



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๐ ฉบับที่ ๑ เดือน มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕

ISSN 0125-0957



หนังสือติดต่อเผยแพร่งาน


สำนักงานประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา (เปิดสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ) ระบบ F.M. เริ่มวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๓ เป็นต้นไป

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา		
๐๕.๐๐	ศาสนาซิกข์/ พราหมณ์-ฮินดู	ศาสนาพุทธ			ศาสนาอิสลาม		ศาสนาคริสต์	๐๕.๐๐		
๐๖.๐๐	จับข่าวเช้า เล่าข่าวคู่					เช้าที่สภา	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.๑	๐๖.๐๐		
๐๖.๓๐	<i>ถ่ายทอดเสียง ข่าว สวท.</i>									
๐๗.๐๐	เดลินิวส์รัฐสภาไทย (ประมาณ ๕-๑๐ นาที)									
๐๗.๓๐	การเมืองเรื่องของประชาชน					วิจักษณ์ทั่วโลก	ทำดี ทำได้ ง่ายนิดเดียว	๐๗.๓๐		
๐๘.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที									
๐๘.๐๐	การเมืองฯ	การเมืองฯ	การเมืองเรื่องของประชาชน (ต่อ)			บันทึกประชุมสภา		๐๘.๐๐		
๐๘.๓๐	ช่วง..คุยกับ สว.		สภาสนทนา	สภาสนทนา				๐๘.๓๐		
๐๘.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที		ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที					๐๘.๐๐		
๐๘.๓๐	ถ่ายทอด เสียง การประชุม วุฒิสภา	มอกรัฐสภา (NBT/NBT 15)	ถ่ายทอดเสียง การประชุมสภา ผู้แทนราษฎร	ถ่ายทอดเสียง การประชุมสภา ผู้แทนราษฎร	รัฐสภาของ ประชา.	ร้อยเรื่องเมืองไทย / ชีวิตกับการเรียนรู้	ร้อยเรื่องเมืองไทย / สภาปริทัศน์	๐๘.๓๐		
๑๐.๐๐		ข่าวสั้นชั่วโมงฯ			สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีรู้	สังคมคุณธรรม นำประชาธิปไตย	๑๐.๐๐	
๑๑.๐๐		ข่าวสั้นชั่วโมงฯ			เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เที่ยวทั่วไทย ไปกับรัฐสภา	คุยกันนอกสภา	๑๑.๐๐
๑๒.๐๐		ข่าวสั้นชั่วโมงฯ			กะลาหาลี	กะลาหาลี	กะลาหาลี	เพลงเก่าวันก่อน	๑๒.๐๐	
๑๓.๐๐		ข่าวสั้นชั่วโมงฯ			มุมมองกฎหมายไทย	มุมมองกฎหมายไทย	มุมมองกฎหมายไทย	ห้องถื่นบ้านเรา	๑๓.๐๐	
๑๓.๓๐		ข่าวสั้นชั่วโมงฯ			ติระจิง..ฟังปัญหา	ติระจิง..ฟังปัญหา	ติระจิง..ฟังปัญหา	ห้องถื่นบ้านเรา (ต่อ)	๑๓.๓๐	
๑๔.๐๐		ข่าวสั้นชั่วโมงฯ			ติระจิง..ฟังปัญหา	ติระจิง..ฟังปัญหา	ติระจิง..ฟังปัญหา	ห้องถื่นบ้านเรา (ต่อ)	๑๔.๐๐	
๑๕.๐๐		ข่าวสั้นชั่วโมงฯ			นานาชาติ	นานาชาติ	นานาชาติ	นานาชาติ	๑๕.๐๐	
๑๕.๓๐		ข่าวสั้นชั่วโมงฯ			เสียงจากสภา	เสียงจากสภา	เสียงจากสภา	ได้ร่วมพระบรมมิ่ง กระพุ่มสภา	๑๕.๓๐	
๑๖.๐๐		ข่าวสั้นชั่วโมงฯ			เสียงจากสภา	เสียงจากสภา	เสียงจากสภา	สภาสุดสัปดาห์	๑๖.๐๐	
๑๖.๓๐	ข่าวสั้นชั่วโมงฯ	คนข่าว คู่ข่า	คนข่าว คู่ข่า	คนข่าว คู่ข่า	๑๖.๓๐					
๑๗.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที									
๑๗.๓๐	ประชาธิปไตย..นอกห้องเรียน					เจ้าตัวเล็กเล็กดี	สบาย สบาย ยามเย็น	๑๗.๓๐		
๑๘.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที									
๑๘.๓๐	คุยกับ วิปรัฐบาล	คุยกับ วิปฝ่ายค้าน	ภาษาพาसर	ได้ฟังเดียวกัน	เพลงไทย ศรีแผ่นดิน	เพลงซีพีเอ็น เพื่อสยาม	๑๘.๓๐			
๑๙.๐๐	<i>ถ่ายทอดเสียง ข่าว สวท.</i>									
๑๙.๓๐	ปปช.	กรรมการสิทธิฯ	ศาล รธน.	สดง.	ผู้ตรวจการฯ	กกต.	สภาที่ปรึกษาฯ	๑๙.๓๐		
๒๐.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที									
๒๐.๐๐	มุ่งสู่ประชาธิปไตยไปกับสถาบันพระปกเกล้า					บ้านสุขภาพ		๒๐.๐๐		
๒๑.๐๐	ข่าวสั้นรอบวัน และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที					ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที		๒๑.๐๐		
๒๒.๐๐	ภาพก่อนนอน									

หมายเหตุ - ในวันที่มีการประชุมสภา/การสัมมนาของกรมการกษณะต่างๆ องค์การตามรัฐธรรมนูญ ฯลฯ สถานีจะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ


วิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย
สำนักงานประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



หนังสือติดต่อและติดต่อเผยแพร่
สำนักงานประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ที่ปรึกษา

นายพิฑูร พุ่มหิรัญ
นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

บรรณาธิการ

นางสาวอัจฉราฉวี นิ่มศิริ

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม ชาวนศิริ

เหรียญกิตติมศักดิ์

นางสาวสุภัทรา กบิลคาม

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย
นายสมยศ วงษ์มา
นายพรชัย แวนแคว้น
ฝ่ายศิลปกรรม
นายมานะ เรืองสอน
นายนิธิทัศน์ องค์กรกิจชัย
นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว
นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ถึง บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร
สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๔-๕
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๒
e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็น
บทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในสิ่งพิมพ์ใดมาก่อน การพิจารณา
อนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ
และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ
ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็น
ความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



หนังสือติดต่อและติดต่อเผยแพร่
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวน อาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการ หรือบทความวิจัย ด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ๔ ส่วน คือ ส่วนนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป และเอกสารอ้างอิง

๒. บทความวิจัย หมายถึง บทความที่มีรูปแบบของการวิจัยตามหลักวิชาการ กล่าวคือ มีการตั้งสมมติฐานหรือกำหนดปัญหาที่ชัดเจน สมเหตุสมผล โดยจะต้องระบุถึงวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนแน่นอน มีการค้นคว้าอย่างเป็นระบบ มีการรวบรวมข้อมูล พิจารณา วิเคราะห์ ตีความ อภิปรายผล และสรุปผลการวิจัยที่สามารถให้คำตอบบรรลุวัตถุประสงค์หรือหลักการบางอย่างที่จะนำไปสู่ความก้าวหน้าทางวิชาการหรือการนำวิชาการนั้นมาประยุกต์ใช้ โดยขอให้เรียงลำดับเนื้อหา ดังนี้ บทนำ วัตถุประสงค์ วิธีการวิจัย ผลการวิจัย อภิปรายผล สรุปผล/ข้อเสนอแนะ และเอกสารอ้างอิง

๓. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๔. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรมีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ

ดังนี้

หน้า ๑ และ ๑๑

สำนักงานประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานอย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่

บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐

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

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในหนังสือรัฐสภาสารกำหนด

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒



หนังสือติดต่อและติดต่อเผยแพร่
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



บทบรรณาธิการ



ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ นี้ เป็นปีสำคัญสำหรับคนไทย เพราะเป็นปีมหามงคลที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จะทรงเจริญพระชนมพรรษา ๘๔ พรรษา นำมาซึ่งความปลื้มปีติแก่ประชาชนชาวไทยทั่วประเทศ หลายหน่วยงานเตรียมจัดกิจกรรมพิเศษเพื่อร่วมเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัฐสภาไทยก็เช่นกัน ได้มีการเชิญชวนสมาชิกรัฐสภาร่วมในโครงการบันทึกบทความร้อยเรียงความประทับใจในพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อร่วมเฉลิมพระเกียรติ และแสดงความจริงรักภักดีในการน้อมนำแนวพระราชดำริ และตามรอยพระยุคลบาทอย่างเป็นรูปธรรม พร้อมทั้งเผยแพร่พระราชอัจฉริยภาพและพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยพร้อมเพรียงกัน นอกจากสิ่งดีที่กล่าวมาหวังว่าในปีใหม่นี้ สังคมไทยจะอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข อย่าได้มีเหตุการณ์ร้ายใด ๆ เกิดขึ้น

รัฐสภาสารฉบับต้อนรับปีใหม่นี้ มีบทความ ๖ เรื่อง โดย เรื่องแรกคือ **“บทบาท ส.ส. ระบบพรรคการเมือง เสถียรภาพรัฐบาล กับข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการเมือง”** ได้ให้ความรู้เกี่ยวกับการรวมกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอดีตจนพัฒนามาเป็นการรวมกลุ่มแบบพรรคการเมืองในปัจจุบันและความสำคัญของพรรคการเมืองที่ส่งผลต่อบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี บทความเรื่องต่อมา คือ **“ภาคประชาชนระดับท้องถิ่นกับอำนาจรัฐและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ”** กล่าวถึงการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ยังมีปัญหบบางประการทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ บทความนี้จึงนำเสนอข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในปัจจุบันว่ามีสภาพอย่างไร และควรเป็นเช่นใด



หนังสือและสื่อเผยแพร่
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เรื่อง “**กลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองและเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้**” เป็นบทความวิจัยที่มุ่งศึกษาลักษณะการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในระดับเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครในภาคอีสานตอนใต้ และระดับความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกับกลุ่มการเมืองระดับชาติ รวมทั้งบทบาทของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีส่วนผลักดันให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งผลการวิจัยนี้จะ เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหากลุ่มการเมืองระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพ

บทความเรื่อง “**สังคมประชาธิปไตยกับการปฏิรูปและรัฐสวัสดิการ**” มุ่งทำความเข้าใจในเรื่องสังคมประชาธิปไตยกับรัฐสวัสดิการว่าเป็นอย่างไรและมีความสัมพันธ์กันเพียงใด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อการปฏิรูปการเมืองของไทยไปสู่สังคมประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ส่วนเรื่อง “**เสรีภาพ เสมอภาค ภราดรภาพ : ปรัชญาสังคมอารยะ เพื่อสังคมสงบสุข ยั่งยืน**” เป็นบทความที่นำเสนอหลักปรัชญาพื้นฐานในการดำเนินชีวิตร่วมกันในสังคม ๓ ประการ คือ เสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ หรือที่ผู้เขียนรวมเรียกว่า หลักปรัชญาสังคมที่จะทำให้การอยู่ร่วมกันในสังคมเป็นไปอย่างปกติสุขและทำให้สังคมเกิดความสงบสุขและความเจริญ และบทความเรื่องสุดท้าย คือ “**คุณธรรมจริยธรรมที่เหมาะสมสำหรับเยาวชนที่จะเป็นผู้นำ**” ได้ให้ความรู้และแง่คิดที่เป็นประโยชน์ต่อเยาวชนที่จะเป็นผู้นำในอนาคตนั้น จะมีเพียงคุณธรรมจริยธรรมเชิงเดี่ยว และคุณธรรมจริยธรรมสากลแค่นั้นไม่เพียงพอ แต่จะต้องมีคุณธรรมจริยธรรมเชิงสัมพัทธ์ด้วย แต่จะเป็นอย่างไรนั้นหาอ่านเพิ่มเติมได้ใน รัฐสภาสารฉบับนี้

ท้ายนี้ กองบรรณาธิการรัฐสภาสารขอให้ผู้อ่านทุกท่านมีความสุข ความสมหวัง ตลอดไป และพบกันใหม่ฉบับหน้า

บรรณาธิการ



หนังสือดีและดีเยี่ยมแพร่
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



contents

สารบัญ

บทบาท ส.ส. ระบบพรรคการเมือง เสถียรภาพรัฐบาล **๙**
 กับข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการเมือง
ศตพล วรปัญญาตระกูล

ภาคประชาชนระดับท้องถิ่นกับอำนาจรัฐ **๒๖**
 และการแก้ไขรัฐธรรมนูญ
ปราณพงษ์ ตีลภัทร

กลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร **๕๕**
 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้
เต็มบุญ ศรีธัญรัตน์

สังคมประชาธิปไตยกับการปฏิรูปและรัฐสวัสดิการ **๗๓**
ดร. โชคชัย สุทธาเวช

เสรีภาพ เสริมภาค ภราดรภาพ: **๙๕**
 ปรัชญาสังคมอารยะเพื่อสังคมสงบสุขยั่งยืน
ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์

คุณธรรมจริยธรรมที่เหมาะสมสำหรับเยาวชนที่จะเป็นผู้นำ **๑๐๓**
พลเอก ศรุต นาควิษระ





บทบาท ส.ส. ระบบพรรคการเมือง เสถียรภาพรัฐบาล กับข้อเสนอ เพื่อการปฏิรูปการเมือง *

นายศตพล วรปัญญาตระกูล **

บทนำ

วัฒนธรรมของสังคมไทยมีลักษณะเฉพาะของสังคมและอาจทำให้มีความแตกต่างจากสังคมอื่น ๆ ซึ่งมีลักษณะเด่นที่ถือเป็นเอกลักษณ์ของสังคมไทยหลายประการ ประการแรก การยึดถือในตัวบุคคลอย่างเหนียวแน่น โดยอาจสืบเนื่องมาจากวัฒนธรรมทางการเมืองตั้งแต่อดีตกาล ที่ระบบการปกครองจะยึดถือตัวบุคคลผู้เป็นผู้ปกครองมาโดยตลอด ลักษณะของวัฒนธรรมดังกล่าวถูกถ่ายทอดและสั่งสอนกันมาตั้งแต่ระดับครอบครัวให้ยึดถือผู้ใหญ่เป็นที่พึ่งสำคัญ ดังสุภาษิตไทยที่ว่า “เดินตามผู้ใหญ่หมาไม่กัด” การสั่งสมแบบแผนของความเชื่อดังกล่าว ทำให้สังคมไทยเป็นสังคมระบบอุปถัมภ์ ซึ่งสถานภาพของบุคคลในสังคมไม่เท่าเทียมกันโดยผู้ที่มีตำแหน่งทางสังคมสูงกว่า ถือเป็นผู้อุปถัมภ์ และผู้ที่รับการอุปถัมภ์เป็นผู้ที่มีสถานภาพทางสังคมด้อยกว่า ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง (อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธ์. ๒๕๓๙ : ๑) อนึ่ง ระบบสังคมในลักษณะการยึดถือตัวบุคคลมีผลต่อการรวมกลุ่มในระบบ

* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการส่วนตัวของผู้เขียน โดยไม่ผูกพันกับหน่วยงานใด

** วิทยากร ๘ ว. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



หนังสือคณะ: ด็อกเตอร์
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สังคมเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ระบบการยึดถือตัวบุคคลตามระบบอาวุโส ซึ่งส่งผลให้สังคมขาดความคิดริเริ่มหรือสร้างสรรค์ อีกทั้งยังขาดความเชื่อมั่นในการเสนอความคิดจึงมีผลกระทบต่อการทำงานเป็นกลุ่ม ทำให้ขาดศิลปะของการทำงานเป็นกลุ่ม เนื่องจากยึดถือตัวบุคคลเป็นหลัก (ปธาน สุวรรณมงคล. ๒๕๓๑ : ๗๔๗) มากกว่ายึดหลักของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในกลุ่มนั้น ๆ

รูปแบบวัฒนธรรมของสังคมไทยอีกประการ คือ ความรักอิสระซึ่งถือเป็นอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของสังคมไทยที่ยังรากลึกมาอย่างยาวนาน กล่าวคือ คนไทยชอบที่จะทำอะไรตามใจตนเองเป็นใหญ่ จนบางครั้งดูประหนึ่งว่าเสรีภาพของคนไทยนั้นไม่มีขอบเขตเอาเสียเลย (สนธิ สมัครการ. ๒๕๓๔ : ๔๕) ซึ่งบางครั้งอาจไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ๆ ได้ ทั้งนี้ จึงมักนำไปสู่การทะเลาะวิวาทกันเอง นอกจากนี้ การรักอิสระของคนไทยไม่ชอบที่จะไปผูกมัดหรืออยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ใด ๆ จนบางครั้ง ดูเสมือนว่าจะขาดวินัยและความรับผิดชอบ ลักษณะดังกล่าวนี้ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานเป็นกลุ่มของคนในสังคมไทย ระบบของการรวมกลุ่มจึงไม่ค่อยเป็นผลและไร้ประสิทธิภาพ

จากสภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรมและแบบแผนของพฤติกรรมของคนในสังคมไทยดังที่กล่าวมา ย่อมส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรมและแบบแผนของพฤติกรรมทางการเมืองของคนในสังคมไทย โดยเฉพาะการรวมกลุ่มทางการเมือง ซึ่งอาจจะอยู่หรือไม่ภายใต้ระบบพรรคการเมืองก็ตาม

พรรคการเมือง ถือเป็นสถาบันทางการเมืองในระบบการเมืองและเป็นกลไกที่สำคัญต่อการพัฒนาการเมือง โดยเฉพาะระบบการเมืองในระบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจึงถือเป็นสื่อกลางในการเชื่อมระหว่างประชาชนกับผู้บริหารประเทศ ถ้าระบบพรรคการเมืองไร้ประสิทธิภาพระบบการเมืองย่อมไร้เสถียรภาพ และนำไปสู่ความล้มเหลวของระบบการเมืองได้ ดังระบบการเมืองของไทยที่มีพรรคการเมืองเป็นจำนวนมาก อีกทั้งพรรคการเมืองไม่สามารถแสดงศักยภาพในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมืองได้ กลับเป็นเสมือนที่รวมตัวกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ขณะที่สมาชิกของพรรคการเมืองก็ไม่ได้มีความผูกพันกับพรรคการเมืองที่สังกัด แต่กลับยึดถือและผูกพันกับผู้นำพรรคการเมืองที่เป็นผู้อุปถัมภ์ตนเองมากกว่า ลักษณะเช่นนี้จึงทำให้สมาชิกของพรรคการเมืองย้ายเข้าและย้ายออกจากพรรคการเมืองตามผู้อุปถัมภ์มากกว่าเป็นเรื่องของอุดมการณ์ทางการเมือง ส่งผลให้ระบบพรรคการเมืองของไทยอ่อนแอ ไม่สามารถพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองได้

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา



หนังสือและสื่อเผยแพร่
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

จากสภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรมของสังคมไทยมีผลต่อพัฒนาการทางการเมืองตลอดเวลา ๗๗ ปี ที่ผ่านมานับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ซึ่งแบ่งได้ดังนี้ จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๔๘๙ เป็นช่วงระยะเวลาก่อนที่จะมีพรรคการเมืองในระบบการเมืองไทย การแสดงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปในลักษณะตัวใครตัวมัน ยังไม่เข้าข่ายของความเป็นกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ต่างคนต่างทำหน้าที่ของตนเอง แต่ด้วยเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ และข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขณะนั้น บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยลำพัง กล่าวคือ การเสนอญัตติ การตั้งกระทู้ถาม แม้กระทั่งการเสนอกฎหมาย จำเป็นต้องมีผู้รับรองจึงจะเสนอได้ จากเงื่อนไขดังกล่าวจึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมกลุ่มกัน เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ การรวมกลุ่มจึงเป็นไปในลักษณะหลวม ๆ อาจมีความสัมพันธ์กันทางใดทางหนึ่ง เช่น มาจากภูมิภาคหรือพื้นที่เดียวกัน หรือเป็นญาติมิตร หรือมีผลประโยชน์ร่วมกันมากกว่าที่จะรวมกลุ่มกันในเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างเป็นแบบแผน การรวมกลุ่มกันในลักษณะนี้จึงมีลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน

ต่อมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๙ เป็นต้นมา ระบบพรรคการเมืองเริ่มปรากฏขึ้นในระบบการเมืองไทย แบบแผนของการรวมกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะอยู่ภายใต้ระบบพรรคการเมือง แต่เงื่อนไขการรวมกลุ่มกันเป็นพรรคการเมืองนั้น จะยึดถือและสนับสนุนผู้นำทางการเมืองขณะนั้นมากกว่า เช่น พรรคประชาธิปไตยสนับสนุนนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งเป็นอดีตนายกรัฐมนตรีและหนึ่งในสมาชิกของคณะราษฎร หรือพรรคแนวรัฐธรรมนูญสนับสนุนพลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ซึ่งเป็นอดีตรัฐมนตรีและสมาชิกของคณะราษฎร เป็นหัวหน้าพรรค (ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. ๒๕๑๗ : ๕๐๓) แม้ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ พระราชบัญญัติพรรคการเมืองประกาศใช้ โดยมีจุดมุ่งหมายให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รวมกลุ่มอย่างเป็นแบบแผนเพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองภายใต้ระบบพรรคการเมือง แต่การรวมกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะของพรรคการเมืองนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหาได้มีความจงรักภักดีหรือผูกพันต่อพรรคการเมืองไม่ กลับยังยึดติดกับผู้นำพรรคการเมืองในฐานะผู้อุปถัมภ์มากกว่า จึงเกิดการเลื่อนไหลไปตามผู้อุปถัมภ์ ส่งผลให้ระบบพรรคการเมืองไร้เสถียรภาพ และก่อให้เกิดปัญหาแก่ระบบการเมืองไทยมาโดยตลอด

จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีผลบังคับใช้

หนังสือและสื่อเผยแพร่
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๕ พรรคประชาธิปัตย์ เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการปฏิรูปทางการเมือง ทำให้นายมารุต บุญนาค ประธานรัฐสภาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย โดยมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่งคือ ศึกษา ค้นคว้า ตรวจสอบและเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างรัฐธรรมนูญ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ๒๕๔๐ : ๑) ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ ได้พบปัญหาสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ดังนี้ “...เรื่องพรรคการเมือง ดังจะเห็นได้วก่อน พ.ศ. ๒๕๑๗ ผู้สมัครไม่ต้องสังกัดพรรค เมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ย้ายพรรคได้โดยอิสระ ทำให้ระบบรัฐสภาไทยมีรัฐบาลที่ขาดเสถียรภาพ ในปี ๒๕๑๗ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ จึงบัญญัติว่า ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว (มาตรา ๑๑๔ (๓)) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดลาออกจากพรรคก็จะขาดสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๒๔ (๗)) เพื่อป้องกันการ “ย้ายพรรค” และเพื่อสร้างวินัยให้นักการเมือง...”

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย จึงเสนอแนวทางในการสร้างระบบพรรคการเมือง และสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลโดยได้เสนอมาตรการหนึ่งในหลายมาตรการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองคือ “...การบังคับให้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค และไม่บังคับพรรคต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งตั้งที่รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๒๑ และปี ๒๕๓๔ บังคับไว้อีก เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังคงมีวินัยในระดับที่เหมาะสมและเป็นธรรมกับทุกฝ่ายอันจะทำให้เสถียรภาพรัฐบาลมั่นคง...” (คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. ๒๕๓๘ : ๔๙, ๖๐)

จากข้อสรุปดังกล่าวจึงนำมาสู่การบัญญัติวิธีการแห่งการแก้ไขปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังนี้

มาตรา ๑๐๗ (๔) “เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน”

ตามบทบัญญัติ มาตรา ๑๐๗ (๔) กลับเป็นดาบสองคมที่ก่อให้เกิดปัญหาแก่



ระบบการเมืองไทย กล่าวคือ ตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๐๗ (๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต้องการสร้างความเข้มแข็งแก่ระบบพรรคการเมือง โดยไม่ต้องทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย้ายพรรคการเมืองตามอำเภอใจได้อย่างในอดีต แม้กรณีอายุของสภาสิ้นสุดลงหรือยุบสภา ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคิดย้ายพรรคการเมืองที่สังกัดอาจทำให้ไม่สามารถมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เพราะถ้าย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองใหม่ ระยะเวลาการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใหม่นับไปจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้งจะไม่ครบเก้าสิบวัน ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงตกเป็นเบี้ยล่างพรรคการเมือง ถ้าขัดหรือไม่ปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองนั้น ๆ พรรคการเมืองนั้นอาจไม่ส่งลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองจึงต้องยอมจำนนต่อพรรคการเมืองนั้น ด้วยเหตุนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่สามารถแสดงบทบาทใด ๆ ที่ขัดต่อบทบาทของผู้นำที่กุมอำนาจในพรรคการเมืองได้ ดังคำกล่าวของนายการุณ ไสงาม อดีตวุฒิสมาชิก ได้สะท้อนวัฒนธรรมในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไว้ดังนี้ “...ความเสียหายที่เกิดขึ้นคือ ระบบการเมืองเสียหาย...คุณเอาคนที่ป็นนักการเมืองเป็นผู้แทนราษฎรไปขังคอกขังคุก จนกระทั่งทำตัวเหมือนเสมียนของบริษัท คุณไม่เหลือสถานะความเป็นนักการเมืองเป็นตัวแทนของประชาชน ทุกคนกลายเป็นฝักถั่ว คอยทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ให้คุณโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายของชาติ...” (การุณ ไสงาม. ๒๕๕๐ : ๑๓๕)

ต่อมาเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงพยายามแก้ไขข้อบกพร่องในส่วน of ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยเกิดปัญหาจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เสียใหม่โดยบัญญัติ ดังนี้

“มาตรา ๑๒๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์” และมาตรา ๑๒๖ วรรคห้า บัญญัติว่า “การออกเสียงลงคะแนนหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด”



หนังสือสื่อและสื่อเผยแพร่
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. พรรคการเมือง

โดยทั่วไป พรรคการเมืองจะมีอิทธิพลต่อการทำหน้าที่ของระบบการเมือง และโดยกลับกัน ระบบการเมืองก็มีอิทธิพลต่อการทำหน้าที่ของพรรคการเมืองเช่นกัน (ทินพันธุ์ นาคะตะ. ๒๕๔๑ : ๒๒๗) กล่าวคือ พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองโดยมีส่วนสำคัญในการที่จะขับเคลื่อนให้ระบบการเมืองดำเนินไปได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งมีหน้าที่หลัก ๆ ดังนี้

ก. การรวบรวมผลประโยชน์ (Aggregation of Interests) ได้แก่ การรวบรวมกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีความสนใจหรือมีผลประโยชน์ โดยแต่ละกลุ่มรวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ก็ได้ทำหน้าที่นี้บ้างแล้ว แต่ละพรรคการเมืองทำหน้าที่นี้ได้กว้างขวางกว่า

ข. การวางแผนดำเนินงาน พรรคการเมืองจะต้องจัดเสนอแผนดำเนินงานซึ่งมาจากนโยบายของพรรค ทั้งนี้ เพื่อเสนอต่อประชาชนในการหาเสียงแข่งขันกับพรรคอื่น ๆ ว่าจะทำอะไรเมื่อได้รับเลือกตั้ง

ค. การเสนอชื่อผู้สมัครเข้าแข่งขันเลือกตั้ง การเป็นพรรคการเมืองหมายถึงว่าต้องพร้อมที่จะแสดงตนในการส่งตัวแทนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง

ง. การบริหารประเทศ พรรคการเมืองมีขึ้นเพื่อที่สมาชิกจะได้เข้าไปบริหารงานของประเทศ

จ. เชื่อมสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน พรรคการเมืองย่อมมีสมาชิกอยู่ตามที่ต่าง ๆ กัน กิจกรรมในทางการเมืองมีอยู่ประจำ พรรคการเมืองจึงต้องทำหน้าที่ชี้แจงข้อนโยบายของรัฐบาลประกอบกับความเห็นหรือท่าทีของพรรคการเมืองต่อนโยบายนั้น ๆ ทำให้มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนโดยตลอด (จิระโชค วีระสัยและคณะ. ๒๕๓๕ : ๓๖๐-๓๖๑)

จากหน้าที่ของพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้น จึงเปรียบเสมือนสะพานเชื่อมระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ กับประชาชน เป็นตัวแทนทั้งของฝ่ายการเมืองและฝ่ายประชาชนในการที่จะสื่อสารถึงกัน ดังนั้น พรรคการเมืองจึงมีความสำคัญต่อระบบการเมือง ขณะเดียวกัน ระบบการเมืองก็มีอิทธิพลต่อการทำหน้าที่ของพรรคการเมือง หรือแสดงบทบาทที่แตกต่างกันด้วย เช่น พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของฝ่ายการเมืองที่พยายามรวบรวมเอาความคิดเห็นต่าง ๆ และสนับสนุนต่อระบบการเมืองขณะเดียวกันนี้ก็ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการรักษาผลประโยชน์ให้กับสังคมและควบคุมฝ่ายการเมืองให้ทำหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ส่วนพรรคการเมืองในระบอบเผด็จการจะรับหน้าที่ทางการเมืองเข้าไว้ทั้งหมดและจำกัดบทบาทของรัฐบาลให้กระทำหน้าที่เพียงในด้านเทคนิคเท่านั้น

โดยในความเป็นจริงนั้นหน้าที่ของพรรคการเมืองจากที่กล่าวมาข้างต้นเป็นหน้าที่ตามทฤษฎีทางการเมืองเท่านั้น เพราะพรรคการเมืองในระบบการเมืองของไทยที่ผ่านมายังไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา

รัฐสภา (Legislature) ได้แก่ที่ประชุมอันมีสภาพเป็นตัวแทน (Representative Assembly) (จิโรโชค วีระสัยและคณะ. ๒๕๓๕ : ๓๑๕) โดยปกติรูปแบบสองสภาอาจเป็นแบบสภาเดี่ยว (Unicameral) หรือแบบสภาคู่ (Bicameral) ก็ได้ แต่โครงสร้างรูปแบบสภาคู่เป็นที่นิยมมากกว่าสภาเดี่ยว ซึ่งสภาคู่จะมีสมาชิก ๒ ประเภท อาจถูกเลือกมาโดยวิธีการที่แตกต่างกัน สมาชิก ๒ ประเภทนั้นต้องสังกัดสภาใดสภาหนึ่ง โดยปกติสภาล่าง หรือบางที่อาจมีชื่อเรียกเฉพาะไปตามแต่ละประเทศ อาทิ อังกฤษ เรียกว่า House of Commons สหรัฐอเมริกา เรียกว่า House of Representatives ประเทศไทย เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎร โดยปกติสภาล่างจะประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกมาโดยตรงคือจากคะแนนเสียงของมหาชน ส่วนสภาสูงก็เช่นเดียวกันก็อาจมีชื่อเรียกต่างกันไป อาทิ ประเทศอังกฤษ เรียกว่า สภาขุนนาง (House of Lords) สหรัฐอเมริกา เรียกว่า เซเนท (Senate) ประเทศไทย เรียกว่าวุฒิสภา โดยอาจมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งก็ได้

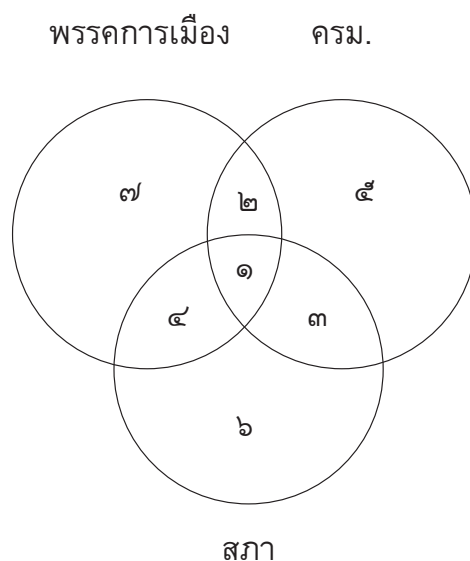
แม้ในทางทฤษฎีของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้นดูเหมือนว่ารัฐสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากและเหนือกว่าฝ่ายบริหารเสียด้วยซ้ำ เพราะที่มาของฝ่ายบริหารนั้นมาจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่บริหารประเทศต้องอยู่บนพื้นฐานของการต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นฝ่ายควบคุมการบริหารของฝ่ายบริหาร แต่ในความเป็นจริงย่อมเป็นการยากที่จะถอดคณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง เพราะฝ่ายหลังนี้เป็นฝ่ายที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองที่มีความเป็นปึกแผ่นเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากว่า เมื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่มาจากพรรคการเมืองใด สภาผู้แทนราษฎรก็จะเป็นผู้เลือกหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากนั้นเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร สิ่งนี้ก็เท่ากับมีผลให้สถาบันฝ่ายบริหารต้องหันมารับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน มากกว่าสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติเสียอีก สถาบันฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้น เนื่องจากมีเสียงข้างมากที่เป็นปึกแผ่นสนับสนุน จึงเป็นการจำกัดอำนาจของรัฐสภาให้น้อยลง



