



# ข่าวสาร งานวิจัยและพัฒนา

Research and Development Newsletter

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๒๓ ประจำเดือน กรกฎาคม ๒๕๕๗



## ผลงานวิจัยและพัฒนา

- ▶▶▶ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับการบริหารราชการแผ่นดิน
- ▶▶▶ การเมืองวัฒนธรรม เรื่อง การสร้างความหมายของประชาธิปไตย

## บทความที่น่าสนใจ

- ▶▶▶ คริวไทยสู่ครัวโลก

“ข้อมูลมาตรฐาน วิชาการก้าวไกล รัฐสภาไทยก้าวหน้า”

สำนักวิชาการ กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา ถนนประดิพัทธ์ เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๖๗ - ๘ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๖๒

# สารบัญ

เรื่อง	หน้า
<b>ผลงานการวิจัยและบทความ</b>	
♪ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล	๑
♪ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐	๖
♪ การเมืองวัฒนธรรม เรื่อง การสร้างความหมายของประชาธิปไตย	๘
♪ ปัญหาของเทศบาลตำบลที่ถูกเปลี่ยนฐานะจากสุขาภิบาลในภาคเหนือตอนบน	๑๑
♪ การใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น	๑๖
<b>บทความที่น่าสนใจ</b>	
♪ ครวไทยสู่ครัวโลก	๑๗
<b>รายการวิจัยก้าวไกล</b>	
	๒๑
<b>ข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา</b>	
♪ คนไทย ๔๔% พฤติกรรมหัวโบราณ	๒๓
♪ “เมาค้าง” ทำเสียงาน	๒๕
<b>สาระน่ารู้งานวิจัยและพัฒนา</b>	
♪ ทำให้สุขภาพดีได้อย่างไร	๒๕
♪ ลำไยยอดดำรับยาจีน	๒๘
♪ อยากให้ลูกฉลาด อย่าให้บ้านรก	๒๘

## วัตถุประสงค์

- เพื่อประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านงานวิจัย
- เพื่อเพิ่มพูนองค์ความรู้ด้านงานวิจัยให้แพร่หลายและทันต่อสถานการณ์ด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
- เพื่อให้เกิดทางเลือกที่หลากหลายในการแสวงหาความรู้ประกอบการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา

## เป้าหมาย

- สมาชิกรัฐสภา ข้าราชการ และประชาชนผู้สนใจทั่วไป

## หน่วยงานที่รับผิดชอบ

- กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## จัดพิมพ์ที่

- สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑๑๑ เป็นรายเดือน (ปีละ ๑๒ เล่ม)

## ผลงานวิจัยและบทคัดย่อ

- ชื่อเรื่อง : แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล
- ผู้วิจัย : นางโสมศรี อารยะศิริ นักศึกษา ปรอ. รุ่นที่ ๑๔
- สถาบัน : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
- ปีการศึกษา : ๒๕๔๔ - ๒๕๔๕

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนับว่าเป็นหลักการหรือนโยบายกลางขั้นพื้นฐาน เพื่อพัฒนาประเทศระยะยาวบนพื้นฐานของประชาธิปไตย โดยผูกพันรัฐสภาและรัฐบาลทุกชุดที่จะต้องปฏิบัติตาม

แผนนโยบายกลางเช่นนี้เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มาแล้ว ๖ ฉบับ ตั้งแต่ปี ๒๔๘๒ เป็นต้นมา ใช้ชื่อว่า “แผนนโยบายแห่งรัฐ” โดยมีสาระสำคัญและสภาพบังคับที่แตกต่างกันไปบ้างตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ และสภาพการณ์ของบ้านเมืองในขณะนั้น ๆ สาระของแผนนโยบายแห่งรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญทั้ง ๖ ฉบับ ที่ผ่านมาได้กำหนดแนวทางดำเนินการครอบคลุมภารกิจทุกด้านการพัฒนาและมีเป้าหมายที่ชัดเจนในระดับหนึ่ง ซึ่งนับว่าเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศที่ค่อนข้างสมบูรณ์ ซึ่งหากมีการปฏิบัติตามจะยังประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างยิ่ง แต่สภาพความเป็นจริงในระยะเวลาที่ผ่านมา แม้ประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดเรื่องแผนนโยบายแห่งรัฐมาแล้วถึง ๕๐ ปี แต่การกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และการดำเนินการให้สอดคล้องรองรับตามแผนนโยบายแห่งรัฐยังไม่สู้จะชัดเจนและจริงจังอย่างเป็นรูปธรรม บางเรื่องก็มิได้ดำเนินการอย่างใด จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยยังไม่บรรลุเป้าหมายตามแผนนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญฉบับใดฉบับหนึ่งเลย

สำหรับแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้เล็งเห็นความสำคัญและปัญหาการปฏิบัติตามแผนนโยบายแห่งรัฐในอดีต จึงได้มีการปรับเปลี่ยนและเพิ่มเติมหลักการใหม่บางประการให้เป็นนโยบายขั้นพื้นฐานที่มีสาระครอบคลุมแนวทางการพัฒนาประเทศในระยะยาวที่สมบูรณ์และมีสภาพบังคับที่แตกต่างจากเดิมโดยหวังว่าจะมีการนำแผนนโยบายแห่งรัฐ ไปปฏิบัติอย่างจริงจังเห็นผลเป็นรูปธรรม และประโยชน์ที่แท้จริงของบทบัญญัติหมวด ๕ ว่าด้วยแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ก็จะบังเกิดผลต่อประเทศและประชาชนในที่สุด

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ใช้บังคับมาแล้ว ๔ ปีแล้ว โดยมีรัฐบาลที่บริหารประเทศในช่วงเวลาการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ รวม ๒ ชุด ซึ่งนับว่าเป็นเวลาที่สมควรต้องพิจารณาว่า การนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น ประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด หรือไม่ หากยังไม่สำเร็จควรมีแนวทางพัฒนาหรือดำเนินการให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกิดผลจริงดังต่อไปได้อย่างไร

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการทางการเมืองของไทยเกี่ยวกับแนวคิดในการกำหนดเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ

๒. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงความสำคัญและความจำเป็นที่ต้องนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาใช้ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

๓. เพื่อเสนอแนวทางที่จะสนับสนุนให้การกำหนดนโยบายของรัฐบาลและกลไกการบริหารราชการแผ่นดิน มีความสัมพันธ์สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างจริงจังเป็นรูปธรรม รวมทั้งให้ประชาชนเล็งเห็นประโยชน์และความสำคัญในเรื่องนี้

### ขอบเขตของการวิจัย

ประเด็นวิจัยมุ่งเน้นถึงปัญหาอุปสรรคความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายของรัฐบาลกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ สาเหตุและแนวทางแก้ไข โดยศึกษาวิเคราะห์วิจัยจากข้อมูลเอกสาร

### วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีการวิจัยในลักษณะวิจัยเอกสาร โดยศึกษารวบรวม ประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ เช่น เอกสารวิจัย งานเขียน บทความ และเอกสารประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองของไทย รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ และข้อมูลในครอบครัวของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

### ผลการวิจัย

#### ๑. ความสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

๑.๑ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติหมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญปัจจุบันที่กำหนดภาระหน้าที่สำคัญของรัฐที่จะต้องปฏิบัติ อันเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศและ

ความเป็นอยู่ของประชาชนชาวไทยโดยรวมในระยะยาว ซึ่งครอบคลุมภารกิจที่สำคัญใน ๕ ด้านคือ ๑) ด้านความมั่นคงแห่งชาติ ๒) ด้านการบริหารและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ๓) ด้านการเมืองการปกครอง ๔) ด้านสังคม การศึกษา ศาสนา และสาธารณสุข และ ๕) ด้านเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐต้องนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล และใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้อง โดยมีมาตรการกำกับ การปฏิบัติและติดตาม รวมทั้งกลไกสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

๑.๒ การที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นนโยบายกลางขั้นพื้นฐานผูกพันรัฐสภาและรัฐบาลทุกชุดที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน ต้องดำเนินนโยบายและปฏิบัติตามกรอบหลักการของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงมีผลให้กฎหมายและนโยบายสำคัญที่เป็นพื้นฐานของการพัฒนาประเทศมีความต่อเนื่องและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการที่จะมีหลักประกันการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

๑.๓ เมื่อเปรียบเทียบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญในอดีต แม้จะเป็นเรื่องที่กำหนดกรอบภาระหน้าที่ของรัฐที่พึงปฏิบัติในด้านสำคัญ ๆ เช่นเดียวกัน แต่ก็มี ความแตกต่างกันใน ๓ ระดับคือ

๑.๓.๑ เนื้อหาสาระสำคัญในรายละเอียดที่จะผันแปรไปตามสภาวการณ์บ้านเมือง และสภาพแวดล้อมของสังคมไทยในแต่ละยุคสมัย โดยเฉพาะตามความต้องการของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ

๑.๓.๒ สภาพบังคับและกลไกสนับสนุนการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปสู่ การปฏิบัติ ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญในอดีตทุกฉบับไม่มีสภาพบังคับ จึงไม่ได้รับความสนใจ ทั้งจากรัฐและประชาชนทุกฝ่าย ทำให้ไม่บังเกิดผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่แนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐในรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้กำหนดมาตรการกำกับ การปฏิบัติที่มีสภาพบังคับทางการเมือง รวมทั้งมี กลไกสนับสนุนให้การนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปสู่การปฏิบัติ ตั้งแต่การกำหนดนโยบายของรัฐบาล ที่ต้องแถลงและชี้แจงต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างไร การจัดทำรายงาน แสดงผลการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเสนอต่อรัฐสภาปีละ ๑ ครั้ง การกำหนดให้มีสภาที่ ปรีกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นองค์กรรองรับในการสนับสนุนการดำเนินงานและประสานแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ไปสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นอกจากนั้นยังกำหนดเงื่อนไขบังคับใน ภารกิจต่าง ๆ ให้รัฐต้องทำในทุกมาตราของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างทัดเทียมกัน

๑.๓.๓ เจตนารมณ์ในการพัฒนาประชาธิปไตย ปรากฏได้อย่างชัดเจนในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีสาระของนโยบายและการกำหนดกลไกปฏิบัติอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เชื่อมโยงกับ บทมาตราอื่น ๆ โดยให้ออกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและตรวจสอบการใช้ อำนาจของรัฐ อันเป็นการสนับสนุนและให้ความสำคัญในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ซึ่งแนวนโยบาย แห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ๆ ไม่ปรากฏชัดเจน

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์กว่าแนวนโยบายแห่งรัฐในอดีตที่เคยมีมา

