



สถาบันพระปกเกล้า

หลักสูตร



เตรียมความพร้อมสำหรับ  
การเมืองระดับชาติ



# หลักสูตรเตรียมความพร้อมสำหรับการเมืองระดับชาติ (การอบรมผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต : e-Learning)

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

สถาบันพระปกเกล้า.

หลักสูตรเตรียมความพร้อมสำหรับการเมืองระดับชาติ (การอบรมผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต : e-Learning). -- กรุงเทพฯ : สถาบัน, 2565.

313 หน้า.

1. นักรการเมือง. I. ชื่อเรื่อง.

324.2092

ISBN 978-616-476-246-6

บรรณาธิการ	รศ.ดร.อรทัย ก๊กผล นายศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์ นางสาวธีรพรรณ ใจมั่น นางสาวณัฐปภัทร์ รัตน์พรบุญ	ดร.สติธร ธนานิธิโชติ นายภควัต อัจฉริยะปัญญา นายธราดล พันธุ์พีช นางสาวสุนิสา แก้วทอง
ประสานงาน	นางสาวณัฐปภัทร์ รัตน์พรบุญ	

รหัสสิ่งพิมพ์สถาบัน สนป.65-15-00.0 (ebook)

สงวนลิขสิทธิ์ © 2565

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

จัดพิมพ์โดย สำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาชนโดย สถาบันพระปกเกล้า  
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา  
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)  
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง  
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 <http://www.kpi.ac.th>  
โทรศัพท์ 0-2141-9706 โทรสาร 0-2143-8202

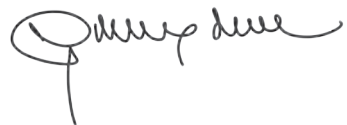
# คำนำสถาบันพระปกเกล้า

รัฐสภา เป็นองค์กรทางการเมืองที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีบทบาทสำคัญด้านนิติบัญญัติ ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ รัฐสภาของประเทศไทยประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

ในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำหน้าที่ผู้แทนปวงชนชาวไทย จะต้องเป็นผู้ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ นอกจากนี้ ภารกิจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ และทักษะในการดำเนินงานหลายด้าน ทั้งงานภายในรัฐสภาและบทบาทภายนอกรัฐสภา ซึ่งนับว่าเป็นภารกิจที่หนักและต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ รวมถึงต้องเข้าใจบริบทของประชาชนและพื้นที่เป็นอย่างดี ภายใต้อำนาจหน้าที่สำคัญยิ่ง คือการปฏิบัติภารกิจให้แก่พี่น้องประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความเป็นนักการเมืองมืออาชีพอย่างแท้จริง

สถาบันพระปกเกล้า ในฐานะสถาบันทางวิชาการภายใต้การกำกับดูแลของประธานรัฐสภา มีพันธกิจสำคัญในการเผยแพร่ความรู้ด้านการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไปสู่บุคลากรในแวดวงการเมือง ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ภาคราชการ และประชาชนทั่วไป จึงได้พัฒนาหลักสูตรเตรียมความพร้อมสำหรับการเมืองระดับชาติขึ้น และนำมาจัดทำในรูปแบบหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ (e-Book) ประกอบด้วย 5 ชุดวิชา ได้แก่ ชุดวิชา รู้จักตนเอง ชุดวิชา รู้ระบอบประชาธิปไตย ชุดวิชา รู้จักพลเมือง ชุดวิชา รู้รอบสังคมไทย สังคมโลก และชุดวิชา ค่านิยมและทัศนคติที่เอื้อต่อสังคมประชาธิปไตย เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในประเด็นความรู้ ความเข้าใจ สมรรถนะที่จำเป็น ตลอดจนพัฒนาบุคคลที่สนใจเข้าสู่แวดวงการเมืองระดับชาติในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีทัศนคติและค่านิยมที่เอื้อต่อสังคมการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

หวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้ประกอบการเรียนในหลักสูตร รวมถึงผู้เรียนจะสามารถนำความรู้ที่ได้รับมาต่อยอดและประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้การเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งและยั่งยืน



ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย  
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

# สารบัญ

หน้า

คำนำสถาบันพระปกเกล้า	3
สารบัญ	5
หลักสูตรเตรียมความพร้อมสำหรับการเมืองระดับชาติ (การอบรมผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต : e-Learning)	6
<input checked="" type="checkbox"/> ชุติวิชา รู้จักตนเอง (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)	16
<input checked="" type="checkbox"/> ชุติวิชา รู้ระบอบประชาธิปไตย	70
<input checked="" type="checkbox"/> ชุติวิชา รู้จักพลเมือง	146
<input checked="" type="checkbox"/> ชุติวิชา รู้รอบสังคมไทย สังคมโลก	172
<input checked="" type="checkbox"/> ชุติวิชา ค่านิยมและทัศนคติที่เอื้อต่อสังคมประชาธิปไตย	285

# หลักสูตร เตรียมความพร้อมสำหรับ การเมืองระดับชาติ

(การอบรมผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต : e-Learning)



## หลักการและเหตุผล

รัฐสภา เป็นองค์กรทางการเมืองที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีบทบาทสำคัญด้านนิติบัญญัติ ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ รัฐสภาของประเทศไทยประกอบด้วย สมาชิกผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

ในส่วนของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำหน้าที่ผู้แทนปวงชนชาวไทย จะต้องเป็นผู้ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ นอกจากนี้ ภารกิจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ และทักษะในการดำเนินงานหลายด้าน ทั้งงานภายในรัฐสภาและบทบาทภายนอกรัฐสภา ซึ่งนับว่าเป็นภารกิจที่หนักและต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงต้องเข้าใจบริบทของประชาชนและพื้นที่เป็นอย่างดี ภายใต้งานที่สำคัญยิ่ง คือการปฏิบัติภารกิจให้แก่พี่น้องประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความเป็นนักการเมืองมืออาชีพอย่างแท้จริง

สถาบันพระปกเกล้า ในฐานะสถาบันทางวิชาการ ที่อยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของประธานรัฐสภา มีพันธกิจสำคัญในการเผยแพร่ความรู้ ด้านการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไปสู่สาธารณชน ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการให้ความรู้แก่ประชาชนทั่วไป รวมถึงผู้อยู่ใน แวดวงสำคัญต่าง ๆ ของสังคมไทยที่จะก้าวเข้าสู่เวทีทางการเมืองในอนาคต ว่าจำเป็นต้องมีพื้นฐานความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ การเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย บทบาทและหน้าที่ของรัฐสภาและสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร รวมถึงประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ใน ฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับการพัฒนาระบบ e-Learning เพื่อรองรับการเรียนการสอนที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน สถาบันพระปกเกล้า จึงได้จัดให้มีการเรียนการสอนผ่านระบบ e-Learning ในหลักสูตร **เตรียมความพร้อมสำหรับการเมืองระดับชาติ** เพื่อเสริมสร้าง ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนทั่วไป รวมถึงผู้อยู่ในแวดวงสำคัญต่าง ๆ ของสังคมไทยที่จะก้าวเข้าสู่เวทีทางการเมืองในอนาคต ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง กับการเตรียมความพร้อมทั้งความรู้ ความเข้าใจ และทัศนคติค่านิยมที่จำเป็น สำหรับการจะก้าวเข้าสู่การเป็นนักการเมืองระดับชาติ ในฐานะสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรของประเทศต่อไป

## PRINCIPLE & REASON





## วัตถุประสงค์



เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในประเด็นความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับ บุคคลที่สนใจเข้าสู่แวดวงการเมืองระดับชาติในฐานะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



เพื่อเป็นการประเมินความรู้ ความสามารถเบื้องต้น สำหรับบุคคลที่สนใจเข้าสู่แวดวงการเมืองระดับชาติ ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ว่าอยู่ในระดับใด และต้องพัฒนาหรือเรียนรู้เพิ่มเติมในประเด็นใดบ้าง



เพื่อเป็นการพัฒนาบุคคลที่สนใจเข้าสู่แวดวง การเมืองระดับชาติในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีทัศนคติและค่านิยมที่เอื้อต่อสังคมการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย

# OBJECTIVE COURSES

## โครงสร้างหลักสูตร

ประกอบด้วย 5 ชุดวิชา (4 วิชา 1 ฝึก) ดังนี้



# MEMBER OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

## 1. ชุดวิชา รู้จักตนเอง (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)

ชุดวิชานี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้เรียนตระหนักรู้ถึงข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ รวมถึงบทบาทและหน้าที่ของผู้ที่จะเข้ามาทำหน้าที่ “นักการเมืองระดับชาติ” ทั้งในส่วนที่ต้องรับผิดชอบต่อตนเอง และส่วนที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้อื่น ในฐานะ “ผู้แทนปวงชนชาวไทย” ซึ่งเนื้อหาในชุดวิชานี้จะประกอบไปด้วย

- ความรู้พื้นฐานสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- เกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร
- หลักการว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- กฎหมายและกฎเกณฑ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎร



## 2. ชุติวิชา รัฐระบอบประชาธิปไตย

ชุติวิชานี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้เรียน มีความรอบรู้ในระบอบประชาธิปไตย รวมถึงประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะช่วยเสริมบทบาทและยกระดับ การทำงานการเมืองให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งเนื้อหาในชุติวิชานี้จะ ประกอบไปด้วย

- หลักการพื้นฐานของระบอบการเมืองแบบรัฐสภา
- ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน พรรคการเมืองและการเข้าไปใช้อำนาจการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐบาล
- ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

DEMOCRACY  
POLITICIAN



### 3. ชุมวิชา รู้จักพลเมือง

ชุมวิชา นี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้เรียน เข้าใจคำว่าพลเมืองให้ถ่องแท้ยิ่งขึ้น เนื่องจากฐานสนับสนุนสำคัญของนักการเมือง คือ ประชาชนที่มีความตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ทางการเมือง และออกไปใช้สิทธิใช้เสียงสนับสนุนนักการเมืองที่ตนชื่นชอบอย่างสม่ำเสมอ การสื่อสารให้ประชาชนเข้าใจในนโยบายของตนหรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัด การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในทุก ๆ ระดับในพื้นที่ จึงเป็นสิ่งจำเป็นและถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการพัฒนาประชาชน ให้ก้าวไปสู่ความเป็น “พลเมือง” ในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งเนื้อหาในชุมวิชานี้จะประกอบไปด้วย

- พลเมืองในสังคมประชาธิปไตย
- สิทธิเสรีภาพของประชาชน
- หน้าที่ของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ
- การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ
- บทสรุป : แนวทางในการปฏิบัติตนให้เป็นพลเมืองของประเทศ



## 4. ชุมวิชา ัฐรอบสังคมไทย สังคมโลก

ชุดวิชานี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้เรียน เข้าใจถึงบริบทสำคัญต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย และสังคมโลก อันส่งผลกระทบต่อความเปลี่ยนแปลงในสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการเมือง ที่สำคัญกระทบต่อบทบาทและหน้าที่ของนักการเมืองระดับชาติ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้ ความสามารถในการประเมินสถานการณ์ การรู้เท่าทันความต้องการและการสามารถตอบสนองพื้นที่และประชาชน ถือว่าเป็นส่วนสำคัญในการเมืองการปกครองในปัจจุบัน ซึ่งเนื้อหาในชุดวิชานี้จะประกอบไปด้วย

- โลกาภิวัตน์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- ประเด็นสำคัญในนโยบายสาธารณะ
- ความเชื่อมโยงระหว่างประเด็นสาธารณะและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

# VALUES & ATTITUDE



## 5. ชุติวิชา ค่านิยมและทัศนคติที่เอื้อต่อสังคมประชาธิปไตย

ชุติวิชานี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้เรียน เข้าใจถึงค่านิยมและทัศนคติที่เอื้อต่อสังคมประชาธิปไตย ว่าประเด็นใดเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาและประเด็นใดเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา หรือ สิ่งใดดีและสิ่งใดไม่ดี อันจะเป็นการช่วยกำหนดบรรทัดฐานและถือปฏิบัติเป็นแบบอย่างที่ดีสำหรับการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดีและมีความเป็นมืออาชีพ ซึ่งเนื้อหาในชุติวิชานี้จะประกอบไปด้วย

- ค่านิยมและทัศนคติ เรื่อง ความมีวินัย
- ค่านิยมและทัศนคติ เรื่อง ความซื่อสัตย์
- ค่านิยมและทัศนคติ เรื่อง ความมีเหตุผล
- ค่านิยมและทัศนคติ เรื่อง ความรับผิดชอบ
- ค่านิยมและทัศนคติ เรื่อง จิตสาธารณะ





ບຸດວິຊາ

# ຮູ້ຈັກຕນເອງ

(ສາມາດສາກຜູ້ແທນຮາຮງຮ)







## วัตถุประสงค์การเรียนรู้

1. เพื่อให้รู้และเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานของผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ “นักการเมืองระดับชาติ”
2. เพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงส่วนที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้อื่นในฐานะ “ผู้แทนปวงชนชาวไทย”

## ขอบเขตเนื้อหาการเรียนรู้

1. ความรู้พื้นฐานสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2. เกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร
3. หลักการว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
4. กฎหมายและกฎเกณฑ์สำคัญที่เกี่ยวข้องข้องกับสภาผู้แทนราษฎร



# ภาค 1 : ข้อความคิดและหลักการพื้นฐาน



## 1. ระบอบประชาธิปไตย

# DEMOCRACY

### ก) ต้นกำเนิดและพัฒนาการโดยสังเขป

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นถือกำเนิดเกิดขึ้นมาตั้งแต่เมื่อครั้งสมัยกรีกโบราณซึ่งตรงกับช่วงเวลาประมาณคริสต์ศักราชที่ 5 ก่อนคริสตกาล<sup>1</sup> โดยการปกครองนี้อยู่บนรากฐานของแนวคิด “การปกครองด้วยตนเอง” หรือ “Self-Government” ภายใต้โครงสร้างการเมืองการปกครองของแบบ “นครรัฐ” (City-State)<sup>2</sup> ของ “กรุงเอเธนส์” ที่มองว่าประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุดในการปกครอง<sup>3</sup> ดังนั้น ประชาชนจึงมีบทบาทโดยตรงในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจทางด้านการเมืองก็ดี หรือการออกตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ก็ดี ด้วยการเข้าป็นิ่งประชุมในสภา (Ekklesia) ด้วยตนเอง ลักษณะที่ประชาชนมีส่วนร่วม

<sup>1</sup> European Union, Concept and Principles of Democratic Governance and Accountability 2 (2011).

<sup>2</sup> นครรัฐ (City-State) ถือเป็นรูปแบบของรัฐการปกครองที่ใกล้เคียงกับรัฐสมัยใหม่ (Modern State) มากที่สุด อย่างไรก็ดี ก็ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่พอสมควร

<sup>3</sup> คำว่า “Democracy” มาจากภาษากรีก 2 คำ ประกอบเข้าด้วยกัน ได้แก่ คำว่า “Demos” ซึ่งหมายถึง ประชาชน กับคำว่า “Kratos” หมายถึง อำนาจ (Power) อันมีนัยครอบคลุมถึงอำนาจในการปกครอง ทั้งหมดจึงสะท้อนให้เห็นว่าในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนี้คือการปกครองที่มีประชาชนถืออำนาจสูงสุดในการปกครองตนเอง

หรือใกล้ชิดในการปกครองเช่นนี้จึงถูกมองว่าเป็นลักษณะการปกครองโดยประชาชนเองอันนำไปสู่การเรียกขานว่า “ระบอบประชาธิปไตยทางตรง” (Direct Democracy)<sup>4</sup>

อย่างไรก็ดี เมื่อครั้งมาถึงในยุคสมัยโรมันได้มีการเปลี่ยนแปลงพัฒนารูปแบบของรัฐจากราชอาณาจักรมาเป็นสาธารณรัฐ อันส่งผลต่อระบอบการปกครองจากราชาธิปไตยไปสู่การสถาปนาระบอบประชาธิปไตย ซึ่งส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลมาจากการปกครองในสมัยกรีก หากแต่มีความผิดแผกแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในยุคนี้ให้สิทธิแก่ประชาชนชาวโรมันได้เลือกผู้แทนของตนเองเพื่อเข้าไปนั่งในสภาทำหน้าที่ในการลงคะแนนเลือกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>5</sup> ทำหน้าที่ตัดสินใจทางการเมือง ฯลฯ<sup>6</sup> ลักษณะการเมืองการปกครองเช่นนี้ต่อมาถูกเรียกว่า “ระบอบประชาธิปไตยผ่านระบบผู้แทน” (Representative Democracy)<sup>7</sup> อันเป็นรากฐานของการพัฒนาจนกลายมาเป็นระบอบประชาธิปไตยผ่านระบบผู้แทนในปัจจุบันที่เราคุ้นเคยกันดี

---

<sup>4</sup> เนื่องจากเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นจากกรุงเอเธนส์ นักวิชาการบางท่านจึงเรียกรูปแบบการปกครองลักษณะนี้ว่า “ระบอบประชาธิปไตยเอเธนส์คลาสสิก” หรือ “Classical Athenian Democracy”

<sup>5</sup> ในสมัยนั้นเป็นการเลือกตั้งบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่ง “กงสุล” ซึ่งประกอบไปด้วย 2 ท่าน เพื่อเข้ามาบริหารปกครองโรมันโดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 1 ปี

<sup>6</sup> จริงอยู่หากมันเข้าไปพิจารณาจะพบว่า การให้สิทธิแก่ประชาชนชาวโรมันในการเลือกตัวแทนของตนเองนั้นจะถูกจำกัดเฉพาะกลุ่มคนบางกลุ่ม แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่านี่คือจุดเริ่มต้นของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน

<sup>7</sup> บางท่านเรียกเรียกว่า “ระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม” หรือ “Indirect Democracy”

## บ) ความหมายและลักษณะ

ประชาธิปไตย (Democracy) หมายถึง ระบอบการปกครองที่มีประชาชนเป็นผู้ปกครองโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเป็นหลัก ให้อำนาจใครคนใดคนหนึ่ง หรือทำให้กลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่งเข้ามาปกครองโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องไม่<sup>8</sup> ที่กล่าวเช่นนี้เนื่องจากภายใต้การปกครองรูปแบบนี้จะถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอิสระอย่างอำนาจอธิปไตย (Popular Sovereignty)<sup>9</sup> กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นไป ประชาชนถือเป็นผู้มีอำนาจอิสระสูงสุดในรัฐทางด้านการเมืองการปกครองทั้งหมดนี้ก็คือ คำอธิบายขยายความรากศัพท์ของ “ประชาธิปไตย” ที่มาจากการสนธิกันระหว่างคำว่า “ประชา” (People) กับคำว่า “อธิปไตย” (Sovereignty) นั่นเอง<sup>10</sup>

จากแนวคิดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยข้างต้น จึงเรียกรัฐและนำไปสู่การกำหนดลักษณะของการปกครองว่าอย่างน้อยต้องอยู่บนหลักการสำคัญดังต่อไปนี้

---

<sup>8</sup> ดั่งบทนิยาม “ระบอบประชาธิปไตย” อันถือเป็น “อมตะวาจา” ของอดีตประธานาธิบดีคนที่ 16 แห่งประเทศสหรัฐอเมริกา นายอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ที่กล่าวว่า “การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นหรือก็คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน”

<sup>9</sup> Fillimon Peonidis, *Democracy as Popular Sovereignty* 3 (2013).

<sup>10</sup> Josiah Ober, *The Original Meaning of “Democracy”: Capacity to do Things, Not Majority Rule*, *Princeton/Stanford Working Papers in Classic* 2 (2007).

1. อำนาจอธิปไตย หรืออำนาจอรัฐเป็นของประชาชน ดังนั้น การปกครองจึงต้องคำนึงถึงประชาชนเป็นสำคัญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การปกครองย่อมต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เป็นหลัก<sup>11</sup>
2. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน และสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ของประชาชนย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองทั้งนี้โดยปริยาย และผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี<sup>12</sup> นอกเหนือไปจากนั้นแล้ว ประชาชนเองต้องมีสิทธิในการเข้าร่วมกับระบบการเมืองเพื่อปกป้องพิทักษ์ป้องกันสิทธิเสรีภาพของตนเองด้วย<sup>13</sup>
3. รัฐย่อมต้องถูกตรวจสอบได้ (Accountability)<sup>14</sup> โดยประชาชน เสมอและพร้อมรับผิดชอบ (Responsibility)<sup>15</sup> หากปรากฏว่ามีได้ใช้

---

<sup>11</sup> Andrew Moravcsik and Andrea Sangiovanni, *On Democracy and the “Public Interest”: in the European Union*, 5 Center of European Studies Working Paper No.9 (2013).

<sup>12</sup> การที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพนั้น จะส่งผลรัฐเข้ามาดูแลเอาใจใส่ให้ความสำคัญกับประชาชนมากขึ้น อันนี้ จึงนำไปสู่การสถาปนาการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศอันเป็นแก่นแท้ของระบอบประชาธิปไตยตามสุภาษิตละตินที่ว่า “เสียงของประชาชนคือเสียงของพระเจ้า” (Vox populi Vox dei)

<sup>13</sup> OSCE/ODIHR, *Handbook On Observing and Promoting the Participation of National Minorities in Electoral Process* 26 (2014).

<sup>14</sup> Adam Przeworski, Susan C. Stokes, and Bernard Manin, *Democracy, Accountability, and Representation* 44 (1999).

<sup>15</sup> *Id.* at 46.

อำนาจในการปกครองไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือกระทำ การใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนมากเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญหรือตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้<sup>16</sup>

4. ต้องมีการเลือกตั้งอย่างเป็นนิจ อิสระและเป็นธรรม (Regular, Free, and Fair Election) ที่เปิดกว้างให้กับทุกฝ่ายทุกคนที่ เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือก ปฏิบัติเพราะสาเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด<sup>17</sup>
5. ปกครองโดยเสียงส่วนใหญ่ (Majority Rule) แต่ในขณะเดียวกัน ก็เคารพในเสียงส่วนน้อย (Minority Respect) กล่าวคือ การตัดสินใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยหลักแล้ว จะเป็นไปตามการตัดสินใจของเสียงส่วนใหญ่ หรือเสียงข้างมาก ของสังคม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ก็ไม่ละเลยที่จะเปิดใจรับฟังและนำเอา ความคิดเห็นของเสียงส่วนน้อยของสังคมไปพิจารณาด้วย<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Kenneth Janda, Jeffrey M. Berry, Jerry Goldman, and Deborah Schildkraut, *The Challenge of Democracy: American Government in Politics* 34 (2016).

<sup>17</sup> Guy S. Goodwin-Gill, *Free and Fair Election, Inter-Parliamentary Union* 15-16 (2006).

<sup>18</sup> Conflict Research Consortium University of Colorado, *Protection of Minority Rights*, (Jul. 7, 2017), <http://www.colorado.edu/conflict/peace/treatment/minority.htm>.

6. ประชาชนทุกคนย่อมมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน (Equality)<sup>19</sup>
7. ต้องคำนึงและเคารพถึง “คุณค่าของความอดทนอดกลั้น” (Values of Tolerance) กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นก็คือ ในระบอบประชาธิปไตยนั้นประชาชนแต่ละคนย่อมต้องยึดถือหลักความอดทนอดกลั้นที่จะยอมรับฟังแนวคิด หรือความเห็นที่ผิดแผกแตกต่างจากเราได้<sup>20</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วก็จะเห็นได้ว่าระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นระบอบการปกครองที่ไม่ก่อให้เกิดความรุนแรงในสังคม เพราะต่างฝ่ายต่างสามารถยอมรับในความแตกต่างของผู้อื่นได้โดยไม่มี การต่อสู้ฟุ้งงวบนั่นเอง



---

<sup>19</sup> Sydney Verba, *Fairness, Equality, and Democracy: Three Big Words*, 73 (2) *Social Research: An International Quarterly of Social Sciences*. 500 (2006).

<sup>20</sup> John L. Sullivan, James Pierson, George E. Marcus, *Political Tolerance and American Democracy* 26 (1993).



## 2. อำนาจอธิปไตยกับองค์กรทางการเมือง

# SOVEREIGNTY & POLITICAL INSTITUTIONS

หากจะอธิบายขยายความถึงพันธกิจของรัฐผ่านมิติทางด้านกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่าน “กฎหมายสูงสุดของประเทศ” อย่างรัฐธรรมนูญ แล้ว จะพบว่าหน้าที่หลักของรัฐจะประกอบไปด้วยหน้าที่ในการตราด้วยบทกฎหมายประการหนึ่ง หน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินประการหนึ่ง และหน้าที่ในการตัดสินข้อพิพาทอรรถคดีต่าง ๆ อีกประการหนึ่ง<sup>21</sup> คำถามที่ต้องตอบ ณ ที่นี้ก็คือ แล้วผู้ใดเล่าคือผู้รับผิดชอบในการหน้าที่ดังกล่าวของรัฐ? คำตอบก็คือ “องค์กรทางการเมือง” หรือที่บางท่านรู้จักมักคุ้นกันในชื่อที่ว่า “สถาบันการเมือง” (Political Institutions)

องค์กรทางการเมือง หรือสถาบันทางการเมืองถูกสถาปนาขึ้นโดยผลผลิตจากรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ในการปกครองและพิทักษ์รักษาสีทธิเสรีภาพของประชาชนผ่านมิติทางด้านต่าง ๆ ของอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ดังนั้น จึงนำไปสู่การก่อตั้งองค์กรทางการเมือง หรือสถาบันการเมืองหลักดังต่อไปนี้<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> อริสโตเติล (Aristotle) ปรัชญาเมธีทางด้านการเมืองการปกครองได้เคยอธิบายไว้เมื่อครั้งตั้งแต่คริสต์ศักราช 350 ก่อนคริสกาลว่าการปกครองไม่ว่าจะมีรูปแบบใดก็ตามที่มีการทำหน้าที่ผ่านการตรากฎหมาย การบริหาร และการตัดสินคดีความต่าง ๆ

<sup>22</sup> Martin Loughlin, *The Concept of Constituent Power*, Critical Analysis of Law Workshop, University of Toronto 17 (2013).



## ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Branch)

ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือที่เรียกกันอย่างเคยชินในชีวิตประจำวันว่า “รัฐสภา” (Parliament) จะทำหน้าที่โดยทั่วไปในการตราตัวบทกฎหมายขึ้นเพื่อใช้บังคับกับประชาชนคนในรัฐ อย่างไรก็ตาม ในประเด็นของโครงสร้างและองค์ประกอบของรัฐสภาว่าจะประกอบไปสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว หรือมีวุฒิสภาด้วยก็ดี ผู้เป็นสมาชิกรัฐต้องมีคุณสมบัติอย่างไร อายุเท่าไร ฯลฯ ก็สุดแล้วแต่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องของแต่ละประเทศ จะได้มีการกำหนดไว้ ส่วนในกรณีของประเทศไทยนั้นจะได้อธิบายต่อไป

## ฝ่ายบริหาร (Executive Branch)

“รัฐบาล” (Government) หรือฝ่ายบริหารเป็นหนึ่งในองค์กรทางการเมือง หรือสถาบันการเมืองที่มีความสำคัญองค์กรหนึ่ง กล่าวคือ เป็นองค์กรที่ถืออำนาจบริหาร (Executive Powers) เพื่อการบริหารจัดการบ้านเมืองด้วยการออกนโยบายต่าง ๆ และทำให้ปรากฏขึ้นจริงอย่างเป็นรูปธรรมผ่านการบังคับใช้กฎหมายที่ถูกออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ สำหรับโครงสร้างของฝ่ายบริหารก็คงจะมีรูปร่างหน้าที่ผิดแผกแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าในประเทศหนึ่ง ๆ จะมีการกำหนดให้ฝ่ายบริหารของตนเองนั้นมีระบบรัฐบาล (System of Government) แบบใด<sup>23</sup> ไม่ว่าจะเป็นระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ระบบประธานาธิบดี (Presidential

---

<sup>23</sup> Thomas O. Sargentich, *The Presidential and Parliamentary Models of National Government*, Vol.8 American University International Law Rev. 8 No.2/3 592 (1993).

System) หรือระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential System) ก็สุดแล้วแต่ โดยการกำหนดระบบรัฐบาลนี้จะส่งผลต่อความสัมพันธ์ของการทำหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไปด้วยโดยปริยาย<sup>24</sup>

## ฝ่ายตุลาการ (Judicial Branch)

ฝ่ายตุลาการ หรือ “ศาล” เป็นองค์กรทางการเมือง หรือสถาบันการเมืองที่ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเช่นเดียวกับกับฝ่ายบริหาร หากแต่มีความผิดแผกแตกต่างกันอยู่ตรงประเด็นที่ว่า มีลักษณะเป็นการบังคับใช้กฎหมายผ่านการตัดสินอรรถคดีต่าง ๆ (Adjudication)<sup>25</sup> กล่าวคือ โดยส่วนใหญ่แล้ว เมื่อเกิดข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น หากปรากฏว่า คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมายเพื่อเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแล้ว ศาล หรือฝ่ายตุลาการจะทำหน้าที่ในการรับฟังพยานหลักฐาน ประกอบกับการพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวกับข้ออ้างไปสู่การตัดสินกรณีพิพาทดังกล่าวในท้ายที่สุด<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Michael Laver, *Legislatures and Parliaments in Comparative Context* 5 (2008).

<sup>25</sup> Robert M. Bloom, *Judicial Integrity; A Call for its Re-Emergence in the Adjudication of Criminal Cases*, 84 *J. Crim. L. & Criminology* 467 (1993).

<sup>26</sup> Robert J. Delahunty and John Yoo, *Against Foreign Law*, Vol.29 *Harvard Journal of Law & Public Policy* 300 (2005).



### 3. หลักการแบ่งแยกอำนาจและการตรวจสอบถ่วงดุล

หลักการแบ่งแยกอำนาจถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดหลักการหนึ่งทางด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (Fundamental Constitutional Principle)<sup>27</sup> ดังสะท้อนให้เห็นได้จากถ้อยคำที่ปรากฏในคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 (Declaration of the Rights of Man and Citizen 1789) ของประเทศฝรั่งเศส ข้อ 16 อันมีใจความว่า “...หากสังคมใดหาได้ให้ความสำคัญต่อการแบ่งแยกอำนาจแล้วไซ้ร้ ย่อมถือว่าสังคมนั้นไร้ซึ่งรัฐธรรมนูญ”<sup>28</sup> อย่างไรก็ตามคือ หลักการนี้มีเนื้อหาสาระเป็นเช่นไร เหตุใดจึงส่งผลให้มีความสำคัญยิ่งอย่างที่ได้กล่าวมาข้างต้น?

หากสืบสาวราวเรื่องโดยละเอียดก็จะพบว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ถูกประดิษฐ์คิดค้นขึ้นตั้งแต่สมัยโบราณนานมาแล้ว กล่าวคือ เมื่อครั้งสมัยกรีกโบราณปรากฏมีการเสนอแนวคิดดังกล่าว<sup>29</sup> เนื่องด้วยมีการมองว่าธรรมชาติของอำนาจนั้นไม่พึงรวมอยู่ในมือของกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่ง

---

<sup>27</sup> Tina Hunter-Schulz, *Rule of Law, Separation of Powers and Judicial Decision Making in Australia: Part 1*, Vol.11 the National Legal Eagle 12-13 (2005).

<sup>28</sup> โปรดดูข้อความเต็มใน ข้อ 16 แห่งคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ.1789 (Déclaration des droits de l’homme et du citoyen)

<sup>29</sup> นักปรัชญาเมธีสมัยนั้นที่กล่าวถึงแนวคิดนี้มีอยู่มากมายหลายคน อาทิ ชิเซโร่ โพลีบิอุส ฯลฯ แต่ที่ถือได้ว่าเป็นบุคคลสำคัญนั้นก็คือ อริสโตเติล ซึ่งเป็นผู้นำเสนอแนวคิดดังกล่าวผ่านแนวคิดว่าด้วยเรื่อง “ระบอบการปกครองแบบผสมผสาน” (Mixed Regime) หรือที่บางท่านเรียกแนวคิดนี้ว่า “รัฐธรรมนูญผสมผสาน” (Mixed Constitution)

หรือบุคคล ๆ เดียว เพราะจะนำไปสู่การปกครองแบบทรราชย์ (Tyranny)<sup>30</sup> อันจะเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น จึงมีการพัฒนาหลักคิดมาจนถึงปัจจุบันโดยมีสาระสำคัญว่า อำนาจจะต้องถูกกระจาย หรือแบ่งปันไป (Division of Powers) ไม่รวมศูนย์อยู่ที่กลุ่มบุคคลใด หรือบุคคลใด<sup>31</sup> เมื่อพิจารณาผ่านพันธกิจการปกครองของรัฐ อันประกอบไปด้วยหน้าที่ที่ผิดแผกแตกต่างกัน กล่าวคือ หน้าที่ในการตรา กฎบัตรกฎหมาย หน้าที่ในการบริหารประเทศ และหน้าที่ในการตัดสินข้อพิพาทต่าง ๆ อำนาจรัฐก็จะถูกกระจายจัดแบ่งไปยังฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative) ฝ่ายบริหาร (Executive) และฝ่ายตุลาการ (Judiciary) แล้วแต่กรณีเพื่อทำหน้าที่ข้างต้น<sup>32</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดการกระจายอำนาจสำหรับทำหน้าที่หลัก ทั้งสามหน้าที่ในการปกครองแล้ว การมุ่งเน้นเฉพาะภารกิจแต่ละส่วนแต่เพียงอย่างเดียวโดยไร้ขอบเขตจำกัดอาจก่อให้เกิดสภาวะที่องค์กรนั้น ๆ ใช้อำนาจของตนเองตามอำเภอใจ (Arbitrary Power)<sup>33</sup> ซึ่งจะส่งผลให้เป็นการกระทบต่อการใช้อำนาจขององค์กรอื่นอย่างหลีกเลี่ยงได้ผ่านรูปแบบต่าง ๆ ระบบของการตรวจสอบถ่วงดุล (Checks and Balances) ระหว่างองค์กรจึงถือกำเนิดขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว แต่ทั้งนี้ก็ยังคง

<sup>30</sup> Richard Benwell and Oonagh Gay, *The Separation of Powers*, Parliament and Constitution Centre 1 (2011).

<sup>31</sup> M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers* 5 (1998).

<sup>32</sup> “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” หรือ “Separation of Powers” นี้ถูกเรียกอีกชื่อหนึ่งผ่านการพิจารณาผ่านพันธกิจของรัฐว่า “หลักการเมืองแบบ 3 อำนาจ” หรือ “The Trias Politica”

<sup>33</sup> Michael Teler, *Gridlock, Legislative Supremacy, and the Problem of Arbitrary Inaction*, Vol.88 Notre Dame L. Rev. 2217 (2013).

รักษาความเป็นอิสระของแต่ละองค์กรให้สามารถดำเนินการตามหน้าที่ของตนเองได้อย่างไม่ขาดตกบกพร่อง<sup>34</sup>

กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นไป นอกจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จะทำหน้าที่ในการออกกฎหมายก็ดี บริหารประเทศก็ดี ตัดสินอรรถคดีก็ดี ก็ยังคงทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลการทำหน้าที่ของฝ่ายอื่นด้วยในขณะเดียวกัน<sup>35</sup> อาทิ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการผ่านกลไกการถอดถอน (Impeachment)<sup>36</sup> ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายตุลาการและฝ่ายตุลาการผ่านกลไกอภัยโทษ (Pardon)<sup>37</sup> หรือกรณีที่ฝ่ายตุลาการมีอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกลไกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (Constitutionality and Legality)<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> James E. Alt and David Dreyer Lassen, *Political and Judicial Checks on Corruption: Evidence from American State Governments*, EPRU Working Paper Series 1 (2005).

<sup>35</sup> Shawn Marie Boyne, *The German Prosecution Service: Guardians of the Law?* 32 (2014).

<sup>36</sup> Jared P. Cole and Todd Garvey, *Impeachment and Removal*, Congressional Research Service 5 (2015).

<sup>37</sup> Kristen H. Fowler, *Limiting the Federal Pardon Power*, Vol.83 Indiana Law Journal 1669 (2008).

<sup>38</sup> สำหรับบางประเทศที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ไม่ได้มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรโดยเฉพาะอย่างยิ่งอังกฤษ หรือที่ได้รับอิทธิพลจากประเทศอังกฤษ ศาลอาจไม่ได้มีแนวคิดและหลักการว่าด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) หากแต่จะใช้แนวคิดและหลักการว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ในการเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอื่นผ่าน “หลักการกระทำเกินขอบเขตอำนาจแห่งกฎหมาย” หรือ “Ultra Vires”

## ภาค 2 : ข้อความคิดและหลักการว่าด้วย สภาผู้แทนราษฎร



### 1. อำนาจนิตินบัญญัติ

#### ก) ความหมาย

หากกล่าวกันในทางวิชาการอย่างจำกัดครัดเคร่งแล้ว “อำนาจรัฐ” หรือ “State Power” ประกอบไปด้วยมิตินามากมายหลายอย่าง ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกิจและตอบสนองการปกครองที่มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยมิติหนึ่งที่สำคัญของอำนาจรัฐนี้คือ มิติในทางนิตินบัญญัติ หรือที่เราคุ้นชินและเรียกกันอย่างไม่ติดปากว่า “อำนาจนิตินบัญญัติ” (Legislative Power)<sup>39</sup> คำถามที่พื้นฐานที่พึงต้องทำความเข้าใจ ณ ที่นี้คือ อำนาจนิตินบัญญัติคืออะไร?

เราอาจจำแนกแยกแยะการให้บทนิยาม หรือความหมายของ “อำนาจนิตินบัญญัติ” ได้ 2 วิธีด้วยกันดังนี้

#### 1. ทุนนิยมโดยปริยาย (Negative Definition)

ความหมายของ “อำนาจนิตินบัญญัติ” ตามบทนิยามโดยปริยาย คือ อำนาจที่มีใช้อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ

---

<sup>39</sup> จอห์น ล็อก (John Locke) ปรัชญาเมธีผู้โด่งดังชาวอังกฤษได้กล่าวว่าอำนาจนิตินบัญญัตินั้นถือเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุดในการปกครอง ทั้งนี้เพื่ออารังค์ไว้ซึ่งสังคมอย่างสงบสุข

อำนาจนิติบัญญัติ หมายถึง อำนาจใด ๆ ก็ตามที่ไม่ใช่อำนาจบังคับใช้กฎหมาย เพื่อการบริหารประเทศดังที่ฝ่ายบริหารใช้อยู่อย่างเป็นทางการ<sup>40</sup> รวมถึงอดถึงหาใช่อำนาจบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะเป็นการตัดสินใจข้อพิพาทต่าง ๆ ดังที่เห็นองค์กรตุลาการหรือศาลใช้อยู่ในทุกเมื่อเชื่อกัน<sup>41</sup>

## 2. บทนิยามโดยชัดแจ้ง (Positive Definition)

นัยยะของ “อำนาจนิติบัญญัติ” ตามบทนิยามโดยชัดแจ้งอาจกล่าวได้ว่าเป็น อำนาจที่นำไปสู่การกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีสถานะเป็นกฎหมาย (Legal Norm) ขึ้นใหม่<sup>42</sup> หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎเกณฑ์ที่มีสถานะเป็นกฎหมายที่มีอยู่<sup>43</sup> โดยกฎเกณฑ์นี้มีเนื้อหาสาระเป็นการเข้าไปกำหนดความสัมพันธ์อย่างกว้าง ๆ ระหว่างรัฐกับประชาชน หรือระหว่างประชาชนด้วยกัน พร้อมทั้งมีบทลงโทษ (Sanction) ในกรณีหากปรากฏว่ารัฐ หรือประชาชนไม่กระทำการ หรือกระทำการฝ่าฝืน<sup>44</sup>

<sup>40</sup> Karl Loewenstein, *The Balance Between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law*, U Chi Rev. 578 (1938).

<sup>41</sup> William Hamilton Cowles, *The Distinction Between Legislative and Judicial Power*, The American Law Register 437 (1892).

<sup>42</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* 256 (2009).

<sup>43</sup> Kathleen S. Swendiman, *Health Care: Constitutional Rights and Legislative Powers*, Congressional Research Service 2 (2012).

<sup>44</sup> Bart van Klink, Britta van Beers, and Lonke Poort, *Symbolic Legislation Theory and Developments in Biolaw* 64 (2016).

## ข) ลักษณะทั่วไป

หากพินิจพิเคราะห์ในทางวิชาการแล้วจะพบว่า “ธรรมชาติของอำนาจนิติบัญญัติ” (Nature of Legislative Power) มีลักษณะที่ค่อนข้างผิดแผกแตกต่างไปจากอำนาจรัฐมิตีอื่นอย่างอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการอยู่อย่างชัดเจนซึ่งสามารถสรุปออกมาเป็นลักษณะของอำนาจนิติบัญญัติดังต่อไปนี้<sup>45</sup>

1. นำไปสู่การกำหนด หรือสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎเกณฑ์ที่มีอยู่เดิม
2. กฎเกณฑ์ที่ถูกสร้างขึ้น หรือถูกแก้ไขเพิ่มเติมนั้นมีสถานะเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (Legal Norm)
3. กฎเกณฑ์ หรือกฎหมายที่เป็นผลผลิตมาจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติจะมีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ในเชิงนามธรรม (Abstract) กล่าวคือ เป็นการกำหนดความกฎเกณฑ์ของสังคมอย่างกว้าง ไม่มีลักษณะเป็นการจำเพาะเจาะจงว่าจะใช้กับบุคคลใดอย่างเป็นรูปธรรม (Concrete)<sup>46</sup>
4. มีการกำหนดบทลงโทษหากปรากฏการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม

---

<sup>45</sup> Thomas McIntyre Cooley, A Treatise on the Constitutional Limitations which Rest Upon the Legislative Power of the States of the American Union 111 (1998).

<sup>46</sup> René Seerden and F. A. M, Stroink, Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: A Comparative Analysis 108 (2002).





## 2. ประเภทของฝ่ายนิติบัญญัติ

ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองแล้ว ประเภทของฝ่ายนิติบัญญัติ หรืออาจเรียกให้เข้าใจได้โดยง่ายว่า “ประเภทของรัฐสภา” (Classification of Parliaments) อาจมีการแบ่งแยกออกมาเป็นหลายประเภทด้วยกัน หากแต่ ณ ที่นี้คงจะได้กล่าวถึงเฉพาะแต่ประเภทของรัฐสภาที่ถูกนำไปปรับใช้อย่างแพร่หลายในหลายประเทศทั่วโลก ซึ่งประกอบไปด้วย 2 ประเภทหลักด้วยกัน<sup>47</sup> กล่าวคือ ประกอบไปด้วย “รัฐสภาเดี่ยว” (Unicameralism) ที่มีเพียงสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) เพียงสภาเดียวเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติประเภทหนึ่ง และ “รัฐสภาคู่” (Bicameralism) ที่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (Senate) เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติอีกประเภทหนึ่ง โดยการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าประเทศหนึ่ง ๆ พึงจะใช้รูปแบบ “สภาเดี่ยว” หรือ “สภาคู่” อาจไม่สามารถที่จะตอบอย่างเป็นสูตรสำเร็จได้ หากแต่ขึ้นอยู่กับเหตุปัจจัยของแต่ละประเทศ อันส่งผลต่อการกำหนดประเภทของฝ่ายนิติบัญญัติของตนเองอย่างไร ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ก็ดี<sup>48</sup> เหตุผลในทางเศรษฐกิจและสังคมก็ดี เหตุผลในทางรัฐประศาสนบาย (Public Policy) ฯลฯ<sup>49</sup>

<sup>47</sup> George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work* 1 (2002).

<sup>48</sup> ตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นได้อย่างประจักษ์ชัดสำหรับเหตุปัจจัยในทางประวัติศาสตร์ ซึ่งนำไปสู่การกำหนดประเภทของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นคือ ประเทศอังกฤษ ทั้งนี้ เนื่องจากบริบทและพัฒนาการทางการเมืองของประเทศอังกฤษนำไปสู่การกำหนดให้ประเทศอังกฤษมีรูปแบบรัฐสภาแบบ “สภาคู่” (Bicameralism) ซึ่งประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) และ วุฒิสภา (House of Lords)

<sup>49</sup> *A Unicameral Legislature in New York: A Review and a Proposal*, Fordham Law Rev. 310 (1967).

สำหรับประเภทฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศไทยนั้น กล่าวได้ว่า ณ ปัจจุบัน เรามีรูปแบบ “รัฐสภาคู่” ทั้งนี้โดยจะเห็นได้อย่างประจักษ์ชัดในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หมวดที่ 7 ส่วนที่ 1 ว่าด้วยบททั่วไปของรัฐสภา มาตรา 79 ที่บัญญัติว่า “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา”<sup>50</sup> อย่างไรก็ตาม หากสืบสาวราวเรื่องไปในเชิงประวัติศาสตร์ของระบอบรัฐธรรมนูญไทยก็จะพบว่า ก่อนที่ประเทศไทยจะสถาปนาให้มีประเภทของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นแบบรัฐสภาเอกเช่นทุกวันนี้ เราเคยใช้รูปแบบ “รัฐสภาเดียว” หรือ “Unicameralism” มาก่อน กล่าวคือนับตั้งแต่ที่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นสู่ระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข พระราชบัญญัติธรรมนูญแห่งแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475<sup>51</sup> ได้มีการกำหนดให้ประเทศไทยมีฝ่ายนิติบัญญัติในประเภทรัฐสภาเดี่ยวจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นรูปแบบ “รัฐสภาคู่ครั้งแรก” เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ที่มีการบัญญัติไว้ในหมวด 3 ส่วนที่ 1 ว่าด้วยบททั่วไป ว่าด้วยอำนาจนิติบัญญัติ มาตรา 17 ที่มีเนื้อความว่า “รัฐสภาประกอบด้วยพฤษสภาและสภาผู้แทน”<sup>52</sup> และได้ถือตามโครงสร้างนี้ตราบจนทุกวันนี้แน่นอน

<sup>50</sup> โปรตอ่าน หมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 1 บททั่วไป มาตรา 79 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

<sup>51</sup> ดู หมวด 3 สภาผู้แทนราษฎร ส่วนที่ 1 บททั่วไป มาตรา 8 ของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

<sup>52</sup> โปรตอ่าน หมวด 3 อำนาจนิติบัญญัติ ส่วนที่ 1 บททั่วไป มาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

อนึ่ง จะเห็นว่า ณ เวลานั้นซึ่งถือเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่มีวุฒิสภา เราหาได้ใช้คำว่า “วุฒิสภา” ดังปัจจุบัน หากแต่ใช้คำว่า “พฤษสภา” ก่อน จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำมาเป็นวุฒิสภาครั้งแรกเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ผู้สนใจโปรดดู หมวด 4 อำนาจนิติบัญญัติ ส่วนที่ 1 (...ต่อ)



### 3. ที่มาและองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร

ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติสำหรับประเทศที่มีรูปแบบรัฐสภาเดี่ยว หรือเป็นองค์กรประกอบของฝ่ายนิติบัญญัติสำหรับประเทศที่มีรูปแบบรัฐสภาคู่แล้วแต่กรณี สภาผู้แทนราษฎรถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Organ)<sup>53</sup> กล่าวคือ เป็นองค์กรที่ถือกำเนิดเกิดขึ้นจากการสถาปนาจากรัฐธรรมนูญและใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญ หรือที่เรียกกันในทางวิชาการว่า “อำนาจระดับรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Power) ซึ่ง ณ ที่นี้ก็คือ อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power)<sup>54</sup>

“รูปร่างหน้าตา” ของสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นเช่นไรขึ้นอยู่กับ การกำหนดผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวอีกนัยหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎร จะประกอบไปด้วยบุคคลผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน จำนวนเท่าใดรัฐธรรมนูญจะเป็นตัวกำหนด<sup>55</sup> ดังนั้น เราจึงมีอาจกำหนดได้ อย่างชัดเจนว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละประเทศจะมีจำนวนเท่าใดอย่างชัดเจนแน่นอน แม้กระทั่งในประเทศหนึ่ง ๆ เอง ด้วยเวลาที่ ผิดแผกแตกต่างกันในแต่ละยุคสมัยก็อาจมีกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แตกต่างกันไปอีก ทั้งหมดนี้ขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้น ๆ มีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบนหลักคิดใด อาทิ

บททั่วไป มาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490

<sup>53</sup> Susanne Linn and Frank Sobolewski, Bundestag: Functions and Procedures 82 (2015).

<sup>54</sup> Rudolf Streinz, *The Role of the German Federal Constitutional Court: Law and Politics*, R. L. R. 96 (2003).

<sup>55</sup> Parliamentary Papers, Vol.49, Part 2 13000 (1846).

ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญ ข้อ 2 ส่วนที่ 3 มีการกำหนดสัดส่วนจำนวน (Apportion) ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระดับสหพันธรัฐให้มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงสัมพันธ์กับจำนวนราษฎรของแต่ละมลรัฐ<sup>56</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้จึงนำไปสู่การผ่านกฎหมายโดยสภาองเกรสกำหนดรายละเอียดของการคำนวณให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 435 คน トラバจนปัจจุบัน<sup>57</sup> เป็นต้น

กรณีของประเทศไทย แรกเริ่มนับตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแห่งแผ่นดินชั่วคราว พ.ศ. 2475 บังคับใช้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกมีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 70 คน ด้วยกันเป็นการชั่วคราว<sup>58</sup> ภายหลังจากนั้นจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ตามลำดับ โดยการกำหนดจำนวนสมาชิกในสมัยแรก ๆ จะสัมพันธ์กับอัตราส่วนของประชาชนบนหลัก 1 ต่อ 100,000 กล่าวคือ หากจังหวัดใดมีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 100,000 คน จังหวัดนั้นก็จะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน<sup>59</sup> ในเวลาต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนฐานคิดว่าด้วยเรื่องกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร تراบจนกระทั่ง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 83 ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบไปด้วยสมาชิกทั้งสิ้น 500 คน<sup>60</sup>

<sup>56</sup> โปรตดู รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา

<sup>57</sup> สภาองเกรสได้มีการตรา “กฎหมายว่าด้วยการกำหนดสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการถาวร ค.ศ. 1929” (Permanent Apportionment Act of 1929) กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้อย่างชัดเจนแน่นอนที่ 435 คน

<sup>58</sup> โปรตดู มาตรา 10 พระราชบัญญัติธรรมนูญแห่งแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

<sup>59</sup> ดู มาตรา 3 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

<sup>60</sup> รายละเอียดโปรดดู หมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 83 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ประเด็นว่าด้วยวิธีการ หรือกระบวนการในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่กำหนดไว้ว่าจะใช้วิธีการหรือกระบวนการใด ก็คงจะผิดแผกแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับโครงสร้างระบบการเมืองระบอบรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศ โดยวิธีการ หรือกระบวนการส่วนใหญ่เพื่อนำไปสู่การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกจากจะกระทำด้วยการจับสลาก (Sortition)<sup>61</sup> เหนือเช่นสมัยโบราณนานมาแล้ว ปัจจุบันก็คงจะมีอยู่ 2 วิธี ที่เป็นที่ยอมรับมากที่สุดได้แก่ วิธีการแต่งตั้ง (Appointment) และวิธีการเลือกตั้ง (Election)<sup>62</sup> ซึ่งเมื่อระบบการเมืองระบอบรัฐธรรมนูญมีการพัฒนามาจนปัจจุบัน ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็คงมิได้จำกัดให้ต้องเป็นการเลือกเพียงวิธีการใดวิธีการหนึ่งเท่านั้น หากแต่บ่อยครั้งที่จะมีลักษณะผสมปนเปกันไปของ 2 วิธี ข้างต้น โดยบางประเทศอาจมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการแต่งตั้ง แต่เพียงอย่างเดียวก็เป็นได้ แม้ว่าปัจจุบันอาจไม่เห็นมากนักอย่างประเทศกาตาร์<sup>63</sup> บางประเทศอาจกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น เช่น ประเทศไอซ์แลนด์ อิตาลี ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส เยอรมนี ฯลฯ<sup>64</sup> ในขณะที่บางประเทศอาจ

<sup>61</sup> W M Harper, *A Beginner's Guide to Sortition* 4 (2012).

<sup>62</sup> Drew Desilver, *Women have long history in Congress, but until recently there havn't been many*, (Jul. 9, 2017), <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/01/14/women-have-long-history-in-congress-but-until-recently-there-havent-been-many/>.

<sup>63</sup> Inter-Parliamentary Union, *Qatar*, (Jul. 9, 2017), <http://www.ipu.org/parline-e/reports/2384.htm>.

<sup>64</sup> การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งนั้นอาจสามารถจำแนกแยกแยะออกได้เป็น 3 ประเภท กล่าวคือ สมาชิกมาจากการเลือกตั้งทางตรงประเภทหนึ่ง สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมประเภทหนึ่ง และสมาชิกมาจากการผสมผสานกันระหว่างการเลือกตั้งทางตรงและการเลือกตั้งทางอ้อม

กำหนดให้ส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งและอีกส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง ก็เป็นได้ อาทิ ประเทศอินเดีย เนปาล นามิเบีย เมียนมา ฯลฯ<sup>65</sup> เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย หากพิเคราะห์โดยละเอียดแล้วจะพบว่า เคยมีการกำหนดที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาในทุกรูปแบบตามที่ได้ อรรถาธิบายข้างต้นไปแล้ว กล่าวคือ เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ได้มีการกำหนดให้ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัยแรกมาจากการแต่งตั้งของ คณะราษฎรเป็นการชั่วคราว ต่อมาเมื่อมีการจัดการเลือกตั้งภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 จึงได้มีการกำหนดให้ สมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนส่วนหนึ่งและมาจากการแต่งตั้ง ของพระมหากษัตริย์อีกส่วนหนึ่งเท่า ๆ กัน トラบจนกระทั่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 บังคับใช้<sup>66</sup> จึงได้มีการบัญญัติเป็น ครั้งแรกให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ซึ่งส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มายึดถือเป็นรูปแบบตราบจนรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน<sup>67</sup>

อนึ่ง ในส่วนของกฎเกณฑ์ที่ใช้สำหรับกำหนดขั้นตอนกระบวนการต่าง ๆ ในการเลือกตั้งเพื่อทำที่ดีที่สุดแล้วนำไปสู่ผลการเลือกตั้ง ตามหลักกฎหมาย รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองแล้วเรียกกฎเกณฑ์นี้ว่า “ระบบการเลือกตั้ง”

<sup>65</sup> Inter-Parliamentary Union, *Nepal, Namibia, and Myanmar*, (Jul. 9, 2017), [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2225\\_A.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2225_A.htm).

<sup>66</sup> โปรดอ่าน หมวด 3 ส่วน 3 มาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

<sup>67</sup> เรื่องเดียวกัน ดู หมวด 7 รัฐสภา ส่วน 2 มาตรา 83

หรือ “Electoral System”<sup>68</sup> ซึ่งไปด้วยหลายระบบด้วยกัน อาทิ ระบบเสียงข้างมากทั่วไป (Simple Majority System) ระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด (Absolute Majority System) ระบบสัดส่วน (Proportional System) ฯลฯ<sup>69</sup> เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบันผู้ร่างกำหนดระบบการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเรียกว่าเป็น “ระบบจัดสรรปันส่วนผสม” โดยผสมผสานกันระหว่างระบบเสียงข้างมากทั่วไปและระบบสัดส่วน กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นคือ จำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 500 คน ภารกิจการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตสำหรับสมาชิก 350 คน จะใช้ระบบการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากทั่วไป และใช้ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อกับสมาชิกส่วนที่เหลืออีก 150 คน<sup>70</sup>



## 4. อำนาจและหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่ถืออำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) ตามที่ได้เคยอธิบายขยายความไปก่อนหน้านี้แล้วบ้าง อย่างไรก็ตาม ยังมีคนจำนวนมากที่ยังเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ เข้าใจไปว่าองค์กรแห่งนี้มีหน้าที่ที่แต่เพียงตรากฎหมาย ทั้งนี้ อาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเข้าไปทำความเข้าใจในความหมายของ

<sup>68</sup> Pippa Norris, *Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems* 1 (1997).

<sup>69</sup> Arend Lijphart, *Constitutional Choices for New Democracies*, Vol.2 *Journal of Democracy* No.1 72-73 (1991).

<sup>70</sup> โปรตรุดู หมวด 7 รัฐสภา ส่วน 2 มาตรา 83 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

คำว่า “นิติบัญญัติ” ตามลายลักษณ์อักษรเท่านั้นก็เป็นได้ จริงอยู่ว่า หากพิจารณาจากความหมายของถ้อยคำก็อาจพบว่าคำว่า “นิติบัญญัติ” หมายถึง การตราตัวบทกฎหมาย ซึ่ง ณ ที่นี้ก็ควรจะรวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติม ตัวบทกฎหมายด้วย<sup>71</sup> แต่อันที่จริงแล้ว “อำนาจนิติบัญญัติ” ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองหาได้มีมติเพียงแค่การตรา และแก้ไขเพิ่มเติมตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่ยังคงรวมไปถึงเรื่องของการตรวจสอบถ่วงดุลการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ รวมตลอดไปถึงการทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนในฐานะผู้เลือกตนเองเข้ามาทำหน้าที่ในสภาแห่งนี้ด้วย<sup>72</sup>

กล่าวโดยสรุปแล้ว ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง เราสามารถจำแนกแยกแยะหน้าที่หลักของสภาผู้แทนราษฎรได้ดังต่อไปนี้



### ก) หน้าที่ในการตรากฎหมาย

การตรากฎบัตรกฎหมาย (Legislation) เพื่อบังคับใช้กับประชาชนภายในรัฐถือเป็นภารกิจหลักที่สำคัญยิ่งของสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติเสียก็ว่าได้ โดย “อำนาจในการออกกฎหมาย” นี้คงมีอาจจะแปลความได้อย่างเถรตรงว่าเป็นเพียงอำนาจในการออกตัวบทกฎหมาย

---

<sup>71</sup> Henry Wade Rogers, *The Law Making Power*, Vol.III Faculty Scholarship Series 42 (1894).

<sup>72</sup> The Constitution Unit, *Checks and Balances in Single Chamber Parliaments: a Comparative Study* 7-8 (1998).



เท่านั้น หากแต่ครอบคลุมไปถึงการแก้ไขเพิ่มเติมตัวบทกฎหมายด้วย<sup>73</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ของสังคมที่มีความเป็นพลวัต (Dynamic) นั้นเอง

อนึ่ง การตราตัวบทกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรนอกจากจะเป็น การสร้างกฎหมายขึ้นเพื่อใช้บังคับกับสังคมตามภารกิจการปกครองของ รัฐแล้ว ยังมีกรณีของการสร้างกฎหมายเพื่อเข้ามาดูแลเกี่ยวกับการบริหาร จัดการการปกครองรัฐในเรื่องการเงินอย่างการกำหนดอัตราภาษีต่างๆ<sup>74</sup> และการกำหนดงบประมาณในการบริหารประเทศสำหรับรัฐบาลอีกด้วย<sup>75</sup>



## ข) หน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลการทำหน้าที่ขององค์กรอื่น

ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองแล้ว ระบบ การตรวจสอบถ่วงดุล (Checks and Balances) ถือเป็นหัวใจสำคัญ เพื่อป้องกันมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจบาตรใหญ่จนกระทั่งเข้าไป

---

<sup>73</sup> รัฐธรรมนูญโดยส่วนใหญ่ของประเทศต่าง ๆ จะมีการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Constitutional Amendment) ซึ่ง “อำนาจ ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” กับ “อำนาจนิติบัญญัติ” นั้นไม่ใช่สิ่งเดียวกัน ผู้สนใจ อ่านข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ Martin Loughlin, *The Concept of Constituent Power*, Critical Analysis of Law Workshop, University of Toronto, 15 Jan. 2013.

<sup>74</sup> Stephen W. Mazza and Tracy A. Kaye, *Restricting the Legislative Power to Tax in the United States*, 54 Am. J. Comp. L. 641 (2006).

<sup>75</sup> Paul Posner and Chung-Keun Park, *Role of Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations*, Vol.7 OECD Journal On Budgeting 3 (2007).



อย่างเป็นทางการ<sup>79</sup> ถึงกระนั้นก็ดี อีกรูปแบบหนึ่งที่ถือได้ว่าเป็น “อัตลักษณ์” และเป็น “หัวใจ” ของระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารนั้นคือ การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ (Vote of Confidence)<sup>80</sup> โดย “มาตรการของสภาผู้แทนราษฎร” นี้จะทำให้หน้าที่ในการบ่งชี้ว่ารัฐบาลจะสามารถทำหน้าที่ในการบริหารประเทศต่อไปได้หรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง กรณีเมื่อเกิดการบริหารบ้านเมืองผ่านการตัดสินใจที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนของรัฐบาลจนส่งผลให้เกิดความเสียหายบ้าง การบริหารปกครองประเทศที่อยู่บนพฤติกรรมที่ไม่ถูกไม่ควรอันมีผลต่อความไม่มั่นใจของสาธารณชนบ้าง ฯลฯ<sup>81</sup> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนอาจดำเนินกระบวนการยื่นคำร้องเพื่อเปิดญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ (Motion of No Confidence)<sup>82</sup> ภายหลังจากที่มีชกถามถกเถียงในประเด็นการบริหารของรัฐบาลแล้ว จะมีการลงมติเพื่อแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรว่ายังคงไว้วางใจให้รัฐบาลทำหน้าที่ของตนเองต่อไปหรือไม่<sup>83</sup> อันสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของระบบรัฐสภาที่

---

<sup>79</sup> Thomas O. Sargentich, *The Presidential and Parliamentary Models of National Government*, Vol.8 Am. U. J. Int'l L. & Pol'y 588 (1993).

<sup>80</sup> Arno Scherzberg, Osman Can, and Liyas Dogan, *Regierungssysteme im Lichte von "Checks and Balances"* 80 (2017).

<sup>81</sup> Donald Desserud, *The Confidence Convention under the Canadian Parliamentary System* 11-12 (2006).

<sup>82</sup> Richard Kelly, *Confidence Motions*, Parliament and Constitution Centre 3-4 (2013).

<sup>83</sup> LSE, *British Politics and Policies*, (Jul. 9, 2017), <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/under-the-fixed-term-parliaments-act-a-minority-government-doesnt-need-a-confidence-and-supply-arrangement-to-be-able-to-govern/>.