๓. ฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรี

เป็นผู้มีบทบาทหรือมีตำแหน่งสำคัญในพรรคการเมืองและมีบทบาทในการบริหารประเทศโดยผ่านกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ดังนั้น จึงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาประเทศ ซึ่งสามารถให้การอุปถัมภ์แก่ฝ่ายต่าง ๆ ได้จึงมีอิทธิพลเหนือฝ่ายต่าง ๆ

ดังนั้น ตัวแบบของความสัมพันธ์ระหว่าง บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บทบาทของพรรคการเมือง และคณะรัฐมนตรี จึงสามารถสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้



อนึ่ง ๓ สถาบันหลัก คือ พรรคการเมือง สภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี จึงมักจะเกิดภาพเชิงซ้อนกันในการบริหาร อำนาจ และหน้าที่ ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน เสียดุลในเชิงอำนาจ และการถ่วงดุล โดยจากรูปดังกล่าวสามารถแยกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ตามลำดับความสำคัญได้ดังนี้

๑. เป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลสูงสุด โดยแบ่งเป็นบุคคลที่มีตำแหน่งทั้งในฐานะผู้บริหารพรรคการเมือง นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพร้อมกัน ซึ่งกลุ่มนี้จะมีจำนวนน้อยแต่มีอำนาจในการควบคุมและบทบาทสูง ดังนั้น กลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มที่ควบคุมทิศทางการเมือง



๒. เป็นกลุ่มที่มีตำแหน่งในฐานะผู้บริหารพรรคการเมืองและมีตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีด้วย
๓. เป็นกลุ่มที่มีตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีและมีสถานะการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
๔. เป็นกลุ่มที่มีตำแหน่งในฐานะผู้บริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยในกลุ่มนี้มักจะมีตำแหน่งเป็น ประธานสภา รองประธานสภา หรือ ประธานกรรมการ
๕. เป็นกลุ่มที่มีตำแหน่งเฉพาะในคณะรัฐมนตรี
๖. เป็นกลุ่มที่มีตำแหน่งเฉพาะในสภา ซึ่งมักจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไป
๗. เป็นกลุ่มที่มีตำแหน่งในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ระดับล่างของพรรคการเมือง รวมถึงสมาชิกพรรคทั่วไป

จากการทับซ้อนเชิงความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของพรรคการเมือง บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี สามารถสะท้อนปัญหาของความสัมพันธ์ ได้ดังนี้

๑. จำนวนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสำคัญต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอันมากเพราะฝ่ายบริหารจะอยู่ได้หรือไม่ขึ้นกับการมีจำนวนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุน แต่บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติกลับมีความสำคัญน้อยกว่า

๒. ระบบพรรคเป็นระบบพรรคของนายทุน การตั้งพรรคการเมืองจึงเป็นการรวบรวมเข้าสังกัดของนายทุนพรรค และผลักดันนายทุนพรรคการเมืองไปสู่ตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ไม่ใช่ตั้งพรรคเพื่อเป็นสถาบันทางการเมือง ดังนั้น กลุ่มที่มีบทบาทสูงในพรรคคือกลุ่มที่มีตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในพรรค

๓. ระบบการเมืองเป็นแบบระบบอุปถัมภ์โดยนายทุนพรรคที่มีตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้อุปถัมภ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะตอบแทนโดยการสนับสนุน ถ้าไม่อุปถัมภ์หรืออุปถัมภ์ไม่เพียงพอจึงส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้

๔. ระบบพรรคการเมืองไม่มีความมั่นคงและยั่งยืน ไม่มีอุดมการณ์ร่วมของสมาชิกพรรค แต่มารวมตัวกันให้ไปเป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น จึงพร้อมย้ายพรรคได้โดยตลอด ยิ่งถ้ากฎหมายพรรคการเมืองเปิดช่องทาง



๕. ประชาชนเน้นเลือกตั้งบุคคลมากกว่าพรรค ดังนั้น การย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่มีผลต่อฐานเสียงของตนเอง ดังนั้น การสังกัดพรรคการเมืองใด จึงไม่ใช่ปัจจัยสำคัญที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้ในการประกอบการตัดสินใจในการลงสมัครรับเลือกตั้ง

๖. บทบาทในฐานะตัวแทนท้องถิ่นของเขตเลือกตั้งและปวงชนชาวไทย มีน้อย แต่มีบทบาทในการกำบังลังก์ของรัฐบาล หรือต่อเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่า

๗. การเมืองเป็นเรื่องของการต่อรองผลประโยชน์มากกว่าเป็นเรื่องของอุดมการณ์

๘. มาตรการทางกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองยังเปิดช่องให้ย้ายพรรคได้กรณีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพราะสามารถสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองอื่นได้ทันเวลาของการเลือกตั้ง

๙. บทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สะท้อนความเป็นตัวแทนท้องถิ่น ตัวแทนพรรค ตัวแทนปวงชนชาวไทย แต่สะท้อนถึงความเป็นตัวแทนของนายทุนพรรคการเมืองมากกว่า ดังนั้นจึงพร้อมจะอยู่และย้ายไปพร้อมนายทุนผู้อุปถัมภ์ตนเอง

ตัวแบบที่เหมาะสมของความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับความมีเสถียรภาพของรัฐบาล

๑. แยกผู้บริหารพรรคการเมืองออกจากผู้มีตำแหน่งทางการเมือง

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น พรรคการเมืองถือเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีวิวัฒนาการควบคู่มากับการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา พรรคการเมืองจึงมีบทบาทที่สำคัญในระบบการเมือง อาทิ การรวบรวมผลประโยชน์ การเสนอชื่อผู้สมัครเข้าแข่งขันเลือกตั้งการบริหารประเทศ แต่โดยข้อเท็จจริงพรรคการเมืองกลับเป็นที่รวมของกลุ่มคน หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่หวังเข้ามามีอำนาจทางการเมือง ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นที่รวมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นพรรคการเมืองโดยขาดฐานสมาชิกระดับมวลชน พรรคการเมืองลักษณะนี้จึงเป็นพรรคที่ถือกำเนิดในรัฐสภาและมีระบบการจัดองค์กรแบบหลวม ๆ นอกจากนี้ มักยึดตัวบุคคลเป็นหลักโดยใช้ระบบอุปถัมภ์ในการยึดโยงสมาชิก ทั้งนี้จึงอาศัยการเงินจากนายทุนของพรรค ฉะนั้นนายทุนของพรรคการเมืองจึงมีฐานะเป็นกลุ่มผู้นำหรือผู้มีอิทธิพลเหนือพรรคการเมือง จึงถือเป็นผู้กุม



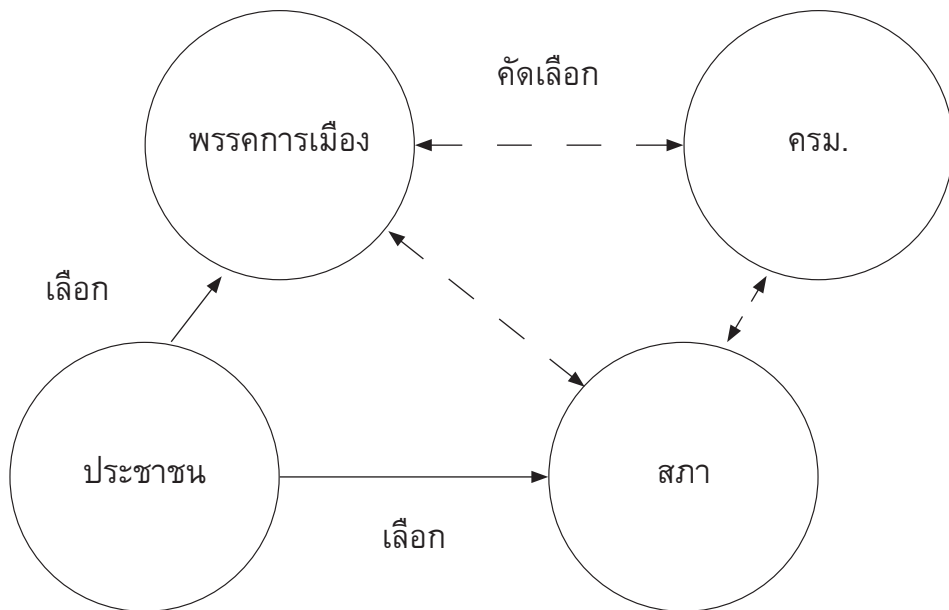
อำนาจและกำหนดทิศทางของพรรคการเมืองโดยแท้ จากนั้นจึงได้อาศัยฐานะของผู้นำพรรคการเมือง เข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น จึงควรปรับโครงสร้างการบริหารภายในพรรคการเมืองแยกจากผู้ที่จะเข้าไปมีตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ซึ่งหมายถึงคณะรัฐมนตรีและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งหมายถึงตำแหน่งในสภาผู้แทนราษฎรต่าง ๆ อาทิ ประธานสภา รองประธานสภา ประธานคณะกรรมการ หรือแม้กระทั่งตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๒. สร้างระบบแบ่งแยกอำนาจแบบยืดหยุ่นระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

โดยหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภานั้น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติค่อนข้างใกล้ชิด กล่าวคือ ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีนั้นมาจากการเลือกของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ดังนั้นจึงถือได้ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติให้กำเนิดฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี ตามหลักการอำนาจอธิปไตยนั้นมีศูนย์กลางที่รัฐสภา แต่โดยข้อเท็จจริง ผู้บริหารพรรคการเมืองที่มีตำแหน่งที่สำคัญ เช่น หัวหน้าพรรค เลขานุการพรรค รองหัวหน้าพรรค มักจะมีตำแหน่งในฝ่ายบริหารหรือในฐานะนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ส่วนผู้ที่มีตำแหน่งลดหลั่นลงในพรรคการเมืองก็จะได้รับบำเหน็จ ตำแหน่งของฝ่ายนิติบัญญัติ อาทิ ประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ทำให้ฝ่ายตรวจสอบซึ่งหมายถึงฝ่ายที่อยู่ในส่วนของอำนาจนิติบัญญัติจึงไม่กล้าที่จะทำหน้าที่อย่างเข้มแข็ง จึงเกิดปรากฏการณ์ที่ฝ่ายบริหารมักมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติตลอดมาในระบบการเมืองของไทย ดังนั้น จึงควรแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติและแต่ละฝ่ายต้องไม่มีบทบาทและตำแหน่งในพรรคการเมืองด้วย ซึ่งจะทำให้แต่ละฝ่ายได้ทำหน้าที่ของตนเองอย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะอยู่ภายใต้หลักการ “สวมหมวกคนละใบ” โดยจะไม่ทำให้เกิดการทับซ้อนทางอำนาจต่อกัน หลักการ “สวมหมวกคนละใบ” สามารถสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้



หนังสือและสื่อเผยแพร่
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



จากตัวแบบข้างต้นสามารถสรุปรายละเอียดได้ดังนี้

๑. พระพรการเมือง จะทำหน้าที่ในฐานะองค์กรในการเตรียมบุคลากรเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง อาทิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี นอกจากนี้ ยังเป็นผู้ดำเนินกิจการทางการเมืองภายนอกสภาเท่านั้น จะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการดำเนินกิจการภายในสภา อาทิ การมีมติให้ผ่านร่างกฎหมายใด ๆ หรือการมีมติในการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องยกมือสนับสนุนรัฐบาลในเรื่องใด ๆ ฯลฯ

๒. นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เป็นตัวแทนของพระพรการเมืองที่ไม่มีตำแหน่งในโครงสร้างการบริหารงานของพรรค และเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อของพระพรการเมืองเท่านั้น แต่เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางบริหารก็ต้องสิ้นสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลง อนึ่ง ผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น ควรเป็นผู้อยู่ในอันดับที่หนึ่งในระบบบัญชีรายชื่อของพรรค และต้องเป็นพรรคที่มีคะแนนเสียงรวมกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากเขตเลือกตั้ง และระบบบัญชีรายชื่อเป็นอันดับหนึ่งในบรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง เหตุที่ผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมาจากผู้อยู่ในลำดับที่หนึ่งในระบบบัญชีรายชื่อของพระพรการเมืองนั้น เพราะจะต้องเป็นผู้นำเสนอนโยบายของพรรคและของตนเองต่อประชาชนผู้เลือกตั้ง และประชาชนผู้เลือกตั้งก็จะสามารถตัดสินใจว่าจะเลือกใครหรือพระพรการเมืองใดเป็นผู้บริหาร



ประเทศต่อไป การเสนอระบบการเลือกหัวหน้าฝ่ายบริหาร คือนายกรัฐมนตรีเช่นนี้เป็นการสะท้อนเจตจำนงของประชาชนผู้เลือกตั้งว่าต้องการทั้งพรรคการเมืองและบุคคลของพรรคการเมืองนั้นเข้าบริหารประเทศต่อไป เมื่อพรรคการเมืองใดชนะการเลือกตั้งได้คะแนนเสียงมาเป็นอันดับที่หนึ่งในการเลือกตั้ง พรรคการเมืองนั้นก็ต้องนำรายชื่อบุคคลนั้นเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูลฯ เพื่อแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป จากนั้นผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีก็จะจัดตั้งคณะรัฐมนตรีโดยอาจมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้บริหารพรรคการเมือง หรือบุคคลใดก็ได้ประกอบกันเป็นรัฐมนตรี แต่กรณีผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้บริหารพรรคการเมืองต้องลาออกจากตำแหน่งนั้น ๆ

การใช้ระบบแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันย่อมส่งผลให้แต่ละสถาบันต่างได้ทำหน้าที่ของตนเองได้อย่างเต็มที่ตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญได้ระบุไว้ อีกทั้งจะส่งผลให้รัฐบาลและระบบการเมืองมีเสถียรภาพมากขึ้น เพราะการดำรงอยู่ของรัฐบาลไม่ต้องขึ้นอยู่กับการมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรค้ำบัลลังก์ แต่ในระบบดังกล่าวนี้รัฐบาลจะบริหารประเทศให้มีประสิทธิภาพได้นั้นต้องแสวงหาความร่วมมือจากฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะรัฐบาลจำเป็นต้องอาศัยรัฐสภาในการสนับสนุนในการผ่านกฎหมายเพื่อการบริหารประเทศ แต่ถ้ากรณีกฎหมายที่รัฐบาลเสนอไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลไม่จำเป็นต้องลาออกหรือยุบสภา ในอดีตที่กฎหมายสำคัญของรัฐบาลไม่ผ่านสภา รัฐบาลอาจต้องยุบสภาหรือลาออกเพราะนั่นแสดงว่าจำนวนเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ค้ำบัลลังก์ฝ่ายบริหารอาจลดลงแล้ว ซึ่งจะมีผลต่อการลงมติในเรื่องใด ๆ ต่อไป

๓. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ส่งลงสมัครรับเลือกตั้งเพียงพรรคเดียว โดยไม่มีตำแหน่งในฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) และในฐานะผู้บริหารในโครงสร้างของพรรคการเมือง แต่ทำหน้าที่ในการตรากฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารในฐานะผู้แทนของปวงชน อีกทั้งต้องเป็นตัวแทนในการรักษาผลประโยชน์ให้กับประชาชนในท้องถิ่นที่เลือกตนมา ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจยังคงใช้หลักการเช่นเดิมเพียงแต่ไม่ต้องตกอยู่ในอาณัติของฝ่ายบริหาร ที่เป็นนายทุนพรรคหรือพรรคการเมืองอย่างเช่นในอดีต

๔. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัตินั้น อาจยังคงหลักการดังในอดีตที่สภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยผ่านการตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติทั่วไป การตั้งคณะกรรมการ และการขอเปิดอภิปรายทั่วไป



เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจของการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้น กรณีถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นต้องสิ้นสภาพลงโดยผลของกฎหมาย ในกรณีเช่นนี้ พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งมากเป็นอันดับถัดไปจะเป็นผู้มีสิทธิในการจัดตั้งรัฐบาลต่อไป แต่ถ้ากรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าไม่สามารถแสวงหาความร่วมมือหรือไม่อาจทำงานภายใต้สภานั้น อาจยุบสภาได้แต่คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย

สรุป

พัฒนาการของการรวมกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา อาจแบ่งได้ ๒ ช่วงเวลาใหญ่ กล่าวคือ ระยะเวลาแรก การรวมกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระยะเวลาที่ยังไม่มีระบบพรรคการเมือง ทั้งนี้การรวมกลุ่มโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถดำเนินงานในสภาผู้แทนราษฎรได้ เพราะตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี หรือเสนอญัตติใด ๆ หรือเสนอกฎหมายให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาจำต้องมีผู้รับรองหรือผู้ร่วมเสนอ ดังนั้น การรวมกลุ่มในระยะนี้จึงเป็นการแสวงหาความร่วมมือเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยการรวมกลุ่มอาจมาจากปัจจัยหลายอย่าง อาทิ ความคุ้นเคย เครือญาติ ความเชื่อและวัฒนธรรม พื้นที่หรืออื่น ๆ ต่อมาได้มีพัฒนาการทางการเมืองในเรื่องระบบพรรค การรวมกลุ่มกันจึงอยู่ภายใต้ของระบบพรรคการเมือง ภายหลังจึงมีกฎหมายพรรคการเมืองรองรับเกี่ยวกับการรวมกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกลุ่มในระบบพรรคเรื่อยมา

อนึ่ง การรวมกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ระบบพรรคการเมืองย่อมส่งผลกระทบต่อบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ การรวมตัวภายใต้ระบบพรรคการเมืองในสังคมไทยโดยส่วนใหญ่เป็นการรวมตัวที่มักเกิดขึ้นหรือถือกำเนิดขึ้นในรัฐสภา ไม่เป็นพรรคการเมืองที่กำเนิดนอกสภาผู้แทนราษฎร หรือของกลุ่มบุคคลที่มีอุดมการณ์หรือลัทธิการเมืองเดียวกันและมีฐานสมาชิกจากมวลชน ระบบพรรคการเมืองของไทยส่วนใหญ่จึงมีพื้นฐานมาจากระบบอุปถัมภ์ เพราะกลุ่มที่รวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มักเป็นกลุ่มนายทุนพรรคการเมือง ส่งผลให้นายทุนเหล่านั้นเป็นผู้บริหารและผู้กำหนดทิศทางของพรรคการเมืองโดยปริยาย ทำให้ระบบการเมืองเกิดภาพเชิงซ้อนทางอำนาจ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่สามารถแสดงบทบาทในฐานะ



ตัวแทนของปวงชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะต้องตกอยู่ใต้อำนาจนิติของพรรคการเมือง และ นายทุนของพรรคการเมือง การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงพยายามค้นหาตัวแบบที่เหมาะสมในเชิงความสัมพันธ์ของการรวมกลุ่มและบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยอยู่บนหลักการที่สำคัญคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ มีประสิทธิภาพ ขณะที่พรรคการเมืองสามารถดำรงความเป็นสถาบันทางการเมืองได้อย่างมั่นคง โดยที่รัฐบาลก็มีเสถียรภาพ ดังนั้น จึงได้เสนอหลักการ “สวมหมวกคนละใบ” ของผู้บริหารพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรี เพื่อคลี่คลายภาพเชิงซ้อนของอำนาจทางการเมืองระหว่างสถาบันทั้งสาม โดยมีข้อสรุปว่า

๑. แยกผู้บริหารพรรคการเมืองออกจากผู้มีตำแหน่งทางการเมือง
๒. สร้างระบบแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และ
๓. กำหนดที่มาของนายกรัฐมนตรีและจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติใหม่ โดยให้ยึดโยงแบบยึดหยุ่นเพื่อให้แต่ละฝ่ายเป็นอุปสรรคหรือกระทบต่อเสถียรภาพต่อกันให้น้อยลง ซึ่งจะทำให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพมากขึ้น



บรรณานุกรม

การุณ ไสงาม. ตรงไปตรงมา. บุรีรัมย์ : ตรงไปตรงมาสำนักพิมพ์, ๒๕๕๐.

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. ข้อเสนอกรอบแนวคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย.

กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๓๘.

จิระโชค วีระสัย และคณะ. รัฐศาสตร์ทั่วไป. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย

รามคำแหง, ๒๕๓๕.

ปธาน สุวรรณมงคล. “พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมของการเมืองไทย”, ใน พื้นฐานทาง

สังคมและวัฒนธรรม. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วน ภาคพิมพ์, ๒๕๓๑.

ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๗๕ – ๒๕๑๗). กรุงเทพฯ :

ช.ชุมนุมช่าง, ๒๕๑๗.

สนิท สัมครการ, ศ.ดร.. วิวัฒนาการทางวัฒนธรรมของสังคมไทย. กรุงเทพฯ :

โอ.เอส.พรินติ้ง เฮ้าส์, ๒๕๓๔.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. อภิวัฒน์รัฐธรรมนูญไทย : เส้นทางใหม่ของ

ประชาชน. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๐.

อมรา พงศาพชญ์และปรีชา คุณินทร์พันธ์. ระบบอุปถัมภ์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙.



ภาคประชาชนระดับท้องถิ่นกับอำนาจรัฐ และการแก้ไขรัฐธรรมนูญ *



ปราณพงษ์ ตีลภัทร **

การถ่วงดุลเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีความสำคัญอย่างยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือได้ว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นหลักการหรือหัวใจสำคัญของการเป็นนิติรัฐ (Legal State) คือ รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย โดยหลักการจัดโครงสร้างทางการปกครองหรือการบริหารรัฐที่ถือว่ากฎหมายเป็นใหญ่ ทุก ๆ ภาคส่วนภายในรัฐไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือฝ่ายปกครอง ผู้ใช้อำนาจรัฐล้วนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย^๑ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อป้องกันและควบคุมมิให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจรัฐต้องผูกพันปฏิบัติภายใต้บังคับบัญญัติแห่งกฎหมายเช่นกัน เมื่อเป็นดังนั้น ภาคประชาชนซึ่งเป็น

* ข้อคิดเห็นในบทความนี้เป็นของผู้เขียน สำนักงานอัยการสูงสุดมีจำต้องผูกพันและเห็นพ้องด้วย

** พนักงานอัยการ, น. (เกียรติยศอันดับสอง), น.บ.ท., ทพ.ม. (รป.ม.)

^๑ โปรดดูรายละเอียดในเรื่องนิติรัฐ ใน รศ.ดร.วิชญ์ วรวิญญู และคณะ, ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วย

กฎหมายปกครองทั่วไป ตำราตามโครงการพัฒนาตำรานิติศาสตร์ด้านกฎหมายมหาชน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ดอกเบญจ, ๒๕๕๑) หน้า ๓๖



หนังสือและสื่อเผยแพร่
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนหนึ่งของรัฐ จึงมีสิทธิที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบอำนาจรัฐ แต่การเข้ามาดังกล่าวในประเทศไทยยังมีลักษณะสภาพของปัญหาที่ยังคงหลบซ่อนอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐเป็นผู้ตราหรือบัญญัติขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญในการวางพื้นฐานการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบประกอบกับระบบการเมืองของประเทศไทยยังมีสภาพปัญหาบางประการที่ไม่สามารถก้าวไปข้างหน้า หรือพัฒนาไปได้และก้าวไม่พ้นบ่วง หรือกับดักที่มีอยู่ ดังนั้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอเกี่ยวกับข้อสังเกตและเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยหวังว่ารัฐไทยจะได้ก้าวพ้นบ่วงที่เป็นกับดัก ซึ่งได้เสนอข้อคิดเห็นไว้ในท้ายบทความ โดยเริ่มตั้งแต่การพิจารณาถึงรัฐ อำนาจรัฐ การใช้อำนาจ จนถึงข้อสังเกตและเสนอแนะบางประการในที่สุด

๑. รัฐ : ความหมายและองค์ประกอบ

สำหรับความหมายของ “รัฐ” มีผู้มีความเห็นแตกต่างกันไปแล้วแต่ว่าจะพิจารณาจากศาสตร์ใด แต่ในแง่ของกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว พอให้ความหมายของ “รัฐ” ได้ว่า “รัฐ” หมายถึงสังคมการเมืองขนาดใหญ่ ซึ่งประกอบด้วยดินแดนหรืออาณาเขตอันแน่ชัด และราษฎรหรือสมาชิกของสังคมการเมืองนั้น ๆ ตลอดจนอำนาจทางการเมืองการปกครองในอันที่จะรักษารัฐนั้นไว้ให้ดำรงต่อไปได้^๒ โดยนักปรัชญาการเมืองสมัยใหม่ได้ให้คำนิยามความหมายของ “รัฐ” ไว้พอที่จะสรุปได้ว่า “รัฐ” หมายถึง^๓

๑) องค์การที่รวมศูนย์การทำหน้าที่และโครงสร้างไว้เพื่อที่จะปฏิบัติการได้อย่างทั่วด้านแนวคิดนี้เป็นแนวคิดแบบดั้งเดิมที่เน้นเรื่องอำนาจอธิปไตยและรัฐอธิปไตยว่ารัฐมีฐานะสูงกว่าองค์การอื่น ๆ ในสังคม อำนาจของรัฐเป็นอำนาจตามกฎหมาย แนวคิดนี้จึงเชื่อมโยงรัฐกับกฎหมายกับระบบราชการกับรัฐบาล

๒) รัฐในฐานะที่เป็นหน่วยงานในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หมายถึง การที่รัฐมีอิสระในการดำเนินกิจการต่าง ๆ กับรัฐอื่น ๆ แนวคิดนี้ก็อาจเป็นแนวคิดเดิมเรื่องรัฐธรรมนูญอีกเช่นกัน หากรัฐมีอิสระในการดำเนินกิจการระหว่างประเทศ ก็จะมีความเป็นรัฐ

^๒วิชฌู เกรืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๓๐), หน้า ๔๐

^๓J.P.Nettle, “State as Conceptual Variable” และ “World Polttice” 1968 อ้างในชัยอนันต์

สมุทรณิช, รัฐ, พิมพ์ครั้งที่ ๓, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ ๒๕๓๕ หน้า ๒๕-๒๗



(Stateness) สูง แนวคิดนี้ใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ลักษณะสองด้านของรัฐ คือ รัฐเป็นหน่วยอำนาจอธิปไตยในความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายในสังคม (intrasocial) ด้านหนึ่ง กับรัฐเป็นหน่วยหนึ่งในความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกสังคม (extrasocial) อีกอย่างหนึ่ง

๓) รัฐในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ เป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีลักษณะเด่นเฉพาะตัว แนวคิดนี้ใช้ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างส่วนที่เป็นเรื่องของรัฐ กับส่วนที่เป็นเรื่องของเอกชน เช่น ระบบการศึกษาของรัฐ กับระบบการศึกษาภายใต้การดูแลของเอกชน รัฐวิสาหกิจ และภาครัฐบาล กับอุตสาหกรรมของภาคเอกชน เป็นต้น

๔) รัฐในฐานะที่เป็นปรากฏการณ์ทางสังคม-วัฒนธรรม อย่างหนึ่ง แนวคิดนี้ใช้ในการศึกษาวิวัฒนาการของรัฐ และความสัมพัทธ์ระหว่างรัฐว่าเป็นสิ่งเดียวกัน

โดยอนุสัญญามอนเตวิเดโอว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ (The Montevideo Convention on the Rights and Duties of State) ค.ศ. ๑๙๓๓ มาตรา ๑ ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ในกฎหมายระหว่างประเทศว่ารัฐประกอบด้วย (๑) ประชากรที่อยู่รวมกันอย่างถาวร (๒) ดินแดนที่กำหนดไว้อย่างแน่ชัด (๓) รัฐบาล (๔) ความสามารถที่สถาปนาความสัมพันธ์กับต่างรัฐได้^๔ (อำนาจอธิปไตย) โดยองค์ประกอบข้างต้นเป็นที่ยอมรับกันเป็นการทั่วไป ถ้าขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งไม่ถือว่าเป็นรัฐ

ในทางวิชาการนั้นมีความเห็นเกี่ยวกับแนวคิดของการก่อกำเนิดรัฐที่สำคัญ คือ ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ของปราชญ์คนสำคัญอยู่ ๓ แนวทาง ได้แก่

แนวทางแรก เป็นแนวทางของนักปรัชญาที่ชื่อว่า โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) เน้นเรื่องสภาวะธรรมชาติของคนว่า คนเป็นคนเลวเห็นแก่ตัวจึงต้องใช้วิธีสละหรือยกสิทธิตามธรรมชาติให้แก่ผู้ปกครองหรือเรียกว่าองค์อธิปัตย์ โดยให้ผู้ปกครองหรือองค์อธิปัตย์มีอำนาจสูงสุดเบ็ดเสร็จที่จะทำให้การใช้ชีวิตของมนุษย์บรรลุเป้าหมายที่ดีที่สุด วรรณกรรมของโทมัส ฮอบส์ ค่อนข้างเป็นด้านอำนาจนิยม เป็นพื้นฐานของเผด็จการ

แนวทางที่สอง เป็นแนวทางของนักปรัชญาที่ชื่อ จอห์น ลอค (John Locke) เป็นแนวทางประชาธิปไตยที่เชื่อว่าสภาวะธรรมชาตินั้นเป็นสิ่งที่ดี มนุษย์มีเหตุผลต้องใช้วิธีที่คนตกลงยินยอมให้สิทธิแก่ผู้ปกครองที่มีอำนาจแล้วใช้อำนาจแทนแบบมีเงื่อนไข ขณะ



เดียวกันประชาชนก็ยังมีสิทธิที่จะถอดถอนหรือเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองได้ หากไม่สามารถ
คุ้มครองสิทธิประโยชน์และทรัพย์สินของตนได้

แนวทางที่สาม เป็นของนักปรัชญาที่ชื่อฌอง ฌากส์ รูสโซ (Jean-Jacques Rousseau) ซึ่งเชื่อว่าสภาวะธรรมชาติเป็นสิ่งที่ดีมนุษย์มีศีลธรรมเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม
ใช้วิธีให้คนแสดงเจตนาธรรมร่วมกันบนพื้นฐานประโยชน์ของคนส่วนใหญ่โดยใช้กฎหมายให้
เกิดความยุติธรรม อำนาจจะอยู่ที่กฎหมายไม่ใช่ตัวรัฐบาลเพราะอำนาจนั้นเกิดจากการที่คน
ได้ตกลงร่วมกัน แนวคิดของรูสโซค่อนข้างจะเป็นประชาธิปไตยในเชิงเสรีนิยม ประกอบกับมี
การประกาศอิสรภาพของอเมริกาเมื่อ ค.ศ. ๑๗๗๖ แนวคิดของรูสโซและการประกาศอิสรภาพ
ของอเมริกาเป็นพลังนำไปสู่การปฏิวัติในฝรั่งเศส ซึ่งเป็นจุดที่เน้นองค์ประกอบของ
ประชาธิปไตย คือ ความเสมอภาค เสรีภาพ และภราดรภาพ

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาสังคมประชาธิปไตยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะเน้นเรื่อง
ความเสมอภาค เสรีภาพ แต่ในเรื่องของหน้าที่ เรื่องความรับผิดชอบบางครั้งมีปัญหา และที่
สำคัญ คือ เรื่องของภราดรภาพ ความรัก ความเอื้ออาทร ความร่วมมือร่วมใจระหว่างกัน
จะทำให้ความเป็นประชาธิปไตยมีผลค่อนข้างสมบูรณ์