## ๒. นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

๒.๑ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ประกาศใช้มาเป็นเวลาเกือบ ๕ ปีแล้ว มีรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ๒ ชุด คือ รัฐบาลที่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐบาลที่พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อพิจารณาถึงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลทั้ง ๒ ชุด ที่ได้แถลงต่อรัฐสภาปรากฏว่าในภาพรวมทั้ง ๒ รัฐบาลได้ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยได้นำแนวทางตามหลักการพื้นฐานในหมวด ๕ มากำหนดในนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินเกือบครบถ้วน และได้มีการจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการของรัฐบาลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเสนอต่อรัฐสภาตามขั้นตอนกระบวนการและเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด

๒.๒ อย่างไรก็ตามในช่วงระยะเวลาการบริหารราชการแผ่นดินของทั้ง ๒ รัฐบาล การดำเนินการต่าง ๆ เพื่อรองรับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในระดับของการกำหนดนโยบายแผนงานโครงการและระดับปฏิบัติ นั้น ยังไม่ปรากฏผลที่ชัดเจน และในหลาย ๆ เรื่องยังไม่มีการปฏิบัติ ทั้งนี้ เนื่องจากข้อจำกัดในส่วนของรัฐธรรมนูญเองและปัจจัยแวดล้อมทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ คือ

๒.๒.๑ ข้อจำกัดในส่วนของรัฐธรรมนูญซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการบางเรื่อง เช่น การออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่สำคัญ ๆ หลายฉบับให้แล้วเสร็จในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ขณะที่เรื่องสำคัญ ๆ หลายเรื่องไม่มีกำหนดเวลาการดำเนินการที่ชัดเจน ทำให้แสดงน้ำหนักของความสำคัญที่ไม่เท่าเทียมกัน เรื่องที่มีกำหนดเวลาจึงเป็นเรื่องที่สำคัญในสายตาของประชาชนและเป็นพันธะเร่งด่วนที่รัฐบาลต้องเร่งดำเนินการ ในขณะที่พันธะระยะยาวอย่างแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีกำหนดเวลา และพันธะในบางเรื่องเป็นภาระทางงบประมาณของประเทศอย่างมาก ยากที่จะปฏิบัติได้ในระยะเวลาสั้น ๆ การปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนใหญ่จึงยังไม่บังเกิดผลเป็นรูปธรรม

๒.๒.๒ ข้อจำกัดในส่วนของปัจจัยแวดล้อม ทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ พบว่าปัจจัยด้านการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อกรนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปกำหนดนโยบายและปฏิบัติคือ วัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบเดิมที่ฝังรากลึกในสังคมไทยที่ยึดถือระบบอุปถัมภ์ การใช้อำนาจรัฐแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง ทศนคติของฝ่ายการเมืองที่มุ่งแก้ไขปัญหาและสนับสนุนกิจกรรมเฉพาะกลุ่มและพื้นที่เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนมากกว่าจะมองในภาพรวม ส่งผลให้นโยบายการเลือกตั้งที่เป็นนโยบายระยะสั้นมีความสำคัญกว่านโยบายพัฒนาประเทศระยะยาว และฝ่ายประชาชนที่ขาดความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมทางการเมือง รวมทั้งเสถียรภาพทางการเมืองที่ไม่แน่นอนจากความเป็นรัฐบาลผสม ทำให้ขาดเอกภาพในการบริหาร สำหรับปัจจัยด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะ

วิกฤตเศรษฐกิจก็เป็นอีกปัจจัยสำคัญที่ทำให้ทั้ง ๒ รัฐบาลไม่สามารถกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินในระยะยาวที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้เพราะต้องระดมสรรพทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเฉพาะหน้าในระยะสั้น

## ข้อเสนอแนะ

จากเงื่อนไขอันเป็นข้อจำกัดข้างต้น อาจนำมาซึ่งข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้มีบทบาทอย่างแท้จริงตามมิติต่าง ๆ ได้ดังนี้

### ๑. มิติของผู้กระทำ ประกอบด้วยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

๑.๑ ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล จะต้องมีการผลักดันให้นำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปกำหนดไว้ในนโยบายบริหารราชการแผ่นดินและมีการปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องสนับสนุนข้อมูลที่จำเป็นในการยกร่างนโยบายรัฐบาล โดยเฉพาะในส่วนที่จะรองรับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นอกจากนั้นในสาระของนโยบายรัฐบาลที่จะกำหนดต้องระบุเป้าหมาย วิธีการ และเงื่อนไขเวลาการปฏิบัติให้ชัดเจน เพื่อการตรวจสอบและติดตามผล จากนั้นในส่วนของ การปฏิบัติส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องมี การสร้างความตระหนักว่าได้อำนาจใด ๆ บ้าง ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และสามารถกระทำได้ครบถ้วนมากน้อยเพียงใด ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจะแก้ไขได้อย่างไร

๑.๒ ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้มี ๒ บทบาท คือเป็นผู้กระทำและผู้ตรวจสอบในเวลาเดียวกัน เนื่องจากคำพิงเพียงรัฐบาลไม่สามารถดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ทั้งหมด หากแต่ต้องได้รับความร่วมมือจากฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายที่จะรองรับการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นกำลังสำคัญที่จะช่วยให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยร่วมมือกับรัฐบาลในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและสร้างความเข้าใจในเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแต่ละมาตราอย่างครบถ้วน เพื่อให้ข้อเสนอแนะการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลได้อย่างถูกต้อง รวมทั้งตรวจสอบการดำเนินการอย่างตรงไปตรงมาโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนได้ และประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๒. มิติขององค์กรสนับสนุน ทุกฝ่ายจะต้องสนับสนุนการดำเนินการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างจริงจังที่จะให้องค์กรนี้มีบทบาทในการให้คำปรึกษาและแนวทางในการดำเนินการของรัฐบาลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างแท้จริง

๓. มิติของผู้รับประโยชน์ คือประชาชน จำเป็นต้องพยายามทำความเข้าใจในรัฐธรรมนูญและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อจะได้ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่อันพึงกระทำ ดังนั้นการเผยแพร่

ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบและตระหนักถึงความสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มากขึ้น จึงมีความจำเป็นที่ทุกฝ่ายต้องร่วมมือและเร่งดำเนินการอย่างจริงจัง เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการติดตามการดำเนินการของรัฐบาลมากยิ่งขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ



- ชื่อเรื่อง : พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐
- ผู้วิจัย : นายสรายุทธ ปิณฑุเตชะ
- สถาบัน : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ปีการศึกษา : ๒๕๔๕

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย เพิ่งจะมีปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้กฎหมายที่จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีด้วยกันทั้งหมด ๘ เรื่อง คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งแต่เดิมก่อนมีรัฐธรรมนูญฉบับนี้กฎหมายเหล่านี้ส่วนใหญ่จะตราอยู่ในรูปของกฎหมายพระราชบัญญัติทั่วไปเท่านั้น โดยที่กฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก ในต่างประเทศบางประเทศบัญญัติเรื่องเหล่านี้ไว้ในรัฐธรรมนูญเลยก็เคย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยมีความประสงค์เพื่อจะศึกษาเกี่ยวกับระบบกฎหมาย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งการตรารัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นมาโดยมีเจตนารมณ์ในการมุ่งที่จะแก้ไขปัญหาของสังคมไทย และปฏิรูปการเมืองไทย โดยมีการเพิ่มสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยทุกระดับ และกำหนดองค์กรต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกพื้นฐานในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย หรือควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตย และเพื่อให้การปฏิรูปการเมืองนั้นมีผลตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดรูปแบบของกฎหมาย คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นมาอีกประเภทหนึ่ง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือทางกฎหมายอย่างหนึ่งในการปฏิรูปการเมืองดังกล่าว ซึ่งในประเด็นของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจะมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายเป็นอย่างไร และมีผลในทางกฎหมายอย่างไรบ้างนั้น จะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับต่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เช่น ฝรั่งเศส อิตาลี และสเปน เป็นต้น

ในต่างประเทศที่ใช้ระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญที่บัญญัติถึงรายละเอียดของหลัก หรือสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติที่ขยายความรัฐธรรมนูญนั้น ดังนั้น ในประเทศฝรั่งเศส และสเปน จึงจัดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไป แต่ง่ายกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ส่วนในประเทศอิตาลีนั้นกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้กระบวนการเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งยากกว่ากระบวนการตราและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับพระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไป โดยในประเทศทั้งสามดังกล่าวถือว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายสูงกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไป แต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

สำหรับประเทศไทย จากการศึกษาค้นคว้าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่น่าคิดว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเพียงชื่อและเนื้อหาของกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ใช้ชื่อเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้จำนวน ๘ เรื่องเท่านั้นที่แตกต่างจากกฎหมายอื่น ส่วนลำดับศักดิ์ของกฎหมายอยู่ในลำดับเดียวกันกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไป พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จึงอยู่ในหลักของกฎหมายเรื่องกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า ซึ่งจะทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติไว้เฉพาะ

เรื่องที่มีความสำคัญ ๆ จะไม่บรรลุนิติบุคคลของการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เอาระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ในระบบกฎหมายของประเทศไทย เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แก้ไขได้ยากกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั่วไป นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เมื่อมีเหตุตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้วสามารถตราเป็นพระราชกำหนด หรือตราเป็นพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ และเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จะถูกยกเลิกไปโดยปริยายด้วย

ดังนั้น จากปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการตรา หรือการแก้ไขเพิ่มเติมที่เป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั่วไป แต่ง่ายกว่ากระบวนการตรา หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อันจะทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ มีลำดับศักดิ์ชั้นของกฎหมายสูงกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั่วไป แต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำการปฏิรูปการเมืองไทยเกิดผลได้อย่างแท้จริงต่อไป



**ชื่อเรื่อง** : การเมืองวัฒนธรรมเรื่องการสร้างความหมายของประชาธิปไตย

**ผู้วิจัย** : นายบัณฑิต จันทรโรจนกิจ

**สถาบัน** : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

**ปีการศึกษา** : ๒๕๔๑

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้พยายามแสดงให้เห็นการเคลื่อนตัวของความหมายและการให้ความหมายกับชุดของความคิดที่เราเรียกว่า “คอนสติตูชัน/รัฐธรรมนูญ”, “รีพับลิก/ประชาธิปไตย, ดิม็อกเรซี/ประชาธิปไตย” และ “รีพับลิก/สาธารณรัฐ” โดยการย้อนรอย (trace) ให้เห็นถึงเส้นทางของแนวคิดในระบอบรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ที่ปะทะประสานกับสนามวาทกรรมว่าด้วยอำนาจของสังคม

