพ์ครั้งที่ ๔.
กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๗). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐**. พิมพ์ครั้งที่ ๙. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๘). **บันทึกการประชุมคณะกรรมการการจัดตั้ง หอสมุดรัฐสภาแห่งชาติ ครั้งที่ ๑** (๒๕๔๘, กันยายน ๒๓).
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๘). **บันทึกการประชุมคณะกรรมการการจัดตั้ง หอสมุดรัฐสภาแห่งชาติ ครั้งที่ ๒** (๒๕๔๘, ตุลาคม ๒๑).
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (๒๕๔๔). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า พ.ศ.๒๕๔๕-๒๕๔๙**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๖). **สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (๒๕๔๕). **รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ปีที่หนึ่ง (วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕)**. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (๒๕๔๘ ก). **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพุธที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๘**. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (๒๕๔๘ ข). **รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ปีที่สี่ (วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๘)**. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- สุจิต บุญบงการ. (๒๕๒๖). **บทบาทของสภานิติบัญญัติ**. รายงานการวิจัยของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาการพิมพ์.
- สุรพงษ์ ไสธนะเสถียร. (๒๕๔๕). **หลักและทฤษฎีการวิจัยทางสังคมศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ประสิทธิ์ภักดิ์แอนพริ้นติ้ง.

อุทัย เลาหวิเชียร. (๒๕๔๓). **รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ**
(พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

ไอบาส รัตนบุรี. (๒๕๔๓). **การพัฒนาระบบกรรมาธิการวุฒิสภา**. นนทบุรี: สถาบัน
พระปกเกล้า.

ภาษาอังกฤษ

Barzelay, M. (1992). **Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government**. Berkeley, CA: University of California Press.

Bealey, F. (1999). **The blackwell dictionary of political science**. Oxford, England: Blackwell Publishers.

Berg, B. L. (2001). **Qualitative research methods for the social sciences**. Boston: Allyn and Bacon.

Bidhya Bowornwathana. (1997). "Transforming Bureaucracies for the 21 st Century: The New Democratic Government Paradigm." *Public Administration Quarterly*. Volume 21, Number 3.

Draft, R. L. (2001). **Organization theory and design**. seventh edition. Cincinnati, OH: South-Western College.

Drucker, Peter F. (1989). **The New Realities**. New York : Harper Business.

Halal, William E. (1996). **The New Management Democracy and Enterprise are Transforming Organization**. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.

Henry, N. (1999). **Public administration and public affairs**. seventh edition. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.

Jaffee, D. (2001). **Organization theory tension and change**. New York: McGraw-Hill.

Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). **Balanced scorecard: Translating strategy into action**. Boston: Harvard Business School Press.

Kettl, D. F. (2005). **The global management revolution**. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Kuhn, Thomas S. (1970). **The Structure of Scientific Revolutions**. Second edition. Illinois : The University of Chicago Press.



- Marquardt, M. J. (1996). **Building the Learning Organization: A system approach to quantum improvement and global success.** New York: McGraw-Hill.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). **Reinventing government how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.** Reading, MA: Addison-Wesley.
- Patton, M. Q. (1990). **Qualitative evaluation and research methods.** second edition. London: Sage Publications.
- Peters, B. G. (1996). **The future of governing: Four emerging models.** Lawrence, Kanasa: University Press of Kansas.
- Rhodes, R. A. W. (1996). **The new governance: Governing without government.** Buckingham, Philadelphia, PA: Open University Press.
- Robbins, S. P. (1996). **Organization theory: Structure designs and applications.** third edition Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Senge, P. (1990). **The fifth discipline: The art and practice of the learning organization.** London: Century Press.
- Shafritz, J. M., & Ott, J. S. (2005). **Classics of organization theory.** fifth edition. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.
- Wren, Daniel A. (1994). **The Evolution of Management Thought.** Canada : John Wiley & Sons, Inc.



การตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

นายปฐมพงษ์ คำเขียว*

๑. บทนำ

ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๕^๑ ประเด็นปัญหาสำคัญประเด็นหนึ่งในคำวินิจฉัยคือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้หรือไม่ หรือกล่าวคือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ จะนำไปสู่การแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในสาระสำคัญว่า “การตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นกระบวนการที่ได้ผ่านการลงประชามติโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แม้จะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่าง

* เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๔ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

^๑ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ วันที่ ๑๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๕.



รัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน ก็ควรให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หรือรัฐสภาจะใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราก็เป็นความเหมาะสม และเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑” เนื้อหาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่ได้กล่าวโดยชัดแจ้งว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่เห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้เข้าไปพิจารณาเนื้อหาแห่งคดีในการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งดำเนินการโดยรัฐสภาแล้ว

อย่างไรก็ตาม เมื่อเข้าไปตรวจสอบความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้วพบว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว แต่มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยสองท่านมีความเห็นแตกต่างออกไป ไม่วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญท่านหนึ่งกล่าวไว้อย่างชัดแจ้งว่า “ไม่มีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบและวินิจฉัยปัญหาข้อนี้ได้ จึงเป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนืออำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย” และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีกท่านหนึ่งก็มีความเห็นว่า “การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ศาลมีอาจก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบในประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งดังกล่าวได้ จึงไม่รับวินิจฉัยในประเด็นนี้”

อีกทั้งก่อนหน้านี้ศาลรัฐธรรมนูญก็เคยพิจารณาคำร้องเกี่ยวกับการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๔^๓ ไม่รับคำร้องของผู้ร้องซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ร่วมกันเข้าชื่อกันเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยให้เหตุผลสรุปได้ว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ ประกอบมาตรา ๒๙๑ แล้ว กรณีตามคำร้องไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้วินิจฉัยได้

^๓ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๔ วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๔.

เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของคำวินิจฉัยและคำสั่งดังกล่าวจากทั้งสองคดีจึงนำไปสู่ปัญหาว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ เพื่อพิจารณาว่าศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมได้หรือไม่ อย่างไร จึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจต่อปัญหาดังกล่าว ในเบื้องต้นผู้เขียนจะได้กล่าวถึงหลักการพื้นฐานของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยทั่วไป เกี่ยวกับอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และข้อห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยในที่นี้ ผู้เขียนขอข้ามที่จะไม่กล่าวถึงแนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญควรมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เนื่องจากบทความนี้ ผู้เขียนมุ่งที่จะไขความสงสัยในปัญหาว่าศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศเข้าไปตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบ้างหรือไม่ อย่างไร ในส่วนต่อจากนั้นจะกล่าวถึงการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ โดยพิจารณาทั้งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศต่าง ๆ ว่ามีบทบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเช่นว่านั้นไว้หรือไม่ และทั้งจากการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญอันปรากฏออกมาในรูปของคำวินิจฉัยแห่งคดีตามความเป็นจริงว่าศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมได้หรือไม่อย่างไรต่อไป

๒. หลักการพื้นฐานของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญตามหลักการโดยทั่วไปแล้วถูกจัดตั้งขึ้นมาด้วยเหตุผลประการหนึ่งเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และกฎหมายในที่นี้เป็นที่เข้าใจได้ว่าหมายถึง บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้อยู่ในขอบเขตที่อำนาจนิติบัญญัติสามารถกระทำได้ แต่ต้องกระทำโดยอำนาจที่เหนือกว่าอำนาจนิติบัญญัติขึ้นไป เนื่องจากอำนาจนิติบัญญัติถูกสถาปนาขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ อำนาจนิติบัญญัติจึงไม่อาจกลับไปแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แม้ในบางครั้งองค์กรที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะเป็นองค์กรเดียวกันกับองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายโดยทั่วไปก็ตาม แต่เนื้อหาการใช้อำนาจขององค์กรนั้นเป็นคนละอำนาจกัน ในส่วนนี้เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจึงได้กล่าวถึงเนื้อหาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่สำคัญ ในเรื่องอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และข้อห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ



๒.๑ อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เมื่อกล่าวถึงปัญหาว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้หรือไม่ จำเป็นต้องศึกษาถึงความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ของอำนาจที่สำคัญ ได้แก่ อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant) (ในทางวิชาการของประเทศไทยแปลเป็นภาษาไทยไว้แตกต่างกันเป็นต้นว่า “อำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ”^๓ “อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง”^๔ หรือ “อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ”)^๕ และอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant dérivé) (ในทางวิชาการแปลเป็นภาษาไทยไว้ว่า “อำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กร”)^๖ รวมทั้งอำนาจที่ได้รับมอบจากรัฐธรรมนูญ (pouvoir constitué) (ในที่นี้ผู้เขียนขอเรียกอำนาจเหล่านั้นไม่ตรงกับคำแปลภาษาไทยตามตำราทางวิชาการของประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้่ายต่อการอธิบายเนื้อหาของบทความนี้)

เนื่องจากการขีดเส้นแบ่งแยกอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกจากอำนาจอื่นตามความคิดซึ่งนำเสนอโดยซีเอเยส์ (Emmanuel Joseph Sieyès) ได้อธิบายว่าในสมัยก่อนจะมีรัฐธรรมนูญขึ้นมา ไม่มีกฎหมายใดอยู่เหนือและผูกมัดอำนาจที่จะสร้างระบบกฎหมายและระบบองค์กรอยู่เลย เมื่ออำนาจสูงสุดสถาปนารัฐธรรมนูญให้กำเนิดรัฐธรรมนูญขึ้นมาจึงเป็นที่มาโดยตรงของรัฐธรรมนูญ เมื่ออำนาจดังกล่าวเป็นผู้สร้างรัฐธรรมนูญขึ้นมา อำนาจดังกล่าวจึงอยู่เหนือสิ่งที่ถูกสร้าง และเป็นสิ่งที่อยู่เหนืออำนาจขององค์กรทั้งหมดที่ถูกสร้างขึ้นมา เมื่อมีรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ และก่อตั้งองค์กรทั้งหลายขึ้นมาใช้อำนาจในการปกครอง ไม่ว่าจะจะเป็นประมุขของรัฐ รัฐสภา

^๓ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค ๑ ความนำทั่วไป, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๔), หน้า ๑๔๔.

^๔ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม ๓) ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๘), หน้า ๑๙.

^๕ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, ๒๕๓๐), หน้า ๗๓.

^๖ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม ๓) ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๘), หน้า ๒๐.

คณะรัฐมนตรี หรือศาล (รวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญเองด้วย)^๙ องค์กรเหล่านี้จึงเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญ (pouvoir constitué) และได้รับมอบอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญทั้งสิ้น องค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จำกัดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้งในแง่ขอบเขตของอำนาจ กระบวนการ และเนื้อหาของเรื่องที่จะใช้อำนาจ แตกต่างจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นอำนาจที่ไร้ขอบเขตและไม่มีข้อจำกัด จึงมีอิสระในการวางกฎเกณฑ์อย่างใดก็ได้^{๑๐}

โดยที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญนั้นอาจเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลที่อยู่ในฐานะบันดาลให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นได้สำเร็จ ในความเป็นจริงผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญอาจจำแนก ได้แก่ ประมุขของรัฐ, ผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหาร, ราชฎร, ประมุขของรัฐ ผู้ก่อการปฏิวัติและราชฎรร่วมกัน, หรือผู้มีอำนาจจากรัฐภายนอก อย่างไรก็ตาม การจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือที่เรียกว่าการยกร่างรัฐธรรมนูญ ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญอาจไม่ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเอง แต่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญอาจมอบให้ผู้อื่นมีอำนาจในการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นก็ได้ อำนาจในการยกร่างรัฐธรรมนูญ เรียกว่า “อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ” ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญอาจเป็นบุคคลเพียงคนเดียว ดังเช่นผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหาร หรือคณะบุคคลที่เป็นคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ หรือโดยสภานิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยปกติอยู่แล้ว หรือจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นก็ได้ ซึ่งผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญอาจเป็นบุคคลเดียวกับผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญก็ได้ เช่น คณะปฏิวัติ คณะรัฐประหาร เป็นต้น หรือผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญกับผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญมิใช่บุคคลเดียวกันก็ได้ เช่น คณะปฏิวัติเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ เป็นต้น^{๑๑}

^๙ ข้อความในวงเล็บเพิ่มเติมเสริมความโดยผู้เขียน เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเช่นกัน.

^{๑๐} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดิม, หน้า ๑๙.

^{๑๑} วิษณุ เครืองาม, เรื่องเดิม, หน้า ๘๔-๘๕.



ต่อมาเมื่อใช้บังคับรัฐธรรมนูญผ่านไประยะเวลาหนึ่งแล้ว อาจมีความจำเป็นหรือความต้องการที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงเป็นวิธีสำคัญในการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่เห็นว่าเป็นข้อบกพร่องหรือทำให้เกิดปัญหาในช่วงเวลานั้น โดยไม่จำเป็นต้องยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนั้นทั้งฉบับ และยังสามารถเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีความเหมาะสมกับประเทศของตนได้

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยอำนาจที่ต่อเนื่องมาจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่มีอยู่แต่ดั้งเดิม อาจเรียกได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำโดยอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant dérivé) อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ยังมีความแตกต่างและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าอำนาจนิติบัญญัติ (pouvoir législatif) อันเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้น องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติกระทำได้เพียงการออกกฎหมายธรรมดา จะใช้อำนาจนิติบัญญัติไปแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหาได้ไม่เมื่อองค์กรที่ถูกก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญมีอำนาจเท่าที่รัฐธรรมนูญให้ไว้และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปได้ที่จะให้องค์กรนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญนั่นเอง กลับไปแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นเหมือนการใช้อำนาจในการแก้ไขกฎหมายธรรมดา^{๑๐} โดยซีเอเยลส์เองก็มีความเห็นว่าปัญหาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ องค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนทั่วไปไม่สามารถวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวได้ เพราะองค์กรตัวแทนดังกล่าวเป็นองค์กรที่ถูกก่อตั้งจากรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยองค์กรตัวแทนพิเศษซึ่งเป็นตัวแทนของเสียงข้างมากของชาติ^{๑๑}

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญของประเทศโดยส่วนใหญ่ก็ยังมอบให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยเป็นผู้ใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่อำนาจนิติบัญญัติ บนพื้นฐานของหลักการว่า หากรัฐธรรมนูญมอบให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องไม่ใช่กระบวนการเดียวกันกับการออกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา โดยทั่วไปมาใช้กับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญ

^{๑๐} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดิม, หน้า ๒๐.

^{๑๑} บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๔), หน้า ๒๙.

ได้ตามอำเภอใจและสามารถขยายขอบเขตแห่งอำนาจของตนได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด จนส่งผลกระทบต่อระบบทางการเมืองขององค์กรต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ถูกทำลาย และในที่สุดแม้แต่ตัวรัฐธรรมนูญเองก็จะถูกทำลาย การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องกระทำด้วยกระบวนการพิเศษ^{๓๒} โดยการทำให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้อยากอันเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองตัวรัฐธรรมนูญเอง ทำให้เกิดความมั่นคงต่อหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

ปัญหาว่าการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ไร้ขอบเขตและไม่มีข้อจำกัดเช่นเดียวกับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญหรือไม่ มีผู้ให้ความเห็นไว้แตกต่างกัน ความเห็นหนึ่งเห็นว่าการใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจที่มีขอบเขตจำกัดภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญเดิม^{๓๓} แต่ในอีกทางหนึ่งมีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญย่อมถูกแก้ไขเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม อำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญปัจจุบันไม่มีสิทธิจำกัดอำนาจร่างรัฐธรรมนูญในอนาคต^{๓๔} สำหรับผู้เขียนแล้วเห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ ทั้งกระบวนการและรูปแบบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมทั้งหลักการสำคัญบางประการที่รัฐธรรมนูญนั้นเองบัญญัติห้ามไม่ให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยเด็ดขาด การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่ภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั่นเอง

๒.๒ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะดำเนินการโดยองค์กรใดย่อมเป็นไปตามที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับกำหนดไว้ โดยรัฐธรรมนูญอาจมอบอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (L'assemblée legislative ordinaire) ซึ่ง

^{๓๒} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดิม, หน้า ๒๐-๒๑.

^{๓๓} อภิญา แก้วกำเนิด, การสถาปนารัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมือง : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา เยอรมัน ฝรั่งเศส และไทย, วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔, หน้า ๓๒-๓๓.

^{๓๔} พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๐), หน้า ๓๐.



โดยปกติมีอำนาจหน้าที่ตรากฎหมายธรรมดาขึ้นบังคับใช้ เปลี่ยนสภาพไปเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือในบางกรณีรัฐธรรมนูญอาจจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเป็นพิเศษเพื่อทำหน้าที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (L'assemblée constituante adhoc) โดยเฉพาะก็ได้ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้ประชาชนสามารถออกเสียงประชามติ (Le référendum) ให้ความเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยก็ได้เช่นกัน^{๕๕} แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว รัฐธรรมนูญมักจะมอบให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ บัญญัติไว้ในอันเป็นเรื่องที่สำคัญ ได้แก่ เรื่องผู้มีอำนาจเสนอการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่องการลงมติให้ความเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเรื่องการให้ประชาชนลงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก่อนประกาศใช้บังคับ ซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ บัญญัติรายละเอียดไว้แตกต่างกันดังตัวอย่างต่อไปนี้

๑) ผู้มีอำนาจเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อองค์กรที่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศฝรั่งเศส คือ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา^{๕๖} ประเทศตุรกี คือ สมาชิกสภาแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด^{๕๗} ประเทศโรมาเนีย คือ ประธานาธิบดีตามคำแนะนำของรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าแสนคน^{๕๘}

๒) การลงมติขององค์กรที่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เช่น ประเทศเยอรมัน ร่างรัฐธรรมนูญนั้นต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงสองในสามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคะแนนเสียง

^{๕๕} อภิญาญ แก้วกำเนิด, เรื่องเดิม, หน้า ๓๓-๓๔.

^{๕๖} รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส มาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง.

^{๕๗} รัฐธรรมนูญประเทศตุรกี มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง.

^{๕๘} รัฐธรรมนูญประเทศโรมาเนีย มาตรา ๑๕๐ วรรคหนึ่ง.

สองในสามของสมาชิกวุฒิสภา^{๙๙} ประเทศตุรกี ร่างรัฐธรรมนูญต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบสามในห้าของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมดด้วยการลงคะแนนลับ^{๑๐๐} ประเทศโรมาเนีย ร่างรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกของแต่ละสภา หากไม่ได้รับความเห็นชอบแล้ว อาจนำเข้าสู่การพิจารณาร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยมีมติเห็นชอบต้องไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา^{๑๐๑}

๓) การให้ประชาชนลงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญซึ่งองค์กรที่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบแล้วก่อนที่จะประกาศใช้บังคับก็ได้ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหลังจากได้รับความเห็นชอบทั้งจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อประชาชนได้ออกเสียงประชามติเห็นชอบแล้ว เว้นแต่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประธานาธิบดีอาจไม่ต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก็ได้ หากประธานาธิบดีเสนอให้ที่ประชุมร่วมของทั้งสองสภาพิจารณา และต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภาที่ออกเสียงลงคะแนน^{๑๐๒}

สำหรับประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๙๑ บัญญัติให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยผู้มีอำนาจเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภา ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน การลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องพิจารณาเป็นสามวาระ ในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ในวาระที่สอง ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

^{๙๙} กฎหมายพื้นฐานของประเทศเยอรมัน มาตรา ๗๙ วรรคสอง (ประเทศเยอรมันเรียกรัฐธรรมนูญของตนฉบับนี้ว่า กฎหมายพื้นฐาน).

^{๑๐๐} รัฐธรรมนูญประเทศตุรกี มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง.

^{๑๐๑} รัฐธรรมนูญประเทศโรมาเนีย มาตรา ๑๕๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง.

^{๑๐๒} รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส มาตรา ๘๙ วรรคสองและวรรคสาม.



และในวาระที่สาม ขั้นสุดท้ายต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาโดยใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนอย่างเปิดเผย ส่วนการให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันไม่ได้บัญญัติไว้ แต่ในอดีตของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๗๐ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วไปทั้งประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้

๒.๓ หลักการที่ห้ามแก้ไขเปลี่ยนแปลง

การห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเด็ดขาดเลยย่อมไม่ถูกต้องอย่างยิ่ง เนื่องจากผู้ให้กำเนิดรัฐธรรมนูญย่อมพิจารณาวางกฎเกณฑ์บทบัญญัติตามที่ตนเห็นสมควรในเวลานั้น หากจะให้ฐานะทางการเมืองของประเทศต้องอยู่ภายใต้บทกฎหมายฉบับหนึ่งตลอดไปย่อมไม่ชอบด้วยเหตุผล เมื่อสภาพการณ์ของประเทศเปลี่ยนแปลงผิดไปจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญก็จะเป็นเพียงตัวหนังสือที่ไม่มีผู้ใดปฏิบัติตาม ในที่สุดก็จะนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารได้ รัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่สิ่งที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้ และต้องมีบทบัญญัติบอกวิธีแก้ไขไว้อยู่เสมอ^{๒๓} ด้วยเหตุนี้เอง หากเป็นข้อห้ามไม่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบางเรื่องย่อมเป็นสิ่งที่ยุติธรรมสามารถกำหนดไว้ได้เช่นกัน

เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีหลักการที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพสิทธิของฝ่ายข้างน้อย (majority rule with respect to minority rights) อันเป็นการปกครองที่อาศัยเสียงข้างมากในการตัดสินใจต่าง ๆ โดยถือเสียงข้างมากเป็นตัวชี้ขาดปัญหา เพื่อหาทางออกสำหรับปัญหานั้นให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม การถือเสียงข้างมากเป็นตัวตัดสินใจต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของเสียงข้างน้อยด้วย เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้เสียงข้างมากใช้อำนาจของตนกดขี่เสียงข้างน้อยจนทำให้เสียงข้างมากเป็นเผด็จการไปได้^{๒๔}

^{๒๓} รัชชา ร่มรินสุขารมย์, “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย,” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๓ : หน้า ๑๐๔.

^{๒๔} วิสุทธิ์ โปธิแท่น, แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๐), หน้า ๖๑-๖๓.

ข้อห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเนื้อหาบางประการเป็นหลักการที่สำคัญ เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้ผู้แทนฝ่ายเสียงข้างมากของรัฐสภาอาศัยอำนาจของตนแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอันเป็นการละเมิดหรือกดขี่ประชาชนจนเกินสมควร จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์บางประการที่มีคุณค่าอย่างยิ่งสำหรับรัฐนั้นอันไม่อาจล่วงละเมิดหรือแก้ไขเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงให้เป็นอย่างอื่น ไม่ว่าจะกรณีจะเป็นประการใดก็ต้องแสดงความความเคารพในคุณค่าร่วมกันบางประการที่ถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานสำหรับการดำรงชีวิตร่วมกันในประชาคม จึงเป็นที่มาของข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่า ไม่ว่าจะด้วยเสียงข้างมากท่วมทับเพียงใดก็ตาม ไม่อาจเปลี่ยนแปลงหลักการบางประการได้ อันเป็นการปกป้องตนเองของรัฐธรรมนูญ^{๕๕} อีกทั้ง ด้วยหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องมีการคุ้มครองรัฐธรรมนูญเป็นพิเศษด้วยการกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีกรอบในการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ แม้แต่เสียงข้างมากในสภาก็ไม่อาจก้าวล่วงได้^{๕๖}

ผลของหลักการที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในบางเรื่องก่อให้เกิดผลสำคัญประการหนึ่งก็คือ ผลต่อลำดับชั้นหรือคุณค่าของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นที่เป็นกฎหมายสูงสุดก็ตาม แต่เฉพาะในส่วนของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วยกันยังสามารถแยกออกเป็น ๒ ระดับ กล่าวคือ ระดับที่ ๑ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ และระดับที่ ๒ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ในความหมายนี้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในระดับที่ ๒ ย่อมมีสถานะเหนือกว่าหรือมีคุณค่าเหนือกว่าบทบัญญัติในระดับที่ ๑ ดังนั้น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในระดับที่ ๑ ให้มีผลกระทบต่อบทบัญญัติในระดับที่ ๒ ไม่อาจกระทำได้^{๕๗}

^{๕๕} บุญศรี มิวังษ์อุโฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑), หน้า ๓๒๑.

^{๕๖} เรื่องเดิม, หน้า ๒๘๗ และหน้า ๓๐๗.

^{๕๗} บรรเจิด สิงคะเนติ, *การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ*, [Online], Available URL: <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9550000083594>, ๒๕๕๕ (สิงหาคม, ๒๒).



รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ได้บัญญัติข้อห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ ซึ่งแต่ละประเทศก็บัญญัติไว้แตกต่างกันหลายเรื่อง เช่น

- ข้อห้ามในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการยกเลิกหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานหรือสิทธิมนุษยชนในประเทศเยอรมัน^{๒๘} ประเทศโรมาเนีย^{๒๙} และประเทศยูเครน^{๓๐}

- ข้อห้ามในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐบาลในประเทศฝรั่งเศส^{๓๑} และประเทศโรมาเนีย^{๓๒}

- ข้อห้ามในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับความเป็นสหพันธรัฐในประเทศเยอรมัน^{๓๓}

- ข้อห้ามเรื่องช่วงเวลาไม่ให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญ ในบางประเทศห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในช่วงเวลาที่ประเทศกำลังมีสงครามหรือประเทศกำลังตกอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น ประเทศโรมาเนีย^{๓๔} และประเทศเซอเบีย^{๓๕} เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง บัญญัติข้อห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ โดยบัญญัติข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะเสนอมิได้

ประเด็นปัญหาว่าเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมเกิดขึ้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้หรือไม่ อย่างไร สิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาคือจากความเป็นจริงอันปรากฏออกมาในประเทศต่าง ๆ ว่าศาลรัฐธรรมนูญของประเทศมีอำนาจ

^{๒๘} รัฐธรรมนูญประเทศเยอรมัน มาตรา ๗๙.

^{๒๙} รัฐธรรมนูญประเทศโรมาเนีย มาตรา ๑๕๒.

^{๓๐} รัฐธรรมนูญประเทศยูเครน มาตรา ๑๕๗.

^{๓๑} รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส มาตรา ๘๙.

^{๓๒} รัฐธรรมนูญประเทศโรมาเนีย มาตรา ๑๕๒.

^{๓๓} รัฐธรรมนูญประเทศเยอรมัน มาตรา ๗๙.

^{๓๔} รัฐธรรมนูญประเทศโรมาเนีย มาตรา ๑๕๒.

^{๓๕} รัฐธรรมนูญประเทศเซอเบีย มาตรา ๒๐๕.

ตรวจสอบควบคุมให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นไปตามวิธีการและกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ รวมทั้งเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไม่เป็นการละเมิดต่อข้อห้ามที่รัฐธรรมนูญเดิมกำหนดไว้มิให้แก้ไขเพิ่มเติมได้หรือไม่ จำเป็นต้องศึกษาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศและศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ ต่อไป

๓. การตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ ในต่างประเทศ

ประเด็นสำคัญประการหนึ่งในการตอบข้อสงสัยต่อคำถามที่ว่า อันที่จริงแล้วนั้น ในประเทศต่าง ๆ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ จำเป็นต้องศึกษาถึงข้อเท็จจริงอันปรากฏออกมาในระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ สิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นอันดับแรกก็คือกฎหมายลายลักษณ์อักษรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น เพื่อค้นหาว่ารัฐธรรมนูญของประเทศนั้นมีบทบัญญัติกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้หรือไม่ หากรัฐธรรมนูญของประเทศใดมีบทบัญญัติดังกล่าวย่อมเป็นที่แน่ชัดว่าศาลรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ในทางตรงกันข้าม หากรัฐธรรมนูญของประเทศใดไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้อย่างชัดแจ้ง จำเป็นต้องศึกษาเจาะลึกไปถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นต่อไป

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศที่สำคัญ^{๓๖} โดยจำแนกเป็นสองกรณี ได้แก่ กรณีรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และกรณีรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

^{๓๖} อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศที่มีรูปของรัฐแบบสหพันธรัฐ ผู้เขียนจะขอก้าวถึงเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระดับสหพันธรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระดับมลรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญของมลรัฐต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐด้วย.



๓.๑ กรณีรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติอย่างชัดเจนให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ปัญหาว่าศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ นั้น สำหรับประเทศที่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ คำตอบย่อมเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนั้นอยู่แล้วโดยปราศจากข้อกังขา รัฐธรรมนูญของประเทศที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจดังกล่าวได้ ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญตุรกี ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๖๑ และฉบับปี ค.ศ. ๑๙๘๒, รัฐธรรมนูญชิลี ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๘๐ และรัฐธรรมนูญโรมาเนีย ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๙๑

๑) รัฐธรรมนูญตุรกี ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๖๑ และฉบับปี ค.ศ. ๑๙๘๒

รัฐธรรมนูญตุรกี ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๖๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. ๑๙๗๑^{๓๗} มาตรา ๑๔๗ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญตุรกีมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อตรวจสอบว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่^{๓๘} นับจากปี ค.ศ. ๑๙๗๑-๑๙๘๐ ศาลรัฐธรรมนูญตุรกีมีคำวินิจฉัยตัดสินคดีในเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๑๙๗๕/๘๗ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ค.ศ. ๑๙๗๕, คำวินิจฉัยที่ ๑๙๗๖/๑๙ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๗๖ และที่ ๑๙๗๖/๔๖ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๗๖, คำวินิจฉัยที่ ๑๙๗๗/๔ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ค.ศ. ๑๙๗๗ และคำวินิจฉัยที่ ๑๙๗๗/๑๑๗ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ค.ศ. ๑๙๗๗^{๓๙}

^{๓๗} รัฐธรรมนูญตุรกีฉบับปี ค.ศ. ๑๙๖๑ ก่อนแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. ๑๙๗๑ ไม่มีบทบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.

^{๓๘} คำแปลภาษาอังกฤษของรัฐธรรมนูญตุรกี ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๖๑ แก้ไขเพิ่มเติมปี ค.ศ. ๑๙๗๑ [Online], Available URL: <http://www.anayasa.gen.tr/1961constitution-amended.pdf>, 2555 (สิงหาคม, ๒๐).

^{๓๙} อ้างใน Kemal Gözler, **Judicial review of constitutional amendments: a comparative study**, (Turkey Bursa, Ekin Press, 2008), pp. 42-47 [Online], Available URL: "http://www.anayasa.gen.tr/jrca-html.htm, ๒๕๕๕ (สิงหาคม, ๒๐).

ส่วนรัฐธรรมนูญตุรกี ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๘๒^{๕๐} มาตรา ๑๔๘ (๑) บัญญัติอย่างชัดเจนให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้^{๕๑} อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญก็บัญญัติข้อจำกัดในการตรวจสอบไว้ให้กระทำเฉพาะความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในทางรูปแบบเท่านั้น ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ศาลรัฐธรรมนูญตุรกีมีคำวินิจฉัยในเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น คำวินิจฉัยที่ ๑๙๘๗/๑๕ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๘๗^{๕๒} และคำวินิจฉัยที่ E. ๒๐๐๘/๑๖, K. ๒๐๐๘/๑๑๖ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๘^{๕๓}

๒) รัฐธรรมนูญชิลี ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๘๐

รัฐธรรมนูญชิลี ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๘๐^{๕๔} มาตรา ๘๒ (๒) บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญชิลีมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยประเด็นปัญหาดังกล่าวอาจยกขึ้นโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญชิลีได้ในระหว่างการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐสภา ดังนั้น ด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญชิลีนี้เอง ศาลรัฐธรรมนูญชิลีจึงสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วได้

^{๕๐} รัฐธรรมนูญตุรกีฉบับนี้เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงมาจากการรัฐประหารที่นำโดยคณะทหารซึ่งใช้มาจนถึงปัจจุบัน และในขณะนี้ประเทศตุรกีได้ทำการปฏิรูปรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญตุรกี โปรดดู วิศรุต คิตติ, “ศาลรัฐธรรมนูญตุรกีภายหลังการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๑๐ ตอนที่ ๑,” *จดหมายเหตุศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ ๑๓*, ฉบับที่ ๓ (พฤษภาคม - มิถุนายน ๒๕๕๔) : หน้า ๑๒-๑๓.

^{๕๑} คำแปลภาษาอังกฤษของรัฐธรรมนูญประเทศตุรกี ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๘๒ [Online], Available URL: http://www.anayasa.gov.tr/images/loaded/pdf_dosyalari/THE_CONSTITUTION_OF_THE_REPUBLIC_OF_TURKEY.pdf, ๒๕๕๕ (สิงหาคม, ๒๐).

^{๕๒} อ้างใน Kemal Gözler, op.cit, pp. ๔๗-๔๘.

^{๕๓} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญตุรกีที่ E. 2008/16, K. 2008/116 ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๘ [Online], Available URL: <http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=content&lang=en&id=141,๒๕๕๕> (สิงหาคม, ๒๐).

^{๕๔} คำแปลภาษาอังกฤษของรัฐธรรมนูญประเทศชิลี ค.ศ. ๑๙๘๐ [Online], Available URL: <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Chile.pdf>, ๒๕๕๕ (สิงหาคม, ๒๐).



๓) รัฐธรรมนูญโรมาเนีย ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๙๑

รัฐธรรมนูญโรมาเนียฉบับปี ค.ศ. ๑๙๙๑^{๕๕} บัญญัติให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ก่อนที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๖ (a)^{๕๖} บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยก่อนที่รัฐสภาจะประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอยู่ในบังคับต้องส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเสียก่อน ศาลรัฐธรรมนูญโรมาเนียมีคำวินิจฉัยในเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยที่ ๑๔๘ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๓^{๕๗}

๓.๒ กรณีรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ภายใต้รูปแบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรฝ่ายตุลาการแบบรวมศูนย์อำนาจ (centralized judicial review) ซึ่งองค์กรฝ่ายตุลาการนั้นจัดตั้งขึ้นมาเป็นพิเศษเฉพาะเพื่อการนี้ ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้เป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยที่ในหลายประเทศที่ใช้รูปแบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นนี้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ด้วย โดยปรากฏอย่างชัดเจนจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นจึงเข้าไปตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

^{๕๕} รัฐธรรมนูญโรมาเนีย ค.ศ. ๑๙๙๑ [Online], Available URL: http://www.cdep.ro/pdfs/constitutie_en.pdf, ๒๕๕๕ (สิงหาคม, ๒๐).