๒. อำนาจอธิปไตย

ตามที่ได้กล่าวถึงในเบื้องต้นมาแล้วว่า “รัฐ” หมายถึง สังคมการเมืองขนาดใหญ่
ซึ่งประกอบด้วยดินแดนหรืออาณาเขตอันแน่ชัด และราษฎรหรือสมาชิกของสังคมการเมือง
นั้น ๆ ตลอดจนอำนาจทางการเมือง การปกครองในอันที่จะรักษารัฐนั้นไว้ให้ดำรงต่อไปได้^๔
และอนุสัญญามอนเตวิเดโอว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ (The Montevideo Convention
on the Rights and Duties of State) ค.ศ. ๑๙๓๓ มาตรา ๑ ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของรัฐ
เพื่อวัตถุประสงค์ในกฎหมายระหว่างประเทศว่ารัฐประกอบด้วย (๑) ประชากรที่อยู่รวมกัน
อย่างถาวร (๒) ดินแดนที่กำหนดได้อย่างชัดเจน (๓) รัฐบาล (๔) ความสามารถที่สถาปนา
ความสัมพันธ์กับต่างรัฐได้^๕ (อำนาจอธิปไตย) โดยองค์ประกอบข้างต้นเป็นที่ยอมรับกัน
เป็นการทั่วไป ถ้าขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งไม่ถือว่าเป็นรัฐ

^๔วิชญ์ เจริญงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๓๐), หน้า ๔๐

^๕เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน



ดังนั้น ด้วยองค์ประกอบของรัฐดังกล่าว รัฐจึงมีอำนาจของรัฐที่จะใช้บังคับการ
 ประชากรของรัฐนั้น ซึ่งเรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” ได้แก่ อำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่
 ความเป็นอิสระความไม่ขึ้นแก่ใคร หรือต้องเชื่อฟังคำสั่ง คำบัญชาการของผู้ใดที่เหนือตนโดย
 ปราศจากความยินยอมของตน” ซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ในทางกฎหมายมหาชน ถือว่า เป็น
 อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศจนอาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของ
 ประเทศ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของรัฐก็ได้มีการแบ่งการใช้อำนาจของตนไว้อย่าง
 ชัดเจน

หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) เป็นหลักการในการปกครอง
 ซึ่งนักปรัชญาที่มีอิทธิพลในเรื่องนี้ คือ มงเตสกีเออ (Montesquieu) ซึ่งได้อธิบายไว้ใน
 หนังสือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย^๔ ในบทที่ ๖ ของหมวดที่ ๑๑ ความตอนหนึ่งว่า ในรัฐทุก
 รัฐจะมีอำนาจอยู่ ๓ อย่างคือ

- (๑) อำนาจนิตินบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปของรัฐ
- (๒) อำนาจปฏิบัติการซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน คือ อำนาจในการใช้หรือ
 บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (อำนาจบริหาร)
- (๓) อำนาจปฏิบัติการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง คือ อำนาจในการ
 วินิจฉัยอรรถคดี (อำนาจตุลาการ)

มงเตสกีเออ เห็นว่า รัฐบาลที่ดีที่สุดจะต้องเป็นรัฐบาลที่อำนาจแต่ละอำนาจใช้
 โดยองค์กรแต่ละองค์กรที่ต่างกัน เมื่อบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวมีการรวมอำนาจ
 นิตินบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ด้วยกัน เสรีภาพจะเกิดขึ้นไม่ได้ และไม่มีเสรีภาพอีกเช่นกัน
 ถ้าอำนาจตัดสินใจไม่ได้แยกออกจากอำนาจนิตินบัญญัติหรือบริหาร

ความมุ่งหมายของมงเตสกีเออ ในการแยกอำนาจก็เพื่อจะคุ้มครองและให้หลัก
 ประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน เจตนาแท้จริงของมงเตสกีเออไม่ใช่บอกว่าอำนาจอธิปไตย
 แบ่งออกเป็น ๓ อำนาจ หากแต่ที่แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยให้องค์กรต่าง ๆ ใช้ก็เพื่อไม่ให้
 องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียว เพราะอำนาจเป็นสิ่งยั่วชวนใจ ผู้ใช้อำนาจ

^๔เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘

^๕มงเตสกีเออ (เขียน), วิจารณ์ ตูยานนท์ (แปล) เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย, (กรุงเทพฯ : สำนัก
 พิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘), หน้า ๖๑๑ ; เดอีน บุณนาค, การแยกอำนาจ, (พระนคร : มหาวิทยาลัย
 ธรรมศาสตร์และการเมือง, ๒๕๕๗) และชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, “การแบ่งแยกอำนาจ (separation of power)”
 วารสารกฎหมายปกครอง ฉบับที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๒๖ หน้า ๒๕ - ๕๐

อาจใช้อำนาจโดยมิชอบได้ จึงเห็นว่าเพื่อความเข้าใจน่าจะเรียกหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้เสียใหม่ว่า “หลักการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย”

โดยความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจทั้งสาม มีดังนี้^๔

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

โดยปกติฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ประกาศใช้นโยบายทั่วไป จัดตั้งองค์กรฝ่ายปกครองให้บริหารงานตามนโยบาย โดยให้อำนาจและระเบียบวิธีดำเนินงาน กำหนดขนาดของกำลังคนและผู้ร่วมงาน ควบคุมดูแลกิจกรรมและสอบสวนการปฏิบัติการเพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง หรือแก้ไขกฎหมายต่อไป

ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ออกกฎหมายในแง่หลักการกว้าง ๆ แล้วให้ฝ่ายปกครองไปกำหนดรายละเอียดโดยการออกกฎ (Rules) ข้อบังคับ (Regulation) หรือที่เรียกว่ากฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) นี้คือสัมพันธ์ภาพที่จำเป็นระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารประการหนึ่ง แต่อำนาจออกกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้ไปต้องไม่ใช่ไปในทางที่ขัดกับกฎหมายแม่บทต่าง ๆ ที่กำหนดสิทธิของบุคคลและในทรัพย์สิน หรือผูกมัดและกำหนดความรับผิดชอบ หรือระบุประเภทความผิดอาญาและกำหนดโทษ ซึ่งต่างไปจากการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถออกกฎหมายได้เองในบางกรณี

ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติให้กฎหมายหลักมีผลใช้บังคับเท่านั้น ไม่ใช่ออกกฎหมายบังคับให้มีผลอย่างพระราชบัญญัติ

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายตุลาการกับฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยใช้อำนาจภายใต้ข้อจำกัดอำนาจหน้าที่ของตน จะใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ได้ เช่น กรมที่ดินจะจำหน่ายโฉนดที่ดินสาธารณะตามอำนาจที่มีอยู่ โดยตัดอำนาจศาลในอันที่จะดำเนินการตามกฎหมายอื่น ๆ เพื่อคุ้มครองผู้ครอบครองหรือผู้ที่อ้างว่ามีสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไม่ได้ และจะกระทำการ

^๔Juan F. Rivera. Law if Public Administration, (Philippines : Kiko Printing Press, 1955) p.

41- 46. อังนิน ถาวร เกียรติทับทิว, หลักการแบ่งแยกอำนาจและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามแนวคิดของมองเตสกีเออ. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ ๔๓ ฉบับที่ ๓/๒๕๕๖ หน้า ๑๗๖ -๑๗๘

โดยมิได้คำนึงถึงการบุกรุก การเข้าไปโดยใช้กำลังบังคับและการอาศัยโดยมิชอบด้วยกฎหมายไม่ได้

ฝ่ายบริหารจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายตุลาการ ถ้ากระทำการใด ๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะของสหรัฐอเมริกา ศาลสูงสุดเคยตัดสินไว้ว่า “ปัญหาความสมเหตุสมผลของการกำหนดราคาค่าขนส่งของ Railroad Company ที่เกี่ยวข้องกับความสมเหตุสมผลทั้งของบริษัทและประโยชน์สาธารณะ เป็นปัญหาที่ศาลเองควรเข้าไปตรวจสอบด้วยตามหลัก Due Process of Law มิเช่นนั้นบริษัทก็ จะถูกลิดรอนสิทธิในการกำหนดราคาที่เหมาะสมในการใช้ทรัพย์สินของตน และถ้าศาลไม่มี สิทธิเข้าไปพิจารณาความสมเหตุสมผลของราคาด้วยแล้ว ก็เท่ากับฝ่ายบริหารเข้าไปลิดรอน การใช้สิทธิในการทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมายของเอกชน หรือสิทธิในการใช้ทรัพย์สิน โดยชอบด้วยกฎหมายย่อมถูกลิดรอนให้เสียไป”

ความสัมพันธ์ระหว่างตุลาการกับนิติบัญญัติ

โดยที่ฝ่ายตุลาการจะต้องตัดสินคดีความ โดยเฉพาะข้อพิพาทอันเนื่องมาจาก ฝ่ายปกครองตามกฎหมาย แต่ก็มิได้หมายความว่า จะต้องวินิจฉัยตามกฎหมายของฝ่าย นิติบัญญัติเสมอไป หากว่ากฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับหลักประกันสิทธิเสรีภาพ ซึ่งเท่ากับว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถสั่งให้ศาลตัดสินตามกฎหมายได้เสมอไป หรือออก กฎหมายเปลี่ยนแปลงคำสั่งศาล มิเช่นนั้น “สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญก็จะหมดไป”

ในทำนองกลับกันศาลก็ไม่สามารถบังคับให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายหรืองด เว้นการออกกฎหมายตามที่ศาลต้องการได้ หรือแม้แต่ที่จะให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตามคำสั่ง ศาลที่สั่งตามอำเภอใจ มิเช่นนั้นก็จะขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ/สมดุลแห่งอำนาจ

ข้อควรระวังตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ศาลควรพิจารณาแต่เฉพาะกฎหมายที่ เป็นอยู่ (what the law is) ไม่ใช่กฎหมายที่ควรจะเป็น (what the law should be) เพราะ เป็นเรื่องของฝ่ายนิติบัญญัติ ถ้ากฎหมายที่ออกมาไม่ฉลาด ก็เป็นเรื่องของประชาชนผู้เสนอ ตัวเข้าไปทำหน้าที่ออกกฎหมายจะเป็นผู้พิจารณาเอง

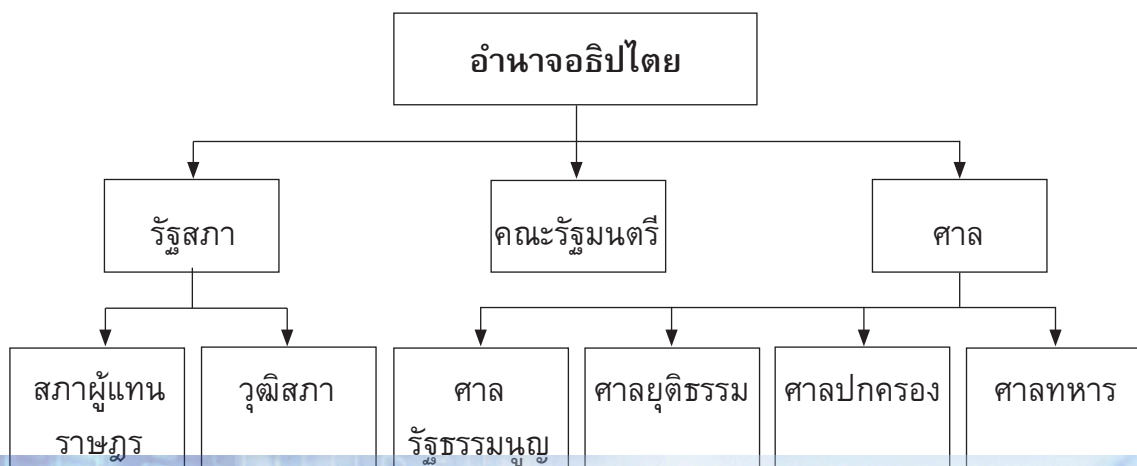
สำหรับประเทศไทย เดิมรัฐธรรมนูญรับรองการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ออก เป็น ๓ อำนาจดังที่รัฐธรรมนูญหลายฉบับจะบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า “พระมหากษัตริย์ ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร” “พระมหา กษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี” และ “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการ ทางศาลที่ได้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย”

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันรัฐธรรมนูญมีได้บัญญัติดั้งเดิม แต่ใช้ถ้อยคำใหม่ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ทำให้เห็นว่ามีได้ยึดถืออำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็นเพียง ๓ อำนาจดั้งเดิม หากแต่แบ่งแยกองค์กรหรือสถาบันออกไปเป็น ๓ องค์กรในฐานะผู้ใช้อำนาจอธิปไตย คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล

นอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดโครงสร้างขององค์กรไว้แล้ว รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญด้วย เช่น

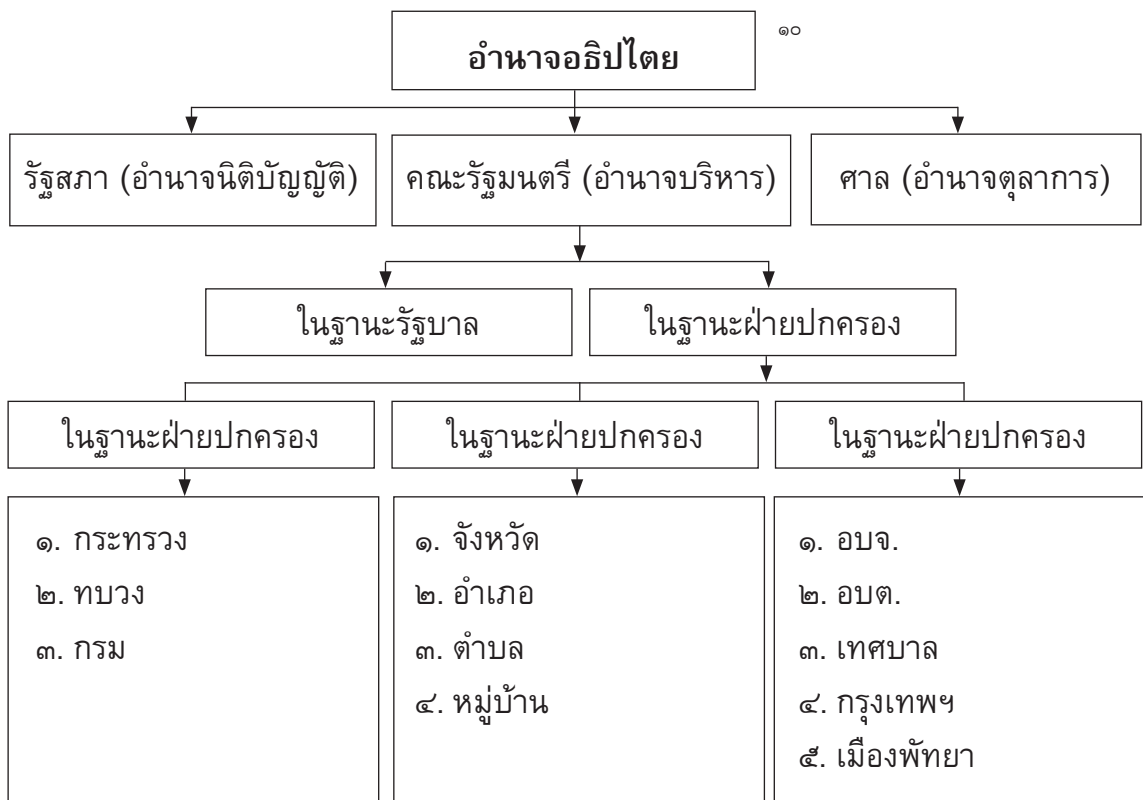
(๑) ความสัมพันธ์ภายในองค์กรเดียวกัน เช่น ความสัมพันธ์ภายในองค์กรรัฐสภานั้น การพิจารณาร่างกฎหมายจะเริ่มต้นที่สภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้วจึงพิจารณาโดยวุฒิสภา

(๒) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เช่น ความสัมพันธ์ในเชิงดุลและคานกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ในรัฐสภา กับคณะรัฐมนตรีผ่านกระบวนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การยื่นกระทู้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรของคณะรัฐมนตรี หรือศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและกฎหมายที่ออกโดยองค์กรรัฐสภา (พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ) และคณะรัฐมนตรี (พระราชกำหนด) หรือศาลปกครองตรวจสอบคำสั่งทางปกครอง หรือกฎหมายที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายปกครอง

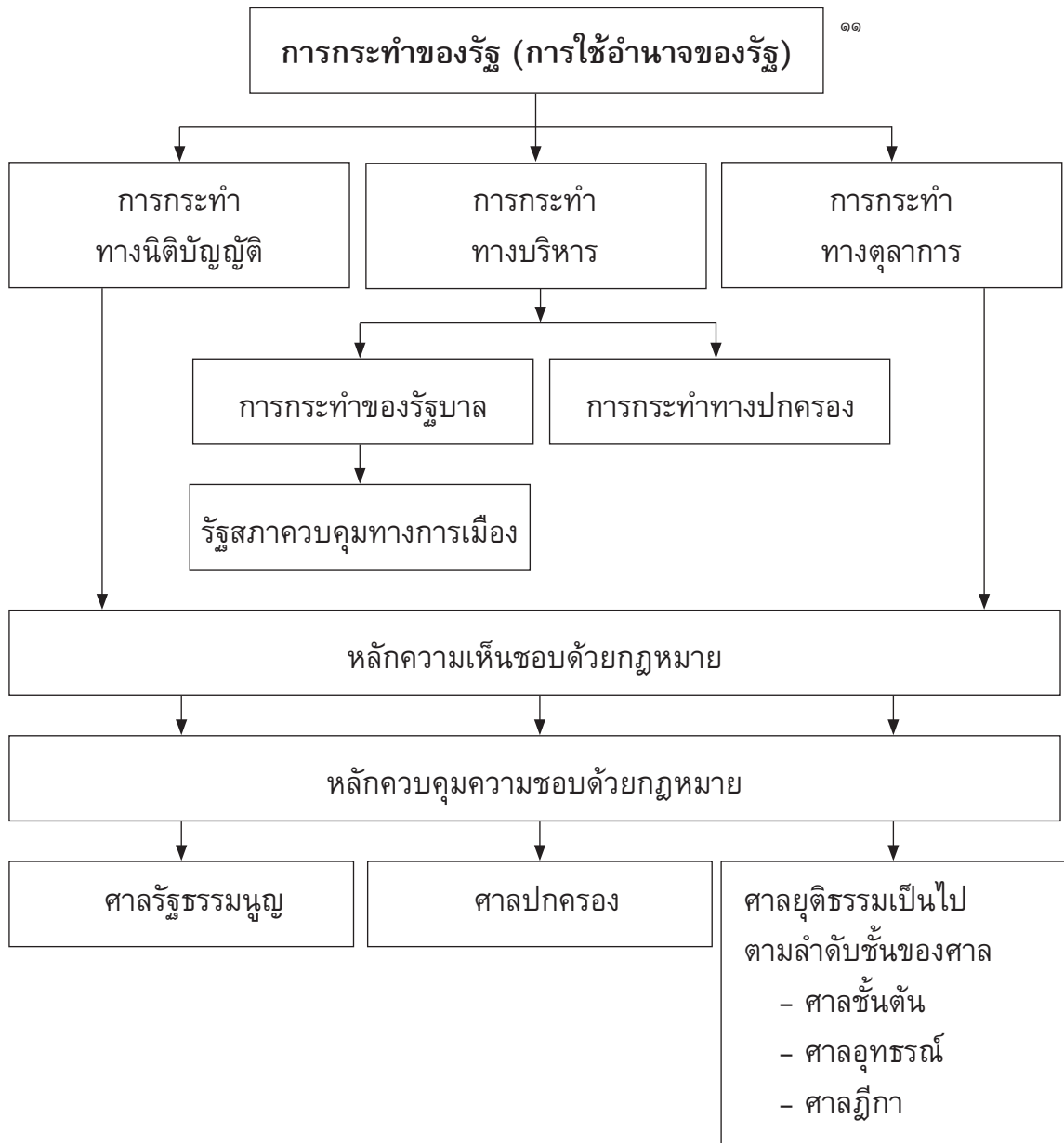


ก. คณะรัฐมนตรีในฐานะรัฐบาลที่จะต้องรับผิดชอบในการบริหารงานของประเทศต่อรัฐสภา และเป็นตัวแทนของประเทศไทยในเวทีต่าง ๆ ซึ่งในฐานะนี้จะถูกควบคุมและกำหนดโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญกำหนดว่าเมื่อจะทำสนธิสัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ข. คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายปกครอง ในฐานะนี้รัฐมนตรีแต่ละคนจะเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระทรวงต่าง ๆ ที่แต่ละรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบดูแล ซึ่งถือว่าเป็นส่วนนี้จัดว่าเป็นฝ่ายปกครองทั้งหมด ซึ่งในฐานะนี้เองที่กฎหมายปกครองโดยกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการบริหารจะเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยกำหนดโครงสร้างฝ่ายปกครองว่าราชการบริหารมีราชการบริหารส่วนกลาง โดยจะมีกระทรวงจำนวนเท่าใด และแต่ละกระทรวงจะมีกรมอยู่จำนวนเท่าใด ราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะมีจังหวัด อำเภอ ตำบล ฯลฯ และราชการส่วนท้องถิ่น จะมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล ฯลฯ เป็นต้น



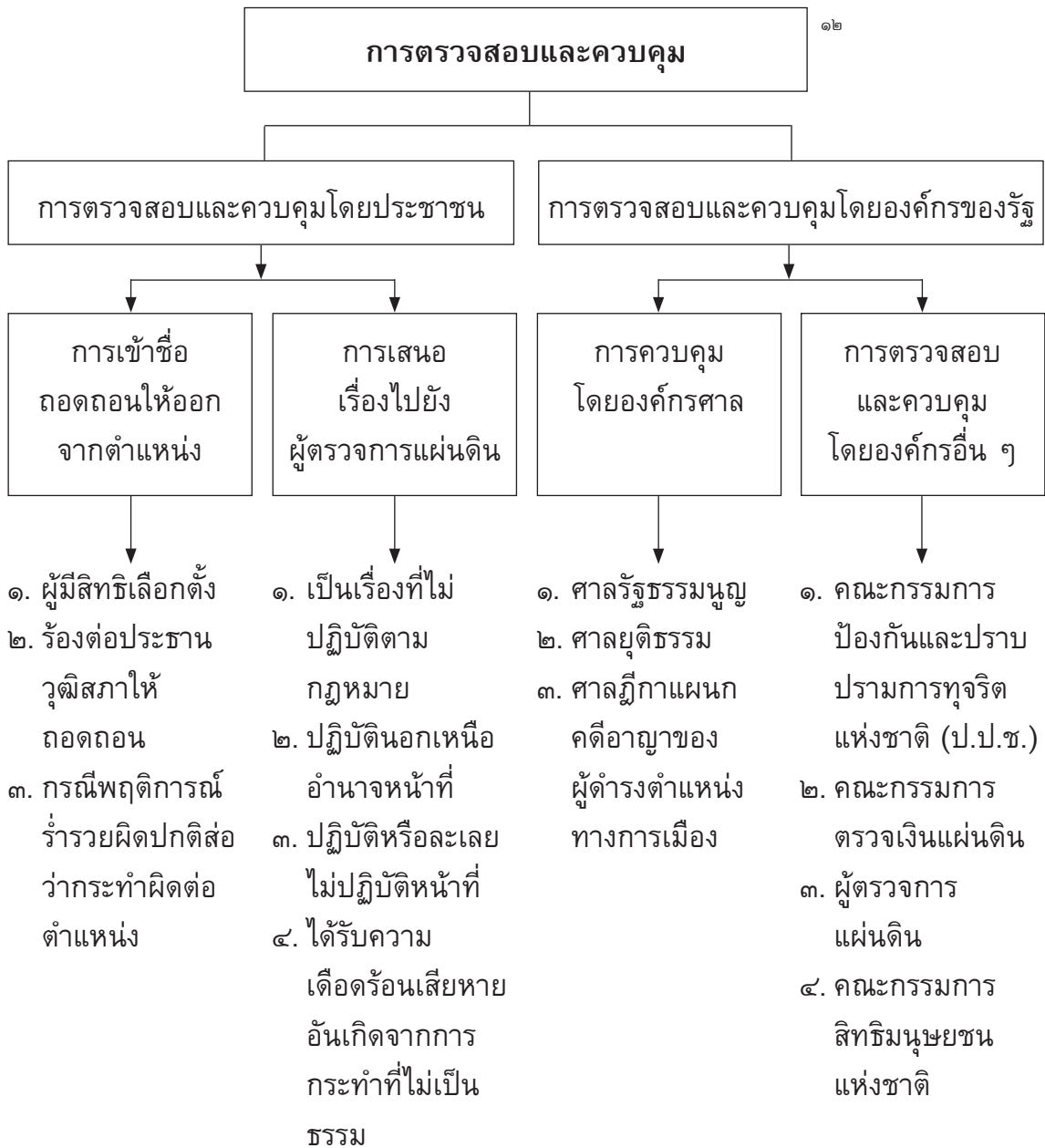
จากลักษณะโครงสร้างของอำนาจอธิปไตยดังกล่าว รัฐจึงมีอำนาจในการที่จะใช้อำนาจอย่างกว้างขวางภายใต้คำว่า “กฎหมาย” ที่ได้กำหนดกรอบแห่งการใช้อำนาจไว้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า “การใช้อำนาจของรัฐ” แสดงออกโดยการกระทำของรัฐ ซึ่งเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร การกระทำทางตุลาการ



^{๑๑}ผู้เขียนได้ปรับปรุงจาก เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๔.

หนังสือและสื่อเผยแพร่
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร





^{๑๒}โปรดดูรายละเอียดใน “คู่มือการใช้สิทธิของประชาชนต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. ๒๕๔๐” โดย คณะกรรมการจัดเวทีธรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๔๗ ซึ่งผู้เขียนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำเอกสารดังกล่าวด้วย.



๓. การใช้อำนาจรัฐภายใต้กรอบนิติรัฐ

ในการใช้อำนาจรัฐภายใต้กรอบของความเป็นนิติรัฐ นั้น แบ่งได้เป็น ๔ ประการ **ประการแรก คือ การแบ่งแยกการใช้อำนาจ**

เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ว่าองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ทั้งในด้านนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ต้องมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจไม่ให้องค์กรใดใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด อยู่ภายในองค์กรเดียว เพราะหากองค์กรมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอาจมีการใช้อำนาจที่ บิดเบือนก่อให้เกิดผลเสียหายตามมาได้ การแบ่งแยกการใช้อำนาจเป็นหลักที่ใช้อยู่ในสังคม ประชาธิปไตยตามทฤษฎีของมองเตสกีเออ การแบ่งการใช้อำนาจเป็น ๓ ด้าน ได้แก่ ด้าน นิติบัญญัติ คือ การตรากฎหมายออกมาใช้บังคับให้เป็นไปตามความต้องการของมนุษย์ที่ รวมตัวกัน เพื่อให้สังคมนั้นมีความสุข ด้านการบริหาร คือ การใช้อำนาจบริหารโดยใช้ กฎหมายเป็นเครื่องมือ เพื่อให้สังคมนั้นเกิดความสงบเรียบร้อย เกิดความสุขแก่คนส่วนใหญ่ และการตัดสินหรือวินิจฉัยตีความกฎหมายโดยอำนาจตุลาการก็จะเป็นอำนาจสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศแบ่งแยกการใช้อำนาจมากกว่า ๓ อำนาจ โดยเฉพาะประเทศที่ ไม่ยึดถือหลักประชาธิปไตยเต็มที่ หรือในรูปแบบของเผด็จการ เช่น จีนมีการแบ่งแยกการ ใช้อำนาจเป็น ๕ อำนาจ คือ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ อำนาจควบคุม ข้าราชการ อำนาจการตรวจสอบ ตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. ๑๙๘๗ อำนาจการควบคุมข้าราชการความจริงเป็นหนึ่งในอำนาจบริหาร แต่จีนใช้อำนาจนี้ภายใต้ องค์กรที่เรียกว่า สภาประชาชนแห่งชาติ (National People Congress) ที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดของจีน หลักของการแบ่งแยกอำนาจ นอกจากไม่ให้อำนาจมารวมตัวอยู่ใน องค์กรใดองค์กรหนึ่งแล้ว ยังให้แต่ละองค์กรถ่วงดุลกันที่เรียกว่า Check and Balance นอกจากตรวจสอบแล้วยังมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

ประการที่สอง คือ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เป็นเครื่องมือในการที่กำหนดรูปแบบการ ปกครอง กำกับพฤติกรรมทางการเมือง ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของบุคคล รวมตลอดทั้งการ ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญเป็นกติกาสูงสุดเพื่อจัดระเบียบการปกครอง ประเทศและจัดระบบความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ

เมื่อก้าวถึงความยุติธรรม พจนานุกรมได้กำหนดความหมายไว้ว่า หมายถึง ความเที่ยงธรรม ความชอบธรรม และความชอบด้วยเหตุผล การที่เป็นนิติรัฐ หรือ เป็นรัฐที่ ปกครองโดยกฎหมาย การปฏิบัติหรือดำเนินการใด ๆ ต้องอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญและ



กฎหมายอย่างเคร่งครัด ถ้ากฎหมายล้ำสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ หรือรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ก็สามารถนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายและรัฐธรรมนูญได้ แต่ต้องถือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การดำรงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ คือ ต้องแก้ไขยากกว่ากฎหมายธรรมดา

หลักของความชอบด้วยเหตุผล หมายความว่า การจะพิพากษาวินิจฉัยเรื่องใด ต้องสมเหตุสมผล อธิบายได้ และสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้อง นั่นคือ หลักความยุติธรรม แต่สิ่งที่อยู่เหนือกว่าความยุติธรรมก็คือ ความถูกต้องดีงาม รัชกาลที่ ๖ ได้มีพระราชนิพนธ์มีความตอนหนึ่งว่า “เมืองใดไร้ธรรมอันอำไพ เมืองนั้นบรลัยแน่นอน” ธรรมในที่นี้ก็คือความถูกต้องดีงาม โยงไปถึงหลักธรรมทางพุทธศาสนา สอดรับกับพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ได้พระราชทานในหลายวาระถึงเรื่องความพอเพียง ธรรมดา ธรรมชาติ ไม่ปรุงแต่งมากเกินไป รัฐธรรมนูญ คือ กฎเกณฑ์ หรือกติกาสูงสุดของประชาชนที่ยึดถือความถูกต้องดีงามเป็นหลัก การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายจึงเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของนิติรัฐที่จะดำรงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้ว่า บรรดาบทบัญญัติกฎหมาย กฎ ข้อบังคับที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับไม่ได้

ประการที่สาม คือ หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางฝ่ายปกครองและตุลาการ

ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจ และการใช้อำนาจนั้นจะต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายที่ออกมาจำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ป้องกันมิให้ใช้สิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรคนหนึ่งไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรคนอื่น ๆ หรือต่อประโยชน์สาธารณะ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ประการสุดท้าย ก็คือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างละเอียดในเรื่องสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรอง เช่น คำว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็คือ การปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมนุษย์ไม่กระทำการใด ๆ ที่ไปกระทบต่อชีวิตและร่างกายโดยโหดร้ายทารุณ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเป็นหลักว่า การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกัน ก็บัญญัติว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดเจน



โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพัน รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ในการตรากฎหมาย ในการบังคับใช้กฎหมาย การตีความ กฎหมาย ดังนั้น หากบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ หรือที่รับรอง ไว้โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็สามารถจะยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิ ทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในศาล

๔. องค์การของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

การใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็น ประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจโดยองค์ผู้ใช้อำนาจ คือ พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประเพณีการปกครองใน ระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อย่างไรก็ดี โดยหลักการแล้ว พระมหากษัตริย์จะมีทรงกระทำผิดที่เรียกกันว่า The King can do no wrong พระมหา กษัตริย์จะมีทรงต้องรับผิดชอบใด ๆ ทั้งในทางกฎหมายและทางการเมือง ดังนั้น การใช้ อำนาจรัฐขององค์พระมหากษัตริย์จึงกระทำผ่านองค์กรของรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ในบริบทของ สังคมไทยมีประวัติศาสตร์ยาวนานที่ผูกพันต่อสถาบันนี้ พระองค์เป็นองค์สัญลักษณ์ในบริบท ของบ้านเมืองเรา พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะทรงตั้งเตือนให้ข้อแนะนำต่าง ๆ ซึ่งเป็นพระราชอำนาจตามประเพณีที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อเกิดวิกฤติของ บ้านเมือง พระมหากษัตริย์ก็สามารถใช้พระราชอำนาจที่จะให้ข้อแนะนำหรือตักเตือนเรื่อง ต่าง ๆ ได้ องค์ผู้ใช้อำนาจรัฐ คือ พระมหากษัตริย์จึงมีบทบาทสำคัญต่อการปกครองประเทศ อย่างมาก ในบริบทพื้นฐานของสังคมเรามีความผูกพันกับสถาบันพระมหากษัตริย์มาโดย ตลอด การใช้อำนาจรัฐก็จะมี การใช้อำนาจทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล เป็นสำคัญ ภายใต้รัฐธรรมนูญได้ก่อเกิดองค์กรที่เรียกว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาหลายองค์กร ความเป็นจริงแล้วองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่บัญญัติจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญนี้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น องค์กร ตามรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะแบ่งเป็น ๔ กลุ่ม