ไทย ชุดของความคิดเหล่านี้ได้ปะทะ ประสาน กับชุดความคิดทางประเพณีของสยาม/ไทย และทำทลายวาทกรรมหลักในสนามความคิดการเมือง แม้ในบางช่วงเวลาจะไม่ปรากฏข้อขัดแย้งออกมาเพราะการบดบังในสนามวาทกรรม

ปฏิบัติการของการทำทลายวาทกรรมหลักดั้งเดิมของสยามยังคงอยู่ และเปลี่ยนคู่ขัดแย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งแห่งที่ขององค์อธิปัตย์เจ้าของอำนาจธิปไตยดั้งเดิม คือสถาบันทางประเพณีหรือสถาบันพระมหากษัตริย์ ยังผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนและเคลื่อนตัวของความหมายในชุดของคำและความคิด จากระบอบราชาธิปไตยเข้าสู่ระบอบรัฐธรรมนูญ จากระบอบรัฐธรรมนูญมาเป็นระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ มาสู่ระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นหลัก และมาหยุดลงตัวในระดับหนึ่งตรงที่ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงในสำนักทางการเมืองของพลเมืองจากความสัมพันธ์แบบพ่อกับลูกหรือบิดากับบุตร เคลื่อนเข้าสู่สำนักแบบใหม่ที่เป็นพลเมืองแบบหุ้นส่วน ผนวกกับความใฝ่ฝัน ความคาดหวังในการสร้างอนาคตร่วมกันภายในชุมชนรัฐชาติที่ทุกคนเป็นหุ้นส่วน โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นหนังสือบริคณห์สนธิและเป็นแกนกลางของชุมชนแบบใหม่นี้

การเผยตัวของชุดความคิด “ดั้งเดิม” ที่ถูกอธิบายใหม่ ทำให้การถอดเปลี่ยนไวยากรณ์ทางวาทกรรมสัญลักษณ์ในระบอบใหม่ได้อย่างแนบสนิท ไม่ว่าจะเป็นการสวมความเป็นพลเมืองแบบพ่อกับลูกเข้ากับชุดของความก้าวหน้าของ “ชาติแบบสุโขทัย” หรือการสร้างสัญลักษณ์ของความคิดเอนกนิกรสโมสรรสมมติที่ถอดเปลี่ยนราชบัณฑิตเป็นผู้แทนราษฎรทั้งแปดทิศให้เป็นผู้ถวายน้ำอภิเษก รวมไปถึงการย้อนรอยไปหาความสืบเนื่องของความคิดประชาธิปไตยไทยที่มีมาแต่ “ดั้งเดิม” คราวกรุงสุโขทัย ซึ่งเป็นรัฐในจินตภาพของความเจริญก้าวหน้า ความรุ่งเรืองของสยาม

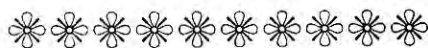
การเผยตัวของประชาธิปไตยที่มีลักษณะเฉพาะตัวของสังคมไทยนี้ สอดคล้องกับการสร้างสัญลักษณ์และพิธีกรรมในระบอบใหม่ และมีความลงตัวนับแต่ปลายทศวรรษ ๒๔๕๐ เป็นต้นมา ความล่องลอยของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรไม่สำคัญเท่ากับชุดความเชื่อเรื่องความเจริญแบบสุโขทัยที่มี “ความเป็นประชาธิปไตย” อยู่แล้ว ความเชื่อมั่นว่าสุโขทัยเป็นการปกครองที่ดีงามถูกประดิษฐ์ขึ้นเพื่อรองรับความก้าวหน้าในระบอบรัฐธรรมนูญ แต่ก็ล้มเหลวที่จะสร้างผู้ปกครองแบบประชาธิปไตย หากเป็นความสำเร็จของผู้ปกครองแบบพ่อขุนซึ่งเป็นผู้ปกครองของชุมชนชาติ โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามกฎหมายจ้กรวาลวิทยาแบบไทย

นอกจากนี้ การ “อธิบายย้อนหลัง” ว่าสังคมสยามมีพัฒนาการ “ประชาธิปไตย” แบบเป็นลำดับ ยังเป็นการลดทอนพลังของการเปลี่ยนแปลงการปกครองหรือการปฏิวัติสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ ให้กลายเป็น ปลายแถวของพัฒนาการที่มีอยู่อย่างต่อเนื่อง

ผลการศึกษาทำให้เผยแพร่รอยทางความคิดบางอย่างที่ตรงและยึดครองความหมายหลักของอุดมการณ์ประชาธิปไตยแบบไทยว่าความหมายของระบอบรัฐธรรมนูญหลังการปฏิวัติสยามจึงอาจเป็นไปได้ ทั้งสิ่งศักดิ์สิทธิ์ เป็น โครงร่างทางอำนาจของรัฐสมัยใหม่ เป็นสัญลักษณ์ความเจริญก้าวหน้าของชาติ หรือเป็น “ตัวแทน” ของประชาธิปไตย

การเคลื่อนตัวของความหมายระบอบรัฐธรรมนูญมาสู่ประชาธิปไตยจึงเป็นเรื่องการสร้างเอกลักษณ์ (identity) ที่ตรงความหมายไว้ที่ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และมีรัฐธรรมนูญ เป็น “ตัวแทน” ของประชาธิปไตย

ทางออกจากรักบี้ของประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องเปิดให้เอกลักษณ์ที่หลากหลายเข้ามาอยู่ร่วมกันโดยสันติ ไม่ตรงความหมายของประชาธิปไตยไว้ตายตัวจนเกินไป หากต้องปรับตัวกับหลักการที่ยอมรับในระดับสากล เพื่อนิยามสิ่งที่เรียกกันว่า “ประชาธิปไตย” เสียใหม่ และขยายอาณาบริเวณของสิทธิของพลเมืองให้มากกว่าการกำหนด “หน้าที่พลเมือง” การตั้งคำถามต่อชุดความเชื่อหรือค่านิยม “ดั้งเดิม” ของสังคมไทย ตลอดจนการขยายอาณาบริเวณทางการเมืองของ “ความเป็นการเมือง” มิให้จำกัดอยู่แค่สถาบันการเมืองที่เป็นทางการ หรือความเป็นตัวแทนทางการเมือง เพื่อเปิดทางให้เกิดประชาธิปไตยแบบพหุลักษณะ (radical democracy) ที่ให้โอกาสแก่กลุ่มทางสังคมเข้ามาเคลื่อนไหวในวงกว้าง การกระทำของคนและของรัฐเสียใหม่ การตั้งคำถามต่อความเป็นมีอาชีพของบรรดานักเทคนิควิทยาการต่าง ๆ ฝ่าฝืนการนิยามชุดของความหมายและเอกลักษณ์ของประชาธิปไตยเสียใหม่ เพื่อมิให้เอกลักษณ์ชุดใดสำคัญเหนือเอกลักษณ์ชุดอื่น หากจะต้องมีความเสมอภาคกันในโอกาสที่จะกำหนดสร้างความหมายและปฏิบัติการของสิ่งที่เรียกว่า “ประชาธิปไตย”



- ชื่อเรื่อง : ปัญหาของเทศบาลตำบลที่ถูกเปลี่ยนฐานะจากสุขาภิบาลในภาคเหนือตอนบน
- ผู้วิจัย : นายไพรัช ตระการศิริพันธ์ และคณะ
- สถาบัน : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ปีการศึกษา : ๒๕๔๖

งานวิจัยนี้เป็นโครงการวิจัยของภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ต้องการส่งเสริมให้คณาจารย์ในภาควิชาได้ร่วมมือกันค้นคว้าหาความรู้ใหม่ ๆ ในทางการเมือง การบริหาร และกฎหมาย โดยใช้ความรู้ทั้งทางด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และนิติศาสตร์ ในการอธิบายหรือวิเคราะห์ทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์ต่าง ๆ ของสังคม รวมทั้งอาจเสนอแนะความคิดเห็นต่าง ๆ ที่จะเป็ประโยชน์ต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสังคมให้ดีขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นร่วมสมัย

ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่งคือ การใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ซึ่งโดยที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลจากการเคลื่อนไหวของประชาชนเพื่อการปฏิรูปทางการเมืองนับตั้งแต่ภายหลังเหตุการณ์ลูกสีซบไล่รัฐบาลในเดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงทำให้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญนี้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างในด้านการจัดรูปแบบการปกครองและสิทธิของประชาชนไทย หนึ่งในจำนวนนั้นที่สำคัญคือ ด้านการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมุ่งเน้นการปกครองตนเองของท้องถิ่นและการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมากขึ้น จึงทำให้รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นบางรูปแบบที่มีอยู่ในขณะนั้น (พ.ศ. ๒๕๔๐) ไม่สอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งรูปแบบหนึ่งนั้นคือสุขาภิบาล ทำให้ต้องมีการยุบเลิกสุขาภิบาลที่มีอยู่ทั้งหมดในขณะนั้น ๕๘๑ แห่ง และเปลี่ยนเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมดในปี พ.ศ. ๒๕๔๒

แต่เทศบาลตำบล ๕๘๑ แห่ง ที่เกิดขึ้นใหม่เป็นการปรับเปลี่ยนฐานะจากสุขาภิบาลโดยมิได้ใช้หลักเกณฑ์ที่เคยกำหนดไว้ แต่เป็นการถูกกำหนดให้เปลี่ยนฐานะโดยกฎหมายไม่ว่าสุขาภิบาลเดิมนั้นจะมีขนาดเล็กหรือใหญ่ต่างกันมากน้อยแค่ไหนก็ตาม (เทศบาลตำบลที่ได้ฐานะใหม่ ๕๘๑ แห่งนี้ ภายหลังยุบเลิกไป ๑ แห่ง เพราะน้ำท่วมพื้นที่ จึงเหลือ ๕๘๐ แห่ง ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงเทศบาลตำบลเดิมที่มีอยู่ก่อนหน้านั้น) ดังนั้นวัตถุประสงค์หลักของการศึกษาวิจัยนี้ก็เพื่อศึกษาปัญหาต่าง ๆ ของเทศบาลตำบลที่ถูกเปลี่ยนแปลงมาจากสุขาภิบาลพร้อมกันหรือแบบ “เหมารวม” ทั่วทั้งประเทศอย่างทันทีทันใด

