



ทรงพระเจริญยิ่งยืนนาน

ISSN 0125-0957



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๒ ฉบับที่ ๑๒ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา		
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางศาสนา							05.00		
06.00	คุยข่าวเช้า				แจ้งข่าว : เตือนภัย			06.00		
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00		
07.30	ทันสถานการณ์					วิจัยก้าวไกล	ทำดีได้ดี	07.30		
08.00	สถานีอุทธรณ์ใน (โทรทัศน์รัฐสภา)					ถ่ายทอด คสช. (rerun)	ขบวนการคนตัวเล็ก (เด็กและเยาวชน)	08.00		
09.00	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)		มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00		
09.30	สภาสนทนา	สภาสนทนา		สภาสนทนา	สภาสนทนา	การบ้าน การเมือง	มีข่าวดีมาบอก	09.15		
10.00	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สปช. ครั้งที่ 3/2557 28 ต.ค.57)		การเมืองเรื่อง ของประชาชน	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)	บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย	10.00		
11.00			เกาะติดสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	บันทึกการประชุมสภา		11.00		
12.00			ถ่ายทอดเสียง การประชุม	รัฐสภาของเรา	ถ่ายทอดเสียง การประชุม	ถ่ายทอดเสียง การประชุม	แผ่นดินถิ่นไทย		12.00	
13.00			สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)	สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)	ท้องถิ่นบ้านเรา		13.00
15.00			จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สปช. ครั้งที่ 3/2557 28 ต.ค.57)	จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สปช. ครั้งที่ 3/2557 28 ต.ค.57)	รักเมืองไทย	จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	สภาสาระ	ละครวิทยุ	15.00
16.30					กาลครั้งหนึ่ง.. เมื่อวันนั้น	ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57	ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57	ชีวิตกับการเรียนรู้ สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก		16.00
17.00					Gossip การเมือง			ละติจูดรอบโลก		17.00
18.00			เดินหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)					เดินหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณ ททบ.)		18.00
18.30	กรรมาธิการพบประชาชน		เจตนารมณ์ กฎหมาย	เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน	ร้อยเรียงข่าว	เพลงดี ศรีแผ่นดิน	เพลินเพลง ยามเย็น			
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00		
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ							19.30		
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)							20.00		
	รายการจากสถาบันพระปกเกล้า					คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ			
21.00	ปชช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	เปิดประตู สู่ กกต.	สดง. พบประชาชน	กรรมการสิทธิฯ/ ผู้ตรวจการแผ่นดินฯ	ธรรมะก่อนนอน		21.00		
21.30	ธรรมะก่อนนอน									
22.00								22.00		

หมายเหตุ - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท
- ข่าวต้นชั่วโมง และสปรอตต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00-21.00 นาฬิกา (ช่วงละ 3-5 นาที)
- หากช่วงเวลาใดมีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



វិទ្យាសាស្ត្រ



*When in deep night, why fair imperfect shades
Through heavy sleep, on soft downy beds
All days are made
I want
they see the
But when I
And
Then
How would it*



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายจรูญ พันธุ์เป็รื่อง
นางสาวสุภาวดี ขมะสุนทร

บรรณาธิการ

นายประวิทย์ ตั้งใจมั่น

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

ประจำกองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์
นางฟ้าดาว คงนคร
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี
นางสาวสทวรรตน์ เพ็ชรไทย
นายพิษณุ จารีย์พันธ์

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลณี จุลนานนท์
นางสาวจรียาพร ดีกล้า
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางชญาณี จงไกรจักร์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิติทัศน์ อังคศิริชัย
นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางฉัตรภรณ์ วิวัฒนวนิช

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

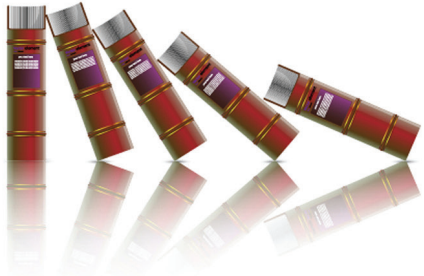
การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่ บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สำนักประชาสัมพันธ์ กลุ่มงานผลิตเอกสาร
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒
e-mail : rattasapasam@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

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

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็น
บทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณา
อนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ
ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใด
ที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับ
ทางราชการแต่ประการใด



Unบรรณาธิการ

การยกย่องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นเรื่องที่สังคมไทยให้ความสนใจอยู่ในขณะนี้ เพราะคาดหวังว่าจะทำให้เกิดการปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในด้านต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การสร้างความปลอดภัยของคนในชาติ โดยเฉพาะประเด็นด้านการเมือง และระบบรัฐสภา เป็นที่จับตามองถึงจำนวนและที่มาของคณะรัฐมนตรี ส.ส. และ ส.ว. รวมทั้งกระบวนการเลือกตั้งว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ อย่างไร และที่น่าสนใจอีกประเด็น คือ การให้ความสำคัญกับเรื่องความเป็นพลเมือง โดยมีข้อเสนอให้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ให้มีหน้าที่สร้างความเป็นพลเมือง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ รู้เท่าทันสื่อ เลือกที่จะเชื่อหรือไม่เชื่อ ฟังตนเองได้ เคารพหลักความเสมอภาพ เคารพความแตกต่าง เคารพสิทธิของผู้อื่น เคารพกติกา ยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม ตระหนักในหน้าที่รับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม ทั้งนี้ รัฐจะต้องให้การศึกษารื่องพลเมือง ด้วยการกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรในสถานศึกษาทุกระดับทั้งในระบบและนอกระบบ รวมทั้งผู้ที่พ้นวัยศึกษาด้วย ซึ่งข้อเสนอนี้เป็นสิ่งที่ดีถ้าทำได้จริงไม่ใช่เป็นเพียงการท่องจำให้ขึ้นใจแต่ขาดความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงควรมีวิธีการวัดผลว่าได้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการหรือไม่ เพื่อไม่ให้ “ความเป็นพลเมือง” เป็นเพียงแค่คำพูดที่สวยหรูเท่านั้น

เพื่อให้เข้ากับสถานการณ์ในปัจจุบัน รัฐสภาสารฉบับนี้จึงขอนำเสนอบทความเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒ เรื่อง คือ เรื่อง **“ข้อคิดบางประการจากธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗”** ที่ผู้เขียนต้องการฝากให้เป็นข้อคิดสำหรับการยกย่องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำลังมีขึ้น เพื่อให้มีเนื้อหาสอดคล้องกับระบบการเมืองแบบรัฐสภา และลดปัญหาทางการเมืองที่เกิดจากการยกย่องที่ผิดพลาด ส่วนเรื่องที่สอง คือ **“รัฐธรรมนูญ: หลักการและบริบททางวิชาการ”** ที่อธิบายถึงความจำเป็นและความสำคัญของการมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ รวมทั้งวิเคราะห์ถึงสาระรายละเอียดต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ อาทิ รัฐธรรมนูญกับระบอบการปกครองที่ชี้ให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญนั้นยึดหลักการปกครองแบบเผด็จการหรือแบบประชาธิปไตยจะพิจารณาจากสิ่งใด ความหมายของรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐธรรมนูญว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร และรัฐธรรมนูญมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดาอย่างไรบ้าง

นอกจากนี้ ยังมีบทความที่น่าสนใจอีก ๔ เรื่อง ได้แก่ เรื่อง **“การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน”** ซึ่งมีเนื้อหาให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในเรื่องความสำคัญของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจากภูมิหลังเป้าหมายของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และผลกระทบอันเกิดจากประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่มีต่อประเทศไทย รวมทั้งข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมของไทยและการลดผลกระทบที่มีต่อประเทศไทย เรื่องต่อมา **“ยุทธศาสตร์รายจ่ายภาครัฐ: มติยุทธศาสตร์ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม งบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ – พ.ศ. ๒๕๖๕ (ระยะที่ ๑)”** ที่ผู้เขียนเน้นศึกษาหารูปแบบรายจ่ายสาธารณะ เพื่อให้เป็นแนวทางการพิจารณารายจ่ายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษายุทธศาสตร์และการวิเคราะห์รายจ่ายเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม งบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๖๕ ในระยะที่ ๑ ซึ่งเป็นความท้าทายใหม่จากการบริหารงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ว่าได้สนับสนุนยุทธศาสตร์โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมอย่างไร ส่วนบทความสองเรื่องสุดท้าย คือ **“ทัศนคติและพฤติกรรมการรับชมรายการถ่ายทอดสดการอภิปรายในรัฐสภา ศึกษากรณี อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร”** ที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติและพฤติกรรมการรับชมรายการถ่ายทอดสดการอภิปรายในรัฐสภา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทัศนคติและพฤติกรรมการรับชมรายการถ่ายทอดสดการอภิปรายในรัฐสภา ศึกษาทัศนคติของประชาชนต่อระบบการเมืองไทยและศึกษาผลความคิดเห็นต่อการสร้างความรู้ด้านทัศนคติทางการเมืองไทย ทั้งนี้ เพราะการรับรู้ข่าวสารทางการเมืองจะมีผลต่อเนื่องในการตัดสินใจเข้าร่วมทางการเมืองของประชาชน และบทความเรื่อง **“การปฏิรูประบบเลือกตั้งในนิวซีแลนด์”** ที่อธิบายถึงกระบวนการปฏิรูประบบเลือกตั้งในประเทศนิวซีแลนด์ โดยเริ่มจากการอธิบายภูมิหลังของระบบการเมือง บริบทอันนำไปสู่การปฏิรูประบบเลือกตั้ง กระบวนการปฏิรูประบบเลือกตั้ง และสาระสำคัญของระบบเลือกตั้งในปัจจุบัน รวมทั้งข้อเสนอการศึกษาทบทวนระบบเลือกตั้งในปี ค.ศ. ๒๐๑๒ จากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ปีนี้ กองบรรณาธิการรัฐสภาสาร ขออวยพรให้ผู้อ่านและครอบครัวมีความสุข มีสุขภาพดี ประสบความสำเร็จในทุก ๆ สิ่ง และสมหวังในสิ่งที่ปรารถนาทุกประการ แล้วพบกันใหม่ในปี ๒๕๕๘ สวัสดี.

สารบัญ

รัฐสภาสาร ปีที่ ๖๒ ฉบับที่ ๑๒ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

Vol. 62 No. 12 December 2014

ข้อคิดบางประการจากธรรมเนียมชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗	๕
รศ. พัฒนะ เรือนใจดี	
รัฐธรรมนูญ: หลักการและบริบททางวิชาการ	๒๔
ดร. กิตติวัฒน์ รัตนติลก ณ ภูเก็ต	
การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน	๔๘
รองศาสตราจารย์โรจน์ ภาควิชาเศรษฐศาสตร์	
ยุทธศาสตร์รายจ่ายภาครัฐ: มิติยุทธศาสตร์ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม	๗๑
งบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ – พ.ศ. ๒๕๖๕ (ระยะที่ ๑)	
ดร. ทศนีย์า บริพิศ	
ทัศนคติและพฤติกรรมกรรมการรับชมรายการถ่ายทอดสดการอภิปรายในรัฐสภา	๘๐
ศึกษากรณี อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร	
นายบุญญาบารมี สว่างวงศ์	
การปฏิรูประบบเลือกตั้งในนิวซีแลนด์	๙๔
ปรีวิทย์ วัฒนสุชา	



มหาราชาสิรวาท “พระบิดาแห่งฝนหลวง”

นับแต่เสด็จเสวยถวัลยราชย์
ทรงปฏิบัติภารกิจติดพันพัว
ทรงทราบว่าภาวะแห้งแล้งน้ำ
เช่นตัดไม้ทำลายป่าพินาศไป
จึงทรงค้นวิจัยหาเทคโนโลยี
ทรงสละพระราชทรัพย์พระราชทาน
หมายรักษาต้นน้ำลำธารไว้
เพื่อเกษตรชลประทานบันดาลดล
ฝนหลวงคือน้ำสะอาดหยาดจากฟ้า
จากแหล่งน้ำทั้งบนหล้าและบาดาล

องค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
เสด็จเยี่ยมพสกทั่วแผ่นดินไทย
เกิดจากคนกระทำเป็นส่วนใหญ่
ฝนจึงไม่ตกต้องฤดูกาล
ตลอดทั้งสิบสี่ปีที่ผันผ่าน
เพื่อสร้างงานฝนหลวงแก่ปวงชน
ชูป่าไม้ชุ่มฉ่ำโน้มนำฝน
ป้องกันมลภาวะทุกท่าธาร
ทรัพยากรสำคัญมหาศาล
นิรันดรกาลไม่มีหมดไม่อดน้ำ

ฝนเทียมนำเมฆฟ้า
จุดตั้งสังฆารดล
หมายไปรยปริมณฑล
ธ จึงโปรดขโน้มน้าว
เงินทุนแรกเริ่มแท้
ศกสองห้าหนึ่งสองการ
หลายหน่วยร่วมผสาน
หมายช่วยอวยราษฎร์ทั้ง
“ฝนหลวง” นามจึ้งรู้
รัฐประกาศเป็นทางการ
ยี่สิบเอ็ดกันยายน
กระทรวงเกษตรสนองให้
หนึ่ง-คองปริมาตรน้ำ
หนองอ่างบึงเพื่อการ
รวมน้ำแหล่งดินดาล
ไฟเพิ่มประปาซ้ำ
สอง-การป้องกันทั้ง
การขาดแคลนน้ำเนา
อุบโภคบริโภคเพรา
พระราชปณิธานให้
ฝนหลวงรินราษฎร์นั้น
น้ำพระทัยไปรยเปรอ
หมายเขียวทุกเสี้ยวเฉอ
เป็น “ปารักน้ำ” ไว้
เกษมสันต์ปรีดิทั้ง
เชิญพระรัตนตรัย
เทพศักดิ์สิทธิ์สถิตใน
จตุรพิธพรพร้อง

มาฝน
ทั่วดาว
ปรีทัศน์ ทั่วแล
หลากล้วนสนับสนุน
พระราชทาน
ก่อตั้ง
ฉลองพระเดช
ทั่วดาวแดนสยาม
เล่าขาน
กำหนดไว้
ปีหนึ่ง-แปดนา
สืบสร้างพระราชประสงค์
ในธาร
กักน้ำ
ดลผลิต ผลแฮ
เพื่อสร้างชลประทาน
บรรเทา
ชีพไว้
ภาคเกษตร
สฤกษ์แท้ทั้งปวง
ประสงค์เสนอ
ป่าไม้
สฤกษ์ทั่ว สยามเทอญ
“ป่า-น้ำ” รักนิรันดร์
เทศ-ไทย
ปกป้อง
สกลโลก
พร้งพร้อมหทัยถวาย

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ
ข้าพระพุทธเจ้ากองบรรณาธิการรัฐสภาสาร
(นายประยอม – ม.ร.ว.อรฉัตร ชองทอง ประพันธ์)



ข้อคิดบางประการจากธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗

รศ. พัฒนะ เรือนใจดี*

ผู้เขียนต้องการนำเสนอข้อคิดบางประการเกี่ยวกับประเด็นสำคัญ ๆ ที่ควรต้องพิจารณาในเวลาที่จะมีการร่างหรือจัดทำกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเกี่ยวกับการร่างการบัญญัติ เนื้อหา รวมถึงการผูกโยงกันของสถาบันทางการเมือง หลักการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนี้ เพราะการร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญมิได้ขึ้นอยู่กับผู้ร่างหรือคณะกรรมการร่างผู้พิจารณา สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) หรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) หรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) หรือคณะรัฐมนตรี (ครม.) จะดำเนินการร่างอย่างไรก็ได้ จะนำสิ่งที่เป็นบทบัญญัติใดตัดทิ้งหรือเพิ่มเติมเข้าไปก็ได้ โดยมักจะมีคำกล่าวกันว่า การร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญต้องเน้นการมีส่วนร่วมและนำสิ่งที่ดี ๆ ของแต่ละประเทศมาใส่จนบางครั้งทำให้เห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยในอดีตที่ผ่านมาก่อปัญหาขึ้น คือ

- ๑) มีการร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญจากการนำข้อเท็จจริงมาบรรจุไว้
- ๒) มีการร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญจากการนำระบบกฎหมายอื่นมาเกี่ยวข้อ

* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ และรองอธิการบดีฝ่ายเทคโนโลยีสื่อสารการศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหง

๓) มีการร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญจากการนำระบบการเมืองอื่นมาเป็นมาตรการตรวจสอบฝ่ายบริหาร

ความเข้าใจดังกล่าวเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงมีความคลาดเคลื่อนและไม่ถูกต้องหลายประการ และทำให้กฎหมายรัฐธรรมนูญมีสถานะหรือสถานภาพไม่ทรงไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุด และห่างไกลจากทฤษฎีระบบการเมือง แท้จริงแล้วการร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นมีสิ่งที่ต้องการบรรจุไว้ ควรบรรจุและควรหรือไม่ควรต้องบรรจุก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจในการเมืองทั้งสองระบบ (ระบบรัฐสภา, ระบบประธานาธิบดี)

ดังนั้น ข้อคิดบางประการจากธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗ บทความนี้ จึงมุ่งสร้างความเข้าใจถึง

๑) กระบวนการยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะมีการจัดทำขึ้นในเร็ววันนี้

๒) เนื้อหาที่ควรจะต้องมีในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๓) บทส่งท้ายข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

อันจะนำไปสู่การศึกษาค้นคว้าต่อยอดในทางวิชาการ สำหรับผู้สนใจหรือนักศึกษากฎหมายเพื่อทำการค้นคว้าต่อไป

๑. กระบวนการยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา

โดยประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาดังนี้

๑) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕

๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม

๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙

๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐

๕) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒

๖) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕

๗) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒

- ๙) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑
- ๙) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕
- ๑๐) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗
- ๑๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙
- ๑๒) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐
- ๑๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑
- ๑๔) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔
- ๑๕) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔
- ๑๖) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐
- ๑๗) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙
- ๑๘) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
- ๑๙) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

หากจะจัดกลุ่มก็สามารถแจกแจงกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยดูถึงที่มาหรือกระบวนการวิธีในการจัดทำร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ จากผู้บัญญัติได้ดังนี้

๑. ประเภทที่มีการบัญญัติหรือยกวางโดยคณะกรรมการ, คณะกรรมาธิการยกวาง โดยมาจากผู้ทรงคุณวุฒิในหลากหลายสาขาอาชีพ และมีจำนวนมากน้อยแตกต่างกันออกไป ประเภทนี้ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔

๒. ประเภทที่ให้มีการเลือกตั้งผู้ที่จะไปเป็นตัวแทนในการยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เรียกว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) จังหวัดละ ๑ คน และมีคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่ง ร่วมกันยกร่างและออกรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (ไม่มีการลงประชามติ) ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐

๓. ประเภทที่ให้ มีสมาชิกแห่งชาติจำนวน ๒,๐๐๐ คน ขึ้นมาก่อน แล้วสมาชิกสมาชิกคัดเลือกกันให้เหลือ ๒๐๐ คน แล้วสมาชิกจำนวน ๒๐๐ คน คัดเลือกกันกรองกันให้เหลือ ๑๐๐ คน มาเป็นคณะกรรมการยกร่างแล้วให้ประชาชนลงประชามติภายหลังจากที่จัดทำเสร็จ โดยระบุไว้ในรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นที่มาของกฎหมายรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๕๐

กล่าวสำหรับที่มาของกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่มีระบุไว้ในธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้ระบุไว้ในมาตรา ๒๗, มาตรา ๒๘, มาตรา ๓๐, มาตรา ๓๑, มาตรา ๓๒, มาตรา ๓๔, มาตรา ๓๖, มาตรา ๓๗, มาตรา ๓๘, มาตรา ๓๙^๑

ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่ากระบวนการได้มาซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตามธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗ คือ มีการกำหนดให้มีสมาชิกสภาปฏิรูป (สปช.) จำนวน ๒๕๐ คน ทำหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีหน้าที่ในการพิจารณากฎหมายรัฐธรรมนูญรวมทั้งเสนอแนะ แก้ไข โดยอาศัยความรู้ความชำนาญในแต่ละด้านของคนที่ได้รับการคัดเลือกมา โดยมีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๓๖ คน ซึ่งมีองค์ประกอบจากทั้งสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.), คณะรัฐมนตรี, สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทำการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมตามจำนวนที่ธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗ กำหนดไว้จาก สภาปฏิรูปแห่งชาติจำนวน ๒๐ คน, คณะรัฐมนตรี ๕ คน, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๕ คน และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) คัดเลือกประธานสภาปฏิรูป ๑ คน เพื่อทำการยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาที่ตั้งไว้ และส่งกลับให้ สปช., คณะรัฐมนตรี, คณะรักษาความสงบแห่งชาติ, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

^๑ โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗, ๒๘, ๓๐, ๓๑, ๓๒, ๓๔, ๓๖, ๓๗, ๓๘, ๓๙

พิจารณาตรวจดูต้นร่าง และก็ต้องแล้วเสร็จตามกำหนดเวลาที่ตั้งไว้ และคณะกรรมการกิจการ
ยกร่างก็ต้องกลับมาแก้ไขตามให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้และส่งกลับมาให้ตรวจ และการ
ตรวจแก้ไข (ครั้งที่สอง) ก็ต้องเร่งรัดให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาที่ตั้งไว้ โดยไม่มีกรนำมาลง
ประชามติ

อนึ่ง หากพ้นกำหนดเวลาตามที่ธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗ กำหนดไว้
ก็ให้ สนช., สปช., หรือคณะกรรมการยกร่างชุดดังกล่าวหมดสภาพไป และให้คณะ
รักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งชุดใหม่มาทำหน้าที่ต่อไป ภายใต้กำหนดเวลาตามที่มีปรากฏ
ในธรรมนูญชั่วคราว และหากไม่เสร็จอีกก็ให้สิ้นสภาพไป และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
ดำเนินการคัดเลือกคณะกรรมการชุดใหม่ดังกล่าวมาทำหน้าที่แทนต่อไปอีก สลับกันไปเช่นนี้
จนได้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งในการได้มา หรือยกร่างรัฐธรรมนูญที่
แตกต่างไปจาก ๓ ประเภท ที่ยกมากล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการยกร่างหรือจัดทำ
รัฐธรรมนูญไม่มีข้อกำหนดตายตัวถึงวิธีการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญ ปัญหาคือ
แล้วการจัดทำยกร่างแบบใดจะเป็นแบบที่ดีที่สุด

เพราะขณะนี้ รูปแบบหรือกระบวนการยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีอยู่
ด้วยกัน ๔ แบบ แล้วรูปแบบวิธีการใด จะเป็นรูปแบบหรือวิธีการที่ถูกต้องในการยกร่างเพื่อ
จัดทำกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่ถูกต้องตาม
ทฤษฎี และระบบการเมืองตามหลักแห่งความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วย

๑. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด
๒. รัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ใช้ตีความกฎหมายในศาล
๓. การละเมิดต่อรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น
๔. รัฐธรรมนูญต้องมีความแตกต่างในที่มาและอำนาจในการตราต่างจากกฎหมายอื่น
๕. การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต้องมี
๖. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันทุกองค์กร
๗. กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร
๘. การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญต้องทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา
๙. ต้องมีระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ

ผู้เขียนเห็นว่าสิ่งที่สำคัญหากพิจารณาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศ ต้นแบบในระบบการเมืองต่าง ๆ จะได้ ดังนี้

กรณีสภาร่างรัฐธรรมนูญในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยใช้เขตมณฑลเป็นเขตเลือกตั้ง ทำให้จำนวนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีทั้งหมด ๕๘๖ คน (ไม่มีการลงประชามติ)

กรณีสภาร่างรัฐธรรมนูญในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวนทั้งสิ้น ๖๕ คน มาจากทั้ง ๑๑ รัฐ ในเขตเยอรมันตะวันตกและมาจากการเลือกตั้งของรัฐสภาในรัฐนั้น ๆ ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน นอกจากนี้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๖๕ คน ที่มาจากรัฐทั้ง ๑๑ รัฐ และยังมีผู้เข้าร่วมประชุมอีก ๕ คน ซึ่งมาจากเบอร์ลิน โดยผู้เข้าร่วมประชุม ๕ คนนี้ ไม่มีสิทธิออกเสียงลงมติในที่ประชุม

กรณีร่างรัฐธรรมนูญในประเทศญี่ปุ่น เป็นการร่างรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์พิเศษ ที่ถูกร่างขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประเทศญี่ปุ่นต้องยอมลงนามสนธิสัญญาพอทสדם เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมื่อดังกล่าว โดยมีคณะกรรมการทั้งสิ้น ๒ ชุด คือคณะกรรมการซึ่งจัดตั้งโดยรัฐบาลญี่ปุ่น และคณะกรรมการซึ่งจัดตั้งโดยนายพลแมคอาเธอร์ โดยตั้งคณะกรรมการขึ้น ๘ คณะ เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการไม่เกิน ๔ คน รวมแล้วมีกรรมการทั้งสิ้น ๒๕ คน โดยคณะกรรมการทั้ง ๘ คณะ แบ่งตามประเด็นต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ โดยเมื่อยกร่างเสร็จแล้วก็ได้นำมาทำประชามติหรือสอบถามจากประชาชน

กรณีสภาร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ที่ประชุมตั้งคณะกรรมการพิจารณารายละเอียด (Committee of Detail) ประกอบด้วยบุคคล ๕ คน เพื่อทำหน้าที่นำประเด็นสำคัญ ที่ได้รับการลงมติจากที่ประชุม ตามหลักการของระบบการเมืองแบบประธานาธิบดีมาพิจารณา ในรายละเอียดที่จะต้องเขียนอยู่ในรัฐธรรมนูญและเมื่อได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้วคณะกรรมการดังกล่าวก็ต้องทำรายงานเสนอต่อที่ประชุม และที่ประชุมก็ต้องอภิปรายต่อในรายละเอียดที่คณะกรรมการเสนอ โดยต้องพิจารณาเป็นรายมาตราไป เมื่อที่ประชุมได้พิจารณารายละเอียดเรียบร้อยแล้ว ที่ประชุมก็จะส่งรายละเอียดเหล่านั้นให้แก่คณะกรรมการรูปแบบ (Committee of Style) โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่นำข้อตกลงของที่ประชุม และรายละเอียดต่าง ๆ มาเขียนเป็นร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนพิจารณาถ้อยคำภาษาในร่างรัฐธรรมนูญด้วย

จากนั้นที่ประชุมก็ต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิจารณาสรุปแบบร่างเสร็จที่ประชุมมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกเล็กน้อย เมื่อแก้ไขเรียบร้อยแล้ว ตัวแทนผู้เข้าร่วมประชุมก็ได้ลงนามในร่างรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีการสอบถามหรือนำมาลงประชามติใด ๆ ทั้งสิ้น^๒

จะเห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศดังกล่าวข้างต้น มีกระบวนการยกร่างที่ง่าย ไม่สลับซับซ้อน และไม่ขัดกับหลักทฤษฎีในระบบการเมืองของแต่ละประเทศ กล่าวคือ หากเป็นระบบการเมืองแบบรัฐสภา (Parliamentary system) ก็จะร่างกฎหมายให้เป็นแบบระบบรัฐสภา แต่หากเป็นระบบประธานาธิบดี (Presidential system) ก็จะร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นระบบประธานาธิบดี จึงทำให้กฎหมายรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศไม่ใช้เวลาในการยกร่างนาน ไม่มีความสับสน มีความชัดเจนในกระบวนการของการผูกโยงกันของสถาบันการเมืองที่เด่นชัด และไม่กระทบกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยนักคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ได้วางหลักทฤษฎีไว้ดังนี้

“มองเตสกีเออ อธิบายการแบ่งแยกอำนาจ คือ การมอบอำนาจอธิปไตยเป็น ๓ ลักษณะ อันประกอบไปด้วยรัฐบาล ซึ่งทำหน้าที่ด้านการบริหารบ้านเมือง รัฐสภา ในฐานะองค์กรด้านนิติบัญญัติซึ่งจะต้องทำหน้าที่ด้านออกกฎหมาย ยุติธรรม และองค์กรด้านตุลาการ ที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดีต่าง ๆ ภายใต้แห่งระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance) ระหว่างทั้ง ๓ องค์กรนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับอำนาจตุลาการนั้น โดยลักษณะแล้ว สมควรเป็นอำนาจที่มีอิสระ และจะไปอยู่ร่วมกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้โดยเด็ดขาด”

“จอห์น ล็อก อธิบายการแบ่งแยกอำนาจตามลักษณะได้เป็น ๓ ประเภท คือ “อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย” ย่อมสมควรที่จะใช้โดยบุคคลจำนวนมากที่มีความหลากหลายแตกต่างกัน ซึ่งได้มาร่วมประชุมกันตามระยะเวลาอันมีกำหนดและแยกจากกันไปในเวลาทีการกิจดังกล่าวได้สิ้นสุดลงโดยภายหลังจากสิ้นสุดการทำหน้าที่บุคคลกลุ่มนี้ย่อมต้องเคารพผูกพันต่อกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ตนได้ร่วมตราขึ้น อำนาจประเภทที่ ๒ “อำนาจบังคับใช้กฎหมาย” รัฐอธิปไตยจำเป็นต้องมีองค์กรบังคับใช้กฎหมายซึ่งดำรงอยู่อย่างถาวรและทำหน้าที่ดังกล่าว

^๒ ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชมพูนุช ตั้งถาวร. (๒๕๕๕). *สมาพันธ์รัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: ประสบการณ์ต่างประเทศและประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. น. ๑๗-๑๘.

อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากหากปราศจากองค์กรบังคับใช้กฎหมายแล้วผลใช้บังคับของกฎหมายย่อมไม่อาจเกิดขึ้นในทางความจริง และอำนาจประเภทที่ ๓ “อำนาจในกิจการต่างประเทศ” ในการอาศัยอยู่ร่วมกันในรัฐอธิปไตยของมนุษย์นั้น ย่อมถือว่ารัฐอธิปไตยมีสถานะเป็นองค์กร ๗ หนึ่งซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยมนุษย์ทุกคนที่มาอาศัยอยู่ร่วมกัน และด้วยสถานะความเป็นองค์กรดังกล่าวทำให้รัฐอธิปไตยต้องทำหน้าที่ในการติดต่อสัมพันธ์กับรัฐอธิปไตยอื่น ๆ รวมถึงปัจเจกบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของรัฐ

“เซอร์ วิลเลียม แบล็กสโตน: การเน้นย้ำให้เห็นความสำคัญของความเป็นอิสระอำนาจของตุลาการที่แยกต่างหากจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เป็นลักษณะสำคัญในฐานะหลักการซึ่งเป็นเป้าหมายที่สำคัญประการหนึ่งของหลักการแบ่งแยกอำนาจ^๓

ผู้เขียนเห็นว่าสิ่งที่สำคัญภายในกฎหมายรัฐธรรมนูญควรมีเนื้อหาที่บรรจุไว้บัญญัติไว้มากกว่าการยึดติดกับกระบวนการยกร่างหรือจัดทำเพราะหากมีความเข้าใจผิดและหลงยึดติดอยู่กับการมีส่วนร่วมของประชาชน การฟังความคิดเห็น การนำมาลงประชามติตามที่ปฏิบัติกันมาในกฎหมายรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ และฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่เพียงอย่างเดียว โดยมิได้คำนึงถึงทฤษฎีระบบการเมือง หลักรัฐสภา หลักความสูงสุดของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ก็จะทำให้เห็นได้ว่า เป็นการยากที่จะได้รัฐธรรมนูญของประเทศที่สอดคล้องกับระบบรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้แต่ละจังหวัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) มาได้จังหวัดละหนึ่งคนแบบเดียวกันกับการเลือก ส.ส. แม้จะได้ตัวแทนของประชาชนก็ตาม แต่ก็ไม่มีหลักประกันว่ารูปแบบหรือหน้าตาของกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะเป็นเช่นไร ยิ่งเมื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทั่วประเทศ อีกส่งผลให้มีความหลากหลายและบางเนื้อหาอาจไกลไปจากทฤษฎีอยู่มาก แม้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จะให้มีผู้ทรงคุณวุฒิมาร่วมยกร่างด้วยก็ตาม สำหรับกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการนำมาทำประชามติ โดยให้ประชาชนเลือกว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่รับร่าง ซึ่งวิธีการดังกล่าวเมื่อเปรียบเทียบกับ

^๓ รองศาสตราจารย์ ดร. โกเมศ ขวัญเมือง. (๒๕๕๕). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองเปรียบเทียบ*. พิมพ์ครั้งที่ ๑. นนทบุรี: สำนักพิมพ์กัทับเบิก, น. ๘๓-๘๕.

กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญของต่างประเทศจะพบว่าไม่มีประเทศใดใช้วิธีการในการจัดทำ ยกร่างรัฐธรรมนูญตามแบบของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ (ประเทศฝรั่งเศสแม้จะมีการ รับฟังประชามติจากประชาชน แต่ก็ยังเป็นภายหลังจากที่กฎหมายรัฐธรรมนูญออกบังคับใช้แล้ว มาเป็นระยะเวลาหนึ่ง และถามในประเด็นเดียวมิใช่จะกระทำในเวลาแรกที่มีการยกร่างเสร็จแล้ว นำมาทำประชามติ) ดังนั้นกรณีกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ นำหลายๆ ประเด็น จำนวนถึง ๓๐๙ มาตรา มาสอบถามประชามติว่ารับหรือไม่รับร่าง จึงเป็นเรื่องที่ถามหลาย คำถาม แต่ให้ตอบเพียงคำตอบเดียว อันส่งผลกระทบต่อการใช้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงอีกด้วย

ดังนั้น ถ้ามีความเข้าใจตรงกันว่าสิ่งที่ควรจะมีในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตามแนวที่ คสช. (คณะรักษาความสงบแห่งชาติ) ระบุว่าจะให้มีการจัดทำโดยเร็วเพื่อให้แล้วเสร็จ และจัดให้ มีการเลือกตั้งทั่วไป จึงควรต้องพิจารณาหลักของระบบการเมือง สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็น ระบบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เป็นสำคัญ

หลักการระบบรัฐสภา ได้แก่

- ๑) รัฐบาลจะบริหารงานอยู่ได้ตราบเท่าที่รัฐสภาให้ความไว้วางใจ
- ๒) รัฐบาลมาจากเสียงข้างมาก
- ๓) รัฐบาลและรัฐสภาต่างตอบโต้ซึ่งกันและกันได้ตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งกันและกัน (Collective Responsibility)

๔) สมาชิกรัฐบาลมาจากสมาชิกรัฐสภา

๕) รัฐบาลและรัฐสภาร่วมกันกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ

หลักการระบบรัฐสภานี้ถือเป็นหัวใจที่สำคัญในการยกร่างหรือบรรจุไว้ในกฎหมาย รัฐธรรมนูญในประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อป้องกันหรือเป็นการสร้างหลักประกัน ให้กับกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาจะไม่มีองค์กรอื่น (องค์กรอิสระ, ศาลรัฐธรรมนูญ, ศาลปกครอง, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มาทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาล ซึ่งจะเสียสมดุลและกระทบหลักการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งจะทำให้การผูกโยงกันอย่างแนบแน่นของอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารอันเป็นหัวใจ ของระบบรัฐสภาคงอยู่ (Bipolar distinction) ผู้เขียนเห็นว่าควรนำหลักการนี้บรรจุไว้ในมาตรา ๓๕ แทนที่ข้อความเดิมจะเหมาะสมกว่า เช่นเดียวกับบทที่ว่าด้วยการตรวจสอบกฎหมาย รัฐธรรมนูญของประเทศที่เป็นประชาธิปไตยว่าจะต้องมีหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย มี

ข้อกำหนดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพรวมทั้งจะต้องมีข้อจำกัดอำนาจรัฐ ดังนั้น คำกล่าวที่ว่า ประเทศประชาธิปไตยต้องมีกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่การที่ประเทศมีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ประเทศอาจไม่เป็นประชาธิปไตยก็ได้ ความสำคัญจึงอยู่ที่เนื้อหา (Contents) ของกฎหมายรัฐธรรมนูญต่างหากว่ามีองค์ประกอบครบทั้ง ๓ ประการข้างต้น อันเป็นองค์ประกอบของกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ ดังนั้น แม้เรียกว่าเป็นกฎหมายสูงสุด แต่ถ้าเนื้อหาไม่มีองค์ประกอบดังกล่าว กฎหมายนั้นก็มิได้เป็นกฎหมายสูงสุดในความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย

๒. หลักการดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นหลักที่สำคัญ ที่เป็นบทสรุปได้ว่า เนื้อหาที่ควรจะมีในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

คือการบัญญัติไว้ซึ่งกลไกการผูกโยงกันของสถาบันการเมือง โดยเฉพาะอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อย่างแนบแน่น ตามทฤษฎีระบบรัฐสภา โดยที่ไม่มีการระบุถึงอำนาจอื่นในการเข้ามาตรวจสอบบริหาร เช่น บรรดาองค์กรอิสระต่าง ๆ ที่มีปัญหาในเชิงโครงสร้าง (ที่มา, วาระ, จำนวน, คุณสมบัติ, วิธีพิจารณา, อำนาจหน้าที่) รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองที่เข้ามาตรวจสอบการกระทำในทางการเมือง (Act of Government)

ส่วนการที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นสามารถทำได้ในหมวดอื่น ๆ ที่มีใช้ พระมหากษัตริย์, นิติบัญญัติ, บริหาร, ตุลาการ อันได้แก่หมวดที่ว่าด้วย บททั่วไป, สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย, หน้าที่ของชนชาวไทย, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน, การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ, การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ใช้ความรู้สึกหรือความรู้ทั่วไปในการแสดงความคิดเห็นได้ ไม่กระทบกับหลักทฤษฎีในการสร้างกฎหมายรัฐธรรมนูญในระบบรัฐสภา

มีฉะนั้นแล้วก็จะกลายเป็นว่า เราได้เอาสิ่งที่เป็นทฤษฎีการเมือง หลักระบบรัฐสภา ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องเป็นอย่างนั้น ตามหลักทฤษฎีเท่านั้นจะเป็นอื่นไปมิได้ ไปถามประชาชน เช่น

๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องเป็นรัฐมนตรี ซึ่งหลักการระบบรัฐสภาระบุว่า ต้องให้รัฐมนตรีมาจาก ส.ส. ดังนั้น การนำไปสอบถามประชาชน หรือการนำไปลงประชามติ จึงทำให้ผลคลาดเคลื่อนไป (ม. ๑๗๔ (๖) กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐)

๒) การนำองค์กระอิสระมาบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศที่อยู่ในระบบรัฐสภา ซึ่งควรต้องใช้สภาควบคุมฝ่ายบริหาร มีข้อองค์กระอิสระ

๓) การขยายอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่ตรงกับควมหมายและหน้าที่อย่างแท้จริงขององค์กรทั้งสองโดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญตั้งขึ้นเพื่อควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญมิใช่ควบคุมรัฐบาล (Judicial control) ศาลปกครองก็เข้ามาตรวจสอบการกระทำของรัฐบาล นโยบายของรัฐบาล (Act of Government) ซึ่งคลาดเคลื่อนไปจากหลักการมาก

๔) การระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ในมาตรา ๑๒๒ และมาตรา ๑๖๒ ถึงการให้อิสระกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก โดยไม่จำเป็นต้องฟังมติพรรค อันเป็นการทำลายหลักการระบบรัฐสภาลงที่พรรคการเมืองไม่สามารถควบคุมสมาชิกได้

๕) สมาชิกสภานิติบัญญัติของประเทศที่อยู่ในระบอบประชาธิปไตยควรต้องมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น ส.ว. จึงควรต้องมาจากการเลือกตั้งตามแบบของรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ มิใช่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่สรรหาหรือแต่งตั้ง ๗๔ คน โดยประธานองค์กระอิสระจำนวน ๗ คน (มาตรา ๑๑๓) คัดสรร แต่งตั้ง ๗๔ คน แต่จำนวน ๗๖ คน มาจากคนทั้งประเทศเลือกตั้ง ซึ่งไม่ได้สัดส่วนและไม่เป็นประชาธิปไตย

๖) ในขณะที่มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ห้ามมิให้รัฐมนตรีซึ่งมาจาก ส.ส. ลงคะแนนไว้วางใจตนเองได้ (มาตรา ๑๗๗) รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จะเห็นได้ว่าหลักการระบบรัฐสภา ให้ ส.ส. เป็นรัฐมนตรี (สวมหมวกสองใบ) แต่เมื่อนำมาตรา ๑๗๗ มาบังคับใช้ ก็จะทำให้เสียหลักการระบบรัฐสภาลงอีก

๗) การเขียนกฎหมายรัฐธรรมนูญจากข้อเท็จจริง ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญจะต้องเขียนจากทฤษฎีระบบการเมืองเท่านั้น มาตรา ๑๕๘ และ ๑๕๙ กลับห้ามมิให้ยุบสภานิติการอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ จึงเขียนระบุห้าม อันเป็นการทำลายหลักการตอบโต้กันระหว่างรัฐสภากับฝ่ายบริหาร (การอภิปรายไม่ไว้วางใจกับการยุบสภา) (Collective Responsibility) แม้กระทั่งการยุบสภากระทำได้ยาก (มาตรา ๑๐๘)

๘) การให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกำหนดได้ ซึ่งไม่เคยมีปรากฏมาก่อน อันเป็นการขัดกับหลักที่ให้ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายได้ในเวลาที่สภาฯ ปิด และมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ (มาตรา ๑๘๔, มาตรา ๑๘๕) รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐^๕

๙) การแถลงนโยบายไม่ต้องลงมติขอความเห็นชอบ (มาตรา ๑๗๖) ซึ่งควรจะต้องให้ลงมติเพื่อเป็นการรับรองนโยบายของรัฐบาลก่อนเข้ารับบริหารประเทศเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๗ อันเป็นการสอดคล้องกับระบบรัฐสภา

๑๐) การจำกัดวาระของนายกรัฐมนตรี (มาตรา ๑๗๑) อันเป็นการนำสิ่งที่อยู่ในระบบประธานาธิบดีซึ่งห้ามเป็นเกินกว่า ๒ สมัย ๘ ปี มาบัญญัติไว้ ทั้งที่นายกรัฐมนตรีในระบบรัฐสภามาจากสภาเลือกมิใช่ประชาชนเลือกตั้งโดยตรงแบบประธานาธิบดี

๑๑) คณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระที่มาจากฝ่ายตุลาการและประธานองค์กรอิสระมากเกินไป (มาตรา ๒๐๖, ๒๓๑, ๒๔๓, ๒๔๖, ๒๕๒ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐)

๑๒) การนำการถอดถอนซึ่งอยู่ในการเมืองระบบประธานาธิบดีมาใช้ ทั้งที่ในระบบรัฐสภาควรใช้การอภิปรายไม่ไว้วางใจเท่านั้น (มาตรา ๒๗๐, ๒๗๑, ๒๗๒ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐)

สิ่งที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของเนื้อหากฎหมายรัฐธรรมนูญที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ และการผูกโยงกันของสถาบันการเมือง โดยเข้าใจผิดว่าบทบัญญัติทั้งหลายที่มีปรากฏในรัฐธรรมนูญ สามารถนำมาให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยการสอบถามหรือประชามติได้ทั้งหมด แท้จริงแล้วเรื่องดังกล่าวข้างต้นในประเทศที่ปกครองระบบรัฐสภาจะมีการบัญญัติไว้ตายตัวตามแบบอยู่แล้ว โดยมีต้องเอาไปทำประชามติหรือถามความเห็นประชาชน จนทำให้หลักการเรื่องระบบการเมือง ทฤษฎีรัฐสภาคลายเคลื่อนไป ผู้เขียนขอแย้งว่า เรื่องที่ควรถามประชาชน คือ เรื่องทั่ว ๆ ไป ในหมวด บททั่วไป, สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย, หน้าที่ของชนชาวไทย, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน, การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ, การปกครองส่วนท้องถิ่น

^๕ ไปรอดดู พัฒนะ เวือนใจดี. ศาลรัฐธรรมนูญวิวัฒน์. รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๗ ฉบับที่ ๙ เดือนกันยายน ๒๕๕๒.