^{๕๖} ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ บทบัญญัติดังกล่าวอยู่ในมาตรา ๑๔๔ (a) เมื่อแก้ไขเพิ่มเติมแล้วมีการเพิ่มเติมมาตราอื่นเข้าไปจึงเลื่อนมาเป็นมาตรา ๑๔๖ (a).

^{๕๗} คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญประเทศโรมาเนีย [Online], Available URL: http://www.ccr.ro/decisions/pdf/en/2003/D148_03.pdf, ๒๕๕๕ (สิงหาคม, ๒๐).

ในทางตรงกันข้ามแล้วปรากฏว่าในหลายประเทศไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดอย่างชัดเจนให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อมีคดีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กลับปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศเหล่านั้นมีคำวินิจฉัยแตกต่างกันออกไป ในประเด็นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ กล่าวคือศาลรัฐธรรมนูญในบางประเทศวินิจฉัยว่าตนไม่มีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญในบางประเทศวินิจฉัยว่าตนมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ผลแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเหล่านั้นมีความสำคัญในการเหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญถึงเขตอำนาจของตนโดยการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงจัดแบ่งกรณีตามการให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญได้เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าตนไม่มีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตนมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

๓.๒.๑ กรณีศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่มีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

แม้รัฐธรรมนูญของบางประเทศจะไม่ได้บัญญัติข้อห้ามอย่างชัดเจนมิให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่หากรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจดังกล่าวไว้โดยชัดเจน ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีทางที่จะตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ด้วยเหตุผลว่าภายใต้รูปแบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบรวมศูนย์อำนาจ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลเฉพาะซึ่งไม่ได้มีเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีโดยทั่วไป แต่มีเขตอำนาจพิเศษจำกัดเฉพาะที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น และด้วยเหตุผลเดียวกันนั่นเอง ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากรัฐธรรมนูญจะให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น ดังนั้น ด้วยระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นนี้ อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญต้องถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ถ้ารัฐธรรมนูญไม่ได้ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว หมายความว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เหตุผลประการหนึ่งตามหลักการตีความกฎหมาย เนื่องจากความเป็นจริงที่ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโดยชัดเจนให้กฎหมาย



เป็นสิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบได้ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ใช่สิ่งที่รัฐธรรมนูญระบุไว้ให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบแต่อย่างใด หากผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญประสงค์ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของสิ่งที่มีใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายแต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญก็ต้องบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งแล้วนั่นเอง

ศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของบางประเทศยืนยันเหตุผลดังกล่าวที่จะไม่เข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในที่นี้จะขอกล่าวถึงคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ศาลรัฐธรรมนูญอังกาเรี และศาลรัฐธรรมนูญสโลวีเนีย

๑) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีคำวินิจฉัยไว้ตามคำวินิจฉัยที่ ๖๒-๒๐ DC ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๖๒ วินิจฉัยว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่มีเขตอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบโดยประชามติได้^{๔๔} และคำวินิจฉัยที่ ๒๐๐๓-๔๖๙ DC ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ วินิจฉัยว่ากฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๓ ซึ่งเสนอเรื่องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้มีผลต่อการกระจายอำนาจของสาธารณรัฐ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๖๑ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Loi organique) และรัฐบัญญัติธรรมดา (Loi ordinaire) เมื่อมีคำร้องยื่นต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญภายใต้เงื่อนไขที่มาตรา ๖๑ กำหนดไว้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่ได้รับอำนาจทั้งจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๑ หรือจาก

^{๔๔} คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส [Online], Available URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1962/62-20-dc/decision-n-62-20-dc-du-06-novembre-1962.6398.html>, ๒๕๕๕ (สิงหาคม, ๒๐).

มาตราอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญให้มีเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงไม่มีเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ^{๔๘}

จากคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสที่กล่าวมานี้เห็นได้ว่า มาตรา ๖๑ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ได้แก่ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและรัฐบัญญัติธรรมดา แต่มาตรา ๖๑ ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเลย ดังนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

๒) ศาลรัฐธรรมนูญฮังการี

ศาลรัฐธรรมนูญฮังการีมีคำวินิจฉัยตามคำร้องที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยในประเด็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบแล้วเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๙๗ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนี้ได้ถูกโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญฮังการีในคดีที่ ๑๒๖๐/B/๑๙๙๗ ผู้ร้องโต้แย้งว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการละเมิดต่อหลักการของอำนาจอธิปไตยและความแน่นอนแห่งกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ ศาลรัฐธรรมนูญฮังการีเห็นว่ามีปัญหาต้องพิจารณาถึงเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญว่ามีเขตอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒/A และกฎหมายเลขที่ XXXII ค.ศ. ๑๙๘๙^{๔๙} มาตรา ๑ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แต่ไม่รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์

^{๔๘} คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส [Online], Available URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/depuis-1958/decisions-par-date/2003/2003-469-dc/decision-n-2003-469-dc-du-26-mars-2003.857.html>, ๒๕๕๕ (สิงหาคม, ๒๐).

^{๔๙} กฎหมายเลขที่ XXXII ค.ศ. ๑๙๘๙ คือ กฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญฮังการี.



ค.ศ. ๑๙๙๘ วินิจฉัยว่าเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจขยายออกไปให้มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้^{๕๖}

๓) ศาลรัฐธรรมนูญสโลวีเนีย

ศาลรัฐธรรมนูญสโลวีเนียมีคำวินิจฉัยที่ U-I-๓๓๒/๙๔ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ค.ศ. ๑๙๙๖ ตามคำร้องที่ได้แย้งประเด็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องโต้แย้งว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทบต่อความเป็นเอกราชและอำนาจอธิปไตยของสาธารณรัฐสโลวีเนีย ศาลรัฐธรรมนูญสโลวีเนียวินิจฉัยตามมาตรา ๑๖๐ ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑ ซึ่งกำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไว้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยความสอดคล้องของรัฐบัญญัติต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญปฏิเสธคำร้องดังกล่าวโดยวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ตกอยู่ภายในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ^{๕๗}

๓.๒.๒ กรณีศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่องค์กรเพียงองค์กรเดียวไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่มีทางเกิดขึ้นได้เลย หากไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ภายใต้ระบบดังกล่าวเป็นที่แน่นอนว่ารัฐธรรมนูญต้องมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายไว้ในมาตราใดมาตราหนึ่งของรัฐธรรมนูญ โดยจะเป็นการตรวจสอบในขณะที่เป็นร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้บังคับหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว และด้วยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ

^{๕๖} [Online], Available URL: [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-1998-1-001?fn=document-frameset.htm\\$f=templates\\$3.0,2555](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-1998-1-001?fn=document-frameset.htm$f=templates$3.0,2555) (สิงหาคม, 20).

^{๕๗} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญสโลวีเนีย [Online], Available URL: <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/8EBF190D9E2129ECC12571720029D40D>, ๒๕๕๕ (สิงหาคม, ๒๐).

ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตีความว่าตนมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

หากรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมสามารถตีความว่าเป็นกฎหมายอย่างหนึ่งได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญย่อมอยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ และในการนี้จึงไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติเฉพาะเพิ่มเติมอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้อยู่แล้ว หากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญย่อมสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติพิเศษกำหนดไว้โดยตรงให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจดังกล่าวก็ตาม

ศาลรัฐธรรมนูญของบางประเทศได้วินิจฉัยว่ารัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมสามารถตีความว่าเป็นกฎหมายชนิดหนึ่งได้ และวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ดังตัวอย่าง เช่น ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน ศาลรัฐธรรมนูญออสเตรเลีย และศาลรัฐธรรมนูญตุรกี

๑) ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน

ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันได้รับอำนาจตามกฎหมายพื้นฐาน ค.ศ. ๑๙๔๙ มาตรา ๙๓ ให้มีเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องต่าง ๆ ได้ แต่ในมาตรานี้ไม่ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ซึ่ง มาตรา ๙๓ (๑) และ (๒) บัญญัติไว้เพียงให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายสหพันธ์หรือกฎหมายมลรัฐ ส่วนเรื่องขอบเขตการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้กล่าวถึงในมาตรานี้เลย อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันมีคำวินิจฉัยลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๗๐ คำวินิจฉัยลงวันที่ ๒๓ เมษายน ค.ศ. ๑๙๙๑ คำวินิจฉัยลงวันที่ ๑๘ เมษายน ค.ศ. ๑๙๙๖ คำวินิจฉัยลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๙๖ และคำวินิจฉัยลงวันที่ ๓ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๐๕ ตีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แม้ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้กล่าวชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมสามารถตีความรวมถึงขอบเขตความหมายของคำว่า “กฎหมายสหพันธ์ (Bundesrecht)” แต่เข้าใจได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญตีความขอบเขตของคำว่ากฎหมายสหพันธ์ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะกฎหมายธรรมดาของสหพันธ์เท่านั้น แต่ยังรวมถึงกฎหมายที่แสดงออกในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมเนื้อหาของกฎหมายพื้นฐานดังเช่นร่าง



รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าตนมีเขตอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้^{๕๓}

๒) ศาลรัฐธรรมนูญออกสเตรีย

ศาลรัฐธรรมนูญออกสเตรียก็มีคำวินิจฉัยในทำนองเดียวกันกับศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน เนื่องจากรัฐธรรมนูญออกสเตรีย มาตรา ๑๔๐ (๑) บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญออกสเตรียตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายสหพันธ์หรือกฎหมายมลรัฐ แม้ว่ามาตรานี้ไม่ได้กล่าวถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญเลย แต่ศาลรัฐธรรมนูญออกสเตรียตีความว่ากฎหมายสหพันธ์ไม่ได้มีความหมายเฉพาะกฎหมายธรรมดาเท่านั้น แต่รวมถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจึงสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ตามคำวินิจฉัยลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๕๒ คำวินิจฉัยลงวันที่ ๒๙ กันยายน ค.ศ. ๑๙๘๘ และคำวินิจฉัยลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๐๑^{๕๔}

๓) ศาลรัฐธรรมนูญตุรกี

รัฐธรรมนูญตุรกีฉบับปี ค.ศ. ๑๙๖๑ ก่อนแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๑๙๗๑ ยังไม่ได้บัญญัติถึงการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มาตรา ๑๔๗ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญตุรกีมีคำวินิจฉัยที่ ๑๙๗๐/๓๑ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๗๐ และคำวินิจฉัยที่ ๑๙๗๑/๓๗ ลงวันที่ ๓ เมษายน ค.ศ. ๑๙๗๑ วินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็คือกฎหมายด้วย ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้^{๕๕}

^{๕๓} Kemal Gözler, op.cit, pp. ๒๒-๒๓.

^{๕๔} Ibid, p. ๒๓.

^{๕๕} Ibid, pp. ๒๓-๒๔.

๓. บทสรุป

เมื่อศึกษาถึงการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว การที่ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญสองประการ คือ ลักษณะของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นให้ปรากฏออกมาโดยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะพบว่า ในต่างประเทศนั้นมีทั้งประเทศที่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้และประเทศที่ไม่สามารถตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ สำหรับประเทศที่สามารถตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้นั้น มีทั้งประเทศที่มีรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบได้ และประเทศที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบ แต่ด้วยการตีความในการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ในทางตรงกันข้ามกับบางประเทศแล้วนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นไม่มีบทบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าตนไม่มีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เพราะฉะนั้นแล้ว แม้แต่ในโลกที่มองเห็นพระจันทร์เพียงดวงเดียวและเป็นดวงเดียวกัน ประเทศต่าง ๆ ในโลกใบนี้กลับมีความแตกต่างอย่างหลากหลายในปัญหาสำคัญต่อการเข้าไปตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อย้อนกลับมาสู่ประเทศไทยในขณะนี้ซึ่งเผชิญกับปัญหานี้เช่นเดียวกัน ข้อเท็จจริงในต่างประเทศดังกล่าวเป็นตัวอย่างสำคัญสำหรับการศึกษาเชิงเปรียบเทียบและนำมาพิจารณาถึงปัญหาสำคัญที่กระทบต่อระบบกฎหมายและระบบการเมืองของประเทศ ที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญไทยควรมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ และขอบเขตแห่งการตรวจสอบนั้นควรกระทำได้เพียงใด ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทยที่จะต้องอภิปรายถึงกันอย่างลึกซึ้งต่อไป





๘ ทศวรรษ “๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๕”

ดร.เสนีย์ คำสุข*

ความนำ

หลังจากเกิดการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ การเมืองไทย ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านโครงสร้างและสถาบันทางการเมือง และนโยบาย “จับช้อนและทันสมัย” มากขึ้นตามลำดับ แต่ปัญหาแบบเดิมๆ ยังคงมีอยู่ คือ “ความอ่อนแอ ขาดความชอบธรรม ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล” ในการทำหน้าที่^๑ ทำให้ ปัญหาเหล่านี้กลายเป็น “ปัญหาคลสิก” (classical problems) ของการเมืองไทย

* รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (มสธ.)

^๑ ไพรอดู เสนีย์ คำสุข, “หน่วยที่ ๕ โครงสร้างและสถาบันการเมืองการปกครองของไทย” และ “หน่วยที่ ๗ ปัญหาของการพัฒนาการเมืองไทย: เสถียรภาพ ความชอบธรรม ประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง” ใน สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ประมวลสาระชุดวิชาการเมืองการปกครองไทย (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๔)

เพราะผ่านมาถึง ๘๐ ปี จนถึง พ.ศ. ๒๕๕๕ การพยายาม "เปลี่ยนแปลง" "การปฏิรูป" และ "การเปลี่ยน" ใดๆ ก็ไม่สามารถจะทำให้เกิด "ความเข้มแข็ง" "ความมีเสถียรภาพ" และเกิด "ความชอบธรรม ประสิทธิภาพและประสิทธิผล" ใดๆ ได้เลย

"วงจรอุบาทว์" (vicious cycles) หรือการเกิดปัญหา "ซ้ำซาก" และหาทางแก้ไข หรือป้องกันไม่ได้ ไม่ใช่เพียงมิติของ "การเลือกตั้ง-การรัฐประหาร (coup d'état)" ที่เกิดขึ้นถึง ๑๐ ครั้งในรอบแปดทศวรรษเท่านั้น แต่ยังมีวงจรชั่วร้ายเกิดขึ้นซ้ำซ้อนกันอย่างซ้ำซากและซ้ำเติมปัญหาเดิม ๆ อีกหลายมิติ คือ

หนึ่ง ปัญหา "การลงทุนในการเลือกตั้ง-การถอนทุน (คอร์รัปชัน) จากตำแหน่งหน้าที่" ความเป็นจริงของการเลือกตั้งไทยทุกระดับ คือ การใช้เงินทุนจำนวนมาก ในระดับชาติ ก็คือ ลงทุนตั้งพรรคการเมือง ลงทุน "ซื้อ" คนเข้าพรรค ลงทุนในการจัดส่งคนลงสมัครและแสวงหา "คะแนนเสียง" ให้ชนะการเลือกตั้ง รวมทั้งการ "ซื้อเสียง" (vote buying) ลงทุนจัดตั้งรัฐบาลและในกระบวนการใช้อำนาจทางการเมือง ต่อจากกระบวนการ "ซื้อ" อำนาจดังกล่าวนี้ แล้วก็จะเกิดกระบวนการ "ขายและหาเงิน" จากการใช้อำนาจจากตำแหน่งหน้าที่ในสภาคณะรัฐมนตรีและตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ ทั้งเงิน "เปอร์เซ็นต์" จากโครงการต่างๆ ของรัฐบาล เงินบริจาค เงินใต้โต๊ะ เงินเรียกรับ และเงินอื่นๆ อีกหลายประเภท รวมทั้งเงินและ "ผลประโยชน์" อื่นๆ ที่ได้รับมาจากกลุ่มธุรกิจและกลุ่มทุนที่ได้รับประโยชน์ต่างๆ จากนโยบายและความช่วยเหลือทั้งทางตรงและทางอ้อมของรัฐบาล

หลักปฏิบัติทางการเมืองของนักการเมืองไทยตั้งแต่ยุคหลัง "เหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖" จึงต้องเป็น "ฝ่ายรัฐบาล" เท่านั้น อย่าได้เป็นฝ่ายค้าน เพราะ "อดอยากปากแห้ง"

ในระดับการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการผ่านการเลือกตั้งเข้าไปมีตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทั้งหมด ก็มีลักษณะและวิธีปฏิบัติคล้ายคลึงกันในระดับชาติ ยกเว้นยังไม่มีการจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมาย เพราะส่วนใหญ่เป็นลักษณะ "กลุ่มการเมือง" (political groups) หรือกลุ่มที่มีวัตถุประสงค์ในการเลือกตั้ง หรือเป็นกลุ่มเพื่อการเลือกตั้ง (electoral groups) เป็นหลัก แต่ก็ต้องมีเงินลงทุนเพื่อให้ชนะการเลือกตั้ง ยังมีจำนวนมากยิ่งดี หลังจากได้รับตำแหน่งแล้วก็เกิด "กระบวนการถอนทุน" หลากหลายวิธีการเช่นเดียวกับการเมืองระดับชาติ

วงจรอุบาทว์ "ซื้ออำนาจ-คอร์รัปชัน" ดังกล่าวนี้ ขยายตัวกว้างขวางและมีวงเงินจำนวนมากขึ้นๆ อยู่เสมอ ตั้งแต่วงเงินทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นราว ๕,๐๐๐ - ๓๐,๐๐๐ ล้านบาท ในช่วง พ.ศ. ๒๕๑๘ - ๒๕๑๙ เป็นประมาณ ๓๐,๐๐๐ - ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ในช่วง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาจนถึงยุคครบรอบ ๘๐ ปีของเหตุการณ์ พ.ศ. ๒๕๖๕



สอง ปัญหา “การผูกขาดอำนาจ-การสร้างอิทธิพลทางการเมือง” ของกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มเพื่อการเลือกตั้งในจังหวัดต่างๆ ทั้งตำแหน่งทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่น คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ใน อบต. และตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) เพราะกลุ่มคนเหล่านี้เป็นคนที่ คลุกคลีอยู่กับชุมชนท้องถิ่น ตั้งแต่คนในครอบครัว คนใดคนหนึ่งซึ่งโดยปกติจะเป็น “ผู้ชาย” ไปจนถึงคนทั้งครอบครัว เครือญาติ และผู้ใกล้ชิดสนิทสนม หรือ “พวกพ้อง” กัน หลังจาก “เงิน” ได้เข้ามามีบทบาทอย่างกว้างขวางในการเลือกตั้งทุกครั้ง ทุกรูปแบบและทุกระดับที่มีขึ้น อย่างซ้ำก็คือตั้งแต่ช่วงเวลาที่การเมืองไทยเปิดกว้างให้มีการเลือกตั้ง ซึ่งเรียกว่า “ตัวแทน” มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้นมา “ระบบหัวคะแนน” ค่อยๆ พัฒนาขึ้นจนกลายเป็นสิ่งจำเป็นและกลุ่มคนที่ลงสมัครรับเลือกตั้งอยู่เสมอเริ่มปรับเปลี่ยนวิธีการในการหาคะแนนเสียงมาสู่การสร้างระบบหัวคะแนนของตนเองและกลุ่ม และใช้ระบบหัวคะแนนเพื่อรวบรวมคะแนนเสียงในการเลือกตั้งทุกระดับทุกครั้ง จนค่อยๆ สามารถผูกขาดตำแหน่งทางการเมืองอยู่ในกลุ่มของตนเองได้อย่างต่อเนื่องยาวนาน และสามารถส่งต่อตำแหน่งจากการเลือกตั้งจากพ่อสู่ลูก คู่ภรรยา น้องชาย หลาน และพวกพ้องที่ใกล้ชิดในเวลาเดียวกัน กลุ่มคนเหล่านี้ก็ค่อยๆ เพิ่มพูนอิทธิพลทางการเมืองในพื้นที่ไปสู่ระดับจังหวัดหรือขยายออกไปสู่จังหวัดใกล้เคียงได้หลายจังหวัด คนอื่นๆ ที่ต้องการ “แข่งขัน” ในการเลือกตั้งและเข้าร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง ถ้าไม่สามารถใช้วิธีการและรูปแบบเดียวกันกับกลุ่มที่ผูกขาดและมีอิทธิพลทางการเมืองสูงเหล่านั้นก็ต้องแสวงหาการสนับสนุนจากนักการเมือง “ใหญ่” และกลุ่มการเมืองระดับชาติที่สังกัดอยู่ในพรรคการเมืองต่างๆ จึงจะสามารถมีศักยภาพเพียงพอที่จะแข่งขันได้บ้าง ส่วนคนที่ไม่ใช้วิธีการที่ต้องใช้เงินทุนมาก ไม่มีการจัดตั้งระบบหัวคะแนน ลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยเจตนาบริสุทธิ์ เพราะถือว่ามีสิทธิถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีสิทธิตามธรรมชาติทางสังคม คนเหล่านี้มักจะได้คะแนนเสียงเพียงเล็กน้อย และเกือบทั้งหมดมักจะไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งอีกเลย บางคนถึงกับเรียกการเลือกตั้งที่เป็นอยู่ว่า คือ “การเลือกเงิน” ไม่ใช่ “เลือกผู้แทน” และไม่มีประชาธิปไตยใด ๆ เลยในบริบทของการเลือกตั้ง

ก่อนการสมัครรับเลือกตั้งจึงต้องหาเงินทุนให้เพียงพอก่อน เหตุนี้นักธุรกิจจึงนิยมลงสมัครรับเลือกตั้ง เพราะมีเงิน และกล้าลงทุนทางการเมือง และเมื่อได้รับการเลือกตั้งก็สามารถเชื่อมโยงการเมืองเข้ากับธุรกิจได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการประมูลงาน การจัดซื้อ - จัดจ้าง หรือแม้แต่ธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์และอื่นๆ เพราะอำนาจทางการเมืองมักมีผลโดยตรงต่อการได้หรือเสียประโยชน์ในการทำธุรกิจทุกประเภท นอกจากนั้นตำแหน่งทางการเมืองยังให้โอกาสได้ผลประโยชน์ที่สมควรได้ หรือการคอร์รัปชันอย่างกว้างขวางดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้มีตำแหน่งทางการเมืองทั้งหลายจึงค่อย ๆ มีอิทธิพลต่อทั้งบรรดาหัวคะแนน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ข้าราชการ และต่อสังคมโดยรวม

สาม ปัญหา “การละเมิดกฎหมาย-การทำลายศีลธรรมอันดีงามของสังคม” การซื้อเสียง การใช้จ่ายเงินจำนวนมากในการเลือกตั้ง การทุจริต คอร์รัปชัน การพยายามผูกขาดอำนาจของคนบางกลุ่ม และสร้างอิทธิพลทางการเมืองในพื้นที่ล้นมีส่วนละเมิดกฎหมาย หรือทำให้ “หลักนิติธรรม” (rule of law) ที่เป็น “หัวใจ” ส่วนหนึ่งของประชาธิปไตยอ่อนแอลง หรืออย่างน้อยก็ก่อให้เกิดพฤติกรรมบังคับใช้กฎหมายแบบ “หลายมาตรฐาน” คนบางคนสามารถมีอิทธิพลต่อผู้รักษาและบังคับใช้กฎหมาย คนส่วนใหญ่จึงไม่เคารพ ศรัทธากฎหมาย แต่เกิด “ความเกรงกลัว” ต่อผู้บังคับใช้กฎหมาย หรือผู้มีอิทธิพลทางการเมือง กฎหมายจึงไม่สามารถสร้าง “ความเสมอภาค” “ความยุติธรรม” และ “คุณงามความดีร่วมกัน” ของคนในสังคมไทย ความอ่อนแอของกฎหมายจึงเป็นปัจจัยของการบ่อนทำลายศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และแม้แต่วินัยของคนในสังคม คนที่มีวินัย เคารพศรัทธาในหลักคุณธรรมและจริยธรรมได้ถูกผลักดันให้เข้าไปสู่กระบวนการของการไม่เคารพกฎหมาย และกลายเป็นผู้ร่วมทำลายศีลธรรมอันดีงามของสังคมมากขึ้นตามลำดับ

วงจรชั่วร้ายนี้ได้เกิดขึ้นมานานแล้วในกระบวนการทางการเมืองไทย และกำลังเพิ่มพลังอำนาจในทางการเมืองมากขึ้นอยู่เสมอ ข้าราชการไทยยุคก่อน พ.ศ. ๒๕๐๐ มีค่านิยม “ไม่ไหวเงิน” แต่ยุค พ.ศ. ๒๕๕๐ “นอกจากไหวเงินแล้วยังแสวงหาเงินโดยไม่เลือกที่จะผิดกฎหมายหรือไม่” สังคมไทยเริ่มเปิดเผยว่า “ยอมรับนักการเมืองที่คอร์รัปชันจนมั่งคั่งร่ำรวยแต่แบ่งปันให้กับประชาชนด้วย” ผู้คนจำนวนมากยอมจ่ายเงิน “ซื้อ” โอกาสให้ลูกหลานได้เรียนหนังสือ “โรงเรียนดี ๆ” จ่ายเงินในการ “ติว” เพื่อสอบเข้าเรียนหรือทำงาน จ่ายเงินและทุจริตในการสอบเข้ารับราชการ จ่ายเงินและอื่น ๆ เพื่อได้รับโอกาสเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง เพราะเมื่อมี “ตำแหน่ง” สูง ๆ แล้ว โอกาสที่จะได้ถอนทุนคืนก็มีมากขึ้น และยังมี “หน้าตา” และ “เกียรติยศ” สูงในสังคมอีกด้วย

เหตุนี้การเมืองไทยจึงไม่ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ “ประชาธิปไตยรัฐสภา” (Parliamentary Democracy) อย่างที่ “คณะราษฎร” ได้พยายามจัดวางระบบและจัดตั้งสถาบันทางการเมืองบางอย่างขึ้นไว้ แต่เปลี่ยนแปลงที่การจัดระบบเลือกตั้งให้คนและกลุ่มคนที่มีความพร้อมในการแสวงหาคะแนนเสียงสามารถเข้าไปมีตำแหน่งทางการเมืองได้ และถ้าการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีปัญหาขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ในกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ก็เกิด “การยุบสภา” กลับมาสู่การเลือกตั้งกันใหม่ แต่ถ้าขัดแย้งผลประโยชน์กับฝ่ายทหารและผู้นำในระบบราชการหรือแม้แต่กลุ่มธุรกิจต่าง ๆ ผู้นำทหารที่สามารถนำเอาทหารและอาวุธบางส่วนเข้ามาขับไล่วิถีบาลให้พ้นจากตำแหน่งได้ แล้วหันไปเปลี่ยนแปลง “กติกา” คือ รัฐธรรมนูญ ก่อนที่จะค่อย ๆ เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งแล้วก็เริ่มกลับไปสู่สภาพปัญหาทางการเมืองคล้าย ๆ กับที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว



แปดทศวรรษที่ผ่านมาจึงมีมุมมองของผู้คนที่สนใจการเมือง แยกออกได้กว้างๆ เป็น ๓ มุมมอง คือ **หนึ่ง** ล้มเหลวหรือเป็นเผด็จการในหน้ากากประชาธิปไตย **สอง** เป็นประชาธิปไตยที่ก้าวหน้า มีพัฒนาการไปตามลำดับ และ**สาม** ผสมผสานกันหลายเนื้อหาสาระ คือ ธนาธิปไตย (Plutocracy) หรือการเมืองเรื่องเงิน (money politics) คณาธิปไตย (Oligarchy) หรือการปกครองของกลุ่มคนที่มั่งคั่งร่ำรวย และกึ่งประชาธิปไตย (Semi-Democracy) หรือประชาธิปไตยเชิงรูปแบบ คือ เน้นที่การเลือกตั้งเป็นสำคัญ

ประเด็นที่น่าสนใจในแปดทศวรรษการเมืองไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๕๐ ในบทความนี้จึงต้องการมองลึกลงไปถึงแก่นความคิดของทั้งสามมุมมองข้างต้นว่า มีพื้นฐานของมุมมองอะไรบ้าง

การเมืองไทยหลายมิติ

๑. มุมมอง “เผด็จการสวมหน้ากากประชาธิปไตย”

ถ้าแยกเวลา ๘๐ ปี ออกเป็นช่วง ๆ ตามสาระสำคัญทางการเมืองที่เกิดขึ้น และพิจารณาปัจจัยด้านสถาบัน ระบบโครงสร้าง ผู้นำทางการเมือง กระบวนการ และแนวนโยบายทางการเมืองที่สำคัญประกอบกัน การเมืองไทยสามารถแยกออกได้เป็น ๔ ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

๑.๑ การพยายามสร้างกระแส “รัฐธรรมนูญนิยม” (Constitutionalism) เกิดขึ้นในช่วงเปลี่ยนแปลง พ.ศ. ๒๔๗๕ ต่อเนื่องมาจนถึง พ.ศ. ๒๔๘๙ ช่วงเหตุการณ์เรียกร้องรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๖ - ๒๕๑๙ และช่วงปฏิรูปการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๐ จนถึง พ.ศ. ๒๕๕๕ การผลักดันให้เกิดรัฐธรรมนูญในแต่ละครั้งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมชัดเจน คือ การจัดทำและประกาศใช้รัฐธรรมนูญและมีคณะบุคคลชุดใหม่เข้าไปมีตำแหน่งและอำนาจทางการเมือง แต่ความล้มเหลวที่เป็นรูปธรรมชัดเจนก็คือ ความไร้เสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ โดยส่วนใหญ่มักจะเกิด “ความขัดแย้งทางการเมือง” และการยึดอำนาจรัฐบาลของฝ่ายผู้นำทหาร ล้มเลิกรัฐธรรมนูญเดิมและจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ออกมาประกาศใช้

รัฐธรรมนูญทั้ง ๑๘ ฉบับ ในรอบ ๘๐ ปี จึงเป็นเพียง “หน้ากากประชาธิปไตย” ในช่วงที่มีการสร้างกระแสรัฐธรรมนูญนิยม ฝ่ายที่ได้ประโยชน์จากการเลือกตั้ง การจัดตั้งพรรคการเมืองก็ไม่ได้มุ่งเน้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระแสรัฐธรรมนูญนิยมไปเป็นการสร้างสถาบันรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด “นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง” ทุกยุคทุกสมัย ล้วนมุ่งหวังในการเข้าสู่-การรักษา และการพยายามจะสืบทอดอำนาจและใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องเป็นด้านหลัก โดยใช้กลไกบางด้านของรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือ จนในที่สุด “รัฐธรรมนูญ” ก็ได้กลายเป็นเงื่อนไขความขัดแย้งทางการเมืองอย่างชัดเจน

๑.๒ เฝ้าพิจารณาอำนาจนิยมทหารและเสียงข้างมากในสภา ถ้านับรวมกับการใช้กองกำลังทหารเป็นกลไกขับเคลื่อนส่วนหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ “ทหาร” ก็สามารถใช้กำลังคน (ทหาร) และอาวุธยุทโธปกรณ์เข้ายึดอำนาจรัฐบาลได้รวมทั้งสิ้น ๑๐ ครั้ง พยายามจะยึดอำนาจแต่ไม่สำเร็จเพราะถูกปราบปรามจากทหารและรัฐบาลของผู้นำทหารอีก ๑๐ ครั้ง ผู้นำทหารจากคณะรัฐประหารได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ๗ คน รวมระยะเวลาที่อยู่ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่า ๔๔ ปี นายกรัฐมนตรีที่คณะรัฐประหารแต่งตั้งอีกไม่ต่ำกว่า ๖ คน รวมระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งราว ๘ - ๙ ปี

โดยในช่วงเวลาดังกล่าวมาข้างต้น ผู้นำทหารได้แต่งตั้งนายทหาร นายตำรวจ ข้าราชการพลเรือนระดับสูง และพวกพ้องจากบริษัท ห้างร้าน ธุรกิจต่างๆ เข้าดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรี ตำแหน่งการเมืองต่าง ๆ รวมทั้งสมาชิกรัฐสภาอีกเป็นจำนวนมาก หรืออาจมีถึงระหว่าง ๒,๕๐๐ - ๓,๕๐๐ คน ไม่นับรวมอีกหลายร้อยคนที่เข้าไปรับตำแหน่งเป็นกรรมการ ในรัฐวิสาหกิจ องค์กรของรัฐ และหน่วยงานอื่นๆ และอีกไม่น้อยที่ได้เข้าร่วมธุรกิจกับกลุ่มธุรกิจและกลุ่มทุนต่าง ๆ ในหลากหลายรูปแบบในลักษณะที่สามารถใช้ตำแหน่งหน้าที่เอื้อประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ให้กับกลุ่มธุรกิจและกลุ่มทุน “พวกพ้อง” ได้อย่างกว้างขวาง

ในช่วงเวลาที่เปิดให้มีการเลือกตั้งรวมประมาณ ๔๐ - ๔๒ ปี ผู้นำทหารยังสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองเข้าร่วมในการเลือกตั้ง และได้จัดตั้งรัฐบาลทุกครั้งที่สำคัญคือ พรรคเสรีมนังคศิลา ของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม และคณะ พรรคสหภูมิ ของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และคณะ และพรรคสหประชาไทย ของ จอมพลถนอม กิตติขจร และคณะ พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองของกลุ่มคนที่ไม่ได้มาจากทหาร ตำรวจ และข้าราชการ ส่วนใหญ่ “อ่อนแอ” ต้องพึ่งพาทหารและกลไกรัฐด้านหนึ่ง อีกด้านหนึ่งก็พึ่งพา “เงินทุน” จากนักธุรกิจและ “นายทุนพรรค” ต่อมา “นายทุน” และ “นักธุรกิจใหญ่” จึงเข้ามาจัดตั้งและเป็น “เจ้าของพรรค” เองโดยตรง และนำเอาวิธีการทางการตลาดเข้ามาใช้พร้อมกับลงทุน “ปลูกระดม” ผู้บริโภคในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เข้ามาเป็นผู้สนับสนุน “แบรนด์” ของพรรค คือตัวผู้นำพรรค และนโยบาย “แบ่งปันผลประโยชน์” จากงบประมาณแผ่นดินให้กับประชาชน โดยตรงมากขึ้น ไม่ต้องผ่านกลไกรัฐซับซ้อนเหมือนในยุคก่อน ฝ่ายธุรกิจจึงเริ่มมีอำนาจครอบงำ สภามากขึ้น จนกลายเป็นเผด็จการรัฐสภาในช่วง พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๔๙ และทุกพรรคการเมืองที่นักธุรกิจและกลุ่มทุนมีอิทธิพลอยู่ภายในพรรคล้วนแต่หันมาเน้น “แจกตรงสู่ประชาชน” หรือที่เรียกกันว่า “นโยบายประชานิยม” ทั้งหมด เพราะไม่ต้องการสูญเสียอำนาจ พลังของ “เผด็จการอำนาจนิยม” ของเงินทุนหรือธนาธิปไตย (Plutocracy) จึงดูเหมือนจะมีสูงขึ้น รวมทั้งในช่วงหลังการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๕๙ เพราะนายทุนพรรครายใหญ่ต้องการอำนาจต่อรองกับเผด็จการอำนาจนิยมทหาร



