ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๙ ฉบับที่ ๖ เดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๔

รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายสรศักดิ์ เพียรเวช

นางสาวโสมอุษา บูรณะเหตุ

บรรณาธิการ

นางจงเดือน สุทธิรัตน์

ผู้จัดการ

นางสิวาพร สุขเอียด

กองบรรณาธิการ

นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์

นายพิษณุ จารีย์พันธ์

นางสาวจุฬีวรรณ เติมผล

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นายก้องเกียรติ ผือโย

นางสาวสหวรรณ เพ็ชรไทย

นางสาวนิธิมา ประเสริฐภักดี

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องค์อศิวชัย

นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร

นางสาวดลธี จุลนานนท์

นางสาวจริยาพร ดีกัลลา

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นางสาวสุรดา เซ็นพานิช

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาววารุณี แก้วสอาด

วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี

เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐-๒

e-mail: sapasarn2019@gmail.com

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

รัฐสภาสาร

บทบรรณาธิการ

รัฐสภาสารฉบับเดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๖๔ ขอนำบทความที่มีเนื้อหาสาระดี ๆ เกี่ยวกับกฎหมาย การเมืองการปกครอง สังคมและการต่างประเทศ นำเสนอแก่ท่านผู้อ่าน โดยเรื่องที่หนึ่ง **เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ** เป็นบทความที่นำเสนอถึงสาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา ซึ่งนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์การเมืองของไทยที่ควรค่าแก่การศึกษา เรื่องที่สอง **เรื่องผู้ตรวจการแผ่นดิน : อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย** โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) มีรากฐานมาจากภาษาสวีดิช หมายถึงผู้แทนหรือผู้รับมอบอำนาจในการตรวจการหรือกระทำการต่าง ๆ และถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศสวีเดน ปรากฏเห็นได้จากรัฐธรรมนูญของสวีเดน ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๐๙ ซึ่งผู้เขียนนำเสนอได้อย่างน่าสนใจเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีการก่อตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่มาและความเป็นมาของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตลอดจนอำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เรื่องที่สาม **เรื่องทุนมนุษย์และการลงทุน: ข้อพิจารณาร่วมกับการลงทุนทางสังคมเพื่อการเสริมสร้างความยั่งยืนของรัฐสวัสดิการไทย** เป็นเรื่องที่น่าสนใจในแง่มุมที่ว่ามนุษย์ย่อมมีคุณค่า อยู่แล้วโดยธรรมชาติ ทั้งที่จะให้แก่ตนเองและผู้อื่น และหากเราพิจารณามนุษย์ในเชิง “ทุน” เป็น “ทุนมนุษย์” เข้าไปอีก ก็ย่อมเห็นถึงการขาดแคลนและการเติมเต็มให้มากขึ้นได้ การลงทุนในมนุษย์ โดยเฉพาะในทางเศรษฐศาสตร์และธุรกิจก็ย่อมมีคุณค่าเป็นพิเศษภายใต้บริบทการพัฒนาประเทศ ในการที่มนุษย์หรือแรงงานจะถูกสร้างสรรค์และสร้างสรรค์ตนเองอันจะทำให้ทุนมนุษย์ผู้นั้นและในประเทศนั้น ก่อให้เกิดผลอันพึงปรารถนาแก่ชีวิตตนเองและส่วนรวมอย่างมหาศาล เรื่องที่สี่ **เรื่องสภาพแวดล้อม ปัจจัย และบริบทระหว่างประเทศต่อการกำหนดการต่างประเทศไทยในทศวรรษที่ ๒๐๒๐** นำเสนอให้เห็นถึงสภาพแวดล้อม ปัจจัยและบริบทระหว่างประเทศ ที่แบ่งเป็น ด้านการเมือง ที่ประกอบด้วยการเมืองการปกครองและความมั่นคง และด้านเศรษฐกิจที่ประกอบด้วย การพัฒนา การค้า การเงิน การลงทุน และความช่วยเหลือก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเป็นวงกว้างและเป็นส่วนสำคัญต่อการกำหนดการต่างประเทศไทยในทศวรรษที่ ๒๐๒๐ แบ่งเป็นความร่วมมือระดับพหุภาคีและความร่วมมือระดับทวิภาคี ความร่วมมือ

ระดับพหุภาคี (Multilateral) นับเป็นความท้าทายสำหรับการกำหนดการต่างประเทศไทยเพื่อความร่วมมือของประเทศไทยระดับทวิภาคี และกับเวทีพหุภาคีที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวางในปัจจุบันและอนาคต

ช่วงเดือนพฤศจิกายนนี้ การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ในประเทศไทย มีแนวโน้มของสถานการณ์คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น รัฐบาลจึงเห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องมีการฟื้นฟูประเทศเพื่อประโยชน์ด้านการใช้ชีวิตความเป็นอยู่และด้านเศรษฐกิจแก่ประชาชน จึงได้มีการเปิดพื้นที่นำร่องด้านการท่องเที่ยวเพื่อเป็นปัจจัยเอื้อให้นักท่องเที่ยวสามารถเดินทางเข้ามาจากต่างประเทศได้มากขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจและการจ้างงานในภาพรวมของประเทศ อย่างไรก็ตามขอให้ทุกคน “ไม่ประมาท การ์ดอย่าตก” ปฏิบัติตนตามมาตรการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (covid-19) อย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะการสวมหน้ากากอนามัยในที่สาธารณะ การล้างมืออย่างถูกวิธี และรักษาระยะห่างที่ปลอดภัยจากผู้อื่น (อย่างน้อย ๑ เมตร) ทั้งนี้ เพื่อความปลอดภัยของทุกคนและครอบครัว และในเดือนธันวาคมที่กำลังจะถึงนี้มีวันหยุดยาวหลายวัน โดยเฉพาะช่วงส่งท้ายปีเก่าต้อนรับปีใหม่ ขอให้ทุกคนที่เดินทางไปท่องเที่ยวสถานที่ต่าง ๆ และเดินทางกลับภูมิลำเนา ใช้รถใช้ถนนด้วยความระมัดระวัง ท่องเที่ยวและพบปะกับครอบครัวอย่างมีความสุข และอย่าลืมติดตามรัฐสภาสารฉบับต่อไปด้วยนะครับ

กองบรรณาธิการ

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๙ ฉบับที่ ๖ เดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๔
Vol. 69 No. 6 November - December 2021

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๕
ปิยะนาถ รอดมุ้ย

ผู้ตรวจการแผ่นดิน : อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๔๐
วัชชกานต์ เศาภายน

ทุนมนุษย์และการลงทุน: ข้อพิจารณาร่วมกับการลงทุนทางสังคมเพื่อการเสริมสร้างความยั่งยืนของรัฐสวัสดิการไทย ๖๕
โชคชัย สุทธาเวศ

สภาพแวดล้อม ปัจจัย และบริบทระหว่างประเทศต่อการกำหนดการต่างประเทศไทยในทศวรรษที่ ๒๐๒๐ ๑๑๕
ธโสธร ตู้ทองคำ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ปิยะนาถ รอดมุ้ย[๑]

บทนำ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ประสบความสำเร็จมีมาแล้ว ๒ ครั้ง ครั้งแรกเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ โดยเพิ่มมาตรา ๙๕ ทวิ ให้มีสภาขึ้นสภาหนึ่งเรียกว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ ครั้งที่สองเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม

---

[๑] ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ ๑ สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ โดยเพิ่มหมวด ๑๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเพิ่มมาตรา ๒๑๑ ทวิ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ อันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” หลังจากนั้นมีความพยายามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ อีก ๒ ครั้ง แต่ไม่ประสบความสำเร็จ คือ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... จำนวน ๓ ฉบับ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๙๑ และเพิ่มหมวด ๑๖ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) และในปี พ.ศ.๒๕๖๓ ได้มีข้อเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และนำไปสู่การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) โดยการเพิ่มมาตรา ๒๕๖/๑ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ผู้เขียนจึงต้องการนำเสนอถึงสาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. ๒๔๙๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน ๓ ครั้ง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๒ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๑ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือฉบับถาวรโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย อันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากฉบับหนึ่ง ทั้งนี้หลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ มาตรา ๙๓

กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา

การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรี ได้เสนอให้รัฐสภา (ซึ่งขณะนั้นหมายถึง วุฒิสภา เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๙๐ บัญญัติให้วุฒิสภาทำหน้าที่ของรัฐสภาไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทน) พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๑ เพื่อให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรในเวลาที่รวดเร็ว โดยรัฐบาลได้เสนอวิธีการร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมด ๓ วิธี คือ ๑. ตั้งกรรมาธิการขึ้นยกร่างรัฐธรรมนูญ ๒. ให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แล้วให้สภาร่างรัฐธรรมนูญยุบเลิกไปหลังจากร่างรัฐธรรมนูญเสร็จ ๓. ให้รัฐสภาเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อรัฐสภา

ที่ประชุมของวุฒิสภาในฐานะรัฐสภา ได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นจำนวน ๑๕ คน เพื่อพิจารณาข้อเสนอดังกล่าวของรัฐบาล และในการประชุมวุฒิสภา สมัยสามัญครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๔๙๑ ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบกับการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการวิสามัญซึ่งได้แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญของรัฐบาล โดยให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาและให้สภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระจากรัฐสภา ทั้งนี้ ได้มีการให้เหตุผลในการใช้วิธีการดังกล่าวเพื่อคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๒ ประการด้วยกัน ประการแรกเพื่อให้ประเทศไทยมีสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเช่นเดียวกับสภาร่างรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ซึ่งในต่างประเทศสมาชิกรัฐสภาได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน และเมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ก็จะนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นไปให้ประชาชนลงประชามติ แต่ประเทศไทยไม่สามารถนำหลักการทั้งหมดมาใช้ได้ และการร่างรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องใช้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถอีกระดับหนึ่ง เกรงว่าราษฎรจะเลือกตั้งสมาชิกที่ไม่เหมาะสม ประการที่สอง การร่างรัฐธรรมนูญนั้นยากกว่าร่างพระราชบัญญัติ จึงต้องอาศัยความรู้ในหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับความเจนจัดในราชการแผ่นดิน และความรอบรู้ในฐานะความเป็นอยู่ของประเทศเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแทนประชาชนเพราะเป็นวิธีที่ใกล้เคียงประชาธิปไตยมากที่สุด[๒]

สาระสำคัญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๑

๑. เพิ่มความในมาตรา ๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ เป็นอนุมาตรา (๘) (๙) (๑๐) และ(๑๑) ตามลำดับ คือ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน เพิ่มจาก ๗ อนุมาตรา เป็น ๑๑ อนุมาตรา โดยเพิ่มกรณีเกี่ยวกับ การแก้ไขเพิ่มเติม

---

[๒] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชมพูนุท ตั้งถาวร, **สภาร่างรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : ประสบการณ์ต่างประเทศและประเทศไทย**, หน้า ๙๘-๙๙.

รัฐธรรมนูญตามความในมาตรา ๙๓ การเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา ๙๕ ทวิ การกำหนดข้อบังคับว่าด้วยวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา ๙๕ จัตวา และการปรึกษาร่างรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา ๙๕ ฉ

๒. เพิ่มความต่อจากมาตรา ๙๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ เป็นมาตรา ๙๕ ทวิ ถึง มาตรา ๙๕ อัฏฐ

๓. สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิก ๔๐ คน ซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากสมาชิกวุฒิสภา ๑๐ คน จากสมาชิกสภาผู้แทน ๑๐ คน และจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๔ ประเภท ประเภทละ ๕ คน (มาตรา ๙๕ ทวิ)

๔. ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ได้ทำการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้น (มาตรา ๙๕ เบ็ญจ)

๕. เมื่อได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ ส่งร่างรัฐธรรมนูญไปยังรัฐสภาโดยไม่ชักช้า เพื่อให้รัฐสภาปรึกษาร่างรัฐธรรมนูญ และลงมติว่าจะให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยรัฐสภาจะมีการแก้ไขเพิ่มประการใดมิได้ การลงคะแนนให้ใช้วิธีเรียกชื่อสมาชิกเป็นรายตัวและมิให้กระทำในวันเดียวกับวันที่ปรึกษา (มาตรา ๙๕ เบ็ญจ ประกอบมาตรา ๙๕ ฉ)

๖. ถ้ารัฐสภาโดยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภาลงมติให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการต่อไปตามมตินั้นและเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (มาตรา ๙๕ สัปต)

๗. กรณีที่รัฐสภาลงมติไม่ให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานให้ใช้ภายในกำหนด ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่และดำเนินการต่อไปจนกว่ารัฐสภาจะลงมติให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (มาตรา ๙๕) อัฏฐ[๓]

---

[๓] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๙๑ ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ ๗ เล่ม ๖๕ วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๑.

โดยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๑ ในราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ ๗ เล่ม ๖๕ วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๑ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๑ เป็นต้นไป การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวนำไปสู่การเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๔๐ คน เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร และเมื่อได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญไปยังรัฐสภาเพื่อปรึกษาร่างรัฐธรรมนูญ และลงมติให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ ๑๗ เล่ม ๖๖ วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๙๒

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. ๒๕๓๙

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน ๖ ครั้ง โดยการแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ ๖ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งที่สองในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย ซึ่งเป็นที่มาของการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๒๑๑

กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา

กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมกำหนดไว้ เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาจึงใช้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยอนุโลมไปพลางก่อน

การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ต่อรัฐสภา โดยมีเหตุผลว่าเพื่อเป็นการสมควรจัดให้มีวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหลายสาขาอาชีพเป็นองค์กรจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ

อนุมัติรัฐธรรมนูญ โดยการออกเสียงประชามติได้ด้วย ทั้งนี้ โดยยังคงรักษาระบอบการปกครองประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ตลอดไป

การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) วันศุกร์ที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๙ เนื่องจากยังไม่มีข้อบังคับการประชุมรัฐสภา การประชุมร่วมกันของรัฐสภาจึงนำข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้โดยอนุโลมไปพลางก่อน โดยประธานรัฐสภา นายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ ได้เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาเรื่องด่วน คือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ โดยนายโภคิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้แถลงหลักการและเหตุผล เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ ๑ รับหลักการ ๓๙๗ เสียง ไม่รับหลักการ ไม่มี และงดออกเสียง ๑๓๓ เสียง (จำนวนสมาชิกของทั้งสองสภามี ๖๕๑ คน แยกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๓๙๑ คน และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๖๐ คน) คะแนนรับหลักการมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาจึงถือว่าที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... และที่ประชุมได้ลงมติให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ จำนวน ๔๕ คน เพื่อพิจารณา กำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วัน[๔]

การพิจารณาในวาระที่สอง ในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๙ เนื่องจากยังไม่มีข้อบังคับการประชุมรัฐสภา การประชุมร่วมกันของรัฐสภาจึงต้องนำข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้โดยอนุโลมไปพลางก่อน ก่อนที่ที่ประชุมจะพิจารณาเรื่องตามระเบียบวาระการประชุมได้มีสมาชิกเสนอญัตติให้งดใช้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๙๙ และ ข้อ ๑๐๓[๕] เป็นการชั่วคราวในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่ง

---

[๔] บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) วันศุกร์ที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๙.

[๕] ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๙๙ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขั้นคณะกรรมาธิการที่สภาตั้ง สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติก็ให้เสนอ คำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมาธิการภายในเจ็ดวันนับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น

การแปรญัตติโดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา

การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

ข้อ ๑๐๓ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือผู้แปรญัตติ สงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น

ราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ที่ประชุมได้มีมติให้งดใช้ข้อบังคับการประชุมตามญัตติที่เสนอ จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว โดยประธานรัฐสภาได้อนุญาตให้ประธานคณะกรรมาธิการเสนอรายงานการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ หลังจากนั้นสมาชิกได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ ที่คณะกรรมาธิการได้แก้ไขแตกต่างไปจากร่างเดิมที่สภาได้รับหลักการไว้ โดยมิได้เป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา เพราะที่ประชุมได้งดใช้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๙๙ และข้อ ๑๐๓ ไว้แล้ว ที่ประชุมได้มีมติให้คณะกรรมาธิการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปปรับปรุงใหม่ โดยที่ประชุมได้มีมติกำหนดประเด็นสำคัญ ๆ เพื่อเป็นแนวทางให้คณะกรรมาธิการนำไปพิจารณาปรับปรุงใหม่รวม ๕ ประเด็นสำคัญคือ

๑. องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ ให้ใช้ในรูปแบบสภาร่างรัฐธรรมนูญ

๒. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยนักวิชาการ และประชาชนทั่วไป

๓. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยรัฐสภา และมีจำนวนตามที่คณะกรรมาธิการฯ กำหนด

๔. เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เสนอรัฐสภาพิจารณาอนุมัติ โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

๕. ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติให้นำร่างรัฐธรรมนูญไปขอประชามติ[๖]

ต่อมาในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๒ (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๓๙ เนื่องจากยังไม่มีข้อบังคับการประชุมรัฐสภา การประชุมร่วมกันของรัฐสภาจึงต้องนำข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้โดยอนุโลมไปพลางก่อน จากนั้นประธานรัฐสภาได้เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว เมื่อประธานคณะกรรมาธิการได้เสนอรายงานการพิจารณาตามที่ได้ปรับปรุงใหม่แล้วที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่ ๒ เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง เมื่อพิจารณาวาระที่ ๒ เสร็จสิ้นแล้ว ประธานรัฐสภาได้ปรึกษาที่ประชุม เพื่อกำหนดวันลงมติในวาระที่ ๓ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้รอ ๑๕ วัน ที่ประชุมได้เห็นชอบให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ในวาระที่ ๓ ในวันเสาร์ที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๙ เวลา ๑๐.๓๐ นาฬิกา[๗]

---

[๖] บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๙.

[๗] บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๒ (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๓๙.

การพิจารณาในวาระที่สาม ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันเสาร์ที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๙ เนื่องจากยังไม่มีข้อบังคับการประชุมรัฐสภา การประชุมร่วมกันของรัฐสภาจึงต้องนำข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้โดยอนุโลมไปพลางก่อน โดยประธานรัฐสภาได้เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาเรื่องด่วน คือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ซึ่งเป็นการพิจารณาเพื่อลงมติในวาระที่ ๓ โดยที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียง ๖๐๔ เสียง ไม่เห็นชอบ ไม่มี และงดออกเสียง ๒ เสียง ซึ่งมีจำนวนคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา[๕] ในการให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญ

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙

๑. เพิ่มความของมาตรา ๑๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ กรณีให้รัฐสภาประชุมร่วมกันจากเดิมมี ๑๔ กรณีเพิ่มอีก ๓ กรณีคือ การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ การให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ และการให้ความเห็นชอบญัตติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๒. การแก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มหมวด ๑๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ โดยกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวดนี้

องค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีสมาชิกจำนวน ๙๙ คน ประกอบด้วย

(๑) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ได้จังหวัดละ ๑ คน (ขณะนั้นประเทศไทย มี ๗๖ จังหวัด จึงมีสมาชิกประเภทนี้ได้ ๗๖ คน) (มาตรา ๒๑๑ ทวิ (๑))

(๒) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ จำนวน ๒๓ คน

- ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน จำนวน ๘ คน
- ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน ๘ คน

---

[๕] บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันเสาร์ที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๙.

- ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๗ คน (มาตรา ๒๑๑ ทวิ (๒))[๙]

ขั้นตอนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

(๑) สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน ๒๔๐ วัน นับแต่วันที่มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญครบจำนวน ตามมาตรา ๒๑๑ ทวิ

(๒) ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ไม่เป็นเหตุกระทบกระเทือนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๑๑ เตรส วรรคสอง)

(๓) ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญสภาร่างรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ (มาตรา ๒๑๑ เตรส วรรคสาม)

(๔) ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐจะกระทำมิได้ (มาตรา ๒๑๑ เตรส วรรคสี่)

(๕) ในกรณีที่รัฐสภาวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญมีผลเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐให้ถือว่าร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไป (มาตรา ๒๑๑ เตรส วรรคห้า)[๑๐]

ขั้นตอนหลังจากการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ

เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้วให้นำเสนอต่อรัฐสภาให้รัฐสภาพิจารณา โดยมีขั้นตอนดังนี้

๑. การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา (มาตรา ๑๖๐) (๑๖))

๒. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิเข้าชี้แจงประกอบร่างรัฐธรรมนูญนั้นในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้

๓. รัฐสภาต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้

๔. การลงมติให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย

๔.๑ ถ้าที่ประชุมลงมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ถือว่าร่างรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว

---

[๙] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๕๓ ก วันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๓๙.

[๑๐] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กองการประชุม, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ (สภาร่างรัฐธรรมนูญ), หน้า ๑๕.

๔.๒ ถ้าที่ประชุมลงมติไม่ให้ความเห็นชอบหรือลงมติด้วยคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ[๑๑]

การออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามติมีวิธีการ ดังนี้

๑. ให้ประธานรัฐสภาประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนออกเสียงว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ

๒. วันออกเสียงประชามติต้องไม่ก่อน ๙๐ วัน แต่ไม่ช้ากว่า ๑๒๐ วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๓. วันออกเสียงประชามติ ต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

๔. ผู้มีสิทธิออกเสียง คือ บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๕. หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

๖. ผลการออกเสียงประชามติ แบ่งเป็น ๒ กรณี ดังนี้

๖.๑ ถ้าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

๖.๒ ถ้าประชาชนลงประชามติโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญนั้น หรือผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป[๑๒]

การเสนอญัตติเพื่อให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ได้ตกไปตามสาเหตุต่าง ๆ อาจมีการเสนอให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่ขึ้นแทนชุดเก่า เพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ได้ โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนี้

๑. การเสนอให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องเสนอเป็นญัตติและให้รัฐสภาพิจารณามีมติ

๒. ผู้มีสิทธิเสนอญัตติเพื่อให้รัฐสภามีมติให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ

---

[๑๑] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กองการประชุม, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ (สภาร่างรัฐธรรมนูญ), หน้า ๑๗.

[๑๒] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กองการประชุม, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ (สภาร่างรัฐธรรมนูญ), หน้า ๑๘-๑๙.

๒.๑ คณะรัฐมนตรี

๒.๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

๒.๓ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

๓. การให้ความเห็นชอบให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา (มาตรา ๑๖๐ (๑๗))

๔. ผลของการลงมติ

๔.๑ กรณีรัฐสภาให้ความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากเป็นประมาณ ให้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่

๔.๒ กรณีรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้ญัตติดังกล่าวเป็นอันตกไป

๕. เมื่อรัฐสภามีมติอย่างหนึ่งอย่างใด จะเสนอญัตติทำนองเดียวกันต่อรัฐสภาอีกไม่ได้ เว้นแต่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่[๑๓]

โดยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๕๓ ก วันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๓๙ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๓๙ เป็นต้นไป การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวนำไปสู่การเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๙๙ คน เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้วให้นำเสนอต่อรัฐสภาที่ประชุมลงมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ ก ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. ๒๕๕๕

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นครั้งที่สามในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้ก็ไม่ประสบความสำเร็จ โดยได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..)

---

[๑๓] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กองการประชุม, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ (สภาร่างรัฐธรรมนูญ), หน้า ๒๐-๒๑.

พุทธศักราช .... จำนวน ๓ ฉบับ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๙๑ และเพิ่มหมวด ๑๖ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑

กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา

กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมกำหนดไว้ โดยการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในขณะนั้นใช้ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓

การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ นายสุนัย จุลพงศธร กับคณะ จำนวน ๒๗๙ คน ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๓๖ เพิ่ม (๑๗) และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๙๑ โดยเพิ่มหมวด ๑๖ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๒๙๑/๑ ถึงมาตรา ๒๙๑/๑๖) นายภราดร ปริศนานันทกุล กับคณะ จำนวน ๑๒๙ คน ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๓๖ เพิ่ม (๑๗) และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๙๑ โดยเพิ่มหมวด ๑๖ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๒๙๑/๑ ถึงมาตรา ๒๙๑/๑๗) และคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๓๖ เพิ่ม (๑๗) และ (๑๘) กำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกันในกรณีการเห็นชอบสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากการคัดเลือกโดยที่ประชุมรัฐสภา และกรณีการให้ความเห็นชอบญัตติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และเพิ่มหมวด ๑๖ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๒๙๑/๑ ถึงมาตรา ๒๙๑/๑๗)

การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๕ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... ซึ่ง นายสุนัย จุลพงศธร กับคณะ เป็นผู้เสนอ โดยที่ประชุมเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญทำนองเดียวกันอีก ๒ ฉบับขึ้นมาพิจารณารวมกันไปคือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... ซึ่งนายภราดร ปริศนานันทกุล กับคณะ เป็นผู้เสนอ และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ โดยที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง ๓ ฉบับ และมีมติให้ตั้งคณะกรรมาธิการจำนวน ๔๕ คน เพื่อพิจารณา โดยถือเอาร่างรัฐธรรมนูญฯ ของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา กำหนดการแปรญัตติภายใน ๓๐ วัน [๑๔]

---

[๑๔] บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕.

การพิจารณาในวาระที่สอง ในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันอังคารที่ ๑๐ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๕ ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว คือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... โดยที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่ ๒ โดยเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตราถึงมาตรา ๔ แล้วเลื่อนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต่อเนื่องไปจนถึงการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑๓ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๑๔ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕ โดยพิจารณาต่อในมาตรา ๒๙๑/๑๘ จนจบร่าง เมื่อการพิจารณาวาระที่ ๒ เสร็จสิ้นแล้ว ประธานรัฐสภาได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙๑ (๕) กำหนดว่าเมื่อการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ วาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้ ๑๕ วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วจึงให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่ ๓ ต่อไป ซึ่งกำหนด ๑๕ วันดังกล่าว จะครบในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕[๑๕]

ต่อมาได้มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๐๐๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ ด้วยศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องจากกลุ่มบุคคลตามเอกสารขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๖๘ ว่ากลุ่มบุคคลที่ถูกร้องได้ดำเนินการให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งจะมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งฉบับเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ไว้พิจารณา ดังนั้น เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๑๓ วรรคหนึ่ง และประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๖๔ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้มีคำสั่งให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อให้รอการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ก่อน จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง

โดยในวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ กรณีที่มีผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ คดีระหว่าง พลเอกสมเจตน์ บุญถนอม และนายบวร ยสินทร กับคณะที่ ๕ (ผู้ร้อง) กับประธานรัฐสภา ในฐานะรัฐสภา ที่ ๑ คณะรัฐมนตรี ที่ ๒ พรรคเพื่อไทย ที่ ๓ พรรคชาติไทยพัฒนา ที่ ๔

---

[๑๕] บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ ๓ ครั้งที่ ๑๓ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันที่ ๑๐ เมษายน ถึง วันที่ ๑๔ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕.

นายสุนัย จุลพงศธร กับคณะ ที่ ๕ และนายภราดร ปริศนานันทกุล กับคณะ ที่ ๖ (ผู้ถูกร้อง) ซึ่งผู้ร้องได้ร้องว่าคณะหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้ดำเนินการให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ บัดนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยกรณีดังกล่าวแล้ว จึงขอเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้นำความกราบเรียนประธานรัฐสภาเพื่อโปรดทราบต่อไปด้วย

ต่อมาในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญทั่วไป) วันอังคารที่ ๒ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕ ประธานรัฐสภาได้แจ้งให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้รับทราบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘–๒๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕ กรณีมีผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ ว่าการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งจะมีผลให้เป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งฉบับเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้ยกคำร้องกรณีดังกล่าว เนื่องจากการกระทำของผู้ถูกร้องฟังไม่ได้ว่ามีเจตนาล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ที่ประชุมรับทราบ[๑๖] [๑๗] ซึ่งที่ประชุมร่วมกัน

---

[๑๖] บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญทั่วไป) วันอังคารที่ ๒ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕.

[๑๗] **ย่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ – ๒๒/๒๕๕๕** เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ กรณีส่งเรื่อง ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแยกเป็น สามประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งห้าคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้สิทธิแก่ผู้ทราบการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง สามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้โดยตรง แม้ว่าผู้ร้องจะได้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบแล้วก็ตาม แต่มาตรา ๖๘ มีความมุ่งหมายให้ชาวไทยทุกคนมีส่วนร่วมในการปกป้องพิทักษ์รักษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการเข้าสู่อำนาจในการปกครองประเทศให้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมิให้ถูกล้มล้าง โดยสภาพจึงเป็นการป้องกันไว้ล่วงหน้า กรณีอัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วยังไม่มีคำสั่งประการใด หากปล่อยให้กระบวนการลงมติในวาระที่สามลุล่วงไปแล้ว แม้ต่อมาอัยการสูงสุดจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่ากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวนั้นเป็นไปโดยมิชอบด้วยมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ให้เลิกการกระทำนั้น

ของรัฐสภาได้มีการอภิปรายและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้ข้อสรุปว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป สถานะของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช .... ฉบับนี้จึงอยู่ระหว่างรอการบรรจุเข้าระเบียบวาระเพื่อรอการลงมติในวาระสามต่อไป

สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช ....(ฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ)

เพิ่มหมวด ๑๖ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๑๙๑/๑ ถึง มาตรา ๑๙๑/๑๗ และกำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกันในกรณีการให้ความเห็นชอบสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาจากการคัดเลือกโดยที่ประชุมรัฐสภา และการให้ความเห็นชอบญัตติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (เพิ่ม (๑๗) และ (๑๘) ของมาตรา ๑๓๖)

องค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

กำหนดให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๙๙ คนประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (ขณะนั้นประเทศไทยมี ๗๗ จังหวัด จึงมีสมาชิกประเภทนี้ได้ ๗๗ คน และสมาชิกที่มาจากการคัดเลือกโดยที่ประชุมรัฐสภา จำนวน ๒๒ คน โดยแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ

ก็จะไม่สามารถบังคับตามคำวินิจฉัยในทางใดได้อีก รวมทั้งไม่อาจย้อนคืนแก้ไขผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าวได้

ประเด็นที่สอง อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของประชาชนอันเป็นที่มาโดยตรงในการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ โดยถือว่ามีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งระบบกฎหมายและองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครอง เมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งมีเพียงอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะให้องค์กรนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญนั้นเองกลับไปแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นเหมือนการใช้อำนาจแก้ไขกฎหมายธรรมดา แม้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๙๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน ก็ควรจะให้ประชาชนได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หรือรัฐสภาจะใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราก็เป็นความเหมาะสมและเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการดังกล่าวได้

ประเด็นที่สาม ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช... เป็นผลมาจากมาตรา ๒๙๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ**กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญยังไม่มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะถือได้ว่าเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ดังที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง** กล่าวคือ ขั้นตอนการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญยังมิได้เป็นรูปธรรม การกล่าวอ้างของผู้ร้องจึงเป็นการคาดการณ์ล่วงหน้า

- ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน จำนวน ๖ คน
- ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน ๖ คน
- ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน เศรษฐกิจ สังคม หรือการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๐ คน

ขั้นตอนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

(๑) สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก

(๒) เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นให้เสนอต่อประธานรัฐสภา หากร่างรัฐธรรมนูญมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐ ให้ประธานรัฐสภาส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าจะเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์ให้คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา มีสิทธิเสนอญัตติ เพื่อให้รัฐสภามีมติให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. ๒๕๖๓

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ มีข้อเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำ

ซึ่งยังไม่ปรากฏผลประการใด บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช... ให้เหตุผลว่า จะยังคงรักษาระบอบประชาธิปไตย...ไว้ตลอดไป และมาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว ก็ยังบัญญัติคุ้มกันเพื่อรับรองการร่างรัฐธรรมนูญที่จะไม่กระทบถึงสาระสำคัญแห่งรัฐไว้ในเรื่องการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์ และหากร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะดังกล่าวมาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคหก ก็กำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป อนึ่ง หากสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์แล้ว ทั้งประธานรัฐสภาและรัฐสภาก็มีอำนาจยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญนั้นได้ รวมทั้งหากบุคคลใดทราบว่ามีการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวก็ยังมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ **ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องทั้งห้าคำร้องดังกล่าว**

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่) ซึ่งเป็นความพยายามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็น ครั้งที่สี่ในประวัติศาสตร์ของประเทศไทยแต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๖

กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา

กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับกำหนดไว้ โดยการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในขณะนี้ใช้ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ....นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย กับคณะ จำนวน ๑๕๒ คน ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) และนายวิรัช รัตนเศรษฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชารัฐ กับคณะ จำนวน ๒๓๙ คน ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่)[๑๘]

---

[๑๘] **คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐/๒๕๖๔** ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๔ เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๙ ระหว่าง นายณฐพร โตประยูร ผู้ร้อง กับนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ และคณะ ที่ ๑ นายวิรัช รัตนเศรษฐ และคณะ ที่ ๒ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ (๑) มาตรา ๕๑ และมาตรา ๒๑๓ โดยกล่าวอ้างว่าการที่นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ และคณะ ผู้ถูกร้องที่ ๑ เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และนายวิรัช รัตนเศรษฐ และคณะ ผู้ถูกร้องที่ ๒ เสนอร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... ต่อประธานรัฐสภาและนำเข้าสู่วาระการประชุมที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยที่ประชุมรัฐสภาลงมติรับหลักการในวาระที่ ๑ เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๓ มาตรา ๔๙ มาตรา ๒๕๕ มาตรา ๒๕๖ ประกอบมาตรา ๕ และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง ๒ ฉบับ เป็นการทำลายหลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรัฐสภาและหลักการตรวจสอบโดยประชาชน ซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๓ มาตรา ๔๙ มาตรา ๒๕๕ มาตรา ๒๕๖ ประกอบมาตรา ๕ เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง และเป็นการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และขอให้มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องทั้งสองเลิกการกระทำ

ผลการพิจารณา ศาลพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสองยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเพียงพอและยังห่างไกลเกินเหตุที่จะเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง **ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์สั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เมื่อมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว คำขออื่นย่อมเป็นอันตกไป**

การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๒๓ และวันพฤหัสบดีที่ ๒๔ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๓ โดยใช้ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาระเบียบวาระเรื่องด่วน คือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) ซึ่งนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะเป็นผู้เสนอ โดยที่ประชุมเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญอีก ๕ ฉบับขึ้นมาพิจารณารวมกันไป เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกันแต่ให้แยกลงมติรับหลักการทีละฉบับ คือ

๑. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) ซึ่งนายวิรัช รัตนเศรษฐ กับคณะเป็นผู้เสนอ

๒. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (ยกเลิกมาตรา ๒๗๐ และมาตรา ๒๗๑) ซึ่งนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะเป็นผู้เสนอ

๓. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๕๙ และยกเลิกมาตรา ๒๗๒) ซึ่งนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะเป็นผู้เสนอ

๔. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (ยกเลิกมาตรา ๒๗๙) ซึ่งนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะเป็นผู้เสนอ

๕. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙๑ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๔ และยกเลิกมาตรา ๙๓ มาตรา ๑๐๑ (๔) และมาตรา ๑๐๕ วรรคสาม) ซึ่งนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะเป็นผู้เสนอ

ต่อมานายไพบูลย์ นิติตะวัน ได้เสนอญัตติขอให้ตั้งคณะกรรมาธิการก่อนรับหลักการตามข้อบังคับฯ ข้อ ๑๒๑ วรรคสาม[๑๙] ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบและลงมติให้ตั้งคณะกรรมาธิการ

---

[๑๙] ข้อบังคับการประชุมร่วมกันของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓.

ข้อ ๑๒๑ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่ง ให้รัฐสภาพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

เพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ที่ประชุมรัฐสภาจะตั้งกรรมาธิการพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้

ในกรณีที่ประชุมรัฐสภามีมติให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหลายฉบับรวมกัน รัฐสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อที่ประชุมรัฐสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้ลงมติว่าจะใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง

จำนวน ๔๕ คน เพื่อพิจารณา โดยสัดส่วนของพรรคเพื่อไทย จำนวน ๘ คน พรรคก้าวไกล จำนวน ๓ คน พรรคเสรีรวมไทย จำนวน ๑ คน พรรคประชาชาติ จำนวน ๑ คน และพรรคเศรษฐกิจใหม่ จำนวน ๑ คน ไม่ประสงค์จะเสนอรายชื่อบุคคลเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการ โดยที่ประชุมมีมติให้คณะกรรมาธิการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ๓๐ วัน[๒๐]

ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันอังคารที่ ๑๗ และวันพุธที่ ๑๘ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๓ ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว คือ รายงานการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... ก่อน รับหลักการ จำนวน ๖ ฉบับ ซึ่งที่ประชุมได้รับทราบรายงานการพิจารณาดังกล่าว

จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง ๖ ฉบับ และได้นำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ....(ยกเลิกมาตรา ๖๕ มาตรา ๘๘ มาตรา ๒๐๓ มาตรา ๒๑๗ มาตรา ๒๗๐ มาตรา ๒๗๒ มาตรา ๒๗๕ และมาตรา ๒๗๙ ยกเลิกหมวด ๑๖ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔๒ มาตรา ๑๕๙ วรรคแรก มาตรา ๑๖๒ วรรคแรก มาตรา ๒๕๒ วรรคสอง มาตรา ๒๕๖ และมาตรา ๒๖๙ และเพิ่มหมวด ๑๗) ซึ่งนายจอน อึ๊งภากรณ์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๙๘,๐๔๑ คน เป็นผู้เสนอ มาพิจารณารวมกัน โดยที่ประชุมได้ลงมติวาระหนึ่งขั้นรับหลักการทั้ง ๗ ฉบับ ในคราวเดียวกัน แต่ให้แยกลงมติทีละฉบับ ใช้วิธีเรียกชื่อสมาชิกรัฐสภาตามลำดับอักษร โดยที่ประชุมลงมติรับหลักการ ๒ ฉบับ คือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) ซึ่งนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะเป็นผู้เสนอ รับหลักการด้วยคะแนนเสียง ๕๗๖ เสียง ซึ่งคะแนนดังกล่าวมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยคะแนน ๑๒๗ เสียง ไม่รับหลักการด้วยคะแนนเสียง ๒๑ เสียง และงดออกเสียง ๑๒๓ เสียง และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) ซึ่งนายวิรัช รัตนเศรษฐ กับคณะเป็นผู้เสนอ รับหลักการด้วยคะแนนเสียง ๖๗๔ เสียง ซึ่งคะแนนดังกล่าวมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยคะแนน ๑๗๖ เสียง ไม่รับหลักการด้วยคะแนนเสียง ๑๗ เสียง และงดออกเสียง ๕๕ เสียง[๒๑] และตั้งคณะกรรมาธิการ

---

[๒๐] บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๒๓ และวันพฤหัสบดีที่ ๒๔ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๓, หน้า ๑-๓.

[๒๑] **คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๔ เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๙** ระหว่าง นายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ ผู้ร้อง กับ สมาชิกรัฐสภาที่ลงมติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตามญัตติที่ ๑ จำนวน ๕๗๖ คน ที่ ๑ และสมาชิกรัฐสภาที่ลงมติให้มี

จำนวน ๔๕ คนเพื่อพิจารณา โดยถือเอาร่างรัฐธรรมนูญของนายวิรัช รัตนเศรษฐ กับคณะเป็นหลักในการพิจารณา กำหนดการแปรญัตติภายใน ๑๕ วัน[๒๒] ส่วนร่างรัฐธรรมนูญที่เหลือ ๕ ฉบับ ที่ประชุมลงมติไม่รับหลักการ

ต่อมาในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันอังคารที่ ๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติด่วน เรื่อง ขอเสนอญัตติตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๑[๒๓] ให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของรัฐสภาตามมาตรา ๒๑๐ (๒) ซึ่งนายไพบูลย์ นิติตะวัน และนายสมชาย แสวงการ เป็นผู้เสนอ โดยที่ประชุมเห็นชอบให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ (๒)[๒๔] โดยศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่าในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา

การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตามญัตติที่ ๒ จำนวน ๖๔๗ คน ที่ ๒ ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องขอยื่นบัญชีรายชื่อและเอกสารประกอบเป็นกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าการที่สมาชิกรัฐสภา จำนวน ๕๗๖ คน ลงมติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามญัตติที่ ๑ ผู้ถูกร้องที่ ๑ และสมาชิกรัฐสภา จำนวน ๖๔๗ คน ลงมติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามญัตติที่ ๒ ผู้ถูกร้องที่ ๒ ลงมติรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑) ทั้งสองฉบับในวาระที่ ๑ เป็นการกระทำที่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง และขอให้มีคำสั่งให้ประธานรัฐสภาสั่งระงับหรืองดเว้นการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาหรือลงมติในวาระที่สองและวาระที่สามจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ผลการพิจารณาศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้อง ขอยื่นบัญชีรายชื่อ และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสองยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเพียงพอและยังห่างไกลเกินเหตุที่จะเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง **ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์สั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เมื่อมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว คำขออื่นย่อมเป็นอันตกไป**

[๒๒] บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันอังคารที่ ๑๗ และวันพุธที่ ๑๘ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๓, หน้า ๑-๗.

[๒๓] ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓.

ข้อ ๓๑ “ญัตติขอให้รัฐสภามีมติว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตาม มาตรา ๒๑๐ (๒) ของรัฐธรรมนูญ ถ้าสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอต้องมีจำนวนสมาชิกรัฐสภารับรองไม่น้อยกว่าสี่สิบคน”

[๒๔] บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันอังคารที่ ๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔, หน้า ๑-๓.

เห็นว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาและมีมติโดยเสียงข้างมากให้ส่งปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ (๒) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๔ ประกอบ มาตรา ๗(๒) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีหน้าที่และอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย[๒๕]

การพิจารณาในวาระที่สอง ในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว คือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) โดยที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่ ๒ โดยเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตรา ที่ประชุมได้พิจารณาจนถึงมาตรา ๔ เพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๒๕๖/๑ ถึงมาตรา ๒๕๖/๑๙ โดยพิจารณาถึงมาตรา ๒๕๖/๑๓ ประธานรัฐสภาได้สั่งเลื่อนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งต่อไป[๒๖]

ต่อมาในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว คือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) ต่อจากการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๔ โดยพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และเมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วตามมาตรา ๒๕๖ (๕) กำหนดว่า เมื่อการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป[๒๗]

---

[๒๕] **สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/ ๒๕๖๔** ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๔ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภา ตามมาตรา ๒๕๖(๑).

[๒๖] บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔, หน้า ๑-๓.

[๒๗] บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔, หน้า ๑-๒.