ดังนั้น ในกรณีมาตรา ๓๕ ในรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ บัญญัติว่า “มาตรา ๓๕ คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

- (๑) การรับรองความเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้
- (๒) การให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่เหมาะสมกับสภาพสังคมของไทย
- (๓) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งกลไกในการกำกับและควบคุมให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน
- (๔) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบมิให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเคยกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด
- (๕) กลไกที่มีประสิทธิภาพที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมือง สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระปราศจากการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ โดยไม่ขอบด้วยกฎหมาย
- (๖) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการสร้างเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับ
- (๗) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการปรับโครงสร้างและขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน และป้องกันการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว
- (๘) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน โดยสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ และกลไกการตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีประสิทธิภาพ
- (๙) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันมิให้มีการทำลายหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญจะได้วางไว้

(๑๐) กลไกที่จะผลักดันให้มีการปฏิรูปเรื่องสำคัญต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ต่อไป

ให้คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญพิจารณาถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าที่ต้องมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ต้องมีให้พิจารณามาตรการที่จะให้การดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย”

กรณีดังกล่าว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องระบุในเรื่องข้อที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญใหม่ หรือสิ่งที่ควรเขียนไว้เป็นข้อห้าม ทั้งนี้ เพราะภายใต้หลักทฤษฎีระบบรัฐสภา ทั้ง ๕ ประการ ข้างต้น ไม่มีส่วนที่เกี่ยวข้องใด ๆ กับเนื้อหาของมาตรา ๓๕ ในทางตรงกันข้าม หากจะมีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕ สมควรที่จะระบุบังคับไว้ว่าควรนำหลักการระบบรัฐสภา ทั้ง ๕ ประการ ไปใส่ไว้จะเป็นการสร้างหลักประกันให้กับกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่าจะไม่ออกนอกกรอบของหลักการระบบรัฐสภา และจะไม่ทำให้การผูกโยงกันของสถาบันการเมืองกระทบหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างที่ผ่านมา และองค์กรอิสระเข้ามাত্রตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ โดยทำหน้าที่แทนฝ่ายค้าน ทั้งนี้ เพราะหัวใจของระบบรัฐสภาอยู่ที่การควบคุมจากฝ่ายนิติบัญญัติ (ฝ่ายค้าน)

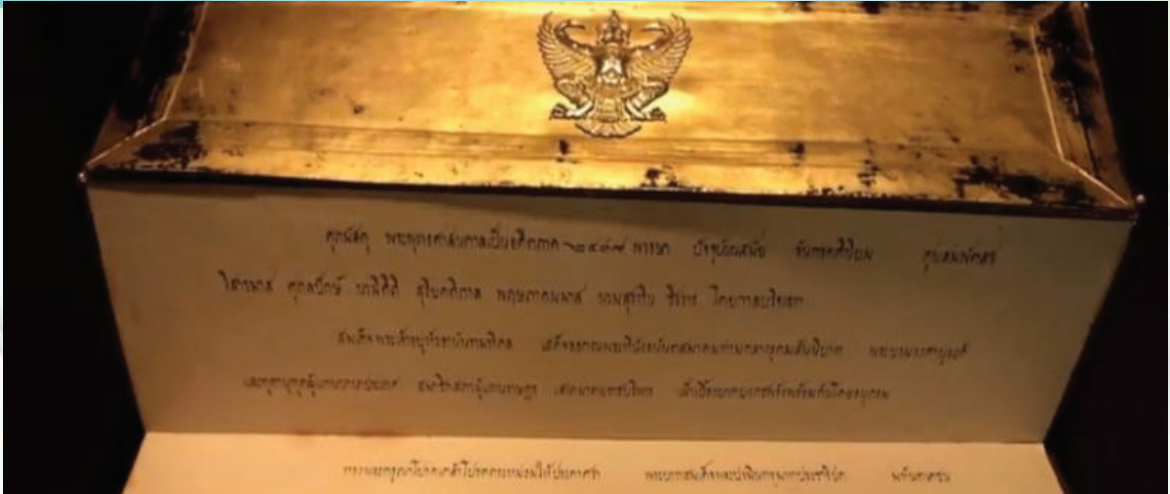
๓. บทสรุปส่งท้ายข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการยกย่องกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

จากการทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับกระบวนการยกย่องกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยในอดีต เปรียบเทียบกับกรณีของต่างประเทศ รวมทั้งกระบวนการยกย่องกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีการปรากฏอยู่ในธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗ จะเห็นได้ว่า ประเด็นของการเลือกตัวแทนเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการยกย่องรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเรียกว่า **สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.)** หรือ **สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)** หรือเมื่อดำเนินการจัดทำแล้วเสร็จโดยคณะกรรมการยกย่องรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม จึงนำเอามาลงประชามติเพื่อรับความเห็นชอบจากประชาชนดูจะเป็นเรื่องลำดับรองลงไป ทั้งนี้ เพราะหากมีความชัดเจนว่าการร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญสิ่งที่สำคัญอยู่ที่เนื้อหาหรือสิ่งที่อยู่ภายใน (Contents) ต่างหาก ดังนั้น ถ้าภายในหรือเนื้อหาของกฎหมายรัฐธรรมนูญมีการจัดทำหรือยกย่องให้สอดคล้องกับ

ทฤษฎีหรือระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีประเทศไทยจัดเป็นระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ก็จะทำให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จัดทำได้โดยรวดเร็ว สอดคล้องกับทฤษฎีและไม่กระทบกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ หรือการผูกโยงกันของสถาบัน การเมือง ส่วนการมีสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) หรือสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) หรือนำเอามาลงประชามติหรือการสอบถามประชาชน การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหาก จะมีเกิดขึ้นควรเป็นในประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตย บริหาร ตุลาการ

บทความนี้เป็นข้อคิดบางประการ ในขณะที่กำลังมีการจัดทำหรือยกร่างกฎหมาย รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ผู้เขียนจึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะช่วยเป็นไฟฉาย (Spotlight) ส่องนำ ทิศทางในการยกร่างหรือจัดทำกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับระบบ การเมืองระบบรัฐสภา เพื่อลดปัญหาทางการเมืองอันเกิดจากกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้น จากการจัดทำที่ผิดพลาด และเนื้อหาที่กระทบกับหลักการแบ่งแยกอำนาจลงไปได้ไม่มากก็น้อย

.....



รัฐธรรมนูญ: หลักการและบริบททางวิชาการ

ดร. กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต*

ทำไมประเทศต่าง ๆ จึงต้องการมีรัฐธรรมนูญ

มีปัญหาดังคำถามขึ้นว่า ทำไมประเทศต่าง ๆ จึงต้องการมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เกิดขึ้นใหม่หรือที่ได้รับเอกราชใหม่ จึงต้องการหนักหนาที่จะมีรัฐธรรมนูญ และสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาแล้ว เมื่อการปกครองมีการเปลี่ยนแปลงมาสู่ระบอบใหม่ หรือมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่า (จะโดยวิธีรุนแรง มีการใช้กำลังบังคับ หรือโดยวิธีสงบก็ตาม) ก็ริบร่างรัฐธรรมนูญใหม่ประกาศออกใช้ (พร้อมกับการมีเพลงชาติ มีธงชาติเป็นสัญลักษณ์ของรัฐใหม่) ไม่ทิ้งให้มีการว่างเว้นไม่มีรัฐธรรมนูญไว้นาน

ขณะเดียวกัน ก็มีผู้ตั้งคำถามขึ้นว่าเราจะไม่มีรัฐธรรมนูญกันไม่ได้หรือ เพราะประเทศเก่า ๆ ในโลก เช่น ยุโรปในศตวรรษที่ ๑๘ ก็ไม่มีรัฐธรรมนูญใช้ (ตามนัยสมัยใหม่ที่เรารู้จักกัน) แต่ก็มีความสำเร็จเพียงพอตามยุคสมัย และมีความพัฒนาก้าวหน้าเสียยิ่งกว่าประเทศหลายประเทศที่มีรัฐธรรมนูญใช้ในปัจจุบัน

* คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย วิทยาลัยทองสุข

คำตอบประการแรก ก็คือ เมื่อประเทศที่ได้หลุดพ้นจากการเป็นเมืองขึ้นหรืออาณานิคม หรือการเป็นประเทศอยู่ในอารักขามา การได้รับเอกราชทางการเมืองมิใช่เป็นจุดประสงค์อันสูงสุด แต่การที่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยทางการเมืองได้ต่างหากที่เป็นสิ่งสำคัญยิ่ง การใช้อำนาจอธิปไตยทางการเมืองนั้นมีทั้งในทางภายนอกและภายในประเทศ และการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งภายนอกและภายในจะเป็นได้อย่างไร ก็จะต้องมีรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เห็นชัด ความเกี่ยวพันระหว่างรัฐบาลผู้ปกครองกับราษฎรผู้อยู่ในปกครองมีอย่างไร สิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายมีอย่างไร เรื่องเหล่านี้ต้องการบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น

ส่วนสำหรับประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างมาก เช่น จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบการมีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญก็จำเป็นที่จะต้องริบร่างรัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นหลักการปกครองใหม่และประกาศให้ทราบโดยเร็วที่สุดที่จะทำได้ มิฉะนั้นจะเกิดความยุ่งยากในการบริหารปกครองประเทศในท่ามกลางสุญญากาศทางการเมืองในขณะนั้น

คำตอบประการที่สอง ก็คือ การมีรัฐธรรมนูญบัญญัติขึ้นใช้เป็นการแสดงถึงฐานะระหว่างประเทศ (standing international) ของประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ เป็นการแสดงถึงการบรรลุถึงขั้นสุดยอดในทางการเมืองพร้อมที่จะอยู่ร่วมในสังคมโลก โดยเฉพาะก็จะเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติได้ สหประชาชาติเป็นที่ป้องกันรักษาสีติต่าง ๆ ของประเทศเล็ก ๆ อย่างได้ผลเป็นที่น่าพอใจ ประเทศที่มีได้มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักการปกครองตนเองย่อมจะมีความยากลำบากในการสมัครเข้าเป็นสมาชิก ตัวอย่างเช่นประเทศกินี (Guinee) ในแอฟริกาตะวันตกซึ่งราษฎรได้ลงคะแนนแสดงประชามติอย่างกล้าหาญแยกออกเป็นเอกราชทันทีไม่ยอมรวมอยู่ในกลุ่มจักรภพของฝรั่งเศสก่อนประเทศอื่น ๆ ที่เคยเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศสในแอฟริกา เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน พ.ศ. ๑๙๕๘ (คือลงคะแนนประชามติไม่รับรองร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐบาลฝรั่งเศสของนายพล เดอโกลล์ เป็นผู้เสนอ) สาธารณรัฐกินีจึงเกิดขึ้นในเวลาเที่ยงคืนของวันที่ ๓๐ กันยายน ปีเดียวกัน เซกตูเร่ผู้นำของกินีได้กล่าวว่า “เราพอใจที่จะอยู่ในความยากจนแต่มีเสรีภาพยิ่งกว่าอยู่ในความมั่งคั่งแต่เป็นข้าเขา เราจะไม่สละสิทธิอันชอบธรรมและเป็นธรรมดาของเราในการที่จะได้มาซึ่งเอกราช”

ในขณะที่สมาชิกขององค์การสหประชาชาติกำลังอยู่ในสมัยประชุมนั้น เพื่อให้ได้มีโอกาสสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหประชาชาติในโอกาสเริ่มแรกที่สุด ประธานาธิบดีเซกตูเร่

ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญของประเทศตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ปีเดียวกัน และองค์การสหประชาชาติก็ได้ยอมรับรองประเทศนี้เข้าเป็นสมาชิกในวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๕๘ (ในวันที่ ๑๐ ธันวาคม มีประเทศต่าง ๆ ได้ให้การรับรองทางนิตินัยแก่ประเทศนี้ถึง ๕๘ ประเทศ ส่วนฝรั่งเศสได้งดเว้นไม่ออกเสียงลงคะแนนทั้งในที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงในสมัชชาสหประชาชาติ)

คำตอบประการที่สาม สำหรับประเทศที่มีเอกราชอยู่แล้วก็คือ การมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักกฎหมายปกครองประเทศ จะเป็นประชาธิปไตยมากหรือน้อยเพียงไร ก็ย่อมเป็นการแสดงความเจริญก้าวหน้าของประเทศที่พร้อมจะอยู่ร่วมในโลกกับประเทศที่เจริญแล้วด้วยกัน การไม่มีรัฐธรรมนูญใช้จะทำให้ฐานะของประเทศต่ำต้อย การติดต่อระหว่างประเทศจะไม่ได้รับความสะดวกรุ่งเรืองที่เห็นตัวอย่าง และได้ทราบได้เห็นกันอยู่ในการประชุมระหว่างประเทศหลายแห่ง เมื่อเวลาที่ประเทศใดไม่มีรัฐธรรมนูญใช้เพราะเกิดรัฐประหารขึ้น หรือมีการยึดอำนาจโดยใช้กำลังโค่นล้มระบอบการปกครองที่มีอยู่เสีย ยังไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ออกมาใช้แทน ประเทศนั้นก็จะต้องไม่ได้รับการยอมรับหรือรับรองสถานะ ในขณะที่เดียวกันการปกครองภายในประชาชนก็จะมีหลักประกันเพียงพอในสิทธิเสรีภาพของตน รวมทั้งไม่ทราบถึงหน้าที่ซึ่งพลเมืองควรมีต่อรัฐบาลและประเทศชาติของตนด้วย การมีรัฐธรรมนูญในที่นี้ย่อมหมายถึงการมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งจะค้นคว้าสอบสวนอ้างอิงถึงบทบัญญัติต่าง ๆ ในการปกครองประเทศได้สะดวกด้วย

ตัวอย่างที่เห็นได้แน่ชัดอีกประการหนึ่งก็คือ เมื่อประเทศเอธิโอเปียได้ลงนามในกติกาของสันนิบาตชาติและได้รับเข้าเป็นภาคีของสันนิบาตชาติเมื่อ ค.ศ. ๑๙๒๓ แล้วก็รู้สึกตัวดีว่าจะต้องแสดงให้เห็นประเทศสมาชิกอื่น ๆ เห็นว่าเป็นประเทศที่เจริญแล้ว จึงได้พยายามร่างรัฐธรรมนูญประกาศออกใช้เป็นฉบับแรกเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๓๑ รัฐธรรมนูญนี้ที่จริงก็มีลักษณะประชาธิปไตยเพียงเล็กน้อย แต่พระเจ้าจักรพรรดิไฮเล เซลาสซีเอ ก็ทรงเข้าพระทัยดีว่า หากได้เป็นสมาชิกของสันนิบาตชาติแล้วจะเป็นการประกันเอกราชของประเทศได้เป็นอย่างดี เพราะเมื่อก่อนสมัครเข้าเป็นสมาชิกรู้สึกชื่อเสียงของประเทศได้รับการกระทบกระเทือนมาก ว่ายังเป็นประเทศป่าเถื่อนล้าหลังและอิตาลีก็นำพาพยายามหาทางโฆษณาให้ประเทศอื่น ๆ เห็นและเชื่อถือในแง่นี้ตลอดมา เพื่อหวังเข้าครอบครองเอธิโอเปียต่อไป การมีรัฐธรรมนูญจึงเป็นการแสดงความก้าวหน้าของประเทศเหล่านั้น ถึงในตอนแรก

จะไม่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมาก แต่ก็จะมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้บรรลุถึงจุดที่มุ่งประสงค์ในไม่ช้าได้ในที่สุด

ดังที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า รัฐจึงมีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญอย่างใกล้ชิด เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกติกาหลักในการปกครองประเทศ

ดังนั้น หากจะอธิบายเหตุผลที่รัฐจำเป็นจะต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศนั้น ก็พอจะสรุปได้ดังนี้ว่า

๑. เพื่อแสดงถึงแหล่งที่มาของอำนาจอธิปไตยและการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ดังนั้น แหล่งที่มาของอำนาจอธิปไตยและการใช้อำนาจอธิปไตยจึงต้องปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ในการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กษัตริย์เท่านั้นจะเป็นเจ้าของและใช้อำนาจอธิปไตย ส่วนในการปกครองแบบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยจะเป็นของประชาชน ซึ่งประชาชนจะเป็นผู้ใช้อำนาจอันั้นโดยตรงก็ได้หรือโดยผ่านทางผู้แทนที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนโดยการเลือกตั้ง และการปกครองแบบเผด็จการนั้น อำนาจอธิปไตยจะจำกัดเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแต่ผู้เดียวเท่านั้น

๒. เพื่อแสดงฐานะของรัฐในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ การมีอำนาจอธิปไตยของรัฐหมายความว่ารัฐมีอำนาจอิสระทั้งภายในและภายนอกรัฐ ซึ่งแสดงถึงควมมีอิสรภาพของรัฐ ในการดำเนินการปกครองตนเอง ตลอดจนการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อกิจการภายในและภายนอกของรัฐ เพราะฉะนั้น การที่รัฐมีรัฐธรรมนูญของตนเอง ย่อมแสดงถึงฐานะแห่งความเป็นอิสรภาพของรัฐนั้น และรัฐนั้น ๆ พึงได้รับการรับรองจากรัฐอื่น ๆ ยิ่งไปกว่านั้น การรับรองรัฐและการรับรองรัฐบาลของรัฐในทางกฎหมายระหว่างประเทศเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพราะหากรัฐใดหรือประเทศใดมิได้รับการรับรองจากนานาประเทศแล้ว จะเป็นผลให้รัฐหรือรัฐบาลนั้น ๆ ปราศจากความชอบธรรมในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและปราศจากฐานะของบุคคลในการทำนิติกรรมใด ๆ เพราะโดยหลักการแล้ว ในทางกฎหมายระหว่างประเทศถือว่า “รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายระหว่างประเทศ”

๓. เพื่อเป็นสัญลักษณ์แห่งการพัฒนาทางการเมืองของรัฐนั้น ๆ แต่เดิมรัฐต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีลักษณะการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งราชาหรือกษัตริย์เท่านั้นที่เป็นเจ้าของและใช้อำนาจอธิปไตย เมื่อมีการพัฒนาทางการเมืองในรูปของการเปลี่ยนศูนย์แห่งอำนาจจากกษัตริย์มาสู่สามัญชน ทั้งในรูปของประชาธิปไตยและเผด็จการ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐนั้น ๆ จะต้องสร้างกติกาหลักขึ้นใช้ในการปกครองประเทศก็คือ รัฐธรรมนูญนั่นเอง การมีซึ่งกติกาดังกล่าวถือได้ว่าเป็นสัญลักษณ์แห่งความเจริญหรือพัฒนาการขั้นหนึ่งของรัฐนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม การมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองไม่ว่าจะเป็นในรูปธรรมเนียมประเพณีหรือลายลักษณ์อักษร ไม่ได้หมายความว่าจะมีการปกครองประชาธิปไตยอยู่ในประเทศนั้น ๆ ทั้งนี้ ก็เพราะรัฐธรรมนูญอาจจะเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งที่คณะบุคคลสร้างมันขึ้นขึ้นใช้สำหรับครองอำนาจในประเทศก็ได้ หรือเพียงเพื่อแสดงต่อนานาชาติว่าประเทศของตนมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองเหมือนกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่ใช่สิ่งเดียวกันแน่นอน ทั้งนี้ ก็เพราะรัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นหลักในการปกครองนั้นอาจให้อำนาจแก่ผู้ปกครองอย่างมากมาย โดยไม่ได้ให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนอันเป็นสาระสำคัญของประชาธิปไตยก็ได้ ดังจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศคอมมิวนิสต์ทั้งหลายที่ให้อำนาจแก่พรรคคอมมิวนิสต์อย่างมาก หรือธรรมนูญการปกครองของไทยทุกฉบับ (ยกเว้นธรรมนูญการปกครองสยาม ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕) ซึ่งให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้โดยง่าย ดังนั้นรัฐใดมีการปกครองแบบเผด็จการหรือแบบประชาธิปไตยนั้น จะวินิจฉัยแต่เพียงว่ารัฐนั้น ๆ มีรัฐธรรมนูญในการปกครองประเทศหรือไม่นั้น ย่อมไม่เป็นการเพียงพอ แต่จะต้องพิจารณาและวิเคราะห์ถึงสาระรายละเอียดต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญนั้น ๆ ประกอบด้วย

รัฐธรรมนูญกับระบอบการปกครอง

ดังได้กล่าวไว้แล้วว่า การมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองกับระบอบการปกครองมิใช่สิ่งเดียวกัน ทั้งนี้ เพราะประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองอาจมีระบอบการปกครองเป็นแบบเผด็จการหรือแบบประชาธิปไตยก็ได้ และสิ่งที่จะ

ชี้ให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญนั้นยึดถือหลักการปกครองแบบเผด็จการหรือแบบประชาธิปไตยมีอยู่ ๓ อย่างด้วยกัน คือ

๑. ถ้ารัฐธรรมนูญให้หลักประกันเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างแน่นอนหนา และมั่นคงและจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไว้ค่อนข้างมาก ก็ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญนั้นยึดหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ถ้ารัฐธรรมนูญให้หลักประกันเสรีภาพของประชาชนไว้น้อยและไม่มั่นคง แต่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารไว้มาก ก็ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญยึดหลักการปกครองแบบเผด็จการ

๒. ถ้ารัฐธรรมนูญยกย่องให้รัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนและควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีไว้มาก ก็ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญนั้นยึดหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ถ้าให้อำนาจรัฐสภาในเรื่องดังกล่าวไว้น้อยก็ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญนั้นยึดหลักการปกครองแบบเผด็จการ

๓. ถ้ารัฐธรรมนูญกำหนดให้ข้าราชการประจำเป็นกลางทางการเมือง หรือห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกัน ก็ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญยึดหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ถ้ารัฐธรรมนูญไม่มีข้อกำหนดว่าด้วยความ เป็นกลางทางการเมืองไว้ หรือไม่มีข้อห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งทาง การเมืองในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญนั้นยึดหลักการปกครองโดยข้าราชการมากกว่าการปกครอง โดยทางผู้แทนอันเป็นหลักสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตย

เมื่อวิเคราะห์ดูรัฐธรรมนูญประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ในเอกสารฉบับเดียวหรือไม่ ก็จะพบว่ารัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ กำหนดหลักประกัน สิทธิและเสรีภาพของประชาชน และวางข้อจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญของบางประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และประเทศยุโรปตะวันตก กำหนดหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และอธิบายวิธีการที่ประชาชนจะป้องกัน รักษาสิทธิและเสรีภาพของตนไว้อย่างแน่ชัด รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจใน การปกครอง หรือผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนคือ พระมหากษัตริย์ ประธานาธิบดี รัฐสภา และศาล ว่ามีอะไรบ้าง ตลอดจนกำหนดวิธีการใช้อำนาจของสถาบันดังกล่าวไว้ด้วยว่า ต้องใช้อย่างไรจึงจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) นอกจากนี้ เนื่องจากประเทศ เหล่านี้เชื่อว่าสถาบันรัฐสภาและศาลเป็นหลักประกันและผู้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้จึงยกย่องฐานะของรัฐสภาให้มีอำนาจควบคุมประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง รวมทั้งประกันความเป็นอิสระของศาลและคุ้มครองป้องกันให้ผู้พิพากษาปลอดภัยจากอิทธิพลของฝ่ายบริหารอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลสามารถทำหน้าที่คุ้มครองป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามอำเภอใจนั่นเอง

ในทางตรงกันข้าม รัฐธรรมนูญของบางประเทศ อาทิ สหภาพโซเวียต (ในอดีต) สาธารณรัฐประชาชนจีน และสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า เป็นต้น กลับให้ความสำคัญแก่ปรัชญาในการปกครองของคณะบุคคลอื่นหรือผู้ทรงอำนาจในขณะนั้น รวมทั้งรับรองฐานะของคณะบุคคลดังกล่าวไว้เป็นพิเศษเหนือกว่าคณะบุคคลอื่นในประเทศ อาทิ รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีน พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติไว้ในมาตรา ๒ ว่า “พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศจีนเป็นแกนนำของประชาชนจีนทั่วประเทศ...” และในมาตรา ๑๖ ว่า “รัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุดแห่งอำนาจของรัฐ ภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศจีน” ในทำนองเดียวกัน รัฐธรรมนูญของสหภาพพม่า พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ ว่า พรรคโครงการสังคมนิยมแห่งพม่า (ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ทรงอิทธิพลที่สุดในพม่า) เป็นพรรคที่ชอบด้วยกฎหมายเพียงพรรคเดียวในสหภาพพม่า ส่วนรัฐธรรมนูญของไทยฉบับแรก (ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕) ก็บัญญัติในมาตรา ๒ ว่า คณะกรรมการราษฎร (ซึ่งยึดอำนาจได้สำเร็จ) อยู่ในฐานะที่จะใช้อำนาจปกครองแทนราษฎรได้เท่าเทียมกับพระมหากษัตริย์ ในทำนองเดียวกัน รัฐธรรมนูญไทยฉบับวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ก็บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗ ว่า “ให้มีสภานโยบายแห่งชาติประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิวัติ” (ซึ่งยึดอำนาจการปกครองประเทศได้สำเร็จในวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐) และบัญญัติในมาตรา ๑๘ และ ๒๓ ว่า “สภานโยบายมีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ” และ “ประธานสภานโยบายแห่งชาติมีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี” หรือในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๙ (ซึ่งประกาศใช้หลังจากการทำรัฐประหารของคณะทหารที่นำโดย พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙) ก็ได้กำหนดให้อำนาจผู้บัญชาการรัฐประหารในขณะนั้นให้อำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารได้ทั้งสิ้น ตลอดจนรวมถึงการมี

อำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้แต่เพียงผู้เดียวอีกด้วย

การที่รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ กำหนดหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน อำนาจหน้าที่ของสถาบันการเมืองการปกครองและฐานะของคณะบุคคลที่ทรงอิทธิพลในประเทศไว้ต่างกัน สืบเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการแต่ที่สำคัญ ๆ มี ๓ ประการ คือ

ประการแรก ลำดับขั้นของพัฒนาการทางการเมืองของแต่ละประเทศแตกต่างกัน

ดังได้เคยกล่าวไว้แล้วว่า รัฐธรรมนูญมักจะสะท้อนความเป็นจริงทางการเมืองในขณะที่ยังมีรัฐธรรมนูญถูกสร้างขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าประเทศที่มีพัฒนาการทางการเมืองสูงซึ่งหมายถึงประเทศที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองสูง มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมืองมาก และมีความรับผิดชอบทางการเมืองสูงด้วยจะมีการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างแน่นอน และจำกัดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารไว้อย่างมากในรัฐธรรมนูญของประเทศ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และของประเทศในยุโรปตะวันตก ตรงกันข้าม ในประเทศที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองต่ำ มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมืองน้อย และมีความรับผิดชอบทางการเมืองน้อยด้วย มักจะปรากฏว่าฝ่ายบริหารจะมีอำนาจในการควบคุมการเคลื่อนไหวของประชาชนอย่างมาก และถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีข้อจำกัดต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไว้อย่างมากข้อจำกัดนั้นก็จะมีผลบังคับในทางปฏิบัติ และอาจมีผลทำให้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้นถูกผู้มีอำนาจล้มเลิกอีกด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๑ ของพม่า ซึ่งให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนชาวพม่าอย่างกว้างขวางในขณะนั้นถูกคณะทหารยกเลิกไปใน พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยคณะทหารได้สร้างรัฐธรรมนูญใหม่ที่ให้อำนาจแก่ทหารอย่างมากในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ขึ้นมาใช้แทน และเมื่อปรากฏว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังทำให้ทหารไม่สามารถใช้อำนาจเผด็จการโดยสะดวก ทหารก็เลิกล้มรัฐธรรมนูญที่คณะของตนประกาศใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ และใช้อำนาจเผด็จการปกครองประเทศในนาม “คณะรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยแห่งรัฐ” (State Law and Order Council = SLORC) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “คณะรักษาความสงบสันติและการพัฒนาแห่งรัฐ” (State Peace and Development Council = SPDC) ก่อนจะเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งทั่วไปอีกครั้งภายใต้รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นมาโดยทหารในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓

ประการที่สอง **ปรัชญาหรือลัทธิการเมืองที่ประชาชนหรือผู้สร้างรัฐธรรมนูญยึดถือแตกต่างกัน** ดังได้เคยกล่าวแล้วว่า รัฐธรรมนูญของประเทศประชาธิปไตยมักจะให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนไว้อย่างกว้างขวางกว่า และจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารมากกว่ารัฐธรรมนูญของประเทศเผด็จการทุกชนิด ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะปรัชญาหรือลัทธิประชาธิปไตยเป็นปรัชญาหรือลัทธิที่ยกย่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและคัดค้านการใช้อำนาจโดยไม่มีขอบเขตของผู้ปกครอง ส่วนปรัชญาหรือลัทธิเผด็จการทุกชนิดทั้งฟาสซิสต์และคอมมิวนิสต์เน้นการใช้อำนาจเผด็จการของฝ่ายบริหารซึ่งอาจจะเรียกว่า “ท่านผู้นำ” หรือ “พรรคคอมมิวนิสต์” แล้วแต่กรณี

ประการที่สาม **ความต้องการของผู้ให้กำเนิดรัฐธรรมนูญแตกต่างกัน** ดังได้เคยกล่าวไว้แล้วว่า ผู้สร้างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับในแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกัน คืออาจต้องการใช้รัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง หรืออาจต้องการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมให้แก่อำนาจของผู้ปกครองก็ได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ คณะผู้สร้างรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๑๗๘๗ ของสหรัฐอเมริกา มีความมุ่งมั่นที่จะสร้างหลักประกันสิทธิของประชาชน โดยไม่ตัดอำนาจของรัฐบาลกลางเสียหมดจนทำอะไรไม่ได้เลยเหมือนในระยะเวลาระหว่างปี ค.ศ. ๑๗๘๑ ถึง ๑๗๘๗ อันเป็นระยะแรกของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก ด้วยเหตุนี้จึงปรากฏว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๑๗๘๗ ของสหรัฐอเมริกาให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนไว้ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางไว้อย่างแน่นอนอนมากพอที่จะสามารถบริหารงานเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมได้

ความแตกต่างในหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ทำให้เราสามารถแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญได้ออกเป็นสองประเภท ตามวัตถุประสงค์ของผู้ให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ คือ **“รัฐธรรมนูญประชาธิปไตย”** ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน ผู้อยู่ใต้การปกครองประเภทหนึ่ง กับ **“รัฐธรรมนูญคณาธิปไตย”** ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญเพื่อคณะผู้ปกครองอีกประเภทหนึ่ง และเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของรัฐธรรมนูญสองประเภทนี้แล้ว ก็เห็นจะต้องกล่าวว่า รัฐธรรมนูญประเภทแรกมีข้อดีมากกว่าและมีข้อเสียน้อยกว่ารัฐธรรมนูญประเภทหลัง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญประเภทแรกไม่เพียงแต่จะเป็น

หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่านั้น แต่ยังช่วยป้องกันมิให้กลุ่มบุคคลหนึ่งบุคคลใด เบียดบังผลประโยชน์ส่วนรวมเพื่อประโยชน์ส่วนตนได้ โดยไม่ถูกประณามหรือถูกลงโทษในระหว่างยังมีชีวิตอยู่ ส่วนข้อเสียที่สำคัญก็คือ รัฐธรรมนูญประเภทนี้มักจะมีอายุสั้น เมื่อนำมาใช้ในประเทศที่ประชาชนยังไม่มีความรู้ทางการเมืองเพียงพอ ไม่มีความรับผิดชอบทางการเมืองและไม่เห็นความสำคัญของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งไม่พร้อมที่จะป้องกันมิให้ผู้ที่ชอบการปกครองแบบเผด็จการเล็กล้มรัฐธรรมนูญ

ตรงกันข้ามรัฐธรรมนูญประเภทหลังซึ่งให้อำนาจเด็ดขาดแก่ฝ่ายบริหารหรือคณะบุคคลบางกลุ่มช่วยให้รัฐบาลสามารถบริหารงานหรือแก้ปัญหาบางอย่างได้อย่างรวดเร็ว แต่รัฐธรรมนูญประเภทนี้ก็มีข้อเสียอย่างมหันต์คือ เปิดโอกาสให้บุคคลบางกลุ่มใช้อำนาจได้โดยสะดวกโดยไม่มีการควบคุมที่เหมาะสม ยังผลให้คณะบุคคลนั้นสามารถเบียดบังผลประโยชน์ส่วนรวมเพื่อประโยชน์ส่วนตนได้ง่าย

อย่างไรก็ตาม การที่จะวินิจฉัยว่าประเทศใดมีระบอบการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยหรือเผด็จการนั้น จะดูเพียงแค่ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเท่านั้นจะไม่เป็นการเพียงพอ ทั้งนี้ ก็เพราะในทางปฏิบัติ การปกครองที่ถูkbัญญัติว่าเป็นประชาธิปไตยอาจเป็นเผด็จการก็ได้ ทั้ง ๆ ที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญยึดหลักประชาธิปไตย ในทางตรงข้ามการปกครองอาจเป็นประชาธิปไตยอย่างมากก็ได้ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญยึดหลักเผด็จการ ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า พฤติกรรมหรือวิถีชีวิตของประชาชน ข้าราชการ และนักการเมือง คือ เครื่องมือที่ชี้ถึงความเป็นประชาธิปไตยหรือเผด็จการในการปกครองได้ดีกว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเสียยิ่งกว่า

ความหมายของ “รัฐธรรมนูญ”

สำหรับในประเทศไทย ได้มีผู้แสดงทรรศนะไว้หลายกรณี เช่น

หลวงประดิษฐ มนูญธรรม (ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี พนมยงค์) อธิบายว่า^๑

“กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบ

^๑ หลวงประดิษฐ มนูญธรรม (ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี พนมยงค์). คำอธิบายกฎหมายปกครอง พิมพ์ในงานศพ พล.ต.ต. พัฒน์ นิลวัฒน์นันท์. (กรุงเทพฯ: นิติเวช, ๒๕๑๓)

แห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทั้งหลาย และวิธีดำเนินการทั่วไปแห่งอำนาจเหล่านี้ หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญการปกครองวางหลักทั่วไปแห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ”

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย อธิบายว่า^๒

“หมายถึงกฎหมายที่กำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านี้ต่อกันและกัน จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญตามความหมายในทางกฎหมายนี้ย่อมจะกล่าวถึงเจ้าของอำนาจสูงสุด (คือเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์เดียวหรือเป็นของประชาชน) ผู้ใช้อำนาจสูงสุด (คือใครเป็นผู้ใช้) การแบ่งแยกอำนาจ (เฉพาะในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งโดยปกติก็แบ่งเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ) ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจสูงสุดเหล่านี้ต่อกัน”

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ซึ่งได้เรียบเรียงตำราสถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ อธิบายว่า^๓

“รัฐธรรมนูญ คือ ตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ตามปกติได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการมากบ้างน้อยบ้าง เป็นกฎหมายที่กำหนดองค์การทางการเมืองของรัฐ”

ศาสตราจารย์วิชฌุ เครืองาม เขียนถึงรัฐธรรมนูญไว้ว่า

“เป็นกฎหมายสาขามหาชนซึ่งว่าด้วยกฎเกณฑ์การปกครองประเทศอันบัญญัติลงไว้ หรือปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญไม่ว่าชนิดที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือจะเป็นเพียงจารีตประเพณี”

ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ นักรัฐศาสตร์ อธิบายว่า^๔

“รัฐธรรมนูญก็คือกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งกำหนดรูปแบบและหลักการปกครองตลอดจนวิธีการดำเนินการปกครองไว้อย่างเป็นทางการ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของประชาชนที่พึงกระทำต่อรัฐ กับรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งรัฐละเมิดมิได้ด้วย”

^๒ ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย. *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. (กรุงเทพฯ: วิทยุชนน, ๒๕๓๘) น. ๓๙.

