



ทำดัชนีแล้ว

รัฐสภาสาร

ปีที่ 48 ฉบับที่ 10 เดือน ตุลาคม 2543

ISSN 0125-0957

เรื่องในเล่ม

ทุนขุนนางกับมิติการพัฒนาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
(Bureaucratic Capital and Dimension on
Development in South East Asia)

✍ รัตพงษ์ สอนสุภาพ
ว่าที่ร้อยเอก วิษณุ บุญมาร์ตัน

1

วิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญ
ของสหรัฐอเมริกาและของไทย

✍ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

45

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

✍ ดร. อัครเมศวร์ ทองนวล
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

79

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการ
ในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ 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



รังษาลิน



Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภา สาร

ISSN 0125-0957

ที่ปรึกษา

นางศิริลักษณ์ ปันบำรุงกิจ
นางพรพิมล อธิคุณโกวิท
นางสุภารัตน์ วสะภาคย์

บรรณาธิการ

นายศุภพงศ์ ขจรศิลป์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางปรียาดี พระทอง

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

บรรณาธิการ

นางสาวสุนทร รักเมือง

กองบรรณาธิการ

นางอัจฉรา จุ้ยนิยม
นางสาวอารีวรรณ พูลทรัพย์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายก้องเกียรติ ผือโย
นายนิธิทัศน์ องค์ศรีชัย

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว
นางภัสณี คงสมจิตต์
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวโสภี คำมัน

จัดพิมพ์

กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวรัชณี อังตระกูล

บทบรรณาธิการ

นับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เป็นระยะเวลายาวนานถึง 68 ปี และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญหลายต่อหลายฉบับมีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติและมีคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารหลายชุดด้วยกัน ท่านผู้อ่านคงสังเกตเห็นได้ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารซึ่งดูเหมือนจะมีการปฏิบัติงานที่แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดนั้น แท้จริงแล้วยังมีการปฏิบัติงานบางส่วนที่สัมพันธ์และเกี่ยวข้องกันอยู่เนื่อง ๆ เช่น ในเรื่องของการประชุมรัฐสภา การแต่งตั้งประธาน รองประธาน นายกรัฐมนตรีและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้การดำเนินงานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

รัฐสภาสารฉบับนี้ได้้นำเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และบทความที่น่าสนใจอีก 2 เรื่อง คือ เรื่องวิธีพิจารณาวิญญูญและตีความรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา และไทย และเรื่องทุนขุนนางกับนิติการพัฒนาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สำหรับท่านผู้อ่านที่สนใจกันกว่าต่อไป



บรรณาธิการ



สารบัญ

ทุนขุนนางกับมิติการพัฒนาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
(Bureaucratic Capital and Dimension on
Development in South East Asia)

1

✎ รัตพงษ์ สอนสุภาพ
ว่าที่ร้อยเอก วิษณุ บุญมาร์ตัน

วิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญ
ของสหรัฐอเมริกาและของไทย

45

✎ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

79

✎ ดร. อัครเมศวร์ ทองนวล
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ทุนขุนนางกับมิติการพัฒนา ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Bureaucratic Capital and Dimension on Development in South East Asia)



โดย รัตพงษ์ สอนสุภาพ¹
ว่าที่ร้อยเอก วิษณุ บุญมารัตน์²

1. บทนำ

ในการพัฒนาของประเทศในโลกนี้จะมีแนวทางการพัฒนาหลัก ๆ อยู่สองแนวทาง คือ หนึ่ง แนวทางการพัฒนาแบบทุนนิยมเสรีที่เชื่อในกลไกตลาดในทางเศรษฐกิจและระบบการเมืองที่มีการแข่งขัน และ สอง แนวทางการพัฒนาแบบสังคมนิยมที่เชื่อในกลไกของรัฐในการจัดสรรทรัพยากรในทางเศรษฐกิจและมีระบบการเมืองแบบปิด ซึ่งแน่นอนว่าการพัฒนาทั้งสองแนวทางนี้ ยังคงมีระดับและความเข้มข้นในการพัฒนาแตกต่างกันไป อีกด้วยซึ่งเป็นไปตามบริบทและเงื่อนไขของแต่ละประเทศ

¹ ปรินซิพัลรีเสิร์ชเชอร์ อุดสาหกรรม มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ปรินซิพัลรีเสิร์ชเชอร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นักวิจัย ธนาคารศรีอยุธยาจำกัด (สำนักงานใหญ่) และอาจารย์พิเศษประจำคณะวิทยาการจัดการ สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา

² ปรินซิพัลรีเสิร์ชเชอร์ การเงิน มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ปรินซิพัลรีเสิร์ชเชอร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, cert. of American University Alumni association, Train of Human Rights (strasbourg) France and E: mail : wiszanu @ hotmail. com ผู้ชาย ศ.ศ. กรุงเทพมหานคร, เดชานุการส่วนตัวรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และกรรมการที่ปรึกษาสถาบันสิทธิมนุษยชนศึกษา มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมธิราช



ประเทศที่พัฒนาแล้ว ส่วนใหญ่มักเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย เป็นเพียงจักรทางการเมือง และระบบทุนนิยมเป็นจักรกลในทางเศรษฐกิจประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่ เป็นประเทศที่บุกเบิกการพัฒนาอันเกิดจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมของอังกฤษและประเทศอื่นๆ ในยุโรปช่วงแรก และตามด้วยประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำในการปฏิวัติอุตสาหกรรมในเวลา ต่อมาซึ่งเป็นช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง และประเทศญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ส่วน ประเทศที่มีการปกครองในแนวทางอื่นก็ประสบความสำเร็จในระดับที่ต่ำกว่าแนวทางแรก เช่น แนวทางสังคมนิยมแบบคอมมิวนิสต์ที่มีสหภาพโซเวียต (รัสเซียปัจจุบัน) และจีนเป็นผู้นำและ ใช้แนวทางนี้อยู่ ปัจจุบันทั้งสองประเทศประสบความล้มเหลวในอันที่จะดำรงแนวทางการพัฒนา ตามแนวทางเดิมของตนเอาไว้ได้ จึงเริ่มหันมาใช้ระบบตลาดและผ่อนคลายทางการเมืองมากขึ้น

ประเทศกำลังพัฒนา ปัจจุบันมีประเทศในกลุ่มนี้ถึง 3 ใน 4 ส่วนของโลกและมีจำนวน ประชากรไม่ต่ำกว่า 5,000 ล้านคนกระจายอยู่ทุกหนทุกแห่งทั่วโลกไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ในยุโรป อเมริกา เอเชีย และแอฟริกา ทั้งนี้ระดับการพัฒนาของกลุ่มนี้มีความหลากหลายมากกว่ากลุ่มอื่นๆ เนื่องจากมีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันไป เช่น ประเทศที่มีขีดความสามารถในการพัฒนาสูง จนสัดส่วนการผลิตในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ของการผลิตทั้งหมดเรียก ประเทศกลุ่มนี้ว่า ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ หรือ นิกส์ เช่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มประเทศที่มีขีดความสามารถในการพัฒนาที่เข้าใกล้ประเทศนิกส์แล้ว เช่น มาเลเซีย ไทย อินโดนีเซียและอีกหลายประเทศในลาติน และยุโรปตะวันออก เป็นต้น ส่วนประเทศที่เหลือก็มี ระดับความสามารถในการพัฒนาลดหลั่นกันลงไป

ประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีมิติการพัฒนาอย่างไร เป็นประเด็นที่ผู้เขียนให้ความสนใจได้พยายามหาเหตุผลมาวิเคราะห์ถึงแนวการพัฒนาประเทศในย่านนี้ รวมทั้งกล่าวถึงบทบาท ของรัฐในการจัดการนโยบายเศรษฐกิจและความล้มเหลวในการพัฒนาที่เน้นการเมืองนำเศรษฐกิจ เน้นพัฒนาทดแทนการนำเข้าและส่งเสริมการส่งออกนำมาซึ่งการพัฒนาที่ปราศจากการพัฒนาทั้ง ด้านเทคโนโลยี ทรัพยากรบุคคล ความเท่าเทียมกันของรายได้อันเกิดจากการพัฒนาและต้นทุน การผลิตที่สูง อันนำมาสู่ความสามารถในการแข่งขันการค้าระหว่างประเทศ รวมถึงความโยงโย



LIRT

ของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองเพื่อผลักดันให้ใช้นโยบายเศรษฐกิจที่ให้ประโยชน์แก่กลุ่มตน จนนำไปสู่ความบิดเบือนแหล่งต้นทุนการผลิตสินค้าและเกิดการคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการ จนเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งทำให้ประเทศเดินไปสู่ภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในเวลาต่อมา

2. นิยามความหมาย

ผู้เขียนจะให้ความหมายของคำสำคัญในบทความนี้มีดังนี้

ทุนขุนนาง (Bureaucratic Capital) หมายถึง ข้าราชการประจำระดับสูง ทหาร ตำรวจ และนักการเมือง รวมทั้งผู้ที่มีตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตน โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่การงานหรือใช้กลไกของรัฐเข้าไปประกอบธุรกิจการค้า ตลอดจนร่วมมือกับพ่อค้านายทุนต่างๆ ในการออกกฎหมายเพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองพิเศษแก่ธุรกิจพวกพ้องเพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทน

ทุนภายในประเทศ (Domestic Capital) หมายถึง ผู้ประกอบธุรกิจการค้า อุตสาหกรรม และการพาณิชย์ในประเทศที่เป็นคนท้องถิ่นและคนเชื้อสายจีนที่เปลี่ยนสัญชาติแล้ว

ทุนต่างประเทศ (Foreign Capital) หมายถึง ผู้ประกอบธุรกิจการค้า อุตสาหกรรม และการพาณิชย์ต่างๆ ที่ไม่ใช่คนท้องถิ่นที่เข้ามาดำเนินธุรกิจ

ชนชั้นกระฎุมพี (Bourgeois) หมายถึง ชนชั้นนายทุนที่เป็นเจ้าของหรือควบคุมกิจการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ การค้า บริษัทขนส่ง หรือกิจการธนาคารซึ่งมีลักษณะเป็นการผูกขาด





3. แนวคิดว่าด้วยทุนขุนนาง

แนวคิดในเรื่องทุนขุนนางแบ่งออก 2 กลุ่ม (สังคิต พิริยะรังสรรค์ ได้แบ่งแนวคิดทุนขุนนางออกเป็นสองกลุ่ม คือ ทุนขุนนางในความหมายแคบ ประกอบด้วยแนวคิดของ เหมา เจ๋อ ตุง The U.S.S.R. Fuerwerker Gutarro และ พัฒนา รัมยสูตร ส่วนทุนขุนนางในความหมายกว้าง มีแนวคิดของ Wittfogel, ในระบบทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2457-2500), หน้า 1-19) โดยพิจารณาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและลักษณะประวัติศาสตร์ของทุนเป็นหลัก ประกอบด้วย แนวคิดทุนขุนนางในความหมายแคบ อันมี เหมา เจ๋อ ตุง The U.S.S.R. Fuerwerker และพัฒนา รัมยสูตร และแนวคิดทุนขุนนางในความหมายกว้าง อันมี Wittfogel จิตรทิพย์ นาถสุภา และ Kunio Yoshihara

ทุนขุนนางในความหมายแคบ นักคิดกลุ่มนี้ถือว่าทุนขุนนางกำเนิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขการตกเป็นอาณานิคม หรือกึ่งอาณานิคม อันเนื่องมาจากการรุกรานทางเศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจทุนนิยม ดังนั้นทุนขุนนางจึงถือกำเนิดขึ้นในยุคที่ทุนนิยมได้พัฒนาเข้าสู่การเป็นจักรพรรดินิยมแล้ว ทำให้ทุนขุนนางกับทุนต่างชาติเป็นพันธมิตรกันและทุนขุนนางอาศัยกลไกระบบราชการหรือกลไกของรัฐ เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพื่อตนเองและหมู่คณะ นักคิดกลุ่มนี้ได้แก่ เหมา เจ๋อ ตุง ถือได้ว่าเป็นแม่แบบทางความคิดของกลุ่มนี้กล่าวถึง “ทุนขุนนาง” ว่าการเกิดขึ้นของทุนขุนนาง เป็นผลจากการรุกรานจากประเทศทุนนิยมศูนย์กลาง โดยชี้ว่าสังคมศักดินาของจีนดำรงมาประมาณ 3,000 ปี ไม่สามารถก่อให้เกิดทุนขุนนางขึ้นได้จนถึงกลางศตวรรษที่ 19 นั่นเองที่ได้เกิดทุนนิยมขุนนางขึ้น อันเนื่องจากการเข้ามาของทุนต่างชาติ ซึ่งทุนขุนนางจะเข้าไปเกาะอำนาจรัฐแล้วใช้อำนาจรัฐไปหาผลประโยชน์ให้แก่ตน วิสาหกิจที่ทุนขุนนางเข้าไปหาผลประโยชน์มีทั้งกิจการที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค ธุรกิจการเงิน พาณิชยกรรม และภาคการผลิตต่าง ๆ นอกจากนี้ทุนขุนนางจะมีลักษณะกดขี่ทุนภายในประเทศ และรับใช้ทุนต่างชาติอีกด้วย จากงานเขียนที่วิเคราะห์สังคมจีนของเหมา ภายหลังสงครามฝิ่น ค.ศ. 1840 แสดงให้เห็นว่าสังคมจีนกลายเป็นสังคมกึ่งเมืองขึ้นกึ่งศักดินา จนกระทั่งกลางศตวรรษที่ 19 เริ่มปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามงานชิ้นนี้ของเหมาได้สะท้อนเพียงความเป็นจักรพรรดินิยมและศักดินานิยมเท่านั้น เหมายังได้เสนองานอีกชิ้นในเรื่องปัญหาชนชั้นนายทุนชาติและผู้ดีหัวใหม่

ใน ค.ศ. 1948 โดยขยายจากงานชิ้นแรกของเขา ซึ่งงานชิ้นนี้กล่าวถึงนายทุนนายหน้าและการเกิดทุนขุนนางขึ้นอันเนื่องจากการรุกเข้ามาของทุนนิยมต่างประเทศนับจากนั้นเป็นต้นมา เหม่า กล่าวถึงลัทธิทุนขุนนาง ชนชั้นทุนขุนนาง และวิสาหกิจทุนขุนนางในงานเขียนหลายต่อหลายชิ้นและรูปธรรมที่เหม่ากล่าวถึงเรื่องทุนขุนนาง ไว้ค่อนข้างชัดเจนคือ คำแถลงเกี่ยวกับสถานการณ์ของประธานเหมาแห่งคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีน ว่ารัฐบาลปฏิญิรียาก๊กมินตั๋งแห่งนานกิงใช้วิธีการกอบโกยต่าง ๆ นานา ในการรวบรวมทรัพย์สินสมบัติมหาศาลของประเทศชาติให้รวมศูนย์อยู่ในเครือทุนขุนนาง 4 ตระกูลใหญ่ คือ ตระกูลเจียง ชุง ชุง และเจิน (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2526 : 2-4) จากการศึกษาในเรื่อง Political Economy ของสถาบันศึกษาเศรษฐกิจการเมืองรัสเซีย (The U.S.S.R.) ได้เสริมแนวคิดของเหม่าในเรื่องทุนขุนนางให้ชัดเจนขึ้น โดยกล่าวถึงทุนขุนนางของจีน 4 ตระกูลใหญ่ (ก๊กมินตั๋ง) ได้ยึดกุมระบบเศรษฐกิจโดยการผูกขาด และได้ใช้อำนาจรัฐอย่างกว้างขวางในการแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพรรคพวก (IEAS, 1957: 785) รวมถึงการศึกษาเรื่อง China's Early Industrialization Albert Fuerwerker (1958 : 20-29, 250-251) สรุปความได้ว่า การรุกรานของจักรพรรดินิยมตะวันตกที่มีต่อประเทศจีนในปลายศตวรรษที่ 19 ทำให้พ่อค้าชาวจีน เจ้าที่ดิน และขุนนางต่าง ๆ หันมาลงทุนประกอบการในธุรกิจสมัยใหม่ เช่น การค้าน้ำมันและธนาคารพาณิชย์ ตลอดจนธนาคารเพื่อการส่งเสริมอุตสาหกรรมเอเซียอาคเนย์ ซึ่งเกิดจากความร่วมมือกันระหว่างข้าราชการกับพ่อค้า Fuerwerker เรียกการดำเนินธุรกิจแบบนี้ว่า “ธุรกิจที่ควบคุมโดยข้าราชการบริหารโดยพ่อค้า” การดำเนินธุรกิจดังกล่าว ได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เนื่องจากธุรกิจเหล่านี้ได้รับการสัมปทานและสิทธิประโยชน์การผูกขาดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องของธุรกิจลักษณะนี้ Fuerwerker เรียกว่า “ทุนขุนนาง” กล่าวโดยสรุปแนวคิดของ Fuerwerker มี 2 ประเด็นสำคัญ คือ

- (1) ทุนขุนนางเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขการรุกรานทางเศรษฐกิจของประเทศจักรพรรดินิยม (ทุนนิยมผูกขาด)
- (2) ทุนขุนนางอาศัยกลไกระบบราชการ (กลไกของรัฐ) เป็นเครื่องมือในการหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพื่อตนเอง และหมู่คณะ



นอกจากนี้การศึกษาของพัฒนา รัชมยสุต (2500 : 254-255) แบ่งทุนขุนนางออกเป็น 2 พวกคือ

- (1) ทุนขุนนางที่มีลักษณะเป็นนายหน้า พวกนี้ได้อิงอำนาจของจักรพรรดินิยมตะวันตกแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองและการเศรษฐกิจ
- (2) ทุนขุนนางที่พร้อมจะใช้อิทธิพลทางการเมืองเพื่อหาประโยชน์แก่ตนและพรรคพวก นายทุนประเภทนี้บางครั้งแสดงตนเป็นนายทุนขุนนางที่มีชาตินิยม

ทุนขุนนางในความหมายกว้าง นักคิดกลุ่มนี้เห็นว่าทุนขุนนางเกิดขึ้นตั้งแต่ยุคโบราณ การเปลี่ยนแปลงของยุคสมัยไม่ได้ทำให้ทุนขุนนางต้องสูญหาย ทั้งนี้ ทุนขุนนางได้ปรับเปลี่ยนวิธีการหาผลประโยชน์ของตนเองให้ทันสมัยและสอดคล้องกับเงื่อนไขของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอด นักคิดที่สำคัญของกลุ่มนี้คือ Karl A. Wittfogel (1973 : 255-256, 298-299) จากการศึกษาเรื่อง Oriental Despotism ได้ชี้ว่าภายใต้ระบบบริหารราชการแผ่นดินนั้นผู้ใดก็ตามที่อาศัยกลไกนี้เพื่อประโยชน์ของตนย่อมอยู่ในข่ายการเป็นทุนขุนนางทั้งสิ้น Wittfogel ได้นิยามความหมายคำว่า “ทุนขุนนาง” ไว้ดังนี้

- (1) เจ้าพนักงานผู้เป็นตัวแทนการคลังของระบบบริหารราชการที่มีอำนาจการปกครองบ้านเมือง
- (2) สมาชิกของระบบบริหารราชการที่มีอำนาจการปกครองบ้านเมือง ดำรงตำแหน่งหรือมิได้ดำรงตำแหน่งก็ดี โดยอาศัยสถานะการเมืองเข้าประกอบวิสาหกิจเอกชนบางอย่าง อาทิ การค้า และการกู้เงิน เป็นต้น
- (3) นักธุรกิจเอกชนที่ผูกพันตัวเองกับสมาชิกบางรายของระบบบริหารราชการ เพื่อให้เกิดความแน่นแฟ้นยิ่งขึ้นในความสำเร็จแห่งการประกอบการธุรกิจ
- (4) นักธุรกิจเอกชน ซึ่งเป็นตัวแทนการค้าหรือนายหน้ากระทำธุรกิจให้แก่ระบบบริหารราชการ โดยมีอำนาจปกครองทางการเมือง

ดังนั้น ทุนขุนนางหมายถึง เจ้าของทุนผู้ซึ่งกระทำการเป็นตัวแทนในทางการค้า หรือในทางการเงินโดยอาศัยกลไกของรัฐอย่างหนึ่งอย่างใด จากนิยามดังกล่าวข้างต้นแสดงว่าทุนขุนนางเกิดขึ้นตั้งแต่ยุคโบราณ ดังกรณี ฟาโรห์ มอบหมายให้ผู้ชำนาญทางการค้าไปทำการค้ากับเมือง

ต่าง ๆ และปรากฏว่าผู้ชำนาญทางการค้าเหล่านั้น มักจะหาประโยชน์จากสิ่งต่าง ๆ ที่ถูกใจภายใต้การคุ้มครองทางการทูตอยู่เสมอ ส่วนในสังคมศักดินาปรากฏว่าสังคมจีนที่ Wittfogel นำมาเป็นแบบจำลองการศึกษานั้นมีชนชั้นเจ้าที่ดินได้เปลี่ยนแปลงทรัพย์สินที่ไร้มูลค่าให้เกิดมูลค่า เช่น รับช่วงการจัดเก็บภาษีจากรัฐ การซื้อที่ดินและนำไปเช่า เป็นต้น ทำให้ชนชั้นขุนนางกลายเป็นเจ้าที่ดินหรือเป็นทุนขุนนางในที่สุด

นอกจากนี้ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (เป็นข้อชี้แนะที่ รศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตรเพิ่มเติมให้แก่ผู้เขียนในช่วงทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ในปี 2540) ยังเสนอว่าเงื่อนไขอีกด้านหนึ่งของทุนขุนนางคือ รัฐเป็นปรปักษ์กับนายทุน จึงเป็นช่องทางให้ข้าราชการใช้อำนาจได้ นายทุนจึงต้องสร้างความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐด้วยธุรกิจเพื่อให้ได้รับการคุ้มครอง นอกจากนี้แล้วข้าราชการเป็นนายทุนเอง หรือพรรคการเมืองเป็นนายทุนเอง ขณะเดียวกันจากการศึกษาของฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2536 : 161-165) ในเรื่อง ประวัติศาสตร์การปฏิวัติอุตสาหกรรมเปรียบเทียบชี้ถึงสาเหตุที่ชนชั้นกระฎุมพีในสังคมจีนว่า เป็นสังคมที่ขาดพลังผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างสังคมในช่วงทศวรรษ 1910 ไว้อย่างน่าสนใจว่า

(1) ระบบราชการของจีนมีความเข้มแข็งเกินไป จึงเป็นสถาบันที่ครอบงำสถาบันอื่นในสังคม ทำให้ชนชั้นกระฎุมพีไม่สามารถพัฒนาขึ้นมาได้ จึงพึ่งระบบราชการถึงจะอยู่รอด

(2) ระบบหมู่บ้านมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมาก ทำให้ไม่เปิดโอกาสให้ปัจเจกชนแตกตัวออกจากหมู่บ้านมาทำอาชีพอิสระ ความผูกพันทางสายโลหิตและประเพณีเป็นพื้นฐานนำไปสู่การผลิตแบบเลี้ยงตัวเองเรียกว่า วิธีการผลิตแบบเอเซีย (Asiatic Mode of Production) ทำให้เป็นแรงต้านผู้ที่คิดเปลี่ยนแปลงสังคม ซึ่งปฏิสัมพันธ์จากสองเหตุผลข้างต้น เป็นรากเหง้าที่สำคัญทำให้ข้าราชการของจีนมีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจ กรณี หลี่ หง จิง เป็นตัวอย่างที่ชัดเจน คือ ขณะที่ หลี่ หง จิง ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการมณฑลเทียนสิน และเป็นขุนนางคนสำคัญในสมัยพระนางฉือซี ได้เข้าไปประกอบธุรกิจอย่างกว้างขวาง อาทิ การเดินเรือกลไฟเหมืองถ่านหิน โทรเลข และโรงงานทอผ้า ฯลฯ เรียกกระบวนนี้ว่า “ระบบทุนนิยมขุนนาง (Bureaucratic



Capitalism)” ซึ่งเดิมการลงทุนในจีนมีแนวโน้มเป็นระบบนี้อยู่แล้ว ดังกรณี การผลิตเกลือของรัฐบาลผูกขาดการออกใบอนุญาตให้กับพ่อค้า นั่นคือ พ่อค้าต้องมอบเงินจำนวนมากให้แก่ขุนนาง จึงจะได้สิทธิในการผลิตและจำหน่าย ซึ่งเป็นระบบเจ้าภาษีนายอากร (Tax Farming) จึงมีข้าราชการเป็นทั้งผู้นำการค้าซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบศักดินาเป็นทุนนิยมที่ขาดอิสระไม่มีความเจริญ ส่วนเกินตกเป็นของขุนนางนำไปใช้บริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย (เป็นแบบแผนการบริโภคของชนชั้นศักดินา) มากกว่านำไปขยายการลงทุนธุรกิจที่ หลี่ หง จ้ง ก่อตั้งขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 นั้น หลี่ หง จ้ง ใช้อำนาจ หน้าที่ราชการออกใบอนุญาตผูกขาดแก่บริษัท แล้วบริษัทเรียกหุ้นจากพ่อค้าโดยให้พ่อค้าเป็นผู้บริหาร ส่วนขุนนางจะเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงาน ดังนั้น หลี่จึงมีอำนาจให้อภิสิทธิ์ทุกชนิดแก่บริษัท บางครั้งการก่อตั้งธุรกิจมีการใช้เงินทุนบางส่วนจากทางราชการ และยังได้รับการยกเว้นภาษีเรียกระบบนี้ว่า “ระบบกวนตู้ข้างปิ่น” หมายถึง กิจการไม่มีประสิทธิภาพอยู่ได้เพราะการผูกขาด จึงไม่อาจเป็นพื้นฐานการพัฒนาอุตสาหกรรมของจีนได้ ไม่เป็นฐานให้เกิดชนชั้นกระฎุมพีที่ก้าวหน้าแต่อย่างใด

กล่าวโดยรวม นายทุนจีนไม่ได้เกิดขึ้นเองโดยอิสระ นายทุนขุนนางเกิดภายใต้ร่มเงาของศักดินานิยม นายทุนนายหน้าเป็นสิ่งประดิษฐ์ของทุนนิยมจากต่างชาติ ทำให้ชนชั้นนายทุนของจีนมีความอ่อนแอไม่เป็นตัวของตนเอง ไม่สามารถสลัดพันธนาการศักดินา และต่อสู้เพื่อเอกราชของประเทศชาติได้ การเปลี่ยนแปลงสังคมของจีนจึงเป็นขบวนการที่ยืดเยื้อ ลงท้ายด้วยชาวนา กรรมกร และปัญญาชนลงมาเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ทั้งโค่นล้มศักดินานิยมและขับไล่อิทธิพลของมหาอำนาจต่างชาติ

นอกจากนี้จากการศึกษาของ Suehio Akira (1989) ในเรื่อง Capital Accumulation in Thailand ในปี ค.ศ. 1855-1985 พบความสัมพันธ์ระหว่างทุนขุนนาง กับทุนภายในและทุนต่างชาติว่า ทุนทั้งสามประเภทนี้ได้แสดงบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทยอย่างมาก โดยทุนขุนนางและทุนต่างชาติมีบทบาทนำและเกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ตลอดมา ส่วนทุนภายในเพิ่งมีบทบาทอย่างจริงจังในช่วงต้นปีทศวรรษ 2503 โดยนายทุนจีนเชื้อสายไทยที่ผันตัวเองมาเป็นคนไทยแล้ว (ตามนโยบายของทางการไทยในเรื่องสิทธิการให้สัญชาติ ทั้งนี้นับตั้งแต่ พ.ศ. 2493 รัฐบาลไทยได้ผ่อนปรนการออกใบอนุญาตให้พ่อชาวจีนถือสัญชาติไทยได้) ทำให้เบนเนอเรชั่น

ต่อๆ มาจึงมีความเชื่อว่าเขาเป็นคนไทยและเป็นเจ้าของประเทศ (Son of The Soil) จนทำให้ทุนภายในของไทยมีพลังขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจมากขึ้นจนมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการเติบโตของเศรษฐกิจไทยติดต่อกันตลอด 3 ทศวรรษต่อมาและนายทุนกลุ่มนี้ได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทและฐานะของตนอย่างมากในช่วงดังกล่าว ซึ่งเดิมเป็นเพียงพ่อค้าพืชไร่หรือพ่อค้าหน้า (Compador Marchant) ผันมาเป็นนายทุนธนาคารและธุรกิจการเงินอื่นๆ และเป็นนายทุนอุตสาหกรรมหลากหลายประเภท รวมทั้งยังได้มีโอกาสเข้ามาเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลชุดต่างๆ ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย อย่างไรก็ตามในส่วนทุนขุนนางและทุนต่างชาติก็ยังคงมีบทบาทสำคัญหาได้ลดน้อยถอยลงแต่อย่างใด แม้ว่าจะในช่วงที่ทุนภายในมีความเติบโตอย่างมากก็ตาม เพราะทุนภายในเติบโตได้ด้วยระบบอุปถัมภ์และการพึ่งพาตนเองทำให้บทบาทหลักในการกำหนดทิศทางนโยบายเศรษฐกิจของประเทศจึงยังคงตกอยู่กับทุนขุนนางและทุนต่างชาติมาตลอด และเป็นเรื่องที่ยากมากในอันที่จะแยกระหว่างทุนรัฐและทุนขุนนางออกจากกันเนื่องจากมันเกาะเกี่ยวโยงใยกันไปมาจนไม่อาจจะแยกได้อย่างชัดเจน (ทั้ง Suelhiro และ Yoshihara ต่างเห็นว่าเป็นการยากต่อการจำแนกออกจากกันได้อย่างชัดเจน) และจากการศึกษาของ Kunio Yoshihara (1989) เรื่อง The Rise of Ersatz Capitalism in Southeast Asia ยิ่งชี้ชัดอีกด้วยว่าทุนขุนนางมีบทบาทสำคัญอย่างไรต่อบริบทและมิติแห่งการพัฒนาในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถึงความเป็นรูปแบบเฉพาะของมันซึ่งคาบเกี่ยวทั้งกระแสทุนนิยมโลก อุดมการณ์ระหว่างประเทศ และภาวะแวดล้อมทางการเมืองทั้งในและต่างประเทศที่ชี้นำในรอบและทางเลือกอย่างจำกัดในแบบแผนการพัฒนาประเทศ ประเด็นที่กล่าวนี้นำมาซึ่งมิติการพัฒนาแบบพึ่งพาในขั้นต้นอันเป็นวิถีการพัฒนาที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ Yoshihara ยังได้ชี้ด้วยว่าการพัฒนาที่เกิดขึ้นในประเทศเหล่านี้เป็นไปอย่างไร้มิติแห่งพลังในการพัฒนาประเทศอย่างที่เป็นจริงเพราะกลุ่มการเมือง กลุ่มธุรกิจ และกลุ่มทุนต่างชาติประสานประโยชน์กันในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนเกินทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง กลุ่มการเมืองยังได้แสดงบทบาทให้ความคุ้มครองกลุ่มธุรกิจที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของตนจากแข่งขันอีกด้วย รวมทั้งยังได้แสวงหาสัมปทาน ใบอนุญาต สิทธิในการผูกขาดและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นประเทศไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ต่างมีรูปแบบทั้งสิ้น จึงเรียกระบบทุนนิยมของประเทศเหล่านี้ว่า “ทุนนิยมจำลอง” (Ersatz Capitalism) เพราะมีทุนขุนนาง (Bureaucratic Capital) เกาะกุมอยู่





อย่างหนาแน่น ทุนขุนนางที่ Yoshihara หมายถึงนั้นจะมีคุณสมบัติ 3 ประการ คือ ประการแรก บุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นทุนขุนนางได้ จะต้องเคยมีตำแหน่งหรือยังคงมีตำแหน่งทางราชการเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสะสมทุนในระยะเริ่มต้น (Primitive Accumulation Capital) ประการที่สอง ถ้าบุคคลใดพ้นตำแหน่งราชการแล้ว แต่ยังคงรักษาความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับวงราชการเพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจแก่ตนเอง ประการที่สาม นักธุรกิจที่มีเส้นสายในระบบราชการแล้วเส้นสายเหล่านั้นสร้างความได้เปรียบในการดำเนินธุรกิจ

ดังนั้นในการพัฒนาประเทศในย่านนี้จึงยังคงถูกครอบงำด้วยระบบทุนนิยมจำแลง (Pseudo Capitalism) ซึ่งมีรูปแบบเฉพาะดังนี้

1) พัฒนาการของทุนภายใน จำกัดอยู่เฉพาะอุตสาหกรรมบริการเท่านั้น (Tertiary Sector) เช่น ธนาคารพาณิชย์ และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

2) ทุนอุตสาหกรรมของกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ ไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ไม่มีความสามารถในการส่งออก ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมาก ปัจจุบันพลวัตของประเทศเหล่านี้มิได้เป็นสาขาเศรษฐกิจทุนนิยม (หมายถึงสาขาเศรษฐกิจขนาดใหญ่และใช้ทุนการผลิตจำนวนมาก) เป็นแต่เพียงสาขาเศรษฐกิจตลาดเท่านั้น (หมายถึงสาขาเศรษฐกิจขนาดเล็กและใช้ทุนน้อย) ขณะที่ทุนอุตสาหกรรมภายในในสาขาเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ส่วนใหญ่จะเป็นนายทุนนายหน้าและยังต้องพึ่งพาเทคโนโลยีของต่างชาติอย่างสิ้นเชิง จึงทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในการผลิตเพียงพอที่จะส่งออกไปแข่งขันในตลาดต่างประเทศ

3) ถูกครอบงำทางเศรษฐกิจโดยนายทุนชาวจีนดังจะเห็นได้จากประเทศอินโดนีเซียกลางทศวรรษ 1980 มีนายทุนชาวจีนเป็นเจ้าของทรัพย์สินรวมกันทั้งประเทศประมาณร้อยละ 70-75 และครอบครองธุรกิจขนาดใหญ่ไว้ถึง 17 กลุ่มจากทั้งหมด 25 กลุ่ม เมื่อเทียบกับคนเชื้อสายจีนในประเทศอินโดนีเซียที่มีเพียงร้อยละ 4 ของประชากรทั้งประเทศ ประเทศมาเลเซีย มีชาวจีนประมาณ 1 ใน 3 คนของประชากรทั้งประเทศ ชาวจีนมีผลประโยชน์ทางธุรกิจจำนวนมากมหาศาลทางการมาเลเซีย (รัฐบาลภายใต้การนำของคนเชื้อสายมาเลย์) ได้ออกกฎหมายเพื่อจำกัดบทบาท

ของนายทุนชาวจีนก็ตามหาได้ประสบผลสำเร็จไม่ ประเทศฟิลิปปินส์มีชาวจีนประมาณร้อยละ 1 ของประชากรทั้งประเทศเป็นเจ้าของธุรกิจมากกว่า 2 ใน 3 ของบริษัทที่ใหญ่ที่สุด ขณะที่บริษัทขนาดเล็กมีอัตราการถือครองมากกว่านี้หลายเท่า ประเทศไทยในช่วงกลางทศวรรษ 1970 มีชาวจีนประมาณร้อยละ 8-10 ของประชากรทั้งประเทศ เป็นเจ้าของธุรกิจมีสินทรัพย์และการประกอบการถึงร้อยละ 90 ของสินทรัพย์ทั้งหมดและเป็นเจ้าของเงินทุนในธนาคารต่างๆ กว่าร้อยละ 50 ในประเทศไทย

4) ผู้นำธุรกิจมีลักษณะเป็นผู้เก็งกำไรสูง (Speculators) เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่มาจากพ่อค้าและเป็นชาวจีน (โพ้นทะเล) เกิดความไม่แน่ใจในนโยบายของรัฐบาลท้องถิ่น (รัฐบาลในประเทศที่คนจีนอาศัยอยู่) ทำให้ต้องแสวงหาผลประโยชน์เฉพาะหน้าและได้กำไรสูง และมีการกระจายการลงทุนเฉพาะสาขาที่ไม่ใช่หัตถอุตสาหกรรมเพื่อกระจายความเสี่ยง

5) มีการดำรงอยู่ของผู้แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economics Rent Seeking) จากการผูกขาดหรือจากการเป็นนักธุรกิจการเมืองอยู่เป็นจำนวนมาก โดยที่คนพวกนี้มิได้แสวงหากำไรจากการแข่งขันเสรีในตลาด แต่มุ่งที่จะได้ส่วนเกินทางเศรษฐกิจแบบผูกขาดที่มาจากอำนาจการเมือง กรณีที่กล่าวนี้เกิดขึ้นในประเทศไทยอินโดนีเซียและมาเลเซีย เรียกว่า “นายทุนขุนนาง” (Bureaucratic Capitalists) ขณะที่กรณีประเทศฟิลิปปินส์เรียกว่า “นายทุนอิทธิพล” (Crony Capitalists) เนื่องจากนายทุนส่วนใหญ่เป็นเพื่อนสนิทของผู้นำประเทศจึงใช้ความสัมพันธ์ดังกล่าวเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์อย่างกว้างขวางภายใต้อภิสิทธิ์ของผู้นำแนวคิดทุนขุนนางในเชิงทฤษฎีมีสองแนวคิด กลุ่มแรก มีเหมา เจ๋อ ตุง และคณะเห็นว่าทุนขุนนางเกิดขึ้นในประเทศอาณานิคมและกึ่งอาณานิคม ซึ่งเป็นผลโดยตรงมาจากการรุกรานทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศจักรวรรดินิยม รวมทั้ง Wittfogel (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา) เพราะเห็นว่า ทุนขุนนางเกิดขึ้นมาช้านานเกินกว่าที่จะบอกได้ว่าเมื่อใดแต่ทุนขุนนางจะเปลี่ยนแปลงบทบาทให้สอดคล้องกับเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในยุคสมัยที่ต่างกันไป ทั้งสองกลุ่มนี้จะใช้การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองของประเทศจีนเป็นแบบในการวิเคราะห์ กลุ่มสอง มี Suehiro และ Yoshihara จะเน้นถึงวิวัฒนาการของทุนขุนนางในยุคปัจจุบัน โดยเปลี่ยนพื้นที่ศึกษา (Studied Area) มาเป็นประเทศไทยในกรณีของ



Suehiro และกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในกรณีของ Yoshihara สิ่งที่ Suehiro ชี้ไว้คือทุนขุนนางและทุนต่างชาติมีบทบาทนำและเกี่ยวพันกับประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองมาตลอด ส่วนทุนภายในเริ่มมีบทบาทอย่างจริงจังในทางเศรษฐกิจ เมื่อขึ้นทศวรรษปี 2503 มานี้เอง อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าทุนภายในจะมีความเติบโตและมีพลวัตทางเศรษฐกิจสูงก็ตาม แต่ทุนภายในมักจะขาดพลวัตในทางการเมืองเป็นแต่เพียงทุนที่เติบโตภายใต้ระบบอุปถัมภ์และการพึ่งพาเท่านั้น ส่วนบทบาทหลักในการกำหนดทิศทางนโยบายเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศแล้วยังคงตกอยู่กับทุนขุนนางและทุนต่างชาติ รวมทั้งสิ่งที่ Yoshihara ชี้ไว้ในแง่มุมเดียวกันแต่ขยายพื้นที่ศึกษาในระดับภูมิภาค (Study Region Area) คือ ภาพรวมของทุนขุนนางในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่ามีลักษณะเป็นระบบทุนนิยมจำลอง (Ersatz Capitalism) และนายทุนอิทธิพล (Crony Capitalist) โดยมีผู้นำประเทศ ทหาร ข้าราชการ และนักการเมืองเป็น “ทุนขุนนาง” การศึกษาของ Yoshihara มีความสำคัญอย่างมากที่ชี้ให้เห็นภาพเปรียบเทียบของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่ามีลักษณะเป็นทุนขุนนางอย่างไร ซึ่งถึงบทบาทของชนชั้นผู้นำของประเทศเหล่านี้ถึงวิธีการใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางด้วยวิธีใด และชี้ถึงความอ่อนแอของทุนภายในประเทศเหล่านี้ด้วย แม้รัฐจะพยายามสร้างฐานเศรษฐกิจด้วยทุนภายในภายใต้นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมหรือนานโยบายแห่งชาติมาให้ได้สำเร็จผลไม่ ผลของการดำเนินยุทธศาสตร์ดังกล่าวกลับกลายเป็นช่องว่างให้ทุนคนจีนในประเทศเหล่านี้ขึ้นมามีบทบาทและเป็นเฟื่องจักรทางเศรษฐกิจในเวลาต่อมา ส่วนจุดด้อย ที่สามารถวิพากษ์วิจารณ์ได้ เนื่องจาก Yoshihara ให้ความสำคัญในมิติทางด้านเศรษฐกิจมากเกินไป ดังนั้นการวิเคราะห์ในเรื่องทุนในมิติของเศรษฐกิจตลาดและเศรษฐกิจทุนนิยมจึงขาดความลุ่มลึกและชี้ชัดได้ในประเทศเหล่านี้โดยเฉพาะการจำแนกแยกแยะว่าทุนส่วนไหนอยู่ในเศรษฐกิจตลาดและทุนส่วนไหนอยู่ในเศรษฐกิจทุนนิยม