ฝ่ายบริหารจะทำหน้าที่อยู่บนหลักความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>84</sup>

## 2. การตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายตุลาการ

อาจไม่ค่อยมีการอธิบายขยายความกรณีสภาผู้แทนราษฎรกับการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายตุลาการ หรือศาลมากมายนักจนกระทั่งหลายท่านเข้าใจผิดคิดไปว่ากลไกดังกล่าวไม่มีเลย จะมีก็แต่เพียงการคะคานกับฝ่ายบริหารเท่านั้น อันเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไปจากหลักกฎหมาย ธรรมนูญและสถาบันการเมืองอย่างมาก กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรเองก็มีกลไกในการตรวจสอบศาลได้ผ่านการตรากฎหมายขึ้น<sup>85</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎเกณฑ์ หรือเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ถูกสร้างขึ้นผ่านการใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้น จะถูกบังคับใช้กับฝ่ายตุลาการด้วย ศาลเองมีอาจใช้อำนาจขัดแย้งหรือละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายได้ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ที่ถือเอาตัวบทกฎหมายเป็นสรณะในการปกครองประเทศ หาใช่ตัวบุคคลไม่<sup>86</sup>

<sup>84</sup> การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นกลไกตรวจสอบถ่วงดุลของฝ่ายนิติบัญญัติที่กระทำต่อฝ่ายบริหารในประเทศที่มีระบอบรัฐบาลแบบรัฐสภา หาได้มีในประเทศที่มีระบอบรัฐบาลแบบประธานาธิบดีไม่

<sup>85</sup> Martin Kelly, *Checks and Balances in American Government*, (Jul. 9, 2017), <https://www.thoughtco.com/checks-and-balances-american-government-105406>.

<sup>86</sup> William H. Pryor JR., *Moral Duty and the Rule of Law*, Vol. 31 Harvard Journal Law & Public Policy 156 (2012).



## ค) การทำหน้าที่ผู้แทนของประชาชน

ถือเป็นปกติวิสัยของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) ที่ผู้ซึ่งได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องทำหน้าที่ของตนเองในฐานะผู้แทนของปวงชน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ทำหน้าที่ “เป็นปากเป็นเสียง” แทนประชาชนในเรื่องที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนด้วยการรับเรื่องร้องเรียนผ่านช่องทางต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น การพบปะประชาชน ณ ที่ต่าง ๆ ก็ดี การที่ประชาชนยื่นคำร้องทุกข์ (Petition of Grievances)<sup>87</sup> ผ่านจดหมาย หรือเดินทางมาขึ้น ณ รัฐสภา ด้วยตนเองก็ดี เป็นต้น เมื่อผู้แทนราษฎรได้รับทราบข้อเท็จจริงข้างต้นแล้ว ก็อาจดำเนินการผ่านกลไกซักถามกับรัฐบาลเมื่อครั้งมีการประชุม สภาผู้แทนราษฎร<sup>88</sup> หรือผ่านกลไกของคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร ที่จะเรียกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ประชาชนร้องเรียนนั้น ๆ มา ซักถามพร้อมเรียกร้องให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงเสีย<sup>89</sup> ทั้งหมดนี้ สะท้อนให้เห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรมีพันธกิจที่พึงต้องปฏิบัติในฐานะ ผู้แทนประชาชน เพื่อเข้าแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อน (Redress of Grievances) ของประชาชน<sup>90</sup>

<sup>87</sup> Thomas Curson Hansard, Parliamentary Debates 275-276 (1803).

<sup>88</sup> Paul G. Thomas, *Parliamentary Scrutiny and Redress of Grievances*, Canadian Parliamentary Rev. 7-8 (2007).

<sup>89</sup> Paul G. Thomas, *Parliamentary Scrutiny and Redress of Grievances*, Canadian Parliamentary Rev. 7-8 (2007).

<sup>90</sup> House of Commons Information office, Public Petitions 5-6 (2010).



## 5. คณะกรรมาธิการในสภาผู้แทนราษฎร

ในการทำหน้าที่ตามที่ได้บรรยายอธิบายไปก่อนหน้านี้แล้ว สภาผู้แทนราษฎรหลีกเลี่ยงมิได้ที่จะต้องประสบพบเจอกับปัญหาและเรื่องราวต่าง ๆ มากมายหลายมิติ กรณีจึงอาจไม่เป็นการสะดวก ทันท่วงที และมีประสิทธิภาพมากนัก หาก “สภาผู้แทนราษฎร” จะได้ดำเนินการผ่านการประชุมใหญ่ทั้งหมด ดังนั้น ระบบของ “สภาผู้แทนราษฎรเล็ก” (Miniature House of Representative) จึงถือกำเนิดเกิดขึ้นมา<sup>91</sup> กล่าวคือ เพื่อให้การทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ “ระบบคณะกรรมาธิการของรัฐสภา” หรือ “Parliamentary Committee System” จึงเกิดขึ้นจากการแต่งตั้งของสภาผู้แทนราษฎรสำหรับทำหน้าที่พิจารณาศึกษาในเรื่องราว ๆ หนึ่ง ๆ ในรายละเอียด<sup>92</sup> อาทิ ประเด็นทางด้านความมั่นคงก็ดี ประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมก็ดี ประเด็นทางด้านพลังงานก็ดี ก็จะถูกพิจารณาศึกษาโดยคณะกรรมาธิการทางด้านนั้น ๆ แล้วแต่กรณี ก่อนที่จะได้ดำเนินการส่งต่อข้อมูลของการพิจารณาศึกษาไปยัง “สภาผู้แทนราษฎรใหญ่” เพื่อพิจารณาดำเนินการตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายต่อไป

---

<sup>91</sup> C. E. S. Franks, *The Dilemma of the Standing Committee of the Canadian House of Commons*, Vol.4 Canadian Journal of Political Science 461 (1971).

<sup>92</sup> Parliament of New South Wales, *The Role of Committees*, (Jul. 9, 2017), <https://www.parliament.nsw.gov.au/about/Pages/The-Role-of-Committees.aspx>.

โดยทั่วไปแล้ว คณะกรรมาธิการในสภาผู้แทนราษฎรสามารถจำแนก แยกแยะออกได้เป็น 2 ประเภทหลักได้แก่<sup>93</sup>

### ก) คณะกรรมาธิการสามัญ (Standing Committee)

จำนวนของคณะกรรมาธิการสามัญนี้จะมีมาก หรือมีน้อยเท่าไร ก็คณะ แต่ละประเทศอาจมีการกำหนดไว้ผิดแผกแตกต่างที่กัน อาทิ กำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ดี<sup>94</sup> หรือกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรอย่างประเทศไทยเองก็ดี<sup>95</sup> ส่วนโครงสร้างของคณะกรรมาธิการสามัญจะประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนเท่าใดก็ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของแต่ละประเทศ โดยของประเทศไทย คณะกรรมาธิการแต่ละคณะจะประกอบไปด้วยกรรมาธิการจำนวน 15 คน สำหรับวาระการดำรงตำแหน่ง โดยทั่วไปจะเท่ากับอายุของสภาผู้แทนราษฎร

### ข) คณะกรรมาธิการวิสามัญ (Select Committee)

คณะกรรมาธิการวิสามัญจะมีความแตกต่างจากคณะกรรมาธิการสามัญข้างต้น กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ในขณะที่คณะกรรมาธิการสามัญต้องประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญ

<sup>93</sup> Parliament of Australia, *Standing and Select Committees*, (Jul. 9, 2017), [http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Senate/Powers\\_practice\\_n\\_procedures/aso/so025](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/aso/so025).

<sup>94</sup> กฎหมายที่กำหนดจำนวนคณะกรรมาธิการของสภาองเกรสในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ “กฎหมายว่าด้วยการปรับโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ ค.ศ.1970 (The Legislative Reorganization Act of 1970)

<sup>95</sup> โปรตรุด หมวด 4 ข้อ 82 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

อาจประกอบด้วยบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการทำหน้าที่ที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านเฉพาะทางของบุคคลภายนอก ส่วนในประเด็นของวาระการทำหน้าที่จะมีอยู่อย่างจำกัด เมื่องาน หรือภารกิจของคณะกรรมการวิสามัญที่ได้รับมอบหมายนั้น ๆ สำเร็จเสร็จสิ้นไปแล้ว คณะกรรมการประเภทนี้ย่อมสิ้นสภาพไป<sup>96</sup>

สำหรับประเด็นว่าด้วยเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากคณะกรรมการถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นกลไกทำหน้าที่ช่วยเหลือการทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง จึงมีอำนาจในการเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ข้อมูลข้อเท็จจริง หรือนำส่งพยาน เอกสารหลักฐานต่าง ๆ ในเรื่องนั้น ๆ ได้<sup>97</sup> เพื่อดำเนินการพินิจพิจารณา ทำความคิดความเห็นก่อนนำส่งต่อไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตัดสินใจในขั้นสุดท้ายสำหรับการใช้อำนาจนิติบัญญัติ แต่กระนั้นก็ดี หากปรากฏกรณีว่าเรื่องหรือประเด็นใด ๆ ที่คณะกรรมการต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน คณะกรรมการก็มีอำนาจในการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการ (Subcommittee) อันประกอบไปด้วยผู้รู้ผู้เชี่ยวชาญภายนอกขึ้นเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือตนเองได้อีกด้วย

---

<sup>96</sup> ด้วยวาระที่ผูกติดอยู่กับความสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจเช่นนี้ จึงนำไปสู่การเรียกขาน คณะกรรมการวิสามัญในอีกชื่อหนึ่งว่า “คณะกรรมการเฉพาะกิจ” หรือ “Ad Hoc Committee” นั่นเอง

<sup>97</sup> อำนาจนี้ถูกเรียกในทางหลักการว่า “อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง” หรือ “Investigative Power”



# ภาค 3 : ข้อความคิดและหลักการว่าด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



## 1. คุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หากจะกล่าวถึงคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วคงจะพูดได้โดยภาพรวมว่าการมีสัญชาติ (Nationality) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง “ความเป็นพลเมือง” (Citizenship) ของประเทศนั้น ๆ ถือเป็น “คุณสมบัติขั้นพื้นฐาน” ที่จะขาดไปเสียมิได้<sup>98</sup> ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองคือการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของรัฐอยู่แล้วโดยสภาพ กระนั้นก็ดี ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง จำต้องบอกกล่าวเล่าความในรายละเอียดว่า คุณสมบัติ (Qualification) ของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะประกอบไปด้วย 2 ส่วน<sup>99</sup> ด้วยกัน คุณสมบัติส่วนแรกคือ คุณสมบัติของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่ง (Candidate)<sup>100</sup> และคุณสมบัติส่วนที่สองคือ คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Member

<sup>98</sup> รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเรื่องสัญชาตินี้ว่าให้เป็นกรณีการได้สัญชาติมาด้วยการเกิดเสียเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นการได้มาซึ่งสัญชาติด้วยวิธีการอื่นใดนอกจากการเกิดอย่างการแปลงสัญชาติจึงมีอาจทำให้บุคคลนั้นมีคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งได้

<sup>99</sup> The Electoral Commission, UK Parliament: General Election 2-3 (2017).

<sup>100</sup> Robert Marleau and Camille Montpetit, *House of Commons Procedure and Practice*, (Jul. 9, 2017), <http://www.ourcommons.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Ch04&Seq=3&Language=E>.

of the House) คุณสมบัติทั้งสองส่วนนี้ถือเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง<sup>101</sup> หากขาดคุณสมบัติส่วนใดส่วนหนึ่งไปย่อมส่งผลให้บุคคลดังกล่าวมีอาจดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้



### ก) คุณสมบัติของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่ง

คุณสมบัติประเภทนี้ถือเป็น “ประตูด่านแรก” ของผู้ที่มีความประสงค์จะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวอีกนัยหนึ่ง โดยส่วนใหญ่แล้ว วิธีการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าวคือการเลือกตั้ง ดังนั้นคุณสมบัติแรกนี้แท้ที่จริงแล้วก็คือ คุณสมบัติสำหรับบุคคลที่จะสมัครลงแข่งขันการเลือกตั้งเพื่อนำไปสู่การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง ซึ่งรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศก็จะมีข้อกำหนดคุณสมบัติไว้แตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นเรื่องสัญชาติก็ดี อายุก็ดี ฯลฯ กรณีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศไทย หมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ อาทิ ต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี ฯลฯ<sup>102</sup> นอกจากนี้คุณสมบัติข้างต้นแล้ว ในขณะเดียวกันก็ต้องไม่ปรากฏ “ข้อเท็จจริงต้องห้าม” เช่น ผู้ลงสมัครเป็นผู้ติดยาเสพติด เป็นบุคคลล้มละลาย เป็นเจ้าของ หรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ ฯลฯ ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้<sup>103</sup>

<sup>101</sup> Western Australian Electoral Commission, Eligibility for Membership of State Parliament 1-2 (2013).

<sup>102</sup> โปรตรุรายละเอียดใน หมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 97 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

<sup>103</sup> อ่างแล้ว, เรื่องเดียวกัน, มาตรา 98



## ข) คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นอกจาก “คุณสมบัติก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง” ของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่ได้อธิบายขยายความไปก่อนหน้านี้ รัฐธรรมนูญเองก็ได้มีการกำหนด “คุณสมบัติระหว่างการดำรงตำแหน่ง” ไว้ด้วยเช่นเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้ว่าจะได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน มาเป็นที่เรียบร้อยแล้วก็ตามที่ แต่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็มีได้คงอยู่อย่างสถิตยสถาพรตามวาระการดำรงตำแหน่ง หรืออายุของสภาผู้แทนราษฎรตามที่มีการกำหนดไว้ สมาชิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่ง อาจสิ้นสุดได้ทุกเมื่อในระหว่างการทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหากปรากฏข้อเท็จจริงหรือการกระทำใด ๆ ซึ่งในสายตาของรัฐธรรมนูญเห็นว่า ข้อเท็จจริงหรือการกระทำดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>104</sup> เช่นนี้ย่อมทำให้สมาชิกภาพหมดลงโดยผลของกฎหมายเนื่องจากบุคคลนั้น ๆ ขาดซึ่งคุณสมบัติ (Disqualification) ที่จะดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้<sup>105</sup>

กรณีประเทศไทย ข้อเท็จจริงหรือการกระทำต่าง ๆ ที่ส่งผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงมีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เช่น เป็นสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน<sup>106</sup>

<sup>104</sup> William McKay and Charles W. Johnson, *Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century* 124-127 (2010).

<sup>105</sup> Inter-Parliament Union, *Parliament and Democracy in Twenty-First Century: A Guide to Good Practice: 2. A Representative Parliament*, (Jul. 9, 2017), <http://www.ipu.org/dem-e/guide/guide-2.htm>.

<sup>106</sup> โปรดอ่าน หมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 1 บททั่วไป มาตรา 97 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอการลงโทษ เว้นแต่จะเป็นการกระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หรือหน่วยงานรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ขาดการประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ<sup>107</sup> ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่ามีส่วนไม่ว่าทางตรง หรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย<sup>108</sup> เมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษาว่ากระทำการทุจริตการเลือกตั้ง หรือมีส่วนรู้เห็นกับการกระทำความผิดทุจริตการเลือกตั้งของบุคคลอื่น<sup>109</sup> ฯลฯ



## 2. อำนาจและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อกล่าวถึงอำนาจและหน้าที่ของสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร เราอาจจำต้องจำแนกแจกแจงเสียในเบื้องต้นก่อนว่า โดยหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง หากบุคคลใดได้รับเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ทุกท่านย่อมมีสถานะทางกฎหมายเท่าเทียมกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ทุกท่านย่อมมีเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

<sup>107</sup> โปรดอ่าน หมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 2 สภาผู้แทนราษฎร มาตรา 101 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

<sup>108</sup> โปรดดู หมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 4 บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง มาตรา 144 วรรค 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

<sup>109</sup> โปรดดู หมวด 12 องค์กรอริสระ ส่วนที่ 2 คณะกรรมการการเลือกตั้ง มาตรา 226 วรรค 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน<sup>110</sup> อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติเรามีอาจปฏิเสธได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรในฐานะของฝ่ายนิติบัญญัติย่อมต้องมีการปรึกษาหารือกันเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง อย่างเป็นปกติวิสัย การประชุมจึงถือเป็นเรื่องธรรมชาติอันนำมาซึ่ง การกำหนดให้สมาชิกบุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้ารับหน้าที่ประธานในที่ประชุม (Speaker) รวมตลอดไปถึงรองประธาน (Deputy Speaker) ในที่ประชุมด้วย<sup>111</sup> ด้วยเหตุผลเช่นนี้แล้ว เราจึงสามารถจัดแบ่งกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ออกเป็น “สมาชิกผู้ปฏิบัติหน้าที่ประธานและรองประธาน” กลุ่มหนึ่ง และ “สมาชิกทั่วไป” อีกกลุ่มหนึ่ง<sup>112</sup> ซึ่งสมาชิกกลุ่มแรกแม้ว่าจะมีอำนาจหน้าที่หลักคล้ายคลึงกันกับสมาชิกกลุ่มที่สองก็ตามที แต่เนื่องจากตนเอง “สวมบทบาทประมุขของสภาผู้แทนราษฎร” ย่อมส่งผลให้มีบทบาทและ อำนาจหน้าที่บางประการที่ผิดแผกแตกต่างกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั่ว ๆ ไปอยู่อย่างมีนัยสำคัญเหมือนกัน<sup>113</sup>

## 2.1 ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร



### ก) การเข้าสู่ตำแหน่ง

กระบวนการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่ง ๆ เพื่อดำรง ตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร (Speaker of the House) โดยส่วนใหญ่

<sup>110</sup> Evert Jansen Wendell, Address of the Whig Members of the Senate and Representatives of Massachusetts to Their Constituents 9 (1843).

<sup>111</sup> Valerie Heishusen, *The Speaker of the House: House Officer, Party Leader, and Representative*, CRS Report for Congress 1 (2011).

<sup>112</sup> Id. at 1-2.

<sup>113</sup> Id. at 7-8.

แล้วจะเป็นกระบวนการเลือกตั้งภายในระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
กันเองตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง<sup>114</sup> หรือโดยปริยาย<sup>115</sup> คำถาม  
ที่ว่าสมาชิกท่านใดจะเป็นผู้ได้รับคัดเลือก กรณีดังกล่าวย่อมแตกต่างกันไป  
ในแต่ละประเทศ กล่าวคือ วิธีการคัดเลือกสมาชิกที่พึงเข้ากระบวนการ  
คัดเลือกเพื่อทำหน้าที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร (Candidate for the  
Speaker) นั้นอาจมาจากการเลือกตั้งภายในพรรคการเมืองของตนเอง  
(Caucus) ก่อนที่จะมานำเสนอในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงคะแนนเสียง  
เลือกตั้งอีกครั้งหนึ่งอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>116</sup> สำหรับประเทศไทย  
เองกระบวนการดังกล่าวอาจไม่ประจักษ์ชัดมากนัก หากแต่ข้อบังคับ  
การประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน  
มีสิทธิที่จะเสนอชื่อสมาชิกได้หนึ่งชื่อโดยต้องมีสมาชิกรับรองการเสนอนี้  
ไม่น้อยกว่า 20 คน<sup>117</sup>

นอกจากตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว อีกตำแหน่งหนึ่ง  
ที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันนั่นคือ ตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎร  
(Deputy Speaker of the House) ที่จะทำหน้าที่แทนประธานเมื่อ  
ครั้งไม่สามารถปฏิบัติภารกิจได้เนื่องด้วยเหตุผลใด ๆ <sup>118</sup> ซึ่งกระบวนการ

<sup>114</sup> โปรดอ่าน มาตรา 1 ข้อ 2 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา

<sup>115</sup> โปรดอ่าน หมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 1 บททั่วไป มาตรา 80 ของรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

<sup>116</sup> United States House of Representatives, *Leadership*, (Jul. 9, 2017),  
<http://www.house.gov/leadership/>.

<sup>117</sup> อ่าน ข้อ 5 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

<sup>118</sup> Parliament of Canada: House of Commons, *Speaker and Other  
Presiding Officers*, (Jul. 9, 2017),[https://www.ourcommons.ca/About/  
Compendium/SpeakerandOtherPresidingOfficers/c\\_g\\_speakerother  
presidingofficers-e.htm](https://www.ourcommons.ca/About/Compendium/SpeakerandOtherPresidingOfficers/c_g_speakerotherpresidingofficers-e.htm)

การคัดเลือกก็มีความละม้ายคล้ายคลึงกับกรณีการคัดเลือกประธาน กล่าวคือ มีการลงคะแนนเสียงคัดเลือกกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยกันเอง สำหรับประเด็นที่ว่ารองประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าจะมีจำนวนเท่าใดก็ขึ้นกับแต่ละประเทศว่าจะมีการกำหนดไว้ในจำนวนที่เท่าใด<sup>119</sup> อาทิ ประเทศอังกฤษมีการกำหนดให้มีรองประธานสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 3 คน<sup>120</sup> ประเทศออสเตรเลียมีการกำหนดไว้ 2 คน<sup>121</sup> ในขณะที่ปัจจุบัน ประเทศฟิลิปปินส์กำหนดให้มีจำนวนของรองประธานสภาผู้แทนราษฎร มากถึง 14 คน<sup>122</sup> ฯลฯ สำหรับประเทศไทยมีการกำหนดให้สามารถมี รองประธานได้ไม่เกิน 2 คน กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น กรณีทั่วไป สภาผู้แทนราษฎร จะมีการเลือกรองประธาน 1 คน อยู่แล้ว แต่หากต้องการให้มีรองประธาน เพิ่มอีก 1 คน จำต้องมีมติของสภาให้มีรองประธานคนที่ 2 และดำเนินการ คัดเลือกตามปกตินั่นเอง<sup>123</sup>

---

<sup>119</sup> WWW.PARLIAMENT.UK, *Election of Deputy of Speakers*, (Jul. 9, 2017), <https://www.parliament.uk/business/news/2017/june/election-of-deputy-speakers/>.

<sup>120</sup> Id., *The Speaker's roles and deputies*, (Jul. 9, 2017), at <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliament-work/offices-and-ceremonies/overview/the-speaker/roles-and-deputies/>.

<sup>121</sup> Parliament of Australia, *The Speaker*, (Jul. 9, 2017), [http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/House\\_of\\_Representatives/Powers\\_practice\\_and\\_procedure/00\\_-\\_Infosheets/Infosheet\\_3\\_-\\_The\\_Speaker](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets/Infosheet_3_-_The_Speaker).

<sup>122</sup> Republic of the Philippines: House of Representatives, *Deputy Speakers*, (Jul. 9, 2017), <http://www.congress.gov.ph/leaders/?l=deputy>.

<sup>123</sup> ข้อ 6 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551



## ข) อำนาจและหน้าที่

ประธานสภาผู้แทนราษฎรในฐานะ “ประมุขของสภา” จะมีอำนาจและหน้าที่สำคัญหลัก ๆ ไม่ว่าจะเป็นการนั่งเป็นประธานในที่ประชุมเพื่อดูแลและจัดการการประชุมให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ<sup>124</sup> การดูแลการดำเนินงานกิจกรรมของสภา ควบคุมความสงบเรียบร้อยในที่ประชุมและบริเวณสภา เป็นผู้แทนของสภาในการออกไปดำเนินกิจกรรมภายนอก แต่งตั้งกรรมการอันเป็นประโยชน์ต่อกิจการของสภา<sup>125</sup> สำหรับประเทศไทยเองรัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาด้วยโดยตำแหน่ง (Ex Officio)<sup>126</sup> ดังนั้น จึงส่งผลให้เมื่อครั้งมีกิจการใดที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องดำเนินการประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานในการประชุมโดยมีประธานวุฒิสภาทำหน้าที่เป็นรองประธานรัฐสภา ทั้งนี้ เว้นแต่ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ประธานวุฒิสภาในฐานะรองประธานรัฐสภาก็จะเข้าปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประธานรัฐสภาแทน<sup>127</sup>

## 2.2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนในฐานะสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามพันธกิจหลักที่รัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติไว้

<sup>124</sup> House of Commons Information Office, The Speaker, 2 (2010).

<sup>125</sup> ข้อ 8 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

<sup>126</sup> หมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 1 บททั่วไป มาตรา 80 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

<sup>127</sup> เรื่องเดียวกัน



กล่าวคือ มีหน้าที่ร่วมกันในการตราตัวบทกฎหมาย ร่วมกันตรวจสอบ ถ่วงดุลการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการผ่านการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือผ่านระบบคณะกรรมการ รวมตลอดไปถึงร่วมกัน ทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชนตามระบอบประชาธิปไตยผ่านระบบผู้แทน (Representative Democracy)



### 3. หลักอาณัติของผู้แทนราษฎร

ตามระบอบประชาธิปไตยผ่านระบบผู้แทน (Representative Democracy) ส่งผลให้เกิดการเลือกตั้งเพื่อคัดสรรบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ผู้แทนของประชาชน โดยการเลือกตั้งนี้สะท้อนให้เห็นถึง “การมอบถ่าย หรือ มอบอำนาจให้แก่ผู้แทน” (Mandate)<sup>128</sup> อันเป็นสิ่งที่ประชาชนใช้ควบคุม กำกับการปฏิบัติหน้าที่ผู้แทน<sup>129</sup> กระนั้นก็ตาม คำถามที่น่าพิเนจพิเคราะห์ ในเบื้องต้นก็คือ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้อง ทำหน้าที่ของตนเองไปภายใต้คำสั่ง หรือความต้องการของผู้เลือก ณ ท้องที่ นั้น ๆ เท่านั้นหรือ กล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องทำหน้าที่ไปโดยคำนึงถึงเฉพาะเขต ที่ตนเองได้รับการเลือกตั้ง (Constituency) มาเท่านั้น หรือต้องทำหน้าที่ไป โดยคำนึงถึงบ้านเมืองส่วนรวมอันประกอบไปด้วยบุคคลที่มีได้เลือกตน

---

<sup>128</sup> Gordana Siljanovska-Davkova and Tanja Karakamisheva-Jovanovska, *Democracy, Limitation of Mandates and Incompatibility of Political Functions*, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) 4 (2011).

<sup>129</sup> *Id.* at 7.

ด้วยหรือไม่อย่างไร<sup>130</sup> คำตอบก็คือ ขึ้นอยู่กับแนวคิดของแต่ละประเทศ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นไป บางประเทศก็ยอมรับนับถือแนวคิดแรก อาทิ ประเทศอินโดนีเซีย ฟิจิ นามิเบีย ฯลฯ<sup>131</sup> ในขณะที่บางประเทศก็ถือตามแนวคิดหลัง อาทิ ประเทศเยอรมนี<sup>132</sup> ฝรั่งเศส สเปน เดนมาร์ก ไทย ฯลฯ<sup>133</sup>

สำหรับแนวคิดที่ว่าผู้แทนนั่นเองต้องปฏิบัติหน้าที่โดยต้องคำนึงถึงบุคคลที่มีได้เลือกตั้งตนเองเข้ามาด้วยแล้ว ถูกเรียกขานตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองว่า “หลักความเป็นอิสระจากอาณัติทั้งปวงของผู้แทน” หรือ “Free Mandate of Representatives”<sup>134</sup> โดยหลักการนี้เรียกร้องป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพล หรือคำสั่งการของบุคคลใด ๆ หรือแม้กระทั่งพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัด<sup>135</sup> ทั้งนี้เพื่อเป็นการรับประกันและคงไว้ซึ่งความเป็นอิสระในการปฏิบัติภารกิจตามระบอบประชาธิปไตยและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

---

<sup>130</sup> Robert H. Blackman, *A Mandate for Counter-revolution: Conservative Opposition on the National Constituent Assembly*, Vol. 40 *Journal of Western Society for French History* 63 (2012).

<sup>131</sup> Marc van der Hulst, *The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study* 18 (2000).

<sup>132</sup> Mathias Reimann and Joachim Zekoll, *Introduction to German Law* 67 (2005).

<sup>133</sup> Marc van der Hulst, *The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study* 8 (2000).

<sup>134</sup> Nadia Urbinati, *Representative Democracy: Principles and Genealogy* 157 (2006).

<sup>135</sup> Zdzislaw Kedzia and Agata Hauser, *The Impact of Political Party Control over the Exercise of the Parliamentary Mandate*, 9 (2010).

ที่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เป็นใหญ่<sup>136</sup> ภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทย หลักความเป็นอิสระจากอาณัติทั้งปวงของผู้แทนได้รับการตระหนักกับรู้นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475<sup>137</sup> ตราบจนถูกยกเลิกไปเมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 บังคับใช้และกลับมาอีกปรากฏตัวบนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521<sup>138</sup> สืบเนื่องเรื่อยมาจนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน<sup>139</sup> แนวคิดและหลักการนี้ได้ถูกบัญญัติไว้อย่างประจักษ์ชัดเจนด้วยการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม<sup>140</sup> อีกทั้งยังกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ในที่ประชุมว่าตนเองจะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชนอันเป็นการเน้นย้ำถึงหลักความเป็นอิสระจากอาณัติทั้งปวงของผู้แทนอีกด้วย<sup>141</sup>

---

<sup>136</sup> Wolfgang C. Muller and Thomas Saalfeld, *Members of Parliament in Western Europe: Role and Behavior* 69 (1997).

<sup>137</sup> โปรตดู หมวด 3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 20 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

<sup>138</sup> โปรตอ่าน หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 4 บทที่ใช้แก่สองสภา มาตรา 106 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

<sup>139</sup> โปรตอ่าน หมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 4 บทที่ใช้แก่สองสภา มาตรา 114 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

<sup>140</sup> Greg Power, *Global Parliamentary Report: The Changing Nature of Parliamentary Representation* 56-57 (2012).

<sup>141</sup> โปรตดู หมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 4 บทที่ใช้แก่สองสภา มาตรา 115 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560



## 4. เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพและคล่องของฝ่ายนิติบัญญัติ ตามเจตจำนงของรัฐธรรมนูญ หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง จึงมีแนวคิดและหลักการว่าด้วย “เอกสิทธิ์ของรัฐสภา” (Parliamentary Privileges) ที่จะมอบ “สิทธิพิเศษบางประการ” (Privileges) แก่ สภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติและสมาชิกที่จะได้รับการคุ้มครอง ป้องกันอันนำไปสู่การตราตัวบทกฎหมาย การควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารและตุลาการ และการทำหน้าที่ตัวแทนปวงชนได้อย่างเป็นอิสระ (Independent)<sup>142</sup> ปราศจากการแทรกแซงขัดขวางใด ๆ อันส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ในการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมีนัยสำคัญ<sup>143</sup> กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น “เอกสิทธิ์ของรัฐสภา” จะเข้าไปรับรองและคุ้มครองฝ่ายนิติบัญญัติใน 2 ระดับด้วยกัน<sup>144</sup> ได้แก่ การรับรองและคุ้มครองในระดับองค์กร (Collective Privileges) และในระดับบุคคล (Individual Privileges)<sup>145</sup>

<sup>142</sup> Parliament of Australia, *No.20-Parliamentary Privilege*, (Jul. 10, 2017), [http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Senate/Powers\\_practice\\_n\\_procedures/Brief\\_Guides\\_to\\_Senate\\_Procedure/No\\_20](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Brief_Guides_to_Senate_Procedure/No_20).

<sup>143</sup> Nicholas Bamforth and Peter Leyland, *Accountability and the Contemporary Constitution* 276 (2013).

<sup>144</sup> นักวิชาการกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองของประเทศไทยส่วนใหญ่แล้วไม่ค่อยรู้จักมักคุ้นกับ “เอกสิทธิ์ระดับองค์กร” จึงส่งผลให้ตำรับตำราในประเทศไทยกล่าวถึงและอธิบายเพียงแค่ออกสิทธิ์ระดับบุคคลเท่านั้น

<sup>145</sup> Parliament of Canada, *Parliamentary Privilege*, (Jul. 10, 2017), [https://www.ourcommons.ca/About/Compendium/ParliamentaryPrivilege/c\\_g\\_parliamentaryprivilege-e.htm](https://www.ourcommons.ca/About/Compendium/ParliamentaryPrivilege/c_g_parliamentaryprivilege-e.htm).

## 4.1 เอกสิทธิ์ของสภาผู้แทนราษฎร (ระดับองค์กร)

เอกสิทธิ์ระดับองค์กรนี้ หมายถึง การที่รัฐธรรมนูญเข้าไปพิทักษ์คุ้มครองสภาผู้แทนราษฎร รวมตลอดไปถึงคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรให้สามารถทำหน้าที่ของตนเองได้อย่างดีมีประสิทธิภาพ ด้วยการป้องกันมิให้บุคคล หรือองค์กรใด ๆ เข้ามาขจัดขัดขวางอันส่งผลให้ทั้ง “สภาใหญ่” และ “สภาเล็ก” มีอาจปฏิบัติหน้าที่ได้ตามพันธกิจที่รัฐธรรมนูญ (Constitutional Functions) กำหนดไว้ได้<sup>146</sup> อาทิ การรับรองและคุ้มครองห้ามมิให้บุคคล หรือองค์กรใด ๆ เข้ามาแทรกแซงการพิจารณาการตราตัวบทกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรอันถือเป็นเรื่องกิจการภายในองค์กรที่รู้จักกันในนาม “วงงานของรัฐสภา” (Parliamentary Proceedings)<sup>147</sup> ทั้งนี้ เนื่องจากในสายตาของระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญมองว่าขั้นตอนการตรา หรือแก้ไขเพิ่มเติมตัวบทกฎหมายอยู่ใน “เขตแดน หรือปริมณฑลของฝ่ายนิติบัญญัติ” ที่สภาผู้แทนราษฎรพึงบริหารจัดการตนเอง หรือในกรณีของการที่คณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ข้อเท็จจริง หรือนำส่งพยานหลักฐานใด ๆ อันเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร<sup>148</sup> หากปรากฏการตั้งใจละเมิดคำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดอันมีลักษณะเป็นการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโดยปราศจากเหตุผล

<sup>146</sup> David Blunt, *Parliamentary Sovereignty and Parliamentary Privilege* 6 (2015).

<sup>147</sup> Bernard Wright, *Pattern of Change-Parliamentary Privilege* 3 (2007).

<sup>148</sup> ดูหมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 4 บทที่ใช้แก่สองสภา มาตรา 127 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

อันส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ย่อมถือเป็น การละเมิดเอกสิทธิ์ ส่งผลให้คณะกรรมการมาธิการใช้อำนาจลงโทษบุคคล นั้น ๆ ได้<sup>149</sup>

## 4.2 เอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ระดับบุคคล)

การคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสำเร็จเสร็จสิ้นตามเป้าประสงค์ของรัฐธรรมนูญ เป็นสิ่งที่เราคำนึงเคยมากกว่า “เอกสิทธิ์ระดับองค์กร” ตามที่ได้อธิบาย ขยายความมาก่อนหน้านี้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การทำหน้าที่อย่างการตั้งกระทู้ถาม รัฐบาล (Questions) หรือการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร (Vote of Confidence) ถือเป็นเอกสิทธิ์ที่รัฐธรรมนูญมอบให้แก่สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรสามารถกระทำได้<sup>150</sup> โดยการซักถาม หรือถกเถียง อภิปรายดังกล่าวนี้รวมถึงการลงคะแนนเสียงใด ๆ ในสภา มีอาจถูกนำมาเป็น เหตุในการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment)<sup>151</sup> อันเป็น การรับผิดชอบทางการเมือง (Political Responsibility) หรือฟ้องร้องใด ๆ

<sup>149</sup> รายละเอียดโปรดอ่าน พระราชบัญญัติการคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

<sup>150</sup> WWW.PARLIAMENT.UK, *Parliamentary Privilege First Report*, (Jul. 10, 2017), <https://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4306.htm>.

<sup>151</sup> *Id.* at *Joint Committee on Parliamentary Privilege*, (Jul. 10, 2017), <https://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4303.htm>.

ให้ต้องรับผิดชอบทางกฎหมาย (Legal Responsibility) ได้<sup>152</sup> ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนสามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในฐานะของหนึ่งในองค์กรของรัฐได้โดยอิสระปราศจากการเกรงกลัวใด ๆ จากการฟ้องร้องดำเนินคดี<sup>153</sup> กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นก็คือ เอกสิทธิ์นี้นำไปสู่การสถาปนากฎการรับรองและคุ้มครอง “เสรีภาพในการพูดของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร” (Freedom of Speech in the House)<sup>154</sup>

อนึ่ง การคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการจับกุมคุมขังระหว่างสมัยประชุมถือเป็น “สิทธิพิเศษ” ของสมาชิกที่มีความสำคัญยิ่ง<sup>155</sup> กล่าวคือ เพื่อเป็นเครื่องมือประกันว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถทำหน้าที่ของตนเองได้อย่างไม่สะดุดหยุดอยู่ แนวคิดที่ว่าด้วย “การคุ้มกัน” หรือ “Immunities” จึงถือกำเนิดเกิดขึ้น<sup>156</sup> โดยในระหว่างสมัยประชุม (Session) ซึ่งถือว่าอยู่ในช่วงระยะเวลาปฏิบัติหน้าที่ ด้วยหลักการดังกล่าวย่อมส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกดำเนินกระบวนการตามระบบปกติเฉกเช่นประชาชนทั่วไปได้<sup>157</sup> การไม่สามารถดำเนินกระบวนการจับกุมคุมขัง

---

<sup>152</sup> European Parliament, Parliamentary Immunity in Poland 9 (2015).

<sup>153</sup> Id. at 13.

<sup>154</sup> Nick Goiran, *The Role of Parliament in Protecting Free Speech: Four Very Different Case Studies*, Vol.4 The Western Australian Jurist 80 (2013).

<sup>155</sup> European Parliament, Parliamentary Immunity in the Member States in European Community and in the European Parliament 18 (1993).

<sup>156</sup> Id. at 8.

<sup>157</sup> Robert Myttenaere, *The Immunities of Members of Parliament* 15 (1998).

ได้ตามระบบปกติภายใต้ “หลักความคุ้มกัน” มิได้หมายความว่า การกระทำของสมาชิกรุ่น ๆ จะไม่เป็นความผิดเลย หรือไม่ต้องรับผิดชอบเช่นเดียวกับกรณีการปฏิบัติหน้าที่โดยได้รับการคุ้มครองจาก “หลักเอกสิทธิ์” ตามที่เคยได้อธิบายไปก่อนหน้านี้ หากแต่เฉพาะในระหว่างสมัยประชุม สมาชิกมีอาจถูกดำเนินการจับกุมคุมขังได้ ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินการจะเป็นอุปสรรคขัดขวางการทำงานที่ แต่เมื่อพ้นหรือหมดสมัยประชุมไปแล้วก็สามารถดำเนินคดีได้ตามปกติ<sup>158</sup> อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา เรื่องของการคุ้มกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะไม่บังคับใช้กับการกระทำผิดทางอาญาที่ร้ายแรง กระทำความผิดฐานกบฏ (Treason) และการกระทำความผิดฐานความมั่นคงของรัฐ (Breach of the Peace)<sup>159</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว หากปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กระทำความผิดทางอาญาเหล่านี้ก็ย่อมถูกดำเนินคดีตามกฎหมายและกระบวนการตามปกติได้อยู่แน่นอน<sup>160</sup>

---

<sup>158</sup> Hélène Ponceu, *Privilege and Immunities in Parliament*, Const. Parl. Inf. 55 (2005).

<sup>159</sup> โปรดอ่าน มาตรา 1 ข้อ 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา

<sup>160</sup> National Conference of State Legislature, *Separation of Powers—Legislative Immunity*, (Jul. 10, 2017), <http://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/separation-of-powers-legislative-immunity.aspx>.



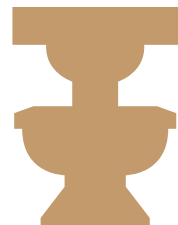
## ภาค 4 : กฎหมายและกฎเกณฑ์สำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎร



### 1. รัฐธรรมนูญ

“กฎหมายสูงสุด” (Supreme Law) อย่างรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายที่สำคัญที่สุดในฐานะของตัวบทกฎหมายที่สร้าง หรือสถาปนาสภาผู้แทนราษฎรให้เกิดขึ้นมาด้วยการกำหนดโครงสร้าง องค์ประกอบ ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในภาพกว้างไว้ ซึ่งรายละเอียดปลีกย่อยจะได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องต่อไป ประกอบกับประเด็นที่ขาดไม่ได้เลยก็คือ การที่รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Powers) ให้กับสภาผู้แทนราษฎรได้ใช้ในการปฏิบัติภารกิจของตนเองในการตราและแก้ไขกฎบัตรกฎหมายที่ดี การควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการที่ดี รวมตลอดไปถึงการทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนปวงชนที่ดี โดยการใช้อำนาจดังกล่าวต้องอยู่บนหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) ที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญจะขัดหรือแย้งมิได้

SUPREME  
LAW





## 2. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) ที่เกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงอยู่กับสภาผู้แทนราษฎรคงจะมีได้มีอยู่เพียงฉบับเดียว หากแต่มีอย่างน้อย 2-3 ฉบับด้วยกัน อาทิ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่กำหนดเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะขององค์กรอิสระที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้แล้วยังมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีการกล่าวถึงพรรคการเมืองอันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญสำหรับบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเป็น “ต้นสังกัด” ที่จะส่งบุคคลใด ๆ ลงแข่งขันการเลือกตั้ง และกฎหมายที่สำคัญอย่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยตรงย่อมถือเป็นกฎหมายที่ผู้มีความประสงค์จะลงสมัครเพื่อเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องทราบอย่างดี ซึ่งกฎหมายฉบับนี้จะมีการกำหนดคุณสมบัติต่าง ๆ รวมตลอดไปถึงการปฏิบัติตนสำหรับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพร้อมบัญญัติว่าการกระทำใดย่อมถือได้ว่าเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง อันส่งผลต่อสถานะของบุคคลนั้นด้วย

ORGANIC  
LAW



### 3. กฎหมายคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร

กฎหมายฉบับนี้อาจไม่ได้ถูกกล่าวถึง หรือเป็นที่รู้จักมากนักมากนัก หากแต่ทั้งในทางหลักการและในทางปฏิบัติมีความสำคัญเป็นอันมากสำหรับการทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นกฎหมายที่กำหนดบทบาทหน้าที่และอำนาจของ “สภาเล็ก” อย่างคณะกรรมการของ “สภาใหญ่” นั่นคือ สภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรต้องการได้มาซึ่งข้อมูล หรือพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อนำมาประกอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ต้องการทำให้คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยการกำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้กับกรณีของตัวกรรมการเองก็ดี และบุคคลภายนอกเองที่ได้รับคำสั่งเรียกให้มาชี้แจงแถลงไข หรือมอบข้อมูล หรือหลักฐานต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการก็ดี

HOUSE OF  
REPRESENTATIVES  
& SENATE



## 4. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

แม้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยตัวมันเองจะมีได้มีสถานะเป็นกฎหมาย (Legal Status) หากแต่ก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าตัวบทกฎหมายตามที่ได้ อรรถาธิบายมาแล้วก่อนหน้านี้ ทั้งนี้เนื่องจากข้อบังคับการประชุมในเนื้อหาแล้วจะมีการกำหนดไว้ซึ่งขั้นตอนในการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรในรายละเอียด หรือในทางปฏิบัติ อาทิ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเขาทำกันอย่างไร การกำหนดระเบียบวาระการประชุม กฎเกณฑ์ในการอภิปรายในที่ประชุม การพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมถึงจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการธิการต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นอีกกฎหมายหนึ่งที่มีอาจมองข้ามไปได้

# LEGAL STATUS





## 5. ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการ

กฎเกณฑ์อีกตัวหนึ่งที่ไม่ค่อยได้รับความสนใจและกล่าวถึงกันมากนักอย่างข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการก็ถือได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะถือเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมความประพฤติ (Code of Conducts) อันเกี่ยวพันกับการปฏิบัติพันธกิจของฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการเข้าไปวางมาตรฐานทางวิชาชีพแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ได้มาตรฐานของรัฐธรรมนุญและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยหากผู้ใดฝ่าฝืนข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญแล้ว อาจนำไปสู่ความรับผิดชอบสูงสุดทางการเมืองด้วย กล่าวคือ มีอันต้องออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง



# CODE OF CONDUCTS

ชุดวิชา

# รู้ระบอบประชาธิปไตย





## วัตถุประสงค์การเรียนรู้

1. เพื่อให้ทราบถึงหลักการพื้นฐานของระบอบการเมืองแบบรัฐสภา
2. เพื่อให้เข้าใจในสาระสำคัญของการเมืองในระบอบรัฐสภาทั้งในแง่ความคิดทฤษฎีและหลักการระดับสากล ตลอดจนชนชาติปฏิบัติในทางปฏิบัติ
3. เพื่อให้เข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน องค์กร หรือกลุ่มทางการเมือง ที่เกี่ยวข้องกับระบอบการเมืองแบบรัฐสภา

## ขอบเขตเนื้อหาการเรียนรู้

1. หลักการพื้นฐานของระบอบการเมืองแบบรัฐสภา
2. ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน พรรคการเมืองและการเข้าไปใช้อำนาจการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐบาล
3. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร



# 1. หลักการพื้นฐานของระบอบการเมืองแบบรัฐสภา: ประชาธิปไตย ระบอบการเมืองและการเมืองแบบรัฐสภา

## 1.1 ประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” มาจากคำในภาษาอังกฤษ democracy ซึ่งมีรากจากภาษากรีกโบราณสองคำได้แก่คำว่า demos หมายถึง ประชาชน และคำว่า kratos หมายถึง อำนาจหรือการปกครอง ดังนั้น ในความหมายพื้นฐานของประชาธิปไตยจึงหมายถึงระบอบการปกครองที่มีประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ ในฐานะเป็นระบอบการเมืองนั้นได้แก่ความหมายที่นิยามโดยอับราฮัม ลิงคอล์น (Abraham Lincoln) ที่กล่าวว่าประชาธิปไตยคือระบอบการเมืองที่มีรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน<sup>161</sup>

อย่างไรก็ดี คำว่าประชาธิปไตยถูกใช้ในหลายบริบท หลายความหมาย เช่น การอธิบายว่าเป็นระบอบการเมืองที่ปกครองโดยผู้ยากจนและด้อยโอกาส เป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนปกครองตนเองอย่างสืบเนื่องโดยปราศจากนักการเมืองอาชีพ หรืออธิบายว่าเป็นสังคมที่มีรากฐานบนโอกาสและความสามารถของบุคคลแต่ละคนมากกว่า ความสูงต่ำหรืออภิสิทธิ์ บ้างก็ใช้อ้างถึงระบอบการเมืองที่มีสวัสดิการและการกระจายรายได้และความมั่งคั่งเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางชนชั้น ในบางกรณีก็อธิบายว่าเป็นระบอบการเมืองที่มีฐานการตัดสินใจโดยใช้เสียงข้างมาก ซึ่งบางครั้งก็ขยายรวมไปถึงความหมายของระบอบการเมือง

---

<sup>161</sup> ‘Government of the people, by the people, and for the people’ อ้างจาก Andrew Heywood, Politics. 4th edition (New York: Palgrave, 2013), pp. 89-90.



ที่สร้างหลักประกันสิทธิและผลประโยชน์ของคนเสียงข้างน้อยที่สามารถตรวจสอบเสียงส่วนใหญ่ของสังคมได้ บ้างก็อธิบายถึงระบอบการเมืองที่แสวงหาผู้ดำรงตำแหน่งอำนาจการเมืองผ่านการลงคะแนนเสียงข้างมากที่ได้รับคามนิยมสูงสุด หรือกระทั่งหมายความในทางลบว่า เป็นระบอบการเมืองที่รัฐบาลต้องรับใช้ผลประโยชน์ของประชาชน ไม่ว่าพวกเขาจะมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือไม่ก็ตาม

จะเห็นได้ว่า การนิยามความหมายของประชาธิปไตยที่แตกต่างกันไปนั้นยังคงวางบนหลักการสำคัญก็คือ การให้ความสำคัญกับประชาชนและผลประโยชน์ของประชาชน และในการแสวงหาความนิยมทางการเมืองตลอดจนการตัดสินใจทางการเมืองนั้นก็ยังอิงกับประชาชนเสียงข้างมาก (Majority Rule) เนื่องจากการเมืองแบบประชาธิปไตยอธิบายหลักความชอบธรรม (legitimacy) โดยยืนยันและรับรองว่าอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐเป็นของประชาชน ซึ่งตามหลักการประชาธิปไตยนั้นสามารถเชื่อมโยงความชอบธรรมในการปกครองตามหลักประชาธิปไตยได้ 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก การปกครองโดยความยินยอม (consent) จากประชาชน เริ่มจากแนวคิดในการอธิบายความจำเป็นในการปกครองและความจำเป็นในการเข้าสู่อำนาจการเมืองโดยความยินยอมจากประชาชน ซึ่งยังหมายรวมถึงความสามารถของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) ตั้งแต่การเลือกตั้ง (voting) การเข้าไปมีบทบาทหรือเข้าร่วมกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ การเข้าร่วมการชุมนุมทางการเมืองและร่วมประท้วงตามหลักการสากล

การมีส่วนร่วมทางการเมืองผูกพันรัฐบาลและประชาชนเข้าด้วยกัน ในแง่ที่ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นความชอบธรรมและสามารถกระทำได้ และในขณะเดียวกันก็ต้องยินยอมให้รัฐบาลใช้อำนาจทางการเมือง และยอมรับอำนาจนั้นไปพร้อมกัน

ประการที่สอง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการหาข้อตกลงร่วม (compromise) เป็นการเจรจา ต่อรอง (negotiation) และสร้างการประนีประนอม (conciliation) เพราะในสังคมที่มีผลประโยชน์หลากหลายแตกต่างกันย่อมจำเป็นต้องแสวงหาหนทางที่จะทำให้ทุกกลุ่มพึงพอใจโดยการต่อรอง เจรจามากกว่าใช้กำลังบังคับ ระบอบประชาธิปไตยจึงมีกลไกที่จะสร้างช่องทางต่อรองอย่างสันติ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้ง การมีสภาตัวแทนประชาชน การมีพรรคการเมืองที่หลากหลายแข่งขันกัน และได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มอันหลากหลายในสังคมเพื่อเป็นปากเสียงหรือตัวแทนผลประโยชน์

ประการสุดท้าย ได้แก่ การเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นเป็นการดำเนินการโดยรับฟังเสียงสะท้อน ปฏิกริยาต่าง ๆ เพื่อนำไปปรับปรุงสร้างเสถียรภาพทางการเมืองผ่านกลไกของระบบการเมืองเป็นนโยบายสาธารณะที่ถูกปรับเปลี่ยนไปตามความเหมาะสมและตามความคิดเห็นของประชาชน อันจะนำมาซึ่งเสถียรภาพของระบบการเมืองในที่สุด



## 1.2 ระบบการเมือง (regime)

ประชาธิปไตยในฐานะระบอบการเมืองไม่ได้มีรูปแบบเดียว หากสามารถแบ่งได้อย่างน้อยสองแนวทาง ได้แก่ มุมมองแบบวิวัฒนาการ และจากมุมมองทางทฤษฎี นอกจากนี้ยังมีการแบ่งตามรูปแบบการปกครอง อีกด้วย



### 1.2.1 มุมมองแบบวิวัฒนาการ: ประชาธิปไตยทางตรงกับ ประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ในแง่วิวัฒนาการ ประชาธิปไตยในฐานะระบอบการเมืองสามารถย้อนกลับไปถึงยุคนครรัฐเอเธนส์ของพวกกรีก หลายคนเรียกว่าประชาธิปไตยแบบดั้งเดิม (Classical Democracy) ซึ่งอยู่ในรูปแบบที่พลเมือง (citizen) ซึ่งต้องเป็นผู้ชายที่กำเนิดในเอเธนส์ อายุ 20 ปีขึ้นไป แต่ไม่รวมถึงสตรี เด็ก ทาสและคนต่างชาติ ซึ่งไม่มีสิทธิทางการเมือง พลเมืองสามารถเข้าร่วมประชุม ปรีกษาหารือและตัดสินใจได้ ทำให้หลายคนเรียกระบอบการปกครองในยุคนั้นว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เนื่องจากพลเมืองสามารถใช้อำนาจเข้าร่วมตัดสินใจชะตากรรมของรัฐได้

ระบอบประชาธิปไตยทางตรงยังมีปรากฏในรูปการปกครองท้องถิ่น เช่น ในการประชุมเมือง (Town Hall Meeting) ในเขตนิวอิงแลนด์ (New England) ของสหรัฐอเมริกาและในระดับตำบล (canton) ในสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ ยังคงสภาพการตัดสินใจทางการเมืองโดยการประชุมของประชาชนทั่วไปอยู่ ซึ่งระดับการมีส่วนร่วมทางตรงมีความหลากหลายตั้งแต่การตัดสินใจเรื่องสำคัญบางเรื่อง เช่น การทำประชามติ

ตัดสินใจและมีผลผูกพัน หรือไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายให้ฝ่ายบริหารต้องทำตาม การมีส่วนร่วมเพื่อขอความเห็นเท่านั้นแต่ไม่มีผลต่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร รวมไปถึงการตัดสินใจเฉพาะเรื่องเท่านั้น เป็นต้น<sup>162</sup>

เนื่องจากประชาธิปไตยทางตรงต้องใช้เวลาของประชาชนและเมื่อสังคมพัฒนาขึ้นมีจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นก็ทำให้การมีส่วนร่วมโดยตรงเป็นสิ่งที่ทำได้ยากและเป็นไปไม่ได้ โดยสภาพระบอบประชาธิปไตยแบบทางตรงจึงต้องปรับเข้าสู่วิถีทางประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ซึ่งเป็นกรสร้างระบอบการเมืองที่ประชาชนมอบอำนาจผ่านตัวแทนให้เข้าไปตัดสินใจและใช้อำนาจแทนประชาชน ซึ่งตัวแทนของประชาชนจะได้รับความชอบธรรม (legitimacy) โดยผ่านการเลือกตั้งของประชาชนโดยเลือกได้อย่างเสรีและเป็นธรรม (free and fair) และมีระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งตัวแทนของประชาชนที่จำกัดเวลาไว้

จุดแข็งของประชาธิปไตยทางตรงคือการธำรงสภาพอำนาจอธิปไตยในมือประชาชนซึ่งทำให้สามารถตัดสินใจเลือกอนาคตของตัวเองได้ และสร้างการเรียนรู้ผลพวงของการตัดสินใจทางการเมืองและยอมรับผลการตัดสินใจนั้นได้ การตัดสินใจใด ๆ เป็นเรื่องของส่วนรวมโดยไม่มีใครมาขัดขวางเจตจำนง (General Will) ของประชาชนได้ และธำรงความชอบธรรมเอาไว้ได้ อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนสำคัญของประชาธิปไตยแบบทางตรงก็คือ เป็นระบอบที่จำกัดการตัดสินใจไว้ที่การประชุมของประชาชน ซึ่งหากมีจำนวนประชากรมากก็อาจทำให้ไม่สามารถจัดการปกครองและตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ และเร่งด่วนได้

---

<sup>162</sup> Andrew Heywood, Politics. 4th edition (New York: Palgrave, 2013), p. 92-95.

ขณะที่จุดแข็งของประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็คือ การลดทอนขีดจำกัดของประชาธิปไตยทางตรงที่ประชาชนที่มีอำนาจตัดสินใจต้องมาร่วมประชุมทุกคน ทุกเรื่อง ซึ่งกลายเป็นขีดจำกัดทั้งในแง่การจัดการประชุม การตัดสินใจในทุก ๆ เรื่อง ซึ่งใช้เวลา สถานที่และงบประมาณมหาศาล การมีประชาธิปไตยแบบตัวแทนจึงลดต้นทุนการจัดการเหล่านั้นลงและลดเวลาในการตัดสินใจโดยใช้ตัวแทนซึ่งทำให้สามารถตัดสินใจได้รวดเร็วและมีความชอบธรรมเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ การมีตัวแทนที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ ก็ลดภาระของประชาชน ทำให้สามารถใช้ชีวิตด้านอื่น ๆ ตามความถนัดตามความชำนาญของตน และมอบหมายให้คนที่มีความรู้ความสามารถด้านการเมืองการปกครองและการตัดสินใจในเรื่องสำคัญก็มีผู้ชำนาญการมาช่วยให้ข้อมูลหรือตัดสินใจแทน ประการสำคัญ ประชาธิปไตยแบบตัวแทนช่วยสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้ต่อเนื่องและการมีตัวแทนทำให้การเจรจา ต่อบริการผลประโยชน์ดำเนินไปอย่างราบรื่นกว่าจะให้ประชาชนมาปะทะ จัดการต่อบริการตนเอง<sup>163</sup>



**1.2.2 มุมมองทางทฤษฎี: ประชาธิปไตยแบบปกป้อง (Protective Democracy) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ประชาธิปไตยรวมศูนย์ (Democratic Centralism) ประชาธิปไตยพหุลักษณะ (Radical Democracy)**

ประชาธิปไตยถูกนิยามว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ทำให้มีข้อคิดสำคัญว่า ประชาธิปไตยคือ

<sup>163</sup> Andrew Heywood, *Politics*, p. 92.

การปกครองโดยเสียงข้างมาก (majority) ทำให้ในบางครั้งประชาธิปไตยถูกมองว่าปกครองโดยเสียงข้างมากที่ไร้เหตุผล หรือกระทั่งถูกวิจารณ์ว่าเป็นเผด็จการเสียงข้างมาก

ผลของข้อวิจารณ์ก็คือความพยายามปรับเปลี่ยนประชาธิปไตยให้เข้ากับรูปแบบของปัญหาใหม่ ๆ และข้อบกพร่องจากอดีต จึงทำให้เกิดข้อเสนอแนวทางประชาธิปไตยขึ้นมาหลายแบบ ได้แก่ ประชาธิปไตยแบบปกป้อง (Protective Democracy) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ประชาธิปไตยรวมศูนย์ (Democratic Centralism) ประชาธิปไตยพหุลักษณะ (Radical Democracy)

ประชาธิปไตยแบบปกป้อง คือแนวคิดที่มองว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอันเป็นสิทธิธรรมชาติและสิทธิพื้นฐานจะต้องได้รับการปกป้อง ผลประโยชน์ของปัจเจกชนมีความสำคัญมากและจะต้องพึงระวังมิให้มีการละเมิด โดยหลักจากนักคิดอรรถประโยชน์นิยม (utilitarianism) ที่เห็นว่ามนุษย์มักจะเล็งความเจ็บปวดและมุ่งแสวงหาความสุข ดังนั้นการให้สิทธิเลือกตั้งทั่วไป (universal suffrage) ให้แก่ทุกคนจึงจะนำมาซึ่งความสุขของสังคม ดังนั้นในสังคมทุกสังคมจะต้องสร้างความสุขมวลรวมจากผลรวมของความสุขของแต่ละคน แนวทางนี้จึงมุ่งคุ้มครองโอกาสที่จะเป็นไปได้ในการใช้ชีวิตให้มีความสุขของประชาชนตามแต่พวกเขาปรารถนา ซึ่งเท่ากับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพพื้นฐาน

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือนั้นงอกงามมาจากหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนต้องพัฒนาตัวเองให้มีคุณภาพเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดชะตากรรมของ

ตัวเองและของสังคม ทั้งยังต้องตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลอีกด้วย ประชาธิปไตยแบบปรีกษาหรือจึงเน้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด โดยหลักการนี้ก็เพื่อปกป้องพระราชย์ของเสียงข้างมาก (the tyranny of the majority) มิให้สังคมถูกควบคุมโดยเสียงข้างมากที่ไร้เหตุผลและค่านึงแต่ประโยชน์ของพวกเขา ประชาธิปไตยแบบปรีกษาหรือจึงมุ่งคุ้มครองเสียงข้างน้อยของสังคม ผ่านการถกเถียง ไต่แย้ง จนนำไปสู่ข้อสรุปที่ยอมรับร่วมกันเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่มากที่สุด

ส่วนประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์นั้น เป็นการพัฒนาโดยลาตินีร์ อิลลิช เลนิน (Vladimir Ilyich Lenin) ซึ่งอธิบายว่าพรรคคอมมิวนิสต์นั้นเป็นกองหน้าของชนชั้นกรรมาชีพ กล่าวคือเป็นตัวแทนโดยชอบธรรมของเหล่าคนงาน กรรมกร ชาวนา ดังนั้น พรรคคอมมิวนิสต์จึงเข้าใจความต้องการที่ดีที่สุดเพื่อประโยชน์สูงสุดของชนชั้นกรรมาชีพ จึงควรได้รับความไว้วางใจให้ขึ้นการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงสังคม บางครั้งจึงเรียกว่าประชาธิปไตยแบบเลนิน ในหลักการนี้ พรรคคอมมิวนิสต์จึงตัดสินใจแทนประชาชนได้ อย่างไรก็ดี ความล้มเหลวฝนการปฏิวัติสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ทำให้คำอธิบายชุดนี้ไม่ได้รับความเชื่อถือ แต่ในประเทศเผด็จการที่มีพรรคการเมืองพรรคเดียวก็มักจะใช้ข้ออ้างทำนองเดียวกันในการล่อลวงประชาชนให้ยอมรับพรรคการเมืองของชนชั้นนำ

สำหรับประชาธิปไตยแบบพหุลักษณะ เป็นแนวทางที่พัฒนามาจากนักคิดฝ่ายซ้ายและพยายามปรับยุทธวิธีในการต่อสู้เพื่อความเท่าเทียมทางสังคม บางครั้งจึงเรียกว่า ประชาธิปไตยทางสังคม (Social Democracy)

นักคิดกลุ่มดังกล่าวจึงเสนอให้ประชาธิปไตยมุ่งเน้นในการกระจายอำนาจ (decentralization) และการมีส่วนร่วม (participation) ของประชาชน เพื่อให้ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทุกเรื่องที่สัมพันธ์กับชีวิตของตนเองเดียวกันก็ยืนยันหลักการความเท่าเทียมทางสังคมโดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจ

จะเห็นได้ว่ามีแนวคิด ทฤษฎีที่อธิบายประชาธิปไตยได้หลากหลายตามความคิดทางการเมืองที่แต่ละชุดความคิดได้รับอิทธิพลมา ตั้งแต่หลักปรัชญาการเมืองคลาสสิกจนถึงสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ แต่จุดร่วมสำคัญก็คือ แนวคิดเหล่านี้อ้างอิงและยึดโยงอำนาจสูงสุดไว้ที่ประชาชน แต่มีจุดเน้นต่างกัน เช่น การคุ้มครองสิทธิของประชาชน จนถึงการสร้างหลักประกันความเท่าเทียมทางสังคม<sup>164</sup>



### 1.2.3 รูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (forms of democratic governance): ระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ ระบบประธานาธิบดี และระบบกึ่งประธานาธิบดี

จากหลักการประชาธิปไตยที่มีแนวคิดร่วมกันในเชิงหลักการพื้นฐานได้แก่ การให้ความสำคัญกับหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หรือประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง หลักความชอบธรรมในการใช้อำนาจโดยยึดโยงกับประชาชน หลักการเคารพการตัดสินใจของเสียงส่วนใหญ่ แต่ก็รักษาสีทธิและปกป้องเสียงข้างน้อย ทำให้การออกแบบระบอบและสถาบันการเมืองแตกต่างกันออกไปตามภูมิหลังความเป็นมาของแต่ละสังคม

<sup>164</sup> Andrew Heywood, Politics, p. 93-99.