^๓ ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม. *สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค ๑ ความนำทั่วไป*. (กรุงเทพฯ: สารศึกษากาฬิมพ์, ๒๕๒๔) น. ๗๗.

^๔ กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาศ. *วิวัฒนาการของระบบรัฐธรรมนูญไทย จากอดีตถึงปัจจุบัน*. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจเทรดดิ้ง ๑๙๙๑, ๒๕๔๕.)

รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย และรองศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์
นักกฎหมายมหาชน ได้ให้ความหมายของรัฐธรรมนูญว่า^๕

“หมายถึง บรรดากฎเกณฑ์แบบแผนที่จัดระเบียบทางการเมืองการปกครองภายในรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือบรรดากฎเกณฑ์แบบแผนที่สถาปนาองค์กร ซึ่งจะเป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง ในนามของรัฐ กำหนดกระบวนการในการแต่งตั้งบุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรผู้ใช้ อำนาจปกครองในนามของรัฐ รวมตลอดถึงกำหนดหลักการทั่วไปว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐกับราษฎร”

จากนิยามความหมายของผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการข้างต้น พอจะอธิบายได้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักของประเทศ ซึ่งบัญญัติว่าด้วยรูปของรัฐ รูปของรัฐบาล อำนาจ อธิปไตย องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในรัฐ

นอกจากนั้น ศาสตราจารย์ ดร. หยุด แสงอุทัย^๖ ท่านได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมไว้ด้วย ว่า “รัฐธรรมนูญ” ยังสามารถอธิบายความหมายที่แตกต่างกันได้อีกเป็นสองความหมายด้วยกัน กล่าวคือ

๑. รัฐธรรมนูญตามความหมายในทางกฎหมาย
๒. รัฐธรรมนูญตามความหมายในทางการเมือง

๑. รัฐธรรมนูญตามความหมายในทางกฎหมาย หมายความว่า กำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านี้ต่อกันและกัน จะเห็นได้ว่า “รัฐธรรมนูญ” ตามความหมายในทางกฎหมายนี้ย่อมจะกล่าวถึงเจ้าของอำนาจ สูงสุด (คือเป็นของพระมหากษัตริย์พระองค์เดียวหรือเป็นของประชาชน) ผู้ใช้อำนาจสูงสุด (คือใครเป็นผู้ใช้) การแบ่งแยกอำนาจ (เฉพาะในระบอบประชาธิปไตยซึ่งโดยปกติก็แบ่งเป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ) ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจสูงสุด

^๕ สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ในบทความเรื่อง. แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับ รัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย. ในเอกสารสรุปผลการสัมมนาทางวิชาการระหว่างประเทศ ในวาระครบรอบ ๕๐ ปี แห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพฯ: มิตรนราการพิมพ์, ๒๕๒๗) น. ๒๓.

^๖ ศาสตราจารย์ ดร. หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. (กรุงเทพฯ: เรือนแก้ว การพิมพ์, ๒๕๒๖) น. ๑๔.

เหล่านี้ต่อกันและกันจะเห็นได้ว่า รัฐทุกรัฐไม่ว่าจะมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เผด็จการหรือประชาธิปไตยย่อมมีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น (ซึ่งอาจเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร หรือจารีตประเพณีก็ได้) และจะใช้ชื่อว่า “รัฐธรรมนูญ” หรือ “กฎหมาย” ก็ได้ เพราะความสำคัญ มีได้อยู่ที่ชื่อ แต่อยู่ที่กฎหมายนั้น ๆ มีข้อความกำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุด และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านี้ต่อกันและกันหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะรัฐทุกรัฐจะต้องมีกฎหมายสูงสุด สำหรับกำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุด เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการที่รัฐจะใช้อำนาจปกครอง ราษฎร เช่นในประเทศที่มีการปกครองระบอบเผด็จการ สถาบันต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญย่อม เป็นกลไกสำหรับใช้อำนาจปกครองให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้เผด็จการ ในการปกครอง ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็มีรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน กล่าวคือ มีรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่า พระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์เป็นล้นพ้นที่จำกัดได้ และพระบรมราชโองการมีผล เป็นกฎหมาย

๒. รัฐธรรมนูญตามความหมายในทางการเมือง หมายถึง รัฐธรรมนูญ แห่งระบอบประชาธิปไตย ความหมายของรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้เราย่อมจะพบอยู่บ่อย ๆ ในเมื่อ บุคคลกล่าวถึง “การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ” หรือ “พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ” ทั้งนี้ เพราะตามประวัติศาสตร์ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เดิมประเทศต่าง ๆ ได้มี พระมหากษัตริย์ปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาก่อน แล้วจึงได้เปลี่ยนมาเป็นการ ปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยการปฏิวัติบ้าง โดยวิวัฒนาการ (คือค่อยเปลี่ยนมาทีละเล็ก ทีละน้อย) บ้าง หรือทั้งโดยการปฏิวัติและโดยวิวัฒนาการบ้าง การเปลี่ยนแปลงมาเป็นระบอบ ประชาธิปไตยนี้ โดยมากจะทำโดยการให้มีรัฐธรรมนูญ โดยเหตุนี้ ในทางการเมืองความหมาย ของรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง

ความหมายของ “กฎหมายรัฐธรรมนูญ”

เราทราบกันดีแล้วว่ารัฐธรรมนูญคือ ตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็น กฎหมายที่กำหนดถึงรายละเอียดเกี่ยวกับองค์กรทางการเมืองของรัฐนั้น ๆ ส่วนคำว่า “กฎหมาย รัฐธรรมนูญ” นั้น เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชน ที่กำหนดหรือวางระเบียบ “สถาบัน การเมือง” ของรัฐ ฉะนั้น การศึกษา “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” ก็คือการศึกษาสถาบันการเมืองใน ด้านกฎหมายนั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” จึงเป็นคำที่กว้างกว่าคำว่า “รัฐธรรมนูญ” กล่าวคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญหมายถึงสาขาหนึ่งของวิชากฎหมายมหาชนที่จะศึกษาถึงตัวบทรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ศึกษาถึงจารีตประเพณีที่รับรู้ในทางปฏิบัติที่เคยเป็นมาอันเกี่ยวข้องกับรัฐบาลและรัฐสภา (รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร) รวมทั้งศึกษาถึงบทบัญญัติของกฎหมายทั้งหลายที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้รัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ในประเทศที่มีพระมหากษัตริย์ (กฏมณฑลเศียรบาล) หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งประธานาธิบดีในประเทศสาธารณรัฐ กฎหมายว่าด้วยคณะมนตรี กฎหมายว่าด้วยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นต้น (แต่บทกฎหมายเหล่านี้ ถึงแม้จะรวมอยู่ในจำพวกกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีได้หมายความว่า จะแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากเหมือนกับตัวบทรัฐธรรมนูญ คงแก้ไขได้เหมือนกับกฎหมายธรรมดา)

(อย่างไรก็ตาม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๐ ได้กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมกฏมณฑลเศียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ ต้องกระทำด้วยวิธีการอย่างเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ)

ประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรก็สามารถมีกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ เพราะดังที่กล่าวมาแล้วว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” เป็นกฎหมายที่ศึกษาถึงสถาบันการเมืองของรัฐในแง่กฎหมาย ดังนั้น การศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญจึงเป็นการศึกษาที่มีขอบเขตเกินไปกว่าตัวบทที่มีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรมากมาย

สำหรับประเทศไทยเรานั้น มีทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญและมีรัฐธรรมนูญด้วย ที่ว่ามีรัฐธรรมนูญก็เพราะมีกฎหมายชื่อเฉพาะเรียก เช่น เรียกชื่อว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร... เป็นต้น และที่ว่ามีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ก็เพราะว่าเราสามารถศึกษาถึงตัวบทรัฐธรรมนูญที่ลายลักษณ์อักษร สามารถศึกษาถึงจารีตประเพณีกับการปกครองประเทศซึ่งไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย ประเพณีการสรรหานายกรัฐมนตรี พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์บางประการ เป็นต้น และก็มีกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งวางระเบียบสถาบันการเมืองบางสถาบัน เช่น กฏมณฑลเศียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๗ พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติพรรคการเมือง เป็นต้น

ดังนั้น เราจึงพอสรุปได้ว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญนั้น แท้จริงแล้วหาใช่สิ่งที่มีความหมายอย่างเดียวกันไม่ กล่าวคือ “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” มีความหมายที่กว้างกว่ารัฐธรรมนูญ โดยมีได้หมายความถึงบทบัญญัติที่อยู่ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เพราะมีความหมายครอบคลุมถึงตัวบทรัฐธรรมนูญ ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและจารีตประเพณี รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายทั้งหลายที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญและเกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้รัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (ที่ซึ่งบัญญัติขึ้นมาเพื่อขยายความและกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ) หรือแม้แต่คำพิพากษาของศาลในทางมหาชน (คำพิพากษาของศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญ) เป็นต้น กฎหมายรัฐธรรมนูญจึงหมายถึง กฎหมายมหาชนสาขาหนึ่ง ที่มีวัตถุประสงค์ในการวางระเบียบของอำนาจการปกครองรัฐในทางการเมือง การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ

ส่วนคำว่า “รัฐธรรมนูญ” นั้น หมายถึง บทบัญญัติที่อยู่ในรัฐธรรมนูญ หากกรณีของประเทศไทยก็จะหมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช เป็นต้น โดยคำว่ารัฐธรรมนูญนี้เป็นชื่อเฉพาะของกฎหมายประเภทหนึ่งเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ซึ่งเป็นคำที่แสดงถึงความเป็นกฎหมายในตัวอยู่แล้ว โดยไม่ต้องมีคำว่ากฎหมายนำหน้าอีก เช่น “พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙” เราจะไม่ใช่คำว่า “กฎหมายพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙” เป็นต้น ดังนั้น หากเราต้องการที่จะเรียก “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” เราก็ไม่ต้องเรียกว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” อีก

จะเห็นได้ว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” นั้น เป็นเรื่องของหลักการที่มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “รัฐธรรมนูญ” โดยที่รัฐธรรมนูญนั้นเป็นเพียงสาขาหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญนั่นเอง ดังนั้นในการศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น จึงเป็นการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ แนวคิด และทฤษฎี ซึ่งทั้งนี้อาจนำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือรัฐธรรมนูญของต่างประเทศหรือแม้กระทั่งคำพิพากษาของศาลในทางมหาชนมาศึกษาประกอบคำอธิบาย โดยมีได้มุ่งเน้นที่จะศึกษาเฉพาะตัวบทของรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น

จึงกล่าวได้ว่า ประเทศใดมีรัฐธรรมนูญประเทศนั้นย่อมมีกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะว่ารัฐธรรมนูญเป็นส่วนหนึ่งในกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่ประเทศใดที่มีกฎหมาย

รัฐธรรมนูญอาจไม่มีรัฐธรรมนูญก็ได้ เช่น ประเทศอังกฤษมีกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร อังกฤษมีแต่เพียงกฎเกณฑ์การปกครองประเทศในรูปแบบต่าง ๆ เท่านั้น

ลักษณะพิเศษของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดาด้วยกันสามประการ ได้แก่ ๑) การเป็นกฎหมายหลัก ๒) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขกระทำได้ยากกว่าธรรมดา และ ๓) การมีผลใช้บังคับแน่นอน คงทนกว่า

ก. ลักษณะที่หนึ่ง: รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักหรือเป็นกฎหมายขั้นมูลฐาน

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักในความหมายที่ว่าได้เขียนขึ้นอย่างกว้าง ๆ และในเรื่องสำคัญ ๆ เท่านั้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จึงมีความยาวไม่กี่หน้ากระดาษ โดยปกติรัฐธรรมนูญจะระบุโครงสร้างของรัฐบาล เช่น ๑) เรื่องการแบ่งอำนาจ ๒) การดำรงตำแหน่ง ๓) การสิ้นสุดวาระของการดำรงตำแหน่ง ๔) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นในเรื่องข้อความภายในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ บางประเทศ เช่น ไอร์แลนด์ และอินเดีย ได้มีการประกาศหลักการสำคัญเกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินการเข้าไปด้วย เรียกว่า Directive Principles ผลคือรัฐธรรมนูญมีความยาวมากยิ่งขึ้น

หนึ่ง บางประเทศได้ระบุข้อความซึ่งเป็นเรื่องปลีกย่อยไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองโดยตรงนักลงไปด้วย ตัวอย่างเช่น

(๑) รัฐธรรมนูญของประเทศอัฟกานิสถาน ยุคก่อนที่จะมีการเปลี่ยนมาเป็นระบบสังคมนิยม ในมาตรา ๗ กำหนดไว้ว่า “ในการเทศนาวันศุกร์พระนามของกษัตริย์จะต้องถูกกล่าวถึงด้วย”

(๒) รัฐธรรมนูญของประเทศเปรู ในมาตรา ๗๓ ระบุไว้ว่า “จะต้องมีโรงเรียนอย่างน้อยหนึ่งโรงเรียน เมื่อมีนักเรียนครบ ๓๐ คน”

(๓) รัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐสวิส ได้กำหนดรายละเอียดปลีกย่อยไว้มาก เช่น ในมาตราที่ ๒๓ ได้ระบุไว้ว่า “สมาพันธรัฐจะต้องเก็บตุนพืชพันธุ์ธัญญาหารเท่าที่จำเป็นต่อประเทศ สมาพันธรัฐอาจจะบังคับให้เจ้าของโรงสีเก็บตุนพืชพันธุ์ธัญญาหารเหล่านั้น

และบังคับให้ซื้อจากแหล่งเก็บทุนของสมาพันธ์รัฐก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อจะทำให้สะดวกต่อการที่สมาพันธ์รัฐจะหาธัญญาหารมาเพิ่มเติม”

ในมาตราเดียวกันของรัฐธรรมนูญสวีเดนแลนดิ้นนั้น ยังได้ระบุเรื่องดังต่อไปนี้ “สมาพันธ์รัฐจะต้องส่งเสริมให้มีการปลูกพืชพันธุ์ธัญญาหารในประเทศ สนับสนุนการคัดเลือกและได้มาซึ่งเมล็ดพันธุ์ต่าง ๆ เหล่านั้น ทั้งนี้ โดยจะคำนึงถึงบริเวณที่เป็นภูเขาเป็นกรณีพิเศษ” “สมาพันธ์รัฐจะซื้อพืชพันธุ์ธัญญาหารที่เกิดขึ้นในประเทศอันมีคุณภาพเหมาะสมสำหรับการสืบนราคาซึ่งทำให้การเพาะปลูกเป็นไปได้ เจ้าของโรงสีจะถูกบังคับให้ซื้อพืชพันธุ์ธัญญาหารเหล่านี้ในราคาตลาด”

นอกจากนั้น ในมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญสวีเดนแลนดิ้นได้มีการกำหนดไว้ว่า “เป็นของต้องห้ามอย่างชัดเจน ที่จะทำให้สัตว์ที่กำลังถูกฆ่าเลือดออก โดยไม่ทำให้หมดความรู้สึกเสียก่อน ข้อบังคับนี้ใช้กับทุกวิธีการแห่งการฆ่าและสัตว์ทุกชนิด” ข้อความในมาตรา ๒๕ นี้ แสดงให้เห็นถึงความห่วงใยต่อความรู้สึกของสัตว์อันบ่งถึงการมีคุณธรรมที่มุ่งจะส่งเสริมให้เกิดมีขึ้นในพลเมือง คือการมีความเมตตากรุณาต่อสรรพสัตว์ด้วย

ข. ลักษณะที่สอง: การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญกระทำโดยยากกว่ากฎหมายธรรมดา

การแก้ไขเพิ่มเติมหรือบทแก้ไขรัฐธรรมนูญมักมีกระบวนการ (process) หรือขั้นตอนและวิธีการที่กินเวลานานและทำได้โดยยากกว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายธรรมดาในกรณีประเทศอังกฤษซึ่งมีรัฐธรรมนูญอย่างที่เรียกกันว่าไม่เป็นลายลักษณ์อักษร การแก้ไขไม่มีกระบวนการมาก แต่รัฐสภาของอังกฤษ (ซึ่งหมายถึง สภาสามัญเป็นส่วนใหญ่ เพราะมีอำนาจมากกว่าสภาขุนนางอย่างมหาศาล) มักใช้การพิจารณาและพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนจะมีการแก้ไขตัวบทกฎหมาย (ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากฎหมายรัฐธรรมนูญโดยอัตโนมัติ) หรืออย่างกรณีของประเทศไทย การแก้ไขรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องใช้จำนวนเสียงของสมาชิกสภาที่มากกว่ากึ่งหนึ่งในการเสนอญัตติเพื่อขอแก้ไขและผ่านความเห็นชอบ ในขณะที่การเสนอร่างกฎหมายและผ่านความเห็นชอบร่างกฎหมายทั่วไป ใช้จำนวนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงเท่าที่เป็นเสียงส่วนใหญ่ของจำนวนสมาชิกผู้ที่เข้าประชุมในขณะนั้นก็เป็นการเพียงพอแล้วเป็นต้น (ในเรื่องดังกล่าวนี้ให้ศึกษาเพิ่มเติมในบทที่ ๑๓ เรื่อง ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ในหัวข้อ “การคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ”)

ค. ลักษณะที่สาม: รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับแน่นอนคงทนกว่ากฎหมายอื่น

โดยปกติถือกันว่ารัฐธรรมนูญเป็นรากเหง้าหรือต้นตอของกฎหมายอื่น ๆ ดังนั้น ข้อบัญญัติอื่น ๆ จะขัดกับรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายหลักของประเทศมิได้ กฎหมายอื่น ๆ จะต้องสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ หากขัดแย้งก็ต้องถือว่ากฎหมายนั้น ๆ ไม่มีผลบังคับใช้

การที่กระบวนการในการแก้ไขรัฐธรรมนูญกระทำได้อย่างยากกว่ากฎหมายธรรมดา ก็เพื่อจะให้มีความคงทนถาวร หากการแก้ไขกระทำได้อย่างเกินไปก็มักจะไม่มีการแก้ไขที่ละน้อย แต่อาจมีการล้มล้างรัฐธรรมนูญหมดทั้งฉบับ กระบวนการเช่นว่านั้น อาจยกมาในรูปของ รัฐประหาร เป็นการเปลี่ยนรัฐบาลโดยกะทันหัน โดยใช้การยึดอำนาจการเปลี่ยนแปลง คณะผู้บริหาร

อนึ่ง มีการเปลี่ยนแปลงอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งกระทบกระเทือนทั้งระบบ คือ ทั้งระบบสังคม ทั้งศาสนา การศึกษา การวัฒนธรรม การเมือง และการเศรษฐกิจ เรียกว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงโดยการปฏิวัติ (revolution) ซึ่งระดับใหญ่ ๆ ได้แก่ ๑) การปฏิวัติอเมริกันในปี ค.ศ. ๑๗๗๖ ๒) การปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ซึ่งมีการทำลายคุกบาสตีย์ (Bastille) ในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ และ ๓) การปฏิวัติรัสเซียโดยเลนินเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบสังคมนิยม คอมมิวนิสต์ ในปี ค.ศ. ๑๙๑๗ ๔) การเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองการเศรษฐกิจและสังคมของ จีนโดยเหมาเจ๋อตุง เข้าสู่ระบบสังคมนิยมแบบคอมมิวนิสต์หรือแบบมาร์กซ์ภายหลังสงครามโลก ครั้งที่ ๒ การปฏิวัติใหญ่ทั้ง ๔ ครั้งนั้น มีผลต่อมหาชนส่วนใหญ่ในชีวิตประจำวันและกระเทือน โครงสร้างและรูปแบบแห่งการดำเนินชีวิตในสังคมทั้งหมด หรือส่วนใหญ่ของประชาชนพลเมือง

บทสรุป

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า

๑. ทุกรัฐย่อมจะมี “รัฐธรรมนูญ” ตามความหมายในทางกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะย่อมจะต้องมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนั้น ๆ ต่อกันและกันไม่ว่าจะมีการปกครองระบอบใด

๒. “รัฐธรรมนูญ” ตามความหมายในทางกฎหมายนี้ จะเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรหรือจารีตประเพณีก็ไม่สำคัญ ความสำคัญอยู่ที่ได้มีบทบัญญัติซึ่งเป็นข้อความที่มีสาระของรัฐธรรมนูญอยู่เป็นสำคัญ

๓. กฎหมายนั้น ๆ จะเรียกตัวเองว่าอย่างไรไม่สำคัญ ดังเช่นกรณีของอังกฤษ กฎหมายที่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเรียกชื่อว่า “พระราชบัญญัติ” (Act) เหมือนกับกฎหมายอื่น ๆ ที่ผ่านรัฐสภา

และหากจะสรุปความหมายของ “รัฐธรรมนูญ” ก็พอที่จะอธิบายได้เป็นข้อ ๆ ดังนี้ คือ

๑. รัฐธรรมนูญ คือ ชื่อของกฎหมายลายลักษณ์อักษรชนิดหนึ่งที่บัญญัติถึงกฎเกณฑ์การปกครองประเทศทางการเมือง หรือสถาบันทางการเมืองสูงสุดของประเทศนั่นเอง บรรดาบทบัญญัติเหล่านี้ หมายถึง กฎเกณฑ์ที่กำหนดถึงรูปของรัฐว่าเป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวม สถาบันนิติบัญญัติเป็นระบบสภาเดี่ยวหรือสภาคู่ มีวาระการดำรงตำแหน่งกี่ปี รัฐบาลเป็นรูปแบบใด ระบบรัฐสภาหรือระบบประธานาธิบดี มีรัฐมนตรีจำนวนกี่คน มีวาระการดำรงตำแหน่งกี่ปี ศาลมีกี่ระบบ อะไรบ้าง เป็นต้น ซึ่งสถาบันการเมืองเหล่านี้ แต่ละประเทศก็มีรายละเอียดแตกต่างกันออกไป

๒. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงสถาบันการเมืองสูงสุดของประเทศตนว่ามีสถาบันการเมืองอะไรบ้าง และสถาบันการเมืองเหล่านี้มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างไร เช่น ตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๘ ได้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ หรือมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติที่จะตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารได้ หรือตามมาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๑๕๙ ที่ให้อำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ เป็นต้น

๓. รัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งกำหนดลำดับชั้นไว้ว่า กฎหมายหรือกฎหรือข้อบังคับใด จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ หากกฎหมายหรือกฎหรือข้อบังคับเหล่านั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายหรือกฎหรือข้อบังคับนั้น ก็เป็นอันใช้บังคับไม่ได้

รัฐธรรมนูญมีความสำคัญอย่างน้อย ๓ ประการ คือ เพื่อแสดงแหล่งที่มาของอำนาจอธิปไตยและการใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อแสดงฐานะของรัฐในทางกฎหมายระหว่างประเทศในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และเพื่อเป็นสัญลักษณ์แห่งการพัฒนาทางการเมืองของรัฐนั้น ๆ

รัฐธรรมนูญมีลักษณะพิเศษกว่ากฎหมายธรรมดาอย่างน้อย ๓ ประการ คือ ในแง่ของสถานภาพรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดหรือกฎหมายแม่บทของกฎหมายธรรมดาอื่น ๆ ในแง่ของการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญจะกำหนดวิธีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเป็นพิเศษและยากกว่าการแก้ไขกฎหมายธรรมดา และในแง่ของการบังคับใช้ รัฐธรรมนูญมีผลของการบังคับใช้แน่นอนและคงทนกว่ากฎหมายธรรมดา

รัฐธรรมนูญเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่ง ซึ่งมีในทุกรูปแบบการปกครอง ไม่จำเพาะเจาะจงว่าจะต้องมีเฉพาะในรูปแบบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย เพราะรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ มีการกำหนดถึงอำนาจอธิปไตยในรัฐ การได้มาซึ่งอำนาจ และการใช้อำนาจดังกล่าว ตลอดจนวิธีการดำเนินการปกครองไว้อย่างเป็นระเบียบ พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่ของประชาชน และทั้งการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

สำหรับรัฐที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ หากไม่มีกฎหมายแม่บทกำหนดการใช้เสรีภาพไว้อย่างชัดเจนแล้ว การปกครองแบบประชาธิปไตยก็คงจะเกิดขึ้นไม่ได้

วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไปจะเห็นว่า มีลักษณะเพื่อเป็นการวางระเบียบการใช้อำนาจ การกำหนดสภาพและกิจกรรมทางการเมืองของผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง ซึ่งอาจกล่าวเป็นวัตถุประสงค์ร่วมได้เป็นประการสำคัญ ๓ ประการ คือ

๑. กำหนดรูปและโครงสร้างการประกอบของรัฐ ซึ่งเป็นการบอกให้ทราบลักษณะแบบรูปของรัฐว่ามีแบบรูปเป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวม

๒. กำหนดรูปและองค์การของรัฐบาลว่าเป็นรัฐบาลในรูปใด มีการจัดวางระเบียบเกี่ยวกับคณะบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นรัฐบาล การกำหนดนโยบาย และการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายในนามของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีความมุ่งหมายที่จะสร้างความชอบธรรมแห่งอำนาจให้แก่ผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง ในด้านสิทธิ หน้าที่ โดยไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของส่วนรวม

๓. กำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของรัฐที่มีผลสัมพันธ์ไปถึงอุดมการณ์ของสังคมว่านิยมในระบอบการปกครองใด อาทิ สังคมที่มีความนิยมในอุดมการณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็จะแสดงออกเกี่ยวกับสิทธิของมนุษยชน ดังนั้น วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ เป็นสิ่งที่ทำให้เราสามารถเห็นความแนชัดแห่งอุดมการณ์ในลัทธิการปกครองระบอบต่าง ๆ ในรัฐด้วย

สำหรับแนวคิดของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) แล้ว มุ่งที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง หรือรัฐบาลให้อยู่ในขอบเขต โดยจัดวางโครงสร้างของรัฐภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจต่าง ๆ ของรัฐ (Check and Balance)

เอกสารอ้างอิง

- กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาศ. (๒๕๔๕). *วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย จากอดีตถึงปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ ๑๙๙๑.
- เกรียงศักดิ์ แจ้งสว่าง. (พฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๕๑). ศาลรัฐธรรมนูญกับการวินิจฉัย ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ. *วารสาร จุฬานิติ*, ๕(๖).
- เชาวนะ ไตรมาศ. (กันยายน - ธันวาคม ๒๕๔๘). ศึกษาสถานะทวิลักษณ์ทางการเมืองจาก ต้นกำเนิดรัฐธรรมนูญไทย. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, ๗(๒๑).
- ธีระ สุธีวรารากร. (มกราคม - เมษายน ๒๕๔๒). ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับฉบับก่อน ๆ. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, ๑(๑).
- นรนิติ เศรษฐบุตร. (๒๕๕๐). *รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นนท์วินิจ เจริญนวัช (พ.ต.ท.). (๒๕๔๙). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก็อปปี (ประเทศไทย).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโน. (๒๕๔๕). *กฎหมายมหาชน: วิวัฒนาการทางปรัชญาและสังคมของ กฎหมายมหาชนยุคต่างๆ (พิมพ์ครั้งที่ ๓)*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (๒๕๔๖). *ภาพรวมของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (๒๕๔๓). *รัฐธรรมนูญน่ารู้*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (๒๕๕๑). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสาร ประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (๒๕๔๕). *เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*. โครงการ ตำราฯ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (เอกสารอัดสำเนา).

ปิยนุตร แสงกนกกุล. (๒๕๕๐). พระราชอำนาจ องคมนตรี และผู้มีบารมีนอกรัฐธรรมนูญ.
กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย.

พรชัย เลื่อนฉวี. (๒๕๕๖). กฎหมายรัฐธรรมนูญ และสถาบันการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ ๔). กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ไพโรจน์ ชัยนาม. (๒๕๔๓). สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของประเทศ. พระนคร: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. (๒๕๒๗). สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค ๑ ความนำทั่วไป.
กรุงเทพฯ: สารศึกษาการพิมพ์.

พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓). จงทำรัฐธรรมนูญให้เป็นรัฐธรรมนูญ.
มติชนรายวัน.

โกคิน พลกุล. (๒๕๒๙). ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์
พลชัย.

มานิตย์ จุมปา. (๒๕๔๕). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐)
(พิมพ์ครั้งที่ ๔). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

_____. (๒๕๔๘). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) (แก้ไข
เพิ่มเติมครั้งที่ ๗). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

มนตรี รูปสุวรรณ. (๒๕๔๗). กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ ๙). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย
รามคำแหง.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม
๑๑๔ ตอน ๕๕ ก วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙. ประกาศราชกิจจา
นุเบกษา วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๑๐๒ หน้า ๑.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม
๑๒๔ ตอน ๔๗ ก วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐.

รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๗: ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติ
พันธกิจ ตามหลักนิติธรรม. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ๒๕๕๑.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (๒๕๔๑). *ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญกับศาลรัฐธรรมนูญ*. ใน *รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ธรรมศาสตร์อาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. (กันยายน - ธันวาคม ๒๕๔๒). *การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย*. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, ๑(๓).

วุฒิชัย จิตตานุ. (พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๔๕). *บทบาทและอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด*. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, ๔(๑๑).

วิชณุ เครืองาม. (๒๕๓๐). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์.

ศักดิ์ ไทยวัฒน์ และวิญญู อังคนารักษ์. (๒๕๐๔). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง*. กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์.

สมภพ โหตระกิตย์. (๒๕๒๖). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. พระนคร: นำชัยการพิมพ์.

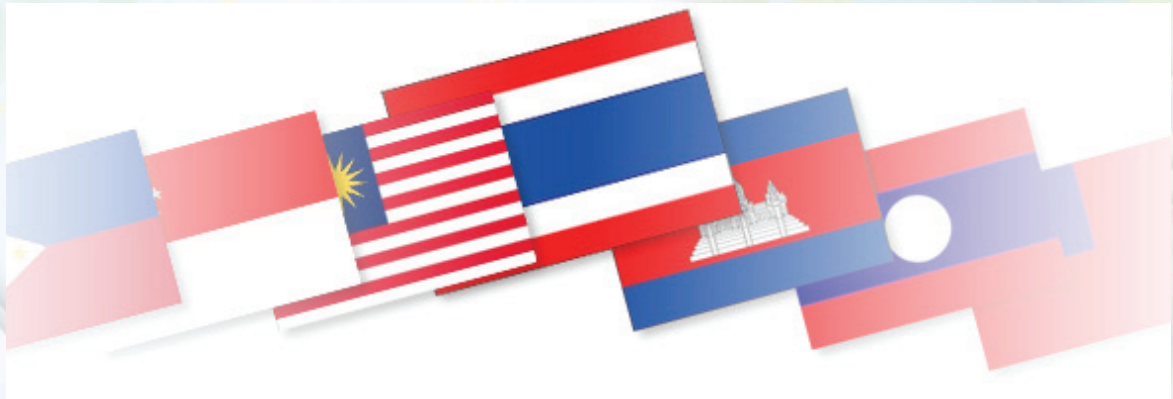
หยุด แสงอุทัย. (๒๕๒๖). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.

_____. (๒๕๓๘). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

อภิญา แก้วกำเนิด. (๒๕๔๐). *การสถาปนารัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมือง: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญ: เปรียบเทียบการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา เยอรมัน ฝรั่งเศส และไทย*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

A.V. Dicey. (1923). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 8 ed.

www.pub-law.net



การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน*
Thai Preparations for ASEAN Economic Community

รองศาสตราจารย์ศิริโรตม์ ภาคสุวรรณ**

บทคัดย่อ

ในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๑๕ ประเทศไทยจะเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งเป็น ๑ ใน ๓ เสาหลักที่สำคัญของประชาคมอาเซียน เช่น ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ (๑) มีตลาดและฐานการผลิตร่วมกัน (๒) การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของอาเซียน (๓) การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเสมอภาคทัดเทียมกัน (๔) การบูรณาการเศรษฐกิจอาเซียนเข้ากับเศรษฐกิจโลก ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอาจส่งผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบ ดังนั้น การเตรียมความพร้อมอย่างดีของภาครัฐและภาคเอกชนสามารถช่วยบรรเทาผลกระทบในทางลบไม่มากนักน้อย สำหรับภาคเอกชนนั้น ผู้ประกอบการที่สามารถที่จะเลือกการเร่งพัฒนาตราสินค้า การใช้เทคโนโลยีใหม่ในการผลิต และใช้ความคิดในการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ออกมา เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลิตภัณฑ์ของไทย ส่วนภาครัฐก็ควรมีความเข้าใจและประชาสัมพันธ์เรื่องประชาคมอาเซียนให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและเตรียมมาตรการป้องกันเพื่อลดผลกระทบเชิงลบที่จะเกิดขึ้นในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

* บทความนี้เรียบเรียงจากงานวิจัยเรื่อง การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ได้รับการสนับสนุนทุนการวิจัยของมหาวิทยาลัยเฉลิมกาญจนา ปี พ.ศ. 2557

** อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเฉลิมกาญจนา

Abstract

On 31st December 2015, Thailand will enter into ASEAN Economic Community (AEC) which is one of the three integral pillars of ASEAN Community such as ASEAN Economic Community, ASEAN Political and Security Community and ASEAN Socio-Cultural Community. ASEAN Economic Community envisages the following key characteristics: (1) a single market and production base (2) a highly competitive economic region, (3) a region of equitable economic development, and (4) a region fully integrated into the Global Economy. The AEC may results in both negative and positive impacts. Therefore, good preparations of public sector and private sector at the early stages could alleviate negative impact more or less. For private sector, entrepreneurs production technology, and use innovation ideas to add values to Thai products. For public sector, government should make understanding and publicize AEC for the Stakeholders, and prepare preventive assures to reduce the negative effects of AEC.