กลุ่มแรก คือ องค์กรทางการเมือง องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทาง การเมืองฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งใช้ อำนาจนิติบัญญัติ



หนังสือและสื่อเผยแพร่
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

รัฐที่ปกครองระบบรัฐสภา ถือว่ารัฐสภาเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นแหล่งที่มาของกฎหมายในการปกครองประเทศ รัฐสภาประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายเพื่อใช้ในการปกครองประเทศ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการอนุมัติพระราชกำหนดที่เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารด้วย การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ พระราชบัญญัติจะต้องผ่านกระบวนการตราตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ขณะเดียวกันเนื้อหาหรือสาระของกฎหมายจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รวมทั้งในกรณีที่กฎหมายมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องระบุมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นไว้ด้วย ในกรณีของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องมีเนื้อหาสาระเป็นไปตามกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด

การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติจะมีหลักสำคัญ ๓ ประการ คือ

หลักประการแรก คือ หลักธรรมาธิปไตย หมายถึง ความเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ที่แท้จริง มีกระบวนการตัดสินใจบนฐานของฝ่ายข้างมากที่มีเหตุผล มีคุณธรรม มีฐานอ้างอิง และรักษาประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ ตลอดจนจนการสร้างกฎหมายที่ยุติธรรม

หลักประการที่ ๒ คือ หลักรัฐธรรมนูญ หมายถึง การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง แล้วก็ผูกพันรัฐสภาในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย

การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งในกระบวนการตราและเนื้อหาสาระของกฎหมาย หลักรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าการตรากฎหมายใดที่จะไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ถ้าไม่มีรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้จะไปตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพไม่ได้ นอกจากนั้นการออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพไม่ได้ ทั้งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่ได้มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยต้องระบุมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย



หลักประการที่ ๓ คือ หลักการมีกฎหมายที่ดี เป็นหลักของนิติรัฐ คือ การปกครองโดยกฎหมาย กฎหมายที่ดี หมายถึง กฎหมายนั้นจะต้องไม่ใช้บังคับย้อนหลัง กฎหมายนั้นจะต้องมีการประกาศให้ทราบทั่วไป และไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น ไม่บังคับให้กระทำในสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ ไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยเกินควร ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง

กลุ่มที่ ๒ คือ คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองที่ใช้อำนาจบริหารสำหรับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นการบริหารส่วนกลาง ไม่อยู่ในฐานะเป็นองค์กรรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญไม่ได้ เพราะไม่ได้อยู่ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญของราชการบริหารส่วนกลางก็คือตัวคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค จังหวัด อำเภอ ก็ไม่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบลหรือท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ไม่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน เพราะไม่มีอำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่จะอยู่ในกฎหมายอื่น

กลุ่มที่ ๓ คือ องค์กรศาล องค์กรศาลถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตุลาการ ระบบศาลในปัจจุบันเป็นระบบศาลคู่คือมีศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญคู่กับศาลยุติธรรม ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทระหว่างเขตอำนาจของศาลยุติธรรมกับศาลปกครองหรือศาลทหารก็จะมีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท กรณีดังกล่าวไม่รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีสถานะเท่าเทียมกับศาลอื่น แต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะที่มีความสำคัญที่อาจจะเหนือกว่าด้วยเหตุที่ว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นเด็ดขาดแล้วมีผลผูกพันองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร อีกศาลหนึ่งคือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แม้จะอยู่ศาลยุติธรรม แต่ก็ถือว่าเป็นศาลที่แยกออกมาต่างหาก มีระบบของการดำเนินกระบวนการที่ต่างจากศาลยุติธรรม เป็นระบบการไต่สวน และตุลาการต้องทำคำวินิจฉัยส่วนตนเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญ

กลุ่มที่ ๔ คือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้ง ๗ องค์กรนี้ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ



หนังสือและสื่อเผยแพร่
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๕. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามที่ปฏิบัติกันอยู่คือการตรวจสอบการใช้อำนาจภายในองค์กรของรัฐกับการควบคุมตรวจสอบโดยภาคเอกชน ในหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตรวจสอบการทุจริต นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติเรื่องการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐกระทำได้ ๒ ทาง คือ

๑. การตรวจสอบโดยประชาชน เป็นทฤษฎีการตรวจสอบภายใต้รัฐธรรมนูญ เป็นการตรวจสอบโดยประชาชน โดยการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งจะมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภาทำหน้าที่ตรวจสอบ

๒. การตรวจสอบโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการตรวจสอบ และมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ซึ่งการตรวจสอบที่สำคัญนี้ก็คือการตรวจสอบโดยองค์กรศาล และการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

๒.๑ การตรวจสอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญ

๒.๑.๑ ประการแรก เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นร่างกฎหมาย หรือกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ โดยที่อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจในการตรากฎหมาย หลักการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ หลักกรรมาธิปไตย หลักรัฐธรรมนูญ หลักการมีกฎหมายที่ดีสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ การตรวจสอบการใช้อำนาจก็คือ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมิให้ถูกละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่จัดตั้งเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะทำหน้าที่เป็นองค์กรตุลาการในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย นอกจากนั้น ยังเป็นองค์กรที่จะวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่เกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ และยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบสถานะและคุณสมบัติของ ส.ส. และ ส.ว. รวมทั้งรัฐมนตรียังมีอำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองส่งคำร้องขอให้ยุบพรรคการเมือง เนื่องจากปฏิบัติไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายพรรคการเมือง



โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่องค์กรทางการเมืองเป็นองค์กรทางศาล ขณะเดียวกันก็ไม่ใช่เป็นองค์กรอิสระ เนื่องจากการเป็นองค์กรทางการเมืองย่อมสามารถที่จะริเริ่มดำเนินการใด ๆ ได้ด้วยตนเอง แต่ในความเป็นศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลใดจะไม่มีอำนาจที่จะริเริ่มดำเนินการด้วยตนเองจะต้องมีคำฟ้องหรือมีคำร้องมาสู่ศาลจึงจะหยิบยกเรื่องนั้นขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยได้ ความเป็นศาลของศาลรัฐธรรมนูญจึงแตกต่างจากองค์กรทางการเมืองอื่น ๆ คือไม่อยู่ในฐานะที่จะริเริ่มดำเนินการใด ๆ ได้ต้องมีคำร้องมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญ

๑) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบร่างกฎหมาย และกฎหมายที่ใช้บังคับ

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบทั้งร่างกฎหมายและกฎหมายที่ใช้บังคับร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป เมื่อผ่านที่ประชุมรัฐสภาแล้ว ส.ส. สามารถที่จะใช้สิทธิเข้าชื่อยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีบทบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะส่งคำร้องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย การมีศาลตรงจุดนี้เป็นการคุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อย เช่นเดียวกับศาลในยุโรปซึ่งเกิดเป็นครั้งแรกในประเทศออสเตรเลีย โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครองเสียงข้างน้อยไม่ให้ถูกรวบงำโดยเสียงข้างมาก โดยเสียงข้างน้อยมีอำนาจที่จะให้การตรวจสอบร่างกฎหมายใด ๆ ที่เห็นว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบดังกล่าวเนื่องจากไม่สามารถแก้ไขในชั้นของสภาได้ต้องใช้อำนาจที่มีความเป็นอิสระเป็นกลางอย่างศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาดูแล

๒) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จำนวนหลายร้อยฉบับอาจมีบางฉบับที่มีบทบัญญัติไปละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้น บุคคลที่ได้รับผลกระทบสามารถใช้สิทธิทางศาลโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลก็ต้องส่งคำร้องเป็นทางการให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถที่จะใช้สิทธิทางอ้อมเพื่อส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ



๓) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบว่ามีหลักการเดียวกันกับร่างกฎหมายที่ยับยั้งไว้

นอกจากนั้นศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจที่จะตรวจสอบร่างกฎหมายที่เสนอมิให้มีหลักการอย่างเดียวกับหรือคล้ายกับหลักการของร่าง พ.ร.บ. หรือร่าง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้ยับยั้งไว้ ปกติการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปสภาผู้แทนราษฎรจะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ต้องล่วงหน้า ๑๘๐ วันไปแล้ว ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสภาผู้แทนราษฎรสามารถยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้โดยไม่ต้องรอให้ครบกำหนด ๑๘๐ วัน ถ้ามีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้ามาใหม่ที่มีหลักการคล้ายกันกับร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้อาจจะถูกโต้แย้งโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ

๔) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบข้อบังคับการประชุมฝ่ายนิติบัญญัติ

อีกจุดหนึ่ง คือ การตรวจสอบการออกข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หรือร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ถ้ามีปัญหาโต้แย้งว่าเป็นข้อบังคับการประชุมที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอาจจะมีการเข้าชื่อส่งคำร้องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นการคุ้มครองเสียงข้างน้อย การใช้ช่องทางดังกล่าวสาธารณชนจะคอยจับตามองว่ามีความสมเหตุสมผลแค่ไหน ท้ายที่สุดจะนำไปสู่การตัดสินใจออกเสียงเลือกตั้ง ส.ส. ส.ว. ในคราวหน้า นั่นคือ กฎกติกาของประชาธิปไตย

๕) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น ร่าง พ.ร.บ. สถาบันราชภัฏ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ตัดสินปัญหาที่กระทบกระทั่งกันระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในประเด็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมีอำนาจที่จะกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ หรือเป็นกรณีที่องค์กรในรัฐธรรมนูญไปกระทำการที่ไปก้าวล่วงอำนาจของอีกองค์กรหนึ่งและจะต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง กรณีร่าง พ.ร.บ. สถาบันราชภัฏ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า รัฐสภามีอำนาจที่จะรับเอาร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวมาปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ถูกต้องสมบูรณ์แล้วก็นำความกราบบังคมทูลขึ้นไป



ใหม่ เพียงแต่ว่ามีข้อบกพร่องบางประการอยู่ในร่าง พ.ร.บ. สถาบันราชภัฏ เกิดจากการไม่ได้แก้ไขให้สอดคล้องกับมติที่แท้จริงของวุฒิสภา ด้วยเหตุนี้ พ.ร.บ. สถาบันราชภัฏ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่ารัฐสภามีอำนาจที่จะรับกลับมาแก้ไขสิ่งที่เป็นข้อบกพร่องให้สอดคล้องกับมติที่แท้จริงของวุฒิสภาแล้วนำขึ้นทูลเกล้าฯ ใหม่ การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติทำให้การตรากฎหมายเดินต่อไปได้ เป็นการคลี่คลายปัญหาต่าง ๆ เพราะว่าการปล่อยให้มีการวิพากษ์วิจารณ์และโต้แย้งกันไปอาจจะเกิดความวุ่นวาย และเสื่อมศรัทธาต่อรัฐธรรมนูญ ท้ายที่สุดความเชื่อมั่นในระบอบการปกครองก็อาจจะตามมา

๖) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบผ่านผู้ตรวจการแผ่นดิน

นอกจากนี้ ยังมีช่องทางอีกทางหนึ่ง คือ การไปร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญทางผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะใช้ดุลพินิจส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอย่างไรก็ดี กรณีการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรณีที่มีการโต้แย้งต่อศาลตามรัฐธรรมนูญมีความต่างกัน กล่าวคือ ถ้าโต้แย้งต่อศาล ศาลไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจว่ามีเหตุผลอย่างไร หรือไม่ เมื่อเข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ ศาลจะต้องส่งคำร้องเป็นทางการให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย แต่กรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีอำนาจใช้ดุลพินิจว่าสมควรส่งคำร้องซึ่งโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีปัญหาความชอบในรัฐธรรมนูญนี้ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหรือไม่ ถ้าหากใช้ดุลพินิจว่าไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็เป็นอันยุติ

๒.๑.๒ ประการที่สอง การตรวจสอบโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบในกรณีที่มีการกระทำผิดตามกฎหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนแล้วสรุปสำนวนส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีนายกรัชมุนตรี รัฐมนตรี ส.ส. ส.ว. ข้าราชการการเมืองอื่นทั้งหมด ๒๐ กว่าตำแหน่ง

นอกจากนี้ ยังมีการตรวจสอบเพื่อนำไปสู่การถอดถอนตามรัฐธรรมนูญมีทั้งเรื่องการทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ในความเป็นรัฐเมื่อประชาชนมอบอำนาจให้แก่ตัวแทนของตัวเองไปดำเนินการแล้ว ขณะเดียวกันก็ยังมีอำนาจที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง หากผู้ดำรงตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่



โดยมิชอบ การถอดถอนเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชน โดยประชาชนต้องเข้าชื่อกัน

๒.๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีหมายถึง บุคคลที่ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินปกครองประเทศ ภายใต้รัฐธรรมนูญ เมื่อแถลงนโยบายต่อสภาแล้วคณะรัฐมนตรีจึงจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีจะรับผิดชอบในนโยบายทั่วไปที่ได้แถลงต่อรัฐสภา โดยรัฐบาลมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ยุบกระทรวงใด ตั้งกรมใดทำได้โดยอิสระดังเช่นนานาประเทศ ผลของการปฏิบัติตามนโยบายจะเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจของประชาชนว่า พอใจ หรือไม่พอใจ ใช้ตัดสินใจในการเลือกตั้งครั้งต่อไป นั่นคือ กติกาหรือหลักของการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา

การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมี ๒ ลักษณะ คือ

๑. การใช้อำนาจเรียกว่าอำนาจทางบริหาร คือ อำนาจในการกำหนดนโยบาย วางนโยบายในการปกครอง วางนโยบายในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐครอบคลุมไปถึงการกระทำทางรัฐสภา โดยการเสนอกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารนโยบาย รวมไปถึงการดำเนินการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อำนาจในทางบริหารหรือการกระทำทางรัฐสภาเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา องค์กรศาล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะเข้าไปตรวจสอบไม่ได้การตรวจสอบการถ่วงดุลรัฐบาลเป็นเรื่องที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะเข้ามาถ่วงดุลมาตรวจสอบ

๒. การใช้อำนาจที่เรียกว่า อำนาจทางปกครอง การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินนโยบายโดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือผ่านทางองค์กรของรัฐ ผ่านทางเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตรงจุดนี้อยู่ในขอบเขตการกระทำทางปกครอง มีองค์กรสำคัญ คือ ศาลปกครองเข้ามาตรวจสอบ

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายมีการกระทำหลายอย่างที่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง คือ เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ การกระทำนอกเหนือหน้าที่ การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น การกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม การกระทำที่สร้างขั้นตอนที่ไม่จำเป็น การกระทำที่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร การกระทำที่ขัดลู่ฝืนโดยมิชอบ



๒.๓ การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ

การใช้อำนาจตุลาการ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมีศาลหลายระบบ แต่ละศาลจะมีลักษณะของความเป็นศาลเหมือนกัน คือ ทำหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ก่อนเข้ารับหน้าที่ต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อองค์พระมหากษัตริย์และมีวิธีพิจารณาของตัวเอง

การใช้อำนาจตุลาการ หลักของการใช้อำนาจนี้ คือ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนบนพื้นฐานของความยุติธรรม

๒.๔ การตรวจสอบใช้อำนาจรัฐอื่น ๆ โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐโดยตรง แต่เป็นองค์กรที่ควบคุมการเลือกตั้งบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ทำให้การเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้ง ส.ส. ส.ว. การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม

ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐกรณีที่ไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล กระทบต่อสิทธิมนุษยชน ต่างกันตรงที่กรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินจะตรวจสอบการกระทำเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่กรณีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะตรวจสอบการกระทำทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของเอกชนก็ได้ ทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ เป็นองค์กรตรวจสอบที่ให้ข้อเสนอแนะแล้วนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข ไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด ไม่มีอำนาจบังคับ ทำได้แต่เพียงว่าแจ้งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้บังคับบัญชาหรือรัฐมนตรีที่กำลังดูแลให้ดำเนินการแก้ไขหรือแจ้งไปทางรัฐสภา รัฐสภาโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะใช้กรรมวิธีการเข้ามาตรวจสอบหรืออาจฟ้องต่อประชาชนโดยพิมพ์เอกสารเผยแพร่

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่จะวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องวินัยทางการเงินการคลัง ตรงจุดนี้เป็นจุดที่เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบของบ้านเรา องค์กรนี้มีความสำคัญที่จะตรวจสอบความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ดูแลในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการทุจริตหรือไม่ การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่อำนาจที่ ๔ เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อเสริมอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ องค์กรบางองค์กรมีอำนาจในการควบคุมการคัดเลือกคน



หนังสือสื่อและสื่อเผยแพร่
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เข้าสู่อำนาจเพื่อให้ผลดีต่อการปฏิรูปทางการเมือง การตรวจสอบใช้อำนาจรัฐจะมีการตรวจสอบก่อนเข้าสู่อำนาจ ตรวจสอบระหว่างการใช้อำนาจ ตรวจสอบภายหลังจากการใช้อำนาจแล้ว ซึ่งภายหลังจากการใช้อำนาจแล้วการตรวจสอบจะตามมาอีก คือ การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายหลังจากพ้นจากตำแหน่ง เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ เกิดความสุจริตในระบบการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ หลักการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องยึดถือรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบกับหลักความยุติธรรม หลักธรรมาภิบาลในการทำหน้าที่ด้วยเช่นกัน

๖. ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับอำนาจของประชาชนระดับท้องถิ่นในการตรวจสอบการใช้อำนาจและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

องค์ประกอบของรัฐ ประกอบด้วย ราษฎร อาณาเขต และอำนาจรัฐ คืออำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นของปวงชนชาวไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ และพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยในทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการ พระมหากษัตริย์ภายใต้ประเพณีการปกครองของเราไม่ใช่เป็นเพียงแต่รูปแบบสัญลักษณ์แต่เพียงอย่างเดียว แต่พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้ง เสนอแนะ ตักเตือน เหล่านี้เป็นพระราชอำนาจตามประเพณีการปกครอง การใช้อำนาจของรัฐจะต้องมีการใช้อำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจ คือ หลักนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ หลักการถ่วงดุลอำนาจไม่ให้อำนาจรวมอยู่ในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง หลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นกรอบในการใช้อำนาจทั้ง ๓ อำนาจ รวมทั้งอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งหลักการสำคัญ ๆ ดังกล่าวข้างต้นจะไม่สามารถปรากฏเห็นอย่างชัดเจนหรือไม่สามารถที่จะปฏิบัติให้ปรากฏให้เป็นรูปธรรมได้ ถ้าหากว่าอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายหรืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรืออำนาจบริหาร และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายหรืออำนาจตุลาการ รวมศูนย์อยู่ที่องค์กรหรือคณะบุคคลเดียว แม้ว่าคณะบุคคลนั้นจะได้รับการเลือกตั้งมาจากราษฎรตามวิถีทางประชาธิปไตยก็ตาม ดังนั้น การใช้อำนาจอย่างพอเหมาะพอควรจะเป็นไปได้ก็แต่โดยการจัดองค์กรของรัฐในลักษณะที่ให้ “อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง” ฉะนั้น การแบ่งแยกอำนาจ (Separation of



Power) ในความหมายของการจัดให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีองค์กรผู้ใช้ต่างองค์กรกัน และเป็นอิสระจากกัน จึงเป็นกลไกที่สำคัญยิ่ง^{๑๓}

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในแต่ละฉบับ รวมทั้งฉบับปัจจุบัน ได้มีการนำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้กับระบบรัฐสภาของไทย ซึ่งน่าที่จะสอดคล้องกับการเมืองการปกครองของไทย แต่รัฐธรรมนูญและการเมืองของไทยก็ยังคงวนเวียนอยู่ในสภาพ ดังนี้^{๑๔}

๑. อยู่ภายใต้กระแสการเมือง มากกว่าเป็นปัจจัยอุปสรรคในการกำหนด วิชาการทางการเมือง

๒. ให้ความสำคัญกับสิทธิในการแข่งขันเข้ากุมอำนาจของผู้ปกครอง มากกว่าสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจ

๓. ให้ความสำคัญในเรื่องการใช้อำนาจเพื่อการปกครองของผู้ปกครอง มากกว่าการประกันสิทธิอำนาจของประชาชนในฐานะผู้ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครอง

๔. รัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันยังคงเผชิญอยู่กับภาวะวิกฤติความชอบธรรมในขั้นของการสร้างความเป็นสถาบันของโครงสร้างพื้นฐานทางการเมืองการปกครองอยู่อีกต่อไป ได้แก่ วิกฤติความชอบธรรมในการสร้างความเป็นสถาบันของ ๑) การจัดระเบียบองค์กรอำนาจทางการเมืองการปกครอง ๒) การสร้างความเห็นพ้องในระบอบการเมืองการปกครอง ๓) การสร้างความศักดิ์สิทธิ์ในสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญ ๔) การสร้างผลึกของระบบกฎหมายและการปกครองโดยกฎหมาย ๕) การสร้างกฎเหล็กของระบบนิติรัฐ และ ๖) การสร้างอุดมการณ์ของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งปัจจัยปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะสร้างความเปราะบางแก่วัฏจักรของระบบการเมืองไทยไปพร้อม ๆ กับความไร้เสถียรภาพของรัฐธรรมนูญเอง โดยภาคประชาชนไม่สามารถเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการ

ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าว จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

^{๑๓}ดูรายละเอียดใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ “นิติรัฐ” : หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย ใน วารสารนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฉบับที่ ๓ ปีที่ ๑๔ กันยายน, ๒๕๔๗.

^{๑๔}ดูรายละเอียดใน สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา อดีตลักษณะที่นำรู้เกี่ยวกับพัฒนาการความเป็น “กติกาสถาปัตยกรรม” ของรัฐธรรมนูญกับปัญหาพื้นฐานของการใช้กฎหมายในระบบนิติรัฐของไทย ในรวมบทความทางวิชาการชุดที่ ๓ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ มีนาคม ๒๕๕๐.

๑. รัฐธรรมนูญไทยหากจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขใหม่ควรให้ความสำคัญกับวิธีการในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ทัดเทียมกับการให้ความสำคัญกับเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญด้วยเพราะรัฐธรรมนูญเป็นกติกาสูงสุดทางการเมืองการปกครองที่จำเป็นต้องอาศัยความเห็นพ้องของคนส่วนใหญ่เป็นรากฐานสำคัญ การได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญไทยในอดีตมักละเลยถึงวิธีการในการจัดทำเป็นการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้ผ่านการมีส่วนร่วมในการแสดงเจตนาของชนส่วนใหญ่ ไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานรองรับของการใช้เหตุผลความต้องการเป้าหมายคุณธรรมและผลประโยชน์ของคนหมู่มากที่แท้จริง รัฐธรรมนูญจึงไม่มีเจ้าภาพหลักของคนหมู่มากที่จะเข้ามาเป็นเจ้าของร่วมกัน

๒. รัฐธรรมนูญไทยในอนาคตควร ให้ความสำคัญกับการสร้างความสามารถในการทำหน้าที่พื้นฐาน คือ สามารถใช้เป็นกลไกในการบังคับใช้เพื่อกำกับควบคุมระบบการเมืองได้ และการสร้างความสามารถในการทำประโยชน์พื้นฐาน คือ สามารถใช้เป็นกลไกในการบังคับใช้เพื่อผลักดันการแก้ไขปัญหาและผลักดันการพัฒนาประเทศให้บรรลุเป้าหมายได้ บทเรียนจากประสบการณ์ของการใช้รัฐธรรมนูญในอดีตล้วนสะท้อนให้เห็นปัญหาพร้อมอยู่ใน ๒ ด้าน ดังกล่าวเป็นสำคัญ กล่าวคือ ไม่ว่าจะรัฐธรรมนูญจะเป็นประชาธิปไตย เผด็จการ หรือกึ่งเผด็จการ กึ่งประชาธิปไตยก็ตาม ต่างก็ประสบปัญหาเดียวกัน คือ (๑) รัฐธรรมนูญทำหน้าที่พื้นฐานในการควบคุมระบบการเมืองไม่ได้ และ (๒) รัฐธรรมนูญทำประโยชน์พื้นฐานในการผลักดันการแก้ไขปัญหา และการพัฒนาประเทศไม่ได้ เข้าทำนองปัญหาหนีเสือปะจระเข้ คือ รัฐธรรมนูญแบบไหนก็ใช้ไม่ได้ หากหวังจะสร้างรัฐธรรมนูญที่ดีเลิศขึ้นมาใช้ ก็จะเจอปัญหาว่าทำหน้าที่พื้นฐานไม่ได้ เพราะเอาไปใช้บังคับในการกำกับควบคุมการเมืองไม่ได้ ในทางกลับกันหากหวังจะสร้างรัฐธรรมนูญที่ไม่หวังจะให้ดีเลิศเพียงแต่หวังว่าจะพอปฏิบัติได้ขึ้นมาใช้ ก็จะเจอปัญหาว่าทำหน้าที่พื้นฐานไม่ได้ เพราะแม้จะเอาไปใช้บังคับตามความต้องการทางการเมืองได้ แต่ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์อะไรตามมา เนื่องจากผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาประเทศไม่ได้

๓. รัฐธรรมนูญไทยในอนาคต ควรดำเนินจุดหมายให้สอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้รัฐธรรมนูญสามารถสร้างกลไกอัตโนมัติขึ้นมาใช้ในการปรับแก้ และรักษาตัวเองให้ดำรงอยู่อย่างยั่งยืนได้ในทุกสภาวะการณ์ทางการเมือง ซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญ ๔ ประการ คือ (๑) การสร้างกติการ่วมของสังคมในการมีและใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้คนยอมรับอำนาจบังคับในความเป็นกฎหมายสูงสุดและความเป็นกฎหมายพื้นฐานทางการเมืองการปกครองของรัฐธรรมนูญเสียก่อน (๒) การสร้างความเชื่อถือร่วมของสังคมในการมีและใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้คนมีความเคารพศรัทธา ห่วงแหน

และปกป้องรักษาความมั่นคง มีเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญเสียก่อน (๓) การสร้างสำนึกร่วมของสังคมในการมีและใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้คนยึดถือแก่นสาระสำคัญที่การทำหน้าที่และการส่งประโยชน์ของรัฐธรรมนูญว่าเป็นสาระสำคัญแทนการยึดถือแต่รายละเอียดของรัฐธรรมนูญเสียก่อน เพื่อให้คนเห็นแก่กฎมากกว่าเห็นแก่คน เห็นว่าการแก้ไขพฤติกรรมของคนจำเป็นกว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (๔) การสร้างความเป็นเจ้าของร่วมของสังคมในการมีและใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้คนตระหนักในความจำเป็นของการสร้างรากฐานความเห็นพ้องของคนหมู่มาก ตระหนักถึงความจำเป็นในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวิธีของการจัดทำรัฐธรรมนูญเท่า ๆ กับเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้รัฐธรรมนูญสะท้อนถึงเจตนารมณ์ทั่วไปของคนส่วนใหญ่ได้มากขึ้น และจะส่งผลเกื้อกูลให้รัฐธรรมนูญมีความสอดคล้องพื้นฐานความต้องการ เหตุผล ผลประโยชน์ คุณธรรม และเป้าหมายของคนหมู่มากได้อย่างแท้จริงด้วย

๔. รัฐธรรมนูญไทยในอนาคตควรได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายเสมือนเป็นทรัพย์สินกลางของแผ่นดินร่วมกันของคนทั้งประเทศ และอุดมการณ์สูงสุดของรัฐธรรมนูญควรบรรลุถึงเป้าหมายอันปลายที่การสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่คนจำนวนมากที่สุด (The Greatest Utilities for the Greatest Numbers) ได้อย่างแท้จริง

๕. รัฐธรรมนูญไทยในอนาคตควรน้อมนำเอาพระปฐมบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงตรัสไว้ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” มาใช้เป็นหลักยึดในการกำหนดเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีองค์ประกอบสำคัญครบถ้วนสมบูรณ์ คือ (๑) มีองค์ประกอบของมรรค (means) ที่มีธรรม (justice) เป็นเครื่องกำกับควบคุมอยู่ และ (๒) มีองค์ประกอบของผล (end) ที่มีประโยชน์ของประชาชน (people interests) เป็นเครื่องมือกำหนดจุดหมายปลายทางอยู่ โดยที่ตั้งอยู่บนฐานของคุณธรรม ศีลธรรม จริยธรรม ความยุติธรรม และความชอบธรรม สามารถเอื้ออำนวยต่อการสร้างประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง

ทั้งนี้ในที่สุด เห็นว่า^๕ “ทางออกของประเทศไทยที่จะออกนอกวงจรเดิม ๆ คือ ต้องทำให้องค์กรการเมืองของไทยในระบบรัฐสภาอยู่ในฐานะที่จะตัดสินใจแก้ปัญหาที่สำคัญ ๆ ของประเทศได้บนพื้นฐานของเหตุผลที่ถูกต้องเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยต้องไม่

^๕อมร จันทรสัมบูรณ์ “คอนสติติวชันแนลลิสม์ (constitutionalism) ทางออกของประเทศไทย” ในวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ ๒๔ ฉบับที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๓๗ หน้า ๓๕๕

ยินยอมต่อการกดดันต่าง ๆ ที่ไม่ถูกต้องและเชื่อว่าสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อองค์การการเมืองของไทยจะต้องมี “ผู้นำทางการเมือง” ระดับชาติที่ได้รับความเชื่อถือสูงสุดจากคนไทย ซึ่งได้แก่ ผู้นำทางการเมืองที่สามารถนำระบบรัฐสภาของไทยเข้าสู่ระบบรัฐสภาที่มีการปรับปรุงรูปแบบแล้ว (rationalized system) เพราะ “ระบบรัฐสภาที่ปรับปรุงรูปแบบ” จะเอื้ออำนวยแก่การนำคนดีเข้าสู่ระบบการเมืองและลดหรือขจัดการบิดเบือนการใช้อำนาจของนักการเมืองที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ และมุ่งเน้นไปที่ “กระบวนการกระจายอำนาจ” ที่จะกระจายอำนาจที่แท้จริงไปสู่ “ประชาชน” ในภาคชนบท ภาคเกษตรกรรม และประชาชนในท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการในการปฏิรูปการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบไทยได้อย่างแท้จริง แต่สิ่งที่ภาครัฐ (รัฐบาลและข้าราชการทุกส่วนที่ใช้อำนาจรัฐ) จะต้องเร่งจัดทำคือ “การทำให้ท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นเป็นที่พึงของประชาชนได้อย่างแท้จริง” แต่มีข้อสังเกตว่าระบบสังคมและระบบการเมืองไทยเป็น “ระบบอุปถัมภ์” คือถ้านักการเมืองท้องถิ่นและภาคประชาชนในท้องถิ่นไม่มีกำลัง (รวมทั้งสิทธิอำนาจ) อย่างเพียงพอก็ต้องหันไปพึ่งพิงนักการเมือง (นักธุรกิจและนักปกครอง) ระดับชาติ เกิดเป็นระบบทุนและระบบทุนผูกขาดขึ้นในที่สุด

สรุป ดังนั้น การพิจารณาปรับปรุงหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ เรื่องเดียวโดยมุ่งการปฏิรูปการเมือง เฉพาะการเมืองในระดับชาติ ย่อมจะแก้ไขปัญหาของประเทศได้อย่างลำบากยิ่ง ฉะนั้น จึงต้องทำให้การเมือง (ระดับท้องถิ่น) และการพัฒนาระดับท้องถิ่น (ภาคประชาชนในท้องถิ่น) ได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วม (อย่างแท้จริง) มากยิ่ง ๆ ขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้การเมืองในระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ที่เป็นภาครัฐ) และองค์กร (กลุ่ม) ประชาชนที่จัดตั้งแบบไม่เป็นทางการของประชาชนในท้องถิ่น (ที่ไม่ใช่ภาครัฐ) ที่ประชาชนสัมพันธ์กันแบบไม่เป็นทางการแต่สัมพันธ์กันในทางสังคมแห่งจิตใจและเครือญาติเป็นที่พึงของประชาชนอย่างแท้จริงและสมบูรณ์โดยไม่พึ่งพิงอำนาจรัฐและการบริหารจัดการจากอำนาจรัฐ (อำนาจของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ) จึงจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาในระดับประเทศได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการใช้อำนาจรัฐ (อำนาจของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ) และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (อำนาจของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ) ในทุกระดับต้องให้ภาคประชาชนระดับท้องถิ่นที่เป็นองค์กร (กลุ่ม) ประชาชนจัดตั้งแบบไม่เป็นทางการของประชาชนในท้องถิ่น (ที่ไม่ใช่ภาครัฐ) เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น (รากฐาน) ในระดับท้องถิ่น (ที่เป็นภาครัฐและไม่เป็นภาครัฐ) จึงจะสามารถพัฒนาทั้งระบบได้ตั้งแต่ต้นจนจบ (ทั้งระบบสังคม การเมือง การบริหารและการปกครองของประเทศ) ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติ.