อาจจะสรุปอย่างกว้างๆ ในงานของ Suehiro และ Yoshihara ได้ว่าทุนขุนนางสมัยใหม่จะเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ด้วยการปรับเปลี่ยนสถานะและวิธีการลงทุนภายใต้ระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการนโยบายสาธารณะ (Public Policy) รวมถึงดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเปิดเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกิดการลงทุนขนาดใหญ่ของนักลงทุนทั้งนายทุนท้องถิ่นและนายทุน

ต่างชาติภายใต้ระบบอุปถัมภ์และผลตอบแทนทางเศรษฐกิจร่วมกัน (Economic Rent) ระหว่างชนชั้นนำและพวกพ้องฝ่ายหนึ่งกับนายทุนหน้านายและนายทุนต่างชาติอีกฝ่ายหนึ่ง

สำหรับแนวความคิดและทฤษฎีว่าด้วยทุนขุนนางกับประเทศไทยนั้น สังคิต พิริยะรังสรรค์ เป็นผู้ที่นำแนวความคิดดังกล่าวมาศึกษาและวิเคราะห์กับประเทศไทยได้อย่างเป็นรูปธรรมภายใต้กรอบศึกษาประเทศจีนเป็นหลัก ในแง่ของแนวคิดและทฤษฎีนั้น สังคิต ได้สรุปไว้ในการศึกษาเรื่องทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503) ดังนี้

- 1) ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดทุนขุนนาง คือ การรุกเข้ามาของทุนนิยมต่างประเทศมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในสังคมของจีนอย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดอุตสาหกรรมแห่งชาติจีนขึ้น โดยมีนายทุนขุนนางเป็นผู้ดูแลในวิสาหกิจเหล่านั้น และเกิดชนชั้นกรรมาชีพขึ้นมาทำงานในวิสาหกิจนั้น
- 2) ทุนขุนนางเป็นชนชั้น (Class) ที่ถือกำเนิดขึ้นอย่างแน่อนทางประวัติศาสตร์ ทั้งนี้เห็นว่าทุนขุนนางเป็นศักดินาที่อาศัยกลไกรัฐหาผลประโยชน์
- 3) วิสาหกิจที่ทุนขุนนางเงินไปหาผลประโยชน์นั้น มีทั้งกิจการที่เป็นสาธารณูปโภค การเงิน การพาณิชย์ และการผลิต
- 4) ทุนขุนนางจะมีลักษณะกดขี่ทุนที่ต้องการเป็นอิสระที่อยู่นอกการอุปถัมภ์ของตน แต่ทุนขุนนางกลับส่งเสริมทุนที่ตนให้การอุปถัมภ์ โดยทุนขุนนางจะอาศัยอำนาจรัฐเป็นเกราะคุ้มครองในการประกอบธุรกิจ ทำให้ธุรกิจเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกันยังมีบทบาทรับใช้ทุนต่างชาติอีกด้วย
- 5) ทุนขุนนาง คือ รัฐเป็นปรปักษ์กับนายทุนจึงเป็นช่องทางให้ข้าราชการใช้อำนาจได้นายทุนจึงต้องสร้างความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐด้วยธุรกิจเพื่อให้ได้รับการคุ้มครอง นอกจากนี้แล้วข้าราชการเป็นนายทุนเอง หรือพรรคการเมืองเป็นนายทุนเอง
- 6) ภายใต้เงื่อนไขของการต่อสู้เพื่อให้ประเทศเป็นเอกราชและมีประชาธิปไตย ชนชั้นทุนขุนนางเป็นปฏิปักษ์ต่อการปฏิวัติมากที่สุด นอกเหนือจากชนชั้นเจ้าที่ดินและจักรพรรดินิยม ในส่วนของทุนภายในนั้นเป็นชนชั้นที่อ่อนแอเกินไปไม่สามารถเป็นชนชั้นนำได้ การที่จะสถาปนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้นั้นจะต้องเกิดจากการเป็นพันธมิตรกันของ ชนชั้นชาวนา



นายทุนชาติ และนายทุนน้อยจึงจะประสบความสำเร็จ

7) นายทุนขุนนางไม่เพียงแต่เป็นเจ้าที่ดินขนาดใหญ่ และนักการเมืองที่ใช้อิทธิพลทางการเมืองไปหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น ยังรวมถึงข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร และตำรวจ อีกด้วย

จากข้อสรุปแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าว สามารถสะท้อนได้จากพฤติกรรมและบทบาทของข้าราชการในประเทศจีนเปรียบเทียบกับประเทศไทยได้ดังนี้

ประเทศจีน มีข้าราชการระดับสูงของจีนเข้าไปหาผลประโยชน์จากการประกอบธุรกิจการค้า พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม ทั้งยังได้ให้การคุ้มครองในธุรกิจของนายทุนอันพึงได้ผลประโยชน์ตอบแทน มีลักษณะพึ่งพาและรับใช้ผลประโยชน์นายทุนต่างชาติ มุ่งที่จะรักษาระบบเจ้าที่ดินเอาไว้อย่างเหนียวแน่น นิยมใช้อภิสิทธิ์ทางการเมืองด้วยวิธีการผูกขาด ส่วนทางการเมืองนิยมปกครองแบบเผด็จการฟาสซิสต์

ประเทศไทย รูปแบบทุนขุนนางของประเทศไทยช่วงก่อน พ.ศ. 2500 นั้น นิยมใช้อภิสิทธิ์ผูกขาดทางการเมืองการค้ำปกครองแบบเผด็จการขาดความเป็นชาตินิยมโดยแท้จริงและปฏิเสธที่จะปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ที่ดินใหม่ การศึกษาของสังคิตพบว่าช่วงก่อน พ.ศ. 2500 มีข้าราชการใช้อิทธิพลหาประโยชน์จากธุรกิจการค้า โดยที่ทุนขุนนางจะเปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขทางการเมืองและเศรษฐกิจ กล่าวคือ หลังเปิดประเทศใน พ.ศ. 2398 ระยะแรกทุนขุนนาง ประกอบด้วย เจ้านาย ขุนนาง และนายทุนชาวจีน จนกระทั่งก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองความสัมพันธ์ระหว่างทุนขุนนางกับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีความหนาแน่นมากและเมื่อสิ้นสุดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในพ.ศ. 2475 ได้ทำให้อิทธิพลของทุนขุนนางสิ้นสุดตามไปด้วย หลังจาก พ.ศ. 2490 กลุ่มผู้ปกครองทหารได้นำทุนนิยมแห่งรัฐ (State Capitalism) มาเป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งท้ายที่สุดผู้ปกครองกลับกลายเป็นนายทุนเสียเอง มีการใช้อิทธิพลทางการเมืองแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองอย่างกว้างขวาง อิทธิพลของทุนขุนนางครอบงำวิสาหกิจต่างๆ ในภาคพาณิชยกรรม การเงิน และอุตสาหกรรม ฉะนั้นทุนนิยมโดยรัฐจึงเป็นเพียงรูปแบบการผลิตที่เป็นไปเพื่อสนองผลประโยชน์ ให้แก่กลุ่มผู้ปกครองที่เป็นทุนขุนนางและสมัครพรรคพวก

4. การพัฒนาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ลักษณะร่วมทางประวัติศาสตร์ การหลั่งไหลเข้ามาของชาวจีนและชาวอินเดีย ในภูมิภาคแถบนี้ซึ่งเสมือนหนึ่งเป็นศูนย์กลางของการติดต่อระหว่างชาวจีนและชาวอินเดียและยังเป็นเส้นทางคมนาคมที่สำคัญมีสภาพภูมิศาสตร์อันเป็นทำเลที่เหมาะสมยิ่งที่จะเป็นศูนย์กลางการค้าระหว่างประเทศแถบเอเชีย (Pern ; B.R, 1965 : 5 อ้างในอุษริย์ กรรณสุดและพัชรี ลิโรส, 2516 : 9-10) อีกทั้งยังเป็นภูมิภาคที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์จึงเป็นผลทำให้มีชนชาติต่างๆ พากันอพยพเข้ามาทำให้กลายเป็นสังคมชุมชนที่มีภาษาพูด วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณีที่ต่างกันอยู่มากในประเทศเหล่านี้ (Tate, D.J.M, 1971 : 6-8) บทบาทของชาวอินเดียในภูมิภาคแถบนี้ ได้นำศาสนาพุทธและศาสนาอิสลามเข้ามาเผยแพร่รุ่งเรืองจนมีอาณาจักรรุ่งโรจน์ถึง 2 แห่ง คือ ในศตวรรษที่ 7-10 เป็นช่วงที่ศาสนาพุทธเจริญรุ่งเรืองมีอาณาจักรศรีวิชัย (Srivijaya) เป็นศูนย์กลางการเผยแพร่ และในศตวรรษที่ 13-15 เป็นช่วงที่ศาสนาอิสลามมีความเจริญรุ่งเรืองมีอาณาจักรมัจปาหิต (Majapahit) เป็นศูนย์กลางการเผยแพร่แนวความคิดของศาสนาอันเป็นรากฐานสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้นในยุคนั้น หลักการสั่งสอนเกี่ยวกับเรื่องของอำนาจ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจ คือ ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองโดยอ้างรากฐานจากเทวอำนาจ นับเป็นศาสนาการเมืองที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นและเป็นปัจจัยให้การเมืองเกิดการพัฒนาจากสังคมดั้งเดิมจากระดับหมู่บ้าน (Primitive Village Society) ได้รวมตัวขึ้นเป็นสังคมทางการเมืองขั้นมูลฐาน (Basic Political Unity) (Vendenbosch, amry and Butwell, Richard, 1957 : 6-8) จึงเป็นการปฏิรูปทางการเมืองขึ้นมาใหม่ในภูมิภาคนี้ในอาณาจักรหลายๆ แห่ง เช่น อาณาจักรฟูนาน (Funan) ซึ่งปัจจุบันเป็นประเทศกัมพูชาและเวียดนาม อาณาจักรเจนละ (Chenla) ซึ่งเป็นประเทศกัมพูชาในปัจจุบัน ส่วนอาณาจักรศรีวิชัยและอาณาจักรมัจปาหิต อยู่ในประเทศอินโดนีเซียปัจจุบัน (Pern ; B.R, 1956 : 10-13) การหลั่งไหลเข้ามาของชาวอินเดีย ทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจขยายตัวออกไปจากระดับหมู่บ้านไปสู่ระดับประเทศ การอพยพของชาวอินเดียมีมากในช่วงศตวรรษที่ 19-20 เมื่อมลายูตกอยู่ในการยึดครองของจักรวรรดิอังกฤษ



LIRT



สาเหตุที่ชาวอินเดียอพยพเข้ามาจำนวนมากเพราะอังกฤษเป็นเจ้าอาณานิคมของอินเดีย อยู่ก่อนแล้ว เมื่ออังกฤษยึดครองมลายูจึงได้ขยายการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมทำให้ อังกฤษต้องการแรงงานในการพัฒนาดังกล่าว ซึ่งแรงงานท้องถิ่นมีจำนวนค่อนข้างน้อยจึงไม่สามารถรองรับโครงการพัฒนาต่างๆ ของอังกฤษได้ ทำให้อังกฤษต้องนำแรงงานเข้ามาจากประเทศ อาณานิคมอื่นๆ โดยเฉพาะจากประเทศอินเดียมาเป็นกรรมกรรับจ้างเป็นจำนวนมาก ตามโรงงาน อุตสาหกรรมต่างๆ นอกจากนี้ยังมีแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรมเป็นจำนวนมากเช่นกัน สาเหตุ ที่แรงงานจากประเทศอินเดียเข้ามาจำนวนมาก เนื่องจากในช่วงนั้นประเทศอินเดียได้มีการเลิกทาส ทำให้เกิดภาวะว่างงานขึ้นในอินเดียจำนวนมาก จึงมีกรรมกรจากอินเดียได้อพยพออกมาหางาน ทำในประเทศอาณานิคมของอังกฤษอื่นๆ บ้างก็ตั้งหลักแหล่งในประเทศเหล่านั้นบ้างก็อพยพ เข้ามาทำงานในระยะสั้นแล้วกลับอินเดีย จนถือว่าดินแดนมลายูและสิงคโปร์เป็นเสมือนบ้านเกิด เมืองนอนของตนสืบลูกหลานต่อมา และอ้างความเป็นเจ้าของประเทศ (Son of The Soil) เท่าๆ กับพวกมาเลย์ที่อาศัยอยู่ดั้งเดิม

บทบาทของชาวจีนที่มีผลต่อการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ชาวจีนได้ เข้ามาทำการค้าขายกับประเทศเอเชียอาคเนย์ตั้งแต่ก่อนศตวรรษที่ 17 อย่างไรก็ตาม การค้าขาย ของชาวจีนใช้ว่าจะเป็นไปได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ในช่วง ค.ศ. 1644 ราชวงศ์ชิงขึ้นปกครองนั้นได้มี นโยบายปิดประตูการค้ากับต่างประเทศ อันเนื่องมาจากสาเหตุสองประการคือ ประการแรก ราชวงศ์ชิง (ค.ศ. 1644) มีนโยบายปิดประตูการค้า จากเหตุผลที่ว่าจีนเป็นประเทศที่ยิ่งใหญ่อยู่แล้ว จึงไม่เห็นด้วยกับพวก Nan-Yangs ที่ไปทำการค้าขายกับต่างประเทศขณะที่พวก Nan-Yangs ได้มีการต่อต้านอย่างลับๆ ต่อทางการ จนท้ายที่สุดพวก Nan-Yangs ต้องพากันอพยพ ไปยังประเทศเอเชียอาคเนย์เพื่อประกอบค้าขายและตั้งรกรากในประเทศเหล่านั้น และยึดถือ ประเทศเหล่านั้นเป็นเสมือนหนึ่งบ้านเกิดเมืองนอนของตน สืบลูกหลานต่อมาโดยอ้างตนเป็น เจ้าของประเทศ (Sons of the Soil) เท่าๆ กันกับเจ้าของถิ่นเดิม ดังจะเห็นคนจีนที่เรียกตนเองว่า เป็นคนมาเลย์ ไทย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย ประการที่สอง ชาวจีนทำการค้าโดยการพึ่งพา การลงทุนของต่างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวตะวันตกที่เข้ามายึดครองประเทศในแถบนี้ เป็นอาณานิคม เช่น อังกฤษยึดมลายู ฮอลแลนด์ยึดอินโดนีเซียและสหรัฐอเมริกา ยึดฟิลิปปินส์

นายทุนต่างชาติจะอาศัยความชำนาญทางการค้าและทักษะของกรรมการท้องถิ่นช่วยในการขยายการค้าและการลงทุนของตน ยิ่งการค้าและการลงทุนขยายตัวมากเท่าใดผลประโยชน์ของชาวจีนมีมากเท่านั้น จึงเป็นโอกาสอันดี ในการที่จะสร้างฐานะของตนขึ้นมาจนสามารถเข้ากุมเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคแถบนี้ไว้ได้ ซึ่งชาวจีนนอกจากเป็นพันธมิตรกับนายทุนต่างชาติแล้ว ยังพยายามที่จะเชื่อมโยงกับอำนาจรัฐที่เป็นคนท้องถิ่นในประเทศเหล่านั้น แม้ในระยะแรกยังไม่ชัดเจนนัก แต่ความสัมพันธ์ระหว่างนายทุนชาวจีนกับผู้นำรัฐของประเทศเหล่านั้น จะทวีความสำคัญทางเศรษฐกิจมากขึ้นภายหลังที่ประเทศเหล่านั้นได้รับเอกราชซึ่งจะกล่าวในลำดับต่อไป

บทบาทของจักรวรรดินิยม การเข้ามาของจักรวรรดินิยมตะวันตกช่วงศตวรรษที่ 16-20 นั้น ได้ยกระดับการพัฒนาของประเทศเอเชียอาคเนย์ให้ก้าวเข้าสู่ระดับความเจริญในปัจจุบัน ซึ่งการล่าอาณานิคมมีขึ้นอย่างจริงจังในศตวรรษที่ 17 อันเนื่องมาจากผลของการปฏิวัติอุตสาหกรรมของประเทศตะวันตก ทำให้ประเทศเหล่านั้นจึงมีความต้องการแสวงหาแหล่งวัตถุดิบเพื่อใช้ในทางอุตสาหกรรม และแสวงหาตลาดเพื่อระบายสินค้าของตนอีกด้านหนึ่ง นอกจากนี้แล้ว เพื่อต้องการเผยแพร่อุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของตนอีกด้วย รวมทั้งเห็นว่าภูมิภาคนี้เป็นทางผ่านระหว่างตะวันตกกับประเทศจีน จักรวรรดินิยมที่เข้ามายึดครองประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ต่างก็มีนโยบายการปกครองอาณานิคม (Colonial Policy) ที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับระดับ (Degree) ความเข้มของนโยบาย และแนวโน้ม (Tendency) ของผลจากนโยบายนั้น แต่โดยรวมแล้วได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นทั้งระบบเศรษฐกิจ และสังคมจากสังคมแบบปฐมภูมิ (Traditional Society) มาสู่สังคมเมือง (Urbanization Society) และพัฒนาเป็นสังคมแห่งความเจริญ (Modernization Society) ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นแบบแผนหลักของระบบทุนนิยม (Capitalism) ที่มีประเทศตะวันตกเป็นแม่แบบ

ทุนจักรวรรดินิยมหลังไหลเข้ามาเป็นจำนวนมากในภูมิภาคแถบนี้ โดยเข้าไปลงทุนในกิจการต่าง ๆ หลายด้าน เช่น กิจการธนาคาร เหมืองแร่ การสำรวจบ่อน้ำมัน การทำไร่นาขนาดใหญ่ การส่งออกและนำเข้า หัตถอุตสาหกรรม โลหะและปิโตรเคมี กิจการเหล่านี้มีอิทธิพลต่อแบบ



แผนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในแถบนี้มาก (Kunio Yoshihara : 32-36) ถึงแม้ว่าทุนญี่ปุ่นจะเข้ามามีบทบาทในช่วงต่อมา แต่รากฐานระบบทุนนิยมยังเป็นผลมาจากทุนตะวันตกและช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทุนของประเทศในเอเชียอาคเนย์ยังคงมีบทบาทอย่างจำกัดความเป็นเอกราชของประเทศรัฐบาลท้องถิ่นจำกัดการเข้ามาของทุนต่างชาติ และการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมปัจจัยเหล่านี้จึงมีผลต่อการปรับเปลี่ยนของทุนภายในที่ไม่ได้เป็นทุนท้องถิ่นโดยตรงหมายถึงทุนชาวจีน ซึ่งจะกล่าวบทบาทต่อไป

บทบาทของนายทุนชาวจีน (Kunio Yoshihara : Ch. 2-4) คำว่า ชาวจีน หมายถึงบุคคลสามกลุ่ม กลุ่มที่หนึ่ง หมายถึง พวกที่อพยพจากประเทศจีนซึ่งพูดภาษาจีน กลุ่มที่สอง พวกที่เกิดในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์และพูดภาษาจีน และกลุ่มที่สาม พวกที่ไม่พูดภาษาจีนแต่มีค่านิยมแบบจีนซึ่งแตกต่างจากคนท้องถิ่น มีสายสัมพันธ์ส่วนตัวกับสองกลุ่มแรก เพื่อใช้เป็นประโยชน์ในทางธุรกิจได้ ชาวจีนที่อพยพเข้ามาในภูมิภาคนี้ส่วนใหญ่มาจากมณฑลฮกเกี้ยนและกวางตุ้งมีภาษาพูด 4 ภาษา คือ ฮกเกี้ยน แต้จิ๋ว กวางตุ้ง และแคะ) ปลายทศวรรษ 1930 จีนแต่จิ๋วมีมากที่สุดร้อยละ 32 ในเอเชียอาคเนย์อาศัยอยู่ในประเทศไทยมากที่สุด ขณะที่จีนฮกเกี้ยนอาศัยในประเทศอาเซียอื่นมากที่สุด ชาวจีนได้อพยพเข้ามาทำการค้าขายมานานเกินกว่าที่กล่าวได้ว่าเมื่อใดแต่พบว่าเมื่อชาวยุโรปเข้ามาในช่วงศตวรรษที่ 16 และต้นศตวรรษที่ 17 มีพ่อค้าชาวจีนอยู่ไม่มากแต่กระจายกันอยู่ทั่วภูมิภาค อีกสองสามศตวรรษต่อมาพ่อค้าชาวจีนเหล่านี้อาชีพเป็นพ่อค้าคนกลางหรือไม่ก็เป็นกรรมกร และเป็นผู้ผลิตรายย่อย เดิมทีก็ทำงานให้กับรัฐบาลของอาณานิคมหรือในราชสำนัก ต่อมาก็ทำงานให้กับนายทุนชาวตะวันตก และมีจำนวนมากขึ้นพวกเขาที่มีอิทธิพลครอบครองเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ คลื่นลูกแรกของนายทุนชาวจีนมีขึ้นปลายทศวรรษที่ 1920 นายทุนจีนได้ขยายกิจการของตนหลากหลายขึ้นไม่จำกัดอยู่เฉพาะน้ำตาลและดีบุกเท่านั้น แต่ยังขยายไปยังสินค้าและกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นๆ ที่มีพลังทางเศรษฐกิจมากขึ้น อาทิ ธนาคารพาณิชย์ หรือบริษัทการค้าที่เริ่มเกิดขึ้นในหลายประเทศของมลายา อินโดนีเซียไปยังประเทศไทยและฟิลิปปินส์ สมัยนั้นพวกเขายังไม่มีพลวัตและมีอำนาจเท่านายทุนชาวตะวันตกที่เป็นคู่แข่ง แต่การเกิดขึ้นของพวกเขาเป็นเหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์ เพราะเป็นครั้งแรกที่นายทุนชาวจีนได้เข้าสู่ขั้นบนสุดของระบบเศรษฐกิจ ดังนั้นบทบาทของนายทุนชาวจีนจึงมี



องบพบาท บพบาทแรกสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับทุนตะวันตกและอีกบพบาทหนึ่งสร้าง
สายสัมพันธ์กับนายทุนชาวจีนที่อาศัยอยู่ในย่านนั้น เพื่อขยายเครือข่ายการค้าของตนให้กว้าง
ขวางขึ้น การเติบโตของนายทุนชาวจีนเป็นผลมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลมาจาก
การปฏิวัติด้านการขนส่งและการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันและระเบียบกฎหมาย ทำให้เงินทุน
ตะวันตกจำนวนมหาศาลไหลเข้ามาได้โดยสะดวก นายทุนชาวจีนได้ฉวยโอกาสนี้เติบโตตนเองขึ้นมา
จนประสบความสำเร็จในธุรกิจ และมีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจในเวลาต่อมาด้วยการอุปถัมภ์ทาง
การเมือง และได้สัมปทานการผูกขาดจากรัฐบาลโดยเฉพาะในประเทศไทยและอินโดนีเซีย
การมีเส้นสายติดต่อกับคนในรัฐบาลมีความสำคัญในระยะเริ่มต้นของการสะสมทุนและทวีความ
สำคัญมากขึ้น จนสามารถแทรกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งที่รัฐบาลท้องถิ่นไม่อาจกำจัดนายทุนชาวจีนได้
แม้ว่าจะใช้นโยบายทางเศรษฐกิจที่เข้มงวด เช่น นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมของรัฐบาลไทยเพื่อ
จำกัดบทบาทของนายทุนชาวจีน นโยบายเศรษฐกิจใหม่ (The New Economic Policy) เป็นนโยบาย
สร้างนายทุนพื้นบ้านของรัฐบาลมาเลเซีย ขณะที่รัฐบาลอินโดนีเซียได้พยายามลดการพึ่งพาชาวจีน
ด้วยการส่งเสริมการประกอบธุรกิจของชาวพื้นเมือง ส่วนรัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ออกพระราชบัญญัติ
ควบคุมการนำเข้าของฟิลิปปินส์ อันเป็นมาตรการควบคุมการเติบโตของนายทุนชาวจีน แต่ปัจจัย
เหล่านี้ไม่อาจหยุดยั้งการเติบโตใหญ่ของนายทุนชาวจีนได้ เพราะรัฐบาลของประเทศเหล่านี้ตระหนักดีว่า
พลังทางเศรษฐกิจของนายทุนชาวจีนมีมากเกินกว่าที่รัฐบาลจะกำจัดได้เพราะผลเสียมากกว่าผลได้
ด้วยเหตุผลที่ว่านายทุนชาวจีนสามารถสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้มากกว่านายทุนพื้นบ้าน
ถึงแม้ว่าจะเป็นการลงทุนระยะสั้นเพราะไม่มั่นใจต่อนโยบายของรัฐบาลท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการที่ทุน
ท้องถิ่นที่ขาดซึ่งประสบการณ์และขาดทักษะค้าขาย ส่วนนายทุนชาวจีนมีเครือข่ายการค้า
กว้างขวางไม่จำกัดเฉพาะในประเทศเท่านั้นแต่ทั่วภาคพื้นเอเชีย และสุดท้ายนายทุนชาวจีนรู้จัก
อ่อนน้อม ถ่อมตนได้ดีจึงสามารถสร้างสายสัมพันธ์กับระบบราชการได้อย่างดี ที่กล่าวมานี้สามารถ
รู้ได้เป็นอย่างดีว่าทำไมนายทุนชาวจีนจึงมีฐานทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ และไม่ได้มีบทบาท
จำกัดเฉพาะทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังมีบทบาททางการเมืองมากยิ่งขึ้นอีกด้วย ในทศวรรษ 1980
ประเทศอินโดนีเซีย นายทุนชาวจีนเป็นเจ้าของทรัพย์สินรวมกันทั้งประเทศราวร้อยละ 70-75 และ
ครอบครองธุรกิจขนาดใหญ่ไว้ถึง 17 กลุ่มจาก 25 กลุ่ม ในขณะที่ชาวจีนมีเพียงร้อยละ 4
ของคนทั้งประเทศเท่านั้น ประเทศมาเลเซียมีชาวจีนประมาณ 1 ใน 3 ของคนทั้งประเทศมี



ผลประโยชน์ทางธุรกิจจำนวนมหาศาล ประเทศฟิลิปปินส์มีชาวจีนทั้งประเทศร้อยละ 1 แต่ชาวจีนเป็นเจ้าของธุรกิจมากกว่า 2 ใน 3 ของบริษัทที่ใหญ่ที่สุด ขณะที่บริษัทขนาดเล็ก มีอัตราภาษีถือครองมากกว่านี้หลายเท่า ประเทศไทยมีชาวจีนอยู่ประมาณร้อยละ 8-10 ของคนทั้งประเทศ แต่เป็นเจ้าของธุรกิจมีสินทรัพย์ทางพาณิชย์กรรมและหัตถอุตสาหกรรมถึงร้อยละ 90 ของคนทั้งประเทศและเป็นธุรกิจการเงินร้อยละ 50 ทั้งประเทศพิจารณาฐานะโดยเปรียบเทียบของนายทุนชาวจีนได้ดังตาราง 1

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า นายทุนชาวจีนมีบทบาทในการเติมแต่งประวัติศาสตร์ทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศในแถบนี้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการแปรเปลี่ยนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่มีรูปแบบทุนนิยมเป็นหลักจากการนำเข้ามาของทุนตะวันตก ขณะที่ทุนจีนมีส่วนทำให้ได้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เหล่านี้จนกลายเป็นระบบทุนนิยมจำลอง (Ersatz Capitalism)

การเลือกยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาประเทศ (Development Strategies) ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีรูปแบบ (Pattern) เดียวกัน คือ เริ่มต้นด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาด้วยการทดแทนการนำเข้า (Industry Substitution Development Strategy) เป็นแนวยุทธศาสตร์ที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ใช้ในการพัฒนาประเทศในระยะแรกของการพัฒนาไปสู่ความทันสมัย (Modernization) ตามแนวทางของประเทศทุนนิยมตะวันตก อย่างไรก็ตามแนวทางการพัฒนาดังกล่าวนี้ได้นำไปสู่การพึ่งพาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาต่อประเทศทุนนิยมในระยะยาว ทั้งนี้เพราะการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย อีกทั้งเงินลงทุนระยะยาวในรูปการลงทุนโดยตรง (Foreign Direct Investment : FDI) และการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ หลังจากนั้นยุทธศาสตร์หนึ่งที่กำลังดำเนินการต่อเนื่องอันเป็นการเพิ่มทวีการพึ่งพามากยิ่งขึ้น คือ การพัฒนาเพื่อการส่งออก (Export Oriented Development Strategy) โดยเชื่อว่ายุทธศาสตร์นี้จะทำให้เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศเจริญก้าวหน้า ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่ประเทศโลกที่สามและประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่เลือกดำเนินการอยู่ในเวลานี้ ความเจริญของเศรษฐกิจมักเกิดจากองค์กรระหว่าง



ประเทศและบรรษัทข้ามชาติเป็นเพียงจักรสำคัญในการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศโลกที่สาม เนื่องจากประเทศเหล่านี้ ขาดทั้งเงิน เทคโนโลยี ตลาดมีขนาดเล็ก และขาดความสามารถในการสรรหาทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพดังที่กล่าวแล้ว

กำเนิดนโยบายเศรษฐกิจใหม่ (The New Economics Policy) เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ เกิดทุนขุนนางขึ้นเพราะนโยบายดังกล่าวได้มีผลกระทบโดยตรงต่อทุนต่างชาติและทุนชาวจีน ขณะเดียวกันกลายเป็นปัจจัยสนับสนุนทุนท้องถิ่นที่มีบทบาททางเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น อย่างไรก็ตามมาตรการเหล่านี้ไม่ได้บรรลุเป้าหมายตามที่รัฐบาลประเทศเหล่านั้นได้คาดหวัง แต่กลับล้มเหลว จนกลายเป็นปัจจัยเสริมสร้างระบบทุนขุนนางขึ้น

ประเทศไทย มีการประกาศใช้นโยบายเศรษฐกิจใหม่ในช่วงต้น ทศวรรษที่ 2504 ตามแนว ทางไปสู่ความทันสมัย (Modernization) ชื่อเป็นทางการว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติใน ตอนนั้นแล้วเพิ่มเติมคำว่าสังคมภายหลัง บ่อเกิดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นความร่วมมือและการ ผลักดันของประเทศสหรัฐอเมริกาและรัฐบาลทหารของประเทศไทยในเวลานั้น จึงนับเป็นการเริ่มต้น ตามแผนพัฒนาทุนนิยมอย่างจริงจังของไทย อย่างไรก็ตามเบื้องหลังการใช้นโยบายเศรษฐกิจใหม่นี้ มีเพียงผู้นำทางการเมือง พวกพ่อ และนักธุรกิจที่ใกล้ชิดเท่านั้นที่ได้ผลประโยชน์จากการใช้ นโยบายนี้อย่างแท้จริง

ประเทศมาเลเซีย ได้ประกาศใช้นโยบายเศรษฐกิจใหม่ระหว่าง พ.ศ. 2514-2518 มี เป้าหมายเพื่อสร้างสถาบันของนายทุนพื้นเมืองเรียกว่า Bumiputra ขึ้นมาจำนวนหนึ่งซึ่งมีบทบาท มากขึ้นในด้านการเงินและอสังหาริมทรัพย์เพื่อเป็นการกีดกันนายทุนชาวจีนในธุรกิจที่ต้องมีการ สัมปทานและรัฐบาลยังได้ตั้งธนาคารของรัฐ Bank Bumiputra เพื่อสนับสนุนนักธุรกิจพื้นเมือง โดยเฉพาะหลังเกิดจลาจลในเดือนพฤษภาคม 2512 รัฐบาลได้ตระหนักเรื่องดังกล่าวนี้มากขึ้น จึงเสนอเป้าหมายการมีส่วนร่วมของนักธุรกิจพื้นเมืองในภาคธุรกิจมีส่วนสัดเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 30 ในพ.ศ. 2533 และได้เริ่มตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นจำนวนหนึ่ง เช่น Pemas Petronas และ Hicom ฯลฯ รวมทั้งใช้รายได้จากน้ำมัน (Petrodollars) และภาษีรายได้เพื่อสนับสนุนนักธุรกิจพื้นเมือง ซึ่งเกิดขึ้นใหม่นโยบายนี้ถือเป็นนโยบายแห่งชาติ ปัจจุบันยังมีผลบังคับใช้อย่างเต็มที่



ประเทศอินโดนีเซีย รัฐบาลได้พยายามลดการพึ่งพานายทุนชาวจีนด้วยการส่งเสริมการประกอบธุรกิจของชาวพื้นเมือง เรียกว่า แผน Benteng หรือนโยบายส่งเสริมการลงทุนโดยชาวพื้นเมือง ได้เริ่มประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2493 ด้วยการสนับสนุนการจัดสรรเงินตราต่างประเทศแก่นักธุรกิจพื้นเมืองและกีดกันชาวจีนในอินโดนีเซียรวมทั้งพวกที่ ได้รับสัญชาติอินโดนีเซียด้วย และช่วงกลางทศวรรษ 1950 รัฐบาลได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายนี้ให้ชัดเจนขึ้นแล้ว รัฐบาลยังได้ตัดสินใจที่จะเพิ่มบทบาทรัฐขึ้นด้วยการออกคำสั่งที่เรียกว่า Regulation No.10 เป็นมาตรการจำกัดพื้นที่ของชาวจีนห้ามพ่อค้าชาวจีนเข้าไปในพื้นที่ชนบทบางพื้นที่ เพื่อป้องกันชาวจีนมิให้มีอิทธิพลในระบบเศรษฐกิจภายหลังการใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม ข้อบังคับครอบคลุมทั่วถึงมากขึ้นใน พ.ศ. 2504 และได้โอนธุรกิจขนาดใหญ่หลายแหล่งของชาวจีนเป็นของรัฐบาล อย่างไรก็ตามเมื่อซูฮาร์โตขึ้นเป็นผู้นำประเทศมาตรการกีดกันนายทุนชาวจีนผ่อนคลายลงมาก นายทุนชาวจีนกลายเป็นส่วนหนึ่งของเงินทุนภายในประเทศและกลายเป็นกลุ่มพลวัตในเศรษฐกิจของอินโดนีเซีย อันเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจใหม่ของรัฐบาลนั่นเอง ถึงแม้ว่าจะเกิดเหตุการณ์จลาจลขึ้นที่ Malariori จะมีผลต่อการกลับมาใช้นโยบายการต่อต้านชาวจีนอีกครั้งหนึ่งแต่ก็ไม่เข้มงวดเหมือนก่อน นายทุนชาวจีนมีสถานะทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมดีขึ้นภายใต้การนำของประธานาธิบดีซูฮาร์โตจนมีบทบาทสำคัญในปัจจุบัน

ประเทศฟิลิปปินส์ รัฐบาลต้องการควบคุมนายทุนชาวจีนด้วยการออกพระราชบัญญัติควบคุมการนำเข้า พ.ศ. 2493 เป็นมาตรการส่งเสริมการลงทุนแก่เอกชนที่เป็นชาวพื้นเมือง โดยจำกัดการจัดสรรเงินตราต่างประเทศให้แก่ชาวจีน และการห้ามชาวจีนเข้าไปประกอบธุรกิจบางประเภทซึ่งรัฐบาลถือปฏิบัติเคร่งครัด รวมทั้งการแปลงสัญชาติของชาวจีนก็เป็นไปด้วยความยากลำบากและชาวจีนส่วนใหญ่ไม่สามารถแปลงสัญชาติเป็นฟิลิปปินส์ได้ภายใต้นโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม แต่หลังจากที่ประธานาธิบดีมาร์กอสขึ้นเป็นผู้นำประเทศได้ผ่อนปรนเงื่อนไขที่กล่าวไว้นี้อย่างมาก



LIRT

ตารางที่ 1

ฐานะโดยเปรียบเทียบของทุนชาวจีน			
ประเภทธุรกิจ	ทุนต่างชาติ	ทุนชาวจีน	ทุนพื้นเมือง
ธนาคาร	ปานกลางมาก/เด่น	ปานกลาง/มาก	
เรียลเอสเตต	มาก	มาก	
ก่อสร้าง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง
เหมืองแร่	ปานกลาง	ปานกลาง/มาก	ปานกลาง
สำรวจขอน้ำมัน	เด่น		
ทำไร่นาขนาดใหญ่	น้อย	มาก	ปานกลาง/มาก
ส่งออก/นำเข้า	มาก	มาก	น้อย
ติดต่ออุตสาหกรรม	มาก	มาก	น้อย
อุตสาหกรรมเบา	น้อย	เด่น	น้อย
เครื่องจักรกล	มาก	มาก	น้อย
โลหะและปิโตรเคมี	เด่น	น้อย	

สำหรับลักษณะทุนขุนนางในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์มีรูปแบบในแต่ละประเทศ ดังนี้

ประเทศไทยไม่อาจจะชี้ชัดได้ว่าทุนขุนนางในประเทศไทยเกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อใด แต่ทุนขุนนางจะปรับเปลี่ยนฐานะและบทบาทของตนให้สอดคล้องกับเงื่อนไขเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่เปลี่ยนไปเสมอ ลักษณะเด่นประการหนึ่งของรูปแบบที่กล่าวนี้ คือ ทุนขุนนางจะควบคุมอำนาจทางการเมืองควบคู่ไปกับเศรษฐกิจในฐานะรัฐบาล จัดการทางการเมืองโดยใช้อำนาจเด็ดขาด



และคอยประสานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้แก่ตนและพวกพ้อง เช่น การเข้าไปแก้ไขกฎหมาย และจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อรองรับการใช้อำนาจของตน อาทิ การแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 แล้วจัดตั้งและโยกย้ายหน่วยงานเข้ามาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี 22 หน่วยงาน และยังได้จัดตั้งสภาที่ปรึกษาและคณะกรรมการชุดต่างๆ เพื่อให้คำปรึกษาด้วย จึงนับเป็นมิติใหม่สำหรับประเทศไทยต่อการเกิดขึ้นขององค์กรเหล่านี้ จึงนับเป็นสิ่งที่ดีในแง่ความหลากหลายทางความคิดอันเป็นปัจจัยหลักของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาในระยะแรกเริ่มของการสร้างประเทศชาติ อย่างไรก็ตามประเด็นอยู่ที่ว่าบุคลากรที่เข้าไปตามองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้ล้วนแต่เป็นบุคคลที่ใกล้ชิดกับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แทบทั้งสิ้น บางครั้งทำให้การออกนโยบายสาธารณะบางอย่างจึงเป็นไปเพื่อกลุ่มของตนเป็นหลัก เช่น กฎหมายส่งเสริมการลงทุน ปรากฏว่าบริษัทที่ได้รับการส่งเสริมมักจะเป็นบริษัทของคนกลุ่มนี้เป็นหลัก เช่น บริษัทเหมืองแร่บุรพา บริษัทยางไฟว์สโตน และบริษัทชลประทานซีเมนต์ เป็นต้น ดังนั้นคนกลุ่มนี้นอกจากจะออกนโยบายใช้บังคับในรูปสาธารณะแล้วกฎหมายเหล่านี้มักจะเปิดช่องว่างให้แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนอีกด้วย และต่อไปนี้จะกล่าวถึงทุนขุนนางตั้งแต่ปีพ.ศ. 2500 เป็นต้นมาดังนี้

ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์นับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของระบบทุนขุนนางไทย เพราะมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและนัยสำคัญต่อการเมืองการปกครองของไทยอย่างมาก หรือจะกล่าวให้ถึงที่สุดคือ เป็นการเลือกทางเดินของประเทศไทยทั้งในการเมืองและเศรษฐกิจจะไปทางไหนระหว่างระบบการปกครองแบบเสรีนิยม โดยมีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเป็นตัวชี้นำกับระบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ที่มีรัฐเป็นศูนย์กลางทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าในช่วงก่อนหน้านี้ระบบทุนนิยมขุนนางในไทยมีความเติบโตอย่างมากภายใต้ระบบเศรษฐกิจโดยรัฐ (State Capitalism) นำมาซึ่งการสะสมทุนขนาดใหญ่ของกลุ่มทุนขุนนางก็ตาม แต่หาได้มีนัยสำคัญเท่าช่วงนี้ไม่ เหตุผลก็คือ ในช่วงก่อนปี 2500 ความเป็นเอกภาพของทุนขุนนางไม่ได้แน่นหนาเท่าช่วงหลังปี 2500 ยังมีการแก่งแย่งและต่อสู้ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจออกเป็นสามกลุ่มคือ กลุ่มทหารขอพระราชทาน กลุ่มทหารสี่เสาเทเวศน์ และกลุ่มจอมพล ป. พิบูลสงคราม แต่หลังจากกลุ่มทหารสี่เสาเทเวศน์ที่นำโดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, จอมพลประภาส จารุเสถียร ทำการปฏิวัติสำเร็จในช่วงปลายปี 2500 ระบบสฤษดิ์จึงเกิดขึ้น



LI RT

สามารถควบคุมไว้ได้ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจโดยปราศจากคู่แข่ง ทุนขุนนางจะเติบโตตามสภาวะทางการเมืองยิ่งถ้าเป็นการเมืองปิดมากเท่าไร ความเติบโตของทุนกลุ่มนี้ก็ยิ่งเติบโตมากขึ้นเท่านั้น เมื่อพิจารณาขุมข่ายทางธุรกิจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีจำนวนไม่น้อย จำแนกการออกเป็น 3 ภาคเพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ คือ ภาคการเงิน ภาคอุตสาหกรรม และภาคการค้าและบริการดังนี้

ภาคการเงิน มีธนาคารทหารไทย ธนาคารแหลมทอง ธนาคารเอเซีย และธนาคารสหธนาคาร เป็นฐานทางการเงินเพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจ เช่น การเบิกเงินเกินบัญชีมาใช้ในการประกอบธุรกิจ โดยสถาบันการเงินที่กล่าวนี้จอมพลสฤษดิ์ได้แต่งตั้งคนใกล้ชิดเข้าไปบริหารหลายราย จึงเป็นการง่ายต่อการขอเบิกเงินมาเป็นทุนในการดำเนินธุรกิจในบริษัทของตน เช่น บริษัท ทิพยประกันภัย บริษัทบางกอกกระสอบ และบริษัทเซฟวิงทรัสต์ เป็นต้น

ภาคอุตสาหกรรม มีบริษัทเหมืองบุรพาสากลเศรษฐกิจ ก่อตั้งด้วยทุนจดทะเบียน 20 ล้านบาท ถือหุ้นร้อยละ 45.0 จอมพลถนอม ถือหุ้นร้อยละ 12.5 พลตรีละม้าย อุทยานนท์ ถือหุ้นร้อยละ 10.0 องค์การเหมืองแร่ถือหุ้นร้อยละ 10.0 และอื่นๆ อีกร้อยละ 22.5 ส่วนบริษัทต่อไปนี้มีโครงสร้างการถือหุ้นไม่แตกต่างจากบริษัทแรกแต่อย่างใดได้แก่บริษัทชลประทานซีเมนต์ก่อตั้งในปี 2503 ด้วยทุนจดทะเบียน 60 ล้านบาทโดยมีกรมชลประทานและองค์การทหารผ่านศึกเป็นผู้ดำเนินการ นอกจากนี้ก็มีบริษัทบางกอกกระสอบก่อตั้งในปี 2503 มีเงินทุนจดทะเบียนกว่า 40 ล้านบาท และบริษัทยางไฟว์สโตนก่อตั้งในปี 2505 ด้วยทุนจดทะเบียน 45 ล้านบาท

ภาคการค้าและบริการ มีบริษัทบุรพาสากลเศรษฐกิจก่อตั้งในปี 2503 ด้วยทุนจดทะเบียนกว่า 10 ล้านบาท บริษัทบางกอกสากลการค้า ด้วยทุนจดทะเบียน 1 ล้านบาท และยังมีบริษัทต่างๆ อีกจำนวนมาก

ในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ขุมข่ายธุรกิจ มีดังนี้

ภาคการเงิน มีธนาคารทหารไทย ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารสหธนาคาร ธนาคารทั้งสามแห่งเป็นฐานการเงินเพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจของกลุ่มคนได้เป็นอย่างดี

ภาคอุตสาหกรรม มีบริษัทเหมืองบุรพาสากลเศรษฐกิจ บริษัทวิจิตราก่อสร้าง บริษัทไทยแลนด์สตีล บริษัทถ่านและน้ำมันไทย บริษัทไทยแลนด์เอกซ์พลอเรชั่นไมนิ่ง บริษัทเหล่านี



LIRT



เป็นการร่วมลงทุนกับนายทหารระดับสูง เจ้านาย และนายทุนต่างชาติ

ภาคการค้าและบริการ มีบริษัทบูรพาเศรษฐกิจ บริษัทบางกอกการค้าสากล ร่วมก่อตั้งกับจอมพลสฤษดิ์ และนายทหารระดับสูงอื่นๆ นอกจากนี้ยังมีบริษัทต่างๆ อีกจำนวนมาก

สำหรับความช่วยเหลือธุรกิจของจอมพลประภาส จารุเสถียรนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นนายทุนขุนนางที่ประสบความสำเร็จอย่างมากคนหนึ่งในการประกอบธุรกิจเพราะมีบริษัทการค้ามากมายจำแนกได้ดังนี้

ภาคการเงิน มีธนาคารกรุงเทพเข้าเป็นกรรมการเมื่อปี 2500 และดำรงตำแหน่งประธานกรรมการจนถึงปี 2516 ธนาคารกรุงศรีอยุธยาเข้าเป็นกรรมการเมื่อปี 2502 และยังถือหุ้นในธนาคารมณฑล (ธนาคารกรุงเทพปัจจุบัน) และธนาคารทหารไทยอีกด้วย นอกจากนี้จอมพลประภาสยังมีบริษัทร่วมลงทุนของครอบครัวอีกด้วย คือบริษัทไสว ประภาส และบุตร จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทเพื่อการลงทุน (Holding Company) เพื่อประกอบการลงทุนกับบริษัทอื่น

ภาคอุตสาหกรรม มีบริษัทเหมืองบูรพาสากลเศรษฐกิจ บริษัทวิจิตราก่อสร้าง ร่วมกับจอมพลสฤษดิ์และจอมพลถนอม นอกจากนี้ยังมีบริษัทกรรมสิทธิ์เจนเนอรัล แอสแซมบลี บริษัทเอ็มโกเมเนนนิ่ง และบริษัทไทยแลนด์เอ็กซ์พลอเรชั่นไมนนิ่ง เป็นการร่วมลงทุนกับนายทุนต่างชาติ และนายทุนคนใกล้ชิด (Corny Capitalists) ขณะที่บริษัทปูนซีเมนต์นครหลวงร่วมทุนกับนายทุนต่างชาติ ด้วยทุนจดทะเบียนกว่า 100 ล้านบาท และยังมีบริษัทอื่นๆ อีกมาก

ภาคการค้าและบริการ มีบริษัทบูรพาเศรษฐกิจ บริษัทบางกอกการค้าสากล ร่วมก่อตั้งกับจอมพลสฤษดิ์และนายทหารระดับสูงอื่นๆ และยังมีบริษัทออโรว่า บริษัทพูชนันตรา รวมทั้งบริษัทฟาร์อีสไฮเติล และยังมีบริษัทต่างๆ อีกจำนวนมาก

เนื่องจากในช่วงเวลานั้นเป็นการเมืองแบบปิดจึงทำให้มีผู้นำทางการเมืองจำนวนมากเข้าไปดำเนินธุรกิจอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะนายทหารระดับสูงมีธุรกิจของตนเองและร่วมทุนกับนายทหารและนักธุรกิจอื่นๆ จำนวนมาก อาทิ จอมพลถนอมและครอบครัวมีกิจการกว่า 68 แห่ง จอมพลประภาสและครอบครัว มีกิจการรวม 63 แห่ง พลเอกกฤษณ์ สีวะรา มีกิจการรวม 50 แห่ง พลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์ มีกิจการรวม 33 แห่ง จากการศึกษาของธรรมนูญ เทียนเงินพบว่าในทศวรรษ 1960 มีธุรกิจขนาดใหญ่รวม 347 แห่ง มีข้าราชการชั้นสูงจำนวนมากไม่ว่าจะ

เป็นนายทหารหรือข้าราชการพลเรือนถึง 143 คน เข้าไปมีส่วนร่วมในธุรกิจการค้า

ส่วนแบบแผนการดำเนินธุรกิจของทุนขุนนางไทย มีอยู่ด้วยกัน 4 รูปแบบคือ

1) ใช้กลไกของรัฐเป็นเครื่องมือในการหาผลประโยชน์ โดยผู้นำทางการเมืองมักจะผลักดันให้คณะรัฐบาลหรือส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อนุมัติโครงการให้บริษัทตนได้รับการดำเนินงานเสมอ เช่น การผลักดันให้บริษัทโรงงานกลั่นน้ำมันไทยชนะการประมูลต่างๆ ที่ขาดคุณสมบัติหลายประการ หรือการได้สัมปทานบัตรในการทำเหมืองแร่ของบริษัทเหมืองแร่บูรพาเศษฐกิจ หรือกรณีบริษัทอิตาเลียนไทย ดีเวลลอปเม้นต์ จะได้รับสัมปทานเสมอจากรัฐบาลไทย ถ้าเป็นโครงการเงินกู้จากธนาคารโลก หรือกรณีของบริษัทอื่นๆ เช่น บริษัทบางกอกกระสอบ บริษัทบางกอกสากลการค้า และบริษัทวิจิตราก่อสร้าง เป็นต้น

2) การดำเนินธุรกิจที่ปราศจากเงินทุน ไม่มีเงินลงทุนแท้จริง (ซึ่งบางครั้งจะใช้หุ้นลมแทน) เพียงแต่ใช้อำนาจจากตำแหน่งหน้าที่การงานของตนบังคับ กดดันให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่ตนเสนอ โดยมีสมัครพรรคพวกหรือคนใกล้ชิดเป็นส่วนหนึ่งในกลไกสนับสนุนการกระทำ เช่น การกู้เงินของบริษัทบางกอกกระสอบ จากธนาคารโดยมีกระทรวงการคลังค้ำประกันให้ และบริษัทไทยเซฟวิ้งทรัสต์ที่ได้รับเงินกู้จากกองสลากที่มีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นประธานกรรมการทั้งกองสลากและบริษัทที่กล่าวนี้ด้วย

3) การดำเนินธุรกิจกับราชการ จะอาศัยบารมีและอิทธิพลในการประกอบธุรกิจ ซึ่งมักจะเป็นธุรกิจที่ขาดประสิทธิภาพทั้งในการบริหารและการจัดการ บริษัทจะดำรงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อมีอิทธิพลให้การคุ้มครองอยู่ เช่น บริษัททิพย์ประกันภัยที่ดำเนินธุรกิจโดยใช้เงินเบิกเกินบัญชีจากธนาคารเอเซีย ธนาคารสหธนาคารมาใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนและการดำเนินธุรกิจของบริษัทจะรับประกันภัยจากสถานที่ราชการเป็นหลัก

4) การทำธุรกิจร่วมกันของทุนขุนนาง และนายทุนต่างชาติ เป็นกรณีที่น่าสนใจมีอยู่ว่า กลุ่มทหารขอยราชครูกับกลุ่มทหารจากสี่เสาเทเวศน์ ทั้งสองกลุ่มต่างเป็นคู่แข่งทางการเมือง แต่ในทางเศรษฐกิจแล้วทั้งคู่ต่างมีการร่วมมือประสานประโยชน์กันในการทำธุรกิจ เช่น กรณีการจัดตั้งบริษัทชลประทานซีเมนต์ ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2495 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม สังคม และการท่องเที่ยว รวมทั้งยังเป็นการบรรเทาการขาดแคลนปูนซีเมนต์ในประเทศ

ดังนั้นรัฐบาลได้มอบหมายให้กรมชลประทานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการก่อสร้างเขื่อนภูมิพล โดยให้ดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาในรูปบริษัท สำหรับรายนามผู้ก่อตั้งมีดังนี้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพลผิน ชุณหะวัณ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ จอมพล ประภาส จารุเสถียร และพลอากาศเอกพิน รณนภากาศ

นอกจากนี้ การทำธุรกิจของขุนนางมักจะสะท้อนออกมาในรูป (1) ผลประโยชน์ต่างตอบแทน ผู้นำทางการเมืองต้องการหาผลประโยชน์จากธุรกิจต่างๆ เพื่อมาเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของตนและเพื่อแจกจ่ายผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนนักธุรกิจต้องการดำเนินธุรกิจของตนเพื่อให้ได้รับความสะดวกและได้เปรียบจากการแข่งขันในธุรกิจประเภทเดียวกัน รวมถึงการผูกขาดในธุรกิจที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจสูง เช่น บริษัทอิตาเลียนไทยดีเวลลอปเม้นต์ ของตระกูลภรรณสูตร บริษัทสุรามหาคุณ ของบริษัทมหาคุณและเตชะไพบูลย์ ทั้งสองบริษัทเป็นบริษัทที่ได้รับการคุ้มครองจากผู้นำทางการเมือง เจ้านาย และอิทธิพลชาวต่างชาติ จนทำให้บริษัทได้รับการสัมปทานและการผูกขาดการผลิตสุราและโครงการก่อสร้าง เป็นต้น (2) สร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มทุนต่างๆ ในรูปของความสัมพันธ์เชิงเครือญาติ อาทิเช่น การแต่งงานของบุตรหลานของผู้นำทางการเมืองกับธุรกิจ เช่น ตระกูลกิตติขจรกับตระกูลจารุเสถียร และยังมีความสัมพันธ์กับตระกูลกับนักธุรกิจการเงิน เช่น ตระกูลยอดมณี เพ็ญชาติ ชลวิจารณ์ กชเสนีย์ จีรพงศ์ และกาญจนจარი และยังเกี่ยวพันกับตระกูลนักธุรกิจการเงิน เช่น ตระกูลลำช้า หวังหลี เตชะไพบูลย์ รัตนรักษ์ และโสภณพาณิชย์ ซึ่งตระกูลเหล่านี้สามารถชี้นำรัฐบาลในทางนโยบายได้ เช่น พรบ. ธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505

ประเทศอินโดนีเซียสมัยประธานาธิบดีซูฮาร์โตเป็นช่วงที่มีการผูกขาดอำนาจทางการเมืองของประธานาธิบดีซูฮาร์โตที่มีมากกว่า 3 ทศวรรษ ได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองกับกลุ่มนายทุนในรูปของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์รูปแบบต่างๆ ถึงแม้ว่าจะไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่าประธานาธิบดีซูฮาร์โตเป็นเจ้าของธุรกิจก็ตามแต่ภายใต้อำนาจทางการเมืองที่เขาได้อยู่ ได้ทำให้บุคคลที่ใกล้ชิดของเขานำไปแสวงหาผลประโยชน์อย่างมากมาย ดังนี้

กลุ่มคนใกล้ชิดประธานาธิบดี มี Probosutedjo เป็นพี่ชายต่างมารดาของประธานาธิบดีเต็บโต ที่เมืองยอกยาการ์ตาตอนกลางของเกาะชวา พ.ศ. 2473 เริ่มต้นด้วยการเป็นครูในสุมาตราเหนือ ได้ลาออกจากการเป็นครูแล้วมาประกอบธุรกิจ พ.ศ. 2507 โดยตั้งบริษัทการค้าแห่งหนึ่งที่เมืองเมดาน เป้าหมายเพื่อขายอุปกรณ์สำนักงานให้แก่รัฐบาลเมื่อนายพลซูฮาร์โตขึ้นเป็นประธานาธิบดี เขาย้ายไปอยู่ที่กรุงจาการ์ตา และได้ตั้งบริษัท Mertju Buana ขึ้นซึ่งเป็นหนึ่งในสองบริษัทที่ได้รับใบอนุญาตในการผูกขาดการนำเข้ายานพาหนะจากต่างประเทศ นอกจากนี้บริษัทของเขายังได้รับสัมปทานทำป่าไม้ รวมทั้งได้รับสิทธิพิเศษในการทำสัญญาทำธุรกิจหลายอย่างจากรัฐบาล ปัจจุบันเขาเป็นเจ้าของบริษัทในเครือ Mertju Buana มีทรัพย์สินมูลค่ารวม 1,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ มีบริษัทในเครือกว่า 28 บริษัท และจำนวนพนักงาน 25,000 คน ประเภทธุรกิจที่สำคัญ ได้แก่ อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ อุตสาหกรรมเครื่องกระจก การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และธุรกิจการเกษตร ฯลฯ (Kunio Yoshihara : 69, 180) นอกจากนี้ยังเป็นเจ้าของธุรกิจมูลค่ามหาศาลแล้ว เขายังมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นโครงการลงทุนและกิจกรรมที่นำไปสู่การพัฒนาการลงทุนของนายทุนพื้นเมือง ซึ่งเขาเป็นผู้รับผิดชอบในโครงการดังกล่าวนี้ด้วย Sudwikatmono นั้นเป็นพันธมิตรของประธานาธิบดีซูฮาร์โตเข้าศึกษาชั้นมัธยมในชวากลาง เมื่อจบการศึกษาแล้วได้เข้าทำงานกับบริษัท Cipta Niaga ซึ่งเป็นบริษัทการค้าของรัฐบาลเป็นเวลา 3 ปี คือ ระหว่าง พ.ศ. 2505-2508 โดยดำรงตำแหน่งผู้จัดการบริษัท เมื่อซูฮาร์โตได้ขึ้นเป็นประธานาธิบดี เขาได้ร่วมกัน Liem Sioe Liong ผู้ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการทำธุรกิจให้กับประธานาธิบดี ได้ร่วมกันลงทุนในกิจการหลายอย่างเช่น บริษัท Bogassari Flour Mills บริษัท Indocement และเขายังเป็นเจ้าของบริษัทอีกหลายแห่งเช่น กลุ่มบริษัท Subentra Multi Petrokimia ซึ่งเป็นบริษัทรับเหมาก่อสร้างโครงการของรัฐบาลโดยเฉพาะเช่น โครงการก่อสร้างโรงงานปิโตรเคมี และประธานกลุ่มบริษัท Panca Holding เป็นบริษัทที่ผูกขาดการนำเข้าเม็ดพลาสติกที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ (Kunio Yoshihara : 184) ส่วน Bob Hasan เกิดที่เซมารัง พ.ศ. 2474 เป็นบุตรบุญธรรมของ Gatot Subroto ซึ่งมีความสัมพันธ์กับประธานาธิบดีซูฮาร์โตมาตั้งแต่ซูฮาร์โตยังไม่ได้เป็นประธานาธิบดีแล้วเสียอีก กล่าวกันว่า Gatot Subroto เป็นคนช่วยเหลือประธานาธิบดีซูฮาร์โตเมื่อครั้งถูกกล่าวหาในคดีลักลอบค้าของเถื่อนเมื่อ พ.ศ. 2495 จนกลายเป็นความขัดแย้งกับนายทหารกลุ่มอื่น เช่น กลุ่มนายพล Nasution ดังนั้น Bob Hasan จึงได้อาศัยความ



สัมพันธที่บิดาของตนมีต่อประธานาธิบดีเข้าไปลงทุนในธุรกิจหลายประเภท ส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐบาลทั้งสิ้น ธุรกิจที่สร้างชื่อให้แก่เขามากคือ ธุรกิจด้านป่าไม้ซึ่งเขาผูกขาดการสัมปทานจากรัฐบาลแต่เพียงผู้เดียวจนถูกเรียกว่า “ราชาป่าไม้” นอกจากนี้ยังมีธุรกิจด้านอื่นๆ เช่น ธุรกิจการเดินเรือ หัตถอุตสาหกรรม การค้าและการก่อสร้าง การดำเนินธุรกิจของเขานอกจากจะใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีอยู่กับประธานาธิบดีแล้ว เขายังเป็นที่รู้จักโดยทั่วไปของข้าราชการอีกด้วย (Kunio Yoshihara : 226) ขณะที่ Liem Sioe Liong หรือ Sudono Salim เกิดที่มณฑลฮกเกี้ยน ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน เดินทางเข้ามาประเทศอินโดนีเซียราวทศวรรษที่ 1930 ทำงานครั้งแรกที่ร้านลุงของเขาในชวาดอนกลางเมื่อสงครามโลกสิ้นสุดลง เขายังเป็นนักธุรกิจเล็กไม่ค่อยมีคนรู้จัก แต่เขากับประธานาธิบดีซูฮาร์โตมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดมาตั้งแต่ประธานาธิบดีซูฮาร์โตยังเป็นผู้บัญชาการหน่วย Diponegoro Division (เป็นหน่วยงานของกองทัพที่มีเครือข่ายธุรกิจหลายประเภทซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป) เป็นหน่วยทหารที่มีผลประโยชน์ทางธุรกิจจำนวนมาก (Richard Robison 1983 : 259-266) เมื่อซูฮาร์โตขึ้นเป็นประธานาธิบดี ธุรกิจของเขามีการขยายตัวเติบโตอย่างมากทั้งได้รับสิทธิพิเศษและการสัมปทานจากโครงการรัฐอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันเขาเป็นเจ้าของธุรกิจที่ใหญ่ที่สุดในอินโดนีเซียมีกลุ่มธุรกิจมากมายหลายแห่ง ดังตารางที่ 2

ครอบครัวและญาติ ซูฮาร์โตมีลูกชาย 3 คนและ บุตรี 1 คน คือ Sigid Harjo judanto, Bambang Trihatmodjo และ Hutomo (Tomy) Mandala Putra และ ส่วนบุตรี คือ Siti Hardijani ทุกคนมีธุรกิจเป็นของตนเองทั้งสิ้น เริ่มจาก Sigid Harjojudanto เป็นบุตรคนโตได้ร่วมลงทุนกับคนใกล้ชิดของบิดาไม่ว่าจะเป็น Liem Sioe Liong หรือ Bob Hasan มีธุรกิจมากมายหลายประเภท เช่น ธุรกิจไม้ ติบुकแผ่น ประกอบรถยนต์ นิคมเกษตรกรรม น้ำมันเตา และน้ำมันพืช ประกอบอาหาร และ Sigid ยังได้จัดตั้งกลุ่มบริษัท Hanurata ขึ้นมาเพื่อเข้ารับการประมูลรับสัมปทานโครงการต่างๆ ของรัฐบาลตามด้วย Bambang Trihatmodjo เป็นบุตรคนที่สองที่ประสบความสำเร็จในการประกอบธุรกิจมากที่สุด เขาได้ร่วมกับพี่ชาย (Indra Rukmana Kowara) ซึ่งเป็นบุตรชายของ Eddi Kowara ซึ่งเป็นนักธุรกิจพื้นเมืองที่มีชื่อเสียงมาก มีธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างที่ใหญ่ที่สุดของประเทศในการดำเนินธุรกิจมีบริษัทต่างๆ ในเครือกว่า 30 บริษัท เรียกว่า กลุ่มบริษัท Bimantara ดำเนินธุรกิจหลายประเภท เช่น ธุรกิจขนส่งทางเรือ จำหน่ายเครื่องจักร อุปกรณ์ส่งออกน้ำมัน และ

อุตสาหกรรมปิโตรเคมีคอล Hutomo (Tomy) Mandala Pura เป็นบุตรชายคนเล็ก มีธุรกิจที่ได้รับ การผูกขาดจากรัฐบาล เช่น บริษัท Humpus ได้รับสิทธิในการจำหน่ายเมทานอล (Methanol) และกรดเทอร์พาลิคบริสุทธิ (Terphthalic : PTA) เพียงผู้เดียวโดยมีบริษัท Pertamina เป็นผู้ผลิตเมทานอล (Methanol) และมีมากกว่า 71 บริษัทที่ต้องการใช้เป็นวัตถุดิบ Siti Hardijanti เป็นบุตรสาวของประธานาธิบดีที่ยู่งเกี่ยวกับธุรกิจค่อนข้างน้อย มีเพียงธนาคาร Central Asia ที่เป็นธนาคารเอกชนที่ใหญ่ที่สุดของประเทศที่เธอถือหุ้นร้อยละ 16 นอกจากนั้นไม่ปรากฏชัดเจนว่ามีธุรกิจอะไรบ้าง Bernard Ibnu Hardjojo เป็นน้องชายของภริยาประธานาธิบดีเป็นเจ้าของธุรกิจหลายอย่างที่สำคัญ ได้แก่ กลุ่มบริษัท Gunung Ngadeg Java ประกอบธุรกิจทางการทำป่าไม้ ปูนซีเมนต์ การค้าต่างประเทศ และอุปกรณ์เจาะน้ำมันนอกชายฝั่ง (Offshore Supply) และเขายังได้ร่วมทุนกับต่างประเทศหลายบริษัท เช่น บริษัท Semen Nusantara และยังได้ตั้งบริษัท Posopati ขึ้นมาเพื่อร่วมลงทุนในกิจการต่างๆ

ตารางที่ 2

แสดงขุมข่ายธุรกิจของประธานาธิบดีและคนใกล้ชิด	
ชื่อกลุ่มบริษัท	ประเภทธุรกิจ
Bank Central Metropolitan Bogasari Flour Mills Indocement Tarumatex First Pacific Sinar Mas Inti Perkasa* Indosteel* Waringin Kencana Indomobil Utama	ธนาคารพาณิชย์เอกชนที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่ใหญ่ที่สุดกลุ่มหนึ่ง ผลิตและจำหน่ายแป้งแต่ผู้เดียวของประเทศ ปูนซีเมนต์ ผลิตได้มากที่สุดของเอเชีย อุตสาหกรรมสิ่งทอ ธุรกิจด้านต่างประเทศ ผลิตน้ำมันประกอบอาหารที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ ผลิตเหล็กม้วนเย็น (Cold Rolling) บริษัทการค้าที่ใหญ่ที่สุด ผลิตรถยนต์ที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ



กองทัพธุรกิจ (Richard Robison : Ch. 4) กองทัพอินโดนีเซียมีฐานธุรกิจจำนวนมากโดยกระจายไปตามเหล่าทัพต่างๆ ทั้ง กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และตำรวจ นายพล Hankan เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม มีความพยายามที่จะรวบรวมธุรกิจที่เหล่าทัพต่างๆ ดูแลอยู่เข้าด้วยกันเพื่อให้ธุรกิจมีขนาดใหญ่ขึ้นและง่ายต่อการควบคุมสำหรับธุรกิจของทหารที่มีชื่อเสียงของอินโดนีเซียมี 4 กลุ่ม ได้แก่กลุ่มบริษัท Diponegoro Division กลุ่มบริษัท Kostrad กลุ่มบริษัท P.T.Tri Usaha Bhakit (TUB) และกลุ่มบริษัท Siliwangi and Propelat ธุรกิจเหล่านี้ควบคุมโดยประธานาธิบดีซูฮาร์โต ร่วมกับผู้นำกองทัพต่างๆ

(1) Diponegoro Division Association Companies เป็นบริษัทของทหารบกมีความสำคัญมากในช่วงปลายทศวรรษ 1950 ประธานาธิบดีซูฮาร์โตได้เป็นผู้บริหารเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งสำคัญในกองทัพ การทำธุรกิจของบริษัทได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากเพื่อนนายทุนชาวจีน เช่น Liem Sioe Liong และ Bob Hasan ซึ่งทั้งสองคนได้ช่วยเหลือซูฮาร์โตเมื่อครั้งถูกกล่าวหาว่าค้าไม้เถื่อนจนเกิดความขัดแย้งกับผู้นำกองทัพคนอื่นมาแล้วจนรอดพ้นข้อกล่าวหาครั้งนั้น เครือข่ายธุรกิจที่สำคัญได้แก่ พัฒนาที่ดินสำหรับการเกษตร การเดินเรือ ขนส่งทางทะเล และธุรกิจป่าไม้ ธุรกิจเหล่านี้เป็นการร่วมทุนระหว่างบริษัทๆ กับนายทุนชาวจีนที่ใกล้ชิดกับประธานาธิบดีซูฮาร์โตการดำเนินธุรกิจของ Diponegoro Division ไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายด้าน เช่น โครงสร้างการบริหาร การจัดการ และเงินทุน ถึงแม้ว่าธุรกิจเหล่านี้ จะมีอิทธิพลการเมืองทั้งของประธานาธิบดีและกองทัพช่วยเหลือแต่ก็มีหลายบริษัทที่ต้องประสบการขาดทุนและเลิกกิจการไป อาทิ P.T. Wasesa Line P.T. Karana Line เป็นต้น

(2) P.T. Tri Usaha Bhakit (TUB) ในช่วงแรกในการทำธุรกิจของ TUB จะไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านเงินทุน และเทคโนโลยี ธุรกิจส่วนใหญ่ตกทอดมาจากเจ้าอาณานิคมดัตช์ แล้วถูกรัฐและกองทัพยึดมา ปัญหาดังกล่าวทำให้การดำเนินกิจการไม่ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้การตัดสินใจในการดำเนินงานยังรวมศูนย์อยู่ที่ครอบครัวประธานาธิบดีอีกด้วย นับเป็นอุปสรรคต่อการตัดสินใจดำเนินการเรื่อยมา สำหรับธุรกิจที่สำคัญการสัมปทานป่าไม้ซึ่งเป็นร่วมดำเนินกับกองทัพภูมิภาคและนายทหารที่เกษียณอายุราชการแล้ว นับเป็นธุรกิจเดียวที่ประสบความสำเร็จอยู่บ้าง ธุรกิจธนาคารเป็นเจ้าของธนาคาร Bank

Pembangunan Indonesia อันเป็นธนาคารแห่งมลรัฐ ธุรกิจก่อสร้าง และอุตสาหกรรมโรงงาน การดำเนินธุรกิจของ TUB สามารถประสานประโยชน์กับนายทุนหลายกลุ่มเข้าด้วยกันได้ทั้งทุนชาวจีน ทุนขุนนาง ทุนต่างชาติ และทุนพื้นเมือง เป็นแนวร่วมในการดำเนินธุรกิจหลายประเภท ธุรกิจหลายประเภทประสบความสำเร็จควบคู่กัน ธุรกิจหลายอย่างประสบความสำเร็จเช่นกัน นับเป็นกลุ่มธุรกิจที่มีเครือข่ายธุรกิจมากกลุ่มหนึ่งของประเทศ

(3) The Kastrad Business (TKB) เป็นธุรกิจของทหารอีกกลุ่มหนึ่งที่ประธานาธิบดี ซูฮาร์โตมีบทบาทอย่างมาก ในการประสานร่วมมือกับนายทุนชาวจีนคนใกล้ชิด ดำเนินธุรกิจหลายอย่าง เช่น ตัวแทนขายรถยนต์ สัมปทานป่าไม้ธุรกิจนี้เติบโตมาจากอำนาจทางการเมืองของประธานาธิบดีภายใต้นโยบายเศรษฐกิจใหม่ (New Order) ซึ่งทำให้ธุรกิจประสบความสำเร็จในช่วงทศวรรษ 1970 ศูนย์กลางธุรกิจกลุ่มนี้ตั้งอยู่ที่ Bank Windukenlana ซึ่งเป็นธนาคารของ Liem Sioe Liong นายทุนชาวจีนคนสำคัญ นอกจากนี้ยังมีกองทัพอากาศเป็นฐานกระจายธุรกิจให้อีกด้วย อย่างไรก็ตามธุรกิจของกลุ่มมีอันต้องล้มละลายเนื่องมาจากมีปัญหาด้านเงินทุน การบริหาร และการจัดการที่ด้อยประสิทธิภาพนั่นเอง

(4) The P.T. Propelat Group (Siviwangi Division) เป็นธุรกิจของทหารก่อตั้งโดยนายพล Dhorsono เมื่อ พ.ศ. 2510 เริ่มแรกได้รับความช่วยเหลือทางการเงินมา Liem Sioe Liong ธุรกิจสำคัญ ได้แก่ โรงแรม เกสต์เฮาส์ ที่พักอากาศ ธุรกิจก่อสร้างโดยจะรับสัมปทานงานโครงการของรัฐในเขตพื้นที่ด้านตะวันตกของประเทศ อีกสามปีต่อมาบริษัทได้ร่วมทุนกับบริษัท Pertamina ซึ่งเป็นบริษัทค้าน้ำมันของรัฐ และยังได้ร่วมทุนกับนายทุนชาวญี่ปุ่นมูลค่ามหาศาล อย่างไรก็ตามการดำเนินธุรกิจต้องชะงักเมื่อบริษัท Pertamina ล้มละลายและอำนาจในกองทัพของนายพล Dhorsono หดลง บริษัทจึงประสบความลำบากมากขึ้นในการดำเนินกิจการ

ปัจจัยที่มีผลต่อการเติบโตของทุนขุนนางในอินโดนีเซียนั้นเกิดจากการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจของประธานาธิบดีซูฮาร์โตได้ทำให้บรรดาผู้นำกองทัพ และนายทุน นักธุรกิจต้องเข้ารับการอุปถัมภ์ ดังนั้นการร่วมมือทางธุรกิจระหว่างกลุ่มผู้นำเหล่านี้จึงปรากฏอย่างแพร่หลาย เช่น ธุรกิจคนใกล้ชิดประธานาธิบดีทั้งนางซูฮาร์โตและลูกๆ นักธุรกิจคนใกล้ชิด



ผู้นำทางการเมืองการทหาร เป็นต้น ประกอบกับการที่ประธานาธิบดีซูฮาร์โตเป็นผู้นำประเทศติดต่อกันเป็นเวลานานทำให้สามารถควบคุมกลไกของรัฐได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งการจัดสรรผลประโยชน์ได้ลงตัวทำให้ปัญหาความขัดแย้งจึงไม่มีปรากฏ ขณะที่กองทัพมีแหล่งธุรกิจของตนเอง นายทุนชาวจีนไม่ได้รับผลกระทบมากมายต่อนโยบายเศรษฐกิจใหม่ ส่วนนายทุนพื้นเมืองได้รับผลประโยชน์พอสมควรต่อการดำเนินนโยบายดังกล่าวนั้น จึงเห็นได้ว่าภายใต้การเป็นผู้นำของประธานาธิบดีซูฮาร์โตได้มีผลต่อการเติบโตใหญ่ของเหล่าขุนนางยิ่ง เนื่องจากการปกครองประเทศแบบเผด็จการเป็นการยาวนานได้ก่อให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจรัฐจนสามารถควบคุมกลไกของรัฐนำไปหาผลประโยชน์ให้แก่ตนและพวกพ้องได้อย่างกว้างขวาง ขณะที่พลังสังคมไม่อาจตรวจสอบได้ ดังนั้นนายทุนที่เติบโตใหญ่ล้วนเป็นคนใกล้ชิดของประธานาธิบดีธุรกิจของคนเหล่านี้เติบโตใหญ่เท่าไรผลประโยชน์ย่อมตกมาถึงครอบครัวและตัวประธานาธิบดีมากเท่านั้น และตราบไต่ที่ประธานาธิบดีซูฮาร์โตยังเป็นประมุขของประเทศ ทุนขุนนางในประเทศอินโดนีเซียก็ยังเติบโตใหญ่และแข็งแกร่งดำรงอยู่สืบไป

ประเทศมาเลเซีย ภายใต้การปกครองของโปรตุเกสและฮอลแลนด์ ระดับการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมือง (Social and Political Development) มีน้อยมาก แต่ภายใต้การปกครองของอังกฤษได้ทำให้ระดับการพัฒนาของมาเลเซียเกิดขึ้นทุกด้าน ด้านการเมืองอังกฤษได้แบ่งการปกครองออกเป็น 3 แบบ (Hall, D.G.E, 1958 : 567-570) Strait Settlement British Resident หรือ Federated Straits และ Unfederated States ที่ใช้ปกครองในช่วงก่อนสงครามมหาเอเชียบูรพาเมื่อสงครามสิ้นสุดลง อังกฤษได้พิจารณาเห็นว่ารูปแบบการปกครองทั้งสามรูปแบบดูไม่เหมาะสมกับสภาพการเปลี่ยนแปลงไปของเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จึงตัดสินใจเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองแบบใหม่ในรูปการปกครองเป็นหนึ่งเดียว เรียกว่า สหภาพมลายู (Malayan Union) การเจรจามีขึ้นในปี ค.ศ. 1945 โดยอังกฤษ มี Sir Hardd Macmichael เป็นตัวแทน ส่วนมลายูมีสุลต่านจำนวน 11 รัฐเป็นตัวแทน (ยกเว้นสิงคโปร์ที่อังกฤษสงวนไว้ เนื่องจากสิงคโปร์เป็นเมืองท่าค้าขายที่สำคัญในภูมิภาคนี้) เมื่ออังกฤษประกาศใช้นโยบายการปกครองแบบใหม่นี้ ไม่นานมีชาวมลายูจำนวนมากทำการประท้วงและต่อต้านอย่างรุนแรงต่อนโยบายดังกล่าว และได้รวมตัวกันจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อเจรจากับอังกฤษโดยเฉพาะ

เรียกองค์กรนี้ว่า องค์กรแห่งชาติมาลายา (United Malaya National Organization : UMNO) ซึ่งวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อคัดค้านนโยบายจัดตั้งสหภาพมลายูที่อังกฤษจะนำมาใช้และต่อต้านการที่ชัดเจนในอันที่จะเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษอย่างสมบูรณ์ (อุษณีย์ และคณะ : 20) เพราะเกรงว่าถ้าอังกฤษนำนโยบายจัดตั้งสหภาพมลายูมาใช้ก็จะมีข้ออ้างในการนำนโยบายอื่นมาใช้กับมลายูอีกแบบมีเงื่อนไข ซึ่งจะทำให้ชาวมาเลย์เสียเปรียบและบั่นทอนสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐาน

หลังการเจรจาเป็นระยะเวลากว่า 3 ปี อังกฤษได้ประกาศยกเลิกนโยบายการตั้งสหภาพมลายู และยอมมอบเอกราชให้แก่มลายูแบบมีเงื่อนไขและได้จัดตั้งสหพันธ์มลายู (Federation of Malaya) ขึ้นมาแทนในปี ค.ศ. 1948 (R.S. Milne, 1967 : 31-34) เรียกข้อตกลงนี้ว่า The Federation Agreement 1948 ข้อตกลงนี้ประเด็นสำคัญมีอยู่ว่า จะต้องพัฒนาระบบการเมืองและสร้างรากฐานแห่งระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง ในวิถีชีวิตของชาวมาเลย์ภายใต้การปกครองแบบประชาธิปไตย (Self-Government) มากที่สุด (Gordon P. Means, 1970 : 59-60) อย่างไรก็ตาม อังกฤษยังคงหวงอำนาจอยู่มากในการที่จะให้ชาวมาเลย์เป็นผู้บริหารประเทศด้วยตนเอง เช่น ในการเลือกตั้งระหว่างปี ค.ศ. 1950-1952 ชาวมาเลย์มีสิทธิ์เลือกตั้งผู้บริหารระดับท้องถิ่นเท่านั้น ขณะที่ระดับสูงอังกฤษยังสงวนสิทธิ์ไว้เช่นเดิม นับเป็นการควบคุมการเคลื่อนไหวทางการเมืองของชนพื้นเมืองอย่างเป็นระบบมิให้มีการเรียกร้องทางการเมืองมากเกินไป