แต่ระบอบการเมืองแทบทุกระบบในโลกนี้ต่างอ้างอิงหลักการประชาธิปไตย ทั้งสิ้น ความแตกต่างอยู่ที่การวางรูปแบบความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างสถาบันต่าง ๆ ในรายละเอียด เช่น ประมุขและที่มาของประมุข ผู้ที่ทำหน้าที่ในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นตัวแทนประชาชนหรือรัฐสภา และผู้ใช้อำนาจยุติธรรม ตลอดจนกลไกการตรวจสอบต่าง ๆ การปกครองระบอบประชาธิปไตยในโลกนี้จำแนกออกเป็นสามระบบ ได้แก่ ระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ (Parliamentary System) ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) และระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential System)

ระบบรัฐสภาแบบอังกฤษมีกษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐ มีฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้ง และฝ่ายสภานิติบัญญัติมาจากการสืบตระกูลและการแต่งตั้ง เสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาสมาชิกจะเข้าไปจัดตั้งรัฐบาลทำหน้าที่บริหารหรือรัฐบาลจากการเลือกตั้ง ส่วนฝ่ายอำนาจยุติธรรมมีความเป็นอิสระ และมีอำนาจบางส่วนที่เหลื่อมซ้อนกัน เช่น เป็นขุนนางสืบตระกูลมีตำแหน่งในสภานิติบัญญัติแต่ทำหน้าที่ในฝ่ายอำนาจยุติธรรม เป็นต้น นอกจากนี้ ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรยังสามารถควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้ผ่านการอภิปรายแบบต่างและสามารถมีมติแสดงความไม่ไว้วางใจในรัฐบาลได้ ขณะที่รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจใหม่

ส่วนระบบประธานาธิบดี หมายถึง ระบบการเมืองที่การใช้อำนาจอิงกับรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยกำหนดอำนาจหน้าที่และที่มาของฝ่ายต่าง ๆ ที่แยกออกจากกันเพื่อผลในทางการตรวจสอบและป้องกันเผด็จการ ซึ่งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างมาจากการเลือกตั้ง

ที่จัดขึ้นเป็นการเลือกเฉพาะของแต่ละฝ่าย มีการแยกการบริหารทรัพยากรมนุษย์หรือกำลังคนระหว่างฝ่ายรัฐสภาและฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารไม่สามารถยุบสภาหรือถอดฝ่ายนิติบัญญัติได้ เว้นแต่จะโดยกระบวนการถอดถอนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และอำนาจฝ่ายบริหารส่วนใหญ่อยู่ในมือของประธานาธิบดี ระบบการปกครองแบบนี้เห็นได้ชัดจากการถกเถียงเพื่อร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในระยะเริ่มแรก จนกลายเป็นรากฐานของระบอบการเมืองที่อ้างหลักการประชาธิปไตยทั่วโลก

ระบบการเมืองแบบที่เรียกว่า “กึ่งประธานาธิบดี” เป็นระบบการเมืองซึ่งมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีและประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายบริหารภายใต้การควบคุมดูแลของสภานิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้ง ประเทศแม่แบบของระบบการเมืองแบบกึ่งประธานาธิบดีคือฝรั่งเศส<sup>165</sup>



#### 1.2.4 จุดเด่น ข้อดีและข้อเสียของประชาธิปไตย

เราสามารถกล่าวได้ว่า จุดเด่นของระบอบการเมืองที่ยึดถือหลักการแบบประชาธิปไตยคือ การย้าและให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย หรือเป็นองค์อธิปัตย์ ประชาธิปไตยเป็นความพยายามที่จะจำกัดการใช้อำนาจของผู้ใช้อำนาจรัฐให้อยู่ใต้การควบคุมของประชาชนโดยผ่านตัวแทนของพวกเขา นอกจากนี้ หลักการประชาธิปไตยยังกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจเลือกผู้นำ เลือกอนาคตของสังคมใหม่ในทุกๆ ระยะเวลาที่กำหนดไว้ เพื่อป้องกัน

<sup>165</sup> Andrew Heywood, Politics, p. 288-300.

ทราซาย์หรือเผด็จการ ขณะเดียวกันก็ทำให้การโอนถ่ายอำนาจระหว่างรัฐบาลเป็นไปโดยสันติ แต่จากประสบการณ์ของนานาชาติได้แสดงให้เห็นแล้วว่า ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบและหลักการปกครองที่ทุกสังคมให้การยอมรับว่าเป็นการปกครองที่เป็นได้ที่สุดที่จะปลดปล่อยมนุษยจากการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม รับฟังความต้องการของประชาชน และสามารถบรรลุได้ซึ่งความผาสุกของสังคมในระยะยาว

ข้อดีของระบอบประชาธิปไตย มีอย่างน้อยสามประการ<sup>166</sup> ได้แก่

ประการแรก การยอมรับว่าประชาธิปไตยคือรูปแบบการปกครองที่พัฒนาได้ไกลสุด เพราะประชาธิปไตยเปิดให้มีการถกเถียง โต้แย้ง ในที่สาธารณะเพื่อแสวงหาทางออก หรือทางเลือกที่ดีที่สุดก่อนจะตัดสินใจใด ๆ สังคมที่ยึดหลักการแบบประชาธิปไตยจึงเสมือนมีสลักนิรภัย ไม่ให้เกิดการกดขี่ข่มเหงกันโดยไม่มีโอกาสโต้แย้ง และแต่ละฝ่ายต้องมีโอกาสที่จะถกเถียงด้วยเหตุผล ซึ่งทำให้เกิดสันติสุขในสังคม

ประการที่สอง ประชาธิปไตยเป็นคุณค่าสากล ในปัจจุบัน การยอมรับคุณค่าแบบประชาธิปไตยนั้นแสดงให้เห็นตั้งแต่การยอมรับว่าประชาธิปไตยคือสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักการพื้นฐานของสังคมมนุษย์ไม่ว่าชาติ ภาษา เชื้อชาติ ศาสนา เพศสภาพ หรือความแตกต่างใด ๆ เพราะประชาธิปไตยยืนยันว่ามนุษย์จะต้องมีสิทธิพื้นฐานคือการเลือกใช้ชีวิตตามวิถีของตนเอง และปกครองตัวเอง ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองและการแสดงออกทางการเมืองจึงมาก่อนสิทธิและความเสมอภาคแห่งสิทธิ เพื่อปกป้องให้เกิดข้อถกเถียงด้วยเหตุผลและคุ้มครองเสียงข้างน้อยจากคนหมู่มากที่ไร้เหตุผล

<sup>166</sup> Andrew Heywood, *Politics*, p. 94.

ประการที่สาม ประชาธิปไตยเป็นรากฐานของระบอบการเมืองที่ปกป้อง ค้ำครองประชาชนจากราชย์ เพราะเป็นระบอบการเมืองที่เปิดช่องให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองผ่านกลไกต่าง ๆ ที่ได้พัฒนาทั้งทางสังคมและสถาบันการเมือง

ส่วนข้อเสียของระบอบประชาธิปไตย อาจจำแนกได้อย่างน้อยสามประการ<sup>167</sup> ได้แก่

ประการแรก โดยหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยที่ต้องเปิดให้มีการถกเถียง โต้แย้ง ในประเด็นต่าง ๆ จึงทำให้หลายคนมีทัศนคติว่าสังคมประชาธิปไตยขาดความสามัคคี หรือไม่เป็นเอกภาพ แต่โดยธรรมชาติของประชาธิปไตยเป็นสังคมที่ต้องถกเถียงก่อนจะนำไปสู่ข้อสรุป จึงทำให้การเมืองแบบประชาธิปไตยดูเชื่องช้า ไม่ทันใจ และไม่สามารถมีผู้นำแบบเบ็ดเสร็จซึ่งเป็นสังคมเผด็จการได้

ประการที่สอง ประชาธิปไตยถือกำเนิดจากอารยธรรมตะวันตก และมีรากฐานสำคัญบนคติแบบปัจเจกชนนิยม หรือการให้ความสำคัญกับการเคารพความรู้สึกนึกคิดและความต้องการของแต่ละบุคคล จนกลายมาเป็นฐานในการให้สิทธิเลือกตั้ง หนึ่งคน หนึ่งเสียง ทำให้คุณค่าแบบประชาธิปไตยถูกโจมตีว่าเป็นคุณค่าแบบตะวันตก

ประการที่สาม การเป็นรัฐบาลที่ดีไม่จำเป็นจะต้องเป็นรัฐบาลที่ขึ้นชอบของประชาชนเสมอไป จะเห็นได้ว่าข้อถกเถียงสำคัญประการหนึ่งของการเมืองแบบประชาธิปไตยคือ กระบวนการแบบประชาธิปไตยต้อง

---

<sup>167</sup> Andrew Heywood, *Politics*, p. 94.

อาศัยความนิยมจากประชาชนก่อนเข้าไปใช้อำนาจ และในหลาย ๆ กรณี ก็ทำให้คนที่มีการศึกษาสูงกว่าคนทั่วไปคิดว่าเสียงของตัวเองไม่มีความหมาย เมื่อเสียงส่วนใหญ่ที่ด้อยการศึกษาว่าตนเลือกตัวแทนของเขาโดยไม่คำนึงถึงเหตุผล แต่ยืนอยู่บนความนิยม ผลก็คือคนเหล่านั้นคิดว่า เสียงข้างน้อยของตนไม่มีความหมาย และในทำนองเดียวกัน การตัดสินใจทางการเมืองก็ไม่อยู่บนฐานของเหตุผล แต่วางอยู่บนความนิยมมากกว่า ดังนั้น นโยบายที่เป็นประโยชน์กับประเทศอาจถูกละเลยเนื่องจากไม่เป็นที่นิยม เช่น การขึ้นภาษีอากรเพื่อนำรายได้มาเป็นงบประมาณในการพัฒนาประเทศเป็นนโยบายที่เป็นประโยชน์ แต่มักถูกคัดค้านเพราะทำให้รัฐเสื่อมความนิยม ผลก็คือหากรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยขาดความกล้าหาญที่จะดำเนินนโยบายที่เสี่ยงต่อความนิยม ก็จะทำให้เกิดความเสื่อมถอยของประเทศได้

### 1.3 ความหมาย แนวคิด ของการเมืองแบบรัฐสภา

ระบอบการเมืองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) หมายถึง ระบอบการเมืองที่ยึดหลักการว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย (soverignty) ซึ่งหมายความว่าประชาชนเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดในรัฐ และได้มอบหมายให้ผู้ที่เป็นตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจแทนในที่ประชุม ซึ่งในที่ประชุมของเหล่าตัวแทนที่ขอบธรรมของประชาชนก็คือ รัฐสภา (parliament)

อาจกล่าวได้ว่าหลักการของประชาธิปไตยก็คือ หลักการที่กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เป็นที่มาของรัฐบาลและรัฐบาลมีข้อผูกพันที่ต้องกระทำหน้าที่เพื่อประชาชน

การเมืองแบบรัฐสภามักจะถูกโยงเข้ากับพัฒนาการทางการเมืองของประเทศอังกฤษซึ่งมีการต่อสู้ ต่อรองกันระหว่างสถาบันกษัตริย์กับเหล่าขุนนางและตัวแทนของประชาชน ตั้งแต่การที่กษัตริย์อังกฤษยอมรับที่จะจำกัดอำนาจของพระองค์ลงซึ่งมีผลให้กษัตริย์ลดบทบาทในทางการเมืองลง และให้ตัวแทนของประชาชนที่ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายและทำหน้าที่บริหารประเทศได้มีบทบาทมากขึ้น และมีความรับผิดชอบในทางการเมืองอย่างสมบูรณ์ที่สุดในสถาบันการเมืองที่พัฒนามาโดยลำดับนั้นทำให้อังกฤษมีสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาสามัญ (House of Commons) และสภาขุนนาง (House of Lords) ประกอบกันเป็นรัฐสภาโดยพระมหากษัตริย์อังกฤษอ้างการเป็นศูนย์รวมจิตใจของประเทศ

ขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเคยเป็นดินแดนอาณานิคมของอังกฤษมาก่อนและประกาศอิสรภาพเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2319 (ค.ศ. 1776) และเกิดความจำเป็นในการร่างข้อตกลงในการอยู่ร่วมกันระหว่างรัฐต่าง ๆ เกิดการถกเถียงและเปลี่ยนแปลงในประเด็นสำคัญต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การสร้างสถาบันการเมืองที่ทำหน้าที่ปกครองและบริหารประเทศ โดยคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญอเมริกัน (Founding Fathers) มีจำนวน 55 คน มาประชุมที่เมืองฟิลาเดเฟีย (Philadelphia) ใน พ.ศ. 2430 (ค.ศ. 1787) เพื่อตกลงในรายละเอียดของระบบการเมืองการปกครองของประเทศที่เพิ่งก่อตั้งใหม่ ทั้งการคิดค้นระบบการเลือกตัวแทนเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ตลอดจนการคัดเลือกประธานาธิบดี และรวมถึงการสร้างระบบการถ่วงดุลอำนาจเพื่อป้องกันทรราชย์นับว่าเป็นประดิษฐกรรมที่ทันสมัยมากในยุคนั้น และเป็นต้นแบบของการร่างกติกาทางการเมืองที่รู้จักกันในชื่อ

## รัฐธรรมนูญ<sup>168</sup>

ถึงแม้ว่าระบอบการเมืองของอังกฤษและสหรัฐอเมริกาจะต่างกันมาก แต่โดยหลักการพื้นฐานสามารถกล่าวได้ว่า ระบอบการเมืองทั้งสองให้ความสำคัญกับการที่ประชาชนสามารถเลือกตัวแทนโดยเสรีเพื่อให้เข้าไปทำหน้าที่ที่ตัดสินใจ พิจารณาเรื่องสำคัญ ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประเทศ ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญที่ทำให้ประชาชนมีความสุขทั่วหน้า โดยการรับฟังความต้องการของประชาชนเพื่อนำไปสู่การสร้างนโยบายสนองต่อความต้องการของประชาชนและความเจริญของชาติเป็นที่ตั้ง

### 1.4 วิวัฒนาการของรัฐสภาแบบอังกฤษและแบบอเมริกัน

วิวัฒนาการของรัฐสภาทั้งแบบอังกฤษเป็นผลมาจากการต่อสู้ช่วงชิง เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง ต่อรองสัมพันธ์ภาพทางอำนาจระหว่างสถาบันกษัตริย์กับขุนนางและประชาชนมาโดยลำดับ ดังนั้น ระบอบการเมืองแบบรัฐสภาของอังกฤษจึงมีทั้งส่วนที่เป็นจารีต ธรรมเนียมปฏิบัติ และกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยไม่ได้เขียนรวมเป็นกฎหมายฉบับเดียวที่เรียกกันในปัจจุบันว่า “รัฐธรรมนูญ” แต่รัฐสภาแบบอเมริกันเป็นผลจากการประกาศเอกราชจากอังกฤษ จากนั้นจึงได้ทบทวนบทเรียนจากระบอบการเมืองของอังกฤษ และคิดค้นรูปแบบการปกครองประเทศซึ่งมีรัฐที่มีภูมิหลังหลากหลายมารวมตัวกันเป็นสหพันธรัฐ จึงต้องต่อสู้กันทางความคิด ถกเถียงกันอยู่ระยะเวลาก่อนจะร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็น

<sup>168</sup> William Storey, *Government & Politics: Governing the USA* (Oxfordshire: Philip Allen Updates, 2009), p. 15.

ต้นแบบของการมีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นพันธสัญญา  
ระหว่างผู้ใช้อำนาจปกครองกับประชาชนเป็นครั้งแรก



#### 1.4.1 วิวัฒนาการของรัฐสภาอังกฤษ



ระบอบการเมืองแบบรัฐสภาของอังกฤษมิได้เกิดขึ้นในทันที แต่เป็น  
ผลพวงของพัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์อังกฤษกับขุนนางและ  
สามัญชน จากที่สิทธิขาดเป็นการตัดสินใจของพระเจ้าแผ่นดิน ก็ได้ผ่าน  
ความขัดแย้ง กดดัน ต่อสู้ เจริญต่อรองจนเกิดการปรับสัมพันธ์ภาพของ  
อำนาจ

เหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญสองเหตุการณ์ที่มีผลต่อการจำกัด  
พระราชอำนาจของกษัตริย์อังกฤษได้แก่ การยอมรับในเอกสารสำคัญ  
ที่เรียกว่ามหากฎบัตร หรือ Magna Carta (แม็กนา คาร์ตา) และการใช้  
พระราชบัญญัติสภาผู้แทนราษฎร (กฎหมายว่าด้วยสิทธิ หรือที่รู้จักกัน  
ในชื่อ Bill of Rights) หลังจากการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (The Glorious  
Revolution)

กรณีแรกเกิดขึ้นในวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 1758 (ค.ศ. 1215)  
ที่พระเจ้าจอห์น (John of England, ครองราชย์ ค.ศ. 1199-1216)  
ลงนามเป็นหลักฐานว่าพระมหากษัตริย์จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายของ  
แผ่นดิน (laws of the land) ตลอดจนรับรองสิทธิของปัจเจกบุคคล  
ที่จะขัดพระประสงค์ของกษัตริย์ ซึ่งหมายรวมถึงสิทธิของประชาชน  
ในการที่จะไม่ถูกจับกุมคุมขัง หรือถูกยึดทรัพย์โดยปราศจากการตัดสินใจของ  
ศาลตามกฎหมาย ความข้อนี้เป็นรากฐานที่สำคัญของระบบศาลยุติธรรม



ที่สามัญชนจะถูกพิจารณาคดีโดยขุนนางของพวกเขา ทั้งยังเป็นการรับรองสิทธิของปัจเจกบุคคล มหาภักดิ์ยังคงเป็นการวางรากฐานของหลักการที่ว่าประชาชน (ผ่านบรรดาขุนนางของเขา) สามารถจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ได้หากสิ่งที่พระมหากษัตริย์ทำเหล่านั้นไม่เป็นผลดีต่อประเทศ

กรณีที่สอง การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ พ.ศ. 2231 (the Glorious Revolution, ค.ศ. 1688) เป็นผลมาจากการควบคุมเสรีภาพทางศาสนา มากเกินไป ฝ่ายโปรเตสแตนต์มองว่าพระเจ้าเจมส์ที่ 2 จะทำให้เกิดการกลับคืนสู่ศาสนจักรโรมันแคทอลิก ทำให้ฝ่ายโปรเตสแตนต์เกรงว่าจะถูกจำกัดเสรีภาพในการนับถือศาสนา จึงทำให้เกิดการต่อต้านและขับพระเจ้าเจมส์ที่สองออกจากบัลลังก์ ในบริบทของการเมืองอังกฤษ หลังการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์นี้เองที่เกิดคำว่า “constitution (รัฐธรรมนูญ)” ขึ้นในการที่พระเจ้าเจมส์ที่สอง (James II) ถูกกล่าวหาว่าทรงละเมิดต่อ “หลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักร”<sup>169</sup> ซึ่งโดยนัยดังกล่าว คำว่า constitution ถูกใช้ในความหมายกว้าง ๆ หมายถึงหลักการหรือข้อตกลง

รัฐสภาได้เชิญพระเจ้าวิลเลียมส์ที่ 3 (William of Orange) เสด็จมาพร้อมกับกองเรือดัตช์และขับพระเจ้าเจมส์ที่สองออกจากบัลลังก์ จากนั้นสภาสัญญาได้อัญเชิญพระเจ้าวิลเลียมส์ที่ 3 กับพระนางแมรีที่ 2 (Mary II เป็นพระธิดาของพระเจ้าเจมส์) ขึ้นครองราชย์ร่วมกัน (joint

---

<sup>169</sup> ในภาษาอังกฤษคือ “fundamental constitution of the Kingdom” ดู Oxford Concise Dictionary of Politics (New York: Oxford University Press), 2009, 116.

sovereign) และลงนามในพระราชบัญญัติสภาผู้แทนราษฎร (The Act of Parliament วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2232 (ค.ศ. 1689) ที่เรารู้จักกันในชื่อ “บัตรแห่งสิทธิ (Bill of Rights)” สารสำคัญของกฎหมายนี้คือเป็นการรับรองสิทธิต่าง ๆ ในเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรอย่างสม่ำเสมอ การเลือกตั้งอย่างเสรีและเอกสิทธิ์คุ้มครองในการแสดงความคิดเห็นที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ทั้งยังรวมถึงหลักการสำคัญเรื่องอัตราภาษีที่จะต้องผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน หลักการที่รัฐบาลจะไม่แทรกแซงกิจการของสภาผู้แทนราษฎร หลักการให้สิทธิในการอุทธรณ์ต่อศาลและหลักการพิจารณาคดีและการปฏิบัติต่อประชาชนของศาลยุติธรรม ซึ่งหลักการเหล่านี้เป็นพื้นฐานของการร่างหลักการแห่งสิทธิในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา เอกสารด้านสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ทั้งในคำประกาศสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติตลอดจนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรป

ในอีกด้านหนึ่ง วิวัฒนาการของสภาสามัญ (House of Commons หรือสภาผู้แทนราษฎร) เกิดขึ้นราวคริสต์ศตวรรษที่ 13 เริ่มจากการที่กษัตริย์กำหนดให้ขุนนางส่วนใหญ่มีฐานันดรเป็นเอิร์ล (earls) และบารอน (barons) มาเข้าเฝ้าเพื่อถวายคำปรึกษาในราชสำนักในสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ (Curia Regis หรือ king's court) ใน พ.ศ. 1797 (ค.ศ.1254) กษัตริย์ได้เรียกอัศวิน (knight) จากมณฑล (shire) ต่าง ๆ เขตละสองคนเพื่อถามว่ากรณีที่กษัตริย์ต้องการเงินจะสามารถช่วยเหลือได้มากน้อยอย่างไร ต่อมาในปี พ.ศ. 1807 (ค.ศ.1264) บารอนซีโมนแห่งมงฟอร์ด (Simone de Montfort) ซึ่งเป็นขุนนางที่มีอิทธิพลมากได้เรียกให้อัศวิน 4 นาย จากแต่ละมณฑลมาหรือเรื่องกิจการบ้านเมือง และในปีต่อมา

เขาเรียกให้อัศวินมาประชุม 2 นาย และคนชั้นหัวหน้าอีก 2 คน ทำให้เกิดสภาพของการประชุมที่มีสามัญชนเข้าร่วม (the Commons had arrived) ซึ่งถือเป็นจุดกำเนิดของสภาสามัญ (House of Commons)

ใน พ.ศ. 1818 (ค.ศ. 1275) พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่หนึ่ง (Edward I) ได้ประชุมรัฐสภาครั้งแรกที่มีสมาชิกจากบารอนและตัวแทนจากโบสถ์ต่าง ๆ ร่วมกับอัศวิน ตัวแทนที่ได้รับเลือกจากเขตเมือง (borough) ต่าง ๆ และพลเมือง ในรัชสมัยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดมีการประชุมกว่า 30 ครั้ง แต่บรรดาสมาชิกไม่มีบทบาทมากนัก ในรัชสมัยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่สอง ก็มีการประชุมสม่ำเสมอ จนถึงรัชสมัยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่สามถึงมีบันทึกว่าการมีพวกรัฐสภาในรัฐสภาเป็นสิ่งสำคัญจำเป็น

บรรดาสมาชิกเหล่านี้มีความสำคัญมากขึ้นในระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ 14-15 ซึ่งมีการปะทะขัดแย้งระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภาในเรื่องการขึ้นภาษี และในการประชุมรัฐสภาส่วนใหญ่ก็เป็นไปเพื่อการนี้ แต่ในคริสต์ศตวรรษที่ 14 มีการแยกกันประชุมระหว่างอัศวินและตัวแทนเมือง กับการประชุมของตัวแทนโบสถ์และเหล่าขุนนางซึ่งจะพัฒนาเป็นสภาสามัญกับสภาขุนนางในเวลาต่อมา

ใน พ.ศ. 1894 (ค.ศ. 1341) กษัตริย์ยอมรับหลักการว่าการเรียกค่าใช้จ่ายค่าปรับ หรือเรียกเงินสนับสนุนจะกระทำไม่ได้ถ้าหากรัฐสภาไม่ยินยอม หน้าที่ในการอนุมัติให้ความเห็นชอบจึงเป็นหน้าที่สำคัญแรก ๆ ของรัฐสภา กลายมาเป็นหลักการว่าเงินจะถูกเก็บจากประชาชนอย่างไร และจะถูกใช้จ่ายอย่างไร โดยรัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีการใช้จ่าย และรายรับของผู้เก็บรายได้ หากพบว่าเจ้าหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพพอ

ก็จะถูกถอดถอนโดยสภาสามัญและสภาขุนนางเป็นผู้พิจารณาสอบสวน และกลายมาเป็นหลักการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในเวลาต่อมา โดยก่อนหน้านี้นี้ทำหน้าที่สร้างหลักประกันว่ากษัตริย์จะได้รับฎีกา ขอร้องเรียนต่าง ๆ จากประชาชน จากนั้นในราวคริสต์ศตวรรษที่ 15 สภาสามัญก็มีหน้าที่ในการตรากฎหมาย

ในช่วงระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ 16 ถึง 18 เป็นช่วงเวลาที่รัฐสภา เริ่มเข้มแข็งขึ้นในช่วงราชวงศ์ทิวดอร์ เพราะรัฐสภาช่วยสนับสนุนกษัตริย์ ในการระดมทุนและทรัพยากรในการต่อสู้ทั้งด้านศาสนาและการเมือง แต่ในยุคพระเจ้าเจมส์ที่หนึ่งและพระเจ้าชาร์ลส์ที่หนึ่งมีความขัดแย้งระหว่าง รัฐสภากับกษัตริย์อยู่เสมอ โดยเฉพาะความขัดแย้งในรัชสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ ซึ่งทำให้เกิดสงครามกลางเมืองจนเกิดการล้มล้างระบอบกษัตริย์และ ล้มล้างสภาขุนนาง หันไปเป็นสาธารณรัฐอยู่ระยะหนึ่ง โดยโอลิเวอร์ ครอมเวล (Oliver Cromwell) เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน (Lord Protector of England หรือผู้พิทักษ์แห่งอังกฤษ) แทนกษัตริย์ระหว่าง พ.ศ. 2194-2201 (ค.ศ. 1651-1658) เมื่อครอมเวลเสียชีวิตนั้น ริชาร์ด ครอมเวล (Richard Cromwell) เป็นผู้สืบทอด แต่ฝ่ายนิยมกษัตริย์ได้รื้อฟื้นระบอบกษัตริย์ขึ้นมา อีกครั้งโดยเชิญให้พระเจ้าชาร์ลส์ที่สองครองราชย์ พ.ศ. 2203 (ค.ศ. 1660) เป็นการกลับคืนสู่ระบอบกษัตริย์อีกครั้งหนึ่ง โดยที่พระราชอำนาจยังคง ถูกจำกัดแต่ปัญหาปรากฏในรัชสมัยของพระเจ้าเจมส์ที่สองที่ทรง ต้องการเงินจำนวนมากเพื่อสร้างกองทัพประจำการ แต่ถูกปฏิเสธโดย รัฐสภา ทำให้พระเจ้าเจมส์ที่สองใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของ รัฐสภาหลายฉบับ จนเกิดความขัดแย้งอย่างไม่สามารถประนีประนอมได้

ฝ่ายรัฐสภาจึงขับพระเจ้าเจมส์ที่สองจากบัลลังก์และเชิญพระเจ้าวิลเลียมส์ที่สามมาครองราชย์ร่วมกับพระนางแมรีที่สอง ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของระบบรัฐสภายุคใหม่ที่มีการรับรองสิทธิของพลเมืองอย่างเป็นทางการและแยกการทำงานของรัฐบาลออกจากกษัตริย์ซึ่งลดบทบาทลงโดยลำดับ<sup>170</sup>



#### 1.4.2 วิวัฒนาการของรัฐสภาอเมริกัน



ระบอบการเมืองแบบรัฐสภาของสหรัฐอเมริกาเริ่มต้นจากการประกาศเอกราชจากการเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ชาวอาณานิคมที่เป็นอิสระจากอังกฤษจึงถกเถียงถึงความสำเร็จและล้มเหลวของอังกฤษเพื่อนำบทเรียนมาร่างรูปแบบการปกครองของพวกเขา

ข้อถกเถียงที่สำคัญคือการจัดการปกครองในแบบสหพันธรัฐ โดยมีทั้งฝ่ายสนับสนุนสหพันธรัฐ (Federalists) และพวกต่อต้านสหพันธรัฐ (Anti-federalists) กลุ่มแรกเห็นว่าควรให้อำนาจกับรัฐบาลกลางในการจัดการบริหารประเทศ แต่กลุ่มหลังเห็นว่ารัฐบาลกลางควรจะแทรกแซงกิจการท้องถิ่นให้น้อยที่สุด และปกป้องประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐบาลกลาง<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> Philip Norton, *Parliament in British Politics*. 2nd edition. (New York: Palgrave, 2013), p. 16-23.

<sup>171</sup> William Storey, *Government & Politics: Governing the USA* (Oxfordshire: Philip Allen Updates, 2009), p. 15.

ข้อถกเถียงของบรรดาผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาจึงผ่านการถกเถียงกันอย่างมากระลอกและเปิดเผยในเอกสารว่าด้วยสหพันธรัฐ (The Federalist Papers) จนสามารถตกลงกันได้ว่าจะมีรัฐบาลกลางทำหน้าที่แทนมลรัฐต่าง ๆ เรียกว่ารัฐบาลของสหพันธ์ (Federal government) ทำหน้าที่ตรากฎหมาย บริหารราชการแผ่นดินและตัดสินคดีความในศาลสูง (High Court) โดยมีรัฐสภา (Congress) ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ มีประธานาธิบดีทำหน้าที่ประมุขของประเทศและหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Executive branch)

ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างรัฐสภาแบบอังกฤษที่มีกษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ กับรัฐสภาแบบอเมริกันที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศและหัวหน้าฝ่ายบริหารนั้นแตกต่างกันในสาระสำคัญก็คือ รัฐสภาแบบอังกฤษนั้นมีการใช้อำนาจร่วมระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญซึ่งเสียงส่วนใหญ่ของสภาสามัญจะเป็นฝ่ายตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ ขณะที่รัฐสภาอเมริกันนั้นมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยผ่านคณะผู้เลือกตั้งและมีการลงคะแนนเสียงทั่วไป จึงนับว่าประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ขณะเดียวกันฝ่ายรัฐสภาก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) เป็นการเลือกตั้งตัวแทนจากแต่ละมลรัฐในจำนวนที่แตกต่างกันตามสัดส่วนประชากรของแต่ละมลรัฐ ในขณะที่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (senate) เป็นการเลือกตั้งตัวแทนจากแต่ละมลรัฐ ๆ ละสองคนเท่ากันโดยไม่คำนึงถึงขนาดของประชากรและขนาดพื้นที่





### 1.4.3 รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดและการกำหนด ข้อตกลงในการเข้าสู่อำนาจ

โทมัส เพน (Thomas Paine) กล่าวไว้ว่า “รัฐธรรมนูญไม่ใช่กฎหมายของรัฐบาล แต่เป็นกฎหมายของประชาชนเพื่อสถาปนารัฐบาลรัฐบาลที่ไร้รัฐธรรมนูญก็คือรัฐบาลที่มีอำนาจ แต่ปราศจากสิทธิในการปกครอง”<sup>172</sup> คำกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่า รัฐทุกรัฐจะต้องมีรัฐธรรมนูญเพื่อรองรับความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐในกิจการต่าง ๆ และการมีรัฐธรรมนูญกลายเป็นเครื่องหมายของการมีความชอบธรรมของผู้ปกครองในที่สุด การมีอยู่ของรัฐธรรมนูญจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของความชอบธรรมในการปกครองประชาชนและรัฐ

ภาพสะท้อนหนึ่งของพัฒนาการรัฐธรรมนูญก็คือการแบ่งรัฐธรรมนูญออกเป็นสองประเภท ได้แก่ รัฐธรรมนูญแบบไม่ถูกเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution หรือ Uncoded Constitution) ซึ่งมีเพียงสหราชอาณาจักรหรืออังกฤษที่ยึดถือแนวทางนี้และยังใช้ต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน กับรัฐธรรมนูญประเภทเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร (Written Constitution หรือ Coded Constitution) ซึ่งรัฐธรรมนูญแบบที่ถูกเขียน

---

<sup>172</sup> ‘A Constitution is not the act of a government, but of a people constituting a government; and government without a constitution is power without right’ จาก Thomas Paine, *Common Sense and Selected Works of Thomas Paine* (San Diego: Canterbury Classics/ Baker & Taylor Publishing Group, 2014), p. 203. คำว่า government ในที่นี้หมายถึงรัฐบาลที่ปกครองประเทศว่าจะต้องมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ

เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรกคือรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา  
ที่ร่างเมื่อ พ.ศ. 2330 (ค.ศ. 1787)

ประเทศอังกฤษมีและใช้รัฐธรรมนูญแบบที่ไม่ถูกเขียนเป็นลายลักษณ์  
อักษรด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์และพัฒนาการอันยาวนานของการเมือง  
อังกฤษ ซึ่งโดยนัยสำคัญของพัฒนาการดังกล่าวสะท้อนการจำกัดอำนาจ  
ของระบอบราชาธิปไตย (Monarchy) และเกิดการโอนถ่ายอำนาจมาสู่  
สถาบันการเมืองที่ยึดโยงกับประชาชนมากขึ้น และกลายเป็นรูปแบบ  
การปกครองแบบประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า ปรมิตาณูสิทธิราชย์  
(Limited Monarchy) ซึ่งเป็นระบอบการเมืองที่พระราชอำนาจของกษัตริย์  
ยังทรงมีอยู่ในกิจการบางอย่าง แต่มีกฎหมายจำกัดพระราชอำนาจของ  
กษัตริย์เอาไว้ และระบอบการเมืองแบบราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ หรือ  
ราชาธิปไตยใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ที่กษัตริย์  
มีบทบาทจำกัดได้ตามแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติเอาไว้

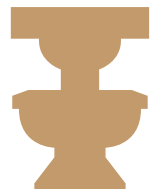


#### 1.4.4 ความสำคัญของรัฐธรรมนูญ

การมีรัฐธรรมนูญมีความสำคัญต่อระบอบการเมืองใน 5 ประการ  
ดังนี้<sup>173</sup>

ประการแรก การสถาปนาอำนาจรัฐ หน้าที่สำคัญของรัฐธรรมนูญ  
ก็คือการแสดงการดำรงอยู่ของรัฐ และอ้างสิทธิการปกครองโดยเป็น  
เอกราชหรือไม่ขึ้นต่อใคร โดยเฉพาะหลังจากการพ้นสภาพอาณานิคม

<sup>173</sup> Andrew Heywood, Politics, p. 338-340.





การแยกรัฐใหม่ การรวมรัฐเป็นสหพันธรัฐหรือรัฐเดี่ยว การมีรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการสถาปนาอำนาจรัฐ เช่น กรณีการประกาศเอกราชของสหรัฐอเมริกา เมื่อ ค.ศ. 1776 ระหว่างนั้นได้ทยอยแสดงการรับรองความเป็นรัฐแต่ไม่มีรัฐธรรมนูญจนกระทั่ง พ.ศ. 2332 (ค.ศ. 1789) กรณีของอินเดียภายหลัง จากได้รับเอกราชจากอังกฤษเมื่อ พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) แต่ได้ประกาศ ใช้รัฐธรรมนูญแบบสหพันธรัฐเมื่อ พ.ศ. 2503 (ค.ศ. 1950) โดยระหว่างนั้น มีผู้ปกครองโดยการแต่งตั้งจากรัฐบาลอังกฤษให้เป็นข้าหลวงใหญ่ผู้สำเร็จ ราชการ (Governor General) หรือ

นอกจากนี้ ยังมีรัฐธรรมนูญรูปแบบใหม่ที่กำหนดความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐกับองค์กรเหนือรัฐระหว่างประเทศ (Supranational Organization) ด้วย เช่น กรณีรัฐธรรมนูญสหภาพยุโรปที่ให้อำนาจ บางประการในการแทรกแซงกิจการบางอย่างของประเทศสมาชิกได้

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญเป็นการสถาปนาคุณค่าของสังคม และเป้าหมายของสังคมที่เป็นเอกภาพ

รัฐธรรมนูญมีส่วนที่สัมพันธ์กับคุณค่าทางการเมือง อุดมคติและ เป้าหมาย ในแง่รัฐธรรมนูญไม่ได้มีความ “เป็นกลาง” แต่เชื่อมโยงกับ คุณค่าหรือเป้าหมายเชิงอุดมการณ์เสมอ ในส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ มักสะท้อนคุณค่าเหล่านี้เสมอ และบางครั้งก็แสดงเป้าหมายที่ระบอบ การเมืองต้องการจะบรรลุในคำปรารภ (Preamble) ดังนั้น รัฐธรรมนูญ จึงเป็นเอกสารระบุที่แสดงอุดมการณ์แห่งชาติ เช่น การเป็นรัฐตามแนวทาง สังคมนิยม รัฐตามแนวทางศาสนาอิสลาม หรือรัฐตามแนวทางประชาธิปไตย

ในหลาย ๆ ประเทศ ได้บรรจุสิ่งเหล่านี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญสหภาพโซเวียตฉบับ ค.ศ. 1977 แสดงเจตจำนงว่าต้องการเป็นสังคมแบบสังคมนิยมที่พัฒนาแล้ว (Developed Socialist Society) หรือรัฐร่วมสมัยปัจจุบันต่างแสดงเจตจำนงในการสร้างรัฐประชาธิปไตย เป็นต้น

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญเป็นแนวทางหนึ่งในการสร้างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ

รัฐธรรมนูญทำหน้าที่เสมือนผังหรือแนวทางในการปกครอง หรือแบบพิมพ์เขียวของรัฐ โดยระบุถึงหน้าที่ต่าง ๆ อำนาจ บทบาทของสถาบันการเมืองต่าง ๆ ตลอดจนถึงกลไกในการทำงาน ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงทำหน้าที่กำกับให้กิจกรรมและความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปอย่างราบรื่นหรือมีเสถียรภาพ หรือหากมีความขัดแย้งกัน ในรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดแนวทางการคลี่คลายความขัดแย้งของระบบการเมืองเอาไว้

ประการที่สี่ รัฐธรรมนูญมีไว้เพื่อคุ้มครองเสรีภาพ

รัฐธรรมนูญแบบเสรีนิยมในความหมายอย่างกว้างทำหน้าที่จำกัดอำนาจรัฐบาลเพื่อปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล คนจึงมักเข้าใจว่ารัฐทุกรัฐทำหน้าที่และมีบทบาทปฏิบัติในทำนองเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกชน การกำหนดบทบาทของรัฐและเสรีภาพส่วนบุคคล แต่จากมุมมองของเสรีภาพมีสองแบบ ได้แก่ สิทธิเชิงนิเสธ (Negative Rights) กับสิทธิเชิงบวก (Positive Rights)

สิทธิเชิงนิเสธ ได้แก่ การกำหนดพื้นที่ที่รัฐที่รัฐไม่สามารถแทรกแซงเข้ามาได้ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลด้านการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น เสรีภาพในการนับถือศาสนาและความเชื่อ เสรีภาพในการชุมนุมและเคลื่อนไหว ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน

ส่วนสิทธิเชิงบวก หมายถึง สิ่งที่รัฐกำหนดเพิ่มเติมขึ้นมาในภายหลัง เช่น สิทธิในการรักษาพยาบาล สิทธิในการเข้าถึงการศึกษา ซึ่งยังถกเถียงกันอยู่ว่าควรจะบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะโดยนัยของการขยายพื้นที่สิทธิดังกล่าวมีนัยถึงการขยายพื้นที่บทบาทของรัฐไปพร้อมกันด้วย ขณะที่รัฐธรรมนูญในความหมายเดิมต้องการจำกัดบทบาทอำนาจและบทบาทของรัฐ

ประการที่ห้า เพื่อให้เกิดความชอบธรรม (Legitimacy) ของระบอบการเมือง

แม้จะมีการวิจารณ์ว่ารัฐธรรมนูญบางฉบับของบางรัฐมีหน้าที่เหมือนฉากประดับบังหน้า (Facade Constitution) เท่านั้น แต่ในปัจจุบันการมีรัฐธรรมนูญกลายเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นของรัฐต่าง ๆ ในการเข้าร่วมกับประชาคมนานาชาติและเพื่อผลในการยอมรับจากประชาคมนานาชาติ การมีรัฐธรรมนูญจึงเป็นการรับรองความชอบธรรมทั้งภายในรัฐ และภายนอกรัฐ

# CONSTITUTION



## 1.5 วัฒนธรรมการของระบอบการเมืองรัฐสภาในประเทศไทย

เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้ทำการอภิวัตน์เปลี่ยนแปลง การปกครองประเทศสยามจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบรัฐธรรมนูญ<sup>174</sup> คณะราษฎรจัดทำร่าง พ.ร.บ. ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม พ.ศ. 2475 ทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมา ณ วันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 พระองค์ทรงเติมคำว่า “ชั่วคราว” กำกับต่อท้ายพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม โดยมีพระราชกระแสรับสั่งแก่คณะราษฎรว่าให้ใช้ พ.ร.บ. ธรรมนูญฯ เป็นการชั่วคราว แล้วให้เสนอสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตั้งคณะอนุกรรมการทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป<sup>175</sup>

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475 หลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) แกล้งต่อสภาฯ ว่า ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน เป็นฉบับชั่วคราวที่ร่างในเวลาฉุกเฉินทุกอาจบกพร่อง จึงควรให้มีอนุกรรมการตรวจแก้ไขเพิ่มเติม ที่ประชุมจึงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งหมายถึงรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม

<sup>174</sup> ปรีดี พนมยงค์ เรียกระบอบการปกครองใหม่นี้ว่า ระบบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ดู ปรีดี พนมยงค์, “คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประชาธิปไตย,” ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526, หน้า 346. แต่ปัจจุบันเป็นที่เข้าใจว่าการปฏิวัติ 24 มิถุนายน 2475 เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย

<sup>175</sup> ปรีดี พนมยงค์, *ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย*, 346.

สำหรับชื่อเรียก “ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน” นั้น ระหว่างที่ คณะอนุกรรมการฯ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรมีผู้เสนอให้เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” แทน ซึ่งคณะอนุกรรมการก็เห็นควรใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญ” และเป็นที่รับรู้กันว่า ม.จ. วรณไวทยากร วรวรรณ เป็นผู้เสนอให้ใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญ” และกลายมาเป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่า ถ้าผู้ร่างต้องการให้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรจะใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญ” แต่ถ้าจะใช้เป็นฉบับชั่วคราวจะเรียกว่า “ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน”<sup>177</sup> อย่างไรก็ตาม คณะรัฐประหารมักไม่ได้ปฏิบัติตามธรรมเนียมนี้อย่างเคร่งครัด ขึ้นกับว่าคณะรัฐประหารจะเลือกใช้ คำเรียกรัฐธรรมนูญชั่วคราวหรือธรรมนูญอย่างใดอย่างหนึ่ง

## 1.6 การออกแบบโครงสร้างอำนาจการเมืองไทยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475

เมื่อแรกเปลี่ยนแปลงการปกครองมีการจัดตั้งสถาบันการเมืองขึ้นมา ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการราษฎร (ในเวลาต่อมาเรียกว่า คณะรัฐมนตรี) โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัยแรกมาจากการแต่งตั้ง

<sup>176</sup> เมื่อแรกตั้งมีกรรมการ 7 คน โดยมีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นประธาน คณะอนุกรรมการฯ และหลวงประดิษฐมนูธรรมเป็นเลขาธิการ มีกรรมการประกอบด้วย พระยาเทพวิฑูร พระยามานวราชเสวี พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ พระยาปริदानฤเบศร์ และหลวงสินาดโยธารักษ์ ต่อมา พระมโนปกรณนิติธาดาเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ขอให้แต่งตั้ง อนุกรรมการฯ เพิ่มขึ้นอีก 2 คน ได้แก่ พระยาศรีวิศาลวาจา และ นายพลเรือโทพระยาราชาวงษ์สัน จึงมีอนุกรรมการร่างฯ 9 คน

<sup>177</sup> วิษณุ เครืองาม. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530), หน้า 21.

ของผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร จากนั้นภายใน 6 เดือน จากนั้นจึงจัดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองประเภท ประเภทแรกมาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คน และสมาชิกประเภทที่สองที่จะคัดเลือกกันเองระหว่างผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร โดยให้มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่หนึ่ง นอกเหนือจากนั้นให้เลือกกันเองให้จำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่หนึ่ง ส่วนรัฐบาลนั้นในสมัยแรกเรียกว่าคณะกรรมาการราษฎร

ธรรมนูญการปกครองฉบับชั่วคราวมีผลบังคับใช้ถึงวันที่ 10 ธันวาคม 2475 จึงมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยกำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิกจากการเลือกตั้งกับคณะรัฐมนตรีที่มาจากเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร

หลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่ภายหลังกลายเป็นการยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ จึงเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 ซึ่งให้มีรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนและวุฒิสภา สมาชิกของทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้งเป็นการกำหนดให้มีสองสภาเป็นครั้งแรกและมีฝ่ายบริหารคือรัฐบาล

ภายหลังรัฐประหาร 9 พฤศจิกายน 2490 ได้มีการใช้รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 กำหนดให้มีรัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทน แต่สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ส่วนสภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้ง

ต้องบันทึกด้วยว่า การรัฐประหารครั้งนี้เป็นการรัฐประหารล้มล้างรัฐธรรมนูญครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย และตามมาด้วย

การประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองชั่วคราว จากนั้นจึงร่างรัฐธรรมนูญใหม่และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายหลัง

กล่าวได้ว่า นับแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 เป็นต้นมา รัฐสภาไทย ถูกจัดอยู่ในรูปแบบสภาคู่ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และมีฝ่ายบริหารมาจากสภาผู้แทนราษฎร<sup>178</sup> ยกเว้นในช่วงหลังการรัฐประหารจะมีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาจนกว่าจะร่างรัฐธรรมนูญใหม่ และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ไว้ดังนี้

สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 350 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 150 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 500 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลที่มีความรู้ ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญ สาขาวิชาชีพ มีประโยชน์ร่วมกัน หรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลาย ทำหน้าที่เลือกกันเองตามกลุ่มที่ตัวเองสังกัด มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

---

<sup>178</sup> หยุด แสงอุทัย, ประวัติรัฐธรรมนูญไทย ฉบับแรก พ.ศ. 2475 ถึงฉบับปัจจุบัน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ประจักษ์วิทยา, 2511), หน้า 272-416.

## 1.7 การเข้าไปใช้อำนาจการเมืองตามแบบการเมืองในระบบรัฐสภา

การเมืองแบบรัฐสภาขึ้นย่นหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การเข้าไปใช้อำนาจการเมืองตามแบบรัฐสภาจะต้องมีการเลือกตั้ง อันเป็นสัญลักษณ์และกระบวนการโอนถ่ายอำนาจที่มีความชอบธรรมจากประชาชนไปยังตัวแทนของประชาชน

การอ้างหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (People's Sovereignty) จึงต้องสำแดงผ่านการส่งมอบเจตจำนง (will) ของแต่ละคน ซึ่งเจตจำนงที่สอดคล้องกันก็จะกลายเป็น (General Will) ซึ่งกลายมาเป็นเสียงส่วนใหญ่ (majority) ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและไปใช้สิทธิเลือกตั้งว่าพวกเขามีความปรารถนาจะให้คนไหน กลุ่มใด เข้าไปใช้อำนาจแทนพวกเขา

การเลือกตั้งจึงเป็นช่องทางสำคัญในการทำข้อตกลงระหว่างประชาชนกับผู้ที่ จะเข้าไปใช้อำนาจการเมือง ที่เรียกว่า “สัญญาประชาคม” (Social Contract) เพราะเป็นกระบวนการพื้นฐานที่สำคัญในการแสดงความยินยอม (consent) ให้กลุ่มคนเข้าไปใช้อำนาจแทนตัวเอง ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการส่งมอบอำนาจและทำสัญญามีข้อผูกพันที่จะต้องทำตามเจตนารมณ์ของประชาชน

ในแง่นี้ สภาจึงเป็นศูนย์กลางอำนาจที่สำคัญที่สะท้อนฉันทานุมติและความปรารถนาของประชาชน ขณะเดียวกัน สภาก็มีหน้าที่อันสำคัญใน 5 ประการ ดังนี้<sup>179</sup>

<sup>179</sup> Andrew Heywood, Politics, p. 314-317.



ประการแรก การนิติบัญญัติ หรือตรากฎหมาย (legislation) ในหน้าที่นี้ ยึดหลักการที่ว่า การตราข้อบังคับใด ๆ ของสังคมจะต้องได้รับความยินยอมจากตัวแทนของประชาชน ดังนั้น สภาจึงทำหน้าที่สำคัญในการเป็นตัวแทนของประชาชนและทำหน้าที่แทนประชาชนในการถกเถียงอภิปราย ก่อนจะจัดทำข้อบังคับและประกาศข้อบังคับหรือกฎหมายที่มีผลต่อสังคม

ประการที่สอง การเป็นตัวแทน (representation) การทำหน้าที่ของสภาคือการเป็นตัวแทนของประชาชน สภาเป็นตัวเชื่อมที่สำคัญระหว่างประชาชนกับรัฐบาล เนื่องจากการประกาศตนของชาวอาณานิคมอเมริกันยืนยันต่ออังกฤษว่า “ถ้าไม่ให้มีตัวแทนของพวกเขา พวกเขาจะไม่จ่ายภาษีอากร” (no taxation without representation) ดังนั้น การมีตัวแทนของประชาชนเข้าไปรับรู้การตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งต้องกล่าวหรืออธิบายต่อตัวแทนของประชาชน เพื่อจะได้มีโอกาสซักถาม คัดค้าน หรือสนับสนุนการกระทำของรัฐบาลอีกด้วย

ประการที่สาม การพิจารณา ตรวจสอบและกำกับดูแล (Scrunity and oversight) ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ สภาทำหน้าที่พิจารณาเรื่องราวต่าง ๆ และยังทำหน้าที่ตรวจสอบด้วย ดังนั้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณา ตรวจสอบและกำกับดูแลสภาจึงจัดให้มีคณะกรรมการสามัญทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ ดูแล กำกับ การทำงานของฝ่ายบริหาร โดยการติดตามการทำงานและตั้งคำถามเมื่อจำเป็น การบวนการตรวจสอบนี้ครอบคลุมไปถึงการลงมติไม่ไว้วางใจ หรือลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารด้วย

ประการที่สี่ การคัดสรรและฝึกฝน (recruitment and training) เนื่องจากสภาเป็นสถาบันการเมืองที่เปิดโอกาสให้ตัวแทนของประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ด้านต่าง ๆ สภาจึงไม่ใช่ทำหน้าที่รับรองการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือเป็นแค่ “ตรายาง” แต่สภายังทำหน้าที่สำคัญในการคัดสรรคนที่มีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมือง และฝึกฝนคนที่มีศักยภาพให้ได้เข้าใจกรอบการทำงาน แนวทางการตรากฎหมาย ให้รู้และเข้าใจข้อถกเถียงที่สำคัญ ซึ่งเป็นการสร้างผู้นำในฝ่ายต่าง ๆ ให้กับระบอบการเมือง

ประการที่ห้า การสร้างความชอบธรรม (legitimacy)หน้าที่สำคัญของสภาคือการส่งเสริมความชอบธรรม เพราะสภาทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชนที่ทรงอำนาจสูงสุดในระบอบการเมือง การที่สภาทำหน้าที่รับรองการทำงานของฝ่ายบริหารจึงเป็นการเสริมสร้างความชอบธรรมในการตัดสินใจเชิงนโยบาย หรือการตัดสินใจทางการเมือง หากฝ่ายบริหารได้รับความสนับสนุนจากสภา เท่ากับว่าการตัดสินใจนั้น ๆ ได้รับรองจากตัวแทนประชาชนในการที่จะตัดสินใจดำเนินนโยบายหรือขับเคลื่อนทิศทางการบริหารประเทศ

นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาส่วนสำคัญอีกส่วนหนึ่งคือบทบาทของพรรคการเมือง ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างประชาชนกับการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการมอบหมายให้เข้าไปใช้อำนาจการเมือง พรรคการเมืองทำหน้าที่สำคัญในการทำงานเดียวกันกับสภา ได้แก่ การทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชน คอยพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชน ทำหน้าที่คัดสรรคนเพื่อช่วยให้ประชาชนได้เลือกสรรตัวแทนของตนได้ดีขึ้นผ่านการทำงานของพรรคการเมือง

นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังทำหน้าที่ในการสร้างเป้าหมายในทางนโยบายผ่านการรวบรวมความเห็น ผลประโยชน์ของคนกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกพรรค

หน้าที่สำคัญของพรรคการเมืองยังรวมไปถึงการกล่อมเกลாத่างสังคมให้เห็นประโยชน์ของระบอบการเมือง ทำหน้าที่ส่งเสริมการเคลื่อนไหวทางสังคม (Mobilization)

และเมื่อผ่านการเลือกตั้งแล้ว พรรคการเมืองก็มีส่วนสำคัญในการจัดตั้งฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่สนองต่อความต้องการของประชาชนผู้ส่งผ่านอำนาจและความไว้วางใจให้เข้ามาใช้อำนาจการเมืองนั่นเอง<sup>180</sup>



## 2. ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน พรรคการเมือง และการเข้าไปใช้อำนาจการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐบาล

สาระการเรียนรู้ในตอนนี้จะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน พรรคการเมือง และการเข้าไปใช้อำนาจการเมืองผ่านสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร

หลักการพื้นฐานของการเมืองในระบอบประชาธิปไตยยึดถือว่า อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ซึ่งสำแดงผ่านที่ประชุมของบรรดาผู้ที่ประชาชนเลือกเข้ามาแทนพวกเขา เหล่าผู้แทนที่ได้รับเลือกก็จะทำหน้าที่

<sup>180</sup> Andrew Heywood, Politics, p. 227-231.

ตัดสินใจ รับรอง หรือกำกับฝ่ายบริหารซึ่งก็คือรัฐบาลที่ทำหน้าที่บริหารประเทศ ตลอดจนดำเนินการตามที่ได้ผูกพันสัญญากับประชาชนระหว่างที่หาเสียงเลือกตั้ง

ทั้งนี้ ในโลกปัจจุบันได้ออกแบบโครงสร้างของสถาบันการเมืองเหล่านี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยดังกล่าว ซึ่งจะขยายความได้ดังต่อไปนี้

## 2.1 การเลือกตั้ง ในฐานะการโอนถ่ายอำนาจอย่างสันติ

หากได้พิจารณาในแง่วิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองของโลก ระบอบการปกครองในอดีตที่เป็นรัฐราชสมบัตินั้นไม่มีความแน่นอน ทั้งในแง่อายุขัยของผู้ปกครอง การเปลี่ยนผ่านรัชกาล ตลอดจนการตั้งรัชทายาท ตลอดจนการสืบทอดราชสมบัตินั้นขาดความแน่นอน และก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองหลายครั้ง ถึงแม้ว่าอังกฤษจะมีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการสืบราชสมบัติก็ตาม หรือในกรณีของจักรพรรดิญี่ปุ่นก็ได้แสดงให้เห็นถึงความละเอียดอ่อนในการสืบราชสมบัติและขีดจำกัดของการสืบราชสมบัติ ซึ่งนำไปสู่การไร้เสถียรภาพของระบอบการเมืองและประเทศชาติในหลายกรณี ดังนั้น นอกเหนือจากวิวัฒนาการทางการเมืองในแต่ละบริบทของประเทศต่าง ๆ ระบอบการเมืองสมัยใหม่จึงแสวงหา ระบอบการเมืองที่มีเสถียรภาพกว่า และสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนได้ไปพร้อม ๆ กัน การเลือกตั้งจึงเป็นช่องทางการโอนถ่ายอำนาจจากประชาชนไปสู่ตัวแทนของพวกเขา ซึ่งมีทัศนะในทางทฤษฎีต่อการเลือกตั้งในสองมุมมองหลัก ๆ <sup>181</sup> ดังนี้

<sup>181</sup> Andrew Heywood, Politics, pp. 205

ด้านแรกเป็นการมองจากเบื้องล่างขึ้นไป โดยเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นกลไกที่จะเป็นช่องทางให้นักการเมืองถูกตรวจสอบ ตั้งคำถามระหว่างการรณรงค์หาเสียง ประชาชนสามารถตั้งคำถามที่เกี่ยวกับแนวนโยบายต่าง ๆ ที่พวกเขาจะดำเนินการ ซึ่งในทางกลับกันนักการเมืองก็ถูกบังคับให้แสดงจุดยืนของตนเองในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ

ด้านที่สอง เป็นการมองจากเบื้องบนลงมา และเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นวิธีการที่บรรดาชนชั้นนำ (elites) ทางการเมืองและในรัฐบาลสามารถควบคุมประชาชนของพวกเขา ทำให้ประชาชนถูกครอบงำ ประชาชนอ่อนกำลังลงและสามารถปกครองได้ในที่สุด

อย่างไรก็ตาม หลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย คือ การมอบอำนาจของประชาชนให้มีตัวแทน (representative) เพื่อเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชน การเลือกตั้งเป็นช่องทางที่มีประสิทธิภาพที่สุด ต้นทุนต่ำที่สุดที่จะสร้างสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับผู้ปกครอง มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ เพราะต้องผ่านการเลือกตั้งซึ่งเท่ากับการตรวจสอบโดยประชาชนเสียก่อนจะเข้าไปใช้อำนาจ และเป็นการโอนถ่ายอำนาจอย่างสันติ ไม่ใช่การโอนอำนาจโดยใช้กำลังบังคับ หรือใช้ความรุนแรงให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง แต่การกำหนดให้เลือกตั้งตัวแทนของประชาชนในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ ก็เป็นหลักประกันมิให้เกิดผู้เผด็จการหรือมิให้เกิดระบอบการเมืองที่ผูกขาดในอำนาจโดยไม่ถูกตรวจสอบ

หน้าที่ของการเลือกตั้งที่สำคัญจึงมี 7 ประการ ดังนี้<sup>182</sup>

---

<sup>182</sup> Andrew Heywood, *Politics*, pp. 205-206.