๑.๓ เงิน คือ อำนาจในการเลือกตั้งโดยอาศัยโครงสร้างและระบบเลือกตั้งเพื่อการลงทุนผูกขาดอำนาจ หรือการทำทุกวิถีการเพื่อให้มีอิทธิพลในการกำหนดผลลัพธ์ที่ฝ่ายตนได้ประโยชน์ในการเลือกตั้งประชาธิปไตยของนักธุรกิจและนายทุน คือ การลงทุนจัดตั้งพรรคการเมืองตามที่กฎหมายวางกรอบไว้แล้วใช้เงินและ “โอกาสชนะการเลือกตั้ง” ซื้อและชักจูง “นักการเมืองที่เป็นนักเลือกตั้ง” ในจังหวัดต่างๆ เข้าร่วมในพรรค แล้วลงทุนในกระบวนการการเลือกตั้งมาก - น้อย ตามสถานการณ์และเงื่อนไข ถ้ามุ่งหวังว่าจะต้องชนะการเลือกตั้ง และต้องเข้าร่วมรัฐบาลให้ได้ เพียงที่นั่งเดียวหรือการได้ “ส.ส.” เพียงคนเดียวอาจต้องใช้เงินสูงถึง ๕๐ - ๑๐๐ ล้านบาท เหตุนี้ถ้าจะทำให้พรรคกลายเป็น “พรรคใหญ่” เพียงชั่วข้ามคืนหรือเพียงการส่งผู้สมัครในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก ต้องมีนายทุนใหญ่ในพรรคอย่างน้อย ๑ คน ข้อเท็จจริงพบว่าตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้นมา “เงิน” กลายเป็นปัจจัยสำคัญสูงสุดของการเอาชนะการเลือกตั้ง การเลือกตั้งซ่อมที่เขตเลือกตั้งที่ ๑ ของจังหวัดร้อยเอ็ดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๔ ผู้ชนะเลือกตั้งได้ทำให้เงินกลายเป็น “ไรคร้อยเอ็ด” เพราะลงสมัครแบบ “แพ้ไม่ได้” คือมีเงินสะพัดในการเลือกตั้งซ่อมเพียง ๑ ที่นั่งครั้งนี้ ราว ๔๐ ล้านบาท การเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๓๑ หลายองค์กรที่สนใจการเลือกตั้ง รวมทั้งงานวิจัยของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ประเมินว่ามีเงินสะพัดไม่ต่ำกว่า ๓๐,๐๐๐ ล้านบาท ในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๓๘ ตำรวจจับกุมเงินที่เตรียมไว้ซื้อเสียงบางส่วนในเขตเลือกตั้งที่ ๑ จังหวัดบุรีรัมย์ได้ ๑๑.๔ ล้านบาท

เพราะเงินคืออำนาจในการเอาชนะการเลือกตั้ง และได้อำนาจทางการเมือง นักธุรกิจและนายทุนจึงเข้ามาเป็น “เจ้าของพรรค” มากขึ้น ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดก็คือ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายบุญชู โรจนเสถียร และอีกหลายคนกับพรรคกิจสังคมและพรรคกิจประชาคม นายทวิช กลิ่นประทุม กับพรรคธรรมสังคม พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ กับเครือข่าย และนายบรรหาร ศิลปอาชา กับพรรคชาติไทย พรรคชาติพัฒนา และพรรคชาติไทยพัฒนา นายณรงค์ วงศ์วรรณ กับพรรครวมไทย จนถึงพรรคสามัคคีธรรม นายเฉลิมพันธุ์ ศรีวิกรม์ กับพรรคประชาชน มาจนถึง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กับพรรคไทยรักไทย พลังประชาชน และเพื่อไทย

ยิ่งการลงทุนในการเลือกตั้งขยายออกไปมากเท่าใด ปัญหาการทุจริตประพุดติมิชอบในแวดวงการเมืองและระบบราชการก็ยิ่งขยายกว้างออกไปเป็นเงาตามตัวทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น หรือแม้แต่การปกครองท้องถิ่น หรือเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน การเลือกตั้งที่นักการเมืองพยายามสร้างให้เป็น “สัญลักษณ์ประชาธิปไตย” ได้ทำลายคุณค่าและความดีงามของหลักการประชาธิปไตยสากลจนหมดสิ้น ทั้งหลักนิติธรรม (rule of law)

หลักความเสมอภาค (equality) หลักความชอบธรรม (legitimacy) หลักการเสียงข้างมาก (majority) หลักภราดรภาพ (fraternity) หลักความรับผิดชอบ (accountability) หลักการแข่งขันในการเลือกตั้งที่แท้จริง (genuine election) และอื่นๆ

๑.๔ การเมืองไทย : อำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์ของนายทุนพรรคและบริวาร อำนาจทางการเมือง (political power) สังเกตเห็นได้จากการทำหน้าที่ตามตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญคือ อำนาจออกกฎหมาย การกำหนดนโยบาย และการติดตาม ตรวจสอบ การดำเนินนโยบายของ ส.ส. ส.ว. รัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ อำนาจหน้าที่ของ ส.ส. และ ส.ว. ในทางปฏิบัติมักจะอยู่ภายใต้อำนาจและอิทธิพลของคณะรัฐมนตรี “อิทธิพล” (influence) คือการทำให้อีกฝ่ายหนึ่งยินยอมทำตามหรือไม่กล้าคัดค้าน อาจไม่ได้เกิดจากการมีตำแหน่งทางการเมืองโดยตรง แต่เกิดมาจากการที่บุคคลหรือกลุ่มคนที่มีอิทธิพลค่อนข้างจะมีสถานภาพทางด้านต่างๆ สูงกว่าคนอื่นๆ เช่น การเป็นเจ้าของพรรค หรือเป็นนายทุนของพรรค หรือกลุ่มผู้นำทหารที่มีกลไกทหารและระบบราชการในการเข้าไปแทรกแซงทางการเมืองได้ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เป็นต้น เหตุนี้ถ้านายทุนพรรคหรือเจ้าของพรรคได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็ยิ่งทำให้มีอิทธิพลมากขึ้น เพราะนอกเหนือจากอิทธิพลภายในพรรคและการมีอำนาจทางการเมืองแล้ว ยังสามารถใช้อำนาจและอิทธิพล “ให้คุณ - ให้โทษ” กับบริวารและพวกพ้องในพรรคและในรัฐบาลได้มากขึ้นอีก โดยการแต่งตั้งผู้ใกล้ชิด ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ และเครือข่ายเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีและตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ

การได้อำนาจทางการเมือง และมีอิทธิพลมากขึ้น ก็หมายถึงโอกาสในการได้รับผลประโยชน์ทางด้านต่างๆ มากขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม ทางตรงและเห็นเป็นรูปธรรมก็คือ การได้รับเกียรติยศ ชื่อเสียง เงินเดือน เงินตอบแทน การได้รับ “อภิสิทธิ์” บางอย่าง การแต่งตั้งคนใกล้ชิด บริวาร ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์เข้ารับตำแหน่ง การได้เดินทางไปต่างประเทศได้ พบปะผู้นำต่างประเทศ นักธุรกิจและบุคคลสำคัญของประเทศต่างๆ โดยสามารถนำผู้ใกล้ชิด กลุ่มธุรกิจ และแม้แต่เครือข่ายเดินทางไปด้วย ภายในประเทศก็ได้เดินทางไปทั่วประเทศ พบปะผู้คนเป็นจำนวนมาก รวมทั้งข้าราชการ นักธุรกิจ นักการเมือง และนักเลือกตั้งในท้องถิ่นต่างๆ ที่ได้ร่วมทำงานหรือเข้ามาเสนอความต้องการต่างๆ ในทางอ้อมนั้น อำนาจทางการเมืองและอิทธิพลได้สร้างประโยชน์ให้มากมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ เงิน “เปอร์เซ็นต์” จากโครงการต่างๆ และการใช้ “ข้อมูล” ของทางราชการไปเอื้อให้ธุรกิจของตนเอง เครือญาติ กลุ่มธุรกิจ และกลุ่มทุนที่เป็น “พวกพ้อง” และที่สำคัญคือได้รับโอกาสทางการเมืองที่จะสามารถ “ผูกขาด” ตำแหน่งและอำนาจต่อไปได้อีก เพราะด้านหนึ่งได้สร้าง “ผลงาน” จากนโยบายสาธารณะต่างๆ ที่อาจกลายเป็น “บุญคุณ” ต่อนักเลือกตั้งและประชาชนในท้องถิ่น และอีกด้านหนึ่งคือ การได้



แลกเปลี่ยนผลประโยชน์จนเกิด “บุญคุณต่อกัน” กับฝ่ายทหาร ข้าราชการ และกลุ่มธุรกิจและกลุ่มทุนที่ได้ประโยชน์จากนโยบายของรัฐบาลและการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ยิ่งมีการเลือกตั้งมากขึ้นและต่อเนื่องกว่าเดิมตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้นมา ก็ได้เกิดนักเลือกตั้ง “ผูกขาด” ตำแหน่ง อำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์จากฐานของเครือข่าย ตระกูลและผลประโยชน์เกื้อกูลกันในทุกจังหวัด คนเหล่านี้ที่มีอยู่ประมาณจังหวัดละ ๒๐ - ๕๐ คน หรือประมาณ ๑๕๐ - ๕๐๐ คน ทั่วประเทศ มีความมั่งคั่งร่ำรวยเพิ่มขึ้น บางตระกูลได้ขยายธุรกิจออกไปหลายแขนง และขยายการลงทุนมากขึ้นตามลำดับ และสะสมทรัพย์สินต่างๆ เพิ่มขึ้นทุกปี เกือบทั้งหมดมักจะอ้างความร่ำรวยจากการทำธุรกิจประเภทต่างๆ หรือ “รวยก่อนเข้าสู่การเมือง” แต่ถ้าพิจารณากระบวนการเข้าสู่อำนาจ รักษาอำนาจ และผูกขาดอำนาจอย่างละเอียดแล้วก็จะพบว่า บุคคลหรือกลุ่มที่ผูกขาดอำนาจได้ต่อเนื่อง และได้เป็นฝ่ายรัฐบาลที่ไม่ “อดอยากปากแห้ง” ทุกครั้งหรือเกือบทุกครั้ง หลังจากการเลือกตั้งมักจะร่ำรวยมากกว่าบุคคลหรือกลุ่มคนในจังหวัดเดียวกันที่ทำธุรกิจอย่างเดียว และไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม พ่อค้าขนาดเล็กบางคนเริ่มเข้าสู่การเมืองครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๘ พอถึง พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ผ่านการดำรงตำแหน่งทางการเมืองในรัฐบาลมาไม่น้อยกว่า ๔ - ๕ กระทรวง เมื่อต้องเสนอบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อ ป.ป.ช. หรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็พบว่า มีทรัพย์สินรวมของตนเองคนเดียวหลายพันล้านบาท

พระรักเกียรติ สุขธนะ อดีตนักเลือกตั้งคนสำคัญคนหนึ่งของจังหวัดอุดรธานี ในช่วง พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๔๔ และได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นตำแหน่งสุดท้ายก่อนจะถูกจับกุมในคดี “คอร์รัปชัน” หรือการใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากกรณีการซื้อขายและผลิตภัณฑ์ยาที่มีราคาแพงของกระทรวงและรัฐมนตรีได้รับเงินเปอร์เซ็นต์จากตัวแทนบริษัทขายยา ราว ๔๐ ล้านบาท ก็ได้ออกมายอมรับอย่างเต็มปากเต็มคำต่อสาธารณชนหลายครั้ง หลังจากพ้นโทษจากคุกและได้อุปสมบทเป็นพระสงฆ์แล้ว

พระรักเกียรติ สุขธนะ ไม่ได้เป็นบุคคลระดับนายทุนพรรค แต่เป็นเพียง “ระดับแกนนำ” พรรค คือ มี ส.ส. อยู่ในสังกัดจำนวนหนึ่งที่ต้องดูแลและให้ความช่วยเหลือในบางด้าน ระดับของนายทุนพรรคที่เป็น “เจ้าของพรรค” ย่อมต้องมีอำนาจ อิทธิพล และได้รับผลประโยชน์เป็นจำนวนมากกว่านี้หลายเท่า

การเมืองเรื่องการเลือกตั้งของไทย คนที่ไม่มีเงิน ไม่มีนายทุนพรรคช่วยเหลือลงสมัครในสังกัดพรรคที่ไม่มีเงิน จะไม่มีโอกาสได้คะแนนเสียงเลย คนที่ไม่ต้องการลงทุนเพื่อเข้าไปถือนทุน ใช้อำนาจบิดเบือนแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง และไม่มุ่งหวัง

จะผูกขาดอำนาจ ได้หายไปจากสนามการเมืองและสนามเลือกตั้งหมดสิ้นแล้ว ตั้งแต่ประมาณ การเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๓๑ เป็นต้นมา สนามเลือกตั้งจึงเหลืออยู่เพียงคนที่มีเงินลงทุน พอเพียง มีโอกาสชนะการเลือกตั้ง มีโอกาสได้จัดตั้งรัฐบาลและมีโอกาสจะได้รับผลประโยชน์ ต่าง ๆ ทั้งทางตรง - ทางอ้อม แม้แต่ประโยชน์ในเชิงคอร์รัปชันรูปแบบต่าง ๆ ส.ส. ที่ไม่ เกี่ยวข้องกับธุรกิจใด ๆ มีจำนวนไม่เกินร้อยละ ๒ ของ ส.ส. ทั้งหมดในสภา แต่คนเหล่านี้ก็ ต้องอยู่ในสังกัดพรรคที่ต้องพึ่งพาและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับนักธุรกิจและนายทุนหรือ พรรคที่มีเงินพอเพียงในการเลือกตั้ง

ประชาธิปไตยไทยจึงเป็นเพียงประชาธิปไตยที่มีการจัดระบบและโครงสร้างให้ คล้ายคลึงกับประเทศที่พัฒนาประชาธิปไตยก้าวหน้าในบางช่วงเวลา เช่น ภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้น เมื่อเกิดพรรคการเมืองและ การเลือกตั้งขึ้นก็จะเกิดเผด็จการโดยเงินหรือธนาธิปไตยเป็นสาระสำคัญ คณะกรรมการ การเลือกตั้ง (กกต.) และกฎหมายยังค่อนข้างล่าหลัง และมีอำนาจไม่เพียงพอที่จะเปลี่ยนแปลง “เผด็จการธนาธิปไตย” ได้ และที่สำคัญผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากยังขาดคุณภาพของผู้มี สิทธิเลือกตั้งประชาธิปไตย ความคิด ความเชื่อ และพฤติกรรมทางการเมืองของคนเหล่านี้เป็น ได้เพียงการรู้จักถึงคุณค่าของ “เสียง” ว่าสามารถแลกเปลี่ยนเป็นเงินและทำให้นักการเมือง ตั้ง ทั้งหลายต้องทำตามข้อตกลงหรือเงื่อนไขบางอย่างที่มีขึ้นในช่วงการเลือกตั้งเท่านั้น พวกเขา ยัง เข้าไม่ถึง “พลังอำนาจ” ที่แท้จริงของอธิปไตย (sovereign) ของประชาชนแต่อย่างใด และ โอกาสที่จะเข้าถึงได้จริง ๆ ก็ยังมีข้อจำกัดอยู่มาก

๒. มุมมอง “ประชาธิปไตยที่มีพัฒนาการก้าวหน้าตามลำดับ”

เสียง สำคัญในมุมมองด้านนี้ มาจากปากนักการเมืองและนักเลือกตั้งที่ได้ ประโยชน์จากการเลือกตั้ง คือ ผู้ที่สามารถผูกขาดชัยชนะในการเลือกตั้งได้ ยิ่งเป็นกลุ่มที่ได้เข้า จัดตั้งรัฐบาลและได้ตำแหน่งสำคัญทางการเมืองที่มีทั้งอำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์ มักจะ อ้างว่าตนเองมาจากการเลือกตั้ง เป็นตัวแทนประชาชนจึงเป็นประชาธิปไตยที่มีความถูกต้อง ชอบธรรมตามหลักการประชาธิปไตยและกฎหมาย วัตถุประสงค์ในการอ้างถึงความเป็น ประชาธิปไตยของฝ่ายนักเลือกตั้งประการหนึ่ง ก็เพื่อเปรียบเทียบและ “โจมตี” ฝ่ายผู้นำทหารที่ ได้เข้าแทรกแซงทางการเมืองด้วยวิธีการรัฐประหารหลายครั้ง ในช่วงหลังของการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๔๙ บรรดานักเลือกตั้งที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการเลือกตั้งได้อ้างอิงถึงการ เป็นประชาธิปไตยและความต้องการสร้างประชาธิปไตยของฝ่ายตนมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม เป้าหมายสำคัญก็เพื่ออ้างความชอบธรรมให้กับฝ่ายตนและทำลายความน่าเชื่อถือของฝ่ายตรง ข้าม หรือที่นักเลือกตั้งฝ่ายนี้เรียกว่า “ฝ่ายอำมาตย์” ที่มีความหมายกว้างๆ ครอบคลุมถึง พรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามที่เคยได้รับการสนับสนุนจากผู้นำทหารด้วย



“ประชาธิปไตย” ตามมุมมองนี้จึงมีกรอบแคบ ๆ เพียง การจัดตั้ง พรรคการเมือง การเลือกตั้ง การเกิดรัฐสภา และรัฐบาลเสียงข้างมาก หรือตามรูปแบบที่ “ลอกเลียน” มาจากประเทศตะวันตก แต่ละเลยด้านบริบทที่เป็นปัญหาหรือสาเหตุของการทำลายความดีงามทั้งหมดที่มีอยู่แต่เดิมในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “เงินได้กลายเป็น เครื่องมือแห่งอำนาจ” คนที่ขาดเงินจึงตกเป็น “เบี้ยล่าง” ของอำนาจ ความขัดแย้งและแย่งชิง เงินหรือความมั่งคั่งร่ำรวยจึงเกิดขึ้นทั่วไป

ฝ่ายที่ใช้เงินซื้ออำนาจจึงต้องการประชาธิปไตยแบบเลือกตั้ง และมองว่าการ รัฐประหารของผู้นำทหารคือ “ศัตรูของประชาธิปไตย” ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๔๙ นักธุรกิจและนายทุนผู้มั่งคั่งร่ำรวยและพวกพ้องจึงใช้ทรัพยากรเงินในการระดมทางการเมือง (political mobilization) ด้วยกลไกหลายอย่าง รวมทั้งการใช้สื่อสารมวลชนเพื่อปลุก “กระแส” การแบ่งแยก “มิตร – ศัตรู” ในกลุ่มผู้สนับสนุน และ “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” ที่ตกอยู่ใต้อำนาจหรือ เป็นเบี้ยล่างของเงินมาอย่างยาวนานให้เข้าร่วม “ต่อสู้” กับศัตรูของการเลือกตั้งและ พรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามที่คอยขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคในการใช้อำนาจและการพยายาม ผูกขาดอำนาจของฝ่ายตน การใช้และการพยายามรักษาอำนาจของฝ่ายนี้จึงโน้มเอียงจะ ก้าวข้ามขอบเขตการเป็นตัวแทนจากการเลือกตั้ง หรือเกือบกลายเป็น “อำนาจทางการเมืองดิบ” มากขึ้นตามลำดับ

๓. มุมมอง “การผสมผสานของหลายสาระทางการเมือง”

ชัยอนันต์ สมุทวณิช^๓ มองว่า “ระบอบกึ่งประชาธิปไตย” เป็น “โครงสร้าง อำนาจทางการเมืองที่ทั้งเปิดและปิดในขณะเดียวกัน หรือเปิดในการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ บางระดับและปิดในบางระดับ” และเป็นโครงสร้างที่ “การมีส่วนร่วม (ของประชาชน)” ในการ กำหนดนโยบายทั้งปวงในกระบวนการรัฐสภา ทางอำนาจบริหารที่เชื่อมโยงโดยตรงต่อรัฐสภา “กลับไม่ได้เป็นโครงสร้างเอก” เพราะมีกลไกของหน่วยงานราชการและสถาบันที่มีอิสระเป็น แกนสำคัญ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น ในด้านเศรษฐกิจการมีส่วนร่วมในโครงสร้าง ความมั่นคงยิ่งถูกจำกัด เพราะทหารและกลไกระบบราชการมีบทบาทสำคัญในส่วนนี้มากที่สุด ทั้งตามจารีตประเพณีและตามกรอบของกฎหมาย

^๓ ไปรอดดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม (กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เพรส. จำกัด, ๒๕๕๔), หน้า ๒๖๘ - ๒๘๑

ผู้เขียนเองได้มองเห็นอีกมุมหนึ่งว่า การมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นทุกครั้งก็ไม่ได้เป็นการเลือกตั้งตัวแทน (representative election) อย่างแท้จริง เพราะเป็นการเลือกตั้งที่มีการเอาวัดเอาเปรียบกัน การทุจริตเลือกตั้ง (election fraud) และส่วนใหญ่ใช้เงิน "ลงทุน" เพื่อเอาชนะการเลือกตั้ง โดยที่กลไกการควบคุมและตรวจสอบ ก่อน พ.ศ. ๒๕๔๐ คือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และนับตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้นมา คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็น "องค์กรอิสระ" ไม่สามารถจะทำให้เกิดความเป็นอิสระและยุติธรรม (free so fair) ภายใต้กรอบกฎหมายและศีลธรรมอันดีงามของสังคมได้ ปრაการทุจริตเลือกตั้งที่เป็นปัจจัยทำลายคุณค่าการเลือกตั้งได้เกิดขึ้นทุกครั้งเมื่อมีการเลือกตั้ง ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมที่สุดก็คือ "โรคระบาด พ.ศ. ๒๕๐๐" "โรคกระเป๋าเจมส์บอนด์ พ.ศ. ๒๕๑๘" "โรคร้อยเอ็ด พ.ศ. ๒๕๒๔" "โรคธุรกิจการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๑" จนถึง "โรคธนาธิปไตย พ.ศ. ๒๕๔๔" และยิ่งมีการเลือกตั้งต่อเนื่องเท่าใดคนบางคนบางกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือตระกูลที่มั่งคั่งร่ำรวยและประกอบธุรกิจสำคัญบางอย่างอยู่ในพื้นที่หรือจังหวัดที่ลงสมัครรับเลือกตั้งก็ยังสามารถ "ผูกขาด" ชัยชนะในการเลือกตั้งได้มากขึ้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหลายเริ่มตกอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่มการเมืองสำคัญในจังหวัดต่างๆ มากขึ้นตามลำดับ และการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งตกอยู่ใต้การระดมของ "ผู้นำทางการเมือง" คนสำคัญในแต่ละยุค ตระกูลการเมืองสำคัญในพื้นที่ ระบบหัวคะแนน และเงินทุน รวมทั้งโครงสร้างและเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ค้าชูระหว่างนักการเมืองหรือนักเลือกตั้งกับหัวคะแนน เจ้าหน้าที่รัฐ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความซับซ้อนยิ่งกว่าโครงสร้างใยแมงมุมทั่วไป

ในช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติกึ่งปิดกึ่งเปิด ทหารและข้าราชการระดับสูงสามารถเข้าไปมีตำแหน่งทางการเมืองในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะร่วมกับนักการเมืองและ "นักธุรกิจการเมือง" ที่ใช้เงินลงทุนมากมายไปเป็น ส.ส. ส.ว. และรัฐมนตรี สาระสำคัญของการเมืองดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นกึ่งเผด็จการอำนาจนิยมกึ่งธนาธิปไตย เพราะส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นเพียงส่วนน้อยและ "ผิวเผิน" ส.ส. ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้งก็ไม่ได้มีความเป็นตัวแทนที่แท้จริงของประชาชนแต่อย่างใด การเลือกตั้งทั่วไปภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ พ.ศ. ๒๕๓๔ (ถาวร) จึงเริ่มจากเผด็จการอำนาจนิยมมีพลังสูงกว่าธนาธิปไตย (โรคกระเป๋าเจมส์บอนด์และโรคร้อยเอ็ด) ต่อมาโรคธุรกิจการเมืองได้ส่งเสริมให้ธนาธิปไตยมีพลังมากขึ้นจนดูเหมือนว่าจะเข้มแข็งกว่าอำนาจนิยมทหารและข้าราชการ พอเกิดโรคธนาธิปไตยขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป ธนาธิปไตยได้ถอดตัวตนออกไปจากรูปแบบประชาธิปไตยเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และรวมศูนย์อำนาจ



เข้าสู่หัวหน้ารัฐบาลจน “ชนชั้นกลางในเมือง” กลุ่มใหญ่ได้ออกมากดดันให้อำนาจนิยมทหารเข้ามาล้มอำนาจนาธิปไตย แต่พลังนาธิปไตยภายใต้ภาวะผู้นำของอภิมาเสรษฐฐีได้สร้างเครือข่ายขึ้นด้านทานพลังอำนาจนิยมทหาร จนสามารถแพร่เชื้อโรคนาธิปไตยและกลับเข้าไปสู่แกนกลางของโครงสร้างอำนาจทางการเมืองได้อีกครั้งในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๔ สาระสำคัญของการเมืองไทยภายหลังการเลือกตั้งครั้งนี้จึงมีนาธิปไตยนำหน้า อำมาตยาธิปไตยเจือปนอยู่ในหลายโครงสร้าง และประชาธิปไตยเจือจางอยู่ในกระบวนการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งที่เกิดขึ้น

การเมืองที่เรียกกันว่า “กึ่งประชาธิปไตย” จึงอาจไม่ตรงกับบริบทของการเมืองจริง ๆ ถ้าใช้อักษร **ง** (เงิน) แทนนาธิปไตย **ป** (ปืน) แทนอำมาตยาธิปไตย และ **ส** (ส่วนร่วมทางการเมือง) แทนประชาธิปไตย การเมืองไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้นมาจึงอาจเรียกได้ว่าเป็น “**๖ ง ๓ ป ๑ ส**” คือ นาธิปไตยร้อยละ ๖๐

อำมาตยาธิปไตย ร้อยละ ๓๐ และประชาธิปไตย ร้อยละ ๑๐ แต่ไม่ได้หมายความว่านาธิปไตยเข้มแข็งกว่าสภาระการเมืองอื่น ๆ เพราะการเมือง ๖ ง ๓ ป ๑ ส ดังกล่าวนี้เป็นการเมืองเชิงพลวัตและเป็นอาการของโรคการเมืองไทยอย่างหนึ่งที่สะท้อนถึงปัญหาในองคัพพพิทังหมดของสังคมไทยและปัญหาการพยายามพัฒนาประชาธิปไตย (Democratization) ที่เป็นมาอย่างต่อเนื่องตลอด ๘๐ ปี

จากอาการและสาเหตุของโรคการเมืองไทยดังกล่าวนี้ “หมอการเมือง” อาจทำนายได้เพียงกว้าง ๆ ว่าสามารถเปลี่ยนแปลงไปเป็นโรคอื่น ๆ ได้อีกหลายโรค ยกเว้นเพียงการเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง ส่วน “ยา” หรือ “การรักษา” ก็มีอยู่แล้วในสังคมไทยแต่ยาและการรักษาดังกล่าวกำลังป่วยเป็นโรคการเมือง ๖ ง ๓ ป ๑ ส เองในขณะนี้

อะไรคือ “จุดร่วม” และ “จุดต่าง” ของประชาธิปไตยไทย

ในช่วงสองทศวรรษล่าสุด การเมืองไทยได้เปลี่ยนผ่านมาสู่การอ้างอิงเกี่ยวกับ “ประชาธิปไตย” มากกว่าช่วงเวลาใดๆ ที่ผ่านมา เริ่มตั้งแต่ “มือบชนชั้นกลาง” ต่อต้านการสืบทอดอำนาจของ รสช. หรือ “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ” จนเกิดเหตุรุนแรงจากการที่ผู้นำคณะ รสช. พยายามใช้กำลังทหารและตำรวจกดดันให้ประชาชนยอมรับอำนาจ ในช่วงวันที่ ๑๗ - ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๕ เหตุการณ์ครั้งนั้นส่วนหนึ่งคลี่คลายไปได้เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้ผู้นำ รสช. ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และผู้นำมือบคนสำคัญคนหนึ่งเข้าเฝ้าฯ กระบวนการเรียกร้องให้ “ปฏิรูปการเมือง” เพื่อเปลี่ยนจากวงจรการเมือง “นาธิปไตย - คอร์รัปชัน - ความขัดแย้ง” ไปสู่ “ประชาธิปไตย” ให้มากขึ้นหรือ

เป็นรูปธรรมต่างจากเดิมได้กลายเป็นพลังทางสังคมใหม่ (new social forces) ในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งนี้ “นักการเมืองหรือนักเลือกตั้ง” ทั้งหลาย ดูเหมือนจะยอมรับกระแสประชาธิปไตยที่เกิดขึ้น หรืออย่างน้อยก็ไม่ต่อต้านกระบวนการเรียกร้องดังกล่าวอย่างชัดเจน จนในที่สุดก็เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมที่สุด คือ **“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐”**

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่เรียกกันว่า “ฉบับปฏิรูป” และ “ฉบับประชาชน” มีเจตนารมณ์ในแนวทางประชาธิปไตยอย่างชัดเจน และได้วางระบบและกลไกในการตรวจสอบกระบวนการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการเปลี่ยนแปลงอำนาจไว้หลายอย่างที่สำคัญคือ กลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน กลไกตรวจสอบ ควบคุมการเลือกตั้ง การตรวจสอบทรัพย์สินนักการเมืองไปจนถึงการลงโทษคดีการเมืองและคดีปกครอง

อย่างไรก็ตาม กลไกและระบบของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังคงอ่อนแอหรือด้อยประสิทธิภาพอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับพลังอำนาจทางการเมืองของกลุ่มการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งที่สามารถดึงเอาประชาชนกลุ่ม “รากหญ้า” ที่อ่อนแอที่สุดในพลังอำนาจทางสังคมออกมาสนับสนุนด้วยข้อแลกเปลี่ยน คำมั่นสัญญา และ “นโยบายประชานิยม” ที่จูงใจได้อย่างสูง เพราะประชาชนได้ใช้เงินของรัฐบาลและเข้าถึงบริการสาธารณะบางอย่างได้มากกว่าเดิมโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากมายเหมือนที่ผ่านมา “การเมืองอัฐยายซื้อขนมยาย” ได้กลายเป็น “เกราะกำบัง” อย่างดีให้กับการแสวงหาประโยชน์ของ “นักธุรกิจการเมือง” และ “กลุ่มทุนการเมือง” ก็ลงทุนตั้งพรรคการเมืองและระดมนักเลือกตั้ง “เกรดเอ” (Grade A) เข้าสู่พรรคและทุ่มทุนและทรัพยากรมากมายเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้ง โดยมีกลไกรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนให้การสนับสนุนอย่างเป็นทางการและกระบวนการจนเกิดการสร้างสิ่งที่เรียกว่า “ระบอบทักษิณ” ขึ้น

กลุ่มชนชั้นกลางในเขตเมืองหลายๆ กลุ่มที่ไม่พอใจ “ความเหลิงอำนาจ” ของธุรกิจการเมืองใหญ่ได้ออกมากดดันและปลุกระดมผู้คนให้ออกมาชุมนุมกันเป็นจำนวนมาก รวมทั้งใช้วิธีการละเมิดกฎหมายและจารีตประเพณีอันดีงามต่างๆ ที่ต่างไปจาก “มีอบชนชั้นกลาง” เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๕ หลายลักษณะ รวมทั้งการใช้ถ้อยคำ ภาษา และข้อมูลข่าวสารที่ปลุก “ความจงเกลียดจงชัง” ต่อกันและกัน และด้วยท่าทีที่แข็งกร้าว จนในที่สุดเมื่อฝ่ายธุรกิจการเมืองใหญ่ที่ครอบงำอำนาจรัฐไว้ได้ พยายามจะสืบทอดอำนาจต่อไปด้วยการยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ในเดือนเมษายน ๒๕๕๙ เพื่อจะอ้างความชอบธรรมจากการเลือกตั้งที่ถือว่าเป็น “การเลือกตั้งแทน” ในระบอบประชาธิปไตย แต่พรรคธุรกิจการเมืองฝ่ายตรงข้ามไม่เข้าร่วมด้วย และกลายมาเป็นสถานการณ์ “ข้าเราการเลือกตั้ง” จนพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสกับบรรดาตุลาการที่เข้าเฝ้าฯ ว่า :



“ไม่เป็นประชาธิปไตย และวิกฤติที่สุดในโลก”

ทหารกลุ่มหนึ่งจึงออกมาประเทศยึดอำนาจจากรัฐบาล โดยข้ออ้างว่าเพื่อจะรักษาระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้เริ่มต้นขึ้นอีกครั้ง เจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็คือ เน้นการตรวจสอบ และควบคุมกระบวนการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการส่งผ่านอำนาจของนักการเมืองมากยิ่งขึ้น พร้อมๆ กับเปิดกว้างในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน กว้างขวางและจริงจังกว่าเดิมและ “ยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” เป็นหลักสำคัญ

กลุ่มทุนใหญ่ที่ถูกโค่นล้มไปจากการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้ผนึกกำลังกับกลุ่มการเมืองและตระกูลการเมือง ส่วนใหญ่ในจังหวัดทางภาคเหนือ ภาคอีสาน และบางกลุ่มในภาคกลางและภาคตะวันออก พร้อมกับสนับสนุนการจัดตั้ง “มวลชน” เลื่อนดวงขึ้นมาต่อต้านฝ่ายตรงข้าม รวมทั้งต่อต้านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ด้วยการสร้างภาพว่าฝ่ายตนเป็น “ไพร่” ที่ถูกกระทำโดย “อำมาตย์” และฝ่ายตนเป็น “ประชาธิปไตย” และจะต้องต่อสู้กับฝ่ายตรงข้ามที่เป็น “อำมาตยาธิปไตย”