Keywords: ASEAN Economic Community, ASEAN Community, Thai Preparations

บทนำ

ในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๑๕ ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศ ซึ่งประกอบด้วยประเทศไทย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป. ลาว) กัมพูชา สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เมียนมาร์ มาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไนดารุสซาลาม ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย จะก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) อย่างสมบูรณ์แบบทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยมีเป้าหมายร่วมกันว่า การเปิดประตูสู่ “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” (AEC) จะส่งผลให้ภูมิภาคอาเซียนกลายเป็น กลุ่มเศรษฐกิจขนาดใหญ่ที่มีฐานการผลิตรวมกัน มีการเคลื่อนย้ายปัจจัยทางการผลิตอย่างเสรี เกิดความเป็นปึกแผ่นและสร้างอำนาจการต่อรองทางด้านเศรษฐกิจ และการค้าในเวทีการค้าโลก ได้อย่างเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

สำหรับประเทศไทยนั้นในฐานะเป็นหนึ่งในสมาชิกอาเซียน จำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนตัวเองเพื่อรับมือกับการก้าวสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ด้วยเช่นกัน ซึ่งหากนับเวลาต่อจากนี้แล้วเหลือเวลาอีกเพียง ๑ ปีเศษเท่านั้น ที่ไทยจะเข้าสู่

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งนับว่าไม่นานเลย และเมื่อถึงเวลานั้น ประเทศไทยจะก้าวไปสู่กับประเทศเพื่อนบ้านอาเซียนได้อย่างไร ซึ่งเป็นคำถามที่อยู่ในใจหลายคน ในภาครัฐบาลเอง นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในเชิงรุกยังดำเนินการไม่เต็มที่มากนัก ดังนั้น หากไทยจะก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน คนไทยทุกคนควรจะต้องสนใจในเรื่องนี้ เพราะการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) จะส่งผลไปทั่วทุกภาคส่วนของประเทศและก่อให้เกิดพันธกรณีแก่ประเทศไทยที่จะต้องเข้าร่วมเจรจากับสมาชิกอาเซียนเพื่อเปิดเสรีในการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน เงินทุน และแรงงานฝีมือและทักษะ โดยมีเป้าหมายหรือหลักเกณฑ์การเปิดตลาดอยู่ที่การลดหรือเลิกกฎระเบียบหรือมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการเปิดตลาด ดังนั้น ไม่ว่าจะเกษตรกร ผู้ประกอบการ หรือหน่วยงานภาครัฐ จะต้องเตรียมพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น เพราะจะมีการเคลื่อนย้ายสินค้า การบริการ แรงงาน การจัดตั้งบริษัท รวมไปถึงการเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้ามาลงทุนในประเทศไทย และการออกกฎหมาย มาตรฐานต่าง ๆ ร่วมกัน เป็นต้น กล่าวได้ว่า ปี ค.ศ. ๒๐๑๕ (พ.ศ. ๒๕๕๘) ที่ประเทศไทยจะก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จึงเป็นทั้งโอกาสและความท้าทาย และด้วยบทบาทสำคัญของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่มีต่อเศรษฐกิจการค้าของไทย บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ให้ผู้อ่านทราบและเข้าใจถึงความสำคัญของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจากภูมิหลัง เป้าหมายของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ผลกระทบอันเกิดจากประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่มีต่อประเทศไทย รวมทั้งข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมของไทย และการลดผลกระทบที่มีต่อประเทศไทย

ภูมิหลังและเป้าหมายของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ความเป็นมาของการพัฒนาสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) สามารถแบ่งได้ตามลักษณะของพัฒนาการในความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ตั้งแต่ความร่วมมือจัดตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (ASEAN: Association of South East Asian Nations) จนถึงความร่วมมือในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนหรืออาฟต้า (AFTA: ASEAN Free Trade Area) และประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC: ASEAN Economic Community)

จุดเริ่มต้นของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเห็นได้จากการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ ๘ ในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ ณ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา ซึ่งผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนได้เห็นชอบให้อาเซียนกำหนดทิศทางการดำเนินงานให้แน่ชัดเพื่อนำไปสู่การ

เป็นประชาคมอาเซียน ต่อมาในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ ๙ เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ ที่บาหลี (Bali) ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนได้ลงนามว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน ๒ (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) เห็นชอบให้มีการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ โดยมีองค์ประกอบ ๓ เสาหลัก ซึ่งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) เป็นเสาหลักสำคัญลำดับแรกที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนที่ได้ดำเนินการอยู่แล้วให้ลึกและกว้างขึ้น โดยจะดำเนินการไปพร้อม ๆ กับอีก ๒ เสาหลัก คือ การเป็นประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political and Security Community: APSC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) เพื่อมุ่งหวังให้อาเซียนเป็นประชาคมเดียวกันอย่างสมบูรณ์แบบสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของอาเซียน ๒๐๒๐ (ASEAN Vision 2020) ที่ไทยเป็นผู้ริเริ่มให้ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหลายรับรองเอกสารวิสัยทัศน์อาเซียน ๒๐๒๐ ในโอกาสครบ ๓๐ ปี ของการจัดตั้งอาเซียนขึ้นมาในปี ค.ศ. ๑๙๖๗ ในการประชุมสุดยอดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ ครั้งที่ ๒ ในเดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๗ ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย โดยกำหนดเป้าหมายว่าภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ (พ.ศ. ๒๕๖๓) อาเซียนจะมีรูปแบบของความร่วมมือที่พัฒนาใกล้ชิดมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยกำหนดให้อาเซียนเป็นวงสมานฉันท์แห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (A Concert of Southeast Asian Nations) หุ่นส่วนในการพัฒนาอย่างพลวัต (A Partnership in Dynamic Development) ประชาคมที่สังคมมีการเอื้ออาทรเอาใจใส่ต่อกัน (A Community of Caring Societies) และภูมิภาคอาเซียนที่มุ่งปฏิสัมพันธ์กับภายนอก (An Outward-Looking ASEAN) ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๒ เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๗ ที่เมืองเซบู (Cebu) ประเทศฟิลิปปินส์ ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนได้ประกาศในปฏิญญาเซบูว่าด้วยการเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและอีก ๒ ประชาคมหลัก (APSC และ ASCC) ให้แล้วเสร็จในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ (พ.ศ. ๒๕๕๘) ซึ่งเร็วกว่าเดิมที่กำหนดไว้ในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ (๒๕๖๓)^๑ และเพื่อให้การดำเนินงานในภาพรวมที่จะนำไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนงานจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint)

^๑ สุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง, *ประชาคมอาเซียน ๒๕๕๘*. (กรุงเทพฯ: สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ๒๕๕๔), น. ๖. Overview ASEAN<<http://aseansec.org/overview/>>

ซึ่งอ้างอิงมาจากเป้าหมายการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียนตามแถลงการณ์บาหลี่ ฉบับที่ ๒ (Bali Concord II) เพื่อกำหนดแผนงานและกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนสำหรับการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อไปสู่เป้าหมายของ AEC เหมือนอย่างเช่นสหภาพยุโรป (European Union: EU) ที่มีการจัดทำเกณฑ์อ้างอิงในด้านเศรษฐกิจตามช่วงระยะเวลาต่าง ๆ โดยวัตถุประสงค์สำหรับ AEC Blueprint ก็เพื่อกำหนดทิศทางและแผนงานในด้านเศรษฐกิจที่จะต้องดำเนินงานให้ชัดเจนตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดจนบรรลุการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และสร้างพันธสัญญาระหว่างประเทศสมาชิกที่จะดำเนินการไปสู่เป้าหมายของ AEC ร่วมกันอย่างเคร่งครัด ดังนั้นในช่วงการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๑๓ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๗ ที่ประเทศสิงคโปร์จึงได้มีการลงนามในปฏิญญาสิงคโปร์ (Singapore Declaration) ว่าด้วยแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) ซึ่งมีแผนการดำเนินงานและตารางเวลาดำเนินงานที่เป็นเอกสารผนวก ต่อมาในการประชุมสุดยอดครั้งที่ ๑๔ ซึ่งไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมที่ชะอำ - หัวหิน ระหว่างวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ - มีนาคม ค.ศ. ๒๐๐๙ ที่ประชุมได้รับรองปฏิญญาชะอำ (Cha Am Declaration) ว่าด้วยแผนงานการดำเนินงานไปสู่การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) ซึ่งกำหนดกรอบและกิจกรรมที่จะทำให้อาเซียนบรรลุเป้าหมายการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ (พ.ศ. ๒๕๕๘) แผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) มีเป้าหมายที่สำคัญอยู่ ๔ ประการ^๒ คือ

๑. การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน (Single Market and Production Base) ซึ่งจะนำไปสู่การใช้กฎระเบียบการค้าในประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมดเป็นอย่างเดียวกันในเรื่องมาตรฐานสินค้า คุณภาพสินค้า ราคาสินค้า อัตราภาษีสินค้า กฎระเบียบในการซื้อขาย การขจัดมาตรการกีดกันทางการค้าต่าง ๆ รวมทั้งการมีมาตรการอำนวยความสะดวกทางการค้า การบริการ การลงทุน เงินทุน และแรงงานฝีมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน โดยให้มีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีในด้านสินค้า การบริการ การลงทุน เงินทุน และแรงงานฝีมือ ดังนี้ คือ

^๒ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. *ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC: ASEAN Economic Community)*. (กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ, ๒๕๕๔).

๑.๑ การเคลื่อนย้ายสินค้าอย่างเสรี โดยประเทศไทยมีเป้าหมายยกเลิก อัตราภาษีสินค้าทุกรายการให้แก่ประเทศสมาชิกอาเซียนให้เหลือร้อยละ ๐ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ ยกเว้นสินค้าอ่อนไหว (Sensitive Goods) ส่วนประเทศสมาชิกอาเซียนดั้งเดิมอีก ๕ ประเทศ (มาเลเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และบรูไนดารุสซาลาม) ก็ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกัน สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ ๕ ประเทศ (ลาว เมียนมาร์ กัมพูชา และเวียดนาม) ต้องยกเลิกอัตราภาษีสินค้าบางรายการให้เหลือร้อยละ ๐ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ และสินค้าบางรายการที่เหลือไม่เกินร้อยละ ๗ ของสินค้าทั้งหมด จะลดอัตราภาษีสินค้าให้เหลือร้อยละ ๐ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๘ กล่าวได้ว่า การเคลื่อนย้ายสินค้าอย่างเสรีต้องอาศัยการอำนวยความสะดวกทางด้านการค้าโดยต้องมีการปรับปรุงกฎระเบียบ ขั้นตอน และวิธีการที่เกี่ยวข้องทางการค้าและศุลกากรไม่ให้เกิดปัญหายุ่งยากและให้เป็นไปแนวทางเดียวกัน รวมทั้งสอดคล้องกับความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ปี ค.ศ. ๑๙๙๒

๑.๒ การเคลื่อนย้ายการค้าบริการอย่างเสรี โดยมีจุดเริ่มต้นจากการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ ๕ ในเดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๕ ณ กรุงเทพฯ โดยรัฐมนตรีเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียนได้ลงนามในกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการค้าบริการ (ASEAN Framework Agreement on Trade in Service: AFAS) เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการเป็นผู้ให้บริการในภูมิภาค และเพื่อเปิดเสรีการค้าบริการใน ๗ สาขาบริการคือ (๑) การขนส่งทางอากาศ (๒) การขนส่งทางทะเล (๓) โทรคมนาคม (๔) การก่อสร้าง (๕) การเงิน การธนาคาร และการประกันภัย (๖) ธุรกิจเงินทุนเครดิตฟองซิเอร์ และธุรกิจหลักทรัพย์ และ (๗) การท่องเที่ยวและธุรกิจบริการวิชาชีพ ซึ่งเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศสมาชิกอาเซียนมากกว่าพันธกรณีของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนมีอยู่ในความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Service: GATS) ขององค์การการค้าโลก และมีการแก้ไขเพิ่มเติม AFAS ในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ (Protocol to Amend the ASEAN Framework on Trade in Services 2003) รวมทั้งมีการจัดทำพิธีสารเพื่อการปฏิบัติตามคำมั่นครั้งที่ ๗ ภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการค้าบริการในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ (Protocol to Implement the Seventh Package of Commitments under ASEAN Framework Agreement on Trade in Service 2009) นอกจากนี้ แผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) ยังได้กำหนด ยุทธศาสตร์การดำเนินงานด้านการค้าบริการ โดยเฉพาะการเปิดเสรีจากการค้าบริการ ๕ สาขาที่สำคัญได้แก่ (๑) การขนส่งทางอากาศ (๒) เทคโนโลยีสารสนเทศ (๓) สุขภาพ (๔) การท่องเที่ยว และ (๕) การขนส่ง (Logistics) ในลักษณะการเจรจาต่อเนื่องเป็นรอบ ๆ ละ ๒ ปี จนถึงปี

ค.ศ. ๒๐๑๕ โดยใช้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ขององค์การการค้าโลก เป็นแนวทางในการจำแนกสาขาบริการ และการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้แก่ประเทศสมาชิกอาเซียนทางด้านการค้าบริการใน ๕ สาขาดังกล่าว โดยยึดถือหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติ (National Treatment) ขององค์การการค้าโลกในการค้าบริการระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกันและอาเซียนได้กำหนดให้ยกเลิกข้อจำกัดด้านการค้าบริการระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในปี ค.ศ. ๒๐๒๐

๑.๓ การเคลื่อนย้ายการลงทุนอย่างเสรี โดยมีจุดเริ่มต้นจากการที่ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนได้ลงนามในความตกลงว่าด้วยเขตการลงทุนอาเซียน (Agreement on the ASEAN Investment Area: AAIA) ในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ที่กรุงเทพฯ ซึ่งมีการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ ๕ ในเดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๕ ความตกลงนี้ถูกทำขึ้นเพื่อเสริมสร้างอาเซียนให้เป็นเขตการลงทุนเสรีที่มีศักยภาพ มีความโปร่งใส และสามารถดึงดูดนักลงทุนทั้งจากภายในและภายนอกภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยครอบคลุมการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม ๕ สาขา คือ (๑) สาขาการผลิต (๒) สาขาการประมง (๓) สาขาป่าไม้ (๔) สาขาเหมืองแร่ และ (๕) สาขาภาคบริการที่เกี่ยวข้องกับสาขาการผลิตดังกล่าว ยกเว้นการลงทุนด้านหลักทรัพย์ และการลงทุนในด้านที่ครอบคลุมโดยความตกลงอาเซียนอื่น ๆ ความตกลงเขตการลงทุนอาเซียน (AAIA) ยังได้กำหนดเป้าหมายเปิดเสรีด้านการลงทุนให้แก่นักลงทุนอาเซียนภายในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ และนักลงทุนนอกอาเซียนภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ โดยประเทศไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ได้มีการลงนามในความตกลงอาเซียนที่ว่าด้วยการลงทุนที่ครอบคลุมอย่างกว้างขวาง (ASEAN Comprehensive Investment Agreement: ACIA) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายให้การลงทุนในอาเซียนมีความทันสมัย มีกฎเกณฑ์การลงทุนทัดเทียมกับระดับสากล และประเทศสมาชิกอาเซียนมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติ ๔ อย่างตามความตกลง ACIA คือ การเปิดเสรี การส่งเสริม การอำนวยความสะดวก และการคุ้มครองการลงทุนทั้งทางตรงและทางอ้อม ภายใต้ความตกลงคุ้มครองการลงทุนอาเซียน (ASEAN Investment Guarantee Agreement 1987: AIGA 1987) ที่มีอยู่เดิม

๑.๔ การเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างเสรี โดยประเทศไทย และประเทศสมาชิกอาเซียนเห็นพ้องต้องกันให้เปิดเสรีทางด้านเงินทุนให้มากขึ้นโดยการสร้างมาตรฐานตลาดทุนอาเซียน เช่น การกำหนดกฎเกณฑ์ในการเสนอขายตราสารหนี้ การเปิดเผยข้อมูล และการจัดจำหน่ายระหว่างกัน พร้อมกับการจัดทำความตกลงว่าด้วยการรับรองคุณสมบัติผู้ประกอบการวิชาชีพด้านการตลาดการลงทุนระหว่างกัน (Mutual Recognition Agreement: MRA) ของ

ประเทศสมาชิกอาเซียน นอกจากนี้ ไทยและสมาชิกอาเซียนยังได้ดำเนินแผนงานที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีคลังของอาเซียน ซึ่งแผนงานนั้นประกอบด้วย ความร่วมมือพัฒนาตลาดทุน การเปิดเสรีบัญชีทุน และการค้าบริการด้านการเงิน และความร่วมมือรักษาเสถียรภาพอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา (Foreign Exchange) นอกจากนี้แล้ว อาเซียนยังมีความร่วมมือด้านการเงินการคลังโดยได้จัดตั้งระบบกระบวนการระวังภัยอาเซียน (ASEAN Surveillance Process) ขึ้นเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๙๘ เพื่อสอดส่องสภาวะเศรษฐกิจ และการเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้า - ออกภายในภูมิภาคอาเซียนโดยธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ได้ช่วยเหลือในการจัดตั้งหน่วยงานสนับสนุนช่วยเหลือระวังภัยอาเซียน (ASEAN Surveillance Support Unit) ในสำนักงานเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย สำหรับประเทศไทยนั้นได้จัดตั้งความริเริ่มเชียงใหม่ (Chiangmai Initiative) เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๐ เพื่อปรับปรุงการแลกเปลี่ยนเงินตราอาเซียน (ASEAN Swap Agreement: ASA) ในด้านโครงสร้าง รูปแบบ และวงเงิน และให้เสริมด้วยเครือข่ายความตกลงทวิภาคีระหว่างสมาชิกอาเซียนกับจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ (Bilateral Swap Arrangement: BSA) โดยได้ขยายความตกลงแลกเปลี่ยนเงินตราอาเซียน (ASA) ครอบคลุมประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศ เรียบร้อยแล้ว

๑.๕ การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมืออย่างเสรี โดยมีจุดเริ่มต้นจากการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ ๙ ในเดือนตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ ที่เมืองบาหลี (Bali) ประเทศอินโดนีเซีย โดยได้มีการลงนามในข้อตกลงบาหลี ๒ (Bali Accord II) ที่กำหนดให้จัดทำความตกลงยอมรับร่วมกัน (Mutual Recognition Agreement: MRA) ในด้านคุณสมบัติวิชาชีพ ผู้มีความสามารถพิเศษ และหลักการพิจารณาภายในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพ แรงงานผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรีดังที่ปรากฏในกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ที่สมาชิกอาเซียนได้วางหลักการในการเคลื่อนย้ายโดยเสรีของนักธุรกิจผู้ประกอบการวิชาชีพ และแรงงานผู้มีความสามารถพิเศษ^๓ ต่อมาเมื่อมีการจัดทำแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint)^๔ ก็ได้จำกัดการ

^๓ สำนักเศรษฐกิจการคลัง. *กฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และความตกลงด้านเศรษฐกิจของอาเซียน*. (กรุงเทพมหานคร: ดี เอฟ ดิจิตอล พริ้นท์ติ้ง, ๒๕๔๕).

^๔ สำนักงานเศรษฐกิจระหว่างประเทศส่วนความร่วมมืออาเซียน. “แผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจ.” *วารสารเศรษฐกิจการเกษตร* ๕๔, ๖๑๔ (มกราคม ๒๕๕๑), น. ๑๓-๑๕.

เคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีโดยเฉพาะแรงงานฝีมือ (Skilled Labour) ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่สามารถจำกัดการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labour) ระหว่างกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่นแรงงานจากประเทศกัมพูชา ลาว และพม่า เข้ามาในประเทศไทย แรงงานไทยในมาเลเซียและสิงคโปร์ เป็นต้น เพราะประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่มี การตกลงกันในการจ้างงานและการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือโดยเสรี

๒. การสร้างอาเซียนให้เป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงทางด้าน เศรษฐกิจ (High Competitive Economic Region) เพื่อให้ภูมิภาคอาเซียนมีความเจริญรุ่งเรือง และมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยการสร้างความสามารถในการแข่งขันใน ๔ ด้าน คือ

๒.๑ ด้านนโยบายการแข่งขัน โดยส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมการแข่งขันอย่างเป็นธรรมทางด้าน การค้าในภูมิภาคอาเซียนด้วยการผลักดันให้ประเทศสมาชิกอาเซียนทุก ประเทศมีนโยบายการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรม ภายในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ (พ.ศ. ๒๕๕๘) โดย มีการจัดตั้งเครือข่ายหน่วยงานทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบายการแข่งขันและเป็นเวทีสำหรับการ ทารือและประสานงานด้านนโยบายการแข่งขัน เป็นต้น

๒.๒ ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเสริมสร้างความเข้มแข็งในด้านการ คุ้มครองผู้บริโภคในอาเซียน เช่น มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานด้านการคุ้มครอง ผู้บริโภคในอาเซียน (ASEAN Coordinating Committee on Consumer Protection: ACCCP) เพราะอาเซียนถือว่าประชาชนชาวอาเซียนผู้บริโภคเป็นศูนย์กลางที่สำคัญในการขับเคลื่อน กระบวนการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จึงต้องไม่ละเลยในการให้ความคุ้มครอง

๒.๓ ด้านทรัพย์สินทางปัญญา โดยส่งเสริมให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และการประดิษฐ์คิดค้นของประชาชนชาวอาเซียน และเอื้ออำนวยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสิทธิ ในทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Rights: IPRs) ทั้งที่มีอยู่เดิมและรายใหม่สามารถ เข้าถึงและได้รับประโยชน์จากสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเท่าเทียมกัน โดยความร่วมมือ ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในด้านทรัพย์สินทางปัญญานี้ให้เป็นไปตามแนวทางของแผน ปฏิบัติการด้านสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอาเซียน ๒๐๐๔ - ๒๐๑๐ (ASEAN IPRs Action Plan 2004 - 2010) และแผนงานความร่วมมืออาเซียนด้านลิขสิทธิ์ (ASEAN Cooperation on Copyrights) ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ ประเทศสมาชิกอาเซียนได้จัดตั้งคณะทำงานความร่วมมือด้านทรัพย์สินทางปัญญาอาเซียน (ASEAN Working Group for Intellectual Property Cooperation: AWGIPC) เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ด้านทรัพย์สินทางปัญญาแห่ง อาเซียนสำหรับปี ค.ศ. ๒๐๑๑ - ๒๐๑๕

๒.๔ ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานใน ๕ ด้านด้วยกัน คือ

(๑) ด้านการขนส่งและการอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งอย่างต่อเนื่อง ในหลายรูปแบบ โดยดำเนินมาตรการภายใต้แผนปฏิบัติการด้านการขนส่งของอาเซียนปี ค.ศ. ๒๐๐๕ - ๒๐๑๐ (ASEAN Transportation Action Plan 2005 - 2010) ซึ่งครอบคลุม การขนส่งทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ และภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกสินค้าข้ามแดน (ASEAN Framework Agreement on Cross-Border Trade Facilitation) และกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้า ผ่านแดน (Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit) นอกจากนี้ ไทยและ สมาชิกอาเซียนยังได้ทำความตกลงหลายฝ่ายว่าด้วยการเปิดเสรีบริการขนส่งสินค้าทางอากาศ (Multilateral Agreement on Full Liberalization of All Cargo Air Services) และความตกลง หลายฝ่ายว่าด้วยการเปิดเสรีบริการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศ (Multilateral Agreement on the Liberalization of Passenger Air Services) ซึ่งความตกลงหลายฝ่ายดังกล่าวช่วยส่งเสริมการ ขนส่งสินค้าในอาเซียนด้วยกัน และส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและการส่งออกสินค้าไทย ที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลไทยที่ต้องการให้มีการเปิดเสรีการบิน และส่งเสริมให้ไทย เป็นศูนย์กลางการบินในภูมิภาคอาเซียน

(๒) ด้านข้อมูลข่าวสาร เพื่อสนับสนุนการเชื่อมโยงกันระหว่างประเทศ สมาชิกอาเซียน (ASEAN Connectivity) และการทำงานร่วมกันทางเทคนิค (Technical Interoperability) ในด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology: IT) โดยยกระดับ เครือข่ายแห่งชาติที่มีอยู่ด้วยการพัฒนาให้เป็นโครงสร้างพื้นฐานทางด้านข้อมูลของภูมิภาค อาเซียน ซึ่งประเทศไทยและประเทศสมาชิกอื่น ๆ ได้ร่วมกันจัดทำกรอบความตกลงอาเซียน ด้านอิเล็กทรอนิกส์ (E-ASEAN Framework Agreement) ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน อย่างไม่เป็นทางการในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ ที่ประเทศสิงคโปร์โดยกำหนดแนวทางเสริมสร้างความ ร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในด้านเทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศ (Information and Communication Technology: ICT)

(๓) ด้านการพัฒนาพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-Commerce) โดยวาง นโยบายและโครงสร้างทางกฎหมายสำหรับพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้เกิดการค้าสินค้า ทางอิเล็กทรอนิกส์ภายในอาเซียนภายใต้ความตกลงอาเซียนทางด้านอิเล็กทรอนิกส์ (E-ASEAN Agreement) ซึ่งมีมาตรการที่ครอบคลุม ๕ ด้าน คือ (๑) ด้านการพัฒนาเชื่อมโยง โครงสร้างพื้นฐานด้านสารสนเทศของอาเซียน (๒) ด้านการอำนวยความสะดวกทางด้านพาณิชย์

อิเล็กทรอนิกส์ (๓) ด้านการส่งเสริมและเปิดเสรีด้านการค้าสินค้าบริการ และการลงทุนด้าน ICT โดยประเทศสมาชิกอาเซียนดั้งเดิม ๖ ประเทศ (ไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และบรูไนดารุสซาลาม) จะยกเลิกภาษีและอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Barriers: NTBs) สำหรับสินค้าโทรศัพท์ ไตโอด โทรานซิสเตอร์ แผงวงจรไฟฟ้าฯ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ และประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ ๔ ประเทศ ก็จะถูกเลิกเช่นเดียวกันภายในปีดังกล่าวซึ่งเป็นปีที่อาเซียนก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) (๔) ด้านการสร้างสังคมอิเล็กทรอนิกส์ (E - Society) ในอาเซียนโดยส่งเสริมความรู้และความสามารถของบุคคลในอาเซียนทางด้านอิเล็กทรอนิกส์ ลดความเหลื่อมล้ำด้าน IT ในอาเซียน อำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานด้าน IT อย่างเสรี และส่งเสริมการใช้ IT และ (๕) ด้านการสร้างรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E - Government) โดยส่งเสริมให้มีการใช้ ICT ในการบริการของภาครัฐให้มากขึ้น เช่น การจัดซื้อจัดจ้างโดยภาครัฐ (Government Procurement) เป็นต้น

(๔) ด้านการพัฒนานโยบายภาษีอากร โดยดำเนินการสร้างเครือข่ายของความตกลงว่าด้วยการหลีกเลี่ยงการจัดเก็บภาษีอากรซ้ำซ้อนระหว่างประเทศ ภายใน ค.ศ. ๒๐๑๕ เท่าที่จะสามารถดำเนินการได้

(๕) ด้านการพัฒนาความร่วมมือด้านพลังงาน โดยเร่งพัฒนาโครงการพัฒนาโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้าของอาเซียน และโครงการเชื่อมโยงท่อส่งก๊าซธรรมชาติของอาเซียน โดยสมาชิกอาเซียน ๑๐ ประเทศได้ลงนามในความตกลงว่าด้วยความร่วมมือแห่งอาเซียนในด้านพลังงานในปี ค.ศ. ๑๙๘๖ (Agreement on ASEAN Energy Cooperation 1986) และความตกลงว่าด้วยความมั่นคงแห่งอาเซียนด้านปิโตรเลียมในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ (ASEAN Petroleum Security Agreement 2009)

๓. การสร้างอาเซียนให้เป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน (Region of Equitable Economic Development) ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน โดยมุ่งดำเนินการใน ๓ ด้าน คือ (๑) ด้านการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก (Small and Medium Enterprises: SMEs) โดยดำเนินการตามพิมพ์เขียวนโยบายอาเซียน สำหรับการพัฒนา SMEs ปี ค.ศ. ๒๐๐๔ - ๒๐๑๔ (ASEAN Policy Blueprint for SMEs Development 2004 - 2014: APBSD) เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันในการปรับตัวและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคอาเซียนให้มีความเท่าเทียมกัน ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๑๔ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เป็นประธานการประชุมคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) นัดแรก โดยเห็นชอบให้การ

ส่งเสริม SMEs เป็นวาระแห่งชาติ และพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างเพื่อยกระดับสำนักงานส่งเสริม SMEs ให้มีขอบเขตที่กว้างขวางมากขึ้น มีเอกภาพ มีการบูรณาการร่วมกับส่วนราชการทุกกระทรวง และภาคเอกชนในเรื่องการสนับสนุนเงินงบประมาณ การบริหารจัดการให้เกิดความรวดเร็ว กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ประกอบการ SMEs สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน และมีศักยภาพมากยิ่งขึ้น (๒) ด้านเสริมสร้างขีดความสามารถผ่านโครงการความร่วมมือต่าง ๆ เช่น โครงการริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration: IA) ซึ่งได้กำหนดแนวทางและเน้นความพยายามร่วมกันของชาติสมาชิกอาเซียนในการลดช่องว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ (๓) ด้านการให้ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศได้รับประโยชน์จากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจอาเซียน และจากการรวมกลุ่มระหว่างอาเซียนกับประเทศอื่น ๆ ที่อยู่นอกภูมิภาคอาเซียน

๔. การสร้างอาเซียนให้เป็นภูมิภาคที่บูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลกได้อย่างสมบูรณ์ (Region Fully Integrated into the Global Economy) โดยการเน้นและการปรับประสานนโยบายเศรษฐกิจอาเซียนกับประเทศนอกภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้ร่วมกันจัดทำเขตการค้าเสรีอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา (Dialogue Partners) เพื่อให้เครือข่ายการผลิตและการจำหน่ายภายในอาเซียนเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจส่วนอื่นของโลก โดยเน้นการดำเนินการ ๓ ประการ คือ (๑) การสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกัน (Unity) ต่อปฏิสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจกับเศรษฐกิจภายนอก (๒) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในเครือข่ายอุปทานของโลก (Global Supply Network) โดยนำหลักปฏิบัติสากลที่ดีและมาตรฐานการผลิตและจำหน่ายมาใช้ในภูมิภาคอาเซียนอย่างต่อเนื่อง และ (๓) ส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมในการรวมกลุ่มระดับภูมิภาคและระดับโลกให้กับประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีการพัฒนาในระดับที่ต่ำกว่า

การเตรียมความพร้อมของไทยในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี

ค.ศ. ๒๐๑๕

แบ่งแยกพิจารณาออกได้ ๓ ด้าน คือ ด้านภาครัฐ ด้านภาคธุรกิจเอกชน และด้านภาคประชาชน

๑. การเตรียมความพร้อมของภาครัฐ

รัฐบาลไทยเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๓) โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการอาเซียนขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๑๐ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศหรือผู้แทนเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวง

ทุกกระทรวงหรือผู้แทนจำนวน ๑๙ คน ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน ประธานสมาคมธนาคารแห่งประเทศไทย หรือผู้แทน ร่วมเป็นกรรมการ อธิบดีกรมอาเซียนเป็นกรรมการและเลขานุการ รองอธิบดีกรมอาเซียนจำนวน ๒ คน เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ รวมองค์ประกอบคณะกรรมการอาเซียน แห่งชาติจำนวนทั้งสิ้น ๒๗ คน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหรือเสนอแนะนโยบาย แนวทาง และท่าทีของไทยในการเข้าร่วมกรอบความร่วมมืออาเซียน รวมทั้งประสานนโยบายและท่าที ในการดำเนินการต่าง ๆ ในกรอบความร่วมมืออาเซียน และเตรียมความพร้อมให้หน่วยงานต่าง ๆ ในการเร่งรัดกระบวนการสร้างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนตามที่กระทรวงการต่างประเทศ เสนอ^{*} โดยมีหน่วยงานคือคณะอนุกรรมการดำเนินการตามแผนงานไปสู่การเป็นประชาคม เศรษฐกิจอาเซียนซึ่งมีปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นประธาน นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งกลไก การดำเนินงานภายใต้คณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ ได้แก่ คณะอนุกรรมการดำเนินการตาม แผนงานไปสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งมีหน้าที่ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนงาน การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) และเตรียมการรองรับผลกระทบที่ จะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานไปสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน รวมทั้งพิจารณาผลกระทบ ด้านกฎหมายและด้านเศรษฐกิจของการปฏิบัติตาม AEC Blueprint รวมทั้งส่งเสริมการ มีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมไทยในการรับรู้และการให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ ต่อการจัดทำแผนการดำเนินงานของไทยเพื่อบรรลุการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยมีกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้ประสานงานหลัก นอกจากนี้ กรมอาเซียนยังให้ความสำคัญใน การเตรียมความพร้อมของภาครัฐ โดยดำเนินการผลักดันให้มีการจัดตั้งกลุ่มงานหรือส่วนงาน ที่รับผิดชอบประเด็นที่เกี่ยวกับอาเซียนโดยตรง (ASEAN Unit) ในแต่ละหน่วยงานเพื่อให้สามารถ ดำเนินการเตรียมความพร้อมสู่การเป็นประชาคมอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสานงาน กับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการพลเรือน เพื่อให้มีการจัดโครงการเสริมสร้าง ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและอีก ๒ ประชาคมหลัก (APSC และ ASCC) ของประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ให้แก่ข้าราชการ พัฒนาทักษะการทำงาน

^{*} สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. คณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ. สืบค้นข้อมูลได้จาก http://www.cabinet.soc.go.th/soc/program3-3isp?com_code1=%A1%B5&com_code2=103&com_set=1&com_title=&org+serl=>

และการเจรจาห่วงประเทศ รวมทั้งทักษะภาษาอังกฤษและภาษาเพื่อนบ้านให้แก่ข้าราชการ จัดทำหลักสูตรฝึกอบรมอาเซียนร่วมกับสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ เพื่อฝึกอบรมและให้ความรู้เกี่ยวกับประชาคมอาเซียนให้แก่ข้าราชการหรือพนักงานหน่วยงานของรัฐ (ระดับไม่ต่ำกว่าชำนาญการ) หรือหน่วยงานภาคเอกชน (ระดับไม่ต่ำกว่าผู้จัดการ) ซึ่งปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับอาเซียนและประเทศเพื่อนบ้าน และประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในเรื่องการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีของไทยภายใต้ประชาคมอาเซียนทั้ง ๓ เสาหลัก เพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยและเอื้อให้ไทยสามารถแข่งขันและใช้โอกาสจากประชาคมอาเซียนได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังมอบให้หน่วยงานรัฐ ๑๙ แห่ง ซึ่งสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ของประเทศไทย เป็นกลไกระดับประเทศผลักดันภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ดำเนินการตามแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) หน่วยงานรัฐดังกล่าว ได้แก่ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) กรมการค้าภายใน กรมการค้าต่างประเทศ กรมส่งเสริมการค้าส่งออก สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมทรัพย์สินทางปัญญา ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการต่างประเทศ กรมสรรพากร กรมศุลกากร กระทรวงแรงงาน สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กระทรวงคมนาคม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเทคโนโลยีและการสื่อสาร และสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ กระทรวงพลังงาน และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) ซึ่งประเทศไทยใช้อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ยังได้กล่าวถึงแนวทางการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนไว้ในยุทธศาสตร์^๖ ซึ่งจะต้องมีการเตรียมการดังต่อไปนี้ คือ

(๑) พัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนที่มีศักยภาพในการร่วมกันพัฒนาบุคลากรในทุกภาคส่วนเศรษฐกิจ ภาคการผลิต อุตสาหกรรมแปรรูป รวมทั้งผู้ประกอบการ SMEs

^๖ “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ กับ AEC,” สืบค้นข้อมูลได้จาก http://www.ubonchamber.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1407... และทศพนธ์ นรทัศน์, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) กับการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน, สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย, กรุงเทพฯ: ๒๕๕๕, น. ๕๕.

