



รัฐสภาสาร

ปีที่ 48 ฉบับที่ 7 เดือน กรกฎาคม 2543

ISSN 0125-0957



เรื่องในเล่ม

หน้าที่ไปเลือกตั้งของคนไทย

1

✍ พิระพจน์ รัตนมาลี

ผู้ว่าราชการจังหวัด : วิเคราะห์เปรียบเทียบ
สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย

21

✍ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

การมีส่วนร่วมของแรงงานในฝ่ายบริหาร
Workers Participation in Management

60

✍ ว่าที่ร้อยเอก วิษณุ บุญมาร์ตัน

✍ รัตพงษ์ สอนสุภาพ

การส่งเสริมการลงทุน

76

✍ ประญาณภรณ์ อมรเวช



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการ
ในวงงานรัฐสภา และอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร กองการประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. 2450063, 2450066

สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
34 อาคารธนาคารทหารไทย (ชั้น 5 C)
ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400
โทร. 2450063, 2450066

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการรัฐสภาสาร
ไปยังฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา กองการประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือธนาคาร
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ 10300
กำหนดออกเดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละหนึ่งร้อยแปดสิบบาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นของผู้เขียน
แต่ละท่าน ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการแต่อย่างใด



รัฐสภาไทย



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภา

ISSN 0125-0957

ที่ปรึกษา

นางศิริลักษณ์	ปั่นบำรุงกิจ
นางพรพิมล	ฉัตรคุณโกวิท
นางสุภารัตน์	วสะภาคย์

บรรณาธิการ

นายศุภพงศ์	ขจรศิลป์
------------	----------

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางปริยาวดี	พระทอง
-------------	--------

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม	เชาวน์ศิริ
-------------	------------

เหรียญกษาปณ์

นางสาวสุนทร	รักเมือง
-------------	----------

กองบรรณาธิการ

นางอัจฉรา	จูยืนยง
นางสาวอารีวรรณ	พูลทรัพย์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ	เรืองสอน
นายก่อเกียรติ	ผือโย
นายวิทยา	องค์อศิวชัย

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ	กันเกษแก้ว
นางภัสณี	คงสมจิตต์
นางสาวอาภรณ์	เนื่องเศรษฐ์
นางสาวโสภี	คำมัน

บทบรรณาธิการ

ในอดีตที่ผ่านมากฎหมายได้กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นเพียง “สิทธิ” ไม่ได้มีการบังคับว่าประชาชนจะต้องไปใช้สิทธิหรือไม่ จึงทำให้มีผู้ไม่ไปใช้สิทธิหรือที่เราเรียกว่า “นอนหลับทับสิทธิ” เป็นจำนวนมาก เพราะประชาชนคิดว่าการออกเสียงเลือกตั้งนั้นเป็นสิทธิส่วนบุคคลจะไปใช้สิทธิหรือไม่ใช้ก็ได้ ซึ่งจุดนี้ทำให้กลายเป็นจุดอ่อนของระบบการเลือกตั้ง ทำให้เกิดการซื้อเสียงและทุจริตในการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงได้มีวิธีการที่จะทำให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนเพิ่มมากขึ้น โดยได้กำหนดให้ว่าการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 68 ระบุว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” เมื่อมีมาตรการออกมาอย่างนี้ทำให้คนไทยต้องกลับมาให้ความสำคัญกับการเลือกตั้ง เพราะจะกลัวเสียสิทธิอื่นๆ แต่จะเป็นสิทธิในเรื่องใดบ้าง และมูลเหตุเป็นมาอย่างไร ติดตามอ่านได้ในรัฐสภาสารฉบับนี้ ในบทความเรื่อง “หน้าที่ไปเลือกตั้งของคนไทย” นอกจากนี้รัฐสภายังมีบทความที่น่าสนใจอีกหลายเรื่องรวมมานำเสนอแก่ท่านผู้อ่านให้ได้ศึกษาและค้นคว้าเพื่อเป็นประโยชน์ต่อไป



บรรณาธิการ

LI RT



สารบัญ



หน้าที่ไปเลือกตั้งของคนไทย

1

✍ พิระพจน์ รัตนมาลี

ผู้ว่าราชการจังหวัด : วิเคราะห์เปรียบเทียบ
สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย

21

✍ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

การมีส่วนร่วมของแรงงานในฝ่ายบริหาร
Workers Participation in Management

60

✍ ว่าที่ร้อยเอก วิษณุ บุญมาร์ตัน

✍ รัตพงษ์ สอนสุภาพ

การส่งเสริมการลงทุน

76

✍ ประชญาภรณ์ อมรเวช



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



หน้าต่อไปเลือกตั้งของคนไทย

พีระพจน์ รัตนมาลี*

1. บทนำ

การเลือกตั้ง ถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะถือเป็นหนทางในการ สัมแดงเจตนาธรรมของประชาชนในการกำหนดแนวทางในการปกครองประเทศ เป็นวิธีการในการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง แต่สิ่งที่ปรากฏในสังคมไทย ก็คือ ภายหลังจากเลือกตั้งแทบทุกครั้งมักมีการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนและสื่อมวลชนว่า มีการซื้อสิทธิขายเสียงจำนวนมาก มีเงินหมื่นเหินในตลาดจำนวนมหาศาล การเลือกตั้งในอดีตที่ผ่านมา มีการโกง การเลือกตั้ง มีการฉ้อในการเลือกตั้ง หรือแม้กระทั่งกรณีล่าสุด ต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลของ จ.สมุทรปราการ ที่เป็นข่าวครึกโครมผ่านสื่อมวลชนต่างๆ ถึงกับเรียกการเลือกตั้งดังกล่าวว่า โคตรโกง

ระบบการเมืองที่ผ่านมา นั้น โดยเฉพาะระบบเลือกตั้งไม่ได้เกื้อกูลให้มีระบอบประชาธิปไตยที่ดีขึ้น มันเป็นระบบที่ส่งเสริมให้มีการใช้เงิน ให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง ให้มีการโกงกินตลอดเวลา (อานันท์ ปันยารชุน, 2540) สภาพการณ์และข้อเท็จจริงทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยมีปรากฏการณ์ที่ไม่พึงปรารถนาบางประการอันเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติเกิดขึ้น โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง ซึ่งมักปรากฏอยู่ทั่วไปในการเลือกตั้งทุกระดับในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ที่ซื้อเสียงกันอย่างมากมาย เมื่อได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. แล้ว จะมุ่งกอบโกยเพื่อถอนทุนคืนโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน มักใช้เวลาและบารมีของความเป็น ส.ส. แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง บางคนไม่สนใจดูแลทุกข์สุขและความเดือดร้อนของประชาชน โดยอ้างว่าได้จ่ายเงินซื้อเสียงและสิ่งตอบแทนในระหว่างการเลือกตั้งแล้วจึงหมดบุญคุณต่อกันและเมื่อ ส.ส. ที่ซื้อเสียง

*วิทยากร กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา





เหล่านี้ได้มีโอกาสบริหารบ้านเมืองหรือเป็นรัฐมนตรีจะมีพฤติการณ์ฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยใช้ อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

ความพยายามที่แสดงออกถึงการรับรู้ถึงปัญหาดังกล่าวของฝ่ายบ้านเมือง สามารถดูได้จากคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการรณรงค์ต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียง รวมทั้งได้ให้ความหมายของคำว่า “การซื้อสิทธิขายเสียง” นั้น หมายถึง

(1) การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลใดจัดให้ ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือบุคคลอื่นใดเพื่อบังคับให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น หรือให้งดเว้นมิให้ลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครใด

(2) การที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือบุคคลใดเรียก หรือรับเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้ เพื่อบังคับหรือจัดให้มีการลงคะแนน หรืองดเว้น หรือจัดให้มีการงดเว้น ไม่ลงคะแนนเลือกตั้งผู้ใด หรือ

(3) การกระทำอื่นใดอันมีลักษณะทำนองเดียวกับที่กล่าวมาใน (1) หรือ (2) ซึ่งเป็นความ ผิดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 82/2538)

ข้อมูลดังกล่าวข้างต้นน่าจะเป็นเครื่องบ่งชี้ต่อการตระหนักรู้ของฝ่ายบ้านเมืองถึงความ รุนแรงของปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงได้พอสมควร แต่อีกสิ่งหนึ่งซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองไทยที่น่าสนใจก็คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น สะท้อนให้เห็น ว่า โดยภาพรวมแล้วคนชนบทไปใช้สิทธิเลือกตั้งกันสูงมากขณะที่คนเมืองหรือคนกรุงเทพไปใช้ สิทธิเลือกตั้งกันค่อนข้างน้อยโดยพิจารณาได้จากข้อมูล การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ 17 พฤศจิกายน 2539 ซึ่งพบว่า จังหวัดสระแก้ว มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุด คือ ร้อยละ 87.71 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในขณะที่กรุงเทพฯ มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เพียงร้อยละ 48.97 ซึ่งเป็นเพียงจังหวัดเดียวที่มีผู้ไปใช้ สิทธิเลือกตั้งต่ำกว่า ร้อยละ 50 และหากจะได้พิจารณาลงไปในรายละเอียด ก็มีข้อมูลที่น่าสนใจก็ คือ กิ่ง อ.เขาฉกรรจ์ จ.สระแก้ว มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุดของประเทศ คือร้อยละ 98.67 ส่วน ที่ไปใช้สิทธิน้อยที่สุดของประเทศ คือ เขตดุสิต กรุงเทพฯ ที่ไปใช้สิทธิเพียง ร้อยละ 39.75 จาก ทั้งหมด 888 อำเภอจากทั่วประเทศ (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2540) คำถามที่ตาม มาก็คือ ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ต่อเรื่องดังกล่าวมีข้อมูลจากงานวิจัยที่น่าสนใจที่ว่า โดยสาเหตุที่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกรุงเทพ ไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยไม่ได้เกิดจากการไม่ทราบหรือรับรู้ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งไม่ทั่วถึง คนกรุงเทพมีโอกาสรับทราบข้อมูลการเลือกตั้งมากกว่า



LIRT



คนในต่างจังหวัดเพราะสื่อประชาสัมพันธ์มีอย่างกว้างขวาง จากการสอบถามประชาชนในกรุงเทพฯ พบว่า พรรคการเมืองและผู้สมัคร ส.ส. ในกรุงเทพฯ มีการสร้างฐานคะแนนเสียงประชาชนแบบเข้าถึงประชาชนน้อยมาก หรืออาจกล่าวได้ว่าแทบไม่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนกับผู้สมัคร หรือพรรคการเมือง พรรคการเมืองอาจมีที่ทำการพรรคแต่ผู้สมัครหรือผู้แทนในกรุงเทพฯ ไม่มีสถานที่ติดต่อหรือสำนักงาน ส.ส. ที่ประชาชนสามารถติดต่อโดยตรงเหมือนกับ ส.ส. ในต่างจังหวัดที่มีสำนักงานอย่างเปิดเผยรับคำร้องทุกข์และความต้องการจากประชาชนตลอดเวลา หรือมีกำหนดเวลาที่แน่นอน ผู้สมัคร ส.ส. ในกรุงเทพฯ มักจะใช้สื่อโฆษณา จ้างรถสองแถวติดเครื่องขยายเสียง ทำแผ่นป้ายขนาดใหญ่ และขนาดเล็ก ปิดประกาศโฆษณาตามถนนหรือตรอกซอกซอย นอกจากนี้ ประชาชนมีความเห็นว่าบทบาทของ ส.ส. กรุงเทพฯ ในสภาผู้แทนราษฎรมีน้อยมาก มีเพียงบางรายที่มีบทบาทประจำ ประชาชนต้องการให้ ส.ส. ในกรุงเทพฯ สร้างความสัมพันธ์ไม่ใช่เฉพาะช่วงหาเสียง แต่ต้องการทราบที่อยู่ สำนักงาน บ้านพักและเบอร์โทรศัพท์ซึ่งติดต่อได้ถ้า ส.ส. ในกรุงเทพฯ ได้สร้างความสัมพันธ์กับประชาชนในลักษณะเป็นประโยชน์เช่นนี้ก็จะช่วยให้ประชาชนในกรุงเทพฯ ไม่เบื่อหน่ายการเลือกตั้งและใช้สิทธิมากขึ้น (กรมการปกครอง, 2539) อีกทั้งอาจเป็นเพราะว่าคนกรุงเทพฯ มองไม่เห็นความแตกต่างที่มีนัยสำคัญระหว่างนโยบายหรือตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองในขณะนั้นๆ ...โดยมีข้อมูลจากงานวิจัยที่พบว่า ประชาชนชั้นกลางที่มีการศึกษาค่ำกว่าปริญญาตรีตอบสนองต่อการรณรงค์ของทางราชการ ผู้สมัครและพรรคการเมืองสูง จึงไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสูง แต่ประชาชนชั้นกลางที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป ทั้งๆ ที่มีความรู้พื้นฐานสูงกว่า มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจมากกว่า แต่เป็นกลุ่มที่ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่ำที่สุด (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณและคณะ, 2542)

แม้ว่าจะมีเสียงกระแนะกระแหนจากคนเมืองหรือคนชั้นกลางในสังคมเสมอว่า การออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งของคนชนบทนั้น ไม่มีคุณภาพ ไม่ได้ผ่านการคิด ไตร่ตรองด้วยตนเอง แต่เป็นการออกไปใช้สิทธิเพื่อตอบแทนระบบอุปถัมภ์ หรือเป็นเพราะถูกซื้อเสียงไว้แล้ว ในขณะที่อีกมุมมองหนึ่งเห็นว่าคนเมืองนี่เองที่เป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในระบบประชาธิปไตยมากกว่าชนบท แต่คนเมืองก็เอาแต่วิพากษ์วิจารณ์ บ่นด่า แต่ไม่เคยทำอะไรอย่างเป็นชิ้นเป็นอัน แม้กระทั่งออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งของตนเป็นภาพสะท้อนที่แสดงให้เห็นถึงข้อได้เปรียบของคนทั้งสองกลุ่ม จึงมีความพยายามในการหาทางออกโดยควรที่จะได้มีการทบทวนถึงที่มาที่ไปของปรากฏการณ์ และพฤติกรรมดังกล่าว และตอบคำถามที่ว่าทำอย่างไร จะลดประสิทธิภาพของอำนาจเงิน และอำนาจอื่นใดที่มีอิทธิพลในการเลือกตั้งลงไปได้บ้าง



2. แนวคิดและวิวัฒนาการ

ความเป็นมาของสิทธิเลือกตั้งและการออกเสียงเลือกตั้งนั้น มีวิวัฒนาการที่ยาวนานในทางประวัติศาสตร์การเมือง โดยเกิดจากความคิดผสมในทางอุดมคติและการปฏิบัติซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยโบราณเมื่อเกิดระบอบประชาธิปไตยและตั้งแต่มีการนำระบอบประชาธิปไตยเข้ามาปฏิบัติใช้ในสังคมแล้ว แนวความคิดและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งได้วิวัฒนาการต่อเนื่องกันมาควบคู่ไปกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมจนกระทั่งในสังคมประชาธิปไตย หากจะได้มองในเชิงทฤษฎี ก็พบว่า ปัจจุบันประเทศต่างๆ ได้ยึดถือทฤษฎีเกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้งอยู่ 2 ทฤษฎี คือ

- ทฤษฎีที่ว่าด้วยการออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิ
- ทฤษฎีที่ว่าด้วยการออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่

โดยทั้ง 2 ทฤษฎีนี้อยู่บนพื้นฐานของหลักการว่าด้วย อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุดและเด็ดขาดในประเทศ กล่าวคือ ทฤษฎีที่ว่าด้วยการออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิ มีพื้นฐานอยู่บนหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ดังนั้น การออกเสียงเลือกตั้งจึงเป็นสิทธิส่วนบุคคลและควรเป็นดุลพินิจของแต่ละบุคคลที่จะทำหรือไม่ทำการใดๆ ก็ได้ ไม่ควรมีใครมาบีบบังคับให้ประชาชนไปลงคะแนนเสียง ส่วนทฤษฎีที่ว่าด้วยการออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่นั้น มีพื้นฐานอยู่บนหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ดังนั้น การเลือกตั้งจึงมิใช่เรื่องของแต่ละบุคคลอีกต่อไปทำให้บุคคลอาจถูกบังคับให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ (วรสิทธิ์ อภิชาติโชติ, 2533)

สำหรับประเทศไทยนั้น ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมายึดถือหลักที่ว่า การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิส่วนบุคคล ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งของไทยไม่เคยมีการบังคับให้บุคคลให้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่โดยเหตุที่ในระยะเวลาที่ผ่านมากระบวนการเมืองและการเลือกตั้งของไทยไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนโดยทั่วไป เพราะระบบการคัดเลือกคนเข้าสู่การเมืองเป็นระบบที่ใช้เงินเป็นใหญ่ ทั้งในการเลือกตั้งและในพรรคการเมือง ธุรกิจการเมืองในลักษณะนี้ไม่เอื้ออำนวยให้คนดีที่มีความสุจริต มีความสามารถได้รับเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง จากปัญหาอันเกี่ยวข้องกับการซื้อสิทธิขายเสียงอย่างรุนแรงของไทย ประกอบกับจำนวนผู้ไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองที่ค่อนข้างต่ำมาก จึงได้มีการสร้างมาตรการขยายการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยนำแนวคิดที่จะกำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ อันเป็นการขยายจำนวนผู้เลือกตั้งให้มากขึ้นจนการใช้เงินมีอิทธิพลน้อยลงโดยกำหนดให้การไปเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของพลเมือง ผู้ซึ่งไม่อาจไปเลือกตั้งได้ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าส่วนผู้ที่ไม่แจ้งล่วงหน้าและไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุอันควร จะเสียสิทธิบางประการ (กรอบเบืองตัน, 2540) ซึ่งเป็นแนวคิดที่น่าสนใจ และปรากฏมานานแล้ว



ดังความเห็นที่ว่า การกำหนดให้การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิส่วนบุคคลนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่าง ๆ โดยเฉพาะในประเด็นการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนซึ่งมีจำนวนมาก จนทำให้มีผู้คิดที่จะนำระบบการบังคับให้ประชาชนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งมาใช้กับประเทศไทย (หยุด แสงอุทัย, 2512) จนมาถึงช่วงการปฏิรูปการเมืองผ่านการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งมีเสียงเรียกร้องจากประชาชนในทางการเมืองสูงมาก จึงได้มีการหยิบยกแนวคิดที่จะให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนำไปสู่การทำประชาพิจารณ์พร้อมกับประเด็นอื่นๆ ซึ่งมีความคิดเห็นสะท้อนจากกลุ่มตัวอย่างของประชาชน โดยส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 81.80 (คณะกรรมการการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์, 2540) ซึ่งเป็นข้อมูลที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง โดยในที่สุดก็ได้มีการกำหนดเนื้อหาที่เกี่ยวข้องไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

“มาตรา 68 บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง และการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่นั้น ในชั้นการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางโดยเห็นว่า น่าจะเป็นองค์ประกอบหนึ่งในหนทางที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง โดยมีเหตุผลรองรับความมุ่งหมายดังกล่าว ดังต่อไปนี้

- การเลือกตั้งเป็นการตัดสินใจแทนคนทั้งประเทศซึ่งมีผลต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวมเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น เมื่อพูดถึงความสำคัญแล้วย่อมมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการเสียภาษีและการเกณฑ์ทหารซึ่งเป็นหน้าที่ การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ในช่วงที่บ้านเมืองกำลังประสบวิกฤตศรัทธาในทางการเมืองซึ่งต้องการการปฏิรูปการเมืองเป็นอย่างยิ่ง จึงเป็นความจำเป็นและสมเหตุสมผลที่สุด

- การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นสิทธิ ทำให้มีผู้ไม่ไปใช้สิทธิเป็นจำนวนมากโดยเฉลี่ยถึงครึ่งต่อครึ่งจึงกลายเป็นจุดอ่อนของระบบที่ทำให้เกิดการซื้อเสียงและทุจริตเลือกตั้งได้ง่ายจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ผู้มีเงินและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นเข้าครอบงำการเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมา ยิ่งผู้คนเบื่อหน่ายการเลือกตั้งเท่าไร ก็จะทำให้เงินและอิทธิพลมีบทบาทต่อการเลือกตั้งมากขึ้นเท่านั้น

- ธรรมดาๆ ของการแก้ไขปัญหาคือซื้อเสียงและทุจริตเลือกตั้ง ก็คือ ต้องทำให้ทุกคนไปเลือกตั้ง จนทำให้หน่วยเลือกตั้งคึกคักทั้งวันถึงขนาดยืนรอคิวรับบัตรเลือกตั้งจนหมดเวลา จึงจะ



ทำให้การซื้อเสียงทำได้ยากขึ้น และการทุจริตเลือกตั้งทำได้ยากมาก เพราะผู้คนเต็มไปหมด ไม่หรงเหรงเหมือนอย่างที่ผ่านมา ดังนั้น การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่จึงเป็นมาตรการหนึ่งที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการป้องกันการซื้อเสียงและทุจริต (คณิน บุญสุวรรณ, 2540)

การให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้โดยเห็นว่าเป็นประเด็นแรกที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเลือกตั้ง และการปฏิรูปการเมือง รวมทั้ง ได้มีความพยายามในการบรรจุมาตรการเสริมในด้านต่างๆ เช่น มีการบัญญัติวิธีการเลือกตั้งแบบสัดส่วนเข้าไว้ในรัฐธรรมนูญใหม่แล้ว แต่ในการเสนอระบบการเลือกตั้ง ส.ส. แบบสัดส่วน (Party list) นั้น มิใช่มีเจตนาเพื่อขจัดการซื้อสิทธิขายเสียง ทั้งนี้เพราะ การซื้อสิทธิขายเสียง อาจจะยังคงดำรงอยู่ต่อไป แต่เสียงของชนชั้นกลางจะมีผลต่อชัยชนะในการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น และผู้ได้รับเลือกตั้งจะเป็นที่ยอมรับของชนชั้นกลางได้มากยิ่งขึ้น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2538) ซึ่งมีนัยสำคัญทางการเมืองที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง

3. การเลือกตั้งเป็นหน้าที่

จากบรรยากาศภายหลังการเลือกตั้งของไทยทุกครั้งจะมีบรรดาสื่อมวลชนทุกประเภท สะท้อนความคิดเห็นของกลุ่มประชาชน นักวิชาการ ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางถึงการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งยังพาดพิงไปถึงการจัดตั้งรัฐบาลอีกด้วย โดยปัญหาหลักของการวิพากษ์วิจารณ์ก็คือ ความไม่เป็นธรรมของระบบการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจอิทธิพล หรือการใช้เงินในการซื้อเสียงในการเลือกตั้ง ตลอดจนใช้อิทธิพลทางการเงินในการได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมือง (เอกสารทางวิชาการ, 2530) จนถึงการจัดสรรและซื้อโหวตๆ รวมถึงการแย่งตำแหน่งรัฐมนตรีอีกด้วย

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการคัดคนเข้าสู่ระบบการเมือง หากผู้สมัครได้รับเลือกตั้งโดยวิธีการซื้อเสียง ก็ย่อมเข้ามาใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบเพื่อถนอมตนและทำให้คนดีมีความสามารถแต่ไม่ประสงค์จะซื้อเสียงไม่เสนอตัวเข้าสู่ระบบการเมือง มาตรการหนึ่งที่จะช่วยลดการซื้อเสียงก็คือ การกำหนดการเลือกตั้งให้เป็นหน้าที่ (ประชาชนได้อะไรจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, 2540)

ข้อพิจารณาที่น่าสนใจจากวิทยานิพนธ์ของ วรสิทธิ์ อภิชาติโชติ ที่เกี่ยวกับการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประเทศต่างๆ นั้น มีข้อพิจารณาโดยภาพรวมที่สำคัญ ก็คือ

- การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง นำมาซึ่งสถานการณ์ที่ประชาชนทั้งหมดได้ช่วยกันตัดสินใจว่า ใครจะเป็นผู้ปกครองพวกเขาหรือใครจะเป็นรัฐบาล ซึ่งพวกเขาจะได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษ และแสดงออกโดยการมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยพร้อมใจกันไปลงคะแนนเลือกตั้งเมื่อถึงวัน



LIRT



เลือกตั้งในอัตราที่สูงมากเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของฝ่ายข้างมาก ซึ่งเป็นวิธีการสำคัญในระบบประชาธิปไตย

- ทำให้อัตราการลงคะแนนของประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนในทุกประเทศที่มีการบังคับ โดยเฉพาะอัตราการลงคะแนนเสียงตั้งแต่มีการบังคับให้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งในแต่ละประเทศจะสูงมากและคงที่อย่างสม่ำเสมอเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่า การบังคับให้ออกไปออกเสียงเลือกตั้งทำให้ประชาชนเกิดความเคยชินในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งได้พัฒนามาตั้งแต่มีการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งจนถึงปัจจุบัน

- ช่วยลดความแตกต่างในการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามตัวแปรประเภทต่าง ๆ ทุกประเภท ได้แก่ อายุ การศึกษา ระดับความเป็นเมืองของชุมชน รายได้ การนับถือศาสนา และเพศ รวมทั้งตัวแปรด้านความสนใจทางการเมือง ซึ่งในแต่ละประเภทจำนวนผู้ลงคะแนน ความแตกต่างมีน้อยมากเมื่อเทียบกับในช่วงที่ไม่มีการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง

- เป็นการช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองทั้งหลายในการชักชวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมทั้งผู้สนับสนุนพรรคของตนให้ไปลงคะแนนเลือกตั้ง ซึ่งก็หมายความว่า เป็นการรณรงค์การเลือกตั้ง โดยการให้ประชาชนใช้เวลาเพียงเล็กน้อยจากการชักนำของพรรคการเมืองที่ตนศรัทธาให้ออกมาลงคะแนนเลือกตั้งมากกว่าจะเป็นการบังคับผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปเลือกตั้งโดยที่ยังไม่ทราบถึงแนวทางว่าจะเลือกใครหรือพรรคการเมืองใดหรือไม่

- ผลพลอยได้ก็คือ ทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะถูกต้องและสมบูรณ์กว่าเดิม เพราะภายหลังจากเลือกตั้งแต่ละครั้งต้องมีการตรวจสอบบัญชีผู้เลือกตั้งอย่างละเอียด เพื่อติดตามเกี่ยวกับการไม่ไปลงคะแนนเลือกตั้งประชาชน ทำให้มีการแก้ไขบัญชีผู้เลือกตั้งให้ถูกต้องสมบูรณ์อยู่เสมอ

ความพยายามที่จะกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้นได้มีการศึกษาข้อมูลจากหลาย ๆ ส่วนหลาย ๆ ด้านโดยในอีกทางหนึ่งนั้น ก็คือ การตรวจสอบจากตัวบทกฎหมายในต่างประเทศ ซึ่งเท่าที่จะสามารถหาข้อมูลได้ปรากฏว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ นั้นจะบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการไปเลือกตั้งแต่ไม่ได้กำหนดโทษหรือจำกัดสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญ หากแต่จะนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งซึ่งเท่าที่สามารถตรวจสอบตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ของประเทศต่าง ๆ คงพบแต่เพียงที่มีการบัญญัติไว้โดยชัดเจนในกฎหมายบางประเทศ เช่น

- ออสเตรเลีย มีการบัญญัติไว้ว่า ภายใน 3 เดือนหลังจากวันเลือกตั้ง เจ้าพนักงานเลือกตั้งประจำเขตจะประกาศรายชื่อผู้ไม่ไปลงคะแนนเสียง และมีหนังสือแจ้งบุคคลนั้นให้ชี้แจงว่าเหตุ



ใดจึงไม่ไปเลือกตั้ง โดยให้โอกาส 2 ครั้ง ถ้าบุคคลนั้นไม่ตอบหนังสือแจ้งครั้งแรก ให้เจ้าพนักงานออกหนังสือแจ้งเป็นครั้งที่ 2 หากบุคคลนั้นชี้แจงภายในระยะเวลาที่กำหนดในหนังสือแจ้งได้ว่ามีเหตุอันสมควรหรือที่จริงได้ไปลงคะแนนแล้วหรือยอมเสียค่าปรับ 20 เหรียญ เจ้าพนักงานก็จะตัดชื่อออกจากบัญชีผู้ไม่ไปลงคะแนน โดยถือว่าบุคคลนั้นไม่ใช่ผู้ไม่ไปเลือกตั้ง แต่ถ้าบุคคลนั้นไม่อาจชี้แจงเหตุผลที่ไม่ไปเลือกตั้งได้ หรือแจ้งเท็จต่อเจ้าพนักงานจะมีความผิดต้องโทษปรับ 50 เหรียญ

- ฟิลิปินส์ มีการบัญญัติไว้ว่า การไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจะถูกลงโทษปรับ 100 เปโซ และไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งต่อไป รวมทั้งไม่มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ใน Public office เป็นเวลา 1 ปี

- สิงคโปร์ มีการบัญญัติไว้ว่า ถ้าผู้ใดไม่ไปเลือกตั้งจะถูกลบชื่อออกจากทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ถ้าสามารถแสดงเหตุผลให้เป็นที่พอใจแก่นายทะเบียนเลือกตั้งก็จะได้รับการเพิ่มชื่อกลับไปตามเดิม แต่ถ้าไม่สามารถแสดงเหตุผลให้เป็นที่พอใจแก่นายทะเบียนเลือกตั้งได้ จะต้องจ่ายเงิน 5 เหรียญ จึงจะได้รับการเพิ่มชื่อ เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญของสิงคโปร์ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องไปลงทะเบียนก่อน ฉะนั้น ถ้าไม่ได้รับการจดทะเบียนก็จะมีสิทธิเลือกตั้ง

สำหรับประเทศบางประเทศที่กำหนดหน้าที่การไปเลือกตั้งโดยใช้ถ้อยคำว่า “civic duty” เช่น อิตาลี และโปรตุเกสนั้น ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายกำหนดโทษไว้ แต่อาจถูกลงโทษในทางสังคมแทนโดยในอิตาลีถ้าผู้ใดไม่ไปเลือกตั้งเมื่อไปติดต่อส่วนราชการจะถูกจัดลำดับไว้ท้ายสุด เพราะถือว่าไม่ปฏิบัติหน้าที่พลเมืองที่ดี (คณะกรรมการการวิสามัญ, 2538) สิ่งที่เป็นข้อคิดที่สำคัญ ก็คือ ในประเทศกำลังพัฒนานั้น อำนาจและอิทธิพลที่มีผลต่อการเลือกตั้งอาจชัดเจนตรงไปตรงมา แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งระบอบประชาธิปไตยยังรากลึกมานาน มีการเลือกตั้งจนเป็นเรื่องปกติ แต่อำนาจเงินและอิทธิพลยังคงเป็นปัญหาอยู่ การต่อสู้ทางการเมืองมีความสลับซับซ้อนและละเอียดอ่อนมากยิ่งขึ้น ผู้สมัครยังต้องพึ่งพาเงินจำนวนมากในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ตัวเองผ่านสื่อต่างๆ เพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง เงินจึงยังคงเป็นปัจจัยหลักต่อการแข่งขันในการเลือกตั้ง (ลัดดาวัลย์ ดันติวิทยาพิทักษ์และคณะ, 2538) อันเป็นภาพสะท้อนสู่สังคมไทยที่ว่า การซื้อสิทธิขายเสียงของคนเมืองนั้นไม่ใช่ไม่มี เพียงแต่แยบยลกว่าการซื้อสิทธิขายเสียงของคนในชนบท โดยผ่านระบบอุปถัมภ์เช่นเดียวกันแต่ด้วยเนื้อหาและรายละเอียดที่ต่างกัน เท่านั้น

ผลจากความพยายามในการปฏิรูปการเมืองผ่านการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทำให้ประชาชนคนไทยต้องปรับตัวครั้งสำคัญโดยเฉพาะในการเลือกตั้งระดับชาติ ด้วยเหตุเพราะคนไทยจะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นครั้งแรก ภายใต้แนวคิดที่ว่า วุฒิสภาที่มาจาก



การเลือกตั้งโดยตรงจึงจะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยอย่างแท้จริง (พีระพจน์ รัตนมาลี, 2541) และต้องออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ส. ทั้งแบบเขตเดียวคนเดียวตามแนวคิดที่ว่า การออกเสียงเลือกตั้งแบบ 1 คน 1 เสียงจึงจะเท่าเทียมกัน และส.ส. แบบ Party list ที่สะท้อนแนวคิดในการที่จะเสริมสร้างเสถียรภาพของพรรคการเมือง (เอกสารวิชาการ, 2530) โดยที่มีแนวคิดหลักที่สำคัญก็คือเพื่อผลักดันคนดีเข้าสู่วงการเมืองได้ง่ายขึ้น (อัษฎางค์ ปาณิกบุตร, 2510) ภายใต้การควบคุมดูแลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

4. การเสียสิทธิ

ทำไมต้องมีการเสียสิทธิ นี่คือคำถามที่ตามมา โดยมีแนวคำตอบก็คือ เมื่อได้กำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่แล้ว ดังนั้น เพื่อให้เกิดผลบังคับในทางปฏิบัติ จึงได้มีการกำหนดสิ่งที่เสมือนบทลงโทษผู้ไม่ไปใช้สิทธิไว้ด้วยกล่าวคือ “บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” ส่วนเรื่องรายละเอียดจะบัญญัติอย่างไร คงต้องมีการพิจารณาและศึกษากันอย่างละเอียดถี่ถ้วน ด้วยเหตุที่มันมีผลกระทบกับผู้มิสิทธิเลือกตั้งทั่วทั้งประเทศ

โดยมีการกล่าวกันว่า จริงๆ แล้วในชั้นการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่สามารถตกลงกันได้ว่าจะให้เสียสิทธิอะไร จึงผูกเงื่อนเอาไว้ให้ไปกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในภายหลังโดยให้รัฐสภาพิจารณา รวมทั้งในขณะนั้นเอง ส.ส.ร. ก็ได้ตั้งคณะทำงานเพื่อยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายดังกล่าว โดยเสนอให้ผู้ใดไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้ตัดสิทธิการเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งต่อไป

สิ่งที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง ก็คือ การเสียสิทธิอะไรนั้น เป็นเรื่องที่ไม่สามารถตกลงกันได้ในระดับสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่เพื่อเป็นข้อมูลในการพิจารณาใคร่ขอเสนอเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง ซึ่งเป็นข้อมูลที่น่าสนใจและอาจใช้เป็นแนวทางการพิจารณาได้กล่าวคือ

- อาร์เจนตินา ถ้าไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จะถูกลงโทษปรับและไม่มีสิทธิสมัครเข้าทำงานหรือบรรจุเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐเป็นเวลา 3 ปี โดยมีข้อยกเว้นสำหรับผู้ที่สูงอายุผู้ที่เจ็บป่วย และผู้ที่อยู่ห่างไกลจากหน่วยเลือกตั้งมาก

- ออสเตรเลีย ถ้าไม่ไปเลือกตั้งจะถูกลงโทษปรับเฉพาะบางมลรัฐ





- เบลเยียม ถ้าไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จะถูกลงโทษ ตั้งแต่ปรับไปจนถึง ตัดชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- บราซิล ถ้าไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจะถูกปรับเพียงเล็กน้อย
- อียิปต์ ถ้าไม่ไปเลือกตั้งจะถูกลงโทษปรับ โดยใช้บังคับเฉพาะผู้ชาย
- กรีซ ถ้าไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจะถูกลงโทษปรับ หรือจำคุก โดยมีข้อยกเว้นสำหรับผู้ที่มีอายุเกิน 70 ปี
- อิตาลี ถ้าไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจะถูกลงโทษโดยการบันทึกในบัตรประจำตัวหรือบัตรความประพฤติเป็นเวลา 5 ปี
- เนเธอร์แลนด์ ถ้าไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจะถูกลงโทษโดยการว่ากล่าวตักเตือน
- สเปน ถ้าไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจะถูกลงโทษโดยการประกาศชื่อในที่สาธารณะและระบุว่าไม่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นพลเมือง
- สวิตเซอร์แลนด์ ถ้าไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจะถูกลงโทษปรับเพียงเล็กน้อยเฉพาะในบางมลรัฐ

กล่าวโดยสรุป ประเทศเหล่านี้ได้กำหนดว่า ถ้าไม่ไปเลือกตั้งจะต้องถูกลงโทษอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ได้แก่ ว่ากล่าวตักเตือน ประกาศชื่อในที่สาธารณะและระบุว่าไม่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นพลเมืองบันทึกในบัตรประจำตัวหรือบัตรความประพฤติตามระยะเวลาที่กำหนด คัดชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่มีสิทธิสมัครเข้าทำงานหรือบรรจุเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐตามระยะเวลาที่กำหนด ปรับ จำคุก หรือไม่มีบทลงโทษ (อัครเมศรี ทองนวล, 2542)

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในส่วนที่เกี่ยวกับการเสียสิทธิอันเนื่องมาจากการไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องตามกระบวนการที่ควรจะได้มีการพิจารณา โดยสรุปสาระสำคัญจากบันทึกการประชุมคณะกรรมการ ทั้งในชั้นสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และกรรมาธิการร่วมกัน รวมทั้งเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การพิจารณาทบทวนมติที่เกี่ยวข้องกับการเสียสิทธิ ตามมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ มีประเด็นที่น่าสนใจ กล่าวคือ

- การเสียสิทธิในการเลือกตั้งครั้งต่อไป มีข้อพิจารณา คือ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีความประสงค์ให้ประชาชนไปใช้สิทธิให้มากที่สุดเพื่อแสดงความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่



ที่แท้จริงและป้องกันการซื้อเสียง ฉะนั้นการดัดสิทธิไม่ให้ไปเลือกตั้งจึงจะทำให้ผู้ไปใช้สิทธิน้อยลง ซึ่งจะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

- การเสียสิทธิการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ด้วยเหตุที่สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิพื้นฐานของบุคคลในการเสนอตัวให้ประชาชนมีโอกาสคัดเลือกกว่าบุคคลใดสมควรเป็นตัวแทนของตน และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้โดยตรงอยู่แล้ว จึงไม่สามารถตรากฎหมายจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นประการอื่นได้อีก

- การเสียสิทธิการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งและการเป็นผู้เลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ทั้งหมดแม้ว่าสิทธิดังกล่าวจะมีใช้เป็นที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจตรากฎหมายจำกัดสิทธิได้ แต่เนื่องจากกรณีนี้ไม่มีความสัมพันธ์กับการเลือกตั้งท้องถิ่นเพราะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นอกจากนี้ การจำกัดสิทธิดังกล่าวยังจะเป็นการขัดขวางการปกครองตนเองของแต่ละท้องถิ่นอีกด้วย

- การเสียสิทธิการได้รับลดหย่อนภาษีอากร มีข้อพิจารณาก็คือ แม้ว่าการจำกัดสิทธิดังกล่าวอาจมีผลทำให้บุคคลเกรงกลัวก็ตาม แต่เนื่องจากในปัจจุบันมีใช้บุคคลทุกคนจะต้องเสียภาษีอากร * เพราะผู้ที่มีรายได้ไม่ถึงจำนวนที่กฎหมายกำหนดจะได้รับการยกเว้นภาษีอากรอยู่แล้ว การตรากฎหมายจำกัดสิทธิในเรื่องนี้จึงมีผลเฉพาะบุคคลบางกลุ่ม ซึ่งจะทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและเกิดความยุ่งยากในระบบภาษีอากรที่จะต้องจัดทำใหม่ทั้งหมด

- การเสียสิทธิในทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ เสียสิทธิในการเข้าชื่อถอดถอนนักการเมือง และเสียสิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่กำหนดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญและเป็นสิทธิที่กำหนดเฉพาะผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ฉะนั้นการที่ผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจึงควรถูกจำกัดสิทธิที่เกี่ยวข้องด้วย แต่ก็มีข้อพิจารณา คือ สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิพื้นฐานในทางการเมืองของประชาชน จึงไม่อาจตัดสิทธินั้นได้ และการดัดสิทธิดังกล่าวไม่น่าจะเป็นเหตุที่จะจูงใจให้บุคคลไปเลือกตั้ง

- ทางออกที่เป็นไปได้จึงสมควร ดัดสิทธิของบุคคลที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ เช่น การรักษาพยาบาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย การช่วยเหลือการศึกษา หรือการอื่นใดที่รัฐจะช่วยเหลือประชาชน อย่างไรก็ดี เนื่องจากสิทธิดังกล่าวมีอยู่หลายกรณี และอาจมีการเปลี่ยนแปลงการช่วยเหลือไปตามสภาพการณ์ได้เสมอ จึงกำหนดให้กรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ซึ่งจะสามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมได้โดยไม่เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน เกินกว่าเหตุต่อกรณีดังกล่าวข้างต้น





2. ระหว่างการพิจารณาได้มีอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เสนอความคิดเห็นที่น่าสนใจ เช่น นายอมร รัชชานนท์ ได้แสดงความคิดเห็นว่า การตัดสินใจทางการเมืองได้รับการช่วยเหลือจากรัฐของผู้ไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ไม่ควรเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะการตัดสินใจทางการเมืองเป็นไปตามกฎหมายซึ่งรัฐสภาตราขึ้นไว้บังคับ (ประเด็นพิจารณา, 2541) โดยนายอุทัย พิมพ์ใจชน เห็นว่า ในกรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มิได้ไปลงคะแนนเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปลงคะแนนซึ่งจะต้องเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติอันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 นั้น มีความมุ่งหมายที่จะให้กำหนดให้ชัดเจนลงในกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าถ้าไม่ไปใช้สิทธิ โดยไม่แจ้งเหตุแล้วจะต้องเสียสิทธิอะไรบ้าง ดังนั้น การที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งฯ เป็นผู้กำหนด จึงอาจจะยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (ประเด็นพิจารณา, 2541) รวมทั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็เห็นว่า การบัญญัติแต่เพียงว่า “เสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ” อาจขาดความชัดเจน เนื่องจากความช่วยเหลือจากรัฐมีหลายด้าน หนึ่ง การช่วยเหลือจากรัฐมักเน้นกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ด้อยโอกาส การเสียสิทธิดังกล่าวอาจไม่เหมาะสม และไม่มีผลกระทบเป็นการทั่วไป ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงขอเสนอให้มีการทบทวนในเรื่องการเสียสิทธิของผู้ไม่ไปเลือกตั้งว่าควรบัญญัติไว้ในกฎหมายให้มีความเหมาะสมและชัดเจนขึ้นหรือไม่ (ประเด็นพิจารณา, 2541) ทำให้ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา ได้แก้ไขเป็น ให้เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต่อมาได้มีการตั้งกรรมาธิการร่วมกันและแก้ไขกลับมาเป็นที่สภาผู้แทนราษฎรแก้ไข ซึ่งเป็นการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนด ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความแตกต่างทางความคิดเห็นของนักกฎหมายสูงมาก ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเองต้องเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ

ต่อมาเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า การกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดการเสียสิทธิกระทำไม่ได้ แต่จะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายโดยตรง โดยมีข้อมูลหนึ่งที่ควรพิจารณา คือ คำวินิจฉัยของนายชัยอนันต์ สมุทวณิช ในฐานะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ให้เหตุผลว่า

“...สิทธิที่กฎหมายจะบัญญัติให้พลเมืองต้องเสียไปในกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ จะต้องเป็นสิทธิอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองไว้โดยชัดแจ้ง