โดยขอบเขตการศึกษาในแง่พื้นที่นั้น คณะผู้วิจัยได้จำกัดอยู่เฉพาะเทศบาลตำบลในภาคเหนือตอนบนที่ถูกเปลี่ยนฐานะมาจากสุขาภิบาลโดยพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เท่านั้นจะไม่รวมถึงเทศบาลตำบลที่ถูกยกฐานะมาก่อนหน้านี้ โดยได้เลือกกรณีศึกษามา ๔ เทศบาลตำบล บนหลักเกณฑ์ที่ว่า ๒ เทศบาลตำบลแรกซึ่งอยู่ในพื้นที่คนละจังหวัดกันนั้นเป็นเทศบาลตำบลที่มีขนาดค่อนข้างใหญ่ ทั้งในแง่จำนวนประชากร ขนาดทางเศรษฐกิจและการค้า รวมทั้งบริการต่าง ๆ ของชุมชนที่ค่อนข้างหลากหลายและตัวองค์กรเทศบาลเองก็มีงบประมาณและกำลังคนค่อนข้างสูง กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือเป็นสุขาภิบาลเดิมที่อยู่ในฐานะหรือเงื่อนไขที่พร้อมจะยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลได้ ถึงแม้จะไม่มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ. ๒๕๔๒ มากำหนดให้เปลี่ยนแปลงก็ตาม ในขณะที่เทศบาลตำบลอีก ๒ แห่งที่ถูกเลือกศึกษาในครั้งนี้เป็นเทศบาลตำบลที่ค่อนข้างเล็กทั้งด้านขนาดของพื้นที่จำนวนประชากร และรายได้

สำหรับวิธีการศึกษานั้น ข้อมูลที่ใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์เพื่อเขียนรายงานการวิจัยเทศบาลตำบลทั้ง ๔ แห่งนี้ได้จากทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้อง จากการพบเห็นโดยตรงในงานเก็บข้อมูลสนาม การสัมภาษณ์คณะผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาล การตอบแบบสอบถามของพนักงานเทศบาล การสัมภาษณ์ประชาชนจำนวนหนึ่งในเขตเทศบาล และการสัมภาษณ์ข้าราชการผู้รับผิดชอบดูแลเทศบาลตำบลในพื้นที่นั้น ๆ ได้แก่ หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมปกครองท้องถิ่นของทั้ง ๒ จังหวัด นายอำเภอหรือผู้ปฏิบัติราชการแทนของทั้ง ๔ อำเภอ เพราะฉะนั้น การนำเสนอข้อมูลประกอบการวิเคราะห์มีทั้งในรูปแบบเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ รวมทั้งในบางครั้งเป็นการผสมผสานระหว่างทั้ง ๒ รูปแบบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเด็นที่นำเสนอว่าข้อมูลประเภทใดจะช่วยทำให้การวิเคราะห์ถูกต้องน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น หนึ่งในส่วนพนักงานเทศบาลที่ตอบแบบสอบถามกลับมานั้นเป็นที่น่าเสียดายว่าเทศบาล ก. ซึ่งเป็นเทศบาลใหญ่ที่สุด มีพนักงาน ๒๑ คน แต่ได้รับแบบสอบถามกลับคืนเพียง ๕ ฉบับ แม้ว่าจะได้พยายามติดตามโดยตรงแล้ว ส่วนอีก ๓ เทศบาลได้แบบสอบถามกลับคืนเกือบทั้งหมด ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วไม่ได้ทำให้ความน่าเชื่อถือของการวิจัยลดลงเพราะมีข้อมูลอื่นเพียงพอส่วนการสัมภาษณ์ประชาชนนั้นได้ใช้ตัวอย่างทั้งสิ้น ๓๕๗ คน โดยแบ่งเป็นเทศบาล (ก) ๘๗ คน, เทศบาล (ข) ๘๕ คน, เทศบาล (ค) ๘๐ คน และเทศบาล (ง) ๗๕ คน (เพราะประชากรค่อนข้างน้อย)

ผลการวิจัยได้แยกการนำเสนอปัญหาออกเป็น ๓ มิติหรือมุมมอง คือ ๑) ปัญหาในมิติหรือมุมมองทางการเมืองและสังคม ๒) ปัญหาในมิติหรือมุมมองทางกฎหมาย และ ๓) ปัญหาในมิติหรือมุมมองทางการบริหารและการคลัง

สำหรับปัญหาในมุมมองทางการเมืองได้ชี้ให้เห็นว่าจุดเริ่มต้นและพัฒนาการของประเทศไทยในรูปแบบรัฐเดี่ยวแบบรวมศูนย์อำนาจและการตกผลึกของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยในระยะร่วมศตวรรษหรือ ๑๐๐ ปีที่ผ่านมาได้มีผลบางอย่างสำคัญต่อรูปแบบและการจัดการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ต้องดำเนินการ

ภายใต้การควบคุมและบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมาโดยตลอด รวมถึงแม้กระทั่งปรากฏการณ์ในระยะเริ่มต้นของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ และตามมาด้วยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ยังมีได้หลุดพ้นจากอิทธิพลของลักษณะทางการเมืองและสังคมดังกล่าว ดังที่แสดงออกมาในปัญหาของเทศบาลตำบลในมุมมองทางการเมือง ๕ ประการด้วยกัน คือ

- ๑) ปัญหาการยึดติดอยู่กับพื้นที่หรือหน่วยการปกครองของสุขาภิบาลเดิมซึ่งโดยส่วนใหญ่มีขนาดค่อนข้างเล็กมาก
- ๒) ปัญหาการไม่มีสำนักงาน
- ๓) ปัญหาขอบเขตอำนาจที่จำกัด
- ๔) ปัญหาความไม่โปร่งใสในการบริหารงาน
- ๕) ปัญหาสัดส่วนของรายจ่ายเกี่ยวกับบุคคลขององค์กรต่อรายได้ค่อนข้างสูง
- ๖) ปัญหาข้อจำกัดในวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร
- ๗) ปัญหาค่าตอบแทนของสมาชิกสภาเทศบาลต่ำกว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- ๘) ปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายเลือกตั้งกับฝ่ายพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ประจำ
- ๙) ปัญหาความไม่เข้มแข็งของประชาสังคมหรือภาคประชาชน

### ส่วนข้อเสนอแนะที่มีต่อปัญหาที่เกิดจากมุมมองทางการเมืองนั้นมีดังนี้

๑. ควรมีการจัดขนาดพื้นที่ของชุมชนเทศบาลตำบลใหม่ เพื่อให้มีรายได้ที่เหมาะสมในการจัดบริการสาธารณะและปกครองตนเอง
๒. รัฐบาลควรยินยอมให้เทศบาลตำบลมีส่วนแบ่งจากรายได้ที่เกิดจากกิจการของส่วนกลาง แต่ประกอบการหรือดำเนินการในพื้นที่ของท้องถิ่น ต้องมิใช่ใช้ท้องถิ่นเป็นเพียงทางผ่าน
๓. ในระยะแรกหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคควรเื้ออำนวยการให้เทศบาลตำบลได้ใช้พื้นที่สำนักงานร่วมกัน ในขณะที่ฝ่ายท้องถิ่นจะต้องไม่มุ่งใช้เงินไปสร้างสำนักงานเป็นอาณาจักรของตัวเอง
๔. ต้องกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทอย่างแท้จริงในการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางของชุมชนตนเอง

๕. ควรส่งเสริมให้กลไกการตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายสภาเทศบาลมีความเป็นอิสระและเข้มแข็งขึ้น

๖. การกำกับดูแลเทศบาลตำบลโดยราชการส่วนภูมิภาค ควรจะอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอมากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อมิให้กระบวนการบริหารยืดเยื้อเกินกว่าความจำเป็น

๗. บทบาทของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรอยู่ในฐานะผู้อำนวยความสะดวกมากกว่าการควบคุมและในระยะยาวควรเป็นเรื่องขององค์กรท้องถิ่นที่จะรับผิดชอบดูแลกันเองในทุก ๆ ด้าน

### สำหรับปัญหาของเทศบาลตำบลในมุมมองทางกฎหมายนั้น พบว่า

๑. ด้วบทกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเทศบาลยังเน้นลักษณะ “การควบคุมบังคับบัญชา” มากกว่า “การกำกับดูแล”

๒. การบริหารงานเทศบาลยังใช้หลักการควบคุมทางกฎหมายมากกว่าที่จะใช้หลักความสามารถทั่วไป ทำให้เทศบาลต้องติดอยู่ในกรอบกฎหมาย

๓. ประชาชนมีความสับสนในอำนาจหน้าที่ระหว่างอำเภอ (ส่วนภูมิภาค) กับเทศบาลตำบล (ส่วนท้องถิ่น) ในการจัดการทะเบียนราษฎรและบัตรประชาชน

๔. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรที่เป็นอยู่ยังไม่ได้ครอบคลุมถึงการจัดเก็บภาษีบางประเภทที่ใช้ต้นทุนในท้องถิ่นและทรัพยากรของท้องถิ่น เช่น ภาษีศุลกากร การขุดแร่ การเปิดสัมปทานต่าง ๆ เป็นต้น ทำให้เทศบาลไม่ได้รับประโยชน์จากภาษีดังกล่าวตามที่ควรจะเป็น และทำให้มีรายได้อันจะพัฒนาชุมชนท้องถิ่นน้อย

๕. ระเบียบเงินอุดหนุนจากรัฐบาลถูกกำหนดภารกิจเอาไว้ว่าจะต้องนำเงินอุดหนุนนั้นไปใช้ในการกิจการที่อนุญาตให้ทำเท่านั้น จึงทำให้ท้องถิ่นไม่ได้มีความเป็นอิสระเพิ่มขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญและกฎหมายการกระจายอำนาจ

๖. การทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ทั้งในด้านสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษา สาธารณสุข และวัฒนธรรม รวมทั้งความไม่ชัดเจนในข้อกฎหมายเรื่องการสหการที่เป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลในการดำเนินงานด้วยกัน

๗. ความเป็นนิติบุคคลของเทศบาลตำบลที่จะลงทุนประกอบกิจการทางธุรกิจเพื่อหารายได้เลี้ยงตัวเองหรือใช้พัฒนาท้องถิ่น ยังถูกควบคุมโดยต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยทำให้เทศบาลตำบลที่มีศักยภาพต้องเสียโอกาส

๘. กฎหมายการตรวจสอบทุจริตและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่น ยังเป็นกลไกที่ประชาชนทั่วไปจะใช้ควบคุมการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้ยาก เนื่องจากมีขั้นตอนมากมายและประชาชนมักถูกวินิจฉัยว่าไม่ใช่ผู้เสียหาย

๙. ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นยังใช้ช่องโหว่บางอย่างของกฎหมายในการตีความเพื่อไม่ต้องจัดทำประชาพิจารณ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการอนุมัติโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อท้องถิ่น

### ในส่วนของปัญหาด้านการบริหารและการคลังพร้อมข้อเสนอแนะมีดังนี้

๑. การจัดการรูปแบบองค์กรของเทศบาลตำบลไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ใช้รูปแบบเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ทำให้เทศบาลเล็กจำนวนมากไม่สามารถปฏิบัติได้ ทางออกนั้นควรมีความแตกต่างตามความเหมาะสมกับชุมชน โดยแต่ละเทศบาลอาจใช้โครงสร้างองค์กรแบบเป็นทางการร่วมกับแบบไม่เป็นทางการเป็นแนวทางในการบริหารท้องถิ่น