(๒) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันการศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ตลอดจนการยกระดับทักษะฝีมือแรงงาน ทักษะด้านภาษา และความรอบรู้ด้านภาษาขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรม เพื่อเตรียมความพร้อมของแรงงานไทยเข้าสู่ตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียน

(๓) กำหนดมาตรฐานขั้นพื้นฐานของคุณภาพสินค้าและบริการเพื่อป้องกันสินค้าและบริการที่ไม่มีคุณภาพทั้งในประเทศไทยและจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินและก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม^๑

ต่อมา เมื่อวันที่ ๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖ รัฐบาลไทยได้แปลงยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ และยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียนไปสู่การปฏิบัติในระดับแผนงานและโครงการไว้ด้วยกัน ซึ่งทำให้แผนปฏิบัติการ (Action Plan) เพื่อการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติหรือยุทธศาสตร์ประเทศ (พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๖๑) ประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์ คือ (๑) ยุทธศาสตร์การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยเพื่อให้หลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง (๒) ยุทธศาสตร์การลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย (๓) ยุทธศาสตร์การเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ (๔) ยุทธศาสตร์การสร้างสมดุลและปรับระบบบริหารจัดการภายในระบบราชการ

๒. การเตรียมความพร้อมของภาคธุรกิจเอกชน

เพื่อให้ภาคธุรกิจเอกชนและแรงงานไทยสามารถใช้ประโยชน์จากการเป็นสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้อย่างเต็มที่ กรมอาเซียนได้มีบทบาทในการประสานกับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการใน ๗ ด้าน คือ (๑) ด้านการพัฒนาศักยภาพของภาคเอกชน และแรงงานไทยให้สามารถตอบสนองความต้องการและมีขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดอาเซียน (๒) ด้านการส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากความตกลงเขตการค้าเสรีทั้งระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและระหว่างอาเซียนกับประเทศนอกภูมิภาค (จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์) (๓) ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการกำหนดนโยบายและการเจรจาทำความตกลงต่าง ๆ ของภาครัฐ (๔) ด้านการรักษา

^๑ สำหรับรายละเอียดในเรื่องนี้ ดูได้ที่สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙),” สืบค้นข้อมูลได้จาก <http://www.nesdb.go.th/Portals/O/news/plan/p11/plan11.pdf>

คุณภาพของสินค้าให้ได้ตามความต้องการของผู้บริโภคและตลาด และผ่านเกณฑ์มาตรฐานสากลระหว่างประเทศที่ได้กำหนดไว้ (๕) ด้านการส่งเสริมการสร้างและการใช้ประโยชน์จากเครือข่ายนักธุรกิจและผู้ประกอบการในอาเซียน (๖) ด้านการจัดทำยุทธศาสตร์ทั้งในเชิงรุกและเชิงรับเพื่อลดทอนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อภาคธุรกิจเอกชนไทยโดยเฉพาะกับผู้ประกอบการ SMEs และ (๗) ด้านบทบาทของกระทรวงต่างประเทศและกระทรวงคมนาคมในการพัฒนาและส่งเสริมการเชื่อมโยงประเทศสมาชิกอาเซียนตามแผนแม่บทว่าด้วยการเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (Master Plan on ASEAN Connectivity) ซึ่งจะช่วยสนับสนุนไทยในการเคลื่อนย้ายของสินค้าบริการ การลงทุน และแรงงานได้อย่างเสรีในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

๓. การเตรียมความพร้อมของภาคประชาชน^๔

กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ ให้ความสำคัญกับการสร้างความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการสร้างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งเป็น ๑ ใน ๓ เสาหลักของประชาคมอาเซียน โดยได้ร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับหน่วยราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อประชาสัมพันธ์และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอาเซียนให้แก่ประชาชนในทุกภาคส่วนและทุกระดับ โดยที่ผ่านมามีได้ดำเนินการที่สำคัญหลายประการด้วยกัน เช่น การจัดกิจกรรมอาเซียนสัญจรไปยังจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศเพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอาเซียนรวมทั้งสร้างความตระหนักถึงประโยชน์และโอกาสที่คนไทยจะได้รับจากการเป็นประชาคมอาเซียน การจัดงานวันอาเซียนในวันที่ ๘ สิงหาคม ของทุก ๆ ปี การจัดทำสื่อเผยแพร่ทั้งสื่อสิ่งพิมพ์ เว็บไซต์กรมอาเซียน (www.mfa.go.th/asean) Facebook “เราคืออาเซียน” รายการวิทยุและโทรทัศน์โดยร่วมมือกับกรมประชาสัมพันธ์ การจัดอบรมครูทั่วประเทศโดยร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้มีความรู้เกี่ยวกับอาเซียน การจัดโครงการสัมมนาครูต้นแบบสู่ประชาคมอาเซียน การจัดทำคู่มือครูอาเซียน การสนับสนุนเครือข่ายศูนย์อาเซียนศึกษาและหลักสูตรแกนกลางอาเซียน (ASEAN Curriculum Sourcebook) ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ การสนับสนุนการสอนภาษาอังกฤษและภาษาประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนโดยประสานกับกระทรวงศึกษาธิการในเรื่องนี้อย่างใกล้ชิด เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวข้างต้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของภาครัฐในการ

^๔ “บันทึกอาเซียน: การเตรียมความพร้อมพลเมืองไทยสู่ประชาคมอาเซียน ๒๕๕๘,” สืบค้นข้อมูลได้จาก <http://www.dailynews.co.th/Content/Article115852>

ส่งเสริมและสร้างความพร้อมของประชาชนในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพราะยังมีหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่มีบทบาทในการสร้างความตระหนักรู้และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับอาเซียนให้แก่สาธารณชน เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อร่วมสร้างและส่งเสริมให้ประชาชนชาวไทยมีความรู้สึกว่าเป็นพลเมืองอาเซียนและเจ้าของอาเซียน

ผลกระทบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่มีต่อประเทศไทย

ผลกระทบที่ไทยจะได้รับจากการเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในทางบวกและทางลบอาจแบ่งออกได้เป็น ๕ ด้าน คือ ด้านการเปิดเสรีการค้าสินค้า ด้านการเปิดเสรีการค้าบริการ ด้านการเปิดเสรีการลงทุน ด้านการเปิดเสรีแรงงานฝีมือ และด้านการเปิดเสรีเงินทุน

๑. ด้านการเปิดเสรีการค้าสินค้า

ผลกระทบในเชิงบวก มีอยู่ ๕ ประการ ได้แก่ (๑) ทำให้ไทยส่งออกสินค้าไปยังอาเซียนได้มากขึ้น โดยสามารถขยายช่องทางและโอกาสของสินค้าไทยเข้าถึงตลาดอาเซียนที่มีประชากรมากกว่า ๖๐๐ ล้านคน (๒) ทำให้ไทยได้ประโยชน์จากการลดและยกเลิกภาษีสินค้านำเข้าที่เหลือร้อยละ ๐ ภายใต้ความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน หรือ ATIGA (ASEAN Trade in Goods Agreement: ATIGA) (๓) ทำให้ไทยได้รับประโยชน์จากการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี หรือ NTBs (Non-Tariff Barriers) เช่น มาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าในรูปแบบโควตา เป็นต้น (๔) ทำให้ไทยได้รับประโยชน์จากการนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าชั้นกลางที่ใช้ในการผลิตในราคาที่ต่ำลงซึ่งทำให้ต้นทุนการผลิตลดลงอันมีผลทำให้สินค้าไทยที่ผลิตออกมาสามารถแข่งขันในตลาดอาเซียนและตลาดโลกได้ (๕) ทำให้ผู้บริโภคไทยได้ซื้อสินค้านำเข้าที่มีราคาถูกลงจากการลดภาษีนำเข้าเป็น ๐%

ผลกระทบในเชิงลบ มีอยู่ ๓ ประการ ได้แก่ (๑) ไทยต้องเผชิญคู่แข่ง และสภาพการแข่งขันในตลาดที่เพิ่มสูงขึ้นเนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนมีโครงสร้างการส่งออกสินค้าที่เหมือนกันทำให้เป็นคู่แข่งกับไทยและสินค้าไทย อาจถูกสินค้าจากประเทศอื่นแบ่งตลาด (๒) ไทยจะต้องเผชิญกับสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐานและมีคุณภาพต่ำเข้ามาวางขายในประเทศไทยมากขึ้นหากไม่มีมาตรการป้องกันที่มีประสิทธิภาพดีพอ และ (๓) สินค้าสำเร็จรูปที่ผลิตภายในประเทศไทยไม่สามารถแข่งขันในตลาดอาเซียนได้เพราะต้องพึ่งพาวัตถุดิบหรือชิ้นส่วนจากภายนอกอาเซียนที่มีราคาสูงซึ่งทำให้สินค้าสำเร็จรูปผลิตโดยไทยมีราคาแพงกว่าสินค้าสำเร็จรูปที่นำเข้าจากประเทศสมาชิกอาเซียน

๒. ด้านการเปิดเสรีการค้าบริการ

ผลกระทบในเชิงบวก มีอยู่ ๓ ประการ คือ (๑) ทำให้ผู้ประกอบการไทยสามารถเข้าไปจัดตั้งกิจการหรือเปิดสำนักงานให้บริการในประเทศสมาชิกอาเซียนได้โดยเสรีไม่ว่าจะเป็นด้านกฎหมาย โรงแรม การท่องเที่ยว และบริการด้านสุขภาพ ซึ่งมีความขาดแคลนมากในประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ ๔ ประเทศ เช่น พม่า ลาว เวียดนาม และกัมพูชา (๒) เป็นแรงหนุนที่สำคัญที่ช่วยดึงดูดเงินลงทุนจากต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนในภาคบริการของไทย ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้ภาคบริการไทยมีอัตราการเติบโตที่สูงขึ้นโดยเฉพาะการท่องเที่ยวและก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือระหว่างกัน และ (๓) ผู้บริโภคชาวไทยได้รับประโยชน์จากการมีทางเลือกในการใช้บริการที่มีคุณภาพและหลากหลายมากขึ้นจากการเปิดเสรีภาคบริการ

ผลกระทบในเชิงลบ มีอยู่ ๒ ประการ คือ (๑) การเปิดเสรีภาคบริการบางสาขาที่มีความอ่อนไหว (Sensitive Sectors) ที่เกี่ยวข้องกับเสถียรภาพและความมั่นคงภายในประเทศ เช่น ภาคการเงิน การธนาคาร ซึ่งไทยไม่เคยเปิดเสรีมาก่อน รัฐบาลไทยจึงต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ เพราะนักลงทุนต่างชาติที่มีประสบการณ์ด้านการดำเนินธุรกิจการเงินการธนาคารระดับสูง และแข็งแกร่งกว่าไทยทั้งในและนอกอาเซียน อาจอาศัยสิทธินักลงทุนสัญชาติอาเซียนเข้ามาลงทุนในไทย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาคการเงินการธนาคารไทย และ (๒) อาจมีการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือของไทยโดยเฉพาะสาขาแพทย์และวิศวกรไปอยู่ในประเทศที่มีค่าตอบแทนสูงกว่า เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย และบรูไน ซึ่งจะทำให้ไทยในอนาคตขาดแคลนแรงงานวิชาชีพที่มีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศ

๓. ด้านการเปิดเสรีการลงทุน

ผลกระทบในเชิงบวก มีอยู่ ๒ ประการ คือ (๑) การผ่อนคลายกฎระเบียบอันเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนภายใต้ความตกลงเขตการลงทุนอาเซียน (ASEAN Investment Area/Agreement: AIA) ซึ่งทำให้ประเทศคู่ค้าและแหล่งเงินทุนมีมากขึ้น รวมทั้งมีการลดภาษีและขจัดภาษีสินค้านำเข้าเหลือ ๐% ในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ (พ.ศ. ๒๕๕๘) มีส่วนช่วยเรียกความเชื่อมั่นจากนักลงทุนต่างชาติทั้งภายในและภายนอกอาเซียนให้กลับมาลงทุนในไทยอีกครั้งหนึ่งเพื่อใช้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีภายใต้ AFTA ซึ่งจะทำให้การลงทุนของไทยเกิดการขยายตัวเพิ่มขึ้นอันเป็นผลดีต่อระดับการจ้างงานของประเทศไทย และ (๒) เป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่นักลงทุนไทยที่สามารถย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ที่มีแรงงาน ทรัพยากร หรือปัจจัยการผลิตที่สมบูรณ์กว่า หรือการไปรวมลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้านอาเซียนที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ เช่น เหมืองแร่ อัญมณี และภาคการผลิตอื่นที่นักลงทุนไทยมีความชำนาญ

ผลกระทบในเชิงลบ มีอยู่ ๒ ประการ คือ (๑) การเปิดเสรีด้านการลงทุนบางสาขาที่เป็นสาขาอ่อนไหวอาจมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศชาติได้ เช่น กิจการเกี่ยวกับหนังสือพิมพ์ ทำไร่ ทำสวน การเลี้ยงสัตว์ การทำป่าไม้ การทำประมง เป็นต้น เนื่องจากนักลงทุนต่างชาติจะได้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี ด้านการเข้าถึงยึดครองที่ดิน และทรัพยากรอื่น ๆ ในประเทศไทยเพิ่มขึ้นซึ่งทำให้นักลงทุนต่างชาติมีโอกาสเพิ่มการลงทุนและการครอบครองตลาดหรือผูกขาดกิจการได้มากขึ้นในขณะที่ผู้บริโภคคนไทยอาจซื้อสินค้าได้ในราคาถูกในระยะแรก ๆ แต่เมื่อเกษตรกรและผู้ประกอบการรายย่อยล้มละลาย ก็จะทำให้เกิดการผูกขาดทำให้สินค้าราคาแพงขึ้น ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคต้องซื้อสินค้าและอาหารในราคาแพงกว่าตลาดไป และ (๒) เกิดการแย่งชิงแหล่งเงินลงทุนระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยตนเอง ซึ่งไทยมีคู่แข่งในการดึงดูดการลงทุนของต่างชาติ เช่น มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ดังนั้น ไทยต้องมีการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้มีความทันสมัยไม่เป็นอุปสรรคต่อนักลงทุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยควรนำนโยบายเมตตาต่อนักลงทุนต่างชาติมาใช้

๔. ด้านการเปิดเสรีแรงงานฝีมือ

ผลกระทบในเชิงบวก มีอยู่ ๓ ประการ คือ (๑) ทำให้มีแรงงานเข้ามาทดแทนแรงงานในสาขาที่ขาดแคลนรวมถึงแรงงานไทยมีโอกาสได้ไปทำงานในประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีค่าตอบแทนสูง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะมีการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือและแรงงานที่มีทักษะได้อย่างเสรี และจะทำให้แรงงานฝีมือจากประเทศสมาชิกอาเซียนเข้ามาเป็นตัวเลือกขององค์กรทั้งภาคการผลิตและภาคบริการที่มีชื่อเสียงในไทย (๒) การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมืออย่างเสรีจะทำให้ตลาดแรงงานฝีมือขั้นสูงมีจำนวนมากขึ้น และราคาถูกลง และ (๓) ผู้บริโภคคนไทยจะได้รับสินค้าและบริการที่ดีขึ้นจากการใช้แรงงานฝีมือและทักษะในการผลิตสินค้าและให้บริการโดยมีตัวเลือกและทางเลือกมากกว่าเดิม

ผลกระทบในเชิงลบ ที่นับว่าสำคัญมีอยู่เพียงประการเดียวคือแรงงานฝีมือไทยนั้นมีความรู้ทางเทคนิค แต่ยังขาดความรู้ด้านต่างประเทศและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าและภาษีสรรพสามิตรวมทั้งความพร้อมด้านภาษาอังกฤษ ดังนั้น อาจเสียเปรียบถ้าไม่ได้รับการเพิ่มทักษะและความรู้ในเรื่องดังกล่าวรวมทั้งทักษะภาษาท้องถิ่นของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อให้ได้ผลดีและลดผลกระทบในเชิงลบดังกล่าว สถาบันการศึกษาทั้งภาครัฐและภาคเอกชนควรปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนเพื่อเตรียมการผลิตแรงงานที่มีความพร้อมด้านทักษะออกไปทำงานในภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ

๕. ด้านการเปิดเสรีเงินทุน

ไทยจะได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีด้านเงินทุนของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่มีผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ ซึ่งจะกล่าวรวมกันไปในเนื่องจากมีการเกี่ยวเนื่องกัน กล่าวคือ ประเทศไทยมีพันธกรณีการเปิดเสรีเงินทุนภายใต้แผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) ซึ่งพิมพ์เขียวนี้ถูกกำหนดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๗ ที่ประเทศสิงคโปร์ และกระทรวงการคลังได้จัดทำยุทธศาสตร์ด้านการเงินและการคลังซึ่งครอบคลุมถึงการเชื่อมโยงตลาดทุนไทยกับอาเซียน การเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างเสรี การทำธุรกรรมด้านการเงิน การสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชน ฯลฯ^๙ นอกจากนี้ ไทยยังมีโครงการหุ้นใหม่ความภูมิใจของจังหวัด^{๑๐} ซึ่งเปิดตัวในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อเสริมสร้างความรู้ในการใช้ตลาดทุนเป็นช่องทางการระดมทุนและการเตรียมตัวระดมทุนจากตลาดหลักทรัพย์ซึ่งจะช่วยให้ภาคธุรกิจมีแหล่งเงินทุนระยะยาวอีกทั้งเป็นการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันในกิจการในต่างจังหวัดพร้อมรับการเปิดเสรีด้านเงินทุนของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อย่างไรก็ตาม ไทยจะต้องเตรียมความพร้อมในการรับมือกับเงินทุนเข้าหรือออกเพื่อเก็งกำไรในตลาดหลักทรัพย์อย่างรวดเร็วจนทำให้ไทยเคยเกิดวิกฤติเศรษฐกิจการเงินมาแล้วในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ ดังนั้นไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนควรมีกฎหมายป้องกันการถ่ายเทเงินออกนอกประเทศ ดังเช่นในปัจจุบันไทยได้วางมาตรการโดยออกกฎระเบียบควบคุมเงินทุนไหลเข้า - ออก โดยเฉพาะเงินทุนเก็งกำไร (Speculative Capital) ไว้เรียบร้อยแล้ว

กล่าวโดยสรุป ผลกระทบในเชิงบวกและเชิงลบในการเปิดเสรีทั้ง ๕ ด้าน ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเกิดขึ้นเมื่อไทยเข้าร่วม AEC ในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ซึ่งถ้าหากเป็นในกรณีที่ไทยเข้าร่วมประชาคมอาเซียนอันประกอบด้วย ๓ เสาหลักที่สำคัญคือ AEC, APSC และ ASCC ไทยจะได้รับผลกระทบในเชิงบวกและเชิงลบในมิติที่กว้างขวางมากกว่า^{๑๑}

^๙ สืบค้นข้อมูลได้จาก <http://www.eastu.org/index.php?r=site/content&id=6&sub=6&co=0>

^{๑๐} สืบค้นข้อมูลได้จาก <http://www.thaichamber.org/scripts/detail.asp?nNEWSID=7118>

^{๑๑} “ผลกระทบเชิงบวก-เชิงลบของการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน” สืบค้นข้อมูลได้จาก http://www.asean.mnre.go.th/ewt_new.php?nid=91&filename=index

ข้อเสนอแนะในการเตรียมความพร้อมของไทย

ในการเตรียมความพร้อมของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ถือเป็นจุดแข็งของการเตรียมความพร้อมและการเตรียมตัวที่ส่งผลดีต่อไทย แต่อาจจะยังไม่เพียงพอและกลายเป็นจุดอ่อนของการเตรียมตัวของไทยก่อนเข้าสู่ AEC ในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ เนื่องจากเป็นไปได้ว่าไทยจะต้องแข่งขันกับสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ เพื่อดึงดูดการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะบางประการดังต่อไปนี้คือ

๑. ควรมีการวิเคราะห์ห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ของภาคอุตสาหกรรมไทยว่า มีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้างเพื่อนำไปใช้ในการปรับตัวของภาคการผลิต โดยภาครัฐควรศึกษารายละเอียดรวมทั้งหามาตรการตั้งรับเพราะภาคแรงงานในอุตสาหกรรมต้นน้ำอาจถูกเลิกจ้าง หากมีการย้ายฐานการผลิตไปหาแรงงานที่ถูกกว่า

๒. ภาครัฐควรประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลอย่างต่อเนื่องโดยเร่งเสริมสร้างความเข้าใจและความรู้เกี่ยวกับ AEC ให้แก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนผ่านสื่อประเภทต่าง ๆ อย่างครบถ้วนเพื่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเหล่านี้จะได้ใช้ประโยชน์จากความตกลงต่าง ๆ ของอาเซียนได้อย่างเต็มที่

๓. รัฐควรให้ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อคิดเห็น และกำหนดแนวทางการเจรจาในการทำความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเหล่านี้เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง อีกทั้งยังมีประสบการณ์และความเข้าใจในเหตุการณ์จริงมากกว่า

๔. ภาครัฐควรเร่งออกมาตรการหรือแผนรองรับผู้ประกอบการที่อาจได้รับผลกระทบทางลบจากข้อตกลงในรูปแบบต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรมอย่างละเอียดและชัดเจนไม่ใช่แค่จะจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือหรือออกกฎหมายมาช่วยเหลือแบบชั่วคราวเฉพาะกิจเท่านั้น

๕. ภาครัฐควรปรับปรุงและพัฒนาระบบสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะระบบการขนส่งและระบบ Logistic และระบบพลังงานภายใต้กรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาคต่าง ๆ เช่น กรอบความร่วมมือในอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Creator Mekong Sub-Region: GMS) เป็นต้น

๖. ภาครัฐควรกำหนดแนวนโยบายเศรษฐกิจให้ชัดเจน และผลักดันการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation) ตามแนวชายแดนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านสมาชิกอาเซียนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงการดูแลและป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปัญหาแรงงานเด็กและแรงงานอพยพ

๗. ผู้ประกอบการจะต้องเรียนรู้ว่า AEC คืออะไร และจะใช้ประโยชน์ได้อย่างไร ตลอดจนต้องเรียนรู้ถึงความต้องการของตลาดอาเซียนโดยพัฒนาสินค้าไทยให้เหมาะสมกับความต้องการและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ และเรียนรู้คู่แข่งรายใหม่โดยจะต้องเรียนรู้ในภาพกว้าง

๘. ผู้ประกอบการต้องปรับตัวเพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันด้วยตนเอง ก่อนโดยอย่าหวังพึ่งเพียงความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การสร้างมูลค่าเพิ่ม (Value Added) ให้แก่สินค้าและผลิตภัณฑ์ของตน การพัฒนาตราสินค้าหรือยี่ห้อสินค้า (Brand name) เป็นต้น เพื่อสร้างจุดเด่นและชื่อเสียงของผลิตภัณฑ์ไทยให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล รวมถึงการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรภายในองค์กรโดยเฉพาะทางด้านภาษาอังกฤษและภาษาท้องถิ่นของประเทศสมาชิกอาเซียน

๙. ผู้ประกอบการต้องสร้างเครือข่ายพันธมิตรกับภาคเอกชนอื่น ๆ ในภูมิภาคอาเซียน โดยดำเนินการกลยุทธ์ด้านการตลาดในเชิงรุกมากกว่าเชิงรับ เช่น ผู้ประกอบการต้องเข้าใจความแตกต่างในเรื่องรสนิยมและวัฒนธรรมของผู้บริโภค เข้าใจแผนการเงินในเรื่องกระแสเงินสดหมุนเวียน และศึกษาหาช่องทางการค้าใหม่ ๆ รวมถึงช่องทางในด้านธุรกิจอื่น ๆ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น เมื่อไทยก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี ค.ศ. ๒๐๑๕^{๑๒}

^{๑๒} สิทธิชัย ฝรั่ง. ผู้ประกอบการจะปรับกลยุทธ์อย่างไร? เมื่อใกล้ถึง AEC. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๖, จาก <http://www.busandtruckmedia.com>

บรรณานุกรม

- การเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๖, จาก <http://www.chaingmai.go.th/emgov/3.9.pdf>
- จุฑา เทียนไทย. “บทวิเคราะห์: ผลกระทบของประชาคมอาเซียนต่อธุรกิจไทยและกลยุทธ์ในการตั้งรับ (ตอนที่ ๑).” *กรุงเทพธุรกิจ* ฉบับวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๖.
- ธนชาติ ประทุมสวัสดิ์. (๒๕๕๖). *ASEAN Study*. นครปฐม: บริษัท แอปป์า พรินต์ติ้ง กรุ๊ป จำกัด.
- สยามธุรกิจ. *เจาะลึก AEC: ประเทศไทยต้องเตรียมรับมือ AEC อย่างไรบ้าง*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๖, จาก <http://www.thai-aec.com>
- ASEAN Secretariat. (1997). *ASEAN Economic Cooperation: Transition & Transformation*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- ASEAN Secretariat. (nd). *ASEAN ECONOMIC COMMUNITY BLUEPRINT*. (online) Available: <http://www.aseansec.org/21083htm> (๒๐ กันยายน ๒๕๕๒).



ยุทธศาสตร์รายจ่ายภาครัฐ: มติยุทธศาสตร์ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม
งบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๖๕ (ระยะที่ ๑)
(Strategic expenditures: a strategic transport infrastructure investment budget.
(Phase 1) 2015 - July 2022)

ดร.ทัศนียา บริพิศ*

บทคัดย่อ

ในการศึกษายุทธศาสตร์รายจ่ายภาครัฐเน้นศึกษายุทธศาสตร์ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม งบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๖๕ (ในระยะที่ ๑) และการวิเคราะห์รายจ่ายสาธารณะ: กรณีศึกษากระทรวงคมนาคมในมติยุทธศาสตร์ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม งบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๖๕ ผลจากการศึกษาพบว่า ยุทธศาสตร์ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม งบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๖๕ ในระยะที่ ๑ ตามที่คณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) มุ่งเน้นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ๔ ด้าน คือยุทธศาสตร์ที่ ๑ การสร้างรากฐานความมั่นคงทางสังคม พบว่ายังขาดแผนและโครงการที่ชัดเจนในการสนับสนุน ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การสร้างมาตรฐานความมั่นคงทางเศรษฐกิจพบว่ายังขาดแผนและโครงการที่ชัดเจนในการสนับสนุน ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การสร้างโอกาสสำหรับการใช้ประโยชน์สูงสุดจากการเป็นประชาคมอาเซียน ได้มีการกำหนดแผนและโครงการชัดเจน ยุทธศาสตร์ที่ ๔ เสริมสร้างความมั่นคงความปลอดภัยในการเดินทางและการขนส่ง มีแผนงานที่รองรับชัดเจน และในส่วนการวิเคราะห์รายจ่ายสาธารณะ: กรณีศึกษากระทรวงคมนาคมในมติยุทธศาสตร์ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม งบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๖๕ พบว่าสอดคล้องกับทฤษฎีการ

* อาจารย์สาขารัฐศาสตร์ สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

จัดสรรรายจ่ายสาธารณะที่เป็นเลิศของ Samuelson หรือ Samuelson หรือ Samuelson's Pure Theory of Public Expenditures ในมิติยุทธศาสตร์ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม สอดคล้องกับทฤษฎีเชิงปทัสสถาน (Normative Approach) เป็นการเลือกใช้แนวทางการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะที่ดีเลิศ หรือการจัดสรรรายจ่ายที่มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยสามารถตอบสนองต่อประชาชนเป็นเป้าหมายหลัก (Goal of Objective)

Abstract

Government spending on education strategy focuses on strategic transport infrastructure investment budget for 2558 - 2565 (Phase 1) and analysis of public expenditure: a case study of the Ministry of Transport in terms of strategic infrastructure investment, transportation in fiscal year 2558 - Census 2565 results, the study found. Strategic transport infrastructure investment budget for 2558 - 2565 will be the first in the National Council for Peace and Order (NCPO). Focusing on four strategic areas: strategic goals, one of the foundations of social stability. Found that the lack of clear plans and programs in support. Strategy 2: Creating a standard economic security that the lack of clear plans and programs in support. Strategy 3: Create opportunities for the most of the ASEAN Community. Has set clear plans and programs. Strategy 4 strengthens. Security in travel and transport. A clear roadmap to support And in the analysis of public expenditure: a case study of communication strategies in terms of transportation infrastructure investment budget for 2558 - 2565 is found to be consistent with the theory of public expenditure allocated to the appreciation of the Samuelson and Samuelson. Samuelson's Pure Theory of Public Expenditures in terms of transportation infrastructure investment strategy consistent with the theory of norms (Normative Approach) is an approach used to allocate public spending to excellent. Or the allocation of expenditure efficiency. You can respond to citizens is the primary goal (Goal of Objective).

บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา เราได้ให้ความสำคัญในเรื่องการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โดยสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้จัดตั้งเป็นกระทรวงด้านคมนาคม ชื่อ เศรษฐกิจการ ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อในกระทรวงคมนาคมมาหลายสมัยอันจะมีประวัติความเป็นมาของกระทรวงคมนาคมมาอย่างยาวนาน ในรัฐบาลแต่ละสมัยได้สนใจในงบประมาณโครงสร้างพื้นฐาน ความสำคัญของรายจ่ายสาธารณะ (Public Expenditure) (ไพรัช ตระการศิริพันธ์ ๒๕๔๘, น. ๑๒๐) iva เป็นการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อรักษาระดับการดำเนินงานของรัฐ และเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม โดยที่รายจ่ายสาธารณะนั้นได้มีความสำคัญ ประเด็นที่ ๑ รายจ่ายสาธารณะจำเป็นต้องมีไว้เพื่อรักษาระดับการบริหารงานของรัฐ ประเด็นที่ ๒ รายจ่ายสาธารณะมีความจำเป็นต่อการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหารประเทศโดยรวม โดยมีวัตถุประสงค์ของรายจ่ายสาธารณะ ส่งผลต่อการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการผลิตหรือไม่ส่งผลต่อการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการผลิตของประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจึงมุ่งเน้นส่งเสริมการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งอยู่ในหมวดของกระทรวงคมนาคม เพื่อขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ ในการพิจารณารายจ่ายสาธารณะ ผู้ศึกษาเน้นศึกษาหารูปแบบรายจ่ายสาธารณะ เพื่อใช้เป็นแนวทางการพิจารณารายจ่ายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานและการศึกษายุทธศาสตร์และการวิเคราะห์รายจ่ายเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมงบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๖๕ ในระยะที่ ๑ ซึ่งเป็นความท้าทายใหม่จากการบริหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ว่าได้สนับสนุนยุทธศาสตร์โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมอย่างไร จึงเป็นที่มาของการศึกษาครั้งนี้

ประเด็นการศึกษายุทธศาสตร์โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม

จากการศึกษาเรื่องของยุทธศาสตร์ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมงบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๖๕ ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้กำหนดดยุทธศาสตร์โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม ลงทุนงบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นงบประมาณที่จัดสรรให้กับกระทรวงคมนาคม โดยมุ่งเน้นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ๔ ด้าน มีรายละเอียด ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การสร้างรากฐานความมั่นคงทางสังคม

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การสร้างมาตรฐานความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การสร้างโอกาสสำหรับการใช้ประโยชน์สูงสุดจากการเป็นประชาคมอาเซียน

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ เสริมสร้างความมั่นคง ความปลอดภัยในการเดินทางและการขนส่ง

โดยที่ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ได้ประกอบด้วยแผนพัฒนา ๕ แผนงาน ซึ่งสามารถแปลงจากประเด็นยุทธศาสตร์ลงมาสู่แผนงาน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

แผนงานที่ ๑ การพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมือง

แผนงานที่ ๒ การพัฒนาโครงข่ายขนส่งสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาจราจรในกรุงเทพฯ และปริมณฑล

แผนงานที่ ๓ การเพิ่มขีดความสามารถทางหลวงเพื่อเชื่อมโยงฐานการผลิตที่สำคัญของประเทศเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน

แผนงานที่ ๔ การพัฒนาโครงข่ายการขนส่งทางน้ำ

แผนงานที่ ๕ การเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการขนส่งทางอากาศ กำหนดระยะเร่งด่วนปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘ เพื่อเชื่อมโยงประตูการค้าของประเทศ และพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง รวมทั้งสนามบินสุวรรณภูมิ สนามบินเชียงใหม่ สนามบินภูเก็ต และสนามบินอุทธรณ์ที่จะใช้ในเชิงพาณิชย์

ทั้งนี้ ในยุทธศาสตร์และแผนได้มีการกำหนดโครงการเพื่อให้ยุทธศาสตร์ตอบสนองต่อการนำไปปฏิบัติ โดยกำหนดเป็นโครงการระยะเร่งด่วน โดยกระทรวงคมนาคมได้นำเสนอคือ รถไฟทางคู่ ๖ เส้นทาง ได้แก่

สายที่ ๑ เส้นทางจिरะ (โคราช) - ขอนแก่น ซึ่งผ่านการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) แล้ว

สายที่ ๒ เส้นทางประจวบคีรีขันธ์ - ชุมพร

สายที่ ๓ เส้นทางนครปฐม - หัวหิน

สายที่ ๔ เส้นทางลพบุรี - ปากน้ำโพ

สายที่ ๕ เส้นทางมาบกะเบา - จิระ (โคราช)

สายที่ ๖ เส้นทางหัวหิน - ประจวบฯ รวมระยะทาง ๘๘๗ กิโลเมตร

โดยรายละเอียดเพิ่มเติมเรื่องโครงการรถไฟทางคู่เส้นทางใหม่อีก ๒ เส้นทางที่ได้ปรับมาจากโครงการรถไฟความเร็วสูง โดยจะใช้รางมาตรฐานขนาด ๑.๔๓๕ เมตร และใช้ความเร็ว

๑๖๐ กิโลเมตร/ชั่วโมง ซึ่งต่ำกว่าโครงการรถไฟความเร็วสูงที่ใช้ความเร็ว ๒๕๐ กิโลเมตร/ชั่วโมง โดยจะเริ่มก่อสร้างใน ๒ เส้นทาง ดังนี้

เส้นทางที่ ๑ เส้นทางหนองคาย - โคราซ - สระบุรี - แหลมฉบัง - มาบตาพุด รวมระยะทาง ๗๓๗ กิโลเมตร ใช้งบประมาณ ๓๙๒,๕๗๐ ล้านบาท

เส้นทางที่ ๒ เส้นทางเชียงใหม่ - เด่นชัย - บ้านนาฮี - แหลมฉบัง รวมระยะทาง ๖๕๕ กิโลเมตร ใช้งบประมาณ ๓๔๘,๘๙๐ ล้านบาท รวมทั้งจะมีการปรับปรุงทางหลวงให้เป็น ๔ ช่องจราจรทั่วประเทศ เพื่อเป็นการเชื่อมโยงกับการค้าชายแดน

ในโครงการช่วงระยะเร่งด่วน ดำเนินการจัดทำรถไฟทางคู่ที่เป็นทางรถไฟเดิมที่รางกว้าง ๑ เมตร และมีทางคู่ที่เป็นรางมาตรฐานโลกขนาด ๑.๔๓๕ เมตร เป็นการต่อยอดจากโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง เป็นการทบทวนแบบและใช้ความเร็วแค่ ๑๖๐ กิโลเมตร/ชั่วโมง ตรงนี้จะเป็นการขนทั้งคนและสินค้า และจะเป็นทางเชื่อมขึ้นไปทางเหนือ จีน ลาว และยังคงมาเชื่อมต่อทางมาเลเซีย และสิงคโปร์ได้

ในส่วนการรถไฟได้ดำเนินการสั่งซื้อหัวรถจักรและโบกี้โดยสารรถไฟเพิ่มขึ้น ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการประกวดราคา และเสร็จสิ้นเดือนสิงหาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๓๖ - ๓๗ หัวจักร โดยใช้งบประมาณเดียวกันจำนวน ๓,๐๕๖ ล้านบาท รวมทั้งจะมีการปรับเปลี่ยนระบบอาณัติสัญญาณมาเป็นระบบไอที ซึ่งจะมีความปลอดภัยสูงขึ้น โดยจะนำมาใช้ในเส้นทาง ฉะเชิงเทรา - แหลมฉบัง

การรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ได้เตรียมพร้อมโครงการรถไฟฟ้าในเส้นทางสายสีส้ม ช่วงศูนย์วัฒนธรรม - มีนบุรี, สายสีชมพู ช่วงแคราย - ปากเกร็ด - มีนบุรี และสายสีเหลือง ช่วงลาดพร้าว - สำโรง ขณะที่สายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย (บางซื่อ - ท่าพระ/หัวลำโพง - บางแค) กำลังดำเนินการก่อสร้าง ส่วนสายสีม่วง ช่วงบางซื่อ - บางใหญ่ คาดว่าปลายปี ๒๕๕๘ จะเริ่มทดลองวิ่ง ๖ เดือน ก่อนเปิดให้ประชาชนได้ใช้ดำเนินการ

ในประเด็นการวิเคราะห์รายจ่ายสาธารณะ: กรณีสึกษากระทรวงคมนาคมในมิติยุทธศาสตร์ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม งบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๖๕ ตามที่ คสช. ได้กำหนดยุทธศาสตร์โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม ลงทุนงบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๖๕ ให้กับกระทรวงคมนาคม มีรายละเอียดโดยมุ่งเน้นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ๔ ด้าน ได้แก่ ๑. การสร้างรากฐานความมั่นคงทางสังคม ๒. การสร้างมาตรฐานความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ๓. การสร้างโอกาสสำหรับการใช้ประโยชน์สูงสุดจากการเป็นประชาคมอาเซียน ๔. เสริมสร้างความมั่นคง ความปลอดภัยในการเดินทางและการขนส่ง

พบว่าสอดคล้องกับทฤษฎีการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะที่เป็นเลิศของ Samuelson (พลภัทร บุราคม, ๒๕๕๔, น. ๒๔) โดยมีที่มาจาก Samuelson หรือ Samuelson's Pure Theory of Public Expenditures คือ การจัดสรรรายจ่ายสาธารณะที่ก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างสินค้าสาธารณะกับสินค้าของเอกชน เพื่อไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการจัดสรรรายจ่าย หรือความขัดแย้งของรัฐกับเอกชน เช่น การให้เอกชนเข้ามาก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการ ต้องไม่ก่อให้เกิดความสงสัยหรือข้อกังขา และต้องสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนโดยรวม

ในการวิเคราะห์รายจ่ายสาธารณะในมิติยุทธศาสตร์ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมสอดคล้องกับทฤษฎีเชิงปทัสฐาน (Normative Approach) (พลภัทร บุราคม, ๒๕๕๔, น. ๒๔) หรือในเชิงทฤษฎี Optimal Theory ซึ่งเป็นแนวทางการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะที่ดีที่สุด หรือการจัดสรรรายจ่ายที่มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยสามารถตอบสนองต่อประชาชนเป็นเป้าหมายหลัก (Goal of Objective) ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีผลที่ได้รับของสังคมสูงสุด (The Maximum Social Gain Theory) เป็นแนวทางเศรษฐศาสตร์ โดยมีที่มาจาก Haveman และ Margolis มองว่ารัฐบาลนั้นเลือกกิจกรรมหรือโครงการเฉพาะโครงการที่จะนำประโยชน์สูงสุดมาให้กับประชาชนเท่านั้น และรัฐไม่เลือกกิจกรรมหรือโครงการที่สร้างผลเสียแก่สังคม โดยใช้คำว่าผลได้ (Benefit) เช่น การจัดสรรโครงการ กิจกรรมให้แก่ประชาชนเน้นความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ หรือการกระจายสิ่งสาธารณูปโภคให้กับประชาชนโดยทั่วไป

สรุปและอภิปรายผล

ในการศึกษายุทธศาสตร์ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม งบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๖๕ ตามที่ คสช. มุ่งเน้นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ๔ ด้าน ดังนี้ ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การสร้างรากฐานความมั่นคงทางสังคม พบว่ายังขาดแผนและโครงการที่ชัดเจนในการสนับสนุน

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การสร้างมาตรฐานความมั่นคงทางเศรษฐกิจพบว่ายังขาดแผนและโครงการที่ชัดเจนในการสนับสนุน

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การสร้างโอกาสสำหรับการใช้ประโยชน์สูงสุดจากการเป็นประชาคมอาเซียน ประเทศไทยได้รองรับการเปิดประชาคมอาเซียน โดยการกำหนดเส้นทางเพื่อการรองรับอาเซียน ๒ เส้นทาง ได้แก่ เส้นทางที่ ๑ เส้นทางหนองคาย - โคราซ - สระบุรี - แหลมฉบัง - มาบตาพุด รวมระยะทาง ๗๓๗ กิโลเมตร ใช้งบประมาณ ๓๙๒,๕๗๐ ล้านบาท เส้นทางที่ ๒ เส้นทางเชียงของ - เด่นชัย - บ้านนาฮี - แหลมฉบัง รวมระยะทาง ๖๕๕ กิโลเมตร

ใช้งบประมาณ ๓๔๘,๘๙๐ ล้านบาท รวมทั้งจะมีการปรับปรุงทางหลวงให้เป็น ๔ ช่องจราจรทั่วประเทศ เพื่อเป็นการเชื่อมโยงกับการค้าชายแดน โดยมีโครงการในระยะเร่งด่วน ดำเนินการจัดทำรถไฟทางคู่ที่เป็นทางรถไฟเดิมที่กว้าง ๑ เมตร และมีทางคู่ที่เป็นรางมาตรฐานโลกขนาด ๑.๔๓๕ เมตร เป็นการต่อยอดจากโครงการรถไฟความเร็วสูง เป็นการทบทวนแบบและใช้ความเร็วแค่ ๑๖๐ กิโลเมตร/ชั่วโมง ตรงนี้จะเป็นการขนทั้งคนและสินค้า และจะเป็นทางเชื่อมขึ้นไปทางเหนือ จีน ลาว และยังลงมาเชื่อมต่อทางมาเลเซีย และสิงคโปร์ได้