ในประเทศที่ใช้แนวทางการพิจารณาว่าการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของพลเมืองนั้น ส่วนมากจะมีมาตรการโดยปรับผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุอันควร หรือดำเนินการบางอย่างเพื่อให้ผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น ได้รับ

ความอับอาย เช่น ประกาศชื่อไว้ในที่สาธารณะ เป็นต้น สำหรับประเทศที่มีการใช้วิธีการทำให้บุคคลเสียสิทธินั้น ก็จะจำกัดสิทธิเฉพาะการสอบแข่งขันเข้าทำงานราชการเป็นเวลา 1 ปี (ฟิลิปปินส์) หรือ 3 ปี (อาร์เจนตินา) ซึ่งเป็นการกำหนดการเสียสิทธิที่มีใช้สิทธิพื้นฐานของพลเมือง และมีเงื่อนไขที่ชัดเจน ดังนั้น การเสียสิทธิของพลเมืองจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะจะกระทบสิทธิของพลเมืองโดยตรง...” (ราชกิจจานุเบกษา, 2542)

3. ผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้ต้องมีการปรับดำเนินการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว (นี่คือ ภาพสะท้อนที่สำคัญอันหนึ่งถึงการทำหน้าที่ในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่น่าสนใจ) โดยรัฐบาลได้ตั้งคณะทำงานขึ้นพิจารณา ซึ่งปรากฏว่ามีการกำหนดการเสียสิทธิในการได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และสิทธิในการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลว่า การจำกัดสิทธิของผู้ไม่ไปเลือกตั้งไม่ควรจำกัดสิทธิพื้นฐานที่มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงควรจำกัดสิทธิที่ปกติผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะพึงได้รับเพื่อมิให้ทัดเทียมกับบุคคลอื่นที่ไปใช้สิทธิโดยถูกต้อง อันเป็นการกำหนดการเสียสิทธิในระยะเริ่มแรกเพื่อไม่ให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ต่อมาคณะรัฐมนตรีเห็นว่า ควรเพิ่มการจำกัดสิทธิในกรณีต่างๆ ให้เคร่งครัดขึ้นเพื่อเป็นการจูงใจให้ประชาชนไปปฏิบัติหน้าที่ในการเลือกตั้งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณากรณีการเพิ่มการจำกัดสิทธิในทางการเมือง กรณีการเข้าชื่อถอดถอนนักการเมืองและการเสนอกฎหมาย รวมทั้งการออกเสียงประชามติ จากนั้น ก็ได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ในชั้นสภาผู้แทนราษฎรได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยได้กำหนดให้ ผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จะต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (คณะกรรมการการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎร, 2542) ซึ่งน่าจะเป็นมาตรการจูงใจพอสมควรที่จะทำให้บุคคลมีความสนใจไปเลือกตั้งเพื่อรักษาสิทธิอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้บุคคลไปปฏิบัติหน้าที่เลือกตั้ง การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจึงกำหนดให้มีผลตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งครั้งถัดไป ซึ่งทำให้ผู้นั้นจะต้องมีหน้าที่ไปเลือกตั้งในครั้งถัดไปให้ถูกต้องต่อไป (อัมพร จารุจินดา, 2542) ส่วนการพิจารณาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา มีการพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบ ซึ่งมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง แม้จะมีบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญเพียงมาตราเดียวในที่สุดก็ได้ระบุให้บัญญัติเรื่องการเสียสิทธิให้ชัดเจนเป็นข้อๆ ลงไป น่าจะมีความเหมาะสมมากกว่า โดยกำหนดการเสียสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง การได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการ



การเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และการได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดโดยการเสียสิทธิดังกล่าวให้มีกำหนดห้าปีนับแต่วันเลือกตั้งที่ผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง (คณะกรรมการการวิสามัญ วุฒิสภา, 2542) เนื่องจากวุฒิสภาได้มีการแก้ไขร่างกฎหมายที่ส่งมาจากสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง โดยสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า ควรมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภาขึ้นมาพิจารณา ซึ่งผลการพิจารณาได้กำหนดให้ผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งต้องเสียสิทธิดังต่อไปนี้

“- สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น

- สิทธิร้องคัดค้านการเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

- สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

- สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

- สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

- สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

- สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

- สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

การเสียสิทธิดังกล่าวข้างต้น ให้มีกำหนดเวลาดังตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง” (คณะกรรมการการร่วมกัน, 2542)

ในที่สุดรัฐสภาก็ได้ให้ความเห็นชอบกับคณะกรรมการร่วมกัน ดังนั้น การเสียสิทธิตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ส./ส.ว. นั้น จึงได้แก่การเสียสิทธิดังกล่าวข้างต้น ซึ่งอีกไม่นานนักคงจะได้มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย อันจะส่งผลต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนต่อไปด้วย

5. บทส่งท้าย

การไปใช้สิทธิเลือกตั้งของคนไทยนั้น ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาถือว่าเป็นสิทธิ แต่จากปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง ซึ่งเป็นภาพสะท้อนอันเนื่องมาจากการเลือกตั้งจริงในสังคมไทยจึงได้มีการทบทวนถึงสิ่งต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยได้มีการนำแนวคิดเรื่องการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ และนำมาพิจารณาในช่วงการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันเป็นฐานของการปฏิรูปการเมืองไทย โดยการกำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของคนไทย หากจะได้พิจารณาถึงข้อมูลระหว่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในมาตราที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ก็จะได้เห็นว่า ในการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่นั้น ได้รับการตอบรับจากสังคมเป็นอย่างดี แต่การกำหนดเรื่องการเสียสิทธินั้น มีความเห็นแตกต่างกันอย่างมากมาทั้งในช่วงร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ และร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา รวมถึงรายละเอียดของเนื้อหาในขั้นสุดท้าย แม้จะหาข้อยุติได้แล้วแต่ก็ยังมีแนวคิดที่แตกต่างกันอย่างมาก โดยมีประเด็นวิพากษ์วิจารณ์ เช่น การบัญญัติเนื้อหานี้เหมือนเป็นการเขียนกฎหมายให้มีผลข้ามกฎหมาย กล่าวคือ เขียนการเสียสิทธิในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส./ส.ว. แต่มีบางส่วนมีการไปตัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่น ทำให้ผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในระดับชาติแต่กลับถูกตัดสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นการไปกระทบสิทธิของคนในชนบทโดยตรง รวมทั้ง การเสียสิทธิในเรื่องอื่นๆ โดยภาพรวมแล้วน่าจะกระทบต่อคนชนบทมากกว่าคนเมือง

ในความเป็นจริงนั้น คนที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยส่วนใหญ่ นั้น ที่ผ่านมาก็คือคนที่มีความรู้สูงเป็นคนเมือง เป็นคนชั้นกลางในสังคมไทย โดยเฉพาะข้อมูลจากงานวิจัยของธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ ที่พบว่า คนชั้นกลางที่มีความรู้สูง เป็นกลุ่มที่ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่ำสุด ดังนั้น การกำหนดรายละเอียดเรื่องการเสียสิทธิดังที่ปรากฏนั้น จึงไม่น่าจะตรงเป้าหมาย หากต้องการกระตุ้นให้คนกลุ่มนี้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งให้มากขึ้นกว่าเดิมโดยมีข้อพิจารณาที่ว่า น่าจะเป็นการตัดสิทธิสมัคร หรือได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ เช่น กรรมการ ป.ป.ช. กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการสิทธิมนุษยชน หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น จะเหมาะสมกว่าหรือไม่



ด้วยเหตุที่คนกลุ่มนี้ต่างหากที่ควรได้รับการกล่อมเกล่าและกระตุ้นเตือนให้ทำหน้าที่พลเมืองและให้มีจิตสำนึกเพื่อชาติบ้านเมืองยิ่งกว่าคนในชนบทด้วยซ้ำไป

สิ่งที่ควรจะได้พิจารณาและตั้งข้อสังเกต ก็คือ สิ่งที่เป็นภาพสะท้อนที่สำคัญถึงการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายที่ชอบเขียนกันในห้องสุดท้ายเสมอว่า ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเท่ากับเป็นการยื่นตามอาณัติของประเทศไทยให้กับฝ่ายบริหารในฐานะผู้ใช้กฎหมาย ทั้งๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดเนื้อหากฎหมายและกลั่นกรองกฎหมาย แต่ฝ่ายนิติบัญญัติเองกลับโอนอำนาจให้กับผู้อื่น แล้วมาทำหน้าที่เฉพาะการควบคุมตรวจสอบในภายหลัง (ซึ่งไม่ค่อยได้ผลนัก) โดยอาจลืมไปว่าสิ่งสำคัญที่สุดของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การตรากฎหมายออกมาให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย คำถามที่สำคัญ ก็คือ ทำไมไม่เขียนให้ชัดเจน ทำไมไม่หาทางเขียนให้ประชาชนรู้เรื่อง เพราะกฎหมายใดๆ ก็ตามจะส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งประเทศ

ข้อสังเกตจากอดีต ซึ่งเป็นภาพสะท้อนประเด็นที่สำคัญ คือ ในการพยายามรณรงค์เพื่อต่อต้านการซื้อขายเสียง เช่น คำขวัญที่ว่า ขายเสียงขายสิทธิ เหมือนขายชีวิตขายชาติ หลายคนคงเคยเห็น ได้ยิน ได้ฟัง ถ้อยคำดังกล่าว รวมทั้งอาจเคยเจอหลุดต้อๆ กันไปอย่างคล่องปาก โดยไม่รู้ตัวว่าถ้อยคำดังกล่าวนั้น แฝงไว้ด้วยอำนาจแห่งการกดทับ แฝงไว้ด้วยการใช้อำนาจทางการเมืองอย่างมหาศาล เพราะเท่ากับเป็นการโยนบาปและความผิดทั้งหมดของการเลือกตั้งที่รัฐบอกว่าไม่ได้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมนั้นให้กับคนขาย มันมิใช่ความผิดของคนซื้อ เลยแม้แต่น้อย และรัฐเองก็ไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ เลยหรืออย่างไร แต่มันยังดีตราการขายดังกล่าวว่าเป็นการขายชีวิตหรือแม้กระทั่งเป็นการขายชาตินั้นเลยทีเดียว ความแตกต่างในความคิดเห็นทางการเมืองของคนไทย เคยนำไปสู่การใช้อาวุธเข้าประหัดประหารกัน วันนี้ความแตกต่างกันที่ความรู้ ความเข้าใจ และสำนึกร่วมกัน ทำให้คนไทยประหัดประหารกันด้วยวาจา กดทับกันด้วยสื่อ ตราหน้าเพื่อนร่วมชาติว่า ขายชาติ พักลงตรงนี้หน่อยเถอะ นี่คือทางออกของสังคมไทยจริงหรือ!

คำถามที่ตามมาก็คือ การเลือกตั้งที่เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมนั้นจริงๆ แล้วมันมีในโลกด้วยหรือ ที่ว่าบริสุทธิ์นะ บริสุทธิ์เพียงใด มันจะปลอดจากค่านิยมของใครต่อใคร ได้หรือ ที่ว่ายุติธรรมนะยุติธรรมสำหรับใคร เพียงแต่ยุติธรรมตามกฎหมายนะเพียงพอแล้วละหรือ การแก้ปัญหาคงมิใช่เพียงการเปลี่ยนถ้อยคำใหม่ให้เหมาะสม ไม่ให้ไปกระทบใคร หัวใจในการแก้ปัญหาที่ตรงนี้ เพราะสิ่งที่ยังไม่เคยเปลี่ยน คือ ความรู้สึก และมุมมองของรัฐที่กดทับประชาชนอยู่ตลอดเวลา และภาครัฐชอบดีตราประชาชนด้วยทัศนคติ ค่านิยม โดยวิธีคิดต่างๆ ทั้งๆ ที่โลกมันเปลี่ยนไปมากแล้ว



LIRT



แต่มุมมองของรัฐไม่เคยเปลี่ยน โลกมันหลากหลายและสลับซับซ้อนกว่าที่รัฐเคยคิด การที่รัฐพยายามสอนคนทั้งประเทศว่า การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมนั้น เป็นการพูดที่เรียกว่า เอาดีเข้าตัว เอาชั่วให้คนอื่น เป็นการนำเสนอของรัฐเพื่อให้ตนเองดูดี และชอบธรรมที่จะปกครอง แต่ไม่สนใจคิดจริงๆ ว่า ทำได้จริงรึเปล่า ที่สำคัญ ผู้ที่พูดและย้ำ คือรัฐ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอยู่ในมือ และมักมีผู้ใช้สิ่งนี้เป็นเงื่อนไขในการดำรงไว้ซึ่งอำนาจแห่งตน ไม่เคยคิดที่จะปล่อยอำนาจให้คนอื่น แม้จะเป็นคนที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง การเลือกตั้งนั้นไม่ใช่กระบวนการที่ดีที่สุดแต่ก็เป็นกระบวนการที่ดีกว่าการแต่งตั้งตรงๆ อย่างน้อยก็มีการตรวจสอบ แต่วิธีการที่รัฐเลือกใช้มาตลอดก็คือ การตัดปัญหา โดยไม่มีความพยายามในการแก้ปัญหา ซึ่งต้องแก้ไขอย่างตรงจุดและต่อเนื่อง จริงจังของผู้ใช้อำนาจรัฐ ทำให้ปัญหาดังกล่าวยังคงดำรงอยู่เพียงแต่รอวันระเบิดออกมา ด้วยเหตุที่รัฐอาจคุ้นชินกับการตัดสินใจจากข้างบนมานานแสนนาน แต่ทว่าสถานการณ์มันเปลี่ยนไป ทั้งนี้ เพราะวันนี้ทุกสิ่งทุกอย่างต้องถามประชาชนก่อนราชการจึงต้องปรับตัว ผู้บริหารและรัฐเองก็ต้องปรับตัวตามให้ทัน

ทั้งหลายทั้งปวงคงทำให้เห็นภาพของความพยายามอย่างมากมาในการที่จะเขียนกฎหมายให้คนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จนบางครั้งอาจหลงลืมไปว่า ในโลกความจริงนั้นมันเป็นไปได้หรือไม่ หรือควรจะหาหนทางที่จะทำอย่างไรที่จะเอื้ออำนวยเพื่อให้ประชาชนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้มากขึ้น ภาพสะท้อนที่สำคัญจากปรากฏการณ์ดังกล่าว ก็คือ ความพยายามของผู้ปกครองบ้านนี้เมืองนี้ที่พยายามใช้กฎหมายเข้าจัดการกับสังคมไทย แม้จะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า รัฐสมัยใหม่นั้น กฎหมายมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง แต่อย่าได้ลืมไปว่า ไม่มีกฎหมายใดที่จะเขียนมนุษย์ให้เป็นอย่างนั้น อย่างนี้ และไม่มีกฎหมายใดที่จะเขียนให้ ได้ผลดีเท่ากับการมีจิตสำนึกทางการเมืองของประชาชน เพื่อจะได้ตระหนักว่าการพยายามเสริมสร้างให้เกิดขึ้นและพัฒนาการในเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่ถูกกดทับมานานแสนนานนั้นสำคัญเช่นไร และส่งผลกระทบต่อจิตสำนึกทางการเมืองโดยองค์รวมอย่างไร อีกทั้งขอได้โปรดอย่าได้คิดแต่เพียงว่า เมื่อได้รัฐธรรมนูญใหม่ ได้กฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งใหม่ มีคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดการเลือกตั้งแล้วจะได้คนดี และเมื่อได้คนดีเข้ามาด้วยระบบเลือกตั้งที่ดีแล้ว จะสามารถแก้ปัญหาในระดับโครงสร้างทั้งหมดได้เอง

อย่างไรก็ตาม หากการเลือกตั้งครั้งต่อๆ ไป มีผู้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างล้นหลาม เสมือนเป็นมหกรรม เทศกาล หรืองานบุญประเพณีอะไรบางอย่าง ก็น่าจะเป็นปรากฏการณ์ที่ดี และส่งผลดีต่อความพยายามในการปฏิรูปการเมืองไทยในอีกทางหนึ่ง



บรรณานุกรม

- กรอบเบื้องต้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์. สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540.
- ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร : 17 พฤศจิกายน 2539 : กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2540.
- คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์. “ผลสำรวจคำวิจารณ์ของประชาชนในช่วงประชาพิจารณ์” (16 พฤษภาคม - 26 มิถุนายน 2540)
- คณิน บุญสุวรรณ. “20 มาตรการปฏิรูปการเมือง” (สิงหาคม 2540)
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 82/2538 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการรณรงค์ต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียง. ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2538. (เอกสารอัดสำเนา)
- คำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 1 ก วันที่ 14 มกราคม 2542.
- ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณและเทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชั้นกลาง” เอกสารประกอบการสัมมนา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มิถุนายน 2542.
- ธีรศักดิ์ กรรณสูต. “ประเด็นพิจารณา” ฝ่ายเลขานุการ กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (เอกสารอัดสำเนา)
- พีระพจน์ รัตนมาลี. “วุฒิสภาของประชาชน” วารสารรัฐศาสตร์สาร ปีที่ 20 ฉบับที่ 2 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 8 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 6 กุมภาพันธ์ 2541. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาหามาตรการเพื่อนำมาปรับปรุงให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม วุฒิสภา. กองกรรมาธิการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2538.
- รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2539.

รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่..) พ.ศ. สภา
 ผู้แทนราษฎร. กองกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (28 มิถุนายน
 2542)

รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่..) พ.ศ. วุฒิสภา.
 กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (26 สิงหาคม 2542)

รายงานของคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า
 ด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่..) พ.ศ. กอง
 กรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (6 ตุลาคม 2542)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย
 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2540.

ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์และอาภัสรา จิณณะพัฒน์. “รูปแบบและการทำงานของจัดการ
 และการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งในต่างประเทศ”. (12 กันยายน 2538)

สภาร่างรัฐธรรมนูญ. “ประชาชนได้อะไรจาก (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ
 ประชาชน, 2540.

วรสิทธิ์ อภิชาติโชติ. การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง : แนวคิดและเหตุผล. วิทยานิพนธ์
 นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
 2533.

หยุต แสงอุทัย. คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและการเลือกตั้ง. พระนคร : โรงพิมพ์มหา-
 วิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512.

อมร รักษาสัตย์. “ประเด็นพิจารณา” ฝ่ายเลขานุการ กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการ
 วุฒิสภา. (เอกสารอัดสำเนา)

อัครเมศร์ ทองนวล. “การเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง.” จัดหมายข่าวสถาบันพระปกเกล้า
 ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2542).

อัษฎพร จารุจินดา. “บันทึกเรื่องการเสียสิทธิเพราะเหตุไม่ไปเลือกตั้ง”. (เอกสารอัดสำเนา), 2542.

อัษฎางค์ ปาณิกบุตร. “การเลือกตั้งระบบสัดส่วนและเขตละ 1 คน” แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูป
 การเมือง. : บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด. กรุงเทพฯ. 2540.



อานันท์ ปันยารชุน. “ระบอบประชาธิปไตยกับสังคมโลกและประเทศไทย” รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มติชน, 2540.

อุทัย พิมพ์ใจชน. “ประเด็นพิจารณา” ฝ่ายเลขานุการ กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (เอกสารอัดสำเนา)

เอกสารทางวิชาการ เรื่อง ปัญหาและแนวทางในการพัฒนาการเมืองของประเทศไทย. โครงการการศึกษาต่อเนื่อง. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่..) พ.ศ. ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2542.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. สอนักตราประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มติชน, 2538.





ผู้ว่าราชการจังหวัด : วิเคราะห์เปรียบเทียบ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

ส่วนที่ 5 การวิเคราะห์เปรียบเทียบ

1. ความนำ

ในบทที่ 6 การวิเคราะห์เปรียบเทียบ เป็นการนำข้อมูลและข้อเท็จจริงจากบทที่ 1-5 ซึ่งมีมากเพียงพอมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ พร้อมกันนี้ เพื่อช่วยป้องกันความสับสน ความเข้าใจคลาดเคลื่อน รวมทั้งจะมีส่วนช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจการวิเคราะห์เปรียบเทียบครั้งนี้ง่ายขึ้น ผู้อ่านจำเป็นต้องทำความเข้าใจในประเด็นสำคัญ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในที่นี้ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย สำหรับเหตุผลที่นำประเทศดังกล่าวมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับไทยเพราะประเทศดังกล่าวนั้นมีความสำคัญต่อการเมืองการปกครอง และการบริหารซึ่งได้นำเสนอไว้แล้วในบทที่ 1 หัวข้อ ความสำคัญของเรื่องที่วิจัย

ประการที่สอง ทุกประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบต่างมีจังหวัดและมีหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดหรือมีตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยกันทั้งสิ้น โดยคำว่า “จังหวัด” และตำแหน่ง “ผู้ว่าราชการจังหวัด” นั้นเรียกแตกต่างกัน กล่าวคือ

1) สหรัฐอเมริกา เรียกจังหวัดว่า “มลรัฐ” (state) และเรียกผู้ว่าราชการจังหวัดว่า “ผู้ว่าราชการมลรัฐ” หรือ “ผู้ว่าการมลรัฐ” (state governor) อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาศึกษา



ต่อไปก็จะพบว่า รูปแบบ โครงสร้าง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของมลรัฐและผู้ว่าราชการมลรัฐมีความคล้ายคลึงหรือเทียบเคียงได้กับรูปแบบ โครงสร้าง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจะได้นำเสนอในรายละเอียดต่อไป

2) ฝรั่งเศส เรียกจังหวัดว่า department และเรียกผู้ว่าราชการจังหวัดว่า “prefect”

3) ญี่ปุ่น เรียกจังหวัดว่า “prefecture” และเรียกผู้ว่าราชการจังหวัดว่า “prefectural governor”

4) ไทยเรียกจังหวัดว่า “จังหวัด” (province) และเรียกผู้ว่าราชการจังหวัด (เฉพาะในฐานะที่หนึ่งซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในประการที่สาม) ว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัด” (provincial governor) ตารางที่ 6.1 ประกอบ

ตารางที่ 6.1 คำเรียกจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ

ประเทศที่วิเคราะห์ เปรียบเทียบ	คำเรียก “จังหวัด”	คำเรียก “ผู้ว่าราชการจังหวัด”
1. สหรัฐอเมริกา	มลรัฐ (state)	ผู้ว่าราชการมลรัฐ หรือ ผู้ว่าการมลรัฐ (state governor)
2. ฝรั่งเศส	จังหวัด (department)	ผู้ว่าราชการจังหวัด (prefect)
3. ญี่ปุ่น	จังหวัด (prefecture)	ผู้ว่าราชการจังหวัด (prefectural governor)
4. ไทย	จังหวัด (province)	ผู้ว่าราชการจังหวัด (provincial governor)

เพราะฉะนั้น เพื่อให้ง่ายต่อการเปรียบเทียบและการทำความเข้าใจ ในที่นี้ผู้วิจัยจึงเรียกจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด มลรัฐ และผู้ว่าการมลรัฐของทุกประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบว่า “จังหวัด” และ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ตามลำดับเท่านั้น

ประการที่สาม เนื่องจากปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ไทยมีการบริหารระดับจังหวัด หรือมีรูปแบบและโครงสร้างของจังหวัด ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ 3 สถานะ อันได้แก่

หนึ่ง สถานะที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เรียกว่า “จังหวัด” ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร”

สอง ฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร” และ

สาม ฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เรียกว่า “กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร”

แต่ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำการบริหารระดับจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยเฉพาะในฐานะที่หนึ่งมาวิเคราะห์เปรียบเทียบเท่านั้น เพราะรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามฐานะนี้มีวิวัฒนาการควบคู่กับการบริหารราชการแผ่นดินของไทยมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย กอปรกับตำแหน่งนี้ได้รับการยกย่องเป็นเวลาสืบต่อกันมานาน อีกทั้งตำแหน่งนี้เป็นที่สนใจของประชาชน ข้าราชการประจำ และนักการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้มีการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามฐานะนี้เสมอมา โดยมีทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้าน

ประการที่สี่ ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดหรือแนวทางการอธิบาย และให้เหตุผลแบบ นิรนัย (deductive) อันเป็นลักษณะของการนำเอาหลักเกณฑ์ใหญ่ (general) หรือหลักการสำคัญที่เกิดขึ้นทั่วไปในเรื่องการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดของต่างประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น มาเป็นแนวทางสำหรับอธิบายหรือกำหนดส่วนย่อย (specific) ซึ่งหมายถึง การเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย กล่าวโดยย่อ เป็นการนำประสบการณ์จากต่างประเทศและไทยมาวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อพัฒนาผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย

2. การวิเคราะห์เปรียบเทียบผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย

ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบได้จัดลำดับการนำเสนอไว้ 4 ส่วน ดังต่อไปนี้

- ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์เปรียบเทียบภาพรวมการบริหารราชการแผ่นดิน
- ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบและโครงสร้างของจังหวัด
- ส่วนที่ 3 การวิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด
- ส่วนที่ 4 การวิเคราะห์เปรียบเทียบผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง



สำหรับเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องนำภาพรวมการบริหารราชการแผ่นดินมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในที่นี้ด้วย เนื่องจากต้องการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ ประกอบกับจังหวัดและการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดมีความสัมพันธ์กับการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแยกออกจากกันได้ยาก กล่าวคือ จังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดนับว่าเป็นหัวใจของระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ อีกทั้งประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมส่งผลต่อความสำเร็จของระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมาก ทั้งนี้เห็นได้จาก รัฐบาลในส่วนกลางต้องอาศัยจังหวัดและการบริหารงานของจังหวัดเป็นกลไกหรือแขนงสำคัญเพื่อนำโครงการต่างๆ ไปปฏิบัติในจังหวัด โดยรัฐบาลในส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และงบประมาณให้แก่จังหวัด ยิ่งไปกว่านั้นการบริหารงานของจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดมีแนวโน้มที่จะมีปริมาณและประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การจัดหาและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน รวมทั้งในบางกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดได้ช่วยกำหนดและควบคุมทิศทางการบริหารงานของจังหวัดให้ผ่านการเปลี่ยนแปลงและช่วงวิกฤตได้อีกด้วย

ในส่วนของการกระบวนการวิเคราะห์เปรียบเทียบในแต่ละประเด็นหรือแต่ละเรื่อง ส่วนใหญ่มีขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง ก่อนที่จะเริ่มวิเคราะห์เปรียบเทียบในเรื่องใด ผู้วิจัยจะกล่าวถึงแนวคิดหรือหลักการทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับผู้ว่าราชการจังหวัดและการบริหารราชการแผ่นดิน การดำเนินการตามขั้นตอนที่หนึ่งนี้ จะเป็นประโยชน์ในการปูพื้นฐานให้กับผู้ศึกษาบางคนที่ไม่มีความรู้พื้นฐานในเรื่องดังกล่าว หรือมีส่วนช่วยให้เข้าใจผู้ว่าราชการจังหวัดและการบริหารราชการแผ่นดินได้ชัดเจนและลึกซึ้งมากขึ้นสำหรับผู้ที่มีพื้นฐานอยู่แล้ว

ขั้นตอนที่สอง ผู้วิจัยจึงนำเนื้อหาสาระรวมทั้งข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัดและการบริหารราชการแผ่นดินของแต่ละประเทศ (ซึ่งได้นำเสนอไว้แล้วในบทที่ 1-5 ข้างต้น) มาเทียบเคียงหรือปรับเข้ากับแนวคิดหรือหลักการนั้นๆ

ขั้นตอนที่สาม เป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบและเสนอผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบในเรื่องหรือประเด็นนั้นๆ

ก่อนที่จะวิเคราะห์เปรียบเทียบควรทราบข้อมูลพื้นฐานของประเทศที่นำมาเปรียบเทียบดังนี้ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีพื้นที่ของประเทศ ประชากร ผลผลิตรวมของประเทศ และรายได้ประชากรต่อหัวมากที่สุด ขณะที่ญี่ปุ่น แม้มีพื้นที่ของประเทศน้อยที่สุด แต่ก็มีประชากร ผลผลิตรวมของประเทศ และรายได้ประชากรต่อหัวมากเป็นลำดับสองรองจากสหรัฐอเมริกา ส่วนฝรั่งเศส

มีพื้นที่ของประเทศมากเป็นลำดับสอง พร้อมกับมีจำนวนประชากร ผลผลิตรวมของประเทศ และรายได้ประชากรต่อหัวมากเป็นอันดับสามรองจากสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น สำหรับไทยมีพื้นที่ของประเทศเป็นลำดับสามรองจากสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส พร้อมกับมีประชากรเป็นลำดับสามรองจากสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ดูตารางที่ 6.2 ประกอบ

ตารางที่ 6.2 เปรียบเทียบพื้นที่ของประเทศ ประชากร ผลผลิตรวมของประเทศ (GNP) และรายได้ประชากรต่อหัว จำแนกตามประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ

ประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ	พื้นที่ของประเทศ (ตารางไมล์)	ประชากร (ล้านคน)	ผลผลิตรวมของประเทศ (trillion \$)	รายได้ประชากรต่อหัว (\$)
สหรัฐอเมริกา	3,529,289	260 ¹	4,860	19,800
ฝรั่งเศส	220,668	56 ²	764	13,046
ญี่ปุ่น *	145,856	124 ³	1,900	15,888
ไทย	198,114	58 ⁴	-	-

ที่มา : Gist, Bureau of Public Affairs, U.S. Department of State, March 1990; New York Time, 28 May 1990, p. 23; and 30 January 1990, p. A-11; World Almanac, 1990. เฉพาะขนาดพื้นที่และประชากร ดูอ้างอิงจาก เชิงอรรถ (footnote)

¹ Robert L. Lineberry George C. Edwards III and Martin P. Wattenberg, *Government in America* : People Politics and Policy (Second Edition, Harper Collins College Publishers, 1995), p. 49.

² James C.F. Wang, *Comparative Asia Politics : Power, Policy, and Change* (Eaglewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1994), p. 17.

³ James C.F. Wang, *Comparative Asia Politics : Power, Policy, and Change* (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1994), p. 16-17

⁴ ประกาศสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง เมื่อ 31 ธันวาคม 2536.



ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์เปรียบเทียบภาพรวมการบริหารราชการแผ่นดิน

2.1 ระบบการเมือง การปกครอง และการบริหารที่ประเทศต่างๆ นำมาใช้ อาจแบ่งเป็น 3 ระบบใหญ่ๆ คือ ระบบรัฐสภา (parliamentary system) ระบบประธานาธิบดี (presidential system) และระบบกึ่งประธานาธิบดี หรือระบบผสม (semi-presidential system)

ระบบรัฐสภา อังกฤษเป็นประเทศแม่บทของระบบนี้ โดยมีหลักการสำคัญคือ มีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือหัวหน้ารัฐบาล (chief of government) คือ นายกรัฐมนตรี และ/หรือ หัวหน้าฝ่ายบริหารในระดับท้องถิ่นทางอ้อม (indirect election) ซึ่งกล่าวโดยย่อได้ว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียง (vote) เลือกสมาชิกรัฐสภา (parliament) ไม่ว่าในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่น จากนั้นสมาชิกรัฐสภาจึงไปเลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี หรือนายกเทศมนตรีอีกทอดหนึ่ง สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารจะต้องได้คะแนนเสียงและได้รับความไว้วางใจจากเสียงข้างมากของสมาชิกรัฐสภา

ระบบประธานาธิบดี สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแม่บทของระบบนี้ โดยมีหลักการสำคัญคือ มีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารในระดับชาติ และ/หรือ ในระดับท้องถิ่นทางตรง (direct election)⁵ โดยในระดับชาตินั้น ประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของรัฐ (chief of state) พร้อมทั้งเป็น หัวหน้ารัฐบาลด้วยระบบนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกประธานาธิบดี โดยประชาชนทั้งประเทศเลือกตั้ง นาย ก. หรือ นาย ข. หรือ นาย ค. เป็นประธานาธิบดีได้โดยตรง⁵

ระบบกึ่งประธานาธิบดี ฝรั่งเศสเป็นประเทศแม่บทของระบบนี้ซึ่งเป็นระบบผสม ระหว่างระบบรัฐสภากับระบบประธานาธิบดี โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ และมีนายกรัฐมนตรี (Prime Minister หรือ Premier) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือหัวหน้ารัฐบาล ระบบนี้มีหลักการสำคัญคือ สดอำนาจอของรัฐสภาในการล้ม (overthrow) รัฐบาล และให้อำนาจประธานาธิบดีอย่างมาก ประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศ ประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง (direct popular vote) อยู่ในวาระ 4-7 ปี และเป็นผู้บัญชาการกองทัพบ

⁵ อย่างไรก็ตาม มีการถกเถียงว่าการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงของสหรัฐอเมริกานั้น มิใช่เป็นการเลือกตั้งโดยตรงอย่างแท้จริง เพราะก่อนที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกประธานาธิบดีนั้น ประธานาธิบดีได้ผ่านขั้นตอนการคัดเลือกหรือผ่านการแข่งขันมาก่อนแล้ว เช่น ต้องผ่านการคัดเลือกจากผู้สมัครเป็นประธานาธิบดีอื่นๆ ที่อยู่ในพรรคการเมืองเดียวกัน รวมทั้งต้องผ่านการคัดเลือกหรือได้คะแนนเสียงสนับสนุนจากตัวแทนของประชาชนมาก่อนที่จะถึงขั้นตอนสุดท้ายที่ให้ประชาชนออกเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีเป็นอาทิ



LIRT



(Commander in chief of the armed forces) พร้อมกับมีอำนาจบังคับบัญชาศาลาการระดับสูง (The High Council of Judiciary) คณะกรรมการป้องกันชาติ (The Committee of National Defense) รวมทั้งคณะรัฐมนตรี (The Council of Ministers) โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง (designate) นายกรัฐมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและได้รับการสนับสนุนจากเสียงข้างมากในสภาแห่งชาติ (The National Assembly) ดังนั้น การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีจึงเป็นลักษณะของการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารทางอ้อม โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดิน พร้อมกับขึ้นตรงและรับผิดชอบต่อสภาแห่งชาติ

เป็นที่น่าสังเกตว่า ระบบทั้งสามนี้ส่วนใหญ่นำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารราชการแผ่นดินในระดับชาติ และ/หรือ ใช้กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร แต่ไม่อาจนำไปใช้กับราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ เพราะราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นแนวทางของการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร ดูภาพที่ 6.1

เมื่อนำหลักการของทั้ง 3 ระบบที่เสนอผ่านมานี้มาปรับหรือเทียบเคียงกับผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ ก็จะพบว่า

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกาในแต่ละจังหวัดนั้นสอดคล้องกับระบบประธานาธิบดี ซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งทางตรง เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่างของประเทศที่ใช้ระบบนี้ ขณะเดียวกัน การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารในระดับชาติหรือประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาก็สอดคล้องกับระบบประธานาธิบดีด้วย

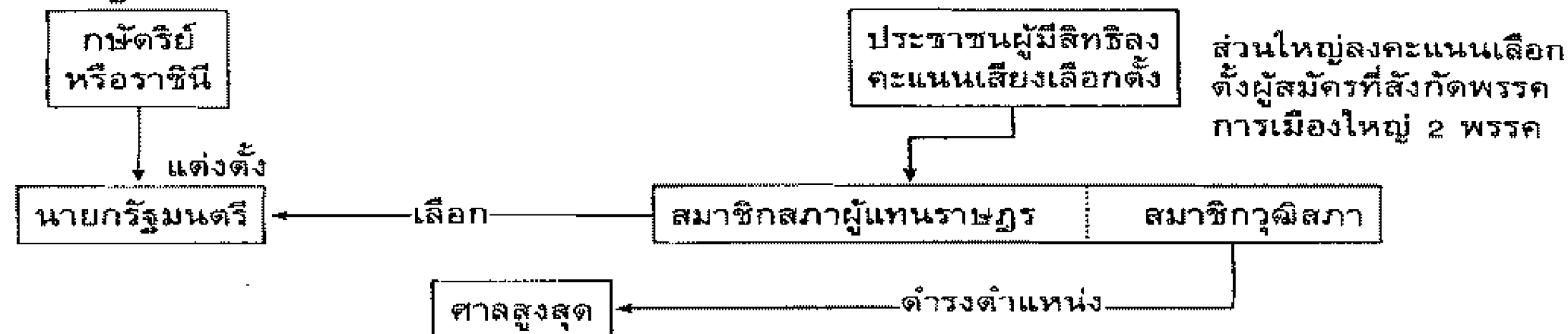
ส่วนญี่ปุ่นหลังจากพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้มีส่วนสำคัญทำให้ญี่ปุ่นต้องรับระบบการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรงของสหรัฐอเมริกามาใช้จนกระทั่งปัจจุบัน เมื่อเป็นเช่นนี้ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของญี่ปุ่นจึงสอดคล้องกับระบบประธานาธิบดีเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา แต่เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารในระดับชาติหรือนายกรัฐมนตรีของญี่ปุ่นจะพบว่า สอดคล้องกับระบบรัฐสภา

ในขณะที่ฝรั่งเศสและไทยไม่อาจนำทั้ง 3 ระบบดังกล่าวมาเทียบเคียงได้ เพราะปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสและไทยมาจากการแต่งตั้ง และต่างก็มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคสำหรับเหตุผลสำคัญที่ไทยมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งและมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้นส่วนหนึ่งมาจากการที่ไทยได้รับแนวคิดทางด้านการบริหารและการปกครองมาจากฝรั่งเศส และปัจจุบันก็ยังคงยึดถืออยู่อย่างมั่นคง เห็นได้จากผู้ว่าราชการจังหวัดใน 75 จังหวัดของไทย ยกเว้นกรุงเทพมหานครล้วนมาจากการแต่งตั้ง เว้นเสียแต่ในอนาคตถ้ากฎหมายบัญญัติให้ผู้ว่าราชการ

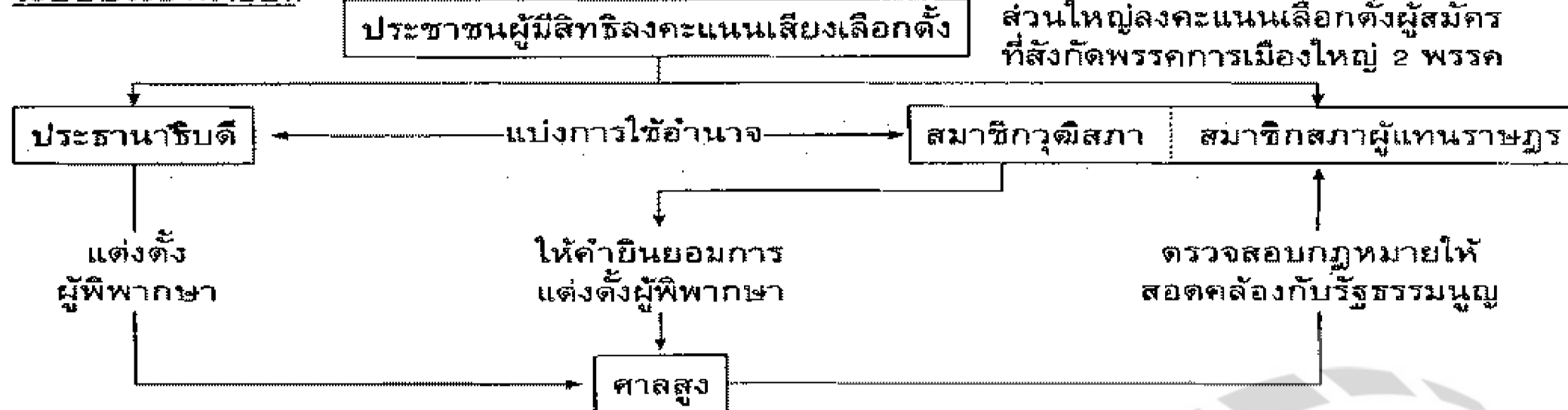


ภาพที่ 6.1 เปรียบเทียบระบบการเมืองและการบริหารตามระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี และระบบกึ่งประธานาธิบดีหรือระบบผสม

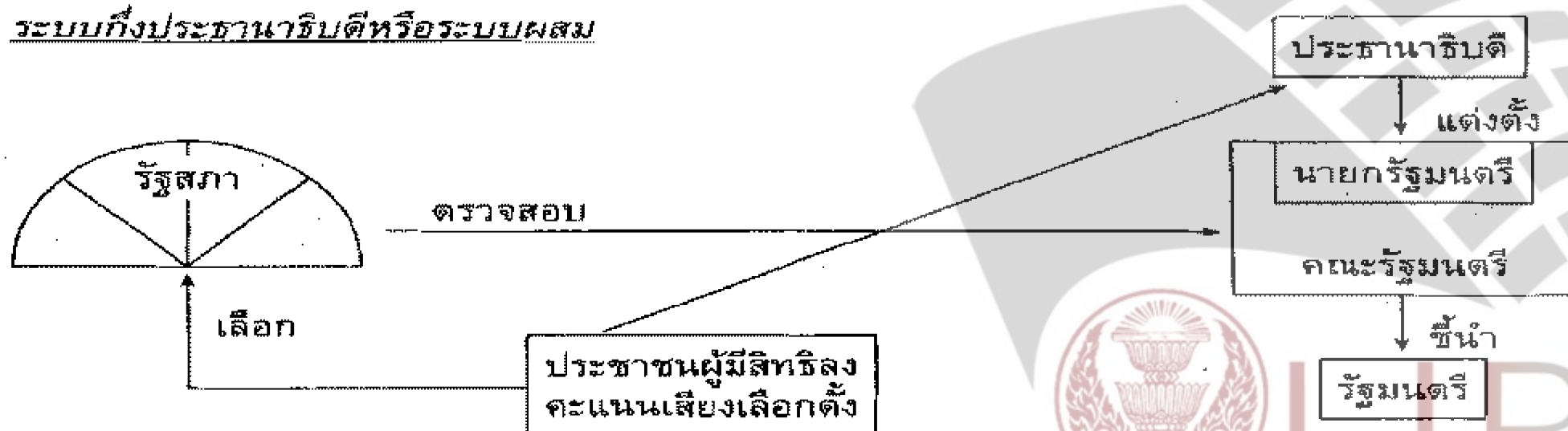
ระบบรัฐสภา



ระบบประธานาธิบดี



ระบบกึ่งประธานาธิบดีหรือระบบผสม





จังหวัดของไทยมาจากการเลือกตั้งและเปลี่ยนพื้นที่ที่ให้มีการเลือกตั้งนั้นเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ไทยก็อาจนำระบบประธานาธิบดีดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ได้

ในเวลาเดียวกัน ถ้าวิเคราะห์เปรียบเทียบการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารในระดับชาติของฝรั่งเศสก็จะพบว่า สอดคล้องกับระบบกึ่งประธานาธิบดีหรือระบบผสม กล่าวคือ ประธานาธิบดีของฝรั่งเศสมาจากการเลือกตั้งทางตรง ส่วนนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ทั้งนี้ เนื่องจากฝรั่งเศสเป็นแม่บทของระบบนี้ ขณะที่การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารในระดับชาติของไทยคือ นายกรัฐมนตรีนั้น สอดคล้องกับระบบรัฐสภาเช่นเดียวกับญี่ปุ่น ดูตารางที่ 6.3 ประกอบ

