



# ข่าวสาร งานวิจัยและพัฒนา

## Research and Development Newsletter

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๒๕ ประจำเดือน กันยายน ๒๕๕๗



### ผลงานวิจัยและบทความย่อ

- ✿ แนวทางการจัดสรรงบประมาณของประเทศไทย หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. ๒๕๕๐
- ✿ แนวทางการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย

### บทความที่น่าสนใจ

- ✿ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

“ข้อมูลมาตรฐาน วิชาการก้าวไกล รัฐสภาไทยก้าวหน้า”

สำนักวิชาการ กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา ถนนประดิพัทธ์ เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๖๗ - ๘ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๖๒

# สารบัญ

เรื่อง	หน้า
<b>ผลงานการวิจัยและบทความย่อ</b>	
♪ แนวทางการจัดสรรงบประมาณของประเทศไทย หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. ๒๕๔๐	๑
♪ ทิศทางการพัฒนาพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน	๖
♪ แนวทางการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย	๗
♪ การตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น	๑๑
<b>บทความที่น่าสนใจ</b>	
♪ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐	๑๕
<b>รายการวิจัยก้าวไกล</b>	๒๒
<b>ข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา</b>	
♪ สบู่ดำ พืชพลังงานทดแทน	๒๔
♪ รณรงค์กินผักผลไม้ - ลดไขมัน	๒๗
<b>สาระน่ารู้งานวิจัยและพัฒนา</b>	
♪ ไทยวิจัยก้าวด้านโรคสำเร็จ	๒๘
♪ เดือนภัยจากมือถือ - ไมโครเวฟ	๒๙
♪ อะไกรเทศ : ผลิตภัณฑ์จากใบกระทอน	๓๐

## วัตถุประสงค์

- ▶ เพื่อประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านงานวิจัย
- ▶ เพื่อเพิ่มพูนองค์ความรู้ด้านงานวิจัยให้แพร่หลายและทันต่อสถานการณ์ด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
- ▶ เพื่อให้เกิดทางเลือกที่หลากหลายในการแสวงหาความรู้ประกอบการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา

## เป้าหมาย

- ▶ สมาชิกรัฐสภา ข้าราชการ และประชาชนผู้สนใจทั่วไป

## หน่วยงานที่รับผิดชอบ

- ▶ กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## จัดพิมพ์ที่

- ▶ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑๑๑ เป็นรายเดือน (ปีละ ๑๒ เล่ม)

## ผลงานวิจัยและบทความ

- ชื่อเรื่อง : แนวทางการจัดสรรงบประมาณของประเทศไทย  
หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. ๒๕๕๐
- ผู้วิจัย : นางนิศกร ทัดเทียมมรณีย์
- สถาบัน : สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี
- ปีการศึกษา : ๒๕๕๔ - ๒๕๕๕

### ความสำคัญของปัญหา

จากกระแสโลกาภิวัตน์ ผลกระทบจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจและการปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้างภาครัฐราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงบทบาทผู้คิดต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ส่งผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรของประเทศในด้านต่าง ๆ ทั้งรูปแบบการแบ่งสรรงบประมาณและจำนวนองค์กรในลักษณะต่าง ๆ มาแบ่งสรรงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดมากขึ้น ภาวะหนี้สินของประเทศยังมีผลกระทบที่สำคัญทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิมได้รับการจัดสรรงบประมาณลดลงมากจนอาจเป็นภาวะวิกฤติการคลังได้ นอกจากนี้จากกระแสธรรมชาติในภาครัฐมีผลต่อการบริหารจัดการในปัจจุบันที่เน้นผลของงานและมีความชัดเจน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้เป็นผลให้แนวทางการจัดสรรงบประมาณและการวัดผลการใช้จ่ายงบประมาณแบบเดิมต้องได้รับการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไข การทำวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาแนวโน้มของปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นตลอดจนเสนอแนวคิดและกำหนดแนวทางและวิธีการจัดการกับปัญหาดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณต่อไปในอนาคต

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- ศึกษากระแสกดดันต่าง ๆ ที่มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณของประเทศ
- ศึกษาแนวโน้มของการจัดสรรงบประมาณในด้านต่าง ๆ เพื่อให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณจากอดีตจนถึงปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต
- วิเคราะห์หาแนวทางแก้ปัญหา รวมทั้งกำหนดวิธีการที่เหมาะสมในการจัดการงบประมาณที่มีจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพ คู่มีค่า มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

## ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาถึงการจัดสรรงบประมาณในกรอบโครงสร้างของส่วนราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

## วิธีดำเนินการวิจัย

๑. วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๓๑ - ๒๕๔๕ รวมทั้งเอกสารทางวิชาการ ผลงานวิจัย กฎ ระเบียบฯ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง
๒. เป็นการวิจัยในลักษณะการวิเคราะห์เชิงปริมาณและเชิงพรรณนา

## ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิเคราะห์การงบประมาณของประเทศเกิดจากกระแสกดดันต่าง ๆ ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. ๒๕๔๐

ในรายละเอียดพบว่าบทบัญญัติ ๑๒ หมวด มีข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดการงบประมาณจำแนกได้ดังนี้

- ๑.๑ มีองค์กรใหม่ ๆ เกิดขึ้นหลายประเภท ดังนี้

๑.๑.๑ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ๘ แห่ง ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การงบประมาณสำหรับทั้ง ๘ หน่วยงานมีแนวโน้มที่ชัดเจนว่าสูงขึ้นมาก นับจากปี ๒๕๔๓ จากจำนวน ๑,๐๖๖ ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น ๓,๕๗๒.๘ ล้านบาทในปี ๒๕๔๕ หรือเพิ่มสูงถึงร้อยละ ๖๔๗.๕๒ ภายในเวลา ๓ ปี

๑.๑.๒ องค์กรกำกับดูแลอิสระ (Independent Regulatory Agency) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบและประเมินกิจการต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชนให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ควรจะเป็นมีระบุไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งกล่าวถึงองค์กรที่เป็นอิสระทำหน้าที่ดูแลจัดสรรคลื่นความถี่และดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม แต่ปรากฏว่าในขณะนี้ได้มีการขยายผลการตั้งองค์กรในลักษณะดังกล่าวไปใช้ในกิจการอื่น ๆ อีกหลายแห่งโดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จะแปรรูปต่างมีแผนตั้งองค์กรกำกับดูแลรายสาขา เช่น สาขาพลังงาน สาขาโทรคมนาคม สาขาประปา สาขาขนส่ง และมีแนวโน้มว่าจะตั้งเป็นองค์กรขนาดใหญ่และเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐ แต่รัฐจะต้องให้การสนับสนุนเงินงบประมาณให้เพียงพอต่อการดำเนินงานซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องงบประมาณอีกเช่นกัน

๑.๑.๓ องค์กรในลักษณะอื่น ๆ ทั้งที่ตราโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยตรงและเกิดจากกระแสการปฏิรูประบบราชการ ได้แก่ สภาที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ม.๘๕) องค์กรในกำกับของรัฐ ได้แก่ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่จะออกนอกระบบในปี ๒๕๔๕ มีข้อกำหนดว่ารัฐต้องให้การสนับสนุนด้านงบประมาณในจำนวนที่เพียงพอ และองค์การมหาชน (Public Corporation) เป็นหน่วยงานของรัฐในรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นท่ามกลางกระแสความเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองและการบริหารราชการ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อดำเนินกิจการในการให้บริการสาธารณะ และรัฐบาลยังต้องจัดสรรงบประมาณให้เป็นรายปี ตามความเหมาะสมซึ่งเป็นข้อยืนยันยืนยันความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์การมหาชนเพราะเงินอุดหนุนทั่วไปซึ่งรัฐจัดสรรให้เป็นงวดเดียวในแต่ละปีนั้นอยู่ภายใต้ดุลพินิจขององค์การมหาชนที่จะตัดสินใจในเรื่องประเภทและจำนวนการใช้จ่ายตามความเหมาะสม

นอกจากนี้จากการวิเคราะห์เบื้องต้นยังพบว่ามีมาตราต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดภาระงบประมาณที่ยังไม่ทราบวงเงินที่แน่ชัดอีกหลายมาตรา

๑.๒ การปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ รัฐธรรมนูญ (มาตรา ๗๘ และ ๒๘๔) กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการปกครอง การบริหารงานและบุคคล รวมทั้งการบริหารด้านการเงินและการคลังด้วยตนเอง นอกจากนี้ยังกำหนดว่าการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยรัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้ในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไป และอุดหนุนเฉพาะกิจสูงขึ้นทุกปี

๑.๓ ระบบรัฐสภาใหม่ (การปฏิรูปทางการเมือง) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ กำหนดให้มี ๒ สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กั้นการแต่งตั้งที่ผ่านมารัฐบาลได้ให้การสนับสนุนงบประมาณเพื่อใช้ในการเลือกตั้งทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๔ เป็นงบประมาณถึง ๑,๘๐๐ ล้านบาท และเลือกตั้งวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ เป็นจำนวน ๑,๒๐๕,๐๖๔,๗๕๓ ล้านบาท ซึ่งยังไม่รวมงบประมาณที่ใช้ในการเลือกตั้งซ่อมอีกหลายครั้ง เทียบกับก่อนการปฏิรูปการเมืองที่ดำเนินการโดยกระทรวงมหาดไทยใช้งบประมาณเพียงครั้งละประมาณ ๖๐๐ ล้านบาท

๒. วิฤติเศรษฐกิจ มีผลกระทบที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

๒.๑ หนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นมาก ในอดีตยอดหนี้สาธารณะของประเทศ ตั้งแต่ปี ๒๕๓๓ จนถึงปี ๒๕๓๕ อยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ โดยมียอดรวมในแต่ละปีอยู่ระหว่าง ๖๐๑,๕๐๐ - ๗๐๔,๔๐๐ ล้านบาท แต่ตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมาจำนวนหนี้สาธารณะของประเทศได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะยอดหนี้