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ฝ่ายกลุ่มทุนใหม่และธุรกิจการเมืองเดิมได้ผนึกกำลังเอาชนะการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้สำเร็จ โดยอาศัยการอ้างอิง “ประชาธิปไตย” เพื่อต่อสู้กับ “อำมาตยาธิปไตย” ดังกล่าว หรือการสร้างความเชื่อให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่า “การเลือกตั้งหรือคะแนนเสียงคือประชาธิปไตย” ฝ่ายตรงข้ามและพรรคการเมืองที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลและมีฐานเสียงอยู่ในภาคใต้ก็ผนึกกำลังกันตอบโต้และมุ่ง “โค่นล้ม” รัฐบาล “นอมินี” ของทุนใหญ่ และมีลักษณะ “เผด็จการรัฐสภา” และ “ปิดเบือนอำนาจ” เพื่อเอื้อประโยชน์ให้ทุนใหญ่ การชนะเลือกตั้งเข้าไปมีอำนาจจึงเป็นเพียง “ประชาธิปไตยจอมปลอม” “มวลชนเลื่อนไหล” ที่เคยต่อต้าน “ระบอบทักษิณ” ได้ระดมกันเข้าต่อสู้กับ “ระบอบนอมินีระบอบทักษิณ” อย่างแหลมคมและด้วยวิธีการเชิงกร้าวที่ไม่คำนึงถึงความถูกต้องดีงาม และหลักกฎหมายใดๆ เพราะมีเป้าหมายชัดเจนว่าต้องล้มระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยดังกล่าวให้ได้ การปิดกั้นทางเข้ารัฐสภา การเข้าไปยึดทำเนียบรัฐบาลและการยึดพื้นที่สนามบินสุวรรณภูมิจึงเกิดขึ้นและมีเหตุการณ์ใช้อาวุธปืนระเบิดเข้าปะทะกันจนมีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บหลายคน

กระบวนการตุลาการและการบังคับใช้กฎหมายยุบพรรคทุนใหญ่ตั้งแต่ “ไทยรักไทย” และ “พลังประชาชน” รวมทั้งมีขมิ้นมาธิปไตย และชาติไทยยิ่งทำให้ “ระบอบทักษิณ” ดิ้นรนต่อสู้ด้วยคำสำคัญคือ “ประชาธิปไตย” มากขึ้น “พรรคเพื่อไทย” และ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่มีลักษณะเป็น “นอมินีระบอบทักษิณ” ได้เกิดขึ้นต่อมากับขบวนการ

“มวลชนเสื้อแดง” ที่ถูกปลุกกระดมให้เชื่อมั่น ศรัทธามากกว่าเดิมว่าต้องต่อสู้ให้ถึงที่สุดเพื่อ “เอาประชาธิปไตยของประชาชน” มาจากฝ่ายอำมาตยาธิปไตยให้ได้ การชุมนุมประท้วงกดดัน ด้วยวิธีการที่ไม่คำนึงถึงความถูกต้องดีงาม หรือหลักกฎหมายใดๆ แต่มีเป้าหมายเพื่อล้มรัฐบาลที่ไม่เป็นประชาธิปไตยและ “พวกเนรคุณระบอบทักษิณ” ได้เกิดขึ้นหลังการยุบพรรคพลังประชาชนและรุนแรงเข้มข้นมากขึ้นหลังจากศาลพิพากษายึดทรัพย์หุ้นใหญ่ “ระบอบทักษิณ” มูลค่า ๔๐,๐๐๐ กว่าล้านบาท เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ จนเกิดเหตุรุนแรงมีผู้เสียชีวิตกว่า ๑๐๐ คน และเกิดเหตุการณ์ “เผาบ้านเผาเมือง” ระหว่างเดือนเมษายน - ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๓”

“ประชาธิปไตย” ในมิติของหลักนิติธรรมและความยุติธรรมอ่อนแอและไร้คุณค่าอย่างชัดเจน แต่ธุรกิจการเมืองยังดำเนินกันต่อไป โดยฝ่ายกุมอำนาจรัฐได้ผลักดันแก้ไขรัฐธรรมนูญเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จาก ๔๘๐ คน เป็น ๕๐๐ คน และปรับเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งให้กลับไปเหมือนกับการเลือกตั้งช่วง พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๔๘ หลังจากนั้น ก็ได้ยุบสภาเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมลงคะแนนเสียงตามรูปแบบ “ประชาธิปไตยแบบจำกัดและมีเงื่อนไข” ในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔

“ระบอบทักษิณ” การปลุกกระแส “ประชาธิปไตยจากคะแนนเสียง” การเน้น “ความเป็นภูมิภาคนิยม” และการสร้างศัตรูร่วมคือ “อำมาตยาธิปไตยและประชาธิปไตย” ทำให้เสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ราว ๑๕ ล้านคน เลือกผู้สมัครพรรคเพื่อไทยและพรรคเพื่อไทย “พรรคคนอหิณีระบอบทักษิณ” อีกประมาณ ๑๑ ล้านเสียง ส่วนใหญ่อยู่ในภาคใต้ กรุงเทพมหานครและอีกบางจังหวัดเลือกผู้สมัครพรรคประชาธิปไตยและพรรคประชาธิปไตย นอกจากนั้นเป็นพรรคธุรกิจการเมืองอีก ๒ - ๓ พรรค และพรรคเล็ก ๆ ที่ได้ ส.ส. ๑ - ๔ คน อีก ๔ พรรค

ส่วนผู้ที่ไม่มีเงินทุนและพรรคเล็ก ๆ ที่ไม่มีทุนล้วนถูกกีดกันออกไปนอกสนามการเลือกตั้งและอาจรวมทั้งสนามการเมืองทั้งหมด การเมืองไทยยังคงตกอยู่ใต้อิทธิพลของเงิน และกระแสผู้นำบารมีเพียงไม่กี่คน โดยใช้คำสำคัญ “ประชาธิปไตย” เป็น “เกราะกำบัง” ขบวนการและกระบวนการปลุกกระดมผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ขาดความรู้ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในเรื่องประชาธิปไตย และไม่สามารถเข้าใจ “คุณธรรมประชาธิปไตย” ที่แท้จริงได้ การตัดสินคิดีความและคำพิพากษาต่างๆ ของศาลที่ “เป็นโทษ” กับนักเลือกตั้ง นักปลุกกระดม และนักธุรกิจการเมืองในกลุ่มที่ได้อำนาจรัฐจะต้องได้รับการทำทนายด้วยการปลุกกระดมมวลชนเพื่อข่มขู่คุกคามศาล “อำนาจจากการเลือกตั้ง” ที่ผู้ชนะอ้างว่าเป็น “ประชาธิปไตยของประชาชน” ได้ถูกนำไปใช้อย่าง “ลุ่มหลง มัวเมา” และทำทนายอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการ



เมืองอื่น ๆ อย่างเป็นรูปธรรม

ในระดับของชาวบ้าน ชุมชนและภาคสังคม “สื่อ” ที่อ่อนแอและเป็นสื่อทุน หรือสื่อธุรกิจก็ล้วนแต่ใช้ **“ประชาธิปไตย”** เพื่อปลุกกระดมทั้งด้วยวัตถุประสงค์ทางการเมือง ทางสังคม วัฒนธรรมเพื่อการค้าหรือธุรกิจ **“ประชาธิปไตย”** ในสังคมไทยจึง “เบลอ ๆ” หรือ “พว่ามั่ว” แต่มีกระแสนแรงมาก – น้อย ตาม “เสียง” ของนักปลุกกระดม กลุ่มการเมืองและธุรกิจการเมือง กลุ่มใหญ่ ๆ ที่สำคัญไม่กี่กลุ่ม

จุดร่วมประชาธิปไตยไทย

ในระดับกว้าง ๆ ทุกคน ทุกฝ่าย ทุกกลุ่มที่เข้าไปแย่งชิงต่อสู้เพื่ออำนาจรัฐ ล้วนแต่อ้าง **“ประชาธิปไตย”** กันทั้งสิ้น จุดร่วมในระดับกว้างหรือระดับพื้นฐานจึงได้แก่คำว่า **“ประชาธิปไตย”** จุดร่วมที่ทุกฝ่ายค่อนข้างเห็นชอบร่วมกันค่อนข้างมาก คือ **ประชาธิปไตยในเชิงรูปแบบหรือสัญลักษณ์** คือ

๑. รัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้มีพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง
๒. การเลือกตั้ง ที่ทำให้ผู้ชนะเลือกตั้งได้อำนาจรัฐ
๓. การพูด การแสดงความคิดเห็นและการชุมนุมเรียกร้องต่าง ๆ
๔. อำนาจการเมือง มาจากเสียง (คะแนน) ของประชาชน และ
๕. ต้องให้ประชาชน **“มีส่วนร่วม”** ในบางรูปแบบหรือบางลักษณะ

“จุดร่วม” ในมิติ **“ของสาระ”** หรือบริบทของประชาธิปไตยยังไม่ชัดเจน และสาระสำคัญหลายอย่างของ **“ประชาธิปไตยสากล”** ยังมีลักษณะเป็นจุดต่างและข้อขัดแย้งอยู่มากในสังคมไทย เช่น หลักการความเสมอภาค และหลักนิติธรรม เป็นต้น เพราะแม้แต่ **“รัฐธรรมนูญ”** ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดเป็นที่รวม **“อำนาจ”** ต่าง ๆ ในสังคมยังสามารถล้มล้าง แก้ไข เปลี่ยนแปลงและบิดเบือนรัฐธรรมนูญได้ครั้งแล้วครั้งเล่าจนทำให้เกิดเป็นจารีตประเพณีธรรม **“อำนาจคือธรรม”** (Might is rights) ซึ่งบ่อนทำลายหลักนิติธรรม ความเสมอภาค และคุณค่าอื่น ๆ ของประชาธิปไตยจนเกือบหมดสิ้น

จุดร่วมของประชาธิปไตยจึงค่อนข้างหายาก และ **“เปราะบาง”** และมีโอกาสเกิดความขัดแย้งและถึงจุดแตกหักได้เสมอ ถ้าจุดต่างเกิดความขัดแย้งรุนแรงดังที่ปรากฏขึ้นอยู่เกือบตลอดเวลา ตลอดแปดทศวรรษที่ผ่านมา

จุดต่างประชาธิปไตยไทย

ทั้ง “จุดต่าง” และ “ปัจจัยแทรก” ยังปรากฏอยู่มากในบริบทประชาธิปไตยไทย โดยอาจแยกจุดต่างออกได้ ๒ มิติ คือ

๑) จุดต่างด้านรูปแบบ

การยอมรับร่วมกันในเรื่องรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้ง เสี่ยง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ยังมีจุดต่างกันอยู่หลายลักษณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเนื้อหาสาระต่าง ๆ แต่ที่เป็นปัญหามากคือการเขียนเนื้อหาที่ให้ความสำคัญจริง ๆ กับความเสมอภาค หลักนิติธรรม ความยุติธรรม อิสระ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นรูปธรรม และมีผลสัมฤทธิ์ของประชาชน เพราะผู้เขียนรัฐธรรมนูญทั้ง ๑๘ ฉบับ เป็นเพียง “ประชาชนส่วนน้อยนิด” แม้ว่าอาจจะมีคุณภาพในเชิงความรู้ด้านการเมืองและกฎหมายกว่าคนส่วนใหญ่ แต่ก็มีความรู้ดีอีกมากที่ไม่ได้เข้าไปเขียนรัฐธรรมนูญ

การเลือกตั้ง ก็มีจุดต่างในเนื้อหาสาระและรายละเอียดอยู่มาก ที่สำคัญคือจะทำให้เสียงของประชาชนเป็นเสียงที่มีพลังควบคุมกลไกและทิศทางทางการเมืองอย่างแท้จริงได้อย่างไร เป็นเสียงที่มีพลังเหนือกว่า “ตัวแทน” อย่างแท้จริงได้อย่างไร การพัฒนาระบบเลือกตั้งและกลไกควบคุมการเลือกตั้งค่อนข้างมีความเห็นสอดคล้องกันและพัฒนาก้าวหน้ามากขึ้นตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และยังมีเนื้อหาสาระที่ละเอียดและรัดกุมมากยิ่งขึ้น ภายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่นักเลือกตั้งและกลุ่มธุรกิจการเมืองที่ “ผูกขาด” ชัยชนะในการเลือกตั้งและตำแหน่งทางการเมืองมายาวนานไม่เห็นด้วยและต่อต้าน รวมทั้งผลักดันให้แก้ไขสาระสำคัญหลายอย่างที่เป็นโทษต่อคนเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาระสำคัญของวรรคสอง ในมาตรา ๒๓๗ ที่เขียนไว้ว่า

“ถ้าการกระทำของบุคคลตามวรรคหนึ่ง ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดมีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งไม่เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา ๖๘ และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง”



นักเลือกตั้งและธุรกิจการเมืองทั้งหลายนอกจากต่อต้านพรรคสองของมาตรา ๒๓๗ ดังกล่าวนี้อีกแล้ว ยังปราศจาก “ความสำนึกในความผิดทางการเมือง” โดยสิ้นเชิง คนเหล่านี้มีพฤติกรรมทางการเมืองแบบเดียวกัน คือ การลงทุนจัดตั้งพรรคการเมือง “ชื่อใหม่” ขึ้นมาเตรียมการไว้เพื่อให้พวกพ้องตนเองที่เป็น ส.ส. ได้เข้าไปสังกัดเพื่อหลีกเลี่ยงการบังคับใช้กฎหมายและทำกันเช่นนี้มานานและทำได้ค่อนข้างง่ายสำหรับกลุ่มทุนใหญ่ สาเหตุที่กฎหมายไม่อาจควบคุมพฤติกรรมนักการเมืองได้ นอกจากการขาดจิตสำนึกทางการเมืองดังกล่าวแล้ว ส่วนของประชาชนก็คือสาเหตุสำคัญซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

เนื้อหาสาระในรัฐธรรมนูญก็ได้พัฒนาและเขียนรายละเอียดครอบคลุมมากขึ้นเช่นเดียวกัน แต่ก็ยังมีอีกหลายสาระสำคัญที่ควรมีการเปลี่ยนแปลง การเขียนเพิ่มเติม และการวางกลไกที่จำเป็นต่าง ๆ เพิ่มขึ้น แต่ยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันมากในเรื่องเหล่านี้ มีคำถามสำคัญและน่าคิดมากในการวางเจตนารมณ์และสาระสำคัญของกฎหมายเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของประชาชนทุกกลุ่มก็คือ ทำไมผู้คนที่มิใช่ผลประโยชน์แตกต่างมากมายกับนักเลือกตั้งและธุรกิจการเมืองที่ผูกขาดการเลือกตั้งจึงไม่เข้าร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองและส่งผู้สมัครเข้าร่วมในการเลือกตั้ง บทบัญญัติและสาระสำคัญของกฎหมายเป็นอุปสรรคต่อการต้องการเข้าร่วมทางการเมืองในลักษณะดังกล่าวนี้ของคนบางกลุ่มหรือไม่ เช่น กลุ่มที่ไม่มีเงินทุนเพียงพอหรือไม่ต้องการลงทุนทางการเมือง เพราะการลงทุนหมายถึงการมุ่งหวังจะเข้าไปมีอำนาจเพื่อบิดเบือนไปทางให้ตนเองและพวกพ้องได้รับผลประโยชน์และสร้างอิทธิพลครอบงำไม่ให้กลไกการตรวจสอบสามารถดำเนินการได้อย่างจริงจัง มีผู้เขียนรัฐธรรมนูญคนใดบ้างที่เคยคิดจะเขียนสาระสำคัญเพื่อขจัดพวกทุจริต คดโกง และธุรกิจการเมืองให้หมดไป และทำให้ระบบเลือกตั้งเป็นสนามการเมืองที่ปลอดจากความอยุติธรรมและคดโกง แต่เต็มไปด้วยคุณธรรมทางการเมือง

๒) จุดต่างด้านแนวคิดและอุดมการณ์ประชาธิปไตย

จากจุดเหมือนในระดับกว้าง ๆ และในเชิงรูปแบบกับจุดต่างในรายละเอียดของรูปแบบดังกล่าวมาข้างต้น ถ้าพิจารณาในระดับลึกลงไปคือ จากพื้นฐานความรู้ ความเข้าใจ ความเชื่อศรัทธาลงไปถึงระดับแก่นของความคิดความเชื่อ คือ **อุดมการณ์ประชาธิปไตย** ก็คงมีจุดต่างกันอย่างมากของแต่ละคนแต่ละกลุ่มที่มีพื้นฐานการศึกษา ประสบการณ์ทางการเมืองและความมุ่งหวังทางการเมืองที่ไม่เหมือนกัน และความแตกต่างในมิติด้านนี้ก็คือ “ปัญหาเชิงคุณภาพของประชาธิปไตยไทย” หรือการเกิดประชาธิปไตยแบบฉาบฉวย หรือตื่น ๆ เพียง “ผ่านการเลือกตั้งเข้าไปมีตำแหน่งทางการเมือง” เป็นหลักสำคัญ และ “คนรวย” ก็ “ทำได้ทุกอย่าง

เพื่อเอาชนะการเลือกตั้ง” และ “ใช้อำนาจทางการเมืองตามอำเภอใจและใช้วิธีการให้ผลประโยชน์แลกเปลี่ยนเพื่อการรักษาอำนาจไว้ต่อไป”

ยิ่งนักเลือกตั้งและธุรกิจการเมืองประสบผลสำเร็จในการผูกขาดอำนาจมากเท่าใด กล่าวคือ บางคนบางกลุ่มได้เป็น ส.ส. เป็นรัฐมนตรีและจนถึงนายกรัฐมนตรีต่อเนื่องมากกว่า ๓๐ ปี หรือเกือบ ๔๐ ปี แต่ปัญหาความเสื่อมโทรมของจารีตประเพณีอันดีงามของสังคม การเอารัดเอาเปรียบกัน การทำร้ายกัน และเหตุรุนแรงต่างๆ ของคนในสังคม รวมทั้งปัญหาแรงงานทาส ยาเสพติด คดีอาญา การค้ามนุษย์ องค์กรอาชญากรรม และการละเมิดกฎหมายและศีลธรรมอันดีงามของสังคมอีกหลากหลายลักษณะยิ่งขยายตัวออกไปและรุนแรงมากขึ้นตามลำดับจนเกือบไม่มีกลไกใด ๆ จะสามารถป้องกันหรือควบคุมไว้ได้ การคอร์รัปชันทางการเมืองระบาดออกไป มีแรงจูงใจสูงขึ้นและกลายเป็นประเพณีทางการเมืองที่ยากต่อการตรวจสอบและขัดขวาง และยังธุรกิจการเมืองขยายตัวออกไปทั้งในกลุ่มทุนเล็กระดับท้องถิ่นและทุนใหญ่ระดับชาติและระหว่างประเทศ การคอร์รัปชันทางการเมืองก็ยิ่งทวีความเข้มข้นมากขึ้นตามลำดับ

ผู้คนจำนวนมากได้หันไปตามกระแสของสังคม วัฒนธรรม การเมือง และการทำธุรกิจการค้าที่ต้อง “ฉวยโอกาส” ดังกล่าว จำนวนมากได้ “ยอมจำนน” เพราะไม่อาจฝืนกระแสความเห็นแก่ตัว “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” และ “หน้าไหว้หลังหลอก” คนไทยจำนวนมากหรืออาจเป็นเสียงส่วนใหญ่ของคนทั้งหมดจึงออกมายอมรับอย่างเต็มใจว่า **“นักการเมืองจะโกงก็ได้แต่ขอให้แบ่งประชาชนบ้าง”** เพราะทุกคนรู้แล้วว่า “ไม่มีการเลือกตั้งใดที่ไม่มีการลงทุนและใช้เงินซื้อเสียง” เมื่อประชาชนรับเงินเขามาแล้วและเลือกเขาเข้าไปแล้ว “เขาเหล่านั้น” ก็ต้อง “ถอนทุน” ได้ แต่ไม่ควร “กินรวบ” เพราะถ้าเป็นคนดีอยู่บ้างก็ต้อง “กินแบ่ง” ซึ่งประชาชนเหล่านี้ก็พอใจแล้ว

ที่กล่าวมาข้างต้นก็คือ ผู้คนที่มีความคิด ความเชื่อในระดับ **“เลือกตั้งคือประชาธิปไตย”** หรือ **“ประชาธิปไตยคือโอกาสที่คนจนจะสามารถแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับธุรกิจการเมือง (คนรวย) ได้”** หรือถ้าจะเรียกว่าอุดมการณ์ก็คงไม่ใช่ตามความหมายของ **Political Ideology** หรือ ความคิด ความเชื่อ และศรัทธาในหลักการและแนวคิดประชาธิปไตย และยึดถือมาเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายของความถูกต้องดีงามของสังคมแต่เป็นเพียง “อุดมกิน” หรือ “กินอุดม” ในกลุ่มผู้ซื้อ - ผู้ขายเสียงเป็นหลัก

ความคิด ความเชื่อในระดับความเชื่อมั่น ศรัทธาในความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การเชื่อว่าความเป็นคนและศักยภาพของคนสำคัญกว่าชาติกำเนิด ตระกูล เชื้อชาติ ศาสนา คนเหล่านี้จึงต้องเลือกเอาคนที่เชื่อมั่นในสิ่งเหล่านี้เข้าไปเป็นรัฐบาล



เพื่อให้อำนาจในการส่งเสริมโอกาสการศึกษา เรียนรู้ให้เต็มศักยภาพ และจัดระบบการศึกษาที่เหมาะสมเพื่อรองรับการพัฒนาศักยภาพของคนทุกคนทุกกลุ่มในสังคม และยังคนในสังคมมีคุณภาพด้านสติปัญญา ความรู้ความสามารถสูง สังคมก็ยิ่งจะพัฒนาและสามารถเกิดระเบียบตามกฎหมายได้มาก เพราะคนที่มีการศึกษา พัฒนาสติปัญญาในระดับสูง มักจะเป็นผู้มีวินัย เข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของหลักความเสมอภาค ความเป็นใหญ่ของกฎหมาย และต้องการความยุติธรรมที่แท้จริงที่เสมอภาคกันสำหรับทุกคน

ผู้เขียนเชื่อว่ามิคนไทยไม่น้อยที่ยึดถืออุดมการณ์ประชาธิปไตยดังกล่าว

ข้างต้น แต่สำหรับในกลุ่มนักเลือกตั้งและธุรกิจการเมืองที่ได้ประโยชน์มากกว่าคนทุกกลุ่มในช่วงเวลาที่เกิด “ประชาธิปไตยคือการเลือกตั้ง” เพราะผูกขาดอำนาจจากการเลือกตั้งมาโดยตลอด คงไม่ได้มีหรือยึดถืออุดมการณ์ประชาธิปไตยดังกล่าว เพราะยิ่งคนเหล่านี้ผูกขาดอำนาจ คนที่มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากยากจนลงกว่าเดิม เห็นได้ชัดในเชิงเปรียบเทียบกับกลุ่มคนที่ร่ำรวยและกลุ่มธุรกิจการเมือง นอกจากยากจนยังด้อยโอกาสทางการศึกษาและหันไปวิ่งตามกระแสทุนนิยม คอร์รัปชันนิยม ยอมจำนนกับความอยุติธรรมทุกอย่างจนกระทั่งยอมเป็น “เบี้ยล่าง” ให้อำนาจแก่การเอาเปรียบการทุจริต ช่มเหงรักแค้นกัน หรือแม้แต่การทำร้ายและสังหารชีวิตกันเพื่อการเอาตัวรอด เช่น กรณีที่เห็นได้ทุกวัน คือ คนยากจนออกเร่ขาย “สลากกินแบ่งรัฐบาล” เกินราคาควบคุม มีอุปรับจ้างฆ่าคน หวยใต้ดิน ธุรกิจทางเพศตั้งแต่ผู้ใหญ่ถึงเด็ก เด็กเยาวชนใช้อาวุธยิงและทำร้ายเยาวชนที่ไม่อยู่ในกลุ่มของตน กระบวนการและขบวนการยาเสพติดที่มีเจ้าหน้าที่รัฐและธุรกิจการเมืองเกี่ยวข้อง ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น

ยิ่งปัญหา “คนกดขี่ช่มเหงทุจริตคน” ในสังคมเกิดขึ้นมากเท่าใด การเมือง “ประชาธิปไตยคือการเลือกตั้ง” ก็เป็นปัญหาของการเมืองไทยมากขึ้นเท่านั้น ยิ่งการเลือกตั้งคือประชาธิปไตยมีคนเชื่อ ศรัทธา มากเท่าใด “ประชาธิปไตย” คือ ความเชื่อมั่น ศรัทธาในความเสมอภาค หลักนิติธรรม อิสระ เสรีภาพ ภราดรภาพ ความยุติธรรม และความถูกต้องดีงามต่าง ๆ ของส่วนรวมก็ยังคงไม่สามารถจะเป็นไปได้ ผู้ที่ต้องการเพียง “การมี ใช้ และรักษาอำนาจ” ที่ผ่านมาจากการเลือกตั้งจึงต้องขัดแย้งกับผู้ที่เสียประโยชน์และไม่ได้รับการยอมรับจากผู้ยึดถืออุดมการณ์ประชาธิปไตย เมื่อหลงว่าอำนาจคือธรรม และใช้อำนาจข่มขู่ให้คนที่ไม่ยอมรับต้องยอมรับ ความขัดแย้งและความรุนแรงต่าง ๆ ทางการเมืองจึงเกิดขึ้นอยู่เสมอตลอด ๘๐ ปี ที่ผ่านมา

สาเหตุสำคัญของการเกิด “จุดต่าง” ในประชาธิปไตยไทย

๑. สาเหตุจากมรดกทางการเมือง ทั้งที่มีมาก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

๑.๑ มรดกด้านความคิด ความเชื่อ และวัฒนธรรมทางการเมือง ที่สำคัญคือ

๑.๑.๑ อำนาจนิยม

๑.๑.๒ อุปถัมภ์นิยม

๑.๑.๓ เครือญาตินิยม และพวกพ้องนิยม

๑.๑.๔ ผู้นำนิยมและรัฐนิยม และ

๑.๑.๕ เงินนิยม

วัฒนธรรมเหล่านี้มีทั้งสาระทั้งด้านบวกและลบ แต่ถ้าในสาระทางการเมืองในแปดทศวรรษที่ผ่านมามักจะเกิดสาระทางลบมากกว่าบวก เพราะวัฒนธรรมเหล่านี้เป็นไปอย่างไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองและวัฒนธรรมการเมืองประชาธิปไตย ผู้นำและพวกพ้องทางการเมืองมักแสดงถึงพฤติกรรมของอำนาจนิยม ให้ความสำคัญกับญาติพี่น้องและคนใกล้ชิดและเน้นรัฐนิยมและผู้นำนิยม ในช่วงตั้งแต่หลังเหตุการณ์รุนแรง “๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖” เป็นต้นมา ธนาธิปไตยได้พัฒนาและเข้มแข็งขึ้น “เงินนิยม” ได้เกิดเป็นวัฒนธรรมใหม่ทางการเมือง ความเข้มแข็ง เข้มข้น และจริงจังของวัฒนธรรมเหล่านี้ได้ขัดขวางหรือยับยั้งวัฒนธรรมการเมืองประชาธิปไตยไม่ได้ก่อเกิดและพัฒนาตลอด ๔๐ ปี

๑.๒ มรดกกลุ่มและตระกูลการเมือง จากส่วนกลางกระจายสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เกิดขึ้นในส่วนกลาง “ศูนย์รวมอำนาจสยาม” แล้วเปิดโอกาสให้มีการเลือก “ตัวแทน” ของจังหวัดต่างๆ โดยเริ่มมีครั้งแรกในปลาย พ.ศ. ๒๕๓๖ แล้วเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหลังจากนั้น แต่เริ่มต่อเนื่องมากขึ้นตั้งแต่หลังเหตุการณ์รุนแรง “๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖” ในระยะแรกๆ จึงเริ่มปรากฏผู้ที่สนใจลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ในแต่ละจังหวัด และบางคนก็เริ่มอ้างอิงถึงความสัมพันธ์หรือความชื่นชมที่มีต่อผู้นำทางการเมืองระดับชาติบางคน ตั้งแต่ ดร.ปรีดี พนมยงค์ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายควง อภัยวงศ์ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอม กิตติขจร ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายชวน หลีกภัย พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ มาจนถึง นายบรรหาร ศิลปอาชา พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ระยะต่อมาจึงเริ่มมีการสร้าง “ฐานการเลือกตั้ง” ของนักเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดด้วยวิธีการหลายๆ อย่าง รวมทั้งการสร้างเครือข่าย



ระบบอุปถัมภ์กับนักการเมืองท้องถิ่น การจัดตั้งระบบหัวคะแนน และการนำเอาเครือญาติลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีการเลือกตั้ง ตั้งแต่ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ผู้บริหารและสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จนถึงระดับชาติ จนในที่สุดก็ได้ก่อเกิด “ตระกูลการเมือง” (political family) ขึ้นในแต่ละจังหวัด บางตระกูลก็สามารถสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน ส่วนบางตระกูลก็เริ่มหายไปจากสนามเลือกตั้ง ขณะที่บางตระกูลเข้มแข็งขึ้นในช่วงหลัง ๆ แต่สร้างอิทธิพลครอบงำทั้งการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น จนทำให้บางจังหวัดการเมืองทุกระดับตกอยู่ใต้อิทธิพลของ “ตระกูลใหญ่” หรือ “บ้านใหญ่” เพียงตระกูลเดียว บางจังหวัดก็มีเพียง ๒ - ๓ ตระกูล ยกเว้นเขตกรุงเทพมหานครค่อนข้างกระจาย หรือมีหลายตระกูลและหลายกลุ่มการเมืองเพราะเป็นเขตเมืองที่เจริญก้าวหน้าที่สุด และมีประชากรมาก คือ มากกว่า ๖ ล้านคน

ตระกูลการเมืองที่มีความเข้มแข็งในแต่ละจังหวัด นอกจากรุ่นพ่อหรือรุ่นปู่ได้มีการสร้างฐานการเมืองและฐานการเลือกตั้งไว้อย่างดีแล้ว องค์กรประกอบสำคัญอย่างหนึ่งก็คือการมีเครือข่ายธุรกิจทั้งในระดับชาติจนถึงภูมิภาคและท้องถิ่น บางตระกูลยังมีเครือญาติมีตำแหน่งระดับสูงในหน่วยงานราชการ และมีการสร้างพันธมิตรกับตระกูลการเมืองอื่นในลักษณะต่าง ๆ ทั้งในจังหวัดเดียวกันหรือคนละจังหวัด เช่น การเข้าสังกัดในพรรคเดียวกัน และผูกขาดการบริหารงานของพรรคได้ การแต่งงาน และการร่วมทำธุรกิจ เป็นต้น และที่สำคัญก็คือ ตระกูลการเมืองสำคัญเหล่านี้ถ้าเข้าร่วมกับทุนใหญ่และธุรกิจการเมืองกลุ่มใหญ่ในชื่อ “พรรคการเมือง” ไต่ พรรคการเมืองนั้นก็มักจะได้รับเลือกตั้งจำนวนมาก และโอกาสในการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลก็มีอยู่สูง และ “การได้จัดตั้งรัฐบาล” ก็คือ เงื่อนไขสำคัญในการที่ตระกูลการเมืองต่าง ๆ สามารถอยู่รอดและมีโอกาสได้รับการเลือกตั้งต่อเนื่องไปอีก เพราะสามารถใช้กลไกราชการในการกระจายโครงการและงบประมาณลงมาพัฒนาจังหวัดของตนเองเพื่ออ้าง “ผลงาน” กับประชาชนได้อย่างเต็มที่

ตลอด ๘๐ ปี ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๕๕ ตระกูลการเมือง มีแนวโน้มขยายจำนวนมากขึ้น พร้อมๆ กับการขยายตัวของธุรกิจการเมือง จากเพียง ๕ - ๖ ตระกูล ในช่วงการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๑๘ ขยายจำนวนเป็นอย่างน้อย ๑๐๐ ตระกูลใน พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยขณะนี้ส่วนใหญ่เข้าสังกัดพรรคเพื่อไทย ขณะที่ภาคใต้เกือบทั้งหมดอยู่ในสังกัดพรรคประชาธิปัตย์

มรดกการเมืองดังกล่าวนี้ ถ้าพิจารณาในแง่บวก ก็คือการขยายโอกาสทางการเมืองออกไปสู่ผู้คนหลากหลายกลุ่มมากขึ้น จากที่จำกัดอยู่ในกลุ่มคณะราษฎรและผู้นำทหารในยุคแรก ๆ แต่ในด้านลบก็คือ เกิดการผูกขาดหรือพยายามผูกขาดตำแหน่งจากการ

เลือกตั้งของตระกูลการเมืองสำคัญในแต่ละจังหวัดด้วยวิธีการต่าง ๆ รวมทั้งวิธีการที่ผิดกฎหมายและความดื้องามร่วมกันของสังคม ที่สำคัญคือ การสร้างระบบหัวคะแนนเพื่อซื้อเสียงและครอบงำความคิดและพฤติกรรมของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งการใช้การข่มขู่คุกคามคู่แข่งไปจนถึงการใช้มือปืนสังหารชีวิตคู่แข่งชั้น และการใช้อำนาจไปในทางคอร์รัปชันทางการเมืองเหล่านี้เป็นต้น

๑.๓ มรดกของความไร้ระเบียบทางการเมือง (political disorder)

รูปธรรมที่ชัดเจนก็คือ การเกิด **“วงจรรูปาทวี”** หลายลักษณะดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้นของบทความนี้ โดยความขัดแย้งและวิกฤตการณ์ทางการเมืองส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการแย่งชิงและต่อสู้กันเกี่ยวกับ “อำนาจ อิทธิพลและผลประโยชน์” ความขัดแย้งเกิดขึ้นได้ในทุกสนามเลือกตั้งและสนามทางการเมือง ทั้งระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ และมักจะเกิดขึ้นในกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง (political elites) ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม คนเหล่านี้มักจะพยายามใช้สื่อมวลชนในการ “ปลุกระดม” มวลชนและภาคสังคมให้เข้ามาสนับสนุนเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับฝ่ายตนทุกครั้งอำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์ของชนชั้นนำและกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของคนทั้งชาติ หรือบางครั้งก็มีลักษณะขัดแย้งกับผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ถือเป็นต้นเหตุสำคัญของความไร้ระเบียบทางการเมือง รวมทั้งการเกิดความขัดแย้งทางการเมืองจนนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาจนถึง พ.ศ. ๒๕๕๕ และโน้มเอียงจะเกิดต่อไปอีกหลายปี

๒. สาเหตุจากคนไทยในทุกภาคส่วน

“คนไทย” หรือคน ที่กฎหมายรับรองว่ามีสัญชาติไทย มีสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ในฐานะ “พลเมือง” ของประเทศ มีความแตกต่างหลากหลายมากทั้งด้านความเป็นมา ถิ่นที่อยู่ ความเชื่อทางศาสนา เชื้อชาติ ประเพณี วัฒนธรรม ระดับการศึกษา รายได้ อาชีพ วิถีชีวิต การเรียนรู้และพฤติกรรมทางการเมือง