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ เสริมสร้างความมั่นคง ความปลอดภัยในการเดินทาง และการขนส่ง มีแผนงานที่รองรับคือ แผนงานที่ ๑ การพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมือง แผนงานที่ ๒ การพัฒนาโครงข่ายขนส่งสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาจราจรในกรุงเทพฯ และปริมณฑล แผนงานที่ ๓ การเพิ่มขีดความสามารถทางหลวงเพื่อเชื่อมโยงฐานการผลิตที่สำคัญของประเทศเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน แผนงานที่ ๔ การพัฒนาโครงข่ายการขนส่งทางน้ำ แผนงานที่ ๕ การเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการขนส่งทางอากาศ กำหนดระยะเร่งด่วนปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘ เพื่อเชื่อมโยงประตูการค้าของประเทศ และพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง รวมทั้งสนามบินสุวรรณภูมิ สนามบินเชียงใหม่ สนามบินภูเก็ต และสนามบินอุตะเกาที่จะใช้ในเชิงพาณิชย์ และโครงการในส่วนการรถไฟได้ดำเนินการสั่งซื้อหัวรถจักรและโบกี้โดยสารรถไฟเพิ่มขึ้น ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการประกวดราคา และเสร็จสิ้นเดือนสิงหาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๓๖ - ๓๗ หัวจักร โดยใช้งบประมาณเดียวกันจำนวน ๓,๐๕๖ ล้านบาท รวมทั้งจะมีการปรับเปลี่ยนระบบอาณัติสัญญาณมาเป็นระบบไอที ซึ่งจะมีความปลอดภัยสูงขึ้น โดยจะนำมาใช้ในเส้นทางฉะเชิงเทรา - แหลมฉบัง ส่วนของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ได้เตรียมพร้อมโครงการรถไฟฟ้ามหานครสายสีส้ม ช่วงศูนย์วัฒนธรรม - มีนบุรี, สายสีชมพู ช่วงแคราย - ปากเกร็ด - มีนบุรี และสายสีเหลือง ช่วงลาดพร้าว - สำโรง ขณะที่สายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย (บางซื่อ - ท่าพระ/หัวลำโพง - บางแค) กำลังดำเนินการก่อสร้าง ส่วนสายสีม่วง ช่วงบางซื่อ - บางใหญ่ คาดว่าปลายปี ๒๕๕๘ จะเริ่มทดลองวิ่ง ๖ เดือน ก่อนเปิดให้ประชาชนได้ใช้ดำเนินการ

ในประเด็นการวิเคราะห์รายจ่ายสาธารณะ: กรณีสึกษากระทรวงคมนาคมในมติดุทธศาสตร์ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม งบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๖๕ ตามที่ คสช. ได้กำหนดยุทธศาสตร์โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม ลงทุนงบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๖๕ ให้กับกระทรวงคมนาคม มีรายละเอียดโดยมุ่งเน้นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ๔ ด้าน ได้แก่ ๑. การสร้างรากฐานความมั่นคงทางสังคม ๒. การสร้างมาตรฐานความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ๓. การสร้างโอกาสสำหรับการใช้ประโยชน์สูงสุดจากการเป็น

ประชาคมอาเซียน ๔. เสริมสร้างความมั่นคง ความปลอดภัยในการเดินทางและการขนส่งพบว่าสอดคล้องกับทฤษฎีการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะที่เป็นเลิศของ Samuelson (พลภัทร บุราคม, ๒๕๕๔, น. ๒๔) โดยมีที่มาจาก Samuelson หรือ Samuelson's Pure Theory of Public Expenditures คือ การจัดสรรรายจ่ายสาธารณะที่ก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างสินค้าสาธารณะกับสินค้าของเอกชน เพื่อไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการจัดสรรรายจ่าย หรือความขัดแย้งของรัฐกับเอกชน เช่น การให้เอกชนเข้ามาก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการ ต้องไม่ก่อให้เกิดความสงสัยหรือข้อกังขา และต้องสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนโดยรวมในการวิเคราะห์รายจ่ายสาธารณะในมิติยุทธศาสตร์ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม สอดคล้องกับทฤษฎีเชิงปทัสสถาน (Normative Approach) (พลภัทร บุราคม, ๒๕๕๔, น. ๒๔) หรือในเชิงทฤษฎี Optimal Theory ซึ่งเป็นแนวทางการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะที่ดีเลิศ หรือการจัดสรรรายจ่ายที่มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยสามารถตอบสนองต่อประชาชนเป็นเป้าหมายหลัก (Goal of Objective) ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีผลที่ได้รับของสังคมสูงสุด (The Maximum Social Gain Theory) เป็นแนวทางเศรษฐศาสตร์ โดยมีที่มาจาก Haveman และ Margolis มองว่ารัฐบาลนั้นเลือกกิจกรรมหรือโครงการเฉพาะโครงการที่จะนำประโยชน์สูงสุดมาให้กับประชาชนเท่านั้น และรัฐไม่เลือกกิจกรรมหรือโครงการที่สร้างผลเสียแก่สังคม โดยใช้คำว่าผลได้ (Benefit) เช่น การจัดสรรโครงการ กิจกรรมให้แก่ประชาชน เน้นความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ หรือการกระจายสิ่งสาธารณูปโภคให้กับประชาชน

ข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาวิจัย วิเคราะห์รายจ่ายสาธารณะ: กรณีศึกษากระทรวงคมนาคม ในมิติยุทธศาสตร์ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม งบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๖๕ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(๑) ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ ในการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ควรมีแผนงานโครงการที่ชัดเจน แน่นนอน เพื่อนำไปตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ใหญ่

(๒) ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาเรื่องการนำแผนงานโครงการ ไปประเมินความสำเร็จของแผน และโครงการ เพื่อประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงบประมาณต่อไป

บรรณานุกรม

- พลภัทร บุราคม. (๒๕๔๘). *การวิเคราะห์รายจ่ายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: เอส แอนด์ จี.
- _____. (๒๕๕๔). *รายจ่ายสาธารณะ: ประสิทธิภาพในการจัดสรรและประสบการณ์ระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: ดีเค่ ปริ้นติ้ง เวิลด์.
- ไพรัช ตระการศิรินนท์. (๒๕๔๘). *การคลังภาครัฐ* (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ: คณะนิเทศการพิมพ์.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public*. New York: McGraw-Hill.
- _____. (1990). *Public Finance in Theory and Practice* (5th ed.). New York: McGraw-Hill.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1990). *Public Finance in Theory and Practice* (5th ed.). New York: McGraw-Hill.
- Wagner, A. (1883). Three extracts on public finance. In R. A. Musgrave & A. T. Peacock (Eds.), *Classics in the Theory of Public Finance* (pp. 4-16). London: Macmillan.
- Watson, D. S. (1960). *Economic Policy: Business and Government*. Boston: Houghton Mifflin.

สื่อสิ่งพิมพ์ออนไลน์

- ไทยรัฐออนไลน์ เข้าถึงเมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗, จาก <http://www.thairath.co.th/content/439772>



ทัศนคติและพฤติกรรมการรับชมรายการถ่ายทอดสดการอภิปรายในรัฐสภา ศึกษารณีย์ อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร*

นายบุญญาบารมี สว่างวงศ์**

บทนำ

ปัญหาวิกฤตการเมืองไทยในปัจจุบันซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยอย่างต่อเนื่องในตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ปัญหาเหล่านี้เกิดจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีความเห็นต่อต้านและสนับสนุนต่าง ๆ และยังสะท้อนถึงความไม่เสมอภาคและความแตกแยกระหว่างชาวเมืองและชาวชนบทอีกด้วยจึงทำให้การเมืองไทยปั่นป่วนวุ่นวายไม่มีที่จะยุติลง และยังส่งผลถึงปัญหาในหลาย ๆ ด้าน เช่น ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจและสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเทคโนโลยี ทำให้ปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบต่ออย่างมากและทำให้เสื่อมลงอย่างรวดเร็ว ๆ จนไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที และในปัจจุบันการเมืองไทยยังขาดประสิทธิภาพและความสามารถของระบบการเมืองในการแก้ไขปัญหาของสังคมซึ่งยังเป็นปัญหาของระบบการเมืองไทยที่จะต้องแก้ไขปัญหาด้านต่าง ๆ เช่น ปัญหาการรวมอำนาจบริหาร

* บทความนี้เรียบเรียงจากงานวิจัยเรื่อง ทัศนคติและพฤติกรรมการรับชมรายการถ่ายทอดสดการอภิปรายในรัฐสภา ศึกษารณีย์ อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร ได้รับการสนับสนุนทุนการวิจัยของมหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร ปี พ.ศ. 2557

** อาจารย์ประจำโปรแกรมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร

การขาดประสิทธิภาพของระบบราชการทางการเมือง ซึ่งอาจจะประสบกับปัญหาทางสังคมที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และอาจจะเป็นอันตรายต่อการอยู่รอดของระบบการเมืองไทยทั้งระบบได้ และในปัจจุบันนี้ระบบการเมืองของไทยมีแนวโน้มที่จะมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจจะมีกลุ่มนักธุรกิจและกลุ่มนักวิชาการหรือผู้ชำนาญการเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมือง และกลุ่มข้าราชการทหาร - พลเรือนในสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้น จึงทำให้การเมืองไทยเริ่มมีการเปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตาม ก็ไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาคความขัดแย้งทางการเมืองได้ตามเจตนาที่ตั้งไว้ รัฐธรรมนูญยังได้ให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างสถาบันการเมือง เพื่อลดเงื่อนไขและเปิดโอกาสการตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้แก่ประชาสังคมเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ก็ไม่สามารถลดปัญหาความขัดแย้งลงได้ เนื่องจากกลุ่มคนในสังคมยังมีความเห็นที่แตกต่างในเรื่องความชอบธรรมของรัฐบาลในการบริหารประเทศ ทำให้สถานการณ์ทางการเมืองเกิดความขัดแย้งและแบ่งฝักฝ่ายในสังคมที่มีความชัดเจนและขยายวงกว้างไปทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ และยังขยายลึกไปถึงระดับครอบครัวและชุมชน รัฐบาลไทยได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการต่าง ๆ แต่ความรุนแรงก็ยังคงเกิดต่อเนื่องจนกระทั่งส่งผลกระทบต่อการบริหารประเทศที่ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายล่าช้าลงด้วยประสิทธิภาพลง ตลอดจนสูญเสียโอกาสในการพัฒนาหลายครั้งหลายหน รวมทั้งชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนที่มีความเครียด ความวิตกกังวล และหวาดระแวงเพิ่มมากขึ้น จนทำให้ความสุขของคนในสังคมลดลง

การแก้ไขปัญหา รัฐบาลต้องรู้ปัญหาของความละเอียดอ่อนหรือทุกรายละเอียดของสิ่งสิ่งนั้นที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันว่าปัญหาเหล่านั้นเกิดจากสาเหตุอะไร เช่น จุดแข็ง จุดอ่อน ข้อบกพร่อง ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นผู้ปฏิรูปการเมืองที่จะนำไปสู่ในทิศทางที่ดีหรือวิถีที่ดีของการเมืองไทยในอนาคต และการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่าหมายถึง การกระทำใด ๆ ก็ตามที่เกิดขึ้น โดยความเต็มใจไม่ว่าจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ และไม่ว่าจะมีการจัดการอย่างไร เป็นระเบียบหรือไม่ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องกัน จะใช้วิธีที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกกฎหมาย เพื่อผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐหรือต่อการบริหารงานของรัฐ หรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาล ไม่ว่าจะอยู่ในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตย คือ ทำให้ผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองได้มีโอกาสทราบความต้องการของกันและกันอย่างแท้จริง ทำให้การดำเนินนโยบายของรัฐตอบสนองต่อผู้เป็นเจ้าของประเทศ

ในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ๕ ประการ คือ (๑) การออกเสียงเลือกตั้ง (๒) การรณรงค์หาเสียง (๓) การกระทำของแต่ละบุคคลเป็นเอกเทศต่อปัญหาทางการเมืองและสังคม (๔) การเข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่ม และ (๕) กิจกรรมที่ใช้ความรุนแรง และอาจเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

ทั้งนี้ ในการมีส่วนร่วมต่าง ๆ ดังที่กล่าวมานั้น ประชาชนจะตัดสินใจเข้าร่วมได้ก็ต้องมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวนี้ สามารถได้รับจากหลายช่องทาง ได้แก่ โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต หนังสือพิมพ์ เป็นต้น และที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ข้อมูลที่ประชาชนได้รับนั้น จะต้องเป็นข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้ ดังนั้น รายการถ่ายทอดการอภิปรายในรัฐสภาถือเป็นแหล่งข้อมูลด้านการเมืองการบริหารงานของประเทศที่ประชาชนทุกคนต้องให้ความสำคัญ ถือเป็น การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง และถือได้ว่าเป็นหน้าที่หนึ่งของประชาชนชาวไทยที่ต้องมีส่วนร่วมทางการเมือง

ด้วยเหตุที่กล่าวมานั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาทำวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติและพฤติกรรมการรับชมรายการถ่ายทอดสดการอภิปรายในรัฐสภา ศึกษากรณี อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร โดยผ่านทางการรับชมรายการถ่ายทอดสดการอภิปรายในรัฐสภา เพราะการรับรู้ข่าวทางการเมืองจะมีผลต่อเนื่องในการตัดสินใจเข้าร่วมทางการเมืองของประชาชนคนไทย เพื่อส่งเสริมระบบการปกครองไทยที่เป็นประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพ ทุกคนมีส่วนร่วมกันสร้างสรรค์

เนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเอกสาร ตำรา และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากนักวิชาการหลายท่านในประเด็นต่าง ๆ แล้วจำแนกออกเป็น ๕ ประเด็นหลักด้วยกัน โดยผู้วิจัยจัดเรียงลำดับแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องตามลักษณะกรอบแนวคิด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสอดคล้องสัมพันธ์กับสิ่งต้องการศึกษาวิจัย ดังต่อไปนี้

๑. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับทัศนคติ

นักจิตวิทยาหลายท่านได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ทัศนคติ” มากมายหลายประการ ซึ่งมีทั้งความหมายด้านการรับรู้ และความหมายด้านพฤติกรรม ซึ่งเป็นเรื่องของศาสตร์ทางจิตวิทยา มีรายละเอียด ดังนี้

ทัศนคติ (Attitude) เป็นคำซึ่งมีรากกำเนิดมาจากภาษาลาตินว่า aptus ซึ่งแปลว่า
โน้มเอียงและเหมาะสม และเมื่อนำมาใช้ในความหมายของ Attitude จะหมายถึงสภาพความคิด
และจิตใจของบุคคล^๑

ทั้งนี้ นักวิชาการได้ให้คำจำกัดความและความหมายไว้ ดังนี้

ทรุสโตนและเซฟ^๒ ให้ความหมายของทัศนคติว่าหมายถึง สิ่งที่สร้างให้บุคคลมี
พฤติกรรม ความคิดเห็น หรือคำพูด ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการวัดทัศนคติได้

นิวคอมบ์และคอนเวิร์ส^๓ ได้ให้ความหมายของทัศนคติไว้ว่า ทัศนคติเป็นการรวม
ของประสบการณ์ในอดีตที่สะสมและจัดเรียงเป็นระบบซึ่งจะสะท้อนออกมาเมื่อปัจเจกบุคคล
เผชิญกับสถานการณ์ใหม่ ๆ

สำหรับแนวคิดของเครชและครัทช์ฟิลด์^๔ ได้เปรียบเทียบระหว่างทัศนคติและความ
เชื่อไว้ว่า ทุก ๆ ทัศนคติเกิดจากการรวมตัวกันของความเชื่อ แต่ทุก ๆ ความเชื่อไม่จำเป็นต้อง
มีส่วนอยู่ในทัศนคติ และทัศนคติสามารถระบุได้ว่ามีลักษณะสนับสนุนหรือต่อต้าน ในขณะที่
ความเชื่อถูกรับรู้เป็นกลาง จากความหมายต่าง ๆ ของนักวิชาการผู้ที่ศึกษาเรื่องทัศนคติได้
อธิบายกันไว้หลายลักษณะด้วยกัน สามารถสรุปได้ว่าเป็นนามธรรม ในรูปของความคิดเห็นที่มี
อารมณ์เป็นส่วนประกอบเป็นส่วนที่พร้อมจะมีปฏิกิริยาได้ตอบ

ส่วนประกอบของทัศนคติ มี ๓ ส่วน ดังนี้

๑) ส่วนประกอบทางด้านความคิด หรือความรู้ความเข้าใจ (Cognitive
Component) ได้แก่ ความคิดซึ่งเป็นส่วนประกอบของมนุษย์ในการคิด ซึ่งความคิดนี้อาจจะอยู่
ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง แตกต่างกันไป เช่น เมื่อบุคคลหนึ่งกล่าวถึงบุคคลที่สาม ก็ต้องมี
ความคิด ความเข้าใจเกี่ยวกับบุคคลนั้นว่า มีอะไรเป็นลักษณะเด่น นิสัยเป็นอย่างไร นอกเหนือ
จากการนึกถึงเพียงหน้าตาของบุคคลนั้นเท่านั้น

^๑ ชวนะ ภวกันันท์. “บทบาทอันพึงประสงค์ของพระสงฆ์กับสังคมไทยปัจจุบัน.” *คุรุปริทัศน์*.
๙๖(๒) : ๕๑ ; ตุลาคม, ๒๕๒๗, น. ๒๐.

^๒ Thurstone, L.L and Chave, E.J. (1929). *The measurement of attitude*. Chicago University
Press, USA. p. 7.

^๓ Newcomb, T. M., Turner, R. H., & Converse, P. E. (1965). *Converse*. New York: Rinehart
and Winston. pp. 41-42.

^๔ Krech, David, and Crutchfield, Richard S. (1948). *Theory and problem of Social
Psychology*. McGraw, London. pp. 41-42.

๒) ส่วนประกอบทางด้านอารมณ์ความรู้สึก (Affective Component) ซึ่งเป็นตัวเร้าความคิดอีกทอดหนึ่ง ถ้าหากบุคคลมีภาวะความรู้สึกที่ดีหรือไม่ดี ก็จะแสดงออกขณะคิดถึงสิ่งนั้นออกมา ในลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น ขณะคิดถึงบุคคลที่สาม บุคคลที่มีความรู้สึกในด้านบวก (Positive Affective Component) ก็จะมีความรู้สึกในด้านบวก เป็นไปในทางที่ดี ในทางตรงกันข้าม บุคคลที่มีความรู้สึกในด้านลบ (Negative Affective Component) ก็จะมีความรู้สึกในด้านลบ เป็นไปในทางที่ไม่ดี

๓) ส่วนประกอบทางด้านพฤติกรรม (Behavioral Component) ซึ่งจะมุ่งเน้นไปในทางการกระทำหรือพฤติกรรมในลักษณะที่ว่าเมื่อเกิดมีสิ่งเร้าก็จะเกิดปฏิกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น เช่น เมื่อบุคคลมีความรู้สึกในด้านบวก เป็นไปในทางที่ดี ต่อบุคคลใด ก็จะมีคามนิยมและชื่นชมต่อบุคคลนั้น

๒. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรม

การศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติในเชิงพฤติกรรม นิยะดา ชุณหวงค์ และนินนาท โอบารวรุฒิ^๕ ได้ให้ความหมายคำว่าพฤติกรรมว่าเป็นออกปฏิกิริยาของคนเราที่แสดงออก บ่งถึงความชอบและความไม่ชอบต่อกิจกรรมบางอย่างซึ่งสามารถสังเกตได้

พฤติกรรมจึงเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งบุคคลแสดงออกโดยผู้อื่นอาจเห็นได้ เช่น การยิ้ม การเดิน หรือผู้อื่นอาจเห็นได้ยาก ต้องใช้เครื่องมือช่วย เช่น การเต้นของหัวใจ พฤติกรรมทุกอย่างที่บุคคลแสดงออกนั้น มีผลมาจากการเลือกปฏิกิริยาตอบสนองที่เห็นว่าเหมาะสมที่สุดตามสถานการณ์นั้น

จากแนวคิดเกี่ยวกับความรู้ทัศนคติและพฤติกรรมที่กล่าวแล้ว สามารถสรุปได้ว่า การเปิดรับสื่อของบุคคลจะเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ทัศนคติและพฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้น ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องไปถึงความนิยมชมชอบและโน้มน้ำหนักติดตามรวมทั้งเปิดรับสื่อมากขึ้น

๓. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และความพึงพอใจ

แนวทางการศึกษาในเรื่องการใช้ประโยชน์และความพึงพอใจจากสื่อมวลชน (The Uses and Gratifications Approach) เป็นการเน้นความสำคัญของกลุ่มผู้รับสารในฐานะผู้กระทำ

^๕ นิยะดา ชุณหวงค์ และนินนาท โอบารวรุฒิ. (๒๕๒๐). พฤติกรรมศาสตร์ธุรกิจ. กรุงเทพฯ: บางกอกพิมพ์.

การสื่อสาร คือผู้รับสารเป็นผู้เลือกใช้สื่อประเภทต่าง ๆ และเลือกรับเนื้อหาของข่าวสารเพื่อสนองความต้องการของตนเอง

ซึ่ง คาสซาต้า และแอสเต^๖ ได้ตั้งสมมุติฐานเบื้องต้นของแนวทางการศึกษาเรื่องการใช้ประโยชน์และการได้รับความพึงพอใจไว้ดังนี้

๑) ผู้รับสารจะเป็นผู้กระทำการแสวงหาข่าวสารจากสื่อมวลชน เพื่อสนองความพึงพอใจ

๒) ผู้รับสารจะเป็นผู้เลือกสื่อจากสื่อทั้งหมดที่มีอยู่

๓) ผู้รับสารจะตระหนักว่าสื่อหนึ่งจะสนองความต้องการ ความสนใจ และมีความเกี่ยวข้องมากเพียงพอ

๔) ผู้รับสารจะใช้สื่อใด ๆ โดยไม่รวมถึงการตัดสินใจพฤติกรรมการบริโภคสื่อตามความเคยชินเดิม

๕) การบริโภคสื่อทำให้สามารถตอบสนองความพึงพอใจได้หลากหลาย

๖) เนื้อหาของสื่อเพียงอย่างเดียวไม่สามารถทำนายรูปแบบของความพึงพอใจได้อย่างแม่นยำ

๗) คุณลักษณะของสื่อจะเป็นตัวกำหนดระดับความต้องการที่ได้รับการตอบสนองในเวลาต่าง ๆ กันและยิ่งกว่านั้น

๘) ความพึงพอใจที่ได้รับนั้น ใน Longman Dictionary of Contemporary English อธิบายว่าหมายถึงภาวะที่มีความพอใจ ภาวะที่ได้รับการตอบสนองความพอใจ ซึ่งก็คล้ายกับที่แม็คคอมส์และเบคเกอร์^๗ พยายามอธิบายไว้ โดยแม็คคอมส์กล่าวว่า คนเรามีเหตุผลในการเลือกใช้สื่อหรือเปิดรับสื่อมวลชนแตกต่างกันไปและเหตุผลนั้นทำให้คนเลือกที่จะใช้สื่อมวลชนต่างประเภทกัน

คำว่าเหตุผลนั้นหมายถึงอะไรบางอย่างที่สื่อมวลชนนั้น ๆ สามารถตอบสนองและสร้างความพอใจให้แก่บุคคลนั้นได้ ซึ่งก็เป็นเรื่องเฉพาะบุคคลและนี่คือสิ่งที่เรียกว่าความพึงพอใจ

^๖ Cassata, Mary B., and Asnte, Molifi K. (1979). *Mass Communication*. New York: Macmillan Publishing.

^๗ McCombs, Maxwell E. and Becker, Lee B. *Using Mass Communication Theory*. N.J.: Prentice Hall. pp. 50-52.

โรเซนเกรน^๔ ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ของคำว่า ประโยชน์ (Uses) กับความพึงพอใจ (Gratifications) นั้นในแง่ที่ว่า ประโยชน์สามารถนำไปสู่ความพึงพอใจได้และความพึงพอใจก็อาจได้รับประโยชน์ก็เป็นได้

๔. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

Myron Weiner^๕ ได้รวบรวมความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ดังนี้

- ๑) การกระทำที่สนับสนุนหรือเรียกร้องต่อคณะผู้ปกครอง (Support and Demand)
- ๒) ความพยายามที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จในการใช้อิทธิพล (Influence) ต่อการปฏิบัติการของรัฐบาลหรือในการเลือกผู้นำรัฐบาล
- ๓) การกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายและได้รับการยอมรับว่าชอบธรรม (Legitimate)
- ๔) การกระทำที่มีตัวตนแทน (Representation)
- ๕) สภาพที่บุคคลไม่ต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (Alienation) เพราะเห็นว่าการเข้ามามีส่วนร่วมนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง
- ๖) ความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปเกี่ยวข้อง หรือเป็นพวกที่กระตือรือร้นที่จะกระทำ (Activists)
- ๗) การกระทำที่มีความต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา (Persistence Continuum) ซึ่งอาจมีสถานะการเป็นสถาบัน (Institutionalized) หรือการกระทำครั้งคราว ซึ่งเกิดขึ้นทันทีทันใด และมีระดับความรุนแรง
- ๘) การกระทำที่มุ่งต่อการเลือกผู้นำทางการเมือง มุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ (Public Policy) หรือเป็นความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการกระทำของหน่วยราชการ (Bureaucratic actions)
- ๙) การกระทำที่เป็นกิจกรรม อันมีผลกระทบต่อการเมืองระดับชาติ (National politics)
- ๑๐) การกระทำที่เป็นการกระทำทางการเมือง (Political acting)

^๔ Rosengren, Karl Erik. (1974). "International News: Methods, Data and Theory." *Journal of Peace Research*. 11, pp. 269-285.

^๕ Weiner, Myron. (1971). *Comparative Politics*. Princeton University Press. pp. 161-163.

จากความหมายข้างต้น Weiner ได้ประมวลและสรุปคำว่า “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” หมายถึง การกระทำโดยสมัครใจใด ๆ ซึ่งไม่ว่าจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ มีการจัดองค์กรหรือไม่ เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่อง และใช้วิธีถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม โดยมุ่งที่จะไปมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ การบริหารนโยบายสาธารณะ และการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาลทั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น Weiner เน้นว่า “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบครบ ๓ ประการ คือ มีการกระทำ เป็นไปโดยสมัครใจ และมีการเลือกจะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้

Geoffrey K. Robert^{๑๐} นักรัฐศาสตร์ชาวอังกฤษได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง กิจกรรมโดยสมัครใจของแต่ละบุคคลในกิจกรรมทางการเมือง รวมทั้งการลงคะแนนเสียงเป็นสมาชิก และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มการเมือง เช่น ความเคลื่อนไหวของพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ เจ้าหน้าที่สถาบันการเมือง กิจกรรมที่ไม่เป็นทางการ เช่น การอภิปรายทางการเมืองหรือร่วมฟังเหตุการณ์ทางการเมือง การชักชวนทางการเมืองของเจ้าหน้าที่หรือสมาชิกของกลุ่มการเมือง

๕. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จิราชาติ นาคสวัสดิ์^{๑๑} พบว่านักศึกษามีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างมาก ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของนักศึกษาคือ เพศชายมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าหญิง สำหรับปัจจัยด้านอายุ ภูมิฐานะ ชั้นปี การศึกษา การเป็นสมาชิกกลุ่มชมรมต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย อาชีพของบิดามารดา รายได้ของบิดามารดา ความสนใจข่าวสารทางการเมือง และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของนักศึกษา

วัชรภรณ์ ไพร์ศรีดา^{๑๒} ผลการศึกษาพบว่า ข้าราชการมีความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่ ระดับการศึกษา รายได้ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งและความ

^{๑๐} Robert, Geoffrey K. (1971). *A Dictionary of Political Analysis*. London: Longman. p. 145.

^{๑๑} จิราชาติ นาคสวัสดิ์. (๒๕๔๐). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของนักศึกษา ศึกษาเฉพาะกรณี นักศึกษาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง*. ภาคนิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาระดับสูง คณะพัฒนาระดับสูง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

^{๑๒} วัชรภรณ์ ไพร์ศรีดา. (๒๕๔๓). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของข้าราชการครูในโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาในจังหวัดศรีสะเกษ*. ภาคนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สนใจข่าวสารทางการเมือง ส่วนปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่ อายุ เพศ อายุราชการ วิชาที่สอน สถานภาพสมรส การมีส่วนร่วมในกิจกรรมองค์กรที่เป็นคณะกรรมการ คุรุสภา และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของคณะกรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์ครู

พรรณพิลาส วีระสุโข^{๑๓} พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความกระตือรือร้นที่จะรับรู้ข่าวสารการเมือง โดยมีเหตุผลความต้องการที่จะรู้ข่าวสารเพื่อการปรับตัวเข้ากับปัญหาที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันมากที่สุด และพฤติกรรมการรับข่าวสารการเมืองกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะรับทราบข่าวสารการเมืองจากโทรทัศน์

การสรุปผลการวิจัยเรื่อง ทศนคติและพฤติกรรมการรับชมรายการถ่ายทอดสดการอภิปรายในรัฐสภา ศึกษากรณี อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร ได้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้ง ๔ ข้อ ดังนี้

ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม

จำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามเพศ ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน ๒๑๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๖.๓ และเพศชาย จำนวน ๑๖๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๓.๘ ส่วนใหญ่กลุ่มตัวอย่างมีช่วงอายุระหว่าง ๓๐ - ๓๙ ปี จำนวน ๑๔๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๗.๕ รองลงมาอายุระหว่าง ๔๐ - ๔๙ ปี จำนวน ๘๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๒.๗ และช่วงอายุที่มีจำนวนน้อยที่สุด คือ ๕๐ ปีขึ้นไป จำนวน ๗๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๘ ระดับการศึกษาสูงสุด พบว่า ส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา จำนวน ๑๒๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๑.๘ รองลงมา จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น - ตอนปลาย หรือเทียบเท่า จำนวน ๑๑๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๐.๕ และสำหรับการศึกษาที่น้อยที่สุด คือ อื่น ๆ จำนวน ๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๐.๕ อาชีพ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีอาชีพค้าขาย จำนวน ๑๒๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๒.๐ รองลงมามีอาชีพรับจ้างทั่วไป จำนวน ๗๙ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๐.๖ และสำหรับอาชีพที่มีจำนวนกลุ่มตัวอย่างน้อยที่สุด คือ อาชีพอื่น ๆ จำนวน ๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๑.๖ ส่วนใหญ่มีรายได้ระหว่าง ๖,๐๐๑ - ๑๐,๐๐๐ บาท จำนวน ๑๖๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๓.๐ รองลงมามีรายได้ระหว่าง ๑๐,๐๐๑ - ๒๐,๐๐๐ บาท จำนวน ๑๐๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๘.๑ สำหรับรายได้กลุ่มตัวอย่างที่น้อยที่สุด คือ อื่น ๆ จำนวน ๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๐.๘ และจำแนกตามสถานภาพดำรงตำแหน่ง พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีสถานภาพดำรงตำแหน่งเป็นประชาชนทั่วไปมากที่สุด จำนวน ๓๒๓ คน คิดเป็น

^{๑๓} พรรณพิลาส วีระสุโข. (๒๕๕๑). ความต้องการที่จะรู้ข่าวสารการเมืองพฤติกรรมการเปิดรับข่าวสารการเมืองและการใช้ประโยชน์ข่าวสารการเมืองจากรายการโทรทัศน์ของประชาชนที่มีอายุ ๑๘ ปีขึ้นไปในเขตกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ร้อยละ ๘๔.๑ รองลงมา คือ หัวหน้าหรือสมาชิกกลุ่มอาชีพ/กลุ่มเศรษฐกิจ/กลุ่มแม่บ้าน จำนวน ๒๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๕.๒ และน้อยที่สุด คือ สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๑.๘

พฤติกรรมการรับชมรายการถ่ายทอดสดโทรทัศน์รัฐสภา

ความถี่ในการรับชมรายการ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความถี่ในการรับชมรายการ ส่วนใหญ่ ชมบ้าง (๒ - ๓ ครั้ง/สัปดาห์) จำนวน ๑๘๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๗.๑ รองลงมา คือ ไม่ค่อยได้ชม (๑ ครั้ง/สัปดาห์) จำนวน ๑๐๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๖.๓ และสำหรับความถี่ในการรับชมรายการน้อยที่สุด คือ ชมทุกวันที่มีการถ่ายทอด (๕ ครั้ง/สัปดาห์) จำนวน ๒๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๗.๐ ด้านระยะเวลาการติดตามรับชมรายการ พบว่า ส่วนใหญ่กลุ่มตัวอย่าง มีระยะเวลาติดตามรับชมรายการประมาณ ๓ ปี จำนวน ๑๑๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๙.๔ รองลงมา คือ ประมาณ ๒ ปี จำนวน ๑๐๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๗.๖ และสำหรับระยะเวลาการติดตามรับชมรายการที่น้อยที่สุด คือ เพิ่งจะรับชม จำนวน ๗๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๐.๑ มีลักษณะการรับชมรายการ พบว่า ลักษณะการรับชมรายการส่วนใหญ่ชมบางช่วงของรายการ จำนวน ๑๗๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๕.๑ รองลงมา คือ ชมเฉพาะประเด็นที่สนใจ จำนวน ๑๒๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๒.๐ และสำหรับลักษณะการรับชมรายการที่น้อยที่สุด คือ เปิดโทรทัศน์ทิ้งไว้เป็นเพื่อน จำนวน ๔๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๐.๙ และจำแนกตามจำนวนชั่วโมงที่รับชมรายการ พบว่า ช่วงเวลาที่รับชมรายการส่วนใหญ่ คือ ๒ - ๓ ชั่วโมง จำนวน ๑๔๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๖.๗ รองลงมา คือ ๑ ชั่วโมงหรือน้อยกว่านั้น จำนวน ๙๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๕.๓ และสำหรับช่วงเวลาที่รับชมรายการน้อยที่สุด คือ มากกว่า ๕ ชั่วโมง จำนวน ๕๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๕ โดยมีช่วงเวลาที่รับชมรายการโทรทัศน์ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ รับชมโทรทัศน์ช่วงเวลา ๑๘.๐๑ - ๒๒.๐๐ น. จำนวน ๒๒๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๘.๓ รองลงมา คือ ช่วงเวลา ๑๒.๐๑ - ๑๘.๐๐ น. จำนวน ๘๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๐.๘ และสำหรับช่วงเวลาที่รับชมรายการโทรทัศน์น้อยที่สุด คือ หลัง ๒๒.๐๐ น. จำนวน ๓๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๙.๖ สำหรับความบ่อยครั้งในการรับชมรายการประเภทสนทนาทางการเมือง ส่วนใหญ่ความบ่อยครั้งในการรับชมรายการประเภทสนทนาทางการเมืองของกลุ่มตัวอย่างชมบ้าง (๒ - ๓ ครั้ง/สัปดาห์) มากที่สุดจำนวน ๑๙๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๑.๓ รองลงมา คือ ไม่ค่อยได้ชม (๑ ครั้ง/สัปดาห์) จำนวน ๘๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๒.๙ และสำหรับชมทุกวันที่มีการถ่ายทอด (๕ ครั้ง/สัปดาห์) น้อยที่สุด จำนวน ๓๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๙.๖ สาเหตุการชมถ่ายทอดการอภิปรายในรัฐสภาส่วนใหญ่กลุ่มตัวอย่างติดตามการบริหารงานของภาครัฐ จำนวน ๑๖๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๓.๐ รองลงมา คือ เปิดเจอโดยบังเอิญ จำนวน ๑๐๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๗.๓ และสำหรับสาเหตุการชมถ่ายทอดการอภิปรายในรัฐสภาอื่น ๆ น้อยที่สุด จำนวน ๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๐.๓

ทัศนคติการรับชมรายการถ่ายทอดสดโทรทัศน์รัฐสภา

ทัศนคติการรับชมรายการถ่ายทอดสดการอภิปรายในรัฐสภา พบว่า ภาพรวม มีทัศนคติที่ดี เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ทัศนคติการรับชมรายการถ่ายทอดสดโทรทัศน์รัฐสภาของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าทำให้ทราบความเคลื่อนไหวของวงการการเมืองได้ดี รองลงมา คือ เห็นด้วยอย่างยิ่งช่วยสร้างสำนึกความเป็นประชาธิปไตย และสำหรับข้อที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ สะท้อนถึงความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล

การนำไปใช้ประโยชน์การรับชมรายการถ่ายทอดสดโทรทัศน์รัฐสภา

การนำไปใช้ประโยชน์จากการรับชมรายการถ่ายทอดสดโทรทัศน์รัฐสภา พบว่า ภาพรวม มีการใช้ประโยชน์มาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า เพื่อได้รับรู้ข่าวสารและเหตุการณ์ความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติ มีมากที่สุด รองลงมามี ๒ ข้อ คือ เพื่อเข้าใจและทราบถึงการทำงานของรัฐบาลและเพื่อได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญที่เป็นประโยชน์และนำไปปฏิบัติ และสำหรับข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดมี ๒ ข้อ คือ เพื่อใช้เป็นแนวทางการพัฒนาความคิดเห็นในเรื่องของข่าวสารที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันและช่วยให้มีข้อมูลในการตัดสินใจในทางการเมือง

บทสรุป

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (๑) ศึกษาทัศนคติและพฤติกรรมการรับชมรายการถ่ายทอดสดการอภิปรายในรัฐสภา (๒) ศึกษาทัศนคติของประชาชนต่อระบบการเมืองไทย และ (๓) ศึกษาผลความคิดเห็นต่อการสร้างความรู้ด้านทัศนคติทางการเมืองไทย รูปแบบการวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) มีรูปแบบการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) แบบวัดผลเพียงครั้งเดียว (One – Shot case study) โดยการสุ่มกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ใช้ความน่าจะเป็น (Non-probability Sampling) โดยใช้วิธีการคัดเลือกแบบบังเอิญ (Accidental Selection) กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ศึกษา คือ ประชากรที่อาศัยในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร ในการเก็บข้อมูลใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือ สถิติที่ใช้วิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ สถิติพื้นฐาน (Basic Statistic) เพื่ออธิบายลักษณะกลุ่มตัวอย่าง โดยหาความถี่ (Frequency) การกระจายอัตราส่วนร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ผลการศึกษาพบว่า

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุ ๓๐ - ๓๙ ปี มีการศึกษาระดับประถมศึกษา ส่วนใหญ่มีอาชีพค้าขาย มีรายได้ระหว่าง ๖,๐๐๑ - ๑๐,๐๐๐ บาท และมีสถานภาพดำรงตำแหน่งเป็นประชาชนทั่วไป

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่รับชมรายการบ้าง (๒ - ๓ ครั้ง/สัปดาห์) มีระยะเวลาติดตามรับชมรายการประมาณ ๓ ปี ลักษณะการรับชมรายการส่วนใหญ่ชมบางช่วงของรายการ และช่วงเวลาที่รับชมรายการส่วนใหญ่ คือ ๒ - ๓ ชั่วโมง ส่วนใหญ่รับชมโทรทัศน์ช่วงเวลา ๑๘.๐๑ - ๒๒.๐๐ น. ส่วนใหญ่รับชมรายการประเภทสนทนาทางการเมืองบ้าง (๒ - ๓ ครั้ง/สัปดาห์) และสาเหตุการชมถ่ายทอดการอภิปรายในรัฐสภาส่วนใหญ่ติดตามการบริหารงานของภาครัฐ

ทัศนคติการรับชมรายการถ่ายทอดสดการอภิปรายในรัฐสภา พบว่า ภาพรวมมีทัศนคติที่ดี เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ทัศนคติการรับชมรายการถ่ายทอดสดโทรทัศน์รัฐสภาของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าทำให้ทราบความเคลื่อนไหวของวงการการเมืองได้ดี รองลงมา คือ เห็นด้วยอย่างยิ่งช่วยสร้างสำนึกความเป็นประชาธิปไตย และสำหรับข้อที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ สะท้อนถึงความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล

การนำไปใช้ประโยชน์จากการรับชมรายการถ่ายทอดสดโทรทัศน์รัฐสภา พบว่า ภาพรวม มีการใช้ประโยชน์มาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า เพื่อได้รับรู้ข่าวสารและเหตุการณ์ความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติ มีมากที่สุด รองลงมามี ๒ ข้อ คือ เพื่อเข้าใจและทราบถึงการทำงานของรัฐบาลและเพื่อได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญที่เป็นประโยชน์และนำไปปฏิบัติ และสำหรับข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดมี ๒ ข้อ คือ เพื่อใช้เป็นแนวทางการพัฒนาความคิดเห็นในเรื่องของข่าวสารที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันและช่วยให้มีข้อมูลในการตัดสินใจในทางการเมือง

บรรณานุกรม

- จิรัชชาติ นาคสวัสดิ์. (๒๕๔๐). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของนักศึกษา ศึกษาเฉพาะกรณี นักศึกษาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ภาคนิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ชวนะ ภวกันันท์. “บทบาทอันพึงประสงค์ของพระสงฆ์กับสังคมไทยปัจจุบัน,”* *ครูปริทัศน์*. ๙๖(๒) : ๕๑ ; ตุลาคม, ๒๕๒๗.
- นิยะดา ชูณหวงศ์ และนินนาท โอฟารวรุฒิ. (๒๕๒๐). *พฤติกรรมศาสตร์ธุรกิจ*. กรุงเทพฯ: บางกอกพิมพ์.
- พรรณพิลาส วีระสุโข. (๒๕๔๑). *ความต้องการที่จะรู้ข่าวสารการเมืองพฤติกรรมกาเปิดรับข่าวสารการเมืองและการใช้ประโยชน์ข่าวสารการเมืองจากรายการโทรทัศน์ของประชาชนที่มีอายุ ๑๘ ปีขึ้นไป ในเขตกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.*
- วัชรภรณ์ โพธิ์ศรีดา. (๒๕๔๓). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของข้าราชการครูในโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาในจังหวัดศรีสะเกษ. ภาคนิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.*
- Cassata, Mary B., and Asnte, Molifi K. (1979). *Mass Communication*. New York: Macmillan Publishing.
- Krech, David, and Crutchfield, Richard S. (1948). *Theory and problem of Social Psychology*. McGraw, London.
- Krejcie, Robert V. and Daryle W.Morgan. (1970). Determining sample size for research activities. *Educational and Psychological Measurement*. 3 0(3), pp. 607-608.
- McCombs, Maxwell E. and Becker, Lee B. *Using Mass Communication Theory*. N.J.: Prentice Hall.
- Newcomb, T. M., Turner, R. H., & Converse, P. E. (1965). *Converse*. New York: Rinehart and. Winston.
- Robert, Geoffrey K. *A Dictionary of Political Analysis*. London: Longman.
- Rosengren, Karl Erik. (1974). “International News: Methods, Data and Theory.” *Journal of Peace Research*. 11, pp. 269-285.

