



ทัพเจ้าสีคตม (ทัพเจ้าสีคตม) เจ้าเมืองนครราชสีมา  
ทัพเจ้าสีคตม (ทัพเจ้าสีคตม) เจ้าเมืองนครราชสีมา  
ทัพเจ้าสีคตม (ทัพเจ้าสีคตม) เจ้าเมืองนครราชสีมา  
ทัพเจ้าสีคตม (ทัพเจ้าสีคตม) เจ้าเมืองนครราชสีมา  
ทัพเจ้าสีคตม (ทัพเจ้าสีคตม) เจ้าเมืองนครราชสีมา

วารสารทางวิชาการ

# ราชภัฏกรุงเก่า

ISSN 0859-1040

ปีที่ 4 ฉบับที่ 7 2540



นับถึงวันนี้ ( พ.ศ.2540 )

ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว 15 ฉบับ

ฉบับปัจจุบัน

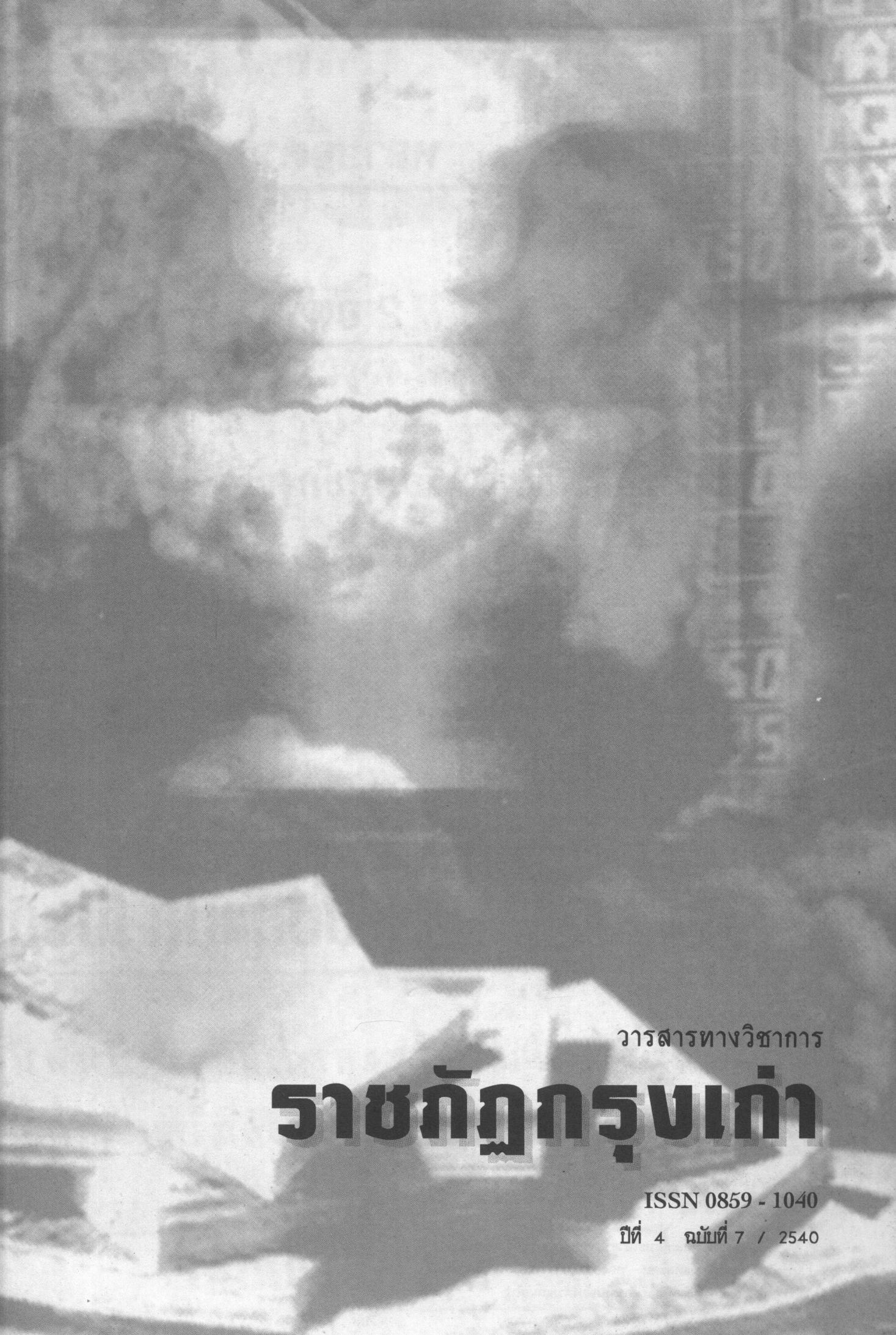
คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

แก้ไขเพิ่มเติม ( ฉบับที่ 6 ) พุทธศักราช 2539

การแก้ไขในครั้งนี้ เป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ

เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญของ

**การปฏิรูปการเมือง**



วารสารทางวิชาการ

# ราชภัฏกรรุงเทพ

ISSN 0859 - 1040

ปีที่ 4 ฉบับที่ 7 / 2540

ISSN 0859-1040

## วารสารทางวิชาการ ราชภัฏกรุงเทพฯ

ปีที่ 4 ฉบับที่ 7/2540

**เจ้าของ** สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

**ที่ปรึกษา** อธิการบดีสถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

รองอธิการบดีสถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อเผยแพร่ผลงานทางวิชาการของคณาจารย์ และนักศึกษา รวมทั้งบุคคลภายนอก
2. เพื่อประชาสัมพันธ์กิจกรรมของสถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
3. เพื่อส่งเสริมภาระหน้าที่หลักทางด้านบริการทางวิชาการแก่ชุมชนและท้องถิ่น

### บรรณาธิการบริหาร

รศ.ดร.บุหงา วัฒนนะ

### ผู้ช่วยบรรณาธิการบริหาร

ผศ.สุวิทย์ เทียรทอง

### บรรณาธิการ

ผศ.ศรีธันว์ อยู่สุขชี

### กองบรรณาธิการ

ผศ.สุทิน	กัลยพฤกษ์	นายดิเรก	กฤษลินชัย
นายธงชัย	รักซ้อน	นายทวีศักดิ์	จริตควร
ผศ.อดุลย์	ตันประยูร	ผศ.ดร.วิชา	ทรวงแสง
นายวิวัฒน์	หามนตรี	ผศ.นิพนธ์	ทวิกาญจน์
นายไพศาล	วงษ์ศิริ	ผศ.อนันต์	รัตนภาณุศร
นายประสงค์	รักวาทิน	นางสาวนงลักษณ์	แหม่มโชติ
ผศ.ยุทธนา	พูนทอง	ผศ.ระยับศรี	กาญจนวงค์
ผศ.ยงยศ	เล็กกลาง	นักศึกษาเอกนิเทศศาสตร์ปี 3	
นายมงคล	ชาวเรือ	ผศ.ศรีธันว์	อยู่สุขชี
ผศ.สุธรรม	ชาตะสิงห์	ผศ.ปิยะวรรณ	สุธาร์ตัน
ผศ.ณรงค์	ศรีสนิท	นางโชติมณี	พุกกะณะสุด
นายอุทัย	ภูเจริญ		

### ปก-ศิลปกรรม-รูปเล่ม

ผศ.นิพนธ์ ทวิกาญจน์

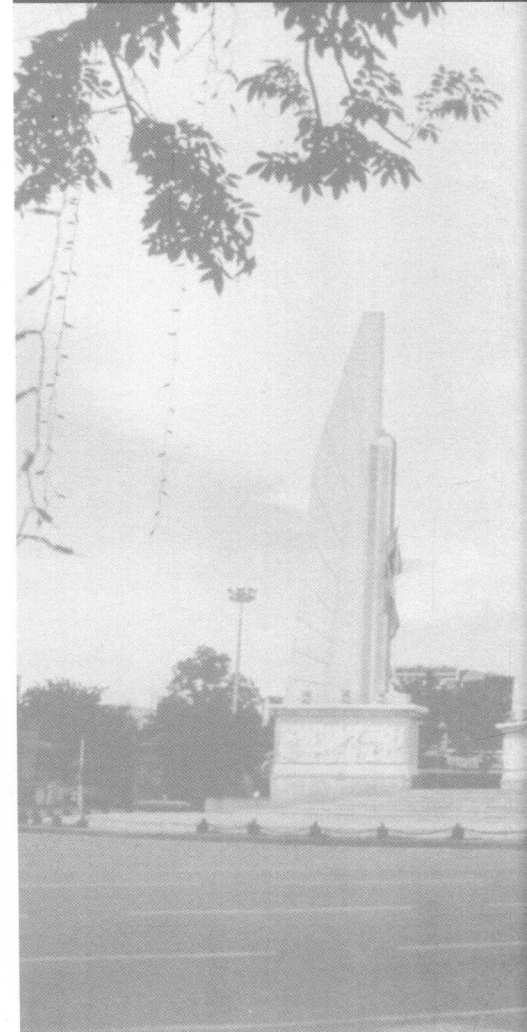
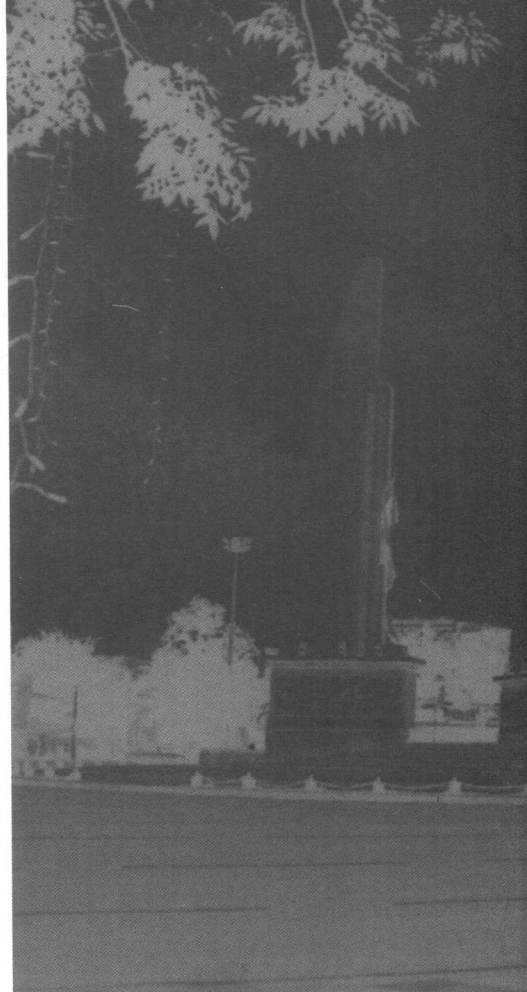
สำนักพิมพ์สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา โทร.035-241196,241407 ต่อ 111

**คอมพิว** นางสาวนงลักษณ์ แหม่มโชติ

นางนุชจรี สิงหฤกษ์

**พิมพ์ที่** โรงพิมพ์เทียนวัฒนา ออยุธยา โทร.035-335878,335527

เนื้อหาสาระและทัศนะในวารสารราชภัฏกรุงเทพฯ เป็นหลักการ  
และทัศนะของผู้เขียนแต่ละคน กองบรรณาธิการและสถาบันราชภัฏ  
พระนครศรีอยุธยาไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วยเสมอไป





## บทบรรณาธิการ

วิกฤตศรัทธาทางการเมือง เป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อภาวะเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ สาเหตุหลักที่ระบบการเมืองไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนทั่วไป เพราะระบบการคัดคนเข้าสู่การเมือง เป็นระบบที่ใช้เงินเป็นใหญ่ ทำให้ระบบ “ธุรกิจการเมือง” เข้าครอบงำสถาบันการเมือง ปัญหาการซื้อสิทธิ์ขายเสียง และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดสภาวะวิกฤตศรัทธาดังกล่าว การแก้ปัญหาของสังคม เพื่อให้ได้ผลอย่างจริงจัง ต้องกระทำหลาย ๆ ด้านพร้อม ๆ กัน โดยเริ่มต้นที่การปฏิรูปการเมือง การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นับว่าเป็นก้าวแรกของการปฏิรูปการเมือง

รัฐบาลมุ่งมั่นที่จะเร่งรัด ผลักดันการปฏิรูปการเมือง โดยสนับสนุนให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมีอิสระในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อีกทั้งได้จัดตั้งคณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปการเมืองขึ้น เพื่อรณรงค์ส่งเสริม และเผยแพร่การปฏิรูปการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง เพื่อรับฟัง และรวบรวมแนวคิดของประชาชน ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง และการพัฒนาประชาธิปไตย

สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา ในฐานะที่เป็นสถาบันการศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นตระหนักถึงภาระกิจในการมีส่วนร่วมปฏิรูปการเมือง โดยเฉพาะในการเผยแพร่ความรู้ และ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ จึงได้จัดทำวารสารราชภัฏวิชาการฉบับปฏิรูปการเมืองขึ้น โดยได้รวบรวม ทรรศนะจากนักวิชาการ และผู้มีประสบการณ์ที่หลากหลาย โดยเฉพาะเรื่องการร่างรัฐธรรมนูญโดยหวังว่าจะกระตุ้นให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง และมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และหวงแหนรัฐธรรมนูญ

ขอขอบคุณเจ้าของบทความ ทรรศนะ และข้อเขียนต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอความคิดที่เป็นประโยชน์ รวมทั้งคณะกรรมการรณรงค์เพื่อปฏิรูปการเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่สนับสนุนงบประมาณในการจัดพิมพ์จำนวน 100,000 บาท (หนึ่งแสนบาทถ้วน) ทำให้หนังสือราชภัฏกรุงเก่าฉบับนี้มีข้อมูลเกี่ยวกับ “การปฏิรูปการเมือง” ที่หลากหลายมุมมอง และมีคุณค่ายิ่ง



# สารบัญ

- 2** นานาทศนะเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
- จะร่างรัฐธรรมนูญกันอย่างไร จึงจะได้รัฐธรรมนูญของประชาชน
  - การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจากประชาชน จะแก้ปัญหามหาการเมืองของไทยได้หรือไม่
  - สิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนชาวไทย ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
  - รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะแก้ปัญหามหาการเมืองที่ซื้อสิทธิขายเสียงได้หรือไม่
- 12** รัฐธรรมนูญในทัศนะของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและนักปกครองท้องถิ่น
- นายคณิน บุญสุวรรณ
  - ศ.ดร.อมร รัชชสัทย์
  - ดร.ประวิทย์ ทองศรีนุ่น
  - ดร.ยุวัฒน์ วุฒิเมธี
  - นายนิเวศ พันธุ์เจริญวรกุล
- 28** เสี่ยงสะท้อนสื่อมวลชน กับ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับ “ปวงชน”
- 39** สถาบันราชภัฏพระนครหรือยุธยากับงานปฏิรูปการเมือง
- 44** สภาร่างรัฐธรรมนูญ
- 53** วิสัยทัศน์การพัฒนาใหม่ กับวัฒนธรรมเก่า ๆ จาก “ปฏิรูปการเมือง” สู่ “การปฏิรูปวัฒนธรรม”
- 58** ประชาธิปไตยประเทศไทย
- 60** ระบบราชการภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย
- 69** ปี ค.ศ. 2000 โลกคือห้องเรียนร่วมกัน
- 71** การเรียนรู้ทางการเมืองของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ในภาคกลาง
- 74** เรามาปฏิรูประบบราชการประจักษ์กันเถิด
- 77** มาสวมหน้ากาก (ดีดี) เข้าหากันเถอะ
- 80** ZOOM IN RAJABHAT



**นานาชาติสนะ**  
**เกี่ยวกับ**  
**รัฐธรรมนูญฉบับใหม่**

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

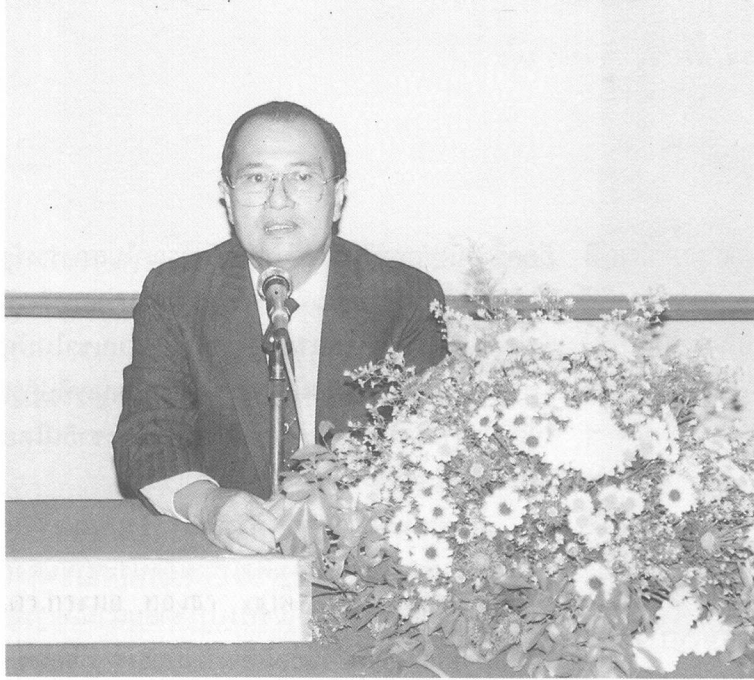
จะร่างรัฐธรรมนูญกันอย่างไร  
จึงจะได้รัฐธรรมนูญ  
ของประชาชน

การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี  
โดยตรงจากประชาชน  
จะแก้ปัญหการเมืองของไทย  
ได้หรือไม่

สิทธิเสรีภาพทางการเมือง  
ของประชาชนชาวไทย  
ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่  
จะแก้ปัญหการซื้อสิทธิขายเสียงได้หรือไม่





ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ  
รองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ

# 1 จะร่างรัฐธรรมนูญกันอย่างไร จึงจะได้รัฐธรรมนูญ ของประชาชน

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตัวประธานและรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้วตั้งแต่วันที่ 7 มกราคม 2540 และหลังจากมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการแล้วสภาร่างรัฐธรรมนูญก็จะเริ่มประชุมเพื่อร่วมกันร่างแนวทางและขั้นตอนในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กันอย่างช้าไม่เกินวันจันทร์ที่ 13 หรืออังคารที่ 14 มกราคม 2540 นี้

ในฐานะที่ผู้เขียนเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) คนหนึ่งและได้รับเกียรติจากเพื่อนสมาชิกให้ทำหน้าที่เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง จึงได้รับคำถามจากผู้รักประชาธิปไตยและสื่อมวลชนหลายแขนงว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญจะสามารถร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นของประชาชนและเพื่อประชาชนรวมทั้งวางแนวทางให้เกิดการปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยที่มีทั้งความชอบธรรมและประสิทธิภาพประสิทธิผลได้หรือไม่เนื่องจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายคนเป็นอดีตนักการเมืองและอดีตข้าราชการประจำที่ไม่เคยมีความคิดในการปฏิรูประบบการเมืองหรือปฏิรูประบบราชการมาก่อน

นอกจากนั้นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอาจมีความเห็นแตกต่างกันมากรวมทั้งอาจได้รับการกดดันจากองค์กรประชาชนที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันมากจนไม่สามารถประสานเป็นเนื้อเดียวกันอย่างรวดเร็ว ซึ่งอาจทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่สามารถร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จภายในเวลา 240 วัน

แม้ข้อห่วงใยของผู้รักประชาธิปไตยและต้องการปฏิรูปการเมืองทั้งระบบให้เป็นการเมืองของประชาชนจะมีมูลความจริงอยู่บ้าง แต่ผู้เขียนก็เชื่อว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางท่านที่ไม่เคยมีความคิดในการปฏิรูปการเมืองหรือปฏิรูประบบราชการมาก่อนก็คงจะปรับความคิดของท่านให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ที่ต้องการปฏิรูปทั้งระบบการเมืองและระบบราชการได้โดยไม่ยากนักอันจะยังผลให้สภาร่างรัฐธรรมนูญสามารถร่วมกันทำงานและร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เป็นรัฐธรรมนูญของประชาชนอย่างแท้จริง

ในทำนองเดียวกันหากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเปิดใจกว้างและรับฟังความคิดเห็นอันหลากหลายขององค์กร

(ในช่วงเวลา กุมภาพันธ์-พฤษภาคม 2540)

ประชาชนต่าง ๆ รวมทั้งนำมากลั่นกรองเพื่อกำหนดเป็นบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้มากที่สุดที่จะทำได้และอธิบายให้ แก่นำขององค์กรประชาชนต่าง ๆ ทราบถึงเหตุผลที่ไม่ สามารถนำความคิดเห็นทุกอย่างขององค์กรเหล่านั้นมาบัญญัติ ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก็น่าเชื่อได้ว่าองค์กรประชาชนต่าง ๆ คงจะพอใจและไม่มาล้มสภาวรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตามผู้เขียนคิดว่าสภาวรัฐธรรมนูญต้องสร้าง กลไกและขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่าง เป็นรูปธรรม ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนทั่วไปที่สนใจการร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีความมั่นใจว่าสภาวรัฐธรรมนูญจะรับฟัง และใช้ความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อย่างจริงจัง มิใช่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างพอเป็นพิธี โดยไม่นำไปใช้ประโยชน์ในการยกร่างรัฐธรรมนูญเลยเหมือนที่ เคยทำกันในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ

ผู้เขียนคิดว่ากลไกและขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนน่าจะมีลักษณะและวิธีการดังนี้

**ประการแรก** สภาวรัฐธรรมนูญจะต้องตั้ง คณะกรรมาธิการขึ้นมาชุดหนึ่งทำหน้าที่รับฟังและกลั่นกรอง ความคิดเห็นของประชาชนขึ้นอย่างเป็นทางการ

**ประการที่สอง** สภาวรัฐธรรมนูญจะต้องส่งเสริมให้มีการจัดตั้ง “สมัชชาประชาชนเพื่อรัฐธรรมนูญ” ขึ้นในทุกจังหวัด ประกอบด้วยผู้เคยสมัครเป็นสมาชิกสภาวรัฐธรรมนูญที่ได้รับ เลือกตั้ง 10 คน เป็นแกนนำ และเปิดให้ผู้สนใจเข้ามาร่วมด้วย โดยไม่จำกัดเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการเผยแพร่ความรู้ เกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองและขั้นตอนในการร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประชาชนในจังหวัดทราบและนำความคิดเห็นของประชาชน ในจังหวัดเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ที่สภาวรัฐธรรมนูญต้องการ ทราบไปให้สภาวรัฐธรรมนูญ

นอกจากนั้น สมัชชาประชาชนเพื่อรัฐธรรมนูญในจังหวัด ต่าง ๆ อาจทำหน้าที่แทนสภาวรัฐธรรมนูญในการทำประชา พิจารณ์ในประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญที่กระทบผลประโยชน์โดยตรง ของประชาชน เช่น การแบ่งเขตเลือกตั้ง การนับคะแนน การ คัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

**ประการที่สาม** เมื่อสภาวรัฐธรรมนูญยกร่าง รัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว สภาวรัฐธรรมนูญต้องเผยแพร่ร่าง รัฐธรรมนูญทั้งฉบับไปให้สมัชชาประชาชนเพื่อรัฐธรรมนูญใน จังหวัดต่าง ๆ และองค์กรประชาชนต่าง ๆ แสดงความคิดเห็น

อีกครั้งหนึ่งก่อนหรือระหว่างการพิจารณาในสภาวรัฐธรรมนูญ ก็ได้ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนที่สนใจได้ตรวจสอบว่าสภาวรัฐธรรมนูญ นำความคิดเห็นหรือความต้องการของพวกเขาไปบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญมากน้อยเพียงใดและเป็นรัฐธรรมนูญที่ปฏิรูปการเมือง ให้เป็นการเมืองของประชาชนหรือเป็นประชาธิปไตยมากน้อย เพียงใด ควรแก้ไขหรือปรับปรุงอย่างไรบ้าง

ผู้เขียนเชื่อว่าหากสภาวรัฐธรรมนูญสร้างกลไกและ ขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าวแล้ว และนำความคิดเห็นร่วมกันของประชาชนส่วนใหญ่มาบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ รวมทั้งพร้อมที่จะปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญให้เป็น ไปตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ให้มากที่สุดที่จะทำได้ ก็น่าจะกล่าวได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นรัฐธรรมนูญของ ประชาชนอย่างแท้จริง และจะได้รับการปกป้องจากประชาชน มิให้บุคคลใดกลุ่มใดมาล้มล้างได้อีกในอนาคต

นอกจากนั้น น่าจะกล่าวได้ด้วยว่า หากสภาวรัฐธรรมนูญ จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามความต้องการของประชาชน ส่วนใหญ่และสามารถนำไปปฏิบัติเป็นกฎหมายสูงสุดที่ช่วยสร้าง ทั้งเสถียรภาพทางการเมืองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนได้จริง สมาชิกวุฒิสภาก็น่าจะมีเหตุผลใดที่จะไม่รับ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ แม้จะมีผลกระทบต่อฐานะสิทธิและ ผลประโยชน์ของพวกเขาอย่างมากก็ตาม

ทั้งนี้ก็เพราะผู้เขียนคิดว่าสมาชิกแห่งวุฒิสภาโดยเฉพาะ อย่างยิ่งสมาชิกสภาผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน คงไม่กล้ากระทำการที่ฝืนความรู้สึกของประชาชน หรือทวน กระแสสังคม

และหากสมาชิกแห่งวุฒิสภาส่วนใหญ่ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่เนื่องจากมีผลกระทบต่อฐานะสิทธิและผลประโยชน์ ของสมาชิกแห่งวุฒิสภา ซึ่งยังผลให้ต้องส่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ไปให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศออกเสียงแสดงประชามติ ว่าจะรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก็น่าเชื่อได้ว่าประชาชน ส่วนใหญ่จะแสดงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

โดยสรุปผู้เขียนเชื่อว่าหากสมาชิกสภาวรัฐธรรมนูญทุกคน มีเจตนารมณ์ร่วมกันที่จะสร้างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เป็น รัฐธรรมนูญของประชาชนอย่างแท้จริง โดยรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนส่วนใหญ่ทุกขั้นตอนของการยกร่างรัฐธรรมนูญและมี เจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมืองทั้งระบบให้มีการเมืองของ ประชาชนอย่างแท้จริงแล้ว

สมาชิกสภาวรัฐธรรมนูญทุกท่านก็จะสามารถอ้างได้

อย่างภาคภูมิใจว่าได้ร่วมกันปฏิบัติภารกิจสำคัญของชาติอย่างเป็นผลสำเร็จตามความต้องการของประชาชน ผู้รักประชาธิปไตย และจะได้รับการจารึกในประวัติศาสตร์ว่าเป็นผู้สร้างคุณูปการให้แก่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

ในทำนองเดียวกันหากสมาชิกแห่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่ลิดรอนฐานะสิทธิและผลประโยชน์ของตนอย่างมาก ก็จะได้มีการจารึกในประวัติศาสตร์ว่าเป็นผู้เสียสละเพื่อชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน



# 2 การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี โดยตรงจากประชาชน จะแก้ปัญหาคาการเมืองของไทย ได้หรือไม่

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ระบอบการเมืองของหลายประเทศประสบคล้ายคลึงกันก็คือ การขาดเสถียรภาพและประสิทธิภาพทางการเมือง นั่นคือ รัฐบาลของประเทศดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่ไม่สามารถอยู่ในตำแหน่งได้จนครบวาระตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้นแต่ไม่สามารถที่จะบริหารงานของชาติหรือแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

ปรากฏว่านักการเมืองและนักวิชาการจำนวนหนึ่งในประเทศดังกล่าวค่อนข้างจะมีความเห็นพ้องกันว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินมีอยู่ 2 ประการด้วยกัน คือ การมีพรรคการเมืองหลายพรรคและการให้อำนาจรัฐสภามากเกินไป

ประการแรก การมีพรรคการเมืองมากเกินไปโดยขาดพรรคใหญ่ที่สามารถเอาชนะการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อจัดตั้งรัฐบาลเพียงพรรคเดียวได้ ยังผลให้จำเป็นต้องตั้งรัฐบาลผสมจากหลายพรรคขึ้นทำหน้าที่บริหารประเทศและรัฐบาลผสมที่ว่านี้ก็จะล้มง่ายเมื่อพรรคร่วมรัฐบาลถอนตัว รวมทั้งไม่สามารถบริหารงานตามที่พรรคแกนนำของรัฐบาลต้องการทำได้ถ้าพรรคร่วมรัฐบาลบางพรรคไม่เห็นด้วย ตัวอย่างของประเทศที่ประสบปัญหาดังกล่าวมีหลายประเทศที่เดียวทั้งในยุโรปและเอเชีย เช่น

ก. ฝรั่งเศส สมัยสาธารณรัฐที่ 3 และ 4 มีรัฐบาลกว่า 120 คณะในห้วงเวลา 88 ปี (1870-1958)

ข. อิตาลี ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมามีรัฐบาลกว่า 50 คณะแล้วในห้วงเวลา 60 กว่าปี

ค. อินเดีย เปลี่ยนรัฐบาลบ่อยมากเมื่อพรรคคองเกรสซึ่งเคยเป็นพรรคเด่นเพียงพรรคเดียวตั้งแต่อินเดียได้เอกราชในปี พ.ศ. 2490 ไม่สามารถครองเสียงข้างมากในการเลือกตั้งทั่วไปในบางปี

ง. ญี่ปุ่นเปลี่ยนรัฐบาลถึง 4 คณะ ระหว่างปี 2536-2539 หลังจากพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) ซึ่งเคยเป็นพรรคเด่นพรรคเดียวในการเมืองของญี่ปุ่นมาตั้งแต่ปี 2498 ประสบปัญหาความแตกแยกภายในพรรคอย่างรุนแรงและไม่สามารถเอาชนะการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกรกฎาคม 2536 ได้

จ. ประเทศไทยของเราที่เช่นกันเปลี่ยนรัฐบาลผสมถึง 3 คณะ ระหว่างปี 2535 - 2539

ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการและนักการเมืองในประเทศเหล่านี้จึงพยายามค้นหาหลักการทางการเมืองที่จะลดจำนวนพรรคการเมืองให้เหลือน้อยลงและส่งเสริมให้เกิดพรรคใหญ่เพียงพรรคเดียวอันเป็นกลไกที่เคยทำให้รัฐบาลของอินเดียและญี่ปุ่นมีเสถียรภาพและสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในอดีต

หรือมีพรรคใหญ่เพียง 2 พรรคอันเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้รัฐบาลของอังกฤษมีทั้งเสถียรภาพและประสิทธิภาพมากกว่าประเทศประชาธิปไตยอื่นในยุโรป

ปรากฏว่าประเทศที่พยายามค้นหาหลักการทางการเมืองเพื่อส่งเสริมให้เกิดพรรคใหญ่เพียงพรรคเดียวหรือ 2 พรรคอย่างจริงจังก็คือ ประเทศไทย โดยผู้เขียนได้มีส่วนร่วมในการค้นหาหลักการดังกล่าว และนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2521 และกฎหมายพรรคการเมือง 2524 เช่น

ก. บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ต้องสังกัดพรรคและอยู่กับพรรคนั้นตลอดอายุของรัฐสภาถ้าได้รับเลือกตั้ง

ข. พรรคการเมืองทุกพรรคต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส. ทั้งหมดเพื่อพร้อมจะจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ

ค. พรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนน้อยกว่า 21 ที่นั่งไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เพื่อบังคับให้พรรคเล็ก ๆ รวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองขนาดกลาง หรือไปรวมกับพรรคขนาดกลางเพื่อทำให้เกิดพรรคใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎร

ง. พรรคการเมืองทุกพรรคจะต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่า 5,000 คน กระจายอยู่ทั่วทั้ง 4 ภาค ภาคละ 5 จังหวัด ๆ ละไม่น้อยกว่า 50 คน

แต่กลไกทางการเมืองดังกล่าวไม่สามารถทำให้เกิดพรรคใหญ่แบบพรรคคองเกรสในอินเดียหรือเสรีประชาธิปไตย

ในญี่ปุ่น หรือทำให้เกิดระบบ 2 พรรคแบบในอังกฤษได้ในประเทศไทย ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุสำคัญ 4 ประการ คือ

1. นักการเมืองไทยอาจไม่เข้าใจเจตนารมณ์ของกลไกทั้ง 4 ประการ จึงไม่พยายามร่วมมือกันสร้างพรรคใหญ่เพื่อทำหน้าที่สำคัญในการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพทางการเมืองให้แก่ประเทศไทย

2. นักการเมืองไทยมีเวลาน้อยในการพัฒนาพรรคการเมืองไทยให้เป็นพรรคใหญ่ที่มีอุดมการณ์ในการผูกพันสมาชิกจำนวนมากเข้าด้วยกันตามกลไกที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ 2521

3. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งของไทยจำนวนมากยังให้ความสำคัญกับตัวบุคคลมากกว่าพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัด รวมทั้งพร้อมที่จะขายเสียงให้กับผู้สมัครที่ซื้อเสียง

4. กลุ่มทุนที่หนุนหลังพรรคการเมืองไม่ต้องการให้เกิดพรรคการเมืองใหญ่ ที่อาจมีอำนาจมากเกินไปจนไม่อยู่ในอาณัติของกลุ่มทุนอีกต่อไป จึงให้การสนับสนุนพรรคการเมืองแทบทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครครบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการแก้ปัญหาเสถียรภาพและประสิทธิภาพทางการเมืองด้วยวิธีการสร้างกลไกเสริมให้เกิดพรรคการเมืองใหญ่โดยตรงไม่ประสบความสำเร็จ นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ก็คิดหาอีกอย่างหนึ่งเพื่อขจัดสาเหตุประการที่สองที่ทำให้เกิดปัญหาด้านเสถียรภาพและประสิทธิภาพทางการเมือง นั่นคือ ระบบรัฐสภาที่ให้อำนาจแก่สถาบันรัฐสภาเป็นสถาบันสูงสุดทางการเมืองที่มีทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ซึ่งยังผลให้ผู้ใช้อำนาจบริหารต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและถูกรัฐสภาตรวจสอบตลอดเวลา

เมื่อรัฐสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนไม่มีเอกภาพและไม่เข้มแข็ง เพราะขาดพรรคการเมืองใหญ่เป็นฐาน ก็ยอมทำให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารขาดความเข้มแข็งไปด้วย

ด้วยเหตุนี้ประเทศที่เชื่อว่าระบบรัฐสภาที่ขาดพรรคการเมืองใหญ่เป็นที่มาของปัญหาของการขาดเสถียรภาพและประสิทธิภาพทางการเมืองจึงพยายามสร้างกลไกที่จะทำให้ระบบรัฐสภามีเหตุผลมากขึ้น เช่น ฝรั่งเศสและเยอรมนี เป็นต้น หรือเปลี่ยนระบบรัฐสภาไปเป็นระบบประธานาธิบดี เช่น ปากีสถาน เป็นต้น หรือพยายามนำเอาข้อดีของระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีมาผสมกัน กล่าวคือ ให้ประชาชนเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงแต่ยังให้นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อรัฐสภาอยู่ต่อไปซึ่งอิสราเอลได้นำมาใช้เป็นประเทศแรก

ปรากฏว่า ประเทศฝรั่งเศสประสบความสำเร็จในการทำให้ระบบรัฐสภาของเขามีเหตุผลมากขึ้น โดยการให้ประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและยุบสภาแทนได้ด้วย รวมทั้งห้าม ส.ส. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลยังคงต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาต่อไปเหมือนเดิม

ส่วนประเทศเยอรมนีก็ประสบความสำเร็จในการทำให้ระบบรัฐสภาของเขามีเหตุผลเช่นกัน โดยการกำหนดให้ ส.ส. ฝ่ายค้านที่ต้องการไล่นายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งต้องรวบรวม ส.ส. ให้ได้เกินครึ่งและเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ด้วย รวมทั้งทำให้รัฐบาลเสียงข้างน้อยที่ยังได้รับความสนับสนุนจากประธานาธิบดีสามารถประกาศสภาวะฉุกเฉินทางรัฐสภาและบริหารประเทศได้ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งไม่เกิน 6 เดือน เป็นต้น

สำหรับประเทศอิสราเอลที่ใช้ระบบผสมระหว่างระบบประธานาธิบดีกับระบบรัฐสภาโดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนยังคงต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาอยู่กลับไม่ประสบผลสำเร็จในการแก้ปัญหาเสถียรภาพและประสิทธิภาพทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการ

เมืองของเขา จนทำให้ต้องหาทางปรับปรุงกลไกทางการเมืองที่เพิ่งนำมาใช้เพียง 1 ปี

ส่วนประเทศปากีสถานที่นำเอาระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐมาใช้แทนระบบรัฐสภาตั้งแต่ปี 2505 ก็ประสบความล้มเหลวเช่นกันจะต้องนำเอาระบบรัฐสภากลับมาใช้อีกหลังจากใช้ระบบประธานาธิบดีเพียง 10 ปีเศษ

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงขอเรียกร้องให้กลุ่มประชาชนที่เสนอให้ประชาชนเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง อธิบายด้วยว่า นายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนยังต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาด้วยหรือไม่

หากนายกรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา องค์กรใดจะเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและปลดนายกรัฐมนตรีได้บ้าง ด้วยวิธีการใด

**ทั้งนี้เพราะการเสนอให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวโดยไม่มีกลไกการตรวจสอบนายกรัฐมนตรีไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดเสถียรภาพและประสิทธิภาพทางการเมืองได้**



# 3

## สิทธิเสรีภาพทางการเมือง ของประชาชนชาวไทย ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

นักรัฐศาสตร์มักจะวัดระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศต่าง ๆ โดยเปรียบเทียบการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ บัญญัติไว้ และโอกาสที่ประชาชนในประเทศนั้น ๆ สามารถใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองเหล่านั้นได้จริงในทางปฏิบัติ

หมายความว่าหากรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพทางการเมืองไว้มาก และคุ้มครองให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองได้จริงปราศจากการแทรกแซงจากผู้อำนาจรัฐ ก็ถือว่าประเทศเหล่านั้นมีความเป็นประชาธิปไตยมาก

ตรงกันข้าม หากรัฐธรรมนูญของประเทศได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้น้อยและไม่คุ้มครองให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองเหล่านั้นได้จริงในทางปฏิบัติ ก็ถือว่าประเทศเหล่านั้นมีความเป็นประชาธิปไตยน้อย หรือเป็นเผด็จการค่อนข้างมากนั่นเอง

ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญของประเทศคอมมิวนิสต์ไม่เพียงจะบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพทางการเมืองไว้น้อยกว่าประเทศประชาธิปไตยเท่านั้น แต่พรรคคอมมิวนิสต์ที่มีอำนาจปกครองในประเทศยังพยายามกีดกันมิให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองได้อย่างอิสระอีกด้วย ตัวอย่างเช่น แม้จะรับรองให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งและมีเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองก็ตาม แต่ประชาชนในประเทศคอมมิวนิสต์ไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างอิสระ เนื่องจากพรรคคอมมิวนิสต์มักจะอนุญาตให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียวในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ

หรือ เช่น แม้ประชาชนจะมีเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง แต่พรรคการเมืองเหล่านั้นจะแสดงตนเป็นฝ่ายตรงข้ามหรือเป็นปฏิปักษ์กับพรรคคอมมิวนิสต์มิได้หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ พรรคการเมืองเหล่านั้นจะใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองได้อย่าง

จำกัดโดยการเป็น “องค์กรแนวร่วม” ของพรรคคอมมิวนิสต์เท่านั้น สำหรับรัฐธรรมนูญของไทยที่ผ่านมานั้นให้การรับรองและคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนไว้แตกต่างกันเป็น 3 ลักษณะคือ

1. ไม่บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพทางการเมืองไว้เลยรวมทั้งห้ามใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองอีกด้วย เช่น ธรรมนูญการปกครองที่คณะปฏิวัติรัฐประหารประกาศใช้หลังยึดอำนาจสำเร็จ เช่น ฉบับ 2502, 2515 และ 2520 เป็นต้น โดยคณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติห้ามประชาชนตั้งแต่ 5 คนขึ้นไปชุมนุมทางการเมืองอีกด้วย รัฐธรรมนูญเหล่านั้นจึงเป็นรัฐธรรมนูญอำนาจนิยมหรือเผด็จการสมบูรณแบบ

2. บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพทางการเมืองไว้มากพอสมควร แต่บัญญัติเงื่อนไข หรือเงื่อนไขในการใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองไว้ด้วย จนทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองได้อย่างอิสระ ตัวอย่างเช่น แม้รัฐธรรมนูญไทยหลายฉบับจะบัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ หรือพรรคการเมือง แต่ก็วางเงื่อนไขไว้ว่าประชาชนจะใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองเหล่านั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

และบางครั้งประชาชนต้องรอเป็นเวลานานกว่าจะมีกฎหมายบัญญัติคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองออกมาใช้บังคับ และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เข้มงวด เป็นต้น เช่น สมาคมต่าง ๆ หรือสหภาพแรงงาน ไม่อาจมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองได้ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญเหล่านี้ เช่น รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 ฉบับ 2521 และฉบับ 2534 เป็นต้น จึงเป็นรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยเพียงครั้งเดียว (หรือเพียงครั้งใบ) เท่านั้น

3. บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพทางการเมืองไว้มาก และ

คุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองเหล่านั้นไว้ด้วย เช่น รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2489, 2492 และ 2517 จึงถือเป็น รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยเต็มใบ แต่ปรากฏว่า รัฐธรรมนูญ ประชาธิปไตยทั้ง 3 ฉบับใช้บังคับเป็นกฎหมายสูงสุดในการ ปกครองประเทศรวมกันเป็นเวลาเพียง 6 ปีเท่านั้น และ ทุกฉบับถูกคณะปฏิวัติรัฐประหารล้มเลิก

อันแสดงว่าคณะปฏิวัติรัฐประหารไม่ค่อยจะชอบ รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยหรือรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนไว้มาก

ด้วยเหตุนี้ นักรัฐศาสตร์บางท่านจึงเป็นห่วงว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อาจใช้บังคับอยู่ไม่นานอีกก็ได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญใหม่ให้การรับรองและคุ้มครองการใช้สิทธิ เสรีภาพไว้มาก และห้ามมิให้ผู้ถืออำนาจรัฐจำกัดสิทธิเสรีภาพ ดังกล่าว เว้นแต่เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะบางอย่าง เช่น รักษา ความมั่นคงของชาติ หรือความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

นอกจากนั้น ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ยังเพิ่มสิทธิเสรีภาพทาง การเมืองใหม่ ๆ อีกหลายประการให้แก่ประชาชนอีกด้วย เช่น สิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมาย (Right to Initiate Bills) เข้าสู่ การพิจารณาของรัฐสภา และสิทธิในการฟ้องกล่าวโทษเพื่อขอ ให้อาลักษณ์และถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในวงการเมืองและ ราชการประจำ (Right to impeach and recall public officers) เป็นต้น อันเป็นสิทธิทางการเมืองที่ประเทศประชาธิปไตย หลายประเทศ เช่น เยอรมนีและฝรั่งเศสยังไม่กล้าให้กับ ประชาชนของเขา

ทั้งนี้ทำให้ผู้รักประชาธิปไตยบางคนเป็นห่วงด้วยว่าหาก ประชาชนไทยใช้สิทธิดังกล่าวโดยไม่รับผิดชอบอาจก่อให้เกิด ความสับสนและความวุ่นวายทางการเมืองขึ้นในประเทศไทยได้

ตัวอย่างเช่น ในขณะที่ประชาชนจำนวน 50,000 คน ในกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียงเห็นว่า ส.ส. หรือรัฐมนตรีจาก จังหวัดเชียงใหม่มีพฤติกรรมส่อทุจริตและยื่นคำร้องขอให้ประธาน รัฐสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติตรวจสอบ

ประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่และใกล้เคียงจำนวน 60,000 คน ที่รักส.ส. หรือรัฐมนตรีคนนั้นอาจชุมนุมประท้วง การกระทำของประชาชนในกรุงเทพฯ และกล่าวหาว่าประชาชน ในกรุงเทพฯ มีเจตนาแฝงเร้นหรือกลั่นแกล้ง ส.ส. หรือรัฐมนตรี ผู้นั้นก็ได้

ซึ่งอาจก่อให้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างประชาชนที่ คัดค้านและสนับสนุนนักการเมือง และอาจนำไปสู่การแตก

ความสามัคคีระหว่างชนในชาติได้

แม้ผู้เขียนจะยอมรับว่า ความแตกแยกดังกล่าว อาจเกิด ขึ้นได้หากประชาชนผู้ใช้สิทธิกล่าวโทษและถอดถอนนักการเมือง ใช้สิทธิโดยไม่สุจริตหรือปราศจากหลักฐานเพียงพอแต่เมื่อคำนึงถึง ประโยชน์ของสิทธิทางการเมืองดังกล่าว อันมีเจตนาที่จะปราบ นักการเมือง หรือข้าราชการประจำระดับสูงมิให้คิดทุจริตหรือ หาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้องแล้ว

ผู้เขียนยังยืนยันที่จะรับรองสิทธิของประชาชนเพื่อการนี้ไว้ ทั้งนี้เพื่อทำให้หนักการเมืองของเราคิดแต่ในสิ่งที่จะเป็นประโยชน์ ต่อชาติบ้านเมือง และทำตนให้เป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของ ประชาชนไทย

อันจะยังผลให้ระบบการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ซึ่งมีประชาชนช่วยกำกับดูแลด้วยตลอดเวลาเช่นนี้มีความโปร่งใส และอำนวยความสะดวกให้แก่ประเทศชาติและ ประชาชนอย่างเต็มที่ รวมทั้งทำให้ประเทศไทยเป็นที่เคารพนับถือ ของนานาชาติเพิ่มขึ้นอย่างมากอีกด้วย



# 4

## รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะแก้ปัญหาค่าซื้อสิทธิขาย เสียงได้หรือไม่

ประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่บรรดาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ถูกถามเสมอก็คือ หลักการ องค์การ ตรวจสอบต่าง ๆ และกลไกทางการเมืองที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะสามารถจัดหรือลดการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งได้หรือไม่

แม้ว่าปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงจะเป็นปัญหาทางการเมืองที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ระบอบการเมืองการปกครองของไทยมีความสับสนหรืออยู่ในสภาพน้ำเน่า และทำให้นักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งขาดความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจการเมือง รวมทั้งก่อให้เกิดการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง และนำไปสู่การเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่คงไม่มี ส.ส.ร. คนใดจะกล้าตอบว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะจัดการซื้อสิทธิขายเสียงให้หมดไปได้

อย่างดีที่สุด ส.ส.ร. คงตอบได้แต่เพียงว่ารัฐธรรมนูญใหม่ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลูกที่จะออกตามมาคงจะลดการซื้อสิทธิขายเสียงลงได้ไม่มากนักน้อยและจะทำให้ระบอบการเมืองมีความชอบธรรมมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา

ที่ตอบได้เพียงแค่นี้ก็เพราะปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงมิได้เกิดจากข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แต่เกิดจากพฤติกรรมทางการเมืองที่เบี่ยงเบนของนักการเมือง และความรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือทัศนคติที่ผิดของประชาชนทั่วไปเป็นสำคัญ

ดังจะเห็นได้ว่าการซื้อสิทธิขายเสียงหรือการละเมิดกฎหมายเลือกตั้งในรูปแบบการซื้อคะแนนการตรวจคะแนน หน่วยเพิ่งจะเริ่มปรากฏขึ้นหลังจากการเลือกตั้งปี 2512 และรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ หลังการเลือกตั้งซ่อมที่จังหวัดร้อยเอ็ดปี 2524 นี้เอง

และเนื่องจากทางเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าใช้บังคับกฎหมายเลือกตั้งอย่างจริงจัง ทั้ง ๆ ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งคงจะเนื่องจากเกรงกลัวการแก้แค้นจากนักการเมือง จึงยังผลให้

การซื้อสิทธิขายเสียงกลายเป็นเรื่องปกติธรรมดาของการเลือกตั้งในประเทศไทยไปโดยปริยาย

นอกจากนั้น นักการเมืองและข้าราชการประจำบางคนถึงกับกล่าวอย่างเปิดเผยว่า ไม่อาจจัดการซื้อสิทธิขายเสียงได้เพราะได้กลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยไปแล้ว ซึ่งจะดำรงอยู่และตกทอดไปยังนักการเมืองและชนรุ่นต่อ ๆ ไป ทั้ง ๆ ที่การซื้อสิทธิขายเสียงเป็นพฤติกรรมที่ผิดทั้งกฎหมายและศีลธรรม ซึ่งผู้กระทำผิดอาจได้รับโทษทางอาญาถ้าถูกจับได้ และหมดความชอบธรรมทางการเมืองที่จะปกครองประเทศในฐานะผู้แทนปวงชน

โดยเหตุที่เชื่อกันว่าการซื้อสิทธิขายเสียงเป็นปัญหาเชิงพฤติกรรมมากกว่าปัญหาด้านกฎหมาย รัฐบาลของไทยหลายคณะจึงให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาค่าซื้อสิทธิขายเสียงด้วยการรณรงค์ให้ประชาชนเห็นภัยร้ายของการซื้อสิทธิขายเสียงโดยการใช้คำขวัญนา ๆ ชนิด เช่น

**ขายเสียง ขายสิทธิ เหมือนขายชีวิต ขายชาติ**

หรือ

**ขายเสียง ขายสิทธิ ผิดกฎหมาย ทำลายชาติ และประชาธิปไตย**

นอกจากนั้น ตั้งแต่กรกฎาคม 2535 เป็นต้นมา รัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน และรัฐบาลชุดต่อ ๆ มาได้จัดตั้งองค์กรกลางขึ้นทำหน้าที่ในการรณรงค์ต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียง และสอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม พร้อมทั้งให้งบประมาณจำนวนหลายสิบล้านบาทเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรณรงค์และจ้างอาสาสมัครจำนวนหลายหมื่นคนไปดูแลการหาเสียงและการลงคะแนนเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง

แต่องค์กรกลางก็ประสบความล้มเหลวในการป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียงและยอมรับว่าได้มีการใช้เงินในการซื้อเสียงรวม



ทั้งละเมิดกฎหมายเลือกตั้งมากขึ้นเรื่อย ๆ จากไม่ถึงหมื่นล้านบาท ในปี 2535 เป็นหลายหมื่นล้านบาทในปี 2539

ด้วยเหตุนี้ ประชาชนที่รักประชาธิปไตยจึงตั้งความหวังไว้สูงมากกว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญจะสามารถร่างรัฐธรรมนูญที่จะช่วยป้องกันหรือจัดการซื้อสิทธิขายเสียงให้หมดไป เพื่อให้ระบบการเมืองการปกครองของไทยมีความโปร่งใส และได้

นักการเมืองที่ดีมีคุณธรรมความสามารถมาบริหารประเทศชาติ ให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ แต่ตั้งได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า ส.ส.ร.คงไม่สามารถร่างรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันหรือจัดการซื้อสิทธิขายเสียงให้หมดไปได้ ถ้าไม่ได้รับความร่วมมืออย่างจริงจังและจริงจังจากผู้ที่จะมีส่วนอย่างสำคัญในการใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเฉพาะจากบุคคลสามฝ่าย คือ (1) นักการเมืองและพรรคการเมือง (2) ประชาชนทั่วไปและองค์กรประชาชน (3) ข้าราชการประจำ

ทั้งนี้ก็เพราะรัฐธรรมนูญใหม่ที่กำลังยกร่างกันอยู่นี้คงบัญญัติไว้แต่เพียงหลักการและกลไกที่จะทำให้นักการเมืองที่เคยได้อำนาจจากการซื้อเสียงไม่กล้าลงทุนซื้อเสียงหรือทำการทุจริตในการเลือกตั้งเหมือนที่เคยทำเท่านั้น แต่คงไม่สามารถห้ามนักการเมืองมิให้ซื้อเสียงหรือห้ามประชาชนมิให้ขายเสียงได้ถ้าพวกเขาต้องการจะซื้อหรือขายเสียงกันต่อไป

เหมือนกับการแก้ไขในกฎหมายอาญาให้สูงขึ้นสำหรับความผิดทางอาญาต่าง ๆ ไม่สามารถลดอาชญากรรมประเภทนั้น ๆ ลงได้ トラบใดที่อาชญากรดังกล่าวต้องการประกอบอาชญากรรมนั้น ๆ ต่อไป โดยไม่เกรงกลัวกฎหมายหรือโทษที่อาจได้รับ

ณ จุดนี้ ท่านผู้อ่านที่หวังว่า ส.ส.ร. จะสามารถปฏิรูประบบการเมืองไทยให้มีความสะอาดโปร่งใส และเป็นการเมืองแห่งคุณธรรมด้วยการเขียนรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ อาจจะตำหนิ ส.ส.ร. ว่าทำงานไม่เป็นไปตามที่หวังไว้

แต่ผู้เขียนเชื่อว่าท่านผู้อ่านที่เข้าใจสาเหตุของความเน่าเฟะในวงการเมืองของไทยตามที่ผู้เขียนชี้ให้เห็นแล้วและศึกษาหลักการและกลไกทางการเมืองที่เสนอไว้ในกรอบเบื้องต้นของการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อขอรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างละเอียด ก็คงจะไม่ตำหนิ ส.ส.ร.