ของปี ๒๕๔๐ เพิ่มจากปี ๒๕๓๕ เป็นจำนวน ๑,๕๐๑.๓๐๐ ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๑๗๗.๔๘ ซึ่งสาเหตุสำคัญเกิดจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องตั้งงบประมาณชำระหนี้สูงขึ้นทุกปีอย่างต่อเนื่อง

๒.๒ รายได้ไม่แน่นอน รายได้ที่จัดเก็บได้เมื่อเทียบกับประมาณการในอดีตมักจะจัดเก็บได้ไม่แน่นอน ในปีงบประมาณ ๒๕๔๐ และปี ๒๕๔๑ รายได้ที่เก็บได้จริงกลับลดลง แต่ในปี ๒๕๔๓ แต่การจัดเก็บรายได้จริงได้เพิ่มสูงขึ้นเล็กน้อยจากที่ประมาณการ อย่างไรก็ตามจากแนวโน้มในอดีตในช่วงเศรษฐกิจชะลอตัวประมาณการรายได้มักจะสูงกว่ารายได้ที่จัดเก็บได้จริง

### ๓. การดำเนินนโยบายรัฐบาล

การดำเนินการตามนโยบายเร่งด่วนและนโยบายอื่น ๆ รัฐบาลต้องใช้งบประมาณประจำปี ๒๕๔๕ ไม่ต่ำกว่า ๔๐๐.๐๐๐ ล้านบาท

### ๔. กระแสโลกาภิวัตน์

พันธะสัญญาและข้อผูกพันต่าง ๆ ที่เกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้ประเทศมีแนวโน้มในการใช้งบประมาณสูงขึ้น เช่น การจัดตั้งศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายซึ่งเกิดจากการที่ทุกประเทศกำลังให้ความสำคัญต่อบทบาทสตรีในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายและการบริหารงานมากขึ้น โดยเฉพาะการผสมผสานมิติหญิงชายในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภาครัฐ ฯลฯ

## สรุปผลการศึกษาวิจัย

๑. ในขณะที่รายได้หดตัว หนี้สินของประเทศเพิ่มสูงขึ้น งบประมาณเพื่อการใช้จ่ายปกติลดลง แต่มีจำนวนหน่วยงานที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นรวมทั้งนโยบายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้น

๒. งบประมาณที่จำเป็นต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้นส่วนใหญ่เป็นงบประจำซึ่งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กับเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศเท่ากับงบลงทุน

๓. การดำเนินนโยบายงบประมาณแบบขาดดุลซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจในอดีตจะได้ผลไม่เต็มที่เนื่องจากภาระงบประมาณในข้อ ๑ และ ข้อ ๒

### ข้อเสนอแนะ

๑. การออกกฎหมายบังคับใช้ให้ค่านึงถึงกำลังเงินของประเทศ การตราบทบัญญัติใด ๆ ก็ตามที่เกี่ยวข้องกับการเงินหรือจำเป็นต้องใช้งบประมาณของประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการมีผู้แทนจากหน่วยงานจัดเก็บรายได้และควบคุมรายจ่ายของประเทศ ซึ่งได้แก่ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง

เข้าร่วมในการพิจารณากฎหมายซึ่งต้องพิจารณาความสามารถในการจัดเก็บ การก่อกำหนดของประเทศไทย รวมถึงภาวะเศรษฐกิจเพื่อกำหนดกรอบหรือหลักเกณฑ์การใช้งบประมาณให้รัดกุมมากขึ้น

๒. สร้างและติดตั้งกลไกวัดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณรวมทั้งพัฒนาเกณฑ์และกระบวนการในการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เกิดความคุ้มค่า เป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้

๒.๑ ปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณซึ่งเดิมจัดสรรเป็นด้านมาเป็นการจัดสรรงบประมาณโดยพิจารณาการแบ่งสรรงบประมาณตามอำนาจ โดยอาจจะตั้งคณะกรรมการพิจารณาแบ่งสัดส่วนงบประมาณในระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ เพื่อการแบ่งสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรม ทัวถึงซึ่งแต่ละฝ่ายสามารถใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนาตนเองได้อย่างเต็มที่

๒.๒ พัฒนาวิธีการวัดผลการใช้งบประมาณที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้ เช่น Program Logic หรือ Logical Framework เทคนิค Balanced Scorecard และ Benchmarking เป็นต้น

๒.๓ มีกระบวนการสร้างความโปร่งใสและตรวจสอบโดยทำประชาพิจารณ์ (Public Hearings) ในโครงการของรัฐ เพื่อความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน

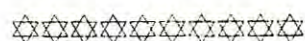
๒.๔ มีระบบตรวจสอบการใช้จ่ายเงินทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณของส่วนราชการและองค์กรของรัฐทุกแห่งที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดผู้รับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินของภาครัฐให้ชัดเจน

๓. ปรับกระบวนการบริหารจัดการในภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ

๓.๑ บริหารหนี้และรายได้

๓.๒ บริหารรายจ่ายโดยกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งควรให้ความสำคัญกับการดำเนินงานตามเป้าหมายมากกว่าการใช้จ่ายงบประมาณให้ทันภายในสิ้นปีงบประมาณ โดยให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน รวมทั้งปรับปรุงการจัดการทางการเงินให้ได้มาตรฐานสากล

๓.๓ เร่งรัดการดำเนินงานตามแผนการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐทั้ง ๕ ด้าน ได้แก่ การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ การปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล กฎหมาย รวมถึงวัฒนธรรม และค่านิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับเปลี่ยนความเชื่อและทัศนคติของเจ้าหน้าที่ภาครัฐให้เน้นความสามารถและคำนึงถึงประชาชนเป็นหลักจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปภาครัฐประสบผลสำเร็จได้



- ชื่อเรื่อง : ทิศทางการพัฒนาพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ  
และกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน
- ผู้วิจัย : นายสันต์ โชคพงษ์อุดมชัย
- สถาบัน : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ปีการศึกษา : ๒๕๔๔

การอยู่ร่วมของมนุษย์ในสังคม สิ่งสำคัญพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันก็คือ การมีเสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมในสังคมของตนเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่สำคัญในสังคม ในขณะที่สังคมยังมีขนาดเล็ก ทุกคนในสังคมสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารสังคมของตนได้ ต่อมาเมื่อประชากรมีจำนวนมากขึ้น มีการขยายเขตแดนกว้างขึ้นเพื่อรองรับประชากร การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคมเริ่มมีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ลำพังความสามารถที่จะให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหารสังคมตนอย่างแต่ก่อนย่อมเป็นไปได้ยากและมีขีดจำกัด ระบบผู้แทนจึงเกิดขึ้นมาเพื่อรองรับการดำเนินการเพื่อทุกคนในสังคม โดยผู้แทนที่ได้รับเลือกจากสมาชิกในสังคมนั้นจะต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์ตามที่สมาชิกต้องการ แต่ลำพังการที่จะให้สมาชิกต่างคนต่างดำเนินการตามหน้าที่ของตนนั้น ย่อมทำให้การทำงานเป็นไปอย่างไร้ทิศทางและขาดความเป็นเอกภาพ อันส่งผลกระทบต่อการบริหารและพัฒนาบ้านเมืองเพราะไม่มีองค์กรเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการดังกล่าว การแก้ปัญหาคือควรจะมีองค์กรดังกล่าวขึ้นมาเพื่อแก้ไขและประสานปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งองค์กรดังกล่าวก็คือพรรคการเมืองนั่นเอง คงปฏิเสธไม่ได้ว่าโดยธรรมชาติของมนุษย์นั้นมักจะมีความเห็นแก่ตัว อันนำมาซึ่งต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นเช่นกันไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองที่เกิดในประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือกำลังพัฒนาในรัฐเสรีประชาธิปไตย หรือแม้กระทั่งในหมู่ประเทศสังคมนิยม ก็จะต้องมีวัตถุประสงค์เหล่านี้อยู่ด้วยเสมอ จึงไม่เป็นที่แปลกใจหากพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงต้นจะเป็นพรรคการเมืองที่เกิดจากเหล่าบุคคลที่ทรงอิทธิพลและมีบทบาทในท้องถิ่นเป็นผู้จัดตั้งและดำเนินการพรรคการเมือง ที่เรียกว่าพรรคการเมืองแบบชนชั้น และจากวิวัฒนาการ ต่อมาจึงกลายมาเป็นพรรคการเมืองของมวลชนดังที่ปรากฏในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย

สำหรับประเทศไทย วิวัฒนาการการเกิดพรรคการเมืองค่อนข้างจะแตกต่างจากที่กล่าวมาเพราะการเกิดพรรคการเมืองไทยโดยเนื้อแท้แล้ว ไม่ได้เกิดจากวิวัฒนาการทางสังคมที่เป็นไปตามธรรมชาติเหมือนอย่างเช่นในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย ที่พรรคการเมืองเกิดจากสภาพสังคมอย่างแท้จริง แต่พรรคการเมืองไทยเกิดจากเหตุผลทางการเมืองเป็นสำคัญ ที่ต้องการให้มีพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจของประเทศขณะนั้น ใช้ประโยชน์ในการเป็นฐานอำนาจให้กับตน โดยใช้กลไกทางรัฐสภาเป็นเครื่องต่อรองทางการเมือง รูปแบบการดำเนินการของพรรคการเมืองในขณะนั้นจึงมุ่งรักษาและแย่งชิงอำนาจเป็นสำคัญ ไม่ได้

เป็นองค์กรเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคมให้ดีขึ้น การพัฒนาของประเทศจึงเป็นไปอย่างล่าช้าซึ่งสาเหตุสำคัญก็มาจากพรรคการเมืองเองที่ยังคงไม่มีความพร้อมในองค์กร ไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของคนได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องโครงสร้างพรรคการเมือง, ปัญหาการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง, ปัญหาการเงินพรรคการเมือง ฯลฯ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนส่งผลที่ตามมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเป็นประชาธิปไตยภายในของพรรคการเมืองเอง, ความเป็นอิสระและความเข้มแข็งในการดำเนินการ หรือแม้กระทั่งในเรื่องของความอยู่รอดของพรรคการเมืองเองเมื่อปัญหาของพรรคการเมืองเองยังแก้ไขไม่ได้ ครั้นเมื่อได้มาบริหารประเทศจึงไม่สามารถดำเนินการบริหารบ้านเมืองได้ตามที่ประชาชนได้มุ่งหวัง