บรรณานุกรม

- วิชณุ วรรณัญและคณะ. ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป. กรุงเทพฯ : ดอกเบี๋ย, ๒๕๕๑.
- วิชณุ เกรื่องาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : แสงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๓๐.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. รัฐ. กรุงเทพฯ ฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕.
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ. กรุงเทพฯ ฯ : นิติธรรม, ๒๕๓๘.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยกับการลงประชามติ.” บทบัญญัติ เล่มที่ ๕๔ ตอน ๔, ๒๕๕๑.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๒.
- มงเตสกีเออ (เขียน) , วิภาวรรณ ตูยานนท์ (แปล),. เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย. กรุงเทพฯ ฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๘.
- เดือน บุนนาค. การแยกอำนาจ. พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, ๒๕๔๗.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. “การแบ่งแยกอำนาจ (separation of power)”. วารสารกฎหมายปกครอง ฉบับที่ ๒, สิงหาคม ๒๕๒๖.
- ถาวร เกียรติทับทิว. “หลักการแบ่งแยกอำนาจและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามแนวคิดของมองเตสกีเออ”. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ ๔๓ ฉบับที่ ๓/๒๕๔๖.
- มานิตย์ จุมปา. คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๖.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ “นิติรัฐ” หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กันยายน ๒๕๔๗.
- สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา “อัตตลักษณ์ที่นำรู้เกี่ยวกับพัฒนาการความเป็น “กติกากลางกฎ” ของรัฐธรรมนูญกับปัญหาพื้นฐานของการใช้กฎในระบบนิติรัฐของไทย”, รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ ๓ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ มีนาคม ๒๕๕๐.



อมร จันทรมบูรณ์. “คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) ทางออกของประเทศไทย” วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ ๒๔ ฉบับที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๓๗.

J.P.Nettle, “State as Conceptual Variable” and “World Politics” 1968.

Juan F. Rirera. Law of Public Administration, Philipines : Kiko Printing Press, 1955.



หน่วยดีต่อและดีต่อเทพแพร์
สำนักงานประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้

เต็มบุญ ศรีธัญรัตน์ *

บทคัดย่อ

การวิจัยกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองและเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา ๔ ประการ คือ ๑) ศึกษาเปรียบเทียบกำเนิดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลขนาดใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ ๒) ศึกษาถึงความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองระดับชาติ ๓) ศึกษาถึงการแข่งขันของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มต่าง ๆ ในการเมืองระดับเทศบาลเมืองและระดับเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ และ ๔) ศึกษาบทบาทของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในการผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงบูรณาการ (integrating research) ประกอบด้วยการศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative research) ข้อมูลโดยส่วนใหญ่มาจากการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก (in-depth interview) ตัวแทนนักการเมืองท้องถิ่นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants)

รวมทั้งสิ้น ๑๗ คน และการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) ประชากรของการวิจัย คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร จำนวน ๔ แห่ง ที่ถูกเลือกเป็นกรณีศึกษา ประกอบด้วย เทศบาลนครอุบลราชธานี (๓๙๗ ตัวอย่าง) เทศบาลเมืองศรีสะเกษ (๓๙๔ ตัวอย่าง) เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ (๓๙๐ ตัวอย่าง) และเทศบาลเมืองยโสธร (๓๙๐ ตัวอย่าง)

ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่า

๑) เปรียบเทียบกำเนิดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลขนาดใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ พบว่า การรวมตัวจัดตั้งเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ จะมีลักษณะสำคัญที่สอดคล้องกัน คือ มีการสืบทอดเป็นตระกูลทางการเมือง และเกิดจากการรวมกลุ่มของนักธุรกิจ พ่อค้า นักลงทุนที่มีเชื้อสายจีน

๒) ความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองระดับชาติ พบว่า มี ๒ ลักษณะ คือ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองระดับชาติในระดับสูง ได้แก่ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลนครอุบลราชธานี และกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการเมืองระดับชาติในระดับต่ำ หรือมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์น้อย ได้แก่ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลเมืองศรีสะเกษ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ และกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลเมืองยโสธร

๓) การแข่งขันของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มต่าง ๆ ในการเมืองระดับเทศบาลเมืองและระดับเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ สามารถแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ ลักษณะแรก คือ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง ลักษณะที่สอง คือ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีการแข่งขันกันไม่รุนแรง

๔) บทบาทของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในการผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง บทบาทของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นยังมีน้อย

ผลการวิจัยเชิงปริมาณ พบว่า ประชาชนโดยส่วนใหญ่มีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับต่ำหรือกลุ่มผู้ดู (onlookers) โดยประชาชนส่วนใหญ่จะมีส่วนร่วมมากเฉพาะช่วงที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศมนตรีเท่านั้น ส่วนการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้านอื่น ๆ พบว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับต่ำ

คำสำคัญ : กลุ่มการเมืองท้องถิ่น เทศบาลเมือง เทศบาลนคร ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้

หนังสือและตีพิมพ์
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ABSTRACT

This research had 4 purposes which were 1) to compare the establishment of local political groups in municipalities, 2) to study relationships between local political groups with political parties or national political groups, 3) to study rivalries of local political groups in municipalities, and 4) to study roles of local political groups regarding urging local people to involve in political activities. Research methodology of this research was integrating research which consisted of qualitative research and quantitative research. The main data of qualitative research drew from the interviews of 17 local politicians. Areas of this research included 1 city municipality which was Ubonratchathani city municipality, and 3 town municipalities which were Sisaket town municipality, Amnatcharoen town municipality, and Yasothon town municipality. In quantitative research method, 397 samples were from Ubonratchathani city municipality, 394 samples were from Sisaket town municipality, 390 samples were from Amnatcharoen town municipality, and 390 samples were from Yasothon town municipality.

It was found from the qualitative research that

- 1) The establishments of local political groups at the level of town municipality and city municipality in southern area of northeastern region had the same crucial characteristics which were inherited power within political families and the groups of people ,mostly from a business sector, had Chinese ancestors.
- 2) There were two levels of relationships between local political groups and national counterparts. First level was high, which was Ubonratchathani city municipality, and second level was low such as Sisaket town municipality, Amnatcharoen town municipality, Yasothon town municipality.
- 3) Rivalries between local political groups at municipality level can be divided into 2 types. First, intense rivalries as was the case of Ubonratchathani municipality. Second, mild rivalries were found in Sisaket town municipality, Amnatcharoen town municipality, and Yasothon town municipality.



4) Roles of local political groups for urging people to involve in political activities were still low. Executives of municipality administrations provided their citizens some opportunities for political involvement. For example, public discussion about municipality development plan, monthly public hearings; however, the people involved were only heads and core leaders of communities. Majority of people were still attached to subject political culture.

The quantitative research found that most people involved in political activities at low level. They actively participated only at the period of mayor election or member of the municipal council election. Apart from that, such as participation in municipality management, effective and efficient control of administration, their participation level was low.

๑. บทนำ

การเกิดกลุ่มการเมืองในท้องถิ่นในปัจจุบันน่าจะมีสภาพที่ปรับเปลี่ยนไปจากอดีตเป็นอย่างมาก เช่น การเกิดการแข่งขันระหว่างชนชั้นนำในท้องถิ่นที่ผลการเลือกตั้งปรากฏว่ามีผู้ชนะที่หลากหลายและไม่ได้ผูกขาดมากขึ้น กระบวนการบริหารท้องถิ่นไม่เรียบร้อย มีความขัดแย้ง การแข่งขันกันภายใน ส่วนการคอร์รัปชันก็เผชิญกับความเสียหายมากขึ้น การเมืองท้องถิ่นต้องอาศัยนโยบายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และมีส่วนเสริมสร้างอำนาจให้กับประชาชนมากขึ้น ส่วนความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองก็เป็นไปในทางแลกรับแนวคิดเชิงนโยบายกันมากขึ้น ผู้นำพรรคหรือผู้บริหารพรรค หรือ ส.ส. ไม่สามารถบังคับหรือกำกับกลุ่มการเมืองท้องถิ่นได้ง่าย ๆ เหมือนเมื่อก่อน

ผู้วิจัยจึงคิดที่จะนำประเด็นในการวิจัยข้างต้นนี้ไปศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ ซึ่งเป็นภาคที่มีการกล่าวหาตามหน้าหนังสือพิมพ์ในทางลบเป็นอันมาก เช่น มีการซื้อขายเสียงแพร่หลาย หรือมีการคอร์รัปชันในการเมืองท้องถิ่น เป็นต้น ผู้วิจัยจำกัดขอบเขตไว้เฉพาะระดับเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร เหตุผลมี ๓ ประการ คือ ประการแรกผู้วิจัยมีประสบการณ์ทางด้านการเมืองท้องถิ่นมายาวนาน ประการที่สอง ผู้วิจัยสังเกตเห็นว่าเทศบาลเมืองและเทศบาลนครเป็นท้องถิ่นที่มีกลุ่มการเมืองที่มีพัฒนาการจากผู้มีอิทธิพลไปสู่กลุ่มการเมืองเชิงสถาบันอย่างเห็นได้ชัด ประการที่สาม การศึกษาระดับเทศบาลเมืองและเทศบาลนครสะดวกต่อการศึกษาเปรียบเทียบ เนื่องจาก



เทศบาลระดับนี้มียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม การพัฒนาสังคมเข้มแข็งและ ผู้ด้อยโอกาสที่ชัดเจน จึงมีกลุ่มเป้าหมายที่สามารถศึกษาถึงบทบาทในการพัฒนา ประชาธิปไตยของเทศบาลได้ทั้งทางบวกและทางลบ

๒. ระเบียบวิธีวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ อาศัยกรอบแนวคิดที่สำคัญได้แก่ (๑) แนวคิดการเป็นนักรการเมืองและชนชั้นนำ ซึ่งพยายามอธิบายให้เห็นว่า กลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองมักจะสืบทอดอำนาจในคนกลุ่มเดียวกันได้อย่างต่อเนื่องถาวร และมีการสืบทอดไปยังลูกหลาน เช่น การเป็นผู้นำแบบประเพณีที่ผู้นำดำรงความเป็นผู้นำโดยอาศัยการสืบสายเลือดวงศ์ตระกูล (๒) แนวคิดเกี่ยวกับการแสวงหาอำนาจ เพื่ออธิบายปัจจัยหลักที่ผลักดันให้คนเข้ามา “เล่นการเมือง” (๓) แนวคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์เป็นทางเลือกหนึ่งที่น่ามาใช้เพื่ออธิบายโครงสร้างสังคมไทย การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้ถูกอุปถัมภ์ (๔) แนวคิดระบบอุปถัมภ์กับ “เจ้าพ่อ” ถึงแม้จะเป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ แต่ก็เป็นการอุปถัมภ์กับคนที่ เป็นลูกน้องตนเท่านั้น โดยทั่วไปชาวบ้านมักจะถูกเอาเปรียบ

ระเบียบวิธีการวิจัย การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงบูรณาการ (integrating research) ประกอบด้วย การวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) และการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research)

การวิจัยเชิงคุณภาพ

ข้อมูลโดยส่วนใหญ่มาจากการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก (in-depth interview) โดยติดต่อนักการเมืองท้องถิ่นหรือผู้รู้ข้อมูลที่ยินดีเปิดเผยข้อมูลในเทศบาลต่าง ๆ ซึ่งเป็นคนใน (insiders) ทั้ง ๔ แห่ง เป็นผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (key informants)

จำนวนผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (key informants) ในการวิจัยครั้งนี้มีทั้งหมด ๑๗ คน ประกอบด้วย

๑) เทศบาลนครอุบลราชธานี มีจำนวน ๖ คน ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี หัวหน้ากลุ่มรักอุบล (ผู้วิจัย) แกนนำกลุ่มรักอุบล (ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี) นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี (แกนนำกลุ่มรักอุบล) และอดีตปลัดเทศบาลนครอุบลราชธานี



๒) เทศบาลเมืองศรีสะเกษ มีจำนวน ๕ คน ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีเมืองศรีสะเกษ (หัวหน้ากลุ่มมิตรประชา) อดีต ส.ส.ศรีสะเกษ พรรคชาติไทย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ รองนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองศรีสะเกษ และรองประธานสภาเทศบาลเมืองศรีสะเกษ

๓) เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ มีจำนวน ๓ คน ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีเมืองอำนาจเจริญ (หัวหน้ากลุ่มรักอำนาจเจริญ) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ และรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ

๔) เทศบาลเมืองยโสธร มีจำนวน ๓ คน ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีเมืองยโสธร (หัวหน้ากลุ่มพัฒนายโสธร) อดีตนายกเทศมนตรีเมืองยโสธร และเป็นอดีตนายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) หัวหน้ากลุ่มรวมพลังสร้างสรรค์ยโสธร (หรือเรียกอีกชื่อ “กลุ่มหนุ่ม”) และประธานสภาเทศบาลเมืองยโสธร

การวิจัยเชิงปริมาณ

มีจุดมุ่งหมายเพื่อวัดระดับความเห็นหรือทัศนคติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการทางด้านการเมืองท้องถิ่น ประกอบด้วยคำถาม ๒๐ ข้อ เพื่อวัดระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามเกณฑ์การแบ่งของ David F. Roth และ Frank L. Wilson ซึ่งได้แบ่งระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนออกเป็น ๓ ระดับ คือระดับต่ำหรือกลุ่มผู้ดู (onlookers) ระดับกลางหรือระดับผู้มีส่วนร่วม (participants) ระดับสูงหรือระดับนักกิจกรรม (activists)

ประชากรของการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร จำนวน ๔ แห่ง ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ ที่ถูกเลือกเป็นพื้นที่ในการศึกษา ประกอบด้วย เทศบาลนครอุบลราชธานี (๓๙๗ ตัวอย่าง) เทศบาลเมืองศรีสะเกษ (๓๙๔ ตัวอย่าง) เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ (๓๙๐ ตัวอย่าง) เทศบาลเมืองยโสธร (๓๙๐ ตัวอย่าง) ในการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก (in-depth interview) และการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสุ่มตัวอย่าง (sampling survey research) จากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่เทศบาลนครอุบลราชธานี เทศบาลเมืองศรีสะเกษ เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ และเทศบาลเมืองยโสธร ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในช่วงเดือนตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงกรกฎาคม ๒๕๕๓



๓. ผลการวิจัย

๓.๑ ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ

๑. เปรียบเทียบกำเนิดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลขนาดใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้*

กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในการเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ทั้ง ๔ จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ที่ถูกเลือกเป็นกรณีศึกษา ได้แก่

(๑) กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลนครอุบลราชธานี

กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลนครอุบลราชธานี มีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้นจนกลายเป็นกรณีศึกษาที่สำคัญแห่งหนึ่งของการทำความเข้าใจการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย โดยเฉพาะปัญหาผู้มีอิทธิพลในการเมืองท้องถิ่น ปัญหาความรุนแรงในการแข่งขันต่อสู้ทางการเมืองที่รุนแรง เป็นต้น กลุ่มการเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาลนครอุบลราชธานี ที่สำคัญได้แก่ กลุ่มตระกูลสันติสกุล กลุ่มตระกูลธรรมสกุล กลุ่มตระกูลศรีชัยรัตน์ กลุ่มนครอุบล เป็นต้น

(๒) กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลเมืองศรีสะเกษ

เทศบาลเมืองศรีสะเกษ มีกลุ่มการเมืองกลุ่มแรกและกลุ่มเดี่ยวของเทศบาลเมืองศรีสะเกษที่ผูกขาดอำนาจทางการเมืองมาจนถึงยุคปัจจุบัน คือ “กลุ่มมิตรประชา” โดยมีนายฉัฐมงคล อังคสกุลเกียรติ เป็นหัวหน้ากลุ่มตั้งแต่เริ่มแรก นายฉัฐมงคล อังคสกุลเกียรติ (ชื่อเดิมคือ นายมงคล อังคสกุลเกียรติ) ขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีเมืองศรีสะเกษ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๒๘ จนถึงปัจจุบัน รวมระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีเมืองศรีสะเกษทั้งสิ้น รวมเป็น ๘ สมัยติดกัน รวมระยะเวลาทั้งสิ้นประมาณ ๒๖ ปี

(๓) กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ

การเป็นจังหวัดใหม่ที่ก่อตั้งได้ไม่นานส่งผลให้มีกลุ่มการเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองเพียง ๒ กลุ่มเท่านั้นที่มีบทบาทสำคัญ ไม่ได้มีกลุ่มการเมืองหลายกลุ่มที่ต่อสู้แข่งขันกันมาอย่างยาวนานเหมือนการเมืองท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานีหรือจังหวัดอื่น ๆ ที่มีพัฒนาการของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นมาอย่างยาวนาน โดยกลุ่มการเมืองท้องถิ่น



๒ กลุ่มของเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ คือ “กลุ่มรักอำนาจเจริญ” นำโดย นายศักดิ์ชัย ตั้งตระกูลวงศ์ และ “กลุ่มอิสระอำนาจเจริญ” นำโดย นายวิชัย บุญเสริฐ (อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง)

(๔) กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลเมืองยโสธร

กลุ่มการเมืองท้องถิ่นจังหวัดยโสธรเกิดจากการรวมกลุ่มของนักธุรกิจ พ่อค้า และข้าราชการเก่ามาร่วมเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่น โดยกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ๒ กลุ่มของเทศบาลเมืองยโสธร คือ “กลุ่มรวมพลังสร้างสรรค์ยโสธร” นำโดย นายธนาวุฒิ ภักตริกานันท์ อดีตนายกเทศมนตรีเมืองยโสธร และเป็นอดีตนายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) และ “กลุ่มพัฒนายโสธร” นำโดย นายเกรียงไกร พันธุ์สายเชื้อ

เปรียบเทียบกำเนิดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ทั้ง ๔ จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้

การเปรียบเทียบกำเนิดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาลทั้ง ๔ กรณีศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น โดยผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเหมือนและความแตกต่างของลักษณะการเกิดกลุ่มการเมือง โดยพยายามชี้ให้เห็นว่า ความแตกต่างทางด้านประชากร (จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่) ลักษณะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความแตกต่างทางด้านสังคมและการเมืองในแต่ละจังหวัดนั้นส่งผลต่อความแตกต่างของลักษณะกำเนิดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นอย่างไร โดยแบ่งประเด็นในการนำเสนอออกเป็น ๒ ประเด็น คือ ความเหมือนของกำเนิดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ทั้ง ๔ จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ และความแตกต่างของกำหนดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด

ความเหมือนของกำเนิดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ทั้ง ๔ จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้

การรวมตัวจัดตั้งเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ จะมีลักษณะสำคัญที่สอดคล้องกัน คือ มีการสืบทอดเป็นตระกูลทางการเมือง และเกิดจากการรวมกลุ่มของนักธุรกิจ พ่อค้า นักลงทุนที่มีเชื้อสายจีน



ความแตกต่างของกำหนดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ทั้ง ๔ จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้

การรวมตัวจัดตั้งเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ จะมีความแตกต่างกันในประเด็นสำคัญ สรุปได้ดังนี้

(๑) ระดับการแข่งขัน หรือความรุนแรงที่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ จากการศึกษากลุ่มการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ ๔ จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ พบว่าระดับความรุนแรงในการแข่งขันทางการเมือง ปัญหาผู้มีอิทธิพลในแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่า กลุ่มการเมืองท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ ไม่ได้เกิดจากผู้มีอิทธิพลหรือ “เจ้าพ่อ” ในท้องถิ่นเสมอไป

(๒) เขตที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งน้อยมักจะเอื้อให้เกิดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเพียงกลุ่มเดียวเป็นหลัก จังหวัดที่มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งน้อย ได้แก่ เทศบาลเมืองศรีสะเกษ เทศบาลเมืองยโสธร เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ มักจะเกิดการผูกขาดอำนาจของกลุ่มการเมืองเดิม เช่น กรณีเทศบาลเมืองศรีสะเกษ พบว่ามีการผูกขาดอำนาจมา ๘ สมัย รวมระยะเวลาประมาณ ๓๐ ปี

(๓) ลักษณะการสร้างเครือข่ายระหว่างกลุ่มการเมืองระดับชาติกับกลุ่มการเมืองท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด กล่าวคือ เขตที่มีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก เช่น กรณีเขตเทศบาลนครอุบลราชธานีมีแนวโน้มที่กลุ่มการเมืองระดับชาติกับระดับท้องถิ่นจะมีการร่วมมือช่วยเหลือกันในการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ลักษณะการสร้างเครือข่ายทางการเมืองโดยการดึงการเมืองระดับชาติมาช่วยในการหาเสียงเลือกตั้งในการเมืองระดับท้องถิ่นตามกรณีตัวอย่างข้างต้น กลับไม่พบหรืออาจจะเกิดขึ้นน้อยในพื้นที่เทศบาลที่มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งน้อย เช่น เทศบาลเมืองศรีสะเกษ เทศบาลเมืองยโสธร และเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ

๒) ความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองระดับชาติ

สามารถแบ่งเป็น ๒ กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ ๑ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองระดับชาติใน



หนังสือติดต่อและติดต่อเผยแพร่
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองระดับชาติในระดับสูง ได้แก่ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลนครอุบลราชธานี กล่าวโดยสรุป จากกรณีกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา มีกลุ่มการเมืองที่ยังคงมีบทบาทสำคัญ ได้แก่ กลุ่มตระกูลสันติสกุล กลุ่มตระกูลธรรมสกุล กลุ่มตระกูลศรีชัยวัฒน์ และกลุ่มนครอุบล ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่ากลุ่มการเมืองชั้นนำในระดับเทศบาลนครอุบลราชธานีล้วนมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับกลุ่มการเมืองระดับชาติทั้งสิ้น โดยเฉพาะในช่วงที่มีการหาเสียงลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศมนตรีเทศบาลนครอุบลราชธานี

ลักษณะความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองระดับชาติของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี มีความแตกต่างจากกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดศรีสะเกษ อำนาจเจริญ และยโสธร ซึ่งกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับกลุ่มการเมืองระดับชาติน้อยมาก ถึงแม้ว่าจะเป็นช่วงระยะเวลาในการหาเสียงลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศมนตรีก็ตาม ซึ่งปัจจัยสำคัญนอกเหนือจากประวัติศาสตร์ความเป็นมาของกลุ่มการเมือง และลักษณะบริบททางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองแล้ว สิ่ง que ื้อให้เกิดการเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองในกลุ่มการเมืองท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานีของกลุ่มการเมืองระดับชาติคือ ปัจจัยด้านจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานีซึ่งมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสูงกว่าเขตเทศบาลเมืองศรีสะเกษ เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ และเทศบาลเมืองยโสธร ประมาณ ๒-๓ เท่า ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่งผลโดยตรงต่อความต้องการเข้ามามีอิทธิพลต่อกลุ่มการเมืองระดับท้องถิ่นของกลุ่มการเมืองระดับชาติ ทั้งนี้ มีความเกี่ยวข้องกับการสร้างและควบคุมฐานคะแนนเสียงในเขตเทศบาล ซึ่งจำนวนเสียงเลือกตั้งที่มีจำนวนมากเหล่านี้สามารถส่งผลต่อการแพ้ชนะในการเลือกตั้งระดับชาติได้ นอกจากนี้ ปัจจัยทางด้านงบประมาณ ผลประโยชน์ ในการบริหารจัดการเทศบาลนครก็มีจำนวนมากกว่า จึงสามารถดึงดูดกลุ่มการเมืองระดับชาติให้เข้ามาให้การสนับสนุนช่วยเหลือหรือให้การอุปถัมภ์กลุ่มการเมืองท้องถิ่น ในขณะที่กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเองก็พยายามสร้างเครือข่ายเป็นผู้รับการอุปถัมภ์กับกลุ่มการเมืองระดับชาติ โดยหวังว่ากลุ่มการเมืองระดับชาติเหล่านี้จะให้การสนับสนุนช่วยเหลือทั้งงบประมาณและคน ในการหาเสียงเลือกตั้ง



๓) การแข่งขันของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มต่างๆ ในการเมืองระดับเทศบาลเมืองและระดับเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้

สามารถแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก คือ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง

กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลนครอุบลราชธานี ถือว่าเป็นการเมืองท้องถิ่นที่มีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้น มีลักษณะการใช้อิทธิพล อำนาจบารมีนอกระบบ มีการใช้ความรุนแรงในการแข่งขันต่อสู้ที่เกิดขึ้นอย่างยาวนานตั้งแต่อดีต ทั้งนี้ ปัจจัยที่ส่งผลให้กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลนครอุบลราชธานีมีการแข่งขันต่อสู้อย่างรุนแรง ที่สำคัญที่ได้

(๑) การได้รับจัดตั้งเป็นเทศบาลนครส่งผลต่อจำนวนงบประมาณและผลประโยชน์ทางการเมืองต่าง ๆ ที่ยั่วยวนหรือดึงดูดนักการเมืองกลุ่มต่าง ๆ ให้เข้ามาแย่งชิงอำนาจทางการเมือง โดยนับตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นต้นมา เทศบาลนครอุบลราชธานีมีงบประมาณสำหรับใช้ในการบริหารจัดการประมาณไม่ต่ำกว่าปีละ ๔๐๐ - ๕๐๐ ล้านบาท เฉพาะปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เทศบาลนครอุบลราชธานีมีงบประมาณ ๔๙๒ ล้านบาท (ยังไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ)

(๒) ในด้านจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีมากถึง ๕๖,๘๖๖ คน ส่งผลให้กลุ่มการเมืองระดับชาติพยายามเข้ามาใช้อิทธิพลหรือสร้างความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายอุปถัมภ์เพื่อผลประโยชน์ทางด้านฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง ส.ส. ของกลุ่มตน

(๓) การที่กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลนครอุบลราชธานีมีความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองระดับชาติอย่างเหนียวแน่น โดยเฉพาะในช่วงที่มีการหาเสียงลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศมนตรีเทศบาลนครอุบลราชธานี นับตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ส่งผลให้การแข่งขันต่อสู้ของกลุ่มการเมืองมีลักษณะเป็น “สงครามตัวแทน” (proxy war) กล่าวคือ มีกลุ่มอำนาจทางการเมืองในระดับชาติอยู่เบื้องหลังคอยให้การสนับสนุนเงินทุนและคนเพื่อช่วยในการรณรงค์แข่งขัน ทั้งการหาเสียงเลือกตั้งและการแจกเงินให้กับหัวคะแนนเพื่อนำไปซื้อเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

(๔) กลุ่มการเมืองท้องถิ่น มีประวัติศาสตร์การต่อสู้ที่ยาวนาน โดยเฉพาะในอดีตที่เคยมีผู้มีอิทธิพลในระดับ “เจ้าพ่อ” ที่มีชื่อเสียงจนได้ขึ้นชื่อว่าเป็น “เจ้าพ่อแห่งอีสานใต้” คือ ไชยศิริ เรื่องกาญจนาเศรษฐ์

จากเหตุผลหลัก ๆ ดังกล่าวข้างต้นได้ส่งผลให้กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลนครอุบลราชธานี มีการแข่งขันต่อสู้กันอย่างเข้มข้นได้ดังกล่าวมาแล้ว หากแต่ว่าในยุค



ปัจจุบันการแข่งขันต่อสู้ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบจากที่เคยให้อำนาจอิทธิพล อำนาจมืด เปลี่ยนมาใช้ในการแข่งขันต่อสู้ผ่านกลไกการต่อสู้ที่เป็นทางการ การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบให้มีความเข้มข้นและมั่นคงขึ้น และนับวันก็ยิ่งมีการใช้เงินซื้อเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

ลักษณะที่สอง คือ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีการแข่งขันกันไม่รุนแรง

กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีการแข่งขันกันไม่รุนแรงมากนัก ได้แก่ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมืองศรีสะเกษ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ และกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมืองยโสธร ซึ่งกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้จะมีลักษณะเฉพาะร่วมกันที่เป็นปัจจัยที่เอื้อไม่ให้เกิดการแข่งขันที่ไม่รุนแรงมากนัก สรุปได้ดังนี้

(๑) เขตเทศบาลต่าง ๆ เหล่านี้มีขนาดเล็ก มีประชาชนผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งไม่สูงมากนัก ซึ่งกลุ่มอำนาจเดิมได้คุมพื้นที่ฐานเสียงของตนเองอย่างเหนียวแน่น จนยากที่กลุ่มการเมืองใหม่ ๆ หรือคู่แข่งของตนจะสามารถเจาะเข้ามาได้

(๒) กลุ่มที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งโดยส่วนใหญ่มีการผูกขาดอำนาจมาหลายยุคหลายสมัย เช่น กรณีเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ เทศบาลเมืองศรีสะเกษ ซึ่งการผูกขาดอำนาจทางการเมืองมาหลายยุคสมัยได้สร้างฐานเสียงของกลุ่มให้มีความเข้มข้นผ่านโครงการ นโยบาย หรือการลงพื้นที่หาเสียงอย่างต่อเนื่อง จนส่งผลให้ชนะคู่แข่งอย่างเด็ดขาดในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ในขณะที่คู่แข่งเองก็ไม่มีศักยภาพมากพอที่จะต่อสู้กับกลุ่มอำนาจเดิมได้ ความรุนแรงในการแข่งขันทางการเมืองในเขตเทศบาลเมืองเหล่านี้จึงไม่ค่อยปรากฏมากนัก

(๓) ในด้านการลงพื้นที่หาเสียงของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นต่าง ๆ ก็จะมีลักษณะคล้าย ๆ กันคือ การลงพื้นที่หาเสียงตามงานต่าง ๆ เช่น งานแต่งงาน งานศพ งานบุญ งานบวช เป็นต้น สะท้อนให้เห็นว่า การเล่นการเมืองท้องถิ่นจำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งในการเมืองท้องถิ่นของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

(๔) การแข่งขันทางการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้งแต่ละครั้งมีปัจจัยเรื่องเงินซื้อเสียงเข้ามาเป็นปัจจัยหลักในการตัดสินใจแพ้ชนะ โดยมีปัจจัยเรื่องการลงพื้นที่อย่างต่อเนื่อง คุณงามความดี หรือโครงการ นโยบายต่าง ๆ ในช่วงที่เคยดำรงตำแหน่งเป็นปัจจัยรองลงมา เป็นต้น



๔) บทบาทของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในการผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

กล่าวโดยสรุป บทบาทของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในการผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง อาทิ การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในเรื่องที่กฎหมายได้เปิดโอกาสไว้ให้ พบว่า ประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลโดยส่วนใหญ่มีส่วนร่วมทางการเมืองในด้านการบริหารจัดการการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลค่อนข้างน้อย หรือไม่ค่อยมีส่วนร่วมมากนัก ฝ่ายผู้บริหารเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครก็มีกระบวนการในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมพอสมควร เช่น การจัดทำประชาคมแผนพัฒนาเทศบาล ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วประชาชนที่เข้ามาร่วมคือ กลุ่มหัวหน้าชุมชน แกนนำชุมชนเท่านั้น

๓.๒ ผลการวิจัยเชิงปริมาณ

เทศบาลนครอุบลราชธานี ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานียังไม่สอดคล้องกับระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับกลาง หรือระดับผู้มีส่วนร่วม (participants) และระดับสูง หรือระดับนักกิจกรรม (activists) ทั้งนี้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานีมีความใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับต่ำหรือกลุ่มผู้ดู (onlookers) โดยผลการวิจัยพบว่า ประชาชนโดยส่วนใหญ่มีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับนี้ปานกลาง อย่างไรก็ตาม ประชาชนจะมีส่วนร่วมมากเฉพาะช่วงที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศมนตรีเท่านั้น ส่วนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้านอื่น ๆ พบว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานีมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่น้อย

เทศบาลเมืองศรีสะเกษ เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ และเทศบาลเมืองยโสธร พบว่า ประชาชนโดยส่วนใหญ่มีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับต่ำหรือกลุ่มผู้ดู (onlookers) โดยประชาชนส่วนใหญ่จะมีส่วนร่วมมากเฉพาะช่วงที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศมนตรีเท่านั้น ส่วนการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้านอื่น ๆ พบว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับต่ำ รวมทั้งยังไม่สอดคล้องกับระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับกลาง หรือระดับผู้มีส่วนร่วม (participants) และระดับสูงหรือระดับนักกิจกรรม (activists)



๔. สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

ผลจากการวิจัย สรุปได้ดังนี้

๑) การรวมตัวจัดตั้งเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ จะมีลักษณะสำคัญที่สอดคล้องกัน คือ มีการสืบทอดเป็นตระกูลทางการเมือง และเกิดจากการรวมกลุ่มของนักธุรกิจ พ่อค้า นักลงทุน ที่มีเชื้อสายจีน

๒) ความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองระดับชาติ พบว่า มี ๒ ลักษณะ คือ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองระดับชาติในระดับสูง และกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการเมืองระดับชาติในระดับต่ำ หรือมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์น้อย

๓) การแข่งขันของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มต่าง ๆ ในการเมืองระดับเทศบาลเมืองและระดับเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ สามารถแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ ลักษณะแรก คือ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง ลักษณะที่สอง คือ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีการแข่งขันกันไม่รุนแรง

๔) บทบาทของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในการผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง บทบาทของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นยังมีน้อย

ผลการวิจัยเชิงปริมาณ พบว่า ประชาชนโดยส่วนใหญ่มีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับต่ำหรือกลุ่มผู้ดู (onlookers) โดยประชาชนส่วนใหญ่จะมีส่วนร่วมมากเฉพาะช่วงที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศมนตรีเท่านั้น ส่วนการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้านอื่น ๆ พบว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับต่ำ

สำหรับข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการเมืองระดับท้องถิ่นที่ค้นพบจากการวิจัยในครั้งนี้ที่สำคัญ คือ

๑) การแก้ไขการผูกขาดของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาล ควรกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งไว้ไม่เกิน ๒ สมัยติดกัน

๒) เทศบาลเมืองใดที่มีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลนคร รัฐบาลจะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนเพื่อเพิ่มจำนวนเทศบาลนครให้มีมากขึ้น โดยอาจจะเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดให้เอื้อต่อการยกฐานะจากเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนครได้ง่ายขึ้นเพื่อเพิ่มศักยภาพทางด้านงบประมาณ บุคลากร เจ้าหน้าที่และจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล



เอกสารอ้างอิง

เจมส์ ซี สกอตต์. การเมืองในระบบผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. ใน อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คูวินทร์พันธุ์ (บรรณาธิการ), ระบบอุปถัมภ์, หน้า ๓๙-๑๓๖. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓) อ้างใน ดร.ฉวี เจริญพันธ์, ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในชุมชนชนบท, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๔), หน้า ๑๔-๑๕.