พื้นฐานความเป็นมาและสถานภาพทางสังคมของคนไทยที่มีบรรพบุรุษเป็นคนสยามหรือคนใน “ห้องถิ่น” ที่อยู่ในอาณาบริเวณประเทศไทยมาหลายชั่วอายุคน ก็คือ การเป็นคนที่อยู่ในระบบศักดินา ระบบไพร่ และระบบทาส มีอาชีพเกษตรกรรม มีรายได้ต่ำ ขาดการศึกษา และส่วนใหญ่ยากจน การที่ชนชั้นนำในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เคยเรียกร้องหรือเสนอให้มีการ **“เปลี่ยนแปลงการปกครองสยาม”** ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยรัฐสภาในราว พ.ศ. ๒๔๒๘ จนถึง พ.ศ. ๒๔๕๕ แต่ยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ในช่วงนั้น ไม่ใช่เพราะผู้ปกครองสยามไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงหรือไม่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลง ปัญหาสำคัญที่ยัง



ขัดขวางการเปลี่ยนแปลงที่ผู้เสนอและผู้สนองก็ตีเห็นชอบร่วมกัน ก็คือ “คุณภาพของราษฎร” ยังไม่เหมาะสมกับระบอบประชาธิปไตย

คนสยามในยุคนั้นมีคุณภาพคล้ายคลึงกับลูกหลานในยุคนี้ กล่าวคือ ความยากจน เชื่อถือศรัทธาไสยศาสตร์ ผี สาง เทวดา นิยมชมชอบการพนันและอบายมุขเกือบทุกประเภท ขาดการศึกษา มีจำนวนไม่น้อยที่อ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ จำนวนมากไม่มีที่ทำกิน “หาเช้ากินค่ำ” ครอบครัวส่วนใหญ่มักมีบุตรหลานหลายคนและด้อยโอกาสทางการศึกษา

ถ้าเปลี่ยนระบอบการเมืองการปกครองแล้ว ยากนักที่จะเปลี่ยนไปเป็นประชาธิปไตย คือ “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง” สิ่งที่น่าเฝ้ามองเป็นไปได้อีกมากที่สุด คือ เผด็จการบางรูปแบบตั้งแต่อดีตประชาธิปไตย (ของผู้นำ) คนประชาธิปไตย อนาคตประชาธิปไตย และเผด็จการเบ็ดเสร็จ

การเปลี่ยนแปลงที่ “คณะราษฎร” ต้องการให้เกิดขึ้นก็ได้เตรียมจัดระบบใหม่ให้เหมาะสมต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยหลายอย่าง ตั้งแต่การสร้างเสริมสภาพทางเศรษฐกิจ การนำหลักนิติธรรมมาใช้ การสร้างกระบวนการยุติธรรมทางศาล การสร้างการต่อรองกับต่างประเทศ และ “ให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร” แต่แผนการเหล่านี้ของคณะราษฎรไม่ได้เกิดขึ้น แต่กลับเปิดทางให้เกิดขบวนการและกระบวนการต่อสู้แย่งชิงอำนาจทางการเมืองด้วยวิธีการที่ไม่เป็นประชาธิปไตยเข้ามาแทนที่ โดยประชาชนไม่ได้มีพลังต่อรองใดๆ กับกลุ่มชนชั้นนำ ไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างมีพลังใดๆ ในการตัดสินใจเขียนข้อความในรัฐธรรมนูญและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ภาคประชาชนที่มีโอกาสมากกว่ามีสองกลุ่มใหญ่ๆ คือ ทหารและข้าราชการ ในระบบราชการกับ “ชาวจีนอพยพ” ที่ไม่ได้อยู่ในระบบไพร่และทาส แต่ยังสามารถเข้ารับราชการและผลักดันสถานภาพของตนเองและครอบครัวให้สูงขึ้นในระบบศักดินา รวมทั้งการทำการค้าขายอย่างอิสระด้วยการพึ่งพาความช่วยเหลือจาก “มูลนาย” จนค่อยๆ กลายมาเป็นนายทุน นักธุรกิจ และเปลี่ยนสถานภาพมาเป็น “สัญชาติไทย” อย่างสมบูรณ์ และปรับตัวเข้าสู่การเมืองในหลายลักษณะและช่องทางรวมทั้งการเป็นนักธุรกิจการเมืองและนายทุนของพรรคการเมือง

การพัฒนาประเทศของรัฐบาลผู้นำคณะราษฎรที่เน้นใช้กลไกรัฐที่ศูนย์กลางเป็นพลังขับเคลื่อน และต่อมาได้เน้นจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ได้อำนวยผลให้ข้าราชการการเมืองหลายตระกูลและกลุ่มชนชั้นนำมั่งคั่งร่ำรวย โดยมีกลุ่มชาวจีนเข้าพึ่งพาชนชั้นนำทหารและข้าราชการระดับสูงเพื่อทำการค้าขาย จนมีโอกาสมั่งคั่งร่ำรวยอีกกลุ่มหนึ่ง แต่คนไทยส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรยากจน ไร้จ้าง และ “หาเช้ากินค่ำ” แนวนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวจึงเริ่มมีผล

ให้สังคมถูกแบ่งออกเป็น ๒ ช่วงชั้นใหญ่ๆ คือ ชั้นชั้นที่มั่งคั่งร่ำรวยในกลุ่มทหาร ข้าราชการ และพ่อค้าชาวจีนที่มีจำนวนน้อยกับชนชั้นล่างที่มีจำนวนมาก ยากจน และด้อยโอกาส ในเกือบทุกด้าน รวมทั้งการศึกษาและการเมือง

การพัฒนาประเทศโดยเน้นมิติการพัฒนาอุตสาหกรรม (industrial development) รองจากมิติความมั่นคงของชาติ (national security) แต่ละเลยมิติการมีส่วนร่วมของประชาชน (people's participation) ในยุคของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา ตามแนวคิด “ไตรลักษณ์รัฐไทย” ของชัยอนันต์ สมุทวณิช^๓ ยิ่งก่อเกิดพลังการกระจายความมั่งคั่งร่ำรวยให้กับคนรวยมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ พ่อค้าคนจีนที่เข้าร่วมทุนกับนายทุน “ฝรั่ง” และ “ญี่ปุ่น” คนยากจนได้รับการแบ่งปันรายได้มากขึ้น แต่จำนวนมากยังคงยากจน บางส่วนต้อง “ขาย” ที่ดิน หรือทิ้งไร่นาไว้แล้วอพยพเข้าไปเป็นแรงงานและลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมและสถานประกอบการในส่วนกลาง แต่โดยรวมกลับโน้มเอียงจะยากจนมากกว่าเดิม เมื่อพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบกับกลุ่มร่ำรวย และช่องว่างระหว่าง “เมือง” กับ “ชนบท” ก็กลายเป็นอุปสรรคมากขึ้นต่อการจะพัฒนาประชาธิปไตยไปสู่แนวทางสากล การเมืองไทยที่เกิดขึ้นจึงเป็นได้เพียง “ประชาธิปไตยโดยรัฐชั้นนำ” “ประชาธิปไตยแบบไทยๆ” และ “กึ่งประชาธิปไตย” ก่อนจะเข้าสู่ยุคเฟื่องฟูของ “ธนาธิปไตย” โดยทุกรูปแบบล้วนแต่มีประชาชนระดับล่างเป็น “ไม้ประดับ” และบางครั้งก็ถูกระดมให้เข้าไปมีส่วนรองรับการใช้อำนาจของกลุ่มชนชั้นนำเท่านั้น

“คุณภาพประชาชนไทยส่วนใหญ่” จึงยังไม่ถึงระดับประชาธิปไตยสากลหรือถึงเนื้อแท้ของอุดมการณ์ประชาธิปไตย อย่างมากที่สุดเป็นได้เพียง “ประชาธิปไตยเลือกตั้ง” หรือ “ประชาธิปไตยปลุกระดม” และ “ธนาธิปไตย” ดังที่ปรากฏเป็นรูปธรรมในสองทศวรรษล่าสุด

แนวโน้ม “ประชาธิปไตยไทย” ในทศวรรษหน้า

แปดทศวรรษที่ผ่านมาและสองทศวรรษล่าสุด มีการเปลี่ยนแปลงบางอย่างที่มีลักษณะเป็นความหวังในมิติประชาธิปไตย ดังนี้คือ

๑. การมีสาระที่ก้าวหน้ามากขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐

^๓ โปรดดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม, อ่างแก้ว



๒. การขยายปริมาณและช่องทางหลากหลายมากขึ้นของสื่อมวลชน (mass media) หรือสื่อสาธารณะรูปแบบต่าง ๆ

๓. การกระจายอำนาจและการมีบทบาททางการเมืองมากขึ้นของ อปท.

๔. โอกาสในการศึกษาของคนส่วนใหญ่และกลุ่ม “คนด้อยโอกาส” มีมากขึ้น ทั้งระบบการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) ระบบผ่านสื่อมวลชน ระบบมหาวิทยาลัยเปิดและอื่น ๆ

๕. กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่ทำให้โลกเล็กลง มีการไหลบ่ารุนแรงขึ้นของข้อมูลข่าวสาร การค้า การลงทุนและการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม

ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ อาจไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะมีผลต่อการเมืองไทย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยหรือไม่ อย่างไร แต่สามารถมองได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในด้านบวก เพราะอย่างน้อยคนส่วนใหญ่และผู้ด้อยโอกาสในด้านต่าง ๆ ก็ได้มีโอกาสขึ้นกว่าเดิม และน่าจะส่งผลต่อการรับรู้ทางการเมืองมากขึ้นในอีก ๑๐ ปีข้างหน้า หรือ ๕๐ ปี “การเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. ๒๕๗๕” และหลังจากนั้นคือ การก้าวเข้าสู่หนึ่งศตวรรษของ “เหตุการณ์ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๗๕”

ผู้ที่ยึดถืออุดมการณ์ประชาธิปไตยสากลและยังตั้งความหวังในการก้าวไปสู่ประชาธิปไตยที่แท้จริงของการเมืองไทย ต้องมีความมุ่งมั่นต่อไป และมองโลกในแง่ดีมากขึ้นกว่าเดิม และต้องร่วมกันผลักดันให้คนที่ด้อยโอกาสทางการศึกษาได้รับโอกาสทางการศึกษาให้กว้างขวาง และหันมาสนใจบริบทการเมืองประชาธิปไตยกันจริงๆ จังๆ ให้มากขึ้นตั้งแต่วันนี้ เพราะอุปสรรคขวากหนามของประชาธิปไตยยังมีอยู่มาก และเข้มแข็งอย่างยิ่งดังที่ได้วิเคราะห์มาข้างต้น

ประชาธิปไตยจะเป็นเพียง “ยาหมอดอายุ” ที่ผู้กุมอำนาจรัฐได้ทองคำแต่ให้ไขไก่แกแลกอำนาจจากประชาชน หรือจะเป็น “ยาชั้นดี มีคุณภาพ” ทำให้ประชาชนได้ปัญญาตาสว่าง ก็ขึ้นอยู่กับ “คนไทย” เอง โดยตรงว่าอยากให้อีก ๑๐ หรือ ๒๐ ปีข้างหน้าเป็นไปอย่างไร

บรรณานุกรม

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พี. เพรส จำกัด, ๒๕๕๔

สถาบันพระปกเกล้า. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๔๘. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ จำกัด, ๒๕๔๘

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๒๖

_____. ประมวลสาระชุดวิชาการเมืองการปกครองไทย. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๔

_____. เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์ ฉบับปรับปรุง. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๘

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐.

รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๕ ฉบับที่ ๓ (มีนาคม ๒๕๕๐)

_____. ปีที่ ๕๕ ฉบับที่ ๑๐ (ตุลาคม ๒๕๕๐)

_____. ปีที่ ๕๗ ฉบับที่ ๒ (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒)

_____. ปีที่ ๕๗ ฉบับที่ ๘ (สิงหาคม ๒๕๕๒)

_____. ปีที่ ๕๘ ฉบับที่ ๒ (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓)

_____. ปีที่ ๕๙ ฉบับที่ ๓ (มีนาคม ๒๕๕๔)

_____. ปีที่ ๖๐ ฉบับที่ ๓ (มีนาคม ๒๕๕๕)

_____. ปีที่ ๖๐ ฉบับที่ ๕ (พฤษภาคม ๒๕๕๕)

รุ่งพงษ์ ชัยนาม และคณะ. คณะบรรณาธิการ. ๒๖ ปี รัฐศาสตร์ มธว. รวมบทความวิชาการ รัฐศาสตร์ กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร, ๒๕๕๑

Lictheim, George. **The Origins of Socialism**. New York: Frederick A. Praeger, Publishers, 1969.

Russell, Bertrand. **A History of Western Philosophy**. New York: Murray Printing Co., 1967.



แนวทางการสร้างจิตสาธารณะในสังคมไทย

ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์*

แนวคิด **“จิตสาธารณะ”** (Public Mind) หรือ **“จิตสำนึกสาธารณะ”** (Public Consciousness) มิใช่เป็นสิ่งใหม่สำหรับสังคมไทยแต่อย่างใด หากแต่มีการกล่าวถึงกันอย่างจริงจังมาเป็นเวลายาวนานมากกว่า ๕๐ ปี ตั้งแต่ที่เริ่มมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นครั้งแรก การอุบัติขึ้นของคำว่า **“จิตสาธารณะ”** หรือ **“จิตอาสา”** ในระยะหลังๆ จึงเป็นตัวสะท้อนให้เห็นถึงการเห็นคุณค่าการเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมของประชาชน และเป็นองค์ประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่งของคำว่า **“จิตสำนึกพลเมือง”**

การอยู่ร่วมกันเป็นสังคม ประชาชนแต่ละคนต้องมีจิตสาธารณะคือ การตระหนักถึงความสำคัญของการเสียสละแบ่งทรัพยากรหรือผลประโยชน์ส่วนตนให้กับสังคม เพื่อให้สังคมนำทรัพยากรหรือผลประโยชน์ดังกล่าวมาใช้ก่อเกิดประโยชน์ให้กับสมาชิกในสังคม

* นักวิชาการอาวุโส มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด

kriengsak@kriengsak.com, <http://www.kriengsak.com>

ตลอดจนตัวผู้ให้เอง ดังนั้น สมาชิกในสังคมจึงต้อง “รับผิดชอบ” ต่อสังคมส่วนรวมร่วมกัน ทั้งแบบ**เป็นทางการ** ตามกฎกติกาของการอยู่ร่วมกัน เช่น การเสียภาษี การทำหน้าที่พลเมือง การยึดมั่นในการอยู่ร่วมกันโดยยึดระเบียบวินัย และแบบ**ไม่เป็นทางการ** เช่น การรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตนเอง ต่อผู้อื่นและสังคม ใช้สิทธิเสรีภาพของตนโดยรับผิดชอบต่อผู้อื่นมีสำนึกของความเป็นเจ้าของประเทศและเป็นเจ้าของสังคม ตลอดจนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาและช่วยกันทำให้สังคมดีขึ้น การมีจิตสาธารณะ หรือ Public Mind แสดงออกให้เห็นเป็นพฤติกรรมส่วนหนึ่งคือ ประชาชนในสังคมเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมและรักษาสาธารณสมบัติ

ผมวิเคราะห์ว่าการมีจิตสาธารณะแท้จริงต้องพิจารณาจากองค์ประกอบหลักสำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

การมีจิตสำนึก “เห็นคุณค่า” ส่วนรวม เริ่มต้นจากการมีความรู้สึกนึกคิดถึงการเป็นเจ้าของในสิ่งที่เป็นสาธารณะ เช่น รู้สึกเดือดเนื้อร้อนใจ เมื่อเห็นสาธารณสมบัติถูกทำลาย

การมีจิตสำนึก “รับผิดชอบต่อ” ต่อส่วนรวม ฐานคิดของจิตสาธารณะที่ลึกซึ้งอีกระดับหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคม ไม่ทำให้ผู้อื่นหรือสังคมเดือดร้อน เสียหาย ยินดีช่วยเหลือสังคม ระดับของความรับผิดชอบต่อสังคมนี้ ประกอบด้วย ความรับผิดชอบต่อ**ครอบครัว** เคารพนับถือพ่อแม่ ช่วยเหลืองานบ้าน ไม่ทำให้พ่อแม่เสียใจ ความรับผิดชอบต่อ**โรงเรียน/ครูอาจารย์** ตั้งใจเล่าเรียน เชื่อฟังคำสั่งสอนที่ดีของครูอาจารย์ ปฏิบัติตามกฎระเบียบวินัยของโรงเรียน ช่วยรักษาทรัพย์สินสมบัติของโรงเรียน ความรับผิดชอบต่อ**องค์กร/ที่ทำงาน** ตั้งใจทำงาน ไม่เบียดเบียนเวลา ทรัพย์สินขององค์กร ซื่อสัตย์สุจริต ความรับผิดชอบต่อชุมชน ให้ความร่วมมือการพัฒนา ดูแลรักษาทรัพย์สินชุมชน ช่วยเหลือกันและกันใน**ชุมชน** รักษาสภาพแวดล้อมของชุมชน และสุดท้ายความรับผิดชอบต่อประเทศชาติ ด้วยการทำหน้าที่พลเมืองที่ดี รักษากฎหมาย มีระเบียบวินัย ใช้สิทธิและหน้าที่ดูแล บำรุงรักษาสิ่งของที่เป็นของส่วนรวม

การมีจิตสำนึก “อาสา” เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ต้องการช่วยเหลือผู้อื่นและส่วนรวม ไม่เห็นแก่ตัว ละอวดตา ซิวา สู้ปวงประชา ยินดีอุทิศตัว อุทิศเวลา อุทิศทรัพยากร เพื่อสร้างประโยชน์แก่ส่วนรวม แสดงออกด้วยการอาสาตัวไม่มีใครบังคับ สัมครใจ เสียสละร่วมมือร่วมใจในการทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม

การส่งเสริมให้ประชาชนในสังคมมีจิตสาธารณะ (Public Mind) จึงไม่เพียงกระตุ้นให้ประชาชน “เห็นคุณค่า” ส่วนรวมเท่านั้น แต่ต้องนำพาคนให้มาถึงระดับ “รับผิดชอบต่อ” และ “อาสา” เพื่อประโยชน์ส่วนรวม อันจะส่งผลดีต่อประเทศชาติบ้านเมือง ลดปัญหาที่เกิดขึ้นใน



สังคม เกิดความยั่งยืนในการดำรงอยู่ร่วมกัน รวมถึงช่วยยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น

ประชาชนคนไทยมีจิตสาธารณะกันมากน้อยเพียงใด?

เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ผ่านมา สำนักข่าวต่างประเทศรายงานผลสำรวจและจัดอันดับประเทศที่ใจบุญที่สุดในโลกประจำปี ๒๐๑๑ หรือ “เวิลด์ ก็ฟวิง อินเด็กซ์ ๒๐๑๑” ผลการสำรวจพบว่า ในปีนี้ประชาชนจำนวนมากอุทิศตนเอง เพื่อช่วยเหลืองานด้านการศึกษา มากขึ้น โดยผลสำรวจประจำปี ระบุว่า **สหรัฐอเมริกา** เป็นประเทศที่**ใจบุญที่สุดในโลก** ประชากรกว่าร้อยละ ๔๓ ได้อุทิศตัวทำงานการกุศลกับองค์กรต่าง ๆ ร้อยละ ๗๓ ยินดีที่จะช่วยเหลือผู้คนที่แปลกหน้าที่ได้รับความเดือดร้อน ส่วนประเทศที่ได้รับตำแหน่งให้เป็นชาติใจบุญอันดับที่ ๒ คือ **ประเทศไอร์แลนด์** ชาวไอร์แลนด์กว่าร้อยละ ๗๕ ได้บริจาคเงินเพื่อการกุศลเป็นประจำทุกเดือน และกว่าร้อยละ ๖๕ ยินดีที่จะช่วยเหลือผู้คนที่ได้รับความเดือดร้อน สำหรับประเทศไทยถูกจัดอันดับให้เป็นชาติใจบุญติดอันดับ ๙ ของโลก และอันดับ ๒ ของทวีปเอเชีย รองจากประเทศศรีลังกา ขยับจากอันดับที่ ๒๕ ในปีก่อน ทั้งนี้เนื่องมาจาก เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ครั้งที่ผ่านๆ มา ทำให้ทั่วโลกเห็นว่า คนไทยมีน้ำใจ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และสามัคคีกัน ในยามทุกข์ ทั้ง ๆ ที่เมื่อไม่นานมานี้ คนไทยต้องเผชิญกับความแตกแยกทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่ออย่างหนัก

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสังคมไทยจะเป็นชาติใจบุญที่มีการบริจาคเงินและสิ่งของเพื่อการกุศลจำนวนมาก แต่ในภาพรวมแล้วยังประสบปัญหาเชิงพฤติกรรมอันสะท้อนให้เห็นถึงการขาดจิตสาธารณะ (Public Mind) อยู่จำนวนไม่น้อย เช่น การไร้ระเบียบวินัย ไม่ตรงต่อเวลา การไม่ดูแลรักษาความสะอาดในที่สาธารณะ การทำลายทรัพย์สินและสมบัติส่วนรวม การแก่งแย่งแข่งขัน แบ่งพรรคแบ่งพวก ทูจวิตคอร์รัปชัน ลักษณะนิสัยที่เป็นอุปสรรคดังกล่าวเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการพัฒนา ปรับปรุง ให้ดียิ่งขึ้น เพื่อมิให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อส่วนรวม

หากพิจารณาคำว่า “จิตสาธารณะ” เกิดมาจาก ๒ คำรวมกัน คือ จิต และ สาธารณะ คำว่า “จิต” ให้ความหมายถึง ใจ, ความรู้สึกนึกคิด (mind) หรืออาจหมายถึง จิตสำนึก (consciousness) การตระหนักรู้ ส่วนคำว่า “สาธารณะ” มีความหมายว่า ทั่วไป, เป็นของกลาง, ของส่วนรวม, สำหรับส่วนรวม (public)^๑ เมื่อนำทั้ง ๒ คำมารวมกัน ผมจึงให้ความหมายถึง

^๑ ดัชนีใจบุญที่สุดของปี ๒๐๑๑, [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ ส.ค. ๒๕๕๕, เข้าถึงได้จาก <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/citizen/thaiglobal/jan-12.jsp>

^๒ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, (๒๕๓๗), (ฉบับพิมพ์ครั้งที่ ๑๔ ปรับปรุง-เพิ่มเติมใหม่)

ความคิดที่ไม่เห็นแก่ตัว มีความปรารถนาที่จะช่วยเหลือ ช่วยแก้ปัญหาให้แก่ผู้อื่นหรือสังคม พยายามฉวยโอกาสที่จะช่วยเหลืออย่างจริงจังและมองโลกในแง่ดีบนพื้นฐานของความเป็นจริง^๓

จากการเฝ้าสังเกตสังคมไทยมาเป็นเวลานานหลายปี ประกอบกับการวิเคราะห์สังเคราะห์ ทำวิจัยสถานการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้น ทำให้ผมพบข้อเท็จจริงถึงสาเหตุที่ทำให้คนไทยมี “จิตสาธารณะน้อย” อยู่ ๓ ประการด้วยกัน ดังนี้

๑. คิดแยกส่วน ระหว่าง ส่วนตัว กับ ส่วนรวม

สิ่งที่เป็นของส่วนรวม เป็นสมบัติสาธารณะ มักไม่ได้รับการใส่ใจดูแลรักษาเท่ากับของส่วนตัว มีตัวอย่างมากมายที่สะท้อนการขาดความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ที่ผ่านมา สำนักวิจัยเอแบคโพลล์ เผยผลวิจัยเชิงสำรวจ ๑๐ อันดับพฤติกรรมยอดแย่ในที่สาธารณะของคนไทยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปล่อยปละละเลย^๔ โดยสำรวจประชาชนทั่วไปในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวนทั้งสิ้น ๑,๓๗๘ ตัวอย่าง พบว่าพฤติกรรมยอดแย่ในที่สาธารณะของคนไทยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปล่อยปละละเลย อันดับที่ ๑ การขับรถยนต์ไม่สวมหมวกกันน็อค อันดับที่ ๒ การขับรถเกินความเร็วที่กฎหมายกำหนด อันดับที่ ๓ การล้งน้ำใจต่อเด็ก สตรี คนชรา บนถนนหรือรถประจำทาง อันดับที่ ๔ การพ่นสเปรย์บนกำแพง ป้ายบอกทาง อันดับที่ ๕ การทำลายทรัพย์สินสาธารณะ อันดับที่ ๖ การแข่งคิว อันดับที่ ๗ การจอดรถซ้อนคัน จอดขวางทางเข้าออก อันดับที่ ๘ การทิ้งขยะไม่เป็นที่ มั๊ง่าย อันดับที่ ๙ การขี่โกง เอาจัดเอาเปรียบ เห็นแก่ตัว และอันดับที่ ๑๐ การสูบบุหรี่ในที่สาธารณะ จะเห็นว่าพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์เหล่านี้ สะท้อนภาพความจริงของคนส่วนหนึ่งในสังคมไทยที่ยังขาดจิตสาธารณะ ซึ่งแน่นอนว่า มีจำนวนไม่น้อยทีเดียว

๒. ยึดค่านิยมในระบบอุปถัมภ์ ได้รับความช่วยเหลือ มากกว่า ร่วมช่วยเหลือ

สังคมไทยเป็นสังคมอุปถัมภ์ ผู้ปกครองต้องทำประโยชน์ต่อผู้ใต้การปกครอง ผู้ปกครอง จึงกลายเป็น “ผู้ให้” ประชาชน จึงเป็นเพียง “ผู้รับ” ค่านิยมนี้สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

^๓ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, จอมปราชญ์นักการศึกษา: สังเคราะห์ วิเคราะห์และประยุกต์แนวพระราชดำริด้านการศึกษาและพัฒนาคน, (กรุงเทพฯ : ด้านสุทธาการพิมพ์, ๒๕๔๓), ๑๗

^๔ เอแบคโพลเผย ๑๐ อันดับพฤติกรรมสุดแย่ นำเอียม ของคนไทย-รัฐมนตรี-ข้าราชการ-มาดูลีอะไรบ้าง, [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ ส.ค. ๒๕๕๕, เข้าถึงได้จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1329016154&grpId=01&catid=no&subcatid=0000



แม้เป็นประชาธิปไตย แต่เป็นแบบระบบอุปถัมภ์ นักการเมือง ยื่นผลประโยชน์และการให้ความช่วยเหลือ ประชาชนพึ่งพิงผลประโยชน์จากนักการเมือง ขาดการปลูกฝัง “สำนึกพลเมือง” โดยเฉพาะในระบบการศึกษา ไม่เคยมีอุดมการณ์ชาติที่ยึดโยงให้คนแต่ละคนปรารถนาที่จะทำประโยชน์เพื่อประเทศชาติ ส่งผลให้ปัจจุบันคนในสังคมเรา จึงยังขาดอุดมการณ์ ขาดจิตอาสา เพื่อส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจ และประชาชน มีคนจำนวนน้อยเท่านั้นที่มุ่งหมายเข้ามาอยู่ในระบบต่าง ๆ ในสังคมเพื่อปกป้องประโยชน์ของประเทศชาติ ในขณะที่คนส่วนใหญ่เข้ามาเพื่อประโยชน์ของตนเอง เพื่อประโยชน์ของพวกเขาห้องญาติมิตรในกลุ่มของตน แตกต่างจากกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ที่มีอัตราการคอร์รัปชันต่ำมาก เนื่องจากประชาชนในประเทศเหล่านี้มักคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ประโยชน์ส่วนตัวรองลงมา ประชาชนมีจิตสำนึกและจิตสาธารณะต่อส่วนรวมสูงมาก เนื่องจากมีการปลูกฝัง อบรม ให้ความสำคัญ ตั้งแต่เด็ก ประชาชนที่เขาเปรียบส่วนรวมต้องได้รับการลงโทษที่หนักและรุนแรง

๓. ทำดีแบบหวังผล เพื่อตัวเอง มากกว่า เพื่อส่วนรวม

กล่าวกันว่า ถ้าจะให้คนบริจาคเงินจำนวนมากต้องมีการ “ล่อใจ” ให้ผู้บริจาครู้ว่าตนเองจะได้รางวัลบางอย่าง เป็นผลประโยชน์ที่ได้จากการทำบุญ เช่น ทำบุญเพื่อได้ชื่อเสียง สร้างภาพลักษณ์ ได้รับการยอมรับในสังคม เพื่อลดภาษี ได้ความอึดอ้อมใจ หรือ ตลอดจนจนเพื่อได้บุญหรือได้ขึ้นสวรรค์ เป็นต้น ในส่วนขององค์กรธุรกิจ แม้ปัจจุบัน จะมีการทำ CSR แต่ยังคงทำเป็นเพียงกิจกรรมสาธารณะแบบผิวเผิน เน้นการบริจาคเงินและสิ่งของ โดยไม่ได้มุ่งเน้นการกระทำเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงบวกต่อสาธารณะ หรือสะท้อนความรับผิดชอบต่อสังคม สิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง ในการสำรวจของ “ไพรซ์วอเตอร์ เฮ้าส์ คูเปอร์” (Price Water House Cooper) ในเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างบริษัทชั้นนำในโลกเทียบกับบริษัทไทย พบว่า ในบริบทด้านความรับผิดชอบต่อสังคม ๔ ด้าน ประกอบด้วย ชุมชน สิ่งแวดล้อม ตลาด สถานที่ทำงาน ธุรกิจไทยยังมุ่งเน้นเรื่องการทำกิจกรรมเพื่อชุมชนมากกว่าด้านอื่น ๆ เช่นเดียวกับการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ที่ทำการสำรวจธุรกิจเอกชนกว่า ๒๐๐ บริษัท ในหัวข้อ วิสาหกิจเพื่อสังคมและความรับผิดชอบต่อบริษัทเพื่อสังคม* พบว่า บริษัทเอกชนร้อยละ ๙๗ ตอบคำถาม

* ภาพฝัน ภาพหลงและภาพจริง CSR ประเทศไทย. [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ ส.ค. ๒๕๕๕. เข้าถึงได้จาก <http://thaipublica.org/2011/09/csr-illusion-and-reality/>

ว่า มีการทำกิจกรรม CSR แต่กิจกรรมส่วนใหญ่ยังคงเน้นการบริจาคเงินและสิ่งของร้อยละ ๘๘.๕ สิ่งที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นว่า ภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมไทยยังคงขาดจิตสำนึกที่แท้จริงของการมีจิตสาธารณะ

สังคมไทยจะมีแนวทางในการสร้างจิตสาธารณะอย่างไร? ผมมีข้อเสนอแนวทางที่เป็นประโยชน์ ดังนี้

การปลูกฝังจิตสำนึกความเป็นพลเมือง ประเทศไทยต้องมีหลักสูตรการศึกษาเพื่อสร้างคนรุ่นใหม่เป็น “พลเมือง” เป็นหลักสูตรการศึกษาภาคบังคับที่เด็กไทยทุกคนต้องเรียน ทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนจบมัธยมศึกษา เป็น “พลเมืองเต็มขั้น” มีสำนึกพลเมืองครบถ้วนพร้อมสำหรับการเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมด้านต่าง ๆ ในการพัฒนาประเทศ เมื่อเข้าสู่ระดับอุดมศึกษา หรือเข้าสู่ระบบแรงงานจะสามารถทำหน้าที่ความเป็นพลเมืองที่ดี มีจิตสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเทศส่วนใหญ่ในทวีปยุโรปและประเทศในทวีปอเมริกาเหนือ มี “การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง” หรือ Civic Education เพื่อสอนและฝึกฝนประชาชนให้เป็นพลเมือง โดยเริ่มสอนกันตั้งแต่ในชั้นอนุบาลและชั้นประถมศึกษาต่อเนื่องไปจนจบชั้นมัธยมศึกษา

สิ่งแรกที่เด็กนักเรียนทุกคนจะต้องเรียนใน **โรงเรียนอนุบาล** เมื่อมีความขัดแย้งหรือมีการทะเลาะกันเกิดขึ้น ก็คือ ห้ามตีกัน เมื่อมีการทะเลาะกัน ครูจะจับแยกกันทันที และจะให้เรียนรู้กติกาพื้นฐานประการแรกของการอยู่ร่วมกันในสังคมตามระบอบประชาธิปไตย คือ ขัดแย้งกันได้แต่ห้ามใช้ความรุนแรง เมื่อขึ้น **ชั้นประถมศึกษา** เด็กนักเรียนจะเรียนรู้เรื่องความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นสิ่งที่กำกับการใช้สิทธิเสรีภาพ โดยจะถูกฝึกฝนให้รับผิดชอบตนเอง รับผิดชอบต่อผู้อื่นและรับผิดชอบต่อสังคม ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพแต่ต้องไม่ใช้สิทธิเสรีภาพของตนไปละเมิดสิทธิเสรีภาพคนอื่น และทำสิ่งใดจะต้องคำนึงถึงอยู่เสมอว่า ตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคม สังคมจะดีขึ้นหรือแย่ลงก็อยู่ที่การกระทำของคนในสังคม

เด็กในประเทศที่มี “การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง” จึงมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้นตามวัยที่โตขึ้นพร้อม ๆ กับมีความรับผิดชอบมากขึ้นตามไปด้วย นอกจากเรื่องความรับผิดชอบแล้ว นักเรียนประถมศึกษาจะต้องเรียนรู้เรื่อง การประนีประนอม (compromise) และการทำงานร่วมกับคนอื่น (cooperation) ไม่ใช่เรียนรู้แต่การแข่งขัน (competition) เท่านั้น เพราะประชาธิปไตยคือ การอยู่ร่วมกันในสังคมจึงต้องสอนให้เด็กเรียนรู้ที่จะแก้ไขความขัดแย้ง เรียนรู้ที่จะตกลงกัน และเรียนรู้ที่จะทำงานและอยู่ร่วมกันกับผู้อื่น

เครื่องมือหรือวิธีการที่โรงเรียนในอเมริกาและในยุโรปใช้ในการสร้างจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองให้กับเด็กนักเรียน คือ การให้นักเรียนได้ออกไปสัมผัสกับปัญหาต่าง ๆ ของ