การพิจารณาในวาระที่สาม ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) วันพุธที่ ๑๗ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔ ประธานรัฐสภาได้แจ้งให้ที่ประชุมรัฐสภารับทราบคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๖ (๑) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า **"รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติก่อนว่าประชาชนประสงค์ที่จะให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง"**[๒๘] ที่ประชุมรับทราบ (ซึ่งมีประเด็นการอภิปรายของสมาชิกอย่างกว้างขวางว่ารัฐสภาสามารถลงมติในวาระที่สามได้หรือไม่ และจะขัดกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่)[๒๙] หลังจากนั้น

---

[๒๘] **สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔** วันที่ ๑๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑)

[๒๙] **ประเด็นนี้มีข้อถกเถียงกันทั้งในแวดวงนักวิชาการและนักการเมืองว่า "รัฐสภาสามารถลงมติในวาระที่สามได้หรือไม่ และจะขัดกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่" เช่น "ปริญญา" ตีความปม คำวินิจฉัยแก้รัฐธรรมนูญ-ลงประชามติ?** นายปริญญา เทวานฤมิตรกุล รองอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เห็นว่า "คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้บอกว่าต้องทำประชามติก่อนแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่บอกให้ทำประชามติ ก่อนเริ่มต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่ทำไปแล้วเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนั้น จะไปตีความว่าวาระหนึ่งและวาระสองที่ผ่านมาเป็นโมฆะไม่ได้" ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าจะมีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่จะต้องมีการทำประชามติกี่ครั้ง? ถ้าอ่านดูจะพบว่าศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่าให้ทำเพียง ๒ ครั้งเท่านั้น คือก่อนเริ่มร่างรัฐธรรมนูญ และเมื่อร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จหากจะกลับไปเริ่มต้นใหม่และทำประชามติก่อน เมื่อประชามติผ่านจึงค่อยเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๖ เท่ากับต้องทำประชามติ ๓ ครั้ง ซึ่งเกินไปกว่าที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ไว้ คำถามต่อมาคือ ถ้ารัฐสภาจะไม่ให้มีวาระสามหรือไม่ผ่านวาระสาม เหตุผลคืออะไร? เหตุผลคือเพราะศาลรัฐธรรมนูญไม่ให้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับเช่นนั้นหรือ? ผมได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า ศาลรัฐธรรมนูญท่านวินิจฉัยว่าร่างใหม่ทั้งฉบับได้ แต่ต้องมีการทำประชามติก่อนร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีการเริ่มต้นร่างรัฐธรรมนูญใหม่แต่ประการใด รัฐสภาได้ผ่านวาระที่หนึ่งรับหลักการแล้วว่าจะมีการร่างใหม่ทั้งฉบับ และได้ผ่านวาระสองกำหนดที่มาและจำนวนของ สสร. ไว้เรียบร้อยแล้ว ทำไมอยู่ดี ๆ จะมาคว่ำในวาระที่สาม? (https://news.thaipbs.or.th/content/302486)

รัฐสภาเสียงแตก!! เสนอ ๔ ญัตติร่วมหาทางออกแก้รธน. หลังศาลรธน.วินิจฉัยกลางคลุมเครือ นายชวน หลีกภัย ประธานรัฐสภา เปิดให้สมาชิกรัฐสภา เพื่อขอให้ที่ประชุมรัฐสภาเสนอความเห็นต่อแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าหลังจากที่นายสมชาย แสวงการ ส.ว. เสนอญัตติให้รัฐสภาลงมติให้

นายไพบูลย์ นิติตะวัน ได้เสนอญัตติตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๒[๓๐] เพื่อขอให้ที่ประชุมพิจารณาตามระเบียบวาระเรื่องด่วน ซึ่งที่ประชุมลงมติเห็นชอบ ต่อมาที่ประชุมร่วมกันได้พิจารณาเพื่อลงมติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) โดยที่ประชุมเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง ๒๐๘ เสียง ไม่เห็นชอบ ๔ เสียง งดออกเสียง ๙๔ เสียง ไม่ประสงค์ลงคะแนน ๑๓๖ เสียง โดยใช้วิธีเรียกชื่อสมาชิกรัฐสภาตามลำดับอักษร ผลคะแนนเสียงเห็นชอบไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ร่างรัฐธรรมนูญ ที่ผ่านวาระสองตกไป เพราะขัดคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว นายเสรี สุวรรณภานนท์ ส.ว. อภิปรายสนับสนุนในญัตติดังกล่าว แต่เมื่อถูกทักท้วงว่าการขอให้ลงมติให้ตกไปนั้นไม่สามารถทำได้เพราะรัฐธรรมนูญไม่ให้อำนาจ ทำให้เสนอคำขอแก้ไขเพื่อปรับปรุงญัตติดังกล่าว เป็นว่า “ให้ที่ประชุมไม่ให้มีการลงมติร่างรัฐธรรมนูญวาระสามโดยเหตุผลขัดคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๖๔” โดยมี ส.ว.รับรองครบตามจำนวน ถือเป็นญัตติที่เสนอเป็นลำดับที่ ๓ ผู้สื่อข่าวรายงานว่า นพ.ชลน่าน ศรีแก้ว ส.ส.น่าน พรรคเพื่อไทย ที่เสนอญัตติที่ ๔ ขอให้รัฐสภาร่วมกันหาแนวทางปฏิบัติตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ใน ๔ แนวทาง คือ ๑. รัฐสภาทำหน้าที่ตามหน้าที่และอำนาจต่อการพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ วาระสาม ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ลงมติ ๒. ให้รัฐสภาชะลอการลงมติ และดำเนินการตามข้อเสนอของสมาชิก ๓. ให้รัฐสภาชะลอการพิจารณา เพื่อนำร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่รัฐสภาพิจารณาไปออกเสียงประชามติ และ ๔. ญัตติให้ลงมติโหวตตกร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตามที่ส.ว.เสนอ โดยนพ.ชลน่าน กล่าวว่า การลงมติวาระ ๓ เป็นอำนาจที่รัฐสภาจะดำเนินการตามที่มาตรา ๒๕๖ กำหนดไว้ ทั้งนี้ ตามความเห็นของฝ่ายกฎหมายสำนักงานเลขาธิการสภาฯ เป็นฐานะผู้ให้คำปรึกษาของประธานรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากความเห็นของสมาชิกรัฐสภา อย่างไรก็ตามตนคิดว่าว่าความเห็นของฝ่ายกฎหมายที่ระบุว่ารัฐสภาลงมติวาระ ๓ ไม่ได้ เพราะต้องทำประชามติก่อนนั้น เพราะนำถ้อยคำของศาลรัฐธรรมนูญเพียงประโยคเดียวมาตีความ และตนไม่แน่ใจว่าเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบทางกฎหมายหรือไม่ “รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญ โดยจะตั้ง ส.ส.ร. หรือ ตั้งคณะทำงานได้ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญ ไม่มีเนื้อหาที่ก้าวก่ายการทำหน้าที่ของรัฐสภา ที่มีหน้าที่ตรากฎหมาย รวมถึงรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ผมขอให้รัฐสภาเดินหน้าโหวตวาระสาม เพื่อไม่ปิดกั้นอำนาจประชาชนต่อการลงประชามติเรื่องแก้รัฐธรรมนูญ หากรัฐสภาปิดกั้นผมไม่อยากคิดว่าจะเกิดวิกฤตเหมือนปี ๒๕๓๕” นพ.ชลน่าน กล่าว (https://siamrath.co.th/n/228046)

[๓๐] ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๒ ญัตติต่อไปนี้ไม่ต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือ
(๑) ขอให้ปรึกษาหรือพิจารณาเป็นเรื่องด่วน
(๒) ขอให้เปลี่ยนระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา
(๓) ขอให้ลงมติตามข้อ ๒๖
(๔) ญัตติในข้อ ๓๓ ข้อ ๕๕ ข้อ ๕๖ ข้อ ๕๗ หรือ ข้อ ๕๘ หรือ ข้อ ๑๕๐
(๕) ญัตติที่ประธานอนุญาตตามที่เห็นสมควร

ของทั้งสองสภา จึงถือว่าที่ประชุมได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕๖ (๖) [๓๑] ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นอันตกไป

สาระสำคัญร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ....

แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (แก้ไขมาตรา ๒๕๖) และกำหนดการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (เพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๒๕๖/๑ ถึง มาตรา ๒๕๖/๑๕)

องค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน ๒๐๐ คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน (ร่างมาตรา ๒๕๖/๑)

ขั้นตอนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

(๑) สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน ๒๔๐ วัน นับแต่วันที่มีการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก

(๒) ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ไม่เป็นเหตุกระทบกระเทือนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

(๓) ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วไปและประชาชนในทุกจังหวัดอย่างทั่วถึง

(๔) การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะกระทำมิได้ (ร่างมาตรา ๒๕๖/๙)

ขั้นตอนหลังจากการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ

เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้วให้นำเสนอต่อรัฐสภา โดยมีขั้นตอนดังนี้

๑. ให้รัฐสภาพิจารณาเพื่ออภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีการลงมติ

๒. ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

---

[๓๑] บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) วันพุธที่ ๑๗ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔, หน้า ๑-๒.

๓. หากคะแนนการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

๔. หากคะแนนการออกเสียงประชามติ ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญหรือผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติลงคะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียง ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

การเสนอญัตติเพื่อให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ (ร่างมาตรา ๒๕๖/๑๕)

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ได้ตกไปตามสาเหตุต่าง ๆ อาจมีการเสนอให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่ขึ้นแทนชุดเก่า เพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ได้ โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการดังนี้

๑. การเสนอให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องเสนอเป็นญัตติและให้รัฐสภาพิจารณามีมติ

๒. ผู้มีสิทธิเสนอญัตติเพื่อให้รัฐสภามีมติให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ

๒.๑ คณะรัฐมนตรี

๒.๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

๒.๓ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

๓. การให้ความเห็นชอบให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา (มาตรา ๑๖๐ (๑๗))

๔. ผลของการลงมติ

๔.๑ กรณีรัฐสภาให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ทั้งนี้บุคคลที่เคยเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกมิได้

๔.๒ กรณีรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้ญัตติดังกล่าวเป็นอันตกไป

๕. เมื่อรัฐสภามีมติอย่างหนึ่งอย่างใด จะเสนอญัตติทำนองเดียวกันต่อรัฐสภาอีกไม่ได้ เว้นแต่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่

บทวิเคราะห์

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๑ สาระสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนอกจากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙๕ ทวิ เพื่อให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๐ กรณีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา จากเดิมมี ๗ อนุมาตรา เพิ่มอีก ๔ อนุมาตรา เป็น ๑๑ อนุมาตรา คือ (๘) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา ๙๓ (๙) การเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา ๙๕ ทวิ (๑๐) การกำหนดข้อบังคับว่าด้วยวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา ๙๕ จัตวา (๑๑) การปรึกษาร่างรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา ๙๕ ฉ และเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้วให้ส่งร่างรัฐธรรมนูญไปยังรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาปรึกษาร่างรัฐธรรมนูญ และลงมติว่าจะให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา ขณะนั้นวุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภา การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรไม่ปรากฏข้อมูลว่ามีปัญหาอุปสรรคแต่ประการใด จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๙๑ ซึ่งเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ สาระสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนอกจากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มหมวด ๑๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว ยังมีการเพิ่มความในมาตรา ๑๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ กรณีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา จากเดิมมี ๑๔ อนุมาตรา เพิ่มอีก ๓ อนุมาตรา เป็น ๑๗ อนุมาตรา คือ (๑๕) การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (๑๖) การให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ (๑๗) การให้ความเห็นชอบญัตติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้วให้นำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบในการออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย

ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวกับกรณีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๑ โดยเพิ่มอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ การให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ

และการให้ความเห็นชอบญัตติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับ ดังกล่าวประสบความสำเร็จ ส่วนหนึ่งผู้เขียนเห็นว่าอาจเนื่องมาจากสภาร่างรัฐธรรมนูญมีจุดเชื่อมโยงหรือมีจุดเกาะเกี่ยวกับอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยรัฐสภามีอำนาจเลือกบุคคลเพื่อเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้วต้องเสนอให้รัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบด้วย ส่วนกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเสนอโดยคณะรัฐมนตรีโอกาสในการผลักดันให้ประสบความสำเร็จจึงมีมาก ขณะที่ระหว่างการพิจารณาในวาระที่ ๒ คณะกรรมาธิการได้มีการแก้ไขแตกต่างจากร่างเดิมที่สภาได้รับหลักการไว้ และที่ประชุมก็มีมติให้คณะกรรมาธิการนำร่างรัฐธรรมนูญไปแก้ไขปรับปรุงใหม่ และเมื่อคณะกรรมาธิการได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้ามาอีกครั้งที่ประชุมรัฐสภาก็ลงมติผ่านให้ทั้งวาระ ๒ และวาระ ๓ จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ อันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ สาระสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนอกจากจะเพิ่มหมวด ๑๖ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๒๙๑/๑ ถึงมาตรา ๒๙๑/๑๗ แล้ว ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๓๖ กรณีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาจากเดิมมี ๑๖ อนุมาตรา เพิ่มอีก ๒ อนุมาตรา เป็น ๑๘ อนุมาตรา คือ เพิ่ม (๑๗) การเห็นชอบสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากการคัดเลือกโดยที่ประชุมรัฐสภา (๑๘) การให้ความเห็นชอบญัตติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญคล้ายกับ ๒ ฉบับแรก คือ นอกจากเพิ่มหมวดว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว ยังแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่ให้อำนาจที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา พิจารณากรณีการเห็นชอบสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากการคัดเลือกโดยที่ประชุมรัฐสภา และกรณีการให้ความเห็นชอบญัตติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย แต่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวยังขาดเรื่องการให้อำนาจที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ส่วนกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา ในระหว่างการพิจารณาในวาระที่ ๒ ในที่ประชุมสภามีการประชุมเพื่อพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรามากถึง ๑๑ ครั้ง นอกจากนี้ยังมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ – ๒๒/๒๕๕๕ เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ กรณีส่งเรื่องตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยให้ยกคำร้องทั้งห้าคำร้องดังกล่าวแล้ว แต่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ไม่ได้มีการลงมติในวาระที่ ๓ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าวจึงยังคงค้างอยู่ในระเบียบวาระการประชุม การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงไม่ประสบผลสำเร็จ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ สาระสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีการแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะมาตรา ๒๕๖ และการเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เท่านั้น โดยมิได้มีจุดเชื่อมโยงหรือจุดเกาะเกี่ยวให้การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นหน้าที่หรืออำนาจของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ ฉบับข้างต้น กล่าวคือ ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๕๖ เพื่อให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ และการให้ความเห็นชอบญัตติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อีกทั้งเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้ว แม้มีการกำหนดให้นำเสนอต่อรัฐสภา แต่รัฐสภามีอำนาจเพียงพิจารณาเพื่ออภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้เท่านั้น แต่จะลงมติไม่ได้ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าอย่างชัดเจนว่าไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจรัฐสภาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๔ ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่ามีประเด็นที่กล่าวถึงมาตรา ๑๕๖ อยู่ ๒ จุดที่น่าสนใจ คือ จุดที่ ๑ หน้า ๘ บรรทัด ที่ ๒๒ ถึง บรรทัดที่ ๒๓ ระบุ ว่า “...และรัฐธรรมนูญกำหนดองค์กรผู้พิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนการประชุมร่วมกันของรัฐสภามาตรา ๑๕๖ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน... (๑๕) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” และจุดที่ ๒ หน้า ๑๐ บรรทัดที่ ๗ ระบุว่า “การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ (๑๕) บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมกระทำโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามุ่งประสงค์ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เป็นอำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ....รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๕ เพียงบัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”

ดังนั้น ผู้เขียนจึงตั้งข้อสังเกตว่าหากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑) (ฉบับเสนอรัฐสภาเพื่อลงมติในวาระที่สาม เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๔) มีบทบัญญัติให้รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๕๖ ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ การให้ความเห็นชอบญัตติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และกำหนดให้เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้วให้นำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบ ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับด้วยแล้ว ก็จะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปีพ.ศ. ๒๕๕๕ อีกด้วย ส่วนกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา ประเด็นที่เกิดขึ้นระหว่างการพิจารณา เช่น มีการตั้งคณะกรรมาธิการ

ก่อนรับหลักการ มีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าการเสนอร่างรัฐธรรมนูญเป็นการกระทำที่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง และขอให้มีคำสั่งให้ประธานรัฐสภาสั่งระงับหรืองดเว้นการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาหรือลงมติในวาระที่สองและวาระที่สามจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย จนกระทั่งศาลมีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๔ ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และมีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าสมาชิกรัฐสภาที่ลงมติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นการกระทำที่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง และขอให้มีคำสั่งให้ประธานรัฐสภาสั่งระงับหรืองดเว้นการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาหรือลงมติในวาระที่สองและวาระที่สามจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย จนกระทั่งศาลมีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๔ ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยเช่นกัน ซึ่งเป็นการยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยประเด็นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ นอกจากนั้นยังมีการเสนอญัตติด่วน เรื่อง ขอเสนอญัตติตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๑ ให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของรัฐสภาตามมาตรา ๒๑๐ (๒) จนกระทั่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ วันที่ ๑๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติก่อนว่าประชาชนประสงค์ที่จะให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง

อย่างไรก็ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความเหมือนและแตกต่างในเรื่องกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภากับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ คือ มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการลงมติในวาระที่ ๓ เช่นเดียวกัน และมีข้อถกเถียงกันว่าการลงมติในวาระที่ ๓ จะขัดกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่แตกต่างกันที่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ไม่มีการลงมติในวาระที่ ๓ ขณะที่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภายังคงเดินหน้าลงมติในวาระที่สามต่อไป โดยที่ประชุมลงมติเห็นชอบไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา จึงถือว่าที่ประชุมได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕๖ (๖) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นอันตกไป ”

ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นพ้องกับความเห็นของอาจารย์ปริญญา เทวานฤมิตรกุล รองอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่เห็นว่า “คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้บอกว่าต้องทำประชามติก่อนแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่บอกให้ทำประชามติ ก่อนเริ่มต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่ทำไปแล้วเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนั้น จะไปตีความว่าวาระหนึ่งและวาระสองที่ผ่านมาเป็นโมฆะไม่ได้” ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าจะมีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่จะต้องมีการทำประชามติกี่ครั้ง? ถ้าอ่านดูจะพบว่าศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่าให้ทำเพียง ๒ ครั้งเท่านั้น คือก่อนเริ่มร่างรัฐธรรมนูญ และเมื่อร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ หากจะกลับไปเริ่มต้นใหม่และทำประชามติก่อน เมื่อประชามติผ่านจึงค่อยเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๖ เท่ากับต้องทำประชามติ ๓ ครั้ง ซึ่งเกินไปกว่าที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ไว้” โดยผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมว่ารัฐสภาสามารถลงมติในวาระที่สามได้ เนื่องจากเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖(๕) และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๓๑ ที่กำหนดว่า“เมื่อได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป” และเห็นว่าไม่ขัดกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุชัดเจนว่าต้องทำประชามติในช่วงเวลาใด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาลงมติเห็นชอบในวาระสามแล้ว กระบวนการต่อไป คือ การส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๓๕) ก็อาจถือว่าเป็นการให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติก่อนว่าประชาชนประสงค์ที่จะให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ (เป็นการออกเสียงประชามติครั้งที่ ๑) เพราะหากประชาชนไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็ตกไป แต่หากผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้รอไว้ ๑๕ วัน แล้วจึงให้ประธานรัฐสภาส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย (ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๓๔) เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ต่อไป และเมื่อมีการเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จสิ้นแล้ว ก็ส่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดังกล่าวไปให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง (เป็นการออกเสียงประชามติ ครั้งที่ ๒) ผู้เขียนจึงเห็นว่าการที่รัฐสภาลงมติในวาระที่สามสามารถดำเนินการได้ตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมรัฐสภา โดยไม่ขัดกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ขณะที่การดำเนินการในแนวทางอื่น ๆ ไม่มีรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับการประชุมรองรับการดำเนินการ “นอกจากคำว่าอาจขัดกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ”

ตารางเปรียบเทียบสาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๑	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙	(การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๕๕)	(การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ปี พ.ศ. ๒๕๖๓)
-แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๐ กำหนดให้การประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพิ่มขึ้นอีก ๔ กรณีคือ (๘) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๙๓ (๙) การเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๙๕ ทวิ (๑๐) การกำหนดข้อบังคับว่าด้วยวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๙๕ (๑๑) การปรึกษาร่างรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา ๙๕ ฉ	-แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๖๐ กำหนดให้การประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพิ่มขึ้นอีก ๓ กรณี คือ (๑๕) การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๑๑ อัฏฐ และมาตรา ๒๑๑ ทศ วรรคสาม (๑๖) การให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๑๑ ปัณรส วรรคสาม (๑๗) การให้ความเห็นชอบญัตติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตามมาตรา ๒๑๑ เอกูนวีสติ	-แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๓๖ กำหนดให้การประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพิ่มขึ้นอีก ๒ กรณี คือ (๑๗) การให้ความเห็นชอบสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาจากการคัดเลือกโดยที่ประชุมรัฐสภา (๑๘) การให้ความเห็นชอบญัตติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่	-
-เพิ่มมาตรา ๙๕ ทวิ ถึงมาตรา ๙๕ อัฏฐ ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร	-เพิ่มหมวด ๑๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๒๑๑ ทวิ ถึงมาตรา ๒๑๑ เอกูนวีสติ	-เพิ่มหมวด ๑๖ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๑๙๑/๑ ถึง มาตรา ๑๙๑/๑๗	-แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ตารางเปรียบเทียบสาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ต่อ)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๑	**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙**	**(การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๕๕)**	**(การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ปี พ.ศ. ๒๕๖๓)**
- ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๑	- ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙	- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ – ๒๒/๒๕๕๕	- คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐/๒๕๖๔ - คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๖๔ - คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔
-จัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒	-จัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	-ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาไม่ได้ลงมติในวาระที่ ๓ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงยังคงค้างอยู่ในระเบียบวาระการประชุม	-ที่ประชุมร่วมกันได้พิจารณาเพื่อลงมติในวาระที่ ๓ โดยที่ประชุมเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา จึงถือว่าที่ประชุมได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ (๖) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นอันตกไป

บทสรุป

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญจะประสบความสำเร็จมีผลบังคับใช้ได้หรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น ผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญ หลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และที่สำคัญคือปัจจัยทางการเมือง นอกจากนี้หากวิเคราะห์ถึงสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ผู้เขียนเห็นว่าหากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๕๖ กรณีการประชุมร่วมกันรัฐสภา โดยให้อำนาจของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือการให้ความเห็นชอบญัตติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้วให้นำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับด้วยแล้ว ก็จะทำให้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนให้รัฐสภามีจุดเชื่อมโยงหรือจุดเกาะเกี่ยวในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ และปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ก็จะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นและสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

บรรณานุกรม

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕.

ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ – ๒๒/๒๕๕๕ เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ กรณีส่งเรื่อง ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ วันที่ ๑๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑)

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๔ เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๙ ระหว่าง นายณฐพร โตประยูร ผู้ร้อง กับนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ และคณะ ที่ ๑ นายวิรัช รัตนเศรษฐ และคณะ ที่ ๒

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๔ เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๙ ระหว่าง นายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ ผู้ร้อง กับ สมาชิกรัฐสภาที่ลงมติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตามญัตติที่ ๑ จำนวน ๕๗๖ คน ที่ ๑ และสมาชิกรัฐสภาที่ลงมติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตามญัตติที่ ๒ จำนวน ๖๔๗ คน ที่ ๒

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ชมพูนุท ตั้งถาวร. *สภาร่างรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : ประสบการณ์ต่างประเทศและประเทศไทย.* กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๕.

บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) วันศุกร์ที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๙.

บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๙.

บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๒ (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๓๙

บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันเสาร์ที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๙.

บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕.

บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ - ครั้งที่ ๑๓ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕ ถึง วันที่ ๑๔ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕.

บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕.

บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญทั่วไป) วันอังคารที่ ๒ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕.

บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๒๓ และวันพฤหัสบดีที่ ๒๔ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๓.

บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันอังคารที่ ๑๗ และวันพุธที่ ๑๘ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๓.

บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) วันพุธที่ ๑๗ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔.

บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันอังคารที่ ๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔.

บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔.

บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔.

ปริญญา" ตีความปมคำวินิจฉัยแก้รัฐธรรมนูญ-ลงประชามติ? [อินเตอร์เน็ต] [สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔] จาก https://news.thaipbs.or.th/content/302486

รัฐสภาเสียงแตก!! เสนอ ๔ ญัตติร่วมหาทางออกแก้รธน. หลังศาลรธน.วินิจฉัยกลางคลุมเครือ [อินเตอร์เน็ต] [สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔] จาก https://siamrath.co.th/n/228046

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๙๐ ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ ๕๓ เล่ม ๖๔ วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๑ ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ ๗ เล่ม ๖๕ วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๑.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๒ ตอนที่ ๗ก วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๘. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๕๓ ก วันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๓๙.

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑) (ฉบับเสนอรัฐสภาเพื่อลงมติในวาระที่สาม เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๔)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กองการประชุม. *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ (สภาร่างรัฐธรรมนูญ).*

ผู้ตรวจการแผ่นดิน :

อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

วัชชกานต์ เศาภายน*

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งก่อตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” มีวัตถุประสงค์และมุ่งหมายในการก่อตั้งเพื่อให้เป็นกลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยการสืบแสวงหาข้อเท็จจริงจากเรื่องร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งการปฏิบัติตามกฎหมายหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และ

---

* นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, ปัจจุบัน เจ้าหน้าที่สอบสวนปฏิบัติการ สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นผู้ให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำแนะนำเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาและหาทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมดังกล่าว

ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีจะต้องมีระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง เพื่อควบคุมให้ฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ ที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ตามกรอบที่กฎหมายกำหนด

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีความสำคัญในการเป็นกลไกคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชน และทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม เพื่อให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมอย่างสูงสุด และมีส่วนสำคัญในการกระตุ้นและพัฒนาระบบราชการ กล่าวคือ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ได้เกิดความสำนึกต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเป็นธรรมและถูกต้อง บนหลักการของการบริการที่ดีให้แก่ประชาชน ก่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เพิ่มอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมได้ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา กรณีที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากการดำเนินการขององค์กรของรัฐ และเพิ่มอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ให้มีอำนาจในการศึกษาการประเมินผล การจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินหากเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้เสนอเรื่องดังกล่าวไปยังศาลปกครอง

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ และแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าว นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวบัญญัติเพิ่มเติมหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

รวมทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า และอาจเสนอเรื่องต่อศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า

บทความนี้ผู้เขียนจะได้ศึกษาถึง (๑) แนวคิดและทฤษฎีการก่อตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน (๒) ที่มาและความเป็นมาของผู้ตรวจการแผ่นดิน (๓) อำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ (๔) บทสรุป

๑. แนวคิดและทฤษฎีการก่อตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน

ประเทศที่มีการปกครองในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) แนวคิดทางกฎหมายของรัฐในฐานะผู้ปกครองซึ่งมีอำนาจเหนือเอกชนเป็นผู้มีอำนาจในการตรากฎหมายโดยผ่านองค์กรนิติบัญญัติ การบริหารงานของรัฐหรือการกระทำของรัฐต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจถึงจะกระทำได้ และเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียม

จะเห็นได้ว่า การกระทำของรัฐต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ หรือบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ตามหลักนิติรัฐ โดยมีหลักการแบ่งแยกอำนาจการบริหารปกครองอำนาจรัฐระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เพื่อถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน อีกทั้งรัฐในฐานะฝ่ายปกครองจำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบการกระทำของรัฐตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครอง เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชน

๑.๑ หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐ (Legal State) เป็นทฤษฎีพื้นฐานของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีที่อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดของประชาชน ซึ่งประชาชนได้มอบอำนาจให้รัฐในการปกครองประเทศ ประชาชนมีฐานะเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง โดยมีหลักนิติรัฐเป็นหลักประกันมิให้รัฐใช้อำนาจเกินขอบเขตของกฎหมายอันไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยกำหนดให้รัฐใช้อำนาจได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้ง โดยเฉพาะการกระทำของรัฐที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนั้น การกระทำของรัฐและองค์กรของรัฐทั้งหมดจึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่รัฐหรือองค์กรของรัฐตราขึ้น[๑]

---

[๑] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี,** (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม. ๒๕๓๘), หน้า ๕๒.

การกระทำหรือการใช้อำนาจของรัฐจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย และหากไม่มีกฎหมายให้อำนาจรัฐ รัฐไม่สามารถที่จะดำเนินการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนได้ ตามหลักการของกฎหมายที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” และรัฐที่มีการปกครองโดยยึดถือหลักนิติรัฐเป็นสำคัญ จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำละเมิด หรือฟ้องร้องต่อองค์กรฝ่ายตุลาการได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง อันเป็นผลให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกิดผลเป็นจริงขึ้นได้[๒]

หลักนิติรัฐเป็นแนวความคิดที่มีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน โดยแก่นแท้อันเป็นสาระสำคัญของนิติรัฐ คือ การปกครองโดยกฎหมายที่จะไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันมีผลเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการของหลักนิติรัฐแล้วจะพบว่า หัวใจของหลักนิติรัฐมีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าหลักนิติรัฐมีองค์ประกอบสองส่วน คือ องค์ประกอบในทางรูปแบบ และองค์ประกอบในทางเนื้อหา อีกทั้งรัฐจำต้องมีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ[๓]

ดังนั้น หลักนิติรัฐจึงเป็นหลักการที่มีความสำคัญตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงได้ จะต้องมีหลักนิติรัฐ ซึ่งรัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ที่จะเรียกได้ว่ามีนิติรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองประชาชนให้มีสิทธิและเสรีภาพอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันตามที่กฎหมายได้กำหนด และยังเป็นหลักการที่ควบคุมให้รัฐและหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชน เป็นการจำกัดอำนาจรัฐและหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกเหนือที่กฎหมายกำหนดไว้

๑.๒ การแบ่งแยกอำนาจ

การแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) เป็นหลักการที่สำคัญของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเป็นหลักการของหลักนิติรัฐ ตามแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกิเออ (Montesquieu) ซึ่งเขียนไว้ในหนังสือที่ชื่อว่า “เจตนารมณ์

---

[๒] อุดม รัฐอมฤต, **ระบบการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ : โครงการจัดทำตำราทางวิชาการประกอบการศึกษาหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง (ปปร.),** (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า), หน้า ๔-๕.

[๓] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม.** เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ), **นิติรัฐนิติธรรม,** (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๓), หน้า ๓๒๖-๓๒๗.

ของกฎหมาย" (L'Esprit des Lois) โดยได้นำแนวคิดของจอห์น ล็อก (John Locke) ที่ว่าด้วยการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐมาขยายความ มองเตสกิเออมีความเห็นเช่นเดียวกับจอห์น ล็อก ว่าใครก็ตามที่มีอำนาจย่อมมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบได้เสมอดังนั้นเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบจึงจำเป็นต้องจัดระบบการปกครองในลักษณะที่ให้ผู้ถืออำนาจคนหนึ่งถ่วงหรือยับยั้งการใช้อำนาจเกินขอบเขตของผู้ถืออำนาจคนอื่น ๆ ได้ การควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบจึงต้องใช้วิธีการแบ่งแยกอำนาจและถ่วงดุล (Check and balance) ระหว่างผู้ถืออำนาจด้วยกันให้อยู่ในระดับพอเหมาะอยู่เสมอ ตามแนวคิดของมองเตสกิเออนั้นในแต่ละรัฐมีอำนาจอยู่ ๓ ประเภท คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน และอำนาจบริหารซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง รัฐบาลที่ดีจะต้องใช้อำนาจแต่ละอำนาจโดยองค์กรที่ต่างกัน เมื่อบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวมีการรวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ด้วยกันเสรีภาพจะเกิดขึ้นไม่ได้ และไม่มีเสรีภาพอีกเช่นกัน ถ้าอำนาจตัดสินคดีไม่ได้แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจบริหาร[๔] หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเรียกร้องให้รัฐมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจหรือกระจายการใช้อำนาจของรัฐให้องค์กรต่างองค์กรกันเป็นผู้ใช้ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็นสามประเภท[๕] คือ การนิติบัญญัติ (Legislative Function) ได้แก่ การตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้แก่ราษฎร การบริหาร (Excutive Function) ได้แก่ การบังคับให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติกำหนดไว้ และการตุลาการ (Ludicial Function) ได้แก่ การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างราษฎรด้วยกันเอง หรือระหว่างราษฎรกับเจ้าหน้าที่รัฐ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

มองเตสกิเออได้ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยกล่าวว่ารัฐมีการใช้อำนาจอยู่สามประการ คือ <u>ประการแรก</u> รัฐมีอำนาจออกกฎหมายมาบังคับการดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไป อำนาจในการออกกฎหมาย การแก้ไขกฎหมายและการยกเลิกกฎหมาย คืออำนาจนิติบัญญัติ <u>ประการที่สอง</u> รัฐมีอำนาจในการดูแลความปลอดภัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ และใช้กำลังเพื่อให้ประชาชนเคารพกฎหมาย ภารกิจนี้เป็นภารกิจที่เป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย <u>ประการสุดท้าย</u> รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีการลงโทษบุคคลเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมาย และจัดให้มีการพิพากษาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่อยู่ภายใต้กฎหมาย

จะเห็นได้ว่า การแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจได้ แต่มิใช่อยู่เหนือกว่า

---

[๔] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐,** (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๔๓), หน้า ๗๕-๗๖.

[๕] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ : ข้อความคิด หลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน,** ในรวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม. ๒๕๔๐), หน้า ๖๐-๖๑.

ในลักษณะที่เด็ดขาดสมบูรณ์ กล่าวคือ จะต้องมีมาตรการที่เป็นหลักประกันในการดำเนินการตามอำนาจในแต่ละองค์กร คือ มีการคานและดุลอำนาจ (Checks and Balances) ระหว่างกัน และถือได้ว่าหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการแบ่งแยกการใช้อำนาจ

๑.๓ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครอง

เมื่อพิจารณาถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจขององค์กรของรัฐทั้งสามองค์กร องค์กรที่ใช้อำนาจแล้วมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด ได้แก่ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่ใช้อำนาจในการปกครองหรือฝ่ายปกครอง เพราะฝ่ายปกครองมีหน้าที่ดำเนินการหรือปฏิบัติการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายขององค์กรที่ใช้อำนาจบริหารในทางนโยบายหรือรัฐบาลกำหนดไว้ เมื่อการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ประกอบกับในปัจจุบันรัฐสมัยใหม่มีภารกิจด้านการจัดทำบริการสาธารณะที่หลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น ส่งผลให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมีมากขึ้นตามไปด้วย ฉะนั้น เพื่อควบคุมไม่ให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจในทางที่จะละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งรวมถึงการเยียวความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง รัฐจึงจำเป็นต้องจัดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้ครอบคลุมทุกด้าน และก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด อันเป็นการคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชน

“การกระทำทั้งหลายของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย” เป็นหลักการสำคัญของประเทศที่เป็นนิติรัฐ (Etat de droit) จะต้องยึดถืออย่างเคร่งครัด โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางการกระทำทางปกครองเป็นสิ่งที่ “บังคับ” ให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองโดย “กฎหมาย” ที่ว่านี้มิได้มีเฉพาะกฎหมายระดับรัฐบัญญัติที่จัดทำโดยรัฐสภาเท่านั้น แต่กฎหมายดังกล่าวยังหมายความรวมถึงระบบกฎหมายทั้งระบบที่ฝ่ายปกครองต้องยึดถือและปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญ กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร[๖]

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครอง เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น ดังนั้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นองค์ประกอบของหลักนิติรัฐ ประกอบด้วย ๒ หลักการ คือ[๗]

---

[๖] นันทวัฒน์ บรมานันท์, **หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๒,** ค้นคว้าจาก http://public-law.net/

[๗] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง,** (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๙), หน้า ๑๗-๒๕.

หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมือง องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองปฏิบัติ กล่าวคือเป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น และหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจหรือการกระทำทางปกครองต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย หรือหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำนั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นต้องมีฐานะทางกฎหมายรองรับ อันเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

๑.๔ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่าง ๆ

องค์กรอิสระ เป็นหน่วยงานของรัฐไม่สังกัดกระทรวง ทบวง กรมใด ๆ ในระบบราชการหากแต่เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลงบประมาณ และการดำเนินการต่าง ๆ องค์กรอิสระจะทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารงานแผ่นดิน เพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับการคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญภายในขอบเขตอำนาจขององค์กรนั้น ๆ[๘] ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กล่าวได้ว่า องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงคณะกรรมการกึ่งตุลาการ (Quasi judicial Committee) ได้แก่ คณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ มีขึ้นเพื่อควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เคารพต่อหลักนิติรัฐและเท่ากับเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน[๙]

๑.๕ แนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีรากศัพท์มาจากคำว่า “Ombudsman” หรือ “ออมบุดสแมน” ของสวีเดน ซึ่งเป็นคำใช้ในภาษาสวีดิช หมายถึง ผู้แทนหรือผู้ได้รับมอบอำนาจในการตรวจการหรือการกระทำต่าง ๆ[๑๐] ซึ่งองค์กรหรือสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน Ombudsman

---

[๘] วรากร แก้วหวาน, **ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์ดุลพินิจคำสั่งทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.),** (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๕), หน้า ๕๖.

[๙] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน,** พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน), หน้า ๑๑๔-๑๑๕.

[๑๐] ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, **รายงานการวิจัย เรื่อง ทัศนคติของสมาชิกรัฐสภากับการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา : ศึกษาในแง่ของโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การจัดตั้งองค์การ กระบวนการดำเนินการ และกฎหมายรองรับ**, (กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๓๘), หน้า ๑.

มีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อให้เป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากกษัตริย์สวีเดนในขณะนั้น คือ พระเจ้าชาร์ลที่ ๑๒ ทรงลี้ภัยทางการเมืองไปอยู่ที่ประเทศตุรกี พระองค์จึงแต่งตั้งตัวแทนเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและดูแลว่าเจ้าหน้าที่รัฐทุกฝ่าย รวมถึงผู้พิพากษา ปฏิบัติงานโดยถูกต้องตามกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายโดยถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ หากพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ออมบุดสแมนมีอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลได้และรายงานให้พระมหากษัตริย์ทราบ

องค์กรออมบุดสแมนเริ่มเป็นที่รู้จักแพร่หลายในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ล้วนได้รับความเสียหายทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมจากเหตุสงคราม รัฐจึงมีภารกิจเพิ่มมากขึ้นทั้งการฟื้นฟูประเทศให้คืนสู่ภาวะคงเดิม และการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ รัฐจึงเปลี่ยนบทบาทมาเป็นรัฐสวัสดิการ ทำให้ต้องเพิ่มจำนวนหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐให้มากขึ้นเพื่อรองรับภารกิจดังกล่าว จึงเป็นเหตุให้การใช้อำนาจรัฐมีโอกาสกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ง่ายขึ้น รัฐจึงต้องแสวงหากระบวนการควบคุมไม่ให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม โดยมีประเทศเดนมาร์กเป็นประเทศแรกที่นำรูปแบบขององค์กรออมบุดสแมนมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพทางการเมืองการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม[๑๑]

ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๐ เป็นต้นมา แนวคิดเรื่องการควบคุมฝ่ายปกครองโดยออมบุดสแมนได้แพร่ขยายไปในประเทศต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งประเทศแทบยุโรป กลุ่มประเทศในทวีปอเมริกาเหนือ รวมไปถึงประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกา แอฟริกา และประเทศในเอเชียแปซิฟิกด้วย

แต่อย่างไรก็ดีในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมานี้ การจัดตั้งองค์กรออมบุดสแมนได้มีการเปลี่ยนรูปแบบไปจากเดิม ออมบุดสแมนไม่ใช่ผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย และไม่ใช่ทางเลือกในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนเท่านั้น แต่ออมบุดสแมนมีบทบาทเป็นผู้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบทุก ๆ กรณี กลุ่มประเทศที่เปลี่ยนผ่านมาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้จัดตั้งองค์กรออมบุดสแมนขึ้นในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ออมบุดสแมนจะมีส่วนสนับสนุนการพัฒนาบริหารราชการแผ่นดิน สร้างความโปร่งใสในระบบการปกครอง และช่วยให้ฝ่ายปกครอง รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น หรือกล่าวได้ว่าออมบุดสแมนเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างธรรมาภิบาลให้กับสังคม ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยด้วยแนวคิดพื้นฐานในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้

---

[๑๑] สิริยา พรหมราชยศ, **ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**, (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓), หน้า ๓๗.

เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นผู้ต่อต้านการทุจริต และได้รวมหน้าที่ในด้านคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเข้าไว้ด้วย แทนที่จะควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐเพียงอย่างเดียว การจัดรูปแบบของออมบุดสแมนจึงขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้น ๆ มีปัญหาใดที่สำคัญและต้องการให้ออมบุดสแมนตรวจสอบก็จะกำหนดให้ออมบุดสแมนตรวจสอบในเรื่องนั้น ๆ

๒. ที่มาและความเป็นมาของผู้ตรวจการแผ่นดิน[๑๒]

ผู้ตรวจการแผ่นดิน จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๘๐๙ ราชอาณาจักรสวีเดนได้มีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นครั้งแรก และต่อมาได้แพร่หลายไปยังประเทศต่าง ๆ ในรูปแบบต่างกัน ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีรูปแบบและอำนาจหน้าที่เช่นใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครองและประวัติศาสตร์ความเป็นมาของประเทศนั้น ๆ ซึ่งอาจแบ่งรูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ๒ ประเภท ดังนี้

รูปแบบแรก คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินแบบคลาสสิค (The Classic Ombudsman) มีอำนาจในการสอบสวนและประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ โดยมีผู้ให้คำนิยามผู้ตรวจการแผ่นดินแบบคลาสสิคนี้ไว้ว่า “องค์กรที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา มีความเป็นอิสระ เป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงแห่งรัฐที่รับผิดชอบต่อองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยมีหน้าที่รับคำร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ทำการสอบสวน ให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไข และทำรายงาน” ผู้ตรวจการแผ่นดินรูปแบบนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการรับคำร้องเรียนที่เกี่ยวกับหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงหน่วยงานภาคเอกชน ในขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินแบบประยุกต์ (Hybrid Ombudsman) อาจมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินแบบคลาสสิคนี้ทำตามแบบอย่างรูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินหรือออมบุดสแมนของสวีเดนและฟินแลนด์ ซึ่งมีอำนาจมากและขอบเขตของภารกิจค่อนข้างกว้าง และครอบคลุมไปถึงการมีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติขององค์กรตุลาการด้วย

รูปแบบที่สอง คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินแบบประยุกต์ (Hybrid Ombudsman) องค์การสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ได้พิจารณาถึง “องค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” ที่ไม่ใช่ศาล โดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ซึ่งก็คือผู้ตรวจการแผ่นดินแบบประยุกต์ด้านสิทธิมนุษยชน เป็นการผสมผสานบทบาทและหน้าที่ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินกับกรรมการสิทธิมนุษยชน

ประเทศต่าง ๆ ในลาตินอเมริกา คาริบเบียน ยุโรปตะวันออกและกลาง แอฟริกา เอเชียและภาคพื้นแปซิฟิค ผู้ตรวจการแผ่นดินแบบประยุกต์นี้ได้รับความนิยมมากในฐานะเป็นกลไกหนึ่งของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยหลายประเทศได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบ

---

[๑๒] พิเชษฐ์ คุปตินทร, **ผู้ตรวจการแผ่นดินทางภาษี,** (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖), หน้า ๑๐-๑๔.