๒. ปัญหาการบริหารงานบุคคลทั้งความขัดแย้งระหว่างฝ่ายที่มาจากการเลือกตั้งกับพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ประจำ และปัญหาเรื่องคุณภาพหรือระดับความสามารถของบุคคลประจำ อาจแก้โดยการกำหนดคุณสมบัติของผู้มาจากเลือกตั้งสูงขึ้นและการเพิ่มพูนความรู้ใหม่ให้บุคลากรอย่างต่อเนื่อง

๓. ปัญหาด้านการคลังนั้นพบว่าสัดส่วนของรายได้ยังไม่ได้สัดส่วนกับภาระงานและความรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะให้ชุมชน ซึ่งรัฐบาลคงจะต้องริบเร่งดำเนินการเพิ่มสัดส่วนรายได้ให้แก่เทศบาลมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่โดยเร็ว ส่วนปัญหาการจัดเก็บภาษีได้น้อยนั้น ทุกเทศบาลตำบลต้องเร่งรัดจัดทำระบบแผนที่ภาษีออกมาให้ชัดเจนโดยเร็ว

โดยสรุปแล้ว แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงจากระบบสุขาภิบาลเป็นรูปแบบของเทศบาล เป็นเพียงการเยียวยาปัญหาบางส่วนไปได้และยังมีใช้รูปแบบที่ดีที่สุด แต่เนื่องจากรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลตำบลเป็นองค์กรที่พร้อมที่สุดที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงตามที่รัฐธรรมนูญใหม่ได้กำหนดไว้ เทศบาลตำบลจึงถูกเลือกนำมาใช้แทนสุขาภิบาล ปัจจุบัน กฎหมายหลาย ๆ ฉบับได้เอื้อต่อการนำไปสู่รูปแบบการกระจายอำนาจมากขึ้น เช่น การถ่ายโอนอำนาจ เงิน และคนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เป็นต้น ดังนั้นสิ่งที่จะนำไปสู่ความสัมฤทธิ์ผลของการกระจายอำนาจในอนาคตอย่างแท้จริงต่อไป ก็คือ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ ด้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบบราชการทั้งส่วนกลางและภูมิภาค และบทบาทของประชาชนให้สอดคล้องและรองรับต่อการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง



ชื่อเรื่อง : การใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น  
 ผู้วิจัย : นายเสรี โกมลเปลิน  
 สถาบัน : บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
 ปีการศึกษา : ๒๕๕๑

การศึกษาเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งระดับท้องถิ่น โดยใช้การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลอรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นกรณีศึกษา โดยมีสมมุติฐานว่า เงินเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ กัน ทั้งทางด้านชีวิตความเป็นอยู่และความผูกพันกับตัวผู้สมัคร จนถึงได้ว่าเงินเป็นเหตุผลสำคัญในการลงคะแนนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดคนหนึ่ง และไปเลือกตั้งโดยคำนึงถึงเงินเป็นสำคัญ ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาทางการเมืองไทย การศึกษาเรื่องนี้ได้ใช้ทฤษฎีประชาธิปไตย และแนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นกรอบในการศึกษา

ผลการศึกษาวินิจฉัย ยืนยันสมมุติฐานบางส่วนกล่าวคือ มีการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยใช้ทั้งในทางที่ถูกต้องและไม่ถูกต้อง ในการหาเสียงเลือกตั้งครั้งล่าสุดมีการใช้จ่ายเงินเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินในการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น การซื้อเสียง การจัดเลี้ยง เป็นต้น อย่างไรก็ตามการใช้จ่ายเงินในทางที่ไม่ถูกต้องนั้นเป็นการใช้จ่ายผ่านญาติและคนใกล้ชิดที่ไว้วางใจเท่านั้น มิได้มีการจัดตั้งหรือใช้จ่ายหน้าหัวหน้าคะแนนเช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด การใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบในทางลบต่อการพัฒนาการเมืองของไทย เนื่องจากเป็นการปลุกฝังค่านิยมที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งจะส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อการเลือกตั้งในระดับอื่น ๆ ต่อไป



## บทความที่น่าสนใจ

### ครัวไทยสู่ครัวโลก

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทยเป็นอีกประเทศหนึ่งในแถบภูมิภาคเอเชีย ที่มีศักยภาพในการผลิตสินค้าทางการเกษตร เพื่อการบริโภคภายในประเทศและส่งออกเป็นสินค้าออกไปขายต่างประเทศ นำรายได้มหาศาลเข้าประเทศ และที่ผ่านมามีประเทศไทยสามารถผลิตและส่งออกสินค้าเกษตรอันดับต้น ๆ ของโลกหลายชนิด เช่น ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง สับปะรด น้ำตาล รวมไปถึงสินค้าประเภทปศุสัตว์ และสินค้าที่ได้จากการประมง สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นศักยภาพของประเทศไทยที่ต้องมีการส่งเสริมและเพิ่มผลผลิตให้ได้ทั้งปริมาณและคุณภาพมาตรฐานเพื่อตอบสนองต่อการแข่งขันและการเป็นผู้นำในด้านการผลิต สินค้าทางการเกษตรเพื่อพัฒนาไปสู่การเป็นครัวของโลก ตามแนวคิดและนโยบายของรัฐบาล

การเป็นครัวของโลก นอกจากการเพิ่มผลผลิตสินค้าทางการเกษตรให้มีปริมาณเพิ่มมากขึ้นแล้ว ยังต้องคำนึงถึงกระบวนการผลิตสินค้าเกษตรเหล่านั้นให้มีคุณภาพเป็นมาตรฐาน และการยอมรับจากผู้บริโภคและตลาดโลก รัฐบาลจึงได้มีแนวคิดและนโยบายที่ผลักดันประเทศไทยให้เป็นครัวของโลก ซึ่งนโยบายครัวของโลกได้รับความสนใจจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนเป็นอย่างดี คาดว่าในอนาคตอันใกล้ประเทศไทยน่าจะพัฒนาศักยภาพที่มีอยู่ให้ได้อย่างมีมาตรฐานและสามารถนำประเทศให้ก้าวไปสู่การเป็นผู้นำทางด้านการผลิตอาหาร และผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตรให้ครอบคลุมและครบวงจร ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดโลกที่นับวันจะขยายตัวมากขึ้น ตามอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรโลก

ในปัจจุบันร้านอาหารไทยที่เปิดดำเนินการในทวีปต่าง ๆ ทั่วโลกมีจำนวน ๖,๕๑๗ แห่ง โดยแบ่งเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ๑,๒๒๘ แห่ง ทวีปยุโรป ๑,๓๘๒ แห่ง ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ๕๕๒ แห่ง เอเชีย ๕๔๔ แห่ง และสถานที่อื่น ๆ อีก ๔๕ แห่ง ร้านอาหารไทยที่เปิดดำเนินการในต่างประเทศ ส่วนใหญ่จะมีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับในเรื่องของรสชาติอาหารที่เป็นเอกลักษณ์ของความเป็นไทย และที่สำคัญอาหารไทยมักจะประกอบด้วยพืชสมุนไพรที่มีคุณค่าทางโภชนาการ

เพื่อให้การดำเนินการตามแนวคิดและนโยบายที่จะเป็นครัวของโลก รัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์ โดยมีเป้าหมายหลัก ดังนี้

1. สามารถเป็นผู้ส่งออกสินค้าอาหารรายใหญ่ใน ๕ ของโลก ภายใน ๒ - ๓ ปี และเป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้รับความเชื่อมั่นในระดับสูงสุดด้านความปลอดภัยและสุขอนามัย

๒. ผลักดันให้วัตถุดิบในการปรุงอาหารไทย ตลอดจนเครื่องปรุงอื่น ๆ สามารถส่งออกได้มากขึ้น

๓. เพื่อสนับสนุนให้ร้านอาหารไทยในต่างประเทศ เป็นศูนย์กลางข้อมูลการท่องเที่ยว รวมทั้งเป็นจุดประชาสัมพันธ์ประเทศไทยให้ชาวต่างชาติได้รับรู้และเป็นแหล่งขายสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

๔. สนับสนุนการเปิดธุรกิจร้านอาหารไทยในต่างประเทศ เพื่อผลักดันให้ร้านอาหารไทยที่บริการอาหารรสชาติไทยแท้ รวมทั้งมีมาตรฐานที่เป็นสากล

เพื่อให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ จึงได้มอบหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐเข้ามามีส่วนรับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ และการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน ภายใต้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ ซึ่งมีหน่วยงานหลัก ดังนี้

**กระทรวงเกษตรและสหกรณ์** โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) ทำหน้าที่ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งในด้านกฎระเบียบและมาตรฐานต่าง ๆ ทั้งในประเทศและระดับสากล รวมทั้งตรวจวิเคราะห์สินค้าเพื่อการส่งออก และทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางขององค์กรหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง การดำเนินการส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของมาตรฐานและสุขอนามัยของผู้บริโภคเกือบทั้งสิ้น

**กระทรวงสาธารณสุข** มีหน้าที่เกี่ยวกับความปลอดภัยทางด้านอาหารที่ผ่านการแปรรูป จึงมีบทบาทในการควบคุมโรงงานอาหารต่าง ๆ ให้ได้มาตรฐานการผลิตที่มีคุณภาพ และทำหน้าที่ในการเฝ้าระวังผลิตภัณฑ์อาหารในตลาดสด เช่น สุกกร และเนื้อสุกกรแปรรูป เนื้อสัตว์อื่น ๆ อาหารทะเลสด ผลไม้สด และแปรรูป รวมทั้งตรวจสอบอาหารที่นำเข้าหรือสั่งเข้ามาจากต่างประเทศ

**กระทรวงอุตสาหกรรม** มีหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหาร ในส่วนที่ต้องมีการแปรรูป มีหน่วยงานในสังกัดที่ร่วมรับผิดชอบ คือ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) ดำเนินการเกี่ยวกับมาตรฐานและผลิตภัณฑ์ชุมชนเพื่อผลักดันให้ผลิตภัณฑ์จากชุมชนมีมาตรฐาน และยกระดับผู้ผลิตในชุมชนให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ โดยมี สถาบันอาหาร ทำหน้าที่ดูแลด้านความปลอดภัยของอาหารเน้นที่การนำระบบ GMP (Good Manufacturing Practice) และ HACCP (Hazards Analysis Critical Control Points) ไปประยุกต์ใช้ในโรงงานเพื่อให้สามารถแข่งขันกับผู้ส่งออก รวมทั้งผู้ผลิตภายในประเทศ และยังทำหน้าที่ศึกษาตลาด ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายอาหารของประเทศคู่ค้าที่สำคัญ วิเคราะห์ความเสี่ยงเพื่อสร้างข้อมูลทางวิทยาศาสตร์สำหรับการเจรจา และการพัฒนาห้องปฏิบัติการวิเคราะห์ตรวจสอบต่าง ๆ