Thurstone, L.L and Chave, E.J. (1929). *The measurement of attitude*. Chicago University Press, USA.

Weiner, Myron. (1971). *Comparative Politics*. Princeton University Press.



การปฏิรูประบบเลือกตั้งในนิวซีแลนด์^๑

ปรีวิชญ์ วัฒนสุข^๒

ในปี ค.ศ. ๑๙๙๓ นับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของนิวซีแลนด์ เมื่อผลการลงประชามติ เรื่องระบบเลือกตั้งปรากฏว่า เสียงส่วนใหญ่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เลือกที่จะเปลี่ยนระบบเลือกตั้งจากระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากแบบธรรมดา (Plurality System) อันมีต้นแบบมาจากระบบการเมืองเวสต์มินสเตอร์จากอังกฤษ มาเป็นระบบเลือกตั้งแบบผสมสัดส่วน (Mixed - Member Proportional: MMP) อันมีต้นแบบมาจากเยอรมัน บทความนี้จะอธิบายกระบวนการปฏิรูประบบเลือกตั้งในนิวซีแลนด์ โดยเริ่มจากการอธิบายภูมิหลังของระบบการเมืองในนิวซีแลนด์ บริบทอันนำไปสู่การปฏิรูประบบเลือกตั้งในนิวซีแลนด์ กระบวนการปฏิรูประบบเลือกตั้งในนิวซีแลนด์ สาระสำคัญของระบบเลือกตั้งนิวซีแลนด์ รวมทั้งข้อเสนอการศึกษาทบทวนระบบเลือกตั้งล่าสุดจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในปี ค.ศ. ๒๐๑๒

^๑ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน เรื่อง “การปฏิรูประบบเลือกตั้งกับการเปลี่ยนแปลงระบบพรรคการเมืองและการเป็นตัวแทนในรัฐสภา: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างไทยกับนิวซีแลนด์” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๒ นิสิตระดับปริญญาโท สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ระบบการเมืองของนิวซีแลนด์

ลักษณะเด่นของระบบการเมืองนิวซีแลนด์ คือ มีรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ประกอบขึ้นจากเอกสารและกฎหมายสำคัญหลายฉบับ ได้แก่ สนธิสัญญาไวตังกิ^๓ (Treaty of Waitangi) พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๘๖ (Constitution Act 1986), พระราชบัญญัติแห่งสิทธิ ค.ศ. ๑๙๙๐ (Bill of Rights Act 1990), พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง ค.ศ. ๑๙๙๓ (Electoral Act 1993), ระเบียบข้อบังคับการประชุมคณะรัฐมนตรี (The Cabinet Manual 2008), ระเบียบข้อบังคับการประชุมรัฐสภา (Standing Order of the House of Representatives) รัฐสภานิวซีแลนด์เป็นระบบสภาเดียว (Unicameral) ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา (Plurality System) ระบบสองพรรคการเมือง (Two - Party System) ซึ่งมีเพียงสองพรรคการเมืองหลักที่สามารถแข่งขันผลัดเปลี่ยนกันเป็นรัฐบาล คือ พรรคชาติ (National Party) เป็นพรรคแนวอนุรักษ์นิยมขวากลาง นอกจากนี้ในเชิงสถาบันการเมืองแล้ว ในเชิงวัฒนธรรมการเมืองนิวซีแลนด์ยึดหลักการสำคัญคือ “หลักความเสมอภาค” (Egalitarianism) และหลักความรับผิดชอบ (Accountability) จึงมีคำจำกัดความระบบการเมืองของนิวซีแลนด์ที่ว่า “เป็นประชาธิปไตยแบบเวสต์มินสเตอร์ที่สุด” (The purest example of the Westminster model of government)^๔ ซึ่งหมายความว่าระบบการเมืองนิวซีแลนด์นั้นเหมือนกับระบบการเมืองของอังกฤษอย่างมากที่สุด ด้วยการที่นิวซีแลนด์ไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรแต่ประกอบด้วยเอกสารสำคัญต่าง ๆ อย่างกระจัดกระจาย^๕ ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาที่เลือกให้พรรคการเมืองเพียงหนึ่งพรรคสามารถควบคุมได้ทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ ด้วยข้อบังคับและวินัยพรรคอย่างเข้มงวด รัฐสภานิวซีแลนด์จึงมีอำนาจโดยขาดการตรวจสอบ

^๓ เป็นสนธิสัญญาที่ลงนามโดยผู้แทนของสมเด็จพระราชินีนิวซีแลนด์กับผู้แทนชนเผ่าเมารีกว่า ๕๐๐ คน ในปี ค.ศ. ๑๘๔๐ โดยที่ชาวเมารียินยอมให้นิวซีแลนด์เป็นอาณานิคมของอังกฤษ โดยที่อังกฤษยังคงยอมรับในสิทธิการถือครองที่ดินของชาวเมารี สนธิสัญญาฉบับนี้ถือเป็นเอกสารกำเนิด (founding document) ประเทศนิวซีแลนด์ อย่างไรก็ตาม สนธิสัญญาฉบับนี้ยังคงเป็นข้อพิพาทอยู่จนถึงปัจจุบัน เนื่องจากมีการแปลสนธิสัญญาฉบับนี้ในภาษาอังกฤษและภาษาเมารีไม่ตรงกัน จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความ

^๔ Lijphart, Arend. (1987). The Demise of the Last Westminster System? Comments on the Report of the New Zealand's Royal Commission on the Electoral System. *Electoral Studies*, 6: 97-103.

^๕ Vowles, Jack. (1995). The Politics of Electoral Reform in New Zealand. *International Political Science Review*, 16(1), pp. 95-115.

ถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพ ระบบการเมืองนิวซีแลนด์จึงเป็นระบบที่ขาดการตรวจสอบถ่วงดุล เพราะรัฐบาลพรรคการเมืองเดียวสามารถผลักดันกฎหมายและดำเนินนโยบายได้อย่างรวดเร็ว จึงถูกวิจารณ์ว่าเป็นระบบการเมืองที่ขาดความพร้อมรับผิดชอบและเป็น “เผด็จการจากการเลือกตั้ง”^๖

ปัจจัยอันนำไปสู่การปฏิรูประบบเลือกตั้งในนิวซีแลนด์

ปัญหาของระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา

ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาถูกนำมาใช้ในนิวซีแลนด์นับตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๘๕๒ เป็นต้นมา ระบบเลือกตั้งแบบนี้เป็นระบบเลือกที่มาจากฐานคิดเรื่อง “ผู้ชนะได้ไปทั้งหมด” (Winner takes all) ดังนั้น ระบบเลือกตั้งนี้จึงเอื้อให้กับพรรคการเมืองใหญ่ในการชนะเลือกตั้ง และระบบเลือกตั้งนี้ก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้ระบบสองพรรคการเมืองวางรากฐานอย่างมั่นคงในการเมืองนิวซีแลนด์ อย่างไรก็ตาม ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาก็มีปัญหาในตัวเองเช่นกัน กล่าวคือ เป็นระบบเลือกตั้งที่ทำให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างคะแนนเสียงและที่นั่งเป็นอย่างมาก คะแนนเสียงไม่ได้สะท้อนจำนวนที่นั่งที่พรรคการเมืองหนึ่งพึงมีอย่างแท้จริง พรรคใหญ่สองพรรคกลับเป็นพรรคที่ได้ประโยชน์อย่างมากจากระบบเลือกตั้งนี้ เพราะพรรคการเมืองใหญ่ทั้งสองพรรคได้จำนวนที่นั่งเกินกว่าจำนวนคะแนนเสียงเป็นอย่างมาก กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นเสียงข้างมากเพ้อ (Spurious majority) ส่วนพรรคการเมืองขนาดเล็กได้จำนวนที่นั่งน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ปัญหานี้ไม่ได้ถูกสะท้อนออกมาอย่างชัดเจนจนกระทั่งการเลือกตั้ง ค.ศ. ๑๙๗๘ และ ๑๙๘๑ ซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่ทำให้ได้ผู้ชนะที่ผิดตัว

ในการเลือกตั้ง ค.ศ. ๑๙๗๘ และ ๑๙๘๑ พรรคชาตินำโดยนายกรัฐมนตรี โรเบิร์ต มัลดุน ชนะการเลือกตั้งติดต่อกันสองครั้ง โดยพรรคชาติได้ ๕๑ ที่นั่ง ในการเลือกตั้ง ค.ศ. ๑๙๗๘ และ ๔๗ ที่นั่ง ในการเลือกตั้ง ค.ศ. ๑๙๘๑ จึงสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ อย่างไรก็ตาม ในการเลือกตั้งทั้งสองครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งที่มีข้อโต้แย้งมาก เพราะถึงแม้ว่าพรรคชาติจะชนะการเลือกตั้งและได้จำนวนที่นั่งมากที่สุดในรัฐสภา แต่ทว่าเมื่อพิจารณาจากคะแนนเสียงที่ประชาชนเลือกตั้งทั่วประเทศแล้วพบว่าพรรคแรงงานกลับได้จำนวน

^๖ Mulgan, Richard. (1992). *The Elective Dictatorship in New Zealand*. In Gold, Hyam (ed.) *New Zealand Politics in Perspective*. Auckland: Longman Paul.

คะแนนเสียงมากกว่าพรรคชาติ ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. ๑๙๗๘ พรรคแรงงานได้คะแนนเสียงคิดเป็น ๔๐.๔% แต่ได้ที่นั่งเพียง ๔๐ ที่นั่ง ขณะที่พรรคชาติได้คะแนนเสียงคิดเป็น ๓๙.๘% แต่กลับได้ถึง ๕๑ ที่นั่ง ส่วนในการเลือกตั้ง ค.ศ. ๑๙๘๑ พรรคแรงงานได้คะแนนเสียงคิดเป็น ๓๙% แต่ได้ ๔๓ ที่นั่ง ส่วนพรรคชาติได้คะแนนเสียงคิดเป็น ๓๘.๘% กลับได้ ๔๗ ที่นั่ง ผลการเลือกตั้งที่ผิดพลาดผิดตัวเช่นนี้ปฏิเสธไม่ได้ว่าเกิดจากระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง พรรคที่ชนะคะแนนเสียงกลับได้จำนวนที่นั่งน้อยกว่าพรรคที่ได้คะแนนเสียงน้อยกว่า ผลการเลือกตั้งในปี ค.ศ. ๑๙๗๘ และ ๑๙๘๑ เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่นำไปสู่การปฏิรูประบบเลือกตั้ง^๗

ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดายังมีปัญหาในตัวเองที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ระบบเลือกตั้งนี้ไม่เอื้อให้การเป็นตัวแทนของผู้หญิงและชนกลุ่มน้อยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ชนกลุ่มน้อยกลุ่มสำคัญในนิวซีแลนด์ คือ ชาวเมารี ซึ่งมีจำนวนคิดเป็น ๑๓% ในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ ก่อนที่จำนวนจะลดลงอย่างรวดเร็วแต่ก็กลับมาเพิ่มขึ้นอีกครั้งเป็น ๑๒.๕% ในปี ค.ศ. ๑๙๕๐ แต่เดิมนั้นผลประโยชน์ของชาวเมารีนั้นจะผูกติดกับพรรคแรงงาน ชาวเมารีจะลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคแรงงาน ถึงแม้ว่าในการเลือกตั้งทุกครั้งจะมีการจัดเขตเลือกตั้งพิเศษสำหรับชาวเมารี แต่การที่ผลประโยชน์ของชาวเมารียังคงผูกกับพรรคแรงงาน เพราะหากไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคแรงงานก็จะไม่สามารถแข่งขันในระบบสองพรรคการเมืองได้ การที่ชาวเมารีจะสามารถมีตัวแทนในนามตัวเองจึงเกิดขึ้นได้ยากมากในระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา นอกจากนี้ ในส่วนของการเป็นตัวแทนของผู้หญิงนั้น ถึงแม้ว่านิวซีแลนด์จะเป็นประเทศแรกในโลกที่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้หญิงในปี ค.ศ. ๑๘๙๓ แต่กว่าที่ผู้หญิงจะมีตัวแทนคนแรกในรัฐสภาก็ต้องจนถึงปี ค.ศ. ๑๙๓๓ และกว่าที่ผู้หญิงจะมีตัวแทนถึง ๒๐% ในรัฐสภาที่ปี ค.ศ. ๑๙๙๓ จึงมีคำกล่าวว่ารัฐสภานิวซีแลนด์เป็นสภาที่ถูกครอบงำโดยผู้ชาย มี ส.ส. หญิงเพียง ๓๖ คน นับจนถึงปี ค.ศ. ๑๙๙๓ เปรียบเทียบกับ ส.ส. ชาย ที่มีจำนวนเกือบ ๒,๐๐๐ คน ประเด็นเรื่องการเป็นตัวแทนของชนกลุ่มน้อยและผู้หญิงจึงเป็นอีกหนึ่งประเด็นสำคัญที่มีส่วนผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบเลือกตั้ง^๘

^๗ Renwick, Alan. (2009). *Do 'wrong winner' elections trigger electoral reform? Lessons from New Zealand*. Representation, 45:4, pp. 357-367.

^๘ Denmark, David. (2001). *Choosing MMP in New Zealand: Explaining the 1993 Electoral Reform*. In *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*. eds. Matthew Shugart and Martin P. Wattenburg. Oxford: Oxford University Press. pp. 70-94.

ตารางที่ ๑ ผลการเลือกตั้ง ค.ศ. ๑๙๗๘ และ ๑๙๘๑

พรรค	๑๙๗๘	๑๙๘๑
แรงงาน (Labour)		
คะแนนเสียง (%)	๔๐.๔%	๓๙.๐%
จำนวนที่นั่ง	๔๐ (คิดเป็น ๔๓.๕%)	๔๓ (คิดเป็น ๔๖.๗%)
ชาติ (National)		
คะแนนเสียง (%)	๓๙.๘%	๓๘.๘%
จำนวนที่นั่ง	๕๑ (คิดเป็น ๕๕.๔%)	๔๗ (คิดเป็น ๕๑.๑%)
เครดิตสังคม (Social Credit)		
คะแนนเสียง (%)	๑๖.๑%	๒๐.๗%
จำนวนที่นั่ง	๑ (คิดเป็น ๑.๑%)	๒ (คิดเป็น ๒.๒%)
คุณค่า (Values)		
คะแนนเสียง (%)	๒.๔%	๐.๒%
จำนวนที่นั่ง	๐	๐
พรรคอื่นๆ		
คะแนนเสียง	๑.๓%	๑.๔%
รวมที่นั่งทั้งหมด	๙๒	๙๒

ที่มา : Mackie, Thomas T. and Rose, Richard (1992). *The International Almanace of Electoral History*. 3rd edition. Basingstoke: Macmillan. ; Levine, Stephen and Roberts, Nigel S. (1994). *The New Zealand Electoral Referendum and General Election of 1993*. *Electoral Studies*, 13: 240 – 253.

บริบททางเศรษฐกิจ: จากเศรษฐกิจควบคุมสู่การเปิดเศรษฐกิจเสรี

ระบบการเมืองที่รวบอำนาจไว้ที่ฝ่ายบริหาร ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพเริ่มเห็นผลชัดเจนในช่วงทศวรรษ ๑๙๗๐ ซึ่งในช่วงเวลานั้นเป็นช่วงที่กำลังเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจทั้งวิกฤติราคาน้ำมันและภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจของนิวซีแลนด์ในการเลือกตั้งทั่วไป ค.ศ. ๑๙๗๕ พรรคชาติชนะการเลือกตั้ง โดยมีนายโรเบิร์ต มัลดุน เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลพรรคชาติเริ่มต้นดำเนินนโยบาย “คิดใหญ่” (Think Big) เน้นแทรกแซง

ทางเศรษฐกิจโดยรัฐ ซึ่งถูกต่อต้านอย่างมากจากบรรดาผู้สนับสนุนพรรคชาติ ซึ่งมีจุดยืนอนุรักษ์นิยมขวากลาง แนวทางดั้งเดิมของพรรคนั้นคือการส่งเสริมเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี มิใช่การแทรกแซงตลาดโดยรัฐ ในช่วงเวลานั้น กล่าวกันว่านิวซีแลนด์เป็นชาติตะวันตกที่เศรษฐกิจถูกควบคุมโดยรัฐมากที่สุด การที่รัฐบาลพรรคชาติสามารถดำเนินนโยบายแทรกแซงตลาดได้ก็เพราะรัฐบาลสามารถควบคุมรัฐสภาได้อย่างเบ็ดเสร็จ ไม่ว่าจะรัฐบาลจะเสนอโครงการใด ๆ ก็ตาม รัฐสภาก็สามารถอนุมัติได้ บรรดาผู้สนับสนุนพรรคชาติและประชาชนจำนวนมากพากันต่อต้านนโยบายนี้ พวกเขาจึงต้องใช้วิธีการตรวจสอบถ่วงดุลสุดท้ายที่มี นั่นคือ การเลือกตั้ง ในการเลือกตั้ง ค.ศ. ๑๙๗๘ และ ๑๙๘๑ ซึ่งผลปรากฏว่าพรรคชาติชนะการเลือกตั้งและได้กลับเข้ามาทำงานอีกครั้ง แต่ทว่าการเลือกตั้งสองครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งที่มีข้อโต้แย้งมาก เพราะพรรคชาติชนะจำนวนที่นั่ง แต่เมื่อดูจากคะแนนเสียงแล้ว พรรคชาติแพ้พรรคแรงงาน จึงเป็นคำถามถึงความชอบธรรมในการชนะเลือกตั้งของพรรคชาติ และเป็นสิ่งสะท้อนถึงปัญหาของระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา

ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๘๔ หลังจากที่แพ้การเลือกตั้งสองครั้งติดต่อกัน พรรคแรงงานกลับมาชนะเลือกตั้งอีกครั้ง แต่ทว่ารัฐบาลพรรคแรงงานก็ทำในสิ่งตรงข้ามกับแนวอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคตัวเอง ดังเช่นที่พรรคชาติเคยทำมาก่อน กล่าวคือ พรรคแรงงานเป็นพรรคการเมืองแนวสังคมนิยมประชาธิปไตยซ้ายกลาง ซึ่งควรจะต้องดำเนินนโยบายในแนวทางที่รัฐเข้าแทรกแซง สนับสนุนสวัสดิการ เน้นการจ้างงานเต็มรูปแบบ การเก็บภาษีอัตราก้าวหน้า บังคับการจัดตั้งสหภาพแรงงาน และการเข้าครอบครองอุตสาหกรรมสำคัญโดยรัฐ การณ์กลับกลายเป็นว่ารัฐบาลพรรคแรงงานเป็นหัวหอกสำคัญในการปฏิรูปเศรษฐกิจนิวซีแลนด์ไปสู่การเปิดตลาดเสรี โดยโรเจอร์ ดักลาส (Roger Douglas) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น ผู้เป็นขุนพลสำคัญไปสู่การปฏิรูปตลาดเสรี ที่เรียกกันว่า “โรเจอร์โนมิกส์” เปลี่ยนแนวทางการดำเนินนโยบายดั้งเดิมของพรรคแรงงานไปสู่การลดอัตราภาษีเงินได้, วิเริ่มการเก็บภาษีสินค้าและบริการ, ลดบทบาทของภาครัฐลง, แปรรูปกิจการของรัฐ, ยกเลิกการบังคับจัดตั้งสหภาพแรงงาน, การกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำโดยส่วนกลาง และส่งเสริมเศรษฐกิจตลาดเสรีโดยที่รัฐไม่ต้องควบคุม การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายเศรษฐกิจในช่วงรัฐบาลพรรคแรงงาน ค.ศ. ๑๙๘๔ – ๑๙๙๐ เรียกได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่ช็อคประชาชนชาวนิวซีแลนด์ เพราะทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง ในท้ายที่สุดในการเลือกตั้ง ค.ศ. ๑๙๙๐ พรรคแรงงานก็ต้องพ่ายแพ้การเลือกตั้งแก่พรรคชาติ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากพรรคชาติเข้า


บริหารประเทศต่อจากพรรคแรงงานในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ ก็ยังคงรักษาแนวนโยบายเศรษฐกิจตลาดเสรีเหมือนที่พรรคแรงงานได้ริเริ่มไว้ต่อไปเช่นกัน^๙

การไม่ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจตามจุดยืนของพรรคการเมือง ทั้งในกรณีของพรรคชาติที่ใช้นโยบายเน้นการแทรกแซงเศรษฐกิจ อันขัดกับแนวทางดั้งเดิมของพรรคที่สนับสนุนเศรษฐกิจตลาดเสรี และในกรณีของพรรคแรงงานที่ใช้นโยบายเศรษฐกิจส่งเสริมตลาดเสรี อันขัดกับแนวทางดั้งเดิมของพรรคที่ส่งเสริมรัฐสวัสดิการ เป็นปัจจัยที่มีส่วนนำไปสู่การปฏิรูประบบเลือกตั้งด้วยเช่นกัน เพราะการที่พรรคการเมืองสองพรรคใหญ่ทำเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการผิดสัญญาต่อประชาชน ซึ่งในวัฒนธรรมการเมืองของนิวซีแลนด์ยึดถือหลักการพร้อมความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นสำคัญ ถึงแม้ว่าการผิดสัญญานี้ “จำเป็น” เนื่องจากบริบทที่เศรษฐกิจโลกกำลังถดถอยก็ตาม ประกอบกับระบบการเมืองนิวซีแลนด์ที่ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารอย่างมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว ซึ่งส่วนหนึ่งของปัญหาเกิดจากระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาที่ทำให้พรรคการเมืองพรรคหนึ่งสามารถชนะเลือกตั้งได้เด็ดขาดและจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ จึงทำให้หมัดมหาชนนิวซีแลนด์ในช่วงเวลานั้นมองเห็นการปฏิรูประบบเลือกตั้งเป็นหนทางที่จะแก้ปัญหาระบบการเมืองได้ จึงทำให้เกิดกระแสสนับสนุนการปฏิรูประบบเลือกตั้งในเวลาต่อมา

^๙ Vowles, Jack. (1995). The Politics of Electoral Reform in New Zealand. *International Political Science Review*, 16(1), pp. 95–115.

ตารางที่ ๒ นายกรัฐมนตรีนิวซีแลนด์ในช่วงเวลาการปฏิรูประบบเลือกตั้ง

ค.ศ. ๑๙๗๕ - ๒๐๑๑

นายกรัฐมนตรี	ดำรงตำแหน่ง	ปีที่ได้รับเลือกตั้ง	พรรค	ผลงานเด่น
 โรเบิร์ต มัลดูน (Robert Muldoon)	๑๒ ธันวาคม ๑๙๗๕ - ๒๖ กรกฎาคม ๑๙๘๔	๑๙๗๕, ๑๙๗๘, ๑๙๘๑	ชาติ	เป็นผู้ริเริ่มนโยบาย “คิดใหญ่” (Think Big) อันเป็นแนวนโยบายที่เน้นการแทรกแซงโดยรัฐ
 เดวิด ลองกี (David Lange)	๒๖ กรกฎาคม ๑๙๘๔ - ๘ สิงหาคม ๑๙๘๙	๑๙๘๔, ๑๙๘๗	แรงงาน	เป็นผู้ริเริ่มนโยบายเศรษฐกิจตลาดเสรี อันทำให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมนิวซีแลนด์ ต่อมาขัดแย้งกับ รมว. คลังในเรื่องนโยบาย จึงลาออกจากตำแหน่ง
 เจฟฟรีย์ พาลเมอร์ (Geoffrey Palmer)	๘ สิงหาคม ๑๙๘๙ - ๔ กันยายน ๑๙๙๐	-	แรงงาน	อดีตรัฐมนตรีด้านกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งมหาวิทยาลัยวิกตอเรียแห่งเวลลิงตัน เป็นผู้เขียนหนังสือ ‘Unbridled Power’ ซึ่งเป็นพิมพ์เขียวสำคัญอันนำไปสู่การปฏิรูประบบเลือกตั้งที่เขามีส่วนผลักดันอย่างมากในช่วงที่ดำรงตำแหน่ง
 ไมค์ มัวร์ (Mike Moore)	๔ กันยายน - ๒ พฤศจิกายน ๑๙๙๐	-	แรงงาน	เป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงเวลาสั้นๆ เพื่อนำพรรคแรงงานลงเลือกตั้งปี ค.ศ. ๑๙๙๐ แต่แพ้เลือกตั้ง ต่อมาลงสมัครชิงตำแหน่ง ผอ. WTO กับ ดร. ศุภชัย พานิชภักดิ์ อดีตรองนายกฯ และ รมว. พาณิชย์ ในรัฐบาลชวน ๒

นายกรัฐมนตรี	ดำรงตำแหน่ง	ปีที่ได้รับเลือกตั้ง	พรรค	ผลงานเด่น
 <p>จิม โบลเจอร์ (Jim Bolger)</p>	<p>๒ พฤศจิกายน ๑๙๙๐ – ๘ ธันวาคม ๑๙๙๗</p>	<p>๑๙๙๐, ๑๙๙๓, ๑๙๙๖</p>	<p>ชาติ</p>	<p>เป็นนายกรัฐมนตรีที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านจากระบบเลือกตั้งเสี่ยงข้างมากแบบธรรมดามาเป็นระบบเลือกตั้งผสมแบบสัดส่วน, เป็นนายกรัฐมนตรีที่จบเพียงขั้น ม.ปลาย ต่อมาถูกที่ประชุมพรรคถอดถอนออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคขณะร่วมการประชุมเครือจักรภพที่สกอตแลนด์ จึงต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยอัตโนมัติ</p>
 <p>เจนนี่ ชิพลีย์ (Jenny Shipley)</p>	<p>๘ ธันวาคม ๑๙๙๗ – ๕ ธันวาคม ๑๙๙๙</p>	<p>-</p>	<p>ชาติ</p>	<p>นายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของนิวซีแลนด์ แต่ขึ้นสู่อำนาจจากการที่ที่ประชุมพรรคลงมติถอดถอนจิม โบลเจอร์ และแต่งตั้งให้เธอเป็นหัวหน้าพรรคคนใหม่และดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่โดยอัตโนมัติ</p>
 <p>เฮเลน คลาร์ก (Helen Clark)</p>	<p>๕ ธันวาคม ๑๙๙๙ – ๑๙ พฤศจิกายน ๒๐๐๘</p>	<p>๑๙๙๙, ๒๐๐๒, ๒๐๐๕</p>	<p>แรงงาน</p>	<p>นายกรัฐมนตรีหญิงคนที่สองของนิวซีแลนด์ แต่เป็นนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกที่มาจากการเลือกตั้ง ปัจจุบันดำรงตำแหน่งหัวหน้าโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)</p>
 <p>จอห์น คีย์ (John Key)</p>	<p>๑๙ พฤศจิกายน ๒๐๐๘ – ปัจจุบัน</p>	<p>๒๐๐๘, ๒๐๑๑</p>	<p>ชาติ</p>	<p>ประกาศให้มีการลงประชามติเรื่องระบบเลือกตั้งอีกครั้งในการเลือกตั้งทั่วไป ค.ศ. ๒๐๑๑</p>

กระบวนการปฏิรูประบบเลือกตั้งในนิวซีแลนด์

ในปี ค.ศ. ๑๙๘๕ รัฐบาลพรรคแรงงาน โดยนายเจฟฟรีย์ พาลเมอร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม^{๑๐} ในขณะนั้น ได้ลงนามแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง ชื่อว่า “คณะกรรมการศึกษาระบบเลือกตั้ง” (Royal Commission on the Electoral System) เพื่อศึกษาทบทวนปัญหาของการใช้ระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากแบบธรรมดาและศึกษาระบบเลือกตั้งทางเลือกอื่น ๆ ที่ใช้กันทั่วโลก^{๑๑} ใช้เวลาศึกษา ๑ ปี และได้ตีพิมพ์รายงานการศึกษาเผยแพร่ ชื่อว่า “สู่ประชาธิปไตยที่ดีกว่า” (Towards a Better Democracy) ซึ่งได้กำหนดคุณสมบัติ ๑๐ ข้อที่ระบบเลือกตั้งใหม่ควรมี ประกอบด้วย ความเป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง, การเป็นตัวแทนของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มผลประโยชน์พิเศษอย่างมีประสิทธิภาพ, การเป็นตัวแทนของชาวเมารีอย่างมีประสิทธิภาพ, การเกิดการรวมตัวกันทางการเมือง, การเป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้งอย่างมีประสิทธิภาพ, การมีส่วนร่วมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างมีประสิทธิภาพ, เกิดรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ, เกิดรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพ, เกิดพรรคการเมืองที่มีประสิทธิภาพ, และการสร้างความชอบธรรม ในที่สุด คณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอว่า นิวซีแลนด์ควรเปลี่ยนมาใช้ระบบเลือกตั้งผสมแบบสัดส่วน ด้วยเหตุผล ๓ ประการ คือ

(๑) ความเป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง โดยที่คณะกรรมการให้ความสำคัญกับเสียงสนับสนุนของพรรคการเมืองในการเลือกรัฐบาล

(๒) การเป็นตัวแทนอย่างมีประสิทธิภาพของชนกลุ่มน้อยสำคัญและกลุ่มผลประโยชน์พิเศษ คณะกรรมการเห็นว่าตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งควรสะท้อนผลประโยชน์และลักษณะที่หลากหลายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ

^{๑๐} ก่อนหน้าจะเข้าสู่การเมือง นายเจฟฟรีย์ พาลเมอร์ เป็นศาสตราจารย์ด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ มหาวิทยาลัยวิกตอเรียแห่งเวลลิงตัน (Victoria University of Wellington) เป็นนักวิชาการที่เขียนหนังสือเล่มสำคัญที่วิพากษ์ระบบการเมืองและระบบเลือกตั้งของนิวซีแลนด์ ชื่อว่า “Unbridled Powers?” ซึ่งถือได้ว่าเป็นพิมพ์เขียวสำคัญอันนำไปสู่ความคิดเรื่องการปฏิรูประบบเลือกตั้งในนิวซีแลนด์

^{๑๑} คณะกรรมการชุดนี้มี ๕ คน ประกอบด้วย นายจัสติส วอลเลซ (Justice Wallace) ผู้พิพากษาศาลฎีกา เป็นประธาน ส่วนกรรมการที่เหลือ ได้แก่ นายจอห์น ดาร์วิน (John Darwin) อดีตหัวหน้ากรมสถิติของรัฐบาล, ศาสตราจารย์เคน คีธ (Ken Keith) นักวิชาการด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญจากมหาวิทยาลัยวิกตอเรียแห่งเวลลิงตัน, ศาสตราจารย์ริชาร์ด มัลแกน (Richard Mulgan) นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยแห่งชาติออสเตรเลีย, และนายเฟตุมารามา เเวเรตา (Whetumarama Wereta) นักวิจัยจากกระทรวงกิจการเมารี ในฐานะผู้แทนชาวเมารี

(๓) การเป็นตัวแทนที่เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพของชาวเมารี คณะกรรมการตระหนักถึงข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่ว่าชนเผ่าพื้นเมืองของนิวซีแลนด์มีตัวแทนน้อยเกินไปเป็นเวลา มากกว่า ๔๐ ปี^{๑๒}

การจัดให้มีการลงประชามติเรื่องระบบเลือกตั้งมีผลอย่างจริงจังภายหลังจากพรรคแรงงานชนะการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ รัฐบาลพรรคชาติ โดยนายกรัฐมนตรี จิม โบลเจอร์ สัญญาว่าจะจัดให้มีการลงประชามติเรื่องระบบเลือกตั้ง เนื่องจากมติมหาชนในช่วงเวลานั้นไม่ไว้วางใจพรรคแรงงานอีกต่อไป เพราะรัฐบาลพรรคแรงงานเคยสัญญาว่าจะจัดให้มีการลงประชามติเรื่องระบบเลือกตั้งภายหลังการเลือกตั้ง ค.ศ. ๑๙๘๗ อย่างไรก็ตาม การลงประชามติที่รัฐบาลพรรคชาติเตรียมจะจัดนั้น มีการพ่วงข้อเสนอเรื่องการรื้อฟื้นวุฒิสภา กลับมาให้นิวซีแลนด์กลับไปเป็นระบบสองสภาอีกครั้งด้วย แต่สุดท้ายแล้วคำถามเรื่องการรื้อฟื้นวุฒิสภาก็ถูกถอดออกไปในชั้นคณะกรรมการสิทธิการสามัญว่าด้วยระบบเลือกตั้ง

ผลการลงประชามติครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ ในข้อแรกปรากฏว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกว่า ๘๔.๗% ต้องการเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง ส่วนข้อที่สอง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกว่า ๗๐.๕% ต้องการเปลี่ยนไปเป็นระบบเลือกตั้งผสมแบบสัดส่วน ผลจากการลงประชามติครั้งนี้ จึงนำไปสู่การลงประชามติอีกครั้งในปี ค.ศ. ๑๙๙๓ ซึ่งจัดขึ้นพร้อมกับการเลือกตั้งทั่วไป โดยให้เลือกระหว่างการเปลี่ยนไปใช้ระบบเลือกตั้งผสมแบบสัดส่วน กับระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา ซึ่งผลปรากฏว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๕๓.๙% เลือกที่จะเปลี่ยนไปใช้ระบบเลือกตั้งผสมแบบสัดส่วน การเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. ๑๙๙๓ จึงเป็นการเลือกตั้งโดยใช้ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาเป็นครั้งสุดท้าย และระบบเลือกตั้งผสมแบบสัดส่วนถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกนับตั้งแต่การเลือกตั้ง ค.ศ. ๑๙๙๖ เป็นต้นมา^{๑๓}

^{๑๒} McRobie, Alan. (1997). *New Zealand's First MMP Election*. Agenda, 4: 329–340.

^{๑๓} Jackson, Keith and McRobie, Alan. (1998). *New Zealand Adopts Proportional Representation: Accident? Design? Evolution?* Aldershot: Ashgate/Christchurch, NZ: Hazard Press. 252, 255.