ผู้ตรวจการแผ่นดินของตนจากรูปแบบคลาสสิคเป็นรูปแบบประยุกต์เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ดังนั้น การทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ จึงเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของแต่ละประเทศ ซึ่งประเทศต่าง ๆ นอกจากกลุ่มสแกนดิเนเวียที่ได้จัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย แคนาดา เป็นต้น สำหรับประเทศไทยได้รับเอาแนวคิดของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานี้มาศึกษาและเป็นแนวทางในการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเช่นกัน[๑๓]

๓. อำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ถือกำเนิดขึ้นในประเทศไทยเป็นครั้งแรกในชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่ง เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการขจัดความเดือดร้อนและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐกับประชาชน สร้างความเป็นธรรมและความถูกต้องในการบริหารราชการแผ่นดิน ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เปลี่ยนชื่อ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” พร้อมกับให้อำนาจและหน้าที่แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินมากขึ้น จนกระทั่งในปัจจุบันได้มีการพัฒนาองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีอำนาจและหน้าที่มากยิ่งขึ้นภายใต้เจตนารมณ์และความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐[๑๔]

อำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังนี้

มาตรา ๑๙๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

---

[๑๓] พิเชต สุนทรพิพิธ, **การแก้ทุกข์ของราษฎรโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา : ความสำเร็จและปัญหา,** (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๖), หน้า ๓๕.

[๑๔] *ราชกิจจานุเบกษา,* ฉบับกฤษฎีกา, เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ ก (๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐): ๑.

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

มาตรา ๑๙๘ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

โดยมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพ.ศ. ๒๕๔๒[๑๕] เพื่อกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก และโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ดังนี้

มาตรา ๑๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจ หน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(ง) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๖ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

---

[๑๕] *ราชกิจจานุเบกษา,* ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๘๑ ก (๑๔ กันยายน ๒๕๔๒).

๓.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐[๑๖]

อำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนี้

มาตรา ๒๔๔ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

(ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๒๗๙ วรรคสาม และมาตรา ๒๘๐

(๓) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น

(๔) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

การใช้อำนาจหน้าที่ตาม (๑) (ก) (ข) และ (ค) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้

มาตรา ๒๔๕ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณีดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

---

[๑๖] *ราชกิจจานุเบกษา*, ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก (๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐): ๑.

โดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา ๒๔๔ (๑) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

มาตรา ๒๗๙ มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น

มาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรง ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๗๐[๑๗]

การพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใด เข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลนั้น จะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย

มาตรา ๒๘๐ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมตามมาตรา ๒๗๙ วรรคหนึ่ง และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่

---

[๑๗] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๐ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุดผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมตามมาตรา ๒๗๙ วรรคสาม

ในกรณีที่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่เป็นไปด้วยความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะก็ได้

โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒[๑๙] เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวน คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน วิธีการสรรหา การเลือก วาระการดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้ มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้

มาตรา ๑๓ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

(ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

(๓) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น

(๔) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

---

[๑๙] *ราชกิจจานุเบกษา*, ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๕๐ ก (๔ สิงหาคม ๒๕๕๒).

การใช้อำนาจหน้าที่ตาม (๑) (ก) (ข) และ (ค) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้

มาตรา ๑๔ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่ชักช้า เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

(๒) กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๓ (๑) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองโดยไม่ชักช้า เพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย

มาตรา ๓๖ การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท

(๒) ส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม

(๓) รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นส่งประมวลจริยธรรมที่ได้จัดทำขึ้นไปยังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินภายในหกสิบวันนับแต่วันที่จัดทำประมวลจริยธรรมดังกล่าวแล้วเสร็จ

๓.๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐[๑๙]

อำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังนี้

มาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

---

[๑๙] *ราชกิจจานุเบกษา*, ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก (๖ เมษายน ๒๕๖๐): ๑.

(๒) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(๓) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ[๒๐]

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (๑) หรือ (๒) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ในการดำเนินการตาม (๑) หรือ (๒) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

มาตรา ๒๓๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐[๒๑] เพื่อกำหนดการได้มาและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ความเห็น และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่จะใช้ประกอบการพิจารณาและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามเป้าหมาย โดยการดำเนินการดังกล่าวมีความจำเป็นต้องมีการกระทบหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลบางประการ และเป็นไปเท่าที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้

มาตรา ๒๒ ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็น

---

[๒๐] ดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๑ ถึงมาตรา ๖๓

[๒๑] *ราชกิจจานุเบกษา*, ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๑๓๑ ก (๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๐): ๑.

ธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(๒) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(๓) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ

(๔) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น

การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามวรรคหนึ่ง ต้องมุ่งหมายที่จะส่งเสริม สนับสนุนและให้คำแนะนำ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อประชาชน

ในการดำเนินการตาม (๑) หรือ (๒) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป และเพื่อขจัดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร่วมกันหารือและวางหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไปด้วย

มาตรา ๒๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๒ (๑) (๒) หรือ (๓) ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

๔. สรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) มีรากฐานมาจากภาษาสวีดิช หมายถึง ผู้แทนหรือผู้รับมอบอำนาจในการตรวจการหรือกระทำการต่าง ๆ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศสวีเดน ปรากฏเห็นได้จากรัฐธรรมนูญของสวีเดน ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๐๙ เป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของรัฐสภา ซึ่งมีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งหากผลการพิจารณาไต่สวน

พบว่าคำสั่งหรือการดำเนินการของข้าราชการหรือฝ่ายบริหารไม่ถูกต้องแล้ว ผู้ตรวจการของสวีเดนมีอำนาจที่จะเพิกถอนคำสั่งและยังมีอำนาจดำเนินการฟ้องร้องอันเปรียบเสมือนอัยการของแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนไม่สามารถไต่สวนรัฐมนตรีและข้าราชการการเมือง เพราะการตรวจสอบรัฐมนตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญของสวีเดนให้เป็นหน้าที่ของรัฐสภาโดยเฉพาะผ่านทางคณะกรรมาธิการของรัฐสภาเท่านั้น

สำหรับของประเทศไทย ในอดีตสมัยพ่อขุนรามคำแหงที่ปากประตูเมืองจะมีกระดิ่งแขวนไว้ให้ประชาชนที่ทุกข์ร้อนข้องใจมาลั่นกระดิ่ง และเมื่อพ่อขุนรามคำแหงผู้เป็นเจ้าเมืองได้ยินก็จะเรียกมาถามและพิจารณาตัดสินหาความชอบธรรมให้รูปแบบการเมืองการปกครองของไทย ต่อมาในยุคสมัยกรุงศรีอยุธยา กรุงรัตนโกสินทร์ มีการปกครองในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะมีลักษณะการรับเรื่องราวร้องทุกข์ เช่น การตีกลองร้องฎีกา และกสนทูลเกล้าถวายฎีกา ตามลำดับ[๒๒]

ในปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยยังไม่มีเสถียรภาพมากเท่าที่ควร เนื่องจากผู้ปกครองมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

ในปีพุทธศักราช ๒๕๐๙ นายกมล สนธิเกษตริน ได้เสนอบทความเรื่อง ออมบุดสแมนในประเทศไทย ในวารสารบทบัณฑิตย์ ปี ๒๕๑๖ และศาสตรจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้เสนอบทความเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาอันเป็นผลมาจากการพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็น Ombudsman ของมลรัฐ Hawaii ประเทศสหรัฐอเมริกา และได้มีความพยายามที่จะบัญญัติจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗[๒๓] แต่ไม่เป็นผลสำเร็จ

ต่อมาในสมัยรัฐบาลของพลเอก ชาติชาย ชุณหวัณ ได้มีการผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบัน “ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา” ซึ่งได้รับการตอบรับจากฝ่ายนิติบัญญัติ มีการสัมมนาเพื่อศึกษาความเป็นไปได้และจัดทำร่างกฎหมายเพื่อเสนอต่อรัฐสภา แต่เกิดเหตุการณ์รัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเสียก่อน

ในปี พุทธศักราช ๒๕๓๕ ความพยายามในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีความสำเร็จในระดับหนึ่ง โดยมีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ได้ขอให้เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้น แต่

---

[๒๒] พินิจ ตันติวิญญูพงศ์, การพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินตามแนวทางพระพุทธศาสนา, (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๘), หน้า ๑๐๒.

[๒๓] สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, **รายงานประจำปี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๓,** กรุงเทพฯ, ๒๕๔๓, หน้า ๒๗.

อย่างไรก็ตามเป็นเพียงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เนื่องจากไม่มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตลอดระยะเวลาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแต่อย่างใด[๒๔] อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่มีกระแสผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมืองจนกระทั่งได้นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ฉบับที่ ๖ แก้ไขพุทธศักราช ๒๕๓๙ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๑๑ ในเรื่องการตั้งคณะกรรมการสภาร่างรัฐธรรมนูญจนกระทั่งความสำเร็จในการจัดตั้ง “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” อย่างเป็นรูปธรรม ก่อเกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองประชาชนจากการกระทำของข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นไว้ ให้มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ในกรณีที่ข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการกระทำนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม เพื่อให้ประชาชนได้รับการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยเร็วที่สุด และเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อวินิจฉัย ในกรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่มีประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ได้ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นสุดลง ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙[๒๕] ส่งผลให้ความมั่นคงในสถานะขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกิดความไม่แน่นอน ต่อมาได้มีการออกประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

---

[๒๔] สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, **รายงานประจำปี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๕**, กรุงเทพฯ, หน้า ๒๘ - ๒๙.

[๒๕] *ราชกิจจานุเบกษา*, ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๙๕ ก (๒๐ กันยายน ๒๕๔๙): ๕.

ฉบับที่ ๑๔ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับ มีผลใช้บังคับต่อไป ลงวันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙[๒๖] เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียน เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างต่อเนื่อง คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงมีประกาศให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พุทธศักราช ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับต่อไป จนกว่าจะประกาศเป็นอย่างอื่น ดังนั้น จึงส่งผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามอำนาจและหน้าที่ดังเดิม

ภายหลังจากที่มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แล้ว ได้มีประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่มีการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก และในการร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเป็นการทั่วไป และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญด้วย โดยร่างรัฐธรรมนูญมีกรอบสาระสำคัญ ๔ ประการ[๒๗]คือ

๑. การคุ้มครองส่งเสริมและการขยายสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่
๒. การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและขจัดการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นธรรม
๓. การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริธรรม
๔. การทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตามกรอบสาระสำคัญของการร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้เปลี่ยนชื่อจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” บัญญัติไว้ในหมวด ๑๑ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ ๑ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ ถึงมาตรา ๒๔๕ และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินโดยตรงอีกสองฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ และพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินพ.ศ. ๒๕๕๒ พร้อมกับให้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่

---

[๒๖] *ราชกิจจานุเบกษา*, ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๙๘ ก (๒๔ กันยายน ๒๕๔๙) : ๓.

[๒๗] รุจรวี ศุภศิริสินธุ์, ความรู้ความเข้าใจของประชาชนในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน : ศึกษาเฉพาะกรณีนิสิตปริญญาโท คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, (วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๗), หน้า ๖๑.

ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การติดตามประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงแก้ไข เยียวยาทุกข์ร้อนของประชาชนให้หมดไป หรือทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย เพื่อยุติข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นหากพบว่ามีข้อบกพร่องใดก็จะมีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานเพื่อพิจารณาทบทวนและปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงาน กฎระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเพื่ออำนวยความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน และส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในภาครัฐ ตลอดจนบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินการพิจารณาและสอบสวนได้ด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องมีการร้องเรียน หากเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนโดยส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ และผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินโดยกระทำรัฐประหารภายหลังจากประกาศกฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลงตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗[๒๘] ต่อมาได้มีการออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๔/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ต่อไป ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๗[๒๙] ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มีผลใช้บังคับต่อไป เพื่อให้องค์กรอิสระและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อย่างต่อเนื่องและเป็นธรรม จนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลงเมื่อวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม

---

[๒๘] *ราชกิจจานุเบกษา*, ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๘๔ ง (๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗): ๑๐.

[๒๙] *ราชกิจจานุเบกษา*, ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๘๙ ง (๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๗): ๑.

พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทกำหนดกรอบ แนวทาง และหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยกำหนดบทบาท หน้าที่ และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้

๑. เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

๒. แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

๓. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (๑) หรือ (๒) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป ในการดำเนินการตาม (๑) หรือ (๒) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

๔. ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรืออาจเสนอเรื่องศาลปกครองกรณีกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

เอกสารอ้างอิง

สื่ออินเตอร์เน็ต

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **ครั้งที่ ๒ หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง.** ค้นคว้าจาก http://public-law.net/

หนังสือและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน.* พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. *รายงานการวิจัย เรื่อง ทัศนคติของสมาชิกรัฐสภากับการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา : ศึกษาในแง่ของโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การจัดตั้งองค์การ กระบวนการดำเนินการ และกฎหมายรองรับ.* กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ๒๕๓๘.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี.* กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม. ๒๕๓๘.

พิเชต สุนทรพิพิธ. *การแก้ทุกข์ของราษฎรโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา : ความสำเร็จและปัญหา.* กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า. ๒๕๔๖.

พิเชษฐ์ คุปตินทร. *ผู้ตรวจการแผ่นดินทางภาษี.* วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๕๖.

พินิจ ตันติวิญญูพงศ์. *การพัฒนารูปแบบการตรวจสอบองค์กรของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินตามแนวทางพระพุทธศาสนา.* วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. ๒๕๕๘.

รุจรวี ศุภศิริสินธุ์. *ความรู้ความเข้าใจของประชาชนในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน : ศึกษาเฉพาะกรณีนิสิตปริญญาโท คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.* วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิตคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. ๒๕๕๗.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ : ข้อความคิด หลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. *ในรวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ.* กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม. ๒๕๔๐.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐.* กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน. ๒๕๔๓.

วรากร แก้วหวาน. *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์ดุลพินิจคำสั่งทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.).* วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๔๕.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง.* กรุงเทพฯ : วิญญูชน. ๒๕๔๙.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม,* เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ). นิติรัฐ นิติธรรม. กรุงเทพ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๕๓.

สิริยา พรหมราชยศ. *ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.* วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๕๓.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. *รายงานประจำปี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๓.* สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. กรุงเทพฯ. ๒๕๔๓.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. *รายงานประจำปี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๕.* สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. กรุงเทพฯ. ๒๕๔๕.

อุดม รัฐอมฤต. *ระบบการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ : โครงการจัดทำตำราทางวิชาการประกอบการศึกษาหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง (ปปร.).* กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐. (๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ ก.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒. (๑๔ กันยายน ๒๕๔๒). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๘๑ ก.

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ (๒๐ กันยายน ๒๕๔๙). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๙๕ ก หน้า ๕.

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๔ (๒๔ กันยายน ๒๕๔๙). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๙๘ ก หน้า ๓.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. (๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก หน้า ๑.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒. (๔ สิงหาคม ๒๕๕๒). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๕๐ ก.

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ (๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๘๔ ง หน้า ๑๐.

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๔/๒๕๕๗ (๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๘๙ ง หน้า ๑.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. (๖ เมษายน ๒๕๖๐). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก หน้า ๑.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐. (๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๐). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๑๓๑ ก หน้า ๑.

ทุนมนุษย์และการลงทุน:
ข้อพิจารณาร่วมกับการลงทุนทางสังคมเพื่อการเสริมสร้างความยั่งยืนของรัฐสวัสดิการไทย*

โชคชัย สุทธาเวศ**

"การทำเรื่องคนจะสำเร็จได้ จะต้องเอาจริง และทำอย่างต่อเนื่อง
ใน ๓ เรื่อง ต่อไปนี้
๑. การปลูก/พัฒนา ๒. การเก็บเกี่ยว/บริหาร ๓. ลงมือทำให้สำเร็จ/สร้างคุณค่าใหม่"
จีระ หงส์ลดารมภ์ (๒๕๖๔: ๕๑)

---

* บทความชิ้นนี้เกิดขึ้น สืบเนื่องจากการที่ข้าพเจ้าได้สนทนากับศาสตราจารย์ ดร. จีระ หงส์ลดารมภ์ กัลยาณมิตรอาวุโส นักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ผู้ยิ่งใหญ่ เมื่อวันที่ ๓๐ เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ในงานวันนิคม จันทรวิทุร ประจำปี ๒๕๖๓ ณ กระทรวงแรงงาน ก่อนที่ท่านจะเสียชีวิตเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๔ ว่า รัฐสวัสดิการอันเกี่ยวเนื่องอย่างสำคัญกับความมั่นคงทางสังคมนั้น หลังจากที่กฎหมายประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้ดำเนินการมาครบ ๓๐ ปี แล้ว สมควรขับเคลื่อนการปฏิรูปครั้งใหม่ให้เกิดขึ้น แต่ประเด็นสำคัญของการปฏิรูปในคราวนี้ ควรมีอะไรบ้าง ท่านแนะนำกับข้าพเจ้าว่าประเด็นหนึ่งที่ควรให้ความสำคัญคือ "ทุนมนุษย์" ว่ามันเกี่ยวข้องกันอย่างไรกับรัฐสวัสดิการ? ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. จีระ หงส์ลดารมภ์ ที่กรุณาจุดประกายเรื่องนี้ต่อข้าพเจ้า และนำมาสู่การเขียนบทความชิ้นนี้ขึ้น

** นักวิชาการอิสระ อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยหัวเฉียวพระเกียรติ และผู้ทรงคุณวุฒิทางการวิจัย สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ และสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร ด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (อาทิ รัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง นิติศาสตร์แรงงานสัมพันธ์ สวัสดิการสังคม สหกรณ์ ศาสนา การพัฒนาระหว่างประเทศ ฯลฯ)

๑. บทนำ

มนุษย์ย่อมมีคุณค่าอยู่แล้วโดยธรรมชาติ ทั้งที่จะให้แก่ตนเองและผู้อื่น และหากเราพิจารณามนุษย์ในเชิง “ทุน” เป็น “ทุนมนุษย์” เข้าไปอีก ก็ย่อมเห็นถึงการขาดแคลนและการเติมเต็มให้มากขึ้นได้ การลงทุนในมนุษย์ โดยเฉพาะในทางเศรษฐศาสตร์และธุรกิจ ก็ย่อมมีคุณค่าเป็นพิเศษภายใต้บริบทการพัฒนาประเทศ ในการที่มนุษย์หรือแรงงานจะถูกสร้างสรรค์และสร้างสรรค์ตนเอง อันจะทำให้ทุนมนุษย์ผู้นั้นและในประเทศนั้น ก่อให้เกิดผลอันพึงปรารถนาแก่ชีวิตตนเองและส่วนรวมอย่างมหาศาล

ดังที่ทราบกันดีแล้วว่า รัฐสวัสดิการเกี่ยวข้องกับความผาสุกในการดำรงชีวิตของประชาชนในรัฐ เป้าหมายสำคัญของรัฐสวัสดิการคือคุณภาพชีวิตของประชาชนที่มีมาตรฐานสูง ดังนั้น หากพิจารณามนุษย์ในมิติของทุนมนุษย์ รัฐสวัสดิการจะเกี่ยวข้องอย่างไรกับทุนมนุษย์? และในฐานะที่รัฐสวัสดิการเป็นการลงทุนทางสังคมอยู่อย่างสำคัญเช่นกัน เราจึงควรจัดการทุนมนุษย์อย่างไร ภายใต้การลงทุนทางสังคมเพื่อเสริมสร้างรัฐสวัสดิการให้มั่นคงและยั่งยืน ก็เป็นเรื่องที่สังคมไทยสมควรทำความกระจ่างกันให้มากขึ้น ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอนำเสนอสาระเพื่อตอบคำถามเหล่านี้ เพื่อประโยชน์ในการจัดการประเด็นที่เกี่ยวข้องนี้ให้สอดรับกันและเสริมสร้างความยั่งยืนของรัฐสวัสดิการไทย[๑] ในอนาคต

๒. ทฤษฎีว่าด้วยทุนมนุษย์และการลงทุนในมนุษย์

ในคราวที่อดัม สมิท (Adam Smith) นักเศรษฐศาสตร์และปรัชญาชาวอังกฤษ เขียนงานสนั่นโลก เรื่องการสืบค้นถึงธรรมชาติและสาเหตุของความมั่งคั่งแห่งชาติ (An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations) หรือที่เรียกกันสั้นๆ ว่า “ความมั่งคั่งของนานาประเทศ”/“ความมั่งคั่งแห่งชาติ” มาร่วมสองศตวรรษครึ่ง ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๗๗๖ (พ.ศ. ๒๓๑๙) แล้วนั้น ภายใต้คำอธิบายหลักในเรื่องอิทธิพลของมือที่มองไม่เห็น (The invisible hand) ต่อความสำเร็จในทางเศรษฐกิจของประเทศ เขายังได้พิจารณาว่าความสามารถที่ได้มาและความสามารถที่เป็นประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยหรือสมาชิกของสังคม (the acquired and useful abilities of all the inhabitants or members of the society)[๒] เสมือนเป็นพรสวรรค์ที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของทุนทั้งหลายที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจ

---

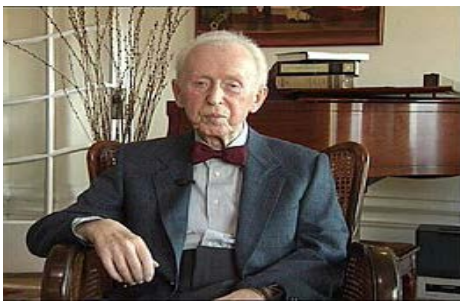
[๑] โชคชัย สุทธาเวศ, ๒๕๖๔.

[๒] นอกเหนือจากนี้ สมิท ยังระบุถึงทุนคงที่อีกสามประเภทเพื่อการประกอบการที่ได้ผลคือ เครื่องจักรที่มีประโยชน์และเครื่องมือทางการค้า (useful machines, instruments of the trade) อาคารเพื่อเป็นช่องทางในการหารายได้ (buildings as the means of procuring revenue) การปรับปรุงที่ดิน (improvements of land) และดูเพิ่มเติมใน Theodore W. Schultz, (1961), Investment in Human Capital, The America Review, Vol. LI, March 1961, No. 1, p. 2.

ดังใจความสำคัญที่สมิทเสนอว่า “การบำรุงรักษาบุคคล ผู้ที่ครอบครองพรสวรรค์ดังกล่าว ก็โดยในระหว่างการเรียนรู้ ศึกษา หรือการฝึกงาน มักมีค่าใช้จ่ายจริงเสมอ ซึ่งถือเป็นทุนคงที่ และการตระหนักในตัวตนของเขาในพรสวรรค์เหล่านั้น ถือเป็นส่วนหนึ่งของโชคลาภในสังคมที่สังกัด ความชำนาญที่ดีขึ้นของคนงาน อาจได้รับการพิจารณาในแง่เดียวกับเครื่องจักรหรือเครื่องมือทางการค้าที่อำนวยความสะดวกและลดทอนแรงงาน และแม้ว่าจะมีค่าใช้จ่ายบางอย่าง แต่คนงานก็จะจ่ายคืนค่าใช้จ่ายนั้นด้วยผลกำไร” และความสามารถดังกล่าวเป็นไปได้ดีแก่การสร้างความมั่งคั่งให้แก่ประเทศ เมื่อมีการแบ่งงานกันทำ ตามทักษะในความชำนาญเฉพาะด้าน มุมมองเช่นนี้สนับสนุนต่อการมองมนุษย์ว่าเป็นทุนประเภทหนึ่งร่วมกับทุนอื่น ๆ ที่มีค่าอย่างยิ่งในการประกอบการเศรษฐกิจที่ประสบความสำเร็จคือ กำไรนั่นเอง[๓]

แต่กระนั้น ในแวดวงวิชาการสมัยใหม่ ยอมรับกันว่าคำว่า “ทุนมนุษย์” (Human capital) ก็เพิ่งเกิดขึ้นมาเมื่อกว่า ๖๐ ปี ที่แล้วนี้เอง[๔] กระแสความคิดสำคัญ ๆ ในเรื่องทุนมนุษย์มีดังนี้

ในช่วงปลายคริสตทศวรรษที่ ๑๙๕๐ (พ.ศ. ๒๔๙๓ – ๒๕๐๒) จาคอบ มินเซอร์[๕] อดีตอาจารย์สอนที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยชิคาโก และผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นบิดาของสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์แรงงานสมัยใหม่ นำเสนอชิ้นงานอันโดดเด่นเรื่อง “การลงทุนในทุนมนุษย์และการกระจายรายได้ส่วนบุคคล” (Investment in Human Capital and Personal Income Distribution) เป็นงานจุดประกายความคิดว่า การลงทุนทางการศึกษาและพัฒนาของบุคคลทำให้มีรายได้เพิ่ม และการลงทุนในทุนมนุษย์ช่วยทำให้เกิดการกระจายได้ในประเทศ



Jacob Mincer (๑๙๒๒-๒๐๐๖)

---

[๓] ดูประกอบ Smith, Adam: An Inquiry into the Nature And Causes of the Wealth of Nations Book 2 – Of the Nature, Accumulation, and Employment of Stock; Published 1776, In Human Capital, retrieved on July 27, 2021, from https://en.wikipedia.org/wiki/Human_capital

[๔] ดังผลงานของ Mincer (๑๙๕๘ และ ๑๙๗๔), Schultz (๑๙๖๑) และ Becker (๑๙๖๔, ๑๙๗๕ และ ๑๙๙๓).

[๕] Jacob Mincer, (๑๙๕๘), Investment in Human Capital and Personal Income Distribution.

ต่อมาในทศวรรษที่ ๑๙๖๐ (พ.ศ. ๒๕๐๓-๒๕๑๒) นักวิชาการอเมริกันรางวัลโนเบลสองคน จากมหาวิทยาลัยชิคาโก ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยที่การถกเถียงทางวิชาการหลากสาขาความรู้ในระดับเขย่าโลก มีความร้อนแรงตลอดมา คือ ทีโอดอร์ ชุลทซ์ (Theodore Schultz) นักเศรษฐศาสตร์ ผู้ได้รับรางวัลโนเบล เมื่อ ค.ศ. ๑๙๗๙ (พ.ศ. ๒๕๒๒) และ แกรี เบคเคอร์ (Gary Becker) นักเศรษฐศาสตร์และสังคมวิทยา ผู้ได้รับรางวัลโนเบลต่อมา เมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ทั้งสองนำเสนอสอดคล้องกันว่าการศึกษา การฝึกอบรม และทักษะ รวมทั้งสุขภาพเป็นทุนมนุษย์ที่สำคัญ และการลงทุนในเรื่องเหล่านี้ นำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน แสดงถึงว่าการศึกษา และสุขภาพเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของกำลังแรงงานในระบบเศรษฐกิจที่ประสบความสำเร็จ และทุนมนุษย์จัดเป็นส่วนหนึ่งของทุนทางปัญญา (Intellectual capital)[๖] ด้วย แต่ในแวดวงวิชาการในบางครั้ง ก็ใช้คำว่าทุนทางปัญญาแทนคำว่าทุนมนุษย์กันแบบกว้าง ๆ

Theodore Schultz (๑๙๐๒-๑๙๙๘)

ชุลทซ์เสนอว่า ทั้งความรู้และทักษะของมนุษย์เป็นรูปแบบหนึ่งของทุนมนุษย์ การดูแลเอาใจใส่ทุนมนุษย์ทำให้ผู้คนมีคุณภาพชีวิตที่ดี และนำไปสู่ผลิตภาพในการทำงาน และทำให้บุคคลมีรายได้เพิ่มขึ้น เขาจึงยุให้นักเศรษฐศาสตร์เลิกเหนียมอาย แต่สนใจการลงทุนในมนุษย์กันอย่างจริงจัง แต่นักเศรษฐศาสตร์ในอดีตมักจะมองข้ามเรื่องนี้ เนื่องจากเห็นว่าคนมิใช่ทรัพย์สิน และมีอิสรเสรีในตนเองว่าจะใช้ชีวิตในระบบเศรษฐกิจอย่างไร แต่เขาก็แย้งว่าผู้ที่ลงทุนมนุษย์ให้กับตนเองจะมีทางเลือกที่กว้างขวางในการที่จะทำให้ชีวิตเสรีนั้น อยู่ดีกินดีมากขึ้น

---

[๖] Gary S. Becker, "Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education", National Bureau of Economic Research, 1975.

ในบรรดานักปรัชญาเศรษฐศาสตร์ระดับโลกสำคัญ ๆ นอกจากซุลทซ์จะให้ความสำคัญกับความคิดของอดัม สมิท ว่าเป็นหนึ่งในผู้อธิบายว่าทุนมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของทุนในประเทศแล้ว เขาก็ยังให้คุณค่ากับความคิดของโจฮัน ไฮน์ริชค์ ฟอน ทุนเน็น (Johann Heinrich von Thünen) นักเศรษฐศาสตร์เยอรมันในยุคกลางคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ผู้สนับสนุนการลงทุนมนุษย์ (Human investment) และการลงทุนในสินทรัพย์ประเภททุน (Capital investment) (เช่น เครื่องจักรและอุปกรณ์) ที่ย่อมนำไปสู่ประสิทธิภาพการผลิตว่า การลงทุนในมนุษย์มิได้เป็นการลดค่าของเสรีภาพและศักดิ์ศรีของมนุษย์ แต่การลงทุนในมนุษย์จะให้คุณค่าต่อไปอย่างมหาศาล ยิ่งกว่าการเอาเงินหลวงไปซื้อปืนใหญ่ทำนองนั้น และเช่นเดียวกัน เขาก็อ้างถึง Alfred Marshall นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ ผู้มีอิทธิพลต่อแนวคิดเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ผู้ที่เห็นว่านักเศรษฐศาสตร์ไม่ค่อยใส่ใจในเรื่องนี้ เนื่องจากแง่มุมในความเป็นนามธรรมของความเป็นมนุษย์วัดออกมาเป็นตัวเลขได้ยาก จึงทำให้การวัดผลการลงทุนมนุษย์ในทางเศรษฐกิจถูกละเลย และนำไปสู่การเพิกเฉยที่จะให้ความสำคัญกับการลงทุนในมนุษย์ ทั้ง ๆ ที่แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตหนึ่ง คือ ปัจจัยนำเข้าในระบบเศรษฐศาสตร์ที่ต้องจัดการในเชิงการลงทุนในทุนมนุษย์ เพื่อให้เกิดผลผลิตที่คุ้มค่าในระยะยาว (Investment in human being that yields a return over a long period.) หรือในอนาคต เช่น พิจารณาจากค่าทุนมนุษย์โดยทั่วไปรายบุคคลและในระดับบริษัทจากอัตราส่วนทุนต่อรายได้ (Capital-income/Return on investment ratio)[๗]

การมองว่าการทำงานอุตสาหกรรมแบบหัตถกรรมไม่ต้องใช้ความรู้และทักษะมากนักจึงเป็นเรื่องที่ผิดพลาด และเปรียบเปรยว่าการไม่ใส่ใจเรื่องความรู้และทักษะที่จะเป็นส่วนหนึ่งของการลงทุนในมนุษย์ที่มีผลต่อผลิตภาพในระดับสูง พร้อมกับการอาศัยเทคโนโลยีในประเทศที่ล้ำสมัย ก็ไม่ต่างกับการอธิบายเรื่องอุดมการณ์แบบโซเวียตที่ไม่อ้างถึงคาร์ล มาร์กซ์[๘]

ในขณะที่แกรี เบกเกอร์[๙] ก็ไม่น้อยหน้าในฐานะที่ทำงานอย่างใกล้ชิดกับจาคอบ มินเซอร์

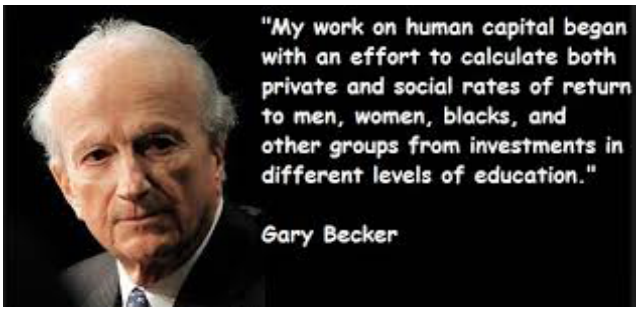
---

[๗] สูตรการคำนวณ ค่าทุนมนุษย์ของรายบุคคล คือ $hi = e^{\phi si + \gamma zi}$ โดยที่: (๑) hi ค่าทุนมนุษย์ของรายบุคคล (human capital of individual), (๒) si คือจำนวนปีของโรงเรียนที่ปรับคุณภาพแล้วของรายบุคคล i, (๓) zi คือสุขภาพ ที่แฝงอยู่ของแต่ละบุคคล i (โดยการคำนึงถึงการแคระแกร็น และอัตราการรอดชีวิตของผู้ใหญ่) (Adult Survival Rate: ASR) – ϕ, และ (๔) γ คือ “ผลตอบแทน” ต่อการศึกษาและสุขภาพ ส่วนการคำนวณความคุ้มทุนต่อแรงงานมนุษย์ระดับบริษัทคือ การพิจารณาจากอัตราส่วนทุนต่อกำไร โดยเอากำไรของบริษัทมาหาความสัมพันธ์กับการลงทุนด้านทุนมนุษย์ ในรอบปี (ROI year-over-year: YOY) คือ กำไร/ (หารด้วย) รายจ่ายการลงทุนด้านทุนมนุษย์

[๘] Theodore W. Schultz, (1961), Ibid, p. 2-5.

[๙] ในงาน Human Capital ของ Becker, ๑๙๖๔, ๑๙๗๕, ๑๙๙๓ และโปรด ดูประกอบ Gary S. Becker, "Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education", National Bureau of Economic Research, 1975.

ในช่วงหนึ่งของชีวิต เบกเกอร์ก็ตระหนักดีว่าการลงทุนในคนงานและการลงทุนในทุนกายภาพสำคัญทั้งคู่ เพราะล้วนเป็นปัจจัยการผลิตที่เป็นสินทรัพย์ที่จะทำให้เกิดรายได้และผลผลิตอื่น ๆ ตามมา และเบกเกอร์ ยังแยกความแตกต่างระหว่างทุนมนุษย์เฉพาะและทุนมนุษย์ทั่วไปให้เห็นด้วย คือ ทุนมนุษย์เฉพาะ ครอบคลุมถึงการฝึกอบรมหรือการศึกษาที่เป็นประโยชน์เพียงบริษัทเดียว ในขณะที่ทุนมนุษย์ทั่วไป ครอบคลุมการฝึกอบรมหรือคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อบุคคลไม่ว่าจะเป็นบริษัทใด ๆ ก็ตาม



Gary Becker (๑๙๓๐-๒๐๑๔)

ฉะนั้น ทุนมนุษย์จะมีประสิทธิภาพ ก็ต่อเมื่อถูกใช้ร่วมกับทุนทางกายภาพ (Physical capital) และเทคโนโลยีร่วมกัน ในสายตาของชุลทซ์ ทฤษฎีทุนมนุษย์สำหรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงมีสามฐานคติ คือ ๑) ประเทศที่ไม่มีทุนมนุษย์มากนัก จะไม่สามารถจัดการทุนทางกายภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ ๒) การเติบโตทางเศรษฐกิจสามารถดำเนินไปได้ ก็ต่อเมื่อมีการเพิ่มทั้งทุนทางกายภาพ (Physical capital) และทุนมนุษย์ไปด้วยกัน และ ๓) ภาคเอกชนมักจะเน้นการลงทุนที่ทุนกายภาพ แต่ทุนมนุษย์ที่เป็นปัจจัยส่วนที่สำคัญมากที่สุด (ถูกละเลยและนำไปสู่) ข้อจำกัดของความสำเร็จทางเศรษฐกิจ[๑๐]

---

[๑๐] Theodore R. Breton, (2014), A Human Capital Theory of Growth: New Evidence for an Old Idea. Universidad EAFIT, Carrera 49#7 Sur-50, avenida Las Vegas, Medellin, Colombia. retrieved on Aug. 5, 2021, from https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/2646/2014_13_Theodore_Bretonpdf.pdf;jsessionid=748E66A8F318D356492492150ECA0C52?sequence=3https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/2646/2014_13_Theodore_Bretonpdf.pdf;jsessionid=748E66A8F318D356492492150ECA0C52?sequence=3, p. 2, The Oxford Handbook of Human Capital, Edited by Alan Burton-Jones and J.-C. Spender, Print Publication Date: Jan 2011, Subject: Business and Management, Online Publication Date: May 2011. retrieved on Aug. 5, 2021, from https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199532162.001.0001/oxfordhb-9780199532162-miscMatter-9.

ในส่วนของการลงทุนเพื่อพัฒนาทุนมนุษย์นั้น ชุลทซ์ เสนอว่าสามารถทำได้จากการพิจารณากิจกรรม ๕ ประการคือ การให้บริการสุขภาพ การฝึกอบรมขณะทำงาน และรวมถึงระบบการฝึกหัดงานดั้งเดิม (On the job training and apprenticeship) การจัดระบบการศึกษาอย่างเป็นทางการ (Formal education) ทั้งในระดับมัธยมและอุดมศึกษา การจัดโครงการศึกษาแก่แรงงานผู้ใหญ่ (Adult education) นอกเหนือจากที่สถานประกอบการจัด และการปรับจัดตนเองของแรงงานอพยพเพื่อการมีงานทำ (Migrant workers' adjustment for employment)[๑๑] อย่างไรก็ตาม การเติบโตทางเศรษฐกิจจะมีข้อจำกัด หากหวังพึ่งจากภาคเอกชนเป็นหลัก ดังนั้น การลงทุนด้านการศึกษาโดยงบประมาณสาธารณะจึงเป็นพื้นฐานสำคัญ และจะช่วยเสริมและเติมเต็มการฝึกอบรมของบริษัทเอกชน ที่มักจะไม่ต่อเนื่องและเพียงพอที่จะให้แก่แรงงานของตน รวมทั้งการฝึกอบรมสำหรับคนว่างงาน ฉะนั้น เขาจึงยืนยันว่า การมีงบประมาณของรัฐเพื่อจัดการศึกษา จากการเก็บภาษีอัตราก้าวหน้าและภาษีมรดก จึงช่วยเสริมการกระจายความเสมอภาคด้านรายได้ พร้อมทั้งการมีงบประมาณเพียงพอเพื่อการศึกษาของคนในประเทศ

แต่กระนั้น นอกเหนือจากทุนทางกายภาพและทุนมนุษย์แล้ว ปัจจัยความสำเร็จทางเศรษฐกิจในเชิงความเติบโตทางเศรษฐกิจ คือ มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Product: GDP) ในปัจจุบัน มีการขยายไปถึงตัวแปรอื่น ๆด้วย อาทิ ทรัพยากรธรรมชาติ และผลิตภาพการผลิตรวม (Total Factor Productivity) ด้วย[๑๒] และควรพิจารณาถึงการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างทุนมนุษย์กับการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยการตรวจสอบปฏิสัมพันธ์ที่อาจ

---

[๑๑] Theodore W. Schultz, (1961), Ibid, p. 8-9.

[๑๒] ดูเพิ่มเติมใน Tu-Anh Nguyen. (2009) Sources of Economic Growth: Physical capital, Human Capital, Natural Resources, and TFP. Economics and Finance. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I. ทั้งนี้ ประสิทธิ (หรือผลิต) ภาพการผลิตรวม คือ การเพิ่มของผลผลิตในส่วนที่มิได้มาจากการเพิ่มขึ้นจากปัจจัยการผลิต (แรงงาน ที่ดิน ทุน) ซึ่งในที่นี้จะหมายถึง ปัจจัยอื่น ๆ เช่น ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และดูประกอบใน Productivity Intelligence Unit, ผลิตภาพการผลิตของไทยกับจุดอ่อนในการขับเคลื่อน, วันสืบค้น ๑๒ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก https://piu.ftpi.or.th/wp-content/uploads/2017/06/TFPrevised.pdf และมีข้อมูลรายงานว่าระหว่าง พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๓ TPF ของประเทศไทยมีการขยายเพิ่มปีละร้อยละ ๑.๔๕ อันเป็นตัวเลขที่ดีขึ้นกว่าอดีต และดูประกอบ เรื่อง ก.อุตฯ เผยผลิตภาพการผลิตรวมของไทยยังแกร่ง แนะเร่งเพิ่มผลิตภาพการผลิตขับเคลื่อน ๕ กลไกสำคัญรองรับการแข่งขันยุคดิจิทัล, ข่าวประชาสัมพันธ์, สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, วันสืบค้น ๑๒ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก http://www.oie.go.th/assets/portals/1/fileups/2/files/news_oiepr/Press_TFP.pdf

เกิดขึ้นระหว่างทุนมนุษย์กับตัวแปรอื่นๆ ด้วย เช่น ระดับการเปิดกว้างทางการค้า และผลกระทบของบริบททางสถาบันและการเมือง[๑๓] เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความรู้และทักษะ (และลักษณะเฉพาะส่วนบุคคลที่ชุลทซ์ก็ให้คุณค่าเช่นกัน) จะเป็นหัวใจสำคัญของทุนมนุษย์ก็ตาม นักวิชาการต่อๆ มา ยังได้เติมเรื่องประสบการณ์ในการให้น้ำหนักของทุนมนุษย์ของเหล่าคนทำงานที่เข้าท่าเข้าทางทั้งหลายเข้าไปด้วย[๑๔] รวมทั้งการขยับไปกล่าวถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างทุนมนุษย์กับทุนทางสังคม (Social capital) ซึ่งทุนทางสังคมเป็นผลผลิตร่วมของคนในองค์การ ชุมชน และสังคม โดยอาศัยฐานของทุนมนุษย์ที่มีอยู่เฉพาะตน ร่วมกันทำให้เกิดการสร้างสรรค์ทุนทางสังคมของชุมชนและส่วนรวมออกมาด้วย[๑๕] และรวมถึงการแยกย่อยทุนทางปัญญาภายในทุนมนุษย์ออกมาอีกต่างหาก โดยทุนทางปัญญาหมายถึงสินทรัพย์ที่ไม่มีตัวตน อันได้แก่ความเชี่ยวชาญของพนักงาน กระบวนการขององค์กร และผลรวมของความรู้ที่มีอยู่ภายในองค์กรที่ทำให้เกิดกำไรแก่บริษัท โดยบริษัทอาจวัดและพัฒนาทุนปัญญาด้วยตัวแบบต่างๆที่เหมาะสมกับตน[๑๖]

นักวิชาการไทยผู้โดดเด่นที่สุดทางด้านทุนมนุษย์ในรอบ ๔๐ ปี ที่ผ่านมาคือ จีระ หงส์ลดารมภ์ ท่านผู้นี้ได้สังเคราะห์ทฤษฎีการพัฒนาคุณภาพของทุนมนุษย์จากทฤษฎีที่เกี่ยวข้องก่อนหน้า และประสบการณ์ของการฝึกอบรมผู้คนมาเป็นจำนวนมากมาย[๑๗] ออกมาเป็นทฤษฎี ๘K+๕K เพื่อการพัฒนาทุนมนุษย์อย่างมีคุณภาพที่ละเอียดลออมากขึ้น โดยมีทั้งตัวมนุษย์เองและประเด็นที่นอกเหนือ สำหรับ ๘K แรก คือ ทุนมนุษย์ (Human capital) ทุนทางปัญญา (Intellectual capital) ทุนทางจริยธรรม (Ethical capital) ทุนแห่งความสุข (Happiness capital) ทุนทางสังคม (Social capital) ทุนแห่งความยั่งยืน (Sustainability capital) ทุนทาง IT (Digital capital) ทุนทางความรู้ ทักษะและทัศนคติ และเพิ่มเติมอีก ๕K ในภายหลัง คือ ทุนแห่งการสร้างสรรค์ (Creativity capital) ทุนทางความรู้ (Knowledge capital) ทุนทางนวัตกรรม (Innovation capital) ทุนทางอารมณ์ (Emotional capital) และทุนทางวัฒนธรรม

---

[๑๓] UNESCO Institute for Statistics Organization for Economic Co-operation and Development, World Education Indicators Programme (2002), Financing Education – Investments and Returns, Analysis of the World Education Indicators, p. 20.