ทั้งนี้ก็เพราะ ส.ส.ร. ได้พยายามวางหลักการและกลไกสำคัญ ๆ ไว้หลายประการ โดยมีเจตนาที่จะป้องกันหรือลดการซื้อสิทธิขายเสียงให้เหลือน้อยลงและเปิดโอกาสให้คนดีมี

ความสามารถมีโอกาสมากขึ้นในการใช้อำนาจแห่งคุณธรรม (power of virtue) คู่กับอำนาจแห่งเงินตรา (power of money) ในการแข่งขันรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. เช่น

1. กำหนดเขตเลือกตั้งให้เล็กลงเหลือเพียงเขตละ 1 คน ซึ่งน่าจะเปิดโอกาสให้คนมีคุณธรรมมีโอกาสแข่งขันกับคนมีเงินในสนามเลือกตั้งได้มากขึ้น

2. เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองใส่ชื่อบุคคลที่มีคุณธรรมมีชื่อเสียง ลงในบัญชีของพรรคเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศออกเสียงเลือกเป็น ส.ส. และเป็นผู้บริหารประเทศได้จำนวนหนึ่งแทนที่จะใส่ชื่อนายทุนผู้อุดหนุนพรรคเท่านั้น

3. กำหนดให้รัฐให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองตามสัดส่วนของคะแนนเสียงของประชาชน และที่นั่งในสภาผู้แทนที่แต่ละพรรคได้รับในการเลือกตั้งและบังคับให้พรรคการเมืองบริหารงานอย่างโปร่งใส รวมทั้งต้องเปิดเผยชื่อและจำนวนเงินที่แต่ละพรรคได้รับจากผู้สนับสนุน ทั้งนี้เพื่อตัดหรือลดอิทธิพลของกลุ่มทุนที่หนุนพรรคการเมืองอยู่ในปัจจุบันลง และทำให้พรรคการเมืองเป็นองค์กรและเครื่องมือของมหาชนอย่างเป็นทางการมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาหรือเป็นอยู่ในปัจจุบัน

4. กำหนดให้มีคณะกรรมการเลือกตั้งแห่งชาติที่เป็นอิสระและมีอำนาจเต็มในการบริหารจัดการเลือกตั้งแทนกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งให้มีอำนาจในการใช้ข้าราชการประจำทุกประเภทในการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม

5. กำหนดให้องค์กรประชาชนมีบทบาทในการสนับสนุนและร่วมงานกับคณะกรรมการเลือกตั้งในการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม

**ผู้เขียนเชื่อว่า แม้ฝ่ายนักการเมืองจะไม่ยอมเปลี่ยนพฤติกรรมในการซื้อเสียงหรือละเมิดกฎหมายเลือกตั้งด้วยวิธีการต่าง ๆ แต่ถ้าข้าราชการประจำทั้งประเทศและองค์กรประชาชนทั้งหลายจะร่วมมือกันปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญใหม่ ก็น่าเชื่อได้ว่า การซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งของไทยจะลดลงอย่างแน่นอน**

# รัฐธรรมนูญ

## ทัศนะ ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และนักปกครองท้องถิ่น

24 มิถุนายน 2475 ประวัติศาสตร์การปกครองของไทยได้บันทึกเป็นประวัติศาสตร์หน้าสำคัญ ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย และนับจากนั้นมาประเทศไทยก็ยึดถือกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับแรกในประวัติศาสตร์ไทยให้ในนาม “พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475”

จนกระทั่งปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญถึง 15 ฉบับ

รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากคณะปฏิวัติ และถูกล้มล้างโดยคณะปฏิวัติขณะนี้เรากำลังร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 โดยประชาชนมีโอกาสมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญมาปกครองตนเอง เพื่อแก้ไขระบบการเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน บทสัมภาษณ์ต่อไปนี้เป็นบทสัมภาษณ์สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และนักปกครองท้องถิ่น ซึ่งสัมภาษณ์ระหว่างวันที่ 23 เมษายน - 25 มิถุนายน 2540 บทสัมภาษณ์ดังกล่าวจะทำให้เห็นแนวความคิดกระบวนการของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่กำลังดำเนินการอยู่และทำให้เข้าใจภาพการปฏิรูปการเมืองของไทยดีขึ้น

### ผู้สัมภาษณ์

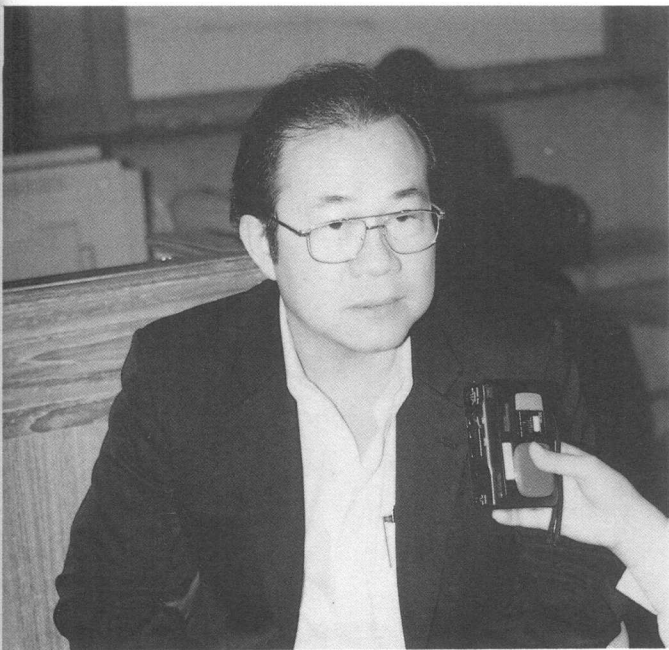
ผศ.สุธรรม ชาติละสิงห์

ผศ.อนันต์ รัตน์ภานุศรี

ผศ.ณรงค์ ศรีสนิท

อ.นงลักษณ์ แซ่มไซดี

ภาพ น.ส.เรวดี อุลิต



## นายคณิน บุญสุวรรณ

ส.ส.ร.ชลบุรี

โฆษกคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ

- ในฐานะที่ท่านเป็นโฆษกคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญจึง  
อยากจะเรียนถามว่าตอนนี้ได้ดำเนินการไปถึงในขั้นตอนไหน

- ขณะนี้คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ กำลังพิจารณาร่าง  
รัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้ง  
อนุกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 3 คณะ ได้จัดทำเป็นตัวร่าง  
ซึ่งขณะนี้เรียกได้ว่าพิจารณามาได้มากพอสมควรแล้ว

วิธีการทำงานของคณะกรรมการนั้น เริ่มต้นพิจารณา  
ตั้งแต่หมวดแรกเป็นต้นไป โดยทั้งหมดจะมีอยู่ 12 หมวด พร้อมทั้ง  
มีบทเฉพาะกาลด้วย ขั้นตอนในการทำงานของคณะกรรมการ  
ในช่วงนี้ ก็คือให้คณะกรรมการนั้นได้เสนอตัวร่างที่ละมาตรา  
เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ เปิดโอกาส  
ให้มีการอภิปรายกัน แล้วก็มีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมเป็น  
ลายลักษณ์อักษร ส่วน ส.ส.ร.ท่านอื่นที่ไม่ได้เป็นคณะกรรมการ  
การร่างรัฐธรรมนูญด้วยนั้น นอกจากจะร่วมรับฟังตลอดการ  
พิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ยังมีโอกาสที่ท่านประธาน  
คณะกรรมการจะอนุญาตให้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติม หรือ  
แม้กระทั่งเสนอขอแก้ไข หรือขอแปรญัตติผ่านกรรมการ

เมื่อได้มีการอภิปรายกันพอสมควรแล้ว ในส่วนไหน  
มาตราไหน มีความคิดเห็นที่ยังแตกต่างหลากหลายกันอยู่ค่อนข้าง  
มาก ค่อนข้างชัดเจน ประธานก็จะเรียกให้มีการลงมติกัน  
เป็นการลงมติก้นในเรื่องของหลักการ อาจจะมีถ้อยคำบางคำซึ่ง  
ถ้าเปิดให้มีการอภิปรายก็คงจะต้องใช้เวลามากจนเกินจำเป็น  
โดยยึดหลักกว่าร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการกำลังพิจารณา  
กันอยู่นี้ เป็นร่างเบื้องต้น การจัดพิมพ์ต้นร่างก็คงจะไม่พิถีพิถัน  
อะไรมาก ก็คงจะเพียงแต่ทำให้มีเอกสารที่เป็นตัวร่างรัฐธรรมนูญ  
ที่ทำให้ประชาชนสามารถตรวจดูได้ อย่างน้อยที่สุด คำพูด และ  
ตัวสะกด การันต์จะต้องไม่ผิด คงจะต้องพยายามให้ดีที่สุด และ

ที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือเลขหน้าของแต่ละมาตรานั้นจะต้องครบถ้วน  
ตั้งแต่ มาตรา 1 จนถึงมาตรา 300 กว่านะครับ เข้าใจว่าจะเป็น  
รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ยาวที่สุดของประเทศไทยเท่าที่เคยมีมา

และตรงนี้ก็คงจะอธิบายได้ นะครับว่า ในเมื่อเราเปิดเวที  
ที่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว เสียงสะท้อนของ  
ประชาชนจะออกมาในรูปที่ต้องการจะให้รัฐผ่านรัฐธรรมนูญฉบับนี้  
ได้ทำในสิ่งที่เป็นการช่วยเหลือประชาชน แล้วก็ปกป้องสิทธิและ  
เสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน  
เสียงเรียกร้องของประชาชนคงจะ ไม่สามารถรับฟังได้โดยภาษา  
ของกฎหมาย เพราะประชาชนคนธรรมดา คงไม่สามารถจะพูด  
ออกมาเป็นภาษารัฐธรรมนูญได้ แต่เสียงสะท้อนและความต้องการ  
ตลอดจนกระทั่งปัญหาความเดือดร้อน ความยากลำบากในการ  
ทำมาหากิน สิ่งที่ประสบอยู่ทุกเมื่อเชื่อวันนั้น เป็นเสียงสะท้อน  
ที่เราสามารถจะนำมาวิเคราะห์และเขียนลงไปในรัฐธรรมนูญได้  
โดยมีเป้าหมายก็คือ การที่จะให้แก้ไขปัญหาของประชาชนตรงนั้น

เพราะฉะนั้นความยาวของมันจะเกิดขึ้นจากการที่ไปรับ  
สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เข้ามา ซึ่งก็จะไปปรากฏในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิ  
และเสรีภาพ และก็ในหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่ง  
ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความยาวกว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่  
ผ่าน ๆ มา ซึ่งเป็นเรื่องจำเป็น ถ้าไม่เช่นนั้นแล้วเราก็คงไม่  
สามารถที่จะชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็น  
รัฐธรรมนูญฉบับของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะว่าถ้าเขียน  
เหมือนอย่างกับฉบับที่ผ่าน ๆ มา 15 ฉบับนั้นก็คงจะจำกัดวงใน  
การเขียน ในรูปของคณะกรรมการก็ดี แม้ในรูปของสภาร่าง  
รัฐธรรมนูญก็ดีในอดีตที่ผ่านมานั้นก็จะเป็นในลักษณะที่ค่อนข้างจำกัด  
แล้วก็ไม่เคยได้มีการให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น

เพราะฉะนั้นในเมื่อตรงนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นเจตนารมณ์

ที่แท้จริงของม.211 แล้วนี่จะครบในเมื่อมีสิ่งซึ่งเป็นความเรียกร้อง ต้องการของประชาชน และเราก็ได้กลิ่นกรองแล้ว วิเคราะห์แล้ว ก็สามารถนำมาเขียนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เราจึงได้พยายามที่จะเขียนลงไป พร้อมกันนั้นความรับผิดชอบของ ส.ส. ไม่ได้มีเพียงว่าไปรับฟังเอาความคิดเห็นของประชาชนมาแล้วก็เขียนไปหมดทุกอย่าง ก็คงไม่ใช่ ก็เป็นหน้าที่ที่ จะต้องทำการวิเคราะห์ด้วยประกอบกันไปกับการที่จะต้องพิจารณาจากหลักการที่เราได้วิเคราะห์มาแล้วว่า ปัญหาของชาติบ้านเมืองที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญที่ผ่านมามันมีอะไรบ้าง แล้วก็การที่เราจะเขียนรัฐธรรมนูญลงไปนั้นต้องพิสูจน์ให้ได้ อย่างน้อยที่สุดจะต้องอธิบายได้ว่าหลังจากเขียนรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นมาแล้ว ประชาชนจะได้อะไร ต้องสามารถตอบคำถามนี้ได้

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพในอดีตที่ผ่านมา มักจะไม่ได้รับความสนใจ เพราะอย่างที่เรียนไปแล้วว่า การเขียนกันนั้นจำกัดวงอยู่ คนที่มีผลประโยชน์ได้เสียโดยตรงอยู่ตรงนั้นกันหมด เพราะฉะนั้นจะพูดกันแต่เรื่องสถาบันการเมือง การใช้อำนาจรัฐ ว่าใครจะมาใช้อำนาจอย่างไร วิธีการที่จะได้มาซึ่ง ส.ส.บ้างสมาชิกวุฒิสภาบ้าง นายกรัฐมนตรีบ้าง รัฐบาลบ้าง ก็จำกัดวงพูดกันแค่นั้นโดยไม่เคยได้ไปฟังเสียงของประชาชนเลย

ผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับนั้นจะอยู่ที่เรื่องสิทธิ เสรีภาพเป็นส่วนใหญ่ ตรงนี้แหละครับที่ทำให้หมวดที่ห้าด้วยสิทธิ และเสรีภาพ รวมทั้งแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นเป็นเรื่องที่มีความกว้างขวาง พร้อมกันนั้นก็ยังมีหลักประกันว่า เมื่อใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้วจะมีสภาพบังคับใช้อย่างจริงจัง ไม่เหมือนอย่างที่ผ่านมา ถึงแม้จะเขียนเสียเลอเลิศแค่ไหนก็ตาม หากสภาพบังคับใช้ในทางปฏิบัติไม่ได้เกิดผลอะไร ประชาชนก็ไม่ได้ประโยชน์อะไรเลยจากการใช้รัฐธรรมนูญ

ตรงนี้เป็นสิ่งที่คณะกรรมการกร่างได้ใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ พร้อมกันนั้นก็พยายามที่จะหาทางสะกัดกัน มิให้ผู้ที่จะเข้ามาใช้อำนาจรัฐไปออกกฎหมาย หรือออกกฎเกณฑ์อะไรต่าง ๆ เพื่อมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จนกระทั่งไปกระทบกระเทือนถึงสาระเนื้อหาจึงพยายามให้การออกกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ที่จะมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ต้องทำด้วยความจำเป็นจริงเพื่อผลประโยชน์ต่อส่วนรวมเพื่อความมั่นคงของประเทศในทางเศรษฐกิจ ในทางสังคม ในทางการเมืองเท่านั้น รวมถึงการที่เราพยายามที่จะให้รัฐธรรมนูญนี้เป็นช่องทางที่จะให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบผู้ใช้อำนาจรัฐทุกคน ตรงนี้นั่นเอง ทำให้มีการกระจาย และขยายความของผู้ใช้อำนาจอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น

แต่ก่อนเราเข้าใจว่าการใช้อำนาจรัฐก็คือการเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี เข้ามาเป็น ส.ส. เท่านั้น ความจริงไม่ใช่ ผู้ที่จะใช้อำนาจรัฐนั้น ไม่ใช่จะมีแต่ ส.ส. ไม่ใช่แต่ ส.ว. ไม่ใช่ นายกรัฐมนตรีเท่านั้น ผู้พิพากษา ตุลาการ ผู้ที่ใช้อำนาจในการปกครอง ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นปลัดกระทรวง เป็นอธิบดี เป็นข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงาน อัยการ ตำรวจ ทั้งหมดนี้เป็นผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจรัฐ

เมื่อเข้ามาใช้อำนาจรัฐแล้ว ประการแรกสิ่งที่เราจะต้องทำคือการกำหนดให้ การได้มาซึ่งสถาบันต่างๆ เป็นไปด้วยความโปร่งใส เริ่มต้นด้วยนักการเมืองก่อน ที่มาของนักการเมืองเราก็ทราบกันดีอยู่แล้ว ที่มาของนักการเมืองที่เข้ามาใช้อำนาจรัฐ ในส่วนนี้จะเป็นรัฐสภาหรือรัฐบาลก็ตามเข้ามาด้วยความไม่โปร่งใส ประชาชนนั้นไม่ได้มีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ครับ ทุกสิ่งทุกอย่างก็เป็นไปตามระบบเก่าๆ ซึ่งไม่เปิดโอกาสให้คนตีความรู้ความสามารถเข้ามาสู่ระบบได้เลย โดยผ่านวิธีการเลือกตั้งความสามารถในการได้รับการเลือกตั้ง กับความสามารถ ตลอดจนกระทั่งคุณภาพของการที่เข้าไปบริหาร บ้านเมืองนั้น มันสวนทางกันตลอดเวลา

เพราะฉะนั้นสิ่งแรกที่เราจะต้องทำคือว่าทำอย่างไรที่ว่าจะไม่จำเป็นที่จะไปสะกัดกันคนไม่ดีทั้งหมด แต่ว่าทำอย่างไรที่จะให้คนดี ๆ มีโอกาสเข้ามาสู่ระบบนี้ได้มากขึ้นกว่าเดิม พร้อมกันนั้น เมื่อท่านเข้ามาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นคนดี หรือไม่ดีก็แล้วแต่ ต้องถือว่าประชาชนให้การยอมรับมาในระดับหนึ่ง แต่ว่าเมื่อเข้ามาแล้วนี้ท่านจะต้องถูกตรวจสอบ มาตรการตรวจสอบ ต้องมีความเข้มงวด มีวิธีการต่าง ๆ ซึ่งในอดีตนั้นสำนักงาน ป.ป.ป. ซึ่งเป็นกลไกอันหนึ่งสำหรับควบคุมความประพฤติหรือพฤติกรรมของข้าราชการ หรือนักการเมืองอะไรก็ตาม มันย่อหย่อน แล้วก็ที่สำคัญที่สุดก็คือหน่วยงานซึ่งสังกัดฝ่ายบริหาร ใ้การตรวจสอบควบคุมกันเองนั้นจะครับ ในฝ่ายบริหารด้วยกันเอง ก็จะมีการลูบหน้าปะจมูก ในที่สุดก็จะจับได้เฉพาะปลาชิว ปลาสร้อย เท่านั้นเอง ไม่สามารถที่จะเอาตัวนักการเมืองใหญ่ ๆ หรือ ข้าราชการประจำนั้น ผู้ใหญ่นี้มาลงโทษได้เลย ไม่เหมือนอย่างบางประเทศที่เขาทำได้

เพราะฉะนั้นตรงนี้ก็คือส่วนหนึ่งที่เราพยายามจะให้สำนักงานซึ่งเป็นอิสระ ไม่สังกัดกับฝ่ายบริหาร ไม่สังกัดกับฝ่ายใดทั้งสิ้น เรียกว่า ป.ป.ป.แห่งชาติ ตรงนี้จะเข้ามาควบคุมพฤติกรรมของนักการเมือง ของข้าราชการประจำได้ทั้งหมด พร้อมกันนั้นศาลปกครอง คือสถาบันหนึ่งซึ่งจะเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่ด้อยโอกาส



ประชาชนที่อยู่ในชนบทที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนจากการกระทำของรัฐ การกระทำของพนักงานของรัฐ ที่ใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรม อ่างกฎหมาย อ่างกฎเกณฑ์ระเบียบอยู่ตลอด และตรงนี้ก็เปิดช่อง เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีหนทางที่จะนำไปสู่การฟ้องร้องศาลปกครองด้วย

พร้อมกันนั้นสิ่งที่เราเรียกว่าศาลรัฐธรรมนูญนั้น อาจเป็นสิ่งใหม่ ประชาชนอาจจะไม่คุ้น จริง ๆ แล้วจะเป็นสถาบันที่จะเป็นประโยชน์ และก็ให้ความยุติธรรมกับประชาชนได้เป็นอย่างมาก เพราะในอดีตที่ผ่านมา การออกกฎหมายก็ตี กฎเกณฑ์ ระเบียบ กฎกระทรวง ข้อบังคับอะไรต่าง ๆ ออกมา โดยขัดกับรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่มีใครสามารถจะไปชี้ หรือไปวินิจฉัยได้ว่า ขัดรัฐธรรมนูญตรงไหน ก็ปล่อยให้ใช้กันไป แล้วประชาชนก็ได้รับความเดือดร้อน ตรงนี้แหละครับศาลรัฐธรรมนูญจะมาทำหน้าที่วินิจฉัยว่ากฎหมาย กฎเกณฑ์ที่ออกกันมานี้ไม่ว่าจะเป็นกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ หรือกฎหมาย หรือกฤษฎีกาอะไรก็แล้วแต่ ที่ออกมานั้นขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ แม้กระทั่งตุลาการ หรือศาล ได้ทำการพิจารณาพิพากษาคดีถึงที่สุดแล้ว ประชาชนที่ถูกพิพากษานั้น ยังสามารถที่จะนำตัวกฎหมาย ไม่ใช่คำพิพากษานะ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายที่ท่านผู้พิพากษาทั้งหลายได้ใช้เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น มันขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งตรงนี้สุดท้ายเลย ว่าสิ่งที่เป็นหลักประกันว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นได้รับความคุ้มครองอย่างจริงจัง

รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลเราก็มองเห็นว่าวิธีหนึ่งที่จะทำให้คนที่เข้ามาเป็นรัฐมนตรีมาเป็นรัฐบาล มีความรับผิดชอบมากขึ้น มีความสง่างามมากขึ้น ก็คือต้องการ

ที่จะให้ท่านเหล่านั้นพ้นจากตำแหน่ง ส.ส.เมื่อไปดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ความชอบธรรมมากขึ้น และมีเวลาที่จะไปทุ่มเทให้กับการทำงานมากขึ้น

พร้อมกันนั้นการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งมากขึ้นกว่าเดิม โดยให้มีการเลือกตั้งในระบบผสม ระบบสัดส่วน ตามบัญชีรายชื่อของพรรค ที่เรียกกันติดปากว่าเป็น partylist หรือระบบการเลือกตั้งระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อของพรรค ก็คือถึงวันเลือกตั้งก็ไปเลือกพรรคที่ตัวเองต้องการให้เป็นนายกรัฐมนตรี ตรงนี้จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นแทนที่เลือกตั้งที่ ก็จะเลือกตั้งผู้แทนคนเดียว หรือสองสามคนก็แล้วแต่ ในวันเลือกตั้งก็จะมีโอกาสเลือกพรรคด้วย

ทั้งหมดนี้รวม ๆ แล้วเป็นสิ่งที่เราจะต้องนำไปสู่การปฏิรูปทางการเมือง นั่นก็คือการปฏิรูปทั้งระบบ เพราะทุกสิ่งทุกอย่างมีความสำคัญเท่าเทียมกัน ดังนั้นภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะต้องมุ่งหน้าไปสู่เป้าหมายให้ได้ คือการทำให้เป็นรัฐธรรมนูญของประชาชนอย่างแท้จริง โดยมีเป้าหมายสำคัญสุดยอดคือการเพิ่มศักยภาพของคนไทย เพิ่มเสถียรภาพของรัฐบาล ไม่ว่าจะรัฐบาลไหนนะครับ แล้วก็เพิ่มคุณธรรม คุณภาพของผู้เข้ามาใช้อำนาจรัฐ พร้อมกันนั้นก็เป็นเพิ่มศักยภาพของประเทศในทางที่จะแข่งขันกับประเทศอื่น ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการดำรงรักษาไว้ซึ่งศิลปวัฒนธรรม ซึ่งเป็นสิ่งที่คู่บ้านคู่เมืองของไทยตลอดมา แต่ในปัจจุบันได้ถูกรุกรานมาก

และการที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรากฐานของประชาชน ที่สามารถจะนำไปอ้างในการที่จะปกป้องสิทธิของตัวเอง แม้กระทั่งสิทธิของชุมชน ในพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติใน

พื้นที่ที่มีศิลปวัฒนธรรม รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะต้องเข้าไปปกป้อง โดยให้เขามีสิทธิจะเข้าไปดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติของเขาเอง ใครจะไปทำอะไรตรงนั้น ไม่ใช่กำหนดโครงการขึ้นมาแล้ว เว้นคืนกันไป แล้วก็ไปตัดไม้ทำลายป่า ไปขุดทรัพยากรธรรมชาติ ทำลายป่าเขา ทำลายต้นไม้ลำธาร โดยที่ชาวบ้านและคนในชุมชนนั้นได้แต่นั่งมองทำตาปริบ ๆ ทำอะไรไม่ได้เลย ทั้งหมดนี้ก็คือเรียกกันว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้มุ่งไปสู่การปฏิรูปทางการเมือง - รัฐธรรมนูญฉบับนี้ คงจะผ่านความเห็นชอบไปตามลำดับขั้นได้ เพราะดูว่าเป็นความคิดที่ดี มีอุดมคติ มีอุดมการณ์ที่สูงส่ง ที่จะแก้ไขปัญหของบ้านเมือง ท่านเห็นว่ามันจะไปกระทบผลประโยชน์หรืออะไรต่าง ๆ ของใคร อย่างไร แล้วจะมผลให้ไม่ผ่านหรือไม่

- สถาบันที่เกี่ยวข้องที่มีความรับผิดชอบที่จะให้ความเห็นชอบ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ คงหนีไม่พ้นที่จะต้องพิจารณาถึงสาระสำคัญ ซึ่งบางทีอาจจะไปกระทบกับความรู้สึก กระทบกับความต้องการ หรือกระทบกับผลประโยชน์ก็เป็นเรื่องธรรมดา แต่ว่าทุกท่านก็ต้องเข้าใจดีนะครับ ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ท่านเป็นผู้ให้กำเนิดมาตรา 211 มาเอง แล้วท่านเป็นผู้ให้กำเนิด ส.ส.ร.มาเอง แล้วก็ได้กำหนดไว้ชัดเจนนะครับ เขียนด้วยมือของตัวเองครับว่า ให้ ส.ส.ร.มาทำอะไรบ้าง เขียนไว้ชัดเจนเลยว่าให้เวลาไว้ 240 วันนี่ ยูจะต้องไปรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ยูจะต้องเขียนรัฐธรรมนูญที่เป็นของประชาชน ให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มุ่งไปสู่การปฏิรูปทางการเมือง วางรูปแบบที่จะให้สังคมของเรานั้นมีความเสมอภาค ได้ดุลยภาพแล้วก็ป็นรัฐธรรมนูญที่ดีทุกสิ่งทุกอย่าง นี่ได้กำหนดมาแล้ว ส.ส.ร.ก็เพียงแค่ทำหน้าที่ไปตามเจตนารมณ์ที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน

แล้วก็ขอเรียนว่า ที่ผ่านมาเป็นเวลาสี่เดือนแล้ว ส.ส.ร.ก็พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า ได้ทำหน้าที่มาโดยสมบูรณ์ตามขั้นตอนทุกอย่าง แม้กระทั่งเรื่องเวลา เราก็สามารถควบคุม และบริหารเวลาได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนกระทั่งถึงขนาดพูดกันว่า จะให้ความไว้วางใจให้ ส.ส.ร.นั้นอยู่ต่อไป เพื่อที่จะมาทำหน้าที่ในการออกกฎหมายลูกนั้น เป็นความเข้าใจผิดนะครับ ไม่ใช่เรื่องไม่ใช่หน้าที่ของ ส.ส.ร. ที่จะไปทำกฎหมายลูก เป็นแต่วางรูปแบบของรัฐธรรมนูญไว้ แล้วเมื่อทำหน้าที่เสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้วก็คิดว่าทุกสิ่งทุกอย่างที่ท่านั้นเติมไปด้วยเจตนารับรู้สิทธิ์ แล้วก็ทำไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 211 ทุกประการ

เมื่อเราทำทุกสิ่งทุกอย่างได้เป็นไปตามนี้แล้ว เราก็ไม่จำเป็นต้องไปกังวลว่า สมาชิกรัฐสภาท่านจะคิดอย่างไร ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าไม่แคร์ หรือไม่สนใจเลย ไม่ใช่ครับมันเป็น

คนละเรื่อง มันเป็นคนละประเด็นกัน แต่คิดว่าเราได้ทำหน้าที่ที่ดีที่สุดแล้ว ก็ขึ้นอยู่กับประชาชนนั่นเอง แล้วผมก็คิดว่าสมาชิกรัฐสภานั้นะครับท่านก็หวังดีกับประเทศชาติบ้านเมืองเช่นเดียวกัน และเห็นด้วยกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นมา

เราจะต้องยอมรับว่าถ้าประเทศชาติบ้านเมืองของเรานั้น เป็นบุคคล ก็เป็นบุคคลที่กำลังป่วยสาหัสโรค วิธีการที่จะทำให้รอดชีวิต และกลับฟื้นขึ้นมา มีสภาพสมบูรณ์แข็งแรง สามารถที่จะดำรงชีพได้อย่างเป็นปกติสุข จะต้องมีการผ่าตัดตื้อยยากันครั้งใหญ่ ท่านคงจะต้องมองเห็นว่า ถ้าจะต้องผ่าตัดกันแล้วมันก็ต้องเจ็บปวด ไม่มีใครหรอกครับที่จะทำอะไรมาโดยที่ไม่มี ความเจ็บปวด มันเป็นเรื่องธรรมดาเหลือเกินครับ

เพราะฉะนั้นผมคิดว่า การที่รัฐสภาจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบนั้นอยู่ที่กระแสของประชาชน ถ้าประชาชนเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ประชาชนต้องการจริง ๆ แล้ว ผมคิดว่ารัฐสภาก็คงจะไม่ขัดขวาง เพราะว่ารัฐธรรมนูญนั้นเป็นสิ่งแก้ไขได้ ไม่ใช่ว่ารับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปแล้วนี้ โอ้โฮ ไข้ไปร้อยปีเลย...ไม่ใช่ เป็นสิ่งที่แก้ไขได้

เมื่อรับไปแล้ว เมื่อเป็นความต้องการของประชาชน หลังจากห้าปีหกปีนะครับ ถ้าเห็นข้อบกพร่องในทางปฏิบัติตรงไหนก็แก้ไขกันได้ แล้วตรงนั้นก็คงจะสามารถอธิบายให้กับประชาชนได้เข้าใจว่า เหตุใดจึงจำเป็นต้องแก้ไข แต่ตอนนี้ประชาชนเข้าใจอย่างเดียวว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็นยารักษาโรค จะเป็นสูตรสำเร็จที่จะทำให้เขาลืมตาอ้าปากได้ ที่จะพ้นจากความเดือดร้อน ผมคิดว่าคงไม่มีใครที่จะไปขัดขวางกระแสตรงนั้นะครับ

แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ถึงขนาดที่เรียกว่าถ้ารัฐสภาจะโดยเหตุใดก็สุดแล้วแต่ ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือเสี่ยงไม่เกินกึ่งหนึ่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เราก็ยังมีโอกาสที่จะให้ประชาชนมาออกเสียงประชามติได้ เพราะฉะนั้นอย่าไปกังวลไม่ว่าจะเป็น ส.ส.ร. ไม่ว่าจะเป็นใครก็สุดแล้วแต่ อย่าไปกังวลนะครับว่า สมาชิกรัฐสภาท่านจะเข้าใจอย่างไร ท่านจะคิดอย่างไร เอ๊ะ เลือกตั้งแบบนี้ท่านจะชอบไหม ให้ท่านเข้ามาเป็น ส.ส. ไปเป็นรัฐมนตรีแล้วจะต้องพ้นจากการเป็น ส.ส. นี่ท่านคงไม่ชอบแน่ การเลือกตั้งวิธีนั้นวิธีนี้จะไรต่าง ๆ แล้วดูไปจำกัดอำนาจของท่าน ตั้งสถาบันต่าง ๆ ไปตรวจสอบการทำงาน อะไรต่าง ๆ นี่มันอึดอัดไปหมด

ผมคิดว่ามันเป็นเรื่องจำเป็น เพราะว่าคนเราถ้าจะอาสา มาเป็นนักการเมือง แล้วต้องพร้อมทุกสิ่งทุกอย่างใช้ใหม่ ถ้าเห็นว่าทุกสิ่งทุกอย่างที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มันอึดอัดเกินไป ก็ไม่ต้องมาสิ ไม่มีใครไปบังคับกะเกณฑ์ใช้ใหม่ครับ แต่เมื่อเข้า

มาแล้วก็จะต้องทำตามเจตนารมณ์ของประชาชนไม่เช่นนั้นแล้ว  
เราก็คงไม่สามารถจะเรียกได้ว่าเป็นการปกครองระบบ  
ประชาธิปไตย ซึ่งอำนาจเป็นของปวงชน ใ้ใหม่ครับ

(สัมภาษณ์ในวันที่ 23 เมษายน 2540)



## ศ.ดร.อมร รักษาสัตย์

ส.ส.ร.สายนักวิชาการ

ประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น  
และจัดทำประชาพิจารณ์การร่างรัฐธรรมนูญ

- **เบื้องหลังที่เป็นแรงกดดันให้ต้องมีการร่างรัฐธรรมนูญคืออะไร**  
- ทุกคนก็ช่วยกันผลักดัน ผมเป็นคนวิจารณ์มาตั้งแต่ต้นว่า  
รัฐธรรมนูญฉบับรชช. นั้นมันไม่ไหวแล้ว ตัวรัฐธรรมนูญรชช. นั้น  
แก้มาแล้ว 6 ครั้ง ในครั้งที่ 6 นี้แก้ไป 130 มาตรา ถ้าพูดถึง  
เรื่องรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ในขณะนี้เรียกว่าพอใช้ได้ แต่เมื่อเป็นของ  
รชช. ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้มาจากการปฏิวัตินี้ เราไม่อยากจะ  
เรบอกว่าเป็นประชาธิปไตยมา 64 ปีแล้ว **เราขอมีรัฐธรรมนูญ**  
**ของประชาชนดูลักษณะได้ใหม่ รัฐธรรมนูญซึ่งร่างโดยตัวแทน**  
**ของประชาชนโดยตรงโดยอ้อมอย่างไรก็ตามที่เถอะ แต่เรียกว่า**  
**เป็นตัวแทนของประชาชน** และเราไม่ได้ใช้ตัวแทนร่างแต่อย่างเดียว  
ไปสอบถามความเห็นของประชาชนมาด้วย เป็นจำนวน 6 แสน  
กว่าคนแล้วที่ให้ความเห็นเรามา ถ้าถึงขั้นหนึ่งอาจจะต้องลง

ประชามติ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนเห็นด้วย  
ใ้ใหม่ ? มันจะเป็นเครื่องมือที่พิสูจน์ได้ว่าเป็นของประชาชน  
ประชาชนเห็นด้วย และถ้าประชาชนไม่เห็นด้วยก็ตกไป

- **อาจารย์มองว่า ส.ส.ร.จำนวน 99 คนนั้น ก็คงจะเป็นตัวแทนที่  
ดีของประชาชนหรือไม่**

- เขาน่าจะเป็น ในหลักการน่าจะเป็น เพราะว่าประชาชนได้คัด  
เลือกกันมาเองระดับจังหวัด ส่วนในสายวิชาการนั้นสถาบันการ  
ศึกษาได้คัดเลือกมา รายชื่อทั้งสองบัญชีนั้นนำมาเข้าสภา และ  
รัฐสภาเป็นคนเลือกเขากันที่ มีการกรองถึงสองชั้น

- **แสดงว่า อาจารย์เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ น่าจะเป็นเรื่องที่ดี  
และยอมรับกันได้**

- น่าจะเป็นอย่างนั้น เพราะดูแนวทางที่ยกร่างกันอยู่นี้ก็ดีขึ้นเยอะ

- **มีมาตรการอะไรในการป้องกันการฉีกรัฐธรรมนูญ**

- มันอย่างนั้นนะ ถ้าร่างโดยสภาแบบนี้ แล้วรัฐสภาอนุมัติก็  
ฉีกยาก ถ้าไม่ถึงขั้นลงประชามติ แล้วประชาชนทั่วประเทศ  
ลงคะแนนหลายสิบลีเปอร์เซ็นต์หน่อย คือเขาเขียนซ่อนเงื่อนกัน  
ไว้อย่างนี้ว่า ถ้าต่ำกว่า 1 ใน 5 คือต่ำกว่า 20% ก็ถือว่าตกไป  
คือประชาชนไม่สนใจมาลงคะแนนถือเป็นเสียงข้างมาก แต่ถือ  
เป็นประชามติไม่ได้ ถ้าคนเกิน 20% ของประเทศมาลงคะแนน  
เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ตาม แต่ว่าเสียงข้างมากเห็นด้วย **ที่นี้**  
**รัฐธรรมนูญก็เป็นของประชาชน ฉีกยากนะ เพราะพลังสังคมไม่**  
**อำนาจแล้วฉีกยาก ไม่ว่าใครจะมาฉีก จะต้องโดนค่าขนาดหนัก**  
**ไม่มีแผ่นดินจะอยู่แน่นอน** พลังของประชาชนเดี๋ยวนี้ไม่ใช่ว่าจะ  
ปฏิวัติได้ง่าย ๆ แล้ว โดยเฉพาะปฏิวัติด้วยการฉีกรัฐธรรมนูญ

- **ประชาชนจะเห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้หรือไม่**

- ควรจะเห็นด้วย ก็จะต้องช่วยกันเผยแพร่ สมมติว่าจะมี  
ข้อบกพร่องอย่างไร รัฐธรรมนูญก็ต้องมีบทวิธีแก้ไข ก็ไป แก้  
เอาตอนโน้น เมื่อตัวบทมันติดอยู่แล้ว ความชอบธรรมของตัว  
รัฐธรรมนูญมันสูงเสียแล้ว น่าจะช่วยกันทำได้

- **การวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ 15 ฉบับ ที่ผ่านมานี้ บางทีเขาก็  
วิเคราะห์กันในลักษณะที่ว่า เหตุผลของการฉีกนั้นเป็นเพราะอะไร  
ให้ดูว่าใครที่ต้องการอยากที่จะล้มเลิกมัน มันคงจะไม่ เกี่ยวกับเหตุ  
ผลที่ว่านี้**

- ทำให้เหตุผลอ่อน อ่อนลงด้วยเหตุที่ว่า นักการเมืองที่มาจาก  
การเลือกตั้ง แม้จะมีจุดบกพร่อง แม้จะเลวอย่างไรก็ตาม  
กลุ่มทหารที่มายึดอำนาจนั้นโดยเฉลี่ยไม่ได้ดีกว่าเดิม กลุ่มทหาร  
ที่มายึดอำนาจนั้นไม่ได้ทำตัวว่าเป็นคนดีกว่าเดิม ถูกไหม? **โดย**  
**เฉพาะบางกลุ่ม ได้พิสูจน์ว่าเป็นกลุ่มที่แย่มาก บางกลุ่มก็เข้ามา**  
**โกง ถ้าพูดถึงว่าโกงก็โกงพอกัน เป็นรัฐบาลที่ไม่ดีก็ไม่ดีไล่เสีย**

กันใช่ไหม? เพราะว่ารัฐบาลที่สังคมพอจะยอมรับได้ ก็มีรัฐบาล บางชุดของจอมพลป. เจ้าคุณพหลฯ ของพล.อ.เปรม ของคุณ อานันท์ ก็คงจะมีสักสี่นายกกรรมัง พอจะนึกว่ามีคุณภาพ คุณ อานันท์ก็อยู่แค่ปีเดียว มันยังไม่ทันเห็นลาย มันอาจจะมียาย อะไรเราก็ไม่รู้เหมือนกันนะ เพราะวานายกดีคนเดียว คนอื่นก็ อาจเบียดได้

**- การร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ท่านคาดคะเนว่ามันจะได้อะไรบ้าง**

- เยอะเลย ประการแรกในเรื่องเสรีภาพจะมีมากขึ้นกว่าเดิม แต่อาจจะน้อยกว่าที่ผมคิด หรือที่ผมอยากจะทำให้เป็น ประการที่ 2 เรื่องคณะรัฐมนตรี เรื่องนายกรัฐมนตรี เรื่อง ส.ส. และ ส.ว. ที่ จะต้องปรับปรุงมากแน่นอน ที่ดีที่สุดน่าจะอยู่ที่ว่า อำนาจนี้มัน จะไปถึงประชาชนมากขึ้น แต่ในส่วนที่ผมได้เสนอในร่างและ แพ้การโหวตไปแล้ว คือผมพยายามต่อสู้ว่า อำนาจอธิปไตยเป็น ของปวงชนชาวไทย ไม่ใช่มาจาก...แต่อาจจะต้องไปต่อสู้กันใหม่ ในสภาคือถ้ามันเป็นของเราก็จะทำให้เรารู้สึกว่าเป็นเจ้าเข้าเจ้าของ บอกว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน แต่อำนาจอธิปไตยไม่ได้ อยู่ในมือของประชาชน มันก็ขัดๆกัน ซึ่งเราคงจะต้องเถียงกัน อีกรอบหนึ่ง

**-ในฐานะที่อาจารย์เป็นประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกเรื่องแล้วนำมาพิจารณาใช้หรือไม่**

- ไม่ใช่ทุกเรื่อง เพราะประชาชนจะเขียนมาถึงเรามากมาย ถ้า คิดเป็นหัวข้อเรื่องมีหลายร้อยเรื่อง ถ้าคิดเป็นคนก็ 6 แสนกว่าคน จุดใหญ่ ๆนั้นส่วนมากจะตรงกัน จะนำความคิดเห็นนั้นมาใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบกับความคิดเห็นของ ส.ส.ร.

**- ในเรื่องพฤติกรรม คุณธรรม จริยธรรม ของนักการเมือง ดูเหมือนว่าจะเป็นปัญหาอยู่มากพอสมควรจะมีแนวทางในการ แก้ไขในเรื่องนี้ให้ดีขึ้นหรือไม่**

- เรื่องจริยธรรมนั้นเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ได้มาก พูดกันตรง ๆ ว่ามันมีพลังทางสังคมมาค้ำค้ำกันไว้หลาย ๆ ทาง ประชาชนก็ พูดกันมากขึ้น หนังสือพิมพ์ก็มีความเห็นดีขึ้น นักการเมืองก็คง จะระวังตัวในเรื่องจริยธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะต่อไปนี่เราจะมี ศาลคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นศาลลักษณะ พิเศษ โดยมี Concept ว่า กฎหมายอาญานั้นมันเหมือนกับแห ตาเล็กถี่ แล้วก็เส้นเล็ก มันจับได้แต่ปลาตัวเล็ก ๆ ปลาตัวใหญ่ เข้ามาขาดหมด ตอนไปสู้คดีนี้ มันสู้ได้ง่าย ตามหลักของ กฎหมายตามปกติยกประโยชน์ความสงสัยให้แก่จำเลย เราจะ ทำศาลการเมือง คือจะทำแหตาใหญ่ จับเฉพาะปลาตัวโตเพราะ เส้นมันใหญ่หน่อย

**- หมายถึงว่า คงจะต้องเพิ่มอำนาจ ป.ป.ป.หรือไม่**

- เพิ่มอำนาจ ป.ป.ป. เพิ่มอำนาจ ส.ต.ง. เพิ่มอำนาจให้แก่ศาล อาญาทางการเมือง และมีคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง มีผู้ตรวจราชการแผ่นดิน มันจะมีองค์กรที่ผมว่าเป็นส่วนดีของ ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ที่แน่ ๆ ก็คือจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงใน กระบวนการที่เกี่ยวกับการให้ความยุติธรรมนั้นส่วนหนึ่ง อีก ส่วนหนึ่งจะมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐและ พนักงานของรัฐมากขึ้น มันน่าจะเป็นส่วนดีมากเลย และเรา เสนอไว้หลายรูปแบบ เพราะฉะนั้นมันน่าจะถ่วงดุลกันไปกันมา จนกระทั่งที่ว่าคนชั่วน่าจะเล็ดลอดไปได้ยาก

**- ได้มีการระบุในร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ว่า คณะกรรมการเลือกตั้ง ศาลปกครองนั้นจะสังกัดไว้หน่วยไหน**

- ไม่ครับ เราพยายามจะให้มันเป็นอิสระ มีประชาชนบางกลุ่มโดย เฉพาะผู้พิพากษาพยายามจะไม่ให้เป็นอิสระ จะเอาศาลปกครอง ไปขึ้นกับศาลยุติธรรม ก็มันเป็นศาลคนละชนิดกัน แม้กระทั่ง ศาลรัฐธรรมนูญเอง เขาก็ไม่ยอมให้มี เพราะถ้ามีศาลรัฐธรรมนูญ ก็จะไปอยู่เหนือคนอื่น เขาก็กลัวจะเสียศักดิ์ศรีประธานศาลฎีกา ความจริงศาลของเราปัจจุบันมันแค่ศาลแพ่ง กับศาลอาญามีความ สามารถด้านการพิจารณาคดี เป็นกลุ่มคดีเท่านั้น แต่คดีการเมือง ไม่เคยวินิจฉัย คดีการเมืองจะหลุดหมดโดยตลอด

**- รัฐธรรมนูญเก่าแบ่งอำนาจเป็น 3 อำนาจ อำนาจที่ 3 อำนาจ ตุลาการ คือ ศาล บัดนี้จะมีการตรวจสอบได้หรือไม่**

- นี่ก็ยิ่งเถียงกันอยู่ว่า ทำไม่ถึงจะต้องมีแค่ 3 อำนาจ ผมเองก็ ไม่เห็นด้วยกับการมีแค่ 3 อำนาจ ผมขอให้เดิมว่า และองค์การ อื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเขาก็ไม่ยอมกัน ก็ต้องมีการแปรญัตติอีก กรรมการส่วนใหญ่ก็ว่า แหม ! 3 อำนาจนี้มันคุ้นเคยกันมา นานแล้ว แล้วเรื่องอะไรจะต้องไปยึดติดกับหลักของนักปรัชญา ฝรั่งเศสเมื่อ 200 ปีที่แล้ว ผมก็ไม่เข้าใจจริง ๆ นะ เราเป็นนัก รัฐศาสตร์ เขาก็ไม่ค่อยจะเชื่อเรา ก็แปลก เราเป็นนักรัฐศาสตร์ ในศตวรรษนี้ ใอันนั้นมันนักรัฐศาสตร์รุ่นไหนก็ไม่รู้ เขียนหนังสือ มา ณ วันนี้เราเถียงได้เยอะเลย ในยุคนี้มันบุคคลมันเป็นบุคคล ในกาลสมัยใช้ใหม่ มันคนละกาลสมัย มันไม่เกี่ยวเสียเลยเถอะเลย ถึงแม้จะมีเหตุผลบางอย่างพอรับได้ และด้วยเหตุผลบางอย่าง มันก็รับไม่ได้

**- ในฐานะที่ท่านเป็นประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น ในรอบที่หนึ่งนั้น อาจจะมีการพิจารณาหลาย และอาจถูกละหลุ กเมื่อร่างเสร็จแล้ว จะมีการทำประชาพิจารณ์อีกรอบนั้น ไม่ทราบว่าจะมีวิธีการอะไร หรืออย่างไรในการรับฟัง**

- การฟังประชาพิจารณ์ก็เพื่อรับฟังข้อสรุปของประชาชนนั้นแหละ



ไม่ใช่วิจารณ์แล้วหายไปตามลม โดยจะมีการเตรียมประเด็นหลัก ๆ นำไปประชาพิจารณ์ ว่าตรงไหนดี หรือตรงไหนไม่ดี ภายในกรอบที่กำหนดให้ เพื่อไม่ให้เสียเวลา หรือออกนอกเรื่องมาก คือเราไปบังคับประชาชนไม่ได้ในแง่ของการสูมตัวอย่างนี้ เวลาเชิญคนมาวิจารณ์พอเปิดเวทีไปพบไอ้คนที่พูดเก่งหรือเป็นคนไม่ยอมนะ ประธานชี้ให้นั่งมันก็ยังไม่นั่ง โวยวายขอพูด พูดที่ครึ่งชั่วโมงไม่ได้ และพูดเรื่องอื่น เช่น เรื่องความเดือดร้อน ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้เสียเวลามาก บางแห่งพอลงไปถึงท้องถิ่นนั้นก็ปัญหาแปลก ๆ ไปทางภาคเหนือก็จะไปเถียงว่า เขาอยู่บนเขามานานแล้ว ทำไมจึงมาไล่เขา ไปภาคใต้ ผู้หญิงขอสิทธิที่จะคลุมหน้าตามบทบัญญัติของศาสนา ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญ หรือไปอีสานก็บอกยากจน ๆ เเถียงกันอยู่เรื่องยากจน หนี้สิน ๆ มันจะเขียนลงไปในรัฐธรรมนูญ ได้ใหม่ว่าถ้าใครมีหนี้สินรัฐบาลจะตามไปจ่าย

- พอมาถึงตรงนี้ได้ เรื่องกฎหมายลูกนับเป็นเรื่องสำคัญที่จะสานต่อความคิด อุดมการณ์ หรือ Concept ในรัฐธรรมนูญให้มีผลในเชิงปฏิบัติ แต่ปรากฏว่า ส.ส.ร.ก็ไม่ได้มีส่วนในการร่าง

- ถูกต้อง ก็เพราะเขาตั้งเรามาร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ได้ตั้งเรามาเขียนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ในตัวร่างรัฐธรรมนูญได้เขียนในส่วนหลักการในแต่ละเรื่องไว้แล้ว เป็นเรื่องที่รัฐสภาชุดนี้และชุดต่อไปจะต้องลงในรายละเอียด ขณะนี้เรามี ศ.ดร.กระมล ทองธรรมชาติ เป็นประธานกรรมาธิการทางวิชาการวางแผนเอาไว้สำหรับองค์การใหม่ ๆ ที่จะตั้งมาตามรัฐธรรมนูญ แล้วก็ยังมีผู้ไปบอกนายภทว่าจะต่ออายุ ส.ส.ร. เพื่อจะได้มาทำกฎหมายประกอบ อันนั้นก็แล้วแต่นายภทฯ ถ้านายภทฯอยากจะให้ ส.ส.ร. ทำต่อไปก็ไปแก้รัฐธรรมนูญให้เขียนกฎหมายประกอบด้วย มันก็เหตุผลพอสมควร พอพูดแค่นี้ นายภทฯก็โดนด่า

มันก็ประหลาดเหมือนกัน คือถ้าคนหนึ่งวางกติกา ไม่ได้เคยได้มารับใช้กติกา และลงรายละเอียดกติกา ถ้าจะเอาอีกชุดมาเขียน มันอาจไม่ตรงกันก็ได้ เพราะฉะนั้นผมเห็นด้วยกับนายกรัฐมนตรีน่านจิวนะ คือเห็นด้วยว่า เมื่อเราร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ก็ขอให้ ส.ส.ร. ช่วยร่างกฎหมายอื่นที่จะประกอบกันไปด้วย ซึ่งก็แปลว่าต่ออายุ แต่ไม่ได้ต่ออายุสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญแต่เป็นการต่ออายุไปเพื่อร่างกฎหมายประกอบ มันก็แล้วแต่ว่ารัฐบาลจะผลักดันให้เป็นไปได้

- แล้วใครจะมาเป็นผู้จุดประกายในเรื่องนี้
- ก็แล้วแต่นายภทฯ เป็นเรื่องของรัฐบาล คืออย่าลืมนะว่ารัฐบาลเป็นคนละบุคคลที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา
- ประเด็นนี้มองกันว่าเป็นเหมือนการต่ออายุนายภทฯ เพราะตามที่



กำหนดไว้คือรัฐบาลจะต้องยุบไปเมื่อครบ 120 วันของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่

- ไม่เกี่ยวกับ
- หรือที่มีข่าวว่าจะมีการเพิ่มเติมบทเฉพาะกาลให้รัฐบาลอยู่ต่อ
- คือรัฐบาลปัจจุบันสามารถอยู่ได้ไม่เกิน 4 ปี ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทน トラบไตที่ยังมีเสียงข้างมากในสภาที่อยู่ได้ แต่ถ้ารัฐธรรมนูญใหม่ออกมาเมื่อไร เขาควรจะต้องไป เพราะรัฐบาลต้องดำเนินการเลือกตั้งใหม่ โดยในรัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้ว่าต้องเลือกตั้งภายในกี่วัน หลังจากที่รัฐธรรมนูญผ่านออกมา
- หากเลือกตั้งใหม่ก็ต้องมีกฎหมายลูกออกมาก่อน ถ้าหากกฎหมายลูกยังไม่เสร็จ เช่น กฎหมายเลือกตั้งอะไรอย่างนี้ รัฐบาลอาจจะเตล่องไม่ลาออกตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้หรือไม่
- อันนี้ต้องกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล ว่าจะต้องออกภายใน 6 เดือน สมมติอย่างนั้นนะ คือมันยึดไม่ได้เท่าไรหรอกครับ แล้วก็ไม่น่ากลัวหรอกตรงนั้น คือบังเอิญด้วยเหตุไรก็ได้แล้วแต่ งานนี้มันจะเสร็จรัฐบาลก็ต้องมีอายุเต็ม 1 ปีเป็นอย่างน้อยใช้ใหม่ และเวลาที่รัฐบาลมีอยู่ก็จะตกอยู่ในราว ๆ 2 ปี ถึงจะขึ้นปีที่ 3 จึงจะมีการเลือกตั้งใหม่ ก็ไม่เสียหายอะไร ใครก็ตามที่มีโอกาสเป็นรัฐบาลได้เกินถึง 2 ปี นี่ก็เขงเต็มทีแล้ว ว่าแต่เดือน ก.ค.นี้ จะโดนมติไม่ไว้วางใจหรือเปล่าไหม มันไม่รู้เนี่ย มันอยู่ที่การกระทำของเขา เพราะฉะนั้นนี่ผมเถียงได้ แต่ว่ามันเป็นเรื่องนอกอำนาจเรา อย่าตัดสินใจก่อนใช้ ผมนึกว่าอย่างนั้น
- คือตอนนั้นยังไม่คิด หากร่างรัฐธรรมนูญเกิดไม่ผ่านสภาขึ้นมา กฎหมายลูกก็เลิกพูดกัน เมื่อผ่านสภาแล้วค่อยมาคุยกันว่ากฎหมายลูกใครจะร่าง
- เขาเองเขาก็ขอสิทธิในการร่างกฎหมายลูก เขาอยากจะทำ

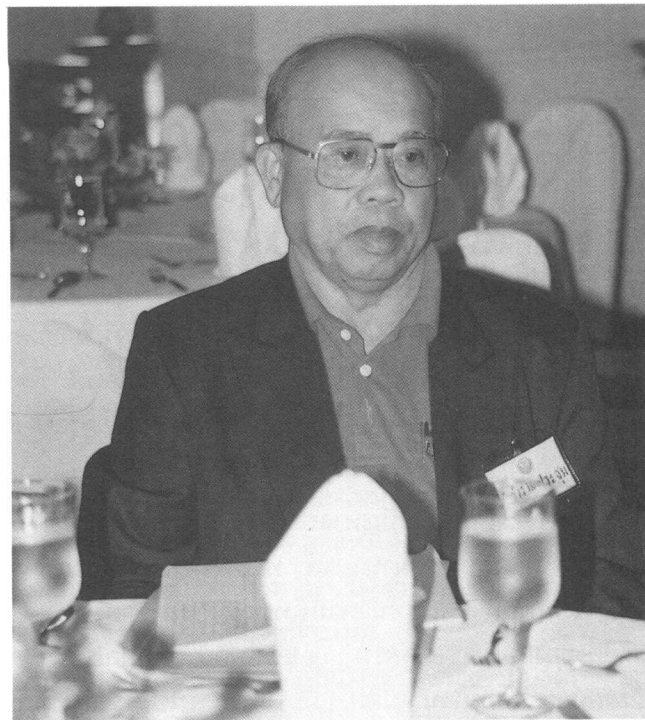
กฎหมายลูกเอง โดยเจตนาชัดเจน อันนี้ไม่ใช่ฟลุ๊ค รัฐสภาปัจจุบัน จะต้องเป็นคนเขียนกฎหมายประกอบแน่นอน แต่ข้อสำคัญก็คือ จะเขียนกฎหมายประกอบแล้วสมมติว่าเขียนไม่ดีขัดต่อรัฐธรรมนูญ ถ้ามีศาลรัฐธรรมนูญเมื่อไหร่ มันก็ต้องยกเลิกกฎหมายอันนั้น เพราะว่าเป็นกฎหมายที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ เรื่องนี้ผมไม่ห่วงหรอก

แล้วในแง่ของการเมืองเขาถือว่าทุกอย่างต้องสู้กันสู้กันตายก็แล้วกัน

**- ในฐานะที่ท่านเคยทำงานด้านการศึกษา ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา การแก้ไขปัญหาการศึกษา การกระจายโอกาสทางการศึกษา ตรงจุดนี้เราจะมีอะไรที่ใหม่ หรือ ดีขึ้น**

- ก็รู้สึกว่ามีหลายมาตราทีเดียว เกี่ยวกับรัฐต้องจัดการศึกษา ต้องรับผิดชอบในผลการศึกษา คุณภาพการศึกษา การศึกษาฟรีเป็นอย่างไรใครจะเป็นผู้บริหารการศึกษา รู้สึกว่าจะเขียนอย่างนี้ ผมว่าจะเขียนมากไปด้วยซ้ำสำหรับรัฐธรรมนูญก็ไม่ใช่ไร แต่ที่นี้ปัญหาที่รัฐธรรมนูญจะทำให้ไม่ได้ก็คือคุณภาพใช้ใหม่ เราก็เป็นครูกันมาแล้ว เราก็อ่านอยู่ว่าครูดีก็มี ครูไม่ดีก็เยอะแยะ หัวแสนคนมีตั้งใจเป็นครูก็คน มีใครเคยสำรวจได้ไหม มีครูที่สมควรแก่ตำแหน่งครูสักก็คน ไอ้ซีมีเยอะหลายซี แต่ความเป็นครูวัดกันตรงไหน นักศึกษาที่จบไปได้เนื้อหาไปก็ตัว ได้ความรู้ ติดสมองไปเท่าไร ก็พูดไปวิจารณ์กันได้ทั้งนั้น บางคนพูดว่า ครูมหาวิทยาลัยไม่เห็นมีประกาศนียบัตรเลยได้ไปรเฟลเซอร์ แล้วใช้ใหม่ ที่เป็นไปรเฟลเซอร์ได้ก็มันสอนครูนะ จะไปบังคับให้เขาไปเอาประกาศนียบัตรครู เขาก็คงไม่เอาด้วย

(สัมภาษณ์วันที่ 23 เมษายน 2540)



## ดร.ประวิทย์ ทองศรีนุ่น

ส.ส.พัทลุง

กรรมการรับฟังความคิดเห็นและจัดทำ

ประชาพิจารณ์การร่างรัฐธรรมนูญ

ประธานอนุกรรมการจัดทำประชาพิจารณ์การร่างรัฐธรรมนูญ

**-ตอนนี้ได้มีการรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนมากพอสมควร และเป็นที่น่าพอใจใช้ใหม่ ความคิดเห็นต่าง ๆ ที่ส่งมานั้นเป็นอย่างไร**

- ครับ ความเห็นของประชาชนที่ส่งมานี้ ก็เป็นความพอใจของ สภาร่าง และในส่วนของผมนะ มีความพอใจมาก เพราะ เป็นเหตุเป็นผลในการแก้ปัญหาของบ้านเมืองในเรื่องของ กระบวนการรัฐธรรมนูญที่ล่าช้า ต้องยอมรับว่ารัฐธรรมนูญนี้ ล่าช้ามันบร้อยปี ไม่ว่าจะระบบการเข้าสู่อำนาจรัฐก็ดี ระบบการ ตรวจสอบอำนาจรัฐก็ดี ระบบการถ่วงดุลอำนาจก็ดี ระบบไม่ชัดเจน ทั้งในส่วนนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ก็เอากลั่นอยู่ในกลุ่ม คณะนี้ ซึ่งยังผลให้ประชาชนไม่มีสิทธิ ไม่มีเสรีภาพเท่าที่ควรครับ และก็เปิดช่องว่างให้ผู้ใช้อำนาจรัฐนั้น อิงผลประโยชน์ อาศัย ช่องว่างของกฎหมายรัฐธรรมนูญใช้ผลประโยชน์เพื่อกลุ่มและ คณะของตนเองตลอดมา จึงทำให้เกิดการเรียกร้องให้มีการ แก้ไขรัฐธรรมนูญ เกิดปัญหาความมอดอยากเกิดช่องว่างระหว่าง คนจนคนรวยมากขึ้น ๆ

โดยเฉพาะเรื่องการศึกษาเป็นปัญหามากทีเดียว ความไม่เสมอภาค ความไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษา

ที่อยู่ในระดับเดียวกัน เช่น ระหว่างสถาบันราชภัฏกับ มหาวิทยาลัยของรัฐให้การอุดหนุนต่อหัวต่อคนนี้ก็ไม่ได้เท่ากัน ระดับเดียวกันเมื่อจบออกมาแล้วผลตอบแทนก็ไม่เท่ากัน เพราะอะไร เพราะว่าเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญที่เขียนไว้ในลักษณะที่ไม่ชัดเจน ทำให้กฎหมายลูกที่ออกมาขัดแย้ง และไม่สนองตอบต่อระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริง

**- เพราะฉะนั้นท่านก็คงคิดว่า การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ฉบับที่ 16 นี้ คงจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ไปได้หลายเรื่องใช่ไหม**

- ครับ เพราะจากการที่เราตั้งประเด็นปัญหาไว้ในเรื่องของเนื้อหาสาระ โดยนำสภาพปัญหาเป็นตัวตั้ง เราจึงรู้สาเหตุในวันข้างหน้า เพราะฉะนั้นเมื่อรู้สาเหตุวันข้างหน้า วิธีการแก้ไขปัญหาก็ตรงกับสาเหตุ แล้วเราก็สร้างกรอบไปถามประชาชน เรื่องสิทธิ เรื่องตรวจสอบอำนาจรัฐที่ดี เรื่องการที่จะลดผลประโยชน์ในการซื้อเสียงก็ดี ลดปัญหาผู้ใช้อำนาจรัฐให้ใช้อำนาจในขอบเขตที่จำกัด การแยกบทบาทระหว่างรัฐมนตรีกับ ส.ส. การที่คุณเป็นรัฐมนตรีแล้วคุณต้องไม่เป็น ส.ส. อย่างนี้ แยกอำนาจ แต่เมื่อแยกไปแล้วให้มันเกี่ยวให้มันดุลกันไม่ใช่แยกขาดออกไปเลย

**- ประเด็นที่กล่าวนี้มีทางที่จะเป็นไปได้ไหม**

- เป็นไปได้ เพราะว่าตามที่รับฟังมานั้น ประเด็นเรื่อง ส.ส.ต้องลาออกเมื่อไปเป็นรัฐมนตรีนั้น ประชาชนเห็นด้วยประมาณ 80 %

**- ความคิดเห็นเด่น ๆ ที่ประชาชนเสนอมาคงจะมีหลายประเด็นใหม่ ที่ค่อนข้างจะหนัก เช่น ประเด็นของการเลือกตั้งนายก หรือกรณีอื่น ๆ ก็ตาม**

- ประเด็นที่เด่นมาก ๆ คือเรื่องสิทธิเสรีภาพที่ประชาชนต้องการ โดยเฉพาะที่คนชนบท หรือชาวบ้านต้องการมาก เช่น สิทธิเพื่ออยู่อาศัย ที่ทำกินเพื่อการเกษตร ต้องการการดูแลช่วยเหลือ สนับสนุนส่งเสริมเกษตรกร ความเป็นอยู่ของเกษตรกร สิทธิของผู้ด้อยโอกาสทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นสตรีก็ดี เด็กก็ดี คนพิการก็ดี มากมาย สิทธิเกี่ยวกับด้านสาธารณสุข สิทธิเกี่ยวกับสาธารณสุขประโยชน์สาธารณสุขการ เช่น เรื่องน้ำ เรื่องไฟ เรื่องป่าไม้ เรื่องสิ่งแวดล้อม เรื่องมลภาวะต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารที่เขาควรได้รับรู้

**- ท่านจะมีความเห็นอย่างไร ในกรณีที่ประชาชนเสนอมาแล้ว คณะผู้ร่าง หรือ ส.ส.ร.ไม่สามารถที่จะดำเนินไปตามความคิดเห็นของประชาชนได้**

- มีน้อยมากที่ไม่สามารถดำเนินการ เช่นประเด็นที่ประชาชนเสนอมาในเรื่องการเลือกตั้งนายกฯ เราได้ออกแบบสำรวจความคิดเห็นไป 3 ครั้ง การสำรวจครั้งที่ 3 นั้นมีคนเห็นด้วยลดลง

เพราะว่าการเลือกตั้งนายกโดยตรงในโลกนี้มีประเทศเดียว คือ อิสราเอล ในตำราที่ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ เป็นผู้เขียนไว้เมื่อปี 2517 และได้มีการสอนเผยแพร่ไปทั่วโลก สอนแล้วเจ้าของตำราเองก็ยอมรับแล้วว่าไม่ประสบผลสำเร็จ อิสราเอลเขาก็มาประชุมที่บ้านเราเมื่อ 3 อาทิตย์ที่ผ่านมา เขาวัยรุ่นจะเดือตร้อนเหมือนเขาไหม เพราะว่าระบบของเขาคือเลือกนายกฯ นายกฯก็ถือว่าตนเองมาจากการเลือกตั้ง เวลาเข้าประชุมนี้ ส.ส.เขาไม่เอาด้วย นายกฯก็ต้องเอาวิธีการไปลงประชามติ แต่ละเรื่องสมมติว่าเรื่องงบประมาณเสนอสภาแล้วเพื่อนไม่ยกมือให้ตัวนายกฯถือว่าตนเองมาจากการเลือกตั้ง เมื่อจบประมาณไม่ผ่านก็ต้องไป public hearing กับประชาชน เพราะฉะนั้นทุกเรื่องต้องไปทำกับประชาชนจึงจะดำเนินการได้ ก็เกิดปัญหาถ้าหากบ้านเราขึ้นของงบประมาณไม่ผ่านก็แปลว่าประชาชนต้องได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง

**- แสดงว่าที่ประชาชนเสนอความคิดเห็นในการเลือกตั้งนายกฯนั้น เป็นการมองในจุดแคบ ๆ**

- เขาคงมีสมมติฐาน 2 ประการ คือประการที่หนึ่งที่เลือกแล้วยุบเลือกแล้วยุบนี้ นายกฯจะมาจากการซื้อเสียงอะไรกันมา ต่อไปนี้ประชาชนเลือกเองดีกว่า ประการที่สอง เขาสันนิษฐานว่าระบบของเรา มีสถาบันหลักคือ สถาบันพระมหากษัตริย์อยู่ เมื่อเทียบกับการปกครองที่มีประธานาธิบดีนั้นมันเป็นคนละเรื่อง เพราะอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์นี้จะไปดูแลอำนาจนิติบัญญัติก็ดี บริหารตุลาการก็ดี ถ้าตัวโจทช์ (นายกฯ) นั้นประชาชนเลือกแล้วจะไปลดอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ ประชาชนก็บอกว่าเอ! ถ้าอย่างนี้ไม่เอา เขาก็เลยกลับ ความคิดเห็นเรื่องการเลือกตั้งนายกฯโดยตรงนั้น มีประมาณ 35% มันเปลี่ยนไปแล้ว แต่ว่านายกฯก็จะไปอยู่ในระบบบัญชี party list ไปอยู่ตรงนั้นอยู่แล้ว

**- แนวโน้มร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คงจะมีมาตรา มีบทบัญญัติมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับเก่า**

- ขณะที่ทำการประชุมยกร่างกันอยู่มี 335 มาตรา แต่ว่ายังแปรยั้งติดอยู่ เพราะการเขียนไว้อย่างนั้นจะได้ไม่มีปัญหาเรื่องการตีความ หรือแปรความกัน จะเขียนให้สั้นหรือให้ยาวนี้ผมว่าอยู่ที่ว่าประชาชนจะได้ประโยชน์ เอาสิ่งนี้เป็นหลัก เฉพาะหมวดสิทธินี้ เนื่องจากประชาชนขอมาเยอะ จากเดิมสั้นหน่อยประมาณ 4-5-6 เรื่อง ก็เป็น 20 กว่าเรื่อง 20 กว่ามาตรา และแต่ละมาตราในหมวดสิทธิก็มีหมวดที่เกี่ยวกับศาล เช่นว่าทนายต้องเข้าฟังด้วย และกระบวนการยุติธรรมทั้งหมดทั้งหลายนั้นประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ก็เพิ่มเข้าไปในนี้

**- แล้วศาลจะยอมหรือ**

- ถ้ากฎหมายรัฐธรรมนูญออกมา ศาลก็ต้องยอม แต่ว่าเรายังมีกระบวนการในการจัดทำประชาพิจารณ์อีกทีหนึ่ง ว่าการที่เราร่างออกมาเป็นอย่งนี้นั้น เป็นความคิดเห็นของประชาชน พวกท่านทั้งหลายได้เสนอมา ดูซิว่าดีไหม ก็ไปตรวจสอบอีกทีหนึ่ง

**- ไปพิจารณาศาลจะได้หรือ**

- การพิจารณ์ศาลในเชิงวิชาการนี้สามารถทำได้โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเรื่อง สิทธิในการพูดแสดงความคิดเห็น แต่พิจารณ์คำทอไม่ได้อยู่แล้วไปทำลายสิทธิความมั่นคงในด้านบุคคล

**- แสดงว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ คงจะดีกว่าในปี 2517 ในส่วนสิทธิของประชาชน**

- ดีกว่าเยอะ ดีกว่าทุกฉบับตอบได้เลย

**- ถ้าดีกว่า เราเกรงกันว่าร่างรัฐธรรมนูญจะผ่านสภาได้หรือ**

- ถ้าดูแนวโน้มในตอนนี ตามที่เราเชิญวุฒิสภาก็ดี พรรคการเมืองทุกพรรคก็ดี มาประชุมหรือกันแล้วเห็นว่าเห็นด้วยไหม 90% เขาก็เห็นด้วย เพราะฉะนั้นถ้าไม่ผ่านสภาก็หมายถึงว่าประการแรกคงจะไปขัดกับผลประโยชน์ในทางการเมือง เช่น ในเรื่องคุณสมบัติของ ส.ส.ก็ดี หรือที่มาของวุฒิสมาชิกก็ดี ประการที่สอง อาจไม่ผ่านถ้าหากว่ารัฐบาลปัจจุบันนี้มีความเข้มแข็ง แต่ดูแนวโน้มแล้วว่า รัฐบาลแต่ละวันแต่ละคืนนี้มันอ่อนปวกเปียก ยิ่งไม่ผ่านร่างรัฐธรรมนูญตายลูกเดียว เพราะเป็นร่างฉบับของประชาชน

**- ที่ว่าเป็นร่างรัฐธรรมนูญฉบับของประชาชนนี้ เป็นการมองประชาธิปไตยในลักษณะก้าวหน้าเกินไปหรือเปล่า หมายความว่าเราพยายามจะเขียนรัฐธรรมนูญที่ดี และจะมีความเป็นอุดมคติมากไปหรือไม่**

- ผมว่าบางเรื่องเราล้าหลังมาแล้วร้อยปี บางเรื่องก็ก้าวกระโดดไปหน่อย เพราะฉะนั้นก็ต้องพิจารณาในแต่ละเรื่อง อย่างเรื่องที่ทำกินนี้ไม่ก้าวกระโดดเลย เพราะคนมันเดือดร้อนมาเป็นร้อยปี แต่บางเรื่องอาจก้าวกระโดดมากไปหน่อย เพราะฉะนั้นต้องพิจารณาแต่ละเรื่อง เช่น ปัญหาของการหาข้อมูลข่าวสารจากรัฐนี้ เราล้าหลัง ส่วนการที่ประชาชนจะไปตรวจสอบอำนาจรัฐในบางส่วน กลไกอันนี้ยอมรับว่าค่อนข้างก้าวกระโดดไปหน่อย แต่เราก็ดูเหมือนกันว่าสิ่งที่เขียนไว้เป็นหลักในต้นเนื้อหาสาระหมวดใดที่ก้าวกระโดดไป เช่น การเลือกตั้งผู้ว่าฯนั้นเราอาจจะไปเขียนไว้ในบทเฉพาะกาลว่าภายใน 5 ปี หรือ 10 ปี

การร่างรัฐธรรมนูญนั้นคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นหลัก ถ้าจะเอาแต่นักวิชาการหรือ ส.ส.ร.ก็อาจถูกมองว่าการเขียนเป็นอุดมการณ์ ปฏิบัติไม่ได้ เป็นคัมภีร์ เพราะฉะนั้นเขียนแล้วต้องให้ปฏิบัติได้ คือฟังเสียงของประชาชน สิ่งหนึ่งที่ผม

เป็นห่วงคือ กระทรวงศึกษาของเราเนี่ย โดย Concept ที่ร้อยปี ก็ตามแต่บุคลิกของกระทรวงศึกษา คือเขาสั่งมาอย่างไร ก็ทำอย่างนั้น ความคิดที่จะเป็นอิสระในการเสนอแนะในการพัฒนานั้นน้อยมาก ในขณะที่สภาฯได้รับมา โดยผมได้รับมาส่วนใหญ่จากสภาการศึกษา และเพื่อนครูในชนบท ความจริงเรื่องนี้เป็นโอกาสของกระทรวงศึกษาธิการที่จะมาเสนอแนะในการร่างรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับกระทรวง ที่ท่าน(ผู้สัมภาษณ์)มานี้ ผมก็ตีใจมาก ๆ และขอยกย่องชมเชยเป็นพิเศษ ตัวร่างรัฐธรรมนูญนั้นที่ท่าก็มีสี่เรื่องใหญ่ ที่จะให้ครบวงจรเรื่องสุดท้าย คือ การเข้าสู่อำนาจรัฐ การใช้อำนาจรัฐ แล้วก็การตรวจสอบและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง อะไรสามตัวแล้วนี้ ตัวที่หนักที่สุดคือถึงระบบดี แต่ถ้าคนไม่ดีก็ไปไม่ได้ ความจริงวัฒนธรรมของประชาธิปไตยนั้นต้องใส่เข้าไปในสถาบันการศึกษา เรียนรู้รัฐธรรมนูญ เรียนรู้เรื่องกฎเกณฑ์ของประชาธิปไตย ว่าคืออะไร ไม่ใช่เถียง ๆ กันอยู่ว่าจบปริญญาแล้วไม่รู้ว่ประชาธิปไตยเป็นอย่างไร

**- จุดนี้เราจะใส่เข้าไปได้มากสักแค่ไหน**

- ใส่ได้แน่นอน

**- ระบบการศึกษาของเราคงมีปัญหาอยู่บ้างเหมือนกัน เช่น การกระจายไม่ดีเท่าที่ควร**

- ได้ใส่ไว้ การศึกษาคือวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตย ถ้าเราใส่ให้คนเรามีความสำนึก หรือเป็นวิถีชีวิต เป็นกฎเกณฑ์ของสังคมที่สูงส่ง ก็จะทำให้เขามีโอกาส มีวินัยในตนเอง จะเลือกคนที่มีความรู้ความสามารถไปเป็นตัวแทนของเขาในแต่ละระดับ เมื่อเราได้ตัวแทนที่เป็นคนดีด้วย และเราดีด้วย หรือประชาชนดีด้วยแล้ว บ้านเมืองไปได้ เพราะฉะนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญจะเขียนให้ดีเท่าดี แต่ถ้าตรงนี้ไม่เคลื่อนนะ (ระบบการศึกษาไม่เอื้อ) รับรองมันก็ไปไม่ได้ เพราะฉะนั้นตรงนี้มีความสำคัญมาก ผมก็เลยเสนอว่าการศึกษาของรัฐต้องจัดให้เปล่า อย่างน้อยที่สุด 12 ปี ให้ความเสมอภาคแก่ประชาชนทางการศึกษา ส่วนระบบอุดมศึกษาขึ้นไปนั้น รัฐจะต้องให้เขามีอิสระ มีความเสมอภาค และเป็นธรรมด้วย อย่าไปบังคับเขา และให้ความสำคัญกับเรื่องท้องถิ่น

ที่มันเป็นปัญหาอยู่ทุกวันนี้ งานวิจัยก็ดี อะไรก็ดีของท่านก็พันเรื่องแล้ว เป็นตำรากองเต็มโต๊ะแต่ไม่ได้เอาผลงานวิจัยไปใช้เลย ผมเคยอยู่ท่าเทียบสามพันกว่าเรื่องดี ๆ ทั้งนั้นเลย รัฐเคยหยิบไปใช้ไหม ทั้งในเรื่องของคุณบุคลากร เรื่องของเทคโนโลยีใหม่ ๆ เรื่องการพัฒนาคุณภาพ ครูบาอาจารย์ สถานศึกษา ทั้งในเรื่องการรับนักศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับ



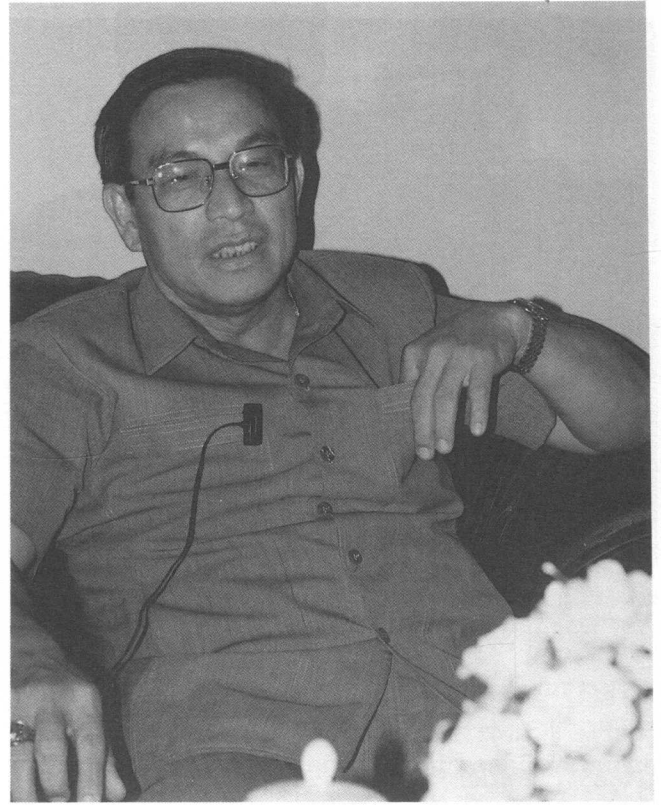
สภาพสังคม นี้คือความไม่เสมอภาคเพราะฉะนั้นเราได้เขียนเอาไว้  
- เราจะสามารถแก้ไขปัญหาจริยธรรมของนักการเมืองได้อย่างไร  
- มันจะถูกแก้ไขด้วยระบบ หนึ่งระบบการเลือกตั้งในเขตเบอร์เดียว คือเราจะสร้างเครื่องมือทั้งหลายนี้ ซึ่งมีปัจจัยหลายอย่างที่เป็นเครื่องมือ ไม่ว่าจะระบบคณะกรรมการชุดใหม่ ไม่ว่าจะเรื่องศาลคดีอาญาของนักการเมือง เราก็มีศาลตรวจสอบ แล้วก็มีการตรวจสอบนักการเมือง ไม่ว่าจะระบบ ป.ป.ป. ระบบ ส.ต.ง. ที่จะยกขึ้นมารวมด้วยระบบการตรวจแผ่นดินของสภาที่มีอยู่แล้ว ปรับกลไกตรงนี้ให้สูงขึ้น กลไกเหล่านี้มาจากกลไกของประชาชนเกือบครึ่งต่อครึ่งนะ มาโดยตำแหน่งงาน เพราะว่าถูกกำหนดโดยปัจจัยที่ว่านี้ระบบการเลือกโดยตรงในเขตเบอร์เดียวที่ดี การตรวจสอบทั้งหลายเหล่านี้ และสิ่งนี้คือการใช้เครื่องมือร้อน กากออกไป ในระยะต้น ๆ นี้หากมันอาจจะติดออกมาบ้างมันก็เป็นธรรมดา แต่พออยู่ไป ๆ เนื่องจากว่าเงิน ส.ส. อะไรไม่มีเอาไปให้อบต.หมดแล้ว จะเขียนไว้เลยว่าห้ามใช้งบประมาณแผ่นดิน ประการที่ 2 นั้นได้แยกกลไกว่า คนที่จะมาเป็น ส.ส.มีหน้าที่นิติบัญญัตินะ เพราะฉะนั้นความหวังที่จะเป็นรัฐมนตรีก็ไม่มีแล้ว มันแยกกัน แต่ตรงนี้ก็ยังเป็นประเด็นปัญหาอยู่ ถ้าหากใช้กลไกหลายวิธีที่ว่านี้ เป็นการพัฒนาระยะต้น นำคนดีเข้ามา เมื่อเขาเข้ามาแล้วมันจะมีเงื่อนไขในการทำนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะวุฒิสมาชิกจะต้องมาจากการเลือกตั้งก็ดี ยุบสภาแล้วต้องเสนอนายกฯคนที่สองให้อยู่ได้สี่ปีนะ แล้วกฎหมายไม่ใช่ว่าสมัยหนึ่งออกได้ 10 ฉบับ 15 ฉบับ ทำได้ตลอดสี่ปีเลย คุณยุบไปไม่ว่า วุฒิสมาชิกที่อยู่ ต้องทำในเรื่องกฎหมาย ทำต่อไป ลักษณะอย่างนี้เป็นการพัฒนางานในหน้าที่ การบริหารก็เหมือนกัน คุณจะต้องกระจายไปนะ มันเป็นการพัฒนาเขาให้ยอมรับในทางที่ดี ส่วนในเรื่อง

กระบวนการบริหารในการพัฒนาคนโดยเฉพาะก็มีอยู่ในแผน 8 อยู่แล้ว และด้วยระบบอย่างนี้คนจะต้องเรียนรู้ มันบังคับให้คนเรียนรู้

- ท่านมีสิ่งใดที่เป็นความเห็นเพิ่มเติมอีกบ้าง

- ในส่วนที่ผมจะขอเพิ่มเติมคือ ขบวนการพัฒนาประชาธิปไตยจริง ๆ แล้วก็อยู่ในวัฒนธรรมประชาธิปไตย การส่งเสริมการฝึกฝนอบรมในสถาบันการศึกษานี้ถือว่าเป็นหลัก ถ้าผมจะพูดว่าความล้มเหลวที่เกิดขึ้นนี้จะไม่โทษใครทั้งหมด โทษอยู่หนัก ๆ ก็คือระบบการศึกษาไม่เกื้อกูลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ระบบการเมือง จึงไม่มั่นคง มีผลกระทบต่อเบื้องล่าง เพราะฉะนั้นต่อไปขอฝากว่ารัฐธรรมนูญถือเป็นกติกาคือเป็นวิถีชีวิตของเศรษฐกิจสังคม ความมั่นคงของประเทศ ดังนั้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับประชากรของประเทศ ได้ตระหนักในเรื่องนี้ในเรื่องความรู้ความเข้าใจ เป็นชีวิตจิตใจแล้วบ้านเมืองจะดีขึ้น

(สัมภาษณ์ในวันที่ 23 เมษายน 2540)



## ดร. ยุวัฒน์ วุฒิเมธี

ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

– ท่านมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองในประเทศไทยอย่างไร

– การปฏิรูปการเมืองของไทยนั้นจริง ๆ แล้วเรื่องกระบวนการซื้อสิทธิ์ ขายเสียงมันไม่ได้เกี่ยวกับประชาชน มันเกี่ยวกับตัวผู้สมัครเอง รัฐเองก็มีอำนาจอยู่แต่ไม่กล้าเข้าไปทำตรงนั้น เพราะว่าผู้นำทำไม่ถูก ผู้นำสูงสุดทางการบริหารห้วงตัวเองก็ทำไม่เริ่มสตาร์ทจากคำว่าให้เงิน ส.ส. ละ มันก็เท่ากับให้เงินไปซื้อเสียงอยู่แล้ว มันเริ่มผิดมาจากตรงนั้น ผมเคยชี้ในปี 18 สตาร์ทในปี 18 ผมก็ไม่เห็นด้วยแล้ว ในแง่ของการใช้งบประมาณคุณเป็น ส.ส. ที่เป็นฝ่ายควบคุมแล้วเอาเงินไปใช้ด้วย แล้วดูหรือเปล่า เพราะมันผิดหลักงบประมาณบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่เดียวกันผมในฐานะประมุขฝ่ายบริหาร ผมสบายใจเอ็งไม่ต้องมายุ่งกับข้ามาก สบายดี นี่คือปัญหา แล้ววิธีการก็เปลี่ยนไปเรื่อย แม้มาสถมนายธานินทร์ ก็ไม่กล้าเปลี่ยน เปลี่ยนชื่อเป็นงบอาสาพัฒนาชนบท สมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ก็ไม่กล้าอีก โครงการพัฒนาเกษตรกรก็ไม่กล้า ให้ ส.ส.เอาไปใช้หมดเลย นึกว่าป่าเปรมจะเปลี่ยนก็เปล่าเดิมสองล้านห้าขึ้นเป็นสามล้าน เพราะท่านก็บอกแล้วว่าเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่เป็นอะไรหรอก มันก็กลายเป็นเรื่องพอป่าเปรมไปท่านชาติชายมาพรวดเดียวขึ้นไป

5 ล้าน พอท่านชวนมาพรวดเดียวขึ้นไป 15 ล้านเลยก็ไม่เหลือมาถึง สมัยนายบรรหารอนุมัติเป็น 20 ล้าน เพราะฉะนั้นกระบวนการงบประมาณ ก็ไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไข เช่นครั้งหนึ่งในการพิจารณางบประมาณแผ่นดิน ที่รัฐบาลตั้งไว้หมื่นล้าน แต่คณะกรรมการพิจารณาแล้วตัดไปสองพันล้าน แต่ปรากฏว่าได้นำเงินส่วนที่ตัดไปนั้นให้ ส.ส. ใช้เป็นงบพัฒนาจังหวัด เรียกว่าเอามาแบ่งกัน ต่อมาสมัยนายบรรหารได้เพิ่มงบ ส.ส. เป็น 20 ล้าน และยังมีกรอบงบประมาณไว้ เป็นงบแปรญัตติ จึงเกิดภาวะการทดแทนบุญคุณ ระหว่าง ส.ส.กับข้าราชการประจำ คือว่า ส.ส. ผู้ใด กลุ่มใด พรรคใด แปรญัตติเรื่องอะไรให้ใครให้หน่วยงานใด ก็ตามไปทวงบุญคุณ เราเป็นข้าราชการประจำเขาตามมาทวงบุญคุณ นี่คือความไม่ชอบมาพากลของฝ่ายคนที่มาอาสาสมัครรับใช้ประชาชน ท่านพลเอกชวาลิตบอกถ้าผมเป็นนายกฯ ผมสั่งห้ามตัด แล้วคราวนี้ท่านนายกฯบอกว่าเพื่อเป็นการประหยัดตัดงบ ส.ส.ออก 3,900 ล้าน ส.ส.ค่าน 2-3 คนตอนนี้เจียบแล้ว เพราะรู้ว่าไม่ได้ตรงนี้ไปแปรญัตติก็ได้ เป็นลักษณะของงบแปรญัตติไม่ใช้งบ ส.ส.ประจำตัว แต่ว่าก็ได้อยู่ดี เขาเรียกหมกเม็ดไว้ เพราะฉะนั้นการปฏิรูปการเมืองมันก้าวพรวดพราดไปขณะนี้เพียงอ้างว่าป้องกันกันซื้อสิทธิ์ขายเสียง มันก็ผิดอยู่แล้ว เพราะการซื้อสิทธิ์ขายเสียงมันเกิดจากคนสมัครไม่ใช่ประชาชน ประเด็นหนึ่งหนึ่งคือว่าหลักการในการที่จะตัดหลังพวกนี้ไม่มี ผมเห็นด้วยกับการที่ให้นับคะแนนที่อำเภอ แน่จริงนับที่จังหวัดยิ่งดีใหญ่ เพราะว่ามันที่อำเภอคนซื้อเสียงก็เสียเปล่า ผมรับเงินอุดหนุนมาจริงแต่นับคะแนนที่อำเภอ ก็จะไม่รู้ว่า

ตำบลไหน เพราะฉะนั้นทั้งหมดทั้งตำบล คุณได้คะแนนตกต่ำจะ  
โทษผู้ใหญ่บ้านคนไหน โทษทุกหมู่บ้าน แต่ถ้าหมู่บ้านก็จะ  
รู้เลย

### ท่านผู้ว่าฯมีความคิดเห็นอย่างไรใน ประเด็นที่ สสร. ร่าง รัฐธรรมนูญ

คืออย่างนี้นะ บางอย่างผมถือว่าถูกต้องแต่บางอย่างต้อง  
ศึกษาว่ามันเป็นไปได้ไหมกับสภาพอุปนิสัยใจคอของคนไทย  
ทั้งในกลุ่มที่จะอาสาสมัครมาเป็นนักการเมืองกับประชาชนคนทั่วไป  
สถานการณ์ทางการเมืองบางอย่างมันบีบบังคับ ถ้าใช้ความ  
รุนแรงเข้าไปมันจะยิ่งเหมือนกับบีบบังคับ นอกจากไม่ได้อะไร  
สักอย่าง เพราะมันติดมือแล้วก็ออกหมด มันไม่เกิดประโยชน์  
และอีกอย่างหนึ่งคือรัฐธรรมนูญแก้ไขยาก เรื่องหยุมหยุมิอย่าไป  
ใส่ในรัฐธรรมนูญมันจะกลายเป็นประเด็นรัดคอ ผมมองว่า  
รัฐธรรมนูญออกไปในรายละเอียดมากเกินไป เช่นระบบการ  
เลือกตั้งมีปาร์ตี้ลิส กำหนดสิทธิหน้าที่แค่นั้นก็พอ แล้วไปออก  
กฎหมายเลือกตั้ง ไปแก้กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายแยกได้ยังไง  
เอากฎหมายหลัก ๆ บังคับไว้ต้องทำอย่างนั้นไว้อย่างที่จะทำอย่างไร  
แยกไปมันก็เจอตอ เจอปัญหามีคนคัดค้าน ยกตัวอย่าง การ  
ป้องกันคนซื้อสิทธิ์ขายเสียงไปแก้ พ.ร.บ.ปกครองท้องถิ่น  
ห้ามรัฐมนตรีมีอำนาจในการเลื่อนลดปลดย้ายข้าราชการประจำ  
ไปใส่ในรัฐธรรมนูญไม่ควรทำ ในรัฐธรรมนูญให้มีกฎหมาย  
หลักปกครองไว้ก่อน แล้วไปแก้กันในสภาว่าด้วยกฎหมาย  
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เราต้องยอมรับว่าการปกครอง  
ระบบประชาธิปไตยฟังเสียงข้างมาก เมื่อพวกมากลากไปก็ต้อง  
ยอมให้ลากไป ไม่พอใจก็แก้ไขใหม่ อีก 4 ปีให้หลังก็ได้ แต่ถ้า  
คุณไปชิงรัฐธรรมนูญไว้ หากไม่ผ่านมันก็หมดเรื่อง เรื่อง  
รัฐธรรมนูญมันต้องจบ คือ 1. ห้ามรัฐมนตรีมีอำนาจในการ  
เลื่อน ลด ปลด ย้ายข้าราชการประจำ 2. ห้ามมีอำนาจในการ  
จัดซื้อจัดจ้าง แค่นี้ก็จบ ที่มันซื้อทุกวันนี้เพราะต้องการเข้าสู่  
อำนาจบริหาร เป็นรัฐมนตรี มีอำนาจร้อยแปดเพราะใน พ.ร.บ.  
งบประมาณ บอกว่าอติบัติ 50 ล้าน ปลัดกระทรวง 150 ล้าน  
ลำหรับรัฐมนตรีมากกว่านั้นแน่ เพราะฉะนั้นคนก็อยากจะไป  
แล้วถามว่าในแง่ของการปกครองระบอบประเทศไทยคนจะเข้าสู่  
ระบบบริหารไม่ได้เลยนอกจาก 1. มีเงินมาก น้อยก็ไม่ดี 2.  
หน้าหนาหรือบาง ยิ่งหนายิ่งได้มาก

(สัมภาษณ์ในวันที่ 23 เมษายน 2540)



## นายนิเวศ พันธุ์เจริญวรกุล

ส.ส.ร. พระนครศรีอยุธยา

### ที่มาและขั้นตอนของการทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้เป็นอย่างไร

“ขั้นตอนของการทำงานนี้ คือเราต้องร่างรัฐธรรมนูญให้  
เสร็จภายในวันที่ 22 สิงหาคมนี้ ในการร่างฯ เราต้องรับฟัง  
ความคิดเห็นของประชาชน กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ  
ประชาชนได้ผ่านมาเป็นระยะ ๆ ตั้งแต่เดือนมีนาคม เราได้ออก  
ไปสำรวจความคิดเห็นด้วยแบบสอบถาม จัดเวทีสัมมนากับ  
ประชาชนทั่วไป ซึ่งในความเป็นจริงแล้วเราไปพบกับทุกคนไม่ได้  
เนื่องจากระยะเวลาเรามีจำกัด ผมและคณะโดยความร่วมมือ  
ของสถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา ได้รวบรวมความคิดเห็น  
ได้ระดับหนึ่ง เราก็นำไปร่างรัฐธรรมนูญออกมาเป็นร่างฯ แรก  
ก็คือฉบับสีน้ำตาล แล้วก็นำฉบับนี้มาทำประชาพิจารณ์เมื่อ  
เดือนพฤษภาคม ซึ่งก็จบไปแล้ว ขั้นตอนขณะนี้กำลังแปรญัตติ  
กันอยู่ โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการ  
แปรญัตติ สำหรับกระบวนการต่อไปคือเมื่อร่างฯนี้เสร็จจะต้อง  
ให้รัฐสภาพิจารณา ถ้าส.ส. และสมาชิกวุฒิสภา (สว.) ให้ผ่านก็ยุติ  
ซึ่งใช้ระยะเวลาประมาณ 3 เดือน เสร็จแล้วส่งไปให้ในหลวง  
ทรงลงพระปรมาภิไธยอีกประมาณ 1 เดือน เราหวังว่าภายใน  
สิ้นปีนี้ เราจะได้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งมีมาตราที่ค่อนข้างจะ  
ช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ของบ้านเมือง ถ้าร่างฯนี้ไม่ผ่าน ก็จะต้อง  
ให้ประชาชนลงประชามติ ซึ่งจะต้องเป็นประชาชนที่มีสิทธิ

ลงคะแนนเสียง คือมีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปมาลงคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของประชาชนที่มีสิทธิลงคะแนนเสียง ซึ่งเราประมาณกันว่าทั่วประเทศตอนนี้มีคนมีสิทธิ ประมาณ 8 ล้านคน ในกทม. มีประมาณ 4 ล้านคน

ที่น่าเป็นห่วงคือประชาชนที่อยู่ในถิ่นทุรกันดารไม่มีสิ่งจูงใจ ให้เขามาลงคะแนนเสียงเขาก็จะไม่มา เราต้องชี้ให้เห็นถึงผลดี และประโยชน์ในการมาลงคะแนน อันนี้ต้องเป็นหน้าที่ของสสร. ที่จะต้องให้ความรู้แก่เขาด้วย ซึ่งก็จะตรงกับวัตถุประสงค์ของ สถาบันราชภัฏ ดังนั้นก่อนที่จะลงประชามติผมจะขอความร่วมมือจากสถาบันราชภัฏ สถาบันอื่นๆ ในการให้ความรู้แก่ประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญมาก

ถ้าหากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ผ่านแล้วลงประชามติก็ไม่ผ่านอีก ตามกฎหมายบอกว่าให้ตั้งคณะหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ ขึ้นมาใหม่ เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เราก็ต้องเสียเงินเสียงบประมาณใหม่ และเสียเวลามากขึ้นด้วย และอีกอย่างหนึ่งคือนักการเมืองจะอ้างว่าครั้งที่แล้วก็ตั้งไปแล้ว แต่ไม่ผ่าน แล้วตั้งใหม่ มันก็จะมีปัญหาอีก”

**- ประเด็นที่ประชาชนทั่วไปให้ความสนใจมากที่สุด คือเรื่องเกี่ยวกับที่มา คุณสมบัติ และจำนวนของส.ส. สมาชิกวุฒิสภานายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ซึ่งอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้าง ไม่ทราบว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องใดบ้าง**

“ในการร่างฯ เราก็พยายามมองปัญหาด้านการเมืองในปัจจุบันที่เราเห็น ๆ กันอยู่ เช่น ปัญหาการโกงการเลือกตั้ง การซื้อสิทธิขายเสียง เพราะปัญหาเหล่านี้จะนำไปสู่การไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง เรื่องคอร์รัปชัน การรังแกข้าราชการทางการเมือง การใช้อำนาจโดยมิชอบ มีการกลั่นแกล้งโยกย้าย ปลดหรือแม้แต่ให้ออก เราก็ใช้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็นตัวตั้ง แล้วหาทางลดหรือขจัดปัญหาเหล่านี้ ในการแก้ไขเราพยายามจัดระบบระเบียบเสียใหม่ โดยขั้นแรกเราพยายามเพิ่มหรือดึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะต้องคุ้มครองใช้ซึ่งรัฐเอาไปเก็บไว้แต่ไปใช้อำนาจเสียเอง เราพยายามเอาสิทธิเสรีภาพเหล่านี้กลับคืนมาให้แก่ประชาชน จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีเรื่องสิทธิเสรีภาพเพิ่มขึ้นมากมาย ไม่ว่าจะเป็นสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสารของประชาชน ข่าวสารของทางราชการ

ส่วนปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง การโกงการเลือกตั้ง หรือปัญหา ส.ส.ด้อยคุณภาพ เราก็เปลี่ยนวิธีการเลือกตั้งเสียใหม่ เป็นระบบบัญชีรายชื่อพรรคหรือปาร์ตี้ลิสต์หรือการแบ่งเขตเลือกตั้ง รวมตลอดถึงให้มีคณะกรรมการเลือกตั้งมาดูแล และมีอำนาจ

อย่างแท้จริง จัดองค์การใหม่ที่มีอิสระมีอำนาจในการเข้าไปจัดการดำเนินคดี หรือยกเลิกการเลือกตั้งที่มีข้อบกพร่อง เมื่อได้บุคคลเหล่านี้เข้าไปแล้ว เราก็ไปตั้งองค์กรควบคุมการตรวจสอบให้มากขึ้น ซึ่งเป็นการปราบปรามนักการเมือง ให้ระมัดระวังมากยิ่งขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่

เรื่องที่มาของส.ส.นั้นในร่างกำหนดไว้ 150 คน มาจากปาร์ตี้ลิสต์ อีก 350 คน มาจากส.ส.ในเขต เราจะเปลี่ยนเป็นส.ส. ที่มาจากปาร์ตี้ลิสต์ 100 คน มาจากเขต 400 คน เพราะว่าปัจจุบันเรามี ส.ส. อยู่ 396 คน เราใช้ฐานประชาชน 150,000 คน : ส.ส. 1 คน ถ้าให้ลดเหลือ 350 คน ฐานประชาชนจะกว้างขึ้น เหตุผลที่แบ่งเขตให้เล็กลงเพราะ ส.ส.จะได้ดูแลประชาชนได้ทั่วถึง เราจึงแปรมาเป็น 100 : 400 ซึ่งอันนี้ค่อนข้างจะแน่นอน

คุณสมบัติของส.ส. เราเคยกำหนดไว้ว่าไม่ต้องมีคุณสมบัติอะไรเลย ด้วยเหตุที่ว่าอยากให้ส.ส.มาจากประชาชนอย่างแท้จริง ผู้นำชุมชนบางท่านไม่มีการศึกษา แต่ท่านเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนในเขตนั้น และมีคุณภาพพอประชาชนอาจจะเลือกเข้ามาก็ได้ ถ้าไปจำกัดสิทธิว่าต้องจบปริญญาตรีอาจจะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ซึ่งร่างเดิมยังคงอยู่

เช่นเดียวกับรัฐมนตรีที่ไม่ต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี สสร.ค่อนข้างมากที่อยากจะแปรฯ ให้รัฐมนตรีอย่างน้อยควรจบปริญญาตรี เพราะมิฉะนั้นแล้วเราจะได้ส.ส. หรือรัฐมนตรีที่ไม่มีคุณภาพพอ ในเรื่องส.ส.เรายอมรับได้ แต่ถ้าเป็นระดับรัฐมนตรีอย่างน้อยควรจะมีความรู้ หรือวิสัยทัศน์พอสมควรที่จะบริหารประเทศ เพราะเป็นเรื่องใหญ่ เรื่องนี้ก็ยังคงเป็นประเด็นที่กำลังถกเถียงกันอยู่

ส่วนเรื่องคณะรัฐมนตรี เราได้เปลี่ยนจาก 49 คน ให้มี 29 คน รวมกับนายกฯอีก 1 คน เป็น 30 คน แล้วมีรัฐมนตรีธรรมดาที่ไม่มีสิทธิหรืออำนาจที่จะเข้าประชุมครม.อีก 20 คน ซึ่งในการแปรฯเขาตัดออกไป โดยให้เหตุผลว่า อยากรัฐมนตรีทั้งคณะ เพราะการประชุมแต่ละคราวจะยืดเยื้อ บางครั้งความลับในห้องประชุมรั่วไหลออกมา ทำให้ความลับไม่เป็นความลับอีกต่อไป ก็เลยลดขนาดลงให้เหลือ 30 คน

การห้ามส.ส.เป็นรัฐมนตรี ถ้าพูดจริง ๆ คือไม่ได้ห้าม ถ้าไปเป็นรัฐมนตรีแล้ว ส.ส. ไม่ว่าจะมาจากบัญชีรายชื่อพรรค หรือจากเขตเลือกตั้งต้องพ้นสภา ส.ส. เพราะอยากให้แบ่งหน้าที่ให้เด็ดขาด มิฉะนั้นการร่างกฎหมายจะไม่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เราก็เลยจะแยกว่าถ้าจะไปเป็นฝ่ายบริหารก็เป็นเพียงอย่างเดียว ถ้าจะทำหน้าที่นิติบัญญัติออกกฎหมายก็ออกกฎหมายเพียงอย่างเดียว อันนี้เป็นการแบ่งหน้าที่



ว่าจะเลือกใคร โดยแต่ละจังหวัดเลือกได้ 1 คน แต่ปัจจุบันที่  
แพร่หลายที่สุดคือ มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม

สำหรับเรื่องนายกรัฐมนตรียังเหมือนเดิม คือมาจากส.ส.  
มาจากบัญชีรายชื่อพรรค หรือมาจากเขตเลือกตั้ง แต่ถ้าเมื่อได้  
รับตำแหน่งแล้วก็พ้นสภาพเหมือนกัน เป็นประเด็นเกี่ยวกับ  
รัฐมนตรี ซึ่งก็เป็นประเด็นที่ยังมีปัญหาลอย

และเรื่องของการเลือกตั้ง การที่จะให้ประชาชนมีหน้าที่  
ไปเลือกตั้ง เป็นการบังคับ ริดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน  
มากเกินไปหรือเปล่า ทางฝ่าย สสร.ส่วนใหญ่เห็นว่าการเลือกตั้ง  
แต่ละคราวมีคนไปลงคะแนนเสียงน้อยมาก เมื่อมีคนไปลง  
คะแนนน้อยการซื้อเสียงก็ง่ายขึ้น เพราะลงทุนในการซื้อเสียงน้อย  
และการที่จะไปตัดสิทธิในครั้งต่อไป จะเป็นการจำกัดสิทธิเขา  
มากเกินไป แต่ถ้ามีเหตุผลที่จำเป็นท่านก็สามารถอ้างได้ ควรที่  
จะมีสิ่งจูงใจให้ไปเลือกตั้ง เช่น อาจจะเป็นสิทธิในการรักษา  
พยาบาลฟรี มีสิทธิที่จะลงชื่อขับไล่ผู้ว่าการเมือง สิทธิที่จะลงชื่อ  
ในการออกกฎหมาย

การที่เรากำหนดให้เป็นหน้าที่ เราก็พยายามอำนวยความสะดวก  
ความสะดวกในร่างรัฐธรรมนูญ รัฐจะต้องอำนวยความสะดวก  
อาจจะเป็นในรูปของการให้คำรถ คำพาหนะ จัดรถรับส่งหรือจัด  
คูปองเลือกตั้งให้ใกล้กับบ้านของประชาชนมากยิ่งขึ้น ในกรณีนี้ที่  
คนซึ่งไปอยู่ในห้องถิ่นห่างไกลจากทะเบียนบ้านของตัวเอง จะ  
ไปทำงานหรือไปเรียนในต่างจังหวัด เราก็จะกำหนดให้ลง  
คะแนนในที่ทำงานหรือที่เรียนหนังสืออยู่ที่ใดไม่ต้องนั่งรถ  
กลับบ้าน”

### - ไม่ทราบว่าจะขณะนี้คณะกรรมการการปรญัตติได้พิจารณาเรื่อง อะไรไปบ้างแล้ว

“คณะกรรมการร่างฯ ได้พิจารณาไปแล้วกว่าสองร้อย  
มาตรา ตั้งแต่เรื่องสิทธิเสรีภาพ เรื่องที่มาของ ส.ส. วุฒิสมาชิก  
คณะรัฐมนตรี เรื่องศาล คาดว่าอีกไม่กี่วันคงจะแล้วเสร็จทั้งหมด”

### - การเมืองเราก็ดพัฒนาไประดับหนึ่งแล้ว ท่านคิดว่าวุฒิสมาชิกยัง จำเป็นจะต้องมีอยู่หรือไม่

“ถ้าพูดกันจริงๆตอนนี้ไม่จำเป็นเท่าไรแต่ถ้าในรัฐธรรมนูญ  
ฉบับใหม่ เราไปกำหนดว่าวุฒิสมาชิกมีหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย  
มีหน้าที่ในการแต่งตั้งบุคคลอยู่ในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ เช่น  
คณะกรรมการทุกอย่างในเรื่องรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ป.ป.ป.  
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เราได้วุฒิสมาชิกเข้าไปก็อาจจะช่วยใน  
การตรวจสอบจากทางรัฐสภาอีกครั้ง ไม่อย่างนั้นแล้ว ส.ส.จะตั้ง  
บุคคลที่เขาเห็นว่าสมควร ซึ่งก็อาจจะเป็นพวกเดียวกัน”

### - หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 รู้สึก ว่าครั้งนี้เป็นครั้งแรกที่ประชาชนมีสิทธิร่างรัฐธรรมนูญในฐานะที่ ท่านเป็น ส.ส. รุ่นแรกของประเทศไทย ท่านมีความภูมิใจอย่างไร หรือมีความวิตกกังวลบ้างไหม

“ผมถือว่าเป็นความโชคดีอย่างหนึ่งที่ได้มีโอกาสมาทำ  
หน้าที่นี้ คือมันเป็นครั้งแรกที่ประชาชนมีสิทธิมีส่วนร่วมในการร่วม  
ร่างรัฐธรรมนูญ ถือเป็นความภูมิใจอย่างหนึ่ง ส่วนความกังวลใจ  
ก็มีบ้าง 1. กลัวว่ารัฐธรรมนูญออกมาไม่ได้พอ แต่เท่าที่ผ่าน  
มาผมคิดว่าน่าจะใช้ได้ 80% กลัวว่าจะไม่ผ่าน รัฐสภา เพราะ  
ว่าไปกระทบบุคคลหลายกลุ่ม 2. แต่เชื่อว่าน่าจะผ่าน เพราะว่า  
แต่ไม่ได้เป็นการแบ่งอำนาจอย่างเด็ดขาด

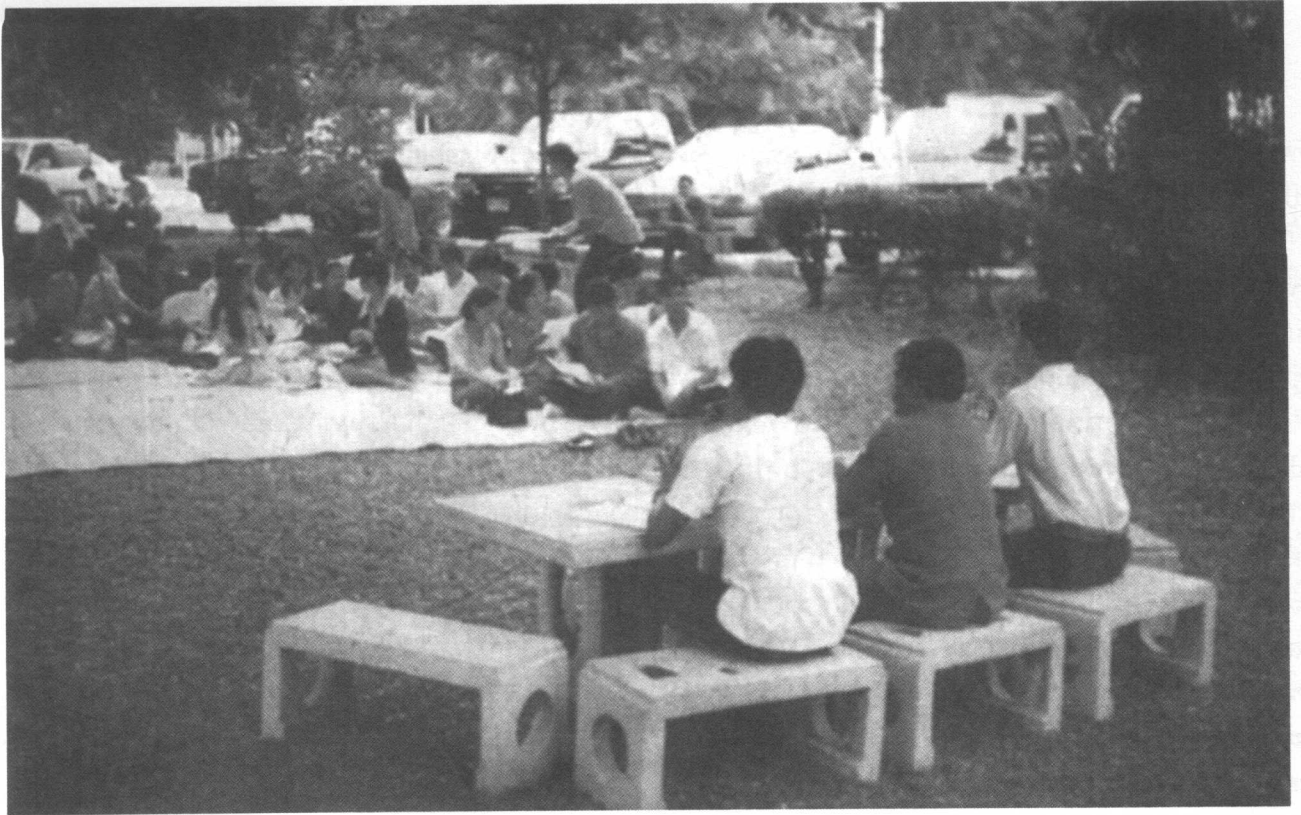
อีกประเด็นหนึ่งคือเรื่องของสมาชิกวุฒิสภา เดิมจะมา  
จาก 2 ทาง คือ 1. มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยประชาชน  
1 ล้านคน มีสิทธิเลือกสมาชิกวุฒิสภาได้ 1 คน ถ้าเกิน 1 ล้าน  
เลือกได้อีก 1 คน มีจำนวนทั้งประเทศประมาณ 90 คน 2. มาจาก  
การสรรหาจากผู้ทรงคุณวุฒิจากกลุ่มวิชาชีพ อีกประมาณ 2 ใน 3  
คือประมาณ 80 คน แต่เมื่อนำไปแปรแล้วก็มีเปลี่ยนแปลงใหม่

ประเด็นนี้มีการถกเถียงกันมาก บางท่านเห็นว่าควรจะ  
มาจากทางเดียวไม่ว่าจะมาจากเลือกตั้งโดยตรง หรือทางอ้อม  
หรือการสรรหากก็ตาม เพราะเห็นว่าถ้าเป็นทั้ง 2 แบบ ก็เกิดการ  
ลักลั่นกัน ไม่เป็นประเภทเดียวกัน ท้ายที่สุดเลยเปลี่ยนมา  
เป็นประเภทเดียว

ทางคณะกรรมการการแปรฯ ก็เลยให้มาจากการเลือกตั้ง  
ทางอ้อมให้มี 200 คน โดยให้คัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิจาก  
ผู้แทนกลุ่มอาชีพต่าง ๆ โดยไม่ติดอยู่กับจังหวัด เพราะอย่างน้อย  
จังหวัดหนึ่งควรจะมีสมาชิกวุฒิสภา 1 คน แต่ในร่างได้แปรไว้ว่า  
ไม่ยึดติดกับจังหวัด เหตุผลที่คณะกรรมการการแปรฯ เห็นว่าน่า  
จะมาจากเลือกตั้งทางอ้อม เพราะกลัวว่าการเลือกตั้งทางตรง  
จะมีการซื้อเสียงฝ่ายที่เห็นว่าความมาจากเลือกตั้งทางตรงเห็นว่า  
น่าจะเลือกทางอ้อม วิธีไหนมันก็ไม่โปร่งใส สามารถที่จะมีการ  
วิ่งเต้น หรือลอบบี้กันได้ เพราะฉะนั้นให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสิน  
จากกระแสของประชาชน ฟังจากวุฒิสมาชิก จากพรรคการเมือง  
บางพรรคเขาก็ให้การสนับสนุน แต่ตราบใด ที่ยังไม่เสร็จ ออกมา  
ก็ยังกังวลอยู่

ทีม ครก.

(สัมภาษณ์วันที่ 25 เมษายน 2540)



ไพศาล วงษ์ศิริ\*

## เสียงสะท้อนสื่อมวลชน กับการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ “ ปวงชน ”

เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างโดยตัวแทนมวลชนทั้งประเทศ จึงมีเสียงสะท้อนจากทุกทิศทุกทางถึงความต้องการในแง่มุมต่าง ๆ ของประชาชนที่ต้องการให้มีรัฐธรรมนูญ

### คุณภาพขั้น 40

ช่วงต้นเดือนยังไม่ได้ลงมือร่างรัฐธรรมนูญ มีเสียงสะท้อนไม่มาก ปลายเดือนจะค่อนข้างหนาตา

\*รองคณบดีคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์  
สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

#### เสียงสะท้อนจาก “สุนัขเฝ้าบ้าน”

การรับรองเสรีภาพของสื่อมวลชนในรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เรื่องให้เสรีภาพแต่เฉพาะสื่อมวลชนกลุ่มเดียวเท่านั้น แต่นั่นหมายถึงการพิทักษ์สิทธิการรับรู้ข่าวสารของประชาชนด้วย...

ปฏิเสธไม่ได้ว่าสื่อมวลชน โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์มีบทบาทอย่างยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในฐานะ “หมาเฝ้าบ้าน”.....

จะเกิดอะไรขึ้น เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังคงแฝงอำนาจในการจัดการ “สุนัขเฝ้าบ้าน” หรือฝ่ายค้านตลอดกาลอย่าง “สื่อมวลชน”

(น้อย ฌ พังงา “รัฐธรรมนูญใหม่ต้องพิทักษ์สิทธิรับรู้ข่าวสาร” คอลัมน์-คุณภาพสังคม ไทยรัฐ 3 ก.พ. 40 : น. 35)

## วางกฎเหล็กคุมอำนาจฉ้อฉลของนักการเมือง

## ประเด็นหลักของการปฏิรูปการเมืองคือปัญหาการเลือกตั้ง

....ถ้าระบบการเมืองไม่มีประสิทธิภาพ มันก็ยุ่งอย่างที่เราเห็นวิกฤติซ้ำแล้วซ้ำอีก เพราะโครงสร้างของระบบมันมีปัญหาทำให้เราได้คนที่ไม่เหมาะสมเข้ามาเป็นนักการเมือง เนื่องจากระบบเปิดโอกาสให้แสวงหาผลประโยชน์ มันก็จะแย่งกันเข้าสู่อำนาจ เพราะทุกพรรคก็อยากเป็นรัฐบาล นักการเมืองทุกคนก็อยากจะเป็นรัฐมนตรี เพื่อจะเข้าไปแสวงหาประโยชน์ จึงเกิดการต่อสู้กันวุ่นวายกันตลอดเวลา เพราะการเมืองมันเชื่อมกับผลประโยชน์มหาศาล....

.....ประเด็นปัญหาที่มีการพิจารณากันมากและถือว่าเป็นประเด็นหลักของการปฏิรูปการเมืองครั้งนี้ก็คือ ปัญหาการเลือกตั้งหรือการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาล ซึ่งส่วนมากเห็นว่าหากปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้อง โดยมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เอื้ออำนวยให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างสะอาดโปร่งใส และเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีคุณภาพคุณธรรมเข้าสู่การเมืองอย่างกว้างขวางแล้ว ก็ต้องถือว่าการปฏิรูปการเมืองครั้งนี้ประสบความสำเร็จโดยสิ้นเชิง....

....ได้สรุปเงื่อนไขหรือหัวใจสำคัญของการปฏิรูปการเมืองไว้ 3 ประการ คือ 1. การปฏิรูประบบพรรคการเมืองและระบบการเลือกตั้ง 2. การสร้างองค์กรตรวจสอบและกระบวนการสอบสวนลงโทษ 3. การสร้างสถานะความเป็นผู้นำแก่นายกรัฐมนตรี

.....แนวความคิดที่น่าสนใจและให้การสนับสนุนเป็นอย่างดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งในทัศนะของผู้เขียนก็คือแนวความคิดของคุณฉลาด วรฉัตร ผู้จัดประกายการปฏิรูปการเมืองด้วยการอดอาหารเรียกร้องจนแทบสิ้นชีวิต ที่เสนอให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีโดยประชาชนทั่วประเทศ (เจตน์ เจริญโท, "การปฏิรูปการเมืองที่น่าเป็นห่วง" แนวหน้า 21 ก.พ. 40 น.5)

....เสนอให้จัดตั้งและปรับปรุงองค์กรทางการเมือง รวมทั้งระบบการควบคุมทางการเมือง ซึ่งเป็นแนวทางที่ยังไม่เคยมีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา 4 ประเด็น คือ 1. ศาลรัฐธรรมนูญ 2. ศาลยุติธรรม 3. การตรวจเงินแผ่นดิน 4. ระบบการควบคุมการทุจริต ซึ่งประกอบด้วย การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ (ป.ป.ป.) ที่เป็นอิสระ และตุลาการคดีอาญาของนักการเมือง....

ได้มีการคาดหมายกันว่าประเด็นนี้แหละจะเป็นประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญ เพราะจะต้องขัดผลประโยชน์ของนักการเมืองบางพวกบางคน คงเป็นเรื่องยากที่จะผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทน

(ทีมการเมือง, **ฆ่าแหละปัญหารากเหง้าการเมือง : สสร. วางกฎเหล็กคุมอำนาจฉ้อฉล** สยามโพสต์ 23 ก.พ. 40 น.3)

### ปัญหารากเหง้าของการเมืองไทย

### การปฏิรูปต้องทำทาย

**ปัญหา :** รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพเพราะประชาธิปไตยไม่มั่นคง

**ผลกระทบ :** เสียเปรียบต่างชาติเพราะขาดการพัฒนาต่อเนื่อง

**ปัญหา :** แต่งตั้งรัฐมนตรีด้วยคุณภาพตาม...พรรคการเมือง

**ผลกระทบ :** นายกรัฐมนตรีขาดอำนาจและขาดความเป็นผู้นำ

**ปัญหา :** ชื่อลึทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง

**ผลกระทบ :** ทุจริตคอร์รัปชันเพื่อถอนทุน

หมายเหตุ:ความเห็นของ นายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานสภาผู้แทนราษฎร (สยามโพสต์ 23 ก.พ. 40 น. 3)

"ลม เปลี่ยนทิศ" ได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องการปฏิรูปว่า .....ผมเชื่อว่า แนวทางปฏิรูปของสภาผู้แทนราษฎรที่ปรากฏเป็นรูปร่างออกมานั้นถูกต้องแล้ว การปฏิรูปต้องกล้าทำทาย กล้าเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเมืองและอำนาจการเมืองที่ขาดคุณธรรมและความชอบธรรม ไปสู่อำนาจใหม่ที่มีคุณธรรมมากขึ้น

สิ่งสำคัญที่สุดก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสื่อมวลชนทุกแขนง จะต้องช่วยกันปลุกเร้า สร้างความเข้าใจและดึงประชาชนออกมาเป็น "แนวร่วมปฏิรูป" เพื่อต่อสู้กับนักการเมืองเลวที่คัดค้านแนวทางปฏิรูป

หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกล้าที่จะล้มรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป วันนั้น ประชาชนทั้งประเทศก็จะต้องออกมาช่วยกัน

ล้มสภาผู้แทนราษฎร มิฉะนั้น การปฏิรูปก็ไม่มีทางสำเร็จ.....  
(คอลัมน์ หมายเหตุประเทศไทย “ปฏิรูปต้องกล้าท้าทาย” ไทยรัฐ  
27 ก.พ. 40 น.5)

### ฝักงานชิ้นสำคัญที่เกี่ยวกับตำรวจ - อัยการ

“ปุศรินทร์ ปัทมาคม” มองความขัดแย้งของงานอัยการ  
กับตำรวจที่มีมานาน ควรได้แก้ไขให้เหมาะสมว่า

.....อัยการของประเทศไทยนั้น กลับเป็นคนละพวกกับ  
พนักงานสอบสวน เพราะต้องทำตัวเป็นเจ้าของที่ตรวจสอบ  
ตำรวจอีกด้วย โดยตั้งสมมติฐานว่าตำรวจอาจจะกลั่นแกล้ง  
ผู้บริสุทธิ์ หรือมีการรับแจ้งความเท็จอยู่ด้วย...

.....คดีที่อัยการตั้งเป้าไว้ว่าจะสั่งไม่ฟ้อง ก็צהหาช่องทาง  
ช่วยเหลือ ผู้กระทำความผิดก็ต้องเป็นฝ่ายตรงข้ามกับตำรวจ

ตำรวจจึงต้องเล่นบทบาทนายความแทนอัยการไปเสียฉิบ  
เพราะอัยการได้เปลี่ยนไปเล่นบทเป็นผู้พิพากษาไปแล้ว

ความเห็นสั่งไม่ฟ้องจึงเป็นเสมือนคำพิพากษาซ้ำซากของ  
ศาลเตี้ย

ตำรวจจึงเป็นฝ่ายตรงข้ามหรือต้องเป็นศัตรูของอัยการใน  
จุดนี้...

.....ปัญหานี้ เห็นต้องขอฝากไว้กับท่าน ส.ส. และ ส.ส.ร. ทั้งหลาย  
ช่วยกันคิดช่วยกันร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป  
แหละครับ

(ปุศรินทร์ ปัทมาคม, “งานชิ้นสำคัญของ ส.ส. และ ส.ส.ร.”  
บทความ ข่าวสด 27 ก.พ. 40. น. 31)

### สตรีท้วงและทวงสิทธิในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

สตรีไทยไม่ลืมที่จะเรียกร้องให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้  
กล่าวถึงสิทธิสตรีไว้ด้วยทั้งทวงและท้วง

.....การออกกฎหมายเกี่ยวกับผู้หญิงในอนาคตนั้นไม่ควรลืม  
ประเด็นเกี่ยวกับผู้หญิงในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ใน 4 ประการ คือ  
ขอให้คงบทบัญญัติมาตรา 24 วรรคสอง เรื่องชายและหญิงมี  
สิทธิเท่าเทียมกันไว้ สิทธิของบุคคลในครอบครัวในมาตรา 47  
ควรเพิ่มข้อความที่วรรคสองว่า “สามีภริยามีสิทธิเท่าเทียมกัน  
ในการเลือกคู่ครอง การขาดจากการสมรส การใช้นามสกุลของ

บุตร การจัดการทรัพย์สิน และความสัมพันธ์ระหว่างสามีภริยา”  
และอยากให้ม็อบคัดตรวจสอบการเลือกปฏิบัติต่อสตรีของ  
หน่วยงานต่าง ๆ.....

.....ซึ่งการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ส.ส.ร. และรัฐสภา  
ต้องไม่ยกเรื่องของประเพณีเข้ามาเป็นอุปสรรคในการแก้กฎหมาย...

รศ.วิมลศิริ ชำนาญเวช, ในงานสัมมนาเรื่องเหลียวหลัง  
แลหน้า: รัฐธรรมนูญกับการส่งเสริมสถานภาพสตรีอ้างในรายงาน  
ข่าว “วอนร่างรัฐธรรมนูญเหลียวหลังแลหน้าสิทธิสตรี” เดลินิวส์  
28 ก.พ. 40 น. 27)

### “ล้ายอง” ต้องร่างรัฐธรรมนูญด้วยเพื่อ ?

“ล้ายอง” คือตัวแทนคำว่าคนจนคนยากแค้นลำเค็ญ จะ  
เป็นคนด้อยโอกาสที่สุดด้านปากเสียงในสังคมวรพล พรหมิกบุตร  
เสนอแนวคิดไว้น่าฟัง

.....ถ้าหากรัฐธรรมนูญใหม่ยังคงปิดโอกาสประชาชนเช่นนั้น  
และเปิดโอกาสให้เฉพาะ “นักการเมืองในรัฐสภา” กับระบบข้าราชการ

ประจำ” สามารถใช้อำนาจกำหนด และดำเนินนโยบายต่าง ๆ โดย  
ไม่ถูกกำกับดูแลใกล้ชิดจากประชาชน “ล้ายอง” และลูกหลาน

ของเธอทั่วประเทศทั้งในเมืองและชนบทก็จะต้องมีวิถีชีวิตเป็น  
“คนจน” ที่ลำบากยากเข็ญต่อไป ภายใต้การเมืองระบบรัฐสภา!...

.....คำถาม ณ วันนี้ ที่เมืองไทยมี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” กำลัง  
ช่วยกันเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ส่งให้ “รัฐสภา” พิจารณา

ก็คือว่า คนรุ่นลูกหลานของ “ล้ายอง” ยังจะต้องเผชิญวิถีชีวิต  
แบบล้ายองต่อไปหรือไม่ ภายหลังกฎรัฐธรรมนูญฉบับใหม่บังคับใช้...

(วรพล พรหมิกบุตร, ทำไม “ล้ายอง” ต้องร่างรัฐธรรมนูญ?  
บทความมติชนรายวัน 28 ก.พ. 40 น. 12)

# มีนาคม 40

ช่วงก่อนร่างรัฐธรรมนูญนี้มีข่าวและบทความหนาแน่นขึ้น ทั้งในส่วนราชการ, เอกชน, และสื่อมวลชน เรื่องที่น่าเสนอให้ ส.ส.ร. พิจารณาประกอบการร่างมีหลายประเด็น

## ที่มาของนายกรัฐมนตรี ?

“ไทยรัฐ” เสนอบทบรรณาธิการเกี่ยวกับความคิดของ นายกรัฐมนตรีที่ปฏิเสธวิธีการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง และไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้สภาลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยไม่เสนอแนวทางอื่น

ท้ายบทไทยรัฐเสนอแนวคิดเชิงวิจารณ์ว่า

.....เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มอาเซียน ไทยเป็นประเทศมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองมากที่สุดประเทศหนึ่ง แต่มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยที่สุด ทำให้การแก้ปัญหาของชาติขาดความต่อเนื่อง แนวความคิดที่จะให้ฝ่ายบริหารมีความชอบธรรม มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ จึงควรได้รับการสนับสนุน ที่แน่นอนที่สุด ระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันควรต้องปรับปรุง

(ไทยรัฐ 4 มี.ค. 40)

## “لاغแห่งความหายนะ....” ?

.....บัดนี้ ลางบอกเหตุแห่งความหายนะอันมหาศาลต่อชาติบ้านเมืองขึ้นใหม่เริ่มปรากฏขึ้นแล้ว เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลายคนได้ร่วมยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับ รสช. หรือได้ก้าวขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองโดยสภารสช.ได้ดำเนินการที่จะ “หมกเม็ด” เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับ รสช. เพื่อให้นายกรัฐมนตรีสามารถมาจากบุคคลอื่นที่ไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งโดยประชาชนได้

นอกจากนั้น คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ยังแสดงความพยายามที่จะยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ของพวกตน โดยใช้กระบวนการเลือกสรรสมาชิกวุฒิสภาในทำนองเดียวกับกระบวนการเลือกสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้วยังให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมนี้สามารถถอดถอน ส.ส.

ที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงโดยประชาชนได้ **ซึ่งผิดหลักการของระบอบประชาธิปไตย**

(สันต์ หัตถิรัตน์, “لاغแห่งความหายนะ” เริ่มปรากฏใหม่แล้ว” บทความมติชนรายวัน 6 มี.ค. 40 น. 12)

## ชาวดนตรี “ขอให้เลิกผูกขาดด้านสื่อ” เพราะทำให้เพลงดีสูญพันธุ์

.....นับเป็นเวลานานหลายปีที่วงการเพลงไทยต้องตกอยู่ภายใต้การผูกขาดสื่อวิทยุ โทรทัศน์ ทำให้เพลงต่าง ๆ หลายพันเพลงที่เคยได้รับความนิยมในอดีตเกือบสูญพันธุ์ ศิลปินรุ่นใหม่ที่เป็นอิสระไม่ได้สังกัดบริษัทเทปประสพปัญหาเช่นเดียวกัน ไม่สามารถหาสื่อเผยแพร่ผลงาน รวมทั้งนักจัดรายการวิทยุอิสระทั่วประเทศต้องตกอยู่ในสภาพสิ้นหวัง หาสถานีวิทยุทำรายการไม่ได้

ตลอดเวลาที่ผ่านมา ชาวชนไทยหมดทางเลือกในการรับฟังเหมือนเด็ก ๆ ต่างชาติ แนวเพลงและสื่อถูกกำหนดครอบงำโดยคนกลุ่มเดียว การมีสิทธิและเสรีภาพในการนำเสนอเป็นปัจจัยสำคัญในการเข้าถึงประชาชน.....

(ไทยรัฐ รายงานข่าว 8 มี.ค. 40 น. 37)

## ปฏิรูปการเมืองต้องปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นควบคู่

.....ทั้งที่ปัญหาทั้งหลายทั้งปวงของระบบการเมืองไทย ล้วนแล้วเกิดจากการปกครองหรือการเมืองท้องถิ่นแทบทั้งสิ้น

ถ้าการปกครองท้องถิ่นยังไม่ได้รับการปฏิรูป อย่าไปหวังว่าการปฏิรูปการเมืองในระดับชาติจะประสบความสำเร็จขึ้นมาได้...ทำไมถึงเป็นเช่นนั้น???

.....“เรามีนักการเมืองไม่ดี ไร้ความสามารถ เข้าสภาไปก็ทำตัวเฟอะพะจะยี่นญัตติก็ยี่นไม่เป็น จะร่างกฎหมายก็ต้องให้ข้าราชการมาขงเรื่องให้ ทั้งนี้ก็เพราะเราไม่ได้กระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นเสมือนโรงเรียนฝึกหัดนักการเมืองให้มีประสบการณ์ทางการเมืองอย่างจริงจังเลย ไม่เหมือนประเทศที่เจริญแล้วอย่างสหรัฐอเมริกาที่ประธานาธิบดีเกือบทุกคนล้วนมีประสบการณ์จากการเป็นนักการเมืองท้องถิ่นแล้วแทบทั้งสิ้น”....

.....ความสำคัญอีกประการของการปกครองท้องถิ่นก็คือ การฝึกฝนให้ประชาชนใช้อำนาจตรวจสอบนักการเมือง...

(ชาติชาย ศิริวัฒน์ คอลัมน์คุณภาพสังคม ไทยรัฐ 10 มี.ค. 40 น. 5)

## รัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิสุขภาพคนไทย

.....แต่ในส่วนแนวคิดของสถาบันต่อแนวนโยบายของรัฐด้านสุขภาพที่เหมาะสมกับสถานการณ์มีด้วยกัน 3 ประการ คือ 1. รัฐจะต้องเน้นการให้ความรู้และเสริมสร้างทัศนคติที่ถูกต้องแก่ประชาชนในการดูแลตนเองให้มีสุขภาพที่ดี นอกเหนือไปจากการจัดบริการรักษาพยาบาล 2. รัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานด้านสุขภาพ ไม่ใช่ถือเป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว 3. รัฐจะต้องกำหนดบทบาทในเรื่องการจัดการดูแลสุขภาพของประชาชนให้สามารถครอบคลุมสภาพปัญหาอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ (น.พ.สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์ ผอ.สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, ไทยรัฐ รายงานข่าว 3 มี.ค. 40 น. 15)

## การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีแบบเก่าควรเลิกได้แล้ว

.....การตั้งรัฐบาลแต่ละชุดมาจาก 6-7 พรรค ร้อยลูกพันแม่มาผสมกัน

แต่ละรัฐบาลที่ผ่านมาเกือบทั้งหมดจึงขาดประสิทธิภาพ ง่อนแง่นตลอดมา มีแต่การแบ่งปันผลประโยชน์กัน ขัดแย้งกัน เมื่อไรรัฐบาลก็ถึงทางตัน ต้องยุบสภา

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2522 เป็นต้นมา ไม่เคยมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกอยู่ครบเทอม และสภาผู้แทนราษฎรอยู่ครบ 4 ปี แม้แต่ครั้งเดียว

ต้องเปลี่ยนรัฐบาล ต้องยุบสภา บางคราวอยู่เพียงปีเศษก็ต้องเลือกตั้งใหม่ เปลี่ยนรัฐบาลกันอีก

ซึ่งทำลายทั้งเศรษฐกิจ ความมั่นคง และความก้าวหน้าของประเทศ ชนิดที่ไม่สามารถจะประเมินความเสียหายเหล่านั้นได้

ยิ่งความมั่นคงทางการเมืองแล้วหาไม่พบ เลือกตั้งแต่ละครั้งสภปรกนำดู แต่ละพรรคทุ่มเงินซื้อตัว ส.ส. เพื่อหวังจะได้เป็นรัฐบาลประการเดียว

วิธีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีเช่นในปัจจุบันนี้ จึงควรเปลี่ยนแปลงได้แล้ว.....

(สมเจตน์ วัฒนาธร, คอลัมน์ตามสบาย เดลินิวส์ 4 มี.ค. 40 น. 7)

สรุปความคิดเห็นในช่วงเดือนนี้จากความคิดของคุณคณ หลากหลายอาชีพในสื่อมวลชนมีมากขึ้นแต่ละอาชีพต่างเสนอแนะส่วนสิทธิของกลุ่มที่ตนเกี่ยวข้อง ทั้งระบบราชการกลุ่มสตรี ศาสนา คนพิการ ปรากฏในรูปข่าวเป็นส่วนมาก ส่วนบทความก็มีหน้าตาขึ้นดังได้นำเสนอ

## เมษายน 40

เป็นเดือนที่มีความเข้มข้นด้านข่าวสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นเดือนที่ส.ส.ร.จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดวันร่างคือ 20-27 เมษายน 2540 นี้ ที่รอยัลคิลิฟพัตยา ชลบุรี ระหว่างต้นเดือนถึงปลายเดือนมีกระแสความคิดเห็นแน่นอน ปรากฏในรูปข่าว รายงานข่าว วิเคราะห์ วิจารณ์ และบทความ แสดงความคิดเห็น โดยมุ่งให้ ส.ส.ร.ได้มีโอกาสพิจารณาเพิ่มเติม

## จะเขียนเรื่องสุขภาพในรัฐธรรมนูญใหม่อย่างไร

ปัญหาสุขภาพคนไทยทรุดโทรมในสภาวะแวดล้อมทุกทิศทุกทาง ทำให้ต้องคิดถึงการป้องกันในอนาคตสำหรับประชาชาติ ความคิดในเรื่องการเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญจึงมีหลากหลาย

.....คงไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะบอกว่าเราควรเขียนรัฐธรรมนูญอย่างไร เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศจะมีสุขภาพดี แต่คงจะพอบอกได้ว่า เป้าหมายสำคัญของประเทศน่าจะอยู่ที่การสร้างสุขภาพดี (ไม่ใช่ซ่อมสุขภาพเสีย) ให้เกิดกับประชาชนส่วนใหญ่ (ไม่ใช่ประชาชนเพียงบางกลุ่ม)

บางคนอาจจะอยากให้เขียนให้ชัดเจนว่า ประเทศไทยควรจะมีแนวนโยบายด้านสังคมและสุขภาพในลักษณะของรัฐสวัสดิการ แบบที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญของสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน

บางคนอาจจะอยากให้เขียนให้ชัดเจนว่า รัฐบาลจะต้องจัดให้มีการประกันสุขภาพแก่ประชาชนไทยทุกคน....

.....ไม่ว่าจะเป็นแบบใด สิ่งที่แน่ ๆ คือ เราไม่สามารถระบุทุกอย่างที่ควรเกิดขึ้นในประเทศไทยลงไป ในรัฐธรรมนูญของประเทศไม่ว่าฉบับใด ๆ

แต่ก็ไม่มัน่าจะเป็นเหตุให้ประชาชนหยุดคิดหรือหยุดสนใจที่จะบอกว่าเราอยากให้มีกติกามีกฎเกณฑ์ หรือมีการจัดระบบ

ระเบียบและความสัมพันธ์ในสังคมอย่างไร เพื่อให้ทุกคนได้มีหลักประกันทางสุขภาพ...

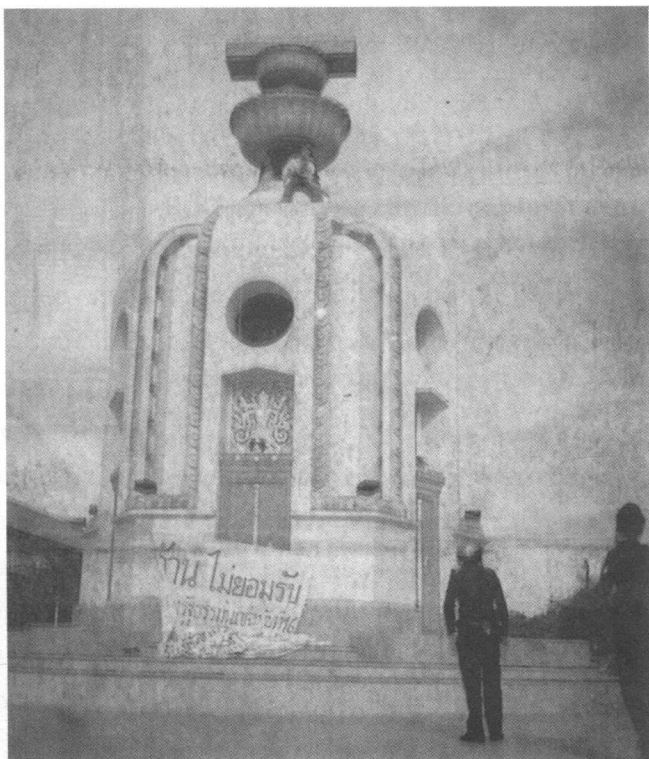
.....น่าจะเป็นโอกาสดีที่ประชาชนทุกคนที่ใส่ใจและมีความห่วงใยในเรื่องสุขภาพอนามัยจะมาช่วยกันบอกว่าเราอยากจะให้กฎกติกาและการจัดระบบในสังคมเพื่อให้เรามีสุขภาพดี มีหน้าตาเป็นอย่างไร....

(มติชนรายวัน รายงาน 5 เม.ย. 40 น. 23)

### ประเด็นสำคัญของการจัดทำรัฐธรรมนูญที่ควรสุมตัวอย่าง (ความคิด)

.....ผมคิดว่าประเด็นสำคัญของการจัดทำรัฐธรรมนูญที่ควรสุมตัวอย่างประชาชนเพื่อให้ทราบความต้องการอย่างแท้จริงมีเพียงไม่กี่ประเด็นครับถ้าจะขมวดให้น้อยที่สุดผมคิดว่ามีเพียง 3 ประเด็นสำคัญ คือ ที่มาของนายกรัฐมนตรี วุฒิสภาควรมีหรือไม่มี ถ้าควรมีควรมีที่มาอย่างไร และระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรใช้ระบบแบบใด....

(ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ "ปาที" คอลัมน์ ไทยวิชั่น 2000 สยามรัฐ 7 เม.ย. 40 น. 9)



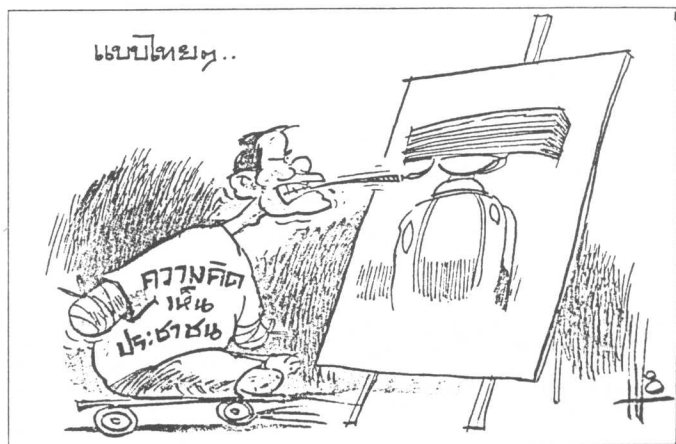
### คำปรารภ ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

....ความสำคัญของคำปรารภในทางตำรารัฐธรรมนูญจึงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ คำปรารภยังมีประโยชน์ที่อาจจะใช้เป็นเครื่องมือในการตีความรัฐธรรมนูญได้ในกรณีที่บทมาตราร่างต่าง ๆ มีคำกำกวมไม่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าจิตวิญญาณของรัฐธรรมนูญ ควรจะต้องปรากฏอยู่ในคำปรารภ....

.....ความเห็นที่ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็ติดลวดจนความเห็นของสื่อต่างๆ ไม่ได้มีการกล่าวถึงเรื่องคำปรารภ ข้อความที่ควรเขียนไว้ในคำปรารภ แต่ประการใดเลย ทั้ง ๆ ที่คำปรารภนั้น มีความสำคัญยิ่ง ถือเป็นข้อความเหมือนดั่งบัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ จะนำมาซึ่งความเข้าใจในตีบทต่าง ๆ

จึงขอเสนอความเห็นนี้มาด้วยความเคารพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำพระบรมราชปณิธานบางประการมาเป็นหลักยึดในทางจิตใจ ความรู้สึกสามัคคี การตั้งสติยับยั้งเพื่อชาติบ้านเมืองก็จะเป็นคำปรารภที่มีองค์สมบูรณ์ที่สุด

(ปรีชา สุวรรณทัศน์, "ปรีชาทัศน์" แนวหน้า 18 เม.ย. 40 น. 5)



สยามรัฐ 9 เมษายน 40

### อยากร่างเอง ?

มาแปลก - เมื่อเวลา 16.00 น. วันที่ 7 เมษายน นายมนัส เดชเสนห์ อายุ 39 ปี ราษฎรจากจังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้ป็นขี้นไปนั่งบนอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยและแขวนป้ายผ้าเรียกร้องให้ประชาชนมีสิทธิในการร่างรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ต่อมาจึงถูกตำรวจ สน. ล่าราษฎรราษฎรเชิญตัวมาสอบสวน

(มติชนรายวัน 8 เม.ย. 40 น. 1)

## “สภาผู้บริหาร” ที่นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี

.....ผมขอเสนอให้มีสมาชิกสภาผู้บริหาร (ซึ่งผมขอเสนอเรียกสั้น ๆ ว่า ส.บ.) จำนวน 100 คน โดยประชาชนเลือกตั้ง ส.บ. โดยตรงจากประชาชน 600,000 คน โดยประมาณเลือก ส.บ. 1 ลำหรับจังหวัดที่มีประชาชนน้อยกว่า 600,000 คน ให้รวมเขตเลือกตั้งของจังหวัดนั้นกับจังหวัดอื่น ๆ ให้ได้ประชาชน 600,000 คน ยกตัวอย่าง จังหวัดภูเก็ต พังงา และระนอง รวม 3 จังหวัด จะมีส.บ. 1 คน....

.....นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสภาผู้บริหารเท่านั้น กล่าวคือ นายกษ เป็น ส.บ. คนหนึ่งที่สมาชิกอีก 99 คน ในสภาผู้บริหาร ด้วยเสียงข้างมากให้เลือกเป็นนายกรัฐมนตรี ฉะนั้น นายกษ จะต้องผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงในฐานะส.บ. คนหนึ่ง....

.....ผมใคร่ขอเสนอว่ารัฐมนตรีทุกคนจะต้องเป็นสมาชิก ผู้บริหารเท่านั้น กล่าวคือ จะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ผมไม่อยากจะเห็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์มานั่งในกรม. กำหนดนโยบายที่เป็นผลดีกับธุรกิจนั้น ๆ โดยประชาชนทั่วประเทศเป็นผู้เสียประโยชน์ ผู้ใดที่อาสา จะมาเป็นรัฐมนตรีรับใช้ประชาชน และประเทศชาติสมควรจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง....

(อากร สุนทรະกุล “ที่มาของนายกรัฐมนตรีและการแยกอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ” บทความแนวหน้า 15 เม.ย. 40 น. 2)



สยามโพสท์ 16 เมษายน 41

## เดือนสติ ส.ส. และ ส.ส.ร. วุฒิสมาชิก “ผู้จะครองใจประชาชน”

.....ตราบใดก็ตามที่ผู้มีอำนาจยังถือตนเป็นเจ้าของรัฐธรรมนูญ ไม่ยอมให้รัฐธรรมนูญลิดรอนสิทธิทางการเมืองแม้สิทธิที่ถูกลิดรอนลงไปบ้างนั้นเอาไปเพิ่มให้กับประชาชน การเมืองจะประสบภาวะวิกฤตมากขึ้นเรื่อย ๆ จนสุดท้ายเกิดแรงปะทะแห่งความไม่พอใจของประชาชนถึงขั้นนองเลือดได้

นี่คือความใจกว้างของ ส.ส.และวุฒิสมาชิก เป็นความใจกว้างหลังจากถูกตำหนิประณามจากสังคมว่าใจแคบมาโดยตลอด

การที่ ส.ส. หรือวุฒิสมาชิกออกมาวิพากษ์วิจารณ์ ส.ส.ร. หากมีเหตุมีผลปราศจากอารมณ์ก็ถือว่าเป็นเรื่องสร้างสรรค์ แต่ถ้าเป็นไปในทางตรงกันข้ามย่อมเท่ากับว่า ส.ส. และวุฒิสมาชิกกำลังซ้ำเติมภาวะความไม่เข้าใจที่ประชาชนมีต่อระบบการเมือง

ระหว่าง ส.ส. กับ ส.ส.ร.ฝ่ายใดมีวุฒิภาวะสูงกว่า มีความจริงใจต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤตการเมืองมากกว่า

ฝ่ายนั้นจะครองใจประชาชน (บุญเลิศ ช่างใหญ่ คอลัมน์เดินหน้าชน “ข้อแตกต่าง ส.ส.กับ ส.ส.ร. บนภารกิจสร้างรัฐธรรมนูญ” มติชนรายวัน 18 เม.ย. 40 น. 10)

## ปาร์ตี้ลิสต์ ๆ อีกที

.....การเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของพรรค (Party List) ซึ่งหมายถึงการที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคเสนอรายชื่อบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในสังกัดของพรรคขึ้นมาให้ประชาชนเลือกควบคู่ไปกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนตามปกติ ซึ่งจะใช้วิธีแบบเขตเดียวเบอร์เดียว (One man one vote)....

.....แต่ละพรรคส่งจำนวนผู้สมัครในปาร์ตี้ลิสต์ได้เท่ากับตำแหน่งรัฐมนตรีปาร์ตี้ลิสต์ที่ถือว่าได้รับเลือกตั้ง คือ ปาร์ตี้ลิสต์ของพรรคที่ได้คะแนนสูงสุดอันดับหนึ่ง และอันดับสองเท่านั้น ปาร์ตี้ลิสต์ที่ได้รับคะแนนอันดับหนึ่งจะได้เป็นรัฐบาล ส่วนอันดับสองเป็นฝ่ายค้านในสภาฯ ปาร์ตี้ลิสต์ของพรรคที่ได้คะแนนอันดับรองลงไปถือว่าสอตก....

(เจตน์ เจริญโท, “ปาร์ตี้ลิสต์กับการเลือกตั้งรัฐบาล” บทความแนวหน้า 18 เม.ย. 40 น. 5)



**อตส. (องค์การตรวจสอบของสังคม) ของคณะ ชีรยุทธ์ บุญมี  
เสียงลมกระทบคมมีด?**

....ปัญหาที่ผ่านมาเพราะว่าการเติบโตของสถาบันการเมืองต่าง ๆ ไม่สมดุลกัน ขณะที่ภาคราชการซึ่งเคยยิ่งใหญ่ในอดีตกำลังตกต่ำแย่ ภาคธุรกิจการเมืองมีอิทธิพลท่วมทับภาคประชาชนหรือสังคมอ่อนแอ ขาดพลังในการควบคุมตรวจสอบเพราะกระจัดกระจายไม่มีเอกภาพไม่สามารถกดดันให้พรรคการเมืองและภาคราชการดำเนินไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมได้มากกว่าประโยชน์ตน ประโยชน์พวก ประโยชน์พรรค

เหตุนี้จึงจำเป็นต้องสร้างกลไกทางสังคมขึ้นเพิ่มพลังกดดันต่อรอง ติดตามตรวจสอบฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ภาคราชการ และภาคสังคมกันเองด้วย....

ผู้เขียนเสนอที่มาของผู้เข้ามาอยู่ในองค์การนี้ว่า

.....เห็นได้จากที่มา มาจากการคัดเลือกของรัฐสภาและถอดถอนโดยรัฐสภา ประกอบด้วยสี่ส่วน ส่วนหนึ่งจากตัวแทนนักวิชาการในสาขาวิชาชีพที่เกี่ยวข้องจากสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ส่วนหนึ่งมาจากตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง อีกส่วนหนึ่งมาจากตัวแทนองค์กรวิชาชีพหรือธุรกิจ กับประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ สมัครและคัดเลือกกันเองในทำนองเดียวกับ สสร.

ภาระหน้าที่ของ อตส.

.....ภาระหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร เช่นเรียกสัญญาโครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่กว่าหมื่นล้านบาทมาตรวจสอบหน้าที่การจัดประชาพิจารณ์ เป็นต้น....

ความหวังของผู้เขียน

....ผลลัพธ์ที่เห็นผลแล้วอยู่ตรงจุดประกาย กระตุ้นความพยายามให้ทุกคนร่วมสรรสร้างการเมืองใหม่ เพื่อนำไปสู่ความเสมอภาคในสิทธิเสรีภาพ การใช้ทรัพยากรของสังคมการมีชีวิตอยู่อย่างมีคุณค่าและมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า ความเจริญก้าวหน้าอย่างมีวัฒนธรรม ลดการเอารัดเอาเปรียบ มิใช่หรือ (สมหมาย ปาโรจฉัตร อตส. ทางเลือกใหม่ของประชาชน คอลัมน์เดินหน้าชน มติชนรายวัน 14 เม.ย. 40 น. 20)  
หมายเหตุ ผู้รวบรวม องค์การนี้ไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ฉบับร่างที่ร่างเสร็จแล้ว (20 มิ.ย. 40)

**“เลือกตั้งนายกโดยตรง” จะเป็นอนาคตของประเทศชาติที่น่า  
ลองแต่.....?**

....ที่ผ่านมารัฐบาลเป็นรัฐบาลผสม อ่อนแอและขาดเสถียรภาพ ไม่มีพรรคใดกำหนดนโยบายเรื่องใดได้เอง พรรคร่วมรัฐบาลขัดแย้งกันบ่อยครั้ง นายกรัฐมนตรีตกอยู่ภายใต้ความกดดันของพรรค ทำให้ต้องเป็นผู้ประสานประโยชน์ระหว่างพรรคอันเป็นที่มาของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ นอกจากนั้น นายกรัฐมนตรีแม้มีอำนาจตามกฎหมายแต่ไม่อาจแสดงความเป็นผู้นำในการบริหารประเทศเพราะตกอยู่ภายใต้การครอบงำและต่อรองของพรรคตนเองและพรรคร่วมรัฐบาล ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน....

....ข้อเสนอจากประชาชนให้เลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงนั้นมีใช้เรื่องพิสดารเพราะประชาชนเบื่อหน่ายนักการเมืองที่เมื่อเลือกตั้งเสร็จแล้วจะปิดห้องประชุมลับ แบ่งสรรเก้าอี้รัฐมนตรีไปพร้อม ๆ กับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี แม้ประชาชนจะทนไม่ได้กับนักการเมืองน้ำเน่าแต่ก็ไม่มีทางเลือกอื่น ดังนั้นเมื่อถามว่าอยากได้นายกรัฐมนตรีมาจากทางใด การเลือกตั้งด้วยน้ำมือของประชาชนจึงเป็นข้อเสนอที่ไม่จำเป็นต้องลังเล....

....ประชาชนก็ต้องร่วมกันคิดว่า ที่มาของนายกรัฐมนตรีจะไม่ถูก ส.ส.และวุฒิสมาชิกนำไปอ้างว่ามีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐแล้วยกมาเป็นเหตุคว่ำรัฐธรรมนูญ (บทนามติชน มติชนรายวัน 14 เม.ย. 40 น. 2)

**กฎหมายลูก สิ่งช่วยให้กฎหมายแม่สมบูรณ์ ต้องรีบออกอย่าง  
ระมัดระวัง ! ?**

....สิ่งหนึ่งซึ่งไม่ค่อยจะพูดถึงกันมากนัก คือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือ “กฎหมายลูก” ที่จะออกมารองรับรัฐธรรมนูญใหม่ ให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการเมือง...

....แต่สิ่งที่แน่นอนที่สุดก็คือ แม้ว่าเราจะมีรัฐธรรมนูญใหม่ มีหลักการที่ดี ๆ ใหม่ ๆ มากมายเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง แต่ถ้าหากไม่มีกฎหมายลูกออกมารองรับ การปฏิรูปการเมืองก็ยากที่จะก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ ตัวอย่างที่เห็น ๆ คือรัฐธรรมนูญปัจจุบันให้มีคณะกรรมการเลือกตั้ง แต่ไม่มีกฎหมายรองรับ จึงต้องใช้มหาดไทยเจ้าเก่า และเลือกกระดาดของค์กรกลาง

ดูแลการเลือกตั้ง

(บทนำไทยรัฐ 17 เม.ย. 40 น. 2)

### กลุ่มคัดค้านรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ (คาดว่า) จะ) รุนแรงกล้าแข็ง

...วุฒิสภา ผู้พิพากษา และนักการเมืองกลายเป็นกลุ่มอำนาจที่ถูกจับตามองมากที่สุด เพราะเป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดทิศทางรัฐธรรมนูญ....

...ผู้ว่าการเมืองจะตลอบบอวลขึ้นมาอีกครั้งเมื่อคณะกรรมการการร่างฯ หอบหิ้ว “ต้นร่างแรก” กลับมาจากพญาถึงตอนนั้นกลุ่มอำนาจทั้ง 3 กลุ่ม จะเริ่มเคลื่อนไหวกันเด่นชัดขึ้น ถ้าคณะกรรมการการร่างฯ ยกธงขาวยอมแพ้กุ่มอำนาจดังกล่าว โอกาสร่างผ่านก็สูง และจะได้ข้อหา “ขบถต่อเจตนารมณ์ มาตรา 211” เป็นรางวัลตอบแทน....

...มีกระแสข่าวหนาหูขึ้นเรื่อย ๆ ว่า ทั้ง 3 กลุ่มมีแนวคิดที่จะฉีกกำลังกันคว่ำรัฐธรรมนูญฉบับนี้....

(มติชนวิเคราะห์, มติชนรายวัน 20 เม.ย. 40 น. 3)

### คำเตือน “อย่าดับฝันประชาชน” เสียงย้ำ ๆ ซ้ำ ๆ จากสื่อมวลชน

...เราเชื่อมั่นว่า รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นจากความต้องการของปวงชนอย่างแท้จริง จะได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่าย และเป็นไปไม่ได้ที่จะไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เพราะพลังของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยนั้นยิ่งใหญ่เกินกว่าที่ใครจะต้านทานเอาไว้ได้

แต่ถ้าหากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญยังทำตัวฝันกระแสและบิดเบือนความต้องการของสังคม

เอาความคิดเห็นของตัวเองมาดับฝันของประชาชน

จนทำให้ร่างรัฐธรรมนูญถูกคว่ำกลางสภาเพราะขาดแนวร่วมจากมหาชน

ถึงวันนั้น

ส.ส.ร. ทั้ง 99 คน คงจะไม่กล้าพลิกหน้าประวัติศาสตร์ที่ตัวเองสร้างไว้กลับมาดูอีกครั้งหนึ่งอย่างแน่นอน

(บทความไทยรัฐ ทีมการเมือง, “อย่าดับฝันประชาชน” ไทยรัฐ 20 เม.ย. 40 น. 3)

### “เขาคือนายทุน” มุมมองต่อ ส.ส.ร. ในความคิดของบางสื่อมวลชน (บางคน)

...ชนชั้นใดเขียนกฎหมาย ก็ต้องรับใช้ชนชั้นนั้น

แถลงออกมาเป็นที่เรียบร้อยแล้วในการเขียนตัวอักษรเมื่อวันที่ 20 เม.ย. ให้นายรัฐมนตรีมาจากบุคคลที่พรรคการเมืองใส่ชื่อไว้ในบัญชี

...จากผลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นายทุนการเมืองไม่ต้องไปเหนื่อยยากลงเลือกตั้ง ไม่ต้องตระเวนขอเสียงจากประชาชน ไม่ต้องเหนื่อยเอาเงินออกไปแจกเอง แค่อำนาจใส่ไว้ในบัญชีพรรคแล้วก็เรียกผู้สมัคร ส.ส. เข้ามาพบ เอาเงินพาดหัวให้พวก ส.ส. ผู้สมัครเลือกตั้งเอาออกไปแจกประชาชนเอาเอง....

(ฉลามเขียว, “เขาคือนายทุน” บทความประจำคอลัมน์ชายคา หน้า 6 ไทยรัฐ 23 เม.ย. 40 น. 6)

### ความแตกต่างความคิดกับบางข้อในรัฐธรรมนูญ (ฉบับร่าง) จะเพียงแค่แตกต่างความคิด หรือความแตกต่าง...

...ปัญหาที่มีอยู่ว่าในขณะนี้ได้เกิดความคิดเห็นที่ไม่ลงรอยกันอยู่หลายประเด็นซึ่งความคิดเห็นที่แตกต่างกันนี้มีทั้งในระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ และระหว่างประชาชนและ ส.ส.ร. ซึ่งมีภารกิจตามรัฐธรรมนูญ....

.....ความคิดเห็นที่แตกต่างกัน เป็นภาวะปกติในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ความเป็นเอกฉันท์ในทุกเรื่องกลับเป็นเรื่องน่าเป็นห่วง และเป็นอันตรายเพราะมีความคิดเห็นที่ตรงกันในทุกกรณี ก็เท่ากับเป็นการคิดตามแนวหรือตามสูตรเดียวกัน

แต่จุดสำคัญอยู่ที่ว่า การเสนอความคิดเห็นต้องมีเหตุผลมาประกอบคำอธิบาย มีหลักการสนับสนุน และหลักการนั้นต้องเป็นที่ยอมรับในทางวิชาการและการปฏิบัติว่าสามารถจะนำไปปฏิบัติได้....

เมื่อผู้อื่นมีเหตุผลดีกว่าก็ต้องยอมรับในเหตุผลนั้น ความมีมิฉฉาฐิ เอาชนะคะคาน จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใดทั้งสิ้น เพราะนอกจากจะไม่สร้างสรรค์แล้วยังอาจเป็นการก่อให้เกิดผลเสียในทางทำลายด้วย

(ลิขิต อีร์เวคิน “ประเด็นรัฐธรรมนูญที่ยังมีความแตกต่าง” บทความมติชนรายวัน 26 เม.ย. 40 น. 21)

**ท**่านผู้อ่านครับ ทั้งหมดนี้คือเสียงสะท้อนจากสื่อมวลชนต่าง ๆ เท่าที่ผู้เขียนรวบรวมได้ ตั้งแต่ช่วงเดือนกุมภาพันธ์ ถึงกลางเดือนแก่ ๆ ของเดือนเมษายน

แนวจำกัดการรวบรวมคือคัดเอาแต่จำพวกบทความบทวิเคราะห์ กระเซ็นกระสายบ้างคือ รายงาน ด้วยว่า จะได้ มองเห็นความคิดคม ๆ ของสื่อสารมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์รายวัน ซึ่งทันความคิด ทันสมัย ทันเหตุการณ์

ช่วงต้น ๆ เดือนเมษา โครงร่างที่ ส.ส.ร. แยกกันไปร่างได้เปิดเผยสู่มวลชนตามทิศทางต่าง ๆ ไม่ใช่ลักษณะเปิดเผยกระจ่าง เพราะยังไม่ได้คลุกเคล้าหลอมรวมกันให้สมบูรณ์

กระแสต่อต้านส่วนกลุ่มพวกไม่เห็นด้วยกับโครงร่างย่อย ๆ เกิดขึ้น ตามที่สื่อมวลชนคาดการณ์ที่นำมาแสดงไว้ข้างต้น เสียงส่วนมากจะแสดงความผิดหวังและไม่เห็นด้วย ส่วนมากที่ว่าคือกลุ่มบุคคลที่มีสถานภาพเป็นผู้รับผล ผู้ปฏิบัติ

ปลายเดือนเมษา ส.ส.ร. ประชุมหลอมรวมรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนร่างนี้ที่พิทญา ทำงานอย่างหนักทั้งวันและคืน ได้รัฐธรรมนูญฉบับร่างฉบับแรกของประเทศไทยที่คนทั้งประเทศ ร่วมร่าง

เสียงจากปากของประธานสภาร่าง และเสียงจากปากกาสื่อมวลชนรายงานตรงกันว่า ส.ส.ร. ทำงานหนักจนน่าเป็นห่วงเป็นห่วงว่าจะเจ็บป่วยหรือถึงแก่กรรมลงไป เพราะหลายคนอายุมากแล้ว

ช่วงเดือนพฤษภาคม เป็นช่วงประชาพิจารณ์ หรือเรียกอย่างไพเราะว่า “ประชาพิจารณ์” ซึ่งก็มีความหมายเดียวกัน

เสียงกระหึ่มจากหลายพวกหลายฝ่ายดังจนไม่รู้ว่าจะฟังใครดีต่างวิจารณ์รัฐธรรมนูญฉบับของปวงชนกันสุดเสียง สะท้อนสะท้อนที่สุดก็คือฝ่ายตุลาการนักการเมือง วุฒิสภา ตำรวจ ทหาร และข้าราชการอื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบด้านลบ โดยผ่านสื่อมวลชน

แต่ที่ค่อนข้างเจียบ คือประชาพิจารณ์ที่ ส.ส.ร. จัดตามเวทีต่าง ๆ ประชาชนไม่ค่อยเข้าฟัง และวิจารณ์

อาจเป็นเพราะ“ไม่มี”

ไม่มีเวลา ไม่มีความรู้ ไม่มีความคิด ไม่มีควมสนใจ ไม่มีการประชุมสัมพันธ์ที่ดี หรือไม่มีทุกอย่างข้างต้นรวม ๆ กัน

ช่วงเดือนมิถุนายนกลาง ๆ ส.ส.ร. ได้ประชุมกันนำข้อคิดที่ได้จากกลุ่มชนต่าง ๆ มาปรับร่างใหม่ ขณะที่ผมเขียนอยู่นี้ก็เป็นช่วงกำลังปรับปรุงแก้ไขกันอย่างรีบเร่ง

ต่อจากนี้ก็จะนำเข้ากรรมการพิจารณาแก้ไข และเข้าสภาผู้แทนเพื่อโหวตรับไม่รับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ความหวั่นวิตกของผู้สนใจทั้งสื่อมวลชนและประชาชนทั่วไปคงคล้าย ๆ กัน

คือเมื่อเข้าสภาแล้วไม่ผ่าน จะเกิดอะไรขึ้นเมื่อมีการลงมติจากประชาชนทั้งประเทศว่ารับไม่รับร่าง หรือเรียกว่าลงประชามติ

ฝ่ายรับหรือไม่รับนั้น บริสุทธิในการลงมติหรือไม่ ลงว่าไม่รับเพราะมีผู้หนุนหลังว่าไม่ให้รับ ลงว่ารับแต่มีจำนวนน้อยกว่าเพราะพวกหลังนี้ไม่มีแรงจูงใจ !!?

ไม่นานเกินรอแล้วครับ ผมขอจบด้วยการ์ตูนจากสื่อมวลชนให้ผู้อ่านพิจารณาเองครับ

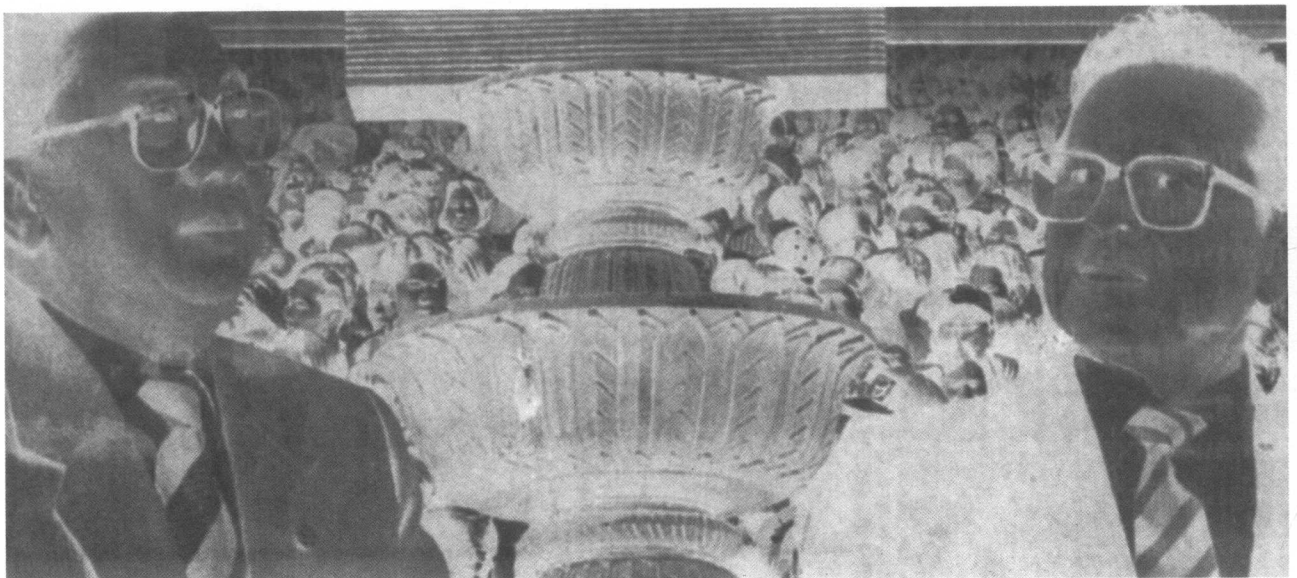


มติชน 2 มิถุนายน 40



ชาวบ้านร่างกติกาฆ่าเสือ  
เพื่อเหลือเพื่อขาดवादหวัง  
เสร็จก็ให้เสือพิเคราะห์เหมาะจะจ้ง  
เสือคลังขบขมองแหะท้องกิน

มติชนสุดสัปดาห์ 10-16 มิถุนายน 2540



# สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา กับงานปฏิรูปการเมือง

ผศ.ณรงค์ ศรีสนิท\*

## ทำไมจึงต้องมีการปฏิรูปการเมือง

การเมืองหลังยุค รสช. แม้ว่าจะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตามแบบอย่างนานาอารยประเทศโดยสมบูรณ์แล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่ายังมีสาเหตุปัจจัยอีกมากมายที่เป็นอุปสรรคขวางกั้นมิให้การปกครองบ้านเมืองดำเนินไปด้วยความราบรื่น ทั้งยังมีเหตุการณ์ทางการเมืองหลายอย่างเกิดขึ้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ จนไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาการเมืองที่เป็นปัญหาหลัก ๆ ของบ้านเมืองก็คือปัญหาการซื้อสิทธิ์ขายเสียง และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของพรรคการเมืองที่ตามมา

ทำอย่างไรระบบการเมือง จึงจะได้รับความเชื่อถือจากคนทั่วไป เริ่มตั้งแต่ระบบการคัดเลือกคนเข้าสู่ระบบการเมือง ไม่ใช่เงินซื้อเสียง ไม่ใช่ “ธุรกิจการเมือง” เข้าครอบงำสถาบันการเมือง ทำอย่างไรไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแข่งขันกันเป็นรัฐมนตรีโดยมีการมีระบบโควตาและกลุ่มในพรรค ทำอย่างไรจะแก้ปัญหารัฐบาลผสมหลายพรรคซึ่งทำให้รัฐบาลอ่อนแอไร้เสถียรภาพ และอยู่ได้นาน ๆ พอที่จะแก้ปัญหาของบ้านเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาทางการเมืองดังกล่าวนี้ล้วนมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจทำให้เศรษฐกิจถดถอย ต่างชาติลงทุนน้อยลง การส่งออกน้อยลง ทำให้เกิดปัญหาขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาโสเภณีเด็ก ปัญหายาบ้า ซึ่งเป็นปัญหาทางสังคม การแก้ปัญหาจึงต้องแก้ที่การเมือง โดยการ “ปฏิรูปการเมือง”

## ปฏิรูปการเมือง คืออะไร

การปฏิรูปการเมือง หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจอธิปไตยใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง ป้องกันมิให้นักการเมืองใช้อำนาจแสวงหาประโยชน์แก่ตนและพวกพ้อง (อานันท์ ปันยารชุน, 2540 ; 3) การปฏิรูปการเมืองจะต้องเกิดจากพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ เป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการเมือง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่างโดยตลอด ตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำ ร่างให้แล้วเสร็จภายใน 240 วัน โดยรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ประชาชนจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของรักและหวงแหนรัฐธรรมนูญใหม่

## สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยากับงานปฏิรูปการเมือง

ตามที่กล่าวแล้ว การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองเท่านั้น

มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 มีสาระสำคัญกำหนดไว้ว่า “ให้สถาบันราชภัฏเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาระดับปริญญาตรีและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัย ให้บริการวิชาการแก่สังคม ปรับปรุงถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี ทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ผลิตครูและส่งเสริมวิชาชีพครู” ในมาตรา 7 นี้ ได้ย้มาถึงบทบาทหน้าที่แห่งภารกิจทั้งหลาย ซึ่งทุกคนจะต้องทำความเข้าใจ และต้องดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ให้จงได้

ภารกิจแรกที่สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา ได้ดำเนินงานในการปฏิรูปการเมือง ก็คือ ได้เปิดสอนนักศึกษา

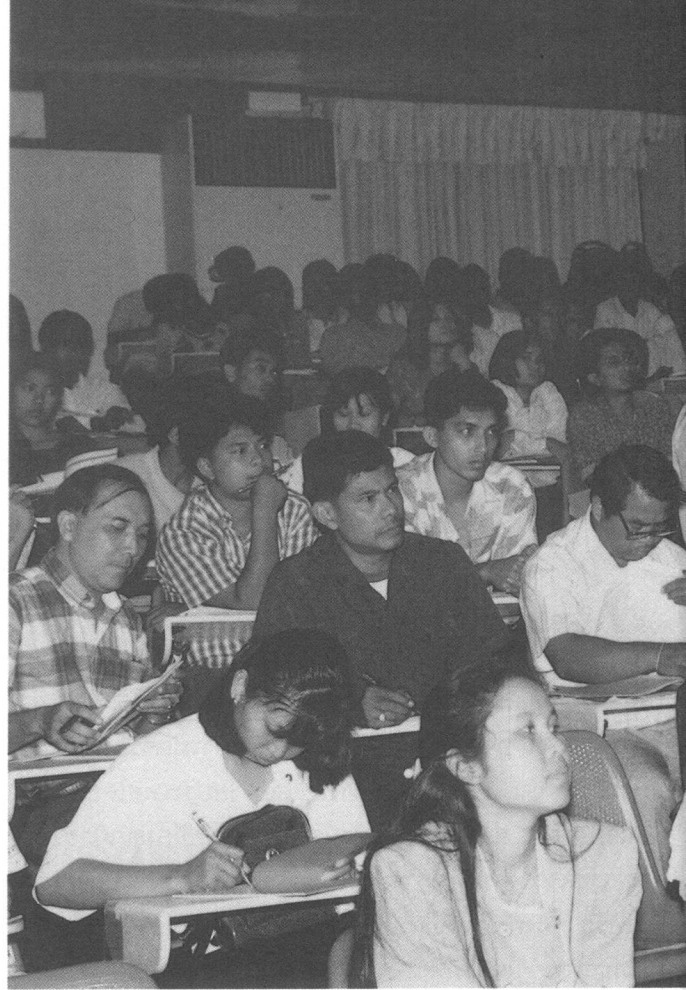
\*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ภาควิชาภูมิศาสตร์  
สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ระดับปริญญาตรี โปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อผลิตบุคลากรด้านนี้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา รวมทั้งทำการศึกษาวิจัยเพื่อให้เกิดความรู้ความคิดใหม่ ๆ เพื่อนำไปใช้สอนนักศึกษาและบริการวิชาการแก่สังคม ให้ผู้คนในชุมชนเกิดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องซึ่งช่วยแก้ปัญหาของบ้านเมืองได้ทางหนึ่ง

ภารกิจที่ 2 ที่สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยาได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมืองก็คือ การจัดทำ “ราชภัฏโพล” ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 ซึ่งเป็นการกระตุ้นแรงจูงใจให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ปรากฏว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี โดยสามารถพยากรณ์ได้ถูกต้องทั้ง 11 คน ในทุกเขตเลือกตั้งที่สถาบันรับผิดชอบ คืออยุธยา นครนายก และอ่างทอง

ภารกิจที่ 3 หลังการเลือกตั้งทั่วไป ประเทศไทยได้รัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของ พณฯ ท่าน พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2539 มาตรา 211 ซึ่งจะต้องเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) จำนวน 99 คน เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 240 วัน สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา ในฐานะสถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จึงได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้เสนอชื่อผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้มีประสบการณ์ ทางการเมืองประเภทละไม่เกิน 5 คน เพื่อเสนอให้ สมาชิกสภาคัดเลือกเป็นสมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสถาบันได้เสนอชื่อไปรวม 8 ท่าน และได้รับคัดเลือกถึง 4 ท่าน คือ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ธีระเวคิน และนายอเนก ลิทธิประศาสน์ และนับว่าเป็นเกียรติสูงสุดของสถาบันฯ ที่นายกสภาสถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ได้รับคัดเลือกจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญให้เป็น รองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญคนที่ 1 และเป็นประธานกรรมาธิการฝ่ายวิชาการและข้อมูล

ภารกิจที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของสถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยาที่มีต่องานปฏิรูปการเมือง ก็คือสำนักงานคณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปการเมือง สำนักงานนายกรัฐมนตรี โดยการนำของ พณฯ ท่าน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ดร.โกคิน นำของ พณฯ ท่าน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ดร.โกคิน พลกุล ประธานคณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปการเมือง ได้ให้สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา สถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์ และมหาวิทยาลัย



ธรรมศาสตร์ ร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปการเมืองส่วนภูมิภาค (ระดับเขต) ขึ้น โดยรณรงค์เพื่อปฏิรูปการเมือง ในจังหวัด พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง สิงห์บุรี และปทุมธานี

ภาระหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปการเมือง ชุดนี้มีดังนี้

1. ประชาสัมพันธ์รณรงค์ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ
2. รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในทุกระดับ
3. เผยแพร่ให้ความรู้แก่ประชาชน
4. ลสำรวจความคิดเห็นของประชาชน
5. สนับสนุนให้ความร่วมมือในการดำเนินการใด ๆ

ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่งตั้งและคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ ประจำจังหวัด

คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปการเมืองส่วนภูมิภาค ชุดนี้ลงนามแต่งตั้งโดยนายโกคิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย

- |                 |             |         |
|-----------------|-------------|---------|
| 1. ผศ.เดชา      | เกียรติศิริ | ประธาน  |
| 2. ผศ.ณรงค์     | ศรีสนิท     | กรรมการ |
| 3. อาจารย์ดิเรก | กฤษสินชัย   | กรรมการ |



4. ผศ.วุฒิสาร ตันไชย กรรมการ
5. อาจารย์กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง กรรมการ
6. ผศ.ประหยัด ศิริจันทร์ กรรมการ
7. ผศ.ดร.สมนึก เสมา กรรมการและเลขานุการ

กรรมการดำเนินงานของ ครก.ภูมิภาค ชุดนี้ ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานร่วมกัน ใช้วิทยากร ผลิตสื่อและทำกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน แต่แบ่งจังหวัดที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน เพื่อสะดวกในการปฏิบัติงาน กล่าวคือสถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา รับผิดชอบจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยการณ ในพระบรมราชูปถัมภ์รับผิดชอบ จังหวัดปทุมธานี และอ่างทอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์รับผิดชอบ จังหวัดปทุมธานี และสิงห์บุรี

ในส่วนการดำเนินงานของ ครก.ภูมิภาค จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้จัดตั้งคณะกรรมการดำเนินงานขึ้นคณะหนึ่งโดยมีอธิการบดีสถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยาเป็นประธาน ผศ.ณรงค์ ศรีสนิท เป็นรองประธานและหัวหน้าโครงการได้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปการเมือง โดยได้ประสานงานกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา การทำงานได้กำหนดแนวทางไม่ให้ซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานของ สสร. แต่เสริมการ

ดำเนินงาน และช่วยเหลือการดำเนินงานในบางส่วนตามที่มีศักยภาพ หรือได้รับการร้องขอ

สำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ในโครงการรณรงค์เพื่อปฏิรูปการเมืองของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีกิจกรรมหลัก ๆ อยู่ 5 กิจกรรม คือ

1. กิจกรรมประชาสัมพันธ์ มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ และมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปการเมือง งานที่ทำในกิจกรรมนี้ คือการจัดทำป้ายแผ่นผ้า และโปสเตอร์ประชาสัมพันธ์

2. กิจกรรมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยมุ่งรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ งานที่ทำในกิจกรรมนี้คือ

2.1 รับฟังความคิดเห็นของผู้นำชุมชนกลุ่มต่าง ๆ เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และการปฏิรูปการเมือง

2.2 จัดทำประชาพิจารณ์ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามอำเภอต่าง ๆ ร่วมกับ สสร. จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

3. กิจกรรมรณรงค์เผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนโดยมีงานต่าง ๆ ดังนี้

3.1 จัดทำวารสารราชภัฏกรุงเก่า ฉบับปฏิรูปการเมืองร่วมกับสถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา จำนวน 2,000 เล่ม

3.2 จัดทำจุลสารวิชาการร่วมกับศูนย์พัฒนาประชาธิปไตย 2 ฉบับ ๆ ละ 3,000 เล่ม

3.3 ผลิตสื่อปฏิรูปการเมือง

3.4 เผยแพร่ความรู้แก่ประชาชน ในเรื่องประชาธิปไตย และการร่างรัฐธรรมนูญ โดยจัดงานสัปดาห์ส่งเสริมประชาธิปไตยขึ้น

4. กิจกรรมสำรวจความคิดเห็น (Poll)

4.1 สำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อกรอบเบื้องต้นของสภาผู้แทนราษฎร

4.2 สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในด้านเศรษฐกิจสังคมการเมือง “ราชภัฏโพล”

5. กิจกรรมค่ายเยาวชนผู้นำประชาธิปไตย

การดำเนินงานตามโครงการรณรงค์เพื่อปฏิรูปการเมือง มีกิจกรรมต่าง ๆ ที่มุ่งเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องทางการเมือง สร้างความตระหนัก ความสนใจ และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ขณะเดียวกันก็รับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยประมวลความคิดเห็นของประชาชนในระดับต่าง ๆ เพื่อนำเสนอ

ต่อคณะกรรมการณรงค์เพื่อการปฏิรูปการเมืองต่อไป

ดังได้กล่าวในข้างต้นแล้วว่า การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการเมือง รัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่ยาสารพัดนึก ที่แก้ได้สารพัดโรค บทบาทของสถาบันราชภัฏพระนครหรือยูธยาจึงไม่ได้หยุดอยู่ที่การร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ต้องช่วยรณรงค์เพื่อปฏิรูปการเมืองโดยทำกิจกรรมดังกล่าวข้างต้นให้ต่อเนื่อง และเป็นรูปธรรม เพราะปัญหาทางการเมืองเป็นปัญหาที่สำคัญและมีผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจและทางสังคมของประเทศ

### เอกสารอ้างอิง

ฝ่ายเอกสารรัฐสภา, กองการประชาสัมพันธ์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2539 กองการพิมพ์สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร 2539 (คัดจากราชกิจจานุเบกษาเล่ม 113 ตอนที่ 53 ก. 22 ต.ค. 2539)

พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับ กฤษฎีกา เล่มที่ 112 ตอนที่ 4ก. ฉบับ 24 มกราคม 2538 หน้า 2.

อานันท์ ปันยารชุน การร่างรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อ “ปฏิรูปการเมือง” กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์สภาร่างรัฐธรรมนูญ มีนาคม 2540 หน้า 3







# สภาร่างรัฐธรรมนูญ

## [The Contitution Drafting Assembly]

พศ.ยุคธนา พูนทอง\*

นับถึงวันนี้ (พ.ศ. 2540) ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว 15 ฉบับ ฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539<sup>1</sup> ซึ่งการแก้ไขครั้งนี้ เพราะเป็นการสมควรจัดให้มีวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหลายสาขาอาชีพเป็นองค์ระในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงประชามติได้ด้วย ทั้งนี้ โดยยังคงรักษาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ตลอดไป จึงจำเป็นต้องตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้<sup>2</sup> ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 211 เดิมไม่เปิดโอกาสให้ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ คงมีแต่การแก้ไขเพิ่มเติมได้เท่านั้น<sup>3</sup>

### ความเป็นมาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 โดยการเพิ่มเติม หมวด 12 ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ ตั้งแต่ มาตรา 211 ทวิ ถึงมาตรา 211 เอกฎอนวิสติ โดยมาตรา 211 ทวิ<sup>4</sup> บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เป็นพื้นฐานการปฏิรูปการเมืองเป็นสำคัญ ดังปรากฏในพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระราชทานแก่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ณ วันเสาร์ที่ 18 มกราคม 2540 ความว่า

“...สภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้ตั้งขึ้นมาเพื่อที่จะร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในระยะก่อนนี้ก็เคยมีเหมือนกันแต่สภานี้ได้มีการตั้งด้วยวิธีการที่ไม่เคยมีมาก่อน และทุก ๆ ท่านก็เป็นผู้ที่ได้อาสาเข้ามาร่างรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ การที่ท่านได้อาสาและท่านเป็นผู้ที่เป็นกลาง หมายถึง ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองใด ๆ ก็เชื่อว่าท่านจะมีความสามารถที่จะร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญนี้ได้เป็นอย่างดี...”<sup>5</sup>

### องค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญจะมีสมาชิกจำนวน 99 คน ประกอบด้วย สมาชิกดังต่อไปนี้

1. สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นตัวแทนของจังหวัด ๆ ละ 1 คน ปัจจุบันประเทศไทยมี 76 จังหวัด (รวมกรุงเทพมหานครด้วย-ผู้เขียน) จึงมีสมาชิกประเภทนี้ได้ 76 คน<sup>6</sup>

2. สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ รวม 23 คน ซึ่งมาจากผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน จำนวน 8 คน ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 8 คน ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญตามที่ประธานรัฐสภากำหนด จำนวน 7 คน

### ที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาจะเป็นบุคคลที่มาจากตัวแทนต่าง ๆ ดังนี้

1. ผู้ที่มาจากตัวแทนของจังหวัด

ผู้ที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องยื่นใบสมัคร พร้อมด้วยหลักฐานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนา หรือที่ตนเกิด ตามแบบและภายใน

\*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ภาควิชารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์  
สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

กำหนดวันและเวลาที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องกำหนดวันรับสมัครให้เป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและเห็นว่าถูกต้องแล้ว ถ้าหากว่า

(1) จังหวัดใดมีผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เกิน 10 คน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งไปยังประธานรัฐสภา เพื่อให้มีการดำเนินการลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครต่อไป

(2) จังหวัดใดมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเกิน 10 คน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมพร้อมกันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อลงคะแนนเลือกตั้งกันเอง โดยลงคะแนนลับและ ผู้สมัครแต่ละคนให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครด้วยตนเองได้ คนละไม่เกิน 3 คน แต่ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันอันเป็นเหตุให้มีจำนวนเกิน 10 คน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการลงคะแนนใหม่ เฉพาะผู้ที่ได้รับคะแนนเท่ากันนั้นเพื่อให้ได้ผู้สมัครที่มีคะแนนสูงสุด จำนวน 10 คน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการให้แล้วเสร็จ และส่งรายชื่อผู้สมัครเลือกตั้ง เพื่อให้มีการดำเนินการลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครต่อไป

(3) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดส่งรายชื่อพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดลำดับที่ 1-10 ไปยังประธานรัฐสภาแล้ว ให้ประธานรัฐสภาจัดทำบัญชีรายชื่อที่ได้รับจากผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดโดยแยกเป็นรายชื่อของแต่ละจังหวัด และให้เรียงรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดตามลำดับอักษร

2. มาจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ ประกอบด้วย

(1) ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน จำนวน 8 คน

(2) ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 8 คน

(3) ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ ตามหลักเกณฑ์ที่ประธานรัฐสภากำหนด จำนวน 7 คน

โดยให้สภาสถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ แต่ละแห่งคัดเลือกบุคคลผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ประเภทต่าง ๆ ตามข้อ (1) (2) และ (3) ประเภทละไม่เกิน 5 คน และจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อของแต่ละประเภทพร้อมทั้งรายละเอียดที่ประธานรัฐสภากำหนด ส่งไปให้ประธานรัฐสภาภายใน 5 วัน นับแต่วันพ้นกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของ

แต่ละจังหวัด และให้ประธานรัฐสภาจัดทำบัญชีรายชื่อของบุคคลที่สภาสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ส่งมาแล้วแยกเป็นประเภท แต่ละบัญชีโดยให้เรียงรายชื่อตามลำดับอักษร

### ขั้นตอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา

เมื่อประธานรัฐสภาได้รับรายชื่อจากผู้ว่าราชการจังหวัด และจากสภาสถาบันอุดมศึกษาแล้ว รัฐสภาจะเป็นผู้คัดเลือกอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ได้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยมีขั้นตอนการคัดเลือก ดังนี้

1. การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 รัฐให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

2. เมื่อประธานรัฐสภาจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้รับเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดตามลำดับอักษรและได้รับบัญชีรายชื่อของบุคคลที่สภาสถาบันอุดมศึกษาส่งมา แล้วให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับบัญชีรายชื่อครบถ้วน

3. ให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อ จากจังหวัดต่าง ๆ และเลือกตั้งบุคคลจากบัญชีรายชื่อที่สภาสถาบันอุดมศึกษาส่งมา โดยการลงคะแนนลับ

4. ผู้ได้รับเลือกตั้งจากแต่ละจังหวัดและผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ซึ่งได้คะแนนสูงสุดตามลำดับตามจำนวนที่กำหนดไว้ในแต่ละประเภทนั้น ๆ เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

5. ในกรณีที่มิได้คะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีจำนวนผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเกินจำนวนที่กำหนด ให้ดำเนินการลงคะแนนใหม่เฉพาะผู้ที่ได้รับคะแนนเท่ากันแต่ถ้ายังมีคะแนนเท่ากันอีก ให้ประธานรัฐสภาทำการจับสลาก ได้ผู้ใดให้ผู้นั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง

6. ให้ประธานรัฐสภาประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในราชกิจจานุเบกษา

### คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นตัวแทนของจังหวัดและของสภาสถาบันอุดมศึกษาต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้

1. สมาชิกที่มาจากตัวแทนของจังหวัดรวมกรุงเทพมหานคร (จำนวน 76)

- ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

<p>(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด</p> <p>(2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง</p> <p>(3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าชั้นปริญญาตรีหรือเทียบเท่า</p> <p>(4) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง</p>	<p>2. สมาชิกที่มาจากผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้มีประสบการณ์</p> <p>– ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้</p> <p>(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด</p> <p>(2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง</p> <p>(3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าชั้นปริญญาตรี หรือเทียบเท่า</p>
<p>– ไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้</p> <p>(1) ดิตยาเสพติดให้โทษ</p> <p>(2) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี</p>	<p>– ไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้</p> <p>(1) ดิตยาเสพติดให้โทษ</p> <p>(2) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี</p>
<p>(3) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ</p> <p>(4) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช</p> <p>(5) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษา</p>	<p>(3) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ</p> <p>(4) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช</p> <p>(5) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษา</p>
<p>(6) เป็นบุคคลหูหนวกและเป็นใบ้</p> <p>(7) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก และถูกคุมขังโดยหมายของศาล</p>	<p>(6) เป็นบุคคลหูหนวกและเป็นใบ้</p> <p>(7) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก และถูกคุมขังโดยหมายของศาล</p>
<p>(8) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมาแล้วยังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท</p>	<p>(8) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไปโดยพ้นโทษมาแล้วยังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท</p>
<p>(9) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ</p>	<p>(9) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ</p>
<p>(10) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ</p>	<p>(10) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ</p>
<p>(11) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น</p> <p>(12) เคยถูกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพโดยยังไม่พ้นกำหนดสี่ปี นับแต่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติจนถึงเลือกตั้ง</p>	<p>(11) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น</p> <p>(12) เคยถูกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพโดยยังไม่พ้นกำหนดสี่ปี นับแต่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติจนถึงเลือกตั้ง</p>
<p>(13) เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือข้าราชการการเมือง</p> <p>(14) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำ</p> <p>(15) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น</p>	<p>(13) เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือข้าราชการการเมือง</p> <p><b>การเริ่มต้นและการสิ้นสุดของสมาชิกสภาจังหวัด</b></p> <p>สมาชิกสภาจังหวัดรัฐธรรมนูญมีการเริ่มต้นและการสิ้นสุดดังนี้</p> <p>การเริ่มต้น สมาชิกภาพของสมาชิกสภาจังหวัดรัฐธรรมนูญทั้งที่มาจากตัวแทนของจังหวัด และที่มาจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มี</p>

ประสพการณ์ เริ่มตั้งแต่วันที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภา

การสิ้นสุด สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ซึ่งที่มาจากตัวแทนของจังหวัด และที่มาจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสพการณ์สิ้นสุดลงเมื่อ

1. สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ

(1) สภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนสมาชิกเหลืออยู่

ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง

(2) สภาผู้แทนราษฎรจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่

แล้วเสร็จภายในกำหนด เวลา 240 วัน นับแต่วันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบจำนวน

(3) เมื่อร่างรัฐธรรมนูญได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ใช้บังคับได้

(4) เมื่อร่างรัฐธรรมนูญตกไป

2. ตาย

3. ลาออก

4. ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามการเป็นสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎร และเมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามมาตรา 211 อัญญาสารให้รัฐสภาดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายใน 30 วัน จากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ประธานรัฐสภาจัดทำไว้ เว้นแต่ระยะเวลาการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรจะเหลือไม่ถึง 90 วัน

กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงและไม่มีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งรายอื่นในบัญชี ให้สภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่ต่อไปโดยไม่ต้องดำเนินการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง แต่สภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีจำนวนสมาชิกเหลืออยู่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

**ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร**

การแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

1. การแต่งตั้ง

สภาผู้แทนราษฎรมีประธานสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่ง และรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งหรือสองคน โดย

(1) สภาผู้แทนราษฎรมีมติแต่งตั้ง

(2) ประธานรัฐสภาเสนอรายชื่อสมาชิกสภาผู้

แทนราษฎรซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

(3) ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามสนองพระบรม

ราชโองการ

2. อำนาจหน้าที่

(1) ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่

ดำเนินการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

(2) รองประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจ

หน้าที่ตามที่ประธานมอบหมายและปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

(3) เมื่อประธานและรองประธานไม่อยู่ในที่ประชุม

ให้สมาชิกแห่งสภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้งกันขึ้นเองเป็นประธานในคราวประชุมนั้น

3. เงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทน

เงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น

ของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งให้เป็นไปตามที่กำหนด โดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งคณะรัฐมนตรีจะได้นำดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกา ต่อไป

**ขั้นตอนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ**

การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญมีเงื่อนไข ดังนี้

1. สภาผู้แทนราษฎรต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 240 วัน นับแต่วันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบจำนวน

2. ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดอายุหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นเหตุกระทบการระทืออนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร

3. ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ

4. ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะกระทำมิได้

5. ในกรณีที่รัฐสภาวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐให้ถือว่าร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไป

## วิธีการประชุมและวิธีพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

การจัดทำรัฐธรรมนูญมีขั้นตอนการจัดทำและวิธีการพิจารณา ดังนี้

1. สภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญและจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ โดยการกำหนดรูปแบบวิธีการพิจารณาและจัดทำรัฐธรรมนูญตลอดจนการประชุม การลงมติ การแต่งตั้งกรรมการและการดำเนินการของกรรมการ การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติของหมวดนี้ให้ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา พ.ศ.2539 โดยอนุโลม

2. ให้นำบทบัญญัติมาตรา 124 และมาตรา 130 มาใช้กับการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม ได้แก่

(1) การประชุมร่างรัฐธรรมนูญ ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงจะเป็นองค์ประชุม

(2) การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณเว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ

(3) สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนนถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

3. เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 131 และมาตรา 132 และความคุ้มครองที่บัญญัติไว้ในมาตรา 139 มาตรา 140 และมาตรา 141 ให้นำมาใช้บังคับกับการประชุมของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและกรรมการโดยอนุโลม

## ขั้นตอนหลังจากการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ

เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้วให้นำเสนอต่อรัฐสภา โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

2. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิเข้าชี้แจงประกอบร่างรัฐธรรมนูญนั้นในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้

3. รัฐสภาต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้

4. การลงมติให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย

(1) ถ้าที่ประชุมลงมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่ง



ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ทั้งสองสภาให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ

## การออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติมีวิธีการ ดังนี้

1. ให้ประธานรัฐสภาประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนออกเสียงว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ

2. วันออกเสียงประชามติต้องไม่ก่อน 90 วัน แต่ไม่ช้ากว่า 120 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

3. วันออกเสียงประชามติ ต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

4. ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ คือบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

5. หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

6. ผลของการลงประชามติ แบ่งได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) ถ้าประชาชนลงประชามติโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลง



พระปรมาภิไธย

(2) ถ้าประชาชนลงประชามติโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญนั้น หรือผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

### การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในระหว่างปิดสมัยประชุมรัฐสภา

ในกรณีที่รัฐสภาจะต้องดำเนินการในระหว่างปิดสมัยประชุมรัฐสภา เช่น การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 211 วรรคสาม และมาตรา 211 ทศ วรรคสาม การให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 211 ปันวรรคสาม การให้ความเห็นชอบญัตติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตามมาตรา 211 เอกุณวิไลติ เป็นต้น มีขั้นตอนดังนี้

1. ให้ประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ
2. ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ
3. เมื่อรัฐธรรมนูญได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญได้

### เหตุผลที่ร่างรัฐธรรมนูญตกไป

ร่างรัฐธรรมนูญตกไปด้วยเหตุ ดังนี้

1. ถ้าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญหรือประชาชนออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ แต่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนด 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา
2. ถ้าประชาชนมาใช้สิทธิออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ
3. ถ้าประชาชนมาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ
4. รัฐสภาวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ

### เหตุที่สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง

สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงด้วยสาเหตุ ดังนี้

1. จำนวนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง
2. จัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่เสร็จภายใน 240 วัน นับแต่วันที่มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญครบจำนวน ตามมาตรา 211 ทวิ ในกรณีนี้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดเดิมไม่สามารถเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่ได้
3. เมื่อร่างรัฐธรรมนูญได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
4. เมื่อร่างรัฐธรรมนูญตกไป ตามกรณีดังต่อไปนี้
  - (1) ร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือร่างรัฐธรรมนูญมีผลเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ
  - (2) กรณีพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมา
  - (3) ในการออกเสียงประชามติถ้าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญนั้น หรือมีผู้ออกเสียงประชามติไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ

### การเสนอญัตติเพื่อให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ได้ตกไปตามสาเหตุต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว อาจมี

การเสนอให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่ขึ้นแทนชุดเก่า เพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ได้ โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการดังนี้

1. การเสนอให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องเสนอเป็นญัตติและให้รัฐสภาพิจารณา มีมติ
2. ผู้มีสิทธิเสนอญัตติเพื่อให้รัฐสภามีมติให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่คือ
  - (1) คณะรัฐมนตรี
  - (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ทั้งสองสภา
3. การให้ความเห็นชอบให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา (มาตรา 160 (17))
4. ผลของการลงมติ
  - (1) กรณีรัฐสภาให้ความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากเป็นประมาณ ให้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่
  - (2) กรณีรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้ญัตติดังกล่าวเป็นอันตกไป
5. เมื่อรัฐสภามีมติอย่างหนึ่งอย่างใด จะเสนอญัตติทำนองเดียวกันต่อรัฐสภาอีกไม่ได้เว้นแต่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่

### สรุปขั้นตอนและระยะเวลาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2529 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2539 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2539
2. ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ 23 ตุลาคม 2539 ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ 21 พฤศจิกายน 2539
3. ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 211 ฉ ให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ 23 ตุลาคม 2539 ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ 20 มกราคม 2540
4. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแต่ละจังหวัดให้แล้วเสร็จและส่งรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ประธานรัฐสภาภายใน 5 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้ง
5. สภาสถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาในสาขาวิชา นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์แต่ละแห่งคัดเลือก

บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติที่จะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทละไม่เกิน 5 คน ส่งให้ประธานรัฐสภา ภายใน 5 วัน นับแต่วันพ้นกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้งตามมาตรา 211 ฉ

6. เมื่อประธานรัฐสภาจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละจังหวัดตามลำดับอักษร 211 ฉ) และได้รับบัญชีรายชื่อของบุคคลที่สภาสถาบันอุดมศึกษาส่งมา แล้วให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับบัญชีรายชื่อครบถ้วน เพื่อดำเนินการเลือกตั้งผู้สมัครจากบัญชีแต่ละประเภท
7. การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 อัญญัติให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา
8. ให้สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครจากบัญชีรายชื่อที่สภาสถาบันอุดมศึกษาส่งมาตามจำนวนแต่ละประเภท รวม 23 คน ซึ่งการลงคะแนนดังกล่าวให้กระทำเป็นการลับ
9. ในกรณีที่มิได้คะแนนเท่ากันในระดับใดอันเป็นเหตุให้มีจำนวนผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเกินจำนวนที่กำหนด ให้ดำเนินการลงคะแนนใหม่เฉพาะผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน แต่ถ้ามีคะแนนเท่ากันอีก ให้ประธานรัฐสภาทำการจับสลาก ได้ผู้ใดให้ผู้นั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง
10. ผู้ได้รับเลือกตั้งจากแต่ละจังหวัดและผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ซึ่งได้คะแนนสูงสุดตามลำดับ ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในแต่ละประเภทนั้น ๆ เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
11. ให้ประธานรัฐสภาประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในราชกิจจานุเบกษา
12. สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 240 วัน นับแต่วันที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญครบจำนวน ตามมาตรา 211 ทวิ
13. การกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติจะต้องไม่ก่อน 90 วัน แต่ไม่ช้ากว่า 120 วัน นับแต่วันประกาศราชกิจจานุเบกษา
14. ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ทวิ (1) ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวดนี้



## หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

### ประธานรัฐสภา มีหน้าที่ดังนี้

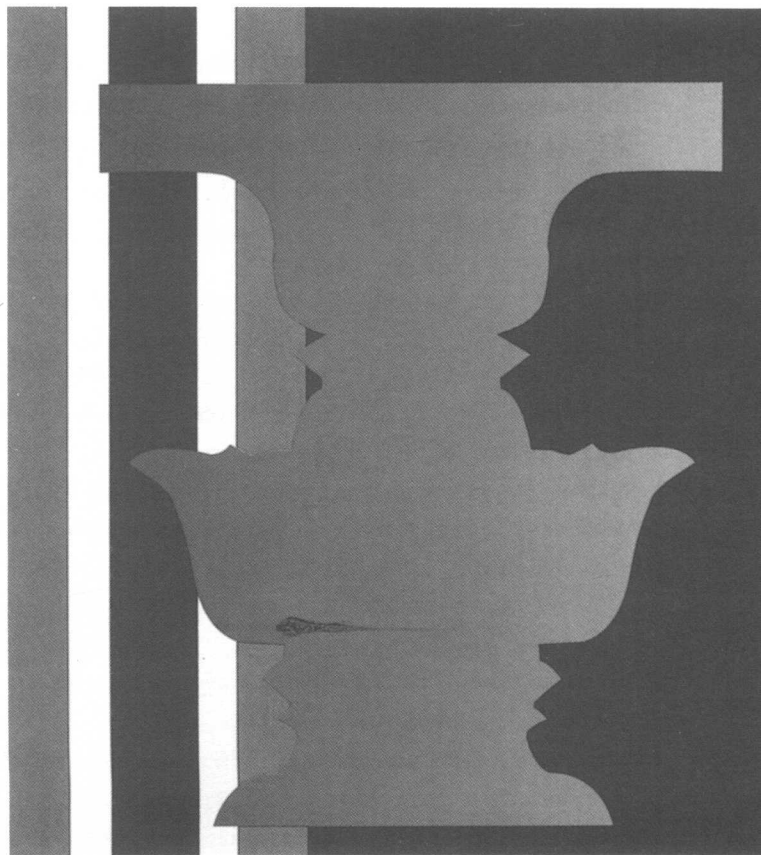
1. กำหนดหลักเกณฑ์ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ
2. กำหนดรายละเอียดการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้มีประสบการณ์
3. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อวินิจฉัยปัญหา เกี่ยวกับการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

### สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รับผิดชอบดังนี้

1. จัดทำบัญชีรายชื่อที่ได้รับจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดย แยกเป็นรายชื่อของแต่ละจังหวัด และให้เรียงรายชื่อของผู้สมัคร รับเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดตามลำดับตัวอักษร
2. จัดทำบัญชีรายชื่อของบุคคลที่สภาสถาบันอุดมศึกษา ส่งมาแยกเป็นประเภทแต่ละบัญชีโดยให้เรียงรายชื่อตามลำดับ อักษร
3. จัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับบัญชีรายชื่อครบถ้วน
4. ปฏิบัติหน้าที่ในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อดำเนิน การเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
5. ประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่าง รัฐธรรมนูญ
6. ยินยอมมติของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาไปยังบุคคล ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
7. จัดทำพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็น การประชุมสมัยวิสามัญเพื่อให้รัฐสภาดำเนินการตามหมวดนี้ใน ระหว่างปิดสมัยประชุมรัฐสภา
8. เลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
9. จัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเมื่อสภาร่าง รัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว
10. จัดทำหนังสือแจ้งไปยังสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเข้าชี้แจงประกอบร่างรัฐธรรมนูญในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา
11. ปฏิบัติหน้าที่ในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อ ดำเนินการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ
12. ยินยอมมติของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา พร้อมทั้ง จัดเตรียมความพร้อมต่าง ๆ เพื่อนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย
13. ดำเนินการให้ประธานรัฐสภาประกาศในราชกิจจา

นุเบกษากำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

14. เมื่อมีประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและเตรียมความพร้อมต่าง ๆ เพื่อนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ ทรงลงพระปรมาภิไธย
15. ตรวจสอบความถูกต้องคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิก รัฐสภาเสนอญัตติเพื่อให้รัฐสภามีมติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่
16. จัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาและปฏิบัติ หน้าที่ในที่ประชุมเพื่อให้สมาชิกพิจารณาญัตติให้รัฐสภามีมติ ให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
17. ยินยอมมติไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับญัตติ ให้รัฐสภามีมติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
18. ยินยอมมติไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในกรณีของรัฐสภา วินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงการ ปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐหรือไม่



ในส่วนของสถาบันราชภัฏพระนครหรืออยุธยา ซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่เปิดสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในระดับปริญญาตรี สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ให้สิทธิแก่สภาประจำสถาบันคัดเลือกและเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ

ที่ประชุมสภาประจำสถาบันได้คัดเลือกและเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้เป็นผู้ที่สถาบันราชภัฏพระนครหรืออยุธยา ได้เสนอชื่อไป ดังนี้

1. ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ (นายกสภาประจำสถาบันราชภัฏพระนครหรืออยุธยา)
2. ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์
3. ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต อีระเวคิน
4. นายเอนก สิทธิประศาสน์

สภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้เป็นสภาผู้แทนราษฎรที่มีมาจากรฐานของประชาชนสภาแรกของประเทศ และได้พิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญอย่างเต็มกำลังความสามารถ ดังที่ประชาชนชาวไทยทราบต่ออยู่แล้ว ผลจะเป็นประการใดอีกไม่นานก็คงจะทราบในส่วนตัวของผู้เขียนในฐานะที่เป็นนักวิชาการรอบที่สภาผู้แทนราษฎรจัดทำขึ้น ผู้เขียนยอมรับทุกประเด็นและถ้าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ผ่านรัฐสภา ก็คงจะเป็นครั้งแรกอีกที่จะต้องถามประชาชนคนไทยทั้ง 60 ล้านคนว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับของสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่...

## อ้างอิง

1. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 113 ตอนที่ 53 ก. วันที่ 22 ตุลาคม 2539.
2. หมายเหตุท้ายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539
3. มาตรา 211 เดิมประกอบด้วย อนุมาตรา (1) ถึงอนุมาตรา (7) ให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้เท่านั้น
4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539 มาตรา 211 ทวิ
5. พระราชดำรัสพระราชทานแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ณ ศาลา ตีติดาลัย วันเสาร์ที่ 18 มกราคม 2540
6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 มาตรา 211 ทวิ (1)
7. Ibid. มาตรา 211 ทวิ (2)
8. Ibid. มาตรา 211 อัญญา
9. Ibid. มาตรา 211 อัญญา
10. Ibid. มาตรา 211 ฉ
11. Ibid. มาตรา 211 ทวิ (1)
12. Ibid. มาตรา 160 (15)
13. Ibid. มาตรา 211 ฉ
13. Ibid. มาตรา 211 ลัตต
14. Ibid. มาตรา 211 ทวิ
15. Ibid. มาตรา 211 ทวิ
16. Ibid. มาตรา 211 อัญญา พรรคห้า
17. Ibid. มาตรา 211 อัญญา
18. Ibid. มาตรา 211 เดรส พรรคห้า, มาตรา 211 ปีณรส พรรคสี่ มาตรา 211 โสฬส หรือมาตรา 211 ลัตต
19. Ibid. มาตรา 211 ตริ, มาตรา 211 อิตวา มาตรา 211 เบญจ
20. Ibid. มาตรา 211 ทวิ
22. Ibid. มาตรา 211 เดรส พรรคสอง
23. Ibid. มาตรา 211 เดรส พรรคสาม
24. Ibid. มาตรา 211 เดรส พรรคสี่
25. Ibid. มาตรา 211 เดรส พรรคห้า
26. Ibid. มาตรา 211 จตุทศ พรรคหนึ่ง
27. Ibid. มาตรา 211 จตุทศ พรรคสอง
28. Ibid. มาตรา 211 จตุทศ พรรคสาม
29. Ibid. มาตรา 211 มาตรา 160(160)
30. Ibid. มาตรา 160(17)
31. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 มาตรา 5
32. Ibid. มาตรา 5
33. Ibid. มาตรา 211 ฉ พรรคห้า
34. Ibid. มาตรา 211 ทวิ (2)
35. Ibid. มาตรา 211 ลัตต
36. Ibid. มาตรา 211 ฉ
37. Ibid. มาตรา 211 ลัตต
38. Ibid. มาตรา 211 อัญญา
39. Ibid. มาตรา 211 160(15)
40. Ibid. มาตรา 211 ทวิ
41. Ibid. มาตรา 211 เดรส
42. Ibid. มาตรา 211 โสฬส
43. Ibid. มาตรา 211 ฉ
44. Ibid. มาตรา 211 ทวิ ฉ (ค)
45. Ibid. มาตรา 211 ลัตต
46. Ibid. มาตรา 211 อัญญา พรรคสี่

# วิสัยทัศน์การพัฒนาใหม่ กับวัฒนธรรมเก่าๆ จาก “ปฏิรูปการเมือง” สู่ “การปฏิรูปวัฒนธรรม”

ดร.สุริชัย หวันแก้ว

**การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและมีอัตราเร่งสูงแต่มีภาวะความไม่แน่นอนสูงด้วย**

เหตุการณ์ในโลกห้วงทศวรรษที่ผ่านมา รวมทั้งในประเทศไทย รวมไปถึงปัญหาความรุนแรงทางการเมืองและวงการเมืองที่ขาดการตรวจสอบที่ผ่านมา เตือนให้เราตระลึกความจริงข้อหนึ่งว่า การดัดนิสัยระเบียบของโลกแบบเดิม มโนภาพการพัฒนาแบบเก่า ตลอดจนกลไกการเมืองแบบเก่าในคราบของประชาธิปไตย ไม่แต่จะช่วยแก้ปัญหาไม่ได้เท่านั้นหากยังสร้างปัญหาให้ซับซ้อนและยากเย็นขึ้นด้วยการดัดนิสัยกับมโนภาพที่ล้าสมัยและระบบเดิม ๆ ตลอดจนกลไกที่ปรับตัวไม่ทันสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไปแล้วเช่นนั้นยังเป็นสิ่งที่สามารถก่อกวนความเสียหายได้มากในบางกรณี เช่น เหตุการณ์พฤษภาทมิฬที่การมองเห็นประชาชนเป็นศัตรูจนต้องใช้ยุทธวิธี “ไพร่พินาศ” ได้ก่อผลเสียหายร้ายแรงอย่างมากมายดั่งที่พอจะทราบกัน จนยากจะฟื้นคืนสภาพชีวิตปกติได้ ก็เพราะการมองโลกแบบคู่ขัดแย้ง ที่เป็นปฏิปักษ์ที่มองเห็นแต่ว่าใครเป็นมิตร ใครเป็นศัตรู อันนี้แหละ ที่เป็นมรดกจากยุคสงครามเย็นที่พ้นสมัยไปแล้ว บางครั้งฝ่ายขบวนการประชาชนหรือขบวนการประชาธิปไตยเองก็ยังไปติดยึดเอาวิธีคิดเช่นนั้นมาด้วยก็มี

บางที่อาจกล่าวได้ว่า ไม่มีช่วงใดในประวัติศาสตร์ที่มีการเปลี่ยนแปลงในโลกมากมายและในอัตราเร่งขนาดที่เกิดขึ้นในช่วง 10 ปีเศษที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงจึงไม่น่าจะประหลาดใจนักที่การกล่าวถึงกระแสการเปลี่ยนแปลงว่าโลกาภิวัตน์\* (Globalization) จึงเป็นประเด็นที่พาดหัวในหนังสือพิมพ์รายวันหลายฉบับในช่วงปี พ.ศ. 2537 ปรากฏการณ์ของโลกาภิวัตน์นี้ที่เด่นชัดเป็นการเปลี่ยนแปลง

ด้านการเมือง การยุติของสงครามเย็น การล่มสลายของระบอบสังคมนิยมรวมศูนย์ของสหภาพโซเวียตและในยุโรปตะวันออก และการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูปการเมืองในหลายประเทศในโลกในด้านเศรษฐกิจ ปรากฏการณ์ที่ภูมิภาคเอเชียปacificมีบทบาทสูงเด่นขึ้นขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อม ก็นับเป็นสิ่งที่กล่าวขวัญถึงกันกว้างขวาง โลกร้อนขึ้นเพราะชั้นของโอโซนในบรรยากาศเหนือขั้วโลกบางลง มลภาวะการทำลายป่าเขตร้อน ปัญหา คจก. การขาดแคลนน้ำถึงขั้นวิกฤติ ตลอดจนปัญหาหลายประการที่สะท้อนให้เห็นในเรื่องสังคมชาคนจน

ผู้อ่านคงจะจำได้ว่ามีคำอภิปรายกันหลากหลายเมื่อมีการพยายามตีความหมายของ Globalization จนราชบัณฑิตยสถานได้เสนอคำแปลและคำนิยาม “โลกาภิวัตน์”

คณะกรรมการชำระพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน ในที่ประชุมเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2537 ได้ตกลงเลือกคำว่า “โลกาภิวัตน์” เป็นศัพท์บัญญัติแทนคำว่า Globalization อย่างเป็นทางการ และให้เพิ่มคำว่า “โลกาภิวัตน์” พร้อมด้วยนิยามเพิ่มเติมไว้ในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 ดังนี้

“โลกาภิวัตน์ น. การแพร่กระจายไปทั่วโลก : การที่ประชาคมโลกไม่ว่าจะอยู่ ณ จุดใด สามารถรับรู้สัมพันธ์หรือรับผลกระทบจากสิ่งที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วกว้างขวาง ซึ่งเนื่องจากการพัฒนาระบบสารสนเทศเป็นต้น (ป.โลก + อภิวัตน์ ว่า การแผ่ถึงกันทั่วโลก) อ. globalization) จาก จานง ทองประเสริฐ ภาษาของเรา : โลกานุวัตร – โลกาภิวัตน์ – โลกาภิวัตน์ “วารสารราชบัณฑิตยสถาน” ปีที่ 20 ฉบับที่ 1 ตุลาคม – ธันวาคม 2537 หน้า 13 – 22.

\*รองศาสตราจารย์คณะรัฐศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แต่การเปลี่ยนแปลงบางด้านอาจจะไม่ค่อยโดดเด่น โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในชีวิตชนบทและภาวะต่าง ๆ ชาวชนบททุกหนทุกแห่งสามารถรับข่าวสารจากเมือง ทั้งสื่อต่าง ๆ และทางวิทยุและโทรทัศน์ พวกเขาสามารถรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับโลกได้กว้างขวางขึ้น สิ่งใดที่ชาวเมืองรับรู้ได้โดยผ่านสื่อ ชาวบ้านก็รับรู้ได้ทันทีทันใดได้เช่นกัน ความต้องการบริโภคสินค้าแบบชาวเมืองมีมากขึ้น

ขณะเดียวกัน ก็มีการเปลี่ยนแปลงบางอย่างเกิดขึ้นอย่างเงียบ ๆ แต่ทว่ามั่นคง การเปลี่ยนแปลงนั้นอาจจะช้าไม่โลดโผนและไม่โดดเด่นแต่ว่าลึกซึ้งถึงรากฐาน ได้แก่การเปลี่ยนแปลงของโลกทัศน์การพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงในความคาดหวังต่อบทบาทของรัฐ ส่วนแรกเกี่ยวกับวิถีทางและเป้าหมายของการพัฒนาว่าควรจะเป็นอย่างไร ส่วนที่สองเป็นการคาดหวังต่อบทบาทของรัฐทั้งภาคการเมืองและภาคราชการเปลี่ยนแปลงไป ณ จุดเปลี่ยนแห่งยุคสมัยซึ่งบทความนี้จะเน้นพิจารณาเฉพาะประเด็นปัญหาบางประการในส่วนที่สองนี้เท่านั้น โดยเฉพาะเรื่อง “วัฒนธรรมมอดายอปีโตย”

ในช่วงที่จะก้าวเข้าสู่ ค.ศ. 2000 นี้ เราสามารถจำแนกกระบวนการพัฒนาประชาคมและพัฒนาชุมชนออกเป็น 3 แนวใหญ่ ๆ\* กล่าวคือ

### 1. การพัฒนาควบคู่กับการกระจาย

(Redistribution with Growth)\*\*

คาดหวังต่อรัฐบาลและองค์กรของรัฐเป็นเครื่องมือสำคัญของนโยบายต่อสู้กับความยากจน เน้นกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน มิฉะนั้นแล้วผลประโยชน์จากการพัฒนาจะถูกเก็บเกี่ยวไปโดยกลุ่มชนที่มั่งคั่งอยู่แล้ว สถาบันใหม่ ๆ และโครงการใหม่ ๆ ต้องยื่นมือไปถึงคนกลุ่มที่เป็นเป้าหมายการพัฒนา (Target group) ให้ได้ การแก้ปัญหาชนบท มิใช่โดยหลักให้รัฐบาลลดบทบาทหากแต่ขยายบทบาทรัฐให้กว้างขวางขึ้น

ในการสำรวจสภาวะความคิดและพัฒนาชนบทในระดับโลก มีผู้ศึกษาไว้อย่างลึกซึ้งที่ว่ากระแสน่าสนใจยิ่ง คือ Chambers Robert, “The State and Rural Development : Ideologies and an Agenda for the 1990's” Institute of Development Studies University of Sussex Discussion Paper no. 269, 1989 ผู้เขียนเคยมาบรรยายในการสัมมนาเรื่อง “ประชาธิปไตยกับการพัฒนาที่ยั่งยืน” ณ ศูนย์สารสนเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 21 พฤศจิกายน 2535.

\*\*Chenery, Hollis, et. al., **Redistribution With Growth**, A Joint Study by The Development Research Center of The World Bank, and The Institute of Development Studies, University of Sussex, Oxford. U.P. 1974.

### 2. เสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism)

ในอดีตมีการเน้นหลัก “ความเป็นธรรม” ช่วงหลังมีการเน้นหนัก “ประสิทธิภาพ” เป็นเสาหลักของอุดมการณ์พัฒนาชนบทและชุมชนแทน

เห็นว่ารัฐบาลกลางจักต้องมีบทบาทลดลงหรือปรับบทบาทโดยปล่อยให้ระบบตลาดมีบทบาทมากขึ้น และส่งเสริมให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในบทบาทใหม่มากขึ้น เพราะเท่าที่ผ่านมามาภาครัฐมักจะขยายตัวเกินขนาดสมควร ขาดประสิทธิภาพ มีปัญหาฉ้อราษฎร์บังหลวงและก็จะใช้งบประมาณมากมายเกินไป

### 3. กระบวนทัศน์ใหม่ในการพัฒนา

ตั้งสะท้อนในกลยุทธ์การพัฒนาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

– ถือว่ามนุษย์ต้องสำคัญกว่าวัตถุ คนจนและคนประสบความทุกข์ยากต้องมาก่อนคนที่ลืมหูลืมตาอ้าปากได้แล้ว

– การพัฒนาต้องอาศัยการเรียนรู้ มิใช่ยึดแบบพิมพ์เขียว

– เน้นกระจายอำนาจ สนใจกระบวนการพัฒนาที่หลากหลายและแตกต่างตามพื้นที่

– ภูมิปัญญาท้องถิ่น การเพิ่มอำนาจ การมีส่วนร่วมของกลุ่มประชาชน

– เสริมสร้างการพึ่งพาขีดความสามารถของตนเองในระดับบุคคล ครอบครัว และท้องถิ่น

– การสื่อสารที่เปิดและมีประสิทธิภาพ

แม้ว่ากระบวนทัศน์การพัฒนายุคใหม่ ๆ ปรับมาเป็นแนวใหม่ตามแนวที่ (1) และ (2) มาสู่กระบวนทัศน์แนวที่ (3) แต่ในความเป็นจริงแล้ว จุดร่วมของกระแสอุดมการณ์ (1) และ (2) มีความสำคัญและทรงพลังในการปฏิบัติมากกว่า

ทั้งสองแนวเน้นกลยุทธ์การพัฒนาชุมชนและชนบทที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

– เน้นบทบาทหลักของนักวางแผนจากศูนย์กลาง (พุ่ง) ออก

– จากเบื้องบน (สั่ง) ลงล่าง

– เน้นเศรษฐกิจสำคัญมากกว่ามนุษย์และระบบนิเวศน์

– เน้นภาพรวม ไม่สนใจรายย่อย

– เน้นโลกทัศน์สำนักงานกลางส่วนกลาง มิใช่โลกทัศน์จากสนาม โลกทัศน์จาก “กรม” และ “กระทรวง” สำคัญกว่า “ท้องถิ่น”

ในวงการอุดมศึกษาก็เน้นโลกทัศน์ มหาวิทยาลัยในกรุงเทพฯ เหนือกว่ามหาวิทยาลัยและสถาบันราชภัฏในท้องถิ่น ดังนั้น ผลที่

ติดตามมาของแนวทางและโครงการจากแนวความคิดทั้งสองจึงมักจะเป็นแบบเดียวกัน มีมาตรฐานอันเดียว ใช้ประยุกต์ทั่วไปทุกแห่งทุกหนในประเทศ แม้ระยะหลังจะพูดถึงการกระจายอำนาจ หรือมอบอำนาจ

แต่ก็ยังคงยึดแนวโน้มใช้ระเบียบการแบบเดียว มาตรฐานอันเดียว (Standardization) มุ่งไปประยุกต์ทุกจุดเหมือนเดิมอยู่ ทั้ง ๆ ที่สภาพการณ์แวดล้อมในท้องถิ่นและภูมิภาคแตกต่างกันหลากหลายมากขึ้นทุกทีด้วยกระแสอุตสาหกรรมธุรกิจและโครงการพัฒนาในภูมิภาค ตลอดจนการไหลทะลักเข้ามาของแรงงานต่างชาติ

**วิชาชีพแบบเดิมและคติมาตยาธิปไตยแบบเดิม : อุปสรรคของการเรียนรู้**

แม้ว่าความคิดและกระบวนการพัฒนาใหม่ ๆ ได้แพร่กว้างและเป็นที่ยอมรับในหมู่นักวิชาการ ปัญญาชน ชนชั้นกลางและองค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งในหน่วยงานราชการในระดับต่าง ๆ มากขึ้น จนกระทั่งได้เกิดกระบวนการระดมความคิดอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ ดังปรากฏตัวเป็นกระแสสนับสนุนและเรียกร้องการปฏิรูปการเมือง และได้ผลลัพธ์เป็นรูปธรรม คือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ก็ตาม แต่อย่างไรก็ดีสิ่งที่แทบจะไม่เปลี่ยนแปลงไปให้ทันการณ์เท่าที่ควรยังมีอย่างน้อยอีก 2 อย่าง สิ่งที่ไม่ยอมเปลี่ยนแปลงไปนั้นนอกจากช่วยหล่อเลี้ยงภาวะเดิมที่ล้าหลังสภาพการณ์และล้าสมัย แล้วยังมักกลายเป็นสิ่งกีดขวางมิให้ผู้นำและผู้บริหารระดับสูงรู้สึกร้อนรนหวาดและกระตือรือร้นจากแรงกระแทกกระตุ้นจากสภาพความจริงที่เปลี่ยนแปลงไปแล้วนั้น เช่น โครงการสร้างโรงไฟฟ้าเอกชน โครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับองค์กรท้องถิ่น โครงการพัฒนาหรืออบรมที่มุ่งเอาเด็ก เยาวชน หรือเกษตรกร หรือแม่บ้านสตรีเป็นกลุ่มเป้าหมายในหลายพื้นที่ที่ยังดำรงอยู่ และมีงบประมาณอยู่ชัดเจน ทั้ง ๆ ที่ประชากรกลุ่มเป้าหมายนั้น ๆ แทบไม่มีเหลือค้างอยู่ในชุมชนแถบนั้น หรือถ้ายังมีอยู่ก็เพียงชั่วคราวชั่วคราว ไม่ได้ประกอบอาชีพแถบนั้นแล้ว เพราะอพยพไปทำงานไกล ๆ กันหรือบางกรณีแทนที่โดยแรงงานต่างด้าวที่ค่าแรงถูกกว่าไปหมดแล้ว

จุดเน้นของบทความนี้จึงมีอยู่ที่ฮาร์ดแวร์ (Hardware) แต่อยู่ที่ซอฟต์แวร์ (Software) กล่าวคือ ไม่เน้นการปฏิรูปโครงสร้างด้านเชิงหากอยู่ที่การปฏิรูปโครงสร้างละมุนโดยขอหยิบยกขึ้นมาพิจารณา 2 ประการได้แก่

สิ่งแรก คติวิชาชีพแบบเดิมที่เคยชิน (Conventional professionalism) และสิ่งที่สอง ได้แก่ ระบบราชการแบบเดิม

1. สิ่งแรก ได้แก่ คติวิชาชีพแบบเดิม คติความคิดวิชาชีพแบบที่เคยชินกันจนเป็นประเพณีถ่ายทอดกันโดยการเรียนรู้ที่ยึดค่านิยมที่มีลำดับขั้นสูงต่ำแบบฐานันดรในระบบศักดินา จากหลักสูตรในมหาวิทยาลัยและการสอนจากตำรา จากสมาคมวิชาการหรือวิชาชีพจากประเพณีและการให้รางวัล แม้การฝึกอบรมแนวใหม่ก็ยังไม่ต่างออกไปจากของเดิมมากนักในด้านวิธีการ ทัศนคติและเนื้อหา

คติวิชาชีพแบบเดิมนี้ให้คุณค่าแก่สิ่งของสูงกว่าค่าของคน ตัวเลขสูงกว่าการคิด เทคโนโลยีก้าวหน้าดีกว่าเทคโนโลยีต่ำ เหตุทวนแบบแผนที่เป็นแบบชาวเมืองอุตสาหกรรม ซึ่งสะอาดและแข็งแรง

มากกว่าชาวชนบท ชาวชุมชน ซึ่งมักประกอบเกษตรกรรมหรืออาชีพที่ไม่มีสำนักงาน มักจะดูปอน ๆ สกปรกและไม่ทะมัดทะแมง

2. อมาตยาธิปไตยแบบเดิม (Normal bureaucracy) หมายถึงลักษณะขององค์กรขนาดใหญ่ ถ่ายทอดสืบต่อกันไปตามบันไดของวิชาชีพที่ป็นปลายกับระบบซี. ตามประเพณี หลบเลี่ยงความผิดพลาดและไม่ชอบการแหวกแนวสร้างสรรค์ ระบบราชการแบบเดิมให้คุณค่าสูงแก่อำนาจในส่วนกลาง เน้นหลักการควบคุมโดยระเบียบแบบแผนที่ยึดมาตรฐานตายตัว เน้นความสม่ำเสมอ การปฏิบัติกรตามกัน และเป้าหมายที่เป็นตัวเลข โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นระบบที่ไม่โปร่งใสและไม่ตอบสนองต่อการตรวจสอบจากสาธารณะ (Non-accountability)

แม้ว่าคติในวิชาชีพจะมีการเปลี่ยนแปลงบางอย่างประการดังปรากฏว่า มีความสนใจใหม่ ๆ ต่อการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดตั้ง อบต. ทัวประเทศ บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน บทบาทสตรีท้องถิ่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม และตลอดจนมีการเอ่ยถึงและคล้ายกับยอมรับภูมิปัญญาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ภูมิความรู้ด้านเกษตรของเกษตรกร ภูมิความรู้ในการเลี้ยงดูเด็กตามประเพณี ภูมิปัญญาชาวบ้านอื่น ๆ มากขึ้น แต่อย่างไรก็ดี กลับมีความไม่ชัดเจนว่ากลไกของระบบราชการพัฒนาที่รวมศูนย์เคารพภูมิปัญญาพื้นบ้านด้วยความจริงใจหรือไม่ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงจริงจังโดยรากฐานแต่อย่างใดเลย แม้จะแสดงความยืดหยุ่นอยู่บ้าง กลไกของระบบที่ปิดตัวต่อการมีส่วนร่วมดังกล่าวยังคงดำรงตนอยู่คงที่อย่างมั่นคง และคล้ายกับยังมีเครื่องท่อน้เป็นเสมือนฉนวนกันมิให้ผู้นำระดับสูงและผู้มีบทบาทในการตัดสินใจสามารถรับรู้ความร้อนรนหวาดตามอุณหภูมิของสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วเป็นทวีคูณสุดที่จะคาดคะเนล่วงหน้าได้

ดังนั้นแม้จะมีการปรับเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เกิดขึ้นบ้าง ในเมื่อต้องมีแนวทางพัฒนาแนวใหม่โดยเน้นการแบ่งส่วนและกระจายอำนาจ เน้นการพูดถึงความแตกต่างหลากหลายและการเพิ่มอำนาจและพลังแก่ประชาสังคม มีความเคลื่อนไหวต่าง ๆ มากมายที่เน้นการรับรู้ใหม่ ๆ แก่ระบบราชการ แต่อย่างไรก็ดี ยังขาดอยู่ 2 มิติที่จะต้องหยิบยกขึ้นมาเพราะถูกมองข้ามไป ด้านหนึ่งได้แก่ ผลลัพธ์จากสายตาประชาชน คนยากคนจนผู้เป็นเสมือนลูกค้า หรือผู้ควรได้รับประโยชน์เป็นอย่างไรถ้าจะให้หน่วยงานหรือสถาบันหรือโรงงานอยู่รอดหน่วยงานหรือสถาบันหรือโรงงานนั้น ๆ ต้องผลิตสินค้าที่ลูกค้าจะต้องการ ตลาดเป็นตัวกำหนดเช่นเดียวกันกับรัฐ แต่เมื่อโครงสร้างไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะมีการปรับเปลี่ยนหรือมีการเปลี่ยนแปลงบ้าง แต่อย่างมากที่สุดก็มักจะเปลี่ยนเพียงแนวคิดและแนวปฏิบัติการพัฒนาจากชุดสำเร็จรูปอย่างหนึ่ง ไปเป็นชุดสำเร็จรูปอีกอย่างเท่านั้นเอง การปรับใหม่จึงมักจะกลายเป็นการขยายแบบอย่างของระบบอมาตยาธิปไตยใหม่

(Rebureaucratization) ไปเสียมาก ถ้าไม่ระวัง เจริญสติและปัญญาอันจริงจังแล้ว การพัฒนาชนบทและการพัฒนาจึงมักจะกลายเป็นแผนเสี่ยงตกร่องของระบบอมตยาธิปไตยรวมศูนย์แบบเดิมควบคู่กับวัฒนธรรมอำนาจนิยมรวมศูนย์อยู่ต่อไป

ในเมื่อสภาพการณ์ในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นในพื้นที่ชนบทในชุมชนใด ในกิจการชั้นนำ อบต. หรือในวงการสวัสดิการสังคม ในวงการศึกษาดัง เช่น บริหารกิจการมณีสิต นักศึกษา หรือแม้แต่ในกิจการวัฒนธรรม เช่น การก่อตั้ง “สภาวัฒนธรรม” หรือการก่อตั้ง “ประชาคม” ในบางระดับ ล้วนแต่มีโอกาสตกอยู่ใต้กระแสอมตยาธิปไตยได้ง่าย โดยที่ผู้บริหารระดับสูงอาจไม่มีเจตนาร้ายใด ๆ เลยก็ได้ เพราะบางครั้งก็มีปรากฏการณ์ให้เห็นว่าเป็นแบบแผนตายตัวเกินไป เพราะอาศัยแต่การสั่งการจากเบื้องบนไม่ใส่ใจกระบวนการ ในเมื่อโครงการพัฒนาแบบนี้ไม่เหมาะสม และส่อแววว่าจะประสบความล้มเหลวอย่างชัดเจนแล้วไซ้ เหตุใดเล่าโครงการพัฒนาแบบสั่งการนี้จึงยังมีการวางแผนต่อไป และมีการนำมาปฏิบัติต่อไปอีก หรือกล่าวจากอีกมุมหนึ่ง ภายใต้กระแสการปฏิรูปโครงสร้างและกลไกประชาธิปไตยและปฏิรูปราชการ เหตุใดเล่าหน่วยงานต่าง ๆ ข้าราชการชั้นสูง และแม้แต่ นักการเมืองที่ผ่านการเลือกตั้งมาบริหารบ้านเมืองจำนวนไม่น้อยจึงยัง ปฏิบัติงานตาม “ระบบเดิม ๆ” กันอยู่อีก

### สภาวะรวมศูนย์นำพาสู่ทางตัน: วิธีวัฒนธรรมแบบที่ขวางทางการเรียนรู้

กฎแห่งแรงโน้มถ่วงของนิวตันนั้นดูจะประยุกต์ได้กับแรงโน้มถ่วงของวัฒนธรรมอำนาจรวมศูนย์ ดังจะดูได้จากสิ่งต่อไปนี้

- 1) การป้อนกลับที่ผิดพลาด (Negative feedback) ความเป็นจริงที่แต่งขึ้น (Constructed reality) กลายเป็น “ความจริง” ทั้งนี้เนื่องมาจาก
  - การรายงานผิด การตั้งเป้าหมาย ผลงานตามเป้า ทั้งนี้อาจเจตนาดีต่อการสร้างขวัญขององค์กรก็ได้
  - การรับรู้ที่ถูกต้องแต่เลือกสรร โดย “รายงานข้อเท็จจริง” จากหน่วยงานราชการตามสายบังคับบัญชา
  - วิธีการที่พาหลงทาง ไม่ส่งเสริมบรรยากาศสร้างสรรค์ แต่กลับเน้นด้านฉาบฉวยเอาใจส่วนกลาง
  - การเล็งใจแบบ “การทูต” คิดไปว่าคงไม่มีใครอยากถูกวิจารณ์ จึงมุ่งเอาใจและไม่สร้างเสริมวัฒนธรรมแห่งการวิจารณ์
  - การป้องกัน “ภาพลักษณ์ของสถาบัน” ตนเองต่อภาพขัดแย้งหรือสิ่งที่ไม่พึงจิตวิทยาเรียกว่ากลไกปกป้องตัวเอง (Defense mechanism) (อึดตาของสถาบันสำคัญสูงสุด “เหนือสิ่งอื่นใด”)

### 2) การรับรู้ผิดพลาด

การเยียมเยียนท้องถิ่นต่าง ๆ โดยนักการเมืองระดับสูงและข้าราชการระดับสูง (แบบนักทัศนจรตามหลักสูตร เช่น ครึ่งชั่วโมงหรือ 1 ชั่วโมง บางทีก็สั้นกว่านั้นเสียอีก) ผู้ใหญ่จึงมักพบการจัดชบวน

การจัดฉาก และพิธีกรรมโอ้อ่าอลังการทั้ง ๆ ที่เจ้าตัวอาจไม่ประสงค์เลย ทั้งนี้ไม่รวมถึงกรณีที่ว่าผู้ใหญ่ผู้มีอำนาจเองมีรสนิยมให้มีการกระเกณฑ์ผู้คนบริวารมาต้อนรับ

ข้อนี้ยังรวมไปถึง การมุ่งสร้างผลงานแบบสำเร็จรูปโดยไม่คำนึงถึงกระบวนการในหมู่นักการเมืองและผู้บริหารชั้นสูงบางส่วนด้วย

3) วิธีการที่พาหลงทาง ในบางกรณีเกิดปฏิกิริยาลูกโซ่ของการหลอกลวงเพื่อผลงาน

วิธีการทำงานและระบบการตัดสินใจไม่โปร่งใสเพราะเน้น “ความลับของราชการ” ไม่เปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมเพราะยึดหลักผู้รู้ผู้เชี่ยวชาญ

วิธีการของการติดตามผล การประเมิน การวิจัย โดยเฉพาะเน้นแต่แบบสอบถามแบบเดียว แต่ขาดวิธีการศึกษา วิธีอื่น ๆ ที่ “เปิด” กว่าในการรับรู้ข้อมูล ความรู้สึกนึกคิดจากคนจนและคนด้อยโอกาสทั้ง ๆ ที่มีวิธีการวิจัยแบบใหม่ ๆ ที่เน้นการมีส่วนร่วมของชาวบ้านและคนจนกันมากขึ้น เช่น การประเมินผลการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม (PRA) ทั้ง ๆ ที่ผู้ให้ข่าวสาร เช่น ข้าราชการที่มีมโนธรรมล้ากันในท้องถิ่นจำนวนมากมักจะรู้ว่า “อะไรถูกต้อง” แต่ด้วยเหตุผลของความเกรงกลัวและความไม่อยากเสี่ยงต่ออำนาจเบื้องบนจึงต้องปรับแต่งข้อมูลหรือภาษาให้สวยงาม\*

ที่ปรึกษาและนักวิจัยไม่ต้องการออกตัญญูต่อข้าวแดงแกงร้อน (แหล่งทุนหรือเจ้าของงานผู้ให้ทุนการวิจัย) ดังนั้น ความโปร่งใสของ “กระบวนการ” วิจัย ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แล้วประชาสัมพันธ์ จึงเป็นสิ่งจำเป็น

กลไกการป้องกันตนเองของผู้นำการเมืองและผู้นำระดับสูง เพราะ “ดวงตาก็เห็นแต่สิ่งที่อยากเห็น” ถ้ามีใครวิจารณ์ก็ต้องปักใจ

\*กรณีในส่วนกลางส่งให้หน่วยงานในท้องถิ่นรายงานจำนวนของปัญหาหรือคดีความที่จกต้องเร่งแก้ไขนั้น เรามักพบเสมอถึงการรายงานจำนวนที่ต่ำกว่าจริง เพราะเกรงเป็นความผิดหรือจุกจุกในที่ถูกโจมตี เช่น ปัญหาจำนวนเด็กนักเรียนตึกกันจำนวนโสมภณี ปัญหาครุฑกระทำความผิด ฯลฯ แต่เมื่อใดที่มีแรงจูงใจทางนโยบายและงบประมาณ เมื่อนั้นการรายงานตัวเลขก็จะสูงขึ้นกว่าความเป็นจริงได้ เช่น สถิติการปะทะกับผู้ก่อการร้ายในประเทศเราในอดีตตั้งที่เคยทราบกัน ส่วนตัวอย่างในต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ปัญหาการรังแกกันในหมู่นักเรียนมัธยมแก้ไขได้ยากยิ่งด้วยปัญหาจากระบบการรายงานเช่นนี้ ทั้งนี้อาจมิใช่เป็นผลจากเจตนาร้ายของผู้ใดเลย ประมาณ ค.ศ. 1989 เป็นต้นมา ปรากฏว่าตัวเลขสถิติเรื่องนี้ต่ำลงอย่างมากมาระยะหลังนี้เอง (ปี 1995 - 6) ที่ยอมรับกันชัดเจนว่า ปัญหาแท้จริงนั้นรุนแรงกว่าและมีขอบเขตกว้างขวางกว่าที่ปรากฏใน “รายงานทางราชการ” ระยะเวลาคณะรัฐมนตรีญี่ปุ่นจึงได้มีการทบทวนเรื่องนี้ขึ้นจนนำไปสู่การปรับปรุงระบบแรงจูงใจในการรายงานความผิดพลาด และปัญหา และมีผลไปถึงการพิจารณาการปฏิรูปเชิงสถาบันด้วย

ว่า มีแผนร้าย มีเจตนาร้ายไว้ก่อน

**สภาพจิตแคบ**อย่างนี้เป็นเหตุและเป็นผลโดยตรงของความคิด  
**โลกทัศน์มีตร-ศัตรู** อันเป็นมรดกตกค้างจากยุคสงครามเย็น

ยิ่งในบางกรณียังมีความเข้าใจสับสนอย่างมากระหว่าง  
“ประชาพิจารณ์” กับ “การปลุกระดม” อยู่ด้วย

### สรุป : ตื่นรู้คือจุดเริ่มต้น

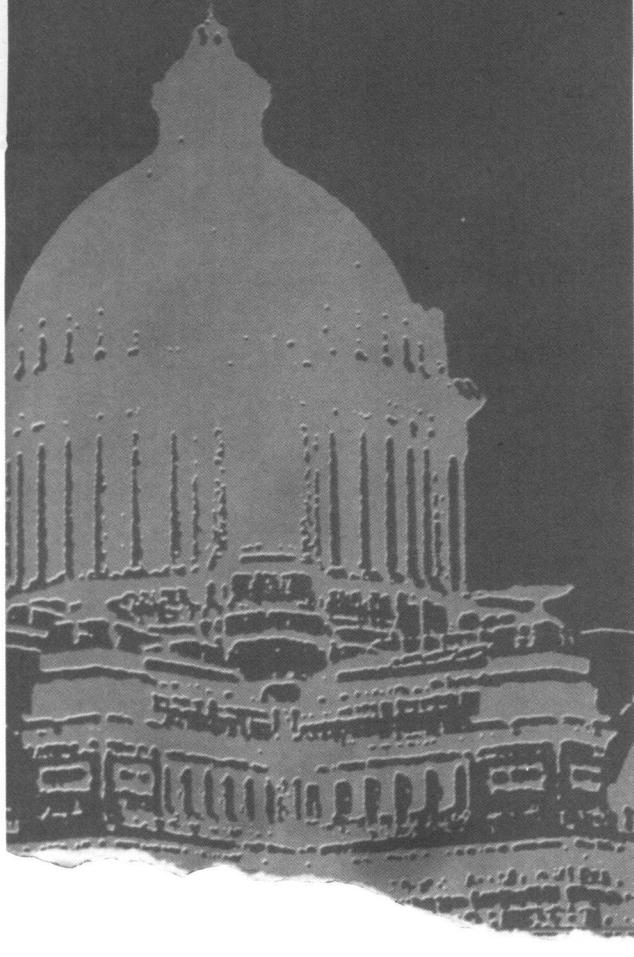
บทความนี้ อาจตั้งชื่อรองเสียใหม่ว่า “ศิลป์ในการคิดอย่าง  
ใหม่ด้วยการกระทำแบบเก่า ๆ” เพราะเน้นให้เราหันมาพิจารณาอุปสรรค  
จากวัฒนธรรมความเคยชินเก่า ๆ ที่ต้องหันมาแก้ไข

เมื่อใดหากตื่นรู้ถึง “ปัญหาวัฒนธรรมจากอำนาจนิยมแบบ  
อมาตยาธิปไตย” และ “อุปสรรค” จากคติวิชาชีพแบบเดิมได้ เมื่อนั้น  
ก็จะเป็นขั้นแรกและเป็นจุดเปลี่ยนของการพัฒนาในมิติใหม่ได้ ก็มีใช้  
ปัญหาแบบนี้หรือที่เป็น “การเพาะเชื้อ” ของการล่มสลายจากภายใน  
ของระบบ (Implosion) เช่นที่เกิดแก๊คมวินิสต์รวมศูนย์ในสหภาพ  
โซเวียตและยุโรปตะวันออก หรือระบบอำนาจนิยมรวมศูนย์ใน ลาติน  
อเมริกา หรือในเกาหลีใต้ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องหันมาพิจารณา  
ปมปัญหาให้จริงจังเสียที การโหมประโคมการปฏิรูปราชการ และ  
การปฏิรูปอื่นอันมีความสำคัญจะสอดคล้องความจริงได้ ย่อมไม่อาจ  
ข้ามเรื่องนี้ไปได้เลย\* การพูดถึงแต่**โครงสร้าง** แต่**ไว้บริบทพื้นที่หรือ**  
**ท้องถิ่น** ย่อมทำให้คำว่า “ระดับชาติ” กลายเป็นเรื่อง**รูปแบบที่ไร้เนื้อหา**  
อันที่จริงแล้ว “ท้องถิ่น” นั้นแหละเป็นรูปธรรมของปัญหาระดับชาติ  
และเป็นเวทีจำลองของแรงปะทะต่าง ๆ นานาจากกระแสโลกาภิวัตน์  
ทั้งหลาย\*\* และท้องถิ่นนั้นแหละคือเวทีสร้างสรรค์ในยุคโลกาภิวัตน์  
อันแท้จริง โดยตรงกระเช่นนี้เอง การหันมาพิจารณาตรวจสอบบทบาท  
ของสถาบันอุดมศึกษาในบริบทของท้องถิ่นและประชาคมโลกจึงเป็น  
ประเด็นที่ท้าทาย การริเริ่มสร้างสรรค์ ด้านสติปัญญาและความ  
รับผิดชอบต่อสังคมอย่างที่ไม่มิสถาบันใดไม่ว่าใหญ่หรือเล็กจะ  
หลีกเลี่ยงความรับผิดชอบนี้ไปได้เลย ถ้าไม่ถึงจุดตื่นรู้ถึงความหมาย  
ของคำว่า “พุทธะ” การใช้คำว่า **ลด ละ เลิก** ก็จะเป็นเพียงคำขวัญ  
อันกระจุ่มกระจิม แต่ขาดความหมายอันเป็นเนื้อหาสาระที่แท้จริง  
เพราะสิ่งที่ขาดมิใช่การปลอมประโลม หากเป็นกลยุทธ์การดำรงอยู่  
ในโลกของความจริงอย่างสร้างสรรค์ต่างหาก มิฉะนั้นแล้วคำว่า  
“การเปลี่ยนกระบวนทัศน์” ก็จะถูกลดความหมายเป็น “การเปลี่ยนป้าย”  
เท่านั้นเอง

\*Robert Chambers, **Challenging the Professions : Frontiers for  
Rural Development**, London : Intermediate Technology Publication,  
1993.

\*\* John Thompson, “Participatory Approaches in Government  
Bureaucracies : Facilitating the Process of Institutional Change,” **World  
Development**, September 1995.





# ประชาธิปไตย ประเทศไทย

ประเสริฐ โยธิตักษ์

รองผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

กล่าวกันว่า การปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่มีข้อบกพร่องน้อยที่สุดซึ่งไม่ได้หมายความว่า เป็นระบบการปกครองที่ดีที่สุด แต่นิยมใช้ระบอบประชาธิปไตยในการปกครองประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมากกว่าการปกครองในระบบปกครองอื่น ๆ อาจจะเป็นเพราะว่ายังไม่พบว่ามีระบอบการปกครองอะไรที่ดีกว่า เคยมีระบอบการปกครองอื่น ๆ เช่น ระบอบราชาธิปไตย ระบอบเผด็จการ ระบอบคอมมิวนิสต์ เป็นต้น แต่ก็ไม่เป็นที่นิยมแพร่หลาย และมักจะถูกโค่นล้มเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตยในที่สุด

เหตุผลสำคัญที่ระบอบการปกครองประชาธิปไตยได้รับการยอมรับและใช้กันแพร่หลายไปเกือบทั่วโลกก็คือ การยอมรับในสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนในรัฐ ซึ่งแน่นอนว่าประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายในโลกล้วนแต่มีระดับของสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนในแต่ละรัฐไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความ “แก่” “อ่อน” ของประชาธิปไตยในแต่ละประเทศเป็นสำคัญ รวมทั้ง “รูปแบบ” ของประชาธิปไตยในแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกันด้วย

สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนในประเทศประชาธิปไตยจะถูกจำกัดได้โดยกฎหมายเท่านั้นแน่นอนว่ากฎหมายดังกล่าวจะบัญญัติออกมาใช้บังคับได้ก็เพื่อให้เกิดความสงบสุขของประชาชนในรัฐเป็นสำคัญ และจะต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งที่สำคัญยิ่งของระบอบประชาธิปไตย รัฐสภาของประเทศประชาธิปไตย ย่อมมีที่มาแตกต่างไปจากรัฐสภาของประเทศที่มีระบอบการปกครองอื่นที่ไม่ใช่ระบอบประชาธิปไตย

ประเทศไทยของเราเป็นประเทศหนึ่งที่ใช้การปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยที่เราไม่เคยมีวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยมาก่อน โดยไม่เคยมีการพัฒนาหรือเตรียมประชาชนให้มีความคุ้นเคยกับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย การเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ 24 มิถุนายน 2475 เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยกระหน่ำ โดยผู้ที่รู้จักระบอบประชาธิปไตยมีจำนวนที่สามารถนับได้ ในขณะที่ผู้ไม่เคยรู้จักว่าการปกครองในระบบประชาธิปไตยคืออะไร เป็นอย่างไร ตนเองมีสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคอย่างไร และมีหน้าที่ของประชาชนในระบบประชาธิปไตยอย่างไร ซึ่งนับเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ อาจจะเป็นด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้ระบอบประชาธิปไตยไทยต้องล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด เหมือนคนป่วยที่มีแพทย์หลากหลายระดับความรู้ความชำนาญ อาสาเข้ามาเยียวยารักษา แต่ไม่เคยประสบความสำเร็จ



“รัฐธรรมนูญ” กลายเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ในระบบประชาธิปไตยแบบไทย เป็นคัมภีร์ศักดิ์สิทธิ์ เป็นแก้วสารพัดนึก เป็นสาเหตุแห่งความสำเร็จหรือล้มเหลวของการปกครองในระบบประชาธิปไตยของประเทศ กล่าวกันว่าเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ คนจำนวนมากเข้าใจว่า “รัฐธรรมนูญ” คงเป็นชื่อลูกชายของผู้นำในคณะราษฎร เปรียบเทียบกับความเข้าใจ “รัฐธรรมนูญ” ของผู้คนจำนวนมากในปัจจุบันรู้แต่เพียงว่า “รัฐธรรมนูญ” คือกฎหมายสูงสุดของประเทศ คงจะมีคำถามอีกมากกว่า กฎหมายสูงสุดนั้นสูงสุดแค่ไหน และกฎหมายอะไรคือกฎหมายปานกลาง หรือกฎหมายต่ำสุด

ผู้คนนี้อสาเข้ามาเหยียวยารักษาอาการป่วยของประชาธิปไตยแบบไทย จึงมุ่งที่จะรักษาโดยวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือโดยวิธียกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมทิ้ง แล้วร่างขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นที่นิยมมากที่สุด จึงกลายเป็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญเปลืองมากที่สุดประเทศหนึ่งของประเทศประชาธิปไตยในโลก รัฐธรรมนูญกลายเป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย

ถ้ายอมรับว่า สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญของระบอบประชาธิปไตย เราจะหาวิธีการอะไรให้ประชาชนเข้าใจและเกิดผลจริงจังในทางปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกันหน้าที่ของประชาชนในระบบประชาธิปไตยจะต้องส่งเสริมให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง

รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับที่เคยประกาศใช้ และที่ใช้อยู่ในปัจจุบันล้วนแต่ยอมรับในเรื่อง สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของประชาชนเอาไว้ด้วย ถ้าจะถามว่าเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังหรือไม่ คงจะตอบได้ไม่เต็มปากเต็มคำมากนัก ตราบได้ที่ยังมีการปิดถนนเพื่อเรียกร้องสิ่งต่าง ๆ เพื่อให้รัฐบาลปฏิบัติตามความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง เพราะเข้าใจว่านั่นคือ การใช้ สิทธิ เสรีภาพตามระบอบประชาธิปไตย หรือข่าวการซื้อเสียงขายสิทธิในการเลือกตั้งทุกระดับซึ่งน่าเชื่อว่าจะเป็นความจริง ยังมีอยู่โดยสม่ำเสมอ โดยเป็นที่ยอมรับของประชาชนเจ้าของสิทธิเลือกตั้ง และนักการเมืองก็พร้อมปฏิบัติตาม รวมทั้งการละเมิดกฎหมายโดยจงใจหลายกรณีของผู้คนจำนวนมาก รวมถึงการละเลยที่จะบังคับ ใช้กฎหมายอย่างจริงจังของผู้มีหน้าที่

ไม่แน่ใจว่ารัฐธรรมนูญที่มีรูปแบบประชาธิปไตยสมบูรณ์ที่สุด แต่มีผลในทางปฏิบัติบกพร่อง ไม่ตรงตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตย จะกล่าวโดยสนิทใจได้หรือไม่ว่านี่คือการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ที่สุด หรือเราต้องการมีรัฐธรรมนูญไว้กล่าวอ้างว่า เรามีรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์แบบที่สุดในโลก โดยละเว้นการพูดถึงในทางปฏิบัติ

ประเทศอังกฤษได้ชื่อว่าเป็นประเทศต้นแบบของการปกครองในระบบประชาธิปไตย ถ้าถามว่าประเทศนี้มีกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือไม่ มีเนื้อหาสาระอย่างไร พอที่จะลอกเลียนแบบมาใช้ได้บ้างไหม ผู้รู้ทั้งหลายคงตอบได้ว่าประเทศอังกฤษไม่มีกฎหมายฉบับใดที่เรียกว่าเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษก็คือกฎหมายทุกฉบับที่อังกฤษมีและใช้อยู่ รวมถึงขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ทางการเมืองการปกครองทั้งหมด ประชาธิปไตยของประเทศอังกฤษได้พัฒนาก้าวหน้ามาโดยลำดับ ทั่วยุคทันสมัยโดยตลอด พัฒนาไปโดยไม่หยุดยั้ง ประชาชนชาวอังกฤษนำเอาสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และหน้าที่ของประชาชนในระบบประชาธิปไตยไปปฏิบัติในชีวิตประจำวันโดยถือเป็นวิถีชีวิตไปแล้ว เช่นกันกับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นต้นแบบของประชาธิปไตยอีกรูปแบบหนึ่ง มีรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียว ตั้งแต่ก่อตั้งประเทศมา แต่มีการแก้ไขเป็นระยะเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางการเมืองของประเทศและของโลกโดยไม่จำเป็นต้องไปฉีกทิ้งแล้วเขียนขึ้นมาใหม่ รูปแบบและการปฏิบัติสอดคล้องสอดคล้องกันอย่างดี วิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยซึมอยู่ในสายเลือดชาวอเมริกันแล้ว

ทั้งหมดนี้ไม่ได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญไม่ใช่สิ่งจำเป็น กฎเกณฑ์ธรรมดาในสังคมไทยยังถูกละเลย ละเว้น ไม่มีการปฏิบัติ กฎเกณฑ์สำคัญในการปกครองประเทศยิ่งจำเป็นต้องมี แต่จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องบรรจุทุกอย่างเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วไม่มีการปฏิบัติหรือปฏิบัติได้ไม่ครบถ้วน หรือเป็นปัญหามากจนต้องแก้ไขฉีกทิ้งแล้วร่างใหม่ **จะส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยในทางปฏิบัติให้แพร่หลายจนกลายเป็นวิถีชีวิตของประชาชนคนไทยจะได้หรือไม่** เมื่อวันนั้นมาถึงประชาชนจะใช้สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และปฏิบัติหน้าที่ของประชาชนในระบบประชาธิปไตยได้อย่างเต็มภาคภูมิ รูปแบบของการปกครองในระบบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญก็จะพัฒนาให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตประชาธิปไตยของไทยได้ในที่สุด แน่นนอน การใช้เวลาและความอดทนคงเป็นสิ่งสำคัญ

\*\*\*\*\*

# ระบบราชการ ภายใต้ระบอบการปกครอง แบบประชาธิปไตย

ศ.ดร.ลิขิต ธีรเวคิน\*

## ความนำ

ระบบราชการซึ่งมีอายุเก่าแก่หลายศตวรรษ และได้มีโอกาสปฏิบัติภารกิจในการบริหารราชการแผ่นดิน สร้างความเจริญให้กับสังคมและประเทศไทย กำลังเผชิญกับสภาวะใหม่ทั้งในทาง การเมือง สังคมและเศรษฐกิจ รวมตลอดทั้งกระแสการแปรเปลี่ยนของสังคมโลก ดังนั้น ความจำเป็นของการปรับตัวทั้งในด้านองค์การจัดตั้ง ในด้าน ความรู้ความชำนาญการ ในด้านการบริหารงานบุคคล ในแง่ทัศนคติ ฯลฯ จึงเป็นสิ่งที่ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้

กระแสของการเปลี่ยนแปลงของโลกในขณะนี้มีความโน้มใหญ่ 4 แนวโน้ม ซึ่งย่อมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นั่นคือการเน้นถึงระบบการเมืองแบบเปิด ซึ่งได้แก่ ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยสหรัฐอเมริกาและยุโรป ตะวันตกเป็นหัวหอกของการผลักดันให้โลกมีการปกครองแบบ ประชาธิปไตย ประเทศใดที่ยังมีระบบการปกครองที่ไม่สอดคล้องกับ ระบบการเมืองแบบเปิดเช่นพม่า ก็จะถูกแรงผลักดันจากสังคมนานาชาติให้มีการเปลี่ยนแปลงภายใน เพื่อให้สอดคล้องกับกระแส การเปลี่ยนแปลงที่แผ่กระจายไปทั่วโลกในขณะนี้

เกี่ยวพันกับการส่งเสริมระบบการเมืองแบบเปิด ก็คือ ประเด็นเรื่องการเคารพสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ก็คือ หลาย ประเทศมิได้ปฏิบัติตามปฏิญญาสากลว่าด้วย สิทธิมนุษยชนของ องค์การสหประชาชาติซึ่งตนได้ให้สัตยาบันจึงได้มีการผลักดันให้ ประเทศทั้งหลายที่จะเปิดต่อการเคารพสิทธิมนุษยชนปฏิบัติตาม ปฏิญญาดังกล่าว แต่ก็เป็นแนวโน้มที่ส่งผลกระทบต่อนโยบายภายใน ของประเทศต่าง ๆ เช่น กรณีที่สหรัฐอเมริกาพยายามบีบคั้น สาธารณรัฐประชาชนจีนด้วยประเด็นดังกล่าว และประเด็นเรื่องสิทธิ มนุษยชนยังกลายเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองระหว่างประเทศ และการค้าระหว่างประเทศด้วย การใช้แรงงานเด็กเพื่อผลิตสินค้า

การใช้เด็กเพื่อผลิตสินค้าด้วยต้นทุนที่ต่ำ กลายเป็นเหตุผลที่ กลายมาเป็นการคว่ำบาตรทางการค้าได้

นอกเหนือจากการส่งเสริมระบบการเมืองแบบเปิดและการ เคารพสิทธิมนุษยชนก็มีประเด็นเรื่องการค้าเสรี โดยเน้นถึงการค้าที่มี ความยุติธรรมในตลาดโลก ป้องกันไม่ให้มีนโยบายการสนับสนุนการ ผลิตสินค้าซึ่งมีผลเป็นการทำลายกลไกของตลาดด้วยมาตรการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการการเงิน การคลัง หรือมาตรการพิเศษอันใดก็ตาม และจากการประชุม GATT ซึ่งว่าด้วยการค้าและภาษีศุลกากรก็นำ ไปสู่องค์การการค้าโลก หรือที่เรียกว่า World Trade Organization ทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นว่าโลกกำลังก้าวสู่การค้าเสรี ซึ่งต้องมีหลักประกัน ความยุติธรรมในการค้ามีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิทรัพย์สิน ทางปัญญา การใช้มาตรการต่าง ๆ บิดเบือนกลไกของตลาด การผลิต สินค้าราคาถูกด้วยการตัดต้นทุนการผลิตด้วยวิธีการที่ขัดกับการเคารพ สิทธิมนุษยชนเช่นการใช้แรงงานเด็ก เป็นต้น หรือการไม่มีมาตรการ ป้องกันสภาพแวดล้อม ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญประเด็นที่สี่ของแนว โนม์ในขณะนี้

การป้องกันสภาพแวดล้อมซึ่งได้แก่การป้องกันรักษาความ สะอาดของแม่น้ำลำคลอง ของบรรยากาศ รวมตลอดทั้งการมี มาตรการการป้องกันการใช้สารเคมี การพยายามประชุมเจรจาเพื่อ แก้ปัญหาสภาวะเรือนกระจก ฯลฯ เป็นแนวโน้มที่สี่ของโลกในขณะนี้ นอกจากการตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวที่โลกกำลังเผชิญอยู่นั้น การ รักษาสภาพแวดล้อมยังเกี่ยวโยงไปถึงเรื่องการค้าเสรีอีกด้วย กล่าว คือประเทศซึ่งทำการจับกุมแต่ไม่มีมาตรการป้องกันการสูญพันธุ์ของ เต่าอาจจะถูกคว่ำบาตรทางการค้าได้ เช่นกรณีสหรัฐอเมริกา ยก ข้ออ้างดังกล่าวกับประเทศไทย หรือการผลิตสินค้าที่ไม่มีการบำบัด น้ำเสีย ก็อาจนำไปสู่ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อมของโลก แต่ขณะเดียวกันเกี่ยวโยงไปถึงสินค้าราคาถูกเนื่องจากต้นทุนการผลิตต่ำ ซึ่งจะกระทบต่อการค้าเสรี จะเห็นได้ว่า ประเด็นทั้งสี่ประเด็นคือการ ปกครองระบบการเมืองแบบเปิด การเคารพสิทธิมนุษยชน การค้าเสรี การรักษาสภาพแวดล้อม มีความเกี่ยวพันกันหมด

\*สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แนวโน้มของโลกทั้งสิ้น มีผลกระทบต่อสภาวะภายในของประเทศไทยด้วย โดยจะเห็นได้ว่าในแง่การเมืองการปกครองนั้น ประเทศไทยพยายามที่จะพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ถึงแม้จะล้มลุกคลุกคลานแต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่านี่คือระบบการปกครองเดียวที่เหลืออยู่ และเราไม่มีทางเลือกอื่นนอกเสียจากจะทำให้ระบบดังกล่าวดำเนินไปด้วยดี สภาพของการเมืองโลกทำให้กลุ่มบุคคลที่อาจจะคิดทำการปฏิวัติยึดอำนาจซึ่งมีอยู่จำนวนน้อยนั้น จะต้องคำนึงถึงตัวแปรแรงผลักดันจากสังคมโลก เพราะการกระทำดังกล่าวจะเป็นการสวนกระแส ดังนั้นบรรยากาศของโลกและกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกจึงเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประเด็นอยู่ที่ว่าเราจะสามารถพัฒนาระบบการปกครองดังกล่าวไปได้มากน้อยเพียงใด

ในทางสังคมนั้น ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าในยุคสังคมข่าวสารข้อมูล และยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งกลายเป็นยุคของโลกไร้พรมแดนนั้น ข่าวสารข้อมูลได้เข้ามาจากประเทศต่าง ๆ ในลักษณะของเครือข่าย ทั้งทางวิทยุ ทางโทรทัศน์ ทางอินเทอร์เน็ต ทำให้ความตื่นตัวในทางการเมืองมีสูงขึ้น และในส่วนนี้ปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นส่วนที่เสริมระบบการเมืองแบบเปิด

ในทางเศรษฐกิจ การประกอบธุรกิจจะต้องมีการปรับองค์กร ปรับการบริหารบุคลากร ปรับเครื่องมือเครื่องมือของบริษัท จะต้องตามทันการค้าของโลก แม้กระทั่งกระทรวงต่างประเทศก็ต้องมีการปรับเปลี่ยน กลายเป็นนักการทูตที่มองหาดตลาดให้กับประเทศชาติให้กับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ เพื่อจะได้เงินตราเข้าประเทศ

ภายใต้สภาวะดังกล่าวทั้งหมดนี้ การปกครองแบบประชาธิปไตยในประเทศไทยก็ได้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญที่สุดก็คือระบบการปกครองประชาธิปไตยเกิดขึ้นพร้อมกับโลกในยุคข่าวสารข้อมูล และโลกยุคโลกาภิวัตน์ เป็นสภาวะอันใหม่ที่คนทุกคนในสังคมจะต้องปรับตัวองค์กร ข้าราชการซึ่งประกอบด้วยบุคลากรเป็นจำนวนมากมายมหาศาล ก็หลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องมีการปรับตัวกับสภาวะอันใหม่ของสังคมไทย ที่สำคัญที่สุดก็คือความจำเป็นของการปรับตัวเพื่อสามารถกระทำหน้าที่ใหม่ของตนได้ภายใต้บริบทใหม่ทางการเมืองคือระบบการเมืองการปกครองแบบเปิด มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชน เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นรัฐมนตรี ข้าราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ต้องพยายามปรับตัวสร้างความสัมพันธ์ในการทำงานกับบุคคลดังกล่าว รวมตลอดทั้งการปรับตัวกับสภาพที่ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองและรู้จักเรียกร้องสิทธิของประชาชนในฐานะประชาชนผู้เสียภาษี และเป็นผู้มีสิทธิทางการเมือง เพราะอำนาจสูงสุดมาจากปวงชนชาวไทย

นอกเหนือจากนั้น สภาพของสังคมข่าวสารข้อมูลและสภาพของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้เกิดความจำเป็นที่ข้าราชการทุก

หน่วยงานต้องปรับตัวในแง่ความชำนาญการ ความรู้ความสามารถที่จะบริหารราชการแผ่นดินในบริบทในการเมือง สังคม เศรษฐกิจอันใหม่ซึ่งย่อมหมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนท่าทีและทัศนคติที่มีต่องาน ที่มีต่อสภาพแวดล้อม ที่สำคัญที่สุด การตระหนักถึงบทบาทอันใหม่ของตนที่จำเป็นต้องปรับให้สอดคล้องกับสภาวะอันใหม่

## ข้าราชการ ภายใต้ระบอบการปกครอง แบบประชาธิปไตย

ความสัมพันธ์อันละเอียดอ่อนระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองเป็นสิ่งที่ไม่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และความสัมพันธ์อันละเอียดอ่อนดังกล่าวก็เกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งนั้นดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการการเมือง โดยอาศัยฐานจากประชาชน ดังนั้น นักการเมืองจึงมีฐานะสองฐานะ คือเป็นทั้งข้าราชการการเมืองและเป็นตัวแทนจากประชาชน นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีสามารถอ้างความชอบธรรมว่ามาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ขณะเดียวกันก็มีฐานะในองค์กรเป็นข้าราชการการเมือง มีอำนาจราชศักดิ์ ได้รับพระราชทานเงินเดือน ได้รับเครื่องราชและคุณความดีความชอบ เช่นข้าราชการทั่ว ๆ ไป การปรากฏตัวของนักการเมืองในฐานะข้าราชการการเมือง ในแง่หนึ่งเป็นการ ก้าวล้ำเข้ามาในองค์กรหรืออาณาจักรของข้าราชการประจำ ซึ่งเดิมคือบุคคลที่ผูกขาดต่อการทรงไว้ซึ่งอำนาจในการปกครองบริหาร การวางนโยบาย และการปฏิบัตินโยบายปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง ความสัมพันธ์ในทางอำนาจ ความขัดแย้งและการเกี่ยวข้องกับการช่วงชิงบทบาทและอำนาจของข้าราชการทั้งสองฝ่าย ได้แก่ ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยทั้งสองฝ่ายต่างก็มีฐานะอำนาจของตน และต่างก็มีจุดที่เป็นจุดแข็งและจุดอ่อนของตน ความเข้าใจถึงปฏิสัมพันธ์สภาพของปัญหา รวมทั้งความสัมพันธ์อันละเอียดอ่อนในแง่ของการช่วงชิงอำนาจและบทบาทจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อจะเป็นฐานะความรู้ในการปรับตัวของข้าราชการภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และภายใต้สังคมยุคใหม่ซึ่งได้แก่สังคมยุคข่าวสารข้อมูลและยุคโลกาภิวัตน์

## ปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง

ปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง มักจะออกมาในทางลบ เช่นมีการพูดว่า ข้าราชการการเมืองหรือนักการเมืองรังแกข้าราชการประจำ หรือ ข้าราชการการเมืองถูกรวบโดยข้าราชการประจำ ในความเป็นจริงปฏิสัมพันธ์ในทางการเมืองระหว่างข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะคนทั้งสองกลุ่มต่างก็อยู่ในกระแสของการเมือง แต่อาจจะแตกต่างกันในระดับหนึ่ง

ในเบื้องต้น ในองค์กรราชการประจำ ซึ่งในอุดมคติควรเป็นองค์กรที่ปลอดจากการเมือง ปฏิบัติภารกิจประจำ และสนองนโยบายของฝ่ายข้าราชการการเมืองคือ รัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี แต่เนื่องจากการกำหนดนโยบายที่ไม่ใช่ในนโยบายหลักอย่างกว้าง ๆ จำต้องอาศัยข้อมูล ประสบการณ์ข้อคิดเห็นจากข้าราชการประจำ ดังนั้น จึงทำให้ข้าราชการประจำเข้าเกี่ยวข้องกับ การมีส่วนร่วมในการวางนโยบายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในการวางนโยบายจะกระทำโดยกลุ่มข้าราชการประจำบางกลุ่ม ซึ่งมีแนวนโยบายของตน ขณะเดียวกันก็จะมีอีกหนึ่งกลุ่มหรืออาจจะมากกว่าที่มีแนวนโยบายที่ต่างออกไป เมื่อนโยบายของคนหนึ่งได้รับการตอบสนองจากรัฐมนตรี ก็จะนำไปสู่ความไม่พอใจของกลุ่มอื่น ๆ ผลก็จะกลายเป็นความขัดแย้งทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จะเห็นได้ว่าการเมืองในองค์กรราชการเริ่มเข้าเกี่ยวข้องกับตัวรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง

ข้าราชการประจำบางคนบางกลุ่มที่เคยทำงานร่วมกับรัฐมนตรีคนก่อน ซึ่งเป็นนักการเมืองที่สังกัดคนละพรรคกับรัฐมนตรีคนปัจจุบัน ก็อาจจะมีความขัดแย้งที่ไม่สอดคล้องกับรัฐมนตรีคนใหม่ และ/หรือ ตัวรัฐมนตรีเองก็จะตั้งข้อสังเกตและข้อรังเกียจว่า ข้าราชการคน นี้กลุ่มนี้เป็นคนของคนที่เก่า ความตึงเครียดก็จะเกิดขึ้น และเมื่อรัฐมนตรีหันไปหากกลุ่มตรงกันข้ามกับกลุ่มแรกปัญหาทางการเมืองก็จะตามมา

รัฐมนตรีที่เข้ามารับตำแหน่งจึงต้องเลือกระหว่างคนสามกลุ่ม กลุ่มขัดแย้งกับสองกลุ่มและกลุ่มที่เป็นกลางโดยมีคนที่สามารถจะ ออมชอมกันทั้งสองฝ่ายในลักษณะตาอยู่ที่พยายามไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่าง ตาอิน กับตานา แย่งปลากินกัน ก็จะแก้ปัญหาได้ไปละหนึ่ง แต่ตาอยู่มักจะเป็นผู้ที่ไม่มีความสามารถ และอาจมีบุคลิกอ่อนแอ ปัญหา ก็จะตามมาอีก

ในกรณีที่รัฐมนตรีซึ่งขึ้นเสวนอนโยบายของตนขัดกับหลักวิชาการ แนวปฏิบัติ หรือมองไม่เห็นผลเสียในระยะยาว หรือเพราะต้องการผลทางการเมืองเฉพาะหน้า เช่น เร่งรัดพัฒนาจังหวัดของตน ก็จะนำไปสู่การท้วงติง หรือคัดค้านโดยข้าราชการประจำที่มีลักษณะเป็นผู้ชำนาญการพิเศษ (Technocrat) ความขัดแย้งก็จะเกิดขึ้นและ

กลายเป็นปัญหาทางการเมือง

ข้าราชการการเมืองบางคนตกอยู่ฐานะลำบากใจ เพราะมีการเอาใจคนที่เคยช่วยเหลือเกื้อกูลกันมา เช่น ช่วยเหลือในการณรงค์หาเสียงเลือกตั้งก็จำเป็นต้องตอบแทนบุญคุณ เช่น บางกระทรวง อาจมีการใช้บารมีหรืออิทธิพลในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในส่วนภูมิภาค เพื่อเป็นการตอบแทนบุญคุณบางครั้งก็จะออกมาเป็นจังหวัดนิยม ภูมิภาคนิยม กล่าวคือเอาคนในจังหวัดหรือภูมิภาคเดียวกัน หรือจบจากสถาบันการศึกษาเดียวกัน เป็นผู้รับตำแหน่ง ซึ่งบางครั้ง อาจจะขัดกับหลักคุณธรรม ซึ่งย่อมนำไปสู่ความขัดแย้งในทางการเมืองระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกจากนั้น คงปฏิเสธไม่ได้ว่าในขณะนี้ข้าราชการประจำบางคนบางกลุ่มยังมีความรู้สึกว่าการเมืองหรือนักการเมืองเป็นผู้ที่เข้ามาสู่ตำแหน่ง โดยวิธีทางทางการเมือง มาอยู่ทุก ๆ แล้ว ก็ไปไม่มีอะไรถาวรถ้าไปผูกพันมากก็จะเกิดผลเสียต่อตนเองในภายหลัง การปฏิบัติในการตอบสนองนโยบายจึงเป็นไปอย่างแค้น ๆ เพราะไม่รู้ว่าจะรัฐบาลจะคงอยู่ได้นานเท่าไร ข้าราชการประจำบางคนอาจจะดู ข้าราชการการเมืองในลักษณะที่ว่าขาดความรู้ ขาดประสบการณ์ ขาดความซื่อสัตย์สุจริต จึงไม่ค่อยยอมรับนักการเมืองอย่างเต็มที่ จนบางคนบอกว่า “ไหวไม่ลง”

เมื่อเป็นเช่นนี้ นักการเมืองบางคนที่เป็นรัฐมนตรีก็จะมีการที่ แข็งกร้าวและแสดงอำนาจในบางครั้ง เพราะถือว่าเป็นเจ้ากระทรวง และมาจากการ เลือกตั้ง ผลก็คือ ความสัมพันธ์แบบไม่เบ้อเริ่มระหว่างคนทั้งสองกลุ่ม

โดยสรุปก็คือ ข้าราชการการเมืองมาจากการเมือง แต่ก็ต้องทำงานร่วมกับองค์กรราชการประจำ ซึ่งเต็มไปด้วยการเมืองภายในองค์กร การแบ่งเป็นหมู่เป็นเหล่า การวิ่งเต้นหาเส้นสาย สายใครสายมัน ดังนั้น เมื่อการเมืองระดับองค์กรไปเกี่ยวพันกับการเมืองระดับชาติ ก็คงหลีกเลี่ยงการเมืองไม่ได้ ปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองในลักษณะตึงเครียดระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ จึงเป็นปรากฏการณ์ปกติ และจะปรากฏอยู่ต่อไปอีกจนกว่าระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะพัฒนามากกว่าที่เป็นอยู่

## ตำแหน่งข้าราชการการเมือง

ตำแหน่งข้าราชการการเมืองเป็นตำแหน่งที่มาจาก การเลือกตั้งหรือแต่งตั้งส่วนข้าราชการประจำเป็นบุคลากรที่อยู่ในองค์กรจัดตั้งถาวร มีการจัดตั้งสถาบันสูงมีกฎเกณฑ์ระเบียบ การบังคับบัญชา ลดหลั่นตามลำดับ กุมข้อมูลและกฎระเบียบต่าง ๆ มีความชำนาญ การพิเศษ มีสายโยงใยสัมพันธ์เป็นเครือข่าย มีวัฒนธรรมย่อยของกลุ่มและมีบทบาทสำคัญในการวางนโยบาย

ในแง่อุดมคติ ข้าราชการประจำควรมีหน้าที่เพียงการปฏิบัติ

ตามนโยบายไม่ควรมีบทบาทในการวางนโยบาย แต่ในความเป็นจริงข้าราชการมีบทบาทสำคัญยิ่งในการวางนโยบายของประเทศ เพราะเป็นผู้มีความรู้ในงานที่กระทำอยู่ที่ดีที่สุด และมีแนวนโยบายที่ทำมาต่อเนื่อง

เมื่อข้าราชการเมืองในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเข้ามาดำรงตำแหน่งที่ต้องบังคับบัญชาสั่งการข้าราชการประจำ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำเริ่มเกิดขึ้น ในเบื้องต้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีประเพณีการยอมรับความชอบธรรม ให้การเคารพนับถือข้าราชการการเมืองซึ่งหลากหลายด้วยภูมิหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ผู้ซึ่งได้รับเลือกเข้ามาเป็น ส.ส. และเป็นรัฐมนตรีอาจเป็นผู้ที่มีภูมิหลังเป็นนักธุรกิจ มีการศึกษาไม่สูงนัก ขาดความเจนจัดในวัฒนธรรมแบบข้าราชการ อาจมีความคิดที่แปลกหรือแฉง ๆ และที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าตัวแปรอื่น ๆ คือ อาจเป็นคนที่มีอาวุโสน้อยกว่าคือ อายุอาจอยู่ในรุ่นคร่าวลูกคร่าวหลานของข้าราชการประจำ ซึ่งทำงานมาตลอดชีวิต ตัวแปรเหล่านี้ล้วนแล้วแต่การมีโอกาสนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

ปัญหาที่มองข้ามไม่ได้คือ ในองค์กรข้าราชการมีการแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายตามผลประโยชน์หรือสถาบันการศึกษา การเมืองในองค์กรราชการจึงมีความร้อนแรงและระอุ การแต่งตั้งโยกย้ายอาจมองข้ามระบบคุณธรรม ข้าราชการการเมืองจะต้องเผชิญกับปัญหาที่สำคัญสองข้อคือ อาจถูกข้าราชการบางกลุ่มเข้ามาสร้างความสัมพันธ์และสร้างความสำคัญ เพื่อจะใช้เป็นบันไดในการไต่เต้า ไปสู่ตำแหน่งสูงในระบบกลุ่มตรงกันข้ามที่ไม่สามารถจะเข้ากับข้าราชการการเมืองหรือเจ้ากระทรวงก็จะตั้งป้อมเป็นศัตรูกับกลุ่มตรงกันข้าม รวมทั้งตัวรัฐมนตรีด้วย ผลที่ตามมาคือ การที่ข้าราชการการเมืองต้องถูกดึงเข้าไปสู่การเมืองในองค์กรราชการโดยปริยาย ความแตกแยกจึงเริ่มเกิดขึ้น

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวข้างต้นคือ กลุ่มหรือปัจเจกข้าราชการที่รู้ตัวว่าเป็นฝ่ายที่ “ไม่โปรด” ของข้าราชการการเมืองจะวิงวามุมักมุ่นกัน โดยอาศัยนักการเมืองซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านหรือผู้ซึ่งเป็นอดีตเจ้ากระทรวงที่มีความสัมพันธ์อันดี เพื่ออำนาจต่อรอง ดังนั้น จึงไม่เป็นการแปลกที่การย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดบางจังหวัด ได้นำไปสู่ปฏิบัติการต่อต้านจากตัวผู้ว่าราชการจังหวัดและจากมวลชนจัดตั้งปรากฏการณ์เช่นนี้จะไม่เกิดขึ้นถ้าไม่มีนักการเมืองหนุนหลังอยู่

ดังนั้น การเมืองระดับชาติจึงปฏิสัมพันธ์กับการเมืองภายในองค์กรราชการซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองจะต้องพยายามหลีกเลี่ยง แต่เนื่องจากทรัพยากรอันจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งที่จะแต่งตั้งโยกย้าย การเอาใจคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จะได้ทั้งมิตรและศัตรูในเวลาเดียวกัน

และจากภาวะดังกล่าวข้างต้น สิ่งก็ตามมาก็คือการ “วิ่ง” เพื่อตำแหน่ง เกิดภาวะ “เด็กฝาก” ขึ้น มีการเข้าออกออกในอย่างชวักไชว จรรย์มนตรีขาดการพิจารณาและการตัดสินใจที่ถูกต้อง เพราะไม่ว่าจะใช้หลักเกณฑ์ใดจะเกิดความสมหวังหรือความปิติพร้อม ๆ กับความผิดหวังหรืออกหัก ข้าราชการการเมืองหรือเจ้ากระทรวงจึงหลีกเลี่ยงจากวังวนของความขัดแย้งไม่ได้และไม่มีทางที่จะเอาใจทุกคน เพราะความพยายามดังกล่าวจะนำไปสู่ผลตรงกันข้าม คือ การขาดมิตรแท้ มีแต่มิตรที่อิงประโยชน์ชั่วขณะที่ตนมีอำนาจอยู่

ข้าราชการการเมืองยังมีข้อเสียเปรียบอย่างมากในแง่ที่ว่าระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภานั้น ไม่มีช่วงเวลาที่เหมาะสม เช่น ระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาซึ่งจะอยู่ในตำแหน่งสี่ปีทำให้เกิดความรู้สึกในหมู่ข้าราชการประจำว่า ทนเอาหน้อยไม่นานก็จะเปลี่ยนคนใหม่ ไม่จำเป็นต้องถือตามจริงจัง เพราะเมื่อเปลี่ยนตัวบุคคล นโยบายก็จะเปลี่ยนตาม ไม่มีอะไรจริงจังขึ้นในการปฏิบัติหรือการสนองนโยบายจึงอาจเป็นปัญหาได้

นอกจากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ข้าราชการการเมืองยังอาจประสบปัญหาการทำงานร่วมกับข้าราชการประจำดังต่อไปนี้คือ

1. ข้าราชการประจำสามารถหมกเม็ดสร้างปัญหาให้กับข้าราชการการเมือง โดยสอดไส้ให้มีการลงนามในคำสั่งหรือในเอกสารซึ่งนำไปสู่ผลเสียหายต่อผู้ลงนาม หรือเพื่อเอื้ออำนาจประโยชน์ต่อพรรคพวกของข้าราชการประจำ กรณีดังกล่าวจะเห็นเด่นชัดขึ้นถ้าข้าราชการการเมืองไม่เชี่ยวชาญงานราชการ และจำเป็นต้องอาศัยข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะซับซ้อน
2. ข้าราชการประจำรู้กฎระเบียบการปฏิบัติราชการในด้านต่าง ๆ อย่างแม่นยำ จึงสามารถใช้ประโยชน์จากความรู้ดังกล่าวเพื่อข่มขู่ข้าราชการการเมืองได้ โดยการอ้างกฎหมาย กฎระเบียบเพื่อขัดขวางมิให้มีการดำเนินนโยบายบางประการ โดยเฉพาะถ้าตัวบทกฎหมายมีลักษณะคลุมเครือไม่แจ่มชัดเพื่อความปลอดภัยและเพื่อป้องกันตนเอง ข้าราชการการเมืองที่เป็นเจ้ากระทรวงอาจต้องชะลอหรือระงับนโยบายบางอย่าง
3. ข้าราชการประจำสามารถจะปกปิดข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นในการปฏิบัติราชการ ทำให้ข้าราชการการเมืองขาดข้อมูลในการสั่งการ การขาดข้อมูลจะนำไปสู่ผลเสียทั้งในแง่การปฏิบัติงานรวมทั้งการขอประมาณด้วย ผลสุดท้ายงานที่ควรดำเนินไปอย่างไร้ที่ติจะประสบปัญหา เพราะไม่มีข้อมูลเป็นฐานในการตัดสินใจ
4. ข้าราชการประจำสามารถใช้วิธีการ “เตะถ่วง” การทำงานทำให้งาน เดินช้า และหาข้ออ้างต่าง ๆ เพื่อไม่สนองนโยบายการทำงานไม่เดิน จะมีผลสำคัญคือทำให้มีผลให้ข้าราชการการเมืองขาดผลงาน
5. สิ่งที่ข้าราชการประจำสามารถกระทำต่อข้าราชการการเมืองข้อสุดท้ายคือ การพยายามชะง่อนหรือเลื่อยขาเก้าอี้ของข้าราชการ

การเมือง การนำสัตว์เลื้อยคลานบางประเภทมาปล่อยในกระทรวง การนำความลับของหน่วยงานของตนไปแจ้งให้ฝ่ายศัตรูทางการเมืองของเจ้ากระทรวง เพื่อเป็นอาวุธในการทำลายทางการเมือง กรณีการดักฟังโทรศัพท์ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อเร็ว ๆ นี้ เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นไม่ได้ถ้าขาดความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่บางคน เพราะคนนอกจะไม่สามารถเข้าใจกลไกอันซับซ้อน นอกจากผู้เชี่ยวชาญเท่านั้น

โดยสรุป ข้าราชการการเมืองก็ต้องฝ่าพวงหนามพ้อ ๆ กับข้าราชการประจำ การดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ใช่ของง่าย การพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยจำเป็นต้องพึ่งความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนทั้งสองกลุ่มซึ่งเป็นเรื่องไม่ใช่ง่ายนัก

### ฐานอำนาจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ จึงเป็นประเด็นที่มีการพูดถึงบ่อยครั้งโดยเฉพาะในระบอบประชาธิปไตย เพราะข้าราชการการเมืองต้องการใช้อำนาจและความชอบธรรมที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนจนบางครั้งเกิดความขัดแย้งกับข้าราชการประจำ และถูกกล่าวหาว่าเข้ามาก้าวร้าวหน้าที่ของข้าราชการประจำ

ในทางกลับกัน ข้าราชการการเมืองก็อาจจะรู้สึกว่าการเมืองที่ข้าราชการประจำพยายามขัดขวางการทำงานของตน และพยายามรักษาอำนาจไว้โดยวิธีการต่าง ๆ จนความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำมีลักษณะเป็นไม้เบื่อไม้เมากันเสมอ ต่างฝ่ายต่างก็มีฐานความชอบธรรมและฐานอำนาจ และบางครั้งต่างฝ่ายต่างดูถูกดูแคลนกัน ผลเสียคือประชาชนและประเทศชาติ

ถ้าจะแยกแยะประเด็นสำคัญของฐานอำนาจของข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วบางส่วนก็อาจมองได้ดังนี้ คือ

ข้าราชการประจำมีฐานอำนาจดังนี้คือ

1. **ความชำนาญหรือความรู้ทางวิชาการ** เช่น เป็นนักเศรษฐศาสตร์ นักสถิติ นักปกครอง นักนิติศาสตร์ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยวิชาความรู้เหล่านี้ในการบริหารงานตามหลักวิชาการความรู้คืออำนาจ

2. **ข่าวสารข้อมูล** เป็นฐานอำนาจสำคัญของข้าราชการประจำ เพราะการรู้ข้อมูลย่อมทำให้เข้าใจประเด็นต่าง ๆ ได้ดีกว่าผู้ที่ขาดข้อมูล การปกปิดหวงแหนข้อมูลจึงเป็นฐานอำนาจด้วย

3. **กฎและระเบียบ** ข้าราชการประจำที่แมนกฎระเบียบย่อมมีอำนาจ เพราะเป็นที่อาศัยของคนอื่น เป็นเกราะป้องกันความผิดพลาด นอกจากนี้ยังใช้กฎระเบียบขู่คนไม่รู้ได้

4. **การเตะถ่วง** การทำให้งานล่าช้าโดยเจตนาหรือการเตะถ่วง เป็นวิธีการสร้างอำนาจต่อรอง ถ้างานไม่เดินข้าราชการการเมืองซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเกิดความเสียหาย

5. **รายละเอียด** เอกสารที่กองตั้งเป็นกองพะเนิน ย่อมทำให้ผู้ที่ไม่คุ้นเคยงานใจฝ่อและยอมแพ้ เพราะเป็นการยากกว่าและสะดวกกว่าที่จะอาศัยข้าราชการประจำที่เจตนาจัดในเรื่องเฉพาะเจาะจงทำงานให้ตน ข้าราชการชั้นผู้น้อยที่เกี่ยวข้องกับตัวเลขหรือรายละเอียดจึงเป็นที่เกรงใจของผู้บังคับบัญชา

6. **เครือข่ายของความสัมพันธ์** ข้าราชการประจำที่รับราชการมานานมีการประสานงานกับกรมอื่น กระทรวงอื่น ย่อมเกิดเครือข่ายแห่งความสัมพันธ์ ทำให้เป็นฐานของอำนาจ เพราะความสัมพันธ์ดังกล่าวนำไปสู่การเสริมสร้างบารมีได้

7. **อำนาจที่กฎหมายระบุว่าเป็นของข้าราชการประจำ** ในส่วนนี้ ข้าราชการประจำย่อมทำได้ในขอบเขตการแทรกแซงจากพลังภายนอก แม้โดยข้าราชการการเมืองบ่อยครั้งจะไร้ผลเพราะเป็นเรื่องของกฎหมาย

8. **ความมั่นคงถาวร** ข้าราชการประจำมีความต่อเนื่องสูง ไม่ใช่มา ๆ ไป ๆ ขาด ๆ หาย ๆ โดยเฉพาะระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีการยุบสภาปรับกรม รัฐบาลลาออก หรือถูกปฏิวัติ ย่อมเกิดความไม่เที่ยงในหมู่ข้าราชการการเมืองแต่ข้าราชการประจำมีความมั่นคงถาวรกว่า

9. **เศรษฐกิจ** แต่อำนาจของข้าราชการประจำจะลดน้อยลงและสถานะจะด้อยลง ถ้ารายได้หรือเงินเดือนห่างจากภาคเอกชนมาก การที่รายได้ไม่พอกับรายจ่ายทำให้เกิดการขาดความเชื่อมั่น ฐานะทางการเงินของข้าราชการจึงมีความสำคัญ

10. **การเมืองแทรกแซง** ถ้าการเมืองแทรกแซงระบบการแต่งตั้ง ถอดถอน โยกย้าย ข้าราชการประจำก็จะทำให้เกิดความระส่ำระสายขาดความเชื่อมั่นในหมู่ข้าราชการประจำ เช่น การที่การแต่งตั้ง ถอดถอน ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี รองอธิบดี อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรี ทำให้ข้าราชการประจำระดับสูงคือ ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี และรองอธิบดี ต้องพยายามทำตัวให้เข้ากับรัฐมนตรี การบังคับบัญชาบุคลากรของข้าราชการประจำระดับสูงจะเกิดปัญหาได้

ส่วนราชการการเมืองนั้นก็มีความอำนาจเช่นเดียวกัน แต่จะมีความแตกต่างจากข้าราชการประจำดังนี้ คือ

1. **อำนาจตามกฎหมาย** ถ้าเป็นอำนาจที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าเป็นของข้าราชการการเมือง ซึ่งอยู่เหนือข้าราชการประจำ ก็สามารถใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อบรรลุเป้าหมาย อำนาจกฎหมายเป็นฐานต่อรองสำคัญ ให้คุณให้โทษได้

2. **การมีความชอบธรรมจากฐานมวลชน** ข้าราชการการเมืองที่เป็นฝ่ายบริหารที่ผ่านการเลือกตั้งมาจากประชาชน ย่อมมีความชอบธรรมตามปทัสสถานระบอบประชาธิปไตย มีเสียงประชาชนซึ่งให้การสนับสนุน แต่ปัญหาคือ อาจถูกแย้งว่าเป็นการซื้อเสียงทำให้น้ำหนักเสียไปได้

3. **อำนาจการแต่งตั้ง ถอดถอน โยกย้าย** อำนาจดังกล่าวย่อมทำให้มีอำนาจต่อรองและมีคนเกรงกลัว เนื่องจากสามารถให้คุณ

ให้โทษได้ แต่บ่อยครั้งก็ไม่กล้าลงดาบเพราะความเกรงกลัวหรือเกรงใจ ขาดความเชื่อมั่น

4. **การสร้างความชำนาญการและบุคลากร** การสร้างความชำนาญการ และบุคลากรของตนเอง เพื่อต่อสู้กับข้าราชการประจำ เป็นวิธีที่ข้าราชการการเมืองใช้เป็นฐานอำนาจได้ เช่น ใช้นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญเป็นที่ปรึกษา ใช้ทีมงานที่จัดตั้งขึ้นเฉพาะกิจในรูปแบบคณะกรรมการ ใช้ทรัพยากรจากที่นอกเหนือจากองค์กร

5. **ทรัพยากรจากนอกงบประมาณ** การหางบประมาณจากที่อื่น เช่น จากต่างประเทศ จากภาคเอกชน จากเงินส่วนตัว จะมีส่วนให้อำนาจและการทำงานของข้าราชการการเมืองดีขึ้นเพราะคล่องตัวกว่า

6. **ระบบมั่นคงต่อเนื่อง** ถ้าระบบการเมืองมั่นคงต่อเนื่อง เช่น ระบบประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกา ซึ่งแยกแยะระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ทำให้เชื่อมั่นว่าอยู่ได้ 4 ปี ทำให้อำนาจมีมากเพราะ 4 ปี เป็นระยะเวลาที่ยาวนานพอที่จะทำอะไรต่ออะไรได้

7. **บุคลิกส่วนตัว** ภูมิหลัง ชื่อเสียง คุณธรรม ประสบการณ์ ย่อมเป็นทุนสำหรับอำนาจและการต่อรอง ข้าราชการการเมืองที่เป็นอดีตข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือนตำแหน่งสูง หรือเป็นที่รู้จักว่ามีความรู้ มีฝีมือ จะมีฐานอำนาจ และจะได้รับการยอมรับจากข้าราชการประจำมากกว่าบุคคลทั่วไป ความมีมารยาทรู้จักธรรมเนียมความเป็นผู้ใหญ่ จะมีส่วนอย่างมากในการสร้างความชอบธรรม

ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองคงต้องทำงานร่วมกันอีกนาน ใครมีจุดแข็งจุดอ่อนตรงไหนก็สามารถแก้ไขได้ แต่ข้อสำคัญคือต้องไม่ให้จุดอ่อนจุดแข็งของตนเป็นบ่อเกิดความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติ

เพราะข้าราชการไม่ว่าประจำหรือการเมือง มีไว้เพื่อรับใช้ประชาชนและสังคม และประชาชนเป็นผู้ว่าจ้างด้วยภาษีอากร ข้อนี้ จะลืมไม่ได้

## การปรับตัวของข้าราชการในยุคใหม่

ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งผสมผสานกับยุคสังคมข่าวสารข้อมูลและยุคโลกาภิวัตน์นั้น ย่อมนำไปสู่ความจำเป็นที่ข้าราชการจะต้องมีการปรับตัวให้เข้ากับยุคใหม่ดังกล่าวมานี้ ซึ่งในเบื้องต้นจะต้องยอมรับความจริงว่าสังคมไทยในปัจจุบันไม่เหมือนสังคมในยุคก่อน สิ่งซึ่งข้าราชการจะต้องตระหนักก็คือ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ดังนั้น ในตัวข้าราชการเองจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทของตน โดยจะต้องพยายามพัฒนาองค์กรพัฒนาบุคลากร หรือพูดง่าย ๆ คือมีการปฏิรูประบบราชการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง รวมตลอดทั้งสภาพการเปลี่ยนแปลงของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโลกในยุคสังคมข่าวสารข้อมูล และโลกาภิวัตน์ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

การเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูประบบราชการดังกล่าวมาแล้วนั้น

จำเป็นต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่าในทางเศรษฐกิจนั้น สังคมไทยได้เปลี่ยนจากสังคมเกษตรเป็นหลักมาสู่สังคมกึ่งเกษตรกึ่งอุตสาหกรรม โดยที่ประเทศไทยกำลังจะกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมเกิดใหม่ การพัฒนาอุตสาหกรรมย่อมตามมาด้วยการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี เทคโนโลยีระดับสูงและทันสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสื่อสารและคมนาคมเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตในสังคม ทางสังคมนั้น สังคมไทยกลายเป็นสังคมข่าวสารข้อมูลมีสื่อชนิดต่าง ๆ ที่ให้ข้อมูลและความรู้แก่ประชาชน ซึ่งมีผลต่อทัศนคติทางการเมืองและการตื่นตัวทางการเมืองด้วย ในทางการเมืองนั้นสิทธิเสรีภาพประชาธิปไตยได้กลายเป็นปรัชญาพื้นฐาน ซึ่งคนจำนวนไม่น้อยถือเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต



ถ้าจะกล่าวโดยทั่ว ๆ ไปบทบาทและหน้าที่ของข้าราชการประกอบด้วย การบริหาร การชี้แนะ การสอดส่องดูแล การจัดระเบียบ มาควบคุมและการปกครองบริหาร ในสภาพที่สังคมไทยกำลังเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมานี้ บทบาทและหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมและบริหารอาจจะลดลง แต่จะเน้นที่การให้บริการและการจัดระเบียบ ที่สำคัญก็คือ อาจจะต้องเปลี่ยนทัศนคติในบทบาทและหน้าที่ของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่าในสภาวะการแปรเปลี่ยนของสังคมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในยุคโลกาภิวัตน์ได้นำไปสู่ความเป็นพหุนิยมของสังคม ข้าราชการจึงไม่ใช่กลุ่มพลังอำนาจโดดเด่นกลุ่มเดียวเหมือนในอดีต หากแต่เป็นเพียงกลุ่มพลังกลุ่มหนึ่งในหลาย ๆ กลุ่มของสังคม ความรู้ความชำนาญการของข้าราชการเป็นเรื่องที่กลุ่มอื่น ๆ ก็สามารถแสวงหาได้ การปรับตัวให้เข้ากับสภาพสังคมที่เปลี่ยนไปนั้น เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาระบบราชการในอนาคต

ในแง่ตัวแปรที่จะทำให้ข้าราชการในอนาคตสามารถจะยืนหยัดต่อสู้กับกระแสอันไหลเชี่ยวของกระแสการเปลี่ยนแปลงทาง

สังคมนั้น ประกอบด้วยตัวแปร ดังต่อไปนี้คือ

1. ข้าราชการยุคใหม่จะต้องมีคุณภาพ ความรู้และความชำนาญการอย่างแท้จริง ซึ่งหมายความว่าจะต้องมีความรู้รอบด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทางด้านต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ มิฉะนั้นจะตามโลกไม่ทันและจะกลายเป็นคนตกยุค หรือหลงยุค จะต้องมีการฝึกอบรม เพิ่มความรู้ให้แก่ข้าราชการสม่ำเสมอ ข้าราชการจะต้องรักการอ่านหนังสือ ติดตามข่าวสารข้อมูลเพื่อทราบการเป็นไปในแง่มุมต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับภารกิจของตน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ถ้าหน่วยราชการล้าหลังในแง่ความรู้และข่าวสารข้อมูล ก็จะไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล จะกลายเป็นตัวถ่วงความเจริญของสังคม และเป็นทีุ่ดแคลนของภาคเอกชน

2. ข้าราชการในยุคใหม่จะต้องสามารถปฏิบัติงานได้อย่างแข็งขันและรวดเร็ว โดยเน้นที่การรับใช้สังคมและบริการสังคม ต้องตัดกฎที่หมยหมยออกไปเพื่อความสะดวกแก่ประชาชนให้มากที่สุด จะต้องปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเสมอภาคกัน ขั้นตอนและกระบวนการของการทำงานต้องโปร่งใส สามารถตอบปัญหาข้อข้องใจของประชาชนได้ในกรณีที่มีผู้มาติดต่อ ต้องการการปฏิบัติงานที่เร็วเป็นพิเศษ ก็อาจมีการออกระเบียบให้คิดค่าธรรมเนียมเป็นพิเศษโดยทำงานล่วงเวลา แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบต่อการทำงานตามปกติ

3. ข้าราชการยุคใหม่จะต้องมีอุดมการณ์รับใช้ชาติและบ้านเมืองและบริการประชาชนเป็นหลัก มีความซื่อตรงซื่อสัตย์สุจริต ตั้งอยู่บนหลักการตัวบท กฎหมาย วางตัวเป็นกลางทางการเมืองอย่างเคร่งครัดโดยทำงานในฐานะเป็นกลไกของรัฐ จะต้องมีการรวมกลุ่มกันเพื่อจรรโลงอุดมการณ์ดังกล่าวให้เป็นที่ทราบกัน โดยทั่ว ๆ ไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่ประชาชนและนักการเมือง เพื่อจะได้สามารถยืนหยัดต่อต้านแรงกดดันและผลักดันทางการเมือง และอำมลสินจ้างได้

4. ระบบราชการในยุคใหม่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างกระบวนการบริหารโดยเน้นที่หลักคุณธรรม ใช้คนให้ถูกกับงาน จะต้องลดการเมืองภายในระบบราชการเน้นความยุติธรรม เปิดโอกาสให้คนในระบบได้ใช้วิชาความรู้ของตนอย่างเต็มที่ ข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่ลาออกไปจากระบบก็เนื่องจากความรู้สึกที่ว่าระบบและการบริหารไม่ได้เอื้ออำนวยต่อการใช้ความรู้ความสามารถของตน ผู้บังคับบัญชาขาดความยุติธรรม เล่นพรรคเล่นพวก เป็นต้น

5. ระบบราชการสมัยใหม่จะต้องมีงบประมาณสำหรับการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาช่วยการทำงาน อุปกรณ์ในการสื่อสาร การเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ ข้อมูล เช่น คอมพิวเตอร์ฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ทั้งหลาย โทรสาร โทรศัพท์มือถือ โทรศัพท์ติดตามตัว อุปกรณ์ในการรับข่าวสารข้อมูล เช่น โทรทัศน์ วิทยุ ฯลฯ จะต้องอยู่ในระดับเดียวกับภาคเอกชน มิฉะนั้นข้อมูลต่าง ๆ ของระบบราชการ

จะล้าหลังเอกชน ซึ่งทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ตัวอย่างเช่น ข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้งของสถาบันที่สอนวิชาที่เกี่ยวกับวิชา รัฐศาสตร์น้อยกว่าของธนาคารแห่งหนึ่งที่ได้เก็บรวบรวมไว้

6. ต้องมีการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการแผ่นดินในบางส่วน เช่น แถบที่มีอุตสาหกรรม เช่น บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก อาจต้องมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ เพราะจะใช้ระบบการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ เช่น ปลัดอำเภอ นายอำเภอแบบเดิมอาจจะไม่เหมาะสม การเลือกตั้งผู้ว่าแบบ กทม. อาจต้องนำไปปรับใช้กับจังหวัดใหญ่ ๆ

## หลักยึดและแนวปฏิบัติของข้าราชการ

ภายใต้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย และท่ามกลางกระแสอันเชี่ยวกรากของโลกาภิวัตน์และสังคมข่าวสารข้อมูล ข้าราชการประจำน่าจะมีหลักยึดและแนวปฏิบัติดังต่อไปนี้คือ

**ประการแรก** ข้าราชการจะต้องยอมรับความจริงว่า องค์กรหรือสถาบันข้าราชการไม่ใช่องค์กรเดียวที่ผูกขาดอำนาจในการบริหารหรือการจัดการทรัพยากรเช่นเดียวกับสภาพของยุคคอมมิวนิสต์หรือยุคข้าราชการ คือยุคการปกครองระหว่าง พ.ศ. 2475 จนถึง 14 ตุลาคม 2516 ในขณะนี้มององค์กรอื่น ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น องค์กรทางการเมือง และองค์กรในภาคเอกชน รวมตลอดทั้งสหภาพแรงงาน กลุ่มเกษตรกร ฯลฯ และนับวันทั้งสององค์กรก็จะมิบทบาทมากยิ่งขึ้น ในการบริหารราชการแผ่นดินไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ข้าราชการต้องมองตัวเองว่าเป็นบุคลากรขององค์กรสาธารณะ มิได้มีฐานะพิเศษมีเกียรติยศสูงส่งเหมือนแต่ก่อน คำกล่าวที่ว่า ลิบพ่อคำก็ไม่เท่าหนึ่งพระยาเสีงนั้น เป็นเรื่องของอดีต การปรับตัวในทางจิตวิทยาและการมองบทบาทของตนเองใหม่ในส่วนนี้เป็นการจำเป็น เพราะมิฉะนั้นจะมีพฤติกรรมและค่านิยมที่หลงยุค

**ประการที่สอง** ข้าราชการต้องยอมรับความจริงว่าไม่มีทางเลือกเสียที่จะต้องทำงานร่วมกับนักการเมือง หรือที่เรียกว่า ข้าราชการการเมือง ความสัมพันธ์กับนักการเมืองเป็นความสัมพันธ์ที่ละเอียดอ่อนดังที่กล่าวมาแล้ว ข้าราชการที่ดีจะต้องสามารถใช้ศิลปะในการปฏิบัติตน ในการบริหารราชการ สามารถเข้ากับนักการเมืองได้ ความรู้ในเรื่องจิตวิทยา ความรู้ในเรื่องความสัมพันธ์มนุษย์ ความอดทนอดกลั้น ความพยายามเข้าใจ และบางครั้งการมีเมตตาธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับนักการเมืองที่ด้อยอาวุโส มีอายุคราวลูกหลาน หรือนักการเมืองที่ไม่มีความรู้ จะมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อการดำรงไว้ซึ่งดุลยภาพของจิตวิทยา และเพื่อมีโอกาสได้ปฏิบัติภารกิจให้เสร็จสมบูรณ์ในฐานะบุคลากรขององค์กรสาธารณะ ที่กินเงินเดือนจากภาษีของประชาชน แม้ว่าเหตุการณ์จะเป็นอย่างไรก็ตาม ข้าราชการต้องใช้ความพยายามอย่างสุดความสามารถที่จะต้องทำงานร่วมกับนักการเมืองหรือข้าราชการการเมืองเพราะความเสียหายที่จะเกิดขึ้นคืองานราชการ



ของแผ่นดิน และผู้ที่เดือดร้อนก็คือประชาชน ข้าราชการมีภารกิจที่ต้องบริการและนำความผาสุกให้แก่ประชาชน

**ประการที่สาม** เกี่ยวพันกับข้อที่สองข้าราชการต้องมีจิตสำนึกว่า ภารกิจหลักคือการรับใช้ชาติและสังคม โดยเป็นนักปกครองที่ดี ไม่ใช่แค่รับใช้ทางการเมืองที่ดี จะต้องรักษาความสัตย์ซื่อต่อการรักษา กฎระเบียบ การปฏิบัติภารกิจ การธำรงไว้ซึ่งอุดมการณ์และจะรับใช้ ชาติและสังคม การทำงานต้อง อิงข้อมูล ความถูกต้อง อิงกฎหมาย กฎระเบียบ ต้องถามไถ่ความเห็นในกระบวนการ ประชาพิจารณ์ โดยที่สำคัญที่สุดต้องยึดหลักความซื่อสัตย์สุจริต ผลประโยชน์ของ ประชาชนและประเทศชาติเป็นฐาน เมื่อมั่นใจว่ากระทำการที่ถูกต้อง ต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ทราบโดยทั่วไป พยายามทำความเข้าใจ กับสื่อมวลชนขององค์กรจัดตั้งของประชาชนและนักวิชาการที่มีใจเป็นธรรม ทั้งนี้เพื่อให้โครงการดี ๆ ของหน่วยงานไม่ถูกบิดเบือนโดยอำนาจ อิทธิพลจากที่อื่น การอิงผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ การสร้างพันธมิตรกับสื่อมวลชนที่มีใจเป็นธรรม และนักวิชาการที่มีความซื่อตรงต่อวิชาชีพ เป็นวิธีการและแนวปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ อย่างยิ่งสำหรับข้าราชการ เพราะจะเป็นตัวแปรตัวหนึ่งที่จะป้องกัน มิให้มีการกระทำสิ่งที่ไม่ชอบมาพากลโดยบุคคลที่ทรงไว้ซึ่งอำนาจ และอิทธิพล

**ประการที่สี่** เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจของข้าราชการดำเนินไป อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ข้าราชการจะต้องให้น้ำหนักกับการ ปฏิรูประบบองค์กรของตนตามที่ได้กล่าวมาแล้วด้วยการพัฒนาบุคลากร ความชำนาญการ ปรับเปลี่ยนทัศนคติของการทำงาน โดยจะต้องมีการฝึกอบรมให้ข้าราชการทุกหน่วยงานมีความรู้และมีข่าวสารข้อมูล ตามทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมและประเทศในด้านต่าง ๆ เข้าใจ ความแปรเปลี่ยนของสังคมโลก ขณะเดียวกันจะต้องมีการฝึกอบรม ความรู้ในด้านเทคนิคต่าง ๆ เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการ ผ่อนคลายการรวมศูนย์อำนาจ ปล่อยให้มีการกระจายงานไปในส่วนล่าง ปรับปรุงเครื่องมือเครื่องมือเพื่อของงบประมาณดังกล่าว ทั้งหมดนี้ก็คือ การทำให้องค์กรราชการซึ่งเป็นองค์กรสาธารณะมีภารกิจคือ การบริหารราชการแผ่นดิน มีส่วนส่งเสริมงานบริหารประเทศในระดับ ต่าง ๆ เอื้ออำนวยต่อการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน แก้ไขปัญหา เฉพาะหน้า มีส่วนในการวางแผนระยะกลาง ระยะยาว เพื่อให้ก่อ ประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ กล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์กรราชการ จะหยุดนิ่งไม่ได้ ต้องมีการเคลื่อนไหวปรับเปลี่ยนตลอดเวลา เพื่อจะ ได้มีความสามารถเผชิญกับการท้าทายที่เกิดขึ้นอย่างพลวัตภายใน สังคมและจากกระแสการแปรเปลี่ยนจากภายนอก

**ประการสุดท้าย** เพื่อเป็นการประกันว่าข้าราชการประจำ สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างสมบูรณ์ จะต้องมืองค์กรคุ้มครอง ข้าราชการประจำเพื่อปลอดอิทธิพลจากการเมือง จากการถูกบีบคั้น หรือจากการถูกรังแกอย่างไม่ยุติธรรม ในประเทศญี่ปุ่นมีดุลยภาพ ระหว่างข้าราชการ นักธุรกิจ และนักการเมืองมีอาชีพ ในลักษณะ

ของรูปสามเหลี่ยม แต่ในกรณีประเทศไทยนั้น นักการเมือง และนัก ธุรกิจเป็นกลุ่มเดียวกัน ดุลยภาพจึงเกิดขึ้นได้ยาก เมื่อเป็นเช่นนี้ สมาคมข้าราชการซึ่งทำหน้าที่ได้ไม่เต็มที่ในขณะนั้นนั้นจะต้องทำงาน แข็งขันยิ่งขึ้น หรือจะต้องมีการค้นคิดถึงสถาบันในรูปอื่นเพื่อเป็น หลักประกันความเป็นอิสระของข้าราชการประจำในการปฏิบัติ ภารกิจตามตัวบทกฎหมาย องค์กรดังกล่าวมิใช่มุ่งให้ข้าราชการ ประจำมีอภิสิทธิ์ แต่เป็นการประกันเพื่อให้ข้าราชการประจำปฏิบัติ ภารกิจในฐานะข้าราชการได้โดยสมบูรณ์

## สรุป

ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ภายใต้ กระแสอันเชี่ยวกรากของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ ภายใต้ความจำเป็น ในการปรับเปลี่ยนสังคม ข่าวสารข้อมูล ข้าราชการประจำจำเป็นต้อง มีการปรับเปลี่ยนทั้งในแง่ขององค์กร บุคลากร ความชำนาญการ ทัศนคติ การมองบทบาทของตัวเอง รวมถึงลดทั้งการพัฒนาทักษะที่จะ สามารถทำงานได้อย่างดีกับข้าราชการการเมือง หรือนักการเมือง ซึ่ง มีสิทธิธรรมที่สำคัญ คือมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ขณะเดียวกันภายใต้การเปลี่ยนแปลงของบริบท สังคมและเศรษฐกิจจำเป็นต้องมีการปรับตัวให้เข้ากับสภาวะอันใหม่ ตัวแปรใหม่ ๆ เช่น กลุ่ม นักธุรกิจ องค์กรจัดตั้งของเอกชนต่าง ๆ สหภาพแรงงาน ล้วนแล้ว แต่เป็นตัวแปรที่ข้าราชการจะต้องนำมาพิจารณาเพื่อการปฏิบัติงานทั้งสิ้น ความจำเป็นของการปรับเปลี่ยนดังกล่าวนี้เป็นสิ่งซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ และข้าราชการในยุคใหม่มีภารกิจสำคัญที่จะต้องปฏิบัติงานอย่างมี ประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล เพื่อให้ภารกิจอันศักดิ์สิทธิ์ของตน ในฐานะที่เป็นข้าราชการที่ได้รับพระราชทานเงินเดือนจากพระบาท สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว บรรลุเป้าหมายโดยที่สามารถจะรักษาตนเอง

รักษารฐานะ รักษาความซื่อสัตย์สุจริต ขณะที่ปฏิบัติการกิจได้เป็นอย่างดี

แต่การปรับตัวที่มีความสำคัญเป็นพิเศษคือ การปรับทัศนคติที่มีต่อข้าราชการการเมือง หรือนักการเมือง และต่อประชาชนผู้เสียภาษี โดยข้าราชการต้องตระหนักดีว่าภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย นักการเมืองคือบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้ง มีความชอบธรรม ในฐานะเป็นผู้บริหารประเทศ ที่เป็นตัวแทนของประชาชน ข้าราชการคือกลไกของรัฐ มีหน้าที่หลักในการปฏิบัติตามนโยบายหรือสนองนโยบายของเจ้ากระทรวง หรือของข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจตามกฎหมาย การมีท่าทีที่ขัดขวางนโยบาย หรือที่เรียกว่าไม่สนองนโยบายย่อมจะนำไปสู่ผลเสียต่อตนเอง ในส่วน ของประชาชนนั้นภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประชาชนเป็นที่มาของอำนาจอธิปไตย ประชาชนเป็นผู้เสียภาษี ดังนั้น ข้าราชการคือบุคคลที่กินเงินเดือนจากภาษีของประชาชน ทัศนคติ เดิมที่ว่าข้าราชการเป็นเจ้านายคนนั้นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนตาม สภาวะบริบทใหม่ทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ

ที่สำคัญ ข้าราชการจะต้องตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่า สถาบันข้าราชการจะไม่มีโอกาสกลับไปเป็นสถาบันหลักเพียงสถาบันเดียวของสังคมอีกต่อไป เพราะมีสถาบันอื่น ๆ เกิดขึ้นเคียงคู่กับ สถาบันข้าราชการ เช่น สถาบันการเมือง สถาบันในภาคเอกชน ฯลฯ การปรับตัวในแง่ทัศนคติและบทบาท และการยอมรับความเป็นจริง ของการเปลี่ยนแปลง เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งสำหรับระบบราชการ ภายใต้บริบทอันใหม่

ที่สำคัญที่สุดต้องมีการตระหนักว่า ข้าราชการในยุคใหม่ต้องมีคุณสมบัติพิเศษกว่าข้าราชการในยุคเดิม การคิดสรรตัวบุคคล การจัดองค์กร การจัดสรรรายได้ของข้าราชการ การบริหารงาน บุคลากรที่ตั้งอยู่บนฐานของคุณธรรม ใช้ความสามารถเป็นเกณฑ์ จึงเป็นสิ่งซึ่งมีความจำเป็น เพราะมิฉะนั้นองค์กรข้าราชการ ไม่สามารถจะรักษาบุคลากรของตนไว้ได้ และเมื่อเป็นเช่นนั้นดุลยภาพ ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำก็จะไม่เกิดขึ้น สิ่งที่จะเสริมสร้าง ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยคือ การเกิด พหุภาพซึ่งได้แก่กลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคม โดยกลุ่มพลังต่าง ๆ จะมีการถ่วงดุลกันอย่างมีดุลยภาพ ข้าราชการเป็นกลุ่มพลังอำนาจซึ่ง ทรงไว้ซึ่งความรู้ ข่าวสารข้อมูล ความชำนาญการในด้านต่าง ๆ การทำตนเป็นกลุ่มพลังที่ถ่วงดุลกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศโดยรวมแล้ว ยังจะเป็น ตัวแปรสำคัญที่จะช่วยเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้ ดำเนินต่อไปด้วยดีอีกทอดหนึ่ง



**ก**ารมองสังคมไทยในอนาคต ค.ศ. 2000 ด้วยการ ใช้กรอบของระบบการศึกษา (Framework) มาเป็นตัวสร้างและ เป็นตัวกำหนดโครงสร้างในระบบการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม การสื่อสารเทคโนโลยีแล้วแทบจะกล่าวได้ว่าอนาคตของสังคมไทย เข้าสู่ภาวะหนึ่ง ล้าหลัง ไม่สมดุล เปลี่ยนแปลงยาก ด้วยเงื่อนไข หลายประการนับแต่การมีวิวัฒนาการอันยาวนานที่รวมศูนย์ใหญ่โต อยู่อ้าย อนุรักษ์นิยมกว่า 100 ปีเศษ ระบบราชการที่คึกคัก นิยมความเป็นเจ้าขุนมูลนาย การตกเป็นเครื่องมือของระบบ เศรษฐกิจระบบตลาดการค้า การแข่งขัน การศึกษาจะเป็น วัฒนธรรมของคนในเมืองกลุ่มชนชั้นนำบางกลุ่ม (Cultural Capital) ที่เข้าครอบครองมากยิ่งขึ้น โรงเรียน หลักสูตรการศึกษา ผู้บริหาร และครูจะยังคงล้าหลังขาดการพัฒนาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง นี่คื อจุดอ่อน (Weakness) ที่เรารับรู้มานานจากสภาพการณ์ปัจจุบัน ที่เป็นอยู่แต่แนวโน้มของระบบการศึกษาไทยก็เริ่มได้รับความสนใจ จากหลายฝ่าย นับแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ที่เริ่มให้ความสำคัญของคนว่าเป็นเป้าหมายของการ พัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) การตื่นตัวของ ภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์การศึกษา ในอนาคตการเข้ามาอย่างรวดเร็วของระบบ IT (Information Technology) จนกลายเป็นจุดแข็ง (Strength) ที่จะเปลี่ยนแปลง พัฒนาการศึกษาให้ดียิ่งขึ้น สิ่งที่เราพบก็คือ ในจุดอ่อนของการ ศึกษาไทยนั้นเกิดจากตัวระบบภายใน ระบบกลไกที่มีอยู่ แทบทั้งสิ้น ในขณะที่จุดแข็งจุดเด่นกลับมาจากระบบภายนอก เกือบทั้งหมดเช่นเดียวกัน ดังสามารถสรุปได้ดังนี้



# ปีค.ศ. 2000 โลกคือ ห้องเรียนร่วมกัน

รศ.ดร.สมพงษ์ จิตระดับ\*

## กลไก

ระบบราชการที่ไร้ประสิทธิภาพ  
ภาคเอกชนที่รวดเร็ว  
ประชาชนที่มีส่วนร่วม  
IT ราคาถูกเสมอภาคทั่วถึง

## จุดเด่น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคม 8  
ภาคเอกชน  
ระบบสารสนเทศ  
ความต้องการของประชาชน

## จุดด้อย

รวมศูนย์ ใหญ่โต อู้ยอ้ย ผูกขาด  
พรรคการเมืองไม่มีนโยบายชัดเจน  
นักการเมืองไม่มีคุณภาพขาดวิสัยทัศน์  
ข้าราชการหวงอำนาจ ล้าหลัง

## ทิศทาง

การปฏิรูปการศึกษาทั่วประเทศ  
การกระจายอำนาจทางการศึกษา  
สังคมสารสนเทศ โลกศึกษา

การวิเคราะห์เช่นนี้ทำให้เราเห็นชัดเจนว่า ระบบการศึกษาจะตามหลัง ล้าหลังกว่าระบบเศรษฐกิจ การสื่อสารสนเทศที่เป็นคลื่น (Wave) ระบบใยแก้ว คอมพิวเตอร์อย่างน้อย 15-20 ปีทีเดียว เพราะการศึกษาที่ผูกขาดโดยรัฐ มีการรวมศูนย์อย่างยาวนาน ใหญ่โตอู้ยอ้ย อนุรักษ์นิยม จะต่อต้านการเปลี่ยนแปลงและมีแนวโน้มปรับตัวระบบการศึกษาให้ทันกับระบบอื่นคงเป็นไปได้ยาก ด้วยระบบกลไกราชการ วัฒนธรรม การแสวงหาอำนาจ ตำแหน่ง ผลประโยชน์ของข้าราชการ การ

ดำเนินการปฏิรูป การสังคายนา การแก้ไขจากระบบการศึกษาด้วยตัวมันเองคงเกิดขึ้นได้ยากและแทบจะหมดหวังที่เดียวสำหรับสังคมไทยใน ค.ศ. 2000 ที่กำลังจะมาถึง

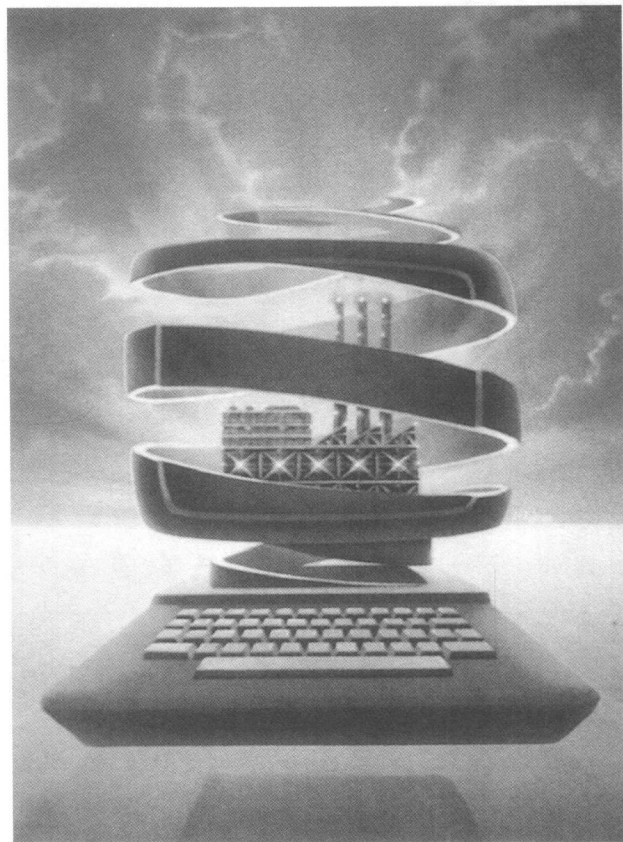
การเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงต้องมาจากประชาชน สื่อมวลชน องค์กรเอกชน (NGOS) ภาคเอกชน กลุ่มพลังต่าง ๆ ที่จะผลักดันให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างรุนแรง (Social Movement) ทั้งทางตรงและทางอ้อม ผลักดันให้เกิดกระแสอย่างต่อเนื่อง เรียกร้องให้การเมืองเห็นความสำคัญอย่างยิ่งยวดทางการศึกษา นโยบายเรื่องการเปลี่ยนแปลงพัฒนาปฏิรูปการศึกษาต้องเป็นเรื่องลำดับต้น ๆ ที่ต้องแก้ไข หานักการเมืองมืออาชีพ มีวิสัยทัศน์ทางการศึกษามาดูแล กระจายอำนาจการศึกษาไปสู่ประชาชน กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัยต้องเล็งลง เปลี่ยนโครงสร้างการรวมศูนย์ ผูกขาด และการแก้ไขกฎหมายที่ยุ่งยากซับซ้อนให้ง่ายต่อการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและการตรวจสอบทุกระดับ กำหนดหน้าที่และบทบาทส่วนกลางให้เหลือเพียงการกำหนดนโยบาย การพัฒนาส่งเสริม การกำหนดมาตรฐาน ตรวจสอบ และการดำรงเอกลักษณ์ และความเป็นไทย เป็นต้น

\*ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษาเพื่อเด็กด้อยโอกาส  
คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การเคลื่อนไหวทางสังคมจะเกิดขึ้นได้เมื่อประชาชนมีการตื่นตัวในเรื่องของการเมืองประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ในทุกระดับ ซึ่งคงยากและอาจใช้เวลาอีกนานในการพัฒนาจิตสำนึกทางการเมือง และการศึกษาให้เกิดขึ้นด้วยกันได้ ทางเลือกและความเป็นไปได้คือการเปลี่ยนแปลงกระบวนการคิดในเรื่องการศึกษา โรงเรียน หลักสูตร ครู สื่อการสอนเสียใหม่ พร้อมกับนำจุดแข็ง ที่เรามีอยู่นำมาใช้ทั้งทางตรงและทางอ้อม เปิดมิติใหม่ในเชิงนอกระบบ กึ่งระบบไปสู่ทุกอนุภาคของสังคมไทยให้สอดแทรกสัมพันธ์ในเชิงกว้างและเชิงลึกได้ มีความหลากหลายและการเลือกสรรได้ตลอดเวลา ยืดหยุ่นได้ตามความต้องการของผู้เรียนเป็นสำคัญมีมาตรฐานและตรวจสอบคุณภาพได้ตลอดเวลา และหลายสถานที่ ครูผู้สอนมีทุกแห่ง ทุกคนเป็นครูให้กับตนเอง และผู้อื่นได้ ตั้งวิทยาการในโลกอันมากมายมาสู่ห้องเรียนประชาชนที่เปิดกว้างด้วยระบบสารสนเทศที่มีอย่างทั่วถึงได้ตลอดเวลา

ที่แล้วมาการศึกษาหมักงำกับวิถีการคิด ประสบการณ์เดิมที่ซ้ำซาก ทฤษฎีล้าหลังที่ชอบนิยามความหมายของการศึกษาในเชิงแคบ แยกส่วน ศาสตร์ที่ไม่บูรณาการ (Integration) ดังเช่นเรามากมีความเชื่อว่าโรงเรียนคือสถานที่ให้การศึกษาแก่เด็กและเยาวชนที่มีรั้วล้อมรอบ หลักสูตรคือข้อกำหนดการเรียนรู้ ครูคือบุคคลสำคัญที่ถ่ายทอดวิทยาการต่าง ๆ หนังสือคือสื่อการเรียนที่เบ็ดเสร็จ เป็นต้น การวิพากษ์วิจารณ์การศึกษาที่แล้วมาจึงถูกระบุว่าเป็นกระทรวงใดโนเสาร์เต่าพันปี โรงเรียนตายแล้ว หลักสูตรหยุดนิ่ง ครูคือผู้เฉื่อยชา ล้าหลัง พัฒนยาก ในมิติใหม่การศึกษาต้องพังทลายแนวคิดเดิมลง โรงเรียนไม่มีกำแพง โรงเรียนในโรงเรียน โรงเรียนในโรงงาน โรงเรียนของโลก หลักสูตรคือเด็ก ความสนใจ ความต้องการ และปัญหาที่เรียนรู้ การเรียนรู้เนื้อหาอยู่ในอากาศ เทคโนโลยี การสื่อสาร (Internet) ผู้สร้างหลักสูตรคือครูและผู้เรียน มีครูทุกแห่งทุกวิชาชีพ นายจ้างสอนลูกจ้าง พ่อสอนลูก ลูกสอนพ่อ เทคโนโลยีสอนคน การศึกษา โรงเรียน หลักสูตร ครู สื่อการสอนมีทุกแห่งและเกิดขึ้นตลอดเวลา มีการกำหนดมาตรฐาน การสำเร็จการศึกษา ทั้งจากภาครัฐ และเอกชนที่เชื่อถือได้ นี่คือการศึกษาคือพึงปรารถนาในอนาคตโลกที่เป็นของทุกคนทุกเวลาและมีคุณภาพที่เชื่อถือได้

สังคมไทยในอนาคต ค.ศ. 2000 การศึกษาของไทยจะเปลี่ยนฐานที่จัดโดยรัฐมาสู่ภาคเอกชน ประชาชน และโลกมากยิ่งขึ้น ความสำคัญของโรงเรียน หลักสูตร ครูในระบบโรงเรียนจะลดความสำคัญลงแต่กลับเพิ่มความสำคัญทางด้านระบบข้อมูลสารสนเทศ คอมพิวเตอร์ ระบบวัฒนธรรมที่หลากหลาย ความ



เป็นสากล เป็นนอกระบบการศึกษาที่ต่อเนื่องตลอดชีวิต วิทยาการสมัยใหม่ ระบบการจัดการ การเรียนรู้เผชิญปัญหาสังคม สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรมาจากระบบการสื่อสาร การแพร่กระจายไปทั่วโลก คนไทยและนานาชาติได้เรียนรู้ระบบโรงเรียนแห่งเดียว กับของโลก หลักสูตรวัฒนธรรมสากล การปฏิสัมพันธ์ การศึกษาเรียนรู้ไร้พรมแดนเป็นชั้นเรียนที่เปิดกว้าง มีผู้สอนอยู่ทุกมุมโลก ที่ผู้เรียนสามารถติดต่อได้ด้วยระบบสารสนเทศที่เชื่อมโยงถ่ายทอดกันตลอดเวลา ความเคลื่อนไหว ปัญหาสังคม ความก้าวหน้า ข้อค้นพบ สิ่งประดิษฐ์ วิทยาการใหม่ ๆ จะเกิดขึ้นรวดเร็วต่อเนื่อง หลักสูตรจะสร้างขึ้นมากมายด้วยระบบการจัดการของเครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีโปรแกรมมากมาย ใช้เวลานั้น เนื้อหาทันสมัย ตรงกับความต้องการของผู้เรียนและผู้สอนที่เห็นตรงกัน

ในขณะที่สังคมไทยเปิดกว้าง กระบวนการศึกษาขยายขอบเขตกว้างขวางหลากหลาย และเป็นสากลมากยิ่งขึ้น การศึกษาไทยยังคงต้องเน้นเอกลักษณ์ไทย ภาษาไทย วัฒนธรรม ศาสนาพุทธ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ความเป็นชุมชน และอื่น ๆ สังคมไทยต้องเรียนรู้เท่าทัน ตรวจสอบและติดตามนวัตกรรมทางสังคม ระบบสารสนเทศอย่างใกล้ชิด มีระบบการจัดการศึกษาให้เกิดภาวะสมดุล แข็งแรง และความเข้าใจในความเป็นไทยและสากลอย่างกลมกลืนยิ่ง

นี่คือภาวะงดงาม ความก้าวหน้า สันติสุขของสังคมไทย ในสังคมนานาชาติที่จะมาถึง ค.ศ. 2000



# การเรียนรู้ทางการเมือง ของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ในภาคกลาง

ผศ.ยุทธนา พูนทอง / ผศ.สุทิน กัลยพฤกษ์ / อ.วิวัฒน์ หามนตรี

กว่าหกสิบปีของการกล่าวอ้างว่า “เราเป็นคนไทยอยู่ในประเทศประชาธิปไตย” ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นความจริง ถ้าดูเพียงผิวเผินที่รูปแบบการปกครอง หรือดูเพียงที่รูปแบบระบบการเมืองการปกครอง แต่หากพิจารณาอย่างลึกซึ้งทั้งระบบแล้ว การกล่าวอ้างดังกล่าวอาจไม่เป็นความจริงก็ได้

การปกครองระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมามีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับ แต่ระบบการเมืองของประเทศไทยที่ก้าวไปสู่ระบอบประชาธิปไตยนั้นประสบกับความล้มเหลวเป็นส่วนใหญ่ อาจจะเป็นเพราะระบบการเมือง สังคม ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณี ทำให้การเมืองไร้เสถียรภาพ ขาดความต่อเนื่อง ระบบรัฐสภาไม่เข้มแข็ง พรรคการเมืองไม่พัฒนาเท่าที่ควรจะเป็น มีการปฏิวัติรัฐประหารเป็นระยะ ๆ

โดยหลักการแล้ว การปกครองในระบอบประชาธิปไตย

เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน คำว่า “ประชาชน” นั้น ธาณินทร์ กรัยวิเชียร ให้ความหมายว่า มิได้หมายความเฉพาะบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เช่น คนร่ำรวย คนยากจน เจ้าของที่ดิน คนงานหรือชาวนาเท่านั้น แต่หมายถึงประชาชนทั้งชาติไม่ว่าจะเป็นคนยากดีมีจนอย่างไร หรือประกอบอาชีพใดก็ตาม ปวงชนเหล่านี้ย่อมมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการปกครองประเทศร่วมกันและอย่างเสมอภาคกัน (ธาณินทร์ กรัยวิเชียร 2520 : 1) อย่างไรก็ตาม ระบอบประชาธิปไตยในอนาคตจะเจริญก้าวหน้าไปได้ต้องอาศัยเยาวชนของชาติ ซึ่งถ้ามีการสั่งสมความรู้ความสามารถ ทักษะ ทักษะที่ติดต่อบรรบอบประชาธิปไตยแล้วจะส่งผลต่อการพัฒนาในระยะยาว ทั้งนี้ อีสตัน และเคนนิส กล่าวสนับสนุนว่า การเรียนรู้ทางการเมืองเป็นกระบวนการที่มีการก่อตัวมาตั้งแต่วัยเด็ก (Easton and

\*อาจารย์คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

Dennis 1969:281) การเมืองเป็นสิ่งจำเป็นต่อมนุษย์และสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเยาวชนซึ่งจะต้องเตรียมตัวไว้ให้พร้อมที่จะเข้ามามีส่วนมีเสียงในการปกครองบ้านเมืองในอนาคต ในเรื่องนี้ ธานินทร์ กรัยวิเชียร กล่าวว่า เยาวชนมีบทบาทสำคัญ 6 ประการ คือ

1. ต้องเลื่อมใสในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง
2. ต้องเคารพกฎหมาย
3. ต้องศึกษาให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้
4. สนใจและร่วมพัฒนาแก้ปัญหาต่าง ๆ ของสังคม
5. ร่วมมือประกอบกิจกรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวม
6. ช่วยแก้ไขค่านิยมในสังคมและสร้างค่านิยมใหม่ในระบบประชาธิปไตย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงเลือกศึกษาการเรียนรู้ทางการเมืองของนักเรียนมัธยมศึกษาปีที่ 6 เพื่อศึกษาระดับการเรียนรู้ทางการเมือง โดยเก็บข้อมูลจากนักเรียนในเขตการศึกษา 1 จังหวัดนครปฐม นนทบุรี เขตการศึกษา 5 จังหวัดราชบุรี สุพรรณบุรี เขตการศึกษา 6 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดอุทัยธานี และเขตการศึกษา 12 จังหวัดชลบุรี และนครนายก โดยเก็บข้อมูลจากนักเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา และนักเรียนในโรงเรียนเอกชนซึ่งสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สช.) ทั้งหมดประมาณ 2070 คน

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาระดับการเรียนรู้ทางการเมืองของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ในภาคกลางในด้านต่าง ๆ 4 ด้าน คือ
  - 1.1 ความรู้ความเข้าใจทางการเมือง
  - 1.2 ความสนใจทางการเมือง
  - 1.3 ความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง
  - 1.4 ความไว้วางใจทางการเมือง
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับการเรียนรู้ทางการเมืองของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ในภาคกลาง โดยมีตัวแปร 13 ตัว คือ

- 2.1 เพศ
- 2.2 เขตการศึกษา
- 2.3 สังกัดของโรงเรียน
- 2.4 ศาสนา
- 2.5 ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน
- 2.6 อาชีพของบิดา
- 2.7 อาชีพของมารดา

- 2.8 ฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว
- 2.9 ระบบโรงเรียน
- 2.10 ระบบครอบครัว
- 2.11 สังคมเพื่อน
- 2.12 ชุมชน
- 2.13 ประเภทของสื่อ

### ผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่าระดับการเรียนรู้ทางการเมืองของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ในภาคกลางมีความแตกต่างกันตามตัวแปรที่กล่าวไว้ข้างต้น ดังนี้

#### 1. แยกตามสังกัดของโรงเรียน

ก. นักเรียนชั้น ม.6 ในภาคกลางสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนมีความรู้ ความเข้าใจทางการเมืองดีกว่านักเรียน ม.6 สังกัดกรมสามัญศึกษา ( $X=1.2415$  S.D.=4.128 และ  $X=1.1244$  S.D.=3.623 ตามลำดับ)

ข. นักเรียนชั้น ม.6 ในภาคกลางสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนมีความสนใจทางการเมืองดีกว่านักเรียน ชั้น ม.6 สังกัดกรมสามัญศึกษา ( $X=2.4076$  S.D.=6.752 และ  $X=2.0251$  S.D.=4.576 ตามลำดับ)

ค. นักเรียนชั้น ม.6 ในภาคกลางสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนมีความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองดีกว่านักเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา ( $X=3.5065$  S.D.=14.008 และ  $X=2.5386$  S.D.=7.674 ตามลำดับ)

ง. นักเรียนชั้น ม.6 ในภาคกลางสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน มีความไว้วางใจทางการเมืองดีกว่านักเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา ( $X=4.1427$  S.D.=9.186 และ  $X=5.746$  S.D.=6.305 ตามลำดับ)

#### 2. แยกตามเพศ

ก. นักเรียน หญิงมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองมากกว่านักเรียนชาย ( $X=3.0847$  S.D.=3.486 และ  $X=3.828$  S.D.=3.746 ตามลำดับ)

ข. นักเรียนชายมีความสนใจการเมืองมากกว่านักเรียนหญิง ( $X=4.321$  S.D.=5.616 และ  $X=4.083$  S.D.=4.891 ตามลำดับ)

ค. นักเรียนชาย มีความรู้สึกมีประสิทธิภาพ

ทางการเมืองมากกว่านักเรียนหญิง

( $X=2.394$  S.D.=10.685 และ  $X=2.175$  S.D.=8.985 ตามลำดับ)

ง. นักเรียนชายมีความไว้วางใจทางการเมือง

มากกว่านักเรียนหญิง

( $X=2.641$  S.D.=8.112 และ  $X=2.598$  S.D.=6.675 ตามลำดับ)

### 3. แยกตามศาสนา

ก. นักเรียนที่นับถือศาสนาคริสต์ มีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองมากกว่านักเรียนที่นับถือศาสนาพุทธและอิสลาม ( $X=1.9147$  S.D.=3.2820 ตามลำดับ)

ข. นักเรียนที่นับถือศาสนาอิสลาม มีความสนใจทางการเมืองมากกว่านักเรียนที่นับถือศาสนาคริสต์และพุทธ ( $X=3.279$  S.D.=6.1475 และ  $X=3.096$  S.D.=6.5757  $X = 2.573 =$  S.D. 5.0011 ตามลำดับ)

ค. นักเรียนที่นับถือศาสนาอิสลามมีความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองมากกว่านักเรียนที่นับถือศาสนาคริสต์และพุทธ ( $X=3.708$  S.D.=12.9648,  $X = 3.639$  S.D. = 12.7039,  $X = 2.651$  S.D. = 9.2334 ตามลำดับ)

ง. นักเรียนที่นับถือศาสนาคริสต์ มีความไว้วางใจทางการเมืองมากกว่านักเรียนที่นับถือศาสนาอิสลามและพุทธ ( $X=4.1916$  S.D.=9.6045,  $X=4.1688$  S.D.=7.753 และ  $X=3.63$  S.D. = 6.9989 ตามลำดับ)

### 4. แยกตามอาชีพของบิดา

ก. นักเรียนที่บิดาเป็นผู้ประกอบการหรือนายจ้าง มีความรู้ ความเข้าใจ ทางการเมืองมากกว่านักเรียนที่ประกอบอาชีพอื่น ( $X=3.971$  S.D.=3.2684,  $3.87$  S.D.=3.5946

ข. นักเรียนที่บิดาเป็นผู้ประกอบการหรือนายจ้าง มีความสนใจทางการเมืองมากกว่านักเรียนที่ประกอบอาชีพอื่น ( $X=2.688$  S.D.=5.8216 และ  $X=2.636$  S.D.=5.2483) ตามลำดับ)

ค. นักเรียนที่บิดามีอาชีพพ่อบ้าน มีความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองมากกว่านักเรียนที่มีบิดาประกอบอาชีพอื่น ( $X=3.666$  S.D.=9.784 และ  $X=3.547$  S.D.=11.186)

ง. นักเรียนที่มีบิดามีอาชีพเป็นผู้ประกอบการหรือนายจ้าง มีความไว้วางใจทางการเมืองมากกว่านักเรียนที่มีบิดาเป็นผู้ประกอบอาชีพอื่น ( $X=3.72$  S.D.=6.4695 และ  $X=3.65$  S.D.=7.87)

### 5. แยกตามฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว

ก. นักเรียนที่ครอบครัวมีรายได้ ระหว่าง 30,001–40,000 บาทต่อเดือน มีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองมาก

กว่านักเรียนที่มีรายได้ต่อเดือนในช่วงอื่น ( $X=2.99$  S.D.=3.6416 และ  $X=2.95$  S.D.=3.44)

ข. นักเรียนที่ครอบครัวมีรายได้ ระหว่าง 30,001–40,000 บาท ต่อเดือน มีความสนใจทางการเมืองมากกว่านักเรียนที่ครอบครัวมีรายได้ช่วงอื่น ๆ

ค. นักเรียนที่ครอบครัวมีรายได้มากกว่า 40,000 ต่อเดือน มีความรู้สึก มีประสิทธิภาพทางการเมืองมากกว่านักเรียนที่ครอบครัวมีรายได้ต่ำกว่านี้

ง. นักเรียนที่ครอบครัวมีรายได้ระหว่าง 20,001–30,000 บาท ต่อเดือน มีความรู้สึกมีประสิทธิภาพมากกว่านักเรียนที่ครอบครัวมีรายได้ช่วงอื่น ๆ

### 6. แยกตามผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน

ก. นักเรียนที่มีคะแนนเฉลี่ย 2.50–2.99 มีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองมากกว่านักเรียนที่มีคะแนนเฉลี่ยช่วงอื่น ๆ

ข. นักเรียนที่มีคะแนนเฉลี่ย 2.00–2.49 มีความสนใจทางการเมืองมากกว่านักเรียนที่มีคะแนนเฉลี่ยช่วงอื่น ๆ

ค. นักเรียนที่มีคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่า 2.00 มีความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองมากกว่านักเรียนที่มีคะแนนเฉลี่ยช่วงอื่น ๆ

ง. นักเรียนที่มีคะแนนเฉลี่ย 2.00 – 2.49 มีความไว้วางใจทางการเมืองมากกว่านักเรียนที่มีคะแนนเฉลี่ยช่วงอื่น ๆ

### อ้างอิง

กรมพล ทงธรมชาติ. **การเมือง และประชาธิปไตยของไทย**. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิชย์, 2521.

จรรยา สุภาพ. **ระบบการเมืองเปรียบเทียบ**. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิชย์, 2519.

ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร. **ระบบประชาธิปไตย**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : ศุภสภา, 2520.

Easton and Dennis. and Dennis, Jack. **Child in the Political System : Origin of Political Legitimacy**. New York : McGraw-Hill, 1969.

Garbrial, Almond and Silney Verba. **The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in F:ue Nalrons**. Princeton : Princeton University Press, 1966.

# เรามาปฏิรูประบบราชการประจำกันเถิด

ศ.ดร.สุรศักดิ์ กลาบบงา

**ข**ณะนี้ใคร ๆ ก็พูดถึงการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญใหม่กันทั้งนั้น รัฐธรรมนูญใหม่ถ้าหากมีการประกาศใช้และนำไปใช้ได้ผลดีนั้นก็ต้องมีหน่วยงานราชการรองรับที่มีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ข้าพเจ้าจึงขอพูดถึงเรื่อง การปฏิรูปราชการประจำตามผลการศึกษาค้นคว้าของ ดร.เคตล์ และคณะ (Kettl : et al : 1996) ดังนี้

## ปัญหาของระบบราชการปัจจุบัน

เราจะพบความกระทบกระทั่งระหว่างข้าราชการประจำ และนักการเมืองมากมาย และข้าราชการประจำถูกถอดถอนแบบเชือดไก่ให้ลิงดูมาหลายคน มีใครเคยศึกษาถึงรากเหง้า และที่มาของความขัดแย้งนี้บ้างหรือไม่ บางทีความขัดแย้งอาจมาจากระบบก็ได้ เราอาจจะพบว่า

1. รัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยมีวิธีการบริหาร ดำเนินงาน และสั่งงานแตกต่างกันและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ส่วนข้าราชการที่รับสนองคำสั่งยังผูกยึดอยู่กับกฎและระเบียบของราชการ บางครั้งบางครั้งไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งได้
2. การเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก ของเทคโนโลยีและแนวคิดของรัฐบาลเปลี่ยนแปลงไปรวดเร็วเกินกว่าขีดความสามารถ เครื่องมือและการฝึกอบรมข้าราชการประจำ ภายใต้งบประมาณปกติจะตามทัน
3. กฎ ระเบียบ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของข้าราชการประจำก่อให้เกิดความซ้ำซ้อน ซ้ำซ้อน ซึ่งไม่ใช่ความผิดของข้าราชการคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ ข้าราชการเหล่านี้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎ ตามระเบียบเหล่านั้นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้
4. ทรัพยากรและระบบการบริหารงานของข้าราชการประจำไม่สามารถกระตุ้นและส่งเสริมให้ข้าราชการประจำปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังและความสามารถได้

5. เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น ข้าราชการประจำมักจะเป็นแพะรับบาปทั้ง ๆ ที่อาจจะใช่และมีใช่ ปัญหาเหล่านั้นเกิดจากการกระทำของตนทั้งหมดหรือบางส่วน หรือเกิดเพราะกฎระเบียบ ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้าหรือทำไม่ได้

## ปัญหาของข้าราชการประจำ

นักบริหารมักจะถูกตำหนิว่า การปฏิบัติงานของหน่วยงานจะดีไปกว่าคุณภาพของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้น ๆ ไม่ได้ปัญหาของข้าราชการเราก็คงเช่นกัน เรามักจะพบปัญหาดังนี้

1. การสรรหาคนดีมารับราชการ เช่น หากคนดีมาเรียนครู และการรักษาคนดีให้คงอยู่ในราชการต่อไปนาน ๆ ก็ยังทำได้ไม่ใคร่ดีนัก
2. หน่วยงานต้องการผู้นำที่มีความรอบรู้ สามารถ และมีวิสัยทัศน์กว้างไกล หน่วยงานราชการของเรายังไม่มีกระบวนการสร้างผู้นำเช่นนี้
3. ข้าราชการจะปฏิบัติหน้าที่บริการประชาชนได้ดี ต้องมีคุณธรรมและปราศจากอิทธิพลบิบบังคับให้ใช้พิจารณาญาณอย่าไขว้เขว ข้าราชการประจำของเราได้รับความคุ้มครองเช่นนี้เพียงพอหรือยัง
4. แนวโน้มปัจจุบันเน้นการปฏิรูปข้าราชการประจำ โดยจำกัดให้มีจำนวนน้อยลง และใช้เทคโนโลยีเข้ามาแทนที่ คนดีจึงมองมาทางอาชีพราชการน้อย คนที่อยู่ก็ขาดความมั่นใจในการทำงาน
5. เราพูดกันว่าคนดีจะทำงานได้ดี แต่เราพิจารณารอบคอบ

\* ผู้ทรงคุณวุฒิลำดับรองศาสตราจารย์ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ



หรือยังว่าระบบราชการของเราดีแล้ว ถ้าดีแล้ว เราคงไม่มาพูดถึงการปรับระบบราชการหรือการบริหารกันแน่ การนำคนดีมาปฏิบัติงานในระบบที่ไม่ไคร่ดี ผลย่อมออกมาดีได้ยาก

### ระบบราชการประจำที่เราต้องการ

ในระบบประชาธิปไตย ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจในการบริหารประเทศ ประชาชนมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีในฐานะประชาชน ผมมีความคิดว่าระบบราชการนั้นควรจะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนดังนี้

1. หน่วยราชการต้องมีความสามารถแก้ปัญหา บำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชนและประเทศชาติได้
2. มีระบบให้รางวัลการตอบแทนผลงานที่ดี และการตอบแทนความคิดสร้างสรรค์ของข้าราชการในการปฏิบัติงานเพื่อประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม
3. ให้ข้าราชการมีความยึดหยุ่นในการปฏิบัติงานให้ปฏิบัติตามเป้าหมายได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ต้องรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานของตน
4. หน่วยงานต้องมีผู้นำที่เข้มแข็ง นำข้าราชการในการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย และเป็นที่ยิ่งของประชาชนได้

### การปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ

การปฏิรูประบบราชการนั้น ในประวัติศาสตร์เคยมีตั้งแต่การปรับปรุงระดับล่าง การยุบหรือตั้งกระทรวง ทบวง กรม หรือการทบทวนระบบเก่าทิ้ง แล้วสร้างระบบใหม่ขึ้นมาแทน เช่น ในฝรั่งเศสและรัสเซีย เป็นต้น เราคงต้องมองในลักษณะกลาง ไม่ทบทวนระบบเก่า ไม่ปรับเฉพาะระดับล่าง แต่คงต้องมองภาพรวมอย่างรอบคอบ รัฐบาลบางประเทศพยายามปรับระบบราชการเพื่อให้รัฐบาลอยู่รอด โดยลดข้าราชการลง ยุบหน่วยงานอย่างเร่งรีบ นักวิชาการเปรียบเทียบเหมือนกับเรือโดนพายุ ลูกเรือจึงชนของโยนทะเลโดยไม่คำนึงว่าของที่โยนนั้นขึ้นไหน ควรจะเอาไว้ขึ้นไหนควรจะโยนทิ้งบ้าง ในฐานะประชาชนคนหนึ่ง ผมอยากให้เห็นระบบราชการปรับตนเองดังนี้

1. ลดจำนวนของข้าราชการที่ไม่จำเป็นลง เพราะงานใดที่เอกชนทำได้ดีกว่า ก็ควรมอบหมายให้ทำ ให้ระบบราชการ **จืดแต่แจ๋ว** การติดต่องานบริการราษฎรควรจะมีความสะดวกสบายอย่างที่เรียกว่า One-stop-service แต่การติดต่อขอไปศึกษาต่างประเทศหรือขอจ้างครูชาวต่างประเทศไม่ทราบว่าจะเสร็จเรื่อง ก็ Stops ก็กระทรวงกัน

2. มอบหมายอำนาจการตัดสินใจลงถึงระดับท้องถิ่น งานที่ไม่จำเป็นแล้ว ผู้รับบริการไม่ต้องวิ่งมาทำเรื่องที่กรุงเทพฯ
3. งานไหนที่ประชาชน เอกชน หรือองค์กรการกุศล ทำได้ดีกว่าก็แบ่งงบประมาณเช่นสัญญาจ้างให้เขาไปทำ ข้าราชการเป็นผู้จัดการและติดตามประเมินผลเท่านั้น
4. ข้าราชการต้องมีหน้าที่บริการประชาชนด้วยความยินดี เต็มใจ และมีอัธยาศัย
5. ควรมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ โดยผู้รับบริการเป็นส่วนรวมตามภารกิจที่ปฏิบัติ
6. กำหนดบทบาทของหน่วยงาน หัวหน้างาน และผู้ปฏิบัติงานให้ชัดเจน ให้ผู้รับบริการทราบ และสะดวกในการขอรับบริการ
7. สร้างหัวหน้างานหรือผู้นำอย่างเป็นระบบและเป็นภาระหนึ่งของราชการด้วย
8. มีความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน สามารถตรวจสอบได้
9. ข้าราชการโดยเฉพาะระดับผู้บริหาร ต้องมีวิสัยทัศน์ กว้างไกล ทันทต่อเหตุการณ์ เป็นผู้นำและผู้บริการในหน้าที่ของตนได้ดี

### ขั้นตอนในการปฏิรูประบบราชการ

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ การดำเนินงานปฏิรูประบบราชการต้องยึดคุณธรรม ยึดการปฏิรูปงานอย่างต่อเนื่อง และทุกคนปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบ แต่สิ่งที่ไม่ได้ก็คือแนวทางหรือขั้นตอนในการปฏิรูปดังนี้

1. กำหนดบทบาทของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนใหม่ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง และกำหนดบทบาทของข้าราชการการเมืองที่ควบคุมหน่วยราชการให้ชัดเจน ตลอดจนกำหนดบทบาทของข้าราชการประจำให้ชัดเจน ไม่ใช่ไขว่ไขว่ จึงจะสะดวกต่อการปฏิบัติงาน
2. การนำนโยบายของรัฐมาปฏิบัติ ควรให้ข้าราชการประจำกำหนดวิธีการปฏิบัติงานของตนอย่างยึดหยุ่นได้ โดยยึดเป้าหมายของงานเป็นหลัก
3. ควรยึดหลักการว่า ใคร ภาครัฐหรือเอกชน ทำสิ่งนี้ได้ดีกว่าควรจะมอบหมายหรือตกลงสัญญาให้ทำเรื่องนั้น
4. งานทุกงานต้องกำหนดวิธีการตรวจสอบผลงานไว้ ผู้ปฏิบัติต้องรับผิดชอบต่อผลงานและสิ่งที่จะตามมา
5. การมอบหมายให้หน่วยงานใดปฏิบัติงานใด หรือองค์กรการกุศลใดปฏิบัติงานใด ควรมีข้อตกลงที่จะให้ผลตอบแทนตามคุณภาพของงานด้วย

6. ข้าราชการที่ปฏิบัติงานดีเด่น ควรมีผลตอบแทนมากกว่าข้าราชการที่ปฏิบัติงานระดับปกติ เรื่องนี้ควรเป็นระบบของเงินเดือนหรือเงินตอบแทนด้วย

7. งานที่ต้องการความรู้พิเศษก็ควรมีข้าราชการที่มีความรู้พิเศษไว้ในส่วนกลางไว้ดำเนินงานประเภทนี้ด้วย

8. สร้างเสริมประสิทธิภาพการปฏิบัติงานให้เป็นวัฒนธรรมของข้าราชการตลอดจนจัดระบบการหมุนเวียนผู้บริหารระดับกลางขึ้นไปให้เข้าใจงานได้รอบด้านหลายหน่วยงาน

9. สร้างวัฒนธรรมให้เกิดแก่ข้าราชการว่า เขาคือผู้บริการประชาชน

10. สร้างเครือข่ายโยงโยการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และเป็นพลังในการป้องกันการครอบงำ อันจะทำให้การบริการประชาชนเสียความบริสุทธิ์ยุติธรรม

#### เอกสารอ้างอิง

Kettl, Donald F. et al "Civil Service Reform, Building a Government That Works" Alert November 1996 # 15. United States Information Services, Bangkok, Thailand.

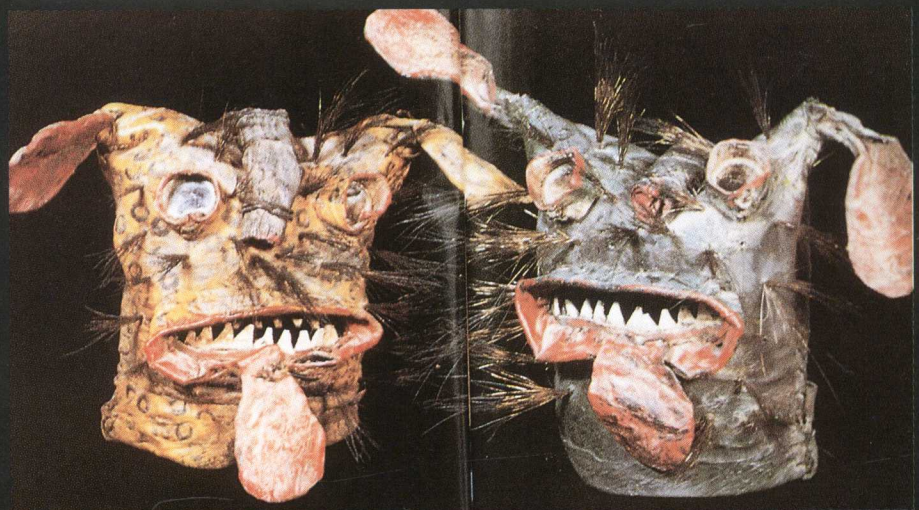
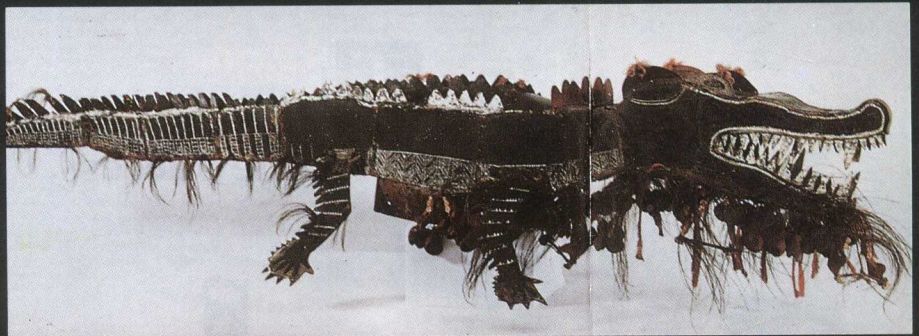
# มี

ผู้กล่าวว่าในช่วงชีวิตของเรา (ทุกคน) จะต้องใช้เวลาใด เวลาหนึ่งที่จะต้อง "สวมหน้ากาก" เข้าหาคนอื่น บางคนก็สวมบ่อย บางคนก็นาน ๆ ครั้ง จากมุมมองของนักจิตวิทยา ก็จะมองว่า ไม่ใช่สิ่งที่น่าเสียหาย เพราะการ "สวมหน้ากาก" บางครั้งก็จะช่วยให้อะไร ๆ ดีขึ้นได้ เช่น เมื่อเราไม่ชอบหน้าคนบางคน แต่เราก็คงพยายาม "สวมหน้ากาก" ยิ้มแย้มเข้าไปเมื่อเจอเขา (อาจเพราะเขาเป็นเจ้านายเรา) เปรียบไปก็คล้าย ๆ การโกหก เพราะบางครั้งการโกหกก็ช่วยให้บรรยากาศคลี่คลายไปทางที่ดีได้ แม้ว่าการโกหกจะไม่ใช่อะไรที่ดีก็ตาม คือ บางกรณีการพูดโกหกดีกว่าการพูดความจริง ว่าจั้นเถอะ (ทั้งนี้ไม่นับการโกหกของคุณผู้ชายที่ชอบบ่นต่อภรรยาเสมอ ๆ) แต่ตามความเป็นจริงในสังคมไทยเรานั้น ถ้าจะมีรายการสวมหน้ากากกันจริง ๆ แล้ว เรามักจะพบว่า จะมีเหตุการณ์พิเศษเกิดขึ้นเสมอ เป็นต้นว่ามีข่าวพาดหัวขึ้นหน้าหนึ่งหนังสือพิมพ์ทั้งหลายว่ามีการปล้นที่นั่น ปล้นที่นี่ แล้วก็ขยายข่าว หรือมีภาพประกอบเป็นไอ้โง่ หรือโจรสวมหน้ากากอยู่ด้วยเสมอ กรณีนี้เข้าลักษณะการใช้ หน้ากากเพื่อปิดบังการกระทำที่ชั่วร้ายของตน แต่ถ้าเป็นเหตุการณ์พิเศษที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ก็จะมีการใช้หน้ากาก ทั้งในทางดีและไม่ดี เช่น ทางที่ดี ก็จะมีการใช้ที่เกี่ยวพันกับขนบธรรมเนียม ประเพณี หรือความเชื่ออย่างใดอย่างหนึ่งเสมอ เช่น เด็ก ๆ จะสวมหน้ากากในวันฮาโลวีน (Halloween) หรือหิ้งชาย และหญิงจะนิยมใช้หน้ากากเพื่อตกแต่ง หรือปิดบังหน้าตา หรือเพื่อเปลี่ยนแปลงรูปร่าง ในโอกาสมีงานเฉลิมฉลองต่าง ๆ กัน บางครั้งก็มีการใช้หน้ากากที่เกี่ยวกับประเพณีทางศาสนา บางสังคมถือว่าการใช้หน้ากากเป็นการแสดงออกทางด้านวัฒนธรรมอย่างหนึ่ง จากตำราที่เกี่ยวข้อง พบว่า ปัจจุบันนี้มีหน้ากากที่นิยมใช้กันถึง 150 รูปแบบ ซึ่งส่วนใหญ่จะวิวัฒนาการ หรือมีรูปแบบที่พัฒนามาจากวัฒนธรรมของประชากรในชุมชนที่อาศัยอยู่ระหว่างย่านโอเชียเนีย และเขตตะวันตกเฉียงเหนือของปาซิฟิก จนถึงย่านอาณาจักรกรีซและโรม ซึ่งแต่ละรูปแบบก็มีที่มาและวัตถุประสงค์ของการใช้แตกต่างกัน เช่น

# มาสวมหน้ากาก (ดีดี) เข้าหากันเดอะ

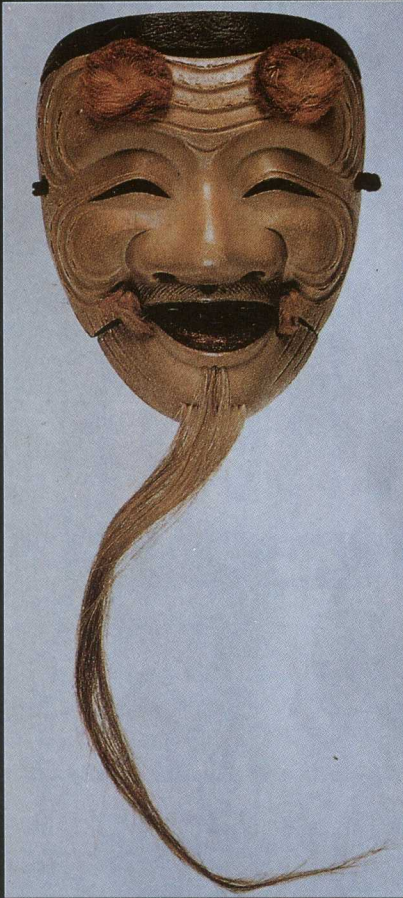
รศ.ดร.บุหงา วัฒนนะ\*

\*อธิการบดีสถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

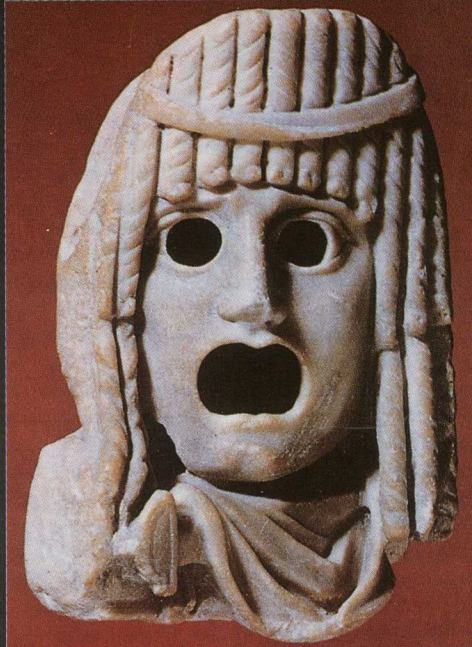


1. เป็นหน้ากากของชนเผ่า วานัวตู (Vanuatu) จะทำจากกาบมะพร้าว และเส้นใยจากพืช ต่างๆ ใช้ในโอกาสที่มีการเดินรำในการเฉลิมฉลองต่างๆ
2. หน้ากากรูปจระเข้ เป็นที่นิยมในช่วงศตวรรษที่ 19 เป็นหน้ากากที่มีความยาวมากถึง 7 ฟุต ทำด้วยเปลือกหอยกระดองเต่า ไม้กระดุก และไฟเบอร์ เป็นหน้ากากที่นิยมใช้กันแถบหมู่เกาะทอร์เรส สเตรท (Torres Strait) ซึ่งเป็นหมู่เกาะที่อยู่ระหว่างเกาะนิวกินีและออสเตรเลีย หน้ากากนี้จะใช้ในขงฤดูเก็บเกี่ยว หรือในงานพิธีศพ
3. หน้ากากเสือ จะใช้ในโอกาสออกกรบ หรือใช้ในการแสดงบทบาทในการทำสงคราม ในช่วงที่มีงานประเพณีต่างๆ ของชาวครอสต (Cross) เมืองเกอร์รีโร (Guerrero) เม็กซิโก

4



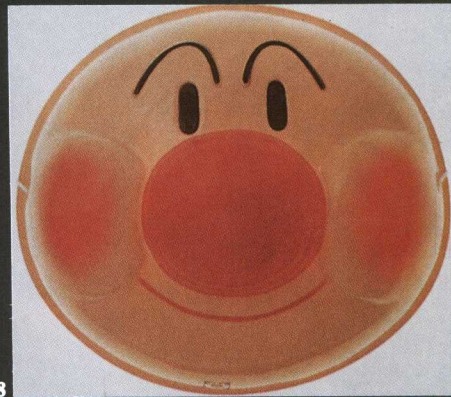
5



6



7



8



9



10

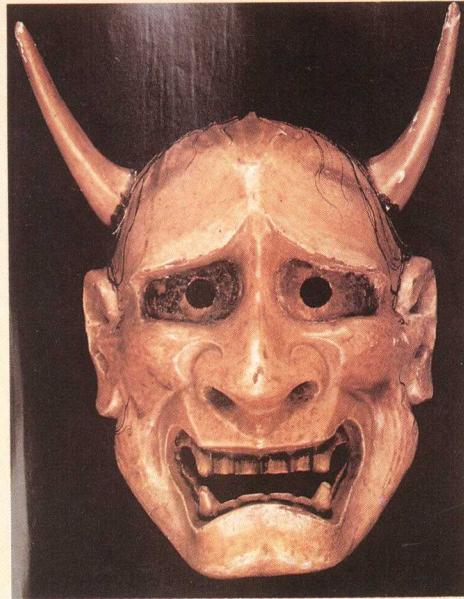
4. หน้ากากรูปแบบนี้เป็นของชาวอ็อกิมา จัดเป็นหน้ากากร่วมสมัย คือมีนานต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และจะยังพบเห็นในทุกครั้งที่มีการแสดงการเล่นที่เก่าแก่ที่สุด ซึ่งจะไม่เห็นบ่อยเพราะนานๆจึงจะมีการแสดงสักครั้งหนึ่ง
5. หน้ากากที่ทำด้วยหินอ่อนเป็นของพวกโรมัน เป็นรูปแบบของพวกเฮลเลนนิสติก (Hellenistic) ใช้สำหรับเล่นละครมีลักษณะเด่น คือ ขนาดใหญ่กว่าความเป็นจริง จึงมุ่งใช้เพื่อเป็นการล้อเลียน หรือดึงดูดความสนใจจากผู้ชมการแสดงมากกว่า
6. หน้ากากรูปกระโหลกศีรษะ ซึ่งถือว่าเป็นหน้ากากที่จะสามารถแสดงออกได้ถึงความคิด หรือความชั่วร้าย หรือใช้สื่อความหมายแทนเทวดา และแทนปีศาจ

7. หน้ากากทำด้วยหิน ช่วง ค.ศ. 100 จากเมืองเคอร์วีโรเป็นหน้ากากที่สื่อถึง กฎ ระเบียบ รวมทั้งพิธีกรรมทางศาสนา
8. หน้ากากรูปกระดุมอิม เป็นหน้ากากของเด็กเป็นตัวแทนของตัวแอนแพนแมน (Anpanman) ซึ่งเป็นชื่อตัวการ์ตูน ที่มีชื่อเสียงของญี่ปุ่น
9. หน้ากากจากชุมชนเมืองอิโบ (Ibo) ในไนจีเรีย โดยทั่วไปจะเน้นเพื่อความสวยงาม คือ ลงพื้นสีขาว และมีการตกแต่งส่วนประกอบอื่นๆ ให้น่าดู แต่ในบางกรณี จะมีการเปลี่ยนสีพื้นจากขาวเป็นดำ หรือแดง เพื่อสื่อความหมายให้เป็นหน้ากากที่แสดงถึงความชั่วร้าย
10. หน้ากากเพชรฆาต เป็นรูปปลาฉลาม กำลังเขมือบสัตว์ประเภทนก เป็นหน้ากากของพวกเขา บริติช โคลัมเบีย นิยมใช้ในโอกาสที่มึนงานคันทรี ช่วงที่มีพิธีกรรมต่างๆ

นอกจากนี้บางสังคมจะใช้หน้ากาก เพื่อสื่อถึงลักษณะสำคัญของการประชากรในสังคมนั้นหรือในยุคหนึ่งด้วยเช่น พวกชอควี (Chokwe) ในแอฟริกา กลุ่มคนที่สวมหน้ากากจะสื่อให้ทราบว่า เป็นพวกทำหน้าที่คุ้มกัน บางเผ่าก็จะสื่อให้ทราบว่า เป็นกลุ่มคนที่มีอันตราย ในทางตรงกันข้าม หน้ากากของชาวอียิปต์โบราณ จะสื่อความหมายไปถึงการมีอำนาจ ส่วนหน้ากากที่ค้นพบในหลุมฝังศพของชาวแอซเทค (Aztec) อินคา (Inca) มาया (Maya) และโอลเมค (Olmec) จัดเป็นพวกหน้ากากเกียรติยศ หรือเป็นหน้ากากที่ได้รับมอบเป็นของขวัญมา

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ไม่ว่าจะ เป็นหน้ากากของชุมชน หรือสังคมใดก็ตาม ถ้าเป็นหน้ากากที่จะใช้ในพิธีกรรมต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะเป็นหน้ากากที่มีการจัดทำอย่างประณีต ถ้าเป็นไม้ก็ต้องมีการแกะสลัก ซึ่งในบางสังคมจะใช้หน้ากากเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของการแสดงศิลปะสมัยโบราณโดยเฉพาะยุคกรีกจะใช้หน้ากากสื่อถึงบุคลิกลักษณะของตัวละครเสมอ แต่ในญี่ปุ่นจะไม่มีการใช้หน้ากากเพื่อการนี้เลย แต่จะใช้การเคลื่อนไหวของร่างกายเพื่อแสดงออกทางอารมณ์แทน

อย่างไรก็ตาม จอห์น แมค (John Mack) ผู้เชี่ยวชาญด้านการใช้หน้ากากได้ให้ข้อคิดว่า หน้ากากก็ยังคงเป็นหน้ากาก ไม่ว่าเราจะใช้มันเพื่อประโยชน์อะไรก็ตาม และไม่ว่าจะนำมาเกี่ยวข้องกับเราเกี่ยวกับเรื่องประเพณีการเกิด การตาย การเฉลิมฉลองใด ๆก็ตาม หน้ากากก็เป็นสิ่งที่แสดงออกถึงวงจรชีวิตพื้นฐานรูปแบบหนึ่ง แต่ว่าสำหรับคนบางคนนั้น ไม่ว่าจะเทศกาลอะไร หรือวันไหน คืนไหน เขาก็อาจจะชอบสวมหน้ากากอยู่ตลอดเวลาก็ได้ และก็เป็นหน้ากากที่มีอยู่รูปแบบเดียวที่ลงทุนตกแต่งเอง แล้วก็ เป็นหน้ากากที่แสดงออกถึงบุคลิกลักษณะของตัวเองเหมือนตัวละครบางตัวในนิยายน้ำเน่า เช่น ร้ายตลอดเรื่อง ซึ่งเราก็คงจะได้เห็นบุคคลประเภทนี้ ปะปนอยู่ทุกยุค ทุกสมัย ทุกสังคม ไม่ว่าจะวงการใด อาชีพใด



เนื่องจากวารสารฉบับนี้จัดทำเกี่ยวกับ “การเมือง” ฉะนั้น ถ้าไม่เอ่ยถึงการเมืองเสียเลย ก็อาจจะเขียนอะไรที่ออกนอกเรื่องไปมาก และเพื่อให้สัมพันธ์กับชื่อเรื่องก็ขอพูดถึง “หน้ากากของนักการเมือง” ว่านักการเมืองบางท่านไม่ว่าท่านจะคิดอะไร พูดอะไร หรือทำอะไร จะในทางดีหรือไม่ดีก็ตาม ก็ขอแนะนำให้เลือกหน้ากากที่ดี มาสวม เพราะถ้าท่านคิดว่าตัวท่านนั้นคิดดีแล้ว พูดก็ดีแล้ว และทำก็ดีแล้ว แต่ถ้าท่านเลือก “หน้ากาก” ของความชั่วร้าย มาสวมอยู่ตลอดเวลา ประชาชนก็คงเห็นท่านเป็นนักการเมืองที่ดีไม่ได้ เพราะเห็นหน้าท่านที่ไรก็จะเห็นแต่ความชั่วร้ายปรากฏอยู่ทุกครั้งไปอย่างน้อยก็ขออย่าให้ได้เห็นหน้าท่านสวมหน้ากากรูปนี้ตลอดเวลา ก็แล้วกัน

#### เอกสารอ้างอิง

Liddell, Marlane A. “Round and Round the World, life is a masquerade”  
*Smithsonian* Vo. 25 No. 9 December 1994 pp. 94-96

# ZOOM IN RAJABHAT

นายประเสริฐ โยธีพิทักษ์

รองผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา  
เป็นประธานเปิดงาน ราชตรีบัณฑิต  
สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา



ศูนย์วัฒนธรรมจังหวัดพระนครศรีอยุธยา  
จัดงานเชิดชูเกียรติศิลปินแห่งชาติ  
ณ หอประชุมสถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา  
12 กุมภาพันธ์ 2540



## วันสถาปนาสถาบันราชภัฏ

ณ หอประชุมสถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

14 กุมภาพันธ์ 2540

ถวายภัตตาหารเพล/งานสังสรรค์และรับประทานอาหาร  
และในวันเดียวกัน คณาจารย์ล่านักศิลปะและวัฒนธรรม  
ได้นำอาหารไปเลี้ยงเด็กกำพร้า



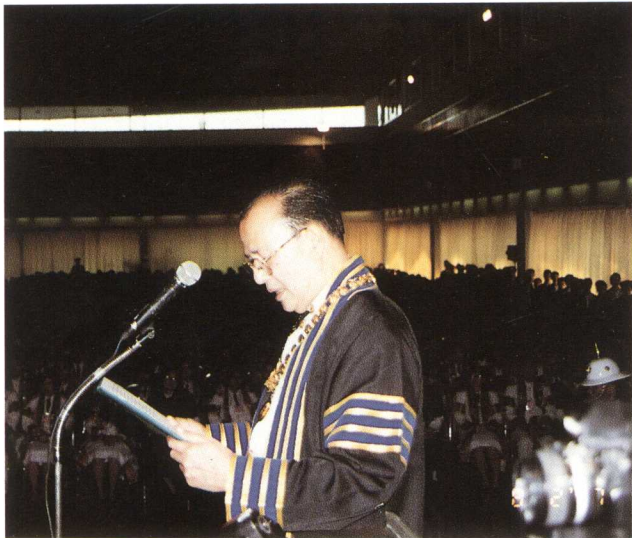
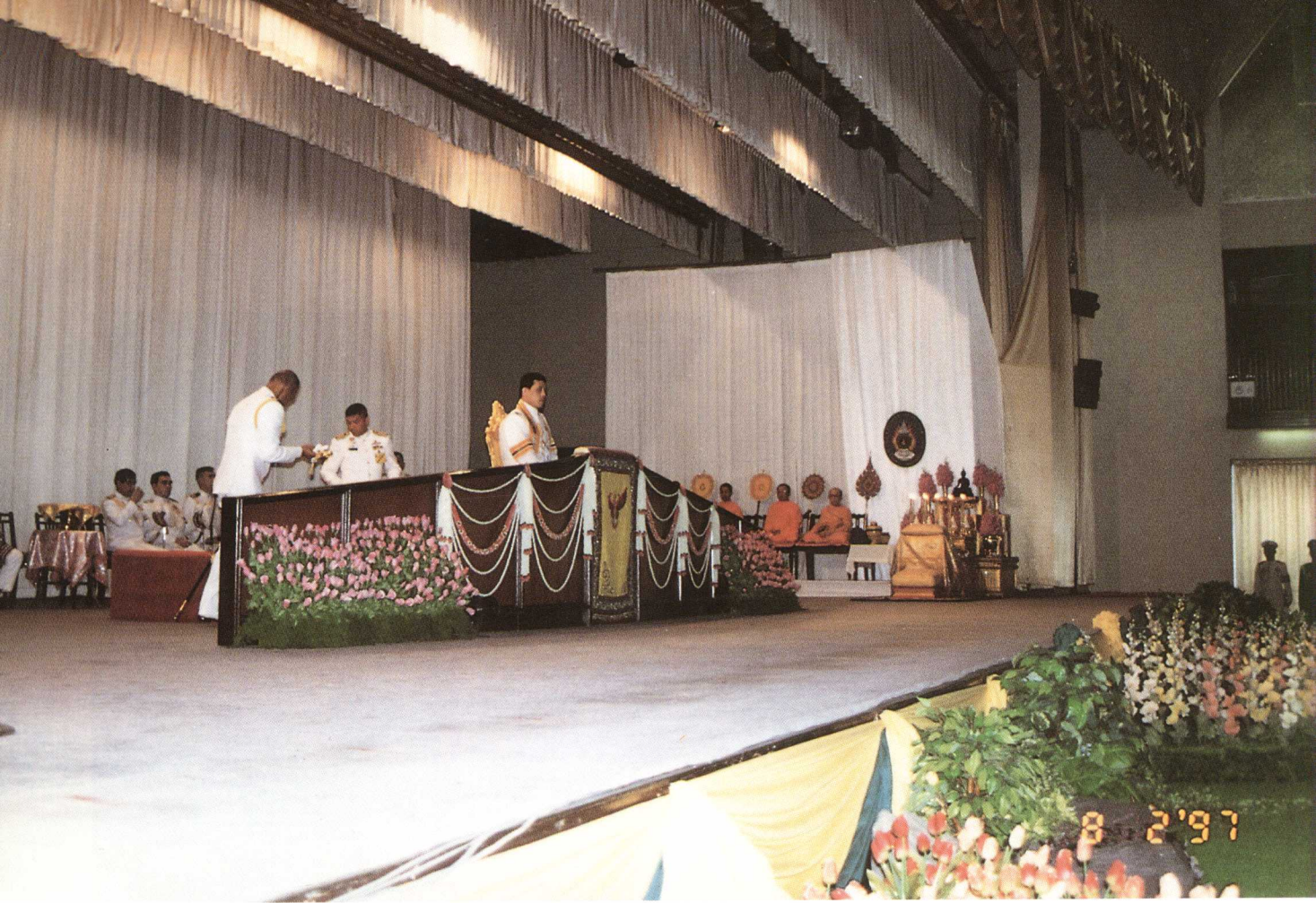




## นายประเสริฐ โยธีพิทักษ์

รองผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา  
เป็นประธานพิธีเปิดค่ายเยาวชนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต  
ณ สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา  
23 มีนาคม 2540





# พิธีพระราชทานปริญญาบัตร

บัณฑิตสถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

8 กุมภาพันธ์ 2540



# พิธีบวงสรวงพระเจ้าอู่ทอง

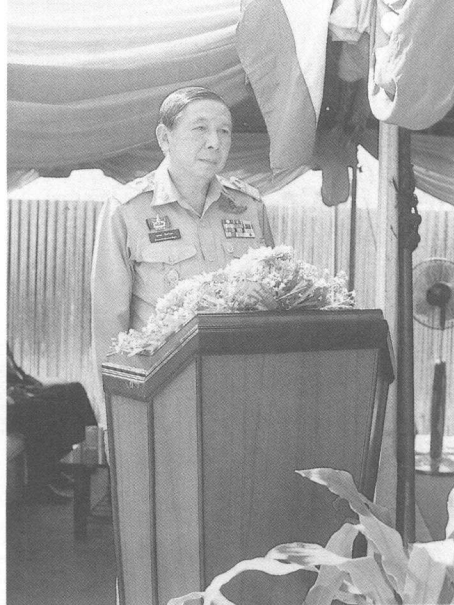
3 เมษายน 2540



# วางศิลาฤกษ์

ศูนย์ข้าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

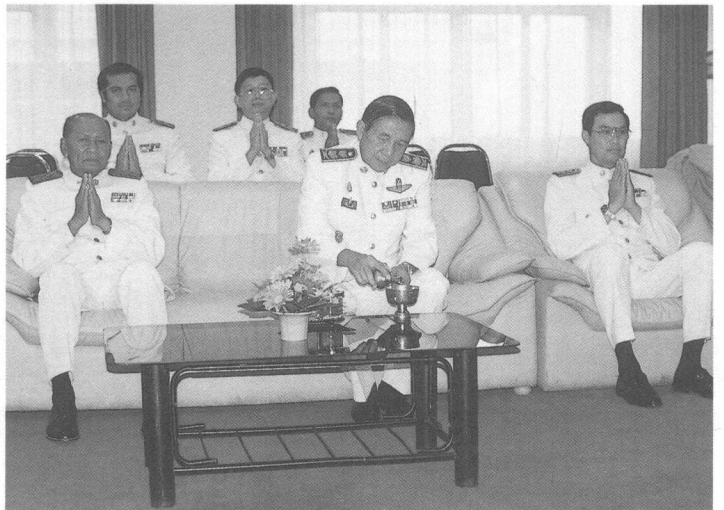
(หลังที่ 2) 5 กุมภาพันธ์ 2540





# งานวันที่ระลึกมหาจักรีวงศ์

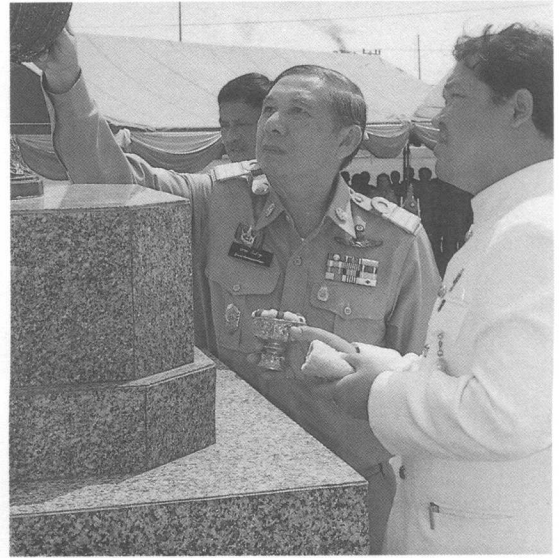
6 เมษายน 2540



# พิธีบวงสรวงพระราชนุสาวรีย์ ร.5

22 เมษายน 2540

หน้าศูนย์ข้าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา



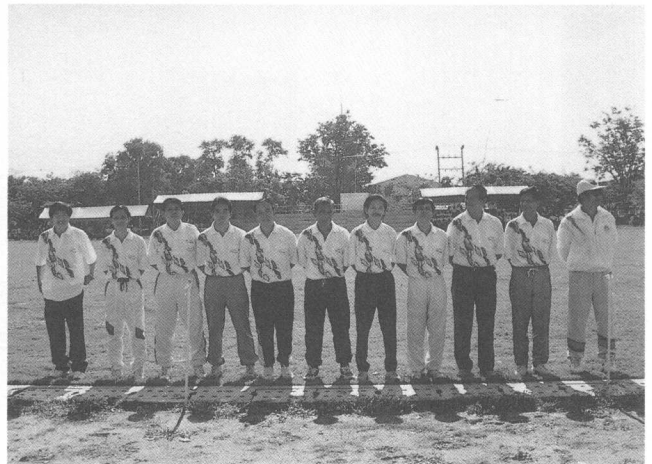
# สถาบันราชภัฏจัดงานประเพณีสงกรานต์

27 เมษายน 2540

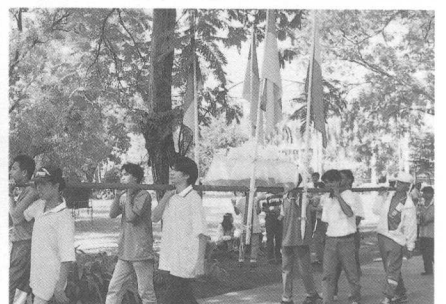
เช้า อธิการบดี เปิดการแข่งขันกีฬา นักศึกษา กศ.บป.

สาย ทำบุญ สรงน้ำพระ

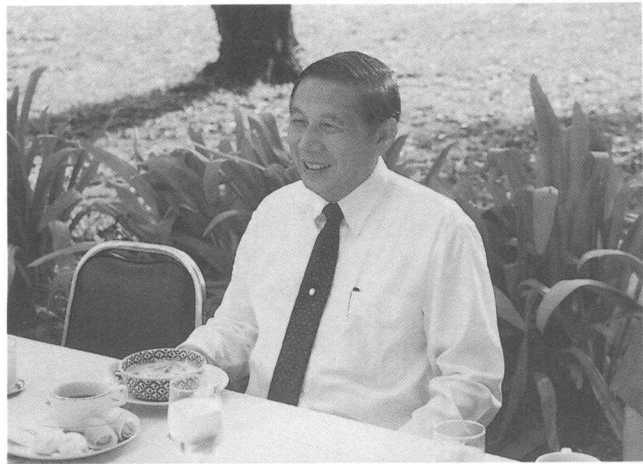
คณาจารย์-ข้าราชการ รดน้ำขอพรอธิการบดีและอาจารย์อาวุโส  
บ่าย ปล่อยปลา/นักศึกษารดน้ำขอพรอธิการบดีและคณาจารย์







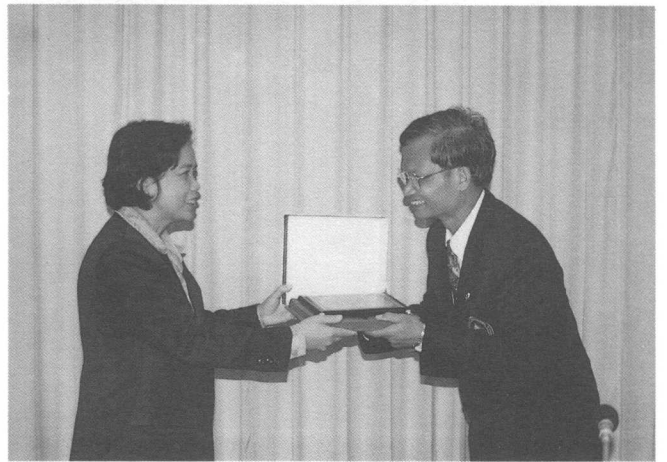
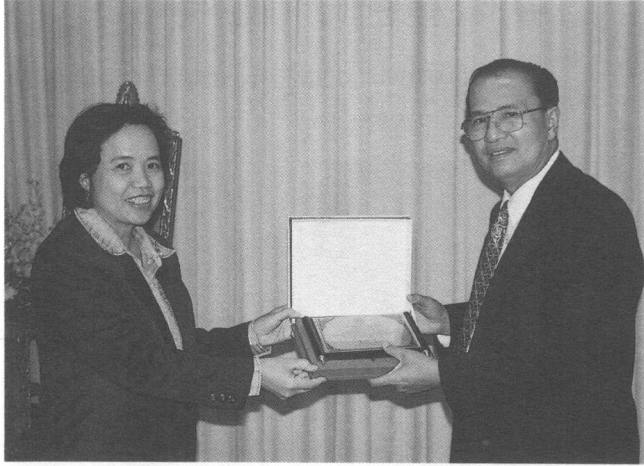
สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา เป็นเจ้าภาพเลี้ยงอาหารเช้า  
ในนาม “สภากาแฟวันพุธ” 23 เมษายน 2540  
ในโอกาสนี้ได้เชิญชวนสมาชิกของชมรมร่วมแสดงความยินดี  
กับท่านผู้ว่าราชการจังหวัด นายบรรจง กันตวิรุฒ  
ซึ่งย้ายไปดำรงตำแหน่ง รองปลัดกระทรวงมหาดไทย  
เมื่อ 1 พฤษภาคม 2540



# ประชุมสภาประจำสถาบัน (สปส) วาระสุดท้าย

15 พฤษภาคม 2540

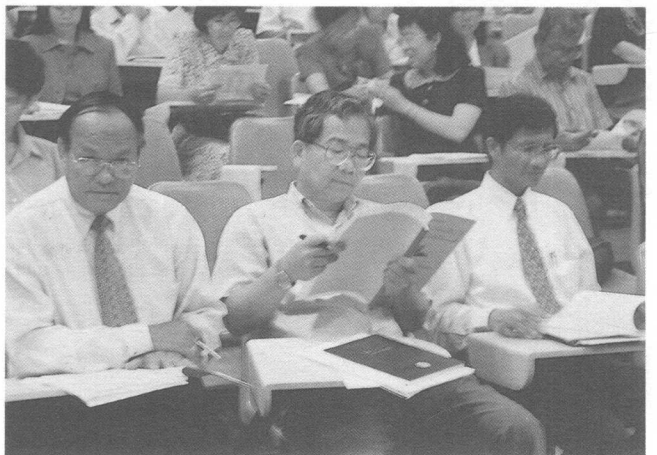
โอกาสนี้อธิการบดีได้กล่าวขอบคุณและได้มอบโล่ที่ระลึกแก่คณะกรรมการทุกท่าน





## รายการ “พบผู้ว่าคนใหม่”

ในโอกาสประชุมคณาจารย์ – ข้าราชการ  
ในวันเปิดภาคเรียนปีการศึกษาใหม่  
สถาบันฯ ได้เรียนเชิญท่านผู้ว่าราชการจังหวัดคนใหม่  
นายยุวัฒน์ วุฒิเมธี  
มาพบปะและบรรยายพิเศษ ให้คณาจารย์-ข้าราชการ  
3 มิถุนายน 2540

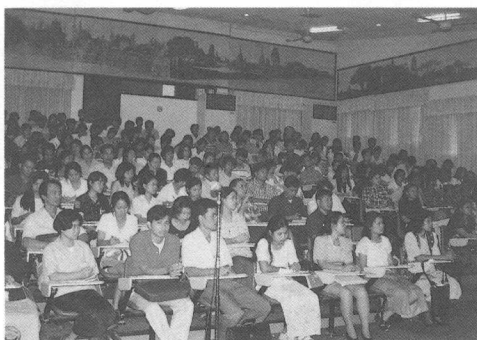
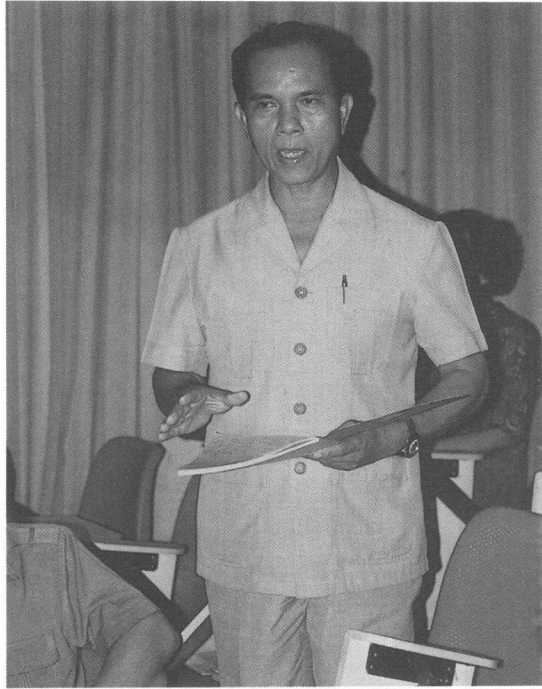


**คณะกรรมการ สสร. และ ครก.**

จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ประชุมประชาพิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญ

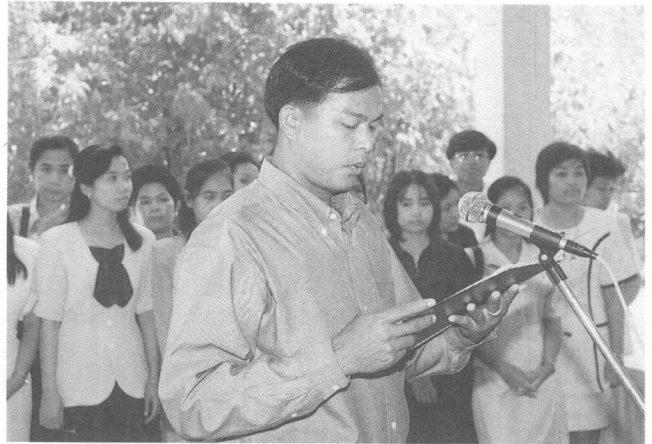
กับประชากรกลุ่มต่าง ๆ 5 มิถุนายน 2540



# อธิการบดีเป็นประธานเปิดงานนิทรรศการภาพถ่าย

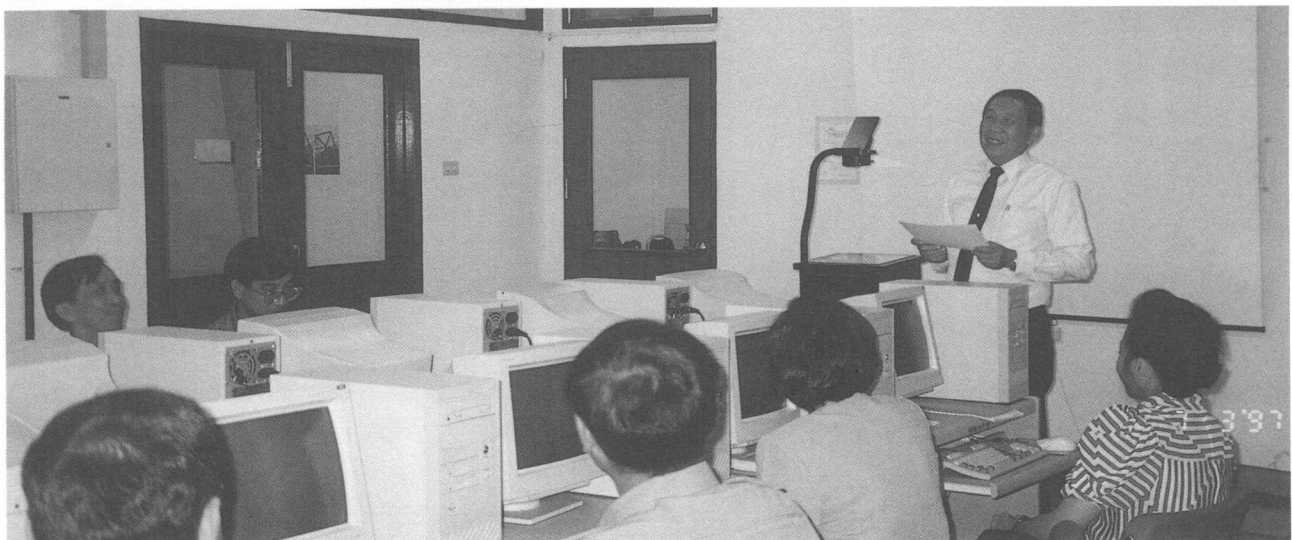
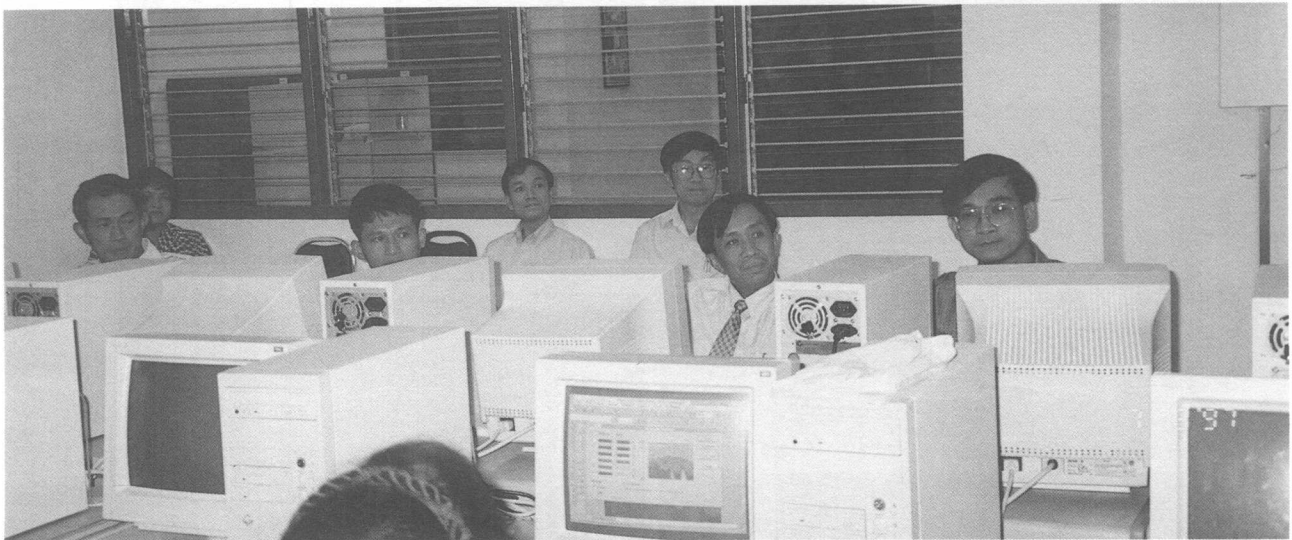
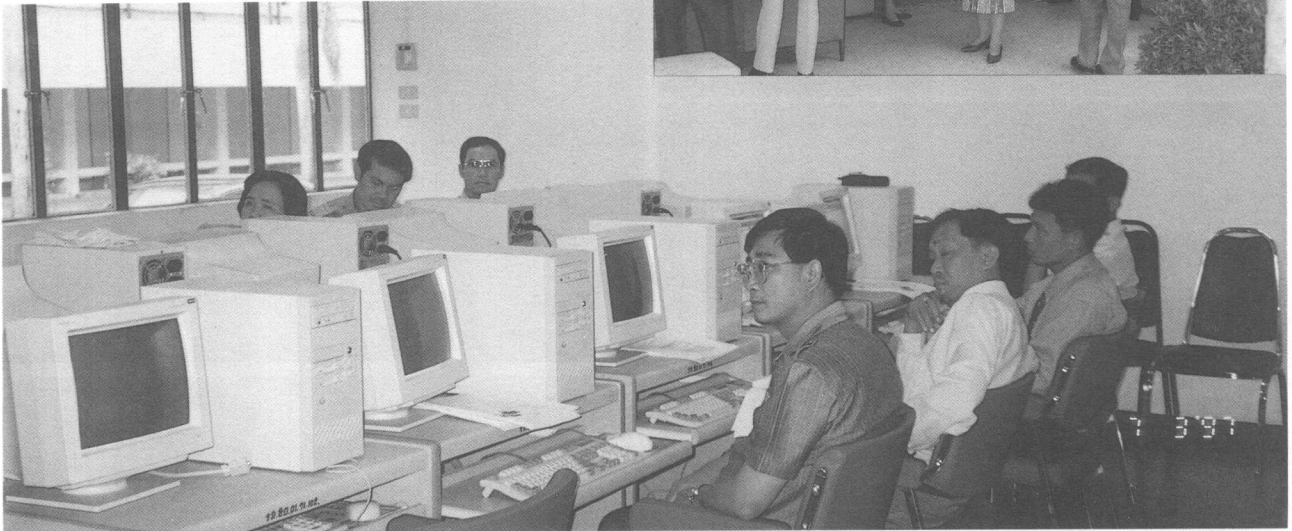
“วัดสวย ฟ้าใส ดอกไม้งาม” ของนักศึกษา กศ.บป. วิชาเอกเทคโนโลยี

14 - 18 มิถุนายน 2540



## ฝึกอบรมคอมพิวเตอร์

ให้แก่หัวหน้าส่วนราชการจังหวัด 2 รุ่น ในวันเวลาราชการ  
และให้ผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด (ท่านผู้ว่าฯ รองผู้ว่าฯ ฯลฯ)  
อีก 1 รุ่น เวลาเย็น



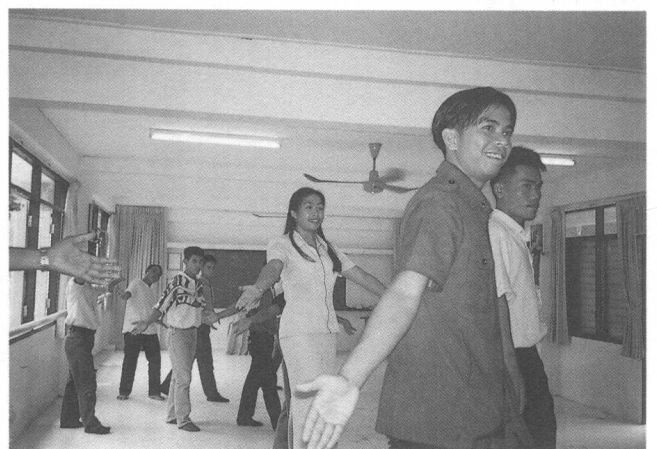
**อบรม ทชด.**

-หลักสูตรการสอนโรงเรียนประถมศึกษา

-หลักสูตรการสอนกลุ่ม สลป.

-หลักสูตรการสอนกลุ่ม กพอ.

4 - 11 พฤษภาคม 2540

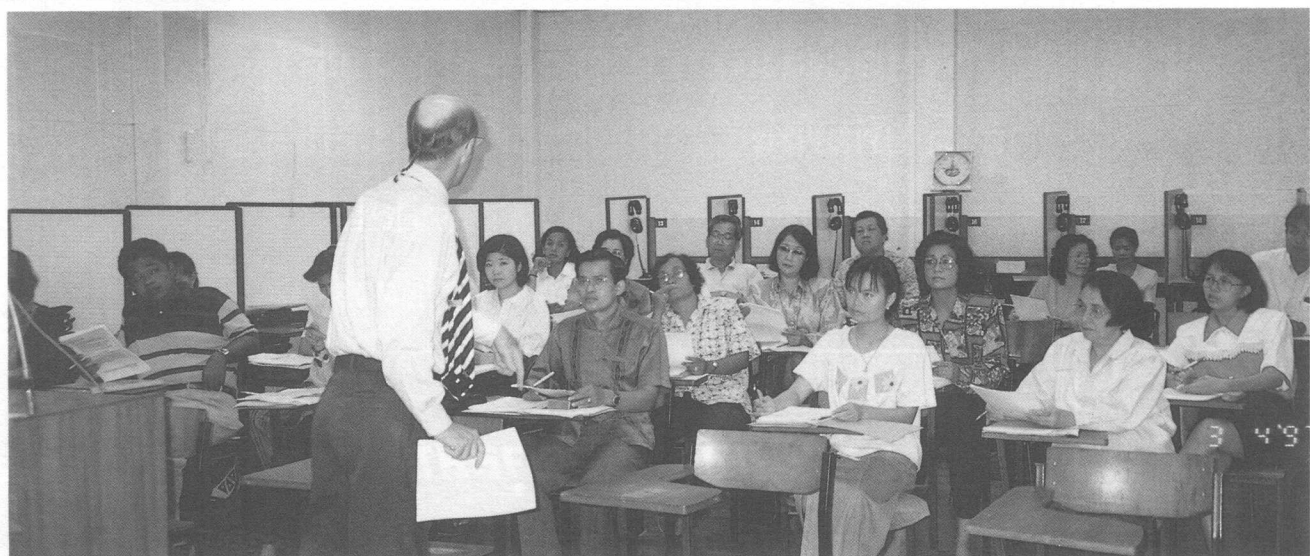
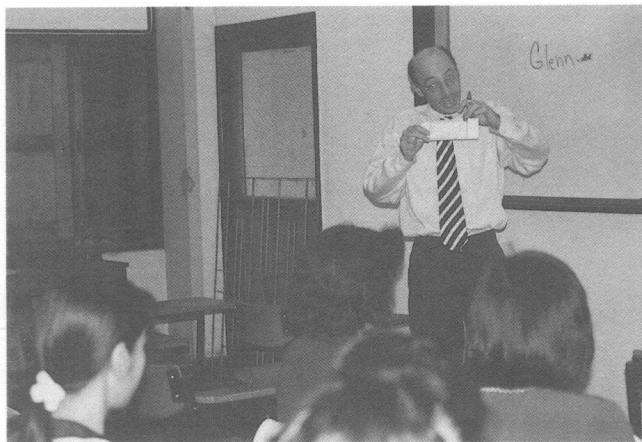




# การอบรมภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสาร

ให้คณาจารย์ - ข้าราชการของสถาบัน

ในช่วงปิดภาคเรียนฤดูร้อน





มาตรฐานของสิ่งพิมพ์ เพื่อก้าวสู่ความเป็นสากล  
ด้วยระบบพิมพ์ที่ทันสมัย ประณีตและละเอียดอ่อน  
การออกแบบที่เน้นคุณค่าทางศิลปะ  
ยุติธรรมด้วยราคาและความซื่อตรง

**หนังสือ นิตยสาร วุฒิสาร  
แผ่นพับ ไปสเตอร์ การ์ด  
และสิ่งพิมพ์ทุกชนิด**

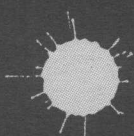
ผู้อำนวยการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์นิพนธ์ ทวีกาญจน์

ผู้จัดการ

นางสาวรัตนา รักสกุลพาณิชย์

และทีมงานมืออาชีพ



RAJABHAT INSTITUTE PHRANAKHON SI AYUTTHAYA PUBLISHER

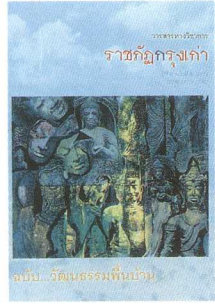
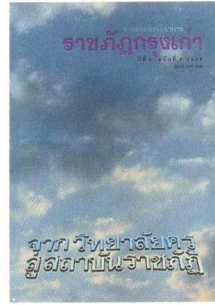
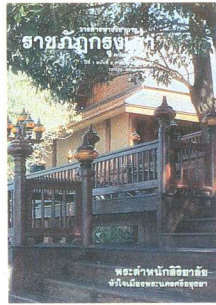
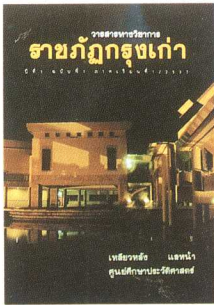
**สำนักพิมพ์สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา**

โทร. 035-241196,241407 ต่อ 111 โทรสาร 035 - 242708

# แสวงหาปัญญา เพิ่มคุณค่าชีวิต

อ่าน

## ราชภัฏกรุงเก่า



วารสารเชิงวิชาการ เป็นเวทีแห่งความคิดที่เผยแพร่ไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งสถาบันของรัฐและเอกชน ทั่วประเทศ ด้วยยอดพิมพ์ 2000 เล่มต่อฉบับ ขนาดรูปเล่ม 8 หน้ายกพิเศษ พิมพ์ด้วยกระดาษปอนด์ 80 แกรม จำนวน 12-13 ยก กระดาษอาร์ต 120 แกรม สีสี่ จำนวน 1-2 ยก กำหนดออกปีละ 2 ครั้ง ประมาณเดือน กรกฎาคม และมกราคม

ราชภัฏกรุงเก่า ยินดีรับข้อเขียนเชิงวิชาการ ที่เป็นประโยชน์ทุกสาขาวิชา โปรดเสนอภูมิปัญญาของท่าน เพื่อสร้างสรรค์ร่วมกับเรา ข้อเขียนของท่านจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ทั้งในและนอกระบบ และจะเป็นแหล่งค้นคว้าที่จะอยู่อีกยาวนานในบรรณพิภพ

ส่งบทความและข้อเขียนของท่าน ได้ที่  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์นิพนธ์ ทวีกาญจน์  
สำนักพิมพ์สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา  
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา 13000



พลึงมวลชน นิตนธ์ ทวีกาญจน์  
เทคนิคผสมบนผ้าใบ 2539 ขนาด 65 x 80 ซม.  
สมบัติของ มูลนิธิปรีดี พนมยงค์