GMP (Good Manufacturing Practice) เป็นหลักการทั่วไปว่าด้วยสุขลักษณะอาหารของ Codex หรืออาจเรียกว่า “โปรแกรมพื้นฐาน (Pre - requisite program)” เป็นการจัดการด้านความพร้อมของสภาวะ

ในกระบวนการผลิต เช่น การจัดการด้านอาคาร สถานที่ผลิต สุขลักษณะส่วนบุคคล การควบคุมแมลงและสัตว์นำโรค การทำความสะอาดสถานที่ผลิต เครื่องจักร รวมทั้งอุปกรณ์การผลิต การควบคุมน้ำใช้ในโรงงาน การระบุและการทบทวนสอบกลับผลิตภัณฑ์ และการเรียกผลิตภัณฑ์คืน ขณะที่ HACCP (HaZards Analysis Critical Control Points) เป็นการจัดการด้านการควบคุม กระบวนการผลิต (Process control) โดยเน้นการจัดการจุดที่ได้มีการวิเคราะห์แล้วว่าเป็นจุดที่สำคัญหรือจุดวิกฤตในการควบคุมอันตรายไม่ให้อันตรายไปสู่ผู้บริโภค

GMP เป็นการจัดการด้านสุขลักษณะที่เป็นพื้นฐานสำคัญในการจัดทำระบบ HACCP โดยทั่วไปในประเทศไทยมีหน่วยงานที่ดำเนินการในเรื่องนี้ คือ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ สำนักงานมาตรฐานอุตสาหกรรม (สมอ.) กรมปศุสัตว์ กรมประมง กรมวิชาการเกษตร และบริษัทเอกชนอีกหลายแห่ง โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข ได้ประกาศใช้ GMP ที่ว่าด้วยกระบวนการจัดการสุขลักษณะที่ดีในการผลิตอาหาร เป็นกฎหมายบังคับเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๔ โดยให้มีผลทันทีสำหรับผู้ผลิตรายใหม่ และในส่วนของผู้ผลิตรายเดิม จะได้รับการผ่อนผันให้เป็นระยะเวลา ๒ ปี

นอกจากหน่วยงานหลักดังกล่าวที่มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับอาหารแล้ว ยังมีหน่วยงานเสริมอื่น ๆ อีกหลายหน่วยงาน เช่น

- มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ซึ่งมีการพัฒนาผลิตภัณฑ์อาหารใหม่ ๆ ขึ้นมาและพัฒนากระบวนการความปลอดภัยต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ในเชิงลึก
  - กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ เกี่ยวข้องกับการเจรจาทางการค้ากับคู่ค้าต่างประเทศ การจัดกิจกรรมส่งเสริมร้านอาหารไทยในต่างประเทศ
  - การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์อาหารไทยและร้านอาหารไทยในต่างประเทศ
  - หน่วยงานสนับสนุนการวิจัยต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนข้อมูลที่เป็นจำเป็นสำหรับการพัฒนาอาหารไทย
- อย่างไรก็ตามหน่วยงานหลักและหน่วยงานเสริมเหล่านี้ ต้องทำหน้าที่และบทบาทที่สำคัญยิ่งในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่ผ่านมาในอดีตที่ไม่สามารถผลักดันให้อาหารไทยออกสู่ตลาดโลกได้ตามเป้าหมาย มีปัญหาและอุปสรรคที่ควรได้รับการแก้ไข คือ

๑. ด้านบุคลากร ขาดแคลนพ่อครัวแม่ครัว เนื่องจากแต่ละประเทศมีกฎระเบียบการออกใบอนุญาตให้แก่คนไทย ที่จะไปทำงานร้านอาหารไทยในต่างประเทศ

๒. ด้านเงินทุน ขาดเงินทุนในการจัดตั้งร้าน และการปรับปรุงขยายกิจการ

๓. วัตถุประสงค์ต้นทุนการนำเข้าสูง และการถูกกีดกันทางการค้าเรื่องมาตรฐานสุขอนามัย  
 ๔. ภาพลักษณ์ของร้านอาหารไทย รสชาติอาหารเพี้ยน ขาดเอกลักษณ์ของความเป็นไทย

เมื่ออุปสรรคและปัญหาเหล่านี้ได้รับการแก้ไข กอปรกับยุทธศาสตร์ที่เป็นเป้าหมายที่กำหนดไว้ จะนำพาประเทศไทยให้ก้าวเข้าสู่การเป็นผู้นำทางด้านอาหารและการผลิตสินค้าเกษตรได้อย่างแน่นอน ดังนั้น การที่จะนำประเทศไทยให้เป็นผู้นำด้านอาหารของโลกเหมือนดังอดีตที่ผ่านมา จึงไม่ไกลเกินความเป็นจริง

ส่วนรัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ การสนับสนุนครัวไทยสู่ครัวโลกได้ด้วยการตราพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่เอื้อต่อการผลิตสินค้าให้มีมาตรฐานและคุณค่าทางโภชนาการสูง โดยกำหนดกรอบของกฎหมายให้ชัดเจนเกี่ยวกับการควบคุม คຸ້ມครอง และอนุรักษ์พันธุ์พืชของประเทศ ตลอดจนการนำพันธุ์พืชเหล่านั้นมาแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์อาหารและผลิตภัณฑ์ยา นอกจากนี้ควรมีพระราชบัญญัติหรือกฎหมายเพื่อการควบคุมการผลิตอาหารจากปศุสัตว์และประมงให้ได้มาตรฐาน โดยเฉพาะการแปรรูปเพื่อผลิตอาหารควรมีการควบคุมให้เรื่องของสุขอนามัย ตลอดจนทั้งกระบวนการผลิตให้ได้มาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความมั่นใจทั้งผู้บริโภคภายในและภายนอกประเทศ

เรียบเรียงโดย : จันทมร สีหาบุญดี

### เอกสารอ้างอิง

ประชาคมวิจัย จดหมายข่าวราย ๒ เดือน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ฉบับที่ ๕๕ เดือน พฤษภาคม - มิถุนายน ๒๕๔๗



## รายการวิจัยก้าวไกล

ออกอากาศทุกวันอาทิตย์ เวลา ๑๐.๐๐ - ๑๑.๐๐ นาฬิกา  
ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา คลื่นความถี่ FM. ๘๗.๕ MHz

\* วันอาทิตย์ที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๗

สัมภาษณ์เรื่อง “สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”

วิจัยโดย : อ.ไพโรจน์ พลเพชร

ดำเนินรายการโดย : นางสาวณัฐทิพย์ กบิลคาม

สัมภาษณ์ : อ.ไพโรจน์ พลเพชร

ร่วมดำเนินรายการ : นายจันทมร สีหาบุญลี

\* วันอาทิตย์ที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗

เรื่อง “การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มนอกกำลังแรงงาน”

วิจัยโดย : รศ.ดร.จัตติยา วรรณสุด

และจตุรงค์ บุญขจรตันสุนทร

ดำเนินรายการโดย : นางสาวนารีลักษณ์ ศิริวรรณ

นายจันทมร สีหาบุญลี

\* วันอาทิตย์ที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๗

เรื่อง โครงการจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมเป็นองค์การมหาชน

วิจัยโดย : รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

ดำเนินรายการโดย : นางสาวณัฐทิพย์ กบิลคาม

สัมภาษณ์ : นายกิตติพงษ์ กมลธรรมวงศ์

ร่วมดำเนินรายการ : นางสาวยุคลธร เตชะวนากร

\* วันอาทิตย์ที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗

เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล”

วิจัยโดย : นवलน้อย ตีร์รัตน์ และคณะ

ดำเนินรายการโดย : นางสาวณัฐทิพย์ กบิลคาม

สัมภาษณ์ : นवलน้อย ตีร์รัตน์

ร่วมดำเนินรายการ : นางสาววิมลรัชนี ศานติธรรม

ปิยะวรรณ ปานโต : เรียบเรียง

## ข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา

### คนไทย ๔๔% พฤติกรรมหัวโบราณ

บริษัท อินนิทิเอทีฟ จำกัด ผู้ให้บริการวางแผนและซื้อสื่อโฆษณา ได้จัดเก็บข้อมูลทางด้านพฤติกรรมและลักษณะผู้บริโภคคนไทยในเชิงลึก จำนวน ๑,๘๐๐ คนในปีที่ผ่านมา โดยมีอายุตั้งแต่ ๑๕ - ๕๕ ปี และ รวม ๖,๓๐๐ คนทั่วประเทศ ตลอด ๓ ปีที่ผ่านมา แบ่งเป็นชายและหญิงในสัดส่วนเท่ากัน สามารถแบ่งกลุ่มผู้บริโภคชัดเจนออกได้ ๕ กลุ่มหลัก ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ทางการตลาด

นางวรรณิ รัตนพล กรรมการผู้จัดการ บริษัทอินนิทิเอทีฟ เปิดเผยว่า จากผลวิจัย สามารถแบ่งกลุ่มผู้บริโภคเป็น ๕ กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ ๑. กลุ่ม Conformists หรือกลุ่มที่มีแนวคิดแบบ “หัวโบราณ” มีสัดส่วน ๔๔% กลุ่มนี้มีทั้งผู้หญิงและผู้ชาย ถือเป็นกลุ่มผู้บริโภคที่มีจำนวนมากที่สุดในสังคมไทย ผู้บริโภคกลุ่มนี้ค่อนข้างประเพณีปฏิบัติ และดำเนินชีวิตตามขนบธรรมเนียมประเพณี ให้ความสำคัญกับงานและครอบครัวเท่าเทียมกัน

โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับลูกหลาน คนกลุ่มนี้มีความฝันที่อยากทำแต่เนื่องจากปัจจัยทางด้านการเงินและการกลัวต่อความเสี่ยงและความผิดพลาด จึงทำให้ไม่กล้าตัดสินใจที่จะลองทำสิ่งใหม่ ๆ ชีวิตจึงไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงมากนัก จำเป็นต้องพอใจในสภาพเศรษฐกิจของตนและไม่สามารถทำให้ความฝันเป็นจริงได้

กลุ่มที่ ๒. เรียกว่า Aspiring Trend Setters หรือผู้ที่มีบุคลิกเป็นตัวของตัวเอง มีสัดส่วน ๒๕% กลุ่มนี้มีทั้งผู้หญิงและผู้ชาย เป็นผู้บริโภคที่มีความต้องการประสบความสำเร็จในชีวิต ต้องพร้อมและคู่คิดเสมอ รักที่จะใช้เสื้อผ้าที่ได้รับการออกแบบจากนักออกแบบระดับโลก หรือเลือกใช้เทคโนโลยีใหม่ล่าสุดตลอดเวลา