[๑๔] Mincer, (1974).

[๑๕] Putnam, (1995), และ Mahaarcha, (2021).

[๑๖] Jalil Khavand Kar, Ehsan Khavandkar, and Asfsin Motaghi (3rd printed), (2013), Intellectual Capital: Management, Development and Measurement Models. Iran: MSRT Press.

[๑๗] ในฐานะนักทรัพยากรมนุษย์ ตั้งแต่สมัยเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และในภายหลังเมื่อก่อตั้งมูลนิธิพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศ และจีระ อคาเดมี (Chira Academy) ตามลำดับ

(Cultural capital) ซึ่งทุนดังกล่าวทั้งหมดนี้ เน้นการใช้ประโยชน์ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์การภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ เอกชน และประชาชน เพื่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ[๑๘]

(จีระ หงส์ลดารมภ์, ๒๔๘๘-๒๕๖๔)

อย่างไรก็ตาม มุมมองภาพกว้างระดับประเทศ นอกเหนือจากทุนมนุษย์จะพิจารณาจากปัจจัยการศึกษาและทักษะเป็นสำคัญแล้ว สุขภาพก็มีส่วนอย่างสำคัญในความมีคุณค่าของทุนมนุษย์ ไมเคิล กรอสแมน (Michael Grossman)[๑๙] พบว่าการเติบโตและเสื่อมถอยของคุณภาพชีวิตทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ เป็นผลจากการลงทุนและการมิได้มีการลงทุนในทุนมนุษย์ อันมีผลให้สุขภาพดีขึ้นหรือไม่ และมนุษย์อาจเสียชีวิตหากทุนมนุษย์ด้านสุขภาพลดลงต่ำกว่าระดับที่กำหนด

ทุนมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฐานของความรู้และทักษะ และสุขภาพ จึงล้วนเป็นปัจจัยสำคัญต่อหน่วยงานและประเทศ องค์การต่างๆ จึง (พึง) พยายามใช้ทุนมนุษย์เป็นแหล่งสร้างผลิตภาพหมุนเวียน และหาทางใช้ประโยชน์จากการมีความรู้ที่ถูกต้องและใหม่ๆ เพื่อเสริมสร้างนวัตกรรมหรือความคิดสร้างสรรค์ให้กับองค์การ แต่การที่ทุนมนุษย์สามารถเคลื่อนย้ายได้ เพราะทุนมนุษย์เป็นของแรงงานเฉพาะตน ไม่ใช่ของนายจ้าง (เว้นแต่ทรัพย์สินทางปัญญาอันเกิดจากการสร้างสรรค์ของทุนมนุษย์ที่บริษัทอาจจดทะเบียนเพื่อครอบครองสิทธิบัตรไว้) หากแรงงานออกจากงานบริษัทก็จะสูญเสียโอกาสที่จะได้ประโยชน์จากการลงทุน

---

[๑๘] ดูประกอบเรื่อง ทฤษฎีการพัฒนาคุณภาพทุนมนุษย์ของ ศ. ดร. จีระ หงส์ลดารมภ์, วันสืบค้น ๙ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.chiraacademy.com/chira-way?lightbox=dataItem-k8tze0xr4 และ โชคชัย สุทธาเวศ, (๒๕๖๔), "ท่านอาจารย์จีระ หงส์ลดารมภ์ ที่เคารพรัก คุณความดี และศักยภาพอันเป็นที่ประจักษ์", ใน จีระ หงส์ลดารมภ์, (๒๕๖๔), พิมพ์เป็นอนุสรณ์เนื่องในโอกาสพระราชทานเพลิงศพ ศาสตราจารย์ ดร. จีระ หงส์ลดารมภ์ ม.ว.ม., ปช., ร.จ.พ. วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๔ ณ เมรุหลวงหน้าพลับพลา อิศริยาภรณ์วัดเทพศิรินทราวาส กรุงเทพมหานคร, หน้า ๙๗-๙๙.

[๑๙] Michael Grossman, (1972).

ที่จ่ายออกไป บริษัทจำนวนมากจึงกระอักกระอ่วนใจที่จะลงทุนกับแรงงานของตนในระยะยาว เพราะต้องชั่งน้ำหนักกับเงินที่ต้องจ่ายออกไป เพื่อพัฒนาคนของตนที่อาจจะไม่สามารถอยู่ในบริษัท ได้นานคุ้มกับการลงทุน รัฐบาลที่เห็นความจำเป็นและข้อจำกัดดังกล่าว จึงต้องลงทุนเองและจูงใจธุรกิจด้วยแนวทางการสมทบทุนด้านการพัฒนาบุคคลในกิจการที่ขาดแคลนแต่จำเป็นของประเทศ

แต่กระนั้น แม้ว่าทฤษฎีทุนมนุษย์จะมีคุณค่าต่อการพัฒนาแรงงานให้เกิดประโยชน์ในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม แต่ทฤษฎีทุนมนุษย์ก็ถูกโจมตีเช่นกัน โดยได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เชิงลบจากนักวิชาการบางส่วน[๒๐] เช่น โจเซฟ สติกลิทซ์ (Joseph Stiglitz) และ ไมเคิล สเปนซ์ (Michael Spence) ผู้ที่ได้รับรางวัลโนเบลด้านเศรษฐศาสตร์ทั้งคู่เช่นกัน มองว่าการศึกษาไม่ได้นำไปสู่การเพิ่มทุนมนุษย์ แต่ทำหน้าที่เป็นกลไกให้คนที่มีความสามารถเหนือกว่า สามารถส่งสัญญาณความสามารถเหล่านั้น ไปยังนายจ้างที่ตนคาดหวังเพื่อจะได้รับค่าจ้างที่สูงกว่าอัตราเฉลี่ย

นักวิชาการมาร์กซิสต์แถวหน้า เช่น ซามูเอล โบเวลส์ และ เฮอร์เบิร์ต กินทิส (Herbeut Gintis)[๒๑] ก็ถล่มแนวคิดทุนมนุษย์ ทั้งสองเห็นว่า ที่ว่าทุนมนุษย์และการให้การศึกษาอันเป็นการเพิ่มความเป็นทุนมนุษย์นั้น ล้วนเป็นการเปลี่ยนแรงงานให้เป็นทุนประเภทหนึ่งเพื่อประโยชน์ของการสะสมทุนและการผลิตซ้ำกำลังแรงงาน และนักวิชาการอื่น ๆ ในสายที่ตรงข้ามกับทุนนิยมเสรีนี้ ก็เห็นว่าเป็นการส่งเสริมลัทธิปัจเจกนิยมของนายทุนและชนชั้นกลางที่หาทางเอาประโยชน์และเอาเปรียบชนชั้นกรรมกรในระบบเศรษฐกิจ เพราะนายทุนมักได้กำไรส่วนเกินอย่างสูง เพราะความสามารถในการใช้ประโยชน์ได้ของทุนมนุษย์จากแรงงานที่เป็นพนักงานของตน แต่จ่ายค่าจ้างไม่ยุติธรรม

ในส่วนของสหประชาชาติ องค์การนี้ให้ความเห็นว่า “การพัฒนามนุษย์ หมายถึงทั้งกระบวนการขยายทางเลือกของผู้คนและการปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีของคนเหล่านั้น” และแนะนำว่าทุนมนุษย์เป็นเครื่องมือไปสู่เป้าหมายของการพัฒนามนุษย์: “ทฤษฎีการสร้างทุนมนุษย์และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์คือ การมองว่าทุนมนุษย์เป็นเครื่องมือในการเพิ่มรายได้และความมั่งคั่ง มากกว่าเป้าหมาย”[๒๒]

---

[๒๐] ดูประกอบการวิจารณ์เหล่านี้ในหัวข้อ ข้อวิจารณ์ (Criticism) ภายใต้หัวข้อ "Human capital". วันสืบค้น ๙ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก https://en.wikipedia.org/wiki/Human_capital

[๒๑] Samuel Bowels and Herbert Gintis, 1986.

[๒๒] "Human capital", วันสืบค้น ๙ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก https://en.wikipedia.org/wiki/Human_capital

อย่างไรก็ตาม ในบทความนี้ เห็นว่าข้อวิจารณ์ต่าง ๆ ควรรับฟัง และมิได้ทำให้การพิจารณาความเป็นทุนมนุษย์ การลงทุน และพัฒนาทุนมนุษย์ หมดคุณค่าเชิงประโยชน์ในการเติมเต็มความเป็นรัฐสวัสดิการแต่อย่างใด

๓. ทุนมนุษย์กับผลต่อเศรษฐกิจและการจัดการทางสวัสดิการสังคมในรัฐสวัสดิการ

ทุนมนุษย์ที่ได้รับการพัฒนาอย่างสูง สามารถเอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้ และในทางกลับกัน ประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจของประเทศ ก็มีผลกลับต่อการเพิ่มการพัฒนาทุนมนุษย์ด้วย แต่ก็ต้องดำเนินการในกรอบของนโยบายการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ[๒๓] ประเทศที่ให้คุณค่ากับความเป็นรัฐสวัสดิการในระดับก้าวหน้า จะจัดการให้การลงทุนด้านทุนมนุษย์มีผลต่อการเติบโตของการจ้างงาน ความรุ่งเรืองของเศรษฐกิจ และความมั่นคงของรัฐสวัสดิการอย่างจริงจัง

ในระดับประเทศและภาพรวมทั่วโลก แรงงานที่มีการศึกษา และทักษะตรงกับที่ตลาดแรงงานต้องการ ย่อมมีโอกาสได้รับการว่าจ้างและมีรายได้สูงกว่าแรงงานที่ขาดคุณสมบัติดังกล่าว รวมทั้งโอกาสที่จะว่างงานก็ลดน้อยลงไปด้วย หากการจ้างงานในประเทศดีขึ้น ก็จะนำไปสู่การใช้จ่ายของผู้บริโภคที่เพิ่มขึ้น ส่งผลต่อรายได้และกำไรของบริษัท และการขยายการลงทุนทางธุรกิจ การปรับปรุงการจัดการศึกษาเพื่อให้การสร้างและพัฒนาทุนมนุษย์ และสามารถสร้างสรรค์นวัตกรรมในการผลิตสินค้าและบริการอย่างได้ผล จึงต้องไล่ตรวจสอบให้คุ้มค่า (ทั้งในทางตัวตนของบุคคล และผลต่อเศรษฐกิจและสังคม) มาตั้งแต่การศึกษาในระบบคือระดับโรงเรียน วิทยาลัย และมหาวิทยาลัย และการศึกษานอกระบบ และตามอัธยาศัย อันสอดรับกับการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Life-long learning)

ตลาดแรงงานที่ตื่นตัวและมีประสิทธิภาพ จึงต้องได้รับการจัดการให้เป็นแหล่งกลางของการแข่งขันในการจ้างงานระหว่างธุรกิจอย่างว่องไวและยุติธรรม และมีความหมายต่อบุคคลและครัวเรือนที่แรงงานจะได้รับการจ้างงานที่ดีและมีคุณค่า (Decent work) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นเมื่อแรงงานได้รับการจ้างงานที่มั่นคง ในงานที่ให้ค่าจ้างและผลประโยชน์ที่คุ้มค่า นำไปสู่การตอบสนองความต้องการของแรงงานและครอบครัวที่รับผิดชอบ

ในขณะเดียวกัน ผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจระดับบุคคล ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อพื้นที่ใกล้เคียงเช่นกัน โดยชุมชนที่มีผู้คนที่มีการศึกษามากขึ้น มีแนวโน้มที่จะมีศักยภาพทาง

---

[๒๓] Lonska and Mietule, ๒๐๑๕.

เศรษฐกิจมากขึ้น เพราะแรงงานและผู้อยู่อาศัยที่มีรายได้ดี ช่วยแก้ปัญหาความยากจน และสามารถสนับสนุนธุรกิจในชุมชนและท้องถิ่น[๒๔] เมื่อเป็นเช่นนี้ แรงงานและครัวเรือนจึงสามารถจัดหาเงินทุนให้กับกิจกรรมแก่สังคมในด้านต่าง ๆ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล สวนสาธารณะ วัด กลับคืนได้ดีขึ้นด้วยเช่นกัน

คนทำงานเองผู้ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการต่าง ๆ ที่ควรปรับสูงขึ้นกลับคืนมาเป็นการตอบแทนจากกระบวนการผลิตสินค้าและบริการ ก็ย่อมมีอำนาจซื้อสินค้าและบริการในระบบเศรษฐกิจในฐานะผู้บริโภคที่สำคัญอีกด้วย ทั้งยังสามารถจ่ายสมทบเงินเข้ากองทุนประกันสังคมหรือซื้อบริการสวัสดิการสังคมได้มากขึ้นและต่อเนื่อง

การให้บริการสังคมของรัฐหรือในกำกับของรัฐ อย่างมีมาตรฐานสูงให้กับประชาชนทางด้านการศึกษาและสุขภาพจึงเป็นเรื่องที่ทุกประเทศที่เร่งรัดพัฒนาจำเป็นต้องให้ความสำคัญในลำดับต้น ๆ ของการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐและการจัดสรรทรัพยากรอื่น ๆ มาสนับสนุน หลายประเทศจึงยอมลงทุนโดยใช้งบประมาณกลางเพื่อให้บริการฟรีแก่ประชาชนด้านการศึกษาและการส่งเสริมและรักษาสุขภาพ

นอกจากนี้ ในเชิงสวัสดิการแบบสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ด้อยโอกาสและผู้ที่มีความยากลำบากเป็นพิเศษ ก็มีการวิจัยค้นพบว่าการลงทุนในมนุษย์ให้แก่คนกลุ่มนี้ ก็สามารถช่วยให้บุคคลหลุดพ้นจากสภาพดังกล่าว อันทำให้ผู้คนที่มีปัญหาเป็นภาระของสังคม กลับมาอยู่ในสังคมอย่างมีพลัง และแสดงถึงการจัดสวัสดิการสังคมแบบสังคมสงเคราะห์ที่สามารถเกื้อกูลต่อครอบครัว เพื่อนบ้าน ชุมชน และสังคม และการพัฒนาประเทศในวงกว้างด้วย นักสังคมสงเคราะห์จึงควรให้ความสนใจแนวทางเช่นนี้ให้มากขึ้น จากที่เคยให้ความสนใจค่อนข้างน้อยมาก่อน[๒๕]

เมื่อพิจารณาในระดับประเทศ ทุนมนุษย์ที่มีสมรรถภาพ ซึ่งควรวัดทั้งทางจิตใจ ร่างกาย และสติปัญญา ย่อมเป็นตัวชี้วัดสำคัญของคุณภาพชีวิต และเชื่อมโยงกับรัฐสวัสดิการที่อาศัยเศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge-based economy) อย่างไม่ต้องสงสัย เพราะรัฐสวัสดิการที่เจริญรุ่งเรือง ย่อมใส่ใจต่อการลงทุนทางด้านการวิจัยเพื่อพัฒนาการศึกษาและทักษะ และสุขภาพของประชาชน ในขณะเดียวกันการศึกษาและทักษะ และสุขภาพของประชาชนที่มีคุณภาพสูงและทั่วถึง ย่อมทำให้เกิดนวัตกรรมและประสิทธิภาพการผลิตในระบบ

---

[๒๔] ดูประกอบ Fleischhauer ๒๐๐๗, Brooks-Gunn et al. ๑๙๙๓, Crane ๑๙๙๑, Datcher ๑๙๘๒.

[๒๕] Sondra Beverly and Michael Sherraden, (1997), HUMAN CAPITAL AND SOCIAL WORK. Working Paper No. 97-2. Center for Social Development. Washington University in St. Louis, PP. 1-9.

เศรษฐกิจมีสูง และผลตอบแทนกลับคืนแก่แรงงานย่อมสูงตามไปด้วย และเมื่อเชื่อมโยงไปถึงว่าการใช้จ่ายของแรงงานจากกองทุนด้านความมั่นคงทางสังคมต่าง ๆ ในการซื้อสินค้าและบริการในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากเงินที่มุ่งรักษาความมั่นคงทางรายได้จากสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ก็ย่อมทำให้แรงงานมีชีวิตอย่างปกติสุข และทำให้รัฐสวัสดิการดำเนินไปในทางเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพและมีความแข็งแกร่งกลับคืนมาเช่นกัน[๒๖]

ฉะนั้น ประเด็นสำคัญควบคู่กันด้วยก็คือ ฝ่ายแรงงานจะเสริมสร้างรัฐสวัสดิการจากความสำเร็จของบริษัทและในทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างไร จึงจะสมน้ำสมเนื้อกับการที่ตนในฐานะแรงงานได้ใช้ศักยภาพแห่งความเป็นทุนมนุษย์ที่มีคุณค่าออกไป

๔. ทุนมนุษย์กับสิทธิประโยชน์ในระบบความมั่นคงทางสังคมของรัฐสวัสดิการ

ในฐานะที่ระบบความมั่นคงทางสังคมเป็นแกนกลางของรัฐสวัสดิการ หากเอาสิทธิประโยชน์ในระบบความมั่นคงทางสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เป็นตัวตั้งในการพิจารณาความเกี่ยวโยงกับทุนมนุษย์ ก็ควรยึดจากอนุสัญญาว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม (ขั้นต่ำ) ฉบับที่ ๑๐๒ ค.ศ. ๑๙๕๒ (พ.ศ. ๒๔๙๕) ที่กำหนดสิทธิไว้ ๙ ประการ คือ[๒๗] (๑) การรักษาพยาบาล (นอกเหนือการทำงาน) (๒) เงินชดเชยจากการเจ็บป่วย (๓) สิทธิประโยชน์การว่างงาน (๔) การชราภาพ (๕) สิทธิประโยชน์การบาดเจ็บจากการทำงาน (๖) สวัสดิการครอบครัว (๗) สิทธิประโยชน์จากการเป็นมารดา (๘) สิทธิประโยชน์การทุพพลภาพ และ (๙) สิทธิประโยชน์แก่ทายาท สิทธิประโยชน์เหล่านี้ เกี่ยวข้องอย่างไรกับทุนมนุษย์ ข้าพเจ้าใคร่ขออธิบายดังนี้[๒๘]

สิทธิประโยชน์การรักษาพยาบาล (นอกเหนือการทำงาน) และเงินชดเชยจากการเจ็บป่วย และสิทธิประโยชน์การบาดเจ็บจากการทำงาน เป็นเรื่องทุนมนุษย์ด้านสุขภาพ หากส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคได้ดี กองทุนประกันสังคมก็จะเสียไปเพราะการรักษา

---

[๒๖] ดูประกอบ Gary Koenig and Al Myles, (2013), Security's Impact on the National Economy, New York : AARP Public Policy Institute.

[๒๗] C102 - Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102), Retrieved on Aug, 7, 2021, from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::p12100_instrument_id:312247

[๒๘] ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับนี้ แต่กฎหมายประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้ประยุกต์หลักการจำนวนหนึ่งในมาตรฐานดังกล่าวอย่างเป็นอิสระ โดยไม่ถูกตรวจสอบโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

พยาบาลน้อย ทำให้มีเงินเหลือไปให้ประโยชน์ในด้านอื่นที่จำเป็นกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอุดหนุนครอบครัว การพัฒนาการศึกษาและการเรียนรู้ และการดูแลในภาวะชราภาพ

สิทธิประโยชน์เงินทดแทนกรณีว่างงาน มีทั้งการฝึกอบรมใหม่เพื่อการกลับไปมีงานทำ การจ่ายเงินชดเชยหรือเยียวยาในขณะไม่มีงานทำ การจัดบริการฝึกอบรมและบริการจัดหางานที่มีประสิทธิภาพ ย่อมเกี่ยวข้องกับทุนมนุษย์ ทั้งด้านการศึกษา ทักษะ และสุขภาพของแรงงานที่จะกลับไปเป็นแรงงานที่มีศักยภาพอีกครั้งหนึ่ง

สิทธิประโยชน์กรณีการชราภาพ เกี่ยวข้องกับทุนมนุษย์ ทั้งด้านการศึกษา ทักษะ และสุขภาพของแรงงาน หากแรงงานอาวุโส มีพื้นฐานการศึกษาดี มีทักษะสูง และยังมีสุขภาพดี เขาหรือเธอก็อาจได้รับการจ้างงานต่อ ไม่ว่าจะเต็มเวลาหรือบางเวลา หรือกระทั่งรายชิ้นก็ตาม และอาจชะลอรับเงินบำนาญหรือรับเพียงบางส่วนในช่วงแรกของการออกจากงานหลัก ไม่เช่นนั้น กองทุนประกันสังคมต้องจ่ายเงินออกไปอย่างเร็วและจำนวนมาก เพื่อดูแลผู้ชราภาพที่ออกไปนอกระบบเศรษฐกิจ และการมีศูนย์สงเคราะห์ในวัยชรา (ที่ปัจจุบันกองทุนประกันสังคมเมืองไทยยังไม่ได้ดำเนินการ แต่ในอนาคตจำเป็นมากขึ้น) เป็นต้น

สวัสดิการครอบครัว และสิทธิประโยชน์จากการเป็นมารดา เกี่ยวข้องกับทุนมนุษย์ ทั้งด้านการศึกษา ทักษะ และสุขภาพ ของแรงงานและสมาชิกครอบครัวของแรงงานผู้ประกันตน เพราะหากครอบครัวแข็งแรง สมาชิกในครอบครัวย่อมทำงานอย่างแข็งขันและนำความสำเร็จให้แก่บริษัทหรือองค์การอย่างคุ้มค่าจ้าง [เมื่อพิจารณาเช่นนี้ ข้าพเจ้าจึงคิดว่า “ทุนครอบครัว” (Family capital) จึงควรเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลในอนาคตควรให้ความสำคัญด้วยที่จะทำให้แข็งแกร่งและมั่นคง]

สิทธิประโยชน์กรณีทุพพลภาพ เกี่ยวข้องกับทุนมนุษย์ ทั้งด้านการศึกษา ทักษะ และสุขภาพ ของแรงงานและสมาชิกครอบครัวของแรงงานผู้ประกันตนที่อาจได้รับผลกระทบ เพราะผู้นำครอบครัวไม่สามารถทำงานได้เต็มที่หรือไม่สามารถทำงานได้เลย การได้รับบริการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานและการทุพพลภาพ จะช่วยให้สมาชิกในครอบครัวมีโอกาสทางการศึกษา การเพิ่มพูนทักษะ และการดูแลสุขภาพของตน ในสภาวะที่ผู้นำครอบครัวทุพพลภาพบางส่วนหรือโดยสิ้นเชิง

สิทธิประโยชน์แก่ทายาท เกี่ยวข้องกับทุนมนุษย์ ทั้งด้านการศึกษา ทักษะ และสุขภาพของสมาชิกในครอบครัวของแรงงานผู้ประกันตนที่อาจได้รับผลกระทบ เพราะผู้นำครอบครัวเสียชีวิต ต้องมีการจ่ายเงินจากกองทุนประกันสังคมเพื่อให้แก่ทายาทที่ขาดผู้อุปการะเพื่อเอาไปใช้จ่ายในด้านการศึกษา การพัฒนาทักษะ และการดูแลสุขภาพ

การลงทุนในมนุษย์ที่อาศัยกองทุนประกันสังคม อันเป็นกองทุนกลางของแรงงาน

ทั้งประเทศ จึงย่อมสามารถรองรับทั้งผู้ประกันตนและสมาชิกในครอบครัว ในทางการให้หลักประกันและเติมเต็มคุณภาพชีวิตในหลากมิติดังกล่าว และสามารถปรับปรุงเพิ่มเติมประเภทสิทธิประโยชน์ในอนาคตได้อย่างเต็มที่และมีความยั่งยืน แต่ทั้งนี้ ประเทศต่าง ๆ ก็สามารถจัดการกองทุนเพื่อโยงเข้ากับการพัฒนาทุนมนุษย์อย่างมีคุณค่าทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมได้แตกต่างกัน

๕. การลงทุนในมนุษย์ในระดับกลุ่มประเทศตามระดับการพัฒนาและดัชนีวัดทุนมนุษย์

๕.๑ การลงทุนด้านการศึกษา

แม้ว่าการลงทุนด้านการศึกษามีความสำคัญมากต่อความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ แต่ข้อมูลล่าสุดจากองค์การวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ รายงานว่ากลุ่มประเทศต่าง ๆ ตามระดับการพัฒนา มีการลงทุนด้านการศึกษาโดยเฉลี่ยทั่วโลกยังไม่ถึงร้อยละ ๕ ของมูลค่าการเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) ของการเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) (แม้ว่าหากเกินกว่าร้อยละ ๕ ของการเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) ถือว่าเป็นตัวเลขการลงทุนที่นับว่าสูง)[๒๙] ดังที่แสดงในภาพรวมตามตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบอัตราการลงทุนด้านการศึกษาต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศตามระดับการพัฒนา

กลุ่มประเทศ	ปี	ร้อยละของ GDP
ประเทศที่มีรายได้สูง (High income)	๒๐๑๗ (พ.ศ. ๒๕๖๐)	๑๒.๔๗
ประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง (Upper Middle Income) (ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มนี้)	๒๐๑๗ (พ.ศ. ๒๕๖๐)	๔.๕
ประเทศที่มีรายได้ปานกลาง (Middle Income)	๒๐๑๗ (พ.ศ. ๒๕๖๐)	๔.๔
ประเทศที่มีรายได้ต่ำและปานกลาง (Low & Middle Income)	๒๐๑๗ (พ.ศ. ๒๕๖๐)	๔.๑
ประเทศที่มีรายได้ปานกลางขั้นต่ำ (Low Middle Income)	๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๖๑)	๓.๘
ประเทศที่มีรายได้ต่ำ (Low Income)	๒๐๑๗ (พ.ศ. ๒๕๖๐)	๓.๘

[๒๙] UNESCO Institute for Statistics (uis.unesco.org). Data as of September 2020, Government expenditure on education, total (% of GDP), retrieved on Aug, 8, 2021, from https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS

ค่าเฉลี่ยในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว (High income) ยังคงสูงกว่ากลุ่มประเทศอื่นๆ แต่ก็ไม่เกินร้อยละ ๘ โดยในรายประเทศ มีสี่ประเทศแกนนำแห่งรัฐสวัสดิการจากกลุ่มสแกนดิเนเวียน ลงทุนทางการศึกษานำโด่งสูงสุดของประเทศที่พัฒนาแล้ว ในปีเดียวกัน คือ นอรเวย์ ร้อยละ ๗.๙ (ค.ศ. ๒๐๑๗) เดนมาร์ก ร้อยละ ๗.๘ (ค.ศ. ๒๐๑๗) ไอซ์แลนด์ ร้อยละ ๗.๗ (ค.ศ. ๒๐๑๗) และสวีเดน ร้อยละ ๗.๖ (ค.ศ. ๒๐๑๗) แต่อัตราการลงทุนในประเทศกำลังพัฒนาก็มีสูงมากขึ้นๆ ด้วยการเห็นความสำคัญของการศึกษาต่อการเร่งพัฒนาประเทศ และเกินกว่าร้อยละ ๑๐ เสียด้วย คือเกินสองเท่าของมาตรฐานระดับสูง โดยมีสามประเทศลงทุนสูงสุด แต่คนละปีกัน คือ คิวบา ร้อยละ ๑๒.๘ (ค.ศ. ๒๐๑๐) ไมโครนีเซีย ร้อยละ ๑๒.๔ (ค.ศ. ๒๐๑๕) และคิริบาติ ร้อยละ ๑๒.๐ (ค.ศ. ๒๐๐๑) สำหรับประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางขั้นสูง ใช้จ่ายไปร้อยละ ๔.๑ ใน ค.ศ. ๒๐๑๓ (พ.ศ. ๒๕๕๖)

๕.๒ การลงทุนด้านสุขภาพ

การลงทุนด้านสุขภาพมีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จในการพัฒนาประเทศด้วยเช่นกัน ข้อมูลล่าสุดจากองค์การอนามัยโลก (World Health Organization) ณ ค.ศ. ๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๖๑) รายงานว่ากลุ่มประเทศต่างๆ ตามระดับการพัฒนา มีการลงทุนด้านสุขภาพโดยเฉลี่ยทั่วโลก อยู่ที่ร้อยละ ๙.๘๖ คือเกือบร้อยละ ๑๐ ของการเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP)[๓๐] แสดงว่าสูงกว่าการลงทุนด้านการศึกษาประมาณหนึ่งเท่าตัว ดังที่แสดงในภาพรวมตามตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบอัตราการลงทุนด้านสุขภาพต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศตามระดับการพัฒนา

กลุ่มประเทศ	ปี	ร้อยละของ GDP
ประเทศที่มีรายได้สูง (High income)	๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๖๑)	๑๒.๔๗
ประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง (Upper Middle Income) (ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มนี้)	๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๖๑)	๕.๘๒
ประเทศที่มีรายได้ปานกลาง (Middle Income)	๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๖๑)	๕.๔๑
ประเทศที่มีรายได้ต่ำและปานกลาง (Low & Middle Income)	๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๖๑)	๕.๔๑
ประเทศที่มีรายได้ปานกลางขั้นต่ำ (Low Middle Income)	๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๖๑)	๔.๐๙
ประเทศที่มีรายได้ต่ำ (Low Income)	๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๖๑)	๕.๒๓

[๓๐] Current health expenditure (% of GDP), World Health Organization Global Health Expenditure database (apps.who.int/nha/database), retrieved on Aug, 13, 2021, from https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS

ค่าเฉลี่ยในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว (High income) ยังคงสูงกว่ากลุ่มประเทศอื่น ๆ และเกินร้อยละ ๑๐ โดยประเทศที่ลงทุนด้านสุขภาพสูงที่สุดตามสัดส่วนของ GDP เกินกว่าร้อยละ ๑๐ เรียงตามลำดับ คือ (๑) สหรัฐอเมริกา (๑๖.๙%), (๒) สวิตเซอร์แลนด์ (๑๒.๒%), (๓) เยอรมนี (๑๑.๒%), (๔) ฝรั่งเศส (๑๑.๒%), (๕) สวีเดน (๑๑.๐%), (๖) ญี่ปุ่น (๑๐.๙%), (๗) แคนาดา (๑๐.๗%), (๘) เดนมาร์ก (๑๐.๕%), (๙) เบลเยียม (๑๐.๔%), (๑๐) ออสเตรีย (๑๐.๓%) และ (๑๑) นอร์เวย์ (๑๐.๒%)

แต่อัตราการลงทุนด้านสุขภาพใน ค.ศ. ๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๖๑) ในประเทศกำลังพัฒนาก็มีสูงมากขึ้น ๆ ด้วยการเห็นความสำคัญของสุขภาพประชาชนในการเร่งพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และมีหลายประเทศลงทุนเกินกว่าร้อยละ ๑๐ เสียด้วย คือ ประเทศหมู่เกาะมาร์แชล (๑๗.๕๕%) ซิเอรา ลิโอเน (๑๖.๐๖%) สหพันธ์ไมโครนีเซีย (๑๒.๕๙%) คิริบาติ (๑๒.๑๒%) คิวบา (๑๑.๑๙%) สาธารณรัฐอาฟริกากลาง (๑๐.๙๙%) และ อาเมเนีย (๑๐.๐๓%) สำหรับประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางขั้นสูง ใช้จ่ายไปร้อยละ ๓.๗๙ ซึ่งยังนับว่าต่ำมาก ๆ เมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน

๕.๓ ภาพรวมของการลงทุนในมนุษย์

ในภาพรวมของความเป็นทุนมนุษย์ ธนาคารโลกได้จัดทำดัชนีวัดทุนมนุษย์ (Human Capital Index) ประจำปีในระดับโลก[๓๑] เพื่อวัดว่าประเทศใดมีศักยภาพทางเศรษฐกิจและวิชาชีพให้แก่พลเมืองของตน โดยพิจารณาจำนวนเงินทุนที่แต่ละประเทศใช้ไปในด้านการศึกษาและสุขภาพ ประกอบการพิจารณาในสามด้านคือ ๑) การมีชีวิตรอด (สัดส่วนเด็กที่รอดชีวิตเกินอายุ ๕ ปี คิดเป็นเปอร์เซ็นต์) ๒) การเรียนหนังสือ (ปริมาณของการศึกษา (จำนวนปีที่เรียนภายในอายุ ๑๘ ปี) และคุณภาพของการศึกษา (คะแนนสอบที่ประสานกันจากหลายการทดสอบ) ๓) สุขภาพ (อัตราการรอดชีวิตของผู้ใหญ่ นับจากเด็กอายุ ๑๕ ปี ที่รอดชีวิตจนถึงอายุ ๖๐ ปี คิดเป็นเปอร์เซ็นต์) และ การเติบโตอย่างแข็งแรงของเด็ก (อัตราการแคระแกรนของเด็กอายุต่ำกว่า ๕ ปี คิดเป็นเปอร์เซ็นต์)

ใน ค.ศ. ๒๐๒๐ (พ.ศ. ๒๕๖๓) ปรากฏว่า ๒๐ ประเทศแรกที่มีคะแนนทุนมนุษย์สูงสุด หากคะแนนเต็ม ๑ ได้แก่ ๑) สิงคโปร์ (๐.๘๘), ๒) ฮ่องกง (๐.๘๑), ๓) ญี่ปุ่น (๐.๘๐), ๔) เกาหลีใต้ (๐.๘๐), ๕) แคนาดา (๐.๘๐), ๖) ฟินแลนด์ (๐.๘๐), ๗) มาเก๊า (๐.๘๐), ๘) สวีเดน (๐.๘๐), ๙) ไอร์แลนด์ (๐.๗๙), ๑๐) เนเธอร์แลนด์ (๐.๗๙), ๑๑) สหราชอาณาจักร (๐.๗๘),

---

[๓๑] Human Capital Index, retrieved on Aug, 9, 2021, from https://en.wikipedia.org/wiki/Human_Capital_Index

๑๒) เอสโตเนีย (๐.๗๘), ๑๓) นิวซีแลนด์ (๐.๗๘), ๑๔) สโลเวเนีย (๐.๗๗), ๑๕) นอร์เวย์ (๐.๗๗), ๑๖) ออสเตรเลีย (๐.๗๗), ๑๗) โปรตุเกส (๐.๗๗), ๑๘) ฝรั่งเศส (๐.๗๖), ๑๙) เบลเยียม (๐.๗๖), ๒๐) สวิสเซอร์แลนด์ (๐.๗๖) ทั้งนี้ประเทศไทยอยู่อันดับที่ ๖๓ (๐.๖๑) ของโลก ลำดับที่ ๔ ในอาเซียน ตามหลังสิงคโปร์ (๐.๘๘) ลำดับที่ ๑, เวียดนาม ลำดับที่ ๓๗ (๐.๖๙) และมาเลเซีย ลำดับที่ ๖๒ (๐.๖๑ เท่ากับประเทศไทย) จากทั้งหมด ๑๗๓ ประเทศ

๖. การลงทุนเพื่อการพัฒนาทุนมนุษย์กับการลงทุนทางสังคม: แนวคิดและประสบการณ์จากยุโรป

การลงทุนเพื่อการพัฒนาทุนมนุษย์ในประเทศรัฐสวัสดิการ (เช่น ในประเทศสหภาพยุโรปส่วนใหญ่) จะไม่สามารถสำเร็จผล หากไม่ได้ให้คุณค่ากับการลงทุนทางสังคมที่ครอบคลุมกว้างขวาง และกอดเอาผู้คนทั้งปวงเข้ามาร่วมขบวนพร้อมกันไปด้วย การสนับสนุนนโยบายทางสังคมที่ส่งเสริมความเท่าเทียมและประสิทธิภาพการพัฒนาทุนมนุษย์และการจ้างงานจึงต้องจัดการให้ไปด้วยกัน โดยในแง่นโยบาย แนวคิดการลงทุนทางสังคมจะสนับสนุนการเปลี่ยนการใช้ทรัพยากรเชิงรับแบบดั้งเดิม เป็นการใช้ทรัพยากรเชิงป้องกันมากขึ้น เพื่อแก้ปัญหาสถานการณ์การเติบโตทางเศรษฐกิจที่อาจพบกับภาวะตกต่ำ และความไม่สมดุลทางสังคมที่เกิดกับหลากหลายกลุ่มคนในวงกว้าง

รัฐสวัสดิการในฐานะพื้นฐานสำหรับการเป็นพลเมืองในสังคมที่มีสิทธิทางสังคมคู่ขนานสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง และการบรรลุระดับของสวัสดิการและความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่จำเป็นต่อการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในสังคมนั้น กำลังเผชิญกับการแปลงเปลี่ยน (Transformation) ความเป็นรัฐสวัสดิการ (ตามแนวยุโรป) แบบ “ดั้งเดิม” ที่มีลักษณะเฉพาะด้วยมาตรการในการป้องกันเหตุการณ์เชิงลบ เช่น การว่างงาน และความเจ็บป่วย (= “ความเสี่ยงทางสังคม” แบบเก่า) ไปสู่ปัญหาใหม่ๆ เช่น การยืดหยุ่นในการทำงาน ความไม่แน่นอนในการทำงาน และความไม่มั่นคงของครอบครัว (= “ความเสี่ยงทางสังคม” แบบใหม่) ที่ต้องจัดการภายใต้ความเป็นรัฐสวัสดิการ ในมุมมองที่ทั้งครอบคลุมและเจาะจงมากขึ้น ประเด็นสมควรพิจารณาดังกล่าวมีค่อนข้างยืดยาว ดังต่อไปนี้[๓๒]

๑) รัฐสวัสดิการมีหน้าที่ให้การประกันและการแจกจ่ายสิทธิประโยชน์ในสังคม

---

[๓๒] ดูประกอบใน Thomas Leoni, (2015), The social investment perspective as guiding principle for welfare state, WWWforEurope project, Funded by the European Community's Seventh Framework Programme และ Werner Eichhorst, Anton Hemerijck and Gemma Scalise, (2020), Welfare States, Labor Markets, Social Investment and the Digital Transformation, IZA Institute of Labor Economic, Bonn, Germany.

แก่พลเมือง[๓๓] บทบาทของรัฐสวัสดิการ สามารถแยกแยะในเชิงหน้าที่แบบ “โรบินฮู้ด” และ “กระปุกออมสิน”[๓๔] มาตรการแรกเป็นมาตรการแจกจ่ายเพื่อบรรเทาความยากจน ด้วยการกระจายรายได้และความมั่งคั่ง และลดการแบ่งแยกทางสังคม มาตรการแบบที่สองเป็นงานเชิงสถาบันที่ “ให้การประกันและเสนอกลไกการแจกจ่ายตลอดวงจรชีวิต” บทบาทของระบบประกันสังคมอย่างน้อย จึงเป็นการจัดหาการประกันสังคมและส่งเสริมการบริโภคที่ราบรื่นตลอดช่วงชีวิต

๒) ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของผู้คนในสังคมที่จะยืนยันนโยบายทางสังคมเป็นสิ่งที่สำคัญมากขึ้น[๓๕] เนื่องจากการแจกจ่ายซ้ำเสริมเพื่อให้ความคุ้มครองที่เพียงพอและมาตรฐานการครองชีพ สำหรับผู้ที่ไม่มีรายได้เพียงพอและผู้เปราะบางในสังคม ต้องการความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ทั้งในแนวดิ่งและในแนวนอน จากกลุ่มคนที่มีความเสี่ยงต่ำไปจนถึงกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูง เพื่อเฉลี่ยความเสี่ยงและระดับเงินสมทบ ในการรักษาเสถียรภาพของระบบที่ทรงพลังเอาไว้ และเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจตลอดวงจรธุรกิจ[๓๖]

๓) ท่ามกลางการปรับเปลี่ยนสังคมหลังอุตสาหกรรมไปสู่สังคมโลกาภิวัฒน์ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงใหม่ ๆในการทำงาน เช่น การยืดหยุ่น และความไม่แน่นอนในการจ้างงาน อันเป็นความเสี่ยงอย่างใหม่ของการจ้างงาน (New risk of employment) นำไปสู่การทบทวนภาระของรัฐในด้านค่าใช้จ่ายทางสังคม และการเปลี่ยนแปลงเชิงปริมาณทางสวัสดิการสังคมด้วยการตัดรายจ่ายทางสังคม ร่วมกับการปรับโครงสร้างรัฐสวัสดิการ ด้วยการอาศัยการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางการเมือง เพื่อสนับสนุนให้เกิดผลลัพธ์ที่คาดหวังในอนาคต[๓๗] จนมีการตั้งข้อสังเกตว่า “ยุคทอง” ของรัฐสวัสดิการกำลังลดลงหรือพังทลายลง[๓๘]ไปแล้วหรืออย่างไร? แต่ข้อเท็จจริงก็พบว่าในเกือบทุกประเทศในยุโรป ในช่วงทศวรรษ ๑๙๘๐ และ ๑๙๙๐ การลดลงของความเป็นรัฐสวัสดิการ กลับเป็นไปได้ค่อนข้างจำกัด[๓๙] แรงกดดันด้านการเปลี่ยนแปลงทางประชากรและเศรษฐกิจที่ยังมีพลวัตในการดูซับแรงงาน ทำให้ระดับของ

---

[๓๓] Marshall, 1964.

[๓๓] Barr, 2001.

[๓๕] Cantillon and van Mechelen, ๒๐๑๓.

[๓๖] แนวทางดังกล่าวนี้สอดคล้องกับการดำเนินระบบเศรษฐกิจแบบเคนเซียน (Keynesian economy) ที่สนับสนุนการแทรกแซงของรัฐในระบบเศรษฐกิจ ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำหรือในสิ่งที่เอกชนไม่สามารถทำได้

[๓๗] Pierson, 1994, อ้างใน Leoni, 2015 : 17.

[๓๘] Myles, 1988.

[๓๙] Kenworth and Pontusson, 2005.