การเลือกตั้งใน ค.ศ. 1955 ปรากฏว่าชาวมาเลย์ได้สนับสนุนพรรค Alliance ซึ่งมี องค์กรแห่งชาติมาเลย์ (UMNO) ควบคุมนโยบายอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้แล้วยังได้ร่วมมือกับสมาคมชาวจีนมาเลย์ และสภาชาวอินเดีย-มาเลย์ ในการเลือกตั้งและเจรจาขอเอกราชโดยสมบูรณ์จากอังกฤษ อย่างไรก็ตามตำแหน่งสำคัญๆ ทางการเมืองยังควบคุมโดย UMNO (Sundaram, Jomo-Kwame, 1986) หลังการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1969 บทบาทของชาวจีนและอินเดียในทางการเมืองมีน้อยลง ขณะที่ UMNO เข้มแข็งขึ้นจนสามารถที่จะผลักดันนโยบายทางเศรษฐกิจที่มีแนวทางการสนับสนุนคนท้องถิ่นมากขึ้น และพยายามที่จะลดบทบาททางเศรษฐกิจของชาวจีนซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยให้มากที่สุด เรียกนโยบายนี้ว่า New Economic Policy (Sundaram, Jomo-Kwame, 1986) นโยบายเศรษฐกิจใหม่ได้สร้างเงินทุนพื้นเมืองจำนวนไม่น้อย โดยมีระบบราชการเป็น



แหล่งเพาะพันธุ์นายทุนเหล่านี้ เพราะนายทุนพื้นเมืองส่วนใหญ่เคยเป็นข้าราชการมาก่อน เช่น Abdul Aziz Bin Mohamed Zain เจ้าของบริษัท Renong Tin Azman Hashim เจ้าของบริษัท Arab Malaysian Development Raja Khalid เจ้าของบริษัท Malayan Commercial Service, Haji Sham suddin Bin Abdl Kadir เจ้าของบริษัท Sapura Holdings บุคคลที่กล่าวนี้ได้อาศัยเส้นสายที่สร้างไว้ตอนรับราชการมาใช้ให้เกิดประโยชน์ทางธุรกิจของตน เช่น Shamsuddin กลายเป็นผู้รับเหมารายใหญ่ของประเทศส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ได้รับการสัมปทานจากรัฐกรณี Shahrani เป็นผู้รับเหมาสำคัญในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐ เช่น โครงการทางด่วน North Kelang Express way (Kunio Yoshihara : Ch. 4)

พรรคการเมืองในฐานะทุนขุนนาง พรรค UMNO เป็นพรรคที่จัดตั้งรัฐบาลมาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1960 มาจนกระทั่งปัจจุบันนี้ พรรค UMNO ได้นำนโยบายเศรษฐกิจใหม่มาใช้ในการบริหารประเทศ เมื่อมีอำนาจทางการเมืองการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจย่อมเกิดขึ้นเช่นกัน กล่าวคือ ธุรกิจของพรรค UMNO มีทั้งธุรกิจธนาคาร ประกันภัย สิ่งพิมพ์ พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ โรงแรมและธุรกิจให้เช่า กลุ่มบริษัท Fleet Holdings เป็นเจ้าของธุรกิจสิ่งพิมพ์ เช่น หนังสือพิมพ์ Straits Times ซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ภาษาอังกฤษ หนังสือพิมพ์ Shin Min เป็นภาษาจีน และหนังสือภาษาท้องถิ่นอีก 1 ฉบับ บริษัท Faber Merlin และบริษัท Peremba ประกอบธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ บริษัท Idris Hydraulic ซึ่งเป็นกลุ่มบริษัทประกอบธุรกิจด้านเงินทุนประกันภัยและบริษัทร่วมทุนมีสาขาหลายแห่งและยังเป็นเจ้าของธุรกิจโรงแรม Pan Pacific Hotel ธนาคาร Kwong Yik Bank และอุตสาหกรรมบริการอื่น ๆ เป็นต้น ในตอนต้นทศวรรษ 1980 กลุ่มบริษัท Fleet Holdings เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของพรรค นอกจากนี้การดำเนินธุรกิจสิ่งพิมพ์ของพรรคเป้าหมายเพื่อควบคุมและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์นโยบายพรรค ปัจจุบันพรรคมุ่งเน้นในด้านธุรกิจมากขึ้นและธุรกิจได้กระจายการผลิตหลากหลายสาขามากขึ้น อันที่จริงทุนขุนนางในประเทศมาเลเซียมิใช่เริ่มขึ้นตอนที่ประกาศใช้นโยบายเศรษฐกิจใหม่เท่านั้น แต่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้น กล่าวคือ องค์สุลต่านประจำรัฐกว่า 9 ใน 13 รัฐ ทรงเกี่ยวข้องกับธุรกิจอย่างมากทรงมีความสัมพันธ์อันดีกับนายทุนชาวจีนและนายทุนพื้นเมืองการลงทุนของสุลต่านมีการดำเนินการโดยพระราชวงศ์และคนใกล้ชิดโดยตรง อาทิ Negeri Sembilan หรือ Tunku Abdul

Rehman เป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ อาทิ กลุ่มบริษัท Melewar กลุ่มบริษัท Antah หรือกลุ่มบริษัท TAB มี Tengku Ariff Bendahara เป็นเจ้าของบริษัทเหล่านี้เป็นบริษัทขนาดใหญ่มีธุรกิจในเรื่องจำนวนมากและมีบทบาทสำคัญในปัจจุบัน

ประเทศฟิลิปปินส์ ในสมัยประธานาธิบดีเฟอร์ดินัน มาร์กอสได้ประกาศกฎอัยการศึกของประธานาธิบดีมาร์กอสเสริมสร้างอำนาจให้ตนมากขึ้นและสามารถใช้อำนาจนี้เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของเขาเองและคนใกล้ชิด เนื่องจากอยู่ในอำนาจเป็นเวลานาน ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจึงมีมากเป็นทวี จึงกล่าวกันว่าประธานาธิบดีมาร์กอสและครอบครัวเป็นเจ้าของธุรกิจรายใหญ่ของประเทศ ไม่เพียงแต่มาร์กอสเท่านั้นที่มีหุ้นในธุรกิจต่างๆ แต่บรรดาสมาชิกในครอบครัวและญาติๆ เป็นเจ้าของธุรกิจที่สำคัญของประเทศอีกด้วย

ครอบครัวและญาติ คนในครอบครัวของประธานาธิบดีมาร์กอสล้วนมีธุรกิจทั้งสิ้น เช่น นาย Pacifico Marcos และนาย Mariano Marcos ผู้ซึ่งเป็นน้องชายและหลาน อย่างไรก็ตามหากเปรียบเทียบกับญาติทางฝ่ายนางอีเมลดาผู้ซึ่งเป็นภรรยาแล้วถือว่าน้อยมาก อาทิ นาย Benjamin Romualdez เป็นเจ้าของบริษัท First Philippine Holding ซึ่งเดิมบริษัทนี้เป็นของนาย Eugenio Lopez แต่ถูกบังคับจากประธานาธิบดีมาร์กอสจำต้องขายหุ้นบริษัทให้แก่ นาย Benjamin Romualdez และยังเป็นเจ้าของบริษัททำกิจการเหมืองแร่ คือ Benguet Consolidated ซึ่งเดิมเป็นของนายทุนชาวอเมริกันครั้งปกครองประเทศ ส่วนนาย Alfredo ซึ่งเป็นน้องชายอีกคนของนางอีเมลดาธิบดีพิเศษผูกขาดกิจการกาสิโนทั่วประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นเจ้าของธุรกิจอีกหลายอย่าง ขณะ Alita ซึ่งเป็นน้องสาวเป็นเจ้าของธุรกิจกลุ่มบริษัท Marsteel เจ้าของโครงการ Harrison Plaza และโครงการ Century Park Sheraton เป็นต้น

คนใกล้ชิด ผลจากการประกาศใช้กฎอัยการศึกได้มีผลกระทบต่อนายทุนนักธุรกิจทั่วไปอย่างมาก ขณะที่นายทุนนักธุรกิจที่ใกล้ชิดประธานาธิบดีได้รับผลประโยชน์จากมาตรการนี้ทั่วหน้า อาทิ นาย Ricardo Silverio และนาย Rodolfo Cuenca เดิมเป็นเพียงนักธุรกิจเล็กๆ จำหน่ายรถยนต์และทำธุรกิจก่อสร้างเท่านั้นก่อนประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่หลังจากนั้นไม่นานคนทั้งสองเป็นเจ้าของธุรกิจหลายประเภทและธุรกิจเดิมก็เติบโตใหญ่ขึ้นเป็นอย่างมาก ขณะที่นาย Herminio



Disini เป็นเพียงนักธุรกิจเล็กๆ ในการผลิตบุหรืหลังจากที่ประธานาธิบดีมาร์กอส ประกาศเพิ่มภาษี Acetate Tow ซึ่งเป็นวัตถุดิบสำหรับทำกันกรองบุหรืถึง 100% นักธุรกิจรายอื่นต้องจ่ายในอัตราดังกล่าว ขณะที่นาย Disini จ่ายภาษีเพียง 10 % ธุรกิจดังกล่าวจึงเป็นการผูกขาดจากนักธุรกิจคนใกล้ชิดของเขาเพียงไม่กี่ราย ต่อจากนั้นอีกไม่นานเขาเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในกลุ่มบริษัท Herdis นอกจากนี้ ยังมีนายทุนเชื้อสายจีนอีกจำนวนหนึ่งที่ได้รับประโยชน์จากการประกาศใช้กฎอัยการศึก เช่นกัน เช่น นาย Ralph Nubla ได้ร่วมกับประธานาธิบดีมาร์กอสตั้งสมาคมการค้าและอุตสาหกรรมระหว่างฟิลิปปินส์-จีน โดยเขาดำรงตำแหน่งประธานสมาคมคนแรก ขณะที่นาย Jose Compos United เป็นเจ้าของบริษัท Laboratories ซึ่งเป็นบริษัทที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ และรายสุดท้ายนาย Lucio Tan ก็เช่นเดียวกับกรณีของนาย Herminio Disini ที่ได้รับประโยชน์จากการขึ้นภาษี Acetate Tow ซึ่งเป็นวัตถุดิบสำหรับทำกันกรองบุหรืถึง 100% จนทำให้ธุรกิจบุหรืของเขากลายเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ของประเทศ นอกจากนี้เขายังได้เทคโอเวอร์กิจการธนาคารแห่งหนึ่งที่ประสบปัญหาในการดำเนินงานด้วยความช่วยเหลือของประธานาธิบดีมาร์กอสเอง โดยให้กู้พิเศษจากธนาคารกลางและพิจารณาอนุญาตให้เปิดสาขาใหม่ได้อีกจำนวนมากจนทำให้ธนาคารแห่งนี้เป็นธนาคารชั้นนำของประเทศในปัจจุบัน

จึงกล่าวได้ว่าทุนขุนนางในกลุ่มประเทศเอเชียอาคเนย์มิได้แตกต่างกันในการดำเนินหาผลประโยชน์ จากการใช้ตำแหน่งหน้าที่การงานเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ทุนขุนนางประเทศอินโดนีเซียและไทยมีลักษณะเหมือนกัน โดยมีเผด็จการทหารเป็นผู้สร้างระบบทุนขุนนางขึ้น ขณะที่มาเลเซียและฟิลิปปินส์มีผู้นำทางการเมืองโดยพรรคการเมืองเป็นผู้สร้างระบบทุนขุนนางขึ้นอย่างไรก็ตาม ความเหมือนกันของทุนขุนนางนั้น ต่างแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั้งทางตรงและทางอ้อม

5. ผลกระทบจากระบบทุนขุนนางที่มีต่อการพัฒนาประเทศ

1) ทุนขุนนางจะเลือกยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาประเทศเป็นไปตามแนวทางของประเทศทุนนิยมตะวันตก ซึ่งแนวทางการพัฒนาดังกล่าวนี้นำไปสู่การพึ่งพาเศรษฐกิจของประเทศต่อประเทศทุนนิยมในระยะยาวทั้งนี้ เพราะการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย อีกทั้งเงินทุนระยะยาวในรูปการลงทุนโดยตรง และการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ หลังจากนั้นยุทธศาสตร์หนึ่งที่กำลังดำเนินการต่อเนื่องกัน อันเป็นการเพิ่มทวีการพึ่งพามากยิ่งขึ้น คือ การพัฒนาเพื่อการส่งออก (Export Oriented Development Strategy) โดยยุทธศาสตร์นี้จะทำให้เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศเจริญก้าวหน้า ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่ประเทศโลกที่สามและประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่เลือกดำเนินการอยู่ในเวลานี้ หากแต่พิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้ว ความเจริญของเศรษฐกิจมักเกิดจากองค์กระหว่างประเทศ และบรรษัทข้ามชาติเป็นเพียงจักรสำคัญทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมือง และสังคมของประเทศโลกที่สามมากกว่า เนื่องจากประเทศเหล่านี้ขาดทั้ง เงินทุน เทคโนโลยีตลาดมีขนาดเล็ก และขาดความสามารถในการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

2) ทำให้เกิดระบบอำนาจนิยมเพราะการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ รัฐทุนขุนนางจะทำให้บรรดาผู้นำกองทัพและนายทุนนักธุรกิจต้องเข้ารับการอุปถัมภ์ ดังนั้นความร่วมมือทางธุรกิจระหว่างกลุ่มผู้นำเหล่านี้จึงปรากฏอย่างแพร่หลายในภูมิภาคนี้ รวมทั้งการจัดสรรผลประโยชน์เป็นไปอย่างสงัดทำให้ปัญหาความขัดแย้งจึงไม่มีปรากฏ ขณะที่กองทัพมีแหล่งธุรกิจของตนเอง นายทุนชาวจีนไม่ได้รับผลกระทบมากมายต่อนโยบายเศรษฐกิจใหม่ ส่วนนายทุนพื้นเมืองก็ได้รับผลประโยชน์พอสมควรต่อการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ จึงทำให้ระบบทุนขุนนางเติบโตใหญ่ขึ้น ประกอบกับการปกครองประเทศแบบเผด็จการดำรงอยู่เป็นเวลานานได้ก่อให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจรัฐจนสามารถควบคุมกลไกของรัฐไปแสวงหาผลประโยชน์พอสมควรให้แก่ตนและพวกพ้องได้อย่างกว้างขวาง ขณะที่พลังสังคมไม่อาจตรวจสอบได้ ขณะที่นายทุนที่เติบโตใหญ่ล้วนเป็นคนใกล้ชิดผู้นำประเทศทั้งสิ้น

3) ทุนขุนนางไม่อาจจะทำให้ประเทศพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันได้ ขณะที่



กล่าวว่าประเทศมีอัตราการเติบโตในอัตราที่สูง แต่การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเป็นไปค่อนข้างต่ำและไม่อาจจะยกระดับการพัฒนาของตนให้สูงขึ้นได้ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการค้าระหว่างประเทศ การจัดการ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทรัพยากรบุคคล และโครงสร้างพื้นฐาน กรณีของประเทศไทยอัตราการพัฒนาประเทศไทยมีน้อยกว่าประเทศอื่นในย่านเดียวกัน ทั้งนี้เพราะตลอดเวลาที่ผ่านมารัฐไม่ได้ให้ความสำคัญและมีการกำหนดแผนพัฒนารวมที่เป็นเป้าหมายในลักษณะเข้มข้นหรือเป็นวาระแห่งชาติแต่อย่างใด หรือจัดสรรงบประมาณในด้านการพัฒนาขึ้นไปในอนาคตให้มีประสิทธิภาพได้

4) การพัฒนาประเทศภายใต้ระบบทุนขุนนางทำให้เกิดการพัฒนาที่ปราศจากการพัฒนา (ตามทัศนะของ Yoshihara) เพราะ

- การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ขาดการพัฒนาเศรษฐกิจ เพราะ แบบแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคนี้ที่ผ่านมามิได้เป็นรากฐานที่ดีก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น แต่กลับถอยห่างจากการเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่มากขึ้น เพราะว่าโครงสร้างการผลิตภาคอุตสาหกรรมและแบบแผนการพัฒนาอุตสาหกรรม ที่ผ่านมามีไม่ได้ทำให้เกิดความสามารถในการผลิตสินค้าใหม่ออกมาอย่างสม่ำเสมอเพียงพอที่จะเป็นฐานให้เกิดการขยายตัวอย่างต่อเนื่องเพื่อส่งออกได้

- บทบาทของภาครัฐภายใต้ทุนขุนนางมีคุณภาพต่ำในการแทรกแซง โดยเฉพาะในระบบราชการและคณะผู้นำรัฐบาลเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดของระบบการเมืองและคุณภาพในการแทรกแซงด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลอีกตอนหนึ่งเพราะถ้าดูจากประสบการณ์ของญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน จะพบว่ากระบวนการกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ของประเทศเหล่านี้จำเป็นอย่างยิ่งในการพึ่งพาให้ภาครัฐเข้าแทรกแซงพอสมควร แต่ปัญหาของประเทศในภูมิภาคนี้ คือการเข้าแทรกแซงของรัฐบาลเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพ การขาดทุนสูญเสียอย่างมหาศาลทางเศรษฐกิจและมีผู้แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก อันเป็นการแสดงถึงความล้มเหลวของการดำเนินนโยบาย

- ความด้อยประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมแบบเน้นทดแทน



LIRT

การนำเข้าที่คุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศเป็นสิ่งที่ให้ผลได้น้อยกว่าผลเสีย ดังจะเห็นว่านโยบายนั้น มีผลทำให้ราคาสินค้าภายในประเทศสูงกว่าราคา C.I.F. อันเป็นราคาสินค้าที่บวกค่าขนส่งไว้แล้วอย่างมาก โดยผู้บริโภครภายในประเทศเป็นผู้แบกรับภาระราคาส่วนที่เพิ่มขึ้นนั้น เช่น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ ราคารถยนต์ในประเทศเหล่านี้มีราคาที่แพงมาก อันเป็นการแสดงถึงความไร้ประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ผู้นำประเทศเอเชียอาคเนย์ไม่ได้เข้าใจถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมที่แท้จริงนั้นจะตั้งพื้นฐานอยู่บนระบบเศรษฐกิจที่สามารถกระตุ้นให้เกิดความคิดสร้างสรรค์และความมีชีวิตชีวาทางพลังปัญญาในหมู่ประชาชนทั้งประเทศมิใช่ตั้งอยู่บนความทะเยอทะยานฝันเฟื่องของคนไม่กี่คนแต่ระบบเศรษฐกิจแบบนี้กินเวลาก่อนช้ามากในการสร้างระบบขึ้นมาได้ แต่ผู้นำในภูมิภาคนี้จะเป็นผู้นำที่ใจร้อนที่อยากเห็นรูปธรรมของการพัฒนาอุตสาหกรรมเร็ว ๆ มุ่งหวังผลทางการเมืองทำให้ไม่อาจจะสร้างระบบเศรษฐกิจที่มีคุณภาพสูงขึ้นมาได้โดยง่าย

- การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ไร้เทคโนโลยี เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมมิได้ทำให้เกิดความก้าวหน้าของเทคโนโลยีแต่จำเป็นต้องพึ่งพาเทคโนโลยีของบริษัทต่างชาติอย่างถึงถาวรหรือเป็นแบบโครงสร้าง ดังนั้นทุกประเทศในเอเชียอาคเนย์ไม่อาจจะบรรลุได้กับการเป็น NIC สาเหตุใหญ่คือ ขาดพื้นฐานการพัฒนาเทคโนโลยีของตัวเอง เพราะประเทศเหล่านี้ขาดความสนใจที่มีต่อวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างจริงจัง

- เป็นการพัฒนาแบบพึ่งพาเพราะนายทุนในย่านนี้ยังคงพึ่งพิงเทคโนโลยีของบริษัทต่างชาติและการคุ้มครองและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจึงทำให้ทุนนิยมอุตสาหกรรม (Industrial Capitalism) มีอาจทำหน้าที่สำคัญในการชี้นำการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้ ในทางตรงข้ามผู้ที่ทำการชี้นำและผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจของเอเชียมาโดยตลอดนั้นอยู่ในสาขาเศรษฐกิจการตลาด แต่เนื่องจากว่าการพัฒนาสาขาเศรษฐกิจตลาดดังกล่าวนี้ไม่อาจชักนำให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักและเคมีขึ้นมาได้จึงไม่อาจเป็นหัวหอกในการยกระดับโครงสร้างอุตสาหกรรมของประเทศให้สูงขึ้น ดังนั้นเหล่าประเทศในเอเชียอาคเนย์คงไม่อาจหลุดพ้นจากสภาพของทุนนิยมพึ่งพาได้ในระยะเวลาอันใกล้





6. สรุป

ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันได้แก่ ประเทศไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์มีทุนขุนนางเกิดขึ้น ด้วยเงื่อนไขแตกต่างกันตามนัยยะประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ ประเทศไทยทุนขุนนางเกิดขึ้นเมื่อมีการเปิดประเทศเป็นอย่างน้อย (พ.ศ. 2389) และพัฒนาระดับการมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นตามลำดับจนถึงปัจจุบัน ทุนขุนนางจะมีการปรับเปลี่ยนสถานะตนเองให้เหมาะสมตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เปลี่ยนไป ประเทศอินโดนีเซีย มีระบบทุนขุนนางที่เข้มแข็งมากในช่วงที่ประธานาธิบดีซูฮาร์โตผูกขาดอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจประเทศมาเลเซีย ภายหลังจากได้รับเอกราชจากอังกฤษพรรคอัมโนเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งขึ้นมาบริหารประเทศจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นทุนขุนนางในมาเลเซียเกิดขึ้นเพราะการดำเนินนโยบายการเมืองและเศรษฐกิจของพรรคอัมโน ส่วนประเทศฟิลิปปินส์นั้นนอกจากจะมีทุนขุนนางแล้วบทบาทของนายทุนอิทธิพลมีความสำคัญอย่างมากในสมัยประธานาธิบดีมาร์กอส

ทุนขุนนางมีผลต่อการพัฒนาประเทศหลายด้าน อาทิ การเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตามแบบตะวันตก ซึ่งเป็นแบบพึ่งพาเป็นหลัก ขณะที่การใช้อำนาจบริหารประเทศมักเป็นแบบเผด็จการมีการรวมศูนย์ทางอำนาจทั้งการเมืองและเศรษฐกิจ การพัฒนาภายใต้ทุนขุนนางไม่อาจยกระดับการพัฒนาที่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศด้วยตัวเองได้ต้องพึ่งต่างประเทศและบรรษัทข้ามชาติ ทำให้ประเทศเสียโอกาสในการพัฒนาในทางที่ถูกต้องภายใต้จิตสำนึกร่วมกันของคนทั้งประเทศ และอยู่บนพื้นฐานของทรัพยากรที่ประเทศมีอยู่ที่ทำให้เราสามารถพึ่งพาตัวเองได้

๐๐๐๐๐๐



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



เอกสารอ้างอิง

- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ประวัติศาสตร์การปฏิวัติอุตสาหกรรมเปรียบเทียบ, ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- พัฒนา ร่มยศ, พิศาวเคราะห์เรื่องชนชั้นของสังคมไทยปัจจุบัน, ในวารสารนิติศาสตร์ กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2500.
- รัตพงษ์ สอนสุภาพ, ทุนขุนนางไทย (พ.ศ. 2500-2516), วิทยานิพนธ์ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- สังคิต พิริยะรังสรรค์, ระบบทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2500), สถาบันสังคมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.
- อุษณีย์ วรรณสุดและพัชร ลิโรส, พื้นฐานการเมือง เศรษฐกิจ สังคมในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์ : กรุงเทพมหานคร, 2516.
- Albert Fuerwerker, China's Early Industrialization, Massachusetts : Harvard University, 1958.
- Gordon P.Means, Malasian Politics, New York : New York University Press, 1970.
- Hall, D.G.E, A History of Southeast Asia, 3 rd ed., London : Macmillan, 1968.
- Karl A. Wittfogel, Oriental Depotism, New Haven and London : Yale University Press, 1973.
- Richard Robison, Indonesia : The Rise of Capital, Asian studies association of Australia Southeast Asia pulication series, 1986.
- R.S. Milne, Government and Political in Malaysia, Boston : Houghton Miff in, 1967
- Sundaram, Jomo -Kwame, The Asendace of Bureaucrat Capitalist in Malaysia, Kekangsean University Selangor Malaysia, 1982.
- Suehiro Akira, Capital Accumulation in Thailand, 1855-1985, The centre for East Asia Cultural Studies, 1989.
- Tate, D.J.M., The Manking of Modern South - East Asia Vol.1: The European Conguest, Kualalumper : Oxford University Press,1971.
- The Institute of Economics of the Academy of the Science of the U.S.S.R, Political Economy, London : Lawrence & Wishart, 1957.
- Vendenbosch, amry and Butwell, Richard ; South-East Asia Among The World Powers, Lexington : University of Kentucky Press, 1957.
- Yoshihara Kunio, The Rise of Ersatz Capitalism in Southeast Asia, Singapore Oxford University Press, 1988.

วิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความ

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา และของไทย

โดย วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

1. บทนำ

การพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการตีความรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นสืบต่อกันมาช้านาน เนื่องจากในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะต้องเผชิญกับปัญหา ข้อพิพาทหรือคดีที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการตีความรัฐธรรมนูญ เช่น มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐ มีข้อพิพาทเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่คลุมเครือไม่ชัดเจนจนทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันเป็นต้น ประเทศทั้งหลายจึงจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่เรียกชื่ออื่น เช่น ศาลสูงสุดของประเทศ (the US Supreme Court) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหา ข้อพิพาท หรือคดีที่เกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรวมทั้งตีความรัฐธรรมนูญ



การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญให้บริสุทธิ์ยุติธรรม สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประเทศชาติ และเป็นที่ยอมรับของประชาชนโดยส่วนรวมได้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และมีวิธีการตีความรัฐธรรมนูญนอกเหนือจากความสุขุมรอบคอบและจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคน ดังนั้น วิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างมากกล่าวคือ นอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะใช้เป็นพื้นฐานหรือแนวทางเพื่อให้เกิดความมั่นใจแล้ว ยังช่วยสร้างความสมบูรณ์และมาตรฐานให้กับรัฐธรรมนูญและกฎหมายอีกด้วย แม้ว่าการค้นหาวิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญมิใช่เรื่องง่าย และสร้างความลำบากใจให้กับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมิใช่น้อยก็ตาม ดังที่ Robert H. Jackson ซึ่งเป็นตุลาการศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาและทำหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศด้วยในระหว่างปี ค.ศ. 1941- ค.ศ.1954 ได้เคยกล่าวไว้ว่า เท่าที่ผ่านมาและสืบเนื่องกันมานาน ไม่มีสิ่งใดสร้างความยุ่งยากใจต่อตุลาการศาลสูงสุดของประเทศที่สุขุมรอบคอบมากไปกว่าการค้นหาความรู้ทางกฎหมายปรัชญาและการปฏิบัติ เพื่อนำมาใช้เป็นวิธีการหรือมาตรฐานสำหรับพิจารณาวินิจฉัยหรือตีความบรรดาข้อพิพาทหรือปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ¹

มีเหตุผลหลายประการที่ทำให้ผู้เขียนเขียนบทความนี้ ประการแรก เกิดจากความสำคัญจำเป็นของวิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวผ่านมานี้ บวกกับเหตุผลประการที่สองคือ ช่วงเวลานี้เป็นช่วงแรกของการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารประเทศของไทย ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญไทยได้รับคำร้องเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยปัญหา ข้อพิพาทหรือคดีที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นที่สนใจของประชาชนและหน่วยงานภายในประเทศอย่างมาก ตัวอย่างเช่น คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เพื่อขอให้วินิจฉัยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา และคำร้องของประธานรัฐสภาเพื่อให้นิยามว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวน 200 คน แต่สมาชิกวุฒิสภาใหม่ที่มีจำนวน 122 คน

¹ Louis Fisher, American Constitutional Law (New York : McGraw-Hill Inc., 1990), p. 53.



สามารถเปิดประชุมวุฒิสภาเพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่ เป็นต้น เหตุผลประการต่อมาก็คือ บุคคล กลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยในบางกรณี เช่น กรณีเนวิน เกิดความสงสัยว่าในการพิจารณาวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญใช้วิธีการหรือแนวทางใด บทความนี้อาจช่วยให้เกิดความกระจ่างได้บ้าง สำหรับเหตุผลประการสุดท้ายคือ ผู้เขียน ได้มีโอกาสเขียนหนังสือเรื่อง “ศาลรัฐธรรมนูญไทยและต่างประเทศ : โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล”² ผู้เขียนจึงนำบางส่วนของหนังสือดังกล่าวมาเขียนเป็นบทความนี้ โดยเฉพาะวิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญ

บทความนี้มีได้มีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์วิจารณ์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่มี วัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้ผู้อ่านได้เพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจ และสามารถนำวิธีการพิจารณา วินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของต่างประเทศมาเทียบเคียงกับของไทย โดยคาดหวังว่าอาจจะเกิด ประโยชน์ต่อผู้อ่านไม่มากนักน้อย ถ้านำไปเป็นพื้นฐานสำหรับวิเคราะห์วิจารณ์คำวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญไทยอย่างเป็นระบบภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ส่วนเหตุผลที่นำวิธีการพิจารณา วินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามาเสนอไว้เพราะสหรัฐอเมริกาคือประเทศ มหาอำนาจ ไทยได้นำแนวคิดด้านรัฐธรรมนูญกฎหมาย การเมือง การปกครอง และการบริหารจาก สหรัฐอเมริกามาปรับประยุกต์ใช้มากพอสมควร ผนวกกับตำราและหนังสือมีมากเพียงพอที่จะ ค้นคว้าและอ้างอิงได้โดยตรง แม้จะมีผู้อ้างว่าสหรัฐอเมริกามีขนบธรรมเนียมประเพณี มีระบบ กฎหมาย ระบบศาลและวิธีการพิจารณาคดีที่แตกต่างจากไทยก็ตาม แต่ผู้เขียนขอยืนยันว่าทั้ง 2 ประเทศมีส่วนที่เป็นความเหมือนเพียงพอที่จะนำมาเทียบเคียงกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การยอมรับว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ การปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่เคารพและปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และที่สำคัญคือ การพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญยึดหลักความบริสุทธิ์ยุติธรรม สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประเทศชาติและเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวม

พร้อมกันนี้ขอทำความเข้าใจในเบื้องต้นว่า การเรียกชื่อ โครงสร้าง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของ

² โปรดดูรายละเอียดใน วิรัช วิรัชนิการวรรณ, ศาลรัฐธรรมนูญไทยและต่างประเทศ : โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กำลังอยู่ในระหว่างการจัดพิมพ์, 2543, 400 หน้า



องค์กรฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่เป็นรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศอาจเหมือนหรือแตกต่างกันได้ ขึ้นอยู่กับความเป็นมา ขนบธรรมเนียมประเพณี และรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ตัวอย่างเช่น ไทยเรียกว่า ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) ขณะที่อังกฤษ เรียกว่า ศาลสูงสุด หรือศาลสภาขุนนาง (House of Lords) สำหรับสหรัฐอเมริกา เรียกว่า ศาลสูงสุดของประเทศ (the US Supreme Court หรือ the Federal Supreme Court) ส่วนเยอรมนีซึ่งแบ่งการปกครองและระบบศาลเป็น 2 ระดับ คือ ระดับประเทศ และระดับมลรัฐ ทำนองเดียวกับสหรัฐอเมริกา เรียกว่า ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศ หรือ ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ (Federal Constitutional Court)³ ในขณะที่ฝรั่งเศส เรียกว่า สภาตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ทั้งนี้โครงสร้างขององค์กรดังกล่าวก็แตกต่างกัน เป็นต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไทย มีเพียงศาลเดียวและระดับเดียว ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญระดับรัฐบาลกลางหรือระดับประเทศของสหรัฐอเมริกามี 3 ชั้นศาล ศาลรัฐธรรมนูญไทยและเยอรมนีเป็นองค์กรอิสระ มิได้เป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม ขณะที่องค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญของอังกฤษและสหรัฐอเมริกาคือเป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า ศาลสภาขุนนางของอังกฤษ และศาลสูงสุดของประเทศของสหรัฐอเมริกา ทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศด้วย นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ก็ยังแตกต่างกันอีกด้วย เช่น ศาลรัฐธรรมนูญไทยไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยทั่วๆ ไป แต่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญบางมาตราเฉพาะที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น⁴ ส่วนสหรัฐอเมริกามีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้องกับเอกอัครราชทูตของ

³ ทำนองเดียวกับสหรัฐอเมริกา ศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมนีมี 2 ระดับ คือศาลรัฐธรรมนูญมลรัฐ (Land constitutional courts) และ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ ซึ่งเป็นศาลรัฐธรรมนูญระดับรัฐบาลกลางหรือระดับประเทศ

⁴ เป็นที่น่าสังเกตว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของไทยบางคนได้เคยแสดงความคิดเห็นไว้ในคำวินิจฉัยส่วนบุคคลว่า “รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีต่างๆ ตามมาตราเฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยทั่วๆ ไป ต่างกับที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538...” โปรดดู คำวินิจฉัยของศาสตราจารย์โกเมน ภทธรภรณ์ คำวินิจฉัยที่ 8/2542 วันที่ 27 เมษายน 2542 และคำวินิจฉัยที่ 11/2542 วันที่ 25 พฤษภาคม 2542 นอกจากนี้โปรดดู คำวินิจฉัยของนายปรีชา เถลิงวินัย คำวินิจฉัยที่ 11/2542 วันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ที่ว่า “ไม่มีบทมาตราใดที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตีความส่วนใดในรัฐธรรมนูญได้ เหมือนรัฐธรรมนูญฉบับที่ยกเลิก ... ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คงมีอำนาจวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญเฉพาะที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้เฉพาะบางมาตราเท่านั้น เช่น กรณีตามมาตรา 264”

ต่างประเทศ รัฐมนตรีของต่างประเทศ กงสุล ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของต่างประเทศ ทั้งนี้ ต้องไม่อยู่ภายใต้กฎหมายของนานาชาติ เป็นต้น ในการเขียนบทความครั้งนี้ เพื่อป้องกันความสับสน และให้เข้าใจง่ายในเรื่องเดียวกัน จึงขอใช้คำว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” หรือ “ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” แล้วแต่กรณี แทนองค์การและบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาและไทยดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งใช้ในบทสรุปท้ายสุด

2. วิธีการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และวิธีการตีความรัฐธรรมนูญ

โดยทั่วไป การแสดงความคิดเห็นของฝ่ายตุลาการไม่ผ่านทางการพิจารณาพิพากษา อรรถคดีเท่านั้น แต่ยังผ่านทางการตีความกฎหมายอีกด้วย สำหรับสหรัฐอเมริกการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของประเทศ (the US Constitution) เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมในระดับรัฐบาลกลาง (the US courts หรือ Federal courts) ซึ่งแบ่งเป็นศาลชั้นต้นของประเทศ (Federal District Courts หรือ US District Courts) ศาลอุทธรณ์ของประเทศ (Federal Appellate Courts หรือ the US Courts of Appeals) และศาลสูงสุดของประเทศ (The US Supreme Court) ศาลยุติธรรมทั้ง 3 ระดับดังกล่าวนี้ทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญของประเทศ⁵ พร้อมกันไปแต่ละระดับมีอำนาจหน้าที่เฉพาะในระดับของตน โดยศาลสูงสุดของประเทศ ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศด้วยนั้น มีอำนาจหน้าที่สูงสุดในการ

⁵ เหตุผลในที่นี้ใช้คำว่า รัฐธรรมนูญของประเทศ (the US Constitution) ศาลสูงสุดของประเทศ (the US Supreme Court) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศ เพราะสหรัฐอเมริกาแบ่งระบบศาลออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับมลรัฐ จำนวน 50 มลรัฐ และระดับรัฐบาลกลางหรือระดับประเทศจำนวน 1 แห่ง ในแต่ละระดับโดยทั่วไปประกอบด้วย 3 ชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลสูงสุด ในแต่ละระดับมีรัฐธรรมนูญและมีศาลสูงสุดของตนเอง โดยในระดับมลรัฐเรียกว่า รัฐธรรมนูญของมลรัฐ (state constitutions) และศาลสูงสุดของมลรัฐ (State supreme courts) ตามลำดับ ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของมลรัฐด้วย ส่วนในระดับประเทศเรียกว่า รัฐธรรมนูญของประเทศ และศาลสูงสุดของประเทศ ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศด้วย



ตีความรัฐธรรมนูญของประเทศ (has the final authority to interpret the Constitution)⁶ คำวินิจฉัยของศาลสูงสุดของประเทศไม่เพียงผูกพันและส่งผลต่อการใช้อำนาจของบุคคลและองค์กรของรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ รวมทั้งส่งผลต่อแนวคิดทางเศรษฐกิจ สังคม ศาสนา และการเมืองของประเทศเท่านั้น แต่ยังมีส่วนสำคัญต่อการถ่วงดุลอำนาจในการปกครองประเทศ และการกำหนดนโยบายของประเทศอีกด้วย อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยของศาลสูงสุดของประเทศไม่จำเป็นต้องยึดถือคำวินิจฉัยในอดีตเป็นแนวทางเสมอไป เมื่อใดที่มีการกลับคำวินิจฉัยก็เท่ากับว่าเป็นการกำหนดนโยบายของประเทศขึ้นใหม่⁷

ในปี ค.ศ. 1991 William C. Louthan ได้เขียนทฤษฎีการตัดสินใจของศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาซึ่งครอบคลุมถึงวิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของประเทศว่ามีหลายทฤษฎีแต่ที่สำคัญมี 4 ทฤษฎี ได้แก่

- 1) ทฤษฎีการพรรณนา (legalistic-descriptive)
- 2) ทฤษฎีการบัญญัติหรือปรับเปลี่ยน (legalistic-prescriptive)
- 3) ทฤษฎีการทำนาย (behavioral-predictive)
- 4) ทฤษฎีการอธิบายพฤติกรรม (behavioral-expositive)⁸

การพิจารณาศึกษาในส่วนนี้มีได้มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการแสดงให้เห็นว่าทฤษฎีใดดีกว่า แต่ต้องการแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ที่ได้รับอย่างน้อย 3 ประการ ประการแรก แสดงให้เห็นถึงสาระสำคัญของแต่ละทฤษฎี ประการที่สอง ช่วยให้เกิดความเข้าใจลักษณะงานด้านการให้ความยุติธรรม โดยแสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของประเทศของศาลสูงสุดของประเทศสอดคล้องหรือมีแนวโน้มว่าได้รับแนวคิดมาจากทฤษฎีใด และ

⁶ George F. Felkenes, Constitutional Law for Criminal Justice (Second Edition, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, 1988), p. 9.

⁷ Ibid.

⁸ William C. Louthan, The United States Supreme Court : Lawmaking in the Third Branch of Government (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1991), pp. 125-157.