ชุมชนที่อยู่รอบ ๆ โรงเรียน ให้ตั้งคำถามว่า ได้พบเห็นปัญหาอะไรบ้าง จากนั้นจะใช้กระบวนการกลุ่ม ในการทำให้เกิดการถกเถียงแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อวิเคราะห์ปัญหา หาสาเหตุ และเสนอโครงการของกลุ่มในการลงมือแก้ปัญหา โดยครูจะดูแล แนะนำและให้คำปรึกษาในการทำโครงการให้เหมาะสมกับระดับอายุและชั้นเรียน วิธีการนี้จะทำให้เด็กนักเรียนได้เริ่มมองออกไปจากตนเองไปสู่คนอื่น ได้สัมผัสความเป็นจริงที่อยู่รอบ ๆ ตัว เห็นตนเองเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาและเชื่อมโยงตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคม โดยกระบวนการกลุ่มจะทำให้เกิดการเรียนรู้ที่จะยอมรับความแตกต่าง เคารพสิทธิและรู้จักที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่น

สำหรับการลงมือปฏิบัติจะทำให้เกิดจิตสำนึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคม และพัฒนาไปสู่การเป็น “พลเมือง” ที่ร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคม กระบวนการนี้เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการสร้างประชาชนให้เป็น “พลเมือง” **มัธยมศึกษาตอนต้น** เรียนเรื่องการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและประวัติศาสตร์การเมือง **มัธยมศึกษาตอนปลาย** เรียนเรื่อง รัฐธรรมนูญและการปกครองโดยกฎหมาย ต้องเข้าใจเรื่องหลักการของประชาธิปไตย การปกครองโดยกฎหมายคืออะไร ทำไมต้องมีการแบ่งแยกอำนาจเป็นนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ การตรวจสอบถ่วงดุลกัน ในระบอบประชาธิปไตยคืออะไร ประชาชนอยู่ตรงไหน รวมทั้งเข้าใจระบบการเมืองและการเลือกตั้งของประเทศของตนเองตามสมควรเมื่อจบ **โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย** อายุ ๑๘ ปี มีสิทธิเลือกตั้ง ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเหล่านี้จึงได้รับการฝึกฝนให้เป็น “พลเมือง” ที่เห็นคุณค่าเทียบ ยอมรับความแตกต่าง เคารพสิทธิผู้อื่น รับผิดชอบต่อสังคม และพร้อมที่จะมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยอย่างเต็มตัว

นอกจากจะมีการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองในโรงเรียนแล้ว ยังมีการศึกษานอกโรงเรียนหรือการศึกษานอกระบบการศึกษา เพื่อให้มีการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองสำหรับผู้ใหญ่ (Adult Civic Education) ด้วย โดยส่งเสริมให้องค์กรเอกชน ชุมชน องค์กรปกครองท้องถิ่น รวมทั้งพรรคการเมืองมีบทบาทอย่างเต็มที่ในเรื่องนี้ ทั้งยังมีการให้การศึกษาทางการเมือง (Political Education) แก่ประชาชน โดยมีหลักสูตรวิชาเรื่องการเมืองการปกครอง รัฐธรรมนูญ สิทธิเสรีภาพ เพื่อให้ “พลเมือง” ที่สนใจสามารถเลือกเรียนได้อีกด้วย ทุกประเทศที่เริ่มมีการศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง มีการดำเนินการไปพร้อมกัน ทั้งกับเด็กในโรงเรียนและกับผู้ใหญ่ที่ผ่านโรงเรียนมาแล้วด้วย ถ้าประชาชนเป็น “พลเมือง” จะเกิด **“สังคมพลเมือง”** (Civil Society) ประชาธิปไตยจะเป็นการปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริง แม้จะเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) มีใช้การปกครองโดยนักการเมืองหรือพรรคการเมือง “พลเมือง” จะเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำหรือผู้มีอำนาจจะเกิด “พลเมือง” ที่เอาใจใส่ในความเป็นไปและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของชุมชน ปัญหาของ

สังคม และ ปัญหาของบ้านเมือง ประชาชนจะมีบทบาทในการแก้ปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็น ปัญหาสังคม ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาศีลธรรม ปัญหาจรรยา หรือ ปัญหา อื่นๆ ทั้งหลายก็จะคลี่คลายแก้ไขไปได้แทบทั้งหมด เพราะสังคมจะไม่รอคอยหรือเรียกร้องให้ รัฐบาลหรือให้ ส.ส. มาแก้ไขให้แต่อย่างเดียวยกต่อไป แต่จะช่วยกันแก้ไขทั้งสังคม ใครอยู่ ชุมชนใด ใครอยู่ภาคส่วนไหนก็จะช่วยกันแก้ไขในส่วนของตนเอง เป็นการปลูกฝังจิตสาธารณะ แก่ประชาชน เพื่อการเปลี่ยนแปลงในระยะยาว

ผู้นำทำหน้าที่กระตุ้นจิตสาธารณะของประชาชน ผู้นำประเทศสำคัญที่สุดในการ สร้างพลังเรียกร้องให้คนทั้งประเทศมีจิตสำนึกสาธารณะ ยินดีเสียสละร่วมกันเพื่อประโยชน์ ของประเทศ ไม่ใช่เป็นผู้นำที่เอาอกเอาใจ ตามใจประชาชน เพราะหากทำเช่นนี้ย่อมสร้างความ “เห็นแก่ตัว” สะสมให้ประชาชน เราจะเห็นว่า คนไทยขาดความเสียสละทันที หากเป็นเรื่องที่ พวกเขาสามารถกดดันให้รัฐบาลรับผิดชอบได้ โดยไม่สนใจว่า งบประมาณจะมาจากแหล่งใด หนี้สาธารณะจะพอกพูนหรือไม่ เรื่องต่าง ๆ มักจะเรียกร้องจากรัฐ แทนที่จะร่วมกันแก้ไข ปัญหา และช่วยรัฐพัฒนา

ดังนั้น หากผู้นำประเทศ ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ทำหน้าที่กระตุ้นจิตสำนึกของ การมีจิตสาธารณะ และสร้างแรงจูงใจให้คนมีส่วนร่วมทำดีเพื่อสังคม ย่อมเป็นการปลูกฝังจิต สาธารณะให้เกิดขึ้นในสังคมในวงกว้างขึ้น ยกตัวอย่าง ระหว่างแคมเปญหาเสียงปี ๒๐๐๘ บารัค โอบามา สังเกตว่า โศกนาฏกรรม ๑๑ กันยายน ๒๐๐๑ กระตุกสำนึกรักชาติและความ ภาคภูมิใจในชาติของตน คนอเมริกันรู้สึกอยากรับใช้ชาติมากกว่าเดิม เขาวิพากษ์วิจารณ์ ประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู บุช ที่ไม่เรียกร้องให้ชาวอเมริกันรับใช้ชาติ เขากล่าวว่ “แทนที่ จะเรียกให้ชาวอเมริกันรับใช้ชาติ...เรากลับถูกขอให้ไปขอปึง แทนที่จะเรียกร้องให้เราเสียสละ ร่วมกัน รัฐบาลกลับลดภาษีในภาวะสงครามให้กับคนอเมริกันที่รวยที่สุดเป็นครั้งแรกใน ประวัติศาสตร์” โอบามา เสนอว่า จะส่งเสริมให้ประชาชนรับใช้ชาติ ด้วยการที่รัฐออกเงินอุดหนุนค่าเทอมให้กับนักเรียนที่ทำงานบริการชุมชน ๑๐๐ ชั่วโมง เขาบอกกับคนหนุ่มสาว ระหว่างที่หาเสียงทั่วประเทศว่า “คุณลงทุนในอเมริกา และอเมริกาก็ลงทุนในตัวคุณ”

^๓ Barack Obama “A New Era of Service Across America” Time Magazine Thursday, Mar. 19, 2009



ข้อเสนอนี้กลายเป็นข้อเสนอที่ได้รับความนิยมสูงสุดนโยบายหนึ่งของโอบามาและในปี ๒๐๐๙ เขาลงนามในกฎหมายขยายโครงการบริการสังคม อเมริคอร์ปส์ และอุดหนุนค่าเทอมมหาวิทยาลัย ให้กับนักเรียนที่ทำงานอาสาสมัครในชุมชนของพวกเขา ตัวอย่างนี้ น่าจะเป็นแบบอย่างที่ดี ที่ประเทศไทยจะสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ อย่างไรก็ตาม ขึ้นอยู่กับ “ผู้นำ” ของเรามาให้ความสำคัญมากน้อยเพียงใด

องค์กรสาธารณชนเป็นแกนนำสร้างอาสาสมัคร องค์กรที่ทำงานด้านสาธารณชนประโยชน์ที่มีอยู่ ควรมีบทบาทเป็นแกนนำในการชักชวนคนในสังคม เข้าร่วมเป็นอาสาสมัคร ในการช่วยทำงาน การให้คนเข้าร่วมทำกิจกรรมสาธารณะจะช่วยสร้าง “จิตสำนึกเพื่อสังคม” ที่ดี จากการที่ได้ลงไปปฏิบัติจริง ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรที่ทำงานอาสาสมัครเป็นจำนวนมาก ยกตัวอย่าง จากข้อมูลการสำรวจเครือข่ายและอาสาสมัครของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ พบว่า มีองค์กรเอกชนที่ทำงานด้านพัฒนาสังคม ประมาณ ๓๐,๐๐๐ องค์กร ในจำนวนนี้ทำงานด้านสังคมอย่างต่อเนื่องและอยู่ในกลุ่มที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ส่งเสริม ๗,๓๐๐ องค์กร มีอาสาสมัครที่ทำงานด้านสังคม ประมาณ ๙.๗ ล้านคน เป็นอาสาสมัครที่ราชการส่งเสริม ๒.๔ ล้านคน เป็นอาสาสมัครที่เอกชนส่งเสริม ๗.๒ ล้านคน (รวมลูกเสือชาวบ้าน ๖.๗ ล้านคน) ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ ยังไม่นับรวมถึงกลุ่มเครือข่ายขนาดเล็กที่กระจายกันอยู่ทั่วประเทศ หากองค์กรเหล่านี้ และองค์กรอื่น ๆ ในสังคมพยายามขยายขอบเขตของงาน และหาอาสาสมัครมากขึ้น ย่อมเป็นช่องทางหนึ่งในการสร้างจิตสาธารณะภาคปฏิบัติให้เกิดขึ้น และหากมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย ย่อมสามารถกระจายไปได้ทุกพื้นที่ ทุกประเด็น ครอบคลุมทั่วประเทศได้ในที่สุด

ตัวอย่าง กองทุนเวลาเพื่อสังคม เป็น “ช่องทาง” ทำหน้าที่เป็น “คนกลาง” จับคู่ระหว่าง ผู้ขอรับความช่วยเหลือ กับ ผู้ให้ความช่วยเหลืออย่างเหมาะสม ที่ผ่านมามีหน่วยงานใดที่นำทั้งสองกลุ่มมาพบกัน บางคนไม่มีข้อมูล ไม่รู้ว่าที่ใดที่มีความต้องการคนช่วยงานที่ตรงกับเวลาว่าง กองทุนเวลา ทำหน้าที่รวบรวมความต้องการของแต่ละฝ่าย ประสานงานกับโครงการต่าง ๆ ที่มีความต้องการอาสาสมัคร ใครต้องการอาสาสมัครด้านใด สามารถแสดงความจำนงขอรับการช่วยเหลือจากกองทุนเวลา กองทุนยังช่วยส่งเสริมสมาชิกที่อยากจะริเริ่มโครงการเอง โดยกองทุนเป็นผู้สนับสนุนและประสานงานกับหน่วยงานเครือข่าย กองทุนเวลานับเป็นวิธีการใช้ทุนทางสังคมอย่างเป็นรูปธรรม เป็นเครื่องมือหล่อหลอม “ความมีน้ำใจ” เอกลักษณะทางวัฒนธรรมของชาติไทย ให้เกิดความโดดเด่น เป็นส่วนหนึ่งที่เป็น “ช่องทาง” ให้คนที่มีจิตสาธารณะอยู่แล้ว แต่ไม่มีพื้นที่แสดงออก ได้มาแสดงออกร่วมกัน และอีกส่วนหนึ่งต้องการเป็นแกนนำ ในการชักชวนคนที่เหลือในสังคม ให้มาร่วมกันทำสิ่งดีเพื่อสังคม

การสร้างจิตสาธารณะในสังคมไทยให้เจริญงอกงามต้องอาศัยระยะเวลาและความต่อเนื่องในการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับความร่วมมือร่วมใจจากทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อร่วมกันผลักดันให้มีผลเกิดขึ้นทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติ เพื่อพัฒนาสังคมไทยให้ก้าวสู่การเป็นสังคมที่มีจิตสาธารณะอย่างแท้จริง



บรรณานุกรม

Barack Obama "A New Era of Service Across America" **Time Magazine** Thursday, Mar. 19, 2009

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (๒๕๔๓). จอมปราชญ์นักการศึกษา: สังเคราะห์ วิเคราะห์และประยุกต์แนวพระราชดำริด้านการศึกษาและพัฒนาคน. กรุงเทพฯ : ด้านสุทธาการพิมพ์

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน. (๒๕๓๗). (ฉบับพิมพ์ครั้งที่ ๑๔ ปรับปรุง-เพิ่มเติมใหม่) ภาพฝัน ภาพลวงและภาพจริง CSR ประเทศไทย. [ออนไลน์]. ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๕. เข้าถึงได้จาก <http://thaipublica.org/2011/09/csr-illusion-and-reality/>

เอแบคโพลเผย ๑๐ อันดับพฤติกรรมสุดยี้ น่าเอือม ของคนไทย-รัฐมนตรี-ข้าราชการ-มาดามีอะไรบ้าง. [ออนไลน์]. ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๕. เข้าถึงได้จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1329016154&grp_id=01&catid=no&subcatid=๐๐๐๐

ดัชนีใญ่บุญที่สดุของปี ๒๐๑๑. [ออนไลน์]. ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๕. เข้าถึงได้จาก <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/citizen/thaiglobal/jan-12.jsp>

ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิตถีชีวิตชาวนา อย่างยั่งยืนในจังหวัดปทุมธานี และพระนครศรีอยุธยา



สกวเดือน ไพร์พันธ์*

บทนำ

แม้ว่าประเทศไทยจะได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ขายข้าวเป็นอันดับหนึ่งของโลกตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ติดต่อกันมา นำเงินเข้าประเทศปี ๒๕๕๓ มูลค่ากว่า ๑๗๐,๐๐๐ บาท ข้าวหอมมะลิไทยมีชื่อเสียงโด่งดังไปทั่วโลก ตำนานความสำเร็จอันยิ่งใหญ่ เกิดจากสองมือที่ตรากตรำทำงานหนักและหยาดเหงื่อแรงงานที่ทุ่มเททั้งชีวิตของชาวนา แต่สภาพของชาวนาไทยเป็นอย่างไรในปัจจุบัน แม้พิธีกรรมการแรกนาขวัญในเดือนพฤษภาคมของทุกปีจะบ่งบอกถึงความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าฟ้ามหากษัตริย์ได้ให้ความสำคัญเป็นประมุขของชาวนาไทย

* รัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์



แต่ปีใดฟ้าฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล ชาวบ้านต้องทำพิธีส่งบั้งไฟไปขอฝนจากพระยาแคน และแห่นางแมวโดยจับนางแมวใส่กรงแล้วท่องคาถาบนบานศาลกล่าว ซึ่งกระทำกันทุกปีในภาคอีสาน และภาคเหนือ ในท่ามกลางความแห้งผากของเดือนเมษายนนั้น มันเป็นเรื่องร้อนที่สิ้นสะเทือนจิตใจของชาวนาไทยเป็นอย่างยิ่ง ในขณะที่น้ำในห้วย หนอง คลอง บึง กำลังแห้งขอด การขาดแคลนน้ำ และระบบยุทธศาสตร์โบราณแบบบั้งไฟและนางแมวโมเดลนั้นจะพอช่วยคลายความกังวลทางจิตใจได้บ้าง แต่ชาวนาไทยต้องอาศัยฟ้าเป็นแหล่งเลี้ยงชีวิต ดังจะพบว่าชาวนาต้องอาศัยฝนตามธรรมชาติถึงร้อยละ ๗๓.๐๔ ของการทำนาทั่วประเทศมีระบบบริหารน้ำชลประทานทั้งประเทศเพียงร้อยละ ๒๖.๙๖ ของพื้นที่ทำนาทั้งหมด ๘๔ ล้านไร่ และการปลูกข้าวอย่างต่อเนื่องตลอดปี ไม่มีการพักนาทำให้ระบบนิเวศขาดความสมดุล ดินเสื่อมโทรม เป็นผลให้เกิดการระบาดของโรค แมลงศัตรูข้าว ทำให้ข้าวที่ได้มีคุณภาพต่ำ และชาวนาไทยยังมีต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นทุกปีทั้งค่าแรงงานที่ปัจจุบันไม่มีประเพณีการลงแขกเกี่ยวข้าวให้เห็น (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๕๓) ชาวนาต้องแบกความทุกข์ไว้อย่างหนักอึ้ง จากตัวเลข ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๒ ชาวนามีรายได้ ๑๓๒,๑๘๔ บาทต่อครัวเรือน หนี้สิน ๖๘,๖๑๔ บาทต่อครัวเรือน หักกลบลบหนี้รายได้ต่อปีแทบจะไม่พอกินพอใช้ จนถึงกับมีคำกล่าวที่ว่าอาชีพชาวนา ยิ่งทำก็ยิ่งจน ทั้งที่อาชีพชาวนาในอดีตเป็นอาชีพที่มีความสุข มีความภูมิใจ รายได้พอมีพอใช้ มีเงินเหลือเก็บพอประมาณ

จากประเด็นที่กล่าวมาแล้วจะพบว่า ลักษณะการทำนาของเกษตรกรนั้นจะพบว่าประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม และเลี้ยงชาติด้วยข้าวทั้งในประเทศและส่งออกทั่วโลก แต่การพัฒนาของชาวนาไทยนั้นได้เป็นมาและเป็นไปตามธรรมชาติ ขาดการเอาใจใส่จากอำนาจรัฐอย่างจริงจัง ชาวนาจึงเป็นเพียงกรรมกรปลูกข้าวเลี้ยงชาวเมืองและชาวโลก แม้จะเป็นผู้ทำนาปลูกข้าวแต่ความมั่งคั่งตกเป็นของนายทุนชาติเพียงไม่กี่ตระกูล เป็นระบบผูกขาดจากเจ้าของโรงสีระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติที่มีทัศนคติเพียงมีความมั่งคั่งเฉพาะส่วนยอดของนายทุนชาติและข้าราชการในกระทรวงเกษตรและพาณิชย์เท่านั้น ชาวนาส່วนมากของประเทศยังไม่พอกอยู่ พอกินตามอัตภาพ แม้จะยุค จอมพล ป. พิบูลย์สงคราม ที่ให้เกียรติชาวนาว่าเป็นกระดูกสันหลังของประเทศ แม้ นิธิ เอียวศรีวงศ์ (อ้างถึงใน Andrew Walker มติชนรายวัน, ๒๑ กุมภาพันธ์, ๒๕๕๔) กล่าวไว้ว่า "ชนชั้นนำไทย คงต้องการเห็นชาวนาไทยเป็นชาวนาที่ไม่ลุกขึ้นเรียกร้องความเปลี่ยนแปลงใดๆ ให้เป็นสังคมที่สงบราบคาบเช่นเดิม และ นิธิ เอียวศรีวงศ์ ยังอ้างเนื้อหาของ วอลท์เกอร์ ว่านับตั้งแต่ทศวรรษ ๒๕๐๓ รัฐบาลได้ลงทุนในการสร้างระบบชลประทาน โรงเรียน โรงพยาบาล และการพัฒนาชุมชน แต่ในปัจจุบันนี้ตามสถิติแห่งชาติได้แสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงในชนบทไทยว่า คนมีรายได้จากภาคเกษตร

อย่างเดียวนับร้อยละ ๒๐ และร้อยละ ๖๐ ของรายได้ชนบทล้วนมาจากรายได้นอกภาคเกษตร จึงได้เสนอต่อไปว่ารายได้หลักของภาคเกษตรไม่ใช้การสร้างโอกาสทางการเกษตรแก่ครอบครัวคนยากจน โดยการกระจายที่ดิน แต่ต้องเสริมการประกอบการนอกภาคเกษตรและสนับสนุนการศึกษาที่มีคุณภาพ คนชนบทต้องขยับเข้าสู่งานจ้างที่มีคุณภาพมากขึ้น การที่หนึ่งในสามของแรงงานซึ่งผลิตได้เพียง ๑๒ เปอร์เซ็นต์ของจีดีพีย่อมไม่อาจดำรงอยู่อย่างยั่งยืนได้ทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง (นินิ เอียวศรีวงศ์ อ้างถึงใน Andrew Walker, มติชนรายวัน ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔) ซึ่งสอดคล้องกับข้อเขียนของ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๔๙) ที่ว่า มีชาวนา ๓.๗ ล้านครัวเรือนจากเกษตรกรทั่วประเทศ ๕.๖ ล้านครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ ๖๖ ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด พื้นที่เพาะปลูกข้าวปีละประมาณ ๕๖-๕๘ ล้านไร่ ได้ผลผลิตปีละประมาณ ๒๘-๓๐ ล้านตันข้าวเปลือก มูลค่าปีละประมาณ ๑๘๐,๐๐๐-๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ปัจจุบันสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สศก.) ได้ประมวลตัวเลขรายได้เกษตรกรปี ๒๕๕๓ ว่า มีครัวเรือนเกษตรกรอยู่จำนวน ๕.๘๗๕ ล้านครัวเรือน เฉลี่ยครัวเรือนละ ๔.๐๑ คน หรือมีประชากรอยู่ในภาคเกษตรกว่า ๒๓.๕๕๘ ล้านคน รายได้เฉลี่ยที่เป็นเงินสดมาจากภาคเกษตรครัวเรือนละ ๑๓๕,๓๕๑ บาทต่อปี หรือคิดเฉลี่ยมีรายได้ต่อคนต่อวันที่ ๙๒.๗๐ บาท (๔ คนต่อครอบครัว)

อย่างไรก็ตาม เมื่อรายได้จากการทำเกษตรไม่เพียงพอ เกษตรกรไทยจึงต้องไปหารายได้นอกภาคเกษตร เช่น ออกรับจ้างรายวัน เป็นกรรมกรก่อสร้าง และ เบ็ดเสร็จได้อีกเฉลี่ยครอบครัวละ ๘๗,๙๔๕ บาท รวมแล้วเกษตรกรไทย มีรายได้ครัวเรือนละ ๒๒๓,๒๙๖ บาทต่อปี โดยรายจ่ายคิดรวมต่อปีอยู่ที่ครัวเรือนละ ๑๘๐,๕๘๖ บาท จะเหลือเงินสดก่อนชำระหนี้ อยู่ที่ครัวเรือนละ ๔๒,๗๑๐ บาท ขณะที่มีหนี้สินเฉลี่ยครัวเรือนละ ๕๔,๔๐๙ บาท แสดงให้เห็นว่า การทำมาหากินของเกษตรกรที่นอกจากจะพึ่งรายได้จากการทำเกษตรเพียงอย่างเดียวไม่ได้แล้ว แม้จะหารายได้จากนอกภาคเกษตรมาเสริมยังไม่พอประทังชีวิตในการใช้หนี้สิน ชีวิตต้องติดลบค้ำงหนี้ครัวเรือนละกว่า ๑๑,๖๙๙ บาทต่อปี เนื่องจากความผันผวนของระบบเศรษฐกิจโลกและระดับชาติมีผลกระทบต่อประชาชนมากขึ้น และพร้อมกันนั้น (ประโชติศิริรัตน์, ๒๕๔๖) ได้สรุปให้เห็นว่าชาวนาไทยกว่าร้อยละ ๙๐ ยังคงด้อยโอกาสและยากจนด้วยเหตุที่ขาดการพัฒนาอย่างจริงจังจากรัฐบาล การพัฒนาของชาวนาไทย ภาพที่ลวงตาเราอยู่ ณ ปัจจุบันนี้ก็คือ ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกข้าว อันดับ ๑ ของโลก มากกว่า ๒๐ ปี ด้วยปริมาณสูงสุด ๙.๗ ล้านตันข้าวสาร นำเงินตราต่างประเทศ เข้ามาถึงปีละ ๑๐๔,๐๐๐ ล้านบาท เมื่อรวมกับมูลค่าการค้าข้าว ภายในประเทศก็จะมีมูลค่ารวมปีละกว่า ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และประเด็นที่สำคัญ คือ ประเทศไทยจะยังคงช่วยชาวนาไทยและยกฐานะชาวนาไทยให้มีสถานภาพที่ดี



กว่าสภาพในปัจจุบันอย่างไร และรัฐบาลจะให้เห็นความสำคัญของชาวนาไทย อาชีพชาวนาเป็นอาชีพของบรรพบุรุษไทยที่จะต้องรักษาและหวงแหนไว้ให้ลูกหลาน แม้จะเป็นกลุ่มคนที่ยากจนของสังคมเสมือนถูกทอดทิ้งจากสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ดังจะพบว่าขีดความสามารถในการผลิตเมื่อเปรียบเทียบกับคู่แข่งที่เข้มแข็งจะแข่งขันชาวนาไทย (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ๒๕๕๓) กล่าวว่าการแข่งขันด้านสภาพภูมิประเทศและสภาพอากาศ ทำให้ประเทศไทยสามารถเพาะปลูกข้าวได้หลากหลายสายพันธุ์และมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของตลาดโลก เช่น ข้าวหอมมะลิ แต่ชาวนาไทยมีจุดอ่อนอยู่หลายประการ โดยเฉพาะการปลูกข้าวอย่างต่อเนื่องตลอดปี ไม่มีการพักนาทำให้ระบบนิเวศขาดความสมดุล ดินเสื่อมโทรม เป็นผลให้เกิดการระบาดของโรคแมลงศัตรูข้าว ฝนแล้ง น้ำท่วม ทำให้ข้าวที่ได้มีคุณภาพต่ำ ผลผลิตตกต่ำ ผลผลิตข้าวเฉลี่ยต่อไร่จากนาปีและนาปรังปีเพาะปลูก ๒๕๕๑/๕๒ ได้เพียงไร่ละ ๔๕๓ กิโลกรัม นับว่ายังต่ำมากถ้าเปรียบเทียบกับผลผลิตเฉลี่ยข้าวของโลกอยู่ที่ไร่ละ ๖๖๙ กิโลกรัม โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาผลิตได้ ๑,๒๙๔ กิโลกรัม จีน ๑,๐๒๙ กิโลกรัม และเวียดนาม ๗๙๗ กิโลกรัม (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๕๓) และเมื่อเทียบกับจำนวนชาวนา สถิติปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ประเทศไทยมีชาวนาร้อยละ ๖๐ ของประชาชนทั้งประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๓ จำนวนชาวนาลดลงเหลือเพียงร้อยละ ๒๐ ของประชาชนทั้งประเทศ นับเป็นการลดลงอย่างมากในช่วงเวลาเพียง ๑๐ ปี ความภาคภูมิใจในอาชีพชาวนาที่มีมาอย่างยาวนาน กำลังถูกความยากจนคุกคามจนชาวนาไทยเริ่มหมดกำลังใจที่จะทำอาชีพนี้ต่อไป จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาระดับชีวิตของชาวนาไทย ให้มีความหวัง มีความสดใสที่จะเป็นหุ้นส่วนหลักในการผลักดันชาติไทยไปสู่การพัฒนาและรักษาไว้ซึ่งลำดับ (rating) การขายข้าวได้อันดับหนึ่งของโลกและให้สามารถแข่งขันกับประเทศผู้ผลิตทั่วโลกได้ โดยเฉพาะประเทศเวียดนามได้กลายเป็นคู่แข่งชั้นกับประเทศไทยที่สามารถส่งไปขายตลาดโลก

จากประเด็นดังกล่าวจะพบว่าระบบการทำนาและชาวนาไทยนั้นมีนัยสัมพันธ์กับยุทธศาสตร์การพัฒนาข้าวไทยหรือชาวนาไทยเป็นอย่างยิ่ง วิถีชีวิตชาวนาไทยทั้งประเทศนั้นตกอยู่ในภาวะของกลุ่มผู้ชนทำนา เพราะไม่มีทางเลือกอื่น ลูกหลานชาวนาได้ละทิ้งอาชีพทำนาเข้ามาเป็นลูกจ้างในเมืองแบบไม่มีทักษะมาเป็นกรรมกรและขายบริการในเมือง หรือไม่หนีไร่เนาออกไปบวชเพื่อเดินทางสายสงบเพื่อศึกษาหาความรู้ทางธรรม บางกลุ่มไม่สามารถจะพึ่งผ้าเหลืองได้กลายเป็นอาชญากรเพราะภาวะจำเป็น บางคนเป็นโรคเอดส์ และติดยาเสพติดรวมทั้งหนีสู่เมืองหลวงและอาศัยอยู่ตามสลัม (ชุมชนแออัด) ที่มีชีวิตไม่ดีขึ้น และหลายกลุ่มได้พัฒนาความสามารถเป็นพนักงานขับรถเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัย (รปภ.) ตามสถานที่

ต่าง ๆ และพัฒนาอาชีพได้ดีขึ้นคือ เป็นคนขับรถแท็กซี่ซึ่งส่วนมากจะพบว่า ประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอาชีพขับรถแท็กซี่มากที่สุด ซึ่งการโยกย้ายถ่ายเทแรงงานดังกล่าว เพราะความหมดหวังในวิถีชีวิตการทำนา นาจึงกลายเป็นแหล่งที่หาคนทำนาได้ไม่มาก ปล่อยนาทิ้ง หรือขายนาทิ้ง ที่ทำนาจึงกลายเป็นที่นาของคนกลางไปหมด ชาวนาไทยจึงถือว่าเกือบหมดที่ทำกิน ไม่เพียงเท่านั้นลูกหลานชาวนามีประมาณ ๓-๔ คนในครอบครัว พ่อแม่มีนาเพียง ๑๕-๒๐ ไร่ เมื่อแบ่งกันแล้วจะมีนาเพียงคนละ ๓-๕ ไร่เท่านั้น ดังนั้นชาวนาไทยจึงเผชิญกับปัญหาเรื่องที่ทำกินเรื่องการศึกษา เรื่องอาชีพ เรื่องหนี้สิน เรื่ององค์กรชาวนา อันนำไปสู่การนำที่นาไปจำนอง และที่ทำกินได้ตกไปอยู่ในมือของเจ้าหนั้นน้อระบบไปเป็นจำนวนมาก จนปัจจุบันนี้ชาวนาต้องเช่าที่นาตนเองทำ กลายเป็นชาวนาทำนาที่เคยเป็นของตนเองมาเป็นผู้เช่า

ปรากฏการณ์ดังกล่าว ความสำคัญของยุทธศาสตร์การพัฒนาวิถีชีวิตชุมชนด้วยหลักเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำริ เพื่อพัฒนาวิถีชีวิตชาวนาในพื้นที่จำกัดในจังหวัดปทุมธานีและพระนครศรีอยุธยา เพื่อศึกษาในเชิงความเป็นอยู่ รูปแบบวิถีการดำเนินชีวิตของชาวนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไปสู่การปฏิบัติ เพื่อหาทางออกให้แก่ชาวนาไทย โดยอาศัยหลักการพัฒนาความรู้ ทักษะและการบริหารจัดการที่ดีของชาวนา คือ ชาวนาแต่ละครอบครัวจะต้องมีความรู้ มีทักษะและมีการบริหารจัดการที่ดี มีความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งประกอบด้วย ๑. ความพอประมาณ ๒. ความมีเหตุผล ๓. ความมีภูมิคุ้มกันที่ดี ภายใต้เงื่อนไข ความรู้ และคุณธรรม ซึ่งสามารถนำกระแสพระราชดำริดังกล่าวนั้นไปสู่การปฏิบัติตามหลักการพัฒนาความรู้ ทักษะ และการบริหารจัดการที่ดีของชาวนา ตามข้อมูลองค์ประกอบเพื่อสนองความต้องการของชาวนา ได้แก่ สุขภาพเบื้องต้น ข่าวสารสนเทศ เทคโนโลยี เศรษฐกิจ ทรัพยากรการผลิต ขวัญกำลังใจ และองค์กรของชาวนา โดยการระดมพลังสมองของผู้บริหาร ซึ่งจะต้องเข้าใจทฤษฎีสมาดุล (Equity Theory) และกระตุ้นพลังปฏิบัติการให้เกิดความพอเพียงอย่างสมดุล

แม้ว่าการศึกษาคั้งนี้จะใช้พื้นที่จำกัดในระดับเล็ก (Micro) แต่ผลของการศึกษาอย่างเป็นระบบจะเป็นประเด็นที่ชี้ให้เห็นว่า ภายในพื้นที่ศึกษาจำกัดนั้นมีประเด็นใดที่จะหาทางปรับปรุงแก้ไข เพื่อใช้เป็นตัวแบบยุทธศาสตร์ใหม่ (New Strategic Model) ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิถีชีวิตชาวนาอย่างยั่งยืนนั้น จะต้องพิจารณาถึงระบบการพัฒนาเชิงมหภาคทั้งประเทศ ซึ่งเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบกฎหมาย ระบบการถือครองที่ดิน และการพัฒนาที่ดิน หรือที่ดินเพื่อคนพรวนดิน (Land for the Tilling) นั้นได้เป็นปัญหาใน



เมื่อที่ทำกินถูกยึดเพราะการกู้ยืมหรือถูกขายเพื่อแบ่งเงินให้ลูก ๆ หรือขายไปเพราะไม่มีเงินใช้หนี้ หรือเพราะติดการพนัน ที่ทำกินจึงหมดไป ดังนั้นจึงเกิดการบุกรุกป่าสงวนโดยไม่มีขีดจำกัด เพราะไม่รู้จะทำอะไรกิน นั่นคือที่มาของการศึกษาระดับพื้นที่ (Area Study) หรือระดับจุลภาค (Micro Perspective Study) เพื่อศึกษาให้เป็นไปตามระบบสังคมไทยที่ว่า ถ้าแต่ละหน่วยของสังคมดี ส่วนรวมย่อมดีด้วย ซึ่งการศึกษาในระดับนี้เรียกว่า คือ ศึกษาจากส่วนชุมชนออกไปสู่สังคมภายนอก หากแต่อิทธิพลจากสังคมภายนอกย่อมมีผลกระทบต่อชุมชนเล็ก ๆ อย่างมหาศาลเช่นเดียวกัน