การลดหย่อนสวัสดิการโดยรวมนั้นน้อยกว่าที่วิตกกังวลมาก[๔๐] ดังเช่น การปฏิรูปค่าใช้จ่ายด้วยการเกษียณอายุก่อนกำหนด ยังคงเอื้อเฟื้อต่ออัตราการทดแทนรายได้เดิมที่สูงและเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพราะคำนึงถึงผลกระทบในอนาคต อันดูปลอดภัยกว่าการจะกล่าวว่า “รัฐไม่รับประกันมาตรฐานการครองชีพแบบเดิมที่รักษาไว้ ผ่านเงินบำนาญสาธารณะอีกต่อไป”[๔๑]

๔) ทิศทางและขอบเขตของการปรับตัวของรัฐสวัสดิการ เกิดขึ้นสองประการ คือ (๑) การแปรสภาพการใช้แรงงานในเชิงการกลับไปเน้นการกลายเป็นสินค้าของแรงงานอีกครั้งหนึ่ง (Re-commodification) (หลังจากที่รัฐสวัสดิการเน้นการเลิกการกลายเป็นสินค้าของแรงงาน (De-commodification) เพื่อจำกัดทางเลือกสำหรับการประกันสังคมของแรงงานในตลาดแรงงาน ทั้งโดยการเพิ่มคุณสมบัติที่เข้มงวดหรือการตัดผลประโยชน์ที่จะได้รับ[๔๒]และ (๒) การใช้นโยบายควบคู่ (Dualization) ของการจ้างงานสองขนาน คือ ระบบที่มั่นคงและไม่มั่นคง อันเป็นนัยว่า “นโยบายการให้สิทธิและบริการแก่ผู้รับประโยชน์ประเภทต่าง ๆ ที่แตกต่างกันมากขึ้น” [๔๓] การเกิดสภาพเช่นนี้ขึ้นในยุโรป มีระดับความแตกต่างระหว่างประเทศและระบอบสวัสดิการของรัฐนั้น ๆ สูงมากขึ้นด้วย

๕) ด้วยเหตุตามข้อ ๔. กระบวนการปฏิรูปทั้งหมดในยุโรปในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาเพื่อแก้ปัญหาทิศทางทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนั้น ได้อาศัยการใช้แนวคิดของการกระตุ้นการจ้างงาน ภายใต้นโยบายทางสังคม อันเป็นจุดขายของรัฐสวัสดิการร่วมสมัย ด้วยเหตุผลหลายประการ[๔๔] อาทิ จากการจ้างงานเป็นทางเลือกหนึ่งในการช่วยบรรเทาความตึงเครียดทางการเงินของระบบประกันสังคม และเพื่อให้กลยุทธ์สนับสนุนการกระตุ้นการจ้างงานนั้นสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในบทบาททางเพศและแรงบันดาลใจในอาชีพของสตรี เป็นอาทิ

การกระตุ้นการจ้างงานนั้น ยังสอดคล้องกับความเข้าใจอย่างใหม่ที่เป็นการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันของการจัดการแบบเดิมกับแบบใหม่ ระหว่างความเป็นธรรมทางสังคมกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังที่พบว่า ประเทศในแถบสแกนดิเนเวียและเนเธอร์แลนด์ ในรอบ ๑๐-๒๐ ปี ที่ผ่านมา มีลักษณะของการทำให้แรงงานจำนวนมาก กลับไปเป็นสินค้าอีกครั้งหนึ่ง ในขณะที่ประเทศในทวีปยุโรป (ยกเว้นเยอรมนี) มีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย ในไอร์แลนด์

---

[๔๐] Pierson, 2011.

[๔๑] Pierson, 2002.

[๔๒] Pierson, 2002.

[๔๓] Emmenegger et al., 2012; p. 10.

[๔๔] Kenworthy, 2010.

และในสหราชอาณาจักร รูปแบบของการกลับไปกลายเป็นสินค้าของแรงงานก็เกิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ ๑๙๘๐ ในบางส่วนของอุตสาหกรรมดั้งเดิม และในขณะนี้ ก็กำลังมีการปฏิรูปรัฐสวัสดิการ พร้อมกับการปรับเปลี่ยนการทำงานใหม่ในตลาดแรงงานที่ต้องการแรงงานทักษะสูงและทำงานอย่างยืดหยุ่นมากขึ้นของอุตสาหกรรมดิจิตัล อันส่งผลให้ต้องปรับปรุงจัดการทางสวัสดิการสังคมและการจัดการตลาดแรงงานให้สอดรับกับการปรับทักษะของแรงงานที่ต้องการการลงทุนด้านทุนมนุษย์กันใหม่ จึงเป็นเรื่องท้าทายนักนโยบายและนักธุรกิจอย่างยิ่ง[๔๕] และสภาพเช่นนี้ก็กำลังเกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก นอกสหภาพยุโรป ในทำนองเดียวกัน แนวโน้มทั่วไปที่มีต่อการทำให้เป็นคู่ขนานกันของการปฏิบัติแบบเดิมกับแบบใหม่ก็มีมากขึ้น[๔๖] แต่ก็พบความแปรผันอย่างมากในแต่ละประเทศ ในหลายพื้นที่ของโลก เช่น ในออสเตรีย สวีเดน และนิวซีแลนด์

๖) การเปลี่ยนแปลงในแง่ของวัตถุประสงค์ของรัฐสวัสดิการ ที่เริ่มตั้งแต่กลางทศวรรษ ๑๙๙๐ ทั้งประเมินในเชิงหน้าที่ “โรบินฮู้ด” และ “กระปุกออมสิน” นั้น ได้รับการเสริมหน้าที่ “การบริการจัดหางานสาธารณะ” ในความหมายที่กว้างขึ้น และด้วยมาตรการการกระตุ้นที่ครอบคลุมมากขึ้นแก่แรงงานใหม่และเก่า เพื่อรวมนโยบายที่สนับสนุนการพัฒนาทักษะและคุณภาพของการจ้างงาน และการกระตุ้นการจ้างงานนี้ ให้ส่งต่อไปยังการสร้างแนวคิดรวมของ “การลงทุนทางสังคม” ของรัฐสวัสดิการ[๔๗]

๗) การสร้างทุนมนุษย์จำเป็นต้องให้ความสำคัญในทุกช่วงชีวิตที่เชื่อมโยงระหว่างชีวิตครอบครัวและชีวิตการทำงาน ตลอดจนความสัมพันธ์ในการจ้างงาน ผ่านการแทรกแซงทางนโยบาย[๔๘] ที่เน้นการจัดกลุ่มประชากรตามช่วงต่าง ๆ ของชีวิต (Life courses) เช่น วัยเด็กและเยาวชน (การดูแลเด็กและการศึกษาที่มีคุณภาพ) การสร้างครอบครัวและวัยทำงานที่สำคัญ (การฝึกอบรม มาตรการในการจัดตั้ง และการกลับคืนความเป็นครอบครัวและการทำงาน) และวัยชรา (การฟื้นฟูและการดูแล)

๘) ในแง่การทำงาน อันเกี่ยวข้องกับการลงทุนในมนุษย์แรงงานนั้น มุมมองการ

---

[๔๕] The Impact of Institutions: The Implications of Welfare State Reforms for Human Capital and Skills, retrieved on July 30, 2021 from https://www.politics.ox.ac.uk/research-projects/the-impact-of-institutions-the-implications-of-welfare-state-reforms-for-human-capital-and-skills.html

[๔๖] Emmenegger et al., อ้างแล้ว.

[๔๗] Kenworthy, supra note 43.

[๔๘] Hemerijck, (2012).

ลงทุนทางสังคมมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มผลิตภาพแรงงานและอัตราการเข้าร่วมของแรงงานประเภทต่าง ๆ ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อรองรับผลกระทบจากสังคมสูงวัย ด้วยบริการจัดหางานและการเพิ่มพูนและเปลี่ยนแปลงทักษะแรงงาน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของบุคคลและป้องกันการว่างงานถาวร กลยุทธ์ระยะยาว สามารถเริ่มได้ตั้งแต่ปฐมวัยเพื่อลดความเสี่ยงของความยากจนและความขัดสนตลอดช่วงชีวิต[๔๙] และในแง่ของนโยบายทางสังคมและมุมมองการลงทุนทางสังคม จึงมีคติหวังต่อบริการสำคัญ เช่น การดูแลเด็ก สถานที่เรียนกลางวันและการดูแลผู้สูงอายุที่เหมาะสม[๕๐]

๙) มุมมองข้างต้นเป็นส่วนหนึ่งของปฏิกิริยาที่มีต่อข้อกำหนดเสรีนิยมใหม่ที่ครอบงำการถกเถียงต่อนโยบายทางสังคมในทศวรรษ ๑๙๘๐ และต้นทศวรรษ ๑๙๙๐ เนื่องจากฉันทามติเสรีนิยมใหม่ ตีความนโยบายทางสังคมว่าเป็นปัจจัยด้านต้นทุน โดยเน้นที่การแลกเปลี่ยนระหว่างความเท่าเทียมกัน กับประสิทธิภาพ และการสนับสนุนข้อจำกัดในการแทรกแซงของรัฐ ในขณะที่มุมมองการลงทุนทางสังคมใหม่ปฏิเสธมุมมองเดิมของค่าใช้จ่ายทางสังคมที่คับแคบ ผ่านบทเรียนของยุค “การตกต่ำทางเศรษฐกิจจากการมีกฎระเบียบที่เพิ่มขึ้นและค่าใช้จ่ายทางสังคมที่มากขึ้น” (Eurosclerosis) แต่ก็ยอมรับคำวิจารณ์จากฝ่ายเสรีนิยมใหม่ที่มีต่อรัฐสวัสดิการแบบดั้งเดิม[๕๑] ดังนั้นตลาดแรงงานและการจ้างงาน (ที่ตื่นตัว) จึงถือเป็นจุดสำคัญของการทำความเข้าใจใหม่เกี่ยวกับรัฐสวัสดิการที่บุคคลพึงได้รับการปฏิบัติ จากวิธีการที่จะประสบความสำเร็จ อันซับซ้อนและมีพลังของโลกยุคโลกาภิวัตน์

๑๐) รากฐานของแนวทางการลงทุนทางสังคมในอดีต สามารถสืบย้อนไปถึงช่วงทศวรรษที่ ๑๙๓๐ ในสวีเดน เมื่อ Karl Gunnar Myrdal (๑๙๓๐)[๕๒] นักเศรษฐศาสตร์สวีเดน ผู้ได้รับรางวัลโนเบลด้านเศรษฐกิจใน ค.ศ. ๑๙๗๔ (พ.ศ. ๒๕๑๗) พัฒนาแนวคิดที่ว่าด้วยนโยบายทางสังคม ให้ไม่เพียงแต่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองทางสังคมและการกระจายตัวเท่านั้น แต่ยังต้องรวมถึงการบรรลุประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจด้วย รากฐานทางทฤษฎีของมุมมองนี้ มีความเข้มแข็งขึ้นในช่วงทศวรรษ ๑๙๘๐ ด้วยการพัฒนาทฤษฎีการเติบโตภายใน ซึ่งทำให้ทุนมนุษย์เป็นศูนย์กลางของกระบวนการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคง[๕๓] จากประโยชน์ของการเข้าใจถึง

---

[๔๙] Beblavý et al., (2014).

[๕๐] Kenworthy, supra note 43.

[๕๑] Morel et al., (2012).

[๕๒] ดูประกอบ Karl Gunnar Myrdal, (1930).

[๕๓] Aghion and Howitt, (1997).

ปัญหาย้อนหลังและความคิดในอดีต จึงไม่น่าแปลกใจเมื่อมาถึง “ศตวรรษทุนมนุษย์”[๕๔] และเมื่อมีการอภิปรายกันถึงรัฐสวัสดิการ จึงมีการตระหนักกันว่า ความสำเร็จทางเศรษฐกิจของทั้งปัจเจกบุคคลและประเทศนั้น ขึ้นอยู่กับอิทธิพลของการลงทุนในทุนมนุษย์ นอกจากความคิดทางเศรษฐกิจ และมุมมองการลงทุนทางสังคมดังกล่าวแล้ว นโยบายทางสังคมเองในระยะหลังๆก็ไม่เพียงตอบสนองต่ออิทธิพลของความคิดทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังเกิดจากความก้าวหน้าในทฤษฎีความยุติธรรมทางสังคมด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งตามแนวทางของอมาตยา เซน[๕๕] นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลชาวอินเดีย อีกผู้หนึ่งในสมัยหลังๆ

๑๑) ดังนั้น แนวคิดการลงทุนทางสังคมกับการกระตุ้นการพัฒนาทุนมนุษย์ที่ใช้เป็นหลักการร่วมกันนั้น จึงถือได้ว่าเป็นการพยายามทำความเข้าใจที่กว้างขวางขึ้น เพราะมิได้เน้นเพื่อธุรกิจและเศรษฐกิจเท่านั้น แต่มุมมองเช่นนี้แสดงถึงวิวัฒนาการของหลักการความเป็นพลเมืองในสังคม[๕๖] เนื่องจากแนวทางการลงทุนทางสังคมมีเป้าหมายสูงสุด ในการเพิ่มการรวมผู้คนในสังคมไม่ให้ตกหล่น และลดการถ่ายทอดความยากจนระหว่างรุ่น ตลอดจนเพื่อให้แน่ใจว่าประชากรมีความพร้อม สำหรับแนวโน้มของเงื่อนไขการจ้างงานด้วย แต่องค์ประกอบที่กระตุ้นการลงทุนทางสังคม คงไม่สามารถทดแทนการคุ้มครองทางสังคมได้อย่างเต็มที่ หากการกระตุ้นอาจทำได้เพียงเพื่อการประกันการรักษารายได้ตามปกติ เพราะการลดความยากจนและความมั่นคงของรายได้ เป็นเงื่อนไขเบื้องต้น สำหรับกลยุทธ์การลงทุนทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ[๕๗] ดังนั้น กลยุทธ์การลงทุนทางสังคมจะได้ผล ก็ต่อเมื่อ เราสามารถสร้างวงกลมที่มีคุณธรรมให้เกิดขึ้นด้วย โดยที่การคุ้มครองทางสังคมและการลงทุนทางสังคมจะส่งเสริมซึ่งกันและกัน[๕๘]ด้วยเหตุนี้ แนวคิดการกระตุ้นตลาดแรงงาน ย่อมอาศัยการแทรกแซงที่หลากหลายมาก รวมถึงนโยบายและมาตรการสนับสนุนครอบครัวผู้ทำงานการพัฒนาทักษะและการจ้างงาน และความสัมพันธ์ระหว่างการกระตุ้นดังกล่าวกับการพัฒนาทุนมนุษย์ และการครอบคลุมและไม่ทอดทิ้งผู้ใดในสังคม

๑๒) การลงทุนทางสังคมได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นกระบวนทัศน์นโยบายที่มีศักยภาพในการสนับสนุนความเป็นรัฐสวัสดิการที่ต้องปรับตัว ข้อวิจารณ์ที่สำคัญคือ การแบ่งขั้วเชิงวิเคราะห์ถึงความแตกต่างระหว่างการลงทุนและการบริโภคที่ไม่ง่ายต่อการแยกแยะออกมา เนื่องจากการใช้จ่ายเพื่อสังคมอย่างเต็มความ

---

[๕๔] Goldin and Katz, (2009).

[๕๕] Sen, (1997).

[๕๖] Jenson, (2010) and (2012) : 28ff.

[๕๗] Esping-Andersen et al., 2002: 5.

[๕๘] Vandenbroucke and Vleminckx, (2011).

สามารถและเพื่อการคุ้มครองป้องกันนั้น แท้จริงแล้ว พิจารณาได้ว่าไม่แตกต่างกัน เพราะไม่มีรูปแบบของการใช้จ่ายทางสังคมใดๆ ที่เป็นการลงทุนเพียงอย่างเดียว โดยไม่มีองค์ประกอบของการบริโภคอยู่ด้วย ฉะนั้น จึงต้องมีการวัดให้เห็นได้ถึงการลงทุนทางสังคมและผลกระทบที่ได้มา[๕๙]

๑๓) ความคลุมเครือในความแตกต่างระหว่างการลงทุนและรูปแบบต่างๆ ของการใช้จ่ายตามนโยบายทางสังคม ทำให้มีการเรียกร้องให้ใช้แนวคิดการลงทุนทางสังคมอย่างระมัดระวัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในความพยายามที่จะหาปริมาณองค์ประกอบของการลงทุนตามนโยบายทางสังคม และจัดประเภทค่าใช้จ่ายตามนโยบาย อย่างไรก็ตาม ความเหลื่อมล้ำระหว่างการบริโภคและการลงทุน ไม่ควรเบี่ยงเบนข้อดีของแนวคิดการใช้จ่ายทางสังคม ในแง่ของการมีส่วนร่วมและรวมกันเข้าด้วยกันอย่างทั่วถึงของผู้คน ในการสร้างทุนมนุษย์และการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

๑๔) การสนับสนุนการใช้จ่ายทางสังคมที่ว่าเน้นเป็นการลงทุนนั้น เป็นการใช้จ่ายทางสังคมประเภทหนึ่ง แต่ไม่ได้สร้างผลตอบแทนตามที่คาดหวัง และเป็นการบริโภค “เท่านั้น” หรือ “ส่วนใหญ่” นั้น[๖๐] ในมุมมองนี้ การลงทุนทางสังคมอาจบ่อนทำลายบรรทัดฐานของการใช้จ่ายทางสังคม การกำหนดรูปแบบการใช้จ่ายทางสังคมต่างๆ โดยปริยาย และหากไม่ชัดแจ้ง ก็จะถูกจัดไปทำนองว่า เป็น “ต้นทุน” เท่านั้น และไม่มี “เงินปันผล” จากการลงทุนทางสังคมออกมา แต่กระนั้นแคนทิลอน[๖๑] และนักวิชาการจำนวนหนึ่งก็ยังเตือนว่ากลยุทธ์การลงทุนทางสังคม ยังให้น้ำหนักคนยากจนในปัจจุบันน้อยเกินไป ฉะนั้น การปรับช่องทางการใช้จ่ายของการสนับสนุนรายได้เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ พึงต้องแลกมาด้วยนโยบายทางสังคมที่ช่วยบรรเทาความยากจน การลดความเหลื่อมล้ำ และการสามารถพึ่งพาตนเองของบุคคลในทางเศรษฐกิจให้มากขึ้นด้วย[๖๒]

๑๕) การลงทุนทางสังคมยังเกี่ยวข้องกับผลกระทบการกระจายรายได้ที่อาจไม่เสมอภาค เนื่องจากการแทรกแซงตามแบบแผนบางอย่าง เช่น ระหว่างการจัดการศูนย์ดูแลเด็กและการโอนเงินที่เท่าเทียมกันแก่ทุกคนแบบอัตราเดียว[๖๓] อันเป็นมาตรการเพื่อสนับสนุนการผสมผสานระหว่างการทำงานและชีวิตครอบครัว ซึ่งในเบื้องต้นจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่มี

---

[๕๙] ดูประกอบ Cantillon, (2011), Barbier, (2012), Morel et al, (2012) และ Nolan, (2013).

[๖๐] Nolan, (2013).

[๖๑] Cantillon, ibid.

[๖๒] Cantillon and Mechelen, supra note 35.

[๖๓] Cantillon and Mechelen, op. cit.

ส่วนร่วมในกระบวนการจ้างแรงงานในระบบเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ในระยะกลางและระยะยาว กลุ่มอื่นๆ ของประชากรก็ควรได้รับประโยชน์ด้วย เพื่อให้การใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับงานเป็นประโยชน์มากขึ้นต่อครัวเรือนที่ยากจน นอกจากนี้ คำถามที่ว่าบริการศูนย์เลี้ยงเด็กมีการกระจายน้อยกว่าการโอนเงินหรือไม่นั้น ยังไม่ชัดเจนนัก จำเป็นต้องมีหลักฐานเชิงประจักษ์ให้ตรวจสอบได้[๖๔] และต้องพิจารณาถึงวิธีที่มีประสิทธิภาพ และการกำหนดมาตรฐานคุณภาพการให้บริการด้วย โดยในท้ายที่สุดผลกระทบของการกระจายจ่ายแจกเพิ่มเติมตามนโยบายทางสังคม ทั้งในรูปของการจ่ายเงินสดหรือบริการ ก็จะขึ้นอยู่กับการออกแบบการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายทางสังคมไปสู่การกระตุ้นเศรษฐกิจและการพัฒนาทุนมนุษย์นั่นเอง[๖๕]

๑๖) การลงทุนทางสังคมควรสัมพันธ์กับช่วงเวลาของชีวิต (Life courses) กล่าวคือ แนวทางการลงทุนทางสังคมจะเข้าแทรกแซงในช่วงต้นของชีวิต โดยมีขึ้นเพื่อสร้างผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญเพื่อจัดการกับความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อเพิ่มความเท่าเทียมกันของโอกาสของการพัฒนาทุนมนุษย์ตั้งแต่แรกๆ อันรวมถึงในระยะเวลาก่อนการให้กำเนิดบุตร เพื่อป้องกันปัจจัยปัญหาที่ไม่พึงประสงค์ก่อนคลอดที่อาจส่งผลด้านลบที่ยั่งยืนต่อการพัฒนาพลเมืองในอนาคต

กรอบแนวทางช่วงเวลาของชีวิต ช่วยให้เราสามารถเชื่อมต่อองค์ประกอบส่วนต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากสภาพสวัสดิการในช่วงหนึ่งของวงจรชีวิต มักจะเชื่อมโยงโดยตรงกับเหตุการณ์ก่อนหน้าในช่วงชีวิตนั้นๆ (และอาจส่งผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีในภายหลัง) และเชื่อกันว่า มีเพียงผ่านมุมมองของเส้นทางของช่วงชีวิตเท่านั้น ที่เราจะสามารถแยกออกเป็นช่วงเวลาให้สามารถจัดการในอนาคต และเป็นประโยชน์ต่อการคาดการณ์เกี่ยวกับพ่อแม่คนทำงาน หรือลูกค้าสวัสดิการในวันข้างหน้า[๖๖]

คุณลักษณะเฉพาะอีกประการหนึ่งของกรอบแนวคิดนี้คือ การเน้นที่การเปลี่ยนผ่านของชีวิต โดยชีวิตส่วนบุคคลที่มีความลื่นไหลและแตกต่างกันมากขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงแบบแผนของการศึกษาไปสู่การทำงาน รัฐสวัสดิการจึงควรจัดให้มีบริการที่บุคคลสามารถจัดการกับการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ได้อย่างราบรื่น และหลีกเลี่ยงความไม่สมประสงค์ (เช่น ผู้จบการศึกษาไม่สามารถหางานทำ หลังจากออกจากสถานศึกษา หรือเพราะคนเหล่านี้เข้าสู่หรือ

---

[๖๔] Verbist and Matsaganis, (2012).

[๖๕] Leoni, 2015: 15.

[๖๖] Esping-Andersen, (2002).

ออกจากตลาดแรงงานเร็วเกินไป) แต่โดยภาพรวมแล้ว มาตรการสนับสนุนการพัฒนาทักษะและการจ้างงาน มีบทบาทสำคัญยิ่งในทุกช่วงชีวิต ถัดจากนโยบายของการเพิ่มทุนมนุษย์และการกระทบยอดของการทำงานเข้ากับความมั่นคงของครอบครัว

๑๗) จากประสบการณ์ของสหภาพยุโรป ภายใต้ความมุ่งมั่นที่ประสานกันมากขึ้นจากประเทศสมาชิก แสดงผลออกมาอย่างชัดเจนว่า การปรับสภาพของรัฐสวัสดิการ ไม่สามารถทำได้โดยการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางสังคมเพียงอย่างเดียว แต่จำเป็นต้องมีมาตรการขนาบข้างเพื่อสร้างเงื่อนไขสำหรับการดำเนินการลงทุนทางสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับการมีกฎระเบียบของการกระตุ้นตลาดแรงงาน การลงทุนในทุนมนุษย์และในทางสังคม พร้อมกับการลดการกีดกันทางสังคม ยังคงเป็นกลยุทธ์ในการเชื่อมโยงความแตกต่างระหว่างคนในและบุคคลภายนอกสหภาพยุโรป[๖๗] ในทางกลับกัน พลวัตของคนในและคนนอก ก็อาจเป็นอุปสรรคต่อการที่การลงทุนทางสังคม ที่ไม่ได้ให้กับผู้ที่จำเป็นต้องได้รับมากที่สุด นอกจากนี้ ระบบภาษีก็เป็นพื้นที่สำคัญอีกประการหนึ่ง สำหรับการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลง ในการผสมผสานการเก็บภาษีระหว่างทุนและแรงงาน คือให้สามารถลดภาระภาษีของแรงงานและกระตุ้นการจ้างงานได้ เมื่อรวมกับความก้าวหน้าที่มากขึ้น คนทำงานก็ควรสามารถสร้างรายได้และช่วยจัดการกับปัญหาความไม่สมดุลของความมั่งคั่งและรายได้ที่เกิดขึ้น ในอดีตที่ผ่านมา[๖๘]

๑๘) ความก้าวหน้าและผลกระทบเชิงบวกของเทคโนโลยีที่กำลังขยายตัวอย่างร้อนแรงในปัจจุบัน มีทั้งการช่วยเพิ่มผลผลิตและทำให้ราคาสินค้าบริโภคลดลง จึงเกิดความต้องการแรงงานที่มีความรู้และทักษะที่สามารถจัดการกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงใหม่เพิ่มขึ้น กระจายไปยังอุตสาหกรรมต่าง ๆ และเกิดการเพิ่มพื้นที่ใหม่ของการทำงานและการผลิต[๖๙] ผลกระทบเชิงบวกที่เกิดจากเทคโนโลยีในการสร้างงานใหม่ ๆ จึงทำให้เกิดข้อได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของแรงงานที่มีการลงทุนในความรู้และทักษะที่คาดหวัง และทำให้แรงงานเช่นนี้มีความสำคัญมากขึ้น ในขอบเขตของงานเดิมที่ปรับตัวและใหม่ที่ต้องการความรู้และทักษะดังกล่าวนั้น[๗๐]

---

[๖๗] Emmenegger et al., (2012).

[๖๘] Leoni, supra note 63, p. 27-28.

[๖๙] ดูประกอบ Autor and Salomons, (2018) และ Acemoglu and Restrepo, (2017).

[๗๐] ดูเพิ่มเติมใน Werner Eichhorst, Anton Hemerijck and Gemma Scalise, (2020), Welfare States, Labor Markets, Social Investment and the Digital Transformation, IZA Institute of Labor Economic, Bonn, Germany, p. 4.

๑๙) ในแง่ของการทำงานตามผลของระบบการศึกษาและการฝึกอบรม (ตลอดชีวิต) นั้น พบว่าคนทำงานจำนวนมหาศาลได้รับการเพิ่มทักษะ (Up-skill) หรือปรับเปลี่ยนทักษะใหม่ (Re-skill) สนองตอบบริบทของความไม่แน่นอน จากการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล ที่มีผลต่อโครงสร้างและความยั่งยืนของตลาดแรงงานและระบบประกันสังคม ฉะนั้นนโยบาย การศึกษาในทุกระดับ และการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย ตลอดจนการฝึกอบรมสายอาชีพ และการฝึกอบรมซ้ำเสริมทั้งหลาย จึงเป็นการเสริมเชิงบวกต่อตลาดแรงงานและต่อต้าน การกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน การเรียนรู้ตลอดชีวิตจึงสำคัญมากขึ้น และเพื่อให้บรรลุ สภาพแวดล้อมในการเรียนรู้ของผู้ใหญ่ ควบคู่กับการศึกษาแบบอื่นๆ ที่ครอบคลุมกว่าเดิม รัฐบาลจึงต้องปรับนโยบายด้านดิจิทัล/นวัตกรรม การศึกษาและการเรียนรู้สำหรับผู้ใหญ่ กับการพัฒนาตลาดแรงงาน เพื่อเก็บเกี่ยวผลของการผนึกกำลังเชิงบวกจากสถาบันทั้งหลาย ที่เกี่ยวข้อง

เรื่องนี้จึงเป็นคำถามที่ต้องหาคำตอบว่า อุปสรรคดั้งเดิมระหว่างการศึกษาผู้ใหญ่ ในช่องทางต่างๆ และความสัมพันธ์กับตลาดแรงงาน และความคืบหน้าไปสู่รูปแบบการประกัน สังคมที่อิงตามสถานการณ์การจ้างงานที่เปลี่ยนแปลง จะทำอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับ กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระหรือแรงงานนอกระบบนอกตลาดแรงงานจำนวนมาก ซึ่งยังคงอยู่ที่ ขอบๆ ของการประกันสังคม กระทั่งทุกวันนี้ ฉะนั้น จะทำต่อไปอย่างไร ในการรักษาฐาน รายได้ที่มั่นคงเดิม การรักษาเสถียรภาพการคุ้มครองทางสังคมในยุคดิจิทัล การมีบทบัญญัติ ด้านสวัสดิการที่ครอบคลุมมากขึ้นนั้น และการเป็นมากกว่าการคุ้มครองทางสังคม รวมถึงการ บริการทางสังคม เช่น การดูแลสุขภาพ การดูแลเด็กและผู้สูงอายุ และที่อยู่อาศัย ซึ่งแน่นอนว่า ค่าใช้จ่ายย่อมอาศัยการเก็บภาษีจากความมั่งคั่ง อสังหาริมทรัพย์ การปล่อยมลพิษ และภาษี มูลค่าเพิ่ม ในขณะเดียวกัน การจำกัดการแข่งขันในทางภาษีและการเก็งกำไร ก็ต้องเข้าสู่สมการ ต้นทุนผลประโยชน์ของรัฐสวัสดิการในที่สุด[๗๑]

๒๐) สุขภาพย่อมเป็นมิติที่โดดเด่นอีกมิติหนึ่งที่จำเป็นต้องกล่าวถึงในการลงทุน ทางสังคม เพราะสุขภาพที่ดีเป็นหัวใจสำคัญของการจ้างงานและผลิตภาพสูง แต่ก็กำลังเกิดขึ้น ในสังคมสูงวัย (Aging society) และประชากรโลกมีอายุขัยเฉลี่ยมากขึ้น และด้วยเหตุนี้จึงเป็น เงื่อนไขเบื้องต้นของกลยุทธ์การกระตุ้นและมาตรการต่างๆ ในทางการจ้างงานและในทาง เศรษฐกิจ ที่ต้องเอาออกมาใช้กันให้ได้แรงงานที่มีสุขภาพดีอยู่เสมอ นอกจากนี้ การลงทุน

---

[๗๑] Eichhorst, Hemerijck and Scalise, 2020: 28-29.

ด้านสุขภาพก็ต้องเน้นให้เห็นความแตกต่างระหว่างรายจ่ายที่มุ่งสู่การป้องกันและรายจ่ายที่มุ่งการซดใช้สุขภาพที่เสียหาย หากประเทศใดจัดการแบบแรกได้ดี ค่าใช้จ่ายแบบหลังซึ่งมีจำนวนมหาศาล ก็จะลดลงได้มาก รัฐก็จะมีเงินเหลือไปใช้จ่ายในเรื่องจำเป็นอื่น ๆ ได้อีกมาก

๗. การลงทุนในมนุษย์และค่าใช้จ่ายทางสังคม

การลงทุนในมนุษย์ จึงสะท้อนจากและผูกโยงกับค่าใช้จ่ายทางสังคมได้เช่นกัน ประเทศพัฒนาแล้ว จะมีค่าใช้จ่ายทางสังคมสูง ซึ่งจะอยู่ระหว่างร้อยละ ๒๐-๓๐ ของ GDP องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (OECD) ได้รายงานการเคลื่อนไหวที่น่าสนใจล่าสุดดังนี้[๗๒]

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา รายจ่ายสาธารณะเพื่อสังคมลดลงอย่างช้า ๆ เหลือ ๒๐% ของ GDP โดยเฉลี่ย และในกลุ่มประเทศ OECD ทั้งหลาย ใน ค.ศ. ๒๐๑๙ (พ.ศ. ๒๕๖๒) พบว่า

๑) การใช้จ่ายสาธารณะเพื่อสังคมในระดับ ๓๐% ของ GDP สูงที่สุดคือฝรั่งเศส ขณะที่ออสเตรีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฟินแลนด์ เยอรมนี อิตาลี นอร์เวย์ และสวีเดน ยังจ่ายมากกว่าหนึ่งในสี่ของGDP ต่อการสนับสนุนค่าใช้จ่ายสาธารณะเพื่อสังคม

๒) เงินบำนาญและสุขภาพเป็นส่วนหลักของการใช้จ่ายสาธารณะเพื่อสังคม โดยจ่ายออกไปที่ ๗.๘% และ ๕.๖% ของ GDP โดยเฉลี่ยทั่วทั้ง OECD ตามลำดับ

๓) การใช้จ่ายทางสังคมของภาคเอกชนในการประกันสุขภาพและเงินบำนาญสูงที่สุดในเนเธอร์แลนด์และสหรัฐอเมริกา คือ มากกว่า ๑๒.๕% ของ GDP

๔) จำนวนรายได้ผลประโยชน์ที่เรียกคืนจากการเก็บภาษีทางตรงและทางอ้อม และสูงที่สุด คือ ในเดนมาร์ก ๗.๗% ของ GDP ใน ค.ศ. ๒๐๑๗ (พ.ศ. ๒๕๖๐) และเกิน ๕% ของ GDP ในออสเตรีย ฟินแลนด์ ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดน

๕) สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศเดียวของ OECD ที่มูลค่าของการลดหย่อนภาษีเพื่อวัตถุประสงค์ทางสังคม (Tax Breaks for Social Purposes: TBSP) มีถึง ๒.๘% ของ GDP เกินอัตราภาษีเรียกคืนจากรายได้ผลประโยชน์ที่มี ๑% ของ GDP

---

[๗๒] Social spending makes up 20% of OECD GDP, retrieved on Aug, 12, 2021, from https://www.oecd.org/els/soc/OECD2020-Social-Expenditure-SOCX-Update.pdf

๖) เมื่อพิจารณาถึงรายจ่ายเพื่อสังคมของเอกชนและผลกระทบของระบบภาษีแล้ว ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ใช้จ่ายเพื่อสังคมมากที่สุด คือ มากกว่า ๓๑% ของ GDP แต่สหรัฐอเมริกาขยับขึ้นเป็นอันดับสอง แต่ด้วยสัดส่วนที่ต่ำกว่า 30% ของ GDP

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาทั้งภาครัฐและเอกชนแล้ว ประเทศที่มีค่าใช้จ่ายทางสังคมสูงสุดต่อหัวประชากรทั่วโลก ๑๐ ประเทศแรก ในรอบประมาณหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา คือ ค.ศ. ๒๐๑๕ (พ.ศ. ๒๕๕๘), ค.ศ. ๒๐๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๘), และ ค.ศ. ๒๐๐๕ (พ.ศ. ๒๕๕๘) เป็นไปตามตารางที่ ๓[๗๓]

ตารางที่ ๓ การใช้จ่ายทางสังคมต่อหัวประจำปี ใน ๑๐ ประเทศที่มีค่าใช้จ่ายสูงสุด (เหรียญสหรัฐ)

ลำดับที่	ประเทศ	ค.ศ. 2015 (พ.ศ. ๒๕๕๘)	ค.ศ. 2010 (พ.ศ. ๒๕๕๓)	ค.ศ. 2005 (พ.ศ. ๒๕๔๘)
1	Luxembourg	19,427.60	19,806.90	18,877.00
2	Norway	14,711.20	12,780.70	12,138.60
3	Denmark	12,895.20	12,308.10	10,985.60
4	Austria	11,926.20	11,592.20	10,398.20
5	Belgium	11,917.40	11,338.90	9,798.50
6	France	11,796.10	11,180.00	10,248.40
7	Sweden	11,664.10	10,929.30	10,920.60
8	Finland	11,514.60	10,601.60	9,125.20
9	Germany	10,598.70	10,347.00	9,731.60
10	United States	9,734.40	9,317.30	7,574.00

ที่มา: List of countries by social welfare spending List of countries by social welfare, spendinghttps://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_social_welfare_spending

[๗๓] List of countries by social welfare spending List of countries by social welfare, วันสืบค้น ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก spendinghttps://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_social_welfare_spending (กำหนดให้ค่าใช้จ่ายใน ค.ศ. ๒๐๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๓) เป็นตัวเลขคงที่ โดยปรับตามความเท่าเทียมกันของกำลังซื้อในสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกา)

๘. กลยุทธ์การพัฒนาทุนมนุษย์ภายใต้การลงทุนทางสังคม

คำถามสำคัญ ๆ ที่ท้าทายผู้กำหนดนโยบายการจัดการการทุนมนุษย์และการลงทุนทางสังคม ก็คือ ควรจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างให้ความสำคัญ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวอย่างไร? อะไรคือน้ำหนักเชิงสัมพัทธ์ที่มอบให้กับองค์ประกอบนโยบายทางสังคมที่แตกต่างกัน? อะไรคือความสมดุลที่เพียงพอระหว่างนโยบายที่ปกป้อง สนับสนุน และชดเชย กับนโยบายที่กำหนดสิ่งจูงใจและการมอบหมายให้ทำหน้าที่? และเราควรออกแบบนโยบายเฉพาะเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางสังคม โดยไม่ทำลายเป้าหมายอื่นที่สำคัญด้วยเช่นกันได้อย่างไร?

การตอบคำถามข้างต้นเหล่านี้ จำเป็นต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของประเทศ และบริบทของสถาบันต่าง ๆที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถอาศัยกรอบความคิดเชิง “กลยุทธ์การพัฒนาทุนมนุษย์ภายใต้การลงทุนทางสังคม” ที่สามารถใช้พิจารณาการจัดการการลงทุนในมนุษย์ (แรงงาน) กับการลงทุนทางสังคมเพื่อช่วยตอบคำถามเหล่านั้นได้ กลยุทธ์ดังกล่าวมีสามเสาหลักที่เกี่ยวโยงกัน ได้แก่ การพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Development) การกระตุ้น (Activation) และการรวมตัวเข้าด้วยกันทางสังคม (Social inclusion) ก็สามารถประยุกต์ใช้ได้ตามสมควร คือ การเป็นกรอบแนวคิดเชิงกลยุทธ์ดังกล่าวมุ่งเน้นที่มาตรการที่มุ่งเป้าไปที่การพัฒนาทุนมนุษย์ ทักษะ และการกระตุ้นการจ้างงาน และการสนับสนุนบุคคลและครอบครัวให้อยู่ร่วมกันในสังคมโดยไม่ทอดทิ้งใครให้ตกหล่น ตามช่วงเวลาต่าง ๆ ของชีวิต คือ ขณะอยู่ในครรภ์ ตอนเป็นเด็ก เยาวชน การอยู่ในวัยทำงานกับการมีครอบครัว/การฟื้นฟูครอบครัวหรือการกลับคืนมาของความเป็นครอบครัว และชีวิตในช่วงชราภาพ[๗๔] ดังแผนผังที่ ๑

---

[๗๔] Leoni, supra note 63, p. 17.