กลุ่มคนเหล่านี้มักจะมีสถานะที่ส่วนตัว สำหรับสังสรรค์กับกลุ่มเพื่อนที่มีความชอบเหมือนกัน นอกจากนั้น ยังเป็นคนชอบความตื่นเต้น ผจญภัย ชอบความเสี่ยง เช่น การเปิดธุรกิจของตนเอง หรือชอบเสี่ยงจากการเล่นพนัน สิ่งที่สะท้อนถึงความสำเร็จของคนกลุ่มนี้ คือการมีรถยนต์ มีบ้านเป็นของตนเอง

กลุ่ม ๓ ได้แก่ กลุ่ม Progressive Technocrats หรือผู้ที่นิยมเรื่องเทคโนโลยีใหม่ ๆ มีสัดส่วน ๑๒% มีทั้งผู้หญิงและผู้ชาย กลุ่มนี้เป็นกลุ่มผู้บริโภคที่มีการศึกษาดีและมีความมั่นใจในตนเอง พร้อมทั้งจะค้น

หากความรู้และประสบการณ์ใหม่ ๆ ให้กับชีวิตอยู่ตลอดเวลา เขาเหล่านี้จะเป็นบุคคลที่ตามเรื่องเทคโนโลยีอยู่ตลอดเวลา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างภาพลักษณ์ ที่สำคัญกลุ่มนี้ชอบใช้ชีวิตในสังคมกับเพื่อนตามสถานที่ต่าง ๆ แต่ขณะเดียวกันก็มีความปรารถนาที่จะมีชีวิตครอบครัวที่มีความสุขและมีอนาคตที่สดใส

กลุ่มที่ ๔. เรียกว่า Fun Loving Home Bodies หรือกลุ่มคุณนายแม่บ้าน มีสัดส่วน ๑๒% เช่นเดียวกัน กลุ่มนี้จะเป็นผู้หญิงล้วน มีลักษณะเป็นคุณนายประจำบ้าน ผู้บริโภคกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ในภาคกลางของประเทศ มีฐานะปานกลางค่อนข้างสูง ให้ความสำคัญกับเรื่องครอบครัวเป็นเรื่องใหญ่ โดยเฉพาะอนาคตของลูก มีการวางแผนและกำหนดเป้าหมายในอนาคตให้ลูก ให้มีความพร้อมทั้งความก้าวหน้า ภิรมยามรยาทและรักษาความเป็นไทย คนกลุ่มนี้ชอบสังคมและต้องการมีหน้ามีตาเป็นที่ยอมรับในสังคม

กลุ่มสุดท้าย ๕. เรียกว่า The Alphas หรือกลุ่มมาดแมน มีสัดส่วน ๘% กลุ่มนี้ทั้งหมดจะเป็นผู้ชาย คิดเป็นประมาณ ๒๐% ของประชากรชายทั้งหมด ส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ในต่างจังหวัดมากกว่ากรุงเทพฯ เป็นกลุ่มที่ทำงานหนัก ให้ความสำคัญกับครอบครัว มีความสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มเพื่อน รักการผจญภัย ดันเด่นและท้าทาย พร้อมจะเสี่ยงภัยในสถานการณ์ที่จำเป็น เป็นคนที่ประนีประนอมและยอมรับการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างยาก ยึดมั่นในสิ่งที่ตัวเองทำอยู่ ไม่ค่อยให้ความสนใจแฟชั่นและภาพลักษณ์ของตนเอง โดยเชื่อว่า “คนเราต้องยอมรับในสิ่งที่ตัวเองเป็น”

นางวรรณิ กล่าวว่ “การวิจัยนี้ ทำให้เห็นไลฟ์ สไตล์ของผู้บริโภคในแต่ละกลุ่ม เป็นข้อมูลเชิงลึกที่สามารถนำมาวิเคราะห์ความชอบของผู้บริโภคในแต่ละแบบและนำมาใช้ในการวางแผนสื่อได้อย่างเข้าถึงผู้บริโภคแต่ละกลุ่มมากขึ้น จากเดิมที่จัดกลุ่มผู้บริโภคแบ่งตามประเภทของอายุ เพศ การศึกษา ซึ่งเราพบว่าข้อมูลที่ได้ขยายเกินไป ไม่สามารถเข้าถึงผู้บริโภคกลุ่มเป้าหมายได้อย่างแท้จริง”

จากการวิเคราะห์วิถีชีวิตของผู้บริโภคแต่ละกลุ่ม จะทำให้บริษัทสามารถเลือกใช้สื่อที่จะเข้าถึงกลุ่มคนนั้น ๆ ได้อย่างแม่นยำมากขึ้น เช่น กลุ่มที่ชอบอยู่นอกบ้าน กลุ่มที่ชื่นชอบเทคโนโลยี หรือ Progressive Technocrats และกลุ่มที่มั่นใจในบุคลิกในตัวเอง หรือ Aspiring Trend Setters สื่อที่จะสัมผัสกลุ่มเป้าหมายได้มากที่สุดคือ สื่อนอกบ้าน หรือ Out of Home Media ซึ่งในปัจจุบันสื่อดังกล่าว ถือว่ามีประสิทธิภาพในการต่อยอดตราสินค้ากับผู้บริโภคได้เป็นอันดับ ๒ รองจากสื่อโทรทัศน์ เป็นต้น

ที่มา : หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ

๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๗



## “เมาค้าง” ทำเลียงงาน

การวิจัยของบริษัทจัดหางานในอังกฤษพบว่า อาคารเมาค้างสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ ถึงปีละประมาณ ๒,๘๐๐ ล้านปอนด์ โดยเฉลี่ยแล้วคนกลางงานกันเพราะเมาค้างปีละ ๒.๓ วัน โดยมากเป็นคนในวงการสื่อ ส่วนพนักงานที่มาทำงานแบบพิตเต็มทีส่วนใหญ่ เป็นคนในวงการอุตสาหกรรมการผลิต

ผลวิจัยของบริษัทจัดหางาน “รีด” พบว่า คนที่อยู่ทางตอนใต้และตะวันออกเฉียงเหนือของอังกฤษมีแนวโน้มจะโผล่มาทำงานแบบ “หมดสภาพ” มากที่สุด และถ้าแบ่งเป็นอุตสาหกรรมแล้ว คนที่ทำงานสื่อมักจะมาทำงานกันแบบเพเลีย ๆ ขณะที่คนในวงการอุตสาหกรรมการผลิตส่วนใหญ่ มาทำงานในสภาพพร้อมเต็มที่

โดยเฉลี่ยแล้วคนทั่วประเทศกลางงานเพราะเมาค้างปีละ ๒.๓ วัน และ ๑ ใน ๓ ของพนักงาน ๘,๕๐๐ คนจากหลายอุตสาหกรรมหลักที่แสดงความคิดเห็นยอมรับว่า เคยลาหยุดงานรวม ๕ วันเพราะไปทำงานไม่ไหว อีกกว่าครึ่งเห็นว่ายิ่งเปิดฝับนานเท่าไรยิ่งมีโอกาสให้เมาค้างมากขึ้นเท่านั้น

ความเห็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นความกังวลเกี่ยวกับแผนการขยายเวลาเปิดฝับของรัฐบาลอังกฤษ ทั้งนี้ ๕๕% ของกลุ่มคนอายุตั้งแต่ ๑๘ - ๒๕ ปีคิดว่า การเปลี่ยนเวลาเปิดฝับให้นานขึ้นนั้นจะมีผลต่อการทำงานแน่

อย่างไรก็ตามการศึกษาพบว่าทัศนคติของคนก็เปลี่ยนเช่นกัน โดยหลายคนคิดว่าเป็นเรื่องยอมรับได้ที่พนักงานจะมาทำงานแบบมีน ๆ และแน่นอนว่าบรรดาผู้บริหารยืนยันว่าไม่พอใจกับการทำงานที่ไม่เต็มที่

“รีด” คำนวณว่าในแต่ละปี มีวันทำงานหายไปราว ๑๐ ล้านวัน เพราะคนอังกฤษนอนคุคูในผ้าห่ม และถ้านับรวมการทำงานแบบอู้ ๆ หรือเบลอ ๆ เพราะเมาค้างด้วยล่ะก็ ตัวเลขดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นเป็น ๒๕ ล้านวันเลยทีเดียว

ที่มา : นสพ.ผู้จัดการรายวัน

๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๗



## สารนำรงานวิจัยและพัฒนา

### ทำให้สุขภาพดีได้อย่างไร

ในปัจจุบันปัญหาสุขภาพเป็นปัญหาใหญ่ที่หลาย ๆ คนให้ความสนใจเป็นพิเศษ เพราะเป็นเรื่องใกล้ตัว และเป็นเรื่องที่ควรสงวรณั้ระวังเป็นอย่งดี ในการดำเนินชีวิตประจำวัน ดังนั้น วิธีทำให้สุขภาพดีไม่ได้ยุ่งยากเกินกว่าที่จะปฏิบัติตนไม่ได้ตามวิธีการเหล่านี้

๑. ส้ารงผลไม้ในตู้เย็น ผักผลไม้ที่ควรส้ารงในตู้เย็นอย่าให้ขาด ได้แก่ กะหล่ำปลี แครอท ส้ม แอปเปิ้ล ซึ่งนอกจากจะมีประโยชน์มากสำหรับคนที่กำลังควบคุมน้ำหนักตัวแล้ว การรับประทานผักผลไม้เป็นประจำ ยังช่วยลดความเสี่ยงจากโรคมะเร็งลำไส้ใหญ่ได้อีกด้วย

๒. ดื่มน้ำชาในยามเช้า องค์การอาหารและยาของสหรัฐและสวีเดน บอกว่า การบ้วนปากในช่วงเช้าด้วยน้ำชา จะช่วยลดแบคทีเรียในช่องปากได้ เนื่องจากสาร โพลีฟีนอล จะช่วยยับยั้งการเจริญเติบโตของแบคทีเรีย ที่เป็นต้นเหตุของฟันผุ ส่วนการดื่มน้ำชาหลังมื้ออาหาร ก็ช่วยลดความเสี่ยงในการเกิดโรคเหงือกได้

๓. ดื่มน้ำมากขึ้น การดื่มน้ำให้ได้อย่างน้อยวันละ ๕ แก้ว จะช่วยลดความเสี่ยงในการเกิดโรคมะเร็งลำไส้ใหญ่และมะเร็งกระเพาะปัสสาวะได้เกือบ ๕๐% เชี่ยวล่ะ

๔. เปลือยเท้า เดิน การย้าเท้าเปล่าไปบนทราย หรือสนามหญ้านุ่ม ๆ จะช่วยให้รู้สึกผ่อนคลาย เนื่องจากการเดินเท้าเปล่า จะช่วยกระตุ้นการไหลเวียนของเลือด