## 2.1.1 การคัดสรรนักรการเมืองเข้าสู่ระบบการเมือง (Recruiting Politicians)

ในสังคมประชาธิปไตย การเลือกตั้งเป็นช่องทางหลักในการคัดสรรคนเข้าสู่ระบบการเมือง ในประเทศที่มีพรรคการเมืองเข้มแข็งอาจจะมีกระบวนการเลือกตั้งขั้นปฐมภายในพรรคเพื่อคัดสรรผู้สมัครก่อนจะเสนอให้ประชาชนตัดสินใจในการลงคะแนนเสียง

การคัดสรรนักรการเมืองจึงสามารถกระทำได้ผ่านการแสดงตัวตน นิสัยใจคอ ความรู้ ความสามารถ หรือทักษะในด้านต่าง ๆ เพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้และตรวจสอบพฤติกรรม และความน่าเชื่อถือได้

จากภูมิหลัง ทักษะ ความสามารถของนักรการเมืองก็จะทำให้สามารถบรรจุคนเหล่านี้ตามความสามารถ ความชำนาญของพวกเขาในตำแหน่งหน้าที่ เช่น กรรมการในสภา หรือเป็นผู้บริหารในรัฐบาล เป็นต้น



## 2.1.2 การตั้งรัฐบาล (Making Government)

ในกรณีที่เป็นระบอบการเมืองที่เลือกตั้งผู้นำฝ่ายบริหาร เช่น ระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเวเนซุเอลา การเลือกตั้งฝ่ายบริหารเป็นการส่งผ่านอำนาจของประชาชนโดยการลงคะแนนเสียงเพื่อมอบหมายให้ผู้ชนะได้เข้าไปใช้อำนาจบริหารโดยตรง

แต่ในประเทศที่เป็นการเมืองระบบรัฐสภา (Parliamentary system) การเลือกตั้งจะเป็นการส่งอิทธิพลต่อการตั้งรัฐบาล โดยเฉพาะหากมีพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาดเพียงพรรคเดียว

ยิ่งสะท้อนฉันทานุมัติจากประชาชน อย่างไรก็ตาม โดยนัยของเสียงข้างมาก เต็ดขาดทำให้อำนาจในการตั้งรัฐบาลมีความชอบธรรมสูงขึ้นไปด้วย ในบางประเทศจึงออกแบบให้มีสมาชิกสภาผู้แทนประเภทบัญชีรายชื่อ หรือประเภทสัดส่วนคะแนน เพื่อให้เกิดสมดุลและการต่อรองระหว่าง พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมา

การเลือกตั้งจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการตั้งรัฐบาล



### 2.1.3 การจัดให้มีตัวแทน (Providing Representation)

เมื่อการเลือกตั้งเป็นไปอย่างยุติธรรม มีการแข่งขันระหว่าง พรรคการเมืองหรือผู้สมัครและเป็นไปอย่างเสรีไม่ถูกแทรกแซงโดย อำนาจอื่นใดนอกจากเจตจำนงของประชาชนแล้ว การเลือกตั้งจึงเป็น การส่งผ่านความต้องการ ความคาดหวังของประชาชนไปสู่รัฐบาล

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งก็ไม่ได้หมายความว่า สิ่งที่ประชาชน คาดหวังจากรัฐบาลจะถูกผลักดันและดำเนินไปสู่นโยบายเสมอไป ในบางกรณี มีการออกแบบให้ระบบการเมืองสามารถถดถอยและประชาชนสามารถ เข้าชื่อเพื่อริเริ่มกฎหมายโดยตรงได้ การลงคะแนนเสียงจึงไม่ใช่การเลือก ตัวแทนเพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมไปถึงการปลดหรือถอดถอนออกจาก ตำแหน่งและการลงโทษนักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย



### 2.1.4 การดำเนินนโยบาย (Influencing Policy)

การเลือกตั้งอาจทำให้รัฐบาลเล็งที่จะดำเนินนโยบายที่แข็งแกร่ง หรือนโยบายที่ไม่เป็นที่นิยมหรือไม่เป็นที่ยอมรับจากประชาชน แต่ใน

บางกรณี การเลือกตั้งก็เป็นช่องทางที่ผู้ที่ต้องการเข้าไปใช้อำนาจรัฐสามารถสร้างความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายที่สำคัญหรือสามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ได้

อย่างไรก็ตาม มีความเห็นในทางตรงกันข้ามว่า การหาเสียงเลือกตั้งนั้นไม่สำคัญเท่ากับการปฏิบัติที่แท้จริง ซึ่งมีความสำคัญและส่งผลอิทธิพลมากกว่านโยบายที่หาเสียง เช่น นโยบายเศรษฐกิจขึ้นกับความเป็นจริงในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่เชิดรณรงค์ในการหาเสียงเลือกตั้ง



### 2.1.5 การให้การศึกษาแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Educating Voters)

กระบวนการรณรงค์ในการเลือกตั้งจำเป็นต้องให้ข่าวสารเกี่ยวกับพรรค แนวนโยบายพรรค คุณสมบัติส่วนตัวผู้สมัคร ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ หรือแม้กระทั่งชีวิตส่วนตัวของผู้สมัคร รวมไปถึงผลงานที่ผ่านมาในอดีตของพรรคและตัวผู้สมัคร การรณรงค์หาเสียงจึงเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชนว่าพรรคการเมืองจะสามารถทำงานได้ในเงื่อนไขใด กระบวนการทางการเมืองจะดำเนินไปอย่างไร มีข้อถกเถียงใดบ้างและพรรคหรือผู้สมัครมีคำอธิบายเช่นไร สิ่งเหล่านี้หากเป็นข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงก็จะช่วยให้การศึกษาแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ก่อนจะนำไปสู่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายคือการลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครและพรรคการเมือง

อย่างไรก็ตาม ผลในอีกด้านหนึ่งก็คือ ผู้สมัครและพรรคการเมืองต่างมุ่งหวังคะแนนเสียง การมุ่งให้การศึกษาอาจจะน่าเบื่อ ไม่ตรงเป้าหมาย ไม่เข้าใจให้คนลงคะแนน ดังนั้น การรณรงค์หาเสียงจึงเป็นการสร้างแรงจูงใจเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจลงคะแนนเสียงให้พรรคการเมืองและผู้สมัคร



จึงทำให้การส่งข้อมูลเพื่อให้การศึกษาไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย หรือบิดเบือนข้อเท็จจริง ทำให้ข่าวสารข้อมูลที่ไม่เต็มที่แก่ประชาชน หรือกระทั่งมีการบิดเบือนข้อเท็จจริงเพื่อผลในชัยชนะมากกว่าจะเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชน



## 2.1.6 การสร้างความชอบธรรม (Building Legitimacy)

การเลือกตั้งเป็นการแสดงความจำนงของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน ดังนั้น ในระบอบเผด็จการอำนาจนิยมจึงไม่ชอบการเลือกตั้ง เพราะในระบอบการเมืองที่เป็นเผด็จการหรือมีลักษณะอำนาจนิยมไม่สามารถสร้างความนิยมขึ้นชอบจากประชาชนได้เสมอไป ถึงแม้ว่าบางคนจะมองว่าการเลือกตั้งเป็นเพียงพิธีกรรม เช่น การเมืองอเมริกัน ถูกมองว่าการเลือกตั้งของคณะผู้เลือกตั้งมีส่วนสำคัญในการกำหนดชัยชนะของผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดีได้มากกว่าคะแนนนิยมทั่วไปจากประชาชน อีกทั้งการที่มีคณะผู้เลือกตั้งทำให้ผลการเลือกตั้งแทบจะถูกกำหนดไว้อยู่แล้ว

ในอีกด้านหนึ่ง การเลือกตั้งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในทางปฏิบัติประชาชนยังสามารถมีช่องทางที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเสนอร่างกฎหมายได้

แต่การเลือกตั้งเป็นช่องทางที่เปิดเผยและเป็นธรรมในการสร้างความยินยอมทางการเมือง เพื่อให้เกิดผู้แทนในสภาและก่อตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศในที่สุด



## 2.1.7 การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชนชั้นนำ (Strengthening Elites)

การเลือกตั้งเป็นวิธีการหนึ่งที่ชนชั้นนำใช้เพื่อบิดเบือนและควบคุมประชาชน เพราะในทัศนะของฝ่ายสังคมนิยมมองว่า การเลือกตั้งเป็นช่องทางหนึ่งที่สามารถใช้เป็นช่องทางในการต่อต้านการปฏิวัติสังคมนิยม การเลือกตั้งเป็นการลดทอนความไม่พอใจทางการเมือง ลดทอนความรู้สึกต่อต้านและทำให้เป็นเรื่องที่ไม่มีความขัดแย้งทางการเมือง

การเลือกตั้งทำให้ระบอบการเมืองดำรงอยู่ ถึงแม้ว่ารัฐบาลที่ไม่เป็นที่นิยม หรือประชาชนเกลียดชังพ้นจากอำนาจไปก็ตาม แต่ระบอบการเมืองนั้น ๆ ยังดำรงอยู่ เพราะการเลือกตั้งไม่ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองเลย แต่เพียงสร้างความรู้สึกแก่ประชาชนว่าพวกเขาสามารถตั้งรัฐบาลได้ และสามารถเลือกใช้อำนาจของพวกเขาเองได้โดยอิสระมากกว่าจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจรัฐ

ดังนั้น การเลือกตั้งในทัศนะของผู้ที่วิพากษ์ระบอบประชาธิปไตยจึงเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นเพียงการสร้างความเข้มแข็งแก่ชนชั้นนำโดยที่ไม่ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมนิยมเมืองให้เกิดความยุติธรรม



## 2.2 แนวคิดเรื่องการรวมอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

ในการเมืองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) หลักการของระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ (Westminster-style system) นั้นวางอยู่บนรูปแบบสำคัญคือการรวมอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร กล่าวคือในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ในด้านหนึ่งเป็นการคัดสรรและเลือกตัวแทนของประชาชน แต่ในเวลาเดียวกันนั้น สมาชิกพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกเป็นเสียงส่วนใหญ่ก็เข้าไปจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ เพราะถือว่าเป็นผู้ได้รับมอบความชอบธรรมจากประชาชนให้บริหารประเทศ จึงได้รับความไว้วางใจให้ดำเนินการตามนโยบายหรือพันธสัญญาที่ได้กระทำไว้ระหว่างการหาเสียงสนับสนุนจากประชาชน

ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงรับผิดชอบต่อประชาชนผ่านสภาผู้แทนราษฎรอันได้แก่ การถูกตั้งคำถาม ตรวจสอบ กระทั่งถูกถอดถอนจากตำแหน่งโดยตัวแทนประชาชน

การเมืองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาต่างไปจากระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไม่ได้เข้าสู่อำนาจผ่านช่องทางเดียวกัน กล่าวคือ ฝ่ายรัฐสภาและฝ่ายบริหารของระบบประธานาธิบดีต่างมาจากการเลือกตั้งและไม่ได้ใช้อำนาจร่วมกัน เช่น ในสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งเป็นการเฉพาะ และไม่ได้นำเอาสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติมาดำรงตำแหน่งในรัฐบาล นอกจากนี้ อำนาจในฝ่ายยุติธรรมในระบบประธานาธิบดียังเป็นอิสระสูงมาก ถึงแม้ว่าประธานาธิบดีจะเป็นผู้เลือกและตั้งศาลสูง (Supreme Court) แต่ก็ไม่ได้

สามารถถอดหรือปลดผู้พิพากษาศาลสูงออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งในกรณีนี้ทำให้ประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิเสธการถูกตรวจสอบได้

หน้าที่ที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ มี 4 ประการ<sup>183</sup> ได้แก่



### 2.2.1 การตรากฎหมาย (Legislative)

การตรากฎหมายเป็นหน้าที่หลักของรัฐสภา ทั้งนี้เป็นผลมาจากวิวัฒนาการอันยาวนานของระบอบการเมืองที่มนุษย์สร้างขึ้นจากปัญหาในอดีต ดังนั้น นัยสำคัญสองประการของการมีรัฐสภาที่ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ ประการแรก ที่ประชุมรัฐสภาเป็นที่ประชุมอันเปิดเผยของตัวแทนประชาชน ซึ่งสามารถถกเถียง แสดงเหตุผล ทักล้าง สนับสนุนกันได้อย่างเปิดเผย ประการที่สอง การมีที่ประชุมอันมีตัวแทนมาจากประชาชนเพื่อทำหน้าที่เสนอร่างกฎหมาย พิจารณากฎหมาย และรับรองให้กฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้จึงสำคัญอย่างมากต่อหลักการที่ว่า ประชาชนเป็นผู้ร่างและบังคับใช้กฎหมายนั่นเอง

ในหลักการว่าด้วยหน้าที่ในการตรากฎหมายดังกล่าว ปัจจุบันได้ขยายถึงช่องทางใหม่ ๆ ในการเสนอกฎหมาย โดยในรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจนี้เอาไว้ ถึงแม้ว่าจะเปิดโอกาสให้รัฐบาล หรือประชาชนเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมาย แต่ก็ยังต้องผ่านการพิจารณาโดยรัฐสภา โดยการออกแบบกระบวนการให้มีการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการเสนอร่างกฎหมายจากประชาชนขึ้นอีกส่วนหนึ่ง

---

<sup>183</sup> Andrew Heywood, *Politics*, pp.314-317. ดูเพิ่มเติมและเปรียบเทียบกับ Walter Bagehot, “The House of Commons” in Philip Norton ed., *Legislatures* (New York: Oxford University Press, 1990), pp. 35-46.

ในส่วนการเสนอร่างกฎหมายของรัฐบาลนั้น จะเห็นได้ว่าการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นช่องทางสำคัญในการเสนอปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและเปิดให้ถกเถียง แลกเปลี่ยน เสนอเหตุผลต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหา ซึ่งก็คือการนำเสนอเนื้อหาของรัฐบาลให้ผ่านการรับรองของสภาฯ และนำความเห็นต่าง ๆ และได้รับมอบความชอบธรรมในการตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจไปใช้แก้ปัญหา นับว่าเป็นอำนาจการตรากฎหมายในทางบวก (Positive Legislative Power)

ส่วนอำนาจการตรากฎหมายเชิงนิเสธ (Negative Legislative Power) นั้น เห็นได้จากการล้มร่างกฎหมาย หรือ ปฏิเสธร่างกฎหมาย รวมไปถึงการแก้ไขร่างกฎหมายที่เสนอเข้ามา ซึ่งในกรณีของระบบรัฐสภาจะอยู่ในส่วนการพิจารณาโดยสภาขุนนาง (หรือวุฒิสภา) ซึ่งในประเทศอังกฤษก็ไม่ค่อยได้ใช้อำนาจล้มร่างกฎหมายทั้งในการพิจารณาโดยสภาสამัญหรือสภาขุนนาง



## 2.2.2 การเป็นตัวแทน (Representative)

บทบาทของรัฐสภาทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านจากอาณานิคมสู่เอกราชของสหรัฐอเมริกาถึงกับมีการประกาศว่า “จะไม่จ่ายภาษี หากไม่มีตัวแทน” (no tax with representation) ซึ่งการเป็นตัวแทนของประชาชนได้ขยายออกไปสู่การให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งเป็นการทั่วไป (Universal Suffrage) ซึ่งทำให้สภาฯ กลายเป็นตัวแทนของประชาชน ดังนั้น อำนาจและบทบาทของสถาบันนิติบัญญัติจึงเป็นเครื่องบ่งชี้หนึ่งถึงความเป็นประชาธิปไตย

ในการเมืองแบบรัฐสภาของอังกฤษ ผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนในเขตเลือกตั้งของตัวเอง คอยปกป้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ที่ตัวเองสังกัด แต่ยังคงคำนึงถึงบทบาทของพรรคการเมืองที่ผู้แทนแต่ละคนสังกัด เพราะปัจจุบันพรรคการเมืองมีบทบาทในการกำกับพฤติกรรมของสมาชิกพรรคตัวเองด้วย ผู้แทนจึงทำหน้าที่ในอีกด้านหนึ่งเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการเลือกตั้งและการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย



### 2.2.3 การสังเกตการณ์เชิงวิพากษ์และตรวจสอบควบคุม (Scrutiny)

จากความเปลี่ยนแปลงและวิวัฒนาการของสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ จะพบว่าหน้าที่ของความเป็นตัวแทนและการนิติบัญญัติดูจะไม่ปรากฏต่อสาธารณชนมากนัก แต่การทำหน้าที่สังเกตการณ์ การวิพากษ์วิจารณ์ และตรวจสอบควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารนั้นเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือในการทำงานของฝ่ายบริหารนั้นดำเนินไปภายใต้การตรวจตรา สอดส่อง ติดตาม โดยฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกลไกหลายรูปแบบ เช่น ในระบบรัฐสภาจะตรวจสอบฝ่ายบริหารผ่านการตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาสามัญ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะตอบคำถามหนึ่งครั้งทุกสัปดาห์ ส่วนรัฐมนตรีอาวุโสอื่น ๆ เดือนละหนึ่งครั้ง ทั้งด้วยวาจาและลายลักษณ์อักษร

นอกจากการตอบคำถามด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร สภาได้สร้างระบบการตรวจสอบผ่านกลไกกรรมาธิการสามัญ (Standing Committee) ที่ตั้งขึ้นประจำสภา ทำหน้าที่ติดตามการทำงานของรัฐบาลในบางครั้งอาจมีการตั้งกรรมาธิการพิเศษเพื่อทำหน้าที่เป็นการเฉพาะ เรียกว่า “กรรมาธิการวิสามัญ” ซึ่งจะมีวาระเท่าที่กำหนดไว้จนกว่าจะทำ

หน้าที่สำเร็จ ไม่ใช่กรรมาธิการประจำ ในบางประเทศจะมีระบบกรรมาธิการที่มีประสิทธิภาพมาก เช่น ระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา

ในกรณีที่ระบบกรรมาธิการเข้มแข็งมาก กรรมาธิการสามารถเรียกเอาข้อมูลจากฝ่ายบริหาร เรียกตัวฝ่ายบริหารและข้าราชการไปให้ข้อมูลปากคำ แสดงหลักฐาน ต่อที่ประชุมกรรมาธิการเพื่อประกอบการพิจารณาในสังคมที่มีเสรีภาพและเป็นประชาธิปไตยสูง การเข้าถึงข้อมูลเป็นไปได้ง่าย การปิดบังข้อมูลโดยข้าราชการประจำจะทำได้ยาก แต่ในสังคมที่ขาดเสรีภาพและประชาธิปไตย การเข้าถึงข้อมูลจะเป็นไปโดยยาก

นอกจากนี้ การตรวจสอบผ่านการตั้งกระทู้ถามและการใช้ระบบกรรมาธิการต้องอาศัยความสามารถในการสืบค้น ตั้งคำถามของกรรมาธิการตลอดจนขีดความสามารถในขอบเขตอำนาจที่รับรองโดยสภาว่าจะให้อำนาจและมีบทลงโทษแก่ข้าราชการ หรือฝ่ายการเมืองที่ปิดบังข้อมูลไม่ส่งมอบเอกสารที่จำเป็น หรือไม่ยอมมารายงานตัวเพื่อชี้แจงตอบข้อซักถามต่อที่ประชุมกรรมาธิการได้อีกด้วย

แต่ในบางประเทศที่ปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์ มีพรรคคอมมิวนิสต์คุมสภาประชาชนโดยส่งคนของตัวเองให้ได้การรับรองจากประชาชนเท่านั้น ไม่มีการแข่งขันจากพรรคการเมืองอื่น หรือผู้สมัครอิสระก็ถูกกีดตันจากพรรคคอมมิวนิสต์ ทำให้มีแต่สมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์เท่านั้นที่จะได้เข้าไปอยู่ในสภาประชาชน ซึ่งเท่ากับว่าไม่มีการตรวจสอบเพราะระบบพรรคคอมมิวนิสต์จะสั่งการบังคับบัญชาให้สมาชิกพรรคลงมติตามคำบัญชาของพรรค โดยที่พรรคคอมมิวนิสต์เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารไปพร้อม ๆ กัน โดยไม่มีพรรคการเมืองฝ่ายค้านการตรวจสอบ ควบคุม จึงไม่เกิดขึ้น



## 2.2.4 การสร้างความชอบธรรม (Legitimacy)

หน้าที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ คือการสร้าง ความชอบธรรม อันหมายถึงการสร้างการยอมรับจากสาธารณชนว่า การเข้าไปสู่อำนาจและการใช้อำนาจนั้นเป็นไปโดยชอบธรรม และไม่มี ข้อสงสัยเคลือบแคลงต่อการเข้าไปใช้อำนาจ

การมีสภาพตัวแทนของประชาชนมีนัยสำคัญว่า ฝ่ายประชาชน มีตัวแทนโดยชอบธรรมที่จะเข้าไปตรากฎหมาย กำกับ ตรวจสอบการทำงานของ ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ดังนั้น แม้แต่ในระบอบเผด็จการอำนาจนิยม เบ็ดเสร็จยังต้องจัดให้มีสถาบันที่เป็นตัวแทนประชาชนในรูปของ สภานิติบัญญัติ สภาประชาชน หรือรัฐสภา เพื่อสำแดงภาพลักษณ์ว่า ยอมรับว่าอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนและมีที่มาจากประชาชน การมี สภาจึงเป็นเสมือนการโฆษณาชวนเชื่อ แม้ในรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตย สภาก็อาจถูกใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับฝ่ายบริหาร

แต่ในหลาย ๆ กรณี การเปิดประชุมสภาให้มีการถกเถียงก็เป็น ช่องทางเหนียวรั้ง ตรวจสอบการกระทำ การตัดสินใจเชิงนโยบาย หรือ กระทั่งการประกาศสงครามของฝ่ายบริหารถูกท้วงติง ทัดทาน หรือยับยั้งได้

นอกจากนี้ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารร่วมสมัย ทำให้ การถ่ายทอดสดการประชุมตัวแทนของประชาชนเป็นไปได้ง่ายและเปิดเผย สภาจึงนิยมถ่ายทอดสดการประชุมของตนแก่สาธารณชน เช่นเดียวกับ สื่อมวลชนร่วมสมัยที่กระหายใคร่รู้ในการประชุม การตัดสินใจของสภา



มักจะติดตามข่าวหรือถ่ายทอดการประชุมอย่างใกล้ชิด ซึ่งมีผลให้สาธารณชนเข้าใจและติดตามการตัดสินใจของตัวแทนของตนอย่างใกล้ชิด ทั้งยังช่วยในการตัดสินใจสนับสนุนตัวแทนและพรรคการเมืองที่สนับสนุนในการเลือกตั้งครั้งต่อไปได้อีกด้วย

## 2.3 แนวคิดเรื่องที่มาของวุฒิสภา การเลือกตั้งและการสรรหา

จากการศึกษาวิวัฒนาการทางการเมืองของอังกฤษที่เป็นจุดอ้างอิงสำคัญของระบบรัฐสภาได้เผยให้เห็นว่า อังกฤษมีโครงสร้างชนชั้นเดิมคือเหล่าขุนนางและเจ้าในระดับต่าง ๆ ที่กษัตริย์แต่งตั้ง คนเหล่านี้นับว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทในทางการเมืองการปกครองมาโดยตลอด ดังนั้น เมื่อมีการสร้างสถาบันการเมืองที่เป็นตัวแทนของพวกเขาจึงเป็นที่ประชุมของเหล่าขุนนางและสมาชิกผู้มีบรรดาศักดิ์สืบทอดตามสายตระกูลต่าง ๆ จึงเป็นที่มาของสภาขุนนาง (House of Lords) ที่เป็นต้นแบบของวุฒิสภาในอาณานิคมของอังกฤษและประเทศที่เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย

สภาขุนนางของอังกฤษมีสมาชิกที่สืบทอดจากตำแหน่งของสายตระกูลขุนนางและชนชั้นสูงตระกูลต่าง ๆ (Hereditary peers) สมาชิกมาจากผู้ที่มีประสบการณ์ หรือมีสามารถในทางใดทางหนึ่งที่แต่งตั้งโดยรัฐบาล (Life peers) ผู้พิพากษาอาวุโส (Law Lords) พระราชาคณะ (Bishops) ในคริสตศาสนานิกายอังกฤษ

สภาขุนนางมีอำนาจจำกัดมาก ถึงแม้จะมีอำนาจที่ยังร่างกฎหมายได้ในระยะเวลาหนึ่งปี แต่ก็ยากที่จะใช้อำนาจนี้ แถมยังไม่มีอำนาจในการล้มร่างกฎหมายอีกต่อไป<sup>184</sup>

ในกรณีของระบบประธานาธิบดีนั้น รัฐสภาอเมริกัน (Congress) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ที่มีการเลือกตั้งทุก ๆ สองปี ทำหน้าที่พิจารณาประเด็นเรื่องภาษีอากรและการจัดการเศรษฐกิจตลอดจนพิจารณางบประมาณขั้นต้น และวุฒิสภา (Senate) ที่มีสมาชิกจากการเลือกตั้ง มีวาระ 6 ปี ทำหน้าที่ควบคุม กำกับ ติดตามการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร

บทบาทของรัฐสภาอเมริกันผ่านการประชุมร่วมกันของสองสภา ทำหน้าที่ในการตรากฎหมายในระดับสหพันธรัฐ ตรวจสอบควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่เป็นตัวแทนปกป้องผลประโยชน์ของผู้เลือกตั้งที่เลือกตนเข้ามา

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่า มีการพิจารณาทบทวนของสภาขุนนางว่าลดความจำเป็นลงมาก เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถทำหน้าที่ได้เรียบร้อยดี เนื่องจากปัจจุบัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จบการศึกษาชั้นสูง มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ ตลอดจนผ่านการฝึกฝนมาในระดับหนึ่งแล้ว ประกอบกับมีเจ้าหน้าที่ของสภาฯ เป็นฝ่ายสนับสนุนอยู่อย่างแข็งขัน ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องมีผู้สืบตระกูล

---

<sup>184</sup> Neal Riemer, Douglas W. Simon and Joseph Romance, *The Challenge of Politics: An Introduction to Political Science*. 5th edition (Washington DC: Sage and CQ Press, 2016), pp. 274-277.

ผู้ชำนาญการบริหารราชการแผ่นดินหรือผู้ชำนาญการในสาขานั้นอาจคอยทำหน้าที่กำกับกลั่นกรองอีกต่อไป<sup>185</sup>

สำหรับประเทศที่ยังเห็นว่าระบอบการเมืองแบบรัฐสภาที่ยังคงรูปแบบสภาที่สองไว้นั้น ก็เริ่มตั้งคำถามกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งไม่ผ่านการเลือกตั้ง แต่เป็นการแต่งตั้งโดยฝ่ายรัฐบาล ทำให้ถูกมองว่าวุฒิสภาก็คือพรรครัฐบาลและเป็นสภาที่สองคอยสนับสนุนรัฐบาลมากกว่าจะทำหน้าที่ตรวจสอบ ถ่วงดุล หรือกำกับฝ่ายรัฐบาลอย่างที่ควรจะเป็น ในประเด็นหลังนี้มีผลอย่างยิ่งต่อการพิจารณาปรับโครงสร้างสถาบันการเมืองในประเทศเครือจักรภพ หรืออดีตสหราชอาณาจักรที่เคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ เนื่องจากมองเห็นโครงสร้างสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติแบบสองสภา (bicameral) นั้นไม่จำเป็นอีกต่อไป ด้วยเหตุผลเรื่องความซ้ำซ้อนในการพิจารณา ระยะเวลาในการตรากฎหมายเพิ่มขึ้นอย่างไม่จำเป็น และสิ้นเปลืองงบประมาณ ประกอบกับความเห็นที่ว่า สภาผู้แทนราษฎรได้ทำหน้าที่ดีอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องคงสภาที่สองเอาไว้อีกต่อไปและนำไปสู่การปรับสถาบันการเมืองโดยยกเลิกวุฒิสภาให้เหลือเพียงสภาผู้แทนเท่านั้น เช่น กรณีประเทศนิวซีแลนด์ (พ.ศ. 2493)

## 2.4 แนวคิดเรื่องการออกแบบโครงสร้างที่มาของรัฐสภา

ถึงแม้ว่าทิศทางการพัฒนาการเมืองจะมุ่งเข้าไปในทางประชาธิปไตย แต่ข้อถกเถียงเรื่องความจำเป็นในการมีสถาบันการเมืองและการออกแบบสถาบันการเมืองยังคงมีอยู่ในสองประเด็น

<sup>185</sup> Philip Norton, *Parliament in British Politics*, pp. 36-37.

ประเด็นแรก โครงสร้างของสถาบันการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติว่าควรจะเป็นรัฐสภาแบบคู่หรือสองสภา (bicameralism) กับโครงสร้างรัฐสภาเดี่ยว (unicameralism) ซึ่งได้กล่าวมาบ้างแล้วในส่วนหน้านี้

ประเด็นที่สอง ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อทำความเข้าใจในประเด็นทั้งสองจะได้พิจารณา ดังต่อไปนี้



#### 2.4.1 โครงสร้างของรัฐสภาแบบสภาเดี่ยวหรือสภาคู่

เมื่อได้พิจารณาโครงสร้างของรัฐสภาหรือสถาบันการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติทั่วโลก พบว่าข้อถกเถียงนี้ยังไม่เป็นที่ยุติ กล่าวคือการมีรัฐสภาแบบสภาคู่หรือสภาเดี่ยวนั้นต่างมีข้อดี ข้อเสียในตัวเอง ขึ้นกับบริบททางสังคม ประวัติศาสตร์ การเมืองและพัฒนาการทางการเมืองในแต่ละประเทศ บางประเทศ เช่น ยูโกสลาเวียเคยมีถึง 5 สภา ระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537 ในอาฟริกาใต้เคยมีสามสภา แต่โดยทั่วไปแล้วมีระบบสองสภาและสภาเดี่ยวอยู่จำนวนไม่น้อย

ในการเมืองแบบสภาเดี่ยวนั้นเห็นได้จากระบอบคอมมิวนิสต์ หรือประเทศอดีตสังคมนิยมที่ยังคงโครงสร้างสถาบันการเมืองแบบเดิมเอาไว้ แต่ในระบบสองสภา หรือสภาคู่ นั้น ปรากฏให้เห็นอยู่ทั่วไป แต่ก็มีปรากฏการณ์ชี้ให้เห็นว่าระบบสภาเดี่ยวมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่า บางประเทศจึงตัดสินใจยกเลิกวุฒิสภา เช่น นิวซีแลนด์ (พ.ศ. 2493) เดนมาร์ก (พ.ศ. 2496) สวีเดน (พ.ศ. 2513) ไอร์แลนด์ (พ.ศ. 2533) มีเพียงโมร็อกโกเท่านั้นที่สร้างสถาบันการเมืองคือวุฒิสภาเพิ่มขึ้น (พ.ศ. 2539)

สำหรับจุดเด่นและจุดด้อยการการมีสองสภา อาจจำแนกได้ดังนี้

จุดเด่นประการแรก จุดเด่นของการมีสองสภาทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารเข้มข้นมากขึ้น กล่าวคือ มีกลไกการทำงานที่ซับซ้อนมากขึ้นในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และสามารถใช้อำนาจถ่วงดุลมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินพอดี ซึ่งทำได้ดีกว่าแบบสภาเดียว

จุดเด่นประการที่สอง การมีสองสภา ทำให้เกิดสภาพของการเป็นตัวแทนที่มีฐานกว้างและหลากหลายกว่า ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการกำหนดที่มาของสมาชิกสภาทั้งสองให้มีความหลากหลายและกว้างขวางกว่าการเป็นตัวแทนเขตเพียงอย่างเดียว เช่น ลักษณะอาชีพหรือความชำนาญ คุณวุฒิของสมาชิก เป็นต้น

จุดเด่นประการที่สาม การมีสภาที่สอง ทำให้กระบวนการตรากฎหมายมีความเข้มข้นในการตรวจสอบมากกว่ากฎหมายที่ผ่านเพียงสภาเดียว เนื่องจากสภาผู้แทนอาจจะยึดถือหลักการบางอย่าง แต่ก็มองข้ามหลักการสำคัญได้เหมือนกัน การมีสภาที่สองคอยทำหน้าที่กลั่นกรองมิให้ขัดกับหลักการพื้นฐานของรัฐจึงมีความสำคัญ

ส่วนจุดด้อยประการแรกคือ การมีสองสภาทำให้อากาศที่จะเกิดความขัดแย้งและทางตันทางการเมืองได้ หากสภาทั้งสองมีความขัดแย้งกันอย่างมาก ก็จะทำให้การทำงานเป็นไปอย่างยากเย็น และยิ่งหากอำนาจของสภาสูงหรือวุฒิสภามีเหนือกว่าสภาผู้แทนมากก็ยิ่งทำให้การยับยั้งเสียงของตัวแทนประชาชน ซึ่งในกรณีที่สภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้ง แต่สภาสูง

หรือวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ก็ยังทำให้โอกาสขัดแย้งในหลักการเป็นตัวแทนสูงสุดของประชาชนได้รับการกระทบกระเทือน

อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งของสองสภา อาจลดลงได้ด้วยการตั้งกรรมาธิการร่วมระหว่างสองสภา ทำให้การทำงานระหว่างสภาทั้งสองราบรื่นมากขึ้น

จุดด้อยประการที่สองคือ การลดทอนความสามารถในการตรวจสอบหากสภาที่สองแต่งตั้งโดยรัฐบาล การพิจารณาต่าง ๆ ก็อาจจะโน้มเอียงไปในทางสนับสนุนรัฐบาล จึงอาจทำให้เกิดสภาวะที่ไม่มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลหรือร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลได้

จุดด้อยประการที่สาม คืออคติแบบอนุรักษนิยม สมาชิกสภาสูงหรือวุฒิสภาโดยมากมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลตามภูมิหลัง ประสบการณ์ และความสามารถเฉพาะตัว ทำให้พวกเขามีผลประโยชน์ผูกพันกับกลุ่มก้อนที่พวกเขาสังกัด ดังนั้นจึงมีแนวโน้มที่จะเป็นกลุ่มอนุรักษนิยม หรือกลุ่มจารีตโดยสภาพ หากให้อำนาจกับสภาสูงหรือวุฒิสภามาก การตัดสินใจทางการเมือง การควบคุมกำกับการทำงานของรัฐบาล หรือกระทั่งสภาผู้แทนเองก็จะมีลักษณะไปในทางที่เป็นอนุรักษนิยมมากตามไปด้วย

จากสถิติของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ (Inter - Parliamentary Union: IPU) พบว่าใน พ.ศ. 2549 มีประเทศที่ใช้ระบบสภาเดียวถึง 114 ประเทศ จากสมาชิก 189 ประเทศ<sup>186</sup> เมื่อพิจารณาข้อเด่นและด้อย

---

<sup>186</sup> Rod Hague and Martin Harrop. Comparative Government and Politics: An Introduction. 7th edition (New York: Palgrave Macmillan, 2007), pp. 306.

ของระบบสภาคู่และสภาเดี่ยวก็น่าจะช่วยในการตัดสินใจพิจารณาแนวทางการออกแบบโครงสร้างสถาบันรัฐสภาในอนาคตได้ไม่มากนักน้อย



#### 2.4.2 ที่มาของสมาชิกรัฐสภา

ก่อนจะพิจารณาเรื่องที่มาของรัฐสภา มีประเด็นที่ต้องพิจารณาคือขนาดของรัฐสภา คำถามที่สำคัญก็คือรัฐสภาควรมีขนาดหรือจำนวนสมาชิกเท่าไรจึงจะเหมาะสม ในกรณีของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน ซึ่งมีพลเมืองมากที่สุดในโลกล้นพันล้านคน กำหนดให้มีสมาชิกสภาประชาชนจำนวน 3,000 คน ขณะที่ประเทศตูวาลู (Tuvalu) มีประชากรประมาณ 11,810 คน มีสมาชิกสภา 15 คน

มีข้อสรุปเบื้องต้นว่า ขนาดของสภามักเป็นตัวบ่งชี้หรือสะท้อนความเข้มแข็งของสภา โดยมากสภาที่มีขนาดใหญ่มักจะอ่อนแอ ขาดความเป็นเอกภาพ มีสมาชิกมากจนยากที่จะทำงานร่วมกันและเสี่ยงต่อการถูกครอบงำโดยพรรคการเมือง ซึ่งสะท้อนให้เห็นในการเมืองระบอบคอมมิวนิสต์

ในอีกด้านหนึ่ง การมีสมาชิกสภาขนาดเล็กก็ทำให้การทำงานค่อนข้างรวดเร็ว สมาชิกแต่ละคนมีอำนาจทัดเทียมกัน แต่การศึกษาของนักวิชาการพบว่า ขนาดของสมาชิกที่เหมาะสมควรจะอยู่ระหว่าง 5-600 คน และมีสภาผู้แทน (หรือสภาเดี่ยว) ไม่กี่แห่งที่มีจำนวนสมาชิกขนาดใหญ่กว่านี้<sup>187</sup>

<sup>187</sup> Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics*, pp. 306-307.

จากขนาดของสภา เราก็ควรได้พิจารณาถึงที่มาของสมาชิกสภา ซึ่งโดยทั่วไปสภาผู้แทน หรือสภาผู้แทนราษฎร ต่างมีที่มาจาก การเลือกตั้ง ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นรัฐบาลชั่วคราวหลังรัฐประหารในประเทศไทยมักจะ แต่งตั้งสมาชิกสภาเข้าดำรงตำแหน่งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

แต่ควรได้พิจารณาถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในโลกนี้ สามารถ จำแนกเป็นสามกลุ่มได้ดังนี้<sup>188</sup>

กลุ่มแรก เป็นสมาชิกที่มีที่มาจาก การเลือกตั้งทางตรง มีราว 27 ประเทศ จากประเทศที่มีสภาสูงหรือวุฒิสภา 66 ประเทศ เช่น ประเทศ ออสเตรเลียใช้วิธีการเลือกตั้งทางตรงผ่านการลงคะแนนเสียงในทุกรัฐ ในสหรัฐอเมริกาใช้วิธีลงคะแนนเสียงทางตรงในระบบเสียงข้างมากธรรมดา โดยไม่ต้องได้คะแนนเด็ดขาด (Plurality Vote)

กลุ่มที่สองเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมผ่านเขตในระดับภูมิภาค หรือ ผ่านรัฐบาลท้องถิ่นราว 21 ประเทศ เช่น ฝรั่งเศส กัมพูชา เป็นต้น

กลุ่มที่สามมีที่มาจาก การแต่งตั้งโดยรัฐบาล 16 ประเทศ เช่น สหพันธรัฐเยอรมนีใช้วิธีให้รัฐบาลของแต่ละรัฐแต่งตั้ง

โดยทั่วไปวาระการดำรงตำแหน่งของสภาสูง หรือวุฒิสภาจะยาวนาน กว่าวาระของสภาผู้แทน ในหลาย ๆ แห่งออกแบบให้มีหมุนเวียนเปลี่ยน สมาชิกได้ โดยผ่านการเลือกตั้งจำนวน 1 ใน 3 ของวุฒิสภา (Congress) ทุก ๆ สองปี เช่น สหรัฐอเมริกา

---

<sup>188</sup> Rod Hague and Martin Harrop, Comparative Government and Politics, pp. 37-308.



## 2.5 พรรคการเมือง (political party)

ในโครงสร้างสถาบันการเมืองที่เป็นทางการและได้รับการรับรองทางกฎหมายและรัฐธรรมนูญได้แก่ รัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหาร รัฐสภาในฐานะผู้ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ และศาลยุติธรรมที่ใช้อำนาจตุลาการ แต่ในความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะขาดส่วนสำคัญอีกส่วนหนึ่งไปไม่ได้ คือ พรรคการเมือง

พรรคการเมือง หมายถึง กลุ่มของคนที่รวมตัวกันเพื่อความมุ่งหมายที่จะเอาชนะในการเลือกตั้งเพื่อเป็นรัฐบาล แต่ในบางกรณีพรรคการเมืองก็อาจใช้วิธีการอื่น เช่น การใช้อำนาจช่วงชิงอำนาจเพื่อเข้าไปใช้อำนาจรัฐ พรรคการเมืองมีลักษณะสำคัญอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

ประการแรก มุ่งเข้าไปใช้อำนาจรัฐผ่านการเลือกตั้งโดยได้รับเลือกเสียงส่วนใหญ่ หรือหากเป็นพรรคขนาดเล็ก ก็เพื่อจะใช้เป็นเวทีในการต่อสู้ช่วงชิงทางการเมืองต่อไป

ประการที่สอง มีการรวมตัวกันอย่างเป็นทางการและมีสมาชิกพรรคที่ลงทะเบียนกับพรรคถูกต้อง

ประการที่สาม กลุ่มที่มารวมตัวกันจะมีการยอมรับในหลักการพื้นฐานบางอย่าง หรือนโยบายบางประการร่วมกันอย่างชัดเจน

ประการที่สี่ ในการรวมตัวของสมาชิกพรรคการเมือง สมาชิกจะมีจุดร่วมกันได้แก่อุดมการณ์ทางการเมือง หรือมีความเห็นพ้องทางการเมืองร่วมกัน

บทบาทของพรรคการเมือง<sup>189</sup> ได้แก่

ประการแรก การทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชน คอยพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชน พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างประชาชนกับสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ ในช่วงการเลือกตั้งซึ่งเป็นการมอบหมายส่งผ่านความชอบธรรมให้เข้าไปใช้อำนาจการเมือง พรรคการเมืองทำหน้าที่สำคัญในการทำงานเดียวกันกับสภา

ประการที่สอง พรรคการเมืองทำหน้าที่คัดสรรคนเพื่อช่วยให้ประชาชนได้เลือกสรรตัวแทนของตนได้ดีขึ้นผ่านการทำงานของพรรคการเมือง

ประการที่สาม พรรคการเมืองทำหน้าที่ในการสร้างชนชั้นนำและคัดสรรคนเข้าสู่การเมือง พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่ทำหน้าที่ได้ดีในการคัดเลือกคนเข้าสู่พรรคการเมือง สามารถคัดกรองคุณสมบัติตลอดจนกลุ่มคนที่มีความมุ่งหมายทางการเมืองสอดคล้องกันได้ในระดับหนึ่ง และพรรคการเมืองสามารถสร้างชนชั้นนำโดยส่งสมาชิกที่ผ่านการคัดสรรเหล่านี้ลงเลือกตั้งและเข้าไปใช้อำนาจรัฐในส่วนต่าง ๆ หรือแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยทำหน้าที่ในตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ อีกด้วย

ประการที่สี่ การรวบรวม ช่วยลดทอนแรงปะทะและผนวกรวมจนสามารถประสานผลประโยชน์ได้ พรรคการเมืองช่วยทำหน้าที่ในการรวบรวมความเห็น ปัญหา ตลอดจนทัศนคติ ความต้องการของประชาชนจนสามารถรวบรวมประเด็นที่หลากหลายเข้าด้วยกันเพื่อนำเสนอเป็นนโยบายรัฐบาล เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาหรือลดความขัดแย้ง เพื่อประโยชน์ของสังคมในที่สุด

<sup>189</sup> Andrew Heywood, Politics, pp. 227-233.

ประการที่ห้า หน้าที่ในการกล่อมเกลாதงสังคมให้เห็นประโยชน์ของระบอบการเมือง ทำหน้าที่ส่งเสริมการขับเคลื่อนสังคม (mobilization) นอกเหนือจากรัฐแล้ว พรรคการเมืองยังต้องทำหน้าที่ในการกล่อมเกล่าให้การศึกษาแก่คนในสังคมถึงความสำคัญและจำเป็นของการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมือง ตลอดจนทำความเข้าใจในกระบวนการทางการเมืองต่าง ๆ เมื่อคนเห็นความสำคัญของการเมืองก็จะเข้าสู่การเมือง ทั้งในรูปแบบการเป็นนักการเมือง หรือในแง่ของการเป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมือง ฐานคติและปฏิบัติการนี้เองทำให้รัฐบาลสามารถได้รับแรงสนับสนุนจากพรรคการเมือง และเป็นช่องทางในการเลื่อนชั้นทางสังคมอีกด้วย

ประการสุดท้าย เมื่อผ่านการเลือกตั้งแล้ว พรรคการเมืองก็มีส่วนสำคัญในการจัดตั้งฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนผู้ส่งผ่านอำนาจและความไว้วางใจให้เข้ามาใช้อำนาจการเมืองนั่นเอง





### 3. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงความสัมพันธ์ กลไกการทำงานระหว่างสถาบันฝ่ายต่าง ๆ ในทางการเมือง ซึ่งจะได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทที่สำคัญของกลไกระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

#### 3.1 การทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ

ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย ตั้งแต่การเสนอกฎหมาย พิจารณากฎหมาย ผ่านร่างกฎหมาย โดยใช้กลไกหลักคือการประชุม ซึ่งระบบที่ทำให้งานรัฐสภาเดินหน้าได้คือการตั้งกรรมาธิการสามัญซึ่งทำหน้าที่ติดตามการทำงานของรัฐบาล และการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญที่ตั้งขึ้นเฉพาะกิจหรือเพื่อดำเนินการเฉพาะกรณี ซึ่งจะลงพื้นที่รับฟังปัญหา รับฟังความเห็น การรับเรื่องร้องเรียน การเสนอญัตติ และนำเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมกรรมาธิการ และนำสู่การพิจารณาของสภาฯ ต่อไป

การทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติสามารถจำแนกได้ ดังนี้



##### 3.1.1 อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

การตรากฎหมายเพื่อมาบังคับใช้เป็นการทั่วไปนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่จะริเริ่มกฎหมาย และในการให้ความยินยอมให้นำกฎหมายนั้นออกบังคับใช้

อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย หมายถึง อำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมาย

ซึ่งกฎหมายในที่นี้หมายถึง พระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก็ถือเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในฐานะผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและเป็นตัวแทนอันชอบธรรมของประชาชนด้วย

พระราชบัญญัติ คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นตามคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาโดยนำเอาหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ ที่ต้องการให้ประชาชนทั่วไปปฏิบัติตาม มากำหนดไว้เพื่อเป็นหลักหรือแนวทาง

ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายที่มีลักษณะพิเศษ ซึ่งรัฐธรรมนูญระบุไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อขยายความเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้บทบาทขององค์กรที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยจะตราเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา จากนั้นจะมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วยการส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

โดยปกติแล้วกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จะกระทำโดยขั้นตอนดังต่อไปนี้

การเสนอร่างพระราชบัญญัติ จะต้องเสนอผ่านทางใดทางหนึ่ง โดยบุคคลต่อไปนี้

1. คณะรัฐมนตรี
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน
3. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน เข้าชื่อร้องขอ

เสนอร่างพระราชบัญญัติได้เฉพาะหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

## 3.2 การควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร

บทบาทหน้าที่สำคัญของรัฐสภาอีกด้านหนึ่งคือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหมายถึง การควบคุม ดูแล หรือตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี หรือฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามคำแถลงนโยบายที่ให้ไว้ต่อรัฐสภา ครอบคลุมไปถึงบทบาทของคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยทั่วไปสามารถดำเนินการโดยการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจทั้งรายบุคคลและคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ

ในกรณีของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินไว้ 6 ประการ ดังนี้



### 3.2.1 การรับทราบคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี

ก่อนที่รัฐบาลจะบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยในการพิจารณาโดยรัฐสภาจะไม่มี การลงมติความไว้วางใจ การแถลงนโยบายจะต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เข้ารับหน้าที่ โดยต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง



### 3.2.2 การตั้งกระทู้ถาม

กระทู้ถามหมายถึง คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ตั้งถามรัฐมนตรี ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี กระทู้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท

- 1) กระทู้ถามด้วยวาจา หรือกระทู้ถามสด เป็นคำถามในเรื่องสำคัญที่อยู่ในความสนใจ กระทั่งถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน หรือเป็นเรื่องเร่งด่วน โดยเสนอก่อนเริ่มประชุมในวันนั้น
- 2) กระทู้ถามทั่วไป เป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย โดยต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา



### 3.2.3 การเสนอญัตติ

ญัตติ เป็นข้อเสนอใด ๆ ที่มีความมุ่งหมายในการนำเสนอเรื่องราว เพื่อให้สภาลงมติ หรือวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติอย่างไร ในการเสนอเรื่อง



ต่าง ๆ ให้ที่ประชุมสภาพิจารณานั้น ต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา แต่มีญัตติบางประเภทที่ไม่ต้องเสนอล่วงหน้าหรือทำเป็นหนังสือ ทั้งนี้จะมีข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภากำหนดในรายละเอียดอีกต่างหากถึงขั้นตอนต่าง ๆ



### 3.2.4 การเปิดอภิปราย

การเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นมาตรการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญ สำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา เพราะสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการถ่วงดุลอำนาจ ตรวจสอบการทำงานระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

#### 1) กรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

1.1) การขอเปิดอภิปรายทั่วไปสามารถกระทำได้ปีละหนึ่งครั้ง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่สามารถเข้าชื่อกัน ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ

1.2) หรือ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญ

#### 2) กรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

2.1) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ใช้เสียงไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร



ในกรณีที่รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งเดิม แต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่น ภายหลังจากวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติตั้งกล่าวแล้วแต่ไม่เกินเก้าสิบวัน รัฐมนตรีคนนั้นยังต้องถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อไป

ในระหว่างที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ ห้ามรัฐบาลประกาศยุบสภานอกเสียจากว่าจะมีการถอนญัตติ หรือผลการลงคะแนนต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (เท่ากับว่ารัฐบาลยังได้รับความไว้วางใจให้บริหารประเทศต่อไป)



### 3.2.5 การตั้งคณะกรรมการ

ในงานของฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากจะขับเคลื่อนงานผ่านการประชุมแล้ว ยังมีระบบงานของกรรมการที่ทำหน้าที่ติดตามการทำงานของรัฐบาล รับเรื่องราวร้องเรียนของประชาชนในกิจการด้านต่าง ๆ เพื่อนำเสนอต่อรัฐบาล หรือสืบหาข้อเท็จจริง เพื่อส่งมอบต่อรัฐบาลต่อไป

การตั้งคณะกรรมการมีทั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ

คณะกรรมการ คือ บุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ประกอบเป็นคณะกรรมการ เพื่อให้พิจารณากฎหมาย พิจารณาสอบสวน กระทำกิจการ หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา

ส่วนคณะกรรมการวิสามัญ กรรมการอาจเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรืออาจเป็นบุคคลธรรมดาทั่วไปก็ได้ และมีจำนวนตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภากำหนด

โดยทั่วไปแล้ว กรรมการควรจะมีอำนาจในการเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในเรื่องต่าง ๆ ได้ โดยมีข้อยกเว้นในกรณีผู้พิพากษา ตุลาการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่กระทำการตามหน้าที่โดยตรง แล้วแต่กรณี เพื่อประกันความเป็นอิสระในการทำงานของบุคคลดังกล่าว

ขณะเดียวกัน ก็เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง หรือศึกษา จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัด หรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก

ผลการศึกษา รายงานการประชุม รายงานการดำเนินการ หรือรายงานการศึกษา ของคณะกรรมการอาจส่งมอบต่อสภาที่ตนเองสังกัด หรือเปิดเผยต่อสาธารณชน แล้วแต่กรณี



### 3.2.6 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลจะบรรลุวงได้ด้วยการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น งบประมาณรายจ่ายที่จัดทำขึ้นจึงประกอบไปด้วยรายจ่ายประจำที่เป็นไปตามต้นทุนจริงของระบบราชการได้แก่เงินเดือนของ

ข้าราชการและข้าราชการฝ่ายการเมือง ตลอดจนรายจ่ายเพื่อสาธารณูปโภค หรืองบประมาณในส่วนต่างๆที่ทำให้ระบบราชการสามารถขับเคลื่อนไปได้ และงบประมาณอีกส่วนหนึ่งที่แปลแนวนโยบายออกมาให้เป็นโครงการที่เป็นรูปธรรมอันประกอบด้วย หลักการของนโยบาย งบประมาณค่าใช้จ่าย ที่ใช้จ่ายตามระเบียบราชการ

หน้าที่สำคัญของรัฐสภาคือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งหมายถึงร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับงบประมาณ รายจ่ายของแผ่นดิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเสนอให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ เป็นประจำทุกปี โดยเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งขั้นตอนการพิจารณาคคล้ายกับขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

### 3.3 การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

การดำเนินนโยบายของรัฐบาล เป็นการปฏิบัติตามข้อผูกพันที่ รัฐบาลประชาชนว่ามีดำเนินการ หากได้รับเลือกเป็นรัฐบาล การปฏิบัติตามแนวนโยบายจึงเสมือนการปฏิบัติตามสัญญาประชาคมที่กระทำใน ระหว่างการหาเสียง การเข้าสู่อำนาจและใช้อำนาจของรัฐบาล การทำงาน ของรัฐบาลใช้ระบบราชการเป็นกลไกหรือเครื่องมือเพื่อให้บรรลุซึ่งนโยบาย ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับระบบราชการที่ทำหน้าที่ร่วมกัน ในการดำเนินนโยบายจึงสำคัญอย่างยิ่งยวด ดังเช่นกรณีของประเทศไทย ที่รัฐบาลและระบบราชการมีหน้าที่ร่วมกันในการดำเนินนโยบายตั้งแต่ การทำหน้าที่ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการในหน้าที่พื้นฐาน เช่น

การพิทักษ์รักษาสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณาการของอาณาเขต เกียรติภูมิแห่งชาติ การดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมาย การจัดการศึกษา การรักษาพยาบาล สาธารณูปโภคพื้นฐาน การอนุรักษ์ ฟื้นฟู ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น อนุรักษ์วัฒนธรรม ศิลปะขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี สภาพแวดล้อม และย้งรวม ๆ ไปถึง การจัดการข้อมูลข่าวสารเพื่อความมั่นคง การจัดการคลื่นความถี่โทรคมนาคม การคุ้มครองผู้บริโภคด้านต่าง ๆ การรักษาวินัยทางการคลังและการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนหน้าที่ตามหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐที่กำกับการดำเนินงานของรัฐผ่านยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล การเจริญความสัมพันธ์กับต่างประเทศ การคุ้มครองและสนับสนุนศาสนา การจัดระบบบริหารงาน ยุติธรรม การคุ้มครองการทำงานของเจ้าหน้าที่ การค้นคว้าวิจัยด้านต่าง ๆ การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมศักยภาพของประชาชน กรอบการจัดการเศรษฐกิจ กรอบการจัดการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนปกครองท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ การวางกรอบมาตรฐานทางจริยธรรม การตรากฎหมายเท่าที่จำเป็นโดยกำหนดกรอบการตรากฎหมายไว้ ตลอดจนการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในด้านต่างๆ

นอกจากนี้ รัฐบาลจะต้องดำเนินการตามพันธะสัญญาที่ให้ไว้ระหว่างการรณรงค์หาเสียงภายใต้กรอบในหมวด 5 และ 6 ข้างต้น กล่าวได้ว่า รัฐบาลจะต้องดำเนินการทั้งพันธะสัญญาและกรอบนโยบายใหญ่ที่กำกับไว้อีกชั้นหนึ่ง การดำเนินการตามกรอบและแนวทางทั้งหมดจึงต้องอาศัยระบบราชการที่ทำหน้าที่แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติผ่าน

การกำกับของข้าราชการการเมือง หรือผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศ ระบบราชการและข้าราชการจึงเป็นกลไกสำคัญที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐภายใต้กรอบและแนวทางที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ความผูกพันของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีในนามของรัฐบาล จะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยแนวนโยบายของรัฐบาลจะต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาบริหารประเทศตามแนวนโยบายดังกล่าว ซึ่งจะต้องผ่านการเสนอต่อรัฐสภาหรือที่ประชุมร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

### 3.4 การถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรโดยการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อคืนอำนาจการตัดสินใจให้ประชาชนได้ตัดสินใจชะตากรรมของประเทศในการเลือกตั้งทั่วไป

ในระหว่างที่รัฐบาลได้บริหารราชการแผ่นดิน หากมีกรณีที่ทำให้ไม่อาจบริหารประเทศต่อไปได้ ด้วยความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎร หรือมีข้อขัดแย้งในประเด็นสำคัญทางสังคมการเมืองหรือประเด็นอื่น ๆ และเป็นเรื่องที่รัฐบาลมีอาจตัดสินใจได้ รัฐบาลอาจใช้วิธีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อคืนอำนาจให้ประชาชนได้ตัดสินใจโดยการเลือกตั้งทั่วไปทั้งประเทศ เพื่อให้ประชาชนได้สำแดงเจตจำนง

การยุบสภาสามารถกระทำได้โดยรัฐบาลนำความกราบบังคมทูลให้ทรงประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ เป็นการเลือกตั้งทั่วไป

การยุบสภาจึงเสมือนกับสลักนิรภัยที่จะลดความร้อนแรงในประเด็นขัดแย้งต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มอบความชอบธรรมเพื่อจะบริหารประเทศผ่านการเลือกตั้ง เป็นการนำเอาอำนาจในการตัดสินใจคืนให้กับประชาชน ซึ่งการเลือกตั้งก็เป็นวิถีทางเดียวที่จะให้ประชาชนทั้งประเทศมีโอกาสร่วมตัดสินใจ เพราะหากสนับสนุนรัฐบาลเดิม ผลการเลือกตั้งทั่วไปก็จะเป็นเครื่องบ่งชี้ความชอบธรรมของรัฐบาล หรือหากประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย ผลการเลือกตั้งก็น่าจะได้โน้มเอียงไปในทางการเลือกบุคคลจากพรรคการเมืองที่ไม่ใช้รัฐบาล ทำให้เกิดการเปลี่ยนรัฐบาลเป็นไปโดยชอบธรรมและมีอารยะ ตามนัยของการเมืองในระบบรัฐสภาและการเมืองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตยแบบสากล



#### 4. การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

จากที่ได้กล่าวมาในตอนที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั้นได้มีการติดตาม ตรวจสอบ ถ่วงดุลการทำงานระหว่างผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสองฝ่าย แต่ในวิวัฒนาการของระบอบการเมืองการปกครองจะเห็นได้ว่าการสร้างสรรค์ระบบการตรวจสอบเพิ่มขึ้น เพื่อความรัดกุมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอีกทางหนึ่ง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้วิวัฒนาการมาโดยลำดับจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการริเริ่มให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมี

บทบาทในการตั้งแต่การสร้างองค์กรที่มีฐานะเป็นกลาง ไม่ตกอยู่ภายใต้ อำนาจใครเพื่อคุ้มครองสิทธิและสร้างกติกา จนถึงการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 ได้แก่

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

## 4.1 บทบาทขององค์กรอิสระในการตรวจสอบการใช้ อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

บทบาทในการตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มตั้งแต่การจัดการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งในอดีตนั้นกระทรวงมหาดไทยเป็นแม่งาน ในการจัดการเลือกตั้งทั่วไป และถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าอาจจะไม่เป็นธรรม เพราะกระทรวงมหาดไทยกำกับการทำงานของตำรวจและข้าราชการ ทุกกระทรวงในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้นจึงได้กำหนดให้มี คณะกรรมการการเลือกตั้งที่ทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ ยุติธรรม และได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เพียงแต่ จัดการและกำกับการเลือกตั้ง แต่ยังมีบทบาทอย่างสำคัญในการตรวจสอบ คุณสมบัติของผู้ลงสมัครอีกด้วย เพื่อประกันว่าผู้สมัครทุกรายมีคุณสมบัติ ครบถ้วน และเมื่อลงสมัครรับเลือกตั้งก็มีการตรวจสอบว่าการเลือกตั้งเป็นไป อย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย ทำให้ได้ตัวแทนของประชาชนที่ไม่มี ประวัติต่างปร้อยและชอบธรรม

ในด้านการใช้อำนาจ ก็จะมีผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ตลอดจนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่ติดตามพฤติการณ์การทำงานและติดตามการทำงานอีกส่วนหนึ่ง

## 4.2 บทบาทขององค์การอิสระในการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ติดตาม ตรวจสอบการทำงานของรัฐ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำหน้าที่เสนอแนะต่อรัฐในประเด็นเกี่ยวกับการปรับปรุงข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชน แสวงหาข้อเท็จจริงว่ามีผู้ได้รับความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐ หรือเสนอประเด็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยในประเด็นปัญหาว่าด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือร้องต่อศาลปกครองในกรณีปัญหาว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบทำหน้าที่ไต่สวนและมีความเห็นกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ ใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย ฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรง ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐว่าร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อ



หน้าที่ ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและในการยุติธรรม ทำหน้าที่ตรวจสอบ บัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ การกำหนดวินัยทางการคลัง ให้คำปรึกษา แนะนำ เสนอแนะในประเด็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้ถูกต้อง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ และรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในทุกกรณี โดยไม่ล่าช้า เสนอมาตรการ แนวทางป้องกัน แก้ไขมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานรัฐ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำรายงาน ประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนเสนอต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและเผยแพร่ต่อประชาชน ส่งเสริมมาตรการ หรือแนวทางในการทำความเข้าใจ ต่อประเด็นต่างๆที่เป็นเรื่องสิทธิมนุษยชน รวมไปถึงข้อกฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน



ชุดวิชา

# รู้จักพลเมือง





## วัตถุประสงค์การเรียนรู้

1. เพื่อให้เข้าใจถึงความรู้แนวคิดและคุณค่าของ “ความเป็นพลเมือง” ในสังคมประชาธิปไตย
2. เพื่อให้เข้าใจถึงกรอบแนวทางในการประพฤติปฏิบัติตนของนักการเมืองและประชาชนคนไทยโดยทั่วไป
3. เพื่อให้มีประยุกต์ใช้กรอบคิดเรื่องความเป็นพลเมืองสำหรับการดำเนินการกระบวนการหรือกิจกรรมทางการเมืองของไทยต่อไปในอนาคต

## ขอบเขตเนื้อหาการเรียนรู้

1. พลเมืองในสังคมประชาธิปไตย
2. สิทธิเสรีภาพของประชาชน
3. หน้าที่ของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ
4. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ
5. บทสรุป: แนวทางในการปฏิบัติตนให้เป็นพลเมืองของประเทศ



# 1. “พลเมือง” ในสังคมประชาธิปไตย

## 1.1 ความหมายทั่วไปของ “พลเมือง”

พลเมืองถือว่าเป็นปัจจัยประการหนึ่งซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างสังคมประชาธิปไตย อย่างน้อยที่สุด จะเห็นได้จากช่วงการปฏิรูปประเทศของสังคมไทยในปัจจุบันที่ให้ความสำคัญกับประเด็นของพลเมืองในฐานะที่เป็นกลไกสำหรับการขับเคลื่อนกระบวนการทางเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามรากศัพท์คำว่า “พลเมือง” เกิดจากคำสองคำคือ คำว่า “พละ” อันหมายถึง “กำลัง” กับคำว่า “เมือง” อันหมายถึง “สังคม” หรือ “ประเทศชาติ” ดังนั้นในแง่นี้ คำว่า “พลเมือง” จึงมีความหมายว่า “กำลังของประเทศ” นั่นเองในขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาถึงระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแล้ว คำว่าพลเมืองจะหมายถึงบุคคลซึ่งมี “บทบาทหน้าที่” ต่อสังคมส่วนร่วมและประเทศชาติที่ตนสังกัดอยู่

## 1.2 “พลเมือง” และพัฒนาการทางประวัติศาสตร์

คำว่าพลเมืองนั้นแม้จะถูกใช้อย่างแพร่หลายในสังคมปัจจุบัน แต่เมื่อทบทวนที่มาที่ไปในทางประวัติศาสตร์พบว่า “พลเมือง” นั้นมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน อย่างน้อยที่สุดได้เกิดขึ้นเมื่อประมาณ 2,000 ปีที่ผ่านมาในสมัยกรีกที่ประชาธิปไตยของนครรัฐเอเธนส์มีความรุ่งเรืองอย่างไรก็ตาม จากบริบทของนครรัฐเอเธนส์ข้างต้นนั้นสะท้อนให้เห็นถึงประวัติศาสตร์ของแนวคิดพลเมืองและนัยยะที่สำคัญ 4 ประการ<sup>190</sup> คือ

<sup>190</sup> ดูพัฒนาการทางประวัติศาสตร์โดยละเอียดจาก ธนศวร เจริญเมือง, แนวคิดว่าด้วยความเป็นพลเมือง, (นันทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2548) หน้า 1-13.

(1) พลเมืองเกิดขึ้นมาพร้อมกับ “ชุมชนการเมือง” หรือที่เรียกว่า Polis ในภาษากรีก หรือในยุคปัจจุบันเรียกว่า “รัฐ” นั่นเอง (2) พลเมืองภายในนครรัฐเอเธนส์จะต้องมีสิทธิ ภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบในการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะต่าง ๆ เช่น เข้าร่วมประชุมเพื่อกำหนดนโยบายและโครงการ การเลือกผู้แทนเข้าไปทำงานในด้านนิติบัญญัติและการบริหาร การเสียภาษี การเป็นทหารป้องกันประเทศ เป็นต้น (3) พลเมืองที่สมบูรณ์ของนครรัฐเอเธนส์นั้นจะต้องเป็นบุคคลซึ่งเยี่ยมไปด้วย “คุณธรรม” และมีความขยันมุ่งมั่นทำเพื่อส่วนร่วม โดยในประเด็นเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการฝึกฝนหรือได้รับการศึกษา ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ และ (4) การเป็นพลเมืองที่สมบูรณ์นั้นจำเป็นต้องรู้ทั้งวิธีการเป็น “ผู้ปกครอง” และ “เป็นผู้ถูกปกครอง” อันเนื่องด้วยในสังคมเอเธนส์ไม่มีผู้ใดยึดถือครองตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งได้ไปตลอด หากแต่ต้องมีการผลัดเปลี่ยนให้ทุกคนได้เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องพลเมืองก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทสังคมและการเมืองในเวลาต่อมา เช่น ในยุคของจักรวรรดิโรมันแห่งกรุงโรมเรื่องอำนาจ พลเมืองได้จำกัดไม่ให้มีส่วนร่วมในกิจการต่าง ๆ ลงหรือแม้กระทั่งภายหลังการล่มสลายของจักรวรรดิโรมันลง สิทธิของพลเมืองก็ถูกลดความสำคัญลงไปอีกครั้งอย่างสิ้นเชิง โดยในยุคนี้เห็นว่าพลเมืองไม่ควรยุ่งเกี่ยวกับเรื่องทางโลก แต่ควรอุทิศตนให้กับพระเจ้าเป็นเจ้าเพียงเท่านั้น แต่กระนั้นก็ดี เมื่อเข้าสู่ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการตั้งแต่ศตวรรษที่ 12 สังคมเริ่มมีการขยายตัวขึ้น มีระบบการค้าขาย มีพ่อค้า กลุ่มทุน ในยุคนี้เองสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองได้ค่อย ๆ กลับคืนมาอีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งเข้าสู่ศตวรรษที่ 16-18 ที่มีการเกิดขึ้นของรัฐใหม่ ๆ

จำนวนมาก ซึ่งมีการต่อสู้กันระหว่างแนวคิดการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และระบอบประชาธิปไตย โดยในยุคดังกล่าวนี้ แนวคิดเรื่องพลเมืองได้ถูกหยิบยกขึ้นมาอีกครั้ง อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องพลเมืองได้กลับมาโดดเด่น ทรงพลังและส่งอิทธิพลต่อระบบสังคมและระบบการเมืองโลกในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมาและได้มีพลวัตเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

ดังจะเห็นว่า แนวคิดเรื่องพลเมืองได้มีมาตั้งแต่สมัยการปกครองของนครรัฐเอเธนส์ไล่เรื่อยมา และปัจจัยด้านสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองในแต่ละยุคสมัยได้มีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอดซึ่งภายหลังการเกิดขึ้นของรัฐใหม่ ๆ ในยุโรปนั้น สามารถสรุปวิวัฒนาการของประเทศตะวันตกได้ออกเป็น 3 ช่วงเวลาด้วยคือ (1) ศตวรรษที่ 18 ช่วงเวลาของการมี “สิทธิพลเมือง” (Civic Rights) แก่พลเมือง อันประกอบด้วย สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล เสรีภาพในการพูด อิสระทางความคิด และสิทธิในกรรมสิทธิ์ เป็นต้น ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (2) ศตวรรษที่ 19 ช่วงเวลาของการมี “สิทธิทางการเมือง” (Political Rights) อันประกอบด้วย สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม เป็นต้น และ (3) ศตวรรษที่ 20 ช่วงเวลาของการมี “สิทธิทางสังคม” (Social Rights) อันประกอบด้วย มาตรการต่าง ๆ ในการช่วยเหลือเยียวยาทางสังคม เช่น ได้รับเงินชดเชยจากการว่างงาน เป็นต้น<sup>191</sup> ดังนั้นจะเห็นว่าในละยุคสมัยประเด็นเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่นั้นได้มีพลวัตควบคู่กับเรื่องสถานะของพลเมืองมาโดยตลอด

---

<sup>191</sup> ดู Marshall T.H. “Citizenship and Social Class and other essays” (Cambridge University Press, 1950), pp. 10-27.