แผนผังที่ ๑: กลยุทธ์การพัฒนาทุนมนุษย์ภายใต้การลงทุนทางสังคม

<table>
<tr><th>กลยุทธ์ (Strategy)</th><th>ก่อนและหลังการคลอดบุตร, วัยเด็ก และวัยหนุ่มสาว (Pre-and-post natal period, childhood and youth)</th><th>การก่อตั้งครอบครัว และการกลับคืนมาของความเป็นครอบครัว, และวัยทำงาน (Family formation and reconciliation, and working age)</th><th>วัยชราภาพ (Old age)</th></tr>
<tr><td rowspan="4">การลงทุนและพัฒนาในด้านทุนมนุษย์ (Human capital investment and development)</td><td>การศึกษาช่วงแรก และการเลี้ยงดู (Early childhood education and care: ECEC)</td><td>การออมหลากหลายช่องทาง (Various channel of savings)</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="3">การศึกษาที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การฝึกหัดงาน การฝึกอบรม และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ((Formal and informal educations, apprenticeship, training, lifelong learning)</td></tr>
<tr><td>การส่งเสริมสุขภาพก่อนและหลังคลอด (Pre-and-post natal health promotion)</td><td colspan="2">การส่งเสริมสุขภาพ การบริการทางการแพทย์ การฟื้นฟูสุขภาพ และการชดเชย (Health promotion, medical service, rehabilitation and compensation)</td></tr>
<tr><td></td><td>แผนงานที่ทำให้ตลาดแรงงานตื่นตัว (ALMP) – การฝึกทักษะใหม่ และการเพิ่มเติมทักษะ, การฝึกอบรมทางอาชีพ (re-skilling and up-skilling, vocational training)[๗๕]</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td rowspan="2">การกระตุ้นตลาดแรงงานและมาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Activation of labour market and other measurements)</td><td></td><td>แผนงานที่ทำให้ตลาดแรงงานตื่นตัว (ALMP) – การจ้างงานและการช่วยเหลือเพื่อการกลับไปมีงานทำ, สิ่งจูงใจ (employment and reemployment assistance, incentives)</td><td></td></tr>
<tr><td></td><td>นโยบายเพื่อการกลับมารวมตัวของครอบครัวและผลประโยชน์ของการทำงานที่เชื่อมต่อกับการดูแลครอบครัว (Policies for work-family reconciliation and workfare benefits)</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="4"></td></tr>
</table>

[๗๕] ALMP = Active Labor Market Programs คือ แผนงานที่ทำให้ตลาดแรงงานตื่นตัว อันเป็นการแทรกแซงตลาดแรงงานเพื่อช่วยให้ผู้คนที่ไม่เคยทำงานและผู้ว่างงานหางานทำได้โดยสะดวกและมีสิ่งจูงใจให้

กลยุทธ์ (Strategy)	ก่อนและหลังการคลอดบุตร, วัยเด็ก และวัยหนุ่มสาว (Pre-and-post natal period, childhood and youth)	การก่อตั้งครอบครัว และการกลับคืนมาของความเป็นครอบครัว, และวัยทำงาน (Family formation and reconciliation, and working age)	วัยชราภาพ (Old age)
การตอบแทนซึ่งกันและกัน และการรวมเข้าด้วยกันทางสังคม (Reciprocation and social inclusion)	นโยบายเพื่อสนับสนุนมารดาที่ตั้งท้อง (Policies to support pregnant mothers)	การประกัน: ครอบครัว เด็ก การว่างงาน การเจ็บป่วย ผลประโยชน์การทุพพลภาพ) (Insurance: family, child, unemployment, sickness, disability benefits)	บำนาญชราภาพ การสนับสนุนรายได้ และการบริการผู้สูงอายุ (Pensions, supporting income and elderly service)
	เครือข่ายความปลอดภัย (การช่วยเหลือทางรายได้) และการบริการชุมชน (Safety nets (income assistance) and community service)		

ที่มา: ปรับปรุงและเพิ่มเติมโดยผู้เขียนจากองค์ประกอบของกลยุทธ์การลงทุนทางสังคม (Elements of a social investment strategy) นำเสนอโดย Thomas Leoni (๒๐๑๕) The social investment perspective as guiding principle for welfare state. WWW for Europe project. Funded by the European Community's Seventh Framework Programme, p.17

กรอบการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์การลงทุนทางสังคมที่มีการลงทุนในมนุษย์อย่างแข็งแรงอยู่ในนั้น สะท้อนถึงวิภาษวิธีของการอยู่ร่วมกันระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ให้คุณค่ากับทุนมนุษย์รายคน ผลประโยชน์ทางธุรกิจของสถานประกอบการ และเศรษฐกิจส่วนรวมกับการพัฒนาทางสังคมที่ให้คุณค่ากับการรวมไว้ซึ่งโอกาสในการเข้าร่วมและการแจกจ่ายผลประโยชน์ของการพัฒนาที่ทั่วถึงแก่ผู้คนอื่น ๆในสังคมโดยรวม จึงดูเหมือนจะเป็นกลยุทธ์เชิงรุกที่เหมาะสมอยู่ไม่น้อย แม้ว่าจะยังไม่ใช่กรอบเชิงกลยุทธ์ที่ดีที่สุดก็ตาม แต่ถือว่าใช้ได้ในระดับหนึ่ง ในการที่รัฐสวัสดิการร่วมสมัยพึงดำเนินการ และกำหนดชุดนโยบายที่สอดรับกันในแต่ละช่วงวัยของประชากรและคนทำงาน แต่เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วก็คงจะพบกับจุดอ่อนให้ต้องปรับปรุงแก้ไขต่อไป

๙. การลงทุนในมนุษย์กับการลงทุนทางสังคมของประเทศไทย

ในส่วนนี้ เป็นการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการลงทุนเพื่อพัฒนามนุษย์ไทย ในสองส่วนพื้นฐานที่สำคัญนั้น คือ ด้านการศึกษาและด้านสุขภาพ และการวิเคราะห์ (เบื้องต้น) ถึงการลงทุนด้านสวัสดิการสังคมในฐานะตัวแทนการลงทุนทางสังคมของประเทศไทย ในรอบ ๕-๑๐ ปีที่ผ่านมา

๙.๑ การลงทุนด้านการศึกษา: ข้อมูลบางประการเพื่อประการพิจารณา

ประเทศไทยในรอบ ๑๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๖๑) ที่ผ่านมา มีการลงทุนด้านการศึกษามากขึ้น โดยในปี ๒๕๖๑ มีการลงทุน ๘๑๖,๔๖๓ ล้านบาท ขณะที่ ๑๐ ปี ก่อนหน้า คือ พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงทุนไป ๕๖๐,๔๗๙ ล้านบาท และในเชิงรายจ่ายต่อหัวในช่วง ๑๐ ปี ที่ผ่านมา พบว่าเพิ่มขึ้นถึงเกือบ ๕๐% แต่แม้ว่าการใช้จ่ายมีมากขึ้น แต่คุณภาพก็ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และพบความเหลื่อมทางการศึกษาล้ำยังมีสูง[๗๖] ทั้งนี้ ในจำนวนเงินลงทุนทั้งหมด ๘๑๖,๔๖๓ ล้านบาท นั้น แยกเป็นของภาครัฐ ๖๑๘,๔๒๗ ล้านบาท (๗๖%) ส่วนอีก ๑๙๘,๐๓๖ ล้านบาท (๒๔%) เป็นรายจ่ายของภาคครัวเรือนและภาคเอกชน

ภาครัฐได้สนับสนุนด้านการศึกษาถึง ๓/๔ ของรายจ่ายงบประมาณทั้งหมด และให้งบประมาณการศึกษาสูงเป็นอันดับแรก คือร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณแผ่นดิน และนับตั้งแต่มีแผนปฏิรูปการศึกษาเมื่อปี ๒๕๔๒ และงบประมาณของภาครัฐที่ลงทุนไป ๖๑๘,๔๒๗ ล้านบาทต่อปี ในรอบสิบปีดังกล่าวนั้น ส่วนใหญ่ทุ่มให้กับการศึกษาขั้นพื้นฐานมากกว่า ๓๐๓,๗๕๙ ล้านบาท ในระดับอนุบาลจนถึงมัธยมปลาย โดยรายการค่าใช้จ่ายที่มากที่สุดคือ การผลิตนักเรียนและบัณฑิต สูงสุดถึง ๗๕๖๑๘,๔๒๗ หรือ ๗๕% ของรายจ่ายทั้งหมด และในจำนวนนี้เป็นค่าจ้างครูและบุคลากรทางการศึกษาที่คิดเป็นสัดส่วนรายจ่ายที่ค่อนข้างสูง และในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ ได้พบว่างบประมาณรายที่มีวัตถุประสงค์ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาไม่มากนักและมีแนวโน้มลดลง โดยในปีงบประมาณ ๒๕๖๑ มีมูลค่ารวม ๑๘,๖๘๓ ล้านบาท ลดจากปี ๒๕๕๙ ที่มีจำนวน ๒๘,๐๐๐ ล้านบาท

แม้ว่ารัฐได้ลงทุนค่อนข้างสูงมากขึ้น แต่ปรากฏว่ายังมีความเหลื่อมล้ำสำคัญ เช่น โรงเรียนในเขตเทศบาลจะมีคุณภาพสูงกว่าโรงเรียนนอกเขตเทศบาล หรือถ้าเด็กอยู่ในจังหวัดที่มีฐานะดีกว่า คะแนนเฉลี่ยก็จะสูงกว่า ซึ่งเรื่องนี้เป็นข้อเท็จจริงที่สังคมรับรู้ร่วมกันมานาน เด็กในโรงเรียนขนาดเล็ก คุณภาพการเรียนและผลสอบโอเน็ตจะต่ำกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ ผู้ปกครองที่มีฐานะจึงนิยมให้บุตรหลานเข้าโรงเรียนขนาดใหญ่ และทำให้โรงเรียนขนาดใหญ่ขยายตัวขึ้นเรื่อย ๆ ส่วนโรงเรียนขนาดเล็กมักจะหดตัวเล็กและมีภาระในการดูแลเด็กที่มีฐานะยากจนที่โรงเรียนยังมีปัญหาคุณภาพทางการศึกษา

---

[๗๖] โครงการวิจัยพัฒนาระบบบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ (National Education Accounts: NEA) จัดทำโดยสำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภายใต้การสนับสนุนของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) รศ.ดร.ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในฐานะหัวหน้าโครงการวิจัย. วันสืบค้น ๕ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก https://waymagazine.org/national-education-accounts/

ข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูปการจัดการศึกษา มีการนำเสนอไว้ดังนี้[๗๗]

๑) ปรับสูตรการจัดสรรงบประมาณใหม่ ที่เน้นรายหัวเด็กเป็นตัวตั้ง โดยคำนึงถึงบริบทและความต้องการของพื้นที่ที่มีค่าครองชีพไม่เท่ากัน รวมทั้งต้องสอดคล้องกับขนาดโรงเรียนด้วย

๒) กระจายงบการศึกษาให้ท้องถิ่นบริหารเอง เพื่อแก้ปัญหาได้ตรงจุด

๓) แสดงการจัดทำบัญชีรายจ่ายการศึกษาให้ทราบว่ามีการจัดสรรงบประมาณไปในกิจกรรมใดบ้าง จังหวัดใดได้มากหรือได้น้อย และเข้าถึงกลุ่มประชากรใดบ้าง เพื่อให้เกิดการทบทวนการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างเสมอภาคมากขึ้น

การผลิตคนเพื่อป้อนอุตสาหกรรมไทยในปัจจุบัน ก็พบว่าคุณภาพของแรงงานที่ผ่านสถาบันการศึกษาเพื่อทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม มีในระดับปานกลาง สถานประกอบการต้องไปทำการฝึกอบรมแรงงานของตนอีกประมาณหนึ่งปีจึงจะสามารถทำงานได้ตามที่ธุรกิจต้องการ ดังที่พบในอุตสาหกรรมรถจักรยานยนต์[๗๘] สะท้อนว่าการลงทุนของรัฐในการเตรียมกำลังแรงงานป้อนอุตสาหกรรมยังไม่มีคุณภาพสูงเพียงพอการร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลด้านแรงงาน สถาบันการศึกษา และอุตสาหกรรม จำเป็นต้องปรับปรุงใหม่ ไม่ทำแบบเดิมๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา กับสถานประกอบการ เพื่อผลิตคนให้ตรงกับปริมาณและคุณภาพที่กำลังขาดแคลนในอุตสาหกรรม

๙.๒ การลงทุนด้านสุขภาพ: ข้อมูลบางประการเพื่อประการพิจารณา

การลงทุนด้านสุขภาพของประเทศไทย[๗๙]ในปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ ๔ ของ GDP[๘๐] โดยดำเนินจริงจังมากขึ้นหลังจากการประกาศใช้ พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ และการจัดตั้งจัดตั้งกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตามกฎหมายนี้ และผู้ที่อยู่ในแวดวง

---

[๗๗] เพิ่งอ้าง

[๗๘] Chanapai and Suttawet, (2020).

[๗๙] การลงทุนด้านสุขภาพนี้ กล่าวในนามเดียวกับค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ซึ่งอาจไม่แม่นตรงเสียทีเดียว เพราะค่าใช้จ่ายย่อมมีทั้งการลงทุนและการบริโภค แต่เนื่องจากข้อมูลที่สืบค้นได้มีจำกัด ไม่มีการแยกแยะว่าค่าใช้จ่ายด้านการลงทุนเท่าใด และด้านการบริโภคเท่าใด จึงต้องกล่าวอย่างอนุโลมว่าค่าลงทุนกับค่าใช้จ่ายเป็นสิ่งเดียวกัน

[๘๐] Thailand, Global Health Expenditure Data Base. retrieved on Aug 8, 2021, from https://apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/en (ข้อมูลของ WHO นี้ คือ ร้อยละ ๔ ของ GDP ต่างเล็กน้อย คือ ร้อยละ ๓.๗๙ ของ GDP จากข้อมูลของธนาคารโลก ตามที่เสนอในหัวข้อ ๕.๒ การลงทุนด้านสุขภาพ ซึ่งเป็นข้อมูลที่ธนาคารโลกเผยแพร่ แม้ว่าจะอ้างจาก WHO แล้วก็ตาม)

หลักประกันสุขภาพแห่งชาติยืนยันว่าเป็นการลงทุนด้านสุขภาพที่คุ้มค่า คือเกิดผลลัพธ์เชิงบวกด้านสุขภาพ เพิ่มการเข้าถึงการรักษาและบริการสาธารณสุขที่จำเป็นของคนไทยทั่วประเทศ ลดอัตราการเจ็บป่วยและเสียชีวิตอันเกิดจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม และส่งผลให้รายจ่ายด้านสุขภาพของครัวเรือนลดลงอย่างเห็นได้ชัด ข้อมูลสนับสนุนความสำเร็จสรุปได้คือ[๙๑]

๑) จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี ๒๕๖๐ พบว่า “ครัวเรือนที่เคยพบกับวิกฤตทางการเงินในการจ่ายค่ารักษาพยาบาลแก่สมาชิกของครอบครัว ลดลงจากร้อยละ ๔.๐๖ (หรือ ๖.๖ แสนครัวเรือน จากทั้งหมด ๑๖.๓ ล้านครัวเรือน) จากที่เคยเป็นใน พ.ศ. ๒๕๔๕ เหลือร้อยละ ๒๐๙ (หรือ ๔.๔ แสนครัวเรือน จาก ๒๑.๔ ล้านครัวเรือน) และครัวเรือนที่กลายเป็นครัวเรือนยากจนลง ภายหลังจากการจ่ายค่ารักษาพยาบาล จากร้อยละ ๑.๓๓ (หรือ ๒.๒ แสนครัวเรือน) ในปี ๒๕๔๕ เหลือเพียงร้อยละ ๐๒๙ (หรือ ๖ หมื่นครัวเรือน) ในปี ๒๕๖๐” ดังนั้นโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติอันเป็นการลงทุนด้านสุขภาพแก่ประชาชนของรัฐ ช่วยให้จำนวนครัวเรือนที่ต้องขายทรัพย์สินหรือเป็นหนี้สินกู้ยืมเงินถึงขั้นล้มละลายเพื่อรักษาตนเองหรือคนในครอบครัว จากโรคที่มีค่าใช้จ่ายสูงและโรคเรื้อรังลดลงอย่างมาก ทำให้เกิดความมั่นคงของชีวิตในหลายครอบครัว และมีเงินเหลือพอใช้จ่ายเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตของสมาชิกในครอบครัวในด้านต่าง ๆ มากขึ้น

๒) แต่กระนั้น แม้ว่าภาพรวมรายจ่ายด้านสุขภาพของประเทศ จะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก ๒๐๑,๖๗๙ ล้านบาท ในปี ๒๕๔๕ เป็น ๖๒๑,๔๗๑ ล้านบาท ในปี ๒๕๖๐ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๔.๐๒ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ทั้งนี้ ในปี ๒๕๖๐ ภาครัฐได้จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งให้แก่ประชาชนทั่วไป (ส่วนใหญ่คือแรงงานนอกระบบและเกษตรกร) จำนวน ๑๖๙,๗๕๒ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๖.๒ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งประเทศ แต่ก็เพียงร้อยละ ๐.๐๔ ของจีดีพี ซึ่งน้อยกว่าประเทศที่พัฒนาแล้วจำนวนมาก นอกเหนือจากนี้เป็นการใช้จ่ายด้านสุขภาพให้แก่แรงงานกลุ่มที่อยู่ในการจ้างงานในระบบ

๓) ใน ค.ศ. ๒๐๒๑ (พ.ศ. ๒๕๖๔) นิตยสาร CEO World ได้จัดลำดับประเทศไทยเป็นที่ ๑๓ ของการมีระบบสุขภาพที่ดีที่สุดในโลก โดยประเทศไทยได้คะแนน ๕๙.๕๒ จากคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน ตามองค์ประกอบดังนี้ โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ๙๘.๗ การให้บริการเวชภัณฑ์ (Medicine availability) ความพร้อมของรัฐบาล (Government readiness) ๙๖.๑ และต้นทุน (cost) ๙๔.๙๙ แสดงถึงว่า และผู้ประกอบวิชาชีพแพทย์ (Professionals)

---

[๙๑] ดูประกอบ เรื่อง การลงทุนด้านสุขภาพโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง โดย : นพ.ปิยะสกล สกลสัตยาทร, วันสืบค้น ๘ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.matichon.co.th/news-monitor/news_1265006

๒๙.๐๕ แสดงถึงว่าประเด็นผู้ประกอบวิชาชีพแพทย์ อันหมายถึงปริมาณแพทย์ที่ยังมีน้อยเป็นตัวฉุดคะแนนรวมเฉลี่ยลงต่ำ[๘๒]

๔) ข้อที่น่าสังเกตคือ ประเทศไทยใช้จ่ายงบประมาณด้านการแพทย์มากขึ้น และได้คะแนนหลายด้านในระดับสูงก็จริง แต่อาจมิใช่เป็นการลงทุนด้านสุขภาพที่สูงขึ้นอย่างพึงประสงค์ อันทำให้ประชาชนแข็งแรงและมีสุขภาพดีโดยตรง เนื่องจากค่าใช้จ่ายจำนวนมากเป็นการรักษาโรคและการเจ็บป่วย มิใช่การทำให้สุขภาพแข็งแรง ซึ่งนี่เป็นข้อกังขาและควรรู้ว่า ค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุนด้านสุขภาพให้ร่างกายแข็งแรงเป็นปกติที่พึงเน้นการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค กับการบริโภคบริการทางการแพทย์เพื่อแก้ปัญหาการเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นแล้วจะต้องมีตัวเลขที่แยกออกมาให้เห็นชัดเจนว่าอะไรคืออะไรกันแน่

๙.๓ การวิเคราะห์การลงทุนทางสังคมของประเทศไทย

การลงทุนทางสังคมจำเป็นต้องพิจารณาในด้านสวัสดิการสังคมทุกแขนงในฐานะตัวแทนนโยบายด้านสังคมที่เป็นจริง ค่าใช้จ่ายทางสังคมจึงย่อมเกี่ยวข้องกับกิจกรรมในแบบแผนการประกันสังคม การบริการสังคม และการสังคมสงเคราะห์ และการผสมผสานระหว่างสองหรือสามแบบแผนข้างต้นในบริบท กลุ่มคน หรือพื้นที่ต่างๆ โดยในรายละเอียดจะครอบคลุมถึงเรื่องรายจ่ายในด้านต่อไปนี้ เช่น สุขภาพ การเจ็บป่วย การศึกษา การมีงานทำที่อยู่อาศัย การช่วยเหลือในกระบวนการยุติธรรม นันทนาการ การชราภาพ การสงเคราะห์เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและความเดือดร้อนพิเศษ เป็นต้น[๘๓] โดยอาจอาศัยงบประมาณแผ่นดินของรัฐ และหรือการสมทบจากประชาชนหรือแรงงานหรือชุมชน ประกอบกัน

อย่างไรก็ตาม ในแง่ของงบประมาณแผ่นดิน ค่าใช้จ่ายด้านสังคมของประเทศไทยในระยะหลังๆ สูงมากขึ้นๆ แต่เนื่องจาก ฐานข้อมูลด้านสังคมและสวัสดิการสังคมยังไม่มีการจัดเก็บที่ครอบคลุมด้านต่างๆ ตามหลักวิชาด้านนโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม และทั่วถึงในทุกกลุ่มประชากรเพียงพอ ทำให้การพิจารณาความชัดเจนเรื่องการลงทุนทางสังคมของประเทศไทย จึงเป็นเพียงการเห็นภาพแบบคร่าวๆ เท่านั้น ดังข้อมูลตัวอย่างตามตารางที่ ๔

---

[๘๒] ดูประกอบเรื่อง Countries With The Best Health Care Systems, 2021, retrieved on Aug, 7, 2021, from https://ceoworld.biz/2021/04/27/revealed-countries-with-the-best-health-care-systems-2021/

[๘๓] การจำแนกรายการด้านสวัสดิการสังคมเป็นเรื่องมุมมองทางวิชาการประกอบอยู่ด้วย จึงอาจมีการจำแนกที่แตกต่างกัน เช่น Richard Hoefer (๒๐๑๓) จำแนกค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมเป็นสี่กลุ่ม คือ 1) สุขภาพ การแพทย์ และโภชนาการ 2) การประกันการเกษียณอายุและความทุพพลภาพ 3) การรักษารายได้และสวัสดิการ และ 4) การศึกษา) ซึ่งสามารถเปรียบเทียบภาครัฐกับเอกชนได้ (ดูประกอบใน Richard Hoefer, (2013), “Social Welfare Expenditures locked”. retrieved on Aug. 12, 2021, from https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199975839.013.372Published online: 11 June 201 วันสืบค้น ๑๒ สิงหาคม ๒๕๖๔) และในด้านโภชนาการหรืออาหารในหลายประเทศมีการรวมเป็นค่าใช้จ่ายทางสังคม แต่ประเทศไทยมักจะไม่นำมารวม อาจเป็นเพราะการอุดหนุนของรัฐด้านอาหารแก่ประชาชนไม่มากนัก แต่ก็มีบ้างเช่นกรณีนมโรงเรียนสำหรับเด็ก

ตารางที่ ๔ งบประมาณรายจ่าย จำแนกตามลักษณะงาน ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ – ๒๕๖๐ (ล้านบาท)p

ลักษณะงาน	2556 (2013)	2557 (2014)	2558 (2015)	2559 (2016)	2560 (2017)
รวมทั้งสิ้น	**2,400,000**	**2,525,000**	**2,575,000**	**2,720,000**	**2,733,000**
๑) การบริหารทั่วไปของรัฐ	499,394.2	580,194	567,405.8	586,368.6	601,006.8
๒) การป้องกันประเทศ	178,441	182,149.7	192,190.7	205,375.8	211,125.6
๓) การรักษาความสงบภายใน	144,820.6	149,141.8	158,290.3	175,077.4	172,482.5
๔) การเศรษฐกิจ	471,491.8	530,060.5	549,892.1	568,481.6	543,852.5
๕) การสิ่งแวดล้อม	2,171.3	3,102.8	3,991.5	6,947.3	6,846.5
๖) การเคหะและชุมชน	133,021.4	67,070.3	59,783.7	67,963.3	75,059.8
๗) การสาธารณสุข	254,947.3	252,996.3	261,367.5	274,231.2	294,779.9
๘) การศาสนา วัฒนธรรม และนันทนาการ	20,055.1	24,632.9	21,818.8	21,553.6	20,556.2
๙) การศึกษา	493,892	518,519.1	532,416.7	549,708.1	536,697
๑๐) การสังคมสงเคราะห์	201,765.3	217,132.6	227,842.9	264,293.1	270,593.2

ที่มา: สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี (๒๕๖๐) [๙๔]

จะเห็นได้ว่างบประมาณด้านสังคมของไทยในปีล่าสุดที่พบข้อมูลเชิงเปรียบเทียบนี้ คือ พ.ศ. ๒๕๖๐ เรียงตามลำดับจากมากไปน้อย คือ ๑) การศึกษา ๒) สาธารณสุข ๓) การสังคมสงเคราะห์ ๔) การเคหะชุมชน ๕) การศาสนา วัฒนธรรม และนันทนาการ และ ๖) การสิ่งแวดล้อม โดยงบประมาณด้านการศึกษาและสาธารณสุข งบประมาณดังกล่าวสูงกว่าการป้องกันประเทศและการรักษาความสงบภายใน แต่ก็น้อยกว่าด้านเศรษฐกิจประมาณครึ่งหนึ่ง

---

[๙๔] หมายเหตุ: (๑) P คือ ตัวเลขเบื้องต้น, (๒) ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เป็นต้นไป สำนักงบประมาณได้ปรับปรุงหลักการจำแนกงบประมาณรายจ่าย จากที่เคยใช้หลัก อ้างจาก สำนักงานสถิติแห่งชาติ “งบประมาณรายจ่าย จำแนกตามลักษณะงาน ปีงบประมาณ 2556 - 2560 : ทั่วราชอาณาจักร”, วันสืบค้น ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก http://service.nso.go.th/nso/web/statseries/statseries24.html และดูประกอบ หัวข้อ ๑๙. สถิติการคลัง สำนักงานสถิติแห่งชาติ, วันสืบค้น ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/19.aspx

นอกจากนี้ ในภาพที่กว้างขึ้น ในปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๓/๒๕๖๔ คนไทยที่มีรายได้และผู้ที่มีรายได้หลังหักค่าลดหย่อนต่าง ๆ ถึงระดับสามารถจ่ายภาษีรายได้บุคคลประจำปีได้จริง มีอยู่เพียง ๔-๕ ล้านคนเท่านั้น (มีรายได้ถึงและยื่นจ่ายภาษี ๘-๑๐ ล้านคน แต่จ่ายจริงหายไปร่วมครึ่งหนึ่งหรือกว่าครึ่งหนึ่ง) จากกำลังแรงงานประมาณ ๓๘ ล้านคน หรือประมาณร้อยละ ๑๑-๑๒ ของกำลังแรงงานเท่านั้น เพราะคนทำงานส่วนใหญ่ประมาณ ๒๔-๒๕ ล้านคนอยู่นอกระบบภาษี โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบและผู้ประกอบอาชีพอิสระส่วนใหญ่ ไม่มีการแสดงรายได้และไม่ยื่นชำระภาษี และในกำลังแรงงานที่สามารถทำงานได้นั้น ก็ยังมีผู้มีรายได้ต่อปีต่ำจำนวนมาก เช่น มีรายได้ไม่ถึง ๑.๕ แสนบาท ร่วม ๗-๘ ล้านคน จึงไม่ต้องจ่ายภาษี หรือมีรายได้เกิน ๑.๕ แสนบาท/ปี แต่ได้รับลดหย่อนต่าง ๆ จนไม่ต้องเสียภาษี ก็อีกหลายล้านคน อันรวมอยู่ในกลุ่มคนยากจนและมีรายได้ต่ำ ผู้ใช้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่รับเงินเสริมรายได้พื้นฐานแบบถ้วนหน้า (Universal Basic Income: UBI) ๑๓-๑๔ ล้านคน ในทุกวันนี้ด้วย แต่รวม ๆ กันแล้ว ก็มีแรงงานไทยถึง ๓๓-๓๔ ล้านคน ที่ไม่ต้องจ่ายภาษีรายได้บุคคลประจำปีแต่อย่างใด ผู้คนเหล่านี้ทั้งหมด จึงเป็นกลุ่มที่สมควรให้ความสนใจอย่างยิ่ง ในเชิงการลงทุนทางสังคมควบคู่กับการพัฒนาทุนมนุษย์ด้วย[๙๕] เพราะหากทุกคนที่เป็นกำลังแรงงานสามารถได้รับการพัฒนาในทางทุนมนุษย์อย่างมีศักยภาพสูง และมีตำแหน่งงานในตลาดแรงงานที่มากพอรองรับแล้ว ก็จะสามารถทำงานที่สร้างผลผลิตแก่ประเทศ และมีรายได้ถึงขั้นที่จะจ่ายภาษีได้ตามเกณฑ์ และรัฐสวัสดิการไทยก็จะมีเงินทุนในระบบเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องและมากพอ ในการใช้เพื่อการลงทุนในมนุษย์ทุกช่วงวัย พร้อมกับการใช้เพื่อการลงทุนทางสังคมอย่างสัมพันธ์กัน การยกระดับคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนทุกภาคส่วน ก็จะเป็นไปได้อย่างพึงประสงค์และยั่งยืน

๑๐. อภิปรายและสรุป และข้อเสนอแนะ

๑๐.๑ อภิปรายและสรุป

จากข้อมูลเกี่ยวกับการลงทุนในมนุษย์ทั้งในด้านการศึกษาและสุขภาพ ดังข้อมูลที่นำเสนอให้เห็นนั้น (ตามหัวข้อ ๙. การลงทุนในมนุษย์กับการลงทุนทางสังคมเพื่อการเสริมสร้างรัฐสวัสดิการไทย) ก็นับว่าประเทศไทยกำลังเดินถูกทางในแง่ความจริงจังมากขึ้น ในการ

---

[๙๕] ดูประกอบเรื่อง สถิติแรงงาน ใน http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/02.aspx, เงินเดือนเท่าไหร่ถึงจะต้องเสียภาษี?, วันสืบค้น ๓ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.moneybuffalo.in.th/tax/เงินเดือน-เสียภาษี, ผู้มีเงินได้มีสิทธิหักลดหย่อนอะไรได้บ้าง?. วันสืบค้น ๓ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.rd.go.th/557.html https://www.rd.go.th/557.html และ ภาษีไปไหน?. วันสืบค้น ๓ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก https://govspending.data.go.th/dashboard/5

ลงทุนจากงบประมาณต่อทุนมนุษย์ทั้งสองด้าน และในความสัมพันธ์กับการลงทุนทางสังคม อันควรจะทำให้ประชากรไทยและผู้ที่อยู่ในวัยทำงานมีศักยภาพสูง เพื่อผลิตภาพสูงของการผลิตสินค้าและบริการในสาขาอุตสาหกรรมและบริการต่าง ๆ และการเกื้อกูลและเข้าร่วมของผู้คนต่าง ๆ อย่างทั่วถึง และไม่ตกหล่น อันเป็นการเสริมสร้างความแข็งแกร่งและได้ผลในระยะยาว ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมไปในตัวของประเทศ ภายใต้อุดมคติแห่งรัฐสวัสดิการ

อย่างไรก็ตาม เรายังต้องสืบค้นต่อไปว่า ผลลัทธ์ของการลงทุน (Investment results) ในเชิงคุณภาพชีวิตของประชาชน และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้ผลจริงในเรื่องอะไรอย่างไร และมากน้อยเพียงใด เพราะมันยังน่าฉงนอยู่มิใช่น้อยเลยเช่นกันก็คือ ทำไมผลิตภาพการผลิตของประเทศไทยในรอบเกือบ ๓๐ ปีที่ผ่านมา แม้ว่าจะเพิ่มขึ้น แต่ก็ไม่มาก เช่น ประสิทธิภาพการผลิตรวม ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๕๗ เพิ่มขึ้นเฉลี่ยเพียงปีละ ร้อยละ ๑.๗๖[๙๖] ซึ่งนับว่าเป็นการเพิ่มขึ้นในอัตราต่ำ หรือว่านวัตกรรมทางเทคโนโลยีในประเทศยังไม่ได้รับการเอามาใช้ ควบคู่กับการพัฒนาทุนมนุษย์อย่างเหมาะสมและเต็มที่ และทำไมประเทศไทยยังถูกจัดว่าเป็นประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาในลำดับต้น ๆ ของโลก เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ทุนมนุษย์มีความสำคัญต่อตัวคนทำงานรายบุคคล ความรุ่งเรืองของประเทศ และความเป็นรัฐสวัสดิการอย่างแน่แท้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทุนความรู้ (และทักษะ) และทุนสุขภาพ แต่การมุ่งที่จะลงทุนหรือพัฒนาทุนมนุษย์อย่างเดียวย่อมไม่พอที่จะสร้างความสำเร็จของการพัฒนา ประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องจัดการปัจจัยต่าง ๆด้วย ทั้งทุนกายภาพ การสนับสนุนทางการเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสัมพันธ์กับการลงทุนทางสังคมที่ครอบคลุมและสนับสนุนการลงทุนในมนุษย์ตลอดช่วงชีวิตของประชาชน และประเทศไทยก็กำลังดำเนินการไปสู่ทิศทางดังกล่าว

๑๐.๒ ข้อเสนอแนะ

๑) เงินทุนด้านสังคมและสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน นอกจากงบประมาณแผ่นดินประจำปีแล้ว ยังมีอยู่ในรูปกองทุนสวัสดิการขนาดใหญ่ตามกฎหมายร่วมสิบกองทุน (ยังไม่รวมกองทุนของชุมชนทั้งหลายทั่วประเทศ) รวมทั้งเงินทุนที่ไม่ได้เข้ารัฐหรือกองทุนทางสังคมดังกล่าว แต่เป็นเงินเฉพาะตนที่ใช้ออกไป แล้วได้รับการลดหย่อนภาษีเพื่อวัตถุประสงค์ทางสังคมโดยองค์การและบุคคลต่าง ๆ (Tax Breaks for Social Purposes: TBSP) ด้วย การใช้เงินเหล่านี้ จึงต้องจัดการให้สัมพันธ์และเกื้อกูลกัน คือ ระหว่างเงินภายนอกกองทุนกับภายในกองทุนและเงินเฉพาะตนในแต่ละปี เพื่อการลงทุนและพัฒนาทุนมนุษย์ที่ได้ผล ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ครอบคลุมแก่ประชากรในสามระยะ คือ

---

[๙๖] Productivity Intelligence Unit, อ้างแล้ว, หน้า ๕.

ก่อนการเป็นแรงงาน ขณะเป็นแรงงาน และหลังการพ้นชีวิตการทำงานในฐานะผู้ชราภาพ

๒) การใช้งบประมาณแผ่นดินด้านสังคม อันครอบคลุมค่าใช้จ่ายในทางสวัสดิการสังคมในทุกแบบแผน ควรสัมพันธ์ในทางบวกกับมูลค่า GDP จากปัจจุบันประมาณร้อยละ ๔-๕ ของ GDP ควรปรับเพิ่มขึ้นทุกปี อย่างมีแผนการ เช่น เพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ ๐.๕ ในแต่ละปี จนกระทั่งใกล้เคียงกับระดับเฉลี่ยระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้ว คือร้อยละ ๒๕-๓๐ ของ GDP อย่างไรก็ตาม เงินงบประมาณแผ่นดินที่ใช้จ่ายไปนั้น ควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษในเชิงนัยของการลงทุนที่สูงกว่าการบริโภคอย่างตรวจวัดได้

๓) ในบรรดากองทุนสวัสดิการต่าง ๆ นั้น มีเงินรวมกันกว่าห้าล้านล้านบาท การใช้จ่ายเงินจากกองทุนเหล่านี้ แม้จะมีนัยการใช้เพื่อการบริโภคค่อนข้างสูง แต่ก็ควรเพิ่มนัยของการลงทุนในมนุษย์ให้มากขึ้นด้วยในอนาคต ซึ่งจะเป็นการจัดการบำบัดความจำเป็นเฉพาะหน้าที่คำนึงถึงการใช้เพื่อบ่มเพาะศักยภาพและคุณค่าประชาชนและแรงงานในระยะยาวด้วย อันจะทำให้เงินทุนไหลกลับเข้ามาในกองทุนจากการทำงานของแรงงานที่มีสมรรถนะสูงและสุขภาพดี อย่างไม่ขาดสาย และรัฐสวัสดิการไทยจะมีความมั่นคงและยั่งยืน

๔) กองทุนประกันสังคมของประเทศไทยใหญ่ที่สุด และมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจมากที่สุด ในบรรดากองทุนทางสวัสดิการทั้งหลาย ก็ควรได้รับการขยายให้มีสิทธิประโยชน์ที่ส่งเสริมการพัฒนาทุนมนุษย์ในทางการศึกษาและฝึกอบรมทักษะแรงงานในเชิงระดับการศึกษาและหลักสูตรต่าง ๆ ที่ทันต่อการเปลี่ยนปลงของตลาดแรงงาน ซึ่งปัจจุบันยังไม่มี เว้นแต่เรื่องการฝึกอบรมเพื่อเข้างานใหม่จากการว่างงานเท่านั้น เช่น โดยควรจัดตั้งเป็นกองทุนย่อยเพื่อพัฒนาการศึกษาและส่งเสริมการเรียนรู้ขึ้นในกองทุนประกันสังคม ให้สามารถจ่ายค่าบำรุงการศึกษาของบุตรผู้ประกันตนจนจบอุดมศึกษา เพราะรัฐธรรมนูญปัจจุบันบัญญัติให้รัฐจัดให้มีการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ๑๒ ปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียน (คือ อนุบาล) จนถึงการศึกษาภาคบังคับ (คือมัธยมศึกษาปีที่ ๓) และให้ใช้เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้เพิ่มเติมของแรงงานในสถานประกอบการและแรงงานนอกระบบ ทั้งในเชิงการศึกษาต่อที่สูงขึ้น การศึกษาเป็นการเฉพาะหลักสูตรและการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้อีกด้วย โดยอย่างน้อยมีรัฐ แรงงาน และผู้ประกันตนร่วมกันสมทบกองทุนย่อยใหม่นี้

๕) การลงทุนด้านสุขภาพประกอบกับการได้รับการศึกษาและเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี จะต้องไม่เพียงทำให้คนไทยมีสุขภาพดีไม่เจ็บป่วยเท่านั้น แต่สมควรพิจารณาถึงความฉลาดและจริยธรรมในการดำรงชีวิต ซึ่งต้องพัฒนากันตั้งแต่เด็กอยู่ในครรภ์มารดา ฉะนั้น เมื่อมารดาอุ้มท้อง เธอก็ควรได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายและอุปกรณ์เพื่ออาหารการกินสำหรับบำรุงครรภ์ การเรียนรู้เกี่ยวกับการเลี้ยงดูเด็กโดยพ่อแม่ การพัฒนาสติปัญญาและอารมณ์ที่ดีของเด็ก และการออกกำลังกายและการพักผ่อนของแม่ คือการดูแล

สุขภาพทั้งร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ของทั้งแม่และเด็ก ตั้งแต่ ๑-๒ เดือนแรก ที่ตั้งท้อง มิใช่ให้เงินช่วยเพื่อการคลอดบุตรเท่านั้น และเมื่อคลอดออกมาแล้ว เติบโตเป็นเด็ก เยาวชน ผู้ใหญ่ และคนชรา ร่างกายก็ควรแข็งแรงตลอดไป ไม่เป็นโรค ไม่เจ็บป่วย และไม่เกิดอุบัติเหตุ ทั้งด้วยการบริโภคอาหารที่อุดมสมบูรณ์ตามหลักโภชนาการ และการเสริมสร้างสุขภาพด้วยการออกกำลังกายและกิจกรรมอื่น ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการเจ็บป่วยที่จะทำให้ต้องสูญเสียเงินเพื่อการรักษาราคาแพง อันเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ และจะทำให้บุคคลมีศักยภาพที่จะเรียนรู้ คิด และพัฒนาสติปัญญา เพื่อสามารถสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ ในการทำงานและการมีชีวิตในสังคมในแง่มุมต่าง ๆ ที่หลากหลาย

๖) การช่วยเหลือประชาชนที่ยากจนและมีรายได้น้อยของรัฐบาลในปัจจุบันที่ผ่านกลไกการใช้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐนั้น ก็คือการลงทุนทางสังคมแฝงอยู่ด้วยเช่นกัน แต่ก็มีนัยของการเป็น “โรบินฮู้ด” อยู่มาก ฉะนั้นจึงสมควรต้องจำแนกแยกแยะให้กระจ่างชัดว่า อะไรคือค่าใช้จ่ายเพื่อเสริมการครองชีพหรือการบริโภค และอะไรคือการใช้จ่ายที่ประชาชนรับมาแล้ว พึงจ่ายไปในเชิงการลงทุนแก่ตนและครอบครัวได้บ้าง เพื่อเปลี่ยนภาระเป็นพลังทางเศรษฐกิจและสังคม จากเงินเสริมรายได้พื้นฐานแบบถ้วนหน้า (UBI) ที่ได้ช่วยทำให้เขาเหล่านี้มีศักยภาพแห่งทุนมนุษย์ของตนที่แข็งแรงขึ้นดังกล่าว เพื่อพ้นจากความยากจน และสามารถกลายเป็นผู้จ่ายภาษีเพื่อเติมเต็มเข้า “กระปุกออมสิน” ทั้งหลาย และกองกลางของประเทศ คือ จากจำนวนผู้ที่สามารถจ่ายภาษีรายได้บุคคลเพียง ๔-๕ ล้านคน/ปี ในปัจจุบัน กลายเป็นผู้ที่สามารถจ่ายภาษีได้ทั้งหมดของคนทำงานทั้ง ๓๘ ล้านคน/ปี ในอนาคตอันใกล้ คือควรตั้งเป้าหมายให้เป็นจริงภายในระยะเวลาที่กำหนดเป็นดีที่สุด เช่น ๑๐-๑๕ ปี นับจากนี้ไป มิใช่ใช้จ่ายในแนว UBI นี้ไปเรื่อย ๆ โดยไม่มีกรอบระยะเวลา อันจะทำให้ประชากรมีลักษณะการพึ่งพารัฐมากกว่าการช่วยตนเองได้ในที่สุด (แต่การสงเคราะห์ที่จำเป็นเมื่อประชาชนเดือดร้อนก็ยังคงมีต่อไป) โดยพึงต้องมีการออกกฎหมายและกฎเกณฑ์การจัดการวิถีสวัสดิการแห่งรัฐตามแนว UBI ในแบบทำลายล้าง (สิ่งที่ปฏิบัติผิด) อย่างสร้างสรรค์ (ด้วยการแก้ไขข้อผิดไปสู่การจัดการที่ถูกต้องกว่า) จากการทบทวนประสบการณ์ในปัจจุบัน และการมีดัชนีวัดความสำเร็จผลออกมาให้เห็นเป็นรายปีด้วย ไม่เช่นนั้นเงินให้เปล่าหรือการเก็บภาษีเชิงลบ (Negative income tax) ในแบบ UBI ก็จะไม่พอหรือไม่สามารถปรับเพิ่มขึ้นได้ เพราะรัฐยังคงเก็บภาษีได้น้อย และการปรับเพิ่มอัตราภาษีรายได้บุคคลในอัตราก้าวหน้าที่มีใช้อยู่แล้วในประเทศไทยให้สูงขึ้นไปอีกเพื่อกระจายความมั่งคั่งและลดความเหลื่อมล้ำในทางรายได้ ก็จะทำไม่ได้ อันจะทำให้ปริมาณเงินในกระปุกออมสินของประเทศ มีน้อยและไม่สามารถเพิ่มขึ้นเพื่ออนาคตรัฐสวัสดิการไทยที่มั่นคงและยั่งยืน

๗) การใช้ชีวิตอย่างมีระเบียบวินัยควบคู่กับการมีจริยธรรม และปฏิบัติธรรมตามหลักศาสนาหรือหลักอื่นใดที่ไม่ด้อยกว่าหลักศาสนาก็ตาม ย่อมเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของความสมบูรณ์ในความเป็นทุนมนุษย์ของคนไทย ที่ควรจะมีสมรรถนะสูงและเป็นผู้ดำรงตนไปสู่การมีชีวิตที่ประเสริฐ ในการทำงานอย่างเต็มที่ และใช้ชีวิตเพื่อประโยชน์ตน ครอบครัว และสังคมเพื่อบรรลุการมีชีวิตที่ประเสริฐดังกล่าว อย่างทั่วถึงพร้อมกันไป ฉะนั้น การลงทุนในมนุษย์ไทยจึงต้องพิจารณาให้ไกลไปกว่าการสร้างทุนมนุษย์ที่มีคุณค่า เพื่อความมั่งคั่งร่ำรวยเฉพาะตนและในทางเศรษฐกิจส่วนรวม แต่เป็นทุนมนุษย์ที่มีคุณค่าสูงในทางจิตใจและสังคมส่วนรวมตลอดอายุขัย และภายในโลกที่มีการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมหรือโลกสีเขียวที่ยั่งยืน ในแบบรัฐนิเวศน์สวัสดิการ (Green welfare state/Ecostate) ด้วย

๘) สังคมดิจิตัล (Digital society) และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างก้าวหน้าและรุนแรง (Technological disruption) ในปัจจุบัน กำลังทำให้ระบบการเรียนรู้ของผู้คนในสังคมมีการขยายตัวไปสู่การเรียนรู้ด้วยตนเองมากขึ้น โดยสถาบันการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่จัดการเรียนการสอนขั้นเหนือภาคบังคับ ต้องปรับตัวให้สอดรับกัน เช่น การจัดโปรแกรมการฝึกอบรมและเรียนรู้สั้น ๆ และตามที่ลูกค้าหรือสถานประกอบการต้องการ และสมควรมีหน่วยงานกลาง เช่น สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ กระทรวงแรงงาน ทำการสอบวัดความรู้เทียบเท่าให้กับผู้ที่เรียน แต่มีผลงานที่แสดงถึงการประสบความสำเร็จในการทำงานที่อยู่นอกสถาบันการศึกษาด้วย

๙) การวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาทุนมนุษย์ควรได้รับการส่งเสริมให้ครอบคลุมแง่มุมต่าง ๆ ในเชิงรัฐสวัสดิการที่เติบโต มั่นคง และยั่งยืน ทั้งการบริการสังคม การประกันสังคม การสังคมสงเคราะห์ และการผสมผสานแบบแผนเหล่านี้พื้นที่และบริบทต่าง ๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องการวิจัยด้านสุขภาพและการศึกษาของประชาชน ควรสนับสนุนทุนวิจัยที่มีมุมมองในเชิงการเชื่อมโยงระหว่างทุนมนุษย์กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ตรงเป้า รวมทั้งการจัดตั้งสถาบันด้านการวิจัยและพัฒนาทุนมนุษย์ในเชิงองค์การกลาง และส่งเสริมให้แข็งแกร่งในการทำงานวิจัยและพัฒนา

๑๐) ข้อมูลและฐานข้อมูลเกี่ยวกับการลงทุนในมนุษย์และการลงทุนทางสังคม และสวัสดิการสังคม ยังมีปัญหาหลายเรื่อง ทั้งในเชิงความแตกต่างและครอบคลุม คือ หน่วยงานจัดเก็บ ระบบแนวคิดในการนำเสนอ การจำแนกและประเภทข้อมูล การใช้ประโยชน์ได้และความทันสมัย ฉะนั้น สมควรมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลเชิงบูรณาการให้เป็นระบบตามช่วงชีวิตของบุคคล และมีกรอบแนวคิดการจัดทำฐานข้อมูลร่วมกัน โดยหน่วยงานต่าง ๆ สมควรร่วมมือกันแบบข้ามกระทรวง รวมทั้งมีหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติช่วยพัฒนาระบบฐานข้อมูลทุนมนุษย์ตามความต้องการของผู้ใช้ และสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างบูรณาการ

บรรณานุกรม

จีระ หงส์ลดารมภ์. (๒๕๖๔). “โลกาภิวัตน์ระลอกใหม่ – การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ ๔ แผนยุทธศาสตร์ชาติ สถาปัตยกรรมทุนมนุษย์ และ Chira Way”, ใน *จีระ หงส์ลดารมภ์.* (๒๕๖๔). พิมพ์เป็นอนุสรณ์เนื่องในโอกาสพระราชทานเพลิงศพ ศาสตราจารย์ ดร. จีระ หงส์ลดารมภ์ ม.ว.ม., ปช., ร.จ.พ. วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๔ ณ เมรุหลวงหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส กรุงเทพมหานคร, หน้า ๔๕-๕๓.