ประการที่สาม ช่วยให้เข้าใจอำนาจหน้าที่และการบริหารบุคคล โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระของตุลาการศาลสูงสุดของประเทศมากขึ้น

1) ทฤษฎีการพรรณนา (*legalistic-descriptive*) นักวิชาการที่สนับสนุนทฤษฎีนี้เชื่อว่าแบบอย่าง (style) การตัดสินใจของตุลาการศาลสูงสุดของประเทศแตกต่างจากแบบอย่างการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานอยู่ในฝ่ายบริหาร เหตุผลส่วนหนึ่งอาจสืบเนื่องมาจากฝ่ายการเมืองซึ่งหมายถึงฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอยู่ในแวดวงการเมือง ขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศอยู่เหนือการเมือง (*above politics*) นอกจากนี้ คำวินิจฉัยและผลการตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลสูงสุดของประเทศก็แตกต่างขององค์กรทั้งหลายที่ให้ความยุติธรรมของฝ่ายการเมืองอีกด้วย

สาระสำคัญของทฤษฎีนี้เป็นการพรรณนาเพื่อให้เห็นถึงแบบ หรือ วิธีการต่าง ๆ (*modes*) ที่นำไปใช้ในการให้เหตุผลและตีความรัฐธรรมนูญของประเทศหรือกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาอธิบายเพิ่มเติมได้ว่า ในบรรดาคดีที่มาสู่ศาลสูงสุดของประเทศ มีเป็นจำนวนมากที่ต้องการให้ตีความรัฐธรรมนูญของประเทศ (*construe the U.S. Constitution*) รวมทั้งตีความหรือแปลความกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือข้อบังคับทางการบริหาร (*interpret a legislative statute or an administrative regulation*) ทฤษฎีนี้ได้แสดงให้เห็นว่า การให้เหตุผลและการตีความรัฐธรรมนูญของประเทศที่ตุลาการศาลสูงสุดของประเทศนำไปใช้มี 4 วิธีการ แต่เท่าที่ผ่านมามีน้อยมากที่ตุลาการศาลสูงสุดของประเทศนำวิธีการใดเพียงวิธีการเดียวไปใช้ ส่วนใหญ่ได้ประยุกต์หลายวิธีการเข้าด้วยกัน ส่วนการให้เหตุผลและการตีความกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาหรือข้อบังคับทางการบริหารมี 2 วิธีการ

เฉพาะ 4 วิธีการที่ศาลสูงสุดของประเทศนำไปใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

วิธีการที่หนึ่ง การให้เหตุผลและการตีความรัฐธรรมนูญอยู่บนพื้นฐานของเจตนารมณ์หรือจุดมุ่งหมายของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (*intent of the framers*) วิธีการนี้อยู่บนพื้นฐานของประวัติศาสตร์โดยจำเป็นต้องเชื่อมโยงและยึดถือข้อมูลข่าวสารในอดีตอย่างมากดังปรากฏอยู่ใน



ความเห็นของ Owens J. Roberts ซึ่งเป็นตุลาการศาลสูงสุดประเทศระหว่างปี ค.ศ. 1930 - ค.ศ. 1945 ในคดี U.S. v. Butler 297 U.S.1 (1936) ที่ว่า “เมื่อกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาขัดแย้งหรือฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญของประเทศ ฝ่ายตุลาการของรัฐบาลของประเทศมีเพียงหน้าที่เดียว คือ มาตรการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศมาเทียบกับกฎหมายดังกล่าวและวินิจฉัยว่ากฎหมายนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของประเทศหรือไม่”

วิธีการที่สอง การให้เหตุผลและการตีความรัฐธรรมนูญอยู่บนพื้นฐานของความหมายของถ้อยคำ (meaning of the words) หรือภาษา (language) ของรัฐธรรมนูญของประเทศ วิธีการนี้ส่วนที่คล้ายกับวิธีการแรกซึ่งให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงไปถึงอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ความหมายของรัฐธรรมนูญของประเทศที่มาจากความหมายของถ้อยคำหรือภาษาที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเมื่อคณะผู้ร่างได้ร่วมกันเขียนขึ้นในอดีต วิธีการนั้นแตกต่างจากวิธีการแรก ในส่วนที่การกำหนดความหมายของถ้อยคำจำเป็นต้องใช้ความชำนาญทางพจนานุกรม (lexicographic skills) อย่างมาก

วิธีการที่สาม การให้เหตุผลและการตีความรัฐธรรมนูญอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ด้วยตรรกวิทยา (logical analysis) เป็นการอ้างเหตุผลโดยอาศัยการเทียบเคียงจากข้อเท็จจริงหรือหลักฐาน 2 ส่วน (syllogism) ซึ่งโดยปรกติแบ่งเป็นหลักใหญ่ (major premise) และหลักย่อย (minor premise) ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งความมุ่งหมาย (purpose) ของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญตัวอย่าง วิธีการนี้เห็นได้จากความเห็นของ จอห์น มาร์แชล (John Marshall) เคยเป็นประธานตุลาการศาลสูงสุดของประเทศ และดำรงตำแหน่งในศาลสูงสุดของประเทศระหว่างปี ค.ศ. 1801 - ค.ศ. 1835 ในคดี Marbury v. Madison (1803)⁹ มาร์แชล มีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญของประเทศเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญของประเทศย่อมใช้ไม่ได้ (หลักใหญ่)

⁹ ศาลสูงสุดของประเทศทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศได้มีคำวินิจฉัยที่ถือเป็นประวัติดังกล่าว

เป็นสิทธิของศาลสูงสุดของประเทศที่จะทบทวนและวินิจฉัยกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาทั้งหลายว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ กล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวอยู่ในแนวทางที่สอดคล้องกับความคิดของรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาหรือไม่ กฎหมายที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่อนุญาตให้ใช้ได้ ส่วนกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญจะต้องถูกยกเลิก

และเมื่อมาร์แชลได้แสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาคือ the Judiciary Act of 1789 ส่วนที่ 13 (Section 13) มีบางถ้อยคำบางส่วนที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญของประเทศแล้ว (หลักย่อย) ดังนั้นจึงยอมทำให้ส่วนที่ 13 นั้นใช้ไม่ได้ตามไปด้วย

วิธีการที่สี่ การให้เหตุผลและการตีความรัฐธรรมนูญอยู่บนพื้นฐานของความจำเป็นอย่างชัดเจนที่ต้องปรับเปลี่ยนรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเวลาและสถานการณ์ (adapting the Constitution to changing times and circumstances) วิธีการนี้ยอมรับกันว่าไม่ว่าคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาจะมีสติปัญญาและมองการณ์ไกลเพียงใดก็ไม่สามารถคาดการณ์ความต้องการของสังคมซึ่งมีการเคลื่อนไหวอยู่เสมอได้อย่างถูกต้องเพราะฉะนั้น ในบางกรณีตุลาการศาลสูงสุดของประเทศจึงต้องปรับเปลี่ยนรัฐธรรมนูญของประเทศให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ตัวอย่างของวิธีการนี้เห็นได้จากคดี *McCulloch v. Maryland* (1819) ซึ่งศาลสูงสุดของประเทศมีคำวินิจฉัยในสาระสำคัญว่า อำนาจที่มอบให้แก่สภาผู้แทนราษฎรโดยรัฐธรรมนูญของประเทศจะต้องตีความหรือแปลความหมายอย่างกว้าง และจอห์น มาร์แชล ซึ่งเป็นตุลาการศาลสูงสุดของประเทศคนหนึ่งมีความเห็นว่า “รัฐธรรมนูญที่จะใช้ได้ยาวนานต่อไปจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้เข้ากับวิกฤตการณ์ทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์” แต่เป็นการเสี่ยงพอสมควรถ้านำวิธีการนี้ไปใช้กับคดีที่เกี่ยวข้องกับการเมือง อย่างไรก็ตามได้มีการนำวิธีการนี้ไปใช้น้อยมาก และในบางกรณีได้นำไปใช้ควบคู่กับวิธีการอื่น

สำหรับ 2 วิธีการที่ตุลาการศาลสูงสุดของประเทศนำไปใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาหรือข้อบังคับทางการบริหาร ได้แก่ วิธีการที่การให้เหตุผลและการตีความอยู่บนพื้นฐานของความหมายที่ปรากฏอย่างชัดเจน (plain meaning) เป็นลายลักษณ์อักษรและวิธีการที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นมาของการออกกฎหมาย (legislative history) ซึ่งตุลาการศาลสูงสุดของประเทศจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายที่รัฐสภาออกมานั้นรัฐสภาต้องการให้มีความหมายอย่างไร โดยอาจดูจากรายงานการประชุมของคณะกรรมการรัฐสภา การอภิปรายในสภา หรือคำปรารภ เป็นอาทิ แต่เนื่องจาก 2 วิธีการดังกล่าวมิได้นำมาใช้ในการตีความรัฐธรรมนูญของประเทศ จึงไม่นำมาพิจารณาศึกษาในที่นี้ด้วย¹⁰

¹⁰ ผู้สนใจโปรดศึกษารายละเอียดได้จาก William C. Louthan, op.cit., pp. 130-131.





2) ทฤษฎีการบัญญัติหรือปรับเปลี่ยน (*legalistic-prescriptive*) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญศาลสูงสุดของประเทศตามทฤษฎีแรกไม่อาจครอบคลุมหรือนำไปใช้ได้อย่างแท้จริงในทุกคดี ในบางคดีจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเอกสารตามกฎหมาย (*adapt legal texts*) เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศ กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา ข้อบังคับทางการบริหารและความเห็นของศาลสูงสุดของประเทศในอดีต เพื่อเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของเวลาและสถานการณ์ เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์รอบคอบและสามารถครอบคลุมคดีทั้งหลายได้ ทั้งนี้ก็นำไปใช้เฉพาะกรณีที่เป็นเท่านั้น ทฤษฎีนี้จึงเปิดโอกาสให้มีการบัญญัติ (*make*) ควบคู่ไปกับการตัดสินชี้ขาด (*find*) รัฐธรรมนูญของประเทศ โดยการบัญญัติดังกล่าวเป็นไปในลักษณะที่ปรับเปลี่ยนการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของประเทศจากทิศทางที่แคบหรือเข้มงวดเคร่งครัดไปเป็นทิศทางที่กว้าง ขยายความ หรือผ่อนปรนมากขึ้น

3) ทฤษฎีการทำนายพฤติกรรม (*behavioral-predictive*) เป็นทฤษฎีที่ให้ความสนใจกับการทำนายพฤติกรรมในการตัดสินชี้ขาดซึ่งครอบคลุมถึงการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลสูงสุดของประเทศว่าได้รับอิทธิพลมาจากปัจจัยใด กล่าวอีกนัยหนึ่งทฤษฎีนี้เชื่อว่า มีปัจจัยหลายอย่างที่มีส่วนสำคัญต่อการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลดังกล่าว เช่น ในปี ค.ศ. 1961 Glendon Schubert เป็นผู้ริเริ่มศึกษาพฤติกรรมของตุลาการศาลสูงสุดของประเทศ โดยกล่าวถึงปัจจัยสำคัญที่สามารถสังเกตได้ 3 ประการซึ่งจำเป็นสำหรับการศึกษาหรือทำนายพฤติกรรมในการตัดสินชี้ขาดของตุลาการดังกล่าว อันได้แก่

- 1) การเคลื่อนไหวของร่างกายและการแสดงออกทางใบหน้าของตุลาการศาลสูงสุดของประเทศในขณะอภิปรายหรือให้เหตุผล
- 2) การแสดงความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร
- และ 3) การลงคะแนนเสียงในการพิจารณาหรือการกำหนดแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยคดี¹¹ ต่อมาได้มีการศึกษาหรือทำนายพฤติกรรมอย่างเป็นระบบเพิ่มขึ้นโดยมองในลักษณะของตัวแปรอิสระ (เหตุ) และตัวแปรตาม (ผล) ตัวอย่าง

¹¹ Glendon Schubert, "A Psychometric Model of the Supreme Court," V American Behavioral Scientist (November, 1961), pp. 14-18 อ้างใน William C. Louthan, op.cit., p. 144.

ตัวแปรอิสระ เช่น ปัจจัยในเรื่องลักษณะภูมิหลัง ระดับการศึกษาตลอดจน
ประสบการณ์ทางการเมืองของตุลาการศาลสูงสุดของประเทศ¹²

ปัจจัยเหล่านี้มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดหรือสามารถทำนายตัวแปรตาม คือ พฤติกรรมใน
การตัดสินใจการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลสูงสุดของประเทศได้ ใน
ทำนองเดียวกัน John Schmidhauser ศึกษาพบว่าตุลาการศาลสูงสุดของประเทศที่มีประสบการณ์
มาก (เป็นตัวแปรอิสระ หรือ เหตุ) มีแนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมในลักษณะที่ไม่ยึดถือคำวินิจฉัยใน
อดีตของศาลสูงสุดของประเทศมากกว่าตุลาการที่มีประสบการณ์น้อย¹³ (เป็นตัวแปรตาม หรือ ผล)
และตุลาการศาลสูงสุดของประเทศที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำมี
แนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมในลักษณะที่ไม่ยึดถือคำวินิจฉัยในอดีตของศาลสูงสุดของประเทศ¹⁴
สรุปในส่วนนี้ได้ว่า ปัจจัยทั้งหลายที่เป็นประสบการณ์ชีวิตในอดีตของตุลาการศาลสูงสุด
ของประเทศ (ตัวแปรอิสระ หรือ เหตุ) มีส่วนสำคัญในการทำนายหรือกำหนดพฤติกรรม
ในการพิจารณาวินิจฉัยและการตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลสูงสุดของประเทศ
(ตัวแปรตาม หรือ ผล)

ยังมีการทำนายพฤติกรรมตามทฤษฎีนี้อีก โดยเฉพาะ Harold J. Spaeth ศึกษาพฤติกรรม
ในการออกเสียง (voting behavior) ของตุลาการศาลสูงสุดของประเทศจำนวน 15 คน ในระหว่าง
ปี ค.ศ. 1958 - ค.ศ. 1971 พบว่า ค่านิยมที่แตกต่างกันของตุลาการศาลสูงสุดของประเทศ
เช่น ค่านิยมที่มีลักษณะเป็นเสรีนิยม (liberal) ปานกลาง (moderate) หรือ อนุรักษ์นิยม
(conservative) (เหตุ) มีส่วนในการทำนายหรือกำหนดลักษณะพฤติกรรม เช่น ระดับพฤติกรรม
ในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญตามหลักเสรีภาพ (freedom) ตามหลักความ
เสมอภาค (equality) และตามลัทธินิวดีล (New Dealism) ของตุลาการศาลสูงสุดของประเทศ (ผล)
ตัวอย่างเช่น Douglas และ Whitaker มีค่านิยมที่แตกต่างกัน คือ เสรีนิยมและ อนุรักษ์นิยม ตาม
ลำดับ ย่อมทำให้พฤติกรรมในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของ Douglas และ

¹² Walter F. Murphy and Joseph Tannenhaus, *The Study of Public Law* (New York : Random House, 1972), p. 99.
William C. Louthan, *op.cit.*, p. 143.

¹³ John Schmidhauser, *Constitutional Law In the Political Process* (Chicago : Rand McNally, 1963), pp. 511-512

¹⁴ *Ibid.*, pp. 512-513.



Whittaker มีลักษณะแตกต่างตามไปด้วย คือ สนับสนุนเสรีภาพและความเสมอภาคในระดับที่แตกต่างกัน โปรดดูตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ค่านิยมของตุลาการศาลสูงสุดของประเทศ (เหตุ) ส่งผลต่อการทำนายหรือการกำหนดลักษณะพฤติกรรมในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความตุลาการศาลสูงสุดของประเทศ (ผล) ตามทฤษฎีการทำนายพฤติกรรม

ตุลาการศาลสูงสุด ของประเทศ (US Supreme Court Justices)	ค่านิยม (Value) ของตุลาการศาล สูงสุดของประเทศ (เหตุ)	พฤติกรรมในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความ รัฐธรรมนูญของประเทศ (ผล)		
		ตามหลักเสรีภาพ (Freedom)	ตามหลักเสมอภาค (Equality)	ตามลัทธินิวดีล (New Dealism)
Douglas	Liberal ➤	+	+	+
Warren	Liberal ➤	+	+	+
Goldberg	Liberal ➤	+	+	+
Fortas	Liberal ➤	+	+	+
Brennan	Liberal ➤	+	+	+
Marshall	Liberal ➤	+	+	+
Black	Populist ➤	+	-	+
White	Moderate ➤	0	0	0
Stewart	Moderate ➤	0	0	0
Clark	New Dealer ➤	-	-	+
Whittaker	Conservative ➤	-	-	-
Frankfurter	Conservative ➤	-	-	-
Horton	Conservative ➤	-	-	-
Blackmun	Conservative ➤	-	-	-
Burger	Conservative ➤	-	-	-

+ หมายถึง สนับสนุน
 - หมายถึง ไม่สนับสนุน
 0 หมายถึง เป็นกลาง (neutral)

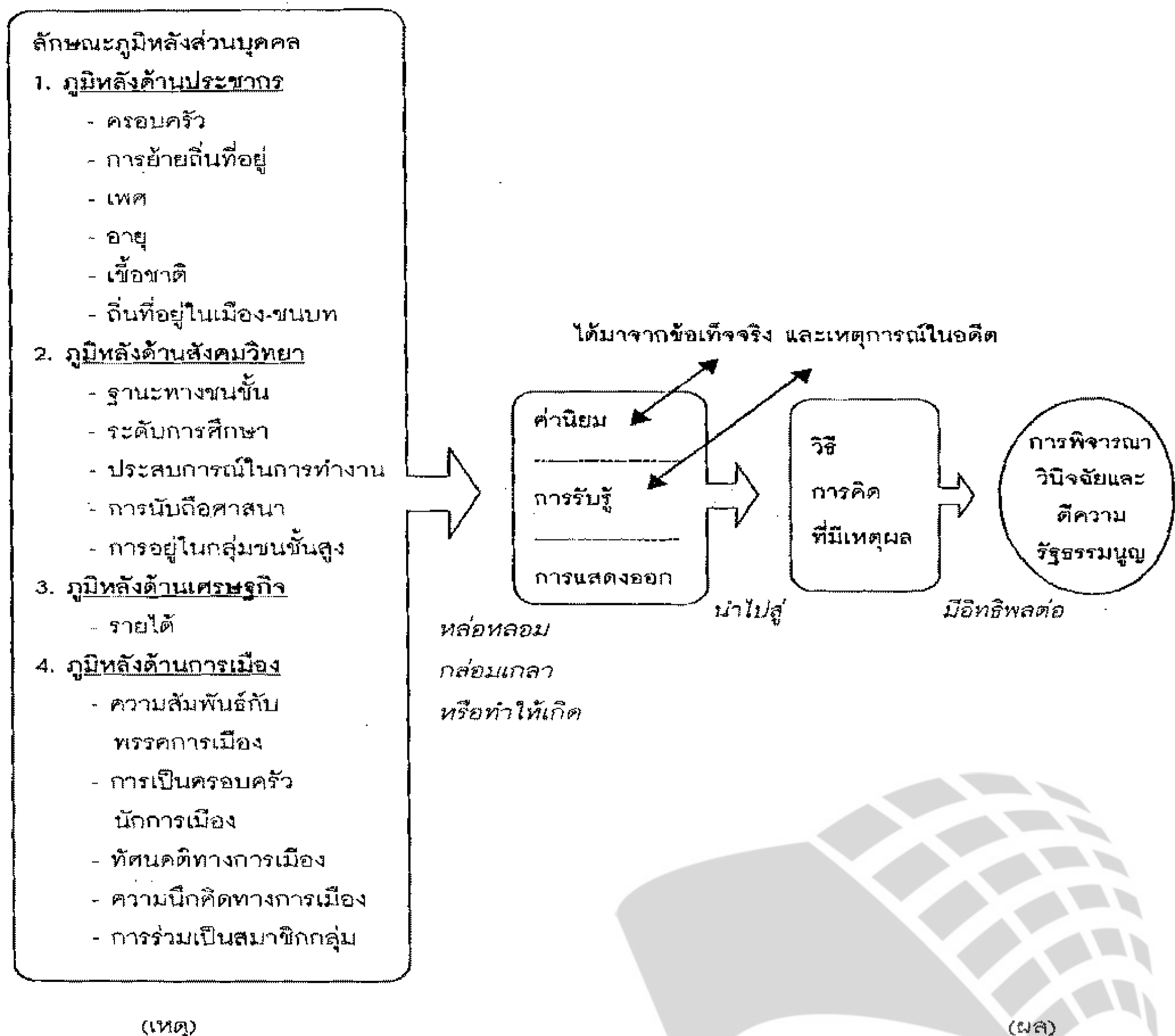
ที่มาและปรับปรุงมาจาก : Harold J. Spaeth, *An Introduction to Supreme Court Decision Making* (San Francisco, California : Chandler, 1972), p. 68.

4) ทฤษฎีการอธิบายพฤติกรรม (behavioral-expositive) ทฤษฎีนี้กล่าวถึงตัวแปรอิสระและตัวแปรตามทำนองเดียวกับทฤษฎีการทำนายพฤติกรรมที่กล่าวผ่านมาข้างต้น แต่ทฤษฎีนี้เน้นอธิบายพฤติกรรมในรายละเอียด มีหลายปัจจัย และมีหลายขั้นตอนมากกว่า โดยอธิบายพฤติกรรมในการตัดสินใจ การพิจารณาวินิจฉัยคดีและตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลสูงสุดของประเทศว่าได้รับอิทธิพลมาจากปัจจัยใด (Determinants of U.S. Supreme Court Decision Making) ตัวอย่างปัจจัย เช่น ลักษณะภูมิหลัง อธิบายได้ว่า ลักษณะภูมิหลังส่วนบุคคลของตุลาการศาลสูงสุดของประเทศซึ่งแบ่งเป็นภูมิหลังด้านประชากร ด้านสังคมวิทยา ด้านเศรษฐกิจ และด้านการเมือง (เหตุ) ล้วนเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลสูงสุดของประเทศ (ผล) ภูมิหลังดังกล่าวทำให้เกิดหรือได้หล่อหลอมกล่อมเกลายุลาการศาลสูงสุดของประเทศทั้งในด้านจิตใจและด้านวัตถุหรือการแสดงออกด้วยการทำกิจกรรมต่อส่วนรวม (bloc activities) ทั้งหมดนี้นำไปสู่วิธีการคิดที่มีเหตุผลและมีอิทธิพลต่อการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญในท้ายที่สุด (โปรดดูภาพที่ 1 ประกอบ) ในอีกมุมมองหนึ่ง กล่าวโดยย่อ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของศาลสูงสุดของประเทศมีสาเหตุมาจากปัจจัยด้านวัตถุหรือสภาพแวดล้อม (ภายนอก) และปัจจัยด้านจิตใจ (ภายใน) ตัวอย่างปัจจัยด้านวัตถุหรือสภาพแวดล้อม เช่น ที่อยู่ในเมือง-ชนบท (urban-rural) การอยู่ในกลุ่มชนชั้นสูง (peer group) รายได้ (income) ความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง (party affiliation)¹⁵ และการเป็นครอบครัวนักการเมือง (family Politics) สำหรับตัวอย่างปัจจัยด้านจิตใจ เช่น ทิศนคติทางการเมือง (Political Attitudes) และความนึกคิดทางการเมือง (ideology) โปรดดูสรุปสาระสำคัญของวิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ตามแนวคิดของ William C. Louthan ในตารางที่ 2

¹⁵ การที่ประธานาธิบดีใช้อิทธิพลในการคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการศาลสูงสุดของประเทศอื่นมีผลทำให้ต้องตอบแทนผลประโยชน์ต่อประธานาธิบดีหรือไม่เพียงใด ถือว่าเป็นตัวอย่างของปัจจัยด้านการเมืองในเรื่องความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง



ภาพที่ 1 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพิจารณาวินิจฉัยคดีและการตีความรัฐธรรมนูญของศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา ตามทฤษฎีการอธิบายพฤติกรรม



ที่มา : William C. Louthan, The United States Supreme Court : Lawmaking in the Third Branch of Government (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1991). p. 154.

ตารางที่ 2 สรุปสาระสำคัญของวิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา
ตามแนวคิดของ William C. Louthan

สรุปสาระสำคัญของวิธีการพิจารณาวินิจฉัยคดีและตีความรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ตามแนวคิดของ William C. Louthan				
ทฤษฎี หรือ วิธีการ	1) ทฤษฎีการพรรณนา สาระสำคัญ	2) ทฤษฎีการ บัญญัติหรือ ปรับเปลี่ยน	3) ทฤษฎีการ ทำนาย	4) ทฤษฎีการ อธิบาย พฤติกรรม
สาระ สำคัญ	เป็นการพรรณนาเพื่อให้เห็น ถึงแบบ หรือ วิธีการต่าง ๆ ที่ นำไปใช้การให้เหตุผลและ ตีความรัฐธรรมนูญของ ประเทศ ซึ่งมีอยู่ 4 วิธีการ คือ วิธีการที่หนึ่ง เน้น เจตนารมณ์หรือจุดมุ่งหมาย ของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ วิธีการที่สอง เน้น ความหมายของถ้อยคำ หรือภาษา วิธีการที่สาม เน้นการ วิเคราะห์ด้วยตรรกวิทยา วิธีการที่สี่ เน้นความ จำเป็นอย่างชัดเจนที่จะ ต้องปรับเปลี่ยน รัฐธรรมนูญให้สอดคล้อง กับการเปลี่ยนแปลงของ เวลาและสถานการณ์	เปิดโอกาสให้มี การบัญญัติหรือ ปรับเปลี่ยน รัฐธรรมนูญ ให้เป็นไปใน ทิศทางที่กว้าง ขยายความหรือ ผ่อนปรนมากขึ้น เฉพาะกรณีที่ จำเป็นเท่านั้น	ปัจจัยทั้งหลายที่ เป็นประสบการณ์ ชีวิตในอดีตของ ตุลาการศาลสูงสุด ของประเทศ (ตัวแปรอิสระ หรือ เหตุ) มีส่วน สำคัญในการ ทำนายหรือ กำหนดพฤติกรรม ในการพิจารณา วินิจฉัยและ การตีความ รัฐธรรมนูญของ ตุลาการศาลสูงสุด ของประเทศ (ตัวแปรตาม หรือ ผล)	ลักษณะภูมิหลัง ส่วนบุคคลของ ตุลาการศาลสูงสุด ของประเทศ ซึ่ง แบ่งเป็นภูมิหลัง ด้านประชากร ด้านสังคมวิทยา ด้านเศรษฐกิจ และด้านการเมือง (เหตุ) ส่วนเป็น ปัจจัยที่มีอิทธิพล ต่อการตัดสินใจ หรือการพิจารณา วินิจฉัยและ ตีความ รัฐธรรมนูญของ ตุลาการศาลสูงสุด ของประเทศ (ผล)



นอกจากที่นำเสนอมาข้างต้นแล้ว ในปี ค.ศ. 1990 Louis Fisher ได้เสนอวิธีการตีความรัฐธรรมนูญของประเทศ (Methods of Constitutional Interpretation) ไว้ดังนี้

- 1) การตีความตามตัวอักษร (literalist approach)
- 2) การตีความตามกฎหมายธรรมชาติ (natural law approach)
- 3) การตีความตามประวัติศาสตร์ (historical approach)
- 4) การตีความโดยเลือกสิ่งที่ดีที่สุด (electic approach)¹⁶

ดังจะได้นำเสนอตามลำดับต่อไป อย่างไรก็ตาม เท่าที่ผ่านมายังไม่มีวิธีการใดวิธีการหนึ่งที่น่ามาใช้ในการตีความรัฐธรรมนูญและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

1) การตีความตามตัวอักษร วิธีการนี้มุ่งไปที่ตัวรัฐธรรมนูญโดยสนับสนุนการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญอย่างเข้มงวด (strict constructionism หรืออาจเรียกว่า interpretivism) เน้นการพิจารณาวินิจฉัยและตีความตามตัวอักษร ซึ่งหมายถึงการตีความตามบทบัญญัติที่เขียนไว้หรือแสดงนัยไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญเท่านั้น (are stated or clearly implicit in the Constitution) วิธีการนี้ยังให้ความสำคัญกับความหมายเริ่มแรกของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (the original meaning of constitutional provisions) พร้อมกับปฏิเสธการตีความตามความตั้งใจหรือตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญของประเทศ (the framers' intent) เพราะไม่แน่นอนเปลี่ยนแปลงได้ง่าย และไม่อาจมองเห็นได้อย่างชัดเจนเท่ากับตัวอักษร ตัวอย่างการตีความตามตัวอักษร เช่น Hugo L. Black เป็นตุลาการศาลสูงสุดของประเทศระหว่างปี ค.ศ. 1937 – ค.ศ. 1971 ได้แสดงความเห็นไว้ในปีค.ศ. 1968 ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 1 (Amendment 1) ในปี ค.ศ. 1791 ได้บัญญัติข้อความที่แก้ไขเพิ่มเติมไว้ว่า “รัฐสภาไม่อาจออกกฎหมาย...มาดัดสิทธิเสรีภาพ ในการพูดหรือการพิมพ์ได้...” ข้อความดังกล่าวมีความหมายชัดเจนตามที่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรอยู่แล้ว โดยไม่มีข้อยกเว้นใด Black กล่าวหาเพื่อนร่วมอาชีพที่ตีความรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ถือได้ว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

¹⁶ Louis Fisher, op.cit., pp. 53-60.

ใหม่ด้วยตัวเอง ทำให้ผิดไปจากบทบัญญัติที่เขียนไว้เดิม โดยเฉพาะการตีความในส่วนที่ว่า “รัฐสภาไม่อาจออกกฎหมายใดที่ตัดสิทธิเสรีภาพในการพูด การพิมพ์ การรวมกลุ่ม และการร้องเรียน เว้นแต่รัฐสภาและศาลสูงสุดของประเทศมีข้อสรุปร่วมกันให้ออกกฎหมายนั้นได้ อีกทั้งต้องเป็นการออกกฎหมายที่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของการปกครองประเทศมากกว่า” นอกจากนั้น ในปี ค.ศ. 1971 ในคดี *Boddie v. Connecticut* (1971) Black ไม่ต้องการให้ตุลาการศาลสูงสุดของประเทศพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานที่คลุมเครือ ไม่ชัดเจนและเปลี่ยนแปลงได้ ดังเช่นการพิจารณาวินิจฉัยหรือตีความว่าถ้อยคำที่ว่า อะไรคือความสมเหตุสมผล ความยุติธรรม หลักการพื้นฐาน หรือความเหมาะสม แต่ Black สนับสนุนให้ยึดถือบทบัญญัติที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ใช้จ่ายถึงสิ่งที่ตุลาการศาลสูงสุดของประเทศทั้งหลายคิดหรือคาดว่าจะรัฐธรรมนูญจะหมายความว่าอย่างไร ผู้ยึดถือวิธีการตีความตามตัวอักษรอย่างมาก (extreme literalists) ถึงกับเรียกร้องให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเฉพาะส่วนที่เป็นข้อความไม่ชัดเจนแทนที่การพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลสูงสุดของประเทศ¹⁷

อีกตัวอย่างหนึ่งของการตีความตามตัวอักษร คือ Roger B. Taney ดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลสูงสุดของประเทศระหว่างปี ค.ศ. 1836 – ค.ศ. 1864 รวมทั้งเคยดำรงตำแหน่งเป็นประธานศาลสูงสุดของประเทศอีกด้วย ในคดี *Dred Scott v. Sandford* (1857) ได้ตีความรัฐธรรมนูญว่า ความหมายของคำว่า citizens ในรัฐธรรมนูญของประเทศ มาตรา 3 ในปีที่ตีความคือปี ค.ศ. 1857 มีความหมายเหมือนกับปี ค.ศ. 1787 คือไม่เพียงเป็นคำเดียวกัน แต่มีความหมายเหมือนกันด้วย แม้ต่อมามีผู้ไม่เห็นด้วย คือ Oliver W. Holmes ดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลสูงสุดของประเทศในระหว่างปี ค.ศ. 1902 – ค.ศ. 1932 ได้ให้เหตุผลแย้งไว้ในคดี *Towne v. Eisner* (1918) ว่า คำ (a word) หรือการให้ความหมายของคำไม่อาจมองเห็นและเข้าใจได้อย่างชัดเจนดังเช่นการมองเห็นทะลุผ่านแก้วคริสตัล (a crystal) รวมทั้งมีใช้สิ่งที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ แต่คำเกี่ยวข้องกับความคิดที่สามารถเปลี่ยนแปลงและเปลี่ยนความหมายได้หลากหลายตามสถานการณ์และช่วงเวลาที่น่าคำนึงมาใช้¹⁸

¹⁷ Ibid., pp. 53-54

¹⁸ Ibid.





2) การตีความตามกฎหมายธรรมชาติ เพื่อให้ได้วิธีการสำหรับพิจารณาวินิจฉัยคดี และการตีความรัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากการมุ่งไปที่ตัวรัฐธรรมนูญตามวิธีที่หนึ่งดังกล่าวแล้ว ตูลาการศาลสูงสุดของประเทศบางคนมองไปยังส่วนอื่นด้วย โดยกฎหมายธรรมชาตินับเป็นการวิธีการหนึ่งที่น่ามาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญ กล่าวได้ว่า กฎหมายธรรมชาติ รวมตลอดทั้งความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) และสิทธิตามธรรมชาติ (natural rights) ของมนุษย์ เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับกันว่าเกิดขึ้นพร้อมกับมนุษย์ และติดตรึงอยู่ในตัวมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย มีอาจแยกสิ่งเหล่านี้ออกจากตัวมนุษย์ได้ไม่ว่าในกรณีใดหรือเหตุการณ์ใด ยิ่งไปกว่านั้น หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงก็ยังพบว่า รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มีวิวัฒนาการมาจากหลักการสำคัญ คือ หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ โดยนับแต่เริ่มแรกเป็นต้นมา ตูลาการของรัฐบาลกลางยอมรับในหลักความยุติธรรมดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะชัดเจนเป็นที่ยอมรับทั่วไปอย่างเป็นสากล และไม่ควรที่จะถูกละเลย¹⁹ ด้วยเหตุผลเหล่านี้จึงได้มีการนำกฎหมายธรรมชาติมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญด้วย

มีการโต้แย้งเกิดขึ้นเมื่อ James Iredell ตูลาการศาลสูงสุดของประเทศระหว่างปี ค.ศ. 1790 - ค.ศ. 1799 ได้เขียนความเห็นไว้ในคดี *Calder v. Bull* (1798) ชักจูงให้ตุลาการศาลสูงสุดของประเทศพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานของสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานของสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญมากกว่าการยึดถือเพียงหลักกฎหมายธรรมชาติเท่านั้น กล่าวคือ ตูลาการศาลสูงสุดของประเทศจะต้องไม่วินิจฉัยว่ากฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลเพียงเพราะขัดกับความยุติธรรมตามธรรมชาติ ทั้งนี้เพราะแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติและความยุติธรรมตามธรรมชาติขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับความสามารถและความบริสุทธิ์ของมนุษย์แตกต่างกัน ทำให้ไม่อาจนำกฎหมายธรรมชาติมาใช้กับทุกคน

ต่อมา ตูลาการศาลสูงสุดของประเทศที่สนับสนุนการตีความตามกฎหมายธรรมชาติได้ แก่ต่างไว้ในคดี *Furman v. Georgia* (1972) และคดี *Gregg v. Georgia* (1976) มีสาระสำคัญว่า

¹⁹ Ibid., p. 55



ได้มีการนำกฎหมายธรรมชาติมาใช้ในการตีความเมื่อเกี่ยวข้องกับวลีหรือข้อความที่คลุมเครือ ไม่ชัดเจน เช่น กระบวนการยุติธรรม การปกป้องคุ้มครองอย่างเสมอภาค การจับกุมและตรวจค้น อย่างขาดเหตุผล ตลอดจนการลงโทษที่โหดร้ายและผิดปกติ เป็นต้น ไม่เพียงเท่านั้น ตุลาการศาลสูงสุดของประเทศที่ต่อต้านการลงโทษประหารชีวิตได้ให้เหตุผลในทิศทางที่นำกฎหมายธรรมชาติและความยุติธรรมตามธรรมชาติมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความว่า การประหารชีวิตเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งได้รับการปกป้องคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญของประเทศ ทั้งยังขัดต่อศีลธรรมของสังคมที่เจริญแล้วอีกด้วย นอกจากนี้ ในคดี *Rosenblatt v. Baer* (1966) ยังแสดงให้เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยการทำให้เสียชื่อเสียงได้ยกสร้างขึ้น มิใช่เนื่องมาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศ ครั้งที่ 1 แต่เนื่องจากสอดคล้องกับแนวคิดพื้นฐานที่เห็นถึงความสำคัญของศักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่มีอยู่โดยธรรมชาติในมนุษย์ทุกคน รวมทั้งแนวคิดที่เป็นรากฐานของความโอบอ้อมอารีและเสรีภาพ

Felix Frankfurter เป็นตุลาการศาลสูงสุดของประเทศระหว่างประเทศระหว่างปี ค.ศ. 1939 - ค.ศ. 1962 ได้แสดงความเห็นที่สนับสนุนการพิจารณาวินิจฉัยและตีความตามกฎหมายธรรมชาติ โดยคัดค้านผู้กล่าวว่า การตีความข้อความที่คลุมเครือไม่ชัดเจน เช่น กระบวนการยุติธรรม โดยนำกฎหมายธรรมชาติมาใช้นั้น มีลักษณะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญตามอำเภอใจ แต่ต่อมา Hugo L. Black ได้วิจารณ์ Frankfurter อย่างรุนแรงไว้ในคดี *Griswold v. Connecticut* (1965) ซึ่งยกเลิกกฎหมายของมลรัฐว่าด้วยการประกาศห้ามยาคุมกำเนิด ว่า Frankfurter ใช้มาตรฐานในการตีความรัฐธรรมนูญโดยอาศัยพื้นฐานของกฎหมายธรรมชาติ มิใช่กฎหมายรัฐธรรมนูญวิธีการเช่นนี้เป็นการได้เปิดโอกาสให้ตุลาการศาลสูงสุดของประเทศพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญโดยใช้ปรัชญาส่วนตัวของแต่ละคน²⁰

3) การตีความตามประวัติศาสตร์ เพื่อช่วยให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญชัดเจนยิ่ง ตุลาการศาลสูงสุดของประเทศได้นำการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์มาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญ ความสำคัญของประวัติศาสตร์ส่วนหนึ่งเห็นได้จาก Willard Hurst นัก

²⁰

ibid.



ประวัติศาสตร์ทางกฎหมายมองประวัติศาสตร์ด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของสหรัฐอเมริกาว่าเป็นหลักฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องและมีคุณค่าสำหรับการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญไม่เพียงเท่านั้น Sandra D. O'Connor ผู้หญิงคนแรกที่ดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลสูงสุดของประเทศตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 เป็นต้นมา ได้ให้ความเห็นในคดี Wallace v. Jaffree (1985) ว่าเมื่อเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ชัดเจน จะต้องใช้ทั้งประวัติศาสตร์และเหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความ อีกทั้งในคดี Pensacola Telegraph Co. v. Western Union Telegraph (1877) ได้มีคำวินิจฉัยว่า ความหมายของคำว่า การพาณิชย์ระหว่างมลรัฐ (interstate commerce) ไม่อาจจำกัดเฉพาะวิธีการทำการค้าทั้งหลายที่มีอยู่ในเวลาที่รัฐธรรมนูญของประเทศประกาศใช้เท่านั้นต้องพิจารณาประวัติความเป็นมาของคำดังกล่าวควบคู่ไปกับความเจริญก้าวหน้าของประเทศ โดยครอบคลุมถึงการติดต่อค้าขายในอดีตแต่ละช่วงเวลาด้วย นับจากกรณีนี้โดยสารถึงรถยนต์ที่ขับเคลื่อนด้วยพลังไอน้ำ และจากทางรถไฟถึงโทรเลข ในปี ค.ศ. 1920 Oliver W. Holmes ดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลสูงสุดของประเทศระหว่างปี ค.ศ. 1902 - ค.ศ. 1932 ได้เขียนไว้ในคดี Missouri v. Holland (1920) ว่า คดีที่ยื่นต่อศาลจะต้องพิจารณาวินิจฉัยจากประสบการณ์ทั้งหมดของตุลาการ มิใช่เฉพาะสิ่งที่เคยกล่าวได้เมื่อหนึ่งร้อยปีมาแล้ว²¹

ความคิดเห็นหลักของนักสังคมศาสตร์นับว่ามีอิทธิพลต่อการให้ความยุติธรรม นั่นก็คือไม่เพียงข้อมูลทางกฎหมายเท่านั้น แต่บ่อยครั้งที่ตุลาการศาลสูงสุดของประเทศได้นำข้อสังเกตทางกฎหมายที่เขียนโดยผู้เชี่ยวชาญทางสังคมศาสตร์ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายอนุรักษนิยมหรือเสรีนิยมมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญด้วย ตัวอย่างเช่น ปรัชญาหรือทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ของดาร์วิน (Darwinism) ซึ่งมีมาตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 และต่อเนื่องคริสต์ศตวรรษที่ 20 ประเทศที่มีนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรี (laissez-faire state) ได้นำทฤษฎีนี้มาใช้ และตุลาการศาลสูงสุดของประเทศก็ได้นำทฤษฎีนี้มาใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญด้วย โดยเฉพาะการตีความเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำสัญญา (liberty of contract)²²

เป็นที่น่าสังเกตว่า การตีความตามประวัติศาสตร์มีข้อจำกัดที่สำคัญคือ ในบางครั้งการพิจารณาวินิจฉัยการตีความรัฐธรรมนูญ เป็นการมองย้อนไปในอดีตเฉพาะเพื่อค้นหาเจตนารมณ์

21 Ibid., pp. 55-56

22 Ibid., p. 56.



ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญของประเทศเท่านั้น ผนวกกับคดี Alfred H. Kelly (1995) ได้แสดงให้เห็นว่า ความพยายามในการค้นหาเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นเรื่องซับซ้อน อาจทำให้ได้ข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ ไม่น่าเชื่อถือ และทำให้เกิดความสงสัยได้ เป็นต้นว่า จะเลือกดูเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญคนใดและในช่วงเวลาใดของผู้ร่างคนนั้น การแปลเจตนารมณ์เป็นการพิจารณาจากจดหมาย บันทึกส่วนตัว หรือบันทึกประจำวันของผู้ร่างเท่านั้นหรือ การแปลเจตนารมณ์จากการประชุมเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในอดีตจะนำมาเฉพาะการประชุมใหญ่ในบางมลรัฐเท่านั้นหรือ รวมทั้งจะนำประวัติศาสตร์เกี่ยวกับสหราชอาณาจักร การเป็นอาณานิคม และประวัติศาสตร์ในยุคเริ่มแรกของประเทศมาพิจารณามากน้อยเพียงใด เหล่านี้ส่งผลให้ความพยายามของตุลาการศาลสูงสุดของประเทศในการนำหลักฐานทางประวัติศาสตร์มาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญถูกโต้แย้งโดยนักประวัติศาสตร์บางส่วนว่าเป็นเพียงความพยายามของสำนักงานกฎหมายเพื่อนำเสนอความเห็นอีกแง่มุมหนึ่งเท่านั้น²³

4) การตีความโดยเลือกสิ่งที่ดีที่สุด หมายถึง การไม่ยึดถือและไม่นำคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดของประเทศในอดีตมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญ แต่จะหาสิ่งที่ดีที่สุดในแต่ละเวลาหรือสภาพการณ์มาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความ สำหรับรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ตีความตามวิธีนี้ได้ ต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่สามารถนำไปใช้ได้ในยุคสมัยต่อไป (future generations) และต้องเขียนด้วยภาษาที่ยืดหยุ่นได้ นอกจากนี้ ถ้ารัฐธรรมนูญมิได้ระบุเวลาไว้ว่าบทบัญญัติใดใช้เฉพาะในเวลาใดแล้ว ก็หมายความว่าสามารถนำรัฐธรรมนูญไปปรับใช้หรือตีความเพื่อให้ได้สิ่งที่ดีที่สุดได้ตลอดเวลา กล่าวโดยย่อ เป็นลักษณะการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญตามสภาพการณ์

Benjamin N. Cardozo ดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลสูงสุดของประเทศระหว่างปี ค.ศ. 1932 - ค.ศ. 1938 ได้อธิบายสนับสนุนว่า การพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลสูงสุดของประเทศเป็นลักษณะของการเลือกสิ่งที่ดีที่สุดซึ่งมาจากการผสมผสานกันของวิธีการด้านปรัชญา ประวัติศาสตร์ ประเพณีนิยม เหตุผล และสังคมวิทยา²⁴ ขณะเดียวกัน

²³ Ibid.