### 1.3 คุณลักษณะสำคัญของการเป็นพลเมือง

สำหรับคุณลักษณะสำคัญของการเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยปัจจุบันนั้น มีอยู่หลายองค์ประกอบด้วยกันซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้ คือ<sup>192</sup>

1. มีเอกลักษณ์ของความเป็นสมาชิกของสังคม/ประเทศ และมีความสามัคคีปรองดอง
2. ยึดถือค่านิยมพื้นฐานร่วมกันของสังคม/ประเทศ
3. มีสิทธิและหน้าที่
4. มีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
5. มีความตระหนักรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครองและการเคารพกฎหมายอย่างเคร่งครัด

อย่างไรก็ตาม จากองค์ประกอบข้างต้นของการเป็นพลเมืองนั้น ถือเป็น “บรรทัดฐาน” และ “แนวทาง” ที่มีความสำคัญยิ่งในการส่งเสริมและสนับสนุน รวมทั้ง การพัฒนากระบวนการทางการเมืองของสังคมประชาธิปไตยในทุกมิติตั้งแต่การเมืองในระดับท้องถิ่นไปจนถึงการเมืองในระดับชาติ

---

<sup>192</sup> ดู Russell J. Dalton. “The Good Citizen: How a Younger Generation Is Reshaping American Politics” (CQ Press, 2009) pp. 24-33., Kathleen Knight Abowitz and Jason Harnish, “Contemporary Discourses of Citizenship”, in Review of Educational Research, Vol. 76, No. 4 (2006) pp. 653-690.

## 1.4 ความสำคัญของพลเมืองต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

เนื่องจากในสังคมประชาธิปไตยปัจจุบันได้กำหนดรับรองประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพของพลเมืองไว้ ด้วยเหตุนั้น พลเมืองก็จำเป็นต้องมีบทบาทภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อสังคมและประเทศที่ตนสังกัดอยู่ในฐานะที่พลเมืองเป็นกลไกสำคัญสำหรับการพัฒนาระบบการเมืองและสังคม ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ อาทิ การเป็นสมาชิกของชุมชนที่มีจิตใจสาธารณะ การบำเพ็ญตนเพื่อผลประโยชน์ของส่วนร่วม การหวงแหนอัตลักษณ์และประเพณีของท้องถิ่น การเคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น การปฏิบัติตามกฎหมาย การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การเสียภาษี การมีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกๆระดับ รวมทั้ง การตรวจสอบการใช้อำนาจของภาครัฐ เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นว่าพลเมืองจะเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาสังคมประชาธิปไตยทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ







## 2. “สิทธิเสรีภาพของประชาชน”

### 2.1 ความนำ

ประเด็นเรื่อง “สิทธิเสรีภาพของประชาชน” ถือเป็น “หัวใจสำคัญ” ของสังคมประชาธิปไตยอันเนื่องด้วยปัจจัยด้านสิทธิเสรีภาพเปรียบเสมือน “มาตรวัด” ประการหนึ่งที่บ่งบอกถึงระดับความเข้มข้นของระบอบประชาธิปไตยของสังคมนั้น ๆ ทั้งนี้ เมื่อสืบย้อนรากฐานที่มาของสิทธิเสรีภาพในปัจจุบันนั้นพบว่าได้พัฒนามาจากการต่อสู้ของชนชั้นกลางในยุคกลางของยุโรป โดยชนชั้นกลางได้เรียกร้องต่อกษัตริย์และบรรดาขุนนางให้การรับรองสิทธิเสรีภาพบางประการแก่พวกตน ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นในหลายประเทศของยุโรป แต่ข้อเรียกร้องที่เด่นชัดที่สุดคือกรณีการต่อสู้ของชนชั้นกลางในอังกฤษที่แสดงความไม่พอใจต่อการระบอบการปกครองของพระเจ้าจอห์น (King John) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขูดรีดและจัดเก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรม การต่อสู้ดังกล่าวได้สะท้อนออกมาในกฎบัตรอันเลื่องชื่อคือ “มหากฎบัตรแมกนาคาร์ตา” (The Magna Carta / The Great Charter) ในประเด็นข้อเรียกร้องข้างต้นจะเห็นได้จากกฎบัตรข้อที่ 12 ที่กำหนดให้การจัดเก็บภาษีใด ๆ ต้องได้รับความยินยอมจากสภาเสี้ยก่อน นอกจากนี้ สาระสำคัญอีกประการหนึ่งคือตามกฎบัตรข้อที่ 39 ที่กำหนดให้การจับกุม คุมขัง ขับไล่ เนรเทศ ฯลฯ จะต้องดำเนินการพิจารณาคดีตามกฎหมายโดยผู้พิพากษาเท่านั้น<sup>193</sup> อย่างไรก็ตาม จากการบัญญัติมหากฎบัตรแมกนาคาร์ตาขึ้นบังคับใช้ในอังกฤษเพื่อจำกัดอำนาจของ

<sup>193</sup> โปรตุเกส มาตรา 12 และ 39 แห่งกฎบัตรแมกนาคาร์ตา เข้าถึงจาก <<http://www.constitution.org/eng/magnacar.pdf>>.

กษัตริย์นั้น ถือว่าได้กลายมาเป็นรากฐานสำคัญทางประวัติศาสตร์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และถือเป็นหลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญอังกฤษซึ่งล้วนตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งสิ้น ดังจะสะท้อนได้จากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของอังกฤษที่ได้ยืนยันในแนวทางนี้มาโดยตลอด นับตั้งแต่การบังคับใช้ Magna Carta ต่อมาคือ Petition of Rights และ Bill of Rights เป็นต้นมา<sup>194</sup>

## 2.2 ความหมายของสิทธิเสรีภาพ

เมื่อพิจารณาความหมายอย่างเฉพาะเจาะจงในประเด็นสิทธิเสรีภาพแล้ว พบว่า “สิทธิ” (Right) คือ “อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น” กล่าวคือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลคนหนึ่งในการเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการบางอย่างให้เกิดประโยชน์แก่ตน เช่น สิทธิในการทวงหนี้ กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล เป็นต้น

สำหรับ “เสรีภาพ” (Liberty) หมายถึง “ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น” “ภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง” กล่าวคือ บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำหรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยว

<sup>194</sup> Danilo Zolo, “The rule of law: A critical Reappraisal,” The Rule of Law History, Theory and Criticism, Edited by Danilo Zolo, Pietro Costa (Springer, 2007), 8.



ชัดเจนว่าไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะกระทำ เช่น เสรีภาพในร่างกาย เสรีภาพในการนับถือศาสนา เป็นต้น โดยสรุป เสรีภาพคืออำนาจของบุคคล ในอันที่จะกำหนดตนเอง (Self - determination) โดยอำนาจนี้บุคคล ย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเอง เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่ เหนือตนเอง<sup>195</sup> อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันจะพบว่ามีการใช้คำว่า “สิทธิ” และคำว่า “เสรีภาพ” ปน ๆ กันไป ในแง่นี้แล้วเราอาจเรียกโดยรวมว่า “สิทธิมนุษยชน” (Human Rights) นั่นเอง ซึ่งในประเทศเยอรมนีเรียก บรรดาสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้แก่บุคคลรวม ๆ กันว่า “สิทธิขั้นพื้นฐาน” (Basic Rights หรือ Fundamental Constitutional Rights)

---

<sup>195</sup> โปรตดู วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: สำนักกฎหมาย, 2538), 21 - 25.

## 2.3 ประเภทของสิทธิเสรีภาพ

การพิจารณาถึงประเภทของสิทธิและเสรีภาพนั้น สามารถจำแนกได้ตามเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไป เช่น สิทธิและเสรีภาพจำแนกตามเนื้อหา สิทธิและเสรีภาพจำแนกตามการกำเนิด และสิทธิและเสรีภาพจำแนกตามอาการที่ใช้<sup>196</sup> เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับการจัดแบ่งประเภทของสิทธิเสรีภาพที่ได้รับความนิยมมากที่สุดประเภทหนึ่งคือการจำแนกประเภทของสิทธิและเสรีภาพตามแนวคลาสสิกของเยอรมนีโดยพิจารณาจาก “ผู้ทรงสิทธิ” เป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งสามารถแบ่งได้ออกเป็น 3 ประเภท<sup>197</sup> ดังนี้

- (1) สิทธิเสรีภาพในเชิงการปฏิเสธ (Status Negativus) หมายถึง กลุ่มสิทธิเสรีภาพที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพเหล่านั้นได้อย่างสมบูรณ์ โดยรัฐไม่จำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการและเข้ามาแทรกแซงใด ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่ง สิทธิเสรีภาพประเภทนี้เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ปฏิเสธอำนาจรัฐซึ่งมีจุดประสงค์สำคัญคือการคุ้มครองตนเองจากรัฐนั่นเอง ตัวอย่างของสิทธิในกลุ่มสิทธิในเชิงการปฏิเสธ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการสื่อสาร สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เป็นต้น

<sup>196</sup> ไพรตดู วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยชุมชน, 2538), 29 - 38.

<sup>197</sup> ไพรตดู บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), 52 - 53.

(2) **สิทธิเสรีภาพในเชิงเรียกร้อง** (Status Positivus) หมายถึง กลุ่มของสิทธิที่ใช้สิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนไม่สามารถบรรลุความมุ่งหมายได้หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐ ดังนั้น กลุ่มสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจึงแสดงออกมาในรูปแบบของ “การเรียกร้อง” ต่อรัฐนั่นเอง ตัวอย่าง เช่น ได้แก่ สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการรับบริการทางสาธารณสุข สิทธิในกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

(3) **สิทธิเสรีภาพในเชิงการกระทำ** (Status Activus) หมายถึง กลุ่มของสิทธิเสรีภาพที่ประชาชนสามารถดำเนินการเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองในระดับต่าง ๆ ซึ่งสิทธิเสรีภาพประเภทนี้ได้ถูกบัญญัติรับรองออกมาในรูปแบบของ “สิทธิของพลเมือง” เช่น สิทธิของผู้เลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง รวมทั้งสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองอื่น ๆ สิทธิประเภทนี้มักจะจำกัดให้เฉพาะพลเมืองของชาตินั้น



## 2.4 สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและความสำคัญ ในระบอบประชาธิปไตย

ด้วยเหตุที่ว่าประเด็นเรื่อง “สิทธิเสรีภาพ” ถือเป็นเกณฑ์ประการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยในยุคปัจจุบัน ซึ่งรัฐธรรมนูญในระบอบการปกครองดังกล่าวจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องครอบคลุมประเด็นกลุ่มสิทธิเสรีภาพทั้ง 3 กลุ่มข้างต้น เพื่อสะท้อนให้เห็นความสมบูรณ์สูงสุดของรัฐธรรมนูญตามระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างไรก็ตาม หากประยุกต์แนวคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพหรือสิทธิมนุษยชนจาก “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” (Universal Declaration of Human Rights) เพื่อเป็นหลักการในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพพบว่า สามารถจำแนกได้ 5 ประเภทด้วยกัน คือ (1) สิทธิพลเมือง (Civil Rights) เช่น สิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย เป็นต้น (2) สิทธิทางการเมือง (Political Rights) เช่น สิทธิในกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมือง เสรีภาพในการรวมกลุ่มหรือสมาคมทางการเมือง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เป็นต้น (3) สิทธิทางสังคม (Social Rights) เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิด้านการสาธารณสุข เป็นต้น (4) สิทธิทางเศรษฐกิจ (Economic Rights) เช่น สิทธิในการประกอบอาชีพ/มีงานทำ สิทธิที่จะได้รับค่าจ้างที่เหมาะสม เป็นต้น และ (5) สิทธิทางวัฒนธรรม (Cultural Rights) เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการปฏิบัติตามความเชื่อ วัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นของตน เป็นต้น

ดังนั้นจะเห็นว่า แนวทางในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะเป็นแนวทางสำคัญการร่างรัฐธรรมนูญในรัฐประชาธิปไตยที่จะนำมาปรับประยุกต์เพื่อให้การคุ้มครองและรับรองประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งประเด็นเหล่านั้นยังมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” นอกจากนั้นแล้ว การส่งเสริม สนับสนุน และให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนากระบวนการต่าง ๆ ของระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย



### 3. “หน้าที่ของปวงชนชาวไทย” ตามรัฐธรรมนูญ

#### 3.1 ความหมายของหน้าที่ของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย

เป็นที่ยอมรับและเข้าใจกันโดยทั่วไปว่าระบอบประชาธิปไตยนั้นหมายถึง ระบอบการปกครองที่ให้ความสำคัญกับ “เสียงส่วนใหญ่” ของประชาชนภายในประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า รัฐบาล/ผู้ปกครองจะดำเนินนโยบายทางการเมืองเช่นใด จะต้องได้รับฉันทามติจากสังคมเสียก่อน เพื่อสะท้อนให้เห็นว่าอำนาจในการปกครองประเทศนั้นเป็นเจ้าของประชาชน ด้วยเหตุที่วันนี้ ในสังคมประชาธิปไตยปัจจุบันจึงให้การรับรองและคุ้มครองประเด็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียกร้องให้ประชาชนพึงมี “หน้าที่” ของตนต่อสังคมและประเทศอย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “หน้าที่ของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ” มีการให้นิยามความหมายไว้ว่า “ภาระและ

ความรับผิดชอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดบังคับให้บุคคลซึ่งเป็นชนชาวไทย ต้องปฏิบัติ หรือกระทำให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดว่าการกระทำใดเป็นหน้าที่ของพลเมืองแล้ว ถ้าหากผู้ใดไม่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติถือว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและจะถูกลงโทษ”<sup>198</sup> ดังนั้นจึงถือได้ว่าหน้าที่ของปวงชนชาวไทยเป็นการผูกพัน และความรับผิดชอบที่ทุกคนจะต้องยึดถือปฏิบัติเพื่อเป็นรากฐานสำคัญ ในการพัฒนาสังคมและประเทศชาติ

### 3.2 พัฒนาการของหน้าที่ของปวงชนชาวไทย

ภายหลังประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ก็ได้มีการบัญญัติประเด็นของ “หน้าที่ของปวงชนชาวไทย” ขึ้นเป็นครั้งแรก และมีการปรับเปลี่ยนหรือให้ความสำคัญในประเด็นต่าง ๆ ที่แตกต่างกันออกไป โดยในเริ่มแรกนั้นได้ให้มุ่งเน้นให้ประชาชนมีหน้าที่หลักเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของรัฐเป็นประการสำคัญ ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ที่กำหนดให้ปวงชนชาวไทยมีหน้าที่ที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) หน้าที่ในการเคารพกฎหมาย (2) หน้าที่ในการป้องกันประเทศ และ (3) หน้าที่ในการช่วยเหลือราชการ<sup>199</sup> ครั้นในเวลาต่อมา รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ได้มีการเพิ่มเติมหน้าที่ปวงชนชาวไทยในประเด็น

<sup>198</sup> คณิน บุญสุวรรณ. ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย (ฉบับสมบูรณ). (กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, 2548) หน้า 1012-1013.

<sup>199</sup> ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, มาตรา 15.



เรื่อง “การเสียภาษี” โดยยังคงบทบาทสาระสำคัญอยู่ 3 ประการข้างต้นไว้เช่นเดิม<sup>200</sup> อย่างไรก็ตาม สำหรับในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 และ 2511 ได้มีการเพิ่มเติมหน้าที่ของปวงชนชาวไทยที่สำคัญอีก 4 ประการคือ (1) การรับราชการทหาร (2) การรักษาไว้ซึ่งระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ (3) การใช้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิออกเสียงประชามติโดยสุจริต และ (4) การรับการศึกษาอบรมชั้นประถมศึกษา<sup>201</sup> ในเวลาต่อมา ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ได้คงสาระสำคัญไว้เช่นเดิมหากแต่มีการปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมโดยการเน้นประเด็นเรื่อง “การรักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ”<sup>202</sup> ไว้เป็นประการสำคัญสูงสุด

อย่างไรก็ตาม จากพัฒนาการเรื่องหน้าที่ของปวงชนชาวไทยข้างต้นนั้น ในเวลาต่อมาตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521, 2534, 2540 และ 2550 ได้มีการปรับลดเพิ่มเติมประเด็นหน้าที่ของปวงชนชาวที่แตกต่างกันออกไป แต่ยังคงรักษาไว้ซึ่งสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ไว้อย่างครบถ้วน อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่มีการเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่ 2 ประการที่สำคัญคือ (1) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 มาตรา 58 กำหนดให้เพิ่มเติมประเด็นเรื่อง “หน้าที่ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” และ (2) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มาตรา 69 กำหนดให้เพิ่มเติมประเด็นเรื่อง “หน้าที่ในการสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น”

<sup>200</sup> ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, มาตรา 16.

<sup>201</sup> ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, มาตรา 46–มาตรา 53. และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, มาตรา 45-52.

<sup>202</sup> ดู รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517, มาตรา 54-61.

### 3.3 หน้าที่ของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาประเด็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในหมวดที่ 4 มาตรา 50 กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ 10 ประการ ดังต่อไปนี้

1. พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
2. ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ รวมตลอดทั้งสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และให้ความร่วมมือในการบรรเทาสาธารณภัย
3. ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด
4. เข้ารับการศึกษอบรมในการศึกษาภาคบังคับ
5. รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ
6. เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่กระทำการใดที่อาจก่อให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม
7. ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ
8. ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์ และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร ธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

9. เสี่ยงภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ

10. ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบ  
ทุกรูปแบบ

### 3.4 ความสำคัญของหน้าที่ของปวงชนในสังคม ประชาธิปไตย

ตามข้อเท็จจริงที่ว่าภายใต้สังคมประชาธิปไตยประเด็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะมากับคู่กับประเด็นเรื่องของ “หน้าที่” เสมอ อันเนื่องด้วยการพัฒนาและขับเคลื่อนระบบการเมืองในทุกๆระดับนั้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเป็นรากฐานสำคัญ กล่าวอีกนัยหนึ่งประชาชนทุกคนจะต้องมีพันธผูกพันต่อประเทศชาติตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นได้บัญญัติเอาไว้ ดังสะท้อนได้จากหน้าที่ของปวงชนชาวไทย 10 ประการตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ที่กำหนดไว้เป็นหลักการใหญ่





## 4. “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน” ตามรัฐธรรมนูญ

### 4.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนถือเป็นหนึ่ง “คุณลักษณะ” ประการสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตยเนื่องด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักการที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน” และเมื่อพิจารณาภายใต้สังคมประชาธิปไตยแล้วจะเห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่งในการส่งเสริมการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในทุกระดับตั้งแต่ในระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับชาติ

เมื่อพิจารณาถึงการศึกษาในประเด็นนิยามความหมายของ “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน” นั้น พบว่ามีความหมายที่หลากหลายและกว้างขวางในฐานะที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองคือกระบวนการในการกำหนด การส่งสาร และการผลักดัน “นโยบายสาธารณะ” ไปสู่การปฏิบัติโดยให้ความสนใจกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ<sup>203</sup> ดังจะเห็นว่าในภาพกว้างนี้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงมุ่งหวังผลในเชิงนโยบายเป็นประการสำคัญ นอกจากนี้ ยังมีการให้นิยามความหมายของ “การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ไว้ว่า “เป็นการเปิดโอกาส

<sup>203</sup> Geraint Parry, George Moyser, Neil Day, Political participation and democracy in Britain. (Cambridge University Press, 1992): 16.

ให้ประชาชนได้แสดงทัศนะ และมีส่วนในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง นอกจากนี้จะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้วยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส (transparency) ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้ (accountability) อีกด้วยซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น”<sup>204</sup> อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะมีการให้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะใดก็ตาม แต่อาจสรุปได้ คือกระบวนการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในทางตรงและทางอ้อมเพื่อร่วมกันตัดสินใจ กำหนดนโยบาย รวมทั้งควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

## 4.2 ลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

สำหรับในประเด็นลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองโดยจะมีการบัญญัติกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรอง โดยในที่นี้ อาจจัดแบ่งระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

<sup>204</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ถวิลวดี บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy). (พิมพ์ครั้งที่ 4). (กรุงเทพฯ: บริษัท เอ.พี.กราฟิคดีไซน์และการพิมพ์, 2552) หน้า 26-27.

และแนวทางของรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ออกเป็น 3 ประเภทหลัก ๆ ด้วยกัน คือ<sup>205</sup>

- (1) ประชาธิปไตยทางตรง รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น การลงประชามติ การเสนอร่างกฎหมาย เป็นต้น
- (2) ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่ การเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในสภา
- (3) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม สำหรับรูปแบบการปกครองรูปแบบสุดท้ายนี้ ถือเป็นการผสมผสานรูปแบบประชาธิปไตยทั้งสองข้างต้นเข้าด้วยกัน ซึ่งได้ส่งผลให้รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีความหลากหลายและเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ ทางสังคมได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินงานของภาครัฐมากขึ้น เช่น ตั้งแต่การริเริ่มร่างกฎหมาย การถอดถอนเจ้าหน้าที่ทางการเมือง การทำประชามติ การทำประชาพิจารณ์ การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจรวมทั้ง การเดินขบวนประท้วง แนวทางอารยะขัดขืน หรือ กระทั่งการใช้ความรุนแรงรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น

<sup>205</sup> สรุปลงความจาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ถวิลวดี บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy). (พิมพ์ครั้งที่ 4). (กรุงเทพฯ: บริษัท เอ.พี. กราฟิคดีไซน์และการพิมพ์, 2552) หน้า 12-15.



## 4.3 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 กำหนดประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้เป็นหลักการใหญ่ด้วยกันหลายมาตรา เรียงลำดับได้ดังต่อไปนี้

- (1) มาตรา 44 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ
- (2) มาตรา 45 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (3) มาตรา 51 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยประชาชนและชุมชน มีสิทธิในการตรวจสอบ ติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหมวด 5 ว่าด้วย หน้าที่ของรัฐ เช่น ตามมาตรา 58 กำหนดให้การดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่อาจจะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ฯลฯ รัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชน รวมทั้งชุมชนอย่างรอบด้าน
- (4) มาตรา 59 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเข้าถึงเปิดข้อมูลข่าวสารธารณะในครอบครองของหน่วยงานรัฐ

- (5) มาตรา 95 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)
- (6) มาตรา 107 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเสนอตนเองเพื่อเข้ารับคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.)
- (7) มาตรา 133 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเข้าเสนอชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน เพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ
- (8) มาตรา 252 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น
- (9) มาตรา 253 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกลไกต่าง ๆ
- (10) มาตรา 254 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเข้าเสนอชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อขอเสนอญัตติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (11) มาตรา 256 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเข้าเสนอชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน เพื่อเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ



## 4.4 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

จากข้อเท็จจริงที่ว่ารัฐประชาธิปไตยจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในทุกระดับอันเนื่องด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองเหล่านั้นล้วนมีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาระบบการเมืองทั้งในเชิงโครงสร้างของประเทศ และการพัฒนาเชิงพื้นที่ของแต่ละสังคม ดังจะเห็นได้จากข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดตั้งพรรคการเมือง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐในทุกระดับ เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นว่าประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับต่าง ๆ ที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 จะมีส่วนสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประชาธิปไตยไทย



## 5. บทสรุป : แนวทางในการปฏิบัติตนให้เป็นพลเมืองของประเทศ

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ได้ให้ความสำคัญการแนวทางการสร้างภาคพลเมืองตามวิถีทางประชาธิปไตยดังเห็นได้จากบทบัญญัติที่กำหนดประเด็นเรื่อง “หน้าที่ของปวงชนชาวไทย” และ “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน” ไว้อย่างครอบคลุมในทุกมิติเพื่อเป็นแนวทางที่มุ่งพัฒนาสังคมและประเทศชาติ

จากคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของการเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย ประกอบกับบทบัญญัติที่เกี่ยวกับหน้าที่และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 นั้น สามารถประยุกต์เพื่อเป็นแนวปฏิบัติได้ในหลายระดับ ซึ่งสามารถแบ่งได้ดังนี้



### (1) ระดับปัจเจกบุคคล

สำหรับแนวทางการปฏิบัติตนเป็นพลเมืองในระดับปัจเจกบุคคลนี้ ถือว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งอันเนื่องจากเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาและขับเคลื่อนสังคมและการเมืองในภาพรวม กล่าวคือ การปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีในระดับปัจเจกนั้นจะต้องยึดมั่นถึมั่นกับหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

- หนึ่ง การเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยบริสุทธิ์ใจเป็นประการพื้นฐาน
- สอง การประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย ศีลธรรม และวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามของสังคมไทย
- สาม การรู้ถึงบทบาทหน้าที่และสิทธิอันพึงมีของตนต่อสังคมส่วนร่วมรวมทั้งประเทศชาติ

ดังนั้น จะเห็นว่าในระดับปัจเจกบุคคลการตระหนักรู้ถึงหลักการพื้นฐานทั้ง 3 ประการข้างต้น จะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะส่งผลต่อการแสดงออกทางพฤติกรรมอันพึงประสงค์ของแต่ละบุคคลที่จะตามมา



## (2) ระดับท้องถิ่น/ชุมชน

แนวทางการปฏิบัติตนของการพลเมืองในระดับนี้ เช่น

- การมีจิตสำนึกสาธารณะ ประพฤติปฏิบัติตนโดยตั้งอยู่บนผลประโยชน์ของท้องถิ่น/ชุมชนเป็นที่ตั้ง
- การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น/ชุมชน
- การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น/ชุมชน
- การเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น/ชุมชนตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น



## (3) ระดับประเทศชาติ

แนวทางการปฏิบัติตนในการเป็นพลเมืองในระดับนี้ เช่น

- การติดตามข่าวสารบ้านเมือง ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม
- การติดตามสอดส่องการใช้อำนาจภาครัฐในทุกระดับ
- การเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด เช่น การเลือกตั้ง เป็นต้น

นอกจากการแบ่งแนวทางข้างต้นทั้งสามระดับแล้ว เรายังสามารถแบ่งแนวทางในมิติอื่น ๆ เช่น แนวทางการปฏิบัติตนสำหรับการเป็นพลเมืองด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ รวมทั้ง ด้านการเมืองการปกครอง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะ เป็นแนวทางการปฏิบัติตนเป็นพลเมืองในมิติใด จำเป็นต้องผ่านกระบวนการศึกษา กล่อมเกลา และได้รับการฝึกฝน ทั้งในทางสังคมและผ่านกระบวนการศึกษาเป็นประการสำคัญ



ชุดวิชา

# รู้รอบสังคมไทย สังคมโลก





## วัตถุประสงค์การเรียนรู้

1. เพื่อให้ทราบข้อมูลและกรอบแนวคิดกว้าง ๆ เกี่ยวกับสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน
2. เพื่อให้ทราบข้อมูลและกรอบแนวคิดกว้าง ๆ เกี่ยวกับประเด็นหลักในการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศ
3. เพื่อให้ทราบความเชื่อมโยงระหว่างการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลกปัจจุบันและการกำหนดและการบังคับใช้นโยบายสาธารณะของประเทศ

## ขอบเขตเนื้อหาการเรียนรู้

1. โลกาภิวัตน์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
  - โลกาภิวัตน์และกติกาสากล
  - เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน
  - ประชาคมอาเซียน

## 2. ประเด็นสำคัญในนโยบายสาธารณะ

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12
- เศรษฐกิจพอเพียง
- ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี
- เศรษฐกิจไทย
- ปัญหาสังคมไทย
- ทันท่อสถานการณ์ปัจจุบัน

## 3. ความเชื่อมโยงระหว่างประเด็นสาธารณะและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

- พันธกรณีระหว่างไทยกับต่างประเทศ
- สังคมไทย สังคมโลก



# หมวดที่ 1 : โลกาภิวัตน์ และกติกาลโลก



## 1. แนวคิดโลกาภิวัตน์

โลกาภิวัตน์คือสถานะและกระบวนการที่ทำให้โลกกลายมาเป็นหมู่บ้านเล็ก ๆ จนเหล่าประชากรในโลกเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กันได้ง่ายมากขึ้น ระยะทางและเวลาไม่ใช่อุปสรรคของการติดต่อสื่อสารของผู้คนในโลกอีกต่อไป

โลกาภิวัตน์ในยุคปัจจุบันเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นหลังจากการจบสิ้นของการแข่งขันทางอุดมการณ์ระหว่างกลุ่มประเทศโลกเสรีกับสังคมนิยม ส่วนหนึ่งของความสำเร็จของโลกาภิวัตน์เกิดจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสาร โดยเฉพาะอินเทอร์เน็ต ทำให้ต้นทุนของการสื่อสารมีราคาถูกลง จนสามารถย่อโลกใบใหญ่ให้กลายเป็น “หมู่บ้านโลก” ที่เชื่อมโยงให้ผู้คนจากหลาย ๆ ส่วนของโลกได้เข้ามาทำงานร่วมกัน

ในยุคโลกาภิวัตน์ ผู้คนสามารถเข้าถึงอุปกรณ์สื่อสารได้ง่าย คนธรรมดา ๆ สามารถเป็นที่รู้จักได้ในระดับชาติและระดับโลกจากสร้างประเด็นที่เป็นที่สนใจของสาธารณะ โลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดการไหลเวียนของสินค้า บริการ วัฒนธรรมแนวคิด และทัศนคติ และกระตุ้นให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นฐานของคนต่าง ๆ ไปทั่วโลก ตลาดและวิธีการผลิตของโลกถูกเชื่อมโยงเป็นอันหนึ่งอันเดียว



## 2. โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ

โลกาภิวัตน์ในทางเศรษฐกิจ หมายถึง การที่ตลาด สินค้า บริการ และทุนของประเทศต่าง ๆ ในโลกมีความเชื่อมโยงกัน มีการอำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการระหว่างกัน

ในแง่ของการค้า โลกาภิวัตน์ได้สร้างให้เกิด “ห่วงโซ่การผลิตที่สลับซับซ้อน (global supply chain)” คือการที่สินค้าที่ผลิตสำเร็จขึ้นมา 1 ชิ้น แต่มีส่วนประกอบจากหลาย ๆ ประเทศที่ “แบ่งกันผลิตตามความถนัด (specialization)” เช่น รถยนต์ 1 คันที่ผลิตออกมาจากประเทศไทย เป็นแบรนด์ของประเทศญี่ปุ่น สายไฟจากประเทศจีน แบตเตอรี่จากประเทศเกาหลี วิทยุจากประเทศเวียดนาม ฯลฯ

เพื่อที่จะทำให้ “ห่วงโซ่การผลิตที่สลับซับซ้อน” นี้เกิดขึ้นได้ รัฐบาลของนานาประเทศได้เลือกที่จะใช้นโยบายเสรีนิยมใหม่ เช่น ยกเลิกมาตรการต่าง ๆ ในการกีดกันทางการค้า อันเป็นการลดปราการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นภาษีและไม่ใช่อภาษี ซึ่งเมื่อผนวกกับการเข้าถึงเงินตราต่างประเทศได้โดยง่ายมากขึ้น การค้าระหว่างประเทศจึงเป็นไปได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น วัสดุจากประเทศต่าง ๆ จึงสามารถเข้ามาประกอบขึ้นเป็นสินค้าในอีกประเทศหนึ่งได้อย่างรวดเร็ว ราคาถูก โดยระบบการผลิตแบบ “ทันเวลา” (Just in Time)

ควบคู่ไปกับการเปิดเสรีทางการค้า โลกาภิวัตน์ได้กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบทุนและระบบการเงินของโลกอย่างอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน เช่น มีการพัฒนาองค์กรการเงินระหว่างประเทศ การพัฒนาตลาดเงิน และตลาดทุน ทำให้การโอนย้ายเงินระหว่างประเทศ และระหว่างตลาดประเภทต่าง ๆ สามารถทำได้อย่างรวดเร็วในจิตใจเดียว กระตุ้นให้เกิด





การกั๊ยืม การแก้งกำไร การฝาก การถอน เงินทั้งร้อนและเยิ่นต่างไหลเวียนไปทั่วโลกอย่างรวดเร็ว ซึ่งในทางหนึ่งการธรรกรรมระหว่งประเทศอาจทำให่เกิดผลกำไรอย่างมหาศาล แต่ในขณะเดี๋ยวกันหากคาคการณ์ผิดก็อาจทำให่บริษัทที่ม่มีความเก่ำแก่ขาดทุนจนล้่มละลายได้เช่นที่่เกิดขึ้นกับเลห์แมนบราเธอร์ และในบางคร้งรัฐเองก็อาจตกอยู่ในภาวะล้่มละลายได้เช่นในกรณีที่เคยเกิดขึ้นกับประเทศไทยในปี พ.ศ. 2540

### 3. โลกาภิวัตน์ทางการเมือง

โลกาภิวัตน์ในทางการเมือง หมายถึง การที่พลังอำนาจของรัฐถูกทำทหายจากองค์กรอื่น ๆ ที่ม่ใช่รัฐ ซึ่งต่างจากยุคก่อนโลกาภิวัตน์ที่รัฐกับรัฐจะทำสงครามกันเอง เช่นฝรังเศสสู้กับเยอรมัน ญี่ปุ่นสู้กับจีน แต่ในยุคโลกาภิวัตน์ ฝรังเศสกับเยอรมันม่ได้สู้กัน แต่ทั้งสองประเทศถูกผู้ก่อการร้ายโจมตี หรือประเทศไทยถูกโจมตีทางการเงินจากกองทุนข้ามชาติ

สาเหตุใหญ่ ๆ ของโลกาภิวัตน์ในทางการเมืองเกิดจากการที่โลกาภิวัตน์ได้สร้างเงื่อนไขใหม่ ๆ ที่ท้าทายองค์ประกอบ 4 ประการของรัฐ ได้แก่ ดินแดน อำนาจอธิปไตย ประชาชน และรัฐบาล เช่นการไหลเวียนของเงิน สินค้า บริการ ที่เหนือการควบคุมของรัฐผู้คนได้รับทัศนคติใหม่ ๆ จากสื่อออนไลน์ รวมถึงการอพยพย้ายถิ่นฐานของผู้คนไปยังบริเวณต่าง ๆ ของโลก สิ่งเหล่านี้สร้างปัญหาใหม่ ๆ ที่อยู่เหนือการควบคุมของรัฐบาลและอำนาจอธิปไตยของรัฐ

ปัญหาใหม่ ๆ ที่รัฐจัดการไม่ได้ สวนทางกับความคาดหวังของพลเมืองที่มีต่อรัฐที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้พลเมืองทั่วโลกมีความเชื่อมั่นต่อองค์กรของรัฐ และสถาบันการเมืองแบบเก่า เช่น สภาผู้แทนราษฎร และพรรคการเมืองน้อย ลดน้อยลง พลเมืองในหลายประเทศออกไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งน้อยลง บางส่วนต้องการมีแสดงออกทางการเมืองด้วยตัวเองโดยไม่ผ่านองค์กรเก่า ๆ เหล่านั้น และชนชั้นกลางในบางประเทศขับไล่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

การเพิ่มขึ้นของประเด็นทางสังคมที่รัฐจัดการไม่ได้ บางครั้งนำไปสู่การเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่ (new social movement) เพื่อขับเคลื่อนประเด็นต่าง ๆ ที่อาจอยู่นอกเหนือประเด็นทางเศรษฐกิจ เช่น การรณรงค์ การแต่งงานเพศเดียวกัน การต่อต้านบริษัทข้ามชาติ การต่อต้านผู้อพยพ และการครอบงำทางวัฒนธรรม



## 4. โลกาภิวัตน์ทางวัฒนธรรม

โลกาภิวัตน์ทางวัฒนธรรมหมายถึงการที่วัฒนธรรมหลุดพ้นจากพื้นที่ตายตัวเช่นขอบเขตชุมชน เมืองและประเทศ ไปสู่พื้นที่ใหม่ ๆ อย่างกว้างขวางทั้งด้วยตัวของมันเอง และด้วยการนำพาเข้าไปของภาครัฐภาคธุรกิจ และภาคประชาชน

โลกาภิวัตน์ได้ทำให้วัฒนธรรมที่เคยผูกติดกับพื้นที่ต่าง ๆ ถูกเผยแพร่ไปทั่วโลกอย่างรวดเร็ว ทั้งในรูปแบบทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ เช่น ศาสนา กีฬา การแต่งกาย รสนิยมการใช้ชีวิต การพักผ่อน อาชีพ แฟชั่น หนังสือ กิจกรรมทางสังคม ภาพ ดนตรี การแสวงหาความรู้ อาหารและเครื่องดื่ม

เมื่อวัฒนธรรมหนึ่งได้หลุดออกจากพื้นที่เดิมไปพบกับอีกวัฒนธรรมหนึ่งนั้น ทำให้เกิดความหมายใหม่ ๆ ทางวัฒนธรรม ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งแง่บวก แง่ลบ หรือทำให้เกิดการปรับตัวของวัฒนธรรม เช่น อาจทำให้เกิดการครอบงำของวัฒนธรรมใหม่ที่มีต่อวัฒนธรรมเก่า หรืออาจเกิดการต่อต้านระหว่างวัฒนธรรมเก่าและใหม่ หรือในอีกแง่มุมหนึ่ง อาจเกิดการเรียนรู้ และประสานกลมกลืนระหว่างวัฒนธรรมก็ได้

การไหลบ่าอย่างกระหน่ำของวัฒนธรรมหนึ่งไปยังวัฒนธรรมอื่นไม่ได้ทำให้วัฒนธรรมหนึ่งสูญสลายไป ทุกวันนี้ไม่มีวัฒนธรรมใดที่อยู่อย่าง “ดั้งเดิม” โดยไม่มีการแลกเปลี่ยนกับวัฒนธรรมอื่น วัฒนธรรมต้องปรับตัวได้อยู่เสมอ และสิ่งนี้เป็นสิ่งที่มีมาก่อนที่จะมีโลกาภิวัตน์แล้ว



## 5. โลกาวัดในเชิงสิ่งแวดล้อม

โลกาภิวัตน์ทางสิ่งแวดล้อม สามารถวิเคราะห์ได้จากแง่มุมของลักษณะปัญหา ที่มาและการจัดการกับปัญหา

ลักษณะของโลกาภิวัตน์ทางสิ่งแวดล้อมคือปัญหาของสิ่งแวดล้อมที่กระทบกับคนทั่วโลก ทุกพื้นที่และทุกภูมิภาค เช่น ปัญหาโลกร้อน ภาวะเรือนกระจกปัญหาหมอกควัน และการลดลงของป่าฝนเมืองร้อน ปัญหาเหล่านี้ไม่ใช่ปัญหาของชาติใดชาติหนึ่ง แต่เป็นปัญหาที่คนทั้งโลกได้รับผลกระทบร่วมกัน

เช่น การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่ได้มีผลแค่ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องประสบปัญหาความร้อนมากขึ้นเพียงประเทศเดียว แต่มันทำให้ทุกประเทศทั่วโลกประสบปัญหาเดียวกันที่มาส่วนหนึ่งของปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับโลกเกิดจากการเร่งใช้ทรัพยากรอย่างไม่ได้สัดส่วน และการมุ่งเอาแต่แสวงหากำไรของบริษัทเอกชน เช่น การตัดไม้ทำลายป่า การเผาถ่านหินเพื่อปลุกไฟซีไร้ และการใช้สารเคมีบางชนิดที่เกิดผลกระทบต่อชั้นบรรยากาศ

ในปัจจุบันมีความร่วมมือระหว่างประเทศ ในระดับของสนธิสัญญา และอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทางสิ่งแวดล้อมเช่น พิธีสารโตเกียวแผนปฏิบัติการบาห์ลี แต่ปัญหาและอุปสรรคหลักหลักอยู่ที่ความไม่เต็มใจของประเทศจีนและสหรัฐอเมริกาในการลงนามในข้อตกลงครั้งที่ 2 ประเทศดีเป็นผู้ก่อมลพิษมากที่สุดในโลก



## 6. การต่อต้านโลกาภิวัตน์

การต่อต้านโลกาภิวัตน์คือ ความรู้สึกและการกระทำที่เป็นด้านลบ ต่อโลกาภิวัตน์ เช่น การประท้วงที่ถนนวอลสตรีทซึ่งเป็นศูนย์กลางการเงินของโลก หรือการก่อการร้ายที่ประเทศสเปน ฝรั่งเศส และอังกฤษ

แม้ว่าโลกาภิวัตน์ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปทั่วโลก แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ต่างกัน ส่งผลต่อแต่ละประเทศไม่เท่ากัน และแม้ในประเทศเดียวกันก็ส่งผลต่อแต่ละอุตสาหกรรมไม่เท่ากัน

โลกาภิวัตน์ในทางเศรษฐกิจอาจทำให้มีการย้ายฐานการผลิตจากประเทศหนึ่งไปยังประเทศอื่นได้ง่ายมากขึ้น เช่นการปิดโรงงานผลิตรถยนต์ในประเทศไทยเนื่องจากค่าจ้างแรงงานสูง และไปผลิตที่ประเทศอินโดนีเซียที่ค่าจ้างแรงงานต่ำกว่า ก่อให้เกิดการว่างงานในประเทศไทย ส่งผลต่อการดำเนินชีวิตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการค้าเสรีทำให้สินค้ามีราคาถูกลง สินค้าจากต่างประเทศอาจเข้ามาแย่งตลาดสินค้าภายในประเทศ เช่นกระเทียมจากประเทศจีนเข้ามาขายในประเทศไทย ในราคาที่ถูกลงกว่ากระเทียมไทยเพราะไม่มีกำแพงภาษีคอยกีดกัน

ในส่วนของวัฒนธรรม โลกาภิวัตน์ทางวัฒนธรรมอาจทำให้คนบางกลุ่มรู้สึกว่าถูกรุกรานจากวัฒนธรรมที่เข้ามาใหม่ เกิดการโยกย้ายวัฒนธรรมดั้งเดิม และความเป็นรากเหง้าของชาติ ทำให้ต่อต้านโลกาภิวัตน์ เช่น คนบางกลุ่มอาจต่อต้านอาหารฟาสต์ฟู้ดจากตะวันตก หรือต่อต้านการแต่งตัว และทัศนคติของเด็กวัยรุ่นบางส่วนที่ไม่ค่อยมีสัมมาคารวะ



การต่อต้านโลกาภิวัตน์  
ทางการเมือง คือการที่ประชาชน  
และภาคประชาสังคม หันไปใช้  
เครื่องมือใหม่ ๆ เช่น โซเชียลมีเดีย  
ในการต่อต้านอำนาจรัฐ ซึ่งอาจเป็น  
แค่การแสดงความเห็นทางการเมือง  
ต่อนโยบายบางอย่าง จนกระทั่งการ  
ใช้ความรุนแรงเพื่อปะทะกับอำนาจ

รัฐ เช่น การปฏิวัติดอกมะลิในตูนีเซีย ที่ลามไปทั่วภูมิภาค จนทำให้เกิด  
ปัญหาบานปลายต่าง ๆ ในหลายประเทศ เกิดคลื่นมนุษย์ผู้อพยพไป  
ทั่วยุโรปและทั่วโลก จนกระทั่งเกิดการต่อต้านผู้อพยพในยุโรป

ผลกระทบของโลกาภิวัตน์มีทั้งทางบวกและทางลบต่อแต่ละคน  
องค์กร และรัฐ ไม่เท่ากัน ผลกระทบในด้านลบที่ไม่เป็นที่พอใจของประชาชน  
บางกลุ่มและรัฐบาลบางแห่ง จึงได้เกิดการต่อต้านโลกาภิวัตน์ในหลาย ๆ ส่วน  
ของโลก

## 7. อนาคตของโลกาภิวัตน์

เกือบ 30 ปีที่ผ่านมา โลกเรากำลังหาคำอธิบายให้กับปรากฏการณ์  
ใหม่ที่เกิดขึ้นหลังสงครามเย็น กาลเวลาที่ผ่านมายืนยันว่า โลกาภิวัตน์  
เป็นภาพอนาคตของยุคหลังสงครามเย็นจริง ๆ ปัญหาต่อมาก็คือ อะไรคือ  
สิ่งที่กำลังจะเกิดขึ้นหลังจากนี้ อนาคตของโลกาภิวัตน์คืออะไร

หนึ่งในอนาคตของโลกาภิวัตน์คือ การต่อต้านโลกาภิวัตน์จากภาคประชาชน ดังจะให้เห็น การลงประชามติออกจากสหภาพยุโรปของอังกฤษ (Brexit) และการสนับสนุนนโยบายต่อต้านการค้าเสรีของนายโดนัลด์ทรัมป์ ได้เป็นประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาที่โลกาภิวัตน์ถูกปฏิเสธจากประชาชนในประเทศอังกฤษกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่ถูกมองว่าน่าจะได้ประโยชน์จากโลกาภิวัตน์มากที่สุด แสดงให้เห็นว่าการต่อต้านโลกาภิวัตน์จะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องอีกแน่นอน

อีกสิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการต่อต้านโลกาภิวัตน์คือ การที่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เข้าไปควบคุมการทำงานของสื่อมวลชนมากขึ้น รวมทั้งการจำกัดเสรีภาพของการแสดงความคิดเห็น ผ่านการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด ทั้งในแอปพลิเคชันบนโทรศัพท์มือถือ และการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในโลกออนไลน์ โดยอ้างประเด็นความมั่นคงของชาติ

ในด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ จะพยายามสร้างมาตรการกีดกันทางการค้า และความไม่สะดวกในการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น เพื่อปกป้องภาคอุตสาหกรรม และการจ้างงานในประเทศของตน อันจะเป็นการรักษาฐานเสียงของประชาชนในประเทศไว้ได้

อนาคตของโลกาภิวัตน์จึงเป็นความตึงเครียดของอำนาจรัฐประชาชน สื่อมวลชน และทุนข้ามชาติ การปะทะกันของแรงเหวี่ยงต่าง ๆ ที่จะพยายามสงวนรักษาสิ่งที่ตนเองเคยได้ประโยชน์ จะทำให้โลกาภิวัตน์ขับเคลื่อนไปช้าลง แม้ว่าจะไม่ได้ถูกทำลายไปก็ตาม

## หมวดที่ 2 : เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals - SDGs)

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals-SDGs) เป็นเป้าหมายการพัฒนาในระดับโลก เกิดขึ้นต่อเนื่องหลังจากที่เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ Millennium Development Goals -MDGs) จำนวน 8 เป้าหมายจบสิ้นลงในปี พ.ศ. 2558 ที่ผ่านมา

จุดกำเนิดของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เกิดขึ้นในการประชุมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของระเบียบวาระการประชุมการพัฒนาหลังปี พ.ศ. 2558 โดยการประชุมจัดขึ้นเมื่อวันที่ 20-22 มิถุนายน พ.ศ. 2556 ที่นครริโอ เด จาเนโร ประเทศบราซิล เพื่อประชุมหารือเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานต่อเนื่องกับ MDGs และเพื่อให้การพัฒนามีความต่อเนื่องสหประชาชาติจึงได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาขึ้นอีกครั้ง โดยอาศัยกรอบความคิดของการพัฒนาเป็นมิติที่มีความเชื่อมโยงกันระหว่าง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เรียกว่า “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” ในที่สุดผลของการประชุมถูกเผยแพร่ในเอกสาร “อนาคตที่เราต้องการ (The Future We Want) และจัดตั้งคณะทำงานชื่อ Open Working Group on Sustainable Development Goals (OWG) เพื่อดูแลงานเกี่ยวกับเป้าหมายและเป้าประสงค์ของโครงการ โดยประเทศไทยอยู่ในกลุ่มคณะทำงานนี้ด้วย



สำหรับประเทศไทย  
เมื่อเดือนกันยายน 2558  
นายกรัฐมนตรีของไทยพร้อม  
คณะ เข้าร่วมประชุมสมัชชา  
สหประชาชาติสมัยสามัญ ครั้งที่  
70 พร้อมกับผู้นำจากประเทศ



สมาชิก 193 ประเทศ หัวข้อการประชุมในครั้งนั้นคือ การพัฒนาที่ยั่งยืน  
โดยประเทศไทยพร้อมกับผู้นำจากประเทศสมาชิกเหล่านี้ได้ร่วมรับรอง  
ร่างเอกสารเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนหลังปี 2015

จากการประชุมดังกล่าว ประเทศไทยได้รับเป้าหมายการพัฒนา  
ที่ยั่งยืนของสหประชาชาติมาผูกโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนา  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 และที่สำคัญคือ มีกำหนดอยู่ใน  
รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 65 ที่กำหนดให้ยุทธศาสตร์ต้องมีการบรรจุเป้าหมาย  
การพัฒนาที่ยั่งยืนเข้าไปด้วย

“มาตรา 65 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนา  
ประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำ  
แผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดัน  
ร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย  
และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่  
กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ การมี  
ส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึง  
ด้วย”

ดร. บัณฑิตูร เศรษฐศิริโรตม์ ผู้อำนวยการสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม ในฐานะคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวไว้ในหลายเวทีว่า “มี 3 สิ่งที่จะทำให้ประเทศไทยสามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งสหประชาชาติได้ ประการแรก คือ การประยุกต์ใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ประการที่ 2 ต้องสามารถเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12”

สำหรับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ มี 17 เป้าหมาย และ 169 เป้าประสงค์ โดย 17 เป้าหมาย มีดังนี้

- เป้าหมายที่ 1 ขจัดความยากจนทุกรูปแบบในทุกพื้นที่
- เป้าหมายที่ 2 ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหาร และยกระดับโภชนาการ และส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน
- เป้าหมายที่ 3 สร้างหลักประกันว่าคนมีชีวิตที่มีสุขภาพดี และส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับทุกคนในทุกวัย
- เป้าหมายที่ 4 สร้างหลักประกันว่าทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต
- เป้าหมายที่ 5 บรรลุความเท่าเทียมระหว่างเพศ และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สตรีและเด็กหญิง
- เป้าหมายที่ 6 สร้างหลักประกันว่าจะมีการจัดให้มีน้ำและสุขอนามัยสำหรับทุกคน และมีการบริหารจัดการที่ยั่งยืน

- เป้าหมายที่ 7 สร้างหลักให้ทุกคนสามารถเข้าถึงพลังงานสมัยใหม่ที่ยั่งยืนในราคาที่ย่อมเยา
- เป้าหมายที่ 8 ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่มีผลิตภาพ และการมีงานที่เหมาะสมสำหรับทุกคน
- เป้าหมายที่ 9 สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีความทนทาน ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ครอบคลุมและยั่งยืน และส่งเสริมนวัตกรรม
- เป้าหมายที่ 10 ลดความไม่เสมอภาคภายในประเทศและระหว่างประเทศ
- เป้าหมายที่ 11 ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความครอบคลุม ปลอดภัย มีภูมิต้านทานและยั่งยืน
- เป้าหมายที่ 12 สร้างหลักประกันให้มีรูปแบบการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน
- เป้าหมายที่ 13 เร่งต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่เกิดขึ้น
- เป้าหมายที่ 14 อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร ทะเล และทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

- เป้าหมายที่ 15 ปกป้อง ป่าไม้ และสนับสนุนการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน จัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ต่อสู้การกลายสภาพเป็นทะเลทราย หยุดการเสื่อมโทรมของที่ดินและพื้นสภาพกลับมาใหม่ และหยุดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ
- เป้าหมายที่ 16 ส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนให้ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรมและสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพรับผิดชอบและครอบคลุมในทุกระดับ
- เป้าหมายที่ 17 เสริมความเข้มแข็งให้แก่กลไกการดำเนินงานและฟื้นฟูสภาพหุ้นส่วนความร่วมมือระดับโลกสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน

โดยประเทศไทยได้จัดลำดับความสำคัญของทั้ง 169 เป้าประสงค์นั้นให้เหลือ 30 เป้าประสงค์ที่สามารถเชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ทั้งในประเด็น 30 เร่งด่วนที่จะต้องถูกจับตาและบรรจุในแผนของกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เรื่องนั้น ๆ บรรลุผล และในความสามารถที่จะเชื่อมโยงการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของไทยกับนโยบายภาพใหญ่

ทั้ง 30 เป้าประสงค์นั้นแบ่งเป็น 5 กลุ่มได้แก่ กลุ่มเป้าหมายทางสังคม กลุ่มเป้าหมายทางเศรษฐกิจ กลุ่มเป้าหมายทางสิ่งแวดล้อม กลุ่มเป้าหมายด้านสันติภาพ สถาบันที่เข้มแข็ง และความยุติธรรม และกลุ่มเป้าหมายด้านหุ้นส่วนการพัฒนา (People, Prosperity, Planet, Peace and Partnership) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้



## กลุ่มเป้าหมายด้านสังคม (People) หรือ เป้าหมาย SDGs ที่ 1, 2, 3, 4 และ 5 มี 11 เป้าประสงค์ ประกอบด้วย

- 1.3 มาตรการคุ้มครองทางสังคม
- 2.1 การยุติความหิวโหยและเข้าถึงอาหารที่ปลอดภัยพอเพียง
- 2.4 ระบบผลิตอาหารที่ยั่งยืน การเกษตรที่มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- 2.5 ความหลากหลายทางพันธุกรรมของเมล็ดพันธุ์
- 3.3 ยุติการแพร่กระจายของ HIV และโรคติดต่อ
- 3.4 ลดการตายจากโรคไม่ติดต่อ
- 3.5 เสริมสร้างการป้องกันและการรักษาการใช้สารในทางที่ผิด
- 3.6 ลดอุบัติเหตุทางถนน
- 4.1 สำเร็จการศึกษาประถม มัธยม คุณภาพเท่าเทียมและไม่มีค่าใช้จ่าย
- 4.2 เข้าถึงการพัฒนา การดูแล การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาสำหรับด็กปฐมวัยที่มีคุณภาพ
- 5.2 ลดความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก



## กลุ่มเป้าหมายด้านเศรษฐกิจ (Prosperity) หรือ เป้าหมาย SDGs ที่ 7, 8, 9, 10 และ 11 มี 6 เป้าประสงค์ ประกอบด้วย

7.3 ประสิทธิภาพการใช้พลังงาน

8.1 การส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ครอบคลุมและยั่งยืน

8.4 ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรและตัดความเชื่อมโยงระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจและการทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม

9.4 อุตสาหกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

10.1 เพิ่มการเติบโตของรายได้กลุ่มคนยากจนร้อยละ 40 ล่างสุด

11.5 ลดการเสียชีวิตและจำนวนคนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ  
กลุ่มเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม (Planet) หรือเป้าหมายที่ 6, 12, 13, 14 และ 15 มี 8 เป้าประสงค์ ประกอบด้วย

6.1 การเข้าถึงน้ำดื่มปลอดภัย มีราคาหาซื้อได้

12.4 การกำจัดสารเคมีและของเสียอย่างเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

13.1 เสริมภูมิคุ้มกันด้านทานและขีดความสามารถในการปรับตัวต่ออันตรายและภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับภูมิอากาศ

13.2 บูรณาการมาตรการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ  
ในนโยบาย

14.4 การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเล

14.6 ยับยั้งรูปแบบการอุดหนุนประมงเกินขีดจำกัดและ IUU

15.2 การจัดการป่าอย่างยั่งยืน

15.1 อนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำระบบนิเวศบนบก น้ำจืด พื้นที่ชุ่มน้ำ



## กลุ่มเป้าหมายด้านสันติภาพ สถาบันที่เข้มแข็ง และความยุติธรรม (Peace) หรือเป้าหมายที่ 16 มี 2 เป้าประสงค์ ประกอบด้วย

16.2 ยุติการค้ำมนุษย์

16.5 การลดการทุจริตคอร์รัปชัน

กลุ่มเป้าหมายด้านหุ้นส่วนการพัฒนา (Partnership) หรือ  
เป้าหมายที่ 17 มี 3 เป้าประสงค์ ประกอบด้วย

17.1 เรื่องการยกระดับทรัพยากรของรัฐเพื่อสนับสนุนการพัฒนา  
ที่ยั่งยืน

17.11 เพิ่มส่วนแบ่งการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา

17.14 การยกระดับความสอดคล้องเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนา  
ที่ยั่งยืน

## หมวดที่ 3 : ประชาคมอาเซียน



ประชาคมอาเซียนคือการเพิ่มระดับความสัมพันธ์ของประเทศสมาชิกแห่ง “สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (Association of Southeast Asian Nations-ASEAN) ให้มีความใกล้ชิดกันมากขึ้น ทั้งในทางด้านการเมืองความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยประชาคมอาเซียนได้ถือกำเนิดขึ้นเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ที่ผ่านมา

เมื่ออาเซียนได้กลายเป็นประชาคมอาเซียนแล้วประชาคมอาเซียนเป็นองค์กรที่มีความร่วมมือมากขึ้นทั้งในด้านเป้าหมายกฎเกณฑ์และข้อบังคับต่าง ๆ ที่สอดคล้องกันมากขึ้น

ประชาคมอาเซียนประกอบด้วยเสาหลักทั้งหมด 3 เสาหลัก ได้แก่ เสาหลักด้านเศรษฐกิจ เสาหลักด้านการเมืองความมั่นคง และเสาหลักด้านสังคมและวัฒนธรรม







## 1. เสาหลักด้านเศรษฐกิจ

เป้าหมายของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนคือ เพิ่มความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างประชาชนของประเทศสมาชิกให้มากขึ้น ให้ประชาชนของประเทศสมาชิกมีการค้าขายระหว่างกันมากขึ้นมีการไปมาหาสู่กันได้ อย่างสะดวก และมีศักยภาพในการแข่งขันกับโลกภายนอกได้และเชื่อมโยงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศอาเซียนเข้าด้วยกัน ผ่านแนวทางดังนี้

**1.1 การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว** หมายความว่า ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้มีการเปิดเสรีด้านการค้าโดยการทำให้การใช้กฎระเบียบด้านการค้าในประเทศสมาชิกทั้งหมดเป็นไปอย่างเดียวกันทั้งในด้านมาตรฐานคุณภาพราคาอัตราภาษีรวมถึงกฎระเบียบในการซื้อขายการจัดมาตรฐานและการกิจการต่าง ๆ การกำหนดมาตรการการอำนวยความสะดวกด้านการค้า เช่น การลดขั้นตอนพิธีการศุลกากรและเงื่อนไข เป็นการลดต้นทุนการผลิตจากการนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลางในการผลิตตลอดจนการจัดตั้งกิจการบริการและการทำงานให้ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถย้ายฐานการลงทุนได้โดยสะดวกการเคลื่อนย้ายบริการอย่างเสรี

นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายเพื่อเปิดเสรีด้านการบริการลดอุปสรรคต่าง ๆ ในการเข้าสู่ตลาดและเพิ่มสัดส่วนการถือหุ้นให้กับบุคคลและนิติบุคคลที่มีสัญชาติอาเซียน การเปิดเสรีทางการลงทุนมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มหรือรักษาระดับความสามารถในการดึงดูดการลงทุนของประเทศสมาชิกอาเซียน และเพิ่มศักยภาพในการลงทุนของอาเซียนเองโดยเป็นความตกลงที่มาจาก การปรับปรุงข้อตกลงด้านการลงทุนที่มีอยู่เดิมและยังมีการพิจารณาให้การปฏิบัติที่แตกต่างและเป็นพิเศษต่อสมาชิกใหม่ของอาเซียน

การผ่อนคลายมาตรการด้านเงินทุนเคลื่อนย้ายมากขึ้น มีเป้าหมายเพื่อการลดหรือยกเลิกระเบียบมาตรการที่เป็นอุปสรรคของการเคลื่อนย้ายเงินทุนตามความพร้อมของประเทศต่าง ๆ เพื่อวางเป้าหมายในการเชื่อมโยงตลาดทุนการเข้าถึงตลาดทุนรวมถึงสภาพคล่องในตลาด โดยประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้ลงนามในข้อตกลงร่วมกันสำหรับแรงงานมีฝีมือวัด 8 กลุ่มอาชีพ ได้แก่ 1.แพทย์ 2.ทันตแพทย์ 3.นักบัญชี 4.วิศวกร 5.พยาบาล 6.สถาปนิก 7.นักสำรวจ และ 8.บริการการท่องเที่ยว เพื่อการอำนวยความสะดวกและออกวีซ่าและใบอนุญาตทำงานให้กับแรงงานมีฝีมือและผู้ประกอบวิชาชีพในอาเซียนที่มีกิจกรรมการค้าการลงทุนหรือกิจกรรมอื่นข้ามแดนและอำนวยความสะดวกในเรื่องการบริการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาความสามารถหลักและคุณภาพในการทำงานสำหรับวิชาชีพ การอบรมเพิ่มทักษะสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพรวมถึงการส่งเสริมระหว่างมหาวิทยาลัยในอาเซียน

**1.2 มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง** โดยการจัดทำและเปิดตัวแนวทางเกี่ยวกับนโยบายการแข่งขันเพื่อกำหนดกรอบนโยบายและแนวทางการออกกฎหมายด้านการแข่งขันให้ประเทศสมาชิกนำไปพิจารณาปรับใช้ให้เหมาะสมกับเงื่อนไขการพัฒนาเศรษฐกิจและสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคได้จัดตั้งคณะกรรมการประสานงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อส่งเสริมและประสานงานในเรื่องดังกล่าว