2.2 การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่างๆ โดยทั่วไป อาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วน หรือแบ่งเป็น 3 ส่วนก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการเมือง การปกครอง การบริหาร ขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรม ตลอดจนสภาพทางภูมิศาสตร์ของแต่ละประเทศ

2.2.1 การบริหารราชการแผ่นดินที่แบ่งเป็น 2 ส่วน หมายถึง การจัดแบ่งเป็น (1) รัฐบาลกลาง (federal government) กับรัฐบาลในจังหวัด (state governments) โดยมีรัฐบาลท้องถิ่น (local governments) ระดับต่างๆ เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลในจังหวัด ซึ่งเห็นตัวอย่างได้จากสหรัฐอเมริกา หรือเรียกว่า (2) รัฐบาลในส่วนกลาง (central government) กับรัฐบาลท้องถิ่น (local governments) เห็นตัวอย่างได้จากอังกฤษ สำหรับรัฐบาลท้องถิ่นนั้น โดยทั่วไปแล้วจะมีหลายรูปแบบ เช่น รูปแบบจังหวัด และรูปแบบเทศบาล ตัวอย่างในญี่ปุ่นเรียกรัฐบาลท้องถิ่นว่า จังหวัด โดยถือว่าจังหวัดเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่สำคัญรูปแบบหนึ่ง นอกเหนือจากรูปแบบเทศบาล

นอกจากนี้ ถ้าจัดแบ่งตามระดับ อาจเรียกว่า รัฐบาลระดับชาติ (national level) และ รัฐบาลระดับท้องถิ่น (local level) หรือรัฐบาลระดับบน (top-tier government) และรัฐบาลระดับล่าง (low-tier government) พร้อมกับเรียกระบบบริหารราชการแผ่นดินที่แบ่งออกเป็นระดับบนกับระดับล่างนี้ว่า ระบบรัฐบาล 2 ระดับ (2 tier-government system) ทั้งนี้การบริหารงานของทั้งสองระดับมีความสัมพันธ์กัน

สำหรับกรณีของสหรัฐอเมริกาซึ่งถือว่าได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น รัฐบาลกลางกับรัฐบาลในจังหวัดนั้น อธิบายได้ว่า รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา อาจเทียบเท่ากับ รัฐบาลในส่วนกลาง หรือรัฐบาลระดับชาติ ส่วนรัฐบาลในมลรัฐหรือจังหวัดของสหรัฐอเมริกานั้น ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศจะมีได้บัญญัติให้เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่รัฐบาลในจังหวัดของแต่ละจังหวัดได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและการเลือกตั้งอย่างมาก นอกจากนี้ รูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในจังหวัดของสหรัฐอเมริกาสอดคล้อง



ตารางที่ 6.3 เปรียบเทียบการนำระบบการเมืองและการบริหารไปใช้ในการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารระดับชาติและระดับจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) จำแนกตามระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี และระบบกึ่งประธานาธิบดี

ระบบการเมืองและการบริหาร/ การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร	สหรัฐ อเมริกา	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น	ไทย
ระบบรัฐสภา (เลือกตั้งทางอ้อม)				
- ระดับชาติ	-	-	✓	✓
- ระดับจังหวัด	-	-	-	-
ระบบประธานาธิบดี (เลือกตั้งทางตรง)				
- ระดับชาติ	✓	-	-	-
- ระดับจังหวัด	✓	-	✓	-
ระบบกึ่งประธานาธิบดี (ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งทางตรง ส่วนนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม)				
- ระดับชาติ	-	✓	-	-
- ระดับจังหวัด	-	-	-	-
อื่นๆ	-	✓	-	✓
		ในระดับจังหวัดผู้ ว่าราชการจังหวัด มาจากการแต่งตั้ง		ในระดับจังหวัดผู้ ว่าราชการจังหวัด มาจากการแต่งตั้ง

หมายเหตุ ระบบการเมืองและการบริหารทั้ง 3 ระบบนี้ ส่วนใหญ่นำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารราชการแผ่นดินในระดับชาติ และ/หรือ ประยุกต์ใช้กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร แต่ไม่อาจนำไปใช้กับราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ เพราะราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นแนวทางของการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร ดังเช่น กรณีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสและไทย



กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และทำนิติกรรมสัญญาได้ การมีโครงสร้างของจังหวัดที่แบ่งเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งต่างมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัด การมีอิสระในการบริหารงานภายในจังหวัด ซึ่งรวมทั้งอิสระทางด้านนิติบัญญัติ ตุลาการ และการบริหาร รวมตลอดไปถึงการมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคลและการคลัง ในส่วนของประชาชนภายในจังหวัดได้มีสิทธิที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารของหน่วยงานในจังหวัด เช่น มีโอกาสสมัครรับเลือกตั้ง มีสิทธิเลือกตั้ง ตรวจสอบ และการเข้าเป็นส่วนหนึ่งในฝ่ายบริหาร เป็นต้น จากเหตุผลเหล่านี้จึงถือว่า รัฐบาลในจังหวัดของสหรัฐอเมริกาพอที่จะอนุโลมหรือเทียบเคียงได้เท่ากับรัฐบาลในท้องถิ่น และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สำหรับรัฐบาลในท้องถิ่น (local governments) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลต่างๆ ซึ่งมีอยู่ในทุกจังหวัดนั้น ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัด หรือกล่าวได้ว่าราชการบริหารท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยจังหวัด และเทศบาลต่างๆ โดยจังหวัดเป็นหน่วยงานระดับบน ส่วนเทศบาลต่างๆ เป็นหน่วยงานระดับล่าง ทำนองเดียวกับญี่ปุ่น ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไป

2.2.2 การบริหารราชการแผ่นดินที่แบ่งเป็น 3 ส่วน หมายถึง การจัดแบ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง (central government), ราชการบริหารส่วนภูมิภาค (provincial หรือ departmental governments), และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (local governments) ตัวอย่าง เช่น ฝรั่งเศส และไทย หรืออาจเรียกว่า การบริหารระดับชาติ (national level), การบริหารระดับจังหวัด (provincial level หรือ departmental level), และการบริหารระดับท้องถิ่น (local level)

หมายเหตุ การบริหารราชการแผ่นดินที่แบ่งเป็น 3 ส่วน ซึ่งได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น นั้น อาจมองไปได้ว่า มีเพียง 2 ส่วน หรือ 2 ระดับเท่านั้น เพราะราชการบริหารส่วนภูมิภาคแท้ที่จริงก็คือราชการบริหารส่วนกลางนั่นเอง โดยเป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง

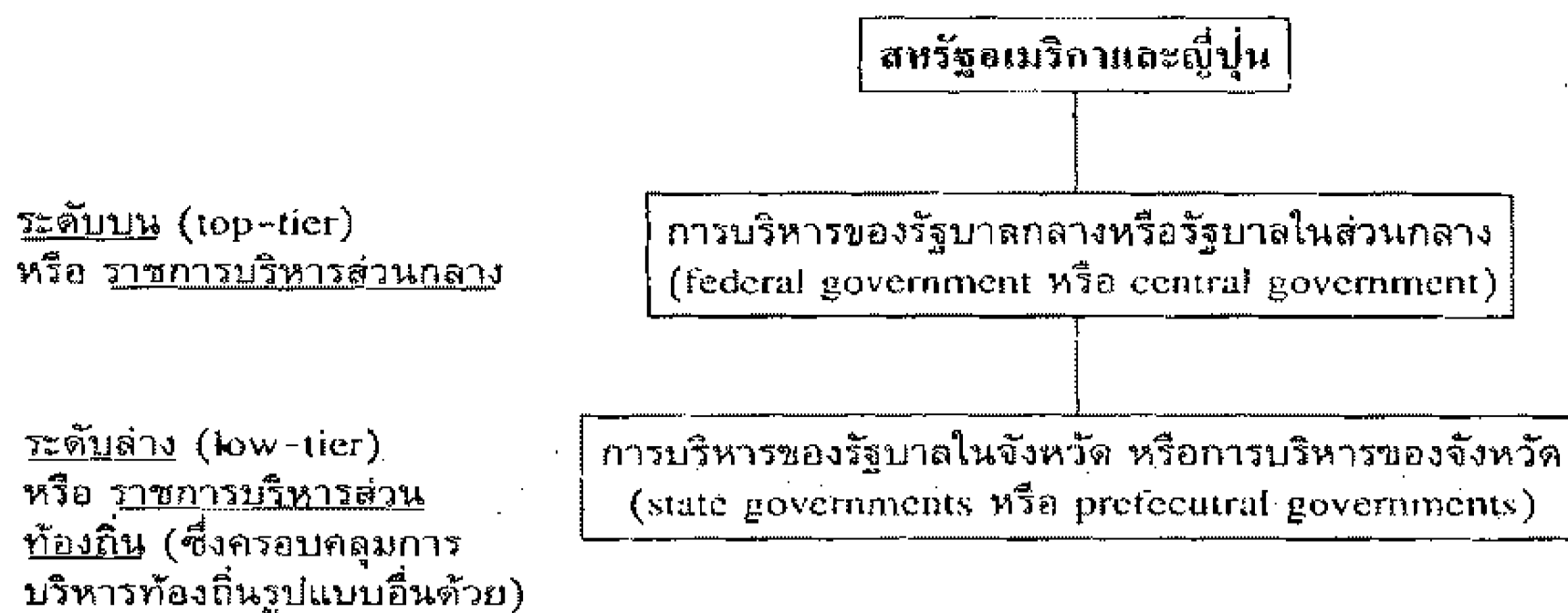
เมื่อนำหลักการดังกล่าวมาปรับเข้ากับประเทศที่วิเคราะห์เปรียบเทียบก็จะพบว่า การบริหารราชการแผ่นดินของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น แบ่งออกเป็น 2 ระดับ (two-tier government) กล่าวคือ การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลระดับบน (Top-tier government) การบริหารของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลในส่วนกลาง อันได้แก่ การบริหารของรัฐบาลในกรุงวอชิงตัน และรัฐบาลในกรุงโตเกียว ตามลำดับ ส่วนการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลระดับล่าง (low-tier government) หมายถึง การบริหารของรัฐบาลในจังหวัด ซึ่งครอบคลุมทั้งการบริหารของรัฐบาลท้องถิ่นระดับต่างๆ ของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นด้วย



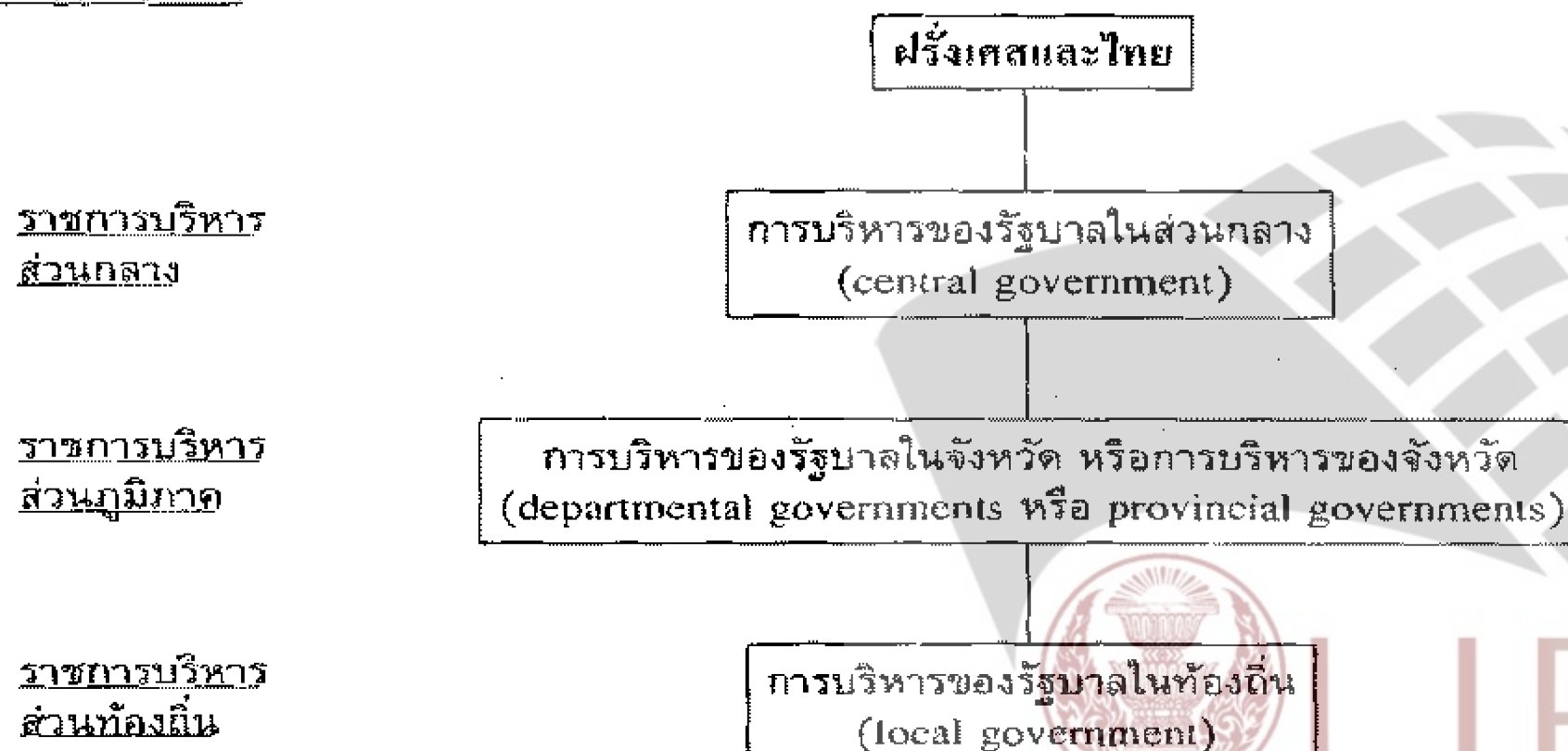
สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศสและไทยนั้นพบว่า ฝรั่งเศสกับไทยแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน โดยหน่วยงานที่สำคัญของราชการบริหารส่วนกลางคือ กระทรวงและหน่วยงานอื่นในสังกัด สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่สำคัญคือ จังหวัด และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่สำคัญคือ เทศบาล ดูภาพที่ 6.2 ประกอบ

ภาพที่ 6.2 เปรียบเทียบการบริหารราชการแผ่นดินของที่แบ่งเป็น 2 ส่วน และ 3 ส่วน

แบ่งเป็น 2 ส่วน



แบ่งเป็น 3 ส่วน





นอกจากนี้ เมื่อนำการบริหารระดับจังหวัดเฉพาะของฝรั่งเศสกับไทยมาวิเคราะห์เปรียบเทียบก็จะพบว่า คล้ายคลึงกันอย่างน้อย 6 ประการคือ

ประการแรก ต่างมีจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีวิวัฒนาการควบคู่กันมาช้านาน โดยจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสปรากฏอย่างชัดเจน ประมาณปี ค.ศ. 1800 ในสมัยนโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoleon Bonaparte) ขณะที่จังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยมีวิวัฒนาการควบคู่กันมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย

ประการที่สอง ต่างก็มีกระทรวงเป็นหน่วยงานในส่วนกลาง มีจังหวัดเป็นหน่วยงานในส่วนภูมิภาค และมีเทศบาลเป็นหน่วยงานสำคัญในระดับท้องถิ่น

ประการที่สาม ต่างมีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง กระทรวงนี้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น รวมทั้งแต่งตั้งและบังคับบัญชาผู้ว่าราชการจังหวัด

ประการที่สี่ ผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสและไทยต่างเป็นตัวแทนของรัฐบาลในส่วนกลาง โดยได้รับมอบอำนาจหน้าที่บางส่วนมาปฏิบัติราชการในจังหวัด

ประการที่ห้า ต่างมีตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลในส่วนกลาง

ประการที่หก ต่างไม่มีกฎหมายบัญญัติให้จังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมีได้บัญญัติให้จังหวัดเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพียงแค่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าจังหวัดเป็นหน่วยการบริหารหน่วยหนึ่งในดินแดนของฝรั่งเศส ซึ่งถ้าพิจารณาประเด็นอื่นๆ เช่น รูปแบบโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ประกอบกันไปด้วย ก็จะพบว่า จังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสสังกัดราชการส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง สำหรับกรณีของไทย กฎหมายได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดการบริหารส่วนภูมิภาคไว้อย่างชัดเจน

ขณะเดียวกัน การบริหารระดับจังหวัดของฝรั่งเศสกับไทยก็มีข้อแตกต่างที่สำคัญคือ การบริหารรูปแบบจังหวัดของฝรั่งเศสมีฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัดด้วย ส่วนไทยไม่มีสภาจังหวัด นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสในปัจจุบันมีน้อยกว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย

2.3 ตามหลักสากล ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจะมีลักษณะการบริหารที่แตกต่างกัน อธิบายได้ว่า



2.3.1 ราชการบริหารส่วนกลางเป็นลักษณะการบริหารที่รวมอำนาจ (centralization หรือ concentration) ไว้ที่รัฐบาลในส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ เช่น รวมอำนาจไว้ที่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ อำนาจของส่วนท้องถิ่น และส่วนภูมิภาค รวมไว้ที่รัฐบาลในส่วนกลาง

2.3.2 ในขณะที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นลักษณะการบริหารที่รัฐบาลในส่วนกลางมอบหรือแบ่งอำนาจการบริหารบางส่วนไปให้แก่ส่วนภูมิภาค (deconcentration หรือ delegation of power) โดยรัฐบาลในส่วนกลางแต่งตั้ง (appointment) และมอบหรือแบ่งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (delegation หรือ delegation of authority) บางส่วนให้แก่ตัวแทนของรัฐบาลในส่วนกลางที่เป็นข้าราชการประจำ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอไปปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาค คือจังหวัดและอำเภอ ตามลำดับ ตัวแทนของรัฐบาลในส่วนกลางที่เป็นข้าราชการประจำนี้ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลในส่วนกลางและมีได้เป็นผู้แทน (representative) ที่มาจากการเลือกตั้ง (election) ของประชาชนในจังหวัด ดังนั้น การมอบอำนาจจึงเกิดขึ้นได้เฉพาะในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้น โดยการมอบอำนาจไม่อาจเกิดขึ้นได้ในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างลักษณะการมอบอำนาจ เช่น รัฐบาลในส่วนกลาง โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ/หรือ ปลัดกระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจให้อธิบดีกรมตำรวจหรืออธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งล้วนอยู่ในส่วนกลาง รวมทั้งปลัดกระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจให้แก่จังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดต่างๆ

2.3.3 สำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นลักษณะการบริหารที่กระจายอำนาจ (decentralization) คือ รัฐบาลในส่วนกลางกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเท่านั้น โดยกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นพร้อมกับสงวนอำนาจที่สำคัญบางส่วนไว้กับรัฐบาลในส่วนกลาง เช่น สงวนอำนาจเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ อำนาจทางการทูต และอำนาจเกี่ยวกับความยุติธรรม เป็นต้น ในเวลาเดียวกันรัฐบาลในส่วนกลางจำเป็นต้องมีอำนาจควบคุมดูแลหน่วยการบริหารท้องถิ่นด้วยแต่ก็มีใช้อำนาจบังคับบัญชา สำหรับเหตุผลที่รัฐบาลในส่วนกลางต้องควบคุมดูแลหน่วยการบริหารท้องถิ่นเพราะรัฐบาลในส่วนกลางยังต้องพึ่งพาประมาณและความช่วยเหลือสนับสนุนแก่หน่วยการบริหารท้องถิ่น อีกทั้งกิจการต่างๆ ที่หน่วยการบริหารท้องถิ่นกระทำนั้นเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับประชาชนตลอดจนประเทศชาติไม่มากนักน้อย และถ้าไม่ควบคุมดูแลพอสมควรอาจเกิดผลเสียได้ กล่าวได้ว่า ลักษณะการกระจายอำนาจเกิดขึ้นได้เฉพาะในกรณีที่นักการเมืองใน

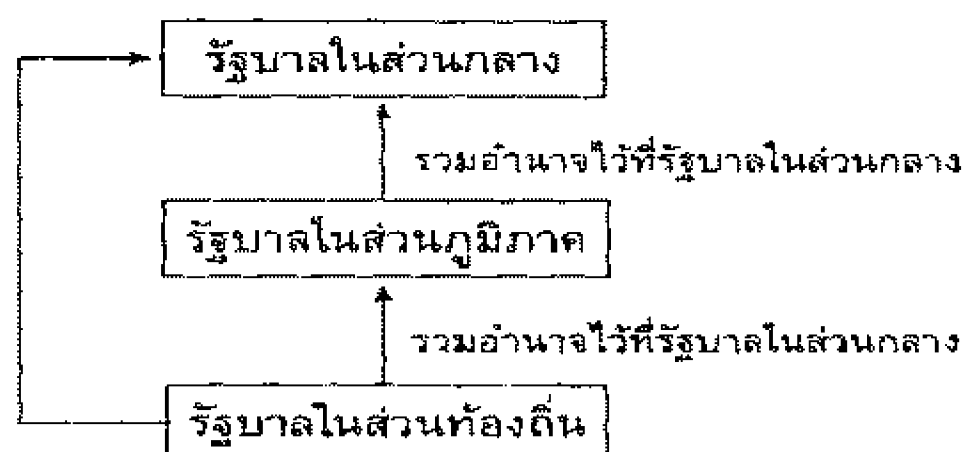


ระดับชาติ เช่น รัฐมนตรี และ/หรือ ข้าราชการประจำในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคให้อำนาจแก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นที่สังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ดูภาพที่ 6.3 ประกอบ

ภาพที่ 6.3 เปรียบเทียบลักษณะการรวมอำนาจ มอบอำนาจ และกระจายอำนาจ

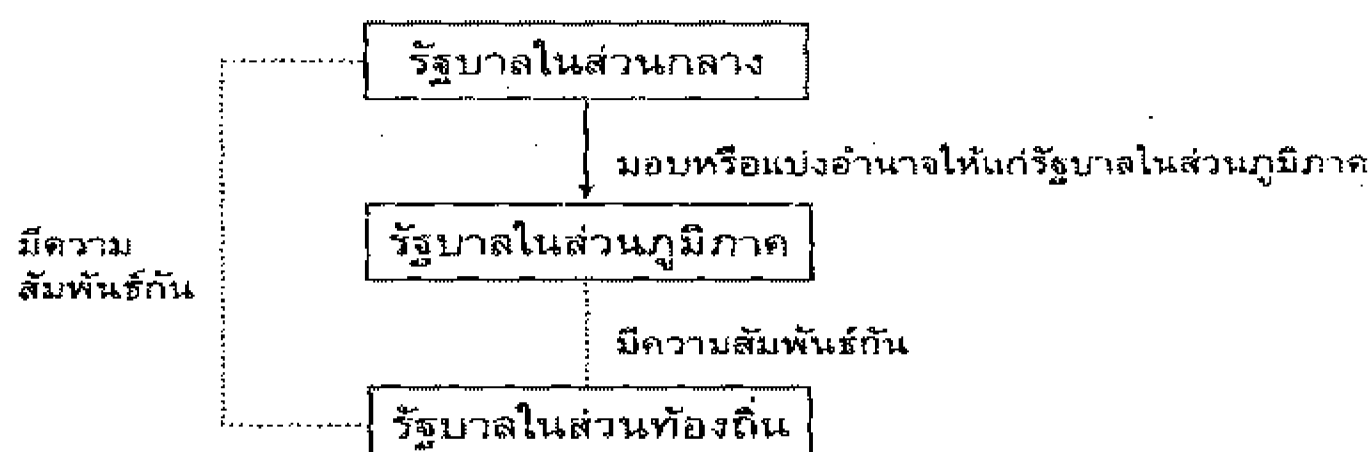
การรวมอำนาจ

(ราชการบริหารส่วนกลาง)



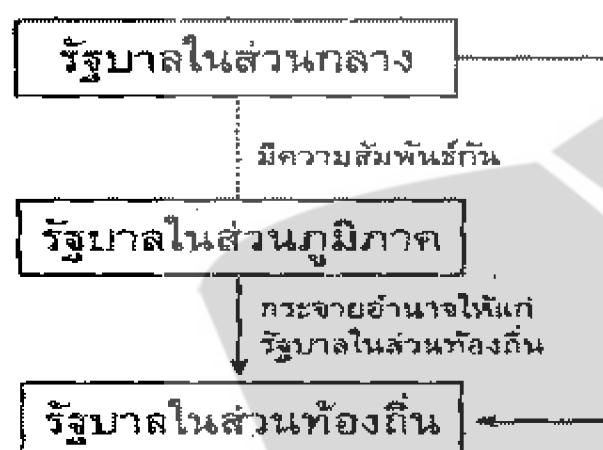
การมอบอำนาจ

(ราชการบริหารส่วนภูมิภาค)



การกระจายอำนาจ

(ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น)

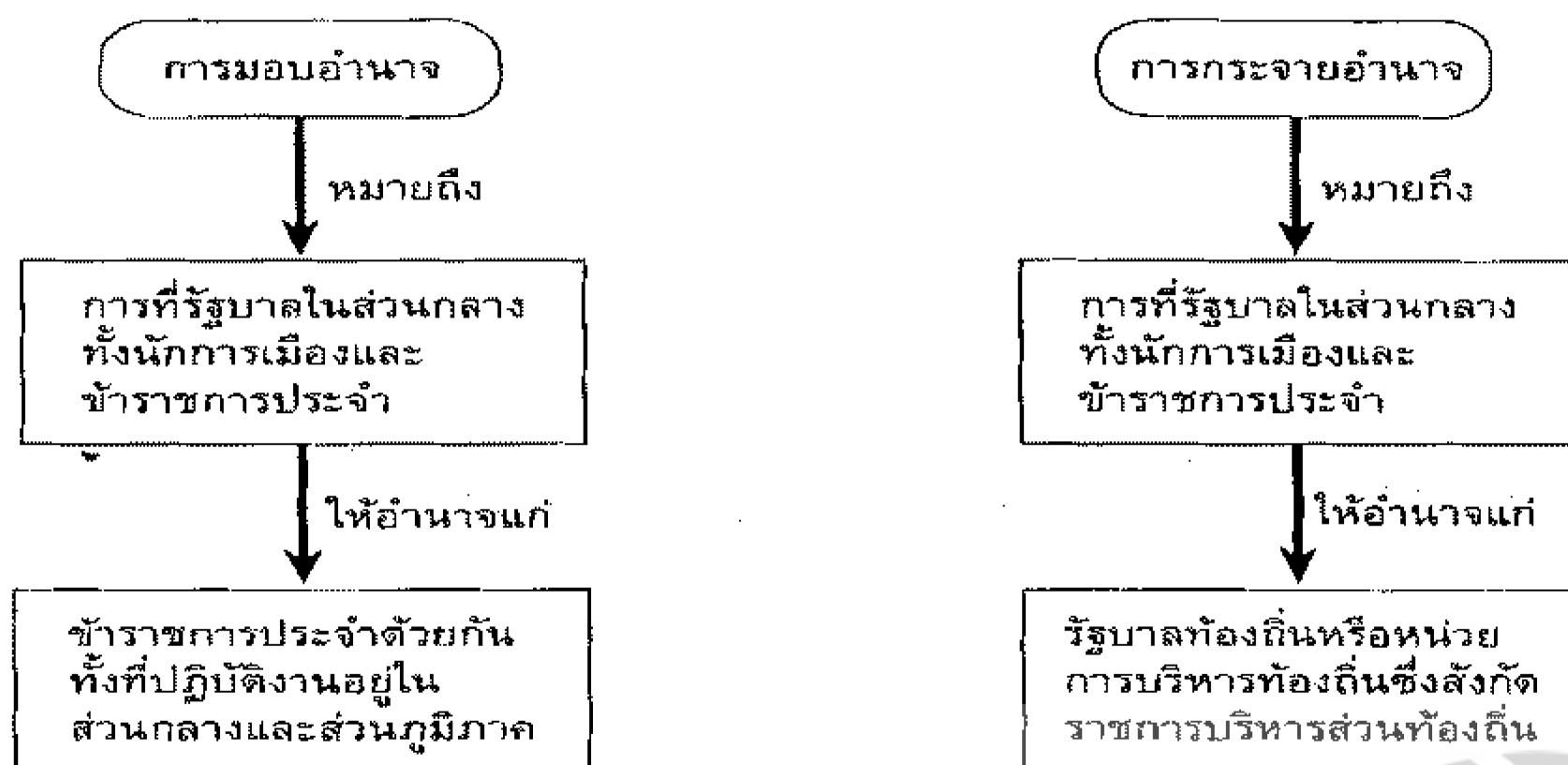


LIART



สรุป การที่รัฐบาลในส่วนกลางให้อำนาจแก่ข้าราชการประจำด้วยกันทั้งที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เรียกว่า การมอบหรือแบ่งอำนาจ ส่วนการที่รัฐบาลในส่วนกลางหรือรัฐบาลในส่วนภูมิภาคให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นหรือหน่วยการบริหารท้องถิ่น ซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เรียกว่า การกระจายอำนาจ ดูภาพที่ 6.4 ประกอบ

ภาพที่ 6.4 เปรียบเทียบความหมายและลักษณะสำคัญของการมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ



สำหรับข้อแตกต่างสำคัญของราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่นคือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นการที่รัฐบาลในส่วนกลางแบ่งอำนาจหรือบางครั้ง เรียกว่า มอบอำนาจ หน้าที่ให้แก่ข้าราชการหรือตัวแทนของรัฐบาลในส่วนกลางที่ไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค โดยรัฐบาลในส่วนกลางหรือผู้มอบอำนาจยังคงมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอยู่เสมอ ทั้งนี้ตัวบุคคลหรือหน่วยงานในส่วนภูมิภาคต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลในส่วนกลางผนวกกับการตัดสินใจและการปฏิบัติงานของบุคคลหรือหน่วยงานในส่วนภูมิภาคอาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือถูกยกเลิกโดยผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางได้ตามความเหมาะสมและเป็นที่น่าสังเกตว่า อำนาจที่รัฐบาลในส่วนกลางมอบให้แก่ส่วนภูมิภาคนั้นมีแนวโน้มว่าน้อยกว่าอำนาจที่กระจายให้กับส่วนท้องถิ่น



แต่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลในส่วนกลางกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นหรือให้แก่หน่วยงานบริหารในท้องถิ่นเท่านั้นอันเป็นลักษณะของการโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับหน่วยการบริหารท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลในส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้ ยกเว้นในเรื่องสำคัญๆ เช่น เรื่อง อำนาจเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ และอำนาจเกี่ยวกับความยุติธรรม เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลในส่วนกลางกับหน่วยการบริหารท้องถิ่นมิได้เป็นไปในรูปของสายการบังคับบัญชาเหมือนกับส่วนภูมิภาค และหน่วยการบริหารท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากแยกออกจากรัฐบาลในส่วนกลาง

เมื่อนำเอาหลักการสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ราชการบริหารส่วนกลางซึ่งรวมอำนาจและราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งมอบหรือแบ่งอำนาจ ตลอดจนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งกระจายอำนาจมาปรับเข้ากับประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบทำให้เข้าใจได้ว่า

1) รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกากระจายอำนาจให้แก่จังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมากที่สุด ขณะที่การกระจายอำนาจของญี่ปุ่นอยู่ในลำดับรองลงมา สำหรับฝรั่งเศสและไทยนั้น รัฐบาลในส่วนกลางของฝรั่งเศสและไทยมิได้กระจายอำนาจให้แก่จังหวัด แต่เป็นลักษณะของการที่รัฐบาลในส่วนกลางแบ่งหรือมอบอำนาจให้แก่จังหวัด เช่นนี้ แสดงให้เห็นว่าเฉพาะกรณีของฝรั่งเศสและไทยนั้น ไม่มีการกระจายอำนาจเกิดขึ้นในการบริหารระดับจังหวัดแม้แต่น้อย เพราะไม่มีการกระจายอำนาจเกิดขึ้นได้ในหน่วยงานที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค เว้นแต่จะเปลี่ยนการบริหารระดับจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจากเดิมที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคมาสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

อนึ่ง การกระจายอำนาจให้แก่จังหวัดในกรณีของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นรวมทั้งการมอบอำนาจในกรณีของฝรั่งเศสและไทยนั้น จะมีมากหรือน้อยส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสภาพทางการบริหาร เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนวัฒนธรรมของประเทศและจังหวัดนั้นๆ

2) ระดับการกระจายอำนาจหรือให้อำนาจแก่จังหวัดนับว่ามีผลต่อการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างมาก สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีส่วนแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีการกระจายอำนาจหรือให้อำนาจแก่จังหวัดซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างมาก ขณะที่ฝรั่งเศสและไทยผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งอันเป็นลักษณะของการมอบอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค เช่นนี้ ย่อมมีส่วนแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลในส่วนกลางไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่จังหวัดหรือให้อำนาจแก่จังหวัดน้อย ทั้งนี้ส่วนหนึ่ง

3) สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นต่างมีระดับของความเป็นประชาธิปไตยในเวลาเดียวกัน ก็มีระดับการกระจายอำนาจหรือให้อำนาจแก่จังหวัดมากด้วย เพราะต่างจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ในทิศทางที่ตรงกันข้าม ฝรั่งเศสและไทยต่างมีระดับความเป็นประชาธิปไตยมาก แต่มีระดับการกระจายอำนาจหรือให้อำนาจแก่จังหวัดน้อย เพราะต่างไม่บัญญัติกฎหมายให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและไม่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดการบริหารส่วนท้องถิ่น เหล่านี้แสดงให้เห็นว่า ระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ และระดับที่รัฐบาลในส่วนกลางกระจายอำนาจหรือให้อำนาจแก่จังหวัดไม่สัมพันธ์กัน พร้อมกันนี้ ยังแสดงให้เห็นอีกว่าการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีขึ้นได้ในประเทศประชาธิปไตย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศว่า ต้องการให้มีระดับการกระจายอำนาจหรือให้อำนาจแก่จังหวัดมากน้อยเพียงใด ถ้าต้องการให้มีการกระจายอำนาจหรือให้อำนาจแก่จังหวัดมากก็จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ถ้าไม่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจหรือไม่ต้องการให้อำนาจแก่จังหวัดมากก็จัดให้มีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ดูภาพที่ 6.6 ประกอบ

ภาพที่ 6.6 เปรียบเทียบระดับความเป็นประชาธิปไตย และระดับการกระจายอำนาจหรือให้อำนาจแก่จังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย

ระดับความเป็นประชาธิปไตย			
		มาก	น้อย
ระดับการกระจายอำนาจหรือให้อำนาจแก่จังหวัด	มาก	สหรัฐอเมริกา, ญี่ปุ่น (เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด)	-
	น้อย	ฝรั่งเศส, ไทย (แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด)	-

2.4 โดยหลักการทั่วไป ลักษณะของรัฐมีส่วนสัมพันธ์กับรูปแบบหรือลักษณะการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ลักษณะของรัฐของประเทศหนึ่งมีส่วนสำคัญในการกำหนดรูปแบบหรือลักษณะการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศนั้น เช่น สหรัฐอเมริกามีลักษณะของรัฐแบบ



สหพันธรัฐ จึงส่งผลให้สหรัฐอเมริกา มีรูปแบบหรือลักษณะการบริหารราชการแผ่นดินตามระบบสหพันธรัฐ (federalism) เป็นต้น สำหรับการที่จะดูว่าประเทศมีลักษณะของรัฐเป็นแบบใด ส่วนใหญ่ดูได้จากรัฐธรรมนูญหรือเอกสารสำคัญของประเทศนั้น ไม่เพียงแต่เท่านั้น ลักษณะของรัฐยังมีส่วนสำคัญต่อการกระจายอำนาจหรือการให้อำนาจของรัฐบาลกลางแก่จังหวัดอีกด้วย ซึ่งหมายความว่า ถ้าประเทศใดมีลักษณะของรัฐที่เป็นรัฐเดี่ยว การกระจายอำนาจหรือการให้อำนาจของรัฐบาลในส่วนกลางแก่จังหวัดจะมีน้อย แต่ถ้าประเทศใดมีลักษณะของรัฐเป็นสหรัฐหรือหลายรัฐมารวมกัน การกระจายอำนาจหรือการให้อำนาจของรัฐบาลในส่วนกลางแก่จังหวัดจะมีมาก เป็นต้น

เมื่อลักษณะของรัฐมีความสำคัญเช่นนี้ จึงควรนำหลักการทั่วไปเกี่ยวกับลักษณะของรัฐมาเสนอไว้พอสังเขป ซึ่งโดยทั่วไปแบ่งเป็น 3 แบบ โดยแบบที่หนึ่ง เรียกว่า แบบรัฐเดี่ยว ส่วนแบบที่สองและแบบที่สาม เรียกว่า แบบหลายรัฐ กล่าวคือ

แบบที่หนึ่ง แบบเอกรัฐ หรือ รัฐเดี่ยว (unitary state) เป็นลักษณะที่ประเทศประกอบขึ้นด้วย 1 รัฐอย่างชัดเจน ซึ่งอาจเรียกว่า อาณาจักร (kingdom) แม้ว่าประเทศนั้นจะประกอบขึ้นด้วยเกาะต่างๆ อีกหลายเกาะก็ตาม นอกจากนี้ อำนาจในการบริหารประเทศส่วนใหญ่จะรวมอยู่ที่รัฐบาลในระดับชาติหรือรัฐบาลในส่วนกลาง อีกทั้งรัฐบาลในส่วนกลางยังมีอำนาจเหนือรัฐบาลหรือหน่วยการบริหารในระดับอื่นๆ เช่น ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น รูปแบบนี้ได้ถูกนำไปใช้ในเบลเยียม บัลแกเรีย อังกฤษ เนเธอร์แลนด์ ญี่ปุ่น โปแลนด์ รומานีเย สเปน กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียหลายประเทศในลาตินอเมริกา และแอฟริกา รวมทั้งในฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย⁶ ซึ่งเป็นประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบครั้งนี้ อย่างไรก็ตาม แม้จะเรียกว่ารูปแบบเอกรัฐหรือรัฐเดี่ยวเหมือนกันก็ตาม แต่เมื่อประเทศต่างๆ นำรูปแบบนี้ไปใช้ก็ได้เกิดความแตกต่างกันอย่างน้อย 3 แบบ (type) คือ

1) แบบรัฐเดี่ยวที่กระจายอำนาจมาก หมายถึง ประเทศที่นำรูปแบบรัฐเดี่ยวไปใช้ และรัฐบาลในส่วนกลางกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการบริหารภายในประเทศอย่างมาก เห็นตัวอย่างได้จากอังกฤษ และญี่ปุ่น กล่าวคือ ไม่ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้หรือไม่ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลในส่วนกลางของอังกฤษและญี่ปุ่นก็ได้กระจายอำนาจให้แก่หน่วยการบริหารภายในประเทศหรือหน่วยการบริหารท้องถิ่นอย่างมาก โดยลักษณะการกระจายอำนาจดังกล่าวคล้ายคลึงกับการกระจายอำนาจตามแบบสหรัฐหรือสหพันธรัฐ ในกรณีของอังกฤษแม้ไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ แต่ในทางปฏิบัติ อังกฤษ

⁶ Charles V. Hamilton, *American Government* (Glenview, Illinois : Scott, Foresman and Company, 1982), p. 79; Encyclopaedia Britannica, Inc., 1966.



ก็ได้กระจายอำนาจให้แก่หน่วยการบริหารภายในประเทศอย่างมาก อันได้แก่ ไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland), เวลส์ (Wales), และ สกอตแลนด์ (Scotland) รวมทั้งกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นต่างๆ เช่น counties, districts และ parishes ในทำนองเดียวกัน ญี่ปุ่นซึ่งแม้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กระจายอำนาจไว้ด้วย แต่ในทางปฏิบัติญี่ปุ่นก็ได้กระจายอำนาจอย่างมากซึ่งเห็นได้จากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง และหน่วยการบริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบล้วนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน⁷

2) แบบรัฐเดี่ยวที่กระจายอำนาจน้อย หมายถึง ประเทศที่นำรูปแบบรัฐเดี่ยวไปใช้และรัฐบาลในส่วนกลางใช้อำนาจอย่างเข้มงวดหรือรวมอำนาจส่วนใหญ่ไว้ที่รัฐบาลในส่วนกลาง การกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นภายในประเทศจึงมีน้อย ตัวอย่างเห็นได้อย่างชัดเจนจากฝรั่งเศส ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1982 ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลในส่วนกลางเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดทุกจังหวัด นอกจากนี้ ยังมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลในส่วนกลางเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของ arrondissements (districts) ในขณะที่สภาจังหวัด (general councils) ซึ่งสมาชิกสภาจังหวัด (councillors) ทุกคนล้วนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ช่วยของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นระบบการบริหารของจังหวัดจึงเป็นการผสมผสานระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งและสมาชิกสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง แต่หลังจากที่กฎหมายการบริหารท้องถิ่น (the decentralization law of 1982) ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 มีผลใช้บังคับได้ส่งผลให้อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในส่วนกลาง โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่มอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดลดน้อยลง ในทางตรงกันข้ามสภาจังหวัดและประธานสภาจังหวัด (president of general council) ได้รับโอนอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดไปอย่างมาก หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่าฝรั่งเศสได้ให้อำนาจแก่สภาจังหวัดหรือกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นภายในประเทศเพิ่มมากขึ้นภายหลังปี ค.ศ. 1982

3) แบบรัฐเดี่ยวที่รวมอำนาจ หมายถึง ประเทศที่นำรูปแบบรัฐเดี่ยวไปใช้และรัฐบาลในส่วนกลางใช้อำนาจเผด็จการหรือรวมอำนาจไว้ที่รัฐบาลในส่วนกลางอย่างมาก โดยข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลในส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารกิจการของหน่วยการบริหารต่างๆ ภายในประเทศ ขณะที่บุคคลที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนมีอำนาจ

⁷ ดูรายละเอียดใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ : อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2540).