²⁴ Ibid., p. 57.



การพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลสูงสุดของประเทศยังต้องเผชิญกับกีดกันต่างๆ อีก ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดด้านเวลา ด้านการเมือง การตรวจสอบข้อมูล การทบทวนวินิจฉัยในอดีตทั้งหลาย ตลอดจนวิจัยเบื้องต้น²⁵

โดยทั่วไปตุลาการศาลสูงสุดของประเทศพยายามที่จะให้เกิดคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดของประเทศในอดีตด้วยการยึดถือหรือนำมาเป็นแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ว่าคำวินิจฉัยในอดีตจะมีหลากหลายและมีความเห็นที่ได้แย้งได้ก็ตาม ตุลาการศาลสูงสุดของประเทศที่ไม่สนับสนุนให้นำคำวินิจฉัยในอดีตมาใช้มีความคิดเห็นว่า ในบางกรณีบรรพบุรุษหรือตุลาการศาลสูงสุดของประเทศอาจสร้างความยุติธรรมลวงตา (judicial gloss) ขึ้น แต่เมื่อตุลาการศาลสูงสุดของประเทศได้สถาบันที่จะสนับสนุนและพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญของประเทศไว้แล้ว จึงไม่ควรยึดถือความยุติธรรมลวงตาดังกล่าว²⁶ ตุลาการศาลสูงสุดของประเทศส่วนใหญ่เชื่อว่าเป็นการขาดความรับผิดชอบกับตนเองไม่อาจแก้ไขคำวินิจฉัยในอดีตที่ผิดพลาด และหากมีการกลับคำวินิจฉัยในอดีต แม้จะได้รับชื่อเสียงเพิ่มมากขึ้น แต่สิ่งที่ทำให้ตุลาการศาลสูงสุดของประเทศลำบากใจเริ่มแรก คือ ความเต็มใจที่จะยอมรับความผิดพลาดในการวินิจฉัยของตนเอง²⁷ สำหรับ Robert H. Jackson เป็นตุลาการศาลสูงสุดของประเทศระหว่างปี ค.ศ. 1941 - ค.ศ. 1954 ในคดี *Massachusetts v. United States* (1948) ปฏิเสธที่จะผูกมัดตนเองไว้กับคำวินิจฉัยในอดีต แม้ว่าคำวินิจฉัยในอดีตนั้นจะเป็นของตนเองก็ตาม พร้อมกับให้เหตุผลว่า ไม่มีเหตุผลใดที่วันนี้ตนเองจะต้องรู้สึกว่าได้กระทำความผิด อันเนื่องจากเมื่อวานนี้ตนเองได้กระทำความผิดอย่างไม่ตั้งใจกล่าวได้ว่า การลบล้างหรือกลับคำวินิจฉัยในอดีตทั้งหมดอย่างสมบูรณ์มิให้เห็นน้อยมาก บ่อยครั้งเป็นลักษณะของการปฏิเสธคำวินิจฉัยในอดีตบางส่วน หรือเป็นการแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างไปจากคดีที่วินิจฉัยในอดีต การลบล้างอย่างเจียมหรือการใช้เทคนิคในการลบล้างคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ทำให้ Black ในคดี *Hood & Sons v. Du Mond* (1949) แสดง

²⁵ *Ibid.*, pp. 57-58.

²⁶ *Ibid.*, p. 57.

²⁷ *Ibid.*



ความเห็นเปรียบเทียบไว้ว่า มีลักษณะเหมือนการฝังศพอย่างชาญฉลาดซึ่งสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี โดยไม่มีการประกอบพิธี และไม่มีคำกล่าวสรรเสริญของทนายท แม้จะทำให้เกิดการขัดแย้งตามกฎหมายและความไม่แน่นอนต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้ตีความ ผู้บังคับใช้ และผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย²⁸

ในส่วนของผู้ฝ่ายตรงกันข้ามซึ่งต้องการให้นำคำวินิจฉัยในอดีตมาใช้เป็นแนวทาง มีตัวอย่าง เช่น Owen J. Roberts เป็นตุลาการศาลสูงสุดของประเทศระหว่างปี ค.ศ. 1930 – ค.ศ. 1945 ในคดี Smith v. Allwright (1944) ได้แสดงความเห็นว่าการไม่นำคำวินิจฉัยในอดีตมาใช้ มีแนวโน้มจะทำให้คำวินิจฉัยของตุลาการศาลสูงสุดของประเทศเหมือนกับตัวรถไฟที่ใช้ได้เฉพาะวันเดียวและขบวนเดียวเท่านั้น โปรดดูสรุปสาระสำคัญในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 สรุปสาระสำคัญของวิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ตามแนวคิดของ Louis Fisher

สรุปสาระสำคัญของวิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาตามแนวคิดของ Louis Fisher				
วิธีการ	1) การตีความตามตัวอักษร	2) การตีความตามกฎหมายธรรมชาติ	3) การตีความตามประวัติศาสตร์	4) การตีความโดยเลือกสิ่งที่ดีที่สุด
สาระสำคัญ	มุ่งไปที่ตัวรัฐธรรมนูญ โดยสนับสนุนการตีความรัฐธรรมนูญอย่างเข้มงวดเน้นการตีความตามตัวอักษร ซึ่งหมายถึงการตีความตามบทบัญญัติที่เขียนไว้ หรือแสดงนัยไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญเท่านั้น	นำกฎหมายธรรมชาติ ความยุติธรรมตามธรรมชาติ และสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับกันว่าเกิดขึ้นพร้อมกับมนุษย์และติดตรึงอยู่ในตัวมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย มาใช้ในการตีความ	นำมาวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ มาใช้ในการตีความ	ไม่ยึดถือและไม่นำคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดของประเทศในอดีตมาใช้ตีความ แต่จะหาสิ่งที่ดีที่สุดในแต่ละช่วงเวลาหรือสภาพการณ์มาใช้ในการตีความ



สำหรับวิธีการหรือแนวทางพิจารณาวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญของไทย มีตัวอย่างปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยส่วนบุคคล (คำวินิจฉัย ที่ 36/2542 วันที่ 15 มิถุนายน 2542) เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) หรือกรณีเนวิน ในกรณีนี้ มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยจำนวน 13 คน แต่มีจำนวน 9 คน ที่เขียนคำวินิจฉัยส่วนบุคคลเกี่ยวข้องโดยตรงกับวิธีการพิจารณาวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญ ดังสรุปสาระสำคัญไว้ในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 สรุปสาระสำคัญคำวินิจฉัย ที่ 36/2542 กรณีเนวิน เฉพาะคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 9 คน ที่เขียนคำวินิจฉัยเกี่ยวข้องโดยตรงกับวิธีการพิจารณาวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญ

ชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	สรุปสาระสำคัญของคำวินิจฉัยส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับวิธีการพิจารณาวินิจฉัยหรือการตีความรัฐธรรมนูญ	คำวินิจฉัย
1. นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	1) “ความขัดแย้งหรือความคลุมเครือไม่ชัดเจนที่เกิดจากบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ” ซึ่ง “สะท้อนจากตัวรัฐธรรมนูญเอง คือจากบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ และจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างและผู้มีส่วนพิจารณาอนุมัติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้น โดยมีบันทึกท้ายงานที่เป็นลายลักษณ์อักษรอีกทางหนึ่งก็ได้” 2) “ศาลรัฐธรรมนูญจักต้องพิจารณาวินิจฉัยสถานภาพของรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มิใช่สถานภาพของบุคคลตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา เพราะนั้นเป็นกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม กระบวนการพิจารณาของศาลไม่เกี่ยวข้องกับสถานภาพของรัฐมนตรี ส่วนกระบวนการพิจารณาของศาลไม่เกี่ยวข้องกับสถานภาพของรัฐมนตรี	ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุด



ชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	สรุปสาระสำคัญของคำวินิจฉัยส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับวิธีการพิจารณาวินิจฉัยหรือการตีความรัฐธรรมนูญ	คำวินิจฉัย
	ส่วนกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องโดยตรงต่อสถานภาพของรัฐมนตรีของนายเนวิน จึงต้องวินิจฉัยตามลายลักษณ์อักษรของตัวบทรัฐธรรมนูญเท่านั้น” 3) “การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีมีเฉพาะเงื่อนไขคือ การต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไม่เกี่ยวกับเงื่อนไขเวลาของการมีคำพิพากษานั้น กล่าวคือ ไม่ว่าจะต้องคำพิพากษาเมื่อใด หากผู้ต้องคำพิพากษานั้นมีสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรีก็ต้องสิ้นสถานภาพนั้นไป จะนำเงื่อนไขของกฎหมายอาญาเกี่ยวกับการต้องโทษ (รวมทั้งการจำคุกจริง) มาประยุกต์ใช้ไม่ได้”	
2. นายอนันต์ เกตุวงศ์	1) “รัฐธรรมนูญมิได้ระบุเงื่อนไขในมาตรา 216(4) เป็นอย่างอื่นเช่น การรอกการลงโทษไว้ หรือเว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษไว้แต่ประการใด การตีความตามตัวอักษรต้องยุติลงตามมาตราดังกล่าวเท่านั้น การยกเอาการรอกการลงโทษมาพิจารณาเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่มีลายลักษณ์อักษรปรากฏอยู่อย่างชัดเจนแล้วนั้น ไม่มีเหตุผลที่จะกระทำได้	ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุด
3. นายโกเมน ภัทรภิรมย์	“คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” เป็นคำในกฎหมายอาญาที่นำมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 216(4) การจำคุกเป็นโทษทางอาญาอย่างหนึ่ง จึงต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายทางอาญาประกอบด้วย”	ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุด



ชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	สรุปสาระสำคัญของคำวินิจฉัยส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับวิธีการพิจารณาวินิจฉัยหรือการตีความรัฐธรรมนูญ	คำวินิจฉัย
4. นายมงคล สระแก้ว	1) “การตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดต้องยึดถือแนวการตีความกฎหมายมหาชนเป็นหลักถือยึดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญยิ่งกว่าถ้อยคำตัวอักษร การค้นหาเจตนารมณ์ดังกล่าวต้องพิจารณาถึงความเข้าใจหรือเจตนาของผู้ร่างในขณะทำการร่างรัฐธรรมนูญว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์อย่างไร หากผู้ร่างได้ใช้ถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน เจตนาของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน สามารถนำไปใช้เทียบเคียงได้ ตลอดจนความเห็นของนักกฎหมายในอดีตก็สามารถนำมาเทียบเคียงสู่การตีความของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เช่นกัน” 2) การต้องคำพิพากษาให้จำคุกรวมถึงรอการลงโทษด้วย เนื่องจาก “หนังสือคำอธิบายรัฐธรรมนูญของนายหยุด แสงอุทัย นักกฎหมาย...และผู้เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2492 กล่าวว่า รัฐมนตรีต้องคำพิพากษาโทษจำคุก แม้ศาลรอการลงอาญา ก็ขาดจากตำแหน่งรัฐมนตรี และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีความเห็นว่ารัฐมนตรีต้องคำพิพากษาโทษจำคุกต้องพ้นตำแหน่งโดยไม่มีข้อยกเว้นแม้ศาลรอการลงอาญา เรื่องดังกล่าวนี้สามารถนำมาเทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216(4) ซึ่งปรากฏหลักฐานชัดเจนว่า กรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 216(4) ว่า รัฐมนตรีต้องคำพิพากษาโทษจำคุก แม้ศาลรอการลงโทษให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง”	ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุด

ชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	สรุปสาระสำคัญของคำวินิจฉัยส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับวิธีการพิจารณาวินิจฉัยหรือการตีความรัฐธรรมนูญ	คำวินิจฉัย
5. นาย ประเสริฐ นาสกุล	1) “รัฐธรรมนูญมีคำปรารภว่า จะต้องกำหนดกฎเกณฑ์สำคัญที่กระจำจ้งแจ้ง หมายความว่า ถ้ารัฐธรรมนูญบัญญัติเพียงว่า “ต้องคำพิพากษา” ต้องไม่ขยายความเป็น “ต้องคำพิพากษาดังที่สุด” และ “ลงโทษจำคุก” ต้องไม่ขยายความเป็น “ยกเว้นการรอกการลงโทษหรือถูกลงโทษจำคุกจริง” ด้วย” 2) “มีรายงานการประชุมคณะกรรมการ และรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญยืนยันคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” นั้นเพียงแต่มีคำพิพากษาของศาลให้จำคุก แม้ว่าคำพิพากษานั้นจะไม่ถึงที่สุด และศาลให้รอกการลงโทษจำคุกไว้ก็ตาม ความเป็นรัฐมนตรีก็สิ้นสุดลง” 3) “จะนำหรืออ้างบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะอาญาประมวลกฎหมายอาญาหรือคำพิพากษาศาลฎีกามาขยายหรือตัดทอนความสำคัญในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยผู้ใช้กฎหมายอ้างว่ารัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติขาดหรือเกินไป จะกระทำมิได้เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ”	ความเป็น รัฐมนตรี สิ้นสุด
6. พลโท จุล อติเรก	1) “รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “คำพิพากษา” และคำว่า “จำคุก” ไว้ จึงจำต้องพิจารณาตามกฎหมายอื่นก็คือคำพิพากษาของศาลในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เช่น ศาลยุติธรรม... และเป็นคำพิพากษาทางอาญา”	ความเป็น รัฐมนตรี สิ้นสุด



ชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	สรุปสาระสำคัญของคำวินิจฉัยส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับวิธีการพิจารณาวินิจฉัยหรือการตีความรัฐธรรมนูญ	คำวินิจฉัย
7. นายอิสสระ นิตินนท์-ประกาศ	“ไม่มีถ้อยคำใดๆ ในมาตรา 216(4) ที่แสดงให้เห็นว่า คำพิพากษาที่กล่าวถึงในบทบัญญัตินี้หมายถึงคำพิพากษาที่ยังไม่ถึงที่สุด จึงต้องตีความว่า คำพิพากษาที่กล่าวถึงในบทบัญญัติดังกล่าวหมายถึงคำพิพากษาถึงที่สุดซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของบุคคลที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 33 วรรคสองว่า ก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”	ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุด
8. นายปรีชา เจริญมณีชัย	1) ผู้วินิจฉัยใช้หลักเกณฑ์ 4 ประการประกอบกัน คือ (1) อาศัยตัวบทมาตราในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2) อาศัยคำพิพากษาของศาลยุติธรรม (3) อาศัยทฤษฎีการตีความอาญาทางตำรา และ (4) อาศัยเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญหรือหลักฐานในการร่าง 2) “สสร. ก็ได้มีมติชัดเจนว่าความเป็นรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกแม้ศาลจะรอการลงโทษไว้ก็ตาม เพียงแต่มีผู้อธิบายว่ารวมถึงด้วยเท่านั้น จะถือเอาเองว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมดมีเจตนารมณ์ให้เป็นเช่นนั้นมิได้” 3) “การตีความ “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ให้มีความหมายครอบคลุมถึงกรณีการรอการลงโทษจำคุกนั้น ย่อมทำให้เสียหลักการทางนิติศาสตร์ และจะทำให้หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือความเป็นนิติรัฐสูญเสียความศักดิ์สิทธิ์ไป จะเกิดการอ้างเหตุผลในเชิงรัฐศาสตร์แก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายแทนหลักนิติศาสตร์ ศาลรัฐธรรมนูญก็จะกลายเป็นเครื่องมือ	ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุด



ชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	สรุปสาระสำคัญของคำวินิจฉัยส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับวิธีการพิจารณาวินิจฉัยหรือการตีความรัฐธรรมนูญ	คำวินิจฉัย
	ทางการเมืองอย่างหนึ่ง ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจะอ้างล้างแค้นกันในทางการเมือง โดยคำนึงถึงแต่ความพอใจ หรือถูกใจของสื่อมวลชนหรือกระแสในสังคมเป็นหลัก”	
๑. นายสุจินดา ยงสุนทร	1) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเรื่องการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ “แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญต้องการบัญญัติหลักเกณฑ์และมาตรฐานไว้อย่างเคร่งครัดเป็นพิเศษสำหรับเฉพาะบุคคลในกลุ่มที่จำกัด” ซึ่งรวมทั้งประธานและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” หลักเกณฑ์และมาตรฐานเหล่านี้เป็นเรื่องของกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ไม่มีส่วนเกี่ยวเนื่องกับหลักกฎหมายอาญาใดๆ ทั้งสิ้น” 2) การตีความคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก”...ว่าหมายถึงการจำคุกจริงนั้น มีผลเท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจะกระทำได้” 3) “คำวินิจฉัยนี้อาศัยการตีความตามตัวบทหรือสายลักษณะอักษรของรัฐธรรมนูญซึ่งแสดงความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนพอสมควรแล้ว และเป็นการตีความที่สอดคล้องกับความเข้าใจและเจตนารมณ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากคำอธิบายในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญและในชั้นกรรมาธิการต่างๆ เกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก””	ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุด



3. unสรุป

หลังจากการพิจารณาศึกษาวิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของศาลสูงสุดของประเทศซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของสหรัฐอเมริการวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญไทยแล้ว ทำให้สรุปโดยเรียกศาลรัฐธรรมนูญของทั้ง 2 ประเทศว่าศาลรัฐธรรมนูญ ได้ดังนี้

3.1 การพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญมีความสำคัญต่อศาลรัฐธรรมนูญเอง รวมทั้งต่อบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ความสำคัญต่อศาลรัฐธรรมนูญปรากฏให้เห็นในลักษณะที่ช่วยรักษาความเป็นเอกภาพของสถาบัน เกียรติยศชื่อเสียง และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ²⁹ ส่วนความสำคัญต่อบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้องเกิดขึ้นในลักษณะที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันต่อการใช้อำนาจของรัฐบาลทุกระดับ ส่งผลต่อแนวคิดทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ พร้อมทั้งมีส่วนสำคัญต่อการถ่วงดุลอำนาจในการปกครองประเทศ และการกำหนดนโยบายของประเทศ การพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญมิใช่เป็นเรื่องง่าย แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะได้ศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในรายละเอียดมาแล้วก็ตาม เพราะรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ฝังติดอยู่ในจิตใจของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาซึ่งเสียชีวิตไปนานแล้ว³⁰ อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องนำวิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญมาประยุกต์ใช้มากกว่าการเดาความคิดของคณะร่าง วิธีการดังกล่าวเป็นศิลปะอย่างหนึ่ง ซึ่งในบางครั้งเกี่ยวข้องกับความเข้าใจความหมายในถ้อยคำของรัฐธรรมนูญอย่างมากทั้งในด้านสร้างสรรค์และด้านการเมืองประกอบกับรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องทำคำวินิจฉัยและเผยแพร่ต่อสาธารณะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องมีความสามารถในการเขียนคำวินิจฉัยที่สามารถอธิบายพร้อมให้เหตุผลที่สร้างความชัดเจนในเรื่องบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องปัญหาซับซ้อน ทั้งในแง่ข้อเท็จจริงและแง่กฎหมาย ตลอดจนคำวินิจฉัยที่เป็นข้อยุติ

²⁹ Ibid., p. 58

³⁰ Ibid.



LIRT

3.2 ไม่มีวิธีการพิจารณาวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญวิธีการใดวิธีการหนึ่งเป็นที่ยอมรับและได้รับการยกย่องจากของทุกฝ่าย โดยไม่ถูกโต้แย้ง แต่ละวิธีการมีจุดเด่นจุดด้อยด้วยกันทั้งสิ้น ขึ้นอยู่กับมุมมองของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนหรือแต่ละฝ่าย การพิจารณาวินิจฉัยและการตีความรัฐธรรมนูญจึงมีลักษณะเป็นการผสมผสานหลายวิธีการเข้าด้วยกัน และอาจกล่าวได้ว่า วิธีการที่ศาลรัฐธรรมนูญนำมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีและตีความรัฐธรรมนูญนั้น ก้าวไปไกลมากกว่าแนวคิดที่เป็นเจตนารมณ์ของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ เปรียบเทียบได้กับตัวอย่างที่ว่า ถ้าใครคนใดคนหนึ่งนำดินสอสีหลายสีหลายแท่งไปทำเครื่องหมายลงบนข้อความหรือในคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง โดยใช้ดินสอแต่ละสีทำเครื่องหมายลงบนแต่ละวิธีการที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนำมาใช้เมื่อเสร็จสิ้นก็จะพบว่ามียากหลายหลายสี เช่นนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้นำหลายวิธีการมาใช้ไม่ว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนนั้นจะเป็นผู้ที่มีแนวคิดปฏิรูปหรือเป็นผู้เชื่องตื้อยึดมั่นในเจตนารมณ์เริ่มแรกของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็ตาม³¹ ในเวลาเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญยังจะต้องเผชิญกับแรงกดดันต่างๆ อย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก เป็นต้นว่า ข้อจำกัดด้านเวลา ด้านการเมือง การตรวจสอบข้อมูล การทบทวนคำวินิจฉัยในอดีตทั้งหลาย และการวิจัยเบื้องต้น ศาลรัฐธรรมนูญจะได้รับการยกย่องอย่างสูงจากประชาชนก็ต่อเมื่อผลของการผสมผสานหลายวิธีการนั้นเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม พร้อมทั้งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ประเทศชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปการเมืองของประเทศในกรณีของไทย สำหรับสหรัฐอเมริกาั้น ในบรรดาองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ฝ่าย ศาลสูงสุดของประเทศน่าที่จะเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการที่อ่อนแอที่สุดแต่ตรงกันข้าม กลับได้รับการยกย่องอย่างสูงจากประชาชนโดยเฉพาะคำวินิจฉัยหรือการตีความรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและเจตนารมณ์ประเทศชาติ³²

3.3 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแม้จะผูกพันบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง แต่ก็อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้โดยคำวินิจฉัยล่าสุด สำหรับประเทศไทย ในอนาคตจะเกิดการกลับคำ

³¹ Ibid.

³² George T. Folkner, *op.cit.*, pp. 9-10





วินิจฉัยในอดีต โดยปฏิเสธคำวินิจฉัยในอดีตบางส่วนและเป็นการกลับคำวินิจฉัยอย่างเจียมไม่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียต่อคำวินิจฉัยเดิมมากเกินไป ลักษณะที่จะเกิดในอนาคตเช่นนี้เป็นวิธีการพิจารณาวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญในลักษณะกว้างหรือขยายความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมากขึ้น

3.4 แหล่งที่มาของข้อมูลที่น่ามาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญ ทั้งหลายได้มาจากภายในและภายนอกรัฐธรรมนูญ (Sources within the constitution, sources outside the constitution) ข้อมูลจากภายในรัฐธรรมนูญ เช่น ดูจากคำปรารภ การจัดหมวดหมู่ เครื่องหมายวรรคตอน และบทเฉพาะกาล ส่วนข้อมูลจากภายนอก เช่น ดูจากความเป็นมา แนวคิดหรือทฤษฎีที่น่ามาใช้ รายงานการประชุมของคณะกรรมการการ และรัฐธรรมนูญฉบับก่อน เป็นต้น

3.5 วิธีการพิจารณาและตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจยึดถือแต่เพียงความยุติธรรมเท่านั้น จะต้องปราศจากความเคลือบแคลงสงสัยของประชาชนด้วย

3.6 ได้มีการตรวจสอบ ติดตาม วิพากษ์วิจารณ์ และวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยประชาชนและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วยกันเองอย่างต่อเนื่องและกว้างขวางพอสมควรภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย เช่นนี้เป็นลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ราชการของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจหรือดูหมิ่นศาลรัฐธรรมนูญ

3.7 ถ้าวิธีการที่ศาลรัฐธรรมนูญนำมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีหรือตีความรัฐธรรมนูญไม่เหมาะสม ก็อาจส่งผลให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ศาลรัฐธรรมนูญของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแง่ลบได้ เป็นต้นว่า

3.7.1 ศาลรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานหน่วยหนึ่งของรัฐบาล หรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นคนของรัฐบาล หรือคำวินิจฉัยหรือการตีความ

- รัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญบางครั้งมีลักษณะไม่เป็นประชาธิปไตย
- 3.7.2 ทั้งที่ไม่มีอำนาจ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจในการบัญญัติหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยการตีความรัฐธรรมนูญในทิศทางที่บัญญัติหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ (judges make law in the process of interpreting it) อันเป็นลักษณะทำนองเดียวกับหลักการของศาลยุติธรรมที่ว่า ตุลาการเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย (judges make law)
- 3.7.3 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนมีความปรารถนาที่จะเบี่ยงเบนกฎหมายไปตามอารมณ์หรือตามความอำเภอใจของตน (desire to bend the law to their individual whims) อันเป็นวิธีการพิจารณาวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญโดยใช้ปรัชญาส่วนตัวของแต่ละคน มิใช่ยึดถือรัฐธรรมนูญ
- 3.7.4 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเฉียบคมและชำนาญในการทำให้ผู้อ่านคล้อยตามด้วยการนำประเด็นบางประเด็นที่ดูดีและเป็นประโยชน์ต่อตนมาเขียนอธิบายเป็นคำวินิจฉัย แสดงความเห็น หรือให้เหตุผลทางกฎหมายอย่างคลุมเครือ (to depict even dimly the subtleties of the judicial process)³³



บรรณานุกรม

คำวินิจฉัยที่ 36/2542 วันที่ 15 มิถุนายน 2542, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 67 ก วันที่ 29 กรกฎาคม 2542.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก วันที่ 11 ตุลาคม 2540.

George T. Felkenes. **Constitutional Law for Criminal Justice**. Second Edition, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall , 1988.

John Schmidhauser. **Constitutional Law in the Political Process**. Chicago : Rand McNally, 1963

Louis Fisher. **American Constitutional Law**. New York: McGraw-Hill Inc., 1990

Walter F. Murphy and Joseph Tannenhauus. **The Study of Public Law**. New York : Random House, 1972.

William C. Louthan. **The United States Supreme Court : Lawmaking in the Third Branch of Government**. (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1991.)

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ดร. อัครเมศวร์ ทองนวล

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

บทนำ

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เมื่อพิจารณาจากแง่มุมของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี อาจกล่าวได้ว่าทั้ง 2 ฝ่าย มีความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือ แต่ละฝ่ายไม่อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยลำพังเพียงฝ่ายเดียว อีกฝ่ายหนึ่งจะต้องให้ความร่วมมือด้วย การปฏิบัติหน้าที่นั้นจึงจะบรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้



LIRT



เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพียงแค่มาตรา 212 ซึ่งบัญญัติว่า ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี และมาตรา 182 ซึ่งบัญญัติว่า สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ก็จะได้เห็นว่ารัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กันมากน้อยเพียงใด

ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ “ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี” เพิ่มขึ้น จึงขออธิบายประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีโดยสังเขปในประเด็นดังต่อไปนี้

- 1) การเรียกประชุม ขยายเวลาประชุม และปิดประชุมรัฐสภา
- 2) การแต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภา
- 3) การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี
- 4) การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
- 5) การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี
- 6) การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
- 7) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
- 8) การพิจารณาพระราชกำหนด
- 9) การตั้งกระทู้ถาม
- 10) การเปิดอภิปรายทั่วไป
- 11) การใช้กลไกคณะกรรมการการ
- 12) การให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญ ๆ
- 13) การยุบสภาผู้แทนราษฎร

1. การเรียกประชุม ขยายเวลาประชุม และปิดประชุมรัฐสภา

รัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องการเรียกประชุม การขยายเวลาประชุม และการปิดประชุมรัฐสภา ไว้ในมาตรา 159 ถึงมาตรา 164 ดังนี้

มาตรา 159 กำหนดว่าภายใน 30 วันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก

ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

วันประชุมครั้งแรก ให้ถือเป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญทั่วไป ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด ในกรณีที่การเริ่มประชุมครั้งแรกมีเวลาจนถึงสิ้นปีปฏิทินไม่ถึง 150 วัน จะไม่มีการประชุมสมัยสามัญนิติบัญญัติสำหรับปีนั้นก็ได้

ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ให้รัฐสภาดำเนินการประชุมได้เฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 (พระมหากษัตริย์) หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การอนุมัติพระราชกำหนด การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การเลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การตั้งกระทู้ถาม และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เว้นแต่รัฐสภาจะมีมติให้พิจารณาเรื่องอื่นใดด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภา

มาตรา 160 กำหนดว่าสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสมัยหนึ่งๆ ให้มีกำหนดเวลา 120 วัน แต่พระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ขยายเวลาออกไปก็ได้

การปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดเวลา 120 วัน จะกระทำได้แต่โดยความเห็นชอบของรัฐสภา

มาตรา 161 กำหนดว่าพระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและทรงปิดประชุม



LIRT



พระมหากษัตริย์จะเสด็จพระราชดำเนินมาทรงทำรัฐพิธีเปิดประชุมสมัยประชุมสามัญทั่วไป ครั้งแรกด้วยพระองค์เอง หรือจะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้พระราชทายาทซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว หรือผู้ใดคนหนึ่งเป็นผู้แทนพระองค์ มาทำรัฐพิธีก็ได้

มาตรา 162 กำหนดว่าเมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พระมหากษัตริย์จะทรง เรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญก็ได้

มาตรา 163 กำหนดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทั้ง 2 สภาารวมกัน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของทั้ง 2 สภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้มีความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศ เรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้

คำร้องขอดังกล่าว ให้ยื่นต่อประธานรัฐสภา

ให้ประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

มาตรา 164 กำหนดว่าการเรียกประชุม การขยายเวลาประชุม และการปิดประชุมรัฐสภา ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการถวายคำแนะนำให้ พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุม ขยายเวลาประชุม และปิดประชุมรัฐสภา

การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรี มีอำนาจในการถวายคำแนะนำให้ พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุม ขยายเวลาประชุม และปิดประชุมรัฐสภา จึงเป็นประเด็นหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เนื่องจาก อำนาจในการถวายคำแนะนำดังกล่าว เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะ



LIART

ตัวอย่างพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญทั่วไป

(สำเนา)

พระราชกฤษฎีกา
เรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญทั่วไป
พ.ศ. 2541

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541

เป็นปีที่ 53 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้มีหนึ่งสมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ โดยให้ถือวันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภา เพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญทั่วไป และเนื่องจากได้มีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2539 ให้มีการเรียกประชุมรัฐสภา เพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรกในวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 จึงสมควรเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญทั่วไปในปี 2541 วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541 ตามความในมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 161 มาตรา 164 และมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญทั่วไป พ.ศ. 2541 ในวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี



LIRT



ตัวอย่างพระราชกฤษฎีกาขยายเวลาประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญทั่วไป

(สำเนา)

พระราชกฤษฎีกา
ขยายเวลาประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญทั่วไป
พ.ศ. 2542

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2542
เป็นปีที่ 54 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่ทรงพระราชดำริว่า ตามที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญทั่วไป พ.ศ. 2541 ในวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541 นั้น บัดนี้ จะสิ้นกำหนดสมัยประชุมในวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2542 นี้แล้ว แต่โดยเหตุที่ยังมีกิจการที่รัฐสภาจะต้องประชุมปรึกษากันอยู่อีก

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 160 มาตรา 164 และมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขยายเวลาประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญทั่วไป พ.ศ. 2542 ออกไปอีกจนกว่าจะได้มีพระราชกฤษฎีกาปิดประชุม

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี



ตัวอย่างพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญทั่วไป

(สำเนา)

พระราชกฤษฎีกา
ปิดประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญทั่วไป
พ.ศ. 2542

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2542
เป็นปีที่ 54 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่ทรงพระราชดำริว่า ตามที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาขยายเวลาประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญทั่วไป พ.ศ. 2542 ออกไปอีก นั้น บัดนี้ สมควรจะปิดประชุมได้แล้ว

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 161 มาตรา 164 และมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญทั่วไป ตั้งแต่วันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2542

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี



LI RT



2. การแต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภา

รัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการแต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภาไว้ในมาตรา 151 ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่ละสภา มีประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานคนหนึ่งหรือ 2 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ ตามมติของสภา และได้กำหนดไว้ใน ข้อมัญกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อมัญกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2541 และข้อมัญกับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ซึ่งแยกพิจารณา ได้ดังนี้

2.1 การแต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

ข้อมัญกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 และข้อมัญกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2541 ได้กำหนดวิธีการแต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรไว้ดังนี้

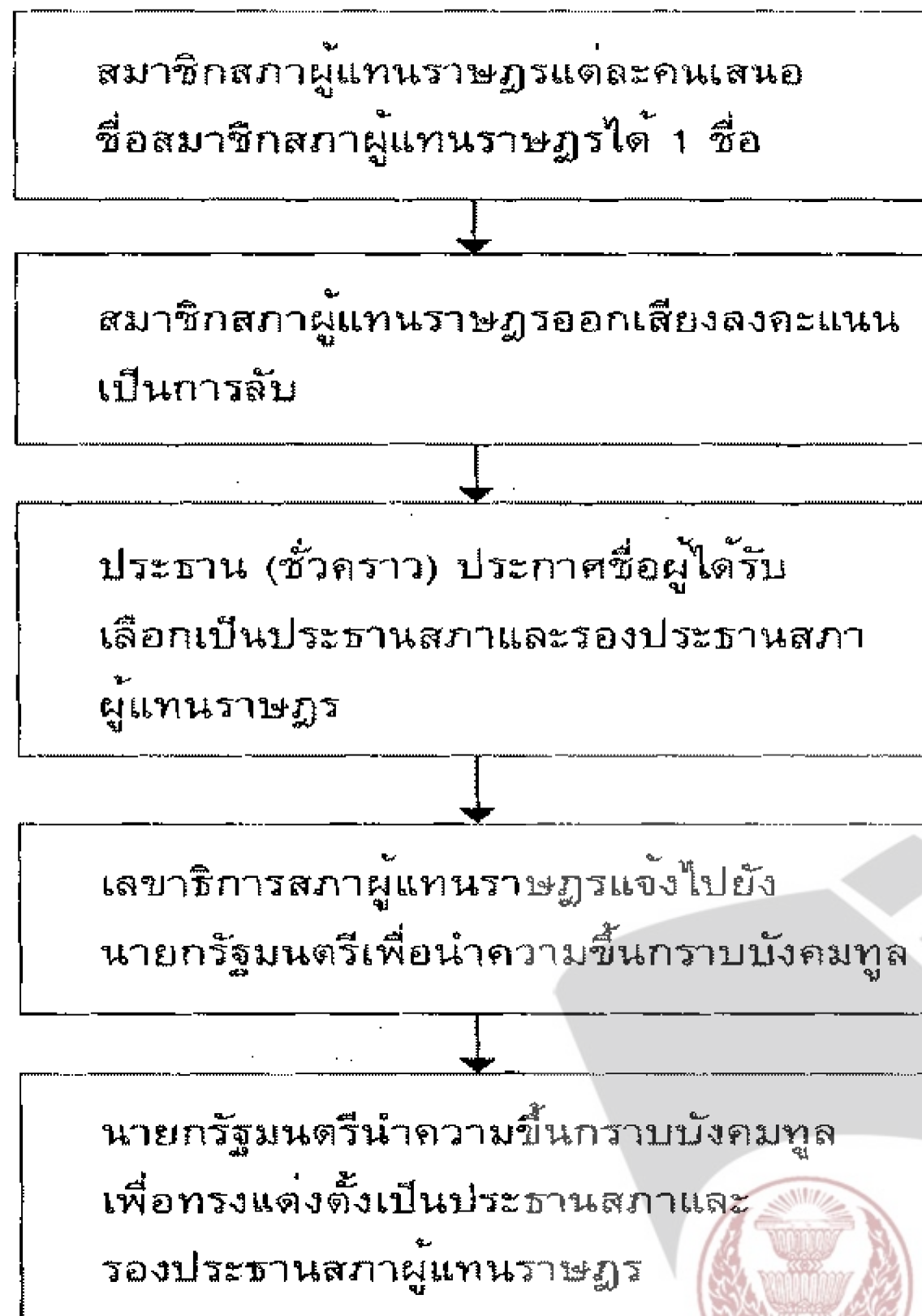
- 1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 1 ชื่อ โดยต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน
- 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ
- 3) ประธาน (ชั่วคราว) ประกาศชื่อผู้ได้รับเลือกเป็นประธานสภาและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร
- 4) เลขานุการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูล
- 5) นายกรัฐมนตรีนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งเป็นประธานสภาและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร
- 6) เลขานุการสภาผู้แทนราษฎรส่งสำเนาประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรไปยังวุฒิสภาเพื่อทราบ



LIRT

จากข้อบังคับดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการแต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรทำให้
สภาและคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กัน ดังแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 แสดงความสัมพันธ์จากการแต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภา
ผู้แทนราษฎร





ตัวอย่างประกาศแต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎร

(สำเนา)

ประกาศ

แต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎร

(พระปรมาภิไธย) ภูมิพลอดุลยเดช ปร.