ในด้านการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ได้อำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ โดยเฉพาะนักธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยการริเริ่มโครงการความร่วมมือด้านสิทธิบัตรในระดับภูมิภาคเป็นครั้งแรก ส่วนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้ทำให้การขนส่งในอาเซียนมีศักยภาพ และเพิ่มการแข่งขันของประชาคมอาเซียนในตลาดโลก



1.3 มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียม กันโดยการส่งเสริม การมีส่วนร่วมและการขยายตัวของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือเพื่อลดช่องว่างการพัฒนา

1.4 การบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลกโดยสมบูรณ์ อาเซียน มีการรวมกลุ่มกับเศรษฐกิจโลกโดยการจัดทำความตกลงทางการค้าเสรีและความตกลงการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจกับประเทศคู่เจรจาต่าง ๆ ได้แก่ จีน อินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์

## 2. เสาหลักด้านการเมืองและความมั่นคง

ในฐานะประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน เป็นอีกเสาหลัก ที่สำคัญของอาเซียนเพราะมีเป้าหมายสำคัญคือการส่งเสริมสันติภาพและ เสถียรภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อสร้างสถานะที่จะอำนวย ต่อการสร้างประชาคมอาเซียนให้ประสบความสำเร็จโดยประชาคมการเมือง และความมั่นคงอาเซียนไม่ได้พูดถึงเป้าหมายทางการทหารเท่านั้น แต่รวมถึง มิติด้านความสัมพันธ์ทางการเมืองเศรษฐกิจสังคมวัฒนธรรมตลอดจน

ด้านสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกันโดยสนับสนุนการใช้สันติวิธีโดยวิธีการต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศการยุติความขัดแย้งโดยสันติวิธีโดยอาศัยเครื่องมือเดิมที่มีอยู่เช่นสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นต้น ทั้งนี้เสาหลักที่ 2 นี้ได้ระบุไว้ว่า 1. อาเซียนจะเป็นชุมชนที่มีกฎระเบียบร่วมกันมีค่านิยมและมีบรรทัดฐานเดียวกัน 2. อาเซียนจะเป็นภูมิภาคที่ยืดหยุ่นมีเสถียรภาพมีสันติและเป็นอันหนึ่งอันเดียวมีความรับผิดชอบร่วมกันในความมั่นคงทั้งระบบ 3. อาเซียนจะเป็นภูมิภาคที่มีความเคลื่อนไหวและมองไปข้างหน้ามีความสัมพันธ์อย่างสนิทแนบแน่นและพึ่งพาอาศัยกับโลกภายนอก



### 3. เสาหลักด้านสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน

เป็นเสาหลักมีความสำคัญที่ไม่น้อยไปกว่า 2 เสาที่ผ่านมาโดยเสาหลักนี้มุ่งหวังประโยชน์จากการรวมตัวกันเป็นประชาคมและวัฒนธรรมอาเซียนเพื่อให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดีปราศจากโรคภัยไข้เจ็บมีสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีความรู้สึกที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยเน้นการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจระหว่างประเทศสมาชิกในด้านความเชื่อมโยงทางประวัติศาสตร์มรดกทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ระดับภูมิภาคร่วมกันโดยได้กำหนดกิจกรรมความร่วมมือที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางเน้นความร่วมมือแปลงด้านต่าง ๆ ดังนี้ 1. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 2. การคุ้มครองและสวัสดิการสังคม 3. สิทธิและความยุติธรรมทางสังคม 4. ความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม 5. การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน 6. การลดช่องว่างการพัฒนา

## หมวดที่ 4 : แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12

องค์ประกอบที่นำมาสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
ฉบับที่ 12 ประกอบไปด้วย 4 องค์ประกอบได้แก่

1. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี
2. เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals -SDGs)
3. การปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย 4.0
4. การปฏิรูปประเทศ

**หลักการที่สำคัญของแผน** ประกอบไปด้วย

1. การยึดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
2. การยึดคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา
3. การยึดวิสัยทัศน์ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี
4. การยึดเป้าหมายอนาคตประเทศไทยปี 2579
5. หลักการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดความเหลื่อมล้ำและการขับเคลื่อนการเจริญเติบโต
6. ยึดหลักการนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจังใน 5 ปี

## ทั้งนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 มียุทธศาสตร์ซึ่งประกอบไปด้วย 10 ข้อ ดังนี้

### ยุทธศาสตร์ที่ 1

#### การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์



แนวคิด :

1. ประเทศไทยมีปัญหาศักยภาพทุนมนุษย์ ทั้งในด้านปริมาณ และคุณภาพ โดยในด้านปริมาณนั้น การเข้าสู่สังคมผู้สูงวัยอย่างสมบูรณ์เมื่อสิ้นสุด พ.ศ. 2564 ทำให้สัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มเป็นร้อยละ 19.8 ของจำนวนประชากรทั้งหมด อย่างไรก็ตามก็ดีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดอายุของการเข้าสู่ความเป็นผู้สูงอายุยังมีความไม่แน่นอน โดยบางประเทศเช่น ประเทศไทย ใช้เกณฑ์ผู้สูง คือ คนที่มีอายุมากกว่า 60 ปี ส่วนบางประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ใช้เกณฑ์ผู้สูงอายุคือ คนที่มีอายุมากกว่า 65 ปี ในขณะที่ประชากรวัยแรงงานเริ่มลดจำนวนลงมาเรื่อย ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา ซึ่งเมื่อพิจารณารายละเอียดในส่วนของคุณภาพกำลังคน พบว่าเยาวชนไทยในแต่ละช่วงวัยมีปัญหาพัฒนาการที่ไม่เหมาะสม ผลลัพธ์ทางการศึกษาต่ำขาดแคลนความรู้และทักษะแรงงานที่ไม่ตรงกับความต้องการของตลาด

2. สถาบันครอบครัวมีมีภาวะเปราะบาง ไม่สามารถบ่มเพาะเยาวชนทั้งร่างกายและจิตใจเมื่อเสริมกับวิกฤติการไหลบ่าทางวัฒนธรรม ทำให้คนไทยจำนวนไม่น้อยไม่อาจคัดกรองและเลือกรับวัฒนธรรมได้อย่างเหมาะสม ส่งผลกระทบต่อวิถีทัศนคติ ค่านิยม และพฤติกรรมในการดำเนินชีวิต ที่ไม่เอื้อต่อการยกระดับคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์



### แนวทางการพัฒนา:

1. ปรับเปลี่ยนค่านิยมคนไทยให้มีคุณธรรม จริยธรรม มีวินัย จิตสาธารณะ และพฤติกรรมที่พึงประสงค์
2. พัฒนาศักยภาพคนให้มีทักษะความรู้และความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า
3. ยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต
4. ลดปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพและให้ทุกภาคส่วนคำนึงถึงผลกระทบต่อสุขภาพ
5. เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบสุขภาพภาครัฐและปรับระบบการเงินการคลังด้านสุขภาพ
6. พัฒนาระบบการดูแลและสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับสังคมสูงวัย

## ยุทธศาสตร์ที่



## การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม



### แนวคิด:

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา แม้จะทำให้ประเทศไทยมีความยากจนลดลง บริการทางการศึกษาและสาธารณสุขขยายทั่วถึงมากขึ้น แต่ปัญหา

ความเหลื่อมล้ำยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความแตกต่างของ รายได้ โดยในรอบเกือบ 3 ทศวรรษที่ผ่านมา สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ ด้านรายได้ของประเทศไทยดีขึ้นเพียงเล็กน้อย โดย ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ของประเทศไทยอยู่ในระดับปานกลางเมื่อสะท้อนจากค่าสัมประสิทธิ์ ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ (Gini Coefficient) ซึ่งมีค่าประมาณ 0.4 – 0.5 และมีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย จาก 0.487 ในปี 2531 ลดลงเหลือ 0.445 ในปี 2558 และเมื่อพิจารณาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างกลุ่มรวยสุด กับกลุ่มจนสุด ยังมีความแตกต่างกันประมาณ 22.1 เท่า ในปี 2558 นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้แล้ว ยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำในเรื่องคุณภาพ การบริการภาครัฐ และกระบวนการยุติธรรมของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและ กลุ่มที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น การเข้าสู่สังคม ผู้สูงวัยอย่างสมบูรณ์ ความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยี ซึ่งทำให้ความเหลื่อมล้ำ ในสังคมไทยรุนแรงขึ้นได้



### แนวทางการพัฒนา:

1. เพิ่มโอกาสให้กลุ่มเป้าหมายประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด ให้สามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพของรัฐ และพัฒนาทักษะฝีมือ เพื่อประกอบอาชีพและยกระดับรายได้
2. กระจายการให้บริการภาครัฐทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการที่มีคุณภาพให้ครอบคลุมและทั่วถึง ปรับปรุงปัจจัยแวดล้อมทางธุรกิจ รวมทั้งกฎหมาย กฎ ระเบียบให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม เพื่อให้ประชากรทุกกลุ่มมีโอกาสเข้าถึงบริการของรัฐและทรัพยากรอย่าง เท่าเทียมกันสามารถพัฒนาศักยภาพและยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น



3. เสริมสร้างศักยภาพชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน และการสร้างความเข้มแข็งการเงิน ฐานรากตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ มีสิทธิในการจัดการทุน ที่ดินและทรัพยากรภายในชุมชน

## ยุทธศาสตร์ที่ 3

### การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน



#### แนวคิด:

1. ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 12 เศรษฐกิจของโลกยังไม่ฟื้นตัวดี นัก ส่วนการแข่งขันในตลาดโลกจะรุนแรงขึ้นโดยที่ประเทศต่าง ๆ มุ่งเน้นการใช้ “นวัตกรรม” ในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ในขณะที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวต่ำจากความชบเซาของเศรษฐกิจโลกและข้อจำกัดภายในประเทศ



#### แนวทางการพัฒนา:

วางพื้นฐานให้สามารถพัฒนาต่อยอดให้ประเทศไทยเป็นประเทศรายได้สูงได้ภายในปี 2570 ตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยการใช้ นวัตกรรม คุณภาพคน และการปรับปรุงด้านกฎระเบียบและการบริหารจัดการที่ดี การบริหารเศรษฐกิจมหภาคให้มีเสถียรภาพ เพิ่มประสิทธิภาพภาคการเงิน และดูแลวินัยทางการเงินการคลัง ควบคู่กับการดำเนินยุทธศาสตร์

สร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจรายสาขาทั้งภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการที่เป็นฐานรายได้เดิมและขยายสาขาการผลิตและบริการใหม่ ๆ สำหรับอนาคตโดย

1. การบริหารจัดการเศรษฐกิจส่วนรวม เพื่อสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยไม่สร้างแรงกดดันให้เกิดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ภาวะเงินเฟ้อ และแรงกดดันต่อภาระการคลังที่มากเกินไป

2. การเสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิตและบริการมุ่งเน้นการสร้างเชื่อมโยงของห่วงโซ่มูลค่าระหว่างภาคเกษตร อุตสาหกรรม พัฒนาบริการและการท่องเที่ยว และการค้าการลงทุน เพื่อยกระดับศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ สร้างรายได้และกระจายรายได้สู่คนในชุมชนอย่างทั่วถึง

## ยุทธศาสตร์ที่ 4

### การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน



#### แนวคิด:

1. ที่ผ่านมามหาภัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ถูกนำไปใช้ในการพัฒนา การผลิตและให้บริการต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาหลายสิบปี โดยปราศจากบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และการทดแทน

อย่างจริงจัง ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรม ความขาดแคลน และการแย่งชิง ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มสูงขึ้นส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน และเพิ่มต้นทุนทางเศรษฐกิจมากขึ้น

2. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ มีความผันผวนและรุนแรงมากขึ้นโดยเฉพาะอุทกภัยและภัยแล้ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจและห่วงโซ่การผลิตภายในประเทศ

3. ข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศถูกนำไปใช้เป็นข้อจำกัดในเรื่องกฎระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศไทยต้องเตรียมพร้อมรับภาระในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากขึ้น



#### แนวทางการพัฒนา:

1. การรักษาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติสร้างสมดุลของการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม

2. เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อให้เกิดความมั่นคง สมดุล และยั่งยืนทั้งในมิติเชิงปริมาณและคุณภาพ ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

3. แก้ไขปัญหาวิกฤตสิ่งแวดล้อม ด้วยการเร่งรัดการควบคุมมลพิษทั้งทางอากาศ ขยะ น้ำเสียและของเสียอันตรายที่เกิดจากการผลิตและบริโภค

4. ส่งเสริมการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ภายใต้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

5. สนับสนุนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
6. บริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติเพื่อให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุดและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน
7. พัฒนาระบบการบริหารจัดการและกลไกแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. การพัฒนาความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยผลักดันการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของอาเซียน และสร้างความรู้ความเข้าใจและแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องเกี่ยวกับกฎหมายและข้อตกลงระหว่างประเทศให้กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

## ยุทธศาสตร์ที่ 5

### การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคงและยั่งยืน



#### แนวคิด:

ประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองอันเกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของประเทศไทย

ในหลายมิติทั้งภัยคุกคามภายนอก ได้แก่ การแข่งขันของมหาอำนาจ ความขัดแย้งเรื่องอาณาเขต อาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย และภัยคุกคามภายในประเทศ ได้แก่ การคุกคามต่อสถาบันหลักของชาติ การสร้างสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการคุกคามทางเศรษฐกิจ โดยอาชญากรรมคอมพิวเตอร์



### แนวทางการพัฒนา:

1. การรักษาความมั่นคงภายในเพื่อให้เกิดความสงบในสังคม และธำรงไว้ซึ่งสถาบันหลักของชาติโดยเน้นการกระตุ้นจิตสำนึกของคนในชาติ เสริมสร้างความปรองดอง และป้องกันปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้
2. พัฒนาเสริมสร้างศักยภาพการป้องกันประเทศ เพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือภัยคุกคามทั้งการทหารและภัยคุกคามอื่น ๆ
3. ส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศด้านความมั่นคง เพื่อบูรณาการความร่วมมือกับมิตรประเทศเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการป้องกันภัยคุกคามข้ามชาติ
4. รักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยและสิทธิอธิปไตยในเขตทางทะเล
5. การบริหารจัดการความมั่นคงเพื่อการพัฒนา เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างแผนงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงกับแผนงานการพัฒนาอื่น ๆ ภายใต้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

## การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบและรรรมาภิบาลในสังคมไทย



### แนวคิด:

การทุจริตประพฤติมิชอบยังเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ อันสืบเนื่องมาจากระบบการบริหารจัดการในภาครัฐที่ขาดประสิทธิภาพ ไม่ได้มาตรฐาน ขาดความโปร่งใส และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

### แนวทางการพัฒนา:

1. ปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงาน บทบาท ภารกิจ และคุณภาพ บุคลากรภาครัฐ ให้มีความโปร่งใส ทันสมัย คล่องตัว มีขนาดที่เหมาะสม เกิดความคุ้มค่า
2. ปรับปรุงกระบวนการงบประมาณ และสร้างกลไกในการติดตาม ตรวจสอบการเงินการคลังภาครัฐ
3. เพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับการให้บริการสาธารณะให้ได้ มาตรฐานสากล
4. เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบปฏิรูปกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมให้มีความทันสมัย เป็นธรรม และสอดคล้องกับ ข้อบังคับสากลหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ

## การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์



### แนวคิด:

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์เป็นปัจจัยสำคัญในการกระจายความเจริญ และการพัฒนาเมืองและพื้นที่ รวมทั้งการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน แต่ที่ผ่านมาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ของประเทศประสบปัญหาการดำเนินการ และการบริหารจัดการการให้บริการที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล



### แผนพัฒนา:

1. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่ง โดยพัฒนาระบบขนส่งทางราง พัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมือง พัฒนาโครงข่ายทางถนน พัฒนาระบบขนส่งทางอากาศและพัฒนาระบบขนส่งทางน้ำ
2. การสนับสนุนการพัฒนาระบบขนส่งโดยสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่เกิดจากการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาการบริหารจัดการในสาขาขนส่ง
3. พัฒนาระบบโลจิสติกส์ โดยพัฒนาและยกระดับมาตรฐานระบบการบริหารจัดการโลจิสติกส์และโซ่อุปทานให้ได้มาตรฐานสากลและสนับสนุนการสร้างมูลค่าเพิ่มตลอดห่วงโซ่อุปทาน พัฒนาและยกระดับมาตรฐานการอำนวยความสะดวกทางการค้าให้สอดคล้องกับมาตรฐานการค้าโลก พัฒนาคูณภาพบุคลากรและวางแผนจัดการกำลังคนด้านโลจิสติกส์

ให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคธุรกิจ และบริหารจัดการระบบ ติดตามประเมินผลการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศ

4. พัฒนาด้านพลังงานโดยส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน จัดหาพลังงานให้เพียงพอและสร้างความมั่นคงในการผลิตพลังงาน เพิ่มศักยภาพการบริหารจัดการ การผลิต และการใช้พลังงานทดแทนและพลังงานสะอาด ปรับปรุงและพัฒนาการกำกับดูแล การประกอบกิจการพลังงานให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบอย่างถูกต้องเหมาะสม มีธรรมาภิบาล ส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางซื้อขายพลังงานและเพิ่มโอกาสของไทยในการพัฒนาพลังงานในภูมิภาคอาเซียน

5. การพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล โดยพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมของประเทศให้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการสร้างมูลค่าเพิ่มทางธุรกิจ สร้างความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ปรับปรุงกฎ ระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการส่งเสริมและสนับสนุน และพัฒนากิจการเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารของประเทศ และสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล

6. การพัฒนาระบบน้ำประปา โดยพัฒนาระบบน้ำประปาให้ครอบคลุมและทั่วถึง การบริหารจัดการการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และการสร้างนวัตกรรมลดอัตราการน้ำสูญเสียในเชิงรุกควบคู่กับการบำรุงรักษาเชิงป้องกันของระบบประปาทั่วประเทศ และปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร กิจการประปา



## ยุทธศาสตร์ที่

8

### การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม



#### แนวคิด:

ที่ผ่านมาการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยยังพึ่งพิงกับเทคโนโลยีและนวัตกรรมจากต่างประเทศ ในขณะที่การลงทุนวิจัยและพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นประยุกต์และใช้ประโยชน์ยังไม่เพียงพอที่จะขับเคลื่อนประเทศสู่สังคมนวัตกรรม ซึ่งหากประเทศไทยต้องการเพิ่มศักยภาพและความสามารถในการแข่งขันของประเทศจำเป็นต้องปรับตัว เรียนรู้ และมุ่งสู่การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมให้ก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก



#### แนวทางการพัฒนา:

1. เร่งส่งเสริมการลงทุนวิจัยและพัฒนาและผลักดันสู่การใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์และเชิงสังคม
2. พัฒนาผู้ประกอบการให้เป็นผู้ประกอบการทางเทคโนโลยี
3. พัฒนาสถานะแวดล้อมของการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม

## ยุทธศาสตร์ที่

9

### การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ



#### แนวคิด:

การพัฒนาที่ผ่านมาทำให้เกิดการกระจุกตัวของการพัฒนาที่เขตเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพและภาคกลาง แผนพัฒนา ฉบับที่ 12 มุ่งใช้ประโยชน์จากศักยภาพและภูมิสังคมเฉพาะของพื้นที่ โดยการดำเนิน ยุทธศาสตร์เชิงรุกเพื่อเสริมจุดเด่นในระดับภาคและจังหวัดในการเป็นฐาน การผลิตและบริการที่สำคัญ



#### แนวทางการพัฒนา:

1. การพัฒนาภาคเพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้กระจายตัวอย่าง ทั่วถึง โดย

- ภาคเหนือ : พัฒนาให้เป็นฐานเศรษฐกิจสร้างสรรค์มูลค่าสูง
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ : พัฒนาให้หลุดพ้นจากความยากจน สู่เป้าหมายการพึ่งตนเอง
- ภาคตะวันออก : ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor-EEC)
- ภาคกลาง : พัฒนาเป็นฐานเศรษฐกิจชั้นนำ
- ภาคใต้: พัฒนาเป็นฐานการสร้างรายได้ที่หลากหลาย

2. การพัฒนาเมือง โดยแนวทางการพัฒนาหลักคือพัฒนาเมือง ศูนย์กลางของจังหวัดให้เป็นเมืองนำอยู่สำหรับคนทุกกลุ่มในสังคม แนวทางการพัฒนาเมืองสำคัญ

3. การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจในเขตพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ยุทธศาสตร์ที่



10

ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา



แนวคิด:

แนวคิดที่สำคัญของการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ คือ การพัฒนาและขยายความร่วมมือทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และอื่น ๆ กับมิตรประเทศ โดยกำหนดเป็นแนวทางการดำเนินนโยบาย การค้าและการลงทุนที่เสรี เปิดกว้าง และเป็นธรรม เพื่อเสริมสร้างบรรยากาศ ในการประกอบธุรกิจดำเนินยุทธศาสตร์เชิงรุกในการแสวงหาตลาดใหม่ ๆ ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการไทยไปลงทุนในต่างประเทศ และส่งเสริมความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับประเทศในอนุภูมิภาคและภูมิภาครวมทั้ง ประเทศนอกภูมิภาค รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมจากการเรียนรู้ ภายใต้กรอบความร่วมมือต่าง ๆ



## แนวทางการพัฒนา:

1. ขยายความร่วมมือทางการค้า และการลงทุนกับมิตรประเทศ และแสวงหาตลาดใหม่
2. พัฒนาความเชื่อมโยงด้านการคมนาคมขนส่ง โลจิสติกส์ และโทรคมนาคมในกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคเพื่ออำนวยความสะดวกและลดต้นทุนด้านโลจิสติกส์ภายใต้แผนงานต่าง ๆ ดังนี้
  - 2.1 กรอบความร่วมมือระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion-GMS) หรืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ ประกอบไปด้วย ไทย พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีนตอนใต้
  - 2.2 ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง ระหว่างกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ ไทย และเวียดนาม (Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy- ACMECS)
  - 2.3 โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle- IMT-GT)
  - 2.4 ความริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ (The Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation-BIMSTEC) มีสมาชิกทั้งหมด 7 ประเทศ ได้แก่ บังกลาเทศ อินเดีย พม่า ศรีลังกา เนปาล ภูฏาน และประเทศไทย

2.5 คณะกรรมการว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมสำหรับพื้นที่ ชายแดนไทย-มาเลเซีย (Thailand-Malaysia Committee on Joint Development Strategy for border areas-JDS) ซึ่งมีสมาชิกคือ ประเทศไทยและมาเลเซีย

3. พัฒนาและส่งเสริมให้ไทยเป็นฐานของการประกอบธุรกิจ การบริการ และการลงทุนที่โดดเด่นในภูมิภาค

4. ส่งเสริมการลงทุนไทยในต่างประเทศ (outward investment) ของผู้ประกอบการไทย

5. เปิดประตูการค้าและพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ในลักษณะหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ทั้งในระดับอนุภูมิภาค และภูมิภาคที่มีความเสมอภาคกัน

6. สร้างความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา กับประเทศในอนุภูมิภาค ภูมิภาค และนานาชาติ

7. เข้าร่วมเป็นภาคีความร่วมมือระหว่างประเทศโดยมีบทบาท ที่สร้างสรรค์

8. ส่งเสริมความร่วมมือกับภูมิภาคและนานาชาติในการสร้างความมั่นคง

9. บูรณาการภารกิจด้านความร่วมมือระหว่างประเทศและด้านการต่างประเทศ

10. ส่งเสริมให้เกิดการปรับตัวภายในประเทศที่สำคัญ

## หมวดที่ 5 : เศรษฐกิจพอเพียง



### 1. ปรัชญาและหลักแนวคิดของเศรษฐกิจพอเพียง

เศรษฐกิจพอเพียง คือคือปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงชี้แนวทางการดำเนินชีวิตให้แก่ปวงชนชาวไทย เพื่อมุ่งให้พสกนิกรได้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างยั่งยืน มั่นคง และปลอดภัย ภายใต้ความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามกระแสโลกาภิวัตน์ อีกทั้งพระองค์ยังได้ทรงพระราชทานความหมายของ เศรษฐกิจพอเพียง เอาไว้เป็นภาษาอังกฤษว่า Sufficiency Economy ดังพระราชดำรัสที่ได้ทรงตรัสไว้ เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2554

“ในท่อนี้เราฟังเขาถามว่าเศรษฐกิจพอเพียง จะแปลเป็นภาษาอังกฤษว่าอย่างไร ก็อยากจะตอบว่ามีแล้วในหนังสือ ไม่ใช่หนังสือตำราเศรษฐกิจ แต่เป็นหนังสือพระราชดำรัสที่อุทิศสำหมาปรับปรุงให้ฟังได้ และแปลเป็นภาษาอังกฤษ เพราะคนที่ฟังภาษาไทยบางที่ไม่เข้าใจภาษาไทย ต้องแปลเป็นภาษาอังกฤษ จึงได้แปลเป็นภาษาอังกฤษ และเน้นว่าเศรษฐกิจพอเพียง แปลว่า Sufficiency Economy โดยเขียนเป็นตัวหนาในหนังสือ”

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงนั้น เป็นแนวทางการดำรงชีวิตและการปฏิบัติตนของประชาชนทุกระดับ โดยยึดแนวทางการพัฒนาที่มีคนหรือประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งสิ่งเหล่านี้เองจะเป็นตัวการที่นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

คำนิยามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงประกอบด้วยคุณลักษณะ 3 ประการ และเงื่อนไข 2 เงื่อนไข ดังนี้

### คุณลักษณะ

ความพอประมาณ: หมายถึง ความพอดีที่ไม่น้อยเกินไปและไม่มากเกินไปโดยไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น เช่น การผลิตและการบริโภคที่อยู่ในระดับพอประมาณ

ความมีเหตุผล: หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับระดับของความพอเพียงนั้น จะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผลโดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้องตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น ๆ อย่างรอบคอบ

การมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว: หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นโดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ของสถานการณ์ต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งใกล้และไกล

### เงื่อนไข

เงื่อนไขความรู้: ประกอบด้วย ความรอบรู้เกี่ยวกับวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน ความรอบคอบที่จะนำความรู้เหล่านั้นมาพิจารณาให้เชื่อมโยงกัน เพื่อประกอบการวางแผน และความระมัดระวังในขั้นปฏิบัติ

เงื่อนไขคุณธรรม: ที่จะต้องเสริมสร้างประกอบด้วย มีความตระหนัก  
ในคุณธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความอดทน มีความเพียร  
ใช้สติปัญญาในการดำเนินชีวิต



## 2. เศรษฐกิจพอเพียงกับทฤษฎีใหม่

ในการนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม  
นั้น วิธีการหนึ่งคือทฤษฎีใหม่ ซึ่งเป็นแนวทางการดำเนินชีวิตตามปรัชญา  
เศรษฐกิจพอเพียง ที่เหมาะสมสำหรับเกษตรกรที่มีที่ดินจำนวนน้อยทฤษฎี  
ใหม่ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ 3 ขั้นตอน เริ่มต้นจากการปรับเปลี่ยน  
การผลิตของเกษตรกรเอง เมื่อสำเร็จแล้วจึงต่อยอดไปเป็นการประยุกต์ใช้  
ทฤษฎีใหม่กับชุมชน และในที่สุดก็เป็นการนำองค์กรหรือบุคคลภายนอก  
เข้ามาช่วยเหลือ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. **ทฤษฎีใหม่ขั้นต้น** คือ ให้แบ่งพื้นที่ออกเป็น 4 ส่วน ตามอัตราส่วน  
ดังนี้

1. ขุดสระเพื่อเก็บกักน้ำ ประมาณ 30%
2. ปลูกพืชเพื่อใช้เป็นอาหารประจำวันให้เพียงพอ ประมาณ 30%
3. ปลูกไม้ยืนต้น พืชผัก ไม้ผล พืชสมุนไพร ประมาณ 30%
4. เป็นที่อยู่อาศัย เลี้ยงสัตว์ ถนนหนทาง และโรงเรียนอื่น ๆ  
ประมาณ 10%

ทั้งนี้เพื่อให้เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเองได้ มีรายได้พอสมควร  
แล้วจึงค่อยขยายผลไปสู่ขั้นที่สองต่อไป



**2. ทฤษฎีใหม่ขั้นที่สอง** เมื่อเกษตรกรเข้าใจในหลักการและได้ปฏิบัติในที่ดินของตนจนได้ผลแล้วนำไปสู่ทฤษฎีใหม่ขั้นที่สอง คือให้เกษตรกรรวมพลังกันในรูป กลุ่ม หรือ สหกรณ์ ร่วมแรงร่วมใจกันดำเนินการในด้าน

1. การผลิต (พันธุ์พืช เตรียมดิน ซลประทาน ฯลฯ)
2. การตลาด (ลานตากข้าว ยุ้ง เครื่องสีข้าว การจำหน่าย)
3. การเป็นอยู่ (กะปิ น้ำปลา อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ฯลฯ)
4. สวัสดิการ (สาธารณสุข เงินกู้)
5. การศึกษา (โรงเรียนทุนการศึกษา)
6. สังคมและศาสนา

**3. ทฤษฎีใหม่ขั้นที่สาม** คือเมื่อเกษตรกรประสบความสำเร็จในการรวมกลุ่มกับเกษตรกรรวมกันแล้ว จึงนำไปสู่ทฤษฎีใหม่ขั้นต่อไป โดยการติดต่อประสานงานกับบุคคลหรือองค์กรภายนอกเพื่อจัดหาทุน เช่น ธนาคาร หรือบริษัท ห้างร้านเอกชน มาช่วยในการลงทุนและพัฒนาคุณภาพชีวิต เพื่อให้ทั้งเกษตรกรและธนาคารหรือบริษัทเอกชนได้รับประโยชน์ร่วมกัน

ทฤษฎีใหม่จึงเป็นตัวอย่างหนึ่งที่น่า เศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ให้เป็นรูปธรรม ซึ่งไม่ว่าจะอยู่ในกิจกรรมหรืออาชีพใด ก็ต้องยึดวิถีชีวิตไทยที่อยู่แต่พอดี ยึดเส้นทางสายกลาง อยู่กินตามฐานะ ใช้สติปัญญาในการดำรงชีวิต เจริญเติบโตอย่างค่อยเป็นค่อยไป

# หมวดที่ 6 : ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

## 1. ความเป็นมา

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จัดตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2558 โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่าง พ.ร.บ. ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคงมั่งคั่ง และยั่งยืน ทั้งนี้โดยมีที่มาจากความจำเป็นของปัญหาดังต่อไปนี้

1. ที่ผ่านมาการพัฒนาประเทศไทยขาดความต่อเนื่องและเมื่อเปลี่ยนรัฐบาลแล้วนโยบายหลักของการพัฒนาก็มักจะเปลี่ยนไป
2. นอกจากนี้ แผนพัฒนาและยุทธศาสตร์มีความหลากหลาย และกระจัดกระจายไปตามกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้แผนต่าง ๆ เหล่านี้ขาดการบูรณาการขาดการจัดลำดับความสำคัญที่เป็นองค์รวมของการพัฒนาประเทศ



3. การจัดสรรและการใช้งบประมาณในการพัฒนาของประเทศไทย เป็นการดำเนินงานแบบแยกส่วน
4. การกำหนดอนาคตของชาติที่ผ่านมากกระทำโดยภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง
5. ประเทศพัฒนาแล้วจะมียุทธศาสตร์ชาติซึ่งยึดวัตถุประสงค์หลักแห่งชาติเป็นแม่บทหลัก แม้แต่ประเทศพัฒนากว่า 60 ประเทศทั่วโลกต่างก็มียุทธศาสตร์ชาติเป็นทางการเพื่อเป็นกรอบการกำหนดนโยบายกำหนดทิศทางการพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดินการจัดสรรงบประมาณแต่ประเทศไทยยังไม่เคยมีการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นทางการทำให้ประเทศพัฒนาและหลังดั่งนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิรูปกระบวนการพัฒนาประเทศและการบริหารราชการแผ่นดิน



## 2. ความสำคัญและสภาพบังคับใช้

ตามความของมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติให้รัฐทำกรอบยุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาด้านต่าง ๆ อีกทั้งความที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ 142, 162 ที่กำหนดให้รัฐบาลทุกชุดรวมทั้งรัฐบาลที่มาจากกรเลือกตั้ง จะต้องดำเนินนโยบาย และเสนองบประมาณ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติที่กำลังจะร่างขึ้นนี้

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 65 และ 275 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ภายใน 120 วัน เพื่อวางเป้าหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ เศรษฐกิจ การใช้งบประมาณและกำลังคน และหลังจากนั้นจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเพื่อดำเนินการตามแผนดังกล่าวให้เสร็จภายใน 1 ปี พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีความสำคัญ ในฐานะที่สร้างกรอบที่มีผลผูกพันกับทุกองค์กร

ทั้งนี้ ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว กำหนดให้ยุทธศาสตร์ชาติอย่างน้อยต้องประกอบด้วย วิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศ เป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาว กำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย ตัวชี้วัด การบรรลุเป้าหมาย และยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ โดยเป้าหมายการพัฒนาประเทศนั้นอย่างน้อยต้องมีเป้าหมายในด้านความมั่นคงของประเทศ ด้านคุณภาพและความเป็นอยู่ของประชาชนและด้านบทบาทของรัฐที่มีต่อประชาชน โดยมีสภาพบังคับคือ คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ โดยการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำและแผนอื่นใด ตลอดจนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการองค์กรอิสระหรือองค์กรอัยการ การกำกับดูแลให้ใช้วิธีการประสาน การปรึกษา หรือเสนอแนะต่อหัวหน้างานของรัฐขององค์กรดังกล่าว ยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการทบทวนแผนทุก ๆ 5 ปี หรือตามสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป โดยการแก้ไขแผนนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา



### 3. กรอบแนวทาง

กรอบแนวทางที่สำคัญของยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ประกอบไปด้วย 6 ด้าน ดังนี้

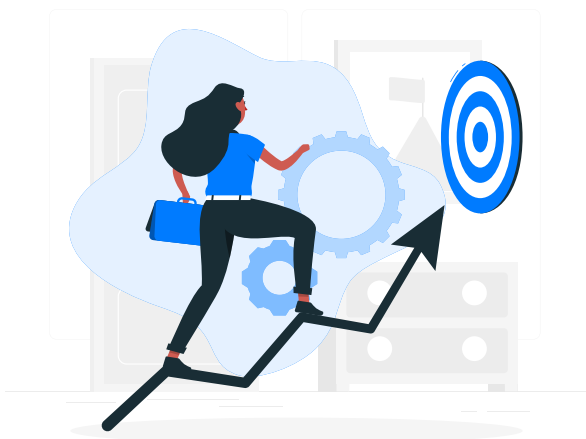
#### 1. ด้านความมั่นคง

1. เสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
2. ปฏิรูปกลไกการบริหารประเทศและพัฒนาความมั่นคงทางการเมือง ขจัดคอร์รัปชัน สร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม
3. การรักษาความมั่นคงภายในและความสงบเรียบร้อยภายในตลอดจนการบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนและชายฝั่งทะเล
4. การพัฒนาระบบ กลไก มาตรการและความร่วมมือระหว่างประเทศทุกระดับ และรักษาดุลยภาพความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่
5. การพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพการป้องกันประเทศการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศ
6. การพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติและระบบบริหารจัดการภัยพิบัติ รักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

7. การปรับกระบวนการทำงานของกลไกที่เกี่ยวข้องจาก แนวตั้งสู่แนวนานมากขึ้น

## 2. ด้านความสามารถในการแข่งขัน

1. การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมการค้า การลงทุน พัฒนาสู่ชาติการค้า
2. การพัฒนาภาคการผลิตและบริการ เสริมสร้างฐาน การผลิตเข้มแข็งยั่งยืน และส่งเสริมเกษตรกรรายย่อยสู่ เกษตรยั่งยืนเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
3. การพัฒนาผู้ประกอบการและเศรษฐกิจชุมชน พัฒนา ทักษะผู้ประกอบการ ยกกระดับผลิตภาพแรงงานและพัฒนา SMEs สู่สากล
4. การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษและเมือง พัฒนาเขต เศรษฐกิจพิเศษชายแดน และพัฒนาระบบเมืองศูนย์กลาง ความเจริญ
5. การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการขนส่งความมั่นคง และพลังงาน ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และการวิจัย และพัฒนา
6. การเชื่อมโยงกับภูมิภาคและเศรษฐกิจโลก สร้างความเป็น หุ้นส่วนการพัฒนา กับนานาชาติ ส่งเสริมให้ไทยเป็น ฐานของการประกอบธุรกิจ ฯลฯ



### 3. ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน

1. พัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต
2. การยกระดับการศึกษาและการเรียนรู้ให้มีคุณภาพเท่าเทียมและทั่วถึง
3. ปลุกฝังระเบียบวินัย คุณธรรม จริยธรรม ค่านิยมที่พึงประสงค์
4. การสร้างเสริมให้คนมีสุขภาวะที่ดี
5. การสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย

## 4. ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกับทางสังคม

1. สร้างความมั่นคงและการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม
2. พัฒนาระบบบริการและระบบบริหารจัดการสุขภาพ
3. มีสภาพแวดล้อมและนวัตกรรมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตในสังคมสูงวัย
4. สร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม ทูทางวัฒนธรรมและความเข้มแข็งของชุมชน
5. พัฒนาการสื่อสารมวลชนให้เป็นกลไกในการสนับสนุนการพัฒนา

## 5. ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

1. จัดระบบอนุรักษ์ ฟื้นฟูและป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ
2. วางระบบบริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพทั้ง 25 ลุ่มน้ำ เน้นการปรับระบบการบริหารจัดการอุทกภัยอย่างบูรณาการ





3. การพัฒนาและใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
4. การพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศและเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
5. การร่วมลดปัญหาโลกร้อนและปรับตัวให้พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
6. การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และนโยบายการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม

## 6. ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

1. การปรับปรุงโครงสร้าง บทบาท ภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ ให้มีขนาดที่เหมาะสม
2. การวางระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ
3. การพัฒนาระบบบริหารจัดการกำลังคนและพัฒนาบุคลากรภาครัฐ
4. การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ
5. การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ให้ทันสมัยเป็นธรรมและเป็นสากล
6. พัฒนาระบบการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ
7. ปรับปรุงการบริหารจัดการรายได้และรายจ่ายของภาครัฐ

# หมวดที่ 7 : เศรษฐกิจไทย



## 1. กีบดักของประเทศรายได้ปานกลาง

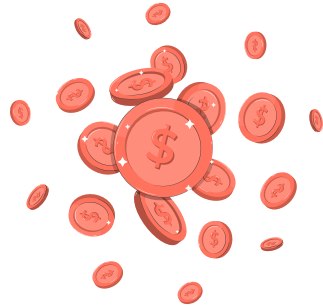
ก่อนที่จะรู้เรื่องเศรษฐกิจไทย อยากให้เข้าใจความหมายของคำว่า กีบดักของประเทศรายได้ปานกลางก่อน ซึ่งเป็นคำที่มีความสำคัญและเป็นภาพรวมของการพัฒนาเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค

โดยความหมายแล้ว “กีบดักของประเทศรายได้ปานกลาง” คือสภาพของประเทศกำลังพัฒนาที่เริ่มถีบตัวจากความยากจน สร้างรายได้จากการพัฒนาอุตสาหกรรมและการส่งออก จนทำให้ประชาชนในประเทศมีความกินดีอยู่ดีในระดับหนึ่ง แต่กลับไม่สามารถพัฒนาตัวเองไปสู่ประเทศพัฒนาแล้วที่มีฐานะร่ำรวย (high income countries) ได้ สาเหตุุมิที่มาจากระบบการผลิตที่ไม่สามารถสร้างนวัตกรรม เทคโนโลยี เพิ่มประสิทธิผลในการผลิตเพื่อที่จะนำมาเพิ่มมูลค่าของสินค้าได้

สำหรับประเทศไทยเรากำลังติดกีบดักรายได้ปานกลาง หมายถึงการที่ประเทศไทยพัฒนาไปในระดับหนึ่ง แต่ก็หยุดนิ่งจนไม่สามารถพัฒนาต่อไปเป็นประเทศรายได้สูง ทำให้ในระยะยาวประเทศไทยจะไม่สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นที่พัฒนาขึ้นมาแข่งขันกับเราได้ ซึ่งในความเป็นจริงก็คือ ประเทศเพื่อนบ้านเราหลายประเทศหลุดพ้นจากกีบดักดังกล่าวและแข่งขันการพัฒนาประเทศไทยไปได้แล้ว เช่น ในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2500

ไทยเคยมีทั้งระดับรายได้ต่อหัวและนโยบายการผลิตภาคอุตสาหกรรมที่ไม่ต่างจากประเทศสิงคโปร์และเกาหลีใต้มากนัก แต่ในปัจจุบันทั้งสองประเทศสามารถก้าวข้ามภาวะกับดักนี้โดยมีรายได้ต่อหัวสูงกว่าไทยหลายเท่าตัว

เป้าหมายหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยคือ การหาทางออกจากกับดักรายได้ปานกลางนี้ให้ได้ โดย ดร. สมชัย จิตสุชน จาก TDRI ได้ชี้แนะทางออกจากกับดักดังกล่าวว่า หัวใจสำคัญอยู่ที่ “การพัฒนาคน” โดยพัฒนาระบบการศึกษา พัฒนาคุณภาพการศึกษา ให้ผลผลิตของภาคการศึกษาเป็นผู้ที่สามารถตอบโจทย์ความต้องการของภาคธุรกิจ ซึ่งในปัจจุบัน นักลงทุนจากต่างประเทศมีความลังเลต่อการเข้ามาลงทุนในประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้เป็นประเทศที่ได้เปรียบด้านแรงงานราคาถูกหรือทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่จำกัด แต่ในขณะเดียวกัน แรงงานฝีมือที่มีทักษะสูงก็ขาดแคลนในประเทศไทย



## 2. แนวโน้มเศรษฐกิจโลก

เศรษฐกิจโลกระยะเวลาอันสั้น มีแนวโน้มขยายตัวช้าและมีความเสี่ยงจากความผันผวนในระบบเศรษฐกิจและการเงินโลกโดยการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศจะทวีความรุนแรงขึ้นและมีความท้าทายจากนโยบายการกีดกันทางการค้าและการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเฉพาะกลุ่มมากขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

## 2.1. การฟื้นตัวอย่างช้า ๆ ของเศรษฐกิจโลก

แม้ว่าโลกกำลังฟื้นตัวจากวิกฤตสินเชื่อบีบไซปรัสที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-2552 แล้ว แต่การขยายตัวดังกล่าวก็ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากหลายปัญหา เช่น ปัญหานี้สินของประเทศกรีซ ปัญหาการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร (Brexit) ปัญหานี้ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลก เนื่องจากยังไม่แน่ใจว่าการถอนตัวดังกล่าวจะเป็นการถอนตัวอย่างสิ้นเชิง (Hard Brexit) หรือแบบผ่อนปรน (Soft Brexit) มีการศึกษาหลายชิ้นการคาดการณ์ว่าการถอนตัวดังกล่าวอาจทำให้เกิดการว่างงาน เกิดขึ้นอย่างมากภายในสหราชอาณาจักรและหลายประเทศในยุโรป

นอกจากเรื่อง Brexit แล้ว ยังมีปัญหาปัจจัยพื้นฐานของประเทศเศรษฐกิจหลักเช่นสหรัฐอเมริกาเยอรมันญี่ปุ่นยังคงมีความอ่อนแอ อัตราดอกเบี้ยยังคงติดลบ ผสมผสานกับวิกฤตต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง เช่น ความไม่แน่นอนของนโยบายทางการค้าของสหรัฐอเมริกา ปัญหาผู้อพยพจากสงคราม ปัญหาความมั่นคงในคาบสมุทรเกาหลี

## 2.2. การกีดกันทางการค้าและการเลือกปฏิบัติ

แนวโน้มการเพิ่มมาตรการกีดกันทางการค้าใหม่ ๆ ที่เป็นมาตรการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Barriers) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยตั้งกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เช่นกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการลดโลกร้อน การป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อม และการละเมิดสวัสดิภาพสัตว์ เป็นต้น นอกจากนี้ การค้าเสรีเฉพาะกลุ่มที่มีแนวโน้มสูงขึ้น โดยมีผู้นำคือ สหรัฐอเมริกาและจีน ซึ่งทำให้การค้าโลกอยู่ในรูปแบบที่เลือกปฏิบัติมากขึ้น



### 3. สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจของไทย

ในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของไทยด้านโอกาสและความเสี่ยง มีรายละเอียดดังนี้

#### 3.1 โอกาส

##### 3.1.1 ฐานการผลิตและบริการของไทย

ประเทศไทยมีศักยภาพในอุตสาหกรรมหลายประเภทที่เหนือกว่าประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าภายในบ้าน และอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ เนื่องจากมีการลงทุนต่อเนื่องในภาคการผลิตและภาคบริการอย่างต่อเนื่อง ทำให้สามารถแรงงานที่มีฝีมือมีความเชี่ยวชาญในการผลิตเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ

##### 3.1.2 ความร่วมมือและโอกาสในระดับภูมิภาค เช่น อาเซียน และ RCEP

การขยายความร่วมมือในภูมิภาค เช่น ความร่วมมือเป็นประชาคมอาเซียน และ RCEP ส่งผลให้ตลาดของไทยขยายตัวมากขึ้น ช่วยเพิ่มทั้ง ขยายตลาดเพิ่มปัจจัยการผลิตที่มีราคาถูกและมีคุณภาพ และเพิ่มฐานแรงงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ให้กับไทย นอกจากนี้ความร่วมมือในระดับภูมิภาคยังช่วยเพิ่มโอกาสที่ไทยจะเป็นศูนย์กลางด้านการผลิตบริการและโลจิสติกส์ในระดับภูมิภาคด้วย

### 3.1.3 การขยายตัวของเศรษฐกิจและความร่วมมือในระดับโลก

การเติบโตของเศรษฐกิจของโลกทำให้ชนชั้นกลางของโลกมีจำนวนและมีรายได้เพิ่มมากขึ้น อันเป็นสิ่งที่ส่งผลดีต่อบวกต่อการขยายตัวของตลาดสินค้าไทย นอกจากนี้ความร่วมมือของไทยในกรอบต่าง ๆ ทั้งพหุภาคีและทวิภาคีมีความเข้มข้นมากขึ้นจะช่วยเอื้อต่อการขยายตลาดไปยังระดับระหว่างประเทศ

## 3.2 ความเสี่ยง

### 3.2.1 การเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุเต็มตัว

ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเต็มตัว ในปี 2568 โดยจะมีผู้สูงอายุ 14 ล้านกว่าคน ซึ่งจะส่งผลให้ผลิตภาพแรงงานของไทยลดลง และเป็นการเพิ่มภาระของคนในวัยทำงานที่ต้องแบกรับผู้สูงอายุที่มีจำนวนมากขึ้น

### 3.2.2 เศรษฐกิจเติบโตช้าและผันผวน

ในระดับโลก เศรษฐกิจต้องเผชิญกับไม่แน่นอนต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนโยบายของประเทศมหาอำนาจส่วนในประเทศไทย ทิศทางของการเมืองที่ยังไม่แน่นอน ตลอดจนความขัดแย้งทางการเมืองที่ยังหาทางออกไม่ได้ ตลอดจนการขาดความสามารถในการแข่งขันที่มีที่มาจากปัญหาในเรื่องสาธารณสุขโลก ส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจไทยโดยตรง

### 3.3.3 การแข่งขันสูงในระบบเศรษฐกิจโลก

ประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่กำลังเร่งการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมในด้านต่าง ๆ ซึ่งประเทศเหล่านี้มีความได้เปรียบของค่าจ้างแรงงาน และปัจจัยจุดใจต่าง ๆ ที่มาจากภาครัฐในการกระตุ้นการลงทุน ในแง่มุมหนึ่งเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของโลกและทำให้เกิดตลาดเพิ่มมากขึ้น แต่ในอีกแง่หนึ่งหมายความว่าประเทศไทยกำลังมีคู่แข่งทางการค้ามากขึ้นเช่นเดียวกันนอกจากนี้ประเทศเพื่อนบ้านของไทยได้รับความสนใจจากประเทศผู้ลงทุนเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดประเทศของเมียนมาร์ ได้ทำให้นักลงทุนจากประเทศต่าง ๆ สนใจเข้าไปประกอบธุรกิจมากขึ้นในประเทศเหล่านั้น



## 4. จุดอ่อนและข้อจำกัดที่สำคัญของเศรษฐกิจไทย

### 4.1 ตลาดภายในประเทศมีขนาดเล็กถึงปานกลาง

โดยประเทศไทยมีประชากรประมาณ 68 ล้านคน และมีรายได้ระดับปานกลาง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับศักยภาพในการผลิตของประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่า ตลาดภายในประเทศยังคงเล็กทั้งในแง่ของปริมาณและความสามารถในการซื้อ

## 4.2 เศรษฐกิจฐานราก

ความหมายของเศรษฐกิจฐานราก คือ ระบบเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่น ที่สามารถพึ่งตนเอง เป็นระบบเศรษฐกิจแนวราบที่ส่งผลและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจและสังคมระหว่างผู้คนในชุมชนท้องถิ่น เป็นระบบเศรษฐกิจที่มีลักษณะความเป็นหุ้นส่วนมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันแบบเอื้อเพื่อ และมีคุณธรรม การส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก จะเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยที่ยั่งยืนตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง แต่ปัญหาปัจจุบันคือ นโยบายจากภาครัฐเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจฐานรากยังเป็นระยะสั้น และมีข้อจำกัดของความไม่ต่อเนื่อง ทำให้เศรษฐกิจฐานรากไม่อาจเติบโตเป็นรากฐานทางเศรษฐกิจของไทยได้อย่างแท้จริง

## 4.3 การลงทุนที่ไม่สมดุล

โดยในปัจจุบันเป็นการลงทุนจากภาครัฐเป็นหลัก โดยการลงทุนภาคเอกชนลดลง เนื่องจากการส่งออกยังไม่ฟื้นตัวอย่างเต็มที่ และการใช้กำลังการผลิตยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ซึ่งไม่เพียงพอต่อการเพิ่มศักยภาพการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

## 4.4 โครงสร้างประชากรสูงอายุกำลังแรงงานลดลงตั้งแต่ปี 2558

สืบเนื่องจากอัตราการเกิดและที่มีต่ำลง และอายุขัยเฉลี่ยของประชากรเพิ่มขึ้น ทำให้ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยในปี พ.ศ. 2564 จำนวนผู้สูงอายุจะมีมากกว่าประชากรวัยเด็ก



ในปี พ.ศ. 2503 ผู้สูงอายุ 1 คนจะได้รับการดูแลจากคนวัยทำงาน 12 คน แต่ในปี พ.ศ. 2578 ผู้สูงอายุ 1 คนจะได้รับการดูแลจากคนวัยทำงานเพียง 2 คนเท่านั้น ดังนั้นผลิตภาพทางการผลิตของไทยจะต้องสูงมาก หากต้องการคุณภาพชีวิตที่ดีทั้งคนทำงานและผู้สูงอายุ

#### 4.5 ผลิตภัณฑการผลิต และการเพิ่มผลิตภาพรวมยังล่าช้า

โดยเฉพาะการเพิ่มผลิตภาพรวม (Total Factor Productivity) ซึ่งอุตสาหกรรมไทยโดยรวมยังมีประสิทธิภาพการผลิตต่ำกว่าของต่างประเทศ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของปัจจัยการผลิต (ทุนและแรงงาน) ไม่เพียงพอที่จะทำให้อุตสาหกรรมมีการพัฒนาจนถึงขั้นที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจได้ ส่งผลต่อการพัฒนาของประเทศที่จะก้าวข้ามกับดักการเป็นประเทศรายได้ปานกลาง

#### 4.6 ภาคการเงินทำงานได้ไม่เต็มที่

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของประสิทธิภาพ การเข้าถึงของ smes ปัญหาของการจัดสรรเงินออมเพื่อการลงทุนพัฒนา และการแข่งขันจากภายนอกประเทศ

#### 4.7 การบริหารการคลังยังมีข้อจำกัด

ประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการบูรณาการเชิงพื้นที่ที่ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ ยังมีฐานภาษีแคบและการจัดเก็บจะมีข้อจำกัด และการคลังท้องถิ่นยังขาดประสิทธิภาพ



## 5. การประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจไทยโดยรวม

### 5.1 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเศรษฐกิจไทย

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504-2558 พบว่าประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 6.1ต่อปี ซึ่งสูงเป็นอันดับที่ 22 ของโลก ทำให้ไทยได้ขยายฐานะต่างประเทศรายได้ปานกลางชั้นกลางเป็นรายได้ปานกลางตอนบนในปี 2553

### 5.2 การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ประเทศไทยมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง ซึ่งแม้ว่าประเทศไทยจะประสบปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในปี 2524 และ 2548 การดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาและการรักษาวินัยทางการเงินและการคลังทำให้ประเทศไทยกลับเข้าสู่เสถียรภาพและอยู่ในเกณฑ์ที่แข็งแกร่ง

### 5.3 อันดับความสามารถในการแข่งขันโดยรวม

จากข้อมูลของ World Economic Forum ในปี พ.ศ. 2559 พบว่าความสามารถในการแข่งขันของไทยอยู่ลำดับที่ 32 จาก 140 ประเทศทั่วโลก โดยมีแนวโน้มที่ดีขึ้น ในส่วนที่ได้ลำดับที่ดีที่สุดคือ ขนาดของตลาดสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจมหภาค และประสิทธิภาพของสินค้าในตลาด ส่วนลำดับที่แย่ที่สุด ได้แก่ ประเด็นเชิงสถาบัน (เช่น การปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา, จริยธรรมและการคอร์รัปชัน การใช้สิทธิพลในทางที่ไม่ถูกต้อง ประสิทธิภาพของการทำงานภาครัฐ และความมั่นคง) นวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์ และโครงสร้างพื้นฐาน (public infrastructure)

## 5.4 มีความหลากหลายของฐานการผลิตโครงสร้าง

การผลิตของไทยเปลี่ยนจากภาคเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการมากขึ้น โดยสัดส่วนของ GDP ที่ได้จากภาคบริการมีมากที่สุด รองลงมาคือภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรตามลำดับ

## 5.5 ผลิตภัณฑ์ของปัจจัยการผลิตโดยรวม

ผลิตภัณฑ์ของปัจจัยการผลิตโดยรวมเพิ่มขึ้นในระดับน่าพอใจ แต่ยังไม่เพียงพอต่อการขับเคลื่อนการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้หลุดพ้นจากการเป็นประเทศรายได้ปานกลางซึ่งต้องอาศัยการผลิตที่มีนวัตกรรมและเทคโนโลยีการผลิตที่เป็นของตนเองมากขึ้น



## หมวดที่ 8 : ปัญหาสังคมไทย

### 1. การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ คือ การที่สังคมมีประชากรอายุ 60-65 ปีขึ้นไป คิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมดของประเทศ ส่วนดัชนีการสูงวัย (Aging Index) คือ การเปรียบเทียบโครงสร้างการทดแทนกันของประชากรผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) กับกลุ่มประชากรวัยเด็ก (อายุต่ำกว่า 15 ปี) โดยดัชนีการสูงวัยมีค่าต่ำกว่า 100 แสดงว่าจำนวนประชากรผู้สูงอายุมีน้อยกว่าจำนวนเด็ก แต่ถ้าดัชนีการสูงวัยมีค่ามากกว่า 100 แสดงว่า จำนวนประชากรสูงอายุมีมากกว่าจำนวนเด็ก

จากข้อมูลทางประชากรพบว่าประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 คือมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปเป็นสัดส่วนร้อยละ 10.5 และจากการคาดการณ์ ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในช่วงปี พ.ศ. 2567 โดยหลังจากปี พ.ศ. 2552 เป็นต้นมาพบว่า ประชากรที่อยู่ในวัยฟิงฟิงได้แก่ เด็ก และ ผู้สูงอายุ มีจำนวนมากกว่าประชากรในวัยแรงงาน ในปี พ.ศ. 2560 เป็นครั้งแรกในประเทศไทยที่ประชากรเด็กน้อยกว่าผู้สูงอายุ สถานการณ์นี้มีสาเหตุมาจากการที่เด็กเกิดน้อยลง และมีระดับการตายลดน้อยลง จึงทำให้สัดส่วนและจำนวนของประชากรผู้สูงอายุของไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในปี พ.ศ. 2583 ประเทศไทยจะมีผู้สูงอายุมากถึง 1 ใน 3 นอกจากนั้น ในอีก 12 ปีข้างหน้า จำนวนประชากร

ไทยจะเริ่ม ‘ลดลง’ และในอีก 25 ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะมีจำนวนประชากรลดลงกว่า 1 ล้านคนจากปัจจุบัน

จากผลของการเป็นสังคมผู้สูงอายุเร็ว ส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยมีแนวโน้มที่จะโตได้ช้าลงในอนาคตเนื่องจากสัดส่วนคนทำงานลดลง โดยอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยที่ร้อยละ 4.5 ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา อาจชะลอลงเป็นร้อยละ 3-3.5% เท่านั้น นั่นหมายความว่า คุณภาพชีวิตของคนไทยจะเพิ่มขึ้นน้อยกว่าที่ควรจะเป็นถึง 2 เท่า ในช่วงเวลา 70 ปี สิ่งที่น่ากังวลใจก็คือประเทศไทยจะ ‘แก่ก่อนรวย’ การขาดแคลนปัจจัยการผลิตพื้นฐานในขณะนี้เรายังไม่สามารถนำเทคโนโลยีมาเป็นตัวขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจอาจทำให้ประเทศไทย ‘ติดกับดักgrayได้ปานกลาง’ ตลอดไปก็เป็นได้



## 2. ปัญหาครัวเรือนแห่วงกลาง

ครัวเรือนแห่วงกลางคือ ครัวเรือนที่มีเด็กถูกทิ้งให้อยู่กับปู่ย่าตายาย โดยไม่มีพ่อแม่อยู่ด้วย ซึ่งเป็นครอบครัวที่มีช่องว่างระหว่างรุ่น (Generation Gap) ค่อนข้างสูง โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI) ได้ทำการศึกษาปัญหาครอบครัวแห่วงกลางนี้ และพบว่า ในปี พ.ศ. 2529-2552 พบโครงสร้างครัวเรือนไทยมีครัวเรือนแห่วงกลาง 2.3 ล้านครัวเรือน จำนวนใกล้เคียงกับครัวเรือนอยู่คนเดียวที่มี 2.4 ล้านครัวเรือน ส่วนครัวเรือน 3 รุ่น มีอยู่ 4 ล้านครัวเรือน

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทยพบว่า “ครัวเรือน  
แห่วงกลาง” ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วถึง 5 เท่าในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา  
โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ และมีเด็กไทยเพียง  
6 ใน 10 คนที่ได้อยู่พร้อมหน้ากับพ่อแม่ ที่สำคัญสัดส่วนเด็กที่อยู่  
พร้อมหน้ากับพ่อแม่ลดลงทุกปีในอัตรา 1.4% โดยเฉพาะในชนบท

การที่เด็กมีโอกาสน้อยอยู่กับพ่อแม่ย่อมลงโดยเฉพาะเด็กในครัวเรือน  
ยากจน และครัวเรือนแห่วงกลางเพราะพ่อแม่ทิ้งให้อยู่กับปู่ย่าตายาย  
ส่วนตัวเองต้องไปทำงานคนละจังหวัดหรือแยกทางกันนั้น ส่งผลกระทบต่อ  
การศึกษาและความเป็นอยู่ของเด็กโดยถ้าเด็กไม่อยู่กับพ่อแม่โอกาสของ  
เด็กผู้ชายจะเรียนต่อมหาวิทยาลัยลดลง 25% และโอกาสของเด็กผู้หญิง  
จะเรียนต่อ ม.ปลาย ลดลง 0.2% เนื่องจากเด็กกลุ่มนี้มีแรงจูงใจและ  
ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาต่ำกว่าเด็กกลุ่มที่มีครอบครัวพร้อมหน้า อีกทั้ง  
ความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจ ความประพฤติกและการศึกษาของ  
พ่อแม่ก็มีผลด้วย ซึ่งเมื่อเด็กขาดการศึกษา หรือได้รับการศึกษาที่ไม่มีคุณภาพ  
ก็จะผลิตซ้ำความยากจนต่อเนื่องไปเรื่อย ๆ

ด้วยเหตุนี้ พ่อแม่คนเมืองที่ทุกคนทำงานนอกบ้าน จะมีความยาก  
ลำบากในการเลี้ยงดูบุตร ควรสร้างทางเลือกให้พ่อแม่ในเมืองที่ต้องการ  
ให้บุตรอยู่กับตนได้รับการสนับสนุนด้านสถานรับดูแลเด็กก่อนวัยเรียน  
ที่มีมาตรฐานและรัฐบาลควรสนับสนุนให้ครอบครัวที่มีความพร้อมมีลูก  
เพื่อลดปัญหาจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นโดยลดหย่อนภาษีรายได้สำหรับ  
ผู้มีบุตรในอัตราก้าวหน้าและแม่ที่ต้องทำงาน สวัสดิการช่วยเหลือการมีลูก  
ส่วนเด็กในครอบครัวยากจน ควรได้รับการดูแลเป็นพิเศษ เพื่อให้สามารถ  
หลุดจากความยากจนได้ในอนาคต



### 3. ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ให้ข้อมูลว่า ความยากจนโดยรวมในปี พ.ศ. 2555 สัดส่วนคนจนลดลง อยู่ที่ 12.6 % ของประชากรทั้งประเทศหรือประมาณ 8.4 ล้านคน แต่หากรวมคนจนและคนเกือบจนมีจำนวน 15.6 ล้านคน หรือ 23.5 % หรือหนึ่งในสี่ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งบ่งชี้ให้เห็นว่า ความยากจนยังคงเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทยอยู่ โดยกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ

ในส่วนของความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในภาพรวมไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น โดยกลุ่มคนรวยที่สุด 10 % มีรายได้เป็น 25.2 เท่าของกลุ่มคนจนสุด 10 % รวมทั้งพบว่า ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินในประเทศไทยมีสูงมาก การถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ประเภทโฉนดที่ดินกระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มเล็ก ๆ โดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดินมากที่สุด 20 % มีการถือครองที่ดินเป็น 325.7 เท่า ของกลุ่มผู้ถือครองที่ดินน้อยที่สุด 20 %