น้อยมากหรือไม่มีความสำคัญในการบริหาร ตัวอย่างเช่น เยอรมนีในสมัยของ ออดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) และในหลายประเทศที่เคยปกครองโดยระบอบคอมมิวนิสต์ (several formerly Communist countries) กรณีของเยอรมนีในสมัยดังกล่าว อาณาจักรที่ 3 (the Third Reich) ได้แบ่งเป็น 42 Gaue โดยในแต่ละ Gaue มี Gauleiter เป็นหัวหน้าผู้ปกครอง ซึ่งเลือกและแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความจงรักภักดีต่อฮิตเลอร์ หรือในประเทศยุโรปตะวันออกบางประเทศในช่วงที่เคยปกครองโดยระบอบคอมมิวนิสต์ สมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือคณะกรรมการของประชาชนได้ถูกคัดเลือกและแต่งตั้งจากพรรคคอมมิวนิสต์ในส่วนกลาง ในบางกรณีรัฐบาลในส่วนกลางหรือพรรคคอมมิวนิสต์ได้จัดให้มีการเลือกตั้งด้วย แต่บุคคลที่สมัครรับเลือกตั้งนั้นเป็นบุคคลที่พรรคคอมมิวนิสต์เป็นผู้ส่งลงสมัครหรือมีเพียงบุคคลเดียว

แบบที่สอง แบบสหรัฐ หรือ สหพันธรัฐ (federal state) เป็นลักษณะที่ประเทศประกอบขึ้นด้วยรัฐบาลระดับชาติหรือรัฐบาลกลาง 1 รัฐบาล กับรัฐบาลมลรัฐหรือรัฐบาลจังหวัดอีกหลายมลรัฐหรือจังหวัด โดยมีการแบ่งแยกและจำกัดอำนาจของรัฐบาลแต่ละระดับไว้ อีกทั้งอำนาจของรัฐบาลแต่ละระดับยังแตกต่างกัน โดยรัฐบาลแต่ละระดับมีอำนาจออกกฎหมาย กฎเกณฑ์ และข้อบังคับมาใช้ในการบริหารราชการ ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ที่เป็นอิสระแยกจากกันในส่วนหนึ่ง กล่าวคือ รัฐบาลในระดับชาติจะรวมอำนาจในการบริหารประเทศเฉพาะที่สำคัญไว้ เช่น อำนาจทางการทหาร อำนาจในการติดต่อกับต่างประเทศ และอำนาจในการจัดเก็บภาษีของประเทศพร้อมกันนั้น รัฐบาลในระดับชาติไม่มีอำนาจควบคุมหรือไม่มีอำนาจเหนือรัฐบาลในแต่ละมลรัฐหรือจังหวัดมากเกินไป รัฐบาลในแต่ละมลรัฐหรือจังหวัดมีอำนาจออกกฎหมายมาใช้บังคับในจังหวัดของตนเองแต่ต้องไม่ขัดกับกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญของรัฐบาลในระดับชาติ เมื่อเป็นเช่นนี้แบบสหพันธรัฐจึงเป็นลักษณะของการแบ่งแยกประเทศออกเป็นหลายรัฐรวมทั้งแบ่งแยกการบริหารราชการแผ่นดิน ประเทศที่มีลักษณะของรัฐแบบนี้ได้จัดระบบการเมืองและการบริหารเป็นแบบสหพันธรัฐหรือระบบสหพันธรัฐ ตัวอย่างเห็นได้จากสหรัฐอเมริกา เยอรมนี แคนาดา และสวิตเซอร์แลนด์ สำหรับเหตุผลสำคัญที่นำแบบสหพันธรัฐมาใช้มี 2 ประการ คือ ช่วยป้องกันการรุกรานจากต่างประเทศ และประหยัดรายจ่ายทางการทหาร⁸

แบบที่สาม แบบสมาพันธรัฐ (confederation) เป็นลักษณะที่ประเทศเกิดจากการที่หลายรัฐหรือหลายรัฐบาลมาทำสนธิสัญญารวมตัวกันเพื่อวัตถุประสงค์ร่วมกัน พร้อมกับจัดให้มีรัฐบาลในระดับชาติเป็นแกนนำในการบริหารประเทศ และในอนาคตอาจยกเลิกสนธิสัญญานั้นได้ พร้อมกัน

⁸ William H. Riker, *Federalism* (Boston : Little Brown, 1965), p. 11.

นั้น รัฐบาลของแต่ละรัฐมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินของตนเอง ปัจจุบันไม่มีประเทศใดที่มีลักษณะของรัฐเป็นแบบสหพันธรัฐ

หลังจากนำหลักการเหล่านี้มาปรับเข้ากับข้อมูลและข้อเท็จจริงของประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบก็จะพบว่า ทุกประเทศที่วิเคราะห์เปรียบเทียบ อันได้แก่ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย เป็นรัฐเดี่ยว มีเพียงสหรัฐอเมริกาประเทศเดียวเท่านั้นที่มีลักษณะของรัฐเป็นแบบสหพันธรัฐ และถ้าพิจารณาต่อไปก็จะพบอีกว่า สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่กระจายอำนาจมากที่สุดให้แก่จังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ขณะที่ฝรั่งเศสและไทยซึ่งเป็นรัฐเดี่ยว ไม่มีการกระจายอำนาจให้แก่จังหวัดมากเท่าที่ควร เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสและไทยมาจากการแต่งตั้งและสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่ญี่ปุ่นแม้มีลักษณะของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวแต่ได้การกระจายอำนาจให้แก่จังหวัดซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างมากและต่อเนื่องด้วย โดยลักษณะของฝรั่งเศสและไทยนั้นสอดคล้องกับรัฐเดี่ยวที่กระจายอำนาจน้อย ขณะที่ญี่ปุ่นสอดคล้องกับรัฐเดี่ยวที่กระจายอำนาจมาก จึงได้นำเสนอเป็นหลักการไว้แล้ว ดูภาพที่ 6.7 ประกอบ

ภาพที่ 6.7 เปรียบเทียบลักษณะของรัฐและระดับการกระจายอำนาจหรือให้อำนาจแก่จังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย

ลักษณะของรัฐ		
		รัฐเดี่ยว
		สหรัฐ (หลายรัฐ)
ระดับการกระจายอำนาจหรือให้อำนาจแก่จังหวัด	มาก	ญี่ปุ่น (เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด) สหรัฐอเมริกา (เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด)
	น้อย	ฝรั่งเศส, ไทย (แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด) -

นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังได้ข้อสรุปอีกว่า ลักษณะของรัฐเดี่ยวหรือสหรัฐของประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบนั้น ไม่มีผลหรือไม่มีความสัมพันธ์กับการรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจให้แก่จังหวัด แต่การรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจให้แก่จังหวัดนั้น มีแนวโน้มว่าขึ้นอยู่กับรัฐบาลของแต่ละประเทศว่าต้องการกระจายอำนาจหรือให้อำนาจแก่จังหวัดหรือไม่เพียงใด



ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบและโครงสร้างจังหวัด

2.5 การบริหารรูปแบบจังหวัดมีความสำคัญและวิวัฒนาการมาช้านาน รวมทั้งเป็นหัวใจของระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ จากการศึกษาข้อมูลและข้อเท็จจริงทำให้เห็นได้ว่า มีปัจจัยอย่างน้อย 5 ประการที่มีส่วนทำให้การบริหารรูปแบบจังหวัดเพิ่มความสำคัญมากขึ้น คือ

ประการแรก ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งครอบคลุมความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสาร และการติดต่อสื่อสาร

ประการที่สอง ปัจจัยทางด้านสังคม ซึ่งครอบคลุมการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การย้ายถิ่นที่อยู่ของประชาชน (migration) เช่น จากไร่นาและเมืองเล็กย้ายเข้ามาอยู่ในเมืองใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ประชาชนมีระดับการศึกษาสูงขึ้นผนวกกับกระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่เพิ่มมากขึ้น เหล่านี้ได้ส่งผลให้การบริหารรูปแบบจังหวัดต้องปรับตัวมีประสิทธิภาพมากขึ้นเป็นเงาตามตัว

ประการที่สาม ปัจจัยทางการเมือง โดยเฉพาะกระแสประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารตนเองของชุมชนสิทธิมนุษยชน สิทธิของชุมชน ตลอดจนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งได้รับแนวคิดมาจากต่างประเทศและในประเทศ

ประการที่สี่ ปัจจัยทางการบริหาร ซึ่งครอบคลุมความต้องการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนความต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานและให้บริการแก่ประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากรูปแบบการบริหารเดิมมีข้อบกพร่อง ประกอบกับการเห็นตัวอย่างจากต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในด้านการบริหาร ทำให้เกิดการเปรียบเทียบ รวมตลอดไปถึงการตระหนักในข้อเท็จจริงที่ว่า จังหวัดบางแห่งมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการบริหาร แต่ก็ไม่อาจดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะต้องเผชิญกับปัญหาอุปสรรคจากการรวมอำนาจที่มากเกินไป

ประการที่ห้า ความคาดหวังของสาธารณชนซึ่งหมายถึง ประชาชนทั่วไปในจังหวัดมีความคาดหวังที่จะได้รับการทั้งทางด้านวัตถุและด้านจิตใจเพิ่มขึ้น

ปัจจัยเหล่านี้ ได้มีส่วนสำคัญทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในจังหวัดเพิ่มมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก

2.6 หลังสงครามโลกครั้งที่สอง แนวคิดด้านการเมืองการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวคิดรัฐบาลตัวแทน (representative governments) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ได้



แพร่หลายอย่างมากในประเทศประชาธิปไตย ส่งผลให้ญี่ปุ่น มีรัฐบาลระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนของประชาชน ทั้งนี้สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่มีแนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและใช้แนวคิดดังกล่าว ไม่เพียงแต่เท่านั้น สหรัฐอเมริกายังมีส่วนสำคัญยิ่งในการนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในญี่ปุ่น โดยปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1947 และกฎหมายอื่นที่สำคัญ เช่น The Local Autonomy Law, 1947 ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงแทนที่การแต่งตั้ง

สำหรับฝรั่งเศสและไทย มีรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่นเท่านั้นที่เป็นตัวแทนของประชาชน แต่ระดับจังหวัดมิได้เป็นตัวแทนของประชาชนเพราะมาจากการแต่งตั้ง

2.7 ตามหลักการทั่วไป การจัดแบ่งโครงสร้างจังหวัดที่สำคัญมีอยู่ 2 แบบ คือ

แบบที่หนึ่ง โครงสร้างจังหวัดที่หน่วยงานในจังหวัดทั้ง 2 ระดับเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นหรือสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในเวลาเดียวกันหน่วยงานในจังหวัดทั้ง 2 ระดับนั้นยังแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

แบบที่สอง โครงสร้างจังหวัดที่หน่วยงานในจังหวัดระดับล่างเท่านั้นเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นหรือสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สำหรับหน่วยงานระดับบนของโครงสร้างแบบที่สองนี้ สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค

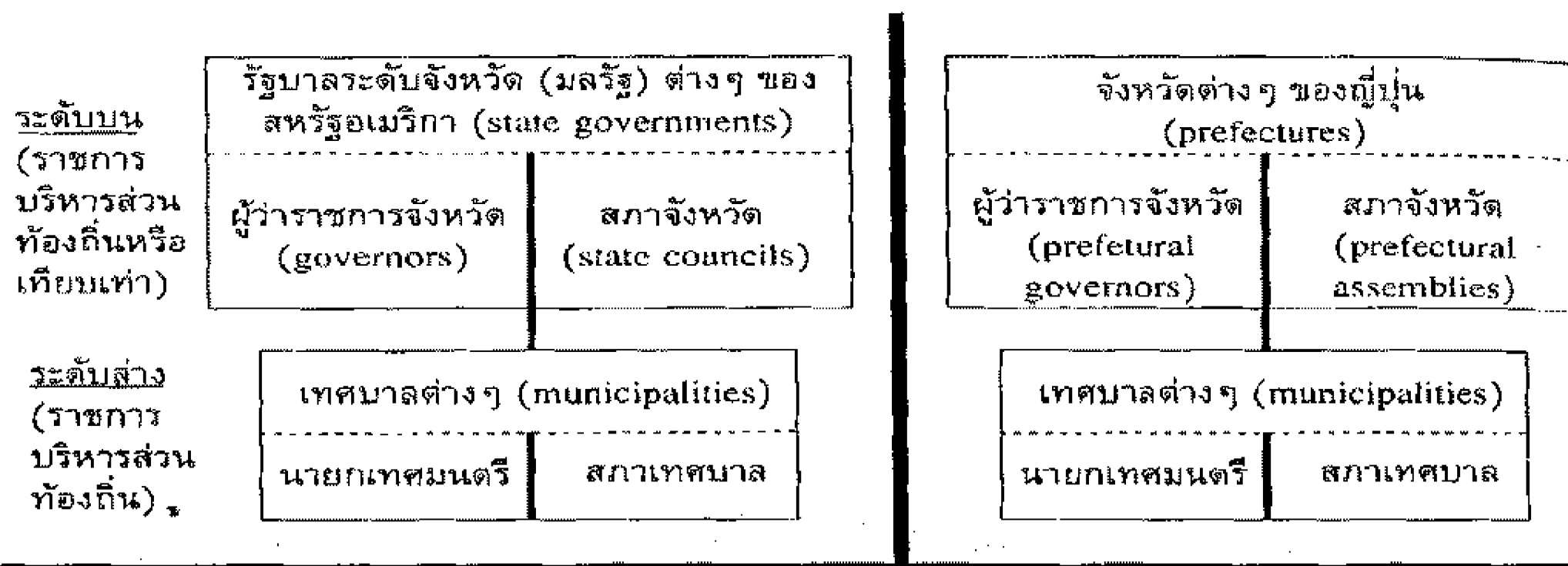
เมื่อนำโครงสร้างจังหวัดทั้ง 2 แบบนี้มาปรับเข้ากับสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย จะพบว่า ทุกประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบมีโครงสร้างจังหวัดที่แบ่งเป็น 2 ระดับคือ หน่วยงานระดับบนหรือระดับจังหวัด (top-tier government) กับหน่วยงานระดับล่างหรือระดับเทศบาล (low-tier government) ในจำนวนนี้มี 2 ประเทศคือ สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นที่มีโครงสร้างจังหวัดสอดคล้องกับแบบที่หนึ่ง คือมีหน่วยงานทั้ง 2 ระดับเหมือนกันซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สำหรับฝรั่งเศสและไทยต่างมีโครงสร้างจังหวัดสอดคล้องกับแบบที่สอง คือมีหน่วยงานระดับล่างเท่านั้นที่สังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานระดับบนของฝรั่งเศสและไทยสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคและมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้ง เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้หน่วยงานระดับบนของฝรั่งเศสจะสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่หน่วยงานระดับบนของฝรั่งเศสก็ยังมีการแบ่งเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญ และฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัด ในขณะที่หน่วยงานระดับบนของไทยมีฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว โดยไม่มีสภาจังหวัด ดูภาพที่ 6.8 ประกอบ



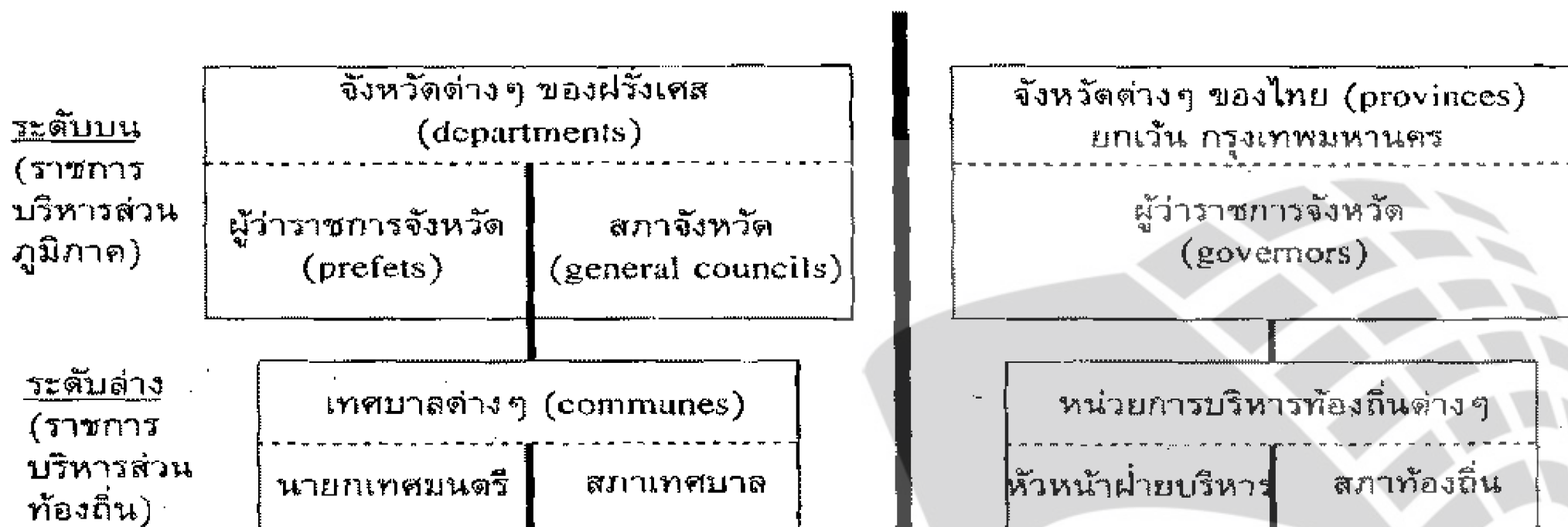


ภาพที่ 6.8 เปรียบเทียบโครงสร้างจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย

แบบที่หนึ่ง โครงสร้างจังหวัดที่หน่วยงานในจังหวัดทั้ง 2 ระดับสังกัดราชการบริหารท้องถิ่น



แบบที่สอง โครงสร้างจังหวัดที่หน่วยงานในจังหวัดระดับล่างเท่านั้นสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น





2.8 ตามหลักการทั่วไป โครงสร้างฝ่ายบริหารของจังหวัดระดับบนอาจจัดแบ่งได้อย่างน้อย 2 แบบ คือ โครงสร้างที่ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้ง และโครงสร้างฝ่ายบริหารที่มาจากแต่งตั้ง

เมื่อนำหลักการนี้มาปรับเข้ากับประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบก็จะพบว่า โครงสร้างฝ่ายบริหารของจังหวัดระดับบนของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นสอดคล้องกับแบบที่หนึ่ง ในทางตรงกันข้าม โครงสร้างฝ่ายบริหารของจังหวัดระดับบนของฝรั่งเศสและไทยสอดคล้องกับแบบที่สอง ทั้งนี้ เห็นได้จากโครงสร้างของแต่ละประเทศต่อไปนี้

สหรัฐอเมริกามีโครงสร้างฝ่ายบริหารของจังหวัดระดับบน หรือมีคณะผู้บริหารของจังหวัด (state cabinet) ซึ่งประกอบด้วย

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด
- 2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด (lieutenant governor) โดยทั่วไปแล้วมีเพียงตำแหน่งเดียวซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง
- 3) คณะผู้บริหารที่มาจากแต่งตั้ง เช่น อัยการสูงสุด (state attorney general) ผู้อำนวยการกองคลัง (state treasurer) และ ผู้สอบบัญชี (state auditor) ซึ่งล้วนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง
- 4) คณะผู้บริหารที่มาจากแต่งตั้ง ซึ่งแบ่งเป็น
 - 4.1) คณะผู้บริหารที่มาจากแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น หัวหน้าหน่วยงานราชการที่สำคัญของจังหวัด (the heads of major departments) และ
 - 4.2) คณะผู้บริหารที่มาจากแต่งตั้งของคณะกรรมการอิสระต่างๆ ของจังหวัด (state independent boards หรือ commissions) เช่น หัวหน้าหน่วยงานการศึกษา (the head of the department of education) หัวหน้าหน่วยงานทางหลวง (the head of the department of highways) ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการการศึกษา (State Board of Education) และคณะกรรมการทางหลวง (the Highway Commission) ตามลำดับ
- 5) คณะกรรมการอิสระของจังหวัด (state independent boards หรือ commissions) มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และ

6) คณะผู้ร่วมงาน (staffs) มาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด
ญี่ปุ่น มีโครงสร้างฝ่ายบริหารของจังหวัดระดับบน ซึ่งประกอบด้วย

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด



2) คณะกรรมการจังหวัด เช่น รองผู้ว่าราชการจังหวัด (vice-prefectural governors) และหัวหน้าส่วนราชการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารของจังหวัดอีกจำนวนหนึ่ง

3) คณะกรรมการบริหารอิสระชุดต่างๆ ของจังหวัด (independent administrative commissions) มาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจปลดคณะกรรมการบริหารอิสระ คณะกรรมการบริหารอิสระมีหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงานและทำกิจกรรมพิเศษ (special affairs) สำหรับตัวอย่างคณะกรรมการบริหารอิสระ เช่น คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Commission) คณะกรรมการการศึกษา (Education commission) คณะกรรมการสอบบัญชี (Audit Commission) และคณะกรรมการตรวจสอบการเงิน (Inspection Commission)

ฝรั่งเศส มีโครงสร้างฝ่ายบริหารของจังหวัดระดับบนหรือคณะผู้บริหารของจังหวัด (cabinet of Prefect) ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มบุคคลที่ล้วนเป็นข้าราชการประจำและมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลในส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) ดังนี้

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด
- 2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของผู้ว่าราชการจังหวัด
- 3) คณะกรรมการจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ และผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ทั้งหมดนี้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด

ไทย มีโครงสร้างฝ่ายบริหารของจังหวัดทำนองเดียวกับฝรั่งเศส โดยประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่ล้วนเป็นข้าราชการประจำและมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลในส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงมหาดไทย ดังนี้

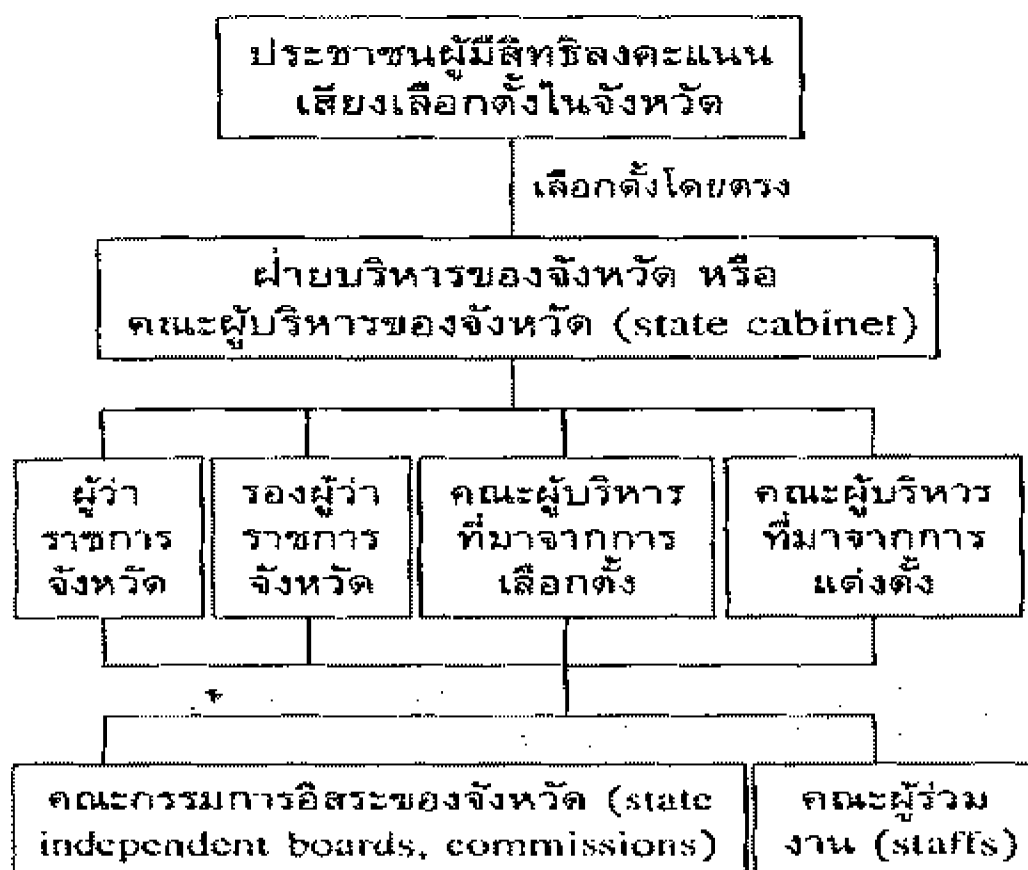
- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด
- 2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยของผู้ว่าราชการจังหวัด
- 3) ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของผู้ว่าราชการจังหวัด
- 4) คณะกรรมการจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดจำนวน 1 คน และหัวหน้าส่วนราชการ เช่น ปลัดจังหวัด และอัยการจังหวัด ทั้งหมดนี้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด⁹ ดูภาพที่ 6.9 ประกอบ

⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 53-55.

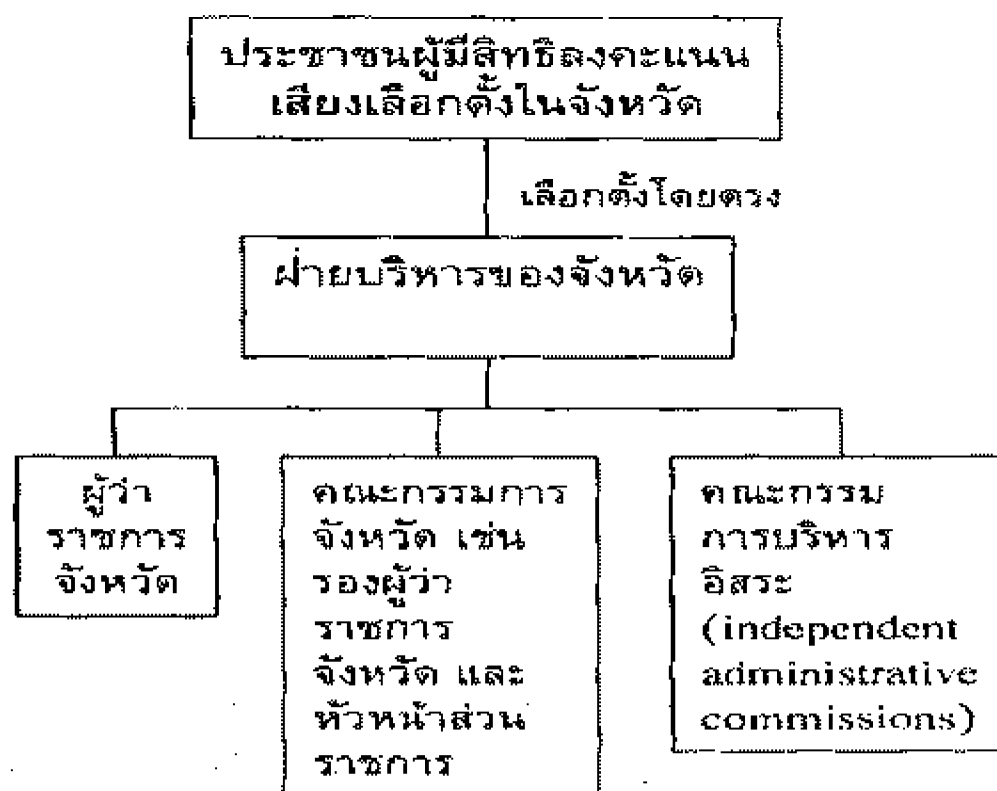


ภาพที่ 8.9 เปรียบเทียบโครงสร้างฝ่ายบริหารของจังหวัดระดับบนของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย

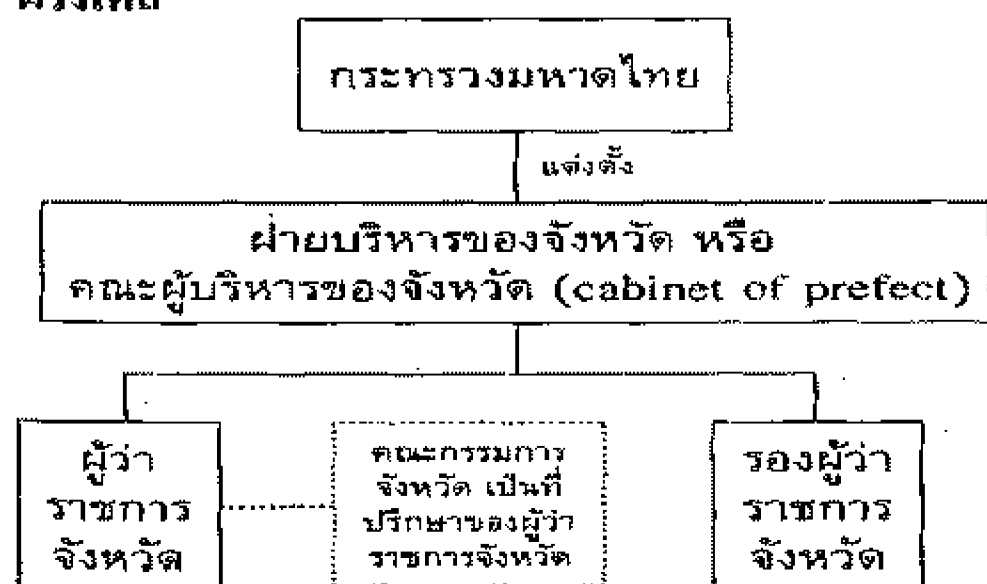
สหรัฐอเมริกา



ญี่ปุ่น



ฝรั่งเศส



ไทย





2.9 การจัดตั้งฝ่ายบริหารของจังหวัดของประเทศต่างๆ มีอย่างน้อย 2 แนวทาง คือ

แนวทางแรกเป็นการผสมผสานและให้ความสำคัญกับแนวคิดของระบบหัวหน้า (chief system) หรือระบบประธานาธิบดี (presidential system) ความหลากหลาย (pluralism) การกระจายอำนาจ นักการเมือง และการเลือกตั้งอธิบายได้ว่า แนวคิดของระบบหัวหน้าหรือระบบประธานาธิบดีนั้น ต้องการให้การบริหารรูปแบบจังหวัดและฝ่ายบริหารของจังหวัดแตกต่างจากการบริหารของระบบรัฐสภา (parliamentary system) ในเวลาเดียวกัน ยังให้ความสำคัญกับแนวคิดของการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม การเลือกตั้ง และความหลากหลาย ซึ่งครอบคลุมความหลากหลายในการแสดงความคิดเห็น ความหลากหลายของสถาบันและหน่วยงาน ตลอดจนความหลากหลายของกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศ

แนวทางที่สอง เป็นการผสมผสานและให้ความสำคัญกับแนวคิดของการรวมอำนาจ ข้าราชการประจำ และการแต่งตั้ง ขยายความได้ว่า การจัดตั้งฝ่ายบริหารของจังหวัดเป็นไปในลักษณะของการรวมอำนาจไว้ที่รัฐบาลในส่วนกลาง โดยรัฐบาลในส่วนกลางแต่งตั้งและมอบอำนาจบางส่วนให้กับข้าราชการประจำจากส่วนกลางไปปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคในฐานะเป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง

เมื่อนำทั้ง 2 แนวทางมาเทียบเคียงกับประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบปรากฏว่าการจัดตั้งฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นสอดคล้องกับแนวทางแรก โดยสหรัฐอเมริกาต้องการให้การบริหารของตนแตกต่างจากระบบรัฐสภาของอังกฤษซึ่งเคยเป็นเจ้าอาณานิคมในดินแดนของสหรัฐอเมริกาก่อนจัดตั้งประเทศ ขณะที่ญี่ปุ่นต้องการให้การบริหารระดับจังหวัดและฝ่ายบริหารของจังหวัดแตกต่างจากระดับชาติของญี่ปุ่นเนื่องจากได้รับอิทธิพลมาจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งครอบครองและปฏิรูประบบการเมืองและการบริหารของญี่ปุ่นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นอกจากที่กล่าวมาแล้ว แนวคิดตามแนวทางแรกยังมีอิทธิพลต่อการจัดตั้งฝ่ายบริหารของจังหวัดของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้กำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดเป็นนักการเมืองซึ่งต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัด พร้อมทั้งกำหนดให้ฝ่ายบริหารของจังหวัดมีคณะกรรมการอิสระ (independent boards หรือ commissions) หรือคณะกรรมการบริหารอิสระ (independent administrative commissions) ที่มาจากการเลือกตั้งและเป็นอิสระจากอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของฝ่ายบริหารของจังหวัด สำหรับตัวอย่าง คณะกรรมการบริหารอิสระ เช่น คณะกรรมการการศึกษา คณะกรรมการสอบบัญชีและคณะกรรมการทางหลวง เป็นต้น



ส่วนการจัดตั้งฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสและไทยสอดคล้องกับแนวทางที่สอง อันเป็นลักษณะของการให้ความสำคัญกับแนวคิดของการรวมอำนาจราชการประจำและการแต่งตั้ง ซึ่งมีการวิวัฒนาการสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน

2.10 โดยปกติแล้ว หน่วยงานในจังหวัดระดับล่างของประเทศต่างๆ จะมีหลายรูปแบบ แต่ที่สำคัญซึ่งใช้กันอยู่ในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และฟิลิปปินส์ มีอยู่ 4 แบบ คือ

แบบที่หนึ่ง เทศบาลแบบนายกเทศมนตรี (มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม) สภาเทศบาล (the mayor-council form)

แบบที่สอง เทศบาลแบบคณะกรรมการ (the commission form)

แบบที่สาม เทศบาลแบบสภาเทศบาล-ผู้จัดการเทศบาล (the councilmanager form) หรือเทศบาลแบบผู้จัดการเทศบาล (city manager)

แบบที่สี่ เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็งและมาจากการเลือกตั้ง โดยตรง-สภาเทศบาล (the strong executive and direct election-council form)

หลังจากนำหน่วยงานในจังหวัดระดับล่างของประเทศที่วิเคราะห์เปรียบเทียบมาเทียบเคียงกับเทศบาลแบบต่างๆ ข้างต้นนี้ ก็จะได้เห็นว่า

สหรัฐอเมริกามีหน่วยงานในจังหวัดระดับล่างหลายรูปแบบและหลายระดับที่สำคัญคือ รูปแบบเทศบาล (municipalities) ซึ่งเรียกว่า municipal governments หรือ municipal corporations โดยรูปแบบเทศบาลนี้แบ่งออกเป็นหลายระดับ คือ cities, boroughs, villages, และ towns รวมตลอดไปถึงรูปแบบ townships, school districts, และ special districts นอกจากนี้ ยังมีรูปแบบเทศบาลแบบอื่นที่ใช้อยู่ในบางจังหวัดอีกด้วยเช่น แบบคณะกรรมการ (the commission form) และแบบสภาเทศบาล-ผู้จัดการเทศบาล (the council-manager form) สำหรับรูปแบบเทศบาลที่ใช้อยู่ในหน่วยงานในจังหวัดระดับล่างเป็นส่วนใหญ่ คือ แบบนายกเทศมนตรี (มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม)-สภาเทศบาล

อนึ่ง รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามีได้บัญญัติไว้อย่างแน่นอนตายตัวว่า ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบต้องมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง แต่ผลจากการปกครองประเทศแบบสาธารณรัฐ ผิดกับการไม่เห็นด้วยกับการแต่งตั้งหรือการปกครองแบบกษัตริย์ของอังกฤษทำให้ต้องแยกตัวมาก่อตั้งเป็นสหรัฐอเมริกาขึ้น เหล่านี้ ได้มีส่วนสำคัญทำให้สหรัฐอเมริกาสันนิษฐานการเลือกตั้งตลอดมา ดังเห็นได้จากการเลือก





ตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในทุกจังหวัดและมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางอ้อมเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐธรรมนูญของประเทศมิได้บัญญัติให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งดังกล่าวแล้ว จึงทำให้สหรัฐอเมริกา มีหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาลบางส่วนที่มีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นด้วย แต่มาจากการคัดเลือกของสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้จัดการเทศบาล ดังเห็นได้จากเทศบาลแบบสภาเทศบาล-ผู้จัดการเทศบาล (the council-manager form) ที่ใช้อยู่ในบางจังหวัด

ฝรั่งเศสนอกเหนือจากเทศบาล (communes) ซึ่งเป็นรูปแบบที่สำคัญแล้วยังมีรูปแบบอื่นอีก เช่น urban communities, districts, และ syndicats des communes โดยรูปแบบเทศบาลที่ฝรั่งเศสใช้อยู่เป็นส่วนใหญ่คือแบบนายกเทศมนตรี (มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม)-สภาเทศบาล

เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเพียงแต่บัญญัติให้หน่วยการบริหารท้องถิ่นของฝรั่งเศสเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาท้องถิ่นเท่านั้นที่สมาชิกสภาต้องมาจากการเลือกตั้ง แต่มิได้บัญญัติให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง จากการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้กว้างๆ เช่นนี้ ส่งผลให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารท้องถิ่นของฝรั่งเศสอาจมาจากการเลือกตั้งทั้งทางตรงหรือทางอ้อม หรือมาจากการแต่งตั้งก็ได้ตัวอย่างเช่น รูปแบบเทศบาลแบบ urban communities ซึ่งเป็นแบบที่บริหารงานโดยคณะกรรมการร่วม (joint boards) ที่มีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่มาจากการแต่งตั้งของสภาเทศบาลของเทศบาล (communes) ต่างๆ ของฝรั่งเศส¹⁰

ญี่ปุ่นมีหน่วยงานในจังหวัดระดับล่างคือ เทศบาล ซึ่งเป็นรูปแบบปกติ (ordinary governments) ที่สำคัญที่สุด โดยเทศบาลของญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 3 ระดับ อันได้แก่ ชิ หรือ เทศบาลระดับ city, ไชว หรือ เทศบาลระดับ town, และ ซอน หรือเทศบาลระดับ village นอกเหนือจากรูปแบบเทศบาลแล้ว ญี่ปุ่นยังมีหน่วยงานในจังหวัดระดับล่างรูปแบบพิเศษ (special governments) อีกคือ รูปแบบ special wards เฉพาะในกรุงโตเกียว, รูปแบบ unions of local public entities, รูปแบบ property wards, และ รูปแบบ local development corporations สำหรับรูปแบบเทศบาลซึ่งญี่ปุ่นใช้อยู่เป็นส่วนใหญ่ นั้น เป็นแบบนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็งและมาจากการเลือกตั้งโดยตรง-สภาเทศบาล

¹⁰ L' Neveill Brown and J.F. Garner, *French Administrative Law* (Second Edition, London Batter Worths, 1973), p. 15.



อนึ่ง รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นบัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นของตน (direct popular vote) ซึ่งนับว่าแตกต่างจากทุกประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ

ไทยมีหน่วยการบริหารท้องถิ่นทั้งหมด 6 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล (มี 3 ระดับ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล), สุขาภิบาล (แบ่งเป็น สุขาภิบาลที่ประธานกรรมการมาจากการเลือกตั้ง และสุขาภิบาลที่ประธานกรรมการมาจากการแต่งตั้ง), องค์การบริหารส่วนตำบล, เมืองพัทยา, และกรุงเทพมหานคร¹¹ เฉพาะหน่วยงานในจังหวัดระดับล่างมี 4 รูปแบบ คือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา โดยไม่รวมรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรูปแบบกรุงเทพมหานคร เนื่องจากทั้งคู่มีใช้หน่วยงานระดับล่างของจังหวัด แต่เป็นหน่วยงานระดับจังหวัดในฐานะที่สองและในฐานะที่สาม ตามลำดับ ซึ่งมีได้นำมาพิจารณารวมในส่วนนี้ได้ ดังได้กล่าวไว้แล้ว

- เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งใช้อยู่ทั่วประเทศเป็นรูปแบบเทศบาลแบบนายกเทศมนตรี (มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม) - สภาเทศบาลเช่นเดียวกับเทศบาลส่วนใหญ่ของสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส

- สุขาภิบาล ซึ่งใช้อยู่ทั่วประเทศ เป็นรูปแบบเทศบาลแบบคณะกรรมการ รูปแบบสุขาภิบาลนี้มีแนวโน้มที่จะได้รับการผลักดันให้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลซึ่งเป็นรูปแบบเทศบาลแบบนายกเทศมนตรี (มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม) - สภาเทศบาล

- เมืองพัทยา ใช้อำนาจในอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรีเพียงแห่งเดียวเท่านั้น เป็นรูปแบบเทศบาลแบบผู้จัดการเทศบาล รูปแบบเมืองพัทยานี้มีแนวโน้มที่จะถูกยกเลิกและเปลี่ยนเป็นรูปแบบเทศบาลแบบนายกเทศมนตรี (มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม) - สภาเทศบาล

เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้บัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติของสภาท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเท่านั้น ที่ต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น หน่วยการบริหารท้องถิ่นของไทยจึงมีทั้งรูปแบบที่มีหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งทั้งทางตรงหรือทางอ้อม หรือแม้กระทั่งมาจากการแต่งตั้งก็ได้ ซึ่งลักษณะเช่นนี้เป็นไปในทำนองเดียวกับฝรั่งเศส แต่หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้สมาชิกสภา

¹¹ ดูรายละเอียดใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ : อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไอดีเอ็นเอสโตร์, 2540).