๕. รับแสงแดดอ่อน มีข้อมูลจากการวิจัยระบุว่า ผู้หญิงที่ไม่ค่อยโดนแดดเอาเสียเลย มีโอกาสที่จะเป็นมะเร็งเต้านมมากกว่าผู้หญิงที่อยู่ในเมืองที่มีแดด เนื่องจากแสงแดดช่วยสังเคราะห์วิตามินดีในร่างกาย แต่การโดนแดดจัดในช่วงบ่าย ๆ ก็เป็นอันตรายเช่นกัน ควรรับแดดอ่อน ๆ ในช่วงเย็นจะดีกว่า

๖. รับประทานขนมปังโฮลวีท สำหรับมีื่อว่างยามบ่าย แทนที่จะไปคว้าคุกกี้หรือเค้กช็อกโกแลต หรือแวไปกินกล้วยเตี้ยวสักชาม ข้าวสักจาน ซึ่งเต็มเพียบด้วยแคลอรี เปลี่ยนมารับประทานขนมปังโฮลวีทสัก ๒ แผ่น รับรองว่า จะช่วยให้คุณรู้สึกมีกำลังวังชา แถมยังได้คุณค่าจากวิตามินบี ที่ช่วยบำรุงระบบประสาท ทำให้ตื่นตัว สมองแจ่มใส และได้เส้นใย (ไฟเบอร์) ในปริมาณที่สูง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อระบบขับถ่าย และทำความสะอาดลำไส้อย่งยิ่ง

๙. รับประทานสลัดปลาหุ่มาเพิ่มความจำ ใครที่รู้ว่า เริ่มจะหลง ๆ ลืม ๆ ลองหันมาทานสลัดปลาหุ่มา หรืออาหารเมนูปลารวมทั้งเพิ่มอาหารที่มีวิตามิน บี ๒ เช่น ไข่ นม ถั่วเหลือง นอกจาก จะช่วยให้ อารมณ์ดีแล้ว ยังช่วยเพิ่มพลังความจำให้กับสมองได้

๑๐. เดินไว ๆ ช่วยให้สุขภาพหัวใจแข็งแรง คนที่ไม่ค่อยมีเวลาออกกำลังกาย แต่ยังห่วงใยสุขภาพของตัวเองอยู่ ลองใช้วิธีเดินขึ้นลงบันได หรือให้ไวขึ้นอีกนิด อาจใช้เวลาเดินในช่วงเช้า หรือหลังเลิกงาน เดินไปที่ป้ายรถเมล์สักสามสี่ป้าย หรือเดินขึ้นลงบันได ให้ได้วันละ ๒๐ นาที จะช่วยบริหารหลอดเลือดหัวใจให้แข็งแรง และยังจะได้หุ่นผอมบางสมส่วนเป็นของแถม

๑๑. เติมไขมันดี ๆ ให้ร่างกาย ไขมันนั้น ไม่ได้เป็นผู้ร้ายซะทีเดียว เพราะไขมันมีอยู่หลายชนิด ไขมันที่เป็นมิตรกับร่างกาย หากร่างกายขาดแคลน อาจมีผลต่อการดูดซึมวิตามินเอ ดี อี เค และทำให้รู้สึกอ่อนเพลียได้ เลือกรับประทานอาหารที่มีไขมันชนิดไม่อิ่มตัว จากน้ำมันมะกอก น้ำมันถั่ว และไขมันโอเมก้า ๓ จากปลา ซึ่งเป็นไขมันดี ๆ ที่ไม่เพียงให้พลังงาน ทำให้มีเรี่ยวแรงแล้ว ยังช่วยป้องกันโรคมะเร็ง และหัวใจอีกด้วย

๑๒. Just Do Nothing ลองหยุดภารกิจวัน ๆ สักสัปดาห์ละวัน หรือวันละ ๑ ชั่วโมง ให้ปลอดจากเรื่องงาน และคนรอบข้าง ใช้เวลาอยู่คนเดียวตามลำพัง จะช่วยทำให้คุณรู้สึกสงบ เป็นเวลาที่จะได้เรียนรู้วิธีหยุดพักใจ อาจจะฟังเพลงเงียบ ๆ คนเดียว หรืออาบน้ำอุ่น ๆ แล้วอ่านหนังสือเล่มโปรด ค่อย ๆ จิบน้ำชาชมดอกไม้ เป็นการเติมความรื่นรมย์ด้านจิตใจ ทำให้คุณสดชื่น และมีความสุขอย่างไม่น่าเชื่อ และยังห่างไกลจากโรคความเครียด อันหมายถึงโรคที่ทำให้คุณตื่นตัว และเร่ร่อน จนแทบไม่มีเวลาสำหรับตัวเอง

ที่มา : ผู้จัดการออนไลน์

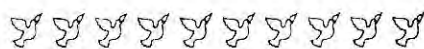
๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๗



## ลำไยยอดตำหรับยาจีน

นายวรพจน์ วนาพิทักษ์ รอง ผอ.องค์การตลาดเพื่อการเกษตร(อตก.) เปิดเผยว่า ลำไยเป็นผลไม้ที่หมู่ชนชาวจีนชื่นชอบ และยกย่องให้เป็นผลไม้บำรุงสุขภาพและใช้เป็นยา ผลการวิจัยปัจจุบันพบว่า เนื้อลำไยมีธาตุเหล็ก ๒๐ เท่าขององุ่น และ ๑๕ เท่าของผักโขม และยังคงอุดมไปด้วยน้ำตาล กลูโคส ซูโครส ครอลีน วิตามินบี และซี ทาริคแอซิด โปรตีน และไขมัน น้ำสกัดของผลไม้ลำไยตามตำราจีนมีสรรพคุณ บำรุงหัวใจ บำรุงม้าม บำรุงเลือด ทำให้เลือดสมบูรณ์ ลำไยจึงมีส่วนใช้รักษาโรคมะเร็งได้ บำรุงระบบประสาท ช่วยกล่อมประสาทให้สงบ และมีความจำดี จึงนำมาใช้ทำเป็นผลิตภัณฑ์สุขภาพสำหรับโรคนอนไม่หลับ รักษาอาการเครียด และความหลงลืม นอกจากนี้ยังมีส่วนช่วยในการบำรุงความงามและทำให้อ่อนเยาว์ ผู้หญิงจีนจะบริโภคเครื่องดื่มที่มีองค์ประกอบของเนื้อลำไยเพื่อดูแลให้สุขภาพดี บำรุงผิวพรรณให้สดใส ส่วนผู้ชายจะให้ผลดีทำให้กระฉับกระเฉงกลับสู่วัยหนุ่ม

ที่มา: <http://www.matichon.co.th/khaosod>



## อยากให้ลูกฉลาด อย่าให้บ้านรก

นักวิจัยในอังกฤษระบุว่า เด็กที่เติบโตในบ้านที่คับแคบ ข้าวของวางระเกะระกะ และมีเสียงดังอีกทีก็ครีโกรม มีแนวโน้มจะเฉลียวฉลาดน้อยกว่าเด็กที่โตในบ้านที่เป็นระเบียบเรียบร้อย

นิตยสารนิวไซแอนติสต์ เผยแพร่ผลการวิจัยของสถาบันจิตศาสตร์ในลอนดอน ซึ่งทำการศึกษาเด็กฝาแฝดเกือบ ๘,๐๐๐ คน ที่เกิดในอังกฤษระหว่างปี ๑๙๕๔ - ๑๙๕๖ บ้างเป็นแฝดแท้ บ้างเป็นแฝดเทียมที่เกิดจากไข่คนละใบ และพบว่า เด็กที่อาศัยอยู่ในบ้านที่รก มักฉลาดน้อยกว่าเด็กที่อาศัยในบ้านที่เป็นระเบียบ

ผลการศึกษาที่ได้นั้นคล้ายคลึงกับการศึกษาอื่น ๆ ก่อนหน้า อย่างไรก็ตามงานวิจัยนี้เป็นชิ้นแรกที่ระบุว่า สิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลมากกว่ายีน เนื่องจากเด็กที่เข้าร่วมการศึกษาเป็นทั้งแฝดแท้และแฝดเทียม ซึ่งก็หมายความว่า เด็กบางคู่มียีนชุดเดียวกันเลย ขณะที่บางคู่มียีนเหมือนกันครึ่งเดียว

ทั้งนี้การศึกษาพบว่า บ้านของพ่อแม่ที่มีฐานะกว่าและมีการศึกษาสูงกว่า จะมีระเบียบกว่า เล็กน้อย และเด็กก็ฉลาดกว่านิดหน่อย แต่เมื่อพิจารณาโดยตัดปัจจัยเรื่องอื่นออก พวกเขาพบว่าความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านมีอิทธิพลอย่างมากต่อความฉลาด

“ผมว่ามันก็ฟังดูมีเหตุผลนะ” โรเบิร์ต โพลมิน ผู้นำการวิจัยกล่าว “ถ้าเด็กอยู่ในบ้านที่รกมาก ๆ ก็เป็นการยากที่เขาจะเรียนรู้ตามวิธีปกติได้”

ที่มา : ผู้จัดการออนไลน์

๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๗



## ที่ปรึกษา

นายบุญเรือง บุรภัคดี

: รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## คณะทำงาน

นางสาวศิริพรรณ กาญจนอุดม	: ผู้อำนวยการกลุ่มงานวิจัยและพัฒนา
นางสาวอุษา ไผ่ชนิดตระกูล	: อธิการ ๗
นางสาวพร สุโขทัย	: อธิการ ๗
นางสาวพจนา ธีรมนตร์	: อธิการ ๗
นางสาวสุภาทิพย์ จันทร์ศรีศรี	: อธิการ ๖
นางสาวนริลักษณ์ ศิริวรรณ	: อธิการ ๕
นางสาววิมลรัตน์ ศันติธรรม	: อธิการ ๔
นางสาวอุษณีย์ เดชะอนาการ	: อธิการ ๔

## ผู้จัดทำ

นายจันทร์ ฐิตาบุญดี	: อธิการ ๔
นางสาวปิยะวรรณ ปานโต	: อธิการ ๔

## ฝ่ายธุรการ

นางสาวธรรณัฐดา ทาเวื่อนศรี	: เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๓
นางศศิภา พลอภัยเยี่ยมพงษ์	: เจ้าหน้าที่งานธุรการ ๒

\*\*\*\*\*

ติดต่อขอรายละเอียดบทความได้ที่  
กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๖๑ - ๘, ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๖๒



**ພິມພ໌ທີ່ : ສຳນັກກຳພິມພ໌**  
**ສຳນັກງານເລຂາທິການສະພາຜູ້ແທນຣາຍກຸງຣ**