จากปัญหาดังกล่าวการแก้ไขปัญหาพรรคการเมืองที่ผ่านมา ได้มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาโดยอาศัยกฎหมายเป็นตัวกำหนดในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับต่าง ๆ แต่ที่ผ่านมาก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมุ่งหวังเพราะกฎหมายเหล่านั้นต่างก็มุ่งที่จะควบคุมพรรคการเมือง และขาดความเข้าใจในวิถีธรรมชาติของพรรคการเมือง ที่เห็นได้ชัดคือ การมุ่งระวังป้องกันไม่ให้พรรคการเมืองกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน ไม่ว่าจะเพื่อตนเองหรือพวกพ้อง แต่ไม่เข้าใจถึงธรรมชาติของพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองจะอยู่รอดได้นั้น จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาสมาชิกพรรคส่วนใหญ่ยังมีบทบาทน้อยมากที่จะสนับสนุนพรรคการเมืองในเรื่องนี้ พรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องดิ้นรนทุกวิถีทางเพื่อให้พรรคอยู่รอด การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เมื่อเวลาผ่านไปทำให้รัฐได้มีความเข้าใจในธรรมชาติของพรรคการเมืองอย่างสอดคล้องความเป็นจริงมากขึ้น ประจวบเหมาะกับการที่ประเทศไทยมีความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปการเมือง รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน จึงสามารถวางแนวทางแก้ไขปัญหาพรรคการเมืองได้อย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจนมากขึ้น สังกัดได้จากการกำหนดให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐไม่ว่าจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินหรือการสนับสนุนอื่น ๆ ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาทางการเงินของพรรคการเมืองได้บ้าง และอาจทำให้พรรคการเมืองมีความเป็นอิสระทางการเงินจากกลุ่มผลประโยชน์มากขึ้น อย่างไรก็ตามก็ยังมีบางประเด็นที่ยังคงเป็นปัญหาที่ยังไม่ได้รับการสะสาง เช่น การให้สมาชิกพรรคได้มีส่วนร่วมโดยตรงในการเลือกคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง เพื่อสะท้อนถึงการเป็นพรรคการเมืองของประชาชน บางประเด็นเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ขัดแย้งกันเองในตัว เช่น เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้ประชาชนได้มีเสรีภาพทางการเมือง แต่ในกฎหมายพรรคการเมืองกลับจำกัดว่า พรรคการเมืองจะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ จะต้องมิสมาชิกพรรคการเมืองตั้งแต่ ๕,๐๐๐ คนขึ้นไป เป็นต้น ซึ่งดูเหมือนจะสวนทางกับหลักเสรีภาพทางการเมือง นอกจากนี้บางประเด็นยังอาจเกิดปัญหาใหม่ตามมา เช่น การที่รัฐให้การสนับสนุนพรรคการเมือง อาจทำให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเพื่อขอเงินสนับสนุนแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่มีเจตนาที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้หวังว่าคงจะมีการแก้ไขและป้องกันปัญหาที่เป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับธรรมชาติของพรรคการเมืองมากขึ้นในอนาคต

ชื่อเรื่อง : แนวทางการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย  
 ผู้วิจัย : นายสำฤทธิ์ ราชสมณะ  
 สถาบัน : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
 ปีการศึกษา : ๒๕๔๒

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็คือการบริหารส่วนกลางนั่นเอง เพียงแต่ได้มีการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ของส่วนกลางไปให้หน่วยงานสาขา (Field Office) ของคนที่ไปปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดได้ดำเนินงานตามนโยบายและอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเท่ากับเป็นการนำบริการของรัฐที่ส่วนกลางรับผิดชอบลงไปยังพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในขณะเดียวกันก็เป็นจุดประสานเชื่อมโยงกับดูแลหน่วยงานอื่นที่ปฏิบัติงานในเขตจังหวัด เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะมีความสัมพันธ์กับการบริหารราชการส่วนกลางเพราะส่วนกลางจะต้องแบ่งมอบอำนาจไปให้ตัวแทนของตนในส่วนภูมิภาคมีอำนาจตัดสินใจหรือสั่งการได้บางระดับ ดังนั้นประสิทธิภาพของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงขึ้นอยู่กับว่าส่วนกลางจะแบ่งมอบอำนาจไปให้ตัวแทนของตนในส่วนภูมิภาคมีอำนาจตัดสินใจหรือสั่งการได้ในระดับที่เหมาะสมเพียงพอหรือไม่ นอกจากนั้นการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังมีความสัมพันธ์กับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพราะเป็นการดำเนินการในพื้นที่เดียวกัน ซ้ำซ้อนกัน ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงไปของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การดำเนินการของการบริหารราชการส่วนกลางบางประการ รวมทั้งปัญหาของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในตัวเองจะสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในภาพรวม จากการศึกษาในครั้งนี้พบว่าสภาพปัญหาของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยมีดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาด้านโครงสร้างของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือโครงสร้างของตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งตำบลกำลังจะถูกยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล จะไม่มีบทบาทในการเป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลอีกต่อไปทำให้พื้นที่ตำบลเดียวกัน แต่มีผู้บริหารที่มาจากเลือกตั้งของประชาชนถึง ๒ ชุด คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมาจากการเลือกของประชาชนอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี เป็นผู้บริหารตำบลและหมู่บ้านในฐานะส่วนภูมิภาค และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี เป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะส่วนท้องถิ่น อีกปัญหาหนึ่งคือ ปัญหาเกี่ยวกับเขตหรือภาคทางวิชาการทำให้เกิดปัญหาในเรื่องเอกภาพในการปกครองบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ

๒. ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นปัญหาที่แสดงว่าส่วนกลางยังคงสงวนอำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ยังไม่มีการแบ่งมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาคอย่างเพียงพอที่จะทำให้ส่วนภูมิกานำภารกิจของส่วนกลางไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาในด้านนี้คือ จังหวัดไม่มีอำนาจในการตั้งค่าของงบประมาณ ส่วนกลางไม่มีการมอบอำนาจอย่างแท้จริง และจังหวัดไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกิจการสาธารณะภายในจังหวัด

๓. ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดการบริหารราชการ ได้แก่ ปัญหาการจัดตั้งหน่วยงานจากส่วนกลางไปดำเนินงานในส่วนภูมิภาคโดยตรง จะเป็นการบั่นทอนเอกภาพของส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดและอำเภอมากยิ่งขึ้น และยังขาดจุดร่วมที่จะเป็นศูนย์กลางของการควบคุมประสานงานและปัญหาการขยายอำนาจบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลง ให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย ทั้งสามรูปแบบคือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งรัฐบาลก็มีนโยบายให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการกระจายอำนาจด้วยการถ่ายโอนการบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการมากขึ้น

จากสภาพปัญหาของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยดังกล่าวข้างต้นจึงได้เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย ดังนี้

๑. ให้ยกเลิกการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในส่วนของจัดการปกครองอำเภอที่แบ่งเป็นตำบลและหมู่บ้าน โดยให้มีการบริหารในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

๒. การปรับปรุงให้จังหวัดและอำเภอมีอำนาจมากขึ้น และปรับปรุงบทบาทให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยการกำหนดให้จังหวัดเป็นส่วนราชการสามารถมีค่าขอเสนอตั้งงบประมาณในกิจการที่จังหวัดรับผิดชอบในด้านการปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยให้จังหวัดทำหน้าที่คล้ายกรมที่ตั้งงบประมาณและบริหารงบประมาณได้เอง ส่วนกลางต้องมอบอำนาจให้แก่จังหวัดมากขึ้นและให้จังหวัดมีอำนาจในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกิจการสาธารณะภายในจังหวัด โดยเมื่อจังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแล้วก็นำมาเป็นหลักในการพิจารณาคัดเลือกโครงการเพื่อขอตั้งงบประมาณของจังหวัด จังหวัดก็จะมีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะภายในจังหวัด ได้มากยิ่งขึ้น สำหรับอำเภอต้องปรับปรุงให้เป็นเขตพื้นที่สำหรับการริเริ่มดำเนินการในการพัฒนาท้องถิ่นและการดำเนินการในทางการปกครองเกี่ยวกับท้องถิ่นของรัฐ ส่วนการปรับปรุงบทบาทจังหวัด อำเภอ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ การสนับสนุนทางเทคนิค กฎหมายและวิชาการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบนิติกรรมสัญญาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำขึ้น การสร้างความเสมอภาคในการพัฒนาการ

บริการการประสานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้บารมี (Charismatic Power) เป็นผู้ดำเนินการ  
แก้ไขประเด็นปัญหาสาธารณะ (Public Issue) และการเป็นผู้เสริมบทบาทอำนาจหน้าที่ของประชาชนตาม  
รัฐธรรมนูญ เป็นต้น

๓. ให้มีการจัดตั้งหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้นมาใหม่เรียกว่า “ภาค” หรือ “กลุ่ม  
จังหวัด” เพื่อให้เขตหรือภาคทางวิชาการและหน่วยงานที่ส่วนกลางจัดตั้งไปดำเนินงานในส่วนภูมิภาคโดยตรง  
อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการภาค เพื่อรองรับสถานการณ์ของการพัฒนาทางเศรษฐกิจภายใน  
ประเทศและประเทศเพื่อนบ้านซึ่งคาบเกี่ยวกับพื้นที่หลายจังหวัด และเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นบางอย่างซึ่ง  
ครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัด ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว จังหวัดต่าง ๆ ได้จัดทำโครงการร่วมกันพัฒนาเป็น  
กลุ่มจังหวัดแล้ว เมื่อตั้งภาคแล้วก็ให้มีภาคมีอำนาจมากขึ้นเช่นเดียวกับจังหวัด คือ สามารถมีคำขอตั้ง  
งบประมาณได้ในกิจการที่ภาครับผิดชอบเพื่อพัฒนากลุ่มจังหวัดหรือแก้ไขปัญหากลุ่มจังหวัดที่เกิดขึ้น  
ในขณะนั้น ส่วนกลางต้องมอบอำนาจให้แก่ภาคมากขึ้น และให้ภาคมีอำนาจในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับ  
กิจการสาธารณะภายในภาคโดยให้ภาคสามารถจัดทำแผนพัฒนาภาคหรือแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดเพื่อนำมา  
เป็นหลักในการพิจารณาคัดเลือกโครงการเพื่อตั้งคำขอของงบประมาณของภาคหรือกลุ่มจังหวัดเพื่อให้ภาคได้มี  
อำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะภายในภาคได้มากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกับการปรับปรุงจังหวัด

๔. ให้มีการดำเนินการระงับข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
โดยการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ก่อนที่จะมีศาลปกครองขึ้นมา  
พิจารณาในกรณีนี้

การเสนอแนะถึงแนวทางการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยให้ยกเลิกตำบลและ  
หมู่บ้านและให้มีการตั้งภาคหรือกลุ่มจังหวัด ส่วนภูมิภาคประกอบด้วย ภาค จังหวัด และอำเภอ ส่วนกลาง  
จะมีภารกิจที่เน้นหนักในด้านนโยบายเป็นสำคัญ จึงต้องมีขนาดเล็กลง ส่วนภูมิภาคจะมีภารกิจเน้นการปฏิบัติ  
ตามนโยบายเป็นหน่วยปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงต้องให้มีอำนาจมากขึ้น ส่วนท้องถิ่นจะมีภารกิจที่จำกัดเฉพาะ  
พื้นที่โดยใช้ความรู้ประสบการณ์ ภูมิปัญญาและทรัพยากรของท้องถิ่นเป็นสำคัญ การดำเนินการเช่นนี้ นอกจาก  
จะเป็นการลดขนาดของระบบราชการอันเป็นภาระหนักต่องบประมาณแผ่นดินแล้ว ยังจะทำให้การบริหาร  
ราชการแผ่นดินของไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วย



- ชื่อเรื่อง : การตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและ  
กิจการสาธารณะของท้องถิ่น
- ผู้วิจัย : มนัส สุวรรณ
- หน่วยงาน : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ปีการศึกษา : ๒๕๕๖

หลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยคือ อำนาจอสูงสุดต้องเป็นของประชาชน ความพยายามของผู้บริหารประเทศ นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา คือ การกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชน อย่างไรก็ตามสิ่งที่น่าสังเกตจากความพยายามดังกล่าว คือ ไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์ของประชาธิปไตยประสบผลสำเร็จได้ มีสาเหตุสำคัญอย่างน้อย ๒ ประการ เหตุผลประการแรกคือ วัฒนธรรมทางการเมืองที่ผู้บริหารประเทศยังยึดติดอยู่กับอำนาจในการบริหาร การตัดสินใจใด ๆ ก็ตามยังคงอยู่ในอำนาจของการบริหารระดับกระทรวง ทบวง กรม สาเหตุอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาและอุปสรรคหลาย ๆ ประการในการบริหารราชการตามกฎหมาย งานหลายลักษณะและหลายประเภทมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ แต่ละหน่วยงานต่างก็มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการได้ค่อนข้างเอกเทศ ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อน ข้ำราชการยังมีความคิดว่าเป็นเจ้านายประชาชน

แม้การกระจายอำนาจการปกครองให้ถึงประชาชนในประเทศไทยจะยังไม่สามารถทำได้อย่างสมบูรณ์ แต่เท่าที่ผ่านมาก็ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลหลายยุคหลายสมัยในการดำเนินการอย่างดีที่สุด แม้จะไม่ประสบผลตามหลักการของประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ แต่ก็พัฒนาไปได้แล้วระดับหนึ่ง สิ่งที่สามารถยืนยันได้คือ การที่รัฐบาลได้ตรากฎหมายออกมามากมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน รวมไปถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งได้กำหนดสิทธิ อำนาจ และหน้าที่ของบุคคลไว้อย่างชัดเจนในหลายมาตรา มีสาระสำคัญหลายส่วนในกฎหมายดังกล่าวที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการกระจายอำนาจให้กับประชาชน

### วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษาสภาพการบริหารงานและการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย
๒. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ที่มีต่อการบริหารการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. เพื่อเสนอแนะแนวทางการตรวจสอบขององค์กรประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ที่มีการบริหารจัดการที่ดี

๔. เพื่อเสนอแนะระบบความเชื่อมโยงระหว่างการทำกับ คูแล ขององค์กรภาครัฐกับระบบ  
ตรวจสอบของภาคประชาชนที่มีต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**กลไกต่าง ๆ ในทางกฎหมายที่องค์กรภาคประชาชนสามารถใช้ในการตรวจสอบการบริหารงาน  
และกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

๑. ระบบการควบคุมทางการเมืองการปกครอง

- ๑) การควบคุมโดยประชาชนเข้าชื่อกันถอดถอน
- ๒) การควบคุมทางสภาท้องถิ่น
- ๓) การควบคุมโดยฝ่ายปกครอง

๒. ระบบการควบคุมทางศาล

- ๑) การควบคุมทางศาลยุติธรรม
- ๒) การควบคุมทางศาลปกครอง

๓. ระบบการควบคุมโดยองค์กรอิสระ

- ๑) การควบคุมโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- ๒) การควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

๔. ระบบการควบคุมตรวจสอบทางการเงินการคลัง

- ๑) การควบคุมโดยการจัดทำงบประมาณและการตรวจสอบ
- ๒) การแจ้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน
- ๓) มาตรการในการป้องกันตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อ  
หน่วยงานของรัฐ
- ๔) มาตรการในการยึดทรัพย์ที่ได้จากการทุจริต

๕. ระบบการควบคุมในทางสังคม

- ๑) การควบคุมโดยสื่อมวลชน
- ๒) การควบคุมโดยชุมชน

## สรุปผลการศึกษา

จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการทบทวนเอกสาร ข้อมูลจากประชากรกลุ่มเป้าหมาย ๓ กลุ่ม คือ

๑) ทุกฝ่ายมีความเห็นว่า การตรวจสอบการบริหารงานและกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาคประชาชนมีความจำเป็นและสำคัญ โดยหน่วยงานรับผิดชอบคือกระทรวงมหาดไทย จำเป็นต้องกำหนดนโยบายและมาตรการดำเนินการให้มีการตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อความโปร่งใสและเพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง

๒) ประชาชนส่วนใหญ่ทราบว่าตนเองมีสิทธิในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หลายลักษณะตามบัญญัติของกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติกลับมีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้การตรวจสอบไม่ประสบผลเท่าที่ควร

๓) สภาการปกครองท้องถิ่นโดยคณะผู้บริหารและสมาชิกสภา (อบจ. เทศบาล และ อบต.) ต่างทราบว่า รัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานและกิจการสาธารณะที่พวกเขาได้ดำเนินการ แต่ก็เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบน้อยมาก

๔) รูปแบบการตรวจสอบไม่ควรให้ภาครัฐหรือภาคประชาชนทำการตรวจสอบแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ควรประสานความร่วมมือในการตรวจสอบเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และเป็นธรรมมากที่สุด สำหรับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕) ในประเด็นของกฎหมายพบว่า ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ การตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดช่องให้เฉพาะองค์กรภาครัฐ ในส่วนของภาคประชาชนยังไม่มีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน การตรวจสอบของภาคประชาชนขณะนั้นจึงออกมาในรูปของการเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นส่วนใหญ่

๖) รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันให้สิทธิกับภาคประชาชนทำการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายลักษณะ เพียงแต่ต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่งเพื่อให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้จากการกระทำ การตรวจสอบจึงบังเกิดผลอย่างเต็มที่

๗) ยังมีปัญหาและอุปสรรคอีกหลายประการที่ทำให้ภาคประชาชนไม่สามารถทำการตรวจสอบการบริหารงานและกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากผลการศึกษาวิจัย สามารถสรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดังนี้

๑. ลักษณะการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโดยกำหนดเป็นกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติซึ่งประกอบด้วย ๓ รูปแบบ

- ก. การกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องเสนอร่างแผนงานและร่างงบประมาณต่อสาธารณชนของท้องถิ่นนั้น ก่อนนำเสนอเพื่อขออนุมัติจากสภาท้องถิ่น
- ข. การกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยเฉพาะ อบต. มีสภาที่ปรึกษาซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของชุมชนและองค์กรประชาชน รวมทั้งกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นนั้น เพื่อให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ รวมทั้งสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น
- ค. การกำหนดให้มีตัวแทนของชุมชนและ/หรือตัวแทนองค์กรประชาชนจำนวนหนึ่ง เข้าร่วมในการประชุมสภาท้องถิ่นทุกครั้ง และแจ้งสรุปผลการประชุมให้ชุมชนได้รับรู้

๒. ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อตรวจสอบองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยการดำเนินงานของประชาชน โดยตรงมี ๓ รูปแบบคือ

- ก. รูปแบบการเป็นศูนย์รวมหรือเครือข่ายในการตรวจสอบและผลักดันการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น
- ข. รูปแบบในการกระตุ้นหรือเอื้ออำนวยให้เกิดองค์กรหรือกลุ่มของประชาชนเพื่อทำงานแข่งขันหรือตรวจสอบองค์กรปกครองท้องถิ่น
- ค. รูปแบบการส่งเสริมบทบาทของสื่อ (หนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์) ให้เปิดเวทีหรือพื้นที่แก่ประชาชนในการแสดงออกเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

๓. ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยร่วมมือกันทำงานมี ๒ รูปแบบคือ