เชาวนะ ไตรมาศ. เจ้าพ่อกับการเมือง : การเชื่อมโยงของข่ายใยอำนาจในระบบการเมืองไทย. วิทยานิพนธ์ดุขฎิบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๗.

ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์, “ผู้นำท้องถิ่นอีสานกับเครือข่ายความสัมพันธ์ : กรณีศึกษาสมาชิกสภาเทศบาล,” เอกสารรายงานประกอบการประชุมวิชาการประจำปี ๒๕๓๖ : ปัญหาท้าทายของสังคมไทย : ใครจะได้อะไร? อย่างไร? เสนอที่ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซิตี จอมเทียน จังหวัดชลบุรี ๑๐-๑๑ ธันวาคม ๒๕๓๖.

ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์. การเมืองสองฝั่งโขง : การรวมกลุ่มทางการเมืองของ ส.ส. อีสาน พ.ศ. ๒๕๓๖-๒๕๓๔. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๖.

เทศบาลนครอุบลราชธานี. รายชื่อคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๒๘-๒๕๕๓. มปท. (เอกสารสำเนาไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

เทศบาลเมืองศรีสะเกษ. รายนามผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลเทศบาลเมืองศรีสะเกษอดีตจนถึงปัจจุบัน. มปท. (เอกสารสำเนาไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ทวีชัย กฤติยาภิชาติกุล. การสร้างทายาททางการเมืองของตระกูลการเมืองไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑.



นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบอบ
ประชาธิปไตย : ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาค
เหนือของประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,
๒๕๔๒.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ ๑๓ พ.ศ. ๒๕๕๒).

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลง.

กรุงเทพฯ : จริลสนิทวงศ์การพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๒.

มรุต วันทนากร. การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับเทศบาลไทย : บทสรุปสู่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม. กรุงเทพฯ : มิเตอร์ก๊อปปี้ (ประเทศไทย),
๒๕๔๙.

รังสรรค์ ชนะพรพันธ์. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย. กรุงเทพฯ :
โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, ๒๕๔๖.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์, “ประชาธิปไตยตัวแทนและประชาธิปไตยภาคประชาสังคมในระดับ
ท้องถิ่น,” เอกสารการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ
ครั้งที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๕๑) เสนอที่ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒-๓
ธันวาคม ๒๕๕๑. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. การกระจายอำนาจกับแบบแผนใหม่ของเครือข่ายอิทธิพล. ใน ณรงค์
เพชรประเสริฐ (บรรณาธิการ), ก้าว (ไม่) พันประชาชนนิยม กระจายอำนาจสู่
ท้องถิ่น, หน้า ๕๙-๑๐๘. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. เจ้าพ่อในทัศนะของข้าราชการฝ่ายปกครองและตำรวจ. วิทยานิพนธ์
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, ๒๕๓๗.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. เจ้าพ่ออุปถัมภ์กับรัฐอุปถัมภ์. วารสารสังคมศาสตร์, ๓๔ (มกราคม -
มิถุนายน ๒๕๔๖) : ๔๔๔-๔๕๖.

อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธ์. ระบบอุปถัมภ์. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ : สำนัก
พิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕.

แอนโทนี่ ฮอลล์. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ แนวคิด และคำศัพท์.

ใน อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธ์ (บรรณาธิการ), ระบบอุปถัมภ์,
หน้า ๒๕-๓๘. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕.



สังคมประชาธิปไตยกับการปฏิรูปและรัฐสวัสดิการ

ดร. โชคชัย สุทธาเวศ *

ปัจจุบันสังคมไทยมีการถกเถียงกันอย่างยิ่งถึงการปฏิรูปการเมือง การปฏิรูปประเทศ และรัฐสวัสดิการ ที่คำหลังนี้มักแปลกันผิดเพี้ยนแต่นิยมกันไปทั่วจากคำว่า “Welfare State” “รัฐแห่งความอยู่ดีกินดี” หรือ “อุดมรัฐ” รัฐบาลชุดปัจจุบันก็ให้คุณค่าต่อการปฏิรูปและรัฐสวัสดิการมากขึ้น แม้ว่ารัฐบาลจะยังไม่เข้าใจเพียงพอว่าการปฏิรูปและรัฐสวัสดิการคืออะไรกันแน่ก็ตาม แต่เนื่องจากการปฏิรูปมีรากฐานทางการเมืองอันใกล้ชิดกับการเมืองแบบสังคมประชาธิปไตย ฉะนั้นผู้เขียนจึงใคร่ขอถือโอกาสนี้ทำความเข้าใจในทั้งประเด็นสังคมประชาธิปไตยกับรัฐสวัสดิการ อันสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น และเพื่อประโยชน์ต่อการปฏิรูปการเมือง และการปฏิรูปประเทศในทุกด้าน



* ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล อดีตหัวหน้าพรรค

หนังสือ **ดี@และดี@เผยแพร่**
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สังคมประชาธิปไตย : จากทฤษฎีทั่วไปในระดับสากลสู่ทฤษฎีเฉพาะสำหรับประเทศไทย

สังคมการเมืองไทยในอดีตถึงปัจจุบันผ่านประสบการณ์มาทั้งจากการดำเนินการภายใต้อุดมการณ์อนุรักษนิยม เสรีนิยม และประชานิยม โดยรูปแบบการปกครองทั้งแบบเผด็จการ กึ่งประชาธิปไตย และอำมาตยาธิปไตย^๑ ในอนาคตสังคมไทย หากจะต้องทำการ

^๑อำมาตยาธิปไตยหรือระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureau-Hegemonic Regime) ของผู้เขียน หมายถึง ระบอบการเมืองที่ขุนนางข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ (อาทิ ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้บัญชาการทหารของเหล่าทัพต่าง ๆ และผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการหรือหัวหน้ากองขึ้นไปในหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งผู้บริหารที่ไม่สามารถเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานข้าราชการได้) ซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างระดับสูงของรัฐ (หรือเทียบเท่าฝ่ายจัดการในทางธุรกิจ) ผู้รับเงินเดือนจากภาษีของประชาชนในตำแหน่งบริหารและที่พันตำแหน่งทางราชการไปแล้วแต่ยังคงมีอิทธิพลอยู่ รวมทั้งบริวารของเขาเหล่านั้น เป็นใหญ่เหนือประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงินหรือนายจ้าง ในการกำกับอุดมการณ์ คุณธรรม ทิศทาง โครงสร้าง กฎหมาย กติกา กลไก บุคคล อำนาจทางการเมือง การตีความระบอบการเมือง การควบคุมสังคมการเมือง และการจัดการผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม โดยอาจร่วมมือกับกลุ่มคนในสถานภาพอื่น ๆ ที่สูงกว่าหรือด้อยกว่า ตามสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งนี้ สมาชิกของระบอบอำมาตยาธิปไตยไม่รวมถึงพระมหากษัตริย์ที่ทรงอยู่เหนือและเป็นกลางทางการเมือง แต่คณะบุคคลในสมาชิกของระบอบอำมาตยาธิปไตยอาจจะอาศัยรั้งเงาของสถาบันกษัตริย์หรือแอบอ้างบารมีของพระมหากษัตริย์ หรือแม้กระทั่งใช้สถาบันกษัตริย์เป็นเครื่องมือเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพและอิทธิพลหรืออำนาจของตนเพื่อโต้ตอบ รักษาสถานภาพ แสวงหาผลประโยชน์ ดำเนินการยึดอำนาจรัฐ ปฏิเสธ แทรกแซงหรือลดทอนอำนาจรัฐ โคนล้มปรัภักษ์ในทางการเมืองหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อการแก้ปัญหาบ้านเมือง นำพาประเทศ และควบคุมระบอบการเมือง ความมั่นคงของประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แนวร่วมของระบอบอำมาตยาธิปไตยได้แก่ อภิชนาธิปไตย (การปกครองโดยชนชั้นสูง) และคณาธิปไตย (การปกครองโดยคณะบุคคล) ซึ่งมักจะเป็นปฏิบัติต่อบระบอบประชาธิปไตยของประชาชน นอกจากนี้ระบอบอำมาตยาธิปไตยจะให้ความสนใจกับความสงบเรียบร้อยของประเทศหรือความมั่นคงแห่งชาติมากกว่าผลประโยชน์และคุณภาพชีวิตที่ได้มาตรฐานสูงและเท่าเทียมทั่วถึงกันของประชาชนในทุกระดับชั้น และระบอบอำมาตยาธิปไตยซึ่งครอบครองและครอบงำการตีความคุณธรรมและความดีงามในสังคม จะแสดงความเป็นปฏิบัติต่อบระบอบประชาธิปไตยอย่างยิ่ง หากว่าระบอบประชาธิปไตยซึ่งให้คุณค่าต่อการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน มีจุดอ่อนในทางคุณธรรมและความดีงามในสังคม แต่ระบอบอำมาตยาธิปไตยที่ครอบงำระบอบการเมืองการปกครองไทยหรือประเทศอื่นใดก็ตาม จะกลายเป็นมิติอำนาจอันพึงปรารถนาได้ หากสนับสนุนการบริหารรัฐกิจภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอย่างมีประสิทธิภาพ โดยลดทอนความทะเยอทะยานในการนำพาชาติบ้านเมืองและไม่พยายามทดแทนระบอบประชาธิปไตยของประชาชน แต่สนใจปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพการทำงานของตนให้เต็มที่ คู้มค่าแก่เงินเดือนที่ได้รับจากประชาชน และถูกถ่วงดุลโดยลัทธิสหภาพแรงงานแบบสังคมประชาธิปไตยในระบบราชการ (การปฏิบัติ/รัฐประหารของบรรดาผู้นำอำมาตย์จะไม่มีหรือเกิดได้ยากมากขึ้น หากทหารและตำรวจมีสหภาพแรงงานเพื่อสังคมประชาธิปไตย)

ปฏิรูปการเมืองไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงแล้ว และต้องการการปฏิรูปประเทศให้ถูกครรลองคลองธรรมแห่งธรรมาธิปไตยสู่สังคมที่อารยธรรมก้าวหน้ามากขึ้นกว่าในอดีตแล้ว เราสมควรสนใจอุดมการณ์สังคมนิยมประชาธิปไตยกันให้มากขึ้น ซึ่งสังคมนิยมประชาธิปไตยที่จะเสนอนี้ มิใช่สังคมนิยมประชาธิปไตยในความหมายแบบพื้น ๆ ที่เข้าใจเพียงว่า สังคมหรือประเทศที่เป็นประชาธิปไตยเท่านั้น แต่หมายถึงอุดมการณ์สายกลางทางการเมือง (Middle Way Politics) ที่ไม่สุดโต่งไปในทางซ้ายจัดแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ (Communism) หรือ ขวาจัดแบบอำนาจนิยมเบ็ดเสร็จ ที่ครอบงำสังคมและประชาชนในทุกมิติ (Totalitarianism) และทุนนิยมสุดขั้ว (แสวงกำไรสูงสุด) สังคมนิยมประชาธิปไตยเป็นทางเลือกการเมืองและการจัดการสังคมที่สังเคราะห์ขึ้นใหม่ มาตั้งแต่สมัยการแข่งขันระหว่างปฏิวัติสังคมนิยมและปฏิรูปสังคมนิยมในยุโรปใน ค.ศ. ๑๙๐๐s เป็นต้นมาที่ยังใช้ได้จนถึงปัจจุบัน และพยายามปฏิรูปตนเองคือวิวัฒนาการอย่างก้าวหน้าเข้ากับยุคสมัยอย่างชาญฉลาดและอย่างต่อเนื่องสู่ออนาคต

ฉะนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าทฤษฎีที่เหมาะสมแก่การพัฒนาการเมืองไทยมากที่สุด (The Fittest Theory) แต่ยังคงขาดแคลนในสังคมไทยอย่างมากคือ ทฤษฎีสังคมนิยมประชาธิปไตย อันมีนัยทางอุดมการณ์ทางการเมืองแบบสายกลางอยู่ด้วยนี้ ซึ่งทฤษฎีสังคมนิยมประชาธิปไตยที่เหมาะสมควรประกอบขึ้นด้วยองค์ประกอบต่อไปนี้เป็นอย่างดี:

๑) ส่วนทฤษฎีที่เป็นความสัมพันธ์ในทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม อาทิ แนวความคิดสังคมนิยมปฏิรูป รัฐธรรมนูญนิยม หลักนิติรัฐ ความเสมอภาคและความยุติธรรมทางสังคมนิยมประชาธิปไตยหรือการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ของประชาชนกับรัฐ การพัฒนาที่ยั่งยืน ระบบเศรษฐกิจที่เข้ากันได้กับรัฐสวัสดิการและระบบสหกรณ์ การค้าที่ยุติธรรมและมาตรฐานแรงงาน ธุรกิจและการตลาดเพื่อสังคม การส่งเสริมความเข้มแข็งของขบวนการสหภาพแรงงานและขบวนการสหกรณ์ สิทธิมนุษยชนในแง่มุมต่าง ๆ ร่วมกับความรับผิดชอบและผลประโยชน์ร่วมในสังคม การอยู่ร่วมกันแบบหลากหลายวัฒนธรรมและการมีวัฒนธรรมร่วมกัน การสร้างความเป็นปึกแผ่นร่วมกันของคนในสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแนวพหุภาคีกำกับทวีภาคี รวมทั้งขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่ ๆ

๒) ส่วนที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานและทุน โดยยึดหลักการการกำกับควบคุมทุนนิยมเสรีและกลไกตลาดด้วยระบบการกำหนดนโยบายและการบริหารแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจากฝ่ายแรงงาน และการ



เกี่ยวข้องกับขบวนการสหภาพแรงงานและการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างแรงงาน และทุน นั้น ควรให้คุณค่าเป็นพิเศษกับแนวทางนี้ของกลุ่มสังคมนิยมปฏิรูปเฟเบียนในอังกฤษ และตัวแบบการกำกับทุนนิยมและบริหารแรงงานของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยและสภาแรงงาน LO ของสวีเดน การร่วมตัดสินใจบริหารกิจการระหว่างแรงงานกับทุน (Co-determination) ในเยอรมนี ระบบการบริหารกิจการโดยตนเองของคนงานในยูโกสลาเวีย (เดิม) รวมทั้งระบบการมีหุ้นในกิจการของคนงาน (Employee Stock Ownership Program, ESOP) ในสหรัฐอเมริกา

๓) ส่วนที่เป็นแกนหรือหลักการสำคัญของศาสนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการการทำงานที่อุทิศตน ลดความละโมภโลภมากในการประกอบอาชีพและยึดมั่นการเสียสละเพื่อส่วนรวม (ศาสนาพุทธ คริสต์ อิสลาม) และหลักการธรรมิกสังคมนิยมและทางสายกลาง (ศาสนาพุทธ) เป็นส่วนสำคัญในเชิงการควบคุมจริยธรรมและความสัมพันธ์อันไม่สุดโต่งของฝ่ายแรงงานและตัวแทน (สหภาพแรงงาน) กับฝ่ายทุนและตัวแทน (ฝ่ายจัดการ)

อนาถใจที่อุดมการณ์หรือบางครั้งที่ผู้เขียนเรียกว่าทฤษฎีสังคมนิยมประชาธิปไตยนั้น ไม่สามารถเกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย สาเหตุสำคัญก็คือปฐมบทของการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่ดำเนินการโดยคณะราษฎรใน พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น ไม่ได้เป็นการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง แต่เป็นการหลงทางประชาธิปไตยของคณะราษฎร และกลายเป็นความผิดพลาดทางการเมืองการปกครองแห่งชาติ ด้วยการสถาปนาระบอบคณาธิปไตยของคณะราษฎร ซึ่งก็คือรูปแบบหนึ่งของอำมาตยาธิปไตย เครื่องชี้วัดที่สำคัญคือ ๑) ทำการปฏิวัติจำแลง (คือจำแลงจากปฏิวัติสังคมนิยมตามลัทธิมาร์กซิสต์) หรือจะเรียกว่าวิวัฒน์ก็ตามโดยยึดอำนาจด้วยกำลังทหารร่วมกับขุนนางราชการ มิใช่การเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยสันติวิธี ๒) ไม่มีการจัดตั้งพรรคการเมืองและการแข่งขันกันระหว่างพรรคเพื่อสู่เส้นชัยในรัฐสภาและการมีรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งแทนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของกษัตริย์ ๓) คณะราษฎรคิดและกระทำการในทางการเมืองแทนมหาชนตามแบบของคณะราษฎร (การบริหารโดยพรรคเดียว) ที่เข้าใจกันเองว่าเป็นการเริ่มต้นประชาธิปไตยอันถูกต้องเหมาะสมกับประเทศไทยแล้ว โดยขาดการออกแบบและสื่อสารหรือให้การศึกษาว่าด้วยประชาธิปไตยในทางการเมืองและวิถีสังคมนิยมประชาธิปไตยแก่ประชาชน และไม่ได้ทำให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจการเมืองและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง ๔) คณะราษฎรเป็นคณะพรรคการเมืองเดี่ยวผูกขาดการแต่งตั้งคณะกรรมการราษฎร (คณะรัฐมนตรี)



นักปฏิรูป : นักสังคมนิยมไทย นักเสรีนิยม หรือนักประชาธิปไตย?

ทฤษฎีสังคมนิยมประชาธิปไตยเป็นทฤษฎีสำคัญของนักปฏิรูป (Reformer) แต่นักปฏิรูปอาจไม่ใช่สังคมนิยมไทยหรือนักสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democrat) กล่าวคือ นักปฏิรูปจะมีหัวก้าวหน้าและสมัยใหม่ที่สนใจเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและการเสริมสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างยิ่ง นักปฏิรูปอาจเป็นสังคมนิยม (Socialist) หรือนักเสรีนิยมที่ไม่ชอบระบอบอภิสิทธิ์ชน (Liberal) ก็ได้ เช่น ประธานาธิบดีรูสเวลต์ของสหรัฐอเมริกาเป็นนักปฏิรูป (หัว) เสรีนิยม แต่ นายกรัฐมนตรีโอลอฟ พาลเม ของสวีเดนเป็นนักปฏิรูป (หัว) สังคมนิยม แต่ก็นิยมการเปลี่ยนแปลงอย่างสันติวิธีและให้คุณค่ากับวิวัฒนาการแบบก้าวหน้า มิใช่วิวัฒนาการตามยถากรรมหรือถอยหลังเข้าคลอง (Delwit 2005) และการปฏิรูปสังคมนิยมมีขึ้นได้บ้างจากนักประชาธิปไตย (Democrat) ที่มีหัวเสรีนิยมแต่ก็ให้คุณค่ากับการอนุรักษ์โครงสร้างและอำนาจของสังคมเก่าตามประเพณีเดิม ฉะนั้นการปฏิรูปจึงใกล้ชิดกับนักสังคมนิยมไทยและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสังคมได้มากกว่านักประชาธิปไตย

รัฐสวัสดิการ: ฐานหลักสำคัญในการให้หลักประกันคุณภาพชีวิตประชาชนที่คำนึงสังคมนิยมไทย

“รัฐสวัสดิการ” ถือเป็นฐานค้ำจุนสังคมที่สำคัญมากฐานหนึ่งของสังคมนิยมประชาธิปไตย เนื่องจากวิถีของชาวสังคมนิยมไทยให้คุณค่าต่อการยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตแรงงานและประชาชนด้วยสันติวิธี ผ่านการจัดโปรแกรมสวัสดิการต่าง ๆ ที่รัฐจะต้องแทรกแซงและกำกับจริงจัง หรือในบางกรณีรัฐจำเป็นต้องทำเองให้แก่ประชาชน การปฏิรูปมิใช่วิธีการล้มล้างระบบการทุจริตของนายทุนที่มีต่อแรงงานอย่างรุนแรงเพื่อให้ชีวิตกรรมกรดีขึ้นแบบที่สังคมนิยมปฏิวัติหรือตามที่ลัทธิมาร์กซิสต์เสนอ การเข้าใจพื้นฐานของ “รัฐสวัสดิการ” ซึ่งเกี่ยวข้องกับจัดการ “สวัสดิการสังคม” จึงสำคัญมาก ในบทความนี้จึงขอเสนอสามส่วน คือ ส่วนแรกแนวความคิดว่าด้วยรัฐสวัสดิการ ส่วนที่สองคือ ขอบข่ายของสวัสดิการสังคม ส่วนที่สามคือ สาระสำคัญของการจัดสวัสดิการสังคมในบางกลยุทธ์และโปรแกรม

รัฐสวัสดิการคืออะไร

รัฐสวัสดิการมีรากฐานมาจากความคิดที่แตกต่างกันของการสร้างสรรค์สังคม

เศรษฐกิจ ความคิดแรกคือลัทธิเสรีนิยมที่เน้นกลไกตลาดและการจ้างงานโดยเสรี โดยมุ่งการ



หนังสือและสื่อเผยแพร่
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ประกอบการต้องมีกำไรสูงสุด จึงสนใจสวัสดิการแรงงานและสวัสดิการสังคมน้อย ความคิดที่สองคือลัทธิสังคมนิยมที่เน้นการจัดการเศรษฐกิจโดยรัฐและการให้บริการฟรีทางสวัสดิการแรงงานและสวัสดิการสังคม ส่วนความคิดที่สามเดินสายกลางระหว่างสองความคิดดังกล่าวคือลัทธิทุนนิยมสวัสดิการ (หรือพวกสังคมนิยมประชาธิปไตยในทางการเมือง) สนใจการดูแลแรงงานไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ โดยเน้นการจ้างงานเต็มที่ในตลาดแรงงาน ประสิทธิภาพแรงงาน และบทบาทของรัฐในระบบเศรษฐกิจแบบผสม

ในรอบประมาณ ๑๐ ปี ที่ผ่านมา นักวิชาการระดับสากล (Cochrane, Clarke และ Gewirtz 2001) ได้ประมวลหาข้อยุติเรื่องรัฐสวัสดิการเป็นอย่างไรกันแน่ คำตอบคือ “รัฐสวัสดิการคือรัฐที่จัดหรือส่งเสริมหรือมีบทบาทให้มีการจัดสวัสดิการในสังคม โดยไม่จำเป็นที่รัฐต้องจัดสวัสดิการเองทั้งหมดหรือเสมอไป”

การตรวจสอบว่าประเทศใดเป็นรัฐสวัสดิการเพียงใดนั้น เราสามารถดูได้จากสามหลักการร่วมกัน (Cochrane, Clarke และ Gewirtz 2001, Esping-Andersen 1990) คือ ความเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ความเป็นระบอบสวัสดิการ (Welfare Regime) และความเป็นเศรษฐกิจผสมของการจัดสวัสดิการ (Mixed Economies of Welfare)

รัฐที่มีความเป็นรัฐสวัสดิการจะให้ความสำคัญกับการจ้างงานเต็มที่ และการทำให้มีสวัสดิการแก่แรงงาน และประชาชนอย่างหลากหลายช่องทาง การจ้างงานเต็มที่ย่อมเป็นมาตรการสำคัญอันหนึ่งเพื่อแก้ปัญหาความยากจน และสวัสดิการต่าง ๆ ย่อมนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีของแรงงานและประชาชน โดยรัฐไม่จำเป็นต้องทำเองทั้งหมดหรือเสมอไป แต่ย่อมมีความรับผิดชอบบางประการที่จะทำให้ประเทศนั้นเป็นรัฐสวัสดิการ โดยอาศัยกฎเกณฑ์ การเงิน และสถาบันต่าง ๆ เพื่อให้มีการจัดสวัสดิการสังคม

ความเป็นระบอบสวัสดิการเน้นที่การลดทอนการทำให้แรงงานกลายเป็นสินค้า (Extent of decommodification of labour) โดยทำให้แรงงานและสมาชิกในครอบครัวเป็นอิสระในการถูกจ้างหรือเข้าไปอยู่ในตลาดแรงงาน และการส่งเสริมสวัสดิการสังคมตามระดับและความหลากหลายของคนกลุ่มต่าง ๆ (Extent of stratification) เช่น ตามกลุ่มอาชีพ

ความเป็นเศรษฐกิจผสมของสวัสดิการจะเน้นที่การมีผู้ให้บริการที่หลากหลายอย่างน้อยสามส่วนจะเป็นผู้จัดให้บริการคือ หน่วยงานของรัฐ องค์กรอาสาสมัคร และ องค์กรเอกชน ระบบการเงินที่ใช้จัดการก็ย่อมมีได้อย่างหลากหลายระบบเช่นกัน แต่โดยอาศัยการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า เพื่อนำมาใช้อย่างหลากหลายในการจัดสวัสดิการดังกล่าว โดยการจัดการหรือกำกับของรัฐ อาทิ ภาษีรายได้บุคคล ภาษีมรดก ภาษีอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

ในยุคสมัยแห่งการแข่งขันทางอุดมการณ์ทางการเมืองในช่วงที่ประชาธิปไตยในยุโรปพัฒนาขึ้นในศตวรรษที่ ๒๐ จนถึงปัจจุบันนั้น ประเทศที่อาศัยเศรษฐกิจเสรีนิยมให้ความสำคัญกับสวัสดิการสังคมแตกต่างกัน ในเรื่องนี้ Esping-Endersen นักวิชาการชาวสเปนได้เสนอในงาน “The Three Worlds of Welfare Capitalism” (1990) โดยสรุปว่า

๑. ในบรรดาประเทศที่ใช้อุดมการณ์ทุนนิยมเสรีที่เกี่ยวข้องกับความเป็นรัฐทุนนิยมสวัสดิการนั้น พบว่าประเทศเหล่านี้มีการใช้อุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกัน ๓ อุดมการณ์ คือ ๑) สังคมประชาธิปไตย (Social Democracy) ๒) อนุรักษ์นิยม (Conservatism) ซึ่งมีสามแนวทางย่อย คือ แนวทางอุปถัมภ์และรับอุปถัมภ์ (patronage and clientelism) แนวทางหลอมรวม (corporatism) ผู้ที่จงรักภักดีต่อองค์การศาสนา เช่น โบสถ์คาทอลิก และแนวทางอำนาจนิยมแบบพ่อปกครองลูก (paternal-authoritarianism) และ ๓) เสรีนิยมประชาธิปไตย (Liberal Democracy)

๒. กลุ่มประเทศที่ใช้อุดมการณ์สังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democracy) จะเน้นการจัดการตลาดแรงงานที่ตื่นตัว เป็นมิตรต่อการจ้างงาน และความมั่นคงในการจ้างงาน และลดทอนการที่แรงงานเป็นสินค้าได้ดีที่สุด ซึ่งกลุ่มประเทศสังคมนิยมประชาธิปไตยแบบสแกนดิเนเวีย อาทิ นอร์เวย์ และสวีเดนทำได้ดีที่สุด

๓. กลุ่มประเทศที่ใช้อุดมการณ์อนุรักษ์นิยมและเสรีนิยมประชาธิปไตยจะเน้นการส่งเสริมสวัสดิการต่อตัวแรงงานมากกว่าการจัดการตลาดแรงงานที่ตื่นตัว เป็นมิตรต่อการจ้างงาน และความมั่นคงในการจ้างงาน ทั้งนี้กลุ่มประเทศที่ใช้อุดมการณ์อนุรักษ์นิยมจะให้ความสำคัญกับการลดทอนการที่แรงงานกลายเป็นสินค้าน้อยที่สุด

นอกจากนี้ ในสมัยปัจจุบันที่การเมืองแบบประชาธิปไตยมีพัฒนาการที่เชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมอย่างใกล้ชิด เราพบว่าการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศของโลกมีความสำคัญยิ่ง การสร้างรัฐนิเวศ (Eco-State) หรือรัฐอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental State) หรือรัฐสีเขียว (Green State) จึงเป็นประเด็นสำคัญที่มีการเสนอกันชัดเจนมากขึ้น (Meadowcroft 2005 และ Dryzek 2005) ประเทศที่ประสบความสำเร็จในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสวัสดิการสังคมของประชาชน จึงจำเป็นต้องทบทวนตัวเองว่าความสำเร็จในทางคุณภาพชีวิตของประชาชนในมิติต่าง ๆ นั้นเกิดขึ้นบนความยั่งยืนของโลกอันเป็นที่รักใบนี้ของเราด้วยหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ “รัฐสวัสดิการ” ที่ประสบความสำเร็จในการสร้างประเทศมาแล้วในรอบเกือบ ๑๐๐ ปีที่ผ่านมา ก็พึงรับเอาอุดมการณ์นิเวศเข้าไปอยู่ร่วมด้วย ถ้าเช่นนั้น การปรับตัวจาก “รัฐสวัสดิการ” เป็น “รัฐนิเวศ-สวัสดิการ” (Eco-Welfare



๓. แบ่งตามความไม่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานในสถานประกอบการ ได้แก่

