



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๒ ฉบับที่ ๓ เดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๗



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา

The National Assembly Radio and Television Broadcasting Station

ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา (ผังยุบสภา) ระบบ FM

ออกอากาศทุกวัน ตั้งแต่เวลา 05.00 – 22.00 นาฬิกา

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา	
05.00	ศาสนาธิปไตย/ พราหมณ์-ฮินดู	สนทนาธรรม (อ.สุจินต์)	ปุจฉา-วิสัชนาธรรม (พระอารยะวังโส)	พุทธธรรมสภา (อ.อานวย)	เผยแผ่ความรู้ทางศาสนาอิสลาม		คาทอลิก บอกเล่าเก้าสิบ	05.00	
06.00	จับข่าวเช้า..เล่าข่าวคุย					สภาสุดสัปดาห์		06.00	
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.								07.00
07.30	ทันสถานการณ์					วิจัยก้าวไกล	ทำดี ทำได้	07.30	
08.00						คน..ชวนคิด			
09.00	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)				รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00	
10.00	การเมืองเรื่องของประชาชน					การบ้าน การเมือง	ข่าวดี มีมาบอก	09.15	
11.00						เกาะติดวุฒิสภา			
12.00	กะลาหาสี					บันทึกประชุมสภา		11.00	
13.00	ติวเข้ม ฟังปัญหา (ส่งเสริม ผู้ด้อยโอกาสทาง สังคม)	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา) (ส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส ทางสังคม)	ติวเข้ม ฟังปัญหา (ส่งเสริมผู้ด้อยโอกาสทางสังคม)	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา) (ส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส ทางสังคม)	ท้องถิ่นบ้านเรา			13.00	
14.00									
15.00	รักเมืองไทย					น่านาสาระ		15.00	
16.30	คนข่าวคุยข่าว					ละครวิทยุ		15.30	
17.00	ประชาธิปไตย นอกห้องเรียน (ส่งเสริมเด็กและเยาวชน)					สภาปริทัศน์	สบาย สบาย ยามเย็น (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	16.00	
18.00	กรรมาธิการ	รอบรู้เรื่องสิทธิ			กระทู้สภา	ละครจิตรอบโลก	เพลินเพลง ศรีแผ่นดิน ยามเย็น	17.00	
18.30	พบประชาชน	มุมมองกฎหมายฯ		ร้อยเรียงข่าว					
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.								19.00
19.30	ปชช. พบประชาชน	คุยกับคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนฯ	เปิดประตูสู่ กกต.	สดง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	ศาลปกครอง (ส.1,3,5) ศาลรัฐธรรมนูญ (ส.2,4)	ปัญหารอบทิศทาง สภาที่ปรึกษาฯ	19.30	
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)								20.00
21.00	มุ่งสู่ประชาธิปไตย ไปกับสถาบันพระปกเกล้า					คุยกันนอกศาล		สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ	
21.00	กาแฟก่อนนอน					ภาษาพาสาร			21.00

หมายเหตุ

- เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท
- สถานีฯ นำเสนอข่าวประเภทต่างๆ ดังนี้
 - ข่าวต้นตื้นข่าวโม่ง และสเปดต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00 – 21.00 นาฬิกา รวม 12 ช่วง (ช่วงละ 3-5 นาที)
 - ข่าวภาคภาษาอังกฤษ ประมาณ 3 นาที/ครั้ง ในช่วงเวลา 09.00 น. 12.00 น. 15.00 น. และ 18.00 น.
 - ข่าวในพระราชสำนัก ในเวลา ๒๐.๐๐ น. รับสัญญาณจาก สวท.
- หากวันใดมีถ่ายทอดเสียงการสัมมนาของกรรมาธิการ / องค์การตามรัฐธรรมนูญ / งานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ

สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา

The National Assembly Radio and Television Broadcasting Station

ผังรายการสถานีโทรทัศน์รัฐสภา ประจำเดือนมีนาคม พ.ศ.2557								
เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์
08.00 น.	เคารพธงชาติ					08.00 น.	เคารพธงชาติ	
	พระบรมราโชวาท						พระบรมราโชวาท	
	สารคดี ชุด เมล็ดข้าวเจ้าเรื่อง (3)						สารคดีเฉลิมพระเกียรติชุด จากแดนพุทธภูมิฯ	
08.05 น.	สถานีอุทธรณ์ (สด)					08.05 น.	ศาสนากับประชาธิปไตยรัฐธรรมนูญเช้า (55)	
09.00 น.	ข่าวสั้นรัฐสภา					09.00 น	รัฐสภาจั่ว (30)	เด็กไทยหัวใจปชต.(30)
09.05 น.	มองรัฐสภา (สด)			รัฐสภาของปชช.(สด)				
สารคดี รัฐธรรมนูญไทย (5-7 น.)								
10.00 น.	ข่าวสั้นรัฐสภา					09.30 น	กล้าอาสา (30)	We love design (30)
10.05 น.	ชุมชนประชาธิปไตย ๑	1 สัปดาห์กับวุฒิสภา ๑	ประชาธิปไตยเริ่มที่เร๑	ย้อนรอย	คมความคิด ๑	10.00 น.	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (15)	
10.30 น.			รู้ทันสิทธิ ๑	(การ)เมืองไทย ๑	นาที่กฎหมาย ๑	ละครสั้นชุดคอมพิวเตอร์ ของกตด. (15)		
11.00 น.			ข่าวสั้นรัฐสภา					10.30 น.
11.05 น.	คมความคิด ๑	กรรมาธิการพปชข. ๑	ย้อนรอย	กฎหมายใกล้ตัว ๑	โชว์แกร่ง ๑	11.00 น.	รู้ทันสิทธิ (30)	โชว์แกร่ง (30)
11.30 น.	โชว์แกร่ง ๑	We love design ๑	(การ)เมืองไทย ๑	รัฐสภาจิว ๑	ต้นกล้าพลเมือง ๑	11.30 น.	ประชาธิปไตยเริ่มที่เร๑(30)	ต้นกล้าพลเมือง (30)
12.00 น.	ห้องข่าวรัฐสภาแซนแนล (60)					12.00 น.	ห้องข่าวรัฐสภาแซนแนล (60)	
13.00 น.	ข่าวสั้นรัฐสภา					13.00 น.	สารคดี ชุด เมล็ดข้าวเจ้าเรื่อง (3)	
13.05 น.	ชุมชนต้นแบบ (40) สารคดี ส่งเสริมความรู้ทางวิทยาศาสตร์ (20)	สายด่วนรัฐสภา (สด) (2 ช.ม.)	สารคดีประวัติศาสตร์โบราณคดี (40)	รู้ทันสิทธิ ๑	สายด่วนรัฐสภา (สด) (2 ช.ม.)	13.05 น.	ชุมชน	บทบาท
			สารคดีปราชญ์เดินดิน (20)	80 ปีรัฐสภาบนแผ่นดินไทย ๑		ประชาธิปไตย(60)	นักการเมือง (60)	
			สัมมนาวิชาการ (60)	ชุมชนประชาธิปไตย ๑				
14.05 น.	บทบาทนักการเมือง ๑					14.00 น.	สายด่วนรัฐสภา ๑ (เทปวันอังคาร)	สายด่วนรัฐสภา ๑ (เทปวันศุกร์)
15.00 น.	ข่าวสั้นรัฐสภา						2 ชั่วโมง	2 ชั่วโมง
15.05 น.	สถานีอุทธรณ์ ๑							
16.00 น.	ข่าวสั้นรัฐสภา					16.00 น.	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (15)	
16.05 น.	ย้อนรอย (การ)เมืองไทย ๑	ประชาธิปไตยเริ่มที่เร๑	นาที่กฎหมาย ๑	กรรมาธิการพปชข. ๑	1 สัปดาห์กับวุฒิสภา (60)	16.15 น.	ละครสั้นชุดคอมพิวเตอร์ ของกตด. (15)	
		ต้นกล้าพลเมือง ๑	We love design ๑	รู้ทันสิทธิ ๑				
17.00 น.	ข่าวสั้นรัฐสภา					16.30 น.	สารคดี ชุด ทะเลสีคราม 40-45 น	
17.05 น.	เด็กไทยหัวใจปชต ๑	คมความคิด ๑	ชุมชนต้นปชต. (30)	ประชาธิปไตยเริ่มที่เร๑	We love design ๑		/ชุด ความลับบนผืนป่า 35-50 น	
17.30 น.	กล้าอาสา ๑	รัฐสภาจิว ๑	ต้นกล้าพลเมือง ๑	โชว์แกร่ง ๑	เด็กไทยหัวใจปชต ๑	17.30 น.	กฎหมายใกล้ตัว(30)	80 ปีรัฐสภาบนแผ่นดินไทย (30)
18.00 น.	เคารพธงชาติ					18.00 น.	เคารพธงชาติ	
18.01 น.	ห้องข่าวรัฐสภาแซนแนล ๑					18.01 น.	ห้องข่าวรัฐสภาแซนแนล ๑	
19.00 น.	รับสัญญาณข่าว สทท.					19.00 น.	รับสัญญาณข่าว สทท.	
20.00 น.	ข่าวพระราชสำนัก					20.00 น.	ข่าวพระราชสำนัก	
20.30 น.	กฎหมายใกล้ตัว ๑	80 ปีรัฐสภาบนแผ่นดินไทย ๑	กรรมาธิการพปชข. ๑	ชุมชนต้นปชต. ๑	รู้ทันสิทธิ ๑	20.30 น.	ย้อนรอย (การ)เมืองไทย (60)	ย้อนรอย (การ)เมืองไทย ๑
21.00 น.	ข่าวสั้นรัฐสภา					21.30 น.	รายการ สรุปข่าวเด่น(รัฐสภาแซนแนล)(30)	
21.05 น.	มองรัฐสภา ๑			รัฐสภาของปชช. ๑				
22.00 น.	สารคดีเฉลิมพระเกียรติ ชุด ตามรอย สายน้ำพระราชหฤทัย (5)					22.00 น.	พระบรมราโชวาท	
	พระบรมราโชวาท +ปิดสถานี						ปิดสถานี	

*รายการใหม่บรรจุผัง : รายการ ต้นกล้าพลเมือง ออกอากาศทุกวันอาทิตย์ เวลา 11.30 น และวันอังคาร เวลา 16.05 น, พุธ เวลา 17.30 น และ ศุกร์ 11.30 น



รัฐสภาไทย





ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายสุวิจักขณ์ นาควัชรชัย

นางบุษกร วรรณะภูติ

บรรณาธิการ

นางสาวกัลยรัตน์ ขาวสำอางค์

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

ประจำกองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล

นางฟ้าดาว คงนคร

นางฐิติรัตน์ สมศิริวัฒนา

นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี

นายพิษณุ จารีย์พันธ์

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร

นางสาวดลณี จุลนานนท์

นางสาวจริยาพร ดีกล้า

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นางชฎานิต จงไกรจักร์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิติทัศน์ องค์กรศิวัชชัย

นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางฉัตรภรณ์ วิวัฒนวนิช

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย

อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ

ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักประชาสัมพันธ์ กลุ่มงานผลิตเอกสาร

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒

e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)

ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



Unบรรณาธิการ

ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นมานานจนนำมาสู่ความแตกแยกทางความคิดของคนในชาติ ดูเสมือนหนึ่งจะเป็นปัญหาใหญ่ที่ยังหาทางออกในการคลี่คลายได้ลำบากยิ่ง ด้วยเหตุนี้ ผู้นำรัฐบาลในปัจจุบันจำเป็นต้องแสวงหาลัทธิคิดและหลักปฏิบัติที่เหมาะสมเพื่อรับมือกับสถานการณ์และสิ่งท้าทายมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา รัฐสภาสารฉบับนี้ จึงได้นำเสนอบทความ เรื่อง **“มิติใหม่ของการบริหารรัฐบาล: เส้นทางแห่งการเปลี่ยนแปลงและท้าทาย”** เพื่อให้เห็นภาพของกระแสความเคลื่อนไหวในการปฏิรูปการบริหารของรัฐบาลซึ่งเห็นเด่นชัดมากขึ้นตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ ๑๙๙๐ มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งทำให้รัฐบาลของทุกประเทศต้องปรับตัวเพื่อรับกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง และความท้าทายมากขึ้นน้อยต่างกันไปตามพื้นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของแต่ละประเทศ โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น ๓ ส่วน คือ ส่วนแรกเริ่มจากสิ่งสำคัญที่รัฐบาลควรตระหนักในยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงและท้าทาย ส่วนที่สอง กล่าวถึงกระแสแนวคิดการปฏิรูปบนฐานความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งผู้บริหารรัฐบาลควรให้ความสำคัญและเข้าใจถึงแนวความคิด อันจะนำไปสู่การออกแบบรูปแบบหรือแนวทางการบริหารงานเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายได้ และส่วนสุดท้าย เป็นการนำแนวคิดการปฏิรูปมาเป็นฐานความคิดร่วมกับปรากฏการณ์ที่รัฐบาลต้องเผชิญในปัจจุบัน เพื่อเสนอแนวทางการบริหารสำหรับรัฐบาลในการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงและสิ่งท้าทายที่รออยู่เบื้องหน้า

บทความเรื่องต่อมา คือ **“ความเป็นอิสระจากบริบททางการเมืองกับการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ”** ผู้เขียนได้หยิบยกคดี “ชุกหุ่น” เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากถือเป็นคดีสำคัญและได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองไทยในปัจจุบัน โดยวิเคราะห์ให้เห็นว่าเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้ปฏิบัติหน้าที่ในบริบททางการเมืองเฉพาะของช่วงเวลาเกิดคดีดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถจะวินิจฉัยคดีได้อย่างเป็นอิสระจากความเคลื่อนไหวของกลุ่มทางการเมือง ณ ขณะนั้น เพราะศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถจะเป็นองค์กรที่ดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระในระบบการเมือง แต่จำต้องปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มทางการเมืองอื่น ๆ ภายใต้ระบอบวัฒนธรรมหนึ่ง ๆ และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้เผชิญกับสถานการณ์ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้เลือกที่จะพิทักษ์และปกป้องผู้นำทางการเมืองที่มา

จากการเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ได้กลายเป็นบรรทัดฐานและข้อจำกัดเกี่ยวกับการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

ส่วนบทความเรื่อง **“การปกครองท้องถิ่นกับการสร้างความเป็นปึกแผ่นของประชาธิปไตย: ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย”** เป็นการวิเคราะห์เชิงสถาบันระหว่างอังกฤษซึ่งเป็นประเทศต้นแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) และเป็นประเทศที่มีความเข้มแข็งและเป็นปึกแผ่นทางการปกครองสูงทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ส่วนประเทศไทยเป็นประเทศประชาธิปไตยยุคคลื่นลูกที่สาม และเป็นประเทศประชาธิปไตยที่ล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองมาจนถึงปัจจุบัน และจำเป็นต้องพัฒนาดำเนินการสร้างความเป็นปึกแผ่นเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตยต่อไป

บทความสองเรื่องสุดท้าย ได้แก่ **“กฎหมาย: ปัจจัยที่เอื้อต่อการขยายตัวของโรงเรียนกวดวิชา”** ที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ให้เห็นว่ากฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้นนั้นได้กลายมาเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการขยายตัวของโรงเรียนกวดวิชาในปัจจุบันได้อย่างไร และบทความเรื่อง **“การเรียนรู้และการปฏิบัติงานในหน่วยงานของข้าราชการไทยในปัจจุบัน”** แสดงให้เห็นถึงแนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในปัจจุบันที่ได้เปลี่ยนจุดเน้นจากการฝึกอบรมมาเป็นการเรียนรู้และการปฏิบัติงานในหน่วยงานแทน โดยเฉพาะในระบบราชการไทยได้นำแนวคิดนี้มาใช้อย่างจริงจัง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัดนั่นเอง

จากที่กล่าวมาเป็นการสรุปให้เห็นเนื้อหาของบทความเท่านั้น ส่วนรายละเอียดสามารถอ่านได้ภายในเล่ม ซึ่งให้ความรู้และสาระที่เป็นประโยชน์มากมาย แล้วพบกันใหม่ฉบับหน้า

บรรณาธิการรัฐสภาสาร

สารบัญ

รัฐสภาสาร ปีที่ ๖๒ ฉบับที่ ๓ เดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

Vol. 62 No. 3 March 2014

มติใหม่ของการบริหารรัฐบาล: เส้นทางแห่งการเปลี่ยนแปลงและท้าทาย

๓

นพปฎล สุทธนนท์

ความเป็นอิสระจากบริบททางการเมืองกับการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

๓๔

ธนิย์ เกตวงกต

การปกครองท้องถิ่นกับการสร้างความเป็นปึกแผ่นของประชาธิปไตย:

๖๒

ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย

ณรงค์ เชื้อบัวเย็น

กฎหมาย: ปัจจัยที่เอื้อต่อการขยายตัวของโรงเรียนกวดวิชา

๘๗

ปรีชัย ดาวอุดม และ สุรุติ ปัดไธสง

การเรียนรู้และการปฏิบัติงานในหน่วยงานของข้าราชการไทยในปัจจุบัน

๑๐๖

วีณา พิงวิวัฒน์นิกุล



มติใหม่ของการบริหารรัฐบาล: เส้นทางแห่งการเปลี่ยนแปลงและท้าทาย

นพปฎล สุทธนนท์*

ความนำ

การบริหารรัฐบาลในยุคปัจจุบัน ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายรอบด้านมากกว่าในอดีตที่ผ่านมาอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นกระแสการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศเอง และแรงผลักดันจากสภาพแวดล้อมภายนอก ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี ล้วนแล้วแต่ทำให้ผู้นำรัฐบาลแต่ละประเทศต้องแสวงหาแนวทางในการบริหารงานเพื่อรองรับหรือรับมือกับการเปลี่ยนแปลง และสิ่งท้าทายที่รออยู่เบื้องหน้า ไม่เว้นแม้แต่ประเทศไทยที่ยังคงเผชิญกับปัญหาสาธารณะทั้งเก่าและใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองนำมาสู่ความแตกแยกทางความคิดของคนในชาติ ดูเสมือนหนึ่งจะเป็นปัญหาใหญ่ที่ยังหาทางออกในการคลี่คลายได้ลำบากยิ่ง ด้วยเหตุนี้ ผู้นำรัฐบาลในปัจจุบันจำเป็นต้องแสวงหาหลักคิดและหลักปฏิบัติที่เหมาะสมเพื่อรับมือกับสถานการณ์และสิ่งท้าทายมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา

* Ph.D. (Public Administration), รองคณบดีและผู้อำนวยการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยบริหารรัฐกิจและรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

บทความนี้ เขียนขึ้นเพื่อความมุ่งหมายในการเสนอให้เห็นถึงภาพของกระแสความเคลื่อนไหวในการปฏิรูปการบริหารของรัฐบาล ซึ่งเห็นเด่นชัดมากขึ้นตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ ๑๙๙๐ มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งทำให้รัฐบาลของทุกประเทศต้องปรับตัวเพื่อรับกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง และความท้าทายมากขึ้นอย่างต่างกันไปตามพื้นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของแต่ละประเทศ การบริหารรัฐบาลที่ดีจะส่งผลให้ประชาชนในประเทศมีคุณภาพชีวิตที่ดีตามไปด้วย บทความนี้ได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น ๓ ส่วน กล่าวคือ ส่วนแรกเริ่มจากสิ่งสำคัญที่รัฐบาลควรตระหนักในยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงและท้าทาย สำหรับส่วนที่สองกล่าวถึงกระแสแนวความคิดการปฏิรูปบนฐานความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งผู้บริหารรัฐบาลควรให้ความสำคัญ และเข้าใจถึงแนวความคิด อันจะนำไปสู่การออกแบบรูปแบบหรือแนวทางการบริหารงาน เพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายได้ และส่วนสุดท้าย เป็นการนำแนวความคิดการปฏิรูปมาเป็นฐานความคิดร่วมกับปรากฏการณ์ที่รัฐบาลต้องเผชิญในปัจจุบัน เพื่อเสนอแนวทางการบริหารสำหรับรัฐบาลในการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงและสิ่งท้าทายที่รออยู่เบื้องหน้า มีรายละเอียดตามลำดับดังนี้

สิ่งสำคัญที่รัฐบาลควรตระหนัก

ภายใต้ยุคของการเปลี่ยนแปลง รัฐบาลต้องเผชิญกับสิ่งท้าทายรอบด้านทั้งภายในและภายนอกประเทศ ด้วยเหตุที่รัฐบาลในยุคปัจจุบันอยู่ในบริบทขององค์การแบบระบบเปิด (open systems) คือ มีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมขององค์การอยู่ตลอดเวลา (Scott, 1998: 27-28) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้ รัฐบาลในยุคปัจจุบันจะต้องบริหารงานภายใต้กฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ ให้สอดคล้องและตอบสนองความต้องการของสิ่งแวดล้อมต่างๆ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มชุมชนต่างๆ องค์การไม่แสวงหากำไร องค์การพัฒนาเอกชน (NGOs) คู่สัญญาของรัฐในการรับเหมางานต่างๆ องค์การระหว่างประเทศ รวมถึงรัฐบาลของประเทศต่างๆ เป็นต้น (Goodsell, 2006: 628)

ด้วยเหตุข้างต้น ทำให้รัฐบาลต้องตระหนักถึงเรื่องสำคัญ เพื่อเป็นรากฐานในการบริหารรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพ อย่างน้อย ๖ ประการ ดังต่อไปนี้ (ปรับจาก Kettl, 2005: 1-3)

ประการแรก การเพิ่มผลผลิต หรือผลิตภาพ (productivity) รัฐบาลมีหน้าที่ให้การจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน โดยใช้งบประมาณซึ่งได้มาจากภาษีอากรของประชาชนให้น้อยและคุ้มค่าที่สุด ประชาชนมักจะมีความรู้สึกในใจเสมอว่า งบประมาณที่รัฐบาลดำเนิน

กิจกรรมสาธารณะต่างๆ นั้น มาจากภาษีอากรที่ตนเองเสียให้กับรัฐ ดังนั้น รัฐบาลจะต้องจัดบริการสาธารณะที่ให้ประชาชนได้รับประโยชน์ หรือความสะดวกสบายมากที่สุดเพื่อตอบแทนภาษีที่ได้จ่ายออกไปจากน้ำพักน้ำแรงของตน

โดยทั่วไปหลักการเพิ่มผลผลิต ประกอบด้วย คุณภาพ ต้นทุน การส่งมอบ ขวัญ กำลังใจ ความปลอดภัย การให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม รวมถึงจริยธรรมในการบริหารด้วย ซึ่งรัฐบาลสามารถนำหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ (policy implementation) ได้อย่างครอบคลุม

ประการที่สอง การให้ความสำคัญกับระบบตลาด หลักคิดทำนองนี้สอดคล้องกับการนำกิจกรรมของภาครัฐให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน (privatization) ทั้งในส่วนของงานในระบบราชการ และรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และไม่เป็นภาระด้านงบประมาณ โดยเฉพาะกิจการที่มีลักษณะเป็นสินค้าเอกชน (private goods) เพื่อให้เป็นไปตามกลไกตลาดมากกว่าใช้กลไกการควบคุมโดยรัฐ

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลยุคใหม่จึงมีหน้าที่เปิดตลาดไปสู่สังคมเศรษฐกิจภายนอก เพราะปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมว่าเป็นระบบเศรษฐกิจระดับโลก (global economy) ทำให้ระบบเศรษฐกิจหมดยุคการผูกขาด แปรเปลี่ยนเป็นยุคของโลกหลายขั้วอำนาจ (multipolar world) ทางเศรษฐกิจ ไม่มีประเทศใดเป็นผู้นำที่ผูกขาดอำนาจทางเศรษฐกิจเหมือนในอดีตที่ผ่านมา (Thurow, 1996) อย่างไรก็ตาม การบริหารรัฐบาลจำเป็นต้องรักษาดุลอำนาจในการเจรจาต่อรองทางการค้าในเวทีเศรษฐกิจโลกให้ได้ด้วย จึงเป็นความท้าทายของรัฐบาลเป็นอย่างมาก

ประการที่สาม การมุ่งเน้นการให้บริการ (service orientation) ในอดีตการบริการภาครัฐมักจะถูกกำหนดจากมุมมองของภาครัฐเอง ซึ่งบ่อยครั้งไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ด้วยเหตุนี้รัฐบาลในยุคการปฏิรูปต้องให้ความสำคัญกับประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะรูปแบบการให้บริการ เพื่อตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนให้มากที่สุด รวมถึงการพัฒนาบุคลากรภาครัฐให้มีจิตสำนึกการให้บริการสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนไปด้วย

รัฐบาลจึงมีหน้าที่บริหารบริการสาธารณะ (public service) ให้มีประสิทธิภาพ และมีคุณภาพ ผ่านกลไกหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น เรื่องความมั่นคง ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การศึกษา สาธารณสุข รวมถึงสาธารณสุขปศุสัตว์ สาธารณูปการต่างๆ เพื่อให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในประเทศสูงสุด

ประการที่สี่ การกระจายอำนาจ (decentralization) เพื่อให้เกิดการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ รัฐบาลกลางต้องกระจายอำนาจการบริหารสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (local government) เพราะเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดชุมชนและประชาชนมากที่สุด โดยรัฐบาลกลางต้องคอยให้การสนับสนุนทั้งด้านการจัดเก็บภาษี ระบบการบริหาร การพัฒนาเพื่อเพิ่มศักยภาพให้กับบุคลากรภาครัฐที่ทำงานในท้องถิ่น เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ และมีคุณภาพ

ประการที่ห้า นโยบาย (policy) มุ่งเน้นการปรับปรุงกระบวนการนโยบายทุกขั้นตอนให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการมุ่งเน้นประสิทธิภาพการส่งมอบบริการสาธารณะที่ดีที่สุดให้กับประชาชน โดยรัฐบาลจะต้องประเมินศักยภาพหรือความพร้อมในการดำเนินการตามนโยบายอยู่เสมอ เพื่อให้นโยบายนั้นนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและบรรลุผล

ประการที่หก การพร้อมรับการตรวจสอบ (accountability) สิ่งสำคัญที่รัฐบาลควรคำนึงหรือตระหนักรู้เป็นประการสุดท้าย แต่สำคัญมากในปัจจุบัน คือ รัฐบาลต้องพร้อมรับการตรวจสอบทุกด้านแบบ ๓๖๐ องศา ว่าได้ดำเนินการตามสิ่งที่ได้ให้สัญญาประชาคมไว้กับประชาชนหรือไม่ รวมถึงความโปร่งใสในการดำเนินงานของรัฐบาลในทุกขั้นตอน อย่างไรก็ตามในการบริหารยุคปัจจุบันเน้นให้ความสำคัญกับผลผลิต (outputs) และผลลัพธ์ (outcomes) มากกว่ามุ่งเน้นกระบวนการทำงาน (process) และโครงสร้าง (structure) ซึ่งหลักการพร้อมรับการตรวจสอบนั้น รัฐบาลจะต้องพร้อมเสมอที่จะให้ทุกฝ่ายเข้ามาตรวจสอบในทุกขั้นตอนหรือกระบวนการบริหารงานว่าอยู่ภายใต้หลักการบริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล (good governance) หรือไม่ อย่างไร

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้น รัฐบาลยังต้องคำนึงถึงการดำเนินยุทธศาสตร์เชิงรุกในเวลาเดียวกัน อย่างน้อย ๔ ด้าน ได้แก่ การเมือง สังคม เศรษฐกิจ และสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับสภาพแวดล้อมทางการเมือง อาทิ สถาบันทางการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร เป็นต้น (Kettl, 2005: 3-5)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐบาลในปัจจุบันจะต้องพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายที่เข้ามาในหลากหลายมิติ ดังนั้น คณะผู้บริหารรัฐบาล จะต้องมีความรู้ความเข้าใจทั้งในเชิงแนวคิด และเชิงปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความเข้าใจ เข้าถึง สามารถนำมาสู่ทางเลือกและข้อสรุปในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้อย่างมีทิศทาง และบรรลุถึงความสำเร็จได้ ด้วยเหตุนี้ กระแสแนวคิดการปฏิรูปรัฐบาลหรือการบริหารภาครัฐบนฐานความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์ (public administration) เป็นแนวคิดที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารรัฐบาล นำมาประยุกต์ใช้เป็นหลักคิด

ในการบริหารงานภาครัฐในยุคที่เรียกว่า “ยกเครื่อง” (reinventing era) ได้เป็นอย่างดี ดังจะได้กล่าวในลำดับถัดไป

กระแสแนวความคิดการปฏิรูป: บนฐานความรู้รัฐประศาสนศาสตร์

องค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์สำหรับประเทศไทยนั้นมีมาช้านาน หากนับแต่อาณาจักรสุโขทัยเป็นราชธานีของไทยถึงปัจจุบันมีอายุมากกว่า ๗๐๐ ปี การบริหารราชการแผ่นดินอาจอนุมานได้ว่าองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ของไทยพัฒนาตัวตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา วิวัฒนาการของไทยยาวนานกว่าสหรัฐอเมริกาที่มีอายุมาราว ๒๐๐ ปีเศษเท่านั้น อย่างไรก็ตามเป็นที่ยอมรับกันว่า การบริหารภาครัฐของไทยในปัจจุบันอาศัยองค์ความรู้ที่ได้รับอิทธิพลมาจากรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันที่เข้ามาในประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๕๐ (ปฐม มณีโรจน์ อ้างถึงใน อุทัย เลาหวิเชียร, ๒๕๕๖: ๕๑) และเข้ามามีอิทธิพลในระบบการเรียนการสอนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ มาจนถึงปัจจุบัน บุคลากรภาครัฐจำนวนมากที่เรียนรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ล้วนรับกระแสแนวคิดมาจากรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันไม่ใช่น้อย ยังไม่รวมถึงบุคลากรที่จบการศึกษาจากสหรัฐอเมริกาซึ่งรับอิทธิพลมาโดยตรง ด้วยเหตุนี้ อาจกล่าวโดยอนุมานได้ว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐในปัจจุบันของไทยนั้น ได้รับอิทธิพลแนวคิดกระแสหลักจากรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รวมถึงกระแสแนวความคิดการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน

หากจะกล่าวย่อมนร่อยไปพิจารณากระแสการปฏิรูประบบราชการนั้น อาจอุบัติขึ้นควบคู่กับการดำเนินไปของระบบราชการจากอดีตจนถึงปัจจุบันก็เป็นได้หากจะแตกต่างกันก็เพียงกาลละและเทศะเท่านั้นเอง ยกตัวอย่าง แนวคิดของ Woodrow Wilson (1887) เสนอให้แยกการเมืองออกจากการบริหาร (the political-administration dichotomy) นำไปสู่การปฏิรูปข้าราชการพลเรือน (civil service reform) อันส่งอิทธิพลต่อวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์มาจนถึงปัจจุบัน เป็นต้น (Wilson as cited in Shafritz and Hyde, 2012: 16)

สำหรับรอยต่อสำคัญสู่ความเข้าใจบริบทการจัดการภาครัฐในปัจจุบันมากขึ้น ขอกล่าวถึงกระแสการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและเป็นจุดเปลี่ยนผ่านของการจัดการภาครัฐมาจนถึงปัจจุบันนี้ การเกิดกระแสการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในวงการรัฐประศาสนศาสตร์ ที่เรียกว่า ความเคลื่อนไหวสู่รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (new public administration) เมื่อปลายทศวรรษที่ ๑๙๖๐ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้นำไปสู่การพัฒนาองค์การภาครัฐในระยะเวลาดังกล่าวและยังส่งอิทธิพลมาสู่การจัดการภาครัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันด้วยเช่นกัน ถึงแม้ว่าการ

เกิดกระแสรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่จะผ่านกาลเวลามากกว่ากึ่งศตวรรษแล้วก็ตาม แต่รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ ยังคงเป็นแนวคิดหนึ่งที่มีความสำคัญต่อวงการบริหารรัฐกิจ หรือการจัดการองค์การภาครัฐ อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ ตั้งแต่ต้นทศวรรษ ๑๙๗๐ จนถึงปัจจุบันได้รับอิทธิพลสืบต่อกันมาจากแนวคิดดังกล่าวนั่นเอง และเพื่อเชื่อมโยงให้เห็นถึงแนวคิดของการจัดการภาครัฐที่ปรากฏในปัจจุบันได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น จึงขอสรุปสาระสำคัญของกระแสความคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ ดังต่อไปนี้ (อุทัย เลาหวิเชียร, ๒๕๒๐: ๖๕ - ๙๑; ๒๕๔๓: ๓๓ - ๓๔)

ประการแรก คือ การบริหารงานที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม (social relevance) หมายความว่า รัฐประศาสนศาสตร์ควรสนใจปัญหาของสังคมโดยเฉพาะเป้าหมายสาธารณะที่สำคัญๆ นักบริหารควรนึกถึงปัจจัยของค่านิยมและการเมืองในการพิจารณาปัญหาการบริหาร วิชาความรู้ควรจะนำมาใช้ในการปฏิบัติงานให้ได้ ดังนั้น จึงให้ความสนใจกับเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ที่มีประโยชน์ต่อสังคมมนุษย์ โดยเหตุนี้ นักรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ได้เรียกตัวเองว่าเป็นนักพฤติกรรมศาสตร์ยุคที่สอง (second generation behavioralist) เป็นสมัยยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์ (post-behavioralism) คือ ให้ความสำคัญกับแนวคิดมนุษยนิยม (humanism) นั่นเอง

ประการที่สอง คือ แนวคิดนี้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับค่านิยม นักรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ ไม่เห็นด้วยกับพฤติกรรมนิยม หรือปฏิฐานนิยมทางตรรกวิทยา (logical positivism) ซึ่งเป็นปรัชญาที่ไม่ให้ความสนใจกับค่านิยม (value free) รัฐประศาสนศาสตร์จะหลีกเลี่ยงเรื่องของส่วนรวมและการเมืองไม่ได้ ดังนั้น รัฐประศาสนศาสตร์ควรให้ความสนใจกับการศึกษาแบบปทัสสถานให้มากขึ้นซึ่งหมายความว่า การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ควรจะสนใจความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและกระบวนการบริหารกับเป้าหมาย และนักบริหารควรจะมีมือเข้าช่วยเหลือบุคคลที่เสียเปรียบทางสังคม ซึ่งก็คือการใช้ค่านิยมอย่างหนึ่ง กล่าวโดยสรุป ก็คือ นักบริหารจะวางตัวเป็นกลางได้ยาก เพราะถ้าวางตัวเป็นกลาง คนที่ได้เปรียบทางสังคมก็จะได้เปรียบยิ่งขึ้น คนที่เสียเปรียบก็จะเสียเปรียบตลอดไป สังคมก็จะเกิดช่องว่างไม่น่าอยู่ ดังนั้น นักรัฐประศาสนศาสตร์ต้องใช้ความรู้และความเฉลียวฉลาดเพื่อช่วยให้ความเป็นอยู่ของมนุษย์ดีขึ้น

ประการที่สาม คือ ความเสมอภาคทางสังคม (social equity) นักบริหารต้องใช้ค่านิยมเข้าไปช่วยคนจน หรือผู้ที่มีโอกาสน้อย หรือผู้เสียเปรียบทางสังคม เช่น สตรี คนพิการ หรือชนส่วนน้อยในสังคม เป็นต้น โดยรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ได้เสนอแนวคิด

เกี่ยวกับความเสมอภาคทางสังคมที่ว่า ความประหยัดและประสิทธิภาพนั้นไม่เพียงพอที่จะถือเป็นแนวทางการบริหารงาน เนื่องจากปัญหาของสังคมทุกวันนี้เกิดจากความไม่เสมอภาคของประชาชนในการรับบริการจากรัฐ ดังนั้น รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ จึงให้ความสำคัญกับเรื่องการกระจายบริการสาธารณะให้กับคนในสังคมให้ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมและทั่วถึงกัน

ประการที่สี่ ซึ่งเป็นประการสุดท้าย คือ การเปลี่ยนแปลง (change) ซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางสังคมให้ประสบความสำเร็จ เนื่องจากสังคมนั้นมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นักบริหารองค์การจะต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมอยู่เสมอ จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า กระแสความคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ เป็นแนวคิดหรือทฤษฎีในยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์ (post-behavioralism) ที่ให้ความสำคัญกับความต้องการของสังคม ค่านิยม รวมถึงการใช้แนวทางมนุษยนิยม (humanism) ในการบริหารงาน ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคทางสังคมและตระหนักดีถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ นอกจากนี้ยังเน้นการกระจายอำนาจ (decentralization) การมีส่วนร่วม (participation) และการบริหารงานเพื่อผู้รับบริการ (client-focused) เป็นต้น

วิวัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์ข้างต้นมาถึงจุดเปลี่ยนที่ก่อให้เกิดกระแสการปฏิรูปวัฒนธรรมองค์การ เพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงขององค์การในศตวรรษที่ ๒๑ นำไปสู่กระแสแนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่ (new public management) ซึ่งถือว่าเป็นกระแสสู่การปฏิรูปรัฐบาลและองค์การภาครัฐ ซึ่งเป็นจุดสนใจที่จะนำมาขยายความในที่นี้ ดังจะได้กล่าวรายละเอียดต่อไป

การปฏิรูปวัฒนธรรมองค์การ: บ่อเกิดแห่งการปฏิรูปภาครัฐ

ปัจจุบันองค์การภาครัฐมีการตื่นตัวที่จะพัฒนาองค์ความรู้ไปสู่การปฏิบัติได้จริงในองค์การมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ การสร้างความเสมอภาค รวมถึงให้ความสำคัญกับทรัพยากรมนุษย์ในองค์การตามแนวคิดมนุษยนิยมมากขึ้น นอกจากนี้ยังตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การ ทำให้องค์การจะต้องพัฒนาและปรับตัวอยู่เสมอ ซึ่งก็สอดคล้องกับแนวคิดหรือทฤษฎีองค์การแบบระบบเปิด รวมถึงอิทธิพลจากกระแสความคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น นับตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๘๐ เป็นต้นมา เราได้เห็นภาพที่องค์กรต่างๆ ให้ความสำคัญกับขบวนการปฏิรูปวัฒนธรรมองค์การ (organizational culture reform

movements) ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงมากขึ้น ดังนั้น นักคิด หรือนักวิชาการจึงให้ความสำคัญและความสนใจในการพัฒนาแนวคิดในการปฏิรูปวัฒนธรรมขึ้นมามากมาย ยกตัวอย่างเช่น แนวคิดการจัดการคุณภาพโดยรวม (total quality management; TQM) การจัดการแบบญี่ปุ่น (Japanese management) องค์การแห่งการเรียนรู้ (learning organizations) การปรับรื้อกระบวนการทำงาน (process reengineering) การยกเครื่องรัฐบาล (reinventing government) เป็นต้น (Ott, Shafritz & Jang, 2011: 342-343)

จากตัวอย่างข้างต้นนี้ พอจะทำให้เห็นกระแสความเคลื่อนไหวทางความคิดเกี่ยวกับองค์การในช่วงสุดท้ายของศตวรรษที่ ๒๐ และยังคงต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งการจัดการองค์การสาธารณะในศตวรรษที่ ๒๑ นี้ มีความสลับซับซ้อนกว่าอดีตที่ผ่านมาเป็นอันมาก จำเป็นที่ต้องอาศัยแนวคิดเชิงบูรณาการในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ โดยเฉพาะการเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การซึ่งเป็นประเด็นและอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนองค์การไปสู่สิ่งที่พึงปรารถนา ไม่เว้นแม้แต่องค์การภาครัฐ หรือระบบราชการที่จะต้องมีการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานและวัฒนธรรมองค์การให้สอดคล้องกับสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปพร้อมกันด้วย

ในช่วงปลายศตวรรษที่ ๒๐ เป็นต้นมา สังคมโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก โดยเฉพาะการเข้ามาของกระแสโลกาภิวัตน์ (globalization) ทำให้ระบบการติดต่อสื่อสารทำได้สะดวกและรวดเร็ว โลกจึงอยู่ในสภาวะไร้พรมแดน ประชาคมโลกได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารระหว่างกันอย่างง่ายดาย จนเกิดการเปรียบเทียบในมิติต่างๆ กันมากมายอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ในประวัติศาสตร์โลก ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทุกภาคส่วน รวมถึงระบบราชการและการจัดการภาครัฐด้วย ทำให้เกิดการแสวงหาความคิดและแนวทางปฏิบัติใหม่ เพื่อตอบสนองความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย ปัญหาของระบบราชการและองค์การภาครัฐที่ประสบอยู่ทำให้นำมาสู่การแสวงหากระบวนการทัศน์ใหม่ ๆ ทางด้านการจัดการ เพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาองค์การให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการได้อย่างเต็มที่ เป็นที่ทราบกันดีว่าระบบราชการ เป็นองค์การขนาดใหญ่ที่มีระเบียบแบบแผน (bureaucracy) ซึ่งเวเบอร์ (Weber, 1922) เป็นบุคคลแรกที่ได้เสนอตัวแบบที่ใช้ต่อเนื่องกันมายาวนาน ซึ่งตัวแบบองค์การขนาดใหญ่ที่มีระเบียบแบบแผนในอุดมคติของเวเบอร์ที่ระบบราชการนำมาใช้จริงนั้น ได้ผสมผสานกับแนวคิดหรือทฤษฎีทางด้านการบริหารของนักวิชาการและนักปฏิบัติอีกหลายท่าน เช่น Wilson (as cited in Shafritz & Ott, 2012: 9) ที่เสนอให้แยกการเมืองออกจากการบริหาร (politics-administration dichotomy) โดยฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายและ

ฝ่ายบริหารมีหน้าที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ของเทย์เลอร์ (Taylor, 1911) หลัก POSDCORB และหลักเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) ของกูลลิค (Gulick, 1937) เป็นต้น จนได้กลายเป็นตัวแบบที่สำคัญของระบบราชการและการบริหารงานภาครัฐของประเทศต่าง ๆ ซึ่งในระยะเวลาที่ผ่านมาแนวคิดและตัวแบบดังกล่าวได้รับใช้ระบบราชการด้วยดีมาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งทำให้ระบบราชการในสมัยนั้นมีประสิทธิภาพและแก้ปัญหาระบบอุปถัมภ์ลงได้ ซึ่งตรงกันข้ามกับทุกวันนี้ที่ประชาชนกลับมีความไม่พอใจรัฐบาล ระบบราชการและการให้บริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้นในทุกหนทุกแห่ง ไม่ว่าจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก ประเทศในกลุ่มสังคมนิยม หรือประเทศโลกที่สาม ก็ตาม (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, ๒๕๔๖: ๑๓)

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า สภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในโลกยุคโลกาภิวัตน์นี้ ประกอบกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) ทำให้ผู้บริหารขององค์กรต่าง ๆ ต้องหันมาทบทวนแนวคิดพื้นฐานและออกแบบกระบวนการดำเนินงานใหม่โดยสิ้นเชิง เพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ในด้านต้นทุนค่าใช้จ่าย คุณภาพ การให้บริการและความสะดวกรวดเร็ว โดยมุ่งเน้นถึงความสำคัญและความต้องการของลูกค้า พยายามคิดค้นกระบวนการใหม่ ดังเห็นได้จากองค์การภาคธุรกิจเอกชนชั้นนำได้ทำการยกเครื่องหรือปรับรื้อองค์กร (reengineering) เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน (competitive advantage) และขับเคลื่อนองค์การของตนไปสู่ความเป็นเลิศในการดำเนินการ (Hammer & Champy, 1993: 1-6) สำหรับการจัดการภาครัฐแล้ว รัฐบาลยังคงใช้แนวทางและวิธีการบริหารงานแบบเดิมที่ออกแบบไว้สำหรับสภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างคงที่และเรียบง่ายในการผลิตและให้บริการสาธารณะผ่านกลไกระบบราชการที่อาศัยหลักการจัดการของอดัม สมิธ (Adam Smith) ในหนังสือ *The Wealth of Nations* ในปี ค.ศ. ๑๗๗๖ กล่าวคือ พยายามเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานโดยวิธีการแบ่งงานกันทำ (division of labor) เพื่อสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialization) มีการออกแบบโครงสร้างการควบคุมบัญชาตามลำดับขั้น (hierarchical control) และแบบแผนเกณฑ์มาตรฐานกลาง (standardization)

ผลที่เกิดขึ้น ก็คือ รัฐบาลมีขนาดใหญ่โตอึดอัดและรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (centralization) ไม่สามารถตอบสนองกับสภาพการณ์ที่แปรผันอย่างรวดเร็วและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นได้อย่างมีคุณภาพ (Smith อ้างถึงใน ทศพร ศิริสัมพันธ์, ๒๕๓๙: ๑-๒)

ดังนั้น การยกเครื่องรัฐบาลเพื่อปฏิรูปการบริหารงาน จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและหลีกเลี่ยงได้ยากและเป็นปรากฏการณ์ร่วมสมัยที่เกิดขึ้นไปทั่วโลก ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้ว

หรือประเทศกำลังพัฒนามีตาม เมื่อรัฐบาลมีการยกเครื่องไปสู่ความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานระบบราชการ ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญของรัฐบาลในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จึงต้องปรับตัวตามการยกเครื่องของรัฐบาล ทำให้เกิดกระแสการปฏิรูประบบราชการ หรือการบริการภาครัฐ (public service reform) โดยปริยาย ด้วยเหตุนี้ การแสวงหารอบแนวคิดหรือกระบวนการที่ใหม่ ๆ ในการบริหารรัฐบาลหรือภาครัฐ เพื่อสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้กระแสความคิดในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับการจัดการภาครัฐใหม่ (new public management) ซึ่งถือว่าเป็นแนวทางในการสนับสนุนปฏิรูปภาครัฐที่สำคัญ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

การจัดการภาครัฐใหม่: กระแสสู่การปฏิรูปภาครัฐ

แนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่ (new public management; NPM) เป็นแนวคิดที่ใช้รูปแบบการแทรกแซงทางนโยบาย (policy intervention) ในการบริหารงานของรัฐบาลนั้น ๆ โดยให้ความสำคัญกับการจัดการเชิงระบบ (systematic management) และการวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis) ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการบริหารงานภาครัฐให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และมีคุณภาพ นอกจากนี้ การจัดการภาครัฐสมัยใหม่ยังให้ความสนใจกับกระบวนการทางการเมืองและองค์การ รวมทั้งการให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์นโยบายการจัดการภาครัฐด้วย (Barzelay, 2001: 157-158) สำหรับคุณลักษณะสำคัญของการจัดการภาครัฐใหม่ ประกอบด้วย **ประการแรก** ให้ความสำคัญกับการบริหารที่มุ่งเน้นผลงาน หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการกระตุ้นและจูงใจให้เกิดผลการปฏิบัติงานที่ดีอยู่เสมอ **ประการที่สอง** เน้นมิติการเปรียบเทียบในระดับสากล เพื่อศึกษาและสร้างรูปแบบการปฏิรูปการบริหาร หรือการปฏิรูประบบราชการ และ **ประการที่สาม** บูรณาการองค์ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา จิตวิทยาสังคมและตัวแบบความคิดที่ก้าวหน้าอื่น ๆ เพื่อนำมาศึกษาการจัดการภาครัฐและเป็นฐานความรู้ในการปฏิบัติได้ต่อไป (Lynn, 1998: 231) จากคุณลักษณะดังกล่าวข้างต้นนี้ได้รับการตอบรับจากนักคิด นักวิชาการ รวมถึงนักปฏิบัติ โดยเฉพาะในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาเกิดการตื่นตัวอย่างมากต่อการปรับเปลี่ยนองค์การเพื่อให้สนองต่อความต้องการของผู้รับบริการ โดยมีการยกเครื่ององค์การกันขนานใหญ่ เช่น ในองค์การภาคเอกชนก็ตื่นตัวกับกระแสความคิดการปรับรื้อองค์การ (reengineering) เป็นการปฏิวัติกระบวนการจัดการทางธุรกิจ (business revolution) อย่างขนานใหญ่ เพื่อให้รองรับและสอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่ทุกอย่างเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและธุรกิจเข้าสู่ภาวะการแข่งขันที่สูงและรุนแรงมาก หากองค์การใดปรับตัวไม่ทันก็จะพ่ายแพ้อย่างยับเยินจนถึงสิ้นเนื้อประดาตัวหรือปิดกิจการในที่สุด

สำหรับองค์การภาครัฐ ซึ่งมีระบบราชการเป็นแกนหลักที่สำคัญก็ได้รับอิทธิพลจากกระแสความคิดในการปรับปรุง หรือยกเครื่ององค์การด้วยเช่นเดียวกัน เพราะประชาชนที่เป็นผู้รับบริการสาธารณะจากภาครัฐมีมุมมอง หรือทัศนคติที่แตกต่างไปจากเดิมเป็นอย่างมาก มีการเรียกร้องให้องค์การภาครัฐมีการปรับปรุงบริการให้มีความทันสมัย สะดวกรวดเร็ว และสนองต่อความพึงพอใจเหมือนอย่างภาคเอกชนดำเนินการ ดังนั้น ในหลายประเทศจึงมีการปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการตลอดมา แต่เนื่องจากระบบราชการ หรือองค์การภาครัฐมีขนาดใหญ่โตกว่าภาคเอกชนมากการเปลี่ยนแปลงในระยะเวลาที่ผ่านมาเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนแล้วถือว่าช้ามาก ดังนั้น ช่วงต้นทศวรรษ ๑๙๙๐ การจัดการภาครัฐใหม่เห็นภาพชัดมากขึ้นในรูปแบบของแนวคิดในการยกเครื่องรัฐบาลของสหรัฐอเมริกา (reinventing government) ภายใต้การนำของ National Performance Review (NPR) ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ในยุคของประธานาธิบดีบิล คลินตัน ซึ่งต้องการเปลี่ยนการบริหารภาครัฐให้เป็นรัฐบาลเชิงประกอบการ (entrepreneurial government) ซึ่งการยกเครื่องรัฐบาลของสหรัฐอเมริกา (reinventing government) เกิดขึ้นจากผลงานของออสบอร์นและเกเบิล (David Osborne and Ted Gaebler) ที่จัดพิมพ์หนังสือเรื่อง *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (1993) เพื่อดึงดูดความสนใจให้บุคคลฝ่ายต่างๆ หันมาให้ความสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนแนวทางและวิธีการบริหารงานของภาครัฐจากเดิมในลักษณะของรัฐบาลเชิงราชการ (bureaucratic government) สู่รัฐบาลในเชิงประกอบการ (entrepreneurial government) และกลายเป็นหนังสือทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์เพียงเล่มเดียวในประวัติศาสตร์ที่ติดอันดับเป็นหนังสือขายดีของสหรัฐอเมริกา (Osborne & Gaebler อ้างถึงใน ทศพร ศิริสัมพันธ์, ๒๕๓๘: ๒) ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญในการมุ่งสู่รัฐบาลในเชิงประกอบการที่เป็นมิติหรือกระบวนการทัศน์ใหม่ในการจัดการภาครัฐใหม่ หรือเนรมิตระบบราชการยุคใหม่ ซึ่งได้กลายเป็นกระแสความคิดสำคัญในการปฏิรูประบบราชการในสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่นๆ ในระยะเวลาต่อมา สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ (Osborne & Gaebler, 1993)

ประการแรก คือ ต้องมุ่งสร้างรัฐบาลที่ทำหน้าที่เป็นตัวสนับสนุน หรือคอยอำนวยความสะดวกหรือประสานงานมากกว่าดำเนินการเสียเอง

ประการที่สอง คือ มุ่งสร้างรัฐบาลที่เป็นของชุมชน โดยให้อำนาจประชาชนในชุมชนนั้นสามารถตัดสินใจและดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง มากกว่ารัฐบาลจะเข้าไปดำเนินการให้เอง

ประการที่สาม คือ มุ่งสร้างรัฐบาลในเชิงแข่งขันโดยมุ่งอัดฉีดการแข่งขันเข้าสู่การให้บริการ รัฐจะต้องส่งเสริมการแข่งขันของภาคเอกชนภายใต้หลักการแห่งความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ขจัดสภาพการผูกขาดให้หมดไป

ประการที่สี่ คือ มุ่งสร้างรัฐบาลที่ขับเคลื่อนโดยภารกิจ แทนที่การขับเคลื่อนแต่กฎระเบียบเหมือนแต่เดิม

ประการที่ห้า คือ มุ่งสร้างรัฐบาลที่ยึดผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก โดยจะต้องสร้างตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานใช้ในการวัดผลการปฏิบัติงานเพื่อปรับปรุงงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ประการที่หก คือ มุ่งสร้างรัฐบาลที่เน้นตอบสนองความต้องการของลูกค้าเป็นหลัก ไม่ใช่ความต้องการของราชการเอง

ประการที่เจ็ด คือ มุ่งสร้างรัฐบาลเชิงวิสาหกิจ หรือเชิงประกอบการ พยายามแสวงหารายได้มากกว่าการเป็นเพียงผู้ใช้งบประมาณแผ่นดินเพียงด้านเดียว

ประการที่แปด คือ มุ่งสร้างรัฐบาลที่มองการณ์ไกล หรือคาดการณ์สถานการณ์ล่วงหน้า เพื่อวางมาตรการป้องกันปัญหามากกว่าคอยตามแก้ปัญหาในภายหลัง

ประการที่เก้า คือ มุ่งสร้างรัฐบาลที่กระจายอำนาจ จากการมีสายการบังคับบัญชาไปสู่การมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสังคมในยุคสารสนเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และ

ประการที่สิบ ซึ่งเป็นประการสุดท้าย คือ มุ่งสร้างรัฐบาลที่อิงกับกลไกทางการตลาด มากกว่าการอาศัยกลไกระบบราชการ หรือการแทรกแซงโดยภาครัฐ

ทั้งนี้ ออสบอร์นและเกเบลอร์ ได้เสนอให้นำหลักการทั้ง ๑๐ ประการที่กล่าวมาข้างต้นเป็นรายการในการตรวจสอบว่า รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ เป็นรัฐบาลหรือหน่วยงานเชิงประกอบการหรือไม่ ข้อเสนอของออสบอร์นและเกเบลอร์ได้รับการตอบสนองเป็นอย่างดีจากประธานาธิบดี บิล คลินตัน และรองประธานาธิบดี อัล กอร์ หลังจากที่ว่าประธานาธิบดี บิล คลินตันได้รับเลือกตั้งในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ ได้จัดตั้ง The National Performance Review หรือ NPR ขึ้นเพื่อศึกษาและนำเสนอแนวทางที่จะเนรมิต หรือปฏิรูประบบการบริหารงานของรัฐเสียใหม่ ซึ่งออสบอร์นและเกเบลอร์ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นทีปรึกษาของรองประธานาธิบดี อัล กอร์ ด้วย โดย NPR ได้เสนอรายงานชื่อ “จากการล่าช้าไปสู่การบรรลุผล: การสร้างรัฐบาลที่ทำงานดีกว่าและมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่า” แก่ประธานาธิบดีคลินตัน ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๑๙๙๓ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, ๒๕๔๖: ๑๒๙-๑๓๐) รายงานฉบับนี้เป็นการจุดประกายให้รัฐบาลสหรัฐฯ ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของการบริหารงานภาครัฐในลักษณะที่เรียกว่า “ยกเครื่อง”

กันเลยทีเดียว และเป็นกระแสความคิดหลักที่ให้นักคิด หรือนักวิชาการในระยะเวลาถัดมาได้พยายามแสวงหาแนวทางในการเสริมการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐทั้งในส่วน of รัฐบาล และหน่วยงานภาครัฐ

ในบรรดานักวิชาการที่ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการทำงานของรัฐบาล หรือภาครัฐในอนาคตนั้น ได้มีผลงานที่น่าสนใจชิ้นหนึ่งที่เสนอโดย บี กาย ปีเตอร์ส (B. Guy Peters) รวมอยู่ด้วย โดยเขาได้เสนอตัวแบบ ๔ ตัวแบบ สำหรับรัฐบาลในอนาคตไว้ในหนังสือของเขาที่ชื่อว่า *The Future of Governing: Four Emerging Models* (1996) ได้เสนอมุมมองรูปแบบ of รัฐบาลออกเป็น ๔ แบบใหญ่ด้วยกัน ซึ่งตัวแบบ of รัฐบาลในอนาคตทั้ง ๔ ตัวแบบ of ปีเตอร์ส ได้แก่ (๑) รัฐบาลมุ่งเน้นการตลาด (market government) (๒) รัฐบาลมุ่งเน้นการมีส่วนร่วม (participative government) (๓) รัฐบาลมุ่งเน้นความยืดหยุ่น (flexible government) และ (๔) รัฐบาลมุ่งเน้นการผ่อนคลายกฎระเบียบ (deregulated government) (Peters, 1996: 16 - 20) โดยพิจารณาเริ่มต้นจากการวินิจฉัยปัญหาสำคัญที่พบเพื่อตอบว่าตัวแบบรัฐบาลนั้น ๆ จะเข้ามาแก้ปัญหาหลักที่เกิดขึ้น ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลแบบมุ่งเน้นการตลาดจะช่วยแก้ปัญหาการผูกขาด of ภาครัฐที่ไม่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันและการพัฒนา เป็นต้น นอกจากนี้ การนำเสนอแต่ละตัวแบบจะเสนอผ่านมิติการวิเคราะห์ ๔ ด้านด้วยกัน ได้แก่ โครงสร้าง การจัดการ การกำหนดนโยบาย และประโยชน์สาธารณะ พร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ปัญหาผ่านมิติทั้ง ๔ ด้านนี้ด้วย (รายละเอียดตามตาราง ๑)

ดังนั้น ตัวแบบรัฐบาลทั้ง ๔ แบบ of ปีเตอร์ส มีประโยชน์ในการนำไปพิจารณาปรับใช้และผสมผสานให้เหมาะสมกับบริบทของการปฏิรูปการบริหารงาน of รัฐบาลในแต่ละประเทศได้ เพราะแต่ละตัวแบบก็มีข้อดีแตกต่างกันไป โดยเฉพาะผู้นำไปประยุกต์ใช้จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าระบบการบริหารงานรัฐบาล of ตนเองนั้นเผชิญกับปัญหาอะไรอยู่ จึงค่อยนำตัวแบบนั้นไปปรับใช้ เช่น รัฐบาลประสบกับปัญหาซ้ำซากเรื้อรังก็อาจจะพิจารณานำตัวแบบรัฐบาลมุ่งเน้นความยืดหยุ่นไปปรับใช้เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว เป็นต้น ทั้งนี้ ตัวแบบรัฐบาลทั้ง ๔ แบบ of ปีเตอร์ส เป็นการเสนอกรอบแนวคิด of รูปแบบรัฐบาลในอนาคตว่าควรจะมีหน้าตาแบบใด เป็นการเสนอในเชิงมหภาค (macro view) ที่มีประโยชน์อย่างมาก ซึ่งหากจะให้การปฏิบัติงาน of ภาครัฐบรรลุผลสำเร็จแห่งการปรับปรุงระบบให้มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอาศัยแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน of การจัดการภาครัฐทั้งในอดีตและปัจจุบันประกอบกันไปด้วย

ตาราง ๑
รูปแบบของรัฐบาลในอนาคต

รูปแบบของรัฐบาล ==>	รัฐบาลมุ่งเน้น การตลาด	รัฐบาลมุ่งเน้น การมีส่วนร่วม	รัฐบาลมุ่งเน้นความ ยืดหยุ่น	รัฐบาลมุ่งเน้น การผ่อนคลาย กฎระเบียบ
ปัญหา ที่พบ	ปัญหาการผูกขาด	ปัญหาสายการบังคับ บัญชาที่ยาวเกินไป	ปัญหาซ้ำซาก/เรื้อรัง	ปัญหากฎระเบียบภายใน
๑. ปัญหาสำคัญ ที่พบ				
๒. โครงสร้าง	การกระจายอำนาจ	องค์การแบบ แนวราบ	องค์การเสมือนจริง	ไม่มีโครงสร้างที่แนะนำ เป็นการเฉพาะ
๓. การจัดการ	จ่ายค่าตอบแทนตาม ผลงาน โดยนำเทคนิค ของภาคเอกชนมาใช้	อาศัยการจัดการคุณภาพ โดยรวม (TQM) และการ ทำงานเป็นทีม	การจัดการบุคลากร แบบสัญญาจ้าง ชั่วคราว/สัญญาจ้างพิเศษ	อาศัยการจัดการแบบให้ อิสระเสรีมากขึ้น
๔. การกำหนด นโยบาย	อาศัยแนวคิดการตลาด	อาศัยการให้คำปรึกษา แนะนำและการเจรจา ต่อรอง	อาศัยการทดสอบ/ทดลอง	อาศัยแนวคิดของรัฐบาล เชิงประกอบการ
๕. ประโยชน์ สาธารณะ	ต้นทุนต่ำ/ประหยัด	การมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง และการให้คำปรึกษา แนะนำ	ต้นทุนต่ำ/ประหยัดและ การประสานงานที่ดี	ความคิดสร้างสรรค์ผ่าน กิจกรรมทางการเมือง

ที่มา. จาก *The Future of Governing: Four Emerging Models* (p. 19), by B. G. Peters, 1996, Lawrence, KS: The University Press of Kansas.

นอกจากนี้ ในเรื่องแนวคิดการปฏิบัติงานของรัฐบาลสมัยใหม่ข้างต้นแล้ว โฮลเซอร์ และคาลลาแฮน (Marc Holzer and Kathe Callahan) ได้เสนอแนวคิดในหนังสือชื่อ *Government at Work: Best Practices and Model Programs* (1998) สำหรับรัฐบาลที่มุ่งเน้นการปรับปรุงงานจะต้องเน้นให้ความสำคัญกับหลักความสามารถ การเพิ่มผลผลิต การแก้ไขปัญหา และสุดท้ายการสร้างทีมอบรม เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญ โดยได้นำเสนอแนวคิดเชิงบูรณาการในการปรับปรุงการเพิ่มผลผลิต หรือผลิตภาพของภาครัฐ ว่าควรให้ความสำคัญในเรื่องใดบ้างไว้อย่างน่าสนใจ พอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ (Holzer & Callahan, 1998: 133-135)

ประการแรก คือ การจัดการโดยเน้นคุณภาพ เน้นแนวทางการจัดการคุณภาพโดยรวม (TQM) ที่สอดคล้องกับการจัดการภาครัฐ ซึ่งต้องเน้นให้ความสำคัญในเรื่อง (๑) การสนับสนุนของผู้บริหารระดับสูง (๒) การเน้นให้ความสำคัญกับลูกค้าหรือผู้รับบริการ (๓) การวางแผนเชิงกลยุทธ์ในระยะยาว (๔) การให้การฝึกอบรมและการให้การยอมรับกับบุคลากรขององค์กร (๕) การมอบหมายอำนาจและเน้นการทำงานเป็นทีม (๖) การให้ความสำคัญกับการวัดผลและการวิเคราะห์ผลผลิตและกระบวนการทำงาน และ (๗) การประกันคุณภาพ

ประการที่สอง คือ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเริ่มต้นตั้งแต่ระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรจะต้องจ้างบุคลากรที่เก่งและมีทักษะสูงเข้ามาทำงานกับภาครัฐ จากนั้นจะต้องมีกระบวนการในการฝึกอบรมบุคลากรอย่างเป็นระบบ เพื่อฝึกให้รองรับกับกิจกรรมสาธารณะที่มีความหลากหลายรูปแบบมากขึ้นและจะต้องตอบสนองกับผู้รับบริการจำนวนมากและมีค่านิยมที่หลากหลายได้ นอกจากนี้จะต้องสร้างระบบที่คอยช่วยเหลือบุคลากร เพื่อคอยสนับสนุน หรือคอยช่วยแก้ปัญหา เพื่อไม่ให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความเครียดและวิตกกังวลมากเกินไป เป็นการสร้างขวัญกำลังใจและสร้างความจงรักภักดีต่อองค์กรได้ การสร้างบริการใหม่โดยผ่านการทำงานเป็นทีม รวมถึงการสร้างดุลยภาพระหว่างความต้องการของบุคลากรและองค์กรให้สามารถสนองความต้องการได้ทั้งสองฝ่ายไปพร้อมกันด้วย

ประการที่สาม คือ การปรับใช้เทคโนโลยี รัฐบาลในฐานะที่เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงนั้น จึงต้องให้ความสำคัญกับเทคโนโลยี โดยเฉพาะระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อพัฒนาให้เป็นฐานข้อมูลที่สาธารณะเข้ามาใช้ประโยชน์ หรือแสวงหาความรู้ หรือข้อมูลอันเป็นประโยชน์ได้ นอกจากนี้ การปรับใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมจะเป็นการเพิ่มผลผลิตและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้วย

ประการที่สี่ คือ การสร้างความเป็นหุ้นส่วน โดยเน้นการสร้างความเป็นหุ้นส่วนในชุมชนต่าง ๆ รวมถึงดึงการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนและองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเข้ามาเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อร่วมกันพัฒนา ส่งมอบและสร้างบริการของรัฐที่ยั่งยืนร่วมกัน

ประการที่ห้า ซึ่งเป็นประการสุดท้าย คือ การวัดผลการปฏิบัติงาน ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญในการปรับปรุงและพัฒนาองค์กร เพราะผลจากการประเมินจะช่วยให้เราได้ทราบว่า สถานะที่แท้จริงขององค์กรเป็นอย่างไร ทั้งนี้ การวัดผลการปฏิบัติงานจะช่วยให้องค์กรได้กำหนดเป้าหมายเพื่อใช้ในการวัดผลลัพธ์ในการทำงาน นอกจากนี้ ยังทำให้สามารถคาดการณ์และปรับความต้องการในการใช้ทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม ซึ่งจะช่วยให้เกิดการ

พัฒนากลยุทธ์การปรับปรุงองค์การให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งเรื่องทั้ง ๕ ประการที่ ไฮลเซอร์ และคาลลาแฮน เสนอมาข้างต้นนั้นจะเป็นปัจจัยสำคัญในการปรับปรุงงานของภาครัฐ ให้มีประสิทธิภาพและเพิ่มผลผลิตที่สูงขึ้นได้ ทั้งนี้ การปรับปรุงองค์การจะต้องสอดคล้องกับ ความพึงพอใจของลูกค้า หรือผู้รับบริการเป็นสำคัญ จึงจะถือว่าการปรับปรุงนั้นประสบผล สำเร็จ

ด้วยเหตุนี้ แนวคิดที่เน้นให้ความสำคัญกับลูกค้า หรือผู้รับบริการ จึงเป็นเรื่องสำคัญ ที่การจัดการภาครัฐต้องให้ความสนใจเป็นอย่างมาก ซึ่งในประเด็นนี้ ได้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้พยายามเสนอแนวคิดเพื่อเข้ามาสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าวนี้อย่างมากมาย ตัวอย่าง ในเรื่องนี้ ได้แก่ แนวคิดของเดนตัน (Denton, 1991: ix-x) เห็นถึงความสำคัญของการสร้างความ พึงพอใจในการบริการให้กับลูกค้า โดยเขาได้เขียนหนังสือชื่อ *Horizontal Management: Beyond Total Customer Satisfaction* (1991) ซึ่งสาระสำคัญอยู่ที่การให้ความสำคัญกับการให้บริการ กับลูกค้า หรือผู้รับบริการ การสร้างเครือข่ายในการทำงานระหว่างลูกค้าภายในและภายนอก องค์การ การสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้า โดยกำหนดวิธีการบริหารงาน หรือการจัดการแบบ แนวราบที่จะสามารถตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เพื่อสนองตอบต่อลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ เดนต์ ยังให้ความสำคัญกับโครงสร้างองค์การแบบเครือข่ายเพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการ สนับสนุนการทำงานเป็นทีม และอีกส่วนที่สำคัญในการขับเคลื่อนองค์การสู่การพัฒนาที่ดีขึ้นได้ นั้นจะต้องให้ความสำคัญกับการดูแลทรัพยากรมนุษย์ในองค์การด้วย โดยเดนตันได้เสนอการ สร้างวัฒนธรรมองค์การที่ให้ความเสมอภาคกันระหว่างฝ่ายบริหารกับพนักงานหรือผู้ปฏิบัติงาน ที่เรียกว่า “compeer culture” เพื่อสร้างขวัญกำลังใจในการทำงาน และเพื่อให้ทรัพยากรมนุษย์ ในองค์การแสดงศักยภาพออกมาได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น แนวทางที่ควรจะเป็นในการปฏิรูประบบ ราชการ หรือการยกเครื่องรัฐบาลให้เกิดผลในศตวรรษที่ ๒๑ นี้ คงหนีไม่พ้นแนวทางการบริหาร งานแบบประชาธิปไตย (democratic administration) หรือบางครั้งเรียกว่า การจัดการแบบ มีส่วนร่วม (participative management) (Denton อ้างถึงใน อุทัย เลาหิเชียร, ๒๕๔๓: ๑๖๔)

แนวคิดข้างต้นสอดคล้องกับแนวคิดของ พิทยา บวรวัฒนา ที่ได้เสนอแนวคิด หรือ กระบวนทัศน์การเปลี่ยนแปลงระบบราชการสำหรับศตวรรษที่ ๒๑ เพื่อให้สอดคล้องกับ กระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วโดยไม่ทิ้งหลักการบริหารแบบธรรมาภิบาล (good governance) ในการปฏิรูปงานภาครัฐ โดยเรียกกระบวนทัศน์นี้ว่า *The New Democratic Governance Paradigm* ซึ่งมีหลักการสำคัญอยู่ ๔ ประการ สรุปได้ดังนี้ (Bowornwathana, 1997: 294-308)

ประการแรก รัฐบาล หรือระบบราชการมีขนาดเล็กลง เหตุผลสนับสนุน ก็คือ โดยทั่วไปรัฐบาลและระบบราชการมีแนวโน้มที่จะขยายใหญ่อยู่เสมอ ซึ่งทำให้ต้องใช้งบประมาณมหาศาลในการรักษาระบบไว้ ดังนั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องพิจารณาขนาดองค์การให้เหมาะสมและให้ความสำคัญกับผลการปฏิบัติงานมากขึ้น นอกจากนี้ ยังพิจารณากิจกรรมสาธารณะบางอย่างให้เอกชนดำเนินการแทน (privatization) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ คุณภาพและความคล่องตัวมากขึ้น

ประการที่สอง รัฐบาลที่มีความยืดหยุ่นและมีวิสัยทัศน์ระดับโลก เน้นองค์การที่มีความยืดหยุ่นและปรับเข้าได้กับกระแสโลกาภิวัตน์ โดยข้าราชการจะต้องเข้าใจถึงกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและมีความไม่แน่นอนสูง จึงต้องตอบสนองกับการท้าทายที่เกิดขึ้นในระดับโลกได้ และต้องตระหนักอยู่เสมอว่าโลกเราในปัจจุบันนั้นอยู่ในสภาพที่ไร้พรมแดน ดังนั้น ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องตื่นตัวและเรียนรู้กฎ หรือระเบียบใหม่ของระบบเศรษฐกิจโลกอยู่เสมอ

ประการที่สาม รัฐบาลที่พร้อมรับการตรวจสอบ ในปัจจุบันกระแสการบริหารแบบธรรมาภิบาล ได้รับความสำคัญอย่างมาก ระบบการจัดการภาครัฐจะต้องสร้างระบบที่สามารถให้บุคคลภายนอก หรือประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานได้ เพราะข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนรวมถึงนักการเมืองที่ถูกเลือกโดยประชาชน ซึ่งอาจจะเป็นทั้งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาด้วย

ประการที่สี่ ซึ่งเป็นหลักการสุดท้าย คือ รัฐบาลที่มีความเป็นธรรมในการปฏิรูประบบราชการนั้นมีทั้งผลบวกและผลลบ จะต้องพิจารณาให้ดีว่าใครจะได้รับประโยชน์จากการปฏิรูประบบราชการ ดังนั้น การปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ หรือวิธีปฏิบัติงานจะต้องพิจารณาให้เกิดความเป็นธรรมและไม่ให้เกิดผลกระทบทางลบขึ้นมาในภายหลังได้

นอกจากนี้ องค์การในปัจจุบันถือว่าอยู่ในยุคขององค์การหลังยุคสมัยใหม่ (the postmodern organization) ที่ต้องเผชิญกับความสับสนซับซ้อน ความสับสนวุ่นวาย ความเป็นพลวัต รวมถึงจะต้องเชื่อมโยงและพึ่งพาอาศัยกับทุกภาคส่วนในสังคมมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา เพื่อให้้องค์การนั้นสามารถขับเคลื่อนไปข้างหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความมั่นคงด้วยเหตุนี้ รูปแบบองค์การในปัจจุบันจึงมีทั้งรูปแบบที่ผสมผสาน (the hybrid organization) โดยมีรูปแบบและโครงสร้างการจัดการองค์การที่ผสมผสานแนวคิดหรือทฤษฎีองค์การตั้งแต่ยุคก่อนสมัยใหม่ (premodern) สมัยใหม่ (modern) และหลังสมัยใหม่ (postmodern) เข้าด้วยกันอย่างกลมกลืนและสามารถประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายขององค์การ ตัวอย่าง

ที่เห็นได้ชัด ได้แก่ การกำหนดองค์การรูปแบบวงกลม (cyclical organization) เป็นองค์การอีก รูปแบบหนึ่งที่พัฒนาตนเองให้พร้อมรับมือกับสถานการณ์ทั้งที่คาดหมายได้และคาดหมาย ไม่ได้ในยุคของการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วนี้ นอกจากนี้ยังมีองค์การรูปแบบเครือข่ายเชื่อมโยงกัน (intersect organization) โดยปฏิสัมพันธ์กับทั้งองค์การภาครัฐ เอกชน และองค์การทุกขนาด เพื่อเสริมสมรรถนะขององค์การ และในยุคที่เกิดความสับสนและไร้ระเบียบ จำเป็นต้องอาศัย องค์การที่รับมือกับความสับสนอลหม่าน (turbulent organization) ทั้งนี้ เพื่อช่วยจัดการกับปัจจัย ต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์การได้เป็นอย่างดี (Bergquist, 1993: 173-174) องค์การรูปแบบต่างๆ ข้างต้นสามารถนำมาผสมผสานกันในองค์การหนึ่งๆ เพื่อให้เหมาะสมกับ สภาพการณ์และเป้าหมายขององค์การ นอกจากนี้ยังสามารถนำมาปรับใช้ได้ทั้งองค์การภาครัฐ และเอกชน อย่างไรก็ตาม สำหรับองค์การภาครัฐในปัจจุบัน มีกระบวนทัศน์ที่เรียกว่า “post-bureaucratic paradigm” อธิบายให้เห็นจุดสนใจที่มีความแตกต่างและเปลี่ยนแปลงไปจาก กระบวนทัศน์เดิมที่เรียกว่า “bureaucratic paradigm” อย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้ เพื่อให้้องค์การ ภาครัฐ โดยเฉพาะระบบราชการสามารถปรับตัวรองรับกับการเปลี่ยนแปลงและความต้องการ ของประชาชนในศตวรรษที่ ๒๑ นี้ได้ ซึ่งจุดสนใจที่ต้องให้ความสำคัญมีดังต่อไปนี้ (Barzelay, 1992: 115-133)

ประการแรก มุ่งเน้นคุณค่าจะเกิดขึ้นกับประชาชนเป็นสำคัญ แต่เดิมองค์การ ภาครัฐ หรือระบบราชการจะให้ความสำคัญว่าอะไรคือประโยชน์สาธารณะก็จะดำเนินการเพื่อให้ ส่วนรวมได้รับประโยชน์ แต่ปัจจุบันจะต้องฟังความต้องการหรือความจำเป็นของประชาชนด้วย ว่าเขาต้องการอะไร เสมือนหนึ่งประชาชนเป็นลูกค้าที่ต้องให้ความสำคัญอยู่เสมอ

ประการที่สอง ให้ความสำคัญกับเรื่องคุณภาพ ในศตวรรษที่ ๒๐ องค์การมักเน้น ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพเป็นหลัก แต่ในปัจจุบันจะต้องเน้นคุณภาพการส่งมอบคุณค่าให้ กับประชาชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะคุณภาพการให้บริการกับประชาชน

ประการที่สาม เน้นผลการปฏิบัติงาน เพื่อส่งมอบบริการที่มีคุณภาพให้กับ ประชาชน โดยเน้นการจัดการคุณภาพโดยรวม เพื่อวิเคราะห์กระบวนการทำงานและการมี ส่วนร่วมของบุคลากรในองค์การในการจัดการองค์การไปสู่คุณภาพและการสร้างความพึงพอใจ ให้กับประชาชน

ประการที่สี่ กำหนดปทัสถานขององค์การและสร้างความเข้าใจกับบุคลากรใน องค์การว่าปทัสถาน หรือสิ่งที่องค์การคาดหวังมีอะไรบ้าง จากนั้นสร้างกิจกรรมให้บุคลากร สามารถกำหนดวิธีการทำงานของตนให้สอดคล้องกับปทัสถานขององค์การ ด้วยวิธีนี้ทำให้

บุคลากรมีความเต็มใจในการทำงานและมุ่งมั่นที่จะสร้างและส่งมอบบริการที่ดีมีคุณภาพให้กับประชาชนอยู่เสมอ

ประการที่ห้า มุ่งเน้นภารกิจ การบริการ ลูกค้าและผลลัพธ์ของการปฏิบัติงาน ซึ่งแตกต่างจากอดีตที่ผ่านมาที่มุ่งให้ความสำคัญกับหน้าทึงาน อำนาจหน้าที่และโครงสร้างที่เป็นทางการ การมุ่งเน้นภารกิจ เป็นการกำหนดการส่งมอบคุณค่าในการบริการที่ดีให้กับลูกค้านั่นเอง

ประการที่หก สร้างความรับผิดชอบที่แท้จริงให้กับบุคลากรในองค์กร เพื่อให้เกิดความพึงพอใจในการทำงานและสามารถสนองตอบต่อลูกค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่เจ็ด เน้นการส่งมอบคุณค่าให้กับลูกค้ามากกว่าการคำนึงถึงต้นทุนเพียงอย่างเดียว บางครั้งเพื่อมอบคุณค่าที่ดีให้กับลูกค้าจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ

ประการที่แปด เข้าใจในการปรับใช้กฎหมายและระเบียบปฏิบัติในการแก้ปัญหาในสถานการณ์ต่าง ๆ

ประการสุดท้าย กำหนดระบบการบริหารงานที่มุ่งเน้นแยกการให้บริการออกจากระบบการควบคุม สร้างสิ่งสนับสนุนปทัสถานขององค์กร การขยายทางเลือกให้กับลูกค้า สนับสนุนการแก้ปัญหาให้ลุล่วง สร้างระบบจูงใจในการทำงาน การวัดและวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงาน และกระตุ้นให้เกิดการป้อนข้อมูลย้อนกลับ เพื่อปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความเปลี่ยนแปลงในวงการรัฐประศาสนศาสตร์ นำไปสู่กระบวนการเคลื่อนไหวรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ ซึ่งเน้นให้ความสำคัญกับความสอดคล้องกับความต้องการของสังคม การให้ความสำคัญกับค่านิยม เน้นความเสมอภาคทางสังคม และยอมรับถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งพัฒนาการทางความคิดที่มีรากฐานมาจากกระแสความคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ รวมกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่สภาพแวดล้อมขององค์กรเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้การจัดการภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นในระดับรัฐบาล หรือระบบราชการจะต้องปรับตัวเพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการสนองตอบต่อความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปของประชาชน อันนำมาสู่กระแสของการยกเครื่อง หรือเนรมิตระบบบริหารรัฐบาลใหม่ตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น ซึ่งกระแสความคิดของนักวิชาการต่าง ๆ ช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาได้สนับสนุนความคิดนี้อย่างต่อเนื่องและพยายามแสวงหากระบวนการทัศน์ใหม่ ๆ ในการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และการเพิ่มผลผลิต เพื่อมุ่งไปสู่การจัดการภาครัฐที่มีคุณภาพ (Beam, 2001: 636)

ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรนำมาพิจารณาปรับปรุงคุณภาพการบริหารงานให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

แนวทางการบริหารรัฐบาลยุคใหม่

จากที่กล่าวมาสองส่วนแรกข้างต้น คือ สิ่งที่รัฐบาลในปัจจุบันควรตระหนักถึง และแนวคิดเกี่ยวกับกระแสการปฏิรูปรัฐบาลหรือการบริหารภาครัฐ ซึ่งส่งอิทธิพลอย่างมากต่อการบริหารรัฐบาลในปัจจุบันและอนาคต นำมาสู่การเปลี่ยนแปลง และเผชิญกับความท้าทายครั้งสำคัญที่เกิดจากบริบทแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นสภาพการเมือง สังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยี รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอันมาก ในส่วนสุดท้ายนี้ จึงขอเสนอแนวทางการบริหารรัฐบาลยุคใหม่ให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป โดยสะท้อนผ่านมุมมองของกระแสปฏิรูปรัฐบาล รวมถึงบริบทที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ประการแรก รัฐบาลควรให้ความสำคัญต่อสิ่งที่ควรตระหนักอย่างน้อย ๖ ประการ ที่กล่าวไว้ในส่วนแรก คือ การเพิ่มผลผลิต การให้ความสำคัญกับระบบตลาด การมุ่งเน้นการให้บริการ การกระจายอำนาจ นโยบาย และการพร้อมรับการตรวจสอบการเมือง ทั้งนี้ รัฐบาลต้องพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับบริบทสังคม เศรษฐกิจ และสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับสภาพแวดล้อมทางการเมือง อาทิ เช่น สถาบันทางการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร เป็นต้น

ประการที่สอง รัฐบาลควรยึดหลักการบริหารแบบระบอบอภิบาล (governance) หมายถึง องค์กรพหุหรือหน่วย (entity) ไม่ว่าจะเป็นระดับมหภาคหรือจุลภาค อาจจะมีอยู่ในภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาชนก็ได้ ซึ่งต่างจากในอดีตที่รัฐบาลมีบทบาทฝ่ายเดียวโดยลำพัง (ปฐม มณีโรจน์, ๒๕๕๔: ๓๕๑)

ระบอบอภิบาล (governance) มีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมถึงธรรมาภิบาล (good governance) รวมถึงบรรษัทภิบาล (corporate governance) ที่มักใช้ในภาคธุรกิจเอกชน และยังรวมไปถึงการเป็นรัฐบาลที่กะทัดรัด คล่องตัว ไม่อึดอัด (the minimal state) บริการสาธารณะใดที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการเองก็มอบให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน (privatization) การใช้แนวทางการจัดการภาครัฐใหม่ (new public management; NPM) ที่เน้นนำวิธีการบริหารแบบภาคเอกชนมาปรับใช้ตามกระแสแนวคิดการจัดการนิยม (managerialism) มุ่งสู่รัฐบาลเชิงประกอบการ (entrepreneurial government) ที่ให้ความสำคัญกับการแข่งขัน ตลาด ผู้รับบริการ และผลลัพธ์การดำเนินงาน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการเป็นสังคมเครือข่ายกันทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน (socio-cybernetic system) และการจัดการเครือข่ายบริหารตนเอง

(self-organizing networks) เพื่อส่งมอบบริการสาธารณะภายใต้ความร่วมมือภาครัฐ โดยเฉพาะการบริหารส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้ได้นโยบายและบริการสาธารณะที่ตรงกับความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด (Rhodes, 1997: 46-52)

ประการที่สาม จากหลักการบริหารแบบบอภิบาลที่กล่าวในประการที่สอง นำมาสู่บทบาทของรัฐบาลยุคใหม่ที่ควรดำเนินการผ่านระบบบอภิบาลในเรื่องสำคัญ คือ (๑) บริหารภารกิจหลักของประเทศ เช่น ความมั่นคง นโยบายต่างประเทศ หรือหน่วยงานต่างๆ ที่ทำภารกิจในความเป็นประเทศที่ต้องดูแลความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น การศึกษา สาธารณสุข เป็นต้น (๒) การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม โดยอาศัยงบประมาณแผ่นดินในการสร้างงาน สร้างรายได้ เพื่อลดช่องว่างของรายได้ให้น้อยลง (๓) สร้างความเชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศทั้งระบบเพื่อการสื่อสาร และบริหารข้อมูลที่ถูกต้อง และเป็นฐานข้อมูลเดียวกัน (๔) สร้างความสัมพันธ์ที่ดีและใกล้ชิดกันระหว่างรัฐบาล ระบบราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เป็นบทบาทสำคัญของรัฐบาลที่ต้องบูรณาการทุกภาคส่วนเพื่อส่งมอบบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ และ (๕) คิดเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อแก้ปัญหาในทุกมิติ (Kettl, 2005: 88-89)

ประการที่สี่ บริหารโดยยึดประโยชน์สาธารณะ (public interest) เป็นหลัก การบริหารรัฐบาลต้องยึดโยงกับประโยชน์สาธารณะตั้งแต่การกำหนดนโยบายจนถึงการบริหารนโยบายหรือโครงการต่างๆ จะต้องโปร่งใส และตรวจสอบได้ ปราศจากการทุจริตหรือฉ้อราษฎร์บังหลวง (corruption) ด้วยเหตุนี้ ผู้นำรัฐบาลจะต้องมีภาวะผู้นำทางการบริหาร (administrative leadership) ซึ่งเป็นคุณสมบัติสำคัญของนักบริหารรัฐกิจ รวมถึงผู้บริหารระดับสูงของรัฐ ประกอบด้วย (๑) จะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติที่สามารถสร้างความสัมพันธ์ภาพต่างๆ อย่างเป็นระบบ มีคุณภาพในเชิงปรัชญา (quality of philosophy) (๒) นักบริหารระดับสูงจำเป็นต้องมีคุณสมบัติที่เรียกว่า “สำนึกของความเป็นราชการ” (governmental sense) คือ การคำนึงหรือให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีความแตกต่างกับการบริหารธุรกิจของบริษัทเอกชน และ (๓) ผู้บริหารจะต้องมีคุณภาพในเรื่องของการประชาสัมพันธ์ (public relations) หรือจิตสำนึกทางการเมือง (political sense) (Appleby, 1945: 42-44) ด้วยเหตุนี้ ผู้นำรัฐบาลยุคใหม่ จึงต้องมีภาวะผู้นำที่ปรับเปลี่ยนตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพปัญหาที่ต้องเผชิญอยู่ ทั้งนี้ การตอบสนองใดๆ ต่อประชาชน ต้องอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์สาธารณะ ไม่ใช่การรวมของประโยชน์ส่วนบุคคลเข้าด้วยกัน แต่เป็นผลลัพธ์จากการแสวงหาคุณค่าร่วมจากการพูดคุยทำความเข้าใจกันอย่างมีหลักการและเหตุผลภายใต้การสร้างควมไว้วางใจเชื่อใจการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง (Denhardt & Denhardt, 2007: 45)

ประการที่ห้า บริหารงานยึดหลักประชาธิปไตย (democratic administration) ในบริบทกระแสแนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่ (NPM) ที่มุ่งสู่การปฏิรูปภาครัฐ ยังมุ่งเน้นไปสู่การบริหารงานแบบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น สอดประสานกับแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ (new public service) ที่อยู่บนพื้นฐานของค่านิยมของความเป็นประชาธิปไตย (democracy) ความเป็นพลเมือง (citizenship) และประโยชน์สาธารณะ (public interest) อันนำไปสู่ประชาธิปไตยภาคพลเมือง (democratic citizenship) กล่าวคือ ภาครัฐหรือรัฐบาลต้องทำงานร่วมกับประชาชนในการแก้ปัญหาสาธารณะภายใต้ความร่วมมือและความเสมอภาคกัน โดยภาครัฐหรือรัฐบาลจะต้องเป็นผู้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อนำมาประมวลและกำหนดเป็นนโยบายหรือแนวทางการบริหาร เพื่อรับใช้ประชาชนและสังคมอย่างแท้จริง (Denhardt & Denhardt, 2007: 3)

ด้วยเหตุนี้ ผู้นำรัฐหรือผู้บริหารภาครัฐจะต้องเป็นผู้นำและมุ่งมั่นให้ภาครัฐเพิ่มผลผลิต (productivity) ในการทำงาน แสวงหาทางเลือกในการขับเคลื่อนกลไกการส่งมอบบริการบนพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจ โดยให้ความสำคัญกับประชาชนผู้รับบริการ ด้วยการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้ อีกทั้งพิจารณาถึงการปรับโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ การทบทวนพันธกิจ การปรับปรุงกระบวนการทำงานให้กระชับ รวมถึงการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบพันธกิจนั้นๆ ด้วย (Denhardt & Denhardt, 2007: 13)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวการบริหารรัฐบาลยุคใหม่ที่กล่าวมาข้างต้น ถือว่าเป็นแนวทางพื้นฐานที่ได้จากการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่ (NPM) ซึ่งเป็นกระแสแนวคิดของการปฏิรูปภาครัฐ ซึ่งในสหรัฐอเมริกาอาจเรียกได้ว่าเป็นยุคของการยกเครื่องรัฐบาล (reinventing government) เลยก็น่าจะได้ ซึ่งรัฐบาลแต่ละประเทศมีเงื่อนไข ปัจจัยแวดล้อมที่แตกต่างกัน ดังนั้น แต่ละประเทศจะต้องนำแนวคิดการบริหารรัฐบาลที่ก่อตัวมาจากแนวคิดตะวันตกมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของตนเอง สำหรับประเทศไทยแล้ว รากฐานการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ ได้นำแนวคิดมาจากตะวันตกเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะแนวคิดของนักวิชาการฟากฝั่งสหรัฐอเมริกา หลายแนวคิดใช้ได้ หลายแนวคิดไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้ อาจจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหรือเงื่อนไขหลายประการ อาทิ ความเข้าใจ ความพร้อมของบุคลากร วัฒนธรรมองค์กร หรือแม้แต่ความต่อเนื่องในการดำเนินการ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดที่ดีของประเทศอื่นมาใช้ ไม่ใช่ข้อเสียหยา เพียงแต่ต้องนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยเองมีวิวัฒนาการด้าน

การบริหารรัฐกิจมายาวนาน ซึ่งสามารถนำมาบูรณาการกับแนวคิดต่างๆ ได้ และในอนาคตไม่ควรปิดกั้นรับเพียงแค่แนวคิดตะวันตก แนวคิดตะวันออก ซึ่งใกล้เคียงกับสังคม วัฒนธรรมของไทย เป็นสิ่งที่รัฐบาลน่านำมาศึกษา เจกเช่นเดียวกับการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคตจะไม่จำกัดเฉพาะแนวคิดตะวันตกโดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกา เหมือนช่วงระยะเวลา ๔๐ ปีที่ผ่านมา ปัจจุบันโลกยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ ส่งผลให้การสร้างองค์ความรู้นั้นทำได้กว้างขวางไปทั่วทุกมุมโลก อีกทั้งสามารถศึกษาเชิงเปรียบเทียบได้ง่ายกว่าในอดีตที่ผ่านมา รัฐประศาสนศาสตร์จึงมีความเป็นสากลนิยม (internationalism) ไม่ได้ขีดวงแค่นักวิชาการในสหรัฐอเมริกาอย่างเก่าก่อนอีกต่อไป (Bowornwathana, 2010: 564-567) เป็นสิ่งที่รัฐบาลแต่ละประเทศ รวมถึงประเทศไทย ต้องเรียนรู้และก้าวให้ทันต่อองค์ความรู้ แนวปฏิบัติ ประสบการณ์ จากการบริหารรัฐบาลจากทั่วทุกมุมโลกไม่ว่าจะเป็นแนวคิดตะวันตก ตะวันออก หรือแม้กระทั่งของไทยเอง เพื่อนำมาเป็นบทเรียน แนวทาง หรือข้อควรระวังในการดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการเรื่องต่างๆ ในการแก้ปัญหาตามบริบทของสังคมไทยที่รัฐบาลต้องเผชิญอยู่

ความส่งท้าย

การบริหารรัฐบาลในปัจจุบัน มีความแตกต่างจากอดีตที่ผ่านมาเป็นอันมาก ด้วยสภาพแวดล้อมของประชาคมโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในโลกยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้ประชาคมโลกเข้าสู่ภาวะไร้พรมแดน ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอีกซีกโลกหนึ่งสามารถทำให้อีกซีกโลกหนึ่งรู้ได้ภายในเสี้ยววินาที สังคมโลกเข้าสู่สังคมฐานความรู้ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารอันทันสมัยอย่างไม่สามารถปิดกั้นได้ มีการถ่ายทอดองค์ความรู้ เทคโนโลยี และอื่นๆ อีกมากมาย ระหว่างกันไปทั่วทุกมุมโลก โดยเฉพาะการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น รัฐบาลจะต้องพร้อมรับมือกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างทันทั่วทั้งที่ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองภายในประเทศ การเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะปัญหาเรื่องความแตกแยกของคนในสังคม ซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานที่บั่นทอนประเทศในแทบทุกมิติ

รัฐบาลจึงต้องปรับแนวคิดในการทำงานให้มีมาตรฐาน ประสิทธิภาพ และยึดหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะการยึดมั่นในความเป็นนิติรัฐ (rule of law) เพื่อรักษาไว้ซึ่งสิทธิ เสรีภาพ ความเท่าเทียมและเสมอภาคในสังคมภายใต้กฎหมายที่เป็นสากลและเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย และมีการปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ อย่างเสมอภาคกัน ไม่มีการเล่นพรรคเล่นพวก

ใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงาน ไม่ใช้ระบบอุปถัมภ์ ขจัดปัญหาคอร์รัปชันให้หมดไป ยึดประโยชน์สาธารณะเป็นหลักสำคัญ โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางในการบริหารและพัฒนาประเทศไปสู่ความยั่งยืน

ดังนั้น ผู้นำรัฐบาลจะต้องมีภาวะผู้นำที่อุทิศตนเพื่อสาธารณะ (public leadership) อย่างแท้จริง ทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง นอกจากนี้ ยังต้องแสวงหาความรู้รอบด้านเพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ และเป็นผู้นำทางความคิดในการบริหารงาน รู้จักใช้คนดี มีความรู้ ความสามารถ และศักยภาพ เข้ามาทำงานในด้านต่าง ๆ ไม่มุ่งตอบแทนทางการเมืองเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ จะต้องบริหารงานแบบประชาธิปไตย คือ ต้องฟังเสียงของประชาชน หรือแม้กระทั่งเสียงข้างน้อยในระบบรัฐสภา ตามหลัก “majority rule, minority rights” เพื่อรัฐบาลจะได้นำข้อมูลและข้อเสนอแนะจากทุกฝ่ายมาพิจารณาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศและประชาชน ที่สุดแล้วในระบบประชาธิปไตย เสียงประชาชน คือ “เสียงสวรรค์” ที่รัฐบาลต้องรับฟังอยู่เสมอ แต่หากรัฐบาลบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ ขาดธรรมาภิบาล และไม่ฟังเสียงประชาชน นั่นคือสัญญาณอันตรายสำหรับรัฐบาลที่เกิดขึ้นมาแล้วหลายแห่งทั่วโลก และเป็นสิ่งที่ไม่มีความใคร่อยากให้เกิดขึ้น รวมถึงประเทศไทยด้วยเช่นกัน...

แหล่งอ้างอิง

- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (๒๕๓๘). *ยกเครื่องรัฐบาล: กรณีศึกษาการสร้างรัฐบาลใหม่ของสหรัฐอเมริกา*. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. (๒๕๔๖). *การปฏิรูประบบราชการโดยการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีบริหารร่วมสมัย*. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปฐม มณีโรจน์. (๒๕๕๔). *สาธารณคดี: ภาครัฐในมุมมองกฎหมาย การเมือง และการบริหาร*. กรุงเทพมหานคร: สุภาพรการพิมพ์.
- อุทัย เลาหิเชียร. (๒๕๒๐). *รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่: ภูมิหลัง แนวความคิด และความสัมพันธ์กับสาขาอื่น ๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อุทัย เลาหิเชียร. (๒๕๔๓). *รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ* (พิมพ์ครั้งที่ ๖). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- อุทัย เลาหิเชียร (บรรณาธิการ). (๒๕๕๑). *มาตรฐานการเรียนการสอนระดับปริญญาเอก สาขา รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- Appleby, Paul H. (1945). *Big Democracy*. New York: Alfred A. Knope.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government*. Los Angeles: University of California Press.
- Barzelay, M. (2001). *The new public management: Improving research and policy dialogue*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Beam, G. (2001, September). Quality public management: What it is and how it can be improved and advanced. *Public Administration Review*, 61(15), 636-645.
- Bergquist, W. H. (1993). *The postmodern organization: Mastering the art of irreversible change*. Thousand Oaks, CA: Jossey-Bass.
- Bowornwathana, Bidhya. "Transforming bureaucracy for the twenty-first century: The new democratic governance paradigm". *Public Administration Quarterly*, 21 (1997) 294-308.
- Bowornwathana, Bidhya. "Minnowbrook IV in 2028: From American Minnowbrook to Global Minnowbrook" *Public Administration Review*. (December 2010): 564-568.

- Denhardt, Janet V. & Denhardt, Robert B. (2007). *The New Public Service: Serving, not steering*. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Denton, D. K. (1991). *Horizontal management: Beyond total customer satisfaction*. New York: Macmillan.
- Goodsell, Charles T. "A New Vision for Public Administration" *Public Administration Review*. (July-August 2006): 628-629.
- Gulick, L. (1937). Notes on the theory of organization. In L. Gulick, & L. Urwick (Eds.), *Papers on the science of administration* (pp. 3-45). New York: Institute of Public Administration.
- Hammer, M., & Champy, J. (1993). *Reengineering the corporation: A manifesto for business revolution*. New York: Harper Collins.
- Holzer, M., & Callahan, K. (1998). *Government at work: Best practices and model programs*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kettl, Donald F. (2005). *The Global Public Management Revolution* (2nd ed.) Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Lynn, L. E. (1998, May-June). The new public management: How to transform a theme into a legacy. *Public Administration Review*, 58(3), 231-237.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin Books USA.
- Ott, J. Steven, Shafritz, Jay M. & Jang, Yong Suk. (2011). *Classic Readings in Organization Theory* (7th ed.). USA: Wadsworth.
- Peters, B. G. (1996). *The future of governing: Four emerging models*. Lawrence, KS: The University Press of Kansas.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead, UK: Open University Press.
- Scott, W. R. (1998). *Organizations: Rational, natural, and open systems* (4th ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Shafritz, J. M., & Ott, J. S. (2012). *Public Administration: Classic readings* (7th ed.). USA: Wadsworth.

Taylor, F. W. (1967). *The principles of scientific management*. New York: The Norton Library.

Thurow, Lester C. (1996). *The future of capitalism: How today's economic forces shape tomorrow's world*. New York: William Morrow and company, Inc.



นายธัญญ์ เกตวงกต**

การวินิจฉัยของศาลถือว่ามีผลสำคัญอย่างยิ่ง เพราะถือว่าศาลมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายและเป็นผู้ตัดสินให้เกิดคุณหรือโทษแก่โจทก์และจำเลย ซึ่งประชาชนได้คาดหวังว่า คำพิพากษา/คำวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการจะดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมของสังคม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับสังคมไทย คนไทยได้มองตุลาการ/ผู้พิพากษาเป็นผู้ถืออำนาจบริสุทธิ์ และคนไทยจะเลือกใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อต่อรองกับผู้มีอำนาจหรือมีอิทธิพลมากเกินไป^๑ เพื่อให้อำนาจของตุลาการ/ผู้พิพากษาช่วยคลี่คลายความขัดแย้งในสังคม^๒ ดังนั้นความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายตุลาการถือว่าเป็นสิ่งที่สังคมไทยคาดหวังเป็นอย่างยิ่ง

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “ศาลรัฐธรรมนูญในบริบททางการเมือง: ศึกษากรณีคำวินิจฉัย “คดีชุกหูน” (พ.ศ. ๒๕๔๔) กับ คดีการเลือกตั้ง ๒ เมษายน ๒๕๔๙” ของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ทั้งนี้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้กำลังดำเนินการให้แล้วเสร็จในปีการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖)

** นักศึกษาปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

^๑ โยชิฟุมิ ทามาเดะ อธิบายเกี่ยวกับ อิทธิพล และอำนาจ ในระบบการเมืองไทยว่า อำนาจคืออำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือประเพณี และอิทธิพลคือ อำนาจที่ไม่มีกฎหมายหรือประเพณีรองรับ พิจารณาเพิ่มเติมได้ที่ Yoshifumi Tamada, “Itthiphom and Amnat: An Informal Aspect of Thai Politics,” Southeast Asian Studies, Kyoto University, Vol. 28, No. 4, March 1991, pp. 455-456.

^๒ นิธิ เอียวศรีวงศ์, “รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมไทย,” *ชาติไทย, เมืองไทย, แบบเรียนและอนุสาวรีย์: ว่าด้วยวัฒนธรรม, รัฐ และรูปการจิตสำนึก* (กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๓๘), หน้า ๑๖๓-๑๖๘.

การคาดหวังเกี่ยวกับความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ ได้ถูกคาดหวังในทุกภาคส่วนของฝ่ายตุลาการทั้งศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะสำหรับศาลรัฐธรรมนูญการวินิจฉัยคดีเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญอันเป็นเจตจำนงร่วมกันของประชาชนไทย ดังนั้นแนวทางการวินิจฉัยดังกล่าวจะส่งผลถึงความเป็นไปของการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งประชาชนได้คาดหวังเป็นอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่าต้องมีความเป็นอิสระในการวินิจฉัย

อย่างไรก็ตาม หลายครั้งตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำถามต่อการวินิจฉัยคดีอย่างเป็นอิสระบ่อยครั้ง และคดีที่ถือว่ามีสำคัญและได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองไทยในปัจจุบัน^๓ คือ คำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๔๔ เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้วินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๕ กรณี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่า “คดีชุกหูน”^๔ ซึ่งเป็นคดีที่จะชี้ให้เห็นถึงแนวคิดการตรวจสอบและควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สิน เมื่อมาเผชิญกับบริบทเฉพาะทางการเมืองในสังคมไทย ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวเป็นผู้นำของฝ่ายบริหารที่ได้รับความนิยมอย่างสูง และผลที่จะเกิดขึ้นของคดีอาจจะส่งผลให้ต้องเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรี

สิ่งที่เกิดขึ้นกับ “คดีชุกหูน” จะแสดงให้เห็นถึงการจัดวางบทบาทและที่ทางของศาลรัฐธรรมนูญกับหัวหน้าฝ่ายบริหารต่อไปในอนาคต ซึ่งบทความชิ้นนี้จะพยายามวิเคราะห์คดีข้างต้นด้วยแนวทางการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) ที่จะอธิบายถึงปัจจัยเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมที่กำหนดเป็นกรอบกำกับทางเลือกของศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงพิจารณาถึงบริบทของสังคมการเมือง เศรษฐกิจ และปัจจัยอื่น ๆ อันหมายถึงตัวแสดงทางบุคคลและตัวแสดงในฐานะสถาบันทางการเมือง ที่ดำเนินอยู่ท่ามกลางการวินิจฉัย

^๓ สมชาย หอมลออ. “เปิดใจ คอป. คดีชุกหูนเหตุวิกฤตแตกแยก,” โพสต์ทูเดย์, ๓ มกราคม ๒๕๕๕, หน้า ๑๕.

^๔ ต่อไปนี้ผู้วิจัยจะใช้คำนี้แทนคดีของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๔๔ ทั้งนี้คำว่าคดีชุกหูนเป็นคำที่นักหนังสือพิมพ์เรียกขานเกี่ยวกับคดีนี้จนกลายเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง และกลายเป็นคำที่ใช้ในงานวิชาการทั่วไป

คดีของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งบริบททางสังคมการเมือง เศรษฐกิจดังกล่าว จะส่งผลต่อการตัดสินใจของศาลรัฐธรรมนูญต่อ “คดีชุกหุน” ซึ่งบทความนี้ผู้วิจัยจะอธิบายเป็นหัวส่วนดังต่อไปนี้

๑. จะอธิบายเกี่ยวกับแนวทางการศึกษาแบบสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ที่จะใช้เป็นกรอบในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับ “คดีชุกหุน” ของบทความนี้

๒. จะกล่าวถึงความเป็นมาและลำดับเหตุการณ์ของ “คดีชุกหุน” โดยอธิบายการเมืองไทยหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ จนกระทั่งนำไปสู่การขึ้นเป็นรัฐบาลของพรรคไทยรักไทยเพื่อให้เห็นภาพว่าคดีเกิดขึ้นท่ามกลางสภาพแวดล้อมอย่างไร เพื่อจะได้เข้าใจประเด็นในส่วนที่สาม

๓. จะกล่าวถึงการโต้เถียงของกลุ่มการเมืองและสถาบันการเมืองต่าง ๆ ในสังคมเกี่ยวกับ “คดีชุกหุน” ซึ่งเป็นบริบททางสังคมที่เกิดขึ้นขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญกำลังจะวินิจฉัยคดี

๔. จะอธิบายเมื่อผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นส่งผลต่อการโต้เถียงอย่างไร ประเด็นใดบ้าง ซึ่งผลของการโต้เถียงดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดบางประการที่เกิดขึ้นจากการออกแบบศาลรัฐธรรมนูญเมื่อเผชิญกับสถานการณ์ทางการเมืองเฉพาะ

๕. จะวิเคราะห์ให้เห็นถึงบทบาทที่ทางของศาลรัฐธรรมนูญถูกจัดวางอย่างไร อะไรคือสิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นสิ่งสำคัญที่ควรจะต้องปกป้อง ซึ่งการวินิจฉัย “คดีชุกหุน” จะกลายเป็นกรอบที่จะจำกัดทางเลือกของศาลรัฐธรรมนูญต่อไปในอนาคต

แนวการศึกษาสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism)

แนวการศึกษาสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) มีจุดกำเนิดจากการตอบสนองต่อทฤษฎีกลุ่มและโครงสร้างหน้าที่ในสาขาวิชารัฐศาสตร์ช่วง 1960s - 1970s^๕ โดยแนวการศึกษาสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์เห็นด้วยกับทฤษฎีกลุ่มที่อธิบายความขัดแย้งและต่อสู้แข่งขันกันของกลุ่มต่าง ๆ ทางการเมือง แต่พยายามจะเสริมการอธิบายโครงสร้างสถาบันทางการเมืองหรือเศรษฐกิจที่มีแนวโน้มจะให้สิทธิพิเศษแก่คนบางกลุ่มมากกว่า และเชื่อว่าองค์กรสถาบันของรัฐเป็นกำลังหลักในการขับเคลื่อนระบบมากกว่า สังคม

^๕ Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor. “Political Science and the Three New Institutionalism,” *Political Studies*, 44 (4), (1996), pp. 937.

จิตวิทยา และวัฒนธรรมของปัจเจกบุคคล^๖ ซึ่งเป็นแนวทางการศึกษาที่นำรัฐ (state) และสถาบันการเมือง (political institution) กลับเข้ามาศึกษาในวิชารัฐศาสตร์อีกครั้ง หลังจากที่แนวทางการศึกษาแบบพฤติกรรมศาสตร์ได้ละเลยต่อการศึกษาโครงสร้างและรัฐ

แนวการศึกษาสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์จะเน้น ๔ ด้านคือ^๗

๑. พิจารณาปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันกับพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลในความสัมพันธ์ที่ยาวนาน

๒. เน้นเกี่ยวกับอำนาจที่ไม่เป็นกลางในการพัฒนาสถาบัน อันก่อให้เกิดสถาบันแบบอสมมาตร กล่าวคือ เมื่อเริ่มต้นจัดตั้งสถาบันอาจจะให้อำนาจแก่ส่วนใดส่วนหนึ่งของสถาบันไว้ และเมื่อเวลาผ่านไปสถาบันดังกล่าวจะดำรงความไม่เป็นกลางนั้นไว้ และจะยิ่งมีความไม่เป็นกลางมากยิ่งขึ้น

๓. มีแนวโน้มจะพิจารณาการพัฒนาสถาบันโดยเน้นที่การเลือกเส้นทางที่จะกำหนดทางเลือกต่อไปในอนาคต (path dependence) และผลที่ไม่ตั้งใจ

๔. รวมการวิเคราะห์สถาบันกับปัจจัยอื่น ๆ เพื่อสร้างผลลัพธ์ทางการเมือง กล่าวคือ เชื่อว่ามนุษย์ถูกตรึงอยู่ในความสัมพันธ์หลายรูปแบบ เพราะฉะนั้นแบบแผนความสัมพันธ์ของสถาบันมันปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของมนุษย์ ไม่ใช่มนุษย์ไปปรับสถาบัน กล่าวคือมนุษย์ต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อจะอยู่กับความสัมพันธ์เหล่านี้ ภายใต้ข้อจำกัดเชิงสถาบัน ดังนั้นมันไม่ใช่การเลือกเพื่อสนองผลประโยชน์สูงสุด^๘

บทความนี้ได้เลือกใช้แนวทางการศึกษาแบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ เพราะผู้วิจัยเชื่อว่าไม่มีสถาบันการเมืองใด ๆ ดำรงอยู่อย่างลอยตัวทางการเมือง หรือแยกขาดจากสถาบันการเมืองอื่นหรือบริบททางการเมือง ณ ขณะนั้น แต่สถาบันการเมืองเป็นสิ่งที่ต้องปฏิสัมพันธ์กับสถาบันการเมืองอื่น ท่ามกลางบริบททางการเมืองเฉพาะหนึ่ง ๆ ดังนั้น บทความนี้จะมุ่งอธิบายปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง และกลุ่มทางการเมืองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีชุกหนึ่กับศาลรัฐธรรมนูญ และนำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปอยู่ในบริบททางการเมือง ณ ขณะนั้นด้วย เพื่อจะแสดงให้เห็นถึงสิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญ ณ ขณะนั้นให้คุณค่าไว้

^๖ Ibid., pp. 937.

^๗ Ibid., pp. 938.

^๘ Stephen Bell. *Institutionalism: Old and New*. <http://espace.library.uq.edu.au/eserv/UQ:9699/Institutionalism.pdf> เข้าถึงเมื่อ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๕

ความเป็นมาและลำดับเหตุการณ์ของ “คดีชุกหูน”

การศึกษาทางการเมืองไม่สามารถจะวิเคราะห์เหตุการณ์ทางการเมืองแยกขาดจากบริบททางสังคม ณ ขณะนั้น เช่นเดียวกันการวิเคราะห์ “คดีชุกหูน” ก็ย่อมต้องเข้าใจถึงความเป็นมาและลำดับเหตุการณ์ของคดีก่อน เพื่อจะได้เข้าใจถึงสาเหตุการเกิดขึ้นและพฤติกรรมของกลุ่มทางการเมืองและสถาบันการเมืองต่าง ๆ ที่จะเข้ามาปฏิสัมพันธ์กับศาลรัฐธรรมนูญ อันจะนำไปสู่มุมมองต่อคดีได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนั้นในลำดับต่อไปจะกล่าวถึงความเป็นมาและลำดับเหตุการณ์ของ “คดีชุกหูน”

เหตุการณ์ “คดีชุกหูน” เกิดขึ้นหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้มีการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และให้มีผลบังคับใช้หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ซึ่งขณะนั้น พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในสมัยที่ พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ดังนั้นจึงส่งผลให้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรต้องยื่นแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินแก่ ป.ป.ช. รวม ๓ ครั้ง^๔ ได้แก่ ครั้งที่ ๑ กรณีเข้ารับตำแหน่ง ยื่นเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ครั้งที่ ๒ กรณีพ้นจากตำแหน่ง ยื่นเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐ และครั้งที่ ๓ กรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี ยื่นเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๑ ซึ่ง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ก็ได้ยื่นบัญชี แก่ ป.ป.ช. ทั้งสามครั้ง

ต่อมา นายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ บรรณธิการบริหารหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจได้ตรวจสอบบริษัทต่าง ๆ ที่ครอบครัวชินวัตรถือหุ้นอยู่ตั้งแต่ก่อนการเลือกตั้ง (มกราคม

^๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙๒ บัญญัติว่า “บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๒๙๑ ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าวและต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เป็นกรเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

(๒) ในกรณีที่เป็นกรพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

(๓) ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา ๒๙๑ ซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้วตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดก ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีตาม (๒) แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย

พ.ศ. ๒๕๔๔) และค้นพบว่าทางครอบครัวชินวัตรมีการโอนหุ้นแก่แม่บ้าน คนขับรถ คนรับใช้ ยามรักษาความปลอดภัยและคนใกล้ชิด มูลค่าเกือบ ๑๑,๓๐๐ ล้านบาท^{๙๐} แต่บัญชีการโอนหุ้นดังกล่าวไม่ได้แจ้งแก่ ป.ป.ช. และจากการค้นพบของนายประสงค์ข้างต้นทำให้ ร.ต. เสี่ยมบุษบาบาน เลขาธิการสถาบันศึกษาทางสังคมวิทยาการเมืองและกฎหมาย จึงได้ยื่นหนังสือร้องต่อ ป.ป.ช. ขอให้ตรวจสอบการยื่นบัญชีทรัพย์สินของ พ.ต.ท. ทักษิณ

ต่อมาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้แต่งตั้งให้ คุณหญิงปรีญา เกษมสันต์ ณ อยุธยา เป็นประธานคณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบเรื่องดังกล่าว ภายหลังการตรวจสอบแล้วค้นพบว่า มีหุ้นของ พ.ต.ท. ทักษิณ และ คุณหญิงพจมาน ชินวัตร ซึ่งเป็นเงินประมาณ ๔,๕๔๐ ล้านบาท อยู่จริง ที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ไม่ได้แสดงรายการทรัพย์สินดังกล่าวต่อ ป.ป.ช.^{๙๑}

ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า พ.ต.ท. ทักษิณ และ คุณหญิงพจมาน ชินวัตร ได้ใช้ชื่อบุคคลอื่นถือทรัพย์สินแทนตน ซึ่งถือว่าทรัพย์สินยังเป็นของ พ.ต.ท. ทักษิณ และ คุณหญิงพจมาน ชินวัตร อยู่ และการที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ไม่แจ้งรายการหุ้นดังกล่าวถือเป็นการกระทำโดยจงใจที่จะปกปิดรายการหุ้นดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงลงมติคะแนนเสียง ๘ ต่อ ๑ เสียง ว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ แล้วหลังจากได้ข้อสรุป ป.ป.ช. จึงได้ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาด^{๙๒} เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร พ้นจากตำแหน่ง

^{๙๐} “‘ทักษิณ’ โอนหุ้น ๙๐ ล. ผ่านมือแม่บ้าน-คนรถ,” *ประชาชาติธุรกิจ*, ๑๔ กันยายน ๒๕๔๓, หน้า ๑, ๑๓. และ “เบื้องหลัง ‘ทักษิณ’ โยกหุ้นพิสดารโอนให้คนใช้หมื่น ล. ส่อเค้าเสี่ยงกฎ กสท.,” *ประชาชาติธุรกิจ*, ๒๘ กันยายน ๒๕๔๓, หน้า ๑, ๑๓.

^{๙๑} บุญร่วม เทียมจันทร์. *คดีประวัติศาสตร์นายกฯ ทักษิณชนะคดีชุกหุ้น* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ บั๊คแบงก์, ๒๕๔๔), หน้า ๙-๑๐.

^{๙๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙๕ บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีรายการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ถูกกำหนดต้องยื่นตามมาตรา ๒๙๒ หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีการกระทำความผิดดังกล่าว แล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ทางการเมือง และไม่ให้งดเว้นตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา ๕ ปี ซึ่งการไต่สวนคดีชุกหนุ่นของศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในช่วงต้นของรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทยที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเมื่อต้นปี ๒๕๔๔ อย่างท่วมท้น

การขึ้นสู่อำนาจและความนิยมของพรรคไทยรักไทย (พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร)

หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๐ ส่งผลให้กลุ่มทุนใหญ่ของไทยหายไปเกือบร้อยละ ๖๕ ของทั้งหมด^{๑๓} ซึ่งผลกระทบครั้งนั้นทำให้กลุ่มทุนไทยที่มีความเหลื่อมล้ำอยู่แล้วยิ่งขยายตัวเหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้น^{๑๔} รวมถึงประชาชนทั่วไปอยู่ภายใต้ภาวะตกงานที่เพิ่มมากขึ้น^{๑๕} และรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ ที่ออกแบบให้อำนาจประโยชน์แก่พรรคการเมืองขนาดใหญ่^{๑๖} ประกอบกับคู่แข่งทางการเมืองอย่างพรรคการเมืองอื่น ๆ ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติพัฒนา ล้วนมีปัญหาของภาพลักษณ์เรื่องทุจริตคอร์รัปชัน^{๑๗} หรือมีแนวทางการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์ต่อบรรดาบริษัทข้ามชาติ^{๑๘} ทั้งหมดนี้ส่งผลต่อความสำเร็จของการปรากฏตัวของพรรคไทยรักไทยที่ชูภาพลักษณ์ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคที่เป็นคนรุ่นใหม่ ทั้งยังประสบความสำเร็จจากการประกอบธุรกิจสื่อสาร อันเป็นส่วนหนึ่งของทุนโลกาภิวัตน์ และเสนอตัวเป็นทางเลือกใหม่สำหรับการเมืองไทย โดยเสนอแบรนด์ของพรรคว่า “คิดใหม่ ทำใหม่” โดย พ.ต.ท. ทักษิณ ได้อธิบาย

^{๑๓} “เจ้าสัวเอสเตอร์เดีย,” *มติชนสุดสัปดาห์*, ๑๗: ๘๙๒ (๒๓ กันยายน ๒๕๔๐), หน้า ๒๔.

^{๑๔} “อัมมารขึ้นนโยบายรัฐไม่ชัดพัฒนายั่งยืน,” *กรุงเทพธุรกิจ* ๒๙ กันยายน ๒๕๔๖, หน้า ๑, ๔. และ “ชัยอนันต์ สมุทวณิช วิพากษ์สังคมไทยหลัง ๑๔ ตุลา,” *มติชนรายวัน*, ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๖, หน้า ๒.

^{๑๕} ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์. เจาะมาตรการแก้วิกฤตเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ: ร่วมด้วยช่วยกัน, ๒๕๔๓), หน้า ๑๑๓-๑๑๖.

^{๑๖} รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *Thaksinomics ภายใต้ทักษิณาธิปไตย*, ปาฐกถาในโอกาสรับตำแหน่งกิตติยาจารย์สาขาสังคมศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี ๒๕๔๖, วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๖, หน้า ๗-๑๐.

^{๑๗} ดังเห็นได้จากผลสำรวจของสวนดุสิตโพล สถาบันราชภัฏสวนดุสิตที่สำรวจความคิดเห็นของประชาชนทุกสาขาอาชีพในกรุงเทพฯ และปริมณฑล จำนวน ๒,๒๖๙ คน (ชาย ๑,๐๙๘ คน ๔๘.๓๙% หญิง ๑,๑๗๑ คน ๕๑.๖๑%) ระหว่างวันที่ ๑๒ - ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๒ เรื่อง “ในวันนี้ ! เมื่อพูดถึงชื่อพรรคการเมืองไทยแต่ละพรรค ประชาชนจะคิดถึงอะไร?” http://dusitpoll.dusit.ac.th/polldata/2542/2542_058.html เข้าถึงเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕.

^{๑๘} เสน่ห์ จามริก “ปัจจัยมลพิษ ๒ ว่าด้วยหลุมพรางประชาธิปไตย,” *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๔๙), หน้า ๓๙๐.

ถึงแนวคิด “คิดใหม่ ทำใหม่” ว่ามีเป้าหมายคือ การนำประเทศไทยฝ่ากระแสโลกาภิวัตน์และทุนนิยมโลกได้อย่างรอดปลอดภัยและแข่งขันกับต่างประเทศได้^{๑๙}

นอกจากนี้ พรรคไทยรักไทยยังเป็นที่รวมของกลุ่มคนที่หลากหลาย โดยเฉพาะกลุ่มทุนใหญ่ต่าง ๆ^{๒๐} ในลักษณะที่นายทุนเหล่านั้นผันตัวเองลงมาเป็นนักการเมืองด้วยตนเอง เพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงต่อแนวทางการดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล จะได้ไม่นำไปสู่การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นอีกครั้ง^{๒๑} ซึ่งเงินทุนที่ได้จากกลุ่มทุนต่าง ๆ ของพรรคไทยรักไทยถูกนำไปใช้ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง^{๒๒} รวมถึงควรวมนักการเมืองเดิมที่สังกัดกลุ่ม/มุ้งทางการเมืองต่าง ๆ^{๒๓} เช่น กลุ่มวังน้ำเย็น กลุ่มวังน้ำยม เป็นต้น^{๒๔} เพื่อ

^{๑๙} วลัยยา เรียบเรียง. ทักษิณ ชินวัตร ตาตุตาหัวเท้าติดดิน (ไม่ระบุที่พิมพ์: ไม่ระบุสถานที่พิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๒๔๑.

^{๒๐} กลุ่มทุนไทยรักไทย เช่น กลุ่มคุณหญิงพจมาน ชินวัตร กลุ่มนางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ กลุ่มนายอดิศักดิ์ โพธารามิก กลุ่มนายประชา มาลินนท์ กลุ่มนายธนินท์ เจียรวนนท์ กลุ่มนายเจริญ สิริวัฒนภักดี กลุ่มนายประยุทธ์ มหากิจศิริ และกลุ่มนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ ซึ่งมีลักษณะการประกอบธุรกิจเป็นแบบทำสัญญาสัมปทานผูกขาดกิจการกับรัฐ: ศัลยา ประชาชาติ, “วิจัยร้อน ‘สถาบันพระปกเกล้า’ เปิดถุงเงิน ‘อีแต่นดาวเทียม’ ทุนต่างพรรคแต่ใจเดียวกัน,” *มติชนสุดสัปดาห์*, ๒๓: ๑๒๐๓ (๕ กันยายน ๒๕๔๖), หน้า ๑๖. และ “ฝ่าอาณัติจักรทุน ‘ไทยรักไทย’ ฐานรากค้ายัน ‘ระบอบทักษิณ’” *มติชนรายวัน* ๒๑ กันยายน ๒๕๔๙, หน้า ๒๐.

^{๒๑} Pasuk Phonpaichit, “A Country is a Company, a pm is a CEO,” *Bangkok Post*, 21 April 2004.

^{๒๒} ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง มีตั้งแต่ค่าใช้จ่ายแบบเปิดเผย เช่น การโฆษณา ค่ายรถ ค่าติดป้ายโฆษณา และอื่น ๆ และค่าใช้จ่ายที่นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายปกติที่เปิดเผย เช่น ค่าตอบแทนแก่หัวคะแนน ค่าซื้อของแจกชาวบ้าน ค่าตอบแทนการลงคะแนนของชาวบ้าน ไปร่วมงานและปรากฏตัวตามงานต่าง ๆ เช่น งานศพ งานแต่งงาน ฯลฯ รวมถึงการอุทิศเงินบริจาคในกิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น การถมถนน ซ่อมสะพาน เสไฟฟ้า การสมทบกองทุนเข้าหมู่บ้าน การบำรุงศาสนา ฯลฯ ซึ่งรายได้ของพรรคการเมืองโดยมากมาจากการบริจาคไม่ใช่ว่าเรียกเก็บจากสมาชิกพรรค พิจารณาเพิ่มเติมได้ที่ สมบัติ จันทรวงศ์, *รายงานการวิจัย เรื่อง เลือกลงเลือกตั้ง: ปัญหาและทางออก เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ*, ๒๕๓๕, หน้า ๑๒๘-๑๓๐.; วิษณุ วรรณฤณ และคณะ, *รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและผลประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา, ไม่ระบุปีที่พิมพ์), หน้า ๙๐-๙๓. และ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, *ธนาภิบาลเมืองกับการปฏิรูปการเมือง* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๓), หน้า ๙.

^{๒๓} เกษียร เตชะพีระ, *รายงานการวิจัย เรื่อง จากระบอบทักษิณสู่รัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙: วิกฤตประชาธิปไตยไทย* (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐), หน้า ๔๖.

^{๒๔} การซื้อตัวนักการเมืองเป็นสิ่งที่รับรู้โดยทั่วกัน พิจารณาเพิ่มเติมได้ที่ ตรีพล เจาะจิตต์, *วิพากษ์ ๑ ปี รัฐบาล ทักษิณ คิดใหม่ ทำใหม่* (กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด, ๒๕๔๕), หน้า ๗-๘. และ “เสนอแนะ” *ลั่นฆัมม์เลือกตั้งอหังการ ‘ทรท.’ ทิ้งห่างอันดับ ๒ ‘๖๐ ที่นั่ง’*, *มติชนรายวัน* ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๓, หน้า ๑, ๑๙.

ทำให้พรรคไทยรักไทยมีขนาดใหญ่ขึ้น และได้อาศัยความช่วยเหลือจากอดีตนักกิจกรรมและนักเคลื่อนไหวหลายกลุ่มมาช่วยกำหนดยุทธศาสตร์การหาเสียงที่มุ่งเอาใจผู้เลือกตั้งชาวชนบทอย่างเป็นทางการครั้งแรก^{๒๕} ที่เรียกว่า “นโยบายประชานิยม”^{๒๖} และมีการกำหนดนโยบายให้กลายเป็นวาระแห่งชาติทั้งหมด ๑๑ ประการ ที่ครอบคลุมมิติทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเป็นครั้งแรก^{๒๗} ด้วยเหตุปัจจัยทั้งหมดนี้ทำให้พรรคไทยรักไทยสามารถชนะการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๑๙๙ คน และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อถึง ๔๘ คน ผ่านการลงคะแนนเลือกพรรคไทยรักไทยเป็นจำนวนถึง ๑๑ ล้านเสียงทั่วประเทศ^{๒๘} ซึ่งถือได้ว่าเกิดกระแสความนิยมในผู้นำทางการเมือง (พ.ต.ท. ทักษิณ) อย่างเห็นได้ชัด

หลังจากพรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้ง พรรคไทยรักไทยได้นำนโยบายประชานิยมต่าง ๆ ที่ได้หาเสียงไว้ไปปฏิบัติให้เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ จนทำให้นโยบายประชานิยมกลายเป็นยี่ห้อทางการเมือง (political brand name) อย่างหนึ่งของพรรคไทยรักไทย^{๒๙} ซึ่งกล่าวได้ว่าพรรคไทยรักไทยมีลักษณะที่แตกต่างจากพรรคการเมืองอื่น ๆ ที่ดำรงอยู่ในการเมืองไทยขณะนั้น ที่นโยบายตอนหาเสียงไม่เคยถูกนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ทั้งนี้ช่วงต้นก่อนการวินิจฉัยคดีชุกหุนได้มีนโยบายประชานิยมหลายนโยบายที่เริ่มปรากฏเป็นรูปธรรมแล้ว เช่น นโยบาย ๓๐ บาท รักษาทุกโรค ที่เริ่มเปิดให้บริการไปแล้วในหลายจังหวัด โครงการพักหนี้เกษตรกรได้มีสมาชิกของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เข้าร่วม โครงการธนาคาร

^{๒๕} นิธิ เอียวศรีวงศ์, “ทางเลือกเชิงนโยบายของ ทรท.,” *มติชนรายวัน* ๒ มิถุนายน ๒๕๔๓, หน้า ๖.

^{๒๖} เกษียร เตชะพีระ, *รายงานการวิจัย เรื่อง จากระบบทักษิณสู่รัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙: วิฤตประชาธิปไตยไทย (ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐),* หน้า ๔๙.

^{๒๗} พิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับวาระแห่งชาติ ๑๑ ประการ ได้ที่ ภูมิธรรม เวชยชัย, *จากจังหวัดคิด ทักษิณ ชินวัตร สู่จังหวัดทั่วไทยรักไทย* (กรุงเทพฯ: แสงดาว, ๒๕๔๗), หน้า ๕๑-๖๑. เปรียบเรียงจากคำกล่าวปราศรัย “วาระแห่งชาติ” ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เนื่องในโอกาสประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๓ ณ โรงแรมเนชั่น ๒ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๓.

^{๒๘} อ่างใน นพรัตน์ วงศ์วิทยาพาณิชย์, *การก่อเกิดรัฐบาลพรรคเดียวในการเมืองไทย: ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย* (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐, หน้า ๑๓๗).

^{๒๙} รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *Thaksinomics ภายใต้ทักษิณธิปไตย*, ปาฐกถาในโอกาสรับตำแหน่งกิตติยาจารย์สาขาสังคมศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี ๒๕๔๖, วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๖, หน้า ๔-๕.

ประชาชน ที่มีคนสมัครสมาชิกกับธนาคารออมสิน และได้รับอนุมัติกู้เงินไปแล้วจำนวนหนึ่ง และโครงการกองทุนหมู่บ้าน ที่เพิ่งเปิดโครงการและกำลังจะโอนเงินไปยังหมู่บ้านหลายแห่งไปเร็ว ๆ นี้^{๓๐} เป็นต้น

สำหรับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ หลังวิกฤตเศรษฐกิจ ๒๕๔๐ ที่เกิดการไหลออกของเงินทุนต่างประเทศได้สร้างความชอกช้ำให้แก่ประชาชนชาวไทยเป็นอย่างมาก กลุ่มทุนที่เคยรุ่งโรจน์หลายกลุ่มก่อนหน้านี้วิกฤตเศรษฐกิจไม่มีโอกาสฟื้นคืนสภาพเดิมได้อีกแล้ว รวมถึงประชาชนจำนวนมากต้องตกงาน ซึ่งรัฐบาลภายใต้การบริหารประเทศของอดีตนายกชนวนได้แก้ไขปัญหาด้วยการกู้ยืมเงินช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) จนทำให้เกิดหนี้สาธารณะจำนวนมากมหาศาล และออกกฎหมายเอื้อประโยชน์ต่อนักลงทุนต่างชาติ เพื่อให้ให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาควมรวมกิจการหลายอย่างของไทย ยิ่งสร้างความไม่พอใจแก่ประชาชนจำนวนมาก ด้วยเหตุเหล่านี้ทำให้ช่วงแรกของการบริหารของ พ.ต.ท. ทักษิณ และพรรคไทยรักไทยจึงได้ดำเนินแนวนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม มีความพยายามโฆษณาจะแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย ๑๑ ฉบับ ที่เอื้อประโยชน์ต่อนักลงทุนต่างชาติและเอาเปรียบนักลงทุนไทย^{๓๑} และพยายามจะเร่งชำระคืนเงินกู้แก่กองทุนการเงินระหว่างประเทศให้เร็วกว่ากำหนดเดิม

นอกจากนี้ ท่ามกลางช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ สร้างความรู้สึกโหยหาผู้นำที่มีลักษณะมั่นใจ เด็ดขาด และกล้าตัดสินใจ เพราะด้านหนึ่ง วัฒนธรรมของไทยมีลักษณะเชื่อว่าการใช้อำนาจเด็ดขาดคือวิธีการเดียวของการจัดการที่

๓๐ “‘ทักษิณ’ หลุดเบ็ดการเมืองหมดข้ออ้างแก้ปัญหา ศก. สารพัดภาระ..รอสะสาง!”,
มติชนรายวัน ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔, หน้า ๘.

^{๓๓} กฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจ ๑๑ ฉบับ ตามเงื่อนไขที่ให้ไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ ๖ ในวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ อันได้แก่ ๑. พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ๒. พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ๓. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย ๔. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (คดีมโนสาเร่) ๕. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (การบังคับคดีตามคำพิพากษา) ๖. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ๗. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ๘. พระราชบัญญัติอาคารชุด ๙. พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดให้เป็นทรัพย์สิน ๑๐. พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ๑๑. พระราชบัญญัติประกันสังคม พิจารณาได้จาก “๑๑ กฎหมายขยายชาติสร้างสิทธิให้ต่างชาติ ‘ดัก’ แจงฝรั่งอยู่เหนือคนไทย,” *ดอกเบี๋ยธุรกิจ*, ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๑, หน้า ๓๓.

มีประสิทธิภาพ^{๓๒} ซึ่งสอดรับเข้ากับบุคลิกของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่มีภาพลักษณ์การบริหารงานที่มีลักษณะเด็ดขาด สั่งการแก้ปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเอง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่ปรากฏภาพลักษณ์ที่ชัดเจนเช่นนี้ในตัวนักการเมืองอื่นที่เป็นคู่แข่งทางการเมืองขณะนั้นทั้งหมดนี้ทำให้ประชาชนส่วนมากคาดหวังและยอมรับวิธีการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปบริบททางการเมืองที่เกิดขึ้นระหว่างการพิจารณา “คดีชุกหูน” ได้ดังนี้ การพิจารณาคดี “คดีชุกหูน” เกิดขึ้นในบริบทที่สังคมไทยกำลังเผชิญกับผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ประชาชนต้องเผชิญกับความยากลำบาก คนตกงานมีเป็นจำนวนมาก รวมถึงกลุ่มทุนเดิมที่สนับสนุนพรรคการเมืองในอดีตล้วนประสบปัญหาเรื่องเงินทุนสนับสนุน ในช่วงเวลาดังกล่าว พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ตัดสินใจจัดตั้งพรรคการเมืองของตนเอง ซึ่งถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่มีความพร้อมทั้งเรื่องของทุนที่ไม่ได้รับผลกระทบมากนักจากวิกฤตเศรษฐกิจ และสามารถรวบรวมกลุ่มทุนเดิมให้เข้ามาร่วมสนับสนุนพรรคไทยรักไทย รวมถึงสามารถเชื้อเชิญนักการเมืองเดิมที่เคยได้ชัยชนะในการเลือกตั้งให้มาอยู่ภายใต้สังกัดใหม่คือพรรคไทยรักไทย และยังได้เสนอนโยบายประชานิยมที่เอื้อประโยชน์แก่ประชาชนชนบทอันเป็นฐานเสียงของการเลือกตั้ง ทั้งหมดนี้ส่งผลให้ภายหลังการเลือกตั้ง (มกราคม ๒๕๔๔) ส่งผลให้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย ชนะการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ประกอบกับภายหลังชนะการเลือกตั้งยังคงดำเนินนโยบายประชานิยมที่ได้หาเสียงไว้ไปปฏิบัติให้เป็นจริง รวมทั้งมีการพยายามแก้ไขปัญหาหนี้สาธารณะจำนวนมหาศาลที่รัฐบาลก่อนหน้าได้ก่อไว้ ทั้งหมดนี้ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกคาดหวังในตัว พ.ต.ท. ทักษิณ เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ต่อไปในอนาคต ดังจะปรากฏในการโต้เถียงเรื่อง “คดีชุกหูน” ต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลางบริบทการโต้เถียงของกลุ่มต่าง ๆ ต่อ “คดีชุกหูน”

หลังจากที่ ป.ป.ช. มีมติว่า พ.ต.ท. ทักษิณ มีความผิดในข้อหาจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบแก่ ป.ป.ช. ป.ป.ช. จึงสรุปสำนวนคดีและยื่นคำร้องฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาดให้ พ.ต.ท. ทักษิณ พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา ๕ ปี ซึ่งช่วงระหว่างเวลา

^{๓๒} นิธิ เอียวศรีวงศ์, *วัฒนธรรมคนอย่างทักษิณ* (กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๔๙), หน้า ๑๕.

การไต่สวนของศาลรัฐธรรมนูญได้เกิดการโต้เถียงและวิพากษ์วิจารณ์กันเป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ เกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นต่อแนวทางคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กลุ่มแรกให้ความสำคัญกับตัวบุคคลมากกว่าระบบ และกลุ่มที่สองเห็นความสำคัญของระบบมากกว่าจะรักษาไว้ซึ่งตัวบุคคล

การให้ความสำคัญกับตัวบุคคลมากกว่าระบบ

กลุ่มแรกจะเห็นถึงภาพของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นผู้นำทางการเมืองที่ได้รับความนิยม (popularity) จากประชาชนทั่วประเทศผ่านการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบระบบบัญชีรายชื่อ ที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ลงสมัครอยู่ในหมายเลขหนึ่งของบัญชีรายชื่อพรรคไทยรักไทย ซึ่งภายหลังการเลือกตั้งพรรคไทยรักไทยได้คะแนนเสียงจากการเลือกตั้งระบอบบัญชีรายชื่อกว่า ๑๑ ล้านเสียง รวมถึงความพยายามของ พ.ต.ท. ทักษิณ ต่อการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ หลังขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทั้งแนวทางการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นหรือการดำเนินนโยบายประชานิยมตามที่ได้หาเสียงไว้^{๓๓} นอกจากนี้ ภายใต้สังคมการเมืองไทยช่วงรอยต่อของวิกฤตเศรษฐกิจของไทย ระบบการเมืองควรมีเสถียรภาพและความแน่นอนไม่ควรจะเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรีด้วยข้อกล่าวหาของ “คดีชุกหุน” เพราะจะทำให้ระบบการเมืองไทยขาดเสถียรภาพเหมือนกับการเมืองไทยก่อนการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ ซึ่งจะส่งผลเสียหายต่อประเทศชาติ^{๓๔} จากเหตุผลข้างต้นทำให้คนกลุ่มหนึ่ง เช่น นายวิระ มุสิกพงศ์ นายแพทย์เสม พริ้งพวงแก้ว นายวสันต์ โพธิ์พิมพานนท์ เป็นต้น มองว่าปัญหากรณี “คดีชุกหุน” ที่เกิดขึ้นเป็นเพียงอุบัติเหตุทางการเมืองช่วงรอยต่อของการใช้กฎระเบียบบทกติกาของรัฐธรรมนูญใหม่ ไม่ใช่เจตนาในการนำตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองไปแสวงหาประโยชน์กระทำการทุจริต ประพฤติมิชอบเพื่อตัว พ.ต.ท. ทักษิณ เอง ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นศาลที่พิจารณาเกี่ยวกับความผิดทางการเมือง และการเมืองก็ยังเกี่ยวข้องกับประชาชน

^{๓๓} “‘หมอเสม’ กดดันศาล รธน. ล่าชื่ออู๋ม ‘แม้ว’ อ้างเป็นคนมุ่งมั่นแก้วิกฤต,” *มติชนรายวัน* ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๔, หน้า ๑, ๑๙.

^{๓๔} “‘วิระ’ ดัน กม. นิรโทษ ‘แม้ว’ ตั้งเป้า ๕ แสนชื่อ,” *มติชนรายวัน* ๒๖ เมษายน ๒๕๔๔, หน้า ๑, ๑๙. และ “‘รักประชาชน-รักชาติ’ ประกาศถอดถอนจาก ‘ทักษิณ’ ก่อนขอวีซ่าต่อเวลา ‘บริหาร’,” *มติชนรายวัน* ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๔, หน้า ๒.

^{๓๕} “อ้างไม่ผิด-ไม่ต้องนิรโทษ ‘แม้ว’ ผวาละ ‘วิระ’ ลุยล่ารายชื่อแต่พร้อมถอย,” *มติชนรายวัน* ๒๗ เมษายน ๒๕๔๔, หน้า ๑, ๔๐. ; “‘ประสิทธิ์’ ไม่สนแรงบีบ-อย่าไม่ออก,” *มติชนรายวัน* ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔, หน้า ๑, ๒๐. และ “‘ประเวศ’ เตือนสติ ป.ป.ช. อย่าสวนสังคม,” *มติชนรายวัน* ๒ มิถุนายน ๒๕๔๔, หน้า ๑, ๕.

จำนวนมาก จึงควรนำเสียงของประชาชนเข้าไปพิจารณาด้วย^{๓๕}

หลายข้อเสนอของกลุ่มทางการเมืองที่เคลื่อนไหวสนับสนุนการบริหารงานของ พ.ต.ท.ทักษิณได้เกิดขึ้นท่ามกลางการดำเนินการไต่สวนของศาลรัฐธรรมนูญและการเคลื่อนไหวดังกล่าวเป็นที่รับรู้ของสาธารณะ ได้แก่ ข้อเสนอของนายวิระ มุสิกพงศ์ ที่เสนอรวบรวมรายชื่อประชาชน ๕๐,๐๐๐ รายชื่อ เพื่อเสนอกฎหมายนิรโทษกรรมให้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี^{๓๖} หรือข้อเสนอของนายแพทย์เสม พริ้งพวงแก้ว ที่ทำการรวบรวมรายชื่อประชาชนสนับสนุน พ.ต.ท. ทักษิณ อย่างต่อเนื่องจนกระทั่งถึงวันที่ศาลรัฐธรรมนูญตัดสิน เพื่อให้ยืนยันให้ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าประชาชนยังคงสนับสนุน พ.ต.ท. ทักษิณ ให้บริหารประเทศต่อไป^{๓๗} หรือข้อเสนอของนายวสันต์ โพธิ์พิมพานนท์ ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญเลื่อนการวินิจฉัย “คดีชุกหูน” ออกไปเป็นเวลาครึ่งปีหรือหนึ่งปี โดยมีธงเหลืองเป็นสัญลักษณ์ในการรณรงค์^{๓๘} หรือการชุมนุมกดดันหน้าศาลรัฐธรรมนูญและสถานที่ราชการอื่น ๆ ในวันที่มีการสืบสวนซักถามพยานและวันประกาศผลคำตัดสินคดี^{๓๙}

การให้ความสำคัญกับระบบมากกว่าตัวบุคคล

กลุ่มที่สองที่เน้นความสำคัญของระบบมากกว่าตัวบุคคล จะให้ภาพแนวทางของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ ที่ต้องการจะสร้างระบอบประชาธิปไตยที่มีความเข้มแข็ง มีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจที่มีประสิทธิภาพมากกว่าจะให้ความสำคัญกับตัวผู้นำทางการเมืองคนใดคนหนึ่ง^{๔๐} ซึ่งการรักษาแนวทางการปฏิรูปดังกล่าวย่อมจะก่อให้เกิด

^{๓๖} “‘วิระ’ ดัน กม. นิรโทษ ‘แม้ว’ ตั้งเป้า ๕ แสนชื่อ,” *มติชนรายวัน* ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔, หน้า ๑, ๑๙.

^{๓๗} ก่อนวันวินิจฉัยคดีนายแพทย์เสมสามารถรวบรวมรายชื่อได้มากกว่า ๖ แสนคน พิจารณาเพิ่มเติมการรวบรวมรายชื่อได้ที่ “‘หมอเสม’ กดดันศาล รธน. ล่าชื่ออ้อม ‘แม้ว’ อ้างเป็นคนมุ่งมั่นแก้วิกฤต,” *มติชนรายวัน* ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔, หน้า ๑, ๑๙. และ “‘แม้ว’ สวน ‘ธัญธ’ ยังไม่ผิดรีบไล่ไปไหน ทรท. ยึดยึดอย่าจบจ้วงคนไทย” *มติชนรายวัน* ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔, หน้า ๑, ๑๙.

^{๓๘} “‘รักประชาชน-รักชาติ’ ประกาศออกดอกจอกจาก ‘ทักษิณ’ ก่อนขอวีซ่าต่อเวลา ‘บริหาร’,” *มติชนรายวัน* ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔, หน้า ๒.

^{๓๙} “‘ประสิทธิ์’ ไม่สนแรงบีบ-ย้าไม่ออก,” *มติชนรายวัน* ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔, หน้า ๑, ๒๐. และ “‘ส:ส’ ‘ชุกหูน’ ไม่ผิด ‘ทักษิณ’ รอด,” *มติชนรายวัน* ๔ สิงหาคม ๒๕๕๔, หน้า ๑, ๑๙, ๒๐, ๒๔.

^{๔๐} “เปิดใจประธานศาลรัฐธรรมนูญ “ไม่มีรัฐธรรมนูญมาตราใดให้เว้นวรรคการวินิจฉัย,” *มติชนรายวัน* ๘ มิถุนายน ๒๕๕๔, หน้า ๒.

^{๔๑} “‘ประสิทธิ์’ ไม่สนแรงบีบ-ย้าไม่ออก,” *มติชนรายวัน* ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔, หน้า ๑, ๒๐.

ประโยชน์โดยรวมต่อประเทศอย่างยั่งยืนมากกว่า^{๔๑} ทั้งนี้คนที่เสนอความคิดและสนับสนุนกับแนวทางนี้ได้แก่ นายธีรยุทธ บุญมี นายนิติ เอียวศรีวงศ์ นายทองใบ ทองเปาด์ นายสุริยะใส กตะศิลา และนักการเมืองจากพรรคประชาธิปัตย์ เป็นต้น ซึ่งคนกลุ่มนี้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญควรจะตัดสินใจอย่างเป็นกลาง ตามข้อเท็จจริง ไม่ต้องสนใจต่อกระแสกดดันจากสังคม^{๔๒}

ทั้งนี้ จากสภาพบริบททางการเมืองที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวของทั้งสองกลุ่มข้างต้น โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวจากฝ่ายที่สนับสนุนให้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร พ้นผิดจาก “คดีชุกหุน” ได้ส่งผลต่อแนวทางการวินิจฉัย “คดีชุกหุน” ของศาลรัฐธรรมนูญ อย่างน้อยสี่ประการคือ ประการแรก ศาลรัฐธรรมนูญต้องเร่งการพิจารณาคดีให้รวดเร็วยิ่งขึ้น กล่าวคือ จากเดิมที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาคดีในทุกวันอังคารและวันพฤหัสบดีเท่านั้น แต่กระแสความเคลื่อนไหวทางการเมืองทั้งฝั่งผู้สนับสนุนและผู้คัดค้านได้แสดงให้เห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคดีนี้เป็นคดีที่สำคัญต่อประเทศ ต้องเร่งพิจารณาคดีอย่างเร่งด่วน ดังนั้นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงตกลงร่วมกันที่จะพิจารณาคดีนี้ทุกวัน^{๔๓}

ประการที่สอง เรื่องของการนำเสนอข่าวการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปอย่างระมัดระวัง เพราะแต่ละวันตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นเรื่องข้อกฎหมายหลายรอบ ซึ่งแต่ละรอบอาจจะมีความเห็นต่อข้อกฎหมายไม่เหมือนกัน ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจะไม่แถลงข่าวการพิจารณาคดีแบบรายวันเพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนเกิดความสับสน^{๔๔} ส่งผลให้การแถลงข่าวเกี่ยวกับคดีประธานศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่จะเป็นผู้แถลงความคืบหน้าของคดี

ประการที่สาม ความกังวลที่เกิดจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มทางการเมืองต่าง ๆ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้ประธานตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องประกาศนัดวันพิจารณาคดีล่วงหน้าเพียง ๑ วัน เนื่องจากคดีดังกล่าวจะต้องถูกปกปิดเป็นความลับมากที่สุด เพราะหวั่นว่าหากมีข่าวรั่วไหลออกไป จะทำให้เกิดการชุมนุมของกลุ่มผู้สนับสนุนและคัดค้านจำนวนมาก

^{๔๑} “ธีรยุทธ บุญมี ออกโรงวิจารณ์การเมืองไทยคดี ‘ทักษิณ’ ชุกหุน,” *มติชน* รายวัน ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๔, หน้า ๒. และ “‘แม้ว’ สวณ ‘ธีรยุทธ’ ยังไม่ผิดริบไล้ไปไหน ทรท. ฮึดฮัดอย่าจับจ้วงคนไทย” *มติชน* รายวัน ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔, หน้า ๑, ๑๙.

^{๔๒} “‘แม้ว’ เหยียดชุกหุน-นับ’ ๔๐ เว้นวรรค ‘ปีครึ่ง’ เสี่ยงข้างมาก ‘ศาล รธน.’,” *มติชน* รายวัน ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔, หน้า ๑, ๒๐.

^{๔๓} “ปธ. ศาล รธน. ย้ำคดีชุกหุนยึด ‘นิติศาสตร์’ ไม่อิง ‘บริหาร-นิติบัญญัติ’,” *มติชน* รายวัน ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔, หน้า ๑, ๑๙.

ที่หน้าศาลรัฐธรรมนูญอย่างแน่นอน^{๕๕} แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าศาลรัฐธรรมนูญได้กังวลเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ

และประการสุดท้าย วันที่ศาลรัฐธรรมนูญแถลงผลคำวินิจฉัย “คดีชุกหูน” เป็นไปอย่างรวดเร็ว และไม่มีการแจ้งการประกาศผลคำวินิจฉัยล่วงหน้า เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการชุมนุมประท้วงกดดันหน้าศาลรัฐธรรมนูญระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนกับฝ่ายที่คัดค้านจนอาจจะเกิดการปะทะกันขึ้น^{๕๖}

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ท่ามกลางการพิจารณาไต่สวนคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ได้เกิดกลุ่มทางการเมืองสองกลุ่มที่แสดงความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับ “คดีชุกหูน” ดังกล่าวได้แก่ฝ่ายหนึ่งมองคดีชุกหูนเป็นเพียงปัญหาเชิงเทคนิคของรอยต่อของรัฐธรรมนูญ ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญควรจะยึดหลักการตามแนวทางการปฏิรูปทางการเมืองที่สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ ซึ่งการเคลื่อนไหวของทั้งสองกลุ่มดังกล่าวก็ส่งอิทธิพลต่อศาลรัฐธรรมนูญให้เห็นว่าเป็น “คดีชุกหูน” เป็นคดีที่มีความสำคัญ จำเป็นต้องเร่งการพิจารณาคดีอย่างเร่งด่วน และมีการประกาศผลคำวินิจฉัยอย่างรวดเร็ว

ผลของคำวินิจฉัย “คดีชุกหูน” ของศาลรัฐธรรมนูญ และข้อโต้แย้งหลังคำวินิจฉัย

เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ศาลรัฐธรรมนูญได้แถลงผลการวินิจฉัย “คดีชุกหูน” ว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ไม่มีความผิดฐานชุกหุนด้วยคะแนนเสียง ๘ ต่อ ๗ เสียง ซึ่งเป็นการแถลงผลการวินิจฉัยด้วยวาจา โดยยังไม่มีคำวินิจฉัยกลางที่เป็นลายลักษณ์อักษรออกมา^{๕๗} จนกระทั่งมีการประกาศคำวินิจฉัยกลางที่เป็นลายลักษณ์อักษรเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งสรุปคำวินิจฉัยกลางได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้แยกประเด็นการวินิจฉัย “คดีชุกหูน” ออกเป็นสองประเด็น กล่าวคือ ประเด็นที่หนึ่ง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จำเป็นต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแก่ ป.ป.ช. หรือไม่ ซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๑๑ คน

^{๕๕} “หวั่นมีอบด้าน-เชียร์ปะทะศาล รธน. ปิดลับนัดชี้ ‘ชุกหูน’ ล่วงหน้า ๑ วัน,” มติชนรายวัน ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔, หน้า ๑, ๑๙.

^{๕๖} “๘:๗ ‘ชุกหูน’ ไม่ผิด ‘ทักษิณ’ รอด,” มติชนรายวัน ๔ สิงหาคม ๒๕๕๔, หน้า ๑, ๑๙, ๒๐, ๒๔.

^{๕๗} “วันที่เมฆหมอกผ่านพ้น ทักษิณ ชินวัตร เปลี่ยน ‘ฝันร้าย’ เป็น ‘พลัง’,” มติชนรายวัน ๔ สิงหาคม ๒๕๕๔, หน้า ๒.

เห็นว่า พ.ต.ท. ทักษิณ จำเป็นต้องยื่นบัญชี แก่ ป.ป.ช. ขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๔ คน^{๔๘} เห็นว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ไม่จำเป็นต้องยื่นบัญชี แก่ ป.ป.ช. เพราะ พ.ต.ท. ทักษิณ พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองไปก่อนวันที่จะต้องยื่นบัญชี แก่ ป.ป.ช.^{๔๙}

ประเด็นที่สอง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จงใจหรือไม่จงใจแจ้งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๗ คน^{๕๐} เห็นว่า พ.ต.ท. ทักษิณ จงใจแจ้งบัญชี ที่ไม่ถูกต้อง ขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๔ คน^{๕๑} เห็นว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ไม่จงใจแจ้งบัญชี ที่ไม่ถูกต้อง เพราะพิจารณาจากพยานและหลักฐานที่ ป.ป.ช. ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ยังไม่สามารถสรุปได้ว่า พ.ต.ท. ทักษิณ จงใจยื่นบัญชี ที่ไม่ถูกต้อง^{๕๒}

หลังจากศาลรัฐธรรมนูญแยกวินิจฉัยออกเป็นสองประเด็นแล้ว จึงได้รวมผลสรุปของคำวินิจฉัยว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีหรือไม่มีความผิดออกมาเป็นคำวินิจฉัยกลาง ซึ่งสรุปได้ว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน ๘ คน ที่เห็นว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ไม่ผิด ขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย ๗ คน ที่เห็นว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีความผิด^{๕๓} จึงส่งผลให้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป

หลังจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีชุกหุ้มได้ประกาศออกมา ประชาชนส่วนใหญ่แสดงความเห็นพึงพอใจกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ตัดสินให้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ไม่มีความผิดใน “คดีชุกหุ้ม” ดังเห็นได้จากรายงานการสำรวจของสำนักวิจัยเอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ซึ่งได้รายงานผลสำรวจหัวข้อ “ผลกระทบจากการวินิจฉัยของศาล

^{๔๘} ตุลาการเสียงข้างน้อย ๔ คน ที่เห็นว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ไม่จำเป็นต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแก่ ป.ป.ช. คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายผัน จันทรปาน และนายศักดิ์ เตชะชาญ

^{๔๙} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๔, หน้า ๙๑-๙๒.

^{๕๐} ตุลาการเสียงข้างมาก ๗ คน ที่เห็นว่า พ.ต.ท. ทักษิณ จงใจแจ้งบัญชี ที่ไม่ถูกต้อง คือ นายประเสริฐ นาสกุล นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอมร รักษาสัตย์ นายอิสระ นิติทัศน์ประภาส และนายอูระ หวังอ้อมน้อย

^{๕๑} ตุลาการเสียงข้างน้อย ๔ คน ที่เห็นว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ไม่จงใจแจ้งบัญชี ที่ไม่ถูกต้อง คือ พล.ท. จุล อติเรก นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ นายสุจินดา ยงสุนทร และนายอนันต์ เกตุวงศ์

^{๕๒} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๔, หน้า ๑๐๕-๑๐๖.

^{๕๓} สามารถอ่านคำวินิจฉัยกลางคดีชุกหุ้มเพิ่มเติมได้ที่ http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=147&Itemid=210&lang=th&limitstart=10 เข้าถึงเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๕.

รัฐธรรมนูญในคดีปิดบัญชีทรัพย์สินของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในทรรคนะของประชาชน” โดยสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในกรุงเทพมหานคร ๑,๒๐๘ คน และต่างจังหวัด ๑๓ จังหวัด ประกอบด้วย เชียงใหม่ ตาก นครสวรรค์ ฉะเชิงเทรา นครนายก กาญจนบุรี นครราชสีมา ขอนแก่น อุบลราชธานี ศรีสะเกษ สุราษฎร์ธานี สงขลา และนราธิวาส จำนวน ๗๘๐ คน ระหว่างวันที่ ๓-๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ พบว่า กทม. ระบุว่าพอใจในคำวินิจฉัยร้อยละ ๖๙.๘ ไม่พอใจร้อยละ ๑๓.๒ และไม่มีความคิดเห็นร้อยละ ๑๗ ส่วนกลุ่มตัวอย่างในต่างจังหวัดระบุ พพอใจร้อยละ ๗๓.๔ ไม่พอใจร้อยละ ๑๕ และไม่มีความคิดเห็นร้อยละ ๑๑.๓^{๕๔} ขณะที่นักวิชาการบางกลุ่มได้ออกมาตั้งข้อสังเกตหลายประการที่แสดงถึงความผิดปกติของการวินิจฉัย “คดีชุกหุน” ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถแยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

คุณสมบัติตุลาการ: กรณีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านไม่ได้อยู่ร่วมการพิจารณาคดีมาตั้งแต่ต้น

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัย “คดีชุกหุน” มีจำนวน ๑๕ คน แต่มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหนึ่งคน คือ นายศักดิ์ เตชะชาญ ที่เพิ่งได้รับตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหลังจากศาลรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการไต่สวนพยานและหลักฐานไประยะหนึ่ง^{๕๕} ทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนดังกล่าวไม่ได้เข้าฟังการพิจารณา “คดีชุกหุน” ตั้งแต่ต้น แต่ได้เข้ารับฟังการไต่สวนคดีเพียง ๑ - ๒ ครั้งเท่านั้น ทำให้นักวิชาการและสื่อมวลชนหลายคนได้ออกมาแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่เหมาะสมเกี่ยวกับคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนดังกล่าว เพราะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญควรจะฟังคำสืบพยานทุกครั้งจึงจะสามารถร่วมวินิจฉัยคดีและเขียนคำวินิจฉัยออกมาได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม^{๕๖}

สำหรับประเด็นดังกล่าว พล.ท. จุล อดิเรก หนึ่งในตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก ได้กล่าวตอบได้ว่า เพราะข้อกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ กำหนดไว้อย่าง

^{๕๔} “เอแบคโพลล์ชี้คนพอใจผลคดี ‘ชุกหุน’ ‘ดุสิตโพล’ สำรวจ ๑๐ ความต้องการ,” มติชนรายวัน ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔, หน้า ๒๐.

^{๕๕} นายศักดิ์ เตชะชาญ เข้าเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๔

^{๕๖} “ทรรคนะ-คำให้การตุลาการศาล รธน. ในวิกฤต ‘มตีสีเทา’,” มติชนรายวัน ๗ สิงหาคม ๒๕๔๔, หน้า ๒. และ “๓ มีกฎหมายมหาชนวิพากษ์คำวินิจฉัย “๘ เขียน” หลักเบี้ยว-มาตรฐาน “มวยวัด”,” มติชนรายวัน ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๔, หน้า ๒.

ชัดเจนว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้ออกนั่งบัลลังก์เพื่อรับฟังการไต่สวนคดีจะต้องทำ
คำวินิจฉัยในคดีนั้น ๆ^{๕๗} และศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่ตัดสินข้อกฎหมายว่าขัดต่อ
รัฐธรรมนูญหรือไม่ ทำให้ไม่ต้องฟังการสืบพยานก็สามารถตัดสินได้^{๕๘}

การเขียนคำวินิจฉัย

กรณีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนยังไม่เขียนคำวินิจฉัยส่วนตนในวันแถลงคดี

นักวิชาการและนักกฎหมายหลายคนได้ออกมาตั้งข้อสังเกตว่า ตุลาการศาล
รัฐธรรมนูญบางคนยังไม่ได้เขียนคำวินิจฉัยส่วนตนในวันที่ศาลรัฐธรรมนูญแถลงปิด “คดีทุกหุ้น”
แต่จะรอให้มีคำวินิจฉัยกลางออกมาก่อนแล้วจึงนำเหตุผลของคำวินิจฉัยกลางไปใส่ในคำวินิจฉัย
ส่วนตน ซึ่งถือว่าผิดหลักการของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีส่วนร่วม
วินิจฉัยคดีจำเป็นต้องทำคำวินิจฉัยส่วนตนด้วยตนเองก่อนจะแถลงคำวินิจฉัยกลางด้วยวาจา^{๕๙}

จากข้อสงสัยข้างต้นส่งผลกระทบต่อแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของ
ผู้พิพากษาในการวินิจฉัยคดีเป็นอย่างมาก ทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำต้องออกมา
แถลงข่าวตอบโต้ว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยด้วยวาจาเพียงอย่างเดียว ทุกคนมี
คำวินิจฉัยส่วนตนเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว แต่ที่ยังไม่ได้ประกาศผลคำวินิจฉัยส่วนตนออกมานั้น
เพราะตุลาการฯ มีสิทธิที่จะแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำวินิจฉัยให้ชัดเจนยิ่งขึ้น^{๖๐}

^{๕๗} “‘สนั่น’ ตั้งทีมลากไล่ ๘ ตุลาการ ‘ต่างตอบแทน’ ล่า ๕ หมิ่นชื่อขับพ้นศาล รธน..”
มติชนรายวัน ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๔, หน้า ๑, ๒๗. และ คณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
แถลงการณ์ของคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (๒๕๔๔-๒๕๔๗) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
วิญญูชน, ๒๕๔๗), หน้า ๑๓-๑๔.

^{๕๘} “๓ มีกฎหมายมหาชนวิพากษ์คำวินิจฉัย “๘ เขียน” หลักเบี่ยง-มาตรฐาน “มวยวัด”,
มติชนรายวัน ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๔, หน้า ๒.

^{๕๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๗ วรรคสอง บัญญัติว่า
“ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะต้องทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนพร้อมแถลงด้วยวาจาต่อ
ที่ประชุมก่อนการลงมติ” พิจารณาเพิ่มเติมได้ที่ “๓ มีกฎหมายมหาชนวิพากษ์คำวินิจฉัย “๘ เขียน” หลักเบี่ยง-
มาตรฐาน “มวยวัด”, มติชนรายวัน ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๔, หน้า ๒.

^{๖๐} “พรรคสนะ-คำให้การตุลาการศาล รธน. ในวิกฤต ‘มตีสีเทา’,” มติชนรายวัน ๗ สิงหาคม
๒๕๔๔, หน้า ๒.

กรณีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแยกคำวินิจฉัยออกเป็นสองประเด็น

การกำหนดประเด็นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งสำคัญเพราะอาจจะส่งผลต่อผลคำวินิจฉัยคดีให้กลายเป็นอีกทางหนึ่ง ซึ่งคำวินิจฉัย “คดีชุกหุน” ได้ถูกตั้งข้อสังเกตไว้ ๒ ประเด็นดังต่อไปนี้ ประเด็นแรก คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ศาลรัฐธรรมนูญแถลงปิดคดีด้วยวาจา (๓ สิงหาคม ๒๕๕๔) ไม่ตรงกับคำวินิจฉัยกลางที่เป็นลายลักษณ์อักษร (๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๔) กล่าวคือ ตอนแรกที่ศาลรัฐธรรมนูญแถลงปิดคดีด้วยวาจาไม่ได้แยกประเด็นการพิจารณาไว้เป็น ๒ ประเด็น แต่เมื่อเขียนคำวินิจฉัยกลางกลับแยกประเด็นการพิจารณาออกเป็น ๒ ประเด็น

ประเด็นที่สอง คำวินิจฉัยกลางที่มีการแยกประเด็นการพิจารณาออกเป็นสองประเด็น ศาลรัฐธรรมนูญนำประเด็นที่วินิจฉัยไม่เหมือนกันมารวมกันได้อย่างไร ซึ่งประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญควรจะแยกวินิจฉัยที่ละประเด็น กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญควรจะวินิจฉัยว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จำเป็นต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อ ป.ป.ช. หรือไม่ และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้ผลวินิจฉัยออกมาด้วยคะแนนเสียง ๑๑ เสียงต่อ ๔ เสียง ว่า พ.ต.ท. ทักษิณ จำเป็นต้องยื่นบัญชี ต่อ ป.ป.ช. แล้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยประเด็นที่สองว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จงใจหรือไม่จงใจยื่นบัญชี ที่ไม่ถูกต้องด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง ๑๕ คน อีกครั้งหนึ่ง^{๖๑} เพราะถ้าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาที่ละประเด็นจะทำให้ผลคำวินิจฉัยเปลี่ยนไปเป็น พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จงใจยื่นบัญชี ที่ไม่ถูกต้อง อันส่งผลต่อการพ้นจากการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี^{๖๒}

ทั้งนี้ ประเด็นการแยกคำวินิจฉัยออกเป็น ๒ ประเด็นนั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ออกมายอมรับว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้มีการสอบถามถึง ๒ ครั้ง ตามที่เขียนในคำวินิจฉัยกลาง แต่สอบถามเพียงผลคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีความผิดหรือไม่เท่านั้น^{๖๓}

^{๖๑} “รู้ผลก่อน ‘ศาล รธน.’ แถลง ‘ชวน’ ข้องใจฉลองล่วงหน้า-ตลาดหุ้นคึก,” มติชนรายวัน ๕ สิงหาคม ๒๕๕๔, หน้า ๑, ๑๙.

^{๖๒} คณิต ณ นคร. “การบิดเบือนหรือหักดิบกฎหมาย,” *หักดิบกฎหมาย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๐), หน้า ๑๙-๓๑.

^{๖๓} “‘สนั่น’ ตั้งทีมลากไส้ ๘ ตุลาการ ‘ต่างตอบแทน’ ล่า ๕ หมิ่นชื่อขับพ้นศาล รธน.,” มติชนรายวัน ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๔, หน้า ๑, ๒๗.

กรณีเหตุผลของคำวินิจฉัย “คดีชุกหั่น” เมื่อเปรียบเทียบกับคดีอื่น ๆ ในข้อกล่าวหาเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยต่างกัน

ศาลรัฐธรรมนูญได้แถลงผลคำวินิจฉัยคดีของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในวันเดียวกันกับคำวินิจฉัยคดีของ นายประยุทธ์ มหากิจศิริ ซึ่งถูกกล่าวหาด้วยข้อหาชุกหั่นเหมือนกัน แต่เหตุผลที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้วินิจฉัยคดีทั้งสองมีความแตกต่างกัน จนหลายคนตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับมาตรฐานของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าทำไม พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และนายประยุทธ์ มหากิจศิริ ได้อ้างเหตุผลของการยื่นบัญชีฯ ที่ไม่ถูกต้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเหมือนกัน แต่ศาลรัฐธรรมนูญกลับให้น้ำหนักต่อข้ออ้างดังกล่าวแตกต่างกัน^{๖๔} ดังเห็นได้จากประเด็นแรก เรื่องการทราบถึงทรัพย์สินของคู่สมรสของตน กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่านายประยุทธ์จำเป็นต้องทราบทรัพย์สินที่มีอยู่ของภรรยาเพราะเป็นสามีภรรยากัน ขณะที่คดีของ พ.ต.ท. ทักษิณ ศาลรัฐธรรมนูญกลับเห็นว่าการเป็นสามีภรรยากันไม่จำเป็นต้องทราบถึงทรัพย์สินของกันและกัน

คดีของ นายประยุทธ์ มหากิจศิริ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า “...เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ บัญญัติให้ยื่นบัญชีฯ ต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของคู่สมรสอย่างถูกต้องตรงตามความเป็นจริง จึงเป็นหน้าที่ของคู่สมรสต้องแจ้งให้ผู้ยื่นบัญชีฯ ทราบว่าคู่สมรสมีทรัพย์สินและหนี้สินอย่างไรบ้าง เพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕ เป็นข้อสันนิษฐานตามรัฐธรรมนูญของผู้ร้องในการกระทำของคู่สมรสด้วย **เนื่องจากผู้ถูกร้องและคู่สมรสเป็นสามีภรรยาต้องอุปการะเลี้ยงดูกัน ย่อมต้องทราบถึงสถานะทางการเงิน ทรัพย์สินและหนี้สินของกันและกัน...**”^{๖๕}

คดีของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า “...พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ร้องไม่มีพยานหลักฐานใดที่จะชี้ชัดได้ว่า ผู้ถูกร้องรู้อย่างมีทรัพย์สินซึ่งเป็นหุ้นของคู่สมรสที่ให้ผู้อื่นถือแทนอยู่อีก ผู้ร้องมีความเห็นแต่เพียงว่า ผู้ถูกร้องและคู่สมรสผู้ถูกร้องพักอาศัยอยู่บ้านเดียวกัน มีสำนักงานอยู่ในอาคารเดียวกัน ทรัพย์สินเป็นหุ้นมีมูลค่าเป็นเงินจำนวนมาก

^{๖๔} คณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. แถลงการณ์ของคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (๒๕๔๔-๒๕๔๗) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๗), หน้า ๑๕-๑๗. (เน้นโดยผู้วิจัย)

^{๖๕} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๙/๒๕๔๔ วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔, หน้า ๕๑. (เน้นโดยผู้วิจัย)

มีการซื้อขายหุ้นเป็นประจำ ซึ่งผู้ถูกร้องต้องรู้หรือน่าจะรู้การกระทำของคู่สมรส รวมตลอดทั้งทรัพย์สินที่เป็นหุ้นที่คู่สมรสดำเนินการอยู่เสมอไป นั้น หาได้ไม่ เพราะในความเป็นจริง บางกรณีอาจไม่รู้ก็ได้...”^{๖๖}

ประเด็นที่สอง เรื่อง การทราบการมีของทรัพย์สินของตน กล่าวคือ คดีของนายประยุทธ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า นายประยุทธมีทรัพย์สินจำนวนมาก จึงควรจะมีทรัพย์สินเก็บไว้อยู่ที่ใดบ้าง ขณะที่คดีของ พ.ต.ท. ทักษิณ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า พ.ต.ท. ทักษิณ และภรรยา มีทรัพย์สินจำนวนมาก จึงไม่จำเป็นต้องรู้ถึงการมีอยู่ของทรัพย์สินนั้น

คดีของ นายประยุทธ มหากิจศิริ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า “...ผู้ถูกร้องและคู่สมรสเป็นสามีภรรยาต้องอุปการะเลี้ยงดูกัน ย่อมต้องทราบถึงสถานะทางการเงินหรือทรัพย์สิน และหนี้สินของกันและกัน อีกทั้งทรัพย์สินของคู่สมรสที่ไม่ยื่นบัญชี ไว้นั้น มีจำนวนมาก จึงไม่เชื่อว่าผู้ถูกร้องไม่รู้ข้อเท็จจริงดังกล่าว ข้อต่อสู้ของผู้ถูกร้องจึงไม่มีน้ำหนักรับฟังไม่ได้...”^{๖๗}

คดีของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า “...ผู้ถูกร้องและคู่สมรสต่างมีภาระงานและทรัพย์สินมาก ไม่มีเวลาที่จะรวบรวมทำบัญชี ได้ด้วยตนเอง เมื่อเลขาธิการทำบัญชี เสนอให้ผู้ถูกร้องรับรอง ผู้ถูกร้องก็เชื่อว่า ถูกต้อง จึงลงลายมือชื่อรับรองไปตามนั้น...”^{๖๘}

ประเด็นที่สาม เรื่อง หลักเกณฑ์การยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้วินิจฉัยในคดีของ พ.ต.ท. ทักษิณ ว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ได้ออกจากการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปแล้วจึงไม่จำเป็นต้องยื่นบัญชี ต่อ ป.ป.ช.^{๖๙} ขณะที่คดีของนายประยุทธ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๒ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ และนายผัน จันทรปาน เห็นว่า ไม่ว่าทรัพย์สินของนายประยุทธจะได้มาก่อนหรือหลังการเข้ารับตำแหน่งทางการเมือง นายประยุทธจำเป็นต้องแจ้งบัญชี ทั้งหมดอย่างถูกต้องแก่ ป.ป.ช.^{๗๐} และคดีของนายโกศล ศรีสังข์ ที่ นายจุมพล ณ สงขลา เห็นว่า ถึงแม้ว่านายโกศลพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองก่อนรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ประกาศใช้ ก็ยังมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ต่อ ป.ป.ช.^{๗๑}

^{๖๖} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๔๔ วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔, หน้า ๑๐๔-๑๐๕. (เน้นโดยผู้วิจัย)

^{๖๗} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๙/๒๕๔๔ วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔, หน้า ๕๑. (เน้นโดยผู้วิจัย)

^{๖๘} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๔๔ วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔, หน้า ๑๐๓-๑๐๔. (เน้นโดยผู้วิจัย)

^{๖๙} เพิ่งอ้าง, หน้า ๑๐๖.

^{๗๐} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๙/๒๕๔๔ วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔, หน้า ๔๙-๕๑.

^{๗๑} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๗/๒๕๔๓ วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๓, หน้า ๘-๑๐.

กรณีความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นเรื่องความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้กลายเป็นประเด็นที่มีการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมากที่สุด เนื่องจากนักกฎหมายคาดหวังให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีอย่างเป็นกลางตามข้อเท็จจริงแห่งคดี ไม่ถูกกดดันหรือแทรกแซงจากใครหรือเหตุการณ์ใดก็ตาม แต่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับคำวินิจฉัยของนายชุมพล ณ สงขลา หนึ่งในตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยให้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้เขียนคำวินิจฉัยด้วยความเกรงกลัวต่อผู้สนับสนุน พ.ต.ท. ทักษิณ ว่าถ้าตัดสินให้ พ.ต.ท. ทักษิณ มีความผิดจะส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญถูกเผา และยังมีมองบทบาทของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผิดไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญ กล่าวคือ นายชุมพลเห็นว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วยคนเพียง ๑๕ คน ไม่ควรมีพลังอำนาจวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีที่มาจากเสียงของประชาชนจำนวนมากลงจากตำแหน่งได้^{๗๒}

นายชุมพล ณ สงขลา กล่าวว่า “ผมก็ตัดสินใจของผมโดยยึดหลักประชาธิปไตยและหลักรัฐศาสตร์ว่า นายกฯ ทักษิณ ไม่ได้มีความผิด สาเหตุที่ผมตัดสินใจแบบนี้ก็เพราะผมเห็นแล้วว่าประชาชนเขาพร้อมใจกันทะเลาะแค้นเสียให้ไทยรักไทย ๑๑ ล้านเสียง นี่คือการสวสวรรค์ของประชาชนที่พร้อมใจกันเลือก พ.ต.ท. ทักษิณ ให้เป็นนายกรัฐมนตรี แล้วตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสืบกว่าคนจะมาไล่เขาออกจากตำแหน่งได้อย่างไร วันนั้นถ้าศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่า นายกฯ ทักษิณ ผิดป่านนี้คุณรู้ไหมจะเกิดอะไรขึ้น คุณเห็นพลังประชาชนที่มากให้กำลังใจนายกฯ ทักษิณ วันมาซึ่งแรงต่อศาลรัฐธรรมนูญใหม่ ขนาดกล้าณรงค์ (จันทิก เลขาธิการ ป.ป.ช. - ผู้วิจัย) ยังต้องหลบออกประตูหลังศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญไล่เขาออก ป่านนี้ศาลรัฐธรรมนูญถูกเผาไปตั้งแต่วันตัดสินคดีไปแล้ว”^{๗๓}

นอกเหนือจากข้อสงสัยเกี่ยวกับคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น ยังมีข้อสงสัยที่เกิดขึ้นว่ามีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนได้เผยแพร่คำวินิจฉัยกลางออกสู่สาธารณะก่อนการแถลง

^{๗๒} “ทักษิณเครียดดุชิปปากลิ้นบนซุกหูน,” แนวหน้า ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๗, หน้า ๑, ๖, ๗. ; “เป็นแกนไล่ศาล รธน. อุ่ม ‘แม้ว’ ‘มหาชน’ ได้ที ‘สนั่น’ ผันหวานจัดตั้งรัฐบาล,” มติชนรายวัน ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๗, หน้า ๑, ๑๕. และ “ปธ. ศาล’ เปิดออกดีซุกหูนไม่ได้คิดล้ม ‘รบ.’,” มติชนรายวัน ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๗, หน้า ๑, ๑๔.

^{๗๓} สุวิรัช วีรวรรณ. “เบื้องหลังซุกหูน,” <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=947000067158> เข้าถึงเมื่อ ๒๑ ก.พ. ๕๕., ปรีชา สุวรรณทัต “คำตัดสินใหม่กรณี ‘ซุกหูน’ โดยคำสืบพยานที่ศาลอาญา เมื่อ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๗,” แนวหน้า ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๗, หน้า ๔.

คำวินิจฉัยกลางอย่างเป็นทางการหรือไม่ ซึ่งเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาตลาดหลักทรัพย์ที่เปลี่ยนแปลงผิดปกติ^{๗๔} หรือความพยายามของ ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ที่จะสร้างความกระจ่างถึงเหตุผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยได้ยื่นคำร้องไปถึงศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอบันทึกการประชุมในวันวินิจฉัย “คดีชุกหุน” แต่ทางด้านศาลรัฐธรรมนูญได้ส่งเพียงรายงานสรุปการประชุมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่มีรายละเอียดมากนัก โดยอ้างว่าวันที่ประชุมไม่มีการบันทึกเทปไว้^{๗๕} ซึ่งประเด็นเหล่านี้ยิ่งทำให้เกิดข้อสงสัยต่อการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น

ข้อจำกัดของการออกแบบศาลรัฐธรรมนูญเมื่อเผชิญกับ “คดีชุกหุน”

จากความเป็นมาและลำดับเหตุการณ์ของ “คดีชุกหุน” ข้างต้น เมื่อวิเคราะห์เข้ากับกระแสการเคลื่อนไหวของกลุ่มทางการเมืองต่าง ๆ อันเป็นบริบททางการเมือง ณ ขณะนั้น และข้อสังเกตจากนักวิชาการที่ได้ตั้งข้อสังเกตไว้กับคำวินิจฉัย ได้แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของการออกแบบศาลรัฐธรรมนูญเมื่อเผชิญกับบริบททางการเมืองเฉพาะที่สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้คาดการณ์ไว้ ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก เรื่อง ความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ออกแบบให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องมีอิสระในการวินิจฉัยคดีต่าง ๆ^{๗๖} ซึ่งความเป็นอิสระ

^{๗๔} “รู้ผลก่อน ‘ศาล รธน.’ แฉลง ‘ชวน’ ข้องใจฉลกล่วงหน้า-ตลาดหุ้นตก,” มติชนรายวัน ๕ สิงหาคม ๒๕๕๔, หน้า ๑, ๑๙. และ “‘หมอเสม’ เตือนสติ ‘แม้ว’ อย่าหลงอำนาจ,” มติชนรายวัน ๔ สิงหาคม ๒๕๕๔, หน้า ๑, ๑๔.

^{๗๕} “วินิจฉัยกลางชุกหุนเสร็จแล้ว ๔ อาจารย์ มธ. คาใจปม ‘ม. ๒๒๕’,” มติชนรายวัน ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๔, หน้า ๑, ๑๙.

^{๗๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๙ บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาและตุลาการไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

การจ่ายสำนวนคดีให้ผู้พิพากษาและตุลาการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ

การเรียกคืนสำนวนคดีหรือการโอนสำนวนคดี จะกระทำมิได้เว้นแต่เป็นกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

การโยกย้ายผู้พิพากษาและตุลาการโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้พิพากษาและตุลาการนั้น จะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการโยกย้ายตามวาระตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น เป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัย หรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญา”

ในที่นี้หมายถึง ตุลาการมีอิสระจากอำนาจภายนอกที่อำนาจทางการเมืองไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงได้ และอิสระจากอำนาจภายในที่ไม่ถูกตุลาการคนอื่นแทรกแซงซึ่งกันและกัน^{๗๗} และปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอคติต่าง ๆ^{๗๘} เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและความสงบสุขของบ้านเมือง^{๗๙} แต่ความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถเกิดขึ้นจริงได้ แม้ว่าจะออกแบบให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการวินิจฉัยคดีแล้วก็ตาม เพราะเมื่อศาลรัฐธรรมนูญต้องมาเผชิญกับบริบททางการเมืองเฉพาะอย่าง “คดีชุกหูน” ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงทางการเมืองอื่น ๆ (ทั้งกลุ่มทางการเมืองที่สนับสนุนผู้นำทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง และกลุ่มทางการเมืองที่สนับสนุนให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอย่างเป็นอิสระตามข้อกฎหมาย) รวมถึงความคาดหวังของประชาชนทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถวินิจฉัยด้วยประเด็นข้อกฎหมายเพียงอย่างเดียวได้ ดังเห็นได้จากนายชุมพล ณ สงขลา หนึ่งในคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่สามารถวินิจฉัยคดีด้วยความเป็นอิสระ แต่ทำการปรึกษาประเด็นข้อกฎหมายและการเขียนคำวินิจฉัยคดีแก่บุคคลอื่น และมอง “คดีชุกหูน” เชื่อมโยงกับการเคลื่อนไหวของกลุ่มทางการเมืองต่าง ๆ ณ ขณะนั้น^{๘๐} และการวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางส่วนที่ให้เหตุผลของคำวินิจฉัยใน “คดีชุกหูน” ต่างจากคดีของ นายประยุทธ์ มหาภิจักรี ที่ที่ พ.ต.ท. ทักษิณ และนายประยุทธ์ ถูกฟ้องร้องด้วยข้อกล่าวหาเดียวกัน ดังที่กล่าวมาข้างต้น

^{๗๗} พงศ์เทพ เทพกาญจนา, รายงานการประชุมสมารั้วรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๐ (เป็นพิเศษ) วันพฤหัสบดีที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๐, หน้า ๑๒๙.

^{๗๘} มาตรา ๒๕๑ หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕๒ บัญญัติว่า “ก่อนเข้ารับหน้าที่ ผู้พิพากษาและตุลาการต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่าข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยปราศจากอคติทั้งปวงเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายทุกประการ”

^{๗๙} พงศ์เทพ เทพกาญจนา, รายงานการประชุมสมารั้วรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๓/๒๕๔๐ วันจันทร์ที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐, หน้า ๑๓๒-๑๓๓.

^{๘๐} “เป็นแกนไล่ศาล รธน. อุ้ม ‘แม้ว’ ‘มหาชน’ ได้ที ‘สนั่น’ ผันหวานจัดตั้งรัฐบาล,” มติชนรายวัน ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๗, หน้า ๑, ๑๕.

จากข้อจำกัดข้างต้นจะเห็นได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ จะได้นำแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญนิยมมาออกแบบองค์กรอย่างศาลรัฐธรรมนูญขึ้น รวมถึงกำหนดโครงสร้างที่เอื้อให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยคดีต่าง ๆ (judicial independence) แต่สิ่งที่เกิดขึ้นจาก “คดีชุกหูน” ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การวินิจฉัยอย่างเป็นอิสระของศาล (judicial independence) ไม่สามารถเกิดขึ้นจริงได้ในทางปฏิบัติ

และประเด็นเรื่องการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มองเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ ว่าการเมืองมีลักษณะของธุรกิจการเมืองซึ่งก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันจำนวนมาก จึงได้ออกแบบรัฐธรรมนูญให้มีการตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองทุกคน โดยกำหนดให้นักการเมืองทุกคนจำเป็นต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทั้งสิ้น ๓ ครั้งคือ ก่อนการเข้ารับตำแหน่งทางการเมือง หลังสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งทางการเมือง และหลังสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา ๑ ปี เพื่อเป็นการควบคุมนักการเมืองไม่ให้ใช้ตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง และหากนักการเมืองคนใดไม่แจ้งบัญชี หรือแจ้งข้อมูลที่ไม่ถูกต้องจะต้องถูกตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา ๕ ปี^{๑๑}

ขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัย “คดีชุกหูน” กลับเห็นว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ไม่จำเป็นต้องยื่นบัญชี เพราะ พ.ต.ท. ทักษิณ ได้ลาออกจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง (๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑) ก่อนหน้าวันที่ พ.ต.ท. ทักษิณ จะต้องยื่นบัญชีครั้งแรก (๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑) ดังนั้น พ.ต.ท. ทักษิณ จึงเป็นเพียงประชาชนธรรมดาไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่จะใช้อำนาจอรัฐใด ๆ เพื่อผลประโยชน์ของตนเองได้^{๑๒} ซึ่งการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่า กลไกการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกทำลายลงโดยสิ้นเชิง^{๑๓} หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถจะจำกัดอำนาจรัฐได้ในทุกสถานการณ์อย่างน้อยก็ใน “คดีชุกหูน”

^{๑๑} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๐ วันอังคารที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐, หน้า ๑๑๒-๑๑๓.

^{๑๒} “รู้ผลก่อน ‘ศาล รธน.’ แฉลง ‘ชวน’ ช้องใจฉลอล่วงหน้า-ตลาดหุ้นคึก,” มติชนรายวัน ๕ สิงหาคม ๒๕๕๔, หน้า ๑, ๑๙.

^{๑๓} คณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. แฉลงการณ์ของคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (๒๕๕๔-๒๕๕๗) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๗), หน้า ๑๑-๑๒.

จาก “คดีชุกหุน” สู่อธิบายสิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญ

การพิจารณาวินิจฉัย “คดีชุกหุน” ของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้เกิดขึ้นโดยแยกขาดจากบริบทหรือตีความตามตัวบทกฎหมายโดยไม่พิจารณาจากสถานการณ์ทางการเมือง แต่การวินิจฉัยครั้งนี้เกิดขึ้นภายใต้บริบททางสังคมการเมือง ณ ช่วงเวลานั้น และเพื่อจะทำความเข้าใจคำวินิจฉัย “คดีชุกหุน” อย่างรอบด้านจำเป็นต้องอธิบายเชื่อมโยงความเกี่ยวข้องของคำวินิจฉัยกับบริบททางการเมืองไทยช่วงเวลานั้น อันจะนำไปสู่การเข้าใจถึงสิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญ ณ ขณะนั้นให้คุณค่าได้

ปัจจัยสามประการ คือ วิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๐ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ และความเสื่อมของระบบพรรคการเมืองแบบเก่า ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ชัยชนะจากการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๔ อย่างถล่มทลาย พร้อมกับความนิยมในตัวผู้นำทางการเมือง และภายหลังจากการขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ได้สร้างความนิยมที่เพิ่มมากขึ้นจากการนำนโยบายประชานิยมที่ได้เคยหาเสียงไว้ไปปฏิบัติให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ประกอบกับบุคลิกเฉพาะตัวที่ได้รับการปลูกฝังจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจทำให้มีลักษณะที่จะใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดต่อการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งเป็นลักษณะการจัดการแก้ไขปัญหาที่คนไทยชื่นชอบ

จากกระแสความนิยมในตัวผู้นำทางการเมือง (พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) ที่สูงมาก แม้จะเกิดการฟ้องร้องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พ.ต.ท. ทักษิณ เคยยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ไม่ถูกต้องต่อ ป.ป.ช. ตั้งแต่สมัยดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งผลของคำฟ้องร้องนั้นอาจจะทำให้ พ.ต.ท. ทักษิณ ต้องพ้นสภาพจากการเป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้ช่วงเวลานั้นเองได้เกิดกระแสสนับสนุนตัว พ.ต.ท. ทักษิณ ให้บริหารประเทศต่อไป เช่น การเคลื่อนไหวรวบรวมรายชื่อประชาชนเพื่อเสนอกฎหมายนิรโทษกรรมแก่ พ.ต.ท. ทักษิณ ก่อนการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หรือการเคลื่อนไหวเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญเลื่อนการวินิจฉัย “คดีชุกหุน” ออกไป หรือการเคลื่อนไหวรวบรวมรายชื่อของประชาชนจำนวนมากเพื่อแสดงให้เห็นพลังสนับสนุนของประชาชนที่ต้องการให้ พ.ต.ท. ทักษิณ บริหารประเทศต่อไป

นอกเหนือจากฝ่ายที่สนับสนุน พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ยังมีกลุ่มนักวิชาการจำนวนหนึ่ง ได้ออกมาแสดงความคิดเห็นและเรียกร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไปตามข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง โดยไม่ต้องสนใจต่อกระแสสังคมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อที่จะคงไว้ซึ่ง

แนวทางของการปฏิรูปทางการเมืองที่เริ่มต้นจากรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ มากกว่าจะเน้นการยึดติดที่ตัว พ.ต.ท. ทักษิณ เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม กระแสสนับสนุน พ.ต.ท. ทักษิณ ได้ปรากฏขึ้นอย่างเด่นชัดมากกว่ากระแสที่ต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญยึดมั่นและรักษาระบบการเมืองตามแนวทางของรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ และกลุ่มทางการเมืองยิ่งกลายเป็นปัจจัยที่ส่งอิทธิพลให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องเร่งการวินิจฉัย “คดีชุกหูน” จากที่เคยจัดประชุมกันสัปดาห์ละ ๒ วัน เป็นจัดประชุมทุกวันเพื่อพิจารณาเรื่องนี้ รวมถึงวันที่ศาลรัฐธรรมนูญประกาศผลคำวินิจฉัยยังเป็นไปอย่างรีบเร่งและไม่มีการแจ้งกำหนดการล่วงหน้า เพราะความกังวลว่าจะเกิดเหตุวุ่นวายหน้าศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ การจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นความผิดปกติที่เกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนยังไม่ได้เขียนคำวินิจฉัยส่วนตนสำเร็จในวันแถลงปิดคดี หรือคำวินิจฉัยกลางของคดีที่เป็นลายลักษณ์อักษรมีความแตกต่างจากคำวินิจฉัยกลางที่แถลงด้วยวาจา หรือเหตุผลของคำวินิจฉัย “คดีชุกหูน” เมื่อเปรียบเทียบกับคดีอื่นด้วยข้อกล่าวหาเดียวกันแต่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไม่เหมือนกัน เป็นต้น จะต้องมองศาลรัฐธรรมนูญย้อนกลับเข้าไปอยู่ในบริบทของกระแสสังคมช่วงนั้นที่เต็มไปด้วยความนิยมชมชอบ (popularity) ในผู้นำทางการเมือง (พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) เป็นอย่างมากจนทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเลือกที่จะพิทักษ์ผู้นำทางการเมืองที่เป็นที่นิยม (พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) มากกว่าการปกป้องรักษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหมดนี้จึงนำมาสู่ข้อสรุปของคำวินิจฉัย “คดีชุกหูน” ว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ไม่มีความผิด

สรุป

“คดีชุกหูน” แสดงให้เห็นว่าเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้ปฏิบัติหน้าที่ในบริบททางการเมืองเฉพาะของช่วงเวลาเกิดคดีดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถจะวินิจฉัยคดีได้อย่างเป็นอิสระจากความเคลื่อนไหวของกลุ่มทางการเมือง ณ ขณะนั้น เพราะศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถจะเป็นองค์กรที่ดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระในระบบการเมือง แต่จำต้องปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มทางการเมืองอื่น ๆ ภายใต้ระบบวัฒนธรรมหนึ่ง ๆ แม้ว่าคดีนี้ไม่มีการเคลื่อนไหวขององค์กรหรือสถาบันการเมืองอื่นที่มาปฏิสัมพันธ์กับศาลรัฐธรรมนูญอย่างเด่นชัด เท่ากับกลุ่มการเมืองที่สนับสนุนการบริหารประเทศต่อไปของ พ.ต.ท. ทักษิณ และกลุ่มที่เรียกร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ

วินิจฉัยคดีอย่างเป็นอิสระ และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้เผชิญกับสถานการณ์ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้เลือกที่จะพิทักษ์และปกป้องผู้นำทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ได้กลายเป็นบรรทัดฐานและข้อจำกัดเกี่ยวกับการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญต่อไป



การปกครองท้องถิ่น กับการสร้างความเป็นปึกแผ่นของประชาธิปไตย: ศึกษาเปรียบเทียบ ประเทศอังกฤษ และประเทศไทย

ณรงค์ เชื้อบัวเย็น*

๑. บทนำ

การปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญมากในการจัดการปกครองประเทศ (governance) ที่มีมายาวนาน เพราะการปกครองท้องถิ่นจะส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้เกิดความมั่นคงเข้มแข็งมากขึ้น และเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองในระดับชาติ ซึ่งส่งผลต่อความเป็นปึกแผ่นมั่นคงในการปกครองประเทศโดยรวม ตามแนวการพัฒนาทางการเมือง (political development) และสร้างความเป็นปึกแผ่นมั่นคงให้กับประชาธิปไตย (democratic consolidation) แต่ก็อาจสงสัยว่า เพราะเหตุใดการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสร้างความเป็นปึกแผ่น (consolidation) ให้กับประชาธิปไตยในระดับชาติได้? หรือว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับชาติต่างหาก ที่สร้างความเข้มแข็งให้กับการปกครองในระดับท้องถิ่น? โดยได้ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบการปกครองประชาธิปไตยระบบรัฐสภา (parliamentary system) กับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศประชาธิปไตยยุคคลื่นลูกที่สาม^๑ เพราะอังกฤษเป็นประเทศที่มีความเข้มแข็งและเป็นปึกแผ่นทางการเมืองปกครองสูงทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ขณะที่ไทยกลับเป็นประเทศประชาธิปไตยที่ล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองมาจนถึงปัจจุบันและจำเป็นต้องพัฒนาดำเนินการสร้าง

* อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

^๑ Samuel Huntington. *The Third Wave: Democratization in The Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.1991.

เป็นปึกแผ่นเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตยต่อไปให้มีความต่อเนื่องโดยตลอด^๒ หากไม่แล้วก็อาจประสบปัญหาอย่างี่ Juan Linz และ Alfred Stepan ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ระบบประชาธิปไตยในอนาคตก็อาจล่มสลายได้เช่นกัน (political decay) เพราะความอ่อนไหวของปัญหาที่ระบบไม่อาจจัดการได้ และรูปแบบการสร้างความเป็นปึกแผ่นนั้น ก็ขึ้นอยู่กับคุณภาพของประชาธิปไตยและเงื่อนไขทางสังคมอื่นๆ อีกด้วย^๓ การสร้างความเป็นประชาธิปไตย (democratization) ให้ประสบความสำเร็จนั้นต้องใช้เวลาสั่งสมมายาวนาน แต่การถอยออกจากความเป็นประชาธิปไตย (de-democratization) นั้นอาจใช้เวลาเพียงสั้นๆ ก็ได้ โดยเฉพาะประเทศไทย^๔ ด้วยเหตุนี้ การสร้างปึกแผ่นของประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะมีผลต่อคุณภาพชีวิตประชาชน (quality of life) ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น เพราะการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ เพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง ได้ตัดสินใจชะตากรรมของตนเอง ตามหลักการที่ว่า ปัญหาของท้องถิ่นต้องให้คนท้องถิ่นแก้ปัญหาตนเอง^๕ ดังนั้น คำถามสำคัญก็คือ การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาธิปไตยในระดับชาติมีความเข้มแข็ง หรือว่าการปกครองประชาธิปไตยในระดับชาติทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็ง? ในบทความนี้จะจัดลำดับการนำเสนอออกเป็น ๔ ส่วน ส่วนแรก เป็นบทนำ ส่วนที่สอง เป็นกรอบแนวคิดทฤษฎีที่ใช้วิเคราะห์ ส่วนที่สาม เป็นบทวิเคราะห์เปรียบเทียบ และส่วนสุดท้าย เป็นบทสรุป

^๒ Larry Diamond. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The John Hopkins University Press. 1999. p.17.

^๓ Juan J. Linz and Alfred C. Stepan. "Toward Consolidated Democracies" In *Contending Perspectives in Comparative Politics*. eds. by Mayer, Patterson and Thames. CQ Press. 2009. pp. 464-465.

^๔ โยชิฟูมิ ทามาเดะ. เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษหัวข้อ “กระบวนการสร้าง และทำลายประชาธิปไตยของการเมืองไทย” ใน การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๙ (วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑) ณ หอประชุมใหญ่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๕๑. หน้า ๙๘-๑๓๕.

^๕ อมร รักษาสัตย์ และคณะ. *การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*. กรุงเทพมหานคร: วิ.เจ. พริ้นติ้ง. ๒๕๕๔. หน้า ๒๑๐-๒๑๔.

๒. กรอบแนวคิด ทฤษฎีที่ใช้วิเคราะห์

การปกครองแบบประชาธิปไตยมีหลายรูปแบบ แต่ที่ยอมรับกันในปัจจุบันนี้เป็นประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม (liberal democracy) ซึ่งเป็นการผสมผสานกันระหว่างหลักความเสมอภาค (ประชาธิปไตย) กับหลักเสรีภาพ (เสรีนิยม) ในประเทศตะวันตก แต่โดยพื้นฐานแล้วสามารถมองได้ ๒ แนวทาง^๖ คือประชาธิปไตยเชิงเนื้อหาสาระ (substantive democracy) ซึ่งเน้นความเสมอภาคเท่าเทียมกัน เป็นการแสดงถึงประชาธิปไตยทางสังคมที่ให้ความสำคัญเท่าเทียมและประชาธิปไตยเชิงกระบวนการ (procedural democracy) ที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของพลเมือง (civil liberties) ในการพูด การสื่อสาร การพิมพ์และการโฆษณา และการแข่งขันเลือกตั้งเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องเป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรมด้วย (free and fair)^๗ ดังนั้น กรอบแนวคิดที่ใช้วิเคราะห์นี้ จึงใช้แนวคิดของ Juan Linz, Alfred Stepan และแนวคิดของ Larry Diamond เป็นหลักสำคัญ ดังนี้

๒.๑ แนวคิดการสร้างความเป็นปึกแผ่นของประชาธิปไตยของ Juan Linz และ Alfred Stepan

การสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับประชาธิปไตยของ Juan Linz และ Alfred Stepan หลักการใหญ่มุ่งไปที่ประชาธิปไตยเชิงเนื้อหาสาระ (substantive democracy)^๘ ซึ่ง

^๖ หลักประชาธิปไตยเป็นที่นิยมสำหรับชนชั้นล่าง และต้องการรัฐขนาดใหญ่ให้เข้ามาแทรกแซงสังคมมาก เพื่อสร้างความเสมอภาคโดยอำนาจรัฐ ส่วนหลักเสรีนิยมเป็นที่นิยมในหมู่ชนชั้นนำหรือชั้นสูง และต้องการรัฐขนาดเล็กซึ่งไม่ค่อยแทรกแซงสังคม แต่ป้องกันทรัพย์สินและชีวิตของประชาชนก็พอแล้ว สองหลักนี้ชนชั้นง่าย เพราะฉะนั้น ประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม เรียกสั้น ๆ ว่า ประชาธิปไตย จึงอยู่บนพื้นฐานของการผสมกันของสองหลักที่ไม่มั่นคง ภายใต้ระบอบนี้ประชาชนจะต่อสู้กันเพื่อให้หลักที่ตัวเองชอบมีความสำคัญมากกว่า เช่น ชนชั้นนำจะชูหลักเสรีภาพจึงเน้นสิทธิ คนจำนวนน้อย และป้องกัน (อภิ) สิทธิโดยกฎหมาย โปรตุเกสใน โยชิฟูมิ ทามาตะ. อ้างแล้ว. หน้า 100

^๗ William Case. Democracy and Democratization. in Mark Beeson and Nick Bisley, eds. *Issues in 21st Century World Politics*, 2010. pp. 93-107.

^๘ เอกพลณัฐ ณัฐพัชรนันท์. “ความมั่นคงของประชาธิปไตย: กรณีศึกษาเปรียบเทียบญี่ปุ่นและไทย” ใน “การเมืองของรัฐ และท้องถิ่นภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์” รวมบทความวิชาการและงานวิจัย การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๑๑ (๒๕๕๓), วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. ๒๕๕๔. หน้า ๒๙๔ - ๒๙๕.

กล่าวถึงเงื่อนไข ๓ ประการ ก่อนที่จะเข้าสู่ความเป็นปึกแผ่นของประชาธิปไตย (democratic consolidation) ประการแรก การปกครองโดยคนหนุ่มมากยุคใหม่การเลือกตั้งสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในระบอบเผด็จการและเสรี ผู้ชนะการเลือกตั้งไม่สามารถผูกขาดการใช้อำนาจได้เบ็ดเสร็จ และประชาชนก็ไม่สามารถที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายได้ ปัญหาหลายอย่างแม้รัฐเองก็ยังไม่สามารถยับยั้งด้านทานกระแสนี้ได้ แต่หากไม่มี “รัฐ” ก็ไม่มี “ประชาธิปไตย” (no state, no democracy) ดังนั้นเงื่อนไขนี้จึงเกิดขึ้นภายใต้ความเป็นรัฐ ประการที่สอง ประชาธิปไตยจะเป็นปึกแผ่นแน่นหนา และมั่นคงสมบูรณ์ได้ก็ต่อเมื่อเกิดการเปลี่ยนผ่านของประชาธิปไตย (democratic transition) เท่านั้น แต่วิธีที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านก็ขึ้นอยู่กับว่า มีการเลือกตั้งอย่างเสรีและเกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมหรือไม่? (free and contested elections) ซึ่งสอดคล้องกับหลัก ๗ ประการในรูปแบบ polyarchy^๔ ดังที่ Robert Dahl ได้เสนอเอาไว้ แต่กระบวนการเลือกตั้งอย่างเดียวก็ยังไม่ตอบโจทย์การสร้างความเป็นปึกแผ่นประชาธิปไตย เพราะหลายกรณีมีการเลือกตั้งที่เสรีและแข่งขันกันจริงแต่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็ยังขาดอำนาจทางกฎหมาย (de jure) และอำนาจในทางปฏิบัติ (de facto) เพราะอำนาจยังคงถูกจำกัดไว้กับบางกลุ่ม ซึ่งอาจย้อนกลับเป็นเผด็จการได้ตลอดเวลา (reverse domains) เพราะความมีอภิสิทธิ์ของฝ่ายกองทัพ (military prerogatives) และบริวารที่ห้อมล้อมด้วยกลุ่มเผด็จการอำนาจนิยม (authoritarian enclaves) ประการสุดท้าย หากฝ่ายบริหารที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำการละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ แทรกแซงการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ล้มเหลวที่จะใช้กฎหมายปกครอง และขาดความชอบธรรมในการใช้อำนาจ ระบบดังกล่าวก็ไม่ใช่ประชาธิปไตยและการให้คำนิยามประชาธิปไตยที่เป็นปึกแผ่นต้องพิจารณามิติสำคัญเหล่านี้ด้วย คือ มิติทางพฤติกรรม (behaviorally) ของตัวแสดงที่สำคัญ (actors) ภายในประเทศ เพราะอาจแสดงถึงเจตนาที่จะโค่นล้มประชาธิปไตย ดังนั้น พฤติกรรมตัวแสดงจึงต้องไม่ส่งเสริมการใช้ความรุนแรงทางการเมือง เพื่อป้องกันระบอบที่ไม่เป็น

^๔ Polyarchy หรือประชาธิปไตยแบบพหุนิยม ของ Robert Dahl คือ ๑. มีการเลือกตั้งและประชาชนมีสิทธิได้รับเลือกตั้ง ๒. มีการเลือกตั้งอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ๓. ประชาชนมีสิทธิการเลือกตั้งไม่ถูกกีดกันออก ๔. สิทธิในการเข้าดำรงตำแหน่ง ๕. สิทธิในการแสดงออก ๖. มีแหล่งข้อมูลที่หลากหลายเป็นทางเลือก ๗. มีอิสระในการสมาคมต่างๆ โปรดดูใน Robert Dahl, *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989. p. 221.

ประชาธิปไตย (non-democratic regime) ที่จะตามมา ประการที่สอง มิติทางทัศนคติ (attitudinally) ที่คนส่วนใหญ่ต้องเชื่อมั่นว่า การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นไปตามครรลอง และรูปแบบกระบวนการประชาธิปไตยเท่านั้น (democratic procedure) แม้จะอยู่ในภาวะวิกฤตก็ตาม และเชื่อมั่นว่า กระบวนการประชาธิปไตยจะสามารถแก้ปัญหาให้ลุล่วงไปได้ โดยไม่หวังพึ่งพลังนอกระบบ ประการสุดท้าย มิติทางด้านรัฐธรรมนูญ (constitutionally) ประชาธิปไตยจะเป็นเพียงแค่เกมส์การแข่งขันในเมือง ก็ต่อเมื่อคนในประเทศยึดถือและเชื่อมั่นในกระบวนการทางกฎหมาย ไม่พยายามที่จะประพฤตินอกเหนือจากกรอบของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ ซึ่งจะทำให้ความขัดแย้งทางการเมืองได้รับการแก้ไขเยียวยาให้ลดน้อยลงไปได้ตามกระบวนการและสถาบันที่ถูกกำหนดโดยกระบวนการทางประชาธิปไตย ดังนั้น เพื่อบรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าว จึงต้องสร้างสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน

๕ ประการ ประการแรก การพัฒนาภาคประชาสังคม (civil society) ประการที่สอง จะต้องสร้างสังคมทางการเมือง (political society) ที่มีอิสระอย่างเพียงพอ ประการที่สาม ใช้หลักนิติธรรม (rule of law) ในการปกป้องชีวิต ทรัพย์สิน และเสรีภาพส่วนบุคคล ประการที่สี่ มีระบบราชการ (state bureaucracy) ที่เข้มแข็งทำหน้าที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลประชาธิปไตย ประการสุดท้าย สร้างสังคมเศรษฐกิจ (economic society) ที่มีความเป็นสถาบันสูง^{๙๙} เพื่อให้เกิดปัจจัยที่เอื้อต่อการสร้างความเป็นปึกแผ่นของประชาธิปไตย และเพื่อป้องกันมิให้ระบอบการปกครองตกอยู่ในภาวะถดถอยกลับไปสู่รูปแบบเผด็จการอีกครั้งหนึ่ง^{๑๐๐} ทั้งนี้ เป็นเพราะว่า การปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นก็ตกอยู่ในสถานะของความไม่เที่ยงแท้แน่นอนเช่นเดียวกัน

๒.๒ แนวคิดการสร้างความเป็นปึกแผ่นของประชาธิปไตยของ Larry

Diamond

แนวคิดของ Larry Diamond เป็นแนวคิดที่เกิดจากการศึกษาความเป็นประชาธิปไตยในประเทศคลื่นลูกที่สามหลายประเทศ (the third wave) ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วย

^{๙๙} Juan J. Linz and Alfred Stepan. "Toward Consolidated Democracies" in *The Global Divergence of Democracies*. Larry Diamond and Marc F. Plattner eds. Baltimore and London: The John Hopkins University Press. 2001. pp. 93 - 96.

^{๑๐๐} ไชยวัฒน์ คำชู และ นิธิ เนื่องจำนงค์. "คลื่นลูกที่สี่ของการศึกษาการทำให้เป็นประชาธิปไตย: จากลิปเซตสู่ไดมอนด์" ในบทความเอกสารคำสอน แนวทางในการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๕๔. หน้า ๑๗ - ๑๘.

ตามแนวทางของ Huntington โดย Diamond มีจุดเน้นไปที่ประชาธิปไตยเชิงกระบวนการ (procedural democracy) ที่ให้ความสำคัญกับ สิทธิ เสรีภาพของพลเมือง (civil liberties) การแข่งขันทางการเมือง และการเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่จะต้องเสรีและเป็นธรรม (free and fair) โดยเห็นว่า การสร้างความมั่นคงแข็งแกร่งให้ประชาธิปไตยนั้นทำให้เกิดความชอบธรรมขึ้น ทำให้ชนชั้นนำและมวลชนมีความผูกพันอยู่กับประชาธิปไตยมากไปกว่าแค่ระดับบรรทัดฐาน (normative) แต่จะต้องเป็นอุปนิสัยที่แสดงออกมาในพฤติกรรมปกติในชีวิตประจำวันโดย Diamond ได้แบ่งออกเป็น ๒ มิติ คือ มิติบรรทัดฐานและความเชื่อ ประการที่สอง มิติเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกมา^{๑๒} แต่เขาเชื่อว่า การสร้างความเป็นปึกแผ่นของประชาธิปไตย มีพฤติกรรมที่แสดงออกชัดเจน คือ กระบวนการเลือกตั้ง เพราะเป็นระบอบการเมืองที่ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วม เลือกบุคคลมาทำหน้าที่ ผ่านการเลือกตั้งเสรี โปร่งใส ยุติธรรม และมีความต่อเนื่องเป็นประจำ ประเทศนั้นจะต้องมีสิทธิเสรีภาพสูงพอที่จะประกันได้ว่า บุคคลจะออกเสียงได้อย่างอิสระตามที่เขาต้องการอย่างแท้จริง และสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้อย่างเสรีเพื่อบรรลุถึงประชาธิปไตยระดับสูง คือ เสรีนิยมประชาธิปไตย (liberal democracy) ที่มีองค์ประกอบสำคัญ ๓ ประการ ประการแรก อิสรภาพและเสรีภาพ (freedom and liberties) ประการที่สอง สิทธิและประโยชน์ต่างๆ (rights) ประการสุดท้าย ความสามารถที่จะถูกตรวจสอบได้ (accountability) ประชาธิปไตยที่แท้จริง ไม่ใช่เพียงแค่การปกครองโดยคนหมู่มากเท่านั้น แต่มันคือการปกครองโดยอำนาจอธิปไตยของประชาชน การจัดตั้งรัฐบาล และควบคุมรัฐบาลผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ไปจนถึงสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมและแข่งขันในระบบการเมืองได้อย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ประชาธิปไตยเสรีนิยมยังต้องรักษาสีทึบของค่านิยมในสังคมด้วยการบรรจุสิทธิเหล่านี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระ ตรวจสอบ ถ่วงดุล และรักษาสีทึบเสรีภาพ ซึ่งจะเป็นหลักประกันได้ว่า ประชาชนมีความเสมอภาคกัน และระบอบประชาธิปไตยที่ดีจะต้องมีวัฒนธรรมพลเมือง (civic culture) นั่นคือ ประชาชนที่อยู่ร่วมกัน ภายใต้กติกาเดียวกัน มีสิทธิในการแสดงออก และใช้สิทธิทางการเมืองของตนอย่างเคารพซึ่งกันและกัน รวมถึงให้โอกาสฝ่ายตรงข้ามสามารถผลักดันวาระทางการเมืองของตนได้ ส่วนสุดท้าย

^{๑๒} เอกพลณัฐ ญัฐพิทนนท์. อ่วงแล้ว. หน้า ๒๙๒.

คือ ประเทศนั้นจะต้องปกครองด้วยระบบธรรมาภิบาล (good governance) และหลักนิติรัฐ (rule by law) โดยภาครัฐจะต้องเปิดให้มีการตรวจสอบได้ รวมถึงหน่วยงานต่าง ๆ ยังต้องมีการตรวจสอบคานอำนาจซึ่งกันและกันได้ด้วย^{๑๓}

๒.๓ แนวคิดด้านประชาธิปไตยท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่น

ประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นรากฐานของประชาธิปไตยระดับชาติ เพราะหากเปรียบประชาธิปไตยเหมือนบ้านแล้ว ประชาธิปไตยท้องถิ่นก็เป็นเสาเข็มของบ้าน หากเสาเข็มมีความแข็งแรงมั่นคง บ้านหลังนั้นย่อมมีความมั่นคงแข็งแรงตามไปด้วย ดังนั้น หากระดับรากฐานท้องถิ่นเข้มแข็งก็ย่อมแสดงถึงความมั่นคงของระบบการเมืองประชาธิปไตยระดับชาติ เช่นกัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นสำคัญ ๓ ประการ ประการแรก สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชน ซึ่งมีมาช้านานก่อนการรวมตัวกันเป็นรัฐชาติ (nation-state) เพราะในอดีตชุมชนก็ปกครองกันเอง เมื่อมารวมตัวกันเป็นรัฐชาติแล้ว สิทธิดังกล่าวก็ยังมีอยู่เช่นเดิม แต่ก็มอบให้รัฐเป็นผู้ใช้แทน ประการที่สอง แนวคิดท้องถิ่นเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นแบบแผน ความคิด ความเชื่อของคนท้องถิ่นในการอยู่ร่วมกัน ที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย อันจะทำให้ประชาธิปไตยเกิดความเข้มแข็งมีความเป็นปึกแผ่นในท้องถิ่น (local democratic consolidation) ประการสุดท้าย ประชาธิปไตยท้องถิ่น เป็นรูปแบบการเพิ่มพลังอำนาจให้ประชาชน (empowerment) ได้แสดงออกถึงความต้องการตัวเองได้อย่างอิสระในการอยู่ร่วมกัน เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองด้วย^{๑๔} เพราะรัฐบาลมิได้รวมศูนย์อำนาจทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง แต่ปล่อยให้ท้องถิ่นมีบทบาท อำนาจในการปกครองตนเองได้ตามความเหมาะสม เพราะเป็นการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระดำเนินงานตนเอง เพิ่มอำนาจการตัดสินใจของประชาชน ทำให้นโยบายสามารถทะลุทะลวง

^{๑๓} ลารีร์ ไคมอนด์. เอกสารสรุปการบรรยายของ ดร.ลารีร์ ไคมอนด์ เรื่อง *From Arab Spring to Thai Crisis: The Spirit of Global Democratization*. วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๔. จัดโดย สถาบันศึกษาความมั่นคงนานาชาติ (ISIS) ร่วมกับศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันพระปกเกล้า. ๒๕๕๔. หน้า ๑ - ๓.

^{๑๔} ปธาน สุวรรณมงคล. *การเมืองการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ*. โครงการส่งเสริมการแต่งตำรา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. ๒๕๕๔. หน้า ๓๐ - ๓๒.

(penetration) ในการแก้ปัญหาได้ดียิ่งขึ้น^{๑๕} แสดงถึงควมมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน และให้บริการ สามารถที่จะถูกตรวจสอบได้จากประชาชน (accountability)^{๑๖} เพราะคนที่อยู่ในท้องถิ่นย่อมรู้จักปัญหาตัวเองดีที่สุด สามารถตอบสนองความต้องการคนท้องถิ่นได้ดี และตรงจุดมากกว่า ตามหลักการที่ว่า ปัญหาของท้องถิ่น ต้องให้คนท้องถิ่นแก้ปัญหากันเอง^{๑๗} ดังนั้น ประชาธิปไตยท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาล เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารประเทศในอนาคต ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม กระจายความเจริญออกไปอย่างทั่วถึงทั้งประเทศ ดังนั้น การกระจายอำนาจให้ประชาชนได้ปกครองตนเองนี้ จึงเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นประชาธิปไตย^{๑๘} อันจะส่งเสริมความเป็นปึกแผ่นมั่นคงให้แก่ประชาธิปไตยในระดับชาติได้ในท้ายที่สุด

๓. บทวิเคราะห์เปรียบเทียบ

การปกครองท้องถิ่นกับการสร้างความเป็นปึกแผ่นของประชาธิปไตยนั้น เปรียบเทียบกรณีประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมที่มีความเป็นปึกแผ่นมั่นคงในปัจจุบัน กับประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศประชาธิปไตยครึ่งใบ หรือกึ่งประชาธิปไตย (semi-democracy) ที่มีความเป็นปึกแผ่นมั่นคงต่ำ ล้มลุกคลุกคลานมาตลอดระยะเวลา ๘๐ กว่าปี โดยใช้แนวคิดการสร้างความเป็นปึกแผ่นของประชาธิปไตยของ Juan Linz และ Alfred Stepan รวมทั้งงานของ Larry Diamond ในการวิเคราะห์ โดยใช้รูปแบบการวิเคราะห์เชิงสถาบันทางการเมือง (institutional analysis) โดยแบ่งออกเป็น ๓ ประเด็นหลัก คือ การสร้างความเป็นสถาบันทางการเมือง (political institutionalization) การดำเนินงานของสถาบันทางการเมือง

^{๑๕} อุดม ทุมโฆสิต. รายงานการวิจัย เรื่อง การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นไทย: การศึกษา ผลการดำเนินงาน อุปสรรคปัญหา และแนวทางแก้ไข. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ๒๕๕๐. หน้า ๗ - ๑๙.

^{๑๖} Anwar Shah. *Local Governance in Industrial Countries*. Washington, D.C.: World Bank. 2006. p 231.

^{๑๗} โกวิท พงงาม. *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. ๒๕๔๘. หน้า ๙ - ๑๐.

^{๑๘} ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพษ์. *การปกครองส่วนท้องถิ่น: ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน*. กรุงเทพมหานคร: สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน. ๒๕๔๓. หน้า ๒๑๐ - ๒๑๔.

(political performance) และการดำรงรักษาระบบการเมืองเอาไว้ (political maintenance) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๓.๑ ประเทศอังกฤษ

๓.๑.๑ การสร้างความเป็นสถาบันทางการเมือง (political institutionalization)

ประเทศสหราชอาณาจักร (The United Kingdom) ประกอบไปด้วย อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ แต่จะขอเรียกว่า ประเทศอังกฤษ ซึ่งมีรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่กษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy) โดยทรงเป็นประมุขและเป็นสัญลักษณ์ของประเทศ แต่กษัตริย์ก็สามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยการลงพระปรมาภิไธยในกฎหมายต่าง ๆ ใช้อำนาจบริหารโดยการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (prime minister) ตามเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร การที่มีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานผ่านการต่อสู้เรียกร้องของกลุ่มขุนนาง และสามัญชน และด้วยความสามารถในการปรับตัว (adaptability) ของสถาบัน ดังนั้น กษัตริย์จึงมีความเป็นสถาบันทางการเมืองสูงในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยอังกฤษ ขณะที่รัฐสภาก็มีลักษณะวิวัฒนาการค่อยเป็นค่อยไปในการขยายสิทธิเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งแต่ก่อนมีเพียง ๕% ของผู้ชายเท่านั้นที่มีสิทธิเลือกตั้ง ต่อมาก็มีการออกกฎหมายว่าด้วยการเป็นตัวแทนของประชาชน (representation of the people act) เพิ่มสิทธิให้แก่ผู้ชายที่มีอายุ ๒๑ ปี และผู้หญิงที่มีอายุ ๓๐ ปีขึ้นไป เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จนกระทั่งถึงปี ๑๙๕๙ กฎหมายดังกล่าวจึงให้สิทธิแก่ประชาชนทุกคนที่มีอายุ ๑๘ ปีขึ้นไปสามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้^{๑๙} อันทำให้ประชาธิปไตยเชิงกระบวนการ (procedural democracy) มีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้นผ่านการเลือกตั้งของประชาชน แต่ความไม่แน่นอนต่าง ๆ ก็มีให้เห็นอยู่บ้าง แต่ระบบการเมืองของอังกฤษก็ยืดหยุ่น (flexible) ในการแก้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ผ่านกระบวนการทางการเมือง จึงทำให้การสร้างสถาบันทางการเมืองของอังกฤษเป็นปีกแผ่นมั่นคงอยู่ตัว (fixed) ในกลางศตวรรษที่ ๑๙ ซึ่งมีความเป็นสถาบันสูง

^{๑๙} Gregor McLennan, David Held and Stuart Hall. *State and Society In Contemporary Britain: A Critical Introduction*. Cambridge: Polity Press. 1984. p. 245 - 246.

ยังผลให้เกิดระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม (liberal ocracy) รวมไปถึงหน่วยงานราชการ กองทัพ หน่วยงานป้องกันประเทศ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง และรัฐสภาที่มีความเป็น ปึกแผ่นมั่นคงตามมาด้วย กระบวนการทางการเมืองในการสร้างสถาบันการเมืองเหล่านี้ปรากฏ ขึ้นมาจากประวัติศาสตร์ผ่านแนวคิด ทศนคติ และพฤติกรรมทางการเมืองแบบเสรีนิยมของคน อังกฤษ^{๒๐}

ในขณะที่การสร้างสถาบันทางการเมืองท้องถิ่นของอังกฤษนั้นก็มีความพร้อมกับ วิวัฒนาการของประชาธิปไตย และเป็นผลมาจากการเมืองในระดับชาติ ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐหรือ รัฐบาลกลางสร้างขึ้น (creature of the state) และมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ตามช่วงเวลาที่ยุคการเมืองแต่ละยุคขึ้นมาใช้อำนาจ เช่น สมัยนายโทนี แบลร์ เป็น นายกรัฐมนตรี (๑๙๙๗ - ๒๐๐๗) ก็ได้มีการปฏิรูปการบริหารท้องถิ่นโดยการนำเอาหลัก good governance เข้ามาใช้ในท้องถิ่น ซึ่งริเริ่มมาจากพรรคอนุรักษนิยมภายใต้พระราชบัญญัติ การปกครองท้องถิ่น ปี ๒๐๐๐ (local government act 2000) และมีการปรับปรุงโครงสร้างการ ปกครองท้องถิ่นอีกครั้งในปี ๒๐๐๙^{๒๑} เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารงานแต่ก็เห็นว่า ประชาธิปไตยในท้องถิ่นเป็นผลพวงมาจากประชาธิปไตยในระดับชาติ แต่การสร้างความเป็น สถาบันทางการเมืองในระดับท้องถิ่นนั้น (local institutionalization) มาจากประวัติศาสตร์ ที่ยาวนาน จนการเมืองในระดับชาติสามารถสร้างความเป็นปึกแผ่นเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นได้และ ประชาธิปไตยในท้องถิ่นก็สามารถส่งผลความเข้มแข็งขึ้นไปสู่ระดับชาติได้เช่นเดียวกันซึ่งเป็น ปฏิสัมพันธ์ของการเมืองระดับชาติและท้องถิ่น

๓.๑.๒ การดำเนินงานของสถาบันทางการเมือง (political performance)

ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของอังกฤษยึดหลักการที่ให้รัฐสภาที่มีอำนาจสูงสุด ซึ่งเป็นไปตามหลัก the supremacy of the parliament สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาสามัญ (house of commons) จะมีอำนาจสูงกว่ารัฐบาล และคณะรัฐมนตรี เพราะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และเป็นผู้ดูแลกลั่นกรองให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรี ซึ่งมาจากการยึดหลักการที่ว่า ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครอง ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีอำนาจสูงสุดตามไปด้วย ในขณะที่สภาขุนนาง (house of lords)

^{๒๐} Ivan Budge et al. *The New British Politics*. Pearson Education. 2001. pp 3 - 8.

^{๒๑} ปธาน สุวรรณมงคล. *อ้างแล้ว*. หน้า ๕๑ - ๕๔.

ซึ่งเป็นวุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทน เพราะประกอบไปด้วยขุนนางสืบเชื้อสายและ
 ผู้เป็นขุนนางเฉพาะตัวซึ่งนายกรัฐมนตรีทูลเกล้าเสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ซึ่งไม่ได้
 มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้น สภาขุนนางจึงมีอำนาจเพียงกลั่นกรองกฎหมายจาก
 สภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก ไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอน ให้คุณให้โทษแก่ผู้ดำรงตำแหน่ง
 ทางการเมืองหรือองค์กรอื่นๆ ขณะที่สถาบันทางการเมืองอย่างรัฐธรรมนูญของอังกฤษนั้น
 แม้เป็นจารีตประเพณีทางการเมืองการปกครอง แต่เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนไปก็สามารถที่จะแก้ไข
 เปลี่ยนแปลงได้ด้วย เพียงแต่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้นมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งเป็นผลมา
 จากประวัติศาสตร์ที่ยาวนานกว่า ๑,๐๐๐ ปี จากรัฐธรรมนูญที่ถ่วงดุลอำนาจษัตริย์กับขุนนาง
 ในศตวรรษที่ ๑๘ ก็มาเป็นรัฐธรรมนูญของชนชั้นกลางในศตวรรษที่ ๑๙ และมาเป็นรัฐธรรมนูญ
 แบบประชาธิปไตยในศตวรรษที่ ๒๐ เช่น การให้สิทธิเลือกตั้งเป็นการทั่วไปในปี ๑๙๖๙ และ
 กฎหมายสิทธิมนุษยชนที่เพิ่งออกมาได้ไม่นานนี้เอง^{๒๒} ขณะที่พรรคการเมืองอย่างพรรคแรงงาน
 (labour party) และพรรคอนุรักษนิยม (conservative party) ที่ดำเนินการแข่งขันกันมายาวนาน
 แต่ก็อยู่บนพื้นฐานการเคารพและยอมรับผลการตัดสินตามกฎหมาย ไม่ใช่ใช้วิธีการนอกกฎหมาย
 เช่น การเลือกตั้งทั่วไป เมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๔๔ พรรคแรงงานซึ่งได้ชัยชนะอย่างท่วมท้น
 ทำให้นายโทนี แบลร์ ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นวาระที่สองติดต่อกัน ซึ่งเป็นครั้งแรก
 ในรอบ ๑๐๐ ปี ของพรรคแรงงาน ในขณะที่พรรคอนุรักษนิยมโดยนายวิลเลียม เฮก
 หัวหน้าพรรคก็ประกาศลาออกทันที ซึ่งถือว่าเป็นหัวหน้าพรรคอนุรักษนิยมคนแรกในรอบ
 ๗๐ กว่าปี ที่ไม่ได้เป็นนายกรัฐมนตรี^{๒๓} แต่พรรคการเมืองและนักการเมืองก็เคารพกฎหมาย
 มีความอดทนอดกลั้น (tolerance) ต่อสถานการณ์ทางการเมืองที่ตนเองไม่สมปรารถนา
 เป็นเวลานาน โดยไม่หาการสนับสนุนจากกองทัพทำรัฐประหารช่วยตัวเองให้สมปรารถนา
 ในขณะที่ฝ่ายบริหารก็มีบทบาทหน้าที่หลักๆ คือ การตัดสินใจนโยบายการบริหารต่างๆ
 การวางแผนรัฐสภา โดยการเสนอร่างกฎหมายต่างๆ เข้าสภาตามช่วงจังหวะที่เหมาะสม
 การประสานนโยบายของหน่วยงานต่างๆ ให้บูรณาการกัน (integration) รวมทั้งการวินิจฉัย

^{๒๒} วัชรินทร์ ทรประทุม. การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๕๒.
 หน้า ๕๐ - ๑๗๒.

^{๒๓} สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ (สคต.) กรมส่งเสริมการค้าส่งออก กระทรวงพาณิชย์
 ณ กรุงลอนดอน ประเทศสหราชอาณาจักร. ข้อมูลพื้นฐานประเทศอังกฤษ. เข้าถึงโดย [http:// www.Thaicomuk.dial.pipex.com](http://www.Thaicomuk.dial.pipex.com). เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖.

ข้อขัดแย้งเชิงนโยบายของหน่วยงานต่างๆ ด้วย^{๒๔} ซึ่งจะเห็นว่า การดำเนินการของสถาบันทางการเมือง (political performance) ของอังกฤษค่อนข้างยืดหยุ่นในทางปฏิบัติ แต่รับผิดชอบต่อผลลัพธ์ อยู่บนพื้นฐานการเคารพกฎหมาย อดทนอดกลั้นต่อการดำรงอยู่ในระบอบประชาธิปไตย ทั้งในช่วงสถานการณ์ที่สมปรารถนาและไม่สมปรารถนาต่อตำแหน่งทางการเมือง พฤติกรรมเหล่านี้อยู่บนพื้นฐานของหลัก อภิธรรม (integrity) คือ การดำเนินชีวิตที่ไม่คลาดเคลื่อนออกจากคลองธรรมอันเป็นอุปนิสัยของคนอังกฤษ^{๒๕}

ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีความเป็นสถาบันทางการเมืองที่ส่งเสริมประชาธิปไตยมาตั้งแต่ต้น อันเป็นผลมาจากการพัฒนาทางการเมืองของอังกฤษที่รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจลงมาสู่ท้องถิ่น อันทำให้ท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติ กรณีนี้เห็นได้จากมีพรรคการเมืองและนักการเมืองในระดับชาติหลายคนที่ย้ายเข้ามามีอิทธิพลและบทบาทในการเมืองท้องถิ่น แต่ประชาชนในท้องถิ่นได้รวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มการเมืองของตนขึ้นมาเพื่อเสนอนโยบายเข้าแข่งขันในการบริหารงานท้องถิ่น^{๒๖} ซึ่งเป็นภาคประชาสังคม (civil society) ที่มีความเข้มแข็ง เหนียวแน่น เป็นเครือข่ายสำคัญในการดำเนินการทางการเมืองในท้องถิ่น ซึ่งทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการเมืองแบบประชาธิปไตย เพราะบ่อยครั้งนักการเมืองในระดับชาติก็มีพื้นฐานมาจากนักการเมืองท้องถิ่น และบ่อยครั้งนักการเมืองท้องถิ่นก็อยู่คนละฝ่ายกับรัฐบาลกลาง แต่การประสานงานการบริหารงานท้องถิ่นก็ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนอยู่ เพราะประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองสูง ดังนั้น การเมืองท้องถิ่นจึงส่งเสริมประชาธิปไตยในระดับชาติ และประชาธิปไตยระดับชาติก็ต้องอาศัยการเมืองท้องถิ่นเช่นกัน ซึ่งเป็นการพึ่งพาอาศัยกันอย่างใกล้ชิด (the close mutual dependency) ของการดำเนินงานของสถาบันทางการเมืองอังกฤษ^{๒๗}

^{๒๔} พงุทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว., *ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอังกฤษ*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๔. หน้า ๒๕ - ๒๘.

^{๒๕} ธาณินทร์ กรัยวิเชียร. *คุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร*. ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) นนทบุรี. ๒๕๔๗. หน้า ๑๒ - ๑๔.

^{๒๖} สมบัติ อารังญวงศ์. *การเมืองอังกฤษ*. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ๒๕๔๖. หน้า ๓๗๗.

^{๒๗} Ivan Budge et al., *Ibid.*, pp. 446 - 452.

๓.๑.๓ การธำรงรักษาระบอบการเมือง (political maintenance)

อังกฤษ ก่อนหน้าที่จะมาเป็นเช่นรูปแบบปัจจุบันนี้ได้ก็ผ่านการต่อสู้มาอย่างยาวนานระหว่างกษัตริย์กับกลุ่มขุนนาง จนกระทั่งถึงการบังคับพระมหากษัตริย์ให้ลงนามในกฎหมายบัตร (magna carta) จนมาเป็นการต่อสู้ระหว่างกษัตริย์กับสามัญชน จนในท้ายที่สุดฝ่ายสามัญชนชนะในการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (glorious revolution) ในปี ๑๖๘๘ จึงทำให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน กษัตริย์จึงต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ^{๒๘} อย่างไรก็ตามสถาบันทางการเมืองของอังกฤษที่ธำรงมาจนถึงทุกวันนี้ได้ก็เพราะมีการปรับตัวของสถาบันทางการเมือง (adaptability) ให้เข้ากับสภาพการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อธำรงรักษาระบอบการเมืองเอาไว้ (political maintenance) เพราะหลังจากเหตุการณ์นี้ อำนาจทางการเมืองก็ตกมาอยู่ที่รัฐสภา เพราะมีอำนาจในการแต่งตั้งมหากษัตริย์ และทำให้อังกฤษมีระบบรัฐสภาที่เข้มแข็ง การเมืองมีความสมดุลระหว่างการทำหน้าที่ของรัฐบาลและการตรวจสอบของรัฐสภาภายใต้หลักการประชาธิปไตย^{๒๙} ประกอบกับการใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นจารีตประเพณีในการปกครองอันทำให้ความสามารถในการดำรงรักษาแบบแผนพฤติกรรมทางการเมืองของอังกฤษมีเสถียรภาพมากขึ้น และคณะรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศก็มีความชอบธรรมในหมู่ประชาชน (legitimacy) แม้บางทีประชาชนจะไม่เห็นด้วยกับนโยบายบางอย่างของรัฐบาล แต่ก็มีความเชื่อมั่นในขันติภาวะอดทนอดกลั้น (tolerance) จนถึงมีการเลือกตั้งใหม่ ทำให้ระบบการเมืองมีความเป็นปึกแผ่นแบบแผนตามพฤติกรรม มองในแง่นี้ความเป็นปึกแผ่นมั่นคงของการปกครองแบบประชาธิปไตย (democratic consolidation) ของอังกฤษจึงมาจากวิวัฒนาการและมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน ประชาชนมีความเชื่อมั่นในความชอบธรรมของผู้นำและการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ไม่นิยมความรุนแรงในการจัดการกับปัญหาทางการเมืองและกองทัพก็ไม่ได้มีอำนาจที่จะต้องเข้ามาแทรกแซงการทำหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง ประกอบทั้งอังกฤษมีพัฒนาการทางการเมืองอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งหล่อหลอมเป็นความคิดทัศนคติต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม (liberal democracy) ที่สถาบันทางการเมือง คือ รัฐบาล รัฐสภา และพรรคการเมือง ถูกยึดโยงด้วยคุณค่าแห่งเสรีภาพ

^{๒๘} สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. อ้างแล้ว. หน้า ๒.

^{๒๙} Dennis Kavanagh. *British Politics: Continuities and Change*. New York: Oxford University Press, 1996. pp. 15 - 16.

สิทธิส่วนบุคคล และความรับผิดชอบต่อส่วนรวม^{๓๐} ดังนั้น ความสามารถในการธำรงรักษาระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษจึงมีอยู่สูง และมีความเป็นสถาบันสูง

ในการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษพบว่า แม้การเมืองระดับชาติจะมีความเป็นปึกแผ่นธำรงรักษาระบบการเมืองเอาไว้ได้มายาวนาน แต่ก็มีฐานรากมาจากการปกครองระดับท้องถิ่นมาก่อน ซึ่งวิวัฒนาการมาพร้อมกับประเพณีที่เข้มแข็งของประเทศเอกราชที่ปกครองตนเองมานาน โดยมีลักษณะเด่นเฉพาะของระบบอังกฤษ คือ การกระจายอำนาจในการทำหน้าที่ของใครของมัน (functional fragmentation) ที่ฝังรากลึกมาอย่างยาวนานในฝ่ายสามัญชน ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษจึงมีฐานรากมาจากการปกครองจากข้างล่างขึ้นไปสู่ข้างบน^{๓๑} แม้ว่ากฎหมายท้องถิ่นจะมาจากรัฐบาลกลางดำเนินการก็ตาม แต่ก็มีพื้นฐานมาจากความมั่นคงในการรักษารูปแบบประเพณีการปกครองตนเองในท้องถิ่นมาอย่างยาวนาน ความสามารถในการธำรงรักษาระบบการเมืองให้มีความเป็นปึกแผ่นมั่นคงจึงมาจากระบบประชาธิปไตยในท้องถิ่น ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงทำให้ประชาธิปไตยระดับชาติมีความเข้มแข็ง และประชาธิปไตยระดับชาติก็ส่งเสริมความเป็นปึกแผ่นของท้องถิ่นเช่นกัน

๓.๒ ประเทศไทย

๓.๒.๑ การสร้างความเป็นสถาบันทางการเมือง (political institutionalization)

ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ไม่มีได้ตกเป็นอาณานิคมของตะวันตก การรักษาอำนาจอธิปไตยเอาไว้ได้ ก็เพราะระบบการเมืองที่อาศัยพระมหากษัตริย์เป็นรากฐานความชอบธรรม ดังนั้น พระมหากษัตริย์จึงเป็นทั้งอุดมการณ์และความจริงของกฎเกณฑ์ทางการเมืองไทย^{๓๒} การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ เป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตย จากการมีธรรมนูญการปกครองสยาม ๒๔๗๕ เราต้องเผชิญกับความไม่แน่นอน และมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอยู่หลายครั้งที่ไม่สามารถทำนายได้ (unpredictable) เช่น การรัฐประหาร (coup d'état) การเข้า

^{๓๐} Ivan Budge et al. *Ibid.*, p. 4.

^{๓๑} Samuel Humes IV. *Local Governance and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government*. International Union of Local Authorities. The Hague, Netherlands. Harvester Wheatsheaf. 1991. pp. 104 - 105.

^{๓๒} Chai-Anan Samudavanija. *Thailand: States-Building, Democracy and Globalization*. Institute Of Public Policy Studies, Bangkok, Thailand. 2002. p. 82.

มาแทรกแซงทางการเมืองของกองทัพ เป็นต้น ทำให้รัฐบาลคลอนแคลนไร้เสถียรภาพ รัฐสภาไม่สามารถแก้ปัญหาได้เรื่อยมา จนในช่วงทศวรรษปี ๒๕๑๐ - ๒๕๒๐ ความเป็นประชาธิปไตยของไทยในขณะนั้นก็ตกอยู่ในอันดับสุดท้ายของกลุ่มประเทศอาเซียน (ASIAN)^{๓๓} ตัวแสดงสำคัญทางการเมือง เช่น รัฐบาล รัฐสภา พรรคการเมือง และนักการเมืองไม่สามารถสร้างความเห็นพ้องและการยอมรับนับถือร่วมกันของประชาชนให้มีขึ้นมาได้ ดังนั้น การสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองไทย (political institutionalization) จึงเกิดขึ้นได้ยาก^{๓๔} เพราะสถาบันทางการเมืองไม่เข้มแข็ง ไร้เสถียรภาพมาโดยตลอด เพราะการสร้างความเป็นปึกแผ่นนั้นอ้างอิงถึงการสร้างสถาบันทางการเมืองและการธำรงรักษาระบบการเมืองเอาไว้^{๓๕} แต่พอเกิดเหตุการณ์รัฐประหารขึ้น รัฐธรรมนูญก็ถูกรื้อทิ้ง องค์การทางการเมืองก็ถูกยุบไป ในขณะที่สถาบันพระมหากษัตริย์ (the king) กลับเป็นแหล่งอ้างอิงความชอบธรรมด้านการปกครองมาตั้งแต่อดีต และแสดงออกถึงการคงไว้ซึ่งความชอบธรรม (legitimacy) และความเป็นสถาบันมาได้โดยตลอด อันรวมทั้งกองทัพ (army) และสถาบันตุลาการด้วย (judicial) ประกอบกับกลุ่มพลังทางการเมืองส่วนหนึ่งเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครองที่เกิดขึ้นมาจากนักเรียนนอกที่มีโอกาสไปศึกษาต่างประเทศไม่ก็คนแล้วกลับมาก่อการ จึงเป็นการก่อการโดยชนชั้นนำ (elites) ที่มีบทบาทสูงในขณะนั้น ต่อมาก็เกิดความขัดแย้งกันเองภายในกลุ่มชนชั้นนำ^{๓๖} จึงใช้กำลังทหารอันเป็นผลผลิตมาจากความพยายามสร้างสถาบันและการทำให้ทันสมัยเข้ายึดอำนาจทางการเมือง ล้มระบอบรัฐสภา และเข้าปกครองด้วยอำนาจเผด็จการ และผู้ที่เข้ามาปกครองก็คือข้าราชการทหาร ทำให้ความตื่นตัวและความเข้าใจการเมืองของคนทั่วไปอยู่ในระดับต่ำ ทำให้สถาบันทางการเมืองที่จัดตั้งขึ้นด้อยพัฒนามากว่าสถาบันข้าราชการที่มีอยู่มานาน นโยบายที่ใช้ปกครองประเทศส่วนใหญ่จึงมาจากฝ่ายข้าราชการประจำ^{๓๗} เพราะการเมืองในระดับชาติไม่อาจสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองขึ้นมาได้ เพราะเผชิญกับปัญหาต่างๆ มากมาย ทำให้ประชาธิปไตยของไทยอยู่ได้ไม่นาน ความเป็นสถาบันทางการเมืองจึงมีอยู่ต่ำ

^{๓๓} โยชิฟูมิ ทามาตะ. *อ้างแล้ว*, หน้า ๙๙.

^{๓๔} เอกพลณัฐ ณัฐพัตถนันท์. *อ้างแล้ว*, หน้า ๓๐๑.

^{๓๕} Chai-Anan Samudavanija. *Ibid.*, pp. 31 - 32.

^{๓๖} พรชัย เทพปัญญา. “ประชาธิปไตยไทยจากมุมมองทฤษฎีชนชั้นนำ” ใน *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๒ (เดือนพฤษภาคม-สิงหาคม) พ.ศ. ๒๕๔๘, หน้า ๗ - ๑๒.

^{๓๗} ลิขิต ธีรเวคิน. *การเมืองการปกครองของไทย*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๕๓. หน้า ๒๗.

ส่วนประชาธิปไตยท้องถิ่นนั้นหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี ๒๔๗๕ ต่อมาก็มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล ๒๔๗๖ ขึ้นมาเป็นรูปแบบแรกของการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ตามมาด้วยการตราพระราชบัญญัติเทศบาล ๒๔๗๖ โดยต้องการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น^{๓๘} โดยเอารูปแบบมาจากประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่มีในขณะนั้น เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้วิถีแห่งประชาธิปไตย ซึ่งเป็นความต้องการของชนชั้นนำ (elites) ในขณะนั้นมากกว่าที่จะเป็นความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่เมื่อมีการรัฐประหารเกิดขึ้นในระดับชาติ องค์การทางการเมืองก็ได้รับผลกระทบอย่างหนัก จึงทำให้การสร้างสถาบันทางการเมือง (political institutionalization) ระดับชาติเกิดขึ้นได้ยาก แต่สถาบันทางการเมืองในระดับท้องถิ่น (local institutions) กลับตรงกันข้าม คือ ไม่ได้รับผลกระทบมากนัก ซึ่งทำให้ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นมีความเป็นสถาบันและมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้นในระดับชาติ แม้ประชาธิปไตยท้องถิ่นจะเกิดจากข้างบนลงมาข้างล่าง (top-down) และเกิดจากชนชั้นนำก็ตาม (elites) แต่ความสามารถในการปรับตัว (adaptability) การรักษาเสถียรภาพ (stability) และการดำรงรักษาระบบการเมืองกลับปรากฏชัดเจนในระดับท้องถิ่น นั่นคือ การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานอันมั่นคง และแข็งแกร่งสำหรับการพัฒนาประชาธิปไตย สามารถช่วยสร้างความเป็นปึกแผ่นและส่งต่อไปกับประชาธิปไตยในระดับชาติได้^{๓๙} เพราะไม่เคยมีปรากฏว่า มีการรัฐประหารในระดับท้องถิ่นไทยเลยสักครั้งเดียว

๓.๒.๒ การดำเนินงานของสถาบันทางการเมือง (political performance)

การดำเนินงานของสถาบันทางการเมืองไทย อยู่บนหลักการของรัฐธรรมนูญ การใช้รัฐธรรมนูญมากถึง ๑๘ ฉบับ ชี้ให้เห็นว่า สถาบันทางการเมืองอยู่ในสภาพไม่เป็นปึกแผ่นมั่นคง เพราะมีการรื้อทิ้งมีการสร้างใหม่เขียนใหม่อยู่ตลอดเวลาตามช่วงเวลาและความต้องการของผู้ครองอำนาจในขณะนั้น บางช่วงเวลาก็ถอยออกจากความเป็นประชาธิปไตยไปเลย (de-democratization) กรณีการบัญญัติให้มีและคงไว้ ซึ่งมาตราที่ให้อำนาจผู้นำหรือฝ่ายบริหารใช้อำนาจตุลาการได้ เช่น กรณีผู้พิพากษาศาลแขวงอุบลราชธานีได้ทำความเห็นแย้งคำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔

^{๓๘} ปธาน สุวรรณมงคล. อ้างแล้ว. หน้า ๒๐๔ - ๒๑๙.

^{๓๙} วุฒิสภา. ต้นไชย. การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า. ๒๕๔๘. หน้า ๗๖.

พ.ศ. ๒๕๐๓^{๔๐} เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความต้องการพัฒนาการเมืองไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงนั้นก็ยังมิอยู่ จากประชาธิปไตยแบบเลือกตั้ง ประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม และนำไปสู่ประชาธิปไตยแบบก้าวหน้า^{๔๑} แต่หากดูจากรัฐธรรมนูญทั้ง ๑๘ ฉบับ ก็จะสามารถบอกได้ว่า มีเพียงไม่กี่ฉบับเท่านั้นที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นประชาธิปไตย เช่น รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ที่เหลือจากนั้นก็เป็ฉบับเผด็จการบ้าง ฉบับประชาธิปไตยครึ่งใบบ้าง ทำให้การดำเนินงานทางการเมืองเกิดความไร้เสถียรภาพ ไม่เข้มแข็งตามไปด้วย ทำให้ฝ่ายความมั่นคงที่อ่อนไหวต่อความไร้เสถียรภาพทางการเมือง (political instability) ใช้กำลังเข้ายึดอำนาจได้ง่ายขึ้น เพราะฝ่ายกองทัพเห็นว่า รัฐบาลพลเรือนไม่เข้มแข็ง ไม่มีความเป็นผู้นำ ไม่กล้าตัดสินใจ สู้กลุ่มตนไม่ได้เพราะเป็นผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้ความสามารถและเป็นผู้หน้าที่ดีมากกว่า พร้อมทั้งกล้าคิดกล้าตัดสินใจมากกว่า^{๔๒} สถานการณ์เช่นนี้ทำให้การดำเนินงานของสถาบันทางการเมืองไม่อาจตั้งรับปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ผันผวนและไม่อาจทำนายได้จึงนำไปสู่ความวุ่นวาย และความผุพังของสถาบันทางการเมือง (political decay)^{๔๓}

หากพิจารณาเงื่อนไขการสร้างความมั่นคงให้กับประชาธิปไตย ตามแนวคิดของ Huntington และประชาธิปไตยเชิงกระบวนการของ Diamond แล้วจะเห็นว่า หลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ การเมืองไทยเป็นช่วงเวลาประชาธิปไตยเบ่งบานพอสมควร และสิ้นสุดลงในเหตุการณ์ ๕ ตุลาคม ๒๕๑๙ จนกระทั่งถึงยุค พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเป็นยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ (semi-democracy) และเป็นยุคแห่งการเปลี่ยนผ่าน (transition) ของประชาธิปไตย และภายหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ ก็เป็นยุคแห่งการสร้างความเป็นปึกแผ่นมั่นคงของประชาธิปไตย โดยขบวนการพลังชนชั้นกลาง และรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐

^{๔๐} ความเห็นผู้พิพากษาในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๙๑๘/๒๕๑๒ กรณีฝ่ายบริหารมีอำนาจส่งตัวบุคคลที่เห็นว่าเป็นอันตรายไปยังสถานอบรม และฝึกอาชีพได้ เท่ากับเป็นการให้อำนาจทำการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี และลงโทษบุคคลได้ เป็นการตั้งศาลขึ้นใหม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ และมีได้กำหนดระยะเวลาลงโทษที่แน่นอนไว้ ไม่มีขอบเขตเวลาสิ้นสุด ทำให้โทษที่ได้รับไม่ได้สัดส่วนกับความผิด และไม่เป็นธรรม ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ โปรดดูใน จรัญ โฆษณานันท์. *นิติปรัชญา. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง*. ๒๕๔๗. หน้า ๒๖.

^{๔๑} ไชยวัฒน์ คำชู และ นิธิ เนื่องจำนงค์. *อ้าวแล้ว*. หน้า ๑๖.

^{๔๒} ทินพันธุ์ นาเคตะ. *การเมืองการบริหารไทย: ภาระของชาติ*. โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิติ. ๒๕๔๗. หน้า ๓๕.

^{๔๓} ลิขิต วีระเวทิน. *เพ็งอ้าว*. หน้า ๕๓.

เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดความเป็นประชาธิปไตย (democratization) ในที่สุด^{๔๔} ซึ่งหลายฝ่ายต่างก็มีความคาดหวังสูงในการใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ในการแก้ปัญหาของชาติ จนนำไปสู่การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๔ ทำให้พรรคไทยรักไทย โดย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้เป็นนายกรัฐมนตรี และบริหารประเทศจนอยู่ครบวาระเป็นรัฐบาลแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย และสามารถวางนโยบายเป็นที่พอใจแก่ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงให้ จากนโยบายประชานิยมต่างๆ เช่น ๓๐ บาทรักษาทุกโรค กองทุนหมู่บ้าน นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) การใช้หนี้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้หมดก่อนครบกำหนดทำให้รัฐบาลได้รับความชอบธรรมมากขึ้น^{๔๕} อันเป็นการดำเนินงานทางการเมือง (political performance) ภายใต้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยสูง ซึ่งส่งเสริมบทบาทรัฐบาลที่มาจากประชาชนค่อนข้างมากขณะที่การดำเนินงานด้านรัฐสภาก็ถูกฝ่ายค้านตั้งข้อสังเกตว่า เป็นเผด็จการรัฐสภา (elected dictatorship) บ้าง เป็นสภาฟิวเมียบ้าง ทำให้การผลักดันวาระนโยบายหลายอย่างก็ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ จนเกิดรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ทำให้การดำเนินงานทางการเมืองแบบประชาธิปไตยต้องสิ้นสุดลงและถอยกลับไปสู่การปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยม อันเป็นการถอยกลับหลังของประชาธิปไตยอีกครั้ง (democracy reverse) ตามที่ Juan Linz, Alfred Stepan รวมทั้ง Larry Diamond ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ข้างต้น

ส่วนในระดับท้องถิ่นก็มีความชัดเจนมากขึ้นเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี ๒๕๓๗ ทำให้สภาตำบลที่มีรายได้ติดต่อกันสามปีขึ้นไปโดยไม่รวมเงินอุดหนุนไม่น้อยกว่า ๑๕๐,๐๐๐ บาท ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายนี้^{๔๖} เพื่อกระจายอำนาจให้ประชาชนได้ปกครองตนเองอย่างแท้จริง เพราะเมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมา การตื่นตัวของประชาชนในการปกครองตนเอง อันเป็นพื้นฐานของประชาธิปไตยก็เห็นได้ชัดเจน ซึ่งนำมาสู่การออกกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ในปี ๒๕๔๒ ยิ่งเห็นชัดว่า การดำเนินการทางการเมืองในระดับท้องถิ่นดำเนินไปได้อย่างดี และสอดคล้องกับอุดมการณ์ประชาธิปไตยระดับชาติ จึงวินิจฉัยได้ว่า

^{๔๔} โยชิฟูมิ ทามาตะ. อ้างแล้ว. หน้า ๑๐๓.

^{๔๕} เอกพลณัฐ ณัฐพิทักษ์. อ้างแล้ว. หน้า ๓๐๑.

^{๔๖} ปธาน สุวรรณมงคล. อ้างแล้ว. หน้า ๒๒๕.

การปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุน และสร้างสรรค์ประชาธิปไตยระดับชาติให้มีความเป็นปึกแผ่นเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น แม้ว่าความเข้มแข็งของประชาธิปไตยในท้องถิ่น จะมาจากระบบประชาธิปไตยในระดับชาติก็ตาม ซึ่งต่างก็มีส่วนสร้างความเข้มแข็งให้กันและกันทั้งจากระดับบนลงสู่ฐานราก และจากฐานรากขึ้นสู่ข้างบน

๓.๒.๓ การธำรงรักษาระบบการเมือง (political maintenance)

ระบบการเมืองเมื่อมีการดำเนินการไปนาน ๆ คนที่อยู่ในระบบก็จะเกิดความเคยชิน สามารถปรับแนวคิด ทักษะคติ และพฤติกรรมตัวเองให้เข้ากับระบบการเมืองได้อย่างที่ Juan Linz และ Alfred Stepan^{๔๗} ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ แต่ในบริบทของไทยกลับตรงกันข้าม คือ “ต้องการปรับระบบการเมืองให้เข้ากับอุปนิสัยของตัวเอง” เพราะระบบการเมืองไทยเป็นการผสมผสานระหว่างรูปแบบตะวันตกและมรดกตกทอดของวัฒนธรรมทางการเมืองไทย คือ ระบบที่ข้าราชการประจำเป็นใหญ่ อันเป็นการปกครองรูปแบบประชาธิปไตยแบบไทยๆ^{๔๘} ที่ผู้ใช้อำนาจมักดูแลอำนาจ หลงระเหิงในประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสถานะทางสังคม จนลืมภารกิจหลัก มีการแย่งชิงอำนาจกันเองในหมู่ผู้นำ กลายเป็นการเมืองในหมู่ผู้ปกครอง และเห็นผิดเป็นชอบจากผู้ที่ย่อมล้อม สุดท้ายก็ทำให้ระบบการเมืองล่มสลายได้^{๔๙} เป็นเพราะขาดความชอบธรรม โดยเฉพาะสถาบันทางการเมืองหลักๆ อย่างรัฐบาล รัฐสภา พรรคการเมือง ซึ่งเป็นช่องทางการเข้ามีส่วนร่วมของชนชั้นกลาง หากชนชั้นกลางไม่เอาด้วยก็ยากที่จะคงอยู่ได้^{๕๐} อย่างที่ Barrington Moore กล่าวว่า “ไม่มีชนชั้นกลางก็ไม่มีประชาธิปไตย” (no bourgeois, no democracy) แต่กรณีของไทยก็ไม่เสมอไปที่ชนชั้นกลางจะเห็นด้วยกับประชาธิปไตย อย่างที่ Eva Bellin เรียกว่า นักประชาธิปไตยที่ไม่อยู่กับร่องกับรอย (contingent democrats)^{๕๑} อันทำให้ประชาธิปไตยและระบบการเมืองมีความผุกร่อนลงไปอย่างมาก อันจะส่งผลในทางลบต่อการสร้างสถาบันทางการเมือง (political institutionalization) แบบประชาธิปไตยให้มีความเป็นปึกแผ่นมั่นคงต่อไปและกรณีรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๕๐ เรื่องการ

^{๔๗} Juan Linz and Alfred Stepan. *Ibid.*, pp. 93 - 98.

^{๔๘} ลิขิต ธีรเวคิน. *อ้าวแล้ว*. หน้า ๑๕๙.

^{๔๙} ลิขิต ธีรเวคิน. หน้า ๔๒๖ - ๔๒๗.

^{๕๐} Samuel Huntington and Joan Nelson. *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press. 1976. pp. 21 - 22.

^{๕๑} William Case. *Ibid.* pp. 93 - 107.

เลือกตั้ง หากว่าตามหลักสิทธิ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิเลือกตั้งเสมอภาคกัน คือ ๑ คน ๑ เสียง (one man one vote) แต่มาตรา ๙๔ ของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ กำหนดให้แบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตใหญ่เรียงเบอร์ จึงทำให้บางเขตมีผู้แทนได้ ๑ คน บางเขตมีผู้แทนได้ ๒ คน และบางเขตมีผู้แทนได้ ๓ คน แล้วแต่จำนวนราษฎรในเขตนั้นว่าจะมีมากหรือน้อย ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิลงคะแนนเสียงไม่เท่ากัน ถ้าอยู่ในเขตที่มีผู้แทนได้หนึ่งคนก็มีหนึ่งเสียง ถ้าอยู่ในเขตที่มีผู้แทนได้สองคนหรือสามคนก็จะมีสองเสียงหรือสามเสียงตามไปด้วย ซึ่งเป็นการผิดหลักประชาธิปไตยสากล^{๕๒} จึงเป็นที่มาของการเข้าไปแก้ไขรัฐธรรมนูญ และตามมาด้วยปัญหาทางการเมืองอีกหลายอย่างในเวลาต่อมา ดังนั้น ในการดำรงรักษาระบบอบการเมืองเอาไว้ (political maintenance) จึงต้องอาศัยกลไกทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย เช่น การมีรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย เป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วนของสังคม สถาบันทางการเมืองมีบทบาทสำคัญในการแสดงบทบาทของการปกครองระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมือง นักการเมือง แสดงออกถึงการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ลดปัญหาด้านการทุจริตคอร์รัปชันลง การซื้อสิทธิขายเสียง ประชาชนคนไทยทั่วไปควรมีแนวคิด ทศนคติที่ดีต่อการปกครองแบบประชาธิปไตย ไม่ยินยอมให้พลังอำนาจนอกระบบการเมืองเข้ามาทำลายสถาบันทางการเมือง โดยร่วมแสดงออกทางพฤติกรรม การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การแสดงออกถึงบทบาทสิทธิหน้าที่ของตนเองในฐานะพลเมือง อย่างไรก็ตาม สิ่งที่กำลังกล่าวมานี้ก็จะต้องมีการบ่มเพาะหล่อเลี้ยงให้เจริญเติบโตผ่านการหล่อหลอมกล่อมเกล้าทางสังคม (socialization) จนกลายเป็นวัฒนธรรมพลเมือง (civic culture) ซึ่งส่งเสริมการเมืองแบบประชาธิปไตยในอนาคต ความเป็นปึกแผ่นทางการเมืองจึงจะเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่เข้ามาแทรกแซงทางการเมืองโดยกองทัพ ไม่ว่าสถานการณ์ทางการเมืองจะตกอยู่ในภาวะเช่นใดก็ตาม ในขณะที่ระบบการเมืองในท้องถิ่นนั้นประชาชนกลับมีความรู้สึกหวงแหน รู้สึกเป็นเจ้าของมากยิ่งขึ้นแม้จะมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของการเมืองในท้องถิ่นก็ตาม แต่ก็ไม่มีใครที่คิดจะล้มล้างหรือบ่อนทำลายระบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งในแง่นี้ก็เป็ผลมาจากการเมืองในระดับชาติไม่ค่อยเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของท้องถิ่นมากนัก จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเวลาคิดและพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญเติบโตต่อไปได้

^{๕๒} วุทธิ ทองประทุม. อ้างแล้ว. หน้า ๕๐.

ในแง่นี้ การธำรงรักษาระบบการเมืองในท้องถิ่นให้มีความเป็นปึกแผ่นมั่นคง จึงค่อนข้างได้รับความชอบธรรมจากประชาชนได้ง่ายกว่าการเมืองในระดับชาติ แม้ในทางกฎหมายหน่วยงานท้องถิ่นจะถูกกำกับดูแลจากราชการบริหารส่วนกลาง และการเมืองในระดับชาติก็ตาม

๔. บทสรุป

การปกครองท้องถิ่นกับการสร้างความเป็นปึกแผ่นของประชาธิปไตย ศึกษาเปรียบเทียบกรณีประเทศอังกฤษและไทยนั้น ซึ่งเป็นการวิเคราะห์เชิงสถาบันพบว่า ทั้งประเทศอังกฤษและไทยนั้นเหมือนกันตรงที่การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญที่สามารถสร้างความเป็นปึกแผ่นมั่นคงให้แก่ประชาธิปไตยในระดับชาติ โดยระบอบประชาธิปไตยระดับชาติจะมีอิทธิพลต่อแนวคิด รูปแบบ และวิถีแห่งประชาธิปไตยในท้องถิ่นและการปกครองตนเอง และเป็นผลพวงมาจากชนชั้นนำหรือขุนนางเช่นเดียวกัน โดยระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้นที่ระดับชาติก่อน จากนั้นจึงนำลงมาสู่ระดับชุมชนท้องถิ่น (top-down) ต่อมาประชาธิปไตยท้องถิ่นจึงสร้างความเป็นปึกแผ่นมั่นคงขึ้นไปในเบื้องบนอีกครั้ง (bottom-up) เพราะการเมืองท้องถิ่นสามารถส่งเสริมการปกครองชุมชนท้องถิ่นให้มีความเป็นประชาธิปไตย (democratization) ที่ชอบธรรมในระดับชาติได้^{๕๓} แต่ความแตกต่างที่พบ ก็คือ อังกฤษมีความเป็นสถาบันทางการเมืองสูง และมีความสามารถในการปรับตัวสูงด้วยเช่นกัน เพราะไม่ถูกกองทัพเข้ามาแทรกแซงอันจะก่อให้เกิดความไม่เป็นปึกแผ่นมั่นคงของประชาธิปไตย รวมทั้งทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองของภาคพลเมือง และภาคประชาสังคม (civil society) ของคนอังกฤษก็อยู่บนพื้นฐานการเคารพกฎหมายและมีความอดทนอดกลั้นทางการเมืองสูง (political tolerance) ที่จะประพัตติตนไม่คลาดเคลื่อนจากทำนองคลองธรรม (integrity) ของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ขณะที่ประเทศไทยก็มีเพียงสถาบันพระมหากษัตริย์ ตุลาการ และกองทัพเท่านั้นที่มีความเป็นสถาบันสูง ขณะที่องค์การทางการเมืองส่วนใหญ่มีความเป็นสถาบันต่ำ แม้มีความสามารถในการปรับตัวสูงก็ตาม เพราะมีการเข้ามาแทรกแซงของกองทัพ มีการรัฐประหาร

^{๕๓} Eric Dowling. Review of Edward Friedman, ed., *The Politics of Democratization: Generalizing East Asian Experiences*. in *Contending Perspective in Comparative Politics*. Edited by Lawrence Mayer et al. Washinton, D.C.CQ Press. 2009. p. 482.

รื้อทำลายรัฐธรรมนูญทิ้ง ทำให้ขาดความต่อเนื่องของการปกครองจึงยังผลให้การปกครองระบบประชาธิปไตยไม่เป็นปึกแผ่นมั่นคง ในขณะที่ทัศนคติ และพฤติกรรมทางการเมืองของชนชั้นนำบางกลุ่ม ก็อยู่บนพื้นฐานการเอาชนะกันและกัน และมีความอดทนอดกลั้นทางการเมืองต่ำ และมีที่ท่าและแนวโน้มชอบยุบ ปลูกปั่น หรือสร้างสถานการณ์ให้ฝ่ายกองทัพต้องออกมาแทรกแซงเพื่อแก้ปัญหาการเมือง เมื่อใดก็ตามที่เกิดรัฐประหารขึ้น ก็มักจะยุบองค์การทางการเมืองเดิมทิ้ง สิ่งที่เหลือจากคณะรัฐประหารก็คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะมีหลายครั้งที่ในระดับชาติไม่มีความเป็นประชาธิปไตย แต่ในระดับท้องถิ่นก็ยังคงเหลืออยู่ และเป็นรากฐานสำคัญของการแตกหน่อประชาธิปไตยให้เจริญเติบโตขึ้นไปในเบื้องบนได้ อย่างที่ Robert Dahl เคยเสนอไว้ว่า หน่วยการปกครองที่มีขนาดพอเหมาะพอดีจะอำนวยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการบ้านเมืองได้มากที่สุด เมื่อเทียบกับรัฐบาลระดับชาติที่จะให้โอกาสประชาชนทำงานให้กับบ้านเมืองได้^{๕๔}

^{๕๔} ดูเพิ่มเติมใน อเนก เหล่าธรรมทัศน์. แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๕๒. หน้า ๒ - ๓.

เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม. (๒๕๔๘). *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- จรัญ โฆษณานันท์. (๒๕๔๗). *นิติปรัชญา*. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ไชยวัฒน์ คำชู และนิธิ เนื่องจำนงค์. (๒๕๕๔). *คลื่นลูกที่สี่ของการศึกษาการทำให้เป็นประชาธิปไตย: จากลัทธิเชตสุโดมอนต์*. ในบทความเอกสารคำสอน “แนวทางในการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ”. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพงษ์. (๒๕๕๓). *การปกครองส่วนท้องถิ่น: ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*. กรุงเทพมหานคร: สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน.
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. (๒๕๔๗). *การเมืองการบริหารไทย: ภาระของชาติ*. โครงการเอกสารและตำราสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิต้า.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (๒๕๔๗). *คุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร*. ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรมสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) นนทบุรี.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (๒๕๕๔). *การเมืองการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ*. โครงการส่งเสริมการแต่งตำรา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พรชัย เทพปัญญา. (เดือนพฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๔๘). *ประชาธิปไตยจากมุมมองชนชั้นนำ*. ใน *วารสารพระปกเกล้า* ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๒ หน้า ๗-๑๒.
- พฤทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว., (๒๕๕๔). *ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอังกฤษ*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โยชิฟุมิ ทามาตะ. (๒๕๕๑). เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษหัวข้อ “กระบวนการสร้างและทำลายประชาธิปไตยของการเมืองไทย” ใน การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๙ (วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑) ณ หอประชุมใหญ่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ลาร์รี ไดมอนด์. (๒๕๕๔). *เอกสารสรุปการบรรยายของ ดร.ลาร์รี ไดมอนด์ เรื่อง From Arab Spring to Thai Crisis: The Spirit of Global Democratization*. วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๔. จัดโดย สถาบันศึกษาความมั่นคงนานาชาติ (ISIS) ร่วมกับศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. และสถาบันพระปกเกล้า.

ลิขิต ธีรเวคิน. (๒๕๕๓). *การเมืองการปกครองของไทย*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
วัชรวิ ทรวงประทุม. (๒๕๕๒). *การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย*. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
วุฒิสาร ตันไชย. (๒๕๔๘). *การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สถาบันพระปกเกล้า.
สมบัติ อารังธัญวงศ์. (๒๕๔๖). *การเมืองอังกฤษ*. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิต
พัฒนบริหารศาสตร์.

สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ (สคต.) กรมส่งเสริมการค้าส่งออก กระทรวงพาณิชย์
ณ กรุงลอนดอน ประเทศสหราชอาณาจักร. *ข้อมูลพื้นฐานประเทศอังกฤษ*.
เข้าถึงโดย <http://www.Thaicomuk.dial.pipex.com> (Online Available วันที่
๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖)

อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (๒๕๕๒). *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐาน
ของประชาธิปไตย*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อมร รักษาสัตย์ และคณะ. (๒๕๔๔). *การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*.
กรุงเทพมหานคร: วิ.เจ.พรินติ้ง.

อุดม ทุมโฆสิต. (๒๕๕๐). *รายงานการวิจัย เรื่อง การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นไทย:
การศึกษา ผลการดำเนินงาน อุปสรรคปัญหา และแนวทางแก้ไข*.
กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

เอกพลณัฐ ณ์รัฐพทนนท์. (๒๕๕๔). *ความมั่นคงของประชาธิปไตย: กรณีศึกษาเปรียบเทียบญี่ปุ่น
และไทย*. ใน “การเมืองของรัฐ และท้องถิ่นภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์”
รวมบทความวิชาการและงานวิจัย การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
แห่งชาติ ครั้งที่ ๑๑ (๒๕๕๓), วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัย
มหาสารคาม.

Anwar Shah. (2006). *Local Governance in Industrial Countries*. Washington, D.C.:
World Bank.

Chai-Anan Samudavanija. (2002). *Thailand: States-Building, Democracy and Globalization*.
Institute Of Public Policy Studies, Bangkok, Thailand.

Dennis Kavanagh. (1996). *British Politics: Continuities and Change*. New York: Oxford
University Press.

- Eric Dowling. (2009). Review of Edward Friedman, ed., *The Politics of Democratization: Generalizing East Asian Experiences*. in *Contending Perspective in Comparative Politics*. Edited by Lawrence Mayer et al. Washinton, D.C.CQ press.
- Gregor McLennan, David Held and Stuart Hall. (1984). *State and Society In Contemporary Britain: A Critical Intriduction*. Cambridge: Polity Press.
- Ivan Budge etal. (2001). *The New British Politics*. Pearson Education.
- Juan J. Linz and Alfred C.Stepan. (2009). Toward Consolidated Democracies. *In Contending Perspectives in Comparative Politics*. eds. by Mayer, Patterson and Thames. CQ Press.
- Larry Diamond. (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Larry Diamond and Marc F. Plattner. (2001). *The Global Divergence of Democracies*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- Robert Dahl. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press,
- Samuel Humes IV. (1991). *Local Governance and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government*. international Union of Local Authorities. The Hague, Netherlands. Harvester Wheatsheaf.
- Samuel Huntinton. (1991). *The Third Wave: Democratization in The Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Samuel Huntington and Joan Nelson.



กฎหมาย: ปัจจัยที่เอื้อต่อการขยายตัวของโรงเรียนกวดวิชา

ปริญญ์ ดาวอุดม*
สุรวุฒิ ปัดไธสง**

บทนำ

หากย้อนไปในอดีตโรงเรียนกวดวิชาปรากฏตัวขึ้นในสังคมไทยเพียงไม่กี่แห่ง โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร การกวดวิชาก็เป็นกิจกรรมที่กระทำกันเพียงช่วงเวลาไม่กี่เดือน ก่อนการสอบเข้ามหาวิทยาลัย ผู้สอน (หรือที่เรียกกันติดปากว่า “ติวเตอร์”) ส่วนใหญ่ก็จะมาจากอาจารย์ในมหาวิทยาลัยหรือไม่ก็เป็นอาจารย์จากโรงเรียนมัธยมที่เชี่ยวชาญในการสอนเพียงไม่กี่กลุ่ม นักเรียนที่เข้าสู่โรงเรียนกวดวิชา ก็มักจะเป็นกลุ่มที่ต้องการเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัย หรือผู้ที่เคยพลาดหวังจากปีก่อนๆ แต่เมื่อพิจารณาถึงโรงเรียนกวดวิชาในปัจจุบัน เรากลับเห็นปรากฏการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและแตกต่างไปเป็นอันมากในท่ามกลางความพยายามของกระทรวงศึกษาธิการที่ต้องการจะลดภาระในการกวดวิชาของนักเรียน แต่เรากลับเห็นการกวดวิชาที่เข้มข้นมากขึ้นกลายเป็นส่วนหนึ่งในกิจวัตรประจำวัน เป็นอีกส่วนหนึ่งของการศึกษาในสังคมไทย

ปัจจุบันจะเห็นได้ว่าโรงเรียนกวดวิชาได้ขยายตัวออกไปเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานครนั้นถือได้ว่าได้เกิดแหล่งกวดวิชากระจายตัวอยู่ทั่วไปไม่ว่าจะเป็นย่าน

* นิสิตหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, อาจารย์ที่ปรึกษา.

สยามสแควร์ ย่านบางกะปิ ย่านรามคำแหง ย่านงามวงศ์วาน รวมไปถึงการเกิดขึ้นของพื้นที่ กวดวิชาในห้างสรรพสินค้าเกือบทุกแห่งทั่วกรุงเทพมหานคร ตามมาด้วยความต้องการของ อาคารที่สร้างขึ้นเพื่อเป็นแหล่งรวมโรงเรียนกวดวิชาย่านพญาไทที่นักเรียนสามารถเลือกเรียน กวดวิชาในโรงเรียนที่มีชื่อเสียงซึ่งตั้งอยู่ในอาคารดังกล่าวได้ตามความต้องการของนักเรียน และมีความสะดวกสบายไม่ต่างจากห้างสรรพสินค้าชั้นนำ รวมถึงโรงเรียนกวดวิชาที่ขยาย สาขาไปสู่ต่างจังหวัดทั้งผ่านการสอนสดและสอนด้วยวิดีโอ และโรงเรียนกวดวิชาขนาดกลาง และขนาดเล็กอีกมากมายที่จัดตั้งขึ้นทั้งที่ได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องและที่ยังไม่ได้ขออนุญาต จัดตั้ง ช่วงเวลาที่เราเห็นนักเรียนไปเรียนกวดวิชาโดยเฉพาะในกรุงเทพหรือตามตัวเมือง ใหญ่ๆ ในต่างจังหวัด เปลี่ยนจากเรียนเฉพาะก่อนสอบเข้ามหาวิทยาลัยมาเป็นการเรียนกัน เกือบตลอดเวลา หลายคนอาจมีความเคยชินว่าเวลาสำหรับการเรียนกวดวิชาคือเวลาหลัง เลิกเรียน วันหยุด หรือช่วงปิดภาคเรียน แต่ปัจจุบันมีนักเรียนจำนวนมากจากโรงเรียนหลาย แห่งในกรุงเทพมหานครออกจากโรงเรียนในเวลาพักเที่ยง โดยสารรถไฟเพื่อไปเรียนกวดวิชา ช่วงเที่ยงถึงบ่าย และกลับเข้าเรียนในเวลาบ่ายโมงครึ่ง โดยได้รับอนุญาตจากทางโรงเรียนอย่าง เป็นทางการ หรือบางกรณีเป็นการอนุญาตอย่างไม่เป็นทางการ โรงเรียนที่มีชื่อเสียงหลายแห่ง มีนโยบายสนับสนุนการกวดวิชาอย่างชัดเจนด้วยการจ้างผู้สอนกวดวิชาที่มีชื่อเสียงมาสอน นักเรียนในโรงเรียนก่อนสอบ รวมทั้งมีการหยุดเรียนให้นักเรียนก่อนสอบเป็นเวลา ๒ - ๓ สัปดาห์ เพื่อให้โอกาสนักเรียนไปเรียนกวดวิชาก่อนสอบ

รายงานของศูนย์วิจัยกสิกรไทยปี ๒๕๕๔^๑ ได้ประมาณการมูลค่าตลาดธุรกิจสถาบัน กวดวิชาในปี ๒๕๕๔ มีมูลค่าทางการตลาดถึง ๘,๐๐๐ ล้านบาท (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, ๒๕๕๔: ออนไลน์) เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๔๔ กว่า ๖,๘๐๐ ล้านบาท ตัวเลขดังกล่าวทำให้เล็งเห็นถึงแนวโน้ม ของโรงเรียนกวดวิชาที่ขยายตัวครอบคลุมเข้าสู่สังคมไทยอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมมากขึ้นและ เมื่อพิจารณาจากจำนวนนักเรียนที่เข้าสู่กระบวนการกวดวิชาในปี ๒๕๔๔ ที่มีกว่า ๓๐๐,๐๐๐ คน เชื่อได้ว่าจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของโรงเรียนกวดวิชา ปัจจุบันจะมีนักเรียนไม่น้อย กว่า ๔๐๐,๐๐๐ - ๖๐๐,๐๐๐ คน ที่เรียนกวดวิชาทั้งในโรงเรียนกวดวิชาที่ถูกกฎหมาย และโรงเรียนกวดวิชาที่ไม่ได้จัดตั้งตามกฎหมาย ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับโรงเรียน กวดวิชาเป็นความเปลี่ยนแปลงที่ทำให้โรงเรียนกวดวิชาเป็นสิ่งที่มีความหมายต่อสังคมอย่างสูง

^๑ อ่างใน ยุทธพงศ์ จิว. ๒๕๕๕. บทความเรื่อง “อู๋ Effect! Growth Model จากสยามถึง วรรณสรณ์”. ในนิตยสาร The company ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๑๐๗. หน้า ๖๔ - ๙๕.

กลายเป็นความจำเป็นและสิ่งที่ถูกต้องดังตามที่ควรกระทำในสังคม เป็นสิ่งที่ต้องแสวงหาไขว่คว้า ไม่ว่าจะมียุคค่างวดที่แพงมากสักเพียงใด

การสืบทอดที่ต่อเนื่องยาวนานของโรงเรียนกวดวิชาในสังคมไทยที่มีความต่อเนื่องและเปลี่ยนแปลงจนครอบคลุมสังคมทางการศึกษาของคนไทยไว้เกือบทั้งหมด จนกล่าวได้ว่าปัจจุบันโรงเรียนกวดวิชาได้กลายเป็นสถาบันทางสังคมอีกอันหนึ่งที่ขาดไม่ได้ในสังคมไทยไปแล้ว ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับโรงเรียนกวดวิชาในรอบหลายปีที่ผ่านมาจนกลายมาเป็นความสำคัญจำเป็นในสังคมไทยของโรงเรียนกวดวิชาดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ถือได้ว่าเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างมีพลวัต แม้ว่าจะมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ นักวิชาการด้านการศึกษา สื่อมวลชน จะพยายามค้นหากระบวนการ หรือวิธีการในอันที่จะควบคุมการขยายตัวของโรงเรียนกวดวิชา แต่ทัศนะหรือมุมมองที่นำมาใช้เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์กลับมีลักษณะที่ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้าง ไม่ว่าจะเป็นความพยายามเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์กติกาในการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาที่มักจะมองกันว่าเป็นสาเหตุอันดับต้น ๆ ของโรงเรียนกวดวิชา ความพยายามที่จะออกกฎหมายมาควบคุมกำกับดูแลโรงเรียนกวดวิชาให้เข้มงวด และมีมาตรฐานมากขึ้นแต่ความพยายามดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะหยุดยั้งหรือลดอัตราการขยายตัวของโรงเรียนกวดวิชาได้ลงเลย ในทางกลับกันก็มีหลายฝ่ายเชื่อว่าการที่โรงเรียนกวดวิชามีการขยายตัวมากขึ้น นักเรียนเข้าไปเรียนกวดวิชามากยิ่งขึ้นนั้นเป็นเพราะนักเรียนไม่เห็นความสำคัญของหลักสูตร นักเรียนไม่มีความตั้งใจเรียนในชั้นเรียน บ้างก็มึ่มมองว่าเป็นค่านิยมที่ไม่มีความจำเป็นอย่างแท้จริง การพิจารณาประเด็นเรื่องโรงเรียนกวดวิชาด้วยมุมมองทั้งสองข้างต้นเป็นการวิเคราะห์ที่ไม่อาจอธิบายการขยายตัวของโรงเรียนกวดวิชา และการกวดวิชาได้อย่างครบถ้วนรอบด้าน

ผู้เขียนมีมุมมองต่อปรากฏการณ์ของโรงเรียนกวดวิชานี้ว่าเป็นปฏิบัติการทางสังคมรูปแบบหนึ่งที่มีการสืบทอดมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานมาได้ เป็นผลที่สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติของผู้คนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นผู้รับรู้บรรดา กฎ กติกา ระเบียบต่าง ๆ ทางสังคม และผู้คนเหล่านั้นก็มีความสามารถในการเลือกใช้หรือใช้ประโยชน์จากกฎ กติกา ระเบียบต่าง ๆ ดังกล่าว เพื่อให้ตนเองจะสามารถที่จะกระทำการต่าง ๆ ในสังคมได้อย่างถูกต้อง ชอบธรรม และเป็นประโยชน์ต่อตนเอง หากพิจารณาในมุมมองนี้บรรดากฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมจึงไม่ได้มีสภาพบังคับ กำกับ หรือควบคุมเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังถือเป็นการอนุญาตให้ทำสิ่งต่าง ๆ ตามที่กฎหมายได้อนุญาตไว้อีกด้วย นอกจากนี้ การกระทำ

สิ่งใดก็ตามที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายย่อมเป็นการยืนยันความถูกต้องชอบธรรมของการกระทำนั้น ๆ ไปด้วยในเวลาเดียวกัน การที่รัฐพยายามออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มาตรฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับโรงเรียนกวดวิชา จึงเป็นทั้งการควบคุม บังคับ และสนับสนุนการขยายตัวของโรงเรียนกวดวิชาไปพร้อม ๆ กัน

บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของปริญญาโทระดับดุสิตบัณฑิตเรื่อง การทำให้โรงเรียนกวดวิชาเป็นโครงสร้างที่มีเสถียรภาพในสังคม บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นว่ากฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้นนั้นได้กลายมาเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการขยายตัวของโรงเรียนกวดวิชาในปัจจุบันได้อย่างไร ซึ่งอาศัยระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยการวิเคราะห์เอกสาร (document analysis) อันได้แก่ พระราชบัญญัติ ประกาศ กฎกระทรวง และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนกวดวิชา และนำเสนอผลการศึกษาในเชิงวิเคราะห์เพื่อทำความเข้าใจถึงการขยายตัวของโรงเรียนกวดวิชาที่มีผลมาจากกฎหมายโดยอาศัยทฤษฎีความเป็นโครงสร้าง (structuration) ตามแนวคิดของ Anthony Giddens เป็นกรอบในการวิเคราะห์กฎหมายดังกล่าว ผู้วิจัยเข้าถึงข้อมูลด้วยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ตำรา และราชกิจจานุเบกษา ที่พิมพ์เผยแพร่ทั่วไป โดยเลือกเฉพาะบรรดากฎหมาย ระเบียบ และประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับการขอจัดตั้ง การติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมโรงเรียนกวดวิชาที่มีอยู่ทั้งในอดีตและปัจจุบัน

แนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์

แนวคิดในทฤษฎีความเป็นโครงสร้าง (structuration) ของ Anthony Giddens ที่เห็นว่าบรรดากฎระเบียบต่าง ๆ (rules) ที่มีอยู่ในสังคมนั้นมีคุณลักษณะสองประการกล่าวคือ มีทั้งสภาพบังคับและเป็นบทบัญญัติที่อนุญาตให้สามารถกระทำการต่าง ๆ ได้ และด้วยการที่ในการกระทำทางสังคมนั้นคนเรายังมีความสามารถที่จะแปลงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้กลายมาเป็นปัจจัยเอื้ออำนวย (facility) ทำให้สามารถกระทำการต่าง ๆ อันจะเกิดประโยชน์ต่อตนเองได้อีกด้วย ซึ่ง Giddens เรียกว่าเป็นทรัพยากรเชิงอำนาจ (authoritative resources) การที่บุคคลครอบครองทรัพยากรใด ๆ ก็ตามบุคคลจะมีความสามารถใช้อำนาจในความสัมพันธ์ทางสังคม โดยใช้แนวคิดของ Giddens นี้จะช่วยให้สามารถทำความเข้าใจได้ว่าบรรดากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดมาตรฐาน ตลอดจนขั้นตอนพิธีการที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนกวดวิชาที่เป็นไปตามกฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้นนั้น ได้ถูกปรับเปลี่ยนให้

กลายมาเป็นทรัพยากรเชิงอำนาจของบรรดาเจ้าของโรงเรียนกวดวิชา และผู้สอนในโรงเรียนกวดวิชา กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมโรงเรียนกวดวิชาจึงกลายมาเป็นปัจจัยที่เอื้อให้เจ้าของโรงเรียนกวดวิชา หรือผู้สอนในโรงเรียนกวดวิชา มีพลังอำนาจในปฏิบัติการของโรงเรียนกวดวิชาเป็นผลให้มีการขยายตัวของโรงเรียนกวดวิชาอย่างมากในปัจจุบัน

การขยายตัวของโรงเรียนกวดวิชา: ผลการวิเคราะห์ปัจจัยเอื้ออำนาจทางกฎหมาย

กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับโรงเรียนกวดวิชาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประกอบไปด้วยพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗, พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕, พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๑, พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๔๘๑, และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนเอกชนประเภทกวดวิชา พ.ศ. ๒๕๔๕ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าบรรดากฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นเอื้อให้โรงเรียนกวดวิชาขยายตัว มีการสืบทอดและมีเสถียรภาพในหลายประการ ได้แก่ ประการแรกพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้สร้างความชอบธรรมให้โรงเรียนกวดวิชาโดยการยอมรับและบัญญัติโรงเรียนกวดวิชาไว้ในกฎหมายเป็นครั้งแรก ประการที่สอง พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้มีส่วนส่งเสริมให้โรงเรียนกวดวิชาขยายตัวภายใต้การควบคุมมาตรฐานที่เคร่งครัด ประการที่สาม การขยายสาขาและการสอนผ่านสื่อที่กฎหมายปัจจุบันเอื้อให้สามารถดำเนินการได้ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗ กับการสร้างความชอบธรรมให้โรงเรียนกวดวิชา

โรงเรียนกวดวิชาในประเทศไทยเริ่มมีขึ้นมาในยุคสมัยใดนั้นไม่มีหลักฐานปรากฏที่ชัดเจน แม้จะมีนักวิชาการหลายท่านพยายามสืบย้อนการเริ่มต้นขึ้นของโรงเรียนกวดวิชาว่าเริ่มต้นมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระนารายณ์ในลักษณะของการจ้างครูชาวจีนมาสอนภาษา^๒ รวมไปถึงการสอนภาษาต่างประเทศในรูปแบบจ้างครูมาสอนหรือการเปิดสอนในรูปแบบที่คล้ายกับห้องเรียนหรือโรงเรียนสอนภาษาก็ตาม แต่ก็ไม่ได้เป็นโรงเรียนกวดวิชาที่ตรงตามความเข้าใจของผู้คนในยุคปัจจุบัน นอกจากนี้ แม้วก่อนหน้าปีพุทธศักราช ๒๔๙๗ จะได้มีการ

^๒ กำนตพิพย์ ขาดิวงค์ อ่างโน ไทพูร์ย์ สิ้นลารัตน์. (๒๕๔๕)

ตราพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๗๙ ขึ้น คำว่าโรงเรียนกวดวิชาก็ยังไม่ปรากฏในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม เชื่อได้ว่าโรงเรียนกวดวิชาที่หมายถึงโรงเรียนที่มีการจัดการเรียนการสอนในบางวิชาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการในลักษณะเรียนเพิ่ม เรียนเสริม คงจะมีการดำเนินการกันอยู่บ้างแต่ไม่เป็นการแพร่หลาย

จวบจนเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗^๓ ขึ้น คำว่าโรงเรียนกวดวิชาได้ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติฉบับนี้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า

“โรงเรียนมี ๖ ประเภท คือ (๑) โรงเรียนอนุบาล (๒) โรงเรียนประถมศึกษา (๓) โรงเรียนมัธยมสามัญศึกษา (๔) โรงเรียนมัธยมวิสามัญศึกษา (๕) โรงเรียนอาชีวศึกษา (๖) โรงเรียนการศึกษาพิเศษ”

โดยที่โรงเรียนกวดวิชาถูกจัดให้เป็นหนึ่งในลักษณะของโรงเรียนการศึกษาพิเศษซึ่งในมาตรา ๒๐ บัญญัติว่า

“โรงเรียนการศึกษาพิเศษ ได้แก่โรงเรียนที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะและวิธีการของโรงเรียนแตกต่างจากโรงเรียนประเภทอื่น ๆ คือ... (๕) โรงเรียนกวดวิชา ได้แก่โรงเรียนที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกวดวิชาบางวิชาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ”

ผลจากกฎหมายฉบับนี้ได้ทำให้โรงเรียนกวดวิชากลายเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับในฐานะที่เป็นโรงเรียนราษฎร์ประเภทหนึ่งซึ่งการจัดตั้งต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ประเภทอื่นทุกประการโดยไม่มีระเบียบแบบแผนหรือข้อบังคับใดที่กำหนดเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะสำหรับโรงเรียนกวดวิชา การที่กฎหมายบัญญัติให้โรงเรียนกวดวิชาเป็นโรงเรียนการศึกษาพิเศษประเภทหนึ่งนั้นมีส่วนทำให้การจัดเก็บค่าเล่าเรียน การเปิดรับสมัครนักเรียน การแสดงป้ายชื่อโรงเรียน สามารถกระทำได้ รวมถึงสิทธิพิเศษในการได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ตามกฎหมายประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๔๘๑^๔ มาตรา ๔๒ บัญญัติว่า

“เงินได้พึงประเมินประเภทต่อไปนี้ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ ... (๑๗) เงินได้ตามที่จะได้กำหนดยกเว้นโดยกฎกระทรวง”

^๓ พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๗๑, ตอนที่ ๑๔ ก, หน้า ๓๐๘ - ๓๔๐.

^๔ พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พุทธศักราช ๒๔๘๑. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๔๖, ตอนที่ ๐ ก, หน้า ๒๒ - ๒๓.

เมื่อพิจารณาฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒๖ พ.ศ. ๒๕๐๙ ออกตามความในประมวล
รัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากรข้อ ๒ บัญญัติว่า

“ให้กำหนดเงินได้ต่อไปนี้เป็นเงินได้ตาม (๑๗) ของมาตรา ๔๒ แห่งประมวล
รัษฎากร (๑) เงินได้จากกิจการโรงเรียนราษฎร์”

ดังนั้นเมื่อโรงเรียนกวดวิชามีลักษณะเป็นโรงเรียนราษฎร์ประเภทหนึ่ง จึงทำให้เงิน
ได้ของโรงเรียนกวดวิชาได้รับการยกเว้นภาษีด้วย ถึงแม้ว่าการได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้จะ
ไม่มีส่วนทำให้การขยายตัวของโรงเรียนกวดวิชาในช่วง พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้นมาขยายตัวแต่ก็
ถือได้ว่าโรงเรียนกวดวิชาได้รับการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งขึ้นด้วยแรงจูงใจทางภาษีเช่นเดียวกับ
โรงเรียนราษฎร์ประเภทอื่นๆ อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้สร้างความชอบธรรมให้
กับโรงเรียนกวดวิชาขึ้นเป็นครั้งแรก ทำให้โรงเรียนกวดวิชาเป็นสิ่งที่สามารถตั้งขึ้นได้ ดำเนินการ
ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แม้ว่าจะยังไม่มีส่วนสนับสนุนการขยายตัวของโรงเรียน
กวดวิชามากนักแต่ความพยายามที่จะขออนุญาตจัดตั้งหรือขายโรงเรียนกวดวิชา ก็ได้กลายมา
เป็นข้อถกเถียง วิพากษ์วิจารณ์ และเป็นประเด็นในการศึกษาวิจัยเพื่อทำความเข้าใจใน
ประเด็นการกวดวิชากันอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะ หลังปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ที่มีการกวดวิชากัน
มากขึ้น การกวดวิชาได้ส่งผลไปถึงการสอนของครูในโรงเรียนที่เริ่มนำเอาวิธีการเรียนการสอน
แบบกวดวิชาไปใช้ในโรงเรียนกันมากขึ้น นักเรียนเองก็ขาดความสนใจในการเรียนในชั้นเรียน
รวมไปถึงสัดส่วนของผู้สอบเข้าศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัยที่ผ่านการเรียนกวดวิชาก็มี
สัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ มีผลการศึกษาพบว่าผู้สอบเข้ามหาวิทยาลัยได้ในปี ๒๕๒๓
ซึ่งผ่านการกวดวิชาคิดเป็นร้อยละ ๕๕.๑ ผู้ที่ไม่ได้กวดวิชา ร้อยละ ๔๔.๙ ในส่วนนี้จะเห็นได้ว่า
ผลจากการที่กฎหมายอนุญาตให้มีโรงเรียนกวดวิชาได้อย่างถูกต้อง นอกจากจะได้สร้างความ
ชอบธรรม ความน่าเชื่อถือให้โรงเรียนกวดวิชาแล้ว ยังมีส่วนทำให้โรงเรียนกวดวิชากลายเป็น
กรอบแห่งความเข้าใจและรับรู้ร่วมกันของผู้คนในสังคมในฐานะที่เป็นโรงเรียนที่สามารถทำ
ให้นักเรียนบรรลุความสำเร็จในการสอบเข้ามหาวิทยาลัยอันเป็นรูปแบบหนึ่งของความสำเร็จ
ทางการศึกษา

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งโรงเรียนกวดวิชาในยุคนี้ยังคงเป็นไปด้วยความยาก
ลำบาก การอนุญาตให้ตั้งโรงเรียนกวดวิชาในสมัยนั้นถือได้ว่าอยู่ในความควบคุมของกระทรวง
ศึกษาธิการอย่างเคร่งครัด ดังปรากฏหลักฐานว่า ในปี ๒๕๑๒ ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่าง
มากกว่าควรจะมีการอนุญาตให้ขยายหรือจัดตั้งโรงเรียนกวดวิชาเพิ่มมากขึ้นหรือไม่ แต่กระทรวง

ศึกษาธิการเองก็เห็นว่าไม่มีความจำเป็นเพราะทำให้ผู้ปกครองสับสนเปลี่ยน* ในขณะที่เดียวกันการที่โรงเรียนกวดวิชาตามพระราชบัญญัตินี้มีได้ถูกกำหนดด้วยระเบียบ หรือประกาศใด ๆ เพิ่มเติมเป็นการเฉพาะก็ทำให้การกำกับควบคุม ติดตาม และรายงาน ต้องเป็นไปตามแบบแผนของโรงเรียนราษฎร์ทุกประการเช่นกัน

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนกับการขยายตัวภายใต้มาตรฐานของโรงเรียนกวดวิชา

ในปี ๒๕๒๕ ได้มีการตราพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕^๖ ขึ้น โดยมีการยกเลิกพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งมีผลบังคับใช้มากกว่า ๒๐ ปี แม้ว่าในพระราชบัญญัติดังกล่าวจะไม่ได้กำหนดเป็นตัวบทที่ชัดเจนเกี่ยวกับโรงเรียนกวดวิชา แต่โรงเรียนกวดวิชาที่ถูกจัดอยู่ในลักษณะของโรงเรียนที่จัดการศึกษาในรูปแบบนอกระบบโรงเรียน ซึ่งระบุไว้ในมาตรา ๑๕ บัญญัติว่า

“โรงเรียนมี ๓ ลักษณะ ดังต่อไปนี้

(๑) โรงเรียนที่จัดการศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการหรือหลักสูตรที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการและจัดเป็นรูปแบบการศึกษาในระบบโรงเรียน

(๒) โรงเรียนที่จัดการศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ หรือหลักสูตรที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการ และจัดเป็นรูปแบบการศึกษานอกโรงเรียน

(๓) โรงเรียนที่จัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่มีลักษณะพิเศษหรือผิดปกติแก่ร่างกายสติปัญญาหรือจิตใจ ที่จัดเป็นรูปแบบการศึกษาพิเศษ หรือโรงเรียนที่จัดให้การศึกษาแก่ผู้ยากไร้หรือผู้เสียเปรียบทางการศึกษาในลักษณะต่าง ๆ ที่จัดเป็นรูปแบบการศึกษาสงเคราะห์

โรงเรียนแต่ละลักษณะจะแบ่งออกเป็นประเภทใดหรือระดับใดให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นอกจากนี้ ในมาตรา ๑๗ ยังได้บัญญัติว่า

“เพื่อประโยชน์แก่การจัดตั้ง ควบคุม และส่งเสริมโรงเรียน ให้รัฐมนตรีมีอำนาจระเบียบ

* อ่านเพิ่มเติมใน กำนันทิพย์ ขาดวงค์ และ พอดู สุวรรณทัต อ่างโน ไพฑูรย์ สินลารัตน์ (๒๕๔๕)

^๖ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๙๙ ตอนที่ ๑๑๖ ก ฉบับพิเศษ, หน้า ๑ - ๔๗.

(๑) กำหนดมาตรฐานของโรงเรียน

(๒) ยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติในหมวด ๓ หมวด ๕ หมวด ๖ และหมวด ๗ ทั้งหมด หรือบางส่วนมาใช้บังคับแก่โรงเรียน ตามมาตรา ๑๕ (๒) ที่จัดการศึกษาตามหลักสูตรที่ได้รับ อนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการ หรือโรงเรียนตามมาตรา ๑๕ (๓) ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด

จากบทบัญญัติทั้งสองมาตราจะเห็นได้ว่าโรงเรียนกวดวิชายังเป็นโรงเรียนประเภท หนึ่งในลักษณะของโรงเรียนนอกระบบโรงเรียน และกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ศึกษาธิการมีอำนาจ ออกระเบียบกำหนดมาตรฐาน ได้รับการยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติที่ ว่าด้วยการบริหารและควบคุมโรงเรียน จรรยาบรรณและวินัยหน้าที่ การอุดหนุน ส่งเสริมและ ช่วยเหลือโรงเรียน ครูใหญ่และครู การคุ้มครองการทำงานและการสงเคราะห์แก่ครูใหญ่และครู รวมไปถึงการมีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน ซึ่งอาจยกเว้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด

อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีขึ้นมาพร้อมๆ กับการขยายตัวของโรงเรียน กวดวิชา ถึงแม้การที่รัฐมนตรีมีอำนาจในการจำกัดจำนวนโรงเรียนเอกชนเป็นจำนวนเท่าใดก็ได้ โดยออกเป็นประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้นทำให้กระทรวงศึกษาธิการซึ่งยังไม่ยอมให้มีการ เพิ่มจำนวนของโรงเรียนกวดวิชาในช่วงแรกที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ จนกระทั่ง ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศใช้ระเบียบว่าด้วยการกำหนดมาตรฐาน โรงเรียนเอกชนประเภทกวดวิชา พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ สถานที่ คุณสมบัติ ของผู้บริหาร อาคาร อุปกรณ์ ฯลฯ ที่มีความรัดกุมเข้มงวดทำให้โรงเรียนกวดวิชาที่มีการขยายตัว อย่างกว้างขวาง การขยายตัวของโรงเรียนกวดวิชาในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นการจัดตั้งโรงเรียน กวดวิชาในลักษณะที่เปิดสอนหลายวิชาเพื่อเตรียมความพร้อมนักเรียนที่จะสอบเข้าศึกษาต่อใน ระดับมหาวิทยาลัยเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตาม การเรียนกวดวิชาเพื่อสอบเข้าในโรงเรียนระดับ ต่างๆ หรือสถาบันอื่นก็เกิดขึ้นบ้างแล้วในลักษณะหลักสูตรเสริมของโรงเรียนกวดวิชา

โรงเรียนกวดวิชาในช่วงเวลานี้มักจะเป็นการรวมตัวกันของบรรดาครูอาจารย์ ในโรงเรียนมัธยมที่มีชื่อเสียงหรือคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยชั้นนำของรัฐในการเปิดสอน กวดวิชาแบบคอร์สหนึ่งมีหลายวิชา อาทิ สำหรับนักเรียนสายวิทยาศาสตร์ อย่างน้อยจะต้องมี วิชา ฟิสิกส์ เคมี และคณิตศาสตร์ ในหนึ่งคอร์ส เป็นผลมาจากวิชาที่จำเป็นต้องใช้ในการสอบ เข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยสำหรับสายวิทยาศาสตร์ แต่ด้วยหลักเกณฑ์ที่เข้ามาควบคุมเรื่อง การบริหาร อาคารสถานที่ อุปกรณ์ต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นทำให้เป็นอุปสรรคต่อกลุ่มครูอาจารย์

ที่ทุนน้อย หรือไม่มีเครือข่ายความสัมพันธ์กับครูอาจารย์ในสาขาวิชาที่จำเป็นสำหรับการจัดคอร์สให้กับนักเรียน ทำให้มีการเข้ามาของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่ทำธุรกิจการศึกษา ในช่วงเวลาดังกล่าวจึงสามารถพบเห็นโรงเรียนกวดวิชาที่มีชื่อเสียงหลายแห่งมีการสร้างแบรนด์ (branding) และมีการขยายสาขาไปทั่วรวมทั้งขยายสาขาไปสู่เมืองใหญ่ในต่างจังหวัด ภายใต้ระบบบริหารจัดการของกลุ่มทุนผู้เป็นเจ้าของโรงเรียนกวดวิชานั้นๆ

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีในการกำหนดระเบียบข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับโรงเรียนเอกชน โดยเฉพาะในส่วนโรงเรียนกวดวิชาไว้อย่างมาก นอกจากรัฐมนตรีจะไม่ได้ใช้อำนาจในการจำกัดจำนวนของโรงเรียนกวดวิชาแล้ว การประกาศใช้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานของโรงเรียนเอกชนประเภทกวดวิชา ยังเป็นการส่งเสริมการขยายตัวของโรงเรียนกวดวิชาไปโดยปริยาย เจตนารมณ์ของการประกาศใช้ระเบียบดังกล่าวอาจเป็นไปเพื่อจัดระบบและควบคุมโรงเรียนกวดวิชาที่จัดตั้งขึ้นมาโดยไม่ได้รับอนุญาตที่มีอยู่มากมายในช่วงนั้น ให้เข้ามาสู่ระบบและจัดตั้งให้ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อสะดวกต่อการควบคุม กำกับดูแล ทั้งในด้านมาตรฐาน หลักสูตร คุณภาพผู้สอน และความปลอดภัยในด้านอาคารสถานที่ แต่สิ่งที่อาจเกิดขึ้นมาด้วยความไม่ตั้งใจก็คือ การขยายตัวอย่างมากของโรงเรียนกวดวิชา การที่นักเรียนเข้าสู่การกวดวิชามากขึ้นโดยเฉพาะในต่างจังหวัดที่สาขาของโรงเรียนกวดวิชาชื่อดังได้ไปเปิดสาขาที่ใกล้บ้านนักเรียนมากขึ้นนักเรียนที่ไม่สามารถเรียนกวดวิชาได้เพราะอยู่ห่างไกลก็สามารถเรียนได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังให้โอกาสแก่กลุ่มทุนขนาดใหญ่หลาย ๆ กลุ่มที่เข้ามาแสวงหาผลกำไรจากการลงทุนในธุรกิจกวดวิชานี้ได้อย่างงดงามโดยที่ยังได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้เช่นเดิม โดยที่ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ยังได้มีการประกาศกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๙๗ พ.ศ. ๒๕๓๘ ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากรบัญญัติว่า

“ข้อ ๑ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๓๗) ของข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒๖ พ.ศ. ๒๕๐๙ ออกตามความในประมวลรัษฎากร ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙๖^๗ พ.ศ. ๒๕๓๘ ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร

^๗ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙๗ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๑๒, ตอนที่ ๒๘ ก, หน้า ๒๑ - ๒๒.

(๓๗) เงินปันผลหรือเงินส่วนแบ่งของกำไรจากบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ได้จากกิจการโรงเรียนเอกชนที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนหรือกิจการสถาบันอุดมศึกษาที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ทั้งนี้ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลดังกล่าวจะต้องมิได้ประกอบกิจการอื่นนอกจากกิจการโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนหรือกิจการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน”

เมื่อพิจารณาในด้านของการสนับสนุนส่งเสริมกิจการของโรงเรียนเอกชนในฐานะที่เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐในการจัดการศึกษาแล้วนับว่ากฎกระทรวงข้างต้นจะมีส่วนสนับสนุนให้มีผู้สนใจเข้ามาร่วมจัดการศึกษาในรูปแบบโรงเรียนเอกชนได้อย่างมาก แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีผลต่อโรงเรียนกวดวิชาด้วยเพราะยังเป็นการเอื้อให้กลุ่มทุนนั้นสามารถได้รับผลประโยชน์จากโรงเรียนกวดวิชาอย่างเต็มที่ แต่สำหรับในช่วงเวลาดังกล่าวก็ได้ทำให้โรงเรียนกวดวิชาขนาดเล็กและครูอาจารย์ที่มีทุนน้อยต้องยุบเลิกกิจการไปไม่น้อยเช่นกัน

กฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการขยายสาขาและการสอนผ่านสื่อ

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีการตราพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐^๕ ขึ้น โดยยกเลิกพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก ๒ ครั้ง ปัจจุบันโรงเรียนเอกชนทุกแห่งจึงอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติม ๒๕๕๔ รวมถึงโรงเรียนกวดวิชาด้วย ในพระราชบัญญัตินี้ได้ให้ความหมายของโรงเรียนนอกระบบไว้ในมาตรา ๔ บัญญัติว่า

“ในพระราชบัญญัตินี้ โรงเรียนนอกระบบ หมายความว่า โรงเรียนที่จัดการศึกษาโดยมีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา และให้หมายความรวมถึงศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด (ตาดีกา) และสถาบันศึกษาปอเนาะ”

^๕ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๒๕, ตอนที่ ๗ ก, หน้า ๒๙ - ๖๙.

จากความหมายข้างต้นจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าโรงเรียนนอกระบบตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะมีความยืดหยุ่นในการจัดการศึกษามากกว่าที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ เนื่องจากพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับที่ถูกยกเลิกไปแล้วนั้นไม่กล่าวถึงความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ฯลฯ ทำให้โรงเรียนกวดวิชาในปัจจุบันสามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างหลากหลายรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระยะเวลาของการศึกษาในปัจจุบันที่ค่อนข้างจะยืดหยุ่นไปตามความต้องการของผู้เรียนมากขึ้น

นอกจากจะได้ให้คำจำกัดความที่เป็นความหมายของโรงเรียนนอกระบบที่เอื้อต่อความยืดหยุ่นของโรงเรียนกวดวิชาแล้ว ในมาตรา ๑๒๗ ยังได้บัญญัติให้นำมาตรา ๒๙ มาตรา ๔๘ (๓) (๔) (๕) มาใช้กับโรงเรียนนอกระบบโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๒๙ บัญญัติว่า

“โรงเรียนในระบบอาจจัดตั้งสาขาได้ การจัดตั้ง การขออนุญาต และการอนุญาตให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

จากบทบัญญัติดังกล่าวถือได้ว่ากฎหมายได้ให้การรับรองความถูกต้องชอบธรรมแก่การขยายสาขาของโรงเรียนกวดวิชา ทำให้การขยายสาขาเป็นสิ่งที่ทำได้ และเป็นการเพิ่มศักยภาพให้กับเจ้าของโรงเรียนกวดวิชาในอันที่จะเปิดสาขาในต่างจังหวัด ในเมืองใหญ่ หรือในพื้นที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัยของรัฐ

สำหรับมาตรา ๔๘ บัญญัติว่า

“รัฐพึงให้การอุดหนุนและส่งเสริมโรงเรียนในระบบนอกเหนือจากเงินอุดหนุนตามมาตรา ๓๕ ได้ตามที่คณะกรรมการเสนอแนะ โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

(๓) ลดหย่อนหรือยกเว้นอากรขาเข้าสินค้าประเภทครุภัณฑ์และอุปกรณ์ที่ใช้ในการศึกษา ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร

(๔) ลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีเงินได้ของผู้รับใบอนุญาต ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในประมวลรัษฎากร

(๕) ลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือภาษีอื่นใดในทำนองเดียวกัน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด”

เมื่ออนุโลมใช้กับโรงเรียนนอกระบบด้วยบทบัญญัติในมาตรา ๔๘ นี้ ถือได้ว่าเป็นการขยายสิทธิประโยชน์ด้านภาษีให้กับเจ้าของกิจการโรงเรียนกวดวิชาเพราะนอกจากจะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้จากกิจการโรงเรียนกวดวิชาแล้ว ยังได้รับลดหย่อนหรือยกเว้นอากรขาเข้าสินค้าประเภทครุภัณฑ์และอุปกรณ์ที่ใช้ในการศึกษา รวมไปถึงการได้รับการยกเว้นภาษี

โรงเรียนและที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดหย่อนอากรขาเข้าสินค้าครุภัณฑ์และอุปกรณ์ที่ใช้ในการสอนนั้นนับว่ามีส่วนเอื้ออำนวยให้การนำเข้าสินค้าประเภทสื่อทัศนูปกรณ์ทั้งหลายใช้ต้นทุนที่ต่ำกว่าราคาในท้องตลาดทั่วไป เนื่องจากปัจจุบันโรงเรียนกวดวิชาหลายแห่งได้นำเอาสื่อและอุปกรณ์การเรียนที่ทันสมัยมาบูรณาการเข้ากับการจัดการเรียนการสอนที่ยืดหยุ่นจนเป็นที่นิยมและมีแนวโน้มจะเป็นที่แพร่หลายเพิ่มมากยิ่งขึ้น

หากจะพิจารณาจากระเบียบว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนเอกชนประเภทกวดวิชาซึ่งได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๔ และได้มีการปรับปรุงอีกหลายครั้ง โดยที่ปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการยังคงบังคับใช้ระเบียบฉบับล่าสุดคือ ระเบียบว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนเอกชนประเภทกวดวิชา พ.ศ. ๒๕๔๕^๙ จะเห็นได้ว่าหลังจากที่กระทรวงศึกษาธิการได้อนุญาตให้มีการจัดตั้งโรงเรียนเอกชนประเภทกวดวิชาเพิ่มขึ้นได้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้น การที่ต้องมีการปรับปรุงระเบียบดังกล่าวกันหลายครั้งหลายหนอันเนื่องมาจากทั้งความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับระบบการศึกษาไทยที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้น ประกอบกับเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาของไทยมีความเปลี่ยนแปลงทั้งในเรื่องของวิชาที่ใช้สอบ วิธีการสอบ ระยะเวลาในการสอบ รวมถึงเกณฑ์ที่กำหนดให้มีการนำผลการเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมาคิดเป็นสัดส่วนในการพิจารณารับเข้าศึกษาต่อ นอกจากนี้ ในช่วงระยะเวลาประมาณ ๑๐ ปี ดังกล่าวการเปลี่ยนแปลงด้านหลักสูตรเทคโนโลยีทางการศึกษาก็เป็นไปอย่างรวดเร็วมาก โรงเรียนกวดวิชาเองก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักสูตร วิธีการสอน ระยะเวลาที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอน สื่อ อุปกรณ์ที่ทันสมัยต่าง ๆ ถูกนำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของโรงเรียนกวดวิชา จนอาจกล่าวได้ว่ายิ่งปฏิรูปการศึกษาโรงเรียนกวดวิชายิ่งมีความจำเป็น ระเบียบที่ใช้ในการกำกับติดตาม ควบคุม มาตรฐานของโรงเรียนกวดวิชาจึงต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันกับทั้งความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับโรงเรียนกวดวิชาและความเรียกร้องต้องการของสังคมทั้งในทางสนับสนุนและต่อต้านโรงเรียนกวดวิชา

เงื่อนไขปัจจัยทางกฎหมายที่เอื้ออำนวยให้มีการขยายตัวของโรงเรียนกวดวิชา นอกจากพิจารณาจากพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนในอดีตจนถึงปัจจุบันดังกล่าวแล้วนั้น

^๙ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนเอกชนประเภทกวดวิชา พ.ศ. ๒๕๔๕. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๑๙, ตอนพิเศษ ๑๒๓ ง, หน้า ๔ - ๙.

ยังสามารถพิจารณาจากระเบียบว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนเอกชนประเภททวติศา พ.ศ. ๒๕๔๕ เพราะถือว่าผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนประเภททวติศา รวมไปถึงหน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ใช้ระเบียบฉบับนี้เป็นแนวปฏิบัติในการขออนุญาตจัดตั้งและได้ถูกนำไปถือปฏิบัติเป็นขั้นตอนในการขออนุญาตจัดตั้งโรงเรียนทวติศา รวมถึงการกำกับ ติดตาม ควบคุมมาตรฐานของโรงเรียนทวติศาในปัจจุบัน ซึ่งสามารถพิจารณาความเอื้ออำนวยของกฎหมายฉบับนี้ได้อย่างน้อยสองประการหลักกล่าวคือ

ประการแรก ในด้านของการนิยามศัพท์ ระเบียบว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนเอกชนประเภททวติศา พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ให้ความหมายของ สื่อ ว่าหมายถึงเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อการเรียนการสอน เช่น เครื่องวิทยุทัศน์ ระบบโทรทัศน์วงจรปิด เครื่องมือหรืออุปกรณ์ใด ๆ ที่สามารถถ่ายทอดสัญญาณภาพ และเสียงจากสถานที่แห่งหนึ่งไปยังอีกสถานที่หนึ่งได้ การนิยามศัพท์คำว่าสื่อไว้เช่นนี้ถือว่าสอดคล้องกับบทบัญญัติที่ว่าด้วยลักษณะการจัดการเรียนการสอนซึ่งได้อนุญาตให้มีการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนทวติศาไว้ ๓ รูปแบบ กล่าวคือจัดการเรียนการสอนโดยใช้ครูเป็นผู้สอน จัดการเรียนการสอนในลักษณะผสมโดยมีทั้งครูผู้สอนและสื่อ จัดการเรียนการสอนโดยใช้สื่ออย่างเดียว^{๑๑} การที่ระเบียบกำหนดลักษณะการจัดการเรียนการสอนไว้สามรูปแบบนี้จะเห็นว่าบรรดาโรงเรียนทวติศาที่มีศักยภาพทางการเงิน จะสามารถจัดหาอุปกรณ์ประเภทสื่อที่มีความทันสมัยจากทั้งในและต่างประเทศได้อย่างสะดวกภายใต้เงื่อนไขการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีอากรเข้า ทำให้การจัดการเรียนการสอนไม่จำเป็นต้องใช้ผู้สอนหลายคน แต่สามารถใช้วิธีการสอนด้วยผู้สอนเพียงคนเดียวผ่านสื่อต่าง ๆ เหล่านี้ และรวมไปถึงการบันทึกวิดีโอเพียงครั้งเดียวในการสอนของผู้สอนเพียงคนเดียวสามารถนำกระจายแจกจ่ายไปตามสาขาต่าง ๆ ทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด นอกจากนี้ ปัจจุบันยังมีการบันทึกการสอนลงในระบบหน่วยความจำของคอมพิวเตอร์ที่มีประจำอยู่ตามสาขาต่าง ๆ แล้วให้นักเรียนมาสมัครเรียนโดยทางโรงเรียนทวติศา มีรหัสผ่านและกำหนดระยะเวลาในการเรียนรู้ด้วยตนเองของนักเรียนไว้ระยะหนึ่ง นักเรียนสามารถนั่งเรียนด้วยตนเอง และจะเรียนในเนื้อหาที่นั้น ๆ กี่รอบ ก็ครั้งก็ได้ในระยะเวลาที่โรงเรียนได้กำหนดไว้ให้ การที่กฎหมายได้อนุญาตให้การจัดการเรียนการสอนในลักษณะนี้

^{๑๑} สรุปความจาก ข้อ ๔ และข้อ ๕ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนเอกชนประเภททวติศา พ.ศ. ๒๕๔๕. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๑๙, ตอนพิเศษ ๑๒๓ ง, หน้า ๔ - ๙.

เกิดขึ้นได้ในโรงเรียนกวดวิชาจึงส่งผลกระทบต่อการหดตัวของโรงเรียนกวดวิชาที่มีชื่อเสียง ซึ่งดำเนินการโดยกลุ่มทุนที่ประกอบกิจการทางการศึกษา เพราะผู้สอนหรือติวเตอร์ที่มีความสามารถหลายคนได้หันมาเปิดโรงเรียนกวดวิชาโดยใช้การสอนผ่านสื่อต่าง ๆ ดังกล่าวมากยิ่งขึ้น เป็นการสอนเพียงรายวิชาที่ผู้สอนถนัดและมีความเชี่ยวชาญเพียงรายวิชาเดียว แต่สามารถกระจายวิถีการสอนผ่านโทรทัศน์วงจรปิด หรือผ่านสื่อดิจิทัลต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว และประหยัด ประกอบกับการสอบในระดับต่าง ๆ ของนักเรียนก็เปลี่ยนเป็นการสอบแบบยกทุกกลุ่มสาระที่เรียนในระดับมัธยมมาเป็นผลคะแนนรวม นักเรียนจึงไม่นิยมเรียนกับโรงเรียนกวดวิชาที่สอนเป็นคอร์สหลัก คอร์สละ ๓ - ๔ วิชาดังแต่ก่อน นักเรียนจะเลือกเรียนเฉพาะวิชาที่มีสัดส่วนคะแนนสูง หรือวิชาที่ตนเองอ่อน นอกจานี้ด้วยวิธีการเตรียมตัวสอบที่จะต้องเตรียมกันทั้งปีตั้งแต่ ม. ๑ นักเรียนหลายคนก็สนใจศึกษาคอร์สล่วงหน้า อาทิ นักเรียนเรียนอยู่ ม. ๒ อาจลงเรียนในรายวิชาของ ม. ๔ หรือ ม. ๕ ไปก่อนเพื่อให้มีเวลาเพียงพอที่จะเรียนกวดวิชาแบบตลุยใจหทัยสำหรับสอบเข้ามหาวิทยาลัย เป็นต้น การที่กฎหมายให้โรงเรียนกวดวิชาแบบใช้สื่อในการจัดการเรียนการสอนได้จึงเอื้อให้การเรียนแบบล่วงหน้ามีความเป็นไปได้มากยิ่งขึ้นเพราะนักเรียนสามารถบริหารจัดการเวลาที่มีอยู่ในช่วงมัธยมศึกษาอย่างเหมาะสมโดยไม่ต้องกังวลว่าจะได้เรียนในคอร์สที่ผู้สอนจัดการสอนแบบบรรยายสด หรือไม่เพราะการเรียนผ่านสื่อในปัจจุบันแทบจะไม่มีอะไรแตกต่างจากการเรียนกับผู้สอนเอง

ประการที่สอง การกำหนดเรื่องสถานที่ตั้งของโรงเรียนและอาคาร ระเบียบว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนเอกชนประเภทกวดวิชา พ.ศ. ๒๕๔๕ สถานที่และบริเวณที่ตั้งโรงเรียนต้องมีลักษณะกว้างขวางและเหมาะสมพอแก่กิจการของโรงเรียน โดยต้องมีพื้นที่ใช้สอยไม่น้อยกว่า ๑๐๐ ตารางเมตร ไม่ขัดต่อสุขลักษณะหรืออนามัยของนักเรียน การคมนาคมสะดวก ตั้งอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีไม่อยู่ใกล้โรงงานอุตสาหกรรม ที่อาจเกิดภัยอันตรายใด ๆ หรืออยู่ใกล้สถานที่อื่นที่ไม่เหมาะสมแก่กิจการของโรงเรียน ต้องมีกรรมสิทธิ์ในอาคารหรือกรณีเช่าต้องมีสัญญาเช่าอาคารจากผู้มีสิทธิในการให้เช่า มีกำหนดระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๓ ปี โดยระบุวัตถุประสงค์การเช่าเพื่อใช้จัดตั้งโรงเรียน อาคารต้องเป็นเอกเทศ หรืออาคารร่วมต้องแยกเป็นสัดส่วนไม่ปะปนกับกิจการอื่น และเป็นอาคารที่มีความมั่นคงแข็งแรงเพียงพอที่จะใช้จัดการเรียนการสอน ต้องเป็นอาคารที่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างหรือใบอนุญาตต่อเติมอาคารจากทางราชการให้ใช้เป็นอาคารเรียนเพื่อการศึกษา เว้นแต่ในกรณีที่ไม่สามารถหาเอกสารจากทางราชการได้ให้ วิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วย

วิชาชีพวิศวกรรม เป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร^{๑๑} การกำหนดมาตรฐานเรื่องสถานที่ตั้งของโรงเรียนและตัวอาคารไว้อย่างละเอียด และมีความรัดกุมเช่นนี้ เพื่อให้โรงเรียนกวดวิชาขยายตัวได้ในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรฐานด้านอาคารได้ผลิตความหมายของโรงเรียนกวดวิชาที่ปลอดภัย ทำให้นักเรียนและผู้ปกครองเกิดความไว้วางใจเชื่อถือ ซึ่งแน่นอนว่าโรงเรียนกวดวิชาที่จะได้รับความเชื่อถือและอยู่ในระบบความหมายของความปลอดภัยย่อมต้องเป็นโรงเรียนที่ได้รับการจัดตั้งอย่างถูกต้องตามระเบียบนี้เท่านั้น และความปลอดภัยเองก็ต้องแลกมาด้วยราคาค่าธรรมเนียมการศึกษาที่อาจจะสูงกว่าโรงเรียนกวดวิชาที่ไม่ได้มีการจัดตั้งอย่างถูกต้องถือว่าเป็นราคาที่นักเรียนและผู้ปกครองต้องจ่ายในขณะเดียวกันมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาคารและเงื่อนไขที่ว่าด้วยกรรมสิทธิ์ นับเป็นสิ่งที่กลายมาเป็นอุปสรรคสำหรับการจัดตั้งหรือดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบ โครงการศูนย์รวมโรงเรียนกวดวิชาอย่างอาคารย่านพญาไท จึงได้เกิดขึ้นในลักษณะนี้เจ้าของอาคารทำหน้าที่เป็นผู้ลงทุนสร้างอาคารให้มีความถูกต้องตรงตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการทุกประการโดยที่ไม่มีการนำเอาธุรกิจอย่างอื่นเข้ามาปะปนในตัวอาคาร การคำนวณเรื่องพื้นที่ใช้สอยการจัดแบ่งสัดส่วนให้แก่โรงเรียนกวดวิชาแต่ละรายที่เข้ามาเช่าพื้นที่เป็นไปอย่างสวยงามถูกต้องและมีความปลอดภัย ห้องเรียนแต่ละห้องก็มีการคำนวณพื้นที่ของนักเรียนแต่ละคนต่อตารางเมตรไว้อย่างพอดี ถึงแม้ว่าการลงทุนสร้างอาคารศูนย์รวมโรงเรียนกวดวิชาแบบอาคารย่านพญาไทจะต้องอาศัยการลงทุนมหาศาล แต่เพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบดังกล่าวบรรดาห้างสรรพสินค้าชั้นนำในกรุงเทพฯ และหลายแห่งในต่างจังหวัด ก็ได้มีการจัดพื้นที่โรงเรียนนอกระบบ โรงเรียนกวดวิชาไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งการสร้างอาคารห้างสรรพสินค้าส่วนมากก็จะผ่านการควบคุมความปลอดภัย และสุขลักษณะต่างๆ มาอย่างดีแล้ว ด้วยระเบียบที่กำหนดสถานที่ตั้งและอาคารอย่างเข้มงวดจึงเอื้อให้โรงเรียนกวดวิชาพากันย้ายเข้าไปอยู่ในอาคารที่ถูกสร้างหรือจัดแบ่งพื้นที่ให้สอดคล้องกับระเบียบอย่างถูกต้องแล้ว แต่ก็ยังเป็นอุปสรรคสำหรับโรงเรียนกวดวิชารายย่อย ดังนั้นการขยายตัวของโรงเรียนกวดวิชาภายใต้การเอื้ออำนวยของระเบียบนี้จะส่งผลดีต่อโรงเรียนที่มีชื่อเสียงโด่งดังเป็นที่รู้จักและมีศักยภาพทางการเงินในการขยายสาขาออกไปเข้าใกล้บ้านนักเรียนมากขึ้นเรื่อย ๆ แน่นอนว่าเมื่อโอกาส

^{๑๑} สรุปความจาก ข้อ ๖ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนเอกชนประเภททวิศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๕. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๑๙, ตอนพิเศษ ๑๒๓ ง, หน้า ๔ - ๙.

ในการเรียนกับโรงเรียนกวดวิชาดังมาถึงใกล้บ้านนักเรียนและผู้ปกครองที่หวังความสำเร็จทางการศึกษาก็ต้องชวนชวนไขว่คว้าเข้าเรียนให้ได้

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากผลของการศึกษาวิเคราะห์ข้างต้น ทำให้เห็นว่ำนับแต่ประเทศไทยเริ่มมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องครอบคลุมถึงโรงเรียนกวดวิชา ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๗ เป็นต้นมา โรงเรียนกวดวิชาได้ถูกสร้างให้มีความหมายรับรู้โดยทั่วกันเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในสังคมไทย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนกวดวิชาได้สร้างความชอบธรรมและความน่าเชื่อถือให้แก่โรงเรียนกวดวิชาในฐานะเป็นสิ่งที่สามารถดำเนินการจัดตั้งได้ เป็นส่วนหนึ่งของระบบการศึกษาไทย กฎหมายเหล่านี้ยังส่งผลทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมให้เจ้าของโรงเรียนกวดวิชาที่มีทรัพยากรที่เคลื่อนย้ายได้ (เช่น เงินทุน ที่ดิน ความสัมพันธ์ที่มีต่อผู้สอนหรือติวเตอร์) ได้ใช้ช่องทางของกฎหมายในการจัดสรร โยกย้ายทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อการจัดตั้งโรงเรียนกวดวิชา มีการโฆษณาแนะนำแนะแนว และขยายตัวออกไปได้อย่างคาดไม่ถึง กฎหมายที่กล่าวถึงทั้งหมดข้างต้นจึงเป็นเหมือนการที่รัฐหยิบยื่นทรัพยากรทางอำนาจให้แก่เจ้าของโรงเรียนกวดวิชา จะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนกวดวิชามีส่วนเป็นปัจจัยเอื้อให้โรงเรียนกวดวิชาขยายตัวอย่างแพร่หลายในสังคมไทย การขยายตัวดังกล่าวได้นำไปสู่ความสามารถในการเข้าถึงโรงเรียนกวดวิชาของนักเรียนจำนวนมากให้มีโอกาสได้กวดวิชา ซึ่งกลายเป็นผลที่ตามมาโดยไม่คาดคิดในอันที่จะเสริมความแข็งแกร่งให้กับความเป็นโครงสร้างของโรงเรียนกวดวิชา อาจกล่าวได้ว่าการขยายตัวของโรงเรียนกวดวิชาไม่ได้เกิดจากเงื่อนไขเชิงโครงสร้างเพียงอย่างเดียว

ดังนั้น การออกกฎหมายมาควบคุม กำกับติดตาม หรือกำหนดมาตรฐานให้โรงเรียนกวดวิชา นอกจากจะไม่อาจทำให้การขยายตัวของโรงเรียนกวดวิชาลดลงแล้วยังมีส่วนส่งเสริมให้โรงเรียนกวดวิชาขยายตัวมากขึ้น เพราะกฎหมายมีคุณลักษณะสองด้านเสมอ กล่าวคือเป็นทั้งการบังคับและการอนุญาตให้ทำสิ่งต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง หากภาครัฐต้องการลดความจำเป็นในการกวดวิชาและลดการขยายตัวของโรงเรียนกวดวิชาจึงต้องมีปฏิบัติการทางสังคมที่มากกว่าการออกกฎหมายมาควบคุมเพียงอย่างเดียว ซึ่งอาจหมายถึงการทบทวนระบบการศึกษาที่ขึ้นอยู่กับการแข่งขัน โดยรัฐอาจออกกฎหมายหรือมีนโยบายซึ่งลดเงื่อนไขที่ทำให้ความสำเร็จทางการศึกษาต้องขึ้นอยู่กับการแข่งขันอย่างเป็นรูปธรรม เป็นต้น

บรรณานุกรม

- กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙๗ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้น
รัษฎากร. (๒๕๓๘, ๑๐ กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม ๑๑๒, ตอนที่ ๒๘ ก,
หน้า ๒๑ - ๒๒.
- พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗. (๒๔๙๗, ๒๓ กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*,
เล่ม ๗๑, ตอนที่ ๑๔ ก, หน้า ๓๐๘ - ๓๔๐.
- พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕. (๒๕๒๕, ๑๙ สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*,
เล่ม ๙๙ ตอนที่ ๑๑๖ ก ฉบับพิเศษ, หน้า ๑ - ๔๗.
- พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐. (๒๕๕๑, ๑๑ มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*,
เล่ม ๑๒๕, ตอนที่ ๗ ก, หน้า ๒๙ - ๖๙.
- พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พุทธศักราช ๒๔๘๑. (๒๔๘๒, ๑
เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม ๕๖, ตอนที่ ๐ ก, หน้า ๒๒ - ๒๓.
- ไพฑูรย์ สีนลารัตน์. (๒๕๔๕). *รายงานการวิจัย เรื่อง การกวดวิชาระดับมัธยมศึกษา
ตอนปลายในประเทศไทย*. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ.
มนชยา อรุณศ และศิวพงศ์ ธีรอำพน. (๒๕๔๘). *การกวดวิชากับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ.
เอกสารประกอบการประชุมเศรษฐศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๑*. มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ (อัสสัมชัญ).
- ยุทธพงศ์ จิว. (๒๕๕๕). “อู๋ Effect! Growth Model จากสยามถึงวรรณสรณ์”. *The company*.
๑๔ (๑๐๗), ๖๔ - ๙๕.
- ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนเอกชนประเภทกวดวิชา
พ.ศ. ๒๕๔๕. (๒๕๔๕, ๑๖ ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม ๑๑๙, ตอนพิเศษ
๑๒๓ ง, หน้า ๔ - ๙.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (๒๕๔๔). *การศึกษา ทุนนิยมและโลกาภิวัตน์*. คบไฟ. กรุงเทพฯ.
- สุวรรณา เปรมสวัสดิ์. (๒๕๕๑). “โรงเรียนกวดวิชาปัจจัยที่ห้าของครอบครัวยุคใหม่”. *สารคดี*,
๒๔ (๒๔๔), ๑๒๘ - ๑๕๘.
- Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory: Action, structure, and
contradiction in social analysis*. Los Angeles, CA: University of California
Press.

Giddens, A. (1993). *New rules of sociological method: A positive critique of interpretative sociologies*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.



การเรียนรู้และการปฏิบัติงาน ในหน่วยงานของข้าราชการไทยในปัจจุบัน

วิธนา พิงวิวัฒน์นิกุล*

บทนำ

การพัฒนาเศรษฐกิจในปัจจุบัน มักรวมเอาการพัฒนาคนเข้าเป็นนโยบายหนึ่ง ทำให้ความสำคัญของการพัฒนางานเพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีต คนได้ถูกนับเป็นทรัพยากรอันมีค่าของประเทศ และกลายเป็นส่วนประกอบที่จะช่วยให้การพัฒนาด้านอื่น ๆ ลุล่วงไปได้ หรืออาจกลายเป็นอุปสรรคที่จะชะลอความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจก็ได้ หากกำลังคนที่มีอยู่ไม่ได้รับการพัฒนาที่เหมาะสม ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ต้องหมดไปเพื่อการพัฒนาคนก็ถูกนับว่าเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในตัวคนที่จะมีผลตอบแทนคุ้มค่า มิใช่การใช้จ่ายที่มีแต่ความหมดเปลืองอีกต่อไป เพื่อให้คนเหล่านั้นมีคุณภาพที่สูงขึ้น จึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาองค์การ ดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทุกวันนี้

สำหรับประเทศไทย กำลังอยู่ระหว่างการยกระดับความสามารถในการแข่งขันในระดับสากล ท่ามกลางการแข่งขันที่เพิ่มมากขึ้นอย่างเป็นพลวัต ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก การมีทรัพยากรมนุษย์ในปริมาณและคุณภาพที่เอื้อต่อการดำรงรักษา หรือยกระดับความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับสากล นับเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI) ตั้งแต่ปี ๒๕๔๕ ที่เสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในเชิงคุณภาพ สอดรับกับ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

งานศึกษาของศูนย์นวัตกรรมนโยบาย มหาวิทยาลัยพระจอมเกล้าธนบุรี และงานวิจัยของสถาบันวิจัยอีกหลายแห่ง ซึ่งชี้ให้เห็นว่าตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ สมรรถนะของทรัพยากรบุคคลของประเทศไทยในตลาดแรงงานยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการ และยังไม่อาจเป็นหลักประกันที่ดีต่อการยกระดับกำลังการผลิต และการแข่งขันของประเทศได้ (พัชรวลัย วงศ์บุญสิน, ๒๕๕๔, หน้า ๖)

ปัญหาคุณภาพของทรัพยากรบุคคลดังกล่าว ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากคุณภาพทางการศึกษาที่ยังไม่ทั่วถึง โดยส่วนใหญ่ยังไม่สอดคล้องกับระดับความก้าวหน้าในระบบการผลิตของประเทศ กล่าวคือ สถานศึกษาส่วนใหญ่จัดการศึกษาตามความพร้อมของตน ทั้งในระดับพื้นฐานและในมหาวิทยาลัย รวมถึงการที่ยังไม่อาจเตรียมความสามารถเชิงสมรรถนะรองรับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นต่อไปในระยะยาวได้ แม้กระทั่งการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจและวิชาชีพต่าง ๆ ในบริบทของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่กำลังจะเกิดขึ้นในปี ๒๕๕๘ ซึ่งไทยเป็นหนึ่งในประเทศอาเซียนนี้ด้วย ถึงแม้ว่าประเทศไทยของเราได้พยายามขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศในลักษณะที่เน้นคุณภาพของทรัพยากรบุคคลมากขึ้น เห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๐ (๒๕๕๐ - ๒๕๕๔) ที่เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งปัญญาและการเรียนรู้ สร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมเป็นฐานที่มั่นคงของประเทศ ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน พัฒนابนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศสู่ความยั่งยืน (www.ocsc.go.th) แต่ระดับความรู้ความสามารถเชิงสมรรถนะของทรัพยากรบุคคลที่อยู่ในตลาดแรงงานก็ยังไม่ทั่วถึง ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับทรัพยากรบุคคลในเรื่องนี้ ยังคงเป็นปัญหาที่ทำนายต่อไป แม้ว่าในปัจจุบันนี้ประเทศกำลังพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ (๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) ซึ่งเป็นแผนที่มีการปรับปรุงเพิ่มเติมจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ โดยยังให้ความสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาคนเช่นเดิม คือ การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต ฯลฯ (หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, ๒๕๕๔, หน้า ๘)

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ ๒๑ เป็นต้นมา ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีได้เปลี่ยนแปลงธรรมชาติของงาน และคุณสมบัติที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน การปฏิวัติด้านสารสนเทศทำให้สามารถทำธุรกิจได้ทั่วโลกในเวลาเดียวกัน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงความต้องการของผู้บริโภคได้กดดันให้ธุรกิจต่าง ๆ ต้องตอบสนองความต้องการอย่างรีบเร่ง ปัจจัยเหล่านี้ทำให้องค์การและธุรกิจจำต้องหาทางเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน โดยการหา

วิธีการใหม่ ๆ ที่เหมาะสมกว่าในการปฏิบัติงาน (Bassi, Buchanan & Cheney, 1997) รวมทั้งกดดันให้องค์การต้องเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุน โดยการปรับลดขนาด (downsizing) แต่ในความจริงแล้วต้องสามารถปฏิบัติงานได้มากขึ้น ผู้ปฏิบัติงานต้องทำงานมากขึ้น ด้วยความสามารถที่หลากหลายขึ้น โดยมีจำนวนคนน้อยลง ซึ่งการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐจึงต้องเร่งการพัฒนาให้สอดคล้องและทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ด้วย โดยได้มีการนำแนวคิดการเรียนรู้และการปฏิบัติงานในหน่วยงาน (workplace learning & performance: WLP) มาประยุกต์ใช้ในหน่วยงานภาครัฐ ดังเช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ ฯลฯ เป็นต้น โดยใช้แนวคิดนี้กับกลุ่มข้าราชการที่มีผลงานดีเด่นและมีศักยภาพสูงหรือเรียกว่า ระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (high performance and potential system : HiPPS) (สำนักงาน ก.พ., ๒๕๕๒) ซึ่งแนวคิดการเรียนรู้และการปฏิบัติงานในหน่วยงานเป็นแนวคิดที่เห็นได้อย่างชัดเจนผ่านรูปแบบการเรียนรู้ในสถานประกอบการ (workplace learning) อันเป็นกระบวนการเสริมสร้างทักษะหนึ่ง ๆ มีการผนวกวิธีการเรียนรู้ ความสามารถทางปัญญา และประสบการณ์ของบุคคลเข้ามาใช้ในกระบวนการเรียนรู้ภายใต้สภาพแวดล้อมการทำงานที่เอื้อต่อการเรียนรู้เกิดขึ้น ซึ่งมีเป้าหมายหลักเพื่อพัฒนาผลการปฏิบัติงานของบุคลากรให้ดีขึ้น รวมถึงการปรับความต้องการของบุคลากรและสถานประกอบการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้มีการสร้างองค์ความรู้ การถ่ายโยงการเรียนรู้ในหน่วยงาน และเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสร้างสรรค์เชิงรุกในหน่วยงาน (Ashton & Sung, 2002; Rothwell, Lindholm & Wallick, 2003) ซึ่งแนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ไม่ใช่จะเป็นการพัฒนาบุคลากรโดยมุ่งเน้นเพียงที่การฝึกอบรมในชั้นเรียนเพียงอย่างเดียว หรือการใช้บุคลากรเรียนรู้เนื้อหาจำนวนมาก โดยไม่มีการประเมินความต้องการทางการเรียนรู้ (learning need assessment) ของบุคลากร หรือการมุ่งลดค่าใช้จ่ายในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยใช้เพียงการฝึกอบรมในขณะที่ปฏิบัติงาน (on the job training) หรือใช้ระบบพี่เลี้ยง (mentoring) เป็นต้น ดังนั้น เงินและเวลาที่ลงทุนเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งแนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในปัจจุบันได้เปลี่ยนจุดเน้น จากการฝึกอบรมมาเป็นการเรียนรู้และการปฏิบัติงานในหน่วยงานแทน

แนวคิดการเรียนรู้และการปฏิบัติงานในหน่วยงาน เป็นแนวคิดที่สมาคมฝึกอบรมและการพัฒนาแห่งสหรัฐอเมริกา (The American Society for Training and Development: ASTD) ได้นำเสนอแนวคิดนี้ขึ้นมา เพื่อใช้ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และปรับปรุงการปฏิบัติงาน (Rothwell, 1996) โดยมีนักวิชาการที่ศึกษาด้านนี้ได้ให้ความสนใจใน ๒ ประเด็น

(Rothwell, Scanders & Soper, 1999) คือ การสร้างการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องในหน่วยงาน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถปรับตัวและก้าวทันการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา และอีกประเด็น คือ การมุ่งวิเคราะห์และปรับปรุงการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มการปฏิบัติงานหรือเพิ่มผลิตภาพ (productivity) ขององค์การ เป็นรูปแบบการเรียนรู้ที่ตั้งอยู่บนฐานคิดของทฤษฎีการเรียนรู้และการเรียนรู้การปฏิบัติงานในหน่วยงานเป็นการเรียนรู้ของบุคคลที่ไม่ใช่เกิดขึ้นได้เองตามธรรมชาติ แต่เป็นการเรียนรู้ที่อาศัยปัจจัยแรงจูงใจ และความสามารถของตน (Bandura, 1977) ของบุคลากรที่มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการสนับสนุนจากหน่วยงานในการเตรียมสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมจะเป็นการเอื้อต่อการเรียนรู้ (Sharon Fisher, 1989; Tynjala, 2008) นอกจากนี้ การเรียนรู้และการปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เปลี่ยนจากเรื่องของการฝึกอบรมมามุ่งเน้นการเรียนรู้แทน เป็นสิ่งที่ผู้เรียนรู้ต้องบูรณาการร่วมกับวิธีการเรียนรู้รูปแบบอื่น ๆ ได้แก่ การเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้จากการสอนงาน การเรียนรู้แบบเป็นทางการ และการเรียนรู้โดยการสังเกตหรือการเลียนแบบและการเรียนรู้จากสังคมเครือข่าย (Bandura, Ross & Ross, 1961; Schein, 1993; Eraut et al, 1998; Billett, 2002; Cliffore and Thorpe, 2007; Tynjala, 2008) เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสัมฤทธิ์ (high performance) โดยใช้กลไกการประเมินผลงานตามสมรรถนะของผู้ปฏิบัติงาน (สำนักงาน ก.พ., ๒๕๕๒)

การเป็นผู้เรียนรู้ควบคู่ไปกับการประกอบอาชีพ (Murphy, Tolley and Wilmut, 2001) สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ ที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต (lifelong learning) ที่กำหนดเป้าหมายให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง การเป็นผู้ที่เรียนรู้จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ส่งเสริมให้การเรียนรู้ประสบผลสำเร็จ ข้าราชการที่ต้องเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง มีทักษะ และความสามารถตามหน้าที่ในปัจจุบัน เพื่อดำรงอยู่ในสถานะเดิม หรือพัฒนาตนเองเพื่อก้าวสู่สถานะใหม่ที่สูงขึ้นและสามารถปฏิบัติงานต่อไปในองค์กรได้ (Cliffore and Thorp, 2007) ซึ่งหน่วยงานที่มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องต้องเต็มไปด้วยปัจเจกบุคคลที่เรียนรู้ตลอดเวลา (Smith and Spurling, 1999) ลักษณะของผู้ที่เรียนรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานวัดได้จาก ๒ องค์ประกอบ ได้แก่ การเรียนรู้ด้วยความสามารถของตนเอง และแรงจูงใจที่จะเรียนรู้ (Bandura, 1977; Candy, Crebert and Oleary 1999; Smith and Spurling, 1999; Murphy, Tolley and Wilmut, 2001)

สภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการเรียนรู้ในหน่วยงาน แนวคิดของ Bandura (1961) ได้เสนอแนวคิดการจัดสภาพแวดล้อมที่สอดคล้องกับการเรียนรู้ของ

ผู้ใหญ่ ว่าสภาพแวดล้อมในหน่วยงานเปรียบเหมือนสภาพแวดล้อมแห่งการเรียนรู้ต้องมีการจัดระบบการเรียนรู้และกระจายให้ถึงบุคลากรทุกคน ดังนั้น หน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ จึงขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของหน่วยงานเองที่มีอิทธิพลต่อการสนับสนุนบุคลากรให้เข้าร่วมในการเปลี่ยนแปลงและเจริญเติบโต (Office of the American Workplace, 1995) โดยมีการจัดสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานให้เป็นหน่วยงานแห่งการเรียนรู้ (Rothwell, Scanders & Soper, 1999; Hay Group Research, 2005; Ayers, 2005) ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ กาญจนา เกียรติธนาพันธุ์ (๒๕๔๓) พบว่า บรรยากาศองค์การเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดองค์การแห่งการเรียนรู้ด้วย

ดังนั้น การเรียนรู้ในหน่วยงานของผู้ปฏิบัติงานทั้งการเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้จากการสอนงาน การเรียนรู้แบบเป็นทางการ การเรียนรู้โดยการสังเกตหรือเลียนแบบ และการเรียนรู้จากสังคมเครือข่าย จึงเป็นปัจจัยสนับสนุนที่ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานมีสมรรถนะของการปฏิบัติงานสูง ผลการปฏิบัติงาน (performance) ของบุคลากรเป็นเป้าหมายสูงสุดของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ วีรวิธ มาชะศิรินันท์ (๒๕๔๒) ที่พบว่า การปฏิบัติงานในปัจจุบันคาดหวังสูงขึ้นในการมุ่งเน้นพัฒนาความสามารถในการเรียนรู้ของบุคคลควบคู่ไปกับความสามารถในการปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมการทำงานด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมในบริบทของข้าราชการในปัจจุบัน โดยเฉพาะข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (High Performance and Potential System: HiPPS) ซึ่งเป็นการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในหน่วยงานราชการไทยที่สร้างคนรุ่นใหม่ รักษาคนเก่งและคนดีไว้ในระบบและพัฒนาให้มีศักยภาพสูง เพื่อให้เป็นกำลังสำคัญในการทำงานต่อไปในอนาคต โดยเน้นการเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติงานจริง เสริมด้วยกลไกการสับเปลี่ยนหมุนเวียนงาน การสอนงานและการเรียนรู้ผ่านการเรียนรู้ที่หลากหลายรูปแบบ HiPPS เริ่มนำมาใช้เมื่อปี ๒๕๔๖ ใน ๔ ส่วนราชการ ประกอบด้วย กระทรวงพลังงาน สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสำนักงาน ก.พ. ปัจจุบันมีส่วนราชการเข้าสู่ระบบนี้ ๑๒๖ หน่วยงาน รวม ๕๔๐ คน และในจำนวนนี้เป็นข้าราชการระดับปฏิบัติการและชำนาญการ จำนวน ๒๕๕ คน (ข้อมูลสำนักงาน ก.พ. ณ กรกฎาคม ๒๕๕๕)

แนวคิดการเรียนรู้และการปฏิบัติงานในหน่วยงาน

ความเป็นมา

แนวคิดการเรียนรู้และการปฏิบัติงานในหน่วยงาน (workplace learning and performance) เป็นแนวคิดที่มีผู้นำไปใช้ศึกษาทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยค่อนข้างน้อย และมีผู้ใช้คำเรียกที่แตกต่างกันออกไป แต่ใช้ในความหมายเดียวกัน เช่น การเรียนรู้ในที่ทำงาน (दन्य तेयनपुठ्ठ, ๒๕๓๗; ปวีณา หมดรากี, ๒๕๕๒) การเรียนรู้ในสถานประกอบการ (workplace learning) (สมชัย วรานุกุลรักษ์, ๒๕๔๕; อาชญญา รัตนอุบล, ๒๕๕๑; Boud, 2003, Clifford & Thorpe, 2007; Tynjala, 2008) การพัฒนาการเรียนรู้และการปฏิบัติงาน (อาภรณ์ ภูวพิทยพันธุ์, ๒๕๔๙) และการเรียนรู้และการปฏิบัติงานในหน่วยงาน (workplace learning and performance: WLP) (Rothwell, Scandlers & Soper, 1999; เมธาวุฒิพีรพรวิฑูร, ๒๕๔๕) เป็นต้น

หลังจากปี ค.ศ. ๑๙๙๖ เป็นต้นมา หรือใกล้สิ้นศตวรรษที่ ๒๐ เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และรุนแรงของสิ่งแวดล้อมภาคธุรกิจ การแข่งขันนี้ทวีความเข้มข้นและกดดันให้องค์กรต้องเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการผลิต มีการปรับลดขนาด (downsizing) เพื่อความอยู่รอดจนกลายเป็นกระแสหรือแนวโน้มใหม่ของธุรกิจ องค์กรจำเป็นต้องลดขนาดลง แต่จะต้องปฏิบัติงานได้มากขึ้น กล่าวคือ องค์กรจะต้องใช้ผู้ปฏิบัติงานที่มีความสามารถที่หลากหลาย จำนวนคนทีน้อยลง แต่จะต้องทำงานมากขึ้น เพื่อให้้องค์กรสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้

ในสถานการณ์เช่นนี้ ทำให้นักวิชาการในขณะนั้นเกิดความสนใจใน ๒ เรื่อง (Rothwell, Scandlers & Soper, 1999) คือ การสร้างการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องในหน่วยงาน (workplace learning) เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถปรับตัวและก้าวทันการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา การเรียนรู้ในหน่วยงานเป็นแนวคิดใหม่ของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ขยายขอบเขตที่กว้างกว่าการฝึกอบรม การศึกษาและการพัฒนาบุคคล จุดสนใจอีกประการหนึ่งของนักวิชาการ คือ การมุ่งวิเคราะห์และปรับปรุงการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มการปฏิบัติงาน หรือเพิ่มผลผลิต (productivity) ความสนใจในเรื่องการเรียนรู้ในหน่วยงานและการปรับปรุงการปฏิบัติงานดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดการศึกษานี้แนวคิดนี้อย่างจริงจังในเวลาต่อมา แทนแนวคิดเดิม ๆ ที่มุ่งเฉพาะการปฏิบัติงานเท่านั้น

นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีก ที่กีดตันให้เกิดการศึกษาแนวคิดใหม่ ๆ ที่เหมาะสมกว่า (Bassi, Buchanan & Cheney, 1997) ได้แก่ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี กระแสโลกาภิวัตน์ การปฏิวัติของระบบสารสนเทศ ที่ทำให้สามารถทำธุรกิจได้ทั่วโลกในเวลาเดียวกัน และการเปลี่ยนแปลงความต้องการของผู้บริโภค สิ่งเหล่านี้กีดตันให้ธุรกิจจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงวิธีดำเนินงาน ทำให้องค์การต้องเพิ่มความสามารถในการแข่งขันมากขึ้น ด้วยแนวคิดใหม่ ๆ เพื่อนำมาใช้ในการบริหารงาน และนักวิชาการได้เริ่มต้นศึกษาแนวคิดใหม่ในปี 1997 จนได้นำเสนอ **การเรียนรู้และการปฏิบัติงานในหน่วยงาน (workplace learning and performance)** ซึ่งเป็นแนวคิดใหม่ในปี ๑๙๙๙ โดยเสนอใน **The ASTD models for workplace learning and performance: WLP** (Rothwell, Scanders & Soper, 1999)

ความหมายของการเรียนรู้และการปฏิบัติงานในหน่วยงาน

สมาคมการฝึกอบรมและพัฒนาแห่งสหรัฐอเมริกา (The American Society for Training and Development: ASTD) อ้างถึงใน อามรณ ภูวพิทยพันธุ์ (๒๕๔๙) ได้ให้คำนิยามความหมายของแนวคิดการเรียนรู้และการปฏิบัติงานในหน่วยงานไว้ว่า เป็นเครื่องมือที่บูรณาการแนวคิดของการเรียนรู้และเครื่องมืออื่น ๆ เพื่อปรับปรุงผลการทำงานของพนักงานและการวิเคราะห์หาความต้องการของพนักงานและองค์กร เป็นกระบวนการของการวิเคราะห์อย่างมีระบบ มีระบบการติดตามและให้ข้อมูลป้อนกลับแก่พนักงาน หน่วยงาน และองค์กร ถึงผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้น จะส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสร้างสรรค์ในเชิงรุกภายในองค์กร ทำให้เกิดความสมดุลหรือความเหมาะสม สอดคล้องกันทั้งในเรื่องของตัวบุคคล จริยธรรมการทำงาน เทคโนโลยี และระบบการปฏิบัติงานต่าง ๆ

Rothwell et al (1999) ซึ่งเป็นผู้ศึกษาแนวคิดนี้ได้ให้ความหมายการเรียนรู้และการปฏิบัติในหน่วยงานไว้ว่า หมายถึง การปรับปรุงการปฏิบัติงานของบุคคลและองค์กร ด้วยการเรียนรู้ และกิจกรรมการปรับปรุงรูปแบบอื่น ๆ โดยอาศัยกระบวนการที่เป็นระบบในการวิเคราะห์และตอบสนองความต้องการของบุคคล กลุ่ม และองค์กร โดยมุ่งสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงบวกให้เกิดขึ้นในองค์กร ด้วยการสร้างความสมดุลระหว่างข้อพิจารณาด้านมนุษยธรรม จริยธรรม เทคโนโลยีและการปฏิบัติงาน

อาภรณ์ ภูวิทย์พันธุ์ (๒๕๔๙) ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้ (learning) ทำให้เกิดการทำงาน (performance) อันนำไปสู่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น (results) อย่างมีคุณภาพและได้มาตรฐานตามที่ต้องการ

กล่าวโดยสรุป การเรียนรู้และการปฏิบัติงานในหน่วยงาน เป็นกระบวนการสร้างการเรียนรู้ในหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บุคคล กลุ่มและองค์การ สามารถปรับปรุงการปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง และปรับตัวหรือเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยกระบวนการของการปรับปรุงการปฏิบัติงานในการวิเคราะห์การปฏิบัติงานและการเรียนรู้อย่างเป็นระบบ และใช้ทุกกิจกรรมและทุกเทคนิคที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานหรือในการสร้างการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ให้เกิดขึ้น โดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างความต้องการของผู้ปฏิบัติงานและองค์การ หลักมนุษยธรรมและจริยธรรม เหตุผลด้านเทคโนโลยีและการปฏิบัติงาน โดยคำนึงถึงความสำคัญของมนุษย์ในฐานะที่เป็นทุนความรู้ หรือทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งเป็นกุญแจแห่งความสำเร็จขององค์การในปัจจุบัน (เมธาวุฒิ พืชรพวิฑูร, ๒๕๔๕, หน้า ๓๒ - ๓๓)

แนวคิดการเรียนรู้และการปฏิบัติงานในหน่วยงาน เป็นแนวคิดที่เห็นได้อย่างชัดเจนผ่านรูปแบบการเรียนรู้ที่เรียกว่า สถานประกอบการ (workplace learning) อันเป็นกระบวนการเสริมสร้างทักษะหนึ่ง ๆ ที่ดำเนินอย่างต่อเนื่องทั้งในขณะที่บุคคลเข้าทำงานไปจนถึงเกษียณอายุงาน โดยมีการผนวกวิธีการเรียนรู้ ความสามารถทางปัญญา และประสบการณ์ของบุคคลเข้ามาใช้ในกระบวนการเรียนรู้ภายใต้สภาพแวดล้อมการทำงานที่เอื้อให้การเรียนรู้เกิดขึ้น ซึ่งมีเป้าหมายหลักเพื่อพัฒนาผลการปฏิบัติงานบุคลากรและสถานประกอบการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้มีการสร้างองค์ความรู้ การถ่ายโยงการเรียนรู้ในหน่วยงาน และเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสร้างสรรค์เชิงรุกในหน่วยงาน (Ashton & Sung, 2002; Rothwell, Lindholm & Wallick, 2003) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Tynijala (2008) ที่กล่าวว่า ประสบการณ์ที่ติดตัวบุคลากรที่มาจากการศึกษาในระบบโรงเรียนนั้นไม่เพียงพอและครอบคลุมความรู้และทักษะที่หน่วยงานต้องการ การจัดการเรียนรู้ในหน่วยงานจะเป็นการเรียนรู้ที่มีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมการปฏิบัติงานเป็นหลัก ภายใต้แนวคิดนี้เช่นกัน Cliffore & Thorpe (2007) มีความเชื่อว่าบุคลากรทุกคนมีความสามารถ หากแต่ขาดทักษะ ความรู้หรือพฤติกรรมเชิงเทคนิคบางอย่างที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานที่วางไว้ จึงมีความจำเป็นที่จะเรียนรู้ใน ๓ ประเด็น ได้แก่ ความเปลี่ยนแปลงกระทบต่อหน่วยงาน ซึ่งส่งผลให้บุคลากรต้องได้รับการพัฒนาให้สามารถปฏิบัติงานได้ภายใต้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่วนผลการปฏิบัติงานแล้วพบ

ว่ายังไม่ได้มาตรฐานตามที่หน่วยงานต้องการ และแรงจูงใจในการเรียนรู้ของบุคลากรที่ต้องการเรียนรู้เพื่อยกระดับความรู้ ทักษะและพฤติกรรมของตนเอง

การเรียนรู้ และการปฏิบัติงานในหน่วยงาน มีกระบวนการในการทำงานซึ่งแสดงได้ด้วยตัวแบบของแนวคิดนี้ ซึ่งประกอบด้วยวงกลม ๔ วงซ้อนกัน ดังนี้ (เมธาวุฒิ พิรพรวิฑูร, ๒๕๔๕, หน้า ๓๔ - ๓๖)

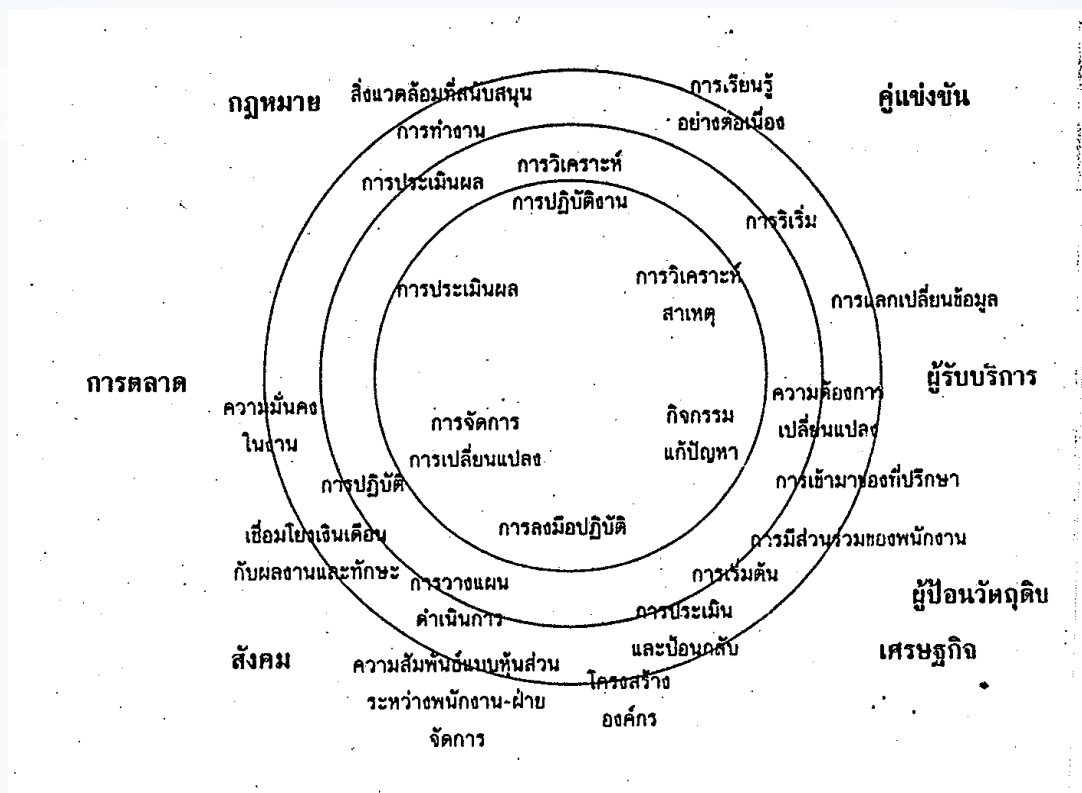
วงแรก หรือวงในสุด เป็นกระบวนการของการปรับปรุงการปฏิบัติงาน

วงที่สอง หรือวงถัดมา เป็นกระบวนการของการวิจัยปฏิบัติการ

วงที่สาม เป็นกระบวนการสร้างที่ทำงานที่มีผลการปฏิบัติงานสูง

(high performance workplace) และ

วงสุดท้าย ซึ่งเป็นวงนอกสุด คือสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การ



ภาพ ๑ ภาพแสดงตัวแบบการเรียนรู้และการปฏิบัติงาน (WLP) ที่มา Rothwell, Scanders & Soper, 1999.

กระบวนการของการปรับปรุงการปฏิบัติงาน (วงในสุด) นำมาใช้ในการเรียนรู้และการปฏิบัติงานในหน่วยงาน เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการปฏิบัติงาน อันนำไปสู่การสร้างการเรียนรู้ กล่าวคือ วิเคราะห์ปัญหาการปฏิบัติงานเพื่อกระตุ้นให้ทราบความจำเป็นที่จะต้องเรียนรู้ (performance analysis) วิเคราะห์สาเหตุของการปฏิบัติงาน เพื่อหาความจำเป็นในการเรียนรู้ และสิ่งที่เป็นอุปสรรคในการเรียนรู้ (cause analysis) กำหนดวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้และกลยุทธ์ในการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ (intervention implementation) จัดการให้เกิดการขยายผลการเรียนรู้สู่การปฏิบัติงานด้วยกระบวนการที่เหมาะสม (change management) และประเมินผลการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นด้วยกระบวนการที่เหมาะสม (evaluation)

กระบวนการของการวิจัยปฏิบัติการ (วงที่ ๒) เป็นกระบวนการของการเปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงในระดับกลุ่มและองค์การอย่างมีแผน โดยมีกระบวนการ ๖ ขั้นตอน กล่าวคือ การเกิดการรับรู้ว่า องค์การมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง (entry) การเชิญหรือแต่งตั้งผู้นำการเปลี่ยนแปลง หรือ change agent (start-up) การวิเคราะห์ปัญหาและการป้อนกลับ (assessment and feedback) การจัดทำแผนปฏิบัติการ (action planning) การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการและการจัดการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามแผนปฏิบัติการ (invention) และขั้นตอนสุดท้าย คือ การประเมินผลการเปลี่ยนแปลงตามเป้าหมายที่วางไว้ (evaluation)

กระบวนการสร้างเงื่อนไข หรือสิ่งแวดล้อมที่สนับสนุนการเรียนรู้และการปฏิบัติงาน ในองค์การ (วงที่ ๓) มีความสำคัญมาก เพราะการเรียนรู้และการปฏิบัติงานจะเกิดขึ้นได้ยาก หากสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้และการปฏิบัติงาน ๘ ประการ (office of the american workplace, 1995) คือ การมีระบบการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องในองค์การ การมีระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าว การมีส่วนร่วมของพนักงาน การปรับโครงสร้างองค์การให้เหมาะสม การสร้างความสัมพันธ์เชิงหุ้นส่วนระหว่างฝ่ายจัดการและพนักงาน การจัดระบบเงินเดือนและผลตอบแทนเชื่อมโยงกับการเพิ่มทักษะและผลงาน การมีความมั่นคงในการทำงานและการมีสิ่งแวดล้อมที่สนับสนุนการทำงาน

สิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การ (วงที่ ๔) มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา สิ่งแวดล้อมภายนอก ได้แก่ ระบบสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง กฎหมาย การตลาด การแข่งขัน ลูกค้า ผู้ป้อนวัตถุดิบ และเทคโนโลยี เป็นต้น องค์การจะต้องติดตามและตรวจสอบแนวโน้ม และการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยเหล่านี้อยู่ตลอดเวลา เพื่อจะได้ทราบความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง และปรับปรุงการปฏิบัติงานได้ทันทั่วทั้ง

ทั้ง ๔ วงเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน และทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ ทำให้การเรียนรู้และการปฏิบัติงานในหน่วยงานเป็นแนวคิดที่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมภายนอกได้อย่างต่อเนื่อง สามารถวิเคราะห์ปัญหาการปฏิบัติงานเพื่อให้รู้ว่าต้องเรียนรู้และปรับปรุงการปฏิบัติงานอะไร ระดับไหนและอย่างไร สามารถปรับปรุงการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องทันทั่วทั้งที่และต่อเนื่อง โดยใช้ทุกวิธีการที่เหมาะสม สามารถวางแผนและลงมือปฏิบัติให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระยะยาวทั้งในระดับบุคคล กลุ่ม หน่วยงาน และองค์การได้อย่างถูกต้อง โดยอาศัยหลักการมีส่วนร่วมและกระบวนการแก้ปัญหาเชิงกลุ่ม และมีการสร้างสิ่งแวดล้อมและเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยและสนับสนุนการเรียนรู้ การปฏิบัติงาน และการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้เกิดหลักประกันแห่งความสำเร็จ การเรียนรู้และการปฏิบัติงานในหน่วยงานจึงเป็นแนวคิดและตัวแบบที่มีประสิทธิผลสอดคล้องกับความจำเป็นของบริบทขององค์การและธุรกิจในปัจจุบันมากที่สุด

ดังนั้น ในการดำเนินกิจกรรมทุกประเภทในปัจจุบัน ซึ่งเป็นยุคสังคมความรู้จะถูกขับเคลื่อนโดยใช้ความรู้เป็นฐานในการดำเนินงาน โดยเฉพาะการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในสถานประกอบการหรือในหน่วยงาน ที่หน่วยงานหลาย ๆ หน่วยงานมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนในการนำความรู้มาประยุกต์ใช้ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาบุคลากรโดยมุ่งเน้นเพียงที่การฝึกอบรมในชั้นเรียนเพียงอย่างเดียว การให้บุคลากรเรียนรู้เนื้อหาจำนวนมากโดยไม่มีการประเมินความต้องการทางการเรียนรู้ (learning need assessment) ของบุคลากร การที่หน่วยงานมุ่งลดค่าใช้จ่ายในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยใช้เพียงการฝึกอบรมในขณะปฏิบัติงาน (on-the-job-training) หรือใช้ระบบพี่เลี้ยง (mentoring) เป็นต้น ดังนั้น เงินและเวลาที่ลงทุนเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งแนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในปัจจุบันได้เปลี่ยนจุดเน้นจากการฝึกอบรมมาเป็นการเรียนรู้และการปฏิบัติงานในหน่วยงานแทน โดยเฉพาะในระบบราชการไทยได้นำแนวคิดนี้มาใช้อย่างจริงจัง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัดนั่นเอง

บรรณานุกรม

- กาญจนา เกียรติธนาพันธุ์. (๒๕๔๓). บรรยากาตองค์การที่เอื้อต่อการพัฒนาไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ กรณีศึกษา: กองสาธารณสุขและกีฬา สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข.
- วารสารการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์. ๒ ก.ค. – ก.ย.
- ดนัย เทียนพุฒ. (๒๕๓๗). การเรียนรู้ในที่ทำงาน. วารสาร *How-To In Business*. (๒๓ สิงหาคม).
- ปวีณา หมตราศิริ. (๒๕๕๒). การพัฒนารูปแบบการจัดการเรียนรู้ในที่ทำงานสำหรับครูโรงเรียนเอกชน. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชานโยบายการจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พัชรพล วังบุญสิน. (๒๕๕๔). กบดักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของไทย. หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน. (๖ มิ.ย. ๕๔).
- เมธาดุฒิ ไพฑูริกุล. (๒๕๔๕). ขอบข่ายของการพัฒนาการเรียนรู้และการปฏิบัติงาน. วารสาร *สังคมศาสตร์*, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (๓๓)๒ ก.ค. – ธ.ค.
- วีรุธ มาชะศิรินันท์. (๒๕๔๘). การพัฒนาองค์กรแห่งการเรียนรู้. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ธรรมกมลการพิมพ์.
- สมชัย วรานุรักษ์. (๒๕๔๕). การพัฒนาระบบการจัดการศูนย์การเรียนรู้ในสถานประกอบการ. ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการศึกษานอกระบบโรงเรียน ภาควิชาการศึกษา นอกโรงเรียน คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (๒๕๕๒). *เรียนรู้ผ่านระบบ HiPPS: กลไกการสนับสนุน Workplace Learning*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท โกลบอลอินเตอร์คอมมิวนิเคชั่น จำกัด.
- หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ. (๒๕๕๔). เปิดแผนพัฒนา ฉบับที่ ๑๑ โจทย์การบ้านรัฐบาลใหม่รับมือความเสี่ยงประเทศ. ๘ ก.ค.
- อาชัญญา รัตนอุบล. (๒๕๕๑). *นวัตกรรมการศึกษานอกระบบโรงเรียน*. กรุงเทพมหานคร: สาขาวิชาการศึกษานอกระบบโรงเรียน ภาควิชานโยบายการจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อาภรณ์ ภูวพิพันธุ์. (๒๕๔๙). การพัฒนาการเรียนรู้และการปฏิบัติงาน (*Workplace Learning and Performance*). [ออนไลน์] แหล่งที่มา.

- Ashton, N.D. & Sung, J. (2002). *Supporting Workplace learning for high performance working*. Grneva: International Labour Office.
- Ayers, David F. (2005). Organizational Climate in its Semiotic Aspect: A Postmodern Community College Undergoes Renewal. *Community College Review*. (33 January).
- Bandura, A. (1920). *Relationship of family patterns to behavior disorders*. Progress Report, Stanford University, Project No M-1734, United States Public Health Service.
- Bandura, A., Ross, D. & Ross, SA. (1961). *Transmission from Aggression Model*. [online] Available from <http://www.aupui.bloka.com>. [2012 August 6].
- Bandura, A. (1977). *Social cognitive theory*. Englewood Cliffo, NJ: prentice Hall.
- Bassi, L., Buchanan, L. & Cheney, S. (1997). *Friends that affect learning and Performance improvement: Report to the members of the ASTD benchmarking forum*. Alexandria, VA: The American Society for Training and development.
- Boud, David. (2003). *Current issues and new agendas in workplace learning*. Leabrooks: never Ltd.
- Cliffore, Jackie and Thorpe, Sara. (2007). *Workplace learning and development: delivering competitive advantage for your organization*. London: Kogan Page Limited.
- Eraut, M., Alderton, J. Cole, Gand Senker, P. (1998). *Development of knowledge and skills in employment*. Sussex: University of Sussex.
- Hay Group Research. (2005). *Climate Improvement Accreditation*. [Online] Available from [http://www.hayresearch direct.Haygroup.com](http://www.hayresearchdirect.Haygroup.com). [2012 August 6].
- Office of the American Workplace. (1995). *The road to high performance workplaces*. Washington, DC: U.S. Department of Labor.
- Rothwell, William J., Sconders, Ethan S., & Soper, Jeffrey G. (1999). *ASTD Models for Workplace Learning and Performance*.

- Rothwell, W., Lindholm, J., & Wallick, W. (2003). *What CEOs expect from corporate training: Building workplace learning and Performance initiatives that advance organizational goals*. New York: Amacom. (3rd).
- Rothwell, W. (1996). *The ASTD models for human performance Improvement*. Alexandria, VA: The American for Training and Development.
- Schcin, Edgar. (1993). On dialogue, outline and organization learning. *Organizational Dynamics*. 22 July-September.
- Tynjala, Paivi. (2008). Perspective into learning at the workplace *Educational Research Review*, Retrieved June 6, 2010, from www.science_direct.com
- http://th.wikipedia.org/wiki/Abert_Bandura สืบค้น ๖ ส.ค. ๒๕๕๕.
- <http://www.oknation.net/blog/print>. การเรียนรู้ของผู้ใหญ่ (Adult learning) Sharon Fisher สืบค้น ๖ ส.ค. ๒๕๕๕.

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตน หรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิงและเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

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

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

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน อย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสาร ได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

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

ใบสมัคร / ต่อยุสุมำชิก “รัฐสภำสำร”

อัตราค่ำสมำชิก ปีละ ๕๐๐ บำท รวมค่ำจัดส่ง (รำคำปลีกเล่มละ ๕๐ บำท)

ข่ำพเจ้ำ มีควำมประสงค์จะสมัคร/ต่อยุ
สมำชิกรัฐสภำสำร เริ่มตั้งแต่นับเดือน พ.ศ. ถึงนับเดือน
..... พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนำม โดยส่งรำรสำร
“รัฐสภำสำร” ถึงข่ำพเจ้ำที่ หมู่ที่ ตรอก/ซอย
ถนน แขวง/ตำบล
เขต/อำเภอ จังหวัด รหัสไปรษณีย์
โทรศัพท์ โทรสำร

กำรชำระเงิน

☐ เงินสด ที่กลุ่มงำนผลิตเอกสำร สำนักประชำสัมพันธ์

สำนักงำนเลขำธิกำรสภำผู้แทนรำชกร

☐ ตั๋วแลกเงิน หรือ ☐ ธนำณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภำ กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐

ในนำม ผู้จัดกำรรัฐสภำสำร กลุ่มงำนผลิตเอกสำร สำนักประชำสัมพันธ์

สำนักงำนเลขำธิกำรสภำผู้แทนรำชกร ถนนอยู่ทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

จำนวนเงิน บำท



พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
<http://www.parliament.go.th>