- ก. รูปแบบการร่วมคิดและร่วมทำ โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้สร้างช่องทางให้ประชาชนหรือตัวแทนชุมชนเข้าร่วมในโครงการต่าง ๆ
- ข. รูปแบบที่องค์กรปกครองท้องถิ่นสร้างเวทีหรือโอกาสให้ประชาชนรวมทั้งฝ่ายอื่น ๆ ได้แสดงออกเกี่ยวกับการทำงานของท้องถิ่น

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการ

### ๑. ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย

- ๑) ต้องสร้างความตระหนักและจิตสำนึกพื้นฐานด้านการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง

๒) ต้องรักษาและสร้างเสริมวุฒิภาวะทางการเมืองให้กับนักการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้องจะสมัครเข้าเป็นผู้แทนของประชาชนในการเป็นนักการเมืองท้องถิ่น

๓) อำเภอ จังหวัด และกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณีต้องกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมายคือ อบต. อบจ. และเทศบาล เปิดเผยข้อมูลที่เป็นข้อมูลสาธารณะให้ประชาชนรับทราบ

๔) รัฐโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกับหน่วยราชการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ต้องสร้างเสริมศักยภาพและความเข้มแข็งให้กับชุมชนและองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

## ๒. ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติ

### ๑) ระดับบริหารราชการส่วนกลาง

- กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดหลักสูตร ระยะเวลา รวมทั้งกลุ่มเป้าหมายสำหรับการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อสร้างความตระหนักและจิตสำนึกให้กับประชาชน และวุฒิภาวะทางการเมืองให้กับนักการเมือง
- กำหนดมาตรฐานและขั้นตอนการตรวจสอบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดทำเป็นเอกสารเผยแพร่เพื่อประชาชน โดยทั่วไปสามารถใช้เป็นสื่อและช่องทางในการดำเนินการตรวจสอบ
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับจังหวัดและอำเภอ จัดให้มีการประชุมสัญจร เพื่อชี้แจง/ให้ความรู้แก่ประชาชนด้านการเมืองการปกครอง ในขณะเดียวกันก็รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนควบคู่ไปด้วย เป็นต้น

### ๒) ระดับบริหารราชการส่วนภูมิภาค

- อำเภอและจังหวัดร่วมมือกับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อสร้างความตระหนักและจิตสำนึกด้านการเมืองการปกครองให้กับประชาชน และสร้างวุฒิภาวะทางการเมืองให้กับนักการเมือง ทั้งนี้การเรียนการสอนผ่านระบบการศึกษานอกโรงเรียนน่าจะเป็นประโยชน์อย่างมาก
- อำเภอและจังหวัดสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดประชุมประชาชนหรือประชาคม อย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง

- สนับสนุนให้ภาคประชาชนจัดตั้งสภาตรวจสอบหรือคณะกรรมการตรวจสอบเฉพาะกิจการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

### ๓) ระดับบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกาศข้อมูลสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณ และแผน/โครงการพัฒนาให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง โดยผ่านสื่อลักษณะต่าง ๆ เช่น ป้ายประกาศ หอกระจายข่าว วิทยุชุมชน เป็นต้น
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการต่าง ๆ ภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยควรเริ่มต้นตั้งแต่การวางแผนงบประมาณดำเนินการ และการติดตามตรวจสอบ ทั้งนี้เพื่อความโปร่งใสและประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น

### ๔) องค์กรภาคประชาชน

- ผู้นำชุมชนหรือผู้นำกลุ่มองค์กรชุมชน เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเกษตรกร หรือกลุ่มสหกรณ์ที่มีความเข้มแข็งร่วมเป็นแกนนำในการกระตุ้นให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเมืองการปกครอง และร่วมตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สุขของพวกเขาเอง
- องค์กรภาคประชาชนต้องติดตามการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ในฐานะที่ตนเองเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง การดำเนินการในลักษณะนี้อาจเป็นไปในรูปแบบของการรวมกลุ่ม ร้องเรียน การฟ้องร้องต่อศาลปกครอง หรือการแจ้งข่าวไปยังสื่อต่าง ๆ เป็นต้น

\*\*\*\*\*

## บทความที่น่าสนใจ

### พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

#### ความสำคัญและที่มา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย เพิ่งจะมีปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้กฎหมายที่จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีด้วยกันทั้งหมด ๘ เรื่อง คือ

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
๔. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
๕. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
๖. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
๗. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
๘. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

ซึ่งแต่เดิมก่อนมีรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กฎหมายเหล่านี้ส่วนใหญ่จะตราอยู่ในรูปของกฎหมายพระราชบัญญัติทั่วไปเท่านั้น โดยที่กฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็นอย่างมากในต่างประเทศ บางประเทศบัญญัติเรื่องเหล่านี้ไว้ในรัฐธรรมนูญเลยทีเดียว

#### วัตถุประสงค์การศึกษา

วัตถุประสงค์ของการศึกษาเกี่ยวกับระบบกฎหมาย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนี้ คือ

๑. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับระบบกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐
๒. เพื่อเป็นกลไกพื้นฐานในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ หรือควบคุมการใช้อำนาจอรัฐ
๓. เพื่อให้การปฏิรูปการเมืองนั้น มีผลตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ
๔. เพื่อใช้เป็นเครื่องมือทางกฎหมายอย่างหนึ่งในการปฏิรูปการเมือง
๕. ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับต่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เช่น ฝรั่งเศส อิตาลี และสเปน

### ผลการศึกษา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นรูปแบบของกฎหมายประเภทหนึ่ง มีใช้อยู่ในระบบกฎหมายของต่างประเทศมานานแล้ว โดยเฉพาะประเทศในภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส สเปน โปรตุเกส และอิตาลี ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะมีอยู่ในประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่มีข้อความสั้นเป็นส่วนใหญ่ เพราะในรัฐธรรมนูญประเภทนี้ จะบัญญัติแต่เพียงหลักการใหญ่ ๆ หรือแนวสาระสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เพื่อให้รัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความสั้น กระชับรัด สามารถร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น รายละเอียดของหลักการใหญ่ ๆ หรือของสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น จะตั้งคร่าเป็นกฎหมายแยกต่างหากจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายประเภทนี้ก็คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั่นเอง

ในอดีตที่ผ่านมา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทยจะตราเป็นพระราชบัญญัติ และมีสถานะทางกฎหมายเหมือนกับพระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไป แม้พระราชบัญญัติเหล่านั้นจะเป็นการบัญญัติรายละเอียดที่เป็นหลักการใหญ่ ๆ หรือมีสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ก็ตาม ถ้าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรและมีข้อความยาวพระราชบัญญัตินี้ก็ล่องบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ และการบัญญัติกฎหมายเหล่านี้ให้มีลักษณะเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นเพียงพระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไป ได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ เช่น อยู่ในหลักกฎหมายใหม่ที่ต้องยกเลิกกฎหมายเก่า กล่าวคือ เมื่อพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่ออกมาภายหลังและเป็นพระราชบัญญัติกำหนดในเรื่องอื่นที่ไม่ได้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบัญญัติรายละเอียดที่เป็นหลักการใหญ่ ๆ หรือหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้ยกเลิกข้อความที่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่บัญญัติขึ้นมาภายหลัง ดังนั้นจึงมีแนวความคิดว่าพระราชบัญญัติที่บัญญัติรายละเอียดที่เป็นหลักการใหญ่ ๆ ที่เป็นสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญ ควรมีกระบวนการตรา การแก้ไขเพิ่มเติมและลำดับศักดิ์ที่แตกต่างไปจาก

พระราชบัญญัติธรรมดา เพื่อให้มีสถานะทางกฎหมาย (ลำดับศักดิ์) สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา และเรียกพระราชบัญญัติประเภทนี้ว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”

ส่วนในต่างประเทศ เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญที่บัญญัติถึงรายละเอียดของหลัก หรือสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติขยายความรัฐธรรมนูญนั้น ดังนั้นในประเทศฝรั่งเศส และสเปน จึงจัดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไป แต่ง่ายกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ส่วนในประเทศอิตาลีนั้น กระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งยากกว่ากระบวนการตราและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับพระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไป โดยในประเทศทั้งสามดังกล่าวถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายสูงกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไป แต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

สำหรับประเทศไทย คำว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยบัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเรื่องสำคัญจำนวน ๘ เรื่อง คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ กฎหมายทั้ง ๘ เรื่องนี้เป็นกฎหมายที่สำคัญมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับองค์กรหรือการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กฎหมายเหล่านี้จะตราเป็นพระราชบัญญัติธรรมดาเท่านั้น

### ข้อเสนอแนะ

เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับองค์กรหรือการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญแล้ว นอกจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจำนวน ๘ เรื่องที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดไว้ ในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น น่าจะครอบคลุมถึงเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
- (๒) หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งและวิธีพิจารณาของศาลปกครอง

(๓) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความเป็นอิสระ การเลื่อนตำแหน่ง และการลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม

(๔) หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งและวิธีพิจารณาของข้าราชการพลเรือน (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการนำคำว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้บัญญัติไว้แล้ว ควรจะมีกระบวนการตราและแก้ไขเพิ่มเติมกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดา เพื่อให้มีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา และการแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องทำได้ยากกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป เพื่อป้องกันไม่ให้เสียงข้างมากในสภาใช้อำนาจตามอำเภอใจในการแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดประโยชน์ของฝ่ายตนโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องและเป็นธรรม และเพื่อป้องกันไม่ให้กฎหมายทั่วไป (พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด) แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งอาจจะทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป ซึ่งตามรัฐธรรมนูญควรมีการบัญญัติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องต่อไปนี้ คือ

๑. การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการพิเศษแตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดา โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ ควรมีจำนวนอย่างน้อย ๕๐ คน นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจเสนอได้ และการพิจารณาต้องผ่านการลงมติจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนแล้วจึงเสนอให้สมาชิกวุฒิสภาพิจารณาลงมติ และที่สำคัญต้องมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกแต่ละสภา