ท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ซึ่งมีใช้มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลในส่วนกลาง เพราะฉะนั้น หน่วยการบริหารท้องถิ่นที่เกิดขึ้นหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้ จึงต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้

นอกจากนี้แล้ว ตามหลักการทั่วไป ลักษณะการใช้รูปแบบเทศบาลในหน่วยงานของจังหวัดระดับล่างจะมีอยู่ 2 แนวทาง คือ

แนวทางแรก เป็นการใช้รูปแบบหลากหลาย (diversity หรือ variety) คือ ใช้หลายรูปแบบในหน่วยงานของจังหวัดระดับล่าง นั่นก็คือ แม้มีและใช้เทศบาลเป็นรูปแบบสำคัญแต่ก็ยังใช้รูปแบบอื่นอีกด้วย

แนวทางที่สอง เป็นการใช้รูปแบบที่เป็นแบบอย่างเดียวกัน (uniformity)¹² คือ ใช้รูปแบบเดียวในหน่วยงานของจังหวัดระดับล่าง หรือมีเทศบาลเพียงรูปแบบเดียวเท่านั้น

กล่าวได้ว่า ทุกประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับล้วนมีหน่วยงานของจังหวัดระดับล่างหลายรูปแบบ อันเป็นลักษณะของการนำรูปแบบหลากหลายมาใช้ ดูตารางที่ 6.4 ประกอบ

¹² แบบอย่างเดียวกันทั้งประเทศ เป็นแนวคิดที่มีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร (เช่นเฉพาะในหน่วยงานของจังหวัดระดับล่าง หรือทั้งในหน่วยงานระดับบนและระดับล่าง) เป็นรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศซึ่งแสดงถึงความเหมือนกันอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือความเป็นเอกภาพ เพื่อป้องกันการสับสนง่ายต่อการเข้าใจและการนำไปปฏิบัติ



ตารางที่ 6.4 เปรียบเทียบการนำรูปแบบเทศบาลมาใช้ในหน่วยงานของจังหวัดระดับล่างของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย จำแนกตามเทศบาล 4 แบบ

เทศบาล 4 แบบ	สหรัฐอเมริกา (ใช้รูปแบบ หลากหลาย)	ฝรั่งเศส (ใช้รูป แบบหลาก หลาย)	ญี่ปุ่น (ใช้รูป แบบหลาก หลาย)	ไทย (ใช้รูป แบบหลาก หลาย)
แบบที่ 1 แบบนายกเทศมนตรี (มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม) สภาเทศบาล (the major-council form)	รูปแบบเทศบาล (municipalities) ระดับต่างๆ คือ cities, villages, boroughs และ towns	รูปแบบเทศบาล (communes)	-	รูปแบบเทศบาลระดับต่างๆ (municipalities) คือ เทศบาลนคร, เมือง, และตำบลรวมทั้งรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล
แบบที่ 2 แบบคณะกรรมการ (the commission form)	รูปแบบ commissions หรือรูปแบบ board of commissioners	รูปแบบ urban communities ซึ่งบริหารงานโดยคณะกรรมการร่วม (joint boards)	-	รูปแบบสุขาภิบาล
แบบที่ 3 แบบสภาเทศบาล-ผู้จัดการเทศบาล (the council-manager form)	รูปแบบ city manager	-	-	รูปแบบเมืองพัทยา
แบบที่ 4 แบบนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็งและมาจากการเลือกตั้งโดยตรง-สภาเทศบาล	-	-	รูปแบบเทศบาล (municipalities) ระดับต่างๆ คือ ชี, โซว, ชอน และ รูปแบบอื่นอีก เช่น special wards และ unions of local public entities	-



หมายเหตุ การเปรียบเทียบในตารางข้างต้นนี้ ไม่รวมรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรูปแบบกรุงเทพมหานครของไทย เนื่องจากมีใช้หน่วยงานระดับล่าง แต่เป็นหน่วยงานระดับจังหวัดในฐานะที่สองและในฐานะที่สาม ซึ่งมีได้นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในส่วนนี้ด้วย

2.11 โดยปกติที่มาของหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดระดับบนและระดับล่างอาจมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งก็ได้ ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของแต่ละประเทศ และเมื่อนำมาเทียบเคียงกับที่มาของหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดระดับบนและระดับล่างของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทยแล้ว ทำให้เห็นได้ว่า

ระดับบน สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นมีหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดระดับบนหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางตรงแบบเดียวกันคือ ซึ่งตามหลักการสากลแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัดสำหรับฝรั่งเศสและไทยนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลในส่วนกลางหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย¹³

ระดับล่าง สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และไทย มีหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดระดับล่างหรือมีนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ญี่ปุ่นเพียงประเทศเดียวเท่านั้นที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรง ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงเป็นประเทศเดียวที่มีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดทางตรงทั้งระดับบนและระดับล่าง ดูตารางที่ 6.5 ประกอบ

¹³ แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีข้อยกเว้นเกิดขึ้นในไทย คือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารระดับจังหวัดของไทยมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม เมื่อร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ประกาศใช้ (คาดว่าจะประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2540-2541) อนึ่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดของไทยเป็นหน่วยงานบริหารระดับจังหวัดในฐานะที่สอง ซึ่งแตกต่างจากจังหวัดในฐานะที่หนึ่ง และผู้วิจัยมิได้นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในที่นี้ด้วย



ตารางที่ 6.5 ที่มาของหัวหน้าฝ่ายบริหารระดับจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย จำแนกตามระดับบนหรือผู้ว่าราชการจังหวัด และระดับล่าง

ที่มาของ หัวหน้าฝ่าย บริหาร	สหรัฐอเมริกา	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น	ไทย
<u>ระดับบน</u> (ผู้ว่าราชการ จังหวัด)	มาจากการ เลือกตั้ง ทางตรง	มาจากการ แต่งตั้ง	มาจากการ เลือกตั้ง ทางตรง	มาจากการ แต่งตั้ง
<u>ระดับล่าง</u> (นายกเทศมนตรี และหัวหน้าฝ่าย บริหารรูปแบบ อื่น)	ส่วนใหญ่ มาจากการ เลือกตั้ง ทางอ้อม	ส่วนใหญ่ มาจากการ เลือกตั้ง ทางอ้อม	มาจากการ เลือกตั้ง ทางตรง	ส่วนใหญ่ มาจากการ เลือกตั้ง ทางอ้อม

2.12 เมื่อนำที่มาของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยงานบริหารของจังหวัด ทั้งระดับบน และระดับล่าง มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับที่มาของหัวหน้าฝ่ายบริหารระดับชาติ เพื่อให้เห็นภาพรวมทั้งระบบ ก็จะพบว่า

สหรัฐอเมริกา หัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดระดับบนมาจากการเลือกตั้งทางตรง ส่วนหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดระดับล่างส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ขณะที่หัวหน้าฝ่ายบริหารระดับชาติคือประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งทางตรงเหล่านี้ เป็นลักษณะของการใช้รูปแบบหลากหลายในการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร (variety หรือ diversity)

สำหรับฝรั่งเศส ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดระดับล่างส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ขณะที่หัวหน้าฝ่ายบริหารในระดับชาติคือ ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งทางตรง ส่วนนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ดังนั้น จึงเป็นลักษณะของการใช้รูปแบบหลากหลาย



ญี่ปุ่น หัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดทั้งระดับบนและระดับล่างมาจากการเลือกตั้งทางตรงเหมือนกัน แต่หัวหน้าฝ่ายบริหารในระดับชาติคือนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม อันเป็นลักษณะของการใช้รูปแบบหลากหลาย

ส่วนไทย หัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดระดับบนหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดระดับล่างส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ในขณะที่หัวหน้าฝ่ายบริหารในระดับชาติคือนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ซึ่งเป็นลักษณะของการใช้รูปแบบหลากหลาย

กล่าวโดยย่อ หัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดทั้งระดับบนและระดับล่างรวมทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารในระดับชาติของทุกประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับนั้นเป็นลักษณะของการใช้รูปแบบหลากหลาย ดูตารางที่ 6.6 ประกอบ

2.13 โดยทั่วไปกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลจังหวัดหรือหน่วยงานบริหารท้องถิ่นคือ กระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) แต่ในบางประเทศอาจใช้กระทรวงหรือทบวงอื่นควบคุมดูแลได้ เช่น อังกฤษ คือกระทรวงสิ่งแวดล้อม (Department of Environment) สำหรับประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบนั้น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และไทย กระทรวงที่ควบคุมดูแลคือ กระทรวงมหาดไทย (Department of the Interior) ในขณะที่ญี่ปุ่น คือกระทรวงกิจการภายใน (Ministry of Home Affairs) เป็นที่น่าสนใจว่า กระทรวงมหาดไทยของไทยมีขนาดใหญ่โตและมีอำนาจหน้าที่มากขณะที่กระทรวงมหาดไทยของต่างประเทศกลับมีลักษณะตรงกันข้าม



ตารางที่ 6.6 เปรียบเทียบที่มาของหัวหน้าฝ่ายบริหาร จำแนกตามหน่วยงานบริหารของจังหวัด ระดับบนและระดับล่าง ระดับชาติ รวมทั้งรูปแบบที่มา

ที่มาของ หัวหน้าฝ่าย บริหาร	สหรัฐอเมริกา	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น	ไทย
หน่วยงาน ของจังหวัด ระดับบน	มาจากการ เลือกตั้ง ทางตรง	มาจากการ แต่งตั้ง	มาจากการ เลือกตั้ง ทางตรง	มาจากการ แต่งตั้ง
หน่วยงาน ของจังหวัด ระดับล่าง	ส่วนใหญ่มา จากการเลือก ตั้งทางอ้อม	ส่วนใหญ่มา จากการเลือก ตั้งทางอ้อม	มาจากการ เลือกตั้ง ทางตรง	ส่วนใหญ่มา จากการเลือก ตั้งทางอ้อม
ระดับชาติ	มาจากการ เลือกตั้ง ทางตรง	ประธานาธิบดี มาจากการ เลือกตั้งทาง ตรง ส่วน นายกรัฐมนตรี มาจากการ เลือกตั้ง ทางอ้อม	มาจากการ เลือกตั้ง ทางอ้อม	มาจากการ เลือกตั้ง ทางอ้อม
รูปแบบที่มา ของหัวหน้า ฝ่ายบริหาร ของจังหวัด ทั้งในระดับ บนและระดับ ล่าง รวมทั้ง ในระดับชาติ	รูปแบบ หลากหลาย	รูปแบบ หลากหลาย	รูปแบบ หลากหลาย	รูปแบบ หลากหลาย



การมีส่วนร่วมของแรงงานในฝ่ายบริหาร

WORKERS PARTICIPATION IN MANAGEMENT

ว่าที่ร้อยเอก วิษณุ บุญมาร์ตัน⁽¹⁾

นายรัตพงษ์ สอนสุภาพ⁽²⁾

1. บทนำ

เมื่อพูดถึงการพัฒนาประเทศ ส่วนที่จะได้รับการกล่าวถึงก่อนสิ่งอื่นใด คือ ภาคอุตสาหกรรม การค้า การบริการ และสิ่งที่จะขับเคลื่อนให้ภาคเหล่านี้เจริญเติบโตได้คือแรงงานนั่นเอง แรงงานหรือกรรมกรคือ กลุ่มบุคคลที่ทำงานแล้วได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง โดยไม่มีกำไร สามารถแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ แรงงานคอปกน้ำเงิน (Blue Collar Workers) เป็นพวกที่ใช้แรงกายเน้นการปฏิบัติมากกว่าการใช้ความคิด ส่วนมากจะเป็นผู้มีการศึกษาในระดับล่าง กับ อีกประเภทหนึ่งคือ แรงงานคอปกขาว (White Collar Workers) เป็นพวกที่ใช้ความคิดมากกว่าปฏิบัติ หรือพวกนี้จะได้ส่วนใหญ่จะจบการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป เช่น พนักงานธนาคาร พนักงานขาย พนักงานบริการ เสมียนและพนักงานนั่งโต๊ะทำงานในสำนักงานของรัฐกิจต่างๆ ในภาคเอกชนและภาครัฐบาล รวมทั้งข้าราชการผู้น้อยทั้งหลายด้วย โดยมีแหล่งจ้างงานได้แก่ บริษัทประกันภัย ห้างสรรพสินค้า โรงแรม รัฐวิสาหกิจ ธนาคาร และหน่วยงานราชการต่างๆ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ : 2533)

ตั้งแต่ประเทศไทยได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปี พ.ศ. 2504 รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรม ส่งเสริมการลงทุนแก่ภาคธุรกิจเอกชน มีการจัดโครงสร้างพื้นฐาน และสิทธิพิเศษต่างๆ เพื่อจูงใจในการลงทุน แต่ขณะเดียวกันกลับกำหนดค่าจ้าง

(1) ปริญญาตรีเศรษฐศาสตร์การเงิน มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ปริญญาโทเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย Cert. of Human Rights (Strasbourg) ประเทศฝรั่งเศส, E-mail : WISZANU@hotmail.Com. ผู้ช่วย สส. กรุงเทพมหานคร, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร และกรรมการที่ปรึกษาสถาบันสิทธิมนุษยชนศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

(2) ปริญญาตรีเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ปริญญาโทเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, นักวิจัย ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (สำนักงานใหญ่) และอาจารย์พิเศษ คณะวิทยาการจัดการ สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา

แรงงานให้อยู่ในระดับต่ำเพียงแค่อพยุงชีพเท่านั้นโดยที่แรงงานไม่สามารถเรียกร้องต่อนายจ้างได้มากนัก รวมถึงการเข้ามีส่วนร่วม แรงงานไทยยังไม่มีโอกาสที่จะเข้ามีส่วนร่วมในระดับสูงคือร่วมเจรจาปรึกษาหารือกับฝ่ายบริหารแม้แต่หน่อย หากมีบ้างก็จะเป็นแรงงานในภาครัฐวิสาหกิจมากกว่าภาคเอกชน เนื่องจากแรงงานในภาครัฐวิสาหกิจเป็นกลุ่มที่สามารถรวมตัวกันได้ดีและคุณธรรมจริยธรรมในรูปสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ซึ่งเป็นสินค้าเพื่อการอุปโภคบริโภคของคนส่วนใหญ่ของประเทศ ทำให้มีอำนาจต่อรองกับภาครัฐได้มากขึ้น (Sungsidh Piriya-rangsun; 1989 และรัตพงษ์ สอนสุภาพ; 2539 : 190) ซึ่งนักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นว่า รัฐวิสาหกิจเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญและเป็นภาคเศรษฐกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Economic Strategy) จะเห็นได้จากคณะกรรมการบริหาร (Boards) ของรัฐวิสาหกิจต่างๆ มักจะเป็นตัวแทนจากข้าราชการระดับสูงทั้งนั้นไม่ว่าอดีตหรือปัจจุบัน การที่แรงงานขาดโอกาสเข้าร่วมบริหารงานกับฝ่ายบริหารระดับสูงของบริษัททำให้เกิดปัญหาต่างๆ ในการทำงานอันเนื่องมาจากความไม่เข้าใจกัน ได้แก่ การเบื่องานที่ทำเป็นประจำเหมือนเครื่องจักร การขาดงานสูง การประท้วง การนัดหยุดงาน เป็นต้น ในต่างประเทศ เช่น เยอรมนี (ก่อนรวมประเทศ) เดนมาร์ก สวีเดน และเนเธอร์แลนด์ มีการเปิดโอกาสให้แรงงานเข้ามีส่วนร่วมกับฝ่ายบริหารใน 3 รูปแบบ คือ การปรึกษาหารือ การเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และการมีสหภาพแรงงานเข้าร่วมกับฝ่ายบริหารของบริษัท จึงทำให้ประเทศเหล่านี้มีเศรษฐกิจที่มั่นคงกว่า สามารถแก้ปัญหาต่างๆ ได้ดีกว่าสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส อิตาลี และสเปน (โชดชัย สุทธาเวต : 2540) ซึ่งการบริหารงานเป็นแบบการสั่งการจากบนลงล่างคือจากฝ่ายบริหารไปยังลูกจ้างเท่านั้น

2. ความหมาย

ในบทความนี้ผู้เขียนจะให้นิยามความหมายของคำต่างๆ ดังนี้

แรงงาน (worker) หมายถึง กรรมกรที่ดำรงชีวิตด้วยค่าจ้าง หรือเงินเดือน เป็นผู้ทำการผลิตสินค้า และบริการเพื่อสนองความต้องการของตลาด โดยที่ตนเองไม่ได้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตแต่อย่างใด มีทั้งกรรมกรที่ไร้ฝีมือ (unskilled labour) จำพวกที่มีการศึกษาไม่มากนัก มักพบในโรงงานอุตสาหกรรม และกรรมกรที่มีฝีมือ (skill labour) จำพวกที่มีการศึกษาดั้งแต่ปริญญาตรีขึ้นไปทำงานในภาครัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และเอกชน

การเจรจาต่อรอง (collective bargaining) หมายถึงการเจรจาต่อรองร่วมระหว่างฝ่ายสหภาพแรงงาน กับฝ่ายบริหารซึ่งเป็นตัวแทนนายจ้างในสังคมทุนนิยมในเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ ชั่วโมงทำงาน บำนาญ และเงื่อนไขในการจ้างงานอื่นๆ (วิทยากร เชียงกุล : 2532 : 25)



การมีส่วนร่วมของแรงงาน (worker participation) หมายถึง การที่ลูกจ้างซึ่งอยู่ในฐานะผู้ได้บังคับบัญชาในองค์กร หรือหน่วยงานต่างๆ ได้มีโอกาสเข้าร่วมตัดสินใจกับฝ่ายบริหารในการดำเนินการใดๆ อันจะมีผลกระทบต่อลูกจ้างทั้งหมดในสถานประกอบการโดยฝ่ายสหภาพแรงงาน หรือตัวแทนของลูกจ้างเอง ซึ่งระดับการเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างมีหลายระดับนับแต่ระดับต่ำสุด คือฝ่ายบริหารผูกขาดอำนาจการตัดสินใจ จนถึงระดับสูงสุดที่ลูกจ้างสามารถเข้าควบคุมการบริหารงานทั้งหมด (วิษณุ บุญมาร์ติน : 2539 : 36)

ฝ่ายบริหาร (management) หมายถึง บุคคลที่มีหน้าที่ทั้งในการวางแผน (planning) ของบริษัทหรือโรงงานในการผลิต การตลาด รวมทั้งนโยบาย การจัดองค์กร (organizing) ของบริษัท การจัดอัตราค่าจ้างคนว่าเหมาะสมกับงานอย่างไร การสร้างแรงจูงใจ (motivating) ของบริษัท การเพิ่มเงินเดือน โบนัส สวัสดิการ ค่ารักษาพยาบาล และการควบคุม (controlling) ของบริษัท ควบคุมการนัดหยุดงาน หรือการเจรจาต่อรองกับฝ่ายลูกจ้าง

ทุนขุนนาง (bureaucratic capital) หมายถึง ข้าราชการประจำระดับสูง ทหาร ตำรวจ นักการเมือง รวมทั้งผู้มีตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตน โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่การงาน หรือใช้กลไกของรัฐเข้าไปประกอบธุรกิจการค้า ตลอดจนร่วมมือกับพ่อค้านายทุนต่างชาติ ในการออกกฎหมาย เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองพิเศษแก่ธุรกิจพวกพ้อง (รัตพงษ์ สอนสุภาพ : 2539 : 12)

3. แนวความคิดว่าด้วยการมีส่วนร่วมของแรงงานในฝ่ายบริหาร

แรงงานได้มีความขัดแย้งตั้งแต่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษกับฝ่ายบริหาร และเมื่อมีการพัฒนาการขบวนการแรงงานขึ้นมาบทบาทของลูกจ้างได้เข้ามีส่วนร่วมด้วยฝ่ายบริหารมากขึ้นและมีรูปแบบต่างๆ ทำให้นักวิชาการจำนวนไม่น้อยได้พูดถึงเรื่องการมีส่วนร่วมของแรงงานในฝ่ายบริหาร สำหรับแนวความคิดที่สำคัญมีดังนี้

3.1 ไมเคิล พูล (Michael Poole : 1975, 1979) ระบุว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหารในประเทศต่างๆ ทั่วโลกแบ่งออกเป็น 5 แบบ คือ การบริหารโดยลูกจ้าง (Workers' Self-management) การมีส่วนร่วมของลูกจ้างโดยผ่านตัวแทนในการเข้าบริหาร (Participation of Workers' Representatives in Management Organs) การมีส่วนร่วมโดยสภาลูกจ้างและสถาบันที่คล้ายสภา (Workers Councils and Similar Institution) การมีส่วนร่วมโดยสหภาพแรงงาน (Trade Union Action) ผ่านการเจรจาต่อรอง และการมีส่วนร่วมในระดับล่าง (The



Shop-floor Level) ผ่านการปรึกษาหารือ รวมทั้ง การมีส่วนร่วมสามารถเริ่มได้จากหลายทาง โดยจากฝ่ายบริหาร โดยเปิดโอกาสให้แรงงานมีส่วนร่วมโดยตรง หรือ ผ่านผู้แทนโดยการส่งผู้แทนเข้าร่วมกับฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ฝ่ายบริหารจะต้องแจ้งข้อมูลข่าวสารโดยไม่ปิดบัง และเพื่อขอคำแนะนำกับฝ่ายลูกจ้าง แต่อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังเป็นของฝ่ายบริหารแต่ผู้เดียว จากฝ่ายลูกจ้างโดยการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างฝ่ายบริหารกับสหภาพแรงงานเป็นรูปแบบสำคัญของการมีส่วนร่วม กลไกที่สำคัญคือ การเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining) สุดท้ายคือ การริเริ่มจากรัฐบาลโดยการออกกฎหมาย

3.2 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO : 1985) ระบุรูปแบบการมีส่วนร่วมของแรงงานในฝ่ายบริหารออกเป็น 5 แบบ คือ 1. ระบบการจัดการตนเองของลูกจ้าง (Workers' Self-management) ภายใต้ระบบนี้ลูกจ้างจะเป็นกลุ่มผู้ครองอำนาจการตัดสินใจในการบริหารทั้งหมด เป็นวิธีการที่สามารถทำให้ลูกจ้างเข้าไปรับผิดชอบในการตัดสินใจการบริหารโดยตรงที่สุด ตัวอย่างเช่นระบบการจัดการโดยลูกจ้างของยูโกสลาเวีย 2. ระบบการมีส่วนร่วมในการบริหารระดับสูง ลูกจ้างมีอำนาจตัดสินใจได้อย่างแท้จริง คือการเข้าไปร่วมในคณะกรรมการบริหารของบริษัท ไม่ว่าจะเป็น (Board of Directors หรือ Supervisory Board) ซึ่งมีตัวแทนลูกจ้างน้อยกว่าฝ่ายบริหาร หรือกรณีที่ฝ่ายลูกจ้างกับฝ่ายบริหารมีจำนวนเท่ากัน เราเรียกว่า (Parity Co-determination) ตัวอย่างเช่น ธุรกิจเอกชน สาขาท่านหินในเยอรมัน 3. ระบบการมีส่วนร่วมโดยสหภาพแรงงาน เป็นช่องทางหนึ่งของการเข้ามีส่วนร่วมซึ่งทั่วโลกให้การยอมรับ ความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสหภาพแรงงานเป็นรูปแบบสำคัญของการมีส่วนร่วมและกลไกที่สำคัญที่สุด คือ การเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining) 4. ระบบการตัดสินใจร่วมกันในสหภาพแรงงาน (Co-decision in Works Councils) การจัดตั้งสภาแรงงาน ภายในโรงงานสภาแรงงานในที่นี้ หมายถึง องค์กรใดๆ ก็ตามที่ใช้หลักการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตย โดยที่ลูกจ้างทุกคนมาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตัวแทนให้เข้าไปอยู่ในองค์กรนี้หน้าที่หลักของสภาแรงงาน (หรือ จะเรียกว่าคณะกรรมการลูกจ้างก็ได้) คือ การให้คำปรึกษาและขอแนะนำทั่วๆ ไป หรือบางทีอาจมีหน้าที่เข้าร่วมวางนโยบายและร่วมจัดการทางด้านบุคลากรและปัญหาสวัสดิการสังคม 5. ระบบปรึกษาและการเสนอข้อมูลข่าวสาร ก่อนจะมีการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องใดๆ ที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของลูกจ้าง ฝ่ายบริหารจะใช้แนวนโยบายการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ (Effective Communication) เพื่อขอคำแนะนำจากลูกจ้าง วัตถุประสงค์ของการร่วมมือของลูกจ้างในสถานประกอบการมีอย่างน้อยที่สุด 3 ประการด้วยกัน คือ



ประการแรก เป็นวัตถุประสงค์ด้านจริยธรรมหรือศีลธรรม (Ethical or moral objectives) เพื่อส่งเสริมสิทธิในสถานที่ทำงานของลูกจ้างในฐานะปัจเจกบุคคล ซึ่งควรได้รับการเคารพนับถือในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และควรมีคุณภาพชีวิตในการทำงาน

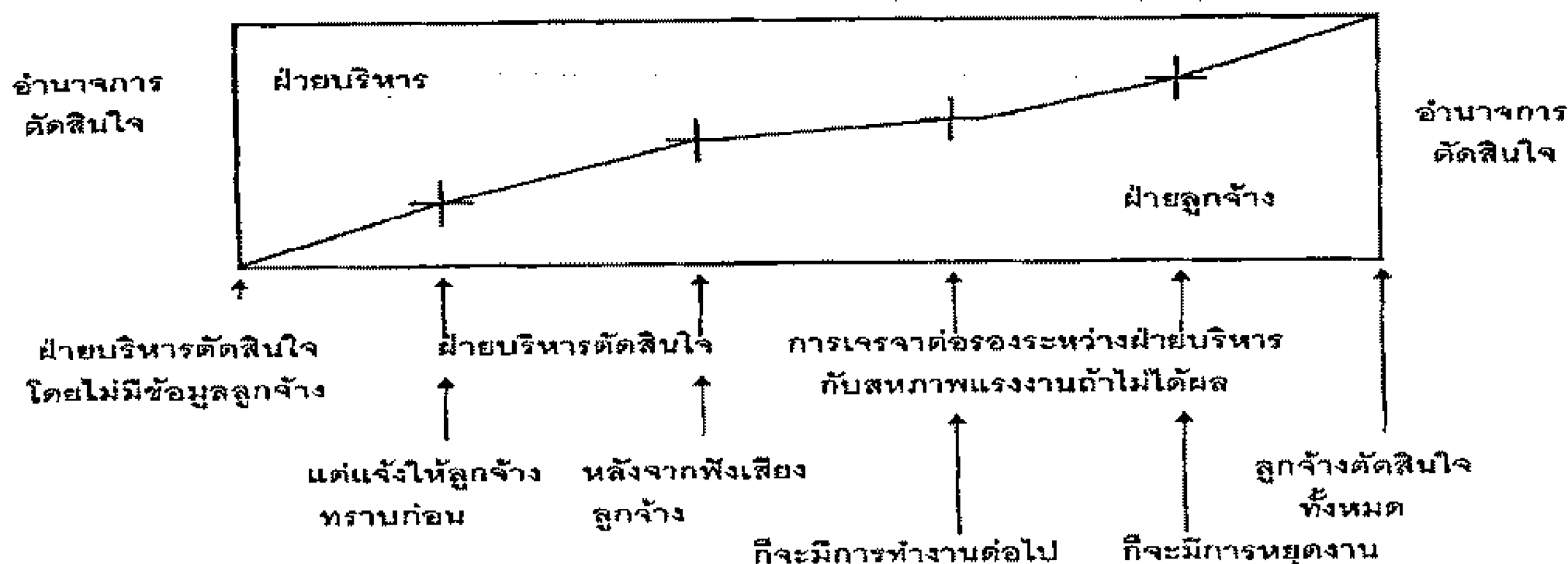
ประการที่สอง เป็นวัตถุประสงค์ด้านสังคมและการเมือง (Socio-political objectives) ที่มุ่งส่งเสริมให้ลูกจ้างเข้ามีส่วนร่วมในการสร้างประชาธิปไตยภายในสถานประกอบการของตนเอง แนวคิดประชาธิปไตยทางด้านอุตสาหกรรม (Industrial Democracy) มองว่าหากประชาธิปไตยในสถานที่ทำงานถูกสร้างขึ้นทั่วไป รากฐานของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทั่วทั้งสังคมก็จะมั่นคง แข็งแกร่ง และความเป็นประชาธิปไตยจึงจะเป็นจริง

ประการที่สาม เป็นวัตถุประสงค์ทางด้านเศรษฐกิจ (Economic objectives) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรธุรกิจ ลดข้อขัดแย้งทางด้านแรงงาน และทำให้การใช้ทรัพยากรมนุษย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แนวความคิดนี้เชื่อว่าการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในการตัดสินใจในสถานประกอบการจะช่วยให้ฝ่ายจัดการได้รับข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์จากลูกจ้าง ลูกจ้างจะรับฟังนายจ้างมากขึ้น ทำงานมากขึ้น มีประสิทธิภาพในการทำงานสูงขึ้น และการบริหารจัดการของฝ่ายจัดการก็จะดีขึ้นตามไปด้วย (ILO : 1981 อ้างจาก สังคิต พิริยะรังสรรค์ : 2540)

3.3 โดแนลด์ วี. ไนติงเกล (Donald V. Nightingale : 1979) รวบรวมแบบการมีส่วนร่วมมี 2 แบบคือ การจัดองค์กรที่มีส่วนร่วมแบบเป็นทางการกับการจัดองค์กรที่มีส่วนร่วมแบบไม่เป็นทางการ ลักษณะการบริหารเหมือนกัน โดยแบ่งเป็นผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง และผู้บริหารระดับล่าง รวมทั้งมีความแตกต่างกันระหว่างการเข้ามีส่วนร่วม (participation) กับการไม่มีส่วนร่วม (non-participation) คือ อำนาจการตัดสินใจของลูกจ้างที่มีส่วนร่วมจะมีอำนาจมากกว่าลูกจ้างที่ไม่มีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของลูกจ้างจะส่งผลกระทบให้ลูกจ้างมีความพึงพอใจกับงานมากกว่าลูกจ้างที่ไม่ได้มีส่วนร่วมกับการฝ่ายบริหาร

3.4 เคนเนท เอฟ. วอล์กเกอร์ (Kenneth F. Walker : 1985) ระบุระดับการเข้ามีส่วนร่วม (degree of participation) กับฝ่ายบริหารที่ลูกจ้างเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงสร้างหน้าที่ฝ่ายบริหาร เช่น การวางแผน (planning) การจัดองค์กร (organising) การสร้างแรงจูงใจ (motivating) และการควบคุม (Controlling) ซึ่งระดับการมีส่วนร่วมของลูกจ้างจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับอำนาจการตัดสินใจทั้งฝ่ายลูกจ้างกับฝ่ายบริหาร ถ้าฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่าฝ่ายลูกจ้างอำนาจการตัดสินใจจะอยู่ที่ฝ่ายบริหาร แต่ถ้าอำนาจการตัดสินใจทั้งหมดอยู่ที่ฝ่ายลูกจ้างหมายถึง ลูกจ้างมีอำนาจการตัดสินใจมากกว่าฝ่ายบริหาร ซึ่งแสดงดังรูปภาพที่ 1

รูปภาพที่ 1 ระดับการเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหาร
(Degree of Participation in Management)



อย่างไรก็ตามการเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหารนั้นมีผลที่คาดว่าจะได้รับ หรือทั้งเป็นการสร้างประชาธิปไตยในที่ทำงานด้วยดังตารางที่ 1

3.5 ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (Preecha Piampongsan : 2535) การมีส่วนร่วมของแรงงานเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการเมือง มีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงบทบาทของเจ้าของกิจการ ผู้จัดการและแรงงานภายในรัฐวิสาหกิจ หรือสถานประกอบการแล้วย่อมหมาความว่าโครงการแบบนี้ดำเนินไปเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจภายในองค์กร และปรัชญาของการมีส่วนร่วมของแรงงาน มีสำนักคิดที่สำคัญอยู่ 2 สำนัก

สำนักแรก มีแนวคิดที่ว่า อำนาจการตัดสินใจตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบกรรมสิทธิ์ ใครเป็นเจ้าของคนนั้นก็ย่อมมีอำนาจ ดังนั้น ถ้าจะให้แรงงานมีอำนาจในการตัดสินใจเราก็ต้องหาช่องทางให้แรงงานเข้าสู่ระบบกรรมสิทธิ์ของวิสาหกิจ กลไกที่สำคัญมี 2 ระบบ คือ การมีส่วนแบ่งในกำไร (profit sharing) และการมีส่วนร่วมในการถือหุ้นโดยแรงงาน (workers' shareholding) ในภาคปฏิบัติไม่มีหลักประกันแต่อย่างใดว่า การใช้กลไกทั้ง 2 แบบ จะช่วยให้แรงงานมีอำนาจในการตัดสินใจขึ้นมาได้

สำนักที่สอง มีปรัชญาการมีส่วนร่วมมีแนวคิดที่ว่าเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ ไม่ใช่เป็นปัญหาสำคัญ ไม่ว่าแรงงานจะเป็นเจ้าของหรือไม่ก็ตาม แต่แรงงานต้องมีสิทธิในการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการ



ตารางที่ 1 การมีส่วนร่วมของแรงงานกับผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

การมีส่วนร่วมของแรงงานเพื่อ	ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น จากการเข้าร่วมของแรงงาน
1. สร้างประชาธิปไตยในที่ทำงาน (Industrial Democracy)	1. แรงงานมีสิทธิหรืออิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจกับฝ่ายบริหารมากขึ้น
2. ช่วยลดความแปลกแยกและสร้างความเป็นคน	2. สร้างความพึงพอใจในการทำงานของแรงงานมากขึ้น
3. ช่วยลดความขัดแย้งและเป็นรูปแบบการทำงานแบบช่วยเหลือกัน	3. ลดการประท้วงของแรงงาน
4. ป้องกันและส่งเสริมผลประโยชน์ของแรงงาน	4. มีความมั่นคงในการทำงานของแรงงาน
5. เป็นการแก้ไขปัญหาสังคม เช่น การกระจายรายได้	5. เพิ่มสวัสดิการและการพัฒนาสังคมโดยรวม
6. เป็นการใช้ทรัพยากรมนุษย์ ให้เกิดประสิทธิภาพในที่ทำงาน	6. เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

ที่มา : Kenneth F.Walker, 1985

ตัดสินใจของวิสาหกิจด้วยเหตุผลคือ เพราะแรงงานทำงานอยู่ในองค์กรนั้นๆ นั้นเอง GDB ของเยอรมันก็ใช้แนวคิดนี้มาตลอด และย้ำเสมอว่าระบบ co-determination ไม่กระเทือนปัญหาระบบกรรมสิทธิ์ อาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดของสำนักนี้เป็นแนวคิดกระแสหลักของการมีส่วนร่วมทั่วโลก การมีส่วนร่วมของแรงงานตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการ “ความยุติธรรม” การใช้แรงงานในสถานที่ใด หมายความว่าชะตากรรมของแรงงานย่อมขึ้นอยู่กับสถานที่ทำงานนั้นๆ ด้วย เหตุนี้แรงงานย่อมมีสิทธิอย่างชอบธรรมที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการวางนโยบายต่างๆ ของสถานที่ทำงานของแรงงานเพื่อแรงงานมีส่วนร่วมในโครงสร้างอำนาจของวิสาหกิจ (co-management) การมีส่วนร่วมทางด้านเศรษฐกิจ เช่น การมีส่วนแบ่งในกำไร หรือการถือหุ้น (co-ownership) ก็จะสามารถเกิดขึ้นได้ไม่ยากนัก



4. การริเริ่มการมีส่วนร่วมของแรงงาน

การมีส่วนร่วมของแรงงานสามารถเริ่มได้จากหลายทาง คือ

ฝ่ายบริหาร โดยการเปิดโอกาสให้แรงงานมีส่วนร่วมโดยตรง หรือ ส่งผู้แทนเข้าร่วมกับฝ่ายแรงงาน ทั้งนี้ฝ่ายบริหารจะต้องแจ้งข้อมูลข่าวสารโดยไม่ปิดบัง และเพื่อขอคำแนะนำกับฝ่ายแรงงาน แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังเป็นของฝ่ายบริหารแต่ผู้เดียว

ฝ่ายแรงงาน โดยการจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อเข้ามีส่วนร่วมด้วยฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างฝ่ายบริหารกับสหภาพแรงงานเป็นรูปแบบสำคัญของการมีส่วนร่วม กลไกที่สำคัญที่สุด คือ การเจรจาต่อรองร่วม (Collective bargaining) โดยมีเนื้อหาเน้นไปที่ ค่าจ้างของพนักงาน เงื่อนไขการทำงาน เช่น วันหยุด วันลา สิทธิประโยชน์ โบนัส การขึ้นเงินเดือนที่ฝ่ายแรงงานได้รับ เป็นต้น

ฝ่ายรัฐบาล โดยการออกกฎหมาย เช่น การออกกฎหมายให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ในภาครัฐวิสาหกิจ หรือ คณะกรรมการลูกจ้างในภาคเอกชน ซึ่งเป็นคณะกรรมการร่วมระหว่างฝ่ายบริหารกับสหภาพแรงงาน เป็นต้น

5. ปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของแรงงาน

สำหรับประเทศไทย การมีส่วนร่วมของแรงงานกับฝ่ายบริหารมีพัฒนาการที่ล่าช้ามากเนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคหลายด้าน คือ

5.1 ด้านกฎหมาย การออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของแรงงานในรูปสหภาพแรงงานมีอุปสรรคตลอดเวลา นับแต่ประเทศไทยได้ใช้กฎหมายแรงงานฉบับแรกเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2499 ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ใช้เวลายกร่างกฎหมายแรงงานนานถึง 10 ปี ให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน เปิดโอกาสให้สหภาพแรงงานเข้ามีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรองกับฝ่ายบริหาร มีผลใช้บังคับกับแรงงานรัฐวิสาหกิจด้วย แต่การเข้ามีส่วนร่วมของสหภาพแรงงานต้องหยุดลงในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อมีคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2501 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 สหภาพแรงงานไทยจึงไม่มีช่องทางเข้ามีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรองกับฝ่ายบริหารนานถึง 14 ปี จนกระทั่งได้มีการออกกฎหมายแรงงานฉบับที่สองในปี พ.ศ. 2515 สมัยจอมพลถนอม กิตติขจร คือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 รับรองสิทธิการก่อตั้งสมาคมลูกจ้าง และภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้มีการออกกฎหมายแรงงานฉบับที่สาม คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.



2518 สาระสำคัญข้อหนึ่งก็คือให้สหภาพแรงงานภาคเอกชนรวมกันกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเป็นสหพันธ์แรงงานหรือสภาองค์กรการลูกจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างมีอำนาจในการต่อรองกับนายจ้างมากขึ้น รวมทั้งได้เปิดช่องทางให้มีส่วนร่วมในการจัดตั้งสหภาพแรงงานอีกครั้งหนึ่ง ในการเจรจาต่อรองกับฝ่ายบริหารช่วงเวลาดังกล่าวเรียกร้องจะเน้นการปรับปรุงเงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการ แต่แล้วต่อมาในปี พ.ศ. 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้ออกพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยมีสาระสำคัญ คือ ให้สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนเป็นสมาคมรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เพื่อป้องกันการคัดค้านนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยรัฐบาล กำหนดให้รัฐวิสาหกิจสามารถมีส่วนร่วมได้สองช่องทางคือคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์และคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมน้อยกว่าการมีสหภาพแรงงานเพราะลดอำนาจการเจรจาต่อรองของพนักงานรัฐวิสาหกิจลงซึ่งขัดต่อหลักการสหภาพแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ไทยให้การรับรองอยู่ (ดูในภาคผนวก ก.) และหลักปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2491 ขององค์การสหประชาชาติซึ่งไทยเป็นสมาชิกเช่นกัน การลดบทบาทสหภาพแรงงานนี้เองทำให้ปัจจุบันปัญหาแรงงานรัฐวิสาหกิจไม่สามารถแก้ไขโดยสันติวิธีได้ รวมทั้งปัญหาการประท้วงของแรงงานภาคเอกชนซึ่งไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเพราะขาดพี่เลี้ยงอย่างแรงงานรัฐวิสาหกิจซึ่งเคยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ 2518 มาด้วยกัน

5.2 บทบาทของรัฐต่อแรงงาน

5.2.1 บทบาทของรัฐในฐานะรัฐบาล ปัญหาในการออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของแรงงานนั้นส่วนหนึ่งมาจากการสนับสนุนจากรัฐบาลด้วย จากอดีตที่ผ่านมารัฐบาลไม่ค่อยให้การยอมรับที่จะให้แรงงานเข้ามีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรองเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ ทั้งรัฐบาลที่มาจากเผด็จการ หรือรัฐบาลประชาธิปไตย ดูได้จากเหตุผลในการยกเลิกสหภาพแรงงานของรัฐบาลแต่ละสมัย เช่น เหตุผลจากการยกเลิกสหภาพแรงงานในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ “โดยที่พ.ร.บ.แรงงาน พ.ศ. 2499 มีบทบัญญัติไม่เหมาะสมเปิดช่องให้เป็นเครื่องมือยุยงส่งเสริมให้เกิดความระแวงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ทำลายความเห็นใจและการประนีประนอมระหว่างกันกับทั้งเป็นโอกาสให้ตัวแทนคอมมิวนิสต์อาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ เป็นเครื่องมือยุยงลูกจ้างในทางมิชอบ” (คำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2501) และใช้มาตรา 17 จัดการกับผู้ก่อความไม่สงบขึ้นในบ้านเมือง ทำให้จำนวนการเรียกร้องของแรงงานลดลง แต่กลับพบว่า แทนการหยุดงานประท้วงแรงงานได้หลีกเลี่ยงไปใช้วิธียื่นคำร้องทุกข์ ข้อเสนอต่อนายจ้าง



หรือฝ่ายบริหารแทน (Sungsidh Piriya-rangsan : 1989:87) หรือ เหตุผลการยกเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน “สมควรมีกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับรัฐ การจัดตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นข้อเสนอลูกจ้างและข้อร้องทุกข์ เนื่องจากวางระบบความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจไว้เป็นการเฉพาะ แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 สมควรแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจออกจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518” (พระราชบัญญัติพนักงานแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2534) แม้จนปัจจุบันรัฐบาลที่มาจากประชาธิปไตยก็ยังไม่มีความพยายามที่จะเพิ่มอำนาจให้สมาคมรัฐวิสาหกิจเป็นสหภาพแรงงานดังเช่นใน พ.ศ. 2518 แม้จะมีแรงผลักดันจากสหรัฐอเมริกาที่ต้องการเห็นการมีสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจก็ตามที่

5.2.2 บทบาทของรัฐในฐานะทุนขุนนาง ในอดีตที่ผ่านมาในยุคเผด็จการทหารนั้น ทุนขุนนางจะดำเนินนโยบายปิดกั้นการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิของกลุ่มแรงงาน เพื่อให้เกิดบรรยากาศการลงทุนและเกิดการขยายทุนของภาคธุรกิจเติบโตขึ้น อันเป็นเครื่องชี้ว่ารัฐ หรือทุนขุนนาง เอาใจใส่ต่อการพัฒนาในภาคอุตสาหกรรม การปิดกั้นสิทธิการเคลื่อนไหวดังกล่าวนี้ได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงานในปีพ.ศ. 2499 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ให้ผลประโยชน์แก่ฝ่ายแรงงานที่สุด แล้วหันมาใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับต่างๆ แทนอันเป็นลักษณะการจำกัดขอบเขตการเคลื่อนไหวของฝ่ายแรงงานลงตลอดช่วงที่ทุนขุนนางมีอำนาจอยู่ (รัตพงษ์ สอนสุภาพ; 2539: 162)

บทบาทของทุนขุนนางไทยที่มีต่อแรงงานนั้น สรุปได้ดังนี้

1. ช่วงก่อนพ.ศ. 2500-สมัยรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งองค์กรแรงงานขึ้นมาตามอำนาจกับกลุ่มแรงงานฝ่ายก้าวหน้า เพื่อบั่นทอนอำนาจและทำลายฝ่ายตรงข้ามกับภาครัฐ
2. รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ควบคุมและปราบปรามฝ่ายแรงงานอย่างชัดเจนจนทำให้แรงงานต้องหยุดการเคลื่อนไหวในช่วงนี้ ไม่ว่าจะเป็นการตั้งข้อหาเป็นคอมมิวนิสต์ บ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ ซึ่งรัฐบาลได้ใช้มาตรา 17 ปราบปรามอย่างเข้มงวด

3. รัฐบาลจอมพลถนอม-ประภาส ใช้ยุทธศาสตร์เดียวกับสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

อย่างไรก็ตาม การควบคุมแรงงานของทุนขุนนางจะมี 2 ลักษณะ คือ 1.) ควบคุมและปราบปรามแรงงานฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลอย่างเด็ดขาด 2.) ให้การอุปถัมภ์แก่กลุ่มแรงงานที่ตนจัดตั้งขึ้นเพื่อทำลายแรงงานฝ่ายตรงข้าม



4. ภายหลังหมดยุครัฐบาลเผด็จการ การเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงานจะมีมากขึ้น และมีอำนาจต่อรองกับฝ่ายทุนมากขึ้นภายใต้การแทรกแซงของฝ่ายการเมืองเป็นระยะๆ โดยนักการเมืองจะให้การอุปถัมภ์ต่อการเคลื่อนไหวของฝ่ายแรงงานในเรื่องต่างๆ ที่เป็นผลประโยชน์แก่ฝ่ายตน รวมทั้งแต่งตั้งผู้นำแรงงานขึ้นเป็นวุฒิสมาชิกเพื่อป้อนตำแหน่งตอบแทน ซึ่งลักษณะที่กล่าวนี้จึงเป็นจุดอ่อนของแรงงานไทยเมื่อมีการเคลื่อนไหวมักจะถูกมองว่ามีการเมืองอยู่เบื้องหลัง อันเป็นการแสดงว่าในช่วงที่ผ่านมาแรงงานไทยขาดเป้าหมายที่ชัดเจนในการเคลื่อนไหว ขาดอุดมการณ์ที่แท้จริง ขาดองค์กรที่เข้มแข็ง รวมทั้งการเคลื่อนไหวเป็นไปอย่างไร้พัฒนาการเพราะถูกครอบงำจากประเพณีดั้งเดิม (Traditional) ทำให้แนวความคิดของแรงงานถูกกำหนดจากปทัสถาน (Norm) ในรูปแบบเหมือนความสัมพันธ์ระหว่างเจ้านายกับบ่าว หรือข้าราชการกับประชาชน (Sungsidh Piriyarangsun; 1989 และรัตพงษ์ สอนสุภาพ; 2539: 206-208)