๓.๑ การบริการทางสังคม (Social or Public Services) บางตำราใช้ภายใต้ชื่อ Universal Programmes (หรือ Demo Grants) บริการที่จัดให้ประชาชนโดยมีสิทธิได้รับอย่างเสมอหน้าหรือทั่วถึง (ตามกฎหมายเกณฑ์กลาง) เช่น การสาธารณสุข การศึกษาในภาคบังคับ การป้องกันภัยในชีวิตและทรัพย์สินและการป้องกันประเทศ การจัดที่อยู่อาศัย การช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษสำหรับคนพิการและผู้สูงอายุ สวัสดิการและการดูแลเด็ก เช่น การจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็ก และการบริการครอบครัว

๓.๒ การสังคมสงเคราะห์ (อาจเรียกว่าการประชาสงเคราะห์ หรือ การสงเคราะห์) (Social or Public Assistance) เป็นสวัสดิการที่จัดตามหลักการสังคมสงเคราะห์ (Social Work) มักจะเป็นการให้เปล่าในตัวตน สิ่งของ หรือบริการ หรือหลายอย่างร่วมกัน ที่จัดให้กับประชาชนผู้ด้อยโอกาสหรือมีปัญหาพิเศษ เช่น คนตาบอด ผู้สูงอายุ ผู้ป่วย ผู้พิการ ผู้ที่ขาดผู้อุปการะ ผู้ไม่มีงานทำ ผู้ประสบภัยหรือภาวะยากลำบากอื่น ๆ โดยเฉพาะผู้ที่ตกจากระบบสวัสดิการหลัก ๆ ในระบบการจ้างงาน เช่น การประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนเงินทดแทน

๓.๓ การประกันสังคมนอกสถานประกอบการ เช่น การทำประกันสังคมโดยสมัครใจของผู้ประกอบอาชีพอิสระต่าง ๆ

๔. แบ่งตามที่มาของเงินทุนที่ใช้

๔.๑ ใช้จากงบประมาณของรัฐบาลกลางหรือท้องถิ่น (ทั้งหมดหรือโดยส่วนใหญ่) ได้แก่ การสังคมสงเคราะห์ และการบริการสังคม (โดยส่วนใหญ่) โดยอาจจัดตั้งเป็นกองทุน หรือในการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี

๔.๒ ใช้จากงบประมาณของรัฐและประชาชนร่วมกัน ได้แก่ การประกันสังคม การบริการสังคม

๔.๓ ใช้จากงบประมาณของนายจ้าง ได้แก่ สวัสดิการที่นายจ้างจัดให้คนทำงานของตน

๔.๔ ใช้จากงบประมาณของลูกจ้าง ได้แก่ สวัสดิการที่จัดโดยสหภาพแรงงานหรือสหกรณ์ออมทรัพย์ในสถานประกอบการให้กับสมาชิก

๔.๕ ใช้จากงบประมาณของสมาชิกในองค์กรหรือชุมชน (โดยรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมทบ) ได้แก่ สวัสดิการของสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ สวัสดิการชุมชนที่มีให้กับสมาชิก



๔.๖ ใช้จากเงินค่าบริการที่ผู้รับบริการจ่าย

๔.๗ ใช้จากหลายแหล่งเงินผสมผสานกัน

๕. แบ่งตามผู้ให้บริการ ได้แก่

๕.๑ รัฐเป็นผู้ให้บริการ

๕.๒ องค์การสาธารณประโยชน์หรือองค์การอาสาสมัครเป็นผู้ให้บริการ

๕.๓ นายจ้างเป็นผู้ให้บริการ

๕.๔ สหภาพแรงงานเป็นผู้ให้บริการ

๕.๕ สหกรณ์ออมทรัพย์เป็นผู้ให้บริการ

๕.๖ องค์การธุรกิจเป็นผู้ให้บริการ

๕.๗ องค์การชุมชนเป็นผู้ให้บริการ

๕.๘ องค์การของประชาชนหรือสมาชิกแบบอื่น ๆ เป็นผู้ให้บริการ

๖. แบ่งตามผู้รับบริการ ได้แก่

๖.๑ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ

๖.๒ ผู้ใช้แรงงานภาคเอกชนในสถานประกอบการทั่วไป

๖.๓ ผู้ใช้แรงงานนอกสถานประกอบการ/ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ

๖.๔ สมาชิกในองค์การประชาชนรูปแบบต่าง ๆ

๖.๕ แรงงานอพยพ

๖.๖ ผู้ลี้ภัย

๖.๗ ประชาชนทั่วไป

๖.๘ ประชาชนเฉพาะกลุ่มต่าง ๆ

๗. แบ่งตามประเภทองค์กรผู้จัด ได้แก่

๗.๑ จัดโดยองค์การของรัฐ

๗.๒ จัดโดยองค์การประชาชน

๗.๓ จัดโดยองค์การธุรกิจ

สาระสำคัญของการจัดสวัสดิการสังคมในบางกลยุทธ์และโปรแกรม

๑. การประกันสังคม (Social Insurance)

ผู้รับการคุ้มครอง/ผู้รับประโยชน์

- ลูกจ้างเข้าร่วมโดยบังคับ

คนไทยดีและดีต่อไทยแพร์
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร



- ผู้ประกันตนเอง เข้าร่วมโดยสมัครใจ
- มักจะกำหนดขนาดสถานประกอบการว่ามีจำนวนคนงานอย่างต่ำ

เท่าใด จึงจะต้องบังคับตามกฎหมาย

การเงิน

- จัดตั้งกองทุนกลางนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลอาจมีส่วนสมทบ
- สามารถนำเงินกองทุนกลางไปลงทุนอื่น ๆ เป็นรายได้เพิ่มเติมได้

สิทธิประโยชน์

๑. การรักษาพยาบาลทางการแพทย์
๒. ผลประโยชน์ทดแทนเป็นเงินได้แก่ เงินทดแทนการขาดรายได้จากการเจ็บป่วย ว่างาน ชราภาพ (เกษียณอายุ) การเจ็บป่วยนอกการทำงาน เงินสงเคราะห์ครอบครัว เงินช่วยเหลือบุตร เงินทดแทนการทุพพลภาพ และเงินบำนาญตกทอด
๓. การจ่ายผลประโยชน์ขึ้นอยู่กับการสมทบเงิน ไม่จำเป็นต้องทดสอบระดับความยากจน/ร่ำรวย (means test)
๔. อัตราการสมทบเงินขึ้นอยู่กับระดับรายได้มักมีกำหนดขั้นต่ำและขั้นสูง

การบริหารงาน

- มีคณะกรรมการบริหารร่วมระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล
- สำนักงานอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล

ข้อสังเกตพิเศษ

การสมทบเงินกองทุนกลางแตกต่างกันไปตามประเภทสิทธิประโยชน์หรือกองทุนย่อย ไม่จำเป็นที่ทุกฝ่ายต้องสมทบเท่ากันทุกกรณี แต่สำหรับประเทศไทยการสมทบเท่ากันตอนเริ่มแรกประกาศใช้กฎหมาย (พ.ศ. ๒๕๓๓) คือ นายจ้าง : ลูกจ้าง : รัฐบาล = ๑ : ๑ : ๑ ปัจจุบันรัฐบาลรับผิดชอบน้อยลง คือ สมทบน้อยลง รวมทั้งตัดค้างเงินสมทบอีกต่างหาก

๒. กองทุนเงินทดแทน (Workmen's Compensation)

ผู้รับการคุ้มครอง/ผู้รับประโยชน์

- ลูกจ้างในบริษัท
- โดยปกติกำหนดขนาดสถานประกอบการที่บังคับใช้ตามกฎหมาย



หนังสือติดต่อและติดต่อเผยแพร่
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

การเงิน

- นายจ้างสมทบฝ่ายเดียว (๐.๒-๒% ของค่าจ้างลูกจ้าง ตามระดับการเกิดอันตรายหรือเป็นโรคของลูกจ้าง)
- ไม่สามารถนำเงินกองทุนไปลงทุนแสวงหาผลประโยชน์ได้

สิทธิประโยชน์

๑. การรักษาพยาบาลทางการแพทย์
๒. เงินทดแทนการขาดรายได้ การพิทักษ์สุขภาพ เนื่องจากการเจ็บป่วย
ในงาน
๓. เงินช่วยค่าทำศพ
๔. บริการฟื้นฟูสมรรถภาพ
๕. การจัดหางานหรืออาชีพใหม่ให้

การบริหารงาน

- มีคณะกรรมการบริหารร่วมระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล
- สำนักงานอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล

ข้อสังเกตพิเศษ

บริษัทที่มีอัตราการประสบอันตรายของลูกจ้างสูงจะเสียค่าสมทบสูงและทำให้สินค้าราคาแพงและอาจสูญเสียลูกค้าได้ง่ายกว่าบริษัทที่มีประวัติอัตราเงินสมทบต่ำ

๓. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund)

ผู้รับการคุ้มครอง/ผู้รับประโยชน์

- ลูกจ้างในบริษัทไม่จำกัดขนาดจำนวนลูกจ้างในกิจการนั้น

การเงิน

- นายจ้างสมทบร่วมกับลูกจ้างโดยนายจ้างสมทบมากกว่า
- ดำเนินการโดยสมัครใจ (เว้นแต่มีกฎหมายบังคับให้ต้องจัดตั้งและเข้าร่วม)
- นำเงินกองทุนไปแสวงหาผลประโยชน์เช่น ฝากธนาคาร หรือลงทุนตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- รัฐช่วยในเชิงการลดหย่อนเงินคำนวณภาษีรายได้จากนายจ้างและลูกจ้าง



หนังสือและสื่อเผยแพร่
สำนักงานประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สิทธิประโยชน์

๑. เงินบำเหน็จเป็นก้อนครั้งเดียวเมื่อออกจากงาน ตาย หรือลาออกจากกองทุน
๒. จ่ายให้แก่ทายาทได้
๓. นายจ้างและลูกจ้างมีสิทธิได้รับลดหย่อนภาษีจากการสมทบเงินได้ในระดับหนึ่ง
๔. การจ่ายเงินไม่คำนึงถึงค่าเงินที่ลดลงแต่ได้ดอกเบี้ยสะสม

การบริหารงาน

- มีคณะกรรมการบริหารร่วมกองทุนภายในบริษัทประกอบด้วย นายจ้าง และลูกจ้าง
- มีการมอบอำนาจการจัดการกองทุนให้แก่สถาบันการเงินนำเงินกองทุนไปลงทุนแสวงหาผลประโยชน์
- กระทรวงการคลังควบคุมกำกับ

ข้อสังเกตพิเศษ

การจัดการกองทุนที่ยืดหยุ่นจะสามารถถอนเงินบางส่วนมาใช้ในกรณีจำเป็นได้ เช่น เมื่อป่วยหนัก ว่างงาน ซื้อม้าน หรือเพื่อการศึกษา

๔. การบริการทางสังคม (Social or Public Services) บางตำราใช้ภายใต้ชื่อ Universal Programmes (Demo grants)

ผู้รับการคุ้มครอง/ผู้รับประโยชน์

ประชาชนทุกคน

การเงิน

รัฐบาลจ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดินหรือภาคเอกชนรับผิดชอบค่าใช้จ่าย หรือ รัฐสนับสนุนบางส่วนโดยผู้รับบริการมักจะออกเงินบางส่วน

สิทธิประโยชน์

๑. การสาธารณสุข เช่น เรื่องการรักษา การป้องกันโรค การฟื้นฟูสุขภาพ บัตรสุขภาพ
๒. การศึกษาในภาคบังคับ
๓. การป้องกันภัยในชีวิตและทรัพย์สินและการป้องกันประเทศ



๔. การจัดที่อยู่อาศัย
๕. การบริการวางแผนครอบครัว
- ฯลฯ

การบริหารงาน

โดยหน่วยงานราชการ โดยองค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ โดยวัด โบสถ์ ฯลฯ

ข้อสังเกตพิเศษ

มักจะประสมประสานกับการประกันสังคม

๕. การสังคมสงเคราะห์ (Social or Public Assistance)

ผู้รับการคุ้มครอง/ผู้รับประโยชน์

ประชาชนผู้ด้อยโอกาสหรือมีปัญหาพิเศษ คนตาบอด ผู้สูงอายุ ผู้ป่วย ผู้พิการ ชาวเขา เด็ก และสตรีด้อยโอกาส ผู้ที่ขาดผู้อุปการะ เด็กที่มีปัญหาพิเศษ ผู้มีปัญหาเดือดร้อนเป็นพิเศษ และผู้ว่างงาน โดยเฉพาะผู้ที่ตกจากระบบสวัสดิการหลัก ๆ เช่น ประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนเงินทดแทน

การเงิน

จ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน หรืองบประมาณส่วนท้องถิ่น

สิทธิประโยชน์

๑. ตรวจสอบความจำเป็นก่อนให้สวัสดิการ (Means testing) จากทรัพย์สินและรายได้ แต่อาจไม่รวมเงินออม

๒. ผลประโยชน์ช่วยเหลืออาจเป็นบริการ เงิน หรือสิ่งของ เพื่อบุคคลนั้นมีรายได้ หากเป็นเงินจะจ่ายเป็นอัตราตายตัว (flat rate) เช่น การช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษสำหรับคนพิการและผู้สูงอายุ เงินสงเคราะห์คนชรา ซึ่งอาจจัดทำในรูปกองทุนหรือจ่ายจากงบประมาณประจำปี การจัดบ้านพักฟื้นฟูสวัสดิการและการดูแลเด็ก เช่น การจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็ก ศูนย์หรือบ้านพักคนชรา

ฯลฯ

การบริหารงาน

- โดยหน่วยงานราชการ
- โดยองค์การเอกชนสาธารณประโยชน์
- โดยวัด โบสถ์ ครอบครัว ฯลฯ



หนังสือและสื่อเผยแพร่
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ข้อสังเกตพิเศษ

รากฐานระบบความมั่นคงทางสังคมของประเทศไทยมาจากการสังคมสงเคราะห์

๖. โครงการที่รับผิดชอบโดยนายจ้าง (Employers' Liability Programme)

ผู้รับการคุ้มครอง/ผู้รับประโยชน์

ลูกจ้างในบริษัทและอาจรอบคลุมพ่อแม่และบุตรของลูกจ้าง

การเงิน

นายจ้างรับผิดชอบ

สิทธิประโยชน์

๑. ชดทำงาน
๒. ร้านสวัสดิการ
๓. ฌาปนกิจสงเคราะห์
๔. เงินชดเชยการออกจากงาน
๕. เงินกองทุนบำเหน็จ
๖. เงินทุน/การจัดบริการด้านการศึกษาแก่ลูกจ้างหรือบุตร
๗. การประกันชีวิต
๘. การจัดให้มีประกันสุขภาพแก่ลูกจ้างหรือครอบครัว
๙. เงินกู้จากสถาบันการเงิน ฯลฯ
๑๐. อื่นๆ

การบริหารงาน

- นายจ้าง โดยอาจมีผู้แทนลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานเข้าร่วมบริหาร
- สหกรณ์ออมทรัพย์ที่นายจ้างมีบทบาทในการบริหาร

ข้อสังเกตพิเศษ

เป็นโครงการที่นายจ้างริเริ่มจัดหรือเกิดการเจรจาต่อรองระหว่างลูกจ้างกับ

นายจ้าง



หนังสือติดต่อและติดต่อเผยแพร่
สำนักงานประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร

การบริหารงาน

หน่วยงานราชการของกองทัพ

ข้อสังเกตพิเศษ

มีความหลากหลายแล้วแต่ประเทศ ระบบกฎหมาย และประเพณี

๘.๒ สวัสดิการข้าราชการ (Civil Security Programme)**ผู้รับการคุ้มครอง/ผู้รับประโยชน์**

ข้าราชการ

การเงิน

- จากงบประมาณแผ่นดิน
- มีการใช้ระบบกองทุนบำเหน็จข้าราชการ (กบข.) เริ่มในปีงบประมาณ

๒๕๔๐

สิทธิประโยชน์

๑. การรักษาพยาบาล
๒. ฌาปนกิจสงเคราะห์
๓. เงินบำเหน็จ/บำนาญ ฯลฯ
๔. เงินกู้
 ฯลฯ

การบริหารงาน

- หน่วยงานราชการ
- สถาบันการเงิน เช่น ธนาคาร และสหกรณ์ออมทรัพย์และหน่วยงาน

ราชการร่วมกัน

๘.๓ สวัสดิการพนักงานรัฐวิสาหกิจ (Public Employees Social Security programme)**ผู้รับการคุ้มครอง/ผู้รับประโยชน์**

พนักงานรัฐวิสาหกิจ

การเงิน

เงินของรัฐวิสาหกิจเอง แต่บางแห่งอาจได้รับงบประมาณดำเนินงานสนับสนุนจากรัฐบาลและจากสถาบันการเงิน

พ.ร.บ.๑๐๑ และ ๑๐๒/๒๕๔๗
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สิทธิประโยชน์

๑. การรักษาพยาบาลพนักงาน และอาจมีพ่อแม่และบุตร
 ๒. เงินสงเคราะห์บุตร
 ๓. ทุนการศึกษาบุตร
 ๔. ฌาปนกิจสงเคราะห์
 ๕. เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
 ๖. เงินกู้
- ฯลฯ

การบริหารงาน

- รัฐวิสาหกิจบริหารเองภายใต้การควบคุมของกระทรวงการคลัง
- บางประเภทกองทุน เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะมีพนักงานและฝ่ายบริหาร แต่มีสถาบันการเงินเป็นผู้จัดการกองทุน
- สถาบันการเงิน เช่น ธนาคารและสหกรณ์ออมทรัพย์และรัฐวิสาหกิจ ร่วมกันรับผิดชอบ

ข้อสังเกตพิเศษ

สหภาพแรงงานมีอิทธิพลอย่างสำคัญในการกำหนดและดำรงไว้ซึ่งสวัสดิการแรงงานของชาวรัฐวิสาหกิจ

๘.๔ สวัสดิการครู (Teachers' Social Security Programme)

ผู้รับการคุ้มครอง/ผู้รับประโยชน์

ครูเอกชน

การเงิน

มีการจัดตั้งระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยครูสมทบ ๓ % เจ้าของโรงเรียนสมทบ ๖%

สิทธิประโยชน์

๑. เงินบำเหน็จเป็นก้อน เมื่อออกจากงาน หรือเสียชีวิต ฯลฯ
๒. เงินกู้

การบริหารงาน

ครูและเจ้าของโรงเรียนร่วมกันบริหาร

หนังสือและสื่อเผยแพร่
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



๘.๕ สวัสดิชุมชน (Community's Social Security Programme)

ผู้รับการคุ้มครอง/ผู้รับประโยชน์

สมาชิกชุมชนตามพื้นที่ต่าง ๆ หรือชุมชนรูปแบบอื่น ๆ

การเงิน

ค่าบำรุงสมาชิกชุมชน และอาจมีการจัดเก็บเพิ่มเติมเป็นรายประเภทสวัสดิการที่จะได้สิทธิประโยชน์ โดยตั้งเป็นกองทุนเฉพาะด้าน

สิทธิประโยชน์

๑. เงินค่ารักษาพยาบาล
๒. เงินชราภาพ
๓. เงินฌาปนกิจสงเคราะห์
๔. เงินเพื่อการศึกษบุตร
๕. เงินกู้เพื่อวัตถุประสงค์ในการประกอบอาชีพและอื่น ๆ
๖. สวัสดิการอื่น ๆ

การบริหารงาน

องค์กรชุมชนตามระบบประชาธิปไตยชุมชน

๘.๖ สวัสดิการโดยธุรกิจเอกชน (Business Welfare Programme)

ผู้รับการคุ้มครอง/ผู้รับประโยชน์

ประชาชนผู้สมัคร

การเงิน

ผู้สมัครจ่ายเงินให้กับบริษัทรับจัดสวัสดิการ เช่น ประกันภัย และประกันชีวิต และนำมาจ่ายคืนผู้ทำหรือสมาชิก

สิทธิประโยชน์

๑. สวัสดิการที่หลากหลาย อาทิ เงินค่ารักษาพยาบาล เงินประกันชีวิต เงินชราภาพ เงินทุพพลภาพ เงินชดเชยหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ฯลฯ

๒. สิทธิรับสวัสดิการตามเงื่อนไขที่กำหนด

การบริหารงาน

บริษัทเอกชนบริหาร



หน่วยดีต่อและดีต่อเทพแพร์
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สรุป

การเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองไทยผิดพลาดมาอย่างยาวนาน ฉะนั้นการปฏิรูปการเมืองประชาธิปไตยของไทยในอนาคตจึงสมควรปฏิรูปไปสู่อุดมการณ์สังคมประชาธิปไตย และจะมีผลต่อการปฏิรูปประเทศในทุกด้าน โดยอุดมการณ์สังคมประชาธิปไตยจะให้คุณค่าต่อการเสริมสร้างรัฐสวัสดิการหรือรัฐแห่งการอยู่ดีกินดีของประชาชนที่ปรับปรุงให้ตั้งอยู่ได้อย่างยั่งยืน และให้ครอบคลุมสถาบัน โปรแกรมหรือโครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ โดยความเป็นรัฐสวัสดิการนั้นจำต้องสัมพันธ์กับการมีระบอบสวัสดิการและระบบเศรษฐกิจผสมของการจัดสวัสดิการด้วย ในส่วนของการจัดสวัสดิการสังคมย่อมมีได้ในลักษณะบริการที่ได้รับร่วมกัน และหลากหลายประเภทออกไปตามความจำเป็นและเหมาะสมแก่บุคคลประเภทต่าง ๆ

นอกเหนือจากการจะต้องปฏิรูปการเมืองไทยไปสู่สังคมประชาธิปไตยอย่างแท้จริงแล้ว การผสมผสานของการจัดบริการสวัสดิการสังคมทั้งโดยภาครัฐ ประชาชน และเอกชน มากขึ้น ๆ โดยรัฐยังคงมีบทบาทการจัดการให้บรรลุอุดมการณ์สังคมประชาธิปไตยเพื่อไปสู่ความเป็นรัฐสวัสดิการที่แท้จริงจึงเป็นสิ่งท้าทายอย่างใหม่ของเราและเพื่อนร่วมชาติทั้งหลายอีกด้วย



หนังสือและสื่อเผยแพร่
สำนักงานประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

หนังสือประกอบการเขียน

Cochrane, Allan; Clarke, John and Gewirtz, Sharon (2001) (second edition)
Comparing Welfare States. London: Sage.

Delwit, Pascal (2005) **Social Democracy in Europe.** Belgium: Institut de
Soziologie, Universite' de Bruxelles.

Dryzek, J. (2005) (2nd edition) **The Politics of the Earth.** Oxford: Oxford
University Press.

Esping-Andersen, G (1990) **The Three Worlds of Welfare Capitalism,**
Cambridge: Polity Press.

Meadowcroft, J. (2005) "Environmental Political Economy, Technological
Transitions and the State." *New Political Economy*, 10: 479-498.

โชคชัย สุทธาเวศ (๒๕๔๙) **แรงงานกับการเมือง และสังคมประชาธิปไตย : ทฤษฎีและ
พรรค.** (พิมพ์จากรายงานวิจัยเรื่อง แรงงานกับการเมือง: ศึกษาเปรียบเทียบ
ระหว่างประเทศ สนับสนุนทุนวิจัยโดยวุฒิสภา). กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิ
ไพศาล รัชชชยันนท์.

โชคชัย สุทธาเวศ (๒๕๔๓) **เปรียบเทียบ Programmes/Strategies ต่าง ๆ ของระบบ
ความมั่นคงทางสังคม.** เอกสารประกอบการบรรยายในวิชาการระบบความมั่นคง
ทางสังคม หลักสูตรสังคมสงเคราะห์มหัพภาค บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย
หัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.



เสรีภาพ เสมอภาค ภราดรภาพ: ปรัชญาสังคมอารยะเพื่อสังคมสงบสุขยั่งยืน

ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ *

การดำรงอยู่ร่วมกันเป็น “สังคม” เป็นสภาพความจริงของมนุษย์ทุกกลุ่มทุกยุคสมัย เพราะมนุษย์เป็นสัตว์สังคมจำเป็นต้องพึ่งพากัน เรามีระยะแห่งการเป็นทารกนาน อย่างน้อยในระยะเริ่มต้นของชีวิต ๑๐ - ๑๕ ปี จึงไม่สามารถอยู่คนเดียวได้ ต้องใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันเป็นหมู่เหล่าเพื่อพึ่งพาอาศัยกัน เริ่มต้นกลุ่มเล็กที่สุดคือ ครอบครัว ขยายสู่ การเครือญาติ วงศ์วาน เพื่อนบ้าน มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน พูดภาษาเดียวกัน มีวิถีชีวิตที่คล้ายคลึง มีการสร้างแบบแผนความสัมพันธ์ในระดับต่าง ๆ

การที่มนุษย์มาอยู่ร่วมกัน จำเป็นต้องยอมรับ แบบแผน กฎเกณฑ์ของกลุ่ม ต้องคำนึงถึงส่วนรวม คิดถึงแต่ตัวเองไม่ได้ ต้องคำนึงถึงการปฏิสัมพันธ์กับคนอื่น เพื่อให้การดำเนินชีวิตร่วมกันในสังคมเป็นไปอย่างปกติสุข ดังนั้น ในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมเพื่อให้เกิดความสงบสุขและความเจริญ

* นักวิชาการอาวุโส ศูนย์ศึกษาธุรกิจและรัฐบาล มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด

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



หนังสือและดีวีดีเผยแพร่
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สังคมมนุษย์ใด ๆ ก็ตามจึงต้องตั้งอยู่บนหลักปรัชญาพื้นฐาน ๓ เรื่อง นั่นคือ เสรีภาพ (Liberty / Freedom) เสมอภาค (Equality) และภราดรภาพ (Fraternity) ผมขอเรียกว่าเป็น หลักปรัชญาสังคม



เสรีภาพ (Liberty / Freedom)

มนุษย์เกิดมาพร้อมกับเสรีภาพทางความคิด มนุษย์ทุกคนปรารถนาความเป็นอิสระในการคิด การค้นหา การเรียนรู้ การเลือก การตัดสินใจ การแสดงออก มนุษย์ไม่สามารถอยู่ได้โดยไม่ทำตัวเป็นอิสระพอที่จะเป็นเสรีชน เราจะบังคับคนให้เป็นหุ่นยนต์ก็ไม่ได้ การบังคับ ควบคุม จำกัด หรือกดขี่ข่มเหง เสรีภาพของมนุษย์ จึงเท่ากับการลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ลง (Dehumanization)

ในยุคที่มีทาส คือ ยุคที่คุณค่ามนุษย์ถูกลดต่ำลงถึงขีดสุด เพราะทำให้คนไม่มีโอกาสแสดงความเป็นคนได้เต็มที่ ทาสไม่ต่างกับสัตว์ที่เลี้ยงไว้เพื่อใช้งาน ไม่มีสิทธิในชีวิตของตนเอง ไม่มีเสรีภาพที่จะทำในสิ่งที่ตนเองต้องการได้ ไม่มีสิทธิเลือก ไม่มีสิทธิแม้กระทั่งจะอยู่อย่างใช้ความคิดของตนเอง หรือในสังคมที่ปกครองด้วยระบอบเผด็จการ มักจะปิดกั้นเสรีภาพทางความคิด เสรีภาพทางวิชาการ เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงออกทางการเมืองของประชาชน สื่อมวลชนถูกปิดกั้น พยายามบังคับให้คนคิด อยู่ หรือเป็นแบบเหมือน ๆ กัน ส่งผลให้สังคมนั้นขาดความงอกงามทางความคิด ล้าหลัง ประชาชนอยู่อย่างอึดอัดคับข้องใจ ในสังคมไทยหลายยุคหลายสมัยที่ผ่านมา มีการปิดกั้นเสรีภาพห้ามการแสดงความคิดเห็นแย้งกับผู้มีอำนาจ มีการใช้อำนาจปิดสื่อ ก่อให้เกิดความอึดอัดคับข้องใจอย่างมาก

เป็นความจริงที่ว่า เมื่อใดก็ตามที่มนุษย์ถูกกดขี่ ถูกปิดกั้นเสรีภาพ ถึงจุดหนึ่งฝูงชนจะออกมาประท้วง ต่อต้าน เรียกร้องเสรีภาพ อาทิ การประท้วงสิทธิสภาพของอเมริกา

ค.ศ. ๑๗๗๖ ช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๘ ประชาชนชาวอาณานิคมในทวีปอเมริกาเหนือลุกฮือเพื่อปลดแอกจากการกดขี่เอารัดเอาเปรียบจากจักรวรรดิอังกฤษ โดยความช่วยเหลืออย่างลับ ๆ จากกองกำลังของฝรั่งเศส จนได้รับชัยชนะและประกาศอิสรภาพได้ในวันที่ ๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๗๗๖ **การปฏิวัติฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๗๘๙** เกิดขึ้นในช่วงเวลา ๑ ทศวรรษ นับจากปี ค.ศ. ๑๗๘๙ (พ.ศ. ๒๓๓๒) นำไปสู่การยุติระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และสถาปนาระบอบสาธารณรัฐขึ้นเป็นครั้งแรกในทวีปยุโรป และหลังจากนั้นกระแสประชาธิปไตยก็แพร่สะพัดไปทั่วยุโรป หรือ**การชุมนุมประท้วงที่จัตุรัสเทียนอันเหมิน** ระหว่างวันที่ ๑๕ เมษายน - ๔ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๘๙ (พ.ศ. ๒๕๓๒) นักศึกษาชาวจีนร่วมชุมนุมกันในครั้งนั้นเพื่อต่อต้านพรรคคอมมิวนิสต์จีน เรียกร้องประชาธิปไตยและเสรีภาพ มีผู้เข้าร่วมถึงหลักแสน มีผู้เสียชีวิตประมาณ ๒,๕๐๐ คน บาดเจ็บ ๗,๐๐๐-๑๐,๐๐๐ คน แต่การประท้วงนี้ไม่ประสบความสำเร็จ

หากจะยกตัวอย่างการเรียกร้องเสรีภาพในโลก ตลอดประวัติศาสตร์ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน คงมีอยู่อย่างมากมายนับไม่ถ้วน ตั้งแต่เรื่องเล็ก ๆ ในระดับครอบครัว ไปจนถึงระดับประเทศ

ในยุคปัจจุบัน เสรีภาพนับเป็นแกนหลักของประชาธิปไตย สังคมที่ดีต้องให้เสรีภาพพื้นฐานแก่ปัจเจกชน อาทิ เสรีภาพทางความคิด (freedom of thought) เสรีภาพในความเชื่อทางศาสนา (freedom of religion) เสรีภาพในการพูด (freedom of speech) สื่อต้องมีเสรีภาพเพียงพอ เสรีภาพในการแสดงออก (freedom of expression) เสรีภาพในการพิมพ์และเผยแพร่ข่าวสาร เสรีภาพทางวิชาการ ในการศึกษาหาความรู้ เสรีภาพในทางการเมือง

ในฐานะที่มนุษย์ต้องอยู่ร่วมกันเป็นสังคม เสรีภาพจึงจำเป็นต้องมีขอบเขต ต้องไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น ไม่ทำให้สังคมเสียหาย ทั้งทางตรงและทางอ้อม เสรีภาพจึงไม่ใช่การทำตามอำเภอใจ ทำตามใจตัวเองได้ คำจำกัดความของเสรีภาพ โดยทั่วไปจึงหมายถึง ภาวะความเป็นเสรีที่มนุษย์หรือบุคคลสามารถทำอะไรก็ได้ตามที่ใจปรารถนา ตราบเท่าที่ไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายของบ้านเมือง หรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น รวมถึงไม่ส่งผลเสียต่อศีลธรรม จารีต ประเพณีอันดีงามในชุมชนด้วย

เสรีภาพที่อารยะจึงต้องเป็น “เสรีภาพที่พึงกระทำ” คือ ไม่ใช่ทำอะไรก็ได้ตามใจ แต่ทำสิ่งที่พึงกระทำ เสรีภาพที่บอกว่า ทำอะไรก็ได้ตามใจนั้น ไม่ใช่เสรีภาพที่แท้จริง แต่ต้องเป็นเสรีภาพการแสดงออกในสิ่งที่พึงกระทำ



มูลนิธิเอ็ดแอนด์ดีเอชพี
สำนักงานประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร

นโยบายกองทุนหมู่บ้านว่า หมู่บ้านละหนึ่งล้าน ทั้งหมู่บ้านขนาดใหญ่ ขนาดเล็ก หมู่บ้านรวย หมู่บ้านจน ได้เท่ากัน อย่างนี้เรียกว่าเสมอภาคหรือไม่ ทุกหมู่บ้านมีความจำเป็นเท่ากันไหม ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริง ขนาดหมู่บ้านที่ต่างกัน ย่อมต้องการงบประมาณที่ต่างกัน การให้เท่ากันย่อมไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริง หมู่บ้านที่รวยแล้ว การให้ไปอีก ย่อมเป็นการใช้งบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพ แทนที่จะเอาไปใช้กับหมู่บ้านจนที่ต้องการการพัฒนาดีกว่า

หรือนโยบายเรียนฟรีทุกคน ไม่ว่าจะเป็นลูกคนรวย แม้มีเงินจ่ายก็เรียนฟรี คนจนก็เรียนฟรี อย่างนี้เรียกว่าเสมอภาคไหม ทั้ง ๆ ที่คนรวยสามารถจ่ายได้ ทำให้ใช้งบอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้การศึกษาในภาพรวมด้อยคุณภาพ แทนที่จะเอาส่วนของคนรวยมาสนับสนุนคนจนให้มีโอกาสที่เท่าเทียมมากขึ้น

ถ้าคิดอย่างฉาบฉวย เสมอภาคต้อง “เท่ากันหมด” แท้จริงแล้ว อาจไม่ใช่ความเสมอภาค และไม่เกิดประโยชน์สูงสุดอย่างแท้จริง สังคมภาพรวมอาจจะแย่ลง

เสมอภาคแบบอารยะ จึงต้องเป็น **เสมอภาคที่พึงกระทำ** ไม่ใช่เสมอภาคที่เท่ากันทุกคน แต่เป็นความเสมอภาคที่เหมาะสมกับความต้องการ จัดระบบให้ประโยชน์สูงสุดเกิดกับทุกคน จัดอย่างเท่าเทียมไม่เลือกปฏิบัติ จัดแบ่งประเภทคนให้เหมาะสม คนประเภทเดียวกันจะได้รับการปฏิบัติเหมือนกัน ไม่เลือกปฏิบัติ สังคมได้ประโยชน์สูงสุดเท่า ๆ กัน อย่างนี้เรียกว่า เสมอภาคแบบพึงประสงค์

ความเสมอภาคอารยะจึงเป็นการจัดให้ทุกคนได้ประโยชน์สูงสุดจากการอยู่ร่วมกัน จัดให้สังคมอยู่ในบรรยากาศไม่เลือกปฏิบัติ โดยตระหนักว่าสังคมอาจไม่ได้รับประโยชน์สูงสุด หากบังคับให้คนในสังคมต้องได้รับเหมือนกัน เท่ากันทุกประการ ยกตัวอย่างเรื่องง่าย ๆ สมมติถ้านายกรัฐมนตรีต้องไปปฏิบัติภารกิจเพื่อประเทศ แต่ต้องติดอยู่บนถนน เหมือนกับคนอื่น เขาย่อมทำงานให้ประเทศได้น้อยลง ถ้าให้เขาไปเร็วขึ้นโดยมีรถนำแล้วทำประโยชน์ประเทศได้มากกว่า เราก็ควรให้เขาไปก่อน หรือคนที่ป่วยหนักย่อมสมควรได้รับการรักษาก่อนโดยด่วน แทนที่จะต้องรอคิวเช่นเดียวกับคนไข้รายอื่น เพื่อเป็นการรักษาชีวิตได้ทัน สังคมภาพรวมย่อมได้ประโยชน์สูงสุด

ภราดรภาพ (Fraternity)

ภราดรภาพ หมายถึง ความเป็นพี่เป็นน้องกัน คนในสังคมควรปฏิบัติต่อกันดุจพี่น้อง ช่วยเหลือเอื้ออาทรต่อกัน ไม่ปฏิบัติต่อกันเฉกเช่นศัตรู เพราะความแตกต่างกัน ภราดรภาพจะช่วยให้สังคมเกิดความสงบสุข

กลุ่มของเรา เชื้อชาติของเรา ศาสนาของเรา ประเทศของเรา แต่ขยายความเป็นภราดรภาพ ไปสู่ประเทศเพื่อนบ้าน ภูมิภาค และตลอดไปจนถึงมนุษยทุกคนในโลกนี้ ถ้าโลกนี้สัมพันธ์กันด้วยความรู้สึกแบบพี่น้อง แบบญาติ โลกจะมีแต่สันติภาพ

ผมเชื่อมั่นและกล่าวเสมอว่า “มนุษยทุกคนมีเอกลักษณ์ที่ไม่มีใครเหมือนและไม่เหมือนใคร แต่ละคนมีสิ่งดีอยู่ในตัว หากทุกคนปลดปล่อยศักยภาพและปฏิสัมพันธ์กันเป็น โยงใย ย่อมทำให้สังคมได้รับความมั่งคั่งทางศักยภาพ เป็นสังคมอารยะ ดีขึ้นในทุกด้าน”

สังคมไทยจะเจริญก้าวหน้าอย่างมีความสุขและงอกงามทางความคิดและปัญญา จำเป็นต้องยึด “ปรัชญาสังคมอารยะ” ต้องมีเสรีภาพที่พึงประสงค์ ความเสมอภาคที่พึงประสงค์ และภราดรภาพที่พึงประสงค์ เป็นวิธีปฏิบัติในการจัดระเบียบสังคม



หนังสือดีและดีต่อเผยแพร่
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คุณธรรมจริยธรรมที่เหมาะสม สำหรับเยาวชนที่จะเป็นผู้นำ

พลเอก ศรุต นาควิษระ

บทนำ

ในยุคโลกาภิวัตน์และสภาวะแวดล้อมปัจจุบัน จำเป็นจะต้องเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมที่เหมาะสมกับการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ให้เยาวชนที่จะเป็นผู้นำในอนาคต ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของเพลโตที่กล่าวไว้ในหนังสือเรื่อง อุตตมรัฐ หรือ เดอะรีพับบลิก^๑ ที่ชี้ให้เห็นว่า ผู้นำหรือผู้ปกครองประเทศ จำเป็นจะต้องได้รับการศึกษาอบรมที่เข้มข้นกว่าประชาชนประเภทอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านคุณธรรมจริยธรรม เนื่องจากการตัดสินใจของผู้นำจะส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง ดังนั้น การคำนึงถึงคุณธรรมเชิงเดี่ยวเพียงประเด็นหนึ่งประเด็นใด โดยไม่คิดถึงผลกระทบของสังคมไม่เพียงพอสำหรับผู้นำ เช่น กรณีคุณธรรมจริยธรรมเชิงเดี่ยวเรื่องความกตัญญูนั้น หากผู้นำอยู่ในฐานะผู้รักษากฎหมาย เมื่อผู้มีพระคุณทำผิดกฎหมาย และผู้นำจะต้องเลือกผลประโยชน์ทับซ้อน



^๑http://en.wikipedia.org/wiki/The_Republic_Plato (2/06/2009)

หนังสือและสื่อเผยแพร่
สำนักงานประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ระหว่างความกตัญญูตอบแทนบุญคุณผู้มีพระคุณ กับการรักษาหน้าที่ ดำรงความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ผู้นำควรตัดสินใจอย่างไร แม้ว่ากระทรวงศึกษาธิการจะได้ปฏิรูปการศึกษาโดยยึดหลัก “คุณธรรมนำความรู้” และกำหนดหลักคุณธรรม ๘ ประการ^๒ สำหรับเยาวชนแล้วก็ตาม แต่คุณธรรม ๘ ประการดังกล่าวก็มีไว้เพื่อเยาวชนทั่วไป คำถามก็คือ คุณธรรมจริยธรรมที่เหมาะสมสำหรับเยาวชนที่จะเป็นผู้นำ คืออย่างไร

คุณธรรมจริยธรรมเชิงเตี้ย

หนังสือเรื่อง เต๋าแห่งฟิสิกส์^๓ ได้พูดถึงคำสอนของศาสนาพุทธนิกายเซน ที่ว่า “นิ้วที่ชี้ไปยังดวงจันทร์ หาใช่ดวงจันทร์ไม่” ซึ่งหมายความว่า นิ้วที่ชี้ไปยังดวงจันทร์นั้น เป็นเพียงเครื่องนำสายตาให้มองไปสู่ดวงจันทร์เท่านั้น ผู้ที่มีแว่นแต่เพ่งมองนิ้วจึงพลาดโอกาสที่จะมองเห็นดวงจันทร์

ในกรณีของคุณธรรมจริยธรรมก็เช่นกัน ม่อจื่อ^๔ ปรัชญาเมธีโบราณคนสำคัญของจีน ได้กล่าวว่า การมุ่งบำเพ็ญประโยชน์ต่อส่วนรวม เป็นรากเหง้าแห่งคุณธรรมจริยธรรมทั้งปวง ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบการบำเพ็ญประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นดวงจันทร์ ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดแล้ว จะเห็นได้ว่า คุณธรรมจริยธรรมเฉพาะประเด็น เช่น ความซื่อสัตย์ ความกตัญญู หรือความรักหม่อมคณะก็ตาม จึงเป็นเพียงนิ้วที่ชี้ไปยังดวงจันทร์เท่านั้น การยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรมเฉพาะประเด็น โดยไม่พิจารณาสภาพแวดล้อมให้ครบถ้วน บางครั้งอาจจะก่อความเสียหายร้ายแรงแก่ส่วนรวมได้ เช่น กรณีคุณธรรมจริยธรรมเรื่องความซื่อสัตย์ เมื่อมือปืนรับจ้างลงมือสังหารเหยื่อเพราะซื่อสัตย์ในคำสัญญา จะถือได้ว่ามือปืนรับจ้างผู้นั้นมีคุณธรรมจริยธรรมเรื่องความซื่อสัตย์หรือไม่ นี่คือปัญหาของคุณธรรมจริยธรรมเฉพาะประเด็น ซึ่งเรียกว่า “คุณธรรมจริยธรรมเชิงเตี้ย” และการสอนคุณธรรมจริยธรรมปัจจุบัน มักสอนคุณธรรมจริยธรรมเชิงเตี้ย เช่น ความซื่อสัตย์ ความกตัญญู ความรักหม่อมคณะ เป็นต้น ซึ่งคุณธรรมจริยธรรมเชิงเตี้ยดังกล่าว อาจส่งผลเสียให้แก่สังคมได้

^๒<http://sema.go.th/node/3688> (10/06/2009)

^๓http://www.dharma-gateway.com/mise_tao_of_physics_02.htm (31/01/2010)

^๔พิน เตอกบัว. (๒๕๔๙). ปวงปรัชญาจีน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยาม. น. ๑๐๖



เนื่องจากการตัดสินใจของผู้นำ จะส่งผลกระทบต่อสังคมเสมอ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อประโยชน์ของ **ส่วนรวม** ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของคุณธรรมจริยธรรมสากลที่จะกล่าวถึงต่อไป

คุณธรรมจริยธรรมสากล (Common Moral)

หนังสือเรื่อง ไครโต^๕ ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับคำว่า คุณธรรมไว้นำสนใจ คือคุณธรรมมี ๒ ประเภท ได้แก่ คำว่า Hoison (สุทธิธรรม) หมายถึง คุณธรรมจริยธรรมด้านศาสนา หรือความสัมพันธ์ที่มนุษย์พึงปฏิบัติต่อเทพเจ้า และคำว่า Dikaiosune (ยุติธรรม) ซึ่งหมายความถึง คุณธรรมความดีที่มนุษย์พึงปฏิบัติต่อมนุษย์ด้วยกัน เช่น ความซื่อสัตย์ การไม่เบียดเบียนกัน และความเมตตากรุณา เป็นต้น

ศาสนาพุทธมีคำสอนในเรื่องการละเว้นความชั่ว การทำความดี การทำจิตใจให้ผ่องแผ้ว เชื่อเรื่องทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว เรื่องชาติหน้าและเรื่องนิพพาน

ศาสนาอิสลามมีหลักคุณธรรมจริยธรรมที่เรียกว่า “อิหซาน”^๖ ซึ่งแบ่งความสัมพันธ์ของมนุษย์เป็น ๒ ประการ ดังนี้

ประการแรก สัมพันธ์กับพระอัลลอฮ์ ทำให้มนุษย์มีจิตยำเกรงสำรวมต่อพระองค์

ประการที่สอง สัมพันธ์กับเพื่อนมนุษย์ ทำให้มนุษย์มีความประพฤติที่ดีต่อกัน และหวังดีต่อกัน ทั้งนี้ได้มีหลักคุณธรรมจริยธรรมซึ่งแบ่งเป็น ๒ ด้าน คือ คุณธรรมจริยธรรมที่ต้องประพฤติ และลักษณะที่ต้องละเว้น

ส่วนศาสนาคริสต์^๗ นั้นมีคำสอนที่สำคัญของศาสนาคริสต์ คือ จงรักผู้อื่นเหมือนรักตนเอง และละเว้นการกระทำความเดือดร้อนให้ผู้อื่น เช่น อย่าฆ่าคนและอย่าลักทรัพย์ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาคำสอนของศาสนาต่าง ๆ ตั้งแต่สมัยกรีก พุทธศาสนา คริสต์ศาสนา ศาสนาอิสลาม ก็จะพบว่าทุกศาสนาล้วนมีคำสอนที่ร่วมกันอยู่ประการหนึ่งคือ Dikaiosune (ยุติธรรม) หรือคุณธรรมจริยธรรมที่มนุษย์พึงปฏิบัติต่อเพื่อนมนุษย์ ซึ่งขอเรียกว่า “**คุณธรรมจริยธรรมสากล**” คุณธรรมจริยธรรมสากลดังกล่าวคือ เจตจำนง

^๕ สุลักษณ์ ศิวรักษ์. (๒๕๔๓). ไครโต. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ศยาม. น. ๓๑-๓๔

^๖ <http://www.piwdee.net/sem3-5.htm>

^๗ ศูนย์คุณธรรม. (๒๕๕๐). หนังสือคู่มือการจัดกิจกรรมสาธารณสัมพันธ์ในสถานศึกษา. น. ๓๖



อันแน่วแน่ที่จะบำเพ็ญตนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม โดยมีหลักการสำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก พึงละเว้นความชั่ว หรือไม่สร้างความเดือดร้อนให้ผู้อื่นและส่วนรวม ประการที่สอง พึงทำความดี คือ เร่งทำประโยชน์ให้ผู้อื่นและส่วนรวม เพื่อชี้ให้เห็นว่าคุณธรรมจริยธรรมสากลเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ที่พึงปฏิบัติต่อกัน เพื่อความสงบและเจริญก้าวหน้าของสังคม จึงขอยกตัวอย่างดังนี้

บ้านป่าแดง บ้านทิดบุญ และบ้านลุงบัง มีรั้วติดกัน วันหนึ่งป่าแดงเดินทางไปทำบุญไหว้พระ ๙ วัด เพื่อความเป็นสิริมงคลของตนเอง แต่เมื่อกลับบ้านตอนเย็นก็พบว่า กิ่งไม้ใบไม้จากบ้านทิดบุญปลิวตกไปรกรกบ้านป่าแดง ป่าแดงไม่พอใจอย่างยิ่ง จึงต่อว่าและทะเลาะกับทิดบุญสังคมระหว่างป่าแดงและทิดบุญก็ไม่ราบรื่น ตรงกันข้ามกับลุงบัง ที่ไปทำพิธีตามศาสนาของตนที่มีสยิด และเมื่อกลับมาบ้านในตอนเย็นก็ซื้อแกงมัสมั่นไก่มาฝากทิดบุญ สังคมระหว่างทิดบุญและลุงบังก็ราบรื่นปรองดอง

ตัวอย่างที่ยกมานี้ เพื่อแสดงให้เห็นว่า คุณธรรมจริยธรรมสากล ซึ่งปรากฏอยู่ในคำสอนของทุกศาสนา เป็นความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ หากทุกคนปฏิบัติต่อกันด้วยหลักสองประการ คือ ไม่ทำความชั่ว หรือละเว้นการกระทำที่จะสร้างความเดือดร้อนให้ผู้อื่นและส่วนรวม กับทั้งมุ่งทำความดี คือ ทำประโยชน์ให้ผู้อื่นและส่วนรวม สังคมย่อมมีความสันติสุข

ดังนั้น ไม่ว่าทุกคนจะนับถือศาสนาใด ๆ ก็ตาม หากยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรมสากลแล้ว ย่อมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขสถาพร

คุณธรรมจริยธรรมสากล จะมุ่งเน้นในเรื่อง “ส่วนรวม” ตลอดเวลา และเมื่อถึงตรงนี้ก็เกิดปัญหาใหม่ขึ้น นั่นก็คือ “ส่วนรวม” ที่ว่านั้นมีขอบเขตเพียงใด จึงเป็นที่มาของคุณธรรมจริยธรรมเชิงสัมพัทธ์ที่จะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

คุณธรรมจริยธรรมเชิงสัมพัทธ์

กิริติ บุญเจือ^๔ ได้กล่าวว่า “ในการอบรมคุณธรรมจริยธรรมของนักเรียนและนักศึกษา ควรมุ่งอบรมให้เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง” สอดคล้องกับการ



ระดับที่ ๕ เพื่อประโยชน์ของมวลมนุษยชาติ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลต่อมนุษยชาติ (Earth)

คุณธรรมจริยธรรมเชิงสัมพัทธ์ เกี่ยวข้องโดยตรงกับเหตุผลในการตัดสินใจเชิงคุณธรรมจริยธรรม ซึ่งหากมีขัดกันระหว่างผลประโยชน์ทับซ้อนในระดับที่ต่างกันแล้ว ผู้ที่มีเหตุผลระดับสูงก็จะเลือกผลประโยชน์ของส่วนรวมระดับที่สูงกว่าเสมอ เช่น กรณีพวกสมาชิกแก๊งมาเฟีย ซึ่งอาจารย์องค์กรคือแก๊งของตน จนถึงขั้นที่ยอมตายเพื่อแก๊งได้ เช่นเดียวกับทหารเรือที่ยอมตายเพื่อเรือรบของตนเองได้ แต่มาเฟียทั้งแก๊งจะไม่มีวันยอมตายเพื่อประเทศชาติ ต่างกับทหารเรือที่ยอมตายทั้งลำเพื่อบ้านเมืองได้

จะเห็นว่า ระดับผลประโยชน์ของมาเฟียจะหยุดอยู่เพียงเพื่อประโยชน์ของพวกเขาพ่อ (Relative) หรือองค์กร (Unit) เท่านั้น ส่วนระดับผลประโยชน์ของทหารเรือจะก้าวขึ้นสู่ระดับผลประโยชน์ของประเทศชาติ (Territory) ทั้งนี้ ก็เพราะเหตุผลเชิงคุณธรรมจริยธรรมของทหารเรืออยู่ในระดับที่สูงกว่า หรือเรียกได้ว่ามี “**คุณธรรมจริยธรรมเชิงสัมพัทธ์**”

จากตัวอย่างที่ได้อภิปรายดังกล่าว ก็ให้เห็นได้ว่า คุณธรรมจริยธรรมที่เหมาะสมสำหรับเยาวชนที่จะเป็นผู้นำนั้น ไม่ใช่**คุณธรรมจริยธรรมเชิงเดี่ยว** หากแต่เป็น**คุณธรรมจริยธรรมเชิงสัมพัทธ์** ซึ่งเป็นการขยาย “**ส่วนรวม**” ของคุณธรรมจริยธรรมสากล เป็น ๕ ระดับ ดังที่ได้อภิปรายมาแล้ว



จริยธรรมที่เหมาะสมสำหรับเยาวชนที่จะเป็นผู้นำ

คุณธรรมจริยธรรมเฉพาะประเด็น หรือที่เรียกว่า **คุณธรรมจริยธรรมเชิงเดี่ยว** นั้น ไม่เพียงพอสำหรับเยาวชนที่จะเป็นผู้นำ เพราะเยาวชนที่จะเป็นผู้นำจะต้องได้รับการปลูกฝังให้มุ่งบำเพ็ญตนเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมเสมอ ซึ่งตรงกับความหมายของ **คุณธรรมจริยธรรมสากล** ที่เป็นคำสอนร่วมของทุกศาสนา อันหมายถึงเจตจำนงอันแน่วแน่ตลอดกาลที่จะบำเพ็ญตนเพื่อความสันติสุขและความเจริญก้าวหน้าของสังคม โดยมีหลักสำคัญ ๒ ประการคือ

ประการที่ ๑ พึงละเว้นการกระทำความชั่วหรือไม่สร้างความเดือดร้อนให้ผู้อื่น และส่วนรวม

ประการที่ ๒ พึงทำความดี หรือเร่งทำประโยชน์ให้ผู้อื่นและส่วนรวม

คุณธรรมจริยธรรมที่เหมาะสมสำหรับเยาวชนที่จะเป็นผู้นำ ได้แก่ **คุณธรรมจริยธรรมเชิงสัมพัทธ์** ซึ่งเป็นการขยายคำว่า “**ส่วนรวม**” ของคุณธรรมจริยธรรมสากลที่เป็นนามธรรมให้เป็นรูปธรรม โดยแบ่งผลประโยชน์ที่ทับซ้อนกันเป็น ๕ ระดับ จากตนเองจนถึงมวลมนุษยชาติ และสิ่งแวดล้อม





รายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียมออกอากาศทุกวัน

ทางช่อง NBT 15 และสามารถรับชมผ่านจานรับสัญญาณดาวเทียมระบบ KU-BAND ไทยคม 5

ผังรายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียม ๒๕๕๓ (เปิดสมัยประชุมสภา)								
เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์
๐๘.๐๐น.	เคารพธงชาติ					๐๘.๐๐น.	เคารพธงชาติ	
๐๘.๐๑น.	ข่าวรัฐสภา (๕)							
๐๘.๐๖น.	ศาลาภิรมย์ประชาธิปไตย ตอนที่ * (๒๕)	ศาลาภิรมย์ประชาธิปไตย ตอนที่ ** (๒๕)	ศาลาภิรมย์ประชาธิปไตย ตอนที่ *** (๒๕)	บันทึกคนดี ตอนที่ * (๒๕)	บันทึกคนดี ตอนที่ ** (๒๕)	๐๘.๐๖น.	ศาลาภิรมย์ประชาธิปไตย (๖๐)	
๐๘.๓๐น.	คุยกันวันใหม่ (๓๐)			รัฐสภาต่างประเทศ(๒๕)	รัฐสภาต่างประเทศ** (๒๕)			
๐๘.๔๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)					๐๘.๔๐น.	สภาคดีศาลับ (๖๐)	
๐๘.๕๐น.	มองรัฐสภา (๓๐) (๒๕)	มองรัฐสภา (๓๐) (๕๐)	มองรัฐสภา (๓๐) (๒๕)	มองรัฐสภา (๓๐) (๒๕)	รัฐสภาของประชาชน (๓๐) (๕๐)	๐๘.๕๐น.	สภาคดีศาลับ (๖๐)	
๐๙.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)		ข่าวรัฐสภา (๕)	๐๙.๐๐น.	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (๑๕)	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (๑๕)
๑๐.๐๕น.	สภาคดีศาลับ ๑ (๖๐)	รัฐสภาที่ (๑,๒/๓) ภิรมย์ (๑,๔/๓) (๖๐)	วิถีประชาธิปไตย หน้าพลต ๑ (๓๐)	สมทนาวโรตี ๑ (๓๐)	ภาษาจากข่าว (๓๐)	๑๐.๑๕น.	เส้นทางประชาธิปไตย(๕)+สรุปสัปดาห์ต่าง ๆ	
๑๐.๓๐น.		เด็กบินได้ ๑ (๕.ที่ ๔ / ๓.)	ภาษาจากข่าว ๑ (๓๐)	กรรมวิธีการประชาชน ๑ (๓๐)	นาที่กฎหมาย (๓๐)	๑๐.๓๐น.	ภาษาสภา ๑ (๓๐)	นาที่กฎหมาย ๑ (๓๐)
๑๑.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)		ข่าวรัฐสภา (๕)	๑๑.๐๐น.	ชิงช้าสวรรค์ ๑ (๒๕)	สุรกาย สมายใจ ๑ (๖๐)
๑๑.๐๕น.	เส้นทางสู่สภา ๑ (๒๕)	บทบาทฯ กัมการเมือง (๖๐)	สภาคดีศาลับ (๖๐)	สัมมนาวิชาการ (๖๐)	สุรกาย สมายใจ (๖๐)	๑๑.๓๐น.	บันทึกคนดี ๑ (๓๐)	
๑๑.๓๐น.	วิถีประชาธิปไตย ๑ (๒๕)	รับสัญญาณข่าว สทท.		รับสัญญาณข่าว สทท.		๑๒.๐๐น.	รับสัญญาณข่าว สทท.	
๑๒.๐๐น.	เกียรติยศการประจักษ์	รับสัญญาณข่าว สทท.		รับสัญญาณข่าว สทท.		๑๒.๐๐น.	รับสัญญาณข่าว สทท.	
๑๒.๐๕น.	เกียรติยศการประจักษ์ (๒๕) + ดาวคดีสั้น (๑๐)	เกียรติยศการประจักษ์ (๒๕) + ดาวคดีสั้น (๑๐)		เกียรติยศการประจักษ์ (๒๕) + ดาวคดีสั้น (๑๐)		๑๒.๐๕น.	ดาวคดีพิเศษการประจักษ์ (๒๕) + ดาวคดีสั้น (๑๐)	
๑๒.๓๐น.	คุยกันวันใหม่ ๑ (๓๐)	ชิงช้าสวรรค์ (๓๐)	คุยกันวันใหม่ ๑ (๓๐)	กฎหมายใกล้ตัว ๑ (๒๕)	กรรมวิธีการประชาชน (๓๐)	๑๒.๓๐น.	บทบาทฯ กัมการเมือง ๑ (๖๐)	สัมมนาวิชาการ ๑ (๖๐)
๑๓.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)		ข่าวรัฐสภา (๕)	๑๓.๐๐น.	วิถีประชาธิปไตย หน้าพลต ๑ (๒๕)	กฎหมายใกล้ตัว ๑ (๒๕)
๑๓.๐๕น.	มองรัฐสภา ๑ (๕๐)	มองรัฐสภา ๑ (๕๐)	มองรัฐสภา ๑ (๕๐)		รัฐสภาของประชาชน ๑ (๕๐)	๑๓.๐๕น.	เกมประชาธิปไตย ๑ (๕๕) ภิรมย์ประชาธิปไตย (๓,๔/๓) (๕๕) (๕๕)	
๑๕.๐๐น.	สภาคดีศาลับ ๑ (๖๐)	รัฐสภาที่ (๑,๒/๓) ภิรมย์ (๑,๔/๓) (๖๐)	วิถีประชาธิปไตย หน้าพลต ๑	ชิงช้าสวรรค์ ๑ (๓๐)	เกมประชาธิปไตย (๖๐)	๑๕.๐๐น.	รัฐสภาที่ (๑,๒/๓) / ภิรมย์ประชาธิปไตย (๓,๔/๓) (๕๕) (๕๕)	
๑๕.๓๐น.			ภาษาจากข่าว ๑ (๓๐)	กรรมวิธีการประชาชน ๑		๑๕.๓๐น.	เส้นทางสู่สภา* ๑ (๒๕)	เส้นทางสู่สภา** ๑ (๒๕)
๑๖.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)		ข่าวรัฐสภา (๕)	๑๖.๐๐น.	เส้นทางสู่สภา* ๑ (๒๕) เส้นทางสู่สภา** ๑ (๒๕)	
๑๖.๐๕น.	เส้นทางสู่สภา ๑ (๒๕)	บทบาทฯ กัมการเมือง (๖๐)	เกียรติยศการประจักษ์ ๑ (๖๐)	สัมมนาวิชาการ ๑ (๖๐)	สุรกาย สมายใจ ๑ (๖๐)	๑๖.๓๐น.	รัฐสภาต่างประเทศ ๑ (๒๕)	ภาษาจากข่าว ๑ (๓๐)
๑๖.๓๐น.	วิถีประชาธิปไตย ๑ (๒๕)	เกียรติยศการประจักษ์ ๑ (๖๐)		สมทนาวโรตี ๑ (๓๐)	สุรกาย สมายใจ ๑ (๖๐)	๑๖.๓๐น.	รัฐสภาต่างประเทศ ๑ (๒๕)	ภาษาจากข่าว ๑ (๓๐)
๑๗.๐๐น.	ศาลาภิรมย์ประชาธิปไตย ตอนที่ * (๒๕)	ภาษาสภา (๓๐) เด็กบินได้ (๕.ที่ ๔ / ๓.)	ภาษาสภา ๑ (๕๐) เด็กบินได้ (๕.ที่ ๔ / ๓.)	สมทนาวโรตี ๑ (๓๐)	นาที่กฎหมาย ๑ (๓๐)	๑๗.๐๐น.	สรุปข่าว รอบสัปดาห์(๑๕) +รัฐสภาจริง (๕)+สอตตฯ	สรุปข่าว รอบสัปดาห์(๑๕) +รัฐสภาจริง (๕)+สอตตฯ
๑๗.๓๐น.	รับสัญญาณข่าวจาก NBT					๑๗.๓๐น.	คุยกันวันใหม่ ๑ (๓๐)	
๑๘.๐๐น.	เคารพธงชาติ, รับสัญญาณข่าวจาก NBT					๑๘.๐๐น.	เคารพธงชาติ+ รับสัญญาณข่าวจาก NBT	
๒๐.๓๐น.	แผ่นดินพอเพียง (๒)					๒๐.๓๐น.	แผ่นดินพอเพียง (๒)	
๒๐.๓๒น.	คุยกันวันใหม่ ๑ (๓๐)			ภาษาจากข่าว ๑(๓๐)	สมทนาวโรตี (๓๐)	๒๐.๓๒น.	สมทนาวโรตี ๑ (๖๐)	กรมทประชาชน ๑(๖๐)
๒๑.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)							
๒๑.๐๕น.	มองรัฐสภา ๑ (๒๕)	มองรัฐสภา ๑ (๕๐)	มองรัฐสภา ๑ (๒๕)	มองรัฐสภา ๑ (๒๕)	รัฐสภาของประชาชน (๓๐)	๒๑.๐๕น.	มองรัฐสภา ๑ (๓๐)	รัฐสภาของประชาชน ๑ (๓๐)
๒๑.๑๐น.	วิถีประชาธิปไตย (๒๕)	เส้นทางสู่สภา (๒๕)		กฎหมายใกล้ตัว (๒๕)	๑ (๕๐)	๒๑.๑๐น.	ปิดสถานี	

หมายเหตุ ๑. ในวันที่มีการถ่ายทอดการประชุม จะงดรายการปกติ

- ประชุมวุฒิสภา ทุกวันจันทร์ ตั้งแต่เวลา ๑๐.๐๐ น. เป็นต้นไป
- ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ทุกวันพุธ และ ทุกวันพฤหัสบดี ตั้งแต่ เวลา ๑๔.๐๐ น. ถึง เวลา ๑๗.๐๐ น.
- ๒. รายการที่เตรียมไว้เมื่อออกอากาศ ที่อยู่ในช่วงเวลาถ่ายทอดประชุมสภาทั้ง ๓ วัน เป็นที่ปรับของรายการนั้นๆ
- ๓. การใส่สปีดและสารคดีสั้นระหว่างรายการและต้นชั่วโมง การเลือกสปีดให้เป็นเอกลักษณ์ของผู้จัดรายการ

- * วันอังคาร เวลา ๑๐.๐๐ น. รายการ รัฐสภาที่ (ออกสปีดวันที่ ๑,๒ ของเดือน) , ภิรมย์ประชาธิปไตย (ออกสปีดวันที่ ๓,๔ ของเดือน)
- * วันอังคาร เวลา ๑๗.๐๐ น. รายการภาษาสภา (ออกสปีดวันที่ ๑,๒ ของเดือน) , เด็กบินได้ (ออกสปีดวันที่ ๓,๔ ของเดือน)



ศูนย์บริการประชาชน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ข้อมูล ๒๙/๙/๕๓

ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาขายปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)
ข้าพเจ้า มีความประสงค์จะสมัคร / ต่ออายุ
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่วันที่ พ.ศ. ถึงฉบับ
เดือน พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม โดยส่ง
วารสาร “รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่ หมู่ที่ ตรอก/ซอย.....
ถนน แขวง / ตำบล
เขต / อำเภอ จังหวัด
รหัสไปรษณีย์ โทรศัพท์ โทรสาร

การชำระเงิน

เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ตัวแลกเงิน หรือ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕
ในนาม **ผู้จัดการรัฐสภาสาร**
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

จำนวนเงิน บาท



หนังสือและสื่อเผยแพร่
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



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