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้ลาออกจากตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2543 เลือกนายพิชัย รัตตกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร

จึงแต่งตั้งให้นายพิชัย รัตตกุล เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามความในมาตรา 151 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 30 มิถุนายน พุทธศักราช 2543 เป็นปีที่ 55 ในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี



LIRT

2.2 การแต่งตั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภา

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดวิธีการแต่งตั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาไว้ดังนี้

- 1) เลขานุการวุฒิสภาเชิญสมาชิกวุฒิสภาที่มีอายุสูงสุดซึ่งอยู่ในที่ประชุมวุฒิสภาเป็นประธานชั่วคราวของที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อให้ที่ประชุมดำเนินการเลือกตั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภา
- 2) สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกวุฒิสภาได้ 1 ชื่อ โดยต้องมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 10 คน
- 3) สมาชิกวุฒิสภาลงคะแนนเลือกโดยการเขียนชื่อผู้ซึ่งตนประสงค์จะเลือกลงบนแผ่นกระดาษใส่ซองที่เจ้าหน้าที่จัดให้ แล้วนำซองใส่ลงในภาชนะที่จัดไว้เพื่อการนั้น
- 4) ประธานชั่วคราวประกาศชื่อผู้ได้รับเลือกต่อที่ประชุมวุฒิสภา
- 5) เลขานุการวุฒิสภาแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูล
- 6) นายกรัฐมนตรีนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งเป็นประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภา
- 7) เลขานุการวุฒิสภาส่งสำเนาประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทราบ

จากข้อบังคับดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการแต่งตั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาทำให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กัน เช่นเดียวกับการแต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

การที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งเป็นประธานสภาและรองประธานสภา จึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี



LIRT

3. การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการสรรหาตัวนายกรัฐมนตรีไว้ในมาตรา 201 ว่า ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยกำหนดวิธีการสรรหาตัวนายกรัฐมนตรีไว้ในมาตรา 202 ว่า ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก

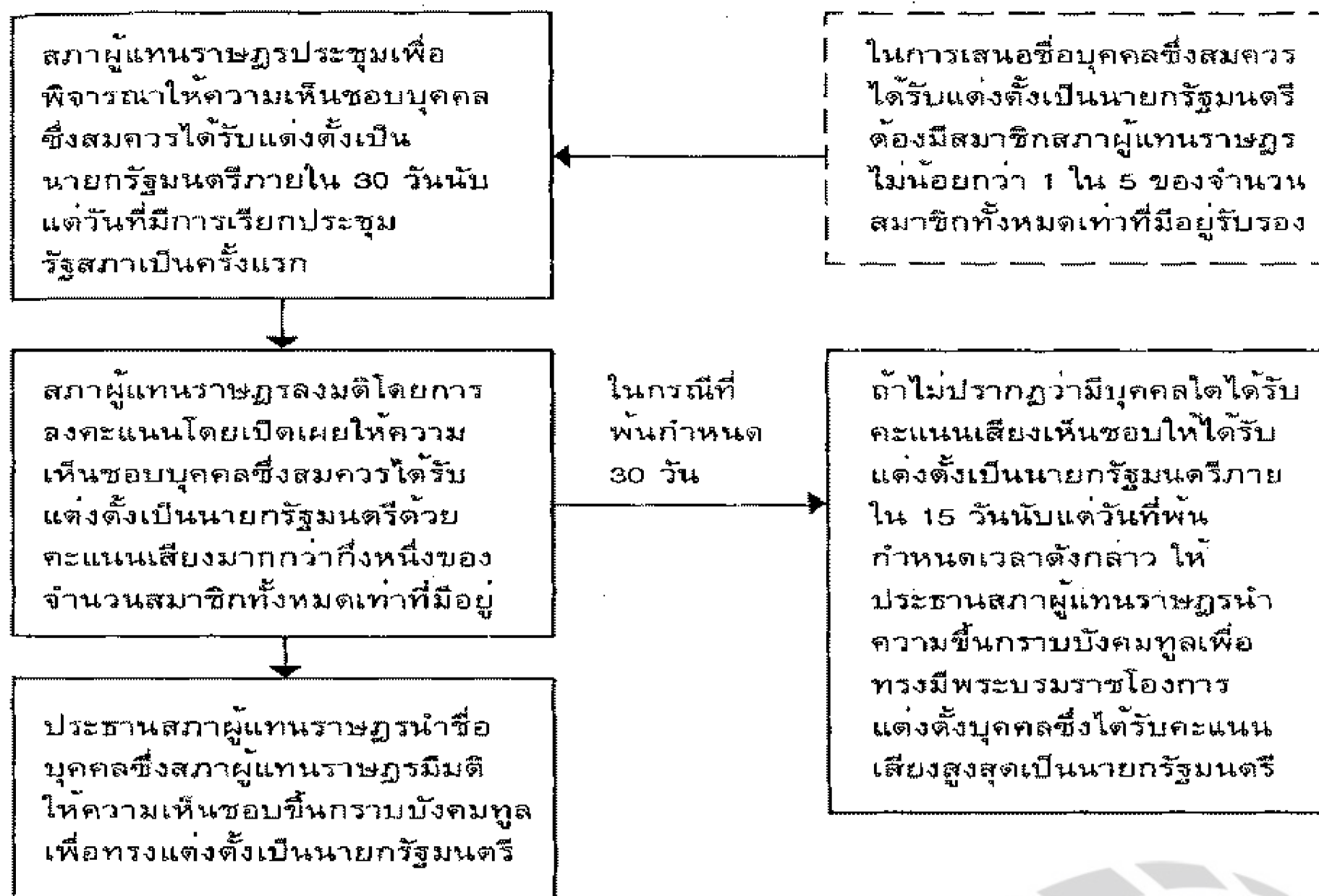
ในการเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรองมติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งให้บุคคลใดเป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย

นอกจากนี้ยังได้กำหนดไว้ในมาตรา 203 ว่า ในกรณีที่พ้นกำหนด 30 วันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรกแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบให้ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ภายใน 15 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ทำให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กัน ดังแผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 2 แสดงความสัมพันธ์จากการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี



จะเห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรสรรหาตัวนายกรัฐมนตรี และเมื่อได้ตัวนายกรัฐมนตรีแล้ว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อผู้ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมติให้ความเห็นชอบนั้นขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี



LIRT



ตัวอย่างประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

(สำเนา)

ประกาศ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ความเป็นนายกรัฐมนตรีของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นอันสิ้นสุดลง และประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาว่า ได้ดำเนินการตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตยแล้ว

จึงทรงพระราชดำริว่า นายชวน หลีกภัย เป็นผู้ที่สมควรไว้วางพระราชหฤทัยให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 201 ประกอบกับมาตรา 7 และมาตรา 317 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดิน ตั้งแต่วันที่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑ พฤศจิกายน พุทธศักราช 2540 เป็นปีที่ 52 ในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ ธันวาคม

ประธานสภาผู้แทนราษฎร



LIRT

4. การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หมายถึง ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้นำพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้เข้าบริหารประเทศแล้ว

การมี “ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร” จึงเป็นการยอมรับความสำคัญของพรรคการเมืองฝ่ายค้านซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ไม่มีโอกาสรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากเพื่อจัดตั้งรัฐบาล

ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศต้นแบบในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองฝ่ายค้านเท่าเทียมกับฝ่ายรัฐบาล โดยเรียกฝ่ายรัฐบาลว่า “รัฐบาลในสมเด็จพระราชินี” และเรียกพรรคการเมืองฝ่ายค้านว่า “ฝ่ายค้านในสมเด็จพระราชินี” ส่วนประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยอื่น ๆ ก็ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองฝ่ายค้านเช่นเดียวกัน ดังนั้นการมี “ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร” จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

สำหรับประเทศไทย ตำแหน่ง “ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร” มีขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเรื่องการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไว้ในมาตรา 120 ว่า ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกในสังกัดของพรรคตนมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุด ในบรรดาพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้ง เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร



LIART



ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดในสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะที่กำหนดไว้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดของพรรคนั้นมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่มีเสียงสนับสนุนเท่ากัน ให้ใช้วิธีจับสลาก

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติดังกล่าว ในกรณีเช่นนี้ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง

จะเห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นอีกประเด็นหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เนื่องจากผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้นำพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำหน้าที่หลักคือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นตำแหน่งที่ต้องมีควบคู่กับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ตัวอย่างประกาศแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

(สำเนา)

ประกาศ

แต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

(พระปรมาภิไธย) ภูมิพลอดุลยเดช ปร.

ตามที่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ตามประกาศลงวันที่ 2 กันยายน พุทธศักราช 2541 นั้น

เนื่องจาก พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ ตั้งแต่วันที่ 27 เมษายน 2542 ทำให้ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ขาดคุณสมบัติของการเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร จึงพ้นจากตำแหน่ง ตามความในมาตรา 120 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

บัดนี้ ทรงพระราชดำริว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งได้รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรคความหวังใหม่อีกวาระหนึ่ง มีคุณสมบัติตามความในมาตรา 120 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมควรเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่วันที่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 12 พฤษภาคม พุทธศักราช 2542 เป็นปีที่ 54 ในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
วันมูหะมัดนอร์ มะทา
ประธานสภาผู้แทนราษฎร



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand



5. การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี

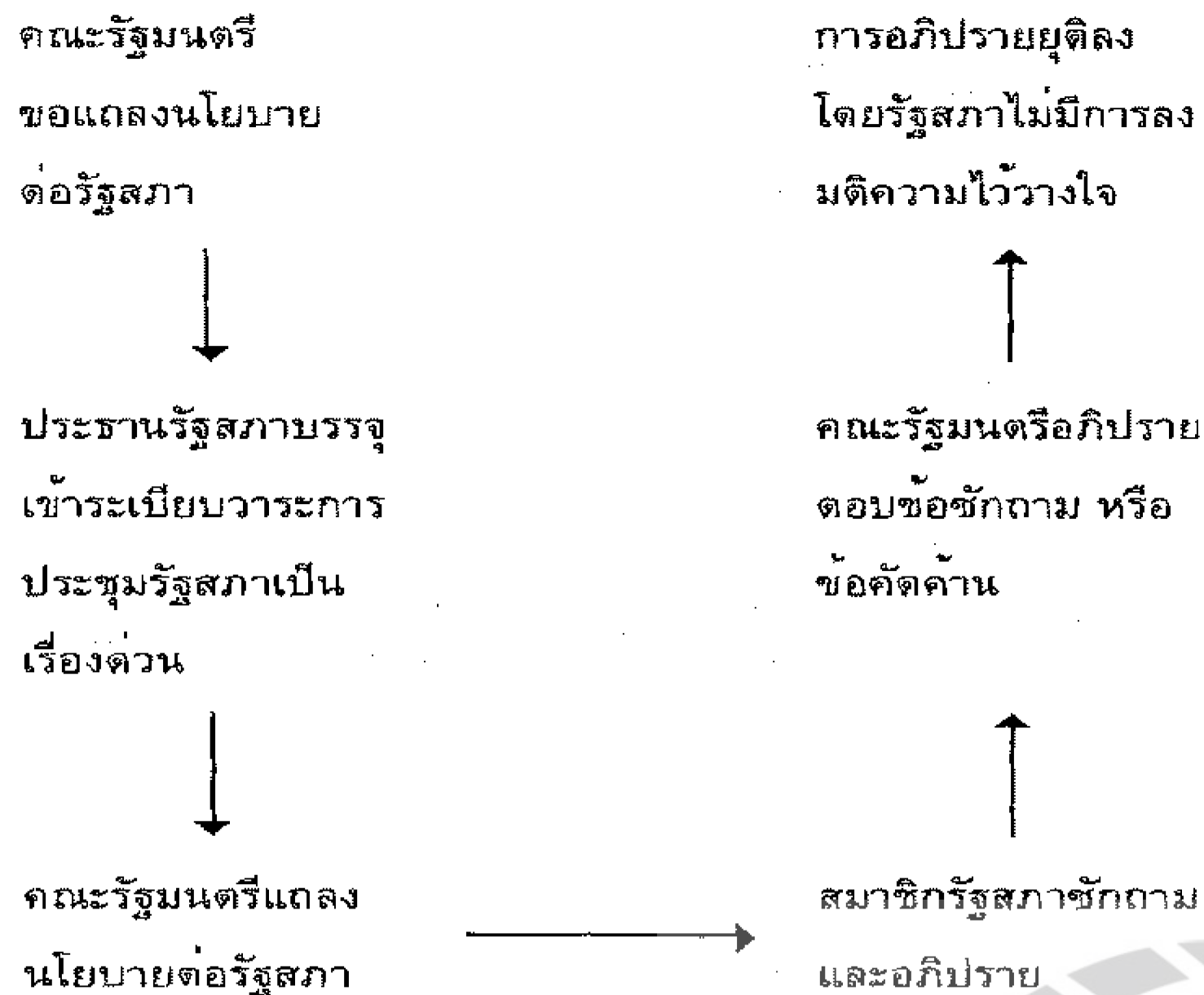
รัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีไว้ในมาตรา 211 ว่า ให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ภายใน 15 วันนับแต่วันที่เข้ารับหน้าที่ แต่ถ้าหากก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภา มีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้ และได้กำหนดไว้ในมาตรา 88 ว่า ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละ 1 ครั้ง

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดไว้ในมาตรา 212 ว่า ในการบริหารราชการแผ่นดินรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

จากบทบัญญัติดังกล่าว และจากข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา พ.ศ. 2539 การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ทำให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กัน ดังแผนภูมิที่ 3



แผนภูมิที่ 3 แสดงความสัมพันธ์จากการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี



จะเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี



LIRT

6. การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึงร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน เสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบให้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

6.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา 169 และมาตรา 170 ว่า ให้คณะรัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน เป็นผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา

ส่วนสมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

1) กรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

กรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2541 กำหนดว่าไม่ต้องมีผู้รับรอง



ตัวอย่างร่างพระราชบัญญัติซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

(สำเนา)

เลขรับ 57/2542 วันที่ 30 ส.ค. 2542

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ที่ นร. 0204/11384

สำนักนายกรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กท 10300

30 สิงหาคม 2542

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับ
สาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ พ.ศ.....

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้

ด้วยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่ง
ผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ พ.ศ..... ต่อรัฐสภา

จึงขอเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล มาเพื่อขอ
ได้โปรดนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว ก็ขอ
ได้โปรดนำเสนอวุฒิสภาพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ)

ชวน หลีกภัย

(นายชวน หลีกภัย)

นายกรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

โทร. 2828149

โทรสาร 2824145



บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน
ระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ

พ.ศ.....

หลักการ

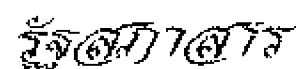
ให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับ
สาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ

เหตุผล

โดยที่ราชอาณาจักรไทยและสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศได้ลงนามใน
สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐ
ประชาชนบังกลาเทศว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม
พ.ศ. 2541 สมควรมีกฎหมายเพื่้อนุวัติการให้เป็นไปตามสนธิสัญญาฯ ดังกล่าว
จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



LIRIT



ร่าง
พระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการสงวนรายชื่ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาชน
บังกลาเทศ
พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทย กับสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 การส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ ให้เป็นไปตามสนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ท้ายพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งนี้เท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี





2) กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ

กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติมาตรา 169 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2541 กำหนดว่า ให้กระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งไปยังนายกรัฐมนตรีภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว หากไม่พิจารณารับรองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเหตุขัดข้องให้ที่ประชุมทราบ

3) กรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน เป็นผู้เสนอ

กรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติมาตรา 170 กำหนดว่า ให้กระทำโดยเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญ โดยในคำร้องขอดังกล่าวต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาร่วมด้วย

6.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา 92 ว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา และกำหนดไว้ในมาตรา 172 ว่า ร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน ดังนั้น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงกระทำเป็น 2 ขั้นตอน คือขั้นตอนที่ 1 เป็นการพิจารณาร่าง



LI RT

พระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนขั้นตอนที่ 2
เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา

6.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ของสภาผู้แทนราษฎร

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2541 ได้กำหนดเรื่องการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่าให้กระทำเป็น 3 วาระ ตามลำดับ ดังนี้

1) การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง

การพิจารณาในวาระที่หนึ่งเป็นการพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ ถ้าคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการ ก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อน เมื่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ แต่ต้องไม่เกิน 60 วันนับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติอนุมัติ

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตามลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง

แต่ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติในวาระที่หนึ่งไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป



LIRT



๒) การพิจารณาในวาระที่สอง

การพิจารณาในวาระที่สองเป็นการพิจารณาในรายละเอียด โดยให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรตั้งหรือกรรมการที่มาสภา

ตามปกติ ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรตั้ง การพิจารณาโดยกรรมการที่มาสภาจะกระทำต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติ และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่า ๒๐ คน และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นสู่สภาผู้แทนราษฎร ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก็ให้เสนอสำเนาญัตติลงท้ายญัตติเรื่องข้อต้องประธานคณะกรรมการภายในกำหนด ๗ วัน นับแต่วันถัดจากวันที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเห็นไว้เป็นอย่างอื่น

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร รายงานเสนอร่างญัตติต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติเป็นการแปรญัตติ หมายถึงการขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ) มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับร่างญัตติจะเป็นประการใด หรือมีการสงวนร่างแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการ ก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและรายงานคณะกรรมการแล้ว ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน ๑๐ วัน

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะ



LIRT

กรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปวารณา แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติเป็นอย่างอื่น และเมื่อได้พิจารณาจนจบร่างแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่

ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอและในขั้นรับหลักการไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่ในการพิจารณาในวาระที่สอง คณะกรรมการหรือสภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติม และประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ทำให้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งระงับการพิจารณาไว้ก่อน และส่งให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย ภายใน 15 วันนับแต่วันที่มีกรณีดังกล่าว ถ้าที่ประชุมร่วมกันวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ทำให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ในกรณีให้นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการแก้ไขเพื่อยุติให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองเสร็จแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นวาระที่สาม

3) การพิจารณาในวาระที่สาม

การพิจารณาในวาระที่สาม เป็นการพิจารณาเพื่อลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยจะไม่มีกรออภิปราย

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเสนอร่าง



พระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อวุฒิสภาต่อไป

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติในวาระที่สามไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันตกไป

ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ให้ความเห็นชอบ และคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบ ให้ตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภารายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่ถ้ารัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบ ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันตกไป

6.2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดเรื่องการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภาไว้ว่าให้กระทำเป็น 3 วาระตามลำดับ เช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้วนั้น ให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าวางร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ



LIRT

นั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้ เว้นแต่ วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน และให้เริ่มนับแต่วัน ที่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมาถึงวุฒิสภา ถ้าวุฒิสภา พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่เสร็จภายในกำหนด เวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา ทั้ง 3 วาระจึงเป็นดังนี้

1) การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง

การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาและลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยกับหลักการ แห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นหรือไม่

ในกรณีที่วุฒิสภามีมติในวาระที่หนึ่งเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้วุฒิสภาพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง

2) การพิจารณาในวาระที่สอง

การพิจารณาในวาระที่สองเป็นการพิจารณาในรายละเอียด ซึ่งมีขั้นตอนในการพิจารณา และการแปรญัตติเช่นเดียวกับการพิจารณาในวาระที่สองของสภาผู้แทนราษฎร

3) การพิจารณาในวาระที่สาม

การพิจารณาในวาระที่สาม เป็นการพิจารณาเพื่อลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วย กับสภาผู้แทนราษฎร หรือถ้าในการพิจารณาในวาระที่สองได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราช- บัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก็ให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีเช่นว่านี้ มติให้แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมตามที่ ได้พิจารณาไว้ในวาระที่สอง และมติไม่แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับ สภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

การพิจารณาในวาระนี้ไม่มีการอภิปราย



LIRT



เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) กรณีที่วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

2) กรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ตลอดเวลา 180 วันได้ส่งพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นนี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

3) กรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

แต่ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา 180 วันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น แต่ถ้าวางร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอต่อวุฒิสภาหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดไว้ในมาตรา 178 ว่า ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการ



เลือกตั้งทั่วไป รัฐสภา สมาชิกแทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณีจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายใน 60 วันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

7. การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หมายถึงร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินซึ่งคณะรัฐมนตรีเสนอให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นประจำทุกปี

7.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน ไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่อย่างใด



LIRT



ตัวอย่างร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

(สำเนา)

ร่าง

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณ

พ.ศ. 2543

สำนักงานประมาณ
สำนักนายกรัฐมนตรี



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



บันทึกหลักการและเหตุผล

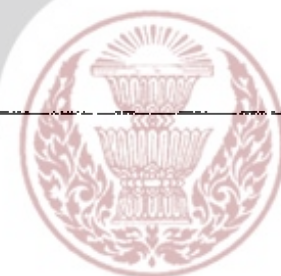
ประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543

หลักการ

1. ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 เป็นจำนวนไม่เกิน 860,000,000,000 บาท
2. ตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง

เหตุผล

1. เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้มีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 สำหรับใช้เป็นหลักในการจ่ายเงินแผ่นดิน
2. เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณที่กำหนดให้ตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังตามที่ได้จ่ายไปแล้ว



.....

.....

.....

(1) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	31,750,000,000	บาท
(2) เงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง	16,000,000,000	บาท
(3) เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือน และเงินปรับวุฒิข้าราชการ	6,500,000,000	บาท
(4) เงินสำรอง เงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ	8,750,000,000	บาท



(5) เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	233,033,000	บาท
(6) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนิน และต้อนรับประมุขต่างประเทศ	205,000,000	บาท
(7) เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	9,372,707,100	บาท
(8) ค่าใช้จ่ายจัดงานเฉลิมพระเกียรติพระบาท สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เฉลิมพระชนมพรรษาครบ 6 รอบ	201,000,000	บาท
(9) ค่าใช้จ่ายเพื่อรองรับการดำเนินงานของ องค์กรตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่	441,000,000	บาท
(10) เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง	1,000,000,000	บาท
(11) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษา ความมั่นคงของประเทศ	211,000,000	บาท
(12) ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ มาตรา ๕ งบประมาณรายจ่ายของสำนักงานกฤษฎีกา และหน่วยงานในกำกับให้ตั้งเป็น จำนวน 8,003,810,000 บาท จำนวนดังนี้	2,012,000,000	บาท

ก. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี	รวม	๑,๒๔๘,๕๔๓,๐๐๐	บาท	คือ
1. แผนงานบริหารงานขององค์กรแห่งรัฐ		739,747,000	บาท	
2. แผนงานส่งเสริมการต่างประเทศและวิชาการ		๑,๕38,000	บาท	
3. แผนงานคุ้มครองผู้บริโภค		20,300,000	บาท	
4. แผนงานบริหารด้านเศรษฐกิจและสังคม		15,801,000	บาท	
5. แผนงานส่งเสริม เผยแพร่และพัฒนาศิลปวัฒนธรรม		26,183,000	บาท	

ข. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	รวม	456,๒46,000	บาท	คือ
1. แผนงานบริหารงานขององค์กรแห่งรัฐ		456,๒46,000	บาท	

มาตรา 24 ให้ตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เป็นจำนวน 12,958,871,621 บาท

มาตรา 25 ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งจ่ายเงินแผ่นดิน ตามรายการและจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่สำนักงบประมาณจะได้จัดสรร หรือตามที่จะได้มีการโอนเปลี่ยนแปลงตามกฎหมาย

มาตรา 26 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี

7.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณก็เหมือนกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ กระทำเป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนที่ 1 เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนขั้นตอนที่ 2 เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของวุฒิสภา

7.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรก็เหมือนกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร คือกระทำเป็น 3 วาระตามลำดับ เพียงแต่มีเงื่อนไขพิเศษเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 180 คือสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 105 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร



การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 3 วาระ จึงเป็นดังนี้

1) การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง

การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งโดยปกติ นายกรัฐมนตรีจะยื่นแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรเพียงผู้เดียว

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้แถลงงบประมาณรายจ่ายต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะอภิปรายในหลักการต่าง ๆ และเมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

แต่ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็เป็นอันตกไป ซึ่งเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบที่จะให้คณะรัฐมนตรีใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายที่ได้ตั้งไว้ คณะรัฐมนตรีจึงไม่สามารถที่จะบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีมีทางเลือกอยู่ 2 ทาง คือลาออก เพราะการที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่สำคัญก็เท่ากับสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีโดยปริยาย หรือไม่ก็ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งอาจจะได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมและมีโอกาสได้บริหารราชการแผ่นดินต่อไปอีก

2) การพิจารณาในวาระที่สอง

การพิจารณาในวาระที่สอง เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งกระทำเป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนที่ 1 เป็นการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการวิสามัญ ส่วนขั้นตอนที่ 2 เป็นการพิจารณาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญซึ่งสภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้น คณะกรรมการวิสามัญมีอำนาจ



LIBRARY

Legislative Institutional Repository of Thailand



ที่จะพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยตนเอง หรือโดยพิจารณาตามคำขอแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น ๆ ที่มีได้เป็นกรรมาธิการก็ได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาอยู่ได้ ส่วนการแปรญัตตินั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายการซึ่งมิใช่รายการตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์เงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนด 7 วันนับแต่วันถัดจากวันที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติไว้เป็นอย่างอื่น

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเสร็จแล้ว ก็ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยรายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการให้ระบุไว้ในรายงานด้วย

ในการพิจารณาของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วโดยเริ่มต้นด้วยชื่อร่างคำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจนจบร่างแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจ



ขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่าขัดแย้งกันอยู่

เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองเสร็จแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นวาระที่สาม

3) การพิจารณาในวาระที่สาม

การพิจารณาในวาระที่สาม เป็นการพิจารณาเพื่อลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยจะไม่มีการอภิปราย ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบ ก็ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภาต่อไป แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็มีทางเลือกอยู่ 2 ทาง คือลาออก หรือไม่ก็ยุบสภา ผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ เช่นเดียวกับกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ในวาระที่หนึ่ง ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

7.2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของวุฒิสภา

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้วนั้น บทบัญญัติมาตรา 180 กำหนดว่า วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 20 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ และถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

เนื่องจากวุฒิสภามีระยะเวลาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวภายใน 20 วันเท่านั้น ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 จึงได้กำหนดไว้เป็นพิเศษว่า เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว ให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนตามที่ที่ประชุมวุฒิสภากำหนด เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจากสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังคณะกรรมการการวิสามัญดังกล่าวก่อนการด่วน และให้คณะกรรมการพิจารณาและรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าว โดยการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการผู้ไม่มีการแปรญัตติ

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณพร้อมทั้งรายงานความเห็นของคณะกรรมการการวิสามัญดังกล่าว ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ให้วุฒิสภาพิจารณาและลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าว โดยในการพิจารณาครั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาจะขอแก้ไขเพิ่มเติมมิได้

ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และในกรณีที่วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวไม่เสร็จภายใน 20 วัน ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

แต่ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรออาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติดี้นั้นร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่าง



รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

8. การพิจารณาพระราชกำหนด

พระราชกำหนด หมายถึง กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นใช้บังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญและตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี เฉพาะในกรณีพิเศษที่ไม่อาจจะให้รัฐสภาตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับได้ทันเวลาตามกระบวนการปกติ พระราชกำหนดจะมีผลใช้บังคับต่อเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แต่คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาโดยไม่ชักช้าเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ตามบทบัญญัติมาตรา 218 และมาตรา 220 ของรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนดมีอยู่ 2 ประเภท คือ พระราชกำหนดทั่วไป และพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา

1) **พระราชกำหนดทั่วไป** เป็นพระราชกำหนดที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นใช้บังคับตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีเมื่อเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดนั้นแล้ว ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว

2) **พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา** เป็นพระราชกำหนดที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นใช้บังคับตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีในระหว่างสมัยประชุม เมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน และจะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 3 วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา



LIRT

ส่วนการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดทั้ง 2 ประเภทดังกล่าว แยกพิจารณาได้ ดังนี้

1) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ และวุฒิสภาอนุมัติ ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

2) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ แต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

3) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ แต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

4) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดนั้นมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไป ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกมีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

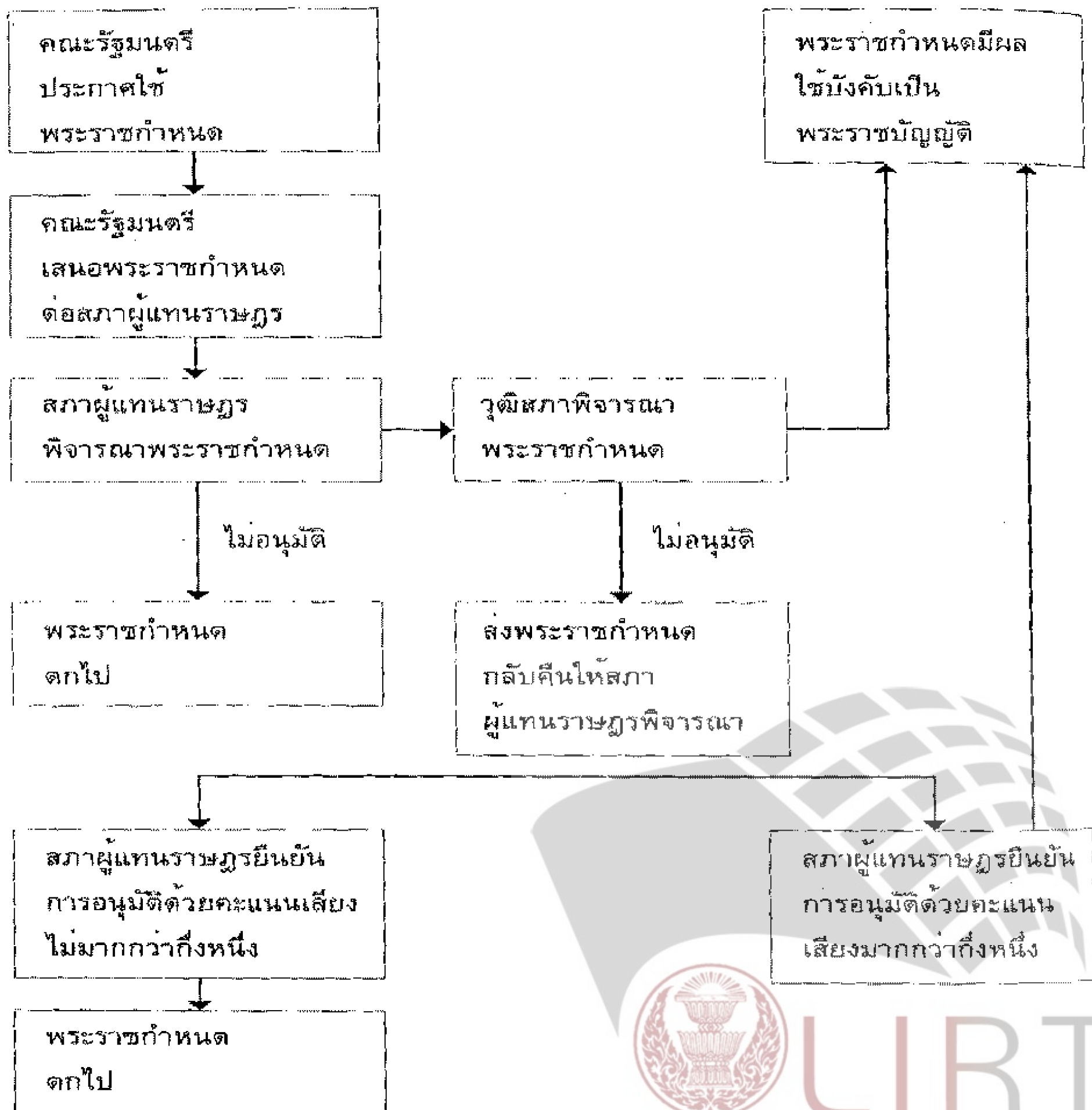
การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการพิจารณาพระราชกำหนด ทำให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กัน ดังแผนภูมิที่ 4

จากที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่าการพิจารณาพระราชกำหนดเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี



แผนภูมิที่ 4 แสดงความสัมพันธ์จากการพิจารณาพระราชกำหนด



9. การตั้งกระทู้ถาม

กระทู้ถาม หมายถึงคำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาดังถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องการตั้งกระทู้ถามไว้ในมาตรา 183 ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดไว้ในมาตรา 184 ว่าการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นโดยไม่ต้องระบุคำถาม และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น

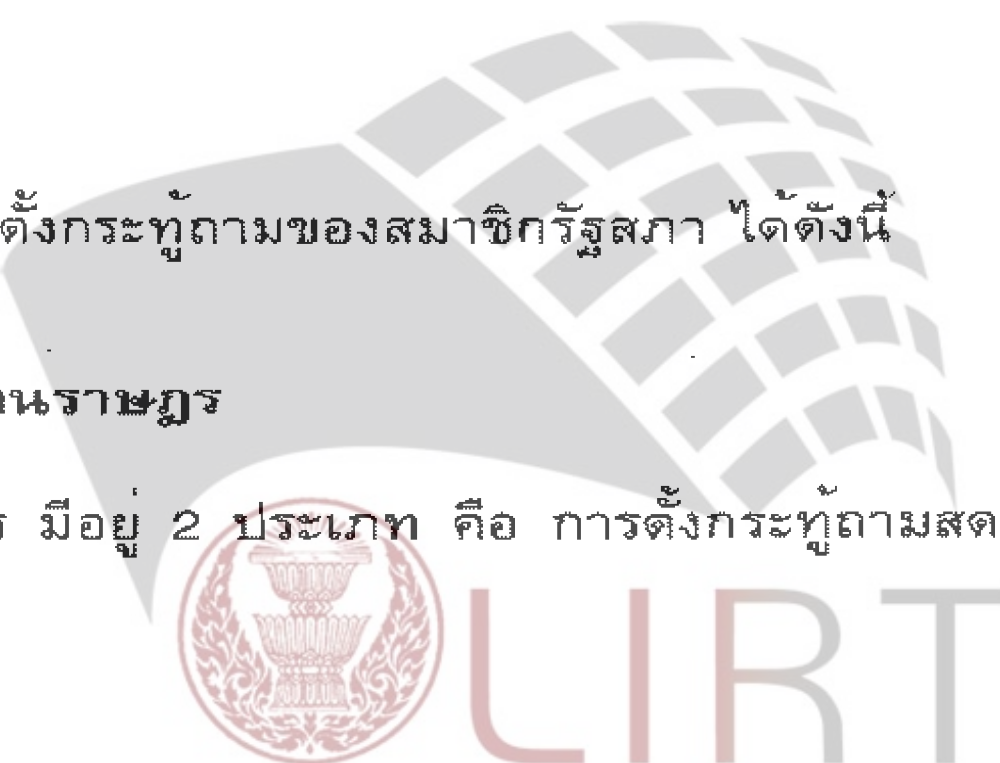
การถามและการตอบกระทู้ ให้กระทำได้สัปดาห์ละ 1 ครั้ง และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้เรื่องละไม่เกิน 3 ครั้ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

จากบทบัญญัติดังกล่าว อาจแยกพิจารณาการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภา ได้ดังนี้

9.1 การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอยู่ 2 ประเภท คือ การตั้งกระทู้ถามสด และการตั้งกระทู้ถามทั่วไป

9.1.1 การตั้งกระทู้ถามสด





ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2541 และระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการจัดกระทู้ถามสดเข้าระเบียบวาระการประชุม การถาม การชี้แจง หรือการตอบกระทู้ถามสด พ.ศ. 2541 ได้กำหนดเรื่องการตั้งกระทู้ถามสดไว้ดังนี้

1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรพร้อมระบุชื่อเรื่องที่จะถามก่อนเริ่มการประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดในเรื่องซึ่งมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) เป็นเรื่องสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน
- (2) เป็นเรื่องที่กระทบถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน
- (3) เป็นเรื่องเร่งด่วน

2) ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรรับบรรจุกระทู้ถามสดเข้าระเบียบวาระการประชุม และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นทราบโดยทันที

3) ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นเป็นผู้ตอบกระทู้ถาม เว้นแต่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้นไม่อยู่หรือติดราชการสำคัญ จะมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบกระทู้ถามนั้นได้ โดยแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนถึงวาระพิจารณากระทู้ถามสดเรื่องนั้น

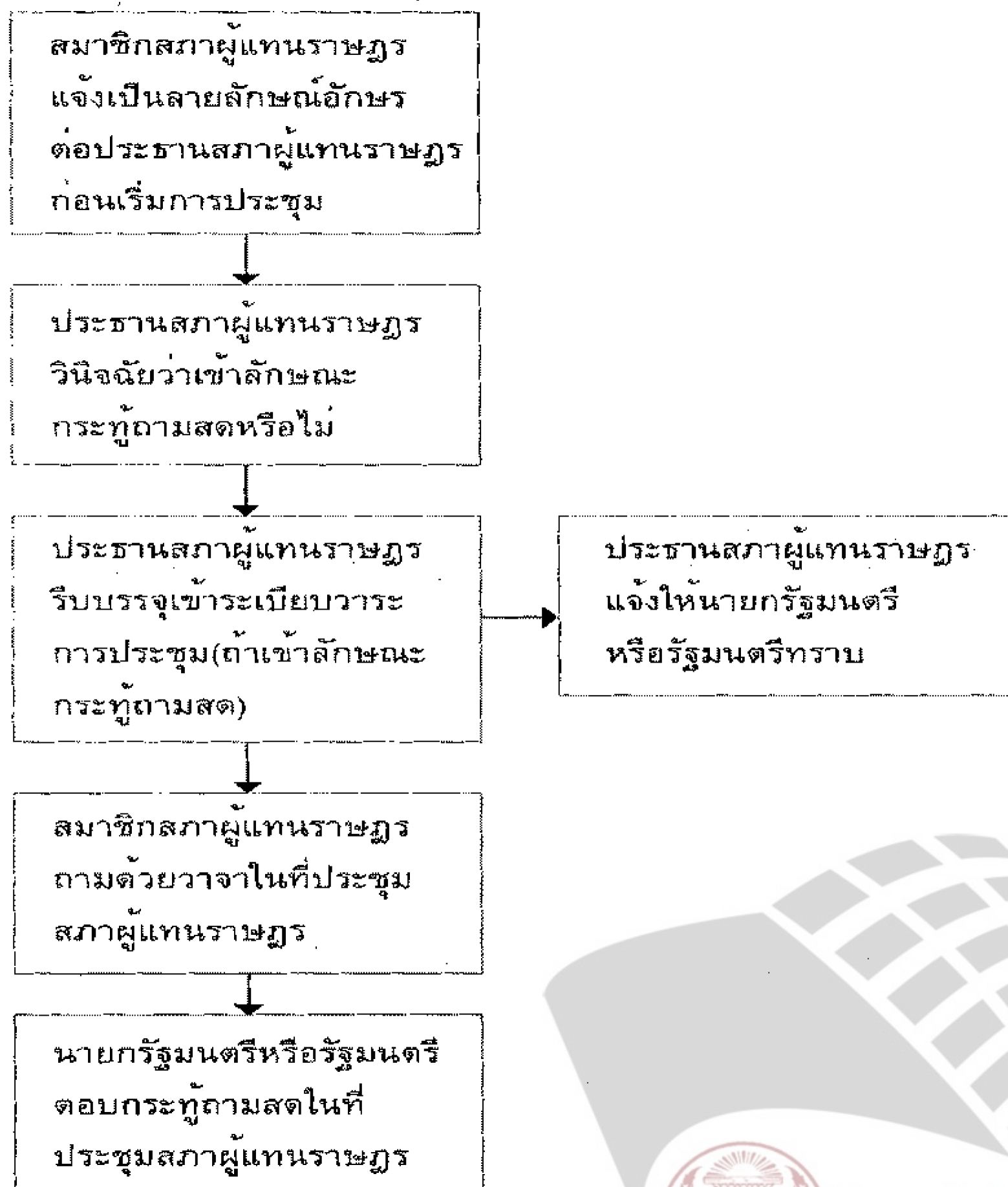
4) การถาม การตอบ หรือการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงประกอบกระทู้ถามสด ต้องอยู่ในประเด็นของเรื่องที่ถาม ทั้งต้องกระชับ ชัดเจน ไม่ฟุ้งเฟ้อ วนเวียน ซ้ำซาก หรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย

จากข้อบังคับและระเบียบดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการตั้งกระทู้ถาม ทำให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กัน ดังแผนภูมิที่ 5



LIRT

แผนภูมิที่ ๕ แสดงความสัมพันธ์จากการตั้งกระทู้ถามสด





9.1.2 การตั้งกระทู้ถามทั่วไป

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2541 ได้กำหนดเรื่องการตั้งกระทู้ถามทั่วไป ไว้ดังนี้

1) การตั้งกระทู้ถาม ให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยคำถาม ข้อเท็จจริง ตลอดจนคำชี้แจงประกอบต้องชัดเจน ไม่ฟุ้งเฟ้อย วนเวียน ซ้ำซาก หรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย

2) กระทู้ถามทั่วไป ให้มีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริง หรือนโยบาย โดยระบุว่าจะให้ตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือในราชกิจจานุเบกษา

3) ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่เป็นการตั้งกระทู้ถามที่ต้องตอบในราชกิจจานุเบกษาให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการตอบภายใน 30 วันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับกระทู้ถามนั้น และหากรัฐมนตรีได้ตอบแล้วในราชกิจจานุเบกษา หรือมีเหตุขัดข้องไม่ตอบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ

ในกรณีที่เป็นการตั้งกระทู้ถามที่ต้องตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน 15 วันนับแต่วันที่ส่งไปยังรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้อง

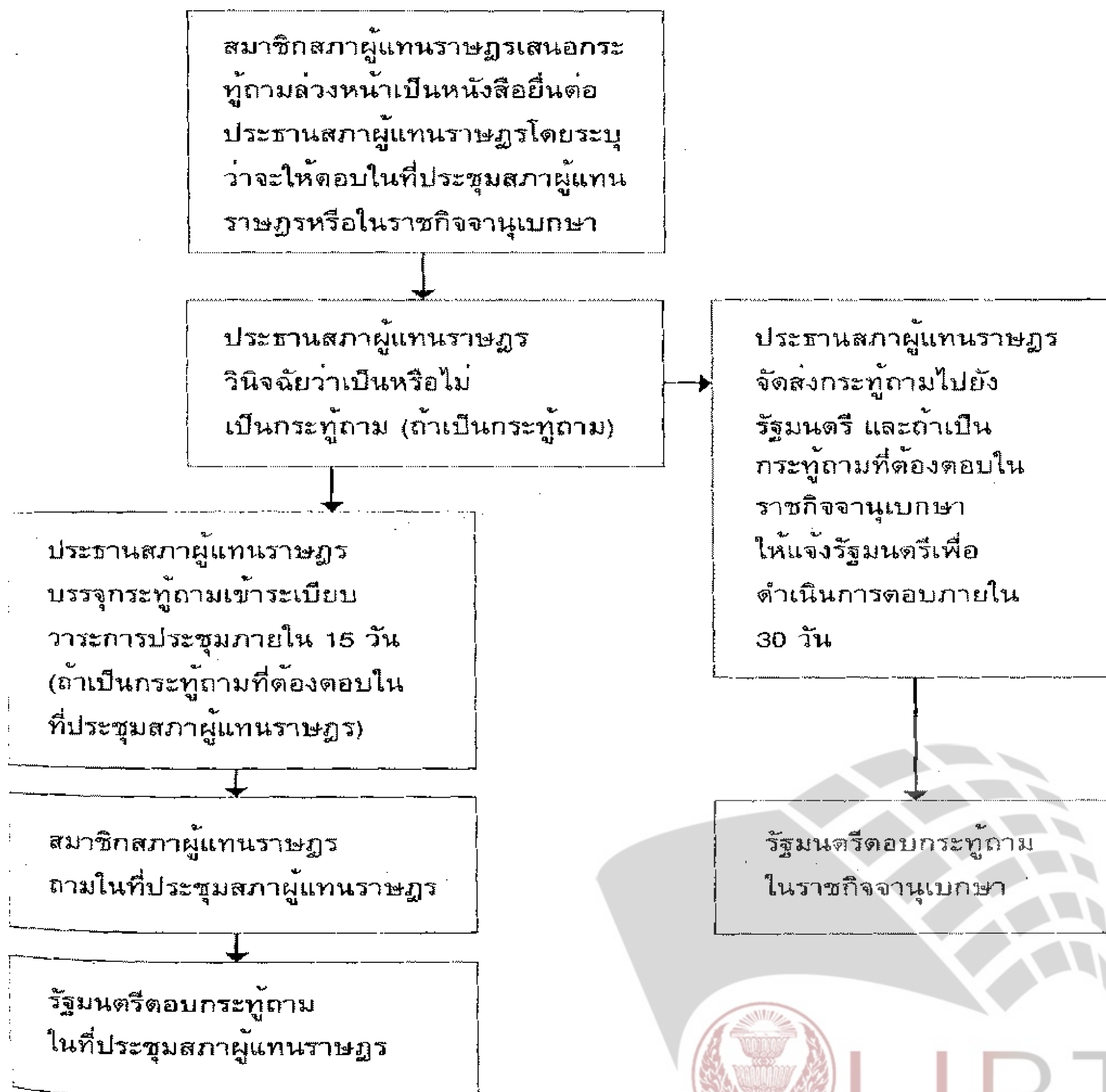
4) การตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรี จะต้องชัดเจน ไม่ฟุ้งเฟ้อย วนเวียน ซ้ำซาก หรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย

เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีก 1 ครั้ง เว้นแต่จะขอซักถามต่อไปเพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็น และประธานสภาผู้แทนราษฎรอนุญาต

ในการซักถามนั้น ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบได้เท่าที่จำเป็น

จากข้อบังคับดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการตั้งกระทู้ถามทั่วไป ทำให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กัน ดังแผนภูมิที่ 6

แผนภูมิที่ 6 แสดงความสัมพันธ์จากการตั้งกระทู้ถามทั่วไป





ตัวอย่างกระทู้ถามทั่วไป
(ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา)

(สำเนา)

หน้า 39

เล่ม 114 ตอนที่ 62 ก

ราชกิจจานุเบกษา

31 ตุลาคม 2540

กระทู้ถามที่ 149 ร.