5.3 การยอมรับจากเจ้าของทุน (ภาคเอกชน) ฝ่ายบริหารหรือเจ้าของทุนส่วนใหญ่มีแนวความคิดต่อต้านระบบการมีส่วนร่วมของแรงงาน จะมองแนวการบริหารว่าคนงานหรือแรงงานต้องการขายแรงงาน ราคาของค่าจ้างจะถูกกำหนดให้สอดคล้องกับความต้องการของฝ่ายบริหาร เพราะแรงงานถือว่าเป็นต้นทุน โดยฝ่ายบริหารหรือเจ้าของกิจการมีเป้าหมายเน้นการทำการกำไรสูงสุดโดยทำให้ต้นทุนต่ำสุด ซึ่งรวมถึงค่าจ้างแรงงานด้วย ทำให้แรงงานได้รับค่าจ้างพอเพียงชีพเท่านั้น นอกจากนี้ยังนิยมการจัดโครงสร้างการบริหารงานแบบรวมศูนย์ ฝ่ายบริหารกุมอำนาจเพียงฝ่ายเดียวไม่สนับสนุนให้แรงงานรวมตัวเป็นสหภาพมากนักเพราะกลัวการเจรจาต่อรองเรื่องค่าจ้างหรือเงินเดือน ซึ่งถือว่าเป็นต้นทุนอย่างหนึ่งนั่นเอง

5.4 การเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงาน นับตั้งแต่มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานในปี พ.ศ. 2499 เป็นต้นมา ประเด็นการเคลื่อนไหวสหภาพแรงงานทั้งภาคเอกชน ภาครัฐวิสาหกิจ จะเน้นไปในเรื่องการปรับปรุงค่าจ้าง โบนัส สภาพการทำงาน เพื่อให้สภาพการทำงานดีขึ้น ประเด็นในการเจรจาต่อรองจะเน้นผลประโยชน์ของตนเองส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นผลประโยชน์ระยะสั้น ประเด็นข้อเรียกร้องที่จะขอเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารงานระดับสูงร่วมกับบริษัท หรือรัฐวิสาหกิจโดยการมีตัวแทนสหภาพแรงงานเข้าร่วมในคณะกรรมการบริหารของบริษัท หรือในคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจ เพื่อมีส่วนร่วมในเรื่องนโยบายของบริษัทหรือรัฐวิสาหกิจ ในเรื่องนโยบายการลงทุน การขายบริษัท การขายรัฐวิสาหกิจมีน้อยมาก ส่งผลทำให้ปัจจุบันปัญหาความขัดแย้งระหว่างแรงงานรัฐวิสาหกิจกับรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขในระดับที่น่าพอใจจะเห็นว่าพัฒนาการการเคลื่อนไหวเรียกร้องของสหภาพแรงงานยังไม่มีการวางเป้าหมายไปยังการมีส่วนร่วมในระดับสูง รวมทั้งยังไม่



ขยายแนวร่วมกับกลุ่มองค์กรอื่นเพื่อร่วมเรียกร้องในประเด็นอื่นนอกเหนือไปจากประเด็นของสหภาพแรงงานเอง เช่น สิ่งแวดล้อม สตรีและเด็ก ส่งเสริมหรือรณรงค์ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หรือแม้กระทั่งการให้ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญให้กับสหภาพแรงงานเอง

5.5 ด้านเศรษฐกิจ ในสภาพเศรษฐกิจที่ประชาชนต้องดิ้นรนทำงานเพื่อหารายได้นั้น ทำให้เมื่อบางส่วนเข้าสู่โรงงานหรือบริษัทต่างคนต่างนึกถึงแต่เรื่องของตนจะไม่นึกถึงการรวมกลุ่มตั้งสหภาพแรงงานเพื่อมีส่วนร่วมเจรจาต่อรองกับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนายจ้างมากนักประการหนึ่งคือกลัวถูกไล่ออกจากงาน นายจ้างยังสามารถอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายบีบให้กลุ่มผู้จัดตั้งสหภาพแรงงานออกจากงานได้ด้วย และยังเป็นแรงงานที่มีการศึกษาน้อยด้วยแล้วยิ่งกลัวมากเพราะโอกาสที่จะหางานอื่นทำมีน้อย

5.6 เจ็อนไขทางด้านวัฒนธรรมแรงงานและการนิยามความหมายของแรงงาน แรงงานไทยตั้งแต่อดีตมามีวัฒนธรรมอย่างหนึ่ง คือ แรงงานไม่ปฏิเสธนายจ้าง ตรงกันข้ามคนงานหลายส่วนยอมรับในระบบ “นายกับบ่าว” ยอมรับว่านายจ้างมีอำนาจและสิทธิในการจ้างงานเหนือกว่าฝ่ายลูกจ้าง เป็นผลจากการที่ไทยเคยใช้ระบบทาสในการปกครองคนสมัยก่อน รวมทั้งการให้คำนิยามระหว่างแรงงานและกรรมกรเปลี่ยนไป กล่าวคือ เมื่อถามพนักงานบริษัทบางส่วนว่าเป็นแรงงานหรือไม่ ส่วนใหญ่จะบอกตรงกันว่าไม่ได้เป็นแรงงาน แต่เป็นพนักงานบริษัทโดยถือว่าตนมีศักดิ์ศรีสูงกว่าแรงงาน แต่ในประเทศที่เจริญแล้วก็ถือว่าเป็นแรงงานเช่นเดียวกัน ส่งผลทำให้เมื่อพนักงานบริษัทเหล่านี้มีปัญหาก็ไม่มีสหภาพแรงงานช่วยเหลือในการเจรจากับฝ่ายบริหารและการรวมตัวเพื่อมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ ของแรงงานไม่มีแรงงานระดับสมองมาร่วมในการผลักดันให้สหภาพแรงงานเข้ามีส่วนร่วมด้วยฝ่ายบริหารแต่อย่างใด

6. ข้อเสนอแนะ

การแก้ไขเรื่องนี้สามารถทำได้หลายทางเช่น

ฝ่ายรัฐบาล ควรเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เปิดโอกาสให้แรงงานเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับสูงโดยผ่านสหภาพแรงงานที่ส่งตัวแทนเข้าไปร่วมในการประชุมกับคณะกรรมการบริหารของบริษัทหรือรัฐวิสาหกิจ

ฝ่ายนายจ้าง หรือฝ่ายบริหาร ควรเปิดโอกาสให้แรงงานรวมตัวกันตั้งสหภาพแรงงานเพื่อส่งตัวแทนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการพัฒนาบริษัท การมีส่วนร่วมของแรงงานในการบริหารงานระดับสูงจะเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ เพราะหากเกิดความไม่เข้าใจกัน



ทั้งสองฝ่ายสามารถเจรจาต่อรองประนีประนอมกันได้ก่อนที่จะนัดหยุดงาน ซึ่งจะทำให้โรงงานหรือบริษัทเสียหายน้อยกว่าการนัดหยุดงานของแรงงานทันทีทันใดเมื่อไม่พอใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้วไม่ได้มีส่วนร่วมรับทราบในการตัดสินใจของบริษัทด้วย

ฝ่ายสหภาพแรงงาน หรือสมาคมแรงงาน ต้องออกกระเบียบที่จะให้สมาชิกตรวจสอบการทำงานของสหภาพแรงงานได้ว่ามีความโปร่งใสหรือไม่ รวมทั้งให้สมาชิกสามารถถอดถอนตำแหน่งของผู้บริหารสหภาพแรงงานได้ในกรณีที่มีการขายตัวให้กับฝ่ายบริหารของบริษัท รวมทั้งส่งเสริมให้สมาชิกสหภาพได้รับการศึกษาในระดับสูงขึ้น เพื่อสร้างบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งที่จะได้เห็นสหภาพแรงงานสามารถแสดงบทบาทเพื่อแรงงานได้ในทางที่ถูกที่ควรและเต็มที่เพื่อผลประโยชน์ของทุกฝ่าย สมดังคำกล่าวที่ว่า “แรงงานสร้างสรรค์โลก”



เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

โชคชัย สุทธาเวช. ประชาธิปไตยในธุรกิจอุตสาหกรรม. ใน จดหมายข่าวแรงงานปริทัศน์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 กุมภาพันธ์ 2540

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. การต่อสู้เรียกร้องของแรงงานสำนักงาน. ใน วารสารเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 3 ธันวาคม 2533

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. บทวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง เรื่อง การมีส่วนร่วมของแรงงานกับการปรับปรุงคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม. ใน แรงงานกับการมีส่วนร่วม. มุลนิธิอารมณ์พงศ์พ้งัน และมูลนิธิฟรีดิชเอแบรท. พิมพ์ครั้งที่ 1, 2535

รัตพงษ์ สอนสุภาพ. ทูชนนางไทย. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 75 ตอนที่ 87 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2501. คำสั่งคณะปฏิวัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499

ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 108 ตอนที่ 65 ลงวันที่ 18 เมษายน 2534. พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534

ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 108 ตอนที่ 69 ลงวันที่ 18 เมษายน 2534. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2534

วิทยากร เชียงกุล. พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์การเมือง. สำนักพิมพ์ผลึก, 2535

วิษณุ บุญมาร์ตัน. การมีส่วนร่วมของแรงงานในกิจการรัฐวิสาหกิจ : กรณีศึกษาการไฟฟ้านครหลวง. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539

สังคีต พิริยะรังสรรค์. การพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการ. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และองค์การแรงงานระหว่างประเทศภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (ILO/ROAP) สิงหาคม 2540

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO). อนุสัญญาฉบับที่ 154



LIRT



ภาษาอังกฤษ

Donald V.Nightingale. **The Formally Participative Organization.** In. Journal Of Economy And Society Industrial Relations. 1979

F. Kenneth Walker, **Participation In Management Problems Praticce And Prospects.** International Institute For London Studies 154, Rue de Lausanne. 1211 Geneva, Switzerland

LO. **Workers' Participation In Decisions within Undertaking.** (Geneva) 1985

Michael Poole. **Workers' Participation in Industry.** London and Boston : Routledge # Kegan Paul 1975

Michael Poole. **Industrial Democracy : A Comparative Analysis.** In. Journal Of Economy And Society Industrial Relations. 1979

Sungsidh Piriyarangsan. **The Formation of A Workers-Strategic Group : An Analysis of the Labour Movement in Thailand (1958-1976).** Dissertation zur Erlangung des Grades eines. Doctors der Sozialwissen Schaften Universitat Bielefeld, 1989.



ภาคผนวก ก.
องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
(International Labour Organization)
สรุปสาระสำคัญ
อนุสัญญาฉบับที่ 154

อนุสัญญาฉบับที่ 154 และข้อแนะนำฉบับที่ 163 ว่าด้วยการส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม
สาระสำคัญ

อนุสัญญาและข้อแนะนำนี้มีขอบเขตการบังคับใช้ในทุกสาขาเศรษฐกิจ และหากนำไปใช้
บังคับกับหน่วยงานราชการ ทหาร ตำรวจ จะต้องกำหนดโดยกฎหมาย หรือข้อบังคับ หรือแนว
ปฏิบัติของประเทศ

วัตถุประสงค์ของอนุสัญญากำหนดขึ้น เพื่อให้การร่วมเจรจาต่อรองเป็นเครื่องกำหนด
สภาพการทำงาน เงื่อนไขการจ้างงานและกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและคนงาน หรือ
ระหว่างองค์การตัวแทนของทั้งสองฝ่าย

สำหรับการกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริม และสนับสนุนการเจรจาต่อรองร่วม เจ้าหน้าที่
ของรัฐซึ่งเป็นผู้กำหนดมาตรการดังกล่าวจะต้องปรึกษาหารือ และตกลงกับองค์การนายจ้างและ
คนงานด้วย นอกจากนี้มาตรการต่างๆ ที่กำหนดขึ้นนั้น ต้องไม่ก่อกวนนำมาใช้เพื่อขัดขวาง
เสรีภาพของการเจรจาต่อรองร่วม

สำหรับข้อเสนอแนะ ได้กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมว่า นายจ้าง และคนงานคู่กรณีควรได้
รับการยอมรับในฐานะเป็นตัวแทนของนายจ้าง หรือของคนงานในการเจรจาต่อรอง และแต่ละฝ่าย
ควรได้รับการฝึกอบรมที่พอเพียง โดยรัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือในเรื่องนี้ด้วย นอกจากนี้ทั้ง
ฝ่ายนายจ้างและคนงานควรได้รับข้อมูลที่ถูกต้องอันเป็นประโยชน์ในการเจรจาต่อรอง





การส่งเสริมการลงทุน

ปรัชญาภรณ์ อมรเวช

สืบเนื่องจากขณะนี้ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจ มาตรการการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของภาครัฐ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหาวิธีการที่จะนำเงินตราจากต่างประเทศเข้ามาเพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ อันจะทำให้สภาพคล่องด้านนี้เข้าสู่ภาวะปกติ ซึ่งมาตรการที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นแนวทางที่สำคัญ ประกอบด้วย 2 ประการ ดังนี้คือ

ประการแรก การส่งเสริมการส่งออก

ประการที่สอง การส่งเสริมการลงทุน

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะมาตรการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสำคัญและเกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายด้วยกัน กล่าวคือ เมื่อนักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนแล้ว สิทธิประโยชน์ต่างๆ รวมทั้งการอำนวยความสะดวกของรัฐ ประกอบกับเมื่อนักลงทุนเข้ามาลงทุนแล้ว จะทำให้อัตราการว่างงานของประชาชนลดลงเนื่องจากการจ้างงานเพิ่มขึ้นซึ่งนักลงทุนที่เข้ามาประกอบกิจการต่างๆ จำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรบุคคลภายในประเทศเป็นหลัก และจะส่งผลดีให้กับประชาชนมีรายได้โดยอัตราเฉลี่ยต่อปีสูงขึ้นเมื่อเทียบกับต่างประเทศ

ดังนั้น การส่งเสริมการลงทุน ผู้เขียนได้เล็งเห็นว่ามีมีความสำคัญต่อภาวะเศรษฐกิจยุคปัจจุบัน การที่จะดึงดูดนักลงทุนเข้ามาลงทุนภายในประเทศจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่นักลงทุนต้องทำความเข้าใจกับกฎหมายไทยในเรื่องนี้ พร้อมทั้งจะติดต่อกับหน่วยราชการใด ซึ่งจะต้องดำเนินไปและได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย โดยจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป



LIART



บทที่ 1

การลงทุนและการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศ

ความสำคัญของการลงทุน

การลงทุนประกอบด้วยการผลิตสินค้าและการบริการเพื่ออุปโภคและบริโภคที่มีทั้งผลผลิตทางเกษตรกรรมและผลผลิตทางอุตสาหกรรม ปัจจัยในการผลิตต่างๆ อันได้แก่ เจ้าของทุนที่จะได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนในรูปกำไร เงินปันผลหรือดอกเบีย ผู้จัดหาวัตถุดิบมาผลิตที่จะได้รับรายได้จากการขายวัตถุดิบ ผู้ประกอบการตลอดจนลูกจ้างและคนงานที่จะได้รับรายได้หรือเงินเดือนค่าจ้างผลผลิตและบริการจากการลงทุน ซึ่งเรียกว่า ผลผลิตประชาชาติ (GNP) การจัดระดับความมั่งคั่งหรือความเจริญในทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นวัดกันที่ผลผลิตประชาชาติ ซึ่งหมายถึงการมีความอุดมสมบูรณ์หรือไม่ หากประเทศที่ไม่สามารถผลิตผลผลิตได้เอง ต้องซื้อหามาจากประเทศอื่นมากกว่าผลผลิตที่ได้ในประเทศ ประเทศนั้นๆ ก็คงเป็นประเทศที่ยังยากจนหรือเรียกว่ากำลังพัฒนา เนื่องจากประเทศนั้นมีผลผลิตประชาชาติน้อยหรือต่ำ องค์การของประเทศไทยที่ควบคุมปัญหาเหล่านี้ คือ กระทรวงการคลัง ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาไทยเรามีฐานะการคลังชักหน้าไม่ถึงหลัง คืองบประมาณขาดดุลอยู่ทุกปี มีรายรับไม่พอกับรายจ่าย (DEFICIT BUDGET) แต่หากมีการลงทุนเพิ่มขึ้น มีการผลิตและการขยายเพิ่มขึ้น รัฐจะเก็บภาษีได้มากขึ้นทั้งภาษีจากธุรกิจ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล อันเป็นผลให้การลงทุนมีส่วนช่วยในฐานะทางเศรษฐกิจและฐานะทางการคลังของรัฐดีขึ้น

การฟื้นฟูเศรษฐกิจเบื้องต้น ขณะนี้รัฐบาลได้หามาตรการต่างๆ มาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ เช่น การออกกฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจ 11 ฉบับ เพื่อกระตุ้นภาวะทางเศรษฐกิจ ตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือโดยการฟื้นฟูเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปัจจุบันอยู่ในแผนที่ 8 โดยเริ่มมีการใช้นโยบายประหยัดและดำเนินการลงทุนเพิ่มผลผลิตประชาชาติให้มาก วิธีการหาเงินมาลงทุนที่นิยมทำกันมี 2 ทาง คือ กู้ Export Import Bank ของ U.S.A. และกู้จากธนาคารโลก ภาครัฐวิสาหกิจที่จะนำมาลงทุนในทางสาธารณูปโภคพื้นฐานต่างๆ เช่น ไฟฟ้า การประปา โทรศัพท์ เป็นต้น ภาคสวัสดิการสังคม เช่น สร้างโรงพยาบาล การศึกษา และการสงเคราะห์ต่างๆ ซึ่งเงินลงทุนที่นำมาลงทุนในภาครัฐวิสาหกิจนั้นเป็นเงินที่ค่อนข้างสูง รัฐบาลจึงตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ เพื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็น



แบบบริษัทมหาชนจำกัด และเป็นกฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจ ในจำนวน 11 ฉบับและขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ว่ามีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ สำหรับภาคเอกชนที่มาประกอบธุรกิจภายในประเทศนั้น จะอยู่ในรูปแบบของ ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด บริษัทมหาชน หรือกิจการร่วมทุนร่วมค้า โดยขอความร่วมมือช่วยเหลือสนับสนุนจากภาครัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)¹ สำนักนายกรัฐมนตรี

ความหมายและขอบเขตการลงทุน

การลงทุนตามความหมายทั่วไป หมายถึง การนำเงินทุน หรือเงินมาจัดการโดยหวังที่จะมีรายได้หรือกำไรจากการจัดการนั้น แต่ถ้ามองในทางเศรษฐศาสตร์จะมีความหมายว่าเป็นการร่วมกันระหว่างบุคคลผู้ลงทุน นำเงินลงทุนในรูปของรัฐวิสาหกิจ หรือกิจกรรมทางธุรกิจเพื่อแสวงหากำไร

ปัจจัยหลักการลงทุนซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการค้ากำไรโดยมีบุคคลนำเงินหรือทุนไปแสวงหาทางเพื่อการก่อเกิดปันผล “เงินหรือทุน” อาจจะได้ด้วยเงินสด แรงงาน หรือทรัพย์สินอื่น เช่น อสังหาริมทรัพย์ สงหากริมทรัพย์ ซึ่งอาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนเข้าหุ้นตกลงกันโดยมีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน ก่อตั้งองค์การเพื่อการค้าการลงทุนนั้นโดยทางกฎหมายลักษณะห้างหุ้นส่วนบริษัท¹ แบ่งเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญ ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัด ฐานะของบุคคลคนเดียวหรือหลายคนอาจจะเป็นในรูปของบุคคลธรรมดาที่ไม่จำกัดความรับผิดชอบหรือนิติบุคคลที่จำกัดความรับผิดชอบได้ ฐานะของบุคคลคนเดียวหรือหลายคนที่เป็นบุคคลที่จำกัดความรับผิดชอบสำหรับการก่อตั้งองค์การทางธุรกิจที่เป็นนิติบุคคลที่จำกัดความรับผิดชอบ บุคคลดังกล่าวอาจจะเป็นคนไทยหรือคนต่างด้าวก็ได้ องค์การทางธุรกิจที่จัดเป็นเขตคนไทยอาจเป็นคนไทยทั้งหมด ถือหุ้นก็ได้ หรือมีคนไทยร่วมหุ้นเกินกว่า 50% ก็ได้ ส่วนธุรกิจที่จัดเป็นของคนต่างด้าวได้แก่ องค์การที่เป็นสาขาในประเทศไทยหรือนิติบุคคลถือหุ้นเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นสมาชิกตั้งแต่กึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว หรือทุนของนิติบุคคลเกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าวหรือหุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนเป็นคนต่างด้าว ซึ่งผลของการที่องค์การธุรกิจเป็นคนไทยหรือคนต่างด้าวมิผลให้ประกอบกิจการบางอย่างต้องห้ามหรือไม่ ตาม

¹พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน มาตรา 60

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 บัญชี ก.ข.ค. และจะได้กล่าวต่อไป ซึ่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ กำลังจะถูกยกเลิกโดย พระราชบัญญัติฟื้นฟูเศรษฐกิจของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย คือ ร่าง พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของ วุฒิสภา

ในปี พ.ศ. 2515 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้กระทรวงอุตสาหกรรมนำที่ดินส่วนเหลือ ประมาณ 600 ไร่ (ปัจจุบันเป็นที่ดินของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต) แลกกับที่ดิน ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่บางชัน ซึ่งมีพื้นที่ประมาณ 655 ไร่ และนำที่ดินบางชันแห่งนี้ เป็นที่ตั้งการนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งถือว่าเป็นแห่งแรกของประเทศไทย

นิคมอุตสาหกรรมหมายถึง พื้นที่จัดเตรียมไว้สำหรับโรงงานอุตสาหกรรม เข้าไปจัด ตั้งอยู่ร่วมกันโดยในพื้นที่บริเวณนั้นจะประกอบด้วยสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานครบถ้วน เช่น น้ำ ไฟฟ้า โทรศัพท์ โรงเรียน ไปรษณีย์ ธนาคาร เป็นต้น

โครงการนิคมอุตสาหกรรมตามแผนของ กนอ.

เขตนิคมอุตสาหกรรม (กนอ.) แบ่งได้ 2 ประเภท คือ

ก. เขตนิคมอุตสาหกรรมทั่วไป และ

ข. เขตนิคมอุตสาหกรรมส่งออก

ก. เขตนิคมอุตสาหกรรมทั่วไป หมายถึง เขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบ อุตสาหกรรมและกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวกับการประกอบอุตสาหกรรม ซึ่งการจัดตั้ง การเปลี่ยนแปลงและการยุบเขตนิคมทั่วไปจะประกาศในราชกิจจานุเบกษาเท่าที่ปรากฏในปัจจุบัน ได้จัดตั้งเขตนิคมอุตสาหกรรมทั่วไป 7 แห่ง คือ

1. นิคมอุตสาหกรรมบางชัน (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ พ.ศ. 2516)
2. นิคมอุตสาหกรรมบางปู (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ พ.ศ. 2520)
3. นิคมอุตสาหกรรมลาดกระบัง (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ พ.ศ. 2521, 2525, 2528)
4. นิคมอุตสาหกรรมบางพลี-บางบ่อ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ พ.ศ. 2524)
5. นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ พ.ศ. 2525, 2528)

ข. เขตนิคมอุตสาหกรรมการส่งออก หมายถึง เขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการ ประกอบอุตสาหกรรมและกิจการอื่นที่ให้ประโยชน์หรือเกี่ยวกับการประกอบอุตสาหกรรมเพื่อ



ส่งผลิตภัณฑ์ออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ซึ่งการจัดตั้งการเปลี่ยนแปลงเขต และการยุบเขต
อุตสาหกรรมส่งออกให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เท่าที่ปรากฏในปัจจุบันมี 3 แห่ง คือ

1. เขตนิคมอุตสาหกรรมส่งออกลาดกระบัง (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ พ.ศ. 2524)
2. เขตนิคมอุตสาหกรรมส่งออกภาคเหนือ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ พ.ศ. 2531)
3. เขตนิคมอุตสาหกรรมส่งออกแหลมฉบัง (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ พ.ศ. 2521)

หลักประกันและการคุ้มครองของรัฐ

หลักประกันและการคุ้มครองของรัฐจะต้องกำหนดโดยฝ่ายนิติบัญญัติและความจริงใจ
ในการใช้นโยบายและการใช้กฎหมาย ตลอดจนการตัดสินใจ ให้หลักการมีแนวโน้มที่น่าเชื่อถือ
เพียงพอกับความมั่นใจต่อการลงทุน ได้แก่

1. หลักประกันโดยผลทางการเมือง
2. หลักประกันโดยผลทางเศรษฐกิจ
3. หลักการคุ้มครองอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นใหม่
4. หลักประกันทางการเงินและการส่งออกซึ่งเงินตรา

1) หลักประกันโดยผลทางการเมือง

รัฐระบุหลักประกันทรัพย์สินของเอกชนในรัฐธรรมนูญ¹ ชัดเจน ตามที่บัญญัติไว้ใน
มาตรา 48 วรรคแรก, 49, 50

“มาตรา 48 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและ
การจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 49 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้² เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม
บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ
การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การ
พัฒนา การเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดินหรือประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้อง

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

²พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 36 มาตรา



ชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการเวนคืนนั้น ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคา ที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสอง และการเรียกค่าทดแทนที่ชดใช้ไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 50 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

รัฐจะไม่โอนกิจการของผู้ลงทุนทั้งที่เป็นของคนไทยและคนต่างด้าวมาเป็นของรัฐ และไม่เข้าควบคุมราคาคาผลิตภัณฑ์ของผู้ลงทุนและผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุน¹ ตรงนี้เป็นส่วนที่ผู้ลงทุนกลัวมาก เพราะผู้ลงทุนมองว่า หากรัฐทำการที่วุ่นๆ ก็เท่ากับเป็นการชูปมือเปิบไม่ว่ารัฐจะอ้างเช่นใดก็ตาม ว่าการกระทำดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของรัฐ ประโยชน์สาธารณะหรือความปลอดภัยหรือประโยชน์ประเทศชาติ แม้ว่าหลักการดังกล่าวมิได้ขัดกับหลักการระหว่างประเทศที่จะพึงจะอนุโลมให้ซึ่งจะต้องพิจารณาต่อไปว่าเป็นการกระทำของกลุ่มบุคคลใดโดยสุจริตเพียงใด มีการหวังให้การกระทำนั้นเพื่อประโยชน์แก่ประเทศตนฝ่ายเดียวหรือไม่ กล่าวคือต้องมีมาตรการที่มีผลต่อทรัพย์สินที่อยู่ในสถานะอย่างเดียวกันเท่าเทียมกันเพียงใด จะต้องไม่เป็นการเลือกโอน

¹พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน มาตรา 43





เฉพาะกิจการและทรัพย์สินของคนต่างด้าวหรือทรัพย์สินของคนต่างประเทศ ซึ่งหากมีเหตุการณ์
ดังกล่าวเกิดขึ้นการชดเชยค่าเสียหายนั้นเป็นสิทธิของรัฐหรือเป็นหน้าที่ของรัฐ

1. หากพิจารณาเป็นสิทธิของรัฐ ผลที่ตามมาก็คือรัฐจะชำระค่าทดแทนความเสียหาย
ให้แก่เอกชนนั้นๆ หรือไม่ก็ได้ (จะชำระก็ได้ ไม่ชำระก็ได้)

2. หากพิจารณาเป็นหน้าที่ของรัฐ ผลที่ตามมาคือรัฐจะต้องชดเชยค่าทดแทนให้แก่
เอกชนทุกกรณีไปส่วนที่ว่าจะทดแทนให้เท่าใดนั้น และอะไรคือมาตรฐานในการคำนวณค่าทดแทน
นั้นต้องเป็นไปตามแต่จะตกลงกัน

สำหรับประเทศไทยเสถียรภาพโดยทั่วไปดีกว่าหลายประเทศในภูมิภาคเดียวกัน ซึ่ง
มีชาวต่างประเทศมาลงทุนในประเทศไทยมักจะพิจารณาข้อเท็จจริงในเรื่อง

1. สภาพสังคมทั้งภายในและภายนอกประเทศต่อความมั่นคง เสถียรภาพมีความสงบ
เรียบร้อยเพียงพอจะลงทุนได้ในระยะสั้นหรือระยะยาวเพียงใด

2. ความเอาใจจริงของนโยบาย นักลงทุนมักจะเห็นประกันที่รัฐบาลมีอยู่เป็นเพียง
คำแถลงหรือคำรับรองของรัฐฝ่ายเดียว ย่อมสร้างเสริมได้ตามใจชอบ ซึ่งผู้ลงทุนกลับพิจารณา
กรณีไทยในวิถิต่างเยี่ยงยาโดยองค์กรฝ่ายตุลาการ เมื่อคดีขึ้นสู่ศาล คำพิพากษานั้นให้ความเป็น
ธรรมแก่คู่กรณีโดยเฉพาะผู้ลงทุนมากน้อยเพียงใดมากกว่า

2) หลักประกันทางเศรษฐกิจ

รัฐจะไม่เข้าแข่งขันทางเศรษฐกิจด้วยการ

1. ไม่ประกอบกิจการขึ้นใหม่เพื่อแข่งขัน
2. ไม่ผูกขาดการจำหน่ายสินค้าผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกันกับผู้ได้รับการส่งเสริม
3. ไม่อนุญาตให้ส่วนราชการ องค์กรของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจนำผลิตภัณฑ์ชนิด
เดียวกันที่ได้รับส่งเสริมเข้ามาโดยไม่รับการยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้า

3) การคุ้มครองอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นใหม่

หลักประกันลำดับต่อมาคือการคุ้มครองอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นใหม่ อาจกระทำได้โดยการ

1. ควบคุมห้ามการนำเข้าผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกันที่ผลิตได้ภายในประเทศ เช่น
น้ำตาล น้ำมันปาล์ม เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการท่วมตลาดได้
2. รัฐอาจสั่งการใช้วิธีจัดเก็บภาษีขาเข้าให้แพงขึ้น หรือตั้งกำแพงภาษีแก่อุตสาหกรรม
ที่จะเข้าแข่งขันกับอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นใหม่ หรือกีดกัน หรืออาจปรับปรุงโครงสร้างภาษีการค้า



ให้สูงขึ้นเป็นคราวๆ หรือโดยการเก็บภาษีพิเศษในรูปของค่าธรรมเนียมพิเศษ เช่น เก็บภาษีเครื่องใช้ไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์, รถยนต์, สุรา, บุหรี่, น้ำหอม เป็นต้น

4) หลักประกันทางการเงินและการส่งออกซึ่งเงินตรา

ผู้ลงทุนมีทั้งที่เป็นคนไทยและชาวต่างประเทศ (ภาษากฎหมายใช้คำว่าคนต่างด้าว หมายถึง คนที่ไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ) ส่วนใหญ่แล้วจะมีผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าว แม้ว่าจะป็นองค์กรของคนไทยก็ตาม บุคคลต่างด้าวเหล่านี้เมื่อมาลงทุนในประเทศไทยก็ต้องทำเงินกำไรกลับประเทศตน หลักประกันทางการเงินนี้ถือเป็นเงื่อนไขของการลงทุนก็ว่าได้ เพราะหากมาลงทุนแล้วไม่ให้นำเงินกลับประเทศตน ใครที่ไหนจะกล้ามาลงทุนเงินกำไรอาจจะอยู่ในรูปลักษณะของเงินปันผลกำไรโดยตรงหรือผลประโยชน์อื่นที่เกิดขึ้นจากเงินทุน ได้แก่ ค่าวิทยากร ค่าสิทธิ ฯลฯ เงินกู้จากต่างประเทศรวมทั้งดอกเบี้ย และเงินที่ผู้ลงทุนมีข้อผูกพันกับต่างประเทศตามสัญญา การใช้สิทธิและบริการต่างๆ¹ กำไรที่จะนำออกนั้นในกฎหมายไทยตามประมวลรัษฎากรทำให้เสียภาษี โดยนำส่งอำเภอท้องที่/เขตพร้อมทั้งยื่นรายการตามที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนดภายใน 7 วัน นับตั้งแต่รับจำหน่าย²

บทที่ 2

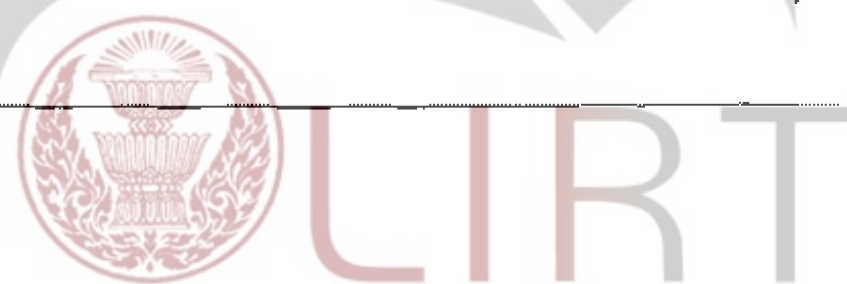
มาตรการส่งเสริมการลงทุน

สืบเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาทางเศรษฐกิจซึ่งต่างประเทศมองว่าเป็นประเทศต้นเหตุที่ทำให้เศรษฐกิจของโลกหยุดการขยายตัว ที่เรียกว่าต้มยำกุ้งและลุกลามไปที่ทุกภูมิภาคของโลก ดังนั้นมาตรการต่างๆ ในการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็น การกระตุ้นการส่งออก การออกกฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจ 11 ฉบับ การส่งเสริมการลงทุนโดยการดึงดูดนักลงทุนมาลงทุนภายในประเทศ เป็นต้น จึงเป็นมาตรการสำคัญที่ทุกฝ่ายกำลังพยายามแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจอยู่พร้อมนำมาใช้อย่างเป็นรูปธรรม

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงมาตรการที่เห็นว่าสำคัญ และประเทศต่างๆ ที่ประสบปัญหาเช่นเดียวกับประเทศไทย กำลังผลักดันนำมาตรการดังกล่าวนี้มาใช้อย่างจริงจัง คือ การส่งเสริมการลงทุน

¹ พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน มาตรา 37

² ประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 มาตรา 70 ทวิ





โดยต่างประเทศ เพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจ และเป็นการดึงเงินตราต่างประเทศให้ไหลกลับมา จากการศึกษาของ UNCTAD พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกลงทุนในประเทศต่างๆ ของบริษัทข้ามชาติ (TNCS) ซึ่งเกี่ยวกับประเทศผู้รับการลงทุนได้แก่

1. ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของธุรกิจ (Ownership Specific Advantage)
2. ความได้เปรียบของประเทศผู้รับการลงทุน (Locational Advantage of Host Country)
3. ความสามารถของธุรกิจในการจัดการ (Internalization)

ปัจจัยในการตัดสินใจเลือกลงทุนของบริษัทข้ามชาติดังกล่าว จะได้อธิบายชี้แจงให้เห็น ข้อดี ข้อเสียและผลกระทบต่อประเทศผู้รับการลงทุน ซึ่งตรงกับข้อมูลผลการศึกษาของ UNCTAD ต่อไป

สิทธิประโยชน์การลงทุน (Investment Incentives)

วัตถุประสงค์

เพื่อเพิ่มอัตราผลตอบแทนการลงทุน และเพื่อลดต้นทุนความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น

หลักการของการให้สิทธิประโยชน์

- (1) เพื่อให้กลไกตลาดสามารถสะท้อนให้เห็นถึงประโยชน์ภายนอกที่จะเกิดขึ้นจากการผลิต
- (2) เพื่อชดเชยความแตกต่างระหว่างผลตอบแทนจากการลงทุนของเอกชนผู้ลงทุน กับของสังคม อย่างไรก็ตาม หากสิทธิประโยชน์ที่ให้มากจนเกินกว่าความแตกต่างระหว่างผลตอบแทนทั้งสอง สังคมก็จะเป็นผู้ที่ต้องรับภาระต้นทุนที่เกิดขึ้น
- (3) เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงผลตอบแทนในระยะยาวจากการลดลงของต้นทุนต่อหน่วย แต่อาจก่อให้เกิดอุตสาหกรรมที่ไม่ยอมพัฒนา (Infant Industry)
- (4) เพื่อเป็นการชดเชยต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการแทรกแซงของรัฐ เช่น การกำหนดเงื่อนไขต่างๆ Performance Requirement ต่างๆ และเพื่อชดเชยการเข้าไปรับภาระกระตุ้นทุนสาธารณะบางอย่างแทนรัฐ

ประเภทสิทธิประโยชน์

- (1) สิทธิประโยชน์ทางภาษี (Fiscal Incentives)
- (2) สิทธิประโยชน์ทางการเงิน (Financial Incentives)
- (3) สิทธิประโยชน์ทางการตลาด (Market Incentives)



LI RT

สิทธิประโยชน์อื่น ๆ

- (1) ด้านการแลกเปลี่ยนเงินตรา การอุดหนุนค่าใช้จ่ายการลงทุนสาธารณูปโภคที่จำเป็น ฯลฯ
- (2) สภาพโดยทั่วไปประเทศพัฒนาแล้วจะนิยมให้สิทธิประโยชน์ทางการเงินมากกว่าสิทธิประโยชน์ทางภาษี เนื่องจากสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรมีความยืดหยุ่นน้อยกว่า และมีขั้นตอนทางการเมืองยุ่งยากมากกว่า ส่วนประเทศกำลังพัฒนาจะไม่นิยมให้สิทธิประโยชน์ทางการเงิน เนื่องจากขาดแคลนงบประมาณ
- (3) ความต้องการสิทธิประโยชน์แต่ละประเภทขึ้นอยู่กับประเภทของนักลงทุน เช่น สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร จะเหมาะสมกับการลงทุนเพื่อการผลิตส่งออก (Export Oriented) ที่ต้องการลดต้นทุน สิทธิประโยชน์ทางการเงินเหมาะสำหรับการลงทุนในพื้นที่ที่ไม่ค่อยมีการเข้าไปลงทุน (Regional Incentive) และสิทธิประโยชน์โดยการปกป้องตลาดเหมาะกับการลงทุนเพื่อแสวงหาตลาด (Market-Seeking)

ผลกระทบของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียนต่อปัจจัยดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ

ผลกระทบต่อกรอบนโยบายการลงทุนจะขึ้นอยู่กับ

- (1) ในข้อตกลงได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการเปิดเสรีของการเคลื่อนย้ายทุนและการลงทุนหรือไม่อย่างไร
- (2) ความยาก - ง่ายในการเคลื่อนย้ายทุน และการลงทุนระหว่างประเทศสมาชิกก่อนการรวมกลุ่ม
- (3) การเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น นโยบายการค้าและการเงินนโยบายอื่นๆ ประกอบ อาทิ การกำหนดค่าจ้าง การกำหนดสภาพการทำงาน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการได้เปรียบเสียเปรียบภายในกลุ่ม

ผลกระทบต่อตัวกำหนดทางเศรษฐกิจ

- (1) ตัวกำหนดขนาดของการลงทุนและเติบโตของตลาดในประเทศสมาชิกแต่ละประเทศจะได้รับผลกระทบจากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจมากที่สุด
- (2) ขนาดของตลาดจะกว้างขวางมากขึ้นโดยรวมเอาของทั้งภูมิภาคเป็นตลาดเดียวกัน (Effective Market) ซึ่งจะไม่มีความแตกต่างในแง่ขนาดตลาดที่เคยมีมาอีกต่อไป



(3) ความแตกต่างทางสังคมและวัฒนธรรมระหว่างประเทศต่างๆ ในกลุ่มก็ยังทำให้ตลาดในประเทศยังคงมีความสำคัญสำหรับสินค้าบางประเภท

(4) การรวมกลุ่มของประเทศในภูมิภาคเดียวกัน จะสร้างความน่าสนใจต่อการลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น

(5) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการผลิตจะมีบทบาทมากขึ้น กล่าวคือ ผู้ลงทุนสามารถเลือกลงทุนในประเทศที่มีความเหมาะสมกับกิจการ เช่น ต้นทุนการผลิต ทรัพยากร

ผลกระทบต่อการส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการลงทุน

(1) การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเดียวกันจะช่วยลดต้นทุนทางธุรกรรมในภูมิภาค รวมทั้งช่วยลดขั้นตอนในการลงทุนและจัดการต่างๆ

(2) การบริการและอำนวยความสะดวกด้านการลงทุนบางประเภทของประเทศสมาชิกจะต้องถูกยกเลิกไป และแทนที่ด้วยระบบกลางที่เป็นมาตรฐานเดียวกันมากขึ้น แต่สำหรับการให้สิทธิประโยชน์การลงทุนเพื่อดึงดูดการลงทุนในสาขาที่เป็นเป้าหมายเฉพาะ และการทำการตลาดของประเทศสมาชิกต่างๆ จะอยู่นอกเหนือข้อตกลง และแต่ละประเทศสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการดึงดูดการลงทุนได้มากยิ่งขึ้น

ภาวะการลงทุนในประเทศไทย ตามที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เสนอต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ โดยสรุปดังนี้

1. ภาพรวมการลงทุน

– ภาวะการผลิตและการลงทุนโดยรวมกระตือรือร้นในต้นปี 2542 โดยดัชนีผลผลิตภาคอุตสาหกรรมเฉลี่ยใน 4 เดือนแรกเพิ่มเป็น 104.1 เมื่อเทียบกับ 96.4 ในปี 2541 และอัตราการใช้กำลังการผลิตเพิ่มเป็นร้อยละ 57 ในเดือนเมษายน เมื่อเทียบกับร้อยละ 52 ในปี 2541 นอกจากนี้ ดัชนีการลงทุนเริ่มมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็น 13.2 ในเดือนมีนาคม 2542 เมื่อเทียบกับที่ลดลงจนถึงจุดต่ำสุด 5.7 เมื่อเดือนธันวาคม 2541

– การลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นเป็น 3.7 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 2540 และประมาณ 7 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 2541 โดยจำนวนมากเป็นการเข้ามาถือหุ้นในกิจการเดิมที่มีอยู่แล้ว โดยเฉพาะในภาคการเงินและอุตสาหกรรม สำหรับในช่วง 2 เดือนแรกของปี 2542 มีเงินลงทุนจากต่างประเทศประมาณ 720 ล้านเหรียญสหรัฐ



– จำนวนโครงการที่ยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุนเพิ่มสูงขึ้นเป็น 427 โครงการ หรือร้อยละ 20 เมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของปีที่แล้ว แต่เงินลงทุนรวมยังคงลดลง เนื่องจากโครงการมีขนาดเล็กลง โดยในช่วงแรกของปี 2542 มียอดเงินลงทุนรวม 87,400 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 25 จากช่วงเดียวกันของปีที่แล้ว

– กองลงทุนส่วนใหญ่เป็นการผลิตเพื่อการส่งออก โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 64 ของโครงการในอุตสาหกรรมการผลิตที่ได้ยื่นขอรับการส่งเสริมทั้งหมด ทั้งนี้เป็นการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์มากที่สุด

– การลงทุนของต่างชาติมีสัดส่วนสูงขึ้น เพิ่มจากร้อยละ 63 ในปี 2540 เป็นร้อยละ 76 ในปี 2541 และครั้งแรกของปี 2542 ของโครงการที่มีต่างชาติถือหุ้นและยื่นขอรับการส่งเสริมทั้งหมด ทั้งนี้ เป็นการลงทุนของยุโรปสูงเป็นอันดับหนึ่ง

– นับตั้งแต่ได้มีการผ่อนผันให้ต่างชาติถือหุ้นข้างมากหรือทั้งสิ้นได้ สำนักงานฯ ได้อนุมัติการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนหุ้นต่างชาติตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2540 ถึงเดือนมิถุนายน 2542 จำนวน 285 บริษัท ขณะนี้ได้มีการโอนเงินลงทุนเข้ามาแล้ว 25,943 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 66 ของทุนที่ต้องนำเข้าทั้งหมด

2. ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการลงทุน

2.1 ปัจจัยบวก ในช่วงครึ่งปีแรกของปี 2542 มีปัจจัยเศรษฐกิจที่สำคัญที่จะสนับสนุนให้เกิดการลงทุนเพิ่มขึ้น ได้แก่

– มาตรการของรัฐบาล ได้แก่ การลดภาษี การเพิ่มการใช้จ่าย การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน การออกกฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจต่างๆ รวมทั้งมาตรการส่งเสริมการลงทุนของสำนักงานฯ

– อัตราแลกเปลี่ยนมีเสถียรภาพ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจของนักลงทุน เนื่องจากทำให้สามารถคาดการณ์ต้นทุนและผลตอบแทนในการประกอบธุรกิจได้แม่นยำ

– อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ลดลง ทำให้ต้นทุนด้านการเงินของผู้ประกอบการลดลง และสามารถแข่งขันด้านต้นทุนกับประเทศคู่แข่งได้

– การส่งออกขยายตัวในบางอุตสาหกรรม เนื่องจากการปรับตัวของผู้ประกอบการ ทำให้สามารถออกได้มากขึ้น นอกจากนี้ การที่ตลาดภายในหดตัวเป็นสาเหตุสำคัญที่ผลักดันให้ผู้ผลิตต้องหาตลาดส่งออกมากขึ้น เช่น อุตสาหกรรมรถยนต์ ปิโตรเคมี วัสดุก่อสร้าง เป็นต้น



2.2 ปัจจัยลบ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุน ได้แก่

- การบริโภคในประเทศซึ่งเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้มีการลงทุนเพิ่มขึ้นยังอยู่ในระดับต่ำ แม้เศรษฐกิจโดยรวมมีสัญญาณฟื้นตัว แต่ยังไม่เพียงพอที่จะดึงดูดสาหกรรรมมีการใช้กำลังผลิตได้เต็มที่ จึงทำให้การลงทุนเพื่อสนองความต้องการในประเทศเกิดขึ้นได้ยาก
- ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLS) มีสัดส่วน และการปรับโครงสร้างหนี้ยังมีความล่าช้า ส่งผลกระทบต่อกิจการที่ดำเนินการอยู่แล้วไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งจะต้องหยุดการผลิตหรือปิดกิจการในที่สุด
- การปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ยังไม่ขยายตัวเท่าที่ควร โดยเฉพาะสำหรับโครงการลงทุนใหม่เนื่องจากสถาบันการเงินจะมีความระมัดระวังในการให้กู้มากขึ้น
- ปัญหาความล่าช้าและไม่สะดวกของระบบราชการ เช่น ขั้นตอนในการนำเข้าวัตถุดิบและการส่งออกสินค้าการคินภาษีอากรต่างๆ ทำให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มสูงขึ้น
- หลายอุตสาหกรรมมีกำลังการผลิตมากเกินความต้องการ ซึ่งเป็นผลจากการลงทุนเพิ่มขึ้นมากในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัว ขณะที่ความต้องการในประเทศหดตัวลงมากหลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ
- จากการสำรวจความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติต่อกันมา 3 ปี พบว่า นักลงทุนต่างชาติได้แสดงความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจไทยสูงขึ้น และเห็นว่าปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจลงทุนของต่างชาติที่สำคัญ ได้แก่ สิทธิประโยชน์ ดัชนีทุนค่าแรง และศักยภาพของตลาดในภูมิภาค

3. แนวทางการกระตุ้นการลงทุน

3.1 มาตรการที่ได้ผลและควรคงไว้ ได้แก่

- รักษาให้ค่าเงินบาทมีเสถียรภาพ และไม่ควรแข็งไปกว่านี้
- คงอัตราดอกเบี้ยเงินกู้และอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับต่ำ แต่อัตราเงินเฟ้อไม่ควรต่ำไปกว่านี้ เพราะจะไม่จูงใจให้ผู้ประกอบการขยายการผลิตและการลงทุน
- มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาล อย่างไรก็ตามมาตรการต่างๆ ควรจะต้องมีการติดตามผลอย่างใกล้ชิด
- มาตรการต่างๆ ของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ในช่วงวิกฤติมีหลายประการ เช่น มาตรการสนับสนุนการส่งออก การผ่อนผันหลักเกณฑ์ร่วมทุนและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เป็นต้น



3.2 นอกจากนี้ ควรมีมาตรการเพิ่มเติม เพื่อเร่งรัดให้การลงทุนขยายตัวมากขึ้น ได้แก่

- สร้างความต้องการภายในประเทศ เพื่อลดปัญหาการผลิตมากเกินไปตามความต้องการ โดยสนับสนุนให้มีการซื้อสินค้าที่ผลิตในประเทศให้มากขึ้น ผ่านการจัดซื้อของหน่วยงานราชการ หรือการจัดงานแสดงสินค้ามากขึ้น เป็นต้น

- ลดอุปสรรคและลดต้นทุนในการประกอบธุรกิจ เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรม การส่งออกให้สามารถแข่งขันได้และขยายตัวมากขึ้น โดยปรับปรุงระบบราชการให้มีการบริการที่ รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทั้งเรื่องของระบบศุลกากรและการคืนภาษี และลดค่าสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าขนส่ง ค่าโทรคมนาคม เป็นต้น

- เร่งรัดพัฒนาผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม โดยเฉพาะในอุตสาหกรรม สนับสนุน เพื่อให้มีการใช้สินค้าและชิ้นส่วนในประเทศไทยมากขึ้น

- ส่งเสริมให้มีการฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงาน ทั้งในสถานประกอบการและ สถาบันการศึกษา

- เร่งสร้างความเชื่อมั่นแก่นักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งกระตุ้น ความเชื่อมั่นของผู้บริโภคเพื่อเร่งให้เกิดการลงทุนและการใช้จ่ายในประเทศมากขึ้น ทั้งนี้ ในส่วน ของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ได้ริเริ่มโครงการประชาสัมพันธ์ Thailand : Invest Now และ การจัดงาน BOI Fair 2000 เป็นต้น

ที่มา : ประชุมคณะรัฐมนตรี (ชุดนายชวน หลีกภัย) วันที่ 5 กรกฎาคม 2542





บทที่ 3

ผลดีและผลเสียของการลงทุนโดยตรง ของภาคเอกชนต่างประเทศ

1. ผลดีของการลงทุนโดยตรงของภาคเอกชนต่างประเทศ

ผลดีของการลงทุนโดยตรงจากภาคเอกชนต่างประเทศสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้ คือ ผลประโยชน์โดยตรงและผลประโยชน์โดยอ้อม

1.1 ผลประโยชน์โดยตรง คือ ประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับปัจจัยการผลิตทั้งหลายในระบบเศรษฐกิจที่ได้รับการลงทุนนั้นโดยตรง เช่น ค่าจ้างแรงงานสูงขึ้น รายได้ของรัฐบาลในรูปภาษีอากรสูงขึ้นผู้บริโภคสามารถซื้อสินค้าในราคาต่ำลง

1.1.1 ทำให้ค่าจ้างที่แท้จริงสูงขึ้น ในประเทศกำลังพัฒนา การได้เงินลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น นอกจากจะทำให้ผลตอบแทนของแรงงานที่มีอยู่เพิ่มขึ้นแล้ว ยังทำให้มีการจ้างแรงงานโดยส่วนร่วมเพิ่มขึ้นด้วย การขาดแคลนทุนของประเทศกำลังพัฒนาที่มีประชากรหนาแน่นเป็นปัจจัยสำคัญที่จำกัดการจ้างงาน การไหลเข้ามาของเงินจากต่างประเทศทำให้สามารถจ้างงานได้ค่าจ้างแรงงานสูงได้มากขึ้น เนื่องจากผลตอบแทนของแรงงานที่ได้รับการจ้างงานใหม่มีค่าแรงที่แท้จริงสูงกว่าค่าแรงในชนบท

1.1.2 ทำให้รายได้ของรัฐบาลในรูปการจัดเก็บภาษีอากรสูงขึ้น แม้ว่าประเทศกำลังพัฒนาจะได้ประโยชน์จากการลงทุนจากต่างประเทศ ก็ต่อเมื่อจำนวนทุนที่นำกลับออกไปทั้งหมดมีจำนวนน้อยกว่าจำนวนผลผลิตทั้งหมดที่ทุนนั้นสร้างขึ้นมา และผลประโยชน์ทั้งหมดที่ทุนต่างประเทศสร้างขึ้น จะตกอยู่กับเจ้าของทุนทั้งหมด รัฐบาลของประเทศผู้รับทุนก็ยังได้รับประโยชน์จากภาษีทั้งทางตรงและทางอ้อม ที่ผู้มาลงทุนจ่ายไปในรูปแบบของภาษีจากกำไรหรือค่าภาคหลวงค่าธรรมเนียมต่างๆ เป็นต้น

1.1.3 ประโยชน์ของผู้บริโภคที่จะได้รับสินค้าคุณภาพดีขึ้นหรือราคาสินค้าต่ำลง เมื่อการลงทุนโดยตรงของเอกชนต่างประเทศ เป็นการลงทุนที่ทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำลง ผู้บริโภคที่ใช้ผลิตภัณฑ์นั้นจะได้รับประโยชน์จากการที่ราคาสินค้านั้นจะลดต่ำลง หรือถ้าการลงทุนนั้นเป็นการปรับปรุงคุณภาพผลิตภัณฑ์ที่ผลิตอยู่ให้ดีขึ้น ผู้บริโภคได้ใช้ผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพสูงขึ้น



LIRT



1.2 ประโยชน์ทางอ้อม ประโยชน์ทางอ้อมจากการลงทุนโดยตรงของเอกชนในต่างประเทศ อาจไม่สามารถเห็นได้เหมือนประโยชน์ทางตรง แต่ผลประโยชน์ทางอ้อมได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญมากกว่าผลประโยชน์ทางตรงอีก เช่น

1.2.1 ความช่วยเหลือทางเทคนิคจากภาคเอกชน การลงทุนโดยตรงของภาคเอกชนต่างประเทศ มิได้นำเงินตราต่างประเทศเข้ามาเท่านั้น ยังนำเอาการจัดการ มุคลากรทางเทคนิค เทคโนโลยี และกรรมวิธีในการผลิตผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ เข้ามาด้วย ซึ่งในประเทศกำลังพัฒนามีอยู่อย่างจำกัด โครงการที่ผู้ลงทุนจากต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนได้มีการศึกษาข้อมูลเตรียมการอย่างพร้อมมูล อีกทั้งการลงทุนโดยตรงของภาคเอกชนอาจทำให้นางานได้รับการฝึกพัฒนาฝีมือความชำนาญในด้านใหม่ๆ ซึ่งคนงานเหล่านั้นอาจถ่ายทอดไปสู่คนงานอื่นๆ ภายหลัง ทำให้ความรู้ที่ได้จากการปฏิบัติในโรงงานที่ลงทุนโดยตรงของเอกชนต่างประเทศกระจายออกไป

1.2.2 การลงทุนโดยตรงของภาคเอกชนต่างประเทศ อาจช่วยในการกระตุ้นการลงทุนภายในประเทศของผู้รับทุนเอง เรียกว่า การประหยัดภายนอกทางการเงิน คือ ถ้าทุนจากต่างประเทศเข้ามาสร้างสาธารณูปโภค ก็จะมีผลโดยตรงที่ทำให้มีการลงทุนมากขึ้นตามมา แม้การลงทุนโดยตรงของเอกชนจากต่างประเทศมีเพียงอุตสาหกรรมเดียว ก็อาจกระตุ้นให้เกิดการลงทุนรวมเพิ่มขึ้นภายในประเทศนั้น ซึ่งส่งผลให้มีการแข่งขันโดยยกระดับการผลิตที่เคยผลิตต่ำกว่าระดับการผลิตเต็มความสามารถของโรงงานที่มีอยู่ ทำให้อุตสาหกรรมนั้นๆ สามารถแสวงหาการประหยัดจากขนาดการผลิตได้

2. ผลเสียของการลงทุนโดยตรงของภาคเอกชนต่างประเทศ

สำหรับผลเสียของการลงทุนโดยตรงของภาคเอกชนต่างประเทศต่อประเทศผู้รับการลงทุนพิจารณา ได้ดังนี้

2.1 ต้นทุนที่เกิดจากการเสนอสิทธิพิเศษให้แก่ผู้ลงทุน ปัจจุบันได้มีการแข่งขันกันมาในระหว่างประเทศกำลังพัฒนาที่จะดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ รัฐบาลประเทศผู้รับทุนอาจต้องเสนอสิทธิพิเศษต่างๆ ให้ เช่น มาตรการทางด้านภาษี หรืออาจจะต้องจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกให้เป็นพิเศษ ให้บริการสาธารณะเพิ่มขึ้น เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนต้องใช้เวลาลงทุน ซึ่งเป็นการแบ่งทรัพยากรของรัฐบาลที่มีอยู่อย่างจำกัดจากกิจการอื่นๆ มาใช้ด้านนี้

2.2 การออมภายในประเทศ การลงทุนโดยตรงของเอกชนต่างประเทศ ประการสำคัญ คือ รายได้ของประเทศผู้รับทุนเพิ่มสูงขึ้น การมีรายได้เพิ่มขึ้นทำให้การออมภายในประเทศเพิ่มขึ้นตามไปด้วย



2.3 ผลต่ออัตราการค้า การลงทุนโดยตรงของภาคเอกชนต่างประเทศอาจมีผลต่ออัตราการค้าของประเทศผู้รับการลงทุน เพราะการลงทุนโดยตรงอาจไปเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจและแผนการพัฒนา

2.4 ผลทางด้านดุลการชำระเงิน เป็นประเด็นที่มีความสำคัญมากกว่าประเด็นอื่นๆ ที่กล่าวมาแล้ว กล่าวคือ ค่าแรงกดดันทางด้านดุลการชำระเงินจะเพิ่มขึ้นสูงมาก ถ้าถึงเวลาที่นักลงทุนจะส่งเงินตราต่างประเทศออกและถ้าจำนวนเงินตราต่างประเทศที่ผู้ลงทุนจะส่งออกสูงกว่าเงินตราต่างประเทศที่การลงทุนนั้นหามาได้ ประเทศผู้รับการลงทุนจะต้องอยู่ในสภาพที่ลำบากซึ่งต้องสูญเสียเงินสำรองต่างประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น เมื่อเงินตราต่างประเทศไหลออกมากกว่าการนำเข้า การจัดสรรทรัพยากรใหม่ จึงจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงินประเทศนั้น อาจต้องทำการควบคุมเศรษฐกิจภายใน และจำกัดการนำเข้า เพื่อให้เกิดการขยายตัวของการส่งออก หรือทดแทนการนำเข้า หรืออาจต้องใช้มาตรการลดค่าเงินตรา ผลเสียที่ตามมาจากมาตรการปรับตัวของดุลการชำระเงิน ถือว่าเป็นต้นทุนรายการหนึ่งของการลงทุนโดยตรงของภาคเอกชนต่างประเทศ

2.5 ผลทางอ้อมอื่นๆ ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นประเทศผู้รับการลงทุนต้องต่อรองกับผู้ลงทุนโดยตรงของภาคเอกชนต่างประเทศ ซึ่งเป็นบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ เช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยีที่มากับการลงทุนโดยตรงของเอกชนต่างประเทศ อาจส่งเสริมการผลิตและผลิตภัณฑ์ที่ผลิตไม่เหมาะสมกับสภาพของประเทศผู้รับการลงทุนดังนั้นการลงทุนโดยตรงของภาคเอกชนต่างประเทศอาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความสามารถทางเทคโนโลยีของประเทศผู้รับการลงทุน

สรุป การลงทุนโดยตรงของภาคเอกชนต่างประเทศ ได้มีบทบาทในเศรษฐกิจระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และการลงทุนโดยตรงนี้โดยแท้จริงแล้วมีทั้งข้อดีและข้อเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศผู้รับการลงทุน ผู้ลงทุน และประเทศผู้รับการลงทุนต่างมีผลประโยชน์ร่วมกันและต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เพราะการลงทุนโดยตรงของเอกชนต่างประเทศนั้น ถ้าเกิดขึ้นจะสามารถยังประโยชน์ให้คู่กรณีทั้งสองฝ่าย ประเด็นที่จะเกิดขึ้นคือ ทำอย่างไรการแบ่งปันผลประโยชน์จะเกิดขึ้นอย่างยุติธรรม และเมื่อมีการพิจารณาถึงผลประโยชน์ โอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งระหว่างคู่กรณีย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ ซึ่งผู้รับการลงทุนต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลดีและผลเสียที่จะเกิดขึ้นเอง



LIART

บทที่ 4

กฎหมายที่ใช้บังคับกับการลงทุนของคนต่างด้าว

เมื่อคนต่างด้าวมาลงทุนภายในประเทศมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องปฏิบัติตาม มีอยู่ 3 ลักษณะ คือ

1. ประมวลรัษฎากร มาตรา 39
2. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ข้อ 3(1)(2)(3)
3. ประมวลกฎหมายที่ดิน

ก) ประมวลรัษฎากร มาตรา 39 คำนิยามของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หมายความว่าบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยหรือตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศ และให้หมายรวมถึง

(1) กิจการซึ่งดำเนินการเป็นทางการค้า หรือหากำไรโดยรัฐบาลต่างประเทศ องค์การของรัฐบาลต่างประเทศ หรือนิติบุคคลอื่นที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศ

องค์การต่างด้าวตามประมวลรัษฎากร มีรูปลักษณะเป็น

1. สำนักงานตัวแทน
2. สำนักงานสาขา

1. สำนักงานตัวแทน ลักษณะทั่วไปของสำนักงานตัวแทนที่ขอเข้ามาเปิดสำนักงานภายในประเทศนั้นถือว่าเป็นตัวแทนของบริษัทแม่ที่อยู่ต่างประเทศ

2. สำนักงานสาขา การจัดตั้งสำนักงานสาขาล้างหลักการจัดตั้งสำนักงานตัวแทน ทั้งนี้เพราะถือว่าเป็นการเข้ามาประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

สรุป องค์การของคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาประกอบกิจการภายในประเทศไม่ว่าจะโดยจัดตั้งสำนักงานตัวแทนหรือสำนักงานสาขา ถ้าหากมีเงินได้นิติบุคคล จะต้องเสียภาษีตามอัตราที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากร มาตรา 65, มาตรา 65 ทวิ

ข) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ 281

จากบทนิยามของคนต่างด้าว ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ 281 นี้ แยกเป็น 2 ประเภท คือ

1. บุคคลธรรมดา หมายถึงบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย
2. นิติบุคคล ซึ่งแยกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

2.1 นิติบุคคลที่จดทะเบียนในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นบริษัทเอกชน บริษัทมหาชน หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ถือว่า เป็นบุคคลต่างด้าวตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับ 281 ทั้งสิ้น

2.2 นิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทย ได้แก่ บริษัทจำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลกับห้างหุ้นส่วน จำกัด โดยพิจารณาจำนวนหุ้นหากคนต่างด้าว ถือหุ้นเกินกว่ากึ่งหนึ่งของคนไทย ถือว่าเป็นการประกอบกิจการของคนต่างด้าว

สรุป การที่จะเป็นบริษัทต่างด้าวนั้น ถ้าเข้าประการใดประการหนึ่งข้างต้นถือว่าเป็นต่างด้าวแล้ว เช่น

- 1) หุ้นที่คนต่างด้าวถือมีจำนวนกึ่งหนึ่งขึ้นไป หรือ
- 2) คนต่างด้าวซึ่งถือหุ้นหรือหุ้นส่วนมีจำนวนตั้งแต่กึ่งหนึ่ง

สำหรับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน นอกจากหลักเกณฑ์ตามที่กล่าวดังในกรณีบริษัท จำกัดแล้ว ยังมีข้อที่กฎหมายเพิ่มเติมไว้เป็นพิเศษ คือ ถ้าหุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการเป็นต่างด้าว แม้จำนวนผู้เป็นหุ้นส่วนและจำนวนเงินลงหุ้นในห้างนั้น คนต่างด้าวจะเป็นผู้ถือหุ้นข้างน้อยก็ตาม ก็ถือว่าห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดนั้นเป็นกิจการของคนต่างด้าวด้วย ซึ่งต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของคณะปฏิวัติ ฉบับ 281

หลักเฉพาะ (องค์กรเพื่อการลงทุนที่มีสัญชาติต่างด้าว)

องค์กรต่างด้าวที่ประสงค์ประกอบธุรกิจการลงทุนใด ให้อยู่ภายใต้บังคับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2515 โดยมีเจตนารมณ์คือ เพื่อรักษาดุลอำนาจทางการค้าและเศรษฐกิจของประเทศ โดยให้ประชาชนชาวไทยมีความสามารถทั้งในด้านวิทยาการและกำลังเงินสามารถประกอบธุรกิจสาขาต่างๆ ได้มากขึ้น ตลอดจนเพื่อให้การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม

สำหรับกิจการธุรกิจที่จำกัดแก่คนต่างด้าวหรือองค์กรต่างด้าวมี่ 3 ระดับ คือ

- 1) ระดับแรก คือ บัญชี ก เป็นระดับเข้มงวดที่สุด ห้ามมิให้ประกอบธุรกิจเด็ดขาดนับแต่วันถัดจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ประกาศในราชกิจจานุเบกษาลงวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515) เว้นแต่จะมีพระราชกฤษฎีกาอนุญาต โดยพระราชกฤษฎีกา อาจกำหนด



เงื่อนไขประการใดก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร¹ ซึ่งเท่าที่ปรากฏจนกระทั่งทุกวันนี้ (พ.ศ. 2532) ยังไม่เคยอนุญาตเลย สำหรับคนต่างด้าวที่ประกอบธุรกิจอยู่แล้วในวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้บังคับ หากประสงค์จะประกอบธุรกิจนี้ต่อไปให้ประกอบธุรกิจนี้ไปได้อีก 2 ปี นับแต่วันที่ประกาศ (25 พ.ย. 2515) โดยขอรับหนังสือรับรองจากอธิบดีกรมทะเบียนการค้ากระทรวงพาณิชย์²

บัญชี ก. ได้แก่

หมวดที่ 1 การประกอบธุรกิจทางเกษตรกรรม

- (1) การทำนา
- (2) การทำนาเกลือรวมทั้งการทำเกลือสินเธาว์ นอกจากเกลือหิน

หมวดที่ 2 การประกอบธุรกิจทางพาณิชย์กรรม

- (1) การค้าภายในเกี่ยวกับผลิตผลทางการเกษตรพื้นเมือง
- (2) การค้าที่ดิน

หมวดที่ 3 การประกอบธุรกิจกิจการ

- (1) ทางบัญชี
- (2) ทางกฎหมาย
- (3) ทางสถาปัตยกรรม
- (4) โฆษณา
- (5) นายหน้าหรือตัวแทน
- (6) ขยายทอดตลาด
- (7) จัดผม แต่งผมและเสริมสวย

หมวดที่ 4 การประกอบธุรกิจอื่นๆ

- (1) การก่อสร้างอาคาร

2) ระดับสอง คือ บัญชี ข. เป็นระดับเข้มงวดรองลงมา แม้จะห้ามมิให้ประกอบธุรกิจเด็ดขาดนับแต่วันถัดจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น ระดับแรกก็ตาม แต่ในกรณีที่คนต่างด้าวนั้นประกอบธุรกิจอยู่แล้วในวันประกาศใช้กฎหมายนี้บังคับ จะประกอบธุรกิจนั้น

¹ธุรกิจคนต่างด้าว ข้อ 4 วรรคแรก

²ธุรกิจคนต่างด้าว ข้อ 30 (1)



ต่อไปได้โดยไม่มีกำหนดเวลา โดยจะต้องขอรับหนังสือรับรองจากอธิบดีกรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ แต่ห้ามมิให้ผู้รับหนังสือรับรองเพิ่มปริมาณการผลิต หรือการจำหน่ายของธุรกิจนั้นในรอบปีบัญชีต่อไป เกินกว่า 30% ของปริมาณการผลิตหรือการจำหน่ายของธุรกิจนั้นตามที่ปรากฏหลักฐานทางบัญชีในรอบปีบัญชี พ.ศ. 2515 หรือตั้งสาขาของธุรกิจนั้นเพิ่มขึ้นจากที่ปรากฏหลักฐานในวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมทะเบียนการค้า การขอหนังสือรับรองดังกล่าว จะต้องหลักฐานที่ชี้ชัดว่าจะต้องได้ประกอบธุรกิจนั้นมาโดยมีรายได้ติดต่อกันตามปกติวิสัยของธุรกิจนั้นเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี หรือเป็นระยะเวลาไม่ถึง 1 ปี แต่อธิบดีเห็นว่าได้ประกอบธุรกิจนั้นมาเป็นหลักฐานเพียงพอแล้ว การขอหนังสือรับรองผู้ประกอบการจะต้องยื่นคำขอตามแบบที่อธิบดีกำหนดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ถ้าผู้ประกอบการธุรกิจมิได้ยื่นคำขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าผู้นั้นไม่ประสงค์จะประกอบธุรกิจนั้นต่อไป¹

บัญชี ข.

หมวดที่ 1 การประกอบธุรกิจทางเกษตรกรรม

- (1) การทำไร่
- (2) การทำสวน
- (3) การเลี้ยงสัตว์ รวมทั้งการเลี้ยงไหม
- (4) การทำป่าไม้
- (5) การทำการประมง

หมวดที่ 2 การประกอบธุรกิจทางอุตสาหกรรมและหัตถกรรม

- (1) การสีข้าว
- (2) การผลิตแป้งจากข้าวและพืชไร่
- (3) การผลิตน้ำตาล
- (4) การผลิตเครื่องดื่มทั้งที่มีและไม่มีแอลกอฮอล์เจือปน
- (5) การผลิตน้ำแข็ง
- (6) การผลิตยา
- (7) กิจการห้องเย็น

¹ธุรกิจคนต่างด้าว ข้อ 30 (2) และวรรคท้ายประกอบข้อ 4 วรรคแรก



- (8) การแปรรูปไม้
- (9) การผลิตเครื่องทอง เครื่องเงิน เครื่องถม หรือเครื่องทองลงหิน
- (10) การทำหรือหล่อพระพุทธรูปและการทำบาตร
- (11) การผลิตเครื่องไม้แกะสลัก
- (12) การผลิตเครื่องเงิน
- (13) การผลิตไม้ขีดไฟทุกชนิด
- (14) การผลิตปูนขาว ปูนซีเมนต์ หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซีเมนต์
- (15) การระเบิดหรือย่อยหิน
- (16) การผลิตไม้อัด แผ่นไม้วีเนียร์ ชิปบอร์ด หรือฮาร์บอร์ด
- (17) การผลิตเครื่องนุ่งห่ม หรือรองเท้า นอกจากการผลิตเพื่อส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ
- (18) การทำกิจการโรงพิมพ์
- (19) การทำกิจการหนังสือพิมพ์
- (20) การสาងไหม ทอผ้าไหม หรือทำพิมพ์ลวดลายผ้าไหม
- (21) การผลิตผลิตภัณฑ์ด้วยผ้าไหม เส้นไหม หรือรังไหม

หมวดที่ 3**การประกอบธุรกิจทางพาณิชย์กรรม**

- (1) การค้าปลีกสินค้าทุกชนิด นอกจากที่ระบุไว้ในบัญชี ค.
- (2) การค้าสินแร่ นอกจากที่ระบุไว้ในบัญชี ค.
- (3) การขายอาหารหรือเครื่องดื่มทุกชนิด นอกจากที่ระบุไว้ในบัญชี ค.
- (4) การค้าของเก่า วัตถุโบราณ หรือศิลปวัตถุ

หมวดที่ 4**การประกอบธุรกิจบริการ**

- (1) นำเที่ยว
- (2) กิจการโรงแรม เว้นแต่บริการจัดหาโรงแรม
- (3) ตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ
- (4) ถ่ายรูป ล้างและอัดรูป
- (5) ซักรีดเสื้อผ้า
- (6) รับจ้างตัดเย็บเสื้อผ้า



LIRT



หมวดที่ 5 การประกอบธุรกิจอื่นๆ

(1) การขนส่งทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศในประเทศ

3) ระดับที่สาม บัญชี ค. เป็นระดับผ่อนปรนที่สุด ทั้งนี้มีข้อยกเว้นให้มากหลายระดับ แม้จะมีการห้ามไว้แต่อาจขออนุญาตจากอธิบดีกรมทะเบียนการค้าได้เลย โดยอธิบดีจะกำหนดเงื่อนไขใดก็ได้ ส่วนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบัญชี ค. จึงจะให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา¹ ซึ่งต่างกับระดับแรก (บัญชี ก.) และระดับสอง (บัญชี ข.) ที่การอนุญาตนั้นต้องโดยตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดเงื่อนไขก็ได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าอาจจะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เช่นเดียวกับบัญชี ก. ข. นอกจากนี้ในการลงทุนคนต่างด้าวอาจได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามบัญชี ค. ก็ได้² ส่วนคนต่างด้าวซึ่งประกอบธุรกิจอยู่แล้วในวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ยังจะประกอบธุรกิจนั้นต่อไป ให้ขอรับหนังสือรับรองจากอธิบดีกรมทะเบียนการค้ากระทรวงพาณิชย์ โดยเงื่อนไขต่างๆ ให้เป็นเช่นเดียวกับระดับ 2 (บัญชี 2)³

บัญชี ค.

หมวดที่ 1 การประกอบธุรกิจทางพาณิชยกรรม

- (1) การค้าส่งสินค้าทุกชนิดในประเทศ นอกจากที่ระบุไว้ในบัญชี ก.
- (2) การค้าสินค้าส่งออกทุกชนิด
- (3) การค้าปลีกสินค้าเครื่องจักร เครื่องกล และเครื่องมือ
- (4) การขายอาหารหรือเครื่องดื่มที่เป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยว

หมวดที่ 2 การประกอบธุรกิจทางอุตสาหกรรมและหัตถกรรม

- (1) การผลิตอาหารสัตว์
- (2) การสกัดน้ำมันพืช
- (3) การผลิตสิ่งถักทอ รวมทั้งเครื่องปั้นดินเผา การย้อมและการพิมพ์ลวดลาย
- (4) การผลิตภาชนะซึ่งทำด้วยแก้วรวมทั้งหลอดไฟฟ้า
- (5) การผลิตถ้วยชามจาน
- (6) การผลิตกระดาษเขียนและกระดาษพิมพ์

¹ธุรกิจคนต่างด้าว ข้อ 4 วรรคท้าย และข้อ 5

²ธุรกิจคนต่างด้าว ข้อ 6

³ธุรกิจคนต่างด้าว ข้อ 30 (2) และวรรคท้าย





(7) การทำเกลือหิน

(8) การทำเหมือง

หมวดที่ 3 การประกอบธุรกิจบริการ

(1) การก่อสร้างอย่างอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในบัญชี ก.

นอกจากนี้กฎหมายยังห้ามมิให้คนต่างด้าวซึ่งเป็นผู้รับใบอนุญาต หรือคนต่างด้าวซึ่งถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วนในนิติบุคคลของคนต่างด้าวเข้าเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทอื่นใดเกิน 1 ใน 3 ของจำนวนหุ้นของบริษัท หรือเกิน 1 ใน 3 ของทุนของห้างหุ้นส่วนนั้น หรือซื้อกิจการนั้นๆ ทั้งนี้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมทะเบียนการค้า ซึ่งอธิบดีจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ก็ได้¹

สรุป ประเภทกิจการที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจะอ้างอิงท้ายบัญชี ก. ข. ค. ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ 281 โดยจะไม่ปรากฏมีประเภทกิจการตามท้ายบัญชี ก. เลย คงมีปรากฏแต่ประเภทกิจการท้ายบัญชี ข. และ ค. ในบางรายการเท่านั้น เช่น

ประเภทกิจการตามท้ายบัญชี ข. ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ได้แก่

1.1 การเพาะปลูกขนาดใหญ่

1.11 การปลูกหม่อนและเลี้ยงไหม

1.12 การสร้างไหม

1.13 การประมงน้ำลึกและการประมงชายฝั่ง

5.24 การผลิตไม้ขีดไฟเพื่อการส่งออก

6.2 กิจการโรงแรม

6.8 กิจการห้องเย็น

ประเภทกิจการตามท้ายบัญชี ค. ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ได้แก่

2.2 การทำเหมืองหรือการแต่งแร่

2.3 การถลุงแร่

2.5 การผลิตผลิตภัณฑ์เซรามิกส์

3.8 การผลิตกระดาษ

¹ธุรกิจคนต่างด้าว ข้อ 9





ค) ประมวลกฎหมายที่ดิน

การได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าว ถูกจำกัดโดยประมวลกฎหมายที่ดิน คือ การซื้อขายที่ดินของคนต่างด้าวเป็นกรณีการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการเป็นเจ้าของเท่านั้น มิใช่เพื่อการมีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2499 หมวดที่ 8 มาตรา 86-95 ได้แก่

มาตรา 87 จำนวนที่ดินพึงอนุญาตกำหนดไว้ คือ

- (1) ที่อยู่อาศัย ครอบครัวยุติไม่เกิน 1 ไร่
- (2) ที่ใช้เพื่อพาณิชยกรรม ไม่เกิน 1 ไร่
- (3) ที่ใช้เพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่
- (4) ที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม ครอบครัวยุติไม่เกิน 10 ไร่
- (5) ที่ใช้เพื่อการศาสนา ไม่เกิน 1 ไร่
- (6) ที่ใช้เพื่อการกุศลสาธารณะไม่เกิน 5 ไร่
- (7) ที่ใช้เพื่อการสุสานตระกูลไม่เกิน 1/2 ไร่

คนต่างด้าวผู้ใดต้องการมีสิทธิในที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมเกินกว่าที่บัญญัติไว้ใน (3) ถ้าเป็นการสมควร คณะรัฐมนตรีอาจจะอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ โดยกำหนดเงื่อนไขก็ได้ และให้นำบทบัญญัติมาตรา 48 มาใช้บังคับโดยอนุโลม (ความในมาตรา 48 ถูกยกเลิกโดยประกาศปฏิวัติ ฉบับที่ 49) (3) เลย แต่ก็มีข้อยกเว้น กำหนดไว้ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุนและ พ.ร.บ. ว่าด้วยนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย แต่สิ่งนี้ก็ยังคงเป็นการได้มาซึ่งที่ดิน (การถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน) เพื่อการเป็นเจ้าของหาใช่เพื่อการมีกรรมสิทธิ์ไม่ กล่าวคือ

1. บริษัทที่ได้รับการส่งเสริมซึ่งมีต่างชาติถือหุ้นเกินกว่ากึ่งหนึ่ง มาขออนุญาตถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดก็ได้ และนานเท่าที่ยังประกอบกิจการตามมาตรา 27 ให้ยื่นคำขอแบบ กทท. 40 (ขอรับได้ที่ศูนย์บริการลงทุน) พร้อมแนบแผนที่ที่ดิน แผนที่ระวางแผนผังแสดงสิ่งปลูกสร้างและสำเนาโฉนดที่ดินจำนวน 1 ชุด ต่อสำนักงานพิจารณาและอนุมัติเมื่อได้รับอนุมัติถือกรรมสิทธิ์ที่ดินแล้ว จะต้องไปดำเนินการกับพนักงานเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในกรณีที่บริษัทโอนกิจการหรือเลิกกิจการจะต้องแจ้งให้สำนักงานทราบและต้องจำหน่ายที่ดินที่ได้รับอนุญาต ถือกรรมสิทธิ์ภายใน 1 ปี มิฉะนั้นให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้นได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 91

2. การถือครองที่ดินในเขตนิคมอุตสาหกรรมเกินกว่าที่กฎหมายที่ดินกำหนดไว้ก็ได้ หากภายหลังโอนหรือเลิกกิจการให้จำหน่ายที่ดินแก่ ก.น.อ. (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย)



LIRT

ไทย) หากภายใน 3 ปี มิได้กระทำการใดๆ ให้อธิบดีกรมที่ดินจำหน่ายที่ดินนั้นได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 91

ข้อยกเว้นคนต่างด้าว ดังเช่น

คนต่างด้าวที่เข้าเมืองภายใต้ พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พ.ร.บ. ปีโตรเลียม พ.ศ. 2515 และ พ.ร.บ. ว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ได้รับยกเว้นตามกฎหมายดังกล่าว ดังนี้

1. การอนุญาตให้นำคนต่างด้าวอื่นๆ เข้ามาเพื่อศึกษาสู่ทางการลงทุน
2. อนุญาตให้นำช่างฝีมือ ชำนาญการ (ทางเทคนิคและเจ้าหน้าที่บริหารชั้นสูง) เข้ามาทำงานในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน รวมถึงคู่สมรส และบุคคลที่อยู่ในอุปการะใดๆ ของช่างฝีมือและผู้ชำนาญการนั้นๆ แม้ว่าจะเกินอัตราจำนวนคนเข้าเมือง และระยะเวลาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายคนเข้าเมือง¹

สำหรับเอกสารประกอบการยื่นคำร้องให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อการธุรกิจได้แก่

1. หนังสือรับรองและชี้แจงตำแหน่งของผู้ร้องรวมทั้งคนต่างด้าวอื่นๆ ที่ปฏิบัติงานในบริษัทห้างร้านเดียวกันด้วยว่ามีหน้าที่ทำอะไรบ้าง แจ้งเหตุผลว่าเหตุใดจึงต้องใช้คนต่างด้าวทำหน้าที่นี้
2. รายละเอียดการดำเนินกิจการของบริษัท, ห้าง, ร้าน
3. บัญชีรายชื่อคนต่างด้าวทั้งหมดที่ทำงานกับบริษัทและแผนภูมิแสดงตำแหน่งงานในบริษัท
4. ใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว หรือหนังสือรับรองการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
5. สัญญาจ้างคนต่างด้าว หรือหลักฐานการแต่งตั้งให้คนต่างด้าวเข้ามาปฏิบัติหน้าที่
6. หลักฐานแสดงคุณวุฒิการศึกษาและประสบการณ์ของคนต่างด้าว
7. งบดุล และบัญชีกำไรขาดทุน รายการภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีการค้าย้อนหลัง 3 ปี และรายการภาษีของคนต่างด้าว

¹พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน มาตรา 25, 26

พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรม มาตรา 45

พ.ร.บ. การปิโตรเลียม มาตรา 69



8. หนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล, ใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนบริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด, หรือใบทะเบียนพาณิชย์, ใบทะเบียนการค้า และบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นของบริษัท

9. หนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท

10. กรณีต้องมีการรับรองหรือสนับสนุนจากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง โดยตรงก็นำหนังสือรับรองของหน่วยงานราชการระดับกรมหรือเทียบเท่ากรมขึ้นไป หรือหัวหน้าหน่วยรัฐวิสาหกิจนั้นๆ มาแสดง อาทิ กรมการบินพาณิชย์, สำนักงานประกันภัย, กระทรวงพาณิชย์, ธนาคารแห่งประเทศไทย ฯลฯ

11. กรณีที่ดำเนินกิจการส่งสินค้าออกให้นำหลักฐานการส่งสินค้าออกพร้อมด้วยหลักฐานการรับเงินจากต่างประเทศในการส่งสินค้าออกย้อนหลัง 3 ปี มาแสดง

12. กรณีที่อ้างเข้ามาเพื่อการลงทุนให้นำหลักฐานการนำเงินจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนมาแสดง

หมายเหตุ

1. หลักฐานใดที่ไม่สามารถนำมาแสดงหรือไม่มี ให้ทำหนังสือชี้แจงว่าเพราะเหตุใด

2. กรณีคนต่างด้าวยังไม่เดินทางเข้ามา หรือเข้ามาโดยการตรวจลงตราที่มีหมายเหตุ ไม่อนุญาตให้อยู่ต่อ ให้แจ้งที่ตั้งของสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในประเทศที่คนต่างด้าวจะขอรับการตรวจลงตราเพื่อเดินทางเข้ามาปฏิบัติหน้าที่

หากคนต่างด้าวผู้ใดประกอบธุรกิจโดยฝ่าฝืนเข้าดำเนินการประกอบธุรกิจข้างต้น¹ หรือคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายดังกล่าวอยู่แล้ว หรือผู้มีสัญชาติไทยประกอบธุรกิจอันเป็นของคนต่างด้าว ซึ่งมีได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ หรือคนต่างด้าวนั้นเป็นเจ้าของร่วม โดยแสดงออกว่าเป็นธุรกิจของตนแต่ผู้เดียว เพื่อให้คนต่างด้าวนั้นหลีกเลี่ยงหรือฝ่าฝืนบทกฎหมายดังกล่าว² หรือผู้มีสัญชาติไทยผู้ใดถือหุ้นในฐานะเป็นตัวแทนของคนต่างด้าวในห้างหุ้นส่วนที่เป็นนิติบุคคลหรือบริษัทจำกัด เพื่อให้นิติบุคคลนั้นประกอบธุรกิจโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ดังกล่าวนี้อาจให้ผู้มีสัญชาติไทยกระทำการดังกล่าวต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 30,000 บาท ถึง 500,000 บาท และให้ศาลสั่งเลิกประกอบธุรกิจนั้นเสีย³

¹ธุรกิจคนต่างด้าว ข้อ 26

²ธุรกิจคนต่างด้าว ข้อ 27, 28

³ธุรกิจคนต่างด้าว ข้อ 29



LIRT



หลักข้อยกเว้น (องค์กรเพื่อการลงทุนที่มีสัญชาติต่างดาว)

สำหรับกิจการประกอบการลงทุนที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโดยคร่าวๆ ของคณะกรรมการดังกล่าว คือ ด้านกิจการ¹ และโครงการลงทุน² สำหรับด้านกิจการ ได้แก่

- 1) กิจการที่สำคัญและเป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศ
- 2) กิจการผลิตเพื่อส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ
- 3) กิจการที่ใช้ทุน แรงงานหรือบริการในอัตราสูง หรือกิจการที่ใช้ผลิตการเกษตรหรือทรัพยากรธรรมชาติ เป็นวัตถุดิบ

ทั้งนี้กิจการดังกล่าวไม่มีในราชอาณาจักร หรือมีในราชอาณาจักรไม่เพียงพอ หรือกรรมวิธีการผลิตยังไม่ทันสมัย ซึ่งหากภายหลังกิจการดังกล่าวหมดความจำเป็น จะต้องส่งเสริมจะประกาศงดให้การส่งเสริมกิจการนั้นไว้ชั่วคราวหรือเป็นการถาวรก็ได้

ส่วนโครงการลงทุนจะคำนึงถึงความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี โดยพิจารณาถึง

- 1) จำนวนผู้ผลิตและกำลังผลิตในกิจการที่มีอยู่แล้วในราชอาณาจักรเปรียบเทียบกับประมาณการความต้องการ และขนาดกำลังผลิตที่จะส่งเสริมให้เกิดหรือเพิ่มขึ้น
- 2) โอกาสที่กิจการนั้นจะขยายตลาดให้แก่ผลิตภัณฑ์หรือผลผลิต หรือประกอบได้ในราชอาณาจักร และที่สนับสนุนให้มีการผลิตหรือประกอบในราชอาณาจักร
- 3) ปริมาณและอัตราการใช้ทรัพยากร รวมทั้งทุนวัตถุดิบหรือพัสดุจำเป็นและแรงงานหรือบริการอย่างอื่นที่มีอยู่ในราชอาณาจักร
- 4) จำนวนเงินตราต่างประเทศที่จะประหยัดหรือสงวนไว้ได้ และที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร
- 5) ความเหมาะสมของกรรมวิธีการผลิตหรือประกอบ
- 6) หลักเกณฑ์อื่นๆ ที่คณะกรรมการเห็นว่าจำเป็นและเหมาะสม