เมื่อยุค คลื่นที่สอง คือการพัฒนาอุตสาหกรรมได้ก้าวเข้ามามีบทบาทตั้งแต่ปี ๒๕๐๐ เป็นต้นมาพร้อมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๘ นั้น ทำให้วิถีการผลิตเปลี่ยนแปลงไป หากแต่ชาวนาไทยและวิถีชีวิตชาวนานั้นยังมีได้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เข้มแข็งขึ้น หลักการและแนวคิดยังคงอยู่ในเงามืด และอยู่ภายใต้การชี้นำของส่วนกลาง โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นแกนกลางในการพัฒนา การบูรณาการของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น เกษตร พาณิชย อุตสาหกรรม คมนาคม สาธารณสุข ยังต่างคนต่างทำ แม้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปัจจุบันได้เกิดปรากฏการณ์ความแตกต่างห่างกันของรายได้ระหว่างภาคเมืองอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรมชนบทยังมีมากขึ้น นั่นคือ คลื่นที่สามในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนที่ ๖-๙ นั้น วิถีชีวิตชนบทได้ถูกกระทบอย่างรุนแรงจากตัวแบบเศรษฐกิจเน้นความเจริญเติบโต (Growth Model) สังคมไทยได้จุดลากชาวนาไทยเข้าสู่สนามการแข่งขัน อันทำให้เกิดการโยกย้ายถ่ายเทปัจจัยการผลิตไปสู่คนกลางคนเมืองมากขึ้น การขายข้าวและการเปลี่ยนมือปัจจัยการผลิตได้กลายเป็นตัวจุดรั้งสมรรถนะชาวนาให้เป็นกลุ่มคนที่เสื่อมถอยลงกลายเป็นอย่างยิ่ง จนถึงคลื่นที่สี่ จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๐ ซึ่งเป็นยุคโลกาภิวัตน์ ชาวนาจึงอยู่ในยุคไร้พรมแดนที่ชาวนาไทยถูกดูดกระชากไปสู่การแข่งขันกับตลาดโลก แม้ว่าข้าวไทยจะครองตลาดอันดับหนึ่งของโลก หากแต่ชาวนาไทยยังมีวิถีชีวิตที่ขาดปัจจัยการผลิต และมีวิถีชีวิตที่ยากจนมาก

แนวคิดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาวิถีชีวิตชาวนา

นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาวิถีชีวิตชาวนาอย่างยั่งยืนในระดับชาติ ระดับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีการใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการบริหารจัดการภาครัฐ เอกชน และภาคท้องถิ่น แต่รัฐบาลทุกสมัยมุ่งเน้นการพัฒนาวิถีชีวิตชาวนาเพื่อการเพิ่มรายได้ คำนึงถึงปริมาณการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าคุณภาพชีวิต โดยขาดการคำนึงถึงการสร้างความสมดุลด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิด

ผลกระทบต่อวิถีชีวิต สังคม วัฒนธรรมของประชาชน สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติเสื่อมโทรม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ ๙ เป็นต้นมา ทำให้แผนระดับกระทรวง กรม จังหวัด เป็นไปในทิศทางเดียวกัน “แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง” ตามแนวพระราชดำริ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๙ มาใช้ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ โดยชี้ถึงแนวการใช้ชีวิต และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับ ชุมชน จนถึงระดับสังคมประเทศ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทาง สบายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวหน้าทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ทรงปลูกฝัง แนวพระราชดำริให้ประชาชนยอมรับไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง โดยให้วงจการพัฒนาดำเนินไป ตามครรลองธรรมชาติ กล่าวคือ ทรงสร้างความรู้ความตระหนักแก่ประชาชนให้รับรู้ (Awareness) ทรงสร้างความสนใจแก่ประชาชน (Interest) ทรงมีพระราชธาธิบายแต่ละโครงการอย่างละเอียด เป็นที่เข้าใจอย่างรวดเร็วแก่ประชาชนทั้งประเทศ ในประการต่อมา ทรงให้เวลาในการประเมินค่า หรือประเมินผล (Evaluate) ซึ่งในขั้นทดลอง (Trial) มีผลการทดลองจนแนพระราชหฤทัยแล้วจึง จะออกไปสู่สาธารณชนได้ ช้้นยอมรับ (Adoption) ทรงให้ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจาก พระราชดำริและสถานที่อื่น ๆ เป็นแหล่งสาธิตที่ประชาชนสามารถเข้าไปศึกษาดูได้ถึง ตัวอย่างแห่งความสำเร็จ โดยการพัฒนาประเทศจำเป็นต้องทำตามลำดับขั้นตอนต้องสร้าง พื้นฐาน คือ ความพอมี พอกิน พอใช้ ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นเบื้องต้นก่อน โดยใช้วิธีการ และอุปกรณ์ที่ประหยัด แต่ถูกต้องตามหลักวิชาการ เพื่อได้พื้นฐานที่มั่นคงพร้อมพอสมควร และปฏิบัติได้แล้ว จึงค่อยสร้างค่อยเสริม ความเจริญ และฐานะทางเศรษฐกิจขั้นที่สูงขึ้นไปตาม ลำดับ จะก่อให้เกิดความยั่งยืนและจะนำไปสู่ความเข้มแข็งของครอบครัว ชุมชน และสังคม สุดท้ายเศรษฐกิจดี สังคมไม่มีปัญหา เป็นการพัฒนาไปสู่ความมีดุลยภาพที่เน้น “คนเป็น ศูนย์กลางการพัฒนา” การพัฒนาสู่ “สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้” และพัฒนาเป็น “สังคมแห่งความเอื้ออาทร การพึ่งพาอาศัยกัน” ยึดกระบวนการ ๓ ขั้นตอนตามแนว พระราชดำริประกอบด้วย การเข้าใจ หมายถึง เข้าใจในข้อมูลพื้นฐาน ศึกษาข้อมูลทุกมิติของ ชุมชน ค้นหาต้นตอของปัญหา และรวบรวมองค์ความรู้ในโครงการพระราชดำริทั่วประเทศ เข้าถึง หมายถึง การสื่อสารและการมีส่วนร่วม สื่อสารสร้างความเข้าใจและความมั่นใจให้กับ ชุมชน ร่วมกันวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของชุมชน และให้ชุมชนมีส่วนร่วมใน กระบวนการพัฒนาให้มากที่สุด และพัฒนา หมายถึง การเรียนรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพของชุมชน โดยวิทยากรโครงการ ออกแบบหลักสูตรและรายการพัฒนา ชุมชนศึกษาดูงาน/แลกเปลี่ยน ความรู้/ฝึกปฏิบัติ และวิทยากรให้คำแนะนำในชุมชนพร้อมทั้งติดตามประเมินผล



ผลการปฏิบัติงานภาครัฐ เป็นการบริหารแบบต่างรัฐต่างนโยบาย ทั้งในส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นขาดการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ขาดการติดตามประเมินผล แผนงาน การมีส่วนร่วมของชุมชนขาดความต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาวิถีชีวิตชุมชนด้วยหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตาม พระราชดำริ มาประยุกต์ใช้มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาในเชิงความเป็นอยู่ ปัญหาชาวนา มีหนี้สิน เนื่องจากมีต้นทุนการผลิตสูง และละทิ้งภูมิปัญญาดั้งเดิม และมีอาชีพเสริมอื่น ๆ น้อยมาก การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนของภาครัฐขาดความต่อเนื่อง การแก้ปัญหาชาวนาเป็น แบบต่างคนต่างทำ การพัฒนาต้องวิเคราะห์ข้อมูลสิ่งแวดล้อมเพื่อสนองความต้องการของ ชาวนา ซึ่งต้องมีความเข้าใจในข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะวิถีชีวิตครอบครัวชุมชน ตลอดจนสภาพ แวดล้อม ซึ่งประกอบด้วยสภาพของชาวนา (กายภาพ) สภาพครอบครัว (มนุษย์) และ สภาพการใช้ข้อมูลสารสนเทศ มีเทคโนโลยี เศรษฐกิจ เงินฝาก เงินออม ทรัพยากร สภาพจิตใจ และองค์กรทางสังคม เพื่อประสานหรือเชื่อมโยงให้เกิดประสิทธิภาพ รongรับการเปลี่ยนแปลง ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ที่ไหลบ่าเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อชีวิต ความเป็นอยู่ของคนในสังคม การพัฒนาด้านเทคโนโลยีที่ทันสมัยทำให้เกิดนวัตกรรมและ สิ่งประดิษฐ์คิดค้นใหม่ ๆ ที่มีส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ ชาติได้มากขึ้น

การส่งเสริมการรวมกลุ่ม

วิถีชีวิตชาวนามีวัฒนธรรมทางด้านจิตใจ มีความเรียบง่าย มีความโอบอ้อมอารี เป็นทุนทางสังคม และทุนทางทรัพยากรธรรมชาติครบถ้วน วิถีชีวิตที่ผ่านมาประสบความ ล้มเหลวในวิถีการผลิตด้านรายได้และการสร้างอาชีพเสริม หากพิจารณาในด้านการพัฒนาวิถี ชีวิตอย่างยั่งยืน การพัฒนาวิถีชีวิตชาวนา ยังขาดการคิดวางแผนการใช้ปัจจัยในการผลิตอย่าง รอบคอบ ทำให้เกิดผลกระทบด้านต้นทุนการผลิต ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและ เกิดผลกระทบมิติทางสังคมและวัฒนธรรม ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาคมท้องถิ่น ควรกำหนดวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจนและสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ โดยมีการพัฒนาความรู้ ทักษะและการบริหารจัดการที่ดี ที่สำคัญภาครัฐควรส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มชาวนาและเปิด โอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการทุกขั้นตอน ตั้งแต่การตัดสินใจ การกำหนด นโยบายและโครงการ การดำเนินการ การประเมินผล และการแก้ปัญหาที่เกิดจากการ พัฒนาวิถีชีวิตชาวนาอย่างต่อเนื่อง ควรมีกองกลางอย่างเป็นธรรม

การสร้างเสริมศักยภาพชาวนา

จากการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมทุกด้านเห็นพ้องกันว่าชาวนาเป็นผู้รู้ปัญหาของตนเองได้ดี แต่ไม่สามารถบริหารจัดการแก้ปัญหาได้ด้วยตนเอง การพัฒนาวิถีชีวิตอย่างยั่งยืนสามารถกระทำได้หากชาวนา มีความรู้ ทักษะและการบริหารจัดการที่ดีจะนำไปเป็นแนวทางการพัฒนาวิถีชีวิตชาวนาอย่างยั่งยืน ที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง ร่วมกับการพัฒนาจิต มีการกระตุ้นจิตสำนึก สร้างแรงจูงใจในวิถีทางเศรษฐกิจพอเพียงอย่างต่อเนื่อง โดยการพัฒนาความรู้ คือมีความสามารถ โดยมีความมุ่งมั่นสูงสุด ต้องเป็นผู้ทำงานหนัก ขยันขันแข็งอย่างสูง และเป็นผู้มองถึงอนาคตว่าจะพัฒนาวิถีชีวิตของครอบครัวให้เจริญก้าวหน้าได้อย่างไร และจะต้องพัฒนาตนขั้นต่อไปสู่ความชำนาญ คือ มีความรับผิดชอบต่อครอบครัว และสังคมสูง มีความสามารถในการประสานแผนกับเครือข่ายของสังคมและมีความคิดสร้างสรรค์ มีความคิดริเริ่ม มีความคิด นวัตกรรม ไม่ใช่ทำอะไรก็ทำอยู่อย่างนั้น ซึ่งแนวความคิดนั้นเป็น Creative Mind เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จในการพัฒนาวิถีชีวิตสู่ความเป็นชาวนาที่สามารถพึ่งตนเองได้ จึงจำเป็นต้องมีความสามารถในการบริหารจัดการที่ดี M (Management) ต่อตน ครอบครัว สังคม มีความซื่อสัตย์ และมีความเสียสละต่อส่วนร่วม รู้จักช่วยเหลือเกื้อกูล โอบอ้อมอารี ช่วยเหลือสังคม และขณะเดียวกันต้องจัดระบบตนเอง ครอบครัวให้เป็นผู้มีระเบียบ ทำกิจการใด ๆ ต้องมีระเบียบ เช่น รู้จักบัญชีสหกรณ์ บัญชีครัวเรือน

การพัฒนากลุ่มชาวนาให้พึ่งตนเองได้

ต้องมีการสนับสนุนการรวมกลุ่ม มีส่วนร่วมในการพัฒนา และพัฒนาเป็นองค์กรที่เข้มแข็ง จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ชาวนาสามารถพึ่งตนเองได้เกี่ยวกับปัจจัยการผลิต สามารถบริหารจัดการภายในชุมชน เช่น การสร้างศูนย์พันธุ์ข้าว ลานตาก โรงสีข้าว เครื่องมือเครื่องจักร แหล่งน้ำชุมชน และที่สำคัญต้องคำนึงถึงวิถีการผลิตเชิงคุ่มคามีคุณภาพ โดยรักษาความสมดุลทุกด้านไม่ว่าเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีใหม่และโครงการพระราชดำริต้นแบบจำนวนมากที่สามารถนำไปสู่การพัฒนาวิถีชีวิตอย่างพอเพียงยั่งยืน เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการนำหลักเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการแสดงวิถีชีวิตชุมชน เพื่อพัฒนาวิถีชีวิตชาวนาที่ยั่งยืนได้ เป็นการอนุรักษ์และสืบทอดวัฒนธรรมอาชีพชาวนา ซึ่งอยู่คู่กับประเทศและคนไทยมาตั้งแต่บรรพบุรุษ คาดว่าการพัฒนาวิถีชีวิตชาวนาที่มีเกณฑ์ตัวชี้วัดที่ชัดเจนสามารถตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานอย่างพอเพียง จะเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาวิถีชีวิตชาวนาอย่างยั่งยืนได้อย่างมีประสิทธิภาพ



การส่งเสริมเทคโนโลยีชีวภาพอย่างเหมาะสม

วิถีการปฏิบัติของชาวนาเป็นแบบต่างคนต่างทำ การนำเทคโนโลยีมาใช้ในวิถีการผลิต โดยการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้าไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือการนำวิชาการแปลกใหม่เข้ามาใช้ การอบรมถ่ายทอดความรู้ด้านปัจจัยการผลิต นวัตกรรมใหม่ และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เช่น การทำปุ๋ยคอก ปุ๋ยหมัก และเทคโนโลยีชีวภาพ เพื่อลดการพึ่งพาสารเคมี เทคโนโลยีต่างชาติ ชาวนามองเป็นเรื่องยุ่งยาก ขาดแรงจูงใจ หากชาวนามีความรู้ความเข้าใจในการนำเทคโนโลยีชีวภาพ มาใช้เพื่อลดต้นทุนการผลิตที่เหมาะสม มีพื้นฐานเรื่องนวัตกรรมและเทคโนโลยีในการพัฒนาการผลิต เป็นเทคโนโลยีชีวภาพ ที่ช่วยปรับกระบวนการระบบการผลิต และขจัดปัญหาการใช้แรงงานที่มากเกินไป รวมทั้งระบบแวดล้อมในไร่นาต้องสนับสนุนให้มีการจัดการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ชาวนามีหลักคิดที่ถูกต้องเพื่อพัฒนาไปสู่การพึ่งพาตนเอง โดยเป็นผู้รอบรู้ในด้านการจัดการดิน ปุ๋ย โรค และแมลงศัตรูพืช และมีความสามารถใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับพื้นที่ไร่นาของตนเอง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต โดยสามารถเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิตได้

บทสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนา

แนวทางการพัฒนาวิถีชีวิตชาวนา โดยการส่งเสริมการรวมกลุ่ม การสร้างเสริมศักยภาพชาวนา การพัฒนากลุ่มให้พึ่งตนเองได้เกี่ยวกับปัจจัยการผลิต และการส่งเสริมเทคโนโลยีชีวภาพอย่างเหมาะสม ควรมุ่งเน้นไปที่การสอนให้ชาวนารู้ทันการเปลี่ยนแปลง มีความเข้าใจหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และพัฒนาตนให้มีความรู้ ทักษะและการบริหารจัดการที่ดีอย่างมีประสิทธิภาพ สอนให้คิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็น รวมทั้งเป็นผู้มีคุณธรรม จริยธรรม และมีระเบียบวินัยในตนเอง นอกจากนี้ควรสอนให้ตระหนักถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ชี้ให้เห็นคุณค่าของวัฒนธรรมชาวนาไทย เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจในอาชีพ โดยภาครัฐจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์เพื่อนำการบริหารภาครัฐแนวใหม่มาใช้ โดยได้มีการระดมสมองของผู้บริหารและกระตุ้นพลังปฏิบัติการเพื่อตอบสนองความต้องการของชาวนาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

เอกสารอ้างอิง

- กรมการพัฒนาชุมชนกระทรวงมหาดไทย. (๒๕๕๒). **คู่มือการดำเนินงานโครงการหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงต้นแบบ**. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- ชมรมพัฒนาสังคม. (๒๕๓๔). **ทฤษฎีสังคมคณะพัฒนาสังคมสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์**. กรุงเทพฯ: รุ่งแสงการพิมพ์.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (๒๕๔๒). **ภาพของสังคมและวัฒนธรรมชาวนา**. <http://.Se-ed.com/eshop>.
- บุญทัน ดอกไธสง. (๒๕๓๒). **การบริหารเพื่อการสร้างสรรค์ KSM Model**. กรุงเทพฯ: บพิธ การพิมพ์.
- บุญทัน ดอกไธสง. (๒๕๕๐). **เอกสารประกอบคำบรรยายการจัดการทุนมนุษย์ในยุคโลกาภิวัตน์**. ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์.
- ประเวศ วะสี. (๒๕๔๒). **เศรษฐกิจพอเพียงและแนวทางประชาสังคมแนวทางพลิกฟื้นเศรษฐกิจและสังคม**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิหมอชาวบ้าน.
- ทวีทอง หงส์วิวัฒน์. (๒๕๒๗). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ระพีพร คชาชัย. (๒๕๔๘). **การลดการใช้สารเคมีในการเกษตรที่มีผลต่อสุขภาพ**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสังคมศาสตร์การแพทย์และสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจพอเพียง. (๒๕๕๒). **ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับการบริหารการพัฒนา**. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. กรุงเทพฯ: การพิมพ์.
- สุนทร ธรรมโสภณ. (๒๕๕๓). **วิถีชีวิตชาวนากับกระแสโลกาภิวัตน์**. มหาวิทยาลัยมกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตสิรินธรราชวิทยาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์.
- เสรี พงศ์พิศ. (๒๕๕๒). **ชุมชนพอเพียง**. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์.
- Boserup, E. (1965). **The condition of Agricultural Growth**. Chicago: Aldine Publishing Company
- Forman, S. & Joyce R. (1970). **Market Place and Marketing System: Toward a Theory of Peasant Economic Integration.** *Comparative Studies In Society and History*, vol. 12(188-212).
- Wolf, E. (1966). **Peasants**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Tanuvanit, N. et al. (1994). **Ideology and ideological practices of the Thai Peasantry**. (Doctor Dissertation), The University of Wisconsin-Madison. United States of America: USA Penguin Group USA Inc.

สร้างชาติ โปร่งใส
สร้าง ไทย ชีวตรง



แนวทางการพัฒนาความซื่อตรงในสังคมไทย

บุญยิ่ง ประทุม*

บทนำ

สังคมไทยในปัจจุบันอยู่ในภาวะของการขาดความสมดุล หรือความพอดี ซึ่งสถานการณ์ด้านสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน มีข้อมูลหลายประการที่บ่งชี้ว่าสังคมไทยอยู่ในภาวะเจ็บป่วย (Social Illness) จำเป็นต้องได้รับการเยียวยา ฟันฟู พัฒนา และเตรียมการป้องกันในทุกระดับทั้งปัญหาเชิงโครงสร้าง ได้แก่ การที่สังคมไทยกำลังเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ คาดว่าจะมีผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็น ๑๒ ล้านคน ผู้สูงอายุจะอยู่ในภาวะพึ่งพิงสูง เงินออมไม่เพียงพอต่อการยังชีพเมื่อชราภาพ และยังมีภาวะโรคสังคมมีการเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมเมืองมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธในครอบครัวอัตรา

* ผู้ช่วยคณบดีฝ่ายนโยบายและแผนงาน, อาจารย์ประจำสาขาวิชาการพัฒนาชุมชน คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

การหย่าร้างเพิ่มขึ้น สตรีมีการทำงานนอกบ้านสูงขึ้น การเลี้ยงดูเด็กนอกระบบครอบครัวเพิ่มขึ้น และการย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองใหญ่เพิ่มขึ้น นำไปสู่ความแออัด สภาพแวดล้อมเสื่อม สำหรับด้านการศึกษาและสุขภาพของประชากร พบว่า อัตราการเรียนต่อระดับมัธยมศึกษา มีเพียง ร้อยละ ๕๕.๔ และปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทย มีเพียง ๑๕-๒๔ ปี เท่านั้น เมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ ไทยยังอยู่ในอันดับที่ต่ำกว่า ในด้านสุขภาพพบว่าสังคมไทยมุ่งเป็นการรักษาพยาบาลมากกว่าการป้องกันโรค และการส่งเสริมสุขภาพ ปัญหาที่สังคม ได้แก่ ปัญหายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาเยาวชนติดเหล้า บุหรี่ ซึ่งมีแนวโน้มว่าเด็กและเยาวชนมีการบริโภคเพิ่มขึ้น เด็กและเยาวชนยังมีพฤติกรรมเสี่ยงทางเพศสูงขึ้น การมีประสบการณ์ทางเพศครั้งแรกอายุน้อยลง และมีค่านิยมใหม่ในการแลกเปลี่ยนคู่นอนในหมู่วัยรุ่น นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีความขัดแย้งทุกระดับทั้งปัจเจก และชุมชน นำไปสู่ความรุนแรงในสังคม รวมทั้งผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ เป็นตัวเร่งในการดูดซึมวัฒนธรรมตะวันตกและพฤติกรรมการบริโภค ซึมวัฒนธรรมต่างชาติโดยไม่รู้เท่าทัน ขาดภูมิคุ้มกัน และปรับตัวไม่ได้ ความเสื่อมถอยทางจริยธรรม วัฒนธรรม และชาติจิตสำนึก สถาบันทางศาสนา ขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณภาพในการเผยแพร่ จูงใจ และมีพฤติกรรมบริโภคแบบเลียนแบบ วัตถุนิยม และเป็นเหยื่อการขายตรง ด้านเทคโนโลยีสื่อสารที่ทันสมัย เป็นตัวสื่อสร้างกระแสค่านิยมของวัยรุ่น การเพิ่มขึ้นของหนี้สินบัตรเครดิต และอาชญากรรมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ การเคลื่อนย้ายคนโดยเสรี เป็นผลให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคใหม่ๆ โรคระบาดซ้ำ อาชญากรข้ามชาติ เครือข่ายข้ามชาติ และการค้ามนุษย์

สภาพปัญหาดังกล่าวนี้ไม่ได้ปรากฏเฉพาะในภาพรวมของประเทศเท่านั้น แต่ในพื้นที่ระดับตำบล หมู่บ้าน ก็มีแนวโน้มของปัญหาที่พบสูงขึ้นเรื่อย ๆ จึงเป็นสิ่งที่น่าพิจารณาว่าจะใช้กระบวนการพัฒนาสังคมในระดับพื้นที่อย่างไรเพื่อให้สังคมในระดับตำบล หมู่บ้าน ซึ่งเป็นรากแก้วของประเทศมีภูมิคุ้มกันต่อกระแสต่าง ๆ จากภายนอกที่มาปะทะ มีความรู้และมีคุณธรรมในการดำเนินชีวิต จนพัฒนาไปเป็นสังคมอยู่เย็นเป็นสุขอย่างแท้จริง

ซึ่งจากรายงานการสำรวจสถานการณ์ด้านคุณธรรมว่าด้วยความเชื่อตรงในเวทีโลก จากการจัดอันดับขององค์การเพื่อความโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparency International) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระในเยอรมนี ที่ตั้งขึ้นเพื่อต่อต้านปัญหาคอร์รัปชัน โดยทำหน้าที่ในการจัดอันดับประเทศทั่วโลกเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน ผลปรากฏว่าจากการจัดอันดับในปี ๒๐๑๐ ประเทศไทยมีตัวเลขดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์ปัญหาคอร์รัปชัน หรือ ซีพีไอ อยู่ที่ ๓.๕ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๑๐ อยู่ในอันดับ ๘๐ จาก ๑๘๐ ประเทศทั่วโลก ข้อมูลความโปร่งใสนานาชาติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบปัญหาการทุจริตประพดติมิชอบ



การคอร์รัปชัน ตลอดจนพฤติกรรมความไม่โปร่งใสของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมทั้งในรูปของการติดสินบนเจ้าหน้าที่ การสมรู้ร่วมคิดในการเอาสาธารณสมบัติหรือสาธารณประโยชน์อันเป็นประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์ของสังคมมาเป็นประโยชน์ของส่วนตัวภายใต้การสมคบคิดหรือการสมรู้ร่วมคิดระหว่างผู้มีอำนาจและนักฉวยโอกาส ได้สร้างผลกระทบและวิบัติกรรมมากมายให้กับสังคมไทย จนมีคำกล่าวว่าการทุจริตและการคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่ปรากฏในสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน และขยายวงอย่างกว้างขวาง ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวอาจอยู่ในรูปของพฤติกรรมการติดสินบน การฉ้อราษฎร์บังหลวง การใช้อำนาจในทางมิชอบ การฉ้อโกง โดยการแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ นั้น ได้กลายเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับสังคมไทยจนกลายเป็นเรื่องปกติที่น่าจะยอมรับได้หรือกลายเป็น “วัฒนธรรมคอร์รัปชัน” ที่ได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดและมุมมองของคนในสังคมให้มองว่าเป็นการเอื้ออำนาจประโยชน์ หรือการอุปถัมภ์ค้ำชูกัน

ปัญหาคุณธรรมว่าด้วยความซื่อตรงของสังคมไทยดังกล่าว มีความน่าห่วงใยในทุกภาคส่วนของสังคม จากการสำรวจของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ พบว่าทัศนคติของคนในสังคมไทยปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ จะยอมรับการทุจริตคอร์รัปชันว่าเป็นสิ่งที่ไม่น่ารังเกียจเพิ่มมากขึ้น และประชาชนส่วนใหญ่ ยังวางเฉยไม่มีปฏิกิริยาต่อพฤติกรรมการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเสื่อมลงของค่านิยมด้านคุณธรรมจริยธรรมของสังคมไทย และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวางในทุกด้าน ปัญหาคุณธรรมว่าด้วยความซื่อตรงของสังคมไทยที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน นับว่ามีความน่าห่วงใยในทุกภาคส่วนของสังคม จากการสำรวจของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ พบว่าทัศนคติของคนในสังคมไทยปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ จะยอมรับการทุจริตคอร์รัปชันว่าเป็นสิ่งที่ไม่น่ารังเกียจเพิ่มมากขึ้นและประชาชนส่วนใหญ่ยังวางเฉยไม่มีปฏิกิริยาต่อพฤติกรรมการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ถูกต้องซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเสื่อมลงของค่านิยมด้านคุณธรรมจริยธรรมของสังคมไทย และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ^๑

^๑ อริศรา เล็กสรรเสริญ และคณะ. (๒๕๕๔). แผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙ จากการประชุมสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติครั้งที่ ๕ ปีงบประมาณ ๒๕๕๔. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พริกหวาน จำกัด. หน้า ๒

แนวคิด และแนวทางการพัฒนาความซื่อตรงในสังคมไทย

ความหมายของความซื่อตรง

ความซื่อตรง หมายถึง ประพฤติตรง ไม่เอินเอียง ไร้เล่ห์เหลี่ยม ไม่คดโกง การกระทำที่ ซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา ประพฤติปฏิบัติตนสม่ำเสมอทั้งต่อหน้าและลับหลัง การยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม และซื่อตรง มีความหมายตรงกับหลักทศพิธราชธรรม คือ อาชวะ หมายถึง ซื่อตรง ทรงสัตย์ ไร้มารยา ปฏิบัติภารกิจโดยสุจริต มีความจริงใจ ไม่หลอกลวง และอวิโรหณะคือ ความไม่คลาดธรรมดา ยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม ไม่เอินเอียงทวนไหว

ส่วน คำว่า **“จริยธรรม”** แยกออกเป็น **จริย + ธรรม** ซึ่งคำว่า **จริย** หมายถึง ความประพฤติหรือกิริยาที่ควรประพฤติ ส่วนคำว่า **ธรรม** มีความหมายหลายประการ เช่น คุณความดี, หลักคำสอนของศาสนา, หลักปฏิบัติ เมื่อนำคำทั้งสองมารวมกันเป็น **“จริยธรรม”** จึงมีความหมายตามตัวอักษรว่า **“หลักแห่งความประพฤติ”** หรือ **“แนวทางของการประพฤติ”**

จริยธรรม เป็นสิ่งที่ควรประพฤติ มีที่มาจากบทบัญญัติหรือคำสั่งสอนของศาสนา หรือใครก็ได้ที่เป็นผู้มีจริยธรรม และได้รับความเคารพนับถือมาแล้ว

ลักษณะของผู้มีจริยธรรม ผู้มีจริยธรรมจะเป็นผู้ที่มีคุณลักษณะดังนี้

๑. เป็นผู้ที่มีความเพียรความพยายามประกอบความดี ละอายต่อการปฏิบัติชั่ว
๒. เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต ยุติธรรม และมีเมตตากรุณา
๓. เป็นผู้มีสติปัญญา รู้สึกตัวอยู่เสมอ ไม่ประมาท
๔. เป็นผู้ใฝ่หาความรู้ ความสามารถในการประกอบอาชีพ เพื่อความมั่นคง
๕. เป็นผู้ที่รัฐสามารถอาศัยเป็นแกนหรือฐานให้กับสังคม สำหรับการพัฒนา

ใด ๆ ได้

แนวทางการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมที่กำหนดโดยรัฐบาล จากคุณสมบัติของผู้มีจริยธรรมดังกล่าว แสดงถึงความเป็นคนมีคุณภาพ มีภาวะความเป็นผู้นำ อันเป็นที่ต้องการขององค์กรและสังคมทุกระดับ รัฐบาลไทยได้เห็นความสำคัญของการพัฒนาคุณภาพของประชาชนในด้านจริยธรรมและคุณธรรมในสังคม จึงได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ ๘ โดยเน้นการพัฒนาจิตใจในลักษณะที่สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน ซึ่งผลที่ปรากฏในปัจจุบันก็คือ มีการเผยแพร่ธรรมะทางสื่อต่าง ๆ มากมาย วัดวาอารามก็ได้เข้ามามีส่วนร่วมช่วยในการอบรมสั่งสอนด้วย จริยธรรมเป็นจริยสมบัติ หน่วยงานต่าง ๆ ก็ให้การสนับสนุนเป็นอย่างดี คนไทยวัยหนุ่มสาวและเยาวชนได้ให้ความสนใจเป็นจำนวนมาก จากที่เห็นได้จากสื่อและข่าวต่าง ๆ เนื่องจากจริยธรรมเป็น



คุณสมบัติที่ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการวัดคุณภาพของคน ซึ่งมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชากรทั้งประเทศ รัฐบาลจึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมไว้ดังนี้

๑. พัฒนาจิตใจประชากรกลุ่มเป้าหมาย โดยให้ผู้นำแต่ละกลุ่มเป็นผู้บริหารเปลี่ยนแปลง
๒. ให้สถาบันของสังคมและครอบครัวทำหน้าที่อันถูกต้อง ขอบธรรมของตนเอง แก้ไขข้อบกพร่องโดยรีบด่วน
๓. บรรจุการพัฒนาจิตใจในหลักสูตร การฝึกอบรมทุกหลักสูตร และให้ดำเนินการพัฒนาต่อเนื่องต่อไป
๔. ให้มีการพัฒนาวิธีปลูกฝัง อบรม สั่งสอนศีลธรรม จริยธรรม ตามความเหมาะสมของกลุ่มเป้าหมายให้เป็นที่น่าสนใจ
๕. สร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมของสังคมอันได้แก่ ศิลปะ วัฒนธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่ถูกต้องดีงามตามหลักศีลธรรมและจริยธรรม

นอกจากการพัฒนาของรัฐบาลดังกล่าว องค์การควรได้ส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรขององค์การในวิธีเดียวกันในองค์การอีกแห่งหนึ่ง เพื่อให้บุคลากรขององค์การเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่พึงประสงค์ขององค์การและประเทศชาติโดยแท้จริง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยวิธีดังกล่าวอาจเป็นส่วนหนึ่งสำหรับการพัฒนาองค์การ ที่สำคัญก็คือองค์การควรให้มีการสร้างบรรยากาศหรือสภาวะแวดล้อมในการทำงานให้ดีขึ้น ดังเช่นไม่ให้คนมีงานทำมากเกินไป หรือน้อยเกินไป การพิจารณาความดีความชอบให้มีความยุติธรรม และส่งเสริมด้วยมนุษยสัมพันธ์ภายในองค์การด้วย ซึ่งบรรยากาศที่ดีจะช่วยการพัฒนาจิตใจ ในด้านสถาบันการศึกษาก็ควรได้มีการบรรจุหลักคุณธรรมไว้ในหลักสูตร เพื่อเป็นการพัฒนาและให้การศึกษาแก่คนทั้งชาติ เพื่อการพัฒนาจิตใจของคนในชาติให้มีคุณภาพ

และคำว่า **คุณธรรม (Moral)** มีความหมายดังนี้ คือ

คุณธรรม คือ คุณ + ธรรมะ คุณงามความดีที่เป็นธรรมชาติ ก่อให้เกิด ประโยชน์ ต่อตนเองและสังคม ซึ่งรวมสรุปว่าเป็น สภาพคุณงาม ความดี

คุณธรรม คือ ความดีงามในจิตใจที่ทำให้บุคคลประพฤติดี ผู้มีคุณธรรมเป็นผู้มีความเคยชินในการประพฤติดีด้วยความรู้สึกในทางดีงาม คุณธรรมเป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับกิเลส ซึ่งเป็นความไม่ดีในจิตใจ ผู้มีคุณธรรมจึงเป็นผู้ที่ไม่มาก ด้วยกิเลสซึ่งจะได้รับการยกย่องว่าเป็นคนดี

คุณธรรมตามพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อกล่าวถึงคุณธรรมโดยทั่วไปจะระบุชื่อคุณธรรมว่าความละเอียดถี่ถ้วน ความเมตตากรุณา ความหวังดี ความซื่อสัตย์สุจริต ความเห็นอกเห็นใจ ความจริงใจ ความยุติธรรม ความเที่ยงตรง ความเสียสละ ความสามัคคี ความอดทน ความอดกลั้น ความขยัน การให้อภัย ความเกรงใจและอื่น ๆ การฝึกฝน และปฏิบัติตนให้มีคุณธรรม ไม่จำเป็นต้องพะวงในการเรียกชื่อคุณธรรม เพราะเป็นสิ่งที่ดีที่ทุกคนสามารถยึดถือปฏิบัติได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าเป็นของลัทธิใด การฝึกฝนคุณธรรมควรฝึกตามความต้องการและสภาพแวดล้อม ประเทศไทยในสมัยปัจจุบันกำลังมุ่งปลูกฝังคุณธรรมสำหรับประชาชน ๔ ประการ เพื่อความร่มเย็นของชาติบ้านเมืองตามพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ดังนี้