สภาผู้แทนราษฎร

14 สิงหาคม 2540

เรื่อง การก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ข้าพเจ้าขอตั้งกระทู้ถาม ตามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังต่อไปนี้
เนื่องด้วยราษฎรหมู่ที่ 16 ตำบลบางตาเถร อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี ได้รับความเดือดร้อนในการเดินทาง การนำผลผลิตทางการเกษตรไปสู่ตลาด และการเดินทางไปโรงเรียนของนักเรียนก็ได้รับความลำบากเป็นอย่างมาก เนื่องจากเส้นทางที่ใช้ในการคมนาคมยังไม่มีสะพานข้ามแม่น้ำ เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรจึงสมควรมีการจัดสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กในเขตหมู่ที่ 16 จำนวน 2 แห่ง คือ สะพานหน้าโรงเรียนบ้านไผ่ตาไม้ และสะพานแนวรางบัวขาว จากเหตุผลดังกล่าว จึงขอเรียนถามว่า

1. รัฐบาลมีนโยบายที่จะจัดสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กในพื้นที่บริเวณหน้าโรงเรียนบ้านไผ่ตาไม้ และสะพานแนวรางบัวขาว ทั้ง 2 แห่ง หรือไม่

2. ถ้ามีนโยบายการจัดสร้างจะสามารถดำเนินการได้เมื่อใด

ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

ณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสุพรรณบุรี

พรรคชาติไทย



(สำเนา)

หน้า 40

เล่ม 114 ตอนที่ 62 ก

ราชกิจจานุเบกษา

31 ตุลาคม 2540

คำตอบกระทู้ถามที่ 149 ร.

ของ นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสุพรรณบุรี
เรื่อง การก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก

ข้าพเจ้า นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ขอตอบกระทู้ถาม
ของท่านสมาชิกผู้มีเกียรติ ดังนี้

คำถามข้อที่ 1

ด้วยราษฎรหมู่ที่ 16 ตำบลบางตาเถร อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี ได้รับความ
เดือดร้อนเนื่องจากเส้นทางที่ใช้ในการคมนาคม ยังไม่มีสะพานข้ามแม่น้ำ คือ สะพานหน้า
โรงเรียนบ้านไผ่ดาม้อย และสะพานแนวรางบัวกร่าง รัฐบาลมีนโยบายที่จะจัดสร้าง สะพานคอนกรีต
เสริมเหล็ก ทั้ง 2 แห่ง หรือไม่

คำตอบข้อที่ 1

สะพานหน้าโรงเรียนบ้านไผ่ดาม้อย ตำบลบางตาเถร อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี
ปัจจุบันเป็นสะพานไม้ข้ามคลองคันบ่อยืมสาย 2 ซึ่งเป็นทางน้ำธรรมชาติ ขนาดกว้าง 1.50 เมตร
ยาว 20.00 เมตร กรมชลประทานมีแผนงานที่จะก่อสร้างเป็นสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก
ขนาดกว้าง 6.00 เมตร ยาว 30.00 เมตร

สะพานแนวรางบัวกร่าง หมู่ 6 ปัจจุบันเป็นสะพานไม้ข้ามคลองรางบัวกร่าง ซึ่งเป็นทางน้ำ
ธรรมชาติ ขนาดกว้าง 1.50 เมตร ยาว 15.00 เมตร กิโลเมตรที่ 0+150 กรมชลประทานมีแผนงาน
ที่จะก่อสร้างเป็นสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก ขนาดกว้าง 6.00 เมตร ยาว 18.00 เมตร

คำถามข้อที่ 2

ถ้ามีนโยบายการจัดสร้างจะสามารถดำเนินการได้เมื่อใด

คำตอบข้อที่ 2

กรมชลประทานจะทำการสำรวจเพื่อการออกแบบในปี 2541 และบรรจุเข้าแผนงานก่อสร้าง
ตามความเหมาะสมกับกำลังงบประมาณที่ได้รับต่อไป





9.2 การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภา

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดเรื่องการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาไว้ดังนี้

1) การตั้งกระทู้ถาม ให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานวุฒิสภา โดยมีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย และให้แสดงความประสงค์ด้วยว่าจะให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา หรือจะให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา

2) ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือมีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมหรือเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือกระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีควรจะต้องชี้แจงหรือดำเนินการโดยทันทีนั้น จะตั้งกระทู้ถามด่วนก็ได้

3) ให้ประธานวุฒิสภาจัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่เป็นกระทู้ถามที่ต้องตอบในราชกิจจานุเบกษา ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการตอบภายใน 30 วันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับกระทู้ถามนั้น และหากรัฐมนตรีได้ตอบแล้วในราชกิจจานุเบกษา หรือมีเหตุขัดข้องไม่ตอบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้เลขาธิการวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามและสมาชิกวุฒิสภาทราบ

ในกรณีที่เป็นกระทู้ถามที่ต้องตอบในที่ประชุมวุฒิสภา ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาภายใน 15 วันนับแต่วันที่ส่งไปยังรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้อง

แต่ในกรณีที่เป็นกระทู้ถามด่วน ให้ประธานวุฒิสภาจัดส่งกระทู้ถามนั้นไปยังรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้อง และให้แจ้งไปด้วยว่าได้กำหนดให้ผู้ตั้งกระทู้ถามเรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด ในการกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ประธานวุฒิสภาคำนึงถึงความสำคัญของเหตุการณ์และความสนใจของประชาชนซึ่งควรจะได้ทราบโดยปัจจุบันนั้นเป็นหลักพิจารณา ถ้าหากประธานวุฒิสภาไม่อาจบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาได้ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้แจ้งเหตุขัดข้องให้ที่ประชุมวุฒิสภาและผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ

4) เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีก 1 ครั้ง เว้นแต่จะขอซักถามต่อไปเพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็น และประธานของที่ประชุมอนุญาต



LIRT

ในการชกถามนั้น ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบได้เท่าที่จำเป็น

จากข้อบังคับดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาทำให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กัน เช่นเดียวกับการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เป็นอีกประเด็นหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

10. การเปิดอภิปรายทั่วไป

การเปิดอภิปรายทั่วไป หมายถึงการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแสดงความคิดเห็น พิจารณา หรือวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี

ตามรัฐธรรมนูญ การเปิดอภิปรายทั่วไปมีทั้งในสภาผู้แทนราษฎร ในวุฒิสภา และในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

10.1 การเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร

การเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎรมีอยู่ 2 กรณีคือ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

10.1.1 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา 185 ว่าให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วย และเมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร



มิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติ หรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอญัตติโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งก่อนมิได้ และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอดังกล่าวแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการของวุฒิสภา

เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้ มิให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

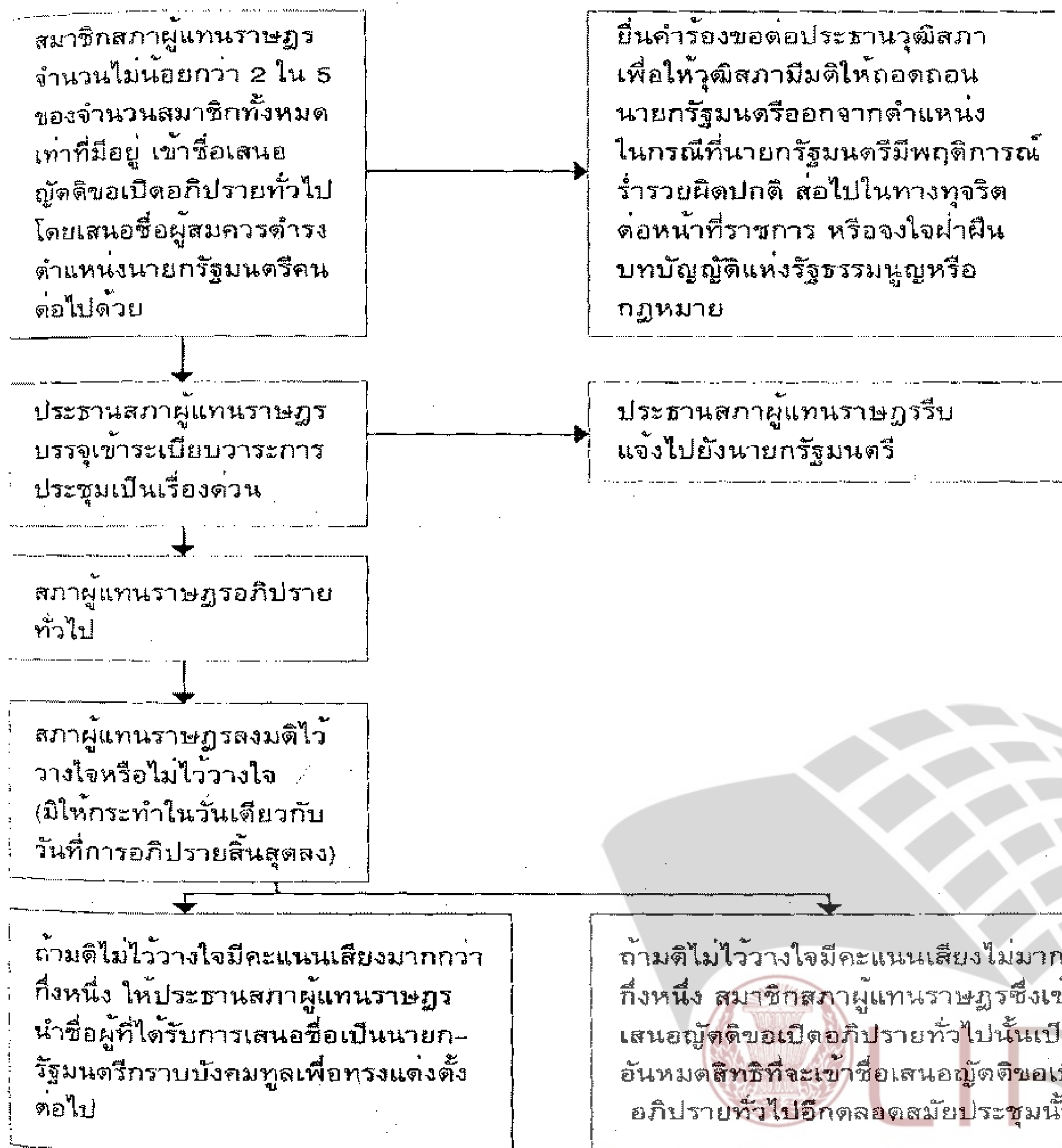
ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อดังกล่าวกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

จากบทบัญญัติมาตรา 185 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2541 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ทำให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กัน ดังแผนภูมิที่ 7



LIRT

แผนภูมิที่ 7 แสดงความสัมพันธ์จากการเปิดอภิปรายทั่วไป
เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี





10.1.2 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา 186 ว่า ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

ในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอญัตติโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งก่อนมิได้ และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอดังกล่าวแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการของวุฒิสภา

เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นนี้ มิให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

จากบทบัญญัติมาตรา 186 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2541 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ทำให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กันเช่นเดียวกับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

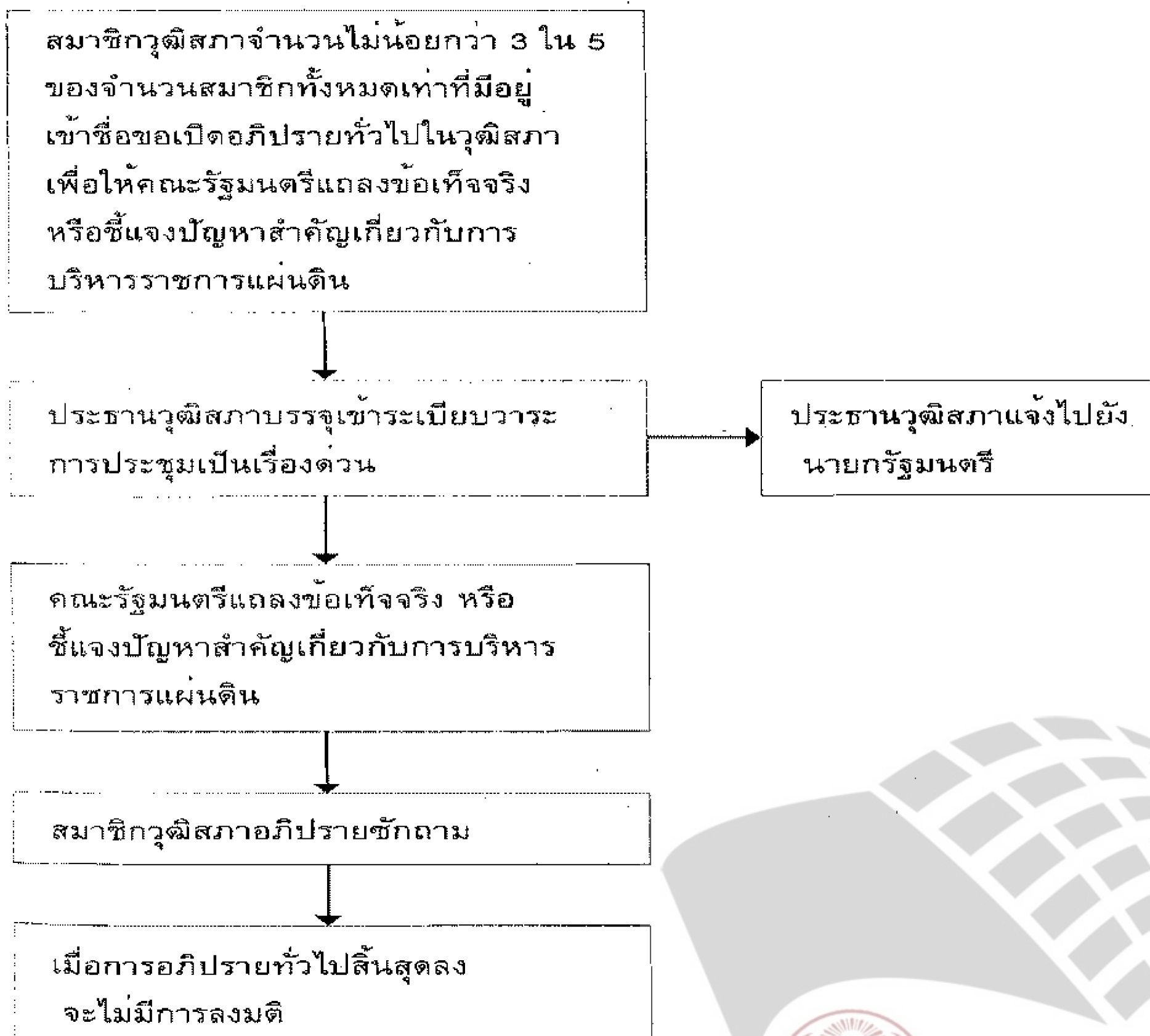
10.2 การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา 187 ว่า ให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ และการขอเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าวนี้ จะกระทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง



จากบทบัญญัติมาตรา 187 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา ทำให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กัน ดังแผนภูมิที่ 8

แผนภูมิที่ 8 แสดงความสัมพันธ์จากการเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา



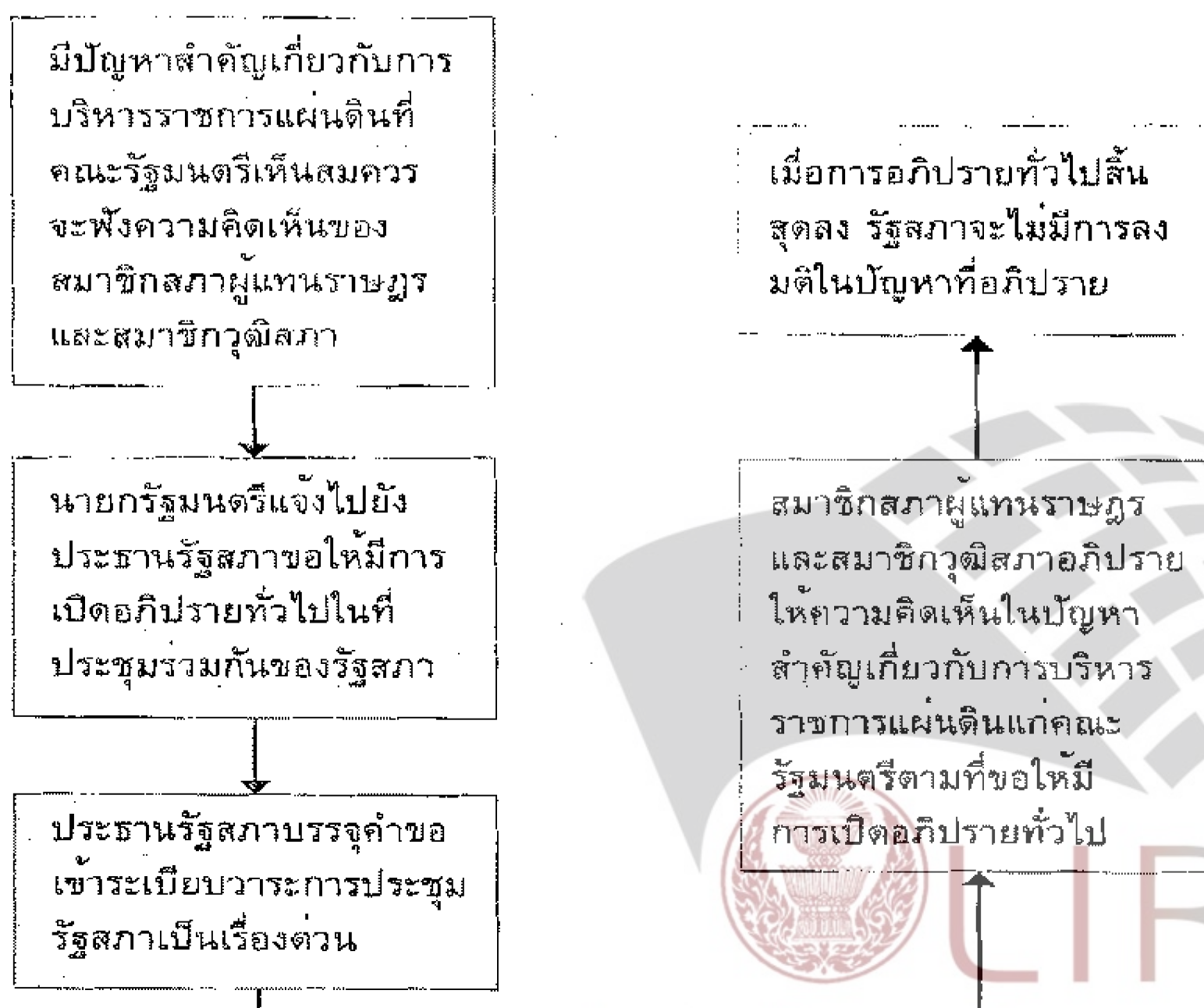


10.3 การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา 213 ว่า ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

จากบทบัญญัติมาตรา 213 และข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา พ.ศ. 2539 การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ทำให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กัน ดังแผนภูมิที่ 9

แผนภูมิที่ 9 แสดงความสัมพันธ์จากการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา



จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่า การเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร ในวุฒิสภา และในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เป็นอีกประเด็นหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

11. การใช้กลไกคณะกรรมการธิการ

คณะกรรมการธิการ หมายถึง คณะบุคคลที่สภาตั้งขึ้นเพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือ ศึกษาเรื่องใด ๆ หนึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา

รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา 189 ว่า ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือก สมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือ มิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการธิการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษา เรื่องใด ๆ หนึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา โดยมีมติตั้งคณะกรรมการธิการวิสามัญ ดังกล่าว ต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมการธิการดังกล่าวย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือ ศึกษาอยู่นั้นได้

ในกรณีที่บุคคลที่คณะกรรมการธิการดังกล่าวออกคำสั่งเรียก เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการธิการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบ และมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการดังกล่าวข้างต้น เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ สำคัญของแผ่นดินซึ่งให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้น



LIRT

จากบทบัญญัติดังกล่าว อาจแยกพิจารณาการใช้กลไกคณะกรรมการธิการของรัฐสภาได้ดังนี้

11.1 การใช้กลไกคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร

บทบัญญัติมาตรา 189 ของรัฐธรรมนูญ ขอบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2541 ได้กำหนดเรื่อง การใช้กลไกคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร ไว้ดังนี้

1) สภาผู้แทนราษฎรเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งเป็นคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภา จำนวน 23 คณะ โดยแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ ธิการ จำนวน 17 คน

คณะกรรมการธิการสามัญประจำสภามีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษา เรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ธิการคณะนั้น

2) การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวน ไม่เกิน 1 ใน 4 ของจำนวนกรรมการ ธิการทั้งหมด ส่วนจำนวนนอกจากนั้น ให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เลือกจากรายชื่อที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ

3) การเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดง ความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ ให้ทำเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อประธานคณะกรรมการ ธิการหรือผู้ทำหน้าที่แทนประธานคณะกรรมการ ธิการ

ในกรณีที่บุคคลที่คณะกรรมการ ธิการดังกล่าวออกคำสั่งเรียก เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการ ธิการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่ง ให้บุคคลนั้นดำเนินการดังกล่าวข้างต้น

4) ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรประกาศกำหนดการประชุมคณะกรรมการ ธิการไว้ ณ สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และมีหนังสือนัดผู้เสนอญัตติมาชี้แจงประกอบญัตติล่วงหน้าไม่น้อย กว่า 3 วัน หากเรื่องใดจะก่อให้เกิดผลใช้บังคับเป็นกฎหมายหรือเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย



LIART

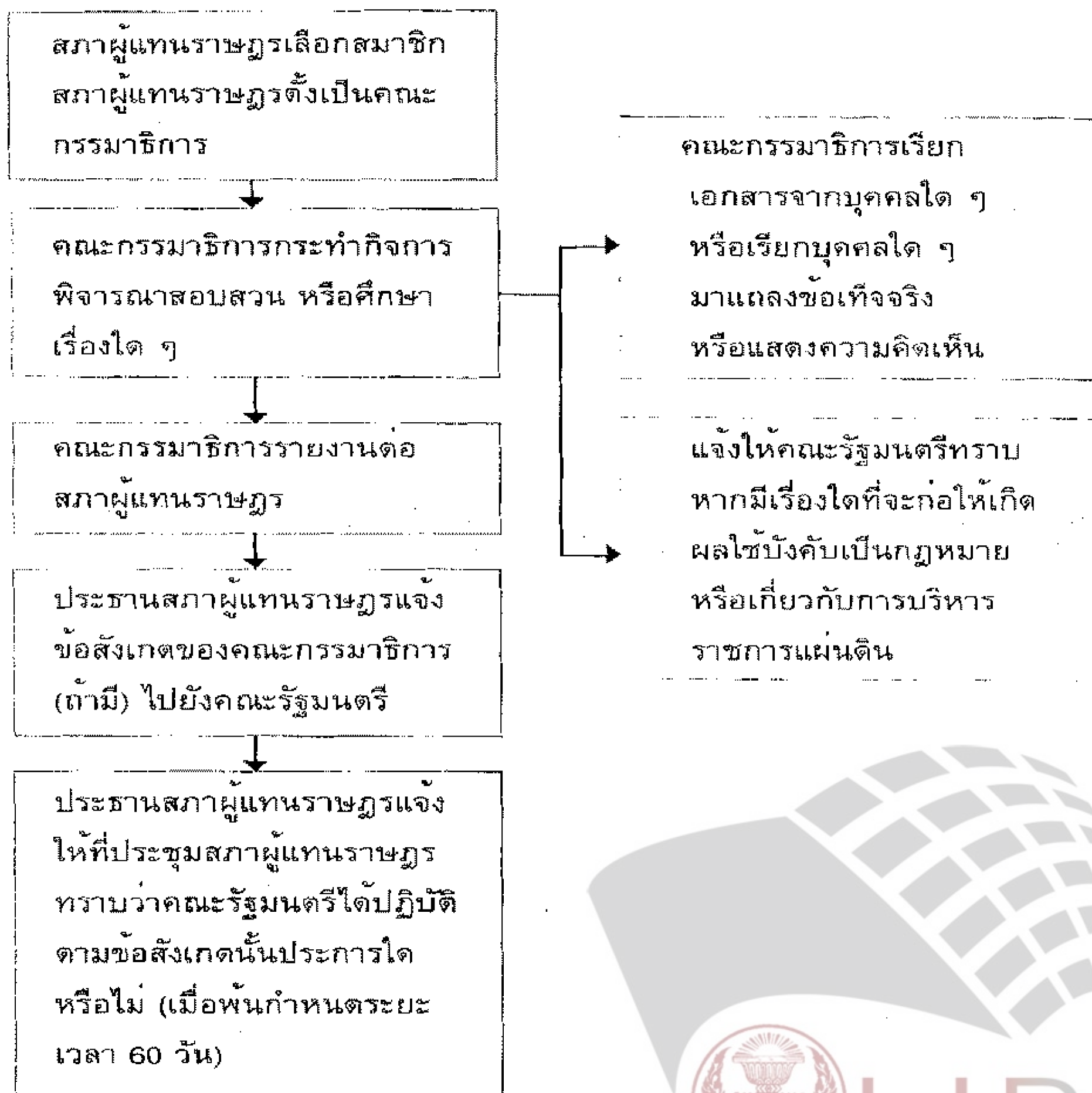
- 5) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรี และผู้ซึ่งประธานของที่ประชุมอนุญาตมีสิทธิเข้าฟังการประชุมคณะกรรมการ
- 6) ผู้เสนอญัตติ รัฐมนตรี และผู้ซึ่งคณะรัฐมนตรีมอบหมายมีสิทธิชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการได้ตลอดเรื่อง
- 7) ในการพิจารณาของคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นว่า มีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติ ก็ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา
- 8) เมื่อคณะกรรมการได้กระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่หรือตามที่ที่สภาผู้แทนราษฎรมอบหมายเสร็จแล้ว ให้รายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร
- 9) ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 60 วันนับแต่วันที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งข้อสังเกตของคณะกรรมการให้คณะรัฐมนตรีทราบ คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามข้อสังเกตนั้นประการใดหรือไม่ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรทราบในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

จากบทบัญญัติและข้อบังคับดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการใช้กลไกคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กัน ดังแผนภูมิที่ 10



แผนภูมิที่ 10 แสดงความสัมพันธ์จากการใช้กลไกคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร





11.2 การใช้กลไกคณะกรรมการธิการของวุฒิสภา

บทบัญญัติมาตรา 189 ของรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดเรื่องการใช้กลไกคณะกรรมการธิการของวุฒิสภาไว้ดังนี้

1) วุฒิสภาเลือกสมาชิกวุฒิสภาตั้งเป็นคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน 16 คณะ โดยแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ ธิการ จำนวนไม่เกิน 17 คน

คณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาได้ต่อเมื่อที่ประชุมวุฒิสภามอบหมาย

2) ให้วุฒิสภาดังคณะกรรมการธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่เกิน 21 คน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาญัตติและเรื่องอื่น ๆ ที่เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา และในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการของวุฒิสภา ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภา และให้มีระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ตลอดอายุของวุฒิสภา

ในการตั้งกรรมการวิสามัญดังกล่าว ให้ตั้งจากประธานคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ และจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกิน 2 คน ส่วนจำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกวุฒิสภาเสนอ

3) ในการเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ให้เลือกจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกิน 1 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ส่วนจำนวนนอกจากนั้น ให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกวุฒิสภาเสนอ

4) การออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ ให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อประธานคณะกรรมการ

5) ให้เลขาธิการวุฒิสภาประกาศกำหนดการประชุมคณะกรรมการไว้ ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และมีหนังสือนัดผู้เสนอญัตติให้มาชี้แจงประกอบญัตติ หากเรื่องใดจะก่อให้เกิดผลใช้บังคับเป็นกฎหมายหรือเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย

6) สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี ผู้ซึ่งรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย และผู้ซึ่งได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ มีสิทธิเข้าฟังการประชุมคณะกรรมการ





7) ผู้เสนอญัตติ รัฐมนตรี และผู้ซึ่งคณะรัฐมนตรีมอบหมายมีสิทธิชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการธิการได้ตลอดเรื่อง

8) ในการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ ถ้าคณะกรรมการธิการเห็นว่ามีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติ ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการธิการเพื่อให้อวุฒิสภาพิจารณา

9) เมื่อคณะกรรมการธิการได้กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่วุฒิสภามอบหมายเสร็จแล้ว ให้รายงานต่อวุฒิสภา

10) ในกรณีที่วุฒิสภาเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการธิการ ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี

จากบทบัญญัติและข้อบังคับดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการใช้กลไกคณะกรรมการธิการของวุฒิสภา ทำให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กัน เช่นเดียวกับการใช้กลไกคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าการใช้กลไกคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา เป็นอีกประเด็นหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

12. การให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญ ๆ

รัฐธรรมนูญและกฎหมายบางฉบับ ได้กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญ ๆ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

12.1 การให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญ ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

12.1.1 การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม

รัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องการให้ความเห็นชอบในการประกาศสงครามไว้ในมาตรา 223 ว่าให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงครามเมื่อได้รับความเห็นชอบของ

รัฐสภา โดยมติให้ความเห็นชอบของรัฐสภาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภาในระหว่างที่อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรยุบ ให้วุฒิสภากำหนดที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม และการลงมติต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีจะประกาศสงครามกับประเทศใดก็ตาม จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อน จะกระทำไปตามลำพังไม่ได้

12.1.2 การให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาบางประเภท

รัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องการให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาบางประเภทไว้ในมาตรา 224 ว่าจะให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ แต่หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีสามารถที่จะทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศได้ตามลำพัง แต่ถ้าหนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อน จะกระทำไปตามลำพังไม่ได้

12.2 การให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญ ๆ ตามกฎหมายบางฉบับ

เนื่องจากคณะกรรมการตามกฎหมายบางฉบับเป็นคณะกรรมการที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และยุติธรรม เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลที่อาจจะปฏิบัติหน้าที่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายบริหาร หรือเป็น



บุคคลที่มีประวัติและความประพฤติไม่เหมาะสม กฎหมายบางฉบับจึงให้อำนาจแก่รัฐสภาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบกับการแต่งตั้งบุคคลที่จะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเสียก่อน

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญ ๆ เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

13. การยุบสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาผู้แทนราษฎร หมายถึงการเลิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

โดยทั่วไป การยุบสภาผู้แทนราษฎรมักจะเกิดจากสาเหตุใดสาเหตุหนึ่ง หรือหลายสาเหตุดังต่อไปนี้

- 1) มีความขัดแย้งระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาอย่างรุนแรง เช่น คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติสำคัญเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา แต่รัฐสภาลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้
- 2) มีความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลอย่างรุนแรงจนไม่สามารถที่จะบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้
- 3) มีความขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอย่างรุนแรงในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำคัญ ๆ ของคณะรัฐมนตรี
- 4) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำลังจะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี
- 5) คณะรัฐมนตรีมีความเชื่อว่าความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎรไม่ตรงกับเจตจำนงของประชาชน และประชาชนคัดค้านความคิดเห็นนั้นอย่างรุนแรง
- 6) พรรคการเมืองต่าง ๆ ไม่สามารถที่จะร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสมได้ หรือต้องร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสมจากพรรคการเมืองหลายพรรคเกินไป
- 7) คณะรัฐมนตรีต้องการเร่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เร็วขึ้น เนื่องจาก

เห็นว่ากำลังได้รับความนิยมจากประชาชน

8) มีประเด็นปัญหาสำคัญเกิดขึ้น และประเด็นปัญหานั้นมิได้กำหนดไว้ในนโยบายของคณะรัฐมนตรี ถ้าประชาชนต้องการให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการในประเด็นปัญหานั้น ก็ต้องสนับสนุนให้คณะรัฐมนตรีได้มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลใหม่ เพื่อที่จะได้กำหนดประเด็นปัญหานั้นไว้ในนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อไป

9) มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะต้องใช้อำนาจนั้นอย่างมีเหตุผลด้วย มิฉะนั้น จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ไปในทางที่อาจจะทำให้เสียหายได้

รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ในมาตรา 116 ว่าพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 60 วัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร โดยการยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน

เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร จะเกิดผลกระทบต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

- 1) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญมาตรา 118 ซึ่งบัญญัติว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
- 2) รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 215 ซึ่งบัญญัติว่ารัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
- 3) การดำรงตำแหน่งของประธานสภาและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 152 ซึ่งบัญญัติว่า ประธานสภาและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งจนมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร



LIRT



4) กรรมการของสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 90 ซึ่งบัญญัติว่ากรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

5) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 178 ซึ่งบัญญัติว่าในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้เป็นอันตกไป ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณีจะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายใน 60 วัน นับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

6) กระตุ่ถามเป็นอันระงับไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 128 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ข้อ 137 ซึ่งบัญญัติว่ากระตุ่ถามใดที่รัฐมนตรียังมิได้ตอบ ให้เป็นอันระงับไป เมื่อรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง

7) จะมีการประชุมวุฒิสภามิได้ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 168 ซึ่งบัญญัติว่า ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ จะมีการประชุมวุฒิสภามิได้ เว้นแต่เป็นกรณีดังต่อไปนี้

(1) การประชุมที่ให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภา ตามมาตรา 19 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 23 และมาตรา 223 โดยถือคะแนนเสียงจากจำนวนสมาชิกของวุฒิสภา

(2) การประชุมที่ให้วุฒิสภาทำหน้าที่เลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามมาตรา 138 มาตรา 143 มาตรา 196 มาตรา 199 มาตรา 257 มาตรา 261 มาตรา 274 มาตรา 277 มาตรา 278 มาตรา 279 มาตรา 297 มาตรา 302 และมาตรา 312

(3) การประชุมที่ให้วุฒิสภาทำหน้าที่พิจารณาและมีมติให้ออกถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

8) ต้องมีการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 60 วัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 116 ซึ่งบัญญัติว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภา

พระราชกรณียกิจใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 60 วัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียว
ทั่วราชอาณาจักร

จากที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึง
ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

บทสรุป

จากที่ได้อธิบายสาระสำคัญเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตามประเด็นต่าง ๆ มาแล้วทั้งหมด จะเห็น
ได้ว่ารัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กันอยู่หลายประเด็น โดยแต่ละประเด็นทำให้รัฐสภา
และคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กันในระดับที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ
ที่จะกำหนดไว้ให้มีความสัมพันธ์หรือต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันมากน้อยเพียงใด