ตารางที่ ๓ ลำดับเหตุการณ์การปฏิรูประบบเลือกตั้งในนิวซีแลนด์

ปี	เหตุการณ์
๑๙๘๕	คณะกรรมการศึกษาระบบเลือกตั้ง (Royal Commission on the Electoral System) ได้รับการแต่งตั้งจาก นายเจฟฟรีย์ พาลเมอร์ รมว. ยุติธรรม เพื่อศึกษาระบบเลือกตั้งอื่นเพื่อเป็นทางเลือกในการปฏิรูประบบเลือกตั้ง
๑๙๘๖	คณะกรรมการศึกษาระบบเลือกตั้งได้ตีพิมพ์รายงานการศึกษาชื่อ “สู่ประชาธิปไตยที่ดีกว่า” โดยเสนอว่า นิวซีแลนด์ควรเปลี่ยนมาใช้ระบบเลือกตั้งแบบผสมสัดส่วน (Mixed-Member Electoral System)
๑๙๘๗	นายกรัฐมนตรีเดวิด ลองกี ได้ให้สัญญาในการติเบตพรรคการเมืองในการเลือกตั้งปีนั้นทางโทรทัศน์ว่า หากพรรคแรงงานชนะการเลือกตั้งจะจัดให้มีการลงประชามติเรื่องระบบเลือกตั้งภายในปี ๑๙๙๐ ซึ่งต่อมาพรรคแรงงาน ชนะการเลือกตั้งในปีนั้น และรัฐบาลพรรคแรงงานจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาการปฏิรูประบบเลือกตั้งและรัฐธรรมนูญ
๑๙๘๙	ร่างกฎหมายเลือกตั้งฉบับใหม่ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา แต่มีเพียงเรื่องการจัดการลงประชามติเรื่องการขยายวาระการดำรงตำแหน่งของ ส.ส. จากเดิม ๓ ปี เป็น ๔ ปี เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ไม่มีเรื่องการลงประชามติเรื่องระบบเลือกตั้ง พรรคชาติจึงถือโอกาสโจมตีรัฐบาลพรรคแรงงานว่าไม่รักษาสัญญาที่จะจัดให้มีการลงประชามติเรื่องระบบเลือกตั้งเมื่อครั้งรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งปี ๑๙๘๗
๑๙๙๐	ประชามติเรื่องการขยายวาระการดำรงตำแหน่งของ ส.ส. จาก ๓ เป็น ๔ ปี ถูกปฏิเสธ ในการรณรงค์หาเสียงการเลือกตั้งปี ๑๙๙๐ พรรคชาติให้สัญญาว่าจะจัดให้มีการลงประชามติที่มีผลผูกพัน (Binding Referendum) เรื่องระบบเลือกตั้งภายในปี ๑๙๙๒ พร้อมกับข้อเสนอให้กลับไปเป็นระบบสองสภา (Bicameral) โดยให้มีวุฒิสภาอีกครั้ง และพรรคชาติชนะเลือกตั้งในปีนั้น
๑๙๙๑	พระราชบัญญัติการลงประชามติเรื่องระบบเลือกตั้ง (Electoral Referendum Act) ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา พูทางไปสู่การลงประชามติเชิงเสนอแนะ (Indicative Referendum) เรื่องระบบเลือกตั้งว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งหรือไม่ในปี ๑๙๙๒ และจะจัดให้มีการลงประชามติที่มีผลผูกพัน (Binding Referendum) อีกครั้งในปี ๑๙๙๓ หากว่าเสียงส่วนใหญ่ต้องการเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง
๑๙๙๒	ผลการลงประชามติเชิงเสนอแนะ ข้อแรก ผลปรากฏว่า ๘๔.๗% ต้องการเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง และข้อสอง ผลปรากฏว่า ๗๐.๕% ต้องการเปลี่ยนเป็นระบบเลือกตั้งแบบผสมสัดส่วน (Mixed-Member Proportional: MMP) จึงต้องจัดการลงประชามติอีกครั้งในปี ๑๙๙๓
๑๙๙๓	ผลการลงประชามติที่มีผลผูกพัน ระหว่างคงระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากแบบธรรมดาไว้ หรือเปลี่ยนเป็นระบบเลือกตั้งแบบผสมสัดส่วน ผลปรากฏว่า ๕๓.๙% ต้องการเปลี่ยนเป็นระบบเลือกตั้งแบบผสมสัดส่วน
๑๙๙๖	ระบบเลือกตั้งแบบผสมสัดส่วนถูกนำมาใช้ครั้งแรกในการเลือกตั้งปี ๑๙๙๖
๒๐๑๑	รัฐบาลพรรคชาติ โดยนายกรัฐมนตรีจอห์น คีย์ ประกาศจัดให้มีการลงประชามติเรื่องระบบเลือกตั้งอีกครั้ง พร้อมกับการเลือกตั้งในปี ๒๐๑๑ และพรรคชาติชนะการเลือกตั้งเป็นสมัยที่สองที่ติดต่อกัน
๒๐๑๒	คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ศึกษาทบทวนระบบเลือกตั้งโดยเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทั่วประเทศ ก่อนที่จะตีพิมพ์รายงานการศึกษาเสนอต่อรัฐมนตรียุติธรรมในเดือนตุลาคม อย่างไรก็ตาม รัฐบาลพรรคชาติ ได้ปฏิเสธข้อเสนอปฏิรูประบบเลือกตั้ง MMP ด้วยเหตุผลว่าต้องมีฉันทามติในเรื่องนี้ก่อนที่จะเปลี่ยนแปลงท่ามกลางเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายค้านและประชาชน

ที่มา: Hunt, Graeme (1998). *Why MMP Must Go*. Auckland. NZ: Waddington Press, 169 – 170 ; New Zealand Electoral Commission (1996). *Everything You Need to Know about voting under MMP*: New Zealand’s New Electoral System. Wellington, NZ: GP Publications. ; Electoral Commission (2012). *Report of the Electoral Commission on the review of the MMP Voting System*. Provided to the Minister of Justice for presentation to Parliament in accordance with section 78 of the Electoral Referendum Act 2010.

ตารางที่ ๔ ผลการลงประชามติที่ไม่มีผลผูกพันเรื่องระบบเลือกตั้ง

๑๙ กันยายน ค.ศ. ๑๙๙๒

ส่วนที่ ๑ : คงระบบเดิมหรือเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง	คะแนนเสียง	คิดเป็นร้อยละ
คงระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากแบบธรรมดา	๑๘๖,๐๒๗	๑๕.๓
เปลี่ยนระบบเลือกตั้ง	๑,๐๓๑,๒๕๗	๘๔.๗
รวม	๑,๒๑๗,๒๘๔	๑๐๐
ส่วนที่ ๒ : ระบบเลือกตั้งที่ต้องการเปลี่ยนไปใช้		
ระบบเลือกตั้งแบบผสมสัดส่วน (MMP)	๗๙๐,๖๔๘	๗๐.๕
ระบบเลือกตั้งแบบถ่ายโอนคะแนน (STV)	๑๙๔,๗๙๖	๑๗.๔
ระบบเลือกตั้งแบบจัดตามลำดับความชอบ (PV)	๗๓,๕๓๙	๖.๖
ระบบเลือกตั้งแบบเพิ่มสมาชิก (SM)	๖๒,๒๗๘	๕.๕
รวม	๑,๑๒๑,๒๖๑	๑๐๐
จำนวนผู้มาใช้สิทธิคิดเป็น ๕๓.๕%		

ที่มา: Jackson, Keith and McRobie, Alan. (1998). *New Zealand Adopts Proportional Representation: Accident? Design? Evolution?* Aldershot: Ashgate/Christchurch, NZ: Hazard Press. 252.

ตารางที่ ๕ ผลการลงประชามติที่มีผลผูกพันเรื่องระบบเลือกตั้ง

๖ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๙๓

	คะแนนเสียง	คิดเป็นร้อยละ
คงระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากแบบธรรมดา	๘๘๔,๙๖๔	๔๖.๑
เปลี่ยนเป็นระบบเลือกตั้งแบบผสมสัดส่วน	๑,๐๓๒,๙๑๙	๕๓.๙
รวม	๑,๙๑๗,๘๘๓	๑๐๐
จำนวนผู้มาใช้สิทธิคิดเป็น ๘๒.๖%		

ที่มา: Jackson, Keith and McRobie, Alan. (1998). *New Zealand Adopts Proportional Representation: Accident? Design? Evolution?* Aldershot: Ashgate/Christchurch, NZ: Hazard Press. 255.

ระบบเลือกตั้งแบบผสมสัดส่วน ถูกนำมาใช้ครั้งแรกในการเลือกตั้ง ๑๒ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๙๖ หลังจากนั้นก็ถูกใช้อย่างต่อเนื่องในการเลือกตั้งทั่วไป ๕ ครั้ง ได้แก่ ๒๗ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๙๙, ๒๗ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๒, ๑๗ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๕, ๘ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๘ และครั้งล่าสุด ๒๖ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๑ อย่างไรก็ตาม ก่อนหน้าที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ รัฐบาลพรรคชาติ โดยนายกรัฐมนตรีจอห์น คีย์ ได้กล่าวในการแถลงนโยบายในการเปิดประชุมรัฐสภาชุดที่ ๔๙ ค.ศ. ๒๐๐๘ ว่า “จะให้สิทธิแก่ชาวนิวซีแลนด์ในการแสดงความคิดเห็นต่อระบบเลือกตั้งผสมแบบสัดส่วนในรูปแบบของการจัดการลงประชามติโดยมีผลผูกพัน และถ้าเสียงส่วนใหญ่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจว่าจะเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง รัฐบาลใหม่ก็จะเสนอตัวเลือกของระบบเลือกตั้งอื่นๆ เพื่อแทนที่ระบบเลือกตั้งผสมแบบสัดส่วน。”^{๑๔} การลงประชามติเรื่องระบบเลือกตั้งถูกจัดขึ้นอีกครั้งพร้อมกับการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๑ โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตอบคำถามสองข้อ ข้อแรกถามว่า นิวซีแลนด์ควรยังคงระบบเลือกตั้งแบบผสมสัดส่วนไว้หรือไม่ ส่วนข้อที่สองถามว่า หากนิวซีแลนด์ต้องเปลี่ยนระบบเลือกตั้งอีกครั้ง ท่านจะเลือกระบบเลือกตั้งแบบใด ผลการลงประชามติครั้งนี้ปรากฏว่าในข้อแรก ๕๖.๑๗% ยังคงต้องการให้คงระบบเลือกตั้งแบบผสมสัดส่วนต่อไป

ตารางที่ ๖ ผลการลงประชามติเรื่องระบบเลือกตั้ง ๒๖ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๑

A นิวซีแลนด์ควรยังคงระบบเลือกตั้งแบบผสมสัดส่วนไว้หรือไม่?	คะแนนเสียง	ร้อยละของคะแนนเสียงที่มีผล	ร้อยละของคะแนนเสียงทั้งหมด
ยังคงไว้เหมือนเดิม	๑,๒๖๗,๙๕๕	๕๗.๗๗%	๕๖.๑๗%
เปลี่ยนระบบเลือกตั้ง	๙๒๖,๘๑๙	๔๒.๒๓%	๔๓.๘๖%
คะแนนเสียงที่มีผลทั้งหมด	๒,๑๙๔,๗๗๔	๑๐๐%	๙๗.๒๓%
บัตรเสีย	๖๒,๔๖๙	-	๒.๗๗%
คะแนนเสียงทั้งหมด	๒,๒๕๗,๒๔๓	๑๐๐%	๑๐๐%

^{๑๔} New Zealand Herald. Speech from the Throne, 9 December 2008. http://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=10547208

B ถ้านิวซีแลนด์ต้องเปลี่ยนระบบเลือกตั้งอีกครั้ง ท่านจะเลือกระบบเลือกตั้งแบบใด?	คะแนนเสียง	ร้อยละของคะแนนเสียงที่มีผล	ร้อยละของคะแนนเสียงทั้งหมด
ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา	๗๐๔,๑๑๗	๔๖.๖๖%	๓๑.๑๙%
ระบบเลือกตั้งแบบจัดลำดับความชอบได้	๑๘๘,๑๖๔	๑๒.๔๗%	๘.๓๔%
ระบบเลือกตั้งแบบถ่ายโอนคะแนนได้	๒๕๒,๕๐๓	๑๖.๗๓%	๑๑.๑๙%
ระบบเลือกตั้งแบบเพิ่มสมาชิก	๓๖๔,๓๗๓	๒๔.๑๔%	๑๖.๑๔%
คะแนนเสียงที่มีผลทั้งหมด	๑,๕๐๙,๑๕๗	๑๐๐%	๖๖.๘๖%
บัตรเสีย	๗๔๘,๐๘๖		๓๓.๑๔%
คะแนนเสียงทั้งหมด	๒,๒๕๗,๒๔๓		๑๐๐%

Source: Electoral Commission – Overall result – 2011 Referendum on the voting system. Accessed 10 October, 2013 http://www.electionresults.govt.nz/electionresults_2011/referendum.html

สาระสำคัญของระบบเลือกตั้งนิวซีแลนด์ในปัจจุบัน

รัฐสภานิวซีแลนด์ในปัจจุบันเป็นระบบสภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด ๑๒๐ คน แต่ในบางครั้งก็มีสมาชิกมากกว่า ๑๒๐ คนได้ เนื่องจากมีบางพรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งในระบบเขตมากกว่าจำนวนที่พึงมีตามสัดส่วนคะแนนระบบบัญชีรายชื่อ เรียกว่า “ที่นั่งส่วนเกิน” (Overhang seats)^{๑๕} ในจำนวนสมาชิก ๑๒๐ คน แบ่งเป็น ส.ส. เขตเลือกตั้ง ๗๐ คน และ ส.ส. บัญชีรายชื่อ ๕๐ คน ทั้งนี้ ผู้สมัคร ส.ส. สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ทั้งในระบบเขตและบัญชีรายชื่อ โดยระบบบัญชีรายชื่อเป็นระบบปิด (Closed List) ผู้มีสิทธิต้องเลือก ส.ส. ๒ ประเภท และต้องแจ้งความจำนงลงทะเบียนเลือกตั้งก่อน นอกจากนี้ ชาวเมารีสามารถแจ้งความจำนงลงทะเบียนเลือกตั้งได้ทั้งในเขตเลือกตั้งปกติ และเขตเลือกตั้งชาวเมารี การเลือกตั้งไม่ถือเป็นหน้าที่ แต่ถือเป็นสิทธิ

^{๑๕} เช่นการเลือกตั้ง ค.ศ. ๒๐๐๕ พรรคสมาชิกผู้บริโภคและผู้เสียภาษี (Association of Consumers and Taxpayers Party – ACT Party เป็นพรรคที่ก่อตั้งโดยโรเจอร์ ดักลาส (อดีต รมว. คลังในรัฐบาลเดวิด ลองกิ) ได้รับเลือกตั้ง ๒ ที่นั่ง โดยที่ได้คะแนนในระบบบัญชีรายชื่อ ๓๔,๔๖๙ คะแนน คิดเป็น ๑.๕๑% ซึ่งโดยหลักการแล้วควรมี ส.ส. เพียง ๑ คน แต่พรรค ACT ก็ได้รับเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้งอีก ๑ คน และในการเลือกตั้ง ค.ศ. ๒๐๐๘ พรรค ACT ได้คะแนนคิดเป็น ๓.๖๕% แต่ชนะเลือกตั้งในระบบเขต ๑ คน จึงได้รับการคิดคะแนนและจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่ออีก ๔ คน รวมมี ส.ส. ๕ คน ในขณะที่พรรค New Zealand First ได้คะแนนคิดเป็น ๔.๑% แต่ไม่ชนะเลือกตั้งในระบบเขต จึงไม่ได้เลยแม้แต่นั่งเดียว จึงเป็นคำถามของความเป็นธรรมในการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำนี้

ระบบเลือกตั้งผสมแบบสัดส่วน ใช้คะแนนบัญชีรายชื่อเป็นตัวกำหนดจำนวนที่นั่งที่พรรคการเมืองพึงมีในรัฐสภา และเป็นระบบที่ชัดเจนที่หนึ่ง พรรคการเมืองที่จะได้รับการคิดคะแนนและจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อต้องผ่านเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่ง คือ ได้คะแนนเสียงในระบบบัญชีรายชื่อผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำ (Threshold) อย่างน้อย ๕% หรือได้รับเลือกตั้งในระบบเขตอย่างน้อย ๑ ที่นั่ง^{๑๖} ส่วนวิธีการคิดคะแนนนั้น เมื่อผลการเลือกตั้งออกมาแล้ว เริ่มต้นจากการตัดพรรคการเมืองที่ได้คะแนนบัญชีรายชื่อไม่ถึง ๕% หรือไม่ได้รับเลือกตั้งในระบบเขตออกไป จากนั้นใช้วิธีการจัดสรรที่นั่งแบบ Sainte - Laguë^{๑๗} มาคำนวณว่าพรรคการเมืองที่ผ่านเกณฑ์นั้นควรมีจำนวน ส.ส. เท่าไหร่ เมื่อได้จำนวน ส.ส. ที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมีแล้วจะนำไปหักลบออกจากจำนวน ส.ส. เขต ก็จะได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อ ซึ่งเป็นการชัดเจนจำนวนที่นั่งที่พึงมีในรัฐสภาอย่างแท้จริง^{๑๘}

ตัวอย่างการคำนวณที่นั่งในระบบเลือกตั้งผสมแบบสัดส่วน

พรรค A ได้คะแนนระบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดคิดเป็น ๓๐% ของรัฐสภานิวซีแลนด์จำนวน ส.ส. ที่พรรค A พึงมีในรัฐสภาเท่ากับ ๓๖ ที่นั่ง จากผลการเลือกตั้งนั้น พรรค A ได้รับเลือกตั้งในระบบเขตทั้งหมด ๒๐ คน ฉะนั้น พรรค A จะได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่ออีก ๑๖ ที่นั่ง เพื่อเป็นการชัดเจน ซึ่งผู้ที่จะได้เป็น ส.ส. บัญชีรายชื่อนั้น ก็คือผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อของพรรค A ลำดับที่ ๑ - ๑๖ กรณีของพรรค A ถือเป็นการเข้าเกณฑ์การคิดคะแนนและจัดสรรที่นั่งระบบบัญชีรายชื่อในเรื่องการผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำ ๕%

พรรค B ได้คะแนนระบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดคิดเป็น ๔.๕% ของรัฐสภานิวซีแลนด์ซึ่งไม่ผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำ ๕% แต่เนื่องจากพรรค B ได้รับเลือกตั้งในระบบเขต ๑ ที่นั่ง จึงเข้าเกณฑ์ที่จะได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ส.ส. ที่พรรค B พึงมีในรัฐสภาเท่ากับ ๕ ที่นั่ง พรรค B ได้รับเลือกตั้งในระบบเขตทั้งหมด ๑ คน ฉะนั้น พรรค B จะได้รับการจัดสรรที่นั่ง

^{๑๖} เกณฑ์ขั้นต่ำที่ให้พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งในระบบเขตอย่างน้อย ๑ ที่นั่ง แล้วจะได้รับการคิดคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อด้วยนั้น เป็นที่ถกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องของความเป็นธรรม โปรดดูใน Levine, Stephen and Roberts, Nigel S. (2009). MMP and the Future: Political Challenges and Proposed Reforms. New Zealand Journal for Public and International Law, vol. 7, no. 1, pp. 135-156.

^{๑๗} เป็นสูตรการคำนวณจากผลหารสูงสุด โดยหารด้วยเลข ๑, ๓, ๕, ๗, ๙ จนได้ผลหารสูงสุด

^{๑๘} Parliamentary Counsel Office. (2013). Electoral Act 1993. Retrieved April 6, 2011. From New Zealand Legislation website. <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/DLM307519.html>

ในระบบบัญชีรายชื่ออีก ๔ ที่นั่ง เพื่อเป็นการชดเชย ซึ่งผู้ที่จะได้เป็น ส.ส. บัญชีรายชื่อ นั้น ก็คือ ผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อของพรรค B ลำดับที่ ๑ - ๔ กรณีของพรรค B ถือเป็นการเข้าเกณฑ์ การคิดคะแนนจัดสรรที่นั่งระบบบัญชีรายชื่อในเรื่องการได้รับเลือกตั้งในระบบเขตอย่างน้อย ๑ ที่นั่ง

การศึกษาทบทวนระบบเลือกตั้ง ค.ศ. ๒๐๑๒: ประเด็นพิจารณาและข้อเสนอ

ภายหลังการลงประชามติเรื่องระบบเลือกตั้งในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ ซึ่งผลปรากฏว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ยังคงสนับสนุนให้ใช้ระบบเลือกตั้งผสมแบบสัดส่วนต่อไป ในปี ค.ศ. ๒๐๑๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงจัดให้มีการศึกษาและทบทวนระบบเลือกตั้งผสมแบบสัดส่วน โดยเปิดรับฟังความคิดเห็นให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกภาคส่วนสามารถเสนอความคิดเห็น ที่นำเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยตนเองและทางจดหมายและเว็บไซต์ เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมต่อไป โดยมีประเด็นพิจารณา ได้แก่

- ๑) เกณฑ์ขั้นต่ำในการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อ
- ๒) ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อสามารถลงสมัครเลือกตั้งซ่อมได้หรือไม่
- ๓) กฎที่อนุญาตให้ผู้สมัคร ส.ส. สามารถสมัครได้ทั้งในระบบเขต และระบบบัญชีรายชื่อพร้อมกัน
- ๔) กฎในการจัดลำดับผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อ
- ๕) ผลของการที่พรรคชนะเลือกตั้งและได้ที่นั่งในระบบเขตมากกว่าคะแนนเสียงของพรรคระบบบัญชีรายชื่อ
- ๖) ความได้สัดส่วนระหว่างที่นั่งในระบบเขตเลือกตั้งกับบัญชีรายชื่อ
- ๗) ประเด็นอื่น ๆ ที่เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือรัฐสภา

เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดทำข้อเสนอ ๙ ประการ เพื่อแก้ไขปรับปรุงระบบเลือกตั้งผสมแบบสัดส่วนเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งข้อเสนอทั้ง ๙ ประการ ได้แก่

- ๑) ควรปรับลดเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำ (Threshold) ในระบบบัญชีรายชื่อ จาก ๕% เหลือ ๔%

๒) ควรมีข้อกำหนดทางกฎหมายสำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อทบทวนการประกาศใช้เกณฑ์คะแนนขั้นต่ำในระบบบัญชีรายชื่อ ๕% และรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเพื่อเสนอต่อรัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ๓ ครั้ง

๓) ในกรณีที่เกณฑ์คะแนนขั้นต่ำการได้รับการคิดคะแนนและจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อโดยการได้รับเลือกตั้งในระบบเขตอย่างน้อย ๑ ที่นั่ง ถูกยกเลิกไป ที่นั่งส่วนเกิน (Overhang seats) ก็ควรถูกยกเลิกไปด้วย

๔) ควรพิจารณาการกำหนดอัตราส่วนระหว่างที่นั่งในระบบเขตและบัญชีรายชื่อได้ที่ ๖๐:๔๐ เพื่อคงไว้ซึ่งความหลากหลายของการเป็นตัวแทนและความเป็นสัดส่วนในรัฐสภาจากที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อ

๕) พรรคการเมืองควรยังคงรับผิดชอบในการคัดเลือกและจัดลำดับผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อ

๖) พรรคการเมืองควรต้องให้คำมั่นแก่สาธารณชนโดยคำประกาศที่มีผลตามกฎหมายว่าได้ปฏิบัติตามข้อบังคับพรรคในการคัดเลือกและจัดลำดับผู้สมัครระบบบัญชีรายชื่อ

๗) ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ใช้ในขณะนั้นจะต้องสอดคล้องกับคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใต้มาตรา ๗๑B ในช่วงเวลาที่เกิดข้อพิพาท

๘) ผู้สมัครรับเลือกตั้งยังคงสามารถลงสมัครได้ทั้งในระบบเขตเลือกตั้งและระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งทั่วไป

๙) ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อยังควรที่จะสามารถลงสมัครเลือกตั้งซ่อมได้^{๑๙}

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอรายงานการศึกษาทบทวนระบบเลือกตั้งผสมแบบสัดส่วนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแล้ว กลับกลายเป็นว่ารัฐบาลพรรคชาติปฏิเสธรข้อเสนอ โดยนางจูดิธ คอลลินส์ (Judith Collins) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้ชี้แจงต่อรัฐสภาว่า “จำเป็นต้องมีฉันทามติเพื่อการเปลี่ยนแปลงและยังไม่มีฉันทามติร่วมกันในการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้” ในขณะที่นายกรัฐมนตรีจอห์น คีย์ ก็กล่าวในลักษณะเดียวกันว่า “หากเราต้องการจะเปลี่ยนระบบ MMP อย่างแท้จริง เราจำเป็นต้องมีฉันทามติ

^{๑๙} The Electoral Commission. *Report of the Electoral Commission on the review of the MMP Voting System*. Accessed 10 October 2013 <http://www.mmpreview.org.nz/sites/default/files/pages/uploads/Final%20report%202012%20review%20of%20MMP.pdf>

หรือไม่ก็ต้องให้ประชาชนตัดสินใจในเรื่องนี้ ประเด็นนี้ไม่ใช่เรื่องที่เราจะมากล่าวโทษกัน แต่เป็นเรื่องของความหลากหลายทางความคิด” ท่ามกลางเสียงวิพากษ์วิจารณ์ของส.ส. พรรคฝ่ายค้าน นายวินสตัน ปีเตอร์ส (Winston Peters) หัวหน้าพรรคนิวซีแลนด์เฟิร์ส (New Zealand First) อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่างประเทศในรัฐบาลพรรคชาติ กล่าวว่าเป็นเรื่องน่าประหลาดใจที่รัฐบาลปฏิเสธข้อเสนอทบทวนระบบเลือกตั้ง MMP “พวกเขาเป็นคนเริ่มกระบวนการทั้งหมด เป็นกระบวนการที่แพงมากสำหรับประชาชนผู้เสียภาษี เป็นกระบวนการที่สำคัญมาก และตอนนี้เขาเพิ่งอัดกระป๋องข้อเสนอทิ้งไป” ส่วนพรรคกรีนก็กล่าวโทษว่า พรรคชาติกำลังเล่นการเมืองต่อหน้าสาธารณะ รัฐบาลพรรคชาติปิดภาวะที่จะปรับปรุงระบบเลือกตั้ง เป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นประชาธิปไตยที่รัฐบาลพรรคชาติปฏิเสธผลการลงประชามติของประชาชนและข้อเสนอทบทวนระบบเลือกตั้ง MMP ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฉันทามติเป็นเพียงข้ออ้างเพื่อผลประโยชน์ของพรรคชาติเท่านั้น^{๒๐}

สรุป

การปฏิรูประบบเลือกตั้งในนิวซีแลนด์อาจกล่าวได้ว่ามีจุดเริ่มต้นมาจากผลการเลือกตั้งในปี ค.ศ. ๑๙๗๘ และ ๑๙๘๑ อันเป็นการสะท้อนว่าระบบเลือกตั้งแบบเดิม คือ ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดามีปัญหาในตัวเอง ก่อให้เกิดภาวะความไม่สมดุลกันอย่างมากระหว่างคะแนนเสียงและจำนวนที่นั่งที่พรรคการเมืองได้รับ ทั้งนี้ สภาวะดังกล่าวเกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลานานแล้ว แต่การเลือกตั้งในปี ค.ศ. ๑๙๗๘ และ ๑๙๘๑ เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญ เพราะระบบเลือกตั้งเดิมทำให้ได้ผู้ชนะที่ผิดตัว กล่าวคือ ชนะจำนวนที่นั่ง แต่แพ้คะแนนเสียง การปฏิรูประบบเลือกตั้งในนิวซีแลนด์เป็นไปในลักษณะวิวัฒนาการ เริ่มต้นจากศึกษาทบทวนระบบเลือกตั้งในปี ค.ศ. ๑๙๘๕ จนได้พิมพ์เขียวปฏิรูประบบเลือกตั้งออกมา และนำไปสู่การลงประชามติในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ และ ๑๙๙๓ ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งชาวนิวซีแลนด์ส่วนใหญ่เลือกที่จะเปลี่ยนไปสู่ระบบเลือกตั้งแบบผสมสัดส่วน อย่างไรก็ตาม บริบททางเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษ ๑๙๘๐ ประกอบกับความเชื่อมั่นในตัวพรรคการเมืองและนักการเมืองที่ลดต่ำลง ก็เป็นปัจจัยที่เร่งให้กระบวนการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งเกิดขึ้นเช่นกัน

^{๒๐} New Zealand Herald. (2013). *Govt rejects recommendations to change MMP system*. Retrieved on April 15, 2014 http://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=10883610

จากผลการลงประชามติในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ ที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งชาวนิวซีแลนด์ส่วนใหญ่ยังคงเลือกที่จะรักษาระบบเลือกตั้งแบบผสมสัดส่วนไว้เช่นเดิม อันนำไปสู่การศึกษาทบทวนระบบเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง สะท้อนให้เห็นว่าไม่ว่าอย่างไรก็ตามนิวซีแลนด์คงไม่มีการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งอีกครั้ง และเดินทางต่อไปด้วยระบบเลือกตั้งแบบผสมสัดส่วน ซึ่งอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมในอนาคต กระบวนการปฏิรูประบบเลือกตั้งในนิวซีแลนด์เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและมีพลวัต เพียงแต่โจทย์ของการปฏิรูปในวันนี้ไม่ใช่โจทย์เหมือนในช่วงทศวรรษ ๑๙๘๐ และ ๑๙๙๐ ที่ว่าจะเปลี่ยนไปใช้ระบบเลือกตั้งแบบใด แต่เป็นโจทย์ที่ว่า จะแก้ไขปรับปรุงระบบเลือกตั้งแบบผสมสัดส่วนให้มีความเหมาะสมอย่างไร จากบทเรียนที่ได้ใช้ระบบนี้มาเกือบ ๒ ทศวรรษแล้ว ซึ่งกระบวนการนี้ยังคงจะดำเนินต่อไปเรื่อย ๆ เช่นเดียวกับสภาพสังคมการเมืองที่เปลี่ยนไปในแต่ละยุคสมัย

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูประบบเลือกตั้งในนิวซีแลนด์เกิดจากเงื่อนไขสำคัญสองอย่างที่บรรจบกัน ทั้งเงื่อนไขในเชิงสถาบันการเมือง จากความล้มเหลวของระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา และระบบการเมืองที่ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจตลาดเสรีในช่วงทศวรรษ ๑๙๘๐

บรรณานุกรม

- Denemark, David. (2001). *Choosing MMP in New Zealand: Explaining the 1993 Electoral Reform*. In *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*. eds. Matthew Shugart and Martin P. Wattenburg. Oxford: Oxford University Press. 70 – 94.
- Hunt, Graeme. (1998). *Why MMP Must Go*. Auckland. NZ: Waddington Press, 169 – 170
- Jackson, Keith and McRobie, Alan. (1998). *New Zealand Adopts Proportional Representation: Accident? Design? Evolution?* Aldershot: Ashgate/Christchurch, NZ: Hazard Press. 252, 255.
- Levine, Stephen and Roberts, Nigel S. (1994). *The New Zealand Electoral Referendum and General Election of 1993*. *Electoral Studies*, 13: 240–253.
- Lijphart, Arend. (1987). *The Demise of the Last Westminster System? Comments on the Report of the New Zealand’s Royal Commission on the Electoral System*. *Electoral Studies*, 6: 97-103.
- Mackie, Thomas T. and Rose, Richard. (1992). *The International Almanace of Electoral History*. 3rd edition. Basingstoke: Macmillan.
- McRobie, Alan. (1997). *New Zealand’s First MMP Election*. *Agenda*, 4: 329–340.
- Mulgan, Richard. (1992). *The Elective Dictatorship in New Zealand*. In Gold, Hyam (ed.) *New Zealand Politics in Perspective*. Auckland: Longman Paul.
- New Zealand Electoral Commission. (1996). *Everything You Need to Know about voting under MMP: New Zealand’s New Electoral System*. Wellington, NZ: GP Publications.
- Renwick, Alan. (2009). *Do ‘wrong winner’ elections trigger electoral reform?* Lessons from New Zealand. *Representation*, 45: 4, 357-367.
- Vowles, Jack. (1995). *The Politics of Electoral Reform in New Zealand*. *International Political Science Review*, 16(1), pp. 95-115.

เว็บไซต์

Electoral Commission – *Overall result – 2011 Referendum on the voting system*. Retrieved on October 10 , 2013 http://www.electionresults.govt.nz/electionresults_2011/referendum.html

New Zealand Herald. (2008). *Speech from the Throne*, Retrieved on October 10, 2013 http://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=10547208

New Zealand Herald. (2013). Govt rejects recommendations to change MMP system. Retrieved on April 15, 2014 http://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=10883610

Parliamentary Counsel Office. (2013). *Electoral Act 1993*. Retrieved April 6, 2011. From New Zealand Legislation website.

<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/DLM307519.html>

The Electoral Commission. *Report of the Electoral Commission on the review of the MMP Voting System*. Retrieved on October 20, 2013 <http://www.mmpreview.org.nz/sites/default/files/pages/uploads/Final%20report%202012%20review%20of%20MMP.pdf>

ผังรายการสถานีโทรทัศน์รัฐสภา ประจำเดือนธันวาคม พ.ศ.2557 (เปิดประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ)									
เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์	
08.00 น.			เคารพธงชาติ พระบรมฉายาลักษณ์ สารคดี พระปกเกล้าธรรมราชา (3)			08.00 น.	เคารพธงชาติ พระบรมฉายาลักษณ์ สารคดี พระปกเกล้าธรรมราชา (3)		
08.05 น.			สถานีผู้ทอ้งโน (live)			08.05 น.	ศาลาภิรมย์ประชาธิปไตย (55)		
09.00 น.			ข่าวรัฐสภาสั้นชั่วโมง			09.00 น.	รับสัญญาณ คสช.		
09.05 น.			มองรัฐสภา (live)		รัฐสภาของปชช. (live)	09.00 น.	สารคดีความรู้ทางวิทยาศาสตร์	สภาเสียงไร้เสียง (45)	
9.50 น.			Politics in Minutes (3-5)			09.30 น.	Like English (25)		
10.00 น.			กรรมาธิการประชาชน(55)			10.00 น.	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (30)		
11.00 น.			ข่าวรัฐสภาสั้นชั่วโมง			10.30 น.	เด็กฉลาดชาติเจริญ(25)	นาฬิกาหมายเลข (25)	
11.05 น.			กฎหมายหน้า 1 (live) (55)			11.00 น.	โซ่กันง (25)	สุขภาพ สายใจ (25)	
12.00 น.			ห้องข่าวรัฐสภาชนแดน (live)			11.30 น.	ทำประชา (25)	parliament films (25)	
13.00 น.			สายด่วนรัฐสภา (live) (2 ช.ม.)			12.00 น.	สารคดีความรู้ (60)		
13.05 น.			ข่าวรัฐสภาสั้นชั่วโมง			13.00 น.	Politics in Minutes (3-5)		
14.00 น.			สายด่วนรัฐสภา (ต่อเนื่อง)			13.05 น.	กฎหมายหน้า 1 (55)		
14.05 น.			ข่าวรัฐสภาสั้นชั่วโมง			14.00 น.	สายด่วนรัฐสภา (55) ๑		
15.00 น.			สัมมนาวิชาการ (55)			15.00 น.	ZOOM IN ๑		
15.05 น.			ข่าวรัฐสภาสั้นชั่วโมง			16.00 น.	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (30)		
16.00 น.			มองรัฐสภา ๑			16.30 น.	1 สัปดาห์	กรรมาธิการปชช. ๑	
17.00 น.			ข่าวรัฐสภาสั้นชั่วโมง			17.05 น.	กับสนช. ๑		
17.05 น.			parliament films ๑			17.30 น.	ก(ลำปาง) (25)	รัฐกฎหมายได้ใจผู้พิการ (25)	
17.30 น.			เด็กฉลาดชาติเจริญ ๑			18.00 น.	เคารพธงชาติ		
18.00 น.			นาฬิกาหมายเลข ๑			18.01 น.	รับสัญญาณ คสช. รายการเด่นหน้าประเทศไทย 20-25 นาที		
18.05 น.			รับสัญญาณข่าว สทท.			18.15 น.	สารคดี พระปกเกล้าธรรมราชา (3)		
18.15 น.			ข่าวพระราชสำนัก (สทท.)			18.30 น.	ห้องข่าวรัฐสภาชนแดน (60)		
20.00 น.			รับสัญญาณข่าว สทท.			18.25 น.	รับสัญญาณข่าว สทท.		
20.30 น.			ข่าวพระราชสำนัก (สทท.)			20.00 น.	ข่าวพระราชสำนัก		
20.35 น.			รับสัญญาณข่าว สทท.			20.30 น.	รับสัญญาณข่าว สทท.		
21.00 น.			ZOOM IN (55)			20.35 น.	รับสัญญาณ คสช.		
21.30 น.			Politics in Minutes (3-5)			21.30 น.	สารคดีพระเจ้าแผ่นดิน		
21.35 น.			กฎหมายหน้า 1 (55)			21.30 น.	ก(ลำปาง) (25)		
22.30 น.			ข่าวรัฐสภาสั้นชั่วโมง			21.35 น.	Politics in Minutes (3-5)		
22.35 น.			สายด่วนรัฐสภา (55)			22.30 น.	มองรัฐสภา ๑	รัฐสภาของประชาชน ๑	
23.30 น.			สายด่วนรัฐสภา (55)			22.30 น.	สารคดี แล็ดควาเลาแรง (3)		
23.00 น.			พลเมืองผู้เปลี่ยนทิศ (25)			23.00 น.	ประชาธิปไตยเริ่มที่เร (25)	พลเมืองผู้เปลี่ยนทิศ ๑	
24.00 น.			parliament film ๑			23.00 น.	สัมมนาวิชาการ ๑	ชุมชนประชาธิปไตย (55)	
			ก(ลำปาง) ๑			24.00 น.	สารคดี ชุด คนขมขานพวกรวมทุกข์ (5)		
			รัฐกฎหมายได้ใจผู้พิการ ๑				พระบรมฉายาลักษณ์ + บัตรถ่าน		
			โซ่กันง ๑						

หมายเหตุ: ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ทุกวันจันทร์ และอังคาร ตั้งแต่เวลา 09.30 น เป็นต้นไป
 ถ่ายทอดสดการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทุกวันพฤหัสบดี และวันศุกร์ ตั้งแต่เวลา 10.00 น เป็นต้นไป
 (การถ่ายทอดสดการประมุขอาจมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับประชุมสภา)

UPDATE 30/10/57

* เนื่องจากเป็นเดือนเฉลิมพระชนมพรรษาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมานินา จึงเน้นรายการสารคดี/สื่อบุ เพื่อเทิดพระเกียรติฯ ตลอดทั้งเดือนธันวาคมนี้



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