จีระ หงส์ลดารมภ์. “ทฤษฎีการพัฒนาคุณภาพทุนมนุษย์”. วันสืบค้น ๙ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.chiraacademy.com/chira-way?lightbox=dataItem-k8tze0xr4

โชคชัย สุทธาเวศ. (๒๕๖๔). “ท่านอาจารย์จีระ หงส์ลดารมภ์ ที่เคารพรัก คุณความดี และศักยภาพอันเป็นที่ประจักษ์”, ใน จีระ หงส์ลดารมภ์ (๒๕๖๔) พิมพ์เป็นอนุสรณ์เนื่องในโอกาสพระราชทานเพลิงศพ ศาสตราจารย์ ดร. จีระ หงส์ลดารมภ์ ม.ว.ม., ปช., ร.จ.พ. วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๔ ณ เมรุหลวงหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส กรุงเทพมหานคร, หน้า ๙๗-๙๙.

โชคชัย สุทธาเวศ. (๒๕๖๔). “การสร้างสรรค์รัฐสวัสดิการ: มุมมองในระดับสากล และรัฐสวัสดิการไทย” รัฐสภาสาร, ปีที่ ๖๙, ฉบับที่ ๑, เดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๔, หน้า ๙-๔๑.

Acemoglu, D., Restrepo, P. (2017). Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor. *Journal of Economic Perspectives* 33(2): 3-30.

Aghion, Philippe and Peter Howitt. (1998). *Endogenous Growth Theory,* Cambridge (MA): MIT Press.

Autor, A., Salomons, A. (2018). Is Automation Labor Share-Displacing? Productivity Growth, Employment, and the Labor Share. *Brookings Papers on Economic Activity* vol. 2018(1): 1-87.

Barbier, Jean C. (2012). Social Investment, a Problematic Concept with an Ambiguous Past: A Comment on Anton Hemerijck. *Sociologica: Italian Journal of Sociology*, 1, 1–11.

Barr, Nicholas. (2001). *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State, Oxford:* University Press.

Beblavý, Miroslav, Maselli, Ilaria and Marcela Veselková. (2014). *Let’s Get To Work! The Future of Labour in Europe, Brussel*s: CEPS.

Becker, Gary S. Human Capital: *A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education.* National Bureau of Economic Research, 1975.

Beverly, Sondra and Sherraden, Michael. (1997). HUMAN CAPITAL AND SOCIAL WORK. Working Paper No. 97-2. Center for Social Development. Washington University in St. Louis, ,PP. 1-9.

Bonoli, Giuliano and David Natali. (2012b). Multidimensional Transformations in the Early 21st Century Welfare State. in: Bonoli, Guiliano and David Natali (eds.), *The Politics of the New Welfare State,* 287-306, Oxford: Oxford University

Bowels, Samuel and Gintis, Herbert. The problem with human capital theory—a Marxian critique. The American Economic Review, Volume 65(2), 1975, Pages 74-82.

Breton, Theodore R. (2014). A Human Capital Theory of Growth: New Evidence for an Old Idea. Universidad EAFIT. Carrera 49#7 Sur-50, avenida Las Vegas, Medellin, Colombia, retrieved on Aug. 5, 2021, from https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/2646/2014_13_Theodore_Bretonpdf.pdf;jsessionid=748E66A8F318D356492492150ECA0C52?sequence=3, p. 2.

Brooks-Gunn, Jeanne, Duncan, Greg J., Klebanov, Pamela Kato, and Sealand, Naomi. Do Neighborhoods Influence Child and Adolescent Development? American Journal of Sociology, Vol. 99, No. 2 (Sep., 1993), pp. 353-395.

Burton-Jones, Alan and Spender, J.-C. (eds.). *The Oxford Handbook of Human Capital*, Print Publication Date: Jan 2011, Subject: Business and Management, Online Publication Date: May 2011, retrieved on Aug. 5, 2021, from https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199532162.001.0001/oxfordhb-9780199532162-miscMatter-9

Cantillon, Bea and Natascha Van Mechelen. (2013). Poverty reduction and social security: Cracks in a policy paradigm. *Working Paper,* 13(4), Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy.

Cantillon, Bea. (2011). The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon. *Journal of European Social Policy,* 21, 432.

Chanapai, Songvut and Suttawet, Chokchai. (2020). Cooperation between public and private sectors in providing workforces and development of labor efficiency in the motorcycle industry. Kasetsart Journal of Social Sciences, 41 (2020), 130–135.

Crane, J. (1991). The epidemic theory of ghettos and neighborhood effects on dropping out and teenage childbearing. American Journal of Sociology, 96(5), 1226-59.

Datcher, L. P. (1982). Effects of Community and Family Background on Achievement. The Review of Economics and Statistics, 64(1), 32—41.

Ebbinghaus, Bernhard. (2012). Europe's transformations towards a renewed pension system. in: Bonoli, Giuliano and Natali, David (eds.) (2012): *The Politics of the New Welfare State,* Oxford, 182-205.

Eichhorst, Werner, Hemerijck, Anton and Scalise, Gemma. (2020). *Welfare States, Labor Markets, Social Investment and the Digital Transformation.* IZA Institute of Labor Economic. Bonn, Germany.

Emmenegger, Patrick, Häusermann, Silja, Palier, Bruno and Seeleib-Kaiser, Martin. (2012). How we grow unequal, in: Emmenegger, Patrick et al. (eds): *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies,* Oxford: University Press, 3-26.

Esping-Andersen, Gøsta. (2002). Towards the Good Society, Once Again? in Esping-Andersen, Gøsta, Gallie, Duncan, Hemerijck, Anton and Myles, John (eds.). *Why We Need a New Welfare State,* Oxford: University Press.

Fleischhauer, Kai-Joseph. A Review of Human Capital Theory: Microeconomics. January 2007 Discussion Paper no. 2007-01, Department of Economics, University of St. Gallen.

Goldin, Claudia D. and Katz, Lawrence F. (2009). *The race between education and technology,* Harvard: University Press.

Grossman, Michael. On the Concept of Health Capital and the Demand for Health. Journal of Political Economy, Vol. 80, No. 2 (Mar. - Apr., 1972), pp. 223-255.

Hoefer, Richard. (2013). Social Welfare Expenditures locked. retrieved on Aug. 12, 2021, from https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199975839.013.372, Published online: 11 June 2013.

Hemerijck, Anton. (2012). Two or three waves of welfare state transformation? in: Morel, Nathalie, Palier, Bruno and Joakim Palme (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, policies and challenges,* Chicago: Policy Press, 33-60.

Jenson, Jane. (2012). A new politics for the social investment perspective. in: Bonoli, Giuliano and David Natali (eds.), The Politics of the New Welfare State, 21-44, Oxford: University Press.

Jenson, Jane. (2010). Diffusing Ideas for After Neoliberalism. The Social Investment Perspective in Europe and Latin America, *Global Social Policy,* 10(1), 59-84.

Kar, Jalil Khavand, Khavandkar, Ehsan and Motaghi, Asfsin. (3rd printed). (2013). *Intellectual Capital: Management, Development and Measurement Models.* Iran: MSRT Press.

Kenworthy, Lane. (2010). Labour Market Activation. in: Castles, Francis G., Leibfried, Stephan, Lewis, Jane and Christopher Pierson (eds.), The Oxford Handbook of the Welfare State, Oxford: University Press, 435-447.

Kenworthy, Lane and Pontusson, Jonas (2005). Rising Inequality and the Politics of Redistribution in Affluent Countries. *Perspectives on Politics,* 3(3): 449-471.

Koenig, Gary and Myles, Al. (2013). *Security's Impact on the National Economy.* New York : AARP Public Policy Institute.

Leoni, Thomas. (2015). The social investment perspective as guiding principle for welfare state. WWW for Europe project. Funded by the European Community's Seventh Framework Programme.

Lonska, Jelena and Mietule, Iveta. The impact of human capital development on the economic and social development of a country: empirical study. Environment Technology Resources Proceedings of the International Scientific and Practical Conference 2:174, June 2015, (8 pages) (DOI: 10.17770/etr2015vol2.268).

Mahaarcha, Donlatip. (2021). *The Development of Sustainable Agricultural Water Management Model Based on Social Capital in Irrigation Projects, Pasak Watershed Area.* a doctoral dissertation in Public Administration (Public Policy and Management), Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University.

Marshall, T.H. (1964). *Class, Citizenship, and Social Development.* Garden City: Doubleday

Mincer, J. (1974). Schooling, *Experience, and Earnings,* New York: NBER Press.

Mincer, Jacob A. (1958). Investment in Human Capital and Personal Income Distribution. Journal of Political Economy 66(4): 281-302.

Morel, Nathalie, Palier, Bruno and Joakim Palme. (2012). Beyond the welfare state as we knew it? in: Morel, Nathalie, Palier, Bruno and Joakim Palme (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, policies and challenges,* Chicago: Policy Press, 1-30.

Myles, John. (1988). Decline or impasse? The current state of the welfare state. *Studies in Political Economy,* 26. Myles, John. (1988). Decline or impasse? The current state of the welfare state. *Studies in Political Economy*, 26.

Myrdal, G. (1930). Vetenskap och Politik i Nationalekonomien. English translation: *The Political Element in the Development of Economic Theory.* London: Routledge and Kegan Paul, 1953.

Nguyen, Tu-Anh. (2009). *Sources of Economic Growth: Physical capital, Human Capital, Natural Resources, and TFP. Economics and Finance.* Université Panthéon-Sorbonne - Paris I.

Nolan, Brian. (2013). What use is 'social investment? *Journal of European Social Policy*, 23(5), 459-468.

Pierson, Paul. (2011). The welfare state over the very long run. *Centre for Social Policy Research (ZeS) Working Paper*, 2, Bremen: University of Bremen.

Pierson, Paul. (2002). Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent Democracies. *Revue française de sociologie,* 43(2), 369-406.

Pierson, Paul. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment.* Cambridge: University Press.

Putnam, Robert. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. Journal of Democracy 6(1): 65-78.

Samuel Bowles and Herbert Gintis, *Schooling in Capitalist America: Educational Reform and the Contradictions of Economic Life,* Routledge and Kegan Paul, London and Henley, 1976.

Schultz, Theodore W. (1961). Investment in Human Capital. The America Review, Vol. LI, March

1961, No. 1, p. 1-17.

Sen, Amartya. (1997). *Resources, Values, and Development.* Cambridge, Massachusetts:

Harvard University Press.

Smith, Adam: *An Inquiry into the Nature And Causes of the Wealth of Nations Book 2 – Of the Nature, Accumulation, and Employment of Stock*; Published 1776.

UNESCO Institute for Statistics (uis.unesco.org). Government expenditure on education, total (% of GDP). Data as of September 2020. retrieved on Aug. 6, 2021, from https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS

Vandenbroucke, Frank and Koen Vleminckx (2011). Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame? *Journal of European Social Policy,* 21(5), 450-471.

Verbist, Gerlinde and Manos Matsaganis (2012). The Redistributive Capacity of Services in the EU. *GINI Discussion Paper,* 53, Amsterdam: AIAS.

ข้อเขียน/ข้อมูลจากหน่วยงาน

สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. (๒๕๖๐). งบประมาณรายจ่าย จำแนกตามลักษณะงาน ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ – ๒๕๖๐. อ้างจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ “งบประมาณรายจ่าย จำแนกตามลักษณะงาน ปีงบประมาณ 2556 - 2560 : ทั่วราชอาณาจักร”. วันสืบค้น ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก http://service.nso.go.th/nso/web/statseries/statseries24.html

สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ๑๙. สถิติการคลัง. วันสืบค้น ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/19.aspx

Countries With The Best Health Care Systems, 2021. retrieved on Aug. 7, 2021, from https://ceoworld.biz/2021/04/27/revealed-countries-with-the-best-health-care-systems-

ILO, C102 - Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No.102). retrieved on Aug. 7, 2021, from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::p12100_instrumen t_id:312247

Productivity Intelligence Unit, ผลิตภาพการผลิตของไทยกับจุดอ่อนในการขับเคลื่อน. วันสืบค้น ๑๒ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก https://piu.ftpi.or.th/wp-content/uploads/2017/06/TFPrevised.pdf

Social spending makes up 20% of OECD GDP, ใน https://www.oecd.org/els/soc/OECD2020-Social-Expenditure-SOCX-Update.pdf

Thailand, Global Health Expenditure Data Base, retrieved on Aug. 8, 2021, from

https://apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/en

UNESCO Institute for Statistics Organization for Economic Co-operation and Development, World Education Indicators Programme (2002). Financing Education – Investments and Returns. Analysis of the World Education Indicators, p. 20.

ข่าว

ก.อุตฯ เผยผลิตภาพการผลิตรวมของไทยยังแกร่ง แนะเร่งเพิ่มผลิตภาพการผลิตขับเคลื่อน 5 กลไกสำคัญรองรับการแข่งขันยุคดิจิทัล, ข่าวประชาสัมพันธ์, สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม. วันสืบค้น ๑๒ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก http://www.oie.go.th/assets/portals/1/fileups/2/files/news_oiepr/Press_TFP.pdf

การลงทุนด้านสุขภาพโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง โดย : นพ.ปิยะสกล สกลสัตยาทร. วันสืบค้น ๘ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.matichon.co.th/news-monitor/news_1265006

โครงการวิจัยพัฒนาระบบบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ (National Education Accounts: NEA) จัดทำโดยสำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ภายใต้การสนับสนุนของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) (รศ.ดร.ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในฐานะหัวหน้าโครงการวิจัย). วันสืบค้น ๘ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก https://waymagazine.org/national-education-accounts/

ข้อเขียนจากหน่วยงานไม่ระบุชื่อบุคคล

เงินเดือนเท่าไหร่ถึงจะต้องเสียภาษี?. วันสืบค้น ๓ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.moneybuffalo.in.th/tax/เงินเดือน-เสียภาษี

ผู้มีเงินได้มีสิทธิหักลดหย่อนอะไรได้บ้าง?. วันสืบค้น ๓ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก https://www.rd.go.th/557.html

ภาษีไปไหน?. วันสืบค้น ๓ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก https://govspending.data.go.th/dashboard/5

สถิติแรงงาน. วันสืบค้น ๓ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/02.aspx,

The Impact of Institutions: The Implications of Welfare State Reforms for Human Capital and Skills, retrieved on July 30, 2021, from https://www.politics.ox.ac.uk/research-projects/the-impact-of-institutions-the-implications-of-welfare-state-reforms-for-human-capital-and-skills.html

ข้อเขียนจากสื่อสาธารณะไม่ระบุชื่อบุคคล

"Human capital". วันสืบค้นระหว่าง ๒๗ กรกฎาคม - ๙ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก https://en.wikipedia.org/wiki/Human_capital

Human Capital Index. วันสืบค้น ๙ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก https://en.wikipedia.org/wiki/Human_Capital_Index

List of countries by social welfare spending List of countries by social welfare, วันสืบค้น ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๔, จาก spendinghttps://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_social_welfare_spending

สภาพแวดล้อม ปัจจัย และบริบทระหว่างประเทศ ต่อการกำหนดการต่างประเทศไทยในทศวรรษที่ ๒๐๒๐

ธโสธร ตู้ทองคำ[๑]

ความเปลี่ยนแปลงจากโลกาภิวัตน์จากการแพร่ขยายของทุนภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียตและการแพร่ขยายของเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology : IT) ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงของโลกอย่างกว้างขวางนับตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๙๐ ด้านการเมืองจากการเมืองระดับโลกที่สหรัฐอเมริกาเป็นอภิมหาอำนาจประเทศเดียวที่นำไปสู่ขั้วอำนาจเดียว (Unipolar) และความพยายามสถาปนาสันติภาพส่วนหนึ่งก่อให้เกิดความคิดธรรมาภิบาลระดับโลก (Global Governance) และระดับประเทศจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง การสถาปนาประชาธิปไตยของประเทศหลายประเทศ การทำให้ประชาธิปไตยเข้ม Democracy)

---

[๑] รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (ดร.)

ด้านเศรษฐกิจ จากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ทางเศรษฐกิจ ผ่านฉันทามติวอชิงตัน (Washington Consensus) ก่อให้เกิดการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ จากการเปิดเสรีทางการค้า การเงิน การลงทุน ของประเทศทั้งหลาย แสดงถึงแนวโน้มจากการถือกำเนิดและแพร่ขยายกลุ่มความร่วมมือและองค์การระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ และระบอบระหว่างประเทศ (International Regime) ตามแนวคิดเสรีนิยมที่ก่อให้เกิดสันติภาพ ความเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างต่อเนื่องนับเป็นที่มาของบทความเรื่องสภาพแวดล้อม ปัจจัย และบริบทระหว่างประเทศ ต่อการกำหนดการต่างประเทศไทยในทศวรรษที่ ๒๐๒๐ เพื่อศึกษาความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ปัจจัย และบริบทระหว่างประเทศ ต่อการกำหนดการต่างประเทศไทยในทศวรรษที่ ๒๐๒๐ เป็นสองมิติ คือ ด้านการเมือง และด้านเศรษฐกิจ ทำให้แบ่งสาระสำคัญ คือ ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม บริบท และปัจจัยระหว่างประเทศด้านการเมือง ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม บริบท และปัจจัยระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจ และบทสรุป : สภาพแวดล้อม ปัจจัย และบริบทระหว่างประเทศ ต่อการกำหนดการต่างประเทศไทยในทศวรรษที่ ๒๐๒๐

ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม บริบท และปัจจัยระหว่างประเทศด้านการเมือง

ความเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์ตลอดช่วง ๓๐ ปี นับตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๙๐ ถึง ๒๐๑๐ กลับก่อให้เกิดกระแสการตีกลับหรือการย้อนกลับของโลกาภิวัตน์ (reverse globalization) การลดความเป็นโลกาภิวัตน์ (De-globalization) หรืออื่นใด ที่ก่อให้เกิดผลตรงกันข้ามกับสันติภาพกับความเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปทางบวก ที่สำคัญ คือ การถดถอยความเป็นมหาอำนาจของสหรัฐอเมริกา (The Decline of The United States of America) ทางการเมืองและเศรษฐกิจ การทะยานและก้าวสู่มหาอำนาจอันดับ ๒ ของจีน สอดคล้องกับแนวคิดกับดักของทูซิดิดิส (The Thucydides Trap)[๒] จากการถดถอยของมหาอำนาจเดิมและการก้าวสู่การเป็นมหาอำนาจใหม่ที่ท้าทายมหาอำนาจเดิม ก่อให้เกิดความขัดแย้งที่เป็นการเผชิญหน้าและสงครามภายหลัง ทำให้แนวคิดมหาอำนาจเดียวคลายตัวลง แต่เป็นเวลาเดียวกันกับที่ขั้วอำนาจสองขั้ว (Bipolar) และขั้วอำนาจที่หลากหลาย (Multipolar) ไม่เด่นชัดเพียงพอก่อให้เกิดเป็นการผสมผสานระหว่างขั้วอำนาจเดียว (Unipolar) สองขั้วอำนาจ (Bipolar) และ

---

[๒] ปรับปรุงจาก สุรชาติ บำรุงสุข, (๒๕๖๓), **โลกที่เปลี่ยนแปลง (The Changing World)**, จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ ๒๐๘ เมษายน-มิถุนายน ๒๕๖๓, (กรุงเทพฯ บริษัท สแควร์ ปรินซ์ ๙๓ จำกัด), หน้า ๑-๒.

หลายขั้วอำนาจ (Multipolar) จากบทบาทของมหาอำนาจแต่ละฝ่ายที่ต่างแสวงหาพันธมิตรเพื่อความร่วมมือระหว่างกันและปฏิบัติการกับคู่ตรงข้ามที่มีความขัดแย้ง ในเหตุการณ์ สถานการณ์ สภาพการณ์ ปรากฏการณ์ หรือระบบโลกในปัจจุบันนับตั้งแต่ทศวรรษที่ ๒๐๒๐[๓] นำไปสู่ความพยายามการจัดระเบียบใหม่ของโลกเป็นความไร้ระเบียบ (new world order is no world order)[๔]

ความเปลี่ยนแปลงของมหาอำนาจร่วมสมัยนำมาสู่การถือกำเนิดของขั้วอำนาจที่สำคัญจำนวน ๔ ขั้วอำนาจ ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา จีน สหภาพยุโรป รัสเซีย จากความเข้มแข็งทางการเมืองและการทหาร และเศรษฐกิจ สหรัฐอเมริกากับจีนนับเป็นมหาอำนาจอันดับ ๑ และ ๒ ที่เป็นคู่แข่งระหว่างกัน รัสเซียมุ่งเน้นความเข้มแข็งทางการเมืองและการทหารแตกต่างจากสหภาพยุโรปที่มุ่งเน้นความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ นำไปสู่การกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาเพื่อปิดล้อม (Containment Policy) จีน[๕] คู่แข่งประเทศที่สำคัญ จากความขัดแย้งกับนานาประเทศที่คาบสมุทรเกาหลี หมู่เกาะเตียวหยู ฮ่องกง ไต้หวัน และหมู่เกาะสแปรตลีย์และพาราเซลที่ทะเลจีนใต้ เสมือนการปิดล้อมคอมมิวนิสต์ช่วงสงครามเย็น แต่การถดถอยของสหรัฐอเมริกา ที่สำคัญ คือ ด้านเศรษฐกิจ ที่ต่อเนื่อง นับเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่ประเทศมหาอำนาจระดับโลกและระดับกลางในเอเชีย-แปซิฟิก ต่างมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างถ้วนหน้า ก่อให้เกิดการจัดตั้งกลุ่มจตุรพันธมิตรหรือควอด (Quad) ที่ประกอบด้วยสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และอินเดีย เพื่อปิดล้อมจีน[๖] เสมือนเป็นองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือซีโต้ (Southeast Asia Treaty Organization : SEATO) ที่ก่อตั้งใน ค.ศ. ๑๙๕๔ นำไปสู่ความพยายามของจีนสำหรับการหลุดพ้นหรือตีฝ่าการปิดล้อมของสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรด้วยการกำหนดนโยบายสาธารณะและยุทธศาสตร์หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (One Belt, One Road) นับเป็นเส้นทางสายไหมใหม่ (The New Silk Road)

---

[๓] ปรับปรุงจาก ประภัสสร์ เทพชาตรี, (๒๕๖๒), **นโยบายต่างประเทศไทย** มกราคม ๒๕๖๒, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม), หน้า ๒๗๖, ๒๘๑-๒๘๓.

[๔] กองบรรณาธิการ, (๒๐๒๐), “๑๐๑ Policy Forum : นโยบายต่างประเทศไทยในระเบียบโลกใหม่” จากบทสัมภาษณ์ พรรณิการ์ วานิช วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๓, สืบค้นวันที่ ๒๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://www.the๑๐๑.world/๑๐๑-policy-forum-๕-fp-in-new-world-order/

[๕] ปรับปรุงจาก สุรชาติ บำรุงสุข, (๒๕๖๓), **สถานการณ์โลก ๒๐๑๙ (Global Situation ๒๐๑๙)** จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ ๒๐๙ เมษายน-มิถุนายน ๒๕๖๓, (กรุงเทพฯ: บริษัท สเคาร์ ปรินซ์ ๙๓ จำกัด), หน้า ๓-๔.

[๖] ปรับปรุงจาก สุรชาติ บำรุงสุข, (๒๕๖๓) **โลกที่เปลี่ยนแปลง (The Changing World)** จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ ๒๐๘ เมษายน-มิถุนายน ๒๕๖๓, (กรุงเทพฯ: บริษัท สเคาร์ ปรินซ์ ๙๓ จำกัด), หน้า ๓-๔.

แบ่งเป็นเส้นทางสายไหมใหม่ทางบก เป็นความหมายของหนึ่งแถบเส้นทางสายไหมทางเศรษฐกิจ (Silk Road Economic Belt : One Belt) และเส้นทางสายไหมทางทะเล (Maritime Silk Road : One Road)[๗] จากการขยายระบบโลจิสติกส์ของจีนที่มีต่อประเทศบางประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เส้นรอยต่อสร้อยไข่มุก (String of Pearls) นับเป็นการขยายยุทธศาสตร์ทางการทหารและเศรษฐกิจให้ครอบคลุมท่าเรือในมหาสมุทรอินเดียและแปซิฟิก มีพม่าและเขตทับซ้อนระหว่างจีนกับเวียดนามเป็นเป้าหมายสำคัญ และเส้นประทะเลจีนใต้ หมายถึงประเทศที่ขัดแย้งและเผชิญหน้ากับจีน เวียดนามและฟิลิปปินส์นับเป็นตัวอย่างที่สำคัญ[๘] นำไปสู่การเผชิญหน้าทางการเมืองและความมั่นคงระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนอย่างต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อการจัดวาง การกำหนด และการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในปัจจุบัน

ความมั่นคงและความเข้มแข็งของประเทศที่มีศูนย์กลางที่รัฐชาติ (Nation-State) นำไปสู่กระแสการตีกลับหรือการย้อนกลับของโลกาภิวัตน์หรือการลดความเป็นโลกาภิวัตน์ด้านความมั่นคง จากการเพิ่มความสำคัญของความมั่นคงแบบดั้งเดิมหรือความมั่นคงตามประเพณี (Traditional Security) แทนที่จะเป็นความมั่นคงที่ครอบคลุม (Comprehensive Security) ทุกมิติหรือหลากหลายมิติ หรือความมั่นคงไม่เป็นไปหรือไม่ใช่ตามประเพณี (Non-traditional Security) นำไปสู่การเน้นบทบาทของรัฐกับการระดมและพัฒนากำลังพล การสะสมและพัฒนาอาวุธยุทโธปกรณ์ การสะสมและพัฒนายุทธปัจจัย การสถาปนาและเสริมสร้างความร่วมมือและพันธมิตรทางการทหารหลากหลายรูปแบบ เป็นความร่วมมือระดับทวิภาคีและพหุภาคีจากกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศและองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศด้านความมั่นคงหรือการทหาร ทำให้สหรัฐอเมริกาที่มีความขัดแย้งกับจีนพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถกองเรือที่ ๕ ที่ประจำการที่มหาสมุทรอินเดียและกองเรือที่ ๗ ที่ประจำการที่มหาสมุทรแปซิฟิก การรื้อฟื้นพันธมิตรเดิม ที่สำคัญ คือ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และออสเตรเลีย และการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับพันธมิตรใหม่ ที่สำคัญ คือ อินเดีย และอินโดนีเซีย[๙] ก่อให้เกิด

---

[๗] สุมาลี สุขาดานนท์, (๒๕๖๒), “เส้นทางสายไหมใหม่ เส้นทางการค้าแห่งอนาคต” มีนาคม ๒๕๖๒, สืบค้นวันที่ ๒๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก http://www.cuti.chula.ac.th › triresearch › saimai › saimai

[๘] ดุลยภาค ปรีชารัชช, (๒๐๑๗), “จัดอันดับพลังอาเซียนใต้ยุทธศาสตร์ One Belt, One Road” วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๐, สืบค้นวันที่ ๒๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://blogazine.pub › blogs › dulyapak › post

[๙] พลเอกเอกชัย ศรีวิลาส, (๒๕๕๕), **เอกสารประกอบการสัมนาการจัดการความขัดแย้งในประเทศไทย.** กรุงเทพฯ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร หน้า ๑ อ้างใน ธโสธร ตู้ทองคำ, (๒๕๕๘), “ความเปลี่ยนแปลงที่เป็นปัญหาจากบริบทภายในสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ประเทศไทยกับข้อสังเกตบางประการ” **วารสารรวมบทความวิชาการทางรัฐศาสตร์ ๓๓ ปี**, (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิมพ์อักษร), หน้า ๑๐๓.

คำถามกับการกำหนดสถานะและวางยุทธศาสตร์ของประเทศไทยที่เป็นพันธมิตรลำดับต้นชั้นหนึ่ง หน้าด่านช่วงสงครามเย็น เป็นไปในทิศทางใดภายหลังสงครามเย็น จากความโน้มเอียงของประเทศไทยที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับจีนที่มีปัญหาและความขัดแย้งกับสหรัฐอเมริกา ความสำคัญของความมั่นคงแบบดั้งเดิมแสดงออกจากความขัดแย้งที่เป็นการเผชิญหน้าและสงครามภายในประเทศและระหว่างประเทศ ส่วนหนึ่งต่อเนื่องมาจากช่วงสงครามเย็น นับเป็นปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศที่นานาอารยประเทศประสบถึงคริสต์ศตวรรษที่ ๒๑ ความขัดแย้งระหว่างอินเดียกับจีน ปากีสถานกับอินเดีย อิสราเอลกับปาเลสไตน์ สหรัฐอเมริกากับอิหร่าน ซาอุดิอาระเบียกับอิหร่าน รัสเซียกับยูเครน รัสเซียกับจอร์เจีย สหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือ จีนกับญี่ปุ่น ซีเรีย อิรัก อัฟกานิสถาน พม่า นับเป็นตัวอย่างสำคัญของความขัดแย้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ แตกต่างจากการก่อการร้ายที่เป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-state Actor) ที่เป็นคู่ขัดแย้งหรือปรปักษ์ระหว่างกันนับเป็นสงครามต่อต้านการก่อการร้ายกว่าหนึ่งทศวรรษภายหลังสงครามเย็น เป็นการปะทะกันทางอารยธรรม (The Clash of Civilization) ตามแนวคิดของแซมมวล ฮันติงตัน (Samuel Huntington)[๑๐] และเครือข่ายรัฐอิสลามที่มีอย่างกว้างขวางพร้อมเป็นภัยคุกคามที่สำคัญแม้รัฐอิสลาม (Islamic State : IS) สูญเสียพื้นที่เกือบทั้งหมดนับตั้งแต่ ค.ศ. ๒๐๑๙

ความเปลี่ยนแปลงด้านความมั่นคงของสภาพแวดล้อม ปัจจัย และบริบทโลกปัจจุบัน นับเป็นช่วงเวลาที่แสดงถึงการขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสหประชาชาติองค์การระหว่างประเทศด้านการเมืองและความมั่นคงระดับโลก ที่สำคัญ คือ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nation Security Council : UNSC) องค์กรระหว่างประเทศด้านการเมืองและความมั่นคงที่สำคัญ จากความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจที่เป็นสมาชิกถาวร (permanent members) ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ส่วนหนึ่งต่อเนื่องจากช่วงสงครามเย็น ระหว่างสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส กับจีนและรัสเซีย ทำให้การออกมติที่ก่อให้เกิดการปฏิบัติล้มเหลว นำไปสู่การเพิ่มความสำคัญและพัฒนาการขององค์การระหว่างประเทศด้านการเมืองและความมั่นคงระดับภูมิภาค อาเซียนนับเป็นตัวอย่างสำคัญจากการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคง (ASEAN Political - Security Community : APSC) นับตั้งแต่ ค.ศ. ๒๐๑๕ จากการมุ่งเน้นสรรค์สร้างความร่วมมือกับสหประชาชาติ

---

[๑๐] Samuel Huntington, (1996), **The Clash of Civilization and the Remarking of World Order.** New York : Simon and Schuster.

การสร้างความก้าวหน้าของอาเซียนด้านการเมืองและความมั่นคง การคิดทบทวนอย่างรอบด้านสำหรับวิสัยทัศน์ของอาอาเซียนหลัง ค.ศ. ๒๐๒๕ และเส้นทางของกฎบัตรอาเซียนหลัง ค.ศ. ๒๐๒๕[๑๑] และการประชุมอาเซียนว่าด้วยการเมืองและความมั่นคง (ASEAN Regional Forum : ARF) นับตั้งแต่การก่อตั้งใน ค.ศ. ๑๙๙๔ มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นเวทีและการปรึกษาหารือสำหรับประเด็นด้านการเมืองและความมั่นคงและสร้างความเชื่อมั่นและการทูตเชิงป้องกันในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก นับเป็นความท้าทายจากความมั่นคงที่ครอบคลุม[๑๒]

ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม บริบท และปัจจัยภายในของประเทศมหาอำนาจ สหรัฐอเมริกา จีน อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี ญี่ปุ่น และรัสเซีย นับเป็นตัวแปรและเงื่อนไขที่สำคัญของการจัดวางยุทธศาสตร์ของประเทศไทย มหาอำนาจที่สำคัญ ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของสหรัฐอเมริกามาจากการเปลี่ยนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี จากนายโดนัลด์ ทรัมป์ จากพรรครีพับลิกัน เป็นนายโจ ไบเดน จากพรรคเดโมแครต ใน ค.ศ. ๒๐๒๑ ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านการเมือง จากการกลับมาเป็นหรือเพิ่มความเป็นประชาธิปไตย ด้านเศรษฐกิจ จากแนวคิดเศรษฐกิจเสรีที่นำมาสู่การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ การเปิดเสรีทางการค้า และด้านสังคม ที่เน้นสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม ความเปลี่ยนแปลงของจีนที่เป็นความเปลี่ยนแปลงการเมืองภายในประเทศ จากการครองอำนาจอย่างถาวรของสีจิ้นผิง ประธานาธิบดี เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์จีน และประธานคณะกรรมการกลางการทหาร การจัดโครงสร้างภายในพรรคเพื่อผลักดันความยิ่งใหญ่ของประเทศภายหลังการก้าวสู่การเป็นมหาอำนาจอันดับ๒ของโลกนับตั้งแต่ทศวรรษที่๒๐๑๐ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของประเทศมหาอำนาจที่ล้วนแล้วแต่เกี่ยวพันกับความเปลี่ยนแปลงระหว่างประเทศเป็นวงกว้าง อังกฤษจากการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป (Brexit) เริ่มมีผลนับตั้งแต่ ค.ศ. ๒๐๒๑ ฝรั่งเศสจากการเผชิญกับการจราจลจากกลุ่มเสื้อกั๊กเหลืองที่ไม่พอใจการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลนับตั้งแต่ ค.ศ. ๒๐๑๘ เยอรมนีจากการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรี นางแองเกลา แมร์เคิล ที่ครองอำนาจนับตั้งแต่ ค.ศ. ๒๐๐๕ ถึง ๒๐๒๑ เป็นเวลา ๑๖ ปี จากการวางมือทางการเมือง ที่เสมือนเป็นผู้นำสหภาพยุโรปที่เผชิญวิกฤตการณ์ยูโรโซน

---

[๑๑] Community Relation Division (CRD) The ASEAN Secretariat, “Community Building in ASEAN : Taking Stock and Looking Ahead” **APSC Outlook Vol. 3 (2021) No. ๑** ASEAN Political-Security Community p, (5).

[๑๒] ASEAN Regional Forum “About ARF” **ASEAN Regional Forum** Retrieved from http://aseanregionalforum.asean.org June, 30 2021.

และวิกฤตการณ์ผู้อพยพ ญี่ปุ่นจากปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลและความมั่นคงของประเทศ และรัสเซียที่มีแนวโน้มอำนาจนิยมเพิ่มมากขึ้นจากการครองอำนาจของวลาดิเมียร์ ปูติน นับตั้งแต่ ค.ศ. ๒๐๐๐ ถึงปัจจุบัน

ความเปลี่ยนแปลงจากโลกาภิวัตน์ที่เป็นกระแสการตีกลับหรือการย้อนกลับของโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศ จากการตีกลับของประชาธิปไตยที่นำไปสู่การเพิ่มความสำคัญของแนวคิดและระบอบการปกครองที่ไม่เป็นไม่สอดคล้อง ตรงกันข้าม อิงแอบ กับประชาธิปไตย เป็นระบอบการปกครองแบบผสมผสาน (Mixed Regime) ประชาธิปไตยที่ไม่เสรี (Illiberal Democracy) อำนาจนิยม เบ็ดเสร็จนิยม แสดงถึงการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ประชานิยม (Populism) และชาตินิยม (Nationalism) นับเป็นตัวอย่างของแนวคิดที่สำคัญ และแพร่กระจายไปสู่ประเทศทั้งหลาย ประเทศไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย กัมพูชา นับเป็นตัวอย่างสำคัญของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ประชาธิปไตยถดถอยลงอย่างต่อเนื่อง แตกต่างจากพม่าที่ก้าวสู่การปกครองระบอบเผด็จการอำนาจนิยมเต็มรูปแบบภายหลังการรัฐประหารใน ค.ศ. ๒๐๒๑ ความเปลี่ยนแปลงภายในของประเทศมหาอำนาจและการตีกลับของการปกครองระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยหลากหลายรูปแบบ นับเป็นความท้าทายของการกำหนดยุทธศาสตร์และการจัดวางการต่างประเทศไทยจากความเปลี่ยนแปลงหลากหลายมิติ

ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม บริบท และปัจจัยระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจ

ด้านเศรษฐกิจ ความเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์ด้านเศรษฐกิจมีรากฐานมาจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) ผ่านฉันทามติวอชิงตัน (Washington Consensus) ที่รัฐมีบทบาทสำคัญจากการผลักดันการขับเคลื่อนกลไกตลาด นำมาสู่การจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) สำเร็จลุล่วงใน ค.ศ. ๑๙๙๕ ภายหลังจากแนวคิดความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ระดับพหุภาคี (Multilateral) ระดับโลก ที่สำคัญ ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) จัดตั้งสำเร็จลุล่วงและมีบทบาทตลอดช่วงสงครามเย็น แตกต่างจากองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization : ITO) ที่ล้มเหลวนับตั้งแต่เริ่มต้นใน ค.ศ. ๑๙๔๗ แต่มีการนำประเด็นการค้าที่สำคัญมาจัดเป็นรอบการประชุม การเจรจาระหว่างประเทศด้านการค้าที่ต่อเนื่องนำมาสู่การจัดตั้งเป็นองค์การการค้าโลกภายหลัง และขยายเป็นความร่วมมืออย่างต่อเนื่อง จีนนับเป็นตัวอย่างสำคัญของการเป็นสมาชิกองค์การ

การค้าโลกใน ค.ศ. ๒๐๐๑ ธนาคารโลกนับเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับโลกที่เป็นธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและการพัฒนา (International Bank of Reconstruction and Development : IBRD) เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของยุโรปที่เป็นสมรภูมิหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ความสำเร็จที่ต่อเนื่องนำไปสู่การจัดตั้งธนาคารโลกภายหลังเพื่อทำหน้าที่วางแผนและกำหนดนโยบายสาธารณะ ยุทธศาสตร์สาระสำคัญ การวางแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่นับเป็นตัวอย่างที่สำคัญ และมิติอื่นที่สัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกความยากจนและความเหลื่อมล้ำนับเป็นตัวอย่างที่สำคัญ นำมาสู่การจัดสรรด้านงบประมาณและเงินทุนกับประเทศที่เผชิญการแพร่ขยายของไวรัสโคโรนา (Coronaviruses) นับตั้งแต่ ค.ศ. ๒๐๑๙ เพื่อป้องกันแนวคิดวัคซีนชาตินิยม (Vaccine Nationalism) จากการกักตุนของประเทศพัฒนาแล้ว[๑๓] ที่ก่อให้เกิดผลกระทบเป็นวงกว้าง จากการชะลอตัวทางเศรษฐกิจ

การจัดตั้งและขยายความร่วมมือกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาค องค์การความร่วมมือเซี้ยงไฮ้ (Shanghai Cooperation Organization : SCO) ที่ก่อตั้งใน ค.ศ. ๒๐๐๑ บริกส์ (BRICs) ที่ประกอบด้วย บราซิล รัสเซีย อินเดีย จีน และแอฟริกาใต้ ที่ก่อตั้งใน ค.ศ. ๒๐๐๑ จากการเป็นกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศของประเทศที่มีเศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็วนับเป็นตัวอย่างที่สำคัญ และการขยายความร่วมมือด้านกว้าง (Widening) จากการรับสมาชิกเพิ่ม อาเซียนนับเป็นตัวอย่างสำคัญ จากสมาชิกจำนวน ๖ ประเทศ เป็นจำนวน ๑๐ ประเทศ สอดคล้องกับแนวคิด SEA-๑๐ เช่นเดียวกับสหภาพยุโรปที่ขยายการรับสมาชิกครอบคลุมประเทศยุโรปตะวันออกจำนวนมากและกลุ่มประเทศเครือรัฐเอกราชจำนวนหนึ่ง และการขยายความร่วมมือด้านลึก (Deepening) สหภาพยุโรปและอาเซียนนับเป็นตัวอย่างที่สำคัญ และความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของเอเชียก่อให้เกิดมหัศจรรย์แห่งเอเชีย (Asia Miracle) จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศหลายประเทศนับตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๙๐ เป็นศตวรรษของเอเชียนับเป็นศตวรรษที่ ๒๑

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมาจากกระแสการตีกลับหรือการย้อนกลับของโลกาภิวัตน์ การลดความเป็นโลกาภิวัตน์ จากการเผชิญปัญหาจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ก่อให้เกิดแนวคิดหลังฉันทามติวอชิงตัน (Post-Washington Consensus) เป็นบทบาททางเศรษฐกิจของภาครัฐ

---

[๑๓] ข้อมูลพื้นฐานของต่างประเทศ ๒๕๖๔, (๒๕๖๔), "ธนาคารโลก (World Bank : WB)" **The World Bank**, สืบค้นวันที่ ๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://www.nia.go.th/newsnow/almanac-files/static/pdf/๒๕๖๔/ธนาคารโลก_๒๕๖๔.pdf, จากเวปไซต์ www.worldbank.org