ที่ผ่านมาได้มีนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาค่าความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย อาทิ มาตรการลดค่าครองชีพของประชาชน การสร้างความมั่นคงด้านรายได้และการเข้าถึงแหล่งเงินทุน และการสร้างโอกาสทางการศึกษา แต่ทั้งนี้ ยังมีปัจจัยเสี่ยงต่อปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในอนาคต อาทิ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมและแรงงานนอกระบบที่ยังขาดหลักประกันรายได้

ในส่วนของการแก้ไขเชิงนโยบายในระยะยาว เช่น การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการพัฒนาอย่างทั่วถึงและยั่งยืน การปรับโครงสร้างภาษีเพื่อสนับสนุนการกระจายผลประโยชน์ต่อการพัฒนา การกระจายผลตอบแทนที่เป็นธรรมระหว่างกลุ่มเจ้าของทุนและกลุ่มเจ้าของแรงงาน และระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่กับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมทั้งให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนในทุกมิติเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ส่วนในระยะสั้น เช่น การพัฒนาระบบข้อมูลรายบุคคลที่บ่งชี้ลักษณะของบุคคล ศักยภาพ และฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่แท้จริง เพื่อใช้ขับเคลื่อนนโยบายให้ตรงกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อย ผู้ด้อยโอกาสในสังคมและกลุ่มอื่น ๆ การสร้างโอกาสให้คนจนและผู้ด้อยโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสาขาที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน รวมทั้งการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ





# หมวดที่ 9 :

## ก้นต่อสถานการณ์ปัจจุบัน

### 1. Start Up

Startup คือ ธุรกิจเกิดใหม่ที่ถูกรุกแบบมาให้เกิดขึ้นขยายตัวและเล็กกิจการด้วยความรวดเร็ว เป็นคำนิยามที่ใช้เรียกบริษัทที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นใน ซิลิคอน วัลเลย์ ในสหรัฐอเมริกา และปัจจุบันเป็นคำที่ใช้เรียกธุรกิจที่มีลักษณะเดียวกันทั่วโลก บริษัทยักษ์ใหญ่ที่มีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจโลกปัจจุบัน เช่น Facebook, Google, Uber, Alibaba, Airbnb ก็เคยเป็น Start Up มาก่อน

ปัจจุบัน Start Up เพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็วเพราะต้นทุนในการสร้าง Start Up ลดลงจากต้นทุนที่ถูกลงของเทคโนโลยีและอุปกรณ์เทคโนโลยีต่าง ๆ ผนวกกับความคิดสร้างสรรค์ อีกทั้งแหล่งเงินทุนของ Start Up ที่มีอยู่มากมาย และผู้ลงทุนสามารถลงทุนใน Start Up หลาย ๆ รายได้ในคราวเดียวกันรูปแบบของนักลงทุนมีหลายรูปแบบ

เงินลงทุนที่มีมากมายสอดคล้องกับความเชี่ยวชาญของธุรกิจ Start Up ที่มีมากขึ้น และมีผู้บริโภคที่สามารถเปิดตัวเองสู่โลกเทคโนโลยีมากขึ้น ใช้เทคโนโลยีของ Start Up มากขึ้น ทำให้ Start Up หลายประเภทสามารถทดแทนองค์กรธุรกิจที่เคยมีมาในอดีตได้อย่างง่ายดาย อาทิ

- กล้องถ่ายรูปและฟิล์มถ่ายรูป แทนที่ด้วย Instagram
- ร้านหนังสือขนาดใหญ่ แทนที่ด้วย Amazon
- ร้านขายซีดีและเพลงขนาดใหญ่ แทนที่ด้วย Apple, Spotify
- เครื่องโรงแรมขนาดใหญ่, เอเจนซีท่องเที่ยว แทนที่ด้วย Airbnb
- แท็กซี่ แทนที่ด้วย Uber, Grab
- บริษัททรัพยากรมนุษย์ แทนที่ด้วย LinkedIn
- หนังสือพิมพ์ แทนที่ด้วย Social Media ต่าง ๆ
- ร้านค้าปลีก แทนที่ด้วย E-Commerce



Start Up มีการเกิด เต็มโต และล้มเลิกกิจการอย่างรวดเร็ว จนแม้ว่าบริษัทใหญ่ ๆ หลายบริษัทที่ปัจจุบันเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลก ในปัจจุบัน เช่น Facebook Amazon จะเคยเป็น Start Up มาก่อน แต่เป็นไปได้ว่า บริษัทที่จะเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจในอีก 10 ปีหน้า อาจเป็นบริษัทที่เราในปัจจุบันนี้ยังไม่เคยได้ยินชื่อมาก่อน

## 2. ประเทศไทย 4.0

**ประเทศไทย 4.0** คือ หนึ่งในรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยที่ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อที่จะนำประเทศไทยออกจากรับดักรายได้ระดับปานกลางได้

โดยคำว่า ประเทศไทย 4.0 นั้น คือรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจที่แตกต่างจากรูปแบบการพัฒนาที่ผ่านมาในอดีต โดยหากจะย้อนกลับไปคือ **ประเทศไทย 1.0** เป็นช่วงที่กลุ่มการลงทุนหลักของประเทศไทยคือการลงทุนทางการเกษตร หรือการส่งออกวัตถุดิบที่มาจากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ไม้สัก ดีบุก ในระยะเวลาต่อมาคือ **ประเทศไทย 2.0** เป็นช่วงที่กลุ่มการลงทุนหลักของประเทศไทยเน้นที่อุตสาหกรรมเบา เช่น อุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม รองเท้า กระเป๋า เครื่องประดับ ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานจำนวนมาก แต่เป็นแรงงานที่มีทักษะไม่ต้องสูงมากนัก เพราะเป็นงานในลักษณะที่ทำซ้ำ ๆ

ในยุคปัจจุบันคือ**ประเทศไทย 3.0** นั้น คือยุคของอุตสาหกรรมหนัก และเน้นการส่งออก เช่น ชิ้นส่วนยานยนต์ แผงวงจรไฟฟ้าที่ซับซ้อนเครื่องใช้ไฟฟ้า ซึ่งเป็นการเน้นการลงทุนทางตรงและการนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศ แต่ประเทศไทย 3.0 นั้นเป็นระดับการพัฒนาที่ทำให้ประเทศไทยโดยไม่สามารถขยับผ่านไปจากจุดนี้ได้แล้ว โดยจากปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ที่ระดับ 3-4% ต่อปีเท่านั้น เมื่อเทียบกับช่วง 26 ปีก่อนหน้านั้นที่เศรษฐกิจไทยมีการเติบโตถึงระดับ 7-8% ต่อปี

โดยการขับเคลื่อนไปเป็นประเทศไทย 4.0 นั้น จึงเป็นทางออกที่ประเทศไทยจะสามารถออกจากกับดักรายได้ปานกลางได้ โดยการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยนวัตกรรม เปลี่ยนจากรูปแบบเศรษฐกิจในอดีตที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและบุคลากรจำนวนมากแต่ได้ผลตอบแทนน้อย มาเป็นรูปแบบธุรกิจที่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อให้ได้ผลตอบแทนมากขึ้น เปลี่ยนการผลิตสินค้าเป็นการให้บริการมากขึ้น

ในส่วนของประเทศไทย 4.0 นั้น จะพูดถึง New S-Curve คือ การพัฒนาและการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาพัฒนาสินค้าที่มีอยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้น โดยการล้มล้างพฤติกรรมหรือวิธีการผลิตและการพัฒนาสินค้าแบบเดิม ๆ เช่น การเปลี่ยนการทำการเกษตรแบบธรรมดาที่ประสบปัญหาสินค้าล้นตลาดในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวมาเป็น Smart Farming เพื่อให้เกิดความสมดุลในการผลิต ให้ความต้องการซื้อและความต้องการขายเข้ามาพอดีกันในระดับราคาที่เกษตรกรมีความพึงพอใจ เป็นต้น



### 3. Big Data

Big Data คือ จำนวนข้อมูลปริมาณมาก (volume) มีความหลากหลาย (variety) และมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา (velocity) ซึ่งในยุคที่ผู้คนทั่วโลกหันมาใช้ Social Media กันเต็มไปหมด ทำให้สารสนเทศเกิดขึ้นจำนวนมาก ทุก ๆ คนสามารถที่จะพร้อมผลิตข้อมูลที่เราทำกิจกรรมอะไรบางอย่างก็มีโอกาสที่จะสร้างข้อมูลใหม่ ๆ ขึ้นมาพร้อมกับอุปกรณ์ (Device) ที่มีจำนวนมากและยังมีอัตราการขยายตัวที่สูงอีกด้วย ทั้ง Smart Device ที่รองรับการเข้าถึง การใช้งาน ข้อมูลจำนวนมาก ๆ ได้อย่างง่ายดาย ทำให้โลกของเรามีจำนวนข้อมูลปริมาณมากไปด้วย

อย่างไรก็ดี ข้อมูลเหล่านั้นอาจไม่ได้อยู่ในรูปแบบเดิม ๆ ที่เราคุ่นเคยหรือนำไปใช้ได้เลยแต่ถ้านำอภิมหาข้อมูลเหล่านี้มาวิเคราะห์อาจเกิดประโยชน์ได้อย่างมากมายโดยที่ไม่รู้ตัว

องค์กรต่าง ๆ หลายองค์กรที่เห็นความสำคัญของ Big Data ได้พยายามปรับเปลี่ยนวิธีการในการตัดสินใจให้สามารถตอบสนองกับปรากฏการณ์อภิมหาข้อมูลที่เกิดขึ้น เช่น สรรหาเครื่องมือในการบันทึกเก็บวิเคราะห์และประมวลข้อมูลต่าง ๆ เช่น การวิเคราะห์เสตต์สเฟซบุคคล การวางแผนการจราจรการวางแผนการตลาดการวิเคราะห์พฤติกรรมผู้บริโภค การคาดการณ์ความต้องการของลูกค้าและต้นหาสถานที่ต่าง ๆ การวางแผนกิจการโทรคมนาคมการป้องกันโรคติดต่อการวิเคราะห์ประเด็นทางการเมืองและการเก็บข้อมูลทางการแพทย์

ประเด็นสำคัญที่องค์กรต้องคำนึงคือจะปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม วิธีการในการตัดสินใจอย่างไรให้สามารถตอบสนองต่อปรากฏการณ์ Big Data ที่กำลังเกิดขึ้น เทคโนโลยีนั้นอาจจะมีความสำคัญต่อ Big Data ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบันทึก เก็บ วิเคราะห์ ประมวลข้อมูลต่าง ๆ แต่ความสำคัญนั้นอยู่ที่ตัวผู้บริหารเองว่าเห็นความสำคัญของอภิมหาข้อมูลเหล่านี้หรือไม่



นอกจากภาคเอกชนแล้ว ภาครัฐก็สามารถประยุกต์ Big Data มาใช้งานสาธารณะต่าง ๆ เช่น การวิเคราะห์ข้อมูลอุตุนิยมในการพยากรณ์อากาศการวิเคราะห์ข้อมูลการจราจร การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อลดปัญหาและป้องกันการเกิดอาชญากรรม วิเคราะห์ข้อมูลด้านสาธารณสุข เช่น แนวโน้ม

ของผู้ป่วย การรักษาพยาบาล หรือการเกิดโรคระบาดการวิเคราะห์ข้อมูล  
ด้านน้ำ แหล่งน้ำ ปริมาณฝน และการใช้น้ำการวิเคราะห์ข้อมูลการใช้ไฟฟ้า  
เป็นต้น ซึ่งจะสามารถจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ ลดงบประมาณ และ  
ยังให้บริการประชาชนได้ตรงตามความต้องการมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในการนำเทคโนโลยี Big Data มาใช้ในภาครัฐปัจจุบัน  
นั้นยังมีปัญหาความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ เช่นวัฒนธรรมการทำงาน  
ของหน่วยงานที่ไม่มีความรู้สึกที่จะต้องแบ่งปันข้อมูลกันรวมทั้งคุณภาพของ  
ข้อมูลนี้อาจไม่สมบูรณ์หรือไม่ถูกต้องการขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ  
ด้าน Big Data และในบางกรณีการใช้ Big Data อาจเป็นการละเมิดข้อมูล  
ส่วนบุคคล



## 4. FinTech

FinTech เป็นคำที่มีที่มาจากคำ 2 คำ คือ Financial Technology  
หมายความถึง เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการเงินหรือการนำเทคโนโลยี  
มาประยุกต์ใช้ในธุรกิจการเงิน เช่น ตู้ ATM, การใช้บัตรเครดิตและการใช้  
application ในการโอนเงิน

FinTechเป็นนวัตกรรมทางการเงินที่ทำให้ธุรกรรมออนไลน์เป็นไปได้ง่ายและน่าเชื่อถือมากขึ้นช่วยอำนวยความสะดวกให้คนมาซื้อของออนไลน์  
มากขึ้น FinTech ทำให้เกิดตลาดใหม่ที่เชื่อมโยงระหว่าง “เทคโนโลยี”  
และ “การเงิน” ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเงินใน  
ทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นเงินทุนหมุนเวียน, ห่วงโซ่อุปทาน, กระบวนการชำระเงิน,  
การฝาก/ถอน, การประกัน, การซื้อขายเงินตราต่างประเทศ, การซื้อขาย  
ทรัพย์สินในตลาดหุ้นเพื่อให้เกิดความสะดวกต่อผู้ใช้งานมากขึ้น

จริง ๆ แล้วตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ก็มีการนำเทคโนโลยีมาอำนวยความสะดวกในธุรกิจการเงินมานาน เช่น การโอนเงินออนไลน์ การฝากซื้อของโดย paypal แต่ที่ในปัจจุบันมีการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มากขึ้นมาเปลี่ยนแปลงธุรกรรมทางการเงินเกิดขึ้นเป็นอย่างมากและ



มีวิวัฒนาการอย่างรวดเร็ว จนทำให้สถาบันการเงินที่เคยมีอยู่ เช่น ธนาคาร ตลาดหลักทรัพย์ เคาน์เตอร์ฝากถอนเงินในธนาคาร การประกันชีวิต ฯลฯ จะต้องเปลี่ยนแปลงไป จนบางสถาบันการเงินส่วนอาจจะหายไปจากตลาดเลยก็ได้



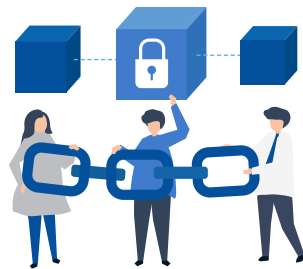
## 5. Blockchain

Blockchain คือ Fintech ในรูปแบบหนึ่งในหลากหลายรูปแบบที่ทำให้ธุรกรรมทางการเงินสามารถเกิดขึ้นได้โดยปลอดภัยน่าเชื่อถือ โดยไม่ต้องอาศัยคนกลางโดย Block Chain มีความแตกต่างจาก Fin Tech แบบดั้งเดิมที่ต้องพึ่งพาบุคคลที่สาม (centralized trustee party) คือ ธนาคารหรือหน่วยงานทางการเงินต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางคอยตรวจสอบความน่าเชื่อถือของการทำธุรกรรมเพื่อให้ลูกค้าสามารถทำธุรกรรมต่าง ๆ เช่น การกรอกข้อมูลบัตรเครดิตได้โดยมั่นใจว่าจะไม่ถูกนำไปใช้โดยที่ตนเองไม่ได้รับอนุญาต

เทคโนโลยี Blockchain คือ รูปแบบการเก็บข้อมูลแบบหนึ่งที่มีลักษณะเป็นบล็อกเรียงต่อกันแต่ละบล็อกจะมีชุดข้อมูลที่สามารถเชื่อมโยงไปยังบล็อกก่อนหน้านั้นได้ในลักษณะห่วงโซ่ของบล็อก (Blockchain) การนำความเชื่อมโยงนั้นไปใช้งานต้องอาศัยเทคโนโลยีในการเข้ารหัสและถอดรหัสเพื่อรับประกันว่ารายการที่ถูกเขียนขึ้นมาใหม่นั้นถูกต้องเชื่อถือได้ รวมถึงเทคนิคในการลดขนาดการจัดเก็บข้อมูลเพื่อให้ข้อมูลของบัญชีทั้งเครือข่ายมีขนาดเล็กแต่มีประสิทธิภาพและมีความน่าเชื่อถือ

การใช้เทคโนโลยี Blockchain จะนำมาซึ่งความปลอดภัยน่าเชื่อถือ และไม่ต้องอาศัยคนกลางทำให้ธุรกรรมออนไลน์สามารถทำได้สะดวกปลอดภัยและประหยัดมากขึ้นแม้ว่าคนสองคนที่ทำธุรกรรมระหว่างกันจะ  
ไม่รู้จักกันมาก่อนก็สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันได้ด้วยความมั่นใจ

ในปัจจุบันเทคโนโลยี Blockchain ถูกนำมาใช้ในระบบทางการเงิน แต่จริง ๆ แล้วเทคโนโลยีดังกล่าวสามารถนำไปประยุกต์กับระบบอื่น ๆ ได้อีกด้วย โดยเฉพาะระบบที่อาศัยตัวกลางเพียงตัวเดียวที่มาควบคุมเครื่องลูกข่ายอื่น ๆ เช่นทะเบียนราษฎร์, การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง, ระบบบันทึกประวัติทางการแพทย์, ระบบจัดเก็บกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินต่าง ๆ เช่นทะเบียนรถ, โฉนดที่ดิน, หุ้น เป็นต้น ทำให้ไม่จำเป็นต้องมีศูนย์กลางในการควบคุมทำให้เป็นระบบที่ปลอดภัยไม่ต้องกลัวการถูกโจมตีซึ่งสามารถเพิ่มเสถียรภาพให้ระบบ และลดต้นทุนในการขยายระบบได้อย่างมากมายมหาศาล

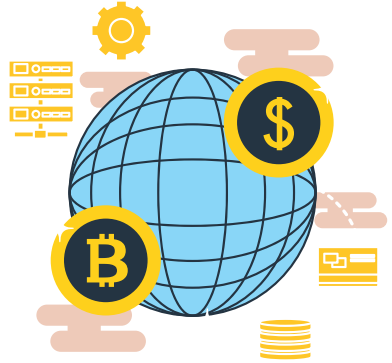






## 6. Bitcoin

Bitcoin คือ สกุลเงินที่ถูกสร้างขึ้นโดยระบบดิจิทัลที่ไม่มีรูปร่าง จับต้องไม่ได้ที่ใช้จ่ายกันในอินเทอร์เน็ตโดยในการใช้ Bitcoin นั้นผู้ใช้จะดาวน์โหลดโปรแกรมชื่อ bitcoin wallet โดยโปรแกรมจะสร้าง address หรือเลขที่บัญชีของผู้ใช้คนนั้นเป็นการเฉพาะเมื่อต้องการใช้หรือรับ bitcoin โปรแกรมตัวนี้ก็จะบันทึกข้อมูลการโอนเงินเหล่านั้นไว้ในกรณีนี้ address คือเลขบัญชีธนาคารส่วน Block chain คือไฟล์ที่ใช้ในการบันทึกข้อมูล การฝากถอนเงิน และ bitcoin คือ ธนบัตรหรือเงินตราในระบบการเงิน ทั้งนี้ bitcoin จะถูกบันทึกไว้ในระบบ Blockchain ที่จะมีข้อมูลของทุกรายการธุรกรรมที่เคยเกิดขึ้นทั้งหมด



การได้มาซึ่งเงิน bitcoin นั้นมาจาก 2 ทาง ทางหนึ่งคือได้จากการทำธุรกรรมต่าง ๆ เช่น ซื้อขาย bitcoin หรือจากการโอนไปมาเพื่อจ่ายเป็นค่าสินค้าและบริการ ส่วนอีกทางหนึ่งเกิดมาจากการขุดหาเอง โดยผู้ที่ต้องการ Bitcoin จะดาวน์โหลดโปรแกรมหนึ่งที่ชื่อ BitcoinMiners แล้วเปิดโปรแกรมนี้บนคอมพิวเตอร์ของตนเพื่อที่ว่าโปรแกรมนี้จะรับรองรายการธุรกรรมของ Bitcoin ที่เกิดขึ้นผ่าน network และใส่เข้าไปใน block chain ดังนั้น หากผู้ใช้เปิดโปรแกรม BitcoinMiners ในคอมพิวเตอร์ก็จะทำให้ผู้ใช้ได้รับ Bitcoin ตลอดเวลา แต่จะมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับว่าในแต่ละช่วงมีธุรกรรม Bitcoin มากน้อยแค่ไหน



## 7. ปัญญาประดิษฐ์ คืออะไร

ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence – AI) เป็นการสร้างความฉลาดหรือความรู้ ที่มนุษย์สร้างให้ให้กับสิ่งไม่มีชีวิต เพื่อให้สามารถคิดทำงาน และเรียนรู้ได้เอง ในการตอบสนองความต้องการของมนุษย์และให้เป็นผู้ช่วยในด้านต่าง ๆ เช่น รถยนต์ไร้คนขับ ผู้ช่วยอัจฉริยะในสมาร์ตโฟน



มีการแบ่งประเภทของ AI เป็น 3 ระดับ ตามคุณสมบัติความสามารถ และสติปัญญา ดังนี้

1. ปัญญาประดิษฐ์แบบแคบ (Artificial Narrow Intelligence) สำหรับปัญญาประดิษฐ์ในระดับแรกนี้ มีสติปัญญาอยู่ในระดับแคบ เช่น เล่นหมากรุกได้ เป็นรถยนต์ไร้คนขับ หรือสามารถพูดคุยกับคนได้ ถึงแม้ว่าปัญญาประดิษฐ์เหล่านี้จะเชี่ยวชาญในสิ่งที่ตนทำ แต่ก็เป็นเรื่องที่แคบ ๆ ตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้เท่านั้น

2. ปัญญาประดิษฐ์ทั่วไป (Artificial General Intelligence) เป็นปัญญาประดิษฐ์ที่ระดับมันสมองเทียบเท่ากับมนุษย์ มีความรู้สึกนึกคิด มีความสามารถในการเรียนรู้ วางแผน การแก้ไขปัญหา การเรียนรู้จากประสบการณ์ และคิดในเชิงนามธรรม มีความคิดที่สลับซับซ้อน แต่ปัจจุบันนี้เรายังไม่สามารถสร้างปัญญาประดิษฐ์ที่มีคุณสมบัติแบบนี้ได้

3. ซุปเปอร์ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Superintelligence) คือปัญญาประดิษฐ์ที่มีปัญญาเหนือมนุษย์ ปัญญาประดิษฐ์ในระดับนี้จะฉลาดและมีปัญญามากกว่ามนุษย์ในทุก ๆ ด้าน ทั้งทักษะในการเข้าสังคม ตลอดจนความสามารถในทางวิทยาศาสตร์

ในปัจจุบันเรายังคงอยู่ในยุคของปัญญาประดิษฐ์แบบแคบ คือเป็นปัญญาประดิษฐ์ที่มีความถนัดและมีความสามารถในด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น

ปัจจุบันได้มีการนำปัญญาประดิษฐ์มา มีบทบาทสำคัญในการจัดการประมวลผลข้อมูลจำนวนมาก เพื่อการช่วยเหลือมนุษย์ให้สามารถประหยัดเวลาไปได้มาก ทั้งนี้อาจมีอาชีพที่ถูกปัญญาประดิษฐ์ทดแทนได้ในอนาคต เช่น บริการด้านลูกค้าสัมพันธ์ การคัดเลือกสินค้า การเขียนข่าวแทนนักข่าว ทำงานกราฟฟิก การแปลภาษา เป็นต้น



# หมวดที่ 10 : พันธกรณี

## ระหว่างไทยกับต่างประเทศ



### 1. การทูตเพื่อสาธารณสุข (Health Diplomacy)

คือเครื่องมือหนึ่ง que แสดงถึงบทบาทของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ ในการผลักดันนโยบายสาธารณสุขให้เป็นนโยบายระดับระหว่างประเทศ โดยปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าร่วมกรอบ Foreign Policy and Global Health Initiative หรือ FPGH ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่เห็นความสำคัญของการทูตเพื่อสาธารณสุข 7 ประเทศ ได้แก่ นอร์เวย์ ฝรั่งเศส บราซิล อินโดนีเซีย แอฟริกาใต้ เซเนกัล และไทย

บทบาทของประเทศไทยคือ ได้มีการผลักดันนโยบายประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Health Coverage - UHC) โดยมีข้อมติที่เน้นความสำคัญที่รัฐและประชาชนจะได้ประโยชน์จากนโยบายประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ไม่ใช่แค่ประโยชน์ด้านสาธารณสุขเท่านั้น แต่ส่งผลต่อระดับการพัฒนา การลดความยากจน และการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ และสิทธิมนุษยชนในเวทีระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะหลังจากที่ข้อมติดังกล่าวได้รับรอง ผ่านกิจกรรมที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก และการตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบายระบบสุขภาพของโลก (Policy Advisory Committee) ที่มีบทบาท ในการเป็นศูนย์กลาง สำหรับการสนับสนุนประเด็นด้านสาธารณสุขในระดับระหว่างประเทศ

ความสำเร็จในโครงการดังกล่าวทำให้ นานาชาติพยายามขอเข้ามาศึกษาดูงานการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทย ทั้งที่กระทรวงสาธารณสุข และที่ สปสช. ที่เป็นองค์กรรับผิดชอบหลักในโครงการดังกล่าว ที่ผ่านมามีผู้นำองค์กรระดับโลกต่างให้การยอมรับโครงการดังกล่าวที่ผลักดันโดยประเทศไทยมากกว่า 15 ปี ไม่ว่าจะเป็นเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ ผู้อำนวยการธนาคารโลก และผู้อำนวยการองค์การอนามัยโลก ทำให้ประเทศไทยมีจุดยืนอยู่บนเวทีโลกอย่างสง่างามในเรื่องการส่งเสริมนโยบายประกันสุขภาพ



## 2. สิทธิมนุษยชน

### 1) ตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

ในปี พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) ที่ประชุมสมัชชาของสหประชาชาติได้รับรอง “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” โดยปฏิญญาฉบับนี้ถือเป็นแม่แบบในการวางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนครั้งแรกในโลก ทำให้เอกสารด้านสิทธิมนุษยชนทุกฉบับทั้งในระดับระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในประเทศมีพื้นฐานมาจากปฏิญญาสากลฉบับนี้ทั้งนั้น ทั้งนี้ ประเทศไทยเป็นหนึ่งใน 48 ประเทศแรกที่ทำให้การรับรองปฏิญญาฉบับนี้

นอกจากปฏิญญาฉบับดังกล่าวแล้ว ประเทศไทยยังเป็นภาคีของตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอีกหลายฉบับ อาทิ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง, กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม, อนุสัญญาว่าด้วยการเลือก

ปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก, อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ, อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการกระทำอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี, อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ, อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการสูญหายโดยถูกบังคับ และอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว

## 2) รายงานภาพรวมสถานการณ์ทางสิทธิมนุษยชน

นอกจากการเป็นภาคีในตราสารดังกล่าวแล้ว ประเทศไทยยังมีหน้าที่รายงานภาพรวมสถานการณ์ทางสิทธิมนุษยชนของไทยในทุกด้านที่เรียกว่า Universal Periodic Review หรือ UPR อีก ซึ่งเป็นกลไกด้านสิทธิมนุษยชนใหม่ของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Human Rights Council หรือ HRC)

โดยคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติกำหนดให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติทั้ง 193 ประเทศ เสนอรายงานทบทวนสถานการณ์ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของประเทศ โดยการทบทวนแต่ละรอบใช้เวลาประมาณ 4 ปีครึ่ง

ต่อมาข้อมูลทั้งสามส่วนจะถูกพิจารณาโดยคณะกรรมการจาก 3 ประเทศ ในลักษณะของการตรวจสอบกันเอง (peer review) ซึ่งประเทศที่ถูกทบทวนจะต้องตอบคำถามในประเด็นที่ประเทศสมาชิกอาจมีข้อสงสัยแล้วประเทศที่ถูกทบทวนจะต้องนำข้อเสนอที่ได้รับมาไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งหากประเทศใดไม่ให้ความร่วมมือ จะต้องถูกลงโทษจาก

คณะมนตรี ฯ ในปี พ.ศ. 2559 ประเทศไทยได้ถูกทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนครั้งที่สอง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างแผนปฏิบัติการตามข้อเสนอแนะที่ไทยได้ตอบรับและคำมั่นโดยสมัครใจภายใต้กลไก Universal Periodic Review รอบที่ 2 ( พ.ศ. 2559 - 2563) โดยได้สั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งปฏิบัติตามแผนดังกล่าวให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยแสวงหาความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป



### 3. เครือข่ายความมั่นคงมนุษย์

เครือข่ายความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security Network-HSN) คือความร่วมมือระหว่าง 12 ประเทศที่สนับสนุนแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ เครือข่ายนี้ถูกก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2541 (1999) โดยความร่วมมือเริ่มต้นของออสเตรีย นอร์เวย์ และแคนาดา ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกได้แก่ ออสเตรีย ซิลี คอสตาริกา กรีซ ไอร์แลนด์ จอร์แดน มาลี นอร์เวย์ ปานามา สโลวีเนีย สวิสเซอร์แลนด์ และประเทศไทย โดยแอฟริกาใต้เป็นประเทศผู้สังเกตการณ์

ภายใต้กรอบเครือข่ายนี้ ประเทศไทยมีบทบาทการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค การส่งเสริมความร่วมมือด้านสาธารณสุขโดยเฉพาะเรื่องโรคเอดส์ และใช้หัตถนุ การวางแผนโครงสร้างสาธารณสุขเพื่อรองรับระบบประกันสุขภาพ และการต่อต้านการค้ามนุษย์

ประเทศไทยเคยดำรงตำแหน่งประธานของเครือข่ายฯ ในปี ค.ศ. 2548 ในช่วงเวลาดังกล่าว ประเทศไทยได้จัดการประชุมสัมมนา ระดับเจ้าหน้าที่ 12 ครั้ง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโรคเอดส์ การค้ามนุษย์ และการอนุรักษ์ตามสัญญาห้ามทุบระเบิดสังหารบุคคล

ในปี พ.ศ. 2556 ประเทศไทยได้บริจาคเงิน 30,000 ดอลลาร์สหรัฐ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุนความมั่นคงของมนุษย์ของสหประชาชาติ ซึ่งไทยเคยบริจาคเงินเข้ากองทุนนี้มาแล้วในปี พ.ศ. 2550 และ 2551



#### 4. การค้ามนุษย์

การค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมที่เอามนุษย์เป็นสินค้าในการซื้อขาย แลกเปลี่ยน นับเป็นการค้าทาสรูปแบบใหม่ที่อาศัยช่องว่างของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และความไม่มั่นคงในชีวิตของกลุ่มเสี่ยง เช่น ผู้ยากไร้ ชนกลุ่มน้อย ชนพื้นเมือง เด็ก และสตรี

การค้ามนุษย์มีหลายรูปแบบเช่น การล่อลวงทางเพศ แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ และแรงงานข้ามชาติ ถือเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่ละเมิดสิทธิความเป็นมนุษย์ ละเมิดกฎหมายสิทธิมนุษยชน และเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ

การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ในหลายประการ ได้แก่

1. มีการนำปัญหาการค้ามนุษย์ไปเป็นเหตุผลในการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ



2. เป็นการทำลายภาพพจน์ของไทยในเวทีโลก มีผลต่อการเจรจา การลงทุน และการระงับความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ
3. ทำลายความมั่นคงของประเทศ โดยการค้ำมนุษย์ถือเป็นปัญหา ความมั่นคงใหม่ ที่ส่งผลให้เกิดปัญหาสังคมและด้านต่าง ๆ

ปัจจุบันประเทศไทยกำลังตกอยู่ในภาวะที่ถูกจัดลำดับให้เป็นประเทศที่มีการค้ำมนุษย์ในระดับ Tier 2 (watch list) ซึ่งดีขึ้นมาจากก่อนหน้านี้ ที่อยู่ในระดับ Tier 3 ซึ่งหมายถึงการดำเนินการไม่ได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำ โดยสมบูรณ์ตามกฎหมายคุ้มครอง และไม่มี ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญ ที่จะดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำ

ในระดับระหว่างประเทศ ประเทศไทยได้มีความร่วมมือระดับระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ ในทั้งระดับทวิภาคี และพหุภาคี เช่น

- ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2557 สนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาของภูมิภาคอาเซียน พ.ศ. 2556
- ระดับภูมิภาคว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2556 และอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2556
- ระดับสหประชาชาติ อาทิ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2543, พิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2556



## 5. การแก้ไขปัญหายาเสพติด

ที่ผ่านมาปัญหายาเสพติดถูกมองว่าเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติ และประเทศไทยได้จัดตั้งองค์กร คณะกรรมการ หน่วยงาน และแผนยุทธศาสตร์ ในหลายภาคส่วนเพื่อปราบปราม ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด แต่จากหลาย ๆ เหตุการณ์ที่ผ่านมาการจับเครือข่ายยาเสพติดในประเทศไทย พบว่ามีความเชื่อมโยงกับเครือข่ายยาเสพติดที่มีลักษณะ “ข้ามชาติ”

เพื่อที่จะแก้ไขปัญหายาเสพติดให้ได้ผล “ความร่วมมือกับต่างประเทศ” จึงเป็นเรื่องที่สำคัญเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดข้ามชาติ ประเทศไทยจึงวางเป้าหมายในการลดปริมาณยาเสพติดที่เข้ามาภายในประเทศ การสกัดกั้นยาเสพติดตามแนวชายแดน ความร่วมมือด้านการข่าวกับประเทศเพื่อนบ้าน ความร่วมมือกับประเทศหรือองค์กรที่มีอิทธิพลกับประเทศเพื่อนบ้าน และการเพิ่มความช่วยเหลือด้านการพัฒนาทางเลือกกับประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้ มีกลไกความร่วมมือดังกล่าวอยู่ 2 แนวทาง

### 1. ความร่วมมือในกรอบระหว่างประเทศด้านยาเสพติดที่สำคัญทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับโลก

- (1) คณะกรรมาธิการด้านยาเสพติดแห่งสหประชาชาติ (Commission on Narcotic Drugs - CND)
- (2) ความร่วมมือภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจ 7 ฝ่าย ได้แก่ ไทย ลาว เมียนมาร์ จีน กัมพูชา เวียดนาม และสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC)

- (3) การประชุมหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายแห่งชาติว่าด้วยการปราบปรามยาเสพติด (Heads of National Drug Law Enforcement Agencies) เป็นการประชุมย่อยภายใต้ CND แบ่งการประชุมตามภูมิภาค
- (4) ความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียน โดยมีกลไกหลักคือ ASEAN Senior Officials on Drug Matters (ASOD)
- (5) ความร่วมมืออื่น ๆ เช่น คณะกรรมการความร่วมมือทวิภาคีระหว่างไทยกับเพื่อนบ้าน โครงการพัฒนาทางเลือก การจัดทำ MOU ด้านความร่วมมือด้านยาเสพติดกับประเทศต่าง ๆ

## 2. การพัฒนาทางเลือก

นอกจากความร่วมมือภายใต้กรอบความร่วมมือทางกฎหมายเพื่อการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแล้ว ประเทศไทยยังได้ “พัฒนาทางเลือก” เพื่อที่จะลดความสนใจในการผลิตยาเสพติด โดยการสนับสนุนการปลูกพืชทดแทนฝิ่น และการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน โดยมีหน่วยงานสองหน่วยงานหลักในประเทศไทย ได้แก่ มูลนิธิโครงการหลวง และมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง ทำหน้าที่ในระดับโลกในการที่จะเผยแพร่งานด้านการพัฒนาทางเลือกของไทยในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้มีบทบาทอย่างแข็งขันในการเผยแพร่แนวทางดังกล่าว



## 6. การเลือกตั้งในองค์กรระหว่างประเทศ

การเลือกตั้งในองค์กรระหว่างประเทศคือ การที่องค์กรและ คณะกรรมการต่าง ๆ ภายใต้กรอบของสหประชาชาติ มีการผลัดเปลี่ยน หมุนเวียนให้สมาชิกจากประเทศต่าง ๆ ทั้งในนามของบุคคล และในนาม ของประเทศหมุนเวียนสลับเปลี่ยนเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในการบริหาร

การเลือกตั้งในองค์กรของสหประชาชาติจะใช้วิธีการเลือกตั้งแบบ การลงคะแนนลับ โดยประเทศที่ได้รับเลือกตั้งจะต้องได้รับเสียงสนับสนุนถึง จำนวนที่กำหนดไว้ในระเบียบหรือข้อบังคับขององค์กรหรือคณะกรรมการนั้น ๆ โดยทุกประเทศไม่ว่าจะใหญ่หรือเล็ก มีคะแนนเสียงเท่ากันคือ 1 คะแนน

รัฐบาลไทยได้ส่งเสริมให้ประเทศไทยและคนไทยเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ ในองค์กรและคณะกรรมการเหล่านั้น เจ้าของเรื่องหลัก ได้แก่ กระทรวง การต่างประเทศ โดยกรมองค์การระหว่างประเทศ ร่วมกับหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ในการรณรงค์หาเสียงกับประเทศต่าง ๆ



## 7. คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ

พันธกรณีระหว่างประเทศ : คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

“คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council หรือ UNSC)” เป็นหนึ่งใน 6 เสาหลักของสหประชาชาติ ที่มีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของสหประชาชาติ โดย สามารถระดมพลังกำลังจากชาติสมาชิกเพื่อจัดตั้งกองกำลังสันติภาพไปปฏิบัติ หน้าที่รักษาสันติภาพในประเทศต่าง ๆ และมีอำนาจในการคว่ำบาตร ทางเศรษฐกิจต่าง ๆ

คณะมนตรีฯ ดังกล่าว ประกอบไปด้วยสมาชิกถาวร 5 ประเทศ และสมาชิกไม่ถาวรอีก 10 ประเทศซึ่งมาจากการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี และไม่สามารถลงสมัครเลือกตั้งซ้ำได้เมื่อหมดวาระ ซึ่งประเทศไทยเคยได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกของคณะมนตรี ฯ ใน พ.ศ. 2528-2529 หรือเมื่อประมาณ 30 ปีมาแล้ว

ในปี พ.ศ. 2550 ประเทศไทยประกาศว่าจะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกไม่ถาวรของคณะมนตรี ฯ ในวาระ พ.ศ. 2560-2561 ซึ่งประเทศไทยได้หาเสียงจากประเทศต่าง ๆ โดยการเพิ่มบทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศประเด็นหลักที่ประเทศไทยใช้ในการหาเสียง ได้แก่ การสร้างสะพานเชื่อมโยงกับพันธมิตร (bridge builder) เชื่อมโยงระหว่างประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้ว และกลุ่มประเทศอื่น ๆ รวมทั้งระหว่างประเทศที่เป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ และประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิก บนพื้นฐานของการหารือ และร่วมมือที่สร้างสรรค์ ในการพิจารณาส่งเสริม และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงของมนุษย์แบบครอบคลุมรอบด้าน

แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ชนะการเลือกตั้งในสมัยประชุมสามัญของสมัชชาสหประชาชาติ พ.ศ. 2559 แต่การรณรงค์หาเสียงในช่วงที่ผ่านมา ทำให้เป็นการยกระดับบทบาทของไทยในฐานะสมาชิกสหประชาชาติ ช่วยสร้างเสริมและยกระดับความสัมพันธ์กับนานาประเทศ ไทยยืนยันว่าจะปฏิบัติหน้าที่อย่างแข็งขันในฐานะสมาชิกของสหประชาชาติ และมุ่งมั่นผลักดันประเด็นระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่ไทยให้ความสำคัญ ทั้งในด้านสันติภาพ ความมั่นคง และการพัฒนาที่ยั่งยืน



## 8. การรักษาสันติภาพ

การรักษาสันติภาพ (peace keeping) เป็นหนึ่งในเครื่องมือของสหประชาชาติ ในการแทรกแซงประเทศที่เผชิญปัญหาความขัดแย้ง หลักการพื้นฐาน 3 ประการของสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพ คือ

1. ได้รับความยินยอมจากคู่กรณี
2. ไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง
3. ไม่มีการใช้กำลัง ยกเว้นการ

ป้องกันตัวเอง หรือการป้องกันตามที่ได้รับคำสั่ง



ในปัจจุบันสหประชาชาติได้มีปฏิบัติการรักษาสันติภาพที่ “สวมหมวกฟ้า” อยู่ 16 แห่งใน 4 ภูมิภาคทั่วโลก ซึ่งการปฏิบัติการดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่สร้างสันติภาพและความมั่นคงเท่านั้น แต่ยังช่วยอำนวยความสะดวกในกระบวนการทางการเมือง ปกป้องพลเรือน ช่วยเหลือในการปลดอาวุธ สนับสนุนการเลือกตั้ง ปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการช่วยเหลือในการสร้างนิติธรรม

สำหรับประเทศไทยในฐานะสมาชิกของสหประชาชาติ ได้มีบทบาทในการส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมรักษาสันติภาพในหลายภูมิภาคทั่วโลก ได้แก่ เลบานอน นามิเบีย ชายแดนอิรัก-คูเวต อิรัก กัมพูชา แอฟริกาใต้ บอสเนีย และเฮอร์เซโกวีนา เซียร์ราลีโอน פיจี ติมอร์เลสเต้ บุรุนดี เนปาล ซูดาน ไสปีเรีย เฮติ บริเวณชายแดนอินเดีย-ปากีสถาน ดาร์ฟูร์

การเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพ เป็นการตอบสนองนโยบายต่างประเทศของไทยในการให้การสนับสนุนบทบาทของสหประชาชาติใน

การรักษาสันติภาพ และยังเป็น การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประเทศ ช่วยธำรงรักษาสันติภาพและเสถียรภาพ เป็นโอกาสในการเสริมสร้างภาพลักษณ์ และเป็นโอกาสในการแสดงศักยภาพของกองทัพไทย

นอกจากนี้การเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพแล้ว ไทยยังมีข้อตกลงกับสหประชาชาติว่าด้วยการจัดระบบกำลังเตรียมพร้อม (UN Stand-by Arrangement System: UNSAS) ซึ่งเป็นระบบฐานข้อมูล ที่ไทยจะต้องแจ้งความพร้อมของกำลังพลและอาวุธ ยุทโธปกรณ์ต่าง ๆ ให้ฝ่ายปฏิบัติการสันติภาพของสหประชาชาติทราบทุก ๆ 3 เดือน

ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกของสหประชาชาติ ได้แสดงบทบาทที่เข้มแข็งและจริงจังในการสนับสนุนปฏิบัติการต่าง ๆ เพื่อรักษาสันติภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสนับสนุนบทบาทของสตรีในปฏิบัติการรักษาสันติภาพ และมีแนวทางในการเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ในส่วนของบทบาทการพัฒนา

หน่วยงานที่สำคัญที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ มีหน้าที่ในการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานด้านการเข้าร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ประกอบด้วย กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และสำนักงานประธานาธิบดี ร่วมเป็นคณะกรรมการ โดยมีหน้าที่เสนอแนวนโยบายเกี่ยวกับการเข้าร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพ และยังมีศูนย์ปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ กรมยุทธการทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย



## 9. การเสริมสร้างสันติภาพ

การเสริมสร้างสันติภาพ (Peace Building) เป็นมาตรการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อป้องกันความเสี่ยงความขัดแย้งที่ยุติแล้วจะปะทุขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง โดยการวางรากฐานเพื่อให้เกิดสันติภาพและการพัฒนา การเสริมสร้างสันติภาพในพื้นที่ขัดแย้งแต่ละแห่งจะมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับรากฐานของปัญหาและความต้องการของแต่ละพื้นที่

หลายครั้งที่การเสริมสร้างสันติภาพเป็นปฏิบัติการที่เกิดขึ้นหลังจากปฏิบัติการของกองกำลังรักษาสันติภาพ (peace keeping) ซึ่งแม้ว่าการเสริมสร้างสันติภาพเป็นปฏิบัติการที่แยกต่างหากจากการรักษาสันติภาพ ในบางครั้งอาจมีการดำเนินงานในที่เดียวกัน

ในปี พ.ศ. 2548 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้จัดตั้ง คณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ (Peace Building Commission) ให้เป็นองค์กรที่บูรณาการระหว่างประเทศเพื่อเชื่อมโยงให้แต่ละประเทศเข้าไปมีบทบาทในประเทศที่ผ่านพ้นความขัดแย้ง

ประเทศไทยเคยดำรงตำแหน่งคณะกรรมการเสริมสร้างสันติภาพ ดังกล่าวในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2552 - ธันวาคม พ.ศ. 2553) โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคน การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน การสร้างชุมชนเข้มแข็ง การส่งเสริมบทบาทขององค์กรชุมชน และภาคประชาสังคม การสร้างสถาบันการเมืองและโครงสร้างพื้นฐานในการดำรงชีวิต





## 10. การลดอาวุธตามแบบ

อาวุธตามแบบ (conventional weapons) คือ อาวุธธรรมดาที่ไม่ใช่อาวุธที่มีอำนาจการทำลายล้างสูง ประเทศไทยมีพันธกรณีเกี่ยวกับอาวุธตามแบบนี้

### 1. อาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบา พ.ศ. 2539

ที่ประชุมสหประชาชาติได้รับรอง (UN Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects – UN PoA) ซึ่งมีมาตรการในการให้รัฐภาคีได้บังคับใช้กฎหมายภายในประเทศ เกี่ยวกับการควบคุมการใช้อาวุธขนาดเล็กและอาวุธเบา

### 2. สนธิสัญญาว่าด้วยการค้าอาวุธ พ.ศ 2557 (Arm Trade Treaty-ATT)

สนธิสัญญาว่าด้วยพยายามที่จะลดการค้าอาวุธที่ผิดกฎหมายลดจำนวนผู้คนที่บาดเจ็บล้มตาย การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ การสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบร่วมกันในการป้องกันการค้าอาวุธที่ผิดกฎหมาย

### 3. สนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามใช้ สะสม ผลิต และโอน และการทำลายทุระเบิดสังหารบุคคล พ.ศ 2540 (The Convention on the Prohibition of the Use Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and Their Destruction (Anti-Personnel Mine Ban Convention)

ในกรณีของประเทศไทย ได้ดำเนินการตามพันธกรณีของอนุสัญญาฉบับดังกล่าว ทั้งโดยการทำลาย เก็บกักทุ่นระเบิด และช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากทุ่นระเบิด รวมทั้งส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอันตรายและวิธีป้องกันภัยจากทุ่นระเบิด โดยมีศูนย์ปฏิบัติการทุ่นระเบิดแห่งชาติ โดยหน่วยปฏิบัติการทุ่นระเบิดเพื่อมนุษยธรรมทั้ง 4 หน่วย เป็นหน่วยงานหลัก



## 11. เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ

เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) คือปฏิญญาร่วมกันของผู้นำประเทศ 189 ประเทศทั่วโลก จากการประชุมสุดยอดสหัสวรรษของสหประชาชาติ (Millennium Summit) ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) ซึ่งมีเป้าหมาย 8 ประการ ที่จะบรรลุให้ได้ภายในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศที่ให้การรับรองปฏิญญานี้ ได้บรรลุ MDGs เกือบทุกด้านโดยการรายงานในปี 2547 พบว่าไทยบรรลุเป้าหมายด้านความยากจน ความหิวโหย ความไม่เท่าเทียมทางเพศ โรคเอดส์และมาลาเรียแล้ว และต่อมาใน พ.ศ. 2552 ไทยได้รายงานว่าบรรลุ MDGs หลายด้าน และมีกรริเริ่มแนวคิดเพิ่มเติม (MDG+) โดยเพิ่มรายละเอียดในการลดความยากจน ความเท่าเทียมทางการศึกษา ความเท่าเทียมทางเพศ การส่งเสริมสุขภาพเด็ก การดูแลสุขภาพของสตรีมีครรภ์ การลดการแพร่เชื้อของ HIV/AIDs ลดการเกิดวันโรคและโรคหัวใจ และการพัฒนาที่ยั่งยืน



## 12. เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในกรอบสหประชาชาติ

เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษได้ผ่านระยะเวลาที่กำหนดในปี พ.ศ. 2558 ไปแล้ว สหประชาชาติจึงได้พัฒนาวาระการพัฒนาภายหลังปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา โดยเป้าหมายของการพัฒนาคือ “การจัดทำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” โดยรายละเอียดอยู่ใน หมวดที่ 6



## 13. คณะกรรมการแม่น้ำโขง

คณะกรรมการแม่น้ำโขงเป็นหนึ่งในความพยายามที่จะบริหารจัดการและดูแลทรัพยากรน้ำบนลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งจริง ๆ แล้วมีแนวคิดมาตั้งแต่ พ.ศ. 2500 แล้ว แต่ได้มีอุปสรรคหลายประการโดยเฉพาะปัญหาทางการเมือง ในที่สุดคณะกรรมการนี้ก็ได้ออกกำเนิดขึ้นในปี พ.ศ. 2538 โดยผู้แทนรัฐลุ่มน้ำโขงตอนล่าง 4 ชาติ ได้แก่ ไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม โดยประเทศต้นน้ำ 2 ประเทศคือ จีน และ พม่า ไม่ให้ความร่วมมือ มีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกันในการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทุกสาขา และให้เกิดประโยชน์ร่วมกันของรัฐริมแม่น้ำทุกรัฐ โดยให้มีผลกระทบทางลบให้น้อยที่สุด โดยมุ่งเน้นความยั่งยืนของระบบนิเวศที่ควบคู่ไปกับการพัฒนา ทำให้เป็นองค์กรที่มีระเบียบแบบแผนและมีการทำงานในลักษณะที่บูรณาการ คณะกรรมการดังกล่าวสามารถส่งเสริมพัฒนาองค์ความรู้ และเครื่องมือในการจัดการน้ำและปกป้องสิ่งแวดล้อม แต่ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเชื่องช้า และความไร้เสถียรภาพ ตลอดจนการขาดเงินทุนอุดหนุนในการปฏิบัติงานดังกล่าว

สำหรับประเทศไทยมีองค์กร “คณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติไทย” (Thai National Mekong Committee: TNMC) คณะกรรมการระดับประเทศ ที่จะเป็นผู้กำหนดบทบาทและท่าทีของประเทศไทยที่เสนอต่อ คณะกรรมาธิการดังกล่าว



## 14. คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิก

คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (อังกฤษ: Economic And Social Commission For Asia And The Pacific) หรือ แอสมแคป (ESCAP) เป็นหนึ่งในห้าคณะกรรมการส่วนภูมิภาคของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ ก่อตั้งขึ้นเมื่อ 28 มีนาคม พ.ศ. 2490 โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ถนนราชดำเนิน ประเทศไทย

บทบาทของแอสมแคปคือดำเนินการสนับสนุนประเทศสมาชิกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เช่นการขจัดความยากจน วิกฤตเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางอาหารและพลังงาน การจัดการภัยพิบัติ การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ ความเท่าเทียมกันทางเพศและการส่งเสริมบทบาทของสตรี ผ่านการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน



## 15. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นหนึ่งในประเด็นระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อทุกประเทศในโลกอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ภายใต้กรอบของสหประชาชาติได้มีกลไกเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ 2 กลไก ได้แก่ กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2535 ซึ่งประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 (Non-Annex I Countries) ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาจำนวน 148 ประเทศ โดยมีพันธกรณี คือ การให้ความร่วมมือกับนานาประเทศ และมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งในด้านการปรับตัวเพื่อลดผลกระทบ (Adaptation) และการลดก๊าซเรือนกระจก (Mitigation) ตามศักยภาพของประเทศ

ในส่วนของกลไกที่สองได้แก่ พิธีสารเกียวโต พ.ศ. 2540 ต่อทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2535 กำหนดพันธกรณีผูกพันต่อประเทศอุตสาหกรรมให้ลดการปล่อยแก๊สเรือนกระจก โดยประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่อพิธีสารเกียวโตแล้วเมื่อ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2545 เป็นเรื่องของกลไกการพัฒนาที่สะอาด ซึ่งเราสามารถเลือกร่วมโครงการได้ตามความสมัครใจ โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานหลักแห่งชาติ (National Focal Point) ของอนุสัญญาและพิธีสารดังกล่าว



## 16. การลดอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง

### 1. สนธิสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ (Nuclear Non-Proliferation Treaty : NPT)

NPT มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2513 ปัจจุบันมีรัฐภาคีทั้งสิ้น 189 ประเทศ โดยประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคี ได้แก่ อินเดีย ปากีสถาน และอิสราเอล และเกาหลีเหนือ ถอนตัวจาก NPT เมื่อวันที่ 2546

ประเทศไทยเป็นภาคีของสนธิสัญญานี้ในปี พ.ศ. 2515 และได้ลงนามพิธีสารเพิ่มเติม (Additional Protocol) ของความตกลงพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ ในปี พ.ศ. 2548 รวมทั้งการปฏิบัติตามพันธกรณีในการจัดทำความตกลงเรื่องมาตรการพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ (Safeguards Agreement) กับ IAEA ซึ่งไทยได้ลงนามและให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2517 โดยสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานกับ NPT

### 2. อนุสัญญาห้ามอาวุธเคมี (Chemical Weapons Convention : CWC)

อนุสัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อห้ามรัฐภาคีใช้อาวุธเคมีในการทำสงคราม ห้ามพัฒนา ผลิต สะสมอาวุธเคมี ให้ดำเนินการทำลายอาวุธเคมีที่ได้ผลิตและมีอยู่ในครอบครอง และให้มีการตรวจพิสูจน์ยืนยัน (verification) การดำเนินการดังกล่าว ตลอดจนให้มีการควบคุมการผลิตครอบครอง จำหน่าย นำเข้า ส่งออก และส่งผ่านสารเคมีพิษและสาร

ที่อาจใช้ผลิตสารเคมีพิษตามที่อนุสัญญาควบคุมอย่างเข้มงวด

สำหรับประเทศไทยได้ลงนามและให้สัตยาบันในอนุสัญญาดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว โดยมีกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นหน่วยประสานงานหลักระดับชาติ ต่อมาได้มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยการห้ามอาวุธเคมีขึ้นภายใต้สำนักควบคุมวัตถุอันตราย กรมโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อรองรับการดำเนินการของไทยตามตามพันธกรณี CWC

### 3. อนุสัญญาว่าด้วยการห้ามพัฒนา ผลิต และสะสมอาวุธแบคทีเรีย (ชีวะ) และอาวุธทอกซิน และว่าด้วยการทำลายอาวุธเหล่านี้ (Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction: Biological Weapons Convention – BWC)

อนุสัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อห้ามการใช้อาวุธที่เกี่ยวข้องกับการใช้อาวุธชีวภาพ ปัจจุบันมี 175 ประเทศลงนามในสนธิสัญญาดังกล่าว ประเทศไทยได้เข้าร่วมในอนุสัญญาดังกล่าวในปี พ.ศ. 2516 และให้สัตยาบันในปี พ.ศ. 2518 โดยไทยได้จัดตั้งหน่วยประสานงานแห่งชาติเรื่องอนุสัญญาห้ามอาวุธชีวภาพ โดยมีปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทำหน้าที่เป็นประธาน และศูนย์กลางของการประสานงาน

## 17. กบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency—IAEA)

เป็นทบวงการชำนานูพิเศษภายใต้สหประชาชาติ หน้าที่เป็นองค์กรกลางในการตรวจพิสูจน์นิวเคลียร์ (nuclear verification) ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ (nuclear safety) และส่งเสริมการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในทางสันติ

ในฐานะสมาชิก IAEA ประเทศไทยมีพันธกรณีในการปฏิบัติตามข้อมติต่าง ๆ ของ IAEA และปฏิบัติตามสนธิสัญญา อนุสัญญา รวมทั้ง ระเบียบและมาตรการต่าง ๆ ที่ออกโดย IAEA โดยมี สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ เป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับ IAEA และหน่วยงานต่าง ๆ ของไทย

ประเทศไทยส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมใหญ่สามัญสามัญของ IAEA ทุกปี โดยระยะหลังไทยเน้นการเสริมสร้างความร่วมมือกับ IAEA เพื่อพัฒนาขีดความสามารถและสร้างความเข้าใจนโยบายก่อตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของไทย และความร่วมมือในกรอบอาเซียนด้านพลังงานนิวเคลียร์ รวมทั้งความร่วมมือทางเทคนิคและวิชาการกับ IAEA ในการใช้ประโยชน์พลังงานนิวเคลียร์ทางสันติ อาทิ การใช้พลังงานนิวเคลียร์สำหรับการผลิตกระแสไฟฟ้า การรักษาทางการแพทย์ การถนอมและรักษาอาหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้เทคโนโลยีนิวเคลียร์เพื่อรักษาสภาพแวดล้อม







# หมวดที่ 11

## สังคมไทย สังคมโลก



### 1. การพัฒนาที่สอดคล้องกับกระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในระดับโลก

สถานการณ์การค้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน มีแนวโน้มที่ประเทศคู่ค้าหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพยุโรป จะนำมาตราฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาเป็นข้อบังคับและอุปสรรคทางการค้า โดยมีนโยบายต่าง ๆ ที่กระทบกับไทย เช่น

- การกำจัดของเสีย (Waste Policy)
- การลดและจำกัดการใช้สารเคมี (Chemical)
- การกำหนดเงื่อนไขเฟอร์นิเจอร์ที่ทำจากไม้ (FLEGT หรือ EU Timber)
- การห้ามทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่รายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported, and
- Unregulated fishing : IUU Fishing)
- การเรียกร้องให้ฟาร์มกุ้งเป็นไปอย่างสอดคล้องกับมาตรการสิ่งแวดล้อม

- การให้เงินอุดหนุนภาคเกษตรที่มีเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อม (Greening the CAP)
- การสนับสนุนสินค้าเกษตรอินทรีย์ (Organic)
- การกำหนดปริมาณก๊าซที่เครื่องยนต์ในรถยนต์ปล่อยได้
- นโยบายพลังงานที่สะอาดๆ ส่งเสริมการใช้พลังงานที่ทดแทนได้ และลดการใช้ fossil fuels
- การกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมลดปริมาณก๊าซที่ทำลายชั้นบรรยากาศและเปิดให้ซื้อขายคาร์บอน (Emission Trading System : ETS) ส่วนเกิน/ขาด
- การบังคับให้ภาคการขนส่งต่าง ๆ เช่น สายการบิน รถยนต์ ลดปริมาณก๊าซลง

นอกจากนี้ยังมีมาตรการเสริมด้านสิ่งแวดล้อมภาคสมัครใจที่เป็นกรอบที่ประเทศพัฒนาแล้วเรียกร้องให้คู่ค้าปฏิบัติตาม เช่น

- มาตรการฉลากสิ่งแวดล้อม (Eco-Label)
- มาตรการฉลากสีเขียว (Green Dot)
- มาตรการฉลากคาร์บอน (Carbon footprint)
- มาตรฐาน ISO14001
- มาตรการจัดทำรายงานความยั่งยืน (Global Reporting Initiative)

ประเทศไทยจึงต้องคำนึงถึงการดำเนินการที่ส่งเสริมการเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และป้องกันปัญหาโลกร้อน เพื่อป้องกันการถูกกีดกันจากประเทศคู่ค้า ซึ่ง สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDR) ได้เสนอกกลยุทธ์ต่าง ๆ 4 ประการดังนี้



### กลยุทธ์ที่ 1

การปรับพฤติกรรมผู้บริโภคอย่างยั่งยืน (Sustainable Consumption) โดยเน้นการให้ความรู้เชิงลึกกับผู้บริโภคเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สีเขียว และการกระตุ้นให้เกิดความต้องการสินค้าสีเขียว เพิ่มเครื่องมือในการส่งเสริมการบริโภคสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ฉลากสิ่งแวดล้อม เช่น ฉลากเขียว ฉลากประหยัดไฟฟ้าเบอร์ 5 ฉลากคาร์บอน



### กลยุทธ์ที่ 2

การใช้มาตรการการคลังเพื่อสนับสนุนสินค้าและผู้ประกอบการสีเขียว โดยการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมจากสินค้าที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การใช้กลไกการเงิน โดยให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการเพื่อเป็นเงินทุนในการปรับปรุงเทคโนโลยีให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และการใช้มาตรการทางการคลังเพื่อสนับสนุนผู้ประกอบการ โดยลดหย่อนการยกเว้นภาษีผู้ลงทุนในเทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม



### กลยุทธ์ที่ 3

การปรับกระบวนการผลิตให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีสะอาด ลดการใช้พลังงาน น้ำ และทรัพยากรธรรมชาติ ลดของเสียที่เกิดจากกระบวนการผลิตต่าง ๆ มีกระบวนการนำของเสียกลับมาใช้ใหม่ (Reuse) หรือนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle)



### กลยุทธ์ที่ 4

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยภาครัฐจะต้องให้ความจริงจังกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ทั้งการทำประมงและการใช้ทรัพยากรป่าไม้ โดยจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและมาตรฐานสากลอย่างเคร่งครัด



## 2. การประมงไทยกับ IUU

IUU คืออะไร จะส่งผลกระทบต่อไรกับอุตสาหกรรมประมงของไทย

IUU คือ การทำประมงที่ผิดกฎหมาย การทำประมงที่ขาดการรายงาน และการทำประมงที่ขาดการควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing) โดยต้นกำเนิดของ IUU มาจากคณะกรรมการประมง (Committee on Fisheries: COFI) ขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations) หรือ FAO ซึ่งมีการประชุมกันในปี ค.ศ. 1991

ว่าควรมีแนวทางในการจัดการและอนุรักษ์สัตว์น้ำทางทะเลเพราะว่าในช่วงเวลานั้น มีการทำประมงมากเกินไปจนมีความหวาดเกรงในกลุ่มประชาคมโลกว่าจะเกิดปัญหาการขาดแคลนอาหารและมีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติมากเกินไป



### ทั้งนี้มาตรการในการขจัด IUU มีหลายมาตรการ เช่น

1. ป้องกันเรือไร้สัญชาติ โดยให้รัฐเจ้าของธงต้องตรวจสอบข้อมูลต่าง ๆ ก่อนจะจดทะเบียนเรือและชักธง ต้องไม่ให้เกิดการชักธงตามสะดวก
2. ออกกฎหมายลงโทษคนในชาติของตนไม่ให้เกี่ยวข้องกับ IUU
3. ติดตั้งระบบติดตามเรือ (Vessel Monitoring System : VMS)
4. มาตรการควบคุมทางท่าเรือ เช่น ห้ามมิให้เรือที่ทำประมง IUU เข้าเทียบท่าเพื่อขนถ่ายสินค้าประมง

IUU มาเกี่ยวข้องกับประเทศไทยเนื่องจากในวันที่ 21 เมษายน 2558 เป็นต้นมา สหภาพยุโรป (EU) ได้ให้ “ใบเหลือง” ไทยอย่างเป็นทางการเนื่องจากไทยขาดการแก้ไขปัญหายังเป็นรูปธรรมในเรื่องการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Finishing: IUU) ที่สอดคล้องกับสากล โดยยังคงมีการใช้เครื่องมือผิดกฎหมายทำประมง การขาดการควบคุมจำนวนเรือประมงจนส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ เกิด Over Fishing (การทำประมงเกินขนาด) และปัญหาการใช้แรงงานทาส ที่เป็นผลพวงมาจากการที่ไทยถูกลดอันดับ

ไปอยู่ใน Tier 3 จากรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (US's Trafficking in Persons Report: TIP Report) ของสหรัฐฯ เมื่อเดือนมิถุนายน 2557

จากกรณีดังกล่าวนี้ หากประเทศไทยไม่แก้ไขปัญหา IUU จนได้ใบแดง ประเทศไทยจะถูกห้ามส่งออกสินค้าประมงทุกชนิดไปสหภาพยุโรป ซึ่งส่งผลกระทบต่อมูลค่าความเสียหายจะเท่ากับ 27,689 ล้านบาท

แต่หากไทยยังสามารถส่งออกสินค้าประมงบางกลุ่มไปสหภาพยุโรปได้ ยกเว้นสินค้าประมงที่มีแหล่งกำเนิดจากการจับจากทะเล มูลค่าความเสียหายจะเท่ากับ 7,948 ล้านบาท (28.7% ของมูลค่าสินค้าประมงที่ส่งออกไป EU หรือเพียง 3% ของมูลค่าสินค้าประมงรวมที่ส่งไปทั่วโลก)

ปัจจุบันประเทศไทยพึ่งพาการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมประมงประมาณร้อยละ 1.5 ของการส่งออกทั้งหมดของไทย หรือประมาณ 114,975 ล้านบาท ซึ่งประเด็นดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้องเร่งด่วน จะทำให้เกิดการระงับการนำเข้าผลิตภัณฑ์ทางประมงของไทย อาจเกิดความเสียหายอุตสาหกรรมประมงไทยทั้งระบบ



ในการแก้ไขปัญหา IUU ของประเทศไทยนั้น ได้ดำเนินการหลายประการ อาทิ

1. กำหนดให้กรมเจ้าท่าตรวจสอบจำนวนเรือประมงในระบบทั้งหมด ปัญหาที่ทุกฝ่ายลงความเห็นในขณะนี้คือ Over Fishing ดังนั้น เพื่อลดจำนวนเรือประมง จำเป็นจะต้องเอาเรือที่ขาดการต่ออายุออกจากระบบ

2. ขยายเวลาให้เรือประมงที่ตักสำรวจมาทำการขึ้นทะเบียน
3. ในการสำรวจสำมะโนทะเบียนเรือในช่วงนั้น ทหารเรือที่ทำหน้าที่สำรวจเรือประมงยังขาดความเข้าใจธรรมชาติของชาวประมงว่าเขามีระยะเวลาออกเรือ บ้าง 15 วัน บ้างออกเรือเข้าตักเย็นจึงกลับ ทำให้การเข้าไปตรวจภายในวันเดียวไม่พบเรือประมงของชาวบ้าน มีจำนวนมากที่ตักสำรวจ จนเกิดเรื่องร้องเรียนตามข่าว รัฐบาลจึงออกมาตรการเยียวยาให้เรือประมงสามารถยื่นอุทธรณ์ได้ เพื่อทำการตรวจสอบ
4. เรือประมงที่ต้องออกจากระบบจะได้รับการเยียวยาจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
5. ดำเนินการติดตาม เฝ้าระวัง และเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจสอบตรวจสอบใบอนุญาตประมง



### 3. ปัญหาตรงกับ ICAO

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) เป็นองค์กรที่กำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยของระบบการบินในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วย ในปี พ.ศ. 2558 ที่ผ่านมา ICAO ได้มาตรวจสอบว่าประเทศไทยมีระบบการบินที่เป็นมาตรฐานสากลตรงตามข้อกำหนดของ ICAO หรือไม่ ซึ่งปรากฏว่า **ประเทศไทยไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานของ ICAO หลายเรื่อง**โดยกรมการบินพลเรือน สอดตกในโครงการตรวจสอบ

การกำกับดูแลความปลอดภัยสากล (Universal Safety Oversight Audit Program: USOAP) ของ ICAO มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 โดยมีข้อบกพร่องที่ไม่น่าพอใจรวม 580 ข้อ ในจำนวนนี้เป็นข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย (ICAO-SSC: Significant Safety Concern) 33 ข้อที่ต้องแก้ไขด่วน เพื่อนำไปสู่การปลดธงแดง

การที่ประเทศไทยได้รับธงแดงจาก ICAO นั้นส่งผลกระทบต่อโดยตรงกับเครื่องบินแบบเช่าเหมาลำที่ไม่ได้บินในตารางเวลาล่วงหน้าตามปกติ และการเปิดเส้นทางการบินเส้นใหม่ และสายการบินใหม่ที่บินออกจากประเทศไทย เพราะสายการบินเหล่านั้นจำเป็นต้องขอใบอนุญาตจากกรมการบินพลเรือนที่กำลังประสบปัญหามาตรฐานความปลอดภัย แต่สายการบินที่บินอยู่ในประเทศยังทำงานได้ในปกติ

ปัจจุบัน ประเทศไทยได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีเป้าหมายว่าภายในปี พ.ศ. 2560 จะสามารถหลุดพ้นจากปัญหานี้ได้ โดยมีการการปฏิรูปองค์กร และปฏิรูปทางด้านกฎหมายประกอบการกำกับดูแลการบินพลเรือน ตัดความร่วมมือร่วม ทำให้กฎหมายมีความกระชับมากขึ้น และเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับกติกาของ ICAO



## 4. ปัญหา Tier 3 กับ Tip Report

Trafficking in Persons Report หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า TIP Report เป็นรายงานประจำปีที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ จะต้องจัดทำตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection



Act - TVPA) ค.ศ. 2000 โดยประเมินสถานการณ์และการดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกรวม 188 ประเทศ

สหรัฐฯ จัดระดับประเทศต่าง ๆ ตามเกณฑ์ในกฎหมาย TVPA เป็น 4 ระดับ ได้แก่



**ระดับที่ 1 (Tier 1)** คือ ประเทศที่ดำเนินการสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐฯ ทั้งด้านการป้องกันและบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์และการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์



**ระดับที่ 2 (Tier 2)** คือ ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายสหรัฐฯ แต่มีความพยายามปรับปรุงแก้ไข



**ระดับที่ 2 ซึ่งต้องจับตามองเป็นพิเศษ (Tier 2 Watch List)** คล้ายกับ Tier 2 โดยมีจำนวนเหยื่อการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่ารัฐบาลเพิ่มความพยายามดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์



**ระดับที่ 3 (Tier 3)** คือ ระดับต่ำสุด หมายถึงประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายสหรัฐฯ และไม่มี ความพยายามแก้ไข ซึ่งสหรัฐฯ อาจพิจารณาระงับการให้ความช่วยเหลือที่มีไว้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและการค้าได้

นอกจากนี้ ยังอาจไม่ให้งบประมาณสนับสนุนแก่ลูกจ้างของรัฐบาล ประเทศ Tier 3 ในการเข้าร่วมโครงการแลกเปลี่ยนด้านการศึกษาและวัฒนธรรม รวมทั้งอาจคัดค้านความช่วยเหลือที่รัฐบาลประเทศนั้น ๆ อาจได้รับจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund – IMF) และธนาคารโลก (World Bank) ได้ด้วย

อย่างไรก็ดี มาตรการระงับความช่วยเหลือดังกล่าวจะมีได้เกิดขึ้น โดยอัตโนมัติทันทีที่ประเทศใดประเทศหนึ่งได้รับการประเมินให้อยู่ใน Tier 3 เนื่องจากประธานาธิบดีสหรัฐฯ สามารถใช้สิทธิในการยกเว้น (Presidential Waiver) มาตรการระงับความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ได้รับการประเมินให้อยู่ใน Tier 3 ได้หากประธานาธิบดีพิจารณาแล้วว่าเป็นผลประโยชน์แก่สหรัฐฯ หรือเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบทางอ้อมต่อประชากรกลุ่มที่มีความเปราะบางซึ่งรวมถึงสตรีและเด็ก

กฎหมาย TVPA ที่ปรับปรุงเมื่อ ค.ศ. 2008 กำหนดเพิ่มด้วยว่า ประเทศที่ถูกจัดระดับใน Tier 2 Watch List ติดต่อกันเป็นเวลา 2 ปี ปีถัดไปอาจถูกปรับลดระดับลงสู่ Tier 3 โดยอัตโนมัติ เว้นแต่จะสามารถแสดงหลักฐานได้ว่าในรอบปีที่ผ่านมา มีพัฒนาการที่สำคัญที่สมควรได้รับการปรับระดับขึ้นจาก Tier 2 Watch List ให้เป็น Tier 2 หรือ Tier 1 หรือ มีคุณสมบัติที่เหมาะสมสำหรับการได้รับยกเว้นจากการถูกปรับลดระดับโดยอัตโนมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ โดยประเทศดังกล่าวจะต้องสามารถแสดงแผนงานที่จะใช้ความพยายามเพิ่มขึ้นในการต่อต้านการค้ามนุษย์และห่มเทพ์พยากรเพียงพอที่จะดำเนินการตามแผนงาน

การถูกลดระดับของไทยในรายงาน TIP Report เมื่อปี 2557 เป็นการปรับลดระดับโดยอัตโนมัติ เนื่องจากไทยอยู่ใน Tier 2 Watch List มา 4 ปีแล้ว (ตั้งแต่ปี 2553) โดยเมื่อปี 2555 และ 2556 ประเทศไทยได้รับการยกเว้นไม่ถูกลดระดับลงโดยอัตโนมัติ แต่ข้อยกเว้นในการปรับลดระดับโดยอัตโนมัติตามกฎหมาย TVPA นั้นสามารถทำได้ไม่เกิน 2 ครั้งต่อเรื่อง ดังนั้นในรายงาน TIP Report ปี 2557 ประเทศไทยจึงถูกลดระดับลงมาที่ Tier 3

สหรัฐฯ เห็นว่า ประเทศไทยยังดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมาย TVPA โดยการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ยังมีไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับขนาดของปัญหา การคอร์รัปชันในทุกกระดับยังเป็นอุปสรรคสำคัญ การแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับและภาวะแรงงานซัดหนึ่ของแรงงานต่างชาติในภาคส่วนการค้าและประมงยังไม่เพียงพอ โดยไม่สามารถสืบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด ซึ่งรวมถึงเจ้าของเรือและผู้บังคับเรือที่ใช้แรงงานต่างชาติเป็นแรงงานบังคับ การขาดแคลนล่ามของหน่วยงานภาครัฐยังเป็นอุปสรรคต่อการคัดแยกและคุ้มครองเหยื่อ โดยทางการไทยคัดแยกเหยื่อการค้ามนุษย์ที่เป็นชาวต่างชาติได้น้อยกว่าปีที่ผ่านมา นอกจากนี้ ยังปรากฏรายงานข่าวเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่กองทัพเรือมีความเกี่ยวข้องกับการแสวงประโยชน์จากผู้แสวงหาที่พักพิงชาวโรฮีนจาจากเมียนมาร์และบังกลาเทศด้วย ซึ่งกองทัพเรือปฏิเสธข้อกล่าวหาดังกล่าว โดยฟ้องร้องดำเนินคดีต่อผู้สื่อข่าว

ในส่วนของรัฐบาลไทยนั้น ยืนยันความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการต่อต้านการค้ำมนุษย์อย่างจริงจังต่อไป รวมทั้งจะร่วมมือกับฝ่ายต่าง ๆ ที่ให้ความสนใจกับการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริงและสร้างสรรค์ เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพการทำงานในเรื่องดังกล่าวให้เกิดผลสำเร็จที่สมบูรณ์ขึ้น ทั้งนี้ การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ของรัฐบาลไทยมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองต่อการประเมินใด ๆ แต่เป็นไปเพื่อปกป้องคุ้มครองชาวไทยและชาวต่างชาติในไทย ซึ่งเสมอกันด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และธำรงไว้ซึ่งหลักการด้านมนุษยธรรมที่ไทยยึดถือตลอดมา

อนึ่ง การที่สหรัฐอเมริกาคงสถานะประเทศไทยที่ Tier 2 Watch List อาจไม่สะท้อนและไม่สอดคล้องต่อความพยายามอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งความคืบหน้าที่เป็นรูปธรรมในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ทางการไทยได้สร้างขึ้นในปี 2560 ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ การดำเนินคดีผู้กระทำผิดและเจ้าหน้าที่ผู้ทุจริต การป้องกันผู้ที่อาจตกเป็นเหยื่อ การคุ้มครองเหยื่อและพยาน และการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในและนอกประเทศ



ชุดวิชา

# มีค่านิยมและทัศนคติ ที่เอื้อต่อสังคม ประชาธิปไตย





## วัตถุประสงค์การเรียนรู้

1. เพื่อทราบและเข้าใจถึงค่านิยมและทัศนคติที่บุคคลควรมี อันจะเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทย
2. เพื่อปลูกฝังให้ผู้เรียนมีค่านิยมและทัศนคติที่เอื้อต่อสังคมประชาธิปไตย อันได้แก่ ความมีวินัย ความซื่อสัตย์ ความมีเหตุผล ความรับผิดชอบ และจิตสาธารณะ

## ขอบเขตเนื้อหาการเรียนรู้

1. ค่านิยมและทัศนคติ เรื่อง ความมีวินัย
2. ค่านิยมและทัศนคติ เรื่อง ความซื่อสัตย์
3. ค่านิยมและทัศนคติ เรื่อง ความมีเหตุผล
4. ค่านิยมและทัศนคติ เรื่อง ความรับผิดชอบ
5. ค่านิยมและทัศนคติ เรื่อง จิตสาธารณะ

# กรอบหลักการที่นำมาใช้ในการออกแบบ



1. ข้อมูลจากหนังสือหลักสูตรและคู่มือ รากฐานประชาธิปไตยเพื่อพลเมืองไทยที่พึงปรารถนา ของสำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งผลิตขึ้นเพื่อใช้ประกอบการเรียนการสอนให้ใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพอย่างเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย โดยแบ่งเป็น 5 เรื่อง ได้แก่ ความมีวินัย ความซื่อสัตย์ ความมีเหตุผล ความรับผิดชอบ และจิตสาธารณะ

## นิยามศัพท์

### ความมีวินัย

หมายถึง การปฏิบัติตนตามระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ รวมทั้งข้อปฏิบัติ กฎ และระเบียบที่เป็นกลไกสำคัญในการช่วยให้เกิดความยุติธรรมและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม

### ความซื่อสัตย์

หมายถึง การประพฤติตนที่ยึดมั่นในความซื่อตรงจริงใจ ไม่คดโกง ไม่หลอกลวงทั้งต่อตนเองและผู้อื่น

<b>ความมีเหตุผล</b>	หมายถึง การคิดที่มีเหตุผล มีความชัดเจนในความเข้าใจ มีความกระจ่างชัดเจน ต่อประเด็นต่าง ๆ มีความรู้หรือข้อมูลเป็นพื้นฐาน มีการรับ ให้ และใช้ข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ
<b>ความรับผิดชอบ</b>	หมายถึง หน้าที่หรือพันธะที่จะต้องทำบางสิ่งหรือไม่ทำบางสิ่ง
<b>จิตสาธารณะ</b>	หมายถึง การตระหนักรู้ และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมร่วมกัน ที่จะทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือการคำนึงถึงผู้อื่นที่มีความสัมพันธ์ที่เป็นสังคมเดียวกัน



2. **นิยามปฏิบัติการตามแนวทางด้านพฤติกรรมศาสตร์** ที่สอดคล้องกับ ความมีวินัย ความซื่อสัตย์ ความมีเหตุผล ความรับผิดชอบ และจิตสาธารณะ

### นิยามปฏิบัติการ

**ความมีวินัย** แบบแผน กฎเกณฑ์ ที่กำหนดไว้เป็นแนวปฏิบัติ ควบคุมให้ประพฤติปฏิบัติตนได้ตามแบบแผนกฎเกณฑ์ และข้อบังคับของสังคมนั้น เป็นระเบียบวินัยภายนอก หรืออาจจะปฏิบัติเพราะตระหนักถึงความถูกต้อง



---

เหมาะสมดีงามด้วยตัวของตัวเองแม้บางอย่างจะ  
ไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นกฎเกณฑ์ข้อบังคับก็ตาม  
ซึ่งเรียกว่ามีระเบียบวินัยในตนเอง

---

**ความซื่อสัตย์**

ประพฤติตรง ไม่เอนเอียง ไม่มีเล่ห์เหลี่ยม มีความ  
จริงใจ ปลอดจากความรู้สึกลำเอียงหรืออคติ ทั้งต่อ  
หน้าที่ ต่อวิชาชีพ ตรงต่อเวลา ไม่ใช่เล่ห์กล คดโกง  
ทั้งทางตรงและทางอ้อม รับผิดชอบต่อตนเองและ  
ปฏิบัติอย่างเต็มที่ถูกต้อง

---

**ความมีเหตุผล**

การตัดสินใจ เป็นไปอย่างมีเหตุผลโดยพิจารณาจาก  
เหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะ  
เกิดขึ้นจากการกระทำนั้น ๆ อย่างรอบคอบ

---

**ความรับผิดชอบ**

ตั้งใจปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ของตนให้สำเร็จลุล่วง  
ตามเป้าหมายที่พึงประสงค์ด้วยความเพียรพยายาม  
และยอมรับผลของการกระทำนั้น ไม่ว่าจะเป็  
ความรับผิดชอบหรือความผิดโดยเต็มใจไม่หลีกเลี่ยง

---

**จิตสาธารณะ**

เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ในเชิง  
สร้างสรรค์เพื่อสังคมประเทศชาติ รวมไปถึงเพื่อ  
มนุษย์ โดยเฉพาะเป็นการมุ่งเน้นการให้ การเป็นผู้ให้  
เป็นผู้เสียสละทั้งแรงกายแรงใจ กำลังสมอง และ  
กำลังทรัพย์ เพื่อส่วนรวม

---



## นิยามหลักทางประชาธิปไตยที่สำคัญ ได้แก่

1) **หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน** หมายถึง ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ และมีอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ

2) **หลักความเสมอภาค** หมายถึง ความเท่าเทียมกันในสังคมประชาธิปไตย แม้คนจะมีความแตกต่างกันเรื่อง เพศ ศิวัพรณ ชนชั้น ถิ่นที่อยู่อาศัย ศาสนา หรืออุดมการณ์ทางการเมือง แต่ทุกคนมีความเท่าเทียมกันโดยกฎหมาย ในฐานะการเป็นประชากรของรัฐ ได้แก่

2.1 ความเสมอภาคทางการเมือง ทุกคนมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ถ้ามีคุณสมบัติครบถ้วน ตามกฎหมาย และทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้อย่างเท่าเทียมกัน

2.2 ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ ทุกคนไม่ว่ารวยหรือจน สีมืดมียศถาบรรดาศักดิ์หรือไม่ ก็ต้องไม่ถูกกีดกันในการประกอบอาชีพการงาน

2.3 ความเสมอภาคทางโอกาส คือทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษา การรักษาพยาบาล และการรับบริการบริการจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

## 3) **หลักสิทธิและเสรีภาพ**

3.1 สิทธิ คือ ประโยชน์ที่บุคคลพึงได้รับตามกฎหมาย เช่น บุคคลมีสิทธิได้รับการศึกษา การได้รับการรักษาพยาบาล การมีสิทธิในทรัพย์สินของตน

3.2 เสรีภาพ คือ ทุกคนมีอิสระในการทำอะไรก็ได้ ตามที่ตนต้องการ แต่ต้องไม่ผิดกฎหมายและไม่กระทบต่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม โดยไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น เช่น เสรีภาพในการพูด การการเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น

4) **หลักนิติธรรม** หมายถึง การใช้หลักกฎหมายเป็นกฎเกณฑ์การอยู่ร่วมกัน เพื่อความสงบสุขของสังคม

5) **หลักเหตุผล** หมายถึง การใช้เหตุผลที่ถูกต้องในการตัดสินใจหรือยุติปัญหาในสังคม ในวิถีชีวิตของสังคมประชาธิปไตย ผู้คนต้องรู้จักรับฟังเหตุผลของผู้อื่น ไม่ตื้อตึงในความคิดเห็นของตนมากเกินไป

6) **หลักการถือเสียงข้างมาก** หมายถึง การปฏิบัติตามความคิดเห็นหรือตามความยินยอมของคนส่วนใหญ่แต่ ให้เกียรติโดยการไม่ละเมิดสิทธิหรือเอารัดเอาเปรียบเสียงส่วนน้อย หากมีปัญหาที่สามารถตัดสินปัญหาโดยใช้มติเสียงข้างมาก แต่ในขณะเดียวกันเสียงส่วนน้อยก็ได้รับความคุ้มครองเพื่อการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขในสังคมประชาธิปไตยอย่างสันติวิธี

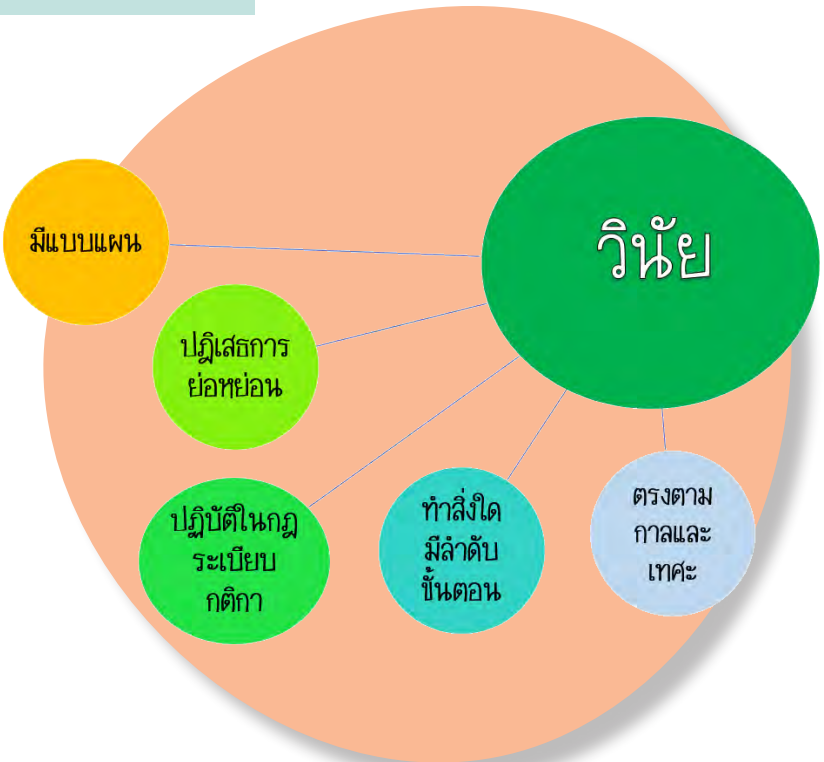
7) **หลักภราดรภาพ** คือ การที่มนุษย์มีความรัก ความผูกพันกันฉันท์พี่น้อง ไม่แบ่งแยกภูมิภาคถิ่นที่อยู่อาศัย ไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ ชนชั้น เพศ ผิวพรรณ เอื้อเพื่อเอื้อแก่ เห็นอกเห็นใจกัน ไม่เอารัดเอาเปรียบกัน

8) **หลักความร่วมมือ** หมายถึง การลดความขัดแย้งโดยการผ่อนหนักผ่อนเบาให้กันและกัน ร่วมมือกันเพื่อเห็นแก่ประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ

# คำอธิบายพฤติกรรมอันเป็นรากฐานของหลักการประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามนิยามปฏิบัติการ

ข้อคำถามในการวัด/ประเมิน ความคิด ความรู้สึก และพฤติกรรมอันเป็นรากฐานของหลักการประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

## 1. ความมีวินัย





## คำอธิบายองค์ประกอบย่อย

- การมีแบบแผน

หมายถึง รูปแบบ กฎเกณฑ์ ที่กำหนดไว้เป็นแนวปฏิบัติอย่างชัดเจน เป็นไปตามเหตุและผล คิด/ทำ อย่างเป็นระเบียบจนสามารถจะคาดการณ์ได้อย่างแม่นยำว่า หากมีรูปแบบพฤติกรรมหนึ่งเกิดขึ้นแล้ว จะมีพฤติกรรมใดเกิดขึ้นตามมา อันเป็นผลมาจากพฤติกรรมหนึ่งที่เป็นเหตุ นั้น ๆ ดังนั้นแบบแผนความมีวินัยนั้น คือ ความชัดเจนของพฤติกรรมในรากฐานของหลักการประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

- ปฏิเสธการย่อหย่อน

หมายถึง มีการทุ่มเทพยายาม อยู่ในกฎ ระเบียบ กติกา มีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ต้องทำ ไม่ใช่ควรทำ เพื่อควบคุมให้มีการประพฤติปฏิบัติตนไปตามระเบียบ กฎเกณฑ์ และข้อบังคับของสังคมนั้น ซึ่งในที่นี้ก็คือกติกาหรือกฎเกณฑ์หลักการประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างตรงไปตรงมา เท่าเทียมกันต่อทุกคน ทุกสถานการณ์ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ หรือความพยายามที่จะมี “ข้ออ้าง” หรือ “ข้อแก้ตัว” ใด ๆ เพื่อที่จะเลือกไม่ทำตามกฎ กติกาที่มีอยู่ เช่น เมื่อได้รับมอบหมายให้ทำสิ่งใดก็ทำงานสำเร็จและทำอย่างเต็มความสามารถ

- ปฏิบัติในกฎระเบียบกติกา

หมายถึง ความตั้งใจจริงที่จะปฏิบัติตาม กฎ ระเบียบ หรือ กติกาตามหลักการประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ด้วยตัวของตัวเอง เป็นการควบคุมพฤติกรรมที่เป็นปกติอัตโนมัติ ไม่ได้

ฝืนใจทำ ตระหนักรู้ว่าสิ่งใดควรทำ สิ่งใดไม่ควรทำ แม้ว่าการกระทำ บางอย่างนั้น ในระยะแรก ๆ จะทำให้เกิดความอึดอัด ลำบากใจ เพราะ ต้องฝืนกระทำ แต่เมื่อปฏิบัติไปจนกระทั่งรู้สึกเคยชิน เป็นไปโดยอัตโนมัติ เป็นคนมีระเบียบ คิดเป็นระเบียบ ทำเป็นระเบียบ เรียกว่ามีระเบียบวินัย ในตนเอง

- **ทำสิ่งใดมีลำดับขั้นตอน**

หมายถึง การจะทำการใดๆก็ตาม มีการจัดลำดับความสำคัญของ สิ่งที่จะต้องทำ อะไรก่อน-หลัง มีลำดับ มีขั้นตอน มีกติกาหรือกฎเกณฑ์ หลักการประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้ กำหนดไว้แล้ว

- **ตรงตามกาลและเทศะ**

หมายถึง การมีระเบียบวินัย โดยปฏิบัติเพราะตระหนักถึง ความถูกต้องเหมาะสมตึงามของสิ่งคมนั้น ๆ เหมาะสมกับกาลเวลาและ สถานการณ์



### **กรณีศึกษา เรื่อง คนไทยกับวินัยจราจร**

คนไทยยกให้สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีวินัยในการขับขี่มากที่สุด ในภูมิภาคอาเซียน และชี้คนไทย “ทำอะไรตามใจ คือ ไทยแท้” ขับขี่ ผิดกฎจราจร ไม่สวมหมวกกันน็อก และชอบขับรถปาดหน้า ศูนย์สำรวจ ความคิดเห็นของประชาชน “นิด้าโพล” สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) สำรวจความคิดเห็นความของประชาชนเรื่อง “คนไทยกับวินัยจราจร”

ระหว่างวันที่ 4-6 กรกฎาคม 2555 โดยสำรวจจากประชาชนทั่วทุกภูมิภาค จำนวน 1,163 หน่วยตัวอย่าง พบว่า...ประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 44.37 ระบุว่า ใน 1 สัปดาห์ ไม่พบเห็นอุบัติเหตุบนท้องถนนเลย ในขณะที่ประชาชน ร้อยละ 43.68 พบเห็นอุบัติเหตุบนท้องถนนสัปดาห์ละ 1-3 ครั้ง

และเมื่อถามถึงการทำผิดวินัยจราจรของผู้ขับขี่ยานพาหนะบนท้องถนนที่พบมากที่สุด พบว่า ประชาชน ร้อยละ 47.98 พบเห็นผู้ขับขี่รถมอเตอร์ไซด์ไม่สวมหมวกกันน็อก รองลงมา ร้อยละ 46.78 พบเห็นผู้ขับขี่ขับรถย้อนศร สำหรับปัญหาที่พบมากที่สุดบนท้องถนน พบว่า ประชาชน ร้อยละ 18.38 พบปัญหาการขับรถปาดหน้า รองลงมา ร้อยละ 17.05 พบปัญหาการไม่เคารพกฎจราจร

สำหรับประเทศในภูมิภาคอาเซียนที่มีการขับขี่ยานพาหนะที่ถูกวินัยจราจรมากที่สุด ได้แก่

อันดับหนึ่ง สิงคโปร์ ร้อยละ 69.38

อันดับสอง มาเลเซีย ร้อยละ 8.01

และอันดับสาม ไทย ร้อยละ 6.34 ท้ายสุด

ประชาชน ร้อยละ 72.66 เห็นด้วยกับคำกล่าวที่ว่า “ทำอะไรรคือไทยแท้” ที่หมายความถึง การไม่เคารพกฎจราจรของคนไทย แต่ประชาชนอีกร้อยละ 27.34 ไม่เห็นด้วยกับข้อความดังกล่าว เพราะการไม่เคารพกฎจราจรเป็นการกระทำของคนส่วนน้อย

ที่มา : คู่มือ “ความมีวินัย” สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า หน้า 87-88



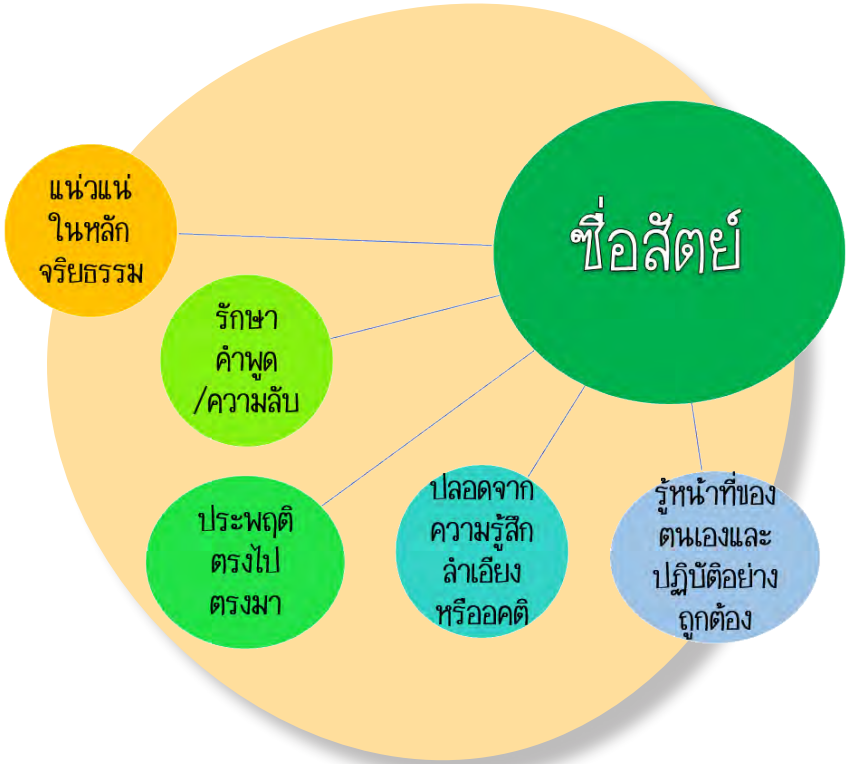
## ประเด็นในการศึกษา/วิเคราะห์/อภิปราย

จากผลการสำรวจความคิดเห็นความของประชาชนเรื่อง “คนไทยกับวินัยจราจร”

1. สะท้อนให้เห็นว่า..คนไทยนั้นมีแบบแผนที่กำหนดไว้เป็นแนวปฏิบัติอย่างชัดเจนแล้วหรือไม่ว่า ควรจะถือปฏิบัติในวินัยจราจรอย่างไร?
2. สะท้อนให้เห็นว่า.. คนไทยปฏิบัติ คิดและทำ ตามระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือ วินัยจราจรที่มีอยู่แล้วหรือไม่...เพราะอะไร จึงเป็นเช่นนั้น?
3. สะท้อนให้เห็นว่า.. คนไทย มีความตั้งใจจริงที่จะปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ หรือ กติกา พุ่มเทความพยายาม ที่จะอยู่ในกฎ ระเบียบ กติกา ที่มีอยู่ จนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ “ต้องทำ” ไม่ใช่ “ควรทำ” แล้วหรือไม่?
4. การควบคุมให้มีการประพฤติปฏิบัติตนไปตามระเบียบ กฎเกณฑ์ และข้อบังคับของสังคมนั้น เหมาะสมแล้วหรือไม่? ยังคงมีการเลือกปฏิบัติ หรือความพยายามที่จะหา “ข้ออ้าง” หรือ “ข้อแก้ตัว” ไตๆเพื่อที่จะเลือกไม่ทำตามกฎ กติกาที่มีอยู่หรือไม่?
5. การปลูกฝังค่านิยมของคนไทยในเรื่องวินัยนั้น ควรจะมีลำดับขั้นตอนในการดำเนินการอย่างไร?



## 2. ความซื่อสัตย์



### คำอธิบายองค์ประกอบย่อย

- แนวแน่ในหลักจริยธรรม

หมายถึง การยึดมั่น มั่นคงแนวแน่ในหลักจริยธรรม ความดีงาม ไม่เอนเอียง ไม่มีเล่ห์เหลี่ยม

- **รักษาคำพูด/ความลับ**

หมายถึง พฤติกรรมรักษาคำพูด ซึ่งเมื่อรับปากกระทำการใด ๆ แล้ว ก็จะทำกรณันั้น ๆ อย่างเต็มความสามารถที่มีอยู่ ไม่ว่าจะมือุปสรรคขัดขวางเพียงใดก็ตาม ก็ยังคงมุ่งมั่นทำตามที่ได้พูดไว้ โดยถือว้าจ่าเป็นสัตย์ อีกทั้งยังรักษาความลับได้ ไม่พูดหรือกระทำการใด ๆ ที่จะนำความลับที่ทราบไปเปิดเผย จนก่อให้เกิดความเดือดร้อน

- **ประพฤติตรงไปตรงมา**

หมายถึง การประพฤติตรงตามความเป็นจริง ตามหลักการกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ ไม่เอนเอียง การกระทำกับการประพฤติปฏิบัติทั้งคำพูดและการกระทำเป็นเรื่องเดียวกัน ไม่มีการพยายามใช้เล่ห์เหลี่ยม กลอุบายบิดเบือน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของตนเอง หรือ พรรคพวก เคร่งครัดต่อหน้าที่ของตนเอง แม้ว่าความรู้สึกส่วนตัวนั้นจะขัดแย้งก็ตาม

- **ปลอดจากความรู้สึกลำเอียงหรืออคติ**

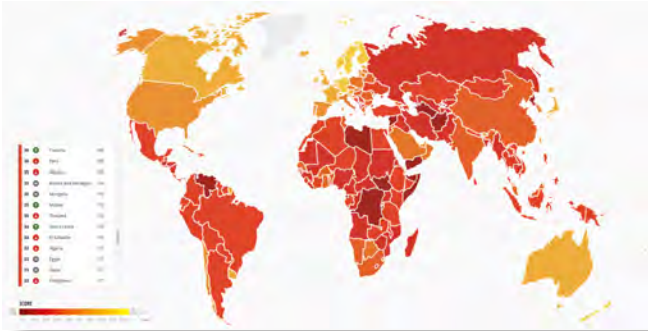
หมายถึง การประพฤติตรง ไม่เอนเอียง ไม่ใช่เล่ห์กล ไม่หลอกลวง คดโกง ทั้งต่อตนเองและผู้อื่น ทั้งทางตรงและทางอ้อม มีความจริงใจปลอดจากความรู้สึกลำเอียงหรืออคติ ทั้งต่อหน้าที่ และต่อวิชาชีพ

- **รู้หน้าที่ของตนเองและปฏิบัติอย่างถูกต้อง**

หมายถึง การรู้หน้าที่ของตนเองว่าควรจะทำอะไร? เพื่ออะไร? แล้วมุ่งมั่นปฏิบัติอย่างถูกต้องเต็มที่ ไม่ย่อท้อ ยึดถือความถูกต้องมากกว่าความถูกใจ



## กรณีศึกษา เรื่อง Corruption Perceptions Index”



ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (อังกฤษ: Corruption Perceptions Index: CPI) หรือดัชนีการรับรู้การทุจริตจัดอันดับโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ซึ่งเป็นองค์การนานาชาติ ก่อตั้งในประเทศเยอรมนี ได้เริ่มมีการจัดทำดัชนีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 โดยค่าสูงหมายถึงมีการคอร์รัปชันต่ำ และค่าต่ำหมายถึงมีการคอร์รัปชันสูง โดยในปี 2550 ได้มีการจัดอันดับทั้งหมด 180 ประเทศ เพิ่มจากปี 2546 ที่มี 133 ประเทศ

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้ประกาศค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต ปี 2016 ปรากฏว่า 2 ใน 3 จาก 176 ประเทศทั่วโลก ได้คะแนนต่ำกว่า 50 คะแนน สำหรับประเทศที่ได้อันดับหนึ่งยังคงเป็นประเทศเดนมาร์กและนิวซีแลนด์ 90 คะแนน เท่ากัน ขณะที่ประเทศจากทวีปเอเชียอย่างสิงคโปร์อยู่อันดับที่ 7 ได้ 84 คะแนน ในส่วนของประเทศไทยได้ 35 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน ลดลง 3 คะแนน ได้ลำดับที่ 101 เมื่อเทียบกับปี 2558 ได้ 38 คะแนน อยู่อันดับ 76 จาก 168 ประเทศ

# CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2016

2016 Rank	Country	2016 Score	2015 Score	2014 Score	2013 Score	2012 Score	Region
95	Kosovo	36	35	35	35	34	Europe and Central Asia
95	Maldives	36	N/A	N/A	N/A	N/A	Asia Pacific
95	Sri Lanka	36	37	38	37	40	Asia Pacific
101	Gabon	35	34	37	34	35	Sub Saharan Africa
101	Niger	35	34	35	34	35	Sub Saharan Africa
101	Peru	35	36	38	38	38	Americas
101	Philippines	35	35	38	36	34	Asia Pacific
101	Thailand	35	38	38	35	37	Asia Pacific
101	Timor-Leste	35	28	28	30	33	Asia Pacific
101	Trinidad and Tobago	35	39	38	38	39	Americas
108	Algeria	34	36	36	36	34	Middle East and North Africa
108	Côte d'Ivoire	34	32	32	27	29	Sub Saharan Africa
108	Egypt	34	36	37	32	32	Middle East and North Africa

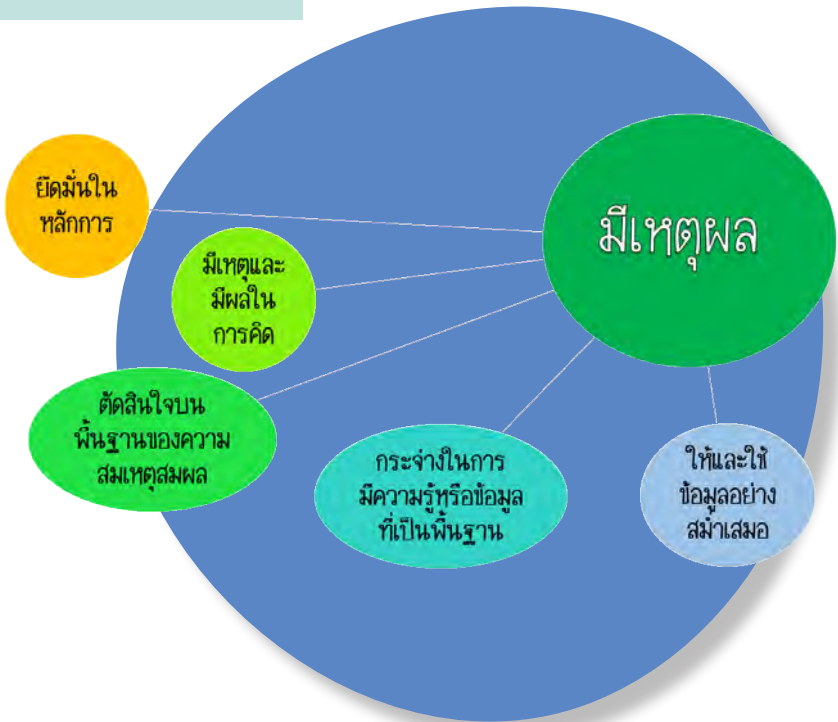
ที่มา : [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)



## ประเด็นในการศึกษา/วิเคราะห์/อภิปราย

จากดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index) จัดอันดับโดย องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ได้จัดอันดับประเทศไทย อยู่ลำดับที่ 101 โดยมี ผลคะแนนเพียง 35 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนนนั้น สะท้อนถึง ปัญหาของประเทศไทยเรื่อง “ความซื่อสัตย์” อย่างไร?

### 3. ความมีเหตุผล



#### คำอธิบายองค์ประกอบย่อย

- ยึดมั่นในหลักการ

หมายถึง การคิดอย่างมีหลักการ มีการตัดสินใจ เป็นไปตามหลักการ กฎเกณฑ์ กติกา โดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้อง มิได้กระทำการสิ่งใดตามอำเภอใจ มีความชัดเจนในความเข้าใจ มีความกระจ่างชัดเจน ต่อประเด็นต่าง ๆ

- **มีเหตุและผลในการคิด**

หมายถึง การคิดอย่างมีเหตุผล พิจารณาถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น ๆ อย่างรอบคอบ โดยใช้เหตุและผลพิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้อง

- **ตัดสินใจบนพื้นฐานของความสมเหตุสมผล**

หมายถึง การมีสำนึกที่เข้มแข็งเกี่ยวกับสิ่งใดถูกและสิ่งใดผิด สิ่งใดควรทำ สิ่งใดไม่ควรทำ สิ่งใดเหมาะสม สิ่งใดไม่เหมาะสม แล้วคิดตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม สามารถอธิบายได้ว่า ทำอะไร? เพราะอะไร? เพื่ออะไร? โดยไม่ยอมให้ตัวเองถูกพัดพาไปด้วยพลังของอารมณ์และความอ่อนไหว

- **กระจ่างในการมีความรู้หรือข้อมูลที่เป็นพื้นฐาน**

หมายถึง การแสดงถึงความชัดเจน กระจ่างในความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวข้อง การค้นคว้าหาความรู้หรือข้อมูลในเรื่องนั้นๆที่เป็นพื้นฐาน อีกทั้งมีความแม่นยำในประเด็นต่างๆที่สนใจ หรือ นำเสนอ รู้รอบ รู้ครบ รู้ละเอียด ในเนื้อความและความหมาย สามารถจะถ่ายทอดหรืออธิบายความรู้หรือข้อมูลนั้น ๆ ได้ จนนำไปปฏิบัติได้

- **ให้และใช้ข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ**

หมายถึง การเปิดกว้างทางความคิด เป็นนักฟังที่ดี มีการให้และรับ แลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ โดยการเกื้อกูล แบ่งปัน ให้และใช้ข้อมูล อยู่ตลอด



## กรณีศึกษา เรื่อง การเสนอขอขึ้นค่าแรงขั้นต่ำปี 2561 เป็น 700 บาท

กันยายน 2560 คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย (คสรท.) พร้อมตัวแทนสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (สรส.) ออกมาเรียกร้องให้มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ปี 2561 เป็น 600-700 บาทต่อวัน โดยให้เหตุผลว่า ค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาท ไม่เพียงพอต่อสถานการณ์ค่าครองชีพในปัจจุบัน โดยอ้างอิงจากผลสำรวจของ คสรท. เมื่อปี 2554 ซึ่งพบว่าค่าจ้างที่เพียงพอในปีนั้นจะอยู่ที่ 560 บาท และปัจจุบันได้ผ่านมาหลายปีแล้ว ตัวเลขดังกล่าวจึงเปลี่ยนไปด้วยอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มสูงขึ้น และปัจจัยอื่น ๆ ทำให้ปัจจุบันค่าจ้างที่คน 1 คน จะสามารถเลี้ยงดูคนในครอบครัวได้อีก 2 คน จะต้องอยู่ที่ 600-700 บาท

### ประเด็นในการศึกษา/วิเคราะห์/อภิปราย

จากข้อเสนอขึ้นค่าแรงขั้นต่ำเป็น 700 บาทดังกล่าวนี้

1. นำเสนอจากการคิดตัดสินใจด้วยเหตุผล เป็นไปตามหลักการ กฎเกณฑ์ กติกา โดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้องอย่างไร?
2. เหตุผลที่ผู้เสนอนำมาใช้ประกอบการพิจารณา เพื่อเสนอให้ตัดสินใจ มีความเหมาะสมทั้งเหตุและผลมีการพิจารณาถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สภาพแวดล้อม ตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นนั้น เพียงใด?
3. มีการแสดงถึงความชัดเจน ความกระจ่างในความเข้าใจใน เรื่องที่นำเสนอ ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง และมีการค้นคว้าหาข้อมูล ในเรื่องนั้น ๆ ที่เป็นพื้นฐานมากน้อยเพียงใด?



## ข้อมูลประกอบการพิจารณา

### 1) เหตุผล และ ความมีเหตุผล

เหตุผล - ทุกอย่างในโลกนี้มีเหตุและมีผล เหตุผล คือ การนำเหตุและผลนั้นมาใช้ในการคิด การเข้าใจ การตัดสินใจ และการกระทำ

ความมีเหตุผล - การคิดที่มีเหตุผล มีความชัดเจนในความเข้าใจ มีความกระจ่างชัดเจนต่อประเด็นต่าง ๆ มีความรู้หรือข้อมูลเป็นพื้นฐาน มีการรับ ให้ และใช้ ข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ

### 2) แหล่งที่มาของความมีเหตุผลบางประการ

ความรู้ - เป็นสิ่งที่ได้รับการได้ยิน ได้ฟัง การคิด การปฏิบัติ หรือการสั่งสมมาจากการศึกษาเล่าเรียน การค้นคว้า หรือประสบการณ์ รวมทั้งความสามารถเชิงปฏิบัติและทักษะหรือเป็นความเข้าใจหรือสารสนเทศที่ได้รับมาจากประสบการณ์

ข้อมูล - เป็นข้อเท็จจริง หรือสิ่งที่ถือหรือยอมรับว่าเป็นข้อเท็จจริงสำหรับใช้เป็นหลักเพื่อหาความจริงหรือวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

ข้อเท็จจริง - เป็นข้อความหรือเหตุการณ์ที่เป็นมาหรือที่เป็นอยู่ตามจริง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึงกฎ หรือข้อความหรือเหตุการณ์ที่วินิจฉัยแล้วว่าเป็นจริง (แตกต่างกับข้อกฎหมาย)

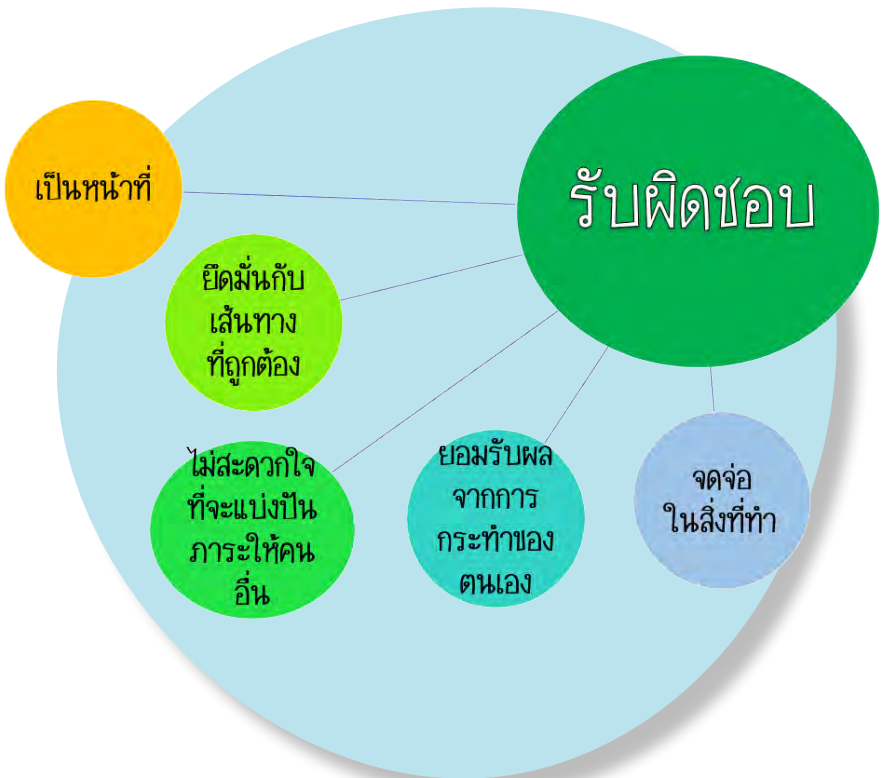
ข้ออ้าง - สิ่งที่น่ามาอ้างสนับสนุนความคิดเห็นหรือการกระทำของตนเอง ความเชื่อ / ความศรัทธา เป็นความเชื่อ ความศรัทธา หรือความนับถือ



ส่วนบุคคลหรือกลุ่มต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดและสิ่งนั้นจะมีผลต่อความคิดของบุคคลหรือของกลุ่มนั้นๆ

ทัศนคติ - เป็นแนวความคิดเห็นของบุคคล ที่มีต่อการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นอย่างมาก

#### 4. ความรับผิดชอบ





## คำอธิบายองค์ประกอบย่อย

- เป็นหน้าที่

หมายถึง คุณลักษณะส่วนบุคคล ที่ส่งผลเป็นความรู้สึก เป็นหน้าที่ที่จะต้องกระทำตามที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จให้ได้ แสดงออกถึงความตั้งใจในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่อตนเองและที่ได้รับมอบหมายให้ดีที่สุด จึงเป็นพันธะผูกพันที่จะต้องกระทำบางสิ่ง หรือ ไม่กระทำบางสิ่ง แสดงถึงการเอาใจใส่และตั้งใจที่จะประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นคนดีของสังคม

- ยึดมั่นกับเส้นทางที่ถูกต้อง

หมายถึง การกระทำที่แน่ใจว่าทั้งตนเองและผู้อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้นต่างยึดมั่นกับเส้นทางที่ถูกต้องตามอุดมการณ์ หลักการ หรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้หากละเลย ไม่เอาใจใส่ สังคมจะดำรงคงอยู่ไม่ได้ เป็นเพียงกลุ่มบุคคลที่แตกแยกไร้การควบคุม

- ไม่สะทวใจที่จะแบ่งปันภาระให้กับคนอื่น

หมายถึง ความรู้สึกมุ่งมั่น จดจ่อ ที่ต้องการจะกระทำการกิจต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จด้วยตนเอง จนกระทั่งไม่สะทวใจที่จะแบ่งปัน หรือ โอนภารกิจนั้น ๆ ไปให้กับคนอื่น

- ยอมรับผลจากการกระทำของตนเอง

หมายถึง การยอมรับผลของการกระทำของตนเอง ไม่ว่าจะ เป็นผลดีหรือผลเสีย พร้อมทั้งพยายามหาทางปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติหน้าที่ปรับปรุงตนเอง ให้ดียิ่งขึ้นอยู่เสมอ ทั้งนี้ “การรับผิดชอบ” ไม่ใช่การยอมรับโทษหรือ ถูกลงโทษ แต่หมายถึงการรู้จักรับผิดชอบหรือยอมรับว่ามีอะไรผิดพลาดเสียหาย และเสียหายเพราะอะไร? “การรับชอบ” ก็ไม่ได้หมายถึงการได้รับรางวัลหรือได้รับคำชมเชย แต่เป็นความอึดเอมใจที่ได้กระทำภารกิจที่ได้รับมอบหมายสำเร็จ ก่อประโยชน์ต่อสังคม ต่อกลุ่ม ต่อบุคคล และตนเอง

- จดจ่อในสิ่งที่ทำ

หมายถึง จดจ่อตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ของตนเองอย่างทุ่มเท เต็มกำลังความสามารถ ไม่ย่อท้อต่ออุปสรรค เพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงจนเกิดผลดี



### กรณีศึกษา เรื่อง นักการเมืองท้องถิ่น

ด้วยเหตุผลหลายประการ ทำให้นายไมตรี นักการเมืองท้องถิ่นหน้าใหม่ ต้องการจะชนะการเลือกตั้งในการเมืองระดับท้องถิ่นก่อน แล้วจึงจะไต่เต้าขึ้นไปเป็นนักการเมืองระดับชาติ นายไมตรีจึงอาสาเข้าไปรับผิดชอบกิจการงานหลายอย่างที่เป็นสาธารณะประโยชน์ รวมทั้งบริจาคทรัพย์สินต่าง ๆ ของตนเองจำนวนมาก เพื่อสร้างเครือข่ายของตนเอง ก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง นอกจากนั้นนายไมตรี ยังใช้เวลาของตนเองเดินสายไปตามชุมชนต่าง ๆ เพื่อรับฟังปัญหาของชุมชน เมื่อมีสิ่งใดที่จะดำเนินการได้

จะทำได้ทันที นายไมตรีก็จะยื่นมือกระทำช่วยเหลือให้ทันที โดยไม่รอช้า แต่หากมีบางเรื่องที่เกิดขอบเขต นายไมตรีก็ให้สัญญาไว้ก่อนว่า หากตนเองได้รับการเลือกตั้งแล้ว ก็จะริบหาทางตามหลักเกณฑ์ที่มี ดำเนินการให้ทันทีที่ทำได้

จนกระทั่งนายไมตรีเป็นที่ยอมรับนับถือของชุมชนต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง แต่ในทางกลับกันภรรยาของนายไมตรี ก็กระทำการหลายประการ ในนามของนายไมตรี โดยที่นายไมตรีไม่ได้รับทราบเรื่องด้วย เช่น

- การติดต่อกับผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือคู่แข่ง แล้วเสนอเงื่อนไขต่าง ๆ แก่คู่แข่งขึ้นเพื่อไม่ให้ลงสมัครแข่งขันกับนายไมตรี ในการเลือกตั้งที่กำลังจะมาถึง
- การไปผูกมิตรกับบุคคลที่มีอิทธิพลหรือมีความนิยมในหมู่ชาวบ้าน เช่น ครู กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พระ หรือผู้นำชุมชน เพื่อดำเนินการช่วยเหลือเป็นหัวคะแนน ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้น ๆ ลงคะแนนเสียงให้นายไมตรี ด้วยการนำสิ่งของที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิต เช่น ข้าวสาร กะปิ น้ำปลา อาหารกระป๋อง เป็นต้น ไปแจกอยู่เป็นประจำ





## ประเด็นในการศึกษา/วิเคราะห์/อภิปราย

1. จากข้อมูลข้างต้น นายไมตรีเป็นผู้มีความรับผิดชอบตามกรอบรากฐานของหลักการประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่?...เพราะอะไร?
2. นายไมตรีต้องรับผิดชอบต่อการทำงานของภรรยาด้วยหรือไม่?...อย่างไร?



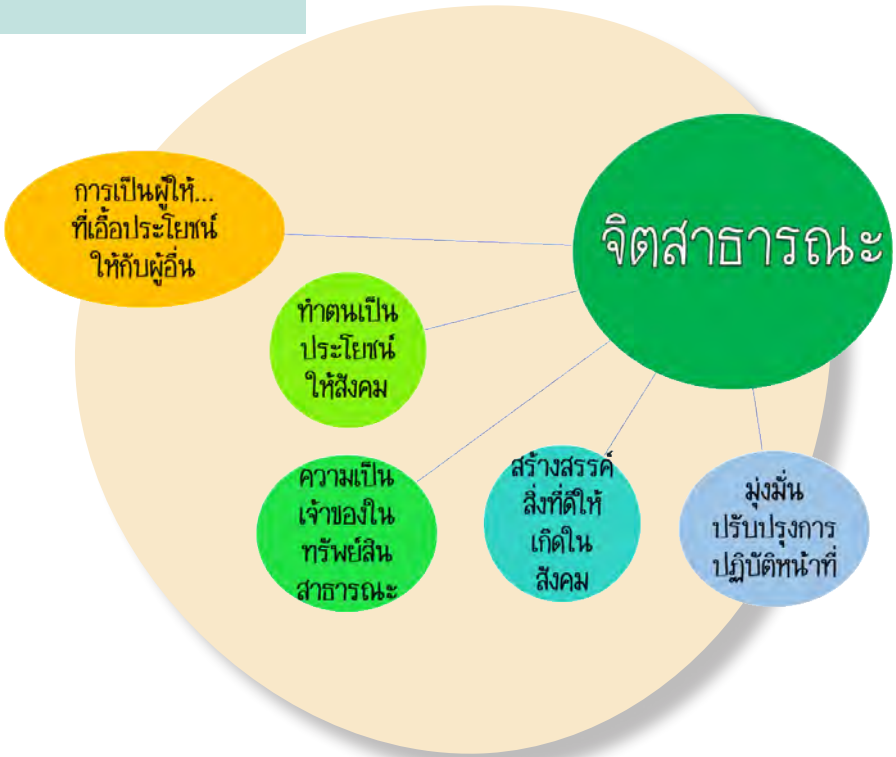
## ข้อมูลประกอบการพิจารณา

การซื้อสิทธิขายเสียง หมายถึง พฤติกรรมการทุจริตเลือกตั้งโดยใช้เงินแลกเปลี่ยนกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งซื้อเสียง หรือการเสนอสิ่งตอบแทนในรูปผลประโยชน์หรือทรัพย์สินต่าง ๆ หรืออาจเป็นการสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินสิ่งตอบแทนแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้ลงคะแนนหรืองดเว้นการลงคะแนนแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดหรือพรรคการเมืองใดในเขตเลือกตั้งนั้น

การซื้อเสียงมีหลายวิธีแตกต่างกันไปตามภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งมีการซื้อผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือซื้อคู่แข่ง โดยการที่ผู้สมัครเสนอเงื่อนไขต่าง ๆ แก่คู่แข่งชนเพื่อไม่ให้ลงสมัครแข่งขันกับตน การซื้อบุคคลที่มีอิทธิพลหรือมีความนิยมในหมู่ชาวบ้านรวมทั้งครู กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พระ หรือผู้นำชุมชน เพื่อดำเนินการช่วยเหลือให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้น ลงคะแนนเสียงให้แก่ตน

ที่มา : *ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า* (<http://wiki.kpi.ac.th>)

## 5. จิตสาธารณะ



### คำอธิบายองค์ประกอบย่อย

- การเป็นผู้ให้ที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้อื่น

หมายถึง การรู้สึกว่าจะต้องยึดมั่นในการเป็นผู้ให้ ผู้เอื้อประโยชน์ รู้จักหน้าที่ของตนเอง สำนึกในหน้าที่ของตนที่พึงปฏิบัติต่อส่วนรวมให้สมบูรณ์ จึงปฏิบัติตนให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม เสียสละ ช่วยเหลือคนอื่น และการกระทำอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

- **ทำตนเป็นประโยชน์ให้สังคม**

หมายถึง การตระหนักรู้ และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมร่วมกัน ที่จะทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือการคำนึงถึงผู้อื่นที่มีความสัมพันธ์เป็นสังคมเดียวกัน ช่วยเหลือ เกื้อกูลผู้อื่น ให้ความร่วมมือกับคนอื่นในการแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์ เพื่อประโยชน์ต่อส่วนร่วม ตลอดจนไม่ทำตนเป็นภาระ สร้างความเดือดร้อนเสียหาย ให้กับผู้อื่น และสังคม

- **ความเป็นเจ้าของในทรัพย์สินสาธารณะ**

หมายถึง ความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของในทรัพย์สินสาธารณะ ที่ต้องสอดส่องดูแล รักษาทรัพย์สินสมบัติและผลประโยชน์ของชุมชนและสังคม จนกระทั่งเข้าไปมีบทบาทในการรักษาประโยชน์ของส่วนรวม

- **สร้างสรรค์สิ่งที่ดีให้เกิดในสังคม**

หมายถึง สำนึกต่อส่วนรวม ตระหนักเสมอว่าตนเองคือส่วนหนึ่งของสังคม การกระทำในเชิงสร้างสรรค์เพื่อสังคม ประเทศชาติ รวมไปถึงเพื่อนมนุษย์ โดยมุ่งเน้นการเป็นผู้ให้ การเป็นผู้เสียสละทั้งร่างกายแรงใจ กำลังสมอง และกำลังทรัพย์ เพื่อส่วนรวม เป็นแกนนำในการดึงผู้คนให้มารวมกลุ่มกันเพื่อทำประโยชน์ให้สังคม

- **มุ่งมั่นปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่**

หมายถึง การตั้งใจที่จะปรับปรุงตนเองอยู่เสมอ มุ่งมั่นปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ให้ดียิ่งขึ้น อย่างมีประสิทธิภาพ เต็มกำลังความสามารถ โดยได้รับความชื่นชม จากการทำตนให้เป็นประโยชน์ การได้ช่วยเหลือคนอื่น เติมเต็มศักยภาพของตนเอง



## กรณีศึกษา เรื่อง ประชาชนใน กทม. ทิ้งขยะลงคลอง...เก็บได้ วันละ 20 ตัน

วันที่ 28 พ.ค. 2560 ปลัดกรุงเทพมหานคร (กทม.) เปิดเผยว่า ในแต่ละวันที่สถานีสูบน้ำของสำนักการระบายน้ำสามารถเก็บขยะที่ลอยมากับน้ำได้วันละ 20 ตัน ซึ่งกีดขวางทางเดินของน้ำและเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำ เมื่อมีฝนตกลงมาต่อเนื่องติดต่อกัน จึงทำให้มีน้ำท่วมขังรระบายจำนวนมาก จึงขอความร่วมมือประชาชนไม่ทิ้งขยะลงคลองและท่อระบายน้ำ ขอให้นำไปทิ้งลงถังหรือจุดที่กำหนด



ที่มา : <http://www.posttoday.com/local/bkk/496799>







## ประเด็นในการศึกษา/วิเคราะห์/อภิปราย

1. จากหัวข้อข้างต้น สะท้อนถึงปัญหาในเรื่องจิตสาธารณะของประชาชนที่เกี่ยวข้องอย่างไร?
2. จะมีขั้นตอนในการดำเนินการ เพื่อปลูกฝังค่านิยมจิตสาธารณะของประชาชนที่เกี่ยวข้องอย่างไร?