๑. การรักษาความสัตย์ ความจริงใจต่อตัวเองที่จะประพฤติปฏิบัติแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์และเป็นธรรม
๒. การรู้จักข่มใจตนเอง ฝึกใจตนเองให้ประพฤติปฏิบัติอยู่ในความสัตย์ความดีนั้น
๓. การอดทน อดกลั้น และอดออม ที่จะไม่ประพฤติล่วงความสัตย์สุจริตไม่ว่าจะด้วยประการใด
๔. การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต และรู้จักสละประโยชน์ส่วนน้อยของตนเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของบ้านเมือง

คุณธรรมตามแนวคิดของอริสโตเติล นักปราชญ์ชาวกรีก ได้ให้แนวทางของคุณธรรมหลัก ๆ ไว้ ๔ ประการ คือ

๑. ความรอบคอบ คือ รู้ว่าอะไรควรประพฤติปฏิบัติ อะไรไม่ควรประพฤติปฏิบัติ
๒. ความกล้าหาญ คือ ความกล้าเผชิญต่อความเป็นจริง
๓. การรู้จักประมาณ คือ รู้จักควบคุมความต้องการและการกระทำให้เหมาะสมกับสภาพและฐานะของตน
๔. ความยุติธรรม คือ การให้แก่ทุกคนตามความเหมาะสม

การพัฒนาบุคคลด้วยคุณธรรมต้องฝึกฝนให้มีความรู้สึกตระหนักว่าอะไรดี อะไรควร อะไรไม่ควร อะไรไม่ดี และปฏิบัติแต่ในทางที่ถูกที่ควรให้เป็นปกติวิสัย การพัฒนาในสิ่งดังกล่าวควรใช้สิ่งโน้มนำให้มีคุณธรรมสูง มีความระลึกได้ว่าอะไรไม่ควร และความรู้สึกตัวว่ากำลังทำอะไรอยู่ ผู้หวังความสงบสุขความเจริญและความมั่นคงแก่ตนเองและประเทศชาติต้องฝึกฝนตนเองให้มีคุณธรรม คุณธรรมเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นมากสำหรับบุคลากรที่



พึงประสงค์ขององค์การ องค์การควรให้การส่งเสริมสนับสนุนและชักจูงให้บุคลากรของ องค์การสนใจคุณธรรมและพร้อมปฏิบัติกับชีวิตการทำงานของตนเอง^๒

การปลูกฝังความซื่อสัตย์สุจริต

คนทุกคนทุกเพศ ทุกวัย ทุกอาชีพ จำเป็นต้องมีค่านิยมและทัศนคติเรื่องความ ซื่อสัตย์สุจริตและต้องดำเนินชีวิตโดยมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นพื้นฐาน ดังนั้น การปลูกฝังเรื่อง ความซื่อสัตย์สุจริตจึงต้องเป็นหน้าที่ของทุกฝ่ายในสังคมที่จะต้องช่วยกัน จะยกภาระให้ ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ได้ ทุกคนต้องมีสำนึกและปฏิบัติหน้าที่ที่ความรับผิดชอบด้วยความซื่อสัตย์ สุจริตและมีหน้าที่ดูแลช่วยเหลือสร้างจิตสำนึก ให้คนอื่นปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ด้วย และองค์กรหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบที่สำคัญคือ

๑) ครอบครัว พ่อแม่ ผู้ปกครอง ญาติพี่น้อง ต้องช่วยกันดูแลสร้างและปลูกฝัง จิตสำนึกนี้ด้วยการแนะนำสั่งสอน ทำตัวอย่างที่ดีให้กับคนในครอบครัวของตน ตัวอย่างนิทาน เรื่อง “สอนลูกให้เป็นโจร” เป็นอุทาหรณ์เตือนใจที่ดี เรื่องนี้เล่าว่า มีพ่อแม่คูหนึ่งเลี้ยงลูก ด้วยความรักจึงตามใจลูกทุกอย่าง ลูกอยากได้อะไรหาให้ลูก ถ้าผิดก็ไม่ตักเตือน ลูกไปหยิบฉวย ของผู้อื่นก็ไม่ว่าไม่กล่าวจนเด็กเกิดเป็นนิสัยชอบลักขโมยของผู้อื่น จากของเล็กน้อย ก็เป็นของ มีค่ามากขึ้นจนกระทั่งเมื่อโตขึ้นก็เป็นโจรลักของคนอื่น วันหนึ่งไปปล้นทรัพย์ฆ่าเจ้าทรัพย์ตาย ถูกเจ้าหน้าที่จับได้ จะต้องถูกลงโทษถึงประหารชีวิต พ่อแม่ได้ข่าวก็เสียใจ ขอบปลุก เมื่อลูกได้ พบพ่อแม่ก็ต่อว่าว่าเป็นเพราะพ่อแม่เลี้ยงดูเขาไม่ดี ไม่เคยแนะนำสั่งสอนห้ามปรามเมื่อเขาทำ ผิดเขาจึงกลายเป็นนักโทษประหารเช่นนี้

๒) โรงเรียนและสถานศึกษา เป็นสถาบันสำคัญที่ทำหน้าที่ให้การศึกษอบรม บ่มนิสัย คือ ให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง การสร้างนิสัย การประพฤติปฏิบัติที่ถูกต้อง หัวใจ สำคัญของการศึกษา คือ การทำให้คนเป็นคนดีเป็นคนที่เป็นประโยชน์ต่อผู้อื่นทั้งต่อสังคมที่ตน อยู่อาศัยและต่อประเทศชาติจนถึงมนุษยชาติในที่สุด การสร้างลักษณะนิสัยความซื่อสัตย์ สุจริต จึงเป็นเรื่องสำคัญที่โรงเรียนและสถานศึกษาจะต้องให้การเอาใจใส่ดูแลไม่น้อยกว่าการ ทำให้ผู้เรียนมีความรู้ และมีลักษณะอื่น ๆ ที่พึงประสงค์ การปลูกฝังจิตสำนึกเรื่องความซื่อสัตย์ สุจริตก็เหมือนกับการปลูกฝังคุณลักษณะอื่น ๆ คือต้องทำให้ผู้เรียนเกิดศรัทธาเชื่อว่าสิ่งนี้เป็น

^๒ <http://www.dhamma.mbu.ac.th>

สิ่งที่ดีที่ทุกคนพึงประพฤติปฏิบัติและต้องให้ผู้เรียนปฏิบัติเป็นกิจนิสัยควบคู่กับการให้ความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้อง และได้เห็นตัวอย่างของจริงที่ถูกต้องด้วย การสร้างนิสัยความซื่อสัตย์ สุจริตให้กับเด็กเป็นเรื่องที่ต้องทำต่อเนื่องเป็นเวลานาน ตลอดเวลาที่เด็กได้ศึกษาเล่าเรียนอยู่ในโรงเรียน เพื่อให้กระบวนการศึกษาเล่าเรียนเป็นไปอย่างเหมาะสม ทุกฝ่ายในโรงเรียนจะช่วยกัน รับผิดชอบตั้งแต่ผู้บริหารซึ่งต้องถือว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ คอยกำกับ ดูแลติดตามอย่าง ใกล้ชิดกระบวนการเรียนก็ต้องถูกต้องเหมาะสมกับวัยและพื้นฐานของเด็ก ครูที่สอนทุกคน ทุกวิชาก็ต้องถือเป็นหน้าที่คอยดูแลเอาใจใส่ กิจกรรมทุกอย่างที่จัดก็ต้องอยู่บนพื้นฐาน ที่ถูกต้องเหมาะสมและส่งเสริมให้เกิดความซื่อสัตย์สุจริตไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมเพื่อความ รู้ ความบันเทิง หรือการกีฬาก็ตาม

๓) สถาบันสังคมต่าง ๆ ก็ต้องมีบทบาทส่งเสริมสนับสนุนการสร้างลักษณะนิสัย ความซื่อสัตย์สุจริต วัดและองค์กรทางศาสนาต่าง ๆ จะมีส่วนช่วยได้มากในการอบรมสร้าง ความเชื่อ ความศรัทธาให้เกิดขึ้น สื่อมวลชนต่าง ๆ ก็มีหน้าที่ให้ความรู้ ความตระหนัก ความสำนึกในความสำคัญของความซื่อสัตย์สุจริตได้มากถ้ามีการยกตัวอย่างคนทำความดีให้ ปรากฏเสมอ ๆ ก็จะทำให้สังคมเชื่อมั่นในความดีงานนั้น ๆ ได้มากขึ้น ที่สำคัญคือจะต้องไม่เพลา ยกย่องคนไม่ซื่อสัตย์สุจริตให้คนทั่วไปเห็น เพราะจะทำให้คนทั่วไปรู้สึกว่าเป็นปกติวิสัยที่คน ทั่วไปพึงประพฤติปฏิบัติได้ ไม่ใช่เรื่องเสียหาย เรามักจะได้ยินได้ฟังอยู่เสมอที่บางครั้งสังคม ยกย่องเชิดชูคนที่มีความดี บริจาคเพื่อสังคมมาก ๆ แต่เคยมีประวัติชื่อเสียงในทางไม่ดีมาก่อน การทำเช่นนี้เป็นอันตรายต่อสังคมรวมมาก ทำให้เยาวชนเห็นว่า ความร่ำรวยมีความสำคัญ มากกว่าการเป็นคนดีของสังคม^๓

ดังนั้น การปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม จึงเปรียบเสมือนการพัฒนาคุณภาพจิตใจ ที่มีอิทธิพลต่อความประพฤติของคน คุณธรรมที่แท้จริงมีคุณค่าภายในตัวของมันเอง คุณธรรมต้องตั้งอยู่บนความรู้เช่น ความกล้าหาญ ความพอดีและความยุติธรรม เป็นต้น ถ้าสังคมใดที่คนในสังคมไม่มีคุณธรรม จริยธรรมก็จะเป็นสังคมที่ไร้ระเบียบมีการเบียดเบียน ละเมิดผู้อื่นและขัดแย้งกันอยู่เสมอ และแนวทางการพัฒนาความซื่อตรงในสังคมไทยจึงต้องมี องค์กรหรือสถาบันหลัก ๆ ในการหล่อหลอมตั้งแต่เยาวชนที่อยู่ในสถาบันการศึกษาในระดับ ต่าง ๆ

^๓ พนม พงษ์โพธิ์ (๒๕๕๕). การศึกษากับการเสริมสร้าง ความซื่อสัตย์สุจริต. อ้างใน <http://www.moe.go.th/main2/article/article11.htm> (ออนไลน์) เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๕



งานวิจัยแนวทางการพัฒนาความซื่อตรงในสังคมไทย

งานวิจัยของ ผศ.ดร. ดุจเดือน พันธุนาวิณ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการสังเคราะห์งานวิจัยเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรมในประเทศไทยและต่างประเทศ ได้ผลการศึกษาโดยสรุปว่า

ประการแรก การกำหนดนโยบายการวิจัยและพัฒนาจริยธรรม จะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง โดยมีพื้นฐานความรู้ที่ทันสมัย และตอบสนองต่อสถานการณ์ทางสังคมและของประเทศในเชิงรุกและเชิงบวก คือ **เน้นทางด้าน การเสริมสร้างและป้องกัน** โดยต้องมีการวิจัยที่มีมาตรฐานสูงน่าเชื่อถือได้มากที่สามารถให้ผลการวิจัยเกี่ยวกับสาเหตุและผลของการมีจิตและพฤติกรรมทางจริยธรรมที่น่าปรารถนาของบุคคลประเภทต่างๆ ซึ่งก็คือการวิจัยเชิงทดลอง ประเมินผล และการวิจัยความสัมพันธ์เปรียบเทียบที่ยึดหลักวิทยาศาสตร์ทางการวัดและการวิจัยอย่างเคร่งครัด ควรมีการสนับสนุนให้มีโครงการวิจัยระดับชาติที่ติดตามศึกษาพัฒนาการทางจริยธรรมของเด็กจนเติบโตเป็นผู้ใหญ่และวัยชราที่เรียกว่า งานวิจัยประเภท Longitudinal Study ซึ่งจำเป็นเร่งด่วน แต่ยังมีขาดแคลนมากในประเทศไทยประเทศไทยยังขาดแคลนงานวิจัยที่มีมาตรฐานสูงอยู่เป็นอันมาก การประมวลงานวิจัยครั้งนี้พบอย่างน่าตกใจว่า รายงานการวิจัยที่มีมาตรฐานสูงในประเทศไทยมีน้อยเป็นอย่างยิ่ง แม้จะมีงานวิจัยออกมาจำนวนหนึ่ง แต่ก็เป็งานระดับสำรวจ ซึ่งขาดมาตรฐานทางการวัดและการวิจัยที่ยึดหลักและวิธีการทางวิทยาศาสตร์ขั้นสูง ที่จะให้ได้ผลการวิจัยที่น่าเชื่อถือเกี่ยวกับสาเหตุต่างๆ ของผลต่างๆ ทางจิตและพฤติกรรมของคนไทย งานวิจัยจำนวนมากเหล่านี้มีความซ้ำซากและซ้ำซ้อน ศึกษาปัจจัยเชิงเหตุที่ไม่อาจเป็นสาเหตุที่แท้จริงได้ เช่น เพศ อายุ ภูมิลาเนา เป็นต้น และที่สำคัญคือลักษณะเหล่านี้ไม่สามารถนำไปใช้ในการพัฒนาได้การที่ประเทศไทยขาดแคลนงานวิจัยที่มีมาตรฐานสูง เป็นเพราะนักวิจัยส่วนใหญ่ยังมีคุณสมบัติไม่เพียงพอ และแม้ส่วนใหญ่จะจบการศึกษาในระดับปริญญาเอกหรืองานวิจัยของอาจารย์ในระดับอุดมศึกษาก็ยังมีมาตรฐานต่ำเป็นส่วนใหญ่ จำเป็นที่หน่วยงานของรัฐและมหาวิทยาลัยจะต้องร่วมมือกันพัฒนาสมรรถนะของนักวิจัยทางสังคมพฤติกรรมศาสตร์ให้มาก

ประการที่สอง ต้องมีการจัดฝึกอบรมพัฒนานักวิจัยชั้นสูงและนักพัฒนาให้มีประสิทธิภาพสูงในงานต่างๆ อย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง เพื่อสร้างบุคลากรทางด้านนี้ ที่ยังขาดอีกมากในประเทศไทย โดยนักวิจัยทางสังคมพฤติกรรมศาสตร์และทางด้านศึกษาศาสตร์จะต้องทำวิจัยที่สามารถนำไปใช้ในการพัฒนาบุคคลแต่ละประเภททางจริยธรรมได้อย่างเป็นรูปธรรมดังเช่นที่การวิจัยขั้นสูงทางจิตพฤติกรรมศาสตร์ในประเทศไทยได้มีความเจริญก้าวหน้าทางด้านนี้ไปแล้ว สามารถให้ผลการวิจัยที่ระบุกลุ่มประเภทเสี่ยงที่ควรได้รับการพัฒนาเร่งด่วน

และให้ผลการวิจัยที่สามารถระบุปัจจัยเชิงเหตุสำคัญที่ควรจัดการพัฒนาเป็นลำดับต้น ๆ ซึ่งจะทำให้เกิดผลที่ต้องการได้มากกว่าการพัฒนาที่ด้านอื่น ๆ ส่วนนักพัฒนาด้านจริยธรรมคุณธรรม ก็ควรเป็นผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมจนมีความรู้ความสามารถทางด้านเนื้อหาและวิธีการพัฒนาคน ประเภทที่ตนรับผิดชอบ ควรมีหน่วยงานระดับชาติที่รับผิดชอบจัดโครงการทางวิชาการในการผลิตนักพัฒนาทางจิต พฤติกรรม จริยธรรมและจิตใจให้มีการพัฒนานักพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มีการทำวิจัยเพื่อแสวงหาแนวทางในการพัฒนานักพัฒนาและต้องให้การวิจัยเต็มรูปแบบในการประเมินผลโครงการพัฒนาประชาชนด้านจริยธรรมทั้งหลายด้วย เพื่อการพัฒนาและปรับปรุงงานพัฒนาและนักพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ประการที่สาม จากการประมวลเอกสารงานวิจัยทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศปรากฏผลที่ชัดเจนว่า การพัฒนาประเทศต้องเกิดจากการปรับเปลี่ยนจิตใจและพฤติกรรมจริยธรรมของคนรุ่นต่อ ๆ ไป การพัฒนาจิตและพฤติกรรมแก่เด็กและเยาวชนต้องมาจากการใช้วิธีการอบรมเลี้ยงดูที่ถูกต้องและการที่ผู้ใหญ่ที่เป็นบุคคลสำคัญของเด็กทำตนเป็นแบบอย่างที่ดีทางด้านจริยธรรมด้วย ผลการวิจัยตลอด ๓๐ ปีที่ผ่านมา ได้พบวิธีการอบรมเลี้ยงดูเด็กแบบรักสนับสนุนมากและแบบใช้เหตุผลมากกว่าอารมณ์ ตลอดจนการปลูกฝังเยาวชนให้เป็นศาสนิกชนที่ดีในศาสนาของตน ซึ่งจะเป็นวิธีการในการเสริมสร้างจิตใจและพฤติกรรมที่เหมาะสมให้แก่เยาวชนไทยได้มาก ดังนั้นจึงควรให้มี**โครงการระดับชาติที่ส่งเสริมการอบรมเลี้ยงดูแบบรักสนับสนุน** และแบบใช้เหตุผลมากกว่าอารมณ์ การให้การสนับสนุนทางจิตใจ ข้อมูลข่าวสาร และการฝึกพฤติกรรมจริยธรรมประกอบด้วย และผู้พัฒนาจะต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี

ประการที่สี่ ให้การสนับสนุนโครงการพัฒนาเยาวชนต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิมแล้วและที่**จะมีใหม่** ทั้งทางด้านศาสนา เช่น โครงการโรงเรียนวิถีพุทธ โครงการค่ายพุทธบุตร เป็นต้นทางด้านการทำงาน เช่น โครงการการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เป็นต้น ทางด้านสาธารณสุข เช่น โครงการก้าวอย่างอย่างเข้าใจ เป็นต้น และโดยเฉพาะด้านคุณธรรมจริยธรรม ที่จัดร่วมกับโรงเรียน หน่วยงาน หรือเป็นกิจกรรมพิเศษ โดยให้มีการปรับปรุงโครงการพัฒนาเหล่านั้นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นตามผลการวิจัยทางจิตพฤติกรรมศาสตร์ในช่วงหลัง ๆ นี้ โดยการเพิ่มเติมการฝึกอบรมพัฒนาในด้านที่จะทำให้โครงการนั้นเกิดผลดียิ่งขึ้นในผู้รับการพัฒนาประเภทที่เป็นเป้าหมายสำคัญ โดยให้มีการวิจัยประเมินผลและหาสาเหตุสมทบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการดังกล่าวโดยผู้เชี่ยวชาญ และให้มีการฝึกอบรมผู้ทำหน้าที่พัฒนาในโครงการเหล่านี้อย่างต่อเนื่องด้วย



ประการที่ห้า ให้มีการปฏิรูปสถาบันการศึกษาทุกระดับ จนถึงขั้นอุดมศึกษา โดยให้มีการเน้นจริยธรรมในการเรียนการสอน จริยธรรมในการวิจัย และจริยธรรมในการจัดโครงการพัฒนาสังคมต่าง ๆ ให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นจะต้องมีส่งเสริมเยาวชนและผู้ปฏิบัติงานให้มีปรัชญาและแนวทางปฏิบัติที่เน้นกระบวนการดำเนินงาน (process) อย่างมีจริยธรรมมากกว่าการเน้นที่ผลผลิต (product) ปลายทาง เช่น ในการประเมินผลงานของนักเรียน นิสิต นักศึกษา ครูอาจารย์ และผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานราชการและเอกชน ตลอดจนการจัดลำดับมหาวิทยาลัยที่เน้นจริยธรรมมากกว่าจำนวนชิ้นงาน เพื่อให้เกิดนิสัยด้านจริยธรรมในการดำเนินงาน และในชีวิตของผู้ที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้น และไม่เป็นการสนับสนุนผู้มีผลผลิตแต่ไร้จริยธรรม

ประการที่หก ในการบริหารงานและจัดการให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะทั้ง ๕ ประการข้างต้นนี้ จะต้องมีการตั้งสถาบันการวิจัยและพัฒนาจริยธรรมที่เข้มแข็ง และมีวิชาการขั้นสูงเพื่อเป็นการประหยัดและมีความเป็นไปได้มาก จึงขอเสนอให้งานวิจัยและพัฒนาจริยธรรมนี้ไปรวมกับ โครงการวิจัยแม่บท : การวิจัยและพัฒนาาระบบพฤติกรรมไทยที่กำลังอยู่ในระหว่างการเตรียมการจัดตั้งเป็นสถาบันแห่งชาติด้านการวิจัยและพัฒนาาระบบพฤติกรรมไทยโดยการสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.)

ประการสุดท้าย ขอเสนอแนะให้ใช้หนังสือเล่มนี้ เป็นหลักในการวิจัย การพัฒนา และการฝึกอบรมนักวิจัยจริยธรรมและนักพัฒนาจริยธรรม โดยให้มีการพิมพ์เผยแพร่อย่างกว้างขวาง มีการจัดประชุมปฏิบัติการพัฒนานักวิจัย ตามแนวทางการวัด การวิจัย และการประเมินที่ควรวิจัย ที่สรุปไว้ในหนังสือเล่มนี้ และจัดฝึกอบรมนักพัฒนาในหน่วยงานต่าง ๆ โดยใช้ความรู้จากหนังสือเล่มนี้ เช่น ทางด้านองค์ความรู้ที่ทันสมัย ด้านเครื่องมือวัดเพื่อประเมินผลทางจิต ทางพฤติกรรม และทางด้านสถานการณ์ ที่สร้างอย่างมีมาตรฐานสูง ตลอดจนได้ทราบวิธีต่าง ๆ ในการพัฒนาจิตและพฤติกรรมจริยธรรมแก่บุคคลประเภทต่าง ๆ เพื่อเป้าหมายที่ต่างกันตลอดจนการจัดการกับสถานการณ์ทางสังคมและสิ่งแวดล้อมรอบตัวและของประเทศ เพื่อให้เอื้อต่อการสร้างคนดีที่เก่งและมีความสุขอย่างยั่งยืน โดยให้เป็นไปตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงที่เป็นนโยบายที่สำคัญในปัจจุบันของประเทศด้วย^๕

^๕ ดุจเดือน พันธุมนาวิน. (๒๕๕๐). การสังเคราะห์งานวิจัยเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรมในประเทศไทยและต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรม สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์กรมมหาชน). หน้า (๒)-(๔)

งานวิจัยเรื่องการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความซื่อตรงในสังคมไทย ได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงหลักการ เพื่อ สัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้าง ความซื่อตรงในสังคมไทย ดังนี้

๑) การเสริมสร้างความซื่อตรงควรใช้กระบวนการกล่อมเกลாதงสังคม (Socialization) โดยสถาบันหลักของสังคมทุกสถาบันต้องเข้ามามีส่วนร่วมเริ่มตั้งแต่หน่วยทางสังคมที่เล็กที่สุด คือ ครอบครัว ผู้นำครอบครัวต้องเป็นแบบอย่าง ด้านความซื่อตรงมีการอบรมสั่งสอนขัดเกลากเด็กเยาวชน พร้อมยกตัวอย่างประกอบ ชี้ให้เห็นผลดีผลเสียที่เกิดจากความซื่อตรงและไม่ซื่อตรง ขยายผลสู่หน่วยทางสังคมขนาดใหญ่ขึ้น ได้แก่ ชุมชนหน่วยงานสังคม และประเทศชาติ

๒) กระบวนการกล่อมเกลาทงสังคม ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องในลักษณะร่วมมือและประสานเชื่อมร้อยกันอย่างเป็นระบบในทุกภาคส่วน กลุ่มที่จำเป็นต้องเน้นให้มากคือกลุ่มเด็กเยาวชน แต่อย่างไรก็ตาม คนทุกเพศทุกวัย ทุกสถานะ ก็ต้องเข้าสู่กระบวนการกล่อมเกลาทงสังคม อาทิเช่น พ่อแม่ผู้ปกครองซึ่งต้องเป็นแบบอย่างด้านความซื่อตรงนั้นนอกจากทำหน้าที่อบรมสั่งสอนเด็กเยาวชนด้วยวาจาแล้ว ต้องประพฤติตนเป็นคนซื่อตรง ทั้งในชีวิตประจำวันและการปฏิบัติหน้าที่การงาน เช่นนี้จึงนับเป็นการกล่อมเกล่าพ่อแม่ผู้ปกครองไปพร้อมๆ กับการกล่อมเกล่าเด็กเยาวชน

๓) ส่วนหนึ่งของกระบวนการกล่อมเกลาทงสังคม คือ การร่วมกันค้นหาปทัสฐานหรือบรรทัดฐาน (Norm) ด้านความซื่อตรงที่สังคมให้การยอมรับร่วมกัน จากนั้นทำการเผยแพร่ รณรงค์เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจอย่างถูกต้องตรงกัน รวมไปถึงการปรับกระบวนทัศน์ (Paradigm) ของคนในสังคมให้สอดคล้องกับปทัสฐานดังกล่าว

๔) เครื่องมือหลักสำหรับการกล่อมเกลาทงสังคม ได้แก่ หลักธรรมทางศาสนาต่าง ๆ หลักราชการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระราชดำริพระบรมราชาโชวาทและหลักความพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รวมไปถึงขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีอันดีงามของสังคมไทย

๕) แบบอย่างความซื่อตรงจากผู้นำทุกระดับ จำเป็นต้องมีสำหรับกระบวนการกล่อมเกลาทงสังคม เพื่อให้เห็นเป็นตัวอย่างที่สัมผัสจับต้องได้ในวิถีชีวิตจริง นับเป็นสื่อที่สามารถแสดงบทบาทในการขับเคลื่อนรณรงค์เพื่อเสริมสร้างความซื่อตรงได้ในตัวเอง อันจะทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และนำไป เป็นแบบอย่างในด้านความซื่อตรงได้อย่างแท้จริง

๖) ระบบและกระบวนการยกย่อง เชิดชูคุณแลคนดีที่ซื่อตรง ต้องเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกันระบบและกระบวนการลงโทษผู้ที่ไม่ซื่อตรงต้องมีประสิทธิภาพ



ประสิทธิผล ทั้งการลงโทษตามกฎหมาย และการลงโทษทางสังคม (Social Sanction) เพื่อเป็นแบบอย่างและให้เกิดความเกรงกลัวโทษและผลที่เกิดจากความไม่ซื่อตรงพร้อม ๆ ไปด้วยกับการสร้างขวัญและกำลังใจแก่คนดีที่ซื่อตรง และสร้างแรงจูงใจสำหรับการประพฤติตนเป็นคนซื่อตรง อันเป็นการสร้างสังคมคุณธรรมความซื่อตรง ที่สมาชิกในสังคมเห็นคุณค่า “ความซื่อตรง” และยึดถือประพฤติปฏิบัติตนทั้งในวิถีชีวิตประจำวันและการปฏิบัติหน้าที่การงาน

๗) การติดตามตรวจสอบและกดดันจากสังคมจะเป็นส่วนสำคัญในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสู่ความซื่อตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำนั้นจำเป็นต้องมีความโปร่งใสโดยมีระบบเฝ้าระวังและการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ ซึ่งนอกจากต้องปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว ยังผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม “กฎเกณฑ์กติกาทิศทางสังคม” ที่จะมีส่วนหล่อหลอมให้เกิด “ผู้นำเป็นแบบอย่างความซื่อตรง” ได้ ฉะนั้น ระบบเฝ้าระวัง และสื่อมวลชนต้องให้ความสำคัญในการสื่อสารและสะท้อนภาพผู้นำต่อสาธารณะ

๘) การสร้างภาคีเครือข่ายความซื่อตรง เพื่อให้เกิดพลังในการเสริมสร้างความซื่อตรงในสังคม เพราะนอกจากการรวมกลุ่มของสมาชิกที่ซื่อตรงแล้ว ควรจะมีกิจกรรมร่วมกันในการเผยแพร่ วรรณคดีและขยายเครือข่ายความซื่อตรงให้เพิ่มมากยิ่งขึ้น

๙) ส่วนสนับสนุนการเสริมสร้างความซื่อตรง ได้แก่ ภาคประชาสังคม องค์กรเอกชน และภาคธุรกิจเอกชนซึ่งสามารถเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการเสริมสร้างความซื่อตรงในสังคมไทยได้ภายใต้บริบทของแต่ละสถาบัน^๕

สรุป

ในปัจจุบันนี้อาจกล่าวได้ว่าสังคมไทยยังขาดต้นแบบหรือแบบอย่างที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผู้นำในทุกระดับ รวมไปถึงการขาดระบบและกระบวนการยกย่องเชิดชูดูแลคนดีที่ซื่อตรง และการให้การศึกษและการเรียนรู้ในสังคม โดยสถาบันหลักของสังคม หน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งสื่อมวลชนที่ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างสังคมแห่งคุณธรรมความซื่อตรงซึ่งทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ไม่ได้ให้คุณค่ากับ “ความซื่อตรง” นับตั้งแต่ผู้นำระดับสูงของประเทศ ไปจนกระทั่งถึงปัจเจกชนหรือบุคคลธรรมดาที่พบว่ามีความบกพร่องในเชิงศีลธรรมจริยธรรม โดยเฉพาะความซื่อสัตย์ซื่อตรง เนื่องจากขาดภูมิคุ้มกัน หรือขาดวุฒิภาวะที่จะใช้

^๕ ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ.(๒๕๕๔). การศึกษาเพื่อเสริมสร้างความซื่อตรงในสังคมไทย. นนทบุรี: สถาบันวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า หน้า ๔๐-๔๒.

วิจารณ์ญาณหรือสติไตร่ตรองหาเหตุผลได้ด้วยตนเอง ไม่รู้จักบทบาทหน้าที่ของตน ขาดความรับผิดชอบ ขาดวินัย และไม่เคารพกฎหมายบ้านเมือง กฎเกณฑ์ กติกา และมารยาทของสังคม ซึ่งอาจเป็นไปได้เพราะขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแท้จริง แต่อย่างไรก็ตามยังมีกลุ่มคนส่วนใหญ่ที่ประพฤติปฏิบัติตนในลักษณะที่เบี่ยงเบนไปจากความซื่อสัตย์ซื่อตรง โดยไม่รู้สึกรู้ว่าเป็นการกระทำที่ควรละเว้น แต่กลับรู้สึกดีหากทำเช่นนั้นได้ ซึ่งถือว่าทัศนคติหรือวัฒนธรรมบางประการที่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการเสริมสร้างความซื่อตรง เช่น การยอมรับการทุจริตคอร์รัปชันหรือความไม่ซื่อสัตย์ซื่อตรงได้ ปัญหาความรุนแรงเกี่ยวกับปัญหาคอร์รัปชันไม่เพียงแต่จะสร้างปัญหาให้กับระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนการอำนวยความสะดวก และการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมเท่านั้น หากแต่ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบคุณค่าทางสังคมอันเกี่ยวพันกับการรับรู้และการดำเนินชีวิตของคนในสังคมไทย

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาการทุจริตและการคอร์รัปชันโดยการสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมคุณธรรมว่าด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความซื่อตรงและโปร่งใส นั้น มีข้อเรื่องที่สามารถเกิดขึ้นได้โดยง่ายหรือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หากแต่ต้องอาศัยความร่วมมืออย่างจริงจังของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และควรกำหนดเป็นวาระสำคัญแห่งการพัฒนาประเทศ^๖

ดังนั้น แนวทางการพัฒนาความซื่อตรงในสังคมไทย ต้องมีกระบวนการพัฒนาและเสริมสร้างอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ระดับเด็กและเยาวชน โดยวิธีการปลูกฝังผ่านสถาบันทางสังคม คือ สถาบันครอบครัว สถาบันการเมืองการปกครอง สถาบันเศรษฐกิจ สถาบันการศึกษา และสถาบันศาสนา ซึ่งเป็นสถาบันทางสังคมที่ช่วยในการอบรมกล่อมเกลาหลักความซื่อตรง ระบบคุณธรรม จริยธรรมแก่ประชาชนในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กและเยาวชนของชาติ โดยใช้เครื่องมือคือหลักธรรมทางศาสนาและวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามดั้งเดิมที่เคยมีอยู่เพื่อขับเคลื่อนและปลูกฝังแนวความคิดเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ซื่อตรงให้หยั่งรากลึกอย่างมั่นคงในสังคมไทย นอกจากนี้องค์การภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องด้านการเสริมสร้างจิตสำนึกความซื่อตรงในสังคมไทย ตลอดจนการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาความซื่อตรง พฤติกรรมทางด้านจริยธรรม คุณธรรมของคนไทยนั้น ที่นำไปใช้ประโยชน์อย่างแท้จริงนั้นยังมีอยู่น้อยมาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันแสวงหาแนวทางการพัฒนาที่เป็นระบบและกลไกการเสริมสร้างความซื่อตรงในสังคมไทยเพื่อร่วมกันพัฒนาประเทศไทยต่อไป

^๖ อริศรา เล็กสรรเสริญ และคณะ. (๒๕๕๔). แผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙ จากการประชุมสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติครั้งที่ ๕ ปีงบประมาณ ๒๕๕๔. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ฟริกหวาน จำกัด. หน้า ๕-๖



บรรณานุกรม

- ดุจเดือน พันธมนาวิน. (๒๕๕๐). การสังเคราะห์งานวิจัยเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรมในประเทศไทยและต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรม สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน).
- ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ.(๒๕๕๔). การศึกษาเพื่อเสริมสร้างความซื่อตรงในสังคมไทย. นนทบุรี:สถาบันวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- พนม พงษ์ไพบูลย์.(๒๕๕๕).การศึกษากับการเสริมสร้างความซื่อสัตย์สุจริต.ใน <http://www.moe.go.th/main2/article/article11.htm> (ออนไลน์) เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๕.
- อริศรา เล็กสรรเจริญ และคณะ. (๒๕๕๔). แผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙ จากการประชุมสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติครั้งที่ ๕ ปีงบประมาณ ๒๕๕๔. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พริกหวาน จำกัด.
- <http://www.dhamma.mbu.ac.th> (ออนไลน์) เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๕



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