¹พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน มาตรา 16

²พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน มาตรา 18





บทที่ 5

กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานของไทย

เมื่อนักลงทุนได้จ้างลูกจ้างคนไทยเข้าทำงานแล้ว จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานของไทย ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานที่ใช้ในประเทศไทยมี 5 ฉบับคือ

1. ป.พ.พ. ลักษณะจ้างแรงงาน จ้างทำของ
2. พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
3. พ.ร.บ. เงินทดแทน พ.ศ. 2537
4. พ.ร.บ. จัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522
5. พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยจ้างแรงงานและจ้างทำของ

กฎหมายแพ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจ้างแรงงาน เป็นการจ้างที่มุ่งลักษณะของตัวผู้จ้างกับตัวผู้รับจ้าง และผูกพันด้วยมีสัญญาต่อกันโดยมีกำหนดเวลาและให้สินจ้าง (มาตรา 515) ส่วนการจ้างทำของมีหลักสำคัญอยู่ที่ผลสำเร็จของงานและให้สินจ้าง ประเด็นที่เป็นปัญหามักจะได้แก่ความรับผิดชอบของนายจ้างกรณีมีการเหมาช่วง และใครคือนายจ้างที่แท้จริง โดยพิจารณาจากสายการผลิตและหลักการควบคุมบังคับบัญชา (Control)

2. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

เรื่องของเขตการคุ้มครองแรงงานเป็นหน้าที่กฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องรับผิดชอบใน 5 เรื่อง คือ

- (1) คุ้มครองแรงงานทั่วไป
- (2) คุ้มครองแรงงานที่อ่อนแอกว่าบุคคลทั่วไป
- (3) คุ้มครองค่าตอบแทนในการทำงาน
- (4) คุ้มครองค่าชดเชย
- (5) คุ้มครองการจ่ายค่าทดแทนและคุ้มครองสวัสดิการตลอดจนความปลอดภัย



(1) คຸ້ມครองแรงงานทั่วไป มีข้อควรพิจารณาได้แก่¹

- ก. เวลาทำงาน กฎหมายกำหนดจำนวนชั่วโมงต่อสัปดาห์
- ข. เวลาพัก กฎหมายกำหนดวันละ 1 ชั่วโมง หรือ 2 ช่วงๆ ละ 20 นาที
- ค. วันหยุด มี 3 ประเภท คือ
 1. วันหยุดประจำสัปดาห์ 1 วันก็พอ แต่ส่วนใหญ่นายจ้างมักจะให้ 2 วัน
 2. วันหยุดตามประเพณี 13 วัน
 3. วันหยุดพักผ่อนประจำปี 6 วัน

ง. การลา ได้แก่การลาป่วย 30 วัน โดยได้รับค่าจ้าง การลาไปราชการทหารที่เรียกว่าเรียกกระดมพลมิใช่ถูกเกณฑ์ครั้งละ 7 วัน ต่อวัน ลาคลดบุตร เป็นต้น

(2) คຸ້ມครองบุคคลที่อ่อนแอกว่าบุคคลทั่วไป จะมีกฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะ เช่น เด็กหรือหญิงยกของหนักไม่เกิน 4 กิโลกรัม เข็มของขึ้นที่สูงมีความลาดชันต้องไม่เกินเท่าไร ลูกจ้างเด็กต้องไม่น้อยกว่า 15 ปี อายุต่ำกว่า 18 ปี ห้ามทำงานในระหว่างเวลา 22.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา² เป็นต้น

(3) คຸ້ມครองในเรื่องค่าตอบแทน มีข้อควรพิจารณา ได้แก่

ก. ค่าจ้าง คือเงินหรือเงินและสิ่งของที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเพื่อตอบแทนทำงานปกติเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือระยะเวลาอื่น มีหลักในการพิจารณา คือ

1. เป็นเงินหรือเงินและสิ่งของที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่าย (ฎีกา 1445/2528)
2. เป็นเงินที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างและต้องการให้เป็นรายได้ของลูกจ้าง เช่น ค่าน้ำมันรถ แก่ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย เป็นต้น
3. เป็นเงินค่าทิปที่นายจ้างนำเข้าบัญชี จ่ายคืนให้ทุกสิ้นเดือน
4. เป็นค่าคอมมิสชันประจำพร้อมเงินเดือน

ข. ค่าล่วงเวลา คือ เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานล่วงเวลาในการทำงาน หมายถึง เลิกงานตามปกติอาจเป็น 17.00 หรือ 17.30 น. แต่ไม่ได้หมายความว่าเกินกว่า 8 ชั่วโมง ของแต่ละวัน ปกติค่าล่วงเวลาจะได้เป็น 3 เท่า ของค่าจ้างตามปกติเว้นแต่จะเขียนเฉพาะเจาะจงเป็นอย่างอื่น

¹พ.ร.บ. คຸ້ມครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 23, มาตรา 26, มาตรา 28, มาตรา 30

²พ.ร.บ. คຸ້ມครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 47



(4) ถู่มครองค่าชดเชย

ค่าชดเชยเป็นเงินที่นายจ้างจะต้องจ่ายให้ลูกจ้างเมื่อเลิกจ้างโดยลูกจ้างไม่มีความผิด และความผิดนี้ จะต้องเฉพาะที่กฎหมายกำหนดไว้ได้แก่ กระทำความผิดอาญาต่อนายจ้าง ขาดงานก็เลิกจ้างซึ่งไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย

อัตราค่าชดเชยสูงสุด 300 วัน โดยมีตั้งแต่ทำงานครบ 10 ปีขึ้นไป เป็นต้น

3. พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกรณีที่ใช้บังคับกับนายจ้างซึ่งดำเนินกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจไม่ว่านายจ้างคนไทย หรือนายจ้างต่างด้าว โดยกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบกับเงินค่าจ้างได้หักไว้ เพื่อใช้เป็นเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างหรือทายาทได้แก่

กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย¹ ให้จ่ายค่ารักษาพยาบาล

กรณีต้องได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพในทางการทำงานภายหลังประสบอุบัติเหตุ²ให้นายจ้างจ่ายค่าฟื้นฟูสมรรถภาพตามความจำเป็น

กรณีตาย³ ให้จ่ายค่าทำศพ

ส่วนระยะเวลาในการจ่ายเงินทดแทนของนายจ้าง⁴ กรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย หรือสูญหาย ให้นายจ้างจ่ายเป็นรายเดือนโดยจ่ายให้แก่ลูกจ้างหรือทายาทซึ่งได้กำหนดระยะเวลาในการจ่ายเงินทดแทนไว้

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

¹พ.ร.บ. เงินทดแทน มาตรา 13

²พ.ร.บ. เงินทดแทน มาตรา 15

³พ.ร.บ. เงินทดแทน มาตรา 16

⁴พ.ร.บ. เงินทดแทน มาตรา 18



4. กฎหมายแรงงานสัมพันธ์และการดำเนินคดีแรงงาน

ประเด็นหลักที่ควรพิจารณา ได้แก่

1. ข้อกำหนดที่เกี่ยวกับลูกจ้างหรือนายจ้างจะขอเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างทำอย่างไร
2. ความสัมพันธ์ขององค์กรด้านแรงงาน ได้แก่ องค์กรด้านลูกจ้าง ด้านนายจ้าง และด้านรัฐบาลเป็นกลาง
3. การคุ้มครองลูกจ้างซึ่งมีกิจกรรมทางด้านแรงงานในฐานะของสมาชิกสหภาพ
4. การนำคดีขึ้นสู่ศาลแรงงานกลาง

(1) โดยปกติเวลาเข้าไปทำงาน จะมีสภาพการจ้าง แนบท้ายสัญญาจ้างอยู่ นายจ้างจะให้เซ็นสัญญาแล้วจะมีข้อกำหนดหรือข้อบังคับในการทำงานอีก ในกฎหมายบอกว่าเป็นคือสภาพการจ้าง

สภาพการจ้าง หมายถึง เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้าง อันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน

ส่วนเงื่อนไขการต่อข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้าง สภาพการจ้าง เมื่อสถานประกอบการนั้นจะมีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คน ขึ้นไป โดยข้อตกลงดังกล่าวจะต้องทำเป็นหนังสือกำหนดข้อความไว้ คือ

1. เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน
2. กำหนดวันและเวลาทำงาน
3. ค่าจ้าง
4. สวัสดิการ
5. การเลิกจ้าง
6. การยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ของลูกจ้าง

7. การแก้ไขเพิ่มเติม หรือการต่ออายุข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้าง ซึ่งจะมีผลบังคับเกินกว่า 3 ปีไม่ได้ หากมิได้มีการเจรจาตกลงกันใหม่ให้มีผลบังคับต่อไปอีกคราวละปี¹

¹พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 10, 11, 12



(2) ความสัมพันธ์ขององค์กรด้านแรงงาน

เมื่อเกิดข้อเรียกร้องขึ้นโดยมิได้มีการพิจารณาต่อฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง หรือตกลงกันไม่ได้ภายใน 3 วัน¹ ให้ฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้องแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานและให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยภายใน 5 วัน นับตั้งแต่วันที่พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานได้รับหนังสือแจ้ง² หากตกลงกันไม่ได้ นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 26 หรือนายจ้างจะปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงานโดยไม่ขัดกับมาตรา 34 โดยจะต้องบอกให้นายจ้างให้รู้ตัวเสียก่อน 24 ชั่วโมง

(3) การคุ้มครองลูกจ้างซึ่งมีกิจกรรมทางด้านแรงงานในฐานะของสมาชิกภาพ

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์กำหนดข้อห้ามแก่นายจ้างและบุคคลใดๆ เข้ากระทำการอันไม่เป็นธรรม ได้แก่

กรณีห้ามมิให้นายจ้าง³

ก. เลิกจ้างหรือกระทำการใดๆ อันอาจเป็นผลให้ลูกจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง กรรมการสหภาพแรงงานหรือกรรมการสหพันธ์แรงงาน ไม่สามารถทนทำงานอยู่ต่อไปได้ เพราะเหตุที่ลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานได้นัดชุมนุมทำคำร้องยื่นข้อเรียกร้องเจรจาหรือดำเนินการฟ้องร้องหรือเป็นพยาน หรือให้หลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือนายทะเบียน พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน หรือกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ตามพระราชบัญญัตินี้หรือต่อศาลแรงงานกลางหรือเพราะเหตุที่ลูกจ้าง หรือสหภาพแรงงานกำลังจะกระทำการดังกล่าว

ข. เลิกจ้างหรือกระทำการใดๆ อันอาจเป็นผลให้ลูกจ้างไม่สามารถทนทำงานอยู่ต่อไปได้เพราะเหตุที่ลูกจ้างนั้นเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน

ค. ขัดขวางในการที่ลูกจ้างนั้นเป็นสมาชิกหรือให้ลูกจ้างออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน หรือให้หรือตกลงจะให้เงิน หรือทรัพย์สินแก่ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ของสหภาพแรงงานเพื่อมิให้สมัครหรือรับสมัครลูกจ้างเป็นสมาชิก หรือเพื่อให้หลีกเลี่ยงจากการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน

¹พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 16

²พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 21, 22

³พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 121



ง. ขัดขวางการดำเนินการของสหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงานหรือขัดขวางการใช้สิทธิของลูกจ้างในการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือ

จ. เข้าแทรกแซงการดำเนินการของสหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงานโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย

กรณีห้ามมิให้ผู้ใด¹

ก. บังคับหรือขู่เข็ญโดยตรงหรือทางอ้อม โดยให้ลูกจ้างต้องเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานหรือต้องออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือ

ข. กระทำการใดๆ อันเป็นผลให้นายจ้างฝ่าฝืนต่อข้อห้าม 5 ข้อข้างต้น

(4) การนำคดีขึ้นสู่ศาลแรงงานกลาง

ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ควรได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาซึ่งมีความรู้และความเข้าใจในปัญหาแรงงานร่วมผู้พิพากษาสมาทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างทั้งให้การดำเนินคดีควรเป็นไปโดยสะดวก ประหยัด รวดเร็ว เสมอภาคและเป็นธรรมเพื่อให้คู่ความมีโอกาสประนีประนอมยอมความและสามารถกลับไปทำงานร่วมกันโดยไม่เกิดความรู้สึกเป็นอริกัน จึงจัดตั้งศาลแรงงานกลาง โดยมีอำนาจพิจารณาคดีในเขตกรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครปฐม นนทบุรี และปทุมธานี เป็นต้น

¹พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2514 มาตรา 122





ภาคผนวก ก.

บัญชีประเภทของกิจการที่จะให้การส่งเสริมการลงทุน

(เครื่องหมายดอกจัน (*) แสดงว่าเป็นกิจการที่ปัจจุบัน (ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2532)
งดให้การส่งเสริมการลงทุน)

1. ผลิตภัณฑ์หรือผลิตผลจากการเกษตร

- 1.1 การเพาะปลูกขนาดใหญ่*
- 1.2 การแปรรูปหรือแปรรูปผลิตผลจากการเกษตร*
- 1.3 การผลิตหรือถนอมอาหาร*
- 1.4 การผลิตอาหารสัตว์
- 1.5 การผลิตน้ำมันจากผลิตผลจากการเกษตร*
- 1.6 การผลิตผลิตภัณฑ์จากข้าวโพด*
- 1.7 การผลิตผลิตภัณฑ์ครึ่ง
- 1.8 การผลิตผลิตภัณฑ์ยาง*
- 1.9 การเลี้ยงสัตว์หรือการผลิตหรือแปรรูปเนื้อสัตว์
- 1.10 การผลิตผลิตภัณฑ์จากสัตว์
- 1.11 การปลูกหม่อนและเลี้ยงไหม
- 1.12 การสาวไหม
- 1.13 การประมงน้ำลึกและการประมงชายฝั่ง
- 1.14 การฆ่าไก่และชำแหละเนื้อไก่เพื่อการส่งออก
- 1.15 การผลิตผลิตภัณฑ์จากหวาย ไม้ไผ่หรือไพลาน สำหรับการส่งออก
- 1.16 การผลิตและขยายเมล็ดพันธุ์พืช
- 1.17 การเลี้ยงและชำแหละกระด้างเพื่อการส่งออก
- 1.18 กิจการฆ่าและชำแหละสุกร
- 1.19 กิจการฆ่าและชำแหละโค - กระบือ
- 1.20 การผลิตนมผง

2. แร่

- 2.1 การสำรวจแร่





- 2.2 การทำเหมืองหรือการแต่งแร่*
- 2.3 การถลุงแร่*
- 2.4 การแปรรูปหรือแปรสภาพโลหะ*
- 2.5 การผลิตผลิตภัณฑ์เซรามิกส์*
- 3. เคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี
 - 3.1 การผลิตผลิตภัณฑ์เคมี*
 - 3.2 การผลิตโซดาแอช
 - 3.3 การผลิตคาร์บอนแบลค
 - 3.4 การผลิตผลิตภัณฑ์เคมีจากปิโตรเลียม*
 - 3.5 การผลิตยา*
 - 3.6 การผลิตปุ๋ย
 - 3.7 การผลิตสีหรือผลิตภัณฑ์ที่คล้ายกัน*
 - 3.8 การผลิตกระดาษ
 - 3.9 การผลิตคาร์บอนเปสต์
 - 3.10 การผลิตเยื่อกระดาษ
 - 3.11 การผลิตอะเซทิลีนแบลค*
 - 3.12 การผลิตผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม
 - 3.13 การผลิตเกลือเพื่อการอุตสาหกรรม
- 4. เครื่องกลและเครื่องไฟฟ้า
 - 4.1 การผลิตหรือประกอบเครื่องยนต์
 - 4.2 การผลิตหรือประกอบเครื่องจักรหรือเครื่องไฟฟ้า*
 - 4.3 การผลิตหรือประกอบเครื่องจักรหรือเครื่องไฟฟ้า*
 - 4.4 การผลิตอุปกรณ์หรือส่วนประกอบของเครื่องยนต์ เครื่องจักรหรือเครื่องไฟฟ้า*
 - 4.5 การผลิตอุปกรณ์ส่วนหรือประกอบของยานพาหนะ*
 - 4.6 การผลิตหรือประกอบผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์
 - 4.7 การผลิตแท่นเจาะปิโตรเลียม
- 5. ผลิตภัณฑ์อื่นๆ
 - 5.1 การผลิตหรือประกอบนาฬิกาหรือส่วนประกอบ*





- 5.2 การผลิตหรือประกอบกล้องถ่ายรูป
- 5.3 การผลิตเครื่องเขียน อุปกรณ์การศึกษา หรือส่วนประกอบ*
- 5.4 การผลิตหรือประกอบเครื่องกีฬา เครื่องดนตรี หรือของเด็กเล่น
- 5.5 การผลิตเวชภัณฑ์หรืออุปกรณ์การแพทย์ หรือวิทยาศาสตร์
- 5.6 การผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกหรือผลิตภัณฑ์เคลือบด้วยพลาสติก*
- 5.7 การผลิตผลิตภัณฑ์เครื่องประดับกายหรือการเจียรไนเพชรพลอย
- 5.8 การผลิตร่ม
- 5.9 การผลิตผลิตภัณฑ์จากไม้ยางพารา
- 5.10 การผลิตเลนส์ หรือแว่นตาหรือส่วนประกอบ
- 5.11 การผลิตเครื่องดับเพลิง อุปกรณ์หรือส่วนประกอบ
- 5.12 การต่อเรือและซ่อมเรือเดินทะเลระหว่างประเทศขนาดใหญ่*
- 5.13 การต่อเรือและซ่อมเรือเดินทะเลระหว่างประเทศขนาดเล็ก
- 5.14 การผลิตอาวุธหรือวัตถุระเบิด*
- 5.15 การผลิตผลิตภัณฑ์จากใยธรรมชาติหรือใยประดิษฐ์
- 5.16 การผลิตไทรคอร์ต
- 5.17 การพิมพ์ผ้า
- 5.18 การผลิตหรือประกอบเครื่องวัด เครื่องตรวจสอบหรือส่วนประกอบ*
- 5.19 การผลิตเครื่องมือช่าง
- 5.20 การผลิตบ้านสำเร็จรูปหรือส่วนประกอบ
- 5.21 การผลิตชิปชุด*
- 5.22 การผลิตถุงมือ
- 5.23 การผลิตแผ่นขัดถู
- 5.24 การผลิตไม้ขีดไฟเพื่อการส่งออก
- 5.25 การผลิตดอกไม้และต้นไม้ประดิษฐ์ เพื่อการส่งออก
- 5.26 การผลิตกระดาษแก้ว
- 5.27 การผลิตน้ำแข็งเกล็ด
- 5.28 การต่อเรือ
- 5.29 การผลิตถุงเท้า





- 5.30 การผลิตพรม
- 5.31 การผลิตผลิตภัณฑ์ที่ใช้ในการหีบห่อ*
- 5.32 การผลิตวงล้อสำหรับจักรยาน
- 5.33 การผลิตแผ่นหรือแถบกาวย
- 5.34 การผลิตพื้นบางรองเท้าชนิดแผ่นและขึ้นรูปแล้ว
- 5.35 การผลิตผ้าปิดฝาผนัง
- 5.36 การผลิตผลิตภัณฑ์จากผ้าลายปัก
- 5.37 การผลิตเส้นใยประดิษฐ์
- 5.38 การผลิตผลิตภัณฑ์ Non Dairy Creamer
- 5.39 การผลิตรองเท้ากีฬา
- 5.40 การผลิตเปลือกหม้อหรือส่วนประกอบของแบตเตอรี่ไฟฟ้าชนิดน้ำเพื่อการส่งออก
- 5.41 การผลิต Soft gelatin capsule
- 5.42 การผลิตกล่องหรือหีบใส่ของมีค่าหรือผลิตภัณฑ์สำหรับวางแสดงสินค้า
- 5.43 การผลิตผลิตภัณฑ์จากกระจกแผ่นเรียบสำหรับใช้เป็นส่วนประกอบอาหาร
- 5.44 การผลิตแผ่นอะลูมิเนียมเคลือบสำหรับการพิมพ์
- 5.45 การผลิตไบมิดโกลและด้ามมิดโกล
- 5.46 กิจการอยู่เรือ
- 5.47 กิจการย้อมสีเส้นด้ายหรือผ้า
- 5.48 การแปรสภาพเรือเล็กเก่า
- 5.49 การผลิตผลิตภัณฑ์เพื่อการส่งออกเป็นส่วนใหญ่
- 5.50 การผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออก*
- 5.51 การต่อเรือพลาสติกเสริมใยแก้ว
- 5.52 การผลิตข้าวหนึ่งตันสมัยเพื่อการส่งออก
- 5.53 การผลิตอาหารทะเลบรรจุกระป๋องเพื่อการส่งออก*
- 5.54 กิจการปั่นด้าย*
- 5.55 กิจการทอผ้าหรือถักผ้า*
- 5.56 การผลิตใยแก้ว (Glass Fibre) และหรือผลิตภัณฑ์จากใยแก้ว





6. บริการ

- 6.1 กิจกรรมเขตอุตสาหกรรม*
- 6.2 กิจกรรมโรงแรม
- 6.3 กิจกรรมขนส่งทางเรือ
- 6.4 กิจกรรมบริการที่จอดรถยนต์
- 6.5 กิจกรรมบริการซ่อมยานพาหนะ เครื่องจักรหรือเครื่องยนต์*
- 6.6 กิจกรรมคลังสินค้า
- 6.7 กิจกรรมสถานพยาบาล
- 6.8 กิจกรรมห้องเย็น*
- 6.9 กิจกรรมขนถ่ายสินค้าสำหรับเรือเดินทะเล
- 6.10 การให้บริการกิจกรรมสร้างภาพยนตร์*
- 6.11 กิจกรรมให้บริการให้ความสะดวกเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 6.12 กิจกรรมศูนย์บริการเอกซ์เรย์คอมพิวเตอร์*
- 6.13 กิจกรรมบริษัทการค้าระหว่างประเทศ*
- 6.14 กิจกรรมอบพืชและไฮโดร
- 6.15 กิจกรรมโรงสีข้าวทันสมัย
- 6.16 กิจกรรมบริการซ่อมและบำรุงรักษาตู้สินค้าแบบ Container
- 6.17 กิจกรรมบรรจุผักและผลไม้สดแบบทันสมัยเพื่อการส่งออก
- 6.18 กิจกรรมบริการขนส่งก๊าซธรรมชาติ
- 6.19 กิจกรรมหอประชุมขนาดใหญ่
- 6.20 กิจกรรมตัดคุณภาพผลผลิตการเกษตร
- 6.21 กิจกรรมเดินเรือเฟอร์รี่เพื่อรับส่งผู้โดยสาร สินค้า และรถยนต์
- 6.22 กิจกรรมให้บริการฆ่าเชื้อแก๊สผลิตภัณฑ์และผลผลิตเพื่อการส่งออก
- 6.23 กิจกรรมบริการด้วยเรือที่ใช้กำลังสูง
- 6.24 กิจกรรมเขตส่งออกสินค้าเกษตร
- 6.25 กิจกรรมศูนย์บริการสาธารณูปโภค สำหรับอุตสาหกรรมปิโตรเคมี
- 6.26 กิจกรรมศูนย์แสดงสินค้านานาชาติ
- 6.27 กิจกรรมระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน
- 6.28 กิจกรรมทางสัมปทาน
- 6.29 กิจกรรมสถานที่ตรวจและบรรจุสินค้าเข้าตู้คอนเทนเนอร์เพื่อการส่งออก (Container Yard)



ภาคผนวก ข.
สรุปสถิติการส่งเสริมการลงทุน

	ปี 2541	ปี 2541	ปี 2542
	ม.ค.- ก.พ.	ม.ค.-ก.พ.	
การขอรับการส่งเสริมการลงทุนสุทธิ			
จำนวนราย	766	125	131
เงินลงทุน (ล้านบาท)	264,630	24,142	27,252
การอนุมัติให้การส่งเสริมการลงทุน			
จำนวนราย	713	146	101
เงินลงทุน (ล้านบาท)	303,386	90,801	44,828
การออกบัตรส่งเสริมการลงทุน			
จำนวนราย	634	105	77
โครงการคนไทยถือหุ้น 100%	157	37	15
โครงการต่างชาติถือหุ้น 100%	160	27	32
โครงการร่วมทุนไทยและต่างชาติ	317	41	30
เงินลงทุน (ล้านบาท)	261,502	76,566	24,026
ค่าเครื่องจักรและอุปกรณ์ (ล้านบาท)	138,317	41,105	14,935
การจ้างงานไทย (คน)	152,973	23,370	19,956

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน



ภาคผนวก ก.

โครงการได้รับบัตรส่งเสริมแยกตามหมวดอุตสาหกรรม

ประเภทผลิตภัณฑ์	จำนวนราย				เงินลงทุน				ทุนจดทะเบียนไทย				ทุนจดทะเบียนต่างชาติ				การจ้างแรงงาน (คน)			
	2541	2541	2542	2541	2541	2542	2541	2542	2541	2541	2542	2541	2541	2542	2541	2542	2541	2541	2542	2541
		ม.ล.-	ม.ล.-	ม.ล.-	ม.ล.-	ม.ล.-	ม.ล.-	ม.ล.-	ม.ล.-	ม.ล.-	ม.ล.-	ม.ล.-	ม.ล.-	ม.ล.-	ม.ล.-	ม.ล.-	ม.ล.-	ม.ล.-	ม.ล.-	ม.ล.-
		ก.พ.	ก.พ.	ก.พ.	ก.พ.	ก.พ.	ก.พ.	ก.พ.	ก.พ.	ก.พ.	ก.พ.	ก.พ.	ก.พ.	ก.พ.	ก.พ.	ก.พ.	ก.พ.	ก.พ.	ก.พ.	ก.พ.
เกษตรกรรมและผลิตภัณฑ์	99	13	8	16,920	3,512	850	3,675	145	45	2,055	536	139	35,189	5,557	1,023					
การเกษตร																				
เหมืองแร่ เหมืองหิน และ	14	5	0	14,925	1,281	0	473	180	0	256	80	0	2,232	685	0					
โลหะขั้นมูลฐาน																				
อุตสาหกรรมเบา	91	15	10	6,159	592	2,204	835	158	17	1,794	62	124	33,390	5,771	2,978					
ผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักร	98	20	11	17,398	2,727	1,668	2,373	1,039	59	4,961	1,795	775	13,579	2,453	804					
และอุปกรณ์																				
อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่อง	126	18	21	55,762	4,665	9,200	1,613	137	74	7,419	152	2,784	48,767	4,444	11,499					
ไฟฟ้า																				
ผลิตภัณฑ์กระดาษ และ	87	20	13	59,361	28,341	8,935	8,919	1,973	900	19,998	6,814	610	10,701	2,584	2,968					
พลาสติก																				
บริการ และสาธารณูปโภค	110	14	14	90,977	35,447	1,167	7,859	2,562	66	6,449	1,077	487	9,115	1,876	684					
รวม	634	105	77	281,502	78,565	24,024	25,747	8,294	1,161	42,932	10,517	4,019	152,973	23,370	19,868					

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน



การส่งเสริมการลงทุน

มกราคม-กุมภาพันธ์ 2542 เปรียบเทียบกับ ปี 2540, 2541

	2540	2541	2541	2542	2540	2541	2541	2542
			ม.ค.- ก.พ.	ม.ค.- ก.พ.			ม.ค.- ก.พ.	ม.ค.- ก.พ.
	จำนวนราย				ทุนจดทะเบียน (พันล้านบาท)			
การขอรับการส่งเสริมสิทธิทั้งสิ้น	886	766	125	131	112.0	69.7	7.5	7.7
การร่วมทุนของโครงการต่างชาติ					34.3	46.2	5.2	5.9
ต่างชาติ 5								
รายใหญ่								
ญี่ปุ่น	197	186	40	35	8.8	9.2	3.5	3.2
ยุโรป	147	174	24	23	7.1	19.1	0.4	1.1
ไต้หวัน	63	91	8	21	1.8	2.3	0.1	0.6
อเมริกา	73	78	14	7	10.0	3.7	0.4	0.0
ฮ่องกง	14	28	2	3	0.4	0.3	0.0	0.0
	จำนวนราย				เงินลงทุน (พันล้านบาท)			
การกระจายของแหล่งที่ตั้ง								
เขต 1	159	321	36	50	63.2	62.2	10.8	16.4
เขต 2	177	170	31	33	58.7	48.3	4.1	5.7
เขต 3	502	331	55	41	270.9	152.2	9.3	4.3
ไม่ระบุที่ตั้ง	28	34	3	7	2.1	1.9	0.0	0.9
	จำนวนราย				ทุนจดทะเบียน (พันล้านบาท)			
การขอรับการส่งเสริมสิทธิทั้งสิ้น	920	713	146	101	122.8	85.9	19.9	6.6
การร่วมทุนของโครงการต่างชาติ					52.2	50.1	9.3	4.8
ต่างชาติ 5								
รายใหญ่								
ญี่ปุ่น	255	192	38	18	19.6	8.9	1.7	0.1
ยุโรป	136	152	23	16	8.2	18.0	3.6	0.5
ไต้หวัน	62	77	11	19	1.8	2.4	0.2	0.7
อเมริกา	67	86	19	13	16.2	4.2	1.2	1.9
ฮ่องกง	13	20	3	5	0.3	0.3	0.0	0.1



LI RT



การกระจายของแหล่งที่ตั้ง	จำนวนราย				เงินลงทุน (พันล้านบาท)			
เขต 1	135	238	44	36	63.6	77.0	22.5	5.1
เขต 2	196	156	40	23	97.2	46.9	5.1	3.9
เขต 3	589	319	62	42	322.0	179.5	63.2	35.8

- หมายเหตุ เขต 1 ได้แก่ กรุงเทพมหานคร นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาครสมุทรปราการ
 เขต 2 ได้แก่ กาญจนบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี นครนายก พระนครศรีอยุธยา ราชบุรี สระบุรี สมุทรสงคราม
 สุพรรณบุรี อ่างทอง
 เขต 3 ได้แก่ 60 จังหวัดที่เหลือ และนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ชลบุรี
- ข้อสังเกต ในแต่ละเดือนสถิติการอนุมัติให้การส่งเสริมไม่ควรนำไปเปรียบเทียบกับสถิติการขอรับการส่งเสริมในเดือนเดียวกัน
 เนื่องจากโดยปกติ สำนักงานฯ จะใช้เวลาพิจารณาอนุมัติโครงการที่ขอรับการส่งเสริม ภายในกำหนด 60 วันทำการ

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน



ภาคผนวก ข.

สรุปสาระสำคัญของ

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักนายกรัฐมนตรี

วัตถุประสงค์

1. เพื่อโฆษณา เผยแพร่บรรยากาศการลงทุน และชักจูงให้มีการลงทุนในกิจการสำคัญ และเป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ
2. ส่งเสริมให้คนไทยมีส่วนร่วมในโครงการลงทุนจากต่างประเทศ และส่งเสริมการลงทุนของไทยในต่างประเทศ
3. เพื่ออำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สนใจลงทุน ในการเตรียมโครงการลงทุน หาผู้ร่วมทุนและดำเนินการตามโครงการลงทุน
4. เพื่อวิเคราะห์ ศึกษาสู่ทางการลงทุน ประเมินผลการลงทุน รวมทั้งวางแผนส่งเสริมการลงทุนทั้งในและนอกราชอาณาจักร

สาระสำคัญ

1. กิจการที่พึงให้การส่งเสริมการลงทุน

- 1.1 เป็นกิจการสำคัญและเป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจสังคม และความมั่นคงของประเทศ
- 1.2 กิจการผลิตเพื่อส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ
- 1.3 กิจการที่ใช้ทุน แรงงานหรือบริการในอัตราสูง
- 1.4 กิจการที่ใช้ผลผลิตการเกษตร หรือทรัพยากรธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ ซึ่งยังไม่มีราชอาณาจักรหรือมีในราชอาณาจักร แต่ไม่เพียงพอหรือกรรมวิธีการผลิตยังไม่ทันสมัย
- 1.5 เป็นโครงการลงทุนที่มีมาตรการนั้นสมควรที่จะป้องกัน และควบคุมมิให้เกิดผลเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2. สิทธิประโยชน์ที่ผู้ได้รับการส่งเสริมพึงได้รับ

- 2.1 ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร



LIRT



2.2 ลดหย่อนอากรขาเข้าไม่เกินร้อยละ 90 ของอัตราปกติ สำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็น ที่นำเข้าเพื่อใช้ผลิต ผสมหรือประกอบ

2.3 ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการประกอบกิจการ เป็น เวลา 8 ปี

2.4 ยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณค่าภู่ดวิลส์ ค่าลิขสิทธิ์ หรือสิทธิอย่างอื่น เพื่อเสียภาษี เงินได้ ภายใน 5 ปี และเงินปันผลภายใน 8 ปี

3. สิทธิประโยชน์พิเศษในเขตส่งเสริมการลงทุน

3.1 ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 50 เป็นเวลา 5 ปี หลังจากครบกำหนด เวลาการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลแล้ว

3.2 ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบ และวัสดุจำเป็นที่ต้องนำเข้ามาจากต่าง ประเทศสำหรับโครงการส่งออก

3.3 หักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า และค่าน้ำประปา ได้ 2 เท่า

3.4 หักค่าติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกจากกำไรสุทธิ ร้อยละ 25 ของ เงินที่ลงทุน

4. หลักประกันและการคุ้มครอง

4.1 รัฐจะไม่แข่งขัน หรือควบคุมราคาจำหน่ายของผลิตผลจากกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน

4.2 อนุญาตให้ส่งออกเสมอไป

4.3 ไม่ให้มีการยกเว้นอากรขาเข้า สำหรับผลิตผลชนิดเดียวกันกับที่ได้รับการส่งเสริม การลงทุนที่นำเข้าแต่อาจกำหนดค่าธรรมเนียมพิเศษได้ในกรณีจำเป็น เพื่อคุ้มครองกิจการของ ผู้ได้รับการส่งเสริม ในอัตราไม่เกิน 50 ของราคา รวมค่าประกันภัยและค่าขนส่งนอกประเทศ และบางกรณีหากค่าธรรมเนียมยังไม่เพียงพอ กระทรวงพาณิชย์อาจห้ามนำเข้าได้

4.4 หากวิธีการจัดเก็บอากร อัตราอากร ค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียม เป็นอุปสรรค ต่อการลงทุนที่ให้การส่งเสริม ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เร่งดำเนินการแก้ไข โดยด่วน

5. การเพิกถอนสิทธิและประโยชน์

คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิ และประโยชน์ที่ได้รับการส่งเสริมทั้งหมดหรือ บางส่วนแล้วแต่กรณี โดยจะกำหนดระยะเวลาไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ผู้ถูกเพิกถอนที่เคยได้รับ ยกเว้นจะต้องเสียภาษีอากรโดยถือสภาพของราคา และอัตราที่เป็นอยู่ในวันนำเข้าหรือส่งออก หากได้รับหย่อนภาษีต้องชำระภาษีเพิ่มจากที่ได้เสียไว้ นับแต่วันถูกเพิกถอน



ภาคผนวก ง.
ประกาศสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
ที่ ป. 1/2542
เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมมาตรการเร่งรัดการส่งออก

โดยที่เห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการเร่งรัดการส่งออก เพื่อให้เกิดผลในการปฏิบัติ
อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการ
ลงทุน พ.ศ. 2520 สำนักงานด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน จึงให้
ยกเลิกความในข้อ 2 แห่งประกาศสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ ป.11/2541
ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2541 เรื่อง มาตรการเร่งรัดการส่งออก และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน
“2. มาตรการข้างต้นเป็นมาตรการระยะสั้นภายใต้วิกฤติทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ผู้ขอรับ
การส่งเสริมจะต้องยื่นคำขอ ภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2542”

ประกาศ ณ วันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2542

(ลงชื่อ)

สภามร กวิตานนท์

(นายสถาพร กวิตานนท์)

เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน



ภาคผนวก จ.

ประกาศสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ที่ ป. 11/2542

เรื่อง มาตรการเร่งรัดการส่งออก

ตามที่ได้มีประกาศสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 1/2536 ลงวันที่ 9 เมษายน 2536 เรื่อง นโยบายและหลักเกณฑ์การส่งเสริมการลงทุน และประกาศสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ ป.9/2541 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2541 เรื่อง มาตรการส่งเสริมการลงทุนเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ นั้น

เพื่อเร่งรัดการส่งออกและลดต้นทุนการผลิตแก่ผู้ผลิตเพื่อการส่งออกให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้มากขึ้นอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 สำนักงานด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2541 จึงประกาศกำหนดมาตรการเร่งรัดการส่งออกเพิ่มเติม ดังนี้

1. ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรตามมาตรา 28 แก่โครงการที่ขอรับการส่งเสริมที่จะตั้งสถานประกอบการในเขต 1 และเขต 2 โดยมีเงื่อนไขจะต้องส่งผลิตภัณฑ์ออกไปจำหน่ายต่างประเทศในแต่ละปีไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของมูลค่ายอดขาย

2. มาตรการข้างต้นเป็นมาตรการระยะสั้นภายใต้วิกฤติทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ผู้ขอรับการส่งเสริมจะต้องยื่นคำขอมและนำเข้าเครื่องจักร ภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2542

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2541

ประกาศ ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2541

(ลงชื่อ)

สถาพร กวีตานนท์

(นายสถาพร กวีตานนท์)

เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน



LIRT



ภาคผนวก ก.

ประกาศสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ที่ ป. 2/2542

เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมมาตรการส่งเสริมให้ธุรกิจได้รับใบรับรองระบบคุณภาพ ตามมาตรฐาน ISO 9000

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในมาตรการส่งเสริมให้ธุรกิจได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 สำนักงานด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน จึงให้ยกเลิกความในข้อ 3 แห่งประกาศสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ ป.16/2541 ลงวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2541 เรื่อง มาตรการส่งเสริมให้ธุรกิจได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“3. หลักเกณฑ์นี้ให้ใช้บังคับสำหรับผู้ยื่นคำขอรับการส่งเสริมการลงทุนในโครงการลงทุนใหม่ตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นไป”

ประกาศ ณ วันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2542

(ลงชื่อ)

สถาพร กวิตานนท์

(นายสถาพร กวิตานนท์)

เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน



LIRT



ภาคผนวก ข.

ประกาศสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
ที่ ป. 16/2542

เรื่อง มาตรการส่งเสริมให้ธุรกิจได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000

เพื่อเป็นการเสริมสร้างอุตสาหกรรมภายในประเทศให้ได้ระดับมาตรฐานสากล อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน จึงประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขของการขอรับการส่งเสริม ดังนี้

1. ให้ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในกิจการที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมส่งออกไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 อุตสาหกรรมวิศวกรรม และอุตสาหกรรมพื้นฐาน ซึ่งมีขนาดการลงทุนเกินกว่า 40 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะต้องดำเนินการให้ได้ใบรับรองคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 ภายใน 2 ปี นับแต่วันเปิดดำเนินการ
2. หากไม่สามารถดำเนินการตามกำหนดเวลาดังกล่าวได้ สำนักงานจะเพิกถอนสิทธิและประโยชน์ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 2 ปี
3. หลักเกณฑ์นี้ให้ใช้บังคับสำหรับ ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในโครงการลงทุนใหม่ ตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2541

(ลงชื่อ)

สภากร กวิตานนท์

(นายสถาพร กวิตานนท์)

เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน



LIRT



อุตสาหกรรมวิศวกรรม ประกอบด้วย

1. กลุ่มอุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนและอุปกรณ์ (Parts, Component, Equipment) เช่น
ชิ้นส่วน / อุปกรณ์ เครื่องมือวัดในด้านไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องกล
2. กลุ่มเครื่องจักรกล/เครื่องมือ/เครื่องวัด ได้แก่
เครื่องจักรกล/เครื่องมือขึ้นรูปโลหะ (Iron & Steel Processing Machine and Equipment)
กลุ่มเครื่องมือต่าง ๆ (Tools)
กลุ่มเครื่องมือกล (Machine Tools)
กลุ่มเครื่องจักรกลอุตสาหกรรม (Industrial Machinery)
3. กลุ่มอุตสาหกรรมสนับสนุน 19 ประเภท ตามประกาศของสำนักงานคณะกรรมการ
ส่งเสริมการลงทุน ได้แก่

1. การผลิตแม่พิมพ์	10. การชุบแข็ง	15. การผลิตเครื่องจักร
2. การผลิตอุปกรณ์จับยึด	11. ศูนย์ตัด กัด เซาะ กลึง ไส ทำเกลียวและขัดชิ้นงานโลหะ	16. การผลิตเครื่องมือวัดอุตสาหกรรม
3. อุตสาหกรรมทอขึ้นรูปโลหะ	12. ชุดขัดต่อสายไฟ สำหรับ ผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์	17. การผลิตระบบเบรคABS (Anti Lock Brake System)
4. การหล่อโลหะ	13. แบตเตอรี่แบบ NI-CD แบตเตอรี่แห้งแบบ Recha- rgeable รวมทั้งแบตเตอรี่ อื่นที่มีลักษณะเดียวกัน	18. การผลิต Electronic Fuel Injection System
5. อุปกรณ์หัวจับเครื่องมือ	14. ชิ้นส่วนผลิตจากEngineering Plastic	19. การผลิต Substrate สำหรับ Catalytic Converter
6. อุปกรณ์หรือวัสดุสำหรับงานตัด กัดเซาะ กลึงไส และทำเกลียว		
7. อุปกรณ์หรือวัสดุสำหรับงานขัด		
8. ชิ้นส่วนผลโลหะอัดขึ้นรูป		
9. การชุบเคลือบผิวโลหะและ พลาสติก		



อุตสาหกรรมพื้นฐาน ประกอบด้วย

ประเภท 2.2	การถลุงแร่
ประเภท 2.8	การผลิตเหล็กแผ่นรีดร้อน รีดเย็น
ประเภท 2.9	การผลิตเหล็กแผ่นหนา
ประเภท 2.10	การผลิตเหล็กรูปพรรณประเภทเตาหลอม
ประเภท 2.15	การผลิตเหล็กหล่อ ลวดเหล็ก เหล็กเส้นกลม เหล็กเพลลา หรือเหล็กแท่งที่มีเตาหลอม
ประเภท 2.16	การผลิตเหล็กเส้นที่มีเตาหลอม
ประเภท 2.25	การผลิตเหล็กแผ่นรีดร้อน หรือรีดเย็น
ประเภท 6.5	การผลิตผลิตภัณฑ์เคมีจากปิโตรเลียมขั้นต้น
ประเภท 6.6	การผลิตผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียม
ประเภท 6.13	การผลิตเชื้อกระดาษ

พิมพ์ที่ 
ห้องหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ **ชวนพิมพ์** ๔๖๔ ถนนพระสุเมรุ แขวงบวรนิเวศน์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐
โทร. ๒๘๑๐๕๔๑, ๒๘๑๓๑๘๐, ๒๘๒๒๑๑๔, แฟกซ์ ๒๘๑๓๑๘๑ นายจิโรจน์ ศรีสงคราม ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา พ.ศ. ๒๕๕๓