ที่ลดลงจากความล้มเหลวของการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ ที่สำคัญ คือ การขาดดุลงบประมาณ ภาวะเงินเฟ้อ หนี้สาธารณะ ความเหลื่อมล้ำ และสวัสดิการสังคม[๑๔] การถือกำเนิดของวิกฤตการณ์ซับไพรม์ใน ค.ศ. ๒๐๐๘ และยูโรโซนใน ค.ศ. ๒๐๐๙ การกระจายศูนย์กลางอำนาจทางเศรษฐกิจหลายศูนย์ และความพยายามรักษาผลประโยชน์แห่งชาติด้านเศรษฐกิจที่เผชิญกับความท้าทายจากความผันผวนที่นำมาสู่ความอ่อนไหวทางเศรษฐกิจ ทำให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศนับตั้งแต่ทศวรรษที่ ๒๐๑๐ กลับถดถอยอย่างต่อเนื่อง การบั่นทอนและลดทอนความสำคัญของการเจรจาระดับพหุภาคี ที่สำคัญ คือ องค์การการค้าโลกและปัญหาทางเศรษฐกิจอื่น ส่วนหนึ่งสัมพันธ์กับปัญหาทางการเมือง จากความขัดแย้งทางการเมืองของประเทศสมาชิกของบริกส์ ที่สำคัญ คือ จีนกับอินเดีย การถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปของอังกฤษ การขาดความเป็นเอกภาพของอาเซียนภายหลังการรัฐประหารของพม่าใน ค.ศ. ๒๐๒๑ และความขัดแย้งกับจีน นับเป็นตัวอย่างสำคัญของการคลายตัวของความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศระดับโลกและระดับภูมิภาค การถดถอยทางเศรษฐกิจของประเทศในเอเชียที่สะดุดเป็นระยะนับตั้งแต่วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในเอเชียใน ค.ศ. ๑๙๙๗ ต่อเนื่องมาจนก้าวเข้าสู่ทศวรรษที่ ๒๐๑๐ ญี่ปุ่น อินเดีย เกาหลีใต้ ประเทศไทย นับเป็นตัวอย่างที่สำคัญ

การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (United Nation Conference on Trade and Development : UNCTAD) นับเป็นเวทีพหุภาคีที่ประเทศไทยมีบทบาทก่อตั้งใน ค.ศ. ๑๙๖๔ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา และเป็นเวทีแลกเปลี่ยนสำหรับการค้า การเงิน การลงทุน และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา ส่วนหนึ่งมาจากความขัดแย้งและการเจรจาเหนือ-ใต้ (North-South Dialogue) ระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา และมีบทบาทต่อเนื่องมา และนายศุภชัย พานิชภักดิ์ นับเป็นคนไทยที่เคยดำรงตำแหน่งเลขาธิการการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนาระหว่าง ค.ศ. ๒๐๐๕ ถึง ๒๐๑๓ และประเทศไทยมีบทบาทสำคัญกับการขับเคลื่อนการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนาให้ก้าวหน้าด้านเศรษฐกิจหลากหลายมิติ เพื่อนำไปสู่การเป็นเวทีพหุภาคีของประเทศกำลังพัฒนาเสมือนองค์การสำหรับความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) ของประเทศพัฒนาแล้ว[๑๕]

---

[๑๔] ปกป้อง จันทวิทย์, (๒๐๑๔), “Post-Washington Consensus” **โลกความคิดของปกป้อง จันทวิทย์** วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๗, สืบค้นวันที่ ๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก pokpong.org/writing/post-washington-consensus/

เพื่อความสำเร็จลุล่วงด้านการลงทุนระหว่างประเทศของจีนจากการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางที่ใช้งบประมาณจำนวนมหาศาล นำมาสู่การจัดตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Asian Infrastructure Investment Bank : AIIB) ใน ค.ศ. ๒๐๑๕ เพื่อการสนับสนุนด้านการเงินแก่โครงการที่เหมาะสมกับการลงทุนในเอเชียครอบคลุมเกือบทุกมิติของประเทศสมาชิก เท่ากับเพิ่มบทบาทการเป็นสถาบันทางการเงินระหว่างประเทศของจีน เทียบเคียงกับธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank : ADB)[๑๕] จากประเทศที่ก่อตั้งจำนวน ๕๗ ประเทศ ขยายเป็นจำนวน ๑๐๒ ประเทศ ใน ค.ศ. ๒๐๒๐ จากเอเชีย ยุโรป แอฟริกา อเมริกาเหนือ อเมริกาใต้ และโอเชียเนีย[๑๖] นับเป็นเวทีพหุภาคีที่เพื่อขยายความร่วมมือและส่งเสริมการพัฒนาระหว่างประเทศสมาชิก การพัฒนาระบบปฏิบัติงาน (Platform) เพื่อการพัฒนาที่ทันสมัย การกำหนดให้เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีมาตรฐานสูง การเน้นการปรึกษาการมีส่วนร่วม การแบ่งปันผลประโยชน์ สอดคล้องกับพัฒนาการความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจระหว่างประเทศ[๑๗] การถือกำเนิดของธนาคารเพื่อการลงทุนและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนับเป็นตัวแสดงที่เป็นเวทีพหุภาคีที่โน้มเอียงไปสู่ระดับโลกที่สำคัญที่ไม่ได้มาจากความคิดริเริ่มของตะวันตกเพราะมาจากจีน และท้าทายระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศร่วมสมัยที่สรรค์สร้างจากมหาอำนาจตะวันตก

ด้านการพัฒนา การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ของสหประชาชาติ ระหว่าง ค.ศ. ๒๐๑๖ ถึง ๒๐๓๐ นับเป็นองค์การระหว่างระหว่างประเทศที่เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศระดับโลก แสดงถึงปัญหา

---

[๑๕] กองนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, (๒๕๕๕), "การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (UNCTAD)" **กรอบความร่วมมือต่างประเทศ** วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕, สืบค้นวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ จาก https://business.mfa.go.th/th/content/๑๖๕๐๓-การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา-(-unctad-)?cate=๕d๗๓a๒๑d๑๕e๓๙c๓๖a๘๐๐๖c๒d

[๑๖] สุมาลี สุขดานนท์, (๒๕๖๒), "ธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Silk Road Fund and the Asian Infrastructure Investment Bank)" **สถาบันการขนส่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย** พฤษภาคม ๒๕๖๒, สืบค้นวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ จาก www.cuti.chula.ac.th/articles/๔๙๓/

[๑๗] Patrick Chk, (๒๐๒๐), "จีนยุคหลังโควิด-๑๙ ระบาดหนัก : Xi Jinping พร้อมเดินหน้าขยายความร่วมมือผ่าน AIIB มากขึ้น" **Brandinside** ธุรกิจ คิดใหม่ วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๓, สืบค้นจาก https://brandinside.asia/xi-jinping-aims-to-promote-development-in-aiib/

อุปสรรคและการไม่บรรลุเป้าหมายของการกำหนดสหัสวรรษแห่งการพัฒนา (Millennium Development Goals : MDGs) ของสหประชาชาติ ระหว่าง ค.ศ. ๒๐๐๐ ถึง ๒๐๑๕ จากการให้คุณค่ากับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนทุกภาคส่วน นับเป็นการกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนที่สูงกว่าสหัสวรรษแห่งการพัฒนา ความร่วมมือเอเชีย (Asia Cooperation Dialogue : ACD) จากความคิดริเริ่มของประเทศไทยใน ค.ศ. ๒๐๐๑ และมีการจัดการประชุมอย่างต่อเนื่องถึงปัจจุบัน ครอบคลุมประเทศในเอเชีย มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจที่ครอบคลุมทุกด้าน เพื่อยกระดับความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการสร้างความเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน และแก้ปัญหาที่ประเทศเผชิญ ความมั่นคงด้านสุขภาพจากการแพร่ระบาดของโควิด-๑๙ นับเป็นตัวอย่างสำคัญของความร่วมมือระหว่างกันที่หลายส่วนครอบคลุมมิติทางสังคม[๑๘] ก่อให้เกิดคำถามจากความพยายามผลักดันนโยบายสาธารณะด้านเศรษฐกิจเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายของความร่วมมือเอเชียเพื่อเป็นผลมากน้อยเพียงใด เศรษฐกิจชีวภาพ (Bioeconomy) เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) และเศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) ตามตัวแบบบีซีจี (BCG Model) ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นับเป็นตัวอย่างที่สำคัญ

อาเซียนนับเป็นกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญระดับภูมิภาค สำหรับความร่วมมือด้านเศรษฐกิจจากการกำหนดการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) ใน ค.ศ. ๒๐๑๕ จากการปฏิบัติตามพิมพ์เขียวประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AESAN Blueprint ๒๐๒๕) เพื่อทำให้อาเซียนเป็นตลาดและมาตราฐานเดียวกัน การเสริมสร้างความเชื่อมโยงด้านเศรษฐกิจ การปรับตัวและพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน เท่ากับเพิ่มความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจให้กับประเทศสมาชิก[๑๙] ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี เจ้าพระยา แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Strategic Cooperation : ACMECS) นับเป็นกลุ่มความร่วมมือทาง

---

[๑๘] “สี จิ้นผิง ชู AIIB พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสมาชิก ๑๐๒ ประเทศ”, (๒๕๖๓), **ฐานเศรษฐกิจ** วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๓, สืบค้นจาก https://www.thansettakij.com/content/world/๔๔๓๙๘๑

[๑๙] กระทรวงการต่างประเทศ, (๒๕๖๔), “รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศผลักดันความร่วมมือด้านสุขภาพและการพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว ในการประชุมความร่วมมือรัฐมนตรีกรอบความร่วมมือเอเชียครั้งที่ ๑๗” วันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๔, สืบค้นวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://www.mfa.go.th/th/content/๒๕๖๔-๐๑-๒๐-dpm-fm-thai-to-participate-acd.

เศรษฐกิจระดับอนุภูมิภาค จากการกำหนดแผน ACMECS แม่บท ๕ ปี ระหว่าง ค.ศ. ๒๐๑๙ ถึง ๒๐๒๓ ที่มุ่งเน้นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและโครงข่ายโทรคมนาคม และการพัฒนาอย่างยั่งยืนและอัจฉริยะ และปฏิญญากรุงเทพที่มุ่งเน้นความร่วมมือจากการเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์จากความแข็งแกร่งและความหลากหลาย[๒๐] นำมาสู่การตั้งคำถาม การวิพากษ์วิจารณ์ ความคิดเห็น ถึงการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด และประเทศไทยกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด

ด้านการค้า การจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) นำไปสู่การเผชิญหน้ากับความขัดแย้ง ที่สำคัญ ระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา และระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับภาคประชาสังคมและภาคประชาชน ตลอดทศวรรษที่ ๒๐๐๐ การประชุมการค้าโลกรอบโดฮานับเป็นตัวอย่างที่สำคัญ ความล้มเหลวขององค์การการค้าโลก เวทีการประชุมพหุภาคี (Multilateral) ระดับโลก นำมาสู่การเพิ่มความสำคัญหรือการจัดตั้งกลุ่มความร่วมมือและองค์การระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค ที่สำคัญ คือ กลุ่มประเทศจีเจ็ด (Group of seven : G-๗) ที่ประกอบด้วยประเทศพัฒนาแล้ว จำนวน ๗ ประเทศ ก่อตั้งใน ค.ศ. ๑๙๗๕ มีบทบาทด้านเศรษฐกิจต่อเนื่องถึงปัจจุบัน เน้นความสำคัญด้านการค้าระหว่างประเทศที่เสรีและเป็นธรรม[๒๑] และความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ (Regional Comprehensive Economic partnership : RCEP) นับเป็นความตกลงทางเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดในโลก พัฒนามาจากอาเซียนบวกหก (ASEAN Plus ๖) ประกอบด้วย ประเทศสมาชิกอาเซียนจำนวน ๑๐ ประเทศ กับประเทศคู่ค้าที่สำคัญ ประกอบด้วย จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดียช่วงแรก ก่อตั้งนับตั้งแต่ ค.ศ. ๒๐๑๒ นับเป็นการเปิดเสรีทางการค้าที่มากที่สุด แต่การเจรจาที่ต่อเนื่องและก่อให้เกิดผลกระทบเป็นวงกว้าง ทำให้อินเดียปฏิเสธเข้าร่วมภายหลัง ทำให้เท่ากับเป็นอาเซียนบวกห้า (ASEAN+๕) แต่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างกว้างขวางกับประเทศไทย ทำให้ต้องผลักดันความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจต่อไปในอนาคต

---

[๒๐] "อาเซียน เผยผลปฏิบัติครึ่งทางตามพิมพ์เขียวประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนคืบหน้าทุกด้าน" **กรุงเทพธุรกิจ** วันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๔, สืบค้นวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://www.bangkokbiznews.com › ข่าวเศรษฐกิจ

[๒๑] ธนาคารแห่งประเทศไทย "ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี เจ้าพระยา แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Strategic Cooperation : ACMECS)", สืบค้นวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://www.bot.or.th › InternationalCooperation › Page

ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Trans Pacific Partnership : TPP) ก่อตัวนับตั้งแต่ ค.ศ. ๒๐๐๖ และพัฒนาเป็นความตกลงหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์เศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement) ใน ค.ศ. ๒๐๐๕ ทำให้มีสมาชิกจำนวน ๑๒ ประเทศ มีสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) ร้อยละ ๔๐ ของทั้งโลก นับเป็นเขตการค้าที่ใหญ่ที่สุดในโลกช่วงนั้น นำไปสู่ความสนใจของประเทศอื่นสำหรับการสมัครเป็นสมาชิกอย่างกว้างขวาง แต่การเป็นความตกลงที่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาและกีดกันจีน การถอนตัวของสหรัฐอเมริกาสมัยนายโดนัลด์ ทรัมป์ ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ออกจากความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิกใน ค.ศ. ๒๐๑๗[๒๒] นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงชื่อเป็นความตกลงที่ครอบคลุมและก้าวหน้าสำหรับหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership : CPTPP) ที่มีสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) เหลือร้อยละ ๑๓ ของทั้งโลก และมีสัดส่วนทางการค้าร้อยละ ๑๕ ของทั้งโลกใน ค.ศ. ๒๐๒๐[๒๓] ปัญหาเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาและการคุ้มครองพันธุ์พืช ก่อให้เกิดคำถาม ข้อถกเถียง วิพากษ์วิจารณ์ กับประเทศไทยและประเทศอื่นที่ปรารถนาสมัครเป็นสมาชิกถึงความคุ้มค่ากับการเป็นสมาชิก

ด้านการเงิน กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) นับเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ถือกำเนิดใน ค.ศ. ๑๙๔๔ มีหน้าที่สนับสนุนความร่วมมือด้านการเงินระหว่างประเทศเพื่อสร้างเสถียรภาพด้านการเงินและมิติอื่นที่เกี่ยวข้อง มีบทบาทสำคัญสำหรับความช่วยเหลือด้านการเงินระหว่างประเทศ ประเทศไทยรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศช่วงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจใน ค.ศ. ๑๙๙๗ นับเป็นตัวอย่างที่สำคัญ การถดถอย ปัญหา และวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ที่ต่อเนื่อง ในทศวรรษที่ ๒๐๑๐ ทำให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศมีบทบาทอย่างมีนัยสำคัญสำหรับการรักษาเสถียรภาพ

---

[๒๒] คมปฤต สกุลหวง, (๒๕๖๔), “ประชุมสุดยอดผู้นำ G๗ สุดสัปดาห์นี้ มีประเด็นไหนน่าจับตาบ้าง” **The Standard : Standard up for the people** วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๔, สืบค้นวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://thestandard.co/g๗-summit-๒๐๒๑-date-location-countries/

[๒๓] ข่าว/ความเคลื่อนไหวอุตสาหกรรม, (๒๕๖๓), “CPTPP คือ TPP ที่ไม่มีสหรัฐฯ อะไรเปลี่ยนไป?” **M Report** วันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๓, สืบค้นวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://www.mreport.co.th/news/industry-movement/๒๓๓-CPTPP-and-TPP-Thailand

[๒๔] สกู๊ปไทยรัฐ, (๒๕๖๔), “เจาะลึกประเทศ CPTTT ทำไมถึงเข้าร่วม มองเห็นประโยชน์อะไร?” **ไทยรัฐออนไลน์** วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๔, สืบค้นวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://www.thairath.co.th/scoop/theissue/๒๐๘๗๘๙๖

ทางเศรษฐกิจ และฟื้นฟูเศรษฐกิจภายหลังเผชิญวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจจากวิกฤตการณ์ซับไพรม์หรือวิกฤตการณ์แฮมเบอร์เกอร์ของสหรัฐอเมริกาใน ค.ศ. ๒๐๐๘ และวิกฤตการณ์ยูโรโซนใน ค.ศ. ๒๐๐๙ การถดถอย ปัญหา ที่อาจเป็นวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ที่ต่อเนื่องในทศวรรษที่ ๒๐๒๐ จากการเผชิญการแพร่ขยายของไวรัสโคโรนานับตั้งแต่ ค.ศ. ๒๐๑๙ ทำให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่มีบทบาทอย่างมีนัยสำคัญต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจทั่วโลก

การแพร่ขยายของไวรัสโคโรนานำไปสู่ความตกต่ำและความถดถอยทางเศรษฐกิจจากบทบาทของรัฐบาลสั่งห้ามประชาชนเดินทาง การกระทำและปฏิสัมพันธ์ทางสังคมแบบเผชิญหน้า และทำกิจกรรมสาธารณะเกือบทุกชนิดหรือทุกประเภท มาตรการสั่งห้าม (Lockdown) ทั้งหลายนำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของผู้คนจากวิถีทั่วไปสู่วิถีใหม่ (New Normal) แตกต่างจากวิถีสมัยใหม่ทั่วไป ทำให้รัฐบาลมีบทบาทฟื้นฟูทางเศรษฐกิจ แต่ข้อจำกัดด้านรายได้ที่เป็นปัญหาด้านรายรับก่อให้เกิดการขยายตัวของหนี้สินสาธารณะ (Public Debt) ที่เกินเพดานที่ประเทศหลายประเทศกำหนด จากเดิมที่ประเทศหลายประเทศเกือบถึงเพดานนำไปสู่การเกินเพดานหรือเกินเพดานแล้วยิ่งเกินเพดานเพิ่มขึ้นไปอย่างต่อเนื่อง นับเป็นปัญหาสาธารณะที่สำคัญที่เป็นปัญหาด้านการเงินระหว่างประเทศในอนาคต

การขยายตัวจากความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของจีนอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่การเปิดประเทศจากนโยบายสี่ทันสมัยใน ค.ศ. ๑๙๗๘ นำมาสู่การก้าวสู่ความเป็นมหาอำนาจท้าทายกับสหรัฐอเมริกานับตั้งแต่ทศวรรษที่ ๒๐๑๐ ทำให้เงินหยวนของจีนมีบทบาทสำคัญและกลายเป็นสกุลเงินที่สำคัญอีกสกุลเงินหนึ่ง เทียบเคียงกับดอลลาร์สหรัฐ ยูโร เยน และปอนด์ นับเป็นช่วงเวลาเดียวกับเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาเริ่มฟื้นตัวจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการเพิ่มการเก็บเงินออมก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐเป็นไปในแนวทางที่ดี ทำให้สงครามการค้ามีแนวโน้มต่อเนื่อง และความเปลี่ยนแปลงจากวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำให้เกิดสกุลเงินดิจิทัล (Cryptocurrency) ที่มีบิตคอยน์เป็นสกุลเงินที่สำคัญเป็นการโอนย้ายผ่านระบบล็อกเชน (Blockchain) ที่ทำหน้าที่บันทึกการทำรายการโอนเงินดิจิทัลจริงของระบบอินเตอร์เนต ทำให้มีต้นทุนน้อยมาก[๒๕] ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านการเงินระหว่างประเทศในปัจจุบันและอนาคต

---

[๒๕] ฝ่ายวิเคราะห์หลักทรัพย์ บริษัทหลักทรัพย์ ทรีนีตี้ จำกัด, (๒๕๖๔), “บิตคอยน์” คืออะไร” **สำนักข่าวอีไฟแนนซ์ไทย** วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔, สืบค้นวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://www.efinancethai.com/Fintech/FintechMain.aspx?release=y&name=ft_๒๐๒๑๐๒๐๓๑๒๓๒

ด้านการลงทุนระหว่างประเทศ การแพร่ขยายของไวรัสโคโรนาเพิ่มความเปลี่ยนแปลง ความเสี่ยง และความผันผวนด้านการลงทุนระหว่างประเทศ จากตราสารหนี้ภาครัฐที่ไม่สามารถจ่ายดอกเบี้ยและเงินต้นคืน ราคาพันธบัตรที่เคลื่อนไหวตรงข้ามทิศทางอัตราดอกเบี้ย การลงทุนสำหรับตลาดเกิดใหม่เพิ่มขึ้นจากการขาดความมั่นคงด้านการเมือง กฎหมาย ธุรกิจ และสังคม ที่กำหนดกรอบเพื่อการสนับสนุนตลาดหลักทรัพย์[๒๖] บรรษัทข้ามชาติ (Multinational Cooperations : MNCs) นับเป็นเครื่องมือของรัฐบาลหรือภาครัฐที่เป็นองค์การภาคเอกชนระหว่างประเทศที่สำคัญสำหรับการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากแรงงาน วัตถุดิบ ที่สำคัญ คือ ทรัพยากร และตลาด จากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม ที่สูงกว่า แต่บรรษัทข้ามชาติที่มาจากประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มมากขึ้นและมีบทบาทขับเคลื่อนเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การกำหนดของรัฐบาลจีนให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยี (Technology Transfer) จากบรรษัทข้ามชาติที่ลงทุนในจีน แม้ภายหลังมีการผ่อนคลายเพื่อลดความขัดแย้งและสงครามการค้า[๒๗] นับเป็นเงื่อนไขที่เป็นกุญแจสำคัญสำหรับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนส่วนหนึ่งทำให้ประเทศไทยควรนำมาเรียนรู้และปรับใช้เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจภายหลัง

การลงทุนระหว่างประเทศที่สำคัญมาจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ของจีน จากนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง เพื่อผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจจากการแสวงหาวัตถุดิบ ที่สำคัญ คือ พลังงานจากน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ การเชื่อมต่อและเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายการคมนาคม ที่สำคัญ คือ ถนน ระบบราง ท่าเรือ และท่าอากาศยาน ก่อให้เกิดผลประโยชน์ด้านการเมือง จากการเพิ่มการแทรกแซง สั่งการ บงการ ควบคุม และครอบงำพื้นที่ที่ห่างไกล ของรัฐบาล การอำนวยความสะดวกจากการจัดการบุคคลที่มีความเห็นแตกต่างจากรัฐบาล การก่อความไม่สงบ การก่อกบฏ การจัดตั้งและปฏิบัติการของขบวนการแบ่งแยกดินแดน การแสวงหาพันธมิตรกับประเทศเพื่อนบ้าน ส่วนหนึ่งมีพรมแดนติดต่อกับจีน

---

[๒๖] หุ้น-การเงิน, (๒๕๖๔), “แฟรงคลิน เทมเพิลตัว ชี้เทรนการลงทุนปี ๖๔...โอกาสท่ามกลางวิกฤต” **ประชาชาติธุรกิจออนไลน์** วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๔, สืบค้นวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://www.prachachat.net/finance/news-๕๙๗๗๑๐

[๒๗] China News, (๒๐๑๙), “จีนผ่านกฎหมายลงทุนต่างชาติใหม่” **AEC๑๐News** วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๒, สืบค้นวันที่ ๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://aec๑๐news.com/contents/news/china-news/๔๑๗๖๓/

จากหลากหลายภูมิภาค ที่สำคัญ คือ เอเชียกลาง คาซัคสถาน[๒๘] และทาจิกีสถาน[๒๙] นับเป็นตัวอย่างที่สำคัญ เอเชียใต้ ปากีสถานและศรีลังกานับเป็นตัวอย่างที่สำคัญ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ลาวและกัมพูชานับเป็นตัวอย่างที่สำคัญ การตีฝ่าการปิดล้อมของสหรัฐอเมริกาและพันธมิตร และก่อให้เกิดประโยชน์ด้านสังคม จากการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากการเข้าถึงพื้นที่ที่ห่างไกล ลดช่องว่างการแบ่งแยกทางเศรษฐกิจและสังคม ด้านฐานะความเป็นอยู่ คุณภาพชีวิต ระดับการพัฒนา การเข้าถึงความทันสมัยและสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งหลาย การเคลื่อนย้ายประชากรที่เป็นพ่อค้านักธุรกิจ นายทุนอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการ กรรมกร จากจีนสู่ประเทศเพื่อนบ้านในหรือนอกพื้นที่ที่รับสัมปทาน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ความถดถอยและเสื่อมถอยของมหาอำนาจตะวันตกและญี่ปุ่น ที่สำคัญ จากปัญหาและวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ และการแพร่ขยายของไวรัสโคโรนาภายหลัง ทำให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศมีความเปลี่ยนแปลง การให้ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อประเทศจำนวน ๖๔ ประเทศ เป็นไปเพื่อแก้ปัญหาการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา จำนวน ๒๗๔ ล้านดอลลาร์สหรัฐใน ค.ศ. ๒๐๒๐[๓๐] ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องทำให้จีนให้ความช่วยเหลือกับประเทศทั้งหลายที่ล้วนแล้วเป็นประโยชน์กับจีนภายหลัง จากการกำหนดนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางหรือเส้นทางสายไหมใหม่ นำไปสู่ข้อเสนอของจีนจากการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อให้ความช่วยเหลือกับประเทศเพื่อร่วมมือระหว่างกัน เป็นความช่วยเหลือตามความร่วมมือระดับทวิภาคี ทำให้ประเทศพันธมิตรที่ร่วมมือมุ่งหวังการขับเคลื่อนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศจากการรับความ

---

[๒๘] การเมือง, (๒๐๑๙), “ผู้เชี่ยวชาญคาซัคฯ ชี้ “สัมพันธ์คาซัคสถาน-จีน” สำคัญต่อประวัติศาสตร์อย่างยิ่งยวด” **Xinhua Thai News Service** วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๒, สืบค้นวันที่ ๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://www.xinhuathai.com/pol/๓๔๐๖๔_๒๐๑๙๐๙๑๓

[๒๙] (๑) บรูซ แพนนิเออร์, (๒๕๕๔), “คนงานจีน” เข้าไปทำไร่ทำนาในทาจิกีสถาน” **MGR Online** วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ จาก Bruce Pannier, (๒๐๑๑), “Chinese move on to Tajik fields” ๐๑/๐๒ เก็บความจากเอเชียไทมส์ออนไลน์ www.atime.com, สืบค้นวันที่ ๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://mgronline.com/around/detail/๙๕๔๐๐๐๐๐๒๒๕๒๗ (๒) “ประธานาธิบดีจีนและทาจิกิสถานพูดคุยทางโทรศัพท์”, (๒๐๒๐), **BBRTV** วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๓, สืบค้นจาก www.bbrtv.com/๒๐๒๐/๐๖๑๗/๕๖๕๕๐๘.html

[๓๐] สถานทูตและสถานกงสุลในประเทศไทย (๒๕๖๓) “แถลงการณ์ไมคเคิล อาร์ ปอมเปโอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐฯ” **สหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือต่างประเทศเพื่อต่อสู้กับการแพร่ระบาดของโรคโควิด-๑๙** วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓, สืบค้นวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก ttps://th.usembassy.gov/th/u-s-foreign-assistance-in-response-to-the-covid-๑๙-pandemic-th/

ช่วยเหลือเพื่อแลกเปลี่ยนกับการเปิดโอกาสให้นักธุรกิจจีนประกอบธุรกิจประเทศนั้น นำไปสู่การพึ่งพิงจีนจากราคาที่ต้องจ่ายกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นประโยชน์กับจีนและกระทบกับเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้นจากการรุกคืบอย่างรุนแรง[๓๑] จากการแทรกแซง สั่งการ บงการ ควบคุม และครอบงำ ของจีนที่ก่อให้เกิดความเสียเปรียบกับประเทศที่รับการลงทุน ก่อให้เกิดสภาพกึ่งอาณานิคม ความเสี่ยงจากการสูญเสียอำนาจอธิปไตย จากการรับเงินกู้จากจีน แต่ล้มเหลวกับการใช้หนี้คืนกับจีน จากการทูตกับดักหนี้ (debt-trap diplomacy) ก่อให้เกิดกับดักหนี้ (debt-trap) สาธารณะ จากความล้มเหลวของประเทศนั้นเพื่อใช้หนี้คืน นำมาสู่การใช้หนี้คืนหลากหลายรูปแบบ ก่อให้เกิดความสุ่มเสี่ยงจากการที่จีนมีบทบาทนำในกิจการท่าอากาศยาน บริษัทผลิตไฟฟ้า สถานีโทรทัศน์แห่งชาติ และทางหลวงหลายสายในแซมเบีย[๓๒] ท่าเรือระหว่างประเทศในศรีลังกา เมืองสีหนุวิลล์ในกัมพูชา พื้นที่สัมปทานเพื่อการเพาะปลูกเกษตรกรรม พื้นที่สองข้างทางรถไฟความเร็วสูง พื้นที่ที่ตั้งบ่อนการพนันที่คนจีนถือหุ้นใหญ่ พื้นที่อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ในลาว การรุกคืบของจีนนับเป็นบทเรียนสำคัญของประเทศไทยในการกำหนดการต่างประเทศจากการเป็นจีนใหม่ที่แตกต่างจากจีนอดีตที่มีความสัมพันธ์อันดีกับประเทศไทยเกือบสี่ทศวรรษภายหลังการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างกัน

บทสรุป : สภาพแวดล้อม ปัจจัย และบริบทระหว่างประเทศ ต่อการกำหนดการต่างประเทศไทยในทศวรรษที่ ๒๐๒๐

สภาพแวดล้อม ปัจจัย และบริบทระหว่างประเทศ ที่แบ่งเป็น ด้านการเมือง ที่ประกอบด้วย การเมืองการปกครอง และความมั่นคง และด้านเศรษฐกิจ ที่ประกอบด้วย การพัฒนา การค้า การเงิน การลงทุน และความช่วยเหลือ ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเป็นวงกว้างและเป็นส่วนสำคัญต่อการกำหนดการต่างประเทศไทยในทศวรรษที่ ๒๐๒๐ แบ่งเป็นความร่วมมือระดับพหุภาคีและความร่วมมือระดับทวิภาคี ความร่วมมือระดับพหุภาคี (Multilateral)

---

[๓๑] รายงานพิเศษ, (๒๕๖๓), “การทูตกับดักหนี้ แผลงฤทธิ์ ประชาชนฮือต้านจีน” บทวิเคราะห์ **มติชนสุดสัปดาห์** ฉบับวันที่ ๑๘-๒๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๓, วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๓, สืบค้นวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://www.matichonweekly.com/in-depth/article_๓๔๘๖๙๒

[๓๒] รายงานพิเศษ, (๒๕๖๓), “การทูตกับดักหนี้ แผลงฤทธิ์ ประชาชนฮือต้านจีน” บทวิเคราะห์ **มติชนสุดสัปดาห์** ฉบับวันที่ ๑๘-๒๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๓, วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๔, สืบค้นวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://www.matichonweekly.com/in-depth/article_๓๔๘๖๙๒

มาจากการถือกำเนิดของกลุ่มความร่วมมือและองค์การระหว่างประเทศ สหประชาติและอาเซียนนับเป็นตัวอย่างที่ประเทศไทยต้องเพิ่มความสำคัญและความร่วมมือ สหประชาชาติและองค์การในเครือสหประชาชาติ เป็นองค์การระหว่างประเทศระดับโลกที่รัฐบาลและภาครัฐมีบทบาทสำคัญของการขับเคลื่อนความเปลี่ยนแปลงด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อาเซียนนับเป็นกลุ่มความร่วมมือระดับภูมิภาคที่มีความสำคัญจากความร่วมมือด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม หลากหลายมิตินำไปสู่ความร่วมมืออื่นที่เป็นการขยายความร่วมมือของอาเซียน อาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus ๓) นับเป็นตัวอย่างของกลุ่มความร่วมมือที่สำคัญถือกำเนิดใน ค.ศ. ๒๐๐๗ ประกอบด้วย สมาชิกอาเซียนจำนวน ๑๐ ประเทศ รวมกับจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ เพื่อความร่วมมือด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สำหรับขยายความร่วมมือไปสู่ประชาคมเอเชียตะวันออก (East Asian Community) ในอนาคต และความร่วมมือระดับทวิภาคี (Bilateral) เป็นความร่วมมือของประเทศไทยกับนานาอารยประเทศเป็นรายประเทศหลากหลายระดับและมิติ นับเป็นความท้าทายสำหรับการกำหนดการต่างประเทศไทยเพื่อความร่วมมือของประเทศไทยระดับทวิภาคีและกับเวทีพหุภาคีที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างอย่างกว้างในปัจจุบันและอนาคต

บรรณานุกรม

ASEAN Regional Forum “About ARF” **ASEAN Regional Forum** Retrieved from http://aseanregionalforum.asean.org June, 30 2021.

China News. (๒๐๑๙). “จีนผ่านกฎหมายลงทุนต่างชาติใหม่” วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๒ **AEC10News** สืบค้นวันที่ ๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://aec1onews.com/contents/news/china-news/41763/

Community Relation Division (CRD) The ASEAN Secretariat. “Community Building in ASEAN : Taking Stock and Looking Ahead” **APSC Outlook Vol. 3 (2021) No. 1** ASEAN Political-Security Community p. (5).

Huntington, Samuel. (1996). **The Clash of Civilization and the Remarking of World Order.** New York : Simon and Schuster.

Patrick Chk. (๒๐๒๐). “จีนยุคหลังโควิด-๑๙ ระบาดหนัก : Xi Jinping พร้อมเดินหน้าขยายความร่วมมือผ่าน AIIB มากขึ้น” **Brandinside** ธุรกิจ คิดใหม่ วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๓ สืบค้นจาก https://brandinside.asia/xi-jinping-aims-to-promote-development-in-aiib/

การเมือง. (๒๐๑๙). “ผู้เชี่ยวชาญคาซัคฯ ชี้ “สัมพันธ์คาซัคสถาน-จีน” สำคัญต่อประวัติศาสตร์อย่างยิ่งยวด” **Xinhua Thai News Service** วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๒, สืบค้นวันที่ ๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://www.xinhuathai.com/pol/๓๔๐๖๔_๒๐๑๙๐๙๑๓

การต่างประเทศ, กระทรวง. (๒๕๖๔). “รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศผลักดันความร่วมมือด้านสุขภาพและการพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว ในการประชุมความร่วมมือรัฐมนตรีกรอบความร่วมมือเอเชียครั้งที่ ๑๗” วันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๔, สืบค้นวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://www.mfa.go.th/th/content/๒๕๖๔-๐๑-๒๐-dpm-fm-thai-to-participate-acd.

ข้อมูลพื้นฐานของต่างประเทศ ๒๕๖๔. (๒๕๖๔). “ธนาคารโลก (World Bank : WB)” **The World Bank,** สืบค้นวันที่ ๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://www.nia.go.th/newsnow/almanac-files/static/pdf/๒๕๖๔/ธนาคารโลก_๒๕๖๔.pdf จากเวปไซต์ www.worldbank.org

ข่าว/ความเคลื่อนไหวอุตสาหกรรม (๒๕๖๓) “CPTPP คือ TPP ที่ไม่มีสหรัฐฯ อะไรเปลี่ยนไป?” **M Report** วันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๓, สืบค้นวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://www.mreport.co.th/news/industry-movement/๒๓๓-CPTPP-and-TPP-Thailand

คมปฤต สกุลหวง. (๒๕๖๔). “ประชุมสุดยอดผู้นำ G๗ สุดสัปดาห์นี้ มีประเด็นไหนน่าจับตาบ้าง” **The Standard : Standard up for the people** วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๔, สืบค้นวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://thestandard.co/g๗-summit-๒๐๒๑-date-location-countries/

ดุลยภาค ปรีชารัชช. (๒๐๑๗). “จัดอันดับพลังอาเซียนใต้ยุทธศาสตร์ One Belt, One Road” วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๐, สืบค้นวันที่ ๒๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://blogazine.pub › blogs › dulyapak › post

ธนาคารแห่งประเทศไทย. “ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี เจ้าพระยา แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Strategic Cooperation : ACMECS)”, สืบค้นวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://www.bot.or.th › International Cooperation › Page

ธโสธร ตู้ทองคำ. (๒๕๕๘). “ความเปลี่ยนแปลงที่เป็นปัญหาจากบริบทภายในสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ประเทศไทยกับข้อสังเกตบางประการ” **วารสารรวมบทความวิชาการทางรัฐศาสตร์ ๓๓ ปี**. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิมพ์อักษร, หน้า ๑๐๑-๑๑๔.

นโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, กอง กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. (๒๕๕๕). “การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (UNCTAD)” **กรอบความร่วมมือต่างประเทศ** วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕, สืบค้นวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ จาก https://business.mfa.go.th/th/content/๑๖๕๐๓-การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา-(-unctad-)?cate=๕d๗๓a๒๑d๑๕e๓๙๓๖a๘๐๐๖๐๒d

บรรณาธิการ, กอง. (๒๐๒๐). “๑๐๑ Policy Forum : นโยบายต่างประเทศไทยในระเบียบโลกใหม่” จากบทสัมภาษณ์ พรรณิการ์ วานิช วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๓, สืบค้นวันที่ ๒๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://www.the๑๐๑.world/๑๐๑-policy-forum-๕-fp-in-new-world-order/

บรูซ แพนนิเออร์. (๒๕๕๔). “คนงานจีน” เข้าไปทำไร่ทำนาในทาจิกีสถาน” **MGR Online** วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ จาก Bruce Pannier. (๒๐๑๑). “Chinese move on to Tajik fields” ๐๑/๐๒ เก็บความจากเอเชียไทมส์ออนไลน์ www.atime.com, สืบค้นวันที่ ๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://mgronline.com/around/detail/๙๕๔๐๐๐๐๐๒๒๕๒๗

ปกป้อง จันทวิทย์. (๒๐๑๔). “Post-Washington Consensus” **โลกความคิดของปกป้อง จันทวิทย์** วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๗, สืบค้น วันที่ ๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก pokpong.org/writing/post-washington-consensus/

ประภัสสร์ เทพชาตรี. (๒๕๖๒). **นโยบายต่างประเทศไทย** มกราคม ๒๕๖๒. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แสมาธรรม.

“ประธานาธิบดีจีนและทาจิกิสถานพูดคุยทางโทรศัพท์” (๒๐๒๐) **BBRTV** วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๓, สืบค้นจาก www.bbrtv.com/๒๐๒๐/๐๖๑๗/๕๖๕๕๐๘.html

รายงานพิเศษ (๒๕๖๓). “การทูตกับดักหนี้ แผลงฤทธิ์ ประชาชนฮือต้านจีน” บทวิเคราะห์ **มติชนสุดสัปดาห์** ฉบับวันที่ ๑๘-๒๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๓ วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๓, สืบค้นวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://www.matichonweekly.com/in-depth/article_๓๔๘๖๙๒

วิเคราะห์หลักทรัพย์, ฝ่าย บริษัทหลักทรัพย์ ทรีนีตี้ จำกัด. (๒๕๖๔). ““บิตคอยน์” คืออะไร” **สำนักข่าวอีไฟแนนซ์ไทย** วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔, สืบค้นวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://www.efinancethai.com/Fintech/FintechMain.aspx?release=y&name=ft_๒๐๒๑๐๒๐๓๑๒๓๒

สถานทูตและสถานกงสุลในประเทศไทย. (๒๕๖๓). “แถลงการณ์ไมคเคิล อาร์ปอมเปโอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ” **สหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือเพื่อต่อสู้กับการแพร่ระบาดของโรคโควิด-๑๙** วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓, สืบค้นวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก ttps://th.usembassy.gov/th/u-s-foreign-assistance-in-response-to-the-covid-๑๙-pandemic-th/

สกู๊ปไทยรัฐ. (๒๕๖๔). “เจาะลึกประเทศ CPTTT ทำไมถึงเข้าร่วม มองเห็นประโยชน์อะไร?” **ไทยรัฐออนไลน์** วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๔, สืบค้นวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://www.thairath.co.th/scoop/theissue/๒๐๘๗๘๙๖

สุมาลี สุขดานนท์. (๒๕๖๒). “ธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Silk Road Fund and the Asian Infrastructure Investment Bank)” **สถาบันการขนส่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย** พฤษภาคม ๒๕๖๒, สืบค้นวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ จาก www.cuti.chula.ac.th/articles/๔๙๓/

สุมาลี สุขาดานนท์. (๒๕๖๒). “เส้นทางสายไหมใหม่เส้นทางการค้าแห่งอนาคต” มีนาคม ๒๕๖๒, สืบค้นวันที่ ๒๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก http://www.cuti.chula.ac.th › triresearch › saimai › saimai

สุรชาติ บำรุงสุข. (๒๕๖๓). **โลกที่เปลี่ยนแปลง (The Changing World)** จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ ๒๐๘ เมษายน-มิถุนายน ๒๕๖๓. กรุงเทพฯ: บริษัท สแควร์ ปรินซ์ ๙๓ จำกัด.

สุรชาติ บำรุงสุข. (๒๕๖๓). **สถานการณ์โลก ๒๐๑๙ (Global Situation ๒๐๑๙)** จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ ๒๐๙ เมษายน-มิถุนายน ๒๕๖๓. กรุงเทพฯ: บริษัท สแควร์ ปรินซ์ ๙๓ จำกัด.

“สี จิ้นผิง ชู AIIB พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสมาชิก ๑๐๒ ประเทศ” (๒๕๖๓) **ฐานเศรษฐกิจ** วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๓, สืบค้นจาก https://www.thansettakij.com/content/world/๔๔๓๙๘๑

หุ้น-การเงิน. (๒๕๖๔). “แฟรงคลิน เทมเพิลตัว ชี้เทรนการลงทุนปี ๖๔...โอกาสท่ามกลางวิกฤต” **ประชาชาติธุรกิจออนไลน์** วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๔, สืบค้นวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://www.prachachat.net/finance/news-๕๙๗๗๑

“อาเซียน เผยผลปฏิบัติครึ่งทางตามพิมพ์เขียวประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนคืบหน้าทุกด้าน” กรุงเทพธุรกิจ วันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๔, สืบค้น วันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๔ จาก https://www.bangkokbiznews.com › ข่าวเศรษฐกิจ

เอกชัย ศรีวิลาส, พลเอก. (๒๕๕๕). **เอกสารประกอบการสัมนาการจัดการความขัดแย้งในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร.

วารสาร รัฐสภาสาร
ขอเชิญชวนส่งบทความวิชาการ

วิเคราะห์ วิจารณ์ หรือแนวคิดใหม่ ๆ
ด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ

มีความยาวไม่เกิน 20 หน้ากระดาษขนาด A 4
และไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

ค่าตอบแทนหน้าละ 300 บาท

การส่งบทความ
ส่งไฟล์ข้อมูลมาที่ sapasarn2019@gmail.com

สอบถามเพิ่มเติม กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
- โทร. 02 2242 5900 ต่อ 5481
- e-mail: sapasarn2019@gmail.com

www.parliament.go.th

TPchannel.org

หนังสือและสื่อเผยแพร่
e-book

ช่องทาง ติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เยี่ยมชมรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กิจกรรมกลุ่มงานเผยแพร่ฯ

สภาสาร

ปีที่ ๖๙ ฉบับที่ ๖ เดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๔

รัฐสภาสาร

เป็นวารสารฉบับรายสองเดือนเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐ - ๒
e-mail: sapasarn2019@gmail.com