๒. การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเมื่อผ่านการลงมติให้ความเห็นชอบของทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาแล้ว ก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษาต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายก่อนเสมอ เพื่อป้องกันการบิดเบือนหลักการที่กำหนดขึ้น นอกจากนี้ถ้าประกาศใช้แล้ว ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็จะทำให้การก่อตั้งองค์กรและกระบวนการในรัฐธรรมนูญสิ้นผลไป ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการทำหน้าที่ขององค์กรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านั้นด้วยว่าชอบหรือไม่

๓. ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยควรบัญญัติไว้ด้วยว่า “พระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไปจะขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้” เพื่อป้องกันปัญหาเรื่องลำดับศักดิ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตและจะได้ไม่ต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ

**เอกสารอ้างอิง**

สรารุช ปิติเตชะ. “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕

จันทมร สี่หาบุญดี : เรียบเรียง

\*\*\*\*\*

## รายการวิจัยก้าวไกล

ออกอากาศทุกวันเสาร์ เวลา ๐๗.๓๐ - ๐๘.๐๐ นาฬิกา  
ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา คลื่นความถี่ FM. ๘๗.๕ MHz

\* วันเสาร์ที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๗

เรื่อง สาเหตุการไม่ทำงานทำของผู้ไม่มีงานทำแต่พร้อมที่จะทำงาน

วิจัยโดย : กรรมการจัดงาน กระทรวงแรงงาน  
ดำเนินรายการโดย : นางสาวณัฐทิพย์ กบิลคาม  
สัมภาษณ์ : นางสาวยุคลธร เตชะวนากร

\* วันเสาร์ที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๗

เรื่อง การนำนโยบายรัฐไปปฏิบัติในระดับจังหวัด : ศึกษากรณีโครงการจังหวัดทดลองจัดระบบ  
บริการราชการแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ CEO หรือ Chief  
Executive Officer)

วิจัยโดย : นายเมฆินทร์ เมฆาวิกุล  
นักศึกษาวปอ. รุ่นที่ ๔๔  
ดำเนินรายการโดย : นายจันทมร สีหาบุญลี

\* วันเสาร์ที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๗

เรื่อง เศรษฐกิจพอเพียงภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย

วิจัยโดย : อรสุดา เจริญรัต

ดำเนินรายการโดย : นางสาวณัฐทิพย์ กบิลคาม

สัมภาษณ์ : อรสุดา เจริญรัต

\* วันเสาร์ที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๗

เรื่อง การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

วิจัยโดย : ผศ.ดร. นवलน้อย ศรีรัตน์ และคณะ

ดำเนินรายการโดย : นางสาวณัฐทิพย์ กบิลคาม

สัมภาษณ์ : นางรสนา โตสิตระกูล

เรียบเรียงโดย : ปิยะวรรณ ปานโต

## ข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา

### สบู่ดำ พืชพลังงานทดแทน

จากภาวะในปัจจุบันที่มีการรณรงค์ให้คนไทยหันมาประหยัดน้ำมันกัน ก่อนที่จะไม่มีน้ำมันให้ใช้ ส่งผลให้ราคาน้ำมันแพงขึ้น จึงมีการนำพืชที่สามารถใช้ทดแทนน้ำมันได้มาสกัดใช้งาน “สบู่ดำ” มีชื่อทางวิทยาศาสตร์ว่า *Jatropha curcas* Linn. เป็นพืชที่อยู่ในวงศ์ไม้ยางพารา Euphorbiaceae เช่นเดียวกับสบู่แดง บัตตาเวีย ผื่นต้นหรือมะละกอฝรั่ง หนุมานนึ่งแทน โป๊ยเซียน มันสำปะหลัง มะยม มะขามป้อม ผักหวานบ้าน ฯลฯ ซึ่งมีความหลากหลายกันค่อนข้างมากในลักษณะต้น ใบ ช่อดอก ผล และเมล็ด สบู่ดำเป็นพืชพื้นเมืองของอเมริกาใต้ ชาวโปรตุเกสนำเข้ามาในช่วงปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา เพื่อรับซื้อเมล็ดไปสกัดบีบเอาน้ำมันสำหรับทำสบู่

ลักษณะทางพฤกษศาสตร์ เป็นไม้พุ่มยืนต้นขนาดกลาง สูงประมาณ ๒ - ๓ เมตร ลำต้นมีลักษณะเกลี้ยงเกลา ใบเรียบมี ๔ แฉก คล้ายใบละหุ่ง แต่มีหยักตื้นกว่าใบที่เจริญเติบโตเต็มที่ มีขนาดเท่าฝ่ามือ ลำต้น ใบ ผล และเมล็ด มีสาร hydrocyanic สังเกตได้เมื่อหักลำต้น ส่วนยอดหรือส่วนก้านใบจะมียางสีขาว ขุ่นคล้ายน้ำมันไหลออกมา มีกลิ่นเหม็นเขียว ต้นสบู่ดำออกดอกเป็นช่อกระจุกที่ข้อส่วนปลายของยอด ขนาดดอกเล็กสีเหลืองมีกลิ่นหอมอ่อนๆ มีดอกตัวผู้จำนวนมากและดอกตัวเมียจำนวนน้อยอยู่บนต้นเดียวกัน เมื่อติดผลแล้วมีสีเขียวอ่อนเกลี้ยงเกลาเป็นช่อพวงมีหลายผล เวลาสุกแก่จัดมีสีเหลืองคล้ายลูกจัน รูปผลมีลักษณะทรงกลมขนาดปานกลาง เปลือกหนาปานกลาง มีปลูกลงทางภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ ผลหนึ่งส่วนมากมี ๓ พู โดยแต่ละพูทำหน้าที่ห่อหุ้มเมล็ดไว้ เมล็ดสีดำขนาดเล็กกว่าเมล็ดละหุ่งพันธุ์หลายขาวดำเล็กน้อย สีตรงปลายเมล็ดมีจุดสีขาวเล็กๆ ติดอยู่ เมื่อเก็บไว้นานจุดนี้จะหดตัวที่เยวแห้งลง ขนาดของเมล็ดเฉลี่ยความยาว ๑.๗ - ๑.๘ เซนติเมตร หนา ๐.๘ - ๐.๙ เซนติเมตร น้ำหนัก ๑๐๐ เมล็ด ประมาณ ๖๕.๘ กรัม เมื่อแกะเปลือกนอกสีดำออกจะเห็นเนื้อในสีขาว

สบู่ดำ เป็นชื่อเรียกในภาคกลาง ภาคเหนือเรียกว่า มะหุ้งฮั่ว ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เรียกว่า มะเข่า หรือ สีหลอด ภาคใต้เรียก มะหงเทศ เมล็ดสบู่ดำมีสารพิษเรียกว่า CURCIN หากบริโภคแล้ว ทำให้เกิดอาการท้องเดินเหมือนสลอด กากสบู่ดำยังมีธาตุอาหารใช้เป็นปุ๋ยอินทรีย์ได้ ในชนบทยังใช้สบู่ดำเป็นยาสมุนไพรกลางบ้าน โดยใช้ยางจากก้านใบป้ายรักษาโรคปากนกกระจอก ห้ามเลือดและแก้ปวดฟัน รวมทั้งผสมน้ำมันมารดาควาตป่ายลันเด็กที่มีฝ้าขาวหรือคอเป็นคุ่ม และใช้ส่วนของลำต้นมาตัดเป็นท่อนๆ ดมให้เด็กกินแก้โรคซางหรือตาขโมย

การขยายพันธุ์ การใช้เมล็ด ควรเก็บฝักที่มีสีเหลืองแก่แก่มีน้ำตาล สามารถเพาะในถุงเพาะหรือกระบะทราย อายุประมาณ ๒ เดือน จึงนำไปปลูก ดินที่ได้จากการเพาะเมล็ดจะให้ผลผลิตได้ประมาณ ๘ - ๑๐ เดือนหลังปลูก การใช้ท่อนพันธุ์ควรใช้ท่อนพันธุ์สีน้ำตาลปนเขียวยาว ๔๕ - ๕๐ เซนติเมตร จะเริ่มมีดอกและให้ผลผลิตระยะ ๖ - ๘ เดือนหลังปลูก

การปลูก การเจริญเติบโตลำต้นจะสูงขึ้นเรื่อยๆ ไม่ค่อยแตกกิ่งก้านจึงควรตัดแต่งกิ่งบ่อย ๆ เพื่อให้ต้นแตกกิ่งก้าน ระยะปลูก ๒ X ๒.๕ ตารางเมตร ฤดูปลูกที่เหมาะสมเป็นช่วงเดือนเมษายน - พฤษภาคม พื้นที่ปลูกควรเลือกพื้นที่ดอนน้ำไม่ท่วมขัง อยู่กลางแจ้งแสงแดดจัด เช่น คันทนา นาดอนจัด หัวไร่ปลายนา ริมรั้วบ้าน

ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพการเกษตร จังหวัดชัยนาท (จักรกลเกษตร) ได้ดำเนินการโครงการส่งเสริมการใช้น้ำมันสบู่ดำกับเครื่องยนต์ดีเซลเพื่อการเกษตร โดยการจัดทำแปลงสาธิตปลูกต้นสบู่ดำ จำนวน ๓ แปลง คือ

๑. แปลงบ้านโป่งกำแพง หมู่ที่ ๑๘ ตำบลเนินขาม กิ่งอำเภอนีนขาม จังหวัดชัยนาท พื้นที่ ๕ ไร่ ปลูกเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ระยะปลูก ๑๕๐ X ๑๐๐ เซนติเมตร จำนวนต้นที่ปลูกทั้งสิ้น ๕,๓๐๐ ต้น ใช้ต้นกล้าจากการเพาะเมล็ด ปัจจุบันให้ผลผลิตแล้ว

๒. แปลงสาธิตภายในศูนย์ พื้นที่ปลูก ๒ ไร่ ปลูกเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ระยะปลูก ๑๕๐ X ๒๐๐ เซนติเมตร ใช้ต้นกล้าจากการเพาะเมล็ดปลูกจำนวน ๖๐๐ ต้น และจากท่อนพันธุ์จำนวน ๔๘๐ ต้น รวม ๑,๐๘๐ ต้น ปัจจุบันให้ผลผลิตแล้ว และขณะนี้เก็บผลผลิตได้แล้ว

๓. แปลงสาธิตบ้านดงเกณฑ์หลวง ตำบลหนองขุ่น อำเภอดงสิงห์ จังหวัดชัยนาท พื้นที่ปลูก ๕ ไร่ ปลูกเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๖ ระยะปลูก ๑๐๐ X ๒๕๐ เซนติเมตร ใช้ต้นกล้าที่เพาะจากเมล็ดปลูกจำนวน ๑,๖๐๐ ต้น และจากท่อนพันธุ์ จำนวน ๑,๖๐๐ ต้น รวม ๓,๒๐๐ ต้น ปัจจุบันให้ผลผลิตแล้ว

การสกัดน้ำมันสบู่ดำ ผลสบู่ดำแห้ง (ผลสีเหลืองถึงสีดำ) ที่แก่จากต้น นำมากะเทาะเปลือกออก ให้เหลือเฉพาะเมล็ด นำไปล้างน้ำทำความสะอาด นำมาผึ่งลมให้เมล็ดแห้งนำไปบดเมล็ดให้แตก โดยการทุบหรือบดหยาบ นำเมล็ดที่ได้บดแล้วออกตากแดดเพื่อรับความร้อนประมาณ ๓๐ นาที แล้วนำเมล็ดสบู่ดำเข้าเครื่องสกัด (ใช้แรงงานคน) นำน้ำมันที่ได้ไปกรองเพื่อแยกเศษผง เมล็ดสบู่ดำ ๔ กิโลกรัม สกัดน้ำมันได้ ๑ ลิตร น้ำมันที่ได้จากการสกัดเมล็ดสบู่ดำสามารถใช้แทนน้ำมันดีเซลได้ โดยไม่ต้องใช้ส่วนผสมและไม่ทำให้เครื่องยนต์เสียหาย กากเมล็ดสบู่ดำที่เหลือจากการสกัดน้ำมันมีปริมาณไนโตรเจนสูง ซึ่งเป็นธาตุอาหารที่พืชต้องการ จึงสามารถนำไปเป็นปุ๋ยอินทรีย์ของพืชได้

การทดสอบการใช้งาน จากการนำน้ำมันสบู่อัดที่ได้ไปทดลองเดินเครื่องยนต์กูโบต้าดีเซล ๑ สูบ แบบลูกสูบนอกระบบ ๔ จังหวะ ระบายความร้อนด้วยน้ำ ปริมาตรกระบอกสูบ ๔๐๐ ซีซี ๗ แรงม้า/๒,๒๐๐ รอบ/นาที เปรียบเทียบการทำงานของเครื่องยนต์ (รอบ/นาที) และความสิ้นเปลืองเชื้อเพลิง (ซีซี/ชั่วโมง) ระหว่างการใช้น้ำมันสบู่อัดกับน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว

ผลจากการทดสอบกับเครื่องยนต์ เมื่อเดินเครื่องยนต์ด้วยน้ำมันสบู่อัดครบ ๑,๐๐๐ ชั่วโมง ถอดชิ้นส่วนของเครื่องยนต์ออกมาตรวจสอบ เสื้อสูบ ลูกสูบ แหวนลิ้น หัวฉีด และอื่นๆ ไม่พบยางเหนียวจับ ทุกชิ้นยังคงสภาพดีเหมือนเดิม

และในปี ๒๕๔๗ นี้ สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ จะมีพระชนมพรรษา ๗๒ พรรษา กรมส่งเสริมการเกษตรและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงดำเนินการนำร่องส่งเสริมการใช้น้ำมันสบู่อัดในไร่นา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ พระชนมพรรษา ๗๒ พรรษา เพื่อกระตุ้นและเป็นตัวอย่างให้เกษตรกรทั่วไป เห็นความสำคัญของพลังงานทดแทนที่ประเทศไทยสามารถผลิตได้เอง ทดแทนการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงจากต่างประเทศต่อไป

ที่มา : <http://www.mrct.net/>



### รณรงค์กินผักสดผลไม้ - ลดไขมัน

โรคมะเร็ง กลายเป็นมฤตยูร้ายที่คร่าชีวิตคนไทยมาเป็นอันดับหนึ่ง จึงเป็นเหตุให้นางสุภารัตน์ เกตุราพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข จัดทีมคุณหมอร่วมโครงการ “กินผักผลไม้สด ลดอาหารไขมัน ป้องกันมะเร็ง” ขึ้น พร้อมแถลงรายละเอียด ของโครงการฯ ร่วมกับ นายแพทย์เสรี ตู้จินดา อธิบดีกรมการแพทย์ นายแพทย์สมยศ ศิริสุทธิ์ รองอธิบดีกรมการแพทย์ และนายชาติ อมาตยกุล ผู้เชี่ยวชาญเรื่องอาหารไทย

โครงการ “กินผักผลไม้สด ลดอาหารไขมัน ป้องกันมะเร็ง” เกิดขึ้นเพราะสถานการณ์โรคมะเร็งในเมืองไทยคร่าชีวิตคนไทยมากถึงปีละกว่า ๔ หมื่นคน และยังมีแนวโน้มผู้ป่วยและผู้เสียชีวิตเพิ่มขึ้นอย่าง

รวดเร็ว โดยองค์การอนามัยโลกรายงานว่า ในปี ๒๕๖๓ จะมีผู้ป่วยด้วยโรคมะเร็งรายใหม่เกิดขึ้น ๑๕ ล้านคนต่อปี ส่วนในไทยนั้น พบผู้ป่วยรายใหม่เพิ่มขึ้น ๑ แสนคนต่อปี และมีผู้เสียชีวิตด้วยโรคนี้น่าเป็นอันดับแรกของประเทศ ซึ่งจากการสำรวจพบว่า สาเหตุที่ทำให้เกิดโรคมะเร็งนั้นมาจาก ๒ ปัจจัย คือ ปัจจัยภายใน ซึ่งก็คือภูมิคุ้มกันของผู้ป่วย และผู้ป่วยรับสารก่อมะเร็งเข้าสู่ร่างกาย อาทิ การสูบบุหรี่ การติดเชื้อ และอาหารที่เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดมะเร็งได้ถึง ๓๐% ดังนั้น ทางกระทรวงสาธารณสุขจึงมีนโยบายป้องกัน ด้วยการรณรงค์ให้ประชาชนออกกำลังกาย โครงการความปลอดภัยด้านอาหาร เพื่อให้ความรู้กับประชาชนในการเลือกซื้อ เลือกบริโภคอาหารที่ได้มาตรฐาน และล่าสุด กรมการแพทย์ได้ดำเนินยุทธศาสตร์ป้องกันโรคมะเร็ง ด้วยการให้ความรู้ในเรื่อง คุณประโยชน์ของอาหารประเภทผักและผลไม้สด อันเป็นที่มาของโครงการฯ ในการปรับพฤติกรรมบริโภค เพื่อลดความเสี่ยงในการเป็นโรคมะเร็ง

สำหรับโครงการชวนคนไทย กินผักผลไม้สด แล้วลดอาหารไขมันนั้น มาจากการวิจัย ขององค์การอนามัยโลกที่พบว่า หากรับประทานผักผลไม้สด อย่างน้อยวันละครึ่งกิโลกรัม หรือครึ่งหนึ่งของอาหารในแต่ละมื้อ รวมทั้งลดอาหารประเภทไขมัน โดยเฉพาะไขมันจากสัตว์ ก็จะสามารถลดความเสี่ยงต่อการเกิดโรคมะเร็งได้ เพื่อแร่ธาตุและวิตามินจากผักและผลไม้ สามารถยับยั้งกระบวนการ การเกิดโรคมะเร็งได้ และการรับประทานผักและผลไม้สด ยังสามารถป้องกันโรคหัวใจและหลอดเลือดได้อีกด้วย

และเพื่อรณรงค์ให้ประชาชนหันมาบริโภคผักผลไม้กันมากขึ้น ทางโครงการฯ จึงจัดงานกินผักผลไม้สด ลดอาหารไขมัน ป้องกันมะเร็ง ขึ้นในวันที่ ๑๑ - ๑๒ กันยายน ณ บริเวณลานน้ำพุ ศูนย์การค้าซีคอนสแควร์ ซึ่งจะมีตลาดผักสดผลไม้ ผลิตภัณฑ์เพื่อสุขภาพ มุมจำหน่ายเมนูอาหารต้านมะเร็ง รวมทั้งการแนะนำเมนูผักและผลไม้ โดยนายชาติ อมาตยกุล แพ้ชั้นโฆ้วแฟนซีผักผลไม้จากนักศึกษาศาสน์ต่าง ๆ สำหรับผู้ที่อยากเริ่มเมนูเพื่อสุขภาพหาได้ในงาน

ที่มา : <http://www.thairath.co.th>

## สารนำร่องงานวิจัยและพัฒนา

### ไทยวิจัยข้าวต้านโรคสำเร็จ

ดร.เกรียงไกร พันธุ์วรรณ หัวหน้าชุดโครงการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าวนาสวนนาข้าวฝนสถาบันวิจัยข้าว กรมวิชาการเกษตร เปิดเผยว่า เนื่องจากโรคไหม้ในข้าวได้เกิดระบาดขึ้นเป็นประจำส่งผลให้นาข้าวของเกษตรกรถูกลทำลายได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะแหล่งปลูกข้าวนาปีในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ ซึ่งส่วนใหญ่จะปลูกข้าวขาวดอกมะลิ ๑๐๕ และกข ๖ เป็นหลัก ซึ่งข้าวทั้ง ๒ พันธุ์อ่อนแอต่อโรคไหม้ทำให้เกษตรกรได้ผลผลิตข้าวต่ำลงจากปัญหาดังกล่าว กรมวิชาการเกษตรจึงจัดทำโครงการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าว เพื่อพัฒนาสายพันธุ์ข้าวที่ต้านทานโรคและแมลง โดยได้ตั้งศูนย์กลางการวิจัยอยู่ที่ศูนย์วิจัยข้าวอุบลราชธานี พร้อมกับสร้างเครือข่ายพัฒนางานวิจัยร่วมกับศูนย์วิจัยข้าว และสถานีทดลองข้าวในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวน ๑๒ แห่ง เพื่อร่วมกันศึกษาพันธุ์ข้าวขั้นต้น และเปรียบเทียบพันธุ์และอัตราการให้ผลผลิตระหว่างสถานี

ทั้งนี้การพัฒนาสายพันธุ์ข้าวต้านทานโรคไหม้ของกรมวิชาการเกษตรขณะนี้ประสบผลสำเร็จแล้ว โดยได้ข้าวสายพันธุ์อายุสั้น ซึ่งสามารถต้านทานโรคไหม้และโรคคอรวงใหม่ได้สูงกว่าข้าวขาวดอกมะลิ ๑๐๕ โดยออกดอกประมาณ ๑๐๐ - ๑๒๐ วัน สามารถปลูกได้ทั้งนาปีและนาปรัง ให้ผลผลิตในสภาพการปลูกปกติไม่แตกต่างจากข้าวขาวดอกมะลิ ๑๐๕ คือ ๕๑๕ กิโลกรัมต่อไร่ แต่ถ้าให้ปุ๋ยในโตรเจนในอัตราสูง จะให้ผลผลิตสูงกว่าข้าวขาวดอกมะลิ ๑๐๕ กรมวิชาการเกษตรจึงเตรียมการรับรองพันธุ์และผลิตเมล็ดพันธุ์คัด เมล็ดพันธุ์หลัก และเตรียมวางแผนส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกต่อไป

ที่มา : นสพ. สยามรัฐ

๓ ก.ย. ๒๕๔๗

## เตือนภัยจากมือถือ - ไมโครเวฟ

นายแพทย์ณรงค์ นิ่มสกุล แพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านสัลยกรรมความงาม และประธานชมรมต่อต้านความชรา กล่าวว่า ในบรรดาเครื่องใช้ไฟฟ้า หรือ อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์นั้น โทรศัพท์มือถือเป็นสิ่งที่อาจจะทำให้ผู้ใช้ได้รับอันตรายมากที่สุด เนื่องจากใช้ใกล้ชิดกับหูมากกว่าอุปกรณ์อื่น ๆ และปัญหาอาจจะเกิดมากกับเด็กวัยรุ่น ซึ่งมีสภาพร่างกายต่างจากผู้ใหญ่ คือกะโหลกบางกว่า ทำให้รับคลื่นความร้อนสู่สมองได้มาก จนอาจทำให้มีพัฒนาการทางสมองช้าลง หรืออาจสมองเสื่อมได้

ทางด้านฝ่ายประชาสัมพันธ์บริษัทแอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส ผู้ให้บริการโทรศัพท์มือถือ กล่าวว่า เรื่องนี้ยังไม่มีการศึกษาที่ชัดเจน ใดๆก็ตาม บริษัทฯ ก็พยายามติดตามผลการวิจัยที่จะมีออกมาตลอดเวลา แต่ก็ยังไม่เห็นผลที่แน่ชัด

นายแพทย์คณัยพันธ์ อัครสกุล หัวหน้างานสัลยกรรมทางเดินปัสสาวะ โรงพยาบาลราชวิถี กล่าวเสริมว่า แม้ว่าการพิสูจน์ยังไม่ชัดเจน แต่ผู้บริโภคก็ไม่ควรมองข้ามความปลอดภัย

นายแพทย์ณรงค์ กล่าวอีกว่า อุปกรณ์เครื่องใช้อื่น ๆ ก็อาจจะสร้างปัญหาได้ด้วย ซึ่งผลการศึกษาในต่างประเทศ พบว่าคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าที่เกิดจากเครื่องใช้ไฟฟ้า เช่น ไมโครเวฟ ทีวี โทรศัพท์มือถือ และคอมพิวเตอร์ จะค่อย ๆ สะสมในร่างกายและนำไปสู่การเกิดโรคต่าง ๆ เช่น ความเสี่ยงในการเป็น มะเร็ง อัลไซเมอร์ พาร์กินสัน สมรรถภาพทางเพศเสื่อม อ่อนเพลียง่าย ปวดศีรษะ รวมถึงเกิดความเครียดได้ง่าย ซึ่งนำเสนอบทวิเคราะห์เหล่านี้ให้รัฐบาลพิจารณาหาวิธีการใช้งานที่ปลอดภัยต่อไป

ที่มา : นสพ. โพสท์ทูเดย์

## อะโกรทศ : ผลิตภัณฑ์จากใบกระทอน

กระทอน เป็นไม้พุ่มในตระกูลถั่วขนาดกลาง จะพบมากตามป่าทั่วไป โดยเฉพาะแถวจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง

ที่ผ่านมาชาวบ้านในเขตพื้นที่ อ.ชาติตระการ อ.นครไทย และ อ.เนินมะปราง จ.พิษณุโลก ได้นำใบกระทอนมานี้มาใช้ประโยชน์นานแล้ว คือนำส่วนยอดของกระทอนไปหมัก พอหมักแล้วจะมีกลิ่นและรสคล้ายซีอิ๊วมาก ชาวบ้านมักนำไปใช้ในการปรุงส้มตำ เพื่อเพิ่มรสชาติให้กับส้มตำปลาร้าดีขึ้น

จากที่ชาวบ้านบางอำเภอของ จ.พิษณุโลก นำใบกระทอนไปหมัก เพื่อเอาน้ำไปปรุงอาหาร  
นั้นเอง ทำให้ ทางคณาจารย์ประจำสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล วิทยาเขตพิษณุโลกเกิดความสนใจขึ้นมา

บรรดาคณาจารย์ที่ว่านี้ ประกอบไปด้วย ผู้ช่วยศาสตราจารย์เรจินทร์ณ์ ไม้พวง,  
รองศาสตราจารย์มุกดา สุขสวัสดิ์ และอาจารย์วัชรระ จันทรงค์ ที่บรรดาคณาจารย์เหล่านี้ให้ความสนใจ เพราะ  
นอกจากนำหมักใบกระทอน มีคุณสมบัติอย่างทีกล่ามาแล้ว บรรดาคณาจารย์อยากทราบว่า ในใบกระทอน  
นั้นจะมีสารอาหารอะไรบ้างให้โทษหรือให้คุณในด้านโภชนาการหรือไม่

ด้วยเหตุนี้จึงมีได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับใบกระทอนอย่างจริงจัง ถึงขนาดลงทุนลงไปลุยพื้นที่ไป  
ใน ต.บ้านน้ำพริก อ.นครไทย จ.พิษณุโลก เอง เพื่อให้คำแนะนำกับชาวบ้าน ในการผลิตน้ำหมักใบกระทอน  
และพัฒนาให้เป็นสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์หรือ OTOP ต่อไป

รองศาสตราจารย์มุกดา หนึ่งในคณะผู้ศึกษาวิจัยเรื่องนี้ บอกว่า การศึกษาปริมาณองค์ประกอบ  
สารอาหารและแร่ธาตุในใบกระทอน และ น้ำหมักใบกระทอนนั้น ใช้ใบกระทอนจาก ต.น้ำพริก อ.นครไทย  
แล้วนำมาทดสอบทางกายภาพและทางเคมี เพื่อตรวจสอบหาองค์ประกอบสารอาหารสำคัญในใบกระทอน  
และน้ำหมักใบกระทอน ทั้งที่ปรุงแต่งรสด้วยเกลือ และยังไม่ได้ปรุงแต่งรส

จากการศึกษาพบว่า น้ำหมักใบกระทอนที่ยังไม่ได้ปรุงรส มีปริมาณแร่ธาตุ สารอาหาร หลาก  
หลายชนิดที่เป็นประโยชน์ต่อร่างกายในปริมาณที่พอเหมาะ อาทิ สารอาหารจำพวกโปรตีน คาร์โบไฮเดรต  
แคลเซียม ฟอสฟอรัส และธาตุเหล็ก เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว เมื่อนำน้ำหมักใบกระทอนมาปรุงรสแล้ว ยังสามารถเพิ่มปริมาณแร่ธาตุ สาร  
อาหารได้มากกว่าเดิมได้อีก คือโดยเฉลี่ยแล้วมีสารอาหารถึง ๑.๕% เลยทีเดียว

ที่ผ่านมาชาวบ้านนำใบกระทอนมาหมัก ใช้ปรุงอาหารกันเอง ทำขึ้นมาเพราะรสชาติอร่อย ไม่  
ได้ทำเพื่อการค้า ทั้งที่ความจริง เมื่อผลการวิจัย พบว่ามีประโยชน์ในด้านโภชนาการแล้ว ก็ควรจะหันมาผลิต  
เป็นสินค้า เพื่อหารายเสริมให้ชาวบ้านได้

## ที่ปรึกษา

นายบุญเรือง บุรภัทธุ์

: รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## คณะทำงาน

นางสาวศิริพรรณ กาญจนอุดม	: ผู้อำนวยการกลุ่มงานวิจัยและพัฒนา
นางสาวอุษา โฆษิตตระกูล	: วิทยากร ๗
นางสาวพร สุขเอียง	: วิทยากร ๗
นางสาวพจนา อภิรามนตร์	: วิทยากร ๗
นางสุทธาทิพย์ อิ่นวัฒนากุล	: วิทยากร ๖
นางสาวนริศลักษณ์ ศิริวรรณ	: วิทยากร ๖
นางสาวอิมลรักษ์ ศานติธรรม	: วิทยากร ๔
นางสาวอุษลลธร เตชะธนากร	: วิทยากร ๔

## ผู้จัดทำ

นายสันทมร สัทธาบุญลี	: วิทยากร ๕
นางสาวปิยะธรรณ ปานโต	: วิทยากร ๔

## ฝ่ายธุรการ

นางสาวธณัฐดา ทาเวื่อนศรี	: เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๓
นางสาวอุษริษา นະถา	: เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๑
นางศศิภา พลอยเสียมพงษ์	: เจ้าหน้าที่งานธุรการ ๒

\*\*\*\*\*

ติดต่อขอรายละเอียดบทความได้ที่  
กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๖๗ - ๘, ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๖๒



พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร