เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ

บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
THE THAILAND RESEARCH FUND
สร้างสรรค์ปัญญา เพื่อพัฒนาประเทศ

เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ

บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

พ.ศ. 2545

แด่

นางอี้เตียง แซ่อึ๊ง

แม่

ผู้มีประชาธิปไตยในดวงจิต

คำนำ

ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

หนังสือเรื่อง *เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540* นี้ เดิมเป็นงานวิจัยซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ผู้เขียนคือ รองศาสตราจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นเมธีวิจัยอาวุโส สกว.

หนังสือเล่มนี้นับเป็นงานเขียนบุกเบิกในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ (Constitutional Political Economy) ในประเทศไทย นอกจากจะนำทฤษฎีและแนวความคิดในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์มาใช้วิเคราะห์รัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีลักษณะสหวิทยาการ (Multidisciplinary) อย่างเด่นชัดอีกด้วย เพราะมีการผสมผสานองค์ความรู้จากสาขาวิชาอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประวัติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ มาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์

เป้าหมายในการศึกษาวิจัยของหนังสือเล่มนี้มีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การศึกษาผลกระทบของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีต่อตลาดการเมือง ทั้งในด้านโครงสร้าง (Structure) ประพฤติกรรม (Conduct) และผลปฏิบัติการ (Performance) รวมตลอดจนผลกระทบที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย

ประการที่สอง ได้แก่ การนำเสนอการวิเคราะห์ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สามารถก่อให้เกิดการปฏิรูปการเมือง (Political Reform) สมดังเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้หรือไม่

ประการที่สาม ได้แก่ การเสนอแนวทางการปฏิรูปการเมือง

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะมีจุดเด่นและข้อดีหลายประการ แต่มิอาจก่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองสมดังเจตนารมณ์ได้ เนื่องจากธรรมนูญฉบับนี้เน้นการควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมืองมากเกินไป โดยมิได้คำนึงว่า ประโยชน์อันได้จากการควบคุม กำกับ และตรวจสอบ (Regulatory Benefit) ดังกล่าวคุ้มกับต้นทุนที่เสียไป (Regulatory Cost) หรือไม่ ในประการสำคัญ ธรรมนูญฉบับนี้ทำให้อำนาจผูกขาดในตลาดการเมืองมีมากขึ้น งานวิจัยนี้ให้ข้อเสนอว่า เป้าประสงค์หลักของการปฏิรูปการเมืองควรเน้นการเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ (Perfect Competition) ปมเงื่อนสำคัญอยู่ที่การออกแบบธรรมนูญ (Constitutional Design) เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทิศทางดังกล่าวนี้

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการปฏิรูปการเมือง และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในอนาคต การเชื่อมโยงงานวิจัยกับกระบวนการปฏิรูป ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง นับเป็นภารกิจหลักประการหนึ่งของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ศาสตราจารย์ ดร. ปิยะวัติ บุญ-หลง
ผู้อำนวยการ
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

คำนำ

หนังสือเล่มนี้เริ่มเขียนอย่างจริงจังในปี 2541 และเสร็จในปลายปี 2545 ใช้เวลายาวนานถึง 5 ปี นับเป็นหนังสือที่ใช้เวลาในการเขียนนานที่สุดในชีวิตวิชาการของผม

ผมสนใจนำองค์ความรู้ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์มาใช้วิเคราะห์การเมืองไทยนับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ด้วยเหตุที่ผมติดตามพัฒนาการของสำนัก Public Choice อย่างใกล้ชิด และประจักษ์แก่ใจว่า แนวความคิดและทฤษฎีของสำนักนี้สามารถนำมาใช้วิเคราะห์การเมืองไทยได้ค่อนข้างดี แม้ว่าผมจะมีงานวิชาการว่าด้วยการเมืองไทยชนิดที่วงวิชาการขนานนามว่า 'งานวิชาการ' อยู่บ้าง แต่งานส่วนใหญ่เป็นบทความที่ตีพิมพ์ในหน้าหนังสือพิมพ์ ซึ่งต่อมารวมตีพิมพ์เป็นหนังสือเล่ม เริ่มต้นด้วย *อนิจลักษณะของการเมืองไทย : เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมืองไทย* (2536) *เศรษฐศาสตร์การเมืองยุครัฐบาลชวน หลีกภัย* (2538) และ *คู่มือการเมืองไทย* (2544)

ผมเริ่มสนใจศึกษารัฐธรรมนูญเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่*อุทัย พิมพ์ใจชน (2541)* เชื่อว่า ร่างขึ้นเพื่อให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์สืบทอดอำนาจ ในเวลานั้น เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ หรือที่มีชื่อภาษาอังกฤษว่า Constitutional Economics หรือ Constitutional Political Economy เพิ่งก่อเกิด และยังมีการพัฒนาไม่มากนัก ผมได้แต่เก็บข้อมูลเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา และเก็บข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับตลาดการเมืองไทย โดยที่ยังมิได้รับการสนับสนุนจากแหล่งเงินทุนวิจัยใดๆ

เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ผมเริ่มนำเสนอบทวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นผลกระทบของรัฐธรรมนูญที่มีต่อตลาดการเมือง นับเป็นครั้งแรกที่ผมชี้ให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีอคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมือง (Size Bias) โดยมีบทบัญญัติเกื้อกูลพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก *จุลสารไทยคดีศึกษา* ฉบับพิเศษวิเคราะห์กำพืดรัฐธรรมนูญ 2534 (ธันวาคม 2534) รายงานการนำเสนอบทวิเคราะห์ทางวิชาการดังกล่าวนี้ นับเป็นครั้งแรกที่ชื่อ 'เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยรัฐธรรมนูญ' ปรากฏสู่โลกวิชาการ *(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2534)* และเป็นการแสดงให้เห็นเป็นครั้งแรกว่า บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญมิใช่เป็นปริมณฑลทางวิชาการเฉพาะสาขานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์เท่านั้น หากยังเป็นปริมณฑลของสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์อีกด้วย นัยสำคัญของความข้อนี้ก็คือ การร่างรัฐธรรมนูญมิควรเป็น 'อาชีพ' ผูกขาดเฉพาะนักรัฐศาสตร์และนักกฎหมายมหาชน นักวิชาการในแขนงอื่นๆสามารถทำหน้าที่นี้ได้ The Founding Fathers ผู้มีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาอย่างดีเยี่ยม ไม่ปรากฏร่างเงาของนักรัฐศาสตร์และนักกฎหมายมหาชนในความหมายสมัยใหม่แม้แต่คนเดียว

เมื่อผมได้รับรางวัลกึ่งทุนวิจัย "เมธีวิจัยอาวุโส สกว." จากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยในปี 2539 ผมไม่ลังเลใจที่จะเสนอโครงการวิจัยเรื่องเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ ตลอดช่วงเวลาประมาณ 5 ปี ผมใช้เวลาส่วนใหญ่ในการผจญภัยทางปัญญา เริ่มต้นด้วยการกำหนดเค้าโครงการวิจัย ตามมาด้วยการแสวงหาเครื่องมือการวิเคราะห์ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์มาใช้วิเคราะห์รัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุที่ไม่มีผลผลิตสำเร็จรูปที่ผมสามารถคว้ามาประกอบ Instant Research ได้ ผมจึงต้องเผชิญภาวะความอับจนทางปัญญาเป็นพักๆ และแล้วในเดือนพฤศจิกายน 2545 ผมรู้สึกโล่งอกที่ฝ่าฟันวิกฤติการณ์ทางปัญญามาได้

หากปราศจากเงินอุดหนุนการวิจัยที่ได้รับจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย หนังสือเล่มนี้มิอาจปรากฏสู่บรรณพิภพได้ เพราะงานวิจัยลักษณะนี้ด้วยหัวข้อเช่นนี้ ยากที่จะแสวงหาแหล่งเงินทุนสนับสนุน ศาสตราจารย์นายแพทย์วิจารณ์ พานิช ผู้อำนวยการ สกว.ในขณะที่ผมรับรางวัลเมธีวิจัยอาวุโส และบรรดาผู้บริหาร สกว. ในเวลาต่อมาใช้ขันติธรรมอย่างสูงในการรอคอยงานวิจัยนี้ โดยที่มิได้ร่วมรับรู้ว่า ผมต้องเผชิญภาวะวิบากกรรมทางปัญญาอย่างไรบ้าง

ผมได้รับบริการอย่างดีเลิศจากเจ้าหน้าที่ห้องสมุด ทั้งสำนักหอสมุดปรีดี พนมยงค์ และห้องสมุดป๋วย อึ๊งภากรณ์ แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ต้นฉบับเกือบทั้งหมดของหนังสือเล่มนี้เขียนใน Study Room No. 6 สำนักหอสมุดปรีดี พนมยงค์

ขอขอบคุณกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาสตราจารย์นายแพทย์วิจารณ์ พานิช เจ้าหน้าที่ห้องสมุดแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และนางสาวพวงรัตน์ พันธุ์พิริยะ ผู้พิมพ์ต้นฉบับหนังสือนี้ด้วยความประณีต

ศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร สยามวาลา กรุณาทักท้วงบทวิเคราะห์บางประเด็น ศาสตราจารย์ ดร.เกษม ศิริสัมพันธ์ และศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้อ่านรายงานวิจัยทั้งฉบับ และได้ให้คำแนะนำและความเห็นที่เป็นประโยชน์ในการแก้ไขเพื่อมิให้หนังสือนี้มีข้อบกพร่องมากจนเกินไป ผมขอขอบคุณท่านทั้งสามด้วยความซาบซึ้งยิ่ง

หนังสือเล่มนี้อุทิศให้นางอี้เตียง แซ่อึ้ง แม่ผู้มีประชาธิปไตยในดวงจิต ความทรงจำของผมเกี่ยวกับแม่ ก็คือ แม่เป็นผู้อุทิศชีวิตเพื่อให้ลูกทุกคนมีความเป็นอยู่และการศึกษาที่ดี ผมยังจำภาพที่แม่จับมือผมคัดตัวหนังสือภาษาอังกฤษได้ดี ทั้งๆที่แม่ไม่รู้หนังสือทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ภาพดังกล่าวนี้ตราอยู่ในดวงจิตของผมนับแต่บัดนั้น ผมเลือกอุทิศหนังสือเล่มนี้ให้แม่ ส่วนหนึ่งเป็นผมไม่แน่ใจว่า ผมจะสามารถผลิตงานวิชาการที่มีคุณภาพเช่นนี้ได้อีก

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

กุมภาพันธ์ 2546

สารบัญ

ภาคที่หนึ่ง ความนำ 1

บทที่ 1 รัฐธรรมนูญกับเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ 3

1. ความเบื้องต้น 3
2. แนวความคิดพื้นฐานว่าด้วยรัฐธรรมนูญ 3
   2.1 เหตุใดจึงต้องมีรัฐธรรมนูญ 7
      2.11 The Prisoner's Dilemma Model 8
      2.12 The Principal-Agent Model 9
   2.2 เศรษฐทรรศน์ว่าด้วยรัฐธรรมนูญ 10
3. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : กำเนิดและพัฒนาการ 13
4. แนวความคิดพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์สำหรับการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ 16
   4.1 Homo Economicus 16
   4.2 กติกาการเล่นเกม (Rules of the Game) 18
   4.3 ตลาดการเมือง (Political Market) 21
5. บทสรุป 27

ภาคผนวกที่ 1 – 1 The Prisoner's Dilemma ในทฤษฎีเกม (Game Theory) 29

บทที่ 2 กำเนิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 34

1. ความเบื้องต้น 34
2. รัฐธรรมนูญในบริบทประวัติศาสตร์การเมืองไทย 34
3. หัวเลี้ยวหัวต่อของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ 38
4. มาตรา 211 ในฐานะกลไกการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ 45
   4.1 องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ 46
   4.2 การให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ 48
   4.3 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ 50
   4.4 บทบาทของรัฐสภาในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ 51
   4.5 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ 52
   4.6 กฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule) 54
   4.7 บทสรุป 56
5. สภาร่างรัฐธรรมนูญ 74

6. บทวิเคราะห์การผลิตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 81
6.1 ช่วงที่หนึ่ง พฤษภาคม – กรกฎาคม 2537 82
6.2 ช่วงที่สอง กรกฎาคม 2537 – ตุลาคม 2539 83
6.3 ช่วงที่สาม ตุลาคม 2539 – สิงหาคม 2540 85
6.4 ช่วงที่สี่ กันยายน – ตุลาคม 2540 92
7. บทสรุป 101

บทที่ 3 เมืองไทยในความฝันของสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 104

1. ความเบื้องต้น 104
2. สังคมการเมืองไทยในความฝันของสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 104
2.1 การเมืองสีขาว 105
2.2 ลักษณะธรรมาภิบาล (Good Governance) ของสังคมไทย 108
2.21 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Participation) 108
2.22 ความโปร่งใสของการเมือง (Transparency) 112
ก. เสรีภาพในข้อมูลข่าวสารสาธารณะ 112
ข. การเปิดเผยฐานการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและสถาบันการเมือง 115
2.23 ความรับผิด (Accountability) 118
ก. การกดดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 119
ข. สิทธิในการฟ้องร้องหน่วยราชการและองค์กรของรัฐ 120
ค. สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ 120
2.3 การกระจายอำนาจ 122
3. สังคมเศรษฐกิจไทยในความฝันของสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 124
3.1 ระบบเศรษฐกิจที่เลือก 124
3.2 บทบาทของภาคเอกชนกับภาครัฐบาล 126
3.3 การพัฒนาสู่รัฐสวัสดิการ (Welfare State) 130
3.4 เส้นทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) 131
3.5 เส้นทางชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (Communitarianism) 132
3.6 ความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice) 133

4. สังคมไทยในฝันของสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 133
5. บทสรุป 134

ภาคที่สอง กฎกติกาและโครงสร้างสิ่งจูงใจ 143

บทที่ 4 กฎกติกาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 145

1. ความเบื้องต้น 145
2. กฎกติกาที่กำกับตลาดการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 148
   2.1 กฎกติกาว่าด้วยการเลือกตั้ง 148
      2.11 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 149
      2.12 คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง 151
         (ก) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 151
         (ข) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา 154
         (ค) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในฐานะอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดการเมือง 156
      2.13 การสังกัดพรรคและการย้ายพรรค 158
         (ก) การสังกัดพรรค 158
         (ข) การย้ายพรรค 161
      2.14 การทุจริตการเลือกตั้ง 162
      2.15 การซื้อขายเสียง 180
         (ก) นิยามการซื้อขายเสียง 180
         (ข) การซื้อและการขายเสียงในฐานะอาชญากรรม 184
      2.16 การหาเสียง 187
      2.17 ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง 188
         (ก) เหตุใดจึงต้องควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง 190
         (ข) ค่าใช้จ่ายการแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา 192
         (ค) วิธีการควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง 193
         (ง) ประสิทธิผลในการควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง 194
   2.2 กฎกติกาว่าด้วยการใช้สิทธิเลือกตั้ง 195
      2.21 เหตุใดรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย 198

2.211 ความสัมพันธ์ระหว่างการนอนหลับทับสิทธิ์กับการซื้อเสียง 199
2.212 ความสัมพันธ์ระหว่างการนอนหลับทับสิทธิ์
กับการทุจริตการเลือกตั้ง 200
2.213 ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการการบังคับใช้สิทธิเลือกตั้ง
กับการนอนหลับทับสิทธิ์ 201
2.22 ทำไมผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงนอนหลับทับสิทธิ์ 202
2.23 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรมีหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ ? 210
2.3 กฎกติกาว่าด้วยพรรคการเมือง 213
2.31 การจัดตั้งและการดำเนินกิจการพรรคการเมือง 214
2.32 การเงินของพรรคการเมือง 219
(ก) การจัดทำงบการเงินพรรคการเมือง 220
(ข) การรับบริจาค 220
(ค) การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
ของผู้บริหารพรรคการเมือง 224
(ง) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง 225
2.33 การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ 229
(ก) การจัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมือง 229
(ข) การจัดสรรเวลาสำหรับการออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียง
และวิทยุโทรทัศน์แก่พรรคการเมือง 231
(ค) การสนับสนุนด้านค่าไปรษณียากร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภค
และอื่นๆ 232
(ง) เหตุใดรัฐจึงต้องสนับสนุนพรรคการเมือง? 232
2.4 กฎกติกาว่าด้วยสมาชิกรัฐสภา 235
2.41 การห้ามสมาชิกรัฐสภามีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ 235
2.42 การห้ามสมาชิกรัฐสภาแทรกแซงการบริหารงานบุคคลในภาครัฐบาล 238
2.5 กฎกติกาว่าด้วยรัฐบาล 238
2.51 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี 239
2.51(ก) คุณสมบัติของรัฐมนตรี 239
2.51(ข) ลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี 241
2.52 ขนาดของคณะรัฐมนตรี 242
2.53 ความรับผิดในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล 243

2.6 กฎกติกาว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบ 244
2.61 การสะกัดผู้มีประวัติการทุจริตและประพฤติมิชอบมิให้เข้าสู่ตลาดการเมือง 245
2.62 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน 245
2.62(ก) การยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน 245
2.62(ข) การตรวจสอบบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน 248
2.62(ค) การเปิดเผยบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน 249
2.62(ง) การลงโทษผู้ละเว้นการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน 250
2.63 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารราชการแผ่นดิน ระดับสูง 250
2.64 การตรวจสอบฐานะการเงินและการดำเนินคดีอาญาเมื่อพ้นตำแหน่ง 252
2.7 กติกาว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม 254
3. ผลกระทบและการสนองตอบต่อกฎกติกาในรัฐธรรมนูญ 255
4. บทสรุป 264

บทที่ 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมือง 265

1. ความเบื้องต้น 265
2. โครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 265
2.1 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 267
2.11 สิ่งจูงใจในการใช้สิทธิเลือกตั้ง 267
2.12 สิ่งจูงใจในการขายเสียง 270
2.13 สิ่งจูงใจในการมีส่วนร่วมทางการเมือง 273
2.2 พรรคการเมือง 276
2.3 นักการเมือง 282
2.31 สิ่งจูงใจในการซื้อปริญญาบัตร 282
2.32 สิ่งจูงใจในการซื้อเสียง 288
2.33 สิ่งจูงใจในการสร้างเครือข่ายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ 289
2.34 สิ่งจูงใจในการแย่งชิงตำแหน่งสัมพัทธ์ภายในพรรค 290
2.35 สิ่งจูงใจในการย้ายพรรค 292

2.4 สมาชิกรัฐสภา 294
2.41 สิ่งจูงใจในการรับผิดต่อประชาชน 295
2.42 สิ่งจูงใจในการทำหน้าที่นิติบัญญัติทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 296
2.42(ก) การเสนอร่างกฎหมายทั่วไป 297
2.42(ข) การเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน 300
2.43 สิ่งจูงใจในการหาประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน 307
2.44 สิ่งจูงใจในการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลภาครัฐบาล 308
2.5 รัฐบาล 311
2.51 สิ่งจูงใจในการรับผิดต่อประชาชน 311
2.52 สิ่งจูงใจในการจัดตั้งตำแหน่งทางการเมืองที่มิใช่รัฐมนตรี 312
2.53 สิ่งจูงใจในการทุจริต ประพฤติมิชอบ และแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ 315
3. ผลกระทบของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่มีต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมือง 316
4. บทสรุป 327
ภาคผนวก 5-1 Party List 328
ภาคผนวก 5-2 คุณสมบัติว่าด้วยการศึกษาขั้นต่ำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475-2540 337
ภาคผนวก 5-3 คุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเด็นสมาชิกภาพและเงื่อนเวลาการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475-2540 340
ภาคผนวก 5-4 ผู้มีอำนาจเสนอกฎหมายในรัฐสภาตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475-2540 341
ภาคผนวก 5-5 อำนาจในการวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน พ.ศ. 2475 – 2540 345
ภาคผนวก 5-6 ขนาดของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 - 2540 346

บทที่ 6 บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 **347**

1. ความเบื้องต้น 347
2. แนวนโยบายแห่งรัฐในฐานะบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ 347
3. แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 349
   3.1 แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญในบริบทประวัติศาสตร์การเมืองไทย 350
   3.2 นวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ 355
   3.3 แนวนโยบายแห่งรัฐ : ความฝันกับความเป็นจริง 357
4. แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญในฐานะกลไกทางการเมือง 359
5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 361
   5.1 เนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 364
      5.11 แนวทางรัฐสวัสดิการ (Welfare State) 364
      5.12 แนวความคิดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) 365
      5.13 แนวทางความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice) 366
      5.14 แนวทางชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (Communitarianism) 367
   5.2 กลไกทางการเมืองในการดำเนินแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 371
6. บทสรุป 373

ภาคที่สาม โครงสร้าง ประพฤติกรรม และกระบวนการ **385**

บทที่ 7 โครงสร้างตลาดการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 **387**

1. ความเบื้องต้น 387
2. ผลกระทบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีต่อโครงสร้างตลาดการเมืองไทย (Market Structure) 387
   2.1 ทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด (Barriers to Entry) 388
      2.11 รายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมือง (Political Campaign Expenditure) 389
      2.12 การบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง 391
      2.13 อิทธิพลของหลักความเชื่อ 'พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก' 391
      2.14 บัณฑิตยาธิปไตย : ทำนบใหม่ในตลาดการเมือง 394

2.2 การกระจุกตัวของอำนาจการเมือง (Power Concentration) 396
2.3 ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมือง (Political Information Imperfection) 396
2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) 403
3. ข้อคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดการเมืองไทย 404

บทที่ 8 ประพฤติกรรมทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 410

1. ความเบื้องต้น 410
2. ประพฤติกรรมในตลาดการเมือง (Market Conduct) 410
2.1 การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) 415
2.2 การซื้อขายเสียง (Vote Trading) 419
2.3 การนอนหลับทับสิทธิ์ (Voter Apathy) 422
2.4 การย้ายพรรคและการซื้อขายนักการเมือง 423
3. ข้อคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงประพฤติกรรมในตลาดการเมืองไทย 424
3.1 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 425
3.2 นักการเมือง 426
3.3 พรรคการเมือง 428
3.4 รัฐสภา 431
3.5 รัฐบาล 434
3.6 กลุ่มผลประโยชน์ 439
4. บทสรุป 441

บทที่ 9 กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 443

1. บทนำ 443
2. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย 443
2.1 แบบจำลองที่ใช้ในการศึกษา 443
2.2 กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 448

2.21 ช่วงเวลาระหว่างปี 2475 – 2516 448
2.22 ช่วงเวลาระหว่างปี 2516 – 2531 450
2.23 ช่วงเวลาระหว่างปี 2531 – 2540 452
3. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 455
3.1 กฎกติกาในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ 455
3.11 การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) 456
3.12 ความโปร่งใส (Transparency) 458
3.13 ความรับผิด (Accountability) 458
3.14 การกระจายอำนาจ (Decentralization) 459
3.15 การฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริตและประพฤติมิชอบและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) 459
3.16 ธรรมนูญทางการคลัง (Fiscal Constitution) 461
3.17 ธรรมนูญทางการเงิน (Monetary Constitution) 462
3.18 กฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน 463
3.19 กฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule) 464
3.2 การจัดองค์กรในการกำหนดนโยบาย 476
3.3 เนื้อหาของนโยบาย 477
4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับยุทธศาสตร์การพัฒนา 481
5. บทสรุป 483

ภาคที่สี่ รัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง 487

บทที่ 10 ลักษณะของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 489

1. ความเบื้องต้น 489
2. แนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญที่ดีเลิศ 489
2.1 เกณฑ์ว่าด้วยการเขียนรัฐธรรมนูญ 489
2.2 เกณฑ์ว่าด้วยความยุติธรรม 491
2.3 เกณฑ์ว่าด้วยสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ 493
2.4 เกณฑ์ว่าด้วยสวัสดิการสูงสุด 495
2.5 เกณฑ์ว่าด้วยการควบคุมและกำกับตลาดการเมือง 500
3. รัฐธรรมนูญในอุตมภาวะ (Optimal Constitution) 502

4. ลักษณะของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 511
4.1 การเน้นการควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมือง 511
4.11 การควบคุมและกำกับการเข้าและออกจากตลาดการเมือง 512
4.12 การควบคุมและกำกับตลาดนักการเมือง 514
4.13 การควบคุมและกำกับการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา 517
4.14 การควบคุมและกำกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 519
4.15 การควบคุมและกำกับพรรคการเมือง 519
4.16 การควบคุมและกำกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 520
4.17 การควบคุมและกำกับรัฐบาล 521
4.2 การออกแบบรัฐธรรมนูญโดยมิได้คำนึงถึงความสำคัญของ
โครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) 523
4.3 การออกแบบรัฐธรรมนูญโดยมิได้คำนึงถึงความสำคัญของต้นทุน
ปฏิบัติการทางการเมือง (Political Transaction Cost) และต้นทุนอื่น 524
4.4 การให้ความสำคัญแก่องค์กรรัฐธรรมนุญาภิบาล 524
5. บทสรุป 531

บทที่ 11 ข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูปการเมือง :
บทวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ 489

1. ความเบื้องต้น 533
2. เป้าหมายที่พึงปรารถนาของการปฏิรูปการเมือง 533
3. ประเด็นที่ต้องพิจารณาในการปฏิรูปการเมือง 535
3.1 ภาพตลาดการเมืองในอุดมคติ (Ideal Political Market) 535
3.2 โครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) และต้นทุนอื่น 536
3.3 การกระจายภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่น 536
3.4 การควบคุมและกำกับตลาดการเมืองในระดับอุตมภาพ 537
3.5 ระบบการเลือกตั้ง 537
3.6 กฎการลงคะแนนเสียง 538
4. ข้อเสนอในการปฏิรูปการเมือง 539
4.1 ตลาดการเมืองในอุดมคติ 539
4.11 การทำลายทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองของนักการเมือง 539
4.12 การทำลายทำนบกีดขวางการจัดตั้งและการดำรงอยู่ของพรรคการเมือง 541

4.13 การส่งเสริมการแข่งขันในตลาดนักการเมือง 542
4.14 การยอมรับหลักการเสรีภาพในการใช้สิทธิเลือกตั้งของราษฎร 543
4.15 การส่งเสริมการทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 546
4.16 การส่งเสริมการทำหน้าที่ผลิตนโยบายของรัฐบาล 546
4.17 การอำนวยการให้สารสนเทศทางการเมืองเป็นสารสนเทศที่สมบูรณ์ 547
4.18 การสร้างกลไกความรับผิดของรัฐบาลที่มีต่อประชาชน 548
4.2 โครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) 551
4.3 การกระจายภาระต้นทุนปฏิบัติการ (Distribution of Transaction-Cost Burdens) และต้นทุนอื่น 552
4.4 การควบคุมและกำกับตลาดการเมืองในระดับอุตมภาพ (Optimal Regulation of Political Market) 557
4.5 ระบบการเลือกตั้ง (Electoral System) 558
4.6 กฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rules) 560
5. บทสรุป 561

บรรณานุกรม **563**

ภาคผนวก **613**

ภาคผนวกที่ 1 ข้อเสนอในการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ของศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ 615
ภาคผนวกที่ 2 ข้อเสนอว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2534 ของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย 620
ภาคผนวกที่ 3 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 211 ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) 622
ภาคผนวกที่ 4 ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2534 ฉบับรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา 628
ภาคผนวกที่ 5 ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2534 ฉบับคณะกรรมาธิการวิสามัญแห่งรัฐสภา 636
ภาคผนวกที่ 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539 644
ภาคผนวกที่ 7 รายชื่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) 651

ภาคผนวกที่ 8	คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 118/2538 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง	653
ภาคผนวกที่ 9	รายชื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ….	656
ภาคผนวกที่ 10	รายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	658
ภาคผนวกที่ 11	รายชื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ	661
ภาคผนวกที่ 12	รายชื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ	662

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1-1	The Prisoner's Dilemma บทลงโทษจำคุก	25
ตารางที่ 1-2	สมานฉันท์กับการเอาตัวรอด	26
ตารางที่ 2-1	ลักษณะและโครงสร้างองค์กรร่างรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอ ก่อนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540	58
ตารางที่ 2-2	ที่มาของกรรมการหรือสมาชิกองค์กรร่างรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอ ก่อนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540	60
ตารางที่ 2-3	องค์กรให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามข้อเสนอ ก่อนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540	64
ตารางที่ 2-4	บทบาทของประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอ ก่อนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540	67
ตารางที่ 2-5	บทบาทของรัฐสภาในการร่างรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอ ก่อนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540	68
ตารางที่ 2-6	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ตามข้อเสนอก่อนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540	69
ตารางที่ 2-7	พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ จำแนกตามประเภทของพระราชอำนาจตามข้อเสนอ ก่อนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540	70
ตารางที่ 2-8	กฎการลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอ ก่อนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540	71
ตารางที่ 2-9	อำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญและการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ตามข้อเสนอก่อนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540	73
ตารางที่ 3-1	บทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน	33
ตารางที่ 3-2	บทบัญญัติว่าด้วยความโปร่งใสของสังคมการเมืองไทย	35
ตารางที่ 3-3	บทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	36
ตารางที่ 3-4	บทบัญญัติว่าด้วยการกระจายอำนาจ	37
ตารางที่ 3-5	บทบาทของรัฐในการผลิตบริการสาธารณะตามที่ปรากฏใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	39
ตารางที่ 4-1	กฎกติกาทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	146

ตารางที่ 4-2	การกระทำอันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรม และบทลงโทษ	170
ตารางที่ 4-3	ความรุนแรงของบทลงโทษความผิดฐานทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริต และเที่ยงธรรม	176
ตารางที่ 4-4	การซื้อเสียง การขายเสียง และบทลงโทษ	183
ตารางที่ 4-5	บทลงโทษความผิดเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินกิจการพรรคการเมือง	218
ตารางที่ 4-6	บทลงโทษความผิดเกี่ยวกับการเงินพรรคการเมือง	227
ตารางที่ 4-7	ผลกระทบและการสนองตอบต่อกฎกติกาตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	258
ตารางที่ 4-8	ความเป็นไปได้ที่จะถูกลงโทษและความรุนแรงของบทลงโทษ ฐานละเมิดกฎกติกาแห่งรัฐธรรมนูญ	264
ตารางที่ 5-1	โครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	266
ตารางที่ 5-2	การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	275
ตารางที่ 5-3	จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขั้นต่ำตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 - 2540	281
ตารางที่ 5-4	การเสนอร่างกฎหมายทั่วไปโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 – 2540	281
ตารางที่ 5-5	แบบแผนคุณสมบัติว่าด้วยการศึกษาขั้นต่ำของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540	285
ตารางที่ 5-6	แบบแผนคุณสมบัติว่าด้วยการศึกษาขั้นต่ำของสมาชิก วุฒิสภาตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540	286
ตารางที่ 5-7	แบบแผนคุณสมบัติว่าด้วยการศึกษาขั้นต่ำของรัฐมนตรี ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540	287
ตารางที่ 5-8	แบบแผนคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรประเด็นสมาชิกภาพและเงื่อนเวลา การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540	294

ตารางที่ 5-9	แบบแผนผู้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายสู่รัฐสภา ตามที่ปรากฏ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ. ศ. 2475 – 2540	299
ตารางที่ 5-10	แบบแผนผู้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540	303
ตารางที่ 5-11	นิยามของกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ตามที่ปรากฏใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540	304
ตารางที่ 5-12	แบบแผนผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมาย เกี่ยวด้วยการเงิน ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540	306
ตารางที่ 5-13	ขนาดของคณะรัฐมนตรี ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475-2540	314
ตารางที่ 5-14	การประเมินผลของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่มีต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมือง	319
ตารางที่ 5-15	โครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมืองที่มีอยู่เดิมและที่สร้างขึ้นใหม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540	324
ตารางที่ 5-16	ประสิทธิผลและประพฤติกรรมเบี่ยงเบนอันเกิดจาก โครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	325
ตารางที่ 6-1	จำนวนมาตราและนโยบายในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540	376
ตารางที่ 6-2	แนวนโยบายแห่งรัฐในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538	377
ตารางที่ 6-3	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวดสิทธิและเสรีภาพของ ชนชาวไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	378
ตารางที่ 6-4	เจตนารมณ์ของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2575 – 2540	379
ตารางที่ 6-5	แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญกับความเป็นจริง ในการดำเนินนโยบาย พ.ศ. 2475 – 2540	380
ตารางที่ 6-6	นวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517	382

ตารางที่ 6-7 นวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 383
ตารางที่ 8-1 ประพฤติกรรมหลักของตัวละครในตลาดการเมือง
ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 414
ตารางที่ 9-1 กฎหรือกติกาและผู้เล่นเกมในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ 446
ตารางที่ 9-2 กฎกติกาหรือสถาบันใหม่ที่กำกับตลาดนโยบายเศรษฐกิจ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 467
ตารางที่ 9-3 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 478
ตารางที่ 10-1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 528
ตารางที่ 10-2 กฎหมายรองรับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 529
ตารางที่ 10-3 จำนวนกรรมการหรือสมาชิกองค์กรใหม่รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 530

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 1-1	ตลาดปริวรรตสาธารณะในอุดมคติ	33
แผนภาพที่ 1-2	ตลาดปริวรรตสาธารณะในความเป็นจริง	33
แผนภาพที่ 2-1	กระบวนการคัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	78
แผนภาพที่ 2-2	การจัดองค์กรในการร่างรัฐธรรมนูญ	79
แผนภาพที่ 2-3	กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ	80
แผนภาพที่ 4-1	แผนผังแสดงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	253
แผนภาพที่ 9-1	กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ	447
แผนภาพที่ 10-1	ทางเลือกรัฐธรรมนูญ	497
แผนภาพที่ 10-2	การเปลี่ยนแปลงสถานะเดิมกับทางเลือกรัฐธรรมนูญ	498
แผนภาพที่ 10-3	ประเภทของรัฐธรรมนูญ	510
แผนภาพที่ 10-4	การควบคุมและกำกับการเข้าและออกจากตลาดการเมือง	513
แผนภาพที่ 10-5	การควบคุมและกำกับตลาดนักการเมือง	516
แผนภาพที่ 10-5	การควบคุมและกำกับการเลือกตั้ง	518
แผนภาพที่ 10-7	การกำกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาล	522
แผนภาพที่ 11-1	เป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง	534

ภาคที่หนึ่ง

ความนำ

บทที่หนึ่ง
รัฐธรรมนูญกับเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ

1. ความเบื้องต้น

เนื้อหาของบทนี้ต้องการปูความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นฐานสำหรับการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในภายหลัง บทนี้จำแนกเนื้อหาออกเป็น 5 ตอน ตอนที่หนึ่งเป็นความเบื้องต้น ตอนที่สองกล่าวถึงแนวความคิดพื้นฐานว่าด้วยรัฐธรรมนูญ ตอนที่สามกล่าวถึงกำเนิดและพัฒนาการของสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ ตอนที่สี่นำเสนอแนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญบางประการสำหรับการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ ตอนที่ห้าเป็นบทสรุป

2. แนวความคิดพื้นฐานว่าด้วยรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นสถาบันประเภทหนึ่ง[1] *Con*stitution และ *In*stitution ในภาษาอังกฤษมีรากศัพท์จากฐานเดียวกัน เพราะต่างหมายถึงกฎกติกาที่กำกับประพฤติกรรมของมนุษย์ *(Lane 1996 : 166 - 170)* สังคมมนุษย์ที่มีการพัฒนา มีกระบวนการปรับเปลี่ยนกฎกติกาให้เป็นสถาบัน (Institutionalization) ในสังคมเหล่านี้ มนุษย์เมื่อจะประพฤติปฏิบัติในเรื่องใด จักต้องคำนึงถึงกฎกติกาของสังคมในเรื่องนั้น มิฉะนั้นอาจถูกสังคมลงโทษ (Social Sanction) ความรุนแรงของบทลงโทษอาจใช้ในการจำแนกประเภทของกฎกติกาในสังคม กฎกติกาใดที่รัฐถือเป็นสถาบันสำคัญ หากมีการละเมิดฝ่าฝืน จะได้รับการลงโทษจากรัฐ (State Sanction) เนื่องจากมีการบัญญัติกฎกติกาเหล่านั้นเป็นกฎหมาย กฎกติกาบางประเภทปรากฏในรูปจารีตประเพณีหรือข้อตกลงทั่วไป ซึ่งไม่มีบทลงโทษ

รัฐธรรมนูญเป็นสถาบันพิเศษ เพราะเป็น*อภิมหาสถาบัน* (Meta-Institution) อันหมายถึงสถาบัน (กฎกติกา) ที่ใช้กำหนดสถาบัน (กฎกติกา) อื่นๆในสังคม หรือเป็นสถาบัน (กฎกติกา) ที่ใช้เป็นบรรทัดฐานในการตีความและกำหนดกรอบของสถาบัน (กฎกติกา) อื่นๆ ในสังคม แม้รัฐธรรมนูญมีทั้งที่มีและไม่มีลายลักษณ์อักษร แต่รัฐธรรมนูญมีสถานะทางกฎหมาย

---

[1] สถาบัน (Institution) ในความหมายของสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันสมัยใหม่ (New Institutional Economics) หมายถึงองค์กร (Organization) และกติกาการเล่นเกม (Rules of the Game) สถาบันมิได้หมายถึงองค์กรเพียงประการเดียว ดูอาทิเช่น *Drobak and Nye (1997)*

เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจในการตรากฎหมาย ในฐานะอภิมหาสถาบัน รัฐธรรมนูญกำหนดกฎกติกาในการสถาปนา ปรับเปลี่ยน และล้มเลิกสถาบัน (กฎกติกา) อื่นๆในสังคม

รัฐธรรมนูญเป็นทั้ง*เอกสารการเมือง* (Political Document) *เอกสารการบริหารการปกครอง* (Administrative Document) และ*เอกสารเศรษฐกิจ* (Economic Document)

ในฐานะ*เอกสารการเมือง* รัฐธรรมนูญกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับราษฎร กำหนดหน้าที่ สิทธิ และเสรีภาพของประชาชน และกำหนดกฎเกณฑ์และกติกาของสังคม

แนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในฐานะเอกสารการเมืองมีพื้นฐานมาจากนิติทฤษฎีว่าด้วยรัฐธรรมนูญ (Legal Theory of Constitution)[2] รัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์กับรัฐ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดการดำรงอยู่ของรัฐ แต่ในอีกด้านหนึ่ง รัฐธรรมนูญมิอาจก่อเกิดขึ้นได้หากปราศจากรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐธรรมนูญจึงมีลักษณะวัวพันหลัก รัฐต้องมีขื่อแป (Legal Order) ขื่อแปกับรัฐจักต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในการดำรงอยู่ของรัฐ รัฐจักต้องมีระบบสถาบันพื้นฐานที่กำหนดกฎกติกาสำหรับตลาดการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบาย รัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับรัฐ *(Lane 1996 : 170 - 173)*

ในฐานะ*เอกสารการบริหารการปกครอง* รัฐธรรมนูญกำหนดรูปแบบ บทบาทและหน้าที่ของรัฐบาล กำหนดโครงสร้างของรัฐสภาและกฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule) ในรัฐสภา กำหนดรูปแบบและอำนาจของศาลสถิตยุติธรรม กำหนดกระบวนการขึ้นสู่ตำแหน่งการเมืองและตำแหน่งผู้บริหารประเทศระดับสูง และกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้

ในฐานะเอกสารการบริหารการปกครอง รัฐธรรมนูญก่อให้เกิดโครงสร้างอภิบาลประชาชน (Governance Structure) โครงสร้างดังกล่าวนี้จะเกื้อกูลให้การอภิบาลประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการออกแบบเชิงสถาบันของรัฐธรรมนูญ โครงสร้างอภิบาลราษฎรอาจเกื้อกูลการแก้ปัญหาที่สังคมเผชิญหรือไม่ก็ได้ อาจปกป้องสิทธิการเมือง สิทธิสังคมและสิทธิเศรษฐกิจของประชาชนมิให้ถูกลิดรอนได้โดยง่ายหรือไม่ก็ได้ รวมทั้งอาจเกื้อกูลการพัฒนาสถาบันการเมืองควบคู่ไปกับการพัฒนาสถาบันเศรษฐกิจหรือไม่ก็ได้ *(Weingast 1993)*

ในฐานะ*เอกสารทางเศรษฐกิจ*[3] รัฐธรรมนูญกำหนดกฎกติกาการเล่นเกมระหว่างนักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และราษฎรทั้งที่มีและไม่มีสิทธิเลือกตั้ง กฎกติกาเหล่านี้นอกจากมีผลต่อปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวละครต่างๆในตลาดการเมืองแล้ว ยังมีส่วนสำคัญในการกำหนด

---

[2] ผู้นำของสำนักนิติทฤษฎีว่าด้วยรัฐธรรมนูญ คือ ฮันส์ เคลเส็น (Hans Kelsen) ดู *Lane (1996 : 171-173)*

[3] แนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในฐานะเอกสารเศรษฐกิจปรากฏครั้งแรกใน *Posner (1987)* บทวิพากษ์แนวความคิดนี้ ดู *Levinson (1987)* และ *Macey (1987)*

ดุลอำนาจในกระบวนการกำหนดนโยบายอีกด้วย รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเฉพาะแต่กฎกติกาการเล่นเกมในตลาดการเมืองเท่านั้น หากยังกำหนดนโยบายที่รัฐบาลต้องดำเนินการ ขีดขั้นของการบังคับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายขึ้นอยู่กับศักดิ์แห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพเป็นบทบัญญัติที่รัฐบาลต้องดำเนินการ แต่บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถใช้ดุลพินิจได้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติที่กำกับประพฤติกรรมของรัฐบาลและนักการเมือง เพื่อควบคุมมิให้รัฐบาลและนักการเมืองมีอำนาจมากเกินไป และป้องกันการใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล ดังเช่นการจำกัดอำนาจทางการคลังและอำนาจทางการเงินของรัฐบาลอีกด้วย *(McKenzie 1984)*

Voigt (1997 : 27-30) แยกแยะแนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญออกเป็น 5 กลุ่ม กล่าวคือ

แนวความคิดกลุ่มที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม (Constitution as Contract) ศาสตราจารย์เจมส์ บูคานัน (James M. Buchanan) เป็นผู้นำการวิเคราะห์ในแนวทางนี้[4] โดยนำเสนอแนวความคิดว่าด้วย Constitutional Contractarianism สัญญาประชาคมก่อเกิดจาก 'ดุลยภาพแห่งอนาธิปไตย' (Equilibrium of Anarchy) ในสภาวะอนาธิปไตย ต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Cost) และประโยชน์ส่วนเพิ่ม (Marginal Benefit) ของการผลิต การลักขโมย และการปกป้องสินค้าและบริการอยู่ในระดับสูงมาก เพราะบ้านเมืองปราศจากขื่อแปและกฎกติกาที่กำกับการปริวรรตโดยสมัครใจ (Voluntary Exchange) ในตลาด ในสภาวการณ์ดังกล่าวนี้สมาชิกในสังคมเริ่มตระหนักและประจักษ์ว่า หากสามารถนำศานติสุขคืนสู่สังคม สมาชิกในสังคมจะได้รับสวัสดิการเพิ่มขึ้น ด้วยเหตุดังนี้ จึงมีสิ่งจูงใจที่จะทำสัญญาเพื่อปลดอาวุธ การปลดอาวุธช่วยปลดล่อยทรัพยากรที่ใช้ไปในการปล้นสะดมหรือการปกป้องทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์ด้านอื่น รัฐธรรมนูญเกิดจากการทำสัญญาประชาคม เพื่อกำหนดกฎกติกาในการคุ้มครองทรัพย์สินส่วนบุคคลและการจัดระเบียบสังคม

แนวความคิดกลุ่มที่สอง รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างมูลนายกับผู้รับใช้ (Constitutional Contract as Principal-Agent Relationship) ประชาชนเป็นมูลนาย คณะรัฐบาล สมาชิกรัฐสภา และข้าราชการเป็นผู้รับใช้ ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศและความไร้สมมาตรของสารสนเทศ (Asymmetric Information) อาจเปิดช่องให้ผู้รับใช้ไม่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สุขของมูลนาย รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาที่กำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างมูลนาย

---

[4] ตัวอย่างของงานในแนวทางนี้ ได้แก่ *Buchanan (1975)* และดู *Wittman (1989)* ประกอบ บทวิพากษ์แนวทางนี้ ดู *Hardin (1989)*

กับผู้รับใช้ ความสำคัญของปัญหา Principal-Agent Relationship ทำให้ต้องสนใจการออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Design) ในเมื่อรัฐธรรมนูญเป็นสัญญา สัญญาที่ออกแบบต้องเป็นสัญญาในอุตมภาวะ (Optimal Contract) เพื่อให้ผู้รับใช้ปฏิบัติหน้าที่ในทางที่ทำให้มูลนายได้รับอรรถประโยชน์สูงสุด โดยที่ผู้รับใช้ก็ได้อรรถประโยชน์สูงสุดด้วย

แนวความคิดกลุ่มที่สาม รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาที่มีลักษณะเป็นเครื่องมือที่กำหนดพันธะล่วงหน้า (Constitutional Contract as Pre-commitment Device) การสร้างพันธะล่วงหน้าเป็นกลไกที่ใช้ในการปกป้องจุดอ่อนของตนเอง ในเทพนิยายกรีก ยูลิสสิส (Ulysses) รู้ตัวดีว่ามิอาจทนฟังเสียงร้องอันโหยหวนของนางไซเรน (Sirens) ได้ เมื่อต้องแล่นเรือผ่านเกาะอันเป็นที่อยู่อาศัยของนางไซเรน ยูลิสสิสปกป้องจุดอ่อนของตนเองด้วยการใช้เชือกมัดตัวเองไว้กับเสากระโดงเรือ มิฉะนั้นอาจต้องเผชิญภยันตรายแห่งชีวิต เนื่องจากกระโดดลงทะเลตามหานางไซเรน การผูกตนเองไว้กับเสากระโดงเรือดูเหมือนจะเป็นประพฤติกรรมอันไม่สมเหตุสมผล แต่เป็นการสร้างพันธะล่วงหน้า ซึ่งผลลัพธ์ที่ตามมาเป็นประโยชน์ต่อสวัสดิการแห่งชีวิตของยูลิสสิสเอง[5]

แต่สังคมจะสร้างพันธะล่วงหน้าดุจเดียวกับที่ยูลิสสิสกระทำได้อย่างไร สังคมเช่นนี้จะต้องมีลักษณะพิเศษหลายประการ ในประการแรก สมาชิกในสังคมจักต้องรู้จุดอ่อนของตนดีดุจเดียวกับที่ยูลิสสิสตระหนักถึงความอ่อนแอของตนในการทานเสียงร้องอันโหยหวนของนางไซเรน ในประการที่สอง สมาชิกในสังคมจักต้องมีเทคโนโลยีในการสร้างพันธะล่วงหน้า และในประการที่สาม สมาชิกส่วนใหญ่ในสังคม รวมทั้งนักการเมือง จักต้องมีเจตจำนงอันแน่วแน่ในการสร้างพันธะล่วงหน้า

การสร้างพันธะล่วงหน้าเป็นการจัดระเบียบโดยสมัครใจ เพื่อจำกัดทางเลือกในอนาคต ยูลิสสิสตัดสินใจใช้เชือกผูกมัดตนเองกับเสากระโดงเรือ การกระทำของยูลิสสิสมีผลในการจำกัดเสรีภาพของตนเองในเวลาต่อมา รัฐบาลสามารถสร้างกลไกที่กำหนดพันธะล่วงหน้าได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของสมาชิกในสังคม แต่การสร้างพันธะล่วงหน้ามีความชอบธรรมมากน้อยเพียงใด เหตุใดชนรุ่นหนึ่งจึงกำหนดกฎกติกาเพื่อสร้างพันธะล่วงหน้าอันมีผลในการจำกัดเสรีภาพในการเลือกของชนรุ่นหลังได้

แนวความคิดกลุ่มที่สี่ รัฐธรรมนูญเป็นผลผลิตอันเกิดจากวิวัฒนาการทางด้านวัฒนธรรม (Constitutional as a Result of Cultural Evolution) ผู้นำกระบวนทัศน์ดังกล่าวนี้ คือ

---

[5] การวิเคราะห์ Ulysses v Siren ดู *Elster (1979)*

ฟรีดดริก ฟอน ฮาเย็ก (Friedrich von Hayek, 1899-1992)[6] กฎกติกาในรัฐธรรมนูญเกิดจากกระบวนการลองถูกลองผิด (Trial-and-Error Process) บางส่วนไม่ผ่านกระบวนการคัดสรร (Selection Process) ส่วนที่ผ่านกระบวนการคัดสรรมักจะเป็นกฎกติกาที่ใช้การได้ดีและเป็นที่ยอมรับของสมาชิกในสังคม กฎกติกาในรัฐธรรมนูญมิได้ก่อเกิดจากกระบวนการเลือกที่สมเหตุสมผล (Process of Rational Choice) มิใช่เพราะเหตุว่า มนุษย์มีความสมเหตุสมผล มนุษย์จึงสามารถออกแบบรัฐธรรมนูญอันเป็นที่ยอมรับของสมาชิกในสังคม แต่ความสมเหตุสมผลของมนุษย์เกิดจากการปฏิบัติตามกฎกติกาของสังคม โดยที่กฎกติกาเหล่านั้นเกิดจากปฏิบัติการของมนุษย์โดยไม่ตั้งใจ

แนวความคิดกลุ่มที่ห้า รัฐธรรมนูญเป็นกลุ่มของกฎกติกาและจารีต (Constitution as a Bundle of Conventions) อันเป็นที่ยอมรับของสมาชิกส่วนใหญ่ในสังคม แนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในฐานะกลุ่มกติกาและจารีตนำเสนอเพื่อตอบโต้แนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในฐานะสัญญาประชาคม *Hardin (1989)* นำเสนออรรถาธิบายเพื่อชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างรัฐธรรมนูญกับสัญญาอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ *ประการแรก* สัญญาจัดทำขึ้นเพื่อแก้ปัญหา The Prisoner's Dilemma[7] แต่รัฐธรรมนูญมุ่งแก้ปัญหาการขาดความร่วมมือกัน (Co-ordination) *ประการที่สอง* รัฐธรรมนูญมิจำต้องได้รับความเห็นชอบโดยชัดแจ้ง (Explicit Consent) จากประชาชน สมาชิกในสังคมอาจให้ความเห็นชอบโดยนัย (Implicit Consent) ได้ ตราบเท่าที่ไม่มีการต่อต้านอย่างรุนแรง รัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆสามารถผ่านความเห็นชอบและมีผลบังคับใช้ได้ แต่สัญญาจะมีผลบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อคู่สัญญาให้ความเห็นชอบโดยชัดแจ้ง *ประการที่สาม* การบังคับให้ปฏิบัติตามสัญญาอาศัยการลงโทษภายนอก (External Sanction) ดังเช่นกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดความสัมพันธ์ อำนาจ และหน้าที่ของคู่สัญญา รวมตลอดจนการลงโทษทางสังคม (Social Sanction) แต่การบังคับให้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญมิต้องอาศัยการลงโทษจากภายนอก เพราะการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทดแทนฉบับที่กำลังบังคับใช้เป็นเรื่องยุ่งยากยิ่งและต้องใช้เวลานานพอสมควร สมาชิกในสังคมอาจยินยอมปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ โดยถือว่า บ้านเมืองที่มีขื่อแปดีกว่าบ้านเมืองที่ไร้ขื่อแป

2.1 เหตุใดจึงต้องมีรัฐธรรมนูญ

เหตุใดสังคมมนุษย์จึงต้องมีอภิมหาสถาบันดังเช่นรัฐธรรมนูญ? นักเศรษฐศาสตร์นำเสนออรรถาธิบายประเด็นนี้ โดยใช้แบบจำลองที่แตกต่างกันอย่างน้อย 2 แบบจำลอง คือ

---

[6] ตัวอย่างของงานในแนวทางนี้ ได้แก่ *Law, Legislation and Liberty* ดู *Hayek (1973; 1976; 1979)*

[7] อรรถาธิบายว่าด้วย The Prisoner's Dilemma ดูภาคผนวก 1 - 1

(1) The Prisoner's Dilemma Model

(2) The Principal – Agent Model

2.11 The Prisoner's Dilemma Model

ตาม *The Prisoner's Dilemma Model* มนุษย์จะมี*ประพฤติกรรมเชิงยุทธศาสตร์* (Strategic Behaviour)[8] แต่ภายใต้สภาวการณ์ที่เรียกว่า Prisoners' Dilemma ประพฤติกรรมเชิงยุทธศาสตร์อาจไม่ก่อผลดีเลิศแก่สังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ มิอาจนำสังคมไปสู่ภาวะอุตมภาพของพาเรโต (Pareto Optimality) หากแต่เป็นดุลยภาพที่เลวกว่าอุตมภาพ (Suboptimal Equilibrium) อภิมหาสถาบันดังเช่นรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อช่วยแก้ปัญหา The Prisoner's Dilemma ทั้งนี้ด้วยการกำหนดกติกาสังคมเพื่อให้สมาชิกรักษาพันธสัญญาและมีศรัทธาเชื่อถือซึ่งกันและกัน *(Elster 1989)*

มนุษย์สามารถแก้ปัญหานานัปการโดยอาศัยมรรควิธีการปริวรรตโดยสมัครใจ (Voluntary Exchange) ตลาดมีกฎกติกาหรือสถาบันที่กำกับการปริวรรตโดยสมัครใจ ตราบเท่าที่ตลาดมีความสมบูรณ์ สมาชิกในสังคมสามารถประเมินประโยชน์และต้นทุนที่ต้องสูญเสียไปในการปริวรรตโดยสมัครใจได้ สังคมย่อมได้ประโยชน์จากการปริวรรตโดยสมัครใจดังกล่าวนี้ แต่ตลาดมิอาจทำงานแต่โดยลำพัง หากไม่มีกฎกติกาหรือสถาบันพื้นฐานดังเช่นกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน นิติกรรม กฎหมายว่าด้วยการละเมิด ฯลฯ รัฐธรรมนูญเกื้อกูลให้มีกฎกติกาหรือสถาบันพื้นฐานเหล่านี้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการทำงานของกลไกตลาด ปัญหา The Prisoner's Dilemma ทำให้ความจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญมีมากยิ่งขึ้นไปอีก เพราะตลาดมิอาจแก้ปัญหา The Prisoner's Dilemma แต่โดยลำพังได้ หากสมาชิกในสังคมหาประโยชน์ส่วนบุคคลโดยไม่เคารพหรือโดยละเมิดกฎกติกาในตลาด ในสังคมขนาดเล็ก การตกลงกันในหมู่สมาชิกเพื่อการปฏิบัติการร่วมกัน (Collective Action) หรือการจัดระเบียบเพื่อการปริวรรตโดยสมัครใจมีความเป็นไปได้ แต่ในสังคมขนาดใหญ่ นอกจากจะเป็นไปได้ยากที่จะมีมติสังคมทุกครั้งที่เกิดความขัดแย้งในสังคมแล้ว ยังมีปรากฏการณ์ 'การตีตั๋วฟรี' (Free Rider) กล่าวคือ ต้องการประโยชน์จากสังคม แต่ไม่ต้องการร่วมรับภาระต้นทุนสังคมอีกด้วย ด้วยเหตุดังนี้ จึงมีความจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดกฎกติกาที่กำกับความประพฤติของสมาชิกในสังคมส่วนหนึ่ง และกำกับการทำงานของกลไกต่างๆในสังคมอีกส่วนหนึ่ง สังคมมนุษย์จึงกอปรด้วยกฎกติกาและจารีตต่างๆจำนวนมาก *(Lane 1996 : 173-178)*

---

[8] รายละเอียดดูภาคผนวก 1-1

2.12 The Principal – Agent Model

ตาม *The Principal - Agent Model* ราษฎรเป็นมูลนาย (Principal) นักการเมืองหรือรัฐบาลและข้าราชการเป็นผู้รับใช้ (Agent) มูลนายว่าจ้างให้ผู้รับใช้ดูแลทุกข์สุขของมูลนาย ในการว่าจ้างดังกล่าวนี้ มีการทำสัญญาระหว่างมูลนายกับผู้รับใช้ เพื่อลดต้นทุนในการทำสัญญา สัญญาดังกล่าวนี้เป็นสัญญาระยะยาว (Long-term Contract) ซึ่งมีชื่อเรียกว่า "รัฐธรรมนูญ" ในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญเป็น*สัญญาโดยแจ้งชัด* (Explicit Contract) แต่จะเป็น*สัญญาโดยนัย* (Implicit Contract) ในประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร

มูลนายอาจมีผลประโยชน์ร่วมกันกับผู้รับใช้ในหลายต่อหลายกรณี ในกรณีเหล่านี้ ประพฤติกรรมของผู้รับใช้จะไม่ขัดประโยชน์สุขของมูลนาย แต่ในบางกรณี ผลประโยชน์ทั้งสองฝ่ายอาจขัดกัน ในกรณีดังกล่าวนี้ ผู้รับใช้อาจแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลโดยไม่คำนึงถึงทุกข์สุขของมูลนาย ด้วยเหตุที่มีปัญหาความไร้สมมาตรของสารสนเทศ (Asymmetric Information) มูลนายอาจเลือกผู้รับใช้ผิดพลาด (Adverse Selection) และผู้รับใช้อาจหาประโยชน์จากการใช้อำนาจที่ได้รับมอบจากมูลนาย สารสนเทศที่ซ่อนเร้น (Hidden Information) และประพฤติกรรมที่ซ่อนเร้น (Hidden Action) ย่อมไม่เป็นประโยชน์ต่อมูลนาย

ตาม The Principal – Agent Model รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการแก้ปัญหา Principal – Agent Relationship อันได้แก่ประเด็นปัญหาที่ว่า มูลนายจะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้ผู้รับใช้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สุขของมูลนายอย่างแท้จริง มูลนายแต่โดยลำพังมิอาจกำกับและตรวจสอบผู้รับใช้อย่างมีประสิทธิภาพได้ เพราะติดขัดด้วยปัญหาความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศ ปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหา Moral Hazard และปัญหา Adverse Selection ตามมา อภิมหาสถาบันดังเช่นรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อกำหนดพันธสัญญาระหว่างมูลนายกับผู้รับใช้ โดยระบุถึงหน้าที่ต่างตอบแทนระหว่างคู่สัญญา *(Lane 1996 : 178 –180)*

ตาม The Principal – Agent Model รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาระยะยาวระหว่างผู้ปกครองกับราษฎร ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครอง และกำหนดสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของราษฎร ในการป้องกันมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจในทางฉ้อฉลและหาประโยชน์ใส่ตัว รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติกำหนดข้อจำกัดในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง กำหนดสถาบัน องค์กร และกระบวนการในการถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจ รวมตลอดจนกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่ง

2.2 เศรษฐทรรศน์ว่าด้วยรัฐธรรมนูญ

นักเศรษฐศาสตร์มองรัฐธรรมนูญอย่างไร ?

เศรษฐทรรศน์ว่าด้วยรัฐธรรมนูญ (Economic Views of Constitution) อาจจำแนกได้อย่างน้อย 3 กลุ่มความคิด *(Macey 1987)* อันได้แก่

(1) Marxist / Progressive Approach

(2) Law and Economics Approach

(3) Public – Regarding Approach

Marxist / Progressive Approach ยึดกุมการวิเคราะห์ชนชั้น (Class Analysis) มาใช้วิเคราะห์รัฐธรรมนูญ การวิเคราะห์จับประเด็นหลักอย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรก คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญสังกัดชนชั้นใดในสังคม ประเด็นที่สอง บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเกื้อกูลผลประโยชน์ชนชั้นใดในสังคม

Beard (1913/1965) ถูกจัดอยู่ในกลุ่มแนวทางลัทธิมาร์กซ์ ในการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States* (1913) เสนอบทวิเคราะห์ว่า คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (The Framers) มีเจตนาแฝงเร้นในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากรัฐธรรมนูญที่ร่าง ด้วยเหตุที่คนเหล่านี้มีภูมิหลังมาจากกลุ่มทุน รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาจึงมีบทบัญญัติที่เกื้อประโยชน์กลุ่มทุน อันประกอบด้วยนายทุนอุตสาหกรรมและนายธนาคารเป็นด้านหลัก ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา รัฐบาลมีอำนาจมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการเก็บภาษีอากร อำนาจในการประกาศสงคราม อำนาจในการควบคุมการพาณิชย์ และอำนาจในการใช้ที่ดินทางภาคตะวันตกของประเทศ อำนาจเหล่านี้เกื้อกูลผลประโยชน์ของกลุ่มทุน ในขณะที่กลุ่มเกษตรกรและกลุ่มลูกหนี้เป็นฝ่ายเสียประโยชน์ ศาสตราจารย์ชาร์ลส์ เบียร์ด (Charles Beard) ถูกตีตราว่าเป็นมาร์กซิสต์ เพราะมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญร่างโดยชนชั้นใด ย่อมให้ประโยชน์แก่ชนชั้นนั้น เมื่อ *Beard (1913)* ปรากฏสู่โลกวิชาการ ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอันมาก[9]

Law and Economics Approach นำเสนอการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ ด้วยการยึดกุมข้อสมมติของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกที่ว่า มนุษย์มีความเห็นแก่ตัว ต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) ตัวละครทุกตัวในตลาดการเมืองล้วนแล้วแต่เห็นแก่ได้ ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ ขุนนางนักวิชาการ (Technocrats) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และราษฎรทั่วไป ประพฤติกรรมของตัวละครในตลาด

---

[9] บทวิพากษ์ *Beard (1913)* ดู *Komesar (1987), Sunstein (1987), Zuckermann (1987)* และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง *Macey (1987)*

การเมืองเป็นสิ่งที่คาดการณ์ได้ เพราะมีการสนองตอบต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจ โดยที่ตัวละครเหล่านี้มีการซื้อขายแลกเปลี่ยนบริการทางการเมือง รวมตลอดจนการซื้อขายสิทธิ บนพื้นฐานของผลประโยชน์ส่วนบุคคล การซื้อขายแลกเปลี่ยนในตลาดการเมืองโดยสมัครใจดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ซื้อผู้ขายเท่านั้น หากยังให้ประโยชน์แก่ระบอบการเมืองโดยส่วนรวมด้วย *(Macey 1987 : 54)*

ในขณะที่ *Beard (1913)* จับประเด็นผลประโยชน์ของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ สำนัก Law and Economics จับประเด็นความเห็นแก่ได้ของตัวละครทุกตัวในตลาดการเมือง และวิเคราะห์ประพฤติกรรมของตัวละครเหล่านั้นบนพื้นฐานของความต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด การนำเสนอแนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในฐานะเอกสารเศรษฐกิจของ *Posner (1987)* เดินตามจารีตของสำนัก Law and Economics กรอบการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้โดยพื้นฐานเป็นกรอบการวิเคราะห์เดียวกับสำนัก Public Choice สำนัก Constitutional Political Economy และสำนัก New Institutional Economics

ตามบทวิเคราะห์ของสำนัก Law and Economics รัฐธรรมนูญเป็นอภิมหาสถาบันที่กำกับตลาดการเมือง การขับเคลื่อนในตลาดการเมืองโดยพื้นฐานมิได้แตกต่างจากตลาดสินค้าและบริการโดยทั่วไป เพราะเป็นการขับเคลื่อนโดยผลประโยชน์ส่วนบุคคล ประชาชนมีความเห็นแก่ได้ไม่แตกต่างจากนักการเมือง โดยนักการเมืองจะประสบความสำเร็จได้ต้องมีความสามารถในการประกอบการทางการเมือง (Political Entrepreneurship) ตลาดการเมืองจะถูกครอบงำโดยผู้มีอำนาจซื้อ แม้รัฐสภาจะมีหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ แต่กระบวนการนิติบัญญัติจะสนองตอบกลุ่มผลประโยชน์เป็นด้านหลัก เนื่องเพราะกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้นอกจากจะมีการจัดตั้งเป็นกลุ่มอันเข้มแข็งแล้ว ยังมีอำนาจซื้ออีกด้วย บทวิเคราะห์ของสำนัก Law and Economics ให้บทสรุปคล้ายคลึงกับ *Beard (1913)* กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นเอกสารเศรษฐกิจที่ออกแบบสถาบันเพื่อเกื้อกูลการถ่ายโอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากประชาราษฎรไปให้กลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดตั้งและมีอำนาจซื้อ โดยที่ในกระบวนการถ่ายโอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ มีการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) โดยผู้มีอำนาจทางการเมืองด้วย[10]

---

[10] บทวิพากษ์บทวิเคราะห์ของสำนัก Law and Economics ดู *Macey (1987)*

Public – Regarding Approach เสนอบทวิเคราะห์ว่า รัฐธรรมนูญร่างขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวม[11] ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแม้จะมีกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการผลักดันให้รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่เกื้อประโยชน์ของกลุ่มตน แต่ก็จะมีกลุ่มที่เสียประโยชน์ขัดขวางและคัดค้าน กลุ่มผลประโยชน์ทั้งปวงจะประเมินต้นทุนและประโยชน์จากการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้แล้ว หากผลการประเมินพบว่า การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจสร้างความเสียหายแก่สังคมโดยสุทธิ ก็ต้องผลักดันให้รัฐธรรมนูญมีกลไกในการป้องปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ มิฉะนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้แล้ว สังคมจะตกอยู่ในภาวะ The Prisoner's Dilemma เพราะจะมีประพฤติกรรมเชิงยุทธศาสตร์ในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจมิได้นำสังคมไปสู่สภาวการณ์ที่มีสวัสดิภาพสูงสุด *(Macey 1987)*

รัฐธรรมนูญมีสถานะประดุจสัญญาระยะยาว ในด้านหนึ่ง การทำสัญญาระยะสั้นด้วยความถี่สูงย่อมต้องเสียต้นทุนการทำสัญญาสูง ในอีกด้านหนึ่ง การแก้รัฐธรรมนูญเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ทั้งในด้านกระบวนการและกฎการลงคะแนนเสียง กระบวนการร่างหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงเสียต้นทุนสูง ขณะเดียวกัน บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมีส่วนสำคัญในการกำหนดโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) ในตลาดการเมือง โดยที่โครงสร้างสิ่งจูงใจจะแตกต่างไปตามประเภทของตัวละคร ตัวละครแต่ละกลุ่มในตลาดการเมืองเผชิญโครงสร้างสิ่งจูงใจที่แตกต่างกันและปรับตัวสนองตอบต่อสิ่งจูงใจแตกต่างกันด้วย กฎและกติกาตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีโครงสร้างสิ่งจูงใจที่ซ่อนเร้นอยู่ นอกจากจะมีผลในการกำกับประพฤติกรรมของตัวละครในตลาดการเมืองแล้ว ยังอาจสร้างภาระต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) แก่ตัวละครเหล่านั้น

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นเอกสารเศรษฐกิจที่กำหนดดุลอำนาจในตลาดการเมือง และด้วยเหตุที่ดุลอำนาจดังกล่าวนี้ส่งผลต่อการแบ่งปันผลประโยชน์ในสังคม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจึงมีผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากร การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ รวมตลอดจนเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ *(Elster 1994)*

---

[11] ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์สาธารณะ (Public Economics) มีอรรถาธิบายเกี่ยวกับประพฤติกรรมของหน่วยเศรษฐกิจสาธารณะ (ดังเช่นรัฐบาล) ที่แตกต่างกันอย่างน้อย 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเสนออรรถาธิบายว่า หน่วยเศรษฐกิจสาธารณะมุ่งหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Private Interest Hypothesis) กลุ่มที่สองเสนออรรถาธิบายว่า หน่วยเศรษฐกิจสาธารณะทำงานเพื่อสวัสดิการสูงสุดของสังคม (Public Interest Hypothesis) เศรษฐทรรศน์ว่าด้วยรัฐธรรมนูญตาม Law and Economics Approach อาจเทียบเคียงได้กับ Private Interest Hypothesis ในขณะที่ Public–Regarding Approach เทียงเคียงได้กับ Public Interest Hypothesis

3. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : กำเนิดและพัฒนาการ

เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ ตรงกับชื่อภาษาอังกฤษว่า Constitutional Economics หรือ Constitutional Political Economy นักเศรษฐศาสตร์คนแรกที่ขนานนามสาขาวิชานี้ คือ ริชาร์ด แม็กเคนซี่ (Richard B. McKenzie) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการจัดการสัมมนาทางวิชาการในสาขาวิชานี้ ณ นครวอชิงตัน ดีซี สหรัฐอเมริกาในปี 2525 บทความที่นำเสนอในการประชุมทางวิชาการดังกล่าว ต่อมาตีพิมพ์เป็นหนังสือชื่อ *Constitution Economics : Containing the Economic Powers of Government (McKenzie 1984) Buchanan (1990)* ชี้ให้เห็นว่าการตั้งชื่อ Constitutional Economics ช่วยให้เห็นเนื้อหาสาระที่แตกต่างจาก Nonconstitutional Economics อันได้แก่ เศรษฐศาสตร์ที่มิได้ข้องเกี่ยวกับการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ

Constitutional Economics หรือ Constitutional Political Economy มิได้ถือกำเนิดจาก *McKenzie (1984)* หากแต่มีรากฐานทางปัญญาความคิดสืบจากอาดัม สมิธ (Adam Smith) ปรมาจารย์ของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก กล่าวโดยทั่วไปแล้ว นักเศรษฐศาสตร์ในสำนักนี้มุ่งนำเสนออรรถาธิบายเกี่ยวกับกลไกการทำงานของตลาด โดยมิได้สนใจเงื่อนไขและสภาวการณ์ทางการเมือง จารีตการวิเคราะห์เช่นนี้สืบทอดสู่สำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neo-classical Economics) และกลายเป็นมรดกทางปัญญาที่ตกแก่สำนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักในปัจจุบัน แม้อาดัมสมิธมีส่วนในการสร้างจารีตการวิเคราะห์เช่นนี้ แต่สมิธก็สนใจศึกษาด้วยว่า หากมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสถาบัน (Institutional Structure) ประพฤติกรรมของหน่วยเศรษฐกิจต่างๆในสังคมจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เพราะโครงสร้างสถาบันที่แตกต่างกันย่อมมีกฎกติกา เงื่อนไข และข้อจำกัดแตกต่างกัน เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญสืบทอดจารีตการวิเคราะห์ด้านนี้จากอาดัม สมิธ *(Buchanan 1990)*

เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญกำหนดจุดเน้นการวิเคราะห์กลไกการทำงานของกฎกติกาชุดต่างๆในสังคม กฎกติกาเหล่านี้ประกอบด้วยกฎกติกาทางกฎหมาย กฎกติกาของสถาบัน และกฎกติกาในรัฐธรรมนูญ (Legal-institutional-constitutional Rules) กฎกติกาแต่ละชุดมีผลในการสร้างข้อจำกัดในการเลือกและกำกับประพฤติกรรมของหน่วยเศรษฐกิจและหน่วยการเมืองต่างๆแตกต่างกัน ระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคมที่แตกต่างกันจะมีกฎกติกาต่างชุดกัน ความแตกต่างของกฎกติกายังผลให้กลไกการทำงานของแต่ละสังคมเศรษฐกิจการเมืองแตกต่างกันด้วย ดังนั้น เนื้อหาสาระของเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญจึงแตกต่างจากเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไป เพราะเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไปศึกษากลไกการทำงานของระบบเศรษฐกิจภายใต้กฎกติกาทั้งด้านกฎหมาย สถาบัน และรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้หรือที่ดำรงอยู่ แต่เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญสนใจศึกษาว่า หากมีการเปลี่ยนแปลงชุดของกฎกติกาดังกล่าวนี้ กลไกการทำงานของระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง และระบบสังคมจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร

เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญเพิ่งจะก่อตัวในทศวรรษ 2510 โดยย้อนกลับไปสืบทอดจารีตการวิเคราะห์สถาบันจากสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก และพัฒนาควบคู่กับสำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองสมัยใหม่ (New Political Economy) อันประกอบด้วยสำนักศึกษาย่อยอย่างน้อย 6 สำนัก *(Buchanan 1987a)* อันได้แก่

(1) สำนักศึกษาทางเลือกสาธารณะ (Public Choice)

(2) เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (Economics of Property Rights)

(3) เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยกฎหมาย (Economic Analysis of Law หรือ Law and Economics)

(4) เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการควบคุมกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Political Economy of Regulation)

(5) เศรษฐศาสตร์สถาบันสมัยใหม่ (New Institutional Economics)

(6) ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจใหม่ (New Economic History)

ในจำนวนสาขาวิชาย่อยทั้งหกดังที่กล่าวข้างต้นนี้ เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการควบคุมกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ จัดอยู่ในกลุ่มเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก และมิได้มีเนื้อหาและระเบียบวิธีการศึกษาใกล้เคียงกับเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญแม้แต่น้อย ส่วนอีกสี่สาขาย่อยที่เหลือมีความใกล้เคียงกับเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญมากกว่าสองสาขาย่อยที่กล่าวมาแล้ว

เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญถือกำเนิดจากสำนัก Public Choice ซึ่งนำแนวความคิดและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกและนีโอคลาสสิกไปใช้วิเคราะห์การเมืองทั้งโครงสร้างของสังคมการเมือง (Structure) ประพฤติกรรมทางการเมือง (Conduct) และผลปฏิบัติการทางการเมือง (Performance) การศึกษาของสำนัก Public Choice จึงคู่ขนานไปกับสำนักคลาสสิกและนีโอคลาสสิก ในขณะที่สำนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักศึกษากลไกการทำงานของตลาดสินค้าและบริการและตลาดปัจจัยการผลิต สำนัก Public Choice ศึกษากลไกการทำงานของตลาดการเมือง

เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญมีเนื้อหาทั้งที่แคบและกว้างขวางกว่าสำนัก Public Choice เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญแคบกว่า Public Choice เพราะมุ่งจับเฉพาะรัฐธรรมนูญสำหรับการศึกษาวิจัยเพื่อทำความเข้าใจตลาดการเมือง และให้ความสำคัญกับการออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Design) เพื่อการปฏิรูปการเมือง แต่เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญกว้างกว่า Public Choice เพราะสนใจศึกษากฎกติกาและสถาบันชุดต่างๆที่กำกับสังคมการเมือง เศรษฐศาสตร์

รัฐธรรมนูญให้ความสนใจในการศึกษากฎกติกาที่กำกับสังคมนอกปริมณฑลทางการเมืองด้วย *(Brennan and Hamlin 1998)*

เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญอาจจำแนกออกเป็น 3 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง ได้แก่ การศึกษาบทบาทของกฎกติกา ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งคำถามที่ว่า เหตุใดจึงต้องมีรัฐธรรมนูญ ส่วนที่สอง ได้แก่ การศึกษากลไกการทำงานของรัฐธรรมนูญ และผลกระทบอันเกิดจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ส่วนที่สามได้แก่ การศึกษาสถาบันเปรียบเทียบ (Comparative Institutional Analysis) เพื่อพิเคราะห์ว่า การเปลี่ยนแปลงชุดของกฎกติกาหรือชุดของสถาบันจะมีผลต่อโครงสร้าง ประพฤติกรรม และผลปฏิบัติการในตลาดการเมืองอย่างไรบ้าง *(Brennan and Hamlin 1998)*

เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญมีเนื้อหาสาระทั้งส่วนที่มิได้เจือปนด้วยดุลพินิจและระบบคุณค่า ซึ่งเรียกว่า Positive Constitutional Political Economy และส่วนที่เจือปนด้วยดุลพินิจและวิจารณญาณส่วนบุคคล ซึ่งเรียกว่า Normative Constitutional Political Economy *(Voigt 1997)*

Positive Constitutional Political Economy หรือ Positive Constitutional Economics ศึกษาถึงสิ่งที่เคยเป็นในอดีต (What was) สิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (What is) และสิ่งที่จะเป็นในอนาคต (What will be) เนื้อหาสาระหรือองค์ความรู้ในส่วนนี้สามารถพิสูจน์ความถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง (Validity) ด้วยการหาประจักษ์พยานข้อเท็จจริง (Empirical Evidence) เพื่อพิสูจน์ ตัวอย่างขององค์ความรู้ในส่วนนี้ ได้แก่ การก่อเกิดและพัฒนาการของกฎกติกาและสถาบันภายใต้รัฐธรรมนูญ ผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎกติกาในรัฐธรรมนูญ ฯลฯ

Normative Constitutional Political Economy หรือ Normative Constitutional Economics ศึกษาถึงสิ่งที่ควรจะเป็น (What ought to be) องค์ความรู้ในส่วนนี้มิอาจพิสูจน์ความถูกหรือผิดด้วยการหาประจักษ์พยานข้อเท็จจริง เนื่องเพราะเจือปนด้วยดุลพินิจและระบบคุณค่าส่วนบุคคล ตัวอย่างขององค์ความรู้ในส่วนนี้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญที่ดีเลิศหรือรัฐธรรมนูญในอุตมภาวะ (Optimal Constitution) การออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Design) เป็นต้น

Voigt (1997) ชี้ให้เห็นว่า ในขณะที่ Normative Constitutional Political Economy มีพัฒนาการค่อนข้างรุดหน้าและพรมแดนแห่งความรู้ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง พัฒนาการของ Positive Constitutional Political Economy เป็นไปอย่างจำกัดจำเขี่ย

บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการสถาปนาเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญในฐานะสาขาวิชา ก็คือ เจมส์ แม็กกิล บูคานัน (James McGill Buchanan, 1991 -)[12] บูคานันมีบทบาทสำคัญในการสถาปนาและพัฒนาสำนักเศรษฐศาสตร์ Public Choice มาก่อนแล้ว จนได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในปี 2530 ดังได้กล่าวแล้วว่า หน่อของเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญผลิจากสำนัก Public Choice ในทศวรรษ 2510 นั้นเอง การจัดพิมพ์วารสารวิชาการชื่อ *Constitutional Political Economy* ในปี 2533 นับเป็นหลักหมุดทางวิชาการที่บ่งบอกการเติบใหญ่ของเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญในฐานะสาขาวิชาหนึ่งของเศรษฐศาสตร์[13]

4. แนวความคิดพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์สำหรับการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ

เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญมีรากฐานทางปัญญาจากสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก ด้วยเหตุดังนั้น จึงอาศัยเครื่องมือการวิเคราะห์จากสำนักดังกล่าว ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงแนวความคิดพื้นฐานและกรอบการวิเคราะห์บางประการที่ใช้ในการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันได้แก่

(1) homo economucus

(2) กติกาการเล่นเกม (Rules of the Game)

(3) ตลาดการเมือง (Political Market)

4.1 Homo Economicus

เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญมีข้อสมมติพื้นฐานเกี่ยวกับประพฤติกรรมของมนุษย์ว่า มนุษย์เป็นสัตว์เศรษฐกิจ (homo economicus) ผู้ต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) ในแง่นี้ เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญสืบทอดจารีตการวิเคราะห์จากสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก ความจำเป็นในการยึดข้อสมมติว่าด้วยความเป็นสัตว์เศรษฐกิจของมนุษย์ก็เพื่อความสอดคล้องต้องกันของระเบียบวิธีการศึกษา (Methodogical Consistency) เมื่อมนุษย์ในฐานะผู้บริโภคถูกสมมติให้มีความเห็นแก่ได้ และต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด ข้อสมมติเดียวกันนี้ก็ควรจะนำมาใช้วิเคราะห์ประพฤติกรรมของมนุษย์ในฐานะประชาชนผู้เสียภาษีอากร

---

[12] บทวิเคราะหแนวความคิดของ เจมส์ บูคานัน ดู *Congleton (1988), Romer (1988), Sandmo (1990) Reisman (1990)* และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง *Mueller (1998)*

[13] การนิยามขอบเขตและเนื้อหาสาระของเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญในฐานะสาขาวิชา ดู *Buchanan (1987a; 1990)* และ *Brennan and Hamlin (1998)* บทสำรวจสถานะแห่งความรู้และเนื้อหาสาระของเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ ดู *Voigt (1997)* และ *Mueller (1996; 1997b; 1997c)*

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ข้าราชการ และนักการเมือง หากบทวิเคราะห์มีข้อสมมติว่านักการเมืองเป็นผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม โดยให้คนอื่นในสังคมล้วนแล้วแต่เห็นแก่ตัว บทวิเคราะห์นั้นย่อมขาดข้อสมมติที่สอดคล้องต้องกัน *(Buchanan 1987 ; 587)*

มนุษย์ในฐานะสัตว์เศรษฐกิจจะมีประพฤติกรรมอันสมเหตุสมผล (Rational Behaviour) โดยจะตัดสินใจกระทำการหรือละเว้นการกระทำการจากการประเมินผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ (Expected Benefits) เทียบกับต้นทุนที่คาดว่าต้องสูญเสียไป (Expected Costs) จากการกระทำการหรือการละเว้นการกระทำการนั้น มนุษย์จะละเว้นการกระทำการหากประเมินแล้วพบว่า ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการกระทำดังกล่าวไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องสูญเสียไป แต่จะตัดสินใจกระทำการหากการประเมินได้ผลตรงกันข้าม

การตัดสินใจทางการเมืองของมนุษย์ ไม่ว่าในฐานะประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ข้าราชการ นักการเมือง หรือฐานะอื่นใด ล้วนแล้วแต่เป็นผลจากการประเมินประโยชน์สุทธิที่ได้รับทั้งสิ้น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะนอนหลับทับสิทธิ หากผลการประเมินปรากฏว่า ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้สิทธิเลือกตั้ง (Voting Benefits) ไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องสูญเสียไปในการนั้น (Voting Costs) การตัดสินใจบริจาคเงินให้พรรคการเมืองก็ดี หรือการตัดสินใจทางการเมืองในด้านอื่นๆก็ดี ล้วนมีพื้นฐานการตัดสินใจจากหลักการประเมินประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับเทียบกับต้นทุนที่ต้องสูญเสียไปดังกล่าวนี้[14]

เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญวิเคราะห์องค์กรหรือสถาบันทางการเมืองด้วยเครื่องมือที่ไม่แตกต่างจากการวิเคราะห์ประพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล เพราะองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองประกอบด้วยปัจเจกบุคคล ความต้องการอรรถประโยชน์สูงสุดของปัจเจกบุคคลจึงเป็นพลังขับเคลื่อนองค์กรหรือสถาบันดังกล่าว นักเศรษฐศาสตร์สาธารณะ (Public Economics)

---

[14] ในรอบศตวรรษที่ผ่านมานี้ เศรษฐศาสตร์ได้ขยายพรมแดนออกไปมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำข้อสมมติว่าด้วยประพฤติกรรมอันสมเหตุสมผลไปใช้ในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์และประพฤติกรรมทางการเมืองและสังคม *(Hirshleifer, 1985; Demsetz, 1997)* นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักถือเป็นความสำเร็จของเศรษฐศาสตร์ กระนั้นก็ตาม มีวิวาทะในประเด็นที่ว่า เศรษฐศาสตร์เป็น 'จักรวรรดินิยม' ในวงวิชาการสังคมศาสตร์หรือไม่ ทั้งนี้ด้วยการครอบงำสังคมศาสตร์สาขาอื่นให้เป็นเพียง 'อาณานิคม' ของเศรษฐศาสตร์ *(Thompson; 1997; 1999; Fine, 1999)* บทวิพากษ์ข้อสมมติว่าด้วยประพฤติกรรมอันสมเหตุสมผลในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ ดู *Kahneman (1994)* การแผ่อิทธิพลของข้อสมมตินี้ไปสู่สาขาวิชาอื่น ดู *Johansson (1991)*, *Sugden (1991)* และ *Mongin (1991)* อิทธิพลดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในสาขาวิชาสังคมวิทยาเศรษฐกิจ (Economic Sociology) ดู *Coleman (1990)* และ *Holton (1995)* อิทธิพลที่มีต่อสาขาวิชารัฐศาสตร์ ดู *Lalman, Oppenheimer, and Swistak (1993)* บทวิพากษ์การนำ Rationality Assumption มาใช้ศึกษาปรากฏการณ์และพฤติกรรมทางการเมือง ดู *Monroe (1991)* และ *Green and Shapiro (1994)*

จำนวนไม่น้อยยึดถือข้อสมมติการวิเคราะห์ว่า รัฐบาลมีเป้าประสงค์ในการสร้างสรรค์สวัสดิการสูงสุดแก่สังคม (Social Welfare Maximization) ข้อสมมตินี้ย่อมตรงกันข้ามกับข้อสมมติที่ใช้ในการวิเคราะห์ประพฤติกรรมของปัจเจกชนที่ถูกมองว่า มีกิเลส มีตัณหา และมีความเห็นแก่ได้ เหตุใดปัจเจกชนจึงถูกมองว่าเห็นแก่ได้ แต่รัฐบาลในฐานะองค์รวมของปัจเจกชนกลับถูกมองว่าเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญภายใต้การนำของเจมส์ บูคานันโจมตีการยึดข้อสมมติการวิเคราะห์ที่ไม่สอดคล้องต้องกันนี้ หากต้องการให้การวิเคราะห์ยึดข้อสมมติที่สอดคล้องต้องกัน รัฐบาลก็ดี รัฐสภาก็ดี หรือพรรคการเมืองก็ดี ล้วนต้องถูกสมมติให้มีความเห็นแก่ได้ไม่แตกต่างจากปัจเจกชน เพราะพลังแห่งสัตว์เศรษฐกิจของปัจเจกชนที่รวมตัวกันอยู่ในสถาบันการเมืองเหล่านี้เป็นจักรกลที่ขับเคลื่อนองค์กร[15]

กล่าวโดยสรุปก็คือ ความเป็นสัตว์เศรษฐกิจของมนุษย์ (homo economicus) เป็นข้อสมมติปฐมฐานของเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ ตัวละครในตลาดการเมืองล้วนแล้วแต่เห็นแก่ตัว มีกิเลส มีตัณหา และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวเหนือผลประโยชน์ส่วนรวม แต่ทั้งนี้มิได้มีนัยว่า ผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนจะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมิได้ ภายใต้ข้อสมมติว่าด้วยความเป็นสัตว์เศรษฐกิจของมนุษย์ ผู้ที่มีประพฤติกรรมอันสมเหตุสมผลจะตัดสินใจกระทำการหรือละเว้นการกระทำการเพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งอรรถประโยชน์สูงสุด

4.2 **กติกาการเล่มเกม** (Rules of the Game)

รัฐธรรมนูญผลิตและให้อำนาจในการผลิตกฎกติกาต่างๆ ในด้านหนึ่ง รัฐธรรมนูญกำหนดกฎกติกาในสังคมการเมืองโดยตรง ในอีกด้านหนึ่ง รัฐธรรมนูญอาจให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐในการผลิตกฎกติกาต่างๆโดยอ้อม กฎกติกาตามความในรัฐธรรมนูญอาจจำแนกออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกเป็นกฎกติกาที่กำหนดการเล่นเกมของตัวละครในตลาดการเมือง ดังเช่นการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทย อีกประเภทหนึ่งเป็นกฎกติกาที่กำกับ ควบคุม และตรวจสอบสังคมการเมืองให้อยู่ในกรอบหรือพัฒนาในทิศทางที่พึงปรารถนาในทัศนะของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ดังเช่นการห้ามซื้อขายเสียง การควบคุมการใช้จ่ายในการเลือกตั้งของนักการเมืองและพรรคการเมือง เป็นต้น

---

[15] ข้อสมมติว่าด้วยความเป็นสัตว์เศรษฐกิจของมนุษย์เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันมากในวงวิชาการสังคมศาสตร์ *Faber, Manstetten and Petersen (1997)* เสนอให้ใช้ความเป็นสัตว์การเมืองของมนุษย์ (homo politicus) ควบคู่กับความเป็นสัตว์เศรษฐกิจของมนุษย์ในการวิเคราะห์ตลาดการเมือง ในขณะที่สัตว์เศรษฐกิจแสวงหาอรรถประโยชน์ส่วนบุคคล สัตว์การเมืองแสวงหาผลประโยชน์ส่วนร่วมให้แก่ชุมชนทางการเมือง ดูบทวิพากษ์ข้อเสนอนี้ใน *Sollner (1998)* และ *Bernholz (1998)*

เหตุใดรัฐธรรมนูญจึงกำหนดกฎกติกาในสังคมการเมือง? คำตอบอยู่ที่บทบาทของกฎกติกาเหล่านั้น กฎกติกาอาจให้ประโยชน์แก่สมาชิกในสังคมในฐานะปัจเจกชน หรืออาจให้ประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวม รัฐธรรมนูญจึงมีกฎกติกาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ความสัมพันธ์ในทางแพ่งและพาณิชย์ ฯลฯ กฎกติกาอาจเป็นได้ทั้งสินค้าเอกชน (Private Goods) และสินค้าสาธารณะ (Public Goods) กฎกติกาที่เป็นสินค้าเอกชนให้ประโยชน์เฉพาะปัจเจกบุคคล ส่วนกฎกติกาที่เป็นสินค้าสาธารณะให้ประโยชน์แก่สมาชิกในสังคมทุกคนร่วมกัน โดยที่การได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นของสมาชิกคนหนึ่งคนใดมิได้เป็นเหตุให้สมาชิกคนอื่นๆต้องสูญเสียประโยชน์ หรือมิได้รับประโยชน์ กฎกติกาที่เป็นสินค้าสาธารณะก่อให้เกิดปรากฏการณ์ 'การตีตั๋วฟรี' (Free Rider) เพราะสมาชิกในสังคมต้องการประโยชน์จากกฎกติกาประเภทนี้ แต่ไม่ต้องการรับภาระจ่ายในการสถาปนากฎกติกาเหล่านี้ หากมีสมาชิกคนหนึ่งคนใดรับภาระดังกล่าวนี้ ประโยชน์มิได้ตกแก่สมาชิกดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียว สมาชิกคนอื่นๆในสังคมย่อมได้ประโยชน์ร่วมด้วย ปรากฏการณ์ 'การตีตั๋วฟรี' ทำให้การสถาปนากฎกติกาที่เป็นสินค้าสาธารณะเป็นไปได้ยากยิ่ง ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการบรรจุกฎกติกาที่เป็นสินค้าสาธารณะในรัฐธรรมนูญอย่างเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อจัดระเบียบสังคม (Social Order) หากรัฐธรรมนูญประสบผลสำเร็จในการจัดระเบียบสังคม จนศานติสุขก่อเกิดในสังคม ประชาชนมีความศรัทธาเชื่อถือซึ่งกันและกัน (Trust) สมานฉันท์เป็นผลลัพธ์ที่ตามมา สังคมเช่นนี้ย่อมอยู่ในฐานะที่จะขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพ

กฎกติกาในรัฐธรรมนูญอาจมีผลในการเปลี่ยนแปลงประพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม หรือเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคม ผลกระทบดังกล่าวนี้อาจจำแนกออกเป็น 3 ประเภท *(Brennan and Hamlin 1998)*

ผลกระทบประเภทแรก ได้แก่ การส่งผ่านสารสนเทศเกี่ยวกับกฎกติกา (Informational Effects of Rules) สมาชิกในสังคมได้รับรู้กฎกติกาในรัฐธรรมนูญร่วมกัน กฎกติกาดังกล่าวมีฐานะเป็นสารสนเทศสำหรับเป็นพื้นฐานในการคาดการณ์เกี่ยวกับประพฤติกรรมของสมาชิกร่วมสังคมเดียวกัน ตัวอย่างที่ชัดเจนก็คือ กฎจราจร ซึ่งส่งผ่านสารสนเทศว่า ผู้ขับขี่ยานยนต์บนท้องถนนจะชิดซ้ายหรือชิดขวา จะหยุดรถเมื่อไฟจราจรขึ้นสีแดงหรือไม่ ผู้ใช้รถใช้ถนนสามารถคาดการณ์เกี่ยวกับประพฤติกรรมของผู้ใช้ถนนร่วมกันได้ ทั้งนี้โดยอาศัยสารสนเทศที่ปรากฏในกฎจราจร ในกรณีของกฎจราจร ผู้ใช้รถใช้ถนนจะได้ประโยชน์ร่วมกันจากการปฏิบัติตามกฎจราจรอย่างเคร่งครัด เพราะช่วยจำกัดการเกิดอุบัติเหตุบนท้องถน ในอีกตัวอย่างหนึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การไม่ยื่นบัญชีดังกล่าว หรือการยื่นบัญชีอันประกอบด้วยข้อมูลอันเป็นเท็จ มีความผิดตาม

รัฐธรรมนูญ หากการบังคับใช้กฎกติกาดังกล่าวนี้เป็นไปอย่างเข้มงวดและมีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผ่านสารสนเทศให้คาดการณ์ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะปฏิบัติตามกฎกติกาในเรื่องนี้ ในกรณีตรงกันข้าม หากการบังคับใช้กฎกติกาข้อนี้หย่อนยานและไร้ประสิทธิภาพ ย่อมคาดได้ว่าการละเมิดกฎกติกาจักต้องเกิดขึ้น

ผลกระทบประเภทที่สอง ได้แก่ ผลกระทบต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) กฎกติกามีโครงสร้างสิ่งจูงใจ ทั้งโดยแจ้งชัด (Explicit Incentives) และโดยนัย (Implicit Incentives) สิ่งจูงใจเหล่านี้อาจจำแนกเป็นสิ่งจูงใจเชิงบวก (Positive Incentives) กับสิ่งจูงใจเชิงลบ (Negative Incentives) สิ่งจูงใจเชิงบวกมุ่งให้รางวัลและผลตอบแทน (Rewards) แก่ผู้ปฏิบัติตามกฎกติกา ส่วนสิ่งจูงใจเชิงลบมุ่งลงโทษ (Punishments) ผู้ละเมิดกฎกติกา สมาชิกในสังคมจะสนองตอบต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญดุจเดียวกับการสนองตอบต่อสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ ในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดกฎคะแนนเสียงข้างมาก (Simple Majority Rule) ในการกำหนดทางเลือกหรือมติของสังคม (Social Choice) พลังการแข่งขันในการเลือกตั้งจะมีสิ่งจูงใจให้นักการเมืองและพรรคการเมืองนำเสนอเมนูนโยบาย (Policy Menu) ที่ทำให้ได้คะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ การศึกษารัฐธรรมนูญจึงต้องให้ความสำคัญแก่การศึกษาโครงสร้างสิ่งจูงใจที่ปรากฏในกฎกติกาในรัฐธรรมนูญ

ผลกระทบประเภทที่สาม ได้แก่ ผลกระทบต่อกระบวนการคัดสรรบุคคลในสังคม (Screening Effects of Rules) กฎกติกาไม่เพียงแต่ลงโทษประพฤติกรรมบางประเภท และส่งเสริมประพฤติกรรมบางประเภท หากยังใช้ลงโทษบุคคลบางจำพวกในสังคม และส่งเสริมบุคคลอีกบางจำพวกในสังคมอีกด้วย การศึกษารัฐธรรมนูญจึงต้องให้ความสำคัญประเด็นผลกระทบที่มีต่อกระบวนการคัดสรรบุคคลในสังคม อาทิเช่น รัฐธรรมนูญที่กำหนดกฎกติกา *'บัณฑิตยาธิปไตย'* โดยใช้ระดับการศึกษาเป็นทำนบในการกลั่นกรองการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ย่อมมีผลในการลงโทษคนจน เพราะคนจนไม่อยู่ในฐานะที่จะมีการศึกษาในระบบโรงเรียนในระดับสูงได้ กฎกติกาที่มีผลต่อการคัดสรรบุคคลในสังคมอาจก่อผลในทางตรงกันข้ามกับเจตนารมณ์ แทนที่จะได้คนดีมีศีลธรรม และมีความสามารถมาดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาจได้บุคคลที่มีคุณสมบัติตรงกันข้ามกับเจตนารมณ์ อันเป็นปรากฏการณ์ที่เรียกว่า 'เลือกนักมักได้แร่' (Adverse Selection)

กล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐธรรมนูญผลิตและให้อำนาจในการผลิตกฎกติกาต่างๆ การศึกษารัฐธรรมนูญจึงต้องให้ความสำคัญในประเด็นการศึกษากฎกติกาที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ นอกจากการวิเคราะห์และแจกแจงกฎกติกาเหล่านั้นแล้ว ยังต้องพยายามวิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากกฎกติกาเหล่านั้นอีกด้วย ท้ายที่สุด ผู้วิเคราะห์อาจต้องก้าวล่วงไปศึกษาประเด็นสำคัญ

ที่ว่า หากมีการเปลี่ยนแปลงชุดของกฎกติกาในรัฐธรรมนูญ จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประพฤติกรรม และผลปฏิบัติการในตลาดการเมืองอย่างไรบ้าง

4.3 **ตลาดการเมือง** (Political Market)

รัฐธรรมนูญเป็นอภิมหาสถาบันที่กำกับตลาดการเมือง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องสร้างแบบจำลองตลาดการเมือง เพื่อทำความเข้าใจกลไกของรัฐธรรมนูญในการกำกับตลาดการเมือง รวมตลอดจนเป้าประสงค์ในการกำกับนั้น

ตลาดการเมืองเป็นตลาดปริวรรตสาธารณะ (Public Exchange Market)[16] ในขณะที่ตลาดสินค้าและบริการ รวมตลอดจนตลาดปัจจัยการผลิต เป็นตลาดปริวรรตเอกชน (Private Exchange Market) ในตลาดปริวรรตเอกชน สิ่งที่ซื้อขายกัน คือ สินค้าเอกชน (Private Goods) โครงสร้างตลาดมีความสำคัญในการกำหนดอำนาจต่อรองระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย ในตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ผู้ซื้อมีอิทธิพลในกระบวนการแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้ามากกว่าผู้ขาย แต่ในตลาดที่มีการผูกขาด อำนาจต่อรองของผู้ซื้อจะมีน้อย ตลาดการเมืองเป็นที่ซึ่งมีการซื้อขายแลกเปลี่ยน 'บริการการเมือง' (Political Services) โดยที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ซื้อ และนักการเมืองผู้ยึดกุมอำนาจการบริหารเป็นผู้ขาย 'บริการการเมือง' เป็นบริการผลิตความสุขให้แก่ราษฎร หากกล่าวให้ถึงที่สุด บริการผลิตความสุขย่อมมาจากนโยบาย ตลาดการเมืองจึงเป็นตลาดนโยบาย(Policy Market) ณ ที่ซึ่งนักการเมืองหรือผู้ผลิตนโยบายเสนอขายนโยบาย เพื่อแลกกับคะแนนเสียงของราษฎรซึ่งเป็นผู้ซื้อนโยบาย กระบวนการปริวรรต(Exchange Process) จะเป็นฉันใดย่อมขึ้นอยู่กับโครงสร้างของตลาด หากตลาดไม่มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ ราษฎรย่อมไม่ได้ประโยชน์จากกระบวนปริวรรตในตลาดการเมืองเท่าที่ควร และตลาดไม่สามารถผลิต 'บริการการเมือง' อย่างมีประสิทธิภาพ ความไร้ประสิทธิภาพในการผลิต 'บริการการเมือง' มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ในด้านหนึ่ง ประชาชนอาจมิได้รับ 'บริการการเมือง' ประเภทที่ต้องการ ในอีกด้านหนึ่ง ประชาชนแม้ได้รับ 'บริการการเมือง' ประเภทที่ต้องการ แต่คุณภาพของบริการอาจจะต่ำกว่าที่ควร หากการผลิตมีประสิทธิภาพต่ำ ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตและ 'ราคา' สูงกว่าที่ควรจะเป็น รวมทั้งหากมีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) จากกระบวนการผลิต ประชาชนผู้เสียภาษีอากรต้องรับภาระต้นทุนการผลิตมากกว่าที่ควรจะเป็น

ตลาดการเมืองในอุดมคติ (Ideal Political) เป็นตลาด 'ซื้อขาย' หรือแลกเปลี่ยนนโยบาย (ดูแผนภาพที่ 1 - 1) นักการเมืองหรือพรรคการเมืองเป็นผู้เสนอขายเมนูนโยบาย (Policy

---

[16] การอุปมาอุปมัยตลาดการเมืองประดุจหนึ่งตลาดสินค้าและบริการ และการวิเคราะห์ตลาดการเมืองในฐานะตลาดปริวรรตสาธารณะ ดู *Curry and Wade (1968), Ursprung (1991)* และ *Myerson (1997)*

Menu) และใช้เมนูนโยบายที่เสนอขายนี้ในการโฆษณาหาเสียงและรณรงค์ในการเลือกตั้ง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอซื้อเมนูนโยบาย โดยเลือกซื้อเมนูนโยบายชุดที่ให้ความสุขความพอใจสูงสุดแก่ตนเอง การเสนอซื้อกระทำด้วยการหย่อนบัตรเลือกตั้ง โดยหวังว่านักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือก เมื่อชนะการเลือกตั้งแล้ว จะใช้อำนาจการบริหารในการผลิต 'บริการทางการเมือง' หรือ 'บริการความสุข' ส่งมอบแก่ผู้เสนอซื้อในภายหลัง ตลาดการเมืองจึงเป็นตลาดที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสียเปรียบนักการเมืองและพรรคการเมืองผู้เสนอขายเมนูนโยบาย เพราะผู้เสนอซื้อต้องชำระ 'ราคา' ค่าสินค้าล่วงหน้า โดยไม่มีหลักประกันว่า จะได้รับสินค้าเป็นการต่างตอบแทนในภายหลังหรือไม่

ความเสียเปรียบที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีต่อนักการเมืองและพรรคการเมืองในกระบวนการปริวรรตในตลาดการเมืองเป็นผลจากปัจจัยสำคัญอย่างน้อย 2 ปัจจัย คือ ความไม่สมบูรณ์ของสัญญา (Contract Incompleteness) และสภาวะความไม่แน่นอนทางการเมือง (Political Uncertainty)

ตลาดการเมืองเป็นตลาดปริวรรตสาธารณะ สัญญาการซื้อขายแลกเปลี่ยนในตลาดการเมืองมิใช่*สัญญาโดยแจ้งชัด* (Explicit Contract) หากแต่เป็น*สัญญาโดยนัย* (Implicit Contract) ในประการสำคัญมิใช่สัญญาที่มีลายลักษณ์อักษร ในตลาดสินค้าและบริการ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในบางประเทศยอมรับการดำรงอยู่ของสัญญาโดยนัย และมีบทบัญญัติเกื้อกูลให้คู่สัญญาปฏิบัติตามข้อตกลงที่ปรากฏในสัญญาโดยนัย แต่ในตลาดการเมืองรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นมิได้มีบทบัญญัติที่บังคับให้คู่สัญญาต้องปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญาโดยนัย

ด้วยเหตุที่สัญญา 'ซื้อขาย' ในตลาดนโยบายไม่มีลายลักษณ์อักษร และเป็นสัญญาโดยนัย จึงมีลักษณะเป็น*สัญญาที่ไม่สมบูรณ์* (Incomplete Contract) ด้วย ทั้งนี้เนื่องจากมิได้มีการกำหนดสิทธิของผู้ชำระราคาค่าสินค้ากับสิทธิของผู้รับค่าชำระสินค้านั้น หรือสิทธิของผู้ซื้อกับสิทธิของผู้ขาย รวมตลอดจนบทลงโทษในกรณีที่มีการละเมิดสัญญา[17] ดังนั้น นักการเมืองและพรรคการเมืองสามารถละเมิดสัญญาได้โดยง่าย แม้เมื่อมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินแล้วก็อาจไม่ดำเนินนโยบายตามเมนูที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งได้ เพราะไม่มีความเสี่ยงในการถูกลงโทษ

---

[17] คำอธิบายเกี่ยวกับสัญญาโดยนัย (Implicit Contract) ดู *Azariadis (1987)* และ *Stiglitz (1992)* ประกอบกับความเห็นของ Nils Gottfries ใน *Werin and Wijkander (1992 : 323)* สัญญาที่ไม่สมบูรณ์ (Incomplete Contract) และความไม่สมบูรณ์ของสัญญา ดู *Hart (1987)* และ *Schwartz (1992)*

การ 'ซื้อขาย' ในตลาดการเมืองเป็นการซื้อขายโดยที่ผู้ซื้อ (ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) จ่าย 'เงิน' (คะแนนเสียง) ไปก่อน และหวังที่จะได้รับสินค้า (บริการการเมือง)ในภายหลัง ในกรณีเช่นนี้ ผู้ซื้อต้องเผชิญสภาวะความไม่แน่นอนอย่างน้อย 3 ระดับ

ระดับแรก ได้แก่ สภาวะความไม่แน่นอนที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือกอาจไม่ชนะการเลือกตั้ง หากนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือกพ่ายแพ้การเลือกตั้ง ย่อมหมดโอกาสที่จะได้รับการส่งมอบ 'บริการการเมือง'

ระดับที่สอง ได้แก่ สภาวะความไม่แน่นอนที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือกอาจไม่มีโอกาสร่วมจัดตั้งรัฐบาล ถึงจะชนะการเลือกตั้ง หากมิได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาล นโยบายที่ใช้หาเสียงก็ไม่สามารถผลักดันสู่การปฏิบัติ และผู้ซื้อหมดโอกาสที่จะได้รับ 'บริการการเมือง' เป็นผลต่างตอบแทน

ระดับที่สาม ได้แก่ สภาวะความไม่แน่นอนที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือกอาจ 'เบี้ยว' สัญญา กล่าวคือ แม้จะได้รับเลือกตั้งและได้ร่วมรัฐบาล ก็มิได้ดำเนินนโยบายตามที่ให้สัญญาแก่ประชาชน

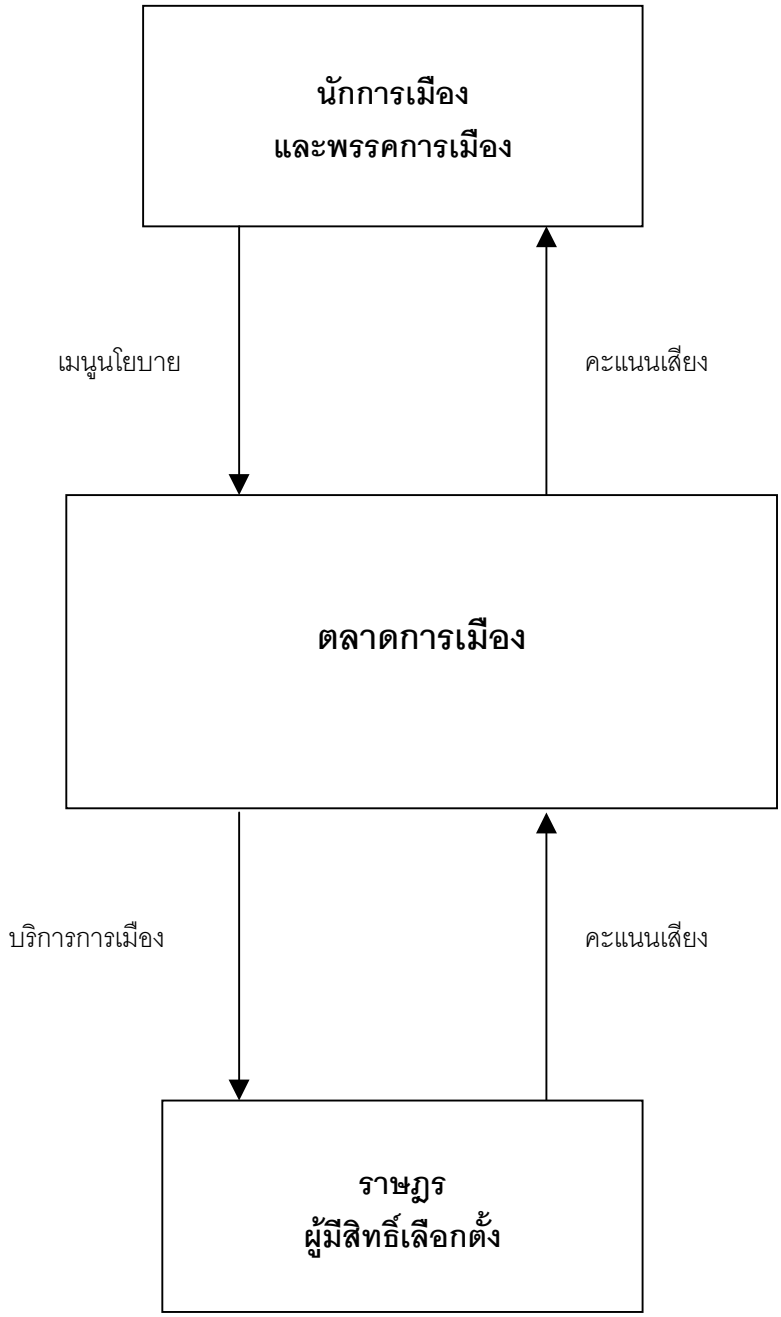
กลไกที่บังคับให้นักการเมืองส่งมอบ 'บริการการเมือง' แก่ราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตนมิใช่กลไกทางกฎหมาย หากแต่เป็นผลกระทบที่มีต่อชื่อเสียงกิตติคุณ (Reputation Effect) นักการเมืองที่ต้องการธำรงตำแหน่งแห่งหนของตนในสังคมการเมืองจำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธสัญญาที่ให้ไว้แก่ราษฎรเพื่อรักษาชื่อเสียง ในตลาดการเมืองในอุดมคติ นักการเมืองต้องพยายามผลักดันให้มีการผลิตนโยบายและส่งมอบ 'บริการความสุข' แก่ราษฎรตามที่ใช้หาเสียงเลือกตั้ง การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญที่กดดันให้นักการเมืองต้องส่งมอบ 'บริการการเมือง' มิฉะนั้นอาจต้องพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

ในสังคมที่การผลิตนโยบายและการส่งมอบ 'บริการการเมือง' ตามที่ต้องการเป็นเรื่องยาก เนื่องเพราะความติดขัดภายในตลาดการเมือง นักการเมืองที่เคยสัญญากับประชาชนในประเด็นเกี่ยวกับนโยบาย เริ่มพบว่า การส่งมอบ 'สินค้า' แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็น 'ผู้บริโภค' เป็นเรื่องยาก ความไม่สามารถในการส่งมอบ 'สินค้า' กระทบต่อชื่อเสียงของนักการเมือง และอาจกระทบต่อตำแหน่งผู้แทนราษฎร เมื่อความไม่สามารถในการส่งมอบ 'สินค้า' ปรากฏซ้ำแล้วซ้ำเล่า แทนที่นักการเมืองจะเสนอขายนโยบายในตลาดการเมือง กลับเสนอขายเงินในตลาดนั้น (ดูแผนภาพที่ 1-2) เพราะการเสนอขายเงินสามารถรักษาพันธสัญญาได้ง่ายกว่าการเสนอขายนโยบาย นอกจากนี้ การเสนอขายเงินยังสอดคล้องกับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมไทย เงินเป็นปัจจัยสำคัญที่หล่อลื่นระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ในสังคมที่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์รัดรึงอย่างแน่นแฟ้น การเลือกตั้งมิใช่กลไกที่มีประสิทธิผลในการกดดันให้นักการเมืองรักษาพันธสัญญา ราษฎรมิได้คาดหวังประโยชน์สุขจากนโยบายที่โฆษณาในฤดูการเลือกตั้ง

ราษฎรที่มีการคาดการณ์ที่สมเหตุสมผล (Rational Expectation) ย่อมไม่คาดหวังเช่นนี้ เพราะประสบการณ์ที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าบ่งบอกว่า การคาดหวังดังกล่าวนี้มิได้รับการสนองตอบที่เป็นจริง ตราบเท่าที่ประโยชน์สุขที่ได้จากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มีมากกว่าประโยชน์สุขที่ได้รับจากนโยบายที่นักการเมืองโฆษณา ราษฎรย่อมไม่ใส่ใจที่จะบังคับให้นักการเมืองปฏิบัติตามพันธสัญญาในฤดูการเลือกตั้ง และตลาดการเมืองมิอาจปรับตัวสู่รูปแบบของตลาดในอุดมคติได้

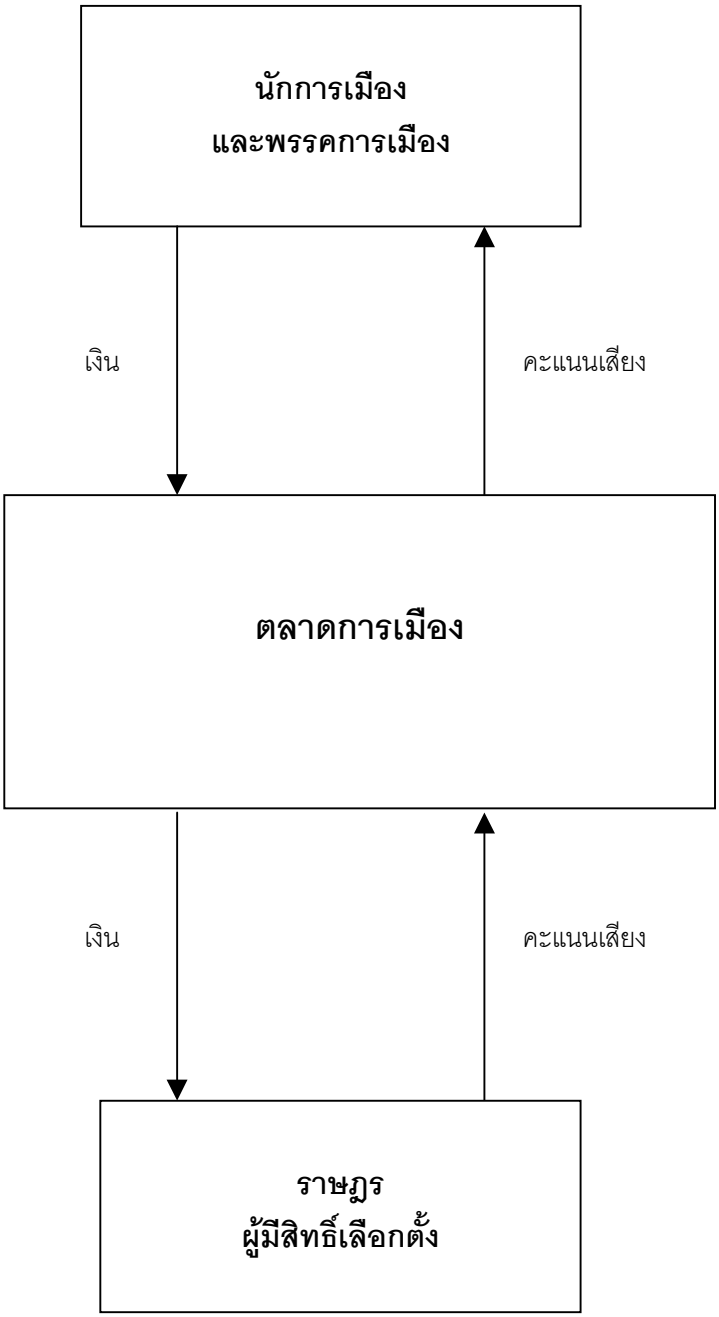
การปฏิรูปการเมืองควรมีจุดมุ่งหมายสำคัญประการหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงตลาดการเมือง จากตลาดปริวรรตสาธารณะ ณ ที่ซึ่งมีการนำเงินแลกกับคะแนนเสียง (แผนภาพที่ 1-2) มาเป็นตลาดปริวรรตสาธารณะ ณ ที่ซึ่งมีการนำเสนอเมนูนโยบายแลกกับคะแนนเสียง (แผนภาพที่ 1-1) แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้มิอาจเกิดขึ้นได้ หากไม่มีการดำเนินการเพื่อลดทอนสภาวะความไม่แน่นอนและความไม่สมบูรณ์ของสัญญาในตลาดการเมือง

แผนภาพที่ 1-1
ตลาดปริวรรตสาธารณะในอุดมคติ



แผนภาพที่ 1-2

ตลาดปริวรรตสาธารณะในความเป็นจริง



5. บทสรุป

เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ ซึ่งตรงกับชื่อภาษาอังกฤษว่า Constitutional Economics หรือ Constitutional Political Economy มีรากฐานทางปัญญาจากสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก แต่เพิ่งก่อตัวเป็นสาขาวิชาในทศวรรษ 2510 โดยแตกแขนงจากสำนักเศรษฐศาสตร์ Public Choice เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญมุ่งวิเคราะห์กลไกการทำงานของกฎกติกาในสังคมชุดต่างๆ ระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคมที่แตกต่างกันจะมีกฎกติกาต่างชุดกัน กฎกติกาแต่ละชุดจะสร้างข้อจำกัดในการเลือกและกำกับประพฤติกรรมของหน่วยเศรษฐกิจและหน่วยการเมืองต่างๆแตกต่างกัน เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญแตกต่างจากเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไป เพราะเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไปศึกษากลไกการทำงานของระบบเศรษฐกิจภายใต้กฎกติกาทั้งด้านสถาบัน รัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่กำหนดให้หรือที่ดำรงอยู่ แต่เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญสนใจศึกษาว่า หากมีการเปลี่ยนแปลงชุดของกฎกติกาดังกล่าวนี้ กลไกการทำงานของระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง และระบบสังคมจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้างในประการสำคัญ อะไรเป็นเหตุปัจจัยที่ทำให้สังคมเปลี่ยนแปลงกฎกติกาชุดหนึ่งไปสู่อีกชุดหนึ่ง

รัฐธรรมนูญเป็นอภิมหาสถาบัน (Meta-institution) ที่ใช้กำหนดหรือผลิตสถาบันอื่นๆในสังคม หรือเป็นสถาบันที่ใช้เป็นบรรทัดฐานในการตีความและกำหนดกรอบสถาบันอื่นๆ รัฐธรรมนูญเป็นทั้งเอกสารการเมือง (Political Document) เอกสารการบริหาร (Administrative) และเอกสารเศรษฐกิจ (Economic Document) เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญนำเสนอแนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญอย่างหลากหลาย บางคนถือว่า รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) บางคนมองว่า รัฐธรรมนูญเป็นสัญญากำหนดความสัมพันธ์ระหว่างมูลนายกับผู้รับใช้ (Principal-Agent Relationship) โดยที่ประชาชนเป็นมูลนายและนักการเมืองเป็นผู้รับใช้ บางคนเห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นกลไกที่กำหนดพันธะล่วงหน้า (Pre-Commitment Device) บางคนถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นผลผลิตของวิวัฒนาการด้านวัฒนธรรม (Cultural Evolution) อีกบางคนถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกลุ่มของกฎกติกาและจารีตในสังคม (Bundle of Conventions)

ภายใต้ระบบการวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ ข้อสมมติที่สำคัญก็คือมนุษย์เป็นสัตว์เศรษฐกิจ หรือ *homo economicus* ผู้ต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) ข้อสมมตินี้นำไปใช้วิเคราะห์ประพฤติกรรมของตัวละครต่างๆในสังคมการเมืองไม่ว่าจะเป็นประชาชนผู้เสียภาษีอากร ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมือง รัฐบาล และข้าราชการ ตลาดการเมือง (Political Market) เป็นตลาดปริวรรตสาธารณะ (Public Exchange Market) ณ ที่ซึ่งตัวละครต่างๆมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ตลาดการเมืองมีสภาวะความไม่แน่นอน (Uncertainty) และความเสี่ยง (Risk) เหมือนกับตลาดอื่นๆ สัญญาในตลาดการเมืองเป็นสัญญา

โดยนัย (Implicit Contract) มิใช่สัญญาโดยชัดแจ้ง (Explicit Contract) มิหนำซ้ำยังเป็นสัญญาที่ไม่สมบูรณ์ (Incomplete Contract) อีกด้วย

การศึกษาลักษณะของตลาดการเมืองและสัญญาในตลาดการเมืองให้ข้อคิดว่าด้วยการปฏิรูปการเมือง คำถามพื้นฐานในประเด็นนี้ก็คือ ทำอย่างไรจึงจะแปรเปลี่ยนตลาดการเมืองจากตลาดปริวรรตสาธารณะที่ซึ่งมีการนำคะแนนเสียงแลกกับเงินไปเป็นตลาดที่มีการนำคะแนนเสียงแลกกับนโยบาย

ภาคผนวกที่ 1-1

The Prisoner's Dilemma ในทฤษฎีเกม (Game Theory)

ทฤษฎีเกม (Game Theory)[1] นำเสนอการวิเคราะห์การตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Decisions) เกมหนึ่งๆอาจมีผู้เล่น 2 คน (Two-player Game) หรือมากกว่า 2 คน ดังเช่น n คน (N-player Game) การเล่นเกมเป็นสภาวการณ์ที่ผู้เล่นต้องตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ โดยที่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้เล่นแต่ละคน

เกมแต่ละเกมประกอบด้วยองค์สาม อันได้แก่ ผู้เล่น (Players) ยุทธศาสตร์ (Strategies) และผลลัพธ์ (Payoffs) ผู้เล่นคือผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์เพื่อให้ได้ผลลัพธ์อันดีเลิศ ผู้เล่นอาจเป็นเซียนการพนัน บริษัทธุรกิจ หรือรัฐบาล ยุทธศาสตร์เป็นชุดการปฏิบัติการ (Course of Actions) เพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ผู้เล่นแต่ละคนอาจมีทางเลือกยุทธศาสตร์อันหลากหลาย การเลือกยุทธศาสตร์ขึ้นอยู่กับการคาดการณ์เกี่ยวกับการเลือกยุทธศาสตร์ของปรปักษ์ คู่แข่งขัน หรือผู้เล่นอื่น ยุทธศาสตร์ที่เลือกอันเป็นผลจากการเจรจาและการทำความตกลงในหมู่ผู้เล่นด้วยกัน เกมที่เล่นจะมีลักษณะสมานฉันท์ (Cooperative Game) แต่ถ้าผู้เล่นมิอาจบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้ เกมที่เล่นจะมีลักษณะการเอาตัวรอดหรือตัวใครตัวมัน ทางใครใครเลือก (Non-cooperative Game) โดยที่ผู้เล่นแต่ละคนต้องเผชิญสภาวะความไม่แน่นอนเกี่ยวกับการเลือกยุทธศาสตร์ของผู้เล่นคนอื่น ในบางกรณี ผู้เล่นอาจเลือกยุทธศาสตร์ผสม (Mixed Strategies)

ผลลัพธ์ของการเล่นเกมอาจปรากฏในรูปอรรถประโยชน์ที่ได้รับหรือที่สูญเสียไป บางครั้งการวิเคราะห์อาจแสดงผลลัพธ์ในรูปตัวเงิน ดังเช่นกำไรหรือยอดขายของบริษัท เกมบางเกมอาจให้ผลลัพธ์ในลักษณะการถ่ายโอนอรรถประโยชน์จากผู้เล่นคนหนึ่งไปให้ผู้เล่นอีกคนหนึ่ง เกมลักษณะนี้เรียกว่า Zero-Sum Game เพราะผลรวมอรรถประโยชน์ที่ผู้เล่นทุกคนได้รับเท่ากับศูนย์ กำไรของบริษัทหนึ่งก่อผลการขาดทุนให้อีกบริษัทหนึ่งเป็นจำนวนเท่ากัน แต่เกมบางประเภทเป็น Nonzero-sum Game กล่าวคือ ผลรวมอรรถประโยชน์ที่ผู้เล่นทุกคนได้รับมิได้มีค่าเท่ากับศูนย์

---

[1] แนวความคิดพื้นฐานและพัฒนาการของทฤษฎีเกม ดู *Aumann (1987)* การนำ Game Theory มาใช้วิเคราะห์การเมือง ดู *Riker and Ordeshook (1973 : chapter 8)* และ *Brams (1975)* พัฒนาการของ Game Theory กับการศึกษา Public Choice ดู *Forte (1996)*

การเล่นเกมอาจนำไปสู่ดุลยภาพ (Equilibrium) ที่เรียกว่า Nash Equilibrium[2] ชุดของยุทธศาสตร์ ($a^\star$,$b^\star$) ถือเป็น Nash Equilibrium ก็ต่อเมื่อยุทธศาสตร์ $a^\star$ เป็นยุทธศาสตร์ที่ดีที่สุดของ A เมื่อ B เลือกยุทธศาสตร์ $b^\star$ และยุทธศาสตร์ $b^\star$ เป็นยุทธศาสตร์ที่ดีที่สุดของ B เมื่อ A เลือกยุทธศาสตร์ $a^\star$ เกมบางเกมอาจไม่มี Nash Equilibrium บางเกมอาจมี Nash Equilibria (กล่าวคือมีดุลยภาพของแนชหลายดุลยภาพ)

ในสภาวการณ์ที่เรียกว่า The Prisoner's Dilemma[3] ผู้ต้องหาสองคนถูกจับในข้อหาประกอบอาชญากรรม แต่พยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะเอาผิดตามกระบิลเมืองได้ อัยการยื่นข้อเสนอแก่ผู้ต้องหาทีละคนว่า หากรับสารภาพจะได้รับการผ่อนปรนในการลงโทษมากกว่าผู้ต้องหาปากแข็ง ผู้ต้องหาจะตัดสินใจกระทำอย่างไร ระหว่างปากแข็งกับการรับสารภาพ

อรรถประโยชน์ที่ผู้ต้องหาแต่ละคน (นายดำกับนายแดง) ได้รับ นอกจากจะขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของตนเองแล้ว ยังขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้ต้องหาอีกคนหนึ่งด้วย ด้วยเหตุดังนี้ผู้ต้องหาทั้งสองย่อมตกอยู่ในภาวะการเล่นเกม (Game) เพราะการตัดสินใจอันชาญฉลาดขึ้นต่อกันและกัน และทั้งสองคนต้องกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy) เพื่อกำหนดแผนการเล่นเกม

ตารางที่ 1-1 แสดงการวิเคราะห์ The Prisoner's Dilemma ตัวเลขที่ปรากฏในตารางนี้เป็นจำนวนปีของโทษจำคุก การสารภาพเป็นยุทธศาสตร์หลัก (Dominant Strategy) ทั้งของนายแดงและนายดำ เพราะเป็นยุทธศาสตร์ที่ทำให้ต้องโทษจำคุกต่ำที่สุดระหว่าง 1-3 ปี ขึ้นอยู่กับผู้ต้องหาอีกคนหนึ่งจะตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์อย่างไร หากทั้งคู่ตัดสินใจรับสารภาพเหมือนกัน จะได้รับโทษจำคุก 3 ปีเท่ากัน แต่ถ้าผู้ต้องหาคนหนึ่งปากแข็ง ผู้ต้องหาที่รับสารภาพต้องโทษจำคุก 1 ปี แต่ผู้ต้องหาที่ปากแข็งต้องโทษจำคุกสูงถึง 10 ปี ยุทธศาสตร์การรับสารภาพของผู้ต้องหาทั้งสองเป็น Nash Equilibrium แต่ดุลยภาพดังกล่าวนี้ไร้เสถียรภาพ เพราะทั้งนายดำและนายแดงจะได้รับอรรถประโยชน์ส่วนบุคคลเพิ่มขึ้น หากพร้อมใจกันปากแข็ง โดยถูกลงโทษเพียงคนละ 2 ปี แต่การดำเนินยุทธศาสตร์ปากแข็งเผชิญภาวะความเสี่ยง เนื่องจากผู้ต้องหาอีกคนหนึ่งอาจขี้โกงด้วยการยอมรับสารภาพ ในกรณีที่มีผู้ต้องหาดำเนินยุทธศาสตร์การเอาตัวรอด ผู้ต้องหาที่ปากแข็งย่อมถูกลงโทษรุนแรง (10 ปี)

---

[2] Nash Equilibrium ตั้งตามชื่อศาสตราจารย์จอห์น แนช (John Forbes Nash, Jr.) ผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาทฤษฎีเกม จนเป็นเหตุให้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในปี 2537 อรรถาธิบายว่าด้วย Nash Equilibrium ดู *Kreps (1987)*

[3] ผู้ขนานนาม The Prisoner's Dilemma คือ A.W. Tucker อรรถาธิบายว่าด้วย The Prisoner's Dilemma ดู *Rapoport (1987)* และ *Van den Doel and Van Velthoven (1993 : 60 - 79)*

บทวิเคราะห์ข้างต้นนี้ให้ข้อสรุปว่า หากผู้ต้องทั้งสองมีสมานฉันท์ (Cooperation) และสามารถสร้างพันธสัญญาล่วงหน้า (Pre-commitment) ในการดำเนินยุทธศาสตร์ปากแข็ง ทั้งสองคนจะได้รับอรรถประโยชน์มากกว่าการรับสารภาพ แต่บทสรุปที่สำคัญยิ่งกว่าการวิเคราะห์ข้างต้นนี้ก็คือ ความสมเหตุสมผลของปัจเจกบุคคล (Individual Rationality) อาจแตกต่างจากความสมเหตุสมผลของส่วนรวม (Collective Rationality)

การวิเคราะห์ว่าด้วย The Prisoner's Dilemma นำไปใช้อธิบายปรากฏการณ์ 'โศกนาฏกรรมของสาธารณสมบัติ' (Tragedy of the Commons) ได้ สาธารณสมบัติไม่ปรากฏผู้เป็นเจ้าของที่ชัดเจน ผู้คนที่ใช้สาธารณสมบัติอาจหวังประโยชน์จากการใช้สาธารณสมบัติโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายอันเกิดจากการใช้สาธารณสมบัตินั้น ป่าย่อมเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว หากผู้ใช้ประโยชน์จากป่ามิได้ใช้อย่างถนอมรัก แต่ป่าจะยั่งยืนสถาพรหากสมาชิกในชุมชนสามารถสร้างพันธสัญญาล่วงหน้าในการกำหนดกฎกติกาเกี่ยวกับการใช้ป่าของสมาชิกในชุมชน

ตารางที่ 1-2 นำเสนอการวิเคราะห์อรรถประโยชน์อันเกิดจากการเลือกยุทธศาสตร์สมานฉันท์ (Cooperation) กับยุทธศาสตร์การเอาตัวรอด (Defection) หากสมาชิกในสังคมทุกคนเลือกยุทธศาสตร์สมานฉันท์ (5, 5) สังคมจะได้รับสวัสดิการสูงกว่าการเลือกยุทธศาสตร์การเอาตัวรอด (2, 2) แต่สมาชิกบางคนอาจเพิ่มพูนอรรถประโยชน์ส่วนบุคคลได้ด้วยการมีประพฤติกรรมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Behaviour) แม้จะมีการสร้างพันธสัญญาล่วงหน้าในการยึดยุทธศาสตร์สมานฉันท์ แต่สมาชิกที่คาดการณ์ได้อย่างถูกต้องว่า สมาชิกคนอื่นๆจะยึดยุทธศาสตร์สมานฉันท์โดยมั่นคงย่อมเพิ่มพูนอรรถประโยชน์ของตนเองได้ ด้วยการขี้โกง โดยหันไปยึดยุทธศาสตร์การเอาตัวรอด หากนายเกิดคาดการณ์ได้ถูกต้องว่า นายบุญจะยึดยุทธศาสตร์สมานฉันท์ นายเกิดสามารถเพิ่มพูนอรรถประโยชน์ของตนเองด้วยการเลือกยุทธศาสตร์การเอาตัวรอด (10, 1) ในกรณีกลับกัน หากนายบุญคาดการณ์ได้อย่างถูกต้องว่า นายเกิดจะยึดยุทธศาสตร์สมานฉันท์ นายบุญสามารถเพิ่มพูนอรรถประโยชน์ของตนเองด้วยการเลือกยุทธศาสตร์การเอาตัวรอด (1, 10)

หากสังคมมีขนาดใหญ่มาก (N) การขี้โกงเอาตัวรอดเป็นประพฤติกรรมที่สมเหตุสมผล เพราะช่วยเพิ่มพูนอรรถประโยชน์ของตนเอง นอกจากจะได้อรรถประโยชน์อันเกิดจากสมานฉันท์ของสมาชิกอื่นๆในสังคมแล้ว การเอาตัวรอดยังเป็นเหตุให้ตนเองมิต้องร่วมรับภาระต้นทุนของสังคมอีกด้วย ในอีกด้านหนึ่ง การที่สังคมมีขนาดใหญ่มากย่อมทำให้สิ่งจูงใจในการ

สร้างสรรค์สวัสดิการสังคมน้อย เพราะผลการสร้างสรรค์ของสมาชิกแต่ละคนมีความสำคัญเพียงน้อยนิด[4]

ตัวอย่างการวิเคราะห์ของตารางที่ 1-2 ได้แก่ การผลิตสินค้าสาธารณะ (Public Goods) สินค้าสาธารณะเมื่อผลิตขึ้นแล้วย่อมเป็นประโยชน์แก่สมาชิกในสังคมร่วมกัน การผลิตสินค้าสาธารณะจึงต้องอาศัยสมานฉันท์ของสมาชิกในสังคม เพราะต้องมีข้อตกลงหรือการสร้างพันธสัญญาล่วงหน้าเกี่ยวกับการรับภาระต้นทุนการผลิตสินค้าสาธารณะนั้น เมื่อสังคมมีขนาดใหญ่ การผลิตสินค้าสาธารณะย่อมก่อให้เกิดปรากฏการณ์ 'การตีตั๋วฟรี' (Free Rider) กล่าวคือ จะมีสมาชิกในสังคมที่ต้องการประโยชน์จากสินค้าสาธารณะ แต่ไม่ต้องการร่วมรับภาระต้นทุนการผลิตสินค้าสาธารณะ

บทวิเคราะห์ข้างต้นนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์ The Prisoner's Dilemma ช่วยให้อรรถาธิบายว่า เหตุใดสังคมจึงจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญ หรืออีกนัยหนึ่ง กฎกติกาที่กำหนดความประพฤติของสมาชิกในสังคม และกฎกติกาที่กำกับการทำงานของกลไกต่างๆในสังคม

---

[4] ในทฤษฎีเกม ปัญหาแรกเรียกว่า N-1 Problem ส่วนปัญหาที่สองเรียกว่า 1/N Problem ดู *Lane (1996 : 176-178)*

ตารางที่ 1-1

Prisoner's Dilemma

บทลงโทษจำคุก

(จำนวนปี)

ผู้ต้องหา		**นายดำ**	
		ปากแข็ง	**รับสารภาพ**
นายแดง	ปากแข็ง	แดง 2 ปี ดำ 2 ปี -2, -2	แดง 10 ปี ดำ 1 ปี -10, -1
	รับสารภาพ	แดง 1 ปี ดำ 10 ปี -1, -10	แดง 3 ปี ดำ 3 ปี -3, -3

ตารางที่ 1-2

สมานฉันท์กับการเอาตัวรอด

(อรรถประโยชน์)

ผู้เล่น		**นายบุญ**	
		สมานฉันท์	**เอาตัวรอด**
นายเกิด	สมานฉันท์	5, 5	1, 10
	เอาตัวรอด	10, 1	2, 2

บทที่สอง
กำเนิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

1. ความเบื้องต้น

สาระสำคัญของบทนี้ต้องการกล่าวถึงความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เนื้อหาจำแนกออกเป็น 7 ตอน ตอนที่หนึ่งเป็นความเบื้องต้น ตอนที่สองกล่าวถึงรัฐธรรมนูญในบริบทประวัติศาสตร์การเมืองไทย ตอนที่สามกล่าวถึงหัวเลี้ยวหัวต่อของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (2537-2539) ตอนที่สี่กล่าวถึงมาตรา 211 ในฐานะกลไกการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตอนที่ห้ากล่าวถึงสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตอนที่หกนำเสนอบทวิเคราะห์การผลิตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และตอนที่เจ็ดเป็นบทสรุป

2. รัฐธรรมนูญในบริบทประวัติศาสตร์การเมืองไทย

การศึกษาประวัติรัฐธรรมนูญมิอาจแยกต่างหากจากการศึกษาประวัติศาสตร์การเมือง มิฉะนั้นจะไม่สามารถเข้าใจกำเนิดและพัฒนาการของรัฐธรรมนูญได้อย่างถ่องแท้[1] การเข้าใจบริบททางประวัติศาสตร์การเมืองจะช่วยให้เข้าใจกำเนิดของรัฐธรรมนูญ รวมตลอดจนเจตนารมณ์ที่แท้จริงและการออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Design) แต่ละฉบับได้ดีขึ้น[2]

ประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยใหม่อาจจำแนกออกเป็น 3 ยุค คือ

(1) ยุคที่หนึ่ง ระหว่าง พ.ศ. 2475-2516

(2) ยุคที่สอง ระหว่าง พ.ศ. 2516-2531

(3) ยุคปัจจุบัน ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2531 เป็นต้นมา

ในยุคที่หนึ่ง ระหว่างเดือนมิถุนายน 2475 จนถึงเดือนตุลาคม 2516 ลักษณะเด่นของระบอบการเมืองการปกครองในยุคนี้คือ ระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย รัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างสูงในยุคนี้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489[3] และฉบับปี 2492[4] แต่ทั้งสองฉบับมีอายุการบังคับใช้อันแสนสั้น การนำรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 มาแก้ไขเพิ่มเติมในปี

---

[1] การศึกษาพัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยในบริบทประวัติศาสตร์การเมือง ดู *เสน่ห์ จามริก (2540)*

[2] ประวัติรัฐธรรมนูญ ดู *สิริ เปรมจิตต์ (2514) ไพโรจน์ ไชยนาม (2519 ; 2520) วิภาลัย ธีระชัย (2522)* และ *กระมล ทองธรรมชาติ (2524)*

[3] ประวัติการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 ดู *ดำรง อิ่มวิเศษ (2530)*

[4] ประวัติการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 ดู *สุนีย์ อธิมุติภาพ (2518)*

2495 (เรียกย่อๆว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495) เป็นผลจากพลังของกลุ่มอำมาตยาธิปไตยในการธำรงระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย[5] การรัฐประหารปี 2500 เพียงแต่เปลี่ยนแปลงกลุ่มผู้ยึดอำนาจรัฐ โดยที่การเมืองการปกครองยังคงเป็นระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยดังเดิม ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 เป็นกลไกที่เสริมความเข้มแข็งให้แก่ระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 ซึ่งใช้เวลาร่าง 9 ปี 4 เดือน 17 วัน มีเข็มมุ่งในการธำรงอำนาจของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับนี้นอกจากจะให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แล้ว ยังให้อำนาจฝ่ายบริหารเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติมากอีกด้วย โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิอาจดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 นับเป็นหลักหมุดประวัติศาสตร์การเมืองยุคที่สอง จวบจนถึงเดือนสิงหาคม 2531 การเมืองการปกครองมีลักษณะกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยเป็นด้านหลัก การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 ยังผลให้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 มีความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างสูง[6] และอยู่ในระนาบเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้มากขึ้น มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีมากกว่ากึ่งหนึ่งต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 มีอายุการบังคับใช้อันแสนสั้น กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยกลับมามีอำนาจภายหลังการรัฐประหารเดือนตุลาคม 2519 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2519 เป็นกลไกในการเสริมความเข้มแข็งแก่ระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย จนอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2519 เป็นปฏิกิริยาที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517

แต่การเติบใหญ่ของขบวนการสิทธิและเสรีภาพภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 ทำให้กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยมิอาจธำรงระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยได้นาน การรัฐประหารเดือนตุลาคม 2520 ซึ่งยังผลให้รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร สิ้นอำนาจเป็นผลจากความขัดแย้งภายในกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยนั้นเอง การเติบใหญ่ของขบวนการสิทธิและเสรีภาพ ทำให้กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยจำต้องประนีประนอมกับขบวนการสิทธิและเสรีภาพ

---

[5] ข้อมูลเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 ดู *กระมล ทองธรรมชาติ (2524 : 31-33) วิภาลัย ธีระชัย (2522) ไพโรจน์ ชัยนาม (2519 : 122-127)* และ*นคร พจนวรพงษ์ และอุกฤษ พจนวรพงษ์ (2542 : 54-60)*

[6] ประวัติการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ดู *สมชาติ รอบกิจ (2523)* บทบาทของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดู *สมพร ใช้บางยาง* (2519) ความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติคนหนึ่งที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดู *สมคิด ศรีสังคม (2517)* บทวิพากษ์รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ดู *ปรีดี พนมยงค์ (2517)* วิวาทะของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้คนหนึ่ง ดู *ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2517)*

ในขณะที่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 ถูกนำมาใช้เพื่อขัดตาทัพ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 เป็นผลลัพธ์ของการประนีประนอมระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 กับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2519 และนำสยามรัฐนาวาสู่ระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย[7]

การสิ้นอายุรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ในเดือนสิงหาคม 2531 นับเป็นหลักหมุดประวัติศาสตร์การเมืองยุคปัจจุบัน เมื่อพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ (ภายหลังครองยศพลเอก) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ระบอบการเมืองการปกครองก้าวสู่ยุคที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ซึ่งร่างขึ้นเพื่อธำรงระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย นักเลือกตั้งเริ่มเป็นใหญ่ในแผ่นดิน และสามารถยื้อแย่งส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบาย แต่อาการมูมมามในการสวาปามส่วนเกินทางเศรษฐกิจ จนมีผู้ขนานนามรัฐบาลในยุคสมัยนี้ว่าเป็น Buffet Cabinet กลายเป็นข้ออ้างของคณะผู้นำฝ่ายทหารในการทำรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ซึ่งยึดอำนาจรัฐได้ดำเนินการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ซึ่งขับเคลื่อนไปทางขวาของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ในผังการเมืองไทย โดยมีเจตนารมณ์ซ่อนเร้นในการธำรงอำนาจของผู้นำ รสช. โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะนายทหาร จปร. รุ่น 5 ความคลี่คลายทางการเมืองในเวลาต่อมาทำให้เข้าใจได้ว่า การรัฐประการเดือนกุมภาพันธ์ 2534 เกิดจากความต้องการของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยในการยื้อแย่งส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการกำหนดและบริหารนโยบายจากกลุ่มนักเลือกตั้ง[8]

---

[7] บทวิพากษ์รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ดู *ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2521)* รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ร่างขึ้นเพื่อปูพรมให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี *เกษม ศิริสัมพันธ์ (2544)* กล่าวถึงประเด็นนี้อย่างชัดเจน การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 เพื่อให้พลเอกเกรียงศักดิ์สืบทอดอำนาจ นับเป็นเหตุปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้นายอุทัย พิมพ์ใจชน เลิกเล่นการเมืองชั่วระยะเวลาหนึ่ง *(อุทัย พิมพ์ใจชน 2541 : 2-6)* แต่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรียาวนานภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับเป็นพลเอกเปรม ติณสูลานท์ (2523-2531) การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ช่วยจุดประกายการเมืองภาคประชาชน ขบวนการสิทธิและเสรีภาพร่วมกันจัดโครงการรณรงค์เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย (ครป.) ในปี 2522 เมื่อแรกเริ่มมีการจัดองค์กรเป็น "คณะทำงาน" ต่อมาจัดตั้งเป็นคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย โดยใช้อักษรย่อ "ครป." เหมือนเดิม *(คณะทำงานรณรงค์เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย 2524; โครงการรณรงค์เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย 2525 : คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย 2543)*

[8] การวิพากษ์รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ดูบทความต่างๆในสถาบันไทยคดีศึกษา *(2534) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2534)* และ*รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2534ค)* คณะกรรมการการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ซึ่งรณรงค์ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยตั้งแต่ปี 2522 และยุติบทบาทในปี 2526 กลับมารวมตัวในปี 2534 เพื่อต่อต้านรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 โดยมีศาสตราจารย์ระพี สาคริกเป็นประธาน (2534-2535) ดู *คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (2543)*

ความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยด้อยกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 สร้างคลื่นใต้น้ำในสังคมการเมืองไทย โดยที่คณะผู้นำ รสช. ประเมินศักยภาพของขบวนการสิทธิและเสรีภาพในเมืองไทยต่ำกว่าความเป็นจริง เมื่อพลเอกสุจินดา คราประยูร 'ตระบัดสัตย์เพื่อชาติ' ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนเมษายน 2535 ขบวนการประชาชนก็ขับเคลื่อนคัดค้านและต่อต้านนายกรัฐมนตรีที่มิได้มาจากการเลือกตั้ง จนนำไปสู่เหตุการณ์นองเลือดเดือนพฤษภาคม 2535 และจุดจบของรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร[9] ภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าว รัฐสภาได้ผ่านกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 รวม 3 ฉบับ เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2535 กล่าวคือ ฉบับที่หนึ่งแก้ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ฉบับที่สองแก้ไขเพิ่มเติมให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณาเรื่องต่างๆได้ในสมัยการประชุมสามัญประจำปีสมัยที่สองเช่นเดียวกับสมัยการประชุมสามัญประจำปีสมัยที่หนึ่ง ฉบับที่สามแก้ไขเพิ่มเติมยกเลิกสิทธิของวุฒิสภาในการขออภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ต่อมาเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535 มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร *(นคร พจนวรพงษ์ และอุกฤษ พจนวรพงษ์ 2542 : 90-96)*

แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ครั้งภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ดังกล่าวข้างต้นนี้ มิได้ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 แตกต่างจากพื้นฐานเดิมในขั้นรากฐาน เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นเพื่อให้คณะผู้นำฝ่ายทหารสืบทอดอำนาจทางการเมือง รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ อันมีนายชวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรี ขึ้นมามีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินภายหลังการเลือกตั้งเดือนกันยายน 2535 แต่มองไม่เห็นความเสื่อมโทรมของการเมืองในระบบรัฐสภา ด้วยเหตุดังนั้น จึงมิได้แสดงความกระตือรือร้นในการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ หรือแม้แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองให้สะอาดบริสุทธิ์และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

หากปราศจากการขับเคลื่อนของขบวนการสิทธิและเสรีภาพ และแรงกดดันจากการเมืองภาคประชาชน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 เพื่อให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยากที่จะเป็นไปได้ และการปฏิรูปการเมืองจะยังมิอาจเริ่มต้นได้ เพราะนักการเมืองในระบบได้ประโยชน์จากรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ในเมื่อสามารถสร้างเครือข่ายทางการเมืองจนยึดกุมระบบการเลือกตั้งได้ โดยที่ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ (Imperfect Competition)

---

[9] ลำดับเหตุการณ์อันนำไปสู่เหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 ดู *สุภาสินี ขมะสุนทร (2535)*

3. **หัวเลี้ยวหัวต่อของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่** (2537-2539)

การขับเคลื่อนของขบวนการประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เป็นผลจากการสิ้นขันติธรรมของประชาชนที่มีต่อระบอบการเมืองการปกครองที่*รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544ข)* เรียกว่า *"ระบอบยียาธิปไตย"* อันเป็นระบอบการเมืองการปกครองของยี้ โดยยี้ และเพื่อยี้[10]

เมื่อคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 นั้น ผู้นำคณะราษฎรบางภาคส่วนวาดฝันว่า สังคมการเมืองไทยจะเปลี่ยนโฉมเป็นสังคมประชาธิปไตย แต่แล้วระบอบการเมืองการปกครองไทยกลับกลายเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) อันเป็นระบอบการปกครองของข้าราชการ โดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการ[11] ผู้นำข้าราชการ ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนพากันดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายส่วนเกินทางเศรษฐกิจเหล่านี้แบ่งสันปันส่วนภายในระบบราชการ และมิได้รั่วไหลออกนอกระบบราชการ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากผู้นำข้าราชการที่ยึดกุมอำนาจรัฐ *(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2532/2539)*

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 ผู้นำขบวนการสิทธิและเสรีภาพวาดฝันว่า *'เมื่อท้องฟ้าสีทองผ่องอำไพ ประชาชนจะเป็นใหญ่ในแผ่นดิน'* แต่แล้วระบอบการเมืองการปกครองแปรเปลี่ยนจากระบอบอำมาตยาธิปไตยมาเป็นระบอบ 'ยียาธิปไตย' เมื่อกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยค่อยๆสิ้นบทบาททางการเมืองหลังเดือนสิงหาคม 2531 อันสิ้นยุค

---

[10] ยี้เป็นสามัญนามที่ใช้แทนนักเลือกตั้ง ซึ่งชนะการเลือกตั้งด้วยวิธีการอันไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ครั้นยึดกุมอำนาจรัฐได้ ก็ใช้อำนาจในทางฉ้อฉลเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง ทั้งในกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อในระบบราชการ การจัดสรรสัมปทาน การผันงบประมาณแผ่นดินและงบพยุงราคาพืชผลลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมือง และการดูดซับส่วนทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายด้วยวิธีนานัปการ ประชาชนเมื่อเห็นนักเลือกตั้งที่มีสามานยลักษณะดังกล่าวนี้จะพากันร้องว่า "ยี้" ระบอบยียาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองการปกครองที่ยี้เป็นใหญ่ในแผ่นดิน คำ 'ยียาธิปไตย' เป็นวิสามัญนาม ซึ่งผสมโดยไม่ถูกหลักไวยากรณ์ แต่มีความหมายเฉพาะ เนื่องจากยังไม่สามารถสรรหาคำอื่นมาใช้ในความหมายเดียวกันได้ จึงขอใช้คำนี้ไปพลางก่อน

[11] การวิเคราะห์สังคมการเมืองไทยว่าเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตยปรากฏครั้งแรกใน *Riggs (1966) อัมมาร สยามวาลา (2530)* เป็นผู้ให้คำนิยามระบอบอำมาตยาธิปไตยว่า เป็นระบอบการปกครองของข้าราชการ โดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการ

รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายตกแก่กลุ่มพลัง 'ยียาธิปไตย' ในสัดส่วนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ[12]

การรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 เกิดจากความพยายามของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยในการยื้อแย่งส่วนเกินทางเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้นนี้ แต่แล้วกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยมิอาจธำรงอำนาจรัฐไว้ได้นาน เนื่องจากเผชิญกับการต่อต้านจากขบวนการสิทธิและเสรีภาพ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนพฤษภาคม 2535 นำมาซึ่งจุดจบของระบบอำมาตยาธิปไตย แต่แทนที่สังคมการเมืองไทยจะสถาปนาระบอบประชาธิปไตยได้ กลับหมุนเข็มนาฬิกากลับไปสู่ระบอบ 'ยียายาธิปไตย' ซึ่งดำรงอยู่ก่อนการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534

ด้วยเหตุที่รัฐบาลหลังเดือนพฤษภาคม 2535 ได้ประโยชน์จากระบอบ 'ยียาธิปไตย' จึงมองไม่เห็นความจำเป็นในการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ หรือแม้แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับเดิม แต่ความผุกร่อนของสังคมการเมือง อันเป็นผลจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบของนักการเมืองและข้าราชการ รวมตลอดจนความไร้สมรรถภาพและประสิทธิภาพของระบบการเมืองในการแก้ไขปัญหาต่างๆของสังคมไทย ทำให้ประชาชนสิ้นความอดทน

บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการจุดปะทุกระบวนการปฏิรูปการเมือง คือ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร[13] ซึ่งเริ่มอดอาหารเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2537 พร้อมทั้งเรียกร้องให้รัฐบาลยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน โดยมีหลักการสำคัญให้คณะรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีจากประชาชนทุกตำบล *(สุลักษณ์ ศิวรักษ์ 2537 : 200-201)*

รัฐบาลนายชวน หลีกภัยมีทีท่าวางเฉยต่อข้อเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาด ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์หลายต่อหลายคนพยายามสร้างกระแสเพื่อให้สาธารณชนเห็นว่า ร.ต.ฉลาดมีความ

---

[12] *เกษม ศิริสัมพันธ์ (2544)* ซึ่งมีความใกล้ชิดวงการเมือง และเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการตามลำดับ เสนอการวิเคราะห์ว่า นักการเมืองไทยเริ่มเปลี่ยนโฉมเป็น 'นักเลือกตั้ง' ในปลายยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่การเลือกตั้งปี 2526 เป็นต้นมา การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นผลจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ที่ออกแบบระบบการเลือกตั้งอย่างไม่เหมาะสม โดยเลือกใช้ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต แต่มิได้ใช้ระบบเขตเดียวคนเดียว หากแต่ใช้ระบบเขตเดียวสามคน หรือเขตเดียวสองคนตามแต่กรณี ในประการสำคัญ มิได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกพรรค หากแต่ให้เลือกตัวบุคคล ผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงต้องจัดตั้งเครือข่ายทางการเมืองในเขตการเลือกตั้ง และมิได้แข่งขันเฉพาะกับผู้สมัครต่างพรรค หากยังต้องแข่งขันกับผู้สมัครพรรคเดียวกันอีกด้วย

[13] การยกย่องบทบาทของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ปรากฏในหมู่ปัญญาชนเสรีนิยมโดยทั่วไป ดูอาทิเช่น *สุลักษณ์ ศิวรักษ์ (2537) ประเวศ วะสี (2541) เกษม ศิริสัมพันธ์ (2544)* เป็นต้น

ผิดปกติ ไม่บ้าก็บ๊องส์[14] ทั้งนี้เพื่อสร้างกระแสความเห็นคัดค้าน ร.ต.ฉลาด ในอีกด้านหนึ่ง ขบวนการสิทธิและเสรีภาพพยายามสร้างกระแสเกื้อหนุน ร.ต.ฉลาด ปัญญาชนและผู้นำในสังคมจำนวนมากเข้าร่วมขบวนการนี้ด้วย ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี เขียนบทความเรื่อง *"ความตายของฉลาด วรฉัตร กับการปฏิรูปทางการเมืองไทย"* (วันที่ 1 มิถุนายน 2537) นอกจากจะเป็นการอธิบายให้สาธารณชนเข้าใจว่า สิ่งที่ ร.ต.ฉลาดเรียกร้องนั้น คือ การปฏิรูปการเมืองแล้ว ยังเป็นครั้งแรกที่มีการใช้คำว่า "ปฏิรูปการเมือง" เพื่อขายในตลาดการเมืองอีกด้วย *(ประเวศ วะสี 2541 : 3)*

ขบวนการสิทธิและเสรีภาพประสบความสำเร็จในการดึงพรรคฝ่ายค้านมาเป็นพันธมิตร ยิ่งการขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปการเมืองมีมากเพียงใด การโดดเดี่ยวรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ยิ่งมีมากเพียงนั้น ในขณะที่อุณหภูมิทางการเมืองร้อนแรงตามภาวะการวางเฉยของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ นายมารุต บุนนาค ในฐานะประธานสภาผู้แทนราษฎรหาทางลดอุณหภูมิทางการเมืองด้วยการสถาปนา*คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย* (คพป.) ในเดือนกรกฎาคม 2537 ซึ่งต่อมาได้เลือกศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน[15]

นายมารุต บุนนาคมีความต้องการพัฒนาประชาธิปไตยในดวงจิตหรือไม่ ไม่มีใครรู้ดีกว่านายมารุตเอง แต่อย่างน้อยที่สุด นายมารุตคงต้องการให้ ร.ต. ฉลาด วรฉัตรเลิกอดอาหารเพื่อลดอุณหภูมิทางการเมือง โดยหวังว่า การที่นายแพทย์ประเวศ วะสีดำรงตำแหน่งประธาน

---

[14] ร้อยตรีฉลาด วรฉัตรใช้การอดอาหารเป็นอาวุธทางการเมืองหลายต่อหลายครั้ง โดยเริ่มใช้วิธีการอดอาหารประท้วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ในปี 2523 การประท้วงครั้งสำคัญที่สุด ก็คือ การประท้วงรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2535 โดยอดอาหารยาวนานต่อเนื่องถึง 47 วัน จนรัฐบาสุจินดาสิ้นอายุ ในการประท้วงครั้งนั้น ร้อยตรีฉลาดมีข้อเรียกร้อง 5 ประการ

(1) นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้ง ทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(2) รัฐธรรมนูญต้องมาจากผู้แทนของปวงชน

(3) ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องมาจากการเลือกตั้ง

(4) ให้ยกเลิกกฎหมายพรรคการเมือง

(5) ให้ยกเลิกกฎหมายและรัฐธรรมนูญที่เป็นเผด็จการทั้งหมด

รายละเอียดดูบันทึก "พลิกปูมประวัติการอดอาหารของฉลาด วรฉัตร" ใน *สุลักษณ์ ศิวรักษ์ (2537 : 191-212)*

[15] นายมารุต บุนนาคมิได้ทาบทามนายแพทย์ประเวศ วะสี ก่อนการแต่งตั้ง หากแต่สร้างภาวะจำยอมแก่นายแพทย์ประเวศ ดู *ประเวศ วะสี (2541 : 9-10)* บทวิพากษ์นายมารุตในกรณีนี้ ดู *สุลักษณ์ ศิวรักษ์ (2537 : 59)*

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย จะช่วยดลใจให้ ร.ต.ฉลาดเลิกอดหารได้ ในเวลานั้น ไม่มีใครหวังว่า คพป.จะมีบทบาทในการพัฒนาประชาธิปไตยหรือปฏิรูปการเมือง[16]

แม้นายแพทย์ประเวศ วะสีจะรับตำแหน่งประธานคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยด้วยภาวะจำยอม แต่กลับมุ่งมั่นในการทำงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ เพราะมองเห็นว่า ปัญหาและความเสื่อมโทรมในด้านต่างๆของสังคมไทยเป็นผลจากการเมือง[17] ยุทธวิธีสำคัญของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยในเบื้องต้นก็คือ การสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง ซึ่งได้รับการเกื้อหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โครงสร้างของ คพป. ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายมหาชนและรัฐศาสตร์ คพป. มิได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หากแต่นำเสนอ *"กรอบความคิดหลักในการเรียบเรียงบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)"* กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การนำเสนอประเด็นหลักในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และหลักการสำคัญของประเด็นหลักเหล่านั้น *(คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย 2537)* คพป.ส่งมอบข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทยแก่สังคมไทย[18] ผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2538 ตามข้อเสนอนี้ ข้อต่อในการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ข้อเสนอในการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 เพื่อจุดปะทุการปฏิรูปการเมืองมาจาก *อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)*[19]

---

[16] แม้แต่นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ก็มิได้คาดหวังว่า คพป.จะมีบทบาทในการพัฒนาประชาธิปไตยหรือปฏิรูปการเมือง ดู *สุลักษณ์ ศิวรักษ์ (2537 : 59-61)*

[17] ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองของศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี ดู *ประเวศ วะสี (2540)* ก่อนการอดอาหารประท้วงของ ร.ต.ฉลาดในเดือนพฤษภาคม 2537 นายแพทย์ประเวศเขียนบทความเรื่อง *"จะนองเลือดใหญ่ ถ้าไม่แก้ไขรัฐธรรมนูญให้ดี"* (22 กุมภาพันธ์ 2537) ดู *ประเวศ วะสี (2540 : 1-6)* นายสมัคร สุนทรเวช ขนานนามนายแพทย์ประเวศว่า "หมอกระหายเลือด" เพราะชอบกล่าวถึงการนองเลือด

[18] หนังสือส่งมอบข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองของ คพป. ดู *ประเวศ วะสี (2540 : 17-20)* นายแพทย์ประเวศย้ำอย่างหนักแน่นว่า ข้อเสนอนี้มิได้เสนอต่อรัฐบาลหรือสภาผู้แทนราษฎร หากแต่เสนอต่อประชาสังคมไทย

[19] อมร จันทรสมบูรณ์นำเสนอบทวิเคราะห์โครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญใน *อมร จันทรสมบูรณ์ (ม.ป.ป.)* และนำเสนอแนวความคิดว่าด้วยการใช้ Constitutionalism ในการร่างรัฐธรรมนูญใน *อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ก)* พร้อมทั้งร่างรัฐธรรมนูญเป็นตัวอย่างใน *อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)* งานชิ้นนี้ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันนโยบายศึกษาร่วมกับมูลนิธิคอนราด อเดเนาวร์ ภายหลังจากการแก้ไขมาตรา 211 ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 6 พ.ศ.2539 *อมร จันทรสมบูรณ์ (2539)* แสดงความเห็นว่า มาตรา 211 ที่แก้ไขนี้จะไม่สามารถช่วยให้มีการปฏิรูปการเมือง

คพป. ส่งมอบข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองยังไม่ครบเดือน รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 เนื่องจากพรรคพลังธรรมถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล อันเป็นผลจากการที่ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ไม่สามารถอธิบายความไม่ชอบมาพากลของนโยบายการแจกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน สปก 4-01 ได้ ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง พรรคชาติไทยชูการปฏิรูปการเมืองเป็นนโยบายหลักของพรรค พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยมิสนใจนำข้อเสนอของ คพป. ไปเป็นนโยบายในการหาเสียงเลือกตั้ง ยิ่งเป็นการตอกย้ำความเชื่อที่ว่า การจัดตั้ง คพป. หวังผลเพียงการทำให้ ร.ต. ฉลาด วรฉัตร เลิกอดอาหาร หาได้มีความจริงใจในการปฏิรูปการเมืองไม่

ภายหลังการเลือกตั้งเดือนกรกฎาคม 2538 พรรคชาติไทยเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลพรรคชาติไทยรักษาพันธสัญญาเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง ด้วยการแต่งตั้ง*คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง* (คปก.) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 118/2538 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2538 โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองเสนอรายงานเบื้องต้นต่อรัฐบาลเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2538 โดยที่รายงานดังกล่าวมีข้อเสนอเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 211 การใช้มาตรา 211 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 เป็นข้อต่อในการขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปการเมือง ซึ่งนำเสนอโดย*อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ก ; 2537ข)* และรับลูกโดย*คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)* และต่อมาโดย*คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538)* ถูกส่งต่อไปยังรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ซึ่งมีนายโภคิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาโดยตรง

ต่อมาเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2539 คณะรัฐมนตรีนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเสนอต่อรัฐสภา โดยมีบทบัญญัติสำคัญว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง รัฐสภาเริ่มพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2539 และมีมติรับหลักการ พร้อมทั้งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญจำนวน 45 คน พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยมีศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธาน[20]

---

[20] ประวัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539 ดู *สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2540)* ในทัศนะของ*ประเวศ วะสี (2541 : 83)* การที่ดร. ชัยอนันต์ได้เป็นประธานคณะ-กรรมาธิการฯเป็นเรื่องมหัศจรรย์ที่ควรแก่การศึกษาวิจัย เพราะดร.ชัยอนันต์ไม่เป็นที่นิยมในหมู่สมาชิกรัฐสภา แต่การได้ ดร.ชัยอนันต์ ซึ่งมีความรู้ทั้งเรื่องการปฏิรูปการเมืองและกลไกการทำงานของรัฐสภา มาเป็นประธานมีผลต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เกื้อกูลการปฏิรูปการเมืองอย่างมาก

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญถึง 3 ฉบับ[21] ฉบับแรกนำเสนอต่อที่ประชุมรัฐสภาเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2539 ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ การร่างและการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญเป็นหน้าที่และอำนาจของสภาร่างรัฐธรรมนูญ รัฐสภาไม่มีบทบาทและอำนาจในการนี้ และไม่มีแม้แต่บทบาทในการให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ดูตารางที่ 2-1 ถึง 2-7) ร่างรัฐธรรมนูญฉบับคณะกรรมาธิการวิสามัญจึงแตกต่างจากฉบับรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชาในฐานราก สมาชิกรัฐสภาจำนวนหนึ่งต้องการล้มร่างรัฐธรรมนูญฉบับคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ โดยอ้างว่าขัดต่อหลักการของร่างรัฐธรรมฉบับรัฐบาล ซึ่งรัฐสภาได้ลงมติรับหลักการไปแล้ว การอภิปรายเป็นไปอย่างกว้างขวางและครอบคลุมทุกมาตรา *(สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 2540 : 32-127)* ทั้งนี้มีความพยายามที่จะดึงอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญและการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาเป็นของรัฐสภา ในที่สุด รัฐสภาลงมติกำหนดหลักการดังต่อไปนี้

(1) องค์กรที่ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญให้ใช้รูปแบบสภาร่างรัฐธรรมนูญ (476 เสียงเทียบกับข้อเสนอว่าด้วยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ 20 เสียง)

(2) องค์ประกอบสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประชาชนและนักวิชาการ (377 เสียง เทียบกับข้อเสนอให้มีสมาชิกรัฐสภาด้วย 49 เสียง) ทั้งนี้ให้คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ เป็นผู้กำหนดจำนวนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (466 เสียงเทียบกับข้อเสนอให้อำนาจรัฐสภา 3 เสียง)

(3) ที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมโดยรัฐสภา (277 เสียง เทียบกับการเลือกตั้งโดยตรง 151 เสียง)

(4) ร่างรัฐธรรมนูญที่ยกร่างเสร็จแล้วต้องให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติและให้ความเห็นชอบ (306 เสียงเทียบกับ 90 เสียงที่ไม่ให้รัฐสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่)

(5) หากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบหรือไม่อนุมัติร่างรัฐธรรมนูญให้นำร่างรัฐธรรมนูญเสนอประชาชนเพื่อลงประชามติ (คะแนนเสียงเอกฉันท์)

รัฐสภามีมติให้คณะกรรมาธิการวิสามัญฯกลับไปแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญตามหลักการที่รัฐสภากำหนด คณะกรรมาธิการวิสามัญฯประชุมในวันต่อมา และแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญเสร็จในวันนั้น เมื่อมีการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ*ฉบับที่สอง*ของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯก่อนการประชุมรัฐสภาวาระที่สองในวันที่ 29 สิงหาคม 2539 ก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์

---

[21] *จเร พันธุ์เปรื่อง (2539)* กล่าวถึงร่างรัฐธรรมนูญฉบับคณะกรรมาธิการวิสามัญฯเพียง 2 ฉบับ คือ ฉบับที่หนึ่ง (เสนอรัฐสภาวันที่ 22 สิงหาคม 2539) และฉบับที่สาม (เสนอรัฐสภาวันที่ 29 สิงหาคม 2539) โดยมิได้ตระหนักว่า มีร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สองระหว่างวันที่ 23-27 สิงหาคม 2539

วิจารณ์กันเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นการจัดตั้งสมัชชาจังหวัด ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้แทนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง แต่เมื่อรัฐสภากำหนดให้ใช้วิธีการเลือกตั้งโดยอ้อมโดยรัฐสภา ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สองของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯกำหนดให้มีสมัชชาจังหวัด ซึ่งมีสมาชิก 2 ประเภท ประเภทแรกมาจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง ประเภทที่สองมาจากผู้แทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (อบต. สภาตำบล ฯลฯ) องค์กรละ 1 คน สมาชิกสมัชชาจังหวัดแต่ละจังหวัดจะออกเสียงเลือกกันเองจนเหลือผู้แทนจังหวัดจังหวัดละ 3 คน และให้รัฐสภาคัดเลือกจังหวัดละ 1 คน การกำหนดให้สมัชชาจังหวัดมีผู้แทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเปิดช่องให้กระทรวงมหาดไทยมีอิทธิพลต่อกระบวนการคัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ *(อมร จันทรสมบูรณ์ 2539 : 25-25)* นอกจากนี้ ประชาชนโดยทั่วไปที่สมัครรับเลือกตั้งยากที่จะผ่านกระบวนการคัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกด้วย เนื่องจากอาจมีการรวมหัวในการลงคะแนนเสียงในหมู่ผู้แทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น[22]

ความไม่พอใจร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สองของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯในหมู่สมาชิกรัฐสภามีมากถึงระดับที่ร่างรัฐธรรมนูญอาจมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา อย่างน้อยที่สุดสมาชิกคณะกรรมาธิการวิสามัญบางคนรู้สึกเช่นนั้น ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญฯจึงเรียกประชุมในวันที่ 28 สิงหาคม 2539 ก่อนการประชุมรัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่สองเพียงวันเดียว การประชุมครั้งนี้ก่อให้เกิดผลผลิตอันได้แก่ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สามของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงร่างรัฐธรรมนูญที่สำคัญที่มีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ *(อมร จันทรสมบูรณ์ 2539 : 25-26)* กล่าวคือ

ประการแรก มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการคัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้แทนจังหวัด แทนที่จะให้ประชาชนเลือกตั้งโดยตรงเพียงโสดเดียวตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก หรือจัดตั้งสมัชชาจังหวัดตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง ก็ผสมผสานร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกกับมติของรัฐสภาที่ให้มีการเลือกตั้งโดยอ้อม กระบวนการคัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 2 ขั้นตอน ขั้นตอนแรก ให้มีการสมัครรับเลือกตั้ง และจัดให้มีการเลือกตั้ง *'ผู้มีสิทธิเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ'* โดยให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งโดยตรงจังหวัดละ 3 คน ขั้นตอนที่สอง รัฐสภาเป็นผู้คัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิฯ ของแต่ละจังหวัดให้เหลือจังหวัดละ 1 คน

---

[22] ตามรายงานข่าว *"ร่างแก้ไขมาตรา 211 จะตกม้าตาย... หากไม่ละทิฐิ"* นิตยสาร*อาทิตย์* (30 สิงหาคม – 5 กันยายน 2539) หน้า 21 รัฐบาลโดยนายโภคิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ผลักดันความคิดว่าด้วยสมัชชาจังหวัด

ประการที่สอง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์แทนที่จะให้เป็นหน้าที่ของ *'คณะกรรมการสรรหา'* ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่หนึ่งและฉบับที่สอง กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับรัฐบาล

รัฐสภาในการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ/วาระที่สองเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2539 มีมติไม่รับวิธีการเลือกตั้ง 'ผู้มีสิทธิเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ' อันเป็นการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งขัดกับมติของรัฐสภาที่กำหนดให้ใช้วิธีการเลือกตั้งโดยอ้อม รัฐสภามีมติกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดเลือกกันเองให้เหลือจำนวนผู้แทนจังหวัดละ 10 คน และรัฐสภาเป็นผู้คัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้แทนจังหวัดจากบัญชีรายชื่อดังกล่าวจังหวัดละ 1 คน

ท้ายที่สุด รัฐสภาในการประชุมวาระที่สามเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2539 มีมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯถวาย และทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2539 โดยที่ประกาศใน *ราชกิจจานุเบกษา* วันเดียวกันนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 มีผลบังคับใช้ในวันต่อมา กลไกการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับเพื่อปฏิรูปการเมืองปรากฏในมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 นี้

4. มาตรา 211 ในฐานะกลไกการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 นอกจากจะเป็นข้อต่อของการปฏิรูปการเมืองแล้ว ยังมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิรูปการเมืองอีกด้วย เพราะมาตรา 211 มีความสำคัญต่อการออกแบบเชิงสถาบัน (Institutional Design) เกี่ยวกับองค์กรที่ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่าจะออกแบบเชิงสถาบันนี้อย่างไรจึงจะเกื้อกูลกระบวนการปฏิรูปการเมือง[23] คำถามที่ตามมามีอย่างน้อย 6 คำถาม

คำถามที่หนึ่ง ใครควรทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐสภาควรทำหน้าที่หรือไม่ หากต้องการให้องค์กรนอกรัฐสภาทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ องค์กรดังกล่าวควรจะออกแบบเชิงสถาบันอย่างไร โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการองค์กรควรจะเป็นอย่างไร และท้ายที่สุด กรรมการร่างรัฐธรรมนูญควรจะมีคุณสมบัติและไม่มีโทษสมบัติอะไรบ้าง

---

[23] ตัวอย่างความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกแบบมาตรา 211 ดู *ลิขิต ธีรเวคิน (2539)*

คำถามที่สอง ใครควรมีอำนาจให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ควรจะขอความเห็นชอบจากประชาชนด้วยกระบวนการออกเสียงประชามติหรือไม่

คำถามที่สาม ประชาชนควรมีส่วนร่วมในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากวินิจฉัยแล้วว่า ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ การมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีมากน้อยเพียงใด

คำถามที่สี่ รัฐสภาควรมีบทบาทในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากกำหนดให้รัฐสภามีบทบาทในการนี้ ควรให้มีบทบาทในด้านใดบ้าง

คำถามที่ห้า ควรมีการใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และใครควรเป็นผู้ใช้สิทธิยับยั้งดังกล่าวนี้

คำถามที่หก อะไรเป็นกฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule) ที่เหมาะสมในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และในการลงมติเรื่องอื่นๆ รวมทั้งการออกเสียงประชามติ

คำถามพื้นฐานดังกล่าวข้างต้นนี้จะใช้เป็นกรอบในการพิจารณาเปรียบเทียบข้อเสนอในการแก้ไขมาตรา 211 เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ข้อเสนอสำคัญมาจากบุคคลและองค์กรดังต่อไปนี้

(1) ศาสตราจารย์อมร จันทรสมบูรณ์
(2) คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปพ.)
(3) คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.)
(4) รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา
(5) คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 211
(6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539

4.1 องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข) เสนอให้จัดตั้งองค์กรนอกรัฐสภาทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยตั้งชื่อว่า *"คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ" คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)* ซึ่งมีศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสีเป็นประธาน สืบทอดแนวความคิดของ *อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)* แต่*คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538)* ซึ่งมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานต้องการดึงอำนาจการร่างรัฐธรรมนูญกลับสู่รัฐสภา รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชาเลือกยืนอยู่ข้างคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง แต่เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขมาตรา 211 ของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชาเข้าสู่สภา *(สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 2540 : 143-153)* คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211 อันมีศาสตราจารย์ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธาน ดึงอำนาจการร่างรัฐธรรมนูญ

ออกจากรัฐสภา และมอบให้แก่*สภาร่างรัฐธรรมนูญ*อันเป็นองค์กรนอกรัฐสภา *(สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 2540 : 196-209)* การเปลี่ยนแปลงองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้สร้างความไม่พอใจแก่สมาชิกรัฐสภาจำนวนมาก และก่อให้เกิดวิวาทะภายในรัฐสภาอย่างเข้มข้น *(สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 2540 : 32-127)* อย่างไรก็ตาม มีความพยายามประนีประนอมในประเด็นองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ผลการประนีประนอมปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 แม้องค์การยกร่างรัฐธรรมนูญจะยังใช้ชื่อ "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" แต่รัฐสภามีอำนาจขั้นสุดท้ายในการคัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ดูตารางที่ 2-1)

อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข) ต้องการให้ *"คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ"* เป็นองค์กรของผู้ชำนัญการและผู้มีประสบการณ์ในการบริหารการปกครอง ปลอดพ้นจากผลประโยชน์ทางการเมืองในปัจจุบัน จึงไม่ต้องการให้สมาชิกรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญ *คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)* รับข้อเสนอของ*อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)* โดยมิได้มีการแก้ไขหรือดัดแปลง แต่*คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538)* ต้องการให้นักการเมืองทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทหลักในการร่างรัฐธรรมนูญ แม้จะมีผู้เชี่ยวชาญและผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆร่วมอยู่ในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ตาม รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชารับข้อเสนอของ*คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538)* ในประเด็นนี้ *(สำนักเลขาธิการวุฒิสภา 2540 : 143-153)*

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ 'แหกโผ' ของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ด้วยการเสนอให้จัดตั้ง*สภาร่างรัฐธรรมนูญ* ประกอบด้วยสมาชิก 2 ส่วน ส่วนหนึ่งเป็นผู้แทนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจังหวัดละ 1 คน (รวม 76 คน) อีกส่วนหนึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ ซึ่งมีกระบวนการนำเสนอชื่อ แต่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากการเลือกตั้ง (76 คน) เป็นผู้เลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ (23 คน) ข้อเสนอของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯนับเป็นนวัตกรรมสำคัญของการร่างรัฐธรรมนูญ ข้อเสนอนี้ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่ จึงให้อำนาจประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง ข้อเสนอของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ แม้จะดึงอำนาจการร่างรัฐธรรมนูญออกจากรัฐสภาเหมือนกับข้อเสนอของ*อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)* แต่ต่างจาก*อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)*ในข้อที่มีกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากการเลือกตั้ง ในขณะที่*อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)* มีฐานความคิดว่า การร่างรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องเทคนิควิชาการ และต้องการผู้ชำนัญการเฉพาะสาขา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขากฎหมายมหาชนและสาขารัฐศาสตร์ จึงมิได้ให้ประชาชนเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ แม้จะยอมรับลักษณะเทคนิควิชาการของการร่างรัฐธรรมนูญ กระนั้นก็ตาม ก็ยังเห็นว่า ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญได้

รัฐสภาในปี 2539 ไม่ยอมรับข้อเสนอของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ โดยเฉพาะหลักการที่ว่า รัฐสภาไม่มีอำนาจคัดเลือกหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐสภา ดังนั้น จึงล้มข้อเสนอของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ (รธน. 2534/2539 มาตรา 211 อัฏฐ) และจัดการแปลงโฉมสภาร่างรัฐธรรมนูญ จนไม่เหลือเค้าเดิมที่คณะกรรมาธิการวิสามัญฯกำหนดไว้ สภาร่างรัฐธรรมนูญตาม รธน.2534/2539 ยังประกอบด้วยสมาชิก 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเป็นผู้แทนจังหวัด ซึ่งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเลือกกันเองให้เหลือ 10 คน และรัฐสภาเป็นผู้เลือกผู้แทนจังหวัดจากรายชื่อจังหวัดละ 10 คน ให้เหลือจังหวัดละ 1 คน กลุ่มที่สองเป็นผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ ซึ่งมีกระบวนการจัดทำบัญชีรายชื่อ แต่รัฐสภาเป็นผู้เลือกจากบัญชีรายชื่อนั้น (รายละเอียดดูตารางที่ 2-1 ประกอบกับตารางที่ 2-2)

4.2 การให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข) ต้องการให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ *คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)* ยึดหลักการเดียวกับ *อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)* แต่*คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538)* ดึงอำนาจไปให้รัฐสภา รัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา เดินตาม*คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538)*

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯกำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และสมาชิกาประเภทผู้แทนจังหวัดเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกประเภทผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ ในแง่นี้ ข้อเสนอของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯมีลักษณะเสมือนหนึ่งการขอความเห็นชอบจากประชาชนโดยอ้อม มิใช่การขอความเห็นชอบจากประชาชนโดยตรงดังข้อเสนอของ*อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)* และ *คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)*

รัฐสภาในปี 2539 ไม่ยอมรับข้อเสนอของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เว้นแต่ในกรณีที่คะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา จึงให้ดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติ (รธน.2534/2539 มาตรา 211 ปัณรส) รายละเอียดดูตารางที่ 2-3

ในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีปัญหาเชิงเทคนิควิชาการว่าสมควรจะให้ความเห็นชอบเป็นรายมาตรา หรือให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หลักการเรื่องนี้มีอยู่ว่า ในการออกแบบรัฐธรรมนูญนั้นต้องมีการกำหนดเป้าหมายหลักของร่างรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติต่างๆต้องร่างขึ้นให้สอดคล้องต้องกันเพื่อให้สังคมการเมืองบรรลุเป้าหมายหลักที่กำหนดไว้ ดังนั้น การให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญควรยึดหลักการให้ความเห็นชอบร่าง

รัฐธรรมนูญทั้งฉบับ กล่าวคือ จะต้องลงมติว่า จะรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญในทางหนึ่งทางใด ให้เป็นที่เด็ดขาด เพราะการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา อาจให้ผลผลิตรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติอันขัดแย้งกันหรือไม่สอดคล้องต้องกันได้โดยง่าย

อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข) ยึดหลักการการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับโดยชัดเจน แม้ตามข้อเสนอนี้ ความเห็นชอบมาจากการออกเสียงประชามติ แต่ในการออกเสียงประชามติ ประชาชนต้องเลือกว่า จะใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ต่อไป หรือจะใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ *(อมร จันทรสมบูรณ์ 2537ข : 3) คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)* ยืนตามข้อเสนอของอมร จันทรสมบูรณ์ *คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538 : 15-16)* ยึดหลักการเดียวกัน แต่รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชาเมื่อนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 เข้าสู่สภา กลับกำหนดให้มีการลงมติให้ความเห็นชอบเป็นรายมาตรา *(สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 2540 : 149)* ซึ่งสร้างปัญหาอย่างมากในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ อันเป็นเหตุให้การร่างรัฐธรรมนูญยืดเยื้อกว่าที่ควร เนื่องจากมีปัญหาในการตีความและใช้ดุลพินิจเป็นอันมาก ข้อเสนอของรัฐบาลบรรหารแสดงความตระหนักว่า การให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราอาจทำให้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญขัดแย้งกันหรือไม่สอดคล้องต้องกันได้ ดังนั้นจึงให้อำนาจคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญในการแก้ไขบทบัญญัติต่างๆให้สอดคล้องต้องกัน (ดูตารางที่ 2-3) ซึ่งจะทำให้กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญยืดเยื้อเกินความจำเป็น[24]

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ แม้จะมิได้กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยหลักการการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับโดยชัดแจ้ง แต่มีการล้มหลักการการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญรายมาตรา จึงเท่ากับเป็นการยึดหลักการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับโดยนัย[25]

---

[24] นายโภคิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบกลั่นกรองร่างรัฐธรรมนูญฉบับรัฐบาล *ประเวศ วะสี (2541 : 86)* ตั้งข้อสังเกตว่า "... ร่างแก้ไขมาตรา 211 ที่เสนอโดยรัฐบาลกับที่แก้ไขปรับปรุงโดยคณะกรรมการวิสามัญที่มีดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธานมีความแตกต่างกันอย่างสำคัญ คือ ถ้าใช้ร่างของรัฐบาลจะไม่สามารถร่างรัฐธรรมนูญปฏิรูปการเมืองได้สำเร็จ ได้ทราบว่า ดร.โภคิน พลกุล มีบทบาทสำคัญในร่างของรัฐบาล จะโดยจงใจหรือไม่จงใจก็ตาม ร่างของรัฐบาลเขียนขึ้นเพื่อไม่ให้เกิดการปฏิรูปการเมือง ขอให้ไปศึกษากันให้ดีๆเถิดครับ.."

[25] ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขมาตรา 211 ฉบับรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา กำหนดหลักการการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราในมาตรา 211 นว *(สำนักเลขาธิการวุฒิสภา 2540 : 149)* ร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขโดยคณะกรรมาธิการวิสามัญฯลบหลักการดังกล่าวออกจากมาตรา 211 นว *(สำนักเลขาธิการวุฒิสภา 2540 : 202)*

รัฐสภาปี 2539 ไม่เห็นด้วยกับการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราตามข้อเสนอของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ด้วยเหตุดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 จึงมีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า *"...ให้รัฐสภาพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้..."* (รธน.25434/2539 มาตรา 211 ปัณรส)

4.3 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญมีอยู่อย่างน้อย 2 ขั้นตอน ขั้นตอนแรกเป็นขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญ ขั้นตอนที่สองเป็นขั้นตอนการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญ ประชาชนอาจมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง หรือมีส่วนในการแสดงความคิดเห็นประกอบการร่างรัฐธรรมนูญ ข้อเสนอในประเด็นนี้อาจจำแนกออกเป็น 2 ขั้ว ขั้วหนึ่งไม่ต้องการให้ประชาชนโดยทั่วไปมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง เพราะถือว่า การร่างรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องเทคนิควิชาการซึ่งต้องการผู้ชำนัญการและผู้มีประสบการณ์ในการบริหารการปกครอง ข้อเสนอของ*อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)* และ*คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)* จัดอยู่ในขั้วนี้ อีกขั้วหนึ่งต้องการให้ประชาชนมีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง คณะกรรมาธิการวิสามัญฯซึ่งมีศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธานจัดอยู่ในขั้วนี้ เพราะคณะกรรมาธิการวิสามัญฯกำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ (99 คน) เป็นองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่ (76) เป็นผู้แทนจังหวัดซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ข้อเสนอของ*คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538)* และรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา กำหนดให้มีการคัดสรรผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆมาร่วมเป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพียงแต่กระบวนการคัดสรรมิได้มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนหากแต่ถูกยึดกุมโดยรัฐสภา รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 อันเป็นผลลัพธ์ของการต่อรองระหว่างรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา กับคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ยังคงให้รัฐสภามีอำนาจขั้นสุดท้ายในการคัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพียงแต่เปิดโอกาสให้ประชาชนสมัครเพื่อเข้าสู่กระบวนการคัดสรรได้ (ดูตารางที่ 2-1 และ 2-2)

ข้อเสนอของ *อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)* และ*คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)* ไม่เพียงแต่มิได้ให้ประชาชนมีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญโดยตรงเท่านั้นหากยังมิได้กำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอีกด้วย ต่างกับข้อเสนอของ*คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538)* ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนายบรรหาร ศิลปอาชา ร่างรัฐธรรมนูญ

ฉบับคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 ที่ได้ให้ความสำคัญแก่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (ดูตารางที่ 2-4)

การเลือกใช้การออกเสียงประชามติเป็นกลไกในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญปรากฏเฉพาะในข้อเสนอของ*อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)* และ*คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)* แต่ไม่ปรากฏในข้อเสนอหรือร่างรัฐธรรมนูญใดๆ *คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538)* ร่างรัฐธรรมนูญฉบับรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา และร่างรัฐธรรมนูญฉบับคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ กำหนดให้ใช้กลไกการออกเสียงประชามติภายใต้สถานการณ์เฉพาะบางประการ (ดูตารางที่ 2-4)

(1) ตามข้อเสนอของ*คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538)* เมื่อรัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (มติของที่ประชุมร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา) แต่ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบเกินกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้า เพื่อทรงมีพระราชดำริว่าจะให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติหรือไม่

(2) ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขมาตรา 211 ฉบับรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา หากรัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบมาตราหนึ่งมาตราใด และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญไม่ดำเนินการแก้ไข หรือแก้ไขแล้ว แต่รัฐสภายังไม่ให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการสรุปประเด็นเพื่อจัดให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติต่อไป

(3) ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขมาตรา 211 ฉบับคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ หากพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญได้

(4) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 มีบทบัญญัติว่า หากร่างรัฐธรรมนูญมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชน (รธน. 2534/2539 มาตรา 211 ปัณรส วรรค 5)

4.4 บทบาทของรัฐสภาในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐสภาควรมีบทบาทในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และหากกำหนดให้รัฐสภามีบทบาทในกระบวนการนี้ รัฐสภาควรจะมีบทบาทมากน้อยเพียงใด ?

ความคิดกระแสหนึ่งไม่ต้องการให้รัฐสภามีบทบาทในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ เพราะสมาชิกรัฐสภามีผลประโยชน์ยึดโยงอยู่กับระบบการเมืองที่เป็นอยู่ หากกำหนดให้รัฐสภามีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ

ฉบับใหม่ การร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองย่อมยากจะเป็นไปได้ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211 อันมีศาสตราจารย์ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธาน จำแนกอยู่ในกลุ่มความคิดนี้ ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขมาตรา 211 ฉบับคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ รัฐสภาไม่มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ และไม่มีแม้แต่บทบาทในการให้ข้อสังเกตและความเห็นในการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างเสร็จแล้ว ในประการสำคัญไม่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข) และ*คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)* จัดอยู่ในกลุ่มความคิดเดียวกับคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ แต่มิได้มีลักษณะสุดโต่งมากเท่า เพราะยอมให้รัฐสภามีบทบาทในการให้ข้อสังเกตและความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างเสร็จแล้ว (ดูตารางที่ 2-5)

คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538) และรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา พยายามธำรงบทบาท หน้าที่ และอำนาจของรัฐสภาในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ โดยรัฐสภาเป็น 'พระเอก' ในการร่างรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 เป็นผลลัพธ์ของการประนีประนอมระหว่างกลุ่มความคิดทั้งสองนี้ ลักษณะประนีประนอมมีอยู่อย่างน้อย 2 ด้าน กล่าวคือ

ประการแรก แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 จะยอมให้องค์กรนอกรัฐสภา อันได้แก่ สภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ แต่รัฐสภามีอำนาจในการคัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง แม้ว่ารัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่เมื่อรัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จะต้องดำเนินการให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ

4.5 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

ข้อเสนอว่าด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองมีบทบัญญัติว่าด้วยพระราชอำนาจของพระมหากษัติย์อย่างน้อย 2 ด้าน ได้แก่ พระราชอำนาจในการใช้สิทธิยับยั้ง และพระราชอำนาจเกี่ยวกับการใช้พระราชดำริเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติ

พระราชอำนาจในการใช้สิทธิยับยั้งปรากฏอย่างชัดเจนในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขมาตรา 211 ฉบับรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ฉบับคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 (ดูตารางที่ 2-6) ร่างรัฐธรรมนูญฉบับรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชากำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีสิทธิยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญ ดุจเดียวกับการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติภายใต้

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 การยับยั้งอาจกระทำโดยตรงด้วยการแสดงความไม่เห็นชอบ หรือกระทำโดยอ้อม ด้วยการไม่พระราชทานร่างรัฐธรรมนูญคืนสู่รัฐสภาภายในกำหนดเวลา 90 วัน

ข้อเสนอของ*คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538)* มิได้กำหนดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการใช้สิทธิยับยั้งในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ในกรณีที่รัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบ แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ความเห็นชอบเกินกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ ประธานรัฐสภาจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงมีพระราชดำริว่าจะให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติหรือไม่ หากไม่มีพระราชดำริคืนมาภายใน 90 วัน ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป ซึ่งมีผลเท่ากับการใช้พระอำนาจในการใช้สิทธิยับยั้งนั่นเอง (ดูตารางที่ 2-6)

ในอีกด้านหนึ่ง *อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)* และ*คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)* มิได้กำหนดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการใช้สิทธิยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญ

ข้อเสนอว่าด้วยการออกเสียงประชามติของประชาชนอาจจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม

กลุ่มที่หนึ่ง มีการกำหนดกฎกติกาที่ชัดเจนเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติโดยไม่ต้องใช้ดุลพินิจ ได้แก่

(1) *อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)* และ*คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)* กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างเสร็จแล้ว

(2) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีที่รัฐสภาลงมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

กลุ่มที่สอง ต้องมีการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการจัดการให้มีการออกเสียงประชามติเนื่องจากไม่มีกฎกติกาที่ชัดเจน ข้อเสนอในกลุ่มนี้ประกอบด้วยข้อเสนอ 2 กลุ่ม คือ

(1) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขมาตรา 211 ฉบับรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชามิได้กำหนดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการใช้พระราชดำริว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หากแต่กำหนดให้การใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นของคณะกรรมการ อันประกอบด้วยประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

(2) *คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538)* และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขมาตรา 211 ฉบับคณะกรรมาธิการวิสามัญฯกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชน เพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

กล่าวโดยสรุป ในประเด็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ มีข้อเสนอแตกต่างกันเป็น 3 กลุ่ม (ดูตารางที่ 2-7)

ข้อเสนอกลุ่มที่หนึ่ง ไม่ต้องการให้พระมหากษัตริย์ข้องเกี่ยวกับกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ กลุ่มนี้ประกอบด้วย *อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)* และ*คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)*

ข้อเสนอกลุ่มที่สอง กำหนดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทั้งในการยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญ และการวินิจฉัยว่าด้วยการออกเสียงประชามติ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯจัดอยู่ในกลุ่มนี้

ข้อเสนอกลุ่มที่สาม กำหนดพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ในการใช้สิทธิยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญ *หรือ*การวินิจฉัยว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ด้านหนึ่งด้านใดเพียงด้านเดียว ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขมาตรา 211 ฉบับรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 เน้นพระราชอำนาจในการใช้สิทธิยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญ ข้อเสนอของ*คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538)* เน้นพระราชอำนาจในการวินิจฉัยว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

4.6 **กฎการลงคะแนนเสียง** (Voting Rule)

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะถือว่าได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากน้อยเท่าไร กฎการลงคะแนนเสียงที่เลือกใช้มีความสำคัญต่อการผ่านหรือไม่ผ่านร่างรัฐธรรมนูญ การเลือกใช้กฎการลงคะแนนเสียงที่ผ่อนปรนจะช่วยให้รัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบได้โดยง่าย หากกฎการลงคะแนนเสียงมีความเข้มงวดยิ่งมากเพียงใด ร่างรัฐธรรมนูญยิ่งยากที่จะได้รับความเห็นชอบมากเพียงนั้น การเลือกกฎการลงคะแนนเสียงจึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ ในด้านหนึ่ง การเลือกใช้กฎการลงคะแนนเสียงที่เข้มงวดย่อมเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง เพราะรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นเพื่อปฏิรูปการเมืองมิอาจผ่านความเห็นชอบ ในอีกด้านหนึ่ง การเลือกใช้กฎการลงคะแนนเสียงที่ผ่อนปรนมากจนเกินไป ย่อมก่อให้เกิดข้อกังขาได้เสมอว่า ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากประชาชนแล้วหรือไม่[26]

---

[26] กฎการลงคะแนนเสียงที่ให้หลักประกันว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม (Social Welfare Maximization) คือ กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ (Unanimity Rule) เพราะเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนให้ความเห็นชอบ ย่อมแสดงว่า ไม่มีผู้ใดสูญเสียประโยชน์จากการบังคับใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หากร่างรัฐธรรมนูญมิได้รับคะแนนเสียงเอกฉันท์ ย่อมแสดงว่า มีผู้เสียประโยชน์จากร่างรัฐธรรมนูญนั้น โดยที่ไม่มีวิธีการทางวิทยาศาสตร์ในการเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Comparison of Utility) เรามิอาจกล่าวสรุปได้ว่า อรรถประโยชน์ที่ต้องสูญเสียไปของผู้เสียประโยชน์จากการบังคับใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มากกว่า เท่ากับ หรือน้อยกว่าอรรถประโยชน์ที่ได้รับมากขึ้นของผู้ได้ประโยชน์จากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว *(Mueller 1996 : 65-67)*

ในการพิจารณากฎการลงคะแนนเสียงจำเป็นต้องแยกแยะออกเป็น 2 กรณี คือ การออกเสียงประชามติกับการออกเสียงในองค์กรที่มีอำนาจให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ (ดูตารางที่ 2-8) เพราะกรณีทั้งสองนี้มีธรรมชาติที่แตกต่างกัน

องค์กรให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญอาจเป็นรัฐสภาหรือองค์กรนอกรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นองค์กรใด ล้วนแล้วแต่เป็นองค์กรขนาดไม่ใหญ่ โดยมีสมาชิกไม่เกิน 1,000 คน กฎการลงคะแนนเสียงที่เสนอให้ใช้ส่วนใหญ่เป็นกฎคะแนนเสียงข้างมากแบบธรรมดา (Simple Majority Rule) กล่าวคือ ต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ กฎการลงคะแนนเสียงดังกล่าวนี้ปรากฏในข้อเสนอของ*คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538)* ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขมาตรา 211 ฉบับรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 เฉพาะร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขมาตรา 211 ฉบับคณะกรรมาธิการวิสามัญฯเท่านั้นที่เสนอให้ใช้กฎคะแนนเสียงข้างมากแบบเข้มงวด (Super Majority Rule) กล่าวคือ ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้สิทธิยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ โดยจะผ่านสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ในกรณีการออกเสียงประชามติ ประเด็นสำคัญนอกเหนือจากกฎการลงคะแนนเสียงก็คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติจำนวนมากน้อยเพียงใด จึงจะถือว่าการออกเสียงประชามตินั้นมีผลตามกฎหมาย หากถือเกณฑ์ 50% ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติยากที่จะมีผลตามกฎหมาย เพราะอาจมีผู้ใช้สิทธิออกเสียงประชามติไม่ถึงเกณฑ์ ข้อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขมาตรา 211 ส่วนใหญ่มิได้กล่าวถึงประเด็นนี้ เฉพาะร่างรัฐธรรมนูญฉบับคณะกรรมาธิการวิสามัญฯเท่านั้นที่กล่าวอย่างชัดเจนว่า การออกเสียงประชามติจะมีผลตามกฎหมายก็ต่อเมื่อมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติไม่น้อยกว่า 20% ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ร่างรัฐธรรมนูญจะตกไปหากมีผู้ใช้สิทธิออกเสียงประชามติต่ำกว่าเกณฑ์ดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 ยืนตามข้อเสนอของคณะกรรมาธิการวิสามัญ (รธน. 2534/2539 มาตรา 211 โสฬส วรรค 4)

กฎการลงคะแนนเสียงที่ใช้ในการออกเสียงประชามติตามข้อเสนอส่วนใหญ่เป็นกฎการลงคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Rule) แม้ข้อเสนอทั้งหมดจะกำหนดให้ *'ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ'* หรือระบุอย่างชัดเจนว่า *'มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ใช้สิทธิออกเสียงประชามติ'* แต่การใช้ฐาน*จำนวนผู้ใช้สิทธิออกเสียงประชามติ* มิใช่ฐาน*จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ* ทำให้กฎการลงคะแนนเสียงที่ใช้เป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 กำหนดว่า การออกเสียงประชามติจะมีผลทางกฎหมายก็ต่อเมื่อมีผู้ใช้สิทธิตั้งแต่ 20%

ของจำนวนผู้มีสิทธิดังกล่าวขึ้นไป สมมติว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเพียง 20% และประชามติ *'ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ'* หากร่างรัฐธรรมนูญได้คะแนนเสียงเพียง (10%+1) ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติเท่านั้น ก็ถือว่าได้รับประชามติเห็นชอบแล้ว[27]

การนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญเพื่อขอประชามตินับเป็นกระบวนการที่มีลักษณะประชาธิปไตยยิ่ง รัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากประชามติของประชาชนย่อมได้ชื่อว่า เป็น *รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน* แต่ความเกรงกลัวว่า ประชาชนอาจไม่ใช้สิทธิออกเสียงประชามติประการหนึ่ง และประชาชนส่วนใหญ่ไม่เข้าใจบทบัญญัติและกลไกในรัฐธรรมนูญอีกประการหนึ่ง ทำให้การออกเสียงประชามติเลือกใช้กฎคะแนนเสียงข้างน้อย เนื่องเพราะการใช้กฎคะแนนเสียงข้างมาก เพื่อให้ได้คะแนนเสียงมากกว่า 50%ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ย่อมทำให้ร่างรัฐธรรมนูญยากที่จะได้รับความเห็นชอบจากประชามติ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า รัฐธรรมนูญที่ผ่านการออกเสียงประชามติด้วยคะแนนเสียงข้างน้อยจะถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนได้หรือไม่

4.7 บทสรุป

การต่อสู้ทางการเมืองเพื่อแก้ไขมาตรา 211 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 โดยพื้นฐานแล้วเป็นการต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญ ตารางที่ 2-9 สรุปประเด็นการต่อสู้ดังกล่าวนี้ ดังจะเห็นได้ว่า ความคิดในเรื่องนี้แตกแยกเป็น 2 ขั้ว กล่าวคือ

ขั้วที่หนึ่ง ต้องการดึงอำนาจการร่างรัฐธรรมนูญออกไปจากรัฐสภา และการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญมิให้อยู่ในปริมณฑลแห่งอำนาจของรัฐสภา ฐานความคิดของกลุ่มนี้ก็คือ สมาชิกรัฐสภาได้รับประโยชน์จากระบอบการเมืองการปกครองและรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น หากรัฐสภากุมอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญและอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองย่อมเป็นไปได้ยากยิ่ง เพราะติดขัดด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภานั้นเอง *อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)* และ*คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)* จัดอยู่ในกลุ่มนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211 พยายามสืบทอดแนวความคิดนี้

---

[27] การใช้เกณฑ์ *'เสียงข้างมากโดยประมาณ'* โดยคำนวณจาก*จำนวนผู้ใช้สิทธิออกเสียงประชามติ* มิใช่คำนวณจาก*จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ* จะทำให้ได้คะแนนเสียงข้างมากของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติก็ต่อเมื่อมีผู้ใช้สิทธิดังกล่าวเต็ม 100% ของจำนวนผู้มีสิทธิรวม เฉพาะกรณีนี้เพียงกรณีเดียวเท่านั้นที่กฎการลงคะแนนเสียงที่เลือกใช้เป็นกฎคะแนนเสียงข้างมาก ในกรณีที่มีผู้ใช้สิทธิต่ำกว่า 100% ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติทั้งหมด กฎการลงคะแนนเสียงที่เลือกใช้ย่อมเป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย

ขั้วที่สอง ต้องการให้รัฐสภากุมอำนาจในการร่างและการให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญ สมาชิกรัฐสภาและรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชาจัดอยู่ในกลุ่มนี้ *คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538)* ละทิ้งฐานความคิดของ *อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)* และ*คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)* โดยดึงอำนาจในการร่างและการให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญคืนสู่รัฐสภา รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชารับลูกจากคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง และแม้จะประกาศนโยบายการปฏิรูปการเมือง แต่กลับทำให้การร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองเป็นไปด้วยความยากยิ่ง เพราะกำหนดให้การลงมติกระทำเป็นรายมาตราและกระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบในรัฐสภาเป็นไปด้วยความซับซ้อนเกินกว่าระดับอันสมควร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539 เป็นผลลัพธ์ของการต่อสู้ทางการเมืองดังกล่าวข้างต้นนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯแม้จะประสบความสำเร็จในการดึงอำนาจการร่างรัฐธรรมนูญออกไปจากรัฐสภา โดยให้สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่นี้ แต่รัฐสภายังคงกุมอำนาจในการคัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ แม้รัฐสภาจะไม่มีอำนาจอย่างเต็มที่ในการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่สามารถคัดสรรสมาชิกรัฐสภาที่มีจุดยืนอยู่ข้างรัฐสภาและข้างรัฐบาลในสัดส่วนสำคัญ ในประการสำคัญรัฐสภายังคงกุมอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ตารางที่ 2-1

ลักษณะและโครงสร้างองค์กรร่างรัฐธรรมนูญ

ตามข้อเสนอก่อนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

ผู้เสนอ	องค์กรร่างรัฐธรรมนูญ	โครงสร้าง
1. อมร จันทรสมบูรณ์	คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ	1. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษจำนวนไม่เกิน 3 คน ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งจากอดีตนายก-รัฐมนตรี 2. กรรมการผู้เชี่ยวชาญ 10-15 คน สาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ ทั้งนี้กรรมการผู้เชี่ยวชาญสาขานิติศาสตร์ต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง
2. คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)	คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ (กรรมการ 13-18 คน)	เหมือนข้อเสนอของอมร จันทรสมบูรณ์
3. คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.)	คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (กรรมการ 67 คน)	1. กรรมการโดยตำแหน่ง - ประธานรัฐสภา (ประธาน) - ประธานวุฒิสภา - นายกรัฐมนตรี - ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร 2. กรรมการผู้แทนองค์กร - ผู้แทนพรรคการเมืองพรรคละ 1 คน - สมาชิกวุฒิสภา 5 คน - ผู้เชี่ยวชาญสาขานิติศาสตร์ 5 คน - ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์ 5 คน - ผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชาอื่น 5 คน - ผู้แทนประชาชนสาขาอาชีพต่างๆ 32 คน
4. รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา	คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (กรรมการ 67 คน)	เหมือนข้อเสนอของ คปก.

ตารางที่ 2-1 (ต่อ)

ผู้เสนอ	องค์กรร่างรัฐธรรมนูญ	โครงสร้าง
5. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211	สภาร่างรัฐธรรมนูญ (สมาชิก 99 คน)	1. สมาชิกจากการเลือกตั้ง 76 คน (จังหวัดละ 1 คน) 2. ผู้เชี่ยวชาญ/ผู้มีประสบการณ์ 23 คน – กฎหมายมหาชน 8 คน – รัฐศาสตร์/รปศ. 8 คน – ผู้มีประสบการณ์ทางการเมืองและการบริหาร 7 คน
6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539	สภาร่างรัฐธรรมนูญ (สมาชิก 99 คน)	เหมือนข้อเสนอของคณะกรรมาธิการสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ต่างกันที่กระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยรัฐสภามีอำนาจขั้นสุดท้ายในการคัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (มาตรา 211 ทวิ)

ที่มา
1. อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)
2. คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)
3. คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538)
4. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2540 : 143-153)
5. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2540 : 196-209)
6. รธน. 2534/2539 มาตรา 211 ทวิ

ตารางที่ 2-2

ที่มาของกรรมการหรือสมาชิกองค์กรร่างรัฐธรรมนูญ

ตามข้อเสนอก่อนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

ผู้เสนอ	**กรรมการ/สมาชิก องค์กรร่างรัฐธรรมนูญ**	**ที่มา**
1. อมร จันทรสมบูรณ์	1. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2. กรรมการผู้เชี่ยวชาญ	พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งจากอดีตนายกรัฐมนตรี 1. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อ โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษเป็นผู้เลือก ● บัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์รวบรวมจากรายชื่อที่มหาวิทยาลัยของรัฐที่มีคณะหรือสาขาวิชานิติศาสตร์เสนอตามคำแนะนำของคณาจารย์มหาวิทยาลัยละไม่เกิน 3 ชื่อ ● บัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์รวบรวมจากรายชื่อที่มหาวิทยาลัยของรัฐที่มีคณะรัฐศาสตร์และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เสนอตามคำแนะนำของคณาจารย์มหาวิทยาลัยละไม่เกิน 3 คน 2. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษอาจแต่งตั้งกรรมการผู้เชี่ยวชาญนอกบัญชีรายชื่อได้ แต่ต้องไม่เกิน 2 คน 3. ประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการผู้เชี่ยวชาญ
2. คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)	เหมือนข้อเสนอของอมร จันทรสมบูรณ์	เหมือนข้อเสนอของอมร จันทรสมบูรณ์

ตารางที่ 2-2 (ต่อ)

ผู้เสนอ	กรรมการ/สมาชิก องค์กรร่างรัฐธรรมนูญ	ที่มา
3. คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.)	1. กรรมการโดยตำแหน่ง 2. กรรมการผู้แทนองค์กร	ประธานรัฐสภาแต่งตั้งโดยตำแหน่ง 1. พรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้คัดเลือกตัวแทนพรรคการเมือง 2. วุฒิสภาเป็นผู้คัดเลือกตัวแทนสมาชิกวุฒิสภา 3. ประธานรัฐสภาเป็นผู้กำหนดระเบียบการสรรหากรรมการประเภทนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญโดยความเห็นชอบจากกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้แทนพรรคการเมือง และกรรมการผู้แทนสมาชิกวุฒิสภา 4. ประธานรัฐสภาเป็นผู้กำหนดระเบียบการสรรหากรรมการประเภทผู้แทนสาขาอาชีพ โดยความเห็นชอบจากกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้แทนพรรคการเมือง กรรมการผู้แทนสมาชิกวุฒิสภา และกรรมการประเภทนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญ 5. ประธานรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการทั้งหมด
4. รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา	1. กรรมการโดยตำแหน่ง 2. กรรมการผู้แทนพรรคการเมือง 3. กรรมการผู้แทนสมาชิกวุฒิสภา	1. ประธานรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการโดยตำแหน่ง 2. พรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้คัดเลือกผู้แทนพรรค 3. วุฒิสภาเป็นผู้คัดเลือกผู้แทนสมาชิกวุฒิสภา

ตารางที่ 2-2 (ต่อ)

ผู้เสนอ	กรรมการ/สมาชิก องค์กรร่างรัฐธรรมนูญ	ที่มา
	4. นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ 5. ผู้แทนสาขาอาชีพ	4. สถาบันอุดมศึกษาเสนอรายชื่อสถาบันละ ไม่เกิน 10 คน นักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิอาจยื่นใบสมัครโดยตรงต่อประธานรัฐสภาโดยไม่ผ่านการเสนอชื่อของสถาบันอุดมศึกษา ผู้มีรายชื่อและผู้สมัครสาขากฎหมายมหาชน สาขารัฐศาสตร์ และสาขาอื่น เลือกกันโดยวิธีลงคะแนนลับ โดยผู้ได้รับคะแนนสูงสุด 5 อันดับแรกเป็นผู้ได้รับเลือก 5. การคัดเลือกเป็นไปตามระเบียบที่กำหนดโดยกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ 4 กลุ่มแรก
5. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 211	1. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจากการเลือกตั้ง (76 คน) 2. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้เชี่ยวชาญ - ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายมหาชน (8 คน) - ผู้เชี่ยวชาญรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ (8 คน) - ผู้มีประสบการณ์ทางการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ (7 คน)	ราษฎรแต่ละจังหวัดเป็นผู้เลือกตั้ง 1. คณะกรรมการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อโดยต้องมีรายชื่อ 3 เท่าของจำนวนที่พึงได้รับแต่งตั้งแต่ละประเภท 2. สถาบันอุดมศึกษาที่มีการจัดการศึกษาสาขานิติศาสตร์ และสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไปเป็นผู้เสนอรายชื่อ สสร.ประเภทผู้เชี่ยวชาญ 3. คณะกรรมการสรรหาฯเป็นผู้สรรหาและคัดเลือก 4. สสร.ที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้เลือก สสร. ประเภทผู้เชี่ยวชาญ/ผู้มีประสบการณ์ตามจำนวนที่กำหนด

ตารางที่ 2-2 (ต่อ)

ผู้เสนอ	กรรมการ/สมาชิก องค์กรร่างรัฐธรรมนูญ	ที่มา
6. รธน. 2534/2539	1. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้แทนจังหวัด (76 คน) 2. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ (23 คน)	1. ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละจังหวัดเลือกกันเอง ให้เหลือจำนวนไม่เกินจังหวัดละ 10 คน (มาตรา 211 ฉ) 2. ที่ประชุมร่วมสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาเป็นผู้เลือกให้เหลือจังหวัดละ 1 คน (มาตรา 211 อัฏฐ) 1. สถาบันอุดมศึกษาที่ให้ปริญญาสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อประเภทละไม่เกิน 5 คน (มาตรา 211 สัตต) 2. ที่ประชุมร่วมสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาเป็นผู้เลือก (มาตรา 211 อัฏฐ)

ที่มา
1. อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)
2. คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)
3. คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538)
4. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2540 : 143-153)
5. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2540 : 196-209)
6. รธน. 2534/2539 มาตรา 211 ทวิ ถึงมาตรา 211 อัฏฐ

ตารางที่ 2-3

องค์กรให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ตามข้อเสนอก่อนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

ผู้เสนอ	**องค์กรให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่**
1. อมร จันทรสมบูรณ์	ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงประชามติ คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติจะต้องนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขครั้งสุดท้าย พร้อมทั้งเอกสารคำชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญ และแนวทางสาระของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รวมทั้งบันทึกความเห็นและข้อสังเกตของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และที่ปรึกษาก่อนการออกเสียงประชามติไม่น้อยกว่า 30 วัน
2. คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)	ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รายละเอียดอื่นๆเหมือนข้อเสนอของอมร จันทรสมบูรณ์
3. คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.)	รัฐสภา โดยที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะตกไป หากคะแนนเสียงเห็นชอบของที่ประชุมร่วมแห่งรัฐสภาไม่มากกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ทั้งสองสภา และคะแนนเสียง ส.ส. ที่ให้ความเห็นชอบมีไม่มากกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หากสมาชิกรัฐสภาไม่เห็นชอบ แต่จำนวนคะแนนเสียง ส.ส. ที่เห็นชอบมีมากกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ ประธานรัฐสภาจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงมีพระราชดำริว่าจะให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติหรือไม่ หากไม่มีพระราชดำริคืนมาภายใน 90 วัน ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป หากมีพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย ให้นำร่างรัฐธรรมนูญนั้นให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ ไม่ก่อน 90 วัน แต่ไม่เกิน 120 วันนับแต่วันที่ทรงมีพระราชดำริ
4. รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา	รัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ 1. การออกเสียงลงคะแนนกระทำเป็นรายมาตรา 2. หากรัฐสภามีมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทุกมาตรา ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

ตารางที่ 2-3 (ต่อ)

ผู้เสนอ	องค์กรให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
	3. หากรัฐสภามีมติไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญมาตราหนึ่งมาตราใด 3.1 และมาตราดังกล่าวมิใช่สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ให้ส่งกลับให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแก้ไข เมื่อแก้ไขแล้วให้ประธานรัฐสภาเสนอรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบเฉพาะมาตราที่แก้ไขนั้น 3.2 และมาตราดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ หรือกรณีที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญมิได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญตามข้อ 3.1 คืนประธานรัฐสภาตามกำหนดเวลา หรือกรณีที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขตามข้อ 3.1 แล้ว แต่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้สรุปประเด็นเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ 3.21 หากประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย 3.22 หากประชาชนโดยสียงข้างมากไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นใด ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะประเด็นนั้น และมาตราอื่นให้สอดคล้องต้องกัน แล้วเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภา
5. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211	สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ 1. ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญนำร่างรัฐธรรมนูญทูลเกล้าฯถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศบังคับใช้ในราชกิจจานุเบกษา 2. หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และ (1) พระราชทานคืนมายังสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือ (2) มิได้พระราชทานคืนตามกำหนดเวลา หรือ (3) มิได้ทรงมีพระราชดำริให้ออกเสียงประชามติ สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญใหม่ 2.1 หากสภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญนำร่างรัฐธรรมนูญทูลเกล้าฯถวายอีกครั้งหนึ่ง หากทรงลงพระปรมาภิไธย ก็ประกาศบังคับใช้ในราชกิจจานุเบกษา 2.2 หากมิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยหรือมิได้ทรงมีพระราชดำริให้มีการออกเสียงประชามติ หรือสภาร่างรัฐธรรมนูญมิได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ตามกำหนดเวลา ให้รัฐธรรมนูญนั้นตกไป

ตารางที่ 2-3 (ต่อ)

ผู้เสนอ	องค์กรให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
	3. หากพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่นำทูลเกล้าฯ ถวายฉบับดั้งเดิม หรือฉบับที่สภาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข กระทบประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกสียงประชามติ 3.1 หากเสียงข้างมากของประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้ต่อไป 3.2 หากเสียงข้างมากของประชามติไม่เห็นชอบ หรือมีผู้มาใช้สิทธิไม่ถึง 20% ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป
6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539	รัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (มาตรา 211 ปัณรส) 1. เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับแล้ว ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้ต่อไป 1.1 หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบและพระราชทานคืนมา หรือ 1.2 หากพระมหากษัตริย์มิได้พระราชทานร่างรัฐธรรมนูญคืนมาภายในกำหนดเวลา ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป 2. ในกรณีที่มีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึง 50% ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติ (มาตรา 211 โสฬส) 2.1 หากประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ ก็ดำเนินการประกาศใช้ต่อไป 2.2 หากประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบ หรือผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติไม่ถึง 20% ของผู้มีสิทธิทั้งหมด ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

ที่มา
1. อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)
2. คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)
3. คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538)
4. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2540 : 143-153)
5. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2540 : 196-209)
6. รธน. 2534/2539 มาตรา 211

ตารางที่ 2-4

บทบาทของประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญ

ตามข้อเสนอก่อนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

ผู้เสนอ	บทบาทของประชาชน
1. อมร จันทรสมบูรณ์	ประชาชนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยการออกเสียงลงประชามติ
2. คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)	เหมือนข้อเสนอของอมร จันทรสมบูรณ์
3. คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.)	1. การร่างรัฐธรรมนูญคำนึงถึงความเห็นของประชาชนประกอบด้วย 2. ประชาชนมีสิทธิออกเสียงลงประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หากรัฐสภามีมติไม่เห็นชอบ แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่า 50% ของจำนวน ส.ส. ที่มีอยู่มีมติเห็นชอบ พระมหากษัตริย์อาจทรงมีพระราชดำริให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ
4. รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา	1. ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงความเห็นของประชาชนประกอบด้วย 2. การออกเสียงประชามติเป็นกลไกสุดท้ายในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐสภามีมติไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญมาตราหนึ่งมาตราใด
5. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211	1. ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นผู้แทนจังหวัด 2. ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ 3. ประชาชนมีสิทธิออกเสียงลงประชามติ หากพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่ทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยกระทบประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศ หรือประชาชน
6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539	1. ประชาชนมีสิทธิสมัครเพื่อรับการคัดเลือกเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (มาตรา 211 ตรี ถึงมาตรา 211ฉ) 2. ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ (มาตรา 211 เตรส วรรค 3) 3. ประชาชนมีสิทธิออกเสียงลงประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ หากร่างรัฐธรรมนูญมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา (มาตรา 211 ปัณรส ถึงมาตรา 211 สัตตรส)

ที่มา
1. อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)
2. คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)
3. คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538)
4. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2540 : 143-153)
5. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2540 : 196-209)
6. รธน. 2534/2539 มาตรา 211

ตารางที่ 2-5

บทบาทของรัฐสภาในการร่างรัฐธรรมนูญ

ตามข้อเสนอก่อนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

ผู้เสนอ	**บทบาทของรัฐสภา**
1. อมร จันทรสมบูรณ์	● สมาชิกรัฐสภาไม่มีส่วนร่วมร่างรัฐธรรมนูญ ● สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญของแต่ละสภาเพื่อพิจารณาศึกษาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำโดยคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ พร้อมทั้งเสนอบันทึกข้อสังเกตและความคิดเห็น เพื่อให้คณะกรรมการพิเศษฯ พิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ
2. คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)	เหมือนข้อเสนอของอมร จันทรสมบูรณ์
3. คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.)	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาร่วมเป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 2. รัฐสภาเป็นองค์กรให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ
4. รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาร่วมเป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 2. รัฐสภาเป็นองค์กรให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ
5. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 211	● สมาชิกรัฐสภาไม่มีส่วนร่วมร่างรัฐธรรมนูญ ● สมาชิกรัฐสภาไม่มีบทบาทในการให้ข้อสังเกตและความเห็นในการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ ● รัฐสภามิใช่องค์กรให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ
6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539	1. รัฐสภาเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (มาตรา 211 ทวิ) 2. รัฐสภาเป็นองค์กรให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ (มาตรา 211 ปัณรส)

ที่มา
1. อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)
2. คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)
3. คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538)
4. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2540 : 143-153)
5. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2540 : 196-209)
6. รธน. 2534/2539 มาตรา 211

ตารางที่ 2-6

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ

ตามข้อเสนอก่อนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

ผู้เสนอ	**พระราชอำนาจ**
1. อมร จันทรสมบูรณ์	พระมหากษัตริย์ทรงไม่มีพระราชอำนาจในการใช้สิทธิยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญ
2. คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)	เหมือนข้อเสนอของอมร จันทรสมบูรณ์
3. คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.)	1. ในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา พระมหากษัตริย์ทรงไม่มีพระราชอำนาจในการใช้สิทธิยับยั้ง 2. ในกรณีที่รัฐสภา (ที่ประชุมร่วมสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา) ไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่มีมติให้ความเห็นชอบ ประธานรัฐสภาต้องนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงมีพระราชดำริว่าจะให้ประชาชนวินิจฉัยหรือไม่ 2.1 หากไม่มีพระราชดำริคืนมาภายใน 90 วัน ให้ร่างรัฐธรรมนั้นตกไป 2.2 หากมีพระราชดำริให้ประชาชนวินิจฉัย ก็ให้ดำเนินการออกเสียงประชามติต่อไป
4. รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา	1. พระมหากษัตริย์ทรงมีสิทธิยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญดุจเดียวกับกับการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 2. อำนาจในการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเป็นของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
5. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 211	1. พระมหากษัตริย์ทรงมีสิทธิยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญ 2. การจัดให้มีการออกเสียงประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับพระราชดำริของพระมหากษัตริย์
6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539	1. พระมหากษัตริย์ทรงมีสิทธิยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญ (มาตรา 211 ปัณรส วรรค 4) 2. การจัดให้มีการออกเสียงประชามติเป็นหน้าที่ของประธานรัฐสภา (มาตรา 211 โสฬส)

ที่มา
1. อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)
2. คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)
3. คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538)
4. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2540 : 143-153)
5. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2540 : 196-209)
6. รธน. 2534/2539 มาตรา 211

ตารางที่ 2-7

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ
จำแนกตามประเภทของพระราชอำนาจ
ตามข้อเสนอก่อนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

ผู้เสนอ	**พระราชอำนาจ**	
	การใช้สิทธิยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญ	**การวินิจฉัยเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ**
1. อมร จันทรสมบูรณ์	ไม่มี	ไม่มี
2. คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)	ไม่มี	ไม่มี
3. คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.)	ไม่มี (มี)	มี
4. รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา	มี	ไม่มี
5. คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ	มี	มี
6. รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539	มี	ไม่มี

ที่มา ตารางที่ 2-6

หมายเหตุ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538) พระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจในการใช้สิทธิยับยั้งในกรณีที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ แต่จะมีพระราชอำนาจนี้หากรัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบเกินกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ และต้องขอพระราชดำริว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

ตารางที่ 2-8

กฎการลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ

ตามข้อเสนอก่อนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

ผู้เสนอ	**องค์กรให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ**	**กฎการลงคะแนนเสียง**
1. อมร จันทรสมบูรณ์	การออกเสียงประชามติ	มากกว่า 50% ของผู้ใช้สิทธิออกเสียงลงประชามติ
2. คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)	การออกเสียงประชามติ	เหมือนข้อเสนอของอมร จันทรสมบูรณ์
3. คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.)	1. รัฐสภา 2. การออกเสียงประชามติ	มากกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา การออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ (มากกว่า 50% ของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงประชามติ)
4. รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา	1. รัฐสภา 2. การออกเสียงประชามติ	มากกว่า 50%ของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา การออกเสียงลงคะแนนให้กระทำเป็นรายมาตรา ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ (มากกว่า 50% ของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงประชามติ)
5. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211	1. สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2. สภาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญภายหลังจากที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบ ฯลฯ 3. การออกเสียงประชามติ	ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ถือเอาเสียงข้างมากโดยประมาณ (มากกว่า 50% ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงประชามติ)

ตารางที่ 2-8 (ต่อ)

ผู้เสนอ	องค์กรให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ	กฎการลงคะแนนเสียง
6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539	1. รัฐสภา 2. การออกเสียงประชามติ	มากกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา (มาตรา 211 ปัณรส วรรค 3) โดยเสียงข้างมาก (มาตรา 211 โสฬส วรรค 4)

ที่มา
1. อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)
2. คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)
3. คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538)
4. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2540 : 143-153)
5. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2540 : 196-209)
6. รธน. 2534/2539 มาตรา 211

ตารางที่ 2-9

อำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญและการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ
ตามข้อเสนอก่อนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

ผู้เสนอ	**อำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญ**	**อำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ**
1. อมร จันทรสมบูรณ์	องค์กรนอกรัฐสภา	ประชาชน
2. คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)	องค์กรนอกรัฐสภา	ประชาชน
3. คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.)	รัฐสภา	รัฐสภา
4. รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา	รัฐสภา	รัฐสภา
5. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211	องค์กรนอกรัฐสภา	ประชาชน
6. รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539	องค์กรนอกรัฐสภา แต่รัฐสภาเป็นผู้คัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	รัฐสภา

ที่มา ตารางที่ 2-1 ถึง 2-8

5. สภาร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญมีสมาชิกจำนวน 99 คน[28] ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ

ประเภทแรก ได้แก่ สมาชิกที่ผ่านกระบวนการคัดสรรตามรายจังหวัด ทั้งนี้โดยให้มีการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายจังหวัด แล้วให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเลือกกันเองให้เหลือจังหวัดละ 10 คน (รธน. 2534/2539 มาตรา 211ฉ) จากนั้นรัฐสภาเลือกให้เหลือจังหวัดละ 1 คน (รธน. 2534/2539 มาตรา 211 อัฏฐ) จำนวนรวมทั้งสิ้น 76 คน

ประเภทที่สอง ได้แก่ สมาชิกประเภทผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ จำนวน 23 คน ประกอบด้วย

(1) ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน จำนวน 8 คน

(2) ผู้เชียวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 8 คน

(3) ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ ตามหลักเกณฑ์ที่ประธานรัฐสภากำหนด จำนวน 7 คน

สภาสถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ มีหน้าที่จัดทำบัญชีรายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ทั้ง 3 ประเภท ประเภทละไม่เกิน 5 คน (รธน. 2534/2539 มาตรา 211 สัตต) แล้วให้รัฐสภาเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อให้คงเหลือจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

แผนภาพที่ 2-1 แสดงกระบวนการคัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า รัฐสภามีอำนาจขั้นสุดท้ายในการคัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ[29] ด้วยเหตุดังนี้ จึงมิอาจกล่าวอ้างได้ว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 เป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญของประชาชน และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน[30]

---

[28] จำนวนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 99 คนมาจากข้อเสนอของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ *ประเวศ วะสี (2541 : 84)* อธิบายว่า การที่ตัวเลขเป็น 99 เป็นเพราะ *"... ดร.ชัยอนันต์แกชอบตัวเลข 99 เมื่อตอนแกล่ารายชื่อถวายฎีกาไม่ให้พลเอกเปรมเป็นนายกฯ อีก แกกำหนดผู้ลงนามไว้ 99 คน ..."*

[29] คณะกรรมาธิการวิสามัญฯต้องการให้สภาร่างรัฐธรรมนูญอยู่นอกปริมณฑลแห่งอำนาจของรัฐสภา โดยสมาชิกประเภทผู้แทนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ส่วนสมาชิกประเภทผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ ให้สมาชิกประเภทผู้แทนจังหวัดมีอำนาจคัดสรรในขั้นสุดท้าย (ดูตารางที่ 2-1 และ 2-2)

[30] รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นอกจากจะมิได้ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชนแล้ว ยังมิได้ผ่านกระบวนการขอความเห็นชอบจากประชาชนอีกด้วย

รัฐสภาในการประชุมเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2539 มีมติคัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีภูมิหลังอันหลากหลาย สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้แทนจังหวัดจำนวนไม่น้อยมีบทบาทในการขับเคลื่อนขบวนการสิทธิและเสรีภาพ แต่ก็มีจำนวนไม่น้อยอีกเช่นกันที่มีอาชีพเป็นนักเลือกตั้ง แต่สอบตกจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยที่จำนวนไม่น้อยอีกเช่นกันที่ได้ประโยชน์จากระบอบ 'ยียาธิปไตย' และเคยทำตัวเป็นฐานให้ความชอบธรรมระบอบกึ่งเผด็จกึ่งประชาธิปไตยและระบอบเผด็จการ ในส่วนของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ มีทั้งส่วนที่มีชื่อเสียงเกียรติคุณอันดีงาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนขบวนการประชาธิปไตย และส่วนที่เคยมีบทบาทเกื้อหนุนรัฐบาลเผด็จการ รวมทั้งการร่วมรัฐบาลเพื่อสืบทอดระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย ด้วยเหตุที่รัฐสภากุมอำนาจการคัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงไม่น่าประหลาดใจที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อยมีจุดยืนเกื้อหนุนผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาและรัฐบาล การร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองจึงมีปัญหาตั้งแต่การออกแบบมาตรา 211 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539

สภาร่างรัฐธรรมนูญประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2540 ที่ประชุมมีมติเลือกนายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นประธาน ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ เป็นรองประธานคนที่หนึ่ง และนางยุพา อุดมศักดิ์ เป็นรองประธานคนที่สอง[31] ต่อมาในการประชุมครั้งที่สองเมื่อวันที่ 14 มกราคม ศกเดียวกัน สภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสามัญรวม 5 คณะ อันได้แก่

(1) คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ

(2) คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์

(3) คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์

(4) คณะกรรมาธิการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

(5) คณะกรรมาธิการจดหมายเหตุ ตรวจรายงานการประชุม และกิจการสภา

คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญประชุมระหว่างวันที่ 20 มกราคม 2540 จนถึงวันที่ 30 เมษายน 2540 โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน[32] คณะกรรมาธิการฯกำหนดกรอบปัญหาและหลักการในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ 3 กรอบใหญ่ ได้แก่

---

[31] ประวัติการทำงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ประมวลจาก *มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ (2542 : 25-50)* และ *นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2540 : ก-ฉ)*

[32] รายชื่อคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 29 คน ดู *นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2540 : ค)*

(1) สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง

(2) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

(3) สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง

สภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติเห็นชอบกรอบการพิจารณาทั้งสามนี้ นอกจากจะใช้เป็นฐานในการยกร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ยังใช้เป็นฐานในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนด้วย คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญมิได้ดำเนินการยกร่างเอง หากแต่แต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการ 3 คณะ เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญตามกรอบทั้งสาม[33] คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญยังแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ผนึกร่างรัฐธรรมนูญทั้งสามกรอบเข้าด้วยกัน โดยพิจารณาร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการทั้งสามชุด และตัวแทนจากคณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ แผนภาพที่ 2-2 แสดงการจัดองค์กรในการร่างรัฐธรรมนูญดังพรรณนาข้างต้นนี้

เมื่อคณะทำงานฯจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จแล้ว ก็นำส่งมอบคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมามีการประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว การพิจารณาจบสิ้นเมื่อได้ร่างรัฐธรรมนูญเบื้องต้นเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญในการประชุมเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2540 พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง และมีมติรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา พร้อมกันนั้นก็มีมติแต่งตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯจำนวน 33 คน โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน[34] คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญยื่นคำขอแปรญัตติและพิจารณาข้อเสนอ เหตุผล และความคิดเห็นของผู้แปรญัตติ[35] รวมทั้งพิจารณาความเห็นของสถาบัน องค์กร และกลุ่มต่างๆในสังคม[36] ความคิดเห็นของประชาชนโดยทั่วไป

---

[33] คณะอนุกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ 1 ประกอบด้วยนายพนัส ทัศนียานนท์ รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ รองศาสตราจารย์ธงทอง จันทรางศุ และ ดร.วิษณุ วรัญญู

คณะอนุกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ 2 ประกอบด้วยนายคณิต ณ นคร นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา นายโกเมศ ขวัญเมือง ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์ และ ดร.กิตติพงษ์ กิติยารักษ์

คณะอนุกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ 3 ประกอบด้วย นายเกษม ศิริสัมพันธ์ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ นายคณิน บุญสุวรรณ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ และ ดร.วิษณุ วรัญญู

ข้อมูลจาก *มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ (2542 : 35)*

[34] รายชื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 33 คน ดู *นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2541 : ง-จ)*

[35] *มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ (2542 : 39)* รายงานว่า มีผู้ยื่นขอแปรญัตติรวม 55 ญัตติ และมีมาตราที่มีผู้ขอแก้ไขรวม 305 มาตรา จากจำนวนทั้งสิ้น 339 มาตรา โดยมีการขอแปรญัตติมากที่สุดในคำขอแปรญัตติฉบับเดียวมีจำนวนถึง 224 มาตรา และมีผู้ไม่ขอแปรญัตติเลยจำนวน 9 คน (ไม่รวมประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ)

[36] ความเห็นเหล่านี้แยกเป็นกลุ่มฝ่ายนิติบัญญัติ กลุ่มฝ่ายบริหาร กลุ่มฝ่ายตุลาการ และกลุ่มภาคเอกชน ดู *มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ (2542 : 41)*

รวมทั้งความคิดเห็นที่ได้จากการทำประชาพิจารณ์ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญคนหนึ่งกล่าวว่า คณะกรรมาธิการฯ *'...นำแนวคิดทฤษฎีประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญของนานาประเทศมาวิเคราะห์ร่วมกับขนบธรรมเนียมประเพณีการเมืองการปกครอง และสภาพจิตวิทยาการเมืองของประเทศไทย มาประกอบการพิจารณาด้วย...' (มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ 2542 : 41)*

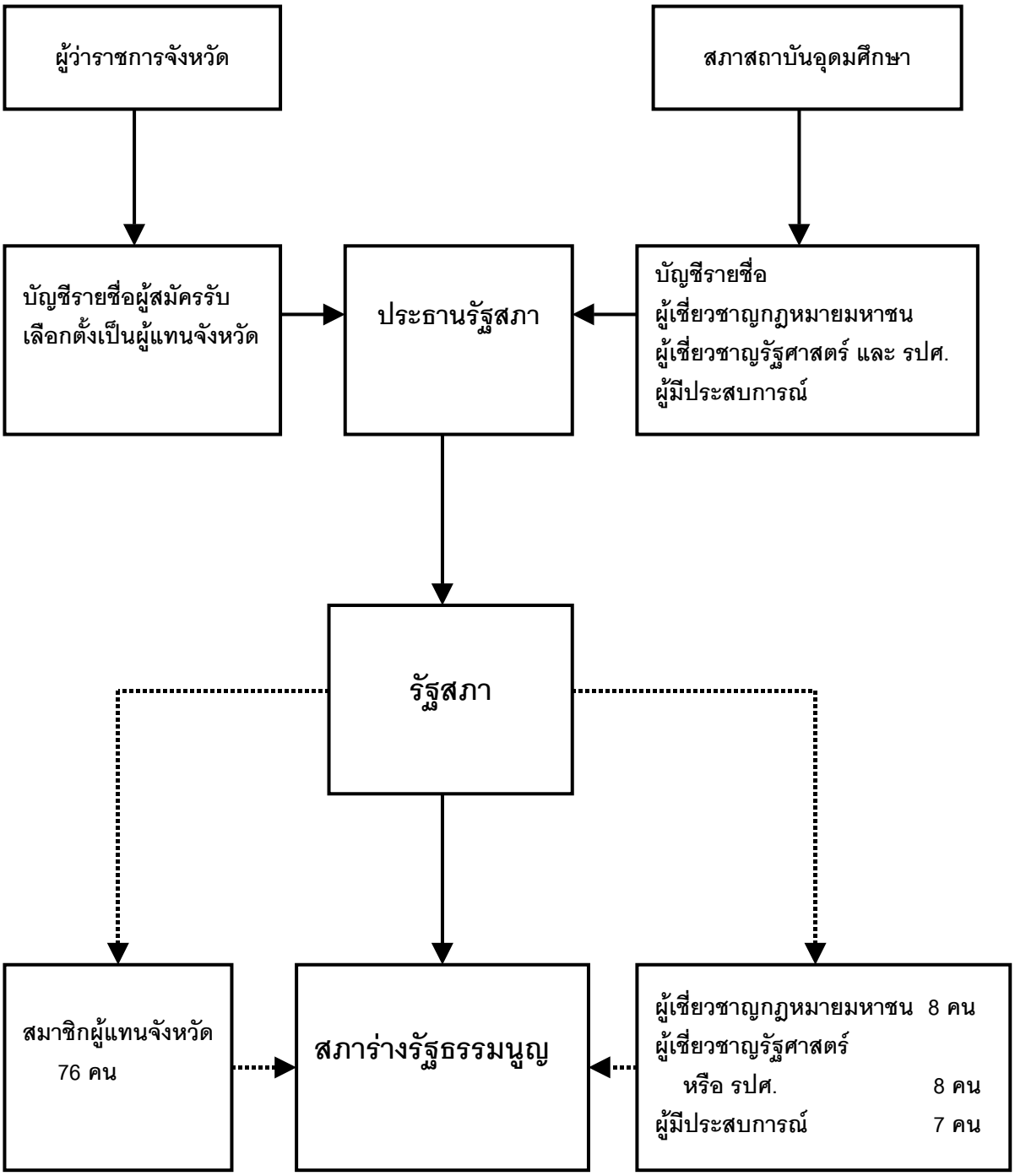
คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เสร็จสิ้นเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2540 และนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขพร้อมรายงานของคณะกรรมาธิการฯเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาจัดให้มีการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่ 2 ระหว่างวันที่ 3 - 30 กรกฎาคม จนได้ร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 12 หมวด และบทเฉพาะกาล รวม 336 มาตรา หลังจากนั้น มีการจัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญเผยแพร่สู่สาธารณชน

สภาร่างรัฐธรรมนูญประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่สามเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2540 เพื่อลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ผลการลงมติปรากฏว่า ได้รับความเห็นชอบ 92 เสียง งดออกสียง 4 เสียง และมีผู้มิได้เข้าร่วมประชุม 3 คน สภาร่างรัฐธรรมนูญใช้เวลาทำงานทั้งสิ้น 232 วัน น้อยกว่าที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 (มาตรา 211 เตรส) กำหนดไว้ 8 วัน *(มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ 2542 : 44)*

รัฐสภาประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญระหว่างวันที่ 4-11 กันยายน 2540 และลงมติเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2540 ด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 574 เสียง ไม่เห็นชอบ 16 เสียง และงดออกเสียง 17 เสียง ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาขึ้นทูลเกล้าฯเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 และทรงลงพระปรมาภิไธยในวันเดียวกัน และประกาศใน*ราชกิจจานุเบกษา* ในวันนั้นด้วย

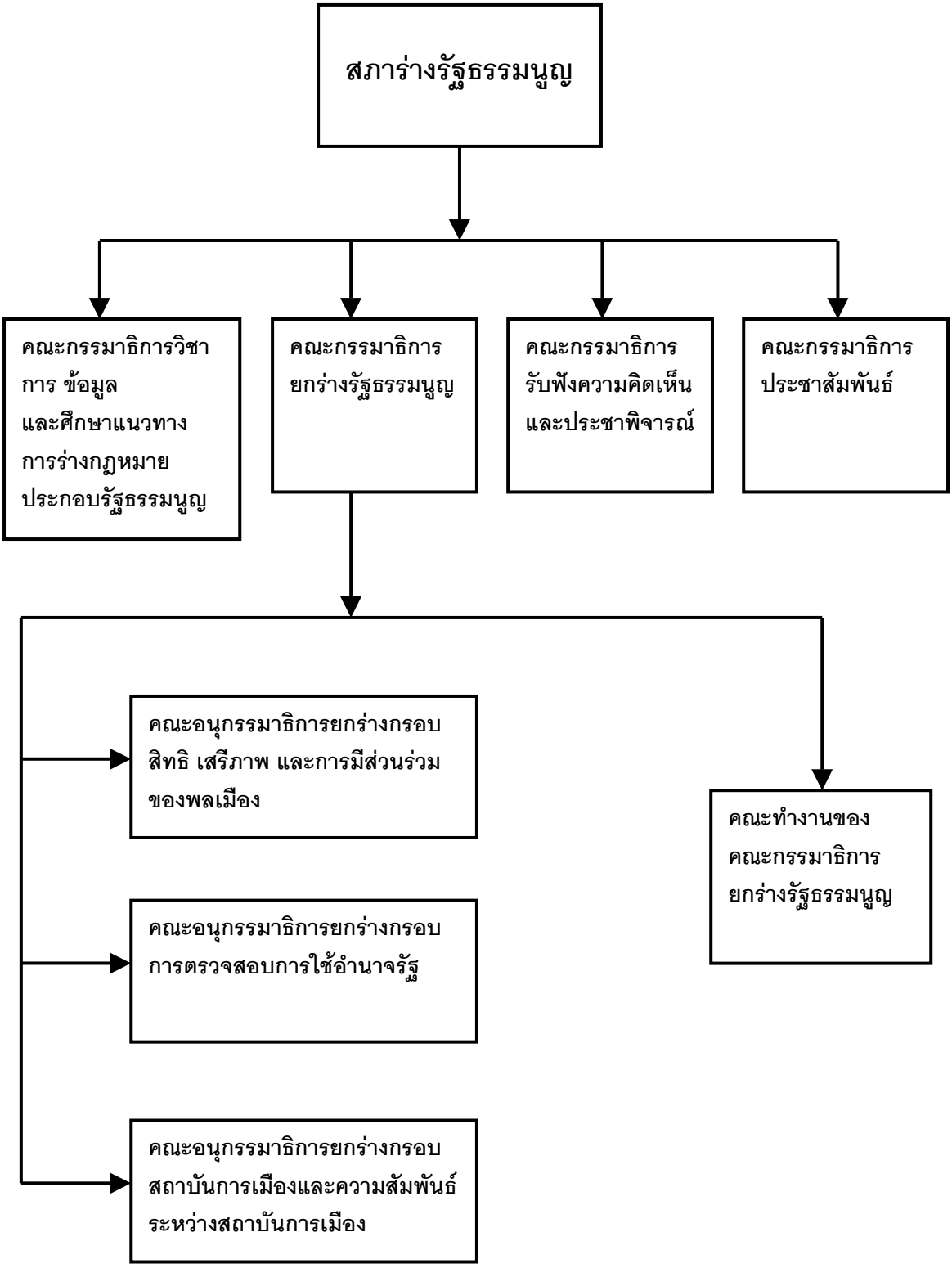
แผนภาพที่ 2-3 แสดงกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ (แผนภาพนี้มิได้แสดงการมีส่วนร่วมของประชาชน)

แผนภาพที่ 2 - 1 กระบวนการคัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

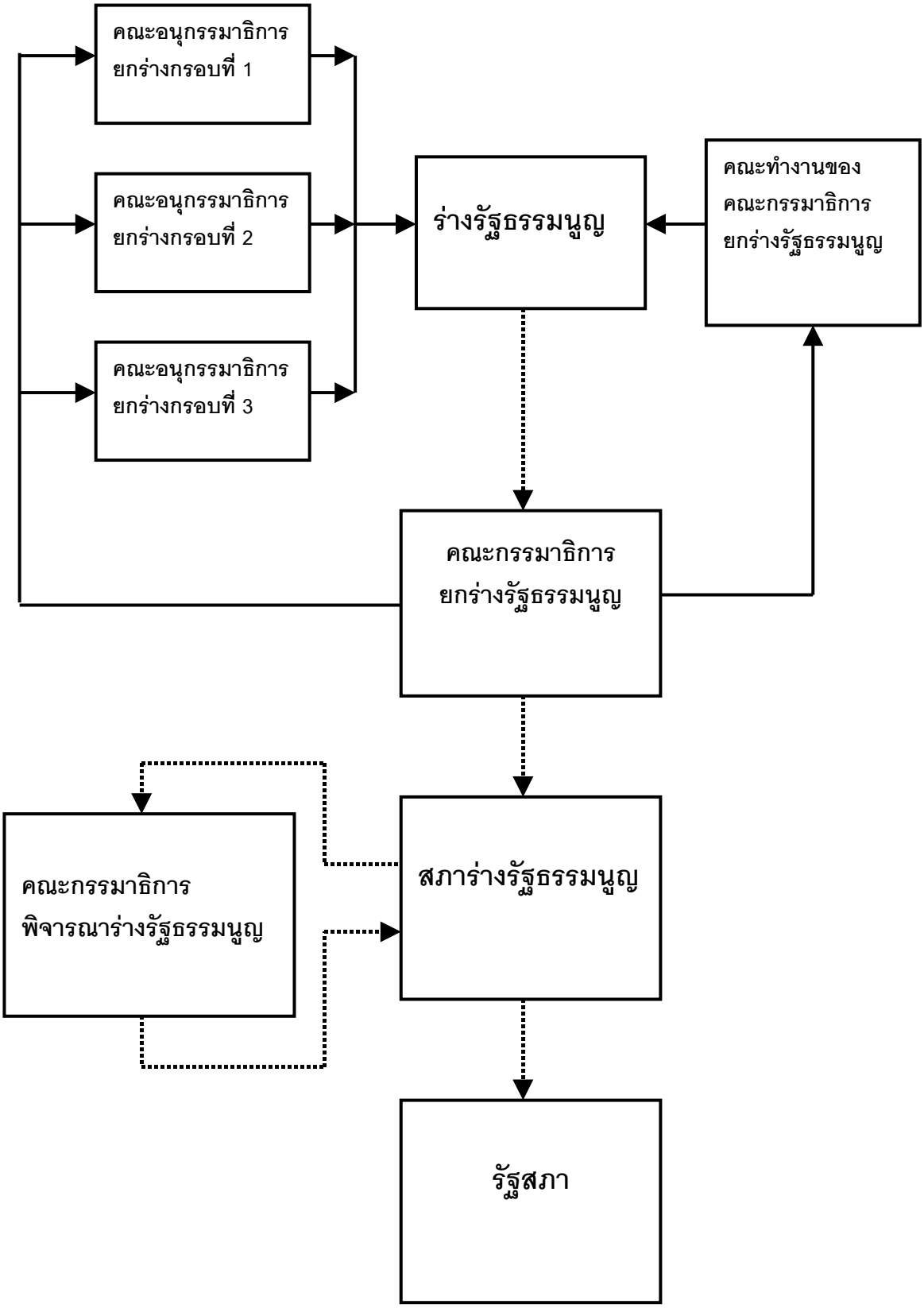


ที่มา รธน. 2534/2539 มาตรา 211 ทวิถึงมาตรา 211 อัฏฐ

แผนภาพที่ 2 - 2 การจัดองค์กรในการร่างรัฐธรรมนูญ



แผนภาพที่ 2 - 3 กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ



6. บทวิเคราะห์การผลิตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

เกษม ศิริสัมพันธ์ (2544) นำเสนอภาพกงล้อประวัติศาสตร์การเมือง อันนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญในปี 2540 โดยยกย่องบุคคลและสถาบันที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปการเมือง นับแต่ ร.ต. ฉลาด วรฉัตร ผู้อดข้าวประท้วงเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ ผู้เสนอความคิดในการแก้ไขมาตรา 211 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 เพื่อให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี ประธานคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย ผู้เสริมพลวัตรของกระบวนการปฏิรูปการเมือง นายชุมพล ศิลปอาชา ประธานคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองตัวแทนฝ่ายการเมืองผู้รับลูกจากฝ่ายประชาชน ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญแห่งรัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ผู้พยายามวางกรอบการร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย และท้ายที่สุดสภาร่างรัฐธรรมนูญภายใต้การนำของนายอุทัย พิมพ์ใจชนร่วมกับนายอานันท์ ปันยารชุน ผู้ผลิตร่างรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง

ประเวศ วะสี (2541) มองภาพกงล้อประวัติศาสตร์การเมืองไทยไม่แตกต่างจาก *เกษม ศิริสัมพันธ์ (2544)* โดยพื้นฐาน หากแต่พยายามอธิบายโดย*หลักอิทัปปัจยตา* กล่าวคือ สรรพสิ่งล้วนเชื่อมโยงเป็นปัจจัยต่อกันและกัน แม้สมาชิกในสังคมการเมืองไทยจะมีภูมิหลังแตกต่างกัน แต่ก็เชื่อมโยงกัน บรรดาผู้คนที่ข้องเกี่ยวกับการร่างและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ แม้จะมีความคิดเห็นและรากฐานทางปัญญาแตกต่างกัน แต่ก็เชื่อมโยงกัน การเชื่อมโยงบุคคลและกลุ่มบุคคลต่างๆก่อให้เกิดโครงสร้างความสัมพันธ์ใหม่ โครงสร้างความสัมพันธ์แต่ละโครงสร้างมีคุณสมบัติต่างชุดกัน เมื่อมีโครงสร้างความสัมพันธ์ใหม่ ย่อมมีคุณสมบัติชุดใหม่เกิดขึ้นในสังคมการเมืองไทย พัฒนาการของโครงสร้างความสัมพันธ์และคุณสมบัติใหม่นำมาซึ่งการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในท้ายที่สุด

การขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปการเมืองนับตั้งแต่ปี 2537 เป็นต้นมา อาจจำแนกเป็น 4 ช่วงเวลา กล่าวคือ

(1) ช่วงที่หนึ่ง ระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงเดือนกรกฎาคม 2537

(2) ช่วงที่สอง ระหว่างเดือนกรกฎาคม 2537 ถึงเดือนตุลาคม 2539

(3) ช่วงที่สาม ระหว่างเดือนตุลาคม 2539 ถึงเดือนสิงหาคม 2540

(4) ช่วงที่สี่ ระหว่างเดือนกันยายนถึงเดือนตุลาคม 2540

6.1 ช่วงที่หนึ่ง พฤษภาคม - กรกฎาคม 2537

ช่วงที่หนึ่งเป็นช่วงแห่งการสร้างกระแสการปฏิรูปการเมือง ครอบคลุมเวลาตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2537 เมื่อ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร เริ่มอดอาหารเพื่อเรียกร้องให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่เป็นประชาธิปไตย และสิ้นสุดเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2537 เมื่อ ร.ต.ฉลาดเลิกอดอาหาร หลังจากที่อดอาหารครบ 68 วัน โดยที่ก่อนหน้านั้นได้ถือศีล 8 หน้ารัฐสภาอีก 47 วัน *(สุลักษณ์ ศิวรักษ์ 2537 : 212)*

พลวัตรของกระบวนการปฏิรูปการเมืองเกิดจากการขับเคลื่อนของขบวนการประชาชน กลุ่มพลังประชาธิปไตย นักวิชาการและผู้นำสังคมผู้มีความคิดเสรีนิยม รวมตลอดจนประชาชนหัวก้าวหน้ายืนอยู่ข้าง ร.ต.ฉลาด เพราะต่างมองเห็นความเสื่อมโทรมของระบอบการเมืองการปกครอง และมิอาจวางเฉยต่อการที่สังคมไทยร่วงหล่นสู่หุบเหวแห่งหายนภัย แต่บรรดาผู้ที่อยู่ในสังคมการเมืองในระบบรัฐสภาส่วนใหญ่มองไม่เห็นความจำเป็นในการปฏิรูปการเมือง เพราะได้ประโยชน์จากระบบที่เป็นอยู่ เมื่อสิ้นยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ระบอบการเมืองการปกครองแปรเปลี่ยนจากระบอบอำมาตยาธิปไตยมาเป็นระบอบยียาธิปไตย การเปลี่ยนแปลงนี้ยิ่งเด่นชัดมากขึ้นภายหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 เหล่านักเลือกตั้งซึ่งสังกัดกลุ่มพลังยียาธิปไตยได้ประโยชน์จากระบอบการเมืองดังกล่าวนี้ รัฐบาลนายชวน หลีกภัยเป็นรัฐบาลของกลุ่มพลังยียาธิปไตย จึงวางเฉยไม่สนใจริเริ่มการปฏิรูปการเมือง อย่างไรก็ตามเหล่านักเลือกตั้งมิได้สังกัดกลุ่มพลังยียายาธิปไตยเสียทั้งหมด ผู้ที่มีวัฒนธรรมและอุดมการณ์ประชาธิปไตยในดวงจิตมีอยู่บ้าง เพียงแต่เป็นคนกลุ่มน้อย เพราะระบบการเลือกตั้งได้ทำลายและทอนกำลังกลุ่มพลังประชาธิปไตยในรัฐสภาไปเป็นอันมาก อย่างไรก็ตาม การจุดกระแสของ ร.ต.ฉลาด และการขับเคลื่อนของขบวนการประชาชน ทำให้นักการเมืองที่มีอุดมการณ์ประชาธิปไตยเริ่มเข้าร่วมกระบวนการปฏิรูปการเมือง เมื่อการเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองเริ่มมีพลวัตร พรรคการเมืองฝ่ายค้านเริ่มเข้าร่วมกับการเมืองภาคประชาชนในการผลักดันขบวนการประชาธิปไตย บางพรรคเข้าร่วมเพราะมองเห็นความจำเป็นในการปฏิรูปการเมือง แต่บางพรรคเข้าร่วมเพียงเพื่อต้องการโดดเดี่ยวรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์

การอดอาหารประท้วงของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร สร้างความปริวิตกแก่ผู้นำทางการเมืองและผู้นำสังคมโดยทั่วไป หาก ร.ต.ฉลาดต้องตายไปจากการอดอาหารประท้วง ไม่มีใครคาดการณ์ได้ว่า สภาวะการจลาจลทางการเมืองจะเกิดขึ้นหรือไม่ และหากเกิดขึ้น จะอยู่ในขอบเขตที่รัฐบาลสามารถควบคุมได้หรือไม่ ความปริวิตกเกี่ยวกับสภาวะความไม่แน่นอนทางการเมืองเฉพาะหน้า ทำให้ด้านหนึ่งมีผู้ใส่ใจต่อสุขภาพของ ร.ต.ฉลาดในระหว่างการอดอาหารประท้วง อย่างน้อยที่สุดต้องดูแลมิให้ ร.ต.ฉลาดตาย คณะแพทย์และพยาบาลจากวชิรพยาบาล

ทำหน้าที่นี้อย่างดียิ่ง ในอีกด้านหนึ่ง ประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ พยายามถอดสลัก 'ฉลาด วรฉัตร' ด้วยการแต่งตั้ง*คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย* โดยมีศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสีเป็นประธาน เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2537 ทั้งนี้โดยหวังว่าการได้นายแพทย์ประเวศเป็นประธานจะช่วยดลใจให้ ร.ต.ฉลาดเลิกอดหาร ร.ต.ฉลาดเลิกอดอาหารวันที่ 31 กรกฎาคม 2537 หลังจากการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยถึง 53 วัน

6.2 ช่วงที่สอง กรกฎาคม 2537 – ตุลาคม 2539

ช่วงที่สองครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ 31 กรกฎาคม 2537 เมื่อ ร.ต.ฉลาดเลิกอดอาหารจนถึงวันที่ 22 ตุลาคม 2539 เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 ประกาศใน*ราชกิจจานุเบกษา*

ช่วงที่สองเป็นช่วงแห่งการต่อสู้เพื่อแก้ไขมาตรา 211 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมีสถาบันและตัวละครที่เกี่ยวข้องเรียงตามลำดับจากคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสีเป็นประธาน) คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (นายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน) รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา คณะกรรมาธิการวิสามัญแห่งรัฐสภา (ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธาน) และรัฐสภา การต่อสู้ในช่วงนี้เป็นการต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจในการร่างและการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ กลุ่มพลังยียาธิปไตยต้องการสงวนอำนาจนี้ไว้ในรัฐสภา เพราะการปฏิรูปการเมืองอาจทำให้กลุ่มนี้สูญเสียผลประโยชน์ จึงพยายามกุมอำนาจในการร่างและในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อลดความสูญเสียที่เกิดขึ้น แม้ว่าพรรคชาติไทยจะชูนโยบายการปฏิรูปการเมืองในการเลือกตั้งเดือนกรกฎาคม 2538 และรักษาพันธสัญญาเมื่อมีอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน แต่พรรคชาติไทยและรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชามิได้แตกต่างจากเหล่านักเลือกตั้งโดยทั่วไป คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองและรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชากำหนดหลักการที่จะให้รัฐสภากุมอำนาจการร่างและการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ อันตรงกันข้ามกับหลักการที่กำหนดโดย *อมร จันทรสมบูรณ์(2537ข)* และ *คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)*

กลุ่มพลังประชาธิปไตยต้องการให้การยกร่างและการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อยู่นอกปริมณฑลแห่งอำนาจของรัฐสภา เพราะตระหนักดีว่า หากอำนาจดังกล่าวนี้ตกแก่รัฐสภา การยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีผลในการปฏิรูปการเมืองยากที่จะเป็นไปได้ ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ ผู้จุดประกายทางปัญญาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี ประธาน

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย[37] และศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญแห่งรัฐสภา ผู้นำในการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ฉบับนายบรรหาร ศิลปอาชา จนไม่เหลือเค้าเดิม บุคคลสำคัญทั้งสามนับเนื่องเป็นตัวแทนของกลุ่มพลังประชาธิปไตย ผู้มีบทบาทต่างกรรมต่างวาระในการขับเคลื่อนกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อปฏิรูปการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 เป็นผลจากการประนีประนอมระหว่างกลุ่มพลังประชาธิปไตยกับกลุ่มพลังยียาธิปไตย หากปราศจากปฏิบัติการ 'แหกโผ' ของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ อันมีศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธาน รัฐสภาย่อมสามารถกุมอำนาจเบ็ดเสร็จทั้งในการร่างรัฐธรรมนูญและการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ แต่การประนีประนอมย่อมยังผลให้การออกแบบเชิงสถาบันของสภาร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะหัวมังกุ ท้ายมังกร ตัวแทนของกลุ่มพลังยียาธิปไตยสามารถยึดพื้นที่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญในสัดส่วนหาน้อยไม่ สภาร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 เป็นองค์กรที่เกื้อกูลการปฏิรูปการเมืองมากกว่า "คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ" ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชาหรือไม่ เป็นประเด็นที่สามารถถกเถียงกันได้ ภายใต้การออกแบบตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 สภาร่างรัฐธรรมนูญสามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ และสามารถขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปการเมืองต่อไปอีกก้าวหนึ่งได้ กระนั้นก็ตาม *อมร จันทรสมบูรณ์ (2539)* เสนอบทวิเคราะห์ว่า การปฏิรูปการเมืองภายใต้การออกแบบเชิงสถาบันของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 ยากที่จะเป็นไปได้

---

[37] ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี นอกจากทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย กำหนดกรอบความคิดในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว ยังคอยช่วยเสริมพลังแก่กระบวนการปฏิรูปการเมือง ด้วยการเขียนบทความเผยแพร่ในหน้าหนังสือพิมพ์ในจังหวะเวลาต่างๆ ในขณะที่รัฐสภากำลังพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขมาตรา 211 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2539) นั้น เสถียรภาพของรัฐบาลพรรคชาติไทยกำลังอยู่ในภาวะคลอนแคลน มีเสียงเรียกร้องให้รัฐบาลลาออก หากรัฐบาลลาออกหรือยุบสภา ความพยายามในการแก้ไขมาตรา 211 ย่อมจบลงด้วยความล้มเหลว นายแพทย์ประเวศเขียนบทความ*เรื่อง "ความเป็นมนุษย์ ครอบครัวศิลปอาชา การปฏิรูปการเมือง"* (18 สิงหาคม 2539) เพื่อโน้มน้าวมิให้นายบรรหาร ศิลปอาชา ลาออกหรือยุบสภา โดยให้รัฐสภาผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 เสียก่อน บทความนี้ได้รับการสนองตอบจากนางสาวกัญจนา ศิลปอาชา ลูกสาวนายกรัฐมนตรี ดู *ประเวศ วะสี (2541 : 90-91)*

6.3 ช่วงที่สาม ตุลาคม 2539 – สิงหาคม 2540

ช่วงที่สามครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ 23 ตุลาคม 2539 เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 มีผลบังคับใช้ จนถึงวันที่ 15 สิงหาคม 2540 เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

เหตุการณ์สำคัญในช่วงที่สามมีอยู่ 2 เหตุการณ์ด้วยกัน อันได้แก่ การคัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และการทำงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

กระบวนการคัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 มิได้มีลักษณะประชาธิปไตยมากเท่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับคณะกรรมาธิการวิสามัญแห่งรัฐสภา รัฐสภากุมอำนาจในการคัดสรรดังกล่าวนี้ ด้วยเหตุดังนี้ ตัวแทนกลุ่มพลังยียาธิปไตยจึงยึดพื้นที่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญในสัดส่วนสำคัญ ทั้งประเภทผู้แทนจังหวัดและประเภทผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ *บุญเลิศ คชายุทธเดช (2543 : 41-42)* สาธยายกระบวนการคัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในรัฐสภาว่า มีการจัดทำ 'โผ' สำหรับการลงมติเสมือนการสั่งการหรือการให้คำแนะนำสมาชิกรัฐสภา โผการลงมติที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อย 2 โผ คือ โผของรัฐบาล และโผของวุฒิสมาชิกสายยังเติร์ก ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจว่า โผของรัฐบาลเป็นโผของกลุ่มพลังยียาธิปไตย และโผของวุฒิสมาชิกสายยังเติร์กอาจเป็นโผของกลุ่มพลังพลังประชาธิปไตย ในการคัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้แทนจังหวัด *บุญเลิศ คชายุทธเดช (2543 : 41-42)* กล่าวสรุปว่า

> *"... ส.สร. สายต่างจังหวัดตรงตามโผรัฐบาล 53 คน ตรงตามโผวุฒิสมาชิกยังเติร์ก 7 คน ตรงทั้งโผรัฐบาลและโผวุฒิสมาชิกยังเติร์ก 12 คน*
>
> *ไม่ตรงทั้งสองโผ มีเพียง 4 คน ได้แก่ นายแพทย์ธีรวัฒน์ ร่มไทรทอง ส.สร.กาฬสินธุ์ นายสุทธินันท์ จันทระ ส.สร.ชุมพร พล ต.อ.สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ ส.สร.เชียงใหม่ แล้วก็ผมอีกคนหนึ่ง..."*[38]

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีที่มาจากกลุ่มพลัง 3 กลุ่ม อันได้แก่ กลุ่มพลังยียาธิปไตย กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย และกลุ่มพลังประชาธิปไตย ส.สร.ที่มีวัฒนธรรมประชาธิปไตยในดวงจิตเป็นกลุ่มที่มีความมุ่งมั่นในการผลักดันกระบวนการปฏิรูปการเมือง ส.สร.ที่เป็นร่างทรงของกลุ่มพลังยียาธิปไตยทำหน้าที่ในการดูแลมิให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ลิดรอนผลประโยชน์ของ

---

[38] ตามคำบอกเล่าของ *บุญเลิศ คชายุทธเดช (2543 : 41)* ส.สร.จังหวัดนนทบุรี ตามโผรัฐบาลคือ นายพิสุทธิ์ อังจันทร์เพ็ญ และตามโผวุฒิสมาชิกยังเติร์ก คือ พ.ท. ต่อพงษ์ กุลครรชิต แต่บุญเลิศ คชายุทธเดช นักหนังสือพิมพ์จากค่ายมติชนกลับได้รับเลือก อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มิได้รับเลือกเป็น ส.สร. จังหวัดเชียงใหม่ *'... ทั้งๆที่ได้คะแนนเป็นที่หนึ่งจากจังหวัดเชียงใหม่ และก็ดูจะมีความสนิทสนมกับพรรคความหวังใหม่ คุณทักษิณนั้นหมายมั่นปั้นมือไว้มากว่า อยากทำงานปฏิรูปการเมือง...' (ประเวศ วะสี 2541 : 92)*

เหล่านักเลือกตั้งผู้กุมอำนาจ กลุ่ม ส.สร.ที่เป็นตัวแทนกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยปรากฏรายชื่อทั้งในกลุ่ม ส.สร.ประเภทผู้แทนจังหวัดและประเภทผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ ส.สร.กลุ่มนี้เคยได้ประโยชน์จากระบอบอำมาตยาธิปไตยในยุคเผด็จการและยุคกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย เมื่อกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยสิ้นอำนาจ บรรดาผู้ที่เคยได้ประโยชน์จากระบอบอำมาตยาธิปไตยหันไปเข้าหากลุ่มพลังยียาธิปไตย โครงสร้างสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญดังที่สาธยายข้างต้นนี้ทำให้การยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองเป็นงานยากลำบากยิ่ง

ด้วยเหตุที่กลุ่มพลังยียาธิปไตยยึดพื้นที่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญในสัดส่วนสำคัญได้ ภาวะจลาจลในสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงเกิดขึ้นในระยะแรก เนื่องเพราะกลุ่มพลังยียาธิปไตยต้องการรักษาสถานะดั้งเดิม จึงพยายามตีรวนการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมือง *ประเวศ วะสี (2541 : 94)* สาธยายสภาวการณ์ในสภาร่างรัฐธรรมนูญดังนี้

> *"... ส.สร.ที่ได้รับเลือกจากจังหวัด 76 คนนั้นถูกสงสัยอยู่เรื่อยว่าเป็นหุ่นของพรรคการเมืองที่ถูกส่งเข้ามาเป็นตัวป่วนในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ให้ไม่สำเร็จ พูดถึงตัวป่วน อาจจะมองเฉพาะคนที่ตั้งใจจะเข้ามาป่วน แต่คนที่ไม่จงใจจะป่วนแต่พฤติกรรมประจำตัวทำให้เกิดการป่วนขึ้นด้วยประการต่างๆ เช่น บางคนพูดโดยขาดความรู้ บางคนวิจารณ์ทุกเรื่อง เช่นคุณธรรมนูญ ลัดพลี บางนักวิชาการท่าดีแต่ทีเหลว บางนักวิชาการโดยบุคลิกมีความก้าวร้าวสูง ฯลฯ สภาพปั่นป่วนจึงเกิดขึ้นได้ในการทำงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ แล้วยังมีคนคอยตอดคอยแจม คอยกล่าวหา คอยโจมตีด้วยประการต่างๆ เช่น นักการเมืองที่ไม่อยากให้มีการปฏิรูปการเมือง ก็คอยพูดทางลบ โจมตี เยาะเย้ย ถากถางด้วยประการต่างๆ..."*

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญส่วนที่เป็นร่างทรงของกลุ่มพลังยียาธิปไตยมักจะตีรวนการประชุม '... ส.สร. กลุ่มหนึ่งทำตัวด่าแหลก คือ ด่า ส.สร.ที่ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ...' *(ประเวศ วะสี 2541 : 102)* ขัดขวางและคัดค้านร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ลิดรอนผลประโยชน์ของกลุ่มพลังยียาธิปไตย ความประพฤติเช่นนี้สร้างความเสื่อมเสียแก่สภาร่างรัฐธรรมนูญ และทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาสภาร่างรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ประชาชนได้เรียนรู้ในเวลาต่อมาว่า ส.สร.กลุ่มนี้เข้าไปร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมือง หรือเข้าไปเพื่อขัดขวางการปฏิรูปการเมือง

การตีรวนมิได้มีเฉพาะแต่การอภิปรายในสภาร่างรัฐธรรมนูญ หากยังมีการตีรวนนอกสภา ทั้งด้วยการให้สัมภาษณ์สื่อมวลชน การปล่อยข่าวลือ และการปลุกระดมให้เกลียดชังสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกด้วย เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาและเปิดให้สมาชิกยื่นคำขอแปรญัตติ *มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ (2542 : 39-40)* รายงานว่า มีสมาชิกสภา

ร่างรัฐธรรมนูญบางรายยื่นคำขอแปรญัตติในลักษณะที่เป็นการขอแปรญัตติทุกมาตรา หรือขอแปรญัตติทั้งหมวด

แม้กลุ่มพลังยียาธิปไตยจะสามารถยึดพื้นที่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญในสัดส่วนสำคัญ แต่กลุ่มพลังประชาธิปไตยกลับยึดกุมการนำสภาร่างรัฐธรรมนูญ *เกษม ศิริสัมพันธ์ (2544)* ยกย่องบทบาทของนายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญที่สามารถคุมเกมในสภาได้ดี และนายอานันท์ ปันยารชุน ที่ทำหน้าที่ประธานคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญอย่างดียิ่ง หากกลุ่มพลังประชาธิปไตยมิอาจยึดกุมการนำสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้แล้ว ความหวังในการปฏิรูปการเมืองย่อมริบหรี่มากกว่าสภาวการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

สภาร่างรัฐธรรมนูญมีสมาชิก 99 คน นับเป็นองค์กรร่างรัฐธรรมนูญขนาดใหญ่เทอะทะ ในประการสำคัญ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อยไม่มีความรู้กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายมหาชน และไม่สามารถจับประเด็นอันเป็นหัวใจในการปฏิรูปการเมืองได้ ผู้นำสภาร่างรัฐธรรมนูญหาทางออกด้วยการแต่งตั้ง *"คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ"* โดยที่ในเวลาต่อมาคณะกรรมาธิการฯแต่งตั้ง*คณะอนุกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ* 3 ชุด เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญตามกรอบที่กำหนดไว้ 3 กรอบใหญ่ อีกทั้งยังแต่งตั้งคณะทำงานฯเพื่อเสริมการทำงานของคณะกรรมาธิการฯอีกด้วย (ดูแผนภาพ 2-2) การจัดองค์กรลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้คณะกรรมาธิการฯสามารถระดมผู้เชี่ยวชาญกฎหมายมหาชนและกฎหมายรัฐธรรมนูญ รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชาอื่นๆมาทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญในขั้นรากฐานได้

การจัดตั้งคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะอนุกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ และคณะทำงานฯกอปรด้วยเหตุผลอันชอบ เนื่องเพราะความจำกัดเชิงโครงสร้างของสภาร่างรัฐธรรมนูญและความจำกัดด้านคุณสมบัติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาในเชิงกลยุทธ์ การสถาปนากลไกเหล่านี้มีผลในการกีดกันกลุ่มพลังยียาธิปไตยออกไปจากการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเบื้องต้น กลุ่มพลังประชาธิปไตยสามารถยึดกุมอำนาจในการกำหนดวาระการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และจัดลำดับวาระการพิจารณาเพื่อให้ร่างรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Agenda Manipulation) เพราะกลุ่มพลังประชาธิปไตยในร่างทรงนักวิชาการเป็นผู้กำหนดสาระและประเด็นสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญรับพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในการประชุมวาระแรกเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2540 และมีมติแต่งตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มีการต่อสู้แย่งชิงพื้นที่ในคณะกรรมาธิการดังกล่าว ส.สร.สายอนุรักษ์ (ซึ่งหนังสือพิมพ์ขนานนามว่า ส.สร.สายต่างจังหวัด) พยายามผลักดันให้นายเฉลิม พรหมเลิศ เป็นประธาน เมื่อนายเฉลิมขอถอนตัวก็หันไปสนับสนุน พ.อ. อุดม ทวีวัฒน์ เป็นประธาน พร้อมทั้งเสนอเพิ่มจำนวนกรรมาธิการเป็น 37

คน ซึ่ง*ประสาร มฤคพิทักษ์และคณะ (2541 : 236-237)* ตีความว่า *'...โดยมีแผนจะดึงเอา ส.สร. สายอนุรักษ์เข้ามาเสริม เพื่อหวังจะพลิกผันเนื้อหาของรัฐธรรมนูญให้กลับไปสู่สภาพเดิม...'* การต่อสู้ในเกมนี้จบลงด้วยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน และคณะกรรมาธิการฯประกอบด้วยสมาชิก 33 คน ด้วยเหตุดังนี้ กลุ่มพลังประชาธิปไตยมิเพียงแต่ยึดกุมอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญเบื้องต้นเท่านั้น หากยังสามารถยึดกุมกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกด้วย

ในขณะที่กลุ่มพลังยียาธิปไตยในรัฐสภาพยายามครอบงำกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ โดยใช้กระบวนการคัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นประโยชน์ เพื่อมิให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญในทางลิดรอนผลประโยชน์ของกลุ่มตน กลุ่มพลังประชาธิปไตยในสภาร่างรัฐธรรมนูญประสบความสำเร็จในการกันตัวแทนของกลุ่มพลังยียาธิปไตยออกไปจากกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในเบื้องต้น นอกจากยึดกุมอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญเบื้องต้นแล้ว ยังยึดกุมอำนาจในการกำหนดกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญอีกด้วย

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้พยายามใช้หลักวิชาและแสวงหาความรู้มากกว่าการร่างรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆก่อนหน้านี้ *(อภิญญา แก้วกำเหนิด 2544 : 227-228)* การแสวงหาและสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเป็นหลักการพื้นฐานที่กำหนดโดยคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย อันมีศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน ด้วยการเกื้อหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย คพป.สามารถอำนวยการให้มีการวิจัยเพื่อแก้ไขระบอบการเมืองการปกครอง[39] งานวิจัยเหล่านี้ให้ประโยชน์ในการทำงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา การยึดมั่นในการใช้หลักวิชาในการร่างรัฐธรรมนูญยังช่วยสยบกลุ่มก่อกวนนอกสภาร่าง

---

[39] มีงานวิจัยรวม 15 หัวข้อ ได้แก่

(1) สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์)
(2) ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ (ดร. กมลชัย รัตนสกาววงศ์)
(3) ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)
(4) องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (ดร. วิษณุ วรัญญู)
(5) ระบบการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม (ดร. สุรพล นิติไกรพจน์)
(6) ระบบการเลือกตั้งที่ลดการซื้อเสียงและให้คนดีสมัครรับเลือกตั้งเพื่อทดแทนระบบการเลือกตั้ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (ดร. ไพฑูรย์ บุญวัฒน์)
(7) การจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม (ดร. ไพฑูรย์ บุญวัฒน์)
(8) การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง (ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ)
(9) ระบบการบริหารหน่วยงานธุรการของรัฐสภาให้เป็นอิสระ (ดร. มนตรี รูปสุวรรณ)
(10) รูปแบบองค์กรที่ปรึกษาและให้คำแนะนำทางเศรษฐกิจและสังคม (ดร. ทิวา เงินยวง)
(11) รูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ดร. พูนศักดิ์ ไวสำรวจ)
(12) ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ (ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)
(13) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์)
(14) ระบบการเสนอและพิจารณากฎหมายการเงิน (ดร. อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป)
(15) การปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมาธิการของสภาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น (ธงทอง จันทรางศุ)

รัฐธรรมนูญ และตัวป่วนภายในสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพราะมีหลักวิชาและองค์ความรู้ค้ำยันการร่างรัฐธรรมนูญนั้น อย่างไรก็ตาม มีข้อน่าสังเกตว่า งานวิจัยเกือบทั้งหมดทำโดยนักกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักกฎหมายมหาชน บางเรื่องทำโดยนักรัฐศาสตร์ โดยมิได้ใช้ประโยชน์จากองค์ความรู้ในแขนงวิชาอื่นๆทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ คุณภาพของงานวิจัยมีความหลากหลายและแตกต่างกันมาก หลายเรื่องไปไม่ถึงพรมแดนแห่งความรู้ของเรื่องนั้นๆ ความคับแคบในการเลือกหัวข้อวิจัยและการคัดเลือกนักวิจัย รวมตลอดจนการละเลยการศึกษาด้านสถาบันและประพฤติกรรม มีผลต่อโครงสร้างและเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญที่ร่างในเวลาต่อมา

เมื่อความขัดแย้งในการร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญอย่างรุนแรง ผู้นำสภาร่างรัฐธรรมนูญอาศัย*การประชุมนอกรอบ*เป็นกลไกในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง ไม่ว่าความขัดแย้งนั้นเป็นความขัดแย้งทางความคิดหรือความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ *มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ (2542 : 30)* กล่าวถึงการประชุมนอกรอบว่า *'... เป็นการประชุมอย่างไม่เป็นทางการ มีลักษณะเป็นการพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ปรึกษาหารือ หรือให้ความรู้ซึ่งกันและกันก่อนมีการประชุมปกติ...'* การประชุมนอกรอบจึงเป็นเทคนิคการประชุมที่ช่วยละลายความตึงเครียดในสภาร่างรัฐธรรมนูญ เกื้อกูลการทำความเข้าใจความคิดเห็นของแต่ละฝ่าย และหาทางประนีประนอมซึ่งกันและกัน บางครั้งเป็นเวทีที่ฝ่ายหนึ่งใช้ในการ 'ล้างสมอง' อีกฝ่ายหนึ่ง

การต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังยียาธิปไตยและกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยฝ่ายหนึ่งกับกลุ่มพลังประชาธิปไตยอีกฝ่ายหนึ่ง มิได้มีเฉพาะแต่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากยังมีนอกสภาดังกล่าวด้วย โดยที่การต่อสู้นอกสภาฯทวีความรุนแรงตามลำดับ และขึ้นสู่ระดับสูงสุดเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญส่งมอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แก่รัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบ ในขณะที่สภาร่างรัฐธรรมนูญกำลังทำหน้าที่อยู่นั้น มีเสียงโจมตีสภาร่างรัฐธรรมนูญต่างๆนานา ข้อโจมตีที่สำคัญก็คือ '...พวกยกร่างรัฐธรรมนูญจะเปลี่ยนแปลงการปกครองบ้าง จะละเมิดพระราชอำนาจบ้าง...' *(ประเวศ วะสี 2541 : 94)* '...ไม่จงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์...' บ้าง *(ประเวศ วะสี 2541 : 103)* ในประการสำคัญ มีความพยาามในการปลุกระดมลูกเสือชาวบ้านเพื่อต่อต้านสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่ไม่เป็นผล

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากกว่าการร่างรัฐธรรมนูญทุกฉบับก่อนหน้านี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนมีอยู่อย่างน้อย 2 ระดับ ระดับหนึ่งเกิดจากการอำนวยการของสภาร่างรัฐธรรมนูญ อีกระดับหนึ่งเกิดจากการขับเคลื่อนของขบวนการประชาชน

สภาร่างรัฐธรรมนูญอำนวยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่ง ได้แก่ การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ด้านที่สอง ได้แก่ การจัด

ให้มีประชาพิจารณ์ (Public Hearing) คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์แห่งสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ทำหน้าที่นี้ ในกรณีทั่วไป ส.สร. ผู้แทนจังหวัดจะเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงสำคัญ

การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนช่วงแรกระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนมีนาคม 2540 เริ่มตั้งแต่สภาร่างรัฐธรรมนูญยังมิได้กำหนดกรอบการยกร่างรัฐธรรมนูญ จวบจนกระทั่งมีการกำหนดกรอบดังกล่าว ภายหลังจากที่สภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2540 คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์อำนวยการให้มีประชาพิจารณ์ทั้งระดับจังหวัด ระดับภาค และระดับประเทศ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2540 มีการจัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญแจกจ่ายแก่ประชาชน เพราะจะไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอีกในการประชุมวาระที่สาม ซึ่งปรากฏว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2540 *(มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ 2542 : 34-45)*

ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้อย่างสำคัญ ขบวนการสิทธิและเสรีภาพพยายามผลักดันให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ทั้ง*คณะกรรมการรณรงค์ประชาธิปไตย (ครป.)* ซึ่งมีประวัติการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยมาเป็นเวลานานนับทศวรรษ และ*สมาพันธ์ประชาธิปไตย* ซึ่งก่อตั้งหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 นับเนื่องอยู่ในกลุ่มนี้ *(ประเวศ วะสี 2541 : 96 และ 108-109) เครือข่ายผู้หญิงกับรัฐธรรมนูญ* มีบทบาทอย่างสูงในการเรียกร้องให้สตรีมีสิทธิเสมอด้วยบุรุษ[40] สมาคมคนพิการแห่งประเทศไทยภายใต้การนำของ พ.ท. ต่อพงษ์ กุลครรชิต ผลักดันการกำหนดสิทธิคนพิการในรัฐธรรมนูญ[41] สมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยต่อสู้เรื่องเสรีภาพสื่อมวลชน[42] ในขณะที่ *ศูนย์ประสานงานเฉพาะกิจพุทธบริษัทเพื่อเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับศาสนาและการพัฒนาจิตใจในร่างรัฐธรรมนูญ* (ศพร.) มีหนังสือถึงประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญลงนามโดยพระเถระที่มีชื่อเสียง

---

[40] *เครือข่ายผู้หญิงกับรัฐธรรมนูญ*แรกก่อตั้งมีเพียง 16 องค์กร ต่อมาเพิ่มเป็น 36 องค์กร อาทิเช่น สหทัยมูลนิธิ มูลนิธิผู้หญิง มูลนิธิเพื่อนหญิง กลุ่มผู้หญิงเดือนตุลา เครือข่ายแม่หญิงล้านนา ชมรมส่งเสริมบทบาทสตรีนครราชสีมา ฯลฯ อนึ่งมีข้อน่าสังเกตว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 99 คน มีเพศหญิงเพียง 6 คน ได้แก่ นางยุพา อุดมศักดิ์ (พิจิตร) นางพวงเล็ก บุญเชียง (พะเยา) นางปราณี วชิราศรีศิริกุล (พิษณุโลก) และนางสุนี ไชยรส (หนองบัวลำภู) ดู *บุญเลิศ คชายุทธเดช (2543 : 75-77)*

[41] การต่อสู้เรื่องสิทธิคนพิการในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ดู *บุญเลิศ คชายุทธเดช (2543 : 84-92)*

[42] วิวาทะว่าด้วยเสรีภาพสื่อมวลชนในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ดู *บุญเลิศ คชายุทธเดช (2543 : 126-148)*

จำนวน 53 รูป เรียกร้องให้มีการบัญญัติเรื่องเกี่ยวกับศาสนาและการพัฒนาจิตใจในรัฐธรรมนูญโดยชัดเจน พร้อมทั้งการกำหนดให้ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ[43]

การยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองย่อมมีผู้เสียประโยชน์ กลุ่มผู้เสียประโยชน์เหล่านี้ย่อมรณรงค์ต่อต้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยธรรมชาติ และพยายามผลักดันมิให้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญลิดรอนผลประโยชน์มากนัก กลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้านรวมตัวคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพราะเกรงว่า มาตรการการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญจะลิดรอนอำนาจที่ตนครองอยู่มาเป็นเวลาช้านาน กลุ่มผู้พิพากษาเคลื่อนไหวคัดค้านเพราะเกรงว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะกระทบสถานะของศาล ทั้งในประเด็นการจัดตั้งศาลปกครอง การคานและตรวจสอบอำนาจศาล *(ประเวศ วะสี 2541 : 94)* ฝ่ายทหาร ซึ่งเสียประโยชน์จากเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 เกรงการเสียประโยชน์จากการกำหนดให้คลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสาธารณะ ซึ่งต้องจัดสรรโดยองค์กรอิสระ[44]

ด้วยเหตุดังที่สาธยายข้างต้นนี้ การต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังประชาธิปไตยกับกลุ่มพลังยียาธิปไตย เปลี่ยนจากประเด็นการแก้ไขมาตรา 211 ไปสู่ประเด็นสารัตถะแห่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และย้ายสนามรบจากรัฐสภาไปสู่สภาร่างรัฐธรรมนูญ กลุ่มพลังประชาธิปไตยในสภาร่างรัฐธรรมนูญมิเพียงแต่ต้องต่อสู้กับกลุ่มพลังยียาธิปไตยทั้งในและนอกสภาร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากยังต้องต่อสู้กับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่อาจต้องเสียประโยชน์จากร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกด้วย แต่การร่างรัฐธรรมนูญโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางได้ประโยชน์จากการขยายฐานการสนับสนุนจากประชาชน เพราะกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการให้การศึกษาว่าด้วยรัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองระหว่างประชาชนด้วยกันเอง ความตื่นตัวและสำนึกทางการเมืองถูกปลุกระดม การให้เหตุผลที่ยึดโยงผลประโยชน์ส่วนบุคคลไม่เป็นที่ยอมรับมากขึ้นเรื่อยๆ การทำการบ้านด้วยการศึกษาวิจัยก่อนการร่างรัฐธรรมนูญให้ประโยชน์ในการตอบคำถามประชาชน และในการตอบโต้กลุ่มผลประโยชน์ที่เสียประโยชน์จากการปฏิรูปการเมืองดังกล่าวนี้

---

[43] ความเห็นของฝ่ายที่สนับสนุนการกำหนดให้ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ ดู *บุญเลิศ คชายุทธเดช (2543 : 180-196)* ความเห็นของฝ่ายที่คัดค้านการกำหนดบบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาสนาประจำชาติดังกล่าวนี้ ดู *ประเวศ วะสี (2541 : 94-95)*

[44] วิวาทะว่าด้วยความเป็นสาธารณะของคลื่นความถี่ และการจัดตั้งองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ อันเป็นสาระสำคัญของมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ดู *บุญเลิศ คชายุทธเดช (2543 : 156-168)* อนึ่ง ผู้นำฝ่ายทหารท้วงติงว่า คลื่นความถี่ฯจำเป็นต้องใช้เพื่อประโยชน์ทางด้านความมั่นคงของประเทศ ทั้งในปฏิบัติการจิตวิทยาและปฏิบัติการทางการทหาร

6.4 ช่วงที่สี่ กันยายน – ตุลาคม 2540

ช่วงที่สี่เป็นช่วงแห่งการพิจารณาของรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่[45] รัฐสภาเริ่มประชุมเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2540 และมีมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อวันที่ 27 กันยายน ศกเดียวกัน ต่อมาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 โดยประกาศใน*ราชกิจจานุเบกษา* และมีผลบังคับใช้ในวันเดียวกันนั้นด้วย

รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรเป็นฐานที่มั่นของกลุ่มพลังยียาธิปไตย วุฒิสภาเคยเป็นฐานที่มั่นของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย แม้กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยจะสูญเสียพื้นที่ในวุฒิสภาภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ในปี 2539 แต่ก็ยังสามารถยึดกุมพื้นที่ในสัดส่วนค่อนข้างสำคัญ กลุ่มพลังประชาธิปไตยมีตัวแทนทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่เป็นเสียงส่วนน้อย

การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 ให้อำนาจรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทำให้รัฐสภาเป็นสมรภูมิการต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังประชาธิปไตยฝ่ายหนึ่งกับกลุ่มพลังยียาธิปไตยและกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยอีกฝ่ายหนึ่งในขั้นสุดท้ายของกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ปัญหาพื้นฐานของกลุ่มพลังประชาธิปไตย ก็คือ ทำอย่างไรรัฐสภาจึงจะให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

การประชุมของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นเพียงการอภิปรายซักถามข้อข้องใจ เพื่อให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตอบ รัฐสภามิอาจแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติใดๆแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะมีอำนาจเพียงการลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ การณ์ปรากฏว่า ประเด็นหลักในการอภิปรายในรัฐสภา ได้แก่ ประเด็นที่ว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จทันกำหนดเวลา 240 วันหรือไม่[46] หากร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จ ร่างรัฐธรรมนูญจะต้องตกไป และสภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นอายุ สมาชิกรัฐสภาที่มีความเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญยังไม่แล้วเสร็จนั้นอ้างว่า คำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญยังมีช่องเว้นว่างให้เติมข้อความ จึงมิอาจถือว่าแล้วเสร็จ ฝ่ายที่เห็นแย้งกับความเห็นนี้อ้างเหตุผลว่า *'... ส่วนที่เว้นว่างเป็นจุดไข่ปลาไว้ เนื่องจากเป็นข้อความเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งยังมีความไม่แน่นอนว่า รัฐสภาจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ และข้อความที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจที่จะทรง*

---

[45] ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญทำพิธีมอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แก่ประธานรัฐสภาเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2540 (เวลา 16.09 น.) ภายหลังจากที่สภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในวันเดียวกัน

[46] รายละเอียดประเด็นนี้ ดู *มนตรี รูปสุวรรณ (2542 : 45-48)*

ลงพระปรมาภิไธยหรือไม่ ซึ่งไม่มีผู้ใดสามารถคาดหมายล่วงหน้าได้...' (มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ 2542 : 48) ในขณะที่ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญทำงานผิดพลาด อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเป็นการตีรวนของสมาชิกรัฐสภากลุ่มหนึ่ง เพราะการเว้นช่องว่างให้เติมข้อความให้สมบูรณ์ภายหลังจากร่างกฎหมายผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเป็นนิติธรรมเนียมที่มีมาก่อนแล้ว[47]

> *บุญเลิศ คชายุทธเดช (2543 : 206)* สาธยายเหตุการณ์ในรัฐสภาช่วงนี้ว่า
> "... ในช่วงวันสองวันแรก ถ้าร่างรัฐธรรมนูญเป็นคนไข้ ก็ต้องถือว่า อาการไม่น่าไว้วางใจ ถูก ส.ส. กลุ่มหนึ่งจับมือกับวุฒิสมาชิกกลุ่มหนึ่งตีรวนทุกวิถีทาง เพื่อชี้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญนี้ผิดกฎ ผิดเกณฑ์ ผิดธรรมเนียมปฏิบัติ ผิดต่อหลักการ ดังนั้นจะต้อง 'คว่ำ' อย่างเดียว แต่คนเหล่านี้ต้องล่าถอยไป เนื่องจากจำนนด้วยความถูกต้อง ซึ่ง ส.สร. สามารถอธิบายชี้แจงได้หมด..."

ในขณะที่รัฐสภากำลังพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (กันยายน 2540) พรรคความหวังใหม่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล และพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สังคมเศรษฐกิจไทยกำลังเผชิญวิกฤติการณ์การเงิน และอยู่ในฐานะล้มละลาย เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยนำเงินสำรองไปทำสงครามปกป้องค่าเงินบาท และพ่ายแพ้ในการทำสงครามนั้น (กรกฎาคม 2540) พรรคความหวังใหม่มีทีท่าต่อต้านร่างรัฐธรรมนูญ บุคคลสำคัญที่กำหนดทีท่าดังกล่าวนี้ ก็คือ นายเสนาะ เทียนทอง เลขาธิการพรรค พลเอกชวลิต หัวหน้าพรรคไม่มีทีท่าที่ชัดเจนว่า จะสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะการกำหนดจุดยืนของเลขาธิการพรรค อีกส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะอาการชาทางสมอง เนื่องจากเพิ่งนำสังคมเศรษฐกิจไทยไปสู่ความหายนะ ทั้งๆที่พลเอกชวลิตแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2539 เมื่อจัดตั้งรัฐบาลความตอนหนึ่งว่า จะ *'...เร่งรัดผลักดันการปฏิรูปการเมือง โดยสนับสนุนให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมีอิสระในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่...' (นนทพันธ์ ภักดีผดุงแดน 2543 : 417)* แต่เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่แล้วเสร็จ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่กลับมีทีท่าว่าจะให้สมาชิกพรรคมี Free Vote กล่าวคือ จะลงมติในทางหนึ่งทางใดก็ได้ตามใจสมัคร สื่อมวลชนพากันเรียกร้องให้พลเอกชวลิตสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ *(บุญเลิศ คชายุทธเดช 2543 : 202-204)* พลเอกชวลิตออกโทรทัศน์คืนวันที่ 2 กันยายน 2540 เพื่อกล่าวถึงจุดยืนเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ โดยยืนยันว่า *'ผม 100 เปอร์เซนต์'* แต่มิได้กล่าวอย่างชัดเจนว่ารับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ *(ประเวศ วะสี 2541 : 110-111)* แม้พรรคความหวังใหม่

---

[47] ผู้รู้กฎหมายแสดงความคิดเห็นในประเด็นนี้ในหน้าหนังสือพิมพ์ค่อนข้างมาก ดูอาทิเช่น *ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ (2540)*

โดยองค์รวมจะต้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่มีกลุ่มพลังประชาธิปไตยในพรรคนี้ แม้จะมีจำนวนน้อยนิด คนเหล่านี้ประกาศจุดยืนสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่[48]

กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยและกลุ่มพลังยียาธิปไตยพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญก่อนที่จะให้รัฐสภาพิจารณาลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ รัฐบาลพลเอกชวลิตยงใจยุทธเห็นชอบในการเคลื่อนไหวแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 เป็นคำรบสอง มีการระดมพลพรรคทั้งในวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร มีการผนึกกำลังพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคความหวังใหม่กับพรรคประชากรไทย[49] ทั้งนี้เพื่อแก้ไขมาตรา 211 ให้มีการจัดตั้งองค์กรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ แล้วจึงนำเสนอให้รัฐสภาพิจารณา *(ประสาร มฤคพิทักษ์และคณะ 2541 : 256-257)*

การที่ผู้นำพรรคความหวังใหม่มีทีท่าต่อต้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทำให้ความตึงเครียดในสังคมการเมืองไทยเพิ่มความเข้มข้นมากขึ้น ในขณะที่พลเอกชวลิต หัวหน้าพรรครู้เห็นเป็นใจกับการเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขมาตรา 211 นายเสนาะ เทียนทอง เลขาธิการพรรค ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาศัยกลไกของกระทรวงดังกล่าวในการสร้างกระแสต่อต้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่[50] มีการระดมกำนันผู้ใหญ่บ้านมาชุมนุม ณ ลานพระบรมรูปทรงม้า เพื่อแสดงพลังต่อต้าน *(ประเวศ วะสี 2541 : 110)* ตัวนายเสนาะเองก็ให้สัมภาษณ์ต่อต้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างชัดเจน[51] ในการนี้ นายเสนาะได้นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรค

---

[48] อาทิเช่น นายจาตุรนต์ ฉายแสง นายอดิศร เพียงเกษ นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา *(บุญเลิศ คชายุทธเดช 2543 : 205-206)*

[49] ดูรายงานข่าว *"วุฒิสภารวมหัวขอแก้ ม. 211 หวังอำนาจยำ รธน. ใหม่" มติชน* (2 กันยายน 2540) หนังสือพิมพ์*มติชน* ฉบับวันที่ 4 กันยายน 2540 มีรายงานข่าวเรื่องนี้ 2 ชิ้น คือ *"เสนาะผนึกวุฒิ คุมโพยต้าน รธน."* และ *"เสนาะ-สมัครผนึกกำลังวุฒิสมาชิกหัวเก่าแก้ ม 211 รื้อ-ยื้อร่าง รธน."* หนังสือพิมพ์*มติชน* ฉบับวันที่ 5 กันยายน 2540 มีรายงานข่าว *"รธน. ป่วน ล่า 270 วุฒิ- ส.ส. แก้ ม. 211"* และ *"จิ๋วทำช็อก – เสนอแก้ ม. 211"*

[50] การกำหนดท่าทีของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต่อต้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีผลต่อการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจำนวนไม่น้อยสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และต้องการร่วมขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปการเมือง ผู้ว่าราชการในหลายจังหวัดมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและการจัดประชาพิจารณ์ แต่เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศต่อต้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเหล่านั้นต้องลดความกระตือรือล้นในการสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ *(ประเวศ วะสี 2541 : 103 - 104)*

[51] ดูรายงานข่าว *"เสนาะ เทียนทอง กระดูกชิ้นใหญ่ของบิ๊กจิ๋ว" ฐานเศรษฐกิจ* (17-19 มกราคม 2540); *"เสนาะเดินสายทั่ว กทม. ลั่นหวังใหม่ไม่เอา รธน." มติชน* (1 กันยายน 2540); *"ป้าเหนาะกลัวอะไร?" ผู้จัดการรายสัปดาห์* (1-7 กันยายน 2540)

ประชากรไทยเป็นพันธมิตรสำคัญ เพราะนายสมัครไม่ชอบใจแนวทางการปฏิรูปการเมืองตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ในขณะที่พรรคร่วมรัฐบาลต่อต้านหรือไม่มีท่าทีอันแข็งขันในการสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่[52] พรรคฝ่ายค้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคประชาธิปัตย์และพรรคชาติไทยประกาศสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้[53] พรรคประชาธิปัตย์เคยมีบาดแผลจากการต่อต้านการเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองของ ร.ต. ฉลาด วรฉัตร ในปี 2537 ขณะเป็นรัฐบาล และการวางเฉยต่อข้อเสนอในการปฏิรูปการเมืองของ*คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (2537)* จนพ่ายแพ้การเลือกตั้งเดือนกรกฎาคม 2538 ส่วนพรรคชาติไทยเคยชูนโยบายการปฏิรูปการเมืองจนชนะเลือกตั้งเดือนกรกฎาคม 2538 หากจะกลับลำต่อต้านก็เป็นการกลืนน้ำลายตัวเอง

สมาชิกวุฒิสภาปี 2539 โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2539 ในยุครัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา แม้จะมีการกล่าวขวัญในทางสรรเสริญว่า นำ 'เลือดใหม่' มาสู่วุฒิสภา จนก่อตัวเป็นกลุ่ม 'ยังเติร์ก' ในเวลาต่อมา[54] กระนั้นก็ตาม ยังคงมีตัวแทนกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยและกลุ่มพลังยียาธิปไตยในสัดส่วนสำคัญ เมื่อเปรียบเทียบกับรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ได้รับโปรดเกล้าฯแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 อันเป็นยุคที่คณะ รสช. ครองเมือง *(สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 2538 : 137-148)* จะพบว่า มีรายชื่อซ้ำถึง 68 คนจากจำนวนสมาชิกวุฒิสภาปี 2539 รวม 260 คน คิดเป็นร้อยละ 26.1% วุฒิสภาสมาชิกบางคนในกลุ่ม 68 คนนี้เคยได้ประโยชน์จากระบอบเผด็จการและระบอบกึ่งเผด็จการประชาธิปไตยมาก่อน จึงอาจมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่มีบทบาทต่อต้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่[55]

---

[52] พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ประกอบด้วยพรรคความหวังใหม่ (ส.ส. 125 คน) พรรคชาติพัฒนา (52 คน) พรรคกิจสังคม (20 คน) พรรคประชากรไทย (18 คน) พรรคเสรีธรรม (4 คน) และพรรคมวลชน (2 คน) รวม 221 คน *(นคร พจนวรพงษ์ และอุกฤษ พจนวรพงษ์ 2542 : 165)*

[53] พรรคฝ่ายค้านประกอบด้วยพรรคประชาธิปัตย์ (ส.ส. 123 คน) พรรคชาติไทย (39 คน) พรรคเอกภาพ (8 คน) พรรคพลังธรรม (1 คน) รวม 172 คน *(นคร พจนวรพงษ์ และอุกฤษพจนวรพงษ์ 2542 : 165)*

[54] สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้มีผู้บำเพ็ญสาธารณประโยชน์ในองค์กรพัฒนาเอกชน ดังเช่น นายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม นายมีชัย วีระไวทยะ นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ นางสาวศรีสว่าง พั่ววงศ์แพทย์ และคุณหญิงอัมพร มีศุข นักวิชาการที่มีชื่อเสียง ดังเช่นศาสตราจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช นายนรนิติ เศรษฐบุตร ศาสตราจารย์อรรถสิทธิ์ เวชชาชีวะ และศาสตราจารย์อรุณ เผ่าสวัสดิ์ นักเขียน ดังเช่นนายประยอม ซองทอง และนางสุกัญญา ชลศึกษ์ *(สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 2539 : 159 - 168)*

[55] ผู้ที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาทั้งในชุดที่แต่งตั้งโดยคณะ รสช. (2535) และชุดที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา จำนวน 68 คนนี้ บางคนได้รับโปรดเกล้าฯ เนื่องจากตำแหน่งประจำ ดังเช่นผู้บัญชาการเหล่าทัพและปลัดกระทรวง ตัวอย่างของผู้ที่อยู่นอกกลุ่มนี้ ได้แก่ พลเรือเอกเกาะหลัก เจริญรุกข์ นายจิรายุทธ์

ในขณะที่การต่อสู้ในรัฐสภาเป็นไปอย่างเข้มข้น การต่อสู้นอกสภามีความเข้มข้นไม่แตกต่างกัน กลุ่มอนุรักษ์นิยม ซึ่งรวมกระทรวงมหาดไทยภายใต้การนำของรัฐมนตรีระดมสรรพกำลังแสดงพลังการต่อต้าน กลุ่มพลังประชาธิปไตยปลุกระดมให้ประชาชนร่วมกันขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปการเมือง การขับเคี่ยวเพิ่มระดับความเข้มข้นถึงขั้นเรียกร้องให้ประชาชนแสดงตัวว่า สนับสนุนหรือคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยฝ่ายสนับสนุนใช้สีเขียวเป็นสัญลักษณ์ (เสื้อเขียว หมวดเขียว ธงเขียว และสติกเกอร์สีเขียว) ฝ่ายค้านใช้สีเหลืองเป็นสัญลักษณ์ *(ประเวศ วะสี 2541 : 110; ประสาร มฤคพิทักษ์ และคณะ 2541 : 253)* ทั้งฝ่ายต่อต้านและฝ่ายสนับสนุนมีการชุมนุมทั้งในกรุงเทพฯและจังหวัดต่างๆหลายครั้งหลายครา[56] บางครั้งก่อให้เกิดความปริวิตกว่าจะปะทะกัน และอาจมีการใช้กำลังห้ำหั่นกัน[57] แต่เหตุการณ์รุนแรงไม่เกิดขึ้น ฝ่ายสนับสนุนหรือกลุ่มธงเขียวนั้น มีผู้นำจากคนชั้นกลาง[58] หรือขนานนามกันว่า "กลุ่มม็อบมือถือ" ในเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 *(อเนก เหล่าธรรมทัศน์ 2536)* นายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญและนายอานันท์ ปันยารชุน ประธานคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญประกาศตัวอยู่กลุ่มธงเขียว และร่วมเดินขบวนเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2540 (*อาทิตย์* 29 สิงหาคม-4 กันยายน 2540)[59] เมื่อรัฐสภาเปิดประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 4 กันยายน 2540 หนังสือพิมพ์*มติชน* พาดหัวข่าวในวันต่อมาว่า *'ม็อบหนุน-ค้าน รธน. พรึบสภา'* (*มติชน* 5 กันยายน 2540)

ในเย็นวันที่ 5 กันยายน 2540 ภายหลังจากที่รัฐสภาประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ 1 วัน นายกรัฐมนตรีประกาศว่า พรรคร่วมรัฐบาล 6 พรรค จะให้ความเห็นชอบร่าง

วสุรัตน์ คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ นายบูรพา อัตถากร นายพชร ยุติธรรมดำรง นายพูนศักดิ์ วรรณพงษ์ พลเอกวิโรจน์ แสงสนิท พลตำรวจโทสมควร หริกุล นายโอสถ โกสินทร์ ฯลฯ

[56] ดูรายงาน *"พลังนอกสภา แรงดันปฏิรูปการเมือง" ฐานเศรษฐกิจ* (17-19 มกราคม 2540) และ *"ขวาจัด วิถีที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลง" ผู้จัดการรายสัปดาห์* (15-21 กันยายน 2540)

[57] ดูรายงานข่าว *"ยกพลค้าน การเผชิญหน้าที่หลีกเลี่ยงมิได้" ผู้จัดการรายสัปดาห์* (1-7 กันยายน 2540)

[58] ดู *นิธิ เอียวศรีวงศ์(2540)* และรายงานข่าว *"เปิดโฉมม็อบนายห้าง แกนนำหนุน รธน. ยุคจิ๋วครองเมือง" มติชน* (6 กันยายน 2540)

[59] การนำทัพธงเขียวของผู้นำสภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนายมีชัย ฤชุพันธ์ ประธานวุฒิสภาว่า *'...ตอนนี้ ส.สร. ขาดสติแล้ว... เพราะเมื่อ ส.สร. ทำงานเสร็จ ความจริงภาระหน้าที่ของ ส.สร. คือ ซับมิท (ส่งมอบ) ร่างรัฐธรรมนูญนี้ให้กับรัฐสภา รัฐสภาจะเป็นคนพิจารณาด้วยความรับผิดชอบของสภา แต่ ส.สร. ลงไปปลุกระดม ลงไปเดินขบวนเสียเอง...'* (*อาทิตย์* 29 สิงหาคม – 4 กันยายน 2540)

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ *(บุญเลิศ คชายุทธเดช 2543 : 206)*[60] กระนั้นก็ตาม ความโลเลของพลเอกชวลิตยังคงปรากฏเป็นข่าวในเวลาต่อมา[61]

รัฐสภาประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ระหว่างวันที่ 4-6 กันยายน 2540 สมาชิกรัฐสภาอภิปรายซักถามและวิพากษ์วิจารณ์ โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอภิปรายตอบข้อซักถามและข้อวิพากษ์วิจารณ์ รัฐสภาลงมติเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2540 ให้ความเห็นชอบ 587 เสียง ไม่เห็นชอบ 16 เสียง และงดออกเสียง 17 เสียง ทั้งพลเอกชวลิตและนายเสนาะเมื่อถูกประธานรัฐสภาเรียกให้ลงมติ ต่างเปล่งสำเนียงเสนาะว่า *'เห็นชอบครับ'* คงมีแต่สมาชิกสภาพรรคประชากรไทยที่มิได้เข้าประชุม *(บุญเลิศ คชายุทธเดช 2543 : 206-207)*

ความสำเร็จในการกดดันให้รัฐสภาให้ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันได้แก่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในเวลาต่อมา เกิดจากเหตุปัจจัยสำคัญอย่างน้อย 4 ประการ อันประกอบด้วย

(1) การให้ความสำคัญด้านการตลาดการเมือง (Political Marketing)

(2) การให้การศึกษาด้านการเมืองการปกครองแก่ประชาชน (Political Education)

(3) บทบาทของสื่อมวลชน

(4) การออกแบบมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539

(ก) การตลาดการเมือง

การตลาดการเมืองมีผลต่อการขยายฐานการสนับสนุนจากประชาชน คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยเห็นความสำคัญของประเด็นนี้ และพยายามดึงสื่อมวลชนมาเป็นพันธมิตร[62] สภาร่างรัฐธรรมนูญเลือกใช้ยุทธวิธีเดียวกับคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ภายในสภาร่างรัฐธรรมนูญ และดำเนินการประชาสัมพันธ์อย่างมืออาชีพ[63] โดยอาศัยสื่อทุกประเภท ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และอินเตอร์เน็ต มีการ

---

[60] ดูรายงานข่าว *"จิ๋วจำนนรับ รธน. กดดันลาออก"* และ *"เบื้องหลังจิ๋วจนมุมทำใจรับร่าง รธน."* *มติชน* (6 กันยายน 2540) ก่อนหน้านั้นเพียง 3 วัน หนังสือพิมพ์ยังพาดหัวรายงานข่าว *"จิ๋วโลเลรับ รธน. ชาวบ้านสวดยับ"* *มติชน* (3 กันยายน 2540)

[61] ดูรายงานข่าว *"ยื้อสำเร็จ ลงมติ รธน. 27 กย. ชวนเตือนระวังจิ๋วเบี้ยว"* และ *"ชวลิตพลิกลิ้นอีก ปล่อยฟรีโหวต รธน."* *มติชน* (11 กันยายน 2540) นิตยสาร*อาทิตย์* (14-20 กันยายน 2540) เรียกร้อง *"เลิกเล่นละครเถอะจิ๋ว รธน. มิใช่ของเล่น"*

[62] ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี ประธานคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยอาศัยนายแพทย์เพรา นิวาตวงศ์ เชื่อมสัมพันธ์กับนักหนังสือพิมพ์ระดับนำ จนหนังสือพิมพ์ *ไทยรัฐ* เป็นกองหนุนการปฏิรูปการเมือง ซึ่งมีผลต่อการสร้างทัศนคติเชิงบวกของประชาชนต่อการปฏิรูปการเมือง *(ประเวศ วะสี 2541 : 30-32)*

[63] บริษัทเอกชนที่ร่วมหัวจมท้ายกับคณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์แห่งสภาร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่ต้น คือ บริษัทคิตแอนด์คิน คอมมิวนิเคชั่น จำกัด ซึ่งนายเกษมสันต์ วีระกุล เป็นผู้บริหาร *(บุญเลิศ คชายุทธเดช 2543 : 59-60)*

ผลิตวัสดุประชาสัมพันธ์นานาประเภท ทั้งแผ่นพับ แผ่นป้ายประชาสัมพันธ์ สติกเกอร์ เทปคาสเส็ต และวิดีทัศน์ มีการประกวดแต่งเพลงและคำขวัญรัฐธรรมนูญเพื่อใช้ในการโฆษณา เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ผ่านสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีการจัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญเผยแพร่ต่อสาธารณชน *(บุญเลิศ คชายุทธเดช 2543 : 57-67)* โดยเฉพาะอย่างยิ่งฉบับพกพาในรูปลักษณ์เดียวกับคัมภีร์เหมาเจอะตุงในยุคการปฏิวัติวัฒนธรรมในสาธารณรัฐประชาชนจีน ในประการสำคัญมีการโฆษณาตอกย้ำอยู่ทุกเมื่อเชื่อวันว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นฉบับประชาชน (ซึ่งมีข้อโต้แย้งได้) และร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นำไปสู่การปฏิรูปการเมือง (ซึ่งมีข้อโต้แย้งได้เช่นกัน) จนสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนว่า ผู้ที่คัดค้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นผู้ที่ต่อต้านการปฏิรูปการเมือง โดยที่มีการโฆษณาก่อนหน้านี้ตั้งแต่ยุคคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยว่า การปฏิรูปการเมืองเป็นของดีที่สังคมไทยพึงมี

(ข) การศึกษาด้านการเมืองการปกครองของประชาชน

การให้การศึกษาด้านการเมืองการปกครองแก่ประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งที่เกื้อกูลการยอมรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แท้ที่จริงแล้ว ประชาชนได้รับรู้ความเสื่อมทรามของรัฐสภาและรัฐบาลซ้ำแล้วซ้ำเล่า ความรับรู้ดังกล่าวนี้เป็นพื้นฐานสำคัญอันนำไปสู่การยอมรับการเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากการปฏิรูปการเมือง การที่สภาร่างรัฐธรรมนูญรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอจากประชาชนก็ดี และจัดให้มีประชาพิจารณ์เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญก็ดี ก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้เกี่ยวกับสังคมการเมืองไทยอย่างสำคัญ ประชาชนมิเพียงแต่มีโอกาสได้เรียนรู้จากผู้รู้เท่านั้น หากยังสามารถเรียนรู้จากกันและกัน และซึ่งกันและกันอีกด้วย นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 มีผลบังคับใช้ ความสำนึกและความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนทบทวีตามลำดับ อันเป็นผลดีต่อการขับเคลื่อนกระบวนการสิทธิและเสรีภาพในสังคมไทยและเพิ่มความเข้มแข็งแก่กลุ่มพลังประชาธิปไตยชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ความไม่เป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีส่วนสำคัญในการนี้

(ค) บทบาทของสื่อมวลชน

สื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญในการผลักดันการปฏิรูปการเมืองนับตั้งแต่การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย ทั้งเอาใจช่วยและเสริมพลังฝ่ายเสรีนิยมในสภาร่างรัฐธรรมนูญ และประคับประคองให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ผ่านรัฐสภา อาทิเช่น หนังสือพิมพ์ *สยามโพสต์* ฉบับวันที่ 14 สิงหาคม 2540 อัญเชิญพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานแก่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ประธานองคมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พลเอกสุจินดา คราประยูร และพลตรีจำลอง ศรีเมือง เมื่อวันพุธที่ 20 พฤษภาคม 2535 (เมื่อเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535) มาตีพิมพ์ เพื่อให้ประชาชนคนไทยรู้รักสามัคคี การตีพิมพ์พระราช

ดำริดังกล่าวนี้ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว *(บุญเลิศ คชายุทธเดช 2543 : 208-218)* อันมีผลในการช่วยบรรเทาความตึงเครียดในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งลดการเผชิญหน้าระหว่างกลุ่ม 'ธงเขียว' กับกลุ่ม 'ธงเหลือง'[64]

สื่อมวลชนมิได้ยืนอยู่ข้างสภาร่างรัฐธรรมนูญเสียทั้งหมด ที่วิพากษ์สภาร่างรัฐธรรมนูญก็มี นิตยสาร*อาทิตย์*ภายใต้การนำของนายชัชรินทร์ ไชยวัฒน์ เป็นผู้นำที่โดดเด่นในกลุ่มนี้ นิตยสารดังกล่าวพยายามสื่อสารว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โฆษณาให้ดูดีเกินกว่าความเป็นจริง ในขณะที่ฝ่ายต่อต้านรัฐธรรมนูญถูกทาสีให้ดูเลวเกินกว่าความเป็นจริง นิตยสารฉบับนี้อาศัยบทสัมภาษณ์นายมีชัย ฤชุพันธ์ ประธานวุฒิสภา มือร่างรัฐธรรมนูญสมัย รสช. ในการสื่อสารดังกล่าวนี้[65] ในรายงานข่าวเกี่ยวกับนายแพทย์ประเวศ วะสี ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช และนายอานันท์ ปันยารชุน มักจะใช้ถ้อยคำเสียดสีและถากถาง และบางครั้งบิดเบือน[66] กระนั้นก็ตามข้อวิพากษ์วิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของนิตยสาร *อาทิตย์* หลายต่อหลายประเด็นน่ารับฟังยิ่ง[67]

การรายงานข่าวของสื่อมวลชนในการวาดภาพความโกลาหลและสภาวะความไร้ศานติสุขในสังคม หากรัฐสภาไม่ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีส่วนกดดันให้สมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยจำยอมให้รัฐธรรมนูญผ่าน การรณรงค์ของกลุ่มธงเขียวและกลุ่มธงเหลืองนำมาซึ่งผลการลงมติดังกล่าวนี้ การรณรงค์ของกลุ่มต่อต้านการปฏิรูปการเมือง อันนำโดยนายเสนาะ เทียนทอง นายสมัคร สุนทรเวช และผู้นำวุฒิสมาชิกแทนที่จะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญตกไป กลับทำให้ต้องยอมรับร่างรัฐธรรมนูญ เพราะสมาชิกรัฐสภาและประชาชนโดยทั่วไปต่างหวาดหวั่น

---

[64] ประเวศ วะสี *(2541 : 108-109)* กล่าวว่า ในการอภิปรายว่าด้วยร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อกลางเดือนสิงหาคม 2540 นายพิภพ ธงไชย (เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์ประชาธิปไตย) และนายแพทย์สันต์ หัตถีรัตน์ (ประธานสมาพันธ์ประชาธิปไตย) วิพากษ์ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างสำคัญ แต่สื่อมวลชนเลือกที่จะไม่รายงานบทอภิปรายของบุคคลทั้งสอง อาจเป็นเพราะต้องการให้ร่างรัฐธรรมนูญผ่านรัฐสภา

[65] อ่านบทสัมภาษณ์นายมีชัย ฤชุพันธ์ ในนิตยสาร*อาทิตย์* ฉบับวันที่ 12-18 กรกฎาคม 2539 ฉบับวันที่ 30 พฤษภาคม – 5 มิถุนายน 2540 และฉบับวันที่ 29 สิงหาคม – 4 กันยายน 2540

[66] *ประเวศ (2541 : 76-77)* เล่าว่า "... หนังสือ*อาทิตย์*จะวิพากษ์วิจารณ์การปฏิรูปการเมืองเป็นประจำ และกล่าวหาว่า พวกสนับสนุนการปฏิรูปการเมืองพยายามใช้บารมีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเข้ามาเกี่ยวข้อง..."

[67] นิตยสาร*อาทิตย์* ฉบับวันที่ 10-16 ตุลาคม 2540 รายงานข่าวเรื่อง *"ส.สร. กับคำครหาเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อตนเอง"* ข้อเท็จจริงปรากฏในเวลาต่อมาว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อยแปรสภาพเป็นสมาชิกรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการองค์กรอิสระอื่นๆภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ความพยายามของนายอานันท์ ปันยารชุนในการสถาปนากฎกติกา *'ห้าม ส.สร. เล่นการเมืองหรือรับตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปีภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่'* ไม่เป็นผล

ต่อสภาพอนาธิปไตยที่จะเกิดขึ้น การยอมรับรัฐธรรมนูญด้วยภาวะจำยอมเช่นนี้ปรากฏในประวัติศาสตร์การเมืองโลกมาก่อน*แล้ว (Mueller 1996 : 66-67)* กลุ่มธงเขียวมีส่วนสร้างภาพอนาธิปไตยที่จะเกิดขึ้น เพราะจงใจโฆษณาว่า หากรัฐสภาไม่ยอมผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ สังคมไทยจะต้องเผชิญกับภาวะความวุ่นวายอย่างแน่นอน นายมีชัย ฤชุพันธ์ ประธานวุฒิสภาประเมินว่า มีสมาชิกรัฐสภาประมาณ 20% เท่านั้นที่ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยเนื้อหาแห่งบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญเอง (*อาทิตย์* 29 สิงหาคม – 4 กันยายน 2540) อีกส่วนอยู่ในภาวะจำยอมที่ต้องยอมรับ เพราะเกรงความวุ่นวายที่อาจจะเกิดขึ้น[68] ในทัศนะของนายมีชัย การปล่อยผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นเส้นทางที่มีอันตรายน้อยกว่าการคว่ำรัฐธรรมนูญในรัฐสภา เพราะรัฐสภายังมีโอกาสคัดง้างรัฐธรรมนูญด้วยการกำกับการบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

(ง) กติกาการลงมติตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 มีส่วนเกื้อกูลการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แม้การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีลักษณะหัวมังกุ ท้ายมังกร แต่มีบทบัญญัติที่เกื้อกูลการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างน้อย 2 ข้อ คือ

(1) การกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบทางหนึ่งทางใด โดยห้ามแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ และเป็นการให้ความเห็นชอบ/ไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ มิใช่การพิจารณาเป็นรายมาตรา (รธน.2534/2539 มาตรา 211 ปัณรส วรรค 3)

(2) การลงมติให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และลงคะแนนโดยเปิดเผย (รธน. 2534/2539 มาตรา 211 ปัณรส วรรค 3)

บทบัญญัติตาม (1) ป้องกันมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรายมาตราจนรัฐธรรมนูญขาดเอกภาพ มีบทบัญญัติที่ขัดแย้งกัน และมิอาจก่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ บทบัญญัติตาม (2) ทำให้การลงมติเป็นไปอย่างเปิดเผย ยิ่งมีการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภาทางโทรทัศน์ด้วยแล้ว สมาชิกรัฐสภาที่จะลงมติไม่ให้ความเห็นชอบคงต้องคิดหนัก เพราะมีการตีตราร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้วว่า เป็นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน และคงสรรหาคำอธิบายได้ยากว่า เหตุไฉนสมาชิกรัฐสภาจึงไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน นอกเหนือจากการสูญเสียผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากการบังคับใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

---

[68] ดูรายงานข่าว “รัฐธรรมนูญผ่านก็ตาย ไม่ผ่านก็ตาย” *อาทิตย์* (5-11 กันยายน 2540)

7. บทสรุป

การออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Design) เป็นผลจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังต่างๆในสังคม ภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย อันนำโดยผู้นำข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนยึดกุมอำนาจรัฐในช่วงเวลาส่วนใหญ่ระหว่างปี 2475-2516 ระบอบการเมืองการปกครองเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตย อันเป็นระบอบการเมืองการปกครองของข้าราชการ โดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการ ส่วนใหญ่มีลักษณะเผด็จการ หรือกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย กลุ่มพลังประชาธิปไตยเพิ่งมีพลวัตรในการเติบใหญ่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 แต่มิอาจยึดกุมอำนาจรัฐได้ อำนาจรัฐกลับตกอยู่ในมือนักการเมืองที่ถีบตัวขึ้นมาเป็นชนชั้นปกครองโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง และค่อยๆก่อตัวเป็นกลุ่มพลังยียาธิปไตย ในยุคสมัยที่กลุ่มพลังยียาธิปไตยเรืองอำนาจ ระบอบการเมืองการปกครองมีลักษณะเป็นระบอบยียาธิปไตย อันเป็นระบอบการเมืองการปกครองของยี้ โดยยี้ และเพื่อยี้ การรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 เกิดจากความพยายามของกลุ่มพลังอำมาตยธิปไตยที่จะดึงอำนาจคืนจากกลุ่มพลังยียาธิปไตย แต่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 เพื่อสืบทอดอำนาจภายในกลุ่มผู้นำฝ่ายทหาร จปร. 5 ก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ประชาชน อันนำมาสู่เหตุการณ์พฤษภคม 2535 กลุ่มพลังยียาธิปไตยกลับมายึดกุมอำนาจรัฐภายเหตุการณ์ดังกล่าว และวางเฉยไม่สนใจเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองให้มีความบริสุทธิ์ เที่ยงธรรม และมีประสิทธิภาพ

กลุ่มพลังประชาธิปไตยเริ่มจุดปะทุกระบวนการปฏิรูปการเมืองในปี 2537 และขับเคลื่อนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นผลลัพธ์ของการประนีประนอมระหว่างกลุ่มพลังประชาธิปไตย กลุ่มพลังยียาธิปไตยและกลุ่มอำมาตยาธิปไตย การต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังทั้งสามเกิดขึ้นในสมรภูมิทั้งในและนอกรัฐสภา นับตั้งแต่การแก้ไขมาตรา 211 เพื่อออกแบบองค์กรและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ และการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยรัฐสภา ในทุกขั้นตอนดังกล่าวนี้ การต่อสู้เป็นไปอย่างเข้มข้น

ในการออกแบบมาตรา 211 กลุ่มพลังประชาธิปไตยพยายามดึงอำนาจในการร่างและในการให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญออกจากรัฐสภา แต่กลุ่มพลังยียาธิปไตยและบางส่วนของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยพยายามออกแบบมาตรา 211 เพื่อให้รัฐสภามีอำนาจทั้งสอง มาตรา 211 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 เป็นผลลัพธ์อันเกิดจากการต่อสู้ดังกล่าวนี้

เมื่อมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ กลุ่มพลังยียาธิปไตยและบางส่วนของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยประสบความสำเร็จในการยึดพื้นที่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญในสัดส่วนสำคัญ แต่กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยกลับประสบความสำเร็จในการยึดกุมอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญ

เบื้องต้น และประสบความสำเร็จในการยึดกุมอำนาจในการกำหนดวาระและกำหนดประเด็นการร่างรัฐธรรมนูญ กระนั้นก็ตาม กลุ่มพลังประชาธิปไตยจำต้องประนีประนอมกับกลุ่มพลังยียาธิปไตยและกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยในเรื่องสำคัญหลายต่อหลายเรื่อง[69] การประนีประนอมดังกล่าวนี้มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิรูปการเมืองในเวลาต่อมา

เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่แล้วเสร็จ และส่งมอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้รัฐสภาพิจารณา ความเข้มข้นของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังทั้งสามขึ้นถึงจุดสุดยอดในเดือนกันยายน 2540 ในท้ายที่สุด รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2540 ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้รัฐสภามีมติเช่นนี้ก็คือ ความเกรงกลัวสภาวะอนาธิปไตยและความไร้ศานติสุข หากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ใครก็ตามจงใจวาดภาพสภาวะอนาธิปไตยและความไร้ศานติสุขเพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ ใครคนนั้นย่อมต้องเป็นนักกลยุทธ์ผู้เยี่ยมยุทธ[70]

คำถามพื้นฐานมีอยู่แต่เพียงว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นผลลัพธ์ของความประนีประนอมระหว่างกลุ่มพลังต่างๆในสังคมจะสามารถก่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองได้หรือไม่

---

[69] นายอานันท์ ปันยารชุน กล่าวในที่ประชุมองค์กรประชาธิปไตยและองค์กรเอกชนเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2540 ณ โรงแรงโซลทวินว่า *"... ไม่มีใครได้ทุกอย่าง 100% ตามที่ตนเองต้องการ การเสนอร่างรัฐธรรมนูญให้รัฐสภารับรองเป็นกระบวนการที่ต้องทำ จุดสำคัญอยู่ที่ว่า เราจะร่างรัฐธรรมนูญให้ดีที่สุด 100% ให้เขาไม่รับ หรือจะร่างให้ดีพอสมควรสัก 70% แล้วจูงใจให้ผ่านรัฐสภาได้..." (ประสาร มฤคพิทักษ์ และคณะ 2541 : 2539)*

[70] บทวิเคราะห์ที่ว่า การร่างรัฐธรรมนูญหรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองเป็นผลลัพธ์ของกระบวนการต่อรอง (Bargaining Process) ดูอาทิเช่น *Voigt (1999 : chapter 6)*

บทที่สาม
เมืองไทยในความฝันของสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540

1. ความเบื้องต้น

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) จำนวน 99 คนวาดฝันเกี่ยวกับเมืองไทยแฝงไว้ในบทบัญญัติต่างๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะอย่างยิ่งหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (มาตรา 26 ถึงมาตรา 65) และหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา 71 ถึงมาตรา 89) ความฝันที่แฝงอยู่ในบทบัญญัติมาตราต่างๆเหล่านี้ต้องถือเป็นความฝันร่วม (Collective Choice) ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งมวลด้วยเหตุที่ระบบความคิด อุดมการณ์ทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ รวมตลอดจนจนวิสัยทัศน์ของ สสร. แต่ละคนแตกต่างกัน 'ความฝันร่วม' ในประเด็นต่างๆอาจขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องต้องกัน ส่วนหนึ่งสะท้อนถึงความขัดแย้งทางความคิดในหมู่ สสร. ด้วยกันเอง อีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากการขาดความเข้มงวดในการกำหนดกฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule) และการจัดระเบียบวาระการประชุม เพื่อป้องกันปัญหาการได้มาซึ่งมติที่ไม่เป็นไปตามลำดับของเหตุผล

เนื้อหาของบทนี้จำแนกออกเป็น 5 ตอน ตอนที่หนึ่งเป็นความเบื้องต้น ตอนที่สองกล่าวถึงสังคมการเมืองไทยในความฝันของ สสร. ตอนที่สามกล่าวถึงสังคมเศรษฐกิจไทยในความฝันของ สสร. ตอนที่สี่กล่าวถึงสังคมไทยในความฝันของ สสร. และตอนที่ห้าเป็นบทสรุป

2. สังคมการเมืองไทยในความฝันของสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540

สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ต้องการเห็นสังคมการเมืองไทยเป็น 'โลกแห่งพระศรีอาริย์' หรือ 'อุตมรัฐ' สังคมการเมืองในความฝันของ สสร. กอปรด้วยพลเมืองที่มีคุณธรรมและขับเคลื่อนโดยบุคคลที่มีคุณสมบัติแห่ง 'อรหันต์' สสร. ต้องการเห็น 'การเมืองสีขาว' จึงเน้นการควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมืองอย่างเข้มงวดยิ่ง ทั้งด้วยการสกัดมิให้บุคคลที่เคยมีประวัติการทุจริตและประพฤติมิชอบดำรงตำแหน่งทางการเมือง และควบคุมและตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิให้ใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล ดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการกำหนดและบริหารนโยบาย และใช้อำนาจในทางฉ้อฉลอื่นๆ สสร. ต้องการเห็นลักษณะธรรมาภิบาล (Good Governance) ของสังคมการเมืองไทย นอกจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องมีความรับผิดต่อประชาชน (Accountability) แล้ว ประชาชนยังต้องมีส่วนร่วมทางการเมือง (Participation) และสังคมการเมืองไทยยังต้องมีความโปร่งใส (Transparency)

อีกด้วย ท้ายที่สุด 'อุตมรัฐ' ต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารการปกครอง มิเฉพาะแต่ระดับท้องถิ่น หากยังขยายสู่ระดับชุมชนด้วย

2.1 การเมืองสีขาว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดกฎกติกาซึ่งมีผลในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมืองอย่างรอบด้าน กฎกติกาดังกล่าวนี้มีอยู่อย่างน้อย 7 ชุด[1] อันได้แก่

(1) กฎกติกาว่าด้วยการเลือกตั้ง
(2) กฎกติกาว่าด้วยการใช้สิทธิเลือกตั้ง
(3) กฎกติกาว่าด้วยพรรคการเมือง
(4) กฎกติกาว่าด้วยสมาชิกรัฐสภา
(5) กฎกติกาว่าด้วยรัฐบาล
(6) กฎกติกาว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบ
(7) กฎกติกาว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม

กฎกติกาว่าด้วยการเลือกตั้งมีเป้าหมายหลักในการควบคุมและกำกับการเลือกตั้งให้มีความบริสุทธิ์และเที่ยงธรรม ไม่ต้องการให้มีการทุจริตในการเลือกตั้ง และไม่ต้องการให้มีการซื้อขายเสียง

กฎกติกาว่าด้วยการใช้สิทธิเลือกตั้งมีเป้าหมายหลักในการบังคับให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่นอนหลับทับสิทธิ ทั้งนี้เนื่องจาก สสร. มีความเชื่อซึ่งปราศจากหลักฐานข้อเท็จจริงว่าการนอนหลับทับสิทธิเป็นเหตุปัจจัยอันนำมาซึ่งการทุจริตในการเลือกตั้ง

กฎกติกาว่าด้วยพรรคการเมืองมีเป้าหมายหลักในการควบคุมการเงินของพรรคการเมือง และต้องการกำกับให้พรรคการเมืองจัดระบบสาขาและจัดกิจกรรมทางการเมือง

กฎกติกาว่าด้วยสมาชิกรัฐสภาต้องการกำกับและควบคุมความประพฤติของสมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการห้ามสมาชิกรัฐสภามีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ และห้ามแทรกแซงการบริหารงานบุคคลในภาครัฐบาล

---

[1] รายละเอียดโปรดอ่านบทที่ 4 ในหนังสือเล่มนี้

กฎกติกาว่าด้วยรัฐบาลมีเป้าประสงค์หลักในการจำกัดขนาดของคณะรัฐมนตรี และสร้างกลไกความรับผิดของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายตามแนวทางที่กำหนดไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

กฎกติกาว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบมีเป้าประสงค์หลักในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจไปในทางทุจริต ประพฤติมิชอบ หรือในทางฉ้อฉล เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สร้างกลไกในการบังคับให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารราชการแผนดินระดับสูง และกลไกการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้ในกรณีที่พบว่ามีความร่ำรวมอันผิดปกติและมีการฉ้อฉลในการใช้อำนาจ

กฎกติกาทั้ง 7 ชุดที่ใช้ในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบสังคมการเมืองไทย ดังที่กล่าวโดยสรุปข้างต้นสะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ *ประการแรก* ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ต้องการเห็น 'การเมืองสีขาว' หากตลาดการเมืองเคยมีความสกปรก รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะช่วยชะล้างความสกปรกเหล่านั้น *ประการที่สอง* ในการชะล้างความสกปรกของตลาดการเมือง จำเป็นต้องมีกลไกการควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมืองอย่างเข้มงวด ในการนี้จำเป็นต้องมี 'อรหันต์' ผู้ควบคุมกลไกเหล่านี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เชื่อว่า จะสามารถคัดสรร 'อรหันต์' ให้ทำหน้าที่บริหารกลไกการควบคุม กำกับ และตรวจสอบสังคมการเมืองไทยได้โดยไม่ยากนัก

การคัดสรรบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมืองนับเป็นหัวใจประการหนึ่งของการสถาปนา 'การเมืองสีขาว' รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สร้างทำนบสะกัดมิให้ผู้ที่เคยมีประวัติการทุจริตและประพฤติมิชอบดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาและตำแหน่งรัฐมนตรี อีกทั้งสร้างกลไกในการถอดถอนออกจากตำแหน่ง และกลไกการดำเนินคดีอาญาในกรณีที่พบว่ามีการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในการคัดสรรบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สถาปนาระบอบ *'บัณฑิตยาธิปไตย'* อันเป็นระบอบการปกครองของบัณฑิต โดยบัณฑิต และเพื่อบัณฑิต ทั้งนี้โดยการกำหนดคุณสมบัติการศึกษาระดับปริญญาตรีสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมีข้อยกเว้นบางประการในช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่านการสถาปนาระบอบ 'บัณฑิตยาธิปไตย' สะท้อนให้เห็นความเชื่อของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่มีต่อปริญญาบัตร อย่างน้อยที่สุดก็ต้องเชื่อว่า ปริญญาบัตรบ่งบอกคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ดี หาก สสร. ต้องการให้ Philosopher-Kings เป็นชนชั้นปกครองตามทรรศนะของพลาโต (Plato, 427B.C. - 348/347 B.C.)[2] ปริญญาบัตรย่อมมิใช่ดัชนีที่บ่งบอก

---

[2] ดูอาทิเช่น *Hare (1996)*

ความเป็น Philosopher-Kings ในสังคมที่มีการซื้อขายปริญญาบัตรอย่างกว้างขวาง และสถาบันอุดมศึกษาแปรสภาพเป็น 'โรงพิมพ์ปริญญาบัตร' ดังเช่นสังคมไทยในปัจจุบัน การสถาปนาระบอบ 'บัณฑิตยาธิปไตย' มิอาจช่วยขับเคลื่อนสังคมการเมืองไทยไปสู่ 'อุตมรัฐ' ได้

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีความชอบธรรมที่จะวาดฝันเกี่ยวกับ 'การเมืองสีขาว' และร่างรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดกฎกติกาของสังคมการเมืองเพื่อนำไปสู่ 'การเมืองสีขาว' ที่วาดฝันไว้ คำถามพื้นฐานมีอยู่แต่เพียงว่า การบรรลุอุตมภาวะแห่ง 'การเมืองสีขาว' ควรจะเลือกหนทางใด สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 เลือกเส้นทางการควบคุม กำกับ และตรวจสอบสังคมการเมืองอย่างเข้มงวด จนเสมือนยึดถือข้อสมมติที่ว่า บรรดาผู้ที่ก้าวล่วงเข้าสู่ตลาดการเมืองล้วนเป็นอัปรียชน ซึ่งต้องถูกควบคุม กำกับ และตรวจสอบอย่างใกล้ชิดและถี่ยิบ อีกทั้งนักการเมือง พรรคการเมือง และคณะบุคคลที่จัดตั้งรัฐบาลล้วนแล้วแต่ไร้เดียงสาในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญจึงต้องกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อให้รัฐบาลดำเนินการ

คำถามพื้นฐานยังมีอยู่อีกว่า มรรควิถีอันสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 เลือก อันได้แก่ การควบคุม กำกับ และตรวจสอบสังคมการเมืองอย่างค่อนข้างสุดโต่งจะสามารถนำมาซึ่ง 'การเมืองสีขาว' ได้หรือไม่ ทั้งนี้ปรากฏว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดกฎกติกาในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบตัวละครทุกตัวในตลาดการเมืองอย่างเข้มงวด ไม่ว่าจะเป็นราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมือง พรรคการเมือง รัฐบาล และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินระดับสูง แต่การควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมืองอย่างเข้มงวดมากเกินไปเช่นนี้อาจเกินเลยระดับอุตมภาพ (Optimal Regulation) อันเป็นระดับการควบคุม กำกับ และตรวจสอบ อันนำมาซึ่งสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม (Social Welfare Maximization) นอกจากนี้ คนดีมีคุณธรรมอาจขยาดที่จะก้าวเข้าสู่ตลาดการเมืองเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะต้องถูกควบคุม กำกับ และตรวจสอบเสมือนหนึ่งเป็นอัปรียชน ความเข้มงวดในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบอย่างสุดโต่ง แทนที่จะนำพาสังคมการเมืองไปสู่อุตมภาวะแห่ง 'การเมืองสีขาว' อาจนำมาซึ่งผลในทิศทางตรงกันข้าม[3]

---

[3] ข้อถกเถียงในประเด็นนี้เป็นข้อถกเถียงว่าด้วยรัฐธรรมนูญในอุตมภาวะ (Optimal Constitution) ข้อสนับสนุนรัฐธรรมนูญที่เน้นการกำกับ ควบคุม และตรวจสอบตลาดการเมือง ดู *Hume (1741/1951), Mill (1861/1977)* และ *Brennan and Buchanan (1983)* บทวิพากษ์รัฐธรรมนูญลักษณะนี้ดู *Frey (1997)* แนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในอุตมภาวะ ดู *Faria (1999)*

2.2 ลักษณะธรรมาภิบาล (Good Governance) ของสังคมการเมืองไทย

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ต้องการเห็นสังคมการเมืองไทยมีลักษณะธรรมาภิบาล (Good Governance) ทั้งในด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Participation) ความโปร่งใสของสังคมการเมือง (Transparency) และความรับผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Accountability)

2.21 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Participation)

บทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้จำกัดเฉพาะหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (หมวด 3) หากแต่กระจัดกระจายอยู่ในหมวดอื่นๆด้วย ทั้งหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5) หมวดรัฐสภา (หมวด 6) หมวดคณะรัฐมนตรี (หมวด 7) และหมวดการปกครองท้องถิ่น (หมวด 9) บทบัญญัติเหล่านี้อาจประมวลและจัดหมวดหมู่ได้ 9 กลุ่ม (ดูตารางที่ 3- 1) ได้แก่

(1) เสรีภาพในการรวมกลุ่มและการชุมนุมทางการเมือง
(2) สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย
(3) สิทธิในการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา
(4) สิทธิในการเสนอร่างข้อบังคับท้องถิ่น
(5) สิทธิชุมชน
(6) การออกเสียงประชามติ (Referendum)
(7) การไต่สวนสาธารณะ (Public Hearing)
(8) การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
(9) การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

บทบัญญัติเหล่านี้มีศักดิ์แห่งรัฐธรรมนูญแตกต่างกัน บทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยมีศักดิ์สูงกว่าบทบัญญัติในหมวดอื่น เพราะมีหลักประกันขั้นต่ำเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนระดับหนึ่ง เนื่องจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามบทบัญญัติในหมวดนี้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองอื่นๆหามีหลักประกันขั้นต่ำดังกล่าวนี้ไม่ หากมิได้มีการบัญญัติในฐานะที่เป็นสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย การมีส่วนร่วมทางการเมืองเหล่านั้นย่อมขึ้นอยู่กับดุลพินิจของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ หลักการพื้นฐานว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบ

การใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76) และการมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล (มาตรา 76) อันเป็นบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ย่อมมีประสิทธิผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่ำ เนื่องจากรัฐบาลมีเสรีภาพที่จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการก็ได้

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้ความสำคัญในประเด็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดๆ แต่การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ละเลยในการกำหนดเงื่อนเวลาและสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนก่อผลกระทบอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้กำหนดเงื่อนเวลาในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับอนุบัญญัติเพื่ออนุวัตรตามบทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่ตราไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้การตรากฎหมายเหล่านี้เป็นไปอย่างล่าช้ากว่าที่ควร เพราะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการดำเนินการ การขาดกฎหมายรองรับในเวลาอันสมควรทำให้ประชาชนมิอาจมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ อย่างน้อยตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ทั้งนี้มีข้อพึงสังเกตว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดเงื่อนเวลาในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพียงฉบับเดียว โดยกำหนดให้ตราให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (มาตรา 329) แต่มิได้กำหนดเงื่อนเวลาในการตรากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย กฎหมายว่าด้วยการประชาพิจารณ์ กฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชนและอื่นๆ[4]

---

[4] กฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่บัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จนถึงเดือนพฤษภาคม 2545 ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 แต่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยประชาพิจารณ์ คงมีแต่ *"ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539"* ซึ่งมีผลบังคับใช้ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และขาดจิตวิญญาณแห่งประชาธิปไตย

ประการที่สอง การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้กำหนดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน[5] ทำให้เนื้อหาสาระของกฎหมายเหล่านี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอาจไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540

ความล่าช้าในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและการตรากฎหมายเพื่ออนุวัตรตามรัฐธรรมนูญในประเด็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ย่อมมีผลต่อการพัฒนาการเมืองภาคประชาชน ประชาชนยังไม่มีสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองอย่างเต็มที่ดังที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้หลักประกัน แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะบังคับใช้มาเกือบ 5 ปี ก็ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชนเพื่ออนุวัตรตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มาตรา 46 และมาตรา 56 และยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการไต่สวนสาธารณะหรือการประชาพิจารณ์ เพื่อสร้างกลไกลดทอนความขัดแย้งในสังคม และเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐอย่างแท้จริง อันเป็นไปตามสาระสำคัญของมาตรา 59 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

การขาดกลไกทางการเมืองเพื่อเกื้อกูลการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอันเป็นผลจากความล่าช้าในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและการตรากฎหมายเพื่ออนุวัตรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นนี้ ก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมโดยมิสมควร ในกรณีการไต่สวนสาธารณะ ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะรับฟังความเห็นของสาธารณชนเกี่ยวกับผลดีและผลเสียของโครงการและกิจกรรมต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อม การณ์ปรากฏว่า โครงการหลายต่อหลายโครงการริเริ่มและดำเนินการโดยหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การของรัฐ ก่อนที่จะมีการทำประชาพิจารณ์ แม้ผลการไต่สวนสาธารณะจะปรากฏในทางลบ ก็มิอาจล้มเลิกโครงการได้ ในหลายต่อหลายกรณี แทนที่กระบวนการประชาพิจารณ์จะช่วยบรรเทาความขัดแย้งในสังคม กลับสร้างความขัดแย้งมากยิ่งขึ้น *ระเบียบ*

---

[5] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

(1) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 326)

(1) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 327)

(1) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (มาตรา 328)

(1) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา 330)

(1) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (มาตรา 331)

(1) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 332)

(1) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 333)

สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 นอกจากบังคับใช้ก่อนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แล้ว ยังขาดจิตวิญญาณประชาธิปไตย และมิได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเท่าที่ควรอีกด้วย มิไยต้องกล่าวว่า ระเบียบฯดังกล่าวนี้มีศักดิ์แห่งกฎหมายค่อนข้างต่ำ เพราะเป็นกฎหมายในระดับอนุบัญญัติ ทั้งๆที่ กระบวนการประชาพิจารณ์ภายใต้ระเบียบฯนี้สร้างปัญหา และทั้งๆที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดหลักการว่าด้วยสิทธิประชาชนในการแสดงความเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่มี ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิต (มาตรา 59) แต่ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติหาได้สนใจผลักดันการร่างกฎหมายนี้ไม่

การมีส่วนร่วมทางการเมืองมีต้นทุนที่ต้องเสีย ทั้งต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) และต้นทุนที่แท้จริง (Real Cost) หากการปฏิรูปการเมืองกำหนดเข็มมุ่งในการส่งเสริมการมี ส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน รัฐธรรมนูญควรออกแบบไปในทางที่จะลดต้นทุนการมี ส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิ ในการเสนอร่างกฎหมาย ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น แต่ต้นทุนปฏิบัติการค่อนข้างสูงและ ตกเป็นภาระของขบวนการประชาชน เพราะต้องรวบรวมประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คนมาเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา (มาตรา 170) หรือประธานสภาท้องถิ่น (มาตรา 287) แล้วแต่กรณี โดยที่ต้องเสนอร่างกฎหมายด้วย ต้นทุนการเสนอร่างกฎหมายที่สูงมากนี้ ย่อมเป็นเหตุให้การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่นเป็นไปได้ยาก อนึ่ง ขอให้สังเกตว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่ยินยอมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมาย ในนามปัจเจกบุคคล หากแต่ต้องเป็นมติของพรรค และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรค เดียวกันลงนามรับรองอย่างน้อย 20 คน ซึ่งมีผลในการลิดรอนหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของ ส.ส. และ ลิดรอนบทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็ก หากยินยอมให้ ส.ส. สามารถเสนอร่างกฎหมาย ในนามปัจเจกบุคคล โดยยกเลิกบทบัญญัติที่ลิดรอนบทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็ก ราษฎร ย่อมสามารถยื่นเสนอร่างกฎหมายผ่าน ส.ส. ของตนได้ โดยมิจำต้องรวบรวมประชาชนจำนวน 50,000 คน อันเป็นการลดต้นทุนปฏิบัติการในการเสนอร่างกฎหมายของประชาชน

ท้ายที่สุด การมีส่วนร่วมทางการเมืองมีมิติด้านวัฒนธรรม ไม่เพียงแต่ประชาชน จักต้องยอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นวัฒนธรรมเท่านั้น หากผู้ปกครองทั้งผู้มีอำนาจ ทางการเมืองและเจ้าพนักงานของรัฐจะต้องยอมรับวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ประชาชนด้วย การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนก็ดี ประกอบกับการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่อนุวัตรตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ก็ดี แม้จะเป็นเงื่อนไขอันจำเป็น แต่หาได้เป็นเงื่อนไขอันเพียงพอไม่

หากสังคมไม่ยอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นวัฒนธรรม การมีส่วนร่วมดังกล่าวย่อมยากที่จะเกิดขึ้นได้

2.22 **ความโปร่งใสของสังคมการเมือง** (Transparency)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้ความสำคัญแก่ความโปร่งใสในฐานะธรรมาภิบาลสำคัญ เพราะความโปร่งใสช่วยป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริตประพฤติมิชอบ และการฉ้อฉลอำนาจ อีกทั้งเป็นกลไกในการกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สร้างกฎกติกาหรือสถาบันว่าด้วยความโปร่งใสอย่างน้อย 2 กลไก (ดูตารางที่ 3-2) กล่าวคือ

(1) เสรีภาพในข้อมูลข่าวสารสาธารณะ (Freedom of Public Information)

(2) การเปิดเผยฐานะการเงินของสภาบันการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(ก) **เสรีภาพในข้อมูลข่าวสารสาธารณะ**

แนวความคิดว่าด้วยเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารสาธารณะมีพื้นฐานมาจากหลักการที่ว่า ประชาชนในสังคมประชาธิปไตยพึงมีสิทธิในการรับรู้ (The Right to Know) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับรู้ความเป็นไปของบ้านเมือง ประชาชนจึงควรมีเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ *(Bealey 1999 : 138)* หากรัฐบาลผูกขาดข้อมูลข่าวสารสาธารณะและเอกสารทางราชการ รัฐบาลย่อมอยู่ในฐานะได้เปรียบประชาชนและฝ่ายค้านในรัฐสภา เพราะประชาชนและฝ่ายค้านมิอาจตรวจสอบรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพได้ ประเทศแรกที่ยอมรับสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงเอกสารราชการก็คือ สวีเดน ในปี 2309 แต่การยอมรับหลักการดังกล่าวนี้มิได้เป็นไปอย่างกว้างขวาง แม้ในสังคมประชาธิปไตยตะวันตกซึ่งระบอบประชาธิปไตยหยั่งรากลึกยาวนานยังคงถูกตราตรึงโดยวัฒนธรรมการเก็บลับ (Culture of Secrecy)[6] ความข้อนี้เห็นได้โดยชัดเจนในกรณีของของสหราชอาณาจักร ซึ่งแม้ในทศวรรษ 2530 ยังคงตรา Official Secrets Act of 1989 *(McLean 1996 : 193-194)* สหรัฐอเมริกาเพิ่งมี Freedom of Information Act of 1966 ในปี 2509 ขบวนการสิทธิและเสรีภาพในสหรัฐอเมริกาอาศัยกฎหมายฉบับนี้ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะของหน่วยรัฐการดังเช่น FBI และ CIA ซึ่งเปิดโปงกิจกรรมของหน่วยงานทั้งสองที่มีผลลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน *(Plano and Greenberg, 1993 : 231)*

---

[6] บทวิเคราะห์วัฒนธรรมเก็บลับในสังคมประชาธิปไตย ดูอาทิเช่น *Theoharis (1998)* ในกรณีของสหรัฐอเมริกา และ Vincent *(1998)* ในกรณีของสหราชอาณาจักร

เสรีภาพในข้อมูลข่าวสารสาธารณะเป็นหลักการสำคัญของระบอบการบริหารการปกครองแบบเปิด หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Open Government ภายใต้ระบอบการบริหารการปกครองดังกล่าวนี้ กระบวนการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลเป็นไปอย่างโปร่งใส และเปิดให้มีการตรวจสอบอย่างกว้างขวาง ไม่ถูกจำกัดโดยข้ออ้างในประเด็นความมั่นคงแห่งชาติ หรือความลับของทางราชการ *(Bealey 1999 : 229-230)* กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียและสหรัฐอเมริกาโน้มเอียงไปสู่ Open Government ในขณะที่สหราชอาณาจักรยังคงยึดโยงอยู่กับ Closed Government เอกสารราชการที่มิได้จัดชั้นความลับเท่านั้นที่เปิดเผยต่อสาธารณชน และเอกสารราชการทั้งหมดจะถูกเปิดเผยก็ต่อเมื่อเวลาล่วงไปแล้ว 30 ปี *(McLean 1996 : 193-194)* อย่างไรก็ตาม แม้ในประเทศที่นำระบอบ Open Government มาใช้ดังเช่นสหรัฐอเมริกา วัฒนธรรมการเก็บความลับยังคงมีอิทธิพลอย่างสูงในระบบราชการ ความโปร่งใสของสังคมการเมืองจึงมีอยู่อย่างจำกัด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยอมรับหลักการว่าด้วยเสรีภาพในข่าวสารข้อมูลสาธารณะ ทั้งนี้มีบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย 2 มาตราที่กำหนดหลักการในเรื่องนี้ อันได้แก่ มาตรา 58 และมาตรา 59

มาตรา 58 ยอมรับสิทธิของชนชาวไทยในการรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในการครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น แต่สิทธิดังกล่าวนี้มีอยู่อย่างจำกัด หากการเปิดเผยข้อมูลนั้นกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของผู้อื่น ประชาชนไม่สิทธิในการรับทราบข้อมูลลักษณะดังกล่าวนี้

มาตรา 59 ยอมรับสิทธิของชนชาวไทยในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนและชุมชนท้องถิ่น

ในขณะที่มาตรา 58 มิได้กำหนดให้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 59 มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า จะต้องมีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการไต่สวนสาธารณะหรือการประชาพิจารณ์ การณ์จะเป็นประการใดก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดหลักการ กฎกติกา และสถาบันใหม่ ย่อมต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อให้สอดรับกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รวมทั้งการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นเพื่ออนุวัตรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญด้วย แต่เป็นเพราะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้กำหนดเงื่อนเวลา

และสาระสำคัญของกฎหมายที่ต้องตราขึ้นใหม่เพื่อให้สอดรับกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจึงมิได้ถูกมัดมือให้ต้องเร่งรัดในการตรากฎหมายดังกล่าวนี้

การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้กำหนดเงื่อนเวลาและสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ทำให้น่าเชื่อถือว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 มิได้มีเจตนารมณ์อันแรงกล้าที่จะผลักดันระบอบการบริหารการปกครองไปสู่ Open Government แต่การยอมรับหลักการว่าด้วยความโปร่งใสเป็นเพราะมีแรงผลักดันในประชาสังคมไทยที่จะให้รัฐบาลและระบบราชการมีธรรมาภิบาลอยู่ก่อนแล้ว พลวัตรดังกล่าวนี้นำมาซึ่ง *พ.ร.บ. ข่าวสารข้อมูลของราชการ พ.ศ. 2540* ซึ่งบังคับใช้ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

พ.ร.บ. ข่าวสารข้อมูลของราชการ พ.ศ. 2540 มิอาจเป็นกลไกในการก่อให้เกิดความโปร่งใสได้ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก ประชาชนผู้ต้องการข้อมูลข่าวสารทางราชการต้องรับภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นในการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ต้นทุนเหล่านี้ประกอบด้วยค่าใช้จ่ายในการยื่นคำร้องและค่าเสียเวลาในการต่อสู้ในคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารทางราชการ หากการต่อสู้ยิ่งยืดเยื้อมากเพียงใด ต้นทุนในการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวยิ่งสูงมากเพียงนั้น

ประการที่สอง กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นไปอย่างเชื่องช้า กรรมการบางภาคส่วนมิได้มีจิตวิญญาณแห่งความโปร่งใส หากยังคงยึดกุมวัฒนธรรมการเก็บความลับของทางราชการ

ประการที่สาม พ.ร.บ. ข่าวสารข้อมูลของราชการ พ.ศ.2540 มิได้กำหนดบทลงโทษหน่วยราชการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีมติให้หน่วยราชการบางหน่วยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชนตามคำร้องขอ แต่ก็มีตัวอย่างหน่วยราชการที่ดื้อแพ่งไม่ปฏิบัติตามข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว

การขาดกฎหมายรองรับสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารสาธารณะ กระบวนการพิจารณาอนุมัติให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นไปอย่างล่าช้า และการดื้อแพ่งของหน่วยราชการที่ไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข่าวสารข้อมูลของราชการ ทำให้ต้นทุนในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการสูงโดยไม่สมควร ต้นทุนเหล่านี้ตกเป็นภาระของประชาชนผู้ร้องขอ

หากระบบราชการและภาคการเมืองยังไม่ยอมรับวัฒนธรรมความโปร่งใสเป็นส่วนหนึ่งของวิถีแห่งชีวิต กระบวนการกำหนดนโยบายย่อมขาดความโปร่งใสต่อไป การร้องขอความโปร่งใสซึ่งต้องเสียต้นทุนปฏิบัติการสูงย่อมทำให้เสียงร้องขออ่อนระโหยไปในท้ายที่สุด

(ข) การเปิดเผยฐานะการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและสถาบันการเมือง

การเปิดเผยฐานะการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและสถาบันการเมืองเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการใช้อำนาจในทางฉ้อฉลและการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล แต่การเปิดเผยฐานะการเงินดังกล่าวนี้มีต้นทุนที่ต้องเสีย ต้นทุนดังกล่าวนี้มีอย่างน้อย 2 ส่วน ส่วนหนึ่งเป็นต้นทุนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและสถาบันการเมืองที่ถูกบังคับให้ยื่นรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และบัญชีการเงินอื่นๆ หากความถี่ในการยื่นบัญชีการเงินมีมากเพียงใด ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีดังกล่าวย่อมต้องแบกภาระต้นทุนมากเพียงนั้น ต้นทุนอีกส่วนหนึ่งเป็นต้นทุนของสังคมในการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีการเงิน และในการเปิดเผยบัญชีการเงินดังกล่าว การตรวจสอบความถูกต้องดังกล่าวนี้ประกอบด้วยการตรวจสอบการมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน และการได้มาซึ่งรายรับและการใช้จ่ายเงินที่เป็นจริง ทั้งนี้เพื่อป้องกันการรายงานเกินกว่าความเป็นจริง (Overstatement) และการรายงานต่ำกว่าความเป็นจริง (Understatement) เนื่องจากการรายงานสูงกว่าความเป็นจริงก่อนเข้ารับตำแหน่งและการรายงานต่ำกว่าความเป็นจริงเมื่อออกจากตำแหน่งสามารถอำพรางความร่ำรวยอันผิดปกติได้ ต้นทุนในการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีการเงิน และต้นทุนการเปิดเผยบัญชีการเงินดังกล่าวมีมากน้อยเพียงใด นอกจากจะขึ้นอยู่กับความถี่ในการปฏิบัติการแล้ว ยังขึ้นอยู่กับจำนวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและสถาบันการเมืองที่อยู่ในข่ายแห่งการตรวจสอบด้วย

ในด้านหนึ่ง การเปิดเผยฐานะการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและสถาบันการเมืองอาจนำสังคมการเมืองไทยไปสู่สภาวะแห่ง ‘การเมืองสีขาว’ ได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งการเปิดเผยฐานะการเงินดังกล่าวนี้มีต้นทุนที่ต้องเสีย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่คาดว่าจะได้กับต้นทุนที่ต้องสูญเสียไป การกำกับและตรวจสอบสังคมการเมืองควรจะอยู่ในระดับอุตมภาพ (Optimal Regulation) ไม่มากเกินไป และไม่น้อยเกินไป เพื่อให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงสุด

ฐานะการเงินเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่มีลักษณะความเป็นส่วนตัว ลำพังแต่การเปิดเผยฐานะการเงิน อาจมีผลในการสร้างทำนบสกัดการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่แล้ว หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกบังคับให้ยื่นบัญชีแสดงฐานะทางการเมืองด้วยความถี่สูงมากเพียงใด ต้นทุนส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการเปิดเผยฐานะทางการเงินย่อมสูงมากเพียงนั้น ดังนั้น การตรวจสอบฐานะการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเข้มงวดมากจนเกินไป อาจมีผลผลักดันผู้คนจำนวนหนึ่งออกไปจากตลาดการเมือง (Crowding-

Out Effect) ในจำนวนนี้ อาจรวมคนดีมีศีลธรรมด้วย นอกจากจะขับดันคนดีมีศีลธรรมที่อยู่ในตลาดการเมืองมาก่อนให้ออกไปจากตลาดแล้ว ยังมิอาจดูดดึงคนดีมีศีลธรรมนอกตลาดเข้าสู่ตลาดอีกด้วย (Crowding-In Effect)[7]

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติกำหนดให้เปิดเผยฐานะการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและสถาบันการเมือง ดังต่อไปนี้

(1) การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

(2) การเปิดเผยบัญชีการเงินของพรรคการเมือง อันประกอบด้วยบัญชีแสดงรายรับและรายจ่าย และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีทุกรอบปีปฏิทิน [มาตรา 328(7)]

การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นกลไกในการตรวจสอบว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านี้มีความร่ำรวยผิดปกติหรือไม่ มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือไม่ และมีผลประโยชน์ในธุรกิจและกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทใดบ้าง เพื่อที่จะตรวจสอบต่อไปได้ว่า ในระหว่างที่มีอำนาจ ได้ใช้อำนาจในทางเกื้อประโยชน์แก่ธุรกิจหรือกิจกรรมที่ตนเองมีประโยชน์หรือไม่

ประเด็นที่พึงพิจารณาเกี่ยวกับมาตรการการเปิดเผยฐานะการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอยู่อย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรก ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอะไรบ้างที่ต้องเปิดเผยฐานะการเงิน ประเด็นที่สองว่าด้วยจำนวนครั้งในการเปิดเผยฐานะการเงิน

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จำกัดการเปิดเผยฐานะการเงินเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น มาตรการนี้มิได้บังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ มิหนำซ้ำยังมีบทบัญญัติตอกย้ำว่า *"... บัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด เว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน..."* (มาตรา 293 วรรค 2)

เหตุใดรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงจำกัดการเปิดเผยฐานะการเงินเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี โดยไม่บังคับใช้มาตรการนี้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ ?

สภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 อาจเห็นว่า ฐานะการเงินเป็นเรื่องส่วนบุคคลและความเป็นส่วนตัวของบุคคลเป็นเรื่องที่สาธารณชนมิจำต้องล่วงรู้ นอกจากนี้ การเปิดเผยฐานะ

---

[7] บทวิเคราะห์ว่าด้วย Crowding - out Effect และ Crowding - in Effect ดู *Frey (1997)*

การเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังมีต้นทุนที่ต้องเสีย ทั้งต้นทุนที่เป็นภาระของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเอง และต้นทุนที่ตกเป็นภาระของสังคม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่ได้กับต้นทุนที่ต้องสูญเสียไปจากการเปิดเผยฐานะการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อป้องกันมิให้การใช้กลไกนี้มีผลในการขับดันคนดีมีศีลธรรมออกไปจากตลาดการเมือง

ความเห็นในอีกสุดโต่งหนึ่ง ก็คือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองล้วนเป็นบุคคลสาธารณะซึ่งอยู่ในฐานะที่จะใช้อำนาจในทางฉ้อฉลได้ ความข้อนี้ครอบคลุมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองอื่นๆ ดังนั้น จึงควรเปิดเผยฐานะการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองทุกตำแหน่ง[8] หาควรจำกัดเฉพาะแต่ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น ข้อเสนอที่สุดโต่งเช่นนี้ย่อมทำให้มีการควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมืองมากเกินไป

สภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 อาจเห็นว่า การเปิดเผยฐานะการเงินเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอาจเป็นการจำกัดวงที่แคบเกินไป ด้วยเหตุดังนั้น มาตรา 293 วรรค 2 จึงสร้างกลไกการเปิดเผยฐานะการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองอื่นที่มิใช่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี โดยให้ศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ร้องขอ และการเปิดเผยดังกล่าวต้อง *'เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาด'* แต่กลไกดังกล่าวนี้เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ไม่เพียงพอแก่การป้องปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ และการใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล เพราะการเปิดเผยฐานะการเงินในกรณีนี้จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีการฟ้องร้องคดีในศาล หรืออยู่ระหว่างการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทางออกอีกหนทางหนึ่งก็คือ การสถาปนากลไกให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนขั้นต่ำจำนวนหนึ่งมีสิทธิร้องขอให้เปิดเผยฐานะการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องสงสัยว่าร่ำรวยผิดปกติ

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่เพียงแต่ถูกวิพากษ์ว่า จำกัดการเปิดเผยฐานะการเงินเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี โดยไม่ครอบคลุมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆเท่านั้น หากยังถูกวิพากษ์อีกด้วยว่า ละเลยการบังคับให้ขุนนางข้าราชการระดับสูงเปิดเผยฐานะการเงิน ทั้งๆที่อยู่ในฐานะที่จะใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้ สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 อาจต้องการจำกัดการควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมือง และอาจมีความเห็นว่า การคุมประพฤติขุนนางข้าราชการควรบัญญัติในกฎหมายอื่น มิควร

---

[8] ในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญ มีผู้เสนอให้มีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกตำแหน่ง *(มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ 2542 : 465)*

บัญญัติในรัฐธรรมนูญ กระนั้นก็ตาม ขุนนางข้าราชการระดับผู้กุมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 'ตัวละคร' สำคัญในตลาดการเมืองอันเป็นตลาดปริวรรตสาธารณะ (Public Exchange Market) อย่างปราศจากข้อกังขา หากมีการคุมประพฤติผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงก็สมควรที่จะคุมประพฤติข้าราชการระดับสูงภายใต้กรอบและเกณฑ์เดียวกันด้วย

ในประเด็นความถี่ในการเปิดเผยฐานะการเงิน รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบรวม 3 ครั้ง คือ ครั้งแรกก่อนเข้ารับตำแหน่ง ครั้งที่สองเมื่อพ้นจากตำแหน่ง และครั้งที่สามเมื่อพ้นจากตำแหน่งเป็นเวลา 1 ปี (มาตรา 292) ดังนั้น จึงมีการเปิดเผยฐานการเงินรวม 3 ครั้ง[9]

สถาบันการเมืองที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้ต้องเปิดเผยบัญชีการเงินมีอยู่เพียงประเภทเดียว ได้แก่ พรรคการเมือง [มาตรา 3298(7)] ทั้งนี้เพื่อสาธารณชนจะได้รับทราบว่า พรรคการเมืองแต่ละพรรคมีเงินทุนจากแหล่งใดบ้าง ใครเป็นนายทุนพรรค พรรคการเมืองที่มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินได้ใช้อำนาจในทางเกื้อประโยชน์แก่นายทุนพรรคหรือไม่ พรรคการเมืองแต่ละพรรคมีการใช้จ่ายเงินอย่างสมเหตุสมผลหรือไม่ และมีการนำเงินของพรรคไปใช้จ่ายเพื่อผลประประโยชน์ส่วนบุคคลหรือไม่ ท้ายสุด พรรคการเมืองแต่ละพรรคใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลอย่างไร ?

2.23 **ความรับผิด** (Accountability)

รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยโดยพื้นฐานต้องรับผิดต่อประชาชน ตลาดการเมืองเป็นตลาดปริวรรตสาธารณะที่ซึ่งมีการแลกเปลี่ยน 'ซื้อขาย' ระหว่างนโยบายกับคะแนนเสียง นักการเมืองและพรรคการเมืองนำเสนอเมนูนโยบาย (Policy Menu) ซึ่งมี 'บริการความสุข' เป็นผลผลิตขั้นสุดท้าย เพื่อเสนอขายต่อประชาชน ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอซื้อด้วยการหย่อนบัตรเลือกตั้ง ผู้ซื้อชำระ 'เงิน' (คะแนนเสียง) ก่อนที่จะได้รับ 'บริการความสุข' เป็นผลต่างตอบแทน นักการเมืองและพรรคการเมืองเมื่อมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ควรจะส่งมอบ 'สินค้า' (บริการความสุข) แก่ประชาชน ในประวัติศาสตร์การเมืองนานาประเทศนักการเมืองและพรรคการเมืองจำนวนมากมิได้ปฏิบัติตามสัญญาประชาคมที่ให้ไว้แก่ประชาชน

สัญญาในตลาดการเมืองเป็นสัญญาที่ไม่สมบูรณ์ (Incomplete Contract) นอกจากจะเป็นสัญญาที่ไม่มีลายลักษณ์อักษรแล้ว ยังเป็นสัญญาที่มิได้ระบุพันธะหน้าที่ของผู้ซื้อและผู้ขาย รวมทั้งมิได้กำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนและมีประสิทธิผลในกรณีที่มีการละเมิดสัญญาอีกด้วย

---

[9] รายละเอียดโปรดอ่านบทที่ 4 ในหนังสือนี้

รัฐธรรมนูญควรออกแบบและสร้างกลไกความรับผิด (Accountability Mechanism) เพื่อลดทอนความไม่สมบูรณ์ของสัญญาในตลาดการเมือง และเพื่อให้นักการเมืองและพรรคการเมืองปฏิบัติตามสัญญาประชาคมที่ให้ไว้กับประชาชนในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้ง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กลไกความรับผิดที่สร้างขึ้นต้องมีผลในการกดดันให้นักการเมืองและพรรคการเมืองส่งมอบ 'บริการความสุข' ภายหลังจากที่ได้รับการชำระ 'ราคา' (คะแนนเสียง) ของ 'บริการความสุข' นั้นแล้ว การสร้างกลไกความรับผิดเช่นนี้จะมีผลดีต่อการพัฒนาตลาดการเมืองไปสู่ตลาดที่มีการนำคะแนนเสียงแลกกับนโยบาย หากนักการเมืองและพรรคการเมืองตระบัดสัตย์ ไม่นำนโยบายที่ใช้หาเสียงไปดำเนินการเมื่อมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ราษฎรมิอาจแน่ใจได้ว่า เมื่อจ่ายเงิน (คะแนนเสียง) ไปแล้ว จะได้รับบริการการเมือง (นโยบาย) เป็นผลต่างตอบแทนหรือไม่ การขาดความน่าเชื่อถือในการรักษาพันธสัญญา (Credible Commitment) ของนักการเมืองและพรรคการเมือง ทำให้ตลาดการเมืองมิอาจพัฒนาไปสู่ตลาดในอุดมคติ อันเป็นตลาดที่มีการนำคะแนนเสียงแลกกับนโยบายได้ ด้วยเหตุดังนี้ ราษฎรจึงยินดีรับเงินแลกกับคะแนนเสียง แทนที่จะรอด้วยความหวังลมๆแล้งว่า จะได้รับบริการความสุขจากนักการเมืองและพรรคการเมือง[10]

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สร้างกลไกความรับผิดอย่างน้อย 3 กลไก (ดูตารางที่ 3-3) ได้แก่

(1) การกดดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(2) สิทธิในการฟ้องหน่วยราชการและองค์กรของรัฐ

(3) สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์

(ก) การกดดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 บังคับให้รัฐบาลต้องแถลงต่อรัฐสภาในคราวแถลงนโยบายก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดินว่า นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาประกอบด้วยนโยบายอะไรบ้างที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5) และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง (มาตรา 88 วรรค 2)

การบังคับรัฐบาลตามมาตรา 88 วรรค 2 เป็นการสร้างกลไกความรับผิดต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 หาใช่กลไกความรับผิดต่อประชาชนไม่ เพราะสภาร่างรัฐธรรมนูญและ

---

[10] การวิเคราะห์ประเด็นนี้โดยละเอียด ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2542/2543)* และบทที่ 4 และ 8 ในหนังสือเล่มนี้

ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่เคยขอประชามติว่า ประชาชนต้องการแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามหมวด 5 หรือไม่

(ข) สิทธิในการฟ้องร้องหน่วยราชการและองค์กรของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดสิทธิของชนชาวไทยในการฟ้องหน่วยราชการและองค์กรของรัฐอย่างน้อย 2 กรณี คือ

กรณีแรก การฟ้องเพื่อให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น (มาตรา 62)

กรณีที่สอง การฟ้องเพื่อให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ดำเนินการในการบำรุงทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการศึกษาและการประเมินโครงการที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง (มาตรา 56 วรรค 3)

การคุ้มครองสิทธิของชนชาวไทยในการฟ้องร้องหน่วยราชการและองค์กรของรัฐในกรณีทั้งสองดังกล่าวข้างต้นนี้ นับเป็นกลไกที่สร้างแรงกดดันให้หน่วยราชการและองค์กรของรัฐต้องมีความรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะต้องตระหนักอยู่เสมอว่า หากละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพหรือสร้างความเสียหายแก่สังคมโดยส่วนรวม อาจถูกประชาชนกล่าวโทษฟ้องร้องได้ แต่การกล่าวโทษฟ้องร้องดังกล่าวนี้สร้างภาระต้นทุนแก่ผู้ฟ้อง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้กำหนดกรอบกติกาว่าด้วยการฟ้องร้องหน่วยราชการและองค์กรของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นภาระต้นทุนอันเกิดจากการฟ้องร้อง สิทธิในการฟ้องหน่วยราชการและองค์กรของรัฐจะเป็นกลไกที่ประสิทธิผลต่ำในการกดดันให้หน่วยราชการและองค์กรของรัฐมีความรับผิดต่อประชาชน หากต้นทุนการฟ้องร้องตกเป็นภาระของผู้ฟ้องทั้งหมด เพราะในกรณีเช่นนี้ การฟ้องร้องจะมีไม่มาก แต่ถ้าสังคมโดยส่วนรวม (รัฐบาล) เป็นผู้รับภาระหรือร่วมรับภาระต้นทุนการฟ้องร้อง การใช้สิทธิในการฟ้องร้องหน่วยราชการและองค์กรของรัฐย่อมมีมากขึ้น

(ค) สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ชนชาวไทยมีสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา 61) การเสนอเรื่องราวร้องทุกข์อาจมีผลต่อการทำหน้าที่ของหน่วยราชการและองค์กรของรัฐ แต่มิใช่กลไกที่กดดันให้รัฐบาลรับผิดในการดำเนินนโยบายตามที่ใช้หาเสียง หรือตามที่แถลงต่อรัฐสภา

กล่าวโดยสรุปก็คือ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ต้องการเห็นสังคมการเมืองไทยมีลักษณะธรรมาภิบาล บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญกับประเด็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และความโปร่งใสของสังคมการเมือง แต่มิได้สนใจเท่าที่ควรในการสร้างกลไกความรับผิด

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดกฎกติกาที่เกื้อกูลให้มีธรรมาภิบาลหาได้หมายความว่าธรรมาภิบาลจะก่อเกิดได้โดยง่าย เพราะธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของวัฒนธรรม กระบวนการนำกฎเกณฑ์เกี่ยวกับธรรมาภิบาลบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกระบวนการรัฐธรรมนุญานุวัตร (Constitutionalization Process) เป็นเพียงขั้นตอนเริ่มต้นเท่านั้น หากระบบการเมืองและระบบราชการมิได้ยอมรับธรรมาภิบาลเป็นวัฒนธรรม และประชาสังคมมิได้เห็นความสำคัญของธรรมาภิบาล ถึงธรรมาภิบาลจะบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ ธรรมาภิบาลก็มิอาจก่อเกิดและเติบโตได้

การนำกฎกติกาในรัฐธรรมนูญมาใช้ในทางปฏิบัติจำต้องมีกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อตรากฎหมายรองรับกฎกติกาใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎกติกาใหม่ แต่กระบวนการนิติบัญญัติดังกล่าวนี้กินเวลา และยิ่งกินเวลามากขึ้นไปอีก หากรัฐบาลและรัฐสภาไม่ไยดีและไม่ใส่ใจที่จะผลักดันกระบวนการนิติบัญญัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในเมื่อไม่มีบทลงโทษรัฐบาลและรัฐสภาในฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ในประเด็นสำคัญ รัฐธรรมนูญมิได้สร้างกลไกความรับผิด (Accountability Mechanism) เกี่ยวกับการตรากฎหมายและการแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับและอนุวัตรตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ยกเว้นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญระบุเงื่อนเวลาไว้ชัดเจน จึงมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านั้น แต่ ‘กฎหมายลูก’ อื่นๆ เมื่อรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนเวลาที่ชัดเจน กระบวนการตรากฎหมายใหม่และแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิมเพื่ออนุวัตรตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปอย่างเชื่องช้า โดยที่ในบางกรณียังมิได้เริ่มต้นกระบวนการ เพราะมิได้กำหนดผู้รับผิดไว้ชัดเจน

การดำเนินการให้สังคมการเมืองมีลักษณะธรรมาภิบาลมีต้นทุนที่ต้องเสีย ปัญหาพื้นฐานมีอยู่ว่า ใครควรเป็นผู้รับภาระต้นทุนธรรมาภิบาล ข้อเท็จจริงพื้นฐานมีอยู่ว่า ธรรมาภิบาลมีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะที่แท้ (Pure Public Goods) เพราะไม่มีความเป็นปรปักษ์ในการบริโภค (Non-Rivalness) และมิอาจกีดกันในการบริโภค (Non-Excludability) การกีดกันการบริโภคมิอาจกระทำได้ เพราะธรรมาภิบาลมิใช่ ‘สินค้า’ ที่สามารถเป็นเจ้าของและมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน หากสังคมการเมืองใดมีลักษณะธรรมาภิบาล ประโยชน์อันเกิดจากลักษณะธรรมาภิบาลย่อมตกแก่สมาชิกในสังคมการเมืองนั้นทุกคน ไม่มีสมาชิกคนหนึ่งคนใดในสังคมที่สามารถครอบครองหรือเป็นเจ้าของธรรมภิบาลแต่เพียงผู้เดียว ความไม่เป็นปรปักษ์เห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า การที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ประโยชน์จากลักษณะธรรมาภิบาลของสังคมการเมืองใด

มิได้เป็นเหตุให้สมาชิกอื่นๆในสังคมนั้นได้ประโยชน์น้อยลง ความเป็นสินค้าสาธารณะที่แท้ของธรรมาภิบาลก่อให้เกิดปรากฏการณ์ 'คนตีตั๋วฟรี' (Free Riders) กล่าวคือ มีผู้ต้องการประโยชน์จากธรรมาภิบาล แต่ไม่ต้องการรับภาระต้นทุนการได้มาซึ่งธรรมาภิบาล เพราะทราบแก่ใจดีว่าหากมีผู้หนึ่งผู้ใดรับภาระต้นทุนดังกล่าวนี้ คนอื่นๆในสังคมจะได้ประโยชน์จากธรรมาภิบาลร่วมด้วย หากสมาชิกในสังคมมีประพฤติกรรมเยี่ยง 'คนตีตั๋วฟรี' ทุกคน ธรรมาภิบาลย่อมมิอาจก่อเกิดในสังคมนั้นได้ ด้วยเหตุดังนี้ จึงมีเหตุผลในการสนับสนุนให้รัฐบาลมีบทบาทในการสถาปนาธรรมาภิบาล

บทวิเคราะห์ข้างต้นนี้มีนัยสำคัญว่า สังคมโดยส่วนรวมต้องรับภาระต้นทุนธรรมาภิบาล เนื่องจากธรรมาภิบาลเป็นสินค้าสาธารณะที่แท้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้สนใจประเด็นภาระต้นทุนธรรมาภิบาล โดยปล่อยให้ประชาชนผู้ต้องการธรรมาภิบาลเป็นผู้รับภาระต้นทุนดังกล่าว ประชาชนที่ต้องการการมีส่วนร่วมทางการเมือง ต้องการความโปร่งใสของสังคมการเมือง และต้องการความรับผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานของรัฐ จะต้องเป็นผู้รับภาระต้นทุนเพื่อให้ได้มาซึ่งธรรมาภิบาลเหล่านี้ การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้กำหนดหลักการให้รัฐบาลรับภาระหรือร่วมรับภาระต้นทุนธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลย่อมเกิดขึ้นได้โดยยาก หากกล่าวด้วยภาษาเศรษฐศาสตร์ กลไกราคาแต่โดยลำพังมิอาจนำมาซึ่งธรรมาภิบาลได้

2.3 การกระจายอำนาจ

สภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ต้องการเห็นสังคมการเมืองไทยมีการกระจายอำนาจการบริหารการปกครอง มิจำเพาะแต่ระดับท้องถิ่น หากยังกระจายอำนาจสู่ระดับชุมชนอีกด้วย (ดูตารางที่ 3-4)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น 1 หมวดใหญ่ (หมวด 9 มาตรา 282-290 รวม 9 มาตรา) หลักการสำคัญของบทบัญญัติในหมวดนี้ ก็คือ การส่งเสริมให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้มีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 283 วรรคแรก) รัฐบาลส่วนกลางจะกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เพียงเล็กน้อยเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้การกำกับดูแลดังกล่าวต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม (มาตรา 283 วรรคสอง) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (มาตรา 284 วรรคแรก) ในการนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

กำหนดให้มีกฎหมายเพื่อกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ปัญหาสำคัญในการกระจายอำนาจมีอยู่อย่างน้อย 2 ปัญหา กล่าวคือ

ปัญหาที่หนึ่ง การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

ปัญหาที่สอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของทั้งสองฝ่าย

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งทำหน้าที่จัดการปัญหาทั้งสองดังกล่าวข้างต้นนี้ โดยต้องมีการทบทวนทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการกำหนดอำนาจหน้าที่และจัดสรรภาษีอากรที่ได้กระทำไปแล้ว (มาตรา 284 วรรคสามและวรรคสี่)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีแนวความคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจทางการคลังจากส่วนกลาง (Fiscal Decentralization) โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลัง (Fiscal Autonomy) ระดับหนึ่ง และมีหน้าที่ในการผลิตสินค้าสาธารณะท้องถิ่น (Local Public Goods) บทบัญญัติว่าด้วยการผลิตหรือการมีส่วนร่วมในการผลิตสินค้าสาธารณะท้องถิ่น นอกจากจะปรากฏในหมวด 9 (การปกครองส่วนท้องถิ่น) แล้ว ยังปรากฏในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (หมวด 3) อีกด้วย สินค้าสาธารณะท้องถิ่นดังกล่าวนี้ได้แก่ การศึกษาขั้นพื้นฐาน (มาตรา 43 หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) การศึกษาและการฝึกอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น (มาตรา 289 วรรคสอง หมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น) บริการสาธารณสุข (มาตรา 52 หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 290 หมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 289 หมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น)

นอกจากการส่งเสริมให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (หมวด 9) แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและพัฒนาตนเองอีกด้วย (มาตรา 78) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีแนวความคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ชุมชนด้วยการกำหนดสิทธิชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีสิทธิดังต่อไปนี้

(1) การอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ (มาตรา 46)

(2) การมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 46 ประกอบกับมาตรา 56)

สังคมการเมืองไทยในความฝันของสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นสังคมที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและชุมชน โดยที่ท้องถิ่นและชุมชนสามารถพึ่งตนเองและพัฒนาตนเองได้ มีความเป็นอิสระในการบริหารการปกครอง รวมตลอดจนความเป็นอิสระทางการคลังในระดับหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ในการผลิตสินค้าสาธารณะท้องถิ่น รวมตลอดจนการบำรุงรักษาและจัดการสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางด้านชีวภาพด้วยตนเอง

3. สังคมเศรษฐกิจไทยในความฝันของสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540

สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 วาดฝันเกี่ยวกับสังคมเศรษฐกิจไทยในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5) และหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (หมวด 3) หากพิเคราะห์บทบัญญัติในหมวดทั้งสองนี้จะพบประเด็นสำคัญอย่างน้อย 6 ประเด็นคือ

(1) ระบบเศรษฐกิจที่เลือก

(2) บทบาทของภาคเอกชนกับภาครัฐบาล

(3) การพัฒนาสู่รัฐสวัสดิการ (Welfare State)

(4) เส้นทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

(5) เส้นทางชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (Communitarianism)

(6) ความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice)

3.1 ระบบเศรษฐกิจที่เลือก

ระบบเศรษฐกิจในความฝันของ สสร. ก็คือ *"ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด"* ดังที่มาตรา 87 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กล่าวว่า

> "**มาตรา 87** รัฐต้องสนับสนุน*ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด* กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อ

ประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค”

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ระบบทุนนิยมเป็นระบบเศรษฐกิจที่พึงปรารถนาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เมื่อกำหนดเส้นทางของสังคมเศรษฐกิจแล้วก็กำหนดองค์ประกอบอันนำไปสู่เส้นทางดังกล่าวอย่างน้อย 5 ประการ คือ

(1) การคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล (มาตรา 48)

(2) การประกันเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม (มาตรา 50)

(3) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดให้รัฐสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด (มาตรา 87)

(4) การห้ามเกณฑ์แรงงาน เว้นแต่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะที่เกิดขึ้นอย่างฉุกเฉิน หรือในยามศึกสงคราม หรือในยามที่มีภาวะฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก (มาตรา 51)

(5) การห้ามเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่มีกฎหมายรองรับ ในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในกำหนดเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น (มาตรา 49)

แม้ว่า สสร.ต้องการให้สังคมเศรษฐกิจไทยเดินตามเส้นทางของระบบทุนนิยม แต่ สสร. มิได้ต้องการระบบทุนนิยมที่แท้ (Pure Capitalism) คงเพราะตระหนักดีว่า การพึ่งพิงกลไกตลาดในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจมีขีดจำกัด เนื่องจากมีปัญหาความล้มเหลวของกลไกตลาด (Market Failure) ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540 จึงมีบทบัญญัติที่สนับสนุนให้รัฐมีบทบาททางเศรษฐกิจ ทั้งในการแทรกแซงการทำงานของกลไกราคาและการผลิตบริการสาธารณะบางประเภท

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มองเห็นความล้มเหลวของกลไกตลาดอย่างน้อย 4 ด้าน กล่าวคือ

ความบกพร่องของกลไกตลาดด้านแรก ได้แก่ ความไร้ประสิทธิภาพของกลไกตลาดในการนำระบบเศรษฐกิจเข้าสู่ดุลยภาพที่มีการจ้างเต็มอัตรา (Full-employment Equilibrium) โดยอัตโนมัติ ดังนั้น มาตรา 86 จึงกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การจ้างงานเต็มอัตรา (Full Employment) ควรเป็นเป้าหมายหลักในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐ

ความบกพร่องของกลไกตลาดด้านที่สอง ได้แก่ ความไร้ประสิทธิภาพของกลไกตลาดในการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ประชาชนผู้ยากไร้ นอกจากจะได้รับบริการการศึกษาพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เสียค่าเล่าเรียน (มาตรา 43) แล้ว ยังมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขชนิดได้เปล่า (มาตรา 52) อีกด้วย นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติกำหนดให้รัฐดำเนินนโยบายการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม (มาตรา 83)

ความบกพร่องของกลไกด้านตลาดด้านที่สาม ได้แก่ ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ (Imperfect Information) รวมทั้งสภาพไร้สมมาตรของสารสนเทศ (Asymmetric Information) ด้วย ดังนั้น จึงกำหนดให้รัฐมีหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค (มาตรา 87)

ความบกพร่องของกลไกตลาดด้านที่สี่ ได้แก่ การขาดการแข่งขันที่สมบูรณ์ (Imperfect Competition) ตลาดที่มีการแข่งขันอย่างไม่สมบูรณ์ย่อมไม่เกื้อกูลให้มีการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น รัฐจึงต้องมีหน้าที่ *'กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม'* และ *'ป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม'* (มาตรา 87)

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แสดงความตระหนักถึงข้อบกพร่องด้านต่างๆของกลไกตลาด และให้รัฐทำหน้าที่กำกับและเสริมการทำงานของกลไกตลาด เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านั้น ระบบเศรษฐกิจในความฝันของ สสร. จึงมิใช่ระบบทุนนิยมบริสุทธิ์ (Pure Capitalism) หากแต่เป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสม (Mixed Economy)

3.2 บทบาทของภาคเอกชนกับภาครัฐบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้หลักประกันเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม (มาตรา 50) ซึ่งมีนัยสำคัญว่า ส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทางเศรษฐกิจ แต่เสรีภาพดังกล่าวนี้หาได้ปราศจากขอบเขต บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา 50 วรรคสอง) กำหนดให้รัฐมีอำนาจในการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการ เสรีภาพในการประกอบอาชีพ และเสรีภาพในการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมได้ ในกรณีต่อไปนี้

(1) เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ

(2) เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค

(3) เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(4) เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบในการประกอบอาชีพ

(5) เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภค

(6) เพื่อประโยชน์ในการผังเมือง

(7) เพื่อประโยชน์ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม

(8) เพื่อประโยชน์ในด้านสวัสดิภาพของประชาชน

(9) เพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

ด้วยเหตุดังนี้ เสรีภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Freedom) จึงมิได้มีอยู่อย่างปราศจากขอบเขต หากแต่รัฐสามารถจำกัดเสรีภาพดังกล่าวนี้ได้ โดยอ้างเหตุทั้ง 9 ประการดังที่กล่าวข้างต้นนี้ได้ ทั้งนี้หากมีการใช้เสรีภาพทางเศรษฐกิจในทางทำลายหรือบั่นทอนผลประโยชน์สาธารณะ รัฐย่อมมีความชอบธรรมที่จะจำกัดหรือลิดรอนเสรีภาพดังกล่าวนี้ อย่างไรก็ตามมีข้อน่าสังเกตว่า เหตุทั้ง 9 ประการที่จะใช้อ้างในการจำกัดเสรีภาพทางเศรษฐกิจนั้นมีความครอบคลุมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวกับ *'การรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ'* และ *'การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน'* หากมีการอ้างเหตุทั้งสองประการนี้อย่างพร่ำเพรื่อและอย่างกว้างขวาง ประชาชนย่อมไม่มีเสรีภาพทางเศรษฐกิจใดๆ เหลืออยู่เลย

นอกจากการให้หลักประกันด้านเสรีภาพทางเศรษฐกิจในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยแล้ว ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐยังมีบทบัญญัติกำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน รวมทั้งต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ (มาตรา 87)

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยึดระบบเศรษฐกิจแบบผสมเป็นเป้าหมาย โดยกำหนดให้ภาคเอกชนและภาครัฐบาลมีบทบาททางเศรษฐกิจร่วมกัน ในด้านหนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้หลักประกันเสรีภาพทางเศรษฐกิจ พร้อมทั้งกำหนดให้รัฐบาลสนับสนุนการประกอบการของเอกชน ในอีกด้านหนึ่ง ก็กำหนดให้รัฐบาลมีบทบาทและหน้าในการแก้ไขข้อบกพร่องของกลไกตลาด

แม้ว่า "ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด" จะเป็นระบบเศรษฐกิจที่พึงปรารถนาตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่การกล่าวถึง "ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด " (มาตรา 87) ควบคู่กับ "เสรีภาพในการประกอบกิจการ" (มาตรา 50) เป็นการกล่าวถึงหลักการอย่างกว้างๆ ทั้งนี้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนอย่างเฉพาะเจาะจงเพียง 2 เรื่องคือ

(1) การมีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดการศึกษา (มาตรา 43) และการที่รัฐต้องสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมเพื่อให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม (มาตรา 81)

(2) การส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตบริการสาธารณสุข (มาตรา 52)

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้จงใจระบุกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพียง 2 ประเภทที่กำหนดให้ภาครัฐบาลและภาคเอกชนมีบทบาทร่วมกัน ได้แก่ บริการการศึกษา และบริการสุขภาพอนามัย กิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทอื่นหาได้มีบทบัญญัติอย่างเฉพาะเจาะจงไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้ต้องการให้รัฐบาลมีบทบาทในการตั้งรับ (Passive Government) เฉพาะแต่การทำหน้าที่เกื้อกูลให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรมและการแก้ไขข้อบกพร่องของกลไกราคาเท่านั้น หากแต่ต้องการให้รัฐบาลมีบทบาทเชิงรุก (Active Government) ในการจัดสรรบริการสาธารณะนานาประเภทอีกด้วย

จากการประมวลบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีบริการสาธารณะอย่างน้อย 21 ประเภทที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการผลิต ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 3-5 บริการสาธารณะ 21 ประเภทนี้ปรากฏในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย 8 ประเภท และหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 15 ประเภท โดยที่มีสินค้าสาธารณะอยู่ 2 ประเภทที่ปรากฏในทั้งสองหมวด หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพียงแต่กำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายให้รัฐบาลพิจารณา หาได้มีผลบังคับไม่ ส่วนหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยเป็นบทบัญญัติที่รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม เพราะประชาชนมีสิทธิเรียกร้อง บริการสาธารณะตามที่ปรากฏในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ได้แก่

(1) การจัดการศึกษาพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน (มาตรา 43)

(2) การกำกับการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพ (มาตรา 43)

(3) การกำกับการจัดการศึกษาอบรมของเอกชน (มาตรา 43)

(4) การจัดบริการสาธารณสุขชนิดให้เปล่าแก่ประชาชนผู้ยากไร้ (มาตรา 52)

(5) การสงเคราะห์คนชรา (มาตรา 54)

(6) การสงเคราะห์คนพิการและทุพพลภาพ (มาตรา 55)

(7) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 56)

(8) การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม (มาตรา 40)

ด้วยเหตุที่บทบัญญัติที่กำหนดสิทธิในการได้รับบริการสาธารณะจากรัฐบาลส่วนใหญ่เขียนอย่างหลวมๆ จึงขึ้นอยู่กับการตีความและเจตจำนงของรัฐบาลแต่ละชุด อีกทั้งขึ้นอยู่กับการเรียกร้องสิทธิของประชาชนด้วย ตัวอย่างเช่น การสงเคราะห์คนชรา การสงเคราะห์คนพิการและทุพพลภาพ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ รัฐบาลจะผลิตบริการ

สาธารณะเหล่านี้มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการตีความและนโยบายของรัฐบาล หากคนชรา หรือคนพิการและทุพพลภาพไม่รวมกลุ่มเรียกร้องสิทธิ การสงเคราะห์บุคคลเหล่านี้อาจอยู่ในระดับต่ำ สิทธิของชนชาวไทยอาจมิได้รับการสนองตอบจากรัฐบาล หากกลุ่มผู้ได้ประโยชน์ไม่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ดังเช่นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ในกรณีเหล่านี้ ถึงจะมีบทบัญญัติกำหนดเป็นสิทธิของชนชาวไทยในการได้รับบริการสาธารณะจากรัฐบาล หากปราศจากพลังกดดันทางการเมืองและรัฐบาลไม่มีนโยบาย การผลิตบริการสาธารณะเหล่านี้อาจไม่เกิดขึ้น หรืออาจมีเพียงได้ชื่อว่า ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม มีบริการสาธารณะอย่างน้อย 2 ประเภทที่มีการระบุอย่างเฉพาะเจาะจงว่าเป็นหน้าที่การผลิตของรัฐบาล ประเภทแรกได้แก่ การจัดการศึกษาพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีโดยเก็บค่าเล่าเรียน (มาตรา 43) ประเภทที่สอง ได้แก่ การจัดบริการสาธารณสุขชนิดให้เปล่าแก่ประชาชนผู้ยากไร้ (มาตรา 52)

ในกรณีบริการการศึกษาพื้นฐาน มาตรา 43 ระบุว่า *"... บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย..."* วลีที่ว่า *'... รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง...'* อาจมีประเด็นในการตีความว่ารัฐจักต้องผลิตบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานเองหรือไม่ ถ้อยคำที่ใช้ชวนให้เข้าใจว่า รัฐต้องเป็นผู้ผลิตเอง แต่รัฐมีทางเลือกในการส่งเสริมโรงเรียนเอกชน โดยจ่ายเงินอุดหนุนแก่ประชากรในวัยเรียนเพื่อรับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานจากโรงเรียนเอกชน

ในกรณีบริการสุขภาพอนามัย มาตรา 52 ระบุว่า *"... ผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย..."* ดังนั้น รัฐต้องเป็นผู้ผลิตบริการสุขภาพอนามัยแก่ประชาชนผู้ยากไร้ มิอาจให้บริการผ่านสถานพยาบาลเอกชนได้

กระบวนการรัฐธรรมานุญานุวัตร (Constitutionalization) โดยการสร้างบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้รัฐต้องมีหน้าที่จัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน และจัดบริการรักษาพยาบาลแก่ประชาชนผู้ยากไร้โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย มีผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน (Intersector Resource Allocation) การบังคับใช้บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ ทำให้รัฐบาลมีภาระรายจ่ายเพิ่มขึ้น และทำให้บทบาทของภาคเอกชนในการผลิตบริการการศึกษาและบริการสุขภาพอนามัยมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ในกรณีบริการสุขภาพอนามัย รัฐมิอาจจัดสรรบริการให้แก่ประชาชนผู้ยากไร้ผ่านสถานพยาบาลเอกชนได้ เพราะรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า ต้องจัดสรรผ่านสถานบริการสาธารณสุขของรัฐเท่านั้น ในกรณีบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ถึงรัฐบาลจะเลือกจัดสรรบริการผ่านโรงเรียนเอกชน แต่โรงเรียนเอกชนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นยากที่จะประกอบธุรกิจต่อได้ ในเมื่อ

ประชาชนคาดหวังที่จะได้รับบริการจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และสามารถสร้างแรงกดดันทางการเมืองให้รัฐบาลเพิ่มการให้บริการได้ ถึงรัฐบาลจะเลือกจัดสรรเงินอุดหนุนให้โรงเรียนเอกชน แต่เงินอุดหนุนต่อหัวย่อมอยู่ในระดับต่ำ และการพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นแหล่งรายได้สำคัญ ย่อมทำให้ความอยู่รอดทางธุรกิจของโรงเรียนเอกชนเป็นเรื่องยากยิ่ง

กระบวนการรัฐธรรมนูญานุวัตร ดังเช่นมาตรา 43 และมาตรา 52 มีผลดีในการบังคับให้รัฐบาลต้องเพิ่มการใช้จ่ายด้านการศึกษาและสาธารณสุข รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายในโครงการที่ให้ผลตอบแทนเร็วหรือดำเนินนโยบายที่เห็นผลเร็ว แม้ว่าอัตราผลตอบแทนจะอยู่ในระดับต่ำก็ตาม แต่โครงการที่ให้ผลตอบแทนช้าจะถูกละเลย โดยที่บางโครงการแม้จะให้ผลตอบแทนช้าแต่ให้อัตราผลตอบแทนในระดับสูง การใช้จ่ายในด้านการศึกษาและการสาธารณสุขเป็นการใช้จ่ายในการสร้างทุนมนุษย์ (Human Capital) กว่าจะได้ผลตอบแทนต้องใช้เวลา กระบวนการรัฐธรรมนูญานุวัตรจึงบังคับให้รัฐบาลมองการณ์ไกล *(Elster, 1994)*

แต่การที่รัฐบาลต้องมีบทบาทในการผลิตบริการการศึกษาและบริการสาธารณสุขเพิ่มขึ้น ย่อมสร้างภาระการใช้จ่าย ซึ่งหมายความถึงภาระภาษีอากรของประชาชนที่ต้องเพิ่มขึ้นด้วย หากรัฐบาลมีทรัพยากรจำกัดและมิอาจระดมทรัพยากรเพิ่มขึ้นได้เท่าที่ควร คุณภาพของบริการการศึกษาและบริการสาธารณสุขที่จัดสรรโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายย่อมอยู่ในระดับต่ำในประการสำคัญ การขยายบทบาทของรัฐย่อมลดทอนบทบาทของภาคเอกชน ทำให้พลังการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจมีไม่มากเท่าที่ควร จนท้ายที่สุด อาจทำลายนวัตกรรมที่อาจจะได้จากทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาล

3.3 **การพัฒนาสู่รัฐสวัสดิการ** (Welfare State)

ความต้องการเห็นสังคมเศรษฐกิจไทยเปลี่ยนแปลงเป็นรัฐสวัสดิการปรากฏอย่างเด่นชัดครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งร่างขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 ในจังหวะเวลาที่แนวความคิดสังคมนิยมกำลังส่งอิทธิพลในสังคมไทย แม้แนวทางรัฐสวัสดิการจะอ่อนพลังลงในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ซึ่งร่างขึ้นภายหลังการทำลายขบวนการสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเดือนตุลาคม 2519 แต่กลับมามีพลวัตรนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 เป็นต้นมา โดยที่พลวัตรดังกล่าวนี้ขึ้นสู่ระดับสุดยอดในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540[11]

---

[11] บทวิเคราะห์ในรายละเอียด ดูบทที่ 6 ในหนังสือเล่มนี้

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการจ้างงานเต็มอัตรา (Full Employment) ด้วยการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ (มาตรา 86) กำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ในการจัดสรรสวัสดิการด้านต่างๆแก่ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษา (มาตรา 43) และการสาธารณสุข (มาตรา 82) แนวทางรัฐสวัสดิการปรากฏอย่างแจ่มชัดในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดๆ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ชูนโยบายการประกันสังคมและนโยบายการช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสในสังคม ซึ่งมิได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆก่อนปี 2540 ความเข้มข้นของแนวทางรัฐสวัสดิการในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังเป็นผลจากการกำหนดสิทธิของชนชาวไทยในการรับสวัสดิการจากรัฐอีกด้วย ทั้งสิทธิของคนชราที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพในการรับความช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 54) สิทธิของคนพิการหรือทุพพลภาพในการรับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นๆของรัฐ (มาตรา 55) สิทธิของเด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลในการรับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐ (มาตรา 53) สิทธิของชนชาวไทยในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 43) และสิทธิของผู้ยากไร้ในการรับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 52)

แนวทางรัฐสวัสดิการหากบัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลจะดำเนินการหรือไม่ก็ได้ เพราะบทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็น *'แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน'* เท่านั้น (มาตรา 88) หาได้มีผลในการบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการไม่ แต่เมื่อแนวทางรัฐสวัสดิการปรากฏบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รัฐบาลมิอาจเลี่ยงการดำเนินการได้ ด้วยเหตุดังนี้ แนวทางรัฐสวัสดิการในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงมีความเข้มข้นมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดๆ

3.4 **เส้นทางการพัฒนาที่ยั่งยืน** (Sustainable Development)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ต้องการเห็นสังคมไทยพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ด้วยการสืบสานแนวความคิดว่าด้วยลัทธิสิ่งแวดล้อม (Environmentalism) ต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 โดยให้ความสำคัญกับการบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและสมดุลของธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ การป้องกันและขจัดมลภาวะ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน[12]

---

[12] ดูมาตรา 46 มาตรา 56 และมาตรา 49 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ขยายแนวความคิดว่าด้วยลัทธิสิ่งแวดล้อมไปสู่แนวความคิดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้โดยการกำหนดหลักการพื้นฐานว่า ชนชาวไทยมีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ หลักการดังกล่าวนี้แฝงอยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งสถาปนาหลักการอันสำคัญยิ่งว่า *'การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมอันอาจก่อผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้'* (มาตรา 56 วรรคสอง) ในการผลักดันให้สังคมเศรษฐกิจไทยมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สร้างกลไกอย่างน้อย 4 กลไกเพื่อให้มีหลักประกันเกี่ยวกับแนวทางนี้ อันประกอบด้วย

(1) กลไกการประเมินผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) ของโครงการและกิจกรรมต่างๆ (มาตรา 56 วรรคสอง)

(2) กลไกความโปร่งใส (Transparency) โดยกำหนดให้ชนชาวไทยมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม (มาตรา 59)

(3) กลไกการมีส่วนร่วม (Participation) โดยกำหนดให้ชนชาวไทยมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดเกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่นรวมตลอดจนการสถาปนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (มาตรา 59)

(4) กลไกความรับผิด (Accountability) โดยกำหนดให้ชนชาวไทยมีสิทธิในการฟ้องหน่วยงานทั้งปวงของรัฐที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อม (มาตรา 56 วรรคสาม)

3.5 **เส้นทางชุมชนท้องถิ่นพัฒนา** (Communitarianism)

การรุกคืบและการแผ่อิทธิพลของขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าสู่กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยอมรับยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา แม้จะมิได้แถลงเจตนารมณ์ในเรื่องนี้อย่างแจ้งชัด แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ก็มีบทบัญญัติอันเป็นหลักการหรือหัวใจของยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา หลักการเหล่านี้ประกอบด้วยการให้ควาสำคัญแก่ครอบครัวและชุมชนในฐานะฐานรากสำคัญของการพัฒนา (มาตรา 80 วรรคแรก) การให้ความสำคัญแก่วัฒนธรรมชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่น (มาตรา 46) การส่งเสริมการพึ่งตนเอง (มาตรา 78) และการปกครองตนเอง (หมวด 9 มาตรา 282-290) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (มาตรา 43 มาตรา 46 มาตรา 52 มาตรา 56 มาตรา 76 และมาตรา 79) การยอมรับบทบาทของขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน (มาตรา 45 มาตรา 56 และมาตรา 190)

การยอมรับยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนาในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ช่วยเพิ่มความเข้มข้นของทวิลักษณะแห่งยุทธศาสตร์การพัฒนาในสังคมเศรษฐกิจไทยซึ่งดำรง

อยู่ก่อนแล้ว[13] การขยายการยอมรับยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนาช่วยถ่วงดุลอิทธิพลของยุทธศาสตร์โลกานุวัตรพัฒนา ซึ่งเดินตามเส้นทางที่กำหนดโดยฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) โดยที่อาจมีผลในการปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาให้เป็นมิตรต่อสถาบันครอบครัวและชุมชุน เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และเป็นมิตรกับคนยากจนและชนต่ำชั้นในสังคมมากขึ้น

3.6 **ความเป็นธรรมในสังคม** (Social Justice)

สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ต้องการเห็นสังคมไทยเป็นสังคมที่มีความเป็นธรรม ด้วยเหตุดังนั้น จึงวางหลักการพื้นฐานว่าด้วยความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ (มาตรา 82) การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส (มาตรา 80 และมาตรา 52) การเลี้ยงดูและให้การศึกษาอบรมแก่เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแล (มาตรา 53) การช่วยเหลือคนพิการและทุพพลภาพ (มาตรา 55) และการช่วยเหลือคนชราซึ่งมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ (มาตรา 54) เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปก็คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ต้องการเห็นสังคมเศรษฐกิจไทยพัฒนาไปสู่รัฐสวัสดิการ ซึ่งมีความเป็นธรรมในสังคม มีการพัฒนาที่ยั่งยืน ผสมผสานกับยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา แม้จะสนับสนุน *'ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด'* แต่กลับเน้นหนักบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาล อันสะท้อนให้เห็นความไม่สอดคล้องต้องกันในการวาดสังคมเศรษฐกิจไทยในฝัน เมื่อพิจารณาประกอบกับการปฏิรูปการเมือง อันเป็นเป้าประสงค์หลักของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 อาจกล่าวสรุปได้ว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ต้องการเห็นสังคมไทยพัฒนาไปสู่ระบอบประชาธิปไตยสังคม (Social Democracy) กล่าวคือ ต้องการเห็นสังคมไทยเป็นรัฐสวัสดิการทางเศรษฐกิจ และเป็นสังคมประชาธิปไตยทางการเมือง

4. **สังคมไทยในฝันของสภาร่างรัฐธรรมนูญ** 2540

สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ฝันเห็นสังคมไทยเป็นสังคมที่มีขื่อมีแป อยู่เย็นเป็นสุข และปราศจากคนต่ำชั้น (Underclass)

การมีขื่อแปของบ้านเมือง (Law and Order) นับเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐ ทั้งนี้ด้วยการรักษาความสงบภายใน (มาตรา 75) และจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความยุติธรรม (มาตรา 75) นอกจากบ้านเมืองมีขื่อมีแปแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ยังต้องการธำรงระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (มาตรา 81) อีกด้วย

---

[13] บทวิเคราะห์ทวิลักษณะของยุทธศาสตร์การพัฒนา ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2536/2543)*

การอยู่เย็นเป็นสุขเป็นอุตมภาวะอีกด้านหนึ่งที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ต้องการเห็น บทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (หมวด 3) และหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5) พยายามขับเคลื่อนสังคมไทยไปสู่รัฐสวัสดิการ ซึ่งมีความเป็นธรรมในสังคม มีการพัฒนาที่ยั่งยืน และเน้นการพึ่งตนเองและการปกครองตนเอง ในการนี้ รัฐต้องมีหน้าที่ในการสถาปนาสภาวะการอยู่เย็นเป็นสุข ด้วยการผลิตสินค้าสาธารณะอันจำเป็นของพลเมือง

สภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ต้องการลดทอนชนต่ำชั้นในสังคมไทย ด้านหนึ่งด้วยการจัดระบบการประกันสังคม (มาตรา 86) อีกด้านหนึ่งด้วยการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสในสังคม นอกเหนือจากการให้ความสำคัญแก่เป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ (มาตรา 82)

5. บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ร่างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปการเมือง ในการออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Design) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญต่างมีความฝันว่าด้วยเมืองไทยในอุดมคติ อย่างน้อยที่สุดต้องมีความคิดเกี่ยวกับอุตมรัฐ (Utopia) ของสังคมการเมืองไทย มิฉะนั้นการออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองมิอาจเป็นไปได้ โดยที่ สสร. บางคนอาจไม่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับอุตมภาวะทางเศรษฐกิจเลยก็เป็นได้ ด้วยเหตุที่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับหนึ่ง โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจมีมากกว่าการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 เมืองไทยในความฝันดังที่แฝงอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นอกจากจะเป็น ‘ความฝันร่วม’ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 แล้ว ยังอาจเป็นผลจากแรงโน้มน้าวของประชาชนนอกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกด้วย

ผลการศึกษาพบว่า สังคมการเมืองไทยในความฝันของสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 เป็นสังคมที่มี ‘การเมืองสีขาว’ มีลักษณะธรรมาภิบาล และมีการกระจายอำนาจการบริหารการปกครอง ลักษณะ ‘การเมืองสีขาว’ ของสังคมการเมืองไทยเกิดจากการมีพลเมืองที่มีคุณธรรมและการขับเคลื่อนโดยบุคคลที่มีคุณสมบัติแห่ง ‘อรหันต์’ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงมุ่งชะล้างความสกปรกของสังคมการเมืองไทย และพยายามทำความสะอาดด้วยการสถาปนากฎกติกาและองค์กรเพื่อควบคุม กำกับ และตรวจสอบสังคมการเมืองไทยอย่างเข้มงวดยิ่ง ลักษณะธรรมาภิบาลของสังคมการเมืองไทยประกอบด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน ความโปร่งใสของสังคมการเมืองและความรับผิดของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองที่มีต่อประชาชน ส่วนการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองมีทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชุมชน เพื่อให้ท้องถิ่นและชุมชนปกครองตนเอง และพึ่งตนเองเป็นด้านหลัก

สังคมเศรษฐกิจไทยในความฝันของสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 โดยพื้นฐานเป็นรัฐสวัสดิการ ซึ่งให้ความสำคัญกับการสถาปนาความเป็นธรรมในสังคมและการใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน ผสมผสานกับยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา โดยเน้นบทบาทของภาครัฐบาลมากกว่าภาคเอกชน อันไม่สอดคล้องต้องกันกับความต้องการของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ต้องการสนับสนุน 'ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด'

ท้ายที่สุด สังคมไทยในความฝันของสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 เป็นสังคมที่มีชื่อมีแป อยู่เย็นเป็นสุข และปราศจากคนต่ำชั้น

ในฐานะผู้ร่างรัฐธรรมนูญและในฐานะเสรีชน สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิที่จะวาดฝันเกี่ยวกับสังคมไทย แท้ที่จริงแล้ว การวาดฝันเกี่ยวกับ 'อุตมรัฐ' หรือ 'โลกพระศรีอาริย์' เป็นเรื่องจำเป็นก่อนที่จะลงมือร่างรัฐธรรมนูญ มิฉะนั้นย่อมมิอาจออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อนำพาสังคมไทยไปสู่อุตมภาวะได้

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 วาดฝันเกี่ยวกับสังคมไทยเกินกว่าศักยภาพในการบรรลุความเป็นจริงหรือไม่ และต้นทุนแห่งความฝันสูงต่ำเพียงใด คำตอบคำถามแรกขึ้นอยู่กับดุลพินิจและวิจารณญาณของผู้ตอบแต่ละคน ส่วนคำถามที่สองคงไม่มีใครที่จะเสียเวลาค้นหาคำตอบ

ตารางที่ 3-1

บทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
1. **เสรีภาพในการรวมกลุ่มและชุมนุมทางการเมือง**	1. เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ (ม.44)	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
	2. เสรีภาพในการรวมเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น (ม.45)	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
2. **สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย**	สิทธิในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายต่อประธานรัฐสภา (ม.170)	รัฐสภา
3. **สิทธิในการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา**	สิทธิของผู้แทนองค์การเอกชนร่วมเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา (ม.190)	รัฐสภา
4. **สิทธิในการเสนอร่างข้อบังคับท้องถิ่น**	สิทธิในการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อประธานสภาท้องถิ่น (ม.287)	การปกครองส่วนท้องถิ่น
5. **สิทธิชุมชน**	1. สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นหรือของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (ม.64)	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
	2. สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ ฯลฯ (ม.56)	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
6. **การออกเสียงประชามติ**	ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ (ม.214)	คณะรัฐมนตรี

ตารางที่ 3-1 (ต่อ)

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
7. **การไต่สวนสาธารณะ**	สิทธิในการรับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว (ม.59)	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
8. **การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ**	รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (ม. 76)	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
9. **การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ**	รัฐต้องสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล ฯลฯ (ม.79)	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ตารางที่ 3-2

บทบัญญัติว่าด้วยความโปร่งใสของสังคมการเมืองไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
1. **สิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสาธารณะ**	บุคคลย่อมมีสิทธิในการรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในการครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น (ม.58)	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
2. **สิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิต**	บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ (ม.59)	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
3. **สิทธิในการรับทราบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี**	บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว (ม.239 วรรคสอง)	การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
4. **สิทธิในการรับทราบบัญชีการเงินของพรรคการเมือง**	พรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายและบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีทุกรอบปีปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ [มาตรา 328(7)]	บทเฉพาะกาล

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ตารางที่ 3-3

บทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
1. **การดำเนินนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**	ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา รัฐบาลต้องแถลงด้วยว่า นโยบายของรัฐบาลที่แถลงเป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญมากน้อยเพียงใด และรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง (ม.88 วรรคสอง)	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
2. **สิทธิในการฟ้องหน่วยราชการและองค์กรของรัฐ**	1. การคุ้มครองสิทธิในการฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการศึกษาและการประเมินโครงการที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง (ม.56 วรรค 3)	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
	2. การคุ้มครองสิทธิในการฟ้องร้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิด เนื่องจากกระทำหรือละเว้นการกระทำหน้าที่ (ม.62)	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
3. **สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์**	การคุ้มครองสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ โดยต้องได้รับแจ้งผลการพิจารณาในเวลาอันควร (ม.61)	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ตารางที่ 3-4

บทบัญญัติว่าด้วยการกระจายอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
1. การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและพัฒนาตนเอง	1. การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงการพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ (ม.78)	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
	2. การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (ม.284)	การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ม.52)	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
	2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดบริการสาธารณสุข (ม.52)	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
	3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (ม.289)	การปกครองส่วนท้องถิ่น
	4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาและการฝึกอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น (ม.289 วรรคสอง)	การปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 3-4 (ต่อ)

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
	5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และมีส่วนร่วมพิจารณาโครงการหรือกิจกรรมนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ (ม.290)	การปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การกระจายอำนาจสู่ชุมชน	1. บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (ม.46)	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
	2. สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่จะได้ไม่ก่ออันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับการคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ตารางที่ 3-5

บทบาทของรัฐในการผลิตบริการสาธารณะ

ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ประเภทของบริการสาธารณะ	หมวด	มาตรา
1. การป้องกันประเทศ	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	ม. 72
2. บริการการศึกษา	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	ม. 81
3. การจัดการศึกษาพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย	ม. 43
4. การกำกับการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพ	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย	ม. 43
5. การกำกับการจัดการศึกษาอบรมของเอกชน	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย	ม. 43
6. การสนับสนุนการวิจัย	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	ม. 81
7. การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	ม. 81
8. การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมของชาติ	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	ม. 81
9. บริการสาธารณสุข	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	ม. 82
10. การจัดบริการสาธารณสุขชนิดให้เปล่าแก่ประชาชนผู้ยากไร้	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย	ม. 82
11. การสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	ม. 81
12. การสงเคราะห์คนชรา	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย	ม. 54
	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	ม. 81
13. การสเคราะห์คนพิการและทุพพลภาพ	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย	ม. 58
	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	ม. 81
14. การจัดระบบการประกันสังคม	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	ม. 86
15. การจัดระบบการถือครองที่ดิน	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	ม. 84
16. การจัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	ม. 84
17. การพัฒนาระบบสหกรณ์	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	ม. 85
18. การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย	ม. 56
19. การคุ้มครองผู้บริโภค	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย	ม. 57
20. การป้องกันการผูกขาดตัดตอน	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	ม. 87
21. การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และวิทยุโทรคมนาคม	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย	ม. 40

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ภาคที่สอง

กฎกติกาและโครงสร้างสิ่งจูงใจ

บทที่สี่
กฎกติกาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

1. ความเบื้องต้น

รัฐธรรมนูญเป็น*อภิมหาสถาบัน* (Meta-Institution) อันหมายถึงสถาบัน (กฎกติกา) ที่ใช้กำหนดสถาบัน (กฎกติกา) อื่นๆในสังคม *(Lane 1996 : 166-170)* ดังจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่กำหนดการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ รวมตลอดจนความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างองค์กรเหล่านั้น ในอีกด้านหนึ่ง รัฐธรรมนูญเป็นสถาบัน (กฎกติกา) ที่ใช้เป็นบรรทัดฐานในการตีความและกำหนดกรอบของสถาบัน (กฎกติกา) อื่นๆในสังคม โดยที่กฎกติกาอื่น ซึ่งรวมทั้งกฎหมายจะขัดรัฐธรรมนูญมิได้

รัฐธรรมนูญเป็นอภิมหาสถาบันที่กำหนดกฎกติกาหรือสถาบันที่กำกับการทำงานของตลาดการเมือง กฎกติกาเหล่านี้แฝงเร้นด้วยโครงสร้างสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ (Structure of Incentives) โดยที่โครงสร้างสิ่งจูงใจบางประเภทมีผลดีต่อการพัฒนาตลาดการเมือง บางประเภทสร้างความเสื่อมทรามแก่ตลาดการเมือง แต่บางประเภทก่อผลกระทบในทิศทางที่ไม่ชัดเจน นอกจากการแฝงตัวของโครงสร้างสิ่งจูงใจแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดการรับภาระต้นทุนปฏิบัติการทางการเมือง (Transaction-Cost Burden Assignment) ในบางเรื่องภาระตกแก่ระบบราชการ บางเรื่องเป็นภาระแก่ประชาชน และบางเรื่องเป็นภาระของนักการเมืองและพรรคการเมือง

โครงสร้างสิ่งจูงใจและการกำหนดการรับภาระต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองมีผลในการกำกับประพฤติกรรมทางการเมือง (Political Conduct) ของตัวละครต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกรัฐสภา พรรคการเมือง และรัฐบาล โดยที่ประพฤติกรรมมีผลเชื่อมโยงถึง*ผลปฏิบัติการทางการเมือง* (Political Performance)

ในการวิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ผู้วิเคราะห์จักต้องแจกแจงกฎกติกา โครงสร้างสิ่งจูงใจ การกำหนดการรับภาระต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นฐานสำหรับการวิเคราะห์ประพฤติกรรมและผลปฏิบัติการทางการเมืองต่อไป บทนี้ต้องการศึกษาและวิเคราะห์กฎกติกาตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เนื้อหาบทจำแนกออกเป็น 4 ตอน ตอนที่หนึ่งเป็นบทนำ ตอนที่สองกล่าวถึงกฎกติกาในรัฐธรรมนูญ ตอนที่สามกล่าวถึงผลกระทบหรือการสนองตอบต่อกฎกติกาตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ตอนที่สี่เป็นบทสรุป

ตารางที่ 4-1

กฎกติกาทางการเมือง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ตัวละคร	กฎกติกา	บทบัญญัติ
1. **ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง**	1. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ	ม. 105 – 106
	2. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องไม่นอนหลับทับสิทธิ์	ม. 68
2. **สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**	1. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ	ม. 107 และ 109
	2. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ต้องมีวุฒิขั้นต่ำปริญญาตรี	ม. 107 (3)
	3. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ต้องสังกัดพรรค	ม. 107 (4)
	4. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ต้องไม่ซื้อเสียงและทุจริตการเลือกตั้ง	ม. 145 (4) และ ม. 147 (2)
	5. การย้ายพรรคสามารถกระทำได้ภายในกรอบเงื่อนเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด	ม. 107 (4) ประกอบกับ ม. 118 (8)
	6. การเสนอร่างกฎหมายมิอาจกระทำในฐานะปัจเจกบุคคล หากแต่ต้องได้รับความเห็นชอบโดยเป็นมติของพรรค การเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินมิอาจกระทำได้ เว้นแต่มีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี	ม. 169
	7. การห้าม ส.ส. มีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ	ม. 180 วรรค 6
	8. การห้าม ส.ส. แทรกแซงการโยกย้ายแต่งตั้งและขึ้นเงินเดือนข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่องค์กรของรัฐ	ม. 111
	9. ส.ส. ต้องไม่รับ หรือมีผลประโยชน์เกี่ยวพันกับสัมปทานจากรัฐ	ม. 110 (2)
	10. ส.ส. ต้องไม่ทุจริตและประพฤติมิชอบ	ม. 109 (6) (7) และ ม. 307

ตารางที่ 4-1 (ต่อ)

ตัวละคร	กฎกติกา	บทบัญญัติ
3. **สมาชิกวุฒิสภา**	1. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น สว. ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ	ม. 125 – 126
	2. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น สว. ต้องมีวุฒิขั้นต่ำปริญญาตรี	ม. 125 (3)
	3. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น สว. ต้องไม่สังกัดพรรค	ม. 126 (1)
	4. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น สว. ต้องไม่หาเสียง	ม. 129
	5. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น สว. ต้องไม่ซื้อเสียงและทุจริตการเลือกตั้ง	ม. 145 (4) และ ม. 147 (2)
	6. การห้าม สว. มีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ	ม. 180 วรรค 6
	7. การห้าม สว. แทรกแซงการโยกย้าย แต่งตั้งและขึ้นเงินเดือนข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่องค์กรของรัฐ	ม. 128
	8. สว. ต้องไม่รับหรือมีผลประโยชน์เกี่ยวพันกับสัมปทานจากรัฐ	ม. 128
	9. สว. ต้องไม่ทุจริตและประพฤติมิชอบ	ม. 126 (4) ม. 133 (5) และ ม. 307
4. **พรรคการเมือง**	1. ส่งเสริมพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก	
	• พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อน้อยกว่า 5% ของจำนวนคะแนนเสียงทั้งสิ้น จะไม่มี ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อ	ม. 100
	• พรรคการเมืองที่มี ส.ส. น้อยกว่า 20 คน มิอาจเสนอร่างกฎหมาย	ม. 169
5. **รัฐบาล**	1. ส่งเสริมรัฐบาลขนาดเล็ก คณะรัฐมนตรีมีจำนวนไม่เกิน 36 คน (รวมนายกรัฐมนตรี)	ม. 201
	2. รัฐบาลต้องรับผิดต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้ร่าง รธน. 2540 ด้วยการดำเนินนโยบายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5)	หมวด 5 (ม. 71 – 87) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ม. 88
	3. รัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ	ม. 206

ตารางที่ 4-1 (ต่อ)

ตัวละคร	กฎกติกา	บทบัญญัติ
	4. รัฐมนตรีต้องไม่ทุจริตและประพฤติมิชอบ	ม. 206 (4) และ ม. 307
	5. รัฐมนตรีต้องไม่รับหรือมีผลประโยชน์เกี่ยวพันกับสัมปทานจากรัฐ	ม. 208
	6. รัฐมนตรีต้องไม่เป็นลูกจ้างหรือดำรงตำแหน่งในวิสาหกิจเอกชน	ม. 208
	7. รัฐมนตรีต้องไม่มีธุรกิจส่วนบุคคลอันมีการแสวงหาผลประโยชน์ขัดกับการทำหน้าที่รัฐมนตรีเพื่อประโยชน์ส่วนรวม	ม. 209

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

2. กฎกติกาที่กำกับตลาดการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดกฎกติกากำกับตัวละครต่างๆในตลาดการเมือง ทั้งราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกรัฐสภา พรรคการเมือง และรัฐบาล ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 4-1 ในที่นี้จะพิจารณากฎกติกาสำคัญเพียง 7 ข้อ ดังนี้

(1) กฎกติกาว่าด้วยการเลือกตั้ง

(2) กฎกติกาว่าด้วยการใช้สิทธิเลือกตั้ง

(3) กฎกติกาว่าด้วยพรรคการเมือง

(4) กฎกติกาว่าด้วยสมาชิกรัฐสภา

(5) กฎกติกาว่าด้วยรัฐบาล

(6) กฎกติกาว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(7) กฎกติกาว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม

2.1 กฎกติกาว่าด้วยการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดกฎกติกาเกี่ยวกับการเลือกตั้งอย่างน้อยที่สุด 7 ด้าน คือ

(1) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(2) คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(3) การสังกัดพรรคและการย้ายพรรค

(4) การทุจริตการเลือกตั้ง

(5) การซื้อเสียง

(6) การหาเสียง

(7) ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

2.11 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มาตรา 105 กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง และ

(3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งตามมาตรา 103 ที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา 105 แต่ถ้ามีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 106 ก็มิอาจใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ลักษณะต้องห้ามดังกล่าวได้แก่

(1) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(2) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(4) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเหมือนกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ตามมาตรา 124 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

เมื่อมีการพิจารณาประเด็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญ ข้อถกเถียงสำคัญมีอย่างน้อย 2 ประเด็น

ประเด็นแรก ผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติสมควรมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ ประเด็นนี้มีการถกเถียงไม่มากนัก แต่ถกเถียงกันมากว่า จะต้องได้สัญชาติไทยมาอย่างน้อยกี่ปี จึงจะมีสิทธิเลือกตั้ง *คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ*เสนอตัวเลข 10 ปี เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของ*คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ* มีผู้เสนอตัวเลข 15 ปี[1] อย่างไรก็ตาม *คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ*ยืนตัวเลข 10 ปีตาม*คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ* แต่ท้ายที่สุด สภาร่างรัฐธรรมนูญลดจำนวนปีลงเหลือ 5 ปี ผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปีจึงจะมีสิทธิเลือกตั้ง *(มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ 2542 : 196-198)* รัฐสภายืนตามสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง จะต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตการเลือกตั้งยาวนานเพียงใดจึงสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งนั้น *คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ* มิได้กำหนดเงื่อนเวลาในเรื่องนี้ โดยทิ้งให้เป็นหน้าที่ของกฎหมายการเลือกตั้ง แต่*คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ* กำหนดเงื่อนเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน สภาร่างรัฐธรรมนูญยืนตามความเห็นของ*คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ 2542 : 196-198)* อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอในประเด็นนี้แตกต่างกัน 2 ขั้ว ขั้วหนึ่งต้องการให้กำหนดเงื่อนเวลายาวนาน ดังเช่น 180 วัน[2] ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเกณฑ์คนย้ายทะเบียนบ้านเพื่อชนะการเลือกตั้ง อีกขั้วหนึ่งเป็นขั้วเสรีนิยม กล่าวคือ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งใดก็ได้ ทั้งนี้ภายใน 7 วันก่อนการเลือกตั้ง *(นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2541 : 162-163)* อย่างไรก็ตาม รัฐสภายืนตามสภาร่างรัฐธรรมนูญ

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้อย่างสำคัญในประเด็นอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยลดอายุขั้นต่ำจาก 20 ปี เหลือ 18 ปี การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้มีที่มาจาก*คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534* แห่งสภาผู้แทนราษฎร อันมีนายชุมพล ศิลปอาชาเป็นประธาน (2536) *เดโช สวนานนท์ (2536)* อ้างเหตุผลทั้งด้านนิติศาสตร์ จิตวิทยา และประวัติศาตร์ในการสนับสนุนให้ลดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เหลือไม่น้อยกว่า 18 ปี ในด้านนิติศาสตร์ ชายไทยถูกเกณฑ์ทหารเมื่ออายุครบ 17 ปีบริบูรณ์ อีกทั้งกฎหมายยังยอมให้มีการสมรสเมื่อมีอายุ 17 ปี โดยต้องได้รับความยินยอมจากผู้ปกครอง แสดงให้เห็นว่า กฎหมายยอมรับโดยนัยว่า บุคคลเมื่อมีอายุครบ 17 ปี มีสำนึกในความรับผิดชอบแล้ว ในด้านจิตวิทยามนุษย์บรรลุวุฒิภาวะในการพัฒนาสติปัญญาเมื่อมีอายุ 16 ปี ในด้านประวัติศาสตร์ การ

---

[1] นายประชุม ทองมีและคณะเป็นผู้เสนอตัวเลข 15 ปี *(มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ 2542 : 197)*

[2] นายธรรมนูญ ลัดพลีเป็นผู้เสนอเงื่อนเวลา 180 วัน *(นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2541 : 163)*

เปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์ไทยกระทำโดยบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปี ดังตัวอย่าง พ่อขุนรามคำแหง สมเด็จพระนเรศวรมหาราช และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นอาทิ

เมื่อมีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญ *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541* กำหนดข้อห้ามและบทลงโทษ ด้านหนึ่งห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง หรือไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดพยายามลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น (มาตรา 58) อีกด้านหนึ่งกำหนดบทลงโทษในกรณีที่ฝ่าฝืนข้อห้ามนี้ โดยมีระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000-200,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี (มาตรา 101)

2.12 คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

2.12 (ก) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มาตรา 107 กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา

(4) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน

(5) ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(ก) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง

(ข) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น

(ค) เป็นบุคคลซึ่งเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง

(จ) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปี

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา 107 แต่ถ้ามีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 109 ก็มิอาจมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ลักษณะต้องห้ามดังกล่าวนี้ได้แก่

(1) ติดยาเสพติดให้โทษ

(2) เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี

(3) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 106 (1) (วิกลจริต จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ) มาตรา 106 (2) (เป็นภิกษุสามเณร นักพรต นักบวช) และมาตรา 106 (4) (อยู่ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง)

(4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(5) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปี ในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดที่กระทำโดยประมาท

(6) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(7) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(8) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง

(9) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(10) เป็นสมาชิกวุฒิสภา

(11) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(12) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(13) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งการเมืองตามมาตรา 295 (จงใจไม่ยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีอันประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริง)

(14) เคยถูกวุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งและยังไม่พ้นกำหนด 5 ปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันเลือกตั้ง

เมื่อมีการพิจารณาประเด็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญ ข้อถกเถียงสำคัญมีอยู่อย่างน้อย 3 ประเด็น กล่าวคือ

ประเด็นแรก ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคหรือไม่ *คณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญ*มิได้บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งระบบแบ่งเขตต้องสังกัดพรรค แต่ผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อพรรคต้องสังกัดพรรค *คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ*มีมติให้ผู้สมัครทุกประเภทต้องสังกัดพรรค กรรมาธิการบางคนต้องการให้กำหนดเงื่อนเวลาการสังกัดพรรคก่อนที่จะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งอย่างน้อย 90 วันบ้าง อย่างน้อย 1 ปีบ้าง เหตุผลในการกำหนดเงื่อนเวลาดังกล่าวนี้ ก็เพื่อป้องกันการซื้อขายนักการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ ฝ่ายที่เห็นว่าไม่ควรบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคเป็นเพียงเสียงข้างน้อย[3] ส่วนใหญ่เห็นว่า การบังคับให้ผู้สมัครสังกัดพรรคจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาพรรคการเมือง รัฐสภาเห็นชอบให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องสังกัดพรรคเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน *(นันทวัฒน์ บรมานนท์ 2541 : 165-166 ; มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ 2542 : 199-201)*

ประเด็นที่สอง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีการศึกษาขั้นต่ำระดับใด *คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ* มิได้กำหนดวุฒิการศึกษาขั้นต่ำของผู้สมัครในการพิจารณาของ*คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ* มีกรรมาธิการขอสงวนความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดวุฒิการศึกษาขั้นต่ำของผู้สมัคร โดยต้องมีการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ยกเว้นผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว ทั้งนี้โดยอ้างเหตุผลว่าสภาผู้แทนราษฎรควรมีผู้แทนที่มีความรู้ความสามารถมาทำหน้าที่ ในการพิจารณาของ*สภาร่างรัฐธรรมนูญ*มีการถกเถียงกันว่า ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก่อนควรได้รับยกเว้นเงื่อนไขวุฒิการศึกษาขั้นต่ำหรือไม่ ท้ายที่สุด สภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติให้กำหนดวุฒิการศึกษาขั้นต่ำระดับปริญญาตรี โดยยกเว้นผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา *(นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2541 : 165-168; มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ 2542 : 199-201)* ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของรัฐสภา วุฒิการศึกษาขั้นต่ำของผู้สมัครถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นวิวาทะอีกครั้งหนึ่ง สมาชิกรัฐสภาบางคนมีความเห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขวุฒิการศึกษาขั้นต่ำมีผลในการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของชนชาวไทย เพราะทำให้ผู้ที่มีการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรีมิอาจมีส่วนร่วมทางการเมืองเท่าที่ควร คนที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีใช่ว่าจะมีความรู้ความสามารถมากกว่าผู้ที่มีการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี

---

[3] นายวรพจน์ วงศ์สง่า นายประวิทย์ เจนวีระนนท์ และนายธีรวัฒน์ ร่มไทรทอง เสนอให้ตัดมาตรา 107 (4) ทั้งหมด ต่อมานายวรพจน์ วงศ์สง่า และนายสามารถ แก้วมีชัยเสนอว่า ผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรก และไม่เคยสมัครรับเลือกตั้งมาก่อนไม่ต้องสังกัดพรรค ส่วนผู้ที่เคยสมัครรับเลือกตั้งมาก่อนต้องสังกัดพรรคติดต่อกันอย่างน้อย 90 วัน *(นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2541 : 165-166)*

เสมอไป[4] อย่างไรก็ตาม รัฐสภาเห็นชอบให้กำหนดคุณวุฒิการศึกษาขั้นต่ำระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า โดยยกเว้นผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ประเด็นที่สาม ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ *คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ*มิได้กำหนดเงื่อนไขเรื่องถิ่นที่อยู่ ในการพิจารณาของ*คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ* มีผู้เสนอให้กำหนดเงื่อนไขนี้ ประเด็นที่มีการถกเถียงกันก็คือ เงื่อนเวลาขั้นต่ำของถิ่นที่อยู่ มีข้อเสนอตั้งแต่ 1-4 ปี โดยที่มีผู้เสนอให้กำหนดข้อยกเว้นต่างๆ *(นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2541 : 166-170)* คณะกรรมาธิการฯมีมติให้กำหนดเงื่อนเวลาขั้นต่ำของถิ่นที่อยู่ไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ยกเว้นผู้ที่เกิดในจังหวัดที่สมัคร เคยศึกษาหรือรับราชการ หรือเคยมีทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปี เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น ในการพิจารณาของรัฐสภา รัฐสภายืนตามร่างของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญด้วย

2.12 (ข) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มาตรา 125 กำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

(4) มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 107 (5)

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา 125 แต่ถ้ามีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 126 ก็มิอาจมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ ลักษณะต้องห้ามดังกล่าวได้แก่

(1) เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง

(2) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วยังไม่เกิน 1 ปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

(3) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง

---

[4] ผู้ที่มีความเห็นในกลุ่มนี้ประกอบด้วยนายปัญจะ เกสรทอง นายพินิจ จันทรสุรินทร์ นายเจริญ การุญ และนายวิชัย ตันศิริ *(นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2541 : 170-171)*

(4) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 109 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (11) (12) (13) หรือ (14)

เมื่อเปรียบเทียบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร จะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างอย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ได้แก่ ความแตกต่างด้านวัยวุฒิ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุอย่างน้อย 40 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง [มาตรา 125(2)] เทียบกับ 25 ปีในกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร [มาตรา 107(2)]

ประการที่สอง ได้แก่ ความแตกต่างในด้านการสังกัดพรรค ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกบังคับให้ต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งเพียงพรรคเดียว [มาตรา 107(4)] แต่สำหรับผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองเป็นลักษณะต้องห้าม [มาตรา 126(1)]

ประการที่สาม ได้แก่ ความแตกต่างในด้านความต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่ง สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันกี่สมัยก็ได้ ไม่มีข้อจำกัด แต่สมาชิกวุฒิสภาเมื่อได้รับเลือกตั้งสมัยหนึ่งแล้ว จะสมัครรับเลือกตั้งสมัยต่อไปติดต่อกันมิได้ [มาตรา 126(3)] หากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยทันทีมิได้ ต้องเว้นวรรคอย่างน้อย 1 ปี [มาตรา 126(2)]

ประการที่สี่ ได้แก่ ความแตกต่างในการหาเสียง ในขณะที่ไม่มีข้อห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหาเสียง แต่มีข้อห้ามดังกล่าวสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ข้อห้ามนี้ปรากฏโดยนัยในมาตรา 129 แห่งรัฐธรรมนูญ และปรากฏโดยชัดแจ้งในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ พ.ศ. 2541 (มาตรา 91 กำหนดข้อห้าม และมาตรา 101 กำหนดบทลงโทษ)

ในบรรดาความแตกต่าง 4 ประการที่กล่าวข้างต้นนี้ ความแตกต่างด้านวัยวุฒิเป็นประเด็นที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป ประเด็นเรื่องการสังกัดพรรคจะกล่าวในหัวข้อ 2.13 และประเด็นเรื่องการหาเสียงจะกล่าวถึงในหัวข้อ 2.16 เหตุใดรัฐธรรมนูญจึงกำหนดข้อห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งติดต่อกันหลายสมัย โดยต้องเว้นวรรคทางการเมือง แต่ไม่มีข้อห้ามเช่นนี้สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร? เหตุผลที่พอประมวลได้ก็คือ วุฒิสภามีอำนาจล้นเหลือ การปล่อยให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งติดต่อกันอย่างต่อเนื่องหลายสมัย อาจเปิดช่องให้มีการใช้อำนาจในทางฉ้อฉลได้ ข้อห้ามดังกล่าวนี้มีผลในการสร้างทำนบกีดขวางการเข้าสู่วุฒิสภา และอาจสร้างระบบ ‘เก้าอี้ดนตรี’ ในการเข้าดำรงตำแหน่งในวุฒิสภาได้ แท้ที่จริงแล้ว สมาชิกสภา

ผู้แทนราษฎรก็สามารถใช้อำนาจในทางฉ้อฉลได้ ในประเทศที่วุฒิสภามีอำนาจเหลือล้น ก็มิได้มีข้อห้ามลักษณะนี้

ในการพิจารณามาตรา 125-126 ในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่มีการถกเถียงกันก็คือ วุฒิการศึกษาขั้นต่ำของผู้สมัคร ซึ่งมีผู้เห็นว่าการการกำหนดวุฒิการศึกษาขั้นต่ำเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน นอกจากนี้การกำหนดเงื่อนเวลาว่า ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จะต้องเว้นวรรคอย่างน้อย 1 ปีนั้นก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ *(นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2541 : 198-199)*

2.12 (ค) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งในฐานะอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดการเมือง

การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นการสร้างทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสะกัดผู้ที่มีคุณสมบัติไม่ได้มาตรฐานตามสายตาของผู้ร่างรัฐธรรมนูญมิให้เข้าสู่ตลาดการเมือง ยิ่งเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้มงวดมากเพียงใด การเข้าสู่ตลาดการเมืองจะยิ่งยากลำบากมากเพียงนั้น ในกรณีตรงกันข้าม หากเงื่อนไขคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไม่เข้มงวดการเข้าสู่ตลาดการเมืองย่อมเป็นไปได้โดยไม่ยากนัก ในบรรดาเงื่อนไขคุณสมบัติทั้งปวง เงื่อนไขอันโดดเด่นประการหนึ่งก็คือ วุฒิการศึกษาขั้นต่ำของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต้องการให้ 'บัณฑิต' ปกครองบ้านเมือง จึงมีบทบัญญัติกีดกันมิให้ผู้ที่มิได้เป็น 'บัณฑิต' เข้าสู่ตลาดการเมือง หรือมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติต่อไปนี้

(1) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีวุฒิขั้นต่ำระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า [มาตรา 107(3)]

(2) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีวุฒิขั้นต่ำระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า [มาตรา 125(3)]

(3) ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า [มาตรา 206(3)]

ด้วยเหตุดังนี้ ระบอบการเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นระบอบ *'บัณฑิตยาธิปไตย'* อันเป็นระบอบที่ 'บัณฑิต' เป็นใหญ่ในแผ่นดิน กระนั้นก็ตาม รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติยกเว้นสำหรับผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แม้จะมิได้สำเร็จ

การศึกษาระดับปริญญาหรือเทียบเท่า ยังมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ [มาตรา 107(3)] ข้อยกเว้นดังกล่าวนี้มีผลในการกำหนดช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่าน (Transitional Period) จากระบอบการเมืองปัจจุบันไปสู่ระบอบ 'บัณฑิตยาธิปไตย' เพราะการผ่องถ่ายนักการเมืองรุ่นเก่าที่มิได้เป็น 'บัณฑิต' นั้นกินเวลา มิอาจหักพร้าด้วยเข่าได้ มิฉะนั้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 'ปฏิรูปการเมือง' อาจไม่สามารถผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาได้ การกำหนดข้อยกเว้นเช่นนี้จึงมีผลในการลดต้นทุนปฏิบัติการทางการเมือง (Political Transaction Cost) ของการร่างรัฐธรรมนูญ

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ผู้ที่มีการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไปสามารถทำหน้าที่ในตลาดการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี หรือผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองอื่นใดมากยิ่งกว่าผู้มีการศึกษาน้อยกว่าระดับดังกล่าวหรือไม่ ประเด็นดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่ถกเถียงกันได้ ข้อพึงพิจารณาสำหรับประเด็นนี้มีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้ความสำคัญแก่การศึกษาในระบบโรงเรียนมากเกินไป โดยมิได้ให้ความสำคัญแก่การเรียนรู้นอกระบบโรงเรียนแม้แต่น้อย การกำหนดคุณสมบัติเช่นนี้มีผลในการกีดกันผู้นำและปราชญ์ชาวบ้านผู้ไม่มีการศึกษาอย่างเป็นทางการเป็นสมาชิกรัฐสภา ทั้งๆที่ความรู้และภูมิปัญญาของบุคคลเหล่านี้เกื้อกูลการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอย่างยิ่งยวด

ประการที่สอง นักการเมืองที่มีวุฒิบัตรต่ำกว่าปริญญาตรีสามารถแก้ปัญหาโรคพร่องปริญญาบัตรได้โดยไม่ยาก เพราะสถาบันอุดมศึกษาทั้งของเอกชนและรัฐ รวมทั้งสถาบันราชภัฏแปรเปลี่ยนเป็น McUniversity แล้ว กระบวนการ McDonaldization ขยายตัวครอบคลุมภาคอุดมศึกษา ในขณะที่ McDonald ให้บริการ 'แดกด่วน ยัดเร็ว' (Fast Food) McUniversity สามารถพิมพ์ปริญญาบัตรสนองตอบความต้องการของนักการเมืองด้วยการจัดหลักสูตรเร่งรัด เพราะมหาวิทยาลัยแปรสภาพเป็น *'โรงพิมพ์ปริญญาบัตร'* มาช้านานแล้ว

ประการที่สาม การกำหนดวุฒิการศึกษาขั้นต่ำระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามีผลต่อการเลื่อนชั้นของคนจนในสังคมไทย ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า คนจนมีการศึกษาน้อยส่วนใหญ่จบการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษา ก็ต้องออกสู่ตลาดแรงงาน การกำหนดวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าเป็นระดับการศึกษาขั้นต่ำของผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีผลในการสะกัดมิให้คนจนไต่เต้าขึ้นสู่ชนชั้นปกครอง

2.13 การสังกัดพรรคและการย้ายพรรค

2.13 (ก) การสังกัดพรรค

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค [มาตรา 107(4)] แต่ห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภามิให้สังกัดพรรค [มาตรา 126(1)] การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเช่นนี้ทำให้เข้าใจได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยึดหลักตรรกะที่ขัดกันเอง ในด้านหนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้เห็นว่า พรรคการเมืองเป็น 'ของดี' ดังนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงทำตัวเป็น 'คุณพ่อรู้ดี' บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค ในอีกด้านหนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้เห็นว่า พรรคการเมืองเป็น 'ของไม่ดี' ดังนั้น จึงห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรค แท้ที่จริงแล้ว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมิได้ให้อรรถาธิบายดังที่กล่าวข้างต้นนี้ หากแต่ต้องการให้ระบบพรรคการเมืองเติบโตและพัฒนา จึงบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค แต่อีกด้านหนึ่งนั้น เนื่องจากวุฒิสภานอกจากมีหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านมาจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังมีหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงอีกด้วย ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาจึงต้องวางตัวเป็นกลาง และมิควรเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคมีผลในการสร้างทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง (Barrier to Entry) อันเป็นเหตุปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ตลาดการเมืองไม่มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ (Perfect Competition) หากไม่มีการบังคับเช่นนี้ ผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสามารถเดินเข้าสู่ตลาดการเมืองได้โดยง่าย และประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกมากขึ้น สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้พรรคการเมืองเติบโตและพัฒนา จึงบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สืบทอดอคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมือง (Size Bias) จากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ (ดูหัวข้อ 2.3) โดยยึดหลักการ *'พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก'* อันจะมีผลให้ตลาดการเมืองคงเหลือพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียง 2-3 พรรค นั่นหมายความว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่เหล่านี้จะมีอำนาจผูกขาดระดับหนึ่งในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้ง

พรรคการเมืองตั้งแต่ขนาดกลางขึ้นไปนิยมซื้อตัวนักการเมืองที่มีโอกาสชนะการเลือกตั้ง โดยจ่ายราคาค่าตัวเป็นเงินหรือตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง การซื้อตัวนักการเมืองดังกล่าวนี้เป็นไปโดยไม่คำนึงถึงบรรทัดฐานทางจริยธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นความซื่อสัตย์สุจริต ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สืบทอดคติ *'ระบบทวิพรรค (Bi-Party System) ดีกว่าระบบพหุพรรค (Multi-Party System)'* ซึ่งมีโครงสร้างสิ่งจูงใจในการส่งเสริมให้พรรคการเมืองเติบโตจากภายนอก (External Growth) ด้วยการควบหรือครอบพรรคหรือกลุ่มการเมือง

อื่นๆ (Merger and Acquisition) มากกว่าการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ด้วยการสร้างนักการเมืองด้วยตนเอง ในสภาพการณ์ดังกล่าวนี้ นักการเมืองหน้าใหม่ยากที่จะแทรกตัวเข้าสู่กระบวนการคัดสรรของพรรคการเมืองได้ เว้นแต่จะมีสถานะและตำแหน่งในสังคมหรือชุมชน

การคัดสรรตัวแทนพรรคการเมืองเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิใช่กระบวนการที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ หากแต่เป็นกระบวนการที่อิงอยู่กับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ นักการเมืองหน้าใหม่หากต้องการสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองใด ก็ต้องเข้าไปอยู่ในระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของหัวหน้ากลุ่มการเมืองกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดในพรรคนั้น หากกลุ่มการเมืองหลายกลุ่มแย่งชิงกันเสนอชื่อตัวแทนพรรคเพื่อสมัครรับเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งเขตหนึ่งเขตใด ผลการคัดสรรย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองของหัวหน้ากลุ่มการเมืองแต่ละกลุ่ม การจัดทำบัญชีรายชื่อพรรคก็มีลักษณะทำนองเดียวกัน นักการเมืองหน้าใหม่จะสามารถเข้าสู่ระบบบัญชีรายชื่อพรรคได้หรือไม่ และจะได้อันดับบัญชีรายชื่อพรรคอันดับต้นๆได้หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับพลังต่อรองของหัวหน้ากลุ่มการเมืองที่สังกัดด้วย

ภายหลังจากการทำลายพรรคการเมืองที่ยึดอุดมการณ์สังคมนิยมตั้งแต่ปี 2519 เป็นต้นมา พรรคการเมืองไทยมิได้มีอุดมการณ์ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน เมนูนโยบายที่เสนอ ‘ขาย’ แก่ประชาชนจึงมิได้แตกต่างกันในสาระสำคัญ ในสภาวการณ์ดังเช่นที่เป็นอยู่นี้ นักการเมืองหน้าใหม่มิอาจเลือกสังกัดพรรคโดยยึดเกณฑ์อุดมการณ์ได้ เนื่องเพราะพรรคการเมืองไม่มีอุดมการณ์นั่นเอง หากต้องการเข้าสู่ตลาดการเมือง ก็ต้องประนีประนอมหลักการด้านอุดมการณ์ มิฉะนั้นก็ต้องไม่ขึ้นสังเวียนการเมือง

หากไม่มีการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค การแข่งขันในตลาดการเมืองย่อมมีมากขึ้น เนื่องเพราะนักการเมืองทั้งหน้าเก่าและหน้าใหม่มีทางเลือกมากขึ้น และจำนวนนักการเมืองที่เข้าสู่ตลาดการเมืองเพิ่มขึ้น อันเป็นเหตุให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกมากขึ้นด้วย

การห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคเป็นมาตรการตรงกันข้ามกับการปฏิบัติต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เหตุผลในการกำหนดข้อห้ามดังกล่าวนี้ไม่หนักแน่น อีกทั้งยังขัดกับธรรมชาติของมนุษย์อีกด้วย ในหลายต่อหลายประเทศ รัฐธรรมนูญมิได้มีข้อห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรค โดยที่สมาชิกวุฒิสภาในประเทศเหล่านี้มีหน้าที่อันมิได้แตกต่างจากสมาชิกวุฒิสภาไทย อาทิเช่น วุฒิสภาแห่งสหรัฐอเมริกามีหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านมาจากสภาผู้แทนราษฎร และมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง แต่รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกามิได้ห้ามสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรค การห้ามสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคมิได้เป็นเหตุให้สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลางและมีความเที่ยงธรรมในการใช้ดุลพินิจ ความเป็นกลางทางการเมืองมี

หรือไม่ เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันได้ ผู้ที่ยึดมั่นในอุดมการณ์ทางการเมืองอุดมการณ์หนึ่งอุดมการณ์ใด ย่อมไม่มีความเป็นกลางทางการเมืองโดยปราศจากข้อกังขา หากเรายอมรับตรรกดังกล่าวนี้ ผู้ที่มีความเป็นกลางทางการเมือง ก็คือ ผู้ที่ไม่มีอุดมการณ์ทางการเมือง แต่สมาชิกวุฒิสภาสมควรไม่มีอุดมการณ์กระนั้นหรือ ในประการสำคัญ การมีอุดมการณ์ทางการเมืองมิได้เป็นเหตุให้ขาดความเที่ยงธรรม หากมีความเที่ยงธรรมในจิตวิญญาณ ถึงจะมีหรือไม่มีอุดมการณ์ทางการเมือง และถึงจะสังกัดหรือไม่สังกัดพรรคการเมืองใดๆ ความเที่ยงธรรมนั้นยังคงอยู่ คนที่ไม่มีความเที่ยงธรรมในจิตวิญญาณถึงจะถูกบังคับไม่ให้สังกัดพรรค ก็จะยังคงไม่มีความเที่ยงธรรมอยู่นั่นเอง การถูกบังคับไม่ให้สังกัดพรรคมิอาจแปรเปลี่ยนความไม่เที่ยงธรรมให้เป็นความเที่ยงธรรม และมิอาจแปรเปลี่ยนความไม่เป็นกลางให้เป็นความเป็นกลางไปได้

ความสัมพันธ์กับพรรคหรือพวกเป็นธรรมชาติมนุษย์ ผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภามักจะมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองหรือพรรคการเมือง ไม่ทางหนึ่งก็ทางใด ผู้สมัครบางคนต้องการประโยชน์จากระบบเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมืองของผู้นำการเมืองในพรรคต่างๆ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกในปี 2543 ผู้ชนะการเลือกตั้งหลายคนอาศัยประโยชน์จากระบบเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมืองดังกล่าวนี้ บางคนเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บางคนเป็นสามีหรือภรรยาหรือเครือญาติของ ส.ส. คนเหล่านี้ย่อมต้องได้ประโยชน์จากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่สร้างไว้ก่อนแล้ว *(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2543ค)* ถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรค แต่มิอาจห้ามหรือทำลายความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ได้

ในอีกด้านหนึ่ง พรรคการเมืองขนาดใหญ่ย่อมต้องการยึดพื้นที่ในวุฒิสภา การส่งคนของพรรคลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือการให้ความช่วยเหลือผู้สมัครที่อยู่ในระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของพรรค เป็นเรื่องยากแก่การตรวจสอบหรือเอาผิดได้ การยึดพื้นที่ในวุฒิสภาจะมีประโยชน์เมื่อพรรคมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล เพราะจะช่วยเกื้อกูลการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ด้วยเหตุดังนี้ พรรคการเมืองขนาดใหญ่จึงมีสิ่งจูงใจในการยึดพื้นที่ในวุฒิสภา

ถึงจะห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรค แต่จะมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งที่เป็นตัวแทนพรรคการเมืองหรืออยู่ภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของพรรคการเมือง ข้อห้ามดังกล่าวนี้ทำให้สาธารณชนมิอาจมองเห็นตัวตนที่แท้จริงของสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนว่า เป็นตัวแทนของพรรคการเมืองใด หรือกลุ่มผลประโยชน์ใด หากรัฐธรรมนูญไม่กำหนดข้อห้ามเช่นนี้ ประชาชนย่อมมีสารสนเทศเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาที่สมบูรณ์มากขึ้น

2.13 (ข) การย้ายพรรค

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่มีข้อห้ามเกี่ยวกับการย้ายพรรค บทบัญญัติในเรื่องนี้แฝงอยู่ในเรื่องคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดว่า จะต้อง *'เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน'* [มาตรา 107(4)] ดังนั้น นักการเมืองที่ต้องการย้ายพรรคจะต้องลาออกจากสมาชิกภาพพรรคเดิมก่อนการเลือกตั้งอย่างน้อย 90 วัน โดยที่สมาชิกภาพ ส.ส. สิ้นสุดลง พร้อมๆกับการลาออกจากพรรคด้วย [มาตรา 118(4)] ขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดเงื่อนเวลาการเลือกตั้งว่า จะต้องเลือกตั้งภายใน 45 วันในกรณีอายุสภาสิ้นสุดลง (มาตรา 115) และภายใน 60 วันในกรณีที่มีการยุบสภา (มาตรา 116)

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้กำหนดข้อห้ามการย้ายพรรค แต่ก็มิได้ส่งเสริมการย้ายพรรค เพราะมีข้อกำหนดเงื่อนเวลาการเป็นสมาชิกพรรคก่อนที่จะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เงื่อนเวลาดังกล่าวนี้ไม่เกื้อกูลการย้ายพรรคของนักการเมืองหน้าเก่าที่มีพรรคสังกัดอยู่แล้ว เพราะต้องเลือกจังหวะเวลาอย่างถูกต้องในการลาออกจากสมาชิกภาพ ส.ส. หรือลาออกจากพรรคต้นสังกัดเดิม เพื่อให้มีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง กล่าวคือ ต้องเป็นสมาชิกพรรคใหม่ติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน อย่างไรก็ตาม บทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดมิให้นำเงื่อนเวลาตามมาตรา 107(4) มาบังคับใช้กับการเลือกตั้งสมัยแรก (มาตรา 325) ดังนั้น การย้ายพรรคขนานใหญ่ย่อมเกิดขึ้นก่อนการเลือกตั้งสมัยแรก อันนำไปสู่การปรับดุลยภาพทางการเมืองครั้งสำคัญ เพราะหลังจากนี้แม้การย้ายพรรคยังคงทำได้ แต่มีความยุ่งยากเกี่ยวกับเงื่อนเวลา ซึ่งจะทำให้การย้ายพรรคมีน้อยลง ข้อเท็จจริงเป็นไปตามคำทำนายดังกล่าวนี้ ก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในเดือนมกราคม 2544 มีการปรับดุลยภาพครั้งใหญ่ในตลาดการเมือง เนื่องจากมีการจัดตั้งพรรคไทยรักไทยในปี 2542 โดยที่พรรคดังกล่าวเลือกยุทธวิธีควบและครอบกลุ่มและพรรคการเมืองต่างๆ การย้ายพรรคขนานใหญ่จึงเกิดขึ้น *(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2544ข)*

การที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดข้อห้ามการย้ายพรรคมีนัยสำคัญว่า รัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบกับการซื้อขายนักการเมืองและกลุ่มการเมือง และมีสิ่งจูงใจส่งเสริมให้พรรคการเมืองเติบโตจากภายนอก (External Growth) ด้วยการซื้อนักการเมืองและด้วยการควบและครอบกลุ่มและพรรคการเมือง ในประเด็นนี้ จะเห็นได้ว่า มีความขัดกันในด้านระบบตรรก ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีข้อห้ามการซื้อขายเสียง และกำหนดบทลงโทษผู้ขายและผู้ซื้อเสียง แต่กลับไม่มีการห้ามการซื้อขายนักการเมือง และไม่มีบทลงโทษนักการเมืองที่ขายตัวและพรรคการเมืองที่ซื้อตัวนักการเมือง

เมื่อพิจารณาจากแง่มุมของนักการเมืองที่ย้ายพรรค การย้ายพรรคมีสภาพเสมือนหนึ่งการย้ายบริษัทที่ทำงาน พนักงานเคลื่อนย้ายจากบริษัทที่ให้ผลตอบแทนแรงงานต่ำไปสู่บริษัทที่ให้ผลตอบแทนสูงฉันใด นักการเมืองย่อมย้ายจากพรรคที่ให้ผลตอบแทนต่ำไปสู่พรรคที่ให้ผลตอบแทนสูงฉันนั้น ผลตอบแทนดังกล่าวนี้มีทั้งที่เป็นตัวเงินและมิใช่ตัวเงิน มีทั้งแหล่งที่มาที่ชอบธรรมและไม่ชอบธรรม การย้ายพรรคมิใช่การขายตัวเสมอไป นักการเมืองบางคนย้ายพรรคเพราะเหตุว่ามิอาจเติบโตทางการเมืองในพรรคต้นสังกัดเดิมได้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเข้าไปอยู่ในระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่มีพลังต่อรองภายในพรรคต่ำ แต่ส่วนใหญ่ย้ายพรรคเพราะมีโอกาสได้ผลตอบแทนสูงกว่าเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินค่าใช้จ่ายในการรณรงค์ทางการเมืองและตำแหน่งการเมือง นักการเมืองที่ขายตัวได้ย่อมต้องมีศักยภาพในการชนะการเลือกตั้งและสถานะทางสังคมสูง ราคาที่ขายได้นอกจากจะขึ้นอยู่กับศักยภาพทางการเมืองและสถานะทางสังคมแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความกว้างใหญ่ไพศาลของเครือข่ายทางการเมืองและฐานอำนาจทางการเมืองด้วย

เมื่อพิจารณาจากแง่มุมของพรรคการเมืองที่ต้องการซื้อนักการเมือง พรรคการเมืองย่อมมีเป้าหมายขั้นสุดท้ายในการยึดกุมอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต พรรคการเมืองย่อมต้องการนักการเมืองที่มีฐานที่มั่นทางการเมืองอันแข็งแกร่งในเขตการเลือกตั้งต่างๆ ในการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรค พรรคการเมืองย่อมต้องการผู้ทรงความรู้ความสามารถและพ่อค้านายทุน เพื่อเสริมภาพลักษณ์และฐานธนกิจของพรรค

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า สมควรที่จะห้ามนักการเมืองย้ายพรรคหรือไม่? ในการตอบคำถามดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องทำความเข้าใจว่า ตลาดนักการเมืองนับเนื่องเป็นเป็นตลาดแรงงานประเภทหนึ่ง ในเมื่อการห้ามแรงงานย้ายสถานที่ (โรงงานหรือบริษัท) ที่ทำงานเป็นการลิดรอนสิทธิแรงงาน การห้ามนักการเมืองย้ายพรรคก็ต้องถือเป็นการลิดรอนสิทธิแรงงานด้วย หากเราเชื่อว่า การส่งเสริมให้ตลาดแรงงานมีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ให้ประโยชน์แก่ผู้ใช้แรงงาน การส่งเสริมให้ตลาดนักการเมืองมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ก็จะเป็นประโยชน์ต่อสุขภาพของตลาดการเมืองด้วย หัวใจสำคัญในการนี้อยู่ที่การส่งเสริมให้การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นไปโดยเสรี (Labour Mobility) มิใช่การจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายแรงงาน นักการเมืองที่มิอาจไต่บันไดทางการเมืองในพรรคที่สังกัดอยู่เดิม เมื่อย้ายพรรคอย่างเหมาะสม อาจสามารถใช้ศักยภาพที่มีให้เป็นประโยชน์แก่สังคมการเมืองได้

2.14 การทุจริตการเลือกตั้ง

การทุจริตการเลือกตั้งย่อมทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม สมาชิกรัฐสภาสมควรผ่านกระบวนการเลือกตั้งด้วยวิธีการอันสุจริตและเที่ยงธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้*คณะกรรมการการเลือกตั้ง* มีหน้าที่ควบคุมและจัดการเลือกตั้ง *'ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม'* (มาตรา 144) เมื่อมีผู้ร้องคัดค้านการเลือกตั้ง หรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำอันไม่สุจริตในการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยฉบับพลัน (มาตรา 147)

รัฐธรรมนูญมิได้แจกแจงรายละเอียดว่า การกระทำอันใดเข้าข่ายการทุจริตการเลือกตั้ง หรือทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและไม่เที่ยงธรรม รายละเอียดเหล่านี้ปรากฏใน*พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541* แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ตารางที่ 4-2 แจกแจงความผิดที่ถือว่ามีผลในการทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งจะเห็นได้ว่า ความผิดดังกล่าวนี้มีถึง 37 ลักษณะ ความผิดบางลักษณะจะกล่าวถึงในหัวข้ออื่น ได้แก่ การซื้อขายเสียง (หัวข้อ 2.15) การหาเสียง (หัวข้อ 2.16) และค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง (หัวข้อ 2.17)

การกระทำอันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมมีหลายรูปแบบ และนับวันมีแต่จะซับซ้อนยิ่งขึ้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งพบว่า บทบัญญัติที่ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ พ.ศ. 2541 มีมาตรการป้องปรามและบทลงโทษไม่เพียงพอ จึงผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนี้ในปี 2542 และ 2543 ตามลำดับ โดยที่มีบทบัญญัติในหมวดหนึ่ง ส่วนที่ 10 ว่าด้วยการดำเนินการกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเพิ่มเติมจากกฎหมายฉบับปี 2541 ยังผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในดำเนินการเมื่อมีเหตุไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมในการจัดการเลือกตั้ง อำนาจที่สำคัญได้แก่

(1) ก่อนจะประกาศผลการเลือกตั้ง หากผู้สมัครรับเลือกตั้งมีการกระทำอันน่าจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครที่กระทำการเช่นนั้นทุกรายเป็นเวลา 1 ปีนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการเลือกตั้งมีคำสั่ง (มาตรา 85/1)

(2) ก่อนที่จะประกาศผลเลือกตั้ง ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า พรรคการเมือง เจ้าหน้าที่หรือสมาชิกพรรคการเมือง กระทำการอันน่าจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจประกาศให้บัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองนั้นเป็นบัตรเสียและมิให้นับเป็นคะแนน ทั้งนี้เฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีการกระทำนั้น (มาตรา 85/8)

(3) แม้เมื่อประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้ว หากปรากฏหลักฐานอันเชื่อได้ว่าผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้เป็นผู้ชนะการเลือกตั้งได้รับเลือกตั้งโดยวิธีอันไม่สุจริตอันเป็นผลจากการกระทำของตนเองหรือผู้อื่น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะสั่งเพิกถอนสิทธิ

เลือกตั้งของสมาชิกผู้นั้นเป็นเวลา 1 ปีก็ได้ แต่ต้องสั่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง (มาตรา 85/9)

นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจงดประกาศผลการเลือกตั้ง และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตการเลือกตั้ง อันปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการเลือกตั้งที่มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 85/7) อีกทั้งมีอำนาจเข้าตรวจค้นสถานที่ใดๆโดยไม่ต้องมีหมายค้น และขอข้อมูลจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินอื่น (มาตรา 85/10) รวมตลอดจนมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำได้ (รธน. 2540 มาตรา 145 วรรค 2)[5]

ในกรณีที่ความไม่สุจริตและไม่เที่ยงธรรมในการเลือกตั้งในหน่วยหรือเขตการเลือกตั้งใดเกิดจากการกระทำของเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจประกาศงดการลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยหรือเขตการเลือกตั้งนั้น และให้กำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ (มาตรา 85/6)

เมื่อเริ่มมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในปี 2543 ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจในการสั่งให้งดประกาศผลการเลือกตั้ง ประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ และเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของผู้สมัครบางคนที่มีประพฤติกรรมการทุจริตในการเลือกตั้งโดยแจ้งชัด การใช้อำนาจอย่างกว้างขวางของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์เป็นอันมาก ข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งหลายต่อหลายกรณีมาจากพยานหลักฐานที่ไม่หนักแน่นจนดูประหนึ่งว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้ยึดหลักการว่า การลงโทษบุคคลหนึ่งบุคคลใดจะกระทำก็ต่อเมื่อมีหลักฐานการทำความผิดโดยปราศจากข้อเคลือบแคลงใดๆ อันขัดต่อหลักนิติธรรม ในบางจังหวัดมีการจัดการเลือกตั้งใหม่ซ้ำแล้วซ้ำเล่า ท้ายที่สุดยังคงได้ผู้ชนะการเลือกตั้งคนเดิม การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยปราศจากการถ่วงดุล นับเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม*พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ 2541* ในปี 2543 โดยผลของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว มีการจัดตั้ง*คณะกรรมการตรวจสอบ* เพื่อทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการ

---

[5] อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543) แล้ว ยังปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 อีกด้วย

การเลือกตั้ง[6] ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้เพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งผู้สมัครคนใด จะต้องแจ้งความเห็นพร้อมด้วยสำนวนการสืบสวนสอบสวนไปยัง*คณะกรรมการตรวจสอบ* ทั้งนี้ คณะกรรมการตรวจสอบจะต้องวินิจฉัยความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 5 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว *คณะกรรมการตรวจสอบ*ยังไม่มีความเห็น คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถดำเนินการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของผู้สมัครดังกล่าวได้ (มาตรา 85/3)

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งพบว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) การประกาศให้บัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนเป็นบัตรเสีย (มาตรา 85/8)[7]

(2) การงดประกาศผลการเลือกตั้งและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ (มาตรา 85/7)

(3) การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 85/1 และมาตรา 85/9)

บัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองใดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่าเป็นบัตรเสีย ย่อมทำให้พรรคการเมืองนั้นได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งน้อยลง

การประกาศงดการลงคะแนนเลือกตั้งและกำหนดวันเลือกตั้งใหม่เมื่อมีการกระทำของเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและไม่เที่ยงธรรม (มาตรา 85/6) มิได้มีผลลงโทษเจ้าพนักงานเหล่านั้น หากแต่เป็นการลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งอาจต้องมีรายจ่ายทางการเมืองเพิ่มขึ้น และลงโทษผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอาจต้องมีรายจ่ายในการใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้น การจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สร้างภาระแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ด้อยฐานะมากกว่าผู้สมัครที่มีฐานะดี อย่างไรก็ตาม กฎหมายการเลือกตั้งมีบทบัญญัติต่างหากที่กำหนดบทลงโทษเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

ส่วนการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกเพิกถอนสิทธิดังกล่าวต้องพ้นไปจากระบบการเมืองเป็นการชั่วคราว ต้นทุนของการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งประกอบ

---

[6] *คณะกรรมการตรวจสอบ*ประกอบด้วยประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งไม่เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมือง ในกรณีที่ประธานกรรมการกฤษฎีกาคณะใดไม่อาจดำรงตำแหน่งกรรมการได้ ให้กรรมการกฤษฎีกาประจำคณะนั้นเลือกกรรมการกฤษฎีกาคนหนึ่งในคณะเดียวกันที่ไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวเป็นกรรมการแทน ในกรณีที่ไม่อาจหากรรมการได้ ให้คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่ (มาตรา 85/3)

[7] มาตรา 85/8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 บังคับใช้กับการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อมากกว่าการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต

ด้วยเงินได้อันพึงได้จากระบบการเมืองที่ต้องสูญเสียไปเนื่องจากต้องพ้นไปจากระบบการเมือง (Earnings Foregone) การสูญเสียทรัพยากรของแผ่นดินที่เคยผันไปสร้างคะแนนนิยมในฐานที่มั่นทางการเมือง ซึ่งไม่อยู่ในฐานะที่หาประโยชน์ได้เมื่อสิ้นตำแหน่งการเมือง รวมทั้งรายจ่ายทางการเมืองที่ยังต้องจ่ายต่อไปเพื่อกระชับสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในเขตการเลือกตั้งของตน เพื่อสะสม 'ทุนยี่ห้อ' (Brand Name Capital)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 และ 2543 กำหนดความผิดฐานทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและยุติธรรมไว้อย่างกว้างขวางถึง 37 ลักษณะ (ดูตารางที่ 4-2) ความผิดบางลักษณะมีประเด็นที่โต้เถียงได้ อาทิเช่น การซื้อขายเสียงสมควรถือเป็น 'อาชญากรรม' หรือไม่ เหตุใดจึงห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง โดยที่จะถูกลงโทษหากหาเสียง ฯลฯ อย่างไรก็ตาม มีข้อพึงสังเกตเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำความผิดฐานทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรมอย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก การลงโทษครอบคลุมตัวละครทุกประเภทในตลาดการเมือง นับตั้งแต่เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมือง หัวคะแนน สมุห์บัญชีเลือกตั้ง ประชาชนโดยทั่วไป และคนต่างด้าว

ประการที่สอง การลงโทษครอบคลุมทั้งการลงโทษทางการเมือง (การไม่ประกาศผลการเลือกตั้ง การเลือกตั้งใหม่ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง) การลงโทษทางอาญา (จำคุก) และการลงโทษทางแพ่ง (เรียกค่าชดใช้ความเสียหาย)

การลงโทษทางการเมือง (ดังเช่นการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง) ไม่เป็นการเพียงพอ ในเมื่อการทุจริตการเลือกตั้งเป็น 'มะเร็ง' ที่บ่อนทำลายระบอบการเมืองการปกครองประชาธิปไตย การกำหนดบทลงโทษทางอาญานับเป็นเรื่องสมเหตุสมผลและสมควรอย่างอย่างที่จะกำหนดบทลงโทษทางอาญาในกฎหมายการเลือกตั้ง การใช้กฎหมายอื่นในการลงโทษทางอาญาแก่ผู้ประกอบการทุจริตการเลือกตั้งจะเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ (Responsibility Assignment) การกำหนดบทลงโทษทางอาญาในกฎหมายการเลือกตั้งย่อมทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่

การทุจริตการเลือกตั้งยังสร้างภาระทางการคลังแก่แผ่นดิน เพราะรัฐต้องสูญเสียงบประมาณแผ่นดินในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตการเลือกตั้ง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้จัดการเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากตรวจพบการทุจริตการเลือกตั้ง นอกจากรัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งแล้ว ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มิได้ทุจริตก็ต้องมีรายจ่ายทางการเมืองเพิ่มขึ้น และราษฎรก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการใช้สิทธิเลือกตั้งอีกด้วย ด้วยเหตุดังนี้จึงมีเหตุผลที่จะสนับสนุนการลงโทษทางแพ่งแก่ผู้ประกอบการทุจริตการเลือกตั้งทั้งปวง

ความรุนแรงของบทลงโทษมีผลในการป้องปรามการทุจริตการเลือกตั้ง หรือการทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรม บทลงโทษยิ่งรุนแรงมากเพียงใด ย่อมสร้างภาระต้นทุนแก่ผู้กระทำความผิดมากเพียงนั้น ในกรณีตรงกันข้าม หากบทลงโทษเบาบาง กลับเป็นการให้สิ่งจูงใจในการกระทำผิด การป้องปรามดังกล่าวนี้ นอกจากจะขึ้นอยู่กับความรุนแรงของบทลงโทษแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐอีกด้วย หากการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเข้มงวด ความเป็นไปได้ที่ผู้กระทำผิดจะถูกจับได้และถูกลงโทษย่อมอยู่ในระดับสูง ซึ่งทำให้ต้นทุนของการกระทำความผิดสูงตามไปด้วย ในกรณีตรงกันข้าม หากการบังคับใช้กฎหมายหย่อนยาน ผู้กระทำความผิดรอดพ้นจากการถูกจับลงโทษได้ง่าย ต้นทุนของการทำความผิดจึงต่ำ ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายมิได้ขึ้นอยู่กับความเอาจริงเอาจังของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น หากยังขึ้นอยู่กับลักษณะของอาชญากรรมด้วย อาชญากรรมที่มีเจ้าทุกข์อันเด่นชัด ง่ายแก่การป้องกันและปราบปราม เพราะเจ้าทุกข์จะเข้าร่วมกระบวนการป้องกันและปราบปรามดังกล่าว แต่อาชญากรรมที่ปราศจากเจ้าทุกข์ (Crime Without Victims) ยากแก่การป้องกันและปราบปราม การซื้อขายเสียงอาจเป็นตัวอย่างของความข้อนี้

ตารางที่ 4-3 แจกแจงความรุนแรงของบทลงโทษตามที่ปรากฏใน พ.ร.บ. *ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541* แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2543 บทลงโทษจำแนกเป็น 15 กลุ่ม กลุ่มที่ 15 เป็นบทลงโทษทางแพ่ง กลุ่มที่ 1-14 เป็นบทลงโทษทางอาญาผสมผเสกับบทลงโทษทางแพ่ง บางกลุ่มให้ทางเลือกระหว่างการลงโทษทางอาญากับการลงโทษทางแพ่ง การจัดกลุ่มเรียงลำดับจากกลุ่มที่มีบทลงโทษรุนแรงมากไปหากลุ่มที่มีบทลงโทษรุนแรงน้อย ยกเว้นกลุ่มที่ 15 ซึ่งมิอาจเปรียบเทียบกับกลุ่มที่ 1-14 ได้ เพราะเป็นบทลงโทษทางแพ่งโสดเดียว การประเมินบทลงโทษทางอาญาเทียบกับบทลงโทษทางแพ่งเป็นเรื่องยาก และต้องใช้ดุลพินิจมากเกินไป โทษจำคุกเมื่อประเมินเป็นความเสียหายทางแพ่งขึ้นอยู่กับค่าของเวลา (Cost of Time) ของผู้กระทำผิดแต่ละราย ผู้ที่มีผลตอบแทนจากการใช้เวลาการทำงานสูง เมื่อถูกจำคุก ย่อมมีความเสียหายที่คิดเป็นตัวเงินมาก แต่ผู้ที่มีผลตอบแทนจากการทำงานต่ำ ความเสียหายอันเกิดจากการถูกจำคุกมีมูลค่าต่ำกว่า ดังนั้น ความรุนแรงของบทลงโทษกลุ่มที่ 15 จึงมิอาจนำไปเปรียบเทียบกับกลุ่มที่ 1-14

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า บทลงโทษรุนแรงเพียงพอหรือไม่ และสมเหตุสมผลหรือไม่ ?

บทลงโทษทางแพ่งนั้นสมเหตุสมผล (ดูบทลงโทษกลุ่ม 15 ตารางที่ 4-4) กฎหมายการเลือกตั้งกำหนดว่า

(1) ใครก็ตามที่ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม อันเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ และผู้กระทำผิดดังกล่าวถูกศาลพิพากษาลงโทษแล้ว

(2) ใครก็ตามที่กระทำการอันเป็นเท็จเพื่อแกล้งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนหนึ่งคนใดถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือเพื่อมิให้มีการประกาศผลการเลือกตั้ง อันเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ และผู้กระทำผิดดังกล่าวถูกศาลพิพากษาลงโทษแล้ว

ใครคนนั้นต้องรับผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งใหม่ ในกรณีที่มีผู้รับผิดหลายคน ให้ทุกคนรับผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายร่วมกันอย่างลูกหนี้ร่วม (มาตรา 113/1 วรรคแรกและวรรคสอง)

บทลงโทษทางแพ่งดังกล่าวนี้นับว่าสมเหตุสมผล ในเมื่อผู้กระทำผิดทำให้รัฐต้องมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น ก็ต้องชดใช้รายจ่ายอันเกิดจากการทำผิดของตน ครั้นถามว่าบทลงโทษนี้เพียงพอหรือไม่? คำตอบมีได้หลากหลาย ความเสียหายอันเกิดจากการทำผิดในกรณีนี้มิได้ตกแก่รัฐเท่านั้น หากยังตกแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มิได้กระทำผิด และราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งอีกด้วย ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีค่าใช้จ่ายในการรณรงค์ทางการเมืองสำหรับการเลือกตั้งครั้งใหม่ บางคนอาจชนะการเลือกตั้งตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรกแล้วหากมิได้ถูกกลั่นแกล้ง ความเสียหายที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเหล่านี้ได้รับสามารถดำเนินการฟ้องร้องผู้กระทำผิดได้ เพราะมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ พ.ศ. 2541 บัญญัติว่า ในกรณีที่ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้เกิดขึ้นในเขตการเลือกตั้งใด ให้ถือว่าผู้สมัครหรือพรรคการเมืองซึ่งส่งสมาชิกของตนลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งนั้นเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับความเสียหายมีโอกาสที่จะได้รับการชดเชยความเสียหาย แต่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งหามีช่องทางเช่นว่านี้ไม่ การเลือกตั้งใหม่ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น การลงโทษเพียงชดใช้ค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งใหม่นั้นนับว่าไม่เพียงพอ ควรจะให้ชดใช้ค่าเดินทางของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย

นอกเหนือจากบทลงโทษทางแพ่งแล้ว บทลงโทษที่รุนแรงมากที่สุด ได้แก่ บทลงโทษกลุ่มที่หนึ่ง ซึ่งกำหนดให้จำคุกตั้งแต่ 7-10 ปี *และ*ปรับตั้งแต่ 140,000 – 200,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา 20 ปี บทลงโทษที่รุนแรงน้อยที่สุด ได้แก่ บทลงโทษกลุ่มที่ 14 ซึ่งกำหนดให้จำคุกไม่เกิน 6 เดือน *หรือ*ปรับไม่เกิน 10,000 บาท *หรือ*ทั้งจำทั้งปรับ (ดูตารางที่ 4-3)

ข้อพึงพิจารณาเกี่ยวกับบทลงโทษกลุ่มที่ 1-14 มีอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก หากพิจารณาจากสามัญสำนึก การทุจริตการเลือกตั้งควรได้รับโทษสูงสุด ความผิดกลุ่มนี้อยู่ในบทลงโทษกลุ่มที่ 3 น่าประหลาดที่การแจ้งหรือให้ถ้อยคำอันเป็น

เท็จต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้เข้าใจว่า ผู้สมัครคนหนึ่งคนใดกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม ถือเป็นอาชญากรรมที่มีบทลงโทษรุนแรงมากที่สุดตามกฎหมายการเลือกตั้ง การแจ้งเท็จหรือการให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จ (กลุ่มที่ 1) มีบทลงโทษรุนแรงกว่าการกระทำอันเป็นเท็จเพื่อกลั่นแกล้งผู้สมัคร (กลุ่มที่ 2) ทั้งๆที่การกระทำความผิดทั้งสองกรณีล้วนเข้าข่ายการกลั่นแกล้งเหมือนกัน และคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ต้องสูญเสียทรัพยากรในการสืบสวนสอบสวนไม่แตกต่างกัน

ประการที่สอง การนำบัตรเลือกตั้งใส่หีบบัตรเลือกตั้งโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำการอันเป็นเหตุให้บัตรเลือกตั้งเพิ่มขึ้นจากความเป็นจริง (ข้อห้ามมาตรา 61 บทลงโทษมาตรา 111) อยู่ในบทลงโทษกลุ่มที่ 7 ในขณะที่การทุจริตเกี่ยวกับการนับคะแนนและการทำให้บัตรเลือกตั้งเสียหายอยู่ในบทลงโทษกลุ่มที่ 3 ซึ่งบทลงโทษรุนแรงกว่ามาก

กล่าวโดยสรุปก็คือ การทุจริตการเลือกตั้งเป็นอาชญากรรมที่ก่อมหันตภัยแก่สังคมไทย นอกจากสร้างภาระทางการคลังแก่แผ่นดินและภาระแก่ประชาชนทุกหมู่เหล่าแล้วยังเป็นรากฐานอันนำไปสู่ ‘สังคมขี้ฉ้อ’ (Rent Seeking Society) อีกด้วย ผู้ที่ชนะการเลือกตั้งด้วยวิธีการอันไม่สุจริตและไม่เที่ยงธรรม ย่อมมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจในทางฉ้อฉลและกอบโกยผลประโยชน์ส่วนบุคคล กฎหมายการเลือกตั้งได้พัฒนามาจนถึงจุดที่สามารถแยกแยะความผิดอันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรมอย่างกว้างขวาง อีกทั้งมีการกำหนดบทลงโทษทั้งทางการเมือง ทางอาญา และทางแพ่ง บทลงโทษมีความรุนแรงเพียงพอหรือไม่ อาจสำคัญไม่เท่ากับความเอาจริงเอาจังในการบังคับใช้กฎหมาย

ตารางที่ 4-2

การกระทำอันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรม และบทลงโทษ
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 และ 2543

ความผิด	ผู้รับโทษ	บทลงโทษ
ก. ทั่วไป		
1. การฝ่าฝืนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ระงับหรือแก้ไขการกระทำใดๆเพื่อประโยชน์แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด อันอาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม	ผู้กระทำผิด ม. 85/4	จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ม. 107)
2. การขาย จำหน่าย จ่ายแจก หรือจัดเลี้ยงสุราทุกชนิดในเขตเลือกตั้งระหว่างเวลา 18.00 น. ของวันก่อนวันเลือกตั้งหนึ่งวันจนสิ้นสุดวันเลือกตั้ง	ผู้กระทำผิด ม. 112	จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ม. 112)
3. การเล่นหรือจัดให้มีการเล่นพนันขันต่อใดๆเกี่ยวกับผลการเลือกตั้ง	ผู้กระทำผิด ม. 113	จำคุกตั้งแต่ 1-5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000 - 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และสั่งให้ศาลเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี (ม. 113)
4. การดำเนินการหรือยินยอมให้ดำเนินการย้ายบุคคลเข้ามาในทะเบียนบ้านของตน โดยบุคคลนั้นมิได้อยู่อาศัยจริง หรือเจตนาทุจริตในการเลือกตั้ง	ผู้กระทำผิด ม. 28	จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ม. 99)
5. การขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวหรือไม่ให้ความสะดวกพอสมควรต่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้ใต้บังคับบัญชาหรือลูกจ้าง	ผู้กระทำผิด ม. 98	จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ม. 198)
6. การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามอำนาจในการสืบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลือกตั้งและป้องกันมิให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม	ผู้กระทำผิด ม. 85/10	จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ม. 111/1 วรรคแรก)
7. การให้บุคคลอื่นล่วงรู้ข้อมูลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินอื่น โดยมิใช่การปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่หรือกฎหมาย	ผู้กระทำผิด ม. 85/10 (2)	จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ม. 111/1 วรรคสอง)

ตารางที่ 4-2 (ต่อ)

ความผิด	ผู้รับโทษ	บทลงโทษ
8. การเปิดทำลาย ทำให้เปลี่ยนสภาพ หรือทำให้ไร้ประโยชน์ หรือนำไปซึ่งหีบบัตรเลือกตั้ง หรือบัตรเลือกตั้ง หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องที่คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจัดส่งไปยังสถานที่นับคะแนนโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย	ผู้กระทำผิด ม. 66	จำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000-200,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี (ม. 110)
9. การจงใจขัดขวางมิให้มีการส่งหีบบัตรเลือกตั้งหรือสิ่งที่แทนหีบบัตรเลือกตั้งไปยังสถานที่นับคะแนนหรือกระทำการเพื่อให้การส่งล่าช้า	ผู้กระทำผิด ม. 110	จำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000-200,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี (ม. 110)
10.การทำเครื่องหมายเพื่อเป็นที่สังเกตไว้ที่บัตรเลือกตั้ง	ผู้กระทำผิด ม. 60	จำคุกตั้งแต่ 1-5 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000–100,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี (ม. 111)
11.การนำบัตรเลือกตั้งใส่หีบบัตรเลือกตั้งโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือกระทำการอันเป็นเหตุให้มีบัตรเลือกตั้งเพิ่มขึ้นจากความจริง	ผู้กระทำผิด ม. 61	จำคุกตั้งแต่ 1-5 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 – 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี (ม. 111)
12. การทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อแสดงว่ามีผู้มาลงคะแนนโดยผิดไปจาความจริง	ผู้กระทำผิด ม. 61	เหมือนข้อ ก (11) (ม. 111)
13. การกระทำอันเป็นเท็จเพื่อให้ผู้อื่นเข้าใจผิดว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเลือกตั้ง	ผู้กระทำผิด มาตรา 101/1 วรรคแรก	จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี (ม.101/1 วรรคแรก)
14. การกระทำอันเป็นเท็จเพื่อแกล้งให้ผู้สมัครถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือเพื่อไม่ให้มีการประกาศผลเลือกตั้ง	ผู้กระทำผิด มาตรา 101/1 วรรคสอง	จำคุกตั้งแต่ 5-10 ปี และปรับตั้งแต่ 100,000-200,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี (ม. 101/1 วรรคแรก)

ตารางที่ 4-2 (ต่อ)

ความผิด	ผู้รับโทษ	บทลงโทษ
15.การแจ้งหรือให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้เข้าใจผิดว่าผู้สมัครใดกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย *หมายเหตุ* ดู ข้อ ค (4) ง (1) (2) (6) (7) ประกอบ	ผู้กระทำผิด มาตรา 101/1 วรรคสาม	จำคุกตั้งแต่ 7-10 ปี และปรับตั้งแต่ 140,000-200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 20 ปี
ข. กรรมการและเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ของรัฐ		
1. การจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่	เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ม.17	จำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 – 200,000 บาทและให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี (ม. 101)
2. การใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายให้คุณให้โทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง	เจ้าหน้าที่รัฐ ม. 47	จำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 – 200,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี (ม. 101)
3. การจงใจนับคะแนนผิดหรือรวมคะแนนผิด	เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ม. 71	จำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000-200,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี (ม. 101)
4. การจงใจอ่านบัตรเลือกตั้งให้ผิดไปจากความจริง	เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ม. 71	เหมือนข้อ ข (3) (ม. 101)
5. การจงใจกระทำการเพื่อให้บัตรเสียเป็นบัตรที่ใช้ได้	เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ม. 71	เหมือนข้อ ข (3) (ม. 101)
6. การจงใจกระทำโดยมิได้มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายให้บัตรเลือกตั้งชำรุดหรือเสียหายหรือให้เป็นบัตรเสีย *หมายเหตุ* ดูข้อ ก(8) (9) (10) (11) และ (12) ประกอบ	เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ม. 71 และ ม. 108	เหมือนข้อ ข (3) (ม. 101 และ ม. 108)

ตารางที่ 4-2 (ต่อ)

ความผิด	ผู้รับโทษ	บทลงโทษ
ค. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง		
1. การใช้บัตรอื่นที่มิใช่บัตรเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้ง	ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ม. 59 วรรคแรก	จำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 – 200,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี (ม. 110)
2. การนำบัตรเลือกตั้งออกจากที่เลือกตั้ง	ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ม. 59 วรรคสอง	จำคุกตั้งแต่ 1-5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000 – 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี (ม. 111)
3. การจงใจกระทำให้บัตรเลือกตั้งชำรุดหรือเสียหายหรือให้เป็นบัตรเสีย	ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ม. 108	จำคุกไม่เกิน 1 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี (ม. 1108)
4. การขายเสียง	ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ม. 63	จำคุกตั้งแต่ 1-5 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 – 100,000 บาท หรือทั้งจำและปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี (ม. 111)
หมายเหตุ ดูข้อ ก (10) ประกอบ		
ง. ผู้สมัครรับเลือกตั้ง		
1. การซื้อเสียง	ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ม. 44	จำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 – 200,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี (ม. 101)
2. การจัดยานพาหนะรับส่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย เพื่อจูงใจหรือควบคุมให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง	ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ม. 45 วรรคหนึ่ง	จำคุกตั้งแต่ 1-5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000 – 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี (ม. 105)

ตารางที่ 4-2 (ต่อ)

ความผิด	ผู้รับโทษ	บทลงโทษ
3. การหาเสียงเลือกตั้งนับตั้งแต่เวลา 18.00 น. ของวันก่อนวันเลือกตั้งหนึ่งวันจนวันสิ้นสุดวันเลือกตั้ง	ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ม. 48	จำคุกไม่เกิน 6 เดือน และปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ม. 105)
4. การหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา	ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ม. 91	จำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 – 200,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี (ม. 101)
5. การปิดประกาศและติดป้ายหาเสียงในสาธารณสถานซึ่งเป็นของรัฐ จัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แก่พรรคการเมือง หรือกระทำกิจการอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดให้รัฐสนับสนุน	ผู้กระทำผิด ม. 50	จำคุกไม่เกิน 6 เดือน และปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ม. 107)
6. การทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ และศาลมีคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำผิด	ผู้กระทำผิดที่ต้องคำพิพากษาของศาล ม. 50	1. รับผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งใหม่ 2. ในกรณีที่มีผู้รับผิดหลายคนให้ทุกคนรับผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายร่วมกันอย่างลูกหนี้ร่วม (ม. 113/1 วรรคหนึ่งและวรรคสอง)
7. การกระทำการอันเป็นเท็จเพื่อแกล้งให้ผู้สมัครถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือเพื่อไม่ให้มีการประกาศผลการเลือกตั้ง อันเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ และผู้กระทำการอันเป็นเท็จนั้นถูกศาลพิพากษาลงโทษ	ผู้กระทำผิด ม. 101/1 วรรคสอง	1. รับผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งใหม่ 2. ในกรณีที่มีผู้รับผิดหลายคนให้ทุกคนรับผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายร่วมกันอย่างลูกหนี้ร่วม (ม. 113/1 วรรคหนึ่งและวรรคสอง)
หมายเหตุ ดูข้อ ก (2) (3) และ (9) ประกอบ		

ตารางที่ 4-2 (ต่อ)

ความผิด	ผู้รับโทษ	บทลงโทษ
จ. *คนต่างด้าว*		
ผู้ซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยช่วยเหลือในการหาเสียงเลือกตั้ง หรือกระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์แห่งการเลือกตั้งโดยประการที่เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ทั้งนี้เว้นแต่การกระทำนั้นเป็นการช่วยราชการหรือเป็นการประกอบอาชีพตามปกติโดยสุจริต	คนต่างด้าวที่กระทำผิด ม. 46	จำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000-200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ม. 106)
ฉ. เงินค่าใช้จ่ายการเลือกตั้ง		
1. การใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด	พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง ม. 41 วรรค 3	จำคุกตั้งแต่ 1-5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000-200,000 บาท หรือปรับเป็นจำนวน 3 เท่าของจำนวนเงินที่เกินกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด แล้วแต่ว่าจำนวนใดจะมากกว่ากัน หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี (ม. 102)
2. การจัดทำบัญชีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด	สมุห์บัญชีเลือกตั้ง ม.42	จำคุกไม่เกิน 1 ปี และปรับไม่เกิน 20,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี และห้ามเป็นสมุห์บัญชีเลือกตั้งเป็นเวลา 5 ปี (ม. 103)
3. การไม่ยื่นบัญชีรายรับรายจ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งภายในกำหนดเวลา 90 วันหลังจากวันประกาศผลเลือกตั้ง หรือยื่นหลักฐานไม่ครบถ้วน	หัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง ม. 43	จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี (ม. 104 วรรคแรก)
4. การยื่นบัญชีรายรับรายจ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งโดยมีรายการที่เป็นเท็จ	หัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง ม. 43	จำคุกตั้งแต่ 1-5 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000-100,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี (ม. 104 วรรคสอง)

ที่มา พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2543

ตารางที่ 4-3

ความรุนแรงของบทลงโทษความผิดฐานทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรม
ตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 และ 2543
จำแนกตามความรุนแรง

บทลงโทษ	ความผิด
1. จำคุกตั้งแต่ 7-10 และปรับตั้งแต่ 140,000-200,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 20 ปี	การแจ้งหรือให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้เข้าใจว่า ผู้สมัครคนหนึ่งคนใดกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 101/1 วรรคสาม)
2. จำคุกตั้งแต่ 5-10 ปี และปรับตั้งแต่ 100,000-200,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี	การกระทำการอันเป็นเท็จเพื่อแกล้งผู้สมัครให้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือเพื่อไม่ให้มีการประกาศผลการเลือกตั้ง (มาตรา 101/1 วรรคสอง)
3. จำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000-200,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกำหนด 10 ปี	1. การเปิดทำลาย ทำให้เปลี่ยนสภาพ หรือทำให้ไร้ประโยชน์ หรือนำไปซึ่งหีบบัตรเลือกตั้ง หรือบัตรเลือกตั้ง หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องที่คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจัดส่งไปยังสถานที่นับคะแนนโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย (ม. 66 และ ม. 110) 2. การจงใจขัดขวางมิให้มีการส่งหีบบัตรเลือกตั้ง หรือสิ่งที่ใช้แทนหีบบัตรเลือกตั้งไปยังสถานที่นับคะแนน หรือกระทำการเพื่อให้การส่งล่าช้า (ม. 110) 3. เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ (ม. 17 และ ม. 101) 4. เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายให้คุณให้โทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง (ม. 47 และ ม. 101) 5. เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งจงใจนับคะแนนผิดหรือรวมคะแนนผิด (ม. 71 และ ม. 101) 6. เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งจงใจอ่านบัตรเลือกตั้งให้ผิดไปจากความจริง (ม. 71 และ ม. 101)

ตารางที่ 4-3 (ต่อ)

บทลงโทษ	ความผิด
	7. เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งจงใจกระทำการเพื่อให้บัตรเสียเป็นบัตรที่ใช้ได้ (ม. 91 และ ม. 101) 8. เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งจงใจกระทำการโดยมิได้มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายให้บัตรเลือกตั้งชำรุดหรือเสียหาย หรือให้เป็นบัตรเสีย (ม. 71 ม. 108 และ ม. 101) 9. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้บัตรอื่นที่มิใช่บัตรเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้ง (ม. 59 วรรคแรก และ ม. 110) 10. ผู้สมัครรับเลือกตั้งซื้อเสียง (ม. 44 และ ม. 101) 11. ผู้สมัครรับรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง (ม. 91 และ ม. 101)
4. จำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 - 200,000 บาท	ผู้ซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยเข้ามีส่วนช่วยเหลือในการหาเสียงเลือกตั้ง หรือกระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์แห่งการเลือกตั้งโดยประการที่เป็นคุณ หรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด (ม. 43 และ ม. 104 วรรคสอง)
5. จำคุกตั้งแต่ 1-5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000-100,000บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกำหนด 5 ปี	พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งยื่นบัญชีรายรับรายจ่ายในการเลือกตั้งโดยมีรายการอันเป็นเท็จ (ม. 43 และ ม. 104 วรรคสอง)
6. จำคุกตั้งแต่ 1-5 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000-200,000บาท หรือปรับเป็นจำนวน 3 เท่าของรายจ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งส่วนที่เกินกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด แล้วแต่ว่าจำนวนใดมากกว่ากันหรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี	พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้งเกินกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (ม. 41 วรรคสาม และ ม. 102)
7. จำคุกตั้งแต่ 1-5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000-100,000บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี	1. การเล่นหรือจัดให้มีการเล่นการพนันขันต่อเกี่ยวกับผลการเลือกตั้ง (ม. 113) 2. การทำเครื่องหมายเพื่อเป็นที่สังเกตไว้ที่บัตรเลือกตั้ง (ม. 60 และ ม. 111)

ตารางที่ 4-3 (ต่อ)

บทลงโทษ	ความผิด
	3. การนำบัตรเลือกตั้งใส่หีบบัตรเลือกตั้งโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือกระทำการอันเป็นเหตุให้บัตรเลือกตั้งเพิ่มขึ้นจากความจริง 4. การทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อแสดงว่ามีผู้มาลงคะแนนโดยผิดไปจากความจริง (ม. 61 และ ม. 111) 5. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนำบัตรเลือกตั้งออกจากที่เลือกตั้ง (มาตรา 59 วรรคสอง และ ม. 111) 6. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งขายเสียง (ม. 63 และ ม. 111) 7. การจัดยานพาหนะรับส่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง (ม. 45 วรรคหนึ่ง และ ม. 105)
8. จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี	พรรคการเมืองหรือผู้สมัครไม่ยื่นบัญชีรายรับรายจ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งภายในกำหนดเวลา 90 วัน หลังจากวันประกาศผล หรือยื่นหลักฐานไม่ครบถ้วน (ม. 43 และ ม. 104 วรรคแรก)
9. จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	1. ผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างขัดขวาง หรือหน่วงเหนี่ยว หรือไม่ให้ความสะดวกพอสมควรต่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้ใต้บังคับบัญชาหรือลูกจ้าง (ม. 98) 2. เจ้าบ้านดำเนินการ หรือยินยอมให้ดำเนินการย้ายบุคคลเข้ามาในทะเบียนบ้านของตน โดยบุคคลนั้นมิได้อยู่อาศัยจริง เพื่อเจตนาทุจริตการเลือกตั้ง (ม. 28 และ ม. 99)
10. จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี	การกระทำอันเป็นเท็จเพื่อให้ผู้อื่นเข้าใจผิดว่า ผู้สมัครผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายการเลือกตั้ง (ม. 101/1)
11. จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี และห้ามเป็นสมุห์บัญชีเลือกตั้งเป็นเวลา 5 ปี	สมุห์บัญชีเลือกตั้งจัดทำบัญชีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่เป็นไปตามเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (ม. 42 และ ม. 103)

ตารางที่ 4-3 (ต่อ)

บทลงโทษ	ความผิด
12. จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี	ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจงใจกระทำให้บัตรเลือกตั้งชำรุดหรือเสียหายหรือให้เป็นบัตรเสีย (ม. 108)
13. จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	1. การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามอำนาจในการสืบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลือกตั้งและป้องกันมิให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (ม. 85/10 และ ม. 111/1 วรรคแรก) 2. การให้บุคคลอื่นล่วงรู้ข้อมูลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินอื่น โดยมิใช่การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือตามกฎหมาย [ม. 85/10 (2) และ ม. 111/1 วรรคสอง]
14. จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	1. การฝ่าฝืนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ระงับหรือแก้การกระทำใดๆเพื่อประโยชน์แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด อันอาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (ม. 85/4 และ ม. 107) 2. การขาย จำหน่าย จ่ายแจก หรือจัดเลี้ยงสุราทุกชนิดในเขตเลือกตั้งระหว่างเวลา 18.00 น. ของวันก่อนวันเลือกตั้งหนึ่งวันจนสิ้นสุดวันเลือกตั้ง (ม. 112) 3. ผู้สมัครรับเลือกตั้งหาเสียงนับตั้งแต่เวลา 18.00 น. ของวันก่อนวันเลือกตั้งหนึ่งวันจะสิ้นสุดวันเลือกตั้ง (ม. 48 และ ม. 107) 4. การปิดประกาศและติดป้ายหาเสียงในสาธารณสถานซึ่งเป็นของรัฐ จัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แก่พรรคการเมือง หรือกระทำกิจการอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดให้รัฐสนับสนุน (ม. 50 และ ม. 107)

ตารางที่ 4-3 (ต่อ)

บทลงโทษ	ความผิด
15. รับผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งใหม่ ในกรณีที่มีผู้รับผิดหลายคน ให้ทุกคนรับผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายร่วมกันอย่างลูกหนี้ร่วม	1. การทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ และศาลมีคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำผิดนั้น (ม. 113/1 วรรคแรกและวรรคสอง) 2. การกระทำอันเป็นเท็จเพื่อแกล้งให้ผู้สมัครถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือเพื่อไม่ให้มีการประกาศผลการเลือกตั้ง อันเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ และศาลมีคำพิพากษาผู้กระทำความผิดนั้น (ม. 113/1 วรรคแรก และวรรคสอง)

ที่มา ตารางที่ 4-2

2.15 การซื้อขายเสียง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่มีบทบัญญัติห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้ง (ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา) ซื้อเสียง ข้อห้ามนี้ไม่ปรากฏในบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา 107, 109, 125 และ 126) อีกทั้งไม่ปรากฏในบทบัญญัติว่าด้วยสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง (มาตรา 326) และคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 327) แต่ข้อห้ามการซื้อขายเสียงปรากฏอย่างชัดเจนใน*พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541*

การซื้อขายเสียงคืออะไร? และสมควรจะถือว่า การซื้อขายเสียงเป็นอาชญากรรมที่ต้องมีบทลงโทษหรือไม่?

2.15 (ก) นิยามของการซื้อขายเสียง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ พ.ศ. 2541 กล่าวถึงความหมายของ “การซื้อเสียง” โดยนัยในมาตรา 44 ดังต่อไปนี้

*“**มาตรา 44** ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจะจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงให้แก่ตนเอง หรือผู้สมัครอื่น หรือพรรคการเมืองใด หรือให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ด้วยวิธีการดังนี้*

(1) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

(2) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด

(3) ทำการโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่างๆ

(4) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด

(5) หลอกลวง บังคับ ขู่เข็ญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด"

มาตรา 44(5) มิใช่เรื่องการซื้อเสียง แต่มาตรา 44(1) (2) (3) (4) ล้วนเป็นข้อห้ามเกี่ยวกับการซื้อเสียง ข้อที่น่าสังเกตก็คือ คำนิยามดังกล่าวนี้มีความครอบคลุมอย่างกว้างขวาง แม้แต่การ *'จัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่น'* ก็นับเนื่องอยู่ในข่ายการซื้อเสียง การให้หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อแลกกับคะแนนเสียงนับเป็นการซื้อเสียงโดยกระจ่างชัด แต่เหตุใดการให้หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินแก่วัด มูลนิธิ สถาบันการศึกษา และสถานสงเคราะห์ จึงถูกนิยามโดยนัยว่าเป็นการซื้อเสียง? คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่าการให้หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินในกรณีเหล่านี้ ทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ อย่างไร

กฎหมายการเลือกตั้งมิได้ห้ามเฉพาะการซื้อเสียงเท่านั้น แต่ยังห้ามการขายเสียงด้วย ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 63 ดังต่อไปนี้

*"**มาตรา** 63 ห้ามมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดเรียกทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเพื่อจะลงคะแนนเลือกตั้ง หรืองดเว้นไม่ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด"*

นิยามของ "การขายเสียง" ตามมาตรา 63 มิได้สอดรับกับนิยาม "การซื้อเสียง" ตามมาตรา 44 หากการจัดงานมหรสพและงานรื่นเริงของผู้สมัครรับเลือกตั้งถือเป็นการซื้อเสียง การที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปร่วมงานมหรสพและงานรื่นเริงดังกล่าวก็ต้องถือเป็นการขายเสียงในทำนองเดียวกัน หากการจัดงานเลี้ยงของผู้สมัครรับเลือกตั้งถือเป็นการซื้อเสียง การที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปงานเลี้ยงดังกล่าวควรที่จะถือเป็นการขายเสียงด้วย จึงจะเป็นการให้คำนิยามที่สอดรับในระบบตรรกวิทยาเดียวกัน เมื่อมีการลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จัดงานมหรสพ งานรื่นเริง หรืองานเลี้ยง แต่เหตุใดกฎหมายการเลือกตั้งจึงไม่มีบทลงโทษผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไปร่วมงานเหล่านั้น

ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ต้องการซื้อเสียงจะได้คะแนนเสียงเป็นผลต่างตอบแทนก็ต่อเมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งยอมขายเสียง การซื้อขายเสียงจะยังไม่เกิดขึ้น หากมีแต่ผู้ซื้อ แต่ไม่มี

ผู้ขาย หรือในทางกลับกันมีแต่ผู้ต้องการขาย แต่ไม่มีผู้ต้องการซื้อ หากการซื้อขายเสียงเป็น 'อาชญากรรม' การลงโทษควรจะกระทำเมื่ออาชญากรรมก่อเกิดแล้ว กล่าวคือ การซื้อและการขายเสียงเกิดขึ้นแล้ว จึงจะชอบด้วยหลักนิติธรรม แต่กฎหมายการเลือกตั้งเลือกลงโทษในขณะที่ 'อาชญากรรม' ยังมิได้เกิดขึ้น กล่าวคือ กระบวนการซื้อและการขายเสียงยังไม่เสร็จสมบูรณ์ ผู้ที่ต้องการซื้อเสียงแม้จ่ายเงินไปแล้ว แต่ยังมิได้รับคะแนนเสียงเป็นผลต่างตอบแทน หากถูกจับได้ก็ต้องถูกลงโทษตามกฎหมายการเลือกตั้ง

ในขณะที่มาตรา 63 นิยาม "การขายเสียง" ค่อนข้างรัดกุม มาตรา 44 กลับนิยาม "การซื้อเสียง" อย่างเหวี่ยงแห ลักษณะเหวี่ยงแหของคำนิยาม "การซื้อเสียง" ตามมาตรา 44 ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งมากเกินไป โดยที่ไม่มีการถ่วงดุลคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่ควร การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะใช้อำนาจไปในทางฉ้อฉลจึงเป็นไปได้ง่าย

หากการซื้อเสียงเป็น 'อาชญากรรม' การขายเสียงก็ต้องนับเนื่องเป็น 'อาชญากรรม' ที่มีความร้ายแรงไม่ต่างกัน เพราะการซื้อขายเสียงมิอาจเกิดขึ้นได้ หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ขายเสียง กฎหมายการเลือกตั้งเลือกลงโทษผู้ซื้อเสียงด้วยบทลงโทษที่รุนแรงกว่าการลงโทษผู้ขายเสียงมาก (ดูตารางที่ 4-4) การกำหนดบทลงโทษเช่นนี้พอมีเหตุผลอยู่บ้างด้วยข้ออ้างที่ว่า ผู้ที่ชนะการเลือกตั้งด้วยการซื้อเสียง เมื่อมีอำนาจทางการเมือง จะใช้อำนาจทางการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล ฉ้อราษฎร์บังหลวง และประพฤติมิชอบ

การซื้อขายเสียงเป็นอาชญากรรมที่หาพยานและหลักฐานในการลงโทษได้ยาก เพราะผู้ซื้อและผู้ขายเสียงต่างได้ประโยชน์จากกระบวนการปริวรรตทางการเมืองดังกล่าวนี้ เมื่อถือว่า การซื้อและการขายเสียงเป็นอาชญากรรม ก็มีแต่รัฐที่เป็นผู้เสียหาย ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มิได้ซื้อเสียงอาจร่วมเป็นผู้เสียหายด้วย เพราะการซื้อเสียงอาจมีผลในการผันคะแนนเสียงไปจากผู้สมัครที่มิได้ซื้อเสียง พยานและหลักฐานที่มีประสิทธิผลในการพิสูจน์ข้อกล่าวหาย่อมต้องมาจากผู้ที่ร่วมในกระบวนการซื้อขายเสียงนั้น ผู้ซื้อเสียงย่อมไม่เป็นพยานกล่าวโทษตนเอง หรือกล่าวโทษผู้ขายเสียง การกล่าวโทษผู้ขายเสียงย่อมมีผลต่อคะแนนนิยมในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ส่วนผู้ขายเสียงนั้นเล่า ย่อมไม่ 'หาเหาใส่หัว' ด้วยการกล่าวโทษผู้ซื้อเสียง เพราะสร้างภาระต้นทุนการเป็นพยานให้แก่ตนเองโดยไม่จำเป็น ยิ่งผู้ซื้อเสียงเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นด้วยแล้ว การอยู่เฉยๆย่อมเป็นสุขมากกว่า ดังนั้น จึงเป็นภาระของคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มิได้ซื้อเสียงที่จะต้องแสวงหาพยานและหลักฐานในการกล่าวโทษจำเลย ความยากลำบากในการหาพยานและหลักฐานในคดีการซื้อขายเสียงเห็นได้จากจำนวนคดีที่มีน้อย ทั้งนี้ยังไม่ปรากฏว่านักการเมืองคนใดต้องติดคุกด้วยข้อหาการซื้อเสียง

ตารางที่ 4-4

การซื้อเสียง การขายเสียง และบทลงโทษ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

ความผิด	บทลงโทษ
1. การซื้อเสียง มาตรา 44 ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจะจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น หรือพรรคการเมืองใด หรือให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ด้วยวิธีการดังนี้ (1) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด (2) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด (3) ทำการโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่างๆ (4) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด (5) หลอกลวง บังคับ ขู่เข็ญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมผู้สมัครหรือพรรคการเมือง	จำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000-200,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี (มาตรา 101)
2. การขายเสียง มาตรา 63 ห้ามมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดเรียกร้องทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เพื่อจะลงคะแนนเลือกตั้ง หรืองดเว้นไม่ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด	จำคุกตั้งแต่ 1-5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000-100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 111)

ที่มา พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

2.15 (ข) การซื้อและการขายเสียงในฐานะอาชญากรรม

การซื้อและการขายเสียงเป็นประพฤติกรรมอันชั่วร้ายและผิดทั้งศีลธรรมและจริยธรรมกระนั้นหรือ เหตุใดการนำเงินแลกกับคะแนนเสียงจึงถือเป็นความผิด แต่การนำนโยบายแลกกับคะแนนเสียงกลับไม่ถือเป็นความผิด ?

การเสนอ 'ขาย' นโยบายของนักการเมืองและพรรคการมีผลเสมือนหนึ่งการเสนอขาย 'บริการความสุข' แก่ประชาชน โดยที่ประชาชนที่หย่อนบัตรเลือกตั้งล้วนหวังที่จะได้รับบริการความสุขจากรัฐบาลที่ตนเลือก หากนโยบายที่นักการเมืองและพรรคการเมืองเสนอ 'ขาย' ให้ประโยชน์สุขแก่สาธารณชนและสังคมโดยส่วนรวม ตลาดการเมืองก็จะเป็นตลาดในอุดมคติ การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้เป็นตลาดปริวรรตสาธารณะ ณ ที่ซึ่งมีการแลกเปลี่ยนระหว่างคะแนนเสียงกับนโยบาย นับเป็นแนวทางสำคัญของการปฏิรูปการเมือง

แต่ตลาดการเมืองในโลกแห่งความเป็นจริงมักจะไม่เป็นไปตามแบบจำลองในอุดมคติ นักการเมืองและพรรคการเมืองเมื่อได้รับเลือกตั้งอาจไม่สามารถส่งมอบ 'บริการความสุข' แก่ประชาชนเป็นผลต่างตอบแทน เนื่องจากมิได้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลประการหนึ่ง หรือแม้ได้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล แต่นโยบายของพรรคไม่เป็นที่ยอมรับของรัฐบาลผสมประการหนึ่ง หรือต้องการละเมิดพันธสัญญาอีกประการหนึ่ง หากการไม่ส่งมอบ 'บริการความสุข' เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า โดยที่อาจจะมิใช่ความผิดของนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ให้สัญญา สัญญาการส่งมอบ 'บริการความสุข' ภายหลังการชนะการเลือกตั้งย่อมไม่มีประสิทธิผลที่จะแลกกับคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ ในเมื่อนโยบายขายไม่ออก เนื่องจากนักการเมืองและพรรคการเมืองมิอาจดำเนินนโยบายตามที่ให้สัญญาในฤดูการเลือกตั้งซ้ำแล้วซ้ำเล่า หนทางเดียวที่จะได้มาซึ่งคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็แต่โดยการเสนอ 'ขาย' เงินแลกกับคะแนนเสียง

หากพิจารณาจากแง่มุมของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เมื่อไม่สมหวังจากการนำคะแนนเสียงแลกกับนโยบาย โดยที่จ่าย 'เงิน' (คะแนนเสียง) ไปแล้ว แต่มิได้รับ 'สินค้า' (นโยบาย) เป็นผลต่างตอบแทน และมิได้รับ 'บริการความสุข' ในบั้นปลาย หากเหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า ประชาชนย่อมมีแนวโน้มที่จะนอนหลับทับสิทธิ์ หากจะมิให้นอนหลับทับสิทธิ์ก็ต้องได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิเลือกตั้งคุ้มกับต้นทุนการใช้สิทธิดังกล่าว การขายเสียงเป็นปฏิบัติการเพื่อเพิ่มประโยชน์จากการใช้สิทธิเลือกตั้ง สำหรับประชาชนบางหมู่เหล่า ซึ่งมิใช่กลุ่มประชาชนที่ยากจนเสมอไป หากปราศจากรายได้จากการขายเสียง อาจตัดสินใจนอนหลับทับสิทธิ์เพราะการใช้สิทธิเลือกตั้งมีต้นทุนส่วนบุคคลที่ต้องเสีย หากการใช้สิทธิเลือกตั้งซ้ำแล้วซ้ำเล่ายังมิอาจได้มาซึ่ง 'บริการความสุข' จากรัฐบาล การนอนหลับทับสิทธิ์ย่อมเป็นการตัดสินใจที่สมเหตุสมผล รายได้จากการขายเสียงช่วยให้ไม่นอนหลับทับสิทธิ์ เพราะทำให้ประโยชน์ที่ได้จากการใช้สิทธิเลือกตั้งคุ้มกับต้นทุนที่สูญเสียไป

ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเสนอแลกเงินกับคะแนนเสียง เนื่องจากมีประสบการณ์ซ้ำแล้วซ้ำเล่าที่ไม่สามารถส่งมอบ 'บริการความสุข' แก่ประชาชน โดยที่มิใช่ความผิดของตนเองก็ดี ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งรับเงินแลกกับคะแนนเสียง เนื่องจากมีประสบการณ์ซ้ำแล้วซ้ำเล่าที่มิได้รับ 'บริการความสุข' จากนักการเมืองและพรรคการเมืองตามพันธสัญญาก็ดี ควรนับเนื่องเป็น 'อาชญากร' หรือไม่ เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันได้

เมื่อรัฐธรรมนูญมอบสิทธิเลือกตั้งให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด สิทธิเลือกตั้งย่อมเป็น 'ทรัพย์สิน' ของบุคคลนั้น หากพิจารณาจากปรัชญาเสรีนิยม บุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งควรมีเสรีภาพในการใช้สิทธินั้น จะใช้สิทธินั้นอย่างไรก็ได้ รวมทั้งการนำสิทธิเลือกตั้งไปขาย หรือจะไม่ใช่สิทธิเลือกตั้งก็ได้ ในเมื่อไม่มีกลไกความรับผิด (Accountability Mechanism) ที่ทำให้นักการเมืองและพรรคการเมืองส่งมอบ 'บริการความสุข' ตามพันธสัญญา

สภาร่างรัฐธรรมนูญและ กกต. อ้างเหตุผลเดียวกันว่า เหตุที่ต้องลงโทษการซื้อเสียงก็เพราะว่า ผู้ที่ใช้เงินซื้อเสียงนั้น เมื่อยึดกุมอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินได้ ย่อมใช้อำนาจในทางฉ้อฉล ด้วยการดูดซับส่วนกินทางเศรษฐกิจจากการกำหนดและบริหารนโยบาย ดังนั้น จึงต้องตัดไฟแต่ต้นลมด้วยการลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ซื้อเสียง ข้ออ้างดังกล่าวนี้แม้จะมีมูลแห่งความเป็นจริงอยู่บ้าง แต่จะกล่าวสรุปเป็นการทั่วไปหาได้ไม่ หากพิจารณาในแง่ของหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด การลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ใช้เงินซื้อเสียงในปัจจุบันด้วยข้อหาว่าคนเหล่านี้จะฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบในอนาคต มิใช่หลักการอันยอมรับได้ ในเมื่อการฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบยังมิได้เกิดขึ้น

หากการซื้อเสียงถือเป็น 'อาชญากรรม' เพราะมีผลเสมือนหนึ่งการให้สินบนประชาชนเพื่อชนะการเลือกตั้ง และการให้สินบนถือเป็นความผิด เรามิควรแยกแยะความแตกต่างของลักษณะสินบน การให้สัญญาว่าจะดำเนินนโยบายหนึ่งนโยบายใดหากชนะการเลือกตั้งก็มีลักษณะเป็นสินบน ยิ่งการให้สัญญาว่าจะผันงบประมาณและทรัพยากรอื่นของแผ่นดินลงสู่เขตการเลือกตั้งด้วยแล้ว ยิ่งมีลักษณะของสินบนอย่างเด่นชัด

การเสนอ 'ขาย' นโยบายของนักการเมืองและพรรคการเมืองบางพรรคเป็นเพียงการเสนอขาย 'บริการความสุข' เฉพาะแก่ประชาชนในเขตการเลือกตั้งหรือฐานการเมืองของตน มิใช่นโยบายที่ก่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งประเทศหรือสังคมโดยส่วนรวม นักการเมืองในฐานะปัจเจกบุคคลนิยมหาเสียงเลือกตั้งในแนวทางเช่นนี้ การเสนอ 'ขาย' นโยบายที่ให้ประโยชน์สุขเฉพาะเขตดังกล่าวนี้มีผลเสมือนหนึ่งการสัญญาว่าจะผันงบประมาณและทรัพยากรอื่นของแผ่นดินลงสู่เขตการเลือกตั้งของตน การเสนอ 'ขาย' นโยบายเช่นนี้แตกต่างจากการใช้เงินแลกกับคะแนนเสียงอย่างไร ในเมื่อทั้งสองกรณีต่างมีลักษณะการให้สินบนแลกกับคะแนนเสียง เพียงแต่กรณีหนึ่งใช้เงินส่วนตัว อีกกรณีหนึ่งใช้งบประมาณและทรัพยากรอื่นของแผ่นดิน

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) สร้างบรรทัดฐานนับตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 เป็นต้นมา ด้วยการลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ให้สัญญาประชาชนว่าจะอุทิศเงินเดือนเพื่อนำมาพัฒนาจังหวัด (เขตการเลือกตั้ง) ที่ตนเป็นตัวแทน แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สัญญาว่าจะดำเนินนโยบายเพื่อเกื้อประโยชน์สุขแก่เขตการเลือกตั้งกลับไม่ถูกลงโทษ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดการสัญญาว่าจะผันงบประมาณหรือทรัพยากรอื่นของแผ่นดินลงสู่เขตการเลือกตั้งจึงไม่ถูกลงโทษ แต่การสัญญาว่าจะนำเงินเดือนหรือทรัพย์สินส่วนบุคคลมาพัฒนาเขตการเลือกตั้งที่ลงสมัครกลับถูกลงโทษ ?

หากสมาชิกรัฐสภาทุกคนหรือแม้เพียงส่วนใหญ่พากันแย่งชิงงบประมาณและทรัพยากรอื่นของแผ่นดินลงสู่เขตการเลือกตั้งของตน การใช้ทรัพยากรแผ่นดินย่อมขึ้นอยู่กับพลังการต่อรองผู้ทรงอำนาจทางการเมืองแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่ม การจัดสรรทรัพยากรของแผ่นดินมิอาจพิจารณาถึงความจำเป็นและความเหมาะสมของสังคมโดยส่วนรวมได้ อีกทั้งมิอาจกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศด้วย สภาวการณ์เช่นนี้ย่อมมิใช่สิ่งที่พึงปรารถนาอย่างแน่ชัด หากพิจารณาในเชิงจริยธรรมและศีลธรรม การแย่งชิงทรัพยากรแผ่นดินเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองเพื่อให้ตนเองธำรงอำนาจทางการเมืองต่อไป น่าจะเป็นกรณีที่เลวร้ายกว่าการใช้เงินส่วนตัวในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง ตราบเท่าที่เงินส่วนตัวที่ใช้เพื่อการนี้มิได้มีที่มาด้วยวิธีการอันฉ้อฉล

กล่าวโดยสรุปก็คือ การซื้อและการขายเสียงควรนับเนื่องเป็น ‘อาชญากรรม’ หรือไม่ เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันได้ และอาจหาข้อยุติมิได้ ข้ออ้างที่ว่า ผู้ชนะการเลือกตั้งด้วยการซื้อเสียงจะใช้อำนาจในการฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบ ดังนั้น จึงต้องลงโทษการซื้อเสียง เป็นข้ออ้างที่ขัดหลักนิติธรรม ในเมื่อการฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบยังมิทันจะเกิดขึ้น ก็ถูกลงโทษเสียแล้ว นอกจากนี้ การใช้เงินแลกกับคะแนนเสียงมีลักษณะเป็นการให้สินบนไม่แตกต่างจากการนำนโยบายแลกกับคะแนนเสียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่มีผลในการผันงบประมาณและทรัพยากรอื่นของแผ่นดินลงสู่เขตการเลือกตั้ง

เหตุผลสำคัญที่ใช้ในการต่อต้านการซื้อเสียงน่าจะเป็นเหตุผลในด้านความเป็นธรรมในการเลือกตั้ง หากปล่อยให้มีการใช้เงินซื้อเสียงโดยปราศจากการลงโทษ คนจนย่อมเสียเปรียบคนรวย และยากที่จะชนะการเลือกตั้งได้ ระบบการเมืองการปกครองย่อมกลายเป็นระบอบธนาธิปไตย มิใช่ประชาธิปไตย เหตุผลดังกล่าวนี้เกือบจะเป็นเหตุผลประการเดียวที่สมเหตุสมผล กระนั้นก็ตาม ความยากลำบากในการควบคุมการใช้จ่ายในการเลือกตั้งของนักการเมืองและพรรคการเมือง ทำให้คนจนเสียเปรียบในการเลือกตั้งอยู่แล้ว ไม่ว่าจะมีการซื้อขายเสียงหรือไม่ก็ตาม แม้จะไม่มีการซื้อขายเสียงเลย ความไม่เป็นธรรมในการเลือกตั้งก็ยังคงดำรงอยู่ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมิอาจควบคุมการใช้จ่ายของนักการเมืองและพรรคการเมืองได้นั่นเอง

ดังได้กล่าวแล้วว่า การปราบปรามการซื้อและการขายเสียงเป็นเรื่องยากยิ่ง และต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมาก แทนที่จะทุ่มทรัพยากรในการปราบปรามการซื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง หัวใจในการแก้ปัญหามีอยู่ 2 จุด จุดแรกได้แก่ การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองจากตลาดปริวรรตสาธารณะ ณ ที่ซึ่งมีการนำคะแนนเสียงแลกกับเงินมาเป็นตลาดที่มีการนำคะแนนเสียงแลกกับนโยบาย จุดที่สอง ได้แก่ การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเข้มงวด

2.16 การหาเสียง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้กำหนดข้อห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหาเสียง และการหาเสียงมิได้เป็นเหตุให้ถูกลงโทษ สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดข้อห้ามในการหาเสียงโดยชัดแจ้ง แต่มีบทบัญญัติโดยนัยในมาตรา 129 ที่กำหนดให้ผู้สมัครดังกล่าวแนะนำตัว โดยที่ *'การแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเองหรือบุคคลอื่นจะกระทำได้เฉพาะเท่าที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ'* (มาตรา 129 วรรค 4)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มีบทบัญญัติว่าด้วยการหาเสียงอย่างชัดแจ้ง โดยห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง แต่แนะนำตัวได้ (มาตรา 91) การหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะถูกลงโทษรุนแรง ระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000-200,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี (มาตรา 101)

เหตุใดรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งจึงห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง อีกทั้งกฎหมายการเลือกตั้งกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงยิ่ง?

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญอาจต้องการ 'อรหันต์' เป็นสมาชิกวุฒิสภา เพราะวุฒิสภามีอำนาจอย่างกว้างขวาง ทั้งการกลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านจากสภาผู้แทนราษฎร การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและผู้บริหารระดับสูง และการตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาต้อง 'แปดเปื้อน' จากการสังกัดพรรค จากการหาเสียง (ซึ่งมักจะสาดโคลนคู่แข่งซึ่งกันและกัน) และจากการซื้อเสียง การห้ามหาเสียงจึงเป็นกระบวนการหนึ่งที่ทำให้สมาชิกวุฒิสภาแลดู 'บริสุทธิ์' เพราะไม่ติดมลทินจากการต้องถูกสาดโคลนคู่แข่งทางการเมือง

แต่การห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง ก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การห้ามหาเสียงสร้างความไม่สมบูรณ์แก่สารสนเทศทางการเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรได้รับสารสนเทศที่สมบูรณ์เกี่ยวกับผู้สมัคร อย่างน้อยที่สุดต้องได้รับทราบอุดมการณ์ของผู้สมัคร ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และต้องได้รับทราบแนวความคิดของผู้สมัครเกี่ยวกับการพัฒนาสังคมไทย และการแก้ปัญหาด้านต่างๆ อีกทั้งควรได้รับทราบภูมิหลังของผู้สมัครในทุกด้าน เพราะการทำหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย รวมตลอดจนการแต่งตั้งและถอดถอนบุคคลล้วนต้องใช้ดุลพินิจ และดุลพินิจมีพื้นฐานมาจากอุดมการณ์และแนวความคิดพื้นฐานของบุคคล

ประการที่สอง การห้ามหาเสียงก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างบุคคลธรรมดากับบุคคลสาธารณะ บุคคลสาธารณะที่เป็นข่าวอยู่เสมอย่อมเป็นที่รู้จักของคนทั่วไปมากกว่าบุคคลธรรมดา อาชีพบางอาชีพอาจมีความได้เปรียบอาชีพอื่นโดยพื้นฐาน ดังเช่น ผู้อ่านข่าว ผู้จัดรายการและดาราโทรทัศน์ ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ข้าราชการระดับสูง ฯลฯ การห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง จึงสร้างความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ซึ่งมีผลต่อความไม่เที่ยงธรรมของการเลือกตั้งด้วย

แม้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้ถูกห้ามมิให้หาเสียง แต่รัฐธรรมนูญก็มีบทบัญญัติที่ต้องการกำกับการหาเสียงของผู้สมัคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แก่พรรคการเมือง [มาตรา 113 (4)] และการจัดที่ปิดประกาศและที่ติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในสาธารณสถานที่เป็นของรัฐ [มาตรา 113(1)] รวมตลอดจนกิจการอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด [มาตรา 113(5)] ผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมือง หรือบุคคลอื่น นอกจากรัฐจะกระทำมิได้ [มาตรา 113 วรรค 2] ในกรณีของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติกำกับการแนะนำตัวของผู้สมัครด้วย (มาตรา 129)

อนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ พ.ศ. 2541 ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับท่วงทีและเนื้อหาในการหาเสียง โดยห้าม *'หลองกลวง บังคับขู่เข็ญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด'* [มาตรา 44(5)] การละเมิดข้อห้ามจะถูกลงโทษที่รุนแรงดุจเดียวกับความผิดฐานหาเสียง กล่าวคือ ระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000-200,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี (มาตรา 101)

2.17 ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งในหมวด 6 (รัฐสภา) ทั้งส่วนที่ 2 (สภาผู้แทนราษฎร) ส่วนที่ 3

(วุฒิสภา) และส่วนที่ 4 (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) แต่ในมาตรา 326 มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง [มาตรา 326(6)]

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ พ.ศ. 2541 ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้ [มาตรา 41 วรรคหนึ่ง]

(1) จำนวนเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครแต่ละคนที่จะใช้จ่ายในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

(2) จำนวนเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองที่จะใช้จ่ายในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ในกรณีที่ผู้สมัครในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้ใช้จ่ายไปเพื่อการเลือกตั้งเป็นจำนวนเท่าใด ให้นับรวมเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองด้วย

ในการกำหนดขีดจำกัดหรือวงเงินค่าใช้จ่ายสูงสุดดังกล่าวนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดโดยเอกเทศมิได้ หากต้องปรึกษาหารือกับหัวหน้าพรรคการเมืองทุกพรรค [มาตรา 41 วรรคสอง] ห้ามผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใช้จ่ายเกินวงเงินขั้นสูงที่กำหนด ทั้งนี้ในการคำนวณรายจ่ายในการเลือกตั้งต้องรวมบรรดาเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่บุคคลใดๆจ่ายหรือรับว่าจะจ่ายแทน หรือนำมาให้ใช้โดยไม่คิดค่าตอบแทนเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งโดยความยินยอมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองนั้นด้วย ในกรณีที่นำทรัพย์สินมาให้ใช้ให้คำนวณตามอัตราค่าเช่าหรือค่าตอบแทนตามปกติในท้องที่นั้น (มาตรา 41 วรรคสาม)

การใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดมีบทลงโทษที่ค่อนข้างรุนแรง โดยมีระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1-5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000-100,000 บาท หรือปรับเป็นจำนวนสามเท่าของจำนวนเงินที่เกินกว่าจำนวนเงินที่คณะกรรมการเลือกตั้งประกาศกำหนด แล้วแต่ว่าจำนวนใดมากกว่ากัน หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี (มาตรา 102)

เพื่อให้การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งมีประสิทธิผล รัฐธรรมนูญบังคับให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองต้องแต่งตั้ง*สมุห์บัญชีเลือกตั้ง*[8] โดยมีหน้าที่จัดทำและรับรองความถูกต้องของบัญชีรายรับรายจ่ายการเลือกตั้งของผู้สมัครหรือพรรคการเมือง ทั้งนี้ตามเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด หากสมุห์บัญชีเลือกตั้งมิได้จัดทำบัญชีตามเกณฑ์และ

---

[8] ระบบสมุห์บัญชีเลือกตั้งเริ่มปรากฏในสหราชอาณาจักรตาม Representation of the People Act of 1983 โดยเรียกชื่อว่า Financial Electoral Agent ต่อมาฝรั่งเศสนำระบบนี้ไปใช้โดยแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในปี 2531 และ 2533 ดู *วิษณุ วรัญญูและคณะ (2540 : 70 - 75)*

วิธีการดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี และปรับไม่เกิน 20,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี และห้ามเป็นสมุห์บัญชีเลือกตั้งเป็นเวลา 5 ปี (มาตรา 103)

ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนหรือพรรคการเมืองมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีรายรับรายจ่ายที่สมุห์บัญชีเลือกตั้งจัดทำขึ้น และผู้สมัครหรือพรรคการเมืองแล้วแต่กรณีได้รับรองความถูกต้องแล้ว บัญชีรายรับรายจ่ายอย่างน้อยต้องประกอบด้วยค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ได้จ่ายไปแล้ว และที่ยังคงค้างชำระ รวมทั้งหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้องครบถ้วนตามความเป็นจริงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ภายในกำหนด 90 วันหลังจากวันประกาศผลการเลือกตั้ง (มาตรา 43 วรรคแรก) การไม่ยื่นบัญชีรายรับรายจ่ายภายในกำหนดเวลา หรือยื่นหลักฐานไม่ครบถ้วนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี (มาตรา 104 วรรคแรก) หากรายการค่าใช้จ่ายที่ยื่นเป็นเท็จจะได้รับโทษสูงขึ้น คือ ระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1-5 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000-100,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี (มาตรา 104 วรรคสอง)

คณะกรรมการการเลือกตั้งจะตรวจสอบบัญชีรายรับรายจ่ายในการเลือกตั้ง และประกาศผลการตรวจสอบนั้น (มาตรา 43 วรรคสอง) หากมีการคัดค้านว่า ผู้สมัครผู้ใดหรือพรรคการเมืองใดใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนด คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเก็บรักษาบัญชีและหลักฐานจนกว่าการพิจารณาตรวจสอบจะเสร็จสิ้น (มาตรา 43 วรรคสาม)

คำถามพื้นฐานในประเด็นการควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งมีอยู่อย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ

(ก) เหตุใดจึงต้องควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

(ข) สมควรที่จะควบคุมค่าใช้จ่ายในการแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่

(ค) จะควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งอย่างไร

(ง) การควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งมีประสิทธิผลหรือไม่

2.17(ก) เหตุใดจึงต้องควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ?

หากไม่มีการควบคุมการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ผู้ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจย่อมเสียเปรียบผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจในการแข่งขันในตลาดการเมือง เพราะไม่มีเงินสำหรับการใช้จ่ายในการโฆษณาทางการเมือง การแข่งขันในการโฆษณาทางการเมืองจะเป็นไปอย่างไร้ขอบเขตระดับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งจะเขยิบสูงขึ้นตามลำดับ จนผู้ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจมิอาจแข่งขันในตลาดการเมืองได้

รายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมืองเพื่อชนะการเลือกตั้ง (Political Campaign Expenditure) นับเป็นทำนบสำคัญที่กีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง หากรายจ่ายนี้ยิ่งสูงมากเพียงใด การเข้าสู่ตลาดยิ่งยากมากเพียงนั้น ผู้ที่ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจมิอาจแข่งขันกับผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจได้ ด้วยเหตุดังนี้ จึงมีเหตุผลในการสนับสนุนให้กำหนดวงเงินสูงสุดของรายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมือง และมีบทลงโทษที่รุนแรงหากมีการละเมิดกฎกติกาดังกล่าวนี้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่างกันหรือได้รับเงินสนับสนุนทางการเมืองต่างกัน

แม้จะมีเหตุผลในการสนับสนุนการควบคุมค่าใช้จ่ายการเลือกตั้ง แต่ประเด็นคำถามพื้นฐานยังมีอยู่ว่า การควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งมีผลลิดรอนเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนหรือไม่ ประเด็นนี้มีการถกเถียงกันอย่างมากในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการบังคับใช้ *Federal Election Campaign Act of 1972* และ *Federal Election Campaign Act of 1974* การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาครั้งแรก หรือที่เรียกว่า First Amendment ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม 2334 ให้หลักประกันการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน รัฐสภาจะตรากฎหมายที่มีผลในการลิดรอนเสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการรวมกลุ่มโดยสันติวิธี และเสรีภาพในการร้องทุกข์ต่อรัฐบาลมิได้

ในคดี *Buckley v. Valeo* (1976) ศาลสูงวินิจฉัยว่า เงินบริจาคที่นักการเมืองและพรรคการเมืองได้รับโดยถูกต้องตามกฎหมายก็ดี เงินหรือทรัพย์สินส่วนบุคคลของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองก็ดี เงินของปัจเจกบุคคลหรือ PACs (Political Action Committees) ก็ดี[9] สามารถใช้ไปในการรณรงค์ทางการเมืองได้ การตรากฎหมายเพื่อจำกัดการใช้จ่ายเหล่านี้เป็นการลิดรอนเสรีภาพทางการเมือง ซึ่งมิอาจกระทำได้ภายใต้บทบัญญัติแห่ง First Amendment ทั้งนี้ศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกามีความเห็นว่า ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ การรวมกลุ่ม (ดังเช่น PACs) ช่วยให้การแสดงความคิดเห็นมีประสิทธิภาพมากกว่าการแสดงความคิดเห็นของปัจเจกบุคคล และการแสดงความคิดเห็นหรือการสื่อข่าวสารล้วนต้องใช้เงิน การใช้จ่ายทางการเมืองเป็นการใช้จ่ายเพื่อส่งผ่านความคิดเห็น การตรากฎหมายจำกัดค่าใช้จ่ายในการ

---

[9] PACs หรือ Political Action Committees เป็นองค์กรปฏิบัติการทางการเมือง จัดตั้งโดยกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือทางการเมือง ดังเช่นสหภาพกรรมกร สหพันธ์อุตสาหกรรม กลุ่มวิชาชีพ ขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ขบวนการสิทธิสตรี ขบวนการสนับสนุนการทำแท้งเสรี ฯลฯ PACs อาจจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนหรือต่อต้านผู้สมัครคนหนึ่งคนใดหรือพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด โดยที่ PACs เป็นอิสระจากผู้สมัครหรือพรรคการเมืองดังกล่าว ภายหลังคำวินิจฉัยของศาลสูง (Supreme Court) ในคดี *Buckley v Valeo* (1976) มีการจัดตั้ง PACs ในสหรัฐอเมริกาจำนวนมากเพื่อระดมเงินบริจาคเพื่อสนับสนุนพรรคการเมืองบางพรรคหรือผู้สมัครบางคน *(Palmer 2000 : 6)*

เลือกตั้งจึงมีผลลิดรอนเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน (*Palmer 2000 : 6*) คำวินิจฉัยของศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกาในคดี *Buckley v. Valeo* (1976) จึงมีผลลบล้างมาตรการการควบคุมการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง เพราะเสรีภาพในการใช้เงิน (Freedom of Spending Money) มีผลเท่ากับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Speech)

2.17(ข) การแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง (ดูข้อ 2.16) เนื่องเพราะต้องการให้สมาชิกวุฒิสภามีความบริสุทธิ์ผุดผ่องและสามารถก้าวเข้าสู่รัฐสภาโดยไม่ต้องทำสงครามวจีกรรมและสาดโคลนป้ายสีคู่แข่งทางการเมือง แต่รัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งยินยอมให้ผู้สมัครแนะนำตัวได้ เส้นแบ่งระหว่างการหาเสียงกับการแนะนำตัวเป็นเส้นแบ่งที่ไม่ชัดเจน และขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมากเกินไป บทบัญญัติดังกล่าวนี้นอกจากมิอาจป้องกันสงครามวจีกรรมและการสาดโคลนป้ายสีในหมู่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้ว ยังช่วยธำรงความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมือง อันเป็นอุปสรรคสำคัญในการปรับโครงสร้างตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์อีกด้วย

แม้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะถูกห้ามหาเสียง แต่การแนะนำตัวก็ต้องมีค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดพิมพ์ 'เอกสารเพื่อแนะนำตัว' และการจัดทำป้ายโปสเตอร์ต่างๆ ด้วยเหตุที่มีการแยกแยะความแตกต่างระหว่างการหาเสียงกับการแนะนำตัวตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้ง โดยที่การแนะนำตัวมิใช่การหาเสียง แต่กฎหมายการเลือกตั้งมิได้ควบคุมค่าใช้จ่ายในการแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ประดุจว่า การแนะส่วนตัวไม่มีค่าใช้จ่ายที่ต้องเสีย ซึ่งไม่ตรงต่อข้อเท็จจริง *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541* แม้จะมีบทบัญญัติให้นำส่วนที่ 6 (ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและวิธีหาเสียงเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) มาบังคับใช้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา แต่บังคับใช้เฉพาะมาตรา 44, 45 และ 47 ส่วนมาตรา 40-43 ซึ่งเป็นเรื่องวงเงินค่าใช้จ่ายการเลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายโดยสมุห์บัญชีเลือกตั้ง และการยื่นบัญชีรายรับรายจ่ายการเลือกตั้ง มิได้นำมาบังคับใช้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 90 วรรคแรก)

ในเมื่อมีการควบคุมค่าใช้จ่ายการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็ควรที่จะมีการควบคุมค่าใช้จ่ายในการแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย จึงจะสอดคล้องต้องกันในเชิงตรรกวิทยา หากไม่มีการควบคุมค่าใช้จ่ายในการแนะนำตัวดังกล่าวนี้ ย่อมก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้สมัครที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่างกัน

2.17(ค) วิธีการควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

จารีตการควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งในสังคมการเมืองไทยแต่ดั้งเดิม เน้นการควบคุมการใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งในฐานะปัจเจกบุคคล ไม่มีการควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของพรรคการเมือง นอกจากนี้ การกำหนดเพดานค่าใช้จ่ายดังกล่าวนี้บังคับใช้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนโดยเสมอหน้า โดยมิได้คำนึงถึงความแตกต่างด้านภูมิหลังของผู้สมัครแต่ละคน และความแตกต่างด้านภูมิลักษณ์ของเขตการเลือกตั้งแต่ละเขต

ด้วยเหตุที่ระบบการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีทั้งการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต (เขตเดียว คนเดียว) และแบบบัญชีรายชื่อพรรค (โดยมีราชอาณาจักรไทยเป็นเขตการเลือกตั้ง) การควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งจึงครอบคลุมทั้งผู้สมัครแต่ละรายและพรรคการเมืองแต่ละพรรค แต่การกำหนดเพดานค่าใช้จ่ายดังกล่าวนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะใช้ดุลพินิจในการกำหนดโดยพลการมิได้ หากแต่ต้องปรึกษาหารือหัวหน้าพรรคทุกพรรค กระนั้นก็ตามการกำหนดเพดานค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งระดับเดียวกันสำหรับผู้สมัครแต่ละคนและพรรคการเมืองแต่ละพรรคยังคงเป็นจารีตที่สืบทอดต่อมาอย่างเหนียวแน่น ทั้งนี้เพราะเข้าใจกันว่าเป็นเกณฑ์ที่เป็นธรรม เพราะผู้สมัครทุกคนและพรรคการเมืองทุกพรรคถูกบังคับให้ใช้จ่ายในการเลือกตั้งภายในขีดจำกัดระดับเดียวกัน แท้ที่จริง มีเหตุผลในการสนับสนุนให้กำหนดเพดานการใช้จ่ายในการเลือกตั้งแตกต่างกันสำหรับผู้สมัครและพรรคการเมืองที่มีภูมิหลังแตกต่างกัน

นักการเมืองที่อยู่ในสังเวียนการเมืองเป็นเวลายาวนานมีโอกาสใช้จ่ายสะสม 'ทุนยี่ห้อ' (Brand Name Capital) การใช้จ่ายในการรณรงค์ทางการเมืองมีผลในการสร้าง 'ยี่ห้อ' นักการเมืองที่เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจทางการเมืองผันงบประมาณแผ่นดินและผันงบพยุงราคาพืชผลลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองของตน ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสใช้งบ ส.ส. ให้เป็นประโยชน์แก่หัวคะแนนและราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตน คนเหล่านี้อยู่ในฐานะที่จะใช้งบประมาณและทรัพยากรอื่นของแผ่นดินในการสะสมชื่อเสียงให้แก่ 'ยี่ห้อ' ของตนเอง ทำให้นักการเมืองหน้าใหม่มิอาจเข้าไปแทนที่นักการเมืองหน้าเก่าได้โดยง่าย หากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งติด 'ยี่ห้อ' ของนักการเมือง หรือภักดีต่อ 'ยี่ห้อ' ของนักการเมืองบางตระกูล (Brand Loyalty) ทั้งๆที่นักการเมืองหน้าใหม่อาจมีประสิทธิภาพในการผลิต 'บริการทางการเมือง' มากกว่านักการเมืองหน้าเก่าก็ตาม *(Lott 1986,1987a,1987b ; Coats and Dalton, 1992)*

การกำหนดวงเงินสูงสุดในการรณรงค์ทางการเมืองจำนวนเท่ากันสำหรับนักการเมืองหน้าเก่าและหน้าใหม่ ดูเสมือนหนึ่งว่าเป็นธรรม เพราะทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมาย แต่การกำหนดมาตรการในลักษณะนี้ไม่เป็นประโยชน์ในการทำให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ เพราะนักการเมืองหน้าใหม่ ซึ่งไม่มี 'ยี่ห้อ' มิอาจแข่งขันกับนักการเมือง

ที่มี 'ยี่ห้อ' ได้ ยิ่งการต่อสู้กับนักการเมืองที่เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยแล้วเป็นเรื่องยากยิ่ง หากต้องการให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ต้องมีการกำหนดวงเงินสูงสุดในการรณรงค์ทางการเมืองแตกต่างกันระหว่างนักการเมืองหน้าเก่ากับนักการเมืองหน้าใหม่ ระหว่างนักการเมืองที่เคยได้รับเลือกตั้งกับนักการเมืองที่ไม่เคยได้รับเลือกตั้ง และระหว่างนักการเมืองที่มีกับไม่มีตำแหน่งทางการเมือง *(Lott 1986; 1989)*

ความแตกต่างด้านภูมิลักษณ์ของเขตการเลือกตั้งนับเป็นเหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่ใช้สนับสนุนให้มีการกำหนดเพดานค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแตกต่างกันตามเขตการเลือกตั้ง แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะพยายามแบ่งเขตการเลือกตั้งเพื่อให้มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใกล้เคียงกัน แต่ความหนาแน่นของประชากรในเขตการเลือกตั้งต่างๆแตกต่างกัน ด้วยเหตุดังนี้ จึงมีความแตกต่างในด้านพื้นที่ระหว่างเขตการเลือกตั้งต่างๆ ความแตกต่างด้านพื้นที่ก่อให้เกิดความแตกต่างในด้านค่าใช้จ่ายในการเดินทางและเวลาที่ใช้เพื่อหาเสียง ดังนั้น จึงมีเหตุผลสนับสนุนให้กำหนดเพดานค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้แตกต่างกันตามความแตกต่างด้านภูมิลักษณ์ระหว่างเขตการเลือกตั้งต่างๆ ด้วย

เพดานค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งควรแตกต่างกันระหว่างพรรคการเมืองต่างๆด้วย พรรคการเมืองแต่ละพรรคส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนไม่เท่ากัน ครอบคลุมเขตการเลือกตั้งต่างกัน ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อย่อมแตกต่างกันด้วย พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครครอบคลุมเขตการเลือกตั้งจำนวนมากย่อมต้องกังวลเกี่ยวกับเพดานค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ในขณะที่พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครครอบคลุมเขตการเลือกตั้งจำนวนน้อยจะไม่มีข้อกังวลในเรื่องนี้ ด้วยเหตุดังนี้ จึงมีเหตุผลสนับสนุนให้กำหนดเพดานค่าใช้จ่ายการเลือกตั้งของพรรคการเมืองให้แตกต่างตามจำนวนเขตการเลือกตั้งที่มีผู้สมัคร[10]

2.17 (ง) ประสิทธิผลในการควบคุมค่าใช้จ่ายการเลือกตั้ง

ปัญหาพื้นฐานของการกำหนดวงเงินสูงสุดในการรณรงค์ทางการเมืองอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมาย ทุกประเทศที่มีกฎหมายควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งล้วนมีปัญหานี้ แม้แต่ประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยหยั่งรากลึกมาเป็นเวลาช้านาน ดังเช่นยุโรปตะวันตกและ

---

[10] ในสหรัฐอเมริกา *Federal Election Campaign Act of 1972* ควบคุมมิให้มีการใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินกว่า 10 เซ็นต์ต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 1 คน เพดานค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งจึงแตกต่างตามขนาดของเขตการเลือกตั้ง (หรือจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายในการหาเสียงทางโทรทัศน์จะต้องไม่เกิน 60% ของเพดานดังกล่าวนี้ กฎหมายฉบับนี้ต่อมาถูกแทนที่โดย *Federal Election Campaign Act of 1974 (Plano and Greenberg 1993 : 115-116)*

สหรัฐอเมริกาก็ตกอยู่ในสภาพเดียวกัน การบังคับใช้กฎหมายควบคุมค่าใช้จ่ายทางการเมืองมีต้นทุนการกำกับและตรวจสอบ (Policing Cost) สูง ถึงจะมีการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองแต่งตั้ง *สมุห์บัญชีเลือกตั้ง* และบังคับให้ส่งมอบบัญชีรายรับรายจ่ายการเลือกตั้งพร้อมทั้งหลักฐานภายในกำหนดเวลา ก็หาได้ช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิผลไม่ อนึ่งวงเงินสูงสุดของค่าใช้จ่ายในการหาเสียงที่คณะกรรมการเลือกตั้งประกาศกำหนดต่ำกว่ารายจ่ายจริงโดยชัดเจน กระนั้นก็ตาม ไม่ปรากฏว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถเอาผิดนักการเมืองคนหนึ่งคนใดหรือพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดได้เลย

ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งมิได้มีเฉพาะแต่ค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเท่านั้น หากยังมีค่าใช้จ่ายในการซื้อเสียงด้วย สำหรับนักการเมืองที่มีชัยชนะในการเลือกตั้งจำนวนมาก ค่าใช้จ่ายในการซื้อเสียงมีความสำคัญยิ่งกว่าค่าใช้จ่ายในการหาเสียง แม้กฎหมายการเลือกตั้งจะกำหนดบทลงโทษการซื้อเสียงอย่างรุนแรง แต่ความรุนแรงของบทลงโทษเกือบไม่มีความหมายเลยในเมื่อไม่สามารถจับผู้กระทำผิดได้ นอกฤดูการเลือกตั้ง รายจ่ายในการสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองกับประชาชนในเขตการเลือกตั้งมีความสำคัญยิ่ง โดยที่อาจมีความสำคัญยิ่งกว่าการใช้จ่ายในฤดูการเลือกตั้งเสียอีก รายจ่ายในการกระชับสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้อาจตีความว่าเป็นเงินดาว (Dow Payment) ที่จ่ายล่วงหน้าเพื่อแลกกับคะแนนเลือกตั้งในอนาคต ในสังคมที่ถูกรัดรึงด้วยระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อย่างแน่นหนาดังเช่นสังคมไทยการขจัดหรือแม้แต่การป้องปรามการใช้จ่ายประเภทนี้เป็นเรื่องยากยิ่ง

2.2 กฎกติกาว่าด้วยการใช้สิทธิเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 68 (หมวดที่ 4 หน้าที่ของชนชาวไทย) บัญญัติไว้ว่า

"บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ"

ในขั้นตอนการดำเนินการของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อ*คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ*พิจารณาเรื่องนี้ (พฤษภาคม – กรกฎาคม 2540) ความเห็นส่วนใหญ่โน้มเอียงไปข้างบังคับให้ชนชาวไทยมีหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง มีเพียงส่วนน้อยที่เสนอให้ตัดมาตรา 68

(นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2540 : 97-98)[11] เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา (ระหว่างวันที่ 4-10 กันยายน 2540) เสียงข้างน้อยอีกเช่นกันที่คัดค้านมาตรา 68[12]

เมื่อกำหนดให้ชนชาวไทยมีหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ก็ต้องมีบทลงโทษในกรณีที่มิได้ปฏิบัติหน้าที่ *คณะทำงานของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ*เสนอให้ลงโทษผู้นอนหลับทับสิทธิโดยไม่แจ้งเหตุก่อนวันเลือกตั้งด้วยการปรับ การลงโทษปรับให้ใช้กับการนอนหลับทับสิทธิในกรณีออกเสียงประชามติด้วย[13] *คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ*เมื่อพิจารณาร่างของคณะทำงานแล้ว เห็นควรให้ตัดเรื่องการออกเสียงประชามติออก ครั้นเมื่อร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของ*คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ* คณะกรรมาธิการฯเห็นควรให้เปลี่ยนแปลงบทลงโทษ จากการชำระเบี้ยปรับมาเป็นการเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ *(มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ 2542:151-152)* สภาร่างรัฐธรรมนูญลังเลใจที่จะลงโทษด้วยการปรับ เพราะเบี้ยปรับแม้เพียง 100 บาทก็เป็นภาระแก่ประชาชนที่ยากจนในชนบท การลงโทษด้วยการปรับอาจมิได้ช่วยป้องปรามการนอนหลับทับสิทธิ์ *(สมคิด เลิศไพฑูรย์ 2542 : 37-38)* ด้วยเหตุดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงกำหนดบทลงโทษผู้นอนหลับทับสิทธิอย่างเลื่อนลอยว่า *'เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ'*

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มีบทบัญญัติที่สอดรับกับรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดว่า การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ต้องปฏิบัติ (มาตรา 20) หากไม่สามารถใช้สิทธิในวันเลือกตั้งได้ ต้องแจ้งเหตุผลแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 7 วัน หากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า เหตุผลอันเป็นข้ออ้างนั้นฟังไม่ขึ้น ก็ต้องแจ้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นทราบไม่น้อยกว่า 3 วันก่อนวันเลือกตั้ง (มาตรา 21) การไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุหรือเหตุที่อ้างนั้นเป็นเหตุอันไม่สมควร นับเป็นเหตุให้ต้องเสียสิทธิเลือกตั้งและสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ

---

[11] นายอภินันท์ เมตตาริกานนท์ และนายสมเกียรติ อ่อนวิมล เสนอให้ตัดมาตรา 68 ทั้งหมด *(นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2540 : 98)*

[12] นายสุรินทร์ นิติวุฒิวรรักษ์มีความเห็นว่า การกำหนดให้ชนชาวไทยมีหน้าที่ใช้สิทธิเลือกตั้งถือเป็นการบังคับอันขัดต่อสิทธิพื้นฐานของประชาชน ส่วนนายธวัธชัย อนามพงษ์มีความเห็นว่า บทบัญญัตินี้สร้างความไม่สะดวกแก่ประชาชนในชนบทที่อยู่ห่างไกล *(นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2540 : 98)*

[13] ร่างเดิมของคณะทำงานของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญมีเนื้อความดังต่อไปนี้ *(มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ 2542 : 151)*

"มาตรา 4/2 บุคคลย่อมมีหน้าที่ไปเลือกตั้งและออกเสียงประชามติ บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งหรือออกเสียงประชามติโดยไม่แจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งหรือออกเสียงเสียงประชามติได้ก่อนวันเลือกตั้งหรือวันออกเสียงประชามติ ต้องชำระเบี้ยปรับ"

(มาตรา 68 วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และมาตรา 23 แห่ง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ พ.ศ. 2541)

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้กำหนดบทลงโทษผู้นอนหลับทับสิทธิอย่างแน่ชัด การลงโทษผู้นอนหลับทับสิทธิตกเป็นหน้าที่ของกฎหมายเลือกตั้ง ในการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง มีการถกเถียงเกี่ยวกับสิทธิที่ผู้นอนหลับทับสิทธิต้องสูญเสียอันเป็นผลจากการนอนหลับทับสิทธิ มีข้อเสนอเกี่ยวกับการตัดสิทธิในการให้บุตรธิดารับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเป็นเวลา 12 ปี ฯลฯ เมื่อคิดไม่ตก จึงมอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนด *(สมคิด เลิศไพฑูรย์ 2542 : 38)* ด้วยเหตุดังนั้น *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541* จึงมีบทบัญญัติว่า ผู้นอนหลับทับสิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้มิอาจใช้สิทธิเลือกตั้งได้ต้อง *'เสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด'* (มาตรา 23) ซึ่งเป็นบทลงโทษที่ปราศจากความชัดเจน อันเป็นเหตุให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการเลือกตั้งในเวลาต่อมา

ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการเลือกตั้งในปี 2542 *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542* มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสียสิทธิของผู้นอนหลับทับสิทธิรวม 8 ประการ (มาตรา 23) อันได้แก่

(1) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

(2) สิทธิร้องคัดค้านการเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

(3) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

(4) สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

(5) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(6) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

(7) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(8) สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

การเสียสิทธิทั้ง 8 ประการดังกล่าวข้างต้นนี้ มีกำหนดเวลาตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่าบทลงโทษดังกล่าวนี้โดยพื้นฐานแล้วเป็นการเพิกถอนสิทธิทางการเมือง ต่างกับกฎหมายการเลือกตั้งปี 2541 ที่ต้องการเพิกถอน *'สิทธิในการรับความช่วยเหลือจากรัฐ'* ในการลงโทษผู้นอนหลับทับสิทธิ

กล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่ต้องการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอนหลับทับสิทธิ์ ถึงกับบัญญัติให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย และบรรจุไว้ในหมวดหน้าที่ของชนชาวไทย (หมวด 4) มิใช่หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (หมวด 3) ซึ่งมีนัยสำคัญว่า รัฐธรรมนูญ 'บังคับ' ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง พร้อมทั้งกำหนดบทลงโทษผู้นอนหลับทับสิทธิ คำถามพื้นฐานในประเด็นดังกล่าวนี้มีอยู่อย่างน้อย 3 คำถาม กล่าวคือ

(1) เหตุใดรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย?

(2) ทำไมผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงนอนหลับทับสิทธิ?

(3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรมีหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่

2.21 เหตุใดรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย?

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า การนอนหลับทับสิทธิก่อให้เกิดผลกระทบอย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก การนอนหลับทับสิทธิ ซึ่งทำให้มีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยกว่าที่ควรเกื้อกูลการซื้อเสียง เมื่อมีจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งน้อย การซื้อเสียงจำนวนไม่มากสามารถช่วยให้ชนะการเลือกตั้งได้ แต่ถ้ามีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนมาก การซื้อเสียงเพื่อชนะการเลือกตั้งต้องใช้เงินจำนวนมาก *บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2541 : 63)* กล่าวว่า การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ประกอบกับมาตรการอื่นๆ '.. *กำหนดขึ้นเพื่อให้จำนวนผู้ใช้สิทธิมีมากจนเงินมีอิทธิพลน้อยลงหรือไม่มีเลย ..' บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 264-265)* เสริมว่า '.. *เมื่อคนไปใช้สิทธิมากแล้ว การใช้เงินจะมีน้อยลง การซื้อหน่วยเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่หน่วยเลือกตั้งก็จะลดลง นอกจากนั้น ถ้าใช้เงินจริงๆก็จะต้องใช้เงินจำนวนมาก ก็จะทำให้การใช้เงินไม่น่าจะใช้อีกต่อไป ..'* กล่าวโดยสรุปก็คือการกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่จะช่วยลดการซื้อเสียงได้

ประการที่สอง การนอนหลับทับสิทธิเปิดช่องให้มีผู้ทุจริตการเลือกตั้งเข้าไปสวมใช้สิทธิเลือกตั้ง อันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความไม่บริสุทธิ์และไม่ยุติธรรม หากมีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในสัดส่วนสูง ช่องทางในการทุจริตการเลือกตั้งจะได้มีน้อยลง

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า การกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่มีเหตุอันสมควรแก่ผลหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เหตุผลทั้งสองประการที่กล่าวข้างต้นนี้รับฟังได้หรือไม่?

ประเด็นสำคัญที่พึงพิจารณาในเรื่องนี้มีอยู่อย่างน้อย 3 ประเด็น คือ

(1) ความสัมพันธ์ระหว่างการนอนหลับทับสิทธิกับการซื้อเสียง

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างการนอนหลับทับสิทธิกับการทุจริตการเลือกตั้ง

(3) การกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย จะช่วยลดการนอนหลับทับสิทธิได้หรือไม่

2.211 ความสัมพันธ์ระหว่างการนอนหลับทับสิทธิกับการซื้อเสียง

สภาร่างรัฐธรรมนูญอ้างว่า การนอนหลับทับสิทธิเกื้อกูลการซื้อเสียงเพื่อชนะการเลือกตั้ง อันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์และไม่ยุติธรรม ดังนั้น จึงต้องมีมาตรการบังคับประชาชนให้ใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อให้การซื้อเสียงทำได้ยาก ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดคำถามพื้นฐานอย่างน้อย 2 ข้อ

(1) การนอนหลับทับสิทธิทำให้มีการซื้อเสียงเพิ่มขึ้นจริงหรือไม่

(2) ประชาชนที่นอนหลับทับสิทธิสมควรถูกลงโทษ เพราะเหตุที่มีการซื้อเสียงหรือไม่

(ก) ความสัมพันธ์ระหว่างการนอนหลับทับสิทธิกับการซื้อเสียง

สภาร่างรัฐธรรมนูญมีสมมติฐานว่า การนอนหลับทับสิทธิเกื้อกูลการซื้อเสียงเพราะเมื่อประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อย ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถใช้เงินจำนวนไม่มากในการกว้านซื้อคะแนนเสียงเพื่อชนะการเลือกตั้งได้ ในกรณีกลับกัน หากมีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งกันมาก การซื้อเสียงจะทำได้ยาก ดังนั้น จึงกำหนดมาตรการบังคับให้ประชาชนต้องใช้สิทธิเลือกตั้ง

การนอนหลับทับสิทธิเกื้อกูลการซื้อเสียงจริงหรือไม่ เป็นปัญหาข้อเท็จจริง โดยที่มิอาจกล่าวสรุปเป็นการทั่วไปได้ แต่ถ้าหากการนอนหลับทับสิทธิสร้างปัญหาแก่สังคมการเมืองไทย ก็ต้องพิเคราะห์ให้ถ่องแท้ว่า เหตุใดผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงนอนหลับทับสิทธิ์ (ดูข้อ 2.22) แล้วแก้ปัญหาในระดับฐานรากที่ก่อให้เกิดเหตุปัจจัยในการนอนหลับทับสิทธิ์นั้น การบังคับให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งมิอาจแก้ปัญหาการนอนหลับทับสิทธิได้ ตราบเท่าที่ยังมิได้แก้สมุฏฐานของปัญหา

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างการนอนหลับกับการซื้อเสียงมิใช่ความสัมพันธ์ทิศทางเดียว ดังที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเข้าใจ หากแต่เป็นความสัมพันธ์สองทิศทาง เพราะการซื้อเสียงช่วยทำให้การนอนหลับทับสิทธิ์น้อยลงได้ ในหลายต่อหลายกรณี การที่อัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งอยู่ในระดับสูงนั้นมิใช่เรื่องดีเสมอไป เพราะอาจเป็นผลจากการซื้อเสียงขนานใหญ่ก็เป็นได้ นักการเมืองที่ซื้อเสียงย่อมมีวิธีการกำกับให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ขายเสียงไปใช้สิทธิเลือกตั้ง มิฉะนั้นเงินที่ใช้ไปในการซื้อเสียงย่อมสูญเปล่า

(ข) ผู้นอนหลับทับสิทธิสมควรถูกลงโทษ เพราะเหตุที่มีการซื้อเสียงหรือไม่

ผู้นอนหลับทับสิทธิสันนิษฐานได้ว่า มิใช่คนขายเสียง เพราะหากรับเงินจากการขายเสียง หัวคะแนนผู้ซื้อเสียงย่อมกดดันให้ผู้ขายเสียงต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ผู้นอนหลับทับสิทธิจึงเป็นผู้ที่มิได้ทำให้การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์และไม่ยุติธรรม ในกรณีตรงกันข้าม ผู้ที่ใช้สิทธิเลือกตั้งอาจจำแนกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มหนึ่งใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยเจตจำนงเสรี อีกกลุ่มหนึ่งใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยเหตุที่ขายเสียงแก่หัวคะแนนหรือผู้สมัครคนหนึ่งคนใดไปแล้ว การใช้สิทธิเลือกตั้งของบุคคลกลุ่มหลังนี้ จึงมีผลทำให้การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์ไม่ยุติธรรม หากถือว่าการซื้อขายเสียงในการเลือกตั้งเป็น 'อาชญากรรม' ที่สร้างมลทินแก่การเลือกตั้ง การลงโทษควรมุ่งกระทำต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ซื้อเสียงและผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ขายเสียง จึงจะนับเนื่องเป็นการลงโทษผู้ประกอบ 'อาชญากรรม' ได้ถูกต้อง การลงโทษผู้นอนหลับทับสิทธิ์เป็นการลงโทษผู้ที่มิได้ประกอบ 'อาชญากรรม' การที่ผู้นอนหลับทับสิทธิมิได้ขายเสียง ย่อมแสดงว่า ผู้นอนหลับทับสิทธิมีส่วนทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์และยุติธรรมอยู่แล้ว การลงโทษผู้นอนหลับทับสิทธิ์จึงเป็นการลงโทษผู้สร้างความสะอาดและบริสุทธิ์ให้แก่การเลือกตั้ง

2.212 ความสัมพันธ์ระหว่างการนอนหลับทับสิทธิกับการทุจริตการเลือกตั้ง

สภาร่างรัฐธรรมนูญอ้างว่า การนอนหลับทับสิทธิเปิดช่องให้ผู้ทุจริตการเลือกตั้งเข้าไปสวมสิทธิการเลือกตั้ง หากมีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในสัดส่วนสูง ช่องทางในการทุจริตการเลือกตั้งจะมีน้อยลง ดังนั้น จึงกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย ทั้งนี้เพื่อป้องกันการทุจริตการเลือกตั้ง

การนอนหลับทับสิทธิเกื้อกูลการทุจริตการเลือกตั้งหรือไม่ เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ต้องศึกษา มิอาจกล่าวสรุปโดยทั่วไปได้ ถึงการนอนหลับทับสิทธิ์เป็นเหตุให้มีการทุจริตการเลือกตั้งมากขึ้น แต่ผู้นอนหลับทับสิทธิ์มิใช่ 'อาชญากร' ผู้ประกอบการทุจริต เหตุไฉนรัฐธรรมนูญจึงลงโทษผู้นอนหลับทับสิทธิ์ ด้วยการลิดรอนเสรีภาพในการเลือก (ระหว่างการใช้สิทธิกับการ

นอนหลับทับสิทธิ) ความผิดมิได้อยู่ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่นอนหลับทับสิทธิ์ หากแต่อยู่ที่ผู้ประกอบการทุจริตและกรรมการการเลือกตั้งที่มิอาจจัดการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์และยุติธรรมได้ การลงโทษผู้นอนหลับทับสิทธิ์ ด้วยข้อกล่าวหาว่า การนอนหลับทับสิทธิ์เปิดช่องให้มีการทุจริตการเลือกตั้งมากขึ้น อุปมาอุปไมยเสมือนหนึ่งการลงโทษเจ้าของบ้านที่มิได้ติดเหล็กดัดหน้าต่างและประตู ด้วยข้อกล่าวหาว่า การไม่ติดเหล็กดัดเปิดช่องให้มีการโจรกรรมมากขึ้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่นอนหลับทับสิทธิ์มีโทษดุจเดียวกับเจ้าของบ้านที่มิได้ติดเหล็กดัด ทั้งๆที่การติดเหล็กดัดมิอาจทำให้โจรกรรมหมดไป เพราะโจรย่อมทำลายเหล็กดัดนั้นเพื่อประกอบโจรกรรมได้ ในทำนองเดียวกัน ถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะไม่นอนหลับทับสิทธิ์ แต่การทุจริตการเลือกตั้งก็หาได้หมดไปไม่ ตราบเท่าที่เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลการเลือกตั้งละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือทุจริตการเลือกตั้งเสียเอง และตราบเท่าที่มีผู้พยายามชนะการเลือกตั้งด้วยวิธีการที่ไม่บริสุทธิ์และยุติธรรม

2.213 ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการการบังคับใช้สิทธิเลือกตั้งกับการนอนหลับทับสิทธิ์

คำถามพื้นฐานข้อต่อมาก็คือ การกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทยจะช่วยลดอัตราการนอนหลับทับสิทธิได้หรือไม่?

ประชาชนนอนหลับทับสิทธิ์ เพราะเหตุว่า ประโยชน์ที่ได้จากการใช้สิทธิเลือกตั้งไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสียไปในการใช้สิทธิดังกล่าว (ดูข้อ 2.22) การแก้ปัญหาการนอนหลับทับสิทธิ์จึงต้องแก้ที่สมุฏฐาน กล่าวคือ การเพิ่มพูนประโยชน์ที่ได้จากการใช้สิทธิเลือกตั้ง และ/หรือการลดต้นทุนในการใช้สิทธินี้ ตราบเท่าที่ยังมิได้แก้ปัญหาในระดับสมุฏฐาน การนอนหลับทับสิทธิ์จะยังคงมีอยู่

ความรุนแรงของบทลงโทษมีผลต่อประพฤติกรรมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย หากบทลงโทษรุนแรงอาจกดดันให้ประชาชนต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะบทลงโทษมีผลต่อประโยชน์ที่ได้จากการเลือกตั้ง การใช้สิทธิเลือกตั้งได้ประโยชน์จากการไม่ถูกลงโทษ การนอนหลับทับสิทธิ์ต้องถูกลงโทษ บทลงโทษจึงเป็นต้นทุนของการนอนหลับทับสิทธิ์ หากบทลงโทษรุนแรง ต้นทุนการนอนหลับทับสิทธิ์ย่อมสูงตามไปด้วย แต่บทลงโทษตามมาตรา 23 แห่ง *พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541* แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 เป็นบทลงโทษที่มุ่งลิดรอนสิทธิการเมืองของผู้นอนหลับทับสิทธิ บทลงโทษลักษณะนี้ย่อมกระทบต่อผู้ที่อยู่หรือผู้ที่ต้องการขึ้นสังเวียนการเมือง สำหรับประชาชนโดยทั่วไปการสูญเสียสิทธิการเมืองเหล่านี้หามีผลต่อการเปลี่ยนแปลงประพฤติกรรมพื้นฐานไม่ อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตด้วยว่า บทลงโทษการนอนหลับทับสิทธิ์มิได้มีอายุยาวนาน เพราะมีผล *'ตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง'* กำหนดเวลาการ

ถูกลงโทษอย่างมากที่สุดยาวนาน 4 ปี ตามอายุสภาผู้แทนราษฎร (รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มาตรา 114) หรือ 6 ปีตามอายุวุฒิสภา (มาตรา 130) โดยที่ระหว่างนั้นอาจมีการเลือกตั้งซ่อมแล้วซ่อมอีก เนื่องจากมีสมาชิกรัฐสภาบางคนสิ้นสมาชิกภาพอันเป็นผลจากการถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งถอดออกจากตำแหน่ง[14]

ด้วยเหตุที่การกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทยมิได้แก้ปัญหาการนอนหลับทับสิทธิ์ในระดับฐานราก อีกทั้งบทลงโทษมิได้รุนแรงสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ต้องการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง การดำเนินมาตรการกึ่งบังคับให้ใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าวนี้จึงไม่สามารถขจัดการนอนหลับทับสิทธิ์ให้หมดไปได้

2.22 ทำไมผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงนอนหลับทับสิทธิ์ ?

ในการให้อรรถาธิบายประพฤติกรรมทางการเมือง (Political Behaviour) นักเศรษฐศาสตร์นำเสนอคำอธิบายดุจเดียวกับอรรถาธิบายประพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ด้วยการกำหนดข้อสมมติว่า ตัวละครทางการเมืองเป็นสัตว์เศรษฐกิจ (homo economicus) ผู้ต้องการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ดุจเดียวกับสัตว์เศรษฐกิจทั้งปวงที่ต้องการอรรถประโยชน์สูงสุดเช่นเดียวกัน *Downs (1957)* เป็นผู้บุกเบิกในการนำเสนออรรถาธิบายในแนวทางนี้ และด้วยเหตุที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งถูกสมมติว่า มีประพฤติกรรมอันมีเหตุมีผลทางเศรษฐศาสตร์ (Rational Voter) อรรถาธิบายของ *Downs (1957)* จึงมีชื่อเรียกว่า *Rational Voter Hypothesis*

ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ มนุษย์ตัดสินใจกระทำการใดๆจากการประเมินประโยชน์ที่คาดว่าจะได้ (Expected Benefits) เทียบเคียงกับต้นทุนที่คาดว่าต้องสูญเสียไป (Expected Costs) จากการกระทำการนั้นๆ หากประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการกระทำการนั้นมีมากกว่าต้นทุนที่คาดว่าจะต้องสูญเสียไป มนุษย์ที่มีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Rationality) ย่อมเลือกที่จะกระทำการดังกล่าว แต่จะละเว้นการกระทำการ หากประโยชน์ที่คาดว่าจะได้ไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องสูญเสียไป

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) ย่อมตัดสินใจในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ด้วยการประเมินประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิ

---

[14] ภายหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แม้ว่าอัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งแรกๆอยู่ในระดับสูง แต่เมื่อมีการเลือกตั้งซ้ำแล้วซ้ำเล่า อัตราการนอนหลับทับสิทธิกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อีกทั้งการทุจริตการเลือกตั้งและการซื้อเสียงปรากฏอย่างแพร่หลาย อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอให้เพิ่มบทลงโทษผู้นอนหลับทับสิทธิ์ ด้วยการลิดรอนสิทธิที่จะได้รับบริการสาธารณะจากรัฐ

(Expected Voting Benefits) เปรียบเทียบกับต้นทุนที่คาดว่าจะต้องสูญเสียไปในการใช้สิทธินั้น (Expected Voting Costs) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเดินไปยังคูหาเลือกตั้ง หากประเมินแล้วว่า การใช้สิทธิเลือกตั้งให้ประโยชน์คุ้มค่า แต่จะนอนหลับทับสิทธิ์หากประเมินแล้วว่า การใช้สิทธิเลือกตั้งให้ประโยชน์ไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องสูญเสียไป ขอให้พิจารณาสมการที่ (1)

$$E(U_i) = P[U_i(X)] - C_i \qquad (1)$$

ในที่นี้ $E(U_i)$ = อรรถประโยชน์สุทธิที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง i คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิเลือกตั้ง (Expected Utility)

$U_i(X)$ = อรรถประโยชน์ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง i ได้รับอันเกิดจากผลการเลือกตั้ง X (นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง i สนับสนุนชนะการเลือกตั้ง)

P = ความเป็นไปได้ (Probability) ที่คะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอิทธิพลในการกำหนดผลการเลือกตั้ง

C_i = ต้นทุนที่เกิดจากการใช้สิทธิเลือกตั้งของ i

อรรถประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการใช้สิทธิเลือกตั้งย่อมมาจากการดำเนินนโยบายของนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือก นักการเมืองและพรรคการเมืองในอุดมคติมีหน้าที่ผลิต ‘บริการความสุข’ ให้แก่ประชาชน ‘บริการความสุข’ มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะซึ่งมีรากฐานมาจากนโยบาย ในตลาดการเมืองในอุดมคติ นักการเมืองและพรรคการเมืองจะเสนอ ‘ขาย’ นโยบายแลกกับคะแนนเสียง เพราะคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งให้ความชอบธรรมในการยึดกุมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายที่นักการเมืองและพรรคการเมืองเสนอขายจึงต้องเป็นนโยบายที่ช่วยแก้ปัญหาทั้งปวงที่ประชาชนเผชิญอยู่ และต้องช่วยเขยิบมาตรฐานการครองชีพของประชาชนด้วย

อรรถประโยชน์ที่ได้จากการใช้สิทธิเลือกตั้ง U_i (X) เป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่กำหนดการตัดสินใจว่า จะนอนหลับทับสิทธิ์หรือจะใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่อรรถประโยชน์ดังกล่าวนี้ใช่ว่าจะได้รับภายหลังการเลือกตั้งเสมอไป เพราะนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือกอาจพ่ายแพ้การเลือกตั้ง หรือหากชนะการเลือกตั้ง ก็อาจมิได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาล หรือหากได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาลก็อาจ ‘เบี้ยว’ สัญญา กล่าวคือ ไม่ส่งมอบสินค้า (นโยบาย) ทั้งๆที่ได้รับชำระค่าสินค้า (คะแนนเสียง) แล้ว ดังนั้น การที่จะได้อรรถประโยชน์จากการใช้สิทธิเลือกตั้งจึงเป็นเรื่องไม่แน่นอน สภาวะความไม่แน่นอนดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งปรากฏในตัวแปร P อันได้แก่ ความเป็นไปได้ที่คะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอิทธิพลในการกำหนดผลการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละบุคคลอาจไม่สามารถมีอิทธิพลในการกำหนดผลการเลือกตั้งได้เลย ผลการเลือกตั้งมิได้แขวนอยู่กับการใช้

สิทธิหรือการนอนหลับทับสิทธิ์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนหนึ่งคนใด ความสำคัญหรือน้ำหนักของคะแนนเสียงแต่ละคะแนนที่มีต่อผลการเลือกตั้งผันแปรผกผันกับจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง หากผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมีจำนวนน้อย คะแนนเสียงแต่ละคะแนนเสียงย่อมมีความสำคัญหรือน้ำหนักสูง อาทิเช่น ในการประชุมคณะกรรมการบริษัท ซึ่งประกอบด้วยกรรมการ 10 คน คะแนนเสียงของกรรมการแต่ละคนย่อมมีผลต่อมติของคณะกรรมการอย่างสำคัญ ฯลฯ ในกรณีตรงกันข้าม หากผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมีจำนวนมาก ดังเช่นเขตการเลือกตั้งที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 2 ล้านคน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนเกือบไม่มีความสำคัญในการชี้เป็นชี้ตายผลการเลือกตั้งเลย หากจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งยิ่งมีมากเพียงใด ความเป็นไปได้ที่คะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนจะมีอิทธิพลต่อผลการเลือกตั้ง (P) จะยิ่งมีน้อยมากเพียงนั้น

ค่าของ P มีความสำคัญในการกำหนดอรรถประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิเลือกตั้ง P [U_i (X)] หาก P ยิ่งมีค่าต่ำมากเพียงใด อรรถประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิเลือกตั้งยิ่งมีค่าต่ำมากเพียงนั้น แต่ P เป็นตัวแปรที่สะท้อนให้เห็นสภาวะความไม่แน่นอนอันเกิดจากการที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่เลือกอาจพ่ายแพ้การเลือกตั้งเท่านั้น ยังมีสภาวะความไม่แน่นอนอื่นๆที่มิได้ปรากฏในค่า P โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาวะความไม่แน่นอนอันเกิดจากการที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่เลือก แม้จะชนะการเลือกตั้ง แต่มิได้เข้าร่วมรัฐบาล หรือแม้จะได้เข้าร่วมรัฐบาล แต่มิได้นำนโยบายที่ให้พันธสัญญาในการหาเสียงไปดำเนินการ

ข้ออภิปรายข้างต้นนี้ ต้องการสื่อสารสำคัญว่า อรรถประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นเรื่องไม่แน่นอน ในขณะที่การใช้สิทธิเลือกตั้งต้องสูญเสียต้นทุนหรือรายจ่ายอย่างแน่นอน ต้นทุนอันเกิดจากการใช้สิทธิเลือกตั้งที่ปรากฏอย่างชัดแจ้งมีอยู่อย่างน้อย 2 ประเภท อันได้แก่

(1) ต้นทุนการเดินทางไปสู่หน่วยเลือกตั้ง

(2) เงินได้อันพึงได้จากการใช้เวลาประกอบสัมมาชีพ แทนที่จะใช้เวลาในการใช้สิทธิเลือกตั้ง (Earnings Foregone)

ต้นทุนทั้งสองประเภทนี้อาจมีความสำคัญน้อยสำหรับประชาชนที่มีฐานะดี แต่เป็นภาระสำคัญสำหรับประชาชนที่ยากจน คนยากจนที่ออกไปทำงานนอกภูมิลำเนาหรือถิ่นฐานบ้านเรือน ย่อมต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้ง ยิ่งสถานที่ทำงานอยู่ห่างจากถิ่นฐานบ้านเรือนมากเพียงใด ภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทางย่อมสูงมากเพียงนั้น ความข้อนี้นับว่าแตกต่างจากชนชั้นกลางและชนชั้นสูงโดยทั่วไปที่หน่วยเลือกตั้งมิได้อยู่ห่างไกลจากที่อยู่อาศัย ในทำนองเดียวกัน การขาดรายได้อันเนื่องจากการสูญเสียเวลาเพื่อใช้สิทธิการเลือกตั้งเป็นภาระสำคัญของคนยากคนจน

ในบรรดาต้นทุนอันเกิดจากการใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งปวง ต้นทุนที่สำคัญที่สุดน่าจะเป็นต้นทุนสารสนเทศ (Information Cost) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีสารสนเทศเกี่ยวกับนโยบายและประพฤติกรรมของนักการเมืองและพรรคการเมืองต่างๆ เพื่อที่จะใช้เป็นฐานในการประเมินว่าสมควรเลือกนักการเมืองคนใดหรือพรรคการเมืองพรรคใด การขาดสารสนเทศหรือสารสนเทศไม่สมบูรณ์อาจทำให้การตัดสินใจเลือกนักการเมืองหรือพรรคการเมืองผิดพลาดได้ แต่การได้มาซึ่งสารสนเทศมีต้นทุนที่ต้องเสีย ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนมีความสามารถในการรับภาระต้นทุนสารสนเทศแตกต่างกัน อีกทั้งการประเมินประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากสารสนเทศทางการเมืองก็แตกต่างกันด้วย ชนชั้นกลางและชนชั้นสูงโดยทั่วไปมีความมุ่งมั่นในการแสวงหาสารสนเทศทางการเมืองมากกว่าคนยากจน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า อำนาจซื้อแตกต่างกันและส่วนได้เสียจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแตกต่างกัน ประชาชนในชนบทอาจได้สารสนเทศทางการเมืองจากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่มีกับนักการเมืองและหัวคะแนน ผู้ที่ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงย่อมแสวงหาสารสนเทศทางการเมืองมากกว่าผู้ที่วางเฉยทางการเมือง กระนั้นก็ตาม ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นสัตว์เศรษฐกิจมิได้จ่ายเงินชนิดไม่อั้นเพื่อให้ได้มาซึ่งสารสนเทศทางการเมืองที่สมบูรณ์ (Perfect Political Information) แต่จะแสวงหาสารสนเทศทางการเมืองจนถึงระดับที่ประโยชน์ส่วนเพิ่มที่ได้จากสารสนเทศ (Marginal Information Benefit) เท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มที่ต้องสูญเสียไป (Marginal Information Cost) โดยจะไม่แสวงหาสารสนเทศมากไปกว่านี้ แม้ความไม่รู้หรืออวิชาจะยังคงดำรงอยู่ แต่เป็น*อวิชาที่สมเหตุสมผลของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง* (Rational Voter Ignorance)

การประเมินอรรถประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิเลือกตั้ง เปรียบเทียบกับต้นทุนที่ต้องสูญเสียไปในการนั้น (C_i) จะมีผลต่อประพฤติกรรมทางการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หาก $E(U_i)$ ในสมการ (1) มีค่าเป็นบวก นั่นก็คือ $P\ [U_i\ (X)]$ มีค่ามากกว่า (C_i) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะตัดสินใจไปใช้สิทธิ หาก $E(U_i)$ มีค่าติดลบ การนอนหลับทับสิทธิ์ย่อมเกิดขึ้น เนื่องจากการใช้สิทธิเลือกตั้งให้ประโยชน์ไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสีย ท้ายที่สุด หาก $E(U_i)$ มีค่าเท่ากับศูนย์ นั่นก็คือ $P[U_i(X)]$ มีค่าเท่ากับ C_i การใช้สิทธิเลือกตั้งหรือการนอนหลับทับสิทธิให้อรรถประโยชน์ไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ อรรถประโยชน์สุทธิเท่ากับศูนย์

Rational Voter Hypothesis ของ *Downs (1957)* ดังแสดงโดยสมการ (1) มีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Opportunity-Cost Theory of Voting ทั้งนี้เพราะเหตุว่า *Downs (1957)* ยึดถือค่าเสียโอกาสจากการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นตัวแปรอธิบายการตัดสินใจใช้สิทธิหรือนอนหลับ

ทับสิทธิ์[15] ทฤษฎีนี้นอกจากจะมีพลังในการให้อรรถาธิบายแล้ว ยังมีพลังในการให้คำทำนาย (Predictive Power) อีกด้วย เนื่องจากสามารถทำนายได้ว่า ภายใต้สภาวการณ์อะไรบ้างที่ประชาชนจะใช้สิทธิเลือกตั้งหรือนอนหลับทับสิทธ์ นอกจากนี้ ยังสามารถให้ข้อเสนอแนะทางนโยบายได้ว่า หากต้องการให้อัตราการใช้สิทธิเลือกตั้ง (Turn-out Rate) เพิ่มขึ้น รัฐบาลหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินมาตรการอะไรบ้าง ซึ่งจากสมการ (1) จะเห็นได้ว่า มรรควิธีที่จะลดการนอนหลับทับสิทธิมีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

หนทางที่หนึ่ง ได้แก่ การเพิ่มพูนอรรถประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิเลือกตั้ง $P[U_i(X)]$ ดังเช่น การปฏิรูปตลาดการเมืองให้เป็นตลาดปริวรรตสาธารณะที่มีการนำคะแนนเสียงแลกกับนโยบาย ทั้งนี้ด้วยการสร้างกลไกความรับผิด (Accountability Mechanism) เพื่อให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายตามที่ใช้หาเสียงเลือกตั้งและที่แถลงต่อรัฐสภา ซึ่งมีผลต่อ $P[U_i(X)]$

หนทางที่สอง ได้แก่ การลดต้นทุนการใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังเช่นการอำนวยการให้สารสนเทศทางการเมืองเป็นสารสนเทศที่สมบูรณ์ การลดต้นทุนการเดินทางเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้ง ฯลฯ

หนทางที่สาม ได้แก่ การผสมผสานหนทางที่หนึ่งกับหนทางที่สอง

สมการ (1) ยังใช้อธิบายได้ว่า เหตุใดจึงมีการซื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งย่อมมีเหตุจูงใจที่จะชนะการเลือกตั้ง บางครั้งด้วยวิธีการอันไม่เป็นธรรม หรือทุจริตการเลือกตั้ง แต่การป้องปรามการรณรงค์การเลือกตั้งที่ใช้วิธีการทุจริตและไม่เป็นธรรมจะมีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับความรุนแรงของบทลงโทษและความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย หากการจัดการเลือกตั้งมีความหย่อนยานด้านบรรทัดฐานความบริสุทธิ์และยุติธรรม และบทลงโทษการทุจริตการเลือกตั้งไม่รุนแรง ย่อมเป็นสิ่งจูงใจด้านกลับในการเอาชนะ

---

[15] ข้อวิพากษ์ Rational Voter Hypothesis ประการหนึ่งก็คือ หากค่าเสียโอกาสมีความสำคัญต่อการตัดสินใจในการใช้สิทธิเลือกตั้ง เหตุใดคนรวยจึงใช้สิทธิเลือกตั้งในอัตราสูงกว่าคนจน ทั้งๆที่ค่าเสียโอกาสของคนรวยสูงกว่าคนจน *Lane (1966)* พบว่า ผู้ที่มีฐานะดีไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่าคนยากคนจน *Frey (1971)* ย้ำว่าข้อค้นพบดังกล่าวนี้ขัดกับ Opportunity Cost Theory of Voting เพราะค่าเสียโอกาสของผู้มีฐานะดีมีมากกว่ากลุ่มชนที่ยากจน *Cavanagh (1981)* ศึกษาอัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนชาวอเมริกันระหว่างปี 2507-2519 และพบว่า ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่าผู้ด้อยฐานะ *Jones and Cullis (1986)* ให้อรรถาธิบายว่า การที่คนจนใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยกว่าคนรวย อาจมิได้ขัดกับคำทำนายของ Opportunity Cost Theory of Voting แต่เป็นเพราะคนจนมีประพฤติกรรมหลีกเลี่ยงภาวะความเสี่ยง (Risk Aversion) ในขณะที่การใช้สิทธิเลือกตั้งมีต้นทุนที่ต้องเสียค่อนข้างแน่นอน ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิเลือกตั้งกลับมีสภาวะความไม่แน่นอนสูง

การเลือกตั้งด้วยวิธีการอันไม่บริสุทธิ์และยุติธรรม ซึ่งรวมถึงการซื้อเสียงด้วย เมื่อพิจารณาจากแง่มุมของประชาชน รายได้จากการขายเสียงช่วยเพิ่มพูนประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังตัวแปร S_i ในสมการ (2)

$$E(U_i) = P[U_i(X)] + S_i + C_i \qquad (2)$$

หากปราศจากรายได้จากการขายเสียง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจเลือกนอนหลับทับสิทธิ์ เพราะการใช้สิทธิเลือกตั้งได้ประโยชน์ไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสีย การรับเงินจากการขายเสียงช่วยเพิ่มสิ่งจูงใจในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น การขายเสียงจึงช่วยลดการนอนหลับทับสิทธิ์

สมการ (1) และ (2) ใช้อธิบายกรณีการลงมติรับหรือไม่รับผู้สมัคร แต่ในกรณีการเลือกผู้สมัคร ซึ่งสมมติว่ามี 2 คนหรือ 2 พรรค อันได้แก่ A กับ B สมการ (1) จะแปรเป็นสมการ (3)

$$E(U_i) = P[U_i(A) - U_i(B)] - C_i \qquad (3)$$

ในที่นี้ $E(U_i)$ = อรรถประโยชน์สุทธิที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง i คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิเลือกตั้ง

$U_i(A)$ = อรรถประโยชน์ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง i คาดว่าจะได้รับ หาก A ชนะการเลือกตั้ง

$U_i(B)$ = อรรถประโยชน์ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง i คาดว่าจะได้รับ หาก B ชนะการเลือกตั้ง

C_i = ต้นทุนการใช้สิทธิเลือกตั้งที่ i ต้องรับภาระ

P = ความเป็นไปได้ที่คะแนนเสียงของ i มีผลต่อการเลือกตั้ง

$$P = f(v, m) \qquad (4)$$

ในที่นี้ v = จำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

m = Anticipated proportional majority

จากสมการ (3) หาก $[U_i(A) - U_i(B)]$ มีค่าเป็นบวก แสดงว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง i ชอบ A มากกว่า B หาก $[U_i(A) - U_i(B)]$ มีค่าเท่ากับศูนย์ A มิได้ต่างจาก B ในสายตาของ i และหาก $[U_i(A) - U_i(B)]$ มีค่าติดลบ แสดงว่า i ชอบ B มากกว่า A แต่การตัดสินใจเลือกย่อมขึ้นอยู่กับการประเมินผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิ เทียบกับต้นทุนที่ต้องเสียไปในการใช้สิทธินั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นเรื่องไม่แน่นอน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับค่า P ซึ่งโดยทั่วไปมีค่าต่ำมาก P นอกจากจะผันแปรผกผันกับจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความใกล้เคียงของผลการเลือกตั้งที่คาดว่าจะเป็น (Expected Closeness of the Result) อีกด้วย หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจมิได้ว่าจะเลือก A หรือ B กล่าวคือ ความเป็นไปได้ที่ i จะเลือก A หรือ B เท่ากับ 0.5 หรือใกล้เคียงกับ 0.5 m ในสมการ (4) จะมีค่าต่ำ เมื่อค่า v (จำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง) เปลี่ยนแปลงไป P จะเปลี่ยนแปลงในทิศทาง

ตรงกันข้ามอย่างช้าๆ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงค่า m P จะเปลี่ยนแปลงค่าอย่างรวดเร็ว *(Lomasky and Brennan 2000)*

ประชาชนจะนอนหลับทับสิทธิ์หาก E (U_i) ในสมการ (3) มีค่าติดลบ และจะไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หาก E (U_i) มีค่าเป็นบวก ในกรณีที่ P มีค่าต่ำมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งขนาดใหญ่ หรือในกรณีที่ U_i (A) มิได้แตกต่างจาก U_i (B) สมการ (3) กลายเป็นสมการ (5)

$$E(U_i) = -C_i \qquad (5)$$

ในกรณีเช่นนี้ การนอนหลับทับสิทธิ์กลายเป็นประพฤติกรรมปกติ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะไปใช้สิทธิก็ต่อเมื่อได้รับผลประโยชน์โดยตรง (ดังเช่นรายได้จากการขายเสียง) คุ้มกับต้นทุนการใช้สิทธิ C_i

Rational Voter Hypothesis หรือ Opportunity - Cost Theory of Voting ถูกวิพากษ์ว่ามองข้ามผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นพลเมืองดี คนกลุ่มนี้ถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องใช้สิทธิเลือกตั้ง และมีความสุขจากการปฏิบัติหน้าที่พลเมืองดี อรรถประโยชน์ที่ได้มิได้มีเฉพาะแต่อรรถประโยชน์อันได้จากการที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่เลือกชนะการเลือกตั้ง หากยังมีอรรถประโยชน์ทางด้านจิตใจ (Psychic Benefit สัญลักษณ์ D) อีกด้วย ในกรณีเช่นนี้ สมการ (1) กลายเป็นสมการ (6) และสมการ (3) กลายเป็นสมการ (7)

$$E(U_j) = P[U_j(X) + D_j - C_j \qquad (6)$$

$$E(U_j) = P[U_j(A) - [U_j(B)] + D_j - C_j \qquad (7)$$

ความสุขที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่พลเมืองดี ดังที่ปรากฏในสมการ (6) และ (7) ช่วยเพิ่มแรงจูงใจในการใช้สิทธิการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง j ในสมการ (6) มีสิ่งจูงใจในการใช้สิทธิมากกว่า i ในสมการ (1) ในทำนองเดียวกับที่ j ในสมการ (7) มีสิ่งจูงใจในการนอนหลับทับสิทธิ์น้อยกว่า i ในสมการ (3) แม้เมื่อ P มีค่าเท่ากับศูนย์ หรือ P [U_j (A) – [U_j(B)] มีค่าเท่ากับศูนย์ สมการ (7) กลายเป็นสมการ (8) โปรดเทียบสมการ (8) กับสมการ (5)

$$E(U_j) = D_j - C_j \qquad (8)$$

ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง j อาจจะยังไปใช้สิทธิ หากมีความสำนึกในหน้าที่พลเมืองอันสูงส่ง จน D_j มีค่ามากกว่า C_j

แต่การให้อรรถาธิบายว่า การตัดสินใจในการใช้สิทธิเลือกตั้งเกิดจากความสำนึกในหน้าที่พลเมืองดีนั้น ทำให้อรรถาธิบายดังกล่าวนี้ขาดพลังในการให้คำทำนาย เพราะผู้มีสิทธิเลือกตั้งถูกสมมติให้ชอบใช้สิทธิเลือกตั้งตั้งแต่ต้น และการนอนหลับทับสิทธิ์ก็เป็นผลจากการขาด

สำนึกในหน้าที่พลเมืองดี จะแก้ปัญหาการนอนหลับทับสิทธิ์ได้ ก็ต้องสร้างสำนึกในหน้าที่พลเมืองดี การตัดสินใจใช้สิทธิเลือกตั้งหรือนอนหลับทับสิทธิ์เป็นปัญหาเชิงศีลธรรม-จริยธรรม มิใช่การตัดสินใจที่ต้องพิจารณาค่าเสียโอกาสแต่ประการใด[16]

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งบางคนอาจยึดมั่นในศีลธรรมจรรยา (Ethical Voter) โดยที่มีเป้าหมาย (Objective Function) ตามสมการต่อไปนี้

$$O_i = U_i + \theta \Sigma U_j$$

ในที่นี้ O_i = เป้าหมายของปัจเจกบุคคล i

U_i = อรรถประโยชน์ที่ i ได้รับจากการบริโภคสินค้าและบริการ

ΣU_j = ผลรวมอรรถประโยชน์ของบุคคลอื่นในสังคมที่มิใช่ i ($i \neq j$)

θ = พารามิเตอร์ (Parameter)

หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งยึดอรรถประโยชน์ของตนเองเป็นที่ตั้ง โดยไม่คำนึงถึงทุกข์สุขของสมาชิกคนอื่นในสังคม θ มีค่าเท่ากับศูนย์ ในกรณีนี้ สมการ (9) จะกลายเป็น $O_i = U_i$ ซึ่งหมายความว่า เป้าหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแสวงหา ก็คือ อรรถประโยชน์สูงสุดของตนเอง ในกรณีนี้ ประพฤติกรรมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเป็นไปตาม Rational Voter Hypothesis กล่าวคือ การตัดสินใจในการใช้สิทธิเลือกตั้งขึ้นอยู่กับผลการประเมินประโยชน์ที่คาดว่าจะได้เทียบเคียงกับต้นทุนต้องสูญเสียไปในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ในกรณีตรงกันข้าม หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งปราศจากความเห็นแก่ตัว และคำนึงถึงทุกข์สุขของสมาชิกคนอื่นในสังคมเป็นที่ตั้ง θ จะมีค่าเท่ากับหนึ่ง การตัดสินใจในการเลือกตั้งมิได้เป็นผลจากการประเมินอรรถประโยชน์สุทธิส่วนบุคคลที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้สิทธิเท่านั้น หากแต่เป็นผลจากการประเมินผลประโยชน์สุทธิที่ตกแก่ชุมชนหรือสังคมด้วย *(Hudson and Jones 1994)* ความสำนึกในผลประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวม ทำให้การตัดสินใจใช้สิทธิเลือกตั้งมีความเป็นไปได้มากขึ้น

Plott (1987) ชี้ให้เห็นว่า Ethical Voter Hypothesis มีปัญหาในการให้อรรถาธิบายประพฤติกรรมการใช้สิทธิเลือกตั้ง ถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความเอื้ออาทรต่อผู้อื่น

---

[16] *Riker and Ordeshook (1968)* ทดสอบสมการ (6) ข้างต้น และพบว่า $P[U_j(X)]$ และ D_j มีความสำคัญในการอธิบายพฤติกรรมการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง *Ashenfelter and Kelly (1975)* นำเสนอผลการศึกษาข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ (Empirical Evidence) ในการสนับสนุน Rational Voter Hypothesis ขณะเดียวกันก็พบด้วยว่า ความรู้สึกที่ว่า การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่พลเมือง มีผลต่อการตัดสินใจในการใช้สิทธิเลือกตั้งด้วย อย่างไรก็ตาม ข้อถกเถียงที่ว่า สมการ (1) หรือสมการ (6) สมการใดอธิบายพฤติกรรมการตัดสินใจในการใช้สิทธิเลือกตั้งได้ดีกว่ากันยังไม่มีข้อยุติ โปรดดู *Mueller (1987)*

ในสังคม แต่การใช้สิทธิเลือกตั้งอาจมิได้ก่อประโยชน์แก่สังคมดังปรารถนา หากนักการเมืองและพรรคการเมืองที่เลือกแพ้การเลือกตั้ง ดังนั้น จึงต้องเปรียบเทียบผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในกรณีการใช้สิทธิเลือกตั้งกับกรณีการนอนหลับทับสิทธิ์ ลองพิจารณาความแตกต่างของประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการเลือก X_1 กับ X_2 $B = O_i (X_1) - O_i (X_2)$ หาก P เป็นความเป็นไปได้ที่คะแนนเสียงของ i จะมีผลชี้ขาดการเลือกตั้ง ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิเลือกตั้งเท่ากับ PB เมื่อ P มีค่าต่ำมาก จนเกือบเท่ากับศูนย์ ย่อมไม่มีเหตุผลที่ i จะไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ความเอื้ออาทรที่มีต่อสังคมไม่เพียงพอที่จะผลักดันให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้สิทธิดังกล่าว เนื่องจากประโยชน์ที่คาดว่าจะได้ไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสีย

กล่าวโดยสรุปก็คือ แม้จะมีข้อวิพากษ์ Rational Voter Hypothesis หรือ Opportunity Cost Theory of Voting แต่ผลการศึกษาประจักษ์พยานข้อเท็จจริงส่วนใหญ่ยังคงให้หลักฐานสนับสนุนอรรถาธิบายดังกล่าวนี้[17] ดังนั้น การตัดสินใจในการใช้สิทธิเลือกตั้งหรือนอนหลับทับสิทธิ์จึงเป็นการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลจากการประเมินประโยชน์ที่คาดว่าจะได้เทียบกับต้นทุนที่ต้องสูญเสียไปในการใช้สิทธิเลือกตั้ง หากยอมรับอรรถาธิบายดังกล่าวนี้ การบังคับให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยมีบทลงโทษผู้นอนหลับทับสิทธิ์ ย่อมเป็นเรื่องฝืนธรรมชาติของมนุษย์ ถึงจะกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย การนอนหลับทับสิทธิ์มิอาจขจัดให้หมดไปได้

2.23 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรมีหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่?[18]

ดังได้กล่าวแล้วว่า ข้ออ้างในการบังคับให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นข้ออ้างที่ไม่สมเหตุสมผล (ดูหัวข้อ 2.21) และการนอนหลับทับสิทธิ์จะเกิดขึ้นเสมอหากผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจกระทำการหรือไม่กระทำการด้วยการเปรียบเทียบประโยชน์ที่คาดว่าจะได้กับต้นทุนที่ต้องสูญเสียไป (หัวข้อ 2.22) คำถามพื้นฐานข้อสุดท้ายที่จะพิจารณาในที่นี้ ก็คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรมีหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ ?

ข้ออ้างมาตรฐานที่มักได้ยินได้ฟัง ก็คือ เสียงของประชาชนเป็นเสียงสวรรค์ คะแนนเสียงของประชาชนมีความหมาย อนาคตของประเทศชาติอยู่ในมือของประชาชน ฯลฯ

---

[17] Rational Voter Hypothesis ให้อรรถาธิบายว่าด้วยการนอนหลับทับสิทธิได้ดี แต่อธิบายการตัดสินใจใช้สิทธิเลือกตั้งได้ไม่ดีนัก *(Cullis and Jones 1998 : 75)* ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ความเป็นไปได้ที่คะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนจะสามารถชี้ขาดผลการเลือกตั้ง (P) มีค่าต่ำมาก อันเป็นเหตุให้ P $[U_i(X)]$ ตามสมการ (1) หรือ (2) และ P $[U_i(A) - U_i(B)]$ ตามสมการ (3) มีค่าต่ำตามไปด้วย แต่คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใด เมื่อ P มีค่าต่ำมากๆ จึงยังมีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

[18] เนื้อหาในหัวข้ออาศัยงานของ *Lomasky and Brennan (2000)*

ข้ออ้างชุดนี้มีมูลแห่งความเป็นจริงเพียงไร เราได้เห็นจากสมการที่ (4) แล้วว่า หากจำนวนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งสูงมากเพียงใด ความเป็นไปได้ที่คะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนจะมีผลต่อผลการเลือกตั้งจะยิ่งต่ำมากเพียงนั้น แม้ในเขตการเลือกตั้งที่มีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงนับหมื่นคน อิทธิพลของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนที่จะชี้ขาดผลการเลือกตั้งเกือบไม่มีเลย *'เสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นเสียงสวรรค์'* เป็นจริงใน 'เขตการเลือกตั้ง' หรือ 'องค์กร' ขนาดเล็กมาก ดังเช่น คณะลูกขุน คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการบริหารบริษัท ฯลฯ ในกรณีเช่นนี้ สมควรที่ลูกขุน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการบริหารบริษัท ฯลฯ จะต้องถือเป็นหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงตัดสินความผิดของจำเลย ชี้ขาดคดีที่ขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ กำหนดนโยบายของบริษัท ฯลฯ ในเขตการเลือกตั้งที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (2n+1) คน หากมีผู้สมัครรับเลือกตั้ง 2 คน คือ แดงกับดำ โดยที่ทั้งคู่ได้รับคะแนนเสียง n เท่ากัน เสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนสุดท้ายจึงมีความหมายในการชี้ขาดผลการเลือกตั้ง แต่ในกรณีทั่วไปแล้ว โอกาสที่จะเกิดกรณีเช่นนี้เกือบไม่มีเลย เพราะผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนต้องลงคะแนนภายในกำหนดช่วงเวลาเดียวกัน และจะนับคะแนนก็ต่อเมื่อสิ้นเวลาการลงคะแนน จะไม่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนใดรู้ว่า คะแนนเสียงของตนเป็นคะแนนเสียงชี้ขาดหรือไม่

ข้ออ้างมาตรฐานอีกข้อหนึ่ง ก็คือ ข้ออ้างที่มีชื่อเรียกว่า *Act-Consequentialism Argument* ตามข้ออ้างนี้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะการใช้สิทธิเลือกตั้งมิได้ให้ประโยชน์เฉพาะบุคคล หากแต่ให้ประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวม การไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งอาจทำให้ได้นักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่ฉ้อฉลอำนาจ นำชาติบ้านเมืองร่วงหล่นสู่หุบเหวแห่งหายนภัย ผลของการนอนหลับทับสิทธิ์ ก็คือ การเปิดโอกาสให้อธรรมมีอำนาจ แต่การใช้สิทธิเลือกตั้งจะช่วยให้ฝ่ายธรรมะมีอำนาจ หากไม่เปรียบเทียบชนิดสุดโต่ง ในสังคมการเมืองที่มีพรรคการเมืองใหญ่เพียง 2 พรรค (ระบบทวิพรรค) พรรค A อาจช่วยให้ผลปฏิบัติการของสังคมเศรษฐกิจ (Economic Performance) ดีกว่าพรรค B ทั้งในด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ และการแก้ปัญหาความยากจน การนอนหลับทับสิทธิ์อาจทำให้พรรค A พ่ายแพ้การเลือกตั้ง การไปใช้สิทธิเลือกตั้งอาจเกื้อกูลให้พรรค A ชนะการเลือกตั้ง ซึ่งประเทศชาติจะได้ประโยชน์มากกว่าในกรณีที่พรรค B เป็นรัฐบาล

การวิเคราะห์ Act - Consequentialism Argument พิจารณาได้จากสมการ (3) ในหัวข้อ

$$E(U_i) = P\,[U_i(A) - U_i(B)] - C$$

ข้ออ้างดังกล่าวนี้มีข้อพึงสังวรณ์อย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ *ประการแรก* พรรค A อาจมิได้ดีกว่าพรรค B มากดังที่คิด *ประการที่สอง* อาจมีความผิดพลาดในการประเมินผลกระทบอันเกิดจากการดำเนินนโยบายหลักของพรรคการเมืองทั้งสอง อันเป็นเหตุให้การ

เปรียบเทียบผิดพลาดด้วย *ประการที่สาม* แม้ว่าพรรค A อาจดีกว่าพรรค B จริง แต่มีความเป็นไปได้ที่พรรค A อาจละเมิดพันธสัญญาที่ให้ไว้ในการหาเสียงเลือกตั้ง และมิได้นำนโยบายที่ใช้หาเสียงไปดำเนินการเมื่อมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล *ประการที่สี่* อาจจะมีเหตุอันไม่คาดฝัน ดังเช่น สงคราม การก่อการร้าย แผ่นดินไหว ทุพภิกขภัย ฯลฯ อันเป็นเหตุให้พรรค A มิอาจพิสูจน์ได้ว่าดีกว่าพรรค B

Act - Consequentialism Argument มิอาจพิสูจน์ถึงที่สุดว่า ราษฎรต้องมีหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง (Duty to Vote) หากเพียงแต่พิสูจน์ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีความสามารถในการลงคะแนนเสียงได้อย่างถูกต้อง (Duty to Vote Right) สมมติว่า A เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีคุณสมบัติทั้งปวงดีกว่าผู้สมัครคนอื่นๆ โดย A จะนำพาประเทศชาติไปสู่ความรุ่งเรืองสถาพร ในขณะที่ผู้สมัครคนอื่นนำความหายนะมาสู่ชาติบ้านเมือง ความข้อนี้เป็นที่ประจักษ์ชัดโดยทั่วไป

V_A 〉นอนหลับทับสิทธิ์ 〉V_B

ในที่นี้ V_A = การลงคะแนนเสียงให้ A

V_B = การลงคะแนนเสียงให้ B

การเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองได้อย่างถูกต้อง (V_A) ย่อมดีกว่าการนอนหลับทับสิทธิ์ เพราะ A จะนำความรุ่งเรืองสถาพรมาสู่ประเทศชาติ แต่การนอนหลับทับสิทธิ์ดีกว่าการเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่นำความหายนะมาสู่ชาติบ้านเมือง (V_B) ในกรณีหลังนี้ ย่อมมีเหตุผลที่จะสนับสนุนการนอนหลับทับสิทธิ์ หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่มีสารสนเทศที่สมบูรณ์และไม่มีความสามารถในการวิเคราะห์ศักยภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง การบังคับให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้สิทธิเลือกตั้ง ย่อมสร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติ เพราะอาจเลือกผิดได้

หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้มีความสามารถต่ำที่สุดในการวิเคราะห์ศักยภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองนอนหลับทับสิทธิ์ จะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติในการเขยิบคะแนนมัธยฐานของความเป็นไปได้ที่จะเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองได้ถูกต้อง (Median Level of Voter Facility) หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้มีความสามารถต่ำรองๆลงมาพากันไม่ใช้สิทธิ ความเป็นไปได้ที่ A จะชนะการเลือกตั้งย่อมมีมากขึ้นด้วย ในกรณีตรงกันข้าม หากผู้สมัครรับเลือกตั้งที่นอนหลับทับสิทธิ์เป็นผู้ที่มีความสามารถสูงสุดในการวิเคราะห์ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง ความเป็นไปได้ที่ A จะชนะการเลือกตั้งย่อมมีน้อยลง

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนเป็นผู้มีสารสนเทศและทักษะในการประเมินศักยภาพในการบริหารราชการแผ่นดินของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองได้อย่างถูกต้องแม่นยำ การบังคับให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวนี้มีหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้งย่อมเป็นผลดีต่อชาติ

บ้านเมือง แต่ในโลกแห่งความเป็นจริง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสารสนเทศทางการเมืองสมบูรณ์มากน้อยแตกต่างกัน และมีศักยภาพและทักษะในการประเมินความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดินของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองแตกต่างกัน การบังคับให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง อาจทำให้ผลการเลือกตั้งไม่เกื้อประโยชน์แก่ประเทศชาติ ในกรณีตรงกันข้ามหากปล่อยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีเสรีภาพในการเลือก ระหว่างการนอนหลับทับสิทธิ์กับการใช้สิทธิการเลือกตั้ง อาจปรากฏผลที่ดีกว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีสารสนเทศที่ไม่สมบูรณ์ หรือมองไม่เห็นความแตกต่างอย่างสำคัญระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง อาจเลือกนอนหลับทับสิทธิ์

ในสังคมประชาธิปไตย การที่นักการเมืองหรือพรรคการเมืองจะมีความดีความเลวแตกต่างกันชนิดสุดขั้ว ระหว่างเทพกับมาร หรือมีชุดของนโยบายที่แตกต่างกันอย่างสุดขั้วระหว่างนโยบายขึ้นสวรรค์กับนโยบายลงนรก เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก กระบวนการเลือกตั้งภายใต้ระบอบประชาธิปไตยจะทำให้พรรคการเมืองทั้งปวงจำต้องปรับนโยบายหรือปรับประพฤติกรรมเข้าสู่ระดับมัธยฐาน เพราะผู้มีสิทธิเลือกตั้งระดับมัธยฐานสามารถชี้ขาดผลการเลือกตั้งได้ อันเป็นไปตาม Median – Voter Theorem

2.3 กฎกติกาว่าด้วยพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองไม่มากนัก เพราะต้องการให้บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้กำหนดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จะร่างขึ้นโดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (มาตรา 328)

(1) การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำได้โดยบุคคลตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป และจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง

(2) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้โดยมิให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง มาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

(3) การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

(4) การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ

(5) การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในวันเลือกตั้ง และการควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง

(6) การตรวจสอบสถานะการเงินของพรรคการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง

(7) การจัดทำบัญชีรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองในทุกรอบปีปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ

สาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองตามมาตรา 328 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ดังที่กล่าวข้างต้น โดยพื้นฐานก็คือ กฎกติกาว่าด้วยพรรคการเมืองนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะพิจารณากฎกติกาสำคัญเพียง 3 กฎ คือ

(ก) การจัดตั้งและดำเนินกิจการพรรคการเมือง

(ข) การเงินของพรรคการเมือง

(ค) การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ

2.31 การจัดตั้งและการดำเนินกิจการพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 วางหลักการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้โดยง่าย ในด้านหนึ่ง บทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (หมวด 3) กำหนดหลักการเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง กล่าวคือ

> *"บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้"*
>
> (มาตรา 47 วรรคแรก)

ในอีกด้านหนึ่ง รัฐธรรมนูญกำหนดหลักการว่า การจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถกระทำได้โดยบุคคลอย่างน้อยตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป [มาตรา 328(1)] การวางหลักการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้โดยง่าย ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้นทุกฉบับ ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย เมื่อกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยยึดกุมอำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญมักจะสร้างทำนบกีดขวางการจัดตั้งพรรคการเมือง อันเป็นเหตุปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ตลาดการเมืองไม่มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเหตุว่า กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยไม่ต้องการให้มีพรรคการเมืองใหม่ที่จะเข้ามาแข่งขันกับพรรคตน[19]

---

[19] ข้อถกเถียงเกี่ยวกับมาตรา 47 และมาตรา 328 ในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญ โปรดดู *มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ (2542; 120 – 127, 531 – 534)* และ*นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2541: 67 – 68; 495)*

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญกำหนดหลักการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองกระทำได้โดยง่าย แต่*พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541* กลับทำให้การดำรงอยู่ของพรรคการเมืองเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ซึ่งอาจตีความได้ว่าขัดต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดว่า ภายใน 180 วันนับตั้งแต่มีการจดแจ้งจัดตั้งพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองนั้นต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา (มาตรา 29) มิฉะนั้นจะต้องถูกสั่งยุบพรรค (มาตรา 65)

ข้อกำหนดการหาสมาชิกตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป อาจมิได้สร้างปัญหาแก่พรรคการเมืองที่จัดตั้งใหม่มากนัก แต่ข้อกำหนดให้จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา สร้างภาระรายจ่ายแก่พรรคการเมืองขนาดเล็กค่อนข้างมาก และอาจทำให้พรรคที่ยากจนมิอาจดำรงอยู่ได้ เจตนารมณ์ของข้อกำหนดให้มีการจัดตั้งและกระจายสาขาพรรคการเมืองตามภาคภูมิศาสตร์ อาจเป็นเพราะความต้องการให้มีพรรคการเมืองระดับชาติ มิใช่พรรคการเมืองระดับภูมิภาค ทั้งนี้อาจเป็นเพราะหวั่นเกรงว่า หากสังคมการเมืองไทยมีแต่พรรคการเมืองระดับภูมิภาค ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างภูมิภาค อันอาจนำไปสู่ปัญหาการแบ่งแยกดินแดนในที่สุด ข้อหวั่นเกรงดังกล่าวนี้อาจจะเกินเลยกว่าระดับอันสมควร ในด้านหนึ่ง พรรคการเมืองแม้จะถูกบังคับให้กระจายสาขาพรรคตามภาคภูมิศาสตร์ แต่ฐานที่มั่นทางการเมืองของพรรคการเมืองหลายต่อหลายพรรคกระจุกอยู่ในบางภูมิภาคอย่างชัดเจน อาทิเช่น ภาคใต้เป็นฐานที่มั่นทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ พรรความหวังใหม่มีฐานที่มั่นอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พรรคชาติไทยมีฐานที่มั่นในภาคกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดสุพรรณบุรีและชลบุรี เป็นต้น ในอีกด้านหนึ่ง ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรคทำให้พรรคการเมืองมิอาจยึดโยงอยู่กับลัทธิภูมิภาคนิยมได้ เพราะผู้มีสิทธิเลือกตั้งในภูมิภาคอื่นๆย่อมไม่เลือกพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ดังกล่าวนี้

กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การเลิกหรือยุบพรรคการเมืองดังต่อไปนี้ (มาตรา 65 วรรคแรก)

(1) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

(2) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึง 15 คน

(3) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น

(4) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง

(5) ไม่ดำเนินการตามกฎหมายพรรคการเมืองในประเด็นการเรียกประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและตำแหน่งผู้บริหารพรรค รวมตลอดจนการเปลี่ยนแปลงนโยบายและ

ข้อบังคับของพรรค (มาตรา 25 และ 26) การมีสมาชิกและการจัดตั้งสาขาพรรคตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 29) การไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้ถูกต้อง (มาตรา 35) การไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมือง และการใช้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองไม่ตรงตามหลักเกณฑ์ (มาตรา 62)

แม้พรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดมีเงื่อนไขที่จะต้องเลิกหรือยุบพรรคตามที่กล่าวข้างต้นนี้ แต่นายทะเบียนพรรคการเมืองจะใช้อำนาจโดยพลการในการสั่งเลิกหรือยุบพรรคมิได้ หากแต่ต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ต่อเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรค จึงจะดำเนินการยุบพรรคได้ (มาตรา 65 วรรคสองและสาม)

พรรคการเมืองที่กระทำความผิดอย่างร้ายแรง อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรค (มาตรา 66) ความผิดร้ายแรงดังกล่าวนี้ ประกอบด้วย

(1) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้

(2) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

(3) กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ

(4) รับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมือง หรือยอมให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมือง (มาตรา 23) รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด เพื่อบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ฯลฯ (มาตรา 52) หรือรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศ ฯลฯ (มาตรา 53)

กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดบทลงโทษว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินกิจการพรรคการเมือง ความผิดที่รุนแรง โดยมีบทลงโทษทางอาญาและ/หรือทางแพ่ง มีอยู่ 2 กรณี คือ

(1) การจัดตั้งพรรคการเมืองโดยมิได้จดแจ้งกับนายทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา 13)

(2) การรับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใดๆในพรรคการเมือง

ทั้งสองกรณีต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีหลังยังมีบทลงโทษบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดที่เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง โดยให้เพิกถอนสัญชาติไทย และเนรเทศออกนอกราชอาณาจักร ความผิดอื่นนอกเหนือจากกรณีทั้งสองนี้ไม่มีระวางโทษจำคุก (ดูตารางที่ 4-5)

กล่าวโดยสรุปก็คือ แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดหลักการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้โดยง่าย แต่กฎหมายพรรคการเมืองกลับกำหนดเงื่อนไขให้การดำรงอยู่ของพรรคการเมืองเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก เงื่อนไขการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองกระจายตามภาคภูมิศาสตร์ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมิอาจดำรงอยู่ได้ และเป็นเหตุให้ตลาดการเมืองขาดการแข่งขันเท่าที่ควร

ตารางที่ 4-5

บทลงโทษความผิดเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินกิจการพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

ความผิด	บทลงโทษ
ก. **การจัดตั้งและดำเนินกิจการของพรรคการเมือง**	
1. การจัดตั้งพรรคการเมือง โดยมิได้จดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 13)	1. จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 75)
2. การรับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใดๆในพรรคการเมือง (มาตรา 23)	2. จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และเพิกถอนสัญชาติไทยของผู้ฝ่าฝืนและเนรเทศออกนอกราชอาณาจักร (มาตรา 78)
3. หัวหน้าพรรคการเมืองมิได้ส่งรายงานหรือเอกสารเกี่ยวกับมติของพรรคในการให้สมาชิกออกจากพรรค (มาตรา 22 วรรคสี่)	3. ปรับไม่เกิน 50,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 500 บาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง (มาตรา 76)
4. หัวหน้าพรรคการเมืองมิได้แจ้งการจัดตั้งสาขาต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน 15 วันนับแต่วันจัดตั้ง (มาตรา 30 วรรคแรก)	4. ปรับไม่เกิน 50,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 500 บาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง (มาตรา 76)
5. หัวหน้าพรรคการเมืองมิได้แจ้งนายทะเบียนพรรคการเมืองเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ข้อบังคับ ชื่อ ภาพเครื่องหมาย และที่ตั้งสำนักงานใหญ่พรรคการเมืองภายใน 30 วันนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว (มาตรา 33 วรรคแรก)	5. ปรับไม่เกิน 50,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 500 บาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง (มาตรา 76)
หัวหน้าพรรคการเมืองมิได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้นภายในกำหนดเวลาที่กำหนดโดยนายทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา 33 วรรคสาม)	ปรับไม่เกิน 100,000 บาท

ตารางที่ 4-5 (ต่อ)

ความผิด	บทลงโทษ
6. หัวหน้าพรรคการเมืองมิได้จัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงต่อความเป็นจริง (มาตรา 34 วรรคแรก)	6. ปรับไม่เกิน 50,000 บาท (มาตรา 81)
หัวหน้าพรรคการเมืองมิได้แจ้งจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในรอบปีปฏิทินภายในเดือนมกราคมของทุกปี (มาตรา 34 วรรคสอง)	ปรับไม่เกิน 50,000 บาท (มาตรา 81)
หัวหน้าพรรคการเมืองมิได้แจ้งจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในรอบปีปฏิทินภายในกำหนดเวลาที่กำหนดโดยนายทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา 34 วรรคสาม)	ปรับไม่เกิน 100,000 บาท (มาตรา 80)
7. หัวหน้าพรรคการเมืองมิได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด และมิได้แจ้งนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในเดือนมีนาคมทุกปี เว้นแต่พรรคที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึง 90 วันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน (มาตรา 35)	7. ปรับไม่เกิน 100,000 บาท (มาตรา 80)
8. พรรคการเมืองช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒสภา ไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อม (มาตรา 36)	8. ปรับไม่เกิน 100,000 บาท (มาตรา 82)

ที่มา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

2.32 การเงินของพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมือง 4 ส่วน คือ

(1) การจัดทำงบการเงินพรรคการเมือง

(2) การรับการบริจาค

(3) การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารพรรคการเมือง

(4) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

2.32 (ก) การจัดทำงบการเงินพรรคการเมือง

กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดทำงบการเงิน (มาตรา 38 และ 39) และส่งงบการเงินต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตามกำหนดเวลา โดยที่นายทะเบียนพรรคการเมืองส่งต่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ (มาตรา 40)

งบการเงินประกอบด้วย (มาตรา 39)

(1) งบดุล ซึ่งแสดงรายการทรัพย์สิน หนี้สิน และทุนของพรรค

(2) งบรายได้และค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง ซึ่งแสดงที่มาของรายได้ และทางใช้ไปของค่าใช้จ่ายดำเนินการของพรรค รายได้มีที่มาจากเงินบริจาค เงินสนับสนุนจากรัฐ และรายได้อื่น ส่วนรายจ่ายประกอบด้วยรายจ่ายการบริหารพรรคโดยทั่วไป และค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

งบการเงินต้องผ่านการตรวจสอบและรับรองจากผู้สอบบัญชีรับอนุญาต แล้วต้องเสนอให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคอนุมัติ หลังจากนั้นหัวหน้าและเหรัญญิกพรรคร่วมกันรับรองความถูกต้อง ก่อนส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา 40) อนึ่ง รายได้และทรัพย์สินที่พรรคการเมืองได้รับตามกฎหมายพรรคการเมืองได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีตามประมวลรัษฎากร (มาตรา 41)

ความผิดเกี่ยวกับงบการเงินพรรคการเมืองที่มีบทลงโทษรุนแรงมากที่สุด ก็คือการไม่จัดทำบัญชีงบการเงินของพรรคหรือสาขาพรรค หรือในกรณีที่มีการจัดทำงบการเงินดังกล่าวแต่ละเว้นการลงรายการ ลงรายการเท็จ แก้ไขบัญชีซ่อนเร้น หรือทำหลักฐานการลงบัญชี อันจะมีผลให้การแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง (มาตรา 39) ระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท ความผิดในหมวดนี้มีแต่โทษปรับ (ดูตารางที่ 4-6 หมวด ก)

2.32(ข) การรับการบริจาค

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ควบคุมและกำกับทั้งการรับบริจาคของพรรคการเมือง และการให้บริจาค การควบคุมและกำกับดังกล่าวนี้ครอบคลุมประเด็นสำคัญอย่างน้อย 3 ประเด็น

(1) จะรับบริจาคจากใคร

(2) จะรับบริจาคอย่างไร

(3) จะจัดระบบการบัญชีการรับบริจาคอย่างไร

ในประเด็นที่ว่า จะรับบริจาคจากใครได้ กฎหมายพรรคการเมืองมีบทบัญญัติที่เข้มงวด ห้ามรับบริจาคจากต่างชาติ ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ดังความปรากฏในมาตรา 53

มาตรา 53 *ห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกผู้ใดรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด เพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือดำเนินกิจการในทางการเมืองจาก*

(1) บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

(2) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักร

(3) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักร ซึ่งบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละ 25

(4) (4)องค์กรหรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

(5) บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลที่ได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหรือเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองจากบุคคล องค์กร หรือนิติบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4)

(6) บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

บทบัญญัติข้างต้นแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า กฎหมายพรรคการเมืองไม่ต้องการให้คนต่างชาติ ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล เข้ามายุ่งเกี่ยวและแทรกแซงหรือมีบทบาทในการเมืองไทย ข้อห้ามดังกล่าวนี้มีความครอบคลุมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนิยาม 'ลักษณะต่างด้าว' ของนิติบุคคล แม้ในกรณีของนิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทย แต่ถ้าผู้ถือหุ้นที่ไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นเกินกว่า 25% ก็จะกลายเป็น 'นิติบุคคลต่างด้าว' [มาตรา 53(3)] องค์กรหรือนิติบุคคลใดที่มีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย องค์กรหรือนิติบุคคลนั้นก็จะถูกถือว่าเป็นองค์กรหรือนิติบุคคล 'ต่างด้าว' ไม่ว่าคนต่างด้าวจะถือหุ้นมากน้อยเพียงใด [มาตรา 53(4)] กฎหมายพรรคการเมืองยังอุดช่องโหว่ป้องกันการส่งผ่านเงินบริจาคจากต่างชาติ แม้ผู้ที่บริจาคให้พรรคการเมืองเป็นบุคคล องค์การ หรือนิติบุคคล ผู้มีสัญชาติไทย แต่ถ้ารับบริจาคจากบุคคล องค์การหรือนิติบุคคล 'ต่างด้าว' ก็มิอาจบริจาคต่อให้พรรคการเมืองได้ [มาตรา 53(5)] นอกจากนี้ กฎหมายพรรคการเมืองยังให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจห้ามพรรคการเมืองรับการบริจาคจากบุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลใดก็ได้ [มาตรา 53(6)]

ในประเด็นท่วงท่าการรับบริจาค พรรคการเมืองจักต้องรับการบริจาคโดยเปิดเผยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 45) และต้องออกหลักฐานการรับบริจาคตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดด้วย (มาตรา 46 วรรคแรก) อีกทั้งต้องเปิดเผยรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินที่บริจาค (มาตรา 46 วรรคสอง) ผู้บริจาคเงินแก่

พรรคการเมืองมีสิทธินำจำนวนเงินที่บริจาคไปหักเป็นค่าลดหย่อนตามที่กำหนดในประมวลรัษฎากรได้ (มาตรา 47)

การรับบริจาคเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชนจักกระทำมิได้ (มาตรา 52)

ในประเด็นระบบการบัญชีการรับบริจาค กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดให้มีบัญชี 2 ประเภท

ประเภทแรก ได้แก่ การจัดทำ*บัญชีแสดงการบริจาค* (มาตรา 48) เมื่อมีผู้ให้การบริจาคแก่พรรคการเมือง หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหาร หรือสมาชิกพรรคผู้รับการบริจาคจักต้องนำส่งเข้าบัญชีแสดงการรับการบริจาคภายใน 7 วันนับแต่วันได้รับบริจาค (มาตรา 49)

ประเภทที่สอง ได้แก่ *บัญชีเงินฝากธนาคารพาณิชย์* ซึ่งระบุชื่อเจ้าของบัญชีในนามของพรรค หัวหน้าพรรคและเหรัญญิกมีหน้าที่นำเงินบริจาคเข้าบัญชีดังกล่าว และแจ้งหมายเลขบัญชี จำนวนเงิน พร้อมทั้งส่งสำเนาบัญชีที่ธนาคารพาณิชย์รับรองแก่นายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน 7 วันนับแต่วันเปิดบัญชี (มาตรา 50)

ความผิดเกี่ยวกับการรับบริจาคที่มีบทลงโทษรุนแรงที่สุดมีอยู่ 2 กรณี คือ

(1) การรับบริจาคจากต่างชาติ ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล (มาตรา 53)

(2) การรับบริจาคเพื่อบ่อนทำลายชาติ (มาตรา 52)

ความผิดทั้งสองกรณีนี้ระวางโทษจำคุก 2-10 ปี ปรับ 200,000-100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับและให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี (มาตรา 89) ความผิดที่มีบทลงโทษรุนแรงรองลงมาได้แก่ การรับบริจาคโดยไม่เปิดเผย (มาตรา 51) และการรับบริจาคโดยพรรคการเมืองมิได้ออกหลักฐาน (มาตรา 46) รายละเอียดปรากฏในตารางที่ 4-6 (หมวด ข)

มาตรการหลักในการกำกับการรับบริจาคของพรรคการเมืองยึดหลักการสำคัญอย่างน้อย 3 ข้อ ข้อแรก การบริจาคทางการเมืองจะต้องกระทำอย่างเปิดเผย ข้อที่สอง การบริจาคทางการเมืองต้องให้แก่พรรค มิใช่ให้แก่ผู้บริหารหรือสมาชิกพรรคในฐานะปัจเจกบุคคล ดังนั้น จึงมีการจัดระบบบัญชีแสดงการบริจาค โดยกำหนดให้ผู้บริหารหรือสมาชิกพรรค เมื่อได้รับการบริจาคจะต้องส่งเข้าบัญชีแสดงการบริจาค ข้อที่สาม ห้ามพรรคการเมืองรับการบริจาคจากคนต่างด้าวทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และรับการบริจาคเพื่อบ่อนทำลายชาติ

การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องเปิดเผยชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินที่บริจาค (มาตรา 46 วรรคสอง) เป็นมาตรการป้องปรามมิให้พรรคการเมืองเมื่อรับเงินบริจาคจากพ่อค้า

นายทุนและกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแล้ว จะกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจเพื่อเกื้อประโยชน์แก่ผู้ให้เงินบริจาคในภายหลัง การเปิดเผยชื่อผู้บริจาคย่อมเกื้อกูลการตรวจสอบประเด็นดังกล่าวนี้ มาตรการการเปิดเผยชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินที่บริจาคบังคับใช้ในฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เยอรมนี และญี่ปุ่น แต่มิได้บังคับใช้ในสหราชอาณาจั*กร (วิษณุ วรัญญู และคณะ 2540 : 64 – 70)* แต่มาตรการการเปิดเผยข้อมูลผู้บริจาคและจำนวนเงินที่บริจาคก่อให้เกิดผลกระทบอย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก กระบวนการเปิดเผยข้อมูลย่อมสร้างภาระต้นทุนแก่พรรคการเมืองทั้งในการออกใบสำคัญการรับเงินและการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณชน ภาระต้นทุนส่วนนี้สามารถลดลงได้ หากมีการกำหนดจำนวนเงินบริจาคขั้นสูง ตราบเท่าที่เงินบริจาคไม่เกินเพดานขั้นสูงก็ไม่ต้องเปิดเผยชื่อผู้บริจาค การเปิดเผยชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินที่บริจาคจะกระทำก็ต่อเมื่อเงินบริจาคมีจำนวนสูงกว่าเพดาน[20]

ประการที่สอง การเปิดเผยชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินที่บริจาคย่อมมีผลลดทอนกระแสเงินบริจาคที่เคลื่อนเข้าพรรคการเมือง พ่อค้านายทุนไทยไม่ต้องการเปิดตัวทางการเมืองส่วนสำคัญเป็นเพราะมีประพฤติกรรม ‘เหยียบเรือสองแคม’ กล่าวคือ หว่านเงินบริจาคแก่พรรคการเมืองหลายพรรคที่มีโอกาสร่วมจัดตั้งรัฐบาลภายหลังการเลือกตั้ง การเปิดเผยชื่อผู้บริจาคย่อมเปิดโปงประพฤติกรรม ‘เหยียบเรือสองแคม’ ดังกล่าวนี้ แม้ในกรณีที่มิได้ ‘เหยียบเรือสองแคม’ การเปิดเผยชื่อผู้บริจาคย่อมช่วยให้ทราบว่า พ่อค้านายทุนคนใดหรือกลุ่มทุนกลุ่มใดมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับพรรคการเมืองพรรคใด

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายพรรคการเมืองจะบังคับให้เปิดเผยชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินที่บริจาค แต่การหลีกเลี่ยงการถูกเปิดเผยชื่อมิใช่เรื่องยาก เพราะสามารถให้เงินในนามของบุคคลอื่น ในทำนองเดียวกัน จารีตการให้เงินบริจาคแก่ผู้นำพรรคในฐานปัจเจกบุคคล แทนที่จะให้แก่พรรคการเมืองในฐานะนิติบุคคล มิอาจทำลายได้โดยง่าย เพราะหนทางในการหลีกเลี่ยงกฎหมายใช่ว่าจะไม่มีเสียเลย

ในบางประเทศ มีกฎหมายจำกัดวงเงินบริจาค ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้พ่อค้านายทุนและกลุ่มธุรกิจยักษ์ใหญ่มีอิทธิพลทางการเงินเหนือพรรคการเมือง ฝรั่งเศส อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นล้วนมีมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้ มาตรการดังกล่าวนี้อาจปรากฏในกฎหมายการเลือกตั้ง ดังเช่น Federal Election Campaign Act of 1974 ของสหรัฐอเมริกา กฎหมาย

---

[20] ในกรณีของสหรัฐอเมริกา *Federal Election Campaign Act of 1972* มีบทบัญญัติให้เปิดเผยชื่อผู้บริจาคที่บริจาคเงินเกินกว่า 10 ดอลลาร์อเมริกัน *(Plano and Greenberg 1993 : 115)* การกำหนดวงเงินบริจาคที่ไม่ถูกเปิดเผยชื่อผู้บริจาคเป็นมาตรการที่ใช้ในเยอรมนีและญี่ปุ่นด้วย ในฝรั่งเศส เงินบริจาคหรือเงินเรี่ยไรจำนวนเล็กๆน้อยๆไม่ต้องออกใบเสร็จรับเงิน *(วิษณุ วรัญญู และคณะ 2540 : 64-70)*

พรรคการเมืองดังกรณีของฝรั่งเศส กฎหมายเฉพาะดังเช่น The Political Contribution Control Act of 1975 ของญี่ปุ่น หรือแฝงอยู่ในกฎหมายอื่น ดังเช่น Trade Union Act of 1913 และ The Companies Act of 1967 ของสหราชอาณาจักร *(วิษณุ วรัญญู และคณะ 2540 : 57 - 64)*

กฎหมายพรรคการเมืองมิได้ควบคุมการบริจาคด้วยการกำหนดวงเงินบริจาคขั้นสูง มาตรการดังกล่าวนี้แม้จะช่วยป้องกันมิให้พ่อค้านายทุนคนหนึ่งคนใดหรือกลุ่มทุนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดมีอิทธิพลเหนือพรรคการเมืองที่ให้เงินบริจาค แต่จะมีผลในการทำให้เงินบริจาคที่พรรคการเมืองได้รับลดจำนวนลง และทำให้พรรคการเมืองแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจมากขึ้น เพื่อชดเชยเงินบริจาคที่ได้รับน้อยลง อย่างไรก็ตาม การควบคุมเงินบริจาคขั้นสูงยากที่จะมีประสิทธิผล เพราะมีช่องทางในการหลบเลี่ยงต่างๆนานา ในประการสำคัญ มาตรการการควบคุมดังกล่าวนี้อาจมีผลลิดรอนเสรีภาพทางการเมือง

กฎหมายพรรคการเมืองมิเพียงแต่ควบคุมและกำกับการรับบริจาคของพรรคการเมืองเท่านั้น หากยังควบคุมและกำกับการให้บริจาคแก่พรรคการเมืองด้วย โดยมีข้อห้ามการให้บริจาคอยู่ 2 กรณี คือ

(1) ห้ามมิให้นิติบุคคลที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง บริจาคเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง

(2) ห้ามบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือนิติบุคคลต่างด้าว หรือนิติบุคคลที่ถูกควบคุมและจัดการโดยคนต่างด้าว หรือบุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลที่รับเงินจากต่างชาติบริจาคแก่พรรคการเมืองหรือสมาชิก (มาตรา 54)

การฝ่าฝืนในกรณี (1) ต้องระวางโทษปรับไม่น้อยกว่า 3 เท่าของจำนวนเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่บริจาคให้แก่พรรคการเมือง (มาตรา 91) การฝ่าฝืนในกรณี (2) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 1 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าผู้ฝ่าฝืนใดไม่มีสัญชาติไทย ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเนรเทศออกนอกราชอาณาจักรด้วย (มาตรา 90)

2.32(ค) การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารพรรคการเมือง

หัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค และกรรมการสาขาพรรค มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง 2 ครั้ง ครั้งแรกภายใน 30 วันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่ง ครั้งที่สอง

ภายใน 30 วันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 42 วรรคแรก) หากมีการยื่นบัญชีดังกล่าวตามกฎหมายอื่นแล้วอาจส่งสำเนาบัญชีดังกล่าวต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ (มาตรา 42 วรรคสาม)

เจตจำนงของการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้นนี้ อยู่ที่การพิจารณาความร่ำรวยอันผิดปกติของคนเหล่านี้ อาทิเช่น มีการนำเงินบริจาคพรรคมาเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลหรือไม่ หรือมีการใช้ชื่อพรรคในการหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล โดยมิได้นำเข้าพรรคหรือบัญชีของพรรคหรือไม่ ฯลฯ

ความผิดของการไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีโทษเพียงถูกปรับเท่านั้น ดูตารางที่ 4-6 หมวด (ค)

2.32(ง) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

การควบคุมค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นกฎกติกาสำคัญข้อหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2541 (ดูข้อ 2.17 ข้างต้น) กฎกติกาข้อนี้ปรากฏรายละเอียดใน*พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541* และ*พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541* คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครแต่ละคนในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคแต่ละพรรคในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ทั้งนี้โดยปรึกษาหารือกับหัวหน้าพรรคการเมืองทุกพรรค กฎหมายพรรคการเมืองให้อำนาจนายทะเบียนพรรคการเมืองในการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของพรรคการเมือง ทั้งนี้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 43)

คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองใดมีหน้าที่จัดสรรเงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้สมัครของพรรคการเมืองนั้น โดยแยกแยะเป็น 2 รายการดังต่อไปนี้ (มาตรา 44)

(1) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้จัดสรรเป็นจำนวนรวม โดยพิจารณาตามจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคเสนอไว้ในบัญชีรายชื่อที่ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(2) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้จัดสรรแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคเป็นรายบุคคล

การจัดสรรค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ต้องเป็นมติของที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค (มาตรา 44 วรรคสอง) และจะจัดสรรเกินกว่าจำนวนที่กำหนดตามกฎหมายการเลือกตั้งมิได้ (มาตรา 44 วรรคสาม)

ในขั้นตอนการใช้จ่ายจริง คณะกรรมการบริหารพรรคมีหน้าที่ควบคุมพรรคการเมืองมิให้ใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินวงเงินที่กำหนดโดยนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และควบคุมมิให้ผู้สมัครใช้จ่ายเกินวงเงินที่กำหนดตามกฎหมายการเลือกตั้ง (มาตรา 43)

ความผิดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายการเลือกตั้งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 85) ดูตารางที่ 4-6 หมวด (ง)

ตารางที่ 4-6

บทลงโทษความผิดเกี่ยวกับการเงินพรรคการเมือง

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

ความผิด	บทลงโทษ
ก. งบการเงินพรรคการเมือง	
1. การไม่จัดให้มีการทำบัญชีของพรรคหรือสาขาพรรค หรือจัดให้มีการทำบัญชี โดยละเว้นการลงรายการ ลงรายการเป็นเท็จ แก้ไขบัญชีซ่อนเร้น หรือทำหลักฐานการลงบัญชี อันจะเป็นผลให้การแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง (มาตรา 39)	1. ปรับไม่เกิน 100,000 บาท (มาตรา 83)
2. หัวหน้าพรรคมิได้ส่งมอบงบการเงินพร้อมทั้งสำเนาบัญชีต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองอนุมัติ (มาตรา 40 วรรคสอง)	2. ปรับไม่เกิน 50,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 500 บาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง (มาตรา 76)
3. การมิได้นำงบการเงินที่ผู้สอบบัญชีอนุญาตตรวจสอบและรับรองแล้ว เสนอขออนุมัติจากที่ประชุมใหญ่ของพรรคภายในเดือนเมษายนของทุกปี (มาตรา 40 วรรคแรก)	3. ปรับไม่เกิน 50,000 บาท (มาตรา 81)
ข. การรับบริจาค	
1. การรับบริจาคโดยไม่เปิดเผย (มาตรา 51)	1. จำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่น้อยกว่า 3 เท่าของจำนวนรับบริจาค หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี (มาตรา 86)
2. การรับบริจาคโดยพรรคการเมืองมิได้ออกหลักฐาน (มาตรา 46)	2. เหมือน ข (1) (มาตรา 86)

ตารางที่ 4-6 (ต่อ)

ความผิด	บทลงโทษ
3. หัวหน้าพรรคการเมืองมิได้จัดให้มีบัญชีแสดงรายรับจากการบริจาค (มาตรา 48)	3. ปรับไม่เกิน 100,000 บาท (มาตรา 87)
4. หัวหน้าและเหรัญญิกพรรคเมื่อนำเงินบริจาคเข้าบัญชีธนาคารพาณิชย์ในนามพรรคแล้วมิได้แจ้งนายทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา 50)	4. ปรับไม่เกิน 100,000 บาท (มาตรา 87)
5. ผู้ที่รับการบริจาคมิได้นำส่งเข้าบัญชีแสดงรายรับจากการบริจาคของพรรคภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับการบริจาค (มาตรา 49)	5. ปรับตั้งแต่ 2-4 เท่าของจำนวนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ได้รับบริจาค (มาตรา 88)
6. การรับบริจาคเพื่อบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ฯลฯ (มาตรา 52)	6. จำคุกตั้งแต่ 2-10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 200,000-1,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี (มาตรา 89)
7. รับบริจาคจากบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยและนิติบุคคลต่างด้าว (มาตรา 53)	7. เหมือนข้อ ง (6) (มาตรา 89)
ค. บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	
1. หัวหน้า กรรมการบริหาร กรรมการสาขาพรรคการเมือง มิได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อนายทะเบียนพรรคภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง และภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 42 วรรคแรก)	1. ปรับไม่เกิน 100,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 500 บาท ตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติอย่างถูกต้อง (มาตรา 84)

ตารางที่ 4-6 (ต่อ)

ความผิด	บทลงโทษ
ง. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง	
1. คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมิได้ควบคุมการใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้อยู่ภายในวงเงินที่กำหนด (มาตรา 43)	1. จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 85)
2. คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมิได้จัดสรรเงินเพื่อค่าใช้จายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อพรรคกับระบบแบบแบ่งเขตแยกออกจากกัน โดยความเห็นชอบของที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค หรือจัดสรรเกินวงเงินที่กำหนดตามกฎหมายการเลือกตั้ง (มาตรา 44)	2. จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 85)

ที่มา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

2.33 การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กำหนดมาตรการการสนับสนุนพรรคการเมืองอย่างน้อย 3 มาตรการ อันได้แก่

(1) การจัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมือง

(2) การจัดสรรเวลาสำหรับการออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐแก่พรรคการเมือง

(3) การสนับสนุนด้านค่าไปรษณียากร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและอื่นๆ

2.33(ก) การจัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กำหนดให้มี*กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง* ในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อป็นกองทุนหมุนเวียนสำหรับการใช้จ่ายสนับสนุนและพัฒนาพรรคการเมือง (มาตรา 56)

เงินของ *กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง* มีที่มาดังต่อไปนี้

(1) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน

(2) ค่าธรรมเนียมการสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายการเลือกตั้ง

(3) ค่าปรับจากการลงโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมายพรรคการเมือง

(4) เงินหรือทรัพย์สินที่พรรคการเมืองได้รับโดยฝ่าฝืนกฎหมายพรรคการเมือง

(5) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนเนื่องจากการยุบหรือเลิกพรรค

(6) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน

(7) เงินดอกผลของกองทุน

(8) เงินรายรับอื่น

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง และควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียน (มารา 57 วรรคแรก) คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมิต้องทำหน้าที่ดังกล่าวเอง แต่อาจตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่แทน ประกอบด้วย (มาตรา 57 วรรคสอง)

(1) นายทะเบียนพรรคการเมือง	ประธานคณะกรรมการ	
(2) กรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย	1	คน
(3) ผู้แทนกระทรวงการคลัง	1	คน
(4) ผู้แทนสำนักงบประมาณ	1	คน
(5) ผู้แทนพรรคการเมืองที่มี ส.ส. เลือกกันเอง	3	คน
(6) ผู้แทนพรรคการเมืองที่ไม่มี ส.ส. เลือกกันเอง	1	คน
(7) เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง	กรรมการและเลขานุการ	

การจัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมืองให้จัดสรรเป็นรายปี ตามโครงการและแผนการดำเนินงานของแต่ละพรรคการเมืองที่ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง การจัดสรรเงินสนับสนุนดังกล่าวนี้ให้ยึดเกณฑ์ตามลำดับความสำคัญดังต่อไปนี้ (มาตรา 58)

(1) จำนวนสมาชิกซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(2) จำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อพรรคที่ได้รับจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหลังสุด

(3) จำนวนสมาชิกพรรคการเมือง

(4) จำนวนสาขาพรรคการเมือง

กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดมาตรการกำกับและควบคุมเงินสนับสนุนพรรคการเมืองอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งควบคุมและกำกับการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ อีกด้านหนึ่งควบคุมการบัญชี

กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดให้ใช้จ่ายไม่น้อยกว่า 50% ของเงินสนับสนุนพรรคการเมืองที่ได้รับในด้านต่อไปนี้ (มาตรา 59)

(1) การบริหารพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง

(2) การหาสมาชิกเพิ่ม

(3) การใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

(4) การให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป

พรรคการเมืองจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป (มาตรา 62)

พรรคการเมืองอาจถูกเรียกคืนเงินสนับสนุนจากรัฐในกรณีต่อไปนี้

(1) มิได้จัดทำบัญชีพรรคการเมือง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายพรรคการเมือง (มาตรา 37 38 และ 39)

(2) งบการเงินมิได้รับอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง หรือมิได้ส่งงบการเงินต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตามกำหนดเวลา (มาตรา 40)

(3) พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐไปแล้ว ภายหลังมีเหตุต้องเลิกหรือยุบพรรค จะต้องคืนเงินสนับสนุน (มาตรา 64)

เงินสนับสนุนที่เรียกคืนจากพรรคการเมือง จะนำส่งเข้ากองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ หากมิได้ใช้จ่ายตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายพรรคการเมืองก็ดี หรือมิได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนดังกล่าวยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกำหนดเวลาก็ดี มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท (มาตรา 80)

2.33(ข) การจัดสรรเวลาสำหรับการออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์แก่พรรคการเมือง

รัฐสนับสนุนพรรคการเมืองในการออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งในการหาเสียงและในการโฆษณาผลงานของพรรค บทบัญญัติว่าด้วยการสนับสนุนพรรคการเมืองในการหาเสียงทางวิทยุและโทรทัศน์ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ปรากฏใน *พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541* มาตรา 49 (4) ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาให้พรรคการเมืองทุกพรรคมีโอกาสเท่าเทียมกัน นอกจากนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างพรรคการเมืองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและฐานธนกิจการเมืองแตกต่างกัน พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งจะซื้อเวลาทางสถานีวิทยุ

และสถานีโทรทัศน์เพื่อหาเสียง นอกเหนือจากที่กำหนดโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้ (มาตรา 50) การฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 107)

บทบัญญัติว่าด้วยการสนับสนุนพรรคการเมืองในการโฆษณาผลงานทางวิทยุและโทรทัศน์ปรากฏใน *พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541* ซึ่งกำหนดให้นายทะเบียนพรรคการเมืองประสานงานกับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐ เพื่อให้จัดสรรเวลาออกอากาศแก่พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สำหรับการแถลงผลงานของพรรคอย่างน้อยปีละ 3 ครั้ง โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ การจัดสรรเวลาดังกล่าวนี้ให้คำนึงถึงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองแต่ละพรรค ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (มาตรา 60)

2.33(ค) การสนับสนุนด้านค่าไปรษณียากรและอื่น ๆ

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการพิจารณาสนับสนุนพรรคการเมืองในเรื่องค่าไปรษณียากร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและด้านอื่นๆ เพื่อดำเนินกิจการทางการเมือง การสนับสนุนดังกล่าวนี้ต้องเป็นไปอย่างทัดเทียมกัน (มาตรา 61)

2.33(ง) เหตุใดรัฐจึงต้องสนับสนุนพรรคการเมือง

เหตุผลที่ใช้ในการสนับสนุนให้รัฐสนับสนุนพรรคการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมมีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก พรรคการเมืองเป็นสถาบันสำคัญในระบอบประชาธิปไตย สมควรส่งเสริมให้พัฒนาจนมีรากฐานอันมั่นคง พรรคการเมืองควรมีฐานรากมาจากประชาชน ดังนั้นจึงต้องจัดระบบสาขาพรรคและระบบสมาชิกพรรค รวมตลอดจนจัดกิจกรรมทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังมีหน้าที่ในการผลิตนโยบายเพื่อเสนอขายแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงต้องมีกิจกรรมทางวิชาการเพื่อศึกษาปัญหาทั้งปวงของประเทศชาติ ในการทำหน้าที่สถาบันการเมืองที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจึงต้องมีรายจ่ายจำนวนหาน้อยไม่ การสนับสนุนพรรคการเมืองด้านการเงินโดยรัฐจะช่วยผ่อนคลายภาระรายจ่ายของพรรคการเมืองได้

ประการที่สอง รัฐไม่ต้องการให้พรรคการเมืองตกอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มทุนมากเกินไป เพราะจะทำให้พรรคการเมืองดังกล่าวเมื่อมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล กำหนดและบริหารนโยบายในทางเกื้อประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มทุนที่ให้การ

สนับสนุนทางการเมือง การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐจะช่วยป้องกันหรือลดการพึ่งพิงเงินบริจาคจากกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มทุนได้

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ มาตรการการสนับสนุนพรรคการเมืองตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 [มาตรา 328(4) และ (5)] และ *พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541* โดยพื้นฐานแล้ว มีที่มาจาก *วิษณุ วรัญญู และคณะ (2540)* แต่มิได้รับข้อเสนอจากงานวิจัยดังกล่าวทั้งชุด ในขณะที่*วิษณุ วรัญญู และคณะ (2540)* เสนอให้จำกัดจำนวนเงินบริจาคทางการเมืองมิให้เกิน 100,000 บาทสำหรับบุคคลธรรมดา และไม่ให้เกิน 1 ล้านบาทสำหรับนิติบุคคล *(วิษณุ วรัญญู และคณะ 2540 : 107)* ทั้งนี้เพื่อมิให้พรรคการเมืองตกอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่มพ่อค้านายทุน ขณะเดียวกัน รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองตามคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ได้รับ คะแนนเสียงละ 4 บาท *(วิษณุ วรัญญู และคณะ 2540 : 123 และ 146)* และจ่ายเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งตามจำนวนการใช้จ่ายจริง แต่ต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสูงสุดที่พึงใช้จ่ายในการเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 500,000 *บาท (วิษณุ วรัญญู และคณะ 2540 : 124)* แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และ *พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541* มิได้กำหนดมาตรการการควบคุมจำนวนเงินบริจาคขั้นสูง คงมีแต่มาตรการเงินอุดหนุนพรรคการเมือง โดยจัดตั้ง*กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง*ในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พร้อมทั้งกำหนดเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองอย่างกว้างๆ มิได้ลงรายละเอียดดังเช่นข้อเสนอของ *วิษณุ วรัญญู และคณะ (2540)*

ความจำกัดของงบประมาณแผ่นดินทำให้รัฐมิอาจจัดสรรงบเงินอุดหนุนพรรคการเมืองได้อย่างเต็มที่ รายจ่ายสำคัญของพรรคการเมืองยังคงเป็นรายจ่ายในการเลือกตั้ง ซึ่งรวมรายจ่ายในการซื้อเสียงด้วย หากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ยังคงมีความสำคัญต่อการตัดสินใจในการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะยังคงตัดสินใจเลือกตัวบุคคลมากกว่าการเลือกพรรค ในสภาวการณ์เช่นนี้ พรรคการเมืองย่อมไม่มีสิ่งจูงใจในการพัฒนาพรรคและขยายระบบสาขาพรรค นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังคงสืบทอดอคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมืองต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ โดยการอุ้มพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และเหยียบพรรคการเมืองขนาดเล็ก ย่อมเป็นอุปสรรคในการพัฒนาพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ การให้เงินอุดหนุนเพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาไปสู่พรรคในอุดมคติ จึงเป็นมาตรการที่ขัดแย้งกับอคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมืองที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ หากยังไม่ปลดเปลื้องอคติดังกล่าวนี้ การแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองย่อมมีน้อยกว่าที่ควร ลำพังพรรคการเมืองขนาดเล็กย่อมมิอาจขันแข่งกับพรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้อยู่แล้ว เมื่อต้องเผชิญกับการลงโทษจากรัฐธรรมนูญ ย่อมทำให้ฐานะการแข่งขันของพรรคการเมืองขนาดเล็กเสื่อมทรุดยิ่งขึ้น การขจัดอคติว่าด้วยขนาดของ

พรรคการเมืองดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญจึงเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นในการพัฒนาสู่พรรคการเมืองในอุดมคติ

ด้วยเหตุที่รัฐมิอาจควบคุมการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิผล ระดับค่าใช้จ่ายดังกล่าวนี้จึงถีบตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา ในเขตการเลือกตั้งบางเขต ค่าใช้จ่ายการเลือกตั้งระดับ 10 ล้านบาทต่อคนเป็นเรื่องปกติ ในสภาพการณ์เช่นนี้ การจัดสรรงบเงินอุดหนุนพรรคการเมืองจะมีผลประดุจการตำน้ำพริกละลายแม่น้ำ เพราะรัฐมิอาจจัดสรรงบดังกล่าวนี้ได้มากนัก แม้ในกรณีที่การจัดสรรเงินอุดหนุนมีเป้าประสงค์ในการพัฒนาพรรคการเมือง มิใช่เพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง หากจะให้พรรคการเมืองสามารถจัดกิจกรรมทางการเมืองได้ทั้งปี ก็ต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่พรรคการเมืองเทียบเท่าการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยราชการ 1 หน่วยเป็นอย่างน้อย

ในเมื่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองมิได้กำหนดจำนวนเงินบริจาคทางการเมืองขั้นสูง จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มทุนสามารถมีอิทธิพลเหนือพรรคการเมืองได้โดยง่าย แต่ถึงจะมีการควบคุมเงินบริจาคทางการเมือง ประสบการณ์ในประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยหยั่งรากลึกมาเป็นเวลาช้านานบ่งบอกอย่างชัดเจนว่า การควบคุมดังกล่าวหามีประสิทธิผลไม่ ระบอบประชาธิปไตยพัฒนามาพร้อมๆกับการเติบโตของระบบทุนนิยม การที่นักการเมืองและพรรคการเมืองต้องพึ่งพิงกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มทุนจึงเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ จนท้ายที่สุดระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองของกลุ่มผลประโยชน์ โดยกลุ่มผลประโยชน์ และเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ หาใช่ระบอบการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนไม่ เมื่อสังคมเศรษฐกิจไทยเลือกเดินบนเส้นทางทุนนิยม การสลัดจากแอกอิทธิพลของกลุ่มทุนจึงเป็นเรื่องยาก ในสภาวการณ์เช่นนี้ แทนที่จะตั้งข้อรังเกียจกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มทุน และวาดวิมานในฝันว่า พรรคการเมืองสามารถปลอดพ้นจากอิทธิพลของกลุ่มต่างๆเหล่านั้น สมควรที่จะพิจารณาส่งเสริมให้กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มทุนมีการแข่งขันกันมากขึ้น กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มทุนเหล่านี้หาได้มีผลประโยชน์เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไม่ ในกรณีส่วนใหญ่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน การส่งเสริมการแข่งขันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์จึงเป็นกระบวนการสร้างอำนาจให้คานซึ่งกันและกัน (Countervailing Power) ในการนี้ รัฐจักต้องไม่ขัดขวางและต้องส่งเสริมการจัดตั้งขบวนการประชาชนและองค์กรประชาชน เพราะขบวนการประชาชนและองค์กรประชาชนจะทำหน้าที่คานอำนาจของกลุ่มทุนและกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอื่น

2.4 กฎกติกาว่าด้วยสมาชิกรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดกฎกติการ่วมกันสำหรับสมาชิกรัฐสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ในประเด็นว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบ (ดูข้อ 2.6) และประเด็นว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม (ดูข้อ 2.7) ประเด็นทั้งสองนี้จะแยกกล่าวต่างหากในหัวข้อ 2.6 และ 2.7

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดกฎกติการ่วมกันสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาอย่างน้อย 2 เรื่อง ดังต่อไปนี้

(1) การห้ามสมาชิกรัฐสภามีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ

(2) การห้ามสมาชิกรัฐสภาแทรกแซงการโยกย้าย แต่งตั้ง และขึ้นเงินเดือนข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่องค์กรของรัฐ

2.41 การห้ามสมาชิกรัฐสภามีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ

มาตรา 180 วรรค 6 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย[21]

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มมีโอกาสใช้งบประมาณในยุครัฐบาลพรรคสหประชาไทย (2512-2514) อันมีจอมพลถนอม กิตติขจรเป็นนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี บรรดาผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีดังกล่าวเกือบทั้งหมดเป็นผู้นำข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคสหประชาไทย อันเป็นพรรครัฐบาล อาศัยวาระการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินประจำปีในการกดดันและสั่นคลอน จนในที่สุดรัฐบาลถนอม-ประภาสยินยอมให้ ส.ส. มีงบพัฒนาจังหวัดคนละ 300,000 บาทในปีงบประมาณ 2513 และเพิ่มขึ้นเป็นคนละ 1,000,000 บาทในปีงบประมาณ 2514 *(Morell 1974 : 457)* เฉพาะ ส.ส. ในสังกัดพรรคสหประชาไทยเท่านั้นที่ได้รับจัดสรรงบพัฒนาจังหวัด ส.ส.ที่สังกัดพรรคฝ่ายค้านมิได้รับจัดสรรงบประมาณรายการนี้ ส.ส. อิสระจะได้รับงบพัฒนาจังหวัดก็ต่อเมื่อไม่เพียงแต่มิได้อภิปราย

---

[21] ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มีผู้ขอแปรญัตติตัดความในวรรคหกและวรรคเจ็ดของมาตรา 180 ออกมาให้หมด *มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ (2542 : 289)* อ้างว่า นางพวงเล็ก บุญเชียง และคณะเป็นผู้เสนอญัตตินี้ แต่ *นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2540 : 267)* อ้างว่า นายบัวพรม ธีรกัลยาณพันธุ์เป็นผู้เสนอญัตตินี้

วิพากษ์รัฐบาลในรัฐสภาเท่านั้น หากยังต้องอภิปรายสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในรัฐสภาด้วย พรรคสหประชาไทยอาศัยงบพัฒนาจังหวัดในการดูดดึง ส.ส. อิสระเข้าพรรค

ความพยายามของ ส.ส. ในการผันงบประมาณลงสู่เขตเลือกตั้งและฐานที่มั่นทางการเมือง ปรากฏเป็นรูปธรรมในยุครัฐบาลพรรคสหประชาไทย (2512-2514) ด้วย ผู้นำ ส.ส. ต่างขันแข่งในการเข้าเป็นสมาชิกคณะกรรมาธิการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร และใช้อำนาจกรรมาธิการในการตัดงบประมาณของหน่วยราชการต่างๆ แล้วนำงบประมาณที่ถูกตัดนี้จัดสรรให้เป็นประโยชน์ทางการเมืองแก่ตนเอง กระบวนการพิจารณากฎหมายงบประมาณประจำปีจึงกินเวลายาวนาน เพราะต้องใช้เวลาในการต่อรองผลประโยชน์ โดยที่กฎหมายงบประมาณประจำปีออกไม่ทันใช้ อาทิเช่น งบประมาณประจำปีงบประมาณ 2513 ซึ่งกำหนดใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2512 กว่าจะผ่านสภาได้ก็ตกเดือนมกราคม 2513 *(Samudavanija 1971 : 190)*

งบพัฒนาจังหวัดเลือนหายไปจากกระบวนการงบประมาณภายหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2514 แต่กลับฟื้นคืนมาใหม่ในปี 2523 ในยุครัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยใช้ชื่ออย่างเป็นทางการว่า *"โครงการพัฒนาจังหวัดตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร"* และเปลี่ยนชื่อเป็น *"โครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร"* ในระหว่างปีงบประมาณ 2525-2534 จำนวนงบพัฒนาจังหวัดที่ ส.ส. แต่ละคนได้รับจัดสรรเพิ่มจากคนละ 1.5 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2523 เป็น 5 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2534 แม้จะขาดช่วงในปีงบประมาณ 2535 ภายหลังการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 โดยคณะ รสช. แต่งบพัฒนาจังหวัดก็คืนชีพในปีงบประมาณ 2536 โดยเปลี่ยนชื่อเป็น *"โครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร"* (พ.สส.) ในปีงบประมาณ 2537 ด้วยการริเริ่มของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกจากจะได้รับจัดสรรงบพัฒนาจังหวัด (พ.สส.) คนละ 5 ล้านบาทแล้ว ยังได้รับจัดสรรงบ คพจ.สส. (โครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) อีกคนละ 15 ล้านบาทด้วย รวมงบ ส.ส. คนละ 20 ล้านบาท *(สมชาติ ธรรมศิริ 2538)*

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกจากได้ประโยชน์จากการใช้งบพัฒนาจังหวัดหรืองบ สส. ในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองแล้ว ยังอาจใช้อำนาจในการผันงบประมาณหรือทรัพยากรอื่นของแผ่นดินเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสามารถยึดตำแหน่งใน*คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณางบประมาณแผ่นดินประจำปี* ยุทธิวิธีการตัดงบประมาณของหน่วยราชการต่างๆแล้วแย่งชิงงบประมาณที่ถูกตัด ดังที่ปรากฏในสภาผู้แทนราษฎรระหว่างปี 2512-2514 กลับมาปรากฏให้เห็นอีก ในช่วงต้นของรัฐบาลพลเอกเปรมติณสูลานนท์ (2523-2531) เมื่อมีการตัดทอนงบประมาณของหน่วยราชการต่างๆแล้ว มักจะนำไปกองไว้ในงบกลางอันอยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะใช้จ่าย ต่อมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เริ่มหาประโยชน์จากงบประมาณที่ถูกตัด การพิจารณาตัดทอนงบประมาณมีเป้าประสงค์หลักที่จะแย่งชิงทรัพยากรของแผ่นดินเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล มากกว่าที่จะพิจารณาถึงความเหมาะสมของโครงการหรืองานที่ใช้งบประมาณนั้น โครงการของ ส.ส. จำนวนมากที่เสนอขอใช้งบประมาณที่ถูกตัดทอนมีความไม่ชอบมาพากล อันเป็นเหตุให้งบประมาณรั่วไหลโดยไม่สมควร โดยที่การฉ้อราษฎร์บังหลวงและความประพฤติมิชอบปรากฏโดยทั่วไป ดังกรณีงบยุงลาย *(ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ 2536)*

มาตรา 180 วรรค 6 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ปัญหา ส.ส. หาประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดินดังกล่าวข้างต้นนี้ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ บทบัญญัติในเรื่องนี้เพียงแต่*ห้ามแปรญัตติ*หรือ*กระทำการด้วยประการใดๆ* อันมีผลให้มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ข้อห้ามดังกล่าวนี้อาจตีความได้ว่ามิได้ครอบคลุมถึงงบพัฒนาจังหวัดหรืองบ ส.ส. โครงการบางโครงการอาจให้ประโยชน์ทางการเมืองแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการงบประมาณ โดยที่คนเหล่านี้มิได้แปรญัตติหรือกระทำการใดๆเอง หากแต่รัฐบาล สำนักงบประมาณ หรือหน่วยราชการอื่นเป็นผู้เสนอและจัดสรรงบประมาณ

มาตรา 180 วรรค 6 ไม่เพียงแต่จะไม่สามารถสะกัดการหาประโยชน์จากงบประมาณของสมาชิกรัฐสภาอย่างมีประสิทธิผลแล้ว การที่บทลงโทษบางเบายังทำให้ประสิทธิผลของบทบัญญัติในเรื่องนี้ลดหย่อนลงอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากมาตรา 180 วรรค 7

"ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป"

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า บทลงโทษการแปรญัตติหรือการกระทำใดๆเพื่อให้มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ มีเพียงการทำให้การเสนอแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผล ผู้ที่ได้ประโยชน์จากการใช้งบประมาณหาได้ถูกลงโทษไม่ หากจะดำเนินการลงโทษสมาชิกรัฐสภาและกรรมาธิการที่ละเมิดข้อห้ามในเรื่องนี้ ก็ต้องอาศัยอำนาจและกระบวนการที่ญัตติไว้ในเรื่องอื่น สมาชิกรัฐสภาในสังกัดพรรครัฐบาลมีทางหลีกเลี่ยงมาตรา 180 วรรค 6 ได้โดยไม่ยาก ทั้งนี้ด้วยการผลักดันให้เป็นนโยบายของรัฐบาลในการผันงบประมาณ รวมตลอดจนงบพยุงราคาสินค้าเกษตรและงบประมาณอื่นลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองของตน

2.42 การห้ามสมาชิกรัฐสภาแทรกแซงการบริหารงานบุคคลในภาครัฐบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติห้ามสมาชิกรัฐสภาแทรกแซงการบริหารงานบุคคลในภาครัฐบาล ดังความในมาตรา 111 ดังต่อไปนี้

"***มาตรา 111*** *สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่งและเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นตำแหน่ง"*

สมาชิกวุฒิสภาอยู่ภายใต้ข้อห้ามเดียวกัน ดังความในมาตรา 128 ซึ่งให้นำบทบัญญัติมาตรา 111 มาบังคับใช้กับสมาชิกวุฒิสภาด้วย

เจตนารมณ์ของข้อห้ามดังกล่าวนี้เป็นที่เข้าใจกันว่า เป็นเพราะไม่ต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจแทรกแซงระบบราชการ อันอาจก่อให้เกิดความระส่ำระสายในการบังคับบัญชาและในการบริหารงานบุคคล ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มีผู้เสนอความเห็น (นายวุฒิพงศ์ ฉายแสง) ว่า การแทรกแซงหรือก้าวก่ายการบริหารงานบุคคลในภาครัฐบาลสามารถกระทำได้ หากเป็นไปเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อน (*นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2540 : 177 ; มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ 2542 : 207*) อย่างไรก็ตาม กรรมาธิการกลุ่มหนึ่ง (มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ) เสนอให้ตัดความในมาตรา 111 ออกทั้งหมด (*นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2540 : 177*) ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า ข้อห้ามดังกล่าวนี้หามีประสิทธิผลไม่ นอกจากนี้ การละเมิดข้อห้ามดังกล่าวก็ไม่เป็นเหตุให้ถูกลงโทษ ยกเว้นการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติในหมวด 10 ส่วนที่ 3 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งมีกระบวนการที่ยืดเยื้อและเสียต้นทุนสูง ในประการสำคัญ การแทรกแซงการบริหารงานบุคคลในภาครัฐบาลมิใช่ความผิดร้ายแรง จนถึงกับต้องถูกถอดถอนจากตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา อนึ่ง การแทรกแซงการบริหารงานบุคคลในภาครัฐบาลมักเกิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) มากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ หากสมาชิกรัฐสภาต้องการแทรกแซงหรือก้าวก่ายในเรื่องนี้ มักจะยืมมือฝ่ายบริหารเป็นด่านแรก

2.5 กฎกติกาว่าด้วยรัฐบาล

กฎกติกาว่าด้วยรัฐบาลปรากฏในตารางที่ 4-1 ในที่นี้จะกล่าวถึงกฎกติกาที่สำคัญ 3 ประการ คือ

(1) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี

(2) ขนาดของคณะรัฐมนตรี

(3) ความรับผิดในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล

2.51 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี

มาตรา 206 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

2.51(ก) คุณสมบัติของรัฐมนตรี

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด [มาตรา 206(1)]

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ [มาตรา 206(2)]

(3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า [มาตรา 206(3)]

คุณสมบัติของรัฐมนตรีแตกต่างจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในด้านวัยวุฒิ ในขณะที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี [มาตรา 107(2)] ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี [มาตรา 125(2)] รัฐมนตรีต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี [มาตรา 206(2)] หลักการ 'บัณฑิตยาธิปไตย' ปรากฏในบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาทั้งรัฐมนตรี [มาตรา 206(3)] สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร [มาตรา 107(3)] และสมาชิกวุฒิสภา [มาตรา 125(3)] ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามาก่อน ได้รับยกเว้นหลักการ 'บัณฑิตยาธิปไตย'

ในประเด็นการสังกัดพรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกบังคับให้ต้องสังกัดพรรค [มาตรา 107(4)] แต่สมาชิกวุฒิสภาถูกห้ามมิให้สังกัดพรรค [มาตรา 126(1)] รัฐมนตรีจะสังกัดพรรคหรือไม่ก็ได้ ไม่มีทั้งบทบัญญัติบังคับหรือห้ามมิให้สังกัดพรรค การไม่บังคับให้รัฐมนตรีต้องสังกัดพรรคเปิดช่องทางในการคัดสรรบุคคลให้ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินกว้างขวางขึ้น

ที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นประเด็นที่มีการถกอภิปรายกันอย่างมาก ในประเด็นที่มาของนายกรัฐมนตรี มีข้อเสนอให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง *(กมล สมวิเชียร 2540)* แต่ข้อเสนอนี้ต้องตกไป ข้อเสนออันเป็นที่ยอมรับกันในเวลาต่อมา ก็คือ นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ท้ายที่สุด มาตรา 201 วรรคสอง มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า *"นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 118(7) ในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน"*

ภายหลังจากที่การออกแบบระบบการเลือกตั้ง (Electoral System) มีข้อยุติที่ชัดเจน โดยแยกการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็น 2 ระบบ อันได้แก่ ระบบการแบ่งเขตเลือกตั้ง กับระบบบัญชีรายชื่อพรรค (Party List) มีข้อเสนอให้บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีต้องมา

จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อพรรค และการคัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจักต้องคัดสรรจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อพรรค กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบการแบ่งเขตเลือกตั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (*นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2540 : 303-306 และ มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ 2542 : 323-325*) อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภามิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดเฉพาะเจาะจงเช่นนี้[22]

แม้ว่านายกรัฐมนตรีมีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอาจมีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีถูกห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน ดังความในมาตรา 204 ดังต่อไปนี้

*"**มาตรา 204** นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้*

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบ 30 วันนับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง"

สำหรับผู้ที่เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ก็ต่อเมื่อสิ้นสมาชิกภาพวุฒิสภาเกินกว่า 1 ปีนับถึงวันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี [มาตรา206(6)] สมาชิกวุฒิสภามิอาจลาออกจากสมาชิกภาพเพื่อดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีดุจเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เว้นแต่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเนื่องจากถึงคราวออกตามอายุวุฒิสภา [มาตรา266(6)]

การห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน อ้างกันว่าเป็นไปตามหลักการการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) โดยมีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารออกจากกันอย่างเด่นชัด (*มนตรี*

---

[22] การจัดตั้งรัฐบาลพรรคไทยรักไทยเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2544 อันเป็นรัฐบาลชุดแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีกำหนดหลักการห้าม ส.ส. ระบบการแบ่งเขตเลือกตั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ทั้งๆที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดข้อห้ามเช่นนี้ *(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2544จ)* แต่หลักการดังกล่าวนี้ช่วยประหยัดงบประมาณแผ่นดิน เพราะการแต่งตั้งรัฐมนตรีจาก ส.ส. ระบบการแบ่งเขตเลือกตั้งทำให้ต้องสูญเสียงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งซ่อม แต่การแต่งตั้งรัฐมนตรีจาก ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรคไม่ทำให้เสียงบประมาณแผ่นดิน เพราะสามารถเลื่อนบุคคลในบัญชีรายชื่อพรรคขึ้นมาดำรงตำแหน่ง ส.ส. แทนผู้ที่ลาออกไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ [มาตรา 119(1)] อนึ่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้ ส.ส. ผู้นั้นและพรรคการเมืองที่ ส.ส. ผู้นั้นสังกัดร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลง (มาตรา 113/1)

รูปสุวรรณ และคณะ 2542 : 323-325) แต่การแบ่งแยกอำนาจเช่นนี้เป็นเพียงรูปแบบ หาใช่การแบ่งแยกอำนาจที่แท้จริงไม่ ในเมื่อนายกรัฐมนตรีมีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 201 วรรคสอง) การดำรงอยู่ของรัฐบาลและเสถียรภาพของรัฐบาลขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรครัฐบาลในสัดส่วนสำคัญ[23]

การลาออกจากสมาชิกภาพวุฒิสภาเพื่อดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิอาจกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 [มาตรา 206(6)] ข้อห้ามโดยนัยนี้ฟังดูสมเหตุสมผล เมื่อพิจารณาถึงการออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อให้วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน และตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูง อันเป็นการป้องกันการ 'ปูนบำเหน็จ' สมาชิกวุฒิสภาโดยฝ่ายบริหาร แต่ความสมเหตุสมผลของข้อห้ามนี้กลับหมดสิ้นไป เมื่อยินยอมให้สมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามอายุของวุฒิสภาสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้

2.51(ข) ลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี

(1) ติดยาเสพติดให้โทษ [มาตรา 206(4)]

(2) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นคดี [มาตรา 206(4)]

(3) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ [มาตรา 106(1)] เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช [มาตรา 106(1)] อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ตามมาตรา 206(4)

(4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล [มาตรา 206(4)

(5) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติการมิชอบในวงราชการ [มาตรา 206(4)]

(6) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ [มาตรา 206(4)]

---

[23] ในขั้นตอนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีผู้เสนอให้ตัดมาตรา 204 ออกทั้งหมด (นายโกเมศ ขวัญเมือง และคณะ) บางกลุ่มเสนอให้ตัดเฉพาะมาตรา 204 วรรคแรก (นายวรพจน์ ณ นคร และคณะ) บางคนเสนอให้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันได้ (นายประชุม ทองมี) บางคนเสนอให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีพ้นจากสมาชิกภาพรัฐสภาเป็นการชั่วคราวตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีนั้น (นายสุจิต บุญบงการ) การพ้นจากสมาชิกรัฐสภาเพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่เป็นเหตุให้มีการเลือกตั้งซ่อม (นายสามารถ มีชัย) ดู *นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2540 : 303 - 306*)

(7) เป็นกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน [มาตรา 206(4)]

(8) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเนื่องจากจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ [มาตรา 206(4)]

(9) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่ง และยังไม่พ้นกำหนด 5 ปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันรับตำแหน่ง [มาตรา 206(4)]

(10) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปีก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท [มาตรา 206(5)]

(11) เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วยังไม่เกิน 1 ปีนับถึงวันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี เว้นแต่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเนื่องจากถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา [มาตรา 206(6)]

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีเน้นโทษสมบัติเกี่ยวกับประพฤติกรรมการทุจริตและประพฤติมิชอบ การต้องโทษจำคุก การติดยาเสพติด การเป็นบุคคลล้มละลาย และการดำรงตำแหน่งอันมีหน้าที่ขัดแย้งกับการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

2.52 ขนาดของคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต้องการให้คณะรัฐมนตรีมีขนาดเล็ก โดยประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คน (มาตรา 201) รวมทั้งสิ้น 36 คน เจตนารมณ์ของการออกแบบคณะรัฐมนตรีให้มีขนาดเล็กเป็นผลจากความเชื่อที่ว่า ขนาดของคณะรัฐมนตรีมีผลต่อกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายและการแก้ปัญหาของประเทศชาติ คณะรัฐมนตรีที่มีขนาดกะทัดรัดสามารถตัดสินใจในการกำหนดนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าคณะรัฐมนตรีที่มีขนาดเทอะทะ นอกจากนี้ การจำกัดจำนวนรัฐมนตรียังเป็นการป้องกันมิให้มีการนำตำแหน่งรัฐมนตรีไปแจกจ่ายเพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ทางการเมืองและผลประโยชน์อื่นอีกด้วย

ขนาดของคณะรัฐมนตรีเป็นประเด็นที่มีวิวาทะมากประเด็นหนึ่งในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญ ในชั้นแรก คณะทำงานของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอตัวเลข 50 คน (รวมนายกรัฐมนตรี) คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมีมติให้กำหนดขนาด 30 คน

ท้ายที่สุด สภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติกำหนดขนาด 36 คน *(มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ 2542 : 317-320)*[24]

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างขนาดของคณะรัฐมนตรีกับประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินมิอาจแยกจากความเป็นจริงของระบบราชการ ขนาดของคณะรัฐมนตรีย่อมสัมพันธ์กับขนาดของระบบราชการ ในสังคมการเมืองที่ระบบราชการมีขนาดใหญ่เทอะทะ ถึงขนาดของคณะรัฐมนตรีจะเล็กลงก็มิอาจเกื้อหนุนให้ประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้ การปฏิรูประบบราชการและการกระจายอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นของการลดขนาดคณะรัฐมนตรี

2.53 ความรับผิดในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล

ในสังคมประชาธิปไตย รัฐบาลควรมีความรับผิดต่อประชาชน อย่างน้อยที่สุดต้องนำนโยบายที่ใช้โฆษณาหาเสียงเลือกตั้งมาดำเนินการเมื่อมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ในฤดูการเลือกตั้ง นักการเมืองและพรรคการเมืองเสนอ 'ขาย' นโยบายเพื่อแลกกับคะแนนเสียงประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอ 'ซื้อ' นโยบายด้วยการหย่อนบัตรเลือกตั้ง ในขณะที่ยังไม่ถึงเวลาเลือกตั้ง ตลาดนโยบายเป็นตลาดของผู้ซื้อ เพราะขึ้นอยู่กับผู้ซื้อจะเลือก 'ซื้อ' นโยบายที่นำเสนอโดยนักการเมืองคนใดหรือพรรคการเมืองพรรคใด แต่เมื่อผลการเลือกตั้งปรากฏชัดแจ้งแล้ว ตลาดนโยบายกลับเป็นตลาดของผู้ขาย ทั้งนี้มีสภาวะความไม่แน่นอนว่า นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้ง ซึ่งได้รับการชำระราคาของ 'สินค้า' (คะแนนเสียง) แล้ว อาจละเมิดพันธสัญญาด้วยการไม่ส่งมอบ 'สินค้า' (นโยบาย) สัญญาซื้อขายในตลาดการเมืองหรือตลาดนโยบายนอกจากเป็น*สัญญาโดยนัย* (Implicit Contract) แล้ว ยังเป็น*สัญญาที่ไม่สมบูรณ์* (Incomplete Contract) อีกด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นอกจากจะเป็นสัญญาที่ไม่มีลายลักษณ์อักษรแล้ว ยังเป็นสัญญาที่มิได้ระบุหน้าที่และความรับผิดของผู้ซื้อและผู้ขาย รวมทั้งมิได้กำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการละเมิดสัญญาโดยชัดเจน ในการอำนวยการให้ตลาดการเมืองหรือตลาดนโยบายเป็นตลาดในอุดมคติที่มีการนำคะแนนเสียงแลกกับนโยบาย รัฐธรรมนูญจักต้องสร้างกลไกความรับผิด (Accountability Mechanism) เพื่อให้รัฐบาลรักษาพันธสัญญาการดำเนินนโยบายที่ใช้หาเสียงเลือกตั้ง

---

[24] ข้อเสนอว่าด้วยขนาดของคณะรัฐมนตรีมีความหลากหลายยิ่งตั้งแต่ 30 คน (อภินันท์ เมตตาริกานนท์) 31 คน (สมเกียรติ อ่อนวิมล) 40 คน (บุญเลิศ คชายุทธเดช) 49 คน (สามารถ แก้วมีชัย และมนตรี รูปสุวรรณ) และ 50 คน (บัวพรม ธีรกัลยาณพันธุ์ ประชุม ทองมี วรพจน์ ณ นคร และสุนทร ทิพย์มณี) ดู *นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2540 : 296 - 300)*

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ละเลยการสร้างกลไกเพื่อให้รัฐบาลรับผิดต่อประชาชน แม้รัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่ไม่มีการลงมติเพื่อให้ความเห็นชอบแก่นโยบายที่แถลง (มาตรา 211) ไม่มีกลไกที่จะอำนวยการให้นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาเป็นไปตามนโยบายที่ใช้หาเสียงเลือกตั้ง ด้วยเหตุดังนี้ การณ์อาจเป็นไปได้ว่านโยบายที่ใช้หาเสียงเลือกตั้งมิได้ปรากฏในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาเลย ในกรณีเช่นนี้ย่อมมีความหมายว่า รัฐบาลละเมิดพันธสัญญาการดำเนินนโยบายที่มีต่อประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐ 'เบี้ยว' สัญญานั่นเอง

ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ละเลยการสร้างกลไกให้รัฐบาลรับผิดต่อประชาชน แต่มีกลไกความรับผิดที่รัฐบาลต้องมีต่อผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5) *'เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน'* (มาตรา 88) ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา รัฐบาลต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่า จะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และทุกปีจะต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการตามแนวนโยบายดังกล่าว รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละ 1 ครั้ง (มาตรา 88 วรรคสอง) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาจากดุลพินิจของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ มิได้มาจากมติมหาชน ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับแนวนโยบายบางนโยบายหรือหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งหมวดก็ได้ การบังคับให้รัฐบาลต้องแถลงต่อรัฐสภาว่า นโยบายของรัฐบาลเป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมากน้อยเพียงใด และต้องรายงานผลการดำเนินนโยบายเหล่านั้นต่อรัฐสภานั้น เป็นการสร้างกลไกความรับผิดต่อผู้ร่างรัฐธรรมนูญ มิใช่กลไกความรับผิดต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ความรับผิดต่อผู้ร่างรัฐธรรมนูญมิได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับความรับผิดต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

2.6 กฎกติกาว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญในการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองในประเด็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริตและประพฤติมิชอบ และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) การกำกับและตรวจสอบดังกล่าวนี้เข้มงวดทั้ง 'ประตูเข้า' (Entry) และ 'ประตูออก' (Exit) จากตลาดการเมือง การกำกับ 'ประตูเข้า' สู่ตลาดการเมืองเน้นการสะกัดกั้นมิให้ผู้มีประวัติการทุจริตและประพฤติมิชอบเข้าสู่ตลาดการเมือง เมื่อเข้าสู่ตลาดการเมืองแล้ว ยังสร้างกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูงออกจากตำแหน่ง (หมวด 10 ส่วนที่ 3) พร้อมทั้งป้องกันมิให้มีการใช้ตำแหน่งทางการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์จากรัฐ และป้องกันปัญหาการขัดกันระหว่าง

ผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์สาธารณะ [มาตรา 110(2) มาตรา 128 และมาตรา 209] เมื่อออกจากตลาดการเมืองแล้ว ยังมีกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและกระบวนการดำเนินคดีอาญา หากพบว่ามีความร่ำรวยผิดปกติอีกด้วย [หมวด 10 ส่วนที่ 4]

2.61 การสะกัดผู้มีประวัติการทุจริตและประพฤติมิชอบมิให้เข้าสู่ตลาดการเมือง

การทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร [มาตรา 109(6) (7)] สมาชิกวุฒิสภา [มาตรา 126(4) และมาตรา 133 (5)] และรัฐมนตรี [มาตรา 206(4)] หากเคยมีประวัติถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือเคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ เหล่านี้ล้วนถือเป็นลักษณะต้องห้ามหรือโทษสมบัติ อันมิควรให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี

2.62 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการป้องปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อตรวจสอบความร่ำรวยผิดปกติหรือการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สินอย่างผิดปกติอันเป็นหลักฐานในการพิสูจน์ว่า มีการใช้อำนาจในทางฉ้อฉลและแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่ มาตรการในชุดนี้ประกอบด้วย

(1) การยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(2) การตรวจสอบบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(3) การเปิดเผยบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(4) การลงโทษผู้ละเมิดการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

6.62(ก) การยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ใครต้องแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การแสดงบัญชีดังกล่าวมีความถี่มากน้อยเพียงใด และมีกำหนดเงื่อนเวลาในการยื่นบัญชีอย่างไร

ในประเด็นผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 291) และเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 296) ต้องมีหน้าที่ดังกล่าว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ขยายความเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 39)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (มาตรา 291)

(1) นายกรัฐมนตรี

(2) รัฐมนตรี

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) สมาชิกวุฒิสภา

(5) ข้าราชการการเมือง

(6) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามกฎหมายบัญญัติ

เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คำนิยาม "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" (มาตรา 4) ครอบคลุมบุคคลอีก 4 กลุ่มต่อไปนี้

(1) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

(2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

(3) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร

(4) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นอกจากนี้ ส่วนที่สองของ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้ต้องแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (มาตรา 39)

(1) ประธานศาลฎีกา

(2) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

(3) ประธานศาลปกครองสูงสุด

(4) อัยการสูงสุด

(5) กรรมการการเลือกตั้ง

(6) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(7) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(8) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(9) รองประธานศาลฎีกา

(10) รองศาลปกครองสูงสุด

(11) หัวหน้าตุลาการทหาร

(12) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา

(13) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

(14) รองอัยการสูงสุด

(15) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (ตามนิยามในมาตรา 4 หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวง หรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ)

ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ นอกจากจะต้องยื่นบัญชีของตนเองแล้ว ยังต้องยื่นบัญชีของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อป้องปรามการถ่ายโอนทรัพย์สินอันได้มาโดยไม่สุจริตไปสู่บัญชีของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ แต่มิอาจป้องปรามการถ่ายโอนทรัพย์สินอันได้มาโดยไม่สุจริตไปสู่บัญชีของบุตรที่บรรลุนิติภาวะแล้ว นอกจากการยื่นบัญชีแล้ว ยังต้องยื่นเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย (มาตรา 291 วรรคสอง)

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยทั่วไปจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอย่างน้อย 2 ครั้ง คือ เมื่อเข้ารับตำแหน่ง และเมื่อออกจากตำแหน่ง หากถึงแก่กรรมในระหว่างดำรงตำแหน่งก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นตำแหน่ง ทายาทหรือผู้จัดการมรดกมีหน้าที่ยื่นบัญชีแทน (มาตรา 292 วรรคแรก)

สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายใน 30 วันนับแต่วันที่พ้นตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลา 1 ปีด้วย (มาตรา 292 วรรคสอง)

สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกครั้งเมื่อเข้ารับตำแหน่ง ทุก 3 ปีที่อยู่ในตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 39 พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542)

เงื่อนเวลาในการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในกรณีทั่วไปยึดเกณฑ์ภายใน 30 วันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง หรือนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งตามแต่กรณี (มาตรา 292 วรรคแรก) ในกรณีของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งต้องยื่นบัญชีฯอีกครั้งหนึ่งเมื่อพ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปี ก็กำหนดเงื่อนเวลาภายใน 30 วันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปีเช่นกัน (มาตรา 292 วรรคสอง) เฉพาะกรณีที่ทายาทหรือผู้จัดการมรดกเป็นผู้ยื่นบัญชีฯ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถึงแก่กรรมในระหว่างการดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นตำแหน่ง ที่กำหนดเงื่อนเวลาภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งถึงแก่กรรม [มาตรา 292(3)] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดเงื่อนเวลาดุจเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (มาตรา 33)

2.62(ข) การตรวจสอบบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างน้อย 3 ด้าน คือ

(1) การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน

(2) การตรวจสอบการปกปิดข้อเท็จจริง และการจงใจยื่นบัญชีฯและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ

(3) การตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินและหนี้สินอันส่อให้เห็นความผิดปกติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อได้รับบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ประธานหรือกรรมการที่ได้รับมอบหมายต้องลงลายมือชื่อกำกับในบัญชีทุกหน้า และจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการฯเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน (มาตรา 293) การตรวจสอบดังกล่าวนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินสูงเกินกว่าความเป็นจริง (Overstatement) หรือต่ำกว่าความเป็นจริง (Understatement) อันเกื้อกูลการซ่อนบัญชีทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่สุจริต

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด (1) จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือ (2) จงใจยื่นบัญชีฯและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ จักต้องพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว และห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆเป็นเวลา 5 ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 295) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อตรวจสอบพบกรณีเหล่านี้ จักต้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด (มาตรา 295 วรรคสอง)

ในกรณีการยื่นบัญชีเพราะเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดพ้นตำแหน่งหรือตาย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจักต้องตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ ซึ่งต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 294 วรรคแรก) หากการตรวจสอบพบความร่ำรวยผิดปกติหรือการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สินผิดปกติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจักต้องเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 294 วรรคสอง)

2.62(ค) การเปิดเผยบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้เปิดเผยบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีภายในกำหนดเวลาไม่เกิน 30 วันนับแต่วันครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว บัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด เว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 293 วรรคสอง)

ข้อมูลฐานะการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐถือเป็นสารสนเทศสาธารณะ (Public Information) หรือไม่ เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันได้ การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้เปิดเผยบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น สะท้อนให้เห็นข้อสมมติแฝงเร้นประการหนึ่งว่า เฉพาะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้นที่อยู่ในฐานะที่จะใช้อำนาจในทางฉ้อฉลและแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวได้ การมิให้เปิดเผยข้อมูลฐานะการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตำแหน่งอื่นและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐเป็นการปกป้องความเป็นส่วนตัว (Privacy) ของบุคคลเหล่านั้น การจำกัดการเปิดเผยข้อมูลฐานะการเงินเฉพาะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถทุ่มทรัพยากรในการตรวจสอบบัญชีของบุคคลกลุ่มนี้ได้อย่างเต็มที่ โดยที่อาจมิได้เข้มงวดในการตรวจสอบบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นๆ เมื่อพิจารณาในแง่มุมอีกแง่หนึ่ง ความจำกัดของทรัพยากรและขีดความสามารถของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจเป็นเหตุผลในการจำกัดการเปิดเผยบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การปกป้องความเป็นส่วนตัวของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตำแหน่งอื่นและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ ทำให้คนเหล่านี้ไม่ตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบทางสาธารณชน

2.62(ง) การลงโทษผู้ละเว้นการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ความผิดว่าด้วยการละเว้นการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีอยู่ 2 ประเภท ประเภทแรก ได้แก่ การจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ ประเภทที่สอง ได้แก่ การจงใจยื่นบัญชีฯและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตรวจสอบพบข้อเท็จจริงว่าด้วยการละเว้นการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวข้างต้นนี้ จะต้องนำเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่ามีความผิดจริง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีฯ หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีการกระทำดังกล่าวแล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆเป็นเวลา 5 ปีนับแต่วันพ้นตำแหน่ง (มาตรา 295)

2.63 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูง

หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูงผู้ใดมีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 303 วรรคแรก)

ตำแหน่งที่ถูกร้องขอให้ถอดถอนได้ ประกอบด้วย[25]

(1) นายกรัฐมนตรี

(2) รัฐมนตรี

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) สมาชิกวุฒิสภา

(5) ประธานศาลฎีกา

(6) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

(7) ประธานศาลปกครองสูงสุด

(8) อัยการสูงสุด

(9) กรรมการการเลือกตั้ง

---

[25] ตำแหน่งที่ (1) ถึง (8) ตามมาตรา 303 วรรคแรก ตำแหน่งที่ (9) ถึง (14) ตามมาตรา 303 วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญ ตำแหน่งที่ (15) ถึง (19) ตามมาตรา 39 แห่ง*พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542*

(10) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(11) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(12) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(13) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ

(14) พนักงานอัยการ

(15) รองประธานศาลฎีกา

(16) รองประธานศาลปกครองสูงสุด

(17) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

(18) รองอัยการสูงสุด

(19) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

กระบวนการถอดถอนต้องมีผู้เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา ผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอประกอบด้วย (มาตรา 304 วรรคแรก)

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 25% ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

(2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน

การถอดถอนสมาชิกวุฒิสภายังอาจกระทำได้โดยสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 25% ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา (มาตรา 304 วรรคสอง)

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูงแล้ว จะดำเนินการให้สมาชิกวุฒิสภาลงมติโดยทันทีมิได้ หากแต่ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวน หากผลการไต่สวนพบว่ามีมูล ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวต่อไปมิได้ จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติ ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาและอัยการสูงสุด หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ข้อกล่าวหานั้นเป็นอันตกไป หากคณะกรรมการฯพบว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูล ประธานวุฒิสภาจักต้องดำเนินการให้สมาชิกวุฒิสภาวินิจฉัยข้อกล่าวหาดังกล่าว ขณะเดียวกัน อัยการสูงสุดก็ต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป (มาตรา 305)

ในการลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูง วุฒิสภาจักต้องดำเนินการด้วยวิธีการลงคะแนนลับ ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภามีความ

เป็นอิสระในการวินิจฉัย มติให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 75% ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (มาตรา 307 วรรคแรก) ผู้ถูกถอดถอนต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี (มาตรา 307 วรรคสอง) มติของวุฒิสภาในกรณีนี้ถือเป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 307 วรรคสาม)

ในอีกด้านหนึ่ง อัยการสูงสุดจะดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากอัยการสูงสุดเห็นว่า รายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินำส่งยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ อัยการสูงสุดก็ต้องแจ้งให้คณะกรรมการฯดังกล่าวทราบ โดยระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วน ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องร่วมกับอัยการสูงสุดในการจัดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวมิอาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจในการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้ (มาตรา 305 วรรคห้า)

2.64 การตรวจสอบฐานะการเงินและการดำเนินคดีอาญาเมื่อพ้นตำแหน่ง

นอกจากจะมีกระบวนการตรวจสอบและกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระหว่างที่อยู่ในตำแหน่งแล้ว (ดูข้อ 2.63) เมื่อพ้นจากตำแหน่งก็ยังมีการตรวจสอบฐานะการเงิน เพื่อพิจารณาว่ามีความร่ำรวยอันผิดปกติหรือไม่ ทั้งนี้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีและแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 30 วันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 292 วรรคแรก) สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่งจะต้องยื่นบัญชีฯอีกครั้งหนึ่งภายใน 30 วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งเป็นเวลา 1 ปี (มาตรา 292 วรรคสอง) ทั้งนี้เพื่อป้องปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการฉ้อฉลอำนาจโดยรับผลประโยชน์เมื่อพ้นจากตำแหน่ง

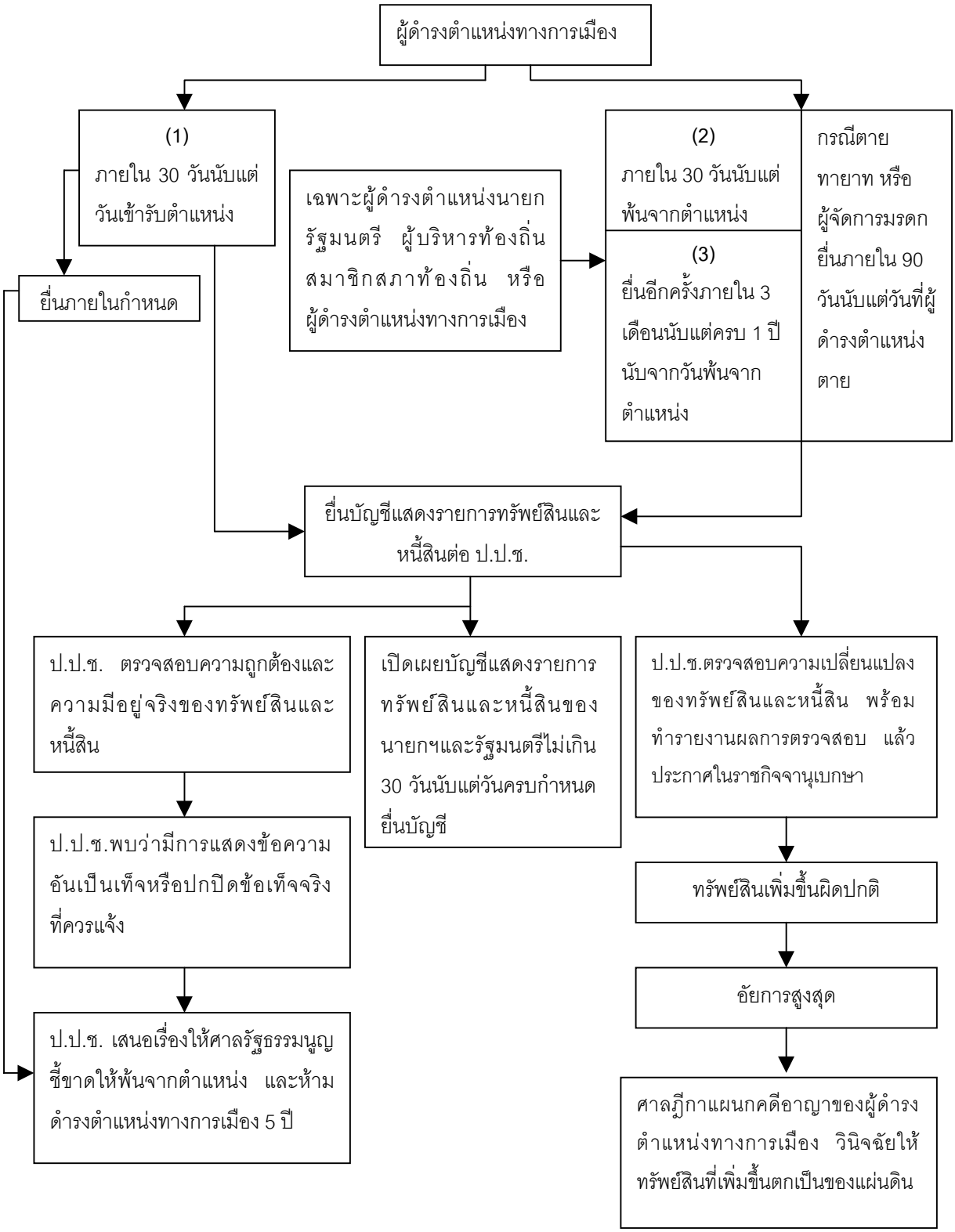
หากการตรวจสอบฐานะการเงินปรากฏผลว่ามีความร่ำรวยอันผิดปกติ ก็จะมีกระบวนการดำเนินคดีอาญา โดยมีบทลงโทษทั้งทางอาญาและทางการเมือง

แผนภาพที่ 4-1 ซึ่งมาจาก*มานิตย์ จุมปา (2542 : 290)* แสดงแผนผังการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

แผนภาพที่ 4-1

แผนผังแสดงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน



ที่มา มานิตย์ จุมปา (2540 : 490)

2.7 กติกาว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม

ผู้มีอำนาจทางการเมืองอาจใช้อำนาจในทางฉ้อฉล เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลของตนเอง ญาติมิตร และพวกพ้องได้ การกำหนดกฎกติกาว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวมจึงเป็นข้อกำหนดเบื้องต้นเพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางฉ้อฉล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติในประเด็นนี้เพื่อกำกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี

ในกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ชัดเจน 2 ประการ คือ

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทาน หรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว [มาตรา 110(2)]

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลอื่นๆในธุรกิจการงานตามปกติ [มาตรา 110(3)]

สมาชิกวุฒิสภาตกอยู่ภายใต้การบังคับของบทบัญญัติชุดเดียวกับที่บังคับใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 128)

การป้องกันการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวมในกรณีของรัฐมนตรีเข้มงวดมากกว่ากรณีของสมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้เนื่องจากรัฐมนตรีอยู่ในฐานะที่จะใช้อำนาจฝ่ายบริหารไปในทางฉ้อฉลได้มากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

(1) รัฐมนตรีต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม (มาตรา 208)

(2) รัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดมิได้ (มาตรา 208)

(3) รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือต้องไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป (มาตรา 209 วรรคแรก)

(4) รัฐมนตรีต้องไม่กระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ตนมีส่วนเป็นเจ้าของ (มาตรา 209 วรรคสอง)

ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ตนมีส่วนเป็นเจ้าของ รัฐมนตรีผู้นั้นจักต้องแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และต้องโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคล ซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น (มาตรา 209 วรรคแรก)

พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 บัญญัติขึ้นเพื่ออนุวัตรตามมาตรา 209 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กฎหมายฉบับนี้กำหนดกฎกติกาสำคัญอย่างน้อย 2 เรื่อง เรื่องแรกว่าด้วยสัดส่วนหุ้นขั้นสูง และเรื่องที่สองว่าด้วยนิติบุคคลที่รับจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 กำหนดให้รัฐมนตรีถือหุ้นได้ไม่เกิน 5% ของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัด และไม่เกิน 5% ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ของบริษัทจำกัด (มาตรา 4) หากต้องการเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นมากกว่า 5% ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ทราบภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี พร้อมทั้งโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้นิติบุคคลที่รับจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของคณะรัฐมนตรีภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธาน ปปช. ทราบ (มาตรา 6)

นิติบุคคลที่รับจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีต้องเป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจจัดการกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นตามกฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ปปช. (มาตรา 6) อีกทั้งต้องไม่มีกรรมการหรือพนักงานที่มีผลประโยชน์หรือมีส่วนได้เสียกับรัฐมนตรี คู่สมรสของรัฐมนตรี เจ้าหนี้ หรือลูกหนี้ของรัฐมนตรี (มาตรา 7)

การโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีต้องเป็นไปโดยเด็ดขาด (มาตรา 8) นิติบุคคลที่รับจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหารจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นดังกล่าว โดยห้ามรัฐมนตรีเจ้าของหุ้นส่วนหรือหุ้นเข้าไปครอบงำหรือออกคำสั่งเกี่ยวกับการจัดการ (มาตรา 11) แต่การจัดการต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในสัญญาการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี (มาตรา 8-9) คณะกรรมการ ปปช. เป็นผู้กำกับการทำสัญญา (มาตรา 9) และกำกับการทำงานของนิติบุคคลที่รับจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี

กล่าวโดยสรุป ก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ต้องการให้รัฐมนตรีโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้แก่ Blind Trust เพื่อให้ Blind Trust จัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นเหล่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้รัฐมนตรีใช้อำนาจไปในทางเกื้อประโยชน์ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือบริษัทจำกัดที่ตนมีหุ้นส่วนหรือถือหุ้น

3. ผลกระทบและการสนองตอบต่อกฎกติกาในรัฐธรรมนูญ

ตารางที่ 4-7 แจกแจงผลกระทบและการสนองตอบต่อกฎกติกาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กฎกติกาเหล่านี้มีโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives)

แฝงเร้นอยู่ด้วย กฎกติกาบางเรื่องมีสิ่งจูงใจเชิงบวก (Positive Incentives) บางข้อมีสิ่งจูงใจเชิงลบ (Negative Incentives)

การวิเคราะห์ผลกระทบและการสนองตอบต่อกฎกติกาในรัฐธรรมนูญตามที่ปรากฏในตารางที่ 4-7 ยึดถือสมมติฐานสำคัญว่า หน่วยการเมือง ไม่ว่าจะเป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมือง รัฐมนตรี และข้าราชการ ล้วนเป็นสัตว์เศรษฐกิจ (homo economicus) ซึ่งตัดสินใจกระทำการหรือละเว้นการกระทำการโดยมุ่งแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization)

กฎกติกาจำนวนมากขัดต่อธรรมชาติของมนุษย์ ดังเช่นการห้ามประชาชนนอนหลับทับสิทธิ์ การห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง การห้ามผู้มีอำนาจการเมืองมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ การห้ามผู้มีอำนาจทางการเมืองแทรกแซงการแต่งตั้งและการขึ้นเงินเดือนข้าราชการ การกึ่งบังคับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ฯลฯ กฎกติกาที่ขัดต่อธรรมชาติมนุษย์เหล่านี้ยากที่จะมีประสิทธิผลในการบังคับใช้

การละเมิดกฎกติกาแห่งรัฐธรรมนูญจะมีมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญอย่างน้อย 2 ปัจจัย กล่าวคือ

(1) ความเป็นไปได้ที่จะถูกจับได้และถูกลงโทษ

(2) ความรุนแรงของบทลงโทษ

หากโอกาสที่จะถูกจับได้ว่าละเมิดกฎกติกาของรัฐธรมนูญมีมาก บรรดาผู้ที่อยู่ในตลาดการเมืองย่อมมีสิ่งจูงใจที่จะปฏิบัติตามกฎกติกาของตลาดการเมือง ความเป็นไปได้ที่จะถูกจับลงโทษจะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับระดับความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎกติกา หากการบังคับใช้กฎกติกาใดหย่อนยาน ย่อมให้สิ่งจูงใจในการละเมิดกฎกติกานั้น ในกรณีตรงกันข้าม หากมีความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎกติกา การละเมิดกฎกติกาก็จะมีน้อยลง แต่การบังคับใช้กฎกติกามีต้นทุนที่ต้องเสีย หากองค์กรรัฐธรรมนูญาภิบาลมีความจำกัดด้านงบประมาณ ระดับความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎกติกาย่อมยากที่จะเพิ่มขึ้นได้

ความรุนแรงของบทลงโทษเป็นปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการปฏิบัติตามกฎกติกาแห่งรัฐธรรมนูญ หากบทลงโทษบางเบา ถึงจะมีความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎกติกามากปานใด การละเมิดกฎกติกาจะยังคงปรากฏอย่างแพร่หลาย ในกรณีตรงกันข้าม หากบทลงโทษรุนแรง ย่อมให้สิ่งจูงใจในการปฏิบัติตามกฎกติกา

ตารางที่ 4-8 นำเสนอ Matrix การปฏิบัติตามกฎกติกาแห่งรัฐธรรมนูญ โดยพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการถูกลงโทษและความรุนแรงของบทลงโทษ กฎกติกาที่มีการละเมิดน้อยหรืออาจจะไม่มีการละเมิดเลย ได้แก่ กฎกติกาในกลุ่ม D ซึ่งมีบทลงโทษรุนแรงและ

ความเป็นไปได้ที่จะถูกลงโทษสูง กฎกติกาที่มีการละเมิดมากหรืออาจจะไม่มีการปฏิบัติตามเลย ได้แก่ กฎกติกาในกลุ่ม A ซึ่งบทลงโทษเบาและความเป็นไปได้ที่จะถูกลงโทษต่ำ กฎกติกาในกลุ่ม B อาจมีผู้ฝ่าฝืน แม้ความเป็นไปได้ที่จะถูกลงโทษจะอยู่ในระดับสูง แต่เนื่องจากบทลงโทษบางเบา หากประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการละเมิดกฎคุ้มกับบทลงโทษที่ต้องรับ การละเมิดกฎกติกาดังกล่าวย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ ท้ายที่สุด กฎกติกาในกลุ่ม C ซึ่งแม้จะมีบทลงโทษรุนแรง แต่เนื่องจากความเป็นไปได้ที่จะถูกลงโทษต่ำ การเสี่ยงละเมิดกฎกติกาดังกล่าวย่อมเกิดขึ้นได้ หากประเมินแล้วพบว่า ประโยชน์ที่ได้จากการละเมิดกฎคุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสีย

การบังคับใช้กฎกติกาแห่งรัฐธรรมนูญมีต้นทุนที่ต้องเสีย กฎกติกาแต่ละกฎมีต้นทุนการบังคับใช้แตกต่างกัน เนื่องจากมีความยากง่ายในการบังคับใช้แตกต่างกัน อีกทั้งให้ประโยชน์แตกต่างกันด้วย การบังคับใช้กฎกติกาแต่ละกฎจำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้เปรียบเทียบกับต้นทุนที่ต้องเสีย การบังคับใช้กฎกติกาในระดับอุตมภาพ (Optimal Regulation) จะอยู่ในระดับที่ต้นทุนส่วนเปลี่ยนแปลง (Marginal Regulation Cost) เท่ากับประโยชน์ส่วนเปลี่ยนแปลงการบังคับใช้กฎกติกานั้น (Marginal Regulation Benefit) หากการบังคับใช้กฎกติกาเกินเลยกว่าระดับนี้ ย่อมเป็นเหตุให้ต้องเสียต้นทุนไม่คุ้มกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้ อันเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

ในเมื่อการบังคับใช้กฎกติกาแห่งรัฐธรรมนูญมีต้นทุนที่ต้องเสีย จึงมีความจำเป็นพื้นฐานที่จะต้องคัดสรรกฎกติกาที่ก่อผลในการปฏิรูปการเมืองในบั้นปลาย ทั้งนี้จักต้องกำหนดเป้าหมายในการปฏิรูปการเมืองอย่างชัดเจน กฎกติกาที่มีผลต่อการปฏิรูปการเมืองโดยพื้นฐานควรจะดำเนินการให้เป็นกฎกติกาในกลุ่ม D ซึ่งมีความเป็นไปได้ในการถูกลงโทษสูงและมีบทลงโทษรุนแรง หากกฎกติกาที่มีผลต่อการปฏิรูปการเมืองโดยพื้นฐานอยู่ในกลุ่ม A, B หรือ C จะต้องพยายามแปรเปลี่ยนไปสู่กลุ่ม D ซึ่งมิใช่เรื่องง่าย แม้การกำหนดระดับความรุนแรงของบทลงโทษเป็นเรื่องไม่ยาก แต่การเพิ่มความเป็นไปได้ในการลงโทษผู้ละเมิดกฎกติกามิใช่เรื่องง่าย หากไม่สามารถแปรกฎกติกาที่มีผลต่อการปฏิรูปการเมืองโดยพื้นฐานจากกลุ่ม A, B หรือ C ไปสู่กลุ่ม D ความล้มเหลวในการปฏิรูปการเมืองเป็นเรื่องที่คาดการณ์ได้ไม่ยาก

ตารางที่ 4-7

ผลกระทบหรือการสนองตอบต่อกฎกติกา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ตัวละคร	กฎกติกา	การสนองตอบหรือผลกระทบ
1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร		
1.1 ส.ส. ทั้งหมด	1. การบังคับให้สังกัดพรรค	สร้างทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง
	2. กำหนดวุฒิขั้นต่ำปริญญาตรี	สร้างระบบบัณฑิตยาธิปไตย ซึ่งทำให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์
	3. การห้ามซื้อเสียงและทุจริตการเลือกตั้ง ความเข้มงวดของ กกต. และอำนาจในการออก 'ใบเหลือง' และ 'ใบแดง'	1. มิอาจทำลายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ซึ่งฝังรากลึกได้ 2. พลิกแพลงวิธีการซื้อเสียงและการทุจริตการเลือกตั้ง 3. จับผิดการซื้อเสียงและการทุจริตของคู่แข่งทางการเมือง 4. สร้างหลักฐานเท็จเกี่ยวกับการซื้อเสียงและการทุจริตของคู่แข่งทางการเมือง
	4. การย้ายพรรคโดยมีกำหนดเงื่อนเวลา	1. การย้ายพรรคภายหลังการเลือกตั้งครั้งแรกจะมีน้อยลง เนื่องจากต้นทุนการย้ายพรรคสูงขึ้น 2. ตลาดนักการเมืองยังคงมีการซื้อขายนักการเมือง ซึ่งจ่ายราคาด้วยเงินหรือด้วยตำแหน่ง 3. ราคานักการเมืองที่ซื้อขายในตลาดจะสูงขึ้น เนื่องจาก supply price เพิ่มขึ้น
	5. การห้าม ส.ส. มีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ	ดำเนินการให้สำนักงบประมาณและหน่วยราชการตั้งแท่นโครงการรายจ่ายลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมือง โดยไม่มีการสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษร

ตารางที่ 4-7 (ต่อ)

ตัวละคร	กฎกติกา	การสนองตอบหรือผลกระทบ
	6. การห้าม ส.ส. แทรกแซงการโยกย้ายแต่งตั้งและขึ้นเงินเดือนข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจและเจ้าหน้าที่องค์กรของรัฐ	สั่งการและกดดันด้วยวาจาผ่านปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการ/ผู้ว่าการรัฐวิสาหกิจ และผู้บริหารองค์การของรัฐโดยไม่มีลายลักษณ์อักษร
	7. ส.ส. มิอาจเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน เว้นแต่มีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี	1. ลิดรอนหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2. ให้สิ่งจูงใจแก่ ส.ส. เพื่อให้มีประพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ
	8. การเสนอร่างกฎหมายมิอาจกระทำในฐานะปัจเจกบุคคลหากแต่ต้องได้รับความเห็นชอบโดยเป็นมติของพรรค	1. ทำลายสิ่งจูงใจที่จะก่อให้เกิดนวัตกรรมด้านนิติบัญญัติ 2. สร้างทำนบกีดขวางการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา
	9. การถอดถอนออกจากตำแหน่งทำได้ง่ายขึ้น	1. ระมัดระวังและพลิกแพลงวิธีการฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบ 2. หลีกเลี่ยงการสั่งการโดยใช้ลายลักษณ์อักษร 3. กดดันและผลักภาระให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ประจำเป็นผู้เสนอความเห็นชอบหรือเป็นผู้ดำเนินโครงการที่มีช่องทางในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ
	10. การรายงานบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	1. การรายงานบัญชีทรัพย์สินเกินกว่าความเป็นจริงเมื่อรับตำแหน่งการเมืองครั้งแรก 2. การถ่ายโอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจแก่สามีหรือภรรยานอกสมรส 3. การถ่ายโอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจแก่บุตรธิดาที่บรรลุนิติภาวะ 4. การพักส่วนเกินทางเศรษฐกิจไว้ในประเทศที่ไม่มีกฎหมายการฟอกเงินหรือกฎหมายการฟอกเงินไม่เข้มงวด

ตารางที่ 4-7 (ต่อ)

ตัวละคร	กฎกติกา	การสนองตอบหรือผลกระทบ
1.2 **ส.ส.** **ระบบแบ่งเขต**	การแบ่งเขตการเลือกตั้งขนาดเล็กเพื่อให้มี ส.ส. ได้เพียงคนเดียว	1. เกื้อกูลการเลือกตั้งผู้นำชุมชน กลุ่มทุนท้องถิ่น และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น 2. เกื้อกูลการซื้อเสียงและการทุจริตการเลือกตั้ง 3. ส.ส. ต้องมีความรับผิดต่อเขตการเลือกตั้งมากขึ้น
1.3 **ส.ส.** **ระบบบัญชีรายชื่อพรรค**	1. การจัดทำบัญชีรายชื่อพรรค 2. การเลือกตั้งโดยใช้ประเทศเป็นเขตการเลือกตั้ง	1. ความรับผิดของ ส.ส. มีต่อหัวหน้าพรรคและหัวหน้ากลุ่มการเมืองที่สังกัด มิได้มีต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 2. การแย่งชิงเข้าบัญชีรายชื่อพรรคและการแย่งชิงอันดับในบัญชีรายชื่อ ผู้ได้รับเลือกตั้งขาดความสำนึกในความรับผิดต่อประชาชน เพราะไม่ทราบว่าจะรับผิดต่อใคร
2. **สมาชิกวุฒิสภา**	1. การห้ามผู้สมัคร สว. สังกัดพรรค 2. การห้ามหาเสียง 3.การเลือกตั้งโดยใช้จังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้ง และระบบการเลือกตั้งที่ให้ประชาชนเลือกได้เพียงคนเดียว แม้ว่าจังหวัดนั้นมี สว. ได้หลายคน	ผู้สมัคร สว.มีสิ่งจูงใจที่จะใช้เครือข่ายทางการเมืองของพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้ง โดยมิจำต้องสังกัดพรรค 1. ทำให้สารสนเทศทางการเมืองมีความไม่สมบูรณ์ อันทำให้การแข่งขันในตลาดการเมืองไม่สมบูรณ์ด้วย 2. เกื้อประโยชน์ผู้สมัคร สว. ที่เป็นบุคคลสาธารณะอยู่ก่อนแล้ว ผู้ที่มิใช่บุคคลสาธารณะเสียเปรียบในการแข่งขัน 1. ส่งเสริมการจัดตั้งคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพราะคำนวณได้โดยง่ายว่า จะต้องมีคะแนนจัดตั้งเท่าใดจึงจะชนะการเลือกตั้ง 2. ต้องมีสำนึกความรับผิดต่อประชาชนในจังหวัดที่เป็นเขตการเลือกตั้ง

ตารางที่ 4-7 (ต่อ)

ตัวละคร	กฎกติกา	การสนองตอบหรือผลกระทบ
	4.การห้ามซื้อเสียงและทุจริตการเลือกตั้ง ความเข้มงวดของ กกต. และอำนาจในการออก 'ใบเหลือง' และ 'ใบแดง'	เหมือน ส.ส. ข้อ 3
	5. การห้าม สว. มีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ	เหมือน ส.ส. ข้อ 5
	6. การถอดถอนออกจากตำแหน่งทำได้ง่ายขึ้น	เหมือน ส.ส. ข้อ 9
	7.การรายงานบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	เหมือน ส.ส. ข้อ 10
3. **พรรคการเมือง**	1. พรรคการเมืองที่มี ส.ส. น้อยกว่า 20 คน มิอาจเสนอร่างกฎหมาย 2. พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อน้อยกว่า 5% ของจำนวนคะแนนเสียงทั้งสิ้น จะไม่มี ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อ	1. ทั้งข้อ 1 และข้อ 2 มีโครงสร้างสิ่งจูงใจในการส่งเสริมพรรคการเมืองขนาดใหญ่มากกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก 2. มีนัยในการส่งเสริมมรรควิถีแห่งการเติบโตจากภายนอก (External Growth) ด้วยการครอบกลุ่มหรือมุ้งการเมือง รวมทั้งครอบพรรค (Take-over) และ/หรือด้วยการควบกลุ่มหรือพรรค (Merger) มากกว่าการเติบโตจากภายนอก (Internal Growth) ด้วยการพัฒนานักการเมืองของตนเอง 3. ทำลายสิ่งจูงใจในการก่อเกิดและการเติบโตของพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ ซึ่งโดยธรรมชาติเป็นพรรคการเมืองขนาดเล็ก 4. ลิดรอนบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองขนาดเล็กในกระบวนการนิติบัญญัติ

ตารางที่ 4-7 (ต่อ)

ตัวละคร	กฎกติกา	การสนองตอบหรือผลกระทบ
4. รัฐบาล	1. การกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5)	นัยของบทบัญญัติในหมวดนี้ ก็คือ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งไม่มีความสามารถในการกำหนดนโยบาย หรืออาจกำหนดนโยบายในทางที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวม มีแต่ สสร. เท่านั้นที่มีความสามารถในการกำหนดนโยบาย และเห็นแก่ผลประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวม
	2.ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา รัฐบาลต้องแถลงด้วยว่านโยบายของรัฐบาลเป็นไปตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมากน้อยเพียงใด	1. กฎกติกาข้อนี้มุ่งสร้างกลไกการรับผิด (Accountability Mechanism) ต่อ สสร. รัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติที่สร้างกลไกการรับผิดต่อประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่านโยบายของรัฐบาลเป็นไปตามที่ใช้หาเสียงมากน้อยเพียงใด 2. การสร้างกลไกการรับผิดต่อ สสร. แทนที่จะเป็นกลไกการรับผิดต่อประชาชน ทำให้ตลาดการเมืองมิอาจปรับเปลี่ยนจากตลาดที่มีการแลกคะแนนเสียงกับเงิน ไปเป็นตลาดทีแลกคะแนนเสียงกับนโยบายได้
	3.อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมือง (Size Bias) โดยมุ่งส่งเสริมพรรคการเมืองขนาดใหญ่มากกว่าขนาดเล็ก (ดูตัวละคร “พรรคการเมือง”)	1. มีโครงสร้างสิ่งจูงใจในการส่งเสริมระบอบการเมืองแบบทวิพรรค(Biparty System) มากกว่าระบบพหุพรรค(Multiparty System) 2. รัฐบาลในระบบทวิพรรคอาจมีอายุและความคงทน (Government Durability) มากกว่าระบบพหุพรรค 3. เสถียรภาพของรัฐบาลขึ้นอยู่กับเสถียรภาพของพรรคการเมืองที่เป็นแกนในการจัดตั้งรัฐบาล เพราะพรรคประกอบด้วยกลุ่มการเมืองหลายกลุ่ม อันเป็นผลจากการเติบโตจากภายนอก ความสมานฉันท์ระหว่างกลุ่มต่างๆในพรรคแกนนำมีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

ตารางที่ 4-7 (ต่อ)

ตัวละคร	กฎกติกา	การสนองตอบหรือผลกระทบ
	4. คณะรัฐมนตรีมีขนาดเล็กไม่เกิน 36 คน (รวมนายกรัฐมนตรี)	1. มีโครงสร้างสิ่งจูงใจส่งเสริมการจัดตั้งตำแหน่งการเมืองอื่นๆที่มิใช่ตำแหน่งรัฐมนตรี เนื่องจากไม่มีข้อห้ามในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อปูนบำเหน็จทางการเมือง 2. ไม่มีประจักษ์พยานข้อเท็จจริงว่า ขนาดของคณะรัฐมนตรีมีผลต่อประสิทธิภาพการบริหาร
5. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	1.ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพทางการเมือง ทางสังคม และทางเศรษฐกิจมากกว่าเดิม 2.ราษฎรมีหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง การไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรจะสูญเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ	ขบวนการประชาชนจะเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาล หน่วยราชการ และประชาสังคมโดยส่วนรวมปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยมากขึ้น 1. ลิดรอนสิทธิเสรีภาพพื้นฐานทางการเมืองของประชาชน สสร. มีความเชื่อว่า การนอนหลับทับสิทธิ์เป็นต้นตอของการซื้อเสียงและการทุจริตในการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ปัญหาที่ไม่ตรงจุด แม้การเลือกตั้งตาม รธน. 2540 ซึ่งมีการบังคับใช้บทบัญญัตินี้แล้ว ก็ยังมีการซื้อขายเสียงและการทุจริตการเลือกตั้ง 2. ก่อให้เกิดต้นทุนปฏิบัติการแก่ กกต. ในการตรวจสอบคำชี้แจงของผู้ไม่ไปใช้สิทธิและในการลงโทษผู้ไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ตารางที่ 4-8

ความเป็นไปได้ที่จะถูกลงโทษและความรุนแรงของบทลงโทษ

ฐานละเมิดกฎกติกาแห่งรัฐธรรมนูญ

ความรุนแรงของบทลงโทษ	ความเป็นไปได้ที่จะถูกลงโทษฐานละเมิดกฎกติกา	
	ต่ำ	สูง
โทษเบา	A	B
โทษรุนแรง	C	D

4. บทสรุป

บทนี้แจกแจงกฎกติกาตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พร้อมทั้งนำเสนอการวิเคราะห์ผลกระทบและการสนองตอบกติกาเหล่านี้ สาระสำคัญของบทนี้ ก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดกฎกติกาในการควบคุมและกำกับตลาดการเมืองอย่างกว้างขวางและเข้มงวด โดยที่กฎกติกาบางข้อขัดต่อธรรมชาติมนุษย์ และบางข้ออาจไม่เกื้อกูลต่อการปฏิรูปการเมือง การบังคับใช้กฎกติกาแห่งรัฐธรรมนูญมีต้นทุนที่ต้องเสีย ดังนั้น การควบคุมและกำกับตลาดการเมืองมิควรเกินเลยกว่าระดับอุตมภาพ (Optimal Regulation) เพราะจะทำให้มีการใช้ทรัพยากรในทางเปล่าประโยชน์ ในการนี้จำเป็นต้องคัดสรรกฎกติกาที่มีผลต่อการปฏิรูปการเมืองโดยพื้นฐาน และพยายามดำเนินการให้กฎกติกากลุ่มนี้มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิผล

บทที่ห้า
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
กับโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมือง

1. ความเบื้องต้น

รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นอภิมหาสถาบัน (Meta-institution) ด้านหนึ่งมีบทบัญญัติที่เป็นกฎกติกากำกับและควบคุมการทำงานของตลาดการเมือง อีกด้านหนึ่งวางกรอบในการผลิตกฎกติกาและสถาบันต่างๆในสังคม กฎกติกาเหล่านี้มีโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) ทั้งที่เป็นสิ่งจูงใจใหม่และการปรับเปลี่ยนสิ่งจูงใจทางการเมืองที่มีอยู่เดิม การบังคับใช้รัฐธรรมนูญจึงมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมือง ซึ่งกระทบต่อโครงสร้าง (Structure) ประพฤติกรรม (Conduct) และผลปฏิบัติการ (Performance) ของตลาดการเมือง หากรัฐธรรมนูญร่างขึ้นโดยมีเป้าประสงค์ในการปฏิรูปการเมือง การศึกษาโครงสร้างสิ่งจูงใจที่แฝงอยู่ในรัฐธรรมนูญจะช่วยให้สามารถวิเคราะห์หรือพยากรณ์ได้ว่า รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นนั้นจะสามารถบรรลุเป้าหมายในการปฏิรูปการเมืองได้หรือไม่

บทนี้ต้องการศึกษาผลกระทบของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่มีต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมือง เนื้อหาจำแนกออกเป็น 4 ตอน ตอนที่หนึ่งเป็นความเบื้องต้น ตอนที่สองกล่าวถึงโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมืองตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ตอนที่สามประเมินผลกระทบของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่มีต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมือง และตอนที่สี่เป็นบทสรุป

2. โครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ตารางที่ 5-1 แจกแจงโครงสร้างสิ่งจูงใจที่ตัวละครในตลาดการเมืองเผชิญ โครงสร้างสิ่งจูงใจดังกล่าวนี้แฝงเร้นอยู่ในกฎกติกาต่างๆที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นสำหรับการกำกับตรวจสอบ และควบคุมตลาดการเมือง โดยมีผลต่อประพฤติกรรมของ ‘ผู้เล่น’ ในตลาดการเมือง มนุษย์ที่ต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) จะปรับประพฤติกรรมเพื่อสนองตอบต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจ เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ กฎกติกาที่กำกับตลาดการเมืองจำนวนหนึ่งอาจแปรเปลี่ยนไป ซึ่งยังผลให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสิ่งจูงใจด้วย

ตารางที่ 5-1

โครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives)

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ตัวละคร	**โครงสร้างสิ่งจูงใจ**
1. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	1. สิ่งจูงใจในการใช้สิทธิเลือกตั้ง 2. สิ่งจูงใจในการขายเสียง 3. สิ่งจูงใจในการมีส่วนร่วมทางการเมือง
2. พรรคการเมือง	สิ่งจูงใจในการพัฒนาและการเติบโตของพรรคการเมือง
3. นักการเมือง	1. สิ่งจูงใจในการซื้อปริญญาบัตร 2. สิ่งจูงใจในการซื้อเสียง 3. สิ่งจูงใจในการในการสร้างเครือข่ายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ 4. สิ่งจูงใจในการแย่งชิงตำแหน่งสัมพัทธ์ภายในพรรค 5. สิ่งจูงใจในการย้ายพรรค
4. สมาชิกรัฐสภา	1. สิ่งจูงใจในการรับผิดต่อประชาชน 2. สิ่งจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติ 3. สิ่งจูงใจในการหาประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน 4. สิ่งจูงใจในการในการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลภาครัฐบาล
5. รัฐบาล	1. สิ่งจูงใจในการรับผิดต่อประชาชน 2. สิ่งจูงใจในการจัดตั้งตำแหน่งการเมืองอื่นที่มิใช่รัฐมนตรี 3. สิ่งจูงใจในการทุจริต ประพฤติมิชอบ และแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking)

'ผู้เล่น' ในตลาดการเมืองจะปรับประพฤติกรรมตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสิ่งจูงใจดังกล่าวนี้ การปรับประพฤติกรรมของ 'ผู้เล่น' ในตลาดการเมืองอาจมิได้เป็นไปในทิศทางที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการ บางครั้งอาจสร้างอุปสรรคในการปฏิรูปการเมือง การกำหนดโครงสร้างสิ่งจูงใจให้ถูกต้องและเหมาะสม ซึ่งรวมถึงการกำหนดกฎกติกาที่ใช้ในการกำกับตลาดการเมืองอย่างถูกต้องและเหมาะสม นับเป็นขั้นตอนสำคัญในการปฏิรูปการเมือง

ในการศึกษาโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมืองที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ผู้เขียนนำเสนอการวิเคราะห์โดยพิจารณาสิ่งจูงใจที่ตัวละครแต่ละตัวในตลาดการเมืองเผชิญ ตัวละครเหล่านี้ ได้แก่

(1) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(2) พรรคการเมือง

(3) นักการเมือง

(4) สมาชิกรัฐสภา

(5) รัฐบาล

2.1 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

เมื่อพิจารณาจากแง่มุมของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สิ่งจูงใจสำคัญได้แก่ สิ่งจูงใจในการใช้สิทธิเลือกตั้ง สิ่งจูงใจในการขายเสียง และสิ่งจูงใจในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

2.11 สิ่งจูงใจในการใช้สิทธิเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย การนอนหลับทับสิทธิ์ต้องโทษตามบทลงโทษที่กำหนดไว้ใน *พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541* รัฐธรรมนูญฉบับนี้ออกแบบไปในทางที่มิได้กำหนดสิ่งจูงใจในด้านบวกเพื่อให้ราษฎรใช้สิทธิเลือกตั้ง การกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่เป็นการกำหนดสิ่งจูงใจด้านลบ โดยที่บทลงโทษมีผลในการสร้างต้นทุนการนอนหลับทับสิทธิ์

แต่การกำหนดบทลงโทษการนอนหลับทับสิทธิ์หาได้มีหลักประกันว่า ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องไปใช้สิทธินั้นเสมอ และหาได้มีหลักประกันเช่นกันว่า อัตราการใช้สิทธิเลือกตั้ง (Voter Turnout Rate) จะเพิ่มขึ้นเสมอ หากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นสัตว์เศรษฐกิจที่ต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) การตัดสินใจในการใช้สิทธิหรือนอนหลับทับสิทธิ์ย่อมขึ้นอยู่กับผลการประเมินประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้สิทธิเลือกตั้ง (Voting Benefits) เปรียบเทียบกับต้นทุนที่สูญเสียไปในการนั้น (Voting Costs) ดังสมการที่ (1)

$$E(U_i) = P[U_i(X)] - C_i \qquad (1)$$

ในที่นี้ $E(U_i)$ = อรรถประโยชน์สุทธิที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง i คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิเลือกตั้ง (Expected Utility)

$U_i(X)$ = อรรถประโยชน์ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง i คาดว่าจะได้จากการที่ X (นักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่ i สนับสนุน) ชนะการเลือกตั้ง

P = ความเป็นไปได้ (Probability) ที่คะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอิทธิพลในการกำหนดผลการเลือกตั้ง

C_i = ต้นทุนที่เกิดจากการใช้สิทธิเลือกตั้ง

หาก $E(U_i)$ มีค่าเป็นบวก ผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมใช้สิทธินั้น เนื่องจากประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้สิทธิ $P[U_i(X)]$ มีค่ามากกว่าต้นทุนที่ต้องเสีย (C_i) ในกรณีตรงกันข้าม หากผลการประเมินปรากฏว่า $E(U_i)$ มีค่าติดลบ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมเลือกนอนหลับทับสิทธิ์ เนื่องจากต้นทุนการใช้สิทธิเลือกตั้ง (C_i) มีค่ามากกว่าประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ $P[U_i(X)]$ รัฐธรรมนูญที่ออกแบบเพื่อสร้างสิ่งจูงใจในการใช้สิทธิเลือกตั้ง จะต้องกำหนดบทบัญญัติไปในทางที่ทำให้ $P[U_i(X)]$ มีค่าเพิ่มขึ้น และ/หรือ C_i มีค่าลดลง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้เลือกมรรควิถีนี้ หากแต่บังคับให้ราษฎรใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย และการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่จะถูกลงโทษ

การกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย มีผลต่อการประเมินประโยชน์สุทธิที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้สิทธิ (Expected Net Benefit) โดยที่ต้นทุนการนอนหลับทับสิทธิ์ที่ไม่ต้องเสีย (Z_i) เป็นปัจจัยที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องพิจารณา ดังสมการ (2)

$$E(U_i) = P[U_i(X)] + Z_i - C_i \qquad (2)$$

ในกรณีนี้ การใช้สิทธิเลือกตั้งจะได้ประโยชน์จากการไม่ถูกลงโทษ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การใช้สิทธิเลือกตั้งทำให้ไม่มีภาระต้นทุนการนอนหลับทับสิทธิ์ตามที่กำหนดในกฎหมายการเลือกตั้ง ในกรณีตรงกันข้าม การนอนหลับทับสิทธิ์จะถูกลงโทษตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว

แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย แต่ราษฎรจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งก็ต่อเมื่อ

$$Z_i > C_i - P[U_i(X)]$$

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ต้นทุนการนอนหลับทับสิทธิ์ที่ไม่ต้องเสียจะต้องมีค่าสูงมาก อย่างน้อยที่สุดจะต้องสูงกว่าต้นทุนสุทธิที่คาดว่าจะต้องเสียไปในการใช้สิทธิเลือกตั้ง (Expected Net Cost) หากการตัดสินใจในการใช้สิทธิเลือกตั้งให้ประโยชน์ไม่คุ้มกับต้นทุนการใช้สิทธิดังกล่าว โดยที่ $C_i - P[U_i(X)]$ เป็นต้นทุนสุทธิที่ต้องเสียไปในการใช้สิทธินั้น ในกรณีที่ไม่มีบทลงโทษการนอนหลับทับสิทธิ์ หากประโยชน์ที่คาดว่าจะได้ไม่คุ้มกับต้นทุนที่เสียไปในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมเลือกที่จะไม่ใช้สิทธิ์ แต่ในกรณีที่มีบทลงโทษการนอนหลับทับสิทธิ์ การนอนหลับทับสิทธิ์มีต้นทุนที่ต้องเสีย คือ Z_i หาก Z_i มีค่าน้อยกว่า $C_i - P[U_i(X)]$ การนอนหลับทับสิทธิ์ย่อมเกิดขึ้นดุจเดียวกับกรณีที่ไม่มีบทลงโทษการนอนหลับทับสิทธิ์ ต่อเมื่อ Z_i ค่ามากกว่า $C_i - P[U_i(X)]$ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงจะไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะในกรณีหลังนี้ การนอนหลับทับสิทธิ์ก่อให้เกิดต้นทุน (Z_i) มากกว่าต้นทุนสุทธิที่ต้องเสียไปในการใช้สิทธิเลือกตั้ง $C_i - P[U_i(X)]$

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า การกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทยจะมีผลในการลดทอนการนอนหลับทับสิทธิ์หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับความรุนแรงของบทลงโทษ หากบทลงโทษบางเบา ก็มิอาจบังคับให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งได้ เฉพาะในกรณีที่บทลงโทษรุนแรงมากเท่านั้น จึงจะสามารถกดดันให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่นอนหลับทับสิทธิ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดบทลงโทษผู้นอนหลับทับสิทธิอย่างเลื่อนลอยว่า *'เสียสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด'* (มาตรา 68) โดยโยนให้เป็นภาระของกฎหมายการเลือกตั้งในการกำหนดบทลงโทษ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มีบทบัญญัติว่า การไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุ หรือเหตุที่อ้างนั้นเป็นเหตุอันไม่สมควร จะต้องเสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (มาตรา 23) ซึ่งมีผลเท่ากับเป็นการโยนภาระในการกำหนดบทลงโทษให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 23 โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 คราวนี้มีการกำหนดบทลงโทษอย่างชัดเจน แต่มีการเปลี่ยนแปลงบทลงโทษจาก *'การเสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ'* มาเป็นการเสียสิทธิทางการเมือง 8 ประการ อันได้แก่

(1) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

(2) สิทธิร้องคัดค้านการเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

(3) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

(4) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

(5) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(6) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

(7) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(8) สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

บทลงโทษที่มุ่งลิดรอนสิทธิทางการเมือง 8 ประการของผู้นอนหลับทับสิทธิ์ดังกล่าวข้างต้นนี้ กระทบต่อผู้ที่อยู่หรือผู้ที่ต้องการขึ้นสังเวียนการเมือง แต่หามีผลกระทบอย่างสำคัญต่อประชาชนโดยทั่วไปไม่ ดังนั้น จึงไม่มีผลในการเปลี่ยนแปลงประพฤติกรรมพื้นฐานของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ต้องการเล่นการเมืองหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง

2.12 **สิ่งจูงใจในการขายเสียง**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่มีบทบัญญัติห้ามผู้มีสิทธิเลือกตั้งขายเสียง ข้อห้ามนี้ไม่ปรากฏในบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 105 และ 106) อีกทั้งไม่ปรากฏในบทบัญญัติว่าด้วยสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง (มาตรา 326) และคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 327) แต่ข้อห้ามการขายเสียงปรากฏอย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ดังจะเห็นได้จากมาตรา 63 ของกฎหมายฉบับนี้

*"**มาตรา 63** ห้ามมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดเรียกทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเพื่อจะลงคะแนนเลือกตั้ง หรืองดเว้นไม่ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด"*

การขายเสียงตามมาตรา 63 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1-5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000 - 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี (มาตรา 111)

กฎหมายการเลือกตั้งไม่ต้องการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งขายเสียง และไม่ต้องการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซื้อเสียง เพราะการซื้อขายเสียงทำให้การเลือกตั้งปราศจากความบริสุทธิ์และเที่ยงธรรม ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีย่อมได้เปรียบผู้สมัครที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่า ในประการสำคัญ หากการยึดกุมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินมาจากการซื้อเสียงก็เป็นที่กริ่งเกรงกันว่า จะมีการใช้อำนาจในทางฉ้อฉล ด้วยการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการกำหนดและบริหารนโยบาย

เมื่อกฎหมายเลือกตั้งกำหนดข้อสมมติว่า การขายเสียงเป็นประพฤติกรรมทางการเมืองที่ไม่เหมาะสม และขัดต่อหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย ก็ต้องมีบทบัญญัติที่ทำลายสิ่งจูงใจในการขายเสียง กฎหมายการเลือกตั้งเลือกใช้บทลงโทษการขายเสียงเป็นกลไกในการทำลายสิ่งจูงใจในการขายเสียง หากบทลงโทษนี้รุนแรงมากเพียงใด สิ่งจูงใจในการขายเสียงก็จะถูกทำลายมากเพียงนั้น

อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลอย่างน้อย 4 ประการที่น่าเชื่อว่า สิ่งจูงใจในการขายเสียงมิได้ถูกทำลายไปมากดังที่คาดหวัง กล่าวคือ

ประการแรก ในการทำลายสิ่งจูงใจในการขายเสียง ยุทธศาสตร์พื้นฐานอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงลักษณะตลาดการเมือง จากตลาดที่มีการแลกคะแนนเสียงกับเงิน มาเป็นตลาดที่มีการแลกคะแนนเสียงกับนโยบาย ปริวรรตกรรมในตลาดการเมืองไทยในระบอบประชาธิปไตยจะต้องเป็นการซื้อขายนโยบายโดยพื้นฐาน หาควรเป็นการซื้อขายเงินไม่ หากไม่สามารถแปรสภาพตลาดการเมืองให้เป็นตลาดที่มีการซื้อขายนโยบาย สิ่งจูงใจในการขายเสียงจะยังคงดำรงอยู่ เพราะประชาชนย่อมต้องการ ‘บริการความสุข‘ จากตลาดการเมือง หากตลาดการเมืองไม่มี ‘บริการความสุข’ เสนอขายได้ การเสนอซื้อ ‘บริการความสุข’ ย่อมมิได้รับการตอบสนอง เมื่อประชาชนมิอาจนำคะแนนเสียงแลกกับ ‘บริการความสุข’ ได้ ก็ต้องนำคะแนนเสียงแลกกับเงินในเมื่อการใช้สิทธิเลือกตั้งมีต้นทุนที่ต้องเสีย หากจะมิให้นอนหลับทับสิทธิ์ การใช้สิทธิเลือกตั้งก็ต้องให้ประโยชน์คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสีย ในการได้มาซึ่ง ‘บริการความสุข’ จะต้องมีการปฏิรูปการเมืองเพื่อให้นักการเมืองและพรรคการเมืองเสนอขายนโยบายที่จะผลิต ‘บริการความสุข’ แก่ประชาชน อีกทั้งต้องสร้างกลไกความรับผิด (Accountability Mechanism) เพื่อให้นักการเมืองและพรรคการเมืองนำนโยบายที่ใช้หาเสียงเลือกตั้งไปดำเนินการเมื่อมีอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ละเลยการสร้างกลไกดังกล่าวนี้ ตราบเท่าที่ยังไม่สามารถปฏิรูปตลาดการเมือง จากตลาดที่มีการแลกคะแนนเสียงกับเงินไปเป็นตลาดที่มีการแลกคะแนนเสียงกับนโยบาย สิ่งจูงใจในการขายเสียงจะยังคงดำรงอยู่ต่อไป

ประการที่สอง การปราบปรามการขายและการซื้อเสียงเป็นเรื่องยากยิ่ง การซื้อขายเสียงเกิดจากความยินยอมของผู้ขาย (ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) กับผู้ซื้อ (นักการเมืองและพรรคการเมือง) นักการเมืองผู้พ่ายแพ้การเลือกตั้งเป็นผู้เสียหายโดยตรง นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสียหายด้วย แต่ต้องถือเป็นผู้เสียหายโดยอ้อม เพราะมิได้มีผลประโยชน์ข้องเกี่ยวกับผลการเลือกตั้งโดยตรง แม้จะมีผู้เสียหายทั้งโดยตรงและโดยอ้อม แต่การพิสูจน์ว่าการซื้อขายเสียงเกิดขึ้นจริงเป็นเรื่องยาก และต้องเสียต้นทุนการพิสูจน์สูงยิ่ง ความยากลำบากในการป้องปรามและปราบปรามการซื้อขายเสียงหากมีมากเพียงใด สิ่งจูงใจในการซื้อขายเสียงย่อมมีโอกาสดำรงอยู่มากเพียงนั้น แม้จะกำหนดบทลงโทษการซื้อขายเสียงรุนแรงมากเพียงใด แต่ความรุนแรงของบทลงโทษย่อมหาความหมายมิได้ ในเมื่อมิอาจจับได้ไล่ทันผู้ประกอบ ‘อาชญากรรม’ได้

ประการที่สาม กฎหมายการเลือกตั้งนิยาม ‘การขายเสียง’ แตกต่างจาก ‘การซื้อเสียง’ ในขณะที่การขายเสียงคลุมเฉพาะการเรียกร้องทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดเพื่อลงคะแนนเสียงหรืองดเว้นการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด แต่การซื้อเสียงมีความหมายครอบคลุมกว้างขวางกว่ามาก การจัดเลี้ยง [มาตรา 44 (4)] การจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่างๆ [มาตรา 44 (3)] รวมทั้งการเสนอให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ และสถาบันอื่นใด [มาตรา 44 (2)] จำแนกอยู่ในกลุ่มประพฤติกรรมการซื้อเสียง กฎหมายการเลือกตั้งมีบทลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีประพฤติกรรมเหล่านี้ แต่ไม่มีบทลงโทษผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่รับเลี้ยง หรือที่ร่วมงานมหรสพหรืองานรื่นเริง หรือที่ได้ประโยชน์จากการเสนอให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด การนิยาม ‘การซื้อเสียง’ และ ‘การขายเสียง’ จึงไม่สอดรับกัน เพราะการซื้อขายเสียงจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีผู้ซื้อกับผู้ขาย การซื้อเสียงมิอาจบรรลุผลได้หากไม่มีผู้ขาย เมื่อมีบทลงโทษการซื้อเสียงก็ควรต้องมีบทลงโทษการขายเสียงควบคู่กัน ในเมื่อการซื้อขายเสียงเป็นธุรกรรมที่ผิดกฎหมาย แต่กฎหมายเลือกลงโทษผู้ซื้อเสียง โดยละเว้นการลงโทษผู้ขายเสียงในหลายต่อหลายกรณี อันเป็นเหตุให้สิ่งจูงใจในการขายเสียงมิได้ถูกทำลายเท่าที่ควร

ประการที่สี่ การขายเสียงต้องเป็นการเรียกทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดแลกกับคะแนนเสียง จึงจะถูกลงโทษ (มาตรา 63) หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดโดยเสน่หา แม้จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแก่ผู้ให้เงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์ดังกล่าว ก็มิได้ถือเป็นการขายเสียงตามมาตรา 63 แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งละเมิดบทบัญญัติมาตรา 44 (1) และต้องระวางโทษตามมาตรา 101 ด้วยเหตุดังนี้ สิ่งจูงใจในการขายเสียงจึงยังดำรงอยู่ เพราะผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถ

ขายเสียงโดยไม่ต้องถูกลงโทษได้ เพียงด้วยการไม่เรียกร้องทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง

2.13 สิ่งจูงใจในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ในบรรดารัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้ในประเทศไทยนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นับเป็นฉบับที่มีบทบัญญัติที่สนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (People Participation) มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดๆ ทั้งนี้มีบทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างน้อย 8 ด้าน (ดูตารางที่ 5-2) อันได้แก่

(1) เสรีภาพในการรวมกลุ่ม

(2) สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย

(3) สิทธิในการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา

(4) สิทธิในการเสนอร่างข้อบังคับท้องถิ่น

(5) สิทธิชุมชน

(6) การออกเสียงประชามติ

(7) การไต่สวนสาธารณะ

(8) การมีส่วนร่วมอื่นๆ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะกำหนดหลักการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แต่ประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ทุกภาคส่วนในสังคมการเมืองไทยจักต้องยอมรับหลักการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นปกครองและระบบราชการจะต้องยอมรับหลักการนี้ สังคมการเมืองไทยตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของวัฒนธรรมอำนาจนิยมมาเป็นเวลายาวนาน วัฒนธรรมอำนาจนิยมไม่เกื้อกูลการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หากไม่สามารถสลัดวัฒนธรรมอำนาจนิยม และปลูกฝังวัฒนธรรมประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยากที่จะเป็นจริงได้ ลำพังแต่การมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่พอเพียงที่จะทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนปรากฏเป็นจริง เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องของวัฒนธรรม มิใช่เรื่องของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น

ประการที่สอง เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดหลักการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่างๆเพื่อให้สอดรับกับหลักการดังกล่าวนี้ ดังเช่น

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้ประชาชนมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการชุมนุมทางการเมือง การยอมรับสิทธิชุมชน การกำหนดหลักเกณฑ์การออกเสียงประชามติและการไต่สวนสาธารณะบนพื้นฐานของวัฒนธรรมประชาธิปไตย เป็นต้น

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีต้นทุนปฏิบัติการทางการเมือง (Political Transaction Cost) ที่ต้องเสีย ในบางกรณี ต้นทุนปฏิบัติการหรือค่าโสหุ้ยนี้สูงมาก หากต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองยิ่งสูงมากเพียงใด สิ่งจูงใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองย่อมมีน้อยมากเพียงนั้น ตัวอย่างเช่น แม้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น แต่ต้นทุนปฏิบัติการค่อนข้างสูงและตกเป็นภาระของขบวนการประชาชน เพราะต้องรวบรวมประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มาเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา (มาตรา 170) หรือประธานสภาท้องถิ่น (มาตรา 287) แล้วแต่กรณี โดยที่ต้องเสนอร่างกฎหมายหรือร่างข้อบังคับท้องถิ่นด้วย ต้นทุนปฏิบัติการที่สูงมากนี้ย่อมเป็นเหตุให้การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่นเป็นไปได้ยาก

เงื่อนไขอันจำเป็นต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้นนี้ เงื่อนไขประการแรกเป็นเรื่องยากที่จะก่อเกิดมากที่สุด ในขณะที่เงื่อนไขประการที่สองว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้สอดรับกับหลักการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนก่อเกิดอย่างเชื่องช้า เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนเวลาในการนี้ ส่วนเงื่อนไขว่าด้วยภาระและการรับภาระต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองนั้น หากต้องการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ก็ต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อลดภาระต้นทุนปฏิบัติการดังกล่าว โดยอาจให้รัฐ (สังคมโดยส่วนรวม) ร่วมรับหรือรับภาระต้นทุนนี้บางส่วนหรือทั้งหมด

ตารางที่ 5-2

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
1. เสรีภาพในการรวมกลุ่ม	1. เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ (มาตรา 44)	สิทธิและเสรีภาพ
	2. เสรีภาพในการรวมเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น (มาตรา 45)	สิทธิและเสรีภาพ
2. สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย	สิทธิในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายต่อประธานรัฐสภา (มาตรา 170)	รัฐสภา
3. สิทธิในการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา	สิทธิของผู้แทนองค์การเอกชนร่วมเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา (มาตรา 190)	รัฐสภา
4. สิทธิในการเสนอร่างข้อบังคับท้องถิ่น	สิทธิในการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อประธานสภาท้องถิ่น (มาตรา 287)	การปกครองส่วนท้องถิ่น
5. สิทธิชุมชน	1. สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นหรือของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 46)	สิทธิและเสรีภาพ
	2. สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ ฯลฯ (มาตรา 56)	สิทธิและเสรีภาพ
6. การออกเสียงประชามติ	ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ หรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติ (มาตรา 214)	คณะรัฐมนตรี

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
7. การไต่สวนสาธารณะ	สิทธิในการรับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว	สิทธิและเสรีภาพ
8. การมีส่วนร่วมอื่นๆ	1. รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76)	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
	2. รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล (มาตรา 79)	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

2.2 **พรรคการเมือง**

พรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีสิ่งจูงใจที่จะยึดยุทธศาสตร์การเติบโตจากภายนอก (External Growth) มากกว่ายุทธศาสตร์การเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ยุทธศาสตร์การเติบโตจากภายนอกเน้นการซื้อกลุ่มการเมืองนอกพรรคหรือการซื้อพรรคการเมืองอื่น ซึ่งอาจเรียกรวมๆว่า การครอบกลุ่มหรือพรรคการเมือง (Acquisition) หรือเน้นการควบรวมกับพรรคการเมืองอื่น (Merger) การควบหรือครอบพรรค (M&A) นับเป็นยุทธวิธีสำคัญของการเติบโตจากภายนอก ส่วนยุทธศาสตร์การเติบโตจากภายในเน้นการพัฒนาพรรคของตนเอง ขยายกิ่งก้านสาขาของพรรค สร้างและพัฒนาบุคลากรทางการเมืองของตนเอง ขยายบทบาททางการเมืองจากการเมืองท้องถิ่นสู่การเมืองระดับชาติ หรือจากระดับชาติสู่ระดับท้องถิ่น ปฏิรูปการจัดองค์กรภายในพรรคเพื่อให้พรรคมีบทบาทในการนำเสนอชุดของนโยบาย (Policy Menu) เพื่อให้ราษฎรเลือก

พรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีสิ่งจูงใจที่จะเติบโตจากภายนอกมากกว่าการเติบโตจากภายใน ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอคติว่าด้วยขนาดของพรรค (Size Bias) โดยยึดฐานคติที่ว่า พรรคขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคขนาดเล็ก ฐานคติดังกล่าวนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากฐานคติอีกชุดหนึ่งที่ว่า ระบบทวิพรรค (Bi-Party System) ดีกว่าระบบพหุพรรค (Multi-Party System)[1]

ชนชั้นปกครองไทยมิได้มีทัศนคติที่เป็นกลางเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมือง คนเหล่านี้ยึดสังคมที่มี*ระบบทวิพรรค* (Bi-Party System) เป็นสังคมการเมืองแห่งโลกพระศรีอาริย์ โดยมีสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรเป็นแบบอย่าง ทั้งนี้โดยมิได้มีการศึกษาอย่างลึกซึ้งและถ่องแท้ว่า *ระบบทวิพรรค*มีผลปฏิบัติการ (Performance) ดีเลวแตกต่างจาก*ระบบพหุพรรค* (Multi-party System) อย่างไร

ชนชั้นปกครองต้องการจำกัดจำนวนพรรคการเมือง เพราะเชื่อว่า สังคมการเมืองที่มีพรรคการเมืองจำนวนน้อยพรรคมีประสิทธิภาพและผลปฏิบัติการดีกว่าการมีมากพรรค อีกทั้งเชื่อว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่ 'ดี' กว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก

ความเชื่อข้างต้นนี้เกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า สังคมการเมืองไทยถูกครอบงำโดยกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยมาเป็นเวลาช้านาน ในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตยอันยาวนาน (2490-2516) สังคมการเมืองไทยถูกปกครองโดย 'พรรคข้าราชการ' อันเป็นพรรคที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย แต่เมื่อถึงคราวจำเป็นต้องเล่นเกมเลือกตั้ง บรรดาผู้นำข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนร่วมกันตั้งพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ด้วยการใช้ธนานุภาพและพลานุภาพทางการเมืองดูดดึงเหล่านักเลือกตั้งชั้นหนึ่งเข้ามาเป็นสมาชิกพรรค เพื่อยึดอำนาจรัฐอย่างชอบธรรมโดยนิตินัย ดังกรณีพรรคเสรีมนังคศิลาในยุครัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พรรคชาติสังคมและพรรคสหภูมิในยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พรรคสหประชาไทยในยุคถนอม-ประภาส และพรรคสามัคคีธรรมในยุครัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร

เมื่อพิจารณาจากแง่มุมของชนชั้นปกครองในยุคอำมาตยาธิไตย การมีพรรคการเมืองขนาดเล็กจำนวนมากเกินไปก่อให้เกิด*ต้นทุนการเจรจา* (Negotiation Cost) ในการจัดตั้งรัฐบาล การลดทอนจำนวนพรรคโดยคงไว้แต่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ จะช่วยลดทอนต้นทุนการเจรจาในการจัดตั้งรัฐบาลได้

ความต้องการพรรคการเมืองขนาดใหญ่เป็นความต้องการที่เกิดจากฐานผลประโยชน์ของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย เมื่อเหล่าขุนศึกจำต้องเล่นเกมการเลือกตั้ง ขุนศึก

---

[1] บทวิเคราะห์ประเด็นนี้ ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544ง)*

เหล่านี้ต้องการลดทอนความยุ่งยากและต้นทุนในการจัดตั้งรัฐบาล ดุจเดียวกับยุคเผด็จการ/คณาธิปไตย บรรดานักรัฐศาสตร์และนักกฎหมายที่รับใช้ขุนศึกพากันให้ความชอบธรรมแก่ขุนศึกด้วยการชูสังคมการเมืองที่มีระบบทวิพรรคเป็นแบบจำลอง

แม้ว่าชนชั้นปกครองไทยจะมีอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรค โดยต้องการพรรคการเมืองขนาดใหญ่มากกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก และต้องการระบบทวิพรรคมากกว่าระบบพหุพรรค แต่อคติเหล่านี้มิได้ปรากฏให้เห็นโดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญ จวบจนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักไทย พ.ศ. 2521 มีผลบังคับใช้

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 มิได้อำพรางอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมืองอีกต่อไป ทั้งนี้มีข้อน่าสังเกตว่า นักรัฐศาสตร์และนักกฎหมายที่มีส่วนร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้หลายต่อหลายคนเคยทำงานรับใช้รัฐบาลถนอม-ประภาสมาก่อน ความต้องการระบบทวิพรรคและความต้องการพรรคการเมืองขนาดใหญ่ปรากฏอย่างเด่นชัด บทบัญญัติที่แสดงอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมืองปรากฏในสองส่วน ส่วนแรกได้แก่ การกำหนดจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขั้นต่ำของแต่ละพรรคการเมือง ส่วนที่สองได้แก่ การกำหนดขนาดของพรรคการเมืองที่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายในรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 กำหนดว่า พรรคการเมืองจักต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง (50%) ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่พึงมี (มาตรา 95) บทบัญญัติในเรื่องนี้เกื้อประโยชน์แก่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ และลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก เพราะทำให้ต้นทุนทางการเมืองสูงเกินจำเป็น เนื่องจากต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งที่ไม่มีโอกาสชนะการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ร่างขึ้นเพื่อสืบทอดอำนาจของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำฝ่ายทหาร ดุจเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา เมื่อสิ้นรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้นำฝ่ายทหารเริ่มรู้สึกถึงการสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ อันนำมาสู่การรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมืองยังคงปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ดุจเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 เพียงแต่มีการลดทอนจำนวนผู้สมัคร ส.ส. ขั้นต่ำ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่า 50% แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 กำหนดว่า ต้องไม่น้อยกว่า 120 คน (มาตรา 106) เมื่อเทียบกับจำนวน ส.ส. 360 คนตามมาตรา 99 แล้ว ย่อมมีนัยว่า พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม หรือ $33\frac{1}{3}$ % ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ในปี 2538 จำนวน ส.ส. มิได้ถูกตรึงไว้ตายตัว หากแต่ผันแปรตามจำนวนราษฎร (มาตรา 106) โดยพรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ หรือ 25% ดังนี้ จะเห็นได้ว่า การลงโทษ

พรรคการเมืองขนาดเล็กตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 มีน้อยกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 (ดูตารางที่ 5-3)

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอีกชุดหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นอคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมือง ได้แก่ ข้อห้ามมิให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กไม่สามารถมีผลงานด้านนิติบัญญัติ ข้อห้ามนี้ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ซึ่งกำหนดกฎกติกาว่า การเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากพรรคการเมืองต้นสังกัด และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเดียวกันลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน ดังนั้น พรรคการเมืองที่มี ส.ส. น้อยกว่า 20 คน จะไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่รัฐสภาได้

การกำหนดให้พรรคการเมืองที่มี ส.ส. ตั้งแต่ 20 คนขึ้นไปเท่านั้นที่มีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายในรัฐสภา มีผลในการลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก และเป็นเหตุให้พรรคการเมืองขนาดเล็กไม่สามารถมีผลงานด้านนิติบัญญัติ ตามปกติพรรคการเมืองขนาดเล็กมีโอกาสเข้าร่วมผสมพันธุ์ในการจัดตั้งรัฐบาลน้อยอยู่แล้ว เมื่อไม่สามารถมีผลงานด้านนิติบัญญัติเสียแล้วย่อมเสียเปรียบในการเลือกตั้งครั้งต่อไป เพราะไม่มีผลงานที่จะนำไปโฆษณาหาเสียงได้ อคติของรัฐธรรมนูญในการลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็กดังกล่าวนี้ นอกจากทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กรอคอยมรณกรรมทางการเมืองแล้ว ยังปิดกั้นการก่อเกิดของพรรคที่มีอุดมการณ์อันมั่นคงอีกด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองต้องส่ง (ดูตารางที่ 5-3) แต่อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคยังคงดำรงอยู่ โดยที่อาจมากกว่าเดิม นอกจากจะมีบทบัญญัติที่ลิดรอนหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดุจเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 แล้ว (ดูตารางที่ 5-4) ยังสร้างกลไกในการเสริมความได้เปรียบของพรรคการเมืองขนาดใหญ่อีกด้วย

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 หลายคนฝันที่จะได้เห็นระบบทวิพรรคในสังคมการเมืองไทย มิพักต้องกล่าวว่า บางคนเคยทำงานรับใช้รัฐบาลถนอม-ประภาสและคณะ รสช. มาก่อนแล้ว อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมือง ซึ่งก่อเกิดในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตย สืบทอดมาสู่สภาร่างรัฐธรรมนูญ ความเชื่อที่ว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก และระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรคฝังรากลึกในสมองของนักรัฐศาสตร์และนักกฎหมายจำนวนมาก ไม่ว่ายุคสมัยใด โดยมิได้ตั้งคำถามเพื่อหาคำตอบว่าพรรคการเมืองขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็กจริงหรือไม่ และระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรคจริงละหรือ อีกทั้งมิได้สนใจด้วยว่า การเติบใหญ่ของพรรคการเมืองขนาดกลางและเล็ก

ควรยึดมรรควิถีใด มรรควิถีที่ระบบพหุพรรคจะปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบทวิพรรคมิใช่เรื่องสำคัญในทัศนะของผู้คนจำนวนมากในกลุ่มนี้ ขอเพียงแต่ให้มีระบบทวิพรรคเท่านั้น

อคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมือง ซึ่งฝังรากลึกในสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้ผู้นำ สสร.คิดค้นกลไกใหม่ในการลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก โดยที่ระบบการเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญในการนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2540 ออกแบบระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเป็น 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง ได้แก่ การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตเดียวคนเดียว ส่วนที่สอง ได้แก่ ระบบบัญชีรายชื่อพรรค (มาตรา 98)

การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรคตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีอคติในการลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก อคติดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในบทบัญญัติอย่างน้อย 2 ส่วน กล่าวคือ

บทบัญญัติส่วนที่หนึ่ง ได้แก่ การกำหนดให้เขตประเทศเป็นเขตการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรค (มาตรา 99) ซึ่งทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และทำให้พรรคที่ก่อตั้งใหม่เสียเปรียบพรรคเก่าแก่ เนื่องจากกลไกพรรคไม่เข้มแข็งและฐานการเมืองแคบกว่า

บทบัญญัติส่วนที่สอง ได้แก่ การกำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงน้อยกว่า 5% ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ไม่มีผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎรตามระบบบัญชีรายชื่อพรรค (มาตรา 100)

ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม และ 29 มกราคม 2544 ขนาดสัมพัทธ์ของพรรคการเมืองขนาดเล็กถูกลดทอนโดยมาตรา 100 เนื่องจากได้คะแนนเสียงต่ำกว่า 5% ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศในการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรค[2]

---

[2] ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 พรรคเสรีธรรม (2.82%) พรรคถิ่นไทย (2.11%) พรรคประชากรไทย (1.19%) และพรรคราษฎร (1.25%) แม้จะมีคะแนนเสียงเลือกตั้ง (ตัวเลขในวงเล็บ) แต่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อพรรค เนื่องจากคะแนนเสียงที่ได้รับต่ำกว่า 5% ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรค ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีผู้แทนในสภาน้อยกว่าที่ควรจะเป็น (Underrepresentation) แต่ทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าที่ควรจะเป็น (Overrepresentation) *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544ซ)* พิสูจน์ให้เห็นว่า การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรคทำให้พรรคไทยรักไทยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าที่ควรได้ 4 คน (248 ที่นั่ง แทนที่จะเป็น 244) พรรคประชาธิปัตย์ 2 คน (128 ที่นั่ง แทนที่จะเป็น 126) และพรรคความหวังใหม่ 1 คน (36 ที่นั่ง แทนที่จะเป็น 35 ที่นั่ง) ระบบการเลือกตั้งที่ให้ประโยชน์พรรคการเมืองขนาดใหญ่และลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็กเช่นนี้ สะท้อนให้เห็นอคติว่าด้วยขนาดพรรคการเมือง [ดูภาคผนวก 5-1]

ตารางที่ 5-3

จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขั้นต่ำ

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2521 - 2540

รัฐธรรมนูญ	มาตรา	บทบัญญัติ
1. **รธน.** 2521	ม. 95	พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี
2. **รธน.** 2534	ม. 106	พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครไม่น้อยกว่า 120 คน (สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 360 คน ตามมาตรา 99)
3. **รธน.** 2534 **แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่** 5 **พ.ศ.** 2538	ม. 112	พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครไม่น้อยกว่า 25% ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี
4. **รธน.** 2540	-	ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองแต่ละพรรค

ตารางที่ 5-4

การเสนอร่างกฎหมายทั่วไปโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2521 – 2540

รัฐธรรมนูญ	มาตรา	บทบัญญัติ
1. **รธน.** 2521	ม. 125	1. ต้องเป็นมติของพรรคการเมืองต้นสังกัด 2. ต้องมี ส.ส. สังกัดพรรคเดียวกันลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน
2. **รธน.** 2534	ม. 143	เหมือน รธน. 2521
3. **รธน.** 2540	ม. 169	เหมือน รธน. 2521

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดหลักการการสนับสนุนให้พรรคการเมืองจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรค รวมทั้งหลักการการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง หลักการดังกล่าวนี้กำหนดไว้ในสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (มาตรา 328) *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541* นำหลักการเหล่านี้ไปแจกแจงในรายละเอียด กล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองสถาปนาโครงสร้างสิ่งจูงใจเกี่ยวกับพรรคการเมือง 2 ด้าน ด้านหนึ่งเป็นโครงสร้างสิ่งจูงใจให้พรรคการเมืองเติบใหญ่ด้วยการควบและครอบกลุ่มและพรรคการเมือง อันเป็นผลจากอคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมืองที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ อีกด้านหนึ่งเป็นโครงสร้างสิ่งจูงใจในการพัฒนาพรรคจากภายใน โครงสร้างสิ่งจูงในสองชุดนี้ผลักดันการเติบโตของพรรคการเมืองในทิศทางที่แตกต่างกัน โครงสร้างสิ่งจูงใจชุดแรกผลักดันการเติบโตจากภายนอก ส่วนโครงสร้างสิ่งจูงใจชุดหลังผลักดันการเติบโตจากภายใน ผลสุทธิปรากฏว่า พลังการเติบโตจากภายในพ่ายแพ้พลังการเติบโตจากภายนอก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเงินอุดหนุนสำหรับการพัฒนาพรรคการเมืองมีจำนวนน้อยนิดและมีลักษณะตำน้ำพริกละลายแม่น้ำ อีกทั้งไม่สอดคล้องกับจารีตและวัฒนธรรมของพรรคการเมืองไทย แต่ส่วนที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือ พรรคการเมืองไทยคุ้นเคยกับการเติบโตจากภายนอกด้วยการซื้อนักการเมืองที่มีศักยภาพในการชนะการเลือกตั้ง และเคยชินกับการซื้อคะแนนเสียงเลือกตั้ง ความสนใจในการพัฒนาพรรคการเมืองและสร้างบุคคลากรทางการเมืองของตนเองเกือบไม่มีเลย

2.3 นักการเมือง

นักการเมืองที่ขึ้นสังเวียนการเมืองต้องเผชิญโครงสร้างสิ่งจูงในสำคัญอย่างน้อย 5 เรื่อง คือ

(1) สิ่งจูงใจในการซื้อปริญญาบัตร

(2) สิ่งจูงใจในการซื้อเสียง

(3) สิ่งจูงใจในการสร้างเครือข่ายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

(4) สิ่งจูงใจในการแย่งชิงตำแหน่งสัมพัทธ์ภายในพรรค

(5) สิ่งจูงใจในการย้ายพรรค

2.31 สิ่งจูงใจในการซื้อปริญญาบัตร

ความต้องการปริญญาบัตรของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากการกำหนดคุณสมบัติว่าด้วยการศึกษาขั้นต่ำในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายการเลือกตั้ง

ภาคผนวก 5-2 ประมวลข้อมูลคุณวุฒิขั้นต่ำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ

สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ (10 ฉบับ) มิได้กำหนดคุณวุฒิการศึกษาขั้นต่ำ หากแต่ให้เป็นไปตามกฎหมายการเลือกตั้ง มีรัฐธรรมนูญเพียง 2 ฉบับเท่านั้นที่มีมีการกำหนดคุณวุฒิการศึกษาขั้นต่ำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 (ซึ่งกำหนดว่า ต้องสอบไล่วิชาการเมืองได้ ตามหลักสูตรที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด) ดังรายละเอียดในตารางที่ 5-5

สำหรับสมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองส่วนใหญ่ (5 ฉบับ) กำหนดคุณสมบัติอย่างกว้างๆว่า เป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ มีรัฐธรรมนูญเพียง 2 ฉบับที่กำหนดคุณวุฒิขั้นต่ำระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า อันได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 และฉบับปี 2540 โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 เข้มงวดในการกำหนดคุณวุฒิขั้นต่ำ ด้วยการกำกับเงื่อนเวลาว่า จะต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี ดังรายละเอียดปรากฏในตาราง 5-6

สำหรับรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองที่บังคับใช้ในยุคเผด็จการหรือคณาธิปไตย (8 ฉบับ) ไม่กำหนดคุณวุฒิขั้นต่ำของรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญอีกกลุ่มหนึ่ง (8 ฉบับ) กำหนดให้มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามที่กำหนดในกฎหมายการเลือกตั้ง ซึ่งอาจมีการกำหนดคุณวุฒิขั้นต่ำหรือไม่ก็ได้ เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เท่านั้นที่กำหนดว่ารัฐมนตรีต้องมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 5-7

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สถาปนาระบอบ *'บัณฑิตยาธิปไตย'* อันเป็นระบอบการปกครองของบัณฑิต โดยบัณฑิต และเพื่อบัณฑิต กล่าวโดยสรุปก็คือต้องการให้บัณฑิตเป็นใหญ่ในแผ่นดิน ทั้งนี้ด้วยการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร [มาตรา 107(3)] สมาชิกวุฒิสภา [มาตรา 125(3)] และผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี [มาตรา 206(3)] ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญกำหนดข้อยกเว้นว่า ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แม้จะมีการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรีก็มีคุณสมบัติเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ [มาตรา 107(3)] แต่สำหรับนักการเมืองหน้าใหม่จะมิได้รับยกเว้น ในกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าผู้ที่พ้นจากสมาชิกสภาพสภาผู้แทนราษฎรไม่เกิน 1 ปีก็ดี และผู้ที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้งก็ดี สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในวาระการเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ได้ (*มติชน* และ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 26

พฤศจิกายน 2542) อย่างไรก็ตาม ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรก เฉพาะผู้มีการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไปเท่านั้นที่มีคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

นักการเมืองโดยธรรมชาติต้องการปริญญาบัตรหรือวุฒิบัตรอยู่แล้ว เพราะปริญญาบัตรและวุฒิบัตรใช้เป็นเครื่องประดับทางการเมืองได้ แม้ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้ นักการเมืองจำนวนไม่น้อยไขว่คว้าปริญญาบัตรจากมหาวิทยาลัยทั้งของรัฐและเอกชน สถาบันราชภัฏ และมหาวิทยาลัยเปิดทั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงและมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีผลในการจัดระเบียบตลาดการเมืองในข้อที่ว่า บัณฑิตเท่านั้นที่จะเป็นใหญ่ทางการเมืองได้ การกำหนดกฎกติกา 'บัณฑิตยาธิปไตย' มีผลในการเพิ่มพูนอุปสงค์ในการได้มาซึ่งปริญญาบัตร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ทำให้สิ่งจูงใจในการซื้อปริญญาบัตรมีมากขึ้น สถาบันอุดมศึกษา ทั้งมหาวิทยาลัยเปิดและมหาวิทยาลัยประเภทจำกัดจำนวนนักศึกษารับเข้า และทั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน พากันเสนอขายหลักสูตรแก่นักการเมือง ซึ่งกลายเป็นตลาดใหญ่ที่มีศักยภาพในการหารายได้ ในแง่นี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กลายเป็นตัวเร่งการเติบโตของระบบทุนนิยมวิชาการ (Academic Capitalism) และเร่งให้มหาวิทยาลัยแปรสภาพเป็น McUniversity กระบวนการแม็กโดนัลดานุวัตรของการอุดมศึกษา (McDonaldization of Higher Education) ซึ่งก่อเกิดก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีผลบังคับใช้ ได้รับยาชูกำลังจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ตารางที่ 5-5

แบบแผนคุณสมบัติว่าด้วยการศึกษาขั้นต่ำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2475 – 2540

แบบแผน	การศึกษาขั้นต่ำ	รัฐธรรมนูญ
1	ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา	รธน. 2540 มาตรา 107(3)
2	สอบไล่วิชาการเมืองได้ตามหลักสูตรที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด	ธนป. 2475 มาตรา 11(1)
3	มิได้กำหนดในรัฐธรรมนูญ แต่ให้เป็นไปตามกฎหมายการเลือกตั้ง	รธน. 2475 มาตรา 17 รธน. 2489 มาตรา 30 รธน. 2490 มาตรา 38 รธน. 2492 มาตรา 89(1) รธน. 2475/2495 มาตรา 46 รธน. 2511 มาตรา 88(3) รธน. 2517 มาตรา 117(1) รธน. 2521 มาตรา 94(4) รธน. 2534 มาตรา 105(1) รธน. 2534/2538 มาตรา 111(1)

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาไทยฉบับต่างๆ และภาคผนวก 5-2

หมายเหตุ รธน. = รัฐธรรมนูญ
ธนป. = ธรรมนูญการปกครอง

ตารางที่ 5-6

แบบแผนคุณสมบัติว่าด้วยการศึกษาขั้นต่ำของสมาชิกวุฒิสภา

ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2475 – 2540

แบบแผน	การศึกษาขั้นต่ำ	รัฐธรรมนูญ
1	มีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี	รธน. 2489 มาตรา 25
2	ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า	รธน. 2540 มาตรา 125(3)
3	เป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ และมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายการเลือกตั้ง	รธน. 2517 มาตรา 107 รธน. 2517 มาตรา 109(5)
4	เป็นผู้ทรงคุณวุฒซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ	รธน. 2511 มาตรา 78 รธน. 2521 มาตรา 84 รธน. 2534 มาตรา 94 รธน. 2534/2538 มาตรา 100
5	มิได้กำหนด	รธน. 2490 รธน. 2492

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาไทยฉบับต่างๆ และภาคผนวก 5-2

หมายเหตุ รธน. = รัฐธรรมนูญ

ตารางที่ 5-7

แบบแผนคุณสมบัติว่าด้วยการศึกษาขั้นต่ำของรัฐมนตรี

ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2475 – 2540

แบบแผน	**การศึกษาขั้นต่ำ**	**รัฐธรรมนูญ**
1	ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า	รธน. 2540 มาตรา 206(3)
2	ต้องมีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามที่กำหนดในกฎหมายการเลือกตั้ง	รธน. 2475 มาตรา 51(3) รธน. 2489 มาตรา 71(3) รธน. 2490 มาตรา 79(4) รธน. 2475/2495 มาตรา 87(3) รธน. 2511 มาตรา 144(3) รธน. 2517 มาตรา 188(3) รธน. 2521 มาตรา 155(3) รธน. 2534/2538 มาตรา 165(1)
3	มิได้กำหนด	ธนป. 2475 ธนป. 2492 ธนป. 2502 ธนป. 2515 ธนป. 2519 ธนป. 2520 ธนป. 2534 รธน. 2534

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาไทยฉบับต่างๆ และภาคผนวก (5-2)

หมายเหตุ รธน. = รัฐธรรมนูญ

ธนป. = ธรรมนูญการปกครอง

2.32 สิ่งจูงใจในการซื้อเสียง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่มีบทบัญญัติห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้ง (ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา) ซื้อเสียง ข้อห้ามนี้ไม่ปรากฏในบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา 107, 109, 125 และ 126) อีกทั้งไม่ปรากฏในบทบัญญัติว่าด้วยสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง (มาตรา 326) และคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 327) แต่ปรากฏอย่างชัดเจนใน *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541*

กฎหมายการเลือกตั้งนิยาม “การซื้อเสียง” อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมทั้งการนำเงินแลกกับคะแนนเสียง การให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถาบันสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด การหาเสียงด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่างๆ รวมตลอดจนการจัดเลี้ยง (มาตรา 44) อีกทั้งกำหนดบทลงโทษอย่างรุนแรง กล่าวคือ จำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 – 200,000 บาท รวมทั้งให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี (มาตรา 101)

นักการเมืองในฐานะสัตว์เศรษฐกิจย่อมต้องการชนะการเลือกตั้ง ในสังคมที่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์หยั่งรากลึก การจ่ายเงินเพื่อแลกกับคะแนนเสียงอาจมิได้ถือเป็นเรื่องผิดจริยธรรม เพราะผู้อุปถัมภ์ย่อมมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ ในสังคมการเมืองที่นักการเมืองและพรรคการเมืองไม่มีความสามารถในการผลิตนโยบายเพื่อเสนอขายแก่ประชาชน ตลาดการเมืองมิอาจเป็นตลาดที่มีการนำนโยบายแลกกับคะแนนเสียงได้ ยิ่งนโยบายที่ใช้หาเสียงในฤดูการเลือกตั้งมิอาจแปรสู่การปฏิบัติ เนื่องเพราะรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งมิได้สร้างกลไกเพื่อให้นักการเมืองและพรรคการเมืองรับผิดต่อประชาชนก็ดี หรือเนื่องเพราะการจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดี่ยวมิอาจเป็นไปได้ และรัฐบาลผสมต้องมีการประนีประนอมการดำเนินนโยบายก็ดี ประชาชนย่อมไม่เชื่อว่า นักการเมืองและพรรคการเมืองจะสามารถส่งมอบสินค้า (นโยบาย) ตามที่สัญญาไว้ในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งได้ ด้วยเหตุที่ประชาชนได้เรียนรู้ซ้ำแล้วซ้ำเล่าว่า นโยบายที่ใช้หาเสียงเลือกตั้งไม่เคยนำไปสู่การปฏิบัติ ประชาชนที่มีการคาดการณ์อย่างสมเหตุสมผล (Rational Expectation) ย่อมขาดศรัทธาที่มีต่อนักการเมืองและพรรคการเมือง ภายใต้สภาวการณ์ดังกล่าวนี้ การรับเงินย่อมยังประโยชน์มากกว่าคำสัญญาลมๆแล้งๆเกี่ยวกับการดำเนินนโยบาย ส่วนนักการเมืองก็มีสิ่งจูงใจที่จะซื้อเสียง ในเมื่อการเสนอขายนโยบายมีปัญหาในการส่งมอบสินค้า (นโยบาย) การนำเงินแลกกับคะแนนเสียงจึงเป็นทางออกของนักการเมืองเหล่านี้ โดยมิได้ตระหนักแม้แต่น้อยว่า หากการเลือกตั้งขึ้นอยู่กับพลังแห่งธนานุภาพ การเลือกตั้งมิอาจเป็นไปโดยบริสุทธิ์และเที่ยงธรรมได้

การที่กฎหมายเลือกตั้งกำหนดข้อห้ามในการซื้อเสียงและบทลงโทษที่รุนแรงย่อมมีผลบั่นทอนสิ่งจูงใจในการซื้อเสียง แต่สิ่งจูงใจในการซื้อเสียงจะลดทอนลงได้มากน้อยเพียงใดมิได้ขึ้นอยู่กับข้อห้ามและความรุนแรงของบทลงโทษเท่านั้น หากยังขึ้นอยู่กับการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) อย่างสำคัญอีกด้วย ความเคร่งครัดของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นปมเงื่อนสำคัญในการทลายสิ่งจูงใจในการซื้อเสียง

ในสังคมการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่ล้วนแล้วแต่ซื้อเสียง กระบวนการลงโทษการซื้อเสียงย่อมก่อต้นทุนแก่สังคมอย่างสูง เพราะมิได้มีเฉพาะต้นทุนการร้องเรียนและต้นทุนการไต่สวนเท่านั้น หากยังต้องเสียต้นทุนในการจัดการเลือกตั้งใหม่ซ้ำแล้วซ้ำเล่าอีกด้วย

2.33 สิ่งจูงใจในการสร้างเครือข่ายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

นักการเมืองจำเป็นต้องสร้างเครือข่ายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เพื่อจัดตั้งระบบหัวคะแนน ทั้งนี้เพื่อให้มีหลักประกันเกี่ยวกับคะแนนเสียงเลือกตั้งพื้นฐานที่ได้รับ การขยายเครือข่ายระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน จะมีผลในการขยายฐานที่มั่นทางการเมือง อันเป็นการเพิ่มพูนความเป็นไปได้ที่จะชนะการเลือกตั้ง

ในสังคมที่ร้อยรัดด้วยระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ นักการเมืองย่อมมีสิ่งจูงใจโดยธรรมชาติที่จะสร้างเครือข่ายระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ เพราะเป็นประโยชน์ต่อการขยายฐานทางการเมือง แต่สิ่งจูงใจดังกล่าวนี้จะแตกต่างกันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ความแตกต่างด้านสิ่งจูงใจเป็นผลจากความแตกต่างด้านเงื่อนเวลาในการดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำรงตำแหน่งยาวนานกี่สมัยก็ได้ ไม่มีข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยจำนวนสมัยในการดำรงตำแหน่ง แต่สมาชิกวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งติดต่อกัน 2 สมัยมิได้ อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 126(3) หรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยที่พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เกิน 1 ปีมิได้ อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 126(2) ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาก็ดี หรือผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดี หากต้องการสมัครรับเลือกตั้งเป็สมาชิกวุฒิสภาจักต้องเว้นวรรคทางการเมืองตามเงื่อนเวลาที่กำหนดในรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ ด้วยเหตุนี้เอง ผู้ที่ต้องการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจึงมีสิ่งจูงใจในการสร้างเครือข่ายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์น้อยกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การสร้างเครือข่ายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองนั้นต้องใช้เงินทุนสูง และเป็นการลงทุนที่ต้องหวังผลระยะยาว มิอาจหวังผลระยะสั้นได้ จึงอาจไม่คุ้มทุนสำหรับผู้ที่ต้องการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จำนวนไม่น้อยเคยดำรงตำแหน่งสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรและมีเครือข่ายทางการเมืองของตนอยู่ก่อนแล้ว และจำนวนไม่น้อยอีกเช่นกันอาศัยระบบเครือข่ายของผู้นำทางการเมืองและพรรคการเมือง โดยที่อาจมีการจ่าย 'ค่าเช่า' หรือต้องมีปฏิบัติการต่างตอบแทนในภายหลัง

สิ่งจูงใจในการสร้างเครือข่ายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แตกต่างกันในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย เนื่องเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอยู่ 2 ประเภท อันได้แก่ สมาชิกที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตกับสมาชิกที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อพรรค นักการเมืองที่ลงสนามเลือกตั้งโดยตรงย่อมมีสิ่งจูงใจในการสร้างเครือข่ายทางการเมืองมากกว่านักการเมืองที่เกาะเกี่ยวระบบบัญชีรายชื่อพรรค ผู้ที่เข้าระบบบัญชีรายชื่อพรรคไม่มีเหตุที่จะต้องสร้างเครือข่ายทางการเมืองดังกล่าวนี้ เพราะสัมฤทธิผลในการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อพรรคขึ้นอยู่กับระดับความนิยมที่ประชาชนมีต่อพรรค หาได้ขึ้นอยู่กับการจัดตั้งหัวคะแนนไม่ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จะมีความสำคัญก็เฉพาะแต่ความสัมพันธ์ที่มีกับผู้นำพรรค เพราะการแย่งชิงตำแหน่งสัมพัทธ์ในบัญชีรายชื่อมีความสำคัญมากกว่าการแย่งชิงหัวคะแนน

3.4 สิ่งจูงใจในการแย่งชิงตำแหน่งสัมพัทธ์ภายในพรรค

ตำแหน่งสัมพัทธ์ภายในพรรคเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดการได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน หากตลาดการเมืองมีกฎกติกาที่แน่ชัดว่า เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อพรรคเท่านั้นที่มีสิทธิดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ผู้ที่ต้องการตำแหน่งรัฐมนตรีย่อมต้องแย่งชิงกันลงบัญชีรายชื่อพรรค และแย่งชิงตำแหน่งสัมพัทธ์ในบัญชีรายชื่อ[3]

นอกเหนือจากตำแหน่งรัฐมนตรี ยังมีตำแหน่งกรรมาธิการในรัฐสภา เลขานุการรัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรี ฯลฯ การได้มาซึ่งตำแหน่งเหล่านี้ล้วนขึ้นอยู่กับตำแหน่งสัมพัทธ์ภายในพรรคทั้งสิ้น พรรคการเมืองบางพรรคมีการจัดระเบียบการขึ้นสู่ตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจน และมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน การแย่งชิงตำแหน่งการเมืองในพรรคการเมืองประเภทนี้ไม่รุนแรงเท่ากับพรรคที่ไร้ระเบียบ

---

[3] ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พรรคไทยรักไทยและพรรคประชาธิปัตย์มีปัญหาในการจัดอันดับบัญชีรายชื่อพรรคเป็นอันมาก เพราะการติดอันดับต่ำหมายถึงการหมดโอกาสการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีพรรคประชาธิปัตย์ มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ภายในพรรคเป็นอันมากว่า ผู้ที่ทำงานให้พรรคเป็นเวลานานและมีความภักดีต่อพรรคอย่างมั่นคงกลับติดอันดับบัญชีรายชื่อพรรคอันดับท้ายๆ ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544ฉ)*

ตำแหน่งสัมพัทธ์ภายในพรรคขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรอง นักการเมืองในแต่ละพรรคนิยมจับกลุ่มหรือรวมกันเป็น 'มุ้งการเมือง' เพื่อเพิ่มพูนอำนาจต่อรองภายในพรรค การแย่งชิงตำแหน่งการเมืองมักจะเป็นการแย่งชิงระหว่างกลุ่มหรือมุ้งการเมืองต่างๆ เมื่อกลุ่มหรือมุ้งสามารถต่อรองจนได้ตำแหน่งการเมืองแล้ว ก็เป็นเรื่องภายในกลุ่มหรือมุ้งนั้นที่จะตกลงจัดสรรตำแหน่งระหว่างสมาชิก

สิ่งจูงใจในการแย่งชิงตำแหน่งสัมพัทธ์ภายในพรรคเป็นสิ่งจูงใจตามธรรมชาติในตลาดการเมือง รัฐธรรมนูญและกฎหมายการเมืองการปกครองอาจมีบทบัญญัติที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งจูงใจดังกล่าวนี้ได้ ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การแย่งชิงตำแหน่งสัมพัทธ์ภายในพรรคเป็นผลจากความต้องการอำนาจทางการเมือง โดยที่ความต้องการอำนาจทางการเมืองเป็นผลสืบเนื่องจากความต้องการอรรถประโยชน์อันเกิดจากการใช้อำนาจนั้น การดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ที่มิใช่ตัวเงิน (Nonpecuniary Utility) ดังเช่นความมีหน้ามีตาในสังคมและเกียรติประวัติของวงศ์ตระกูล แต่ในอีกด้านหนึ่ง การใช้อำนาจทางการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ รวมทั้งค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) ก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน (Pecuniary Utility) ด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีกลไกที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งจูงใจในการแสวงหาอรรถประโยชน์จากการใช้อำนาจทางการเมืองอย่างน้อย 4 กลไก คือ

(1) การแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (หมวด 10 ส่วนที่ 1)

(2) การป้องกันและปราบปรามการทุจริต (หมวด 10 ส่วนที่ 2)

(3) การถอดถอนจากตำแหน่ง (หมวด 10 ส่วนที่ 3)

(4) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (หมวด 10 ส่วนที่ 4)

กลไกทั้งสี่นี้เป็นเครื่องมือสำคัญในการขจัดผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองที่ฉ้อราษฎร์บังหลวง มีความร่ำรวยผิดปกติ ประพฤติมิชอบ และใช้อำนาจในทางฉ้อฉลออกไปจากตลาดการเมือง แต่การสร้างกลไกเหล่านี้อาจไม่มีผลในการบั่นทอนสิ่งจูงใจในการแสวงหาอรรถประโยชน์จากการใช้อำนาจทางการเมืองได้มากนัก หากการบังคับใช้กลไกเหล่านี้มิได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้ที่ไม่ต้องการเปิดเผยฐานะทางการเงินและไม่ต้องการถูกกำกับและตรวจสอบโดยกลไกของรัฐดังกล่าวข้างต้นนี้ อาจตัดสินใจไม่ก้าวเข้าสู่ตลาดการเมือง เฉพาะผู้ที่คิดว่าตนมีความสามารถ 'จัดการ' กลไกเหล่านี้ได้เท่านั้นที่ขึ้นสังเวียนการเมือง สำหรับบุคคลในกลุ่มหลังนี้รัฐธรรมนูญมิอาจบั่นทอนสิ่งจูงใจในการแย่งชิงตำแหน่งสัมพัทธ์ภายในพรรคที่มีอยู่โดยธรรมชาติได้

2.35 สิ่งจูงใจในการย้ายพรรค

การย้ายพรรคเป็นประพฤติกรรมตามธรรมชาติของนักการเมือง การย้ายพรรคมีสภาพไม่แตกต่างจากการย้ายบริษัทที่ทำงาน บุคคลย่อมเคลื่อนย้ายจากบริษัทที่ให้ผลตอบแทนแรงงานต่ำไปสู่บริษัทที่ให้ผลตอบแทนแรงงานสูงฉันใด นักการเมืองย่อมย้ายจากพรรคที่ให้ผลตอบแทนทางการเมืองต่ำไปสู่พรรคที่ให้ผลตอบแทนทางการเมืองสูงฉันนั้น ผลตอบแทนทางการเมืองดังกล่าวนี้มิได้มีเฉพาะแต่ผลตอบแทนในรูปตัวเงิน (Pecuniary Returns) หากยังรวมผลตอบแทนที่มิใช่ตัวเงิน (Nonpecuniary Returns) ด้วย สิ่งจูงใจในการย้ายพรรคย่อมขึ้นอยู่กับส่วนต่างของผลตอบแทนทางการเมืองที่ได้รับ หากพรรคการเมืองที่จะย้ายเข้าสามารถให้ผลตอบแทนของการเมืองมากกว่าพรรคที่สังกัดในปัจจุบันยิ่งมากเพียงใด สิ่งจูงใจในการย้ายพรรคย่อมมีมากเพียงนั้น การตัดสินใจย้ายพรรคจึงขึ้นอยู่กับการประเมินผลตอบแทนทางการเมืองที่คาดว่าจะได้รับจากพรรคการเมืองที่จะย้ายเข้า เปรียบเทียบกับผลตอบแทนทางการเมืองที่คาดว่าจะได้รับจากพรรคการเมืองที่สังกัดในปัจจุบัน ทั้งนี้ต้องประเมินสภาวะความไม่แน่นอน (Uncertainty) และความเสี่ยง (Risk) อันเกิดจากการย้ายพรรคด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้กำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับการย้ายพรรค แต่ก็ไม่ส่งเสริมการย้ายพรรค บทบัญญัติในเรื่องนี้แฝงอยู่ในเรื่องคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นมาชิกสาผู้แทนราษฎร ซึ่งกำหนดว่า จะต้อง *'เป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน'* [มาตรา 107(4)] อย่างไรก็ตาม บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดว่า มิให้นำเงื่อนเวลาตามมาตรา 107(4) มาบังคับใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัยแรก (มาตรา 325)

ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัยแรก นักการเมืองที่ต้องการย้ายพรรคจะต้องลาออกจากสมาชิกภาพพรรคเดิมก่อนการเลือกตั้งอย่างน้อย 90 วัน โดยที่ต้องสิ้นสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพร้อมกันด้วย [มาตรา 118(4)] ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดเงื่อนเวลาการเลือกตั้งว่า จะต้องเลือกตั้งภายใน 45 วันในกรณีอายุสภาสิ้นสุดลง (มาตรา 115) หรือภายใน 60 วันในกรณีที่มีการยุบสภา (มาตรา 116)

ภาคผนวก 5-3 นำเสนอข้อมูลคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเด็นสมาชิกภาพและเงื่อนเวลาการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ ตารางที่ 5-8 นำข้อมูลจากตารางที่ 5-5 มาแจกแจงแบบแผนให้เห็นโดยชัดเจน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในระยะแรกมิได้มีบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากแต่ทิ้งให้เป็นหน้าที่ของ

กฎหมายการเลือกตั้ง (แบบแผนที่ 1 ในตารางที่ 5-8) สำหรับรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวนี้ ในระยะต้นยังมิได้บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (แบบแผนที่ 2 ในตารางที่ 5-8) การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเริ่มต้นในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 แต่มิได้กำหนดเงื่อนเวลาแห่งสมาชิกภาพ (แบบแผนที่ 3 ในตารางที่ 5-8) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดเงื่อนเวลาในเรื่องนี้

การกำหนดเงื่อนเวลาการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีผลอย่างสำคัญในการทำลายสิ่งจูงใจในการย้ายพรรค ในยุคสมัยที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนเวลาสมาชิกภาพพรรคการเมือง การย้ายพรรคจะเกิดขึ้นหลังจากที่สภาผู้แทนฯครบวาระ หรือมีการยุบสภา จนต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ภายใต้กฎกติกาดังกล่าวนี้ นักการเมืองที่มีศักยภาพสูงในการชนะการเลือกตั้งจะมีอำนาจต่อรองในการขอผลประโยชน์จากพรรคการเมืองที่จะย้ายเข้าได้มาก เพราะพรรคการเมืองย่อมต้องการซื้อนักการเมืองที่มีศักยภาพทางการเมืองสูง ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นักการเมืองที่ต้องการย้ายพรรคจะต้องลาออกจากพรรคต้นสังกัดเดิมก่อนการเลือกตั้งอย่างน้อย 90 วัน ในทันทีที่ลาออก นักการเมืองดังกล่าวก็ต้องเผชิญกับสภาวะความไม่แน่นอนและความเสี่ยง เพราะพรรคการเมืองที่ต้องการย้ายเข้าอาจไม่ยอมรับเป็นสมาชิก หรืออาจติดต่อผู้สมัครอื่นที่ลงเลือกตั้งในเขตเดียวกับตนไว้ด้วยแล้ว อำนาจต่อรองในการขอผลประโยชน์จากพรรคที่จะย้ายเข้าจึงลดน้อยลง หากตลาดนักการเมืองเคยเป็นตลาดของผู้ขาย (Supplier's Market) ก่อนการย้ายพรรค ความเป็นตลาดของผู้ขายย่อมถูกลดทอนลงในทันทีที่ลาออกจากพรรคที่สังกัดเดิม

แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะมีกลไกในการบั่นทอนสิ่งจูงใจในการย้ายพรรค แต่เป็นเพียงการบั่นทอนสิ่งจูงใจของปัจเจกบุคลเท่านั้น ในขณะที่อคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมืองที่แฝงอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งยึดฐานคติว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก และระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรค กลับมีผลในการชักนำให้มีการควบหรือครอบพรรค (Merger and Acquisition) อันยังผลให้มีการย้ายพรรคเป็นกลุ่ม เมื่อพิจารณาเงื่อนเวลาการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ประกอบกับอคติว่าด้วยขนาดของพรรค ทำให้ได้บทสรุปสำคัญว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่ส่งเสริมให้มีการย้ายพรรคเป็นรายบุคคล แต่ส่งเสริมให้มีการย้ายพรรคเป็นกลุ่ม เพราะการย้ายพรรคเป็นกลุ่ม 'ดี' กว่าการย้ายพรรคเป็นรายบุคคล

อนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ห้ามสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรค ดังนั้น บทบัญญัติที่กระทบต่อสิ่งจูงใจในการย้ายพรรคจึงมิได้ข้องเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภา

ตารางที่ 5-8

แบบแผนคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ประเด็นสมาชิกภาพและเงื่อนเวลาการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2475 – 2540

แบบแผน	คุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส.	รัฐธรรมนูญ
1	มิได้กำหนดในรัฐธรรมนูญ แต่ให้กำหนดในกฎหมายการเลือกตั้ง	รธน. 2475 (มาตรา 17) รธน. 2489 (มาตรา 30) รธน. 2490 (มาตรา 38) รธน. 2475/2495 (มาตรา 46)
2	ไม่บังคับให้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง	ธนป. 2475 (มาตรา 11-12) รธน. 2492 (มาตรา 92) รธน. 2511 (มาตรา 88)
3	ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ไม่กำหนดเงื่อนเวลาสมาชิกภาพ	รธน. 2517 (มาตรา 117) รธน. 2521 (มาตรา 94) รธน. 2534 (มาตรา 105) รธน. 2534/2538 (มาตรา 111)
4.	ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เงื่อนเวลาสมาชิกภาพ 90 วัน	รธน. 2540 (มาตรา 107)

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาไทยฉบับต่างๆ และภาคผนวก (5-3)

หมายเหตุ รธน. = รัฐธรรมนูญ
ธนป. = ธรรมนูญการปกครอง

2.4 สมาชิกรัฐสภา

สมาชิกรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) เผชิญโครงสร้างสิ่งจูงใจอย่างน้อย 4 ด้าน ได้แก่

(1) สิ่งจูงใจในการรับผิดต่อประชาชน

(2) สิ่งจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติ

(3) สิ่งจูงใจในการหาประโยชน์การจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

(4) สิ่งจูงใจในการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลภาครัฐบาล

2.41 สิ่งจูงใจในการรับผิดต่อประชาชน

ความรู้สึกรับผิดต่อประชาชน (Accountability) เกิดจากสำนึกของปัจเจกบุคคล ซึ่งแตกต่างกัน แต่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอาจสร้างกลไกความรับผิด (Accountability Mechanism) ได้ การเลือกตั้งเป็นกลไกความรับผิดประเภทหนึ่ง ซึ่งมีผลต่อประพฤติกรรมของสมาชิกรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาที่ต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้งจากประชาชนย่อมมีความรับผิดต่อประชาชนมากกว่าผู้ที่มิได้ผ่านการชี้ตายชี้เป็นจากประชาชน ภายใต้ระบอบการปกครองแบบเผด็จการและระบอบประชาธิปไตย 'ครึ่งใบ' สมาชิกรัฐสภาจำนวนหนึ่งหรือทั้งหมดมาจากการแต่งตั้ง สมาชิกรัฐสภาเหล่านี้ย่อมต้องรับผิดต่อผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง โดยที่อาจไม่รู้สึกรับผิดต่อประชาชนเลย

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนย่อมต้องรับผิดต่อประชาชน ผู้ที่เป็นนักการเมืองโดยอาชีพมิอาจรอดพ้นการตรวจสอบจากประชาชนได้ หากปราศจากความรู้สึกรับผิดต่อประชาชน ย่อมยากที่จะชนะการเลือกตั้งครั้งต่อไป การเลือกตั้งจึงเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความรับผิดของสมาชิกรัฐสภาที่มีต่อประชาชน เมื่อพิจารณาในแง่นี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อพรรคแตกต่างจากสมาชิกที่ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง และแตกต่างจากสมาชิกวุฒิสภาด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อพรรคมิได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง จึงขาดกลไกในการสร้างความรับผิดต่อประชาชน หากจะมีความผิด ก็เป็นความรับผิดต่อผู้นำพรรคผู้มีอำนาจในการจัดทำและจัดอันดับบัญชีรายชื่อพรรค

ประเด็นความรับผิดต่อประชาชนมิได้มีเฉพาะแต่เรื่องการมีกลไกความรับผิดหรือไม่เท่านั้น หากยังมีประเด็นอีกด้วยว่า สมาชิกรัฐสภามีความรับผิดต่อประชาชนอย่างไรอีกด้วย ลักษณาการแห่งความรับผิดจะเป็นเช่นไรย่อมขึ้นอยู่กับความคาดหวังของประชาชน การแสดงความรับผิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่อดีตกาลทำให้ประชาชนคาดหวังลักษณาการแห่งความรับผิดในรูปแบบเดิม กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ผันโครงการพัฒนาและงบประมาณแผ่นดินเข้าสู่เขตการเลือกตั้ง มีหน้าที่จัดสรร 'บริการความสุข' ให้แก่ราษฎร และท้ายที่สุดเป็นผู้อุปถัมภ์ราษฎร การทำหน้าที่นิติบัญญัติเป็นเรื่องนอกประเด็น

สมาชิกวุฒิสภามิอาจแสดงความรับผิดต่อประชาชนในลักษณาการเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งจากประชาชน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะขนาดของเขตการเลือกตั้งแตกต่างกันมาก เพราะจังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้งของสมาชิกวุฒิสภา การมีเขตการเลือกตั้งใหญ่โตมโหฬารเช่นนี้ทำให้ยากแก่การจัดสรร 'บริการความสุข' ดุจเดียวกับการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง นอกจากนี้ การที่สมาชิกวุฒิสภามิอาจ

ดำรงตำแหน่งติดต่อกันมากกว่าหนึ่งสมัย ทำให้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแสดงความรับผิดต่อประชาชนในลักษณาการเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนอีกด้วย แต่ในประการสำคัญยิ่งกว่าก็คือ ประชาชนอาจมีความคาดหวังเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เมื่อปราศจากความต้องการจากฝ่ายประชาชน สมาชิกวุฒิสภาจึงมิจำต้องแสดงความรับผิดต่อประชาชนในลักษณาการเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

2.42 สิ่งจูงใจในการทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่หลักประการหนึ่งในด้านนิติบัญญัติ ภาคผนวก 5-4 ประมวลข้อมูลผู้มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองฉบับต่างๆ ระหว่างปี 2475-2540 จากข้อมูลพื้นฐานดังกล่าวนี้ เราสามารถจัดกลุ่มรัฐธรรมนูญ/ธรรมนูญการปกครองตามแบบแผนผู้มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายออกเป็น 9 กลุ่ม ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 5-9

รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติอย่างเต็มที่ ได้แก่ รัฐธรรมนูญในกลุ่มแบบแผนที่ 1 แบบแผนที่ 4 และแบบแผนที่ 5 แต่การพิจารณาเฉพาะบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่เป็นการเพียงพอที่จะวินิจฉัยเสรีภาพในการทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำเป็นต้องพิจารณาบริบทแห่งระบอบการเมืองการปกครองประกอบด้วย ดังจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 (แบบแผนที่ 1) ฉบับปี 2475/2495 (แบบแผนที่ 4) และฉบับปี 2490 (แบบแผนที่ 5) บังคับใช้ในบริบทของระบอบการเมืองการปกครองแบบเผด็จการ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 เอียงไปข้างระบอบเผด็จการ โดยที่ฉบับปี 2511 อยู่ในระบอบประชาธิปไตย ‘ครึ่งใบ’ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญในกลุ่มแบบแผนที่ 3 ทั้งหมด (ฉบับปี 2521 ฉบับปี 2534 และฉบับปี 2534/2538)

รัฐธรรมนูญในกลุ่มแบบแผนที่ 6, 7, 8 และ 9 บังคับใช้ในบริบทของระบอบเผด็จการ เพราะสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดมิได้มาจากการเลือกตั้ง เฉพาะฉบับปี 2489 ฉบับปี 2517 และฉบับปี 2540 เท่านั้น ที่บริบทของระบอบการเมืองการปกครองเป็นประชาธิปไตยหรือค่อนข้างเป็นประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แม้จะมีเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมือง แต่ในประเด็นอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลับมีลักษณะเหมือนกับรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (กลุ่มแบบแผนที่ 3) ต่างกันแต่เพียงว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับก่อนหน้านั้น โดยให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อยื่นร่างกฎหมายเพื่อให้สภาผู้แทน

ราษฎรพิจารณาได้ (มาตรา 170) นอกเหนือจากประเด็นนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังคงสืบทอดมรดกจากระบอบอำมาตยาธิปไตย ซึ่งข้าราชการเป็นใหญ่ในแผ่นดิน มรดกสำคัญประการหนึ่งก็คือ การลิดรอนอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กฎกติกาสำคัญในเรื่องนี้อยู่อย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกบุคคล รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดกฎกติกาว่า ร่างกฎหมายที่นำเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องได้รับมติความเห็นชอบจากพรรคการเมืองต้นสังกัด และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเดียวกันลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน (มาตรา 169 วรรคสอง)

ประการที่สอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 169 วรรคแรก)

2.42 (ก) การเสนอร่างกฎหมายทั่วไป

การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกบุคคลนับเป็นการทำลายสิ่งจูงใจในการทำหน้าที่นิติบัญญัติอย่างร้ายแรง ข้อห้ามดังกล่าวนี้ หากมองในแง่ดีอาจต้องการให้ร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาของพรรคก่อนที่จะนำเสนอเข้าสภาผู้แทนราษฎร หากมองในแง่ร้าย ก็เพื่อลดทอนจำนวนร่างกฎหมายที่จะเข้าสู่รัฐสภา รัฐธรรมนูญไทยนับตั้งแต่ฉบับปี 2475 เป็นต้นมา ยึดหลักการสำคัญว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกบุคคลได้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับสุดท้ายที่ยึดหลักการนี้ การลิดรอนอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาเริ่มปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2519 (อันเป็นรัฐธรรมนูญในระบอบเผด็จการ) ซึ่งให้อำนาจสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในการเสนอร่างกฎหมาย แต่ต้องมีคำรับรองของคณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 15)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 สืบทอดความคิดพื้นฐานจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2519 ในการสร้างกลไกการกลั่นกรองร่างกฎหมาย ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2519 ให้คณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติทำหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมายก่อนเข้ารัฐสภา รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ให้พรรคการเมืองต้นสังกัดทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ‘นวัตกรรม’ ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ในเรื่องนี้ ก็คือ การกำหนดข้อห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกชน และการลิดรอนการทำหน้าที่นิติบัญญัติของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่า 20 คน (ดูตารางที่ 5-4)

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ไม่ต้องการให้มีการเสนอร่างกฎหมายในรัฐสภามากเกินไป ทั้งนี้ต้องไม่ลืมข้อเท็จจริงที่ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ร่างขึ้นเพื่อสืบทอดอำนาจของ

กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำฝ่ายทหาร ดังนั้น จึงร่างจากทัศนฐานที่ว่า กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยเท่านั้นที่มีหน้าที่เสนอร่างกฎหมาย การที่ ส.ส. พากันเสนอร่างกฎหมายเพื่อสร้างผลงานเป็นเรื่องวุ่นวายในทัศนะของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ดังนั้น จึงต้องลดทอนความวุ่นวายด้วยการกำหนดข้อห้ามมิให้ ส.ส. ในฐานะปัจเจกบุคคลเสนอร่างกฎหมายได้

การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกบุคคล และการลิดรอนอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่า 20 คน ยังคงปรากฏต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และฉบับปี 2540 บทบัญญัติทั้งสองนี้ นอกจากจะมีผลในการปิดกั้นการก่อเกิดของนวัตกรรมด้านนิติบัญญัติแล้ว ยังสร้างสิ่งจูงใจให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากการทำหน้าที่นิติบัญญัติอีกด้วย[4]

---

[4] ในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีการถกอภิปรายในประเด็นการลิดรอนอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่า 20 คน และการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกบุคคล *(นันทวัฒน์ บรมานันทน์ 2541 : 253-254)* มีแต่การย้ำให้เติม "ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ" เข้าไปในมาตรา 169 อันเป็นพระราชบัญญัติอีกประเภทหนึ่ง นอกเหนือจากพระราชบัญญัติทั่วไปและพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากพรรค และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเดียวกันลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน เช่นเดียวกับการเสนอร่างกฎหมายอื่นๆ *(มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ 2542 : 275-277)*

ตารางที่ 5-9

แบบแผนผู้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายสู่รัฐสภา
ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2475 – 2540

แบบแผน	ผู้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย	รัฐธรรมนูญ
1	1. คณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	รธน. 2489 (มาตรา 22) รธน. 2492 (มาตรา 121) รธน. 2517 (มาตรา 146)
2	1. คณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยพรรคการเมืองที่สังกัดมีมติให้เสนอ และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเดียวกันลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน 3. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 โดยต้องจัดทำร่างกฎหมายเสนอด้วย	รธน. 2540 (มาตรา 169 และ 170)
3	1. คณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยพรรคการเมืองที่สังกัดมีมติให้เสนอ และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเดียวกันลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน	รธน. 2521 (มาตรา 125) รธน. 2534 (มาตรา 137) รธน. 2534/2538 (มาตรา 143)
4.	1. คณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งประเภทที่หนึ่งและประเภทที่สอง	รธน. 2475 (มาตรา 36) รธน. 2475/2495 (มาตรา 73)
5	1. คณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3. สมาชิกวุฒิสภา	รธน. 2490 (มาตรา 31) รธน. 2511 (มาตรา 117)
6.	1. คณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) 2. สมาชิกสภานิติบัญญัติ	ธนป. 2515 (มาตรา 9)

แบบแผน	ผู้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย	รัฐธรรมนูญ
7.	1. คณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) 2. สมาชิกสภานิติบัญญัติ โดยมีคำรับรองของ คณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ	รธน. 2519 (มาตรา 15)
8.	คณะรัฐมนตรี (รัฐบาล)	ธนป. 2534 (มาตรา 17)
9.	ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจน เพียงแต่ระบุว่า สภาผู้แทนราษฎร (ธนป. 2475) สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ธนป. 2502) สภานิติบัญญัติ (ธนป. 2520) มีอำนาจร่างกฎหมาย	ธนป. 2475 (มาตรา 8) ธนป. 2502 (มาตรา 6) ธนป. 2520 (มาตรา 6)

ที่มา รัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองฉบับต่างๆ และภาคผนวก 5-4

หมายเหตุ รธน. = รัฐธรรมนูญ

ธนป. = ธรรมนูญการปกครอง

2.42 (ข) การเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน

ภาคผนวก 5-4 นำเสนอข้อมูลผู้มีอำนาจในการนำเสนอกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินในรัฐสภา ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆระหว่างปี 2475 – 2540 ตารางที่ 5-10 นำข้อมูลเหล่านี้มาจัดจำแนกประเภทแบบแผนผู้มีอำนาจในการนำเสนอกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ซึ่งสามารถแยกแยะออกเป็น 7 กลุ่ม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการนำเสนอกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินตามรัฐธรรมนูญในกลุ่มแบบแผนที่ 1-4 แต่ไม่มีอำนาจนี้ตามรัฐธรรมนูญในกลุ่มแบบแผนที่ 5-7

การแยกแยะประเภทกฎหมาย ระหว่างกฎหมายทั่วไปกับกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน เพิ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งต้องการสงวนอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินไว้กับฝ่ายบริหาร หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการนำเสนอร่างกฎหมายประเภทนี้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ก็ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี การจำกัดอำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ซึ่งปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 กลายเป็นกฎกติกามาตรฐานที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆมา รวมทั้งฉบับปี 2540 ด้วย

เหตุใดจึงต้องจำแนกกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินออกจากกฎหมายทั่วไป? อรรถาธิบายที่พอรับฟังได้ก็คือ กฎหมายกลุ่มนี้ทำหน้าที่กำหนดกฎกติกาในการกำกับและบริหารระบบเศรษฐกิจ การตรากฎหมายจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจเชิงเทคนิควิชาการ (Technicality) ค่อนข้างสูง ทั้งข้อเท็จจริงปรากฏด้วยว่า สมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรไม่มีความรู้ความเข้าใจกลไกการทำงานของระบบเศรษฐกิจโดยถ่องแท้ หากให้อำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอกฎหมายประเภทนี้อย่างเต็มที่โดยปราศจากการถ่วงดุล ในด้านหนึ่งอาจสร้างหายนภัยแก่ระบบเศรษฐกิจ ในอีกด้านหนึ่ง อาจทำให้รัฐสภาสูญเสียทรัพยากรเวลาโดยไม่จำเป็น เนื่องเพราะพรรครัฐบาลกุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้ว หากรัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบ ร่างกฎหมายดังกล่าวย่อมยากที่จะผ่านสภาได้

เหตุผลดังที่พรรณนาข้างต้นนี้อาจพอรับฟังได้ในปี 2489 เมื่อเริ่มมีการสงวนอำนาจในการนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินไว้กับฝ่ายบริหาร บัดนี้ กาลเวลาผ่านพ้นมาแล้วกว่าครึ่งศตวรรษ คนที่มีความรู้เกี่ยวกับกลไกการทำงานของระบบเศรษฐกิจ และการกำกับและการบริหารระบบเศรษฐกิจ มิได้จำกัดแต่เพียงระบบราชการอีกต่อไป การจำกัดอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน อาจมีผลในการปิดกั้นนวัตกรรมด้านนิติบัญญัติ

คำถามพื้นฐานก็คือ กฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินมีความหมายครอบคลุมมากน้อยเพียงใด? นิยามมาตรฐานที่ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ครอบคลุมกฎหมายดังต่อไปนี้ (ดูตารางที่ 5-11)

(1) กฎหมายภาษีอากร ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ การเลิกจัดเก็บภาษีที่มีอยู่แล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภาษีอากร การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี และการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีอากร

(2) กฎหมายเงินคงคลัง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการรับและรักษาเงินแผ่นดิน รวมตลอดจนการเบิกจ่ายเงินคงคลัง

(3) กฎหมายงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินและการโอนงบประมาณ

(4) กฎหมายเงินกู้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ การค้ำประกันเงินกู้ และการใช้เงินกู้

(5) กฎหมายเงินตรา

นิยามของกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินมีการเปลี่ยนแปลงสำคัญอย่างน้อย 2 ครั้ง กล่าวคือ

การเปลี่ยนแปลงครั้งที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ขยายความกฎหมายงบประมาณ โดยระบุอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกว่า กฎหมายโอนงบประมาณถือเป็นกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 มิได้ระบุอย่างชัดเจน

การเปลี่ยนแปลงครั้งที่สอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ขยายคำนิยามกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินให้คลุมถึงกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานใหม่ (มาตรา 137) เพราะการจัดตั้งหน่วยงานใหม่มีผลให้ต้องมีงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 ยังคงยึดถือนิยามดังกล่าวนี้ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

กลับไปยึดถือนิยามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 (ดูตารางที่ 5-11) ซึ่งเป็นการตอกย้ำว่า กฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินครอบคลุมเฉพาะกฎหมายการคลังและกฎหมายการเงิน

คำถามพื้นฐานข้อต่อไปนี้ก็คือ ในกรณีที่สงสัยว่า ร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ ใครเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย ภาคผนวก 5-5 นำเสนอข้อมูลดังกล่าวนี้ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ตารางที่ 5-12 นำเสนอแบบแผนผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ซึ่งจะพบว่า รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่นับตั้งแต่ปี 2489 เป็นต้นมา ให้อำนาจประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัย แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 กำหนดหลักการว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย แล้วแต่ว่าร่างกฎหมายนั้นเสนอโดยสมาชิกสภาใด ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาเสมอด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการนำเสนอร่างกฎหมาย ในยุคเผด็จการ ประธานสภานิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยนี้ตามธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515 หรือคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2519

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สร้างกลไกใหม่ในการวินิจฉัยร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน แทนที่จะให้อำนาจสิทธิ์ขาดแก่ประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงผู้เดียว กลับให้องค์คณะอันประกอบด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย (มาตรา 169)

ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีผลบังคับใช้ การวินิจฉัยว่า ร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ มักจะอาศัยการตีความอย่างกว้างขวาง แม้แต่กฎหมายที่มิได้อยู่ในกรอบกฎหมายการคลังและกฎหมายการเงิน หากมีบทบัญญัติมาตราหนึ่งมาตราใดกล่าวถึงการเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับ ก็มักจะมีข้อวินิจฉัยว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน *(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2532/2539 : 93)* การวินิจฉัยเช่นนี้ ซึ่งปรากฏในยุคสมัยที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง มีผลในการลิดรอนอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยิ่งกว่าที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 มีผลบังคับใช้ การเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินมิอาจนำเสนอในนามปัจเจกบุคคลอีกต่อไป หากแต่ต้องมีมติของพรรคการเมืองต้นสังกัด และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเดียวกันลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน[5]

---

[5] ในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ปรากฏว่ามีการถกอภิปรายว่า เหตุใดจึงต้องลิดรอนอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน และทำไมจึงต้องแยกกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินต่างหากจากร่างกฎหมายทั่วไป โดยที่มีกระบวนการนิติบัญญัติแตกต่างกัน *(นันทวัฒน์ บรมานันทน์ 2541 : 253-254 ; มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ 2542 : 275-277)*

ตารางที่ 5-10

แบบแผนผู้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน
ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2475 – 2540

แบบแผน	ผู้มีอำนาจ	รัฐธรรมนูญ
1	1. คณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี	รธน. 2489 (มาตรา 53) รธน. 2492 (มาตรา 121) รธน. 2517 (มาตรา 146)
2	1. คณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร - ต้องได้รับความเห็นชอบจากพรรคการเมืองต้นสังกัด - ต้องมี ส.ส. สังกัดพรรคเดียวกันลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน - ต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี	รธน. 2521 (มาตรา 125) รธน. 2534 (มาตรา 137) รธน. 2534/2538 (มาตรา 143) รธน. 2540 (มาตรา 169)
3	1. คณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งประเภทที่หนึ่งและสอง	รธน. 2475/2495 (มาตรา 53)
4	1. คณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3. สมาชิกวุฒิสภา	รธน. 2490 (มาตรา 61) รธน. 2511 (มาตรา 117)
5	คณะรัฐมนตรี (รัฐบาล)	ธนป. 2515 (มาตรา 9) รธน. 2519 (มาตรา 15)
6.	มิได้จำแนกกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินต่างหากจากกฎหมายทั่วไป	ธนป. 2534 (มาตรา 17) คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย
7	ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจน สภาผู้แทนราษฎร (ธนป. 2475 รธน. 2475) สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ธนป. 2502) สภานิติบัญญัติ (ธนป. 2520) มีอำนาจนิติบัญญัติ	ธนป. 2475 (มาตรา 8) รธน. 2475 (มาตรา 36) ธนป. 2502 (มาตรา 6) ธนป. 2520 (มาตรา 6)

ที่มา รัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองฉบับต่างๆ และภาคผนวก (5-4)

หมายเหตุ รธน. = รัฐธรรมนูญ
ธนป. = ธรรมนูญการปกครอง

ตารางที่ 5-11

นิยามของกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน

ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2475 – 2540

รัฐธรรมนูญ	**นิยาม**
1. **รธน.** 2489 มาตรา 53	ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน หมายถึงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมด หรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง กล่าวคือ (1) การตั้งขึ้นหรือยกเลิก หรือลด หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับการภาษีหรืออากร (2) ว่าด้วยเงินตรา (3) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน (4) การกู้เงิน หรือการประกัน หรือการใช้เงินกู้
2. **รธน.** 2490 มาตรา 61	เหมือน รธน. 2489 มาตรา 53
3. **รธน.** 2492 มาตรา 121	เหมือน รธน. 2489 มาตรา 53 ย้ำอย่างชัดเจนว่า กฎหมายเงินตราเป็นกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน
4. **รธน.** 2475/2495 มาตรา 73	เหมือน รธน. 2489 มาตรา 53 ในสาระสำคัญ ถ้อยคำเหมือน รธน. 2492 มาตรา 121
5. **ธนป.** 2502	ไม่มีบทบัญญัติ
6. **รธน.** 2511 มาตรา 117	เหมือน รธน. 2489 มาตรา 53 ในสาระสำคัญ ถ้อยคำเหมือน รธน. 2492 มาตรา 121
7. **ธนป.** 2515 มาตรา 9	เหมือน รธน. 2489 มาตรา 53 ในสาระสำคัญ ถ้อยคำเหมือน รธน. 2492 มาตรา 121
8. **รธน.** 2517 มาตรา 146	ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน หมายถึงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมด หรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง กล่าวคือ (1) การตั้งขึ้นหรือยกเลิก หรือลด หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับการภาษีหรืออากร (2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน (3) การกู้เงิน หรือการค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้ (4) เงินตรา

ตารางที่ 5-11 (ต่อ)

รัฐธรรมนูญ	นิยาม
9. **รธน.** 2519 มาตรา 15	ไม่ปรากฏคำนิยามเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ให้อำนาจ “คณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ” เป็นผู้วินิจฉัยว่า ร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่
10. **ธนป.** 2520	ไม่มีบทบัญญัติ
11. **รธน.** 2521 มาตรา 125	เหมือน รธน. 2517 มาตรา 146
12. **ธนป.** 2534	ไม่มีบทบัญญัติ
13. **รธน.** 2534 มาตรา 137	ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน หมายถึงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมด หรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง กล่าวคือ (1) การตั้งขึ้นหรือยกเลิก หรือลด หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับการภาษีหรืออากร (2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน (3) การจัดตั้งหน่วยงานอันมีผลให้ต้องมีงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้น (4) การกู้เงิน หรือการค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้ (5) เงินตรา
14. **รธน.** 2534/2538 มาตรา 143	เหมือน รธน. 2534 มาตรา 137
15. **รธน.** 2540 มาตรา 169	เหมือน รธน. 2517 มาตรา 146

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและธรรมนูญการปกครองฉบับต่างๆ

หมายเหตุ รธน. = รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ธนป. = ธรรมนูญการปกครอง

ตารางที่ 5-12

แบบแผนผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน
ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2475 – 2540

แบบแผน	ผู้มีอำนาจวินิจฉัย	รัฐธรรมนูญ
1	ประธานสภาผู้แทนราษฎร	รธน. 2489 (มาตรา 53) รธน. 2490 (มาตรา 61) รธน. 2492 (มาตรา 121) รธน. 2475/2495 (มาตรา 73) รธน. 2517 (มาตรา 146) รธน. 2521 (มาตรา 125) รธน. 2534 (มาตรา 137) รธน. 2534/2538 (มาตรา 143)
2	ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่ว่าร่างกฎหมายนั้นเสนอโดยสมาชิกสภาใด	รธน. 2511 (มาตรา 117)
3	ที่ประชุมร่วมของประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ	รธน. 2540 (มาตรา 169)
4	ประธานสภานิติบัญญัติ	ธนป. 2515 (มาตรา 9)
5	คณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ	รธน. 2519 (มาตรา 15)

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ และภาคผนวก (5-5)

หมายเหตุ รธน. = รัฐธรรมนูญ
ธนป. = ธรรมนูญการปกครอง

กล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้ปรับปรุงสิ่งจูงใจในการทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ยังต้องการสงวนอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินไว้กับฝ่ายบริหาร อันเป็นจารีตที่ริเริ่มโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 และยังคงสืบทอดทำนบกีดขวางการเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งก่อเกิดโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ทั้งนี้ด้วยการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกบุคคล และกีดกันมิให้พรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่า 20 คน มีอำนาจ

เสนอร่างกฎหมาย การลิดรอนอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและการสร้างทำนบกีดขวางการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวนี้มีผลในการทำลายสิ่งจูงใจในการทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2.43 สิ่งจูงใจในการหาประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่ต้องการให้สมาชิกรัฐสภาหาประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน จึงกำหนดข้อห้ามไว้ว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมาธิการ *'การเสนอแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้'* (มาตรา 180 วรรคหก)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคุ้นเคยกับการผันงบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งโครงการพัฒนาและโครงการพยุงราคาสินค้าเกษตรลงสู่เขตการเลือกตั้ง เพราะการผันงบประมาณดังกล่าวนี้ช่วยเพิ่มพูนคะแนนนิยมทางการเมือง กระบวนการผันงบประมาณลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองก่อเกิดจากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ และลักษณะของระบบการคลังที่มีการรวมศูนย์อำนาจในส่วนกลาง (Fiscal Centralization) มากจนเกินไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิ่งจูงใจตามธรรมชาติที่จะผันงบประมาณลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมือง เพราะเป็นการกระชับสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับประชาชนในฐานที่มั่นของตน อันมีผลต่อการยึดกุมอำนาจทางการเมือง ระบบการคลังที่มีการรวมศูนย์อำนาจในส่วนกลางมากเกินไป ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถหยิบยกเป็นข้ออ้างได้เสมอว่า มีความจำเป็นต้องกระจายงบประมาณแผ่นดินไปสู่ส่วนภูมิภาคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่รู้ดีกว่าใครๆว่า ประชาชนมีปัญหาความเดือดร้อนอะไรบ้างและจะต้องแก้ปัญหาเหล่านั้นอย่างไร

ในเมื่อสิ่งจูงใจในการผันงบประมาณแผ่นดินลงสู่เขตการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสิ่งจูงใจโดยธรรมชาติของสังคมที่รัดร้อยด้วยระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ การทำลายสิ่งจูงใจดังกล่าวนี้จึงมิใช่เรื่องง่าย สิ่งจูงใจดังกล่าวนี้จะลดทอนลงก็ต่อเมื่อระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์คลายความสำคัญในสังคม ตราบเท่าที่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ยังแน่นแฟ้น ผู้ที่กระโดดขึ้นสังเวียนการเมืองย่อมมีสิ่งจูงใจโดยธรรมชาติที่จะผันงบประมาณแผ่นดินลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองของตนด้วยกันทั้งสิ้น

มาตรา 180 วรรคหก เพียงแต่ห้ามแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆที่จะทำให้มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย การหลีกเลี่ยงข้อห้ามตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ทำได้โดยง่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรครัฐบาลสามารถ

ผลักดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายการผันงบประมาณลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมือง หรือสั่งการด้วยวาจาให้สำนักงบประมาณดำเนินการดังกล่าวได้ ปฏิบัติการเช่นว่านี้ ย่อมไม่เข้าข่ายข้อห้ามตามมาตรา 180 วรรคหก

ในการทำลายสิ่งจูงใจในการหาประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน การกำหนดข้อห้ามเพียงโสดเดียวย่อมไม่เป็นการเพียงพอ จำเป็นต้องกำหนดบทลงโทษด้วยมาตรา 180 วรรคเจ็ดสร้างกลไกในการให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มีการกระทำฝ่าฝืนมาตรา 180 วรรคหกหรือไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญพบว่ามีการฝ่าฝืนจริง การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำใดๆที่ฝ่าฝืนมาตรา 180 วรรคหกเพียงแต่สิ้นผลไปเท่านั้น ผู้ที่ได้ประโยชน์ในการใช้งบประมาณแผ่นดินหาได้ถูกลงโทษไม่ เว้นแต่จะมีการถอดถอนจากตำแหน่งตามหมวด 10 ส่วนที่ 3 (มาตรา 303 - 307) ซึ่งมีกระบวนการอันยืดเยื้อและเสียต้นทุนสูง ด้วยเหตุดังนี้ ความต้องการในการบั่นทอนสิ่งจูงใจในการหาประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยากที่จะสัมฤทธิผลได้

2.44 สิ่งจูงใจในการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลภาครัฐบาล

นักการเมืองมีสิ่งจูงใจตามธรรมชาติในการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลในภาครัฐบาล ทั้งการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการและพนักงานหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการดำเนินการให้บุคคลพ้นจากตำแหน่ง นักการเมืองต้องการข้าราชการและพนักงานของรัฐเป็นบริวาร ด้านหนึ่งเพื่อทำงานสนองนโยบายของรัฐบาล อีกด้านหนึ่งเพื่อเกื้อกูลการแสวงหาผลประโยชน์และค่าเช่าทางเศรษฐกิจของนักการเมืองนั้นๆ ข้างฝ่ายข้าราชการและพนักงานของรัฐก็ต้องการผู้อุปถัมภ์เพื่อความก้าวหน้าด้านการงาน

ในระบบราชการสมัยใหม่ การปูนบำเหน็จความดีความชอบในหลายกรณีหาได้อาศัยระบบคุณธรรม (Merit System) แต่ประการใดไม่ หากแต่เป็นไปตามความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron-Client Relationship) ซึ่งมีรากเหง้ามาจากระบบศักดินาแต่โบราณ

ข้าราชการระดับสูงที่หวังตำแหน่งอธิบดี ย่อมต้องสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับปลัดกระทรวงและรัฐมนตรีต้นสังกัด โดยที่ในบางครั้งอาจต้อง ‘เข้าหา’ นายกรัฐมนตรีด้วย ความข้อนี้เป็นจริงด้วยสำหรับผู้ที่หวังตำแหน่งปลัดกระทรวง ขณะเดียวกัน ข้าราชการระดับสูงก็มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับข้าราชการระดับล่างเพื่อเป็นฐานกำลังในการทำงานในหน่วยราชการนั้นๆ และบางครั้งอาจใช้เป็นอำนาจต่อรองในเกมการเมืองภายในหน่วยงานด้วย

ข้าราชการระดับล่างจำเป็นต้องแสวงหา ‘เจ้านาย’ เป็นผู้อุปถัมภ์ ประสิทธิภาพในการทำงานและผลงานอาจไม่เพียงพอในการก่อให้เกิดความก้าวหน้าในตำแหน่งราชการ

ข้าราชการจำนวนไม่น้อยเติบโตด้วยวิธีการทั้งที่ถูกและผิดจริยธรรม ดังเช่นวิธีการ *'ลิ้นเลียเบี้ยมาก ปากสอพลอ ล่อไข่แดง แกร่งวิชา'* ในหลายต่อหลายกรณี ข้าราชการที่หวังความก้าวหน้าแห่งอาชีพจำต้องแสดงความสวามิภักดิ์ต่อ 'เจ้านาย' และบางครั้งอาจต้องส่ง 'ส่วย' ให้ 'เจ้านาย' ดังเช่น *'พระบูชา น้ำผึ้งเดือนห้า ปุ่มมะค่า งาช้าง หางนกยูง แถมถุงกอล์ฟ'* เป็นต้น *(ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2520 : 202)* ในแง่ของข้าราชการ การเลือก 'เจ้านาย' มีสภาพไม่แตกต่างจากการแทงม้า หากแทงถูกก็ได้ผลตอบแทนอันคุ้มค่า แต่ถ้าแทงผิดก็ต้องขาดทุน สำหรับข้าราชการระดับสูง การแทงม้าผิดตัวหมายถึงการขาดทุนความก้าวหน้าแห่งตำแหน่งข้าราชการขั้นสำคัญ

ข้าราชการที่เป็น 'เจ้านาย' มีหน้าที่ในการส่งเสริมให้ 'ลูกน้อง' มีตำแหน่งการงานที่ก้าวหน้า ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ซึ่งฝังรากลึกในสังคมไทยนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการเล่นพวก การปรากฏตัวของ 'กลุ่ม' ในหน่วยราชการต่างๆค่อนข้างชัดเจน การแย่งชิงอำนาจในหน่วยราชการระหว่างกลุ่มต่างๆบางครั้งก่อให้เกิดความขัดแย้งจนสร้างความเสียหายแก่ทางราชการ

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงข้าราชการระดับ 'เจ้านาย' ไม่ว่าจะเป็นปลัดกระทรวงหรืออธิบดี ย่อมเป็นปกติวิสัยที่จะมีการเปลี่ยนแปลงข้าราชการระดับล่างลงมา การที่ 'เจ้านาย' จะส่งเสริม 'ลูกน้อง' โดยที่ในขณะเดียวกันก็ย้าย 'คนนอกกลุ่ม' ที่มิใช่สมุนบริวารออกไปดำรงตำแหน่งที่ไร้อำนาจและผลประโยชน์ นับเป็นปฏิบัติการที่เป็นไปตามบรรทัดฐานอันเป็นที่ยอมรับเกือบโดยทั่วไปในสังคมที่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อย่างแน่นหนา ดังเช่นสังคมไทยนี้ สภาพการณ์ดังที่กล่าวข้างต้นนี้เกิดขึ้นในระบบราชการทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร

นับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา สังคมการเมืองไทยถูกครอบงำโดยกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยในเบื้องต้น 'นักการเมือง' ส่วนใหญ่มีภูมิหลังเป็นข้าราชการทหารหรือพลเรือนมาก่อน โดยที่ในบางขณะข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งการเมืองควบคู่กันไปด้วย ผู้นำข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำฝ่ายทหารที่ยึดกุมอำนาจรัฐได้ ถีบตัวขึ้นมาเป็นผู้อุปถัมภ์ในระบบราชการ บรรดาข้าราชการและพนักงานของรัฐกลายเป็นผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2516 โครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจเริ่มแปรเปลี่ยนไป โดยที่สัดส่วนของชนชั้นนำทางอำนาจที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และการเข้าและออกจากกลุ่มชนชั้นนำทางอำนาจมีความถี่มากขึ้น แต่ช่วงเวลาที่นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งครองอำนาจนั้นค่อนข้างสั้นและไม่ต่อเนื่อง ที่เด่นชัดได้แก่ช่วงเวลาระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ 2518 ถึงเดือนตุลาคม 2519 และช่วงเดือนสิงหาคม 2531 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2534 เมื่อผู้นำฝ่ายทหารสิ้นอำนาจภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งถีบตัวขึ้นมาเป็นผู้อุปถัมภ์ในระบบราชการ แทนที่ผู้นำกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย การรุกคืบเข้าไปสร้างสายใยการอุปถัมภ์ในระบบราชการของชนชั้นนำ

ทางอำนาจที่มาจากการเลือกตั้ง เริ่มต้นอย่างเป็นกระบวนการนับตั้งแต่ยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ในปี 2523 และขยายตัวตามลำดับ จนสายใยการอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้กลายเป็นระบบที่ฝังรากลึกลงเรื่อยๆในระบบราชการ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจดังกล่าวนี้สร้างผลสั่นคลอนความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในระบบราชการ แต่เดิมข้าราชการที่หวังความก้าวหน้าในตำแหน่งราชการเพียงแต่สร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับ 'เจ้านาย' ซึ่งเป็นข้าราชการด้วยกันเอง แม้ในบางกรณีอาจต้องต่อยอดสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ถึงรัฐมนตรี แต่รัฐมนตรีในยุคระบบอำมาตยาธิปไตยก็มีภูมิหลังเป็นข้าราชการ เมื่อนักการเมืองซึ่งเป็น 'มนุษย์ต่างด้าว' นอกระบบราชการยึดกุมอำนาจรัฐได้ ข้าราชการและพนักงานของรัฐระดับสูงจำต้องสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับ 'มนุษย์ต่างด้าว' เหล่านั้น แม้ระยะแรกโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จะไร้เสถียรภาพ เพราะการบุกรุกของ 'มนุษย์ต่างด้าว' ครั้นเวลาทอดนานออกไป และเป็นที่แน่ชัดว่า 'มนุษย์ต่างด้าว' จะธำรงอำนาจในสังคมการเมืองตราบนานเท่านาน โครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กลับสู่เสถียรภาวะเดิม ข้าราชการและพนักงานของรัฐจำต้องยอมรับกฎกติกาใหม่ในข้อที่ต้องทำงาน 'รับใช้' นักการเมือง หาใช่การทำงาน 'รับใช้' กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยดังที่ปรากฏอย่างเด่นชัดระหว่างปี 2475 – 2516 อีกต่อไป

แต่ในช่วงเปลี่ยนผ่านจากระบอบอำมาตยาธิปไตยโดยไปสู่ระบอบการเมืองการปกครองที่ผู้นำมาจากการเลือกตั้ง การขัดขืนต่อ 'มนุษย์ต่างด้าว' ย่อมเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ เมื่อเกิดกรณีนักการเมืองใช้อำนาจโยกย้ายข้าราชการ จึงมักมีเสียงร้องเรียนว่า *'นักการเมืองรังแกข้าราชการประจำ'* ทั้งๆที่การใช้อำนาจการเมืองโยกย้ายข้าราชการมิใช่ปรากฏการณ์ใหม่ แม้ในระบอบอำมาตยาธิปไตยก็มีการใช้อำนาจเช่นนี้ เพียงแต่ข้าราชการไทยคุ้นเคยกับการถูก 'รังแก' โดยข้าราชการด้วยกันเอง ไม่คุ้นเคยกับการถูก 'มนุษย์ต่างด้าว' รังแก อย่างไรก็ตาม เมื่อ 'มนุษย์ต่างด้าว' ลงรากปักหลักในโครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจแล้ว การยอมรับอำนาจของ 'มนุษย์ต่างด้าว' จึงมีมากขึ้น ประชาสังคมไทยเริ่มเคยชินกับการโยกย้ายข้าราชการและพนักงานของรัฐเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่ต้องการให้นักการเมืองแทรกแซงการบริหารงานบุคคลในภาครัฐบาล ทั้งนี้อาจเป็นเพราะต้องมนตรา *'นักการเมืองรังแกข้าราชการประจำ'* จึงมีบทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 111) และสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 128) แต่มิได้กำหนดเป็นข้อห้ามสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เพราะในฐานะผู้นำฝ่ายบริหารของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ รัฐมนตรีย่อมมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล

อย่างไรก็ตาม การกำหนดข้อห้ามดังกล่าวนี้มิอาจแม้แต่ลดทอนสิ่งจูงใจในการแทรกแซงของการบริหารงานบุคคลภาครัฐบาลของสมาชิกรัฐสภาได้ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ข้อห้ามตามมาตรา 111 และมาตรา 128 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 บัญญัติขึ้นโดยไม่ยอมรับความเป็นจริงว่าด้วยความแข็งแกร่งของระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมการเมืองไทย หากต้องการทำลายสิ่งจูงใจในการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลภาครัฐบาล ก็ต้องทำลายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ด้วย ซึ่งมิใช่เรื่องที่จะทำได้โดยง่าย เพราะการแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน และการดำเนินการให้พ้นจากตำแหน่ง มิได้เกิดจากความต้องการของผู้อุปถัมภ์ (นักการเมือง) เท่านั้น หากยังเป็นความต้องการผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ (ข้าราชการและพนักงานของรัฐ) อีกด้วย

ประการที่สอง การละเมิดข้อห้ามตามมาตรา 111 และมาตรา 128 มิเป็นเหตุให้ถูกลงโทษ เพราะรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดบทลงโทษ เว้นแต่การถูกถอดออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติในหมวด 10 ส่วนที่ 3 ซึ่งมีกระบวนการที่ยืดเยื้อและเสียต้นทุนสูง อีกทั้งมิใช่ความผิดร้ายแรงจนถึงกับต้องถูกถอดออกจากตำแหน่ง

ประการที่สาม สมาชิกรัฐสภาอาจหลีกเลี่ยงการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลภาครัฐบาลโดยตรง ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งไม่เข้าข่ายมาตรา 111 และมาตรา 128

2.5 รัฐบาล

คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลเผชิญโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมืองอย่างน้อย 3 ด้าน คือ

(1) สิ่งจูงใจในการรับผิดต่อประชาชน

(2) สิ่งจูงใจในการจัดตั้งตำแหน่งทางการเมืองที่มิใช่รัฐมนตรี

(3) สิ่งจูงใจในการทุจริต ประพฤติมิชอบ และแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ

2.51 **สิ่งจูงใจในการรับผิดต่อประชาชน** (Accountability)

ความรับผิดต่อประชาชนมีทั้งระดับจุลภาคและระดับมหภาค ในระดับจุลภาค สำนึกความรับผิดต่อประชาชนย่อมแตกต่างกันระหว่างสมาชิกรัฐสภาประเภทต่างๆ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบแบ่งเขตเลือกตั้งย่อมมีสำนึกความรับผิดต่อประชาชนโดยกระจ่างชัด เพราะหากมิได้แสดงความรับผิดในแนวทางที่ประชาชนคาดหวัง อาจพ่ายแพ้การเลือกตั้งครั้งต่อไปได้โดยง่าย แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อพรรคอาจมีความสำนึกในด้านความรับผิด

ที่มีต่อประชาชนไม่มากเท่าสมาชิกที่ผ่านการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะไม่มีเขตการเลือกตั้งที่ชัดเจนในความรับผิดโดยเฉพาะเจาะจง อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะความรับผิดปฐมฐานมีต่อผู้นำพรรคที่มีอำนาจจัดทำและจัดอันดับบัญชีรายชื่อพรรค ในอีกด้านหนึ่ง ความรู้สึกรับผิดต่อประชาชนของสมาชิกวุฒิสภาขึ้นอยู่กับปัจเจกบุคคล การเลือกตั้งมิอาจเป็นกลไกในการสร้างความรับผิดดังกล่าวนี้ได้ ในเมื่อสมาชิกวุฒิสภามิอาจดำรงตำแหน่งติดต่อกัน 2 สมัยได้ จึงไม่ต้องถูกตรวจสอบจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

เมื่อพิจารณาความรับผิดต่อประชาชนในระดับมหภาค รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้ให้ความสนใจในการสร้างกลไกความรับผิดที่รัฐบาลมีต่อประชาชน (Accountability Mechanism)

ในด้านหนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้สร้างกลไกเพื่อให้ตลาดการเมืองแปรเปลี่ยนจากตลาดที่มีการใช้เงินแลกกับคะแนนเสียงมาเป็นตลาดที่มีการนำนโยบายแลกกับคะแนนเสียง พรรคการเมืองสามารถนำเสนอนโยบายเพื่อโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง ครั้นเมื่อมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว อาจไม่นำนโยบายที่ใช้หาเสียงไปดำเนินในทางปฏิบัติก็ได้ การขาดกลไกความรับผิดดังกล่าวนี้เอง ทำให้สัญญาทางการเมือง (การเสนอขายนโยบายแลกกับคะแนนเสียง) ซึ่งโดยธรรมชาติเป็นสัญญาโดยนัย (Implicit Contract) และเป็นสัญญาที่ไม่สมบูรณ์ (Incomplete Contract) ธำรงความไม่สมบูรณ์ต่อไป โดยที่มิได้รักษาผลประโยชน์ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รัฐบาลจะแสดงความรับผิดต่อประชาชนด้วยการดำเนินนโยบายตามสัญญาที่ให้ไว้ในการหาเสียงเลือกตั้งหรือไม่ขึ้นอยู่กับสำนึกของรัฐบาลเอง รัฐธรรมนูญมิได้ออกแบบให้รัฐบาลมีความรับผิดต่อประชาชนมากขึ้น

แต่ในอีกด้านหนึ่ง การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรคสร้างสิ่งจูงใจให้พรรคนำเสนอชุดของนโยบาย (Policy Menu) ที่มีลักษณะประชานิยม (Populism) เพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียงเลือกตั้งสูงสุดในการเลือกตั้งครั้งต่อไป (Vote Gains Maximization) พรรคจะต้องแสดงความสามารถในการผลิต ‘บริการความสุข‘ ให้แก่ประชาชน หรือดำเนินนโยบายที่ประชาชนพอใจ มิฉะนั้นจะมีผลต่อคะแนนเสียงเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อพรรคที่ได้รับ

2.52 สิ่งจูงใจในการจัดตั้งตำแหน่งทางการเมืองที่มิใช่รัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ต้องการให้คณะรัฐมนตรีมีขนาดเล็ก โดยมี *‘.. นายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี ..’* (มาตรา 201)

ภาคผนวก 5-6 นำเสนอข้อมูลขนาดของคณะรัฐมนตรีตามที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆระหว่างปี 2475-2540 ตารางที่ 5-13 นำเสนอข้อมูลจำนวนรัฐมนตรี (รวมนายกรัฐมนตรี) ขั้นสูงตามรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้ในช่วงเวลาดังกล่าว ทั้งนี้

มีข้อน่าสังเกตว่า ธรรมนูญการปกครองที่บังคับใช้ในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตยมิได้จำกัดขนาดของคณะรัฐมนตรี โดยให้กำหนดจำนวนตามสมควรหรือจำนวนตามที่นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูล (ธนป. 2520 และ ธนป. 2534) รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีขนาดเล็กที่สุด ได้แก่ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 (15 คน) ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เบ้ไปข้างที่มีคณะรัฐมนตรีขนาดใหญ่ โดยอยู่ในลำดับที่ 8 อนึ่งมีข้อน่าสังเกตว่า หากไม่นับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย ซึ่งบังคับใช้ในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตย ขนาดของคณะรัฐมนตรีตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญมีแนวโน้มใหญ่ขึ้นตามกาลเวลา โดยมีขนาด 45 คนตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 และขนาด 49 คนตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และฉบับปี 2534/2538 แม้เมื่อพิเคราะห์โดยเปรียบเทียบ คณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีขนาดค่อนข้างใหญ่ แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ก็ทำลายแนวโน้มที่คณะรัฐมนตรีมีขนาดใหญ่ขึ้นตามกาลเวลา (ดูตารางที่ 5-13)

เหตุใดรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงต้องการให้มีคณะรัฐมนตรีขนาดเล็ก *อมร รักษาสัตย์ (2541 : 139)* ซึ่งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ให้อรรถาธิบายว่า *'... เพื่อให้การทำงานคล่องตัว มีเอกภาพ มีประสิทธิภาพ ลดการแย่งกันเป็นรัฐมนตรีหลังจากตั้งรัฐบาลแล้ว ... น่าจะช่วยทำลายระบบโควต้าและภาคนิยม ...'* ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการมีคณะรัฐมนตรีขนาดเล็กดังกล่าวข้างต้นนี้ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องคาดเดา ขนาดของคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์ผกผันกับประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดินจริงหรือไม่ เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่จะต้องมีการศึกษาและวิจัยต่อไป แต่ความคาดหวังที่ว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีขนาดเล็กลง จะลดการแย่งกันเป็นรัฐมนตรีหลังจากจัดตั้งรัฐบาลแล้ว และจะสามารถทำลายระบบโควต้าและภาคนิยมได้นั้นเป็นความคาดหวังที่ตรงกันข้ามกับข้อเท็จจริง

การจำกัดคณะรัฐมนตรีให้มีขนาดเล็กมีผลต่อการใช้ตำแหน่งรัฐมนตรีในการปูนบำเหน็จทางการเมือง เมื่อตำแหน่งรัฐมนตรีมีน้อยลง จำเป็นต้องแสวงหาตำแหน่งทางการเมืองอื่นสำหรับการปูนบำเหน็จ ดังเช่นตำแหน่งที่ปรึกษาหรือตำแหน่งลักษณะเดียวกัน[6]

---

[6] ในยุครัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีความพยายามในการปฏิรูประบบราชการ ด้วยการเพิ่มจำนวนกระทรวงและทบวง การจัดกลุ่มหน่วยราชการใหม่ และอาจมีการเพิ่มตำแหน่ง 'ปลัดกระทรวงฝ่ายการเมือง' (ซึ่งอาจเรียกว่า ปลัดอำนวยการ) แยกต่างหากจากตำแหน่งปลัดกระทรวงที่มีอยู่เดิม โดยปลัดอำนวยการเป็นตำแหน่งทางการเมือง โดยที่อาจมีการสถาปนาตำแหน่ง "ผู้ช่วยรัฐมนตรี" ด้วย การเพิ่มจำนวนกระทรวงและการเพิ่มตำแหน่งทางการเมืองเหล่านี้ ส่วนหนึ่งอาจเป็นด้วยเหตุผลของการปฏิรูประบบราชการ แต่อีกส่วนหนึ่งอาจเป็นการตอบสนองต่อสิ่งจูงใจที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

ตารางที่ 5-13

ขนาดของคณะรัฐมนตรี

ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2475-2540

(จำนวนคน)

จำนวนรัฐมนตรีขั้นสูง (รวมนายกรัฐมนตรี)	**รัฐธรรมนูญ**	
15	ธนป. 2475	มาตรา 32
19	รธน. 2489	มาตรา 66
21	รธน. 2519	มาตรา 16
25	รธน. 2475	มาตรา 46
26	รธน. 2490	มาตรา 74
	รธน. 2492	มาตรา 140
29	รธน. 2475/2495	มาตรา 81
31	รธน. 2511	มาตรา 137
	รธน. 2517	มาตรา 177
36	รธน. 2540	มาตรา 201
45	รธน. 2521	มาตรา 146
49	รธน. 2534	มาตรา 159
	รธน. 2534/2538	มาตรา 163
ไม่จำกัดจำนวน	รธน. 2502	มาตรา 14
	รธน. 2515	มาตรา 14
	รธน. 2520	มาตรา 21
	รธน. 2534	มาตรา 21

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ และภาคผนวก 5-6

2.53 สิ่งจูงใจในการทุจริต ประพฤติมิชอบ และแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดกฎกติกาในการสะกัดผู้มีประวัติการทุจริตและประพฤติมิชอบมิให้เข้าสู่ตลาดการเมือง กำหนดมาตรการการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การลงโทษผู้ละเว้นการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การตรวจสอบฐานะการเงินเมื่อพ้นจากตำแหน่ง การถอดถอนออกจากตำแหน่ง และการดำเนินคดีอาญา ซึ่งมีบทลงโทษที่รุนแรง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้ความสำคัญในประเด็นการตรวจสอบการใช้อำนาจในการทุจริต ประพฤติมิชอบ และแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ จึงมีบทบัญญัติและสร้างกลไกในการนี้โดยเฉพาะ (หมวด 10 ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ) นับเป็นลักษณะเด่นพิเศษของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ความเข้มงวดในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ประกอบกับบทลงโทษที่รุนแรง ในด้านหนึ่งมีผลลดทอนสิ่งจูงใจในการทุจริต ประพฤติมิชอบ และแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบาย แต่ในอีกด้านหนึ่งทำให้การฉ้อฉลการใช้อำนาจมีวิธีการพลิกแพลงมากขึ้น

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 วางกติกาเพื่อป้องกันการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม กติกาส่วนที่บังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเข้มงวดมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้

(1) รัฐมนตรีจะรับสัมปทานจากรัฐไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมมิได้ (มาตรา 208)

(2) รัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดมิได้ (มาตรา 208)

(3) รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือต้องไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป (มาตรา 209 วรรคแรก)

(4) รัฐมนตรีต้องไม่กระทำการใดๆอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ตนมีส่วนเป็นเจ้าของ (มาตรา 209 วรรคสอง)

ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์ที่จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้โอนหุ้นให้นิติบุคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 209 วรรคแรก)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นำแนวความคิดว่าด้วย Blind Trust มาเป็นกลไกในการป้องกันความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม Blind Trust คือ

'นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น' ตามมาตรา 209 วรรคแรก[7] หากพิจารณาจากแง่มุมของรัฐมนตรีผู้เป็นเจ้าของหุ้นส่วนในฐานะปุถุชนย่อมยากที่จะไว้วางใจ *'นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น'* ได้ หนทางในการหลบเลี่ยงบทบัญญัติในเรื่องนี้ก็โดยการโอนหุ้นให้บุตรธิดาหรือญาติมิตรก่อนที่จะก้าวขึ้นสังเวียนการเมือง[8]

3. ผลกระทบของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่มีต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมือง

โครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีลักษณะเด่นอย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ออกแบบโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมืองโดยเน้นการลงโทษและการบังคับ (ดังเช่นการกำหนดให้ใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย) อันเป็นการกำหนดสิ่งจูงใจเชิงลบ (Negative Incentives) มิใช่การกำหนดสิ่งจูงใจเชิงบวก (Positive Incentives) สิ่งจูงใจเชิงลบ หมายถึง สิ่งจูงในในการที่จะไม่ถูกลงโทษหากกระทำหรือละเว้นการกระทำดังที่ถูกกำหนด ส่วนสิ่งจูงใจเชิงบวก หมายถึง สิ่งจูงใจที่จะได้รับผลตอบแทนหากกระทำการหรือละเว้นการกระทำการดังที่ถูกกำหนด การออกแบบโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมืองโดยเน้นการให้สิ่งจูงใจเชิงลบ สะท้อนให้เห็นปรัชญาพื้นฐานของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่เน้นการควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมืองและนักการเมืองอย่างเข้มงวด

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ออกแบบโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมืองในทางที่ขัดกับธรรมชาติของมนุษย์และสังคมในหลายเรื่อง มนุษย์มีสิ่งจูงใจทางการเมืองโดยธรรมชาติ เพราะมนุษย์มีความเห็นแก่ตัวและต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximizer) การสนองตอบต่อสิ่งจูงใจทางการเมืองจึงเป็นไปในทางที่จะให้ได้มาซึ่งอรรถประโยชน์สูงสุด สังคมมนุษย์ก็ดุจเดียวกับตัวมนุษย์ที่มีสิ่งจูงใจโดยธรรมชาติ เพราะสังคมมนุษย์มีระบบที่ถักทอความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคมเดียวกัน สังคมไทยมีระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron-Client Relationship) ซึ่งฝังรากลึกมาเป็นเวลานาน ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มีโครงสร้างสิ่งจูงใจอันเกิดจากการกำหนดบทบาทหน้าที่ของสมาชิกในสังคม โครงสร้างสิ่งจูงใจภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จึงมีอยู่โดยธรรมชาติในสังคมไทย

---

[7] กฎหมายที่บัญญัติเพื่ออนุวัตรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ ได้แก่ *พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543*

[8] เมื่อพรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณมิได้โอนหุ้นให้ *'นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น'* ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หากแต่โอนหุ้นให้แก่บุตรและคนใกล้ชิดจนก่อคดีอื้อฉาว ดู *ชำนาญ พิเชษฐพันธ์และคณะ (2544)*

ตัวอย่างของการออกแบบโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมืองที่ขัดกับธรรมชาติของมนุษย์และสังคม ได้แก่ การบังคับให้ราษฎรใช้สิทธิเลือกตั้ง การเน้นการลงโทษการซื้อและขายเสียง โดยมิได้สร้างสิ่งจูงใจเชิงบวกเพื่อให้ละเว้นการซื้อและขายเสียง การเน้นการลงโทษการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลภาครัฐบาลและการหาประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ความพยายามในการทำลายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เป็นต้น

การออกแบบโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมืองในทางที่ขัดกับธรรมชาติของมนุษย์และสังคม ย่อมทำให้ปฏิกิริยาการสนองตอบไม่ก่อผลตามที่คาดได้ ทั้งในด้านทิศทางและขนาดของผลกระทบ การปฏิรูปการเมืองใด หากจำเป็นต้องอาศัยการออกแบบโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมืองที่ขัดกับธรรมชาติของมนุษย์และสังคม การปฏิรูปนั้นย่อมยากที่จะสัมฤทธิ์ผลได้

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ละเลยความสำคัญของต้นทุนปฏิบัติการทางการเมือง (Political Transaction Cost) โดยที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้ทำความเข้าใจว่าต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองเป็นสิ่งจูงใจด้านลบ ผู้ที่ต้องรับภาระต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองในเรื่องใดย่อมถูกบั่นทอนสิ่งจูงใจในการปฏิบัติการทางการเมืองในเรื่องนั้น ดังนั้น การกำหนดขนาดของภาระต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองก็ดี การกำหนดตัวผู้รับภาระต้นทุนดังกล่าวก็ดี จึงมีความสำคัญต่อสิ่งจูงใจทางการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่กลับให้ภาคประชาชนต้องแบกรับภาระต้นทุนปฏิบัติการค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นการทำลายสิ่งจูงใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเอง

ตารางที่ 5-14 ประมวลผลกระทบของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่มีต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมือง การประเมินผลกระทบดังกล่าวนี้มาจากบทวิเคราะห์ในหัวข้อที่สอง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดกฎกติกาซึ่งส่วนหนึ่งมีผลในการสร้างสิ่งจูงใจใหม่ แต่อีกส่วนหนึ่งมีผลในการเปลี่ยนแปลงสิ่งจูงใจที่มีอยู่เดิม (ดูตารางที่ 5-15)

การสร้างสิ่งจูงใจใหม่และการเปลี่ยนแปลงสิ่งจูงใจที่มีอยู่เดิม ส่วนหนึ่งก่อให้เกิดการสนองตอบในทิศทางที่ต้องการ แต่อีกส่วนหนึ่งก่อให้เกิดประพฤติกรรมเบี่ยงเบน ตารางที่ 5-16 ประเมินประสิทธิผลและประพฤติกรรมเบี่ยงเบนอันเกิดจากโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมืองเหล่านี้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การสนองตอบต่อสิ่งจูงใจที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 คาดหวังส่วนใหญ่มีประสิทธิผลค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่นอนหลับทับสิทธิ์ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และการพัฒนาพรรคการเมือง ส่วนที่มีประสิทธิผลค่อนข้างสูง ได้แก่ การทำลายสิ่งจูงใจในการย้ายพรรค และการทำลายสิ่งจูงใจในการทุจริตและประพฤติมิชอบ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างสิ่งจูงใจบางชุดก่อให้เกิดประพฤติกรรมเบี่ยงเบน อาทิเช่น

(1) ฐานความเชื่อที่ว่า *'พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก'* และ *'ระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรค'* สร้างสิ่งจูงใจในการเติบโตจากภายนอก ด้วยการควบและครอบกลุ่มหรือพรรคการเมือง (Merger and Acquisition) แทนการเติบโตจากภายใน

(2) การสถาปนา *'บัณฑิตยาธิปไตย'* เพื่อสร้างสิ่งจูงใจในการดึงดูดผู้มีการศึกษาเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง กลับก่อให้เกิดสิ่งจูงใจในการซื้อปริญญาบัตรและผลักดันกระบวนการ McDonaldization of Higher Education อันยังผลให้ระบบทุนนิยมวิชาการ (Academic Capitalism) เติบโตเร็วกว่าที่ควรจะเป็น

(3) การทำลายสิ่งจูงใจในการย้ายพรรค ด้วยการกำหนดเงื่อนเวลาในการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ไม่มีผลต่อกระบวนการควบและครอบกลุ่มหรือพรรคการเมือง ซึ่งได้รับแรงหนุนเนื่องจากอคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมืองที่แฝงอยู่ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดคติที่ว่า การย้ายพรรคเป็นกลุ่มดีกว่าการย้ายพรรคเป็นรายบุคคล

(4) การลิดรอนอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในด้านนิติบัญญัติ ผลักดันให้สมาชิกรัฐสภาดังกล่าวมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากการทำหน้าที่นิติบัญญัติ

(5) การจำกัดขนาดของคณะรัฐมนตรีเพื่อป้องกันการใช้ตำแหน่งรัฐมนตรีในการปูนบำเหน็จทางการเมือง กลับก่อให้เกิดสิ่งจูงใจในการจัดตั้งตำแหน่งทางการเมืองอื่นที่มิใช่รัฐมนตรี

โครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีผลต่อโครงสร้างตลาดการเมือง (Structure of Political Market) กล่าวคือ แทนที่จะทำให้ตลาดการเมืองปรับตัวสู่การแข่งขันที่สมบูรณ์ (Perfect Competition) มากกว่าเดิม กลับสร้างทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง (Barriers to Entry) ระบอบ *'บัณฑิตยาธิปไตย'* กลายเป็นทำนบใหม่ที่จะให้การเข้าสู่ตลาดการเมืองมิได้เป็นไปโดยเสรี (Free Entry) อคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมืองและฐานคติ *'ระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรค'* มีผลในการทำลายพรรคการเมืองขนาดเล็ก และต่อมาพรรคการเมืองขนาดกลาง คงไว้แต่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ อันทำให้ประชาชนมีทางเลือกน้อยลง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้สนใจปฏิรูปการเมืองด้วยการเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองที่นำเงินแลกกับคะแนนเสียง มาเป็นตลาดที่นำนโยบายแลกกับคะแนนเสียง จึงมิได้สนใจการออกแบบโครงสร้างสิ่งจูงใจเพื่อลดความไม่สมบูรณ์ของสัญญาในตลาดการเมือง (Contract Incompleteness) และลดทอนความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ

ตารางที่ 5-14

การประเมินผลของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540
ที่มีต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมือง

ตัวละคร	โครงสร้างสิ่งจูงใจ	การประเมินผล
1. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	1. สิ่งจูงใจในการใช้สิทธิเลือกตั้ง	การกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย และกำหนดบทลงโทษการนอนหลับทับสิทธิ์ เป็นการให้สิ่งจูงใจทางลบ มิอาจลดทอนอัตราการนอนหลับทับสิทธิ์ตามธรรมชาติได้ แต่มีผลต่อผู้ที่ต้องการดำรงตำแหน่งทางการเมือง
	2. สิ่งจูงใจในการขายเสียง	รัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติห้ามการขายเสียง แต่มีข้อห้ามในกฎหมายการเลือกตั้ง ซึ่งเน้นการลงโทษการซื้อเสียงมากกว่าการขายเสียง คำนิยาม “การขายเสียง” ไม่สอดรับกับคำนิยาม “การซื้อเสียง” ความไม่รัดกุมในการนิยามทำให้ยากแก่การลงโทษ อีกทั้งต้นทุนการปราบปรามและลงโทษการขายเสียงสูง
	3. สิ่งจูงใจในการมีส่วนร่วมทางการเมือง	รัฐธรรมนูญต้องการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แต่การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นเรื่องของวัฒนธรรม จะก่อเกิดได้ก็ต่อเมื่อหน่วยการเมืองต่างๆในสังคมยอมรับเป็นวิถีแห่งการดำเนินชีวิต ทั้งฝ่ายประชาชน ชนชั้นปกครอง และระบบราชการ อีกทั้งต้องมีการแก้ไขกฎหมายให้สอดรับกับหลักการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนเป็นฝ่ายรับภาระต้นทุนปฏิบัติการทางการเมือง (Political Transaction Cost) ในระดับสูง ย่อมทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่มากเท่าที่ควร

ตารางที่ 5-14 (ต่อ)

ตัวละคร	โครงสร้างสิ่งจูงใจ	การประเมินผล
2. พรรคการเมือง	1. สิ่งจูงใจในการเติบโตจากภายนอก (External Growth)	รัฐธรรมนูญยึดฐานคติว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก ฐานคตินี้เป็นผลสืบเนื่องจากฐานคติอีกชุดหนึ่งที่ว่า ระบบทวิพรรค (Bi-Party System) ดีกว่าระบบพหุพรรค (Multi-Party System) อคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมืองส่งเสริมการเติบโตจากภายนอก ด้วยการควบและครอบกลุ่มและพรรคการเมืองอื่น (Merger and Acquisition)
	2. สิ่งจูงใจในการพัฒนาพรรคการเมือง	รัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดมาตรการให้เงินอุดหนุนสำหรับการพัฒนาพรรคการเมือง แต่จะไม่ปรากฏผลเท่าที่ควร เนื่องเพราะอคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมืองซึ่งแฝงอยู่ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้ง ทำให้พรรคการเมืองไม่สนใจการพัฒนาพรรคการเมือง นอกจากนี้ เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้พรรคการเมืองยังมีลักษณะตำน้ำพริกละลายแม่น้ำอีกด้วย
3. นักการเมือง	1. สิ่งจูงใจในการซื้อปริญญาบัตร	รัฐธรรมนูญสถาปนาระบอบ 'บัณฑิตยาธิปไตย' ก่อให้เกิดความต้องการซื้อปริญญาบัตร ขณะเดียวกันสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนสนองตอบด้วยการพิมพ์ปริญญาบัตรเสนอขาย จนก่อให้เกิดกระบวนการ McDonaldization of Higher Education
	2. สิ่งจูงใจในการซื้อเสียง	รัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติห้ามการซื้อเสียง ข้อห้ามนี้ปรากฏในกฎหมายการเลือกตั้ง ซึ่งกำหนดบทลงโทษที่รุนแรง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งบังคับกฎหมายในเรื่องนี้อย่างเข้มงวดและมีประสิทธิภาพ จะมีผลลดทอนสิ่งจูงใจในการซื้อเสียง

ตารางที่ 5-14 (ต่อ)

ตัวละคร	โครงสร้างสิ่งจูงใจ	การประเมินผล
	3. สิ่งจูงใจในการสร้างเครือข่ายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์	รัฐธรรมนูญมิอาจทำลายสิ่งจูงใจในการสร้างเครือข่ายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ การลงโทษการซื้อเสียงอย่างรุนแรงและอย่างมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอที่จะโค่นล้มระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ได้ นักการเมืองในระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตมีสิ่งจูงใจในการสร้างเครือข่ายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มากกว่านักการเมืองในระบบบัญชีรายชื่อพรรคและสมาชิกวุฒิภา
	4. สิ่งจูงใจในการแย่งชิงตำแหน่งสัมพัทธ์ภายในพรรค	การแย่งชิงตำแหน่งสัมพัทธ์ภายในพรรคเป็นประพฤติกรรมธรรมชาติของนักการเมือง ทั้งนี้เป็นผลจากความต้องการแย่งชิงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญมิได้ลดทอนสิ่งจูงใจในการแย่งชิงตำแหน่งสัมพัทธ์ภายในพรรคโดยตรง หากแต่พยายามบั่นทอนสิ่งจูงใจในการใช้อำนาจทางการเมืองในการฉ้อราษฎร์บังหลวง ประพฤติมิชอบ และแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ
	5. สิ่งจูงใจในการย้ายพรรค	รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับการย้ายพรรค แต่ไม่ส่งเสริมการย้ายพรรค และพยายามลดทอนสิ่งจูงใจในการย้ายพรรคด้วยการกำหนดเงื่อนเวลาขั้นต่ำในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองก่อนการเลือกตั้ง การย้ายพรรคจะมีมากก่อนการเลือกตั้งครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 หลังจากนั้น การย้ายพรรคจะมีน้อยลงมาก เพราะนักการเมืองที่ย้ายพรรคต้องเผชิญสภาวะความไม่แน่นอน (Uncertainty) และรับภาระความเสี่ยง (Risk) สูง รัฐธรรมนูญไม่ส่งเสริมการย้ายพรรค แต่กลับส่งเสริมการควบและครอบกลุ่มและพรรคการเมือง อันเป็นผลจากอคติว่าด้วยขนาดของพรรค ซึ่งมีนัยว่า การย้ายพรรคเป็นกลุ่มดีกว่าการย้ายพรรคเป็นรายบุคคล

ตารางที่ 5-14 (ต่อ)

ตัวละคร	โครงสร้างสิ่งจูงใจ	การประเมินผล
4. สมาชิกรัฐสภา	1. สิ่งจูงใจในการรับผิดต่อประชาชน	รัฐธรรมนูญออกแบบให้สมาชิกรัฐสภารับผิดต่อประชาชนแตกต่างกัน (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตต้องรับผิดต่อประชาชน มิฉะนั้นอาจพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อพรรคมีความรับผิดปฐมฐานต่อผู้นำพรรคที่มีอำนาจจัดทำและจัดอันดับบัญชีรายชื่อพรรค (3) สมาชิกวุฒิสภามิจำต้องรับผิดต่อประชาชน เนื่องจากรัฐธรรมนูญห้ามสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งติดต่อกัน 2 สมัย
	2. สิ่งจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติ	รัฐธรรมนูญลิดรอนอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยการกำหนดข้อห้ามมิให้นำเสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกบุคคล และการนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี
	3. สิ่งจูงใจในการหาประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน	รัฐธรรมนูญมีข้อห้ามการหาประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน แต่ไม่มีบทลงโทษจึงมิอาจลดทอนสิ่งจูงใจในเรื่องนี้ได้ นอกจากนี้การหลบเลี่ยงข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้โดยง่าย
	4. สิ่งจูงใจในการแทรกแซงการบริหารงานบุคคล	นักการเมืองมีสิ่งจูงใจตามธรรมชาติในการแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน หรือการดำเนินการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการและพนักงานของรัฐ การบั่นทอนสิ่งจูงใจดังกล่าวนี้ ต้องบั่นทอนระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในชั้นรากฐาน การกำหนดข้อห้ามในรัฐธรรมนูญโดยไม่มีบทลงโทษโดยตรง ไม่เพียงพอในการลดทอนสิ่งจูงใจดังกล่าวนี้ นอกจากนี้ข้อห้ามนี้ยังบังคับใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แต่มิอาจบังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้

ตารางที่ 5-14 (ต่อ)

ตัวละคร	โครงสร้างสิ่งจูงใจ	การประเมินผล
5. รัฐบาล	1. สิ่งจูงใจในการรับผิดต่อประชาชน	ไม่มีกลไกในการกำกับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามที่ใช้หาเสียงเลือกตั้ง แต่การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรคอาจทำให้รัฐบาลต้องรับผิดต่อประชาชน
	2. สิ่งจูงใจในการจัดตั้งตำแหน่งทางการเมืองที่มิใช่รัฐมนตรี	การจำกัดขนาดของคณะรัฐมนตรีให้มีขนาดเล็กทำให้การใช้ตำแหน่งรัฐมนตรีในการปูนบำเหน็จทางการเมืองเป็นไปโดยจำกัดยิ่งขึ้น ก่อให้เกิดสิ่งจูงใจในการจัดตั้งตำแหน่งทางการเมืองอื่นที่มิใช่รัฐมนตรี
	3. สิ่งจูงใจในการทุจริต ประพฤติมิชอบ และแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ	การสร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในอีกด้านหนึ่งช่วยลดทอนสิ่งจูงใจในการทุจริตและประพฤติมิชอบ แต่ในอีกด้านหนึ่งทำให้การฉ้อฉลอำนาจมีวิธีการอันพลิกแพลงมากขึ้น

ตารางที่ 5-15

โครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมืองที่มีอยู่เดิมและที่สร้างขึ้นใหม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ตัวละคร	สิ่งจูงใจใหม่	การเปลี่ยนแปลงสิ่งจูงใจเดิม
1. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	1. สิ่งจูงใจในการใช้สิทธิเลือกตั้ง 2. สิ่งจูงใจในการมีส่วนร่วมทางการเมือง	1. สิ่งจูงใจในการขายเสียง
2. พรรคการเมือง	1. สิ่งจูงใจในการพัฒนาพรรคการเมือง	1. สิ่งจูงใจในการเติบโตจากภายนอก (External Growth)
3. นักการเมือง	1. สิ่งจูงใจในการซื้อปริญญาบัตร	1. สิ่งจูงใจในการซื้อเสียง 2. สิ่งจูงใจในการสร้างเครือข่ายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ 3. สิ่งจูงใจในการแย่งชิงตำแหน่งสัมพัทธ์ภายในพรรค 4. สิ่งจูงใจในการย้ายพรรค
4. สมาชิกรัฐสภา		1. สิ่งจูงใจในการรับผิดต่อประชาชน 2. สิ่งจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติ 3. สิ่งจูงใจในการหาประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน 4. สิ่งจูงใจในการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลภาครัฐ
5. รัฐบาล	1. สิ่งจูงใจในการจัดตั้งตำแหน่งทางการเมืองที่มิใช่รัฐมนตรี	1. สิ่งจูงใจในการรับผิดต่อประชาชน 2. สิ่งจูงใจในการทุจริต ประพฤติมิชอบ และแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ

ที่มา ตารางที่ 5-14

ตารางที่ 5-16

ประสิทธิผลและประพฤติกรรมเบี่ยงเบนอันเกิดจากโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมือง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ตัวละคร	โครงสร้างสิ่งจูงใจ	ประสิทธิผล	ประพฤติกรรมเบี่ยงเบน
1. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	1. การกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ในฐานะสิ่งจูงใจในการใช้สิทธิเลือกตั้ง	น้อย	-
	2. การทำลายสิ่งจูงใจในการขายเสียง การห้ามขายเสียงตามกฎหมายเลือกตั้ง	น้อย	-
	3. สิ่งจูงใจในการมีส่วนร่วมทางการเมือง	น้อย	-
2. พรรคการเมือง	1. สิ่งจูงใจในการพัฒนาพรรคการเมืองภายใต้ฐานความเชื่อ 'พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก' และ 'ระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรค'	น้อย	การเติบโตจากภายนอกด้วยการครอบและควบกลุ่มหรือพรรคการเมือง (Merger & Acquisition)
3. นักการเมือง	1. การสถาปนาระบบ 'บัณฑิตยาธิปไตย' เพื่อสร้างสิ่งจูงใจในการดึงดูดผู้มีการศึกษาเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง	น้อย	สิ่งจูงใจในการซื้อปริญญาบัตรและกระบวนการ McDonaldization of Higher Education
	2. การห้ามและลงโทษการซื้อเสียงเพื่อทำลายสิ่งจูงใจในการซื้อเสียง	ปานกลาง	-
	3. การทำลายสิ่งจูงใจในการสร้างเครือข่ายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์	ไม่มี	-
	4. การทำลายสิ่งจูงใจในการแย่งชิงตำแหน่งสัมพัทธ์ภายในพรรค	ไม่มี	-
	5. การทำลายสิ่งจูงใจในการย้ายพรรคด้วยการกำหนดเงื่อนเวลาการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง	ค่อนข้างมาก	การย้ายพรรคของปัจเจกบุคคลทำได้ยากขึ้น แต่การย้ายพรรคเป็นกลุ่มทำได้ง่าย เพราะอคติว่าด้วยขนาดของพรรคส่งเสริมการครอบและควบกลุ่มและพรรคการเมือง

ตารางที่ 5-16 (ต่อ)

ตัวละคร	โครงสร้างสิ่งจูงใจ	ประสิทธิผล	ประพฤติกรรมเบี่ยงเบน
4. สมาชิกรัฐสภา	1. สิ่งจูงใจในการรับผิดต่อประชาชน	ประสิทธิผลแตกต่างไปตามตำแหน่งทางการเมือง เรียงตามลำดับจาก ส.ส. ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ส.ว. และ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรค	-
	2. การทำลายสิ่งจูงใจในการทำหน้าที่นิติบัญญัติ	มาก	ส.ส.มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากการทำหน้าที่นิติบัญญัติ
	3. การทำลายสิ่งจูงใจในการหาประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน	น้อย	การใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายงบประมาณเพื่อผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แทนการแปรญัตติในรัฐสภา
	4. การทำลายสิ่งจูงใจในการในการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลภาครัฐบาล	ไม่มี	-
5. รัฐบาล	1. สิ่งจูงใจในการรับผิดต่อประชาชน	ปานกลาง	-
	2. การจำกัดขนาดของคณะรัฐมนตรีให้มีขนาดเล็ก เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน	ปานกลาง	สิ่งจูงใจในการจัดตั้งตำแหน่งทางการเมืองอื่นที่มิใช่รัฐมนตรี
	3. การทำลายสิ่งจูงใจในการทุจริตประพฤติมิชอบ และแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ	ค่อนข้างมาก	การใช้อำนาจในทางฉ้อฉลต้องอาศัยวิธีการพลิกแพลงมากขึ้น

4. บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดกฎกติกาซึ่งกระทบต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมือง ทั้งการสร้างสิ่งจูงใจใหม่และการเปลี่ยนแปลงสิ่งจูงใจที่มีอยู่เดิม ผลการศึกษาโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมืองดังกล่าวนี้ ทำให้สามารถสรุปในเบื้องต้นได้ว่า การปฏิรูปการเมืองยากที่จะบรรลุผลได้ ทั้งนี้เป็นเพราะเหตุว่า การออกแบบโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมืองมิเพียงแต่จะมิได้เอื้ออำนวยให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่สมบูรณ์มากกว่าเดิมเท่านั้น หากยังสร้างทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองเพิ่มขึ้นอีกด้วย การออกแบบโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมือง โดยเน้นสิ่งจูงใจเชิงลบก็ดี โดยขัดกับธรรมชาติของมนุษย์และสังคมก็ดี โดยละเลยความสำคัญของต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองก็ดี รวมทั้งการไม่ส่งเสริมการทำหน้าที่ของตัวละครทางการเมือง (ดังเช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ก็ดี เหล่านี้กลับกลายเป็นตัวถ่วงกระบวนการปฏิรูปการเมือง

ภาคผนวก 5-1

Party List[9]

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 รูปแบบ รูปแบบแรก ได้แก่ การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตเดียวคนเดียว จำนวนสมาชิก 400 คน รูปแบบที่สอง ได้แก่ การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรค หรือที่รู้จักกันในภาษาอังกฤษว่า Party List จำนวนสมาชิก 100 คน รวมจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 500 คน (มาตรา 98)

เจตนารมณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญในการออกแบบระบบการเลือกตั้ง (Electoral System) ดังเช่นที่กล่าวข้างต้นนี้ ก็เพราะต้องการแยกแยะบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองประเภทนี้ให้แตกต่างกัน ในขณะที่ ส.ส. ที่มาจากระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตทำหน้าที่เป็นผู้แทนราษฎร ดูแลทุกข์สุขของราษฎร และผลักดันการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตน ส่วน ส.ส. ที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อพรรคทำหน้าที่เป็นผู้แทนของชนชาวไทยทั้งประเทศ ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจกันโดยนัยว่า หากพรรคการเมืองพรรคใดเป็นแกนนำหรือร่วมจัดตั้งรัฐบาล รัฐมนตรีที่จะร่วมรัฐบาลจักต้องมาจาก ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อพรรคของพรรคการเมืองนั้น

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในเดือนมกราคม 2544 พรรคการเมืองพากันเสริมภาพลักษณ์ของพรรค ด้วยการดูดดึงผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาชีพ และผู้นำในสาขาต่างๆมาร่วมในบัญชีรายชื่อพรรค กระนั้นก็ตาม นักการเมืองหน้าเก่าที่เป็น ‘ขุนพล’ ของพรรคยังคงยึดกุมอันดับต้นๆของบัญชีรายชื่อพรรค ซึ่งนอกจากมีโอกาสได้รับเลือกเป็น ส.ส. มากกว่าผู้อื่นแล้ว ยังส่อเค้าว่าจะได้ยึดกุมเก้าอี้รัฐมนตรีหากพรรคมีโอกาสเข้าร่วมการจัดตั้งรัฐบาลอีกด้วย ดังนั้น ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อส่วนที่มิได้เป็น ‘ขุนพล’ ดั้งเดิมของพรรคจึงมีฐานะเป็นเพียง ‘พระอันดับ’ ประดับพรรคเท่านั้น จะมีบทบาททางการเมืองทั้งภายในและภายนอกพรรคมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการออกแบบเชิงสถาบัน (Institutional Design) และกติกาการเล่นเกมของพรรค ความข้อนี้เป็นจริงอย่างยิ่งสำหรับพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย พรรคความหวังใหม่ พรรคเสรีธรรม

หมายเหตุ *ภาคผนวกนี้เดิมเป็นบทความตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 19 เมษายน 2544 ต่อมารวมพิมพ์ไว้ใน *คู่มือการเมืองไทย* (โครงการจัดพิมพ์คบไฟ 2544)

และพรรคราษฎร ส่วนพรรคชาติไทยนั้นเลือกยุทธวิธีการส่ง 'ขุนพล' ลงสนามเลือกตั้งระบบแบ่งเขต เพราะยึดหลัก 'สิบเบี้ยใกล้มือ' เนื่องจากเกรงว่าจะสูญเสียพื้นที่ทางการเมืองหากส่งนักการเมืองหน้าใหม่ลงแข่งขัน แต่ครั้นเมื่อพรรคชาติไทยตกลงเข้าร่วมรัฐบาลกับพรรคไทยรักไทย บรรดา 'ขุนพล' ที่รักษาฐานที่มั่นได้ต่างถูกกีดกันมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เนื่องเพราะ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรต้องการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ไม่ต้องการให้รัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งระบบแบ่งเขต

แม้ว่าพรรคชาติไทยจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากระบบแบ่งเขตมากกว่าพรรคความหวังใหม่และพรรคชาติพัฒนา อันเป็นผลจากยุทธวิธี 'สิบเบี้ยใกล้มือ' ของพรรคชาติไทย แต่พรรคชาติไทยกลับมี ส.ส. จากระบบบัญชีรายชื่อน้อยกว่าทั้งพรรคความหวังใหม่และพรรคชาติพัฒนา [ดูภาคผนวก 5-1(ก)] แสดงให้เห็นว่า ประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งอาจตัดสินใจในการเลือกตั้งโดยแยกแยะระหว่างระบบแบ่งเขตกับระบบบัญชีรายชื่อตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หากตีความเข้าข้าง สสร. การณ์อาจเป็นไปได้ว่า ประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเลือกผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่อโดยพิจารณานโยบายของพรรคเป็นด้านหลัก ในขณะที่การเลือก ส.ส. ระบบแบ่งเขตอาจพิจารณาจากประโยชน์ที่เขตการเลือกตั้งจะได้รับจาก ส.ส. ที่ได้รับเลือก

การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อเป็นการเลือกตั้งตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ (Proportional Representation) แต่ก็มิได้ประโยชน์จากระบบ*ตัวแทนตามสัดส่วน*อย่างเต็มที่ในการเลือกตั้ง*ระบบพหุนิยม* (Plurality System) ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงสูงกว่าผู้สมัครคนอื่นๆจะได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎร ระบบนี้จึงมีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า First – past – the – post System การเลือกตั้งระบบพหุนิยมมีจุดบกพร่องที่เกื้อประโยชน์พรรคการเมืองขนาดใหญ่ แต่ลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก

ขอให้พิจารณาตัวอย่างดังต่อไปนี้ สมมติว่า มีพรรคการเมืองอยู่เพียง 2 พรรค คือ พรรค A กับพรรค B ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรค A ชนะพรรค B ในทุกเขตการเลือกตั้ง ดังนั้น พรรค A สามารถยึดสภาผู้แทนราษฎรได้ ทั้งๆที่มีประชาชนจำนวนไม่น้อยที่เลือกพรรค B แต่พรรค B ไม่มีตัวแทนในสภาผู้แทนราษฎรเลย ด้วยเหตุดังนี้ ระบบพหุนิยมจึงเกื้อกูลให้พรรคขนาดใหญ่มีตัวแทนเกินกว่าที่ควรจะได้ (Overrepresentation) ขณะเดียวกันกลับทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีตัวแทนน้อยกว่าที่สมควรจะได้ (Underrepresentation)

การเลือกตั้ง*ระบบตัวแทนตามสัดส่วน* (PR) ต้องการแก้ไขข้อบกพร่องของ*ระบบพหุนิยม*ดังกล่าวข้างต้นนี้ ทั้งนี้เพื่อให้ 'ชนกลุ่มน้อย' ทางการเมืองมีตัวแทนในสภาผู้แทนราษฎร

ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ลอกแบบมาจากระบบของประเทศเยอรมนี ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีคะแนนเลือกตั้ง 2 คะแนน คะแนนหนึ่งใช้ในการเลือกตั้งผู้แทนระบบแบ่งเขต อีกคะแนนหนึ่งใช้ในการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่า 5% ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศจะไม่มีผู้แทนระบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 100)

การกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำที่ระดับ 5% ดังกล่าวนี้ ทำให้การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ทำลายข้อดีของระบบตัวแทนตามสัดส่วน แทนที่ระบบบัญชีรายชื่อจะช่วยลดการมีผู้แทนเกินกว่าที่สมควรของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และลดการมีผู้แทนต่ำกว่าที่สมควรของพรรคการเมืองขนาดเล็ก กลับเสริมสร้างอคติว่าด้วยขนาดของพรรค (Size Bias) โดยลงโทษพรรคขนาดเล็ก และส่งเสริมพรรคขนาดใหญ่

ข้อเท็จจริงจากการเลือกตั้งเดือนมกราคม 2544 ปรากฏว่า พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อตั้งแต่ 5% ขึ้นไป ของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมีเพียง 5 พรรค โดยได้คะแนนเสียงรวมกันคิดเป็นร้อยละ 85.69 ประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง อีกร้อยละ 14.31 (รวม 4,095,687 คน) ไม่มีตัวแทนในระบบบัญชีรายชื่อพรรคในสภาผู้แทนราษฎร นับเป็นสัดส่วนที่สูงมาก ด้วยเหตุดังนี้ การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรคตามมาตรา 100 จึงทำลายข้อดีของ*ระบบผู้แทนตามสัดส่วน* โดยที่จำนวน ส.ส. อีกประมาณ 14 คน ถูกเฉลี่ยให้แก่พรรคไทยรักไทยและพรรคประชาธิปัตย์

หากกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำที่ระดับ 1% พรรคการเมืองที่มี ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อพรรคจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 9 พรรค [ดูภาคผนวก 5-1(ข)] ซึ่งได้รับคะแนนเสียงรวมทั้งสิ้น 93.06% ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยมีเพียง 6.94% เท่านั้นที่ไม่มีผู้แทนในสภาภายใต้ระบบนี้ การลดระดับคะแนนเสียงขั้นต่ำจาก 5% เหลือ 1% จะช่วยลดความได้เปรียบของพรรคขนาดใหญ่ลงได้ จากการประมาณการตามตารางที่ 3 พรรคการเมืองที่มีจำนวน ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อลดลง ได้แก่ พรรคไทยรักไทย (4 คน) พรรคประชาธิปัตย์ (2 คน) และพรรคความหวังใหม่ (1 คน) ส่วนพรรคที่ได้ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรคเพิ่มขึ้น ได้แก่ พรรคเสรีธรรม (3 คน) พรรคถิ่นไทย (2 คน) พรรคราษฎรและพรรคประชากรไทย (พรรคละ 1 คน) โดยที่พรรคชาติพัฒนาและพรรคชาติไทยมีจำนวน ส.ส. ระบบนี้เท่าเดิม [ดูภาคผนวก 5-1(ค)] ด้วยเหตุดังนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงเพิ่มพูนอคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมือง โดยที่การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อเป็นปัจจัยสำคัญในการนี้

ในหมู่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ พรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่มากเพียงใด ยิ่งมีความได้เปรียบในระบบบัญชีรายชื่อมากเพียงนั้น ผลการเลือกตั้งเดือนมกราคม 2544 พรรคไทยรักไทยได้รับเลือกตั้งรวมทั้งสิ้น 248 คน คิดเป็นร้อยละ 49.60 ของจำนวน ส.ส. ทั้งสองระบบ ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์มีสัดส่วน ส.ส. เพียง 25.60% (128 คน) หากลดคะแนนเสียงขั้นต่ำเหลือ 1% ตามข้อเสนอข้างต้นนี้ พรรคไทยรักไทยจะมี ส.ส. รวม 244 คน เทียบกับพรรคประชาธิปัตย์ 126 คน หรือ 48.80% เทียบกับ 25.20% ของจำนวน ส.ส. [ดูภาคผนวก 5-1 (ง) และ 5-1 (จ)]

ระบบบัญชีรายชื่อตามการออกแบบของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังมีข้อบกพร่องในการทำลายกลไกความรับผิด (Accountability Mechanism) ในขณะที่ ส.ส.ระบบแบ่งเขตมีความรับผิดต่อประชาชนในเขตการเลือกตั้งของตน จึงต้องดูแลทุกข์สุขและทำหน้าที่เป็นตัวแทนของราษฎร มิฉะนั้นอาจต้องพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป แต่ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อไม่ต้องรับผิดต่อประชาชน หากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่พอใจ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อ ก็มิอาจอาศัยการเลือกตั้งเป็นกลไกในการลงโทษ ส.ส. ในระบบนี้ได้ เพราะการเข้าสู่บัญชีรายชื่อและการจัดอันดับในบัญชีรายชื่อเป็นอำนาจของคณะกรรมการพรรค ด้วยเหตุดังนี้ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อจึงมีความรับผิดต่อหัวหน้ากลุ่มหรือหัวหน้ามุ้ง จะได้เข้าสู่บัญชีรายชื่อพรรคหรือไม่ จะติดอันดับในบัญชีรายชื่อสูงต่ำเพียงใด ขึ้นอยู่กับบารมี พลัง และอำนาจต่อรองทางการเมืองของหัวหน้ากลุ่มหรือหัวหน้ามุ้งที่สังกัด

กล่าวโดยสรุป ก็คือ การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรคตามการออกแบบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในด้านหนึ่งเพิ่มพูนอคติว่าด้วยขนาดของพรรคด้วยการให้ประโยชน์แก่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ และลงโทษพรรคขนาดเล็ก โดยที่พรรคที่มีขนาดยิ่งใหญ่เพียงใด ยิ่งมีความได้เปรียบมากเพียงนั้น ในอีกด้านหนึ่งทำให้ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรครับผิดต่อหัวหน้ากลุ่มหรือมุ้งการเมืองที่สังกัด โดยมิต้องรับผิดต่อประชาชน

ภาคผนวก 5 - 1 (ก)

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 และ 29 มกราคม 2544

จำแนกตามพรรคและระบบการเลือกตั้ง

พรรค	**จำนวน ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อ**	**จำนวน ส.ส. ระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง**	**จำนวน ส.ส. รวม**
1. ไทยรักไทย	48	200	248
2. ประชาธิปัตย์	31	97	128
3. ชาติไทย	6	35	41
4. ความหวังใหม่	8	28	36
5. ชาติพัฒนา	7	22	29
6. เสรีธรรม	-	14	14
7. กิจสังคม	-	1	1
8. ราษฎร	-	2	2
9. ถิ่นไทย	-	1	1
รวม	100	400	500

ที่มา คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ภาคผนวก 5 - 1 (ข)

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบบัญชีรายชื่อพรรค

การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544

จำแนกตามพรรค

พรรค	คะแนนเสียงเลือกตั้ง	%
1. ไทยรักไทย	11,634,495	40.64
2. ประชาธิปัตย์	7,610,789	26.58
3. ความหวังใหม่	2,008,498	7.02
4. ชาติพัฒนา	1,755,476	6.13
5. ชาติไทย	1,523,807	5.32
รวม 5 พรรคใหญ่	24,533,515	85.69
6. เสรีธรรม	807,902	2.82
7. ถิ่นไทย	604,029	2.11
8. ประชากรไทย	339,462	1.19
9. ราษฎร	356,831	1.25
รวม 9 พรรคใหญ่	26,641,739	93.06
10. พรรคอื่นๆ 28 พรรค	1,987,463	6.94
รวมทั้งสิ้น	28,629,202	100.00

ที่มา คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ภาคผนวก 5 - 1 (ค)

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบบัญชีรายชื่อพรรค

การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544

จำแนกตามพรรค

พรรค	**จำนวน ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรค**	
	ตาม รธน. 2540	**ตามข้อเสนอใหม่**
1. ไทยรักไทย	48	44
2. ประชาธิปัตย์	31	29
3. ความหวังใหม่	8	7
4. ชาติพัฒนา	7	7
5. ชาติไทย	6	6
6. เสรีธรรม	-	3
7. ถิ่นไทย	-	2
8. ราษฎร	-	1
9. ประชากรไทย		1
รวมทั้งสิ้น	100	100

หมายเหตุ ข้อเสนอใหม่กำหนดว่า พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงน้อยกว่า 1% ของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศจะไม่มี ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรคในสภาผู้แทนราษฎร (คะแนนเสียงขั้นต่ำตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 กำหนดที่ระดับ 5%)

ภาคผนวก 5 - 1 (ง)

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 และ 29 มกราคม 2544

ตาม รธน. 2540 และตามข้อเสนอใหม่

พรรค	**จำนวน ส.ส. ตามข้อเสนอใหม่**			**จำนวน ส.ส. ตาม รธน. 2540**
	ระบบบัญชีรายชื่อ	**ระบบแบ่งเขต**	**รวม**	
1. ไทยรักไทย	44	200	244	248
2. ประชาธิปัตย์	29	97	126	128
3. ชาติไทย	6	35	41	41
4. ความหวังใหม่	7	28	35	36
5. ชาติพัฒนา	7	22	29	29
6. เสรีธรรม	3	14	17	14
7. กิจสังคม	-	1	1	1
8. ราษฎร	1	2	3	2
9. ถิ่นไทย	2	1	3	1
10. ประชากรไทย	1	-	1	-
รวม	100	400	500	500

หมายเหตุ คะแนนเสียงขั้นต่ำที่จะทำให้ได้ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรคกำหนดไว้ที่ระดับ 1% ของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง แทนที่จะเป็น 5% ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

ภาคผนวก 5 - 1 (จ)

สัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

พรรคไทยรักไทย เทียบกับพรรคประชาธิปัตย์

การเลือกตั้งเดือนมกราคม 2544

(% ของจำนวน ส.ส.)

ระบบการเลือกตั้ง	**ผลการเลือกตั้งตามประกาศ**		**ผลการเลือกตั้งตามข้อสมมติ**	
	ทรท	**ปชป**	**ทรท**	**ปชป**
1. ระบบแบ่งเขต	50.00	24.25	50.00	24.25
2. ระบบบัญชีรายชื่อ	48.00	31.00	44.00	29.00
3. รวม	49.60	25.60	48.80	25.20

ที่มา 1. สัดส่วนจำนวน ส.ส. ตามประกาศอย่างเป็นทางการ คำนวณจากตารางที่ 1

2. สัดส่วนจำนวน ส.ส. ตามข้อสมมติ คำนวณจากตารางที่ 4

หมายเหตุ 1. ข้อสมมติเกี่ยวกับการปัดเศษจำนวน ส.ส. ตามระบบบัญชีรายชื่อ ยึดเกณฑ์ 1% พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงต่ำกว่า 1% ของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจะไม่มี ส.ส. จากระบบบัญชีรายชื่อ

2. ทรท = พรรคไทยรักไทย

ปชป = พรรคประชาธิปัตย์

ภาคผนวก 5-2

คุณสมบัติว่าด้วยการศึกษาขั้นต่ำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2475 – 2540

รัฐธรรมนูญ	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	สมาชิกวุฒิสภา	รัฐมนตรี
1. **ธนป.** 2475	สอบไล่วิชาการการเมืองได้ตามหลักสูตรที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด มาตรา 11(1)	มิได้กำหนดการศึกษาขั้นต่ำของ ส.ส. ประเภทที่สอง (ตาม ธนป. 2475 ไม่มีสมาชิกวุฒิสภา แต่ ส.ส. มี 2 ประเภท)	มิได้กำหนดการศึกษาขั้นต่ำของกรรมการราษฎร
2. **รธน.** 2475	รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง แต่ให้เป็นไปตามกฎหมายการเลือกตั้ง มาตรา 17	ไม่มีวุฒิสภา	ไม่มีบทบัญญัติ แต่ต้องมีคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายการเลือกตั้ง มาตรา 51(3)
3. **รธน.** 2489	ไม่มีบทบัญญัติ แต่ให้เป็นไปตามกฎหมายการเลือกตั้ง มาตรา 30	มีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี รธน. 2489 ใช้ชื่อ “พฤฒสภา” แทน “วุฒิสภา” มาตรา 25	ไม่มีบทบัญญัติ แต่ต้องมีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายการเลือกตั้ง มาตรา 71(3)
4. **รธน.** 2490	ไม่มีบทบัญญัติ แต่ให้เป็นไปตามกฎหมายการเลือกตั้ง มาตรา 38	ไม่มีบทบัญญัติ	ไม่มีบทบัญญัติ แต่ต้องมีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายการเลือกตั้ง มาตรา 79(4)
5. **รธน.** 2492	ไม่มีบทบัญญัติ แต่ให้เป็นไปตามกฎหมายการเลือกตั้ง มาตรา 89(1)	ไม่มีบทบัญญัติ มาตรา 82	ไม่มีบทบัญญัติ
6. **รธน.** 2475/2495	ไม่มีบทบัญญัติ แต่ให้เป็นไปตามกฎหมายการเลือกตั้ง มาตรา 46	ไม่มีวุฒิสภา มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่สองซึ่งมาจากการแต่งตั้ง มาตรา 115	ไม่มีบทบัญญัติ แต่ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายการเลือกตั้ง มาตรา 87(3)

รัฐธรรมนูญ	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	สมาชิกวุฒิสภา	รัฐมนตรี
7. **ธนป**. 2502	ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร	ไม่มีวุฒิสภา มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติ ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติด้านการศึกษา	ไม่มีบทบัญญัติ
8. **รธน**. 2511	ไม่มีบทบัญญัติ แต่ต้องมีมาตรฐานการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายการเลือกตั้ง มาตรา 88(3)	ไม่มีบทบัญญัติ แต่ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่างๆ มาตรา 78	ไม่มีบทบัญญัติ แต่ต้องมีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายการเลือกตั้ง มาตรา 144(3)
9. **ธนป**. 2515	ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร	ไม่มีวุฒิสภา มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติด้านการศึกษา	ไม่มีบทบัญญัติ
10. **รธน**. 2517	ไม่มีบทบัญญัติ แต่ต้องมีคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายการเลือกตั้ง มาตรา 117(1)	ไม่มีบทบัญญัติ แต่ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ มาตรา 107 และต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายการเลือกตั้ง มาตรา 109(5)	ไม่มีบทบัญญัติ แต่ต้องมีคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายการเลือกตั้ง มาตรา 188(3)
11. **รธน**. 2519	ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร	ไม่มีวุฒิสภา มีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน แต่ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติด้านการศึกษา	ไม่มีบทบัญญัติ
12. **ธนป**. 2520	ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร	ไม่มีวุฒิสภา มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติด้านการศึกษา	ไม่มีบทบัญญัติ

รัฐธรรมนูญ	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	สมาชิกวุฒิสภา	รัฐมนตรี
13. **รธน.** 2521	ไม่มีบทบัญญัติ แต่ต้องมีคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายการเลือกตั้ง มาตรา 94(4)	ไม่มีบทบัญญัติ แต่ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ มาตรา 84	ไม่มีบทบัญญัติ แต่ต้องมีคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายการเลือกตั้ง มาตรา 155(3)
14. **ธนป.** 2534	ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร	ไม่มีวุฒิสภา มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติด้านการศึกษา	ไม่มีบทบัญญัติ
15. **รธน.** 2534	ไม่มีบทบัญญัติ แต่ต้องมีคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายการเลือกตั้ง มาตรา 105(1)	ไม่มีบทบัญญัติ แต่ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ มาตรา 94	ไม่มีบทบัญญัติ
16. **รธน.** 2534/2538	ไม่มีบทบัญญัติ แต่ต้องมีคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายการเลือกตั้ง มาตรา 111(1)	ไม่มีบทบัญญัติ แต่ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ มาตรา 100	ไม่มีบทบัญญัติ แต่ต้องมีคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายการเลือกตั้ง มาตรา 165(1)
17. **รธน.** 2540	สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มาตรา 107(3)	สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า มาตรา 125(3)	สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า มาตรา 206(3)

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ

หมายเหตุ รธน. = รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ธนป. = ธรรมนูญการปกครอง

ภาคผนวก 5-3

คุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ประเด็นสมาชิกภาพและเงื่อนเวลาการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2475 – 2540

รัฐธรรมนูญ	คุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส.	
1. **ธนป.** 2475	มาตรา 11 – 12	ไม่บังคับให้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง
2. **รธน.** 2475	มาตรา 17	ให้กำหนดในกฎหมายการเลือกตั้ง
3. **รธน.** 2489	มาตรา 30	ให้กำหนดในกฎหมายการเลือกตั้ง
4. **รธน.** 2490	มาตรา 38	ให้กำหนดในกฎหมายการเลือกตั้ง
5. **รธน.** 2492	มาตรา 92	ไม่บังคับให้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง
6. **รธน.** 2475/2495	มาตรา 46	ให้กำหนดในกฎหมายการเลือกตั้ง
7. **ธนป.** 2502	ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร	
8. **รธน.** 2511	มาตรา 88	ไม่บังคับให้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง คุณสมบัติอื่นให้กำหนดในกฎหมายเลือกตั้ง [มาตรา 88(4)]
9. **ธนป.** 2515	ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร	
10. **รธน.** 2517	มาตรา 117	ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง แต่มิได้กำหนดเงื่อนเวลา
11. **รธน.** 2519	ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร	
12. **ธนป.** 2520	ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร	
13. **รธน.** 2521	มาตรา 94	ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง แต่มิได้กำหนดเงื่อนเวลา
14. **ธนป.** 2534		ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร
15. **รธน.** 2534	มาตรา 105	ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง แต่มิได้กำหนดเงื่อนเวลา
16. **รธน.** 2534/2538	มาตรา 111	ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง แต่มิได้กำหนดเงื่อนเวลา
17. **รธน.** 2540	มาตรา 107	ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ

หมายเหตุ รธน. = รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
ธนป. = ธรรมนูญการปกครอง

ภาคผนวก 5-4

ผู้มีอำนาจในการนำเสนอกฎหมายในรัฐสภา
ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2475 – 2540

ช่วงเวลาและรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้	กฎหมายทั่วไป	กฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน
มิ.ย 2475 - ธ.ค. 2475 ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475	ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจน สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจนิติบัญญัติ (มาตรา 8)	ไม่มีบทบัญญัติ
ธ.ค. 2475 - พ.ค. 2489 รธน. 2475	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีอยู่ 2 ประเภท ประเภทที่หนึ่งมาจากการเลือกตั้ง และประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้ง (มาตรา 36 และ 65)	ไม่มีบทบัญญัติ
พ.ค. 2489 - พ.ย. 2490 รธน. 2489	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 22)	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยนายกรัฐมนตรีรับรอง 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 53)
พ.ย. 2490 - มี.ค. 2492 รธน. 2490	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (มาตรา 31 และ 61)	1. สมาชิกรัฐสภา (อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) โดยนายกรัฐมนตรีรับรอง 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 61)
มี.ค. 2492 - พ.ย. 2494 รธน. 2492	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 121)	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยนายกรัฐมนตรีรับรอง 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 121)
มี.ค. 2495 - ต.ค. 2501 รธน. 2475/2495	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีอยู่ 2 ประเภท ประเภทที่หนึ่งมาจากการเลือกตั้ง ประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้ง (มาตรา 45, 115 และ 73)	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ทั้งสองประเภท) โดยนายกรัฐมนตรีรับรอง 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 73)

ช่วงเวลาและรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้	กฎหมายทั่วไป	กฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน
ม.ค. 2502 - มิ.ย. 2511 รธน. 2502	ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจน สภาร่างรัฐธรรมนูญมีอำนาจนิติบัญญัติ (มาตรา 6)	ไม่มีบทบัญญัติ
มิ.ย. 2511 - พ.ย. 2514 รธน. 2511	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3. สมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 117)	1. สมาชิกรัฐสภา (อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) โดยนายกรัฐมนตรีรับรอง 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 117)
ธ.ค. 2515 - ต.ค. 2517 ธนป. 2515	1. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมาจากกการแต่งตั้ง 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 9)	คณะรัฐมนตรี (มาตรา 9)
ต.ค. 2517 - ต.ค. 2519 รธน. 2517	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 146)	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยนายกรัฐมนตรีรับรอง 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 146)
ต.ค. 2519 - พ.ย. 2520 รธน. 2519	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยมีคำรับรองของคณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 15)	คณะรัฐมนตรี (มาตรา 15)
พ.ย. 2520 - ธ.ค. 2521 รธน. 2517	ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจน สภานิติบัญญัติมีอำนาจนิติบัญญัติ (มาตรา 6)	ไม่มีบทบัญญัติ

ช่วงเวลาและรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้	กฎหมายทั่วไป	กฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน
ธ.ค. 2521 - ก.พ. 2534 รธน. 2521	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคการเมืองต้นสังกัดมีมติให้เสนอ และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 125)	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยนายกรัฐมนตรีรับรอง และต้องมีมติพรรคและคำรับรองของ ส.ส. ร่วมพรรค เหมือนกรณีการนำเสนอกฎหมายที่มิได้เกี่ยวด้วยการเงิน (มาตรา 125)
มี.ค. 2534 - ธ.ค. 2534 ธนป. 2534	คณะรัฐมนตรี (มาตรา 17)	ไม่มีบทบัญญัติ
ธ.ค. 2534 - ก.พ. 2538 รธน. 2534	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคการเมืองต้นสังกัดมีมติให้เสนอ และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน (มาตรา 137)	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยนายกรัฐมนตรีรับรอง และต้องมีมติพรรคและคำรับรองของ ส.ส. ร่วมพรรค เหมือนกรณีการนำเสนอกฎหมายที่มิได้เกี่ยวด้วยการเงิน (มาตรา 137)
ก.พ. 2538 - ต.ค. 2540 รธน. 2534/2538	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคการเมืองต้นสังกัดมีมติให้เสนอ และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน (มาตรา 143)	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยนายกรัฐมนตรีรับรอง และต้องมีมติพรรคและคำรับรองของ ส.ส. ร่วมพรรค เหมือนกรณีการนำเสนอกฎหมายที่มิได้เกี่ยวด้วยการเงิน (มาตรา 143)

ช่วงเวลาและรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้	กฎหมายทั่วไป	กฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน
ต.ค. 2540 - ปัจจุบัน รธน. 2540	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคการเมืองต้นสังกัดมีมติให้เสนอ และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส.ส. ไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง (มาตรา 169) [ความตามข้อ 1 และข้อ 2 รวมถึง ก.ม. ประกอบรัฐธรรมนูญด้วย] 3. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คนมีสิทธิเข้าชื่อร้องเรียนขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา กม. ที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่ง รธน. ฉบับนี้ โดยต้องจัดทำร่างกม.เสนอมาด้วย (มาตรา 170)	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยนายกรัฐมนตรีรับรอง และต้องมีมติพรรคการเมืองต้นสังกัด และคำรับรองของ ส.ส. ร่วมพรรคเหมือนกรณีการนำเสนอกฎหมายที่มิได้เกี่ยวด้วยการเงิน (มาตรา 137)

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ

หมายเหตุ รธน. = รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ธนป. = ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

ภาคผนวก 5-5

อำนาจในการวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน

พ.ศ. 2475 - 2540

ช่วงเวลา	รัฐธรรมนูญ	ผู้มีอำนาจ
มิ.ย 2475 - ธ.ค. 2475	ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475	ไม่มีบทบัญญัติ
ธ.ค. 2475 - พ.ค. 2489	รธน. 2475	ไม่มีบทบัญญัติ
พ.ค. 2489 - พ.ย. 2490	รธน. 2489	ประธานสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 53)
พ.ย. 2490 - มี.ค. 2492	รธน. 2490	ประธานสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 61)
มี.ค. 2492 - พ.ย. 2494	รธน. 2492	ประธานสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 121)
มี.ค. 2495 - ต.ค. 2501	รธน. 2475/2495	ประธานสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 73)
ม.ค. 2502 - มิ.ย. 2511	ธนป. 2502	ไม่มีบทบัญญัติ
มิ.ย. 2511 - พ.ย. 2514	รธน. 2511	ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่ว่าร่างกฎหมายนั้นเสนอโดยสมาชิกรัฐสภาประเภทใด (มาตรา 117)
ธ.ค. 2515 - ต.ค. 2517	ธนป. 2515	ประธานสภานิติบัญญัติ (มาตรา 9)
ต.ค. 2517 - ต.ค. 2519	รธน. 2515	ประธานสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 146)
ต.ค. 2519 - พ.ย. 2520	รธน. 2519	คณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 15)
พ.ย. 2520 - ธ.ค. 2521	ธนป. 2520	ไม่มีบทบัญญัติ
ธ.ค. 2521 - ก.พ. 2534	รธน. 2521	ประธานสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 125)
มี.ค. 2534 - ธ.ค. 2534	ธนป. 2534	ไม่มีบทบัญญัติ
ธ.ค. 2534 - ก.พ. 2538	รธน. 2534	ประธานสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 137)
ก.พ. 2538 - ต.ค. 2540	รธน. 2534/2538	ประธานสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 143)
ต.ค. 2540 - ปัจจุบัน	รธน. 2540	ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ (มาตรา 169)

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ

หมายเหตุ รธน. = รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ธนป. = ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

ภาคผนวก 5-6

ขนาดของคณะรัฐมนตรี
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
ปี 2475 - 2540
(จำนวนรัฐมนตรี)

รัฐธรรมนูญ	จำนวนรัฐมนตรี (รวมนายกรัฐมนตรี)	
1. ธนป. 2475	15	(มาตรา 32)
2. รธน. 2475	15-25	(มาตรา 46)
3. รธน. 2489	11-19	(มาตรา 66)
4. รธน. 2490	16-26	(มาตรา 74)
5. รธน. 2492	16-26	(มาตรา 140)
6. รธน. 2475/2495	15-29	(มาตรา 81)
7. ธนป. 2502	จำนวนตามสมควร	(มาตรา 14)
8. รธน. 2511	16-31	(มาตรา 137)
9. ธนป. 2515	จำนวนตามสมควร	(มาตรา 14)
10. รธน. 2517	ไม่เกิน 31 คน	(มาตรา 177)
11. รธน. 2519	ไม่เกิน 21 คน	(มาตรา 16)
12. ธนป. 2520	จำนวนตามที่นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูล	(มาตรา 21)
13. รธน. 2521	ไม่เกิน 45 คน	(มาตรา 146)
14. ธนป. 2534	จำนวนตามที่นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูล	(มาตรา 21)
15. รธน. 2534	ไม่เกิน 49 คน	(มาตรา 159)
16. รธน. 2534/2538	ไม่เกิน 49 คน	(มาตรา 163)
17. รธน. 2540	ไม่เกิน 36 คน	(มาตรา 201)

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ

หมายเหตุ รธน. = รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ธนป. = ธรรมนูญการปกครอง

อนึ่ง ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 (ธนป. 2475) ใช้คำว่า "คณะกรรมการราษฎร " แทน "คณะรัฐมนตรี" และ "ประธานกรรมการราษฎร" แทน "นายกรัฐมนตรี"

บทที่หก
บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

1. ความเบื้องต้น

รัฐธรรมนูญนานาประเทศหลายต่อหลายประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายต่อหลายฉบับมีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เหตุใดรัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติดังกล่าวนี้ แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญมีพัฒนาการอย่างไร และมีนวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมากน้อยเพียงใด การจารึกแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่ชอบด้วยระบอบการปกครองประชาธิปไตยหรือไม่ สถานะของบทบัญญัติว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐในฐานะกลไกทางการเมืองเป็นเช่นไร

บทนี้ต้องการตอบคำถามต่างๆดังที่กล่าวข้างต้นนี้ เนื้อหาจำแนกออกเป็น 6 ตอน ตอนที่หนึ่งเป็นความเบื้องต้น ตอนที่สองกล่าวถึงแนวนโยบายแห่งรัฐในฐานะบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตอนที่สามเสนอบทวิเคราะห์แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งบทวิเคราะห์ในบริบทประวัติศาสตร์การเมืองไทย การศึกษานวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ และความฝันกับความเป็นจริงของแนวนโยบายแห่งรัฐ ตอนที่สี่ศึกษาแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญในฐานะกลไกทางการเมือง ตอนที่ห้าวิเคราะห์แนวโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และตอนที่หกเป็นบทสรุป

2. แนวนโยบายแห่งรัฐในฐานะบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

หยุด แสงอุทัย (2513 : 138) อธิบายว่า แนวนโยบายแห่งรัฐเป็น *'หลักการแห่งนโยบายที่รัฐจะต้องปฏิบัติจัดทำ'* โดยรัฐธรรมนูญกำหนดเป็นแนวทางหลักในการดำเนินนโยบายสำหรับรัฐบาลทุกรัฐบาลและรัฐสภาทุกรัฐสภา รัฐบาลจะต้องไม่ดำเนินนโยบายขัดกับแนวทางหลักที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า รัฐธรรมนูญห้ามมิให้รัฐบาลมีนโยบายของตนเอง ในการบรรลุแนวทางหลักที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐบาลแต่ละชุดอาจเลือกวิถีทางและมาตรการแตกต่างกัน หรือจัดลำดับความสำคัญแตกต่างกัน อีกทั้งยังสามารถดำเนินนโยบายอื่นนอกเหนือจากแนวนโยบายหลักที่กำหนดในรัฐธรรมนูญได้ด้วย

แต่เดิมแนวนโยบายแห่งรัฐมิได้แยกเป็นหมวดต่างหากในรัฐธรรมนูญ หากแต่กระจัดกระจายอยู่ในหมวดต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหมวดสิทธิและเสรีภาพ รัฐธรรมนูญไวมาร์ฉบับปี 2461 ของเยอรมนีนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

โดยแทรกอยู่ในหมวดสิทธิและหน้าที่ของประชาชน *(หยุด แสงอุทัย 2515 : 203; 2536 : 158 - 159)* รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐไอร์แลนด์ (ฉบับปี 2465) นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่แยกแนวนโยบายแห่งรัฐออกเป็นหมวดต่างหาก *(หยุด แสงอุทัย 2538 : 162)* ประเทศในอาเซียหลายประเทศยึดแนวทางการร่างรัฐธรรมนูญแนวทางเดียวกันนี้ อาทิเช่น รัฐธรรมนูญของจีนคณะชาติ (ฉบับปี 2490) พม่า (ฉบับปี 2490) และอินเดีย (ฉบับปี 2492) *(หยุด แสงอุทัย 2538 : 162)*

เหตุใดรัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ?

การเขียนบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญมีเป้าประสงค์ในการกำหนดแนวทางสำหรับการบริหารประเทศและการตรากฎหมาย การริเริ่มจารีตดังกล่าวนี้อาจตีความแตกต่างกันได้ 2 แนวทาง กล่าวคือ

แนวทางที่หนึ่งเสนอการตีความว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต้องการเสนอเมนูนโยบาย (Policy Menu) เพื่อให้รัฐบาลเลือกดำเนินการ หากรัฐบาลคิดไม่ออกว่า จะบริหารและพัฒนาประเทศในแนวทางใด ย่อมปรึกษารัฐธรรมนูญได้เสมอ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญมิได้ผูกมัดรัฐบาลให้ต้องดำเนินตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นสิทธิและเสรีภาพของรัฐบาลจะเลือกดำเนินนโยบายใดก็ได้ หรือไม่ดำเนินนโยบายใดก็ได้

แนวทางที่สองเสนอแนวทางการตีความว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต้องการกำหนดเส้นทางหลักในการพัฒนาประเทศ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รัฐบาลไม่ว่าสังกัดพรรคการเมืองใด เมื่อยึดกุมอำนาจการบริหารประเทศได้ จะต้องนำประเทศไปสู่เส้นทางการพัฒนาดังกล่าวนี้ เพียงแต่รัฐบาลมีเสรีภาพในการเลือกมาตรการทางนโยบายและกำหนดนโยบายอื่นประกอบด้วยได้ การกำหนดเส้นทางหลักในการพัฒนามีผลดีในแง่ที่ว่า การพัฒนาประเทศสามารถดำเนินตามเส้นทางหลักเส้นทางเดียวกันได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่หยุดชะงักขาดตอน

หยุด แสงอุทัย (2513 : 140) กล่าวว่า เมื่อรัฐธรรมนูญไวมาร์แห่งเยอรมนีฉบับปี 2461 เขียนบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับนั้น มีวิวาทะในหมู่นักนิติศาสตร์ชาวเยอรมันว่า บทบัญญัติเหล่านี้มีประโยชน์หรือไม่อย่างไร ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นหาประโยชน์อันใดมิได้ เพราะมิอาจบังคับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศในอนาคต เพราะอาจมีรัฐบาลเลือกไปดำเนินการ

นอกจากวิวาทะว่าด้วยประโยชน์ของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐแล้ว ยังมีวิวาทะด้วยว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญขัดต่อการปกครองระบอบ

ประชาธิปไตยหรือไม่ ในประเด็นนี้ *หยุด แสงอุทัย (2538 : 163)* เสนอความเห็นว่า *'... ไม่ขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะผู้มีอำนาจในการให้รัฐธรรมนูญย่อมสามารถกำหนดจุดประสงค์ที่ตนต้องการให้รัฐปฏิบัติจัดทำได้ ไม่ผิดอะไรกับผู้ก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือสมาคมที่เป็นนิติบุคคลย่อมชอบที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ของนิติบุคลนั้นๆลงไว้ได้...'*

อย่างไรก็ตาม *'ผู้มีอำนาจในการให้รัฐธรรมนูญ'* ในบริบทของสังคมการเมืองไทยส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดมิได้รับฉันทานุมัติจากประชาชน การอุปมาอุปไมย *'ผู้มีอำนาจในการให้รัฐธรรมนูญ'* เสมือนหนึ่ง *'ผู้ก่อตั้งบริษัทจำกัด'* ย่อมไม่ถูกต้อง เพราะ *'ผู้มีอำนาจในการให้รัฐธรรมนูญ'* มิใช่ผู้ก่อตั้งประเทศ และมิได้เป็นเจ้าของประเทศแต่เพียงผู้เดียว การบริหารจัดการบริษัทจำกัดซึ่งมีผู้ถือหุ้นจำนวนมากย่อมต้องได้รับฉันทานุมัติจากผู้ถือหุ้นฉันใด การบริหารจัดการประเทศก็ควรได้รับฉันทานุมัติจากเจ้าของประเทศฉันนั้น ในการพิจารณาประเด็นที่ว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญขัดต่อระบอบการปกครองประชาธิปไตยหรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาข้อเท็จจริงอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ *ประการแรก* การแต่งตั้งคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญเกือบทั้งหมดไม่เคยผ่านกระบวนการขอความเห็นชอบจากประชาชน *ประการที่สอง* รัฐธรรมนูญที่ *'ผู้มีอำนาจในการให้รัฐธรรมนูญ'* อนุมัติให้มีผลบังคับใช้ไม่เคยเสนอขอฉันทานุมัติจากประชาชน ดังนั้น แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญมิอาจถือเป็นแนวนโยบายที่ประชาชนให้ความเห็นชอบแล้วได้ หากแต่ต้องถือเป็นเพียงความคิดเห็นของคณะบุคคลหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ การบังคับใช้แนวนโยบายที่กำหนดโดยคณะบุคคลหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมิได้ผ่านกระบวนการขอความเห็นชอบจากประชาชนย่อมมิชอบด้วยระบอบประชาธิปไตย

3. แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ก่อนปี 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ แม้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยก็หามีบทบัญญัติดังกล่าวนี้ไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 นับเป็นรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรกที่มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ และนับแต่นั้นมา รัฐธรรมนูญที่ร่างเพื่อธำรงระบอบการปกครองกึ่งประชาธิปไตยกึ่งเผด็จการและระบอบประชาธิปไตยล้วนมีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐด้วยกันทั้งสิ้น นับจนถึงปี 2540 มีรวมทั้งสิ้น 8 ฉบับ (ดูตารางที่ 6-1) ส่วนรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองที่ร่างขึ้นเพื่อธำรงระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย อันได้แก่ ธรรมนูญการปกครองฉบับปี 2502 ฉบับปี 2515 และฉบับปี 2520 รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2519 ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

3.1 แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญในบริบทประวัติศาสตร์การเมืองไทย

การเข้าใจบริบททางการเมืองในขณะที่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับก่อเกิดจะช่วยให้เข้าใจแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ[1] นอกเหนือจากการศึกษาภูมิหลังและพื้นฐานความคิดของคณะบุคคลที่ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ร่างขึ้นในยุครัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ (พฤศจิกายน 2490-เมษายน 2491) ภายหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 ผู้นำฝ่ายทหารประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)พ.ศ. 2490 พร้อมกันนั้นก็เชิดนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์จึงถูกควบคุมและกำกับโดยผู้นำฝ่ายทหาร นายควงผลักดันให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ แม้จะถูกบังคับให้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2491 แต่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มิอาจปฏิเสธรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492[2] การที่รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ มิอาจยึดกุมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเต็มที่ ประกอบกับผู้นำฝ่ายทหารซึ่งยึดกุมอำนาจรัฐได้ มิได้เชี่ยวชาญด้านรัฐกิจ อาจเป็นเหตุผลที่สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งยึดพื้นที่โดยพรรคประชาธิปัตย์เห็นควรบรรจุหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เพื่อเป็น *'แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายดั่งกำหนดไว้'* (รธน. 2492 มาตรา 54)

จอมพล ป. พิบูลสงครามทำรัฐประหารล้มรัฐบาลของตนเองเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 และต่อมาประกาศใช้ *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495* (เรียกย่อๆว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495) เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2495 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 รัฐสภามีลักษณะเป็นสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้งโดยมีจำนวนเท่ากัน ต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ซึ่งรัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 รัฐบาลทหารสามารถยึดกุมรัฐสภาได้ง่ายกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เพราะสามารถแต่งตั้ง ส.ส. ประเภทที่สองเข้าไปคานอำนาจ ส.ส.

---

[1] ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการเมืองการปกครองไทย ดู *เชาวนะ ไตรมาศ (2542)* และ*นคร พจนวรพงษ์ และอุกฤษ พจนวรพงษ์ (2542)* ประวัติศาสตร์การเมืองไทย ดูอาทิเช่น *ลิขิต ธีรเวคิน (2544)*

[2] ประวัติรัฐธรรมนูญไทย ดู *สิริ เปรมจิตต์ (2514) ไพโรจน์ ชัยนาม (2519; 2520) วิภาลัย ธีระชัย (2522) กระมล ทองธรรมชาติ (2524)* การวิเคราะห์พัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทย ดู *เสน่ห์ จามริก (2540)* ประวัติการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ดู *สุนีย์ อธิมุติภาพ (2518)*

ประเภทที่หนึ่งในสภาผู้แทนราษฎร[3] ความไม่สามารถของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามในการกุมสภาพรัฐสภาซึ่งถูกยึดพื้นที่โดยพรรคประชาธิปัตย์ในสัดส่วนสำคัญ นับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งในการโค่นล้มรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ในเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 ร่างขึ้นในยุคสมัยที่คณะผู้นำฝ่ายทหารสามารถยึดกุมอำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องชี้นำการดำเนินนโยบาย ดังจะเห็นได้ว่า ในขณะที่หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 มีถึง 19 มาตรา รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 มีเพียง 7 มาตรา (ดูตารางที่ 6-1) เมื่อแจงนับจำนวนนโยบายก็พบว่าแตกต่างกัน จาก 17 นโยบายในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เหลือเพียง 7 นโยบายในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 ร่างขึ้นเพื่อธำรงระบอบอำมาตยาธิปไตย อันเป็นระบอบที่ผู้นำข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนเป็นใหญ่ในแผ่นดิน รัฐธรรมนูญฉบับนี้นอกจากให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แล้ว ยังให้อำนาจฝ่ายบริหารเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติมากอีกด้วย สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งแต่งตั้งตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยใช้เวลาในการร่างยาวนานถึง 9 ปี 4 เดือน 17 วัน *(นคร พจนวรพงษ์ และอุกฤษ พจนวรพงษ์ 2542 : 63)* แม้แต่เวลาที่ใช้ในการจารึกต้นฉบับลงสมุดข่อยกินเวลากว่า 3 เดือน *(กระมล ทองธรรมชาติ 2524 : 34-35)* สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงว่าคณะผู้นำฝ่ายทหารต้องการเตะถ่วงกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อธำรงระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยให้ยาวนานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ด้วยเหตุที่สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยขุนนางข้าราชการเกือบทั้งหมด การเตะถ่วงการร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปได้โดยง่าย อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 สืบทอดมรดกหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 โดยที่มีจำนวนมาตราและจำนวนนโยบายใกล้เคียงกัน (ดูตารางที่ 6-1) อีกทั้งสาระสำคัญของเมนูนโยบายก็มิได้แตกต่างกันมากด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ร่างขึ้นท่ามกลางบรรยากาศ *'เมื่อท้องฟ้าสีทองผ่องอำไพ ประชาชนจะเป็นใหญ่ในแผ่นดิน'* ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 ประกอบกับแรงผลักดันให้สังคมไทยเดินสู่เส้นทางสังคมนิยมค่อนข้างแรง ผลก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 นอกจากจะมีความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างสูง[4] โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถถ่วง

---

[3] ข้อมูลเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 ดู *กระมล ทองธรรมชาติ (2524 : 31-33) นคร พจนวรพงษ์* และ *อุกฤษ พจนวรพงษ์ (2542 : 54-60) วิภาลัย ธีระชัย (2522) ไพโรจน์ ชัยนาม (2519 : 122-127)*

[4] ประวัติการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ดู *สมชาติ รอบกิจ (2523)* บทบาทของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดู *สมพร ใช้บางยาง (2519)* ความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติคนหนึ่งที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดู *สมคิด ศรีสังคม (2517)* บทวิพากษ์รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ดู *ปรีดี พนมยงค์ (2517)* วิวาทะของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้คนหนึ่ง ดู *ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2517)*

ดุลอำนาจฝ่ายบริหารได้มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 แล้ว หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ โดยหันเข็มมุ่งสู่แนวทางรัฐสวัสดิการอย่างชัดเจนอีกด้วย (ดูตารางที่ 6-6) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ต้องการเห็นสังคมการเมืองไทยปรับเปลี่ยนสู่ระบอบประชาธิปไตยสังคม (Social Democracy) โดยยึดระบอบประชาธิปไตยทางการเมืองและระบบรัฐสวัสดิการทางเศรษฐกิจ นวัตกรรมด้านนโยบายอีกประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ก็คือ การยอมรับแนวความคิดของลัทธิสิ่งแวดล้อม (Environmentalism) เพราะเป็นครั้งแรกที่หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมีนโยบายการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ในประการสุดท้าย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 นำความคิดว่าด้วยความเป็นธรรมในสังคมมาร่างบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ (ดูตารางที่ 6-6)

ระบบรัฐสวัสดิการกลายเป็นเข็มมุ่งของรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆมา ทั้งฉบับปี 2521 ฉบับปี 2534 ฉบับปี 2534/2538 และฉบับปี 2540 รัฐธรรมนูญฉบับเหล่านี้ต้องการให้รัฐบาลทำหน้าที่จัดสวัสดิการด้านต่างๆแก่ประชาชนเป็นด้านหลัก กระนั้นก็ตาม มีการเปลี่ยนแปลงปรัชญานโยบายเศรษฐกิจโดยยอมรับบทบาทของภาคเอกชนในการจัดสรรบริการสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะบางประเภท ดังเช่นบริการการศึกษาและบริการสุขภาพอนามัยมากขึ้น

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534 แม้จะกำหนดแนวทางรัฐสวัสดิการในหมวดแนวโยบายแห่งรัฐ มิได้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 แต่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้แตกต่างจากฉบับปี 2517 ในด้านระบอบการเมืองการปกครอง ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ต้องการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง ซึ่งมีการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และการห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534 ต้องการสถาปนาระบอบการเมืองการปกครองกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย โดยที่ผู้นำฝ่ายทหารยังคงกุมอำนาจรัฐ ดังนั้น เข็มมุ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534 จึงมิใช่ระบอบประชาธิปไตยสังคมอันเป็นเข็มมุ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 เพราะมิได้ต้องการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยควบคู่กับระบบรัฐสวัสดิการ

ในผังการเมืองไทย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ถูกวางตำแหน่งอยู่ทางขวาของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และมีตำแหน่งใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 อย่างไรก็ตาม เมื่อบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 สิ้นอายุ อำนาจรัฐค่อยๆหลุดลอยจากกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย และตกอยู่กับกลุ่มนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง การรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 โดยผู้นำฝ่ายทหารต้องการฟื้นอำนาจของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ซึ่งโดยพื้นฐานเกิดจากความต้องการแย่งชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ได้จากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบาย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ถูกวางตำแหน่งให้อยู่ทางขวาของรัฐธรรมนูญฉบับปี

2521 เพื่อธำรงระบอบการปกครองกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งยึดกุมโดยผู้นำฝ่ายทหาร ความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และต่อความพยายามในการสืบทอดอำนาจของผู้นำฝ่ายทหารนำไปสู่เหตุการณ์พฤษภาคม 2535 และจุดประกายกระบวนการปฏิรูปการเมือง จนก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 (เรียกย่อๆว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2538) และตามมาด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2538 ยังคงสืบทอดแนวทางรัฐสวัสดิการต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 แต่ต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ที่ยอมให้เอกชนมีบทบาททางเศรษฐกิจร่วมกับรัฐบาลมากขึ้น วิสาหกิจเอกชนสามารถผลิตบริการสาธารณูปโภคและประกอบกิจการที่มีการผูกขาดตัดตอนได้ โดยมิต้องตราพระราชบัญญัติเพื่อให้ประกอบกิจการดังกล่าว นอกจากนี้ รัฐยังส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในการจัดบริการการศึกษาและบริการสุขภาพอนามัยอีกด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ร่างขึ้นท่ามกลางกระแสการเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองและขบวนการสิทธิและเสรีภาพมีอิทธิพลค่อนข้างสูงในการขับเคลื่อนสังคมการเมืองไทย ผลก็คือรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะประชาธิปไตยที่เด่นชัด ในด้านแนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดแนวนโยบายที่ชัดเจนอย่างน้อย 4 แนวทาง อันได้แก่ แนวทางรัฐสวัสดิการ แนวทางความเป็นธรรมในสังคม แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) และแนวทางชุมชนท้องถิ่นพัฒนา[5] แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้รับช่วงแนวทางรัฐสวัสดิการและแนวทางลัทธิสิ่งแวดล้อมต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 แต่ความเข้มข้นของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สูงกว่ามาก รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540ยอมรับบทบาททางเศรษฐกิจของเอกชนดุจเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และฉบับปี 2534/2538 ต่างกันที่ไม่มีนโยบายการส่งเสริมบทบาทของเอกชนในการจัดบริการสุขภาพอนามัยและการสังคมสงเคราะห์อย่างชัดเจน ข้อที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แหวกแนวจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ก็คือ การแยกแยะความแตกต่างระหว่างภาคธุรกิจเอกชนกับภาคประชาชน แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ต้องการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และการยอมรับสิทธิชุมชน อิทธิพลของแนวความคิดว่าด้วยยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนาปรากฏให้เห็นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้[6]

---

[5] รายละเอียด ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2545)*

[6] การแยกแยะความแตกต่างของยุทธศาสตร์การพัฒนา ระหว่างโลกานุวัตรพัฒนากับชุมชนท้องถิ่นพัฒนา รวมตลอดจนการวิเคราะห์ทวิลักษณะของยุทธศาสตร์การพัฒนา ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2536/2543)*

พัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ มีข้อพึงสังเกตอย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก รัฐธรรมนูญฉบับก่อนปี 2540 ใช้ชื่อหมวด "แนวนโยบายแห่งรัฐ" เฉพาะฉบับปี 2540 ที่ใช้ชื่อหมวด "แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ" *อมร รักษาสัตย์ (2541 : 83-87)* อ้างว่า การเปลี่ยนแปลงชื่อหมวด ด้วยการเติมคำว่า "พื้นฐาน" นี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการและวิธีการทั้งหมด ในประการสำคัญต้องการจำกัดขอบเขต "แนวนโยบายแห่งรัฐ" ให้เหลือเฉพาะแนวนโยบายพื้นฐาน โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะดำเนินการเป็นสำคัญ

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่มีจารีตในการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย จวบจนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2538 ที่กำหนดให้ชนชาวไทยมี *'สิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ'* (รธน. 2534/2538 มาตรา 40) และ *'สิทธิได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลที่ไม่คิดมูลค่า ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ'* (รธน. 2534/2538 มาตรา 41) พร้อมกันนี้ ก็กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐให้สอดรับกับบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (ดูตารางที่ 6-2) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ดำเนินรอยตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2538 ในการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยที่มีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวดนี้ถึง 9 กลุ่ม (เทียบกับ 2 กลุ่มในฉบับปี 2534/2538) แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้เขียนรัฐธรรมนูญในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้สอดรับกับหมวดสิทธและเสรีภาพของชนชาวไทย (ดูตารางที่ 6-3) ดังจะเห็นได้ว่าสิ่งที่กำหนดเป็นสิทธิของชนชาวไทยหลายต่อหลายประการ ไม่มีบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังเช่นการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน (รธน. 2540 มาตรา 40) สิทธิในการรับบริการการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐโดยให้คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ (รธน. 2540 มาตรา 52 วรรค 3) เป็นต้น สิทธิบางข้อไม่มีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ชัดเจนที่สอดรับกัน แต่มีบทบัญญัติที่สามารถตีความโดยอนุโลมได้ ดังเช่น สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้ได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ (รธน. 2540 ม. 43) สิทธิของผู้ยากไร้ในการรับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (รธน. 2540 ม. 52 วรรค 2) สิทธิของเด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลในการรับเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐ (รธน. 2540 มาตรา 53) เป็นต้น

ประการที่สาม เจตนารมณ์ของการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรกที่มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐแสดงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนว่า บทบัญญัติในหมวดนี้

มีไว้ *'เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายดั่งกำหนดไว้'* (มาตรา 54 รธน. 2492) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 และฉบับปี 2511 ยืนเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ระบุเจตนารมณ์แตกต่างออกไปว่า '*เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย'* (มาตรา 62 รธน. 2517) อันแสดงถึงการเปลี่ยนจุดเน้นจาก *'การบริหารราชการตามนโยบายที่กำหนด'* มาเป็น *'การกำหนดนโยบาย'* รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ฉบับปี 2534 ฉบับปี 2534/2538 และฉบับปี 2540 ยืนเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 (ดูตารางที่ 6-4)

3.2 นวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เริ่มบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ บทบัญญัติหมวดนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกลายเป็นบรรทัดฐานสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆมาในการคัดลอกและพัฒนา เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ฉบับปี 2492 เป็นต้นมา จะพบว่า มีนวัตกรรมด้านนโยบายไม่มากนัก เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ร่างในยุคเผด็จการและยุคกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย ความข้อนี้เป็นจริงอย่างยิ่งในกรณีของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 ฉบับปี 2511 ฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534

นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ที่บุกเบิกการบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแล้ว ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย รัฐธรรมนูญที่จุดปะทุนวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมีอยู่เพียง 2 ฉบับ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และฉบับปี 2540

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ก่อให้เกิดนวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐอย่างน้อย 3 ด้าน (ดูตารางที่ 6-6) อันได้แก่

ด้านที่หนึ่ง การนำเสนอแนวทางรัฐสวัสดิการ (Welfare State) แนวทางรัฐสวัสดิการปรากฏอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ส่วนใหญ่มิได้คุ้นเคยกับเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ (Keynesian Economics) แต่ก็ตกอยู่ใต้อิทธิพลของ*ฉันทมติว่าด้วยเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์* (Keynesian Consensus)[7] เมื่อประกาศยึดการจ้างงานเต็มอัตรา (Full Employment) เป็นเป้าหมายของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ (มาตรา 89 รธน. 2517) พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่รัฐบาลในการคุ้มครองแรงงาน การจัดการศึกษาภาคบังคับ การจัดบริการสาธารณสุข การช่วยเหลือและสงเคราะห์คนพิการ และการจัดให้มีการสังคมสงเคราะห์

---

[7] สาระสำคัญของ Keynesian Consensus โปรดอ่าน *Singer (1997)*

ด้านที่สอง การยอมรับแนวความคิดลัทธิสิ่งแวดล้อม (Environmentalism) ด้วยการประกาศนโยบายการบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและความสมดุลของธรรมชาติ กับนโยบายการป้องกันและขจัดมลพิษ

ด้านที่สาม การนำเสนอแนวนโยบายความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice) การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายสำคัญของนโยบายชุดนี้ (มาตรา 79 รธน. 2517) โดยที่นโยบายหลักอยู่ที่การปฏิรูปที่ดินและการจัดรูปที่ดิน (มาตรา 81 รธน. 2517) และการจัดบริการสาธารณะแก่ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสในสังคมโดยเฉพาะ (Policy Targeting) ทั้งบริการการศึกษา บริการสาธารณสุข และการเคหะ

แนวนโยบายทั้งสามด้านนี้ต้องนับเป็นนวัตกรรมของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 เพราะมิได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับอื่นมาก่อน

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สานต่อแนวทางรัฐสวัสดิการ แนวทางลัทธิสิ่งแวดล้อม และแนวความคิดว่าด้วยความเป็นธรรมในสังคมสืบจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 แต่ด้วยความเข้มข้นมากกว่าเดิม นวัตกรรมของรัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ที่การยอมรับยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ทั้งในด้านการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การส่งเสริมการพัฒนาภูมิปัญญาชาวบ้าน และการยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (ดูตารางที่ 6-7)

การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และฉบับปี 2540 มีนวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐเกิดจากเหตุปัจจัยอย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก ความเข้มแข็งของประชาสังคมไทยและการขับเคลื่อนของขบวนการสิทธิและเสรีภาพ นอกจากจะมีผลต่อความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเกื้อกูลการก่อเกิดนวัตกรรมแห่งรัฐธรรมนูญด้วย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ร่างขึ้นในท่ามกลางบรรยากาศ *'เมื่อท้องฟ้าสีทองผ่องอำไพ ประชาชนจะเป็นใหญ่ในแผ่นดิน'* ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ร่างขึ้นในท่ามกลางแรงผลักดันการปฏิรูปการเมือง พลังขับเคลื่อนของขบวนการสิทธิและเสรีภาพในช่วงเวลาทั้งสองมีผลอย่างสำคัญต่อผลผลิตรัฐธรรมนูญที่ได้

ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีผลต่อรัฐธรรมนูญที่ร่างอย่างมีนัยสำคัญ ในยุคเผด็จการก็ดี หรือยุคกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยก็ดี ผู้ร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยขุนนางนักวิชาการ (รวมทั้งนักกฎหมายและนักรัฐศาสตร์) ที่รับใช้ผู้นำฝ่ายทหารเป็นด้านหลัก ในเมื่อผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่มีจิตวิญญาณประชาธิปไตย จะหวังให้ผลผลิตรัฐธรรมนูญที่ได้มีลักษณะประชาธิปไตยกระไรได้ แต่ในยุคที่ขบวนการสิทธิและเสรีภาพมีพลังขับเคลื่อนสูง นอกจากโครงสร้างผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะแปรเปลี่ยนไปแล้ว กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญยังแปรเปลี่ยนไปด้วย อย่างน้อยที่สุดมีการรับฟังความเห็นของประชาชนมากกว่า

การร่างรัฐธรรมนูญในยุคเผด็จการและยุคกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย ความแตกต่างด้านโครงสร้างผู้ร่างรัฐธรรมนูญย่อมมีผลต่อนวัตกรรมแห่งรัฐธรรมนูญโดยปราศจากข้อกังขา

3.3 แนวนโยบายแห่งรัฐ : ความฝันกับความเป็นจริง

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญวาดฝันเกี่ยวกับสังคมไทยในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ บางนโยบายที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการมัดมือให้รัฐบาลดำเนินการก็บรรจุไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย แทนที่จะบรรจุไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งรัฐบาลจะดำเนินการหรือไม่ก็ได้

อย่างไรก็ตาม การจารึกนโยบายแห่งความฝันไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมแตกต่างจากความเป็นจริงของการดำเนินนโยบาย นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เป็นต้นมา นโยบายที่บรรจุไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐจำนวนมากมิได้มีการดำเนินการในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง ตารางที่ 6-5 นำเสนอนโยบายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญด้วยความถี่สูง แต่หามีผลในทางปฏิบัติจำนวน 7 นโยบาย อันได้แก่

(1) การกำหนดมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอน นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญจำนวน 7 ฉบับในจำนวนรัฐธรรมนูญที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ 8 ฉบับ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายป้องกันการผูกขาดโดยเฉพาะอีกด้วย[8] แต่แทนที่การผูกขาดตัดตอนจะลด กลับมีมากขึ้น ธุรกิจและอุตสาหกรรมจำนวนมากตกอยู่ในมือกลุ่มทุนยักษ์ใหญ่เพียงไม่กี่กลุ่ม

(2) การส่งเสริมการสหกรณ์ นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญจำนวน 6 ฉบับ (จากจำนวน 8 ฉบับ) การณ์ปรากฏว่า การสหกรณ์ในประเทศไทยยังอ่อนแอ ด้อยพัฒนา และมิอาจเกื้อกูลกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีประสิทธิผลได้

(3) การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญจำนวน 6 ฉบับ (จากจำนวน 8 ฉบับ) การจ้างงานเต็มอัตรา (Full Employment) ต้องใช้มาตรการนโยบายเศรษฐกิจมหภาค และมิอาจบรรลุผลด้วยนโยบายเศรษฐกิจจุลภาค การณ์ปรากฏว่ารัฐบาลทุกยุคทุกสมัยมิได้มีนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อเป้าหมายการจ้างงานเต็มอัตรา หากแต่มีนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อเป้าหมายเสถียรภาพของราคา (Price Stability) การจัดหางาน

---

[8] กฎหมายป้องกันการผูกขาดของไทย คือ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ก่อนหน้านั้นมีกฎหมายที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน คือ พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2480 และพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522

เพื่อคนว่างงานอันเป็นหน้าที่ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นมาตรการทางเศรษฐกิจจุลภาค ซึ่งไม่มีประสิทธิผลในการนำสังคมเศรษฐกิจไทยสู่ภาวะการจ้างงานเต็มอัตราได้

(4) การบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและความสมดุลทางธรรมชาติ นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญจำนวน 5 ฉบับ (จากจำนวนรวม 8 ฉบับ) นับตั้งแต่ปี 2517 เมื่อนโยบายนี้จารึกในรัฐธรรมนูญเป็นต้นมา ปัญหามลภาวะและความเสื่อมโทรมของสภาพนิเวศทับทวีตามการเติบโตของระบบเศรษฐกิจ แม้จะมีการสถาปนากระทรวงเพื่อดูแลปัญหานี้โดยเฉพาะก็ตาม

(5) การปฏิรูปที่ดินและการจัดรูปที่ดิน นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญจำนวน 4 ฉบับ (จากจำนวนรวม 8 ฉบับ) นับตั้งแต่ปี 2517 เมื่อนโยบายนี้จารึกในรัฐธรรมนูญเป็นต้นมา ปัญหาเกษตรกรไร้ที่ทำกินมิเพียงแต่มิได้บรรเทาเบาบางลงเท่านั้น หากยังสะสมจนกลายเป็นปัญหาร้ายแรงยิ่งขึ้น การสูญเสียที่ทำกินของเกษตรกรมีพลวัตรสูงในช่วงที่เศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟู มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรขนานใหญ่ในช่วงปลายทศวรรษ 2530 ขณะเดียวกันมีการแจกเอกสาร สปก 4-01 แก่ผู้มีอันจะกินผู้มิได้มีรายได้หลักจากการประกอบเกษตรกรรม อันสะท้อนให้เห็นความไม่จริงใจในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาการไร้ที่ทำกินของเกษตรกร และการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้

(6) การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญจำนวน 4 ฉบับ (จากจำนวนรวม 8 ฉบับ) นับตั้งแต่ปี 2521 เมื่อนโยบายนี้จารึกในรัฐธรรมนูญเป็นต้นมา รายจ่ายในด้านการวิจัยและพัฒนา (R&D Expenditure) เมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติอยู่ในระดับไม่ถึง 1% และมิได้กระเตื้องขึ้นอย่างสังเกตได้ ความล้าหลังในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นเหตุให้สังคมเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

(7) การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม และการกระจายรายได้สู่ชนบท นโยบายกลุ่มนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญจำนวน 3 ฉบับ (จากจำนวนรวม 8 ฉบับ) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่จารึกนโยบายชุดนี้ และรัฐบาลหลายต่อหลายคณะภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 ชูนโยบายชุดนี้ แต่การนำนโยบายสู่ภาคปฏิบัติขาดพลังอย่างเห็นได้ชัด ไม่ว่าจะเป็นมาตรการการปฏิรูปที่ดิน การปรับโครงสร้างภาษีอากร และการปรับโครงสร้างรายจ่ายรัฐบาล

กล่าวโดยสรุปก็คือ จารึกแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไม่สู้มีนวัตกรรมมากนัก และทั้งๆที่รัฐธรรมนูญมีนวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐน้อย การนำแนวนโยบายแห่งรัฐจากรัฐธรรมนูญไปสู่ภาคปฏิบัติยังมีน้อยยิ่งกว่าอีกด้วย

4. แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญในฐานะกลไกทางการเมือง

การเขียนบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญย่อมมีเป้าประสงค์ที่จะให้เป็นกลไกทางการเมือง (Political Mechanism) หากข้อเสนอว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐอยู่นอกรัฐธรรมนูญ รัฐบาลอาจมิได้สนใจข้อเสนอนั้นเลยแม้แต่น้อย กระบวนการรัฐธรรมนูญานุวัตร (Constitutionalization Process) ซึ่งขับเคลื่อนบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐเข้าสู่รัฐธรรมนูญ ต้องการเรียกร้องความสนใจจากรัฐบาลให้พิเคราะห์เมนูนโยบาย (Policy Menu) ชุดดังกล่าวเพื่อนำไปดำเนินการ แต่รัฐบาลจะ 'เชื่อฟัง' รัฐธรรมนูญ และนำแนวนโยบายของรัฐไปดำเนินการมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับกลไกในรัฐธรรมนูญที่กำกับและคุมประพฤติรัฐบาล

หากรัฐธรรมนูญไม่มีกลไกในการบังคับและกำกับให้รัฐบาลนำแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไปดำเนินการ บทบัญญัติเหล่านั้นย่อมเป็น 'ส่วนเกิน' ของรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีประโยชน์ในทางปฏิบัติ และเป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญยืดยาวเกินกว่าความจำเป็น หากรัฐธรรมนูญสร้างกลไกในการบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ย่อมมีปัญหาพื้นฐานว่า เมนูนโยบายในรัฐธรรมนูญชอบด้วยหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือไม่

หากเราถือว่า ตลาดการเมืองเป็นตลาด 'ซื้อ' และ 'ขาย' สัญญาประชาคม (Social Contract) นักการเมืองและพรรคการเมืองเป็นฝ่ายเสนอ 'ขาย' สัญญาประชาคม สัญญาประชาคมประกอบด้วยข้อเสนอในการดำเนินนโยบายด้านต่างๆเพื่อความสมบูรณ์พูนสุขของประชาชน หากกล่าวให้ถึงที่สุด สัญญาประชาคมก็เป็นสัญญาการส่งมอบ 'บริการความสุข' เมื่อมีอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นฝ่ายเสนอ 'ซื้อ' สัญญาประชาคม ในทางปฏิบัติ ผู้ซื้อต้องชำระราคาค่าสินค้าไปก่อนด้วยการหย่อนบัตรเลือกตั้ง โดยหวังว่าจะได้รับ 'บริการความสุข' ในภายหลัง นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งและมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน หากมีความรู้สึกรับผิด ก็ต้องพยายามผลิต 'บริการความสุข' เพื่อส่งมอบแก่ลูกค้าหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากรัฐธรรมนูญต้องการแก้ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของสัญญาประชาคม รัฐธรรมนูญจะต้องสร้างกลไกความรับผิด (Accountability Mechanism) เพื่อให้รัฐบาลมีความรับผิดในการดำเนินนโยบายที่ประกาศใช้หาเสียง

ในระบอบการปกครองประชาธิปไตย นักการเมืองและพรรคการเมืองควรมีสิทธิและเสรีภาพในการเสนอ 'ขาย' นโยบายแก่ประชาชน และประชาชนควรมีสิทธิและเสรีภาพในการเสนอ 'ซื้อ' นโยบายจากนักการเมืองและพรรคการเมือง หากรัฐบาลถูกบังคับให้ดำเนินตามเมนูนโยบายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นักการเมืองและพรรคการเมืองย่อมสูญเสียสิทธิและเสรีภาพในการเสนอ 'ขาย' นโยบายที่ผูกติดกับสัญญาประชาคมในตลาดการเมือง ในอีกด้านหนึ่ง

ประชาชนก็ถูกลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในการ 'ซื้อ' นโยบาย เพราะ 'สินค้า' หรือทางเลือกนโยบายถูกจำกัดโดยเมนูนโยบายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า การจารึกแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ชอบด้วยระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ หากเรายอมรับทฤษฎีสัญญาประชาคมดังที่พรรณนาข้างต้น การจารึกเช่นนี้ย่อมขัดต่อเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตย เพราะมีผลลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการกำหนดทางเลือกของสังคมด้วยตนเอง บทบัญญัติหมวดนี้มีผลในการวางฐานะของผู้ร่างรัฐธรรมนูญให้เหนือกว่านักการเมืองและพรรคการเมืองฝ่ายหนึ่งและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอีกฝ่ายหนึ่ง

จารีตของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ดั้งเดิมมิได้สร้างกลไกในการบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียง *'แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายดั่งกำหนดไว้'* (รธน. 2492 มาตรา 54) หรือเป็นเพียง *'แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย'* (รธน. 2517 มาตรา 62) (ดูตารางที่ 6-4) รัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี 2492 เป็นต้นมามีบทบัญญัติตอกย้ำว่า หากรัฐบาลมิได้ดำเนินการตามหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ *'ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐบาล'*[9] การระงับสิทธิในการฟ้องร้องรัฐบาลดังกล่าวนี้ย่อมมีผลในการตัดตอนความรับผิดของรัฐบาลในการปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ตัดทอนถ้อยคำ *'ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้อง'* ออกไปจากบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ (รธน. 2540 มาตรา 88 วรรคแรก) แต่การตัดทอนถ้อยคำเช่นนี้เป็นประเด็นที่ถกเถียงได้ว่า ราษฎรมีสิทธิที่จะฟ้องร้องรัฐได้หรือไม่หากรัฐมิได้ดำเนินการตามหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ในเมื่อบทบัญญัติในหมวดนี้ยังคงเป็นเพียง *'แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน'* (รธน. 2540 มาตรา 88 วรรคแรก)

หากการตัดทอนถ้อยคำ *'ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ'* ไม่เพียงพอในการสร้างกลไกความรับผิดเพื่อให้รัฐบาลดำเนินการตามหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พยายามสร้างกลไกทางการเมืองอื่นๆเพื่อกดดันรัฐบาลในการนี้ *(อมร รักษาสัตย์ 2541 : 83-87)* อันได้แก่ (รายละเอียดดูหัวข้อ 5.2)

---

[9] บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ *'ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ'* ปรากฏใน รธน 2492 (มาตรา 54) รธน 2475/2495 (มาตรา 44) รธน 2511 (มาตรา 53) รธน 2517 (มาตรา 62) รธน 2521 (มาตรา 53) รธน 2534 (มาตรา 59) รธน 2534/2538 (มาตรา 58)

(1) กลไกการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

(2) กลไกการรายงานผลการดำเนินนโยบายต่อรัฐสภา

(3) การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(4) กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย

ความพยายามในการบังคับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้วยการสร้างกลไกทางการเมืองต่างๆตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีข้อสมมติแฝงเร้นอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ดีกว่าประชาชนและคณะบุคคลที่จัดตั้งรัฐบาล ประชาชนนั้นไม่มีความรู้ว่า นโยบายที่เป็นประโยชน์แก่สังคมไทยนั้นเป็นอย่างไร นักการเมือง พรรคการเมือง และคณะบุคคลที่จัดตั้งรัฐบาลไม่มีความสามารถในการร่างนโยบาย และไม่รู้ว่า นโยบายที่ดีนั้นเป็นอย่างไร มีแต่สภาร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่มีองค์ความรู้ชุดนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญรู้ดีกว่าใครๆในแผ่นดินไทยว่า นโยบายที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อสังคมไทยนั้นเป็นอย่างไร

ประการที่สอง เมนูนโยบายที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นนโยบายระดับอุตมภาพ (Optimal Policy) ที่นำพาสังคมไทยไปสู่อุตมภาวะ หรือไปสู่โลกพระศรีอาริย์

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญรู้ดีกว่าใครๆในแผ่นดินไทยและผูกขาดองค์ความรู้ว่าด้วยนโยบายที่ดีจริงหรือ และเมนูนโยบายที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะเสริมส่งให้ประชาชนคนไทย 'ขึ้นสวรรค์' จริงละหรือ

5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นหมวดที่มีการถกอภิปรายมากหมวดหนึ่ง กรรมการสภาร่างรัฐธรรมนูญคนหนึ่งเปิดเผยว่า '... สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายคนเสนอให้ตัดบทบัญญัติในหมวดนี้ออกทั้งหมวด ...' *(กระมล ทองธรรมชาติ 2541 : 222)* เนื่องจากไม่มีความสำคัญ ไม่มีผลบังคับ และไม่เป็นที่สนใจทั้งจากนักวิชาการและประชาชน[10]

---

[10] บันทึกการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ของ *นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2540 : 101-130)* มิได้กล่าวถึงประเด็นนี้ แต่*มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ (2542 : 155-156)* รายงานว่า มีการอภิปรายกันว่า ควรมีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญหรือไม่

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เปลี่ยนแปลงชื่อ 'หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ' เป็น 'หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ'[11] การเติมคำว่า 'พื้นฐาน' ในชื่อหมวด *กระมล ทองธรรมชาติ (2541 : 2518)* กรรมการสภาร่างรัฐธรรมนูญคนหนึ่งอธิบายว่า

> *".. เพื่อกำหนดกรอบของหมวดนี้ให้ชัดเจนว่า แนวนโยบายแห่งรัฐที่ควรบัญญัติไว้ในหมวดนี้จะต้องเป็นแนวนโยบายที่ประชาชนส่วนใหญ่ในชาติถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการรักษาและส่งเสริมความมั่นคงของชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ การปกครองระบอบประชาธิปไตย และการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกของชนชาวไทย มิใช่แนวนโยบายปกติที่หน่วยราชการทำอยู่แล้ว หรือที่พรรคการเมืองและรัฐบาลกำหนดขึ้นหรือให้ความสำคัญในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะหน้าบางประการ..."*

ข้อพึงสังเกตเกี่ยวกับอรรถาธิบายข้างต้นมีอย่างน้อย 3 ประการ คือ

ประการแรก รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้ผ่านกระบวนการลงประชามติ (Referendum) จากประชาชน แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ย่อมมิอาจถือว่า เป็น *'แนวทางที่ประชาชนส่วนใหญ่ในชาติถือว่าเป็นหลักการพื้นฐาน'* แท้ที่จริงแล้วบทบัญญัติในหมวดนี้ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ และได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งสมาชิกจำนวนไม่น้อยมิได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวนี้โดยพื้นฐานจึงถูกกำหนดโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ หาได้กำหนดโดยประชาชนไม่

ประการที่สอง เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะพบว่า นโยบายจำนวนมากหน่วยราชการดำเนินการโดยปกติอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการจัดการศึกษาและการสาธารณสุข การรักษาความสงบภายในประเทศ การจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความยุติธรรม ฯลฯ สภาร่างรัฐธรรมนูญมิอาจกล่าวอ้างได้ว่า บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นนโยบายใหม่ที่ระบบราชการไม่คุ้นเคย แท้ที่จริงแล้ว การแยกแยะความแตกต่างระหว่างนโยบายพื้นฐานกับนโยบายเฉพาะหน้า หรือระหว่างปัญหาพื้นฐานกับปัญหาเฉพาะหน้า มิอาจกระทำได้โดยแยกขาดออกจากกันโดยสิ้นเชิง ปัญหาเฉพาะหน้าซึ่งเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าย่อมกลายเป็นปัญหาพื้นฐานได้ฉันใด นโยบายเฉพาะหน้าที่ต้องดำเนินการซ้ำแล้วซ้ำเล่าย่อมกลายเป็นนโยบายพื้นฐานได้ฉันนั้น นอกจากนี้ ปัญหาทุกปัญหาย่อมมีที่มาจากพื้นฐานทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมทั้งสิ้น

---

[11] คณะทำงานตั้งชื่อหมวดว่า "หลักการพื้นฐานในการกำหนดนโยบายของรัฐ" แต่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเปลี่ยนชื่อเป็น "แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ" ซึ่งต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบชื่อดังกล่าว *(มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ 2542 : 156)*

ประการที่สาม กระมล ทองธรรมชาติ (2541 : 218) กล่าวว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็น *'... นโยบายพื้นฐานจริงๆ มิใช่นโยบายทั่วๆไปที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลาและสถานการณ์ ...'* โดยหาได้เข้าใจว่า นโยบายเป็นนัยแห่งอุบายที่ใช้ในการแก้ปัญหาสังคม การเมือง เศรษฐกิจ ข้อเสนอการดำเนินนโยบายย่อมเป็นผลจากการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น ระบบการวิเคราะห์และปรัชญาการดำเนินนโยบายที่แตกต่างกันย่อมทำให้ได้ข้อเสนอแนะแนวทางนโยบายแตกต่างกัน นโยบายในการแก้ปัญหาพื้นฐานไม่ว่าปัญหาพื้นฐานนั้นเป็นปัญหาการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม ย่อมเปลี่ยนแปลงได้หากมีการเปลี่ยนแปลงระบบการวิเคราะห์และปรัชญาการดำเนินนโยบาย ดังนั้น คำอธิบายโดยนัยที่ว่านโยบายพื้นฐานย่อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงนั้น นับเป็นความเข้าใจผิดอย่างยิ่ง นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลง 'กาลเวลาและสถานการณ์' ย่อมทำให้ลักษณะปัญหาเปลี่ยนแปลงไป นโยบายในการแก้ปัญหาย่อมต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย

กระมล ทองธรรมชาติ (2541 : 218-219) จำแนกนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ออกเป็นเป็น 5 กลุ่ม คือ

(1) กลุ่มนโยบายพื้นฐานด้านความมั่นคงแห่งชาติ (มาตรา 71, 72 และ 74)

(2) กลุ่มนโยบายพื้นฐานด้านการบริหารและการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน (มาตรา 75)

(3) กลุ่มนโยบายพื้นฐานด้านการเมืองการปกครองตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย (มาตรา 76 – 79)

(4) กลุ่มนโยบายพื้นฐานด้านศาสนา สังคม การศึกษา และสาธารณสุข (มาตรา 73 และมาตรา 80-82)

(5) กลุ่มนโยบายพื้นฐานด้านเศรษฐกิจ (มาตรา 83-87)

กระมล ทองธรรมชาติ (2541 : 219 เชื่อว่า

"... หากรัฐบาลนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้ง 5 ด้านไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน และตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับอย่างครบถ้วนแล้ว รัฐไทยของเราจะมีความมั่นคงและก้าวหน้า รวมทั้งสามารถอำนวยความผาสุกและความยุติธรรมให้แก่ชนชาวไทยส่วนใหญ่ได้อย่างเสมอหน้า ในขณะเดียวกันประชาชนส่วนใหญ่ก็จะมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้อย่างกว้างขวาง และไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากคนไทยส่วนน้อยที่มั่งคั่งหรือมีอิทธิพลอีกต่อไป..."

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พัฒนาหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านแรกเป็นการพัฒนาเนื้อหาสาระของแนวนโยบาย ด้านที่สองเป็นการสร้างกลไกทางการเมือง

5.1 เนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

เนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีจุดเน้นอย่างน้อย 4 ด้าน (ดูตารางที่ 6-7) อันได้แก่

(1) แนวทางรัฐสวัสดิการ (Welfare State)

(2) แนวความคิดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

(3) แนวทางความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice)

(4) แนวทางชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (Communitarianism)

5.11 แนวทางรัฐสวัสดิการ (Welfare State)

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สืบสานแนวทางรัฐสวัสดิการต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 แม้ว่าแนวนโยบายส่วนใหญ่จะคล้ายคลึงกัน แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แสดงความมุ่งมั่นในการผลักดันแนวทางรัฐสวัสดิการมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 (ดูตารางที่ 6-7 เทียบกับตารางที่ 6-6) ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 บัญญัติแนวนโยบายการประกันสังคมไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นับเป็นการจารึกครั้งแรกในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย นโยบายการประกันสังคมนับเป็นนโยบายพื้นฐานของแนวทางรัฐสวัสดิการ

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ตอกย้ำแนวทางรัฐสวัสดิการในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งมีนัยสำคัญว่า รัฐบาลจะต้องดำเนินนโยบายเหล่านั้น เพราะเป็นสิทธิพื้นฐานของชนชาวไทย ในขณะที่รัฐบาลอาจดำเนินการตามหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ก็ได้ แนวนโยบายรัฐสวัสดิการที่ปรากฏในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยได้แก่

(1) สิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ (มาตรา 54 เทียบกับมาตรา 80 ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ)

(2) สิทธิในการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐของบุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ (มาตรา 55 เทียบกับมาตรา 80 ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ)

(3) สิทธิในการได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐของเด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแล (มาตรา 53 แต่ไม่มีบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ)

(4) สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 43 แต่ไม่มีบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ)

5.12 แนวความคิดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สืบสานแนวความคิดว่าด้วยลัทธิสิ่งแวดล้อม (Environmentalism) ต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ด้วยการเน้นนโยบายการบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและความสมดุลของธรรมชาติ และการป้องกันและขจัดมลพิษ แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พัฒนาแนวทางนี้ไปสู่การยอมรับแนวความคิดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน กระบวนรัฐธรรมนูญานุวัตรของลัทธิสิ่งแวดล้อมเริ่มต้นในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และเพิ่มความเข้มข้นอย่างมากในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นอกจากจะมีการกำหนดหลักการของลัทธิสิ่งแวดล้อมโดยชัดเจนเป็นครั้งแรกแล้ว ยังกล่าวถึงความสมดุลของธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ (มาตรา 56 และมาตรา 79 รธน. 2540) รวมตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 46 รธน. 2540) จนกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ขยายความลัทธิสิ่งแวดล้อมไปสู่แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน นับเป็นนวัตกรรมด้านนโยบายที่สำคัญ

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดหลักการว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ หลักการนี้บัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (มาตรา 56 วรรคสอง รธน. 2540) ซึ่งมีนัยสำคัญว่าชนชาวไทยมีสิทธิที่จะดำรงอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ พร้อมกันนี้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สร้างกลไกทางการเมืองเพื่อธำรงคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างน้อย 4 กลไก คือ

กลไกที่หนึ่ง ได้แก่ กลไกการประเมินผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) บรรดาโครงการและกิจกรรมที่อาจก่อผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจักต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบดังกล่าว ทั้งนี้จะต้องให้องค์กรอิสระ อันประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบด้วย (มาตรา 56 วรรคสอง รธน. 2540)

กลไกที่สอง ได้แก่ การสร้างความโปร่งใส (Transparency) ชนชาวไทยมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่ง

แวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น (มาตรา 59 รธน. 2540)

กลไกที่สาม ได้แก่ การมีส่วนร่วม (Participation) ชนชาวไทยมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น ทั้งรัฐบาลจักต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) (มาตรา 59 รธน. 2540)

กลไกที่สี่ ได้แก่ กลไกความรับผิด (Accountability Mechanism) เพื่อให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ รับผิดชอบในการดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไม่ปล่อยให้มีโครงการหรือกิจกรรมซึ่งทำลายคุณภาพสิ่งแวดล้อม และต้องดูแลให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินโครงการและกิจกรรมดังกล่าว การสร้างกลไกความรับผิดดังกล่าวนี้ก็ด้วยวิธีการให้ชนชาวไทยมีสิทธิในการฟ้องหน่วยงานทั้งปวงของรัฐที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อม (มาตรา 56 วรรคสาม รธน. 2540)

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ บรรดากลไกทางการเมืองทั้งสี่ดังกล่าวข้างต้นนี้บัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย อันเป็นบทบัญญัติที่มีหลักประกันมากกว่าหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งรัฐบาลจะดำเนินการหรือไม่ก็ได้ หากตีความบทบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับกลไกทางการเมืองทั้งสี่นี้ นัยสำคัญก็คือ ประชาชนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ มีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลอย่างโปร่งใส มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และมีไม้ตายที่จะฟ้องร้องบรรดาหน่วยงานของรัฐเพื่อให้หน่วยงานเหล่านั้นมีความรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อม

5.13 **แนวทางความเป็นธรรมในสังคม** (Social Justice)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สืบสานแนวทางความเป็นธรรมในสังคมต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 แม้จะมิได้มีนโยบายด้านการปฏิรูปที่ดินและด้านการเคหะ (เปรียบเทียบตารางที่ 6-7 กับตารางที่ 6-6) แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ก็วางหลักการพื้นฐานว่าด้วยความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ (มาตรา 82 รธน. 2540) และการช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส (มาตรา 80 รธน. 2540) อันเป็นการกำหนดนโยบายอย่างครอบคลุม การตอกย้ำแนวทางความเป็นธรรมในสังคมอาศัยการบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยดุจเดียวกับแนวทางรัฐสวัสดิการ หากพิจารณาสาระแห่งนโยบาย แนวทางรัฐสวัสดิการสอดคล้องกับแนวทางความเป็นธรรมในสังคม และอาศัยมาตรการด้านนโยบายเกือบจะเป็นชุดเดียวกัน

ชนชาวไทยมีสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 43 รธน. 2540) ผู้ยากไร้มีสิทธิในการรับการรักษาพยาบาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 52 วรรคแรก รธน. 2540)

ในการดำเนินนโยบายตามแนวทางรัฐสวัสดิการก็ดี และแนวทางความเป็นธรรมในสังคมก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เน้นบทบาทของรัฐมากกว่าเอกชน อาทิเช่น รัฐมีหน้าที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ (มาตรา 43 รธน. 2540) ผู้ยากไร้ต้องได้รับบริการการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐ (มาตรา 52 วรรคแรก รธน. 2540) เป็นต้น

5.14 **แนวทางชุมชนท้องถิ่นพัฒนา** (Communitarianism)

แนวทางชุมชนท้องถิ่นพัฒนานับเป็นนวัตกรรมด้านนโยบายของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 โดยที่แนวทางดังกล่าวนี้มิได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆก่อนหน้านี้ อันสะท้อนให้เห็นอิทธิพลขององค์กรพัฒนาเอกชนและขบวนการประชาชนที่มีต่อกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้มีบทบัญญัติที่แสดงออกอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการยึดถือยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา แต่มีบทบัญญัติจำนวนไม่น้อยอันเป็นหลักการหรือหัวใจของแนวทางการพัฒนาดังกล่าวนี้ ทั้งนี้มีหลักการสำคัญอย่างน้อย 6 หลักการ (ดูตารางที่ 6-7) คือ

หลักการที่หนึ่ง การให้ความสำคัญแก่ครอบครัวและชุมชนในฐานะฐานรากสำคัญของการพัฒนา รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดนโยบายเสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน (มาตรา 80 วรรคแรก รธน. 2540)

หลักการที่สอง การให้ความสำคัญแก่วัฒนธรรมชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่น รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 บัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยว่า ชนชาวไทยมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมของชาติ (มาตรา 46 รธน. 2540)

หลักการที่สาม การส่งเสริมการพึ่งตนเองและการปกครองตนเอง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดนโยบายการส่งเสริมให้ท้องถิ่นปกครองตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา 78 รธน. 2540) ในประการสำคัญ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระในการบริหารการปกครองเกือบทุกด้าน (หมวด 9 รธน. 2540)

หลักการที่สี่ การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนดังต่อไปนี้

(1) นโยบายการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76 รธน. 2540)

(2) การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล (มาตรา 79 รธน. 2540)

(3) บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 46 หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รธน. 2540)

(4) สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย (มาตรา 56 หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รธน. 2540)

(5) การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ (มาตรา 43 หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รธน. 2540)

(6) การส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณสุขเท่าที่จะกระทำได้ (มาตรา 52 วรรคสอง หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย)

หลักการที่หก การยอมรับขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดหลักการเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น พร้อมทั้งให้หลักประกันเสรีภาพดังกล่าว (มาตรา 45 หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) การยอมรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการศึกษาและประเมินผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ (มาตรา 56 วรรคสอง หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) การยอมรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา โดยมีตัวแทนในคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด (มาตรา 190 หมวดรัฐสภา)

กล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พัฒนาเนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐสืบต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ทั้งในด้านแนวทางรัฐสวัสดิการ แนวทางลัทธิ

สิ่งแวดล้อม และแนวทางความเป็นธรรมในสังคม แนวนโยบายทั้งสามกลุ่มนี้มีความเข้มข้นของเนื้อหาสาระ และความมุ่งมาดในการผลักดันมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 มาก เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ตอกย้ำนโยบายด้วยการบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย อันรัฐบาลต้องดำเนินการอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ มิฉะนั้นจะเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่อันขัดต่อรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พัฒนานโยบายด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติไปสู่แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน อันเป็นนวัตกรรมด้านหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่นวัตกรรมที่มีความสำคัญยิ่งกว่าก็คือ การนำเสนอแนวทางชุมชนท้องถิ่นพัฒนาในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ตกอยู่ใต้อิทธิพลของฉันทมติว่าด้วยเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ (Keynesian Consensus) ดุจเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 เพราะต้องการเห็นสังคมเศรษฐกิจการเมืองไทยแปรสู่ระบอบประชาธิปไตยสังคม (Social Democracy) กล่าวคือ ยึดระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองการปกครอง และยึดระบบรัฐสวัสดิการเป็นระบบเศรษฐกิจ ระบอบประชาธิปไตยสังคมย่อมต้องให้ความสำคัญแก่บทบาทของรัฐบาลยิ่งกว่าบทบาทของเอกชน รัฐบาลต้องมีหน้าที่ในการดำเนินนโยบายตามแนวทางรัฐสวัสดิการ และแนวทางความเป็นธรรมในสังคม ฉันทมติว่าด้วยเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์เป็นกระแสทรรศน์ที่ครอบงำการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของโลกระหว่างปี 2488-2516 และสิ้นบทบาทภายหลังวิกฤติการณ์น้ำมันปี 2516 โดยที่ลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) และฉันทมติแห่งกรุงวอชิงตัน (Washington Consensus) ขึ้นมามีอิทธิพลแทนที่[12]

นับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา สังคมเศรษฐกิจโลกตกอยู่ใต้อิทธิพลของฉันทมติแห่งวอชิงตัน โดยที่มีการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยม สังคมเศรษฐกิจไทยหาได้รอดพ้นจากอิทธิพลดังกล่าวนี้ไม่ ดังจะเห็นได้จากการดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด (Outward Orientation) และการเปิดประเทศทั้งด้านการค้าและการเงินระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยม แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญกลับมิได้ตกอยู่ใต้อิทธิพลของลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยมสมัยใหม่และฉันทมติแห่งวอชิงตัน โดยที่ฉันทมติว่าด้วยเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์เป็นตะกอนทางปัญญาที่ตกค้างอยู่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญ

---

[12] *Williamson (1990)* ประมวลเมนูนโยบาย (Policy Menu) ที่มีชื่อเรียกว่า “ฉันทมติแห่งวอชิงตัน” และประเมินเมนูนโยบายชุดนี้ในอีกทศวรรษต่อมาใน *Williamson (2000)* บทวิพากษ์ฉันทมติแห่งวอชิงตัน ดูอาทิเช่น *Taylor (1997)* ภายหลังวิกฤติการณ์การเงินอาเซียปี 2540 มีการอภิปรายว่าด้วย Post-Washington Consensus ดู *Stiglitz (1998)* เป็นต้น

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับเดียวที่ประกาศสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดอย่างชัดเจน (มาตรา 87 รธน. 2540) แต่บรรดาหน้าที่ของรัฐบาลที่บัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็ดี และหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยก็ดี ล้วนแล้วแต่ทำให้รัฐบาลมีภาระผูกพันในการใช้จ่าย ประกอบกับมีการจัดตั้งองค์กรใหม่ตามรัฐธรรมนูญ ทำให้ภาระของงบประมาณแผ่นดินเพิ่มขึ้นเป็นทวีตรีคูณ ด้วยเหตุดังนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงเลือกเดินแนวทาง Big Government มิใช่แนวทาง Small Government ดังที่ฉันทมติแห่งวอชิงตันต้องการ ทั้งนี้ยังไม่มีการศึกษาว่า หากมีการดำเนินนโยบายทุกนโยบายที่บัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รัฐบาลต้องมีภาระงบประมาณแผ่นดินมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม แนวทาง Big Government ย่อมไม่สอดคล้องกับการประกาศสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เมนูนโยบายตามที่ปรากฏในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นเมนูนโยบายที่ดีเลิศหรือไม่ การตอบคำถามนี้ มิอาจหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจและวิจารณญาณส่วนบุคคลได้ เพราะเป็นคำถามเกี่ยวกับสิ่งที่ควรจะเป็น อย่างไรก็ตาม มีข้อควรพิจารณาอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมิได้สอดคล้องต้องกัน ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดอย่างชัดเจน แต่กลับกำหนดให้รัฐบาลมีบทบาทหน้าที่ในการจัดสรรบริการสาธารณะนานาประเภทและเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจจำนวนมาก

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ก่อให้เกิดองค์กรใหม่จำนวนมากซึ่งสร้างภาระแก่งบประมาณแผ่นดิน องค์กรใหม่ที่สถาปนาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้บางองค์กร ดังเช่นสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มิอาจทำหน้าที่ที่มีประสิทธิผลได้

ประการที่สาม การให้ความสำคัญแก่ภาครัฐบาลในการจัดสรรบริการสาธารณะนานาประเภท และในการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่างๆ ก่อให้เกิดต้นทุนการควบคุมและกำกับ (Cost of Regulation) หากการควบคุมและกำกับมีมากเกินไป ประโยชน์ที่ได้ (Regulatory Benefits) อาจไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสียไปในการควบคุมและกำกับนั้น (Regulatory Cost) และระดับการควบคุมและกำกับเกินเลยจากระดับอุตมภาพ (Optimal Regulation)

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มองการณ์ด้านดีเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลมากเกินไป ทั้งนี้โดยหมายเฉพาะประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการจัดสรรบริการสาธารณะและการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยรัฐบาล หาได้ตระหนักว่า การจัดสรรบริการสาธารณะก็ดี

และการแทรกแซงโดยรัฐบาลก็ดี มีต้นทุนที่ต้องเสีย บางครั้งประโยชน์ที่ได้อาจไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสีย[13]

5.2 กลไกทางการเมืองในการดำเนินแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ด้วยเหตุที่สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งต้องการให้ตัดหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งหมวด อีกฝ่ายหนึ่งต้องการให้คงบทบัญญัติหมวดนี้ ฝ่ายหลังนี้จึงนำเสนอให้สร้างกลไกทางการเมืองเพื่อให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ข้อเสนอแนวทางหนึ่งก็คือ การให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องร้องรัฐบาล หากรัฐบาลมิได้ดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ[14] ข้อเสนอนี้เป็นที่ถกเถียงกันมากพอสมควร สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางท่านมีความเห็นว่า บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเพียงข้อเสนอแนะรัฐบาลในการดำเนินนโยบาย โดยที่รัฐธรรมนูญไทยในอดีตยึดแนวทางนี้ ข้อเสนออีกแนวทางหนึ่งก็คือ การเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยเปลี่ยนจากคำว่า 'พึง' เป็น 'ต้อง' ดำเนินการ[15] เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา มีการเปลี่ยนแปลงชื่อหมวดเป็น *"แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ"* มีการใช้คำว่า 'ต้อง' กำกับแนวนโยบาย

---

[13] การกำหนดให้ชนชาวไทยมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 43 วรรคแรก) ดูเผินๆเป็นบทบัญญัติที่เป็นธรรมและเป็นประโยชน์ต่อชนชาวไทย แต่เมื่อพิจารณาจากบริบทของสังคมไทยในปัจจุบัน อาจมิได้เป็นธรรมหรือเป็นประโยชน์ดังที่คาด *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544ญ ; 2544ฎ)* ชี้ให้เห็นว่า จำเป็นต้องแยกแยะระหว่างการมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญกับการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ เพราะการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) และต้นทุนอื่นที่ต้องเสีย การกำหนดให้ชนชาวไทยมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ดูเผินๆเป็นประโยชน์แก่ชนชาวไทยทั้งปวง แต่แท้ที่จริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะการใช้สิทธิดังกล่าวนี้มีต้นทุนที่ต้องเสีย เมื่อผู้รับบริการย่างเข้าสู่วัยทำงาน ต้นทุนที่สำคัญก็คือ การสูญเสียเงินได้อันพึงได้จากการเข้าสู่ตลาดแรงงาน แทนการคงอยู่ในระบบโรงเรียน (Earnings Foregone) ต้นทุนดังกล่าวนี้มีความสำคัญสำหรับเด็กที่มาจากครอบครัวที่ด้อยฐานะมากกว่าเด็กที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะ หากต้องการให้คนจนได้ประโยชน์จากสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานเสมอด้วยคนรวย รัฐบาลต้องช่วยรับภาระต้นทุนดังกล่าวนี้แทนคนจนด้วย

[14] *มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ (2542 : 155)* รายงานว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีความเห็นแนวทางนี้ได้แก่ นายพนัส ทัศนียานนท์ และนายแก้วสรร อติโพธิ

[15] *มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ (2542 : 155-156)* รายงานว่า ศาสตราจารย์สุจิต บุญบงการ เป็นผู้เสนอแนวทางนี้ โดยอ้างอิงรัฐธรรมนูญของประเทศบังคลาเทศ ปี ค.ศ. 1998 (?) ซึ่งมีบทบัญญัติที่เรียกว่า Fundamental Principle of State Policy จำนวน 17 มาตรา

ทุกนโยบายทั้ง 19 มาตรา (มาตรา 71-89 รธน. 2540) และมีการตัดทอนวลี *'ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ'* ประหนึ่งว่า ประชาชนมีสิทธิฟ้องร้องรัฐได้ หากรัฐบาลมิได้ดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังคงมีลักษณะเป็น *'... แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน...'* (มาตรา 88 วรรคแรก รธน. 2540) ถึงรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะตัดทอนถ้อยคำที่ว่า บทบัญญัติในหมวดนี้ *'ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ'* และเปลี่ยนแปลงถ้อยคำ โดยตัดคำว่า 'พึง' ออกทั้งหมด และใช้คำว่า 'ต้อง' กำกับแนวนโยบายทุกนโยบาย รัฐธรรมนูญทุกฉบับก่อนหน้านี้ใช้คำว่า 'พึง' และ 'ต้อง' โดยคำนึงถึงศักดิ์แห่งนโยบาย นโยบายใดที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีลำดับความสำคัญสูง ก็เลือกใช้คำว่า 'ต้อง' ดำเนินนโยบาย นโยบายใดที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีลำดับความสำคัญต่ำ ก็เลือกใช้คำว่า 'พึง' ดำเนินนโยบาย แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ใช้คำว่า 'ต้อง' กำกับทุกแนวนโยบาย *(กระมล ทองธรรมชาติ 2541 : 219-221)* อย่างไรก็ตาม การใช้คำว่า 'พึง' หรือ 'ต้อง' โดยคำนึงถึงศักดิ์แห่งนโยบายก็ดี หรือการใช้คำว่า 'ต้อง' เพื่อให้ดูเสมือนหนึ่งว่าเป็นนโยบายที่รัฐบาลต้องดำเนินการก็ดี หาได้มีประสิทธิผลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลแต่ประการใดไม่ ตราบเท่าที่ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่บังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในเมื่อบทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเพียง *'แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน'*

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พยายามสร้างกลไกทางการเมืองในการกดดันให้รัฐบาล 'ต้อง' ดำเนินนโยบายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างน้อย 4 กลไก คือ

กลไกที่หนึ่ง การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่า จะดำเนินนโยบายอะไรบ้างที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา 88 วรรคสอง รธน. 2540)

กลไกที่สอง การรายงานประจำปีต่อรัฐสภา รัฐบาลต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินนโยบาย รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง (มาตรา 88 วรรคสอง รธน. 2540) รายงานดังกล่าวนี้ครอบคลุมการดำเนินนโยบายตามหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐด้วย

กลไกที่สาม การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภานี้มีหน้าที่อย่างน้อย 2 ประการ คือ การให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นที่กฎหมายบัญญัติก่อนพิจารณาประกาศใช้ และการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในปัญหาต่างๆที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม (มาตรา 89 รธน. 2540) ในประการสำคัญ

สภาที่ปรึกษาฯเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เอื้ออำนวยให้มีการดำเนินนโยบายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ

กลไกที่สี่ การกำหนดสิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายที่ออกตามหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หากรัฐบาลมิได้ดำเนินนโยบายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายที่ออกตามบทบัญญัติในหมวดนี้ (มาตรา 170)[16] การกำหนดสิทธิประชาชนดังกล่าวนี้เป็นการสร้างกลไกทางการเมืองเพื่อกดดันให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า แม้รัฐบาลมิจำต้องดำเนินนโยบายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พยายามสร้างกลไกทางการเมืองเพื่อกดดันให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามบทบัญญัติหมวดดังกล่าว เพียงแต่มิได้ก้าวล่วงไปเขียนบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่า รัฐบาลมิอาจดำเนินนโยบายนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ความพยายามในการสร้างกลไกทางการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ดังกล่าวนี้ เป็นความพยายามในการสร้างกลไกความรับผิด เพื่อให้รัฐบาลรับผิดต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ แทนที่จะสร้างกลไกความรับผิดต่อประชาชน ด้วยการดำเนินนโยบายตามที่ใช้โฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วว่า การสร้างกลไกความรับผิดเช่นนี้มีผลในการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของนักการเมืองและพรรคการเมืองในการเสนอเมนูนโยบายต่อประชาชน และมีผลลิดรอนและจำกัดทางเลือกของประชาชน แต่การลิดรอนสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนี้ยังไม่รุนแรง เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้บังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

6. บทสรุป

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐเริ่มปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เนื้อหาสาระแห่งนโยบายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นตัวแบบที่รัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆคัดลอกมา โดยมีการตัดทอนและเสริมแต่งนโยบายบางนโยบาย ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย มีนวัตกรรมด้านนโยบายในรัฐธรรมนูญเพียง 2 ฉบับ อันได้แก่

---

[16] อย่างไรก็ตาม บทเฉพาะกาล มาตรา 335 (4) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 170 มาบังคับใช้จนกว่าจะมีการตรากฎหมายอนุวัตการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกิน 2 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ต่อมามีการตรากฎหมายที่กล่าวถึงนี้ก็คือ *พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ 2542* ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม 2542

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และฉบับปี 2540 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ 3 แนวทางสำคัญ อันได้แก่ แนวทางรัฐสวัสดิการ แนวทางการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และแนวทางความเป็นธรรมในสังคม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สานต่อแนวทางทั้งสามนี้ด้วยความเข้มข้นแห่งนโยบายและความมุ่งมั่นในการผลักดันนโยบายมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ทั้งนี้ด้วยการบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยเพื่อตอกย้ำแนวนโยบายพื้นฐานบางนโยบาย อันรัฐบาลมิอาจหลีกเลี่ยงการดำเนินการได้เนื่องจากเป็นสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พัฒนาแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมไปสู่แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน อันเป็นนวัตกรรมด้านนโยบายประการหนึ่ง แต่นวัตกรรมที่สำคัญยิ่งกว่า ก็คือ การยอมรับยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

แต่เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้สร้างกลไกในการบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียง *'แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการดั่งกำหนดไว้'* (มาตรา 54 รธน. 2492) หรือเป็นเพียง *'แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย'* (มาตรา 62 รธน. 2517) นอกจากนี้ หากรัฐบาลมิได้ดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวดดังกล่าว ก็มิได้ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ (มาตรา 54 รธน. 2492) การที่รัฐธรรมนูญมิได้ให้สิทธิประชาชนในการฟ้องร้องรัฐดังกล่าวนี้ ทำให้ขาดกลไกในการบังคับรัฐบาลในด้านการดำเนินนโยบาย ซึ่งชอบด้วยหลักการแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะทำให้นักการเมือง พรรคการเมือง และรัฐบาลมีเสรีภาพในการกำหนดและเสนอนโยบาย และทำให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกอย่างเต็มที่ การไม่สร้างกลไกในการบังคับรัฐบาลให้ดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ แม้ชอบด้วยหลักการแห่งระบอบประชาธิปไตย แต่ทำให้บทบัญญัติในหมวดนี้กลายเป็นส่วนเกินของรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีผลในการบังคับใช้

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เปลี่ยนแปลงหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐอย่างน้อย 4 ประการนอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงสาระแห่งนโยบาย

ประการที่หนึ่ง การเปลี่ยนแปลงชื่อหมวด จาก "หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ" เป็นหมวด 'แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ' เพราะไม่ต้องการบัญญัติแนวนโยบายเฉพาะหน้า หากแต่ต้องการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานของสังคมเศรษฐกิจการเมืองไทย

ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงคำว่า 'พึง' เป็นคำว่า 'ต้อง' ดำเนินนโยบายประหนึ่งว่าจะบังคับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวดนี้

ประการที่สาม การตัดทอนวลี *'ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ'* ประหนึ่งว่าหากรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ราษฎรมีสิทธิฟ้องร้องรัฐได้

ประการที่สี่ การสร้างกลไกทางการเมืองเพื่อกดดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้วยการบังคับให้รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดินว่า จะดำเนินนโยบายอะไรบ้างที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้วยการบังคับให้รัฐบาลรายงานผลการดำเนินนโยบายเหล่านั้นต่อรัฐสภาอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ด้วยการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล และด้วยการให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายที่ออกตามหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พยายามสร้างกลไกทางการเมืองนานัปการ แต่กลไกเหล่านี้หามีประสิทธิผลในการบังคับให้รัฐบาลดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ ในเมื่อบทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเพียง *'แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในกรบริหารราชการแผ่นดิน'* (มาตรา 84 วรรคแรก รธน. 2540) ด้วยเหตุดังนี้ กลไกทางการเมืองที่สร้างขึ้นจึงก่อให้เกิดความสูญเปล่าของงบประมาณแผ่นดินและทรัพยากรอื่นของแผ่นดิน เพราะมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ที่คุ้มค่า

ในระบอบประชาธิปไตย ตลาดการเมืองในอุดมคติเป็นตลาดซื้อขายแลกเปลี่ยนนโยบาย นักการเมืองและพรรคการเมืองเป็นผู้ผลิตเมนูนโยบายเพื่อเสนอขายแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอซื้อเมนูนโยบายด้วยการหย่อนบัตรเลือกตั้ง ผู้ซื้อต้องชำระราคา (คะแนนเสียงเลือกตั้ง) ก่อน และได้รับการส่งมอบ 'สินค้า' (เมนูนโยบาย) ในภายหลัง โดยที่มีสภาวะความไม่แน่นอนของการได้รับมอบ 'สินค้า' ค่อนข้างสูง รัฐธรรมนูญที่ดีควรจะสร้างกลไกความรับผิด เพื่อให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามเมนูที่เสนอขายในฤดูการเลือกตั้ง อันมีนัยเท่ากับการสร้างกลไกการบังคับให้รัฐบาลส่งมอบ 'สินค้า' ตามสัญญา แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้สร้างกลไกเพื่อให้รัฐบาลรับผิดต่อประชาชน ความพยายามในการสร้างกลไกทางการเมืองเพื่อกดดันให้รัฐบาลดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลเท่ากับการสร้างกลไกเพื่อให้รัฐบาลรับผิดต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้ร่างบทบัญญัติในหมวดดังกล่าว หาใช่การรับผิดต่อประชาชนไม่ ความพยายามเช่นนี้ย่อมมีนัยสำคัญว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญรู้ดีกว่าใครๆในแผ่นดินว่า นโยบายที่ดีนั้นเป็นอย่างไร และเมนูนโยบายที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นนโยบายที่ดีเลิศ ซึ่งมิได้เป็นจริงทั้งสองประการ

แนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ หากมิอาจบังคับรัฐบาลให้ดำเนินการได้ ย่อมเป็นส่วนเกินของรัฐธรรมนูญ ในกรณีตรงกันข้าม หากมีกลไกที่บังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ย่อมขัดต่อหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะมีผลลิดรอนเสรีภาพของนักการเมือง พรรคการเมือง และรัฐบาลในการนำเสนอเมนูนโยบาย และมีผลลิดรอนเสรีภาพของประชาชนในการเลือกนโยบาย

ตารางที่ 6-1

จำนวนมาตราและนโยบายในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2475 – 2540

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

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ

หมายเหตุ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีแนวนโยบายแห่งรัฐในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยด้วย ตัวเลขในวงเล็บรวมแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งหมด

ตารางที่ 6-2

แนวนโยบายแห่งรัฐในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538

สิทธิ	**หมวดของสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย**	**หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ**
1. สิทธิในการรับการศึกษาขั้นมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ	ม. 40	ม. 65 วรรคสาม
2. สิทธิในการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน	ม. 41	ม. 89 จัตวา วรรคแรก
3. สิทธิของผู้ยากไร้ในการรับการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่า	ม. 41	ม. 89 จัตวา วรรคแรก

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538

ตารางที่ 6-3

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

สิทธิ	หมวดของสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย	หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ
1. การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเปิดเผย	ม. 40	ไม่มีบทบัญญัติ
2. สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย	ม. 43	ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจน (ม. 80)
3. สิทธิในการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน	ม. 52 วรรคแรก	ม. 82
4. สิทธิของผู้ยากไร้ในการรับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย	ม. 52 วรรคสอง	ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจน (ม. 80 วรรคสอง)
5. สิทธิในการรับบริการการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐ โดยไม่คิดมูลค่า และทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ	ม. 52 วรรคสาม	ไม่มีบทบัญญัติ
6. สิทธิของเด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลในการรับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐ	ม. 53	ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจน (ม. 80 วรรคแรก)
7. สิทธิของคนชราที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพในการรับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ	ม. 54	ม. 80 วรรคสอง
8. สิทธิของบุคคลพิการหรือทุพพลภาพในการรับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ	ม. 55	ม. 80 วรรคสอง
9. สิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายบัญญัติ	ม. 57	ม. 87
10. สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ	ม. 56	ม. 79

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2540

ตารางที่ 6-4

เจตนารมณ์ของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2575 – 2540

รัฐธรรมนูญ	**เจตนารมณ์**	**มาตรา**
1. รธน. 2492	เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายดังกำหนด	มาตรา 54
2. รธน. 2475/2495	เหมือน รธน. 2492	มาตรา 44
3. รธน. 2511	เหมือน รธน. 2492	มาตรา 53
4. รธน. 2517	เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย	มาตรา 62
5. รธน. 2521	เหมือน รธน. 2517	มาตรา 53
6. รธน. 2534	เหมือน รธน. 2517	มาตรา 59
7. รธน. 2534/2538	เหมือน รธน. 2517	มาตรา 58
8. รธน. 2540	เหมือน รธน. 2517	มาตรา 88 วรรคแรก

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ

ตารางที่ 6-5

แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญกับความเป็นจริงในการดำเนินนโยบาย

พ.ศ. 2475 – 2540

แนวนโยบายแห่งรัฐ	**รธน.** 2492	**รธน.** 2475/2495	**รธน.** 2511	**รธน.** 2517
1. การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ	-	-	ม. 68	ม. 89
2. การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ	-	-	-	ม. 79
2.1 การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม	-	-	-	-
2.2 การกระจายรายได้สู่ชนบท	-	-	-	-
3. การส่งเสริมการสหกรณ์	ม. 69	-	-	ม. 83
4. การปฏิรูปที่ดินและการจัดรูปที่ดิน	-	-	-	ม. 81
5. การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	-	-	-	-
6. การบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและความสมดุลของธรรมชาติ	-	-	-	ม. 77
7. การกำหนดมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอน	ม. 68	-	ม. 64	ม. 85

ตารางที่ 6-5 (ต่อ)

แนวนโยบายแห่งรัฐ	รธน. 2521	รธน. 2534	รธน. 2534/2538	รธน. 2540
1. การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ	ม. 72	ม.82	ม. 89 ตรี	ม. 86
2. การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ	-	-	-	-
2.1 การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม	-	-	-	ม.82
2.2 การกระจายรายได้สู่ชนบท	-	-	ม.74	-
3. การส่งเสริมการสหกรณ์	ม. 67	ม.76	ม.80 และ ม.83	ม. 85
4. การปฏิรูปที่ดินและการจัดรูปที่ดิน	ม.67	ม.76	ม.82	-
5. การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	ม.61	ม.67	ม.66	ม.81
6. การบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและความสมดุลของธรรมชาติ	ม.65	ม.74	ม.78	ม. 79
7. การกำหนดมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอน	ม. 68	ม.77	ม. 86	ม. 87

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ

ตารางที่ 6-6

นวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

หมวดแนวนโยบายและนโยบาย	มาตรา
ก. แนวทางรัฐสวัสดิการ	
1. การจัดให้มีการสังคมสงเคราะห์	ม. 88
2. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้พิการ	ม. 90
3. การสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อชาติและสังคม	ม. 87
4. การจัดการศึกษาภาคบังคับโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน	ม. 73
5. การจัดบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานโดยทั่วถึง	ม. 92
6. การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ	ม. 89
7. การคุ้มครองแรงงาน	ม. 89
ข. แนวทางลัทธิสิ่งแวดล้อม	
1. การบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและความสมดุลของธรราติ	ม. 77
2. การป้องกันและขจัดมลพิษ	ม. 93
ค. ความเป็นธรรมในสังคม	
1. การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ	ม. 79
2. การปฏิรูปที่ดินและการจัดรูปที่ดิน	ม. 81
3. ความเสมอภาคในโอกาสการศึกษา	ม. 72
4. การจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับผู้ยากไร้และด้อยโอกาส	ม. 73
5. การจัดบริการรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า	ม. 92
6. การส่งเสริมกิจการเคหะสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย	ม. 91
7. การจัดให้บุคคลผู้ทุพพลภาพมีงานทำ	ม. 90

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

ตารางที่ 6-7

นวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

หมวดแนวนโยบายและนโยบาย	มาตรา
ก. แนวทางรัฐสวัสดิการ	
1. การประกันสังคม	ม. 86
2. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุ	ม. 80 และ ม. 54 (*)
3. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้พิการ	ม. 80 และ ม. 55 (*)
4. การคุ้มครองแรงงาน	ม. 86
5. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย	ม. 43 (*)
6. การจัดบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานโดยทั่วถึง	ม. 82
7. การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ	ม. 86
8. การให้การเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมเด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแล	ม. 53 (*)
ข. การพัฒนาที่ยั่งยืน	
1. การบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและความสมดุลของธรรมชาติ	ม. 79
2. การป้องกันและขจัดมลพิษ	ม. 79
ค. ความเป็นธรรมในสังคม	
1. การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม	ม. 82
2. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส	ม. 80
3. สถานบริการสาธารณสุขของรัฐรับรักษาผู้ยากไร้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย	ม. 52 วรรคสอง (*)
ง. ยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา	
1. การส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม	ม. 76
2. การเสริมสร้างและพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน	ม. 80 วรรคแรก
3. การเสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว	ม. 80 วรรคแรก
4. การส่งเสริมบทบาทของประชาชนและชุมชนในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล	ม. 79 ม. 46 (*) และ ม. 56 (*)
5. การยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน	ม. 46 (*)

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

หมายเหตุ มาตราที่มีเครื่องหมาย (*) กำกับอยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

ภาคที่สาม

โครงสร้าง ประพฤติกรรม และกระบวนการ

บทที่เจ็ด
โครงสร้างตลาดการเมือง
ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

1. ความเบื้องต้น

บทนี้มีจุดประสงค์ที่จะวิเคราะห์ผลกระทบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีต่อการเมืองไทย การวิเคราะห์อาศัยพื้นฐานทฤษฎีเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ (Constitutional Political Economy) ซึ่งเนื้อหาส่วนหนึ่งเกิดจากการผสมผสานพื้นฐานความคิดของสำนักทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) กับสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันสมัยใหม่ (New Institutional Economics)

การศึกษาตลาดการเมืองสามารถอาศัยระเบียบวิธีการศึกษาที่ใช้ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม (Industrial Economics) และการจัดองค์กรทางอุตสาหกรรม (Industrial Organization) ได้ โดยแยกการศึกษาในด้านโครงสร้าง(Structure) ประพฤติกรรม (Conduct) และผลปฏิบัติการ (Performance) เนื้อหาของบทความจำแนกเป็น 4 ตอน ตอนที่หนึ่งเป็นความเบื้องต้น ตอนที่สองนำเสนอบทวิเคราะห์ผลกระทบของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่มีต่อโครงสร้างตลาดการเมือง ตอนที่สามว่าด้วยข้อคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดการเมืองไทย ภาคที่สี่เป็นบทสรุป

2. ผลกระทบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีต่อโครงสร้างตลาดการเมืองไทย (Market Structure)

ตลาดการเมืองไทยเป็นตลาดที่มิได้มีการแข่งขันสมบูรณ์ (Imperfect Competition) ความไม่สมบูรณ์ของตลาดพิจารณาได้จากอุปสรรคหรือทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด (Barriers to Entry) การกระจุกตัวของอำนาจทางการเมือง (Power Concentration) ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมือง (Political Information Imperfection) และการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ช่วยให้ตลาดการเมืองไทยมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ขึ้นหรือไม่ ?

การศึกษาผลกระทบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีต่อโครงสร้างตลาดการเมืองไทยพิจารณาจากประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) ทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด (Barriers to Entry)

(2) การกระจุกตัวของอำนาจการเมือง (Power Concentration)

(3) ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมือง (Political Information Imperfection)

(4) การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation)

2.1 **ทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด** (Barriers to Entry)

เสรีภาพในการเข้าสู่และออกจากตลาดการเมือง (Freedom of Entry and Exit) มิได้มีอยู่อย่างสมบูรณ์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พยามยามลดทอนทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดส่วนที่ลดทอนลงมีความสำคัญน้อย ในขณะที่ทำนบที่ยังดำรงอยู่มีผลลิดรอนความสมบูรณ์ของตลาดอย่างสำคัญ มิหนำซ้ำรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังสร้างอุปสรรคใหม่ในการเข้าสู่ตลาดอีกด้วย

มาตรการที่มีผลในการลดทอนทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองไทย ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีอยู่อย่างน้อย 3 ประการคือ

มาตรการแรก ได้แก่ การลดขนาดเขตการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยการออกแบบระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตเดียวคนเดียว (มาตรา 102)

มาตรการที่สอง ได้แก่ การเกื้อกูลให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้ง่ายขึ้น [มาตรา 328 (1)]

มาตรการที่สาม ได้แก่ การกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 121) แทนระบบการแต่งตั้งที่มีมาแต่ดั้งเดิม

แม้มาตรการเหล่านี้จะช่วยลดทอนทำนบการเข้าไปแข่งขันในตลาดการเมืองได้ระดับหนึ่ง แต่นับว่ามีความสำคัญน้อย อุปสรรคในการเข้าไปแข่งขันในตลาดการเมืองที่สำคัญได้แก่

(1) ความแตกต่างของฐานะทางเศรษฐกิจ

(2) การกระจุกตัวของอำนาจทางการเมือง

(3) เครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมือง (Political Networking) และระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron - Client Relationship)

ดังจะเห็นได้ว่า ผู้ที่ไม่มีฐานะทางเศรษฐกิจยากที่จะเข้าสู่ตลาดการเมืองได้ ผู้ที่มิได้อยู่ในชนชั้นปกครองย่อมเสียเปรียบผู้ที่อยู่ในชนชั้นนำทางอำนาจ (Power Elite) ในทำนองเดียวกัน ผู้ที่ไม่มีเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมือง และมิได้จัดระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ย่อมเสียเปรียบผู้ที่มีเครือข่ายและจัดระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้อยู่ก่อนแล้ว ปัจจัยทั้งสามนี้

นับเป็นทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองไทยที่สำคัญ ซึ่งยากที่จะขจัดหรือลดทอนได้ ด้วยเหตุดังนี้ จึงเป็นเรื่องฝันเฟื่องที่จะหวังว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะขจัดอุปสรรคสำคัญทั้งสามนี้ได้

ปัจจัยที่มีผลอย่างสำคัญในการสร้างทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองไทยยังมีอีก 3 ปัจจัย คือ

(1) รายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมือง

(2) การบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค

(3) อิทธิพลของหลักความเชื่อ 'พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก'

2.11 **รายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมือง** (Political Campaign Expenditure)

รายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมือง (Political Campaign Expenditure) เป็นทำนบสำคัญที่กีดขวางการเข้าสู่ตลาด[1] หากรายจ่ายนี้ยิ่งสูงมากเพียงใด การเข้าสู่ตลาดยิ่งยากเพียงนั้น ผู้ที่ไม่มีฐานะทางเศรษฐกิจหรือมิได้รับการสนับสนุนทางการเงินอย่างพอเพียงย่อมมิอาจเข้าไปแข่งขันได้ รายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมืองมิได้มีแต่รายจ่ายในการหาเสียงเท่านั้น หากยังรวมรายจ่ายในการซื้อเสียงอีกด้วย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พยายามวางมาตรการในการป้องปรามการซื้อขายเสียง ขณะเดียวกันก็กำหนดวงเงินสูงสุดในการรณรงค์ทางการเมือง ซึ่งมิได้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งฉบับก่อนหน้านี้ ประวัติศาสตร์การเลือกตั้งที่ผ่านมาบ่งชี้ว่า มาตรการดังกล่าวนี้หาได้มีประสิทธิผลแต่ประการใดไม่ และไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งฉบับใหม่จะมีกลไกในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร

รายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมืองมีผลในการสร้าง 'ยี่ห้อ' (Brand Name) ให้แก่นักการเมือง นักการเมืองที่ลงสู่สนามเลือกตั้งมาเป็นเวลายาวนานย่อมมีโอกาสใช้จ่ายสะสมชื่อเสียงให้แก่ 'ยี่ห้อ' ของตน ยิ่งนักการเมืองที่อยู่ในแวดวงชนชั้นนำทางอำนาจย่อมมีโอกาสผันงบประมาณแผ่นดิน และผันงบพยุงราคาพืชผลลงสู่เขตการเลือกตั้งของตน ผู้ที่เคยเป็น ส.ส. มีโอกาสใช้งบ ส.ส. ให้เป็นประโยชน์แก่หัวคะแนนและราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตน คนเหล่านี้มีโอกาสในการหยิบฉวยทรัพยากรของแผ่นดินไปใช้จ่ายสะสมชื่อเสียงให้แก่ 'ยี่ห้อ' ของตน ซึ่งเป็นโอกาสที่นักการเมืองหน้าใหม่หามีไม่

---

[1] กฎกติกาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ดูบทที่ 4 หัวข้อ 2.32 (ง)

การกำหนดวงเงินสูงสุดในการรณรงค์ทางการเมืองจำนวนเท่ากันสำหรับนักการเมืองทั้งหน้าเก่าและหน้าใหม่ ดูเสมือนหนึ่งว่าเป็นธรรม เพราะนักการเมืองทั้งหน้าเก่าและหน้าใหม่มีความเสมอภาคตามกฎหมาย แต่การกำหนดมาตรการในลักษณะนี้ไม่เป็นประโยชน์ในการทำให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่สมบูรณ์มากขึ้น เพราะนักการเมืองหน้าใหม่ ซึ่งไม่มี 'ยี่ห้อ' มิอาจแข่งขันกับนักการเมืองที่มี 'ยี่ห้อ' ได้ ยิ่งการต่อสู้กับนักการเมืองที่เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยแล้วเป็นเรื่องยิ่งยากยิ่ง

การกำหนดวงเงินสูงสุดในการรณรงค์ทางการเมืองจะมีประสิทธิผลในการลดทอนทำนบการเข้าสู่ตลาด นอกจากจะต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังต้องมีการกำหนดวงเงินสูงสุดให้แตกต่างกัน ระหว่างนักการเมืองหน้าเก่ากับนักการเมืองหน้าใหม่ ระหว่างนักการเมืองที่เคยได้รับเลือกตั้งกับนักการเมืองที่ไม่เคยได้รับเลือกตั้ง และระหว่างนักการเมืองที่มีกับไม่มีตำแหน่งทางการเมือง *(Lott, 1986; 1989)*

วงวิชาการเศรษฐศาสตร์มีการถกเถียงกันว่า รายจ่ายการโฆษณา (Advertising Expenditure) สร้างทำนบกีดขวางการเข้าสู่การแข่งขันหรือไม่ และการที่ประชาชนผู้บริโภคติด 'ยี่ห้อ' ของบางบริษัทจะเป็นเหตุให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่ *Demsetz (1982)* อธิบายเรื่องนี้ว่า ในตลาดสินค้าและบริการ บริษัทที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าอาจซื้อ 'ยี่ห้อ' ของบริษัทที่ด้อยประสิทธิภาพมากกว่า การที่ผู้บริโภคติด 'ยี่ห้อ' จึงไม่เป็นเหตุให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

ตลาดการเมืองแตกต่างจากตลาดสินค้าและบริการ เพราะ 'ยี่ห้อ' ทางการเมืองมิอาจซื้อขายได้ เนื่องจากผู้ซื้อมิอาจมีกรรมสิทธิ์ครอบครองได้ (Non-transferable Property Rights) การใช้จ่ายในการรณรงค์ทางการเมืองและการใช้จ่ายในการช่วยเหลือราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตนตามสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ถือเป็นต้นทุนจม (Sunk Cost) แต่เป็นต้นทุนจมที่มีผลในการสร้าง 'ยี่ห้อ' การที่ 'ยี่ห้อ' ทางการเมืองมิอาจซื้อขายได้ ทำให้การผลิต 'บริการการเมือง' ในตลาดการเมืองเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เพราะนักการเมืองที่มีประสิทธิภาพในการผลิต 'บริการการเมือง' มากกว่ามิอาจเข้ามาแทนที่นักการเมืองหน้าเดิม *(Lott, 1987a ; Coats and Dalton, 1992)*

การกำหนดวงเงินสูงสุดในการรณรงค์ทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้มีเข็มมุ่งในการลดทอนความความสำคัญของ 'ยี่ห้อ' ทางการเมือง ด้วยเหตุดังนั้น จึงไม่มีประสิทธิผลในการลดทอนทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด ในประการสำคัญ ไม่เกื้อกูลให้ได้มาซึ่งนักการเมืองและรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการผลิต 'บริการการเมือง' มิไยต้องกล่าวถึงความหย่อนยานในการบังคับใช้กฎหมายอีกด้วย

2.12 การบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง

การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค [มาตรา 107(4)] เมื่อได้รับเลือกแล้ว หากมิได้สังกัดพรรคก็ดี [มาตรา 118 (4)] หรือลาออกจากพรรคการเมืองที่สังกัด ก็ดี [มาตรา 118 (8)] ถือเป็นเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพผู้แทนราษฎร บทบัญญัติเหล่านี้มีนัยสำคัญว่า พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่ดี และนักการเมืองต้องภักดีต่อพรรคการเมืองที่สังกัด ในอีกด้านหนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กลับห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง [มาตรา 126 (1)] ซึ่งมีนัยว่า พรรคการเมืองเป็นของไม่ดี อย่างน้อยที่สุดทำให้วุฒิสมาชิกขาดความเป็นกลาง

การบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง มีผลในการสร้างทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง หากพรรคการเมืองต่างๆมีนักการเมืองที่ยึดกุมเขตการเลือกตั้งต่างๆอยู่ก่อนแล้ว นักการเมืองหน้าใหม่ย่อมมีปัญหาในการหาพรรคสังกัด หากจะตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ ก็ต้องเสียต้นทุนสูง ในกรณีตรงกันข้าม หากผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ถูกบังคับให้สังกัดพรรคการเข้าสู่ตลาดการเมืองก็จะเป็นไปได้โดยง่าย การบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคเป็นทำนบกีดขวางการแข่งขันที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆมาก่อนแล้ว แม้จะบังคับใช้มาตรการนี้มาเป็นเวลายาวนาน ก็หาได้ช่วยให้พรรคการเมืองมีพัฒนาการในทางที่ดีขึ้น และหาได้เกื้อกูลให้มีเสถียรภาพทางการเมืองมากขึ้นแต่ประการใดไม่ ในประการสำคัญ การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคเกื้อประโยชน์นักการเมืองหน้าเก่ามากกว่านักการเมืองหน้าใหม่

2.13 อิทธิพลของหลักความเชื่อ 'พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก'

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแต่อดีตกาลมีความเชื่อว่า พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก จึงร่างรัฐธรรมนูญโดยมี*อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรค* (Size Bias) และหวังว่า การเมืองไทยจะ 'พัฒนา' ไปสู่ระบบการเมืองที่มีพรรคขนาดใหญ่เพียง 2-3 พรรค ทั้งหวังว่า จะมีรัฐบาลพรรคเดี่ยวในอนาคต ดุจดังสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคมาจากฐานความเชื่อที่ว่า ระบบทวิพรรค (Two-Party System) ดีกว่าระบบพหุพรรค (Multiparty System) ข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical evidence) มิได้สนับสนุนฐานความเชื่อดังกล่าวนี้ แม้ว่าอายุรัฐบาลภายใต้ระบบทวิพรรคจะยืนยาวกว่าระบบพหุพรรค แต่ผลปฏิบัติการ (Performance) ของรัฐบาลภายใต้ระบบพหุพรรคหลายต่อหลายประเทศอยู่ในระดับน่าพอใจ อย่างน้อยในช่วงเวลากว่าครึ่งศตวรรษที่ผ่านมานี้ ไม่ว่าจะเป็นนอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี และออสเตรีย *(Mueller, 1996 : 134-137)* ตรงกันข้าม ประเทศที่มีระบบทวิพรรค ดังเช่นสหรัฐอเมริกากลับมีขบวนการก่อร่างสร้างพรรคที่สามเพื่อเป็นทางเลือกใหม่แก่ประชาชน ซึ่งมีแนวโน้มนอนหลับทับสิทธิ์มากขึ้น

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สืบทอดฐานความเชื่อ '*พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก*' และสืบทอดฐานความเชื่อ *'ระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรค'* ด้วยเหตุดังนั้น จึงปรากฏอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรค[2]

แม้ว่าการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะทำได้ง่ายด้วยบุคคลตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป แต่การดำรงอยู่ของพรรคกลับยากลำบาก เนื่องจาก *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541* มีบทบัญญัติว่า ภายใน 180 วันนับแต่วันจดทะเบียนจัดตั้งพรรค จะต้องดำเนินการให้มีสมาชิกอย่างน้อย 5,000 คน และมีสาขาอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา (มาตรา 29) มิฉะนั้นจะต้องถูกสั่งยุบพรรค (มาตรา 65) เงื่อนไขที่ปรากฏในกฎหมายพรรคการเมืองจึงทำลายหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่ต้องการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปโดยง่าย

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พยายามลดทอนอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดจำนวนผู้สมัคร ส.ส. ขั้นต่ำ ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครอย่างน้อย 120 คน การกำหนดจำนวนผู้สมัคร ส.ส. ขั้นต่ำทำให้พรรคการเมืองต้องมีรายจ่ายทางการเมืองขั้นต่ำระดับหนึ่ง พรรคการเมืองที่มีฐานะการเงินไม่ดีย่อมยากที่จะอยู่รอดได้ นอกจากนี้ มาตรการดังกล่าวนี้ยังทำให้มีการใช้จ่ายเงินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ในเมื่อพรรคการเมืองขนาดเล็กถูกบังคับให้ใช้จ่ายในเขตการเลือกตั้งที่ตนไม่อยู่ในฐานะที่จะแข่งขันได้

อย่างไรก็ตาม อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมืองยังคงปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 อย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก การลิดรอนหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติของพรรคการเมืองขนาดเล็ก พรรคการเมืองที่มี ส.ส. น้อยกว่า 20 คน ไม่สามารถเสนอกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎร ในเมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติว่า การนำเสนอกฎหมายต่อสภาต้องเป็นมติของพรรค และต้องมี ส.ส. สังกัดพรรคเดียวกันลงนามรับรองอย่างน้อย 20 คน (มาตรา 169 วรรค 2) บทบัญญัติดังกล่าวนี้ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กไม่สามารถสร้างผลงานในรัฐสภา และเสียเปรียบพรรคการเมืองขนาดใหญ่ในการหาเสียงเลือกตั้ง ในประการสำคัญ บทบัญญัติเช่นนี้มีผลในการขัดขวางการก่อเกิดนวัตกรรมด้านนิติบัญญัติ นอกจากนี้ การลิดรอนหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติยังมีผลกระทบต่อประพฤติกรรมของ ส.ส. อีกด้วย เพราะทำให้ ส.ส.มีประพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากการทำหน้าที่นิติบัญญัติ

---

[2] บทวิเคราะห์อคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญไทย ดูบทที่ 5 หัวข้อ 2.2

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบพหุนิยม (Plural System) ผสมผสานกับระบบผู้แทนตามสัดส่วน (Proportional Representation) ในระบบพหุนิยม ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งสูงสุดจะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร ไม่ว่าคะแนนเสียงที่ได้รับเป็นเสียงข้างมากหรือไม่ก็ตาม ในขณะที่ระบบเสียงข้างมาก (Majority System) ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรต้องได้รับเสียงข้างมาก (มากกว่า 50% ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง) หากไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับเสียงข้างมากก็จะมีกลไกและกระบวนการคัดผู้สมัครจนกว่าจะได้ผู้ชนะการเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่า 50% ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 500 คน โดยเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 400 คน และแบบบัญชีรายชื่อ (Party List) 100 คน (มาตรา 98) ทั้งระบบพหุนิยมและระบบเสียงข้างมากเกื้อกูลพรรคการเมืองขนาดใหญ่มากกว่าพรรคขนาดเล็ก เพราะทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีผู้แทนราษฎรเกินกว่าสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ *[Duverger, 1954 ; Rae, 1971 ; Lijphart, 1990]* การมีผู้แทนราษฎรเกินกว่าสัดส่วนอันพึงได้ (Over - representation) ดังกล่าวนี้ ยังผลให้จำนวนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกในรัฐสภามีน้อยกว่าที่ควร *(Lijphart, 1984 : 160)* ระบบบัญชีรายชื่อช่วยลดทอนการมีผู้แทนราษฎรเกินสัดส่วนอันพึงได้ของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้ราชอาณาจักรไทยเป็นเขตการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 99) ซึ่งเกื้อกูลให้พรรคการเมืองมีสมาชิกรัฐสภาตามสัดส่วนคะแนนเสียงทั่วประเทศ แต่การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมีเพียง 20% ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนฯทั้งหมด (100 ในจำนวนทั้งหมด 500 คน) การลดทอนความได้เปรียบของพรรคการเมืองขนาดใหญ่จึงมีไม่มากนัก มิหนำซ้ำรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังแสดงอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมือง ด้วยการกำหนดว่า พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่า 5% ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศจะไม่มีผู้ได้รับเลือกจากบัญชีรายชื่อพรรค (มาตรา 100) แทนที่การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อจะช่วยลดทอนความได้เปรียบของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ กลับซ้ำเติมความเสียเปรียบของพรรคการเมืองขนาดเล็ก และเพิ่มความได้เปรียบของพรรคการเมืองขนาดใหญ่

อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมืองดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมิอาจแข่งขันกับพรรคการเมืองขนาดใหญ่บนพื้นฐานที่เสมอภาคได้ แม้ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่เป็นกลางเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมือง (Size Neutrality) ความแตกต่างของขนาดก็สร้างความได้เปรียบหรือเสียเปรียบในการแข่งขันมากพออยู่แล้ว การที่รัฐธรรมนูญมีอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมือง โดยมีฐานความเชื่อว่า *'พรรคการเมืองขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก'* เช่นนี้ ยิ่งเป็นการเพิ่มพูนทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองของพรรคขนาดเล็ก

อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมืองฝังตัวอยู่ในระบบรัฐธรรมนูญไทยเป็นเวลายาวนาน ประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ผ่านมาให้บทเรียนในประเด็นนี้อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีฐานความเชื่อว่า *'พรรคการเมืองใหญ่ดีกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก'* มีผลในการกีดขวางการพัฒนาพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ ประวัติศาสตร์การเมืองสากลบ่งชี้อย่างชัดเจนว่า พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ล้วนเติบใหญ่มาจากพรรคการเมืองเล็กมาก่อนทั้งสิ้น การมีขนาดใหญ่หาได้มีหลักประกันเรื่องอุดมการณ์ทางการเมืองแต่ประการใดไม่

ประการที่สอง การมีพรรคการเมืองขนาดใหญ่หาได้ให้หลักประกันเกี่ยวกับเสถียรภาพทางการเมือง ในเมื่อรัฐธรรมนูญส่งเสริมการตั้งพรรคขนาดใหญ่มากกว่าการตั้งพรรคขนาดเล็ก พรรคการเมืองจึงมิได้เลือกหนทางการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ด้วยการก่อร่างสร้างพรรคและค่อยๆขยายใหญ่ในภายหลัง หากแต่เลือกหนทางการเติบโตจากภายนอก (External Growth) ด้วยการรวบรวมกลุ่มการเมืองต่างๆเข้ามาอยู่ในพรรคเดียวกัน ดังนั้นพรรคการเมืองขนาดใหญ่จึงประกอบด้วย 'มุ้ง' หลายมุ้ง พรรคการเมืองที่เติบโตด้วยวิธีการเช่นนี้ไม่เพียงแต่จะหาอุดมการณ์ได้ยากเท่านั้น แต่ยังไม่เกื้อกูลให้มีเสถียรภาพการเมืองอีกด้วย ในเมื่อมีความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ระหว่าง 'มุ้ง' ต่างๆภายในพรรคการเมืองเดียวกัน มิไยต้องกล่าวถึงความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ในสภาพการณ์ดังกล่าวนี้ การมีพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียงไม่กี่พรรค โดยที่แต่ละพรรคมีหลายมุ้ง เมื่อพิจารณาในแง่เสถียรภาพทางการเมืองมิได้แตกต่างจากการปล่อยให้มีระบบพหุพรรค โดยที่พรรคขนาดเล็กสามารถเติบโตโดยไม่ถูกรัฐธรรมนูญลงโทษ ความแตกต่างมีอยู่วา การส่งเสริมระบบพหุพรรคและปล่อยให้พรรคเติบโตตามธรรมชาติ เปิดโอกาสให้มีพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ได้

2.14 บัณฑิตยาธิปไตย : ทำนบใหม่ในตลาดการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สร้างทำนบใหม่ในการเข้าสู่ตลาดการเมือง ด้วยการกำหนดระดับการศึกษาในการสกัดนักการเมืองหน้าใหม่ ทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน [มาตรา 107 (3)] สมาชิกวุฒิสภา [มาตรา 125 (3)] และผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี [มาตรา 206 (3)] ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า[3] ในกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญกำหนดข้อยกเว้นว่า ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แม้มีการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี ก็สามารถลงสมัครได้ ในกรณี

---

[3] กฎกติกาว่าด้วยบัณฑิตยาธิปไตย ดูบทที่ 4 หัวข้อ 2.12 และ 2.51

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า ผู้ที่พ้นจากสมาชิกภาพสภาผู้แทนราษฎรไม่เกินหนึ่งปีก็ดี และผู้ที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้งก็ดี สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในวาระการเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ได้ ทั้งนี้เนื่องจากบทเฉพาะกาลมาตรา 315 วรรค 4 ยกเว้นไม่ให้นำมาตรา 126 (2) และ 126 (3) มาบังคับใช้ (*มติชน* และ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 26 พฤศจิกายน 2542) คำวินิจฉัยดังกล่าวนี้ทำให้ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แม้จะสำเร็จการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรีก็ตาม อย่างไรก็ตาม หลังจากการเลือกตั้งครั้งแรก เฉพาะผู้มีวุฒิการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไปเท่านั้นที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในขณะที่ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตลอดไปแม้จะมีวุฒิการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรีก็ตาม [มาตรา 107 (3)]

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า วุฒิการศึกษากลายเป็นทำนบใหม่ที่กีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง ในแง่นี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยึดถือฐานความเชื่อว่า *'วุฒิการศึกษาสูงดีกว่าวุฒิการศึกษาต่ำ'* หากวุฒิการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดคุณภาพนักการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ก็มิอาจเปลี่ยนแปลง 'คุณภาพ' นักการเมืองได้โดยฉับพลัน เพราะยังต้องประนีประนอมให้อดีต ส.ส. และ ส.ว. สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า วุฒิการศึกษาสามารถช่วยยกระดับคุณภาพนักการเมืองได้ละหรือ ในเมื่อกระบวนการแปลงปริญญานี้เป็นสินค้า (Commodification) เกิดขึ้นในสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน ซึ่งเติบโตตามพัฒนาการของระบบทุนนิยมวิชาการ (Academic Capitalism) *(Slaughter and Leslie, 1997)* สถาบันอุดมศึกษาแปรสภาพเป็นโรงพิมพ์ปริญญาบัตร ซึ่งมุ่ง 'ขาย' ปริญญาบัตรและวุฒิบัตรอื่นๆ มากกว่าการทำหน้าที่ผลิตองค์ความรู้ใหม่ ระบบทุนนิยมวิชาการไม่เกื้อกูลการ 'ฟอก' รัฐสภาให้มี 'คุณภาพ' ดีมากไปกว่าพื้นผิว

ในประการสำคัญ ระบบบัณฑิตยาธิปไตยกีดขวางผู้นำท้องถิ่นและปราชญ์ชาวบ้านผู้พัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นมิให้ก้าวสู่ตลาดการเมือง ทั้งในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพียงเพราะไม่มีปริญญาบัตร นอกจากนี้ ระบบบัณฑิตยาธิปไตยยังสะกัดมิให้คนจนดำรงตำแหน่งทางการเมืองและไต่เต้าสู่ชนชั้นปกครองอีกด้วย

กล่าวโดยสรุปก็คือ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบางส่วนที่พยายามลดทอนทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง เพียงแต่ทำนบส่วนที่ลดทอนนี้มีความสำคัญน้อย ในขณะที่ทำนบส่วนที่ยังเหลืออยู่มีผลในการกีดกันการแข่งขันในตลาดการเมืองอย่างสำคัญ มิหนำซ้ำ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังสร้างทำนบเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำนบ 'บัณฑิตยาธิปไตย' การขาดเสรีภาพในการเข้าไปแข่งขันในตลาดการเมือง อันเป็นผลจากทำนบ

กีดขวางต่างๆ ทำให้ตลาดการเมืองไม่มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ การขาดพลังการแข่งขันทำให้ตลาดการเมืองไร้ประสิทธิภาพในการผลิต 'บริการการเมือง' ผู้ที่มีประสิทธิภาพในการผลิต 'บริการการเมือง' มิอาจเข้าไปแข่งขันได้ เนื่องจากถูกกีดกันจากทำนบประเภทต่างๆดังกล่าวนี้

2.2 **การกระจุกตัวของอำนาจการเมือง** (Power Concentration)

อำนาจการเมืองในสังคมไทยมีการกระจุกตัว โดยที่อำนาจเป็นแหล่งที่มาของทรัพย์ศฤงคาร และทรัพย์ศฤงคารสามารถใช้ไปในการขยายฐานอำนาจ การสร้างเครือข่ายทางการเมือง รวมตลอดจนการขยายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ การกระจุกตัวของอำนาจจึงมีแนวโน้มที่จะทำให้อำนาจยิ่งกระจุกตัวมากขึ้น

ในอีกด้านหนึ่ง ความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ และความไม่เป็นธรรมในการกระจายทรัพย์สิน ยังผลให้เกิดความไม่เสมอภาคในการกระจายอำนาจด้วย เนื่องเพราะรายได้และทรัพย์สินเป็นที่มาของอำนาจ ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจย่อมสามารถใช้ฐานะแห่งตนในการผลักดันนโยบายในทางที่เกื้อผลประโยชน์แห่งตนมากยิ่งขึ้น ความสัมพันธ์ในลักษณะการขึ้นต่อกันและกันระหว่างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจกับฐานอำนาจทางการเมือง ยิ่งทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้และทรัพย์สิน และการกระจายอำนาจทางการเมือง

การกระจุกตัวของอำนาจทำให้ตลาดการเมืองไม่มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ ผู้ไร้อำนาจมิอาจแข่งขันกับผู้มีอำนาจได้ ยิ่งมีการใช้อำนาจในทางฉ้อฉลด้วยแล้ว ยิ่งทำให้ความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันมีมากขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้จับประเด็นการกระจุกตัวของอำนาจโดยตรง แท้ที่จริงแล้ว หากจะหวังให้รัฐธรรมนูญแก้ปัญหาการกระจุกตัวของอำนาจก็คงเป็นการคาดหวังที่มากเกินไป แต่การที่รัฐธรรมนูญไม่มีแนวความคิดที่ชัดเจนในการขจัดหรือลดทอนทำนบกีดขวางการแข่งขันในตลาดการเมือง มีผลในการส่งเสริมการกระจุกตัวของอำนาจ

การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะทำให้อำนาจการเมืองยังคงมีลักษณะการกระจุกตัวต่อไป โดยที่อำนาจกระจุกอยู่ที่กลุ่มทุนและพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีระบบการบริหารที่เป็นธุรกิจการเมืองมากขึ้น

2.3 **ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมือง** (Political Information Imperfection)

ตลาดการเมืองจะมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ก็ต่อเมื่อมีสารสนเทศที่สมบูรณ์ (Perfect Information) ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศย่อมลดทอนความสมบูรณ์ของตลาด ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งมิได้มีสารสนเทศที่สมบูรณ์เกี่ยวกับนักการเมืองทุกคนและพรรคการเมืองทุกพรรค ความข้อนี้ครอบคลุมทั้งด้านนโยบายและประพฤติกรรมทางการเมืองด้วย ไม่เพียงแต่สารสนเทศ

จะไม่สมบูรณ์เท่านั้น หากยังมีลักษณะไร้สมมาตร (Asymmetric Information) อีกด้วย ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งมิได้มีสารสนเทศทางการเมืองเท่าเทียมกับนักการเมืองและพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับปริมาณและคุณภาพของ 'บริการการเมือง' นักการเมืองและพรรคการเมืองย่อมรู้แก่ใจว่า 'บริการการเมือง' ที่ตนผลิตมีปริมาณมากน้อยเพียงใด และมีคุณภาพดีเลวอย่างไร ในขณะที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีข้อมูลไม่มากเท่า อีกทั้งการเปรียบเทียบ 'คุณภาพ' ของนักการเมืองและพรรคการเมืองเป็นเรื่องยากยิ่งอีกด้วย

การได้มาซึ่งสารสนเทศมีต้นทุนที่ต้องเสีย ซึ่งเรียกว่า "ต้นทุนสารสนเทศ" (Information Cost) ผู้ที่มีประพฤติกรรมอันสมเหตุสมผล (Rational Behaviour) ซึ่งแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) ย่อมต้องประเมินประโยชน์ที่ได้จากสารสนเทศเทียบกับต้นทุนที่เสียไป การใช้จ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งสารสนเทศทางการเมืองจะกระทำถึงระดับที่ประโยชน์ส่วนเพิ่มที่ได้จากสารสนเทศ (Marginal Information Benefit) เท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มที่ต้องเสีย (Marginal Information Cost) ผู้ที่ต้องการอรรถประโยชน์สูงสุดจะไม่ใช้จ่ายมากไปกว่านี้

ด้วยเหตุที่สารสนเทศมิใช่สินค้าไร้ราคา (Free Good) และการได้มาซึ่งสารสนเทศมีต้นทุนที่ต้องเสียนี้เอง ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งที่มีเหตุมีผลย่อมไม่ใช้จ่ายอย่างไม่อั้นเพื่อให้ได้มาซึ่งสารสนเทศที่สมบูรณ์ หากแต่ต้องประเมินประโยชน์ที่ได้เทียบกับต้นทุนที่ต้องเสียไปในการได้มาซึ่งสารสนเทศนั้น ด้วยเหตุดังนี้ การตัดสินใจในการเลือกตั้งจึงมิได้กระทำบนพื้นฐานของสารสนเทศที่สมบูรณ์ หากแต่เป็นการหย่อนบัตรเลือกตั้งจากสารสนเทศที่ไม่สมบูรณ์ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจทางการเมืองจากอวิชาหรือความไม่รู้ (Voter Ignorance) ถึงกระนั้นก็ตาม อวิชาดังกล่าวนับเป็น *อวิชาที่สมเหตุสมผล* (Rational Ignorance) เพราะการได้มาซึ่งความรู้ (สารสนเทศ) หรือการขจัดอวิชามีต้นทุนที่ต้องเสีย ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งย่อมใช้จ่ายในการซื้อความรู้หรือในการขจัดอวิชาเพียงเท่าที่คุ้มประโยชน์เท่านั้น บทวิเคราะห์ดังกล่าวนี้เป็นที่มาของ*ทฤษฎีว่าด้วยอวิชาที่สมเหตุสมผลของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง* (Rational Voter Ignorance)

ความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศยังเป็นผลจากการใช้จ่ายในการรณรงค์ทางการเมือง หรือการโฆษณาทางการเมือง (Political Advertising) อีกด้วย นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ใช้จ่ายในการโฆษณาทางการเมืองย่อมต้องระบายสีให้ภาพลักษณ์ของตนแลดูดี เพราะการโฆษณาทางการเมืองส่วนใหญ่เป็นการโฆษณาเพื่อเก็บเกี่ยวคะแนนนิยมทางการเมือง (Persuasive Advertising) มากกว่าการโฆษณาเพื่อให้สารสนเทศทางการเมืองอย่างปราศจากสิ่งเจือปน (Informative Advertising) ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งหากไม่มีสมรรถภาพในการแยกแยะและวิเคราะห์ ย่อมตกอยู่ใต้อิทธิพลของการโฆษณานั้น หากนักการเมืองชอบโกหก การโกหกย่อมมีผลบิดเบือนสารสนเทศ และเพิ่มพูนความไม่สมบูรณ์

ของสารสนเทศ โดยที่การจับโกหกมีต้นทุนที่ต้องเสียเฉกเช่นเดียวกัน ไม่มีใครที่ยอมเสียเวลาและเสียทรัพยากรในการจับโกหกนักการเมืองทุกเรื่อง เพราะการจับโกหกมีลักษณะของสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ประโยชน์ของการจับโกหกทางการเมืองมิได้ตกแก่ผู้หนึ่งผู้ใดเพียงผู้เดียว หากแต่ตกแก่ราษฎรทุกคน ดังนั้น จึงเกิดปัญหา 'การตีตั๋วฟรี' (Free Rider) กล่าวคือ ต้องการประโยชน์จากการจับโกหก แต่ไม่ต้องรับภาระรายจ่ายในการจับโกหก

ตลาดการเมืองแตกต่างจากตลาดสินค้าและบริการในแง่มุมของการโฆษณา ในตลาดสินค้าและบริการ สินค้าและบริการอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ประเภทแรก ได้แก่ สินค้าที่ผู้บริโภคแสวงหาสารสนเทศก่อนการตัดสินใจซื้อ เมื่อหาข้อมูลข่าวสารได้ระดับหนึ่งแล้วจึงตัดสินใจซื้อ สินค้าและบริการประเภทนี้เรียกว่า *"สินค้าที่ผู้บริโภคแสวงหาข้อมูล"* (Search Goods) อีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ สินค้าที่ผู้บริโภคได้ข้อมูลจากประสบการณ์ในการบริโภค ผู้บริโภคมิได้แสวงหาสารสนเทศก่อนตัดสินใจซื้อ หากแต่รับทราบว่า สินค้าหรือบริการนั้นดีหรือเลวอย่างไรจากประสบการณ์การบริโภคนั้นเอง สินค้าและบริการประเภทนี้เรียกว่า *"สินค้าที่ผู้บริโภคหาข้อมูลจากประสบการณ์การบริโภค"* (Experience Goods) [*Nelson, 1970; 1974]*

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า นักการเมืองเป็น Search Goods กล่าวคือ เป็น 'สินค้า' ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแสวงหาข้อมูลก่อนตัดสินใจเลือก หรือเป็น Experience Goods กล่าวคือ เป็น 'สินค้า' ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกว่าจะประจักษ์ถึงคุณภาพก็ต่อเมื่อได้ชิมหรือลิ้มรสแล้ว โดยที่มิได้แสวงหาข้อมูลก่อนการเลือกตั้งหรือถึงจะพยายามแสวงหาข้อมูล ก็มิอาจได้มาซึ่งข้อมูลที่ตรงต่อข้อเท็จจริงได้

นักเศรษฐศาสตร์มีวิวาทะเกี่ยวกับประเด็นที่ว่า นักการเมืองเป็น Search Goods หรือ Experience Goods ผลของวิวาทะดังกล่าวนี้ ทำให้มิอาจมีข้อสรุปทั่วไปด้วยความมั่นใจได้ กลุ่มที่เห็นว่า นักการเมืองเป็น Experience Goods ได้แก่ *Nelson (1976), Telser (1976)* และ *Ferguson (1976)* กลุ่มที่เห็นว่า นักการเมืองเป็น Search Goods ได้แก่ *Kau and Robin (1979), Kalt and Zupan (1984)* และ *Lott (1987c)*

กลุ่มที่เห็นว่า นักการเมืองเป็น Experience Goods ให้อรรถาธิบายว่า นักการเมืองแตกต่างจากสินค้าและบริการทั่วไป ในการผลิตสินค้าและบริการ ผู้ผลิตมีการควบคุมคุณภาพ (Quality Control) ผู้บริโภคสามารถแสวงหาข้อมูลคุณภาพสินค้าได้ง่ายกว่าคุณภาพนักการเมือง การควบคุมการผลิตทำให้คุณภาพสินค้าแปรปรวนไม่มาก หากมีการแปรปรวนของคุณภาพสินค้า ผู้บริโภคย่อมปรับเปลี่ยนการบริโภค ตรงกันข้าม คุณภาพนักการเมืองแปรปรวนได้ง่าย เพราะขึ้นอยู่กับปัจจัยนานัปการที่มีผลกระทบต่อประพฤติกรรมของนักการเมือง โดยบางปัจจัยอยู่นอกเหนือการควบคุม คุณภาพของนักการเมืองประเมินจากคุณภาพ 'บริการการเมือง' ที่ผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ การทำหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาล

การผลักดันนโยบายตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้ในฤดูการเลือกตั้ง รวมตลอดจนความซื่อสัตย์สุจริตและการประพฤติชอบ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เพียงแต่จะไม่มีข้อมูลคุณภาพของนักการเมืองเท่านั้น หากยังไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับ 'ราคา' ของ 'บริการการเมือง' ที่ผลิตอีกด้วย 'ราคา' ของ 'บริการการเมือง' ก็คือ ภาระภาษีอากรที่ประชาชนต้องแบกรับจากการผลิต 'บริการการเมือง' ของนักการเมืองหรือพรรคการเมือง หากการผลิตมีประสิทธิภาพ 'ราคา' ก็ถูก และประชาชนรับภาระภาษีอากรน้อย ในกรณีกลับกัน หากการผลิตไร้ประสิทธิภาพ ราษฎรก็ต้องรับภาระภาษีมาก ผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมต้องการนักการเมืองและพรรคการเมืองที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการผลิต 'บริการการเมือง' ด้วยเหตุที่คุณภาพนักการเมืองมิอาจควบคุมได้เสมอเหมือนสินค้าและบริการ เพราะมีการแปรปรวนตามกาลเวลาและตามสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ผู้ที่เป็นนักการเมืองที่มีคุณภาพดีอาจแปรเปลี่ยนเป็นนักการเมืองคุณภาพต่ำ คุณภาพในอดีตมิได้เป็นเครื่องบ่งบอกคุณภาพในอนาคต ด้วยเหตุดังนี้ นักการเมืองจึงเป็น Experience Goods กล่าวคือ กว่าจะรู้ว่ามีคุณภาพฉันใด ก็ต่อเมื่อได้ 'ชิม' หรือ 'ลิ้มรส' แล้ว นักการเมืองหน้าใหม่นับเป็นตัวอย่างของ Experience Goods แม้นักการเมืองหน้าเก่าก็จัดอยู่ในกลุ่มนี้ หากมีความแปรปรวนของประพฤติกรรม นัยสำคัญของการตีความว่า นักการเมืองเป็น Experience Goods ก็คือ นักการเมืองมีแนวโน้มที่จะขี้โกงหรือขี้ฉ้อ *(Telser, 1976 ; Lott, 1987c)*

แม้ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งพยายามแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับนักการเมืองก่อนการตัดสินใจเลือกตั้ง แต่การแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของนักการเมืองก็ดี และข้อมูลเกี่ยวกับ 'ราคา' ของ'บริการการเมือง' ก็ดี ต้องเสียต้นทุนสารสนเทศสูง การตัดสินใจในการเลือกตั้งจึงกระทำจากฐานข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ โดยมิได้แสวงหาข้อมูลอย่างเต็มที่ ทั้งนี้หวังว่า ประสบการณ์ในการ 'บริโภค' จะให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับ 'คุณภาพ' ของนักการเมือง รวมตลอดจนข้อมูลคุณภาพและ 'ราคา' ของ 'บริการการเมือง'

กลุ่มที่เห็นว่า นักการเมืองเป็น Search Goods ให้อรรถาธิบายว่า อุดมการณ์เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดประพฤติกรรมของนักการเมือง นักการเมืองที่มีอุดมการณ์และความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่นับถือของปวงชน อุดมการณ์จึงเป็นปัจจัยที่ป้องกันพฤติกรรมเบี่ยงเบนของนักการเมือง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับประพฤติกรรมในอดีตของนักการเมืองและตัดสินใจในการเลือกตั้งจากข้อมูลเหล่านั้น ในแง่นี้ นักการเมืองย่อมเป็น Search Goods *(Lott, 1987c)* นักการเมืองจำนวนไม่น้อย 'ติด' ตลาด กล่าวคือ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 'ซื้อ' บริการซ้ำแล้วซ้ำเล่า เพียงเพราะมีอุดมการณ์และความซื่อสัตย์สุจริตอย่างมั่นคง บางคน 'ติด' ตลาดเพียงเพราะสามารถผลิต 'บริการการเมือง' ที่มีคุณภาพและ 'ราคา' ถูก บางคน 'ติด' ตลาดเพียงเพราะเอาใจใส่ทุกข์สุขของราษฎรในเขตการเลือกตั้ง และบางคน 'ติด' ตลาดเพียงเพราะสามารถอำนวยผลประโยชน์แก่ราษฎรในเขตการเลือกตั้งตามสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ความ

สามารถในการทำให้ตนเอง 'ติด' ตลาดจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการสนองความต้องการของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ในตลาดสินค้าและบริการ ผู้ผลิตมิอาจโฆษณาคุณภาพสินค้าชนิดที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริงได้ เพราะหากผู้บริโภคพบว่า คุณภาพสินค้าไม่เป็นไปตามที่โฆษณา ผู้บริโภคย่อมหันไปซื้อสินค้าจากผู้ผลิตรายอื่น อธิปไตยหรือความเป็นราชาของผู้บริโภค (Consumer Sovereignty) ย่อมกดดันให้ผู้ผลิตต้องโฆษณาเพื่อให้สารสนเทศที่ตรงต่อความเป็นจริงแก่ผู้บริโภค ในตลาดการเมือง นักการเมืองอาจโฆษณาสารสนเทศที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริงหรือโกหกได้ ข้อเท็จจริงปรากฏซ้ำแล้วซ้ำเล่าว่า นักการเมืองที่โฆษณาข้อความอันเป็นเท็จหรือชอบโกหกยังคงได้รับเลือกตั้ง ทั้งนี้เนื่องจากการพิสูจน์ความไม่ตรงต่อความเป็นจริงของคำโฆษณาหรือการจับโกหกต้องเสียต้นทุนสารสนเทศสูง ในประการสำคัญ นักการเมืองสามารถสร้างระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เพื่อลบเลือนโทษสมบัติของตน การเน้นความสำคัญของระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทำให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สนใจตรวจสอบ 'คุณภาพ' ของนักการเมืองและไม่สนใจตรวจสอบ 'ราคา' ของ 'บริการการเมือง' ความยุ่งยากในการตรวจสอบ 'คุณภาพ' ของ 'นักการเมือง' และ 'ราคา' ของ 'บริการการเมือง' ประกอบกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ทำให้นักการเมืองยังคงสามารถเผยแพร่สารสนเทศทางการเมืองที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริงต่อไปได้

ในตลาดสินค้าและบริการ การเลือกซื้อสินค้าที่ทุ่มโฆษณามีโอกาสได้สินค้าที่มีคุณภาพดีกว่าสินค้าที่โฆษณาน้อยหรือมิได้โฆษณา (*Nelson, 1970 ; 1974)* ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก หน่วยผลิตที่มีประสิทธิภาพสูง ซึ่งเสียต้นทุนการผลิตต่ำ สามารถเพิ่มพูนปริมาณการขายด้วยการโฆษณา การทุ่มการโฆษณาจึงอาจเป็นผลจากความได้เปรียบในด้านประสิทธิภาพการผลิต

ประการที่สอง หน่วยผลิตที่สามารถผลิตสินค้าที่มีคุณภาพสูง มีสิ่งจูงใจในการโฆษณามากกว่าหน่วยผลิตที่ผลิตสินค้าคุณภาพต่ำ การทุ่มการโฆษณาจึงอาจเป็นผลจากความได้เปรียบด้านคุณภาพสินค้า

ประการที่สาม หน่วยผลิตที่สามารถผลิตสินค้าที่สนองความต้องการหรือรสนิยมของกลุ่มผู้บริโภคขนาดใหญ่ มีสิ่งจูงใจในการโฆษณามากกว่าหน่วยผลิตที่สินค้าสามารถสนองความต้องการหรือรสนิยมของกลุ่มผู้บริโภคขนาดเล็ก การทุ่มโฆษณาจึงอาจเป็นผลจากความได้เปรียบในด้านขนาดของตลาด

ข้อสรุปทั้งสามนี้มิได้เป็นจริงในตลาดการเมือง เพราะเงินที่นักการเมืองและพรรคการเมืองนำมาใช้จ่ายในการโฆษณาทางการเมือง โดยพื้นฐานมาจากกลุ่มผลประโยชน์ทาง

เศรษฐกิจ นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ทุ่มโฆษณามากมิได้มี 'บริการการเมือง' ที่มีคุณภาพดีกว่านักการเมืองและพรรคการเมืองที่โฆษณาน้อย ปริมาณรายจ่ายการโฆษณาทางการเมืองมิใช่ดัชนีชี้วัดคุณภาพของ 'บริการการเมือง' หากแต่เป็นดัชนีชี้วัดภาระของแผ่นดิน หากมีการโฆษณาทางการเมืองยิ่งมีมากเพียงใด ภาระของแผ่นดินยิ่งมีมากเพียงนั้น เพราะนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ใช้จ่ายในการโฆษณาย่อมต้องผลักดันนโยบายที่เกื้อประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์ที่บริจาคเงินสำหรับการโฆษณานั้น *(Ferguson, 1976)*

นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ยึดกุมอำนาจการบริหารได้เปรียบผู้อยู่นอกปริมณฑลแห่งอำนาจ เพราะสามารถใช้กลไกของรัฐ ทั้งวิทยุและโทรทัศน์ในการโฆษณาทางการเมือง รวมทั้งการบิดเบือนหรือแต่งแต้มเติมสีสารสนเทศทางการเมือง หากนักการเมืองทุกคนและพรรคการเมืองทุกพรรคมีเข็มมุ่งในการใช้กลไกของรัฐในการโฆษณาทางการเมือง โดยที่มุ่งโฆษณาตนเองเกินกว่าความเป็นจริง ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมืองย่อมทำให้ตลาดการเมืองเบี่ยงเบนจากการแข่งขันที่สมบูรณ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญแก่สิทธิและเสรีภาพในด้านข่าวสารข้อมูล และการอำนวยการให้มีการโฆษณาทางการเมืองในฤดูการเลือกตั้ง

ในด้านสิทธิและเสรีภาพในด้านข่าวสารข้อมูล ราษฎรมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 58) อีกทั้งมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น (มาตรา 59) เมื่อพิจารณาประกอบกับการบังคับใช้ *พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540* นับว่าประชาชนมีหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในด้านข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างพอเพียง แต่การมีหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว หาได้หมายความว่า ประชาชนสามารถได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารราชการโดยปราศจากต้นทุน ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประชาชนมีต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) ทั้งเวลาและรายจ่ายเป็นตัวเงินในการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารราชการ ตราบเท่าที่การเปิดเผยข้อมูล (Openness) และความโปร่งใส (Transparency) ยังมิใช่วัฒนธรรมของระบบราชการ การใช้สิทธิและเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสารมีต้นทุนที่ต้องเสีย โดยประชาชนผู้ต้องการสารสนเทศเป็นผู้รับภาระต้นทุนดังกล่าวนี้[4] ภาระต้นทุนสารสนเทศยิ่งสูงขึ้นไปอีกเมื่อหน่วยราชการขัดขืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ. ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

---

[4] โครงสร้างสิ่งจูงใจในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดูบทที่ 5 หัวข้อ 2.13

สารสนเทศอันเป็นที่ต้องการในตลาดการเมืองโดยเฉพาะ ได้แก่ สารสนเทศทางการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้ความสนใจในการเปิดเผยและเผยแพร่สารสนเทศของทางการเมืองค่อนข้างน้อย บทบัญญัติสำคัญ ได้แก่ การเผยแพร่รายงานบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใน*ราชกิจจานุเบกษา* (มาตรา 294) อันเป็นสารสนเทศเกี่ยวกับคุณภาพของนักการเมืองในด้านความซื่อสัตย์สุจริต[5] แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้สนใจในประเด็นการเปิดเผยและเผยแพร่สารสนเทศทางการเมืองที่มีผลในการปรับปรุงประสิทธิภาพของตลาดการเมือง ในเมื่อตลาดการเมืองเป็นตลาด 'ซื้อขาย' แลกเปลี่ยนนโยบาย การผลิตนโยบายของรัฐบาลจึงเป็นสารสนเทศทางการเมืองที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่ารัฐบาลผลิตนโยบายตามที่แถลงต่อรัฐสภาและตามที่ใช้หาเสียงมากน้อยเพียงใด ในเมื่อคุณภาพของนักการเมืองมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพของตลาดการเมือง สารสนเทศเกี่ยวกับประพฤติกรรมของนักการเมืองจึงเป็นสารสนเทศทางการเมืองที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่ว่า นักการเมืองทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติด้วยความขยันขันแข็งเพียงใด และมีจุดยืนในการลงมติร่างกฎหมายต่างๆอย่างไร การห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น สว. หาเสียง นอกจากซ้ำเติมปัญหาความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมืองแล้ว ยังก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้สมัครที่เป็นบุคคลสาธารณะกับผู้สมัครที่ป็นสามัญชน[6] ท้ายที่สุด สารสนเทศเกี่ยวกับต้นทุนหรือ 'ราคา' ของ 'บริการการเมือง' มีความสำคัญในการกำหนดภาระของประชาชน และประชาชนมีปัญหาในการได้มาซึ่งข้อมูลประเภทนี้ น่าจะมีองค์กรอิสระทำหน้าที่ประมวลข้อมูลดังกล่าวนี้

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้ความสำคัญในการอำนวยการให้มีการโฆษณาทางการเมืองในฤดูการเลือกตั้ง ทั้งการจัดสถานที่หาเสียงเลือกตั้ง และการจัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุและโทรทัศน์แก่พรรคการเมือง (มาตรา 113) ความข้อนี้ปรากฏใน*พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541* (มาตรา 49) ด้วย แต่บทบัญญัติในเรื่องนี้มิได้คำนึงถึงความได้เปรียบหรือเสียเปรียบระหว่างพรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้าน และระหว่างพรรคขนาดใหญ่กับพรรคขนาดเล็ก

กล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ให้ความสำคัญแก่สิทธิและเสรีภาพในด้านข้อมูลข่าวสาร แต่ยังห่างไกลจากการทำให้สารสนเทศทางการเมืองเป็นสารสนเทศที่สมบูรณ์ ในประการสำคัญมิได้ให้ความสำคัญในประเด็นการเปิดเผยและเผยแพร่

---

[5] กฎกติกาว่าด้วยการเปิดเผยรายงานบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดูบทที่ 4 หัวข้อ 2.62(ค)

[6] กฎกติกาว่าด้วยการห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง ดูบทที่ 4 หัวข้อ 2.16

สารสนเทศที่มีผลในการปรับปรุงประสิทธิภาพของตลาดการเมือง และลดภาระต้นทุนของประชาชนในการได้มาซึ่งสารสนเทศทางการเมือง

2.4 **การมีส่วนร่วมของประชาชน** (People Participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิถีแห่งประชาธิปไตย ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมอยู่ที่การสื่อข่าวสารจากผู้อยู่ใต้ปกครองไปสู่ผู้ปกครอง ข่าวสารที่สื่ออาจเป็นภาวะทุกข์เข็ญของประชาชน ระดับความพึงพอใจที่มีต่อชนชั้นปกครอง และความต้องการบริการการเมือง นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังเกื้อกูลให้ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดทางเลือกของสังคม (Social Choice) อีกด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นก่อนหน้านี้[7] ทั้งนี้มีบทบัญญัติที่สามารถจำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

(1) บทบัญญัติในด้านสิทธิและเสรีภาพ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม (มาตรา 45) เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ (มาตรา 49) การยอมรับสิทธิชุมชน (มาตรา 46 และ 56) สิทธิในการแสดงความเห็นตามกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชน (มาตรา 59) สิทธิในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา 61) และสิทธิในการฟ้องหน่วยราชการและองค์กรของรัฐ (มาตรา 62)

(2) บทบัญญัติในด้านแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมและการสนับสนุนการมีส่วมร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย (มาตรา 76) การมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล (มาตรา 79) การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง (มาตรา 78) และการตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (มาตรา 89)

(3) บทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ มีบทบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและร่างกฎหมาย ในกรณีการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50% ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นเข้าชื่อร้องขอ (มาตรา 287) ในกรณีการเสนอร่างกฎหมาย ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คนเข้าชื่อร้องขอ (มาตรา 170)

---

[7] สิ่งจูงใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ดูบทที่ 5 หัวข้อ 2.13

(4) บทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีบทบัญญัติกำหนดสิทธิในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76) การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับพฤติกรรมของข้าราชการและพนักงานของรัฐ (มาตรา 197) การร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเข้าชื่อไม่น้อยกว่า 50,000 คน (มาตรา 304)

แม้จะมีการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชานในการมีส่วนร่วม แต่ประชาชนจะมีส่วนร่วมจริงหรือไม่ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติและการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ กระนั้นก็ตาม ประชาชนก็มีฐานอ้างอิงในการเรียกร้องการมีส่วนร่วม ในขณะที่บทบัญญัติในด้านแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่รัฐบาลจะดำเนินการหรือไม่ก็ได้ ส่วนบทบัญญัติในด้านการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติก็ดี และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก็ดี การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทั้งสองมีต้นทุนปฏิบัติการร่วมกัน (Collective Action Cost) ที่ต้องเสีย อีกทั้งมีปัญหา 'การตีตั๋วฟรี' (Free Rider) อีกด้วย

กล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้ทำให้โครงสร้างตลาดการเมืองไทยเปลี่ยนแปลงไป ตลาดการเมืองไทยยังคงมีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์เนื่องจากทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดก็ดี การกระจุกตัวของอำนาจการเมืองก็ดี และความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมืองก็ดียังคงดำรงอยู่ แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะให้ความสำคัญในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ประชาชนจะมีส่วนร่วมจริงหรือไม่ขึ้นอยู่กับความจริงใจของรัฐบาลและระบบราชการ ประชาชนยังคงต้องเสียค่าโสหุ้ยในระดับสูงในการผลักดันการมีส่วนร่วม

3. ข้อคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดการเมืองไทย

การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทำให้สังคมการเมืองไทยต้องปรับตัวสู่ดุลยภาพใหม่ กระบวนการเปลี่ยนแปลงนี้กินเวลายาวนาน กว่าที่จะเห็นภาพชัดเจนคงเป็นช่วงเวลาหลังการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาครั้งที่สอง

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจ (Power Elite) หรือชนชั้นปกครองเป็นการเปลี่ยนแปลงที่คาดการณ์ได้ กลุ่มทุนภูธรและผู้นำท้องถิ่นในส่วนภูมิภาคจะถีบตัวขึ้นมาเป็นชนชั้นปกครองมากขึ้น ทั้งนี้เป็นผลจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เขตเดียวคนเดียว กระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ช่วยเสริมกระแสนี้ให้ชัดเจนขึ้น

กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยจะลดความสำคัญลงในโครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจ อันเป็นผลจากบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 จวบจนปี 2530 วุฒิสภาเป็นปราการทางการเมืองของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย แต่ปราการดังกล่าวนี้เริ่มสั่นคลอนตั้งแต่ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นต้นมา เมื่อตัวแทนของกลุ่มทุนทะลุทะลวงเข้าไปยึดพื้นที่วุฒิสภาบางส่วนได้ การเปลี่ยนแปลงกระบวนการคัดสรรวุฒิสมาชิกจากระบบการแต่งตั้งมาเป็นระบบการเลือกตั้งบั่นทอนฐานอำนาจทางการเมืองของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยอย่างสำคัญ ดังจะเห็นได้ว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 และการเลือกตั้ง 'ซ่อม' เมื่อวันที่ 29 เมษายน ศกเดียวกัน ผู้ที่มีภูมิหลังเป็นขุนนางข้าราชการและอดีตวุฒิสมาชิกได้รับเลือกตั้งไม่มากเท่าที่ควร

ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนจะเติบใหญ่ขึ้นมาคานอำนาจของกลุ่มทุน (Countervailing Power) แม้ว่ากลุ่มทุนสามารถยึดพื้นที่ในหมู่ชนชั้นปกครองได้มากขึ้น ทั้งนี้ด้วยการกระโดดขึ้นสังเวียนการเมืองโดยตรงและด้วยการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับผู้นำนักการเมืองและพรรคการเมือง ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนอาศัยการ 'จัดตั้ง' ประชาชน และสร้างเครือข่ายทางการเมืองในระดับรากหญ้า ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเขตเดียวคนเดียว และการใช้ระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนระบบการแต่งตั้งเกื้อกูลให้ตัวแทนขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนยึดพื้นที่ในรัฐสภาได้มากขึ้น

การ 'ปะทะ' ระหว่างขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนฝ่ายหนึ่งกับกลุ่มทุนอีกฝ่ายหนึ่งจะมีมากขึ้น และทวีความ 'รุนแรง' มากขึ้น ในขณะที่กลุ่มทุนไทยสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alliance) กับกลุ่มทุนสากล ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยก็สร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับขบวนการประชาชนระหว่างประเทศ (International NGOs) เฉกเช่นเดียวกัน ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนจะเป็นหัวหอกในการทำสงครามแย่งชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจกับกลุ่มทุน ความขัดแย้งดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดทวิลักษณะของยุทธศาสตร์การพัฒนา ระหว่าง 'โลกานุวัตรพัฒนา' กับ 'ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา' หรือระหว่าง Washington Consensus กับ Bangkok Consensus

โครงสร้างตลาดการเมืองมิได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ ตลาดการเมืองยังคงมีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ (Imperfect Competition) ทั้งนี้เนื่องจากทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด (Barriers to Entry) มิได้ลดทอนลง ฐานะทางเศรษฐกิจยังคงเป็นทำนบกีดขวางที่สำคัญ ชนชั้นต่ำและชนต่ำชั้นมิอาจก้าวเข้าสู่ตลาดการเมืองในฐานะผู้แทนปวงชนได้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังคงบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค กระบวนการคัดสรรตัวแทนพรรคกลายเป็นกลไกสกัดการเข้าสู่ตลาดการเมือง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้

ยังสร้างทำนบใหม่ในการกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง อันได้แก่ ทำนบด้านการศึกษา จนระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีองคาพยพของระบอบ 'บัณฑิตยาธิปไตย'

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้มีเข็มมุ่งในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดการเมือง เพื่อให้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ (Perfect Competition) ดังนั้น จึงมิได้ออกแบบตลาดการเมือง (Political Market Design) เพื่อทำลายหรือลดทอนทำนบการเข้าและออกจากตลาด ทำนบที่กีดขวางการเข้าสู่ตลาดจึงยังคงดำรงอยู่ และอาจมีมากกว่าเดิม

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังคงมีอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรค (Size Bias) โดยมีความเชื่อว่า พรรคขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคขนาดเล็ก อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคมาจากฐานความเชื่อที่ว่า ระบบทวิพรรค (Two - Party System) ดีกว่าระบบพหุพรรค (Multiparty System) ด้วยเหตุดังนั้น จึงออกแบบตลาดการเมืองเพื่อให้มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียง 2-3 พรรค

อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมืองฝังตัวอยู่ในระบบรัฐธรรมนูญไทยเป็นเวลายาวนาน อคติดังกล่าวนี้มีผลในการกีดขวางการพัฒนาพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ ประวัติศาสตร์การเมืองสากลบ่งชี้อย่างชัดเจนว่า พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ล้วนเติบใหญ่มาจากพรรคการเมืองขนาดเล็กมาก่อนทั้งสิ้น พรรคการเมืองขนาดใหญ่หาได้มีหลักประกันเรื่องอุดมการณ์ทางการเมืองแต่ประการใดไม่

ในกรณีของประเทศไทย อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมืองที่ฝังตัวอยู่ในระบบรัฐธรรมนูญ ทำให้พรรคการเมืองไทยแทนที่จะเลือกเส้นทางการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ด้วยการก่อร่างสร้างพรรคและขยายใหญ่ในภายหลัง กลับเลือกเส้นทางการเติบโตจากภายนอก (External Growth) ด้วยการ 'ซื้อ' นักการเมืองที่มีศักยภาพที่จะชนะการเลือกตั้ง โดยชำระราคาเป็นเงินหรือตำแหน่งทางการเมือง หรือทั้งสองอย่าง ในบางกรณี ถึงกับเหมาซื้อทั้ง 'มุ้ง' การเติบใหญ่ของพรรคการเมืองไทยจึงมิได้เกิดจากฐานอุดมการณ์ หากแต่เกิดจากฐานผลประโยชน์

ก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะมีการเปลี่ยนแปลงดุลยภาพครั้งใหญ่ในตลาดการเมืองไทย เนื่องจากมีการย้ายพรรคและย้าย 'มุ้ง' ขนานใหญ่ ขณะเดียวกัน พรรคการเมืองขนาดใหญ่จะเข้าครอบกิจการพรรคขนาดเล็ก (Take-over) และพรรคขนาดเล็กจะควบกิจการเข้าด้วยกัน (Merger) ภายหลังการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ การย้ายพรรคจะทำได้ยากขึ้น เพราะติดขัดประเด็นเงื่อนเวลา ภาวะความเสี่ยง และสภาวะความไม่แน่นอนของผู้ที่ตัดสินใจย้ายพรรค

จำนวนพรรคที่มีชีวิตทางการเมืองมีแนวโน้มลดลง แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะมีบทบัญญัติที่เกื้อกูลให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้โดยง่าย แต่กฎหมายประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกลับทำให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งใหม่ยากที่จะมีชีวิตยืนยาวได้ เว้นแต่จะมี 'เจ้าบุญทุ่ม' กระบวนการควบและครอบพรรค (Merger and Acquisition) จะทำให้จำนวนพรรคการเมืองมีแนวโน้มลดลง

โครงสร้างรัฐสภามีการเปลี่ยนแปลงในด้านรูปแบบ แต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงด้านเนื้อหาอย่างสำคัญ สภาผู้แทนราษฎรจะประกอบด้วยผู้นำท้องถิ่นและตัวแทนกลุ่มทุนภูธรในสัดส่วนเพิ่มขึ้น โดยที่ระบบ Party List จะเป็นช่องทางให้กลุ่มทุนนาคร กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยและขุนนางนักวิชาการ (Technocrats) เล็ดลอดเข้าไปเป็นสมาชิก วุฒิสภามิได้เป็นฐานที่มั่นของกลุ่มพลังอำมาตยาธิไตยอีกต่อไป กลุ่มทุนภูธร ผู้นำท้องถิ่น อดีตนักการเมืองที่มิอาจตบเท้าเข้าสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งขบวนการประชาชนสามารถยึดพื้นที่ในวุฒิสภาได้มากขึ้น

โฉมหน้าของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมิได้แปรเปลี่ยนไปจากเดิมอย่างสำคัญ ในเมื่อไม่มีการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าพรรคการเมืองและโฉมหน้าผู้นำทางการเมือง ความหวังที่จะให้ระบบ Party List คัดสรรบุคคลที่ทรงความรู้ความสามารถมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองค่อนข้างรางเลือน บุคคลกลุ่มนี้ที่จะเล็ดลอดเข้าสู่คณะรัฐมนตรีได้ไม่น่าจะเกิน 10-20% ของจำนวนรัฐมนตรีทั้งสิ้น ทั้งนี้เนื่องเพราะผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมีหน้าที่หาเงินให้พรรค ผู้ที่ไม่สามารถหาเงินให้พรรค หรือไม่สามารถ 'เลี้ยงดู' ส.ส. บริวาร ยากที่จะไต่บันไดแห่งอำนาจไปสู่เก้าอี้รัฐมนตรีได้

แม้ว่าโครงสร้างตลาดการเมืองในระบบจะมีการเปลี่ยนแปลงไม่มาก แต่ตลาดการเมืองนอกระบบหรือการเมืองภาคประชาชนจะเปลี่ยนแปลงไปมาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติส่งเสริมและเกื้อกูลการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ทั้งในกระบวนการนิติบัญญัติ กระบวนการประชาพิจารณ์ กระบวนการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและระบบราชการ กระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทางราชการ และกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารระดับสูง บทบัญญัติเหล่านี้เกื้อกูลการพัฒนาการเมืองภาคประชาชน และยังผลให้ขบวนการประชาชนและองค์กรประชาชนทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ขยายตัวและเติบใหญ่ ความตื่นตัวและสำนึกทางการเมืองของประชาชนจะมีมากขึ้น ซึ่งสร้างแรงกดดันในการปฏิรูปตลาดการเมืองในระบบ การเติบใหญ่ของการเมืองภาคประชาชนจะค่อยๆลดความสำคัญของตลาดการเมืองในระบบ โดยที่ผู้นำตลาดการเมืองในระบบจำเป็นต้องใส่ใจการเมืองภาคประชาชนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จะยังคงมีความสำคัญทั้งในตลาดการเมืองในระบบและในการเมืองภาคประชาชน ถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะมีเจตนารมณ์ซ่อนเร้นที่จะทำลายระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ แต่การสลายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมไทยเป็นเรื่อง

ยากยิ่ง เนื่องจากเป็นสถาบันที่ถักร้อยชนชั้น สถาบัน และองค์กรต่างๆในสังคมไทยเข้าด้วยกัน อีกทั้งยังหยั่งรากลึกในสังคมไทยอีกด้วย ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ แม้จะก่อผลเสียบางประการ แต่ก็สร้างผลดีหาน้อยไม่ ก่อนที่จะดำเนินการทำลายระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องตอบคำถามพื้นฐานว่า สมควรที่จะสลายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมไทยหรือไม่

4. บทสรุป

บทนี้ศึกษาผลกระทบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีต่อโครงสร้างตลาดการเมือง ผลการศึกษาพบว่า ตลาดการเมืองยังคงมีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ (Imperfect Competition) เนื่องเพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้มีเข็มมุ่งในการปรับเปลี่ยนตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ มิหนำซ้ำความไม่สมบูรณ์ของตลาดมีมากยิ่งขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีอคติในการส่งเสริมพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก อีกทั้งมีโครงสร้างสิ่งจูงใจในการส่งเสริมให้พรรคการเมืองเติบโตจากภายนอก (External Growth) ผลที่เกิดขึ้นก็คือ พรรคการเมืองที่มีศักยภาพจะคงเหลืออยู่ในตลาดการเมืองเพียง 3-4 พรรคในอนาคต อำนาจทางการเมืองมีการกระจุกตัว (Power Concentration) มากขึ้น และพรรคการเมืองขนาดใหญ่มีอำนาจผูกขาดมากขึ้นด้วย การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดการเมืองดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกน้อยลง พรรคการเมืองที่มีให้เลือกมีน้อยลง เนื่องจากมีการทำลายพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็ก ยังผลให้เมนูนโยบายที่มีให้เลือกมีน้อยลง นักการเมืองที่มีให้เลือกมีน้อยลงด้วย เนื่องจากมีการสร้างทำนบ *'บัณฑิตยาธิปไตย'* และการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค มิไยต้องกล่าวว่า ประชาชนถูกลิดรอนเสรีภาพในการเลือกใช้สิทธิเลือกตั้ง เนื่องเพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่

ประการที่สอง คนจนยากที่จะเขยิบฐานะขึ้นสู่ชนชั้นนำทางอำนาจ เนื่องจากต้องเผชิญทำนบ *'บัณฑิตยาธิปไตย'* และต้องเผชิญกระบวนการคัดเลือกบุคคลของพรรคการเมือง ด้วยเหตุดังนี้ สมาชิกรัฐสภาที่มีภูมิหลังมาจากครอบครัวคนยากคนจน ซึ่งมีอยู่น้อยนิด จะยิ่งมีน้อยลง อคติในการกำหนดนโยบายที่ไม่เกื้อประโยชน์คนจน (Anti-poor Policy) จะยิ่งมีมากขึ้นในอนาคต

ประการที่สาม พรรคการเมือง ซึ่งมีอำนาจมากขึ้น จะมีประพฤติกรรมเสมือนหนึ่งหน่วยผลิตที่มีอำนาจผูกขาด (Monopolist) หรือหน่วยผลิตในตลาดที่มีผู้ผลิตน้อยราย (Oligopolist) อำนาจผูกขาดของพรรคการเมืองจะปรากฏในด้านต่างๆ ทั้งการนำเสนอเมนูนโยบายเพื่อเสนอขายแก่ประชาชน การคัดเลือกบุคคลเพื่อสมัครรับเลือกตั้ง การกำหนดตัวบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งการเมือง และการบริหารราชการแผ่นดิน ตลาดการเมืองมิใช่ตลาดของผู้ซื้อ (ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) แต่เป็นตลาดของผู้ขาย (พรรคการเมือง) อำนาจผูกขาดของพรรคการเมืองขนาดใหญ่มีผลลูกโซ่ต่อการผูกขาดในตลาดนักการเมือง ในด้านหนึ่งอุปทานนักการเมืองมีน้อยลง เนื่องจากทำนบ 'บัณฑิตยาธิปไตย' ในอีกด้านหนึ่ง บทบัญญัติที่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค ทำให้พรรคการเมืองซึ่งมีจำนวนน้อยลงมีอำนาจผูกขาดในการคัดสรรบุคคลมากขึ้น ท้ายที่สุด อำนาจผูกขาดของพรรคการเมืองขนาดใหญ่มีผลกระทบต่อตลาดข้าราชการด้วย หากพรรคการเมืองขนาดใหญ่สามารถกุมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน ย่อมสามารถกุมอำนาจในการแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งในระบบราชการ หากอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอำนาจผูกขาด อำนาจในการแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งในระบบราชการย่อมเป็นอำนาจผูกขาดด้วยเฉกเช่นเดียวกัน

บทที่แปด
ประพฤติกรรมทางการเมือง
ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

1. ความเบื้องต้น

บทนี้นำระเบียบวิธีการศึกษาที่ใช้ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม (Industrial Economics) และการจัดองค์กรทางอุตสาหกรรม (Industrial Organization) มาใช้ศึกษาตลาดการเมือง โดยจำกัดการศึกษาเฉพาะด้านประพฤติกรรมทางการเมือง (Political Conduct) เนื้อหาจำแนกเป็น 4 ตอน ตอนที่หนึ่งเป็นความเบื้องต้น ตอนที่สองว่าด้วยประพฤติกรรมในตลาดการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตอนที่สามกล่าวถึงข้อคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงประพฤติกรรมทางการเมืองในอนาคต และตอนที่สี่เป็นบทสรุป

2. ประพฤติกรรมในตลาดการเมือง (Market Conduct)

ประพฤติกรรมในตลาดการเมืองเป็นผลลัพธ์ของเหตุปัจจัย 3 กลุ่ม

เหตุปัจจัยกลุ่มที่หนึ่ง ได้แก่ การแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) ของตัวละครต่างๆในตลาดการเมือง ทั้งนักการเมืองและพรรคการเมือง ข้าราชการและระบบราชการ รัฐบาล รัฐสภา ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และกลุ่มผลประโยชน์

เหตุปัจจัยกลุ่มที่สอง ได้แก่ โครงสร้างของตลาดการเมือง (Political Market Structure) ประพฤติกรรมจะแตกต่างกันหากโครงสร้างตลาดการเมืองแตกต่างกัน ลักษณะโครงสร้างตลาดพิจารณาจากภาวะการแข่งขันในตลาด ความสมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมืองและปัจจัยอื่นๆ

เหตุปัจจัยกลุ่มที่สาม ได้แก่ กฎกติกาในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกฎกติกาอื่นๆในสังคม กฎกติกาเหล่านี้มีบทบาทในการกำกับ ควบคุม และตรวจสอบตลาดการเมือง จึงมีผลต่อประพฤติกรรมทางการเมือง ในประการสำคัญ กฎกติกามีโครงสร้างสิ่งจูงใจ ซึ่งมีทั้งสิ่งจูงใจเชิงบวกและสิ่งจูงใจเชิงลบ ตัวละครในตลาดการเมืองย่อมสนองตอบต่อสิ่งจูงใจเหล่านี้ ไม่ทางหนึ่งก็ทางใด

บทที่ 4 แจกแจงกฎกติกาชุดต่างๆในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 *บทที่ 5* แจกแจงโครงสร้างสิ่งจูงใจภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ตัวละครต่างๆในตลาด

การเมืองเผชิญ ไม่ว่าจะเป็นราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พรรคการเมือง นักการเมือง สมาชิกรัฐสภาและรัฐบาล การวิเคราะห์โครงสร้างสิ่งจูงใจในรัฐธรรมนูญช่วยให้คาดการณ์ประพฤติกรรมทางการเมืองของตัวละครต่างๆได้ *(บทที่ 5 ตารางที่ 5-14 และตารางที่ 5-15)*

ตารางที่ 8-1 นำเสนอประพฤติกรรมหลักของตัวละครต่างๆในตลาดการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลในการเปลี่ยนแปลงประพฤติกรรมหลักทางการเมืองไม่มากนัก

(ก) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

การนอนหลับทับสิทธิ์ยังคงเป็นปรากฏการณ์ทั่วไป ตราบเท่าที่ประโยชน์ที่ได้จากการใช้สิทธิลือกตั้งไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสียไป แม้จะมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทยก็ตาม ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งบางภาคส่วนยังคงขายเสียง แม้จะมีบทลงโทษผู้ขายเสียง แต่บทลงโทษไม่หนักแน่นเท่านักการเมืองผู้ซื้อเสียง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีส่วนขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอยู่บ้าง แต่มิใช่เหตุปัจจัยหลักของประพฤติกรรมดังกล่าวนี้ การเติบใหญ่ทางการเมืองของภาคประชาชนเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 และการเรียนรู้จากการต่อสู้ในเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แต่มิได้ช่วยบรรเทาภาระต้นทุนการมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้ ผลก็คือ ผู้ที่ต้องการการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องเป็นผู้รับภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นอันเกิดจากการมีส่วนร่วมนั้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงมิได้เกื้อกูลการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเท่าที่ควร

(ข) พรรคการเมือง

พรรคการเมืองจะเลือกใช้ยุทธศาสตร์การเติบโตจากภายนอก (External Growth) มากกว่าการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) หนทางลัดก็โดยการซื้อนักการเมืองที่มีศักยภาพในการชนะการเลือกตั้ง ทั้งนี้อาจเป็นการซื้อนักการเมืองเฉพาะรายหรือเฉพาะกลุ่ม หรืออาจเป็นการควบหรือครอบกลุ่มหรือพรรคการเมือง (Merger and Acquisition) ประพฤติกรรมของพรรคการเมืองดังกล่าวนี้เป็นผลจากอคติว่าด้วยขนาดของพรรค (Size Bias) ซึ่งมีฐานความเชื่อว่าพรรคการเมืองขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก ฐานความเชื่อนี้สืบทอดจากฐานความเชื่ออีกชุดหนึ่งที่ว่า ระบบทวิพรรคดีกว่าระบบสหพรรค รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สืบทอดอคติเหล่านี้จากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ แต่รุนแรงกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดๆ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นำการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรค (Party List) มาใช้ โดยกำหนดกติกาว่า พรรคการเมืองที่มี

คะแนนเสียงต่ำกว่า 5% ของจำนวนประชาชนผู้มาใช้สิทธิลือกตั้งจะไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อพรรค ซึ่งมีผลในการลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็กอย่างสำคัญ

(ค) นักการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้เปลี่ยนแปลงประพฤติกรรมหลักของนักการเมืองในด้านการสร้างเครือข่ายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ การซื้อเสียง และการแย่งชิงตำแหน่งสัมพัทธ์ภายในพรรค แต่มีผลต่อการย้ายพรรค เพราะมีเงื่อนเวลาเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกพรรค รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เสริมส่งประพฤติกรรมการซื้อปริญญาบัตรมากกว่าแนวโน้มในอดีต เนื่องจากมีการสถาปนาระบอบ 'บัณฑิตยาธิปไตย' ภายใต้รัฐธรรมนูญ

(ง) สมาชิกรัฐสภา

ความรับผิดของสมาชิกรัฐสภานอกจากจะแตกต่างกันตามคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ยังแตกต่างไปตามระบบการเลือกตั้ง (Electoral System) ที่เลือกใช้ด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต (เขตเดียวคนเดียว) ต้องแสดงความรับผิดต่อประชาชนในเขตการเลือกตั้งในรูปแบบเดียวกับ ส.ส.ในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดูแลทุกข์สุขของราษฎร การช่วยเหลือเกื้อกูลราษฎรในยามที่ต้องการ การผันงบประมาณแผ่นดินและงบพยุง/ประกันราคาสินค้าเกษตรลงสู่เขตการเลือกตั้ง ฯลฯ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อพรรคหาต้องรับผิดต่อประชาชนไม่ เพราะมิได้ผ่านการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ต้องรับผิดต่อผู้นำพรรคหรือผู้นำกลุ่มในพรรคซึ่งมีอำนาจในการจัดทำและจัดอันดับบัญชีรายชื่อพรรค

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังคงลิดรอนการทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากมิอาจนำเสนอร่างกฎหมายในฐานะปัจเจกบุคคลได้แล้ว ยังยากที่จะนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินอีกด้วย ในประการสำคัญ พรรคการเมืองขนาดเล็กซึ่งมี ส.ส. น้อยกว่า 20 คน มิอาจนำเสนอร่างกฎหมายได้เลย

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีผลในการเปลี่ยนแปลงประพฤติกรรมของสมาชิกรัฐสภาอย่างน้อย 2 ด้าน *ด้านแรก* ได้แก่ การหาประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน *ด้านที่สอง* ได้แก่ การแทรกแซงการบริหารงานบุคคลภาครัฐบาล เนื่องจากมีข้อห้ามและบทลงโทษในเรื่องเหล่านี้ การสนองตอบต่อข้อห้ามดังกล่าวนี้ก็แต่โดยการเปลี่ยนไปใช้อำนาจฝ่ายบริหารทั้งในด้านการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน และด้านการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลภาครัฐบาล

(จ) รัฐบาล

ความต้องการจำกัดขนาดของรัฐบาลให้มีขนาดเล็กก่อให้เกิดประพฤติกรรมเบี่ยงเบนในการจัดตั้งตำแหน่งการเมืองที่มิใช่รัฐมนตรี ซึ่งไม่มีข้อจำกัดในรัฐธรรมนูญ การทุจริต

ประพฤติมิชอบ และการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ในด้านหนึ่งอาจลดทอนลง เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดบทลงโทษที่รุนแรง และสร้างองค์กรรัฐธรรมนูญาภิบาลมาทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ประพฤติกรรมดังกล่าวนี้อาจลึกล้ำซ่อนเงื่อนมากกว่าเดิม

การหาประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณซึ่งเดิมปรากฏทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ (ดังเช่นงบส.ส.) เมื่อมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญห้ามสมาชิกรัฐสภาหาประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินทั้งโดยตรงและโดยอ้อมในด้านหนึ่ง ทำให้รัฐบาลต้องเล่นบทนี้แทนสมาชิกรัฐสภาในสังกัดพรรครัฐบาล เนื่องจากไม่มีข้อห้ามในรัฐธรรมนูญ ในอีกด้านหนึ่ง ทำให้มีการหาประโยชน์ทางการเมืองและประโยชน์ส่วนบุคคลจากการจัดสรรเงินนอกงบประมาณมากขึ้น เนื่องจากไม่มีข้อห้ามในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคฝ่ายค้านจะเป็นฝ่ายเสียประโยชน์โดยสุทธิเพราะแต่เดิม ส.ส. พรรคฝ่ายค้านมีสิทธิเสมอด้วย ส.ส. พรรครัฐบาลในการใช้งบ ส.ส. แต่เมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติห้ามสมาชิกรัฐสภาหาประโยชน์ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมจากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ส.ส. พรรครัฐบาลสามารถกดดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายการผันงบประมาณลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองได้ ในขณะที่ ส.ส. พรรคฝ่ายค้านไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการเช่นนี้

การแทรกแซงการบริหารบุคคลในภาครัฐบาลมีบทสรุปคล้ายคลึงกัน เพราะมีข้อห้ามสมาชิกรัฐสภา แต่ไม่มีข้อห้ามฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลโดยธรรมชาติ

ตารางที่ 8-1

ประพฤติกรรมหลักของตัวละครในตลาดการเมือง

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ตัวละคร	**ประพฤติกรรมหลัก**
ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	1. การนอนหลับทับสิทธิ์ 2. การขายเสียง 3. การมีส่วนร่วมทางการเมือง
พรรคการเมือง	การเติบโตจากภายนอก (External Growth) ด้วยการควบและครอบพรรคหรือกลุ่มการเมือง (Merger and Acquisition)
นักการเมือง	1. การสร้างเครือข่ายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ 2. การซื้อเสียง 3. การซื้อปริญญาบัตร 4. การแย่งชิงตำแหน่งสัมพัทธ์ภายในพรรค 5. การย้ายพรรค
สมาชิกรัฐสภา	1. การรับผิดต่อประชาชน 2. การทำหน้าที่นิติบัญญัติ 3. การหาประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน 4. การแทรกแซงการบริหารงานบุคคลภาครัฐบาล
รัฐบาล	1. การหาประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณ 2. การแทรกแซงการบริหารงานบุคคลในภาครัฐบาล 3. การทุจริต ประพฤติมิชอบ และการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการกำหนดและบริหารนโยบาย 4. การจัดตั้งตำแหน่งทางการเมืองที่มิใช่รัฐมนตรี

การศึกษาประพฤติกรรมในตลาดการเมืองในบทนี้จะจำกัดเฉพาะประพฤติกรรมสำคัญเพียง 4 ด้าน คือ

(1) การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking)

(2) การซื้อขายเสียง (Vote Trading)

(3) การนอนหลับทับสิทธิ์ (Voter Apathy)

(4) การย้ายพรรคและการซื้อขายนักการเมือง

2.1 การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking)

การใช้อำนาจทางการเมืองเป็นกลไกในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจปรากฏอย่างแพร่หลายในสังคมการเมืองไทย นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 เป็นต้นมา *(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2532/2539 : บทที่ 8)* การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้มีทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย (ซึ่งก็คือการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการประพฤติมิชอบ) ความร่ำรวยอันผิดปกติของผู้มีอำนาจทางการเมืองเคยเป็นข้ออ้างในการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเป้าประสงค์หลักสำคัญประการหนึ่งในการป้องปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของนักการเมือง[1] ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติที่สามารถจำแนกออกเป็นมาตรการได้อย่างน้อย 10 กลุ่ม

(1) บทบัญญัติในด้านแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาการเมือง และการกำหนดมาตรฐานด้านคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ (มาตรา 77)

(2) การกำหนดให้การทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นโทษสมบัติและลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและตำแน่งอื่น โทษสมบัติดังกล่าวนี้บังคับใช้กับตำแหน่งต่อไปนี้

(ก) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 109) และสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 126)

(ข) รัฐมนตรี (มาตรา 206)

(ค) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ [มาตรา256 (4)]

(ง) กรรมการการเลือกตั้ง [มาตรา 137 (4)]

(3) การห้ามดำรงตำแหน่งในวิสาหกิจเอกชนหรือเป็นลูกจ้างธุรกิจเอกชน ข้อห้ามดังกล่าวนี้บังคับใช้กับตำแหน่งต่อไปนี้

(ก) รัฐมนตรี (มาตรา 208)

(ข) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ [มาตรา 258 (3)]

(ค) กรรมการการเลือกตั้ง [มาตรา 139 (3)]

---

[1] รายละเอียดดู บทที่ 4 หัวข้อ 2.6

(4) การห้ามรัฐมนตรีถือหุ้นหรือเป็นผู้บริหารวิสาหกิจเอกชน (มาตรา 209)

(5) การห้ามรับสัมปทานจากรัฐ หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ ข้อห้ามนี้บังคับใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร [มาตรา110 (2)] สมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 128) และรัฐมนตรี (มาตรา 208)

(6) การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่าย (มาตรา 180 วรรค 6) ข้อห้ามนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันการใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง

(7) การห้ามผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองก้าวก่ายการบรรจุแต่งตั้งและขึ้นเงินเดือนข้าราชการและพนักงานของรัฐ ข้อห้ามนี้บังคับใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 111) และสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 128)

(8) การแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง และเปิดเผยต่อสาธารณชน (หมวด 10 ส่วนที่หนึ่ง มาตรา 291 - 296)

(9) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง (หมวด 10 ส่วนที่ 3 มาตรา 303 - 307)

(10) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (หมวด 10 ส่วนที่ 4 มาตรา 308 - 311)

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แสดงให้เห็นความมุ่งมั่นในการแก้และป้องกันปัญหานักการเมืองร่ำรวยผิดปกติ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติที่ป้องกันปัญหาความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) ระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Private Interest) กับผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)[2] ด้วยการห้ามผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองถือหุ้น เป็นลูกจ้าง หรือเป็นผู้บริหารวิสาหกิจเอกชน ตลอดจนห้ามรับสัมปทานจากรัฐหรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ พร้อมกันนั้นก็มีบทบัญญัติให้แสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณชน หากปรากฏว่ามีความร่ำรวยอันผิดปกติก็อาจถูกถอดถอนจากตำแหน่ง และถูกดำเนินคดีอาญา แต่การลงโทษดังกล่าวนี้เป็นการดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งมักจะไร้ประสิทธิผลอันเป็นผลจากการขาดหลักฐานและพยาน

การดำเนินนโยบายเพื่อเกื้อกูลประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานเศรษฐกิจหรือฐานการเมือง โดยที่ภาระการดำเนินนโยบายดังกล่าวตกแก่แผ่นดิน อาจเป็นการประพฤติมิชอบในเชิงจริยธรรม เพราะเป็นการกระทำเพื่อแลกเปลี่ยนกับการสนับสนุนทางการเงินหรือการสนับสนุนทางการเมือง แต่เป็นการประพฤติชอบในเชิงการเมือง สังคมการเมืองภายใต้ระบอบ

---

[2] กฎกติกาว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม ดู บทที่ 4 หัวข้อ 2.7

ประชาธิปไตยล้วนมีประพฤติกรรมดังกล่าวนี้ หากถือว่าประพฤติกรรมเช่นนี้เป็นการทุจริตตามนิตินัย การดำเนินการลงโทษก็เป็นเรื่องยากยิ่ง

การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการจัดสรรสัมปทานก็ดี และจากกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อก็ดี หากถือเป็นการทุจริตประพฤติมิชอบและถือเป็นอาชญากรรมที่ต้องลงโทษ การดำเนินการลงโทษก็เป็นเรื่องยากยิ่งเช่นกัน เพราะเป็นอาชญากรรมที่ปราศจากเจ้าทุกข์หรือผู้เสียหาย (Crime Without Victims) หากธุรกิจเอกชนถือเป็นจารีตในการจ่ายเงินใต้โต๊ะ โดยที่เงินใต้โต๊ะเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการประกอบธุรกิจ จารีตดังกล่าวนี้ย่อมเกื้อกูลการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจของผู้มีอำนาจทางการเมือง

กระบวนการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจอาจมิได้เกิดจาก 'สันดานไม่ดี' ของนักการเมือง แต่อาจเป็นผลจากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมไทยที่ทำให้จำเป็นต้องมีทรัพยากรทางการเงินในการสร้างสายสัมพันธ์และเครือข่ายทางการเมือง ในกรณีเช่นนี้ หากต้องการทำลายประพฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้มีอำนาจการเมืองก็ต้องทำลายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

การมีบทบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมาธิการหาประโยชน์จากกระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน (มาตรา 180 วรรค 6)[3] เป็นบทบัญญัติที่ไร้ประสิทธิผล ในด้านหนึ่ง เป็นเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิ่งจูงใจตามธรรมชาติที่จะผันงบประมาณแผ่นดินลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมือง เพื่อสะสมคะแนนนิยมทางการเมืองและการกระชับสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ในอีกด้านหนึ่ง การหลีกเลี่ยงข้อห้ามนี้กระทำได้โดยง่ายด้วยการผลักดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายการผันงบประมาณลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมือง หรือสั่งการด้วยวาจาให้สำนักงบประมาณหรือหน่วยราชการดำเนินการดังกล่าวได้ ในประเด็นนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรครัฐบาลได้เปรียบผู้ที่สังกัดพรรคฝ่ายค้านมาก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพ่งเล็งการหาประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน โดยมิได้สนใจการหาประโยชน์จากเงินนอกงบประมาณ ด้วยเหตุดังนี้ การจัดสรรงบพยุง/ประกันราคาพืชผลจากเงินกองทุนหมุนเวียนต่างๆ ดังเช่นกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรและกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร จะยังคงมีต่อไป เพราะมิได้ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การแย่งชิงงบพยุง/ประกันราคาลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองจะทวีความเข้มข้นยิ่งขึ้น ในประการสำคัญ การที่รัฐธรรมนูญมิได้อุดช่องโหว่ในประเด็นการหาประโยชน์จากเงินนอกงบประมาณ มีผลในการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกองเงินทุนหมุนเวียนต่างๆมากขึ้น เพราะ

---

[3] รายละเอียดดูบทที่ 4 หัวข้อ 2.41

ไม่เพียงแต่ไม่ต้องขออนุมัติรัฐสภาในการใช้เงินกองทุนเท่านั้น หากยังปลอดพ้นจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอีกด้วย

การที่ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองสามารถใช้ทรัพยากรของแผ่นดิน ทั้งงบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณ ไปใช้จ่ายเพื่อสร้างสมคะแนนนิยมทางการเมือง ก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างนักการเมืองหน้าใหม่กับผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองอยู่ก่อนแล้ว และระหว่างผู้ไม่มีอำนาจกับผู้มีอำนาจการเมือง นับเป็นทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองที่สำคัญ

สมาชิกวุฒิสภามิได้มีสิ่งจูงใจในการหาประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดินและงบพยุง/ประกันราคาสินค้าเกษตรมากเท่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะสมาชิกวุฒิสภามิอาจดำรงตำแหน่งติดต่อกันสองสมัยได้ ในขณะที่รัฐธรรมนูญมิได้จำกัดอายุการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ข้อห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก้าวก่ายการบรรจุแต่งตั้งและขึ้นเงินเดือนข้าราชการและพนักงานของรัฐ มิได้บังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แม้ว่าโดยหลักการรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง แต่ในข้อเท็จจริงมีการ 'ล้วงลูก' ไปถึงการแต่งตั้งข้าราชการระดับล่าง ตลาดข้าราชการเป็นตลาดที่มีการซื้อขายตำแหน่ง โดยที่ราคาเพิ่มขึ้นตามระดับตำแหน่งและช่องโอกาสในการหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากตำแหน่งนั้น ในอดีตกาลราคาค่าตำแหน่งชำระด้วยสิ่งของ (Payments in Kind) ดังเช่น '*พระบูชา น้ำผึ้งเดือนห้า ปุ่มมะค่า งาช้าง หางนกยูง แถมถุงกอล์ฟ*' ในปัจจุบัน ตลาดข้าราชการแปรเปลี่ยนจากระบบการนำของแลกกับตำแหน่ง (Barter Economy) มาสู่การนำเงินแลกกับตำแหน่ง (Exchange Economy) โดยที่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงหนึ่งอาจจัดทำบัญชีรายชื่อแลกตำแหน่งกับเจ้ากระทรวงอื่นด้วย กล่าวโดยสรุปก็คือ การซื้อขายตำแหน่งข้าราชการระดับสูงเป็นช่องทางหนึ่งในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจของผู้มีอำนาจทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มุ่งเล่นงานผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมากกว่าข้าราชการประจำ ทั้งๆที่ข้าราชการระดับสูง (ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี และรองอธิบดี) มีโอกาสแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากการบริหาร แต่ไม่ต้องปฏิบัติบนพื้นฐานเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง แม้ว่าข้าราชการระดับสูงอาจถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนประพฤติกรรมอันเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบ [มาตรา 301 (3)] แต่ไม่ต้องแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ไม่ต้องถูกถอดออกจากตำแหน่ง และไม่ต้องถูกดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ การบังคับให้แสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินก็ดี การพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่งก็ดี และการดำเนินคดีอาญาก็ดี อยู่ภายใต้กฎหมายอื่นที่มิใช่รัฐธรรมนูญ

ท้ายที่สุด การทุจริตและประพฤติมิชอบอาจมิได้เกิดขึ้นในกาลปัจจุบัน หากแต่เกิดขึ้นในกาลอนาคต ผู้ที่ได้ประโยชน์จากผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองอาจตกลงที่จะชำระผลประโยชน์ตอบแทนในอนาคต เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกจับได้ในกาลปัจจุบัน รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินรวม 3 ครั้งคือ ก่อนเข้ารับตำแหน่ง เมื่อพ้นจากตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่งเป็นเวลา 1 ปี แม้รัฐธรรมนูญจะพยายามป้องกันการชำระผลประโยชน์ตอบแทนในอนาคต แต่ก็มีทางหลีกเลี่ยงชนิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจับมิได้ไล่มิทัน ด้วยการชำระผลตอบแทนภายหลังการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินครั้งที่สาม

2.2 **การซื้อขายเสียง** (Vote Trading)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีฐานความเชื่อว่า การซื้อขายเสียงเป็นประพฤติกรรมที่ไม่ดี และต้องการขจัดออกไปจากตลาดการเมืองไทย มาตรการในการขจัดการซื้อขายเสียง ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

(1) การควบคุมการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่เป็นกลาง (มาตรา 144 และ 145)

(2) การควบคุมรายจ่ายในการหาเสียง [มาตรา 326 (6)] ซึ่งมีรายละเอียดใน *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541* (มาตรา 41 และบทลงโทษมาตรา 102)

(3) การนับคะแนนเสียง ณ จุดเดียว อันทำให้การประเมินผลการซื้อเสียงเป็นหน่วยทำได้ยาก [มาตรา 104 วรรค 4 และมาตรา 326 (7)]

มาตรา (1) และ (2) มีมาก่อนแล้ว และไม่มีเหตุผลที่จะเชื่อว่า การดำเนินการตามมาตรการทั้งสองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะมีประสิทธิผลมากกว่าที่เป็นมาในอดีต เฉพาะ (3) เป็นมาตรการใหม่ ซึ่งยากที่จะพิสูจน์ได้ว่า การบังคับใช้มาตรการนี้เป็นเหตุให้การซื้อขายเสียงลดลง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มุ่งขจัดปัญหาการซื้อขายเสียงเฉพาะในการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา และมิได้สนใจปัญหาการซื้อขายเสียงในตลาดการเมืองระดับอื่น ทั้งๆที่มีการซื้อขายเสียงในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี และระบบราชการ รวมทั้งการซื้อนักการเมืองข้ามพรรค นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังสนใจขจัดเฉพาะปัญหาการซื้อขายเสียงด้วยเงินเท่านั้น ทั้งๆที่การซื้อขายเสียงกระทำได้หลายรูปแบบ ดังเช่นการซื้อเสียงด้วยโครงการ (งบ ส.ส.) และการแลกโครงการกับโครงการระหว่างรัฐมนตรีต่างพรรคในที่ประชุม

คณะรัฐมนตรี บางครั้งการซื้อเสียงมิได้ใช้เงินของตนเอง หากแต่ใช้งบประมาณแผ่นดิน ดังเช่น การซื้อเสียงสมาชิกรัฐสภาด้วยการผันงบประมาณแผ่นดินสู่เขตการเลือกตั้งของสมาชิกนั้น การจ่ายเงินหัวคะแนนโดยผ่านกลไกการจัดจ้างจัดซื้อที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน และการจ่ายเงินหัวคะแนนโดยผ่านโครงการพยุง/ประกันราคาพืชผล เป็นต้น

หากรัฐธรรมนูญต้องการแก้ปัญหาการซื้อขายเสียง มรรควิธีในการแก้ปัญหาที่สำคัญ นอกจากการทำลายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แล้ว ก็คือ การแก้ปัญหาอันเกิดจากลักษณะของสัญญาการปริวรรตสาธารณะที่เป็น*สัญญาโดยนัย* (Implicit Contract) และ*สัญญาที่ไม่สมบูรณ์* (Incomplete Contract) ทั้งนี้เพื่อปรับเปลี่ยนลักษณะการปริวรรตสาธารณะในตลาดการเมือง จากการนำคะแนนเสียงแลกกับเงินมาเป็นการนำคะแนนเสียงแลกกับนโยบาย

การเปลี่ยนแปลงสัญญาการปริวรรตสาธารณะจากสัญญาโดยนัย (Implicit Contract) มาเป็นสัญญาโดยชัดแจ้ง (Explicit Contract) เป็นเรื่องยากที่จะเป็นไปได้ อย่างน้อยที่สุดสัญญาการปริวรรตสาธารณะมิอาจเป็นลายลักษณ์อักษรได้ แต่การลดความไม่สมบูรณ์ของสัญญาเป็นเรื่องที่มีความเป็นไปได้

ถ้าหากต้องการให้ตลาดการเมืองมีการปริวรรตในลักษณะการนำคะแนนเสียงแลกกับนโยบาย เงื่อนไขอันจำเป็นในการนี้ ก็คือ รัฐธรรมนูญต้องมีบทบัญญัติในการเกื้อกูลให้นักการเมืองทำหน้าที่ของตน จะต้องไม่มีบทบัญญัติที่ลิดรอนการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา และจะต้องมีบทบัญญัติในการส่งเสริมให้สมาชิกรัฐสภามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย ถึงแม้ว่าการกำหนดนโยบายมิใช่หน้าที่ปฐมฐานของสมาชิกรัฐสภาก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติลิดรอนการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของนักการเมือง ในประการสำคัญมีบทบัญญัติห้ามนักการเมืองเสนอร่างกฎหมายในฐานะปัจเจกบุคคล (มาตรา 169 วรรคสอง) ห้ามพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่า 20 คนเสนอร่างกฎหมาย (มาตรา 169 วรรคสอง) และลิดรอนบทบาทหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ซึ่งโดยพื้นฐานเป็นกฎหมายเกี่ยวด้วยเศรษฐกิจ (มาตรา 169) บทบัญญัติเหล่านี้ ในด้านหนึ่งต้องการลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก ในอีกด้านหนึ่งต้องการลดทอนจำนวนร่างกฎหมายที่เสนอในรัฐสภา อันแสดงถึงทัศนคติเชิงลบที่มีต่อการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา เพราะถือว่า การที่มีผู้เสนอร่างกฎหมายมากเกินไปเป็นเรื่องวุ่นวาย ในเมื่อรัฐธรรมนูญแสดงออกซึ่งทัศนคติเชิงลบที่มีต่อการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกรัฐสภาเช่นนี้ ย่อมทำให้สมาชิกรัฐสภามีพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากการทำหน้าที่พื้นฐาน และปิดกั้นนวัตกรรมด้านนิติบัญญัติและด้านนโยบาย ในประการสำคัญ ทำให้ตลาดการเมืองเบี่ยงเบนจากรูปแบบอุดมคติด้วย

หากต้องการให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งนำคะแนนเสียงแลกกับนโยบายก็ต้องปรับปรุงแก้ไขกระบวนการกำหนดนโยบายมิให้มีอคติต่อต้านการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ ตราบเท่าที่อคติดังกล่าวนี้ยังคงดำรงอยู่ นโยบายอันเป็นผลผลิตของตลาดการเมืองย่อมไม่เกื้อสุขแก่ราษฎร ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในชนบทและมีฐานะยากจน ตราบเท่าที่กระบวนการกำหนดนโยบายไม่มีผลผลิตที่อำนวยความสุขแก่ราษฎรโดยทั่วไปได้ มิใช่เรื่องผิดปกติหรือแม้แต่ผิดจริยธรรมที่ราษฎรนำคะแนนเสียงแลกกับเงิน เพราะเงินอำนวยความสุขแก่ราษฎรได้ ในขณะที่นโยบายที่เกื้อประโยชน์กลุ่มนายทุนขนาดใหญ่มิอาจอำนวยความสุขแก่ราษฎรโดยทั่วไปได้ เหตุไฉนผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงคาดหวังว่า ราษฎรจะนำคะแนนเสียงแลกกับนโยบายที่มิได้เกื้อสุขแก่ตน การคาดหวังเช่นนี้ย่อมมิใช่การคาดหวังที่สมเหตุสมผล

ในการแปรตลาดการเมืองสู่รูปแบบอุดมคติ ปัญหาสำคัญประการหนึ่งก็คือ นักการเมืองไม่มีเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา (Commitment Technology) พันธสัญญาที่สำคัญก็คือ พันธสัญญาในการทำหน้าที่ผู้แทนราษฎร พันธสัญญาในการทำหน้าที่นักนิติบัญญัติ และพันธสัญญาในการผลิต 'บริการความสุข' หรือ 'บริการการเมือง' แก่ราษฎร ในการเสริมสร้างและพัฒนาเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา จำเป็นต้องสร้างกลไกความรับผิด (Accountability Mechanism) โดยที่กลไกความรับผิดนี้ต้องสื่อข่าวสารที่สมบูรณ์แก่ราษฎร เพื่อใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจทางการเมืองต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540 มิได้สนใจสร้างกลไกความรับผิดดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ ไม่มีกลไกการตรวจสอบการทำหน้าที่ของผู้แทนราษฎร ไม่มีกลไกการตรวจสอบว่า นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาสอดคล้องกับที่ใช้หาเสียงหรือไม่ และไม่มีกลไกการตรวจสอบว่า รัฐบาลดำเนินนโยบายตามที่แถลงต่อรัฐสภามากน้อยเพียงใด แต่รัฐธรรมนูญกลับมีบทบัญญัติอันแปลกประหลาดในการบังคับให้รัฐบาลรายงานต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้งว่า มีการดำเนินนโยบายตาม "แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ" ที่ปรากฏในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 หรือไม่ และมากน้อยเพียงใด พร้อมทั้งสาธยายถึงปัญหาและอุปสรรค (มาตรา 88) บทบัญญัติดังกล่าวนี้มีนัยว่า รัฐบาลต้องรับผิดต่อ สสร. หาต้องรับผิดต่อราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ แท้ที่จริงแล้วเมื่อราษฎรหย่อนบัตรเลือกตั้ง ราษฎรเสนอซื้อนโยบายของนักการเมืองและพรรคการเมือง ราษฎรหาได้เสนอซื้อ "แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ" ของ สสร. ไม่ หากรัฐบาลจะแสดงความรับผิดต่อประชาชน รัฐบาลก็ต้องดำเนินนโยบายตามที่ใช้หาเสียงจากประชาชน หาใช่การดำเนินนโยบายตาม "แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ" ของ สสร. ไม่

2.3 **การนอนหลับทับสิทธิ์** (Voter Apathy)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญแก่ปัญหาการนอนหลับทับสิทธิ์และพยายามแก้ปัญหานี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย การไม่ใช้สิทธิดังกล่าวโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรอาจเป็นเหตุให้เสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐตามเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ดังความปรากฏในมาตรา 68 และมาตรา 326 (1) ประกอบกับมาตรา 21 แห่ง*พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541* ต่อมามีการตรา*พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542* กำหนดบทลงโทษผู้นอนหลับทับสิทธิ์ให้เสียงสิทธิทางการเมืองรวม 8 ประการ *(ดูบทที่ 4 หัวข้อ 2.2)* นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังให้สิทธิแก่ผู้อยู่นอกเขตเลือกตั้งหรือนอกราชอาณาจักรในการเลือกตั้ง ดังความปรากฏในมาตรา 105 วรรค 2 และมาตรา 326 (2) ประกอบกับมาตรา 79 ถึงมาตรา 85 *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ พ.ศ. 2541* ด้วยมาตรการทั้งสองนี้ สสร. คงหวังว่า การนอนหลับทับสิทธิ์จะลดลงและอัตราการใช้สิทธิ (Rate of Voter Turnouts) จะเพิ่มขึ้น

การตัดสินใจใช้หรือไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Right) ของปวงชน การบังคับให้ประชาชนต้องใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นการละเมิดสิทธิตามธรรมชาติดังกล่าวนี้ ทั้งนี้ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ด้วยการบังคับเช่นนี้ การนอนหลับทับสิทธิ์จะลดลง หากเราเชื่อว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีประพฤติกรรมอันสมเหตุสมผล และตัดสินใจลงหรือไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจากการประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับ (Voting Benefits) เปรียบเทียบกับต้นทุนที่ต้องสูญเสียไปในการเลือกตั้ง (Voting Cost) ราษฎรจะใช้สิทธิเลือกตั้งก็ต่อเมื่อผลการประเมินปรากฏว่า ประโยชน์ที่ได้รับจากการเลือกตั้งมีมากกว่าต้นทุนที่สูญเสียไป ตราบเท่าที่ประโยชน์ไม่คุ้มกับรายจ่าย การนอนหลับทับสิทธิ์ย่อมเกิดขึ้น

หากรัฐธรรมนูญต้องการแก้ปัญหาการนอนหลับทับสิทธิ์ ก็ต้องมีบทบัญญัติในทางที่เกื้อกูลให้ประโยชน์สุทธิ (Net Benefit) ที่ได้จากการเลือกตั้งมีค่าเป็นบวก นั่นก็คือ การหาทางเพิ่มพูนประโยชน์และ/หรือลดต้นทุนการใช้สิทธิ์ ในตลาดการเมืองในอุดมคติที่รูปแบบการปริวรรตสาธารณะเป็นการแลกเปลี่ยนคะแนนเสียงกับนโยบาย หนทางที่จะเพิ่มพูนประโยชน์ที่ได้จากการเลือกตั้ง ก็คือ การลดทอนความไม่สมบูรณ์ของตลาดการเมืองด้วยการทำลายทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเลือกนักการเมืองหน้าใหม่และทางเลือกนโยบายใหม่ๆได้มากขึ้น นอกจากนี้ ยังต้องปรับแก้กระบวนการกำหนดนโยบายให้เอื้อสุขแก่ประชนชนอย่างทั่วถึงและอย่างเสมอภาค หนทางที่จะลดทอนต้นทุนการใช้สิทธิเลือกตั้งอยู่ที่การลดต้นทุนสารสนเทศทางการเมือง รวมตลอดจนต้นทุนประเภทอื่นๆ

หากปราศจากการดำเนินการให้ประโยชน์สุทธิจากการใช้สิทธิมีค่าเป็นบวก ถึงจะบังคับให้ประชาชนใช้สิทธิ แต่การนอนหลับทับสิทธิ์จะยังคงเกิดขึ้น แม้การไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรอาจเป็นเหตุให้เสียสิทธิทางการเมืองบางประการ สำหรับประชาชนบางหมู่เหล่า การสูญเสียสิทธิทางการเมืองดังกล่าวนี้มิได้มีความหมายแต่ประการใด หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งประเมินแล้วว่า การใช้สิทธิมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์สุทธิใดๆ หนทางที่จะทำให้ประโยชน์สุทธิมีค่าเป็นบวก ก็แต่โดยการนำคะแนนเสียงแลกกับเงิน ในกรณีเช่นนี้ การนอนหลับทับสิทธิ์ในเชิงจริยธรรมอาจจะดีกว่าการนำคะแนนเสียงแลกกับเงิน

การบังคับให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมอย่างมาก ประการแรก ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเกรงกลัวการเสียสิทธิต้องเสียเวลาและเสียรายจ่ายในการแจ้งเหตุผลในการไม่ใช้สิทธิ์แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประการที่สอง คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องสูญเสียทรัพยากรจำนวนมากในการตรวจสอบและลงโทษผู้ไม่ใช้สิทธิ์ ประการที่สาม หากจำนวนประชาชนผู้ถูกตัดสิทธิทางการเมืองเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ปรากฏการณ์เช่นนี้ย่อมไม่เป็นผลดีต่อสุขภาพของสังคมการเมืองไทย

แต่การบังคับให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งก่อให้เกิดประโยชน์อันใดเล่า หาก สสร. หวังว่า การไม่นอนหลับทับสิทธิ์จะช่วยให้ได้มาซึ่งนักการเมืองที่มีคุณภาพ ย่อมเป็นการวาดวิมานในอากาศ ในเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้มุ่งเปิดประตูการเมืองให้มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ ประโยชน์อีกประการหนึ่งที่มีการกล่าวขวัญถึง ก็คือ การป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้ง เพราะมักมีการแอบอ้างการใช้สิทธิ์แทนผู้นอนหลับทับสิทธิ์ แต่การทุจริตในการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นได้เป็นความบกพร่องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หาใช่ความบกพร่องของผู้นอนหลับทับสิทธิ์ไม่

2.4 การย้ายพรรคและการซื้อขายนักการเมือง

การย้ายพรรคของนักการเมืองปรากฏอย่างแพร่หลายภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 นักการเมืองบางคนตัดสินใจย้ายพรรคเนื่องจากมิอาจเติบใหญ่ทางการเมืองในพรรคเดิม หรือมิฉะนั้นก็มีความขัดแย้งภายในพรรค แต่การย้ายพรรคอีกส่วนหนึ่งมีลักษณะเป็นการขายตัว ซึ่งอาจจ่ายค่าตัวเป็นตัวเงินหรือชำระเป็นตำแหน่งการเมือง การซื้อตัวนักการเมืองเป็นหนทางลัดในการเติบโตของพรรค พรรคการเมืองมีเส้นทางการเติบโตอย่างน้อย 2 เส้นทาง เส้นทางหนึ่งเป็นการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ด้วยการสร้างพรรคโดยมีกระบวนการผลิตนักการเมืองของตนเอง อีกเส้นทางหนึ่งเป็นการเติบโตภายนอก (External Growth) ด้วยการซื้อตัวนักการเมืองที่มีโอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งสูง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่ส่งเสริมการย้ายพรรค ทั้งนี้พิจารณาได้จากเงื่อนเวลาการเลือกตั้งที่กำหนดว่า จะต้องเลือกตั้งภายใน 45 วันในกรณีอายุสภา

สิ้นสุดลง (มาตรา 115) และภายใน 60 วันในกรณีที่มีการยุบสภา (มาตรา 116) โดยที่ในขณะเดียวกันมีบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจักต้องเป็นสมาชิกพรรคอย่างน้อย 90 วัน [มาตรา 107 (4)] ดังนั้น นักการเมืองที่ต้องการย้ายพรรคจะต้องลาออกจากสมาชิกภาพพรรคเดิมก่อนการเลือกตั้งอย่างน้อย 90 วัน โดยที่สมาชิกภาพของ ส.ส. สิ้นสุดลงพร้อมๆ กับการลาออกจากพรรคด้วย [มาตรา 118 (4)]

อย่างไรก็ตาม บทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดมิให้นำเงื่อนเวลาตามมาตรา 107 (4) มาบังคับใช้กับการเลือกตั้งสมัยแรก (มาตรา 325) ดังนั้น การย้ายพรรคขนานใหญ่จะเกิดขึ้นก่อนการเลือกตั้งสมัยแรก อันนำไปสู่การปรับดุลยภาพทางการเมืองครั้งสำคัญ เพราะหลังจากนี้แม้การย้ายพรรคยังคงทำได้ แต่มีความยุ่งยากเกี่ยวกับเงื่อนเวลา ซึ่งจะทำให้การย้ายพรรคมีน้อยลง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้มีข้อห้ามเกี่ยวกับการซื้อขายนักการเมือง และถึงจะมีข้อห้ามเช่นนี้ ก็หามีประสิทธิผลไม่ ด้วยเหตุผลเดียวกับที่อธิบายข้างต้น การซื้อขายนักการเมืองจะมีมากก่อนการเลือกตั้งสมัยแรก ซึ่งจะเป็นการปรับดุลยภาพครั้งใหญ่ พรรคการเมืองที่เลือกเส้นทางการเติบใหญ่ภายนอกจักต้องกว้านซื้อนักการเมืองที่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งสูง ซึ่งจะทำให้ตลาดนักการเมืองเป็นตลาดของผู้ขาย(Sellers' Market) ภายหลังการเลือกตั้งสมัยแรก ตลาดนักการเมืองจะแปรเปลี่ยนเป็นตลาดของผู้ซื้อ(Buyers' Market) ผู้ที่ต้องการย้ายพรรคต้องลาออกจากพรรคเดิมก่อนที่สภาจะสิ้นอายุหรือก่อนที่จะมีการยุบสภาอย่างน้อย 90 วัน ซึ่งสร้างสภาวะความไม่แน่นอนแก่ผู้ต้องการย้ายพรรค เพราะทันทีที่ลาออกจากพรรคเดิม อำนาจต่อรองก็ลดลง

หากต้องการให้พรรคการเมืองพัฒนาตามเส้นทางการเติบโตภายในและกีดขวางเส้นทางการเติบโตภายนอก เพื่อลดทอนการซื้อขายนักการเมือง หนทางหนึ่งที่ทำได้ ก็คือการกำหนดข้อห้ามมิให้นักการเมืองที่ย้ายพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งอย่างน้อย 1 สมัย แต่การห้ามนักการเมืองย้ายพรรคย่อมทำให้ตลาดนักการเมืองมีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ เพราะการเคลื่อนย้ายนักการเมืองในตลาดมิได้เป็นไปโดยสะดวก ในอีกด้านหนึ่ง การยินยอมให้นักการเมืองย้ายพรรคมีผลเท่ากับการยินยอมให้มีการซื้อขายนักการเมือง

3. ข้อคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงประพฤติกรรมในตลาดการเมืองไทย

ประพฤติกรรมในตลาดการเมืองในอนาคตจะแปรเปลี่ยนไปอย่างไร และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้มากน้อยเพียงใด

ในตอนนี้ จะกล่าวถึงประพฤติกรรมหลักในตลาดการเมืองไทย พร้อมทั้งข้อคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต โดยชี้ให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้อย่างไรบ้าง ในการนี้ขอแยกแยะการพิจารณากลุ่มบุคคลหรือสถาบันออกเป็น 6 กลุ่ม อันได้แก่

(ก) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(ข) นักการเมือง

(ค) พรรคการเมือง

(ง) รัฐสภา

(จ) รัฐบาล

(ฉ) กลุ่มผลประโยชน์

3.1 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

3.11 การซื้อขายเสียงจะยังคงมีต่อไป และมิอาจขจัดให้หมดไปได้

แม้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งฉบับใหม่จะเข้มงวดในการป้องกันและปราบปรามการซื้อขายเสียง แต่การซื้อขายเสียงเป็นอาชญากรรมที่ปราศจากเจ้าทุกข์ (Crime Without Victims) ซึ่งโดยธรรมชาติยากแก่การลงโทษ ในประการสำคัญ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่เกื้อกูลให้ตลาดการเมืองเป็นตลาดปริวรรตสาธารณะ (Public Exchange Market) ซึ่งมีการแลกเปลี่ยนคะแนนเสียงกับนโยบาย เนื่องเพราะมิได้สร้างกลไกความรับผิด (Accountability Mechanism) ที่บังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายตามที่หาเสียง ด้วยเหตุดังนี้ การนำคะแนนเสียงแลกกับเงินจะยังคงปรากฏโดยทั่วไป

3.12 การนอนหลับทับสิทธิ์จะยังคงมีต่อไป และประชาชนจะถูกตัดสิทธิทางการเมืองเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

ประชาชนจะใช้สิทธิเลือกตั้งก็ต่อเมื่อประเมินแล้วว่า ประโยชน์ที่คาดว่าได้จากการใช้สิทธิ์ (Voting Benefits) มีมากกว่าต้นทุนที่ต้องเสีย (Voting Costs) ตราบเท่าที่ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้ไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสีย การนอนหลับทับสิทธิ์ย่อมเกิดขึ้นเสมอ ถึงรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติในการลงโทษบุคคลที่นอนหลับทับสิทธิ์ ก็มิอาจทำให้การนอนหลับทับสิทธิ์หมดไปได้ เพราะข้อห้ามนี้ขัดกับธรรมชาติของมนุษย์ มิหนำซ้ำบทลงโทษยังไร้ความหมายสำหรับประชาชนที่ไม่ต้องการการมีส่วนร่วมทางการเมืองอีกด้วย

3.13 จะมีการจัดตั้งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คนเพื่อปฏิบัติการทางการเมือง

กลุ่มการเมืองและองค์กรประชาชนจะจัดตั้งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน เพื่อปฏิบัติการตามที่รัฐธรรมนูญเปิดช่องอย่างน้อย 2 เรื่อง อันได้แก่ การเสนอร่างกฎหมายเรื่องหนึ่ง และการเสนอให้ถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่งอีกเรื่องหนึ่ง

พรรคการเมืองขนาดใหญ่จะจัดตั้งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวนี้ เพื่อก่อกวนปรปักษ์ทางการเมือง ด้วยการยื่นเรื่องให้ตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบ

การจัดตั้งประชาชนผู้มีสิทธิลือกตั้งเป็นกลไกที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สถาปนาขึ้น กลไกดังกล่าวนี้อาจถูกใช้ไปในทางสร้างสรรค์ (การมีส่วนร่วมทางการเมือง) หรือในทางทำลาย (การก่อกวนปรปักษ์ทางการเมือง)

3.2 **นักการเมือง**

3.21 การย้ายพรรคจะยังคงมีต่อไป

นักการเมืองจะย้ายจากพรรคที่ให้ผลตอบแทนต่ำไปสู่พรรคที่ให้ผลตอบแทนสูง ผลตอบแทนดังกล่าวนี้มีทั้งที่เป็นตัวเงินและมิใช่ตัวเงิน ผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน ได้แก่ เงินอุดหนุนในการหาเสียงเลือกตั้ง เงินเดือนหรือผลตอบแทนที่ได้เป็นรายคาบ และค่าตัวการย้ายพรรคซึ่งจ่ายเป็นเงินก้อน ส่วนผลตอบแทนที่มิใช่ตัวเงิน ได้แก่ ตำแหน่งการเมืองที่ได้รับ

การย้ายพรรคมิได้มีลักษณะแตกต่างจากการเปลี่ยนบริษัท เพราะพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นธุรกิจการเมืองมากขึ้น กลไกราคาจึงเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรนักการเมือง อุดมการณ์ทางการเมืองหาได้มีบทบาทในการจัดสรรนักการเมืองระหว่างพรรคต่างๆไม่

การย้ายพรรคจะมีมากก่อนการเลือกตั้งสมัยแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พ้นไปจากนั้น การย้ายพรรคจะมีน้อยลง เนื่องจากติดขัดด้วยเงื่อนเวลาตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้ง ประกอบกับสภาวะความไม่แน่นอนทางการเมือง อันเป็นเหตุให้ผู้ย้ายพรรคต้องรับภาระการเสี่ยงมากขึ้น

3.22 การย้ายเขตการเลือกตั้งจะมีมากในฤดูการเลือกตั้ง 2-3 ครั้งแรก

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เขตเดียวคนเดียว สำหรับนักการเมืองจำนวนไม่น้อย การเลือกเขตการเลือกตั้งยังไม่ลงตัว แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งว่า ต้องมีชื่อในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่ลงสมัครเลือกตั้งติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ตามมาตรา 107 (5) (ก) แต่การย้าย

ทะเบียนบ้านมิได้เป็นเหตุให้ขาดสมาชิกภาพ ส.ส. หากพบว่ามีเขตการเลือกตั้งอื่นที่เหมาะสมกว่า ก็สามารถย้ายทะเบียนได้ทุกเมื่อ

3.23 การสืบทอดมรดกทางการเมืองตามสายโลหิตจะปรากฏอย่างเด่นชัด ตระกูลนักการเมืองที่มีฐานการเมืองท้องถิ่นปรากฏโฉมให้เห็นมากขึ้น

การสืบทอดตำแหน่งทางการเมืองตามสายโลหิตเกิดจากการสร้าง 'ยี่ห้อ' ในตลาดการเมือง (Political Brand Name) การใช้จ่ายในการโฆษณาทางการเมืองและการใช้จ่ายในการสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เป็นการใช้จ่ายในการสร้าง 'ยี่ห้อ' รายจ่ายเหล่านี้มีลักษณะเป็นรายจ่ายจม (Sunk Cost) เมื่อจ่ายไปแล้ว ก็แล้วกันไป หากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งติด 'ยี่ห้อ' รายจ่ายเหล่านี้จะก่อให้เกิด 'ทุนยี่ห้อ' (Brand Name Capital) แต่ 'ทุนยี่ห้อ' มิอาจซื้อขายในตลาดได้ ในเมื่อ 'ทุนยี่ห้อ' เป็นสินทรัพย์ที่มิอาจเปลี่ยนมือได้ (Non-transferable Assets) นักการเมืองจึงมิอาจถอนทุนด้วยการขายยี่ห้อ แต่ 'ทุนยี่ห้อ' สืบทอดตามสายโลหิตได้ หนทางที่จะถอนทุนจาก 'รายจ่ายที่จมไปแล้ว' ก็แต่โดยการสืบทอดยี่ห้อไปสู่บุคคลร่วมสายโลหิต[4]

การสืบทอดมรดาทางการเมืองตามสายโลหิตก่อให้เกิดตระกูลนักการเมือง ซึ่งยึดกุมตำแหน่งทางการเมืองในระดับชั้นต่างๆ ทั้งการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตเดียวคนเดียว และการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ (Party List)

การใช้ทุนยี่ห้อเพื่อประโยชน์ทางการเมืองเป็นประพฤติกรรมที่ก่อตัวหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่มีบทบัญญัติที่มีผลในการเปลี่ยนแปลงประพฤติกรรมดังกล่าวนี้ แต่การห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิหาเสียงอาจมีผลในการเสริมส่งการหาประโยชน์จากทุนยี่ห้อมากขึ้น

3.24 การแย่งชิงตำแหน่งการเมืองจะยังคงมีต่อไป และทวีความเข้มข้นมากขึ้น

หากกติกาการเมืองปรากฏชัดเจนว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อ (Party List) เท่านั้นสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี การแย่งชิงเข้าระบบบัญชีรายชื่อของพรรคย่อมเป็นไปอย่างเข้มข้น ความเข้มข้นในการแย่งชิงยิ่งมีมากขึ้นไปอีกในการแก่งแย่งอันดับต้นๆของบัญชีรายชื่อพรรค หากพรรคที่สังกัดคาดว่าจะได้คะแนนเสียงไม่เกิน 30% ของ

---

[4] บทวิเคราะห์รายจ่ายในการสร้าง 'ยี่ห้อ' ทางการเมือง (Political Brand Name) ในฐานะต้นทุนจม (Sunk Cost) ดู *Lott (1986; 1987a; 1987b; 1989)* การสืบทอดมรดกทางการเมืองตามสายโลหิต ดู *Laband and Lentz (1985)*

จำนวนประชาชนที่ใช้สิทธิเลือกตั้ง ก็จะมีการแย่งชิงเข้าบัญชีรายชื่อพรรคไม่เกินอันดับที่ 30 เป็นต้น

หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ เมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดลง และพรรคที่สังกัดได้เข้าร่วมรัฐบาล บรรดาผู้นำ ส.ส. ก็จะเล่นเกมต่อรองขอตำแหน่งรัฐมนตรี โดยอาศัย ส.ส. บริวารเขย่าพรรคด้านหนึ่ง และบรรยายสรรพคุณผู้นำ ส.ส. ที่เป็นผู้อุปถัมภ์อีกด้านหนึ่ง อันเป็นภาพที่ปรากฏจนชาชินนับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา

พรรคการเมืองที่ประกอบด้วยกลุ่มการเมืองหลายกลุ่ม หรือ 'มุ้ง' การเมืองหลายมุ้ง แต่ละกลุ่มแต่ละมุ้งย่อมต้องต่อรองขอตำแหน่งรัฐมนตรี ประพฤติกรรมใหม่ที่จะปรากฏภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ก็คือ การต่อรองขอจำนวน ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อพรรค

3.25 การขายเสียงของนักการเมืองในรัฐสภาจะยังคงมีต่อไป

ส.ส. ที่มาจากระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เมื่อถูกกันมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หาก ส.ส. อุปถัมภ์มิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามระบบบัญชีรายชื่อของพรรค ย่อมสามารถใช้อำนาจต่อรองในวาระการประชุมสภาที่สำคัญ ดังเช่นการประชุมเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล การพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดิน และการพิจารณาร่างกฎหมายสำคัญ ทั้งนี้เพื่อขายเสียง หรือเพื่อขอแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่บรรดาผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีดูดซับมา

วุฒิสมาชิกบางภาคส่วนอาจขายเสียงในสภาด้วย บางภาคส่วนอาศัยเครือข่ายทางการเมืองของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ในการเลือกตั้ง ดังนั้น จึงต้องทำตัวเป็นฐานเสียงของพรรคดังกล่าวในวุฒิสภา หรือมิฉะนั้น ฝ่ายรัฐบาลอาจพยายามซื้อเสียงวุฒิสมาชิกในวาระการประชุมที่สำคัญดังที่กล่าวข้างต้นนี้

การขายเสียงมิจำต้องเป็นการแลกคะแนนเสียงกับเงินเสมอไป โดยที่อาจเป็นการแลกคะแนนเสียงกับสิทธิประโยชน์อื่นๆ รวมทั้งตำแหน่งบางประเภท หรือเป็นการแลกคะแนนเสียงในวาระการประชุมหนึ่งกับคะแนนเสียงในวาระการประชุมอื่น

3.3 พรรคการเมือง

3.31 พรรคการเมืองจะเลือกหนทางการเติบโตจากภายนอก (External Growth)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีอคติโน้มเอียงที่จะให้มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียง 2-3 พรรค เพื่อให้การเมืองไทยเติบโตเป็นระบบทวิพรรค (Two-party System) ด้วยความเชื่อที่ว่าระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรค (Multi-party System) และระบบการเมืองที่มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียง 2-3 พรรค มีเสถียรภาพมากกว่าระบบที่มีพรรคเล็กพรรคน้อยจำนวนมาก

ความเชื่อเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นมิจฉาทิฐิ เพราะปราศจากประจักษ์พยานข้อเท็จจริงสนับสนุน อย่างไรก็ตาม ความเชื่อที่ว่า พรรคขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคขนาดเล็ก ทำให้พรรคมิอาจเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ได้อย่างเต็มที่ อันเป็นการปิดเส้นทางการเติบโตของพรรคที่มีอุดมการณ์ เพราะความเชื่อดังกล่าวนี้ส่งเสริมการเติบโตจากภายนอก (External Growth)

หนทางการเติบโตจากภายนอกอาศัยทางลัดด้วยการซื้อนักการเมืองที่มีศักยภาพที่จะชนะการเลือกตั้ง การซื้ออาจจ่ายด้วยเงินหรือจ่ายด้วยตำแหน่งการเมือง รวมทั้งสิทธิประโยชน์ด้านอื่น ทุกพรรคจะใช้ 'พลังดูด' เพื่อถีบตัวเป็นพรรคอันดับหนึ่ง อันจะได้มีความชอบธรรมในการเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล หาก 'พลังดูด' มีไม่พอ อย่างน้อยที่สุดจะต้องเป็นพรรคอันดับสาม ทั้งนี้เพราะเหตุว่า พรรคอันดับที่หนึ่งและสองมีแนวโน้มจะเป็นปรปักษ์ซึ่งกันและกัน เนื่องจากต่างแย่งชิงการนำในการจัดตั้งรัฐบาล พรรคอันดับที่สามมีโอกาสที่จะเลือกผสมพันธุ์พรรคการเมืองใดก็ได้

การเติบโตจากภายนอกยังกระทำได้ด้วยการครอบ (Take-over) พรรคการเมืองขนาดเล็กกว่า หรือกลุ่มการเมืองบางกลุ่มในพรรคอื่น หรือด้วยการควบพรรคเข้าด้วยกัน (Merger)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีอคติว่าด้วยขนาดของพรรคมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดๆ ทั้งนี้เป็นผลจากการออกแบบระบบการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรคที่มิให้พรรคที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งน้อยกว่า 5% ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งมีสมาชิกผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อพรรค รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงเสริมส่งให้พรรคการเมืองเติบโตจากภายนอกด้วยการครอบและควบกลุ่มและพรรคการเมืองมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ก่อนหน้านี้

การซื้อนักการเมือง การครอบพรรค และการควบพรรคจะมีมากก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 หลังจากนั้น แม้ประพฤติกรรมเช่นนี้จะยังคงปรากฏอยู่ แต่จะมีน้อย เนื่องจากมีเงื่อนเวลาในการย้ายพรรค และสภาวะความไม่แน่นอนและความเสี่ยงที่ตกแก่ผู้ย้ายพรรค

อย่างไรก็ตาม แม้การย้ายพรรคเป็นรายบุคคลอาจมีอุปสรรคในด้านเงื่อนเวลา แต่การย้ายพรรคเป็นกลุ่ม ดังเช่นการควบหรือการครอบพรรค หามีเงื่อนเวลาไม่ ทั้งสามารถกระทำได้โดยไม่สูญเสียสมาชิกภาพสภาผู้แทนราษฎร

3.32 พรรคการเมืองขนาดใหญ่จะคืบคลานเข้าไปยึดพื้นที่ในวุฒิสภา

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะมีบทบัญญัติห้ามสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง แต่พรรคการเมืองขนาดใหญ่จะส่งตัวแทนเข้าสู่วุฒิสภาเพื่อยึดกุมคะแนนเสียงในรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อให้มีหลักประกันด้านเสถียรภาพของรัฐบาล ในอีกด้านหนึ่ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ต้องการประโยชน์จากเครือข่ายทางการเมืองและระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง ทั้งสองฝ่ายจึงมีประโยชน์ร่วมกันจากการเป็นพันธมิตร

3.33 พรรคการเมืองขนาดใหญ่จะมีการจัดตั้งองครักษ์พิทักษ์นายและองครักษ์พิทักษ์พรรค

องครักษ์พิทักษ์นายและองครักษ์พิทักษ์พรรคมีหน้าที่ทำสงครามวาจากับปรปักษ์ทางการเมือง ตอบโต้ข้อกล่าวหาและข้อวิพากษ์ของฝ่ายตรงข้าม และขุดคุ้ยเบื้องหลังของฝ่ายตรงข้าม เพื่อปกป้อง 'นาย' และพรรค โดยที่ 'นาย' หรือผู้นำพรรคไม่ต้อง 'ลดตัว' ลงมาตอบโต้เอง

การจัดตั้งองครักษ์พิทักษ์นายและองครักษ์พิทักษ์พรรคเริ่มปรากฏในรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เมื่อโฆษกรัฐบาลทำหน้าที่ปกป้องรัฐบาลและนายกรัฐมนตรี และกลายมาเป็นประพฤติกรรมธรรมชาติในสังคมการเมืองไทยในเวลาต่อมา รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้มีบทบัญญัติที่มีผลเปลี่ยนแปลงประพฤติกรรมดังกล่าวนี้ ปฏิบัติการขององครักษ์พิทักษ์นายและองครักษ์พิทักษ์พรรคมีผลต่อสภาวะการประชุมในสภาผู้แทนราษฎร และบางครั้งในวุฒิสภา เพราะผู้มี 'ตำแหน่ง' เหล่านี้มีหน้าที่ก่อกวนการอภิปรายของฝ่ายตรงกันข้าม โดยอ้างอิงข้อบังคับการประชุมสภา และอ้างอิงการถูกอภิปรายพาดพิง ทั้งนี้เพื่อทำลายประสิทธิภาพการอภิปรายของฝ่ายตรงข้าม

3.34 พรรคการเมืองขนาดใหญ่จะจัดตั้งประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งตั้งแต่ 50,000คนขึ้นไป เพื่อใช้เป็นองค์กรในการจับผิดปรปักษ์ทางการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป สามารถเสนอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่งในข้อหาการทุจริตและประพฤติมิชอบได้ พรรคการเมืองสามารถใช้บทบัญญัติดังกล่าวนี้ในการเล่นงานปรปักษ์ทางการเมือง (ดูข้อ 3.13 ประกอบ)

3.35 พรรคการเมืองจะจัดระบบการแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจแก่สมาชิกพรรคที่เป็น ส.ส.

ผู้นำพรรคที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะยังต้องแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบาย เนื่องเพราะการเลือกตั้งต้องใช้เงินลงทุนสูง อีกทั้งยังต้องสะสมเงินทุนสำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไป และสำหรับแจกจ่ายแก่ ส.ส. ในสังกัด เพื่อธำรงเสถียรภาพของพรรคและรัฐบาล พรรคการเมืองจึงต้องมีขุนคลังดังที่เคยมีมา

หาก ส.ส. ที่มาจากการเลือกตั้งตามระบบการแบ่งเขตมิอาจดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี นักเลือกตั้งเหล่านี้ย่อมขาดช่องทางในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้ที่ยึดอำนาจบริหารที่จะต้องดูดเอาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายมาแจกจ่าย

ระบบการแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากผู้นำ ส.ส. ไปสู่ ส.ส. บริวารจะยังคงดำรงอยู่ หากผู้นำ ส.ส. สามารถยึดกุมตำแหน่งรัฐมนตรีได้ แต่ระบบใหม่ที่มีการ 'พัฒนา' ในบางพรรค อาจขยายตัวมากขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นั่นก็คือ การรวมศูนย์ส่วนเกินทางเศรษฐกิจ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีของพรรคต้องมีภาระการส่ง 'ส่วย' ให้พรรค และพรรคจัดสรรรายได้จาก 'ส่วย' เป็นเงินเดือนหรือเงินตอบแทนแก่ ส.ส. ที่มิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หากปราศจากระบบการแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจเช่นนี้ ความไม่พอใจในพรรคอาจคุกรุ่น จนเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของพรรคและรัฐบาล

3.4 **รัฐสภา**

3.41 รัฐสภายังคงมีบทบาทอันจำกัดในกระบวนการนิติบัญญัติดุจเดียวกับรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ

รัฐสภาเป็น*ตลาดปริวรรตสาธารณะ* (Public Exchange Market) ที่ซึ่งมีการผลิตกฎหมาย แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีเสรีภาพในการนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับด้วยการเงิน เพราะต้องขอความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี พรรคการเมืองที่มี ส.ส. น้อยกว่า 20 คน ไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย รัฐสภาไม่สามารถคานอำนาจฝ่ายบริหารในการก่อหนี้ต่างประเทศ การทำข้อตกลงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และการรับ*เงื่อนไขการดำเนินนโยบาย* (Policy Conditionalities) อันเกิดจากการขอเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาอาเซีย ทั้งๆที่เงื่อนไขการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ในบางกรณีต้องมีการบัญญัติกฎหมายใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเก่า เพื่ออนุวัตรตามข้อตกลง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังคงสืบทอดฐานคติจากรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นในยุคอำมาตยาธิปไตยในการจำกัดบทบาทของรัฐสภาในกระบวนการนิติบัญญัติ ด้วยเหตุนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีประพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากการทำหน้าที่นิติบัญญัติ

3.42 รัฐสภาแปรสภาพเป็นเวทีละครและเวทีต่อรองผลประโยชน์มากขึ้นเรื่อย ๆ

การถ่ายทอดการประชุมรัฐสภาทางวิทยุและโทรทัศน์เปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาแสดงผลงานด้วยการอภิปรายในวาระการประชุมสำคัญ ดังเช่นการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลและการพิจารณากฎหมายฉบับสำคัญ และสมาชิกรัฐสภาสามารถสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองด้วยการร่วมอภิปราย โดยไม่ต้องมีรายจ่ายในการเช่าสถานีวิทยุและโทรทัศน์ ผู้ที่มีโอกาสวาดลวดลายบนเวทีการอภิปรายสามารถบันทึกเทปคาสเซ็ตต์หรือวีดีทัศน์ เพื่อแจกจ่ายเผยแพร่ในเขตการเลือกตั้งของตน การอภิปรายในรัฐสภาสำหรับประชาชนบางหมู่เหล่าแปรสภาพเป็น

รายการบันเทิงดุจเดียวกับรายการละครโทรทัศน์ โดยที่ผู้ชมคาดหวังความบันเทิงและความดุเด็ดเผ็ดมันในการอภิปราย ยิ่งกว่าสาระทางการเมือง

ในด้านหนึ่งรัฐสภาแปรสภาพเป็นเวทีละคร แต่ในอีกด้านหนึ่ง รัฐสภาก็มีสภาพเป็นเวทีต่อรองผลประโยชน์มากขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) ด้วยเหตุดังนั้น รัฐสภาจะกลายเป็นพื้นที่สาธารณะขององค์กรประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ องค์กรประชาชนสามารถคานอำนาจกลุ่มทุนทั้งภายในและระหว่างประเทศในการผลักดันกฎหมายและนโยบาย ในแง่นี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เกื้อกูลให้องค์กรประชาชนมี *Countervailing Power* กับกลุ่มทุน

3.43 การซื้อขายเสียงในรัฐสภาเป็นปรากฏการณ์ปกติ

การซื้อขายเสียง (Logrolling) ปรากฏในตลาดการเมืองทุกระดับและทุกฤดูกาล มิได้จำกัดเฉพาะฤดูการเลือกตั้ง นอกจากนี้ การซื้อขายเสียงมิใช่สิ่งชั่วช้าเสมอไป ในบางกรณีการซื้อขายเสียงอาจช่วยเพิ่มพูนสวัสดิการสังคม

ในการพิจารณากฎหมายบางฉบับ ฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลอาจต้องเจรจาแลกเปลี่ยนการผ่านกฎหมายของกันและกัน หรือในการพิจารณากฎหมายฉบับเดียวกัน อาจมีการเจรจาแก้ไขมาตราบางมาตราแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน การเจรจาดังกล่าวนี้เข้าข่ายการซื้อขายเสียง เพียงแต่มิได้มีการชำระเป็นตัวเงิน หากแต่เป็นการ 'ซื้อ' กฎหมายฉบับหนึ่งแลกกับกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง หรือการ 'ซื้อ' มาตราหนึ่งแลกกับอีกมาตราหนึ่ง ประพฤติกรรมเช่นนี้อาจปรากฏให้เห็นมากขึ้นในอนาคต

การซื้อขายเสียงอาจเกิดขึ้นในวาระการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีและวาระการพิจารณากฎหมายหรือการแต่งตั้งบุคคล ฝ่ายรัฐบาลอาจต้องซื้อเสียงสมาชิกพรรคฝ่ายค้านและสมาชิกวุฒิสภาบางคน เพื่อให้กฎหมายผ่านสภา ทั้งสองฝ่ายอาจต้องซื้อเสียงสมาชิกในฝ่ายของตน เพื่อมิให้แตกแถว

3.44 การแย่งชิงตำแหน่งในรัฐสภาเป็นธรรมชาติของสัตว์เศรษฐกิจ

สมาชิกรัฐสภามิใช่อรหันต์ หากแต่เป็นปุถุชนที่มีกิเลส ตัณหา ราคะ และความเห็นแก่ได้ การแย่งชิงตำแหน่งในรัฐสภาจึงเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ การแย่งชิงตำแหน่งในวุฒิสภามีลักษณะโกลาหลมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร เนื่องเพราะสภาผู้แทนราษฎรมีกฎเกณฑ์และจารีตที่แน่นอน มีการตกลงจัดสรรตำแหน่งระหว่างพรรคการเมืองต่างๆอย่างชัดเจน ดังนั้นการแย่งชิงตำแหน่งในสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นการแย่งชิงภายในพรรคเดียวกันเป็นด้านหลัก ส่วนวุฒิสภาแต่เดิมเป็นฐานที่มั่นของ*กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย* จึงอาศัยกฎเกณฑ์และจารีตของ

ระบบราชการในการจัดสรรตำแหน่ง ครั้นสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง กติกาการเล่นเกมที่ใช้มาตั้งแต่เดิมมิอาจใช้ต่อไปได้ ภาพหมาแย่งกระดูกจึงปรากฏในวุฒิสภา

ในสภาผู้แทนราษฎร การแย่งชิงตำแหน่งจะเข้มข้นเป็นพิเศษในคณะกรรมาธิการงบประมาณ เพราะเป็นตำแหน่งที่สามารถหาประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดินได้โดยง่าย

3.45 สมาชิกรัฐสภาจะผันงบประมาณแผ่นดินลงสู่เขตการเลือกตั้งของตน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต รวมทั้งสมาชิกวุฒิสภา ต้องมีความรับผิด (Accountability) ต่อประชาชนในเขตการเลือกตั้งของตน มิฉะนั้น อาจพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป การผันงบประมาณแผ่นดินไปพัฒนาฐานที่มั่นทางการเมืองเป็นจารีตที่มีมาช้านาน และยากที่จะเลิกล้มได้ ภายใต้ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ไม่ว่าจะเป็นเขตใหญ่หรือเขตเล็ก การเลือกตั้งเป็นกลไกที่สร้างความรับผิด ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งต้องสร้างคะแนนนิยมในหมู่ประชาชนในเขตการเลือกตั้งของตน การผันงบประมาณแผ่นดินเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุด บางครั้งงบประมาณแผ่นดินถูกผันไปให้หัวคะแนนในรูปงบการก่อสร้างและงบการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งเป็นการกระชับสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์โดยไม่ต้องใช้เงินของตนเอง สมาชิกวุฒิสภามิได้มีความจำเป็นในการสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับประชาชนเสมอด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เพราะสมาชิกวุฒิสภามิอาจดำรงตำแหน่งติดต่อกันสองสมัยได้ [มาตรา 126(3)] ดังนั้น จึงไม่มีสิ่งจูงใจในการผันงบประมาณแผ่นดินหรือทรัพยากรอื่นของแผ่นดินลงสู่เขตการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อ (Party List) ไม่มีสิ่งจูงใจในการผันงบประมาณแผ่นดินดุจเดียวกับสมาชิกวุฒิสภา เพราะไม่มีเขตการเลือกตั้งที่เฉพาะเจาะจง จึงไม่มีความรับผิดต่อประชาชนในเขตการเลือกตั้ง ความรับผิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้เป็นความรับผิดที่มีต่อผู้นำพรรค หาใช่ความรับผิดต่อประชาชนไม่ เพราะผู้นำพรรคเป็นผู้บรรจุชื่อตนในบัญชีรายชื่อของพรรค

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดข้อห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภามีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณแผ่นดิน แต่ข้อห้ามนี้หามีประสิทธิผล เนื่องจากมีทางหลีกเลี่ยงนานาประการ ดังเช่น ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลสามารถผลักดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายการผันงบประมาณลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมือง หรือการกดดันให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองของพรรครัฐบาล โดยมิจำต้องแปรญัตติในรัฐสภา

3.5 รัฐบาล

3.51 การผสมรัฐบาลกับกติกา 'ไม่มีมิตรแท้ ไม่มีศัตรูถาวร'

รัฐบาลผสม (Coalition Government) เป็นรูปแบบรัฐบาลที่ค่อนข้างลงตัวในสังคมการเมืองไทย นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการเมืองเดือนตุลาคม 2516 เป็นต้นมา การผสมรัฐบาลนับเป็นศิลปะทางการเมืองที่สำคัญ *'ไม่มีมิตรแท้ ไม่มีศัตรูถาวร'* ยังคงเป็น 'กติกาการเล่นเกม' ในการผสมรัฐบาล การเลือกตั้งเป็นการลงทุนทางการเมืองที่ต้องใช้ทุนนับพันนับหมื่นล้านบาท หากมีการแยกมิตรแยกศัตรูโดยชัดเจนย่อมสร้างสภาวะความไม่แน่นอนในการลงทุนโดยไม่จำเป็น แนวทาง *'ไม่มีมิตรแท้ ไม่มีศัตรูถาวร'* มีนัยสำคัญไม่เพียงแต่ว่า ความขัดแย้งหรือมิตรภาพในอดีตมิใช่ประเด็นที่มีความสำคัญในการผสมรัฐบาลเท่านั้น หากยังมีนัยสำคัญอีกด้วยว่า อุดมการณ์ทางการเมืองมิใช่ประเด็นสำคัญ จริยธรรมและความซื่อสัตย์สุจริตหามีความสำคัญไม่อีกด้วย หัวใจของศิลปะการผสมรัฐบาลอยู่ที่การจัดสรรผลประโยชน์อันได้จากการใช้อำนาจทางการเมืองอย่างลงตัว

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ 2540 มีความเป็นไปได้ที่จะมีรัฐบาลพรรคเดี่ยว (Single – Party Government) อยู่บ้าง ทั้งนี้เพราะเหตุว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลส่งเสริมการเติบโตจากภายนอกมากกว่าการเติบโตจากภายใน กระบวนการควบและครอบพรรคหรือกลุ่มการเมือง (Merger and Acquisition) จะทำให้ตลาดการเมืองคงเหลือพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียง 2-3 พรรค แต่พรรคการเมืองขนาดใหญ่อันเป็นผลจากกระบวนการควบและครอบพรรคนั้น อาจไม่สามารถธำรงขนาดความใหญ่ของตนไว้ได้นาน หากเหตุปัจจัยที่ผนึกพรรคหมดหรือคลายประสิทธิภาพ ตราบเท่าที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่มิได้เกิดจากการผนวกบนพื้นฐานอุดมการณ์ที่มีร่วมกัน รัฐบาลพรรคเดี่ยวแม้จะมีโอกาสก่อเกิดได้ แต่จะยังมิใช่รูปแบบรัฐบาลที่ลงตัว[5]

พรรคการเมืองที่ต้องการเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล จักต้องพยายามยึดพื้นที่ในสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าพรรคอื่นๆ จารีตของสังคมการเมืองไทยที่ยึดถือปฏิบัติมาแต่ดั้งเดิมก็คือ การให้โอกาสพรรคการเมืองที่มีจำนวน ส.ส. มากที่สุดเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล แม้รัฐธรรมนูญจะไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งรัฐบาลก็ตาม[6] หากพรรคการเมืองอันดับที่หนึ่ง

---

[5] ปรากฏการณ์ที่พรรคไทยรักไทยครอบกลุ่มหรือพรรคการเมืองต่างๆจนกลายเป็นอภิมหาพรรค ทำให้มีความเป็นไปได้ที่จะมีรัฐบาลพรรคเดี่ยวในอนาคตอันใกล้ แต่รัฐบาลพรรคเดี่ยวในรูปแบบดังกล่าวนี้ยังคงมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสม เพราะพรรคไทยรักไทยมีหลายมุ้ง การผสมพันธุ์พรรคเกิดก่อนการผสมรัฐบาล

[6] ก่อนการเลือกตั้งเดือนมกราคม 2544 หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์พยายามจัดตั้งพันธมิตรทางการเมือง ด้วยการผนึกพรรคการเมือง 6 พรรค ที่ร่วมในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (2540 – 2543) เพื่อกลับมาจัดตั้งรัฐบาลใหม่หลังการเลือกตั้ง โดยไม่คำนึงว่า พรรคของตนกุมที่นั่งจำนวนสูงสุดในสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ เมื่อผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์พ่ายแพ้การเลือกตั้งชนิดขาดลอย จึงต้องละเลิกความพยายามในการนี้ ส่วนสำคัญเป็นเพราะมิอาจผนึกพรรคร่วมรัฐบาลเดิมไว้ได้ มิหนำซ้ำยังขาดความชอบธรรมทางการเมืองอีกด้วย

ทิ้งอันดับที่สองขาดลอย ย่อมเป็นธรรมชาติที่พรรคตั้งแต่อันดับที่สามลงมาจะพยายามผสมพันธุ์กับพรรคแกนนำ การผสมพันธุ์กับพรรคอันดับที่สองย่อมขาดความชอบธรรม และอาจเป็นเหตุให้สูญเสียความน่าเชื่อถือและความนิยมทางการเมือง ในกรณีที่พรรคอันดับที่หนึ่งและอันดับที่สองมีคะแนนคู่คี่ อาจเป็นไปได้ที่พรรคอันดับที่หนึ่งไม่มีโอกาสเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล สำหรับพรรคที่มิใช่ผู้นำในตลาดการเมือง หากต้องการร่วมผสมพันธุ์รัฐบาล จักต้องพยายามยึดครองอันดับที่สามให้ได้เป็นอย่างน้อย

ตราบเท่าที่ยังไม่มีพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดี่ยว โดยยังต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม *'ไม่มีมิตรแท้ ไม่มีศัตรูถาวร'* จะยังคงเป็นกติกาการเล่นเกมในสังคมการเมืองไทย ต่อเมื่อการครอบและควบพรรคดำเนินถึงจุดที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดี่ยวได้ กติกา *'ไม่มีมิตรแท้ ไม่มีศัตรูถาวร'* จะลดความสำคัญในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างพรรค แต่จะมีความสำคัญในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองภายในพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ในแง่นี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะเปลี่ยนสถานะของกติกา *'ไม่มีมิตรแท้ ไม่มีศัตรูถาวร'*

3.52 Faction Politics ***กับการแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรี***

การจำกัดจำนวนรัฐมนตรีมิให้เกิน 36 คน (รวมนายกรัฐมนตรีด้วย) ในด้านหนึ่งจะยังผลให้การแข่งขันแย่งชิงตำแหน่งเข้มข้นขึ้น ในอีกด้านหนึ่ง ทำให้ราคาเก้าอี้รัฐมนตรีแพงขึ้น

เมื่อข้อตกลงในการจัดตั้งรัฐบาลบรรลุผลแล้ว ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลพรรคเดี่ยวหรือรัฐบาลผสม การแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรีย่อมเกิดขึ้น และเข้มข้นมากกว่าที่เคยปรากฏมาก่อน เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้จำกัดจำนวนรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีขนาดเล็ก อำนาจต่อรองทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดโควต้าจำนวนรัฐมนตรีระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลและภายในพรรคเดียวกัน อำนาจต่อรองนี้กำหนดโดยขนาดของกำลังคน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคและแต่ละกลุ่มการเมือง การจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล และระหว่างกลุ่มภายในพรรคเดียวกัน จึงถูกกำหนดโดยอำนาจต่อรองดังกล่าวนี้ การเมืองว่าด้วยกลุ่มหรือ Faction Politics จึงยังคงมีความสำคัญในสังคมการเมืองไทย

การลดจำนวนตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะที่ความต้องการเก้าอี้รัฐมนตรีมีแต่จะเพิ่มขึ้น ย่อมทำให้เก้าอี้รัฐมนตรีมีราคาแพงขึ้น ในตลาดรัฐมนตรี การ 'ซื้อ' เก้าอี้อาจชำระด้วยความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือมิฉะนั้นก็ต้องชำระด้วยเงิน หากตลาดการเมืองเป็นตลาดปริวรรตสาธารณะในอุดมคติ พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือร่วมรัฐบาลจักต้องเข้มงวดมากขึ้นในการคัดสรรบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งรัฐมนตรี หากตลาดการเมืองมิใช่ตลาดในอุดมคติ ผู้ที่ต้องการตำแหน่งรัฐมนตรีก็ต้องชำระค่าเก้าอี้ในราคาที่แพงขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ต้องแบกรับภาระรายจ่ายทางการเมืองของพรรคมากขึ้น

3.53 การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) จากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบาย นอกจากจะไม่หมดสิ้นแล้ว ยังมีมากกว่าเดิม และซับซ้อนมากกว่าเดิมอีกด้วย

การลงทุนทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐต้องใช้เงินทุนนับพันนับหมื่นล้านบาท อีกทั้งการธำรงเสถียรภาพทางการเมืองก็ต้องใช้เงินจำนวนหาน้อยไม่ ผลตอบแทนจากการลงทุนทางการเมืองตามช่องทางปกติ ด้วยการรอรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และสิทธิประโยชน์อื่นๆไม่พอเพียงและไม่คุ้มทุน แรงกดดันจากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่รัดรึงจนสังคมการเมืองไทยถูกครอบงำด้วย *'ระบอบประชาธิปไตยอุปถัมภ์'* มีส่วนผลักดันให้นักการเมืองและพรรคการเมืองแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจด้วย ถึงนักการเมืองจะถูกบังคับให้เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และถูกตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดจนมีกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งและการดำเนินคดีอาญา แต่กระบวนการเหล่านี้เพียงแต่ทำให้กระบวนการแสวงหาและดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจซับซ้อนซ่อนเงื่อนมากกว่าเดิมเท่านั้น นอกจากนี้ การถีบตัวของเงินลงทุนทางการเมืองยังสร้างเงื่อนไขให้ต้องแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นตามกาลเวลา ข้าราชการจะกลายเป็นกลไกสำคัญในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลของนักการเมือง

มรรควิธีในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจะไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก ช่องทางเหล่านี้ ได้แก่

- กระบวนการจัดจ้างจัดซื้อโดยใช้งบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณ
- การผันงบประมาณแผ่นดินสู่ฐานที่มั่นทางการเมือง
- การผันงบพยุง/ประกันราคาพืชผลสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองหรือผันให้หัวคะแนน
- การให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรแก่ธุรกิจที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ หรือกลุ่มทุนที่เป็นฐานธนกิจการเมือง
- การจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ธุรกิจที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ หรือกลุ่มทุนที่เป็นฐานธนกิจการเมือง
- การจัดสรรสัมปทานให้แก่กลุ่มทุนที่เป็นฐานของพรรค รวมทั้งการรับ 'ส่วย' จากกระบวนการจัดสรรสัมปทาน
- การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) ดังเช่นการขายกิจการของรัฐให้แก่พรรคพวกและบริวารในราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น และการรับ 'ส่วย' จากกระบวนการถ่ายโอนการผลิต
- การยึดกุมรัฐวิสาหกิจเป็นฐานเศรษฐกิจ การหาประโยชน์ส่วนบุคคลจากกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อของรัฐวิสาหกิจ

- การใช้กองเงินทุนหมุนเวียนในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล รวมทั้งการผันเงินนอกงบประมาณเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง
- การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง ตลาดข้าราชการระดับสูง ซึ่งเป็นตลาดแรงงานประเภทหนึ่ง จะมีการเปลี่ยนแปลงจากตลาดที่มีการ 'ซื้อ' ตำแหน่งด้วยผลงานและประสิทธิภาพการทำงาน มาเป็นตลาดที่มีการซื้อตำแหน่งด้วยเงิน ลักษณะ Barter Economy เจือจางลง แต่ลักษณะ Exchange Economy เด่นชัดขึ้น

3.54 'อาณาจักรใคร อาณาจักรมัน' เป็นกติกาการเล่นเกมของรัฐบาลผสม ซึ่งช่วยธำรงเสถียรภาพของรัฐบาล หากมีการละเมิดกติกาดังกล่าวนี้ เสถียรภาพของรัฐบาลจะถูกสั่นคลอน

รัฐบาลผสมในสังคมการเมืองไทยจัดระบบการบริหารโดยแบ่งปริมณฑลในตลาดนโยบายในลักษณะ *'อาณาจักรใคร อาณาจักรมัน'* ไม่มีการก้าวก่ายและรุกล้ำพรมแดนซึ่งกันและกัน มิจำกัดเฉพาะการรุกล้ำข้ามกระทรวง แม้ในกระทรวงเดียวกัน หากมีการขีดเส้นพรมแดนแล้วก็มิอาจรุกล้ำข้ามกรมได้ แต่ละพรรคแต่ละกลุ่มจะแสวงหาและดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจภายในอาณาจักรของตน และถือเป็นมารยาทที่จะไม่ก้าวไปวิพากษ์การแสวงหาและดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจในอาณาจักรของพรรคและกลุ่มการเมืองอื่น ดังจะเห็นได้ว่า พรรคร่วมรัฐบาลจะสงวนท่าทีและไม่วิพากษ์การทุจริตและประพฤติมิชอบของพรรคร่วมรัฐบาลพรรคอื่น

แม้รูปแบบรัฐบาลจะแปรเปลี่ยนจากระบบรัฐบาลผสมไปสู่ระบบรัฐบาลพรรคเดี่ยวในภายหลัง แต่ *'อาณาจักรใคร อาณาจักรมัน'* จะยังคงเป็นกติกาการเล่นเกมที่สำคัญ ทั้งนี้เป็นเพราะว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่ประกอบด้วยกลุ่มการเมืองหลายกลุ่ม หรือ 'มุ้ง' การเมืองหลายมุ้ง

3.55 รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะดำเนินนโยบายไปในทางสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง โดยหวังคะแนนเสียงสูงสุดในการเลือกตั้งครั้งต่อไป (Vote Gains Maximization)

ประพฤติกรรมดังกล่าวนี้จะเห็นได้จากการผันงบประมาณแผ่นดินและการผันงบพยุง/ประกันราคาพืชผลลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมือง รวมทั้งการเสนอให้ผ่อนปรนภาระภาษีอากรของประชาชน และการเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่ออัดฉีดการเติบโตทางเศรษฐกิจ *(Downs 1957)*

การกุมอำนาจรัฐของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งทำให้การยกเลิกงบ ส.ส. และมาตรการพยุง/ประกันราคาพืชผลเป็นไปได้ยาก เพราะทำให้นักการเมืองสูญเสียผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ทางการเมือง รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะชะลอการปรับราคาบริการสาธารณูปโภค ดังเช่นค่าไฟฟ้า ค่าประปา ค่าโทรศัพท์ ค่าผ่านทาง ค่าโดยสารรถไฟ

ค่าโดยสารรถประจำทาง ฯลฯ อันเป็นเหตุให้อัตราค่าบริการสาธารณูปโภคไม่สอดคล้องกับสภาวการณ์ในตลาด ความข้อนี้ครอบคลุมถึงนโยบายราคาน้ำมันด้วย รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะชะลอการขึ้นราคาน้ำมันจนถึงที่สุด เมื่อมิอาจตรึงราคาต่อไปได้ ก็ต้องปล่อยให้ราคาน้ำมันถีบตัวสูงขึ้น พร้อมทั้งจัดสรรเงินอุดหนุนน้ำมันให้แก่กลุ่มผลประโยชน์ที่ทรงพลัง

การดำเนินนโยบายโดยหวังคะแนนนิยมทางการเมืองจะทำให้สังคมการเมืองไทยตกอยู่ใน *'ระบอบประชาธิปไตยที่ขาดดุล'* (Democracy in Deficit) เพราะรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งต้องการเพิ่มการใช้จ่ายเพื่อเพิ่มคะแนนนิยมทางการเมือง แต่ไม่ต้องการเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเพราะทำลายคะแนนนิยมทางการเมือง *(Buchanan and Wagner 1977)*

ความต้องการคะแนนนิยมทางการเมืองอาจสร้างปัญหาความขัดแย้งในรัฐบาลผสม ภายใต้รัฐบาลพรรคเดี่ยว การดำเนินนโยบายเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองเป็นไปได้โดยราบรื่น แต่ภายใต้รัฐบาลผสม หากทุกพรรคต้องการคะแนนนิยมทางการเมือง ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลอาจเกิดขึ้นได้ เมื่อแต่ละพรรคต้องการชิงดีชิงเด่นและชิงเอาใจประชาชนจนอาจก่อให้เกิดความหวาดระแวงระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล

รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะดำเนินนโยบายเพื่อเกื้อกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานเศรษฐกิจ และเพื่อเกื้อประโยชน์เขตการเลือกตั้งที่เป็นฐานที่มั่นทางการเมืองของแต่ละพรรค

กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นฐานธนกิจการเมืองของพรรค ส่วนฐานที่มั่นทางการเมืองเป็นฐานความชอบธรรมในการกุมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นธรรมชาติรัฐบาลจะดำเนินนโยบายเพื่อเกื้อประโยชน์แก่ฐานการเงินและฐานทางการเมืองของตน

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นองค์กรที่สถาปนาโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะไม่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายของรัฐบาล เพราะไม่มีอำนาจสั่งการรัฐบาล แม้จะสามารถให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลได้ แต่รัฐบาลอาจเลือกที่จะไม่ฟังสภาที่ปรึกษาฯก็ได้ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (หมวด 5) มิอาจกำกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาล เพราะมีสถานะเป็นเพียง *'แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน'* (มาตรา 88) อันรัฐบาลจะดำเนินการหรือไม่ก็ได้ หากรัฐบาลดำเนินนโยบายตามแนวทางประชานิยม (Populism) จนสร้างความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจ สภาที่ปรึกษาฯก็มิอาจยับยั้งได้

3.56 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นตลาดซื้อขายแลกเปลี่ยนผลประโยชน์

พรรคร่วมรัฐบาลจะซื้อเสียงของกันและกัน การซื้อเสียงมิได้ชำระเป็นตัวเงิน หากแต่เป็นการนำนโยบายของพรรคหนึ่งแลกกับนโยบายของพรรคร่วมรัฐบาลอื่น หรือการนำโครงการของพรรคหนึ่งแลกกับโครงการของพรรคร่วมรัฐบาลอื่น พรรคร่วมรัฐบาลจะให้การสนับสนุนนโยบายหรือโครงการของกันและกัน หรืออย่างน้อยที่สุดไม่แสดงความเห็นคัดค้าน

การนำนโยบายแลกกับนโยบายก็ดี หรือการนำโครงการแลกกับโครงการก็ดี เข้าข่ายการซื้อขายเสียง

การคัดค้านนโยบายหรือโครงการของพรรคร่วมรัฐบาลจะเกิดขึ้นอย่างน้อย 2 กรณี *กรณีแรก* ได้แก่ กรณีที่นโยบายหรือโครงการดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชนอย่างกว้างขวาง และปรากฏกระแสการคัดค้านอย่างรุนแรง พรรคร่วมรัฐบาลที่ต้องการคะแนนนิยมทางการเมืองอาจเข้าร่วมกระแสการคัดค้านในการประชุมคณะรัฐมนตรี *กรณีที่สอง* ได้แก่ กรณีที่นโยบายหรือโครงการดังกล่าวขัดต่อผลประโยชน์ทั้งทางการเงินและทางการเมืองของพรรคร่วมรัฐบาลอื่น พรรคที่เสียประโยชน์ย่อมแสดงการคัดค้าน

กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจะแทรกตัวเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมากขึ้นเรื่อยๆ โดยผ่านระบบธนกิจการเมือง ซึ่งนับวันมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น จนรัฐมนตรีบางส่วนมีประพฤติกรรมดุจตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยมิใช่รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน หากแต่เป็นรัฐบาลของกลุ่มผลประโยชน์ โดยกลุ่มผลประโยชน์ และเพื่อกลุ่มผลประโยชน์

หากกระบวนการครอบและควบกลุ่มและพรรคการเมืองดำเนินถึงจุดที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดี่ยวได้ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะเป็นตลาดซื้อขายแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ภายในพรรครัฐบาลนั้นเอง

3.6 กลุ่มผลประโยชน์

3.61 ขบวนการประชาชนและองค์กรประชาชน

ขบวนการประชาชนและองค์กรประชาชนจะส่งตัวแทนเข้าไปยึดพื้นที่ในรัฐสภาเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เพื่อให้การเมืองในระบบเคลื่อนไหวในทิศทางที่สอดคล้องกับการเมืองภาคประชาชน ขบวนการประชาชนและองค์กรประชาชนจะสร้างสายสัมพันธ์กับกลุ่มชนผู้เสียเปรียบในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มกรรมกรและเกษตรกร โดยที่ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ถักทอเป็นเครือข่ายทั่วประเทศ เครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ขยายสู่ต่างประเทศ เมื่อขบวนการประชาชนและองค์กรประชาชนไทยเชื่อมสัมพันธ์กับขบวนการประชาชนและองค์กรประชาชนสากลแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

การต่อสู้และความขัดแย้งระหว่างขบวนการประชาชนและองค์กรประชาชนฝ่ายหนึ่งกับกลุ่มทุนอีกฝ่ายหนึ่งจะทวีความเข้มข้นมากขึ้น โดยที่เป็นการต่อสู้และความขัดแย้งบนพื้นฐานความแตกต่างด้านอุดมการณ์และการเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา การต่อต้านยุทธศาสตร์ 'โลกานุวัตรพัฒนา' ซึ่งเดินตามเส้นทางที่กำหนดโดย*ฉันทมติแห่งวอชิงตัน* (Washington Consensus) จะปรากฏให้เห็นมากขึ้น ขบวนการประชาชนและองค์กรประชาชน

จะทำหน้าที่กลุ่มพลังที่คานอำนาจกลุ่มทุนทั้งไทยและสากล (Countervailing Power) เพื่อกดดันให้มีการกระจายส่วนเกินทางเศรษฐกิจอย่างเสมอภาค

ขบวนการประชาชนและองค์กรประชาชนจะขยายบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในการนี้ จะมีการกดดันให้รัฐบาลจัดสรรงประมาณให้สถาบันประชาชนเหล่านี้ โดยที่รัฐบาลต้องโอนอ่อนผ่อนตาม มิใช่เพราะสถาบันประชาชนเหล่านี้ทรงพลังทางการเมืองเท่านั้น หากยังเป็นเพราะว่าระบบราชการมิอาจผูกขาดการทำหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองต่อไปได้ ประกอบกับขบวนการประชาชนและองค์กรประชาชนสร้างผลงานให้ประจักษ์มาก่อนแล้วอีกด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีส่วนให้ความชอบธรรมแก่การเติบโตของขบวนการประชาชนและการเมืองภาคพลเมือง เพราะมีบทบัญญัติที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในอีกด้านหนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนสามารถอ้างอิงรัฐธรรมนูญในการผลักดันยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนาและเรียกร้องสิทธิชุมชน

3.62 กลุ่มพ่อค้านายทุน

กลุ่มพ่อค้านายทุนเคยได้ประโยชน์จากระบบ *'ทุนนิยมอภิสิทธิ์'* ด้วยการสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้ทรงอำนาจทางการเมือง เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจผูกขาดและอภิสิทธิ์ในการประกอบการ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 ก่อให้เกิดพลวัตการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างชนชั้นปกครอง ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองมิได้ปรากฏตัวบุคคลหรือกลุ่มที่แน่นอน เพราะอำนาจทางการเมืองมิได้ยั่งยืนสถาพร การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อประพฤติกรรมของกลุ่มพ่อค้านายทุนอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่ง การอิงแอบและขึ้นต่อกลุ่มการเมืองกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด หรือพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด มิใช่ประพฤติกรรมที่สมเหตุสมผล กลุ่มพ่อค้านายทุนใช้วิธีหว่านเงินอุดหนุนแก่กลุ่มการเมืองและพรรคการเมืองต่างๆที่มีโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาล ทั้งนี้โดยหวังว่า หากกลุ่มหรือพรรคการเมืองเหล่านี้เข้าร่วมรัฐบาล จะได้มีช่องทางและกลไกในการผลักดันนโยบายที่เกื้อประโยชน์ หรือยับยั้งเตะถ่วงนโยบายที่เสียประโยชน์ ในอีกด้านหนึ่ง กลุ่มพ่อค้านายทุนเริ่มก้าวเข้าไปยึดกุมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินตัวแทนกลุ่มพ่อค้านายทุนปรากฏโฉมทั้งในระบบราชการ รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี กลุ่มทุนภูธรแตกต่างจากกลุ่มทุนระดับชาติที่ขึ้นเวทีการเมืองด้วยการสมัครรับเลือกตั้งโดยตรง เพราะการยึดกุมอำนาจการเมืองเป็นหนทางลัดในการเขยิบฐานะทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนภูธร ในขณะที่กลุ่มทุนระดับชาติยังคงนิยมเล่นการเมืองภายใต้ระบบตัวแทน

ประพฤติกรรมทั้งสองด้านดังกล่าวข้องต้นนี้ยังคงดำรงสืบต่อมา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การออกแบบระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรูปลักษณ์ระบบผสมมีผลกระทบต่อประพฤติกรรมของกลุ่มพ่อค้านายทุน การเลือกตั้งระบบการแบ่งเขต เขตเดียวคนเดียว เกื้อกูลการขึ้นเวทีการเมืองของกลุ่มทุนภูธร การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรคเอื้ออำนวยให้กลุ่มทุนระดับชาติผลักดันตัวแทนเข้าสู่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองต่างๆ ความพยายามของพ่อค้านายทุนในการยึดพื้นที่ในสภาดำรงอยู่อย่างปราศจากข้อกังขา

การแสวงหาอำนาจผูกขาดและอภิสิทธิ์ในการประกอบการต้องจ่ายในราคาแพงขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการ การกำหนดและบริหารนโยบายต่างๆต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใสมากขึ้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากประชาชนต้องรับภาระต้นทุนปฏิบัติการในการเข้าถึงสารสนเทศสาธารณะ ความโปร่งใสของกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายจึงมีไม่มากนัก การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจะผลักดันให้กลุ่มพ่อค้านายทุน ในด้านหนึ่งพยายามรุกคืบเข้าไปยึดพื้นที่ทางการเมืองทั้งในระบบราชการ รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบตลาดนโยบายเศรษฐกิจ (Regulatory Organizations) โดยที่ในอีกด้านหนึ่งต้องเข้าเป็นพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ของกลุ่มทุนสากลเพื่อกดดันการกำหนดและการบริหารนโยบายของรัฐบาลอีกทอดหนึ่ง

4. บทสรุป

บทนี้นำเสนอการวิเคราะห์ผลกระทบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีต่อประพฤติกรรมทางการเมือง และนำเสนอข้อคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงประพฤติกรรมทางการเมืองในอนาคต ผลการวิเคราะห์พบว่า ประพฤติกรรมหลักในสังคมการเมืองไทยมีการเปลี่ยนแปลงไม่มาก นอกจากจะไม่เปลี่ยนแปลงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้วยังเบี่ยงเบนจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอีกด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กำหนดเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงประพฤติกรรมทางการเมืองอย่างน้อย 6 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะไม่นอนหลับทับสิทธิ์ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งถือเป็นหน้าที่ในการใช้สิทธิดังกล่าว

ประการที่สอง นักการเมืองจะไม่ซื้อเสียง และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะไม่ขายเสียง

ประการที่สาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมาธิการจะไม่มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

ประการที่สี่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะไม่ก้าวก่ายการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง และการขึ้นเงินเดือนข้าราชการและพนักงานของรัฐ

ประการที่ห้า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะไม่ทุจริต ประพฤติมิชอบ และแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการกำหนดและบริหารนโยบาย

ประการที่หก ประชาชนจะมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

ความคาดหวังต่างๆเหล่านี้ไม่สมประโยชน์เป็นส่วนใหญ่ การนอนหลับทับสิทธิ์ยังคงมีต่อไป โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงอัตราการนอนหลับทับสิทธิ์ที่ชัดเจน การซื้อขายเสียงยังคงมีต่อไป แม้จำนวนพรรคการเมืองจะมีน้อยลง เนื่องจากอคติว่าด้วยขนาดของพรรคที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้การแข่งขันระหว่างพรรคมีน้อยลง แต่การแข่งขันในตลาดการเมืองค่อยๆ แปรเปลี่ยนไปสู่การแข่งขันระหว่างกลุ่มการเมือง นอกเหนือจากการแข่งขันระหว่างพรรค ในเมื่อรัฐธรรมนูญมิได้สร้างกลไกในการเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้เป็นตลาดปริวรรตสาธารณะ ณ ที่ซึ่งคะแนนเสียงแลกกับนโยบาย การซื้อขายเสียงจึงยังคงมีต่อไปตาม ความคาดหวังที่ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะไม่หาประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน และจะไม่แทรกแซงการบริหารงานบุคคลในระบบราชการ เป็นความคาดหวังที่ขัดต่อธรรมชาติของมนุษย์

ประชาชนจะมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น มิใช่เพราะบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 หากแต่เป็นเพราะการเติบโตของขบวนการสิทธิและเสรีภาพในสังคมไทย และการตื่นตัวทางการเมืองและสำนึกประชาธิปไตยของประชาชนคนไทย แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แต่มิได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อรองรับสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน มิหนำซ้ำยังกำหนดให้ประชาชนที่ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการใด เป็นผู้รับภาระต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองในการนั้น

การฉ้อราษฎรบังหลวง ประพฤติมิชอบ และการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการกำหนดและบริหารนโยบายจะลดลงได้หรือไม่ และลดลงได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการทำงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและการเกื้อกูลของระบบกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน

เหตุที่ประพฤติกรรมทางการเมืองมิได้เปลี่ยนแปลงในทิศทางที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 คาดหวังมากนัก เป็นผลจากโครงสร้างที่จูงใจที่แฝงอยู่ในกฎกติกาที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดกฎกติกาที่ขัดกับธรรมชาติของมนุษย์ และการเน้นการให้สิ่งจูงใจในเชิงลบ (บทลงโทษและภาระต้นทุนปฏิบัติการ) มากกว่าการให้สิ่งจูงใจเชิงบวก

บทที่เก้า
กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ
ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

1. บทนำ

บทนี้ต้องการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย โดยพิจารณาผลกระทบของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีต่อกระบวนการดังกล่าว

เนื้อหาของบทนี้จำแนกออกเป็น 5 ตอน ตอนที่หนึ่งเป็นบทนำ ตอนที่สองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ตอนที่สามว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตอนที่สี่ว่าด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กับยุทธศาสตร์การพัฒนา ตอนที่ห้าเป็นบทสรุป

2. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย

2.1 แบบจำลองที่ใช้ในการศึกษา

บทความนี้ยึดถือระเบียบวิธีการศึกษาพื้นฐานที่ว่า *กระบวนการกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการทางการเมือง (Political Process)* โดยที่การเมืองเข้าไปมีบทบาทในทุกขั้นตอนนับตั้งแต่ขั้นตอนการนำเสนอนโยบาย ขั้นตอนการบัญญัติกฎหมาย รวมตลอดจนถึงขั้นตอนการดำเนินและบริหารนโยบาย ซึ่งครอบคลุมทั้งการเลือกหน่วยราชการหรือองค์กรเพื่อเป็นกลไกในการดำเนินโยบาย และการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าว ในขั้นตอนต่างๆดังกล่าวนี้ มีการต่อรองระหว่างตัวละครและหน่วยเศรษฐกิจต่างๆในตลาดนโยบาย โดยที่ทุกฝ่ายต่างเล่นเกมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Game) เพื่อให้ได้ผลตามที่ต้องการ นโยบายเศรษฐกิจเป็นผลที่เกิดจากกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการต่อรองดังกล่าวนี้

แต่กระบวนการทางการเมืองและกระบวนการต่อรองก่อให้เกิดต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) สังคมต้องสูญเสียต้นทุนปฏิบัติการทั้งในขั้นตอนการกำหนดและขั้นตอนการดำเนินนโยบาย ต้นทุนปฏิบัติการที่สำคัญประกอบด้วยต้นทุนการเจรจา (Negotiation Cost) ต้นทุนสารสนเทศ (Information Cost) และต้นทุนการบังคับให้มีการปฏิบัติตามพันธสัญญา (Enforcement Cost) กระบวนการกำหนดนโยบายจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวพันกับ

ต้นทุนปฏิบัติการ การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายจึงเป็นการศึกษา *การเมืองว่าด้วยต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction – Cost Politics)*

ศาสตราจารย์โอลิเวอร์ วิลเลียมสัน (Oliver E. Williamson) เป็นผู้นำเสนอและพัฒนาแนวความคิดว่าด้วย*ต้นทุนปฏิบัติการ* จนก่อให้เกิดสาขาวิชา *เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยต้นทุนปฏิบัติการ* (Transaction Cost Economics)[1] ศาสตราจารย์โจนาธาน มาซีย์ (Jonathan Macey) นักกฎหมาย และศาสตราจารย์ดักลาส นอร์ธ (Douglass C. North) นักเศรษฐศาสตร์สถาบันเป็นผู้บุกเบิกในการศึกษาการเมืองด้วยการวิเคราะห์ต้นทุนปฏิบัติการ (*Macey 1988 ; North, 1989 ; 1990*) โดยที่ศาสตราจารย์อวินาศ ดิกษิต (Avinash K. Dixit) เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการขยายพรมแดนของ Transaction – Cost Politics *(Dixit 1996 ; 1998 ; 1999)*

กระบวนการกำหนดนโยบายประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญอย่างน้อย 2 ขั้นตอน ขั้นตอนแรกว่าด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์หรือกติกา (Design of Rules) โดยที่กรอบใหญ่ของกติกาเหล่านี้ก็คือ รัฐธรรมนูญ ขั้นตอนที่สองว่าด้วยการเล่นเกมตามกฎเกณฑ์หรือกติกาที่กำหนด (Play of the Game) ขั้นตอนทั้งสองนี้กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Design) กับการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญที่ออกแบบ *(Buchanan 1987b)*

กรอบการวิเคราะห์ที่ใช้ในบทความนี้อาศัยแบบจำลองที่พัฒนา*ใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532/2539)* ซึ่งผสมผสานองค์ความรู้ของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกเข้ากับสำนักเศรษฐศาสตร์การเมือง ภายใต้การวิเคราะห์ของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก นโยบายเศรษฐกิจมีฐานะเป็นสินค้าประเภทหนึ่ง (Economic Policy as a Commodity) ซึ่งมีอุปสงค์และอุปทาน และมีตลาด[2] ตลาดนโยบายเศรษฐกิจเป็นที่ซึ่งอุปสงค์และอุปทานมีปฏิสัมพันธ์ นโยบายเศรษฐกิจเกิดจากปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ การวิเคราะห์ตลาดนโยบายเศรษฐกิจของสำนักนีโอคลาสสิกมุ่งแจกแจงที่มาที่ไปของอุปสงค์และอุปทาน เพื่อตอบคำถามว่า อุปสงค์ที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจนโยบายหนึ่งนโยบายใดมาจากไหน และใครเป็นผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจนั้น การศึกษาตลาดนโยบายเศรษฐกิจในฐานะตลาดสินค้าหรือบริการสามารถอาศัยกรอบการวิเคราะห์ของสาขาเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมได้ ทั้งนี้ด้วยการศึกษาตลาดนโยบายเศรษฐกิจในด้านโครงสร้าง (Structure) ประพฤติกรรม (Conduct) และผลปฏิบัติการ (Performance)

แต่กรอบการวิเคราะห์ของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกไม่เพียงพอแก่การทำความเข้าใจตลาดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย เพราะนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยมิได้

---

[1] บทสำรวจสถานะแห่งความรู้ว่าด้วยต้นทุนปฏิบัติการ ดู *Williamson (1989)*

[2] คำบรรยายลักษณะของนโยบายเศรษฐกิจในฐานะสินค้า โปรดอ่าน รัง*สรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532/2539:20–21)*

เป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทานเท่านั้น หากยังเป็นผลจากกลุ่มเหตุปัจจัยอีกอย่างน้อย 2 กลุ่ม อันได้แก่ ระบบทุนนิยมโลก (World Capitalism) และโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (Super Structure)

กล่าวโดยสรุปก็คือ ปฏิสัมพันธ์ในตลาดนโยบายเศรษฐกิจเกิดจากกลุ่มเหตุปัจจัยอย่างน้อย 4 กลุ่ม ได้แก่

(1) **ระบบทุนนิยมโลก** เหตุปัจจัยในกลุ่มนี้ประกอบด้วยระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (International Economic Order) บทบาทของประเทศมหาอำนาจ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น) บทบาทขององค์กรโลกบาล (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และองค์การการค้าโลก) บทบาทของบรรษัทระหว่างประเทศ (MNCs) และขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ (International NGOs)

(2) **โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ** (Super Structure) เหตุปัจจัยในกลุ่มนี้ประกอบด้วยระบอบการเมืองการปกครอง จารีตธรรมเนียมและวัฒนธรรมทางการเมือง ตลอดจนระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron – Client Relationship)

(3) **อุปทานของนโยบาย** กลุ่มผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจประกอบด้วยชนชั้นนำทางอำนาจ (Power Elites) ขุนนางนักวิชาการ (Technocrats) พรรคการเมือง และรัฐสภา

(4) **อุปสงค์ที่มีต่อนโยบาย** อุปสงค์ที่มีต่อนโยบายมาจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Interest Groups) สื่อมวลชน นักวิชาการ และขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน

ในบรรดากลุ่มเหตุปัจจัยทั้ง 4 กลุ่มนี้อาจจำแนกตามขั้นตอนการกำหนดนโยบายออกเป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ (ดูตารางที่ 9-1 ประกอบ)

กลุ่มที่หนึ่ง ได้แก่ กฎหรือกติกา อันประกอบด้วยกฎหรือกติการะหว่างประเทศและภายในประเทศ กฎหรือกติการะหว่างประเทศ ได้แก่ ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ข้อตกลงหรือสัญญาระหว่างประเทศ ทั้งในรูปทวิภาคี (Bilateral Agreements) และพหุภาคี (Multilateral Agreements) กฎหรือกติกาภายในประเทศ ได้แก่ ระบอบการเมืองการปกครอง รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย รวมทั้งกติกาโดยนัย (Implicit Rule) ซึ่งไม่มีลายลักษณ์อักษร ดังเช่น จารีตประเพณีและระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

กฎหรือกติกามี 2 สถานะ สถานะหนึ่งมีบทบาทในการกำหนดสภาพแวดล้อมในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ และกำหนดข้อจำกัดในการกำหนดนโยบาย (Policy Constraints) อีกสถานะหนึ่งเป็นตัวนโยบายที่รัฐบาลต้องปฏิบัติ แต่กฎหรือกติกามิได้ดำรงอยู่ชั่วกัปชั่วกัลป์ หากแต่

มีการเปลี่ยนแปลงเป็นครั้งเป็นคราว โดยที่กระบวนการผลักดันและต่อรองเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหรือกติกาดังกล่าวนี้มีลักษณะดุจเดียวกับกระบวนการกำหนดนโยบายโดยทั่วไป

กลุ่มที่สอง ได้แก่ ตัวละครที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย ตัวละครดังกล่าวนี้ประกอบด้วยตัวละครภายในประเทศ อันได้แก่ ชนชั้นนำทางอำนาจ ขุนนางนักวิชาการ รัฐสภา และพรรคการเมืองทางด้านอุปทาน และกลุ่มผลประโยชน์ ขบวนการประชาชน สื่อมวลชน นักวิชาการ และราษฎรทางด้านอุปสงค์ กับตัวละครภายนอกประเทศ อันได้แก่ องค์กรโลกบาล ประเทศมหาอำนาจ บรรษัทระหว่างประเทศ และขบวนการประชาชนระหว่างประเทศ

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเหตุปัจจัยทั้งสี่ในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเป็นไปตามแผนภาพที่ 9-1 ลูกศรบ่งบอกทิศทางของอิทธิพลของเหตุปัจจัยแต่ละกลุ่ม[3]

ตารางที่ 9-1

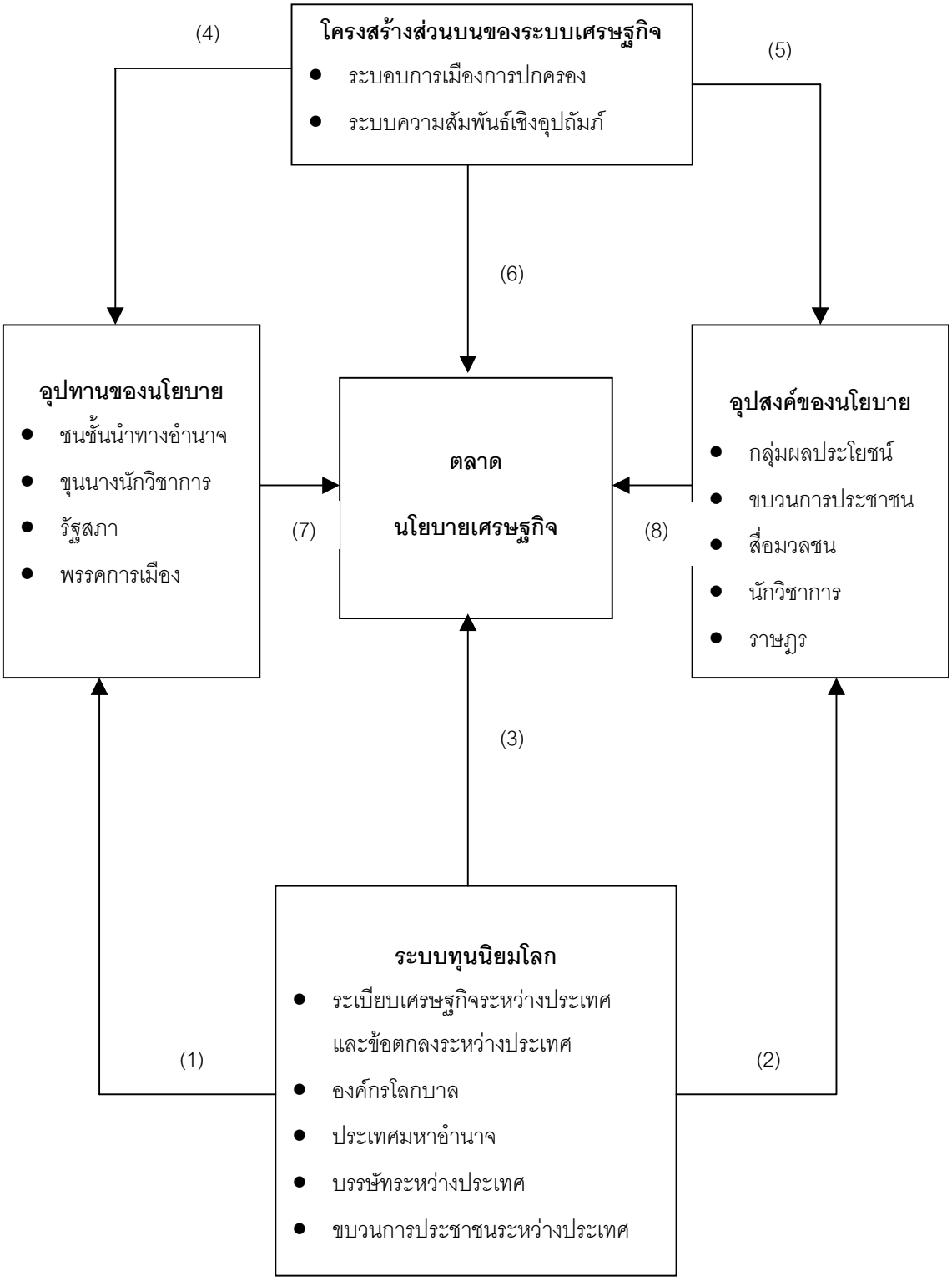
กฎหรือกติกาและผู้เล่นเกมในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ

กลุ่มเหตุปัจจัย	**กฎหรือกติกา**	**ผู้เล่นเกม**
I. **ระบบทุนนิยมโลก**	ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ข้อตกลงหรือสัญญาระหว่างประเทศ ทั้งทวิภาคีและพหุภาคี	องค์กรโลกบาล ประเทศมหาอำนาจ บรรษัทระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ภาคีสมาชิกองค์กรโลกบาล ภาคีสมาชิกข้อตกลงระหว่างประเทศ
II. **โครงสร้างส่วนบน**	ระบอบการเมืองการปกครอง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย	ตัวละครด้านอุปสงค์ ตัวละครด้านอุปทาน ตัวละครนอกประเทศ
III. **อุปสงค์**		กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สื่อมวลชน นักวิชาการ ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน
IV. **อุปทาน**		ชนชั้นนำทางอำนาจ ขุนนางนักวิชาการ

[3] คำอธิบายแบบจำลองโดยละเอียด โปรดอ่าน *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532/2539 บทที่ 3)*

		พรรคการเมือง รัฐสภา

แผนภาพที่ 9-1 กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ



2.2 กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

2.21 ช่วงเวลาระหว่างปี 2475 - 2516[4]

ลักษณะเด่นของช่วงเวลาระหว่างปี 2475 – 2516 ก็คือ สังคมการเมืองไทยตกอยู่ภายใต้ระบอบการเมืองการปกครองแบบเผด็จการ/คณาธิปไตยเป็นด้านหลัก ภายใต้ระบอบการเมืองดังกล่าวนี้ กลุ่มเหตุปัจจัยด้านอุปทานมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเหนือกว่ากลุ่มเหตุปัจจัยด้านอุปสงค์ (ดูแผนภาพที่ 9-1) ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย เพราะกรอบกติกาของสังคมเศรษฐกิจไม่เกื้อกูลการมีส่วนร่วม กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งยังไม่เข้มแข็งมิอาจเรียกร้องและผลักดันนโยบายอย่างมีประสิทธิผล พ่อค้านายทุนเป็นฝ่ายสยบต่อกลุ่มผู้นำทางการเมือง เพื่ออาศัยอำนาจทางการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ชนชั้นนำทางอำนาจและขุนนางนักวิชาการครอบงำตลาดนโยบายเศรษฐกิจ ปฏิสัมพันธ์ในตลาดนโยบายเกือบจะไม่มี หากจะมีก็แต่การสนองตอบต่อกลุ่มพ่อค้านายทุนผู้ใกล้ชิดผู้นำเผด็จการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน

ระบบทุนนิยมโลกมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เนื่องเพราะระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิด และต้องพึ่งพิงประเทศมหาอำนาจทั้งในฐานะตลาดรองรับสินค้าออกและในฐานะผู้ผลิตสินค้าขั้นกลาง วัตถุดิบ และสินค้าประเภททุน รวมทั้งเทคโนโลยี ป้อนแก่ระบบเศรษฐกิจไทย ประเทศมหาอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งอังกฤษก่อนสงครามโลกครั้งที่สองและสหรัฐอเมริกาหลังสงครามโลกครั้งที่สองมีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและทางวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญชาวอเมริกันมีบทบาทสำคัญในการชี้นำนโยบายทั้งในกระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสำนักงบประมาณในประการสำคัญ มีบทบาทชี้นำการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ นับตั้งแต่ประเทศไทยเป็นภาคีกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกในปี 2492 เป็นต้นมา องค์กรโลกบาลทั้งสองก็แผ่อิทธิพลในตลาดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ในขณะที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาค นโยบายการเงิน และนโยบายการคลัง ธนาคารโลกมีอิทธิพลต่อการวางแผนพัฒนาและการเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา องค์กรโลกบาลและประเทศมหาอำนาจผสานกันในการผลักดันให้รัฐบาล

---

[4] รายละเอียดดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532/2539 : 146 - 154)*

ไทยละทิ้งนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ซึ่งเป็นนโยบายหลักระหว่างปี 2475 – 2500 และหันเหสู่แนวทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ

ระบอบการเมืองการปกครองในฐานะโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจมีบทบาทในการกำกับตลาดนโยบาย การมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับประเภทของระบอบการเมืองการปกครอง ปฏิสัมพันธ์ในตลาดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างอุปสงค์กับอุปทานจะมีหรือไม่และมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับประเภทของระบอบการเมืองการปกครองเช่นเดียวกัน ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ซึ่งฝังรากลึกในสังคมไทย มีผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในทางที่ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองดำเนินนโยบายเกื้อหนุนกลุ่มพ่อค้านายทุนผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ โดยที่ได้รับผลต่างตอบแทนจากกุล่มพ่อค้านายทุนเหล่านี้

วัฒนธรรมอำนาจนิยม ซึ่งทรงอิทธิพลในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตยยังผลให้กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ในส่วนกลาง ไม่มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ส่วนภูมิภาค กระบวนการกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการสั่งการจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง (Top-Down Process) ขณะเดียวกัน ภูมิหลังทางสังคมและการศึกษาประกอบกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลของชนชั้นนำทางอำนาจและขุนนางนักวิชาการ ทำให้คนเหล่านี้มิได้มีทัศนคติที่เป็นกลางในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ หากแต่มีอคติด้านนโยบาย อคติดังกล่าวนี้พัฒนาไปสู่ความโน้มเอียงที่จะให้ผลประโยชน์แก่ภาคตัวเมืองมากกว่าภาคชนบท (Urban Bias) ความโน้มเอียงที่จะให้ประโยชน์แก่ภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม (Sectoral Bias) และความโน้มเอียงที่จะให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ (Target Bias)

การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการกำหนดและบริหารนโยบาย ทั้งโดยชอบและมิชอบด้วยกฎหมายเป็นปรากฏการณ์สามัญของสังคมการเมือง เพียงแต่ระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยไม่เกื้อกูลให้มีการสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ การฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบ รวมตลอดจนการฉ้อฉลอำนาจจึงดำเนินไปโดยมิได้ถูกตรวจสอบ ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2475 – 2516 ระบอบการเมืองไทยมีลักษณะเป็น *ระบอบอำมาตยาธิปไตย* (Bureaucratic Polity) อันเป็นระบอบการเมืองการปกครองของข้าราชการ โดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการ ส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ดูดซับจากระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายจึงกระจุกอยู่ในระบบราชการ หากจะมีการแบ่งปันแก่หน่วยเศรษฐกิจนอกระบบราชการ ก็เป็นเพราะความ ‘เมตตา’ ของผู้นำเผด็จการฝ่ายทหาร หาได้เป็นผลจากการใช้พลังทางการเมืองนอกระบบราชการไม่

มรรควิถีในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ประกอบด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ การยึดธนาคารพาณิชย์เป็นฐาน การจัดตั้งวิสาหกิจอิทธิพล รวมตลอดจนการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อในระบบราชการ

2.22 ช่วงเวลาระหว่างปี 2516 – 2531[5]

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 มีผลต่อระบอบการเมืองการปกครอง สังคมการเมืองไทยมีลักษณะประชาธิปไตยมากขึ้น ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2516 – 2531 มีการต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังประชาธิปไตยกับกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ซึ่งโน้มเอียงหนุนเนื่องระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย มีการล้มและร่างรัฐธรรมนูญ จากรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตย ดุจดังรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ไปสู่รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเผด็จการ ดุจดังรัฐธรรมนูญฉบับปี 2519 การต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังทั้งสองนำมาซึ่งระบอบ *'เผด็จการครึ่งใบ'* ซึ่งรองรับโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าวข้างต้นนี้มีผลกระทบต่อกติกาและสภาพแวดล้อมในตลาดนโยบายในทางที่การมีส่วนร่วมของประชาชนมีมากขึ้น แต่การมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้เป็นไปอย่างไม่เสมอภาคและมีลักษณะไร้สมมาตร กลุ่มพ่อค้านายทุนที่มีการจัดตั้งสามารถสร้างแรงกดดันต่อนโยบายได้ โดยมีองค์กรแกนดังเช่นหอการค้าไทย สมาคมธนาคารไทย และต่อมาสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นหัวหอก ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมต่างๆผนึกตัวในการจัดตั้งสมาคมการค้าเพื่อเป็นกลไกในการผลักดันนโยบาย กลุ่มเกษตรกรมิได้มีพลังในการขับดันนโยบายมากเท่ากลุ่มพ่อค้านายทุน ชาวนามีพลังขับดันนโยบายอย่างอ่อนระโหย เนื่องเพราะต้นทุนปฏิบัติการในการรวมกลุ่มสูง เฉพาะกลุ่มเกษตรกรซึ่งสามารถรวมกลุ่มย่างเหนียวแน่นจึงได้ประโยชน์จากการผลักดันนโยบาย ดังเช่นกลุ่มชาวไร่อ้อยและกลุ่มชาวสวนปาล์มน้ำมัน

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 ยังมีผลต่อการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนและนักวิชาการด้วย สื่อมวลชนทำหน้าที่วิพากษ์การดำเนินนโยบายของรัฐและความไม่ชอบมาพากลในการบริหารรัฐกิจมากขึ้น ในทำนองเดียวกัน นักวิชาการสามารถแสดงความเห็นอย่างเป็นอิสระและอย่างเปิดเผยมากขึ้น โดยที่นักวิชาการจำนวนไม่น้อยเข้าไปเป็นที่ปรึกษาด้านนโยบายของรัฐบาล

ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ระบอบการเมืองการปกครองโดยพื้นฐานยังคงมีลักษณะเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตย ชนชั้นนำทางอำนาจในระบบราชการและกลุ่มขุนนางนักวิชาการยังคงครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการครอบงำการดำเนินนโยบาย

---

[5] รายละเอียดดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532/2539 : 154 - 160)*

เศรษฐกิจมหภาค อันประกอบด้วยนโยบายการคลัง นโยบายการเงิน และนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ รวมตลอดจนการยึดกุมการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรม กระนั้นก็ตาม โครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจเริ่มแปรเปลี่ยนไป มิได้ถูกครอบงำโดยขุนนางข้าราชการดังปางก่อน กลุ่มอำมาตยาธิปไตยต้องสูญเสียพื้นที่ให้แก่กลุ่มทุนมากขึ้น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า กลุ่มทุนรุกคืบเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และต่อมาวุฒิสภา

ปฏิสัมพันธ์ในตลาดนโยบายเศรษฐกิจที่มีมากขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวนี้เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางอำนาจและขุนนางวิชาการฝ่ายหนึ่งกับกลุ่มพ่อค้านายทุนอีกฝ่ายหนึ่ง

ระบบทุนนิยมโลกมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยมากขึ้น แม้ว่าประเทศมหาอำนาจดังเช่นสหรัฐอเมริกาสูญเสียอิทธิพลภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 แต่องค์กรโลกบาลเข้ามามีอิทธิพลเพิ่มขึ้นแทนที่ การที่ไทยเป็นภาคีของ GATT ในปี 2525 เป็นต้นมา ทำให้ตลาดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยถูกกำกับโดยระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากขึ้น และบังคับให้สังคมเศรษฐกิจไทยดำเนินบนเส้นทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจต่อไป การขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี 2525 2526 และ 2528 และการขอเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loans) จากธนาคารโลกในปี 2525 และ 2526 ยังผลให้รัฐบาลไทยสูญเสียอธิปไตยในการดำเนินนโยบาย เพราะเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ซึ่งผูกติดมากับเงินกู้มีผลในการกำกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทย

ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ บรรษัทระหว่างประเทศอาศัยรัฐบาลประเทศของตนแทรกแซงตลาดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย เพื่อกดดันให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายในทางที่เกื้อประโยชน์บรรษัทระหว่างประเทศ การกดดันให้รัฐบาลไทยออกกฎหมายคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญา ลิขสิทธิ์ และเครื่องหมายการค้าก็ดี และการกดดันให้รัฐบาลไทยเปิดประตูการค้าระหว่างประเทศ โดยลดการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศก็ดี นับเป็นตัวอย่างของความข้อนี้ ในอีกด้านหนึ่ง บรรษัทระหว่างประเทศจำนวนมากเข้ามาหาประโยชน์จากกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อในโครงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure Investment) รัฐบาลประเทศมหาอำนาจเริ่มเข้ามาแทรกแซงกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อของราชการไทย เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของบรรษัทระหว่างประเทศของตน ตลาดนโยบายเศรษฐกิจไทยเริ่มกลายเป็นตลาดไร้พรมแดน

อคติความโน้มเอียงทางนโยบาย (Policy Bias) ที่ปรากฏในช่วงเวลาระหว่างปี 2475 – 2516 ยังคงปรากฏต่อมาในช่วงนี้ มิหนำซ้ำอคติดังกล่าวนี้ยิ่งพอกพูนมากขึ้น เนื่องเพราะความเข้มแข็งและอิทธิพลของกลุ่มทุนในกระบวนการกำหนดนโยบาย การรวมศูนย์อำนาจการ

ตัดสินใจยังไม่ผ่อนคลาย รวมทั้งการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจยังคงมีต่อมา เพียงแต่ว่า ในช่วงเวลานี้ส่วนเกินทางเศรษฐกิจเริ่มรั่วไหลออกจากระบบราชการ กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยมิอาจผูกขาดการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจได้ อันเป็นผลจากการเปลี่ยนโครงสร้างชนชั้นทางอำนาจ

2.23 ช่วงเวลาระหว่างปี 2531 – 2540

การสิ้นยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณณสูลานนท์ในเดือนสิงหาคม 2531 โดยที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อมา อาจถือได้ว่าเป็นการสิ้นสุดของระบอบ *'เผด็จการครึ่งใบ'* ในเมื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่มาจากการเลือกตั้ง แต่สังคมการเมืองไทยยังมิอาจเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ซึ่งเป็นผลการรอมชอมระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 กับฉบับปี 2519 มิได้มีความเป็นประชาธิปไตยมากนัก อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะอำนาจทางการเมืองตกอยู่กับกลุ่มนักเลือกตั้ง ซึ่งส่วนสำคัญอาศัยการซื้อเสียงและการทุจริตการเลือกตั้งเข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และใช้อำนาจทางการเมืองดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ทั้งโดยชอบและมิชอบกฎหมาย ดังที่ *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544ข)* ชี้ให้เห็น ระบอบอำมาตยาธิปไตยมิได้เปลี่ยนไปสู่ระบอบประชาธิปไตย หากแต่เปลี่ยนไปสู่ *ระบอบยียาธิปไตย* อันถูกครอบงำโดยนักเลือกตั้งเผ่ายี้ การต่อสู้ทางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวนี้เป็นการต่อสู้สามเส้าระหว่างกลุ่มพลังประชาธิปไตย กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย และกลุ่มพลังยียาธิปไตย ในขณะที่การรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 เป็นชัยชนะของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ซึ่งต้องการยื้อแย่งส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจกลับคืนมา เหตุการณ์พฤษภาคม 2535 เป็นชัยชนะของกลุ่มพลังประชาธิปไตย แต่การที่กลุ่มพลังประชาธิปไตยมิอาจรุกคืบเข้าไปยึดพื้นที่ทางการเมืองในระบบรัฐสภาได้ ทำให้กลุ่มยียาธิปไตยกลับเป็นฝ่ายเสพสุขจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535

ตลาดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ซึ่งเป็นตลาดที่ไร้พรมแดนทางภูมิศาสตร์นับตั้งแต่ช่วงระหว่างปี 2516 – 2531 มีลักษณะไร้พรมแดนยิ่งขึ้นไปอีก องค์กรโลกบาล รัฐบาลประเทศมหาอำนาจ และบรรษัทระหว่างประเทศกลายเป็นตัวละครที่มีบทบาทสำคัญยิ่งขึ้นในตลาดนโยบายเศรษฐกิจไทย

ประการแรก ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีผลในการลิดรอนอธิปไตยในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยมากขึ้น การปรับเปลี่ยนระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศตามแนวทางของฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) ทำให้รัฐบาลไทยต้องเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจมากขึ้น การเปิดเสรีมิได้มีเฉพาะด้านการค้าสินค้า หากยังมีการเปิดเสรีด้านการค้าบริการและการเปิดเสรีทางการเงิน โดยที่ประเทศมหาอำนาจร่วมกับองค์กร

โลกบาลกำลังรุกคืบไปสู่การเปิดเสรีในด้านการลงทุนระหว่างประเทศ (Multilateral Agreement on Investment)

ประการที่สอง การแทรกแซงของรัฐบาลประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกามีมากยิ่งกว่ายุคสมัยใด การแทรกแซงมีลักษณะก้าวร้าว ด้วยการใช้ *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988* เป็นเครื่องมือในการข่มขู่ให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ การก่อตัวและการแผ่อิทธิพลของ*ลัทธิเอกภาคีนิยมด้านสิ่งแวดล้อม* (Environment Unilateralism) ทำให้มีการใช้ข้ออ้างในเรื่องสิ่งแวดล้อมในการลงโทษสินค้าออกไทย นอกจากนี้ ยังเข้าไปแทรกแซงกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อของราชการไทยอีกด้วย ในประการสำคัญ ประเทศมหาอำนาจกำลังรุกคืบในการกดดันให้การจัดจ้างจัดซื้อของราชการไทยเป็นกระบวนการที่เปิดกว้าง โดยการประมูลระหว่างประเทศ (International Bidding) การจัดจ้างจัดซื้อของรัฐบาล (Government Procurement) เป็นหัวข้อหนึ่งในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศขององค์การการค้าโลก

ประการที่สาม บรรษัทระหว่างประเทศซึ่งเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมีอิทธิพลต่อชะตากรรมของระบบเศรษฐกิจไทย การตัดสินใจในการลงทุนและการตัดสินใจย้ายโรงงาน (Relocation of Production) มิได้มีผลกระทบต่อกระแสการเคลื่อนย้ายเงินทุนเท่านั้น หากยังมีผลอย่างสำคัญต่อกระแสการค้าระหว่างประเทศด้วย เพราะการค้าระหว่างหน่วยเศรษฐกิจภายใต้ความเป็นเจ้าของเดียวกัน (Intra – Firm Trade) มีสัดส่วนสำคัญยิ่งในกระแสการค้าโลก ความสำคัญของบรรษัทระหว่างประเทศจึงเป็นประเด็นที่ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายต้องคำนึงถึง ในอีกด้านหนึ่ง บรรษัทระหว่างประเทศอาศัยรัฐบาลของตนในการกดดันให้รัฐบาลไทยเลิกนโยบายที่ขัดผลประโยชน์ของกลุ่มทุนสากล และปรับเปลี่ยนนโยบายไปสู่แนวทางที่เกื้อประโยชน์ของกลุ่มทุนสากล

การแทรกตัวของกลุ่มทุนสากลเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยช่วยเสริมส่งฐานะของกลุ่มทุนไทย กลุ่มทุนไทยจำนวนมากมีธุรกิจร่วมทุน (Joint Venture) กับกลุ่มทุนสากล หรือมีสัญญาเป็นพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alliance Agreement) กับกลุ่มทุนสากล ในด้านหนึ่ง กลุ่มทุนไทยรุกเข้าไปยึดพื้นที่ในตลาดการเมืองทั้งคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ในอีกด้านหนึ่งกลุ่มทุนไทยอาศัยความสัมพันธ์ที่มีกับกลุ่มทุนสากลในการกดดันกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทย โดยที่กลุ่มทุนสากลได้ประโยชน์จากเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมืองในประเทศไทยของกลุ่มทุนไทยเป็นผลต่างตอบแทน

ปรากฏการณ์ใหม่ในช่วงนี้ ก็คือ การเติบโตของขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ การเติบโตดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดภาวะการคาน

อำนาจ (Countervailing Power) ในตลาดนโยบาย ในขณะที่ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนภายในประเทศคานอำนาจกลุ่มทุนไทย ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศคานอำนาจกลุ่มทุนสากล ในขณะที่กลุ่มทุนไทยผนึกเป็นพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์กับกลุ่มทุนสากล ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนภายในประเทศผนึกเป็นพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์กับขบวนการและองค์กรระหว่างประเทศ สมรภูมิของกลุ่มพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ทั้งสองฝ่ายอยู่ในตลาดการเมืองทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ในขณะที่กลุ่มทุนยึดกุมลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo – Liberalism) ผลักดันการก้าวไปตามเส้นทางของฉันทมติแห่งวอชิงตัน โดยการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจอย่างรอบด้าน เพื่อหาประโยชน์จากกระบวนการโลกานุวัตร ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนต่อต้านการเปิดเสรีชนิดสุดขั้ว เพราะยุทธศาสตร์การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจให้ประโยชน์แก่มนุษยพิภพอย่างไม่เสมอภาค มิหนำซ้ำยังไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ไม่เป็นมิตรกับคนจนและชนต่ำชั้นในสังคม และทำลายสถาบันครอบครัว

การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ด้วยวิธีการที่ชอบและมิชอบด้วยกฎหมายยังคงปรากฏต่อมา โดยที่มีความซับซ้อนมากขึ้น การฉ้อราษฎร์บังหลวง ทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งการฉ้อฉลอำนาจ ทวีความรุนแรงมากขึ้น ถึงระดับที่กัดเซาะทำลายฐานรากของสังคมไทย และบั่นทอนประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ หนทางใหม่ในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ก็คือการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) อันเป็นหนทางที่ฉันทมติแห่งวอชิงตันให้ความชอบธรรม ผู้มีอำนาจทางการเมืองสามารถดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การจัดสรรสัมปทาน และการให้ธุรกิจเอกชนมาร่วมประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจกับรัฐ ปรัชญาว่าด้วยบทบาทของรัฐแปรเปลี่ยน นับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา รัฐถือเป็นหน้าที่ในการจัดสรรบริการสาธารณูปโภค บัดนี้ แม้แต่บริการสาธารณูปโภคก็ยังถ่ายโอนไปให้เอกชนผลิตได้ ตัณหาความต้องการส่วนเกินทางเศรษฐกิจผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงปรัชญาว่าด้วยบทบาทของรัฐดังกล่าวนี้

ด้วยเหตุที่กลุ่มพลังยียาธิปไตยได้เปรียบดุลอำนาจทางการเมืองในช่วงนี้ ส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจจึงตกแก่กลุ่มพลังยียาธิปไตยในสัดส่วนสำคัญ โดยที่กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยเป็นฝ่ายสูญเสีย แต่อาการมูมมามในการดูดกลืนส่วนเกินทางเศรษฐกิจของกลุ่มพลังยียาธิปไตย ประกอบกับความไม่ชอบธรรมและความไม่บริสุทธิ์ไม่ยุติธรรมในการได้มาซึ่งอำนาจ มีผลให้ประชาสังคมไทยขับเคลื่อนขบวนการปฏิรูปการเมือง อันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

3. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยอย่างน้อย 3 ด้าน ได้แก่

(1) กฎกติกาในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ

(2) การจัดองค์กรในการกำหนดนโยบาย

(3) เนื้อหาของนโยบาย

3.1 กฎกติกาในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ

รัฐธรรมนูญเป็นอภิมหาสถาบัน มีบทบาทในการกำหนดกฎกติกาหรือสถาบันในสังคม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบาทสำคัญในการจัดระเบียบใหม่ในตลาดการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดระเบียบในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ กฎกติกาเหล่านี้อาจจำแนกออกเป็น 9 กลุ่ม (ดูตารางที่ 9-2) ได้แก่

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation)

(2) ความโปร่งใส (Transparency)

(3) ความรับผิด (Accountability)

(4) การกระจายอำนาจ (Decentralization)

(5) การฉ้อราษฎร์บังหลวง ทุจริต ประพฤติมิชอบ และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking)

(6) ธรรมนูญการคลัง (Fiscal Constitution)

(7) ธรรมนูญทางการเงิน (Monetary Constitution)

(8) กฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน

(9) กฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule)

ในบรรดากฎกติกาหรือสถาบันที่มีบทบาทกำกับตลาดนโยบายดังกล่าวนี้ เมื่อพิเคราะห์อย่างรอบด้านแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นกฎกติกาหรือสถาบันที่มีเป้าหมายในการทำให้ระบอบการเมืองการปกครองมีธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎกติกาในส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ความโปร่งใส ความรับผิด และการกระจายอำนาจ ส่วนกฎกติกาเกี่ยวกับธรรมนูญการคลัง ธรรมนูญการเงิน และกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน มีผลกำกับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเป็นด้านหลัก ท้ายที่สุด กฎการลงคะแนนเสียงเป็นเกณฑ์ในการกำหนดกฎกติกาและสถาบันอื่นๆ

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดกฎกติกาที่เกื้อกูลให้มีธรรมาภิบาล หาได้หมายความว่าธรรรมาภิบาลจะก่อเกิดได้โดยง่าย เพราะธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของวัฒนธรรม กระบวนการนำกฎเกณฑ์เกี่ยวกับธรรมาภิบาลบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกระบวนการรัฐธรรมนุญานุวัตร (Constitutionalization Process) เป็นเพียงขั้นตอนเริ่มต้นเท่านั้น หากระบบการเมืองและระบบราชการมิได้ยอมรับธรรมาภิบาลเป็นวัฒนธรรม และประชาสังคมมิได้เห็นความสำคัญของธรรมาภิบาล ถึงธรรมาภิบาลจะบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ ธรรมาภิบาลก็มิอาจก่อเกิดและเติบโตได้

การนำกฎกติกาในรัฐธรรมนูญมาใช้ในทางปฏิบัติจำต้องมีกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อตรากฎหมายใหม่เพื่อรองรับกฎกติกาใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้วเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎกติกาใหม่ แต่กระบวนการนิติบัญญัติดังกล่าวนี้กินเวลา และยิ่งกินเวลามากขึ้นไปอีกหากรัฐบาลและรัฐสภาไม่ไยดี และไม่ใส่ใจที่จะผลักดันกระบวนการนิติบัญญัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในเมื่อไม่มีบทลงโทษรัฐบาลและรัฐสภาในฐานละเว้นการปฏิบัติการหน้าที่ ในประการสำคัญ รัฐธรรมนูญมิได้สร้างกลไกความรับผิด (Accountability Mechanism) เกี่ยวกับการตรากฎหมายและการแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับและอนุวัตรตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ยกเว้นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญระบุเงื่อนเวลาไว้ชัดเจน จึงมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านั้น แต่ ‘กฎหมายลูก’ อื่นๆ เมื่อรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนเวลาที่ชัดเจนกระบวนการตรากฎหมายใหม่และแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิมเพื่ออนุวัตรตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปอย่างเชื่องช้า โดยที่ในบางกรณียังมิได้เริ่มต้นกระบวนการ เพราะมิได้กำหนดผู้รับผิดไว้ชัดเจน

การดำเนินการให้เป็นตามกฎกติกาใหม่ในรัฐธรรมนูญมีต้นทุนปฏิบัติการที่ต้องเสีย (Transaction Cost) บางกรณีต้นทุนปฏิบัติการเป็นภาระของแผ่นดิน แต่บางกรณีเป็นภาระของประชาชนในฐานะปัจเจกบุคคลและในฐานะขบวนการ หากต้นทุนปฏิบัติการที่ต้องเสียสูงมากเกินไป กฎกติกาที่กำหนดอาจมีผลเบี่ยงเบนจากเจตนารมณ์

3.11 **การมีส่วนร่วมของประชาชน** (People Participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายนับเป็นธรรมาภิบาลที่สำคัญ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้ความสำคัญแก่ประเด็นนี้มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ แต่ประชาชนต้องเผชิญเส้นทางที่ยากลำบากในการมีส่วนร่วมทางการเมือง หากระบบการเมืองและระบบบราชการยังไม่ยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวัฒนธรรม

ประการแรก การชุมนุมของประชาชนเพื่อเรียกร้องหรือคัดค้านนโยบายถูกมองว่าเป็นการสร้างความไม่สงบ จนรัฐบาลบางชุดถึงกับใช้กำลังปราบปราม แม้รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติให้หลักประกันในเรื่องเสรีภาพในการรวมกลุ่มและชุมนุมก็ตาม

ประการที่สอง แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้มากว่า 3 ปี แต่ก็ยังไม่มีการดำเนินการตรากฎหมายเพื่อรองรับและอนุวัตรตามรัฐธรรมนูญในประเด็นสิทธิและเสรีภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นสิทธิชุมชน

ประการที่สาม แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น แต่ต้นทุนปฏิบัติการค่อนข้างสูงและตกเป็นภาระของขบวนการประชาชน เพราะต้องรวบรวมประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คนมาเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา (ม. 170) หรือประธานสภาท้องถิ่น (ม.287) แล้วแต่กรณี โดยที่ต้องเสนอร่างกฎหมายด้วย ต้นทุนปฏิบัติการที่สูงมากนี้ย่อมเป็นเหตุให้การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่นเป็นไปได้ยาก อนึ่ง ขอให้สังเกตว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่ยินยอมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกบุคคล หากแต่ต้องเป็นมติของพรรค และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเดียวกันลงนามรับรองอย่างน้อย 20 คน ซึ่งมีผลในการลิดรอนหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของ ส.ส. และลิดรอนบทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็ก หากยินยอมให้ ส.ส. สามารถเสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกบุคคล โดยยกเลิกบทบัญญัติที่ลิดรอนบทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็ก ราษฎรย่อมสามารถยื่นเสนอร่างกฎหมายผ่าน ส.ส. ของตนได้ โดยมิจำต้องรวบรวมประชาชนจำนวน 50,000 คน อันเป็นการลดต้นทุนปฏิบัติการในการเสนอร่างกฎหมายของประชาชน

ประการที่สี่ การไต่สวนสาธารณะมีจุดประสงค์ที่จะรับฟังความเห็นของสาธารณชนเกี่ยวกับผลดีและผลเสียของโครงการและกิจกรรมต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อม การณ์ปรากฏว่า โครงการหลายต่อหลายโครงการริเริ่มและดำเนินการโดยหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การของรัฐ ก่อนที่จะมีการทำประชาพิจารณ์ แม้ผลการไต่ส่วนสาธารณะจะปรากฏในทางลบ ก็มิอาจล้มเลิกโครงการได้ ในหลายต่อหลายกรณีแทนที่กระบวนการประชาพิจารณ์จะช่วยบรรเทาความขัดแย้งในสังคม กลับสร้างความตึงเครียดมากยิ่งขึ้น ตราบเท่าที่วัฒนธรรมอำนาจนิยมยังฝังรากลึกในระบบราชการ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะยังไม่มีพื้นที่ในภาครัฐบาล แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะสร้างกลไกการประชาพิจารณ์ แต่มิได้มีการตรากฎหมายให้สอดรับกับเจตนารมณ์ดังกล่าวนี้ *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539* ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ร่างขึ้นก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 โดยที่มิได้มีจิตวิญญาณประชาธิปไตย และมิได้สอดรับกับวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

3.12 **ความโปร่งใส** (Transparency)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้ความสำคัญแก่ความโปร่งใสในฐานะธรรมาภิบาลสำคัญ เพราะความโปร่งใสช่วยป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริตประพฤติมิชอบ และการฉ้อฉลอำนาจ อีกทั้งเป็นกลไกในการกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน แต่รัฐบาลที่ผ่านมามิได้ตรากฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อสนองตอบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ *พระราชบัญญัติข่าวสารข้อมูลของราชการ พ.ศ. 2540* ซึ่งบังคับใช้ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิอาจเป็นกลไกในการก่อให้เกิดความโปร่งใสได้ เพราะนอกจากกระบวนการพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการจะเป็นไปอย่างเชื่องช้าแล้ว ยังไม่มีบทลงโทษหน่วยราชการที่ฝ่าฝืนกฎหมายอีกด้วย การณ์ปรากฏว่า แม้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะมีมติให้หน่วยราชการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชน แต่ก็มีตัวอย่างหน่วยราชการที่ดื้อแพ่งไม่ปฏิบัติตามข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว การขาดกฎหมายรองรับปรัชญาความโปร่งใส กระบวนการพิจารณาที่ล่าช้า และการดื้อแพ่งของหน่วยราชการ ทำให้ต้นทุนปฏิบัติการในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการสูงโดยไม่สมควร ต้นทุนเหล่านี้ตกเป็นภาระของประชาชนผู้ร้องขอข้อมูล

หากระบบราชการและภาคการเมืองยังไม่ยอมรับวัฒนธรรมความโปร่งใสเป็นส่วนหนึ่งของวิถีแห่งชีวิต กระบวนการกำหนดนโยบายย่อมขาดความโปร่งใสต่อไป การร้องขอความโปร่งใสซึ่งต้องเสียต้นทุนปฏิบัติการสูงย่อมทำให้เสียงร้องขออ่อนระโหยไปในท้ายที่สุด

3.13 **ความรับผิด** (Accountability)

แม้ความรับผิดเป็นธรรมภิบาลที่สำคัญ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ล้มเหลวในการสร้างกลไกความรับผิด (Accountability Mechanism) ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ความรับผิดเป็นกลไกสำคัญในการแปรเปลี่ยนตลาดการเมือง จากตลาดที่นักการเมืองนำเงินแลกกับคะแนนเสียง (ตลาดปริวรรตสาธารณะในความเป็นจริง) ไปสู่ตลาดที่นักการเมืองนำนโยบายแลกกับคะแนนเสียง (ตลาดปริวรรตสาธารณะในอุดมคติ) ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นักการเมืองและพรรคการเมืองมักจะโฆษณานโยบายในการหาเสียง แต่เมื่อได้รับเลือกตั้งและมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลแล้ว กลับตระบัดสัตย์มิได้นำนโยบายที่ใช้หาเสียงไปดำเนินการ การขาดความน่าเชื่อถือในการรักษาพันธสัญญา (Credible Commitment) ทำให้ตลาดการเมืองมิอาจพัฒนาไปสู่ตลาดในอุดมคติได้ เพราะราษฎรมิอาจแน่ใจได้ว่า เมื่อจ่าย 'เงิน' (คะแนนเสียง) ไปแล้ว จะได้รับบริการการเมือง (นโยบาย) เป็นผลต่างตอบแทน ด้วยเหตุดังนี้ ราษฎรจึงยินดีรับเงินแลกกับคะแนนเสียง แทนที่จะรอด้วยความหวังลมๆแล้งๆ ว่าจะได้รับบริการความสุขจากนักการเมือง[6]

---

[6] การวิเคราะห์ประเด็นนี้โดยละเอียด ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2542/2543)*

การบังคับให้รัฐบาลแถลงนโยบายว่า นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาประกอบด้วยนโยบายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มากน้อยเพียงใด และต้องรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง เป็นการสร้างกลไกความรับผิดต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ หาใช่กลไกความรับผิดต่อประชาชนไม่ เพราะสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่เคยขอประชามติกว่า ประชาชนต้องการแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามหมวด 5 หรือไม่

3.14 **การกระจายอำนาจ** (Decentralization)

การกระจายอำนาจนับเป็นสถาบันสำคัญที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สร้างขึ้น โดยที่วางกรอบการกระจายอำนาจอย่างกว้างขวาง ทั้งด้านการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล รวมตลอดจนการคลังและการเงิน แต่กรอบที่กำหนดไว้อย่างกว้างขวางนี้เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจในการตีความกระบวนการกระจายอำนาจนั้นกินเวลา หากไม่มีกฎกติกาที่ชัดเจนย่อมเปิดช่องให้มีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากกระบวนการนี้ได้ โดยที่อาจเกิดความระส่ำระสายในการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงแห่งการปรับเปลี่ยนนี้ด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้ความสำคัญกับประเด็นการกระจายอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีบทบัญญัติรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการผลิต*สินค้าสาธารณะท้องถิ่น* (Local Public Goods) โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการการศึกษาและบริการสาธารณสุข แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้สนใจประเด็นการกระจายอำนาจในการใช้เครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจระหว่างหน่วยงาน การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในด้านการเงินและการคลัง (มาตรา 284) อาจตีความได้ว่า เป็นการกระจายอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินและการคลัง หากไม่มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน ปัญหาในการบริหารนโยบายการเงินและนโยบายการคลังอาจเกิดขึ้นในอนาคต หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ดำเนินนโยบายในทิศทางเดียวกับรัฐบาลส่วนกลางในการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ อันเป็นการซ้ำเติมปัญหาการประสานการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคซึ่งมีอยู่ก่อนแล้ว

3.15 **การฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริตและประพฤติมิชอบ และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ** (Rent Seeking)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญกับการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองในประเด็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริตและประพฤติมิชอบ และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ การกำกับและตรวจสอบดังกล่าวนี้เข้มงวดทั้ง ‘ประตูเข้า’ และ ‘ประตู

ออก' จากตลาดการเมือง ด้วยการสะกัดกั้นมิให้ผู้ที่มีประวัติการทุจริตและประพฤติมิชอบเข้าสู่ตลาดการเมือง เมื่อเข้าสู่ตลาดการเมืองแล้ว ยังสร้างกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูงออกจากตำแหน่ง พร้อมทั้งป้องกันมิให้มีการใช้ตำแหน่งทางการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์จากรัฐ และป้องกันปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์สาธารณะ เมื่อออกจากตลาดการเมืองแล้ว ยังมีกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน และกระบวนการดำเนินคดีอาญา หากพบว่ามีความร่ำรวยผิดปกติอีกด้วย

การกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองอย่างเข้มงวดนี้ มีผลในการทำให้ต้นทุนปฏิบัติการของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองสูงขึ้น เพราะมีพันธะในการรักษาเกียรติประวัติส่วนบุคคล การลาออกจากการเป็นกรรมการธุรกิจเอกชน การละเว้นการถือหุ้นในธุรกิจเอกชนเป็นการชั่วคราว การจัดทำรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน อีกทั้งยังมีความเสี่ยงในการถูกลงโทษทางการเมืองและการดำเนินคดีอาญาอีกด้วย ต้นทุนปฏิบัติการที่สูงขึ้นนี้อาจช่วยป้องปรามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตและประพฤติมิชอบในระดับหนึ่งได้ แต่มิอาจป้องปรามได้ทั้งหมด เพราะมีช่องโหว่ที่จะเล็ดลอดการกำกับและตรวจสอบ หากการกำกับและตรวจสอบยิ่งเข้มงวดมากเพียงใด ต้นทุนปฏิบัติการยิ่งสูงมากเพียงนั้น การสูญเสียต้นทุนปฏิบัติการสูงๆอาจกลายเป็นทำนบกีดขวางพลเมืองดีมิให้เข้าสู่ตลาดการเมือง อันมีผลตรงกันข้ามกับเจตนารมณ์ของการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมือง

ต้นทุนปฏิบัติการในการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองมิได้เป็นภาระแก่ปัจเจกบุคคลผู้ก้าวเข้าสู่ตลาดการเมืองเท่านั้น หากยังเป็นภาระของแผ่นดินด้วย เพราะต้องมีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบตลาดการเมือง รวมตลอดจนต้องสูญเสียงบประมาณรายจ่ายจำนวนมากในกระบวนการกำกับและตรวจสอบ กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่ง และกระบวนการลงโทษและดำเนินคดีอาญา ภาระที่ตกแก่แผ่นดินดังกล่าวนี้จะถือเป็นภาระที่เป็นธรรมมิได้ เพราะพลเมืองดีต้องรับภาระอันเกิดจากผลกรรมของผู้ประพฤติชั่ว การผลักภาระรายจ่ายดังกล่าวนี้ไปให้แก่ผู้ที่ถูกถอดถอนจากตำแหน่งและถูกดำเนินคดีอาญาจนถึงที่สุด นับเป็นหลักการอันชอบ เพราะเป็นไปตามเกณฑ์ 'ทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว' ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูง หากถูกถอดถอนจากตำแหน่งและหากมีความผิดทางอาญาควรจักต้องรับภาระรายจ่ายในการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมือง โดยมีอัตราที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน หลักการดังกล่าวนี้จะทำให้ภาระต้นทุนปฏิบัติการของคนที่ฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบเพิ่มขึ้น แต่จะไม่กระทบต่อผู้ประพฤติชอบในตลาดการเมือง ในประการสำคัญ จะมีผลในการลดภาระของประชาชนผู้เสียภาษีอากร ซึ่งต้องเสียประโยชน์จากกระบวนการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการกำหนดและการบริหารนโยบายเศรษฐกิจอยู่แล้ว

3.16 **ธรรมนูญทางการคลัง** (Fiscal Constitution)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติที่ถือเป็นธรรมนูญทางการคลัง[7] ธรรมนูญทางการคลังเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่มีจุดมุ่งหมายอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งต้องการจำกัดการใช้อำนาจการคลัง อีกด้านหนึ่งต้องการให้การบริหารการคลังของรัฐบาลมีความยืดหยุ่น ธรรมนูญทางการคลังที่มุ่งจำกัดการใช้อำนาจทางการคลัง โดยพื้นฐานแล้วต้องการจำกัดการใช้อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังเช่นการจำกัดอำนาจ ส.ส. ในการนำเสนอร่างกฎหมายการคลัง และการห้าม ส.ส. แปรญัตติเพิ่มเติมรายการในงบประมาณรายจ่ายและวงเงินงบประมาณรายจ่าย ธรรมนูญทางการคลังในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้ต้องการจำกัดอำนาจการคลังของรัฐบาล แม้จะมีบทบัญญัติที่กำหนดว่า รายจ่ายเงินแผ่นดินจักต้องมีกฎหมายรองรับ (มาตรา 181) แต่ขณะเดียวกันก็มีข้อยกเว้น (มาตรา 181) และมีความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณ (มาตรา 179) รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติที่ถือเป็นธรรมนูญภาษีอากร (Tax Constitution) ด้วย แต่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดหลักการที่แน่ชัดว่า *การเก็บภาษีอากรจักต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน การเก็บภาษีอากรโดยมิได้รับความเห็นชอบจากประชาชนมิอาจกระทำได้* (Taxation Without Representation) ตรงกันข้ามรัฐธรรมนูญกลับให้อำนาจรัฐบาลในการตราพระราชกำหนดในการเก็บภาษีอากร ซึ่งอาจทำให้เกิดกรณี Taxation Without Representation ได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้มีบทบัญญัติที่ถือเป็นธรรมนูญการคลังแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ กล่าวโดยพื้นฐานแล้ว ธรรมนูญการคลังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้แตกต่างจากหลักการของ*พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491* และ*พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502*

ธรรมนูญการคลังเป็นแนวความคิดของสำนัก Public Choice และสำนัก Constitutional Political Economy ซึ่งมองนักการเมืองและรัฐบาลเป็น 'อสูร' (Leviathan) จึงต้องการจำกัดการใช้อำนาจของ 'อสูร' *(McKenzie 1984)* ด้วยเหตุที่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายเงินเพื่อสะสมคะแนนนิยมทางการเมือง แต่ไม่ต้องการเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเนื่องจากการเก็บภาษีอากรทำลายคะแนนนิยมทางการเมือง รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจึงมีแนวโน้มที่จะใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล จนก่อให้เกิด*ระบอบประชาธิปไตยที่ขาดดุล*

---

[7] งานวิชาการว่าด้วยธรรมนูญทางการคลัง ดูอาทิเช่น *Aranson (1984) Brennan (1984) Azariadis and Galasso (1998), Niskanen (1992), Marlow and Orzechowski (1997), Forte (1999)* และ *Persson and Tabellini (1996a ; 1996b)*

(Democracy in Deficit)[8] นักเศรษฐศาสตร์ในกลุ่มนี้พยายามผลักดันให้มีบทบัญญัติว่าด้วยงบประมาณสมดุลในรัฐธรรมนูญ (Balanced Budget Amendment)[9] นอกจากนี้ ยังมีความเคลื่อนไหวในวงวิชาการที่จะสถาปนา *ธรรมนูญทางภาษีอากร* ด้วย[10]

3.17 **ธรรมนูญทางการเงิน** (Monetary Constitution)

แนวความคิดว่าด้วยธรรมนูญทางการเงินอยู่ในกระแสธารเดียวกับธรรมนูญการคลัง *(McKenzie 1984)* เพราะมีจุดมุ่งหมายที่จะจำกัดการใช้อำนาจของรัฐบาลในการบริหารนโยบายการเงิน วิวาทะสำคัญในเรื่องนี้เริ่มปรากฏในทศวรรษ 2500 *(Yeager 1962) Friedman (1962)* เสนอบทวิเคราะห์คัดค้านการให้ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระ เนื่องเพราะเกรงว่าจะมีการใช้อำนาจไปในทางฉ้อฉล จึงเสนอให้มีการจำกัดอำนาจธนาคารกลาง พร้อมทั้งสถาปนากระบวนการกำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจของธนาคารกลาง แม้ว่าสำนัก Public Choice และ Constitutional Political Economy มิได้จุดพลุวิวาทะว่าด้วยธรรมนูญทางการเงินในทศวรรษ 2500 แต่ก็มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาแนวความคิดนี้ในเวลาต่อมา[11]

กระบวนการนำบทบัญญัติว่าด้วยการบริหารนโยบายการเงินเข้าสู่รัฐธรรมนูญหรืออีกนัยหนึ่งกระบวนการรัฐธรรมนุญานุวัตรว่าด้วยนโยบายการเงิน (Constitutionalization of Monetary Policy) ในประเทศไทยเป็นไปอย่างเชื่องช้า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในอดีตมิได้สนใจประเด็นดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักไทย พ.ศ. 2540 มิได้มีบทบัญญัติพิศดารและแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ บทบัญญัติที่ตีความได้ว่าเป็นธรรมนูญทางการเงินมีอยู่เพียง 2 ข้อ ข้อหนึ่งว่าด้วยการจำกัดอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการนำเสนอร่างกฎหมายการเงิน อีกข้อหนึ่งให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดเพื่อออกกฎหมายการเงินอันมีผลให้การบริหารนโยบายการเงินมีความยืดหยุ่นมากขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้มีบทบัญญัติจำกัดอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงิน ไม่ว่าอำนาจนั้นเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย หรือกระทรวงการคลัง

---

[8] แนวความคิดว่าด้วยระบอบประชาธิปไตยที่ขาดดุล ดู *Buchanan and Wagner (1977)* และ *Buchanan, Rowley, and Tollison (1986)*

[9] วิวาทะว่าด้วยการกำหนดบทบัญญัติงบประมาณสมดุลในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ดูอาทิเช่น *Tobin (1978 ; 1981 ; 1983), Buchanan and Wagner (1978)* และ *Buchanan, Rowley, and Tollison (1986)*

[10] งานวิชาการเกี่ยวกับธรรมนูญทางภาษีอากร (Tax Constitution) ดูอาทิเช่น *Brennan and Buchanan (1980), Ackerman (1999)* และ *Zelenak (1999)*

[11] งานวิชาการสำคัญว่าด้วยธรรมนูญการเงินในทศวรรษ 2500 ได้แก่ *Friedman (1962) Viner (1962)* และ *Buchanan (1962)* งานที่พัฒนาต่อมาในชั้นหลัง ได้แก่ *Leijonhufvud (1984)* และ *Bernholz (1984)*

3.18 กฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน

บทบัญญัติว่าด้วย *"กฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน"* ปรากฏครั้งแรกใน*รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489* บทบัญญัติดังกล่าวนี้ต้องการจำกัดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการเสนอร่างกฎหมายประเภทนี้ โดยที่นิยาม "กฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน" ครอบคลุมกฎหมายเศรษฐกิจในสัดส่วนสำคัญ เพราะประกอบด้วยกฎหมายภาษีอากร กฎหมายงบประมาณรายจ่าย กฎหมายวิธีการงบประมาณ กฎหมายเงินคงคลัง กฎหมายการก่อหนี้สาธารณะ กฎหมายการค้ำประกันเงินกู้ และกฎหมายเงินตรา แม้ว่ากฎหมายด้านพาณิชยกรรม เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และคมนาคมจะมิได้ปรากฏในนิยาม "กฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน" ตามรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อกฎหมายเหล่านี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเงินการคลัง มักจะถูกตีความว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินด้วย

การจำกัดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินเริ่มต้นในยุคที่กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยเรืองอำนาจ บทบัญญัติเช่นนี้มีผลในการสงวนอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายประเภทนี้ไว้ในฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับระบบราชการ เนื่องเพราะอำนาจรัฐอยู่ในมือของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย การจำกัดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องนี้ หากพิจารณาจากแง่มุมของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตย มีส่วนช่วยลดต้นทุนปฏิบัติการในการตรากฎหมายของชนชั้นปกครองกลุ่มนี้ การปล่อยให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายโดยเสรีในสายตาของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยเป็นเรื่องวุ่นวายน่ารำคาญ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้นำกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยมีความเห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไร้ความสามารถในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน เนื่องเพราะขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเงินการคลังและระบบเศรษฐกิจไทยโดยทั่วไป ร่างกฎหมายที่นำเสนอโดยขาดความรู้ความเข้าใจโดยถ่องแท้ย่อมมีข้อบกพร่องเป็นอันมาก อันเป็นเหตุให้ต้องเสียเวลาโดยมิสมควรในการพิจารณากฎหมายในรัฐสภา ในความเห็นของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินเป็นเรื่องของผู้ชำนัญการ ซึ่งมีอยู่ในระบบราชการ แต่ไม่มีในสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แม้จะได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับการปฏิรูปการเมือง ยังคงสืบทอดมรดกจากระบอบอำมาตยาธิปไตย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิอาจนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี การจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวนี้มีผลลิดรอนการทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันนำมาซึ่งพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากหน้าที่หลัก และกีดขวางนวัตกรรมด้านนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ในประเด็นคำนิยาม ซึ่งละเอียดกว่าเดิม และประเด็นอำนาจในการวินิจฉัยกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ในยุคที่

กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยเรืองอำนาจ อำนาจในการวินิจฉัยว่า ร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับด้วยการเงินหรือไม่ เป็นของประธานวุฒิสภา ในยุคสมัยที่กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยมิได้เรืองอำนาจ อำนาจนี้ตกเป็นของประธานสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 บัญญัติให้อำนาจนี้เป็นขององค์คณะที่ประกอบด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ

3.19 **กฎการลงคะแนนเสียง** (Voting Rule)

กฎการลงคะแนนเสียงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดการก่อเกิดของกฎหมาย มติรัฐสภา และสถาบันต่างๆ กฎคะแนนเสียงข้างมาก (Simple Majority Rule) เป็นกติกาหลักที่ใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กรณีพิเศษที่ใช้เกณฑ์คะแนนเสียงสูงกว่า 50% (Super Majority Rule) มีอยู่ไม่มาก

แต่กฎคะแนนเสียงข้างมากในกรณีส่วนใหญ่ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งฉบับปี 2540 โดยสาระสำคัญแล้วเป็น*กฎคะแนนเสียงข้างน้อย* (Minority Rule) กล่าวคือ ต้องการคะแนนเสียงต่ำกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี) ที่มีอยู่ก็สามารถผ่านกฎหมายหรือมติของสภาได้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า กฎการลงคะแนนเสียงส่วนใหญ่ยึด*จำนวนสมาชิกที่เข้าประชุม*เป็นฐาน หาได้ยึด*จำนวนสมาชิกที่มีอยู่*เป็นฐานไม่ ในเมื่อจำนวนสมาชิกเกินกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ถือเป็นองค์ประชุม และกฎหมายหรือมติใดๆสามารถผ่านสภาด้วยคะแนนเสียงเกินกว่า 50% ของ*จำนวนสมาชิกที่เข้าประชุม* ดังนั้น ด้วยคะแนนเสีย 25%+1 ของ*จำนวนสมาชิกที่มีอยู่* สภาสามารถผ่านกฎหมายหรือมติใดๆได้ ด้วยเหตุดังนี้ กฎการลงคะแนนเสียงตามรัฐธรรมนูญในกรณีส่วนใหญ่ซึ่งดูเผินๆเป็น*กฎคะแนนเสียงข้างมาก* แท้ที่จริงแล้วเป็น*กฎคะแนนเสียงข้างน้อย*

การใช้กฎคะแนนเสียงข้างน้อยในการกำหนดมติสภาในกรณีส่วนใหญ่ ก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก รัฐสภาสามารถผลิตกฎหมายได้ง่าย จนก่อให้เกิดสภาพกฎหมายล้นเกิน กล่าวคือ ศักยภาพในการผลิตกฎหมายมิได้สอดคล้องกับศักยภาพในการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) การณ์จึงปรากฏว่า มีกฎหมายจำนวนมากแม้จะผ่านกระบวนการนิติบัญญัติแล้ว แต่หาได้มีการบังคับใช้กฎหมายไม่ ความล่าช้าในการผ่านร่างกฎหมายบางฉบับมิได้เกิดจากปัญหากฎการลงคะแนนเสียง หากแต่เกิดจากกระบวนการนิติบัญญัติภายในรัฐสภาเอง

ประการที่สอง กฎการลงคะแนนเสียงข้างน้อยเกื้อกูลการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ เพราะด้วยกฎการลงคะแนนเสียงดังกล่าวนี้ กฎหมายผ่านสภาได้ค่อนข้างง่าย การผลักดันกฎหมายเพื่อถ่ายโอนหรือโยกย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจมิใช่เรื่องยาก กฎการลง

คะแนนเสียงข้างน้อยจึงเกื้อประโยชน์กลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดตั้งองค์กรอย่างเข้มแข็งและมีอำนาจซื้อสูง

ประการที่สาม ประชาสังคมขาด 'ตาข่ายปกป้องสังคม' (Social Safety Net) ชนต่ำชั้นและคนจนผู้ด้อยโอกาสในสังคมมิอาจปกป้องตนเองได้ เนื่องจากไม่สามารถหาประโยชน์จากกระบวนการนิติบัญญัติ และไม่สามารถทัดทานการร่างกฎหมายที่มีผลกระทบทางลบต่อตนเอง

การปรับเปลี่ยนกฎการลงคะแนนเสียงโดยยึดกฎคะเนนเสียงข้างมากที่แท้จริงจะช่วยสร้างตาข่ายปกป้องประชาสังคม และสกัดการตรากฎหมายเพื่อถ่ายโอนหรือโยกย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นธรรมแก่กลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งและใกล้ชิดชนชั้นปกครองได้ กฎหมายประเภทต่อไปนี้ควรจะยึดกฎการลงคะแนนเสียงเกินกว่า 50% ของ*จำนวนสมาชิกที่มีอยู่* ได้แก่ กฎหมายการคลัง กฎหมายการเงิน กฎหมายที่มีผลในการสร้างการผูกขาด กฎหมายที่มีผลในการถ่ายโอนหรือโยกย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นธรรม กฎหมายที่มีผลกระทบต่อชนต่ำชั้นและคนจนผู้ด้อยโอกาสในสังคม กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายที่มีผลในการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากร กฎหมายการขายทรัพย์สินและกิจการของรัฐ ฯลฯ

บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดกฎกติกากำกับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งอาจจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกว่าด้วยการสร้างธรรมาภิบาล ซึ่งครอบคลุมประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน ความโปร่งใส ความรับผิด การกระจายอำนาจ และการฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบ กลุ่มที่สองว่าด้วยการกำกับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค อันประกอบด้วยธรรมนูญการคลัง ธรรมนูญการเงิน และกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่มีนวัตกรรมด้านกฎกติกาการกำกับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเลย แต่มีนวัตกรรมด้านกฎกติกาที่สร้างธรรมาภิบาล ยกเว้นประเด็นความรับผิด แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะกำหนดกรอบธรรมาภิบาล แต่การผลักดันให้ธรรมาภิบาลเกิดขึ้นในสังคมไทย จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม (เนื่องเพราะธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของวัฒนธรรม) ปรับเปลี่ยนกฎหมายเพื่อสนองตอบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และปรับเปลี่ยนการจัดสรรภาระต้นทุนปฏิบัติการ เพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสิ่งจูงใจ

ท้ายที่สุด รัฐธรรมนูญจะมีผลในการกำหนดกฎกติกาหรือสถาบันในสังคมได้อย่างเหมาะสม จำเป็นต้องมีกฎการลงคะแนนเสียงที่เหมาะสม การยึดกุม*กฎคะแนนเสียงข้างน้อย*สร้าง

ปัญหาแก่ประชาสังคมไทย เพราะก่อให้เกิดสภาพกฎหมายล้นเกิน เปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งและใกล้ชิดชนชั้นปกครองหาประโยชน์จากกระบวนการนิติบัญญัติ ด้วยการตรากฎหมายเพื่อถ่ายโอนโยกย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังทำให้ชนต่ำชั้นและคนจนผู้ด้อยโอกาสในสังคมมิได้รับการปกป้องเท่าที่ควร

ตารางที่ 9-2

กฎกติกาหรือสถาบันใหม่ที่กำกับตลาดนโยบายเศรษฐกิจ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
1. **การมีส่วนร่วมของประชาชน**		
1.1 **เสรีภาพในการรวมกลุ่ม**	1. เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ (ม.44)	สิทธิและเสรีภาพ
	2. เสรีภาพในการรวมเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น (ม. 45)	สิทธิและเสรีภาพ
1.2 **สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย**	สิทธิในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายต่อประธานรัฐสภา (ม. 170)	รัฐสภา
1.3 **สิทธิในการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา**	สิทธิของผู้แทนองค์การเอกชนร่วมเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา (ม. 190)	รัฐสภา
1.4 **สิทธิในการเสนอร่างข้อบังคับท้องถิ่น**	สิทธิในการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อประธานสภาท้องถิ่น (ม. 287)	การปกครองส่วนท้องถิ่น
1.5 **สิทธิชุมชน**	1. สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นหรือของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (ม. 46)	สิทธิและเสรีภาพ
	2. สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ ฯลฯ (ม. 56)	สิทธิและเสรีภาพ
1.6 **การออกเสียงประชามติ**	ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ (ม. 214)	คณะรัฐมนตรี

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
1.7 **การไต่สวนสาธารณะ**	สิทธิในการรับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว	สิทธิและเสรีภาพ
1.8 **การมีส่วนร่วมอื่น ๆ**	1. รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76) 2. รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล ฯลฯ (ม. 79)	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
2. **ความโปร่งใส** 2.1 **สิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะ**	สิทธิในการรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในการครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น (ม. 58)	สิทธิและเสรีภาพ
2.2 **สิทธิในการรับทราบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง**	ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง (ม. 291)	การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
3. ความรับผิด		
3.1 การดำเนินนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา รัฐบาลต้องแถลงด้วยว่า นโยบายของรัฐบาลที่แถลงเป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญมากน้อยเพียงใด และรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง (ม.88 วรรค 2)	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
3.2 สิทธิในการฟ้องหน่วยราชการและองค์กรของรัฐ	1. การคุ้มครองสิทธิในการฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และการประเมินโครงการที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ม. 56 วรรค 3)	สิทธิและเสรีภาพ
	2. การคุ้มครองสิทธิในการฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานองรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำหน้าที่ (ม. 62)	สิทธิและเสรีภาพ
3.3 สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์	การคุ้มครองสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ โดยต้องได้รับแจ้งผลการพิจารณาในเวลาอันควร (ม. 61)	สิทธิและเสรีภาพ
4. การกระจายอำนาจ		
4.1 การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและพัฒนาตนเอง	1. การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงการพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ (ม. 78)	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
	2. การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (ม. 284)	การปกครองส่วนท้องถิ่น
4.2 การกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ม. 43)	สิทธิและเสรีภาพ
	2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณสุข (ม. 52)	สิทธิและเสรีภาพ
	3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (ม. 289)	การปกครองส่วนท้องถิ่น
	4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาและการฝึกอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น (ม. 289 วรรค 2)	การปกครองส่วนท้องถิ่น
	5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และมีส่วนร่วมพิจารณาโครงการหรือกิจกรรมนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ (ม. 290)	การปกครองส่วนท้องถิ่น
5. การฉ้อราษฎร์บังหลวง ทุจริต ประพฤติมิชอบ และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ		
5.1 บรรทัดฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม	การกำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ (ม. 77)	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
5.2 **คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง**	ผู้ที่มีประวัติการทุจริตและประพฤติมิชอบ เคยต้องคำพิพากษาให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเนื่องจากร่ำรวยผิดปกติ เคยถูกวุฒิสภาถอดถอนจากตำแหน่ง รวมทั้งจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือยื่นแสดงข้อมูลที่เป็นเท็จ จนถูกห้ามดำรงตำแน่งทางการเมืองและยังไม่ครบกำหนด 5 ปี มีข้อห้าม ต่อไปนี้	
	(1) ห้ามลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ม. 109 (6)(7)(13)(14)	รัฐสภา
	(2) ห้ามลงสมัครับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ม. 126	รัฐสภา
	(3) ห้ามดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ม. 206 (4)	
	(4) ห้ามดำรงตำแหน่งกรรมการเลือกตั้ง ม. 137 (4)	คณะรัฐมนตรี รัฐสภา
	(5) ห้ามดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ม. 256 (4)	รัฐสภา
	(6) ห้ามดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ม. 297	การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
5.3 **ความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม**	1. ห้ามสมาชิกรัฐสภารับสัมปทานจากรัฐ หรือเป็นหุ้นส่วน/ผู้ถือหุ้นในกิจการที่รับสัมปทานจากรัฐ ม. 110 (2) และ ม. 128	รัฐสภา
	2. ห้ามสมาชิกรัฐสภารับเงินหรือผลประโยชน์ใดๆจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ ม. 110 (3) ม. 128	รัฐสภา
	3. ห้ามผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ ดำรงตำแหน่งหรือถือหุ้นในธุรกิจเอกชน	
	(ก) รัฐมนตรี ม. 208	คณะรัฐมนตรี
	(ข) กรรมการการเลือกตั้ง ม. 139 (3)	รัฐสภา
	(ค) ตุลาการศาลรับธรรมนูญ ม. 258 (3)	ศาล
	(ง) กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ม. 297	การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
5.4 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	1. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง (ม. 291)	การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
	2. การจงใจไม่ยื่นทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นข้อมูลเท็จ หรือปกปิดข้อมูลที่ควรแจ้งให้ทราบ อาจถูกให้พ้นจากตำแหน่งและห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี (ม. 295)	การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
5.5 การเข้าชื่อเพื่อให้พิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูง	1. บุคคลต่อไปนี้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้พิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูงออกจากตำแหน่ง (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ม. 304 วรรค 1 (2) สมาชิกวุฒิสภา ม. 304 วรรค 2 (3) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย 50,000 คน ม. 304 วรรค 1	การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
	2. สส. สว. หรือสมาชิกทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า กรรมการ ปปช. ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการ (ม. 300)	การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
5.6 การถอดถอนจากตำแหน่ง	วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูงออกจากตำแหน่ง (ม. 303 และ ม. 307)	การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
5.7 **การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง**	1. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่เสนอรายงานผลการตรวจสอบความร่ำรวยผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อดำเนินคดีอาญา (ม. 294 วรรค 2) 2. ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาโทษผู้ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น (ม. 308)	การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
6. **ธรรมนูญการคลัง**		
6.1 **การจำกัดอำนาจ สส. ในการนำเสนอร่างกฎหมายการคลัง**	กฎหมายการคลังจัดอยู่ในกลุ่มกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน สส. มิอาจนำเสนอกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี ม. 169	รัฐสภา
6.2 **การป้องกันปัญหา** Democracy in Deficit	ในการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่าย ห้าม สส. แปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการรายจ่าย แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ ในการนี้ห้ามตัดทอนรายจ่ายที่มีข้อผูกพันดังต่อไปนี้ (1) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้ (2) ดอกเบี้ยเงินกู้ (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย ม. 180 วรรค 5	รัฐสภา
6.3 **การเบิกจ่ายเงินจากคลังต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน**	การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ม. 181	รัฐสภา

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
6.4 **ความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณ**	1. ในกรณีที่กฎหมายงบประมาณรายจ่ายออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายงบประมาณในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วไปพลางก่อน ม. 179 2. การเบิกจ่ายเงินแผ่นดินต้องมีกฎหมายรองรับ แต่อาจจ่ายไปก่อนในกรณีจำเป็นเร่งด่วนได้ โดยต้องตั้งงบประมาณชดใช้ ม. 181	รัฐสภา รัฐสภา
6.5 **การเก็บภาษีอากรอาจมิจำต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน**	ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนและต้องพิจารณาเป็นการลับ เพื่อรักษาประโยชน์แผ่นดิน อาจตรา *พระราชกำหนดเกี่ยวด้วยภาษีอากร*บังคับใช้ดุจเดียวกับพระราชบัญญัติได้ แต่ต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 3 วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศใช้ (ม. 220) หากพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปด้วยเหตุใดก็ตาม จะไม่กระทบต่อการเก็บภาษีอากรระหว่างที่บังคับใช้พระราชกำหนดนั้น (ม. 218)	คณะรัฐมนตรี
7. **ธรรมนูญทางการเงิน**		
7.1 **การจำกัดอำนาจ สส. ในการนำเสนอกฎหมายการเงิน**	กฎหมายการเงินจัดอยู่ในกลุ่ม “กฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน” ตามรัฐธรรมนูญ สส. มิอาจนำเสนอกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี ม. 169	รัฐสภา
7.2 **กฎหมายการเงินอาจมิจำต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ**	ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนและต้องพิจารณาเป็นการลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน อาจตรา *พระราชกำหนดเกี่ยวด้วยเงินตรา* บังคับใช้ดุจเดียวกับพระราชบัญญัติได้ แต่ต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 3 วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศใช้ (ม. 220) หากพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปด้วยเหตุใดก็ตาม จะไม่กระทบต่อการดำเนินการระหว่างที่บังคับใช้พระราชกำหนดนั้น (ม. 218)	คณะรัฐมนตรี

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
8. กฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน การจำกัดอำนาจ สส. ในการนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน	สส. ไม่สามารถนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี กฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินครอบคลุมกฎหมายภาษีอากร กฎหมายงบประมาณรายจ่าย กฎหมายวิธีการงบประมาณ กฎหมายเงินคงคลัง กฎหมายการก่อหนี้สาธารณะ กฎหมายการค้ำประกันเงินกู้ และกฎหมายเงินตรา อำนาจในการวินิจฉัยว่า ร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินเป็นของที่ประชุมร่วมระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร์ทุกคณะ ม. 169	รัฐสภา

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

3.2 การจัดองค์กรในการกำหนดนโยบาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้มี*สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 'มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม'* (มาตรา 89) อีกทั้งมีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก่อนพิจารณาประกาศใช้ ต่อมาได้มีการตรา*พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543* เพื่ออนุวัตรตามรัฐธรรมนูญ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 99 คน ซึ่งได้รับเลือกจากบุคคลที่เป็นตัวแทนกลุ่มในภาคเศรษฐกิจและกลุ่มในภาคสังคมด้านทรัพยากร และผู้ทรงคุณวุฒิ ความสัมพันธ์ระหว่างสภาที่ปรึกษาฯ กับรัฐบาลเป็นความสัมพันธ์สองทิศทาง กล่าวคือ สภาที่ปรึกษาฯอาจให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายแก่รัฐบาล ขณะเดียวกัน รัฐบาลอาจขอคำปรึกษาจากสภาที่ปรึกษาฯได้ สภาที่ปรึกษาฯ จะต้องประชุมอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

เหตุใดสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในรัฐธรรมนูญ ?

คำตอบที่เป็นไปได้ ก็คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ไว้วางใจกลุ่มพลังยียาธิปไตยที่จัดตั้งรัฐบาลอย่างน้อย 2 ข้อ ข้อที่หนึ่งก็คือ รัฐบาลไม่มีความสามารถในการสรรหาที่ปรึกษา ข้อที่สอง กระบวนการให้คำปรึกษาภายในรัฐบาลเป็นไปอย่างไม่รอบด้าน มิได้รับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะจากประชาชนทุกหมู่เหล่า อันอาจเป็นเหตุให้มีอคติในการดำเนินนโยบายเพื่อเกื้อกูลผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม และละเลยการแก้ปัญหาของประชาชนในระดับรากหญ้า

แต่การบังคับให้สถาปนาสภาที่ปรึกษาฯ เป็นเรื่องฝืนธรรมชาติในสังคมการเมือง พรรคการเมืองเมื่อสามารถชนะการเลือกตั้งได้ ย่อมมีความสามารถในการสรรหาที่ปรึกษาของตนเอง ในประการสำคัญ อำนาจมีแรงดึงดูดที่ปรึกษาโดยธรรมชาติอยู่แล้ว รัฐบาลจะรับฟังข้อแนะนำของสภาที่ปรึกษาฯ หรือไม่ก็ได้ จะใช้งานสภาที่ปรึกษาฯหรือไม่ก็ได้ รัฐธรรมนูญไม่มีกลไกบังคับให้รัฐบาลต้องรับฟังและปฏิบัติตามสภาที่ปรึกษาฯ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายสภาที่ปรึกษาฯได้จัดการลากสภาที่ปรึกษาฯเข้าสู่ระบบราชการ (Bureaucratization) ด้วยการจัดองค์กรอย่างเทอะทะ โดยมีสมาชิกถึง 99 คน ลักษณะการจัดองค์กรเช่นนี้ย่อมลิดรอนประสิทธิภาพในการให้คำปรึกษาของสภาที่ปรึกษาฯ สภาที่ปรึกษาฯ ที่จัดตั้งขึ้นโดยฝืนธรรมชาติเช่นนี้ นอกจากมิอาจให้ประโยชน์ได้มากนัก ยังเป็นภาระด้านการคลังของแผ่นดิน เนื่องเพราะต้นทุนปฏิบัติการของสภาที่ปรึกษาฯ อยู่ในระดับสูงอีกด้วย ดังนั้น จึงเป็นที่คาดได้ว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติถึงแก่มรณกรรมตั้งแต่เริ่ม

สถาปนา และมีชะตากรรมด้วยการเดินสู่หลุมฝังศพดุจเดียวกับสภาเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งจัดตั้งในปี 2493 และต้องปรับเปลี่ยนเป็นสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติในเวลาต่อมา

3.3 เนื้อหาของนโยบาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้กำหนดเฉพาะแต่กฎกติกาและสถาปนาองค์กรเพื่อกำกับตลาดนโยบายเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังก้าวล่วงไปกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5) อีกด้วย จารีตการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญเริ่มปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 โดยที่ปริมาณนโยบายที่บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นอย่างมากในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี 2517 เป็นต้นมา *(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2541)* รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เพียงแต่สืบทอดจารีตการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้

ตารางที่ 9-3 ประมวลแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยจำแนกเป็นหมวดหมู่ ซึ่งจะเห็นได้ว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความครอบคลุมอย่างกว้างขวาง ทั้งเรื่องระบบเศรษฐกิจและสถาบัน การพัฒนาเกษตรกรรม การจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน การศึกษา การสาธารณสุข สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ สวัสดิการสังคม การพัฒนาสังคม และการพัฒนาการเมืองการปกครอง

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ประมวลไว้ในตารางที่ 9-3 มิได้มาจากหมวด 5 เท่านั้น หากยังมีที่มาจากหมวด 3 (สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) และหมวด 9 (การปกครองท้องถิ่น) อีกด้วย ศักดิ์ของนโยบายตามรัฐธรรมนูญจึงแตกต่างกัน โดยที่บทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวดการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องดำเนินการ แต่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวด 5 เป็นเพียง *'แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน'* (มาตรา 88) เท่านั้น

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างกว้างขวาง จึงเป็นไปได้ยากที่รัฐบาลหนึ่งรัฐบาลใดจะมิได้ดำเนินนโยบายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแม้แต่ข้อเดียว นอกจากนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญมิอาจบังคับโดยนิตินัยให้รัฐบาลดำเนินตามแนวนโยบายพื้นฐานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การบัญญัติหมวด 5 ในรัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องเกินความจำเป็นและทำให้รัฐธรรมนูญมีความหนาเกินกว่าที่ควร ในประการสำคัญ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแต่ละนโยบายเกิดจากการผลักดันของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจแตกต่างกัน แนวนโยบายทั้งหมดจึงมิได้สอดคล้องต้องกัน สภาร่างรัฐธรรมนูญมิได้ใช้สมองไตร่ตรองว่า หากรัฐบาลต้องดำเนินนโยบายตามหมวด 5 ทั้งหมดแล้ว จะเป็นภาระทางการคลังแก่แผ่นดินมากน้อยเพียงใด และไม่มีหนทางอื่นในการออกแบบนโยบาย (Policy Design) ที่ดีกว่าที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญกระนั้นหรือ

ตารางที่ 9-3

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

แนวนโยบาย	มาตรา
ก. ระบบเศรษฐกิจและสถาบัน	
1. การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด ดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม	ม. 87
2. การจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดิน	ม. 84
3. รัฐจะไม่ประกอบธุรกิจแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็น	ม. 87
4. การกำหนดมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ	ม. 87
5. การยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ	ม. 87
6. การคุ้มครองผู้บริโภค	ม. 87
7. การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม	ม. 82
8. การจัดสรรงบประมาณให้หน่วยราชการใหม่ตามรัฐธรรมนูญ	ม. 75
9. การกระจายอำนาจการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น	หมวด 9
ข. การพัฒนาเกษตรกรรม	
1. การคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิตและการจำหน่ายผลผลิต	ม. 84
2. การส่งเสริมสหกรณ์	ม. 85
3. การจัดหาและดูแลการใช้น้ำของเกษตรกร	ม. 84
4. การส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร	ม. 84
ค. การจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน	
1. การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ	ม. 86
2. การคุ้มครองแรงงาน	ม. 86
3. การคุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี	ม. 86

แนวนโยบาย	มาตรา
ง. การศึกษา	
1. สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย	ม. 43
2. การส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในการจัดการศึกษา	ม. 81
3. การส่งเสริมบทบาทของรัฐในการจัดการศึกษา	ม. 81
4. การส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาพื้นฐาน	ม. 43
5. การส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาและการฝึกอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น	ม. 289 วรรค 2
6. การสนับสนุนการวิจัยในศิลปะและวิทยาการต่างๆ	ม. 81
7. การส่งเสริมองค์การปกครองท้องถิ่นให้มีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	ม. 289
8. การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	ม. 81
9. การรักษาและส่งเสริมศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ	ม. 81
10. การจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ	ม. 81
11. การปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม	ม. 81
12. การพัฒนาวิชาชีพครู	ม. 81
13. การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น	ม. 81
จ. การสาธารณสุข	
1. สิทธิของผู้ยากไร้ที่จะได้รับบริการสุขภาพอนามัยจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย	ม. 52
2. สิทธิที่จะได้รับการป้องกันจากโรคติดต่ออันตรายโดยไม่คิดมูลค่า	ม. 52
3. การจัดบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานโดยทั่วถึง	ม. 82
4. การส่งเสริมให้เอกชนจัดบริการสาธารณสุข	ม. 52
5. การส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดบริการสาธารณสุข	ม. 52
ฉ. สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	
1. สิทธิในการฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่ละเลยการทำหน้าที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และละเลยการศึกษา Environmental Impact Assessment ของโครงการและกิจกรรมต่างๆ	ม. 56 วรรค 3
2. การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม	ม. 79
3. การส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	ม. 290

แนวนโยบาย	มาตรา
ช. สวัสดิการสังคม	
1. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุ	ม. 54 และ ม. 80
2. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้พิการ	ม. 55 และ ม. 80
3. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส	ม. 80
4. การประกันสังคม	ม. 86
ซ. การพัฒนาสังคม	
1. ความเสมอภาคของชายและหญิง	ม. 80
2. การพัฒนาเยาวชนและเด็ก	ม. 80
3. การเสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว	ม. 80
4. การเสริมสร้างความเข้มแข็งแข็งชุมชน	ม. 80
5. การสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต	ม. 73
6. การอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น	ม. 73
7. การส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกของทุกศาสนา	ม. 73
ฌ. การพัฒนาการเมืองการปกครอง	
1. การส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข	ม. 81
2. การจัดให้มีแผนพัฒนาการเมืองที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ	ม. 77
3. การมีส่วนร่วมของประชาชนทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง	ม. 76
4. การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	ม. 76
5. การจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ	ม. 77
6. การส่งเสริมท้องถิ่นให้มีสิทธิปกครองตนเอง	ม. 78
7. การพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่	ม. 78
8. การปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการ	ม. 75
9. การจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความยุติธรรม	ม. 75
10. การส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ	ม. 74

4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับยุทธศาสตร์การพัฒนา

เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (หมวด 3) และหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5) อาจกล่าวสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต้องการเห็นระบบเศรษฐกิจไทยดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยยึดแนวทางสำคัญ 4 ประการ *(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2545)* อันได้แก่

(1) แนวทางรัฐสวัสดิการ (Welfare State)

(2) แนวทางชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

(3) แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

(4) แนวทางความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice)

แนวทางรัฐสวัสดิการปรากฏอย่างชัดเจน เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินการกระจายรายได้ให้เป็นธรรม (มาตรา 83) กำหนดสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการศึกษาพื้นฐานเป็นเวลา 12 ปี โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 43) กำหนดสิทธิของประชาชนที่จะได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานอย่างเสมอภาค (มาตรา 52) กำหนดสิทธิของผู้ยากไร้ที่จะได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 52) กำหนดสิทธิของผู้สูงวัยที่มีรายได้ไม่พอเพียงแก่การยังชีพที่จะได้รับการสงเคราะห์จากรัฐบาล (มาตรา 54) กำหนดสิทธิของคนพิการและทุพพลภาพที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ (มาตรา 55) อีกทั้งกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในการส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำโดยได้ค่าจ้างที่เป็นธรรม (มาตรา 86)

แนวชุมชนท้องถิ่นพัฒนาปรากฏอย่างชัดเจน เมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติส่งเสริมการพึ่งตนเองและการปกครองตนเอง ด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระในการบริหารการปกครองเกือบทุกด้าน (หมวด 9) การยอมรับสิทธิชุมชน (มาตรา 46) การยอมรับสิทธิและการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 56 และ 79) นอกจากนี้ยังยอมรับวัฒนธรรมชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่น (มาตรา 46) รวมทั้งการยอมรับขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย (ดูอาทิเช่น มาตรา 56)

แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนปรากฏอย่างชัดเจน เมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติกำหนดให้มีการศึกษาผลกระทบที่มีต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) ของโครงการและกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบดังกล่าวอย่างรุนแรง (มาตรา 56 วรรค 2) ยอมรับสิทธิของประชาชนในการขอข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (มาตรา 59) ยอมรับสิทธิของประชาชนในการฟ้องหน่วยราชการ

หรือองค์กรอื่นของรัฐที่ละเลยการทำหน้าที่การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 56 วรรค 3) กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม (มาตรา 290) ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

แนวทางความเป็นธรรมในสังคมปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 อย่างชัดเจน เนื่องจากมีการวางหลักการพื้นฐานว่าด้วยความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ (มาตรา 42) และการสงเคราะห์ผู้ไร้และผู้ด้อยโอกาส (มาตรา 80) รวมตลอดจนการจัดสรรบริการสาธารณะดังเช่น การศึกษาขั้นพื้นฐาน (มาตรา 43) และบริการสุขภาพอนามัยแก่ผู้ยากไร้ (มาตรา 80)

หากพิจารณาจากทวิลักษณะของยุทธศาสตร์การพัฒนาในสังคมเศรษฐกิจไทย *(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2536/2543)* รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยืนอยู่ข้าง*ยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา* มิได้ยืนอยู่ข้าง*ยุทธศาสตร์โลกานุวัตรพัฒนา* แต่มิได้มีบทบัญญัติต่อต้านกีดขวางกระบวนการโลกานุวัตร เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญแม้จะมีตัวแทนกลุ่มพ่อค้านายทุนเป็นกรรมการ แต่หามีตัวแทนกลุ่มนายทุนระดับชาติไม่ คงมีแต่ตัวแทนกลุ่มนายทุนภูธร ด้วยเหตุดังนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงมิได้อยู่ใต้อิทธิพลของ*ฉันทมติแห่งวอชิงตัน* (Washington Consensus) หรือลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo - liberalism)

วิวาทะว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนา ระหว่าง*โลกานุวัตรพัฒนา*กับ*ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา* แปรเปลี่ยนมาเป็นวิวาทะระหว่าง *ฉันทมติแห่งกรุงวอชิงตัน* กับ *ฉันทมติแห่งกรุงรัตนโกสินทร์* (Bangkok Consensus)[12] ภายหลังวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 หากบทวิเคราะห์ข้างต้นถูกต้อง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยืนอยู่ข้าง*ฉันทมติแห่งกรุงรัตนโกสินทร์*

เมื่อพิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยในโลกแห่งความเป็นจริง (ดูแผนภาพที่ 9-1 หัวข้อที่ 2.1 ประกอบ) นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา กลุ่มเหตุปัจจัยที่มีอิทธิพลสูงสุดในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยก็คือ ระบบทุนนิยมโลก ในด้านหนึ่ง องค์กรโลกบาลด้วยการผลักดันจากประเทศมหาอำนาจขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยมมากยิ่งขึ้น ทั้งด้านการค้า (ทั้งสินค้าและบริการ) การเงิน และการลงทุน ในอีกด้านหนึ่ง ระบบเศรษฐกิจไทยตกอยู่ในกับดักของเงื่อนไขการกำหนดนโยบาย (Policy Conditionalities) ที่ผูกติดมากับเงินกู้ฉุกเฉินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF Standby Arrangement) และเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loans) ทั้งของธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาอาเซีย เงื่อนไขการดำเนินนโยบาย

---

[12] ฉันทมติแห่งกรุงรัตนโกสินทร์มีพื้นฐานมาจากปรัชญาเศรษฐกิจแบบพอเพียงและยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา *(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2543ก)* ข้อเสนอแนวทางฉันทมติแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543ฎ ; 2543ฏ)*

เหล่านี้เดินตามฉันทมติแห่งวอชิงตัน ด้วยเหตุดังนี้ องคาพยพของระบบทุนนิยมโลก ซึ่งรวมประเทศมหาอำนาจและบรรษัทระหว่างประเทศด้วย จึงลากระบบเศรษฐกิจไทยให้ขับเคลื่อนตามกระแสโลกานุวัตร

ภายในประเทศไทย ยุทธศาสตร์หลักที่ชนชั้นปกครองยึดกุมยังคงเป็น*ยุทธศาสตร์โลกานุวัตรพัฒนา* ซึ่งเดินตาม*ฉันทมติแห่งวอชิงตัน* หน่วยราชการที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเลือกเส้นทางการพัฒนาดังกล่าวนี้ ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม และธนาคารแห่งประเทศไทย ในขณะที่บางภาคส่วนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องการหันสยามรัฐนาวาไปสู่เส้นทาง*ฉันทมติแห่งกรุงรัตนโกสินทร์* ซึ่งยึดกุม*ยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา* และ*ปรัชญาเศรษฐกิจแบบพอเพียง* แต่ด้วยเหตุที่เป็นชนกลุ่มน้อยในระบบราชการจึงไร้พลังในการหันเหสยามรัฐนาวาเพื่อเปลี่ยนทิศทางการพัฒนา ในขณะที่กลุ่มทุนไทยที่ทรงพลังผสานกับกลุ่มทุนสากลร่วมกันผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจไทยเดินบนเส้นทางที่กำหนดโดยฉันทมติแห่งวอชิงตันต่อไป การเปลี่ยนแปลงทิศทางการพัฒนาหรือแม้เพียงการหยุดยั้งก็ยังเป็นเรื่องยาก

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้กำลังใจแก่ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในการขับเคลื่อนพลังชุมชนท้องถิ่นพัฒนาตามเส้นทางของฉันทมติแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ แม้จะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาหลักได้ และมิอาจขจัดทวิลักษณะของยุทธศาสตร์การพัฒนาให้หมดสิ้นไป แต่ด้วยการขับเคลื่อนของขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ องค์กรโลกบาลจักต้องปรับตัว โดยที่บางองค์กรได้เริ่มกระบวนการปรับตัวแล้ว ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศจักต้องปรับเปลี่ยน อย่างน้อยมิได้เร่งรุดการขยายตัวของกระบวนการโลกานุวัตรด้วยอัตราความเร็วเท่ากับช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ท้ายที่สุดยุทธศาสตร์โลกานุวัตร รวมทั้งฉันทมติแห่งวอชิงตันก็ต้องปรับเปลี่ยน เพื่อลดความขัดแย้งเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาในขอบเขตทั่วโลก

5. บทสรุป

บทนี้เสนอการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยอาศัยองค์ความรู้จากสำนัก New Institutional Economics, Public Choice และ Constitutional Political Economy ผสมผสานกับกรอบการวิเคราะห์ของสำนักเศรษฐศาสตร์การเมือง

รัฐธรรมนูญเป็นอภิมหาสถาบัน (Meta Institution) ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดกฎกติกาและสถาบันอื่นๆในสังคม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผล

กระทบต่อต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในด้านการกำหนดกฎกติกาในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ สถาปนาองค์กรใหม่ในการกำกับตลาดนโยบายเศรษฐกิจ และกำหนดเนื้อหาสาระของนโยบายเศรษฐกิจ

กฎกติกาที่กำกับตลาดนโยบายเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 อาจจำแนกเป็น 3 ส่วน *ส่วนแรก*เป็นกฎกติกาด้านธรรมาภิบาล (Good Governance) อันประกอบด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิด (Accountability) และการกระจายอำนาจ (Decentratization) *ส่วนที่สอง*เป็นกฎกติกาที่กำกับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค อันประกอบด้วยธรรมนูญการคลัง (Fiscal Constitution) ธรรมนูญทางการเงิน (Monetary Constituion) และกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน *ส่วนที่สาม*ว่าด้วยกฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule)

กฎกติกาด้านธรรมาภิบาลปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยกเว้นเรื่องความรับผิด อันเป็นความบกพร่องสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพราะทำให้ไม่สามารถแปรเปลี่ยนตลาดการเมือง จากตลาดปริวรรตสาธารณะที่นำเงินแลกกับคะแนนเสียงไปเป็นตลาดปริวรรตสาธารณะที่นำนโยบายแลกกับคะแนนเสียง ในด้านการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส การออกแบบรัฐธรรมนูญเป็นไปในทางให้ต้นทุนปฏิบัติการในการได้มาซึ่งการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสตกเป็นภาระของประชาชนอย่างสำคัญ ดังนั้น การมีส่วนร่วมและความโปร่งใสจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับการต่อสู้ของประชาชนเป็นด้านหลัก ส่วนการกระจายอำนาจนั้นไม่มีกติกาในรายละเอียดที่ชัดเจน ก่อให้เกิดช่องว่างที่เกื้อกูลการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจในช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่าน

กติกาในการกำกับและบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่มีนวัตกรรมที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ กติกาเหล่านี้ต้องการจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมากกว่าการจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ซึ่งตรงกันข้ามกับบทวิเคราะห์ของสำนัก Public Choice และ Constitutional Political Economy ซึ่งต้องการจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหาร

ส่วนกฎการลงคะแนนเสียงในรัฐสภา ในกรณีส่วนใหญ่ ดูเผินๆแล้วเป็น*กฎคะแนนเสียงข้างมาก* (Simple Majority Rule) แต่โดยเนื้อแท้แล้วเป็น*กฎคะแนนเสียงข้างน้อย* (Minority Rule) ซึ่งก่อให้เกิดสภาพ*กฎหมายล้นเกิน* และเกื้อกูลกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดตั้งอย่างเข้มแข็ง มีอำนาจซื้อ และมีความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นกับชนชั้นปกครอง ผลักดันกฎหมายที่ให้ประโยชน์ได้โดยง่าย ในประการสำคัญ ทำให้ชนต่ำชั้นและคนยากจนมิได้รับการปกป้องเท่าที่ควร

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล และกลั่นกรองแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ความพยายามในการกำกับการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลจะไร้ประสิทธิผล เพราะรัฐบาลจะรับฟังคำปรึกษาหรือไม่ก็ได้ และจะปฏิบัติตามคำปรึกษาหรือไม่ก็ได้ อันเป็นเหตุให้สังคมต้องรับภาระรายจ่ายโดยไม่จำเป็น

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างกว้างขวาง อันเป็นเรื่องเกินความจำเป็น เพราะไม่สามารถบังคับรัฐบาลให้ดำเนินนโยบายเหล่านี้ ในสังคมประชาธิปไตย พรรคการเมืองและรัฐบาลควรมีเสรีภาพในการนำเสนอนโยบายโดยเสรี และประชาชนควรมีสิทธิในการเลือกรับนโยบายโดยเสรี แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยึดกุมแนวทางหลัก 4 แนวทาง อันได้แก่ แนวทางรัฐสวัสดิการ (Welfare State) แนวทางชุมชนท้องถิ่นพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน และแนวทางความเป็นธรรมในสังคม กล่าวโดยสรุปแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยึดกุมยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนาตามฉันทมติแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ (Bangkok Consensus) ซึ่งมีพื้นฐานมาจากปรัชญาเศรษฐกิจแบบพอเพียง แต่ในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่เป็นจริง ยุทธศาสตร์โลกานุวัตรพัฒนาตามฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) ซึ่งมีพื้นฐานจากลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neoliberalism) จะยังคงเป็นยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาประเทศไทยต่อไป ทั้งนี้เนื่องจากการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายใต้การกำกับขององค์กรโลกบาล ดังเช่นกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และองค์การการค้าโลก การผลักดันของประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป รวมตลอดจนอิทธิพลของกลุ่มทุนสากลซึ่งทำสัญญาพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์กับกลุ่มทุนไทย จะมีผลในการกำกับให้ระบบเศรษฐกิจไทยเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจต่อไป เพียงแต่มิได้มีความเร็วเท่ากับช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา เนื่องจากต้องมีการรอมชอมระหว่างแนวทางโลกานุวัตรพัฒนากับการต่อต้านแนวทางโลกานุวัตรพัฒนา

ภาคที่สี่

รัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง

บทที่สิบ
ลักษณะของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

1. ความเบื้องต้น

บทนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะเสนอบทสรุปว่าด้วยลักษณะของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เนื้อหาของบทความจำแนกเป็น 5 ตอน ตอนที่หนึ่งเป็นความเบื้องต้น ตอนที่สองกล่าวถึงแนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญที่ดีเลิศ ตอนที่สามนำเสนอแนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในอุตมภาวะ (Optimal Constitution) ตอนที่สี่กล่าวถึงลักษณะของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และตอนที่ห้าเป็นบทสรุป ทั้งนี้โดยประมวลบทวิเคราะห์ที่นำเสนอในภาคที่สองและภาคที่สาม

2. แนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญที่ดีเลิศ

รัฐธรรมนูญที่ดีเลิศควรมีคุณลักษณะอะไรบ้าง ?

วงวิชาการสังคมศาสตร์มีข้อเสนอว่าด้วยรัฐธรรมนูญที่ดีในลักษณะอันหลากหลาย ทั้งนี้อาจจำแนกเกณฑ์การพิจารณาลักษณะรัฐธรรมนูญที่ดีเลิศออกเป็น 5 เกณฑ์ นักสังคมศาสตร์บางท่านอาจให้ความสำคัญเกณฑ์หนึ่งเกณฑ์ใดโดยเฉพาะ โดยที่บางท่านให้ข้อพิจารณามากกว่าหนึ่งหลักเกณฑ์ควบคู่กันไป เกณฑ์ทั้งห้าดังกล่าวนี้ได้แก่

(1) เกณฑ์ว่าด้วยการเขียนรัฐธรรมนูญ

(2) เกณฑ์ว่าด้วยความยุติธรรม

(3) เกณฑ์ว่าด้วยสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ

(4) เกณฑ์ว่าด้วยสวัสดิการสูงสุดของสังคม

(5) เกณฑ์ว่าด้วยการควบคุมและกำกับตลาดการเมือง

2.1 เกณฑ์ว่าด้วยการเขียนรัฐธรรมนูญ

นักสังคมศาสตร์บางท่านให้ความสำคัญในประเด็นการเขียนรัฐธรรมนูญ *Lane (1996 : 217)* กล่าวถึงข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

(1) ความกระชับ (Compactness) และผสานกลมกลืน (Coherence)

(2) ความชัดเจนแห่งบทบัญญัติ (Clarity of Exposition)

(3) ความยากง่ายในการตีความ (Interpretative Accessibility)

(4) ความยากง่ายในการบังคับใช้ (Implementability)

(5) ความยาว (Longevity)

รัฐธรรมนูญที่ดีเลิศจะต้องเขียนอย่างกระชับ ไม่เยิ่นเย้อ บทบัญญัติมาตราและหมวดต่างๆ จะต้องผสมกลมกลืนและผสานสอดคล้องกัน ภาษาที่ใช้ในการเขียนต้องชัดเจน เข้าใจง่าย และไม่เปิดช่องให้มีการตีความที่แตกต่างกัน หากการเขียนรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้มีการตีความที่แตกต่างกันได้อย่างหลากหลาย ย่อมทำให้มีการตีความอันแตกต่างจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ กฎกติกาที่กำหนดในรัฐธรรมนูญจะต้องง่ายแก่การบังคับใช้ หากการบังคับใช้กฎกติกาเหล่านั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก อาทิเช่น ต้นทุนการบังคับใช้สูงเกินไป หรือขัดต่อธรรมชาติของมนุษย์และสังคมมากเกินไป ฯลฯ รัฐธรรมนูญอาจไร้ความหมาย เนื่องจากมิอาจบังคับใช้กฎกติกาที่กำหนดในรัฐธรรมนูญได้ ในประการสุดท้าย รัฐธรรมนูญอาจเขียนอย่างยืดยาวเพราะมีบทบัญญัติหรือหมวดที่เกินความจำเป็น ความยาวของรัฐธรรมนูญยังอาจมีสหสัมพันธ์กับความซับซ้อนด้วย หากรัฐธรรมนูญมีความซับซ้อนมากเพียงใด รัฐธรรมนูญนั้นย่อมขาดความกระชับ ความชัดเจน และเปิดช่องให้มีการตีความอย่างหลากหลายมากเพียงนั้น

วิษณุ เครืองาม (2530 : 88-90) ชี้ให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญสมัยใหม่มักมีข้อความยืดยาวกว่ารัฐธรรมนูญสมัยเก่า ส่วนสำคัญเป็นเพราะรัฐธรรมนูญสมัยใหม่มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมปริมณฑลทั้งด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมมากกว่ารัฐธรรมนูญสมัยก่อน นอกจากนี้ การมีบทบัญญัติยืดยาวยังเป็นผลจากความพยายามที่จะป้องกันมิให้เข้าใจเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญผิดอีกด้วย ด้วยเหตุดังนี้จึงมีบทบัญญัติที่ลงรายละเอียด ในขณะที่อังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร บรรดาประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษล้วนมีรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติยืดยาว ดังเช่นไนจีเรีย (245 มาตรา) เคนยา (145 มาตรา) อินเดีย (395 มาตรา) และมาเลเซีย (181 มาตรา) ความสั้นยาวของรัฐธรรมนูญยังอาจขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญหรือสถาบันตุลาการรัฐธรรมนูญ หากองค์กรดังกล่าวนี้สามารถทำงานด้วยความเป็นอิสระและอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญอาจไม่จำเป็นต้องร่างอย่างยืดยาวก็ได้ การร่างรัฐธรรมนูญให้ยืดยาวมากเพียงใด อาจมีผลในการทำให้สั้นมากเพียงนั้นเพราะจะเกิดปัญหาในการตีความว่า รัฐธรรมนูญครอบคลุมเฉพาะบทบัญญัติที่เขียนไว้ หรือครอบคลุมเรื่องที่มิได้เขียนไว้ด้วย

หยุด แสงอุทัย (2538 : 53-54) แสดงความเห็นว่า รัฐธรรมนูญควรจะมีแต่หลักการใหญ่ๆ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยควรให้ออกเป็นพระราชบัญญัติ กระนั้นก็ตาม มีวิวาทะว่า อะไรเป็นหลักการใหญ่ และอะไรเป็นหลักการปลีกย่อย บางครั้งผู้ร่างรัฐธรรมนูญอาจกำหนดบทบัญญัติเพื่อป้องกันระบอบเผด็จการโดยรัฐสภา และกำหนดบทบัญญัติเพื่อป้องกันปัญหาที่เคย

เกิดขึ้นทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ การเพิ่มเติมหลักการใหม่ๆ ดังเช่นแนวนโยบายแห่งรัฐย่อมทำให้รัฐธรรมนูญมีความยาวเพิ่มขึ้น ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัยมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญมีความยาวสั้นมากน้อยเพียงใดมิใช่เรื่องเสียหายหรือมีข้อขัดข้อง การมีบทบัญญัติยาวอาจช่วยตัดปัญหาและทำให้ไม่มีช่องว่างของรัฐธรรมนูญ การร่างรัฐธรรมนูญโดยปล่อยให้มีช่องว่าง จะเป็นการยากในการอุดช่องว่างในภายหลัง ประเด็นที่สำคัญยิ่งกว่าประเด็นความยาวของรัฐธรรมนูญ ก็คือ การร่างรัฐธรรมนูญอย่างผูกมัดตายตัวจนเกินไป ไม่มีความยืดหยุ่น และแก้ไขเพิ่มเติมยาก ซึ่งอาจกลายเป็นปัญหาในอนาคต

2.2 เกณฑ์ว่าด้วยความยุติธรรม

ความยุติธรรมเป็นหัวใจของรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นอภิมหาสถาบันที่กำหนดกฎกติกา สถาบัน และกลไกที่ควบคุมและกำกับสังคมการเมือง รัฐธรรมนูญจึงควรมีหน้าที่อำนวยการให้เกิดความยุติธรรมในสังคมด้วย

Lane (1996 : chapter 10) ตั้งคำถามว่า Is there a 'best' Constitution? และให้คำตอบว่า รัฐธรรมนูญที่ดีนอกจากจะต้องมีความเป็นประชาธิปไตยแล้ว ยังต้องมีความยุติธรรมอีกด้วย รัฐธรรมนูญที่ดีต้องเป็น*รัฐธรรมนูญที่ยุติธรรม* (Just Constitution) ในการนี้จำเป็นต้องแยกแยะความแตกต่างระหว่าง *ความยุติธรรมตามกฎหมาย* (Legal Justice) กับ*ความยุติธรรมทางสังคม* (Social Justice) *ความยุติธรรมตามกฎหมาย*กำหนดหลักการว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย (Equality Before the Law) และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่เท่าเทียมกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะต้องไม่มีการปฏิบัติอย่างลำเอียงต่อบุคคล (Impartiality) แต่การพิจารณาว่ามีการปฏิบัติอย่างลำเอียงหรือไม่ มิอาจกระทำได้หากปราศจากกฎกติกาที่ชัดเจน ดังนั้น การปกครองตามกฎหมายหรือ*นิติธรรม* (Rule of Law) จึงเป็นหลักการสำคัญของความยุติธรรมตามกฎหมาย[1] การปกครองโดยยึดกฎหมายเหนือการใช้อำนาจตามอำเภอใจถือเป็นการปกครองตามหลักนิติธรรม นักนิติศาสตร์บางหมู่เหล่าไม่พอใจการจำกัดความเช่นนี้ การปกครองโดยยึดกฎหมายเป็นหลักไม่เพียงพอที่จะเรียกขานว่าหลักนิติธรรมได้ หากแต่ต้องก้าวล่วงไปพิเคราะห์ด้วยว่า กฎหมายที่บังคับใช้นั้นมีความเป็นธรรมหรือไม่เพียงใด *Lane (1996 : 225-226)* จำแนกความแตกต่างระหว่าง Thin Version กับ Thick Version หลักนิติธรรมในความหมายที่ไม่เคร่งครัด (Thin Version) หมายถึงการปกครองโดยยึดกฎหมายเป็นหลัก โดยไม่ปล่อย

---

[1] ศัพท์ Rule of Law ใช้ครั้งแรกโดย A.V. Dicey ดู *Dicey (1885/1959)* อ้างถึงใน *Bealey (1999 : 290-291)* Dicey ใช้คำว่า Rule of Law ให้หมายถึงสภาพการณ์ที่กฎหมายอยู่เหนือการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Discretionary Authority) และความเสมอภาคตามกฎหมาย

ให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ แต่ในความหมายที่เคร่งครัด (Thick Version) การที่บ้านเมืองมีขื่อแปไม่เพียงพอที่จะถือเป็นการปกครองตามหลักนิติธรรม หากแต่ขื่อแปของบ้านเมืองจะต้องให้หลักประกันและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรอย่างกว้างขวางด้วย *รัฐธรรมนูญที่ยุติธรรม*จักต้องวางหลักการสิทธิมนุษยชนอย่างเคร่งครัด นอกเหนือจากความเสมอภาคตามกฎหมาย หลักนิติธรรมในความหมายที่ไม่เคร่งครัดมิอาจถือเป็นลักษณะของระบอบประชาธิปไตย ประเทศในระบอบเผด็จการอาจปกครองโดยยึดกฎหมายเป็นใหญ่ แต่กฎหมายเหล่านั้นไม่เป็นประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญที่ยินยอมให้มีการตรากฎหมายที่ไม่เป็นประชาธิปไตยมิอาจถือเป็น *รัฐธรรมนูญที่ยุติธรรม* ได้

แม้จะเป็นที่ยอมรับเกือบโดยทั่วไปว่า *รัฐธรรมนูญที่ยุติธรรม*จักต้องยอมรับหลักความยุติธรรมตามกฎหมาย แต่มีการถกเถียงกันมากว่า รัฐธรรมนูญที่ยุติธรรมจักต้องรับหลัก*ความยุติธรรมทางสังคม*ด้วยหรือไม่ ความยุติธรรมทางสังคมครอบคลุมประเด็นการกระจายรายได้และทรัพย์สินเป็นเรื่องหลัก หากรัฐธรรมนูญที่ยุติธรรมจะต้องก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้และทรัพย์สิน แต่อะไรเล่าคือความเป็นธรรมในการกระจายรายได้และทรัพย์สิน ความเป็นธรรมในการกระจายรายได้และทรัพย์สินในความหมายสุดโต่ง ก็คือ *ความเป็นธรรมสัมบูรณ์* (Absolute Equality) กล่าวคือ สมาชิกในสังคมแต่ละคนมีส่วนแบ่งรายได้และทรัพย์สินเท่าเทียมกัน นักสังคมศาสตร์จำนวนมากยอมรับแนวความคิดว่าด้วย *ความเป็นธรรมสัมพัทธ์* (Relative Equality) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลัก*ความเป็นธรรมอย่างมีเงื่อนไข* (Conditional Equality) หรือหลัก*ความเป็นธรรมตามสัดส่วน* (Proportional Equality) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ บุคคลได้รับการปฏิบัติแตกต่างกันตามสัดส่วนของความแตกต่างระหว่างบุคคล (Persons are treated differently in proportion to their differences.)

การบังคับใช้หลักความยุติธรรมทางสังคมมีผลกระทบต่อสังคมในด้านต่างๆ การดำเนินการให้มีการกระจายรายได้และทรัพย์สินเท่าเทียมกันมากขึ้นอาจกระทบต่อประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ เพราะมาตรการที่ใช้ในการกระจายรายได้และทรัพย์สินอาจลิดรอนสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ โดยที่ในบางกรณีอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลในด้านต่างๆ

หากรัฐธรรมนูญที่ดีต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่ยุติธรรม คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า รัฐธรรมนูญที่ยุติธรรมควรจะครอบคลุมหลักความยุติธรรมตามกฎหมายและหลักความยุติธรรมทางสังคมควบคู่กันไปด้วยหรือไม่ ?

การบรรจุหลักความยุติธรรมตามกฎหมายหรือหลักนิติธรรมในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่มีการปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านาน ทั้งในประเทศที่มีการปกครองระบอบ

ประชาธิปไตยและระบอบเผด็จการ[2] แต่รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆส่วนใหญ่มิได้บรรจุหลักความยุติธรรมทางสังคมในรัฐธรรมนูญ หากแต่ยกให้เป็นหน้าที่ของกฎหมายธรรมดา ความยุติธรรมตามกฎหมายเป็นหัวใจของการร่างและการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า การที่บ้านเมืองมีชื่อมีแปนั้นไม่เพียงพอ หากแต่ต้องมีชื่อแปที่ให้ความเที่ยงธรรมในสังคมด้วย

หากรัฐธรรมนูญที่ดีต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่ยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นไปตามหลักความยุติธรรมตามกฎหมายและ/หรือหลักความยุติธรรมทางสังคม ปัญหาพื้นฐานยังมีอีกว่าจะยึด*ความเสมอภาคในรูปแบบ* (Formal Equality) หรือ*ความเสมอภาคในเนื้อหา* (Real Equality) รัฐธรรมนูญอาจมีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนอย่างครบถ้วน ซึ่งเป็นไปตามหลัก*ความยุติธรรมตามกฎหมายในรูปแบบ* แต่ในเนื้อแท้ ปวงชนอาจมิได้มีสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยที่ชนชั้นปกครองอาจมีสิทธิและเสรีภาพเหนือกว่าประชาชนคนสามัญ การแยกแยะความแตกต่างระหว่าง *ความเสมอภาคในรูปแบบ* กับ *ความเสมอภาคในเนื้อหา*เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ

2.3 เกณฑ์ว่าด้วยสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ

ตามเกณฑ์นี้ รัฐธรรมนูญที่ดีจะต้องมีบทบัญญัติสำคัญที่เฉพาะเจาะจงในบางเรื่อง จุดเน้นย่อมแตกต่างไปตามดุลพินิจและวิสัยทัศน์ของแต่ละบุคคล[3]

นักวิชาการและผู้นำทางสังคมบางคนให้ความสำคัญในประเด็นการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย (Separation of Power) และการถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจดังกล่าว (Check and Balance) บางคนให้ความสำคัญในประเด็นสิทธิและเสรีภาพของราษฎร (Right and Freedom) ทั้งสิทธิและเสรีภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม บางคนให้ความสำคัญในประเด็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เพื่อสถาปนาระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) บางคนให้ความสำคัญในประเด็นระบบการเลือกตั้ง (Electoral System) เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนราษฎรที่แท้จริง

หยุด แสงอุทัย (2538 บทที่ 10) แสดงความเห็นว่า รัฐธรรมนูญในอุดมคติจะต้องมีลักษณะเด่นอย่างน้อย 3 ประการ คือ

---

[2] *Lane (1996 : 226-227)* กล่าวถึงรัฐธรรมนูญของประเทศอิรักที่ยึดหลักนิติธรรม แต่อิรักมิได้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย

[3] งานวิชาการที่นำเสนอข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ดูอาทิเช่น *Phillips (1970), Johnson (1977), Brazier (1991), Barnett, Ellis, and Hirst (1993), Pilkington (1998)* เป็นต้น

(1) จะต้องวางระเบียบรับประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎร

(2) จะต้องวางหลักเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ และให้ราษฎรร่วมมือในการบัญญัติกฎหมาย

(3) ต้องเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร

นอกจากหลักการสำคัญ 3 ประการดังกล่าวข้างต้นนี้แล้ว ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ยังนำเสนอหลักเกณฑ์อื่นอีก 5 ประการ คือ

(1) รัฐธรรมนูญจะต้องเหมาะสมกับฐานะความเป็นอยู่ของประเทศและจิตใจของพลเมือง อีกทั้งถูกต้องตามกาละและเทศะ มิใช่การลอกรัฐธรรมนูญจากต่างประเทศโดยมิได้พิจารณาว่า เหมาะกับบริบทของสังคมการเมืองไทยหรือไม่

(2) รัฐธรรมนูญจะต้องให้มีวิถีทางแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยสงบได้ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสำหรับนำพาความสมบูรณ์พูนสุขมาให้แก่ราษฎร

(3) รัฐธรรมนูญจะต้องให้ความเที่ยงธรรมแก่ราษฎรทุกคน ปราศจากการแบ่งชั้นวรรณะ

(4) รัฐธรรมนูญจะต้องมีบทบัญญัติเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้มีความทันสมัยอยู่เสมอ เพราะรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมในขณะหนึ่งอาจกลายเป็นรัฐธรรมนูญไม่เหมาะสมเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

(5) รัฐธรรมนูญจะต้องมีวิธีการป้องกันตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันการล้มล้างรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย

นักสังคมศาสตร์บางคนให้ความสำคัญในประเด็นผลปฏิบัติการทางการเมือง (Political Performance) ดังเช่นเสถียรภาพทางการเมือง เสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล สภาวะที่ปราศจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง ประพฤติมิชอบ และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ฯลฯ รัฐธรรมนูญที่ดีเลิศตามทัศนะนี้จะต้องกำหนดกฎกติกา สถาบัน และกลไก เพื่อให้ได้มาซึ่งผลปฏิบัติการดังกล่าวนี้

แนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญที่ดีเลิศมิอาจแยกต่างหากจากสังคมการเมืองในอุดมคติ รัฐธรรมนูญที่ดีจะต้องนำพาสังคมไปสู่สังคมการเมืองในอุดมคติ หรือนำไปสู่อุตมภาวะ (Optimality) การพิจารณาลักษณะรัฐธรรมนูญที่ดีเลิศจึงมิอาจแยกพิเคราะห์โดยแยกส่วนเป็นรายมาตราหรือรายหมวด หากแต่ต้องพิจารณาเป็นองค์รวม บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะต้องประสานและสอดรับกัน ทั้งในการกำหนดกฎกติกาและสถาบัน รวมทั้งการสร้างกลไก เพื่อนำพาสังคมไปสู่อุตมภาวะดังกล่าวนี้ ความแตกต่างของความเห็นว่าด้วยรัฐธรรมนูญที่ดีเลิศโดยพื้นฐานเป็นผลจากความแตกต่างด้านวิสัยทัศน์ว่าด้วยสังคมการเมืองในอุดมคติหรืออุตมภาวะ

2.4 เกณฑ์ว่าด้วยสวัสดิการสูงสุดของสังคม

ตามเกณฑ์นี้ รัฐธรรมนูญจักต้องช่วยเพิ่มพูนสวัสดิการสังคมให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ (Social Welfare Maximization) รัฐธรรมนูญในฐานะอภิมหาสถาบันจะต้องกำหนดกฎกติกาและสถาบันในทางเกื้อกูลให้ตลาดการเมืองผลิต 'บริการความสุข' ให้แก่ประชาชน รัฐธรรมนูญที่สามารถช่วยเพิ่มพูนสวัสดิการสังคมได้ย่อมได้รับการยอมรับจากสังคมได้โดยง่าย การเปลี่ยนแปลงจากสภาวะธรรมชาติที่สังคมไร้ขื่อแปหรือมีลักษณะอนาธิปไตย (Anarchy) ไปสู่การมีขื่อแปหรือมีรัฐธรรมนูญก็ดี หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมืองก็ดี จะสัมฤทธิผลได้โดยไม่ยากลำบากมากนัก หากสามารถพิสูจน์ให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่หรือที่แก้ไขเพิ่มเติมช่วยเพิ่มพูนสวัสดิการสังคม

ขอให้พิจารณาแผนภาพที่ 10-1 เส้น P_1P_2 เป็นเส้นพรมแดนอรรถประโยชน์ของพาเรโต้ (Pareto Utility Frontier)[4] สมมติว่า สังคมที่เรากำลังวิเคราะห์นี้มีสมาชิกเพียง 2 คน คือ A และ B ผลการวิเคราะห์มิได้แตกต่างไปอย่างสำคัญเมื่อผ่อนคลายข้อสมมติว่าด้วยจำนวนสมาชิกในสังคม U_A เป็นอรรถประโยชน์ที่ตกแก่ A และ U_B เป็นอรรถประโยชน์ที่ตกแก่ B จุดต่างๆ บนเส้น P_1P_2 แสดงถึงระดับอรรถประโยชน์สูงสุดที่ A และ B ได้รับ ในแง่นี้ P_1P_2 เป็นเส้นพรมแดนสวัสดิการสังคม (Social Welfare Frontier) ด้วย สังคมมิอาจได้รับสวัสดิการระดับที่แสดงโดยจุดต่างๆนอกเส้น P_1P_2 ได้ แต่ถ้าสังคมอยู่ใต้เส้น P_1P_2 แสดงว่า สังคมมิได้รับสวัสดิการสูงสุด

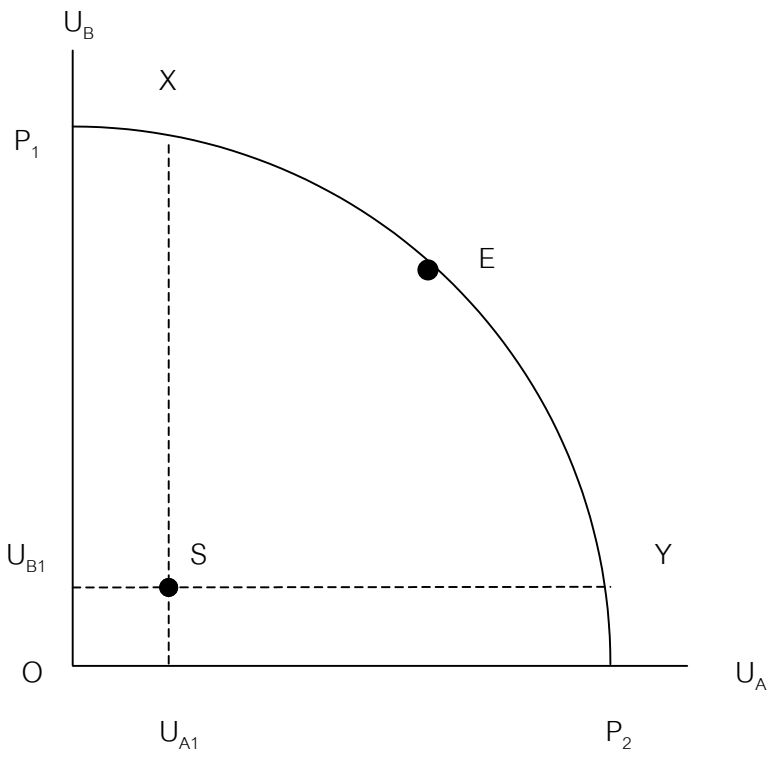
หากสังคมแต่ดั้งเดิมอยู่ที่จุด S ระดับอรรถประโยชน์ที่สมาชิกในสังคมได้รับ คือ U_{A1} สำหรับ A และ U_{B1} สำหรับ B ณ จุด S สังคมยังมิได้รับสวัสดิการสูงสุด เพราะจุด S มิได้อยู่บนเส้น P_1P_2 การขับเคลื่อนสังคมจากจุด S ขึ้นไปตามเส้น SX ทำให้ B ได้รับอรรถประโยชน์เพิ่มขึ้น โดยที่ A ได้รับอรรถประโยชน์เท่าเดิม การขับเคลื่อนสังคมจากจุด S ไปตามเส้น SY จะทำให้ A ได้รับอรรถประโยชน์เพิ่มขึ้น โดยที่ B ได้รับอรรถประโยชน์เท่าเดิม ทั้งสองกรณีนี้ สังคมได้รับสวัสดิการเพิ่มขึ้น เพราะมีสมาชิกอย่างน้อยหนึ่งคนที่ได้รับอรรถประโยชน์เพิ่มขึ้น โดยที่สมาชิกคนอื่นๆในสังคมมิได้สูญเสียอรรถประโยชน์ ทั้ง A และ B จะได้รับอรรถประโยชน์เพิ่มขึ้น หากสังคมขับเคลื่อนไปทางตะวันออกเฉียงเหนือของจุด S กล่าวคือ ทางด้านขวาของเส้น SX และทางด้านบนของเส้น SY สังคมจะได้รับสวัสดิการสูงสุดเมื่ออยู่บนเส้น P_1P_2 โอกาสเช่นนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการขับเคลื่อนสังคมจากจุด S ไปอยู่ในช่วง XEY ของเส้น P_1P_2 เพราะช่วง XEY เป็นช่วงที่ไม่มีสมาชิกในสังคมคนใดเลยเสียประโยชน์ แต่ช่วง P_1X (ยกเว้นจุด X) A เป็นผู้เสียประโยชน์ และช่วง YP_2 (ยกเว้นจุด Y) B เป็นผู้เสียประโยชน์

---

[4] บทวิเคราะห์นี้มาจาก *Mueller (1996 : 65 - 67)*

ในการตัดสินใจเพื่อยอมรับขื่อแปที่กำหนดในรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่ก็ดี หรือรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อปฏิรูปการเมืองก็ดี สมาชิกในสังคมที่เป็นสัตว์เศรษฐกิจย่อมต้องประเมินอรรถประโยชน์ที่คาดว่าจะได้ (Expected Utility) จากการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงกฎกติกาในสังคมการเมือง หากอรรถประโยชน์สุทธิที่คาดว่าจะได้ (เมื่อหักด้วยต้นทุนที่คาดว่าต้องสูญเสียไป) มีค่าเป็นบวก สมาชิกในสังคมนั้นก็จะยอมรับรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่หรือที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ในการประเมินอรรถประโยชน์สุทธิที่คาดว่าจะได้ดังกล่าวนี้ สมาชิกในสังคมย่อมเผชิญกับสภาวะความไม่แน่นอน (Uncertainty) เพราะมีความไม่แน่นอนว่า รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่หรือที่แก้ไขเพิ่มเติมจะออกหัวหรือออกก้อย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะให้ประโยชน์สุทธิดังที่ประมาณการจริงหรือไม่ หากสมาชิกในสังคมทุกคนมองเห็นอนิจลักษณะของสังคม และต่างประเมินว่า คนอื่นๆในสังคมล้วนเผชิญกับสภาวะความไม่แน่นอนเหมือนกัน ในประการสำคัญสภาวะความไม่แน่นอนยังผลให้การประเมินอรรถประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่หรือที่แก้ไขเพิ่มเติมผิดพลาดได้โดยง่าย ในสภาวการณ์เช่นนี้ มีความเป็นไปได้ที่ทุกคนอาจยอมรับกฎกติกาและสถาบันชุดเดียวกัน การประเมินอรรถประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่ หรือที่แก้ไขเพิ่มเติม ปรากฏผลคล้ายคลึงกัน ความขัดแย้งว่าด้วยทางเลือกของสังคมอาจจะไม่มี ข้อสมมติดังกล่าวข้างต้นนี้มีชื่อเรียกว่า *ข้อสมมติว่าด้วยความเป็นไปได้เท่ากัน* (Equal-Probability Assumption) โดยอาศัยข้อสมมติดังกล่าวนี้ สมาชิกในสังคมอาจยอมรับรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่หรือที่แก้ไขเพิ่มเติมได้โดยง่าย เพราะแนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในอุตมภาวะ (Optimal Constitution) มิได้แตกต่างกัน

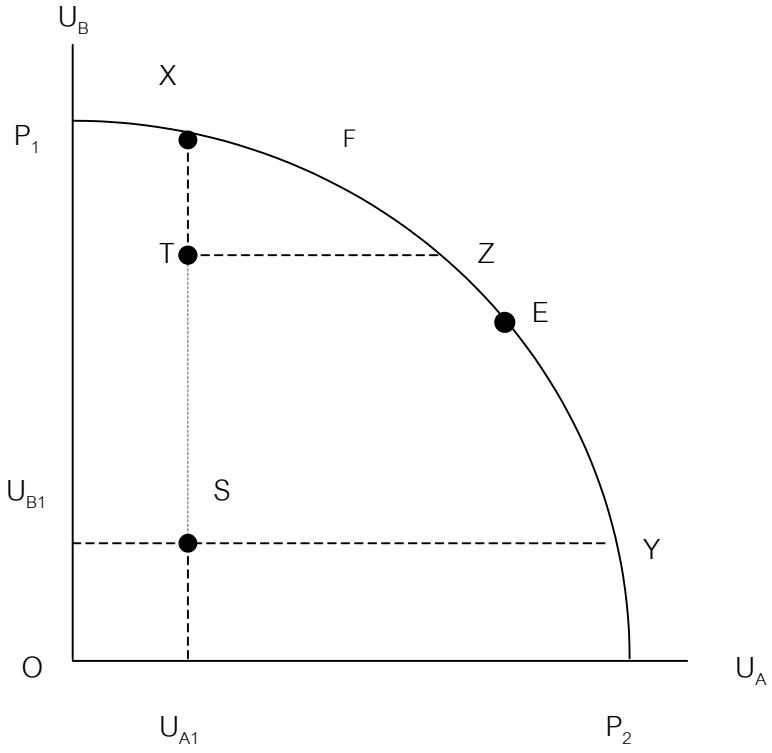
ในกรณีตรงกันข้าม หากสมาชิกในสังคมมิได้เผชิญสภาวะความไม่แน่นอน และสามารถประเมินอรรถประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่หรือที่แก้ไขเพิ่มเติมได้อย่างถูกต้องแม่นยำ ในกรณีเช่นนี้ A ย่อมผลักดันให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่นำพาสังคมไปสู่จุด Y ซึ่ง A เป็นฝ่ายได้ประโยชน์สูงสุด ส่วน B ก็ต้องการรัฐธรรมนูญที่นำพาสังคมไปสู่จุด X ซึ่ง B เป็นฝ่ายได้ประโยชน์สูงสุด ทั้งสองคนจะต้องต่อรองกัน ทางเลือกรัฐธรรมนูญ (Constitutional Choice) จะปรากฏผลเช่นไรย่อมขึ้นอยู่กับพลังการต่อรอง (Bargