

การแสดงปาฐกถาพิเศษ

มโนสังคม

ครั้งที่ ๑๐

โดย ศาสตราจารย์

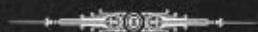
รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

[ จารีตรัฐธรรมนูญไทยกับสันติประชาธรรม ]



จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

પ્રગતિ સંસ્થા





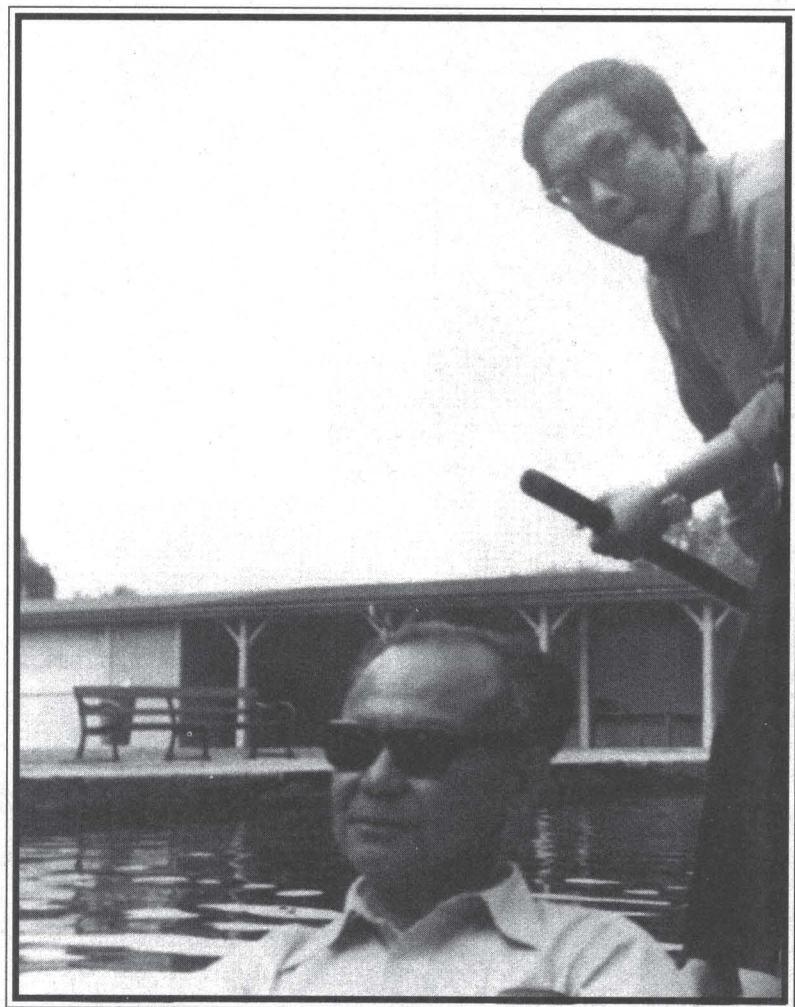
การแสดงปาฐกถาพิเศษ ป่วย อึ้งภากรณ์  
๙ มีนาคม ๒๕๕๐

จารีตรัฐธรรมนูญไทยกับสันติประชาธรรม



รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



สนับสนุนการจัดทำ E-Book โดย โครงการ Open School Thailand



เนื้อหาทั้งหมดใน OpenBase ถูกเผยแพร่ภายใต้สัญญาอนุญาต Creative Commons Attribution-NonCommercial-Share Alike 3.0 Unported License ท่านสามารถนำเนื้อหาทุกชิ้นไปใช้และเผยแพร่ต่อได้ โดยต้องอ้างอิงแหล่งที่มา ห้ามนำไปใช้เพื่อการค้า และต้องใช้สัญญาอนุญาตชนิดเดียวกันนี้เมื่อเผยแพร่งานที่ดัดแปลง เว้นแต่จะระบุเป็นอย่างอื่น



## คำนำ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้จัดแสดงปาฐกถาพิเศษ ป่วย อึ้งภากรณ์ มาแล้ว 9 ครั้ง เริ่มครั้งแรกในปี พ.ศ. 2530 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการคือ

1. เพื่อเผยแพร่ชื่อเสียงและเกียรติคุณของ ศาสตราจารย์ ดร.ป่วย อึ้งภากรณ์

2. เพื่อสดุดีและประกาศเกียรติคุณนักวิชาการที่มีผลงานทางวิชาการอันดีเด่น และมีความรับผิดชอบต่อสังคม

3. เพื่อส่งเสริม สนับสนุน และเผยแพร่การศึกษาและการค้นคว้าที่เป็นความเป็นเลิศทางวิชาการ

เพื่อให้การแสดงปาฐกถาพิเศษ ป่วย อึ้งภากรณ์ บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว คณะเศรษฐศาสตร์ได้ดำเนินการคัดเลือกองค์ปาฐกจากผู้มีผลงานดีเด่น หรือเป็นผู้มีความสนใจในการศึกษาหาความรู้ด้านสังคมศาสตร์ มีเกียรติประวัติอันแสดงถึงคุณธรรม และมีจิตสำนึกในการรับใช้และแก้ไขปัญหาสังคม

สำหรับการแสดงปาฐกถาพิเศษ ป่วย อึ้งภากรณ์ ที่ผ่านมา มีรายนามองค์ปาฐกและหัวข้อดังนี้

ครั้งที่ 1 27 กุมภาพันธ์ 2530

ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร

“แรงงานกับรัฐ: สามทศวรรษแห่งการพัฒนา”

ศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร สยามวาลา

“เกษตรกรกับรัฐ”

ครั้งที่ 2 9 มีนาคม 2532

ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก

“เศรษฐกิจการเมืองเรื่องวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี”

ครั้งที่ 3 9 กันยายน 2533

รองศาสตราจารย์ ดร.ฉัตรทิพย์ นาถสุภา

“วัฒนธรรมตะวันตกกับพัฒนาการสังคมไทย”

ครั้งที่ 4 9 มีนาคม 2536

ศาสตราจารย์ ดร.นิธิ เอียวศรีวงศ์

“วิบุรุษในวัฒนธรรมไทย”

ครั้งที่ 5 9 มีนาคม 2538

ผู้ใหญ่วิบูลย์ เข็มเฉลิม

“รากฐานชีวิต”

ครั้งที่ 6 9 มีนาคม 2541

ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ประเวศ วะสี

“ยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ สังคม และศีลธรรม”

ครั้งที่ 7 9 มีนาคม 2544

อาจารย์สุลักษณ์ ศิวรักษ์

“สร้างสรรค์สันติประชาธรรมให้เป็นจริงในสังคม”

ครั้งที่ 8 9 มีนาคม 2546

นายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม

“การบริหารสังคม: ศาสตร์แห่งศตวรรษเพื่อสังคมไทยและสังคมโลก”

ครั้งที่ 9 9 มีนาคม 2548

ดร. ม.ร.ว.อดิน รพีพัฒน์

“ระบบอุปถัมภ์กับการพัฒนาสังคม: ด้านหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงสังคมไทย”

ศาสตราจารย์ วัชรพงศ์ ธนะพรพันธุ์ นับเป็นศิษย์เก่าของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คนแรกที่ได้รับเลือกเป็นองค์ปาฐกของปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์ ซึ่งนับเป็นปาฐกถาครั้งที่ 10 ถือว่าเป็นเกียรติและเป็นความภูมิใจของคณะเศรษฐศาสตร์ และย่อมทำให้ทุกคนได้น้อมรำลึกถึงศาสตราจารย์ ดร.ป่วย อังภากรณ์ ซึ่งเป็นแบบอย่างที่ดีงามของข้าราชการ นักวิชาการที่ได้อุทิศตนให้กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วยความรู้ ความสามารถ ความเสียสละ ความกล้าหาญ และความซื่อสัตย์สุจริตตลอดชีวิตของท่าน

คณะกรรมการดำเนินงาน

ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์ ครั้งที่ 10



## คำขอบคุณ



การจัดงานปาสฏกาศพิเศษ ป่วย อึ้งภากรณ์ ครั้งที่ 10 นี้ ได้รับการสนับสนุนและความร่วมมืออย่างดียิ่งจากบุคคลหลายท่าน ทั้งในด้านการเขียนบทความ การจัดแสดงนิทรรศการชีวิตและผลงานของศาสตราจารย์ ดร.ป่วย อึ้งภากรณ์ การจัดทำวีดิทัศน์ประวัติและผลงานของศาสตราจารย์ ดร.ป่วย อึ้งภากรณ์ และขององค์ปาสฏ ศาสตราจารย์รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

คณะเศรษฐศาสตร์จึงขอแสดงความขอบคุณต่อบุคคล ดังมีรายนามต่อไปนี้

ศ.ดร.อัมมาร สยามวาลา

ดร.ชาญวิทย์ เกษตรศิริ

น.พ.วิชัย โชควิวัฒน์

ศ.ดร.ปราณี ทินกร

คุณกัญญา ไตรสุริยธรรมา

คุณกิตติพงศ์ สนิธัมพันธ์

คุณนุสรา ประกายพิสุทธิ

คุณวารินทร์ สัจเดว

คุณชาตรี ไชโยแสง

รศ.ชูศรี มณีพุกษ

ผศ.ดร.นิรันดร์ วิศเวศวร

และ

ศาสตราจารย์รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

กำหนดการปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภาภรณ์ ครั้งที่ 10  
วันศุกร์ที่ 9 มีนาคม 2550  
ณ ห้องบรรยาย ศ.101 ชั้น 1 คณะเศรษฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



- 08.15 - 09.00 น. พิธีสงฆ์ ณ ห้องอนุสรณ์สถานปรีดี พนมยงค์  
(ตึกโดม ชั้น 2)
- 09.00 - 09.30 น. ลงทะเบียน  
ณ ห้องบรรยาย ศ.101 ชั้น 1 คณะเศรษฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 09.30 - 09.40 น. พิธีเปิดโดย ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์  
อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 09.40 - 09.50 น. ฉายวิดีโอทัศน์แนวคิดคุณภาพแห่งชีวิตของศาสตราจารย์  
ดร.ป่วย อังภาภรณ์
- 09.50 - 10.00 น. ประกาศเกียรติคุณองค์ปาฐก  
ศาสตราจารย์ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์  
โดย รองศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร  
คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 10.00 - 10.10 น. ฉายวิดีโอทัศน์ชีวิตและงานองค์ปาฐก  
ศาสตราจารย์ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์
- 10.10 - 12.00 น. การแสดงปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภาภรณ์  
เรื่อง “จารีตรัฐธรรมนูญไทยกับสันติประชาธรรม”  
โดย ศาสตราจารย์ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์



คณะกรรมการคัดเลือกองค์ปาฐก  
ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภาภรณ์ ครั้งที่ 10



รองศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร  
ประธานกรรมการ

รองศาสตราจารย์ ดร.สมบุญณ์ ศิริประชัย  
กรรมการ

รองศาสตราจารย์ ดร.ชนินทร์ มีโกศล  
กรรมการ

รองศาสตราจารย์ ดร.ภัทมาวดี ชูชุกิ  
กรรมการ

ศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร สยามวาลา  
กรรมการ

รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์  
กรรมการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อภิชาติ สถิตนิรามัย  
กรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการดำเนินการจัดงาน  
ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภาภรณ์ ครั้งที่ 10



รองศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร

ประธานกรรมการ

อาจารย์ปกป้อง จันวิทย์

รองประธานกรรมการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วัชรียา โตสงวน

รองประธานกรรมการ

รองศาสตราจารย์ ชูศรี มณีพิทักษ์

กรรมการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอ๋อมพร พิชัยสนธิ

กรรมการ

รองศาสตราจารย์ ดร.ดาว มงคลสมัย

กรรมการ

รองศาสตราจารย์ ดร.นิรมล สุธรรมกิจ

กรรมการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิธินันท์ วิศเวศวร

กรรมการ

นางวนิดา จันทนทัศน์

กรรมการ

อาจารย์ ดร.พีระ เจริญพร

กรรมการ

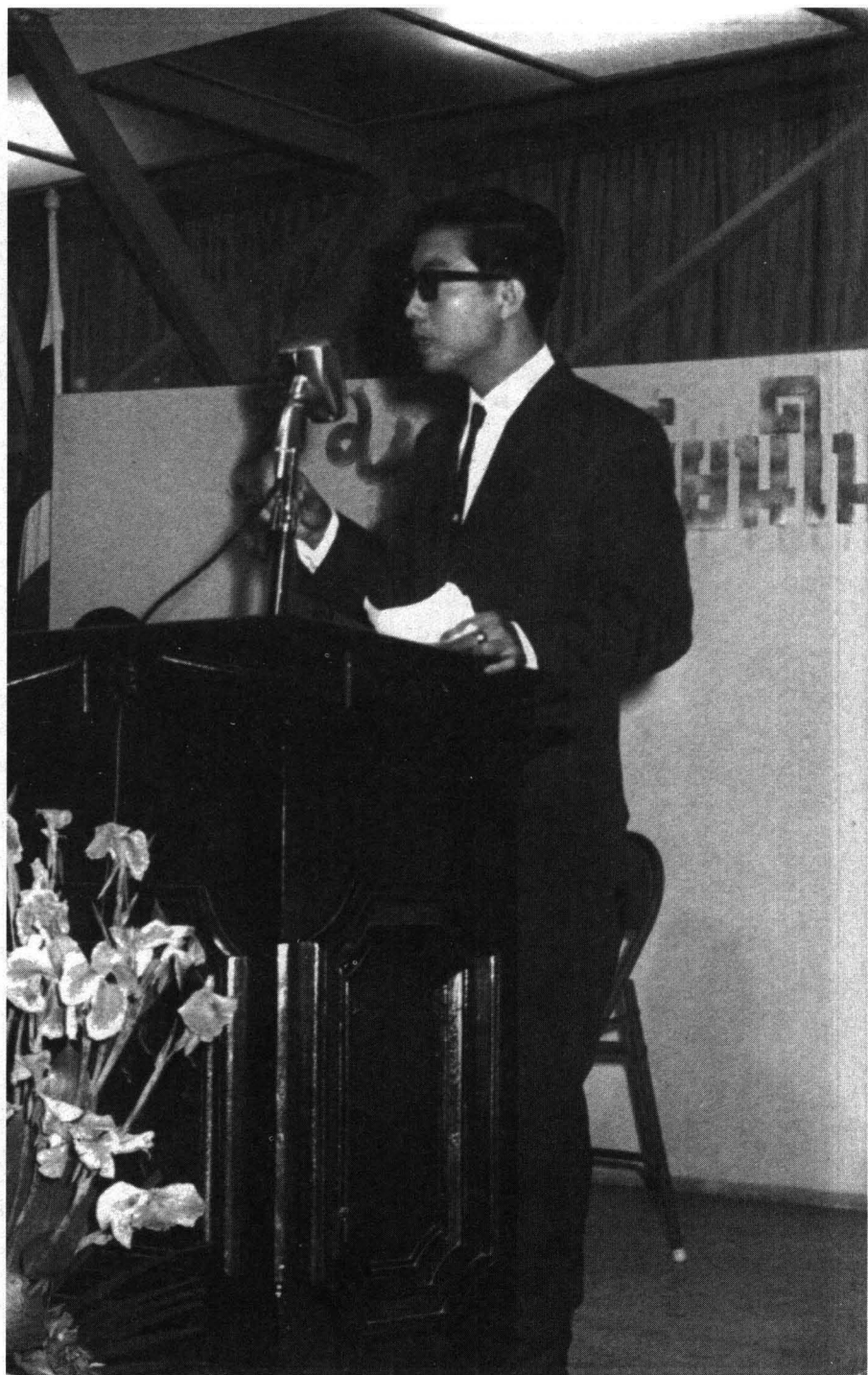
นางสุกัญญา นทีรย์ไธยะ

กรรมการ

นางดาราวรรณ รัชส์สันติกุล

กรรมการและเลขานุการ





รังสรรค์ ณะพรพันธุ์



## ชีวิตและงาน

อาจารย์รังสรรค์มีความคุ้นเคยกับธรรมชาติและสนามหลวงมาแต่เยาว์วัย ด้วยว่ามีบ้านอยู่ท่าข้างวังหลัง ชีวิตในวัยเด็กก็วนเวียนอยู่แถววัดระฆังโฆสิตาราม วัดมหาธาตุ เมื่อเข้าเรียนโรงเรียนวัดบวรนิเวศ ธรรมชาติ และสนามหลวงจึงอยู่ในเส้นทางเดินระหว่างบ้านกับโรงเรียน บางครั้งอาจารย์ใช้เวลาในยามเย็นแวะฟังไฮด์ปาร์กที่สนามหลวงก่อนที่จะกลับบ้าน ซึ่งนับเป็นบ้านได้ขั้นแรกของการทำความรู้จักกับสังคมการเมืองของอาจารย์

โรงเรียนวัดบวรนิเวศแม้จะมีชื่อเป็นโรงเรียนที่มีชื่อเสียงอันดับต้นๆ ของเมืองไทย แต่อาจารย์กล่าวว่า อาจารย์มีความภูมิใจที่ได้เป็นศิษย์เก่าโรงเรียนวัดบวรนิเวศ และถือว่าตัวเองเป็นศิษย์วัด เพราะเคยอาศัยชั่วคราวกันบาตร ประทับชีวิต และได้กลับไปเยี่ยมโรงเรียนเก่าเป็นครั้งคราว ทุกครั้งที่กลับไป อาจารย์รังสรรค์ต้องแวะไปคูโบสถ์วัดรังสีสุทธาวาส ซึ่งปัจจุบันถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งของวัดบวรนิเวศ เนื่องด้วยโบสถ์วัดรังสีสุทธาวาสมีชื่อเป็นเพียงที่เรียนหนังสือของอาจารย์เท่านั้น แต่เป็นสถานที่จัดตั้งชมรมปริทัศน์เสนา ซึ่งมีบทบาทสำคัญยิ่งในการหล่อหลอมความคิดและเปิดโลกทัศน์ใหม่ให้กับปัญญาชนคนหนุ่มสาวทั้งหลาย

ที่โรงเรียนวัดบวรนิเวศ อาจารย์รังสรรค์มีเพื่อนสนิทหลายคนที่ยินหนังสือมาด้วยกัน บางคนเป็นเพื่อนที่ช่วยเหลือเกื้อกูลอาจารย์ให้สอบผ่านวิชาที่ไม่ถนัด เช่น วิชาว่ายน้ำ บางคนเป็นคู่แข่งในด้านการเรียนชนิดหายใจรดต้นคอกันมา ในปัจจุบันหลายคนเป็นผู้มีชื่อเสียง ดำรงตำแหน่งสำคัญในวงราชการและในกองทัพไทย อาจารย์รังสรรค์มีความรู้สึกที่อาจารย์มีความสนิทชิดเชื้อกับเพื่อนที่เรียนด้วยกันมาในระดับมัธยมมากกว่าเพื่อนในระดับมหาวิทยาลัย อาจารย์ยังจำบรรดาเพื่อนเหล่านั้นได้ดี ไม่ว่าจะเป็น ดร.จารุพงศ์ เรืองสุวรรณ, ญานี ตราโมท, ปริญา อุดมทรัพย์, ปรีดา จุลละมณฑล, พิศาล อัครเศรณี, พลเอก ดร.มนตรี ศุภาพร หรือ พลเอก น.พ.เอกจิต ช่างหล่อ แม้จะไปแล้ว อาจารย์รังสรรค์ก็ยังมีความสัมพันธ์ที่ดีกับบรรดาอาจารย์และเพื่อนนักเรียนอยู่

เมื่อจบมัธยมศึกษา อาจารย์รังสรรค์มีความตั้งใจที่จะเรียนต่อใน

คณะรัฐศาสตร์ ซึ่งเป็นผลพวงของการฟังการอภิปรายยามเย็นที่สนามหลวง อย่างมีพักต้องสงสัย การแยกสนามสอบเข้ามหาวิทยาลัยทำให้อาจารย์ รั้งสรรพศรีสอบเข้าได้ทั้งคณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะ เศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ แต่ในที่สุด ‘แม่เหล็กใหญ่’ ชื่อ ปวย อึ้งภากรณ์ ก็ดึงดูดให้อาจารย์ตัดสินใจเลือกเรียนต่อที่คณะเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ อาจารย์รั้งสรรพศรีสอบเข้าธรรมศาสตร์ได้เป็นลำดับที่สาม (ลำดับที่สองคือ ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล) อาจารย์มีประวัติการเรียนดีมากมาโดยตลอด สมุดจด คำบรรยายของอาจารย์รั้งสรรพศรีเป็นที่ชื่นชอบของเพื่อนฝูง เนื่องจากอาจารย์ มีลายมือที่สวยงาม อ่านง่าย จดคำบรรยายได้ครบถ้วน อาจารย์เล่าว่าจะจด คำบรรยายในสมุดหน้าขาวเพียงหน้าเดียว ส่วนอีกหน้าหนึ่งจะทิ้งไว้ว่างๆ เพื่อเติมเนื้อหาที่ค้นคว้ามาจากแหล่งอื่นนอกเหนือจากคำบรรยายในห้องเรียน

นอกจากให้ยืมสมุดจดคำบรรยายแล้ว อาจารย์รั้งสรรพศรียังเป็นที่พึ่ง แก่เพื่อนนักศึกษาอีกโสดหนึ่งด้วยการติวให้กับเพื่อนเมื่อใกล้สอบ วิชาที่ติวก็ มีหลายวิชา ที่ขาดไม่ได้คือวิชาหลักเศรษฐศาสตร์มหภาคและจุลภาค กล่าว กันว่า มีนักศึกษาเข้าฟังการติวของอาจารย์อย่างล้นหลาม เพื่อนบางคน สารภาพว่าเข้าฟังการติวของอาจารย์รั้งสรรพศรีมากกว่าเข้าฟังการบรรยายของ อาจารย์ผู้บรรยายด้วยซ้ำ เพื่อนร่วมรุ่นของอาจารย์ซึ่งมีบทบาทในวงราชการ และการเมืองมีหลายคน เช่น ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล, อรจิต สิงคาลวณิช ดร.สมศักดิ์ เต็มบุญเลิศชัย และ อำนวย ปะติเส

ในช่วงที่อาจารย์รั้งสรรพศรีเรียนอยู่ที่ธรรมศาสตร์ เป็นช่วงที่สังคมไทย อยู่ภายใต้การปกครองเผด็จการของทหาร ซึ่งลงหลักปักฐานตั้งแต่ปี 2501 โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และสืบทอดอำนาจต่อมาโดยกลุ่มจอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร ในบรรยากาศเช่นนี้ การแสดงความคิดเห็นใดๆ เกี่ยวกับบ้านเมือง โดยเฉพาะการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลย่อมเป็น 'ไปได้ยาก' แต่กระนั้นก็ยังมีการเคลื่อนไหวของคนหนุ่มสาว นักวิชาการ และ ปัญญาชนคนรุ่นใหม่ ที่จะรวมตัวกันพบปะและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เกี่ยวกับปัญหาบ้านเมือง สร้างบรรยากาศแห่งเสรีภาพทางวิชาการ แม้จะ เป็นวงแคบๆ แต่ก็เปิดโลกทัศน์ใหม่ และขยายพรมแดนแห่งความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับสังคมไทยออกไป



ดร.ชาญวิทย์ เกษตรศิริ ได้ให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า ความตื่นตัวของปัญญาชนไทยในยุคนั้นมิได้เกิดจากความกดดันภายในประเทศเพียงอย่างเดียว หากเกิดขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมเศรษฐกิจโลก ทศวรรษ 1960 และ 1970 เป็นยุคของการเคลื่อนไหวต่อต้านสงครามของคนหนุ่มสาวในสหรัฐอเมริกา และในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากสงคราม การวิพากษ์วิจารณ์และการเดินขบวนประท้วงนโยบายก่อสงครามและลัทธิจักรวรรดินิยมของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเป็นที่รับรู้กันอย่างกว้างขวาง และย่อมส่งผลต่อโลกทัศน์ของคนหนุ่มสาวในเมืองไทย คนหนุ่มสาวที่มีความตื่นตัวและสนใจใคร่รู้เกี่ยวกับปัญหาบ้านเมืองของตนหลายคนยังจดจำสภาพภาพที่จัดขึ้นเป็นประจำที่สำนักงานกลางนักเรียนคริสเตียนแห่งประเทศไทยได้ดี โดย ดร.โกศล ศรีสังข์ ผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้ริเริ่ม มีบุคคลที่มีชื่อเสียงเป็น ‘วีรบุรุษ’ ของปัญญาชนในยุคนั้นหมุนเวียนกันมาเป็นวิทยากร อาทิ ศาสตราจารย์สัญญาธรรมศักดิ์, ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ชัยนาม, ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ และที่สำคัญคือ อาจารย์สุลักษณ์ ศิวรักษ์ การสัมมนาครั้งแรกที่จัดขึ้นในปี 2509 ซึ่งเป็นระยะหลังจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เสียชีวิตแล้ว หัวข้อสัมมนาคือ “ความรับผิดชอบทางจริยธรรมเป็นความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ” โดยมี ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นผู้นำการอภิปราย

สภาพภาพได้ย้ายจากสำนักงานกลางนักเรียนคริสเตียนไปอยู่ที่วัดรังสีสุทธาวาสในบริเวณวัดบวรนิเวศ โดยอาจารย์สุลักษณ์ ศิวรักษ์ ได้ตั้งชมรมปริทัศน์เสวนา เป็นรายการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น โดยมีการกำหนดหัวข้อเสวนาและวิทยากรที่จะมาเป็นผู้นำอภิปราย มีการตั้งประธานชมรม มีวาระ 1 ปี เป็นผู้รับผิดชอบในการอำนวยการให้มีการเสวนา ประธานชมรมคนแรกคือ นายแพทย์วิชัย โชควิวัฒน์ อาจารย์ยังสรวด์เล่าว่า เส้นหนึ่งของรายการอยู่ที่มีวิทยากรที่ล้นแล้วแต่เป็นผู้มีชื่อเสียง เป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย นักวิชาการรุ่นใหม่ ซึ่งมีแนวคิดก้าวหน้า รายการเสวนาเป็นแม่เหล็กที่ดึงดูดนักศึกษามหาวิทยาลัยจำนวนไม่น้อยที่มีความสนใจปัญหาของบ้านเมือง และมีความรู้สึกเบื่อการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจารย์ยังสรวด์มีความเห็นว่าถูกครอบงำโดยนักวิชาการจากหน่วยราชการ ซึ่งไม่เพียงแต่ไม่ติดตามความก้าวหน้าทางวิชาการ แต่ยังมีมุมมองและโลกทัศน์ที่คับแคบ

การร่วมกิจกรรมของชมรมปริทัศน์เสวนาทำให้ผู้ร่วมเสวนาได้มีโอกาสรับรู้องค์ความรู้ที่แตกต่างออกไป มีโอกาสแลกเปลี่ยนความเห็น วิพากษ์วิจารณ์ความเป็นไปในบ้านเมืองระหว่างผู้มาร่วมเสวนากับวิทยากรที่มีชื่อเสียง อาจารย์รังสรรค์ถือว่าเขาและผู้คนรุ่นเดียวกันได้มีโอกาสเรียนรู้และพัฒนาความคิดเชิงวิพากษ์วิจารณ์จากอาจารย์สุลักษณ์ ศิวรักษ์ และในขณะเดียวกัน ชมรมปริทัศน์เสวนาเป็นกิจกรรมที่สร้างสายสัมพันธ์ระหว่างคนรุ่นใหม่ที่มีความสนใจหรือมีความคิดเหมือนๆ กัน แม้ว่าจะมาจากต่างสถาบันก็ตาม อาจารย์รังสรรค์มีเพื่อนสนิทหลายคนจากวงเสวนา เช่น นายแพทย์วิชัย โชควิวัฒน์, ดร.อุทัย ดุลยเกษม, พิกพ ธงไชย, สุชาติ สวัสดิ์ศรี และ เทพศิริ สุขโสภา

ในขณะเดียวกัน อาจารย์ก็ได้เข้าร่วมอยู่ในคณะบรรณาธิการ และบางครั้งก็เป็นบรรณาธิการ *สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ฉบับนิสิตนักศึกษา* ซึ่งอาจารย์สุลักษณ์ ศิวรักษ์ เป็นผู้ก่อตั้งขึ้นเพื่อให้คนรุ่นใหม่ในรั้วมหาวิทยาลัยได้มีเวทีสำหรับเสนอความคิดหรือข้อเขียนของตนเอง สุชาติ สวัสดิ์ศรี ได้กล่าวในรายการเสวนาหัวข้อ “ชีวิตการเป็นบรรณาธิการสังคมศาสตร์ปริทัศน์ ช่วงก่อนและหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516” ว่า จุดเด่นในทางสร้างสรรคของ *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ที่ส่งผลต่อคนร่วมสมัยมีสามประการคือ 1. จิตใจวิพากษ์วิจารณ์ 2. ความกล้าหาญทางจริยธรรม และ 3. การดำรงชีวิตอย่างมีอุดมคติ

เมื่ออาจารย์รังสรรค์สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์พร้อมกับเกียรติคุณดีมาก อาจารย์สมัครเป็นอาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ทั้งนี้ด้วยความแน่ใจว่าอาจารย์ชอบการเป็นครู อาจารย์ได้ทุนจากมหาวิทยาลัยไปเรียนต่อที่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ประเทศอังกฤษ ซึ่งอาจารย์เปรียบเทียบว่าเป็นการประสบโชคยิ่งกว่าถูกลอตเตอรี่รางวัลที่หนึ่ง ทั้งนี้ก็ด้วย ‘อิทธิฤทธิ์’ จดหมายรับรองจากท่านอาจารย์ป๋วยและนายฟรานซิส คริปปส์ (Francis Cripps) ซึ่งเป็นอาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์

อาจารย์รังสรรค์ได้เข้าเรียนที่ Churchill College ในปี 2512 ก่อนไปเคมบริดจ์ อาจารย์มิได้มีโอกาสคุ้นเคยกับท่านอาจารย์ป๋วยมากนัก อาจารย์รังสรรค์จำได้ว่า ได้เข้าพบท่านอาจารย์ป๋วยครั้งแรกในฐานะสารานุกรมหนังสืออนุสรณ์คณะเศรษฐศาสตร์ ปี 2509 และได้รับเงินสนับสนุนในการ

จัดทำหนังสือจากท่านอาจารย์ป่วยเป็นจำนวน 20,000 บาท แทนการถือจดหมายของคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ไปขอเงินอุดหนุนจากบุคคลภายนอก และอีกครั้งหนึ่งเมื่ออาจารย์ได้รับมอบหมายให้เขียนบทความเกี่ยวกับการเงิน และท่านอาจารย์ป่วยได้ส่งบทความดังกล่าวไปตีพิมพ์ใน วารสารสมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย ในช่วงปี 2511 - 2512

แม้ว่าการเรียนที่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์จะหนัก แต่อาจารย์รังสรรค์ก็มีความสุขกับการเรียนที่นั่น สังเกตได้จากข้อเขียนทั้งหลายของอาจารย์ที่เกี่ยวกับชีวิตของผู้คนและสังคมที่เคมบริดจ์ เช่นการเล่าถึงวิวาทะระหว่างเคมบริดจ์กับมหาวิทยาลัยแห่งลอนดอนเกี่ยวกับการปฏิวัติเคนเซียน(Keynesian Revolution) หรือเรื่องชีวิตรักที่โหดโผนของเบอร์ทรันด์ รัสเซลล์ รวมทั้งบรรยายทางวิชาการที่แสนจะคึกคักในทศวรรษ 1900 ในบทความ “เคนส์กับบลูมสเบอรี” ซึ่งละม้ายคล้ายคลึงกับบรรยายของชมรมปริทัศน์เสวนาที่อาจารย์คุ้นเคยมาก่อน

ที่เคมบริดจ์นี้เอง อาจารย์รังสรรค์ได้มีโอกาสใกล้ชิดกับท่านอาจารย์ป่วยมากขึ้น เนื่องจากในปี 2514 ท่านอาจารย์ป่วยได้มาเป็นศาสตราจารย์รับเชิญ (Visiting Professor) ที่ University College มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ นายแพทย์วิชัยมีความเห็นว่า การศึกษาที่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ไม่เพียงแต่สร้างความเข้มแข็งทางวิชาการให้แก่อาจารย์รังสรรค์ การได้มีโอกาสใกล้ชิดกับท่านอาจารย์ป่วย มีส่วนช่วยให้ชีวิตของอาจารย์รังสรรค์มีสีสันและรื่นรมย์มากขึ้น การพักผ่อนหย่อนใจหลังการทำงานหนักของท่านอาจารย์ป่วยคือการพบปะพูดคุยเรื่องราวต่างๆ รับประทานอาหาร ดื่ม หรือเล่นไพ่บริดจ์กับเพื่อนๆ และบรรดาลูกศิษย์ลูกหาทั้งหลาย เป็นการสร้างบรรยากาศของการผ่อนคลาย ซึ่งบรรยากาศเช่นนี้ คุณหมอวิชัยเล่าว่าไม่ปรากฏในยุคสมัยของชมรมปริทัศน์เสวนา

เมื่อจบปริญญาตรีจากมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ในปี 2515 อาจารย์รังสรรค์กลับมาเมืองไทย และรับปริญญาโทในปี 2519 ทำหน้าที่เป็นอาจารย์ที่ติ ศึกษาค้นคว้าความก้าวหน้าของวิชาการอย่างสม่ำเสมอ มีความสามารถสูงในการสอน มีการเตรียมการสอนอย่างดี โดยอาศัยความรู้จากหลายแหล่งตำราหลายเล่ม คำบรรยายของอาจารย์รังสรรค์เป็นที่ชื่นชอบของบรรดา





นักศึกษา เนื่องจากมีความชัดเจนแจ่มแจ้ง ภาษาที่ใช้สรวยามประหนึ่งภาษาเขียน มีการยกตัวอย่าง มีการนำทฤษฎีมาประยุกต์ใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง และหากจดคำบรรยายให้ได้ คำบรรยายนั้นก็จะกลายเป็นตำราที่ดีเล่มหนึ่งได้

ผลก็คือ ดัชนีคุณภาพการสอนของอาจารย์จะอยู่ในอันดับต้นๆ ในทัศนะของนักศึกษาเศรษฐศาสตร์ อาจารย์รังสรรค์เป็นอาจารย์ในอุดมคติ มีความรู้ดี เตรียมการสอนดี ถ่ายทอดดี และในขณะเดียวกันก็พยายามกระตุ้นให้นักศึกษาอ่านหนังสือประกอบการเรียนที่หลากหลาย และชี้แนะประเด็นสำคัญ ที่ควรแก่การวิเคราะห์วิจารณ์และศึกษาค้นคว้าต่อไป

นอกจากทำหน้าที่สอนแล้ว อาจารย์รังสรรค์ยังผลิตผลงานทางวิชาการที่มีคุณภาพอย่างสม่ำเสมอ ไม่ว่าจะเป็นเอกสารประกอบการบรรยาย ตำรา บทความ งานวิจัยเสริมหลักสูตร รวมทั้งงานวิจัยเชิงประวัติวิเคราะห์ งานวิจัยวิเคราะห์ปัญหาสถานการณ์ปัจจุบัน และงานวิจัยสถาบัน งานวิชาการของอาจารย์รังสรรค์จะได้รับการยกย่องอยู่เสมอว่ามีมาตรฐานสูง ด้วยความสมบูรณ์ของข้อมูลและความหนักแน่นลึกซึ้งในการวิเคราะห์ ทั้งนี้เพราะการทุ่มเทเวลาและความพยายามในการศึกษาค้นคว้าอย่างจริงจัง

ผลงานวิชาการของอาจารย์รังสรรค์มีเส้นทางเดินที่น่าสนใจ คือ เริ่มจากผลงานด้านเศรษฐศาสตร์การคลัง ตำราเล่มแรกคือเรื่อง *ทฤษฎีการภาษีอากร* ต่อจากนั้นก็เป็ผลงานด้านเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม หลังจากนั้นอาจารย์รังสรรค์เริ่มสนใจศึกษาเศรษฐกิจไทย โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง หนังสือ *ระบบเศรษฐกิจไทย: ลักษณะและปัญหา* ซึ่งตีพิมพ์ในปี 2526 นับเป็นหนังสือเล่มแรกที่ว่าด้วยเศรษฐกิจไทย ตามด้วย *กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475 - 2530* ในปี 2532 และนำไปสู่ *เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540* ผลงานที่ยิ่งใหญ่ในปี 2546

ศาสตราจารย์อัมมาร สยามวาลา ซึ่งเคยเป็นศาสตราจารย์รับเชิญ และอาจารย์ประจำของคณะเศรษฐศาสตร์ ได้กล่าวชื่นชมการทำงานทางวิชาการของอาจารย์รังสรรค์ว่า อาจารย์มีความสามารถในการสังเคราะห์ (synthesis) หลายอย่างเข้าด้วยกัน โดยเฉพาะการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์

ซึ่งหมายความว่าอาจารย์จะต้องทำงานหนัก ต้องศึกษาค้นคว้าข้อมูลอย่างต่อเนื่องและอย่างรอบด้าน เพื่ออธิบายพัฒนาการของสถาบัน ของกระบวนการกำหนดนโยบาย หรือของปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม งานวิจัยเรื่อง เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยฟรีเมีย่มข้าว: พรหมแดนแห่งความรู้ และพัฒนาการและบทบาทของสหสมาคมคัศสัตว์ เป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับความสามารถในการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองของอาจารย์รังสรรค์ ศาสตราจารย์อัมมารถือว่าอาจารย์รังสรรค์เป็นนักเศรษฐศาสตร์การเมือง แต่เป็นนักเศรษฐศาสตร์การเมืองสำนักนีโอคลาสสิก และที่น่าสนใจคือ อาจารย์เป็นนักเศรษฐศาสตร์การเมืองที่นักเศรษฐศาสตร์การเมืองฝ่ายซ้ายยอมรับ

ในหนังสือ กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475 - 2530 อาจารย์รังสรรค์เขียนไว้ว่า อาจารย์ได้ใช้แนวการวิเคราะห์ของสำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองนีโอคลาสสิก ซึ่งลักษณะพื้นฐานและแนวคิดดังกล่าวคือการนำเอาทฤษฎีของสำนักนีโอคลาสสิกมาใช้ในการอธิบายพฤติกรรมและสถาบันทางการเมืองและสังคม แต่ด้วยเหตุที่อาจารย์รังสรรค์เชื่อว่าทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียวจะไม่พอที่จะทำให้เข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจได้อย่างถ่องแท้และรอบด้าน ดังนั้นอาจารย์จึงเลือกใช้ระเบียบวิธีการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง โดยให้ความสำคัญต่อบัณฑิตที่ไม่ใช่เศรษฐกิจในการวิเคราะห์ด้วย เช่น โครงสร้างอำนาจทางการเมืองทั้งภายในและระหว่างประเทศ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และความสัมพันธ์ทางสังคม เป็นต้น

ในทัศนะของศาสตราจารย์อัมมาร สยามวาลา อาจารย์รังสรรค์ไม่ใช่บัณฑิตที่บุกเบิกทางทฤษฎีและซ้ำซ้อนในการใช้เครื่องมือทางคณิตศาสตร์นั้นมิใช่ข้อด้อยในการทำงานวิชาการของอาจารย์ แต่มันเป็นวิธีการศึกษาที่อาจารย์เลือกใช้ และเชื่อว่าจะมีพลานาภาพมากกว่า นอกจากนั้น ศาสตราจารย์อัมมารยังเห็นว่า อาจารย์รังสรรค์เป็นนักวิชาการ ‘บริสุทธิ์’ มากเกินไป เนื่องจากอาจารย์ไม่เคยและไม่ต้องการเข้าไปอยู่ในเหตุการณ์ และไม่เคยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบาย ยกเว้นเรื่องการ

ศึกษา ดังนั้นจึงทำให้อาจารย์รังสรรค์ขาดมิติของสิ่งที่อยู่เบื้องหลังนโยบายเหล่านั้น แต่กระนั้นอาจารย์รังสรรค์ก็มีความสามารถในการที่จะขุดค้นหาเบื้องหลังของนโยบายเหล่านั้นได้อย่างน่าอัศจรรย์ คุณสมบัติที่โดดเด่นอีกประการหนึ่งของอาจารย์รังสรรค์ในความเห็นของศาสตราจารย์อัมมารคือ เป็นนัก ‘แกะรอย’ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งยากที่นักวิชาการคนอื่น ๆ จะเสมอเหมือน

ความเป็นนักวิชาการบริสุทธิ์ของอาจารย์รังสรรค์ก็คือการเป็นผู้ศึกษาค้นคว้าประเด็นปัญหาต่างๆ อย่างลึกซึ้งรอบด้าน วิเคราะห์ สังเคราะห์ เผยแพร่ผลการศึกษา แต่ไม่เคยสนใจ ไม่เคยผลักดันให้ผลการศึกษาของอาจารย์เป็นที่ยอมรับของชนชั้นปกครอง และถูกนำไปใช้ในการบริหารประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนายแพทย์วิชัย โชควิวัฒน์ ที่ว่า อาจารย์รังสรรค์เป็นปัญญาชนอิสระ สนใจเฉพาะความคิด เป็นนักคิด นักวิจารณ์ โดยอาศัยข้อมูลที่ส่งสมมาเป็นเวลานาน อาจารย์รังสรรค์ไม่ใช่ นักบริหาร หรือผู้นำที่จะต้องคิดทั้งระบบ สร้างกลไกให้ระบบทำงาน

### **เมื่อความคิดตกผลึก: จากเศรษฐศาสตร์การศึกษาสู่เส้นทางเดินของสังคมเศรษฐกิจไทย**

---

หากจะตั้งคำถามว่า แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ของอาจารย์รังสรรค์เป็นอย่างไร คงเป็นคำถามที่ตอบได้ไม่ถนัดนัก เพราะจะต้องค้นหาคำตอบจากบรรดาผลงานจำนวนมากมายมหาศาลของอาจารย์ อาจารย์รังสรรค์เป็นนักเศรษฐศาสตร์ที่เลื่อมใสในระบบเสรีนิยมอย่างไม่ต้องสงสัย นั่นไม่ใช่เพราะอาจารย์ชอบวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลเผด็จการ แต่เพราะอาจารย์เชื่อมั่นมนุษย์ย่อมมีศักดิ์และสิทธิ์ที่จะกำหนดชะตากรรมของตนได้ โดยไม่ต้องมีรัฐบาลทำตัวเป็น ‘คุณพ่อรู้ดี’

อย่างไรก็ตาม มีแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ของอาจารย์รังสรรค์อยู่สองสามแนวที่น่าจะเป็นแนวคิดที่ตกผลึกแล้ว ซึ่งหมายความว่า เป็นแนวคิดที่ได้ผ่านการศึกษาวិเคราะห์จนได้ข้อสรุปจริงแท้ ที่จะไม่เปลี่ยนแปลงไปจากนี้มากนัก นั่นคือความคิดในด้านการศึกษาและ

พัฒนาการของสังคมเศรษฐกิจการเมืองไทย ซึ่งจะปรากฏรวบยอดอยู่ในหนังสือบางเล่มของอาจารย์ และหนังสือ 'บางเล่ม' ที่ว่านี้จะสังเคราะห์มาจากหนังสือหลายสิบเล่ม บทความหลายสิบบทความของอาจารย์

ในหนังสือ *ทัศนะทางการศึกษา* ซึ่งตีพิมพ์โดยสำนักพิมพ์เคล็ดไทย ในปี 2518 เป็นหนังสือที่รวบรวมบทความที่วิเคราะห์ปัญหาการศึกษาในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งสะท้อนปัญหาการศึกษาของประเทศที่ควรจะได้รับแก้ไข น่าสนใจว่าปัญหาดังกล่าวยังคงดำรงอยู่แม้ในทศวรรษ 2550 ดังเช่นปัญหาการกำหนดหลักสูตรซึ่งไม่สอดคล้องกับพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละภูมิภาคและท้องถิ่น ทำให้ระบบการศึกษามุ่งรับใช้ภาคตัวเมือง ภาคอุตสาหกรรม มากกว่าภาคเกษตรกรรม ระบบการศึกษาที่มีลักษณะเป็นชั้นบันได ซึ่งมีส่วนสำคัญในการ 'กระพือค้นหา' ของผู้เรียนในระดับหนึ่งให้ต้องการเรียนในระดับสูงต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด วิธีการสอนซึ่งอาศัยการบรรยายและการอ่านแบบเรียน ทำให้การศึกษาเป็นเพียงกระบวนการท่องจำ วิธีการสอนเช่นนี้ย่อมให้ความสำคัญต่อบทบาทของครูผู้บรรยาย แต่ทำลายความสามารถในการคิดและการแสดงความคิดเห็นของผู้เรียน นอกจากนั้นระบบการศึกษาที่เป็นอยู่ยังเปิดโอกาสให้แก่คนรวยมากกว่าคนจน เด็กที่มาจากครอบครัวผู้ยากไร้จะขาดโอกาสที่จะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพดีและในระดับที่สูงขึ้นเท่าที่ควร

ในทัศนะของอาจารย์รังสรรค์ รัฐสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้โดยมาตรการต่างๆ และเป้าหมายที่สำคัญของนโยบายจัดสรรบริการการศึกษา ก็คือ การกระจายโอกาสและสร้างความเป็นธรรมในการศึกษาให้กับทุกคน ดังนั้นจุดเริ่มต้นของการแก้ปัญหา ก็คือสร้าง input ที่ดีเข้าสู่กระบวนการศึกษา รัฐจำเป็นต้องลงทุนในการศึกษาให้กับเด็กทุกคนจนถึงวัยรุ่น สร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีทั้งในครอบครัวและนอกสถาบันครอบครัว เพื่อให้เด็กเรียนมีทัศนคติที่ดีและค่านิยมที่ถูกต้อง การจัดการศึกษาของรัฐควรมุ่งให้โอกาสแก่คนจนมากกว่าคนรวย ดังนั้นการรับนักเรียนของโรงเรียนหลวงจะต้องไม่ยึดสติปัญญาและความรู้เป็นเกณฑ์ แต่จะต้องยึดถือฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวเป็นหลัก และรัฐต้องให้เงินอุดหนุนแก่นักเรียนที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะยากจน

ยิ่งไปกว่านั้นระบอบควรจะทำให้การศึกษาอย่างไม่เป็นทางการ (non-





formal education) ซึ่งจะช่วยให้คนส่วนใหญ่ซึ่งต้องออกจากโรงเรียนได้เรียนหนังสือมากขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของเขา

รัฐจำเป็นต้องหาทุนมาเพื่อใช้จ่ายในการศึกษา ซึ่งส่วนหนึ่งย่อมต้องมาจากการเก็บภาษี ดังนั้นอาจารย์รังสรรค์จึงได้เสนอหลักการเก็บภาษี และการจัดสรรรายจ่ายเพื่อการศึกษาว่า ในการเก็บภาษีเพื่อนำมาใช้จ่ายในการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งให้ประโยชน์ต่อสังคมนั้น ต้องยึดหลักความสามารถในการชำระภาษี แต่การศึกษาที่ให้ประโยชน์เฉพาะปัจเจกชนต้องยึดหลักประโยชน์ที่ได้รับ ดังนั้นการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยควรจัดเก็บภาษีบัณฑิต และรายได้บางส่วนก็ต้องมาจากการเก็บค่าเล่าเรียน ส่วนการจัดสรรรายจ่ายเพื่อการศึกษาก็ต้องยึดหลักอัตราผลตอบแทนแก่สังคม ต้องมีการจัดลำดับอัตราผลตอบแทนจากมากไปหาน้อย สำหรับครูผู้สอนย่อมต้องมีความรู้ มีทักษะ และมีค่านิยมที่เอื้อต่อการสร้างบรรยากาศของเสรีภาพและการ

ส่งเสริมความคิดริเริ่ม แต่ความตั้งใจในการประกอบอาชีพครูย่อมต้องขึ้นอยู่กับคำตอบแทนหรือรายได้จากการเป็นครู ดังนั้นการขึ้นเงินเดือนจึงควรพิจารณาจากความตั้งใจและประสบการณ์ในการสอนมากกว่าปริญญา

จนถึงปี 2538 ทิศนะทางการศึกษาของอาจารย์รังสรรค์ยังไม่เปลี่ยนแปลง อาจารย์ยอมรับว่ากระแสโลกาภิวัตน์เป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ระบบการศึกษาจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อตั้งรับกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่ไหลบ่าเข้ามา ไม่ว่าจะเป็นความหลากหลายทางวัฒนธรรม หรือการที่ตะวันตกมีบทบาทในการกำหนดระบบการศึกษาของไทยมากยิ่งขึ้น (หรือที่อาจารย์เรียกว่า ‘อัสตงคตานุวัตร’ (Westernization) หรือกระบวนการ ‘สากลานุวัตร’ ของภาษา ไม่ว่าจะเป็นภาษาต่างชาติหรือภาษาอังกฤษ การครอบงำของ ‘ทุนวัฒนธรรม’ ทำให้บริการการศึกษามีลักษณะเป็นสินค้ามากขึ้น ซึ่งยังผลให้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างครูกับลูกศิษย์ กลายเป็นความสัมพันธ์ระบบสนธิสัญญาระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภค ทั้งหมดล้วนทำให้ระบบการศึกษายิ่งห่างไกลจากระบบการศึกษาเพื่อคนส่วนใหญ่ เพื่อคนด้อยโอกาส และเพื่อการดำรงชีวิต

อาจารย์รังสรรค์ยังคงยืนยันแนวทางในการจัดการการศึกษาที่เคยเสนอไว้เมื่อ 20 ปีก่อน คือการเข้ามาตรึงการทางคลั่งและการเงินให้คนกลุ่มที่มีฐานะรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดบริการการศึกษาของรัฐบาลมากขึ้น และให้กลุ่มที่ด้อยฐานะรับภาระน้อยลง โดยเก็บค่าเล่าเรียนสูงสำหรับโรงเรียนที่มีคุณภาพดีในกรุงเทพฯ และไม่เก็บค่าเล่าเรียนสำหรับโรงเรียนในเขตด้อยพัฒนา เกลี่ยคุณภาพของโรงเรียนให้อยู่ในระดับใกล้เคียงกัน โดยการลดงบประมาณการต่อหัวในเขตพัฒนาแล้ว และเพิ่มงบดำเนินการต่อหัวในเขตด้อยพัฒนา จัดตั้งกองทุนประชาศึกษา จัดสรรทุนให้กับนักเรียนที่เรียนดี และนักเรียนยากจน

อาจารย์รังสรรค์มีส่วนสำคัญในการทำให้ข้อเสนอที่จะสร้างความเป็นธรรมทางการศึกษาของอาจารย์เป็นจริงได้ อย่างน้อยในสองกรณีคือ งานวิจัยเรื่อง การคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยตามระบบโควต้า ซึ่งอาจารย์ได้รับมอบหมายจากท่านอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เมื่อคราวดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้เป็นผู้จัดทำ ถูกนำมาพิจารณาและ

ดัดแปลงเป็นโครงการนักศึกษาเรียนดีจากชนบท ซึ่งก่อตั้งในปี 2524 ในยุคที่ ศาสตราจารย์ประสาทน์ อวยชัย เป็นอธิการบดี และงานวิจัยเรื่อง นโยบาย อัตราค่าเล่าเรียนระดับปริญญาตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2538 - 2540: บททดลองเสนอ (2537) ซึ่งอาจารย์จัดทำขึ้นในฐานะเป็นรอง อธิการบดีฝ่ายวางแผนพัฒนาและเทคโนโลยีในยุคที่ ดร.ชาญวิทย์ เกษตรศิริ เป็นอธิการบดี ก็นำไปสู่การขึ้นค่าลงทะเบียน ค่าบำรุงการศึกษา ของนัก ศึกษามหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ ในปี 2538 เป็นต้นมา

การศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลและการวิเคราะห์ลักษณะและปัญหา ของระบบเศรษฐกิจไทยอย่างลึกซึ้ง และต่อเนื่องมาเป็นเวลานานทำให้อาจารย์ รังสรรค์สามารถเห็นพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจไทยอย่างแจ่มชัด และ ด้วยความแม่นยำในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ทำให้อาจารย์สามารถ นำเครื่องมือของเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิกมาใช้วิเคราะห์ลักษณะที่ เคยเป็น เป็นอยู่ และที่จะเป็นของระบบเศรษฐกิจไทยได้อย่างน่าชื่นชม จึงถือ ได้ว่า อาจารย์ได้นำเสนอวิธีการศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยอีกวิธีหนึ่ง นอกเหนือไปจากวิธีการศึกษาที่มีอยู่เดิม ด้วยวิธีการศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจการเมือง อาจารย์รังสรรค์ได้ผลิตผลงานที่มีคุณภาพหลายชิ้น ไม่ว่าจะเป็น กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์ เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475 - 2530 (2532) สังคม เศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550: ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์ (2538) รวมทั้งหนังสือรวมบทความต่างๆ ที่อาจารย์เขียนในฐานะคอลัมนิสต์ ของหนังสือพิมพ์และนิตยสารอีกมากมายหลายฉบับ อาทิ หนังสือชุด อนิจจังลักษณะ 3 เล่ม (2536 - 2538) สังคมเศรษฐกิจโลก: โครงสร้างและการ เปลี่ยนแปลง (2540) ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับสงครามการค้า (2540) วิฤติการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย (2541) เป็นต้น

ในหนังสือ กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บท วิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475 - 2530 อาจารย์ รังสรรค์ได้นำเสนอ ‘โมเดล’ กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทย ที่มีความชัดเจนและน่าประทับใจ เนื่องจากเป็นโมเดลที่ต้องใช้ข้อมูลเชิง ประวัติศาสตร์ย้อนหลังไปหลายปี ต้องศึกษาระบบเศรษฐกิจไทยแบบองค์รวม

โดยคำนึงถึงปัจจัยทั้งหลายทั้งที่เป็นปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์และมีใช้ เศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย นอกจากนั้นยังต้องศึกษา เศรษฐกิจไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกของประชาคมเศรษฐกิจการเมืองของโลก ด้วย ดังนั้นจึงไม่ต้องสงสัยว่า อาจารย์รังสรรค์จะต้องใช้เวลาและความ อุตสาหะวิริยะเพียงใด กว่าจะได้มาซึ่งผลงานชิ้นนี้

ในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ อาจารย์ได้นำเสนอตัวละครสำคัญๆ หลายตัวที่มีบทบาทโดดเด่นในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็น โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ เช่น ระบอบการเมืองการปกครอง จารีตประเพณี หรือความสัมพันธ์ในสังคม อุปทานของนโยบาย เช่น ขุนนาง นักวิชาการ พรรคการเมือง หรือชนชั้นนำทางอำนาจ อุปสงค์ของนโยบาย เช่น ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สื่อมวลชน หรือนักเศรษฐศาสตร์ และตัวละครตัวสุดท้ายคือระบบทุนนิยมโลก แต่ละยุคสมัย ตัวละครเหล่านี้ จะมีบทบาทแตกต่างกันไป ช่วงปี 2475 - 2516 เป็นช่วงเผด็จการ ดังนั้น ปัจจัยด้านอุปทานจึงมีบทบาทสูง ในขณะที่ประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ ไม่มีส่วนร่วม หลังปี 2516 การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย มากขึ้น ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น แต่ก็ยังมีความไม่เสมอภาคใน ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ กลุ่มนายทุนพ่อค้าสามารถสร้างพลังผลักดัน ต่อรองกับรัฐบาลได้ ในขณะที่กลุ่มเกษตรกรไม่สามารถผลักดันนโยบายที่เป็น ประโยชน์ต่อกลุ่มตนได้ แต่กระนั้นกลุ่มขุนนาง ชนชั้นนำทางอำนาจ และ นักวิชาการยังคงมีบทบาทอยู่ แต่มีแนวโน้มว่ากลุ่มทุนจะมีบทบาทมากขึ้น

นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา เริ่มก้าวเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีการ เลือกตั้ง มีการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างประชาชน ข้าราชการ และนักเลือกตั้ง แม้จะมีแนวโน้มว่านักเลือกตั้งจะเป็นฝ่ายชนะ องค์กร ระหว่างประเทศ ประเทศมหาอำนาจ และบรรษัทข้ามชาติยังมีบทบาทอยู่ในการ กดดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่บริษัทตน ภาค ประชาชนก็เข้มแข็งขึ้น โดยผ่านการสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Government Organization) ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

อาจารย์รังสรรค์เห็นว่า ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ยังคงเป็นความ สัมพันธ์พื้นฐานที่ร้อยรัดกลุ่มคนในสังคมไทยเข้าด้วยกัน เพื่อแสวงหา



ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและดำรงไว้ซึ่งอำนาจ ชนชั้นปกครองจึงต้องสร้างสายสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้นำทางทหาร กลุ่มพลังประชาธิปไตย ชนชั้นนำทางอำนาจนอกระบบราชการ ผู้นำท้องถิ่น หรือมวลชน และเมื่อแบบแผนความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เปลี่ยนแปลงไป ย่อมมีผลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและการแบ่งปันค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ทุนนิยมโลกยังคงมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยให้เป็นนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรี และดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด ในความเห็นของอาจารย์รังสรรค์ จนกระทั่งปี 2531 พลังอำมาตยาธิปไตยยังคงครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย และเริ่มสูญเสียบทบาทนี้ให้แก่نگเลือกตั้งที่มาจากกลุ่มทุนในปี 2540

ด้วยความเชื่อมั่นในความแข็งแกร่งทางวิชาการที่ได้สั่งสมมาหลายทศวรรษ อาจารย์รังสรรค์กล้าพอที่จะตั้งตนเป็นโอรสเศรษฐกิจ ทำนายนายเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจไทยในอนาคต และทำนายนายพัฒนาการ ‘ขั้นล่าสุด’ ของระบบทุนนิยมโลก

อาจารย์รังสรรค์กล่าวว่า จุดประสงค์ของหนังสือ *สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550* คือต้องการชี้ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของสังคมเศรษฐกิจไทยที่เป็นมา ที่เป็นอยู่ และที่จะเป็นไป สมมติฐานในการวิเคราะห์ของอาจารย์คือ พลวัตการเปลี่ยนแปลงของสังคมเศรษฐกิจไทยไม่สามารถแยกต่างหากจากการศึกษาพลวัตการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก และการศึกษาพลวัตการเปลี่ยนแปลงของสังคมเศรษฐกิจไทยมีอาจแยกพลวัตทางเศรษฐกิจออกจากพลวัตทางการเมือง สังคม และวัฒนธรรม ข้อสรุปของการวิเคราะห์บนสมมติฐานดังกล่าวก็คือ คำอธิบายว่าเหตุใดการปฏิรูปสังคมเศรษฐกิจจึงเป็นไปด้วยความยากลำบาก และในบางกรณีเป็นไปได้เลยในสังคมไทย อาจารย์รังสรรค์ใช้กรอบการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงสังคมเศรษฐกิจไทยผ่านปฏิสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางเศรษฐกิจการเมืองภายใต้ความสัมพันธ์ทางการผลิตในรูปแบบต่าง ๆ

ข้อสรุปของอาจารย์รังสรรค์ก็คือ พัฒนาการของวัฒนธรรมของสังคมไทยในช่วง 60 ปีที่ผ่านมา เป็นการปะทะกันระหว่างวัฒนธรรมอำนาจนิยมซึ่งยึดหลัก ‘อำนาจเป็นธรรม’ กับวัฒนธรรมประชาธิปไตย ซึ่งมาตรฐาน

ความชอบธรรมถูกกำหนดด้วยเหตุผลข้อเท็จจริง มิใช่ถูกกำหนดโดยอำนาจ  
วัฒนธรรมทั้งสองมิได้ดำรงอยู่ในสุญญากาศ หากดำรงอยู่ในสังคมที่มีระบบ  
ความสัมพันธ์ทางการผลิต ซึ่งไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดวัฒนธรรมทางเศรษฐกิจ  
แต่ยังมีผลต่อวัฒนธรรมทางการเมืองและสังคมด้วย

เส้นทางเดินของสังคมเศรษฐกิจไทยที่อาจารย์ชี้ให้เห็นก็คือ ใน  
สังคมไทยแต่โบราณ ความสัมพันธ์ทางการผลิตเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์  
ระหว่างบุคคลซึ่งมีฐานะต่างกัน วัฒนธรรมที่ครอบงำสังคมไทยจึงเป็น  
วัฒนธรรมอำนาจนิยม ซึ่งเข้ากันได้ดีกับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์  
จนตกผลึกกลายเป็น ‘วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์’

การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 เป็นการนำวัฒนธรรม  
ประชาธิปไตยเข้ามาสู่สังคมไทย หากแต่กลายเป็นวัฒนธรรมแปลกปลอม  
สำหรับสังคมไทย และไม่สามารถผสมกลมกลืนกับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ได้  
กลับกลายเป็น ‘วัฒนธรรมประชาธิปไตยอุปถัมภ์’ ทำให้ผู้ต้องการมีอำนาจ  
ในสังคมต้องสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทั้งในระดับบนและในระดับล่าง  
และในขณะเดียวกันก็ต้องแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจเพื่อมาหล่อเลี้ยง  
สายสัมพันธ์ดังกล่าว

การเติบโตของทุนนิยมที่ถูกครอบงำโดยวัฒนธรรมอำนาจนิยมเช่น  
สังคมไทย ก่อให้เกิดระบบทุนนิยมอภิสิทธิ์ กลุ่มทุนที่จะเติบโตได้ต้องเข้าไป  
อยู่ในสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้ทรงอำนาจทางการเมือง

ดังนั้นวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์กำลังเปลี่ยนไปสู่วัฒนธรรม  
ทุนนิยมเสรีประชาธิปไตย โดยมีวัฒนธรรมประชาธิปไตยอุปถัมภ์และ  
วัฒนธรรมทุนนิยมอภิสิทธิ์เป็นวัฒนธรรมในช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่าน โดยยังไม่  
เป็นที่แน่ชัดว่าช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่านจักใช้เวลานานเท่าใด

เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น อาจารย์รังสรรค์ให้อธิบายโดยศึกษา  
การต่อสู้ระหว่างวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์กับวัฒนธรรมทุนนิยมเสรี  
ประชาธิปไตย ผ่านพฤติกรรมของชนชั้นนำทางอำนาจ ภาครัฐ ภาคธุรกิจ  
ภาคราชการ และภาคประชาชน ชนชั้นนำทางการเมืองยังคงมาจากระบบ  
ราชการซึ่งถูกครอบงำโดยวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์ ส่วนชนชั้นปกครอง  
ที่มาจากการเลือกตั้งก็มิได้มีความเลื่อมใสในวัฒนธรรมประชาธิปไตยอย่าง



แท้จริง ยังแสวงหาผลประโยชน์จากวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์ต่อไป ส่วนบทบาทของภาครัฐจะมีมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของชนชั้นปกครองผู้ยึดกุมอำนาจรัฐ ถ้าการขยายบทบาทและขนาดของภาครัฐนำมาซึ่งผลประโยชน์ของชนชั้นปกครอง ขนาดของรัฐก็จะใหญ่ขึ้น ดังนั้นขนาดของรัฐจึงมิได้ขึ้นอยู่กับตรรกะทางเศรษฐศาสตร์ แต่ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจเป็นสำคัญ

ภาคธุรกิจซึ่งดูเหมือนจะเป็นภาคที่นิยมระบบทุนนิยมเสรี และน่าจะมียุทธศาสตร์ในการเรียกร้องให้มีวัฒนธรรมประชาธิปไตย แต่ผลสุดท้ายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจก็ยังเป็นปัจจัยชี้ขาดพฤติกรรมของกลุ่มทุน ซึ่งพร้อมที่จะเข้าข้างกลุ่มพลังที่เอื้อผลประโยชน์แก่กลุ่มตน ไม่ว่าจะเป็นพลังประชาธิปไตยหรือพลังอำนาจนิยม ระบบราชการยังคงถูกครอบงำโดยวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์ ซึ่งทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายมีลักษณะเป็นการสั่งการจากเบื้องบน ส่วนภาคประชาชนก็ถูกบีบบังคับโดยวัฒนธรรมประชาธิปไตย การดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด และการแพร่ขยายของระบบทุนนิยมโลก ให้ต้องสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ใหม่กับนักการเมือง และสร้างสายสัมพันธ์กับทุนนิยมโลกโดยผ่านพ่อค้าคนกลางและนายทุนท้องถิ่น เพื่อป้องกันตนเองจากความผันผวนทางเศรษฐกิจในสังคมเศรษฐกิจโลก

โดยใช้กรอบการวิเคราะห์ข้างต้น อาจารย์รังสรรค์ยังให้คำทำนายเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาในอนาคตของไทยว่า กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้สังคมไทยเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบทุนนิยมที่ยึดยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด แต่การดำเนินยุทธศาสตร์โลกาภิวัตน์พัฒนาดังกล่าวโดยไม่มีการเปลี่ยนวัฒนธรรมทางการเมือง และระบบราชการแบบรวมศูนย์ จะก่อให้เกิดปัญหาแก่ภาคประชาชนอย่างลึกซึ้ง การร่วมมือกันระหว่างชนชั้นนำทางอำนาจกับภาคธุรกิจในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ทำให้ประชาชนแปลกแยกจากภาครัฐและธุรกิจมากยิ่งขึ้น และมีผลผลักดันให้เกิดยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

ยุทธศาสตร์การพัฒนาในอนาคตจะเป็นเช่นไร ดูเหมือนอาจารย์รังสรรค์จะเสนอยุทธศาสตร์ทางเลือกสำหรับอนาคตว่า ควรจะเป็นแนวทางสายกลาง คือเป็นแนวทางประนีประนอมระหว่างยุทธศาสตร์โลกาภิวัตน์พัฒนากับยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ซึ่งยึดหลักการพัฒนาแบบยั่งยืน แสวงหาผลประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์โดยมีการจำกัดขอบเขต พร้อมกับเสนอยุทธศาสตร์และยุทธวิธีสำหรับแนวทางการพัฒนาสายกลาง

### **‘ทุนวัฒนธรรม’ พัฒนาการขึ้นล่าสุดของอาจารย์รังสรรค์**

---

แนวคิดของอาจารย์รังสรรค์ว่าด้วยทุนวัฒนธรรม (Cultural Capital) เริ่มเกิดขึ้นในปี 2536 โดยอาจารย์เชื่อว่ากลุ่มทุนวัฒนธรรมเป็นกลุ่มที่กำลังเติบโตขึ้นมามีความสำคัญในสังคมโลกปัจจุบัน สาระสำคัญของแนวคิดทุนวัฒนธรรมของอาจารย์ปรากฏอยู่ในปาฐกถา ไขยัง ลืมทองกุล เรื่อง “ทุนวัฒนธรรม” เมื่อเดือนพฤษภาคม 2539 นวัตกรรมทางความคิดนี้เติบโตจากการเฝ้าสังเกตพัฒนาการของทุนนิยมโลกที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงจารีตประเพณี วิถีชีวิต และวิถีคิดของผู้คนในสังคม

ทุนวัฒนธรรม หมายถึง ทุนที่ใช้ไปในการผลิตสินค้าและบริการที่มีนัยทางวัฒนธรรม สินค้าและบริการใดที่มีวัฒนธรรมฝังตัวอยู่ สินค้าและบริการเหล่านั้นคือสินค้าวัฒนธรรม (Cultural Products) สินค้าและบริการแต่ละประเภทจะมีนัยทางวัฒนธรรมในระดับและความเข้มข้นต่างกัน เช่น บะหมี่สดย่อมมีนัยทางวัฒนธรรมแตกต่างจากบะหมี่กึ่งสำเร็จรูป

ทุนวัฒนธรรมกำลังเป็นทุนหลักในสังคมเศรษฐกิจโลก นี่เป็นความเชื่อของอาจารย์รังสรรค์ เนื่องจากอาจารย์เชื่อว่า ทุนบริการกำลังจะเข้ามาแทนที่ทุนอุตสาหกรรม แต่ในขณะที่ทุนบริการยังไม่เติบโตเต็มที่ ทุนวัฒนธรรมจะเป็นทุนหลัก ทุนวัฒนธรรมได้หยั่งรากแล้วทั้งในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ อุตสาหกรรมสินค้าวัฒนธรรมขยายตัวอย่างกว้างขวาง สินค้าวัฒนธรรมจำนวนมากได้ถูกผลิตและกระจายไปทั่วโลก โดยผ่านกระบวนการสากลาภิวัตน์ของวัฒนธรรมชาติมหาอำนาจ ซึ่งเติบโตพร้อมๆ กับจักรวรรดินิยม กระแสโลกาภิวัตน์ กระบวนการโทรคมนาคมได้



เปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต สิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ทั้งในครัวเรือน สถานที่ทำงาน ชุมชน และบ้านเมือง ปรากฏการณ์น้องเอมีย่อมเป็นสิ่งยืนยันความเชื่อของ อาจารย์รังสรรค์อย่างไม่มีข้อกังขา

แนวคิดและข้อเสนอของอาจารย์รังสรรค์ แม้จะมีได้ถูกนำมา พิจารณาในกระบวนการกำหนดกฎหมายหรือนโยบายเศรษฐกิจ แต่น่า สังเกตเช่นกันว่า น้อยครั้งที่แนวคิดและข้อเสนอของอาจารย์จะถูกตอบได้ หักล้างจากนักวิชาการสำนักอื่น และจากผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด นโยบาย อาจจะเป็นด้วยความเพิกเฉยไม่สนใจ ไม่เห็นด้วยแต่หาข้อโต้แย้ง ไม่ได้ หรือด้วยความไม่เข้าใจก็ตาม แต่ข่าวสารและข้อคิดทั้งหลายเหล่านี้ได้ รับการต้อนรับอย่างอบอุ่นยิ่งจากผู้ที่สนใจความเป็นไปในบ้านเมือง และ ปัญญาชนผู้มีจริยธรรมในหัวใจ และอาจารย์รังสรรค์ย่อมสามารถภูมิใจได้ว่า ภารกิจที่อาจารย์ได้กระทำไปนั้นประสบความสำเร็จดังที่ตั้งใจไว้

“การเผยแพร่บทวิเคราะห์ อรรถาธิบาย สารสนเทศ และความคิด ต่อสาธารณชน ทั้งในประเด็นปัญหา และปรากฏการณ์ทางสังคม การเมือง และ เศรษฐกิจ เป็นภารกิจที่ผู้เขียนถือปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง นับแต่ปี 2515 เป็นต้นมา”  
(จากคำนำในหนังสือ ทวนวัฒนธรรม)

## อาจารย์รังสรรค์กับหนังสือ

การเป็นนักวิชาการที่มีผลงานโดดเด่นเช่นศาสตราจารย์รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ ย่อมมิใช่มาจากความอดสาหะวิริยะในการศึกษา ค้นคว้าข้อมูล การทำความเข้าใจกับทฤษฎีอย่างแตกฉาน และการนำทฤษฎีมาประยุกต์ใช้ อย่างเหมาะสมเท่านั้น แต่ย่อมต้องประกอบด้วยความสามารถในการนำเสนอ เผยแพร่ผลการศึกษาต่อสาธารณชนด้วย อาจารย์รังสรรค์มีคุณสมบัติทั้งสอง ประการนี้ซึ่งได้มาจากการเป็นคนรักการอ่าน จดจำในสิ่งที่อ่านได้อย่างแม่นยำ และขยันเขียน

อาจารย์รังสรรค์เป็นหนอนหนังสือตัวอ้วนอย่างไม่ต้องสงสัย อาจารย์ ชอบอ่านหนังสือทุกประเภท อาจารย์มิใช่ นักวิชาการที่ชื่นชอบเฉพาะการอ่าน

หนังสือวิชาการเท่านั้น อาจารย์อ่านทั้งสารคดี เรื่องสั้น นวนิยายรักชีวิตรัตนทศ อาจารย์รู้จัก ก. สุรางคนางค์, ว. ณ ประมวญมารค หรือ คึกฤทธิ์ ปราโมช อาจารย์อ่านหนังสือของศรีบูรพาทุกเล่ม ตั้งแต่นวนิยายประโลมโลกย์จนถึงนวนิยายเพื่อชีวิต และชื่นชมเรื่องสั้นของ อิศรา อมันตกุล เมื่อไปอยู่เคมบริดจ์ก็อ่านหนังสือนวนิยายควบคู่กับการอ่านตำราภาษาอังกฤษ และเพราะอาจารย์เป็นผู้รักการอ่าน อาจารย์จึงชอบซื้อและสะสมหนังสือ กล่าวกันว่าสิ่งที่อยู่ใกล้ชิดกับอาจารย์เป็นอันดับสองรองจากครอบครัวคือหนังสือ

นอกจากนี้อาจารย์ยังสมัครยังชอบอ่านบทวิจารณ์หนังสือพอๆ กับอ่านหนังสือ เพราะเหตุว่าการอ่านบทวิจารณ์เป็นทางลัดไปสู่เนื้อหาของหนังสือได้ดี สามารถรับรู้การเคลื่อนไหวทางวิชาการ และยังช่วยในการตัดสินใจซื้อหนังสือ โดยเฉพาะหนังสือที่อาจารย์ยังไม่คุ้นเคยกับผู้เขียน

อาจารย์ยังสมัครเป็นผู้มีความสามารถสูงในการใช้ภาษา ข้อเขียนของอาจารย์ไม่เพียงแต่ทำให้ผู้อ่านมีความเข้าใจแจ่มแจ้งในเนื้อหาสาระที่น่าเสนอ แต่ยังได้เรียนรู้การใช้ภาษาที่สวยงาม มีความคมชัด และ ‘หนัก’ ได้รู้จักศัพท์ใหม่ที่อาจารย์ประดิษฐ์ขึ้น เช่น อำมาตยาธิปไตย ยียาธิปไตย องค์กรโลกบาล ฉันทมติ สัตว์เศรษฐกิจ เป็นต้น ส่วนงานการเขียนของอาจารย์ ยังเป็นที่ชื่นชมและถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลาย

เมื่อความสามารถและความเจนจัดในการใช้ภาษาของอาจารย์เป็นที่รับรู้ อาจารย์จึงได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ดูแลงานเขียน คือการเป็นบรรณาธิการ อาจารย์ยังสมัครแล้วว่า อาจารย์เป็นบรรณาธิการอาชีพตั้งแต่ปี 2506 เริ่มตั้งแต่การทำหนังสือเมื่อเรียนที่โรงเรียนวัดบวรนิเวศ เป็นบรรณาธิการ *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ฉบับนิสิตนักศึกษา, *วารสารธรรมศาสตร์* และ *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* อาจารย์ชอบหน้าที่บรรณาธิการ เพราะทำให้ได้มีโอกาสได้อ่านบทความต่างๆ ที่ส่งเข้ามาเพื่อตีพิมพ์ ทั้งยังได้ฝึกปรือภาษาไปพร้อมๆ กัน

อาจารย์ยังสมัครได้รับการเชิญให้เป็นคอลัมน์นิสต์ของวารสารและหนังสือพิมพ์หลายฉบับ เช่น *สังคมศาสตร์ปริทัศน์*, *จุดวิสัย*, *มติชน*, *ประชาชาติธุรกิจ*, *ฐานเศรษฐกิจ*, *ผู้จัดการ*, *Financial Day* และ *Corporate Thailand* สำหรับอาจารย์แล้ว การประกอบภารกิจในฐานะนักเศรษฐศาสตร์ประเภทสิ่งพิมพ์

เป็นประโยชน์ต่อสังคมมากกว่านักเศรษฐศาสตร์วิชาการ และการทำหน้าที่ Journalistic Economist มิได้เป็นอุปสรรค ในทางตรงข้าม กลับเกื้อกูลการทำงานที่ Academic Economist ด้วยซ้ำ อาจารย์รังสรรค์สารภาพว่า การเป็นคอลัมนิสต์ประจำให้กับหนังสือพิมพ์ ผู้จัดการ เป็นงานที่ยากยิ่ง เพราะอาจารย์จะต้องเขียนบทความวิเคราะห์พฤติกรรม ปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจ รวมทั้งวิพากษ์วิจารณ์นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลทุกสัปดาห์ ทำให้อาจารย์ต้องติดตามข่าวสารเศรษฐกิจการเมืองอย่างใกล้ชิด ต้องสะสมข้อมูลมหาศาลสำหรับบทความแต่ละชิ้น และด้วยเหตุที่อาจารย์เป็นผู้มีความพิถีพิถันในเรื่องข้อมูล จึงต้องใช้เวลามากสำหรับการจัดการกับข้อมูล เพื่อให้ได้ข้อเขียนที่มีความถูกต้องสมบูรณ์ทั้งในด้านวิชาการและภาษา จึงไม่น่าประหลาดแต่อย่างใดที่มีผู้อ่านจำนวนมากติดตามอ่านคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” ในหนังสือพิมพ์ ผู้จัดการ ทุกวันพฤหัสบดี

นอกจากการเป็นทั้งผู้รักการอ่านและเป็นผู้เขียนแล้ว อาจารย์รังสรรค์ยังมีบทบาทสำคัญในการผลิตตำรา ดร.ชาญวิทย์ เกษตรศิริ ได้เล่าและกล่าวถึงความเปี่ยมมาของมูลนิธิการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย และบทบาทของอาจารย์รังสรรค์ในฐานะผู้ก่อตั้งสถานะของมูลนิธิการตำราฯ หลังจากเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ลดทอนบทบาทลงจนเกือบกลายเป็น ‘ส่วนเกินของยุคสมัย’ ว่า อาจารย์รังสรรค์ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการมูลนิธิคนแรกในเดือนตุลาคม 2521 อาจารย์ได้จัดระเบียบสำนักงานและเอกสาร ทำแผนงานของมูลนิธิเสนอต่อที่ประชุมกรรมการบริหาร อาจารย์มีข้อเสนอที่น่าสนใจเกี่ยวกับทิศทางใหม่ของมูลนิธิ เช่น ส่งเสริมการผลิตตำราที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเมืองไทย รวมถึงเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่งเสริมเกื้อกูลบทบาทของนักวิชาการรุ่นหนุ่มสาวเพื่อสืบทอดภารกิจทางวิชาการมิให้ขาดสาย กล่าวกันว่าความพยายามที่จะรื้อฟื้นกอบกู้มูลนิธิให้ดำรงอยู่ต่อไปได้ด้วยเยื่อใยที่มีต่อศาสตราจารย์ปวย อึ้งภากรณ์ ผู้ก่อตั้งองค์การนี้ขึ้นมา มูลนิธิการตำรายังคงทำหน้าที่ส่งเสริมการสร้างตำราทางสังคมศาสตร์ที่มีคุณภาพ สร้างความก้าวหน้าทางวิชาการให้กับสังคมไทย สืบทอดเจตนารมณ์ของผู้ก่อตั้งจวบจนทุกวันนี้

## มาตรฐานทางวิชาการและการดำรงชีวิต

กล่าวกันว่า คุณค่าของคนอยู่ที่ผลงาน หากเป็นเช่นนั้น คุณค่าของอาจารย์รังสรรค์ก็คงจะประเมินมิได้ อาจารย์รังสรรค์เป็นนักวิชาการที่ไม่เคยหยุดสร้างผลงานทางวิชาการ เป็นผลงานที่มีความสมบูรณ์ มีความลุ่มลึก และก้าวหน้าทันเหตุการณ์อยู่เสมอ อาจารย์เป็นนักวางแผนที่ดี แผนงานที่เสนอมาจากการทำงานอย่างทุ่มเท การใช้ข้อมูลมากมาย การทำงานอย่างเป็นระบบ ความคิดสร้างสรรค์ และจินตนาการ แต่สำหรับเพื่อนผู้ใกล้ชิดหลายคน รวมทั้งบางท่านที่เคยร่วมงานกันมานาน คุณค่าของอาจารย์รังสรรค์มิได้อยู่ที่ความเป็นนักวิชาการยิ่งใหญ่ที่ได้รับรางวัลเกียรติยศมากมาย หากแต่อยู่ที่จริยธรรม มโนธรรม และวัตรปฏิบัติของอาจารย์ นายแพทย์วิชัย โชควิวัฒน์ กล่าวว่า อาจารย์รังสรรค์มีความเข้มแข็งและมั่นคงทางวิชาการ จริยธรรม รักความถูกต้องและความเป็นธรรม มีความกล้าที่จะวิพากษ์วิจารณ์สิ่งที่ไม่ถูกต้องอย่างตรงไปตรงมา แม้ว่าในบางครั้งจะใช้ถ้อยคำที่ดูแข็งกร้าวและหนักหน่วง เป็นลูกศิษย์ที่ถ่ายทอดและทำหน้าที่หลายอย่างต่อจากท่านอาจารย์ปวย แต่ต่างกันไปที่ลีลา บารมี และอารมณ์ขัน

ดร.ชาญวิทย์ เกษตรศิริ ที่ได้ร่วมงานกันมาตั้งแต่สมัยมูลนิธิโครงการตำราฯ จวบจนมาร่วมทีมบริหารมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ด้วยกัน คบหาสมาคม ขึ้นชมกันและกัน ก็เพราะอาจารย์รังสรรค์เป็นคนขยันทำงาน ทำงานเป็นระบบ มีความสนใจเหตุการณ์บ้านเมืองและสิ่งแวดล้อมเหมือนกัน ที่รักและนับถือก็เป็นคนคนเดียวกันหรือกลุ่มเดียวกัน ที่สำคัญคือ อาจารย์รังสรรค์เป็นคนที่ ‘กินอยู่’ ง่ายๆ ชวนไปกินข้าว กินถ้วยเดียวที่ข้างถนนหรือในตลาดเก่าๆ ได้โดยไม่มีปัญหา

ศาสตราจารย์อัมมาร สยามวาลา มีความเห็นว่า การที่อาจารย์รังสรรค์เป็นที่ยอมรับในแวดวงวิชาการโดยสนิทใจ มิใช่เพราะอาจารย์รังสรรค์มีความเข้มแข็งทางวิชาการอย่างเดียว แต่เพราะอาจารย์มีอุดมการณ์ ชื่อสัตย์ต่อวิชาชีพ มีชีวิตแบบสมถะ ไม่แสวงหาอำนาจวาสนาหรือเงินตรา

ศาสตราจารย์อัมมารเชื่อว่า อาจารย์รังสรรค์น่าจะต้องมีอิทธิพลต่อมาตรฐานทางวิชาการและการดำรงชีวิตของนักวิชาการรุ่นเดียวกับอาจารย์

และรุ่นหลังๆ การใช้ชีวิตของอาจารย์รังสรรค์สมควรจะถูกใช้เป็นตัวชี้วัดมาตรฐานทางวิชาการและจริยธรรมของนักวิชาการโดยปริยาย (implicit) ในฐานะที่เคยเป็นอาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์มาช่วงระยะเวลาหนึ่ง ศาสตราจารย์อัมมารถือว่าอาจารย์รังสรรค์เป็นมีโนธรรม (Conscious) ของคณะ แม้ว่าอาจารย์รังสรรค์จะมีได้สร้างวัฒนธรรมให้กับองค์กรเพราะการไม่ยอมรับงานบริหาร แต่การรับรู้โนธรรมเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้ก็เฉพาะกับบุคคลที่มีความละเอียดต่อการกระทำบาปเท่านั้น

นอกจาก ‘จิต’ ส่วนตัวของอาจารย์รังสรรค์จะทำให้อาจารย์เป็นอย่างไร ยังมีบุคคลอีกสามท่านที่มีอิทธิพลต่อความคิดและชีวิตของอาจารย์ ท่านแรกคือ แม่ ซึ่งยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริต และส่งเสริมให้ลูกทุกคนได้รับการศึกษา ท่านต่อมาคือ อาจารย์สุลักษณ์ ศิวรักษ์ ผู้เป็นต้นแบบของวัฒนธรรมแห่งการวิพากษ์วิจารณ์ และท่านสุดท้ายคือ ศาสตราจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ผู้มีความซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพ มีความกล้าหาญทางจริยธรรม และดำรงชีวิตอย่างเรียบง่าย

ด้วยคุณสมบัติโดดเด่นในด้านวิชาการ จริยธรรม ความกล้าหาญในการวิพากษ์วิจารณ์ และความพยายามที่จะรักษาพรหมจรรย์แห่งการเป็นนักวิชาการอย่างเหนียวแน่นมั่นคง อาจารย์รังสรรค์จึงเป็นที่ยอมรับนับถือของนักวิชาการ ปัญญาชน ผู้ฝึกฝนในการแสวงหาความรู้และความเป็นธรรมในบ้านเมือง เพื่อนฝูงและลูกศิษย์จำนวนไม่น้อยมีความเลื่อมใส เชื่อมั่น และศรัทธา พร้อมที่จะเชื่อและยึดอาจารย์เป็นแบบอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวิถีการทำงานของอาจารย์ ฉะนั้นอาจารย์รังสรรค์จึงเป็นความภาคภูมิใจของครอบครัว ของโรงเรียนวัดบวรนิเวศ ของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ของอาจารย์สุลักษณ์ ศิวรักษ์ และของศาสตราจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์

## ประวัติศาสตราจารย์ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์



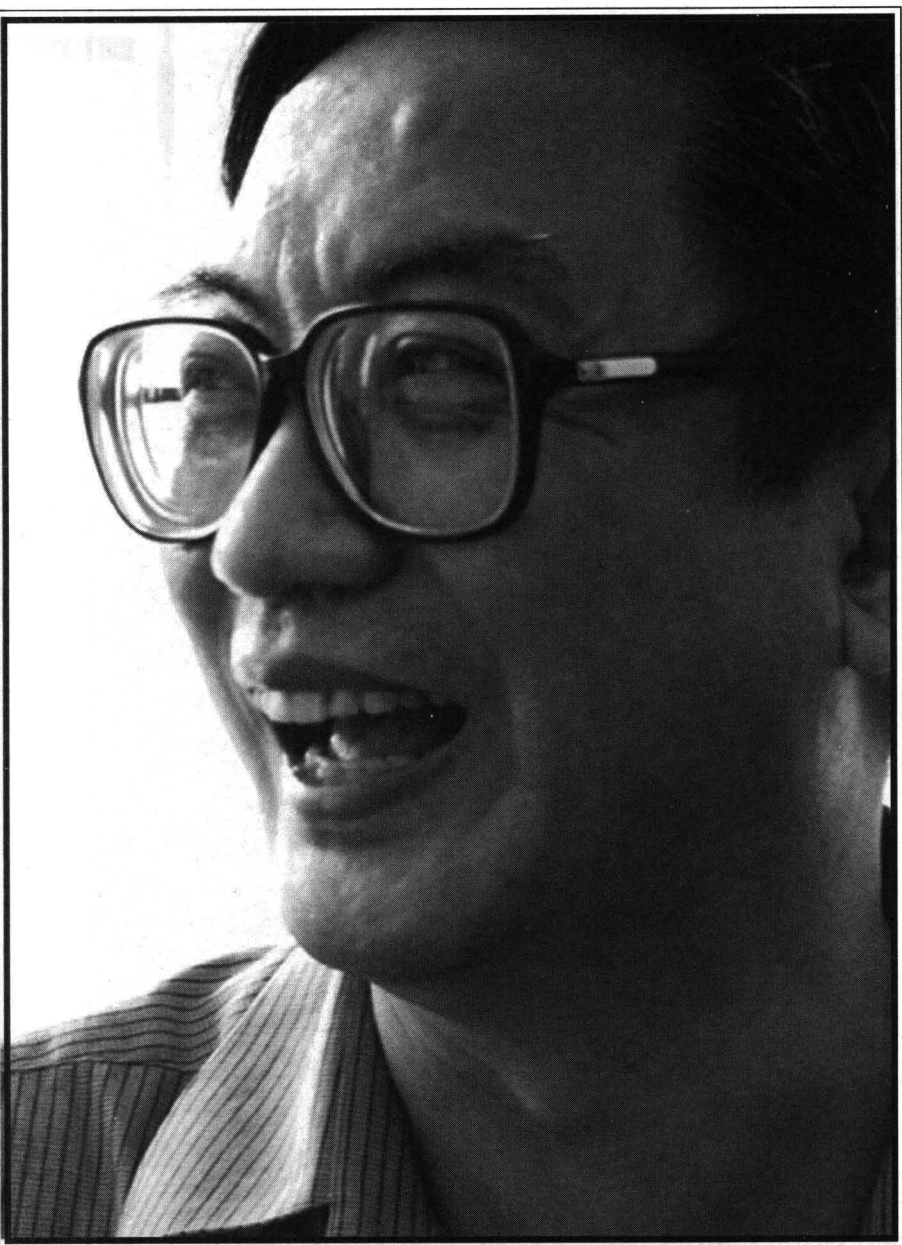
|                  |  |
|------------------|--|
| สัญชาติ          | ไทย  |
| วัน เดือน ปีเกิด | 14 กันยายน 2489  |
| บิดา             | นายอุยนิ่ม แซ่ตั้ง                                       |
| มารดา            | นางอู่เตียง แซ่เอ็ง                                      |
| คู่สมรส          | ศาสตราจารย์ ดร.ปราณี ทินกร                               |
| บุตรธิดา         | 1. นางสาวดุจจินดา ธนะพรพันธุ์<br>2. นายเจียร ธนะพรพันธุ์ |

### การศึกษา

|      |  |
|------|--|
| 2506 | มัธยมศึกษา โรงเรียนวัดบวรนิเวศ                                     |
| 2511 | ศ.บ. (เกียรตินิยมดีมาก)<br>คณะเศรษฐศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 2515 | B.A. (Cantab.), Churchill College,<br>Cambridge University         |
| 2519 | M.A. (Cantab.), Churchill College,<br>Cambridge University         |

### ทุนการศึกษาที่ได้รับ

|           |                                 |
|-----------|---------------------------------|
| 2506      | ทุนพระศาสนาโลกน วัดบวรนิเวศ     |
| 2507-2510 | ทุนภูมิพล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 2512-2514 | ทุนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์        |





## อาชีพ

2511-ปัจจุบัน อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## ตำแหน่งทางวิชาการ

2511 อาจารย์  
2533 ผู้ช่วยศาสตราจารย์  
2537 รองศาสตราจารย์  
2544 ศาสตราจารย์

## ตำแหน่งงานบริหาร

2517 ประธานคณะกรรมการห้องสมุด  
คณะเศรษฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
2518 ประธานคณะกรรมการปริญญาตรี  
คณะเศรษฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
2519 ผู้อำนวยการรับนักศึกษาเข้า  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
2523 ประธานคณะกรรมการวางแผน  
คณะเศรษฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
2524 รองผู้อำนวยการสถาบันไทยคดีศึกษา  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
2525-2530 ประธานคณะกรรมการส่งเสริมการ  
สร้างตำรามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



- |           |   |
|-----------|---|
| 2537-2538 | รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนพัฒนาและเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 2540-2546 | ประธานสำนักพิมพ์<br>มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์                     |

#### งานส่งเสริมงานวิชาการอื่นๆ

- |           |  |
|-----------|--|
| 2516-2519 | บรรณาธิการ วารสารธรรมศาสตร์  |
| 2518-2519 | บรรณาธิการ วารสารสังคมศาสตร์<br>ปริทัศน์ ฉบับวิชาการ   |
| 2519      | คณะบรรณาธิการวารสารเศรษฐศาสตร์<br>สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย  |
| 2524      | คณะบรรณาธิการ วารสารธรรมศาสตร์   |
| 2526-2538 | บรรณาธิการ วารสารเศรษฐศาสตร์<br>ธรรมศาสตร์   |
| 2544-2549 | คณะบรรณาธิการ วารสาร<br>เศรษฐศาสตร์<br>ธรรมศาสตร์  |
| 2547      | ประธานคณะกรรมการ<br>โครงการจับกระแสดังค์การ<br>การค้าโลก (WTO Watch)<br>โดยได้รับทุนสนับสนุนจาก<br>สกว. (สำนักงานกองทุน<br>สนับสนุนการวิจัย) |

## เครื่องราชอิสริยาภรณ์

- 2537 เหรียญจักรพรรดิมาลา
- 2538 ประถมาภรณ์มงกุฎไทย
- 2545 มหาวชิรมงกุฎ

## เกียรติยศและรางวัลที่ได้รับ

- 2520-2521 Visiting Fellow, Princeton University
- 2539 เมธีวิจัยอาวุโส สกว.  
(สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย)
- 2540 นักวิจัยดีเด่นแห่งชาติ  
สาขาเศรษฐศาสตร์  
สำนักงานคณะกรรมการ  
วิจัยแห่งชาติ
- 2541 TTF Award  
สำหรับหนังสือเรื่อง  
การบริหารนโยบาย  
เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ  
ในอนาคต  
มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย
- 2546 กิตติยาจารย์สาขา  
สังคมศาสตร์  
แห่งมหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์
- 2549 รางวัลชูเกียรติ อุทกะพันธุ์  
สำหรับหนังสือเรื่อง  
เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ

## 1. หนังสือและตำรา

### 1. ตำราและหนังสือวิชาการ

1. ทฤษฎีการภาษาอากร สำนักพิมพ์เคล็ดไทย 2517
2. ทศนะทางการศึกษา สำนักพิมพ์เคล็ดไทย 2518
3. กลยุทธ์ในการแก้ปัญหาความยากจนในประเทศไทย กองบรรณาธิการตราฐ 2518
4. เศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยการศึกษา สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 2519
5. ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร สำนักพิมพ์ดวงกมล 2521
6. ระบบเศรษฐกิจไทย : ลักษณะและปัญหา สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2526
7. ภาษาอากรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย : คลังข้อมูลและบทสำรวจสถานะทางวิชาการ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2527
8. เงินคงคลังในระบบเศรษฐกิจไทย สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528
9. เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยฟรีเมียวมข้าว สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2530
10. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475 - 2530 สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2532 ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง สำนักพิมพ์ผู้จัดการ 2538 ฉบับพิมพ์ครั้งที่สาม โครงการจัดพิมพ์คปไฟ 2546
11. สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 : ยุทธศาสตร์การพัฒนา ในกระแสโลกาภิวัตน์ สำนักพิมพ์ไฉไล 2538
12. นโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2541 ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง ปี 2546
13. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สำนักพิมพ์มติชน 2546 - 2547

## 2. หนังสือที่เขียนร่วมกับผู้อื่น

1. “เศรษฐศาสตร์ของชาวพุทธ” ใน ประเวศ วะสี และ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ สาธารณสุขกับพุทธธรรม และเศรษฐศาสตร์ของชาวพุทธ มูลนิธิโกลด คิมทอง 2521

2. เศรษฐศาสตร์จุลภาคเบื้องต้น : คลังข้อทดสอบ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2522 บรรณาธิการ และเขียนร่วมกับ จินตนา เชิญศิริ, ชูศรี มณีพฤกษ์, พงษ์ภาณุ นิธิประภา, รัชนีวรรณ อุทัยศรี และ สมลักษณ์รัตน์ วัฒนวิฑูกร

3. เศรษฐศาสตร์มหภาคเบื้องต้น : คลังข้อทดสอบ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2524 บรรณาธิการ และเขียนร่วมกับ จินตนา สมทรัพย์, ภาณุพงษ์ เศวตรุนทร์, พรพิมล สันติมนิรัตน์, รัฐ เกตุสิงห์, รัศมีดารา ชันติกุล และ วณี จงศิริวัฒน์

4. การวางแผนและการจัดการหน่วยวิชาการ สำนักพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมวิชาการ 2525 เขียนร่วมกับ สมหวัง พิธิยานุวัฒน์

## 3. หนังสือที่เป็นบรรณาธิการ

1. เศรษฐกิจการเกษตร สำนักพิมพ์เคล็ดไทย 2517 (บรรณาธิการ)

2. สังคมกับเศรษฐกิจ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519 (บรรณาธิการ)

3. รักเมืองไทย เล่มหนึ่ง โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2519 บรรณาธิการร่วมกับ สมบัติ จันทวงศ์

4. รักเมืองไทย เล่มสอง โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2519 บรรณาธิการร่วมกับ ณรงค์ชัย อัครเศรณี

5. ทฤษฎีการพึ่งพาและสังคมเศรษฐกิจไทย สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528 บรรณาธิการร่วมกับ สมบูรณ์ ศิริประชัย

6. บัวย อังภาภรณ์ ชีวิต งาน และความหลัง สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528 (บรรณาธิการ)

7. เสน่ห์ จามริก : รัฐศาสตร์กับการเมืองไทย มุลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2530 บรรณาธิการร่วมกับ อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์

8. เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2531 บรรณาธิการร่วมกับ นิพนธ์ พัวพงศกร

#### 4. หนังสือคลังข้อมูล

1. มติสำคัญของคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (สิงหาคม 2531 - กุมภาพันธ์ 2534) โครงการสำนักวิจัยและวิเคราะห์งบประมาณ ฝ่ายนิติบัญญัติ สถาบันนโยบายศึกษา 2536 รวบรวมร่วมกับ กัลยา อุดมวิทิต

2. การเปลี่ยนแปลงกฎหมายและมาตรการการคลังยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (สิงหาคม 2531 - กุมภาพันธ์ 2534) โครงการสำนักวิจัยและวิเคราะห์งบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติ สถาบันนโยบายศึกษา 2536 รวบรวมร่วมกับ วิมลรัตน์ สุขเจริญ

3. การเปลี่ยนแปลงกฎหมายและมาตรการการคลังยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (มีนาคม 2534 - พฤษภาคม 2535) โครงการสำนักวิจัยและวิเคราะห์งบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติ สถาบันนโยบายศึกษา 2536 รวบรวมร่วมกับ วิมลรัตน์ สุขเจริญ

#### 5. หนังสือกึ่งวิชาการ

การศึกษา ทุนนิยม และโลกาภิวัตน์ โครงการจัดพิมพ์คบไฟ ร่วมกับมูลนิธิสดศรี สฤษดิ์วงศ์ 2544

#### 6. หนังสือรวมบทความจากนิตยสารและหนังสือพิมพ์

1. อนาคตของเศรษฐกิจไทย โครงการจัดพิมพ์คบไฟ 2536
2. อนาคตของการเมืองไทย : เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมือง สำนักพิมพ์ผู้จัดการ 2536
3. อนาคตของสังคมไทย สำนักพิมพ์อมรินทร์ 2538



4. เศรษฐกิจการเมืองยุครัฐบาลชวน หลีกภัย สำนักพิมพ์ผู้จัดการ  
2538

5. เศรษฐกิจการคลังกับบทบาทรัฐบาลไทย โครงการจัดพิมพ์คบไฟ  
2538

6. สังคมเศรษฐกิจโลก โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง บริษัทสื่อ  
เสรีจำกัด 2540

7. ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับสงครามการค้า โครงการ  
จัดพิมพ์คบไฟ 2540

8. วิฤติการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย โครงการจัดพิมพ์  
คบไฟ 2541

9. ถนนหนังสือ โครงการจัดพิมพ์คบไฟ 2543

10. คู่มือการเมืองไทย โครงการจัดพิมพ์คบไฟ 2544

11. กีฬาในระบบทุนวัฒนธรรม สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์ 2544

12. สังคมเศรษฐกิจไทยหลังวิกฤติการณ์ปี 2540 โครงการจัดพิมพ์  
คบไฟ 2545

13. ทุนวัฒนธรรม : วัฒนธรรมในระบบทุนนิยมโลก เล่มที่หนึ่ง  
สำนักพิมพ์มติชน 2546

14. ทุนวัฒนธรรม : วัฒนธรรมในระบบทุนนิยมโลก เล่มที่สอง  
สำนักพิมพ์มติชน 2546

15. จาก Thaksinomics สู่ทักษิณาธิปไตย เล่ม 1-2 สำนักพิมพ์  
openbooks 2548

16. ฉันทมติวอชิงตัน โครงการจัดพิมพ์คบไฟ 2548

## 7. บทอภิปราย

1. บทบาทและความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย กองทุน  
ศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2543

2. ป่วย อังภาภรณ์ กับสังคมไทย มูลนิธิโกลดิมทอง

## 2. ปาฐกถา

---

### 1. “เศรษฐกิจไทย พ.ศ. 2475-2490”

ปาฐกถาปริทัศน์ พนมยงค์ แสดง ณ หอประชุมเล็ก มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2532

### 2. “โลกาภิวัตน์กับสังคมเศรษฐกิจไทย”

ปาฐกถาสภา ศิริमानนท์ ปี 2537 แสดง ณ คณะเศรษฐศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2537

### 3. “ทุนวัฒนธรรม”

ปาฐกถาไชยง ลิมทองกุล แสดง ณ บ้านเจ้าพระยา ถนนพระอาทิตย์  
เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2539

### 4. “Thaksinomics ภายใต้ทักษิณานิปไตย”

ปาฐกถาในโอกาสรับตำแหน่งกิตติยาจารย์สาขาสังคมศาสตร์ แห่ง  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2546 เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2548

### 5. “จารีตรัฐธรรมนูญไทยกับสันติประชาธรรม”

ปาฐกถาพิเศษ ปวย อึ้งภากรณ์ ปี 2550 แสดง ณ คณะเศรษฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2550

### 3. งานวิจัยวิชาการ

1. ประมาณการรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อจัดการศึกษา 2515 - 2524 เสนอต่คณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อการศึกษา 2517
2. การปฏิรูปอุดมศึกษา : ปัญหาความเสมอภาคและความเป็นธรรม พฤษภาคม 2518
3. ระบบการคัดเลือกนักศึกษาเข้ามหาวิทยาลัย ตั้งแต่ปีการศึกษา 2520 การคัดเลือกนักเรียนเข้ามหาวิทยาลัยตามระบบโควตาการรับนักศึกษา ประเภทบัณฑิต รายงานเสนอต่อมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สิงหาคม 2519
4. บทบาทของบริษัทยานาชาติในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ผสมในประเทศไทย รายงานเสนอต่อ ESCAP 2520
5. บทบาทของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร งานวิจัยเพื่อหาข้อมูลสำหรับการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการตลาดและราคาผลผลิตการเกษตรในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525 - 2529) กรกฎาคม 2523
6. พัฒนาการและบทบาทของสหสมาคมคัสดสัตว์ งานวิจัยเพื่อหาข้อมูลสำหรับการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการตลาดและราคาผลผลิตการเกษตร ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525 - 2529) กรกฎาคม 2523
7. ข้อเสนอเกี่ยวกับนโยบายสุกร เขียนร่วมกับนิพนธ์ พัวพงศกร (พฤศจิกายน 2523)
8. เงินคงคลังในระบบเศรษฐกิจไทย: พรหมแดนแห่งความรู้ งานวิจัยเสริมหลักสูตร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรกฎาคม 2527)
9. เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยฟรีเมีย่มข้าว : พรหมแดนแห่งความรู้ รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (มิถุนายน 2528)
10. การสำรวจสถานะความรู้ว่าด้วยภาษีอากรในเมืองไทย รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (มิถุนายน 2528)

11. ภาษีขาออกระดับอุตสาหกรรม : กรณีศึกษาว่าด้วยพิธีเมียมข้าว  
รายงานการวิจัยเสริมหลักสูตรเสนอต่อมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (มิถุนายน  
2528)

12. ความไหวตัวและความยืดหยุ่นของภาษีอากรในประเทศไทย :  
พรมแดนแห่งความรู้ รายงานการวิจัยเสริมหลักสูตรเสนอต่อมหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์ 2529

13. อุปสงค์ในการเสนอซื้อข้าวส่งออกของไทยในตลาดโลก :  
บทสำรวจสถานะแห่งความรู้ รายงานวิจัยเสนอต่อสถาบันไทยคดีศึกษา  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (มกราคม 2530)

14. บทบาทของรัฐกับการสนองตอบของประชาชนในกระบวนการ  
พัฒนาเศรษฐกิจไทย งานวิจัยเสนอต่อศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะ  
รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (มกราคม 2531)

15. บรรณานุกรมกฎหมายว่าด้วยเศรษฐกิจไทย พ.ศ. 2475-2530  
งานวิจัยเสนอต่อคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2531

16. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย :  
บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475 - 2530 งาน  
วิจัยเสนอต่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ธันวาคม 2531)

17. สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาใน  
กระแสโลกาภิวัตน์ งานวิจัยเสนอต่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย  
(ธันวาคม 2536)

18. การบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจใน  
อนาคต : บททดลองเสนอ งานวิจัยเสนอต่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา  
ประเทศไทย (ธันวาคม 2539)

19. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 งานวิจัยเมธีอาวุโส สำนักงานกองทุน  
สนับสนุนการวิจัย 2545

## 4. งานวิจัยสถาบัน

---

1. ปริมาณบริการการศึกษาระดับปริญญาตรีและการเลือกลักษณะวิชาของนักศึกษาสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประจำปีการศึกษา 2520 - 2521 รายงานหมายเลข 1/01 คณะกรรมการวางแผน คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พฤษภาคม 2522)

2. บุคคลากรฝ่ายบริหารและธุรการของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รายงานหมายเลข 3/01 คณะกรรมการวางแผน คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พฤษภาคม 2522)

3. บุคคลากรฝ่ายวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รายงานหมายเลข 3/02 คณะกรรมการวางแผน คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พฤษภาคม 2522)

4. การใช้ตึกเศรษฐศาสตร์ประจำปีการศึกษา 2521 รายงานหมายเลข 4/01 คณะกรรมการวางแผน คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พฤษภาคม 2522)

5. ปริมาณบริการการศึกษาระดับปริญญาโทที่ผลิตโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างปีการศึกษา 2520 - 2521 และสัมฤทธิ์ผลของนักศึกษาปริญญาโท สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ ระหว่างปีการศึกษา 2516 - 2519 รายงานหมายเลข 1/02 คณะกรรมการวางแผน คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (เมษายน 2523)

6. ผลการสอบลักษณะวิชาต่างๆ ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ ระหว่างภาคการศึกษาที่ 1/2518 - 2/2521 รายงานหมายเลข 6/01 คณะกรรมการวางแผน คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (เมษายน 2523)

7. เศรษฐศาสตร์บัณฑิตแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : การเลือกหมวดวิชาชั้นมัธยมศึกษาและสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษา รายงานหมายเลข 6/02 คณะกรรมการวางแผน คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (เมษายน 2523)

8. ข้อเสนอเรื่องกำหนดภาระงานของอาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะกรรมการวางแผน คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พฤษภาคม 2523)

9. กิจกรรมของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2520 รายงานหมายเลข 1/03 คณะกรรมการวางแผน คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรกฎาคม 2523)

10. กิจกรรมของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2521 รายงานหมายเลข 1/04 คณะกรรมการวางแผน คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรกฎาคม 2523)

11. กิจกรรมของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2522 รายงานหมายเลข 1/05 คณะกรรมการวางแผน คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พฤษภาคม 2524)

12. รายงานเรื่องบุคคลากรฝ่ายวิชาการแห่งสถาบันไทยคดีศึกษา (เอกสารโรเนียว กุมภาพันธ์ 2525)

13. นโยบายอัตราค่าเล่าเรียนระดับปริญญาตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2538 - 2540 : บททดลองเสนอ กองแผนงาน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2537

## 5. เอกสารประกอบการบรรยาย

---

### 1. วิชาเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม

1. “แนวความคิดว่าด้วยหน่วยผลิต” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2517) 17 หน้า
2. “การแบ่งแยกระหว่างความเป็นเจ้าของกับการควบคุมจัดการในบริษัทสมัยใหม่” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2516) 21 หน้า
3. “ทฤษฎีหน่วยผลิตของสำนักนีโอคลาสสิก” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2516) 31 หน้า
4. “หน่วยผลิตกับการหารายรับสูงสุดกับการขาย” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2517) 42 หน้า
5. “การจ้างพนักงานกับอรรถประโยชน์ของผู้จัดการ” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2517) 30 หน้า
6. “ทฤษฎีการจำเริญเติบโตของหน่วยผลิต” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2517) 13 หน้า
7. “การจำเริญเติบโตของหน่วยผลิตโดยการขยายตัวภายใน” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2517) 53 หน้า

### 2. วิชาเศรษฐศาสตร์การคลัง

1. “ขอบเขตและระเบียบวิธีการศึกษาเศรษฐศาสตร์การคลัง” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2522) 30 หน้า
2. “ภาคเอกชนกับภาครัฐบาล” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2522) 26 หน้า
3. “ทฤษฎีการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2518 แก้ไขเพิ่มเติม 2526) 102 หน้า
4. “งบประมาณแผ่นดิน: การจำแนกประเภทรายจ่ายและการจำแนกประเภทรายรับของรัฐบาล” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2520 แก้ไขเพิ่มเติม 2522) 59 หน้า
5. “ทฤษฎีว่าด้วยการกำหนดรายได้ประชาชาติกับการรักษา



เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2518) 25 หน้า

6. “ผลทวิคูณในระบบเศรษฐกิจที่ไม่มีการค้าระหว่างประเทศ (ตอนที่ 1)” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2518) แก้ไขเพิ่มเติม 2522) 63 หน้า

7. “ผลทวิคูณทางการคลังในระบบเศรษฐกิจที่ไม่มีการค้าระหว่างประเทศ (ตอนที่สอง)” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2523) 72 หน้า

8. “ผลทวิคูณทางการคลังในระบบเศรษฐกิจที่มีการค้าระหว่างประเทศ” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2518) แก้ไขเพิ่มเติม 2522) 49 หน้า

9. “ทฤษฎีผลทวิคูณของงบประมาณสมดุล” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2520) 19 หน้า

10. “นโยบายการคลังและนโยบายการเงินในการธำรงดุลยภาพภายในและดุลยภาพภายนอก” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2522) 42 หน้า

11. “หลักการงบประมาณแผ่นดินกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2522) 42 หน้า

12. “ดัชนีวัดผลกระทบทางการคลัง” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2522) 39 หน้า

13. “ประเภทของนโยบายการคลังเพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2526) 52 หน้า

14. “รายจ่ายของรัฐบาล” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2518) 31 หน้า

15. “หนี้สาธารณะ : ภาระของชนรุ่นหลัง?” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2518) 30 หน้า

### 3 . วิชาอื่นๆ

1. “เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยสินค้าไร้ราคา” เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2521)

## 6. บทความวิชาการ

1. “ความสัมพันธ์ระหว่างประชากรกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทย” *สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ฉบับนิสิตนักศึกษา* 5 (ก.พ. 2511) หน้า 65-76
2. “ปัญหาเงินดอลลาร์สหรัฐฯ” *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ปี 6 ฉบับ 3 (ธันวาคม 2511 - กุมภาพันธ์ 2522) หน้า 45-55
3. “บทบาทของรัฐและค่าบริการการอุดมศึกษา” *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ปีที่ 8 ฉบับที่ 4 (มีนาคม - พฤษภาคม 2514) หน้า 58-76
4. “ทฤษฎีการจำเรียดเติบโตและหน่วยผลิต” *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ 2 เล่มที่ 1 (มิถุนายน - ตุลาคม 2515) หน้า 103-127
5. “การปฏิวัติโดยผู้จัดการ” *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ 2 เล่มที่ 2 (พฤศจิกายน - มีนาคม 2516) หน้า 84-108
6. “ธนาคารพาณิชย์: ปลิงดูดเลือดสังคมไทย?” *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ปีที่ 12 ฉบับที่ 6 (มิถุนายน 2517) หน้า 30-58
7. “การศึกษาทางเกษตรกรรมกับการพัฒนาประเทศ” *ปาจารย์สาธ* ฉบับที่ 7 (มกราคม - มีนาคม 2516) หน้า 28-34
8. “การคลังของการประถมศึกษาและการมัธยมศึกษา” *ปาจารย์สาธ* ฉบับที่ 10 (เมษายน - มิถุนายน 2517) หน้า 24-55
9. “การจัดการศึกษาระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล” *ศูนย์ศึกษา* (ตุลาคม - ธันวาคม 2517)
10. “การปฏิรูปอุดมศึกษา : ปัญหาความเสมอภาคและความเป็นธรรม” *ศูนย์ศึกษา* ฉบับที่ 8 (พฤษภาคม - กรกฎาคม 2518) หน้า 42-80
11. “ปัญหาเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันและอนาคต” ส. ศิวรักษ์ (บรรณาธิการ) *ปัญญาชนกับอนาคตของสังคมไทย* สำนักพิมพ์เคล็ดไทย 2517
12. “บทบาทของการศึกษาเกษตรกรรมในการพัฒนาสังคมทวิลักษณ์” *วารสารสังคมศาสตร์* ปีที่ 12 เล่มที่ 1 (มกราคม 2518) หน้า 26-41
13. “นโยบายการคลังของรัฐบาลระหว่างปี 2504-2519” *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ 7 เล่มที่ 4 (เมษายน - มิถุนายน 2521) หน้า 146-177

14. “นโยบายของรัฐเกี่ยวกับธุรกิจการเงินและตลาดหลักทรัพย์”  
วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 (2521)
15. “เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการทำแท้ง” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 8  
เล่มที่ 1 (กรกฎาคม - กันยายน 2521)
16. “การยกเลิกกฎหมายทำแท้ง : ข้อเสนอสนับสนุนและข้อคัดค้าน”  
วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 10 ฉบับที่ 3 (2521)
17. “วิเคราะห์งบประมาณแผ่นดินประจำปี 2522” เศรษฐศาสตร์  
ปริทัศน์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (ธันวาคม 2521)
18. “เศรษฐกิจไทย 2522 : วิกฤติการณ์แห่งโครงสร้างและวิกฤติการณ์  
แห่งเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจ” บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาเรื่อง  
“วิกฤติการณ์เศรษฐกิจไทย 2522” จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 21-22 กุมภาพันธ์ 2523
19. “ระบบเศรษฐกิจไทย : วิกฤติการณ์แห่งโครงสร้างและวิกฤติการณ์  
แห่งเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจ” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 9 ฉบับที่ 3  
(มกราคม - มีนาคม 2523)
20. “กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจกับสวัสดิภาพสังคม”  
สรรพากรสาส์น ปีที่ 27 ฉบับที่ 4 (กรกฎาคม - สิงหาคม 2523) หน้า 22-36
21. “เคนส์กับบลูมสเบอรี” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 2  
(มิถุนายน 2525) หน้า 82-96
22. “ชาวนาไทยเป็นสัตว์เศรษฐกิจหรือไม่ : บทสำรวจสถานะ  
ความรู้ว่าด้วยการสนองตอบของอุปทานข้าว” วารสารเศรษฐศาสตร์  
ธรรมศาสตร์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 (มีนาคม 2526) หน้า 148-188
23. “บทบาทของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรระหว่างปีงบประมาณ  
2518-2526” เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน  
2527) หน้า 67-134
24. “คำนิยามของภาษีอากร : พรหมแดนแห่งความรู้” สรรพากร  
สาส์น ปีที่ 31 ฉบับที่ 5 (กันยายน - ตุลาคม 2527) หน้า 93-129
25. “ศัพท์ภาษีอากรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย” วารสาร  
ธรรมศาสตร์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2527) หน้า 127-150

26. “ภาษีอากรกับการรักษาเสถียรภาพของราคาในระบบเศรษฐกิจไทย : บทสำรวจสถานะแห่งความรู้” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม 2527) หน้า 120-136

27. “วิกฤติการณ์เงินคดคลัง 2523-2525 และบทเรียนทางการคลัง” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 24 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม 2527) หน้า 313-366

28. “บทวิเคราะห์ว่าด้วยการบริหารเงินคดคลังของรัฐบาลไทย” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 14 ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2528) หน้า 117-165

29. “การศึกษาผลกระทบของภาษีอากรที่มีต่อการกระจายเงินได้ : บทสำรวจสถานะทางวิชาการ” เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 (กันยายน 2528) หน้า 47-110

30. “การกระจายภาระภาษีอากรจำแนกตามชั้นเงินได้ของครัวเรือนในประเทศไทย : พรมแดนแห่งความรู้” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2528)

31. “การศึกษาภาวะการแข่งขันในตลาดข้าวภายในประเทศ : บทสำรวจงานวิชาการ” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2530) หน้า 169-196

32. “ภาษีอากรระดับอุดมภาพ : กรณีศึกษาว่าด้วยพรีเอ็มมข้าว” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2531) หน้า 53-95

33. “ความยืดหยุ่นของภาษีอากรในประเทศไทย : พรมแดนแห่งความรู้” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 6 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม 2531) หน้า 5-72

34. “ระบบเศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งการเปลี่ยนแปลง” สรรพากรสาสน์ ปีที่ 37 ฉบับที่ 9 (กันยายน 2533) หน้า 187-199

35. “โลกาภิวัตน์กับสังคมเศรษฐกิจไทย” ใน สังคิต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ) โลกาภิวัตน์กับสังคมเศรษฐกิจไทย (ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538) หน้า 59-79

36. “นโยบายอัตราค่าเล่าเรียนระดับปริญญาตรี มหาวิทยาลัย

ธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2538-2540 : บททดลองเสนอ” วารสารเศรษฐศาสตร์  
ธรรมศาสตร์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2538) หน้า 41-89

37. “ปฏิรูปการศึกษาเพื่อใคร? ข้อพิจารณาว่าด้วยการจัดสรร  
ทรัพยากรการศึกษา” บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาเรื่อง “ปฏิรูป  
การศึกษา : หนทางสู่การปฏิบัติ” จัดโดยมูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์ เมื่อวันที่ 16  
มีนาคม 2539 ณ โรงแรมดุสิต ถนนสีลม กรุงเทพฯ

ต่อมาตีพิมพ์ใน พระธรรมปิฎกและคณะ ปฏิรูปการศึกษา : การ  
สร้างสรรค์ภูมิปัญญา (สำนักพิมพ์อมรินทร์วิชาการ 2539) หน้า 160-190

38. “การเมืองยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540”  
บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาเรื่อง “การเมือง การบริหาร และการ  
เปลี่ยนแปลงในสังคมไทยต้นทศวรรษหน้า” จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า  
ระหว่างวันที่ 10-12 ธันวาคม 2542

ต่อมาตีพิมพ์ใน จรัญ โฆษณานันท์ (บรรณาธิการ) วิธีสังคมไทย:  
สรรณิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษปรีดี พนมยงค์ (สำนักพิมพ์  
มูลนิธิเด็ก 2543)

39. “กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540” บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาทาง  
วิชาการเรื่อง “ไทยภายใต้ระบอบเศรษฐกิจใหม่” จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2544 ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์  
ถนนราชวิถี กรุงเทพฯ

40. “การปฏิรูปการเมือง: ข้อเสนอจากเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ”  
บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “จากลัทธิอาณานิคม  
สู่ประชาธิปไตยใหม่ในอุษาคเนย์” เนื่องในโอกาสเกษียณราชการของ  
อาจารย์ชาญวิทย์ เกษตรศิริ เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2544 ณ หอประชุมเล็ก  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ต่อมาตีพิมพ์ในชื่อ “ข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูปการเมือง: บท  
วิเคราะห์เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ” รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 24 ฉบับที่ 1 (2546)  
หน้า 1- 57

41. “บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราช

อาณาจักรไทย” วารสารเศรษฐศาสตร์วัฒนธรรม ปีที่ 20 ฉบับที่ 2-3 (มิถุนายน - กันยายน 2545) หน้า 65 - 140

42. “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 : บทวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ” รัฐศาสตร์สาร (กุมภาพันธ์ 2550)

43. “จารีตรัฐธรรมนูญไทยกับสันติประชาธรรม” เอกสารหมายเลข 606 โครงการวิจัยเรื่องเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ เมธีวิจัยอาวุโส สกว. (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย) (กุมภาพันธ์ 2550)



## 7. บทวิจารณ์หนังสือ

1. นายหนววย หมอบปลัดเลกับกรุงสยามและมริกันหนแรก (พิมพ์ครั้งที่สาม 2508) สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ฉบับนิสิตนักศึกษา ฉบับที่ 4 (กรกฎาคม 2510) หน้า 86-88
2. อาภรณ์ ชาตินุรุษ อัลเบิร์ต ไอน์สไตน์ (สภาวิจัยแห่งชาติ 2508) สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ฉบับนิสิตนักศึกษา ฉบับที่ 3 (มกราคม 2510)
3. ส. ศิวรักษ์ ฝรั่งเศสอ่านไทย (ไอบีเอ็นเอสไตร์ 2510) สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 (กันยายน - พฤศจิกายน 2525) หน้า 135-138
4. Robert Jungk, *Brighter Than a Thousand Suns* (Pelican, 1970) สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 (มิถุนายน-สิงหาคม 2514) หน้า 133-138
5. K.D. George, *Industrial Organization* (Allen and Unwin, 1971) วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 2 เล่มที่ 2 (พฤศจิกายน 2515 - มีนาคม 2516) หน้า 162-164
6. Marris and Wood (eds.), *The Corporate Economy* (Macmillan, 1971) วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 2 เล่มที่ 2 (พฤศจิกายน 2515 - มีนาคม 2516) หน้า 162-164
7. M.A. Utton, *Industrial Concentration* (Penguin, 1970) วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 2 เล่มที่ 2 (พฤศจิกายน 2515 - มีนาคม 2516) หน้า 162-164
8. G.H. Hardy, *Bertrand Russell and Trinity* (Cambridge University Press, 1970) วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 3 เล่มที่ 1 (มิถุนายน - ตุลาคม 2516) หน้า 162-164
9. ไพศาล ชัยมงคล งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ (ไทยวัฒนาพานิช 2518) วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 5 เล่มที่ 1 (มิถุนายน - กันยายน 2518) หน้า 219-225
10. Ng Shui Meng, *The Oil System in Southeast Asia* (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1974) วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มิถุนายน - กันยายน 2518) หน้า 237-238
11. B.A. Sahni (ed.), *Public Expenditure Analysis* (Rotterdam University Press, 1972) วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 5 เล่มที่ 2 (ตุลาคม 2518 - มกราคม

2519) หน้า 189-192

12. M.E. Sharpe, *John Kenneth Galbraith and the Lower Economics* (MacMillan, 1973) *เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์* ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (พฤษภาคม 2517) หน้า 127-132

13. Carnegie Commision on Higher Education, *Higher Education : Who Pays? Who Benefits? Who Should Pay?* ศูนย์ศึกษา (2517)

14. E.L. Wheelwright and Bruce McFarlane, *The Chinese Road to Socialism* (Monthly Review Press, 1970) *รัฐศาสตร์สาร* ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2516) หน้า 98-106

15. “บทวิจารณ์หนังสือ *The Nature of Mass Poverty* ของ John Kenneth Galbraith” *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม 2536) หน้า 192-196

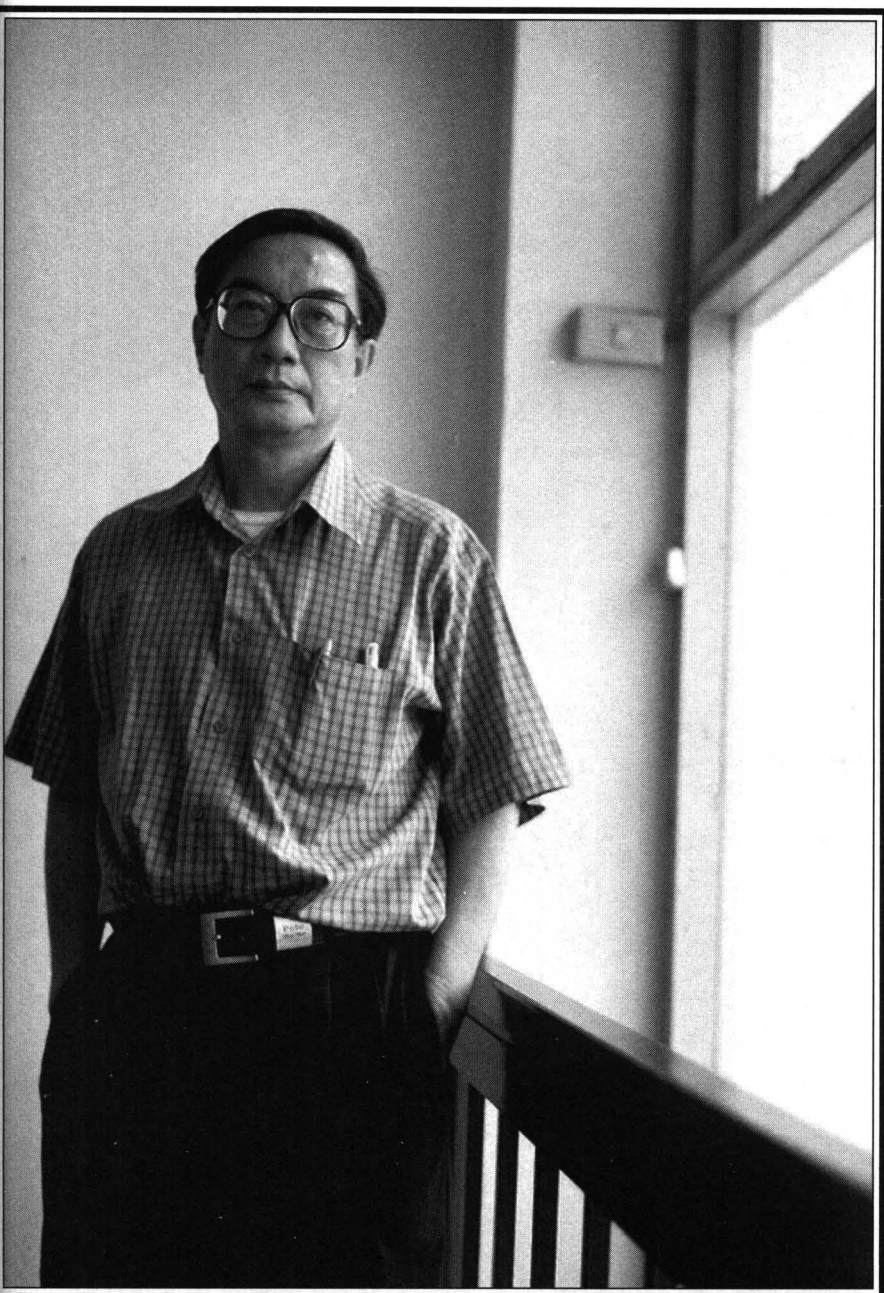
16. “บทวิจารณ์หนังสือ *ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐ* ของ ไกรยุทธ อัครยาคินันท์” *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2528) หน้า 171-174

17. “บทวิจารณ์หนังสือเรื่อง *Indirect Taxation in ASEAN* ของ M.G. Asher and Anne Booth” *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ 3 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม 2528) หน้า 203-206

18. “*The New Palgrave*” *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2532) หน้า 169-175

19. “หนังสือว่าด้วย NICs” *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ 7 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2532) หน้า 195-212

20. “หนังสือว่าด้วยบรรษัทระหว่างประเทศของโลกที่สาม” *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2533) หน้า 111-121





## จารีตรัฐธรรมนูญไทยกับสันติประชาธรรม\*

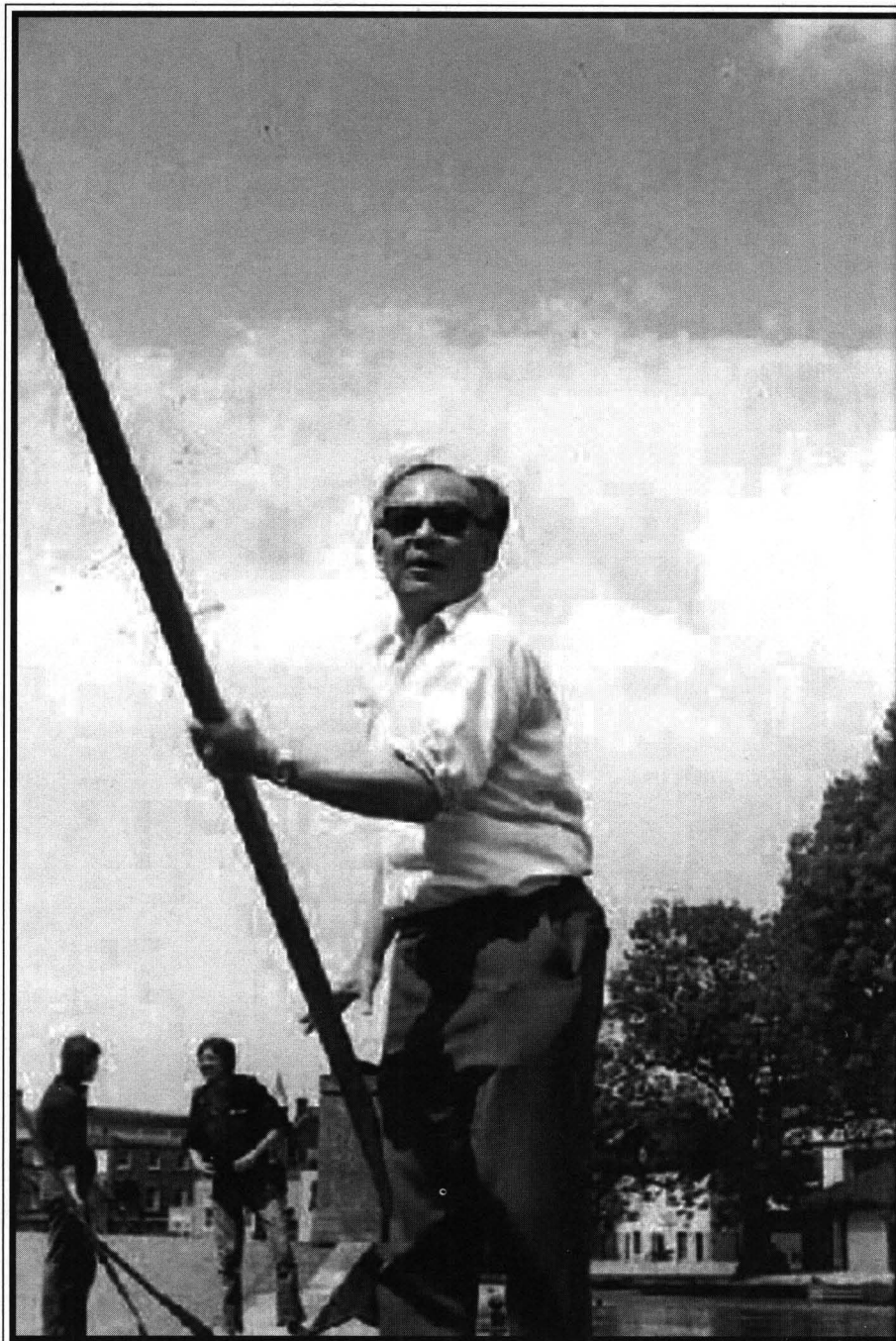
ศ.รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์



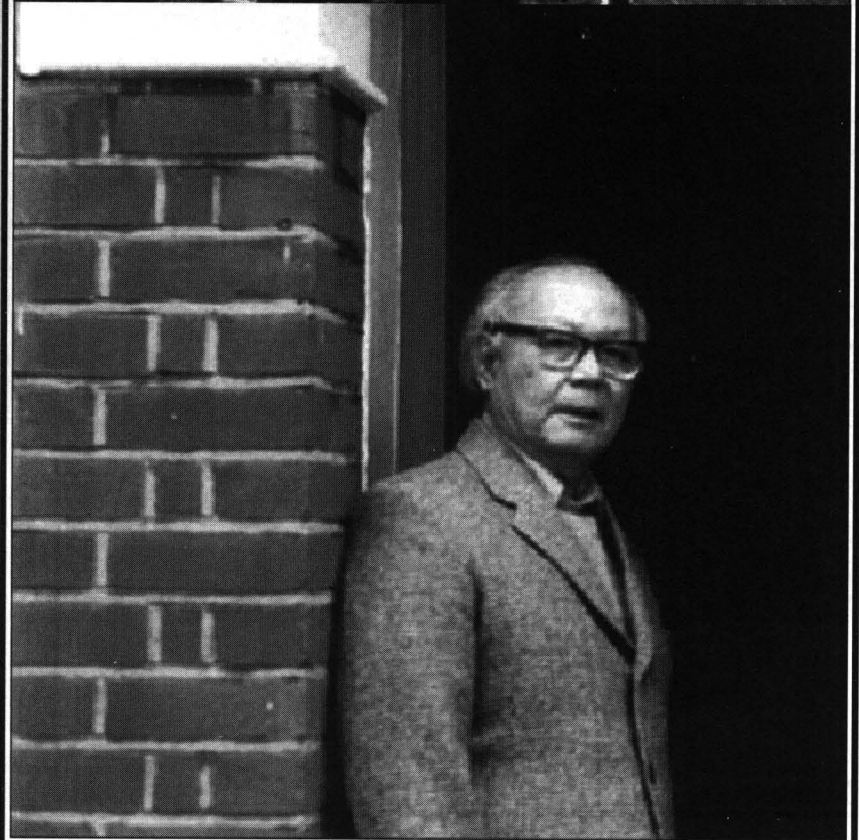
“...ไม่ว่าเราจะสามารถเขียนรัฐธรรมนูญไว้ดีเลิศประการใด  
เราท่านทั้งหลายคงจะตระหนักใจแล้วว่า รัฐธรรมนูญก็เป็นเพียง  
ตัวอักษร ซึ่งอาจจะถูกทำลายหรือนำไปใช้ในทางที่ผิดได้โดยง่าย...”

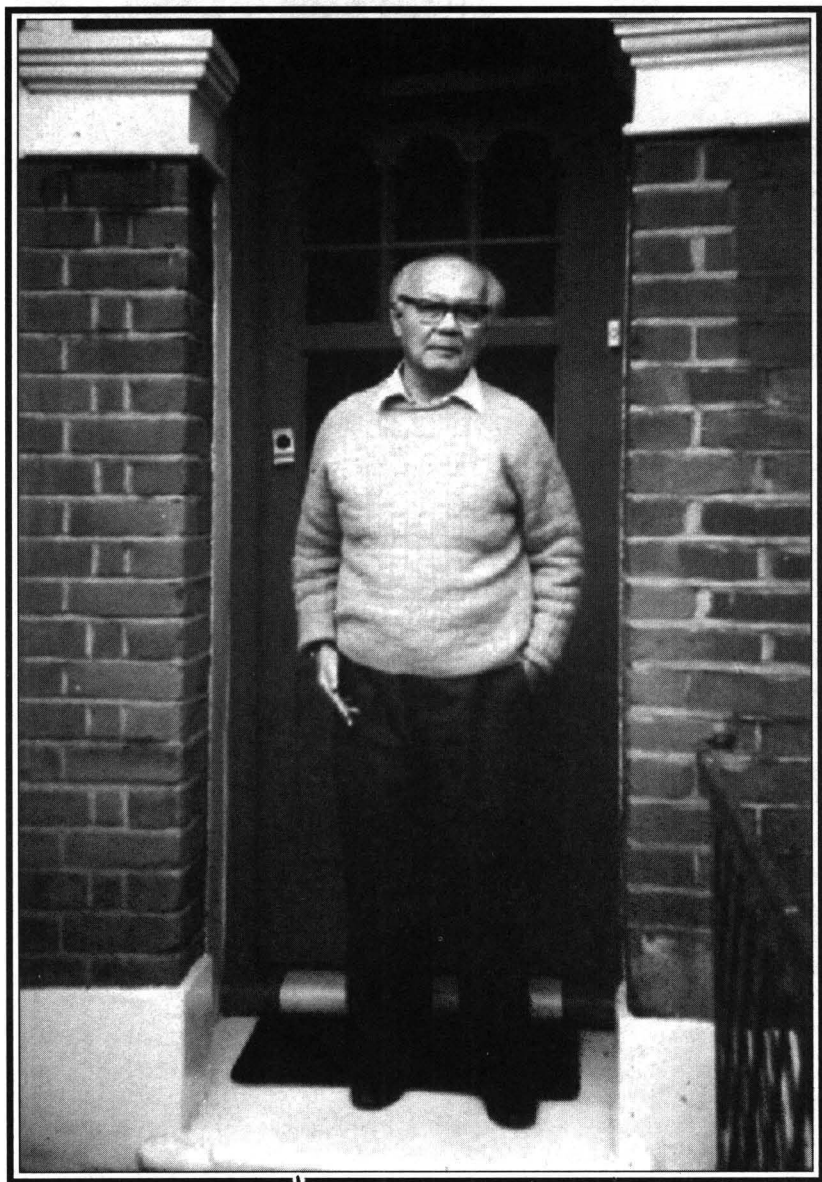
“เสียชีพ อย่าเสียสิน” (2546)

ใน ป่วย อังภากรณ์ (2545: 25)

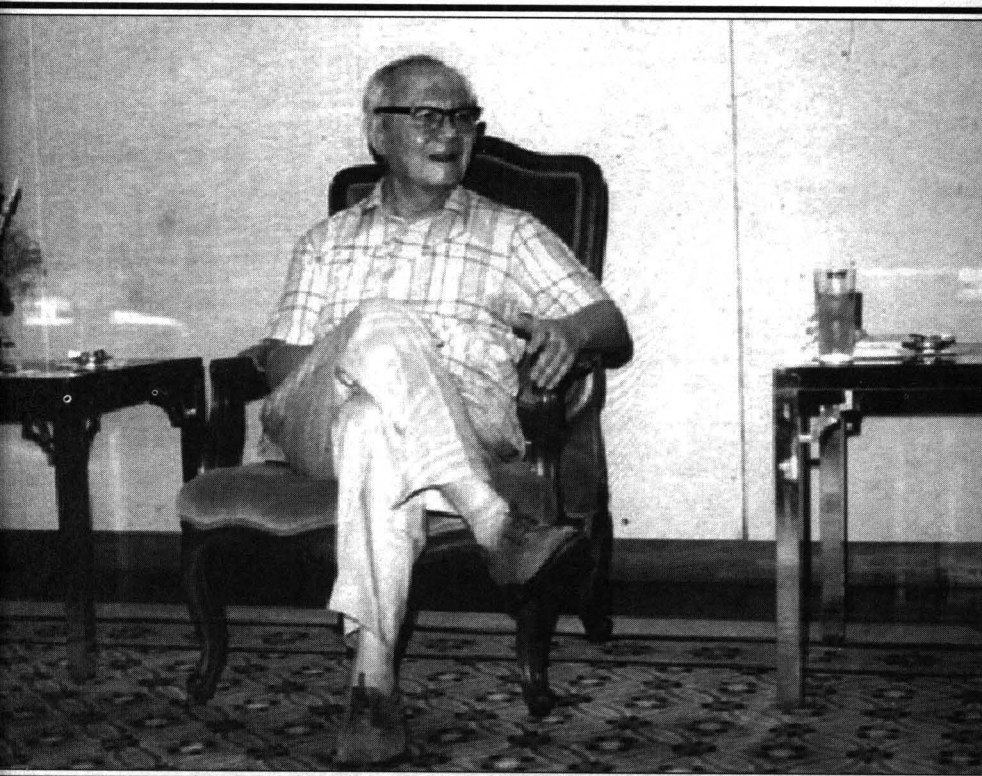












# สารบัญ

|   |     |
|---|-----|
| 1. บทนำ   | 74  |
| 2. สังคมการเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475                   | 76  |
| 3. จารีตรัฐธรรมนูญไทย   | 90  |
| 3.1 การให้เอกสิทธิ์การเขียนรัฐธรรมนูญแก่ชนชั้นปกครอง                  | 96  |
| 3.2 การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อสงวนและแบ่งปันอำนาจใน<br>หมู่ชนชั้นปกครอง  | 98  |
| 3.3 การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อกำก่ายอำนาจและลดทอน<br>การถ่วงดุลอำนาจ     | 106 |
| 3.4 การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลดรอนอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ                  | 136 |
| 3.5 การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อธำรงรัฐธรรมนูญการคลัง<br>และธรรมนูญการเงิน | 142 |
| 3.6 การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อธำรงหมวดแผนนโยบาย<br>พื้นฐานแห่งรัฐ        | 153 |
| 3.7 การยึดกุมกฎคะแนนเสียงข้างน้อย                                     | 158 |
| 3.8 การใช้บริการเนติบริกร   | 162 |
| 4. สันติประชาธรรม   | 166 |
| 5. จารีตรัฐธรรมนูญไทยกับสันติประชาธรรม                                | 174 |
| 6. บทสรุป   | 182 |

## สารบัญตาราง



|  |     |
|--|-----|
| ตารางที่ 1   | 186 |
| รัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย<br>จำแนกตามลักษณะประชาธิปไตย 2475 - 2549 |     |
| ตารางที่ 2   | 187 |
| การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองกับกำเนิดรัฐธรรมนูญไทย<br>2475 - 2549                       |     |
| ตารางที่ 3   | 188 |
| รัฐธรรมนูญฐานกับกำเนิดรัฐธรรมนูญฉบับใหม่<br>2475 - 2549                              |     |
| ตารางที่ 4   | 189 |
| รัฐมนตรีกับตำแหน่งข้าราชการประจำ 2475 - 2549   |     |
| ตารางที่ 5   | 190 |
| นายกรัฐมนตรีกับตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2475 - 2549                               |     |
| ตารางที่ 6   | 191 |
| จำนวนรัฐมนตรีที่ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2475 - 2549                             |     |
| ตารางที่ 7   | 192 |
| ผู้ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภาในระบบสภาคู่ 2475 - 2549                                   |     |

|   |     |
|---|-----|
| ตารางที่ 8  | 193 |
| อำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ 2475 - 2549                                       |     |
| ตารางที่ 9  | 194 |
| อำนาจฝ่ายบริหารในการเสนอร่างและตรากฎหมาย 2475 - 2549                            |     |
| ตารางที่ 10   | 195 |
| อำนาจการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน 2475 - 2549                                |     |
| ตารางที่ 11   | 196 |
| การลงมติไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลง 2475 - 2549                                 |     |
| ตารางที่ 12   | 198 |
| การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ 2475 - 2549                        |     |
| ตารางที่ 13   | 199 |
| เกณฑ์การยื่นญัตติการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ<br>2475 - 2549    |     |
| ตารางที่ 14   | 200 |
| ผู้มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในสภา 2475 - 2549                                |     |
| ตารางที่ 15   | 201 |
| ผู้มีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง<br>2475 - 2549  |     |
| ตารางที่ 16   | 202 |
| เงื่อนไขการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง<br>2475 - 2549 |     |

|  |     |
|--|-----|
| ตารางที่ 17  | 203 |
| รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา 2475 - 2549   |     |
| ตารางที่ 18  | 204 |
| คุณสมบัติบางประการของรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี 2475 - 2549   |     |
| ตารางที่ 19  | 206 |
| ความรับผิดชอบที่ฝ่ายบริหารมีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ 2475 - 2549   |     |
| ตารางที่ 20  | 207 |
| ผู้มีอำนาจเสนอกฎหมายทั่วไปในรัฐสภา 2475 - 2549   |     |
| ตารางที่ 21  | 208 |
| บทบัญญัติว่าด้วยพระราชกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ<br>หรือการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ 2475 - 2549 |     |
| ตารางที่ 22  | 209 |
| เงื่อนไขการนำพระราชกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ ฯลฯ<br>ขอความเห็นชอบจากรัฐสภา 2475 - 2549        |     |
| ตารางที่ 23  | 210 |
| เงื่อนไขการนำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ<br>ขอความเห็นชอบจากรัฐสภา 2475 - 2549                  |     |
| ตารางที่ 24  | 212 |
| อำนาจยุบสภาตามรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย<br>2475 - 2549                             |     |



|   |     |
|---|-----|
| ตารางที่ 25   | 213 |
| บทบัญญัติว่าด้วยอำนาจตุลาการ 2475 - 2549  |     |
| ตารางที่ 26   | 215 |
| บทบัญญัติว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน 2475 - 2549  |     |
| ตารางที่ 27   | 216 |
| อำนาจวินิจฉัยกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน 2475 - 2549   |     |
| ตารางที่ 28   | 217 |
| บทบัญญัติว่าด้วยพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา<br>2475 - 2549                         |     |
| ตารางที่ 29   | 218 |
| เงื่อนไขเวลาการนำพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา<br>ขอความเห็นชอบจากรัฐสภา 2475 - 2549 |     |
| ตารางที่ 30   | 219 |
| บทบัญญัติว่าด้วยการแปรญัติกฎหมายงบประมาณรายจ่าย<br>ในสภาผู้แทนราษฎร 2475 - 2549               |     |
| ตารางที่ 31   | 220 |
| กฎกติกาว่าด้วยองค์ประชุมรัฐสภา 2475 - 2549  |     |
| ตารางที่ 32   | 221 |
| กฎการลงคะแนนเสียงในรัฐสภา 2475 - 2549   |     |
| ตารางที่ 33   | 222 |
| ลำดับเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงอำนาจนิติบัญญัติ 2475 - 2549                                      |     |

|  |     |
|--|-----|
| ตารางที่ 34  | 225 |
| ลำดับเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร<br>กับวุฒิสภา 2475 - 2549 |     |

|   |     |
|---|-----|
| ตารางที่ 35   | 228 |
| จำนวนมาตราและนโยบายในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ<br>แห่งราชอาณาจักรไทย 2475 - 2549 |     |

1

บทนำ





---

---

บทความนี้ต้องการศึกษาจารีตรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญในกระแสพัฒนาการของสังคมการเมืองไทย การเขียนรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นการร่างรัฐธรรมนูญใหม่หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเดิมนั้นมีจารีต จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเป็นธรรมเนียมปฏิบัติหรือกฎกติกาที่ไม่มีลายลักษณ์อักษรและไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย แต่มีอิทธิพลสูงยิ่งต่อการเขียนรัฐธรรมนูญ ทั้งในด้านการออกแบบรัฐธรรมนูญและการกำหนดเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเป็น ‘มือที่มองไม่เห็น’ ที่กำกับการเขียนรัฐธรรมนูญ หากจะศึกษากระบวนการผลิตรัฐธรรมนูญ จำเป็นต้องศึกษา ‘มือที่มองไม่เห็น’ ดังกล่าวนี้นี้ แต่จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญมิได้เกิดจากสุญญากาศ หากมีพื้นฐานจากวัฒนธรรมการเมือง การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการเมืองหลักในสังคมจึงมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญด้วย

บทความนี้จำแนกเป็น 6 ตอน ตอนที่หนึ่งเป็นบทนำ ตอนที่สองกล่าวถึงสังคมการเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ตอนที่สามกล่าวถึงจารีตรัฐธรรมนูญไทย โดยเน้นเฉพาะจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ ตอนที่สี่กล่าวถึงสันติประชาธรรมตามแนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ตอนที่ห้าพยายามตอบคำถามว่า จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันจะนำพาสังคมไทยไปสู่สันติประชาธรรมได้หรือไม่ ตอนที่หกเป็นบทสรุป

---

\* งานวิชาการเป็นผลผลิตของโครงการวิจัยเรื่องเศรษฐกิจรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ในฐานะเมธีวิจัยอาวุโส ผู้เขียนขอขอบคุณนางสาวยุวดี ไชมีเพชร ซึ่งช่วยพิมพ์ต้นฉบับด้วยความประณีตยิ่ง

## 2

สังคมการเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475



---

การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 มิเพียงแต่ก่อให้เกิดวัฏจักร  
การเมืองเท่านั้น หากยังก่อให้เกิดวัฏจักรรัฐธรรมนูญอีกด้วย วัฏจักรทั้งสอง  
เกือบเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ประวัติศาสตร์การเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง  
เดือนมิถุนายน 2475 เป็นประวัติศาสตร์การต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลัง 3 กลุ่ม  
อันประกอบด้วยกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย กลุ่มพลังียาธิปไตย<sup>1</sup> และกลุ่ม  
พลังประชาธิปไตย

---

<sup>1</sup> กลุ่มพลังียาธิปไตย หมายถึง กลุ่มนักการเมืองที่ขึ้นสู่อำนาจตามกระบวนการเลือกตั้งโดยใช้วิธี  
การซื้อเสียงจนชนะการเลือกตั้ง เมื่อขึ้นสู่อำนาจแล้วก็ใช้อำนาจในการดูดซับส่วนเกินทาง  
เศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบาย ประชาชนเมื่อเห็นนักการเมืองที่มีสภามานย  
ลักษณะดังกล่าวนี้จะพากันร้องว่า ‘ยี้’ เมื่อนักการเมืองเผ่ายี้ยึดกุมอำนาจรัฐ ระบบการเมืองการ  
ปกครองไม่สามารถพัฒนาไปสู่ระบอบประชาธิปไตยได้ เพราะนักการเมืองเผ่ายี้้นำพาสังคม  
การเมืองไทยไปสู่ระบอบียาธิปไตย อันเป็นระบอบการเมืองของยี้ โดยยี้ และเพื่อยี้ กล่าวอีกนัย  
หนึ่งก็คือ เป็นระบอบการเมืองการปกครองที่ยี้เป็นใหญ่ในแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม นักการเมืองไทย  
มิได้สังกัดเผ่ายี้เสียทั้งหมด ที่มีจิตวิญญาณประชาธิปไตยและต้องการทำงานรับใช้ประชาชนโดย  
บริสุทธิ์ใจมีอยู่บ้าง แต่เป็นส่วนน้อย คำ ‘ียาธิปไตย’ เป็นวิสามัญนาม ซึ่งผสมโดยไม่ถูกไวยากรณ์  
แต่มีความหมายเฉพาะ เนื่องจากยังไม่สามารถสรรหาคำอื่นมาใช้ในความหมายเดียวกันได้ จึงขอ  
ใช้คำนี้ไปพลางก่อน

กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยยึดกุมอำนาจรัฐเกือบตลอดช่วงเวลาระหว่างเดือนมิถุนายน 2475 ถึงเดือนตุลาคม 2516 และเสถียรภาพจากการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายเมื่อกลุ่มพลังประชาธิปไตยก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 อำนาจของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยถูกลดทอนลง แต่กลุ่มพลังประชาธิปไตยไม่กล้าแข็งพอที่จะยึดกุมอำนาจรัฐได้ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 เปิดทางให้นักการเมืองอาชีพขึ้นสู่อำนาจ ยังผลให้โครงสร้างชนชั้นปกครอง ซึ่งแต่เดิมยึดครองโดยกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย เปลี่ยนแปลงไปในทางที่กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยต้องสูญเสียพื้นที่ให้แก่ นักการเมืองอาชีพ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างชนชั้นปกครองดังกล่าวนี้มิได้มีความหมายเพียงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจเท่านั้น หากยังมีนัยสำคัญต่อการจัดสรรส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายอีกด้วย ส่วนเกินทางเศรษฐกิจดังกล่าว ซึ่งแต่เดิมกระจุกในระบอบราชการและแบ่งปันกันภายในกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ต้องรั่วไหลออกนอกระบบราชการ อันเป็นผลจากการยื้อแย่งของกลุ่มนักการเมืองอาชีพที่ยึดกุมอำนาจรัฐได้

ภายหลังการรัฐประหารเดือนตุลาคม 2519 กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยกลับมามีอำนาจอีกครั้งหนึ่ง และพยายามสถาปนาระบบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยในเบื้องต้น แต่แล้วมีอาจเฝื่อนกระแสประชาธิปไตยของชนวนการประชาชนได้ จึงจำยอมต้องสถาปนาระบบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย ภายหลังการรัฐประหารเดือนตุลาคม 2520 ภายใต้ระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยตลอดยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (2523 - 2531) กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยจำต้องแบ่งปันอำนาจและผลประโยชน์แก่กลุ่มนักการเมืองอาชีพ ซึ่งรุกคืบเข้ายึดพื้นที่ในโครงสร้างอำนาจการเมืองไทยได้มากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะเดียวกัน กลุ่มนักการเมืองอาชีพค่อยๆ ‘พัฒนา’ เป็นกลุ่มยี่เต็มรูป ซึ่งอาจตั้งชื่อเพื่อให้ง่ายแก่การเข้าใจว่า “กลุ่มพลังยี่าธิปไตย” ซึ่งต้องการระบอบการเมืองการปกครองของยี่ โดยยี่ และเพื่อยี่

กลุ่มพลังยี่าธิปไตยเรืองอำนาจสูงสุดในรัฐบาลพลเอกชาติชาย

ขุนหะวัน (2531 - 2534) โดยที่เกือบไม่มีพื้นที่ในโครงสร้างอำนาจให้กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย การรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 มิได้มีเป้าประสงค์เพียงการโค่นล้มรัฐบาลที่ถูกกล่าวหาว่าเป็น Buffet Cabinet เท่านั้น หากแต่เป้าประสงค์ที่แท้จริงอยู่ที่การแย่งส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบาย ความพยายามในการฟื้นคืนระบอบอำมาตยาธิปไตยต้องเผชิญการต่อต้านจากกลุ่มพลังประชาธิปไตย จนก่อให้เกิดเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าว กลุ่มพลังประชาธิปไตยขับเคลื่อนขบวนการปฏิรูปการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ และนำมาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ในทำนองเดียวกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 เมื่อกลุ่มพลังประชาธิปไตยประสบความสำเร็จในการหันหลังคมการเมืองไทยจากระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย กลุ่มยียาธิปไตยเป็นฝ่ายเสพสุขจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าวนี้ การขับเคลื่อนขบวนการปฏิรูปการเมืองภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ด้านหนึ่งทอนกำลังกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย อีกด้านหนึ่งช่วยกรุยทางให้กลุ่มพลังยียาธิปไตยสถาปนาระบอบทักษิณาธิปไตย (2544 - 2549) การฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบขนานใหญ่ภายใต้ระบอบทักษิณาธิปไตยเป็นข้ออ้างสำคัญประการหนึ่งของการรัฐประหารเดือนกันยายน 2549

กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยอยู่ดีและกินได้กินดีภายใต้ระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย แต่กินได้น้อยลงและอยู่ได้น้อยลงภายใต้ระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย และถูกเปิดช่องทางในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

กลุ่มนักการเมืองเผ่าที่ย้อยู่ได้ในระบอบการเมืองทุกระบอบ ภายใต้ระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย นักการเมืองเผ่าย้อยเข้าไปรับใช้ขุนศึกผู้มีอำนาจเผด็จการ ภายใต้ระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย นักการเมืองเผ่าที่ย้อยู่ดี

มากขึ้นและกินได้มากขึ้น เนื่องจากกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยจำเป็นต้องแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจอันเป็นผลจากการที่ไม่สามารถชำระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยไว้ได้ ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย นักการเมืองเผ่าย่อยอยู่ดีและกินได้กินดียิ่งกว่ากลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตยเสียอีก

กลุ่มพลังประชาธิปไตยเป็นหัวหอกในการขับเคลื่อนขบวนการสิทธิและเสรีภาพในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 และเดือนพฤษภาคม 2535 รวมทั้งขับเคลื่อนขบวนการปฏิรูปการเมืองหลังจากนั้น จนก่อเกิดรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงยิ่ง แต่กลุ่มพลังประชาธิปไตยไม่กล้าแข็งพอที่จะยึดอำนาจรัฐได้ ทุกครั้งที่กลุ่มพลังประชาธิปไตยประสบความสำเร็จในการขับเคลื่อนทางการเมือง นักการเมืองเผ่าย่อยกลับเป็นฝ่ายซบมือเปิบคีบคลานเข้าไปยึดกุมอำนาจรัฐและอยู่ดีทั้งกินได้กินดียิ่งในระบอบประชาธิปไตย

การวนเวียนขึ้นสู่อำนาจระหว่างกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยกับกลุ่มพลังประชาธิปไตยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 กลายเป็นวัฏจักรการเมืองไทย วัฏจักรดังกล่าวนี้โดยพื้นฐานเกิดจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยกับกลุ่มพลังประชาธิปไตย ในขณะที่กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยต้องการชำระบอบอำนาจยาธิปไตย<sup>2</sup> ซึ่งโดยพื้นฐานเป็นระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย กลุ่มพลังประชาธิปไตยต้องการ

---

<sup>2</sup> คำว่า ‘ระบอบอำนาจยาธิปไตย’ แปลจาก Bureaucratic Polity ในภาษาอังกฤษ ผู้แปลศัพท์นี้เข้าใจว่าเป็น ดร.พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย แห่งคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อัมมาร สยามวาลา (2530) นิยามระบอบอำนาจยาธิปไตยให้หมายถึงระบอบการเมืองการปกครองของข้าราชการ โดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการ งานบุกเบิกการศึกษาระบอบอำนาจยาธิปไตยในสังคมการเมืองไทย ได้แก่ Riggs (1966) นับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เมื่อกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มพ่อค้านายทุนเติบโต ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง และรุกคืบเข้าสู่ปริมาณของกระบวนการกำหนดนโยบาย นักรัฐศาสตร์บางคนเห็นว่า กลุ่มอำนาจยาธิปไตยอ่อนพลังจนระบอบอำนาจยาธิปไตยมาถึงจุดจบ ความเห็นทำนองนี้ปรากฏใน Girling (1981; 1981a), Neher and Bowornwathana (1984), Ramsay (1985) และ Suriyamongkol and Guyot (n.d.) อย่างไรก็ตาม รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532/2546: 241) เตือนว่า “...การลงความเห็นเช่นนั้นดูเหมือนจะเป็นการด่วนสรุปจนเกินไป อย่างน้อยข้อเท็จจริงระหว่างปี 2516-2531 มิได้เป็นประจักษ์พยานของความเห็นเช่นนั้น...” การรัฐประหารเดือนกันยายน 2549 เป็นประจักษ์พยานอันดีว่า กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยยังไม่เสื่อมสลาย

สถาปนาระบบประชาธิปไตยถาวรในสังคมการเมืองไทย และพยายามขับเคลื่อนขบวนการปฏิรูปการเมือง ส่วนกลุ่มพลังซ้ายประชาธิปไตยสามารถร่วมสุขร่วมเสพกับกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยได้ และสามารถสวมเสื้อคลุมประชาธิปไตยในยามที่ ‘ท้องฟ้าสีทองผ่องอำไพ’ ได้

วัฏจักรการเมืองดังที่พรรณนาข้างต้นนี้เกิดขึ้นควบคู่กับวัฏจักรรัฐธรรมนูญ ไม่เพียงแต่การเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นวัฏจักร รัฐธรรมนูญก็มีการเปลี่ยนแปลงเป็นวัฏจักรเช่นกัน เดียวกัน ความเข้าใจประเด็นนี้จะมีมากขึ้นถ้ามีการจัดทำ ‘ผังรัฐธรรมนูญ’ (Constitutional Mapping) ซึ่งจะช่วยให้เราเห็นการเปลี่ยนแปลงกฎกติกาในรัฐธรรมนูญจากชุดหนึ่งไปสู่อีกชุดหนึ่ง ซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยแตกต่างกัน

กฎกติกาเผด็จการ/คนาธิปไตยเกื้อกูลประโยชน์ของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ตราบเท่าที่กฎกติกาประเภทนี้ดำรงอยู่ กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยจะอยู่ดีและกินได้กินดี แต่การธำรงระบอบอำมาตยาธิปไตยให้คงอยู่ชั่วคราวชั่วกัลปวสานอาจเป็นไปได้เมื่อคำนึงถึงอนิจลักษณะของสังคมการเมืองไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงและที่กลุ่มพลังทางการเมืองอื่นสามารถเติบโตได้ กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยจำต้องผ่อนสั้นผ่อนยาวเพื่อการยังคงอยู่ดีและกินได้กินดีระบอบอำมาตยาธิปไตย ซึ่งครอบงำสังคมการเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 จนถึงยุคคนอม-ประภาส จำยอมให้บังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยที่ให้บทบาทแก่นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง การผ่อนสั้นผ่อนยาวของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยปรากฏให้เห็นอีกครั้งหนึ่งเมื่อจำยอมให้บังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 เมื่อปรากฏแน่ชัดว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2519 ได้รับการต่อต้านจากกลุ่มพลังต่างๆ และก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างสูงในสังคมการเมืองไทย ในเวลาต่อมาเมื่อกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยพยายามฟื้นคืนระบอบอำมาตยาธิปไตยด้วยการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยต้องเผชิญการต่อต้านจากกลุ่มพลังประชาธิปไตย และจบลงด้วยเหตุการณ์พฤษภาคม 2535

กฎกติกาประชาธิปไตยปิดหนทางของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยในการขึ้นสู่อำนาจ หากมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญห้ามข้าราชการประจำดำรง

ตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกัน การไม่สามารถหาประโยชน์จากการยึดกุมอำนาจรัฐทำลายช่องทางแห่งการอยู่ดีและกินได้กินดี หนทางในการล้มรัฐธรรมนูญที่มีกฎกติกาเช่นนี้ก็แต่โดยการทำรัฐประหาร และการทำรัฐประหารมักอ้างเหตุการฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบของรัฐบาลทั้งๆ ที่ผู้ทำรัฐประหารก็ฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบไม่แตกต่างกัน ในระหว่างปี 2475 - 2549 มีการก่อการรัฐประหารที่ประสบความสำเร็จในการยึดอำนาจรัฐอยู่ 9 ครั้ง เกือบทุกครั้งผลิตรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คนาธิปไตย (7 ฉบับ) หรืออย่างดีที่สุดก็เป็นรัฐธรรมนูญกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย (1 ฉบับ) (ดูตารางที่ 2)<sup>3</sup>

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 8 ฉบับที่เป็นผลผลิตของการรัฐประหาร (ดูตารางที่ 2) มีเพียง 5 ฉบับ (ไม่รวมรัฐธรรมนูญ 2549) ที่กำหนดกระบวนการและกฎกติกาในการผลิตรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประสบความสำเร็จในการผลิตรัฐธรรมนูญใหม่ 4 ฉบับ และไม่สามารถผลิตรัฐธรรมนูญใหม่ได้ 1 ฉบับ<sup>4</sup> ในจำนวนนี้เป็นรัฐธรรมนูญกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย 3 ฉบับ (รธน 2511 รธน 2521 และ รธน 2534) และค่อนข้างเป็นประชาธิปไตย 1 ฉบับ (รธน 2492)<sup>5</sup> (ดูตารางที่ 3)

ด้วยข้อเท็จจริงดังกล่าวที่นำเสนอข้างต้นนี้ การรัฐประหารในประวัติศาสตร์การเมืองไทยมีเคยก่อให้เกิดผลผลิตรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย

---

<sup>3</sup> การรัฐประหารเดือนกันยายน 2500 มิได้ผลิตรัฐธรรมนูญใหม่ หากแต่ยังคงบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 เพียงแต่ให้สมาชิกภาพแห่งสภาผู้แทนราษฎรของสมาชิกประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 สิ้นสุดลง โดยให้เลือกตั้งสมาชิกประเภทที่หนึ่งภายในกำหนด 90 วัน และจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่สอง (ดูประกาศพระบรมราชโองการเรื่อง “การใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ให้ไว้ ณ วันที่ 18 กันยายน 2500)

<sup>4</sup> ธนป 2515 ซึ่งบังคับใช้ภายหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2514 กำหนดกระบวนการและกฎกติกาในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่การผลิตไม่แล้วเสร็จก็เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516



จะมีแต่ผลผลิตรัฐธรรมนูญอำมาตยาธิปไตยซึ่งยึดโยงระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย หรืออย่างมากที่สุดระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย

ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย มีรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงอย่างน้อย 3 ฉบับ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 ก่อเกิดจากผู้นำที่มีจิตวิญญาณประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และฉบับปี 2540 เป็นผลผลิตของการผลักดันและขับเคลื่อนของกลุ่มพลังประชาธิปไตยและขบวนการสิทธิและเสรีภาพในสังคมการเมืองไทย

กล่าวโดยสรุปก็คือ สังคมการเมืองไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 ไม่เพียงแต่จะปรากฏวัฏจักรการเมืองเท่านั้น หากยังปรากฏวัฏจักรรัฐธรรมนูญอีกด้วย เพราะการรัฐประหารอันเป็นจักรกลสำคัญของวัฏจักรการเมืองนั้น ตามมาด้วยการฉีกรัฐธรรมนูญเก่า และเขียนรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อเกื้อกูลการขึ้นสู่อำนาจของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย อันมีนัยครอบคลุมถึงการแย่งชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจอันเกิดจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายด้วย รัฐธรรมนูญที่เกื้อกูลการขึ้นสู่อำนาจของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ย่อมต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่ยินยอมให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งข้าราชการในขณะเดียวกันได้ รัฐธรรมนูญฉบับใดก็ตามที่

---

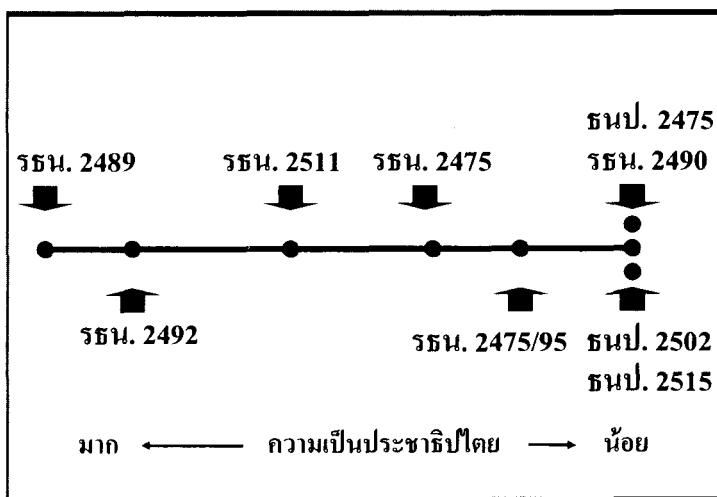
<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ซึ่งมีลักษณะประชาธิปไตยค่อนข้างสูง ร่างขึ้นตามกระบวนการและกฎกติกาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2490 ภายหลังความสำเร็จในการทำรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 กลุ่มชอยครุเชิตนายควง อภัยวงศ์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อรักษาภาพลักษณ์ระหว่างประเทศ แม้กลุ่มชอยราชครูจะจี้นายควงออกจากตำแหน่งในเวลาต่อมา แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2490 ถูกควบคุมและกำกับโดยผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงหลุดจากการครอบงำของคณะรัฐประหาร เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีในเดือนเมษายน 2491 จอมพล ป. มิได้ประกาศล้มรัฐธรรมนูญฉบับปี 2490 ดังนั้น การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังดำเนินต่อมา จนประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ในเดือนมีนาคม 2492 อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ถูกวิพากษ์ว่าเป็นรัฐธรรมนูญพระราชานิยม (สุนีย์ อธิมุติภาพ 2518)

พัฒนาสังคมการเมืองไทยไปสู่ระบอบประชาธิปไตย มิช้านานรัฐธรรมนูญฉบับนั้นจะถูกฉีก เพื่อเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีความเป็นประชาธิปไตยน้อยลง<sup>6</sup>

จากผังรัฐธรรมนูญระหว่างปี 2475 - 2516 จะเห็นได้ว่า ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญคณาธิปไตย หลังจากนั้นค่อยๆ พัฒนาไปสู่รัฐธรรมนูญประชาธิปไตย อันได้แก่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 การรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 นำมาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2490 อันเป็นรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตย แต่ด้วยอุบัติเหตุทางการเมืองก่อให้เกิดผลผลิตรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ซึ่งค่อนข้างเป็นประชาธิปไตย การรัฐประหารปี 2494 นำมาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 แต่ยังคงอยู่หลังไม่มากเท่าการรัฐประหารปี 2500 และปี 2501 อันนำมาซึ่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ให้ผลผลิตรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 อันเป็นรัฐธรรมนูญกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 เป็นผลการรอมชอมระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 กับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2490 และรัฐธรรมนูญสกุลเดียวกัน ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยไม่สามารถหาประโยชน์จากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 อย่างเต็มที่ได้ จึงนำมาสู่การรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2514 และก่อให้เกิดผลผลิตธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 อันเป็นรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตย (ดูแผนภาพที่ 1)

<sup>6</sup> การศึกษาพัฒนาการของรัฐธรรมนูญในบริบทประวัติศาสตร์การเมือง ดู เสน่ห์ จามริก (2529/2524) และ รัสสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546 ก: 72 - 89) ประวัติรัฐธรรมนูญไทย ดู สิริ เปรมจิตต์ (2514) ไพโรจน์ ไชยนาม (2519; 2520) วิภาลัย ธีระชัย (2522) และ กระมล ทองธรรมชาติ (2524) การศึกษาเรื่องรัฐธรรมนูญกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ดู Suwannathat - Pian (2003) การศึกษาประวัติศาสตร์ร่างรัฐธรรมนูญเฉพาะฉบับ ฉบับปี 2489 ดู ดำรง อิมวิเศษ (2530) ฉบับปี 2492 ดู สุนีย์ อธิมุติภาพ (2518) ฉบับปี 2517 ดู สมชาติ รอบกิจ (2523) และ สมพร ใบบางยาง (2519)

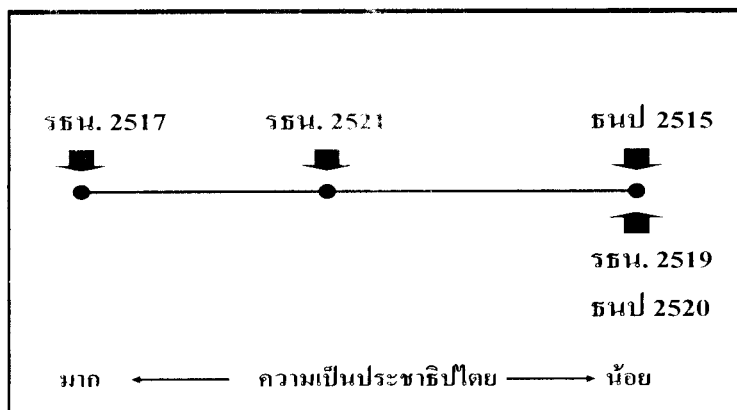
# แผนภาพที่ 1 ผังรัฐธรรมนูญระหว่าง ปี 2475 – 2516



การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 นำสังคมการเมืองไทยไปสู่ระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยเข้ามาแทนที่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 อันเป็นรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตย การประกอบอาชญากรรมของรัฐด้วยการเข่นฆ่าประชาชนและนักศึกษาในเดือนตุลาคม 2519 นำสังคมการเมืองไทยถอยหลังกลับไปสู่ระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2519 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 จัดเป็นรัฐธรรมนูญของระบอบการเมืองการปกครองดังกล่าวนี้ แต่การเติบโตใหญ่ของพลังประชาธิปไตยและขบวนการสิทธิและเสรีภาพในสังคมการเมืองไทยทำให้การดำรงระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยต่อไปเป็นไปได้อย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยเป็น

แผนภาพที่ 2

ผังรัฐธรรมนุญระหว่าง ปี 2516 - 2531

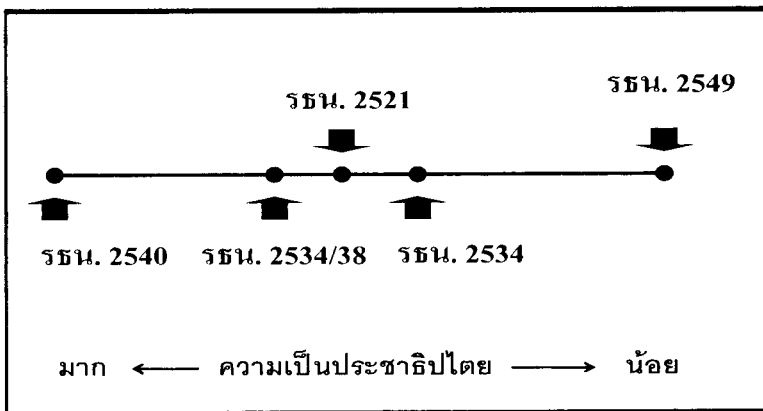


ผลการรวมขอมระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 กับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2519  
(ดูแผนภาพที่ 2)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยในขั้นแรกสามารถจัดสรรส่วนเกินจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายระหว่างกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยกับกลุ่มพลังยียาธิปไตยได้ การณ์ปรากฏในเวลาต่อมาว่า กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยเป็นฝ่ายสูญเสียประโยชน์ เมื่อกลุ่มพลังยียาธิปไตยยึดอำนาจรัฐได้มากขึ้นเรื่อยๆ การรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 เกิดขึ้นจากความพยายามของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยที่จะยื้อแย่งส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการยึดกุมอำนาจรัฐกลับคืนมา ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็น

รัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตย เข้ามาแทนที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 และก่อให้เกิดผลผลิตรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยน้อยกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ความไม่พอใจรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ปรากฏในประชาสังคมไทย<sup>7</sup> และสร้างพลวัตการขับเคลื่อนขบวนการปฏิรูปการเมือง หลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 จนได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยสูงยิ่ง การรัฐประหารเดือนกันยายน 2549 ด้านหนึ่งต้องการล้มระบอบทักษิณ อีกด้านหนึ่งต้องการฟื้นคืนระบอบอำมาตยาธิปไตย วิจัยรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่ท่าจะจบสิ้นลง กลับปรากฏให้เห็นอีกครั้งหนึ่งด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2549 (ดูแผนภาพที่ 3)

**แผนภาพที่ 3**  
**ผังรัฐธรรมนูญระหว่าง ปี 2531 – 2549**

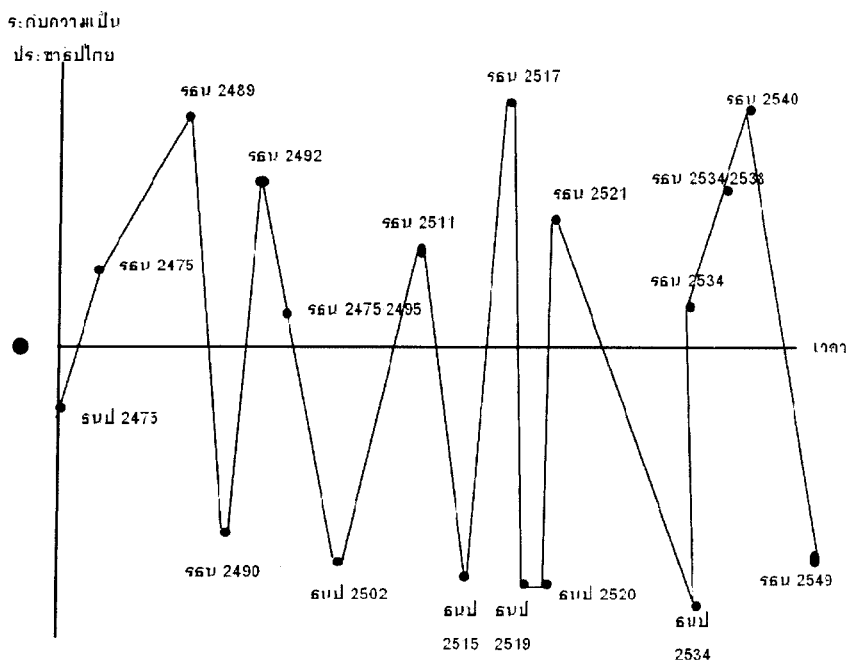


<sup>7</sup> ลำดับเหตุการณ์ความไม่พอใจของประชาสังคมไทยที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และคณะผู้ก่อการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 ดู สุภาสินี ชมะสุนทร (2535)

แผนภาพที่ 4 แสดงวัฏจักรรัฐธรรมนูญไทยระหว่างปี 2475 - 2549 จะเห็นได้ว่า จุดยอดของวัฏจักร (Peak) อยู่ที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 ฉบับปี 2492 ฉบับปี 2511 ฉบับปี 2517 ฉบับปี 2521 และฉบับปี 2540 ส่วนจุดต่ำที่สุดของวัฏจักร (Trough) อยู่ที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2490 ธรรมนูญการปกครอง ฉบับปี 2502 ฉบับปี 2515 และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2549 วัฏจักรรัฐธรรมนูญไทยอาจจำแนกออกเป็น 3 ช่วง กล่าวคือ

- (1) ช่วงที่หนึ่งระหว่างปี 2475 - 2488
- (2) ช่วงที่สองระหว่างปี 2489 - 2520
- (3) ช่วงที่สามระหว่างปี 2521 - 2549

แผนภาพที่ 4  
วัฏจักรรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2475 - 2549



ช่วงระหว่างปี 2475 - 2488 เป็นช่วงที่ความขัดแย้งระหว่างคณะราษฎรกับกลุ่มชนชั้นปกครองที่นิยมเจ้าดำรงอยู่ การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญมีไม่มาก ภายหลังจากที่สามารถรอมชอมตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ขึ้นแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้ยาวนาน การต่อสู้ทางการเมืองที่สำคัญกลับกลายเป็นการต่อสู้ระหว่างผู้นำภายในคณะราษฎรนั่นเอง

ช่วงที่สองระหว่างปี 2489 - 2520 เป็นช่วงที่มีการแย่งชิงอำนาจด้วยการรัฐประหารในหมู่ชนชั้นปกครองด้วยความถี่สูง ความผันผวนของวัฏจักรรัฐธรรมนูญไทยพลอยมีมากตามไปด้วย

ช่วงที่สามระหว่างปี 2521 - 2549 เป็นช่วงที่ระบอบการเมืองการปกครองค่อนข้างลงตัวระหว่างระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยกับระบอบประชาธิปไตย การรัฐประหารที่ล้มฤทธิ์ผลมีน้อยทำให้ความผันผวนของวัฏจักรรัฐธรรมนูญพลอยมีน้อยตามไปด้วย ช่วงเวลาที่ครอบคลุมจุดยอดหนึ่งไปยังอีกจุดยอดหนึ่ง หรือช่วงเวลาที่ครอบคลุมจุดต่ำสุดหนึ่งไปยังอีกจุดต่ำสุดหนึ่งกินเวลายาวนานกว่าช่วงที่สอง

วัฏจักรการเมืองและวัฏจักรรัฐธรรมนูญมีผลต่อจารีตรัฐธรรมนูญทั้งในด้านการอ้างจารีตรัฐธรรมนูญบางจารีต และในการผลักดันการเปลี่ยนจารีตรัฐธรรมนูญบางจารีต

# 3

จารีตรัฐธรรมนูญไทย





---

คำว่า ‘จารีตรัฐธรรมนูญ’ แปลจากภาษาอังกฤษว่า Constitutional Convention คำว่า Constitutional Convention มีความหมายแตกต่างกันระหว่าง รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกากับรัฐธรรมนูญอังกฤษ

Constitutional Convention ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 1787) หมายถึง การประชุมเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมดังกล่าวนี้ อาจเรียกว่า ‘สภารัฐธรรมนูญ’ หรือ ‘องค์กรรัฐธรรมนูญ’<sup>๘</sup> ในขณะที่ Constitu-

---

<sup>๘</sup> บทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกามีปรากฏใน Article V ซึ่งมีบทบัญญัติในสาระสำคัญว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้คะแนนเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาน้อยสองในสาม และต้องได้รับความยินยอมจากมลรัฐต่างๆ อย่างน้อยสามในสี่ของจำนวนมลรัฐทั้งหมด ในช่วงเวลากว่า 200 ปีที่ผ่านมา มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาสำเร็จเพียง 26 ครั้ง (Barendt 1998: 8 - 9) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญถือว่า รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาคือ Rigid Constitution เนื่องเพราะการแก้ไขเพิ่มเติมทำได้ยาก โปรดดู Levinson (1995) ในขณะที่รัฐธรรมนูญอังกฤษเป็น Flexible Constitution เพราะการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้ง่าย เพียงด้วยการออกกฎหมายผ่านรัฐสภาตามกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ

tional Convention ภายใต้รัฐธรรมนูญอังกฤษ หมายถึง ขนบธรรมเนียมประเพณีทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร (Maddex 1996: 63 - 64 and 70) คำว่า ‘จารีตรัฐธรรมนูญ’ ในที่นี้ใช้ตาม Constitutional Convention ตามความหมายของรัฐธรรมนูญอังกฤษ

จารีตรัฐธรรมนูญหรือขนบธรรมเนียมประเพณีรัฐธรรมนูญเป็นชุดของกฎกติการัฐธรรมนูญ ซึ่งมีได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรและไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย แต่เป็นกฎกติกาที่กำกับพฤติกรรมของผู้คนในสังคม ในอังกฤษ เรียกกฎกติกาเหล่านี้ว่า Rules of Constitutional Morality เนื่องจากถือเป็นกฎกติกาที่มีผลบังคับทางใจ การไม่ปฏิบัติตาม ‘จารีตรัฐธรรมนูญ’ ถือเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ แต่มีต้องรับโทษตามกฎหมาย จารีตรัฐธรรมนูญที่สำคัญในสหราชอาณาจักร ได้แก่ จารีตรัฐธรรมนูญที่กำหนดอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ และที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร นักศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษจะศึกษาเฉพาะแต่ตัวกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law) เพียงอย่างเดียวไม่เป็นการเพียงพอ หากต้องศึกษาจารีตรัฐธรรมนูญด้วย ตัวอย่างของจารีตรัฐธรรมนูญอังกฤษก็คือ การแต่งตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรี โดยที่ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดๆ ว่าด้วยการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

สังคมการเมืองไทยมีจารีตรัฐธรรมนูญด้วย อาทิเช่น รัฐธรรมนูญไทยมิได้กำหนดกฎกติกาที่ชัดเจนในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีแต่เพียงว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง”<sup>9</sup> โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแล้วแต่กรณี แต่ไม่มีบทบัญญัติที่แน่ชัดว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณีจะเสนอให้ใครดำรงตำแหน่ง

<sup>9</sup> อาทิ รัฐธรรมนูญ 2475 (มาตรา 46) รัฐธรรมนูญ 2489 (มาตรา 66) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 (มาตรา 177) และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (มาตรา 201)

นายกรัฐมนตรี จารีตรัฐธรรมนูญไทยให้เสนอหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดเป็นนายกรัฐมนตรี<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญไทยยอมรับการดำรงอยู่ของจารีตรัฐธรรมนูญด้วย รัฐธรรมนูญเผด็จการ/คนาธิปไตยเกือบทุกฉบับมีบทบัญญัติว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใดให้วินิจฉัยกรณีนั้นตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย”<sup>11</sup>

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า จารีตรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นได้อย่างไร?

จารีตรัฐธรรมนูญเกิดจากวัฒนธรรมการเมือง วัฒนธรรมการเมืองในขณะหนึ่งๆ อาจกำหนดกฎกติกาการเมืองเหมือนหรือแตกต่างจากรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่บังคับให้อยู่ในขณะนั้นก็ได้ ในประการสำคัญวัฒนธรรมการเมืองมิได้คงตัวชั่วกัปชั่วกัลป์ หากแต่มีการเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการเมืองอาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และชีวิตทัศน์ของผู้คนในสังคม รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจของประเทศและในระดับโลก ในแง่นี้ จารีตรัฐธรรมนูญก็คือ กฎกติกา ระเบียบแบบแผน และขนบประเพณีในรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรม ดังที่ นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2534) กล่าวตอนหนึ่งว่า

“...วัฒนธรรมทางการเมืองนี้แหละที่เป็นข้อกำหนดสูงสุดจริงๆ ในเรื่องสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ หรือพูดอีกอย่างหนึ่งคือ รัฐธรรมนูญที่แท้จริงของรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ฉีกไม่ออกไม่ว่าจะใช้รถหุ้มเกราะสักกี่คันก็ไม่สามารถฉีกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ และกฎหมายอื่น กฎกระทรวง หรือระเบียบอะไรก็ไม่อาจล่วงละเมิดข้อกำหนดที่มีในวัฒนธรรมการเมืองหรือรัฐธรรมนูญฉบับ

<sup>10</sup> จารีดังกล่าวนี้ถูกละเมิดภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎร (นายอาทิตย์ อุไรรัตน์) เสนอชื่อนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี แทนที่จะเป็นหัวหน้าพรรคสามัคคีธรรม ซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร

<sup>11</sup> ดู ธนป 2502 (มาตรา 20) ธนป 2515 (มาตรา 22) รธน 2519 (มาตรา 25) ธนป 2520 (มาตรา 30) ธนป 2534 (มาตรา 30) และ รธน 2549 (มาตรา 38) ‘ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย’ ในที่นี้อาจหมายถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่เก่าก่อน รวมทั้งจารีตรัฐธรรมนูญที่ไม่มีลายลักษณ์อักษรด้วย

แท้จริงนี้ได้ ฉะนั้นจึงจะขอเรียกรัฐธรรมนูญฉบับแท้จริงนี้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับ  
วัฒนธรรม รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมนี้ ‘ร่าง’ ขึ้นไม่ได้ แต่ต้องใช้  
ประสบการณ์อันยาวนานเป็นศตวรรษของสังคมก่อให้เกิดได้ ฉะนั้น นักปราชญ์  
ที่เป็นข้ารับใช้ของทหารจึงไม่เกี่ยวข้องและรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมของทุก  
สังคมจึงเป็นฉบับที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรทั้งสิ้น...”

(นิธิ เอียวศรีวงศ์ 2534/2538: 138)

บทความนี้ต้องการจำกัดการศึกษาจารีตรัฐธรรมนูญเฉพาะจารีต  
การเขียนรัฐธรรมนูญ การเขียนรัฐธรรมนูญมีกฎกติกาปรากฏในรัฐธรรมนูญ  
ไทยหลายฉบับ<sup>12</sup> ส่วนใหญ่เป็นกฎกติกาว่าด้วยการร่าง/แก้ไขเพิ่มเติม  
รัฐธรรมนูญและกฎการลงคะแนนเสียง แต่ยังมีกฎกติกาการเขียนรัฐธรรมนูญ  
ที่มีได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญและกฎหมายใดๆ กฎกติกาเหล่านี้มิได้มีลาย  
ลักษณ์อักษรและไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย แต่มีอิทธิพลอย่างสูงต่อ  
กระบวนการและแบบแผนในการเขียนรัฐธรรมนูญ มิพักต้องกล่าวถึงอิทธิพล  
ที่มีต่อโครงสร้างและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่เขียน จารีตการเขียน  
รัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่ควรแก่การศึกษา เพราะมีผลในการกำหนด  
กติกาการเล่นเกมในสังคมการเมือง

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมที่ก่อ

---

<sup>12</sup> รธน 2475 (มาตรา 63) รธน 2489 (หมวด 6 มาตรา 85) รธน 2490 (หมวด 7 มาตรา 93 และ 95)

รธน 2492 (หมวด 10 มาตรา 173 - 176) รธน 2475/2495 (หมวด 8 มาตรา 111)

ธนป 2502 (มาตรา 6 - 13) รธน 2511 (หมวด 10 มาตรา 169 - 172)

ธนป 2515 (มาตรา 10 - 11) รธน 2517 (หมวด 11 มาตรา 228 - 231)

รธน 2519 (มาตรา 24) ธนป 2520 (มาตรา 9 - 12)

รธน 2521 (หมวด 11 มาตรา 194) ธนป 2534 (มาตรา 10 - 11)

รธน 2534 (หมวด 11 มาตรา 211) รธน 2534/2539 (หมวด 11 มาตรา 211 - มาตรา 211 เอกราช)

รธน 2540 (หมวด 12 มาตรา 313) และ รธน 2549 (มาตรา 19 - 32)

เกิดในศูนย์อำนาจของสังคมการเมือง โดยที่เป็นผลผลิตของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลัง 3 เสา อันได้แก่ กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย กลุ่มพลังยียาธิปไตย และกลุ่มพลังประชาธิปไตย กลุ่มพลังแต่ละกลุ่มมีชุดของจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญของตนเอง โดยที่มีกฎกติกาทั้งที่เหมือนและแตกต่างจากกลุ่มพลังอื่นๆ จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญของกลุ่มใดล้วนสนองผลประโยชน์และเป้าหมายของกลุมนั้น กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยต้องการจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญอันนำพาสังคมการเมืองไทยไปสู่ระบอบอำมาตยาธิปไตย กลุ่มพลังยียาธิปไตยต้องการจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญที่ปกป้องผลประโยชน์ของนักเลือกตั้งเผ่าที่ยี่ และกลุ่มพลังประชาธิปไตยต้องการจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญอันนำพาสังคมการเมืองไทยไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และยอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การแย่งชิงอำนาจทางการเมืองแม้จะเป็นยุทธวิธีหลักในการจรรโลงจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญที่ให้ประโยชน์แก่กลุ่มพลังแต่ละกลุ่ม แต่การอ้างจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการเช่นนี้ไม่มีความยั่งยืนสถาพร กลุ่มพลังแต่ละกลุ่มจำเป็นต้องกล่อมเกลาและ ‘ล้างสมอง’ ให้ประชาสังคมยอมรับจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญชุดของตน และผลักดันจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญชุดของตนเข้าสู่วัฒนธรรมการเมืองของประชาชน เพื่อให้จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญชุดของตนมีฐานะเป็นจารีตหลักในการเขียนรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุดังนี้ จารีตหลักในการเขียนรัฐธรรมนูญไทยจึงมิได้อยู่กับที่ หากแต่มีการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงจารีตหลักในการเขียนรัฐธรรมนูญเกิดจากเหตุปัจจัยสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ ประการหนึ่งเป็นผลจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังในสังคมการเมืองไทย อีกประการหนึ่งเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการเมือง

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยที่จะศึกษาในที่นี้ ประกอบด้วยจารีตสำคัญ 8 จารีตด้วยกัน ได้แก่

- (1) การให้เอกสิทธิ์การเขียนรัฐธรรมนูญแก่ชนชั้นปกครอง
- (2) การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อสงวนและแบ่งปันอำนาจในหมู่ชนชั้น

## ปกครอง

(3) การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อกำก่ายอำนาจและลดทอนการถ่วงดุลอำนาจ

(4) การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลดทอนอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ

(5) การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่่อำรงรัฐธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงิน (Fiscal and Monetary Constitution)

(6) การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่่อำรงหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(7) การยึดกุมกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Voting Rule)

(8) การใช้บริการเนติบริกร

### 3.1 การให้เอกสิทธิ์การเขียนรัฐธรรมนูญแก่ชนชั้นปกครอง

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยแต่ดั้งเดิมยึดถือหลักการว่า การร่างรัฐธรรมนูญและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิของชนชั้นปกครอง ราษฎรหาได้มีสิทธิดังกล่าวไม่ นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 เป็นต้นมา การร่างและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอยู่ในปริมณฑลแห่งอำนาจของชนชั้นปกครอง ไม่มีพื้นที่เหลือให้ประชาชนคนสามัญ หากมีความขัดแย้งเกี่ยวกับแก่นแกนของรัฐธรรมนูญ ความขัดแย้งจำกัดอยู่ในหมู่ชนชั้นปกครอง แม้ในยามที่กลุ่มพลังประชาธิปไตยและขบวนการสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกล้าแข็งในระหว่างปี 2516 - 2519 ก็ดี และภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนพฤษภาคม 2535 ก็ดี ประชาชนยังไม่มีสิทธิในการเขียนรัฐธรรมนูญอย่างเต็มรูปแบบ

การรับฟังความเห็นของประชาชนประกอบการร่างรัฐธรรมนูญปรากฏครั้งแรกในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความเห็นของประชาชน มีพระยาอรรถพิทยพิศาลเป็นประธาน และ ม.ร.ว.สุขุมชาติ สุวดีกุล เป็นเลขานุการ ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 มีการแต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความเห็นของประชาชนเจกเช่นเดียวกัน แต่ไม่มีหลักฐานเอกสารที่แสดงว่าทั้งสองกรณี

เป็นการรับฟังความเห็นเชิงรุก (กล่าวคือ ออกไปหาประชาชนเพื่อรับฟังความคิดเห็น) หรือการรับฟังความคิดเห็นเชิงรับ (กล่าวคือ ให้ประชาชนเดินเข้ามาให้ความเห็นเอง)

การรับฟังความเห็นเชิงรุกปรากฏครั้งแรกในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517<sup>13</sup> ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534 ไม่ปรากฏว่ามีกลไกการรับฟังความเห็นจากประชาชน อย่างไรก็ตาม การรับฟังความเห็นประชาชนเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญที่ร่างกลับมาปรากฏอีกในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 (สำหรับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540) และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2549 (สำหรับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ?) แต่การออกความเห็น (Voice) แตกต่างจากการมีสิทธิในการเขียนรัฐธรรมนูญเพราะแม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญอาจได้ยินความเห็นที่แสดงโดยประชาชน แต่อาจไม่ฟังและไม่ยอมรับความเห็นของประชาชนได้

ขั้นตอนของการรับฟังความเห็นของประชาชน ก็คือ การยอมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเขียนรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่สร้างมายาภาพว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการเขียนรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ด้วยการให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสมาชิกมาจาก ‘การเลือกตั้ง’ ในหมู่ผู้สมัครด้วยกันเอง การคัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในขั้นสุดท้ายก็ดี และการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในขั้นสุดท้ายก็ดี อยู่ในอำนาจสิทธิขาดของชนชั้นปกครอง ประชาชนหาอำนาจไม่ (วังสรวด์ ณะพรพันธุ์ 2546ก: บทที่สอง) การสร้างมายาภาพเช่นนี้ยังปรากฏต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2549 (วังสรวด์ ณะพรพันธุ์ 2550)

<sup>13</sup> ความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 รวบรวมตีพิมพ์ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2528)

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่เดิมอยู่ในอำนาจผูกขาดของชนชั้นปกครอง พัฒนามาสู่การยอมรับฟังความเห็นประชาชน แต่ยังไม่พัฒนาไปสู่การยอมรับสิทธิของประชาชนในการเขียนรัฐธรรมนูญ แม้แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งกล่าวอ้างกันว่า เป็นรัฐธรรมนูญ ‘ฉบับประชาชน’ ยังคงอ้างอำนาจของชนชั้นปกครองในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (รธน. 2540 หมวด 12 มาตรา 313) หาได้สถาปนาหลักการที่ว่า การเขียนทั้งการร่างและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิของประชาชน<sup>14</sup>

### 3.2 การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อสงวนและแบ่งปันอำนาจในหมู่ชนชั้นปกครอง

ดังได้กล่าวแล้วว่า (ดูหัวข้อ 2) รัฐธรรมนูญไทยเกิดขึ้นควบคู่กับวิถีการเมืองจนเกือบเป็นวิถีเดียวกัน การเขียนรัฐธรรมนูญใหม่ก็เพื่อให้คณะผู้ก่อการรัฐประหาร ซึ่งโดยพื้นฐานเป็นผู้ฉวยอำนาจ สามารถขึ้นสู่อำนาจได้โดยง่าย ทั้งนี้เพื่อเอื้ออำนวยกระบวนการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการยึดอำนาจรัฐ ดังนั้น กฎกติกาในรัฐธรรมนูญที่เป็นชนวนแห่งความขัดแย้งจึงเป็นกฎกติกาว่าด้วยการจัดสรรอำนาจและผลประโยชน์

---

<sup>14</sup> ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้บังคับใช้มาครบ 5 ปี ให้หน่วยงานต่อไปนี้มีอำนาจทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นได้ (มาตรา 336)

- (1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (2) คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- (3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันนี้ ผู้ที่มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้แก่ (มาตรา 313 (1))

- (1) คณะรัฐมนตรี
- (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20% ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 20% ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ดังนั้น แม้แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งกล่าวอ้างกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญ ‘ฉบับประชาชน’ ยังมีได้ให้สิทธิประชาชนแสดงความเห็นเกี่ยวกับความบกพร่องของรัฐธรรมนูญเมื่อรัฐธรรมนูญบังคับใช้ครบ 5 ปี และได้ให้สิทธิประชาชนในการยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ



ในชุมชนชั้นปกครอง กฎกติกาดังกล่าวนี้นี้ ได้แก่

- (1) รัฐมนตรีต้องไม่ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำในขณะเดียวกัน
- (2) นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง
- (3) รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นประธานรัฐสภา

### 3.2.1 รัฐมนตรีต้องไม่ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำในขณะเดียวกัน

การแยกข้าราชการประจำกับตำแหน่งทางการเมืองออกจากกัน เป็นหลักการสำคัญของอารยประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยยังรักษาลึกมาเป็นเวลาช้านาน หากข้าราชการประจำต้องการเล่นการเมือง ก็ต้องลาออกจากราชการ ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน เพราะนักการเมืองที่เป็นข้าราชการประจำอาจอาศัยตำแหน่งข้าราชการเกื้อประโยชน์ทางการเมืองได้ อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติว่า ‘รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ’ (มาตรา 66) แต่กฎกติกาดังกล่าวนี้นี้ทำให้ผู้นำฝ่ายทหารเสียประโยชน์ เพราะหากต้องลาออกจากตำแหน่งข้าราชการประจำเพื่อดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ก็ต้องสูญเสียฐานกำลังในกองทัพ โดยที่ฐานกำลังในกองทัพเป็นเครื่องค้ำจุนอำนาจทางการเมือง ผู้นำฝ่ายทหารจึงต้องการทั้งตำแหน่งในกองทัพและตำแหน่งทางการเมือง ตารางที่ 4 แสดงการเปลี่ยนแปลงกฎกติกาในรัฐธรรมนูญระหว่างปี 2475 - 2549 ว่าด้วย ‘รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ’ จนอาจกล่าวได้ว่า กฎกติกาดังกล่าวนี้นี้เป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดวัฏจักรรัฐธรรมนูญไทย<sup>15</sup> ในขณะที่รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยยึด

---

<sup>15</sup> ความขัดแย้งทางการเมืองอันเกิดจากกฎกติกา ‘รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ’ ดู เสน่ห์ จามริก (2529/2549: 182 - 183) คำอธิบายว่าด้วย ‘ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย’ ภายใต้ระบอบปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เน้นบทบาทของนักการเมืองข้าราชการ (Bureaucratic Politician) ข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมืองก่อนราษฎรสามัญ นักการเมืองในประเทศไทยถือกำเนิดในหมู่ข้าราชการก่อน แล้วนักการเมืองที่เกิดจากราษฎรสามัญจึงตามมาทีหลัง ‘ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย’ จึงไม่ควรให้ความสำคัญเฉพาะนักการเมืองอาชีพ (Professional Politician) เท่านั้น แต่ต้องให้ความสำคัญแก่นักการเมืองข้าราชการด้วย (เสน่ห์ จามริก 2529/2549: 252 - 253)

กฎกติกาข้อนี้ย่อมมั่นคง รัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตย และรัฐธรรมนูญ กึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยในยุคแรก (รธน 2475 รธน 2475/2495 และ รธน 2511) ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎกติกาข้อนี้ ข้อที่น่าสังเกต ก็คือ รัฐธรรมนูญ กึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยในช่วงหลัง (รธน 2521 และ รธน 2534) ยอมรับ กฎกติกาข้อนี้ ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475 - 2549 มีเพียง 7 ฉบับที่ห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำในขณะเดียวกัน (ดู ตารางที่ 4) การต่อสู้ในประเด็นนี้โดยพื้นฐานเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลัง ประชาธิปไตยกับกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย

### 3.2.2 นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง

นายกรัฐมนตรีจำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ เป็น ประเด็นที่มีการถกเถียงในสังคมการเมืองไทยมาเป็นเวลาช้านาน รัฐธรรมนูญ ไทยฉบับแรก อันได้แก่ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 กำหนดให้ประธานกรรมการราษฎร (นายกรัฐมนตรี) มาจากการเลือกตั้งของ สภาผู้แทนราษฎร (ธนป 2475 มาตรา 33)<sup>16</sup> ในเวลาต่อมา รัฐธรรมนูญเผด็จการ/ คณาธิปไตยก็ดี รัฐธรรมนูญกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยก็ดี มิได้กำหนดให้ นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับที่ บังคับใช้ระหว่างปี 2475 - 2549 มีเพียง 3 ฉบับที่มีข้อกำหนดดังกล่าวนี้<sup>17</sup> ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แม้แต่รัฐธรรมนูญที่มีความเป็น ประชาธิปไตยสูง ดังเช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 มิได้มีบทบัญญัติบังคับให้ นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง (ดูตารางที่ 5)

<sup>16</sup> ภายใต้มาตรา 10 แห่งธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 คณะผู้รักษาการ พระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแต่งตั้งผู้แทนราษฎรจำนวน 70 คน ในสมัยที่หนึ่ง ในสมัยที่สอง จึงจะมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ซึ่งกำหนดกรอบเวลา 'ภายใน 6 เดือน หรือจนกว่าการจัดประเทศ เป็นปกติเรียบร้อย' ทั้งนี้ปรากฏว่า 'ไม่มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้'

<sup>17</sup> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ ธนป 2475 มาจากการแต่งตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 มี 2 ประเภท ประเภทแรกมาจากการเลือกตั้ง ประเภทที่สองมาจากการ แต่งตั้ง พ.อ. พระยาพลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี เป็น ส.ส. ประเภทที่สอง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดคุณสมบัตินายกรัฐมนตรีว่า ‘นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร’ (รธน 2517 มาตรา 177 วรรคสอง) ข้อที่นำสังเกตก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นในบรรยากาศ ‘ท้องฟ้าสีทองมืองอำไพ ประชาชนเป็นใหญ่ในแผ่นดิน’ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 ทั้งนี้เนื่องจากมีความรู้สึกอันแรงกล้าที่ว่า ชนชั้นปกครองที่ขึ้นมาใช้อำนาจรัฐจะต้องผ่านการเลือกตั้งจากประชาชน เพื่อที่จะใช้อำนาจรัฐในนามประชาชน

ประเด็น ‘นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง’ ห่างหายไปจากสังคมการเมืองไทยภายหลังการก่ออาชญากรรมของรัฐในเหตุการณ์เดือนตุลาคม 2519 แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 มิได้กำหนดกติกาข้อนี้ แต่ประชาสังคมไทยยอมรับได้ในระดับหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2519 ตลอดระยะเวลากว่า 8 ปีของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (2523 - 2531) นายกรัฐมนตรีมิได้มาจากการเลือกตั้ง เมื่อพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนสิงหาคม 2531 มีการสร้างภาพว่า รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นรัฐบาลประชาชน เนื่องจากพลเอกชาติชายเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากจังหวัดนครราชสีมา ประเด็น ‘นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง’ กลับมามีพลวัตอีกครั้งหนึ่งเมื่อผู้นำฝ่ายทหารทำรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 และฉีกรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ผลผลิตรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา อันได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 เลวร้ายกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ซึ่งสร้างความผิดหวังแก่ประชาสังคมไทยอย่างยิ่ง ประกอบกับผู้นำคณะรัฐประหาร ‘กระบดสัตย์เพื่อชาติ’ สืบทอดอำนาจในการจัดตั้งรัฐบาลหลังการเลือกตั้งเดือนมีนาคม 2535 กลุ่มพลังประชาธิปไตยและขบวนการสิทธิและเสรีภาพขับเคลื่อนการต่อต้านรัฐบาลชุดใหม่ จนนำไปสู่เหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 จบลงด้วยการสิ้นอำนาจของรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร และตามมาด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 รวม 4 ประเด็น คือ

(1) ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา [รธน 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2535]

(2) ยกเลิกการกำหนดให้การประชุมสามัญของรัฐสภาสมัยที่สอง จำกัดเฉพาะวาระนิติบัญญัติ [รธน 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535]

(3) ยกเลิกอำนาจของวุฒิสภาในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน [รธน 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535]

(4) กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร [รธน 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535]

กฎกติกา ‘นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง’ สืบทอดต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กลุ่มพลังประชาธิปไตยผสมผสานกับกลุ่มพลังยียาธิปไตยประสบความสำเร็จในการผลักดันกฎกติกา ‘นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง’ เข้าสู่จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ กฎกติกาดังกล่าวนี้นี้ปิดกั้นโอกาสผู้นำฝ่ายทหารในการขึ้นสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี กลุ่มพลังยียาธิปไตยได้ประโยชน์จากกฎกติกาข้อนี้ เพราะกลุ่มพลังยียาธิปไตยขึ้นสู่อำนาจตามกระบวนการเลือกตั้งอยู่แล้วหากกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยต้องการกุมอำนาจรัฐตามวิถีประชาธิปไตย ก็ต้องกระโดดขึ้นเวทีการเลือกตั้ง

กฎกติกา ‘นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง’ ต้องการสถาปนาหลักการที่ว่า นายกรัฐมนตรีซึ่งกุมอำนาจสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน จะต้องผ่านกระบวนการให้ความเห็นชอบจากประชาชนไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง กฎกติกาดังกล่าวนี้นี้อาจคล้อยกับกฎกติกาที่ว่า ‘รัฐมนตรีต้องไม่ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำในขณะเดียวกัน’ กฎกติกาทั้งสองปิดโอกาสผู้นำฝ่ายทหารในการกุมอำนาจรัฐโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้งจากประชาชน ด้วยเหตุนี้กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้นำฝ่ายทหาร จึงล้มกฎกติกาทั้งสองทุกครั้งที่มีการรัฐประหารยึดอำนาจรัฐ ข้ออ้างสำคัญในการล้มกฎกติกา ‘นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง’ ก็คือ หากมิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่าต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มบุคคลที่อยู่ในข่ายได้รับพิจารณาคัดสรรขึ้นดำรงตำแหน่ง

นายกรัฐมนตรีจะมีมากขึ้นซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสังคมการเมืองไทยอย่างไรก็ตาม การเติบโตของกลุ่มพลังประชาธิปไตยทำให้เป็นที่คาดกันว่า กฎกติกา ‘นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง’ จะยังสืบทอดในจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยต่อไป

### 3.2.3 รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แรงผลักดันกฎกติกา ‘รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร’ มิได้ทรงพลังเท่าแรงผลักดัน ‘นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง’ ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475 - 2549 มีเพียง 3 ฉบับที่กำหนดให้รัฐมนตรีทั้งหมดหรือบางส่วนต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ดูตารางที่ 6) ในจำนวนนี้มีรัฐธรรมนูญฉบับเดียวที่กำหนดว่ารัฐมนตรีทุกคนต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 (แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มาจากการแต่งตั้ง มิได้มาจากการเลือกตั้ง) รัฐธรรมนูญอีกสองฉบับกำหนดจำนวนรัฐมนตรีขั้นต่ำที่ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ

(1) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 กำหนดว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอย่างน้อย 14 คนต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (รธน 2475 มาตรา 47) โดยที่คณะรัฐมนตรีมีขนาด 14 - 24 คน (ไม่รวมนายกรัฐมนตรี) (มาตรา 46)

(2) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 กำหนดว่า รัฐมนตรีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (รธน 2517 มาตรา 177 วรรคสอง)

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ กฎกติกา ‘รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร’ ซึ่งจุดประเด็นโดยธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ไร้ผลวัดในการขับเคลื่อนเข้าสู่จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทย ในขณะที่กลุ่มพลังประชาธิปไตยซึ่งผลักดันกฎกติกา ‘นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง’ มิได้เห็นความสำคัญของกฎกติกา ‘รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร’ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะต้องการให้การจัดตั้งรัฐบาลสามารถเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้อย่างกว้างขวาง กลุ่มพลังยิธาธิปไตยซึ่งได้ประโยชน์โดยตรง ไม่สามารถฉีกกำลังในการ

ผลักดันกฎกติกาข้อนี้ได้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะขาดแนวร่วม อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะการผลักดันกฎกติกาดังกล่าวแสดงให้เห็นความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนใจ้างงเกินไป

### 3.2.4 ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นประธานรัฐสภา

หากระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาเดี่ยว (Unicameralism) ย่อมไม่มีปัญหาการแย่งชิงตำแหน่งประธานรัฐสภา เพราะประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสภาว่างรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณีย่อมต้องดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภา ภายใต้ระบบสภาคู่ (Bicameralism) ความขัดแย้งในการแย่งชิงตำแหน่งประธานรัฐสภาเกิดขึ้นได้ ระหว่างประธานสภาล่างกับประธานสภาสูง

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475 - 2549 มีถึง 8 ฉบับที่กำหนดให้ระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาคู่ (ดูตารางผนวกที่ 3)<sup>18</sup> ได้แก่ รัฐธรรมนูญ 2489 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2490 รัฐธรรมนูญ 2492 รัฐธรรมนูญ 2511 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 8 ฉบับที่กำหนดให้ระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาคู่นี้ มีถึง 6 ฉบับที่กำหนดให้ประธานสภาสูง (ประธานวุฒิสภาหรือประธานวุฒิสภาแล้วแต่กรณี) เป็นประธานรัฐสภา (ดูตารางที่ 7)

รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้ประธานสภาสูงเป็นประธานรัฐสภาก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 กฎกติกาดังกล่าวนี้นักกลายเป็นจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยจวบจนถึงปี 2517 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 นับเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับแรกในระบบสภาคู่ที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร

---

<sup>18</sup> ตารางที่ 7 แสดงรัฐธรรมนูญจำนวน 9 ฉบับ เนื่องจาก รธน 2534/2535 (1) และ รธน 2534/2538 แม้จะมีที่มาจาก รธน 2534 แต่ รธน 2534 กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา

เป็นประธานรัฐสภา หลังจากนั้น ประเด็นที่ว่า ใครควรดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภาก็เข้าสู่วาระทางการเมืองของสังคมการเมืองไทยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยล้วนกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ความไม่พอใจที่ประชาสังคมไทยมีต่อรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2534 ที่ถอยหลังเข้าคลองและอาการตระบัดสัตย์และการสืบทอดอำนาจของคณะผู้ก่อการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 ทำให้มีการขับเคลือน การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 โดยที่ประเด็นหนึ่งที่มีการแก้ไขก็คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภา (รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2535) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สืบทอดกฎกติกาข้อนี้

ความขัดแย้งในประเด็นที่ว่า ใครสมควรเป็นประธานรัฐสภา โดยพื้นฐาน แล้วเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยกับกลุ่มพลังปฎิยาธิปไตย กลุ่มพลังประชาธิปไตยเข้าร่วมในความขัดแย้งประเด็นนี้ ก็เพียงเพื่อแสดงความไม่พอใจที่มีต่อกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยที่ก่อการรัฐประหารและฉีกรัฐธรรมนูญ โดยที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งและเป็น ‘ปาวไพร’ ของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย มีสมควรดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภา เพราะขึ้นสู่ตำแหน่งด้วยการใช้อำนาจบาตรใหญ่อันมิชอบ ในขณะที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนและผ่านการคัดสรรจากสภาผู้แทนราษฎร

สภาวการณ์ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้นเป็นอันมาก เพราะวุฒิสมาชิกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มาจากการเลือกตั้งของประชาชน นานาอารยประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยฝังรากลึกยาวนานล้วนกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา เหตุไฉนในสังคมการเมืองไทย ประธานสภาล่างจึงเป็นประธานรัฐสภา ซึ่งมีตำแหน่งสูงกว่าประธานสภาสูง ทั้งๆ ที่ต่างผ่านการเลือกตั้งของประชาชนเหมือนกัน ด้วยเหตุดังที่พรรณานี้ กฎกติกา ‘ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้อง

เป็นประธานรัฐสภา' จะสืบทอดในจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญต่อไปหรือไม่ เป็นประเด็นที่ควรแก่การศึกษา

ตัวอย่างของการต่อสู้กันในการร่างรัฐธรรมนูญประเด็นทั้งสี่ดังที่กล่าวข้างต้นสะท้อนจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญที่มีได้ปรากฏลายลักษณ์อักษรที่ว่า รัฐธรรมนูญเขียนขึ้นเพื่อสงวนอำนาจของชนชั้นปกครองบางกลุ่มหรือหากจำเป็นหรืออยู่ในภาวะจำยอม ก็ต้องยอมแบ่งปันอำนาจในหมู่ชนชั้นปกครองด้วยกัน

### 3.3 การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อกำก่ายอำนาจและลดทอนการถ่วงดุลอำนาจ

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยมักสร้างภาพว่าให้ความสำคัญแก่ประเด็นการแยกอำนาจอริปไตย (Separation of Powers) และการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) แต่เมื่อตรวจสอบผลผลิตรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 เป็นต้นมา การณ์กลับปรากฏว่า การแยกอำนาจอริปไตยมิได้เป็นไปอย่างเข้มงวดและเคร่งครัด กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจหย่อนยาน การแยกอำนาจอริปไตยเป็นเพียงวาทกรรมที่ใช้ในการแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ในหมู่ชนชั้นปกครอง

แนวความคิดว่าด้วยการแยกอำนาจอริปไตยนำเสนอโดยม็องเตสกีเยอ (Montesquieu) นักกฎหมายเรื่องนามชาวฝรั่งเศสในหนังสือ *L'Esprit des Lois* (The Spirit of the Laws) (1748) ในทัศนะของม็องเตสกีเยอ มนุษย์จะไม่มีเสรีภาพถ้าอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการอยู่ในมือคนเดียวกัน แนวความคิดดังกล่าวนี้มีอิทธิพลต่อผู้มีบทบาทสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมา เจมส์ เมดิสัน (James Madison) ผู้นำคนสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจงใจใช้คำว่า Division of Powers แทนที่คำว่า Separation of Powers จุดประสงค์สำคัญของการแยกอำนาจอริปไตยก็



เพื่อมิให้เกิดการกระจุกตัวของอำนาจ (Concentration of Power) ในมือกลุ่มบุคคลหนึ่งบุคคลใด (Barendt 1998: 14)

นักนิติศาสตร์ นักรัฐศาสตร์ และนักปรัชญาการเมือง กล่าวถึงการแยกอำนาจอริปไตยในความหมายที่ต่างกันไป<sup>19</sup> บางคนหมายถึงการแยกบทบาทหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการออกจากกัน โดยเด่นชัด (Separation of Functions) บางคนหมายถึงการแยกบุคคลที่ใช้อำนาจอริปไตยทั้งสามออกจากกัน (Physical Separation of Persons) เพื่อมิให้อำนาจกระจุกตัวในมือของบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มเดียวกัน บางคนหมายถึงถึงความเป็นอิสระของอำนาจอริปไตยแต่ละแขนง โดยที่แต่ละฝ่ายไม่ก้าวล่วงและแทรกแซงการใช้อำนาจของฝ่ายอื่น อีกบางคนหมายถึงการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจ (Checking and Balancing) ซึ่งกันและกัน โดยที่มีความเข้าใจเกี่ยวกับระดับการแยกอำนาจแตกต่างกันด้วย บางคนต้องการให้แยกอำนาจอริปไตยออกจากกันโดยเด็ดขาด แต่บางคนยังคงต้องการให้อำนาจอริปไตยทั้งสามเกี่ยวพันกัน

สาระสำคัญของหลักการแยกอำนาจอริปไตยอย่างสุดขั้วก็คือระบอบการเมืองการปกครองมีอำนาจอริปไตยที่มีหน้าที่พื้นฐานแตกต่างกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ การใช้อำนาจอริปไตยแต่ละสาขาคควรจะแยกออกจากกัน โดยที่อำนาจอริปไตยทั้งสามเป็นอิสระจากกันและมีฐานะเสมอกันภายใต้รัฐธรรมนูญ (Marshall 1980: 100)

หากยึดหลักการแยกอำนาจอริปไตยอย่างเข้มงวดดังที่กล่าวข้างต้นนี้ มีข้อสังเกตอย่างน้อย 2 ประการ (Marshall 1980: 101) กล่าวคือ ประการแรก ไม่มีนักการเมือง นักนิติศาสตร์ และนักรัฐศาสตร์คนใดเสนอความเห็นหรือบทวิเคราะห์สนับสนุนการแยกอำนาจอริปไตยอย่างเด็ดขาด ความเสมอภาค

---

<sup>19</sup> Marshall (1980: 100 - 103) แจกแจงความหมาย 'การแยกอำนาจอริปไตย' ได้อย่างน้อย 5 ความหมาย

ของอำนาจอธิปไตยแต่ละฝ่าย และความเป็นอิสระจากกันโดยเด็ดขาดของอำนาจทั้งสาม *ประการที่สอง* ไม่มีระบอบการเมืองการปกครองประเทศใดที่ยึดหลักการแยกอำนาจอธิปไตยอย่างเคร่งครัดดังกล่าวข้างต้น แม้แต่สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามักจะถูกยกเป็นแบบอย่างของระบอบการปกครองที่มีการแยกอำนาจอธิปไตยอย่างชัดเจน (Carroll 2002: 35) รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาฉบับปี ค.ศ. 1787 ต้องการแยกอำนาจการปกครองออกเป็นอำนาจบริหาร (ผู้ใช้อำนาจ คือ ประธานาธิบดี) อำนาจนิติบัญญัติ (รัฐสภา) และอำนาจตุลาการ (ศาลสูง)

(1) ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน การเลือกตั้งดำเนินในห้วงเวลาต่างจากการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา ประธานาธิบดีมิได้เป็นสมาชิกรัฐสภา และมีได้ขึ้นต่อรัฐสภา โดยที่มีเวลาการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนตายตัว รัฐสภามีอาจปลดประธานาธิบดีก่อนสิ้นอายุการดำรงตำแหน่งได้ เว้นแต่ประธานาธิบดีจะกระทำผิดรัฐธรรมนูญอย่างร้ายแรง และรัฐสภาดำเนินการถอดถอนตามกระบวนการในรัฐธรรมนูญ (Impeachment) ในอีกด้านหนึ่ง ฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรี) ไม่มีอำนาจควบคุมและสั่งการรัฐสภา

(2) สมาชิกรัฐสภามีได้แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี หากแต่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รัฐสภามีและใช้อำนาจนิติบัญญัติ แม้ประธานาธิบดีจะมีอำนาจยับยั้ง (Veto) กฎหมายที่ผ่านจากรัฐสภา แต่หากรัฐสภายืนยันการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงเกินกว่าสองในสาม กฎหมายนั้นจะมีผลบังคับใช้ ท้ายที่สุด แม้ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในฝ่ายบริหาร แต่ก็ต้องขอความเห็นชอบจากวุฒิสภา โดยที่วุฒิสภาอาจไม่ให้ความเห็นชอบก็ได้

(3) ผู้พิพากษาศาลสูงเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ แม้จะเสนอชื่อแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ผู้พิพากษาศาลสูงต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา และต้องไม่มีตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ศาลสูงมีอำนาจพิพากษากฎหมายและนโยบายของรัฐที่ละเมิดบทบัญญัติแห่ง

รัฐธรรมนูญ รวมทั้งพิจารณาพิพากษาประธานาธิบดีและสมาชิกวุฒิสภาที่มีพฤติกรรมละเมิดรัฐธรรมนูญอย่างร้ายแรง ผู้พิพากษาศาลสูงอยู่ในตำแหน่งจนสิ้นอายุขัย ซึ่งช่วยประกันความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาจะถูกอ้างว่า เป็นแบบอย่างของการแยกอำนาจอริปไตย แต่จะเห็นได้ว่า การแยกอำนาจอริปไตยดังกล่าวมิใช่การแยกอำนาจชนิดเด็ดขาด หรือเป็นอิสระจากกันโดยเด็ดขาด จุดเน้นสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกายุคที่การสร้างกลไกและกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างอำนาจอริปไตยทั้งสาม ในประเด็นนี้มีข้ออ้างสังเกตว่า Barendt (1998: 14 - 17) จำแนกการแยกอำนาจอริปไตยออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกเป็นการแยกอำนาจอริปไตยแต่ละฝ่ายออกจากกันโดยเด็ดขาดไม่เกี่ยวพันกัน และเป็นอิสระจากกัน เรียกว่า Pure Separation of Powers กล่าวโดยเฉพาะเจาะจงก็คือ การแยกอำนาจหน้าที่ (Separation of Functions) และการแยกบุคคล (Physical Separation of Persons) ของแต่ละฝ่ายออกจากกันโดยเด็ดขาด อีกประเภทหนึ่งเป็นการแยกอำนาจไม่เด็ดขาดออกจากกัน อำนาจอริปไตยฝ่ายหนึ่งอาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจฝ่ายอื่นได้ เพียงแต่ต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันอย่างเข้มงวด การแยกอำนาจอริปไตยลักษณะนี้เรียกว่า Partial Separation of Powers รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาแม้จะกำหนดให้มีการแยกอำนาจอริปไตย แต่มิใช่การแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดจากกัน กล่าวโดยสรุปก็คือระบบการแยกอำนาจอริปไตยของสหรัฐอเมริกามีใช้ Pure Separation of Powers เป็นแต่เพียง Partial Separation of Powers

ภายใต้ระบอบการเมืองการปกครองอังกฤษ การแยกอำนาจอริปไตยมิได้ชัดเจนเท่าสหรัฐอเมริกา (Carroll 2002: 35 - 36) *ประการแรก* ไม่มีการแยก อำนาจหน้าที่ออกจากกันโดยเด็ดขาด ฝ่ายบริหารก้าวล่วงไปใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการก้าวล่วงไปใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร *ประการที่สอง* ไม่มีการแยกตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจอริปไตยแต่ละสาขาออกจากกันโดยเด็ดขาด นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรียังเป็น

สมาชิกสภาสามัญ (House of Commons) ผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา (Lord Chancellor) นั่งคร่อมทั้งฝ่ายตุลาการ (ผู้พิพากษา) ฝ่ายนิติบัญญัติ (ประธานสภาขุนนาง) และฝ่ายบริหาร (ตำแหน่งรัฐมนตรี)

ระบอบการเมืองการปกครองของไทยใกล้เคียงกับอังกฤษมากกว่าระบอบการปกครองของสหรัฐอเมริกา ระบอบการเมืองการปกครองของไทยเหมือนกับอังกฤษที่เป็นระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ในขณะที่สหรัฐอเมริกายึดระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ทั้งสามประเทศต่างใช้ระบบการแยกอำนาจอริปไตยที่เป็น Partial Separation of Powers เพียงแต่การแยกอำนาจอริปไตยของสหรัฐอเมริกาชัดเจนกว่าอังกฤษและไทย<sup>20</sup>

การวิเคราะห์ระบบการแยกอำนาจอริปไตยของไทยในที่นี่จะแยกเป็น 3 ประเด็น คือ

- (1) การแยกหน้าที่ของอำนาจอริปไตย (Separation of Functions)
- (2) การแยกตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจอริปไตย (Physical Separation of Persons)
- (3) การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจอริปไตย (Check and Balance)

### 3.3.1 การแยกหน้าที่ของอำนาจอริปไตย (Separation of Functions)

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยมักกำหนดหลักการแยกอำนาจอริปไตย 3 ประการ คือ

- (1) พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร (รัฐสภา)<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538) นำเสนอข้อเสนอยังเป็นรูปธรรมว่าด้วยการแยกอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกัน ความเห็นและบทวิเคราะห์เกี่ยวกับข้อเสนอนี้ โปรดอ่าน อัมมาร สยามวาลา (2540)

(2) พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี

(3) พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลที่ตั้งขึ้นตาม

กฎหมาย

### 3.3.1.1 อำนาจนิตินิติบัญญัติ

รัฐสภาซึ่งมีอำนาจนิตินิติบัญญัติได้มีหน้าที่เฉพาะแต่การตรากฎหมาย หากยังมีหน้าที่ในการเลือกนายกรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบในกิจการสำคัญ (เช่น การประกาศสงคราม การทำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ และการอนุมัติพระราชกำหนด) และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ภายใต้รัฐธรรมนูญไทย อำนาจนิตินิติบัญญัติได้แยกขาดจากอำนาจอธิปไตยแขนงอื่น ฝ่ายบริหารก้าวล่วงไปใช้อำนาจนิตินิติบัญญัติด้วย ภายใต้ระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย สมาชิกรัฐสภามาจากการแต่งตั้งของคณะผู้ก่อการรัฐประหารหรือผู้กุมอำนาจเผด็จการ กระบวนการนิตินิติบัญญัติได้เป็นอิสระจากคณะผู้ยึดกุมอำนาจรัฐ ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยและระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย หากระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาเดี่ยว โดยมีแต่สภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง กระบวนการนิตินิติบัญญัติในรัฐสภาย่อมเป็นอิสระจากอำนาจบริหารในระดับหนึ่ง แต่มิใช่ทั้งหมด หากระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาคู่ โดยที่รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (หรือพฤฒสภา) ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ในกรณีเช่นนี้ ฝ่ายบริหารย่อมมีอิทธิพลต่อกระบวนการนิตินิติบัญญัติ ผ่านการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เท่านั้น ที่ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน กระนั้นก็ตาม ฝ่ายบริหารยังเข้าไปก้าวล่วงและแทรกแซงกระบวนการนิตินิติบัญญัติ

<sup>21</sup> ภายใต้ระบบสภาเดี่ยว พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิตินิติบัญญัติผ่านสภาผู้แทนราษฎร สภานิตินิติบัญญัติแห่งชาติ สภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือสภาปฏิบัติการปกครองแผ่นดินตามแต่กรณี ภายใต้ระบบสภาคู่ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิตินิติบัญญัติผ่านรัฐสภาซึ่งรวมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาหรือพฤฒสภาตามแต่กรณี (ดูตารางที่ 8)

ภายใต้จารีตรัฐธรรมนูญไทย อำนาจนิตินบัญญัติมิได้เป็นของรัฐสภา เสียทั้งหมด ทักกล่าวกันว่า รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิตินบัญญัตินั้นเป็นจริงเพียง ส่วนเดียว ทั้งนี้ด้วยเหตุผล 4 ประการ

*ประการแรก* ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อ รัฐสภา ในจำนวนรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 17 ฉบับ ระหว่างปี 2475 - 2549 มีถึง 13 ฉบับที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการนำเสนอ ร่างพระราชบัญญัติ (ดูตารางที่ 9) ยิ่งการนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการ เงินด้วยแล้ว นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 เป็นต้นมา ฝ่ายบริหารเกือบมี อำนาจผูกขาดในการนำเสนอกฎหมายประเภทนี้ต่อรัฐสภา (ดูหัวข้อ 3.5) สมาชิก รัฐสภาที่ต้องการนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจึงต้องได้รับหนังสือ รับรองจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีผลเสมือนหนึ่งการสงวนอำนาจการนำเสนอ ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินไว้กับฝ่ายบริหาร ในด้านกลับก็คือ การลิดรอน อำนาจนิตินบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา

*ประการที่สอง* ฝ่ายบริหารสามารถเข้าแทรกแซงและมีอิทธิพล ต่อกระบวนการนิตินบัญญัติในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภา ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่สำคัญ จารีตปฏิบัติในรัฐสภาไทยนิยมตั้ง คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเป็นกรณีไป คณะกรรมาธิการวิสามัญ มักประกอบด้วยสมาชิกที่ฝ่ายบริหารเสนอเข้าไป และเป็นช่องทางสำคัญที่ ฝ่ายบริหารเข้าไปทำหน้าที่นิตินบัญญัติ (*วังสรวด์ ณะพรพันธุ์ 2532/2546: 136 - 137*)

*ประการที่สาม* บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจนิตินบัญญัติ ของรัฐสภาเขียนไว้ว่า “ร่างพระราชบัญญัติจะตรารขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่ โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา”<sup>22</sup> อำนาจนิตินบัญญัติภายใต้บทบัญญัติ นี้มิได้ครอบคลุมการตราพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกา ซึ่งรัฐธรรมนูญ ให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร เพราะถือเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร (Administrative Law) ดังจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับให้อำนาจฝ่ายบริหาร

<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญทุกฉบับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิตินบัญญัติ อำนาจนิตินบัญญัติของรัฐสภาครอบคลุมเฉพาะการตราพระราชบัญญัติ (ดูตารางผนวกที่ 4)

ในการตราพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกา (ดูตารางที่ 9) ในกรณีพระราชกำหนด ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตราพระราชกำหนดใน 2 กรณี คือ

(1) ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

(2) ในกรณีมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน ทั้งนี้พระราชกำหนดที่ตราแล้วต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติโดยไม่ชักช้า รัฐธรรมนูญบางฉบับมีการกำหนดเงื่อนไขอื่นแน่นอน ซึ่งมีนัยสำคัญว่า ในท้ายที่สุดแล้วฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่จะ ‘ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น’ ซึ่งมีนัยว่า ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายที่ก่อผลกระทบต่อประชาชนได้

ประการที่สี่จารีตการร่างกฎหมายไทยเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจนิติบัญญัติ กฎหมายที่ร่างเกือบทั้งหมดเพียงแต่กำหนดกรอบกติกาและกระบวนการที่เกี่ยวข้อง โดยมีได้มีรายละเอียด เพียงแต่ให้อำนาจกระทรวงที่บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในการตรากฎหมายระดับอนุบัญญัติ อันได้แก่ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ กฎหมายระดับอนุบัญญัติในกรณีจำนวนมากมีความสำคัญยิ่งกว่ากฎหมายแม่บทเสียอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ข้องเกี่ยวกับเศรษฐกิจ จารีตการตรากฎหมายแม่บทโดยไม่มีรายละเอียด แต่บรรจุรายละเอียดและแนวการปฏิบัติในกฎหมายระดับอนุบัญญัติ มีผลในการยกอำนาจนิติบัญญัติบางส่วนให้แก่ฝ่ายบริหาร (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2532/2546: 164 -166)

### 3.3.1.2 อำนาจบริหาร

คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการใช้อำนาจบริหาร โดยที่อำนาจบริหารที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดนโยบายของรัฐบาลและการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด รัฐธรรมนูญยังให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในตราพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกา (ดูตารางที่ 9) ท้ายที่สุดรัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการทำสัญญาและข้อตกลง

## ระหว่างประเทศ (ดูตารางผนวกที่ 15)

ดังได้กล่าวแล้วว่า การแยกอำนาจอธิปไตยตามจารีตรัฐธรรมนูญไทยมิได้เป็นไปโดยเด็ดขาดออกจากกัน ในขณะที่ฝ่ายบริหารก้าวล่วงไปใช้อำนาจนิติบัญญัติทั้งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ฝ่ายนิติบัญญัติก็ก้าวล่วงไปใช้อำนาจบริหารด้วยตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมก็คือ การที่ฝ่ายบริหารจัดสรรงบประมาณ ส.ส. ให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อใช้จ่ายในเขตการเลือกตั้งของตน งบประมาณ 2513 และมีการจัดสรรสืบต่อมาหลังจากนั้น (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2546 ข: 162 - 165)<sup>23</sup> จวบจนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติห้าม (รธน 2540 มาตรา 180 วรรค 6)<sup>24</sup>

กระนั้นก็ตาม การผันงบประมาณของนักเลือกตั้งไม่เคยหยุดชะงัก แม้แต่ปีงบประมาณเดียว<sup>25</sup> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะแย่งชิงเข้าไปมีตำแหน่งในคณะกรรมการงบประมาณ เพราะเป็นช่องทางสำคัญในการผันงบประมาณลงสู่เขตการเลือกตั้งและฐานที่มั่นทางการเมืองของตน

---

<sup>23</sup> ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลพรรคสหประชาไทยระหว่างปี 2512 - 2514 เป็นเหตุให้รัฐบาลถนอม-ประภาส จัดสรรงบประมาณจังหวัดให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรครัฐบาล เหตุปัจจัยสำคัญอันนำมาซึ่งปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาล ทั้งๆ ที่รัฐบาลกุมเสียงข้างมากในรัฐสภา เป็นเพราะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ส.ส. ในสังกัดพรรคสหประชาไทยเขย่าวงการในสภาผู้แทนราษฎรด้วยการเตะถ่วงการออกกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี แม้จนขึ้นปีงบประมาณใหม่แล้ว กฎหมายงบประมาณก็ยังไม่ผ่านสภา

<sup>24</sup> รธน 2540 มาตรา 180 วรรค 6 “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้”



### 3.3.1.3 อำนาจตุลาการ

ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญ กึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย (รวม 10 ฉบับ) ยอมรับอำนาจการพิจารณา พิพากษาคดีของศาล ส่วนรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตยทุกฉบับ (7 ฉบับ) ไม่เอ่ยถึงอำนาจนี้ (ดูตารางที่ 25) รัฐธรรมนูญทุกฉบับ ยกเว้นธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ยอมรับความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ (ดูตารางที่ 25) ดังมีบทบัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย” ในการแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร รัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่กำหนดให้คณะกรรมการตุลาการและพระมหากษัตริย์มีอำนาจแต่งตั้งผู้พิพากษาและตุลาการ ส่วนการเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และโยกย้ายเป็นอำนาจของคณะกรรมการตุลาการ (ดูตารางที่ 22)

อย่างไรก็ตาม อำนาจตุลาการมีอาจแยกเด็ดขาดจากอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารได้ ในกรณีศาลเฉพาะพิเศษ วุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ วุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองประเภทผู้ทรงคุณวุฒิและประธานศาลปกครองสูงสุด<sup>26</sup> ในระหว่างปี 2544 - 2549 ฝ่ายบริหารเข้าไปยึดพื้นที่ในวุฒิสภาและเข้าไปมีอิทธิพลในกระบวนการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อำนาจตุลาการมีอาจปลอดจากอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติได้ เพราะการจัดตั้งศาลขึ้นใหม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งฝ่ายบริหารมีอำนาจเสนอ

<sup>26</sup> ในปี 2546 มีปัญหาความขัดแย้งภายในพรรคไทยรักไทยเกี่ยวกับการแย่งชิงงบประมาณแผ่นดินประจำปี 2547 เนื่องจากงบประมาณที่ถูกผันกระจุกลงอยู่ในจังหวัดนครราชสีมา รองประธานสภาผู้แทนราษฎร (นายสมศักดิ์ ปรีศนันท์กุล) ในขณะนั้นยืนยันว่า การผันงบประมาณมีมาโดยตลอด แม้จะบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แล้วก็ตาม (วังสวัตน์ ธนะพรพันธุ์ 2546 ค: 2548 ข: 147)

<sup>26</sup> ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 การแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 255 - 257 การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองและประธานศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 277 - 278

และฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมาย รัฐธรรมนูญทุกฉบับ ยกเว้น รัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตย มีบทบัญญัติดังกล่าวนี้ (ดูตารางผนวกที่ 17)

### 3.3.2 การแยกตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (Physical Separation of Persons)

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยแต่ดั้งเดิมมิได้มีเจตมุงในการแยกตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจอธิปไตย หากรัฐธรรมนูญยึดหลักการแยกอำนาจอธิปไตยอย่างเข้มงวดก็ต้องแยกตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจอธิปไตยขาดจากกันด้วย ประเด็นที่พึงพิจารณา ก็คือ

(1) การห้ามผู้พิพากษาและตุลาการเป็นข้าราชการการเมืองหรือดำรงตำแหน่งการเมือง

(2) การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยแต่ดั้งเดิมมิได้กำหนดข้อห้ามผู้พิพากษาและตุลาการเป็นข้าราชการการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดข้อห้ามนี้ และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ยอมรับหลักการการแยกผู้ใช้อำนาจตุลาการออกจากผู้ใช้อำนาจบริหาร อนึ่งมีข้อน่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตยทุกฉบับไม่ยอมรับหลักการนี้ รวมทั้งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับปี 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 (ดูตารางที่ 25) แสดงให้เห็นว่า คณะผู้ก่อการรัฐประหารต้องการเปิดช่องให้ผู้พิพากษาและตุลาการสามารถดำรงตำแหน่งการเมืองได้

ในประเด็นการแยกผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติออกจากผู้ใช้อำนาจบริหาร นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 เป็นต้นมา มีรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทยรวม 8 ฉบับที่ยึดหลักการนี้ (ดูตารางที่ 17) จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้สามารถจำแนกเป็น 2 กลุ่ม

กล่าวคือ

กลุ่มที่หนึ่ง ได้แก่ รัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตย จำนวน 6 ฉบับ อันประกอบด้วยรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรปี 2502 และปี 2515 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2519 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรปี 2520 และปี 2534 และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2549 เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้ภาย หลังการรัฐประหาร การแยกผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกับผู้ใช้อำนาจนิตินบัญญัติออก จากกันจึงเป็นการจัดสรรตำแหน่งและแบ่งปันผลประโยชน์ภายในกลุ่มพลัง อำมาตยาธิปไตยนั่นเอง ขอให้สังเกตว่า ในช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญทั้ง 6 ฉบับ นี้บังคับใช้ เป็นเวลาที่ไม่มีความขัดแย้งทางอำนาจ มีแต่ความขัดแย้งกันระหว่าง ข้าราชการหรือสภาวางรัฐธรรมนูญซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหาร

กลุ่มที่สอง ยึดหลักการการแยกผู้ใช้อำนาจนิตินบัญญัติออกจาก ผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ประกอบด้วยรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 (รัฐธรรมนูญกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย) และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (รัฐธรรมนูญประชาธิปไตย) ข้อห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมักจะมีผลว่าด้วยการแยกอำนาจอธิปไตย ออกจากอำนาจนิตินบัญญัติ (Separation of Powers)

คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 แถลง เจตนารมณ์ตอนหนึ่งว่า

“...เมื่อรัฐสภาใช้อำนาจในทางนิตินบัญญัติและควบคุมการบริหารราช การแผ่นดินดังกล่าวมาแล้ว สภาวางรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่า เพื่อดุลแห่ง อำนาจอันจะยังระบอบรัฐธรรมนูญให้ตั้งอยู่ในเสถียรภาพ สมควรที่อำนาจนิตินบัญญัติและอำนาจอธิปไตยจะแยกจากกันให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งได้ลงมติในหลัก สาระสำคัญว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่นซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะเป็น สมาชิกแห่งรัฐสภาในขณะเดียวกันมิได้...”

แม้ว่าคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 จะแถลงเจตนารมณ์ ราวกับว่า การแยกผู้ใช้อำนาจนิตินบัญญัติออกจากผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเป็นไป ตามหลักการแยกอำนาจอริปไตย แต่เจตนารมณ์ที่แท้จริงอยู่ที่การสงวน อำนาจอธิปไตยอยู่กับกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย และกีดกันมิให้นักการเมือง ที่มาจากการเลือกตั้งมีโอกาสใช้อำนาจนี้ กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยเติบโตใหญ่

และเรื่องอำนาจยิ่งในระบอบเผด็จการสฤทธิและถนนม-ประภาส (2500 - 2511) กลุ่มนี้ต้องการยึดอายุการเสพสุขจากการทรงอำนาจอิทธิพลการเมืองต่อไป แต่การปิดกั้นนักการเมืองที่มาจากกรเลือกตั้งมิให้มีอำนาจบริหาร มีผลสะท้อนย้อนกลับมาสู่กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย เพราะเหล่า ส.ส. ในสังกัดพรรคสหประชาธิปไตยซึ่งเป็นพรรครัฐบาลพากันสั่นคลอนรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎร ด้วยการเตะถ่วงการผ่านกฎหมายที่รัฐบาลนำเสนอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี จนก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งจบลงด้วยการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2514

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แม้จะออกแบบให้มีการแยกผู้ใช้อำนาจบริหารออกจากผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ แต่มีเจตนารมณ์แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 เพราะยังคงเปิดช่องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเพียงแต่ต้องลาออกจากสมาชิกภาพสภาผู้แทนราษฎร (รธน 2540 มาตรา 204) แรงต่อต้านของกลุ่มพลังยึดธิปไตยที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีน้อยกว่าที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511

บทบัญญัติว่าด้วยการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 และฉบับปี 2540 สร้างภาพเสมือนหนึ่งว่า รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับต้องการแยกผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติกับผู้ใช้อำนาจบริหารออกจากกัน แต่การแยกผู้ใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวนี้มีได้เป็นไปจนถึงที่สุด เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังคงดำรงตำแหน่งอื่นที่มีใช้รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีในฝ่ายบริหารได้<sup>7</sup>

### 3.3.3 การตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจอธิปไตย (Check and Balance)

ผู้ใช้อำนาจมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจในทางฉ้อฉล ดังนั้น ไม่เพียงแต่ต้องดำเนินการมิให้อำนาจอธิปไตยทั้งสามตกอยู่ในมือคนคนเดียวหรือกลุ่มเดียวกันแล้ว ยังจำเป็นต้องสร้างกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างอำนาจอธิปไตยทั้งสามอีกด้วย รัฐธรรมนูญต้องให้อำนาจและสร้าง

กลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจแก่อำนาจอธิปไตยแต่ละสาขาอีกด้วย Check and Balance เป็นประเด็นที่มีการศึกษาและโต้เถียงกันมากในหมวกกฎหมายรัฐธรรมนูญและนักรัฐศาสตร์ในยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกา แต่ในความสนใจในหมวกวิชาการไทยชนิดที่มีการศึกษาอย่างลึกซึ้งมีไม่มาก<sup>28</sup>

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยมิได้ให้น้ำหนักความสำคัญแก่ประเด็นการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจอธิปไตยมากนัก ทั้งนี้ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในบรรดาอำนาจอธิปไตยทั้งสาม รัฐธรรมนูญไทยให้ความสำคัญแก่ประเด็นความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเป็นพิเศษ โดยที่อำนาจตุลาการค่อนข้างเป็นอิสระและมีได้มีความสัมพันธ์มากกับอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ดังนั้นการศึกษาศึกษาการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจอธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญไทยจึงเป็นการศึกษาอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารในการใช้อำนาจและกลไกต่างๆ ตรวจสอบ กำกับ และควบคุมซึ่งกันและกัน

### 3.3.3.1 อำนาจนิตินบัญญัติกับอำนาจบริหาร

ฝ่ายนิติบัญญัติมีกลไกในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบฝ่ายบริหาร ดังนี้

#### (1) การกำหนดให้ฝ่ายบริหารรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

---

<sup>27</sup> ทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 และฉบับปี 2540 มิได้ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นข้าราชการการเมือง ในกรณีรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 ไม่ปรากฏข้อห้ามในฐานะโทษสมบัติตามมาตรา 89 และการเป็นข้าราชการการเมืองมิได้เป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามมาตรา 95 ในกรณีรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองได้ ดังปรากฏในมาตรา 109 (8) ปรากฏการณ์ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคไทยรักไทยแย่งชิงตำแหน่งในฝ่ายบริหารรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (2544 - 2549) มีรายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์อย่างต่อเนื่อง

<sup>28</sup> ข้อที่น่าสังเกต ก็คือ ตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญไทย ดังเช่น วิษณุ เครืองาม (2530) มานิตย์ จุมปา (2543) และ บุญศรี ม่วงศุโฆษ (2549) มิได้ให้ความสำคัญประเด็น Check and Balance มากถึงกับแยกเนื้อหาออกเป็นบทต่างหาก ทั้งนี้อาจสะท้อนให้เห็นความเป็นจริงที่รัฐธรรมนูญไทยให้ความสำคัญแก่ประเด็นนี้ค่อนข้างน้อย

(2) การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

(3) การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลง

(4) การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ

(5) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี

(6) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง

(7) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจให้ความเห็นชอบพระราชกำหนด

(8) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจให้สัตยาบันแก่สัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ทำ

(1) การกำหนดให้ฝ่ายบริหารรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับที่บังคับใช้ระหว่างปี 2475 - 2549 มีถึง 11 ฉบับที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ข้อที่นำสังเกตก็คือ รัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตยเกือบทั้งหมดมิได้มีบทบัญญัติดังกล่าวนี้ (ดูตารางที่ 19) อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติได้มีบทบัญญัติในรายละเอียดว่า การรับผิดชอบหรือการรับผิดชอบนั้นจักต้องแสดงออกอย่างไร หากฝ่ายบริหารมิได้แสดงความรับผิดชอบหรือรับผิดชอบต่อรัฐสภาจะมีโทษอย่างไร

(2) การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับที่บังคับใช้ระหว่างปี 2475 - 2549 มีถึง 11 ฉบับที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดอำนาจล้วนเป็นรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตย (ดูตารางที่ 10)<sup>29</sup>

<sup>29</sup> รัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตยที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้แก่ รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490

(3) การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลง

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลง มีพัฒนาการที่พึงพิจารณาอย่างน้อย 2 ประการ

*ประการแรก* คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาหรือไม่ รัฐธรรมนูญไทยในระยะแรกมิได้เขียนโดยชัดเจนว่า คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ส่วนใหญ่เขียนแต่เพียงว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร (รัฐสภา)”<sup>30</sup> ด้วยเหตุที่คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร (รัฐสภา) มิหนำซ้ำยังมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญด้วยว่า หากมิได้รับความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีต้องออกจากตำแหน่งทั้งคณะ ดังนั้น จึงมีการตีความระหว่างบรรทัดว่า คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญมิได้เขียนชัดเจนเช่นนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดอย่างชัดเจนว่า รัฐบาลต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา (รธน 2492 มาตรา 146) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 กลับไปเขียนอย่างคลุมเครือเหมือนเดิม นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 เป็นต้นมา การเขียนรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ระบุอย่างชัดเจนว่า รัฐบาลต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ยกเว้นรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คนาธิปไตยที่มีได้กำหนดหน้าที่นี้แก่รัฐบาล<sup>31</sup>

*ประการที่สอง* นโยบายของรัฐบาลต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่ กฎกติกาในรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้เริ่มต้นจากนโยบายของรัฐบาลต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา<sup>32</sup> แล้วผ่อนปรนไปสู่การไม่ลงมติ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เขียนว่า “คณะรัฐมนตรี

<sup>30</sup> รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 (มาตรา 50) ฉบับปี 2489 (มาตรา 69) รธน 2475/2495 (มาตรา 84)

<sup>31</sup> ดู ธนป 2475 ธนป 2502 ธนป 2515 รธน 2519 ธนป 2520 และ รธน 2549

<sup>32</sup> บทสรุปนี้มาจากการตีความว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 ฉบับปี 2489 ฉบับปี 2490 และฉบับปี 2475/2495 มีบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีขอความไว้วางใจจากรัฐสภา

จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติ  
ความไว้วางใจ” (รธน 2511 มาตรา 141) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 กลับไป  
กำหนดให้มีการลงมติความไว้วางใจ แต่เกิดเหตุรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช  
มิได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรในการแถลงนโยบายปี 2518 นับ  
ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา จารัตการเขียนรัฐธรรมนูญเลือกข้างเสียเปรียบของ  
รัฐบาลมากกว่าการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับที่มีผลบังคับใช้ระหว่างปี 2475 - 2549  
อาจจำแนกกลุ่มรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในประเด็นนี้ได้ดังนี้ (ดูตารางที่ 11)

รัฐบาลต้องแถลงนโยบาย โดยสภาต้องลงมติ 6 ฉบับ<sup>33</sup>

รัฐบาลต้องแถลงนโยบาย โดยไม่มีการลงมติ 5 ฉบับ<sup>34</sup>

รัฐธรรมนูญที่ไม่มีบทบัญญัติให้รัฐบาลแถลงนโยบาย 6 ฉบับ<sup>35</sup>

ข้อน่าสังเกตสำคัญประการหนึ่ง ก็คือการเขียนรัฐธรรมนูญในประเด็น  
การลงมติไว้วางใจนโยบายของรัฐบาล มิได้ให้ความสำคัญแก่กฎการลง  
คะแนนเสียง มีเพียงรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ที่กำหนดอย่างชัดเจนว่า “มติให้  
ความไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มา  
ประชุม” (รธน 2517 มาตรา 184) ซึ่งทำให้กฎคะแนนเสียงที่ใช้เป็นกฎคะแนน  
เสียงข้างน้อย เพราะด้วยคะแนนเสียง (16.67% + 1) ของจำนวนสมาชิกสภา  
ผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ รัฐบาลก็ได้รับมติความไว้วางใจแล้ว (ดูตารางที่  
32)<sup>36</sup> รัฐธรรมนูญฉบับอื่นมิได้ระบุกฎการลงคะแนนเสียงในมติความไว้วางใจ  
นโยบายของรัฐบาล ดังนั้น จึงยึดถือกฎการลงคะแนนเสียงในวาระการ  
ประชุมปกติของรัฐสภา ซึ่งโดยพื้นฐานเป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (ดูหัวข้อ

<sup>33</sup> รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องลงมติไว้วางใจนโยบายรัฐบาล ได้แก่ รธน 2475 รธน 2489 รธน 2490  
รธน 2492 รธน 2475/2495 และ รธน 2517

<sup>34</sup> รัฐธรรมนูญที่กำหนดว่าไม่ต้องลงมติ ได้แก่ รธน 2511 รธน 2521 ธนป 2534 รธน 2534 และ รธน  
2540

<sup>35</sup> รัฐธรรมนูญที่มีได้กำหนดให้รัฐบาลต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ได้แก่ ธนป 2475 ธนป 2502 ธนป  
2515 รธน 2519 ธนป 2520 และ รธน 2549



3.3.7 และตารางที่ 32) กฎคะแนนเสียงข้างน้อยยอมทำให้การได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาเป็นไปได้โดยง่าย<sup>37</sup>

(4) การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ

การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับที่มีผลบังคับใช้ระหว่างปี 2475 - 2549 มีถึง 10 ฉบับที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ รัฐธรรมนูญที่มีให้อำนาจนี้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติล้วนแล้วแต่เป็นรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตย<sup>38</sup> (ดูตารางที่ 12) คำถามพื้นฐานเกี่ยวกับมติดังกล่าวคือว่าฝ่ายบริหารมีอย่างน้อย 3 คำถาม กล่าวคือ

คำถามที่หนึ่ง ใครมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจ?

รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ (8 - 9 ฉบับ จาก 10 ฉบับ) ให้อำนาจนี้แก่สภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ให้สภาผู้แทนราษฎรฟังความเห็นจากวุฒิสภาด้วย เพียงแต่วุฒิสภาไม่มีอำนาจลงมติ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ให้อำนาจวุฒิสภาดูจเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรในการลงมติความไม่ไว้วางใจรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 สืบทอดจากรีตการเขียนรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ต่อจาก

<sup>36</sup> รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 กำหนดว่า องค์ประชุมจะครบหากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ (มาตรา 133) และกฎการลงคะแนนเสียง 'ให้ยึดถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ' (มาตรา 134) ดังนั้น ด้วยคะแนนเสียง (16.67% + 1) ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มติความไม่ไว้วางใจก็ผ่านสภา

<sup>37</sup> ข้อยกเว้นก็คือ หากมีสมาชิกรัฐสภาท่านหนึ่งท่านใดเสนอให้ลงมติความไม่ไว้วางใจนโยบายของรัฐบาล มติดังกล่าวย่อมผ่านสภาได้โดยง่ายภายใต้กฎคะแนนเสียงข้างน้อย

<sup>38</sup> ได้แก่ ธนป 2475 ธนป 2502 ธนป 2515 ธน 2519 ธนป 2520 ธนป 2534 และ ธน 2549 ธน 2490 นับเป็นรัฐธรรมนูญเผด็จการ ฉบับเดียวที่ให้อำนาจนี้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ (ดูตารางที่ 12)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511<sup>39</sup> แต่ด้วยเหตุที่กลุ่มพลังประชาธิปไตยไม่พอใจคณะ  
รชช. ผู้อำนวยการผลิตรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ซึ่งเลวร้ายกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี  
2521 และไม่พอใจการสืบทอดอำนาจของผู้นำ รชช. ภายหลังเหตุการณ์  
พฤษภาคม 2535 มีแรงกดดันให้แก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 โดยไม่ให้  
อำนาจวุฒิสภาในการลงมติความไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร (รธน 2534 แก้ไข  
เพิ่มเติมฉบับที่ (3) พ.ศ. 2535)

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 และฉบับปี 2534 สมาชิกวุฒิสภา  
มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร การให้อำนาจวุฒิสภาลงมติไม่ไว้วางใจ  
รัฐบาลมีสภาพเสมือนหนึ่งการให้อำนาจฝ่ายบริหารลงมติไม่ไว้วางใจฝ่าย  
บริหารด้วยตนเอง

คำถามที่สอง เงื่อนไขการยื่นญัตติความไม่ไว้วางใจมีอะไรบ้าง?

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยยึดการกำหนดจำนวนสมาชิกสภา  
ผู้แทนราษฎร (และวุฒิสภา) ขึ้นต่ำ เริ่มต้นจากการกำหนดจำนวนสัมบูรณ์  
(ไม่น้อยกว่า 24 คน ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 และฉบับปี 2490) ไปสู่การ  
กำหนดจำนวนสัมพัทธ์ (% ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่) นับตั้งแต่  
รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เป็นต้นมา ยึดเกณฑ์จำนวนสัมพัทธ์ โดยที่สัดส่วน  
จำนวนสมาชิกสภาขึ้นต่ำลดลงตามกาลเวลา จากจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งใน  
สามตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 มาเป็นไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าตาม  
รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 และหลังจากนั้น ซึ่งมีนัยสำคัญว่า การยื่นญัตติการ  
อภิปรายเพื่อลงมติความไม่ไว้วางใจทำได้ง่ายขึ้น

---

<sup>39</sup>รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 มาตรา 150 ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรในการลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร  
แต่บทเฉพาะกาล มาตรา 219 มีบทบัญญัติว่า ในระยะเริ่มเมื่อให้รัฐธรรมนูญนี้แล้ว 'ให้สมาชิก  
วุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปราย  
ทั่วไปตามมาตรา 150 ไม่ได้ และคำว่าสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาที่ระบุไว้ในมาตรา 150 บรรดา  
สองและสาม...ให้หมายถึงรัฐสภา' มาตรา 221 ระบุว่า 'เมื่อครบกำหนดสี่ปีนับแต่วันแต่งตั้งสมาชิก  
วุฒิสภา...ให้บทบัญญัติแห่งมาตรา 217 และมาตรา 219 เป็นอันยกเลิก' อำนาจของวุฒิสภาในการ  
ลงมติความไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารมีอายุเพียง 4 ปีแรกของการทำงานนับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534

คำถามพื้นฐานยังมีอีกว่า เงื่อนไขการยื่นญัตติความไม่ไว้วางใจควร จะแตกต่างกันหรือไม่ ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ปกป้องนายกรัฐมนตรีจากการถูก อภิปรายไม่ไว้วางใจมากกว่ารัฐมนตรี (จำนวนสมาชิกที่ลงนามในญัตติไม่ น้อยกว่า 40% เทียบกับ 20% ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังกำหนดเงื่อนไขในการยื่นญัตติความไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีกด้วยว่า จะต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปประกอบญัตติที่ยื่นด้วย เพื่อให้มีการเปรียบเทียบนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันกับนายกรัฐมนตรีในอนาคต

คำถามที่สาม การลงมติความไม่ไว้วางใจรัฐบาลควรยึดกฎการลงคะแนนเสียงอะไร?

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 10 ฉบับที่มีผลบังคับใช้ระหว่างปี 2475 - 2549 ที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการลงมติความไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร 6 ฉบับแรกมิได้ระบุกฎการลงคะแนนเสียงอย่างเฉพาะเจาะจง<sup>40</sup> (ดูตารางที่ 12) การไม่ระบุกฎการลงคะแนนเสียงอย่างเฉพาะเจาะจงย่อมมีนัยว่า การประชุมอภิปรายเพื่อลงมติความไม่ไว้วางใจยึดกฎการลงคะแนนเสียงชุดเดียวกับวาระการประชุมโดยทั่วไป ซึ่งเป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Voting Rule)<sup>41</sup> ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 32 กฎคะแนนเสียงข้างน้อยถือผลการลงมติในข้างไม่ไว้วางใจมากกว่ากฎคะแนนเสียงข้างมาก ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ไม่มีรัฐบาลใดที่แพ้มติความไม่ไว้วางใจ ทั้งๆ ที่ใช้กฎคะแนนเสียงข้างน้อย

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 เป็นต้นมา การลงมติความไม่ไว้วางใจยึดกฎคะแนนเสียงข้างมากตามปกติ (Simple Majority Rule) กล่าวคือ

<sup>40</sup> ได้แก่ รธน 2475 รธน 2489 รธน 2490 รธน 2492 รธน 2475/2495 และ รธน 2511

<sup>41</sup> รัฐธรรมนูญทั้ง 6 ฉบับที่มีได้ระบุกฎการลงคะแนนเสียงอย่างเฉพาะเจาะจง มติความไม่ไว้วางใจสามารถผ่านสภาด้วยคะแนนเสียงเพียง (16.67%+1) ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (ดูตารางที่ 32)

ต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (ดูตารางผนวกที่ 8)

คำถามพื้นฐานยังมีอีกด้วยว่า มติความไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีควรใช้กฎการลงคะแนนเสียงที่เข้มงวดมากกว่าการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีหรือไม่ อาทิเช่น ใช้กฎการลงคะแนนเสียงข้างมากพิเศษ (Super Majority Rule) สำหรับนายกรัฐมนตรี และใช้กฎคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาสำหรับรัฐมนตรี การณ์ปรากฏว่า ไม่มีรัฐธรรมนูญใดตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมาที่ยึดกฎการลงคะแนนเสียงเช่นนี้

แม้ว่ารัฐธรรมนูญไทยส่วนข้างมากให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการลงมติความไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร แต่รัฐธรรมนูญก็มีจารีตในการสร้างกลไกการปกป้องฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพในระดับหนึ่ง หลักการพื้นฐาน ก็คือ การไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติเสนอญัตติความไม่ไว้วางใจอย่างพร่ำเพรื่อ กลไกแรกที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้น ก็คือ การจำกัดจำนวนญัตติความไม่ไว้วางใจในสมัยการประชุมหนึ่งๆ โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (วุฒิสภา) มีสิทธิเสนอญัตติดังกล่าวเพียงครั้งเดียวในสมัยการประชุมหนึ่งๆ บทบัญญัติในประเด็นนี้มักจะเขียนว่า หากมติความไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารมิได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร (วุฒิสภา) ‘สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (วุฒิสภา) ซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น’ กลไกต่อมา ก็คือ การแยกสมัยการประชุมออกเป็นสมัยประชุมสามัญทั่วไปกับสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ โดยที่สมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติจะยื่นญัตติขออภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารมิได้ กลไกนี้ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 แต่ได้รับการต่อต้านจากกลุ่มพลังซ้ายไทย และถูกผนวกเข้าไปในวาระการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ภายหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535<sup>42</sup> กลไกนี้กลับมาปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (มาตรา 159)

(5) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475 - 2549 มีถึง 11 ฉบับที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญที่มีกำหนดสิทธินี้จำนวน 6 ฉบับ ล้วนเป็นรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตย<sup>43</sup> (ดูตารางที่ 14) อย่างไรก็ตาม มีรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตยจำนวน 2 ฉบับที่ยอมรับสิทธินี้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2490 และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2549

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญจึงใช้คำว่า ‘สิทธิในการตั้งกระทู้’ มิได้ใช้คำว่า ‘อำนาจในการตั้งกระทู้’ เมื่อสมาชิกรัฐสภามีสิทธิในการตั้งกระทู้ รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 เป็นต้นมา มีบทบัญญัติว่า “...แต่รัฐมนตรีย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน” รัฐธรรมนูญมิได้ให้คำตอบว่า ใครเป็นผู้วินิจฉัยว่า ‘ข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน’ ดังนั้น จึงเท่ากับให้อำนาจรัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ในการวินิจฉัยในประการสำคัญ รัฐธรรมนูญมิได้สร้างกลไกให้สมาชิกรัฐสภาสามารถทักท้วงได้ว่า กระทู้ที่ถามมิได้เกี่ยวกับ ‘ความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน’ ด้วยเหตุดังนี้ การตั้งกระทู้จึงมิใช่กลไกที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร หรือแม้แต่ในการเอื้ออำนวยให้ข้อมูลข่าวสาร

<sup>42</sup> รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 มาตรา 127 กำหนดให้ ‘ปีหนึ่งมีสมัยประชุมสามัญสองสมัย’ แต่ในสมัยประชุมประจำปีครั้งที่สอง ‘วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเรื่องอื่นใดไม่ได้ นอกจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือการอนุมัติพระราชกำหนด เว้นแต่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ให้พิจารณาเรื่องอื่นโดยเฉพาะได้’ (รธน 2534 มาตรา 127 บรรคสอง) ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 มาตรา 127 ถูกแก้ไขโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2535 ผลก็คือ การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไม่ไว้วางใจกระทำได้ในการประชุมทั้งสองสมัย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ตั้งชื่อ ‘สมัยประชุมสามัญทั่วไป’ และ ‘สมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ’

<sup>43</sup> ได้แก่ ธนป 2475 ธนป 2502 ธนป 2515 รธน 2519 ธนป 2520 และ ธนป 2534 (ดูตารางที่ 13)

สาธารณะมีความโปร่งใส ในเมื่อฝ่ายบริหารสามารถอ้าง ‘ความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน’ ในการปิดบังข้อมูลข่าวสารทางราชการได้

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ใครเป็นผู้มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญจำนวน 11 ฉบับที่กำหนดสิทธินี้ให้สิทธินี้แก่สมาชิกสภาในระบบสภาเดียว สิทธินี้เป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระบบสภาคู่ สิทธินี้เป็นของสมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ดูตารางที่ 14) ข้อที่น่าสังเกตก็คือ รัฐธรรมนูญมิได้มีข้อกำหนดจำกัดจำนวนกระทู้ที่ถามในสมัยประชุมสมัยหนึ่งๆ

นับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา มีพัฒนาการเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีอย่างน้อย 2 ประการ

**ประการแรก** การริเริ่มให้มีการตอบกระทู้ในราชกิจจานุเบกษาโดย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ดังนั้น กระทู้ถามรัฐมนตรีจึงจำแนกออกเป็น 2 ประเภท อันได้แก่ กระทู้ที่ตอบในราชกิจจานุเบกษากับกระทู้ที่ตอบในรัฐสภา<sup>44</sup> อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ให้อำนาจประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรในการวินิจฉัยว่า กระทู้ใดสมควรตอบในรัฐสภา โดยให้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ (มาตรา 149 วรรคสอง)

(1) กระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

(2) กระทู้ถามที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณีเห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วน หรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนรวม หรือจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การบริหารราชการแผ่นดิน

**ประการที่สอง** การริเริ่มให้มีกระทู้สด<sup>45</sup> โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สิทธิการถามกระทู้สดเป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจำกัดเฉพาะ ‘..ปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน..เรื่องที่จะกระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องด่วน’ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาได้เรื่องละไม่เกิน 3 ครั้ง โดยที่การถามและการตอบกระทู้ด้วยวาจากระทำได้สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง (รธน 2540 มาตรา 184)

<sup>44</sup> การตอบกระทู้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญอังกฤษ ดู Carroll (2002: 137 - 138)

(6) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475 - 2549 มีเพียง 7 ฉบับที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในจำนวนนี้เป็นรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตยเพียงฉบับเดียว ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2549 (ดูตารางที่ 15) คำถามพื้นฐานในประเด็นนี้มีอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* สิทธิในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปนี้เป็นของใคร? ในระบบสภาเดียว สิทธินี้เป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วแต่กรณี ได้แก่ รธน 2475/2495 และ รธน 2549) ในระบบสภาคู่ ในระยะแรก สิทธินี้เป็นของสมาชิกรัฐสภา (ทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา หรือพวฒสภาแล้วแต่กรณี ได้แก่ รธน 2492 และ รธน 2511) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ให้สิทธินี้เป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระยะหลัง สิทธินี้เป็นของสมาชิกวุฒิสภาโดยเฉพาะ แม้จะเป็นระบบสภาคู่ก็ตาม เริ่มต้นด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 (มาตรา 151)<sup>45</sup> และตามมาด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (มาตรา 187) แม้จะมีปัญหาที่ความขัดแย้งเกี่ยวกับมาตรา 151 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 จนต้องยกเลิกไปในปี 2535 แต่การบังคับใช้มาตรา 187 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กลับเป็นไปอย่างราบรื่นตลอดอายุขัยของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น

*ประการที่สอง* รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงอย่างไร? เงื่อนไข

<sup>45</sup> การถามตอบกระตุกสติในรัฐธรรมนูญอังกฤษ ดู Carroll (2002: 137)

<sup>46</sup> ประเด็นนี้เป็นประเด็นการต่อสู้ในเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ด้วยเหตุที่ประชาสังคมไทยไม่พอใจรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ที่ทยอยหลังเข้าคลอง ไม่พอใจคณะผู้ก่อรัฐประหาร รสช. ที่พยายามสืบทอดและไม่พอใจวุฒิสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งของคณะผู้ก่อการรัฐประหาร รสช. ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และมาตรา 151 ถูกยกเลิกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

เดียวที่ปรากฏ ก็คือ จำนวนสมาชิกรัฐสภาที่เข้าเสนอญัตติ ในระยะแรกยึดเกณฑ์ ‘ไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด’ (ได้แก่ รธน 2492 รธน 2475/2495 รธน 2511 และ รธน 2517) ในระยะหลังยึดเกณฑ์ ‘ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม’ และต่อมา ‘ไม่น้อยกว่าสามในห้า’ เมื่อสิทธิการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในกรณีนี้ยกให้แก่สมาชิกวุฒิสภา (ได้แก่ รธน 2534 และ รธน 2540) เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2549 ที่กำหนดจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติไม่น้อยกว่า 100 คน (ดูตารางที่ 16)<sup>47</sup>

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงมิใช่กลไกที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร

**ประการแรก** คณะรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายนั้นเสีย โดยอ้างเหตุว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (รธน 2492 รธน 2475/2495 รธน 2511 และ รธน 2517) อันเป็นเหตุผลสุดเกี่ยวกับการใช้สิทธิไม่ตอบกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภา อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และฉบับปี 2540 มิได้ให้สิทธิแก่รัฐมนตรีในการขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไป อาจเป็นเพราะเงื่อนไขการเข้าชื่อเสนอญัตติดังกล่าวยึดเกณฑ์ที่เข้มงวด (ไม่น้อยกว่าสามในห้าตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540)

**ประการที่สอง** การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ

(7) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจให้ความเห็นชอบพระราชกำหนด  
ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนด 2 ประเภท ได้แก่

---

<sup>47</sup> ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2549 สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีสมาชิกจำนวนไม่เกิน 250 คน จำนวน 100 เทียบเท่า 40% ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ข้อเท็จจริงปรากฏว่า จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีไม่ครบ 250 คน ทำให้การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรียังทำได้ยาก



(1) พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา

(2) พระราชกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะหรือการ  
ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

การให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดยังผลให้ฝ่ายบริหาร  
ก้าว ล่วงเข้าไปในงานนิติบัญญัติ แต่รัฐธรรมนูญก็บังคับให้ฝ่ายบริหารต้อง  
นำพระราชกำหนดที่ประกาศใช้ไปขอความเห็นชอบจากรัฐสภาโดยไม่ชักช้า  
โดยทั่วไป รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขเวลาในการขอความเห็นชอบจากรัฐสภา  
ยกเว้นรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตย (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2541 ตารางที่  
7: 26 -29) ในกรณีที่รัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนด ‘ให้พระราชกำหนดนี้ตก  
ไปแต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไประหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น’

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ให้อำนาจ  
ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนด และให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจให้ความเห็น  
ชอบพระราชกำหนด ในกรณีของพระราชกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัย  
สาธารณะหรือการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ให้  
อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการดำเนินกระบวนการให้ตุลาการรัฐธรรมนูญ  
วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นประโยชน์ในการรักษา ‘ความปลอดภัย  
ของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ  
ของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ’ จริงหรือไม่ หากคณะตุลาการ  
รัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มิได้เป็นประโยชน์ดังที่อ้าง ‘ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มี  
ผลบังคับมาแต่ต้น’ (รธน 2534 มาตรา 173) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สืบทอด  
จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 (รธน 2540  
มาตรา 219)

(8) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจให้สัตยาบันแก้สัญญาและข้อ  
ตกลงระหว่างประเทศที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ทำ

รัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายบริหารในการทำสัญญาและข้อตกลง  
ระหว่างประเทศ ขณะเดียวกันก็ให้ฝ่ายบริหารต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475 - 2549 มีถึง 11 ฉบับที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการทำสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ ในจำนวนนี้มีเพียง 2 ฉบับที่มีได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในการทำสัญญาและข้อตกลงดังกล่าว (ได้แก่ ธนป 2475 และ ธรน 2490) (ดูตารางผนวกที่ 15) แต่การขอความเห็นชอบมีต้องกระทำทุกกรณี ในระยะแรกสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ได้แก่

- (1) สัญญาซึ่งมีบทเปลี่ยนแปลงพระราชอาณาเขต
  - (2) สัญญาที่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญานั้น
- รัฐธรรมนูญในกลุ่มแรกนี้ ได้แก่ ธรน 2475 ธรน 2489 ธรน 2492 ธรน 2475/2495 และ ธรน 2511

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และฉบับปี 2521 เพิ่มเงื่อนไขการขอสัตยาบันสำหรับ ‘สัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอธิปไตยแห่งชาติ’ เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 เพิ่ม ‘สนธิสัญญาพันธมิตรทางทหาร’ เข้าไปอยู่ในกลุ่มสัญญาที่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา (ดูตารางที่ 22)

การเขียนรัฐธรรมนูญในประเด็นสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศสร้างจารีตที่ค่อนข้างลงตัวว่า ส่วนที่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาประกอบด้วย

- (1) สัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย
  - (2) สัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ
  - (3) สัญญาที่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญานั้น
- จารีตนี้เริ่มต้นจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และสืบต่อมายังรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (ดูตารางที่ 22)

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารในการทำสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศค่อนข้างจำกัดจำเขี่ย ในประเด็นนี้ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532/2546: 156-157) กล่าวว่า “...รัฐบาลได้ลงนามในสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งมีผล

กระทบเศรษฐกิจอย่างมหาศาลโดยที่สภาผู้แทนราษฎรมีได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ดังเช่นการลงนามในข้อตกลงสิงคโปร์ระหว่างประเทศ (MFA) ข้อตกลงในการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป โดยสมัครใจ (ปี 2525 และ 2529) การเข้าร่วมในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) การยอมรับเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจภายในประเทศในการทำสัญญาเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจจากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นต้น”

รัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ฉบับปี 2475 เป็นต้นมา มีบทบัญญัติว่า ‘สัญญาที่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญานั้น’ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา พฤติกรรมของรัฐบาลที่ปรากฏในช่วงหลัง ก็คือ การเร่งรัดตราพระราชบัญญัติก่อนการลงนามในสัญญา เพื่อเป็นเหตุให้ไม่ต้องนำสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ข้อตกลงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศจำนวนไม่น้อยก่อผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจเฉพาะบางภาค และต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนบางกลุ่มอย่างมหันต์ โดยที่รัฐบาลมิได้ใส่ใจดูแล และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทำข้อตกลง

### 3.3.3.2 อำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ

ในด้านหนึ่ง ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจและสิทธิในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร ในอีกด้านหนึ่ง ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจและสิทธิในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติเช่นกัน เครื่องมือสำคัญในการนี้ ก็คือ การยุบสภา ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475 - 2549 มีถึง 10 ฉบับที่กำหนดอำนาจการยุบสภา (ตารางที่ 24)

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า อำนาจการยุบสภาเป็นของใคร?

รัฐธรรมนูญไทยมีจารีตการเขียนประเด็นนี้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่” วิษณุ เครืองาม (2530: 607 - 620) ตีความว่า อำนาจการยุบสภา

เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์

“...อำนาจนี้เป็นของประมุขเท่านั้น ผู้อื่นหาใช้อำนาจยุบสภาไม่ บางครั้งเราอาจกล่าวได้ว่า คณะรัฐมนตรียุบสภา แต่ความเป็นจริงเป็นการกล่าวตามพหุตินัยหรือสภาพที่เราเห็น ผู้ที่ประกาศยุบสภาได้จริงๆ ตามนิตินัยคือ ประมุขของรัฐ อย่างไรก็ตาม ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า ประมุขของรัฐย่อมยุบสภาไปตามคำแนะนำของฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี...” (วิชฌู เครื่องาม 2530: 607 - 608)

“...สภาได้รับเลือกมาจากประชาชน ส่วนรัฐบาลได้รับความไว้วางใจมาจากสภา การที่จะให้รัฐบาลยุบสภาเสียเองย่อมขาดเหตุผลสนับสนุน จึงกำหนดให้องค์ประมุขของรัฐ เพื่อประมุขของรัฐจะได้เป็นฝ่ายชั่งน้ำหนักความเหมาะสม และใช้อำนาจในฐานะประมุขยุบสภาให้...” (วิชฌู เครื่องาม 2530: 610)

การตีความเช่นนี้ย่อมขัดกับหลักการที่ว่า ‘พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี’ การใช้อำนาจนิตินัยบัญญัติและอำนาจตุลาการก็เห็นเช่นเดียวกัน หากตีความอย่างเคร่งครัดตามลายลักษณ์อักษรเช่นนี้ ก็ต้องตีความให้สอดคล้องต้องกันว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจและใช้อำนาจด้วยพระองค์เองในทุกเรื่องที่รัฐธรรมนูญเขียนว่า ทรงมีพระราชอำนาจ<sup>48</sup>

อำนาจการยุบสภาเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารอย่างปราศจากข้อกังขา ข้อเท็จจริงว่าด้วยการยุบสภาในประเทศไทยแสดงโดยชัดแจ้งว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจในการยุบสภาแม้จะอาศัยพระบรมราชโองการก็ตาม<sup>49</sup> นอกจากนี้ยังไม่เคยปรากฏข้อมูลว่า พระมหากษัตริย์ไทยทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งการยุบสภาตามการกราบบังคมทูลของฝ่ายบริหาร

การยุบสภาอาจเกิดจากสาเหตุหลายประการ (วิชฌู เครื่องาม 2530: 610 - 614) แต่จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญระบุเฉพาะแต่เพียงว่า ‘ยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่’ ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เมื่อมีการยุบสภา ก็ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ อำนาจการยุบสภาจึงเปิดกว้างแก่ฝ่ายบริหาร เสมือนหนึ่ง

รัฐธรรมนูญเขียน Blank Cheque ให้ฝ่ายบริหารออกจำนวนเงินตัวเอง บางครั้งการยุบสภาได้เกิดขึ้นเพราะมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร หรือระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา หรือมีความตึงเครียดในกระบวนการนิติบัญญัติ แต่ฝ่ายบริหารสามารถอ้างเหตุอะไรก็ได้ในการยุบสภา เพราะถึงอย่างไรก็ต้องมีการเลือกตั้งใหม่หากการยุบสภาได้เกิดขึ้นจากการก่อรัฐประหาร การยุบสภาจึงเป็นไม้ตะพดสำคัญที่ฝ่ายบริหารใช้หวดฝ่ายนิติบัญญัติ

### 3.3.3.3 อำนาจตุลาการ

อำนาจตุลาการค่อนข้างแยกต่างหากจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ความเกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยอีกสองแขนงมีค่อนข้างน้อย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่สร้างกลไกที่อำนาจตุลาการเข้าไปตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ทั้งนี้ ด้วยการปฏิรูประบบศาล และด้วยการจัดตั้งศาลขึ้นใหม่ อันได้แก่

- (1) ศาลรัฐธรรมนูญ
- (2) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (3) ศาลปกครอง

ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่งในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ นับเป็นกลไกสำคัญที่ฝ่ายตุลาการใช้ในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติ

---

<sup>46</sup> ข้อที่น่าสังเกต ก็คือ วิษณุ เครืองาม (2530) อธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยโดยยึดการตีความว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการผ่านรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามลำดับ แต่ในประเด็นการยุบสภา กลับตีความว่า เป็นอำนาจพระมหากษัตริย์ มีหน้าข้างตั้งข้อสังเกตว่า การยุบสภาด้วยการตราพระราชกฤษฎีกา ‘ไม่น่าจะต้องนึก เพราะทำให้สับสนด้วยเหตุที่พระราชกฤษฎีกามักใช้ในกรณีเป็นกฎหมายอนุบัญญัติ (Subordinate Law)...’ (วิษณุ เครืองาม 2530: 608) มิได้มองในมุมกลับว่า เพราะเหตุที่ตราพระราชกฤษฎีกา อำนาจนี้จึงเป็นของฝ่ายบริหาร มานิตย์ จุมปา (2543: 327 - 338) เติมนาม วิษณุ เครืองาม (2530: 607 - 620)

<sup>49</sup> ข้อมูลเกี่ยวกับการยุบสภาในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ดู มานิตย์ จุมปา (2543: 333 - 337)

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในคดีความร้ายแรงอันผิดปกติ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา และการกำหนดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ผู้ที่อยู่ในข่ายการดำเนินคดีมีทั้งบุคคลในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและวินิจฉัยชี้ขาดว่า การกระทำทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง หรือนิติกรรมทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองจึงเป็นกลไกสำคัญที่ฝ่ายตุลาการใช้เป็นเครื่องมือในการทำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

### 3.4 การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลดรอนอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ

ในระบอบการปกครองระบบรัฐสภาของอังกฤษ นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ นำโดยอัลเบิร์ต เวนน์ ไดซี (Albert Venn Dicey 1835 - 1922)<sup>50</sup> กล่าวถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐสภา (Parliamentary Sovereignty) รัฐสภามีอำนาจอันเหลือล้นในการตรากฎหมาย จะตรากฎหมายในเรื่องอะไรก็ได้ และจะตรากฎหมายสำหรับดินแดนใดก็ได้<sup>51</sup> ไม่มีใครหรือองค์กรใดมีอำนาจยับยั้งอำนาจการตรากฎหมายของรัฐสภา และไม่มีใครหรือองค์กรใดที่มีอำนาจล้มล้างกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา รัฐสภาไม่ตรากฎหมายจำกัดอำนาจของตนเองอยู่แล้ว หากมีการเคลื่อนไหวที่จะจำกัดอำนาจรัฐสภาโดยอาศัยอำนาจตุลาการ รัฐสภาสามารถขับเคลื่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยกระบวนการตรากฎหมายตามปกติ เพื่ออํารงอำนาจของตนต่อไปได้ ก่อให้เกิดสมภาวะที่เรียกกันว่า Parliamentary Supremacy Barendt (1998: 93 - 96)

<sup>50</sup> A.V. Dicey สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยอ็อกซ์ฟอร์ด และดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์วิชากฎหมายอังกฤษในมหาวิทยาลัยนั้น ในบั้นปลายของชีวิตย้ายไปอยู่ London School of Economics and Political Science งานชิ้นสำคัญของไดซี คือ *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1885)

ชี้ให้เห็นว่า อำนาจอันล้นเหลือของรัฐสภาอังกฤษนั้นแท้ที่จริงแล้วเป็นอำนาจของสภาสามัญ (House of Commons) หาใช่อำนาจของสภาขุนนาง (House of Lords) ไม่ เพราะประวัติศาสตร์การต่อสู้ยาวนานระหว่างสภาทั้งสอง สภาขุนนางเป็นฝ่ายถูกกลืนอำนาจตามลำดับ

บทวิเคราะห์ว่าด้วย Parliamentary Sovereignty และ Parliamentary Supremacy ก่อให้เกิดวิวาทะในหมู่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นอันมาก (Marshall 1980: 43 - 53; Carrol 2002: chapter 5; Bradley 2000) นักกฎหมายจำนวนไม่น้อยไม่เชื่อว่า รัฐสภาอังกฤษมีอำนาจอันล้นเหลือ และมีอำนาจเหนือกว่าอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ทำยที่สุด เมื่ออังกฤษเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปแล้ว กฎหมายสหภาพยุโรปย่อมมีฐานะเหนือกว่ากฎหมายอังกฤษ ความเป็นจริงของ Parliamentary Sovereignty และ Parliamentary Supremacy หากมีอยู่ย่อมลดน้อยถอยลง (Bradley 2000; Barendt 1998: 96 - 99)

รัฐสภาไทยมิได้มีอำนาจอันล้นเหลือ แม้ว่ารัฐสภาทำหน้าที่ผลิตคณะรัฐมนตรี แต่ฝ่ายบริหารซึ่งคือฝ่ายนิติบัญญัติมาโดยตลอดนับตั้งแต่เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 เป็นต้นมา<sup>52</sup> กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยและต่อมากลุ่มพลังยัยาธิปไตยที่เวียนกันขึ้นมามีอุดมการณ์อำนาจอำนาจรัฐบริหารราชการแผ่นดินล้วนไม่ยอมให้อำนาจนิติบัญญัติเหนือกว่าหรือแม้แต่เท่าเทียมอำนาจบริหาร มีแต่กลุ่มพลังประชาธิปไตยเท่านั้นที่ต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติมี

<sup>51</sup> มีเรื่องเล่ากันสนุกปากในหมู่นักศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษว่า อังกฤษสามารถตรากฎหมายห้ามสูบบุหรี่ในท้องถนนนครปารีสได้ คนที่ฝ่าฝืนกฎหมายอังกฤษด้วยการสูบบุหรี่ในท้องถนนนครปารีส หากเดินทางเข้าอังกฤษ จะถูกนำตัวขึ้นศาล ความข้อนี้ไม่เป็นจริงอีกต่อไปเมื่ออังกฤษเป็นสมาชิกประชาคมยุโรป

<sup>52</sup> ปรากฏการณ์ที่สภาผู้แทนราษฎรเป็น ‘กบฏ’ รัฐบาลเกิดขึ้นครั้งเดียวในยุครัฐบาลพรรคสหประชาไทย (2512 - 2514) เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคสหประชาไทยจึงสั่นคลอนรัฐบาลถนอม - ประภาส ด้วยการเตะถ่วงการผ่านกฎหมายสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี แม้ว่ารัฐบาลจะพยายาม ‘ซื้อ’ ส.ส. ในสังกัดพรรครัฐบาลด้วยวิธีนานาประการ แต่ไม่เพียงพอ ในยุคสมัยอื่น ฝ่ายบริหารประสบความสำเร็จในการ ‘ซื้อ’ สมาชิกรัฐสภาเพื่อมิให้แตกแถว

ฐานะเสมอด้วยฝ่ายบริหาร และสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารอย่างมีประสิทธิภาพได้ ยุคสมัยที่กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยและกลุ่มพลังยียาธิปไตยยึดกุมการบริหารราชการแผ่นดินยาวนานพอที่จะสร้างจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลดทอนอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติกระบวนการลดทอนอำนาจนิติบัญญัติกระทำใน 2 ด้าน ด้านหนึ่ง ได้แก่ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร อีกด้านหนึ่ง ได้แก่ ฐานะสัมพันธ์ของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเทียบกับวุฒิสภา

### 3.4.1 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

ในด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารมีการเปลี่ยนแปลงที่พึงสังเกตอย่างน้อย 8 ประการ (ดูตารางที่ 9 และ 33) กล่าวคือ

*ประการแรก* ฝ่ายบริหารรุกคืบไปใช้อำนาจนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกา (รธน 2475) และมีอำนาจตราพระราชกำหนด (รธน 2489) ขอบเขตการตราพระราชกำหนดเดิมจำกัดอยู่กับการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ขยายไปสู่การตราพระราชกำหนดว่าด้วย ‘ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ’ การเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อฐานะสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติในทางบวก ก็คือ การสร้างกลไกให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารในการตราพระราชกำหนดว่าเป็นไปตามกรอบรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีการใช้อำนาจเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่ (รธน 2534)

*ประการที่สอง* กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยประสบความสำเร็จในการส่งวนอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินไว้กับฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากต้องการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภา ต้องมีหนังสือรับรองจากนายกรัฐมนตรี (รธน 2489)

*ประการที่สาม* อำนาจนิติบัญญัติถูกลิดรอนเมื่อมีข้อห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกบุคคล ร่างกฎหมายที่



เสนอต่อรัฐสภาต้องมีมติพรรคที่สังกัดให้ความเห็นชอบ และต้องมีสมาชิกที่สังกัดพรรคเดียวกันลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน (รธน 2521) ซึ่งมีผลในการล้มล้างอำนาจนิติบัญญัติของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่า 20 คน

**ประการที่สี่** รัฐบาลแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ (รธน 2511) แม้กลุ่มพลังประชาธิปไตยประสบความสำเร็จในการสถาปนาหลักการที่ว่า นโยบายของรัฐบาลต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 แต่แล้วก็พ่ายแพ้กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 เป็นต้นมาที่รัฐบาลแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ จนกลายเป็นจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ

**ประการที่ห้า** การเข้าชื่อเสนอญัตติขออภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ มีแนวโน้มทำได้ง่ายขึ้น (รธน 2511 ลดจำนวนสมาชิกรัฐสภาจากไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม เป็นไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า) แต่การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำได้ยากขึ้น (รธน 2540 ปกป้องนายกรัฐมนตรี โดยให้เกณฑ์ไม่น้อยกว่าสองในห้า) กฎการลงคะแนนเสียงมติความไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีเปลี่ยนจากกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Voting Rule) เป็นกฎคะแนนเสียงข้างมากปกติ (Simple Majority Rule) จากน้อยกว่า 50% เป็นมากกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (รธน 2517)

**ประการที่หก** การประชุมรัฐสภาทำได้ยากขึ้น เนื่องจากเกณฑ์องค์ประชุมมีความเข้มงวดมากขึ้น จากไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามเป็นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา (รธน 2521)

**ประการที่เจ็ด** กฎการลงคะแนนเสียงในรัฐสภาในกรณีทั่วไปเป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Voting Rule) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวาระนิติบัญญัติ กฎคะแนนเสียงข้างน้อยเกื้อกูลการผ่านกฎหมายที่นำเสนอโดยฝ่ายบริหาร รวมทั้งพระราชกำหนดและกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (ดูหัวข้อ 3.7)

**ประการที่แปด** ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอันจำกัดในการให้ความเห็นชอบสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่ทำโดยฝ่ายบริหาร (รธน 2475)

### 3.4.2 ฐานะสัมพัทธ์ของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเทียบกับวุฒิสภา

การเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทยระหว่างปี 2475- 2549 มีผลในการเปลี่ยนแปลงฐานะสัมพัทธ์ของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อเทียบกับวุฒิสภาด้วยแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ก็คือ มีความพยายามที่จะให้วุฒิสภามีบทบาทและอำนาจหน้าที่เสมอด้วยหรือมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน<sup>53</sup> ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารในรัฐสภา หากวุฒิสภาย้ายบทบาทหน้าที่และอำนาจ ย่อมมีผลเหมือนหนึ่งว่าฝ่ายบริหารใช้วุฒิสภาрукืบเข้าไปยึดพื้นที่อำนาจนิติบัญญัติข้อพึงสังเกตมีอย่างน้อย 2 ประการ (ดูตารางที่ 34)

ประการแรกเมื่อระบบรัฐสภาเปลี่ยนจากระบบสภาเดี่ยวมาเป็นระบบสภาคู่ พุฒสภา (วุฒิสภา) มีอำนาจนิติบัญญัติร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร (รธน 2489) และต่อมาสิทธิเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา (รธน 2490) สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเป็นประเด็นการต่อสู้ในการร่างและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยต้องถอยร่นในประเด็นนี้ แม้วุฒิสภาก็มีสิทธิในภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 แต่หลังจากนั้น จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญก็ลงตัวที่จะไม่ให้อำนาจเสนอร่างกฎหมายแก่วุฒิสภากระนั้นก็ตาม วุฒิสภามีหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านจากสภาผู้แทนราษฎร ในระบบสภาคู่ภายใต้รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง) วุฒิสภามีหน้าที่หนุนรัฐบาลในกระบวนการนิติบัญญัติ

ประการที่สอง ภายใต้ระบบสภาคู่ พุฒสภา (วุฒิสภา) มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเสมอด้วยสภาผู้แทนราษฎร (รธน 2489)

(1) ในระยะต้นมีส่วนร่วมในการลงมติให้ความไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลง (รธน 2489) ในเวลาต่อมา เมื่อรัฐบาลแถลงนโยบายโดยไม่มี การลงมติให้ความไว้วางใจ วุฒิสภาประชุมกับสภาผู้แทนราษฎรในการ

<sup>53</sup> สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม

รับฟังนโยบายที่รัฐบาลแถลง

(2) ในวาระการประชุมอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ แม้วุฒิสภาไม่มีอำนาจลงมติในระยะแรก แต่สภาผู้แทนราษฎรต้องรับฟังความเห็นวุฒิสภาก่อนลงมติ (รธน 2492) ต่อมากลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยผลักดันให้วุฒิสภามีอำนาจลงมติความไม่ไว้วางใจ (รธน 2511) แต่วุฒิสภามีอำนาจนี้ชั่วคราว มีเวลาเพียงครั้งชั่วคราว มีความพยายามที่จะผลักดันให้วุฒิสภามีอำนาจนี้อีกในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 แต่ไม่สำเร็จ [รธน 2534/2535 (3)]

(3) พฤษภา (วุฒิสภา) มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเสมอด้วยสภาผู้แทนราษฎร (รธน 2489)

(4) วุฒิสภามีสิทธิเสมอด้วยสภาผู้แทนราษฎรในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง (รธน 2492) ในท้ายที่สุด สภาผู้แทนราษฎรลั่นสิทธินี้ (รธน 2534 และ รธน 2540)

พัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยระหว่างปี 2475 - 2549 บ่งชี้ว่าวุฒิสภามีฐานะดีขึ้นมากเมื่อเทียบกับสภาผู้แทนราษฎรทิศทางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เป็นมาก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เสริมฐานะของวุฒิสภายิ่งขึ้นไปอีก เพราะสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง อำนาจของวุฒิสภายาวไปสู่การควบคุมกำกับสังคมการเมือง และการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและผู้บริหารระดับสูง (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2546 ข: 185 -188) เมื่อเปรียบเทียบกับระบอบการเมืองการปกครองของสหราชอาณาจักร ในขณะที่สภาสามัญในสหราชอาณาจักรทรงพลังอำนาจยิ่งๆ ขึ้นเมื่อเทียบกับสภาขุนนาง สภาผู้แทนราษฎรไทยกลับมีฐานะสัมพัทธ์เสื่อมทรุดเมื่อเทียบกับวุฒิสภา

กล่าวโดยสรุปก็คือ พัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยระหว่างปี 2475 - 2549 เป็นไปในทางลดทอนอำนาจนิติบัญญัติ ในด้านหนึ่ง อำนาจบริหารรุกคืบเข้าไปมีอำนาจนิติบัญญัติ ในขณะที่อำนาจนิติบัญญัติทำหน้าที่ตรวจสอบและคานอำนาจบริหารได้น้อยลง ในอีกด้านหนึ่ง ฐานะสัมพัทธ์ของสภาผู้แทนราษฎรเสื่อมทรุดเมื่อเทียบกับวุฒิสภา แนวความคิดว่าด้วยรัฐบาล

เข้มแข็ง (Strong Prime Minister) ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีส่วนเสริมอำนาจบริหารและทอนอำนาจนิติบัญญัติอย่างสำคัญ

การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลิดรอนอำนาจนิติบัญญัติค่อยๆ ‘พัฒนา’ เป็นจารีต ไม่มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดๆ ที่มีบทบัญญัติว่า การร่างรัฐธรรมนูญ หรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปในทางทอนอำนาจนิติบัญญัติ จารีตนี้ไม่มีลายลักษณ์อักษร พัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยระหว่างปี 2475 - 2549 บ่งชี้ว่า การเขียนรัฐธรรมนูญดำเนินตามจารีตนี้ ข้อที่กลุ่มพลังและผู้มีบทบาทในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญมิได้ใส่ใจ ก็คือ หากจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อทอนอำนาจนิติบัญญัติยังคงดำรงอยู่ต่อไป กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจย่อมง่อยเปลี้ยเสียขา เปิดช่องให้อำนาจกระจุกตัว (Power Concentration) และเกิดการฉ้อฉลอำนาจได้โดยง่าย

### 3.5 การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่ออํารงตํรณนุญการคลังและตรณนุญการเงิน (Fiscal and Monetary Constitution)

ธรรมนูญการคลังเป็นแนวความคิดของสำนัก Public Choice และสำนัก Constitutional Political Economy<sup>54</sup> ซึ่งมองนักการเมืองและรัฐบาลเป็น ‘อสูร’ (Leviathan) จึงต้องการจำกัดการใช้อำนาจของ ‘อสูร’ (McKenzie 1984) ด้วยเหตุที่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายเงินเพื่อสะสมคะแนนนิยมทางการเมือง แต่ไม่ต้องการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เนื่องจากการเก็บภาษีอากรทำลายคะแนนนิยมทางการเมือง รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจึงมีแนวโน้มที่จะใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล จนก่อให้เกิด ระบอบประชาธิปไตยที่ขาดดุล (Democracy in Deficit)<sup>55</sup> นักเศรษฐศาสตร์ในกลุ่มนี้พยายามผลักดันให้มีบทบัญญัติว่าด้วยงบประมาณสมดุลในรัฐธรรมนูญ (Balance Budget Amendment)<sup>56</sup> นอกจากนี้ ยังมีความเคลื่อนไหวในวงวิชาการที่จะสถาปนา ธรรมนูญภาษีอากร ด้วย<sup>57</sup>

แนวความคิดว่าด้วยธรรมนูญการเงินอยู่ในกระแสธารเดียวกับ  
ธรรมนูญการคลัง (McKenzie 1984) เพราะมีจุดมุ่งหมายที่จะจำกัดการใช้  
อำนาจของรัฐบาลในการบริหารนโยบายการเงิน วิวาทะสำคัญในเรื่องนี้เริ่ม  
ปรากฏในทศวรรษ 2500 (Yeager 1962, Friedman (1962) เสนอบทวิเคราะห์  
คัดค้านการให้ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระ เนื่องจากเกรงว่าจะมีการใช้  
อำนาจไปในทางฉ้อฉล จึงเสนอให้มีการจำกัดอำนาจธนาคารกลาง พร้อมทั้ง  
สถาปนากระบวนการกำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจของธนาคารกลาง  
แม้ว่าสำนัก Public Choice และ Constitutional Political Economy มิได้จุด  
พลุวิวาทะว่าด้วยธรรมนูญการเงินในทศวรรษ 2500 แต่ก็มิบทบาทสำคัญใน  
การพัฒนาแนวความคิดนี้ในเวลาต่อมา<sup>54</sup>

การเขียนรัฐธรรมนูญไทยมีจารีตการอ้างธรรมนูญการคลัง และ  
อาจตีความได้ว่า มีการอ้างธรรมนูญการเงินด้วย แต่ธรรมนูญการคลังและ  
ธรรมนูญการเงินตามพื้นฐานรัฐธรรมนูญไทยแตกต่างจากแนวความคิดของ  
สำนัก Public Choice และ Constitutional Political Economy ในขั้นรากฐาน  
ในขณะที่สำนัก Public Choice และ Constitutional Political Economy สร้าง  
ธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงินเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐบาล เพราะ  
ถือว่ารัฐบาลเป็น ‘อสูร’ หากปล่อยให้มีอำนาจล้นเหลือ ย่อมสร้างหายนภัย  
แก่สังคมเศรษฐกิจได้โดยง่าย ธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงินภายใต้  
รัฐธรรมนูญไทยมีเข็มมุ่งที่จะจำกัดอำนาจนิติบัญญัติ หาได้ต้องการจำกัด

<sup>54</sup> งานวิชาการว่าด้วยธรรมนูญการคลัง ดูอาทิ Aranson (1984), Brennan (1984), Azariadis and Galasso (1998), Niskanen (1992), Marlow and Orzechowski (1997), Forte (1999) และ Persson and Tabellini (1996a; 1996b)

<sup>55</sup> แนวความคิดว่าด้วยระบอบประชาธิปไตยที่ขาดดุล ดู Buchanan and Wagner (1977) และ Buchanan, Rowley and Tollison (1986)

<sup>56</sup> วิวาทะว่าด้วยการกำหนดบทบัญญัติงบประมาณสมดุลในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ดูอาทิ Tobin (1978; 1981; 1983), Buchanan and Wagner (1978) และ Buchanan, Rowley and Tollison (1986)

<sup>57</sup> งานวิชาการเกี่ยวกับธรรมนูญภาษีอากร (Tax Constitution) ดูอาทิ Brennan and Buchanan (1980), Ackerman (1999) และ Zelenak (1999)

<sup>58</sup> งานวิชาการสำคัญว่าด้วยธรรมนูญการเงินในทศวรรษ 2500 ได้แก่ Friedman (1962), Viner (1962) และ Buchanan (1962) งานที่พัฒนาต่อมาในขั้นหลัง ได้แก่ Leijonhufvud (1984) และ Bernholz (1986)

## อำนาจบริหารไม่

บทบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงินในรัฐธรรมนูญไทย มีอย่างน้อย 3 ส่วน ได้แก่

- (1) กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน
- (2) พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา
- (3) การกำหนดข้อจำกัดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการแปรญัตติ

กฎหมายงบประมาณประจำปี

กฎหมายเกี่ยวกับการเงินและพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตราครอบคลุมทั้งธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงิน ส่วนบทบัญญัติว่าด้วยการแปรญัตติกฎหมายงบประมาณรายจ่ายถือเป็นธรรมนูญการคลัง

### 3.5.1 กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

บทบัญญัติว่าด้วย ‘กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน’ ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 และปรากฏต่อมาในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ ยกเว้นรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตยบางฉบับ (ธนป 2502 ธนป 2520 และ ธนป 2534)<sup>59</sup> ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 26

บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญไทยให้อำนาจฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้ก็ต่อเมื่อนายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง หากนายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอาจนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภา ทั้งๆ ที่สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ แต่กลับต้องขออนุญาตผู้นำฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี) ในการนำเสนอร่างกฎหมาย

---

<sup>59</sup> รัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตยที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้แก่ รธน 2490 ธนป 2515 รธน 2519 และ รธน 2549 (ดูตารางที่ 26)

อะไรคือ กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน?

นิยามที่ประมวลจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา อาจสรุปสาระสำคัญได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับการเงินเป็นกฎหมาย เศรษฐกิจ ครอบคลุมทั้งกฎหมายการคลังและกฎหมายการเงิน (ดูตารางผนวกที่ 20) อันประกอบด้วย

(1) กฎหมายการบริหารการคลัง ครอบคลุมกฎหมายเงินคงคลังและกฎหมายวิธีการงบประมาณ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการรับและรักษาเงินแผ่นดิน การจ่ายเงินแผ่นดิน และการโอนงบประมาณ

(2) กฎหมายรายจ่ายรัฐบาล

(3) กฎหมายภาษีอากร ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากร ประเภทใหม่ การเลิกจัดเก็บภาษีที่มีอยู่แล้ว การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษี การเปลี่ยนแปลงการบริหารการจัดเก็บภาษีอากร และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภาษีอากร

(4) กฎหมายหนี้สาธารณะ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกู้เงิน การค้ำประกัน และการใช้เงินกู้

(5) กฎหมายเงินตรา

ใครเป็นคนตีความว่า กฎหมายใดเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งฝ่ายบริหารเกือบมีเอกสิทธิ์ในการนำเสนอต่อรัฐสภา ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475 - 2549 มีถึง 12 ฉบับที่มีบทบัญญัติว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (ตารางที่ 26) ในจำนวนนี้มีถึง 7 ฉบับที่ให้อำนาจประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัยว่า กฎหมายใดเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ (ดูตารางที่ 27) มีความพยายามอยู่บ้างที่จะให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจนี้ แต่แรงผลักดันอ่อนระหอย เพราะข้อเท็จจริงของกระบวนการนิติบัญญัติมีอยู่ว่า ร่างกฎหมายต้องส่งเข้าสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะขึ้นสู่วุฒิสภา ดังนั้น จึงควรจะตัดไฟแต่ต้นลมในการให้สภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่า ร่างกฎหมายที่นำเสนอต่อรัฐสภาเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 อาจเกรงว่า การให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจวินิจฉัยแต่เพียงผู้เดียวอาจเป็นการให้อำนาจมากเกินไป จึงกำหนดให้ที่ประชุมร่วมประธานสภาผู้แทนราษฎรกับประธานคณะกรรมการการสัมมนา

ทุกคณะของสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยดังกล่าวนี้ (ตารางที่ 27)

การวินิจฉัยกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในทางปฏิบัติมักจะอาศัยการตีความอย่างกว้าง แม้แต่กฎหมายที่มีได้อยู่ในข่ายตามนิยามของรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวข้างต้น หากมีบทบัญญัติมาตราหนึ่งมาตราใดกล่าวถึงการเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับ ก็มักจะมีข้อวินิจฉัยว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินด้วยเหตุที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของแผ่นดิน (รัฐสภะ ๖๖๖/๖๖๖: ๖๖๖ - ๖๖๖) ประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสถาปนาและยึดจารีตการตีความเช่นนี้มีได้สำเนียงแม้แต่น้อยว่า บทบัญญัติว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญเป็นกลไกในการลิดรอนอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา

เหตุผลที่ใช้สนับสนุนการร่างบทบัญญัติว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในรัฐธรรมนูญ ก็คือ กฎหมายเกี่ยวกับการเงินเป็นกฎหมายที่มีเทคนิควิชาการซับซ้อน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจขาดความรู้ความเข้าใจการเสนอร่างกฎหมายโดยขาดความรู้ความเข้าใจ นอกจากจะทำให้รัฐบาลเสียเวลาโดยไม่สมควรแล้ว หากพลัดพลั้งร่างกฎหมายนั้นกลับได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ย่อมก่อความเสียหายแก่สังคมเศรษฐกิจได้ ในประการสำคัญ ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเป็นเครื่องมือทางนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลย่อมต้องการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่ตนเองต้องการ โดยที่ไม่ต้องการบังคับใช้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่ตนเองไม่ต้องการ เหตุผลน่านับการที่พรรณาข้างต้นนี้ล้วนเป็นเหตุผลที่จะสงวนอำนาจการนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินไว้กับกลุ่มขุนนางนักวิชาการ ซึ่งเกือบมีอำนาจผูกขาดในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคก่อนรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

บทบัญญัติว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในรัฐธรรมนูญมีผลในการทอนอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา และปิดช่องทางของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ อันมีผลต่อวงจรกรรมด้านกฎหมาย หากกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่มีผลบังคับใช้ก่อนแล้ว มีช่องโหว่ และก่อผล



กระทบอันเลวร้าย การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก หากฝ่ายบริหารไม่ยอมแก้ไข การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวย่อมมีอาจเกิดขึ้นได้ เพราะนายกรัฐมนตรีจะไม่ให้คำรับรองแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่มีผลบังคับใช้ไปแล้ว

การจำกัดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเริ่มต้นในยุคที่กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยเรืองอำนาจ บทบัญญัติเช่นนี้มีผลในการสงวนอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายประเภทนี้ไว้ในฝ่ายบริหารซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับระบบราชการ เนื่องจากอำนาจรัฐอยู่ในมือของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย การจำกัดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องนี้ หากพิจารณาจากแง่มุมของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตยมีส่วนช่วยลดต้นทุนปฏิบัติการในการตรากฎหมายของชนชั้นปกครองกลุ่มนี้ การปล่อยให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายโดยเสรีในสายตาของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยเป็นเรื่องวุ่นวายน่ารำคาญ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้นำกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยมีความเห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไร้ความสามารถในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเงินการคลังและระบบเศรษฐกิจไทยทั่วไป ร่างกฎหมายที่น่าเสนอโดยขาดความรู้ความเข้าใจโดยถ่องแท้ย่อมมีข้อบกพร่องเป็นอันมาก อันเป็นเหตุให้ต้องเสียเวลาโดยมิสมควรในการพิจารณากฎหมายในรัฐสภา ในความเห็นของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเป็นเรื่องของผู้ชำนาญการ ซึ่งมีอยู่ในระบบราชการ แต่ไม่มีในสภาผู้แทนราษฎร

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อถ่วงอำนาจฝ่ายบริหารในการนำเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนับเป็นชัยชนะของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยโดยแท้ เพราะจารีตดังกล่าวเพิ่มอำนาจฝ่ายบริหารในกระบวนการนิติบัญญัติ กลุ่มนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งมิได้เห็นความสำคัญของประเด็นนี้ และได้ประโยชน์ในยามที่มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน กลุ่มพลังประชาธิปไตย

มิได้บรรจุประเด็นนี้ในวาระการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะมองไม่เห็นความสำคัญเฉกเช่นเดียวกัน

### 3.5.2 พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475 - 2549 มีถึง 14 ฉบับที่มีบทบัญญัติว่าด้วยพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติขุดนี้ ก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 และสืบทอดเป็นจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยเกือบไม่ขาดสาย (ตารางที่ 28)

สาระสำคัญของบทบัญญัติว่าด้วยพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา ก็คือ

“ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้” (รธน 2540 มาตรา 220 ววรรคแรก)

บทบัญญัติเช่นนี้ย่อมเป็นการให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเสริมส่งฝ่ายบริหารให้ก้าวล้ำอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ แม้ว่าฝ่ายบริหารจักต้องนำพระราชกำหนดขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในภายหลัง หากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ พระราชกำหนดที่บังคับใช้ก่อนมีมติไม่ให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา ‘ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น’ สำหรับพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากร การตราพระราชกำหนดโดยมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดสภาพการณ์ที่มีการเก็บภาษีอากรโดยปราศจากความเห็นชอบจากผู้แทนปวงชนได้ (Taxation Without Representation) (วังสรวศ์ ธนะพรพันธุ์ 2532/2546: 166 - 167)<sup>60</sup>

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 14 ฉบับระหว่างปี 2475 - 2549 ที่มีบทบัญญัติว่าด้วยพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา มีเพียง 1 ฉบับที่ได้กำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ในจำนวนรัฐธรรมนูญ

13 ฉบับที่กำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา มีถึง 5 ฉบับที่กำหนดเงื่อนไขเวลาว่า ‘ต้องขอความเห็นชอบโดยไม่ชักช้า’ ซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขเวลาที่คลุมเครือ อีก 5 ฉบับกำหนดเงื่อนไขเวลาภายใน 2 วันนับตั้งแต่ประกาศใช้ พระราชกำหนด ส่วนที่เหลือ 2 ฉบับกำหนดเงื่อนไขเวลาภายใน 3 วัน จารัตการเขียนรัฐธรรมนูญในช่วงหลังยึดเงื่อนไขเวลาภายใน 3 วัน (ตารางที่ 29)

บทบัญญัติว่าด้วยพระราชกำหนดเกี่ยวข้องกับภาษีอากรถือเป็นธรรมนูญ การคลังหรือกล่าวโดยเฉพาะเจาะจงก็คือ ธรรมนูญภาษีอากร (Tax Constitution) ส่วนพระราชกำหนดเกี่ยวกับเงินตราถือเป็นธรรมนูญการเงิน (Monetary Constitution) ความแตกต่างพื้นฐานของธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงินภายใต้รัฐธรรมนูญไทย กับธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงินตามแนวความคิดของสำนัก Public Choice และ Constitutional Political Economy ก็คือ สำนัก Public Choice และ Constitutional Political Economy สร้างธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงินเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐบาล เพราะถือว่า รัฐบาลเป็น ‘อสูร’ ที่มีแนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมอันชั่วร้าย รัฐธรรมนูญไทยกระทำในสิ่งที่ตรงกันข้ามก็คือ การให้อำนาจฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) มากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>61</sup>

### 3.5.3 การแปรรูปกฎหมายงบประมาณรายจ่าย

การเย็บปากสมัชชิกสภาผู้แทนราษฎรมิให้มีเสรีภาพในการแปรรูปกฎหมายงบประมาณรายจ่ายเป็นจารีตใหม่ของรัฐธรรมนูญไทย ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475 - 2549 มีเพียง 3 ฉบับที่กำหนด

---

<sup>60</sup> หลักการ ‘การเก็บภาษีอากรต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน’ เป็นประเด็นการต่อสู้ระหว่างรัฐสภากับกษัตริย์อังกฤษมาเป็นเวลาช้านาน ในที่สุด The Bill of Rights 1689 ซึ่งเป็นเสาหลักของรัฐธรรมนูญอังกฤษ กำหนดหลักการสำคัญว่า การเก็บภาษีอากรจากประชาชนโดยมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเป็นเรื่องผิดรัฐธรรมนูญ (Barendt 1998: 86; Carroll 2002: 148 - 149)

<sup>61</sup> ความเห็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจบริหารในการตราพระราชกำหนด ดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2537: 292 - 305)

ข้อจำกัดในการแปรรูปกฎหมายงบประมาณรายจ่าย (รธน 2521 รธน 2534 และ รธน 2540) จารัตน์เริ่มจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 เป็นต้นมา (ตารางที่ 30 และตารางผนวกที่ 23) ก่อนหน้านั้น การพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายดำเนินการด้วยกฎกติกาและกระบวนการเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายทั่วไป

สาระสำคัญของธรรมนูญการคลังดังกล่าวนี้มีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ คือ

- (1) การห้ามแปรรูปเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ
- (2) การห้ามแปรรูปตัดหรือตัดทอนรายจ่ายที่รัฐบาลมีข้อผูกพันต้องจ่าย

ตัวอย่างของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ ดังนี้

“ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรรูปเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรรูปตัดในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เงินส่งใช้คืนเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย” (รธน 2540 มาตรา 180 วรรคห้า)

ธรรมนูญการคลังว่าด้วยการแปรรูปกฎหมายงบประมาณรายจ่ายดังที่กล่าวข้างต้นนี้ เดิมอยู่ใน “ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำเนียบที่รัฐสภา พ.ศ. 2517” (ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2517) กระบวนการรัฐธรรมนูญานุกร (Constitutionalization) ช่วยยกฐานะข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ขึ้นไปเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521

ข้อบังคับการประชุมรัฐสภาปี 2517 มิได้ห้ามสมาชิกสภา

นิติบัญญัติแห่งชาติแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ ‘การเสนอแปรญัตติตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่หรือเพิ่มรายจ่ายต้องเสนอแปรญัตติขอให้ลดจำนวนเงินอนุญาตจ่ายไปด้วย และต้องมีสมาชิกรับรอง 9 คน ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายในวงเงินที่ขอลด’ (ข้อบังคับการประชุมนิติบัญญัติแห่งชาติ ปี 2517 ข้อ 104) ส่วนการแปรญัตติขอลดรายจ่ายนั้นกระทำได้เฉพาะแต่รายการที่รัฐบาลมิได้มีข้อผูกพันต้องจ่าย (ข้อ 105) ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ในการยกฐานะข้อบังคับการประชุมรัฐสภาขึ้นเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 จำกัดอำนาจสภาผู้แทนราษฎรหนักข้อขึ้นไปอีก โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และฉบับปี 2540 เจริญรอยตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521

เหตุใดรัฐธรรมนูญจึงสถาปนาธรรมนูญการคลังว่าด้วยการแปรญัตติกฎหมายงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวนี้?

คำตอบน่าจะเป็นว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการสร้างกลไกป้องกันปัญหาเงินเฟ้อ (Deflationary Mechanism) เพราะหากเปิดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่าย โดยหวังผลจากการใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อประโยชน์ทางการเมือง วงเงินงบประมาณรายจ่ายอาจสูงเกินไป และส่วนขาดดุลงบประมาณมีมากเกินไป จนก่อปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้โดยง่าย ธรรมนูญการคลังดังกล่าวนี้สถาปนาขึ้นในยุคสมัยที่กลุ่มพลังอำนาจดิบโดยเรื่องอำนาจและกลุ่มขุนนางนักวิชาการมีบทบาทหลักในกระบวนการกำหนดนโยบาย (รวมทั้งนโยบายงบประมาณ) โดยที่ผู้นำรัฐบาล ‘เชื้อฟุ้ง’ กลุ่มขุนนางนักวิชาการ ธรรมนูญการคลังลักษณะนี้จึงมีนัยการให้อำนาจผูกขาดในกระบวนการกำหนดนโยบายรายจ่ายรัฐบาลแก่กลุ่มขุนนางนักวิชาการ การจำกัดบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการกำหนดนโยบายงบประมาณเช่นนี้เองทำให้เกิดปฏิกริยาที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ ในประการแรก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการธิการงบประมาณ พิจารณางบประมาณของหน่วยราชการต่างๆ อย่างเข้มงวดและติดตามสอบสวนการใช้จ่ายเงินงบประมาณในปีที่ล่วงมาแล้วอย่างใกล้ชิด หากหน่วยราชการใดไม่นำพาที่จะชี้แจงรายละเอียดของงบประมาณที่เสนอขอ คณะกรรมการธิการงบประมาณฯ ก็จะแขวนงบประมาณของหน่วยงานนั้นไว้ก่อน

การตัดทอนงบประมาณฯ เน้นการตัดทอนรายจ่ายเป็นรายการ (line item) มากกว่าที่จะพิจารณาความเหมาะสมและความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณกับงาน/โครงการโดยส่วนรวม

ปฏิกริยาในประการที่สองก็คือ การวิ่งเต้นเข้าหาหน่วยราชการเพื่อให้กำหนดโครงการพัฒนาในเขตพื้นที่ที่ตนเป็นผู้แทนราษฎร ที่ตั้งของโครงการมีความสำคัญต่อคะแนนเสียงที่จะได้รับในการเลือกตั้งสมัยต่อไป แต่อำนาจต่อรองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีไม่เท่ากัน สมาชิกที่อยู่ในคณะกรรมการธิการงบประมาณฯ จึงมีอิทธิพลมากเป็นพิเศษ ด้วยเหตุนี้เอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยจึงพากันแก่งแย่งกันเข้าไปอยู่ในคณะกรรมการดังกล่าวนี้ ปัญหาดังกล่าวนี้ได้ผ่อนคลายลงเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประสบความสำเร็จในการกดดันให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณจังหวัดให้แก่ ส.ส. นับตั้งแต่ปี 2512 เป็นต้นมา (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2532/2546: 134 -135)

อย่างไรก็ตาม ธรรมเนียมการคลังว่าด้วยการแปรรูปติดกฎหมายงบประมาณรายจ่ายมีอาจช่วยป้องกันปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ เพราะธรรมเนียมการคลังดังกล่าวนี้มองปัญหาเพียงด้านเดียว กล่าวคือ มองแต่เพียงว่า การแปรรูปเพิ่มเติมวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นต้นตอของปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่ไม่ได้มองว่าแท้ที่จริงแล้ว การใช้จ่ายเยี่ยงเจ้าบุญทุ่มของรัฐบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยนับเนื่องเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และบางทีอาจสำคัญยิ่งกว่าอำนาจการแปรรูปติดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยซ้ำไป รัฐบาลที่ต้องการคะแนนเสียงสูงสุดในการเลือกตั้งครั้งต่อไป (Voting - Gains Maximization) ย่อมทุ่มเทการใช้จ่าย แต่ไม่ต้องการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เนื่องเพราะการใช้จ่ายของรัฐบาลช่วยเพิ่มพูนคะแนนนิยมทางการเมือง แต่การเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจะทำลายคะแนนนิยมทางการเมือง ดังนั้น รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีแนวโน้มที่จะใช้งบประมาณขาดดุล และก่อให้เกิดปรากฏการณ์ที่ Buchanan and Wagner (1977) เรียกว่า Democracy in Deficit<sup>62</sup>

### 3.6 การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่ออํารงหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ<sup>63</sup>

ก่อนปี 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ แม้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยก็ห้ามมิบทบัญญัติดังกล่าวนี้ไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ และนับแต่นั้นมา รัฐธรรมนูญที่ร่างเพื่ออํารงระบอบการปกครองกึ่งประชาธิปไตยกึ่งเผด็จการและระบอบประชาธิปไตยล้วนมีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐด้วยกันทั้งสิ้น นับจนถึงปี 2540 มีรวมทั้งสิ้น 8 ฉบับ (ดูตารางที่ 35) ส่วนรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองที่ร่างขึ้นเพื่ออํารงระบอบเผด็จการ/คนาธิปไตย อันได้แก่ ธรรมนูญการปกครองฉบับปี 2502 ฉบับปี 2515 และฉบับปี 2520 รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2519 ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ร่างขึ้นในยุครัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ (พฤศจิกายน 2490 - เมษายน 2491) ภายหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 ผู้นำฝ่ายทหารประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 พร้อมกันนั้นก็เชิดนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ จึงถูกควบคุมและกำกับโดยผู้นำฝ่ายทหาร นายควงผลักดันให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ แม้จะถูกบังคับให้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2491 แต่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีอาจปฏิเสธรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

<sup>62</sup> พฤติกรรมการใช้จ่ายเยี่ยงเจ้านายของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (2544 - 2549) น่าจะเป็นกรณีที่เกิดขึ้นจากการทบทวนธรรมนูญการคลังที่บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญไทย เพราะการใช้จ่ายของรัฐบาลดังกล่าวนอกจากใช้วิธีการที่ละเมิดวินัยทางการคลังแล้ว ยังระดมสรรพทรัพยากรของภาครัฐบาลมาใช้จ่ายอย่างเต็มพิกัด ทั้งจากสถาบันการเงินของรัฐภายใต้นโยบายกึ่งการคลัง (Quasi-Fiscal Policy) กองเงินทุนหมุนเวียน และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

<sup>63</sup> สาระสำคัญของหัวข้อนี้เก็บความและตัดทอนจาก *วังสรวด์ ณะพรพันธุ์* (2545; 2546 ข. บทที่ 6)

ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 การที่รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ มีอาจ ยึดกุมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเต็มที่ ประกอบกับผู้นำฝ่ายทหาร ซึ่งยึดกุมอำนาจรัฐได้ มิได้เชี่ยวชาญด้านรัฐกิจ อาจเป็นเหตุผลที่สภาร่าง รัฐธรรมนูญซึ่งยึดพื้นที่โดยพรรคประชาธิปัตย์เห็นควรบรรจุหมวดแนวนโยบาย แห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เพื่อเป็น ‘แนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการบริหารราชการตามนโยบายดังกล่าวไว้’ (รธน 2492 มาตรา 54)

เนื้อหาสาระแห่งนโยบายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เป็น ตัวแบบที่รัฐธรรมนูญฉบับอื่นคัดลอกมา โดยมีการตัดทอนและเสริมแต่ง นโยบายบางนโยบาย ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย มีนวัตกรรมด้าน นโยบายในรัฐธรรมนูญเพียง 2 ฉบับ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และ ฉบับปี 2540 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ 3 แนวทาง สำคัญ อันได้แก่ แนวทางรัฐสวัสดิการ แนวทางการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติ และแนวทางความเป็นธรรมในสังคม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สานต่อแนวทางทั้งสามนี้ด้วยความเข้มข้นแห่งนโยบายและความมุ่งมั่น ในการผลักดันนโยบายมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ทั้งนี้ด้วยการ บัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยเพื่อตกย้ำแนวนโยบาย พื้นฐานบางนโยบาย อันรัฐบาลมีอาจหลีกเลี่ยงการดำเนินการได้ เนื่องจาก เป็นสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พัฒนาแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมไปสู่แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน อันเป็นนวัตกรรม ด้านนโยบายประการหนึ่ง แต่่นวัตกรรมที่สำคัญยิ่งกว่า ก็คือ การยอมรับ ยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

เหตุใดรัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ?

การเขียนบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญมี เป้าประสงค์ในการกำหนดแนวทางสำหรับการบริหารประเทศและการตรา กฎหมาย การริเริ่มจารีตดังกล่าวนี้อาจตีความแตกต่างกันได้ 2 แนวทาง กล่าว คือ

แนวทางที่หนึ่งเสนอการตีความว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบาย แห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต้องการเสนอเมนูนโยบาย (Policy Menu) เพื่อให้รัฐบาล



เลือกดำเนินการ หากรัฐบาลคิดไม่ออกว่าจะบริหารและพัฒนาประเทศในแนวทางใด ย่อมปรึกษารัฐธรรมนูญได้เสมอ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญมิได้ผูกมัดรัฐบาลให้ต้องดำเนินตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นสิทธิและเสรีภาพของรัฐบาลจะเลือกดำเนินนโยบายใดก็ได้ หรือไม่ดำเนินนโยบายใดก็ได้

แนวทางที่สองเสนอแนวทางการตีความว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต้องการกำหนดเส้นทางหลักในการพัฒนาประเทศ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รัฐบาลไม่ว่าสังกัดพรรคการเมืองใด เมื่อยึดกุมอำนาจการบริหารประเทศได้ จะต้องนำประเทศไปสู่เส้นทางการพัฒนาดังกล่าวนี้อย่างแน่นอน เพียงแต่รัฐบาลมีเสรีภาพในการเลือกมาตรการทางนโยบายและกำหนดนโยบายอื่นประกอบไปด้วยได้ การกำหนดเส้นทางหลักในการพัฒนามีผลดีในแง่ที่ว่า การพัฒนาประเทศสามารถดำเนินตามเส้นทางหลักเส้นทางเดียวกันได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่หยุดชะงักขาดตอน

แต่เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้สร้างกลไกในการบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียง ‘แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการดังกล่าวไว้’ (มาตรา 54 รธน 2492) หรือเป็นเพียง ‘แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย’ (มาตรา 62 รธน 2517) นอกจากนี้ หากรัฐบาลมิได้ดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวดดังกล่าว ก็มิได้ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ (มาตรา 54 รธน 2492) การที่รัฐธรรมนูญมิได้ให้สิทธิประชาชนในการฟ้องร้องรัฐดังกล่าวนี้ ทำให้ขาดกลไกในการบังคับรัฐบาลในด้านการดำเนินนโยบาย ซึ่งชอบด้วยหลักการแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะทำให้นักการเมือง พรรคการเมือง และรัฐบาลมีเสรีภาพในการกำหนดและเสนอนโยบาย และทำให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกอย่างเต็มที่ การไม่สร้างกลไกในการบังคับรัฐบาลให้ดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ แม้ชอบด้วยหลักการแห่งระบอบประชาธิปไตย แต่ทำให้บทบัญญัติในหมวดนี้กลายเป็นส่วนเกินของรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีผลบังคับใช้

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เปลี่ยนแปลงหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ อย่างน้อย 4 ประการ นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงสาระแห่งนโยบาย

*ประการที่หนึ่ง* การเปลี่ยนแปลงชื่อหมวด จาก ‘หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ’ เป็นหมวด ‘แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ’ เพราะไม่ต้องการบัญญัติแนวนโยบายเฉพาะหน้า หากแต่ต้องการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานของสังคมเศรษฐกิจการเมืองไทย

*ประการที่สอง* การเปลี่ยนแปลงคำว่า ‘พึง’ เป็นคำว่า ‘ต้อง’ ดำเนินนโยบาย ประหนึ่งว่าจะบังคับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวดนี้<sup>64</sup>

*ประการที่สาม* การตัดทอนวลี ‘ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ’ ประหนึ่งว่าหากรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ราษฎรมีสิทธิฟ้องร้องรัฐได้

*ประการที่สี่* การสร้างกลไกทางการเมืองเพื่อกดดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้วยการบังคับให้รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดินว่า จะดำเนินนโยบายอะไรบ้างที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้วยการบังคับให้รัฐบาลรายงานผลการดำเนินนโยบายเหล่านั้นต่อรัฐสภาอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ด้วยการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล และด้วยการให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายที่ออกตามหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พยายามสร้างกลไกทางการเมืองนานัปการ แต่กลไกเหล่านี้ก็มีประสิทธิผลในการบังคับให้รัฐบาลดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ ในเมื่อบทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเพียง ‘แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน’ (มาตรา 84 วรรคแรก รธน 2540) ด้วยเหตุดังนี้

<sup>64</sup> ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 รัฐธรรมนูญจงใจใช้คำว่า ‘พึง’ และ ‘ต้อง’ กำกับนโยบายที่มีศักดิ์ต่างกัน นโยบายที่บ่งบอกว่า รัฐบาล ‘ต้อง’ ดำเนินการ เป็นนโยบายที่ผู้ร่างนโยบายให้ความสำคัญลำดับสูง ส่วนคำว่า ‘พึง’ อาจสื่อความหมายว่า รัฐบาลจะดำเนินการหรือไม่ก็ได้

กลไกทางการเมืองที่สร้างขึ้นจึงก่อให้เกิดความสูญเสียเปล่าของงบประมาณและทรัพยากรอื่นของแผ่นดิน เพราะมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ที่คุ้มค่า

ในระบอบประชาธิปไตย ตลาดการเมืองในอุดมคติเป็นตลาดซื้อขายแลกเปลี่ยนนโยบาย นักการเมืองและพรรคการเมืองเป็นผู้ผลิตเมนูนโยบาย เพื่อเสนอขายแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอซื้อเมนูนโยบายด้วยการหย่อนบัตรเลือกตั้ง ผู้ซื้อจะต้องชำระราคา (คะแนนเสียงเลือกตั้ง) ก่อน และได้รับการส่งมอบ ‘สินค้า’ (เมนูนโยบาย) ในภายหลัง โดยที่มีสภาวะความไม่แน่นอนของการได้รับมอบ ‘สินค้า’ ค่อนข้างสูง รัฐธรรมนูญที่ดีควรจะสร้างกลไกความรับผิดชอบ เพื่อให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามเมนูที่เสนอขายในฤดูกาลเลือก ตั้งอันมีนัยเท่ากับการสร้างกลไกการบังคับให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อประชาชน ความพยายามในการสร้างกลไกทางการเมืองเพื่อกดดันให้รัฐบาลดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีผลเท่ากับการสร้างกลไกเพื่อให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้ร่างบทบัญญัติในหมวดดังกล่าว หากการรับผิดชอบต่อประชาชนไม่มีความพยายามเช่นนี้ย่อมมีนัยสำคัญว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญรู้ดีกว่าใครๆ ในแผ่นดินว่า นโยบายที่ดีนั้นเป็นอย่างไร และเมนูนโยบายที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นนโยบายที่ดีเลิศ ซึ่งมีได้เป็นจริงทั้งสองประการ<sup>65</sup>

ด้วยเหตุผลดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไทยเป็นส่วนเกินของรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐธรรมนูญมีจำนวนมาตรามากเกินไป (ตารางที่ 35) และทำให้มีการสถาปนาองค์กรของรัฐเกินกว่าความจำเป็น อันก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองทรัพยากรของแผ่นดิน ในด้านหนึ่ง การบังคับให้รัฐบาลนำเมนูนโยบายในหมวดแนวนโยบาย

<sup>65</sup> เมนูนโยบายในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเน้นบทบาทของรัฐมากเกินไป หากดำเนินการตามทุกนโยบาย ย่อมทำให้ภาครัฐบาลมีขนาดใหญ่โตยืดยาวจนเกินไป โดยที่มิได้ให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนเท่าที่ควร นอกจากนี้ เมนูนโยบายบางนโยบายยังขัดกันเอง การวิเคราะห์ประเด็นนี้ โปรดอ่าน *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2545; 2546 ข: บทที่ 6)*

พื้นฐานแห่งรัฐไปดำเนินการย้อมขัดต่อหลักการของระบอบประชาธิปไตย ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองและรัฐบาลควรมีเสรีภาพในการเสนอเมฆนโยบาย และประชาชนควรมีเสรีภาพในการเลือกเมฆนโยบาย ในอีกด้านหนึ่ง หากไม่สามารถบังคับให้รัฐบาลนำเมฆนโยบายในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพได้ หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐย่อมเป็นส่วนเกินของรัฐธรรมนูญ กระนั้นก็ตาม จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญโดยอ้างหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะยังคงดำรงอยู่ต่อไป เพราะองค์ประกอบของสังคมไทยต่างเคลื่อนไหวผลักดัน 'เมฆเด็ด' ของตนเองบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีได้เข้าใจว่าเมฆเหล่านี้ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาลว่าจะดำเนินการหรือไม่ การอ้างว่านโยบายหนึ่งนโยบายใดอยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อกดดันให้รัฐบาลดำเนินการ หามีประสิทธิผลไม่ ในเมื่อไม่สามารถกำหนดบทลงโทษรัฐบาลในรัฐธรรมนูญ

### 3.7 การยึดกุมกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Voting Rule)

กฎการลงคะแนนเสียงเป็นกติกาที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดมติสังคม (Social Choice)

การกระทำหรือไม่กระทำการใดๆ ของสังคมจะก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม (Social Welfare Maximization) ก็ต่อเมื่อการกระทำหรือไม่กระทำการนั้นๆ ได้รับฉันทานุมติจากสังคม กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ (Unanimity Rule) เป็นกฎคะแนนเสียงเดียวที่สอดคล้องกับเกณฑ์อุดมภาพของพาเรโต (Pareto Optimality) แต่การยึดกุมคะแนนเสียงเอกฉันท์ในการกำหนดทางเลือกของสังคมมีแนวโน้มที่จะรักษาสถานภาพเดิม (status quo) ไม่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ การได้มาซึ่งมติเอกฉันท์ต้องสูญเสียต้นทุนในการตัดสินใจ (Decision - Making Cost) สูงยิ่ง

กฎคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (Simple Majority Rule) นอกจากไม่สอดคล้องกับเกณฑ์อุดมภาพของพาเรโตแล้ว ยังอาจทำให้ได้มาซึ่งมติที่ไม่สอดคล้องกับลำดับแห่งเหตุผล หรือที่เรียกว่า Voting Paradox อันเป็นที่มาของ

The Impossibility Theorem ของเคนเนธ แอร์โรว์ (Kenneth Arrow) (Arrow, 1963)

คนทั่วไปมักจะเข้าใจอย่างผิดๆ ว่า ในกรณีส่วนใหญ่ รัฐสภาไทยยึดกฎคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (Simple Majority Rule) ในการลงมติและผ่านร่างกฎหมายต่างๆ แท้ที่จริงแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 เป็นต้นมา กฎการลงคะแนนเสียงที่ใช้ในรัฐสภา (ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) ในวาระการประชุมสามัญทั่วไปเป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Voting Rule)

ในการศึกษาการลงคะแนนเสียงในที่ประชุมหรือองค์การจำเป็นต้องศึกษากฎกติกา 2 ชุด อันประกอบด้วยกฎกติกาว่าด้วยองค์ประชุมและกฎคะแนนเสียง การศึกษาเฉพาะกฎคะแนนเสียงไม่เป็นการเพียงพอ เพราะในกรณีส่วนใหญ่ กฎคะแนนเสียงอิงกับจำนวนผู้เข้าประชุม ตารางผนวกที่ 24 รวบรวมกฎกติกาว่าด้วยองค์ประชุมและกฎคะแนนเสียงที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองฉบับต่างๆ ระหว่างปี 2475 - 2549

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 จนถึงปี 2520 รัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองเกือบทั้งหมดเลือกกฎ ‘ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม’ ในการกำหนดองค์ประชุมรัฐสภา (ยกเว้นธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475) ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับ ระหว่างปี 2475 - 2549 มีถึง 10 ฉบับที่กำหนดกฎองค์ประชุมรัฐสภา ‘ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง’ ในการกำหนดองค์ประชุมรัฐสภา ส่วนอีก 2 ฉบับมิได้กำหนดกฎว่าด้วยองค์ประชุมในรัฐธรรมนูญ แต่ให้อำนาจอธิปไตยไปตราข้อบังคับการประชุมต่างหาก (ดูตารางที่ 31) กฎกติกา ‘ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง’ เริ่มมีผลวัดปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 และสืบคลานสู่จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทย นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2534 เป็นต้นมา

ในด้านกฎการลงคะแนนเสียง ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับ ระหว่างปี 2475 - 2549 มีถึง 12 ฉบับที่ใช้กฎคะแนนเสียง ‘ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ’ ส่วนที่เหลืออีก 5 ฉบับมิได้กำหนดกฎคะแนนเสียงใน

รัฐธรรมนูญ แต่ให้อำนาจอธิปไตยในการตราข้อบังคับการประชุมต่างหาก การณ์ปรากฏว่าข้อบังคับการประชุมรัฐสภาทั้งหมด ‘ให้ถือเอาเสียงข้างมาก เป็นประมาณ’ (ดูตารางผนวกที่ 24)

เมื่อพิจารณาจากฎีกาว่าด้วยองค์ประชุมประกอบกับกฎคะแนนเสียงปรากฏว่า กฎการลงคะแนนในรัฐสภาล้วนเป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Voting Rule) กล่าวคือ ด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภาหรือของแต่ละสภา ก็สามารถกำหนดมติสภาหรือให้ฉันทานุมัติร่างกฎหมายต่าง ๆ ได้ (ดูตารางที่ 32)

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับ ระหว่างปี 2475 - 25449 มีกฎการลงคะแนนเสียงเพียง 2 กฎที่ใช้ในการกำหนดมติหรือผ่านร่างกฎหมาย (ดูตารางที่ 32) กล่าวคือ

(1) คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 16.67% ของจำนวนสมาชิกแต่ละสภามีรัฐธรรมนูญ 8 ฉบับที่เลือกกฎคะแนนเสียงนี้

(2) คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 25% ของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา มีรัฐธรรมนูญ 4 ฉบับที่เลือกกฎคะแนนเสียงนี้

3) รัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองจำนวน 5 ฉบับมิได้กำหนดกฎคะแนนเสียงที่ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ

ข้อที่น่าสังเกต ก็คือ ในระหว่างปี 2475 - 2520 รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับเลือกใช้กฎคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 16.67% ของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา (ยกเว้นธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475) นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 เป็นต้นมา กฎคะแนนเสียง ‘ไม่น้อยกว่า 25% ของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา’ คืบคลานเข้าไปแทนที่กฎคะแนนเสียง ‘ไม่น้อยกว่า 16.67% ของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา’

ไม่ว่าจะเป็นกฎคะแนนเสียง ‘ไม่น้อยกว่า 16.67% ของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา’ หรือ ‘ไม่น้อยกว่า 25% ของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา’ ล้วนเป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย

การใช้กฎคะแนนเสียงข้างน้อยในการกำหนดมติสภาในกรณีส่วนใหญ่ ก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ

**ประการแรก** รัฐสภาสามารถผลิตกฎหมายได้ง่าย จนก่อให้เกิดสภาพกฎหมายล้นเกิน กล่าวคือ ศักยภาพในการผลิตกฎหมายมิได้สอดคล้องกับศักยภาพในการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) การฉ้อโกงปรากฏว่า มีกฎหมายจำนวนมากแม้จะผ่านกระบวนการนิติบัญญัติแล้ว แต่หาได้มีการบังคับใช้กฎหมายไม่ ความล่าช้าในการผ่านร่างกฎหมายบางฉบับมิได้เกิดจากปัญหาการลงคะแนนเสียง หากแต่เกิดจากกระบวนการนิติบัญญัติภายในรัฐสภาเอง สภาพที่มีกฎหมายล้นเกินก่อให้มีการเลือกบังคับใช้กฎหมายและเอื้ออำนวยให้มีการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการบังคับใช้กฎหมาย

**ประการที่สอง** กฎคะแนนเสียงข้างน้อยก่อให้ผลการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ เพราะด้วยกฎการลงคะแนนเสียงดังกล่าวนี้ กฎหมายผ่านสภาได้ค่อนข้างง่าย การผลักดันกฎหมายเพื่อถ่ายโอนหรือโยกย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจมิใช่เรื่องยากกฎการลงคะแนนเสียงข้างน้อยจึงเกื้อประโยชน์กลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดตั้งองค์กรอย่างเข้มแข็งและมีอำนาจซื้อสูง นอกจากนี้ กฎคะแนนเสียงข้างน้อยยังก่อให้ผลการตรากฎหมายเพื่อเอื้อผลประโยชน์ทางธุรกิจของผู้ทรงอำนาจทางการเมืองอีกด้วย<sup>66</sup>

**ประการที่สาม** ประชาสังคมขาด ‘ตาข่ายปกป้องสังคม’ (Social Safety Net) ชนด้อยชั้นและคนจนผู้ด้อยโอกาสในสังคมมีโอกาสปกป้องตนเองได้ เนื่องจากไม่สามารถหาประโยชน์จากกระบวนการนิติบัญญัติ และไม่สามารถต่อต้านการร่างกฎหมายที่มีผลกระทบทางลบต่อตนเอง

<sup>66</sup> รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (2544 - 2549) ตราพระราชกำหนดการจับกุมภาชีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2546 เพื่อจัดเก็บภาชีสรรพสามิตจากผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม แทนการจ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้แก่รัฐ นับเป็นตัวอย่างของการตรากฎหมายที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนในเมื่อ พ.ต.ท. ทักษิณและเครือญาติมีผลประโยชน์ในธุรกิจโทรคมนาคมโดยแท้จริง กรณีนี้เป็นตัวอย่างการใช้อำนาจบริหารในการตราพระราชกำหนด และหาประโยชน์จากกฎคะแนนเสียงข้างน้อยในการนำพระราชกำหนดดังกล่าวขอความเห็นชอบจากรัฐสภา การตราพระราชกำหนดฉบับนี้ได้รับการคัดค้านจากประชาสังคมโดยทั่วไป ดู อมร จันทสมบุญ และคณะ (2546)

การปรับเปลี่ยนกฎการลงคะแนนเสียงโดยยึดกฎคะแนนเสียงข้างมากที่แท้จริงจะช่วยสร้างตาข่ายปกป้องประชาสังคม และสกัดการตรากฎหมายเพื่อถ่ายโอนหรือโยกย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นธรรมแก่กลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งและใกล้ชิดจนขึ้นปกครองได้ กฎหมายประเภทต่อไปนี้จะควรจะมีกฎการลงคะแนนเสียงเกินกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ ได้แก่ กฎหมายการคลัง กฎหมายการเงิน กฎหมายที่มีผลในการสร้างการผูกขาด กฎหมายที่มีผลในการถ่ายโอนหรือโยกย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นธรรม กฎหมายที่มีผลกระทบต่อชนต่างชาติและคนจนผู้ด้อยโอกาสในสังคม กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายที่มีผลในการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากร กฎหมายการขายทรัพย์สินและกิจการของรัฐ ฯลฯ

การยึดกฎคะแนนเสียงข้างน้อยกลายเป็นจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทย กฎการลงคะแนนเสียงไม่เคยปรากฏเป็นวาระการประชุมที่สำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

### 3.8 การใช้บริการเนติบริกร

คณะบุคคลผู้มีบทบาทร่างรัฐธรรมนูญเปลี่ยนโฉมไปมากนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 เป็นต้นมา ในระยะแรกผู้ทรงอำนาจทางการเมืองและนักกฎหมายมีบทบาทสำคัญในกระบวนการนี้ นักกฎหมายมีทั้งที่มาจากระบบราชการและนอกระบบราชการ นักกฎหมายนอกระบบราชการส่วนใหญ่มาจากกระทรวงยุติธรรมและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นักกฎหมายในระบบราชการส่วนใหญ่มีภูมิหลังเป็นนักการเมือง อาจารย์มหาวิทยาลัยเกือบไม่มีบทบาทเลยในช่วงสามทศวรรษแรกหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เนื่องจากมหาวิทยาลัยอ่อนแอทางวิชาการ บทบาทอาจารย์มหาวิทยาลัยโดยเฉพาะสาขาวิชานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ เริ่มปรากฏชัดแจ้งในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 เป็นต้นมา



ด้วยเหตุที่สังคมการเมืองไทยอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย เป็นเวลายาวนานนับตั้งแต่รัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 จวบจนกระทั่ง มีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 ผู้นำฝ่ายทหารซึ่งยึดกุม อำนาจรัฐได้ขาดความรู้ทั้งด้านเศรษฐศาสตร์และกฎหมาย จึงต้องพึ่งขุนนาง นักวิชาการทั้งสาขาเศรษฐศาสตร์และนิติศาสตร์ ผู้นำทหารเผด็จการจำเป็นต้องพึ่งขุนนางนักวิชาการนิติศาสตร์ เพื่อขอคำปรึกษาด้านกฎหมายและขอให้ช่วยร่างกฎหมายที่สำคัญ รวมทั้งกฎหมายระดับอนุบัญญัติ ขุนนางนักวิชาการนิติศาสตร์ผู้ให้เนติบริการเหล่านี้ในเบื้องต้นมาจากกระทรวงยุติธรรม และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเป็นที่เข้าใจกันว่า เนติบริการที่ให้เป็นการช่วยราชการอันเป็นหน้าที่ แต่เป็นเพราะระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย มีอายุชั้ยยาวนาน ขุนนางนักวิชาการนิติศาสตร์ผู้ให้เนติบริการแก่รัฐบาลทหารเผด็จการ เริ่มพัฒนาความสัมพันธ์ส่วนบุคคลกับผู้นำทหารเผด็จการ

ในระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 และฉบับปี 2521 ผู้นำรัฐบาลยังคงต้องการเนติบริการดุจเดียวกับรัฐบาลในระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย นับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา เนติบริการมิได้มาจากขุนนางวิชาการนิติศาสตร์ในระบบราชการเท่านั้น หากยังมาจากอาจารย์มหาวิทยาลัยสาขาวิชานิติศาสตร์อีกด้วย

นับตั้งแต่ปี 2511 เป็นต้นมา การรัฐประหารและการฉีกรัฐธรรมนูญปรากฏขึ้นถี่มากขึ้น ความต้องการเนติบริการในการร่างรัฐธรรมนูญจึงเพิ่มขึ้นตามไปด้วย การร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเดิมเป็นปริวิตที่คัดกรองโดยขุนนางนักวิชาการนิติศาสตร์ เริ่มถูกยึดครองโดยอาจารย์มหาวิทยาลัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดกติกาและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สร้างมายาคติให้กับประชาสังคมไทยว่า การร่างรัฐธรรมนูญต้องอาศัยเทคนิควิชาการที่ซับซ้อน และต้องอาศัยนักวิชาการเฉพาะด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์เท่านั้น อาจารย์มหาวิทยาลัยเข้าไปยึดกุมหัวใจของกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 อย่างชัดเจนยิ่ง (รังสรรค์

คณะพรพันธุ์ 2546 ก: บทที่ 2) การเติบโตใหญ่ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ทำให้มหาวิทยาลัยเป็นแหล่งสำคัญที่ป้อนเนติบริกรให้แก่รัฐบาล เกือบจะแทนที่กระทรวงยุติธรรมและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เนติบริกรกลายเป็นอาชีพ เนื่องเพราะการดำรงอยู่ของวัฏจักรการเมืองและวัฏจักรรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นควบคู่กัน ภายใต้ระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย เนติบริกรทำงานรับใช้ผู้นำทหารเผด็จการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการร่างรัฐธรรมนูญ ภายใต้ระบอบเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยและระบอบประชาธิปไตย เนติบริกรให้เนติบริกรแก่ผู้นำรัฐบาล ‘ค่าจ้าง’ ที่เนติบริกรได้รับปรากฏในรูปผลตอบแทนจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง และอาจมีส่วนร่วมในการดูคับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดนโยบาย ความรู้สึกที่ไม่ดีที่ประชาสังคมไทยมีต่อเนติบริกรเริ่มปรากฏเด่นชัดเมื่อมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 299 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2515 ซึ่งลิดรอนความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ อันเป็นเหตุหนึ่งที่น่ามาสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 แม้เนติบริกรจะไม่ใช่ที่ยอมรับและบางกรณีถึงกับเป็นที่รังเกียจในกลุ่มพลังประชาธิปไตยและขบวนการสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่เนติบริกรเป็นที่ยอมรับในหมู่นักชนชั้นปกครอง ทั้งภายใต้ระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยและระบอบการปกครองที่มีการเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้ อาชีพเนติบริกรจึงอยู่คู่สังคมการเมืองไทย ทุกครั้งที่มีการรัฐประหาร จะมีเนติบริกรเผยโฉมเป็นที่ปรึกษา และมีบทบาทนำในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ผลประโยชน์ที่เนติบริกรในอดีตได้รับในรูปแบบต่างๆ ทำให้นักกฎหมายมหาชนจำนวนไม่น้อยต้องการเดินตามเส้นทางเนติบริกรเหล่านั้น ความข้อนี้มิได้มีนัยว่า นักกฎหมายมหาชนทุกคนมีประพฤติกกรรมรับใช้ผู้ทรงอำนาจเผด็จการ นักกฎหมายมหาชนที่มีจิตวิญญาณประชาธิปไตยมีอยู่น้อยไม่

ด้วยเหตุที่การเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มักเกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหาร การใช้บริการเนติบริกรในการเขียนรัฐธรรมนูญจึงกลายเป็นจารีต จารีตนี้เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่มีได้ปรากฏในกฎหมายใดๆ ถึงกระนั้นก็จะอยู่

คู่สังคมการเมืองไทยตราบานานเท่านั้น ตราบเท่าที่การร่างรัฐธรรมนูญและ  
การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมิใช่สิทธิพื้นฐานของประชากรชาวไทย

# 4

## สันติประชาธรรม



---

“...ประชาธรรมเป็นคำที่ผมต้องการใช้มากกว่าประชาธิปไตย เพราะในวงการเมืองนั้น คำว่าประชาธิปไตยใช้กันจนเหื่อ เช่น ในโรงเรียนไทย แม้จะอยู่ในระบบเผด็จการ เขาก็ยังสอนให้นักเรียนท่องว่า ประเทศไทยเป็นเสรีประชาธิปไตย อีกประการหนึ่ง การเป็นประชาธิปไตยนั้น ถ้าไม่อาศัยหลักธรรมะแล้ว ย่อมไม่สมบูรณ์และบกพร่องแน่ เพราะถึงแม้เราจะปกครองกันด้วยเสียงข้างมาก ถ้าเสียงข้างมากโน้มเอียงไปเชิงพาลแล้ว ก็ต้องเปิดโอกาสให้เสียงข้างน้อยสามารถถกเถียงเรียกร้องให้สิทธิแสดงความคิดเห็นได้ จึงจะเป็นธรรม...”

[“แนวทางสันติวิธี” (2521) ใน ป้าย อังภาภรณ์ (2545 ก: 140)]

อุดมรัฐของป้าย อังภาภรณ์ ต้องมีธรรมเป็นฐานราก ธรรมนอกจากต้อง เป็นรากฐานของระบบการเมืองแล้ว ยังต้องเป็นรากฐานของระบบเศรษฐกิจไทยด้วย ในหนังสือ เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย (2496) ซึ่งเขียนร่วมกับคุณหญิงสุภาพ ยศสุนทร อาจารย์ป้ายบรรยายบทที่ว่าด้วย “ธรรมะทางเศรษฐกิจ” เป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของหนังสือนี้ เพราะอาจารย์ป้ายพานพบว่า

ผู้คนในสังคมไทย ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ชาติ  
 ธรรมะทางเศรษฐกิจ การประพุดติผิดหลักธรรมทางเศรษฐกิจปรากฏโดยทั่วไป  
 ในทัศนะของอาจารย์ป๋วย “ธรรมะเป็นคำคู่กับศีล คำว่า ‘ศีล’ หมายถึง  
 การระงับ ไม่เบียดเบียนทั้งตนเองและผู้อื่น ส่วนความหมายของคำว่า ‘ธรรมะ’  
 คือ การช่วยส่งเสริมให้สถานะดีขึ้นเพื่อความเจริญของเอกชนมหาชน และ  
 ส่วนประกอบที่สำคัญแห่งธรรมะ ก็คือ ความยุติธรรม...”<sup>67</sup> ธรรมคือคุณ  
 ความดีความชอบ<sup>68</sup> หลักธรรมใหญ่ในชีวิตของอาจารย์ป๋วย ก็คือ ความจริง  
 ความงาม และความดี<sup>69</sup> อาจารย์ป๋วยกล่าวว่า “..ความจริง ความงาม และ  
 ความดี ทั้งสามประการนี้เป็นคุณธรรมสำคัญในการพัฒนาทั้งบุคคลแต่ละคน  
 และชาติหมู่คณะให้เจริญก้าวหน้ารุ่งเรืองไปโดยสมบูรณ์...”<sup>70</sup> ความจริงหรือ  
 สัจจะเป็นธรรมที่มนุษย์ควรเฝ้าหาทั้งทางโลกและทางธรรม ทั้งทางวิทยาศาสตร์  
 มนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ ความงามเป็นคุณธรรมที่จิตใจมนุษย์เรียกร้อง  
 และความดีเป็นเครื่องหล่อเลี้ยงและกำกับโลก ถ้าโลกมีแต่ความชั่วเป็นเกณฑ์  
 มนุษย์จะเบียดเบียนซึ่งกันและกัน แทนที่จะช่วยกันบำรุงหมู่คณะให้เจริญ  
 ดังนั้น การพัฒนาสังคมเศรษฐกิจจึงต้องยึดหลักธรรมเป็นฐานราก หากการ  
 พัฒนาสังคมเศรษฐกิจปราศจากความยุติธรรม สันติสุขจะปลาลงไป ความ  
 รับผิดชอบทางจริยธรรมจึงเป็นเงื่อนไขอันสำคัญของการพัฒนาประเทศ<sup>71</sup>

สันติประชาธรรมเป็นระบอบการเมืองการปกครองที่อาจารย์ป๋วย  
 ต้องการเห็นในสังคมไทย อาจารย์ป๋วยจงใจใช้คำว่า “ประชาธรรม” แทน  
 “ประชาธิปไตย” เพราะระบอบประชาธิปไตยที่ขาดหลักธรรมย่อมยากที่จะ  
 อำนวยให้เกิดศานติสุขในสังคมได้ อาจารย์ป๋วยอธิบายว่า “...ประชาธรรม คือ

<sup>67</sup> “ธรรมะทางเศรษฐกิจ” (2496) ใน ป๋วย อึ้งภากรณ์ (2545 ค: 401)

<sup>68</sup> “ธรรมะ” (2505) ใน ป๋วย อึ้งภากรณ์ (2545 ก: 179)

<sup>69</sup> “ศีลธรรมและศาสนาในการพัฒนาชาติ” (2516) ใน ป๋วย อึ้งภากรณ์ (2545 ก: 193)

<sup>70</sup> “ศีลธรรมและศาสนาในการพัฒนาชาติ” (2516) ใน ป๋วย อึ้งภากรณ์ (2545 ก: 194)

<sup>71</sup> “ความรับผิดชอบต่อทางจริยธรรมเป็นความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ” (2509) ใน ป๋วย อึ้งภากรณ์ (2545 ค: 363 - 386)

ธรรมเป็นอำนาจ ไม่ใช่อำนาจเป็นธรรม..บ้านเมืองที่มีประชาธรรมนั้นมีชื่อมีแป  
ไม่ใช่ปกครองกันตามอำเภอใจของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง...”<sup>72</sup> อุดมรัฐของอาจารย์  
ป่วยจึงยึดธรรมเป็นอำนาจ มิใช่ยึดอำนาจเป็นธรรม แก่นแกนของระบอบ  
ประชาธรรมยึดหลักการสำคัญอย่างน้อย 2 หลักการ คือ หลักการสิทธิและ  
เสรีภาพของชนชาวไทย และหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ  
กำหนดโชคชะตาของบ้านเมืองโดยไม่จำกัดฐานะ เพศ และกำเนิด<sup>73</sup> อาจารย์  
ป่วยยอมรับสัจธรรมที่ว่า “...ประชาธรรมย่อมสำคัญที่ประชาชน ถ้าประชาชน  
ส่วนใหญ่ไม่ต้องการประชาธรรม ก็ย่อมไม่มีทางที่ใครจะหิบบยื่นให้ ฉะนั้น จุด  
เริ่มต้นและจุดหมายสุดท้าย คือ ประชาชนชาวไทย สิทธิและเสรีภาพของ  
ประชาชนชาวไทย...”<sup>74</sup>

เหตุใดประชาธรรมจึงเป็นระบอบการเมืองการปกครองของอุดมรัฐ?

อาจารย์ป่วยอธิบายว่า ระบอบประชาธรรมเกื้อกูลให้เกิดความเข้าใจ  
อันดีระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครอง และเอื้ออำนวยให้เกิดความ  
สมานฉันท์ในสังคม นอกจากนี้ ประชาธรรมยังช่วยลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ  
และช่องว่างด้านอื่นๆ ระหว่างท้องถิ่นและในหมู่ประชาชน ดังที่ท่านกล่าวว่า

“...ในสังคมที่มีประชาธรรม เราจะต้องแก้ปัญหาเรื่องช่องว่างหรือ  
ความ แตกต่างระหว่างรัฐบาลกับประชาชน เจ้าหน้าที่กับราษฎร หญิงกับชาย  
คนมีกับคนจน ท้องถิ่นที่อุดมกับท้องถิ่นที่ก้นดาร์ การมีโอกาสดูแลศึกษากับ  
การปราศจากโอกาส การมีโอกาสด้านสุขภาพอนามัยกับการปราศจากโอกาส  
 ฯลฯ ทั้งนี้มิได้เกิดจากลัทธิการเมืองหรือลัทธิอื่นใด เป็นเรื่องของความชอบธรรม

<sup>72</sup> “บันทึกประชาธรรมไทยโดยสันติวิธี” (2516) ใน ป่วย อังภากรณ์ (2545 ก: 13)

<sup>73</sup> “แนวทางสันติวิธี” (2521) ใน ป่วย อังภากรณ์ (2545 ก: 140) ใน “ปฏิทินแห่งความหวังจาก  
กรรมถึงเชิงตะกอน” (2516) อาจารย์ป่วยกล่าวย้ำว่า “...ผมจำเป็นต้องมีโอกาสได้ร่วมงานของ  
ชุมชนที่ผมอาศัยอยู่ และสามารถมีปากมีเสียงในการกำหนดชะตาของบ้านเมืองทางเศรษฐกิจ สังคม  
และการเมืองในประเทศของผม...” ป่วย อังภากรณ์ (2545 ค: 313 - 314)

<sup>74</sup> “บันทึกประชาธรรมไทยโดยสันติวิธี” (2516) ใน ป่วย อังภากรณ์ (2545 ก: 13)

ความเมตตากรุณา การเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การปรองดองกัน และการที่มีผู้แทนราษฎรเป็นปากเป็นเสียงให้แก่ผู้ตกยาก การมีอิสระที่จะรวมตัวกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันกับความสัมพันธ์ถึงศักดิ์ศรีของมนุษย์แต่ละคน ซึ่งควรเคารพ ไม่ว่าฐานะกำเนิดของเขาจะเป็นอย่างไร ย่อมสามารถช่วยให้เราแก้ปัญหาต่างๆ ที่ว่านั้นได้โดยสันติภาพ...”<sup>75</sup>

ในการได้มาซึ่งระบอบประชาธิปไตย ‘ไม่มีวิธีอื่นใดเพื่อได้มาซึ่งประชาธิปไตยนอกจากสันติวิธี’<sup>76</sup> การใช้อาวุธประหัตประหารเพื่อสถาปนาประชาธิปไตยอาจนำมาซึ่งประชาธิปไตยที่ยั่งยืนสถาพร เพราะจะมีการใช้อาวุธโค่นล้มและเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองอยู่ร่ำไป ‘สันติวิธีเพื่อประชาชนนั้นเมื่อใช้กับฝ่ายที่มีอาวุธ ก็ไม่แน่ว่าจะกระทำสำเร็จ และแม้จะสำเร็จก็ต้องใช้เวลานาน’<sup>77</sup> ผู้คนที่ร่วมกระบวนการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยจึงต้องเสียสละ กล้าหาญเด็ดเดี่ยว และยึดมั่นในหลักการ

ในการนำอุดมรัฐภาวะมาสู่สังคมไทย นอกจากการสถาปนาระบอบสันติประชาธิปไตยที่ยั่งยืนสถาพรแล้ว ยังต้องอำนวยความสะดวกให้เกิดธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมอีกด้วย หลักธรรมาภิบาลเพิ่งเข้าสู่แผนนโยบายของฉันทมติวอชิงตัน (Washington Consensus) หลังทศวรรษ 2520 แต่อาจารย์ปวยกล่าวถึงธรรมาภิบาลตั้งแต่เริ่มรับราชการในทศวรรษ 2490 และปฏิบัติเป็นเยี่ยงอย่างแก่ข้าราชการโดยทั่วไป ในบรรดาหลักธรรมาภิบาล 3 ประการ อันได้แก่ ความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วม (Participation) และความรับผิดชอบ (Accountability) อาจารย์ปวยมิได้กล่าวถึงหลักความโปร่งใสโดยตรงมากนัก แต่ก็สามารถตีความได้ว่า หลักการสิทธิและเสรีภาพของปวงชนอันเป็นพื้นฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยนั้นครอบคลุมหลักความโปร่งใสไว้แล้ว เพราะครอบคลุมถึงเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร (Freedom of

<sup>75</sup> “แนวทางสันติวิธี” (2521) ใน ปวย อึ้งภากรณ์ (2545 ก: 142)

<sup>76</sup> “บันทึกประชาธิปไตยโดยสันติวิธี”(2516) ใน ปวย อึ้งภากรณ์ (2545 ก: 11)

<sup>77</sup> “บันทึกประชาธิปไตยโดยสันติวิธี”(2516) ใน ปวย อึ้งภากรณ์ (2545 ก: 12)



Information) อาจารย์ปวยกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง<sup>78</sup> และในการกำหนดชะตาของบ้านเมืองค่อนข้างมาก เพราะการมีส่วนร่วมเป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยควบคู่กับหลักการสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ความรับผิดชอบเป็นธรรมาภิบาลที่อาจารย์ปวยให้ความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนึกความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชนผู้เสียภาษีอากรข้าราชการต้องทำงานรับใช้ประชาชน ข้าราชการที่ทำงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่เต็มกำลังความสามารถแม้จะไม่ทุจริตแต่ก็สร้างความเสียหายแก่บ้านเมือง<sup>79</sup>

นอกจากความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบ อาจารย์ปวยยังให้ความสำคัญแก่หลักธรรมาภิบาลอีก 2 ข้อ อันได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต และการไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflicts of Interest)

ข้าราชการ “...ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่ เพื่อปฏิบัติราชการให้มีสมรรถภาพดีจริงๆ อย่างหนึ่ง กับเป็นเยี่ยงอย่างแก่เพื่อนข้าราชการในหน่วยงานอื่นๆ ด้วย ความซื่อสัตย์สุจริตนี้มีความหมายอยู่กว้างๆ อยู่ 2 นัย คือ (1) การปฏิบัติราชการด้วยทำนองคลองธรรม ไม่เห็นแก่อำภิสสินจ้าง ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว และไม่เลือกที่รักมักที่ชัง... (2) มีความเอาใจใส่ขยันขันแข็งต่อหน้าที่... ถ้าทำบ้างไม่ทำบ้างถือเป็นอดิเรกเสียแล้ว ก็ไม่ซื่อสัตย์ต่อหน้าที่...”<sup>80</sup>

อาจารย์ปวยเรียกร้องให้ข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีหน้าที่กำหนด และบริหารนโยบาย หลีกเลี่ยงการมีผลประโยชน์ทับซ้อน อาจารย์ปวยกล่าวว่า

---

<sup>78</sup> อาจารย์ปวยกล่าวถึงอัตชีวประวัติตนเองใน “แดกเนื้อนุ่ม 2475” ว่า ตนเองได้เคยสาททางการเมืองเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 และไม่มีสำนึกการมีส่วนร่วมทางการเมือง อาจารย์ปวยเรียกคนไทยที่ไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองว่า “ไทยมุง” และยกย่อง ดร.พร้อม วชิระคุปต์ เพื่อนนักเรียนอังกฤษที่กระตุ้นให้สำนึกทางการเมืองบทความนี้ตีพิมพ์ใน หนังสือที่ระลึกพร้อม วชิระคุปต์ (8 มกราคม 2515) ดู ปวย อังภากรณ์ (2538: 152 -160)

<sup>79</sup> “ธรรมะทางเศรษฐกิจ” (2496) ใน ปวย อังภากรณ์ (2545: 403)

<sup>80</sup> “งบประมาณแผ่นดินและเจ้าหน้าที่งบประมาณ” (2503) ใน ปวย อังภากรณ์ (2545 ค: 150)

“...เจ้าหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวในหน้าที่การงานของตนขัดกับประโยชน์ส่วนรวม ถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติผิดหลักธรรมะในด้านเศรษฐกิจ อาทิ ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล บุคคลนั้นจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนในขอบเขตแห่งนโยบายรัฐ ถ้าในขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่มีตำแหน่งหน้าที่และรับผิดชอบส่วนงานของเอกชน ไม่ว่าจะเป็นแห่งเดียวหรือหลายแห่งก็ตาม อาจเป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้จัดการ ผู้ถือหุ้น ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม แม้จะสุจริตเพียงใด บุคคลภายนอกย่อมจะระแวงสงสัยและตั้งข้อรังเกียจ

ฉะนั้น ทางที่สมควรคือ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นควรจะคลาออกจากหน้าที่หรือตำแหน่งต่างๆ เสีย ทำงานแต่เพียงประเภทเดียวโดยไม่ขัดกับประโยชน์ส่วนรวมถ้าเป็นไปได้ ถือว่าบุคคลคนนั้นได้ทำถูกหลักธรรมะทางเศรษฐกิจ...”<sup>81</sup>

การไม่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจเอกชน ทั้งในฐานะผู้จัดการ กรรมการ หรือผู้ถือหุ้น รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2539 ก; 2539 ข) เรียกว่า ‘พรหมจรรย์ของขุนนางนักวิชาการ’ ตลอดช่วงชีวิตข้าราชการ อาจารย์ปวยริक्षा ‘พรหมจรรย์’ ดังกล่าวอย่างยิ่ง และนับเป็นแบบอย่างให้ผู้ใกล้ชิดและผู้อยู่ได้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม ด้วยการรักษา ‘พรหมจรรย์’ ของวิชาชีพอย่างเคร่งครัดนี้เอง อาจารย์ปวยริक्षाสร้างสมชื่อเสียงเกียรติคุณและความน่าเชื่อถืออันมีผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินนโยบายการเงิน จนธนาคารแห่งประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็น ‘ปราชญ์แห่งจริยธรรม’ และ ‘ปราชญ์แห่งพุทธปัญญา’ ในสังคมไทย

กล่าวโดยสรุปก็คือ สังคมจะมีศานติสุขได้ก็ต่อเมื่อยึดธรรมเป็นฐานราก ของทั้งระบบเศรษฐกิจและระบบการเมือง อุตมรัฐต้องมีประชากรธรรม การได้มาซึ่งประชากรธรรมต้องยึดหลักการสันติวิธีโดยมั่นคง และประสิทธิภาพของอุตมรัฐจะบังเกิดก็ต่อเมื่อมีธรรมาภิบาล

<sup>81</sup> “ธรรมะทางเศรษฐกิจ” (2496) ใน ปวย อังภากรณ์ (2545 ค: 403)

# 5

จารีตรัฐธรรมนูญไทยกับสันติประชาธรรม



---

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญก่อเกิดจากการต่อสู้ระหว่างวัฒนธรรมการเมือง 2 กระแส วัฒนธรรมการเมืองกระแสหลัก ได้แก่ วัฒนธรรมอำนาจนิยม วัฒนธรรมการเมืองกระแสรอง ได้แก่ วัฒนธรรมประชาธิปไตย วัฒนธรรมอำนาจนิยมสืบทอดมาจากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แต่โบราณกาล ด้วยเหตุที่เป็นวัฒนธรรมการเมืองกระแสหลัก วัฒนธรรมอำนาจนิยมจึงผลิตจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญแบบอำนาจนิยม วัฒนธรรมประชาธิปไตยก่อเกิดจากการเติบโตของสำนักประชาชนในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ในยามที่วัฒนธรรมประชาธิปไตยมีพลัง จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญจะเบี่ยงเบนจากเส้นทางอำนาจนิยม ในยามที่วัฒนธรรมประชาธิปไตยอ่อนพลัง จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญก็จะเบี่ยงเบนจากแนวทางประชาธิปไตย

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยดังที่กล่าวข้างต้น (ข้อ 3) ได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมอำนาจนิยมในชั้นรากฐาน จึงเป็นจารีตที่ขาดวิญญานประชาธิปไตย

**ประการแรก** จารีตการให้เอกสิทธิ์การเขียนรัฐธรรมนูญแก่ชนชั้นปกครอง (ข้อ 3.1) มีผลในการสกัดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในขั้นตอนสำคัญ เพราะการเขียนรัฐธรรมนูญก็เพื่อกำหนดกรอบกติกาสังคมการเมือง การที่ราษฎรถูกตัดออกจากการเขียนรัฐธรรมนูญมีผลในการกีดกันมิให้ราษฎรมีส่วนในการกำหนดชะตาของบ้านเมือง ประกอบกับจารีตการใช้นิติบริการจากเนติบริกร (ข้อ 3.8) เป็นไปเพื่อตอกย้ำว่า การเขียนรัฐธรรมนูญต้องอาศัยเทคนิควิชาการเฉพาะสาขา ซับซ้อนและยากเกินกว่าที่ประชาชนคนสามัญจะมีส่วนร่วมได้ การไม่ยอมรับว่า การมีส่วนร่วมในการร่างและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎร ขัดต่อหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย และเป็นไปตามวัฒนธรรมอำนาจนิยมผู้มีอำนาจเท่านั้นที่มีสิทธิในการร่างและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

**ประการที่สอง** จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อสงวนอำนาจหรือแบ่งปันอำนาจในหมู่ชนชั้นปกครอง (ข้อ 3.2) มีผลทำให้อำนาจการเมืองกระจุกตัว การเข้าไปแข่งขันทางการเมืองเป็นไปได้ยาก เนื่องจากมีท่าบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองนานัปการ การแสวงหาผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นปรากฏการณ์ปกติ รัฐธรรมนูญอำนาจนิยมย่อมออกแบบเพื่อให้อำนาจกระจุกตัว ในขณะที่รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยมีเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งในการกระจายอำนาจ

**ประการที่สาม** จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อให้อำนาจบริหารถูกคืบไปยึดพื้นที่ของอำนาจนิติบัญญัติก็ดี การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลดทอนการถ่วงดุลอำนาจอริปไตยทั้งสามก็ดี (ข้อ 3.3) นำไปสู่จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลดทอนอำนาจนิติบัญญัติ (ข้อ 3.4) กลไกการกำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจอริปไตยถูกทำลายทีละเล็กละน้อย จนการถ่วงดุลอำนาจไร้ประสิทธิภาพ ผลที่ตามมาก็คือ การใช้อำนาจในทางฉ้อฉลปรากฏอย่างแพร่หลาย การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลดทอนอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และให้ฝ่ายบริหารก้าวล่วงไปมีอำนาจนิติบัญญัติ รวมทั้งการลดความเข้มข้นในการถ่วงดุลอำนาจ เหล่านี้ล้วนแต่เกิดจากอิทธิพลของวัฒนธรรมอำนาจนิยม

**ประการที่สี่** จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อถ่วงดุลการคลังและธรรมนูญการเงิน (ข้อ 3.5) มีผลในการให้อำนาจนิติบัญญัติแก่ฝ่ายบริหาร

และลดทอนอำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งตรงกันข้ามกับแนวความคิดของสำนัก Public Choice และสำนัก Constitutional Political Economy ที่ต้องการใช้รัฐธรรมนูญการคลังและรัฐธรรมนูญการเงินในการจำกัดอำนาจของรัฐบาล รัฐธรรมนูญการคลังและรัฐธรรมนูญการเงินในรัฐธรรมนูญไทยให้อำนาจเกือบจะผูกขาดแก่รัฐบาลในการเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภาให้อำนาจแก่รัฐบาลในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา และจำกัดอำนาจรัฐสภาในการแปรญัตติกฎหมายงบประมาณรายจ่ายรัฐบาล ข้อกำหนดต่างๆ เหล่านี้ไม่เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย การใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรเปิดช่องให้มีการเก็บภาษีอากรโดยประชาชนมิได้ยินยอมเห็นชอบ (Taxation Without Representation) นอกจากนี้ การใช้จ่ายที่มีได้เบิกเงินจากบัญชีเงินคงคลังก็ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา รัฐสภาไม่สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายประเภทนี้ของรัฐบาลได้ อาทิเช่น รัฐบาลสามารถก่อหนี้ต่างประเทศโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่เมื่อถึงกำหนดชำระหนี้ กลับมัดมือมิให้รัฐสภาแปรญัตติลดรายจ่ายในการชำระหนี้เงินกู้ ในประการสำคัญหากรัฐบาลยังคงมีอำนาจเกือบผูกขาดในการนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภา และยังคงมีอำนาจในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา การปฏิรูปกระบวนการงบประมาณให้สอดคล้องกับครรลองประชาธิปไตยเป็นไปได้ยากยิ่ง ในการเสนอร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีรัฐบาลนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับงานและโครงการที่ใช้จ่ายแต่ไม่มีรายละเอียดในด้านการหารายได้ ประชาชนรับทราบแต่เพียงว่า รัฐบาลจะนำเงินไปผลิตบริการสาธารณะอะไรบ้าง แต่ไม่ทราบต้นทุนการผลิต ในประการสำคัญ ไม่ทราบว่ารัฐบาลจะหารายได้เพิ่มจากการเก็บภาษีอากรประเภทใดบ้าง และมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีหรือฐานภาษีหรือไม่<sup>82</sup>

**ประการที่ห้า** การยึดกุมกฎคะแนนเสียงข้างน้อยในการประชุมรัฐสภาเปิดช่องให้ชนชั้นปกครองตรากฎหมายเพื่อเกื้อประโยชน์ตนเอง และตรากฎหมายที่มีผลทางลบต่อประชาชนระดับรากหญ้า โดยที่ประชาชนคน

<sup>82</sup> กระบวนการเสนอกฎหมายงบประมาณรายจ่ายในรัฐสภาอังกฤษ ดู Carroll (2002: 148 - 156)

สามัญไม่สามารถปกป้องตนเองได้ กฎการลงคะแนนเสียงดังกล่าวย่อมไม่เป็นไปตามครรลองประชาธิปไตย กฎการลงคะแนนเสียงดังกล่าวนี้มีรากฐานมาจากวัฒนธรรมอำนาจนิยม เพราะให้อำนาจชนชั้นปกครองในการตรากฎหมายโดยไม่ต้องฟังเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีพื้นฐานมาจากวัฒนธรรมอำนาจนิยม จะนำพาสังคมไทยไปสู่สันติประชาธรรมได้หรือไม่

ดังได้กล่าวแล้วว่า สันติประชาธรรมยึดหลักการพื้นฐานอย่างน้อย 2 หลักการ อันได้แก่ หลักการสิทธิและเสรีภาพของปวงชน และหลักการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หลักการหลังนี้ หากจะกล่าวอย่างกว้างก็คือ หลักการธรรมาภิบาล ในกรอบความคิดดังกล่าวนี้ หากจะตอบคำถามพื้นฐานที่ว่า เราจะปฏิรูปการเมืองเพื่ออะไรกัน คำตอบของคำถามนี้คงมีอยู่แล้วว่า เราปฏิรูปการเมืองเพื่อให้ปวงชนชาวไทยมีสิทธิเสรีภาพ และสังคมการเมืองมีธรรมาภิบาล

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญที่ตกอยู่ใต้อิทธิพลวัฒนธรรมอำนาจนิยม ทำให้มีอาณัติรัฐธรรมนูญที่ยอมรับหลักการสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง อันมิได้เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบอบสันติประชาธรรม ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475 - 2549 รัฐธรรมนูญที่ยอมรับหลักการสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยอย่างกว้างขวางมีอยู่เพียง 2 ฉบับ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และฉบับปี 2540 ทั้งสองฉบับร่างในขณะที่ยังกลุ่มพลังประชาธิปไตยเข้มแข็ง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ร่างในบรรยากาศ ‘เมื่อท้องฟ้าสีทองผ่องอำไพ ประชาชนจะเป็นใหญ่ในแผ่นดิน’ ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ร่างในบรรยากาศที่ขบวนการปฏิรูปการเมืองมีพลวัตสูงยิ่ง โดยที่บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2517

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยเกือบมิได้ให้ความสำคัญประเด็น ธรรมาภิบาล ทั้งด้านความโปร่งใส การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และความรับผิดชอบ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่ให้ความสำคัญแก่ประเด็นเหล่านี้ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2546 ก: 180 - 201; 2547: 127 - 136) บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในส่วนที่เกี่ยวกับ ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีอยู่พอสมควร แต่บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบมีอยู่น้อยมาก ปัญหาสำคัญอยู่ที่ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีข้อสมมติซ่อนเร้นว่า ธรรมาภิบาลเป็นสินค้าเอกชน (Private Goods) ประชาชนคนหนึ่งคนใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดที่ต้องการ ธรรมาภิบาลจำเป็นต้องเป็นผู้แบกรับภาระต้นทุนการได้มาซึ่งธรรมาภิบาล ผู้ที่ต้องการข้อมูลข่าวสารราชการต้องเป็นผู้แบกรับภาระต้นทุนการได้มาซึ่ง ข่าวสารดังกล่าว ผู้ที่ต้องการการมีส่วนร่วมทางการเมืองในเรื่องใดก็ต้องการ ภาระต้นทุนการเข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องนั้น (ดังเช่นการนำเสนอร่างกฎหมาย การดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฯลฯ)

ธรรมาภิบาลมีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะที่แท้ (Pure Public Goods) เพราะไม่มีความเป็นปรปักษ์ในการบริโภค (Non - Rivalness) และมีอาจกีดกัน ในการบริโภค (Non - Excludability) การกีดกันการบริโภคมีอาจกระทำได้ เพราะ ธรรมาภิบาลมิใช่ ‘สินค้า’ ที่สามารถเป็นเจ้าของและมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน หากสังคมการเมืองใดมีธรรมาภิบาล ประโยชน์อันเกิดจากธรรมาภิบาลย่อม ตกแก่สมาชิกในสังคมการเมืองนั้นทุกคน ไม่มีสมาชิกคนใดในสังคมที่ สามารถครอบครองหรือเป็นเจ้าของธรรมาภิบาลแต่เพียงผู้เดียว ความไม่เป็น ปรปักษ์เห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า การที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ประโยชน์จาก ธรรมาภิบาลของสังคมการเมืองใด มิได้เป็นเหตุให้สมาชิกอื่นๆ ในสังคมนั้น ได้ประโยชน์น้อยลง ความเป็นสินค้าสาธารณะที่แท้ก่อให้เกิดปัญหา ‘คน ดีตัวฟรี’ (Free Riders) กล่าวคือ มีผู้ต้องการประโยชน์จากธรรมาภิบาล แต่ไม่ ต้องการรับภาระต้นทุนการได้มาซึ่งธรรมาภิบาล เพราะทราบแก่ใจดีว่า หาก มีผู้หนึ่งผู้ใดรับภาระต้นทุนดังกล่าวนี้ คนอื่นๆ ในสังคมจะได้รับประโยชน์จาก ธรรมาภิบาลร่วมด้วย หากสมาชิกในสังคมมีประพฤติกรรมเยี่ยง ‘คนดีตัวฟรี’



ทุกคน ธรรมนูญบาลย่อมมีอาจก่อเกิดในสังคมนั้นได้ ด้วยเหตุดังนี้ จึงมีเหตุผลสนับสนุนให้สังคมโดยส่วนรวมหรือรัฐบาลในฐานะผู้แทนสังคมเป็นผู้รับภาระต้นทุนธรรมนูญ ธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้สนใจประเด็นภาระต้นทุนธรรมนูญ ธรรมนูญบาลย่อมเกิดขึ้นได้ยาก หากกล่าวด้วยภาษาเศรษฐศาสตร์ กลไกราคาแต่โดยลำพังมีอาจนำมาซึ่งธรรมนูญได้ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2546 ก: 200 - 201)

การเขียนรัฐธรรมนูญไทยยังมีจารีตสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อการปฏิรูปการเมือง ก็คือ การละเลยบทบาทบัญญัติว่าด้วยการตรากฎหมายใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้อนุวัตรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นอกจากไม่มีบทบัญญัติที่ว่า บรรดากฎหมายที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจักต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือจักต้องตรากฎหมายใหม่ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังไม่กำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิมนั้นด้วย ผลที่เกิดขึ้นก็คือ รัฐธรรมนูญแม้จะร่างอย่างดีเลิศอย่างไร เมื่อยังคงบังคับใช้ในโครงสร้างกฎหมายเก่าและในโครงสร้างวัฒนธรรมการเมืองเดิมก็มิอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามเจตนารมณ์ได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้มีสิทธิชุมชน (มาตรา 46) แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 บังคับใช้จนเกือบครบศตวรรษ ก็ยังไม่มีมีการตรากฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชน (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2546 ข: 355 - 358) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้ประชาชนมีเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารสาธารณะ (มาตรา 58 และ 59) แต่ไม่มีการแก้ไข พ.ร.บ. ข่าวสารข้อมูลของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งบังคับใช้ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และมีได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2546 ก: 186 - 190)

แนวความคิดว่าด้วยสันติประชาธรรมมีรากฐานมาจากวัฒนธรรมประชาธิปไตย จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญซึ่งมีพื้นฐานมาจากวัฒนธรรมอำนาจนิยม ยากที่จะผลิตรัฐธรรมนูญอันนำพาสังคมไทยไปสู่อุดมรัฐแห่ง

สันติประชาธรรมได้ ถ้าหากเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การสถาปนาหลักการสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหลักการธรรมาภิบาล<sup>83</sup> การผลักดันกระบวนการปฏิรูปการเมืองจึงต้องเริ่มต้นที่การปฏิรูปจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ หากจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญมีอาจสลับออกจากแอกวัฒนธรรมอำนาจนิยม การปฏิรูปการเมืองย่อมยากที่จะเกิดขึ้นได้ การปฏิรูปจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อวัฒนธรรมประชาธิปไตยเป็นวัฒนธรรมการเมืองหลักของสังคมไทย การต่อสู้ระหว่างวัฒนธรรมประชาธิปไตยกับวัฒนธรรมอำนาจนิยมนั้นกินเวลา และมีไข่เรื่องง่ายที่วัฒนธรรมประชาธิปไตยจะเอาชนะวัฒนธรรมอำนาจนิยมได้

---

<sup>83</sup> เหตุใดธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรับผิดชอบทางการเมือง (Political Accountability) จึงสมควรเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง โปรดอ่าน Humphries and Bates (2005) และ Bates (Forthcoming)

6

บทสรุป



---

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยส่วนใหญ่และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรบางฉบับมีบทบัญญัติและหมวดว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ บทบัญญัติเหล่านี้กำหนดองค์กรและกระบวนการร่างและแก้ไขเพิ่มเติมตามแต่กรณี บทบัญญัติเหล่านี้มีลายลักษณ์อักษรและมีผลบังคับตามกฎหมาย เพราะเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่ยังมีกฎกติกาอีกประเภทหนึ่งที่ไม่มียลายลักษณ์อักษรและไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย แต่มีผลต่อการผลิตรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นฉบับใหม่หรือฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เราเรียกกฎกติกาชุดนี้ว่า ‘จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ’ ซึ่งเป็น ‘มือที่มองไม่เห็น’ กำกับการเขียนรัฐธรรมนูญ

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเป็นธรรมเนียมปฏิบัติหรือกฎกติกาว่าด้วยการเขียนรัฐธรรมนูญ ไม่มีลายลักษณ์อักษร และไม่มีผลบังคับตามกฎหมายแต่มีอิทธิพลยิ่งกว่ากฎกติกาอย่างเป็นทางการที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ ในขณะที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกำหนดองค์กร กระบวนการ และกฎกติกาการร่างหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้เข้าไปกำกับสาระสำคัญ

ของรัฐธรรมนุญและการออกแบบรัฐธรรมนุญ จารีตการเขียนรัฐธรรมนุญเป็นธรรมเนียมปฏิบัติหรือกฎกติกาที่กำหนดการออกแบบรัฐธรรมนุญ และเข้าไปกำกับเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนุญ

จารีตการเขียนรัฐธรรมนุญก่อเกิดจากวัฒนธรรมการเมืองในสังคมวัฒนธรรมการเมืองที่สำคัญในสังคมไทยมีอยู่ 2 กระแส กระแสหนึ่งได้แก่วัฒนธรรมอำนาจนิยม อีกกระแสหนึ่งได้แก่ วัฒนธรรมประชาธิปไตย โดยที่วัฒนธรรมอำนาจนิยมเป็นกระแสหลักเนื่องจากฝังรากลึกในสังคมไทยยาวนาน ส่วนวัฒนธรรมประชาธิปไตยเป็นกระแสรอง จารีตการเขียนรัฐธรรมนุญที่มีพื้นฐานจากวัฒนธรรมอำนาจนิยมมิได้ให้ความสำคัญแก่ประเด็นสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แต่กำหนดกฎกติกาในทางเกื้อหนุนอำนาจและผลประโยชน์ของชนชั้นปกครองที่กุมอำนาจรัฐมิได้ให้ความสำคัญแก่ประเด็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจอธิปไตยทั้งสาม รวมทั้งการสถาปนาธรรมาภิบาลในสังคมการเมืองไทย จารีตการเขียนรัฐธรรมนุญ ไทยเช่นนี้มีอาจก่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองได้

แต่จารีตการเขียนรัฐธรรมนุญมิได้อยู่คงที่ชั่วกัปชั่วกัลป์ หากแต่เปลี่ยนแปลงตามการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการเมือง เหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการเมืองมีทั้งเหตุปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ แต่โดยทั่วไป เหตุปัจจัยภายในประเทศมีความสำคัญยิ่งกว่าเหตุปัจจัยภายนอกประเทศ การต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังต่างๆ ในสังคมมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการเมือง

ประวัติศาสตร์การเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 เป็นประวัติศาสตร์การต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลัง 3 กลุ่ม อันประกอบด้วยกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย กลุ่มพลังิยาธิปไตย และกลุ่มพลังประชาธิปไตย โดยที่การต่อสู้ในชั้นรากฐานเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยกับกลุ่มพลังประชาธิปไตย ในขณะที่กลุ่มพลังิยาธิปไตยสามารถอยู่รอดและเสถียรในระบอบการเมืองการปกครองทุกรูปแบบ กลุ่มพลัง

อำมาตยาธิปไตยยึดกุมวัฒนธรรมอำนาจนิยม และได้ประโยชน์จากวัฒนธรรมอำนาจนิยม ในขณะที่กลุ่มพลังประชาธิปไตยต้องการให้วัฒนธรรมประชาธิปไตยเข้าไปแทนที่วัฒนธรรมอำนาจนิยม กลุ่มพลังอำนาจแต่ละกลุ่มมีชุดของจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญของตนเอง โดยที่มีกฎกติกาและการออกแบบรัฐธรรมนูญทั้งที่เหมือนและแตกต่างจากกลุ่มพลังอื่นๆ จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญของกลุ่มใดล้วนสนองผลประโยชน์และเป้าประสงค์ของกลุ่มนั้น แม้ว่าการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญแต่จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะดำรงอยู่ได้หรือไม่และมีอายุยืนยาวเพียงใด ขึ้นอยู่กับการยอมรับของประชาชน กลุ่มพลังแต่ละกลุ่มจำเป็นต้องกล่อมเกลาและ ‘ล้างสมอง’ ประชากรให้ยอมรับจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญชุดของตน และขับเคลื่อนจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญของตนเข้าสู่วัฒนธรรมการเมืองของประชาชน เพื่อให้จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญชุดของตนมีฐานะเป็นจารีตหลักในการเขียนรัฐธรรมนูญ

จากการสำรวจจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน (หัวข้อ 3) ได้ข้อสรุปสำคัญว่า จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยในปัจจุบันได้รับอิทธิพลอย่างมากจากวัฒนธรรมอำนาจนิยม โดยที่อิทธิพลของวัฒนธรรมประชาธิปไตยมีเพียงส่วนน้อย จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเช่นนี้มีอำนาจนำสังคมไทยไปสู่สันติประชาธรรมได้

**ตารางที่ 1**  
**รัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองอาณาจักรไทย**  
**จำแนกตามลักษณะประชาธิปไตย**  
**2475 – 2549**

| ระบอบการเมืองการปกครอง           | รัฐธรรมนูญ/ธรรมนูญการปกครอง  |
|----------------------------------|--|
| ระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย          | รธน 2490<br>รธนป 2502<br>รธนป 2515<br>รธน 2519<br>รธนป 2520<br>รธนป 2534<br>รธน 2549 |
| ระบอบคณาธิปไตย                   | รธนป 2475  |
| ระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย | รธน 2475<br>รธน 2475/2495<br>รธน 2521<br>รธน 2534                                    |
| ค่อนข้างเป็นประชาธิปไตย          | รธน 2492<br>รธน 2534/2538  |
| ระบอบประชาธิปไตย                 | รธน 2489<br>รธน 2517<br>รธน 2540   |

**ตารางที่ 2**  
**การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองกับกำเนิดรัฐธรรมนูญไทย**  
 2475 – 2549

| การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง | รัฐธรรมนูญที่ผลิต | ลักษณะรัฐธรรมนูญ            |
|---------------------------|-------------------|-----------------------------|
| 1. การปฏิวัติ 2475        | ธนป ชั่วคราว 2475 | คณาธิปไตย                   |
| 2. รัฐประหาร 2490         | รธน 2490          | เผด็จการ/คณาธิปไตย          |
| 3. รัฐประหาร 2494         | รธน 2475/2495     | กึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย |
| 4. รัฐประหาร 2500         | ไม่มี             |                             |
| 5. รัฐประหาร 2501         | ธนป 2502          | เผด็จการ/คณาธิปไตย          |
| 6. รัฐประหาร 2514         | ธนป 2515          | เผด็จการ/คณาธิปไตย          |
| 7. ตุลาคม 2516            | รธน 2517          | ประชาธิปไตย                 |
| 8. รัฐประหาร 2519         | รธน 2519          | เผด็จการ/คณาธิปไตย          |
| 9. รัฐประหาร 2520         | ธนป 2520          | เผด็จการ/คณาธิปไตย          |
| 10. รัฐประหาร 2534        | ธนป 2534          | เผด็จการ/คณาธิปไตย          |
| 11. พฤษภาคม 2535          | รธน 2540          | ประชาธิปไตย                 |
| 12. รัฐประหาร 2549        | รธน 2549          | เผด็จการ/คณาธิปไตย          |



ตารางที่ 3  
รัฐธรรมนูญฐานกับกำเนิดรัฐธรรมนูญฉบับใหม่  
2475 – 2549

| รัฐธรรมนูญฐาน | รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ | ลักษณะรัฐธรรมนูญฉบับใหม่    |
|---------------|--------------------|-----------------------------|
| 1. รธน 2490   | รธน 2492           | ค่อนข้างเป็นประชาธิปไตย     |
| 2. ธนป 2502   | รธน 2511           | กึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย |
| 3. ธปน 2515   | ไม่มี              | -                           |
| 4. ธนป 2520   | รธน 2521           | กึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย |
| 5. ธนป 2534   | รธน 2543           | กึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย |
| 6. ธนป 2549   | ?                  | ?                           |

ตารางที่ 4  
รัฐมนตรีกับตำแหน่งข้าราชการประจำ  
2475-2549

| คุณสมบัติรัฐมนตรี                                       | รัฐธรรมนูญ  | จำนวนฉบับ |
|---|---|-----------|
| รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำ<br>ในขณะเดียวกันมิได้ | รธน 2489<br>รธน 2492<br>รธน 2517<br>รธน 2519<br>รธน 2521<br>รธน 2534<br>รธน 2540  | 7         |
| มิได้กำหนด  | ธนป 2475<br>รธน 2475<br>รธน 2490<br>รธน 2475/2495<br>ธนป 2502<br>รธน 2511<br>ธนป 2515<br>ธนป 2520<br>ธนป 2534<br>รธน 2549 | 10        |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 1

**ตารางที่ 5**  
**นายกรัฐมนตรีกับตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**  
 2475 - 2549

| คุณสมบัติ                                | รัฐธรรมนูญ  | จำนวนฉบับ |
|--|---|-----------|
| นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร | ธนป 2475<br>รธน 2475<br>รธน 2517<br>รธน 2534/2535 (4)<br>รธน 2540   | 5         |
| มิได้กำหนด                               | รธน 2489<br>รธน 2490<br>รธน 2492<br>รธน 2475/2495<br>ธนป 2502<br>รธน 2511<br>ธนป 2515<br>รธน 2519<br>ธนป 2520<br>รธน 2521<br>ธนป 2534<br>รธน 2534<br>รธน 2549 | 13        |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 2

หมายเหตุ: จำนวนรวมเกิน 17 ฉบับ เนื่อง รธน 2534/2535 (4) แกะไข รธน 2534

**ตารางที่ 6**  
**จำนวนรัฐมนตรีที่ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**  
**2475 - 2549**

| จำนวนรัฐมนตรีที่ต้องเป็น ส.ส. | รัฐธรรมนูญ    |
|-------------------------------|---------------|
| ทุกคน (100%)                  | ธนป 2475      |
| ≥ 14 คน (58.3-100.0%)         | รธน 2475      |
| ≥ 50%                         | รธน 2517      |
| มิได้กำหนด                    | รธน 2489      |
|                               | รธน 2490      |
|                               | รธน 2492      |
|                               | รธน 2475/2495 |
|                               | ธนป 2502      |
|                               | รธน 2511      |
|                               | ธนป 2515      |
|                               | รธน 2519      |
|                               | ธนป 2520      |
|                               | รธน 2521      |
|                               | ธนป 2534      |
|                               | รธน 2534      |
|                               | รธน 2540      |
|                               | รธน 2549      |
|                               | รวม 14 ฉบับ   |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 2

หมายเหตุ: 1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม ธนป 2475 ในระยะแรกมาจากการแต่งตั้ง  
 2. จำนวนรัฐมนตรีตาม รธน 2475 อย่างน้อย 14 คน อย่างมาก 24 คน

ตารางที่ 7

ผู้ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภาในระบบสภาคู่

2475 – 2549

| ผู้ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภา | รัฐธรรมนูญ   | จำนวนฉบับ |
|----------------------------|--|-----------|
| ประธานสภาผู้แทนราษฎร       | รธน 2517<br>รธน 2534/2535 (1)<br>รธน 2534/2538<br>รธน 2540           | 3         |
| ประธานวุฒิสภา/พจนสภา       | รธน 2489<br>รธน 2490<br>รธน 2492<br>รธน 2511<br>รธน 2521<br>รธน 2534 | 6         |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 3

- หมายเหตุ:
1. รธน 2534/2535 (1) และ รธน 2534/2538 นับเป็นฉบับเดียวกัน
  2. รัฐธรรมนูญที่ยึดระบบสภาเดียวมี 9 ฉบับ ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือประธานสภาารัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภา

**ตารางที่ 8**  
**อำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ**  
 2475 - 2549

| สภาที่มีอำนาจนิติบัญญัติ   | รัฐธรรมนูญ   | จำนวนฉบับ |
|--|--|-----------|
| สภาผู้แทนราษฎร   | ธนป 2475<br>รธน 2475<br>รธน 2475/2495  | 3         |
| รัฐสภา<br>(สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาหรือพฤฒิสภา)                                  | รธน 2489<br>รธน 2490<br>รธน 2492<br>รธน 2511<br>รธน 2517<br>รธน 2521<br>รธน 2534<br>รธน 2540 | 8         |
| สภานิติบัญญัติแห่งชาติ<br>หรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ<br>หรือสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน | ธนป 2502<br>ธนป 2515<br>รธน 2519<br>ธนป 2520<br>ธนป 2534<br>รธน 2549                         | 6         |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 4

หมายเหตุ: อำนาจนิตินิติบัญญัติครอบคลุมเฉพาะการตราพระราชบัญญัติ  
และการให้ความเห็นชอบพระราชกำหนด

ตารางที่ 9

อำนาจฝ่ายบริหารในการเสนอร่างและตรากฎหมาย

2475 – 2549

| การกำหนดอำนาจ   | การเสนอร่างพระราชบัญญัติ   | การตราพระราชกฤษฎีกา  | การตราพระราชกำหนด  |
|-----------------|--|--|--|
| กำหนดอำนาจ      | รธน 2489<br>รธน 2490<br>รธน 2492<br>รธน 2475/2495<br>รธน 2511<br>ธนป 2515<br>รธน 2517<br>รธน 2519<br>รธน 2521<br>ธนป 2534<br>รธน 2534<br>รธน 2540<br>รธน 2549<br><br>รวม 13 ฉบับ | รธน 2475<br>รธน 2489<br>รธน 2490<br>รธน 2492<br>รธน 2475/2495<br>รธน 2511<br>ธนป 2515<br>รธน 2517<br>รธน 2519<br>ธนป 2520<br>รธน 2521<br>ธนป 2534<br>รธน 2534<br>รธน 2540<br>รธน 2549<br><br>รวม 15 ฉบับ | รธน 2489<br>รธน 2490<br>รธน 2492<br>รธน 2475/2495<br>รธน 2511<br>ธนป 2515<br>รธน 2517<br>รธน 2519<br>ธนป 2520<br>รธน 2521<br>ธนป 2534<br>รธน 2534<br>รธน 2540<br>รธน 2549<br><br>รวม 14 ฉบับ |
| มิได้กำหนดอำนาจ | ธนป 2475<br>รธน 2475<br>ธนป 2502<br>ธนป 2520<br>รวม 4 ฉบับ   | ธนป 2475<br>ธนป 2502<br><br>รวม 2 ฉบับ   | ธนป 2475<br>รธน 2475<br>ธนป 2502<br><br>รวม 3 ฉบับ   |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 5

**ตารางที่ 10**  
**อำนาจการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน**  
 2475 - 2549

| สภาที่มีอำนาจการควบคุม<br>การบริหารราชการแผ่นดิน | รัฐธรรมนูญ   | จำนวนฉบับ |
|--|--|-----------|
| สภาผู้แทนราษฎร                                   | ธนป 2475<br>รธน 2475<br>รธน 2475/2495  | 3         |
| รัฐสภา<br>(สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาหรือพฤฒิสภา)  | รธน 2489<br>รธน 2490<br>รธน 2492<br>รธน 2511<br>รธน 2517<br>รธน 2521<br>รธน 2534<br>รธน 2540 | 8         |
| มิได้กำหนด                                       | ธนป 2502<br>ธนป 2515<br>รธน 2519<br>ธนป 2520<br>ธนป 2534<br>รธน 2549                         | 6         |

**ที่มา:** ตารางผนวกที่ 6



ตารางที่ 11

การลงมติไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลง

2475 - 2549

| มติความไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลง  | รัฐธรรมนูญ  |
|---|---|
| <p>1. <u>สภาที่แถลงนโยบายและลงมติความไว้วางใจ</u><br/>สภาผู้แทนรัฐสภา</p> <p>รัฐสภา</p> <p>สภานิติบัญญัติแห่งชาติ</p> <p>มิได้กำหนดให้แถลงนโยบาย</p> <p>มิได้กำหนดให้แถลงนโยบาย</p> | <p>รธน 2475</p> <p>รธน 2492</p> <p>รธน 2475/2495</p> <p>รธน 2517</p> <p>รวม 4 ฉบับ</p>                                |
|   | <p>รธน 2489</p> <p>รธน 2490</p> <p>รธน 2511*</p> <p>รธน 2521*</p> <p>รธน 2534*</p> <p>รธน 2540*</p> <p>รวม 6 ฉบับ</p> |
|   | <p>รธน 2534</p> <p>รวม 1 ฉบับ</p>   |
|   | <p>รธนป 2475</p> <p>รธนป 2502</p> <p>รธนป 2515</p> <p>รธน 2519</p> <p>รธนป 2520</p> <p>รธน 2549</p> <p>รวม 6 ฉบับ</p> |

| มติความไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลง           | รัฐธรรมนูญ  |
|--|---|
| 2. <u>การลงมติความไว้วางใจ</u><br>มีการลงมติ | <p>รธน 2475<br/>รธน 2489<br/>รธน 2490<br/>รธน 2492<br/>รธน 2475/2495<br/>รธน 2517</p> <p>รวม 6 ฉบับ</p> |
| ไม่มีการลงมติ                                | <p>รธน 2511<br/>รธน 2521<br/>รธน 2534<br/>รธน 2534<br/>รธน 2540</p> <p>รวม 5 ฉบับ</p>                   |
| มิได้กำหนดให้แถลงนโยบาย                      | <p>รธน 2475<br/>รธน 2502<br/>รธน 2515<br/>รธน 2519<br/>รธน 2520<br/>รธน 2549</p> <p>รวม 6 ฉบับ</p>      |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 7

ตารางที่ 12  
การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ  
2475 - 2549

| สภาที่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจ          | รัฐธรรมนูญ   | จำนวนฉบับ |
|--|--|-----------|
| สภาผู้แทนราษฎร                         | รธน 2475<br>รธน 2489<br>รธน 2490<br>รธน 2475/2495<br>รธน 2517<br>รธน 2521<br>รธน 2543/2535 (3)<br>รธน 2540 | 9         |
| สภาผู้แทนราษฎรและ/หรือวุฒิสภา          | รธน 2511<br>รธน 2534   | 2         |
| มิได้กำหนดอำนาจการลงมติความไม่ไว้วางใจ | รธนป 2475<br>รธนป 2502<br>รธนป 2515<br>รธน 2519<br>รธนป 2520<br>รธนป 2534<br>รธน 2549                      | 7         |

ที่มา ตารางผนวกที่ 8

หมายเหตุ: จำนวนรัฐธรรมนูญเกิน 17 ฉบับ เพราะ รธน 2534/2535 แก้ไข รธน 2534

ตารางที่ 13

เกณฑ์การยื่นญัตติการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ

2475 - 2549

| จำนวนสมาชิกสภาผู้เข้าชื่อเสนอญัตติ   | รัฐธรรมนูญ   | จำนวนฉบับ |
|--------------------------------------|--|-----------|
| ไม่น้อยกว่า 24 คน                    | รธน 2475<br>รธน 2489<br>รธน 2490   | 3         |
| ไม่น้อยกว่า หนึ่งในสาม               | รธน 2492<br>รธน 2475/2495  | 2         |
| ไม่น้อยกว่า หนึ่งในห้า               | รธน 2511<br>รธน 2517<br>รธน 2521<br>รธน 2534<br>รธน 2540 (เฉพาะ รมต.)                  | 5         |
| มิได้กำหนดการลงมติดังความไม่ไว้วางใจ | รธนป 2475<br>รธนป 2502<br>รธนป 2515<br>รธนป 2519<br>รธนป 2520<br>รธนป 2534<br>รธน 2549 | 7         |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 8

- หมายเหตุ: 1. รธน 2475, รธน 2489 และ รธน 2490 มิได้กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ให้กำหนดในกฎหมายเลือกตั้ง
2. รธน 2540 กำหนดให้การยื่นญัตติความไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ต้องมี ส.ส.ลงนามไม่น้อยกว่าสองในห้า

**ตารางที่ 14**  
**ผู้มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในสภา**  
 2475 – 2549

| ผู้มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี       | รัฐธรรมนูญ   | จำนวนฉบับ |
|---------------------------------------|--|-----------|
| สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร                  | รธน 2475<br>รธน 2475/2549  | 2         |
| สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา/พจนสภา | รธน 2489<br>รธน 2490<br>รธน 2492<br>รธน 2511<br>รธน 2517<br>รธน 2521<br>รธน 2534<br>รธน 2540 | 8         |
| สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ          | รธน 2549   | 1         |
| ไม่มีบทบัญญัติกำหนดสิทธิการตั้งกระทู้ | รธนป 2475<br>รธนป 2502<br>รธนป 2515<br>รธนป 2519<br>รธนป 2520<br>รธนป 2534                   | 6         |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 9

**ตารางที่ 15**  
**ผู้มีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง**  
**2475 – 2549**

| ผู้มีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไป<br>เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง             | รัฐธรรมนูญ   | จำนวนฉบับ |
|---|--|-----------|
| สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  | รธน 2475/2495<br>รธน 2517  | 2         |
| สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา  | รธน 2492<br>รธน 2511   | 2         |
| สมาชิกวุฒิสภา   | รธน 2534<br>รธน 2540   | 2         |
| สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  | รธน 2549   | 1         |
| ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการเปิดอภิปรายทั่วไป<br>เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง | ธนป 2475<br>รธน 2475<br>รธน 2489<br>รธน 2490<br>ธนป 2502<br>ธนป 2515<br>รธน 2519<br>ธนป 2520<br>รธน 2521<br>ธนป 2534 | 10        |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 10

**ตารางที่ 16**  
**เงื่อนไขการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง**  
**2475 – 2549**

| จำนวนสมาชิกรัฐสภาขั้นต่ำที่เข้าชื่อเสนอญัตติ                                    | รัฐธรรมนูญ  | จำนวนฉบับ |
|---|---|-----------|
| ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า   | รธน 2492<br>รธน 2475/2495<br>รธน 2511<br>รธน 2517   | 4         |
| ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม   | รธน 2534  | 1         |
| ไม่น้อยกว่าสามในห้า   | รธน 2540  | 1         |
| ไม่น้อยกว่า 100 คน  | รธน 2549  | 1         |
| ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการเปิดอภิปรายทั่วไป<br>เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง | รธนป 2475<br>รธน 2475<br>รธน 2489<br>รธน 2490<br>รธนป 2502<br>รธนป 2515<br>รธน 2519<br>รธนป 2520<br>รธน 2521<br>รธนป 2534 | 10        |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 10

ตารางที่ 17

รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา

2475 - 2549

| คุณสมบัติรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี   | รัฐธรรมนูญ  | ระบบสภา  |
|--|---|--|
| รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี<br>ต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา   | รธน 2511<br>รธน 2540<br>รวม 2 ฉบับ  | ระบบสภาคู่<br>ระบบสภาคู่   |
| รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี<br>ต้องไม่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ/<br>สภาร่างรัฐธรรมนูญ/สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน | รธนป 2502<br>รธนป 2515<br>รธน 2519<br>รธนป 2520<br>รธนป 2534<br>รธน 2549<br>รวม 6 ฉบับ          | ระบบสภาเดี่ยว<br>ระบบสภาเดี่ยว<br>ระบบสภาเดี่ยว<br>ระบบสภาเดี่ยว<br>ระบบสภาเดี่ยว<br>ระบบสภาเดี่ยว |
| ส.ส.ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีมีต้องลาออก<br>จากสมาชิกภาพ ส.ส.  | รธน 2475<br>รธน 2475/2495<br>รวม 2 ฉบับ   | ระบบสภาเดี่ยว<br>ระบบสภาเดี่ยว   |
| ไม่มีบทบัญญัติห้าม   | รธนป 2475<br>รธน 2489<br>รธน 2490<br>รธน 2492<br>รธน 2517<br>รธน 2521<br>รธน 2534<br>รวม 7 ฉบับ |  |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 11



ตารางที่ 18  
คุณสมบัติบางประการของรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี  
2475 – 2549

| กฎกติกา  | รัฐธรรมนูญ   |
|--|--|
| รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ  | <p>รธน 2489</p> <p>รธน 2492</p> <p>รธน 2517</p> <p>รธน 2521</p> <p>รธน 2534</p> <p>รธน 2540</p> <p style="text-align: right;">รวม 6 ฉบับ</p> |
| นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง  | <p>ธนป 2475</p> <p>รธน 2475</p> <p>รธน 2517</p> <p>รธน 2534/2535 (4)</p> <p>รธน 2540</p> <p style="text-align: right;">รวม 5 ฉบับ</p>        |
| รัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง<br>ทุกคน<br>มากกว่ากึ่งหนึ่ง<br>ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง | <p>ธนป 2475</p> <p>รธน 2475</p> <p>รธน 2517</p>  |

| กฎกติกา  | รัฐธรรมนูญ  |
|--|---|
| รัฐมนตรี และ นายกรัฐมนตรี<br>ต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา | <div> <div> <div>ธนป 2502</div> <div>รธน 2511</div> <div>ธนป 2515</div> <div>รธน 2519</div> <div>ธนป 2520</div> <div>ธนป 2534</div> <div>รธน 2540</div> <div>รธน 2549</div> </div> <div>รวม 8 ฉบับ</div> </div> |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 1, 2 และ 11

**ตารางที่ 19**  
**ความรับผิดชอบที่ฝ่ายบริหารมีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ**  
**2475 - 2549**

| สภาที่ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบ                      | รัฐธรรมนูญ   | จำนวนฉบับ |
|--|--|-----------|
| สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร                               | ธนป 2475<br>รธน 2475<br>รธน 2475/2495<br>รธน 2517<br>รธน 2521        | 5         |
| <b>รัฐสภา</b><br>(สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา/พฤษสภา) | รธน 2489<br>รธน 2490<br>รธน 2492<br>รธน 2511<br>รธน 2534<br>รธน 2540 | 6         |
| มิได้กำหนดความรับผิดชอบ                            | ธนป 2502<br>ธนป 2515<br>รธน 2519<br>ธนป 2520<br>ธนป 2534<br>รธน 2549 | 6         |

**ที่มา:** ตารางผนวกที่ 12

ตารางที่ 20  
ผู้มีอำนาจเสนอกฎหมายทั่วไปในรัฐสภา  
2475 - 2549

| ผู้มีอำนาจเสนอกฎหมายทั่วไป   | รัฐธรรมนูญ  | จำนวนฉบับ |
|--|---|-----------|
| สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร   | ธนป 2475<br>รธน 2475  | 2         |
| สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี                                     | รธน 2489<br>รธน 2492<br>รธน 2475/2495<br>รธน 2517<br>รธน 2521<br>รธน 2534<br>รธน 2540 | 7         |
| สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา<br>และคณะรัฐมนตรี                         | รธน 2490<br>รธน 2511  | 2         |
| คณะรัฐมนตรี  | ธนป 2534  | 1         |
| สภานิติบัญญัติแห่งชาติ/สภาร่างรัฐธรรมนูญ/<br>สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน | ธนป 2502<br>ธนป 2520  | 2         |
| สภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี                                   | ธนป 2515<br>รธน 2519<br>รธน 2549  | 3         |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 13

ตารางที่ 21

บทบัญญัติว่าด้วยพระราชกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ  
หรือการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

2475 - 2549

| มีบทบัญญัติ   | ไม่มีบทบัญญัติ                                    |
|---|---|
| <p>รธน 2489</p> <p>รธน 2490</p> <p>รธน 2492</p> <p>รธน 2475/2495</p> <p>รธน 2511</p> <p>รธนป 2515</p> <p>รธน 2517</p> <p>รธน 2519</p> <p>รธนป 2520</p> <p>รธน 2521</p> <p>รธนป 2534</p> <p>รธน 2534</p> <p>รธน 2540</p> <p>รธน 2549</p> | <p>รธนป 2475</p> <p>รธน 2475</p> <p>รธนป 2502</p> |
| รวม 14 ฉบับ   | รวม 3 ฉบับ  |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 14

**ตารางที่ 22**  
**เงื่อนไขการนำพระราชกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ ฯลฯ**  
**ขอความเห็นชอบจากรัฐสภา**  
 2475 – 2549

| เงื่อนไขเวลา   | รัฐธรรมนูญ  | จำนวนฉบับ |
|--|---|-----------|
| 1. ขอความเห็นชอบโดยไม่ชักช้า                                   | ธนป 2515<br>รธน 2519<br>ธนป 2520<br>ธนป 2534<br>รธน 2549  | 5         |
| 2. ขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในการประชุมครั้งต่อไป                 | รธน 2489<br>รธน 2492<br>รธน 2475/2495<br>รธน 2511<br>รธน 2517<br>รธน 2521<br>รธน 2534<br>รธน 2540 | 8         |
| 3. แจ่งสู่รัฐสภาเพื่อทราบไม่ต้องขอความเห็นชอบ                  | รธน 2490  | 1         |
| 4. ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยพระราชกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ | ธนป 2475<br>รธน 2475<br>ธนป 2502  | 3         |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 14

ตารางที่ 23  
เงื่อนไขการนำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ  
ขอความเห็นชอบจากรัฐสภา  
2475 - 2549

| เงื่อนไขสัถยาบัน  | รัฐธรรมนูญ  | จำนวนฉบับ |
|---|---|-----------|
| 1. สัญญาซึ่งมีบทเปลี่ยนแปลง<br>พระราชอาณาเขต                      | รธน 2475<br>รธน 2489<br>รธน 2492<br>รธน 2475/2495<br>รธน 2511<br>รธน 2517<br>รธน 2521<br>รธน 2534<br>รธน 2540 | 9         |
| 2. สัญญาที่ต้องออก<br>พระราชบัญญัติเพื่อให้<br>เป็นไปตามสัญญานั้น | รธน 2475<br>รธน 2489<br>รธน 2492<br>รธน 2475/2495<br>รธน 2511<br>รธน 2517<br>รธน 2521<br>รธน 2534<br>รธน 2540 | 9         |
| 3. สัญญาซึ่งมีบทเปลี่ยนแปลง<br>เขตอธิปไตยแห่งชาติ                 | รธน 2517<br>รธน 2521  | 2         |
| 4. สัญญาซึ่งมีบทเปลี่ยนแปลง<br>เขตอำนาจแห่งรัฐ                    | รธน 2534<br>รธน 2540  | 2         |

| เงื่อนไขสถาบัน  | รัฐธรรมนูญ   | จำนวนฉบับ |
|---|--|-----------|
| 5. สนธิสัญญาพันธมิตร<br>ทางทหาร                             | รธน 2517   | 1         |
| 6. มิได้กำหนดเงื่อนไขการขอ<br>ความเห็นชอบจากรัฐสภา          | ธนป 2475<br>รธน 2490                                     | 2         |
| 7. มิได้กำหนดอำนาจการทำ<br>สัญญาและข้อตกลง<br>ระหว่างประเทศ | ธนป 2502<br>ธนป 2515<br>รธน 2519<br>ธนป 2520<br>รธน 2549 | 5         |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 15



ตารางที่ 24

อำนาจการยุบสภาตามรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย

2475 – 2549

| อำนาจการยุบสภา                 | รัฐธรรมนูญ  | จำนวนฉบับ |
|--------------------------------|---|-----------|
| มีบทบัญญัติว่าด้วยการยุบสภา    | รธน 2475<br>รธน 2489<br>รธน 2490<br>รธน 2492<br>รธน 2475/2495<br>รธน 2511<br>รธน 2517<br>รธน 2521<br>รธน 2534<br>รธน 2540 | 10        |
| ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการยุบสภา | ธนป 2475<br>ธนป 2502<br>ธนป 2515<br>รธน 2519<br>ธนป 2520<br>ธนป 2534<br>รธน 2549  | 7         |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 16

**ตารางที่ 25**  
**บทบัญญัติว่าด้วยอำนาจตุลาการ**  
 2475 – 2549

| อำนาจและคุณสมบัติ               | มีบทบัญญัติ   | ไม่มีบทบัญญัติ  |
|---------------------------------|---|---|
| 1. ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี  | รธน 2475<br>รธน 2489<br>รธน 2490<br>รธน 2492<br>รธน 2475/2495<br>รธน 2511<br>รธน 2517<br>รธน 2521<br>รธน 2534<br>รธน 2540   | รธนป 2475<br>รธนป. 2502<br>รธนป. 2515<br>รธน. 2519<br>รธนป. 2520<br>รธนป. 2534<br>รธน. 2549 |
| รวม                             | 10ฉบับ  | 7 ฉบับ  |
| 2. ความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ | รธน 2475<br>รธน 2489<br>รธน 2490<br>รธน 2492<br>รธน 2475/2495<br>รธนป 2502<br>รธน 2511<br>รธนป 2515<br>รธน 2517<br>รธน 2519<br>รธนป 2520<br>รธน 2521<br>รธนป 2534 | รธนป. 2547  |

| อำนาจและคุณสมบัติ  | มีบทบัญญัติ  | ไม่มีบทบัญญัติ   |
|--|--|--|
|  | รธน 2534<br>รธน 2540<br>รธน 2549<br>รวม<br>16 ฉบับ | 1 ฉบับ   |
| 3. ผู้พิพากษาและตุลาการต้อง<br>ไม่เป็นข้าราชการการเมือง<br>หรือดำรงตำแหน่งการเมือง | รธน 2517<br>รธน 2521<br>รธน 2534<br>รธน 2540       | รธนป 2475<br>รธน 2475<br>รธน 2489<br>รธน 2490<br>รธน 2492<br>รธน 2475/2495<br>รธนป 2502<br>รธน 2511<br>รธนป 2515<br>รธน 2519<br>รธนป 2520<br>รธนป 2534<br>รธน 2549<br>รวม<br>13 ฉบับ |
| รวม  | 4 ฉบับ   |  |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 17 และ 18

ตารางที่ 26  
บทบัญญัติว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน  
2475 – 2549

| มีบทบัญญัติว่าด้วย<br>กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน  | ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วย<br>กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน  |
|---|--|
| <p>รธน 2489</p> <p>รธน 2490</p> <p>รธน 2492</p> <p>รธน 2475/2495</p> <p>รธน 2511</p> <p>รธนป 2515</p> <p>รธน 2517</p> <p>รธน 2519</p> <p>รธน 2521</p> <p>รธน 2534</p> <p>รธน 2540</p> <p>รธน 2549</p> | <p>รธนป. 2475</p> <p>รธน. 2475</p> <p>รธนป. 2502</p> <p>รธนป. 2520</p> <p>รธนป. 2534</p> |
| รวม 12 ฉบับ   | 5 ฉบับ   |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 19

ตารางที่ 27  
อำนาจวินิจฉัยกฎหมายว่าด้วยการเงิน  
2475 – 2549

| ผู้มีอำนาจ   | รัฐธรรมนูญ  | จำนวนฉบับ |
|--|---|-----------|
| 1. ประธานสภาผู้แทนราษฎร  | รธน 2489<br>รธน 2490<br>รธน 2492<br>รธน 2475/2495<br>รธน 2517<br>รธน 2521<br>รธน 2534 | 7         |
| 2. ประธานสภาผู้แทนราษฎร<br>หรือประธานวุฒิสภา<br>แล้วแต่กรณี  | รธน 2511  | 1         |
| 3. ประธานสภานิติบัญญัติ<br>แห่งชาติ  | ธนป 2515<br>รธน 2549  | 2         |
| 4. คณะกรรมาธิการวิสามัญ<br>วินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ   | รธน 2519  | 1         |
| 5. ที่ประชุมร่วมประธานสภา<br>ผู้แทนราษฎรกับประธาน<br>คณะกรรมาธิการสามัญทุก<br>คณะของสภาผู้แทนราษฎร | รธน 2540  | 1         |
| 6. ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วย<br>กฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน  | ธนป 2475<br>รธน 2475<br>ธนป 2502<br>ธนป 2520<br>ธนป 2534                              | 5         |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 21

**ตารางที่ 28**  
**บทบัญญัติว่าด้วยพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา**  
**2475 – 2549**

| มีบทบัญญัติ  | ไม่มีบทบัญญัติ   |
|--|--|
| <p> <b>รธน 2489</b><br/> <b>รธน 2490</b><br/> <b>รธน 2492</b><br/> <b>รธน 2475/2495</b><br/> <b>รธน 2511</b><br/> <b>ธนป 2515</b><br/> <b>รธน 2517</b><br/> <b>รธน 2519</b><br/> <b>ธนป 2520</b><br/> <b>รธน 2521</b><br/> <b>ธนป 2534</b><br/> <b>รธน 2534</b><br/> <b>รธน 2540</b><br/> <b>รธน 2549</b> </p> | <p> <b>ธนป 2475</b><br/> <b>รธน 2475</b><br/> <b>ธนป 2502</b> </p> |
| <b>รวม 14 ฉบับ</b>   | <b>3 ฉบับ</b>  |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 22

**ตารางที่ 29**  
**เงื่อนไขการนำพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา**  
**ขอความเห็นชอบจากรัฐสภา**  
 2475 – 2549

| เงื่อนไขเวลา   | รัฐธรรมนูญ  | จำนวนฉบับ |
|--|---|-----------|
| 1. ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา                           | รธน 2490  | 1         |
| 2. ขอความเห็นชอบโดยไม่ชักช้า                               | รธนป 2515<br>รธน 2519<br>รธนป 2520<br>รธนป 2534<br>รธน 2549   | 5         |
| 3. ภายใน 2 วัน   | รธน 2489<br>รธน 2492<br>รธน 2475/2495<br>รธน 2511<br>รธน 2517 | 5         |
| 4. ภายใน 3 วัน   | รธน 2521<br>รธน 2534<br>รธน 2540                              | 3         |
| 5. ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีและเงินตรา | รธนป 2475<br>รธน 2475<br>รธนป 2502                            | 3         |

**ที่มา:** ตารางผนวกที่ 22

**ตารางที่ 30**  
**บทบัญญัติว่าด้วยการแปรญัติกฎหมายงบประมาณรายจ่าย**  
**ในสภาผู้แทนราษฎร**  
**2475 – 2549**

| มีบทบัญญัติ                      | ไม่มีบทบัญญัติ   |
|----------------------------------|--|
| รธน 2521<br>รธน 2534<br>รธน 2540 | รธนป 2475<br>รธน 2475<br>รธน 2489<br>รธน 2490<br>รธน 2492<br>รธน 2475/2495<br>รธนป 2502<br>รธน 2511<br>รธนป 2515<br>รธน 2517<br>รธน 2519<br>รธนป 2520<br>รธนป 2534<br>รธน 2549 |
| รวม 3 ฉบับ                       | 14 ฉบับ  |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 23



ตารางที่ 31

กฎกติกาว่าด้วยองค์ประชุมรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครอง  
2475 - 2549

| กฎกติกาว่าด้วยองค์ประชุมรัฐสภา | รัฐธรรมนูญ  |
|--------------------------------|---|
| ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม          | รธน 2475<br>รธน 2498<br>รธน 2490<br>รธน 2492<br>รธน 2475/2495<br>รธน 2511<br>ธนป 2515<br>รธน 2517<br>ธนป 2520<br>ธนป 2534 |
| ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง           | ธนป 2475<br>รธน 2521<br>รธน 2534<br>รธน 2540<br>รธน 2549  |
| มิได้กำหนดชัดเจน               | ธนป 2502 (รัฐสภาตราข้อบังคับการประชุมเอง)<br>รธน 2519 (รัฐสภาตราข้อบังคับการประชุมเอง)                                    |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 24

ตารางที่ 32

กฎการลงคะแนนเสียงในรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครอง

วาระการประชุมทั่วไป

2475 – 2549

| กฎการลงคะแนนเสียง  | รัฐธรรมนูญ  |
|--------------------|---|
| $\geq 16.67\% + 1$ | รธน 2475<br>รธน 2489<br>รธน 2490<br>รธน 2492<br>รธน 2475/2495<br>รธน 2511<br>รธน 2517<br>รธน 2534 |
| $\geq 25\% + 1$    | รธน 2475<br>รธน 2521<br>รธน 2534<br>รธน 2540  |
| มิได้กำหนดชัดเจน   | รธน 2502<br>รธน 2515<br>รธน 2519<br>รธน 2520<br>รธน 2549  |

ที่มา: ตารางผนวกที่ 25

ตารางที่ 33

ลำดับเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงอำนาจนิติบัญญัติ

2475 – 2549

| รัฐธรรมนูญ | อำนาจนิติบัญญัติ  | สถานะบ้านปลาย   |
|------------|---|---|
| รธน 2475   | <ol style="list-style-type: none"> <li>ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกา</li> <li>ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ฝ่ายบริหารมีสิทธิไม่ตอบ</li> <li>ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอันจำกัดในการให้ความเห็นชอบสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่ทำโดยฝ่ายบริหาร</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>ฝ่ายบริหารยังคงมีอำนาจ</li> <li>ฝ่ายบริหารยังคงมีสิทธิไม่ตอบกระทู้</li> <li>ฝ่ายบริหารยังคงมีอำนาจในระดับเดิม</li> </ol> |
| รธน 2489   | <ol style="list-style-type: none"> <li>ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนด</li> <li>คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินส.ส. จะเสนอร่างกฎหมายด้วยการเงินได้ ต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี</li> </ol>  | <ol style="list-style-type: none"> <li>ฝ่ายบริหารยังคงมีอำนาจ</li> <li>ฝ่ายบริหารยังคงมีอำนาจ</li> </ol>  |
| รธน 2511   | <ol style="list-style-type: none"> <li>รัฐบาลแถลงนโยบายโดยไม่มีกรลงมติความไว้วางใจ</li> </ol>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>รธน 2517 กลับไปใช้กติกากการลงมติความไว้วางใจ นับตั้งแต่ รธน 2521 เป็นต้นมา ไม่มีการลงมติ</li> </ol>                      |

| รัฐธรรมนูญ | อำนาจนิติบัญญัติ  | สถานะบ้านปลาย  |
|------------|---|--|
|            | 2. การเข้าซื้อเสนอญัตติขออภิปรายเพื่อลงมติความไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ ทำได้ง่ายขึ้น จำนวนสมาชิกรัฐสภาขึ้นต่ำที่เข้าซื้อลดจากหนึ่งในสามเหลือหนึ่งในห้า  | 2. เกณฑ์การเข้าซื้อเสนอญัตติสำหรับรัฐมนตรีเหมือนเดิม แต่สำหรับนายกรัฐมนตรีเข้มงวดขึ้น  |
| รธน 2517   | 1. รัฐบาลแถลงนโยบาย โดยมีการลงมติความไว้วางใจ<br><br>2. กฎการลงคะแนนเสียงมติความไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะเข้มงวดมาก โดยต้องได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด        | 1. นับตั้งแต่ รธน 2521 เป็นต้นมา รัฐบาลแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติ<br><br>2. ปัจจุบัน ยึดกฎการลงคะแนนเสียงข้างมากปกติเหมือนเดิม |
| รธน 2521   | 1. การเสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกบุคคลมีอาจกระทำได้จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีพรรคให้เสนอ และมี ส.ส. สังกัดพรรคเดียวกันไม่น้อยกว่า 20 คน รับรอง<br>2. การประชุมรัฐสภาจะต้องมีสมาชิกราบประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงจะ | 1. การลิดรอนอำนาจนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังคงดำเนินต่อมา<br>2. รธน 2475 ยึดเกณฑ์ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง                |

| รัฐธรรมนูญ | อำนาจนิติบัญญัติ  | สถานะบ้านปลาย   |
|------------|---|---|
|            | <p>ครบองค์ประชุม เกณฑ์องค์ประชุม<br/>เข้มงวดกว่าเดิม</p> <p>3. ขอบเขตการตราพระราชกำหนด<br/>ขยายไปสู่การตรากฎหมายเพื่อ<br/>ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ</p>   | <p>นับตั้งแต่ รธน 2475<br/>เป็นต้นมา ยึดเกณฑ์<br/>ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม<br/>หลัง รธน 2521 ยึด<br/>เกณฑ์ไม่น้อยกว่า<br/>กึ่งหนึ่ง</p> <p>3. ขอบเขตนี้ดำรงอยู่ใน<br/>รธน 2540</p> |
| รธน 2534   | <p>1. ฝ่ายนิติบัญญัติมีกลไกการ<br/>ตรวจสอบอำนาจการตราพระราช<br/>กำหนดของฝ่ายบริหารว่าเป็นไป<br/>ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ<br/>หรือไม่</p> <p>2. เกณฑ์ในการยื่นญัตติขอเปิด<br/>อภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรี<br/>แถลงข้อเท็จจริงเข้มงวดขึ้น จาก<br/>เกณฑ์จำนวนสมาชิกสภาไม่ต่ำกว่า<br/>หนึ่งในห้ามาเป็นไม่น้อยกว่า<br/>หนึ่งในสาม</p> | <p>1. กลไกนี้ยังคงอยู่ใน<br/>รธน 2540</p> <p>2. รธน 2540 ยึดเกณฑ์<br/>ไม่น้อยกว่าสามในห้า</p>   |
| รธน 2540   | <p>1. เกณฑ์การเข้าชื่อญัตติขอเปิด<br/>อภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติความไม่<br/>ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเข้มงวดขึ้น<br/>และเข้มงวดมากกว่าการเนิรมติความ<br/>ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี</p>   | <p>ต้องติดตาม รธน 2550</p>  |

**ตารางที่ 34**  
**ลำดับเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่**  
**สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา**  
 2475 – 2549

| รัฐธรรมนูญ | การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่   | สถานะบ้านปลาย  |
|------------|--|--|
| รธน 2489   | <ol style="list-style-type: none"> <li>อำนาจนิติบัญญัติเป็นของ<br/>รัฐสภา<br/>(รวมพฤฒสภา)</li> <li>พฤฒสภามีอำนาจควบคุมการ<br/>บริหารราชการแผ่นดินเสมอด้วย<br/>สภาผู้แทนราษฎร</li> <li>การลงมติไว้วางใจนโยบายที่<br/>รัฐบาลแถลงเป็นอำนาจของ<br/>รัฐสภา (รวมพฤฒสภา)</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>อำนาจนิติบัญญัติเป็นของ<br/>รัฐสภาโดยตลอด<br/>ยกเว้นภายใต้รัฐธรรมนูญ<br/>ที่กำหนดให้มีระบบสภา<br/>เดี่ยว สมาชิกวุฒิสภามา<br/>จากการแต่งตั้ง ยกเว้น<br/>รธน 2540</li> <li>อำนาจนี้คงอยู่ใน<br/>รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ยึด<br/>ระบบสภาคู่ อันนี้ สมาชิก<br/>วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง<br/>ยกเว้น รธน 2540</li> <li>มีการต่อสู้ในประเด็นนี้<br/>หลัง รธน 2489<br/>รัฐธรรมนูญที่ยึดระบบสภา<br/>คู่ที่ให้อำนาจสภาผู้แทน<br/>ราษฎรลงมติไว้วางใจ<br/>นโยบายที่รัฐบาลแถลง<br/>มีเฉพาะ รธน 2492<br/>และ รธน 2517 นับตั้งแต่<br/>รธน 2521 เป็นต้นมา</li> </ol> |

| รัฐธรรมนูญ | การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่  | สถานะบ้านปลาย   |
|------------|---|---|
|            | <p>4. สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเสมอด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>5. ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา</p> | <p>รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติ</p> <p>4. หลัง รธน 2489 การตั้งกระทู้เป็นสิทธิสมาชิกรัฐสภา ยกเว้นระบบสภาเดี่ยว</p> <p>5. ประเด็นนี้กลายเป็นประเด็นการต่อสู้ยืดเยื้อ เหตุการณ์พฤษภาคม 2535 สร้างแรงกดดันให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา รธน 2540 ยึดมตินี้ ทั้งๆที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง</p> |
| รธน 2490   | 1. สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างกฎหมายในรัฐสภา   | 1. อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภาปรากฏอีกครั้งหนึ่งใน รธน 2511 แต่ไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น  |
| รธน 2492   | 1. สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิด   | 1. ในระบบสภาคู่ เฉพาะ รธน 2517 ให้สิทธินี้แก่ ส.ส. แต่จบลงด้วย รธน  |

| รัฐธรรมนูญ | การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่   | สถานะบันปลาย  |
|------------|--|---|
|            | อภิปรายทั่วไปเพื่อให้<br>คณะรัฐมนตรีแถลง<br>ข้อเท็จจริง  | 2534 และ รธน 2540<br>ให้สิทธินี้แก่ สว.   |
| รธน 2511   | 1. สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเสนอ<br>ด้วย ส.ส. ในการเข้าชื่อเสนอ<br>ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อ<br>ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีราย<br>ตัวหรือทั้งคณะ | 1. หลัง รธน 2511 อำนาจ<br>นี้กลับไปเป็นของ ส.ส. มี<br>ความพยายามที่จะให้<br>สว. มีอำนาจนี้อีกใน<br>รธน 2534 แต่ถูกต่อต้าน<br>จนมีการแก้ไขตาม<br>รธน 2534/2534 (3) |



**ตารางที่ 35**  
**จำนวนมาตราและนโยบายในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ**  
**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**  
**พ.ศ. 2475 – 2540**

| รัฐธรรมนูญ       | มาตรา      | จำนวนมาตรา | จำนวนนโยบาย |
|------------------|------------|------------|-------------|
| 1. รธน 2492      | ม. 54 – 72 | 19         | 17          |
| 2. รธน 2475/2495 | ม. 38 – 44 | 7          | 7           |
| 3. รธน 2511      | ม. 53 – 70 | 18         | 15          |
| 4. รธน 2517      | ม. 62 – 94 | 33         | 39          |
| 5. รธน 2521      | ม. 53 – 73 | 21         | 36          |
| 6. รธน 2534      | ม. 59 – 80 | 22         | 46          |
| 7. รธน 2534/2538 | ม. 58 – 89 | 32         | 54          |
| 8. รธน 2540      | ม. 71 – 89 | 19         | 49 (54)     |

**ที่มา:** รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546 ข: 369)

**หมายเหตุ:** รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีแนวนโยบายแห่งรัฐในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยด้วย ตัวเลขในวงเล็บรวมแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งหมด

## บรรณานุกรม

### ก. ภาษาไทย

กระมล ทองธรรมชาติ วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์บรรณกิจ 2524

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช เสี่ยงจากเจ้าของประเทศ กรุงเทพฯ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2528

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช ผ่านทางตันการเมืองไทย กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายศึกษา 2537

ดำรง อัมวิเศษ “การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 และการเมืองภายหลังการประกาศ ใช้รัฐธรรมนูญ” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2530

นิธิ เอียวศรีวงศ์ “รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมไทย” ศิลปวัฒนธรรม ปีที่ 13 ฉบับที่ 1 (พฤศจิกายน 2534)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติธรรม 2537

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ กฎหมายรัฐธรรมนูญ โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2549

ปวย อิงภากรณ์ ประสบการณ์ชีวิตและข้อคิดสำหรับคนหนุ่มสาว กรุงเทพฯ มูลนิธิโกลดคิมทอง 2538

ปวย อิงภากรณ์ (2545 ก) ทศนะว่าด้วยการเมืองและจริยธรรม กรุงเทพฯ มูลนิธิโกลดคิมทอง 2545

ปวย อิงภากรณ์ (2545 ข) ทศนะว่าด้วยการศึกษา กรุงเทพฯ มูลนิธิโกลดคิมทอง 2545

ปวย อิงภากรณ์ (2545 ค) ทศนะว่าด้วยเศรษฐกิจ กรุงเทพฯ มูลนิธิโกลดคิมทอง 2545

ไพโรจน์ ไชยนาม รัฐธรรมนูญ: บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย เล่มที่หนึ่ง กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519

ไพโรจน์ ไชยนาม รัฐธรรมนูญ: บทกฎหมายและเอกสารสำคัญใน  
ทางการเมืองของประเทศไทย เล่มที่สอง กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
2520

มานิตย์ จุมปา ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ฉบับ  
พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติธรรม 2543

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532/2546) กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ  
ในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475 - 2530  
ฉบับพิมพ์ ครั้งที่สาม กรุงเทพฯ โครงการจัดพิมพ์คปไฟ 2546 จัดพิมพ์ครั้งแรกโดย  
สมาคมสังคมศาสตร์ แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2532

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2539 ก) “บรรทัดฐานทางกฎหมายกับ  
บรรทัดฐานทางจริยธรรม” ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 5 เมษายน 2539

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2539 ข) “อาจารย์ป่วยกับธนาคารแห่งประเทศไทย” *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 10 กรกฎาคม 2539

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ “บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐใน  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 20  
ฉบับที่ 2 - 3 (มิถุนายน - กันยายน 2545) หน้า 65 -140

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546 ก) เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ เล่มหนึ่ง  
กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มติชน 2546

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546 ข) เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ เล่มสอง  
กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มติชน 2546

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546 ค) “การผันงบประมาณแผ่นดิน เรื่องของ  
หมากันขี้” ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 18 กันยายน 2546

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ เล่มสาม กรุงเทพฯ  
สำนักพิมพ์ มติชน 2547

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2548 ก) จาก Thaksinomicsสู่ทักษิณาธิปไตย ภาค  
หนึ่ง - สอง กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ **openbooks** 2548

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2548 ข) จาก Thaksinomicsสู่ทักษิณาธิปไตย ภาค  
สาม กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ **openbooks** 2548

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)  
พ.ศ. 2549: บทวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ” เอกสารวิชาการหมายเลข 605  
โครงการเมธี วิจัยอาวุโส สกว. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (มกราคม 2550)

วิภาลัย ชีรอนันต์ “การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2522

วิชชุ เครืองาม *กฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับพิมพ์ครั้งที่สาม* กรุงเทพฯ สำนักนิติบรรณาการ 2530

สมชาติ รอบกิจ “การร่างรัฐธรรมนูญ 2517” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2523

สมพร ใ้บบางยาง “สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่สอง พ.ศ. 2516” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2519

สัทธิ เปรมจิตต์ *ประวัติรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรก พ.ศ. 2475 ถึงฉบับปัจจุบัน* กรุงเทพฯ ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์ 2514

สุนันท์ อธิมุตินภาพ “การร่างรัฐธรรมนูญไทยฉบับพุทธศักราช 2492” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2518

ศุภาสิณี ชมะสุนทร “วิกฤติการณ์รัฐธรรมนูญ 2534 จากพutschายัน 2534 ถึงพฤษภาคม 2535” ใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (บรรณาธิการ) “รัฐธรรมนูญไทย 2475 - 2534” เอกสารประกอบการสัมมนา “60 ปีประชาธิปไตย สติธิเสรีประชาไทย” จัดโดย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ระหว่างวันที่ 24 -28 มิถุนายน 2535

เสปนันท์ จานนิก (2529/2549) *การเมืองไทยกับพัฒนาการการเมือง ฉบับพิมพ์ครั้งที่สาม* กรุงเทพฯ มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2549 ฉบับพิมพ์ครั้งแรก พ.ศ. 2529 ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง พ.ศ. 2540

อมร จันทระจนกุลณ์ และคณะ *นิติรัฐกับอำนาจในการตราพระราชกำหนด บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในการตราพระราชกำหนดการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2546* กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน 2546

อัมมาร สยามวาลา “เกษตรกรกับรัฐ” ปาฐกถาพิเศษปวญ อังภากรณ์ ครั้งที่หนึ่ง จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2530

อัมมาร สยามวาลา “การแยกอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกัน” รายงานที่ตีพิมพ์ใน ฉบับที่ 16 กุมภาพันธ์ 2540

## ข. ภาษาอังกฤษ

Ackerman, Bruce. "Taxation and the Constitution", *Columbia Law Review*, Vol. 9, No. 1 (January 1999), pp. 1 - 58.

Aranson, Peter H. "Constitutionalizing the Regulatory Process", in *McKenzie (1984: 187 - 206)*.

Arrow, Kenneth J. *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley and Sons, 1963.

Azariadis, Costas, and Vincenzo Galasso, "Constitution 'Rules' and Intergenerational Fiscal Policy", *Constitutional Political Political Economy*, Vol. 9, No. 1 (1998), pp. 67 - 74.

Bagehot, Walter. *The English Constitution*. Edited by Paul Smith. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

Barendt, Eric. *An Introduction to Constitutional Law*. Oxford University Press, 1998.

Bates, Robert H. "Political Reform", in Benro Ndulu, et al. (eds.), *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960-2000* (Cambridge University Press, forthcoming).

Bernholz, Peter. "The Implementation and Maintenance of a Monetary Constitution", *Cato Journal*, Vol. 6, No. 2 (Fall 1986), pp. 477 - 511.

Bogdanor, Vernon (ed.). *The British Constitution in the Twentieth Century*. Oxford: Oxford University Press for the British Academy, 2003.

Bradley, Anthony. "The Sovereignty of Parliament", in *Jowett and Oliver (2000: 23 - 58)*.

Brennan, Geoffrey. "Constitutional Constraints on Fiscal Powers of Government", in *McKenzie (1984: 115 - 131)*.

Brennan, Geoffrey, and J.M. Buchanan. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

Buchanan, J.M. "Predictability: The Criterion of Monetary Constitutions", in *Yeager (1962: 155 - 183)*.

Buchanan, J.M., C.K. Rowley, and R.D. Tollison (eds.), *Deficits*. Oxford :







คณะกรรมการ

เรื่องมหา พิกัดปณิน

ปกปอง จันทน์

### ออกแบบปกและรูปเล่ม

พิษณุอักษร

สำนักพิมพ์ openbooks

โทรสาร ๐-๒๖๖๕-๕๑๕๕

www.pioneer.com

nopenon@yahoo.co

โรคมะเร็ง

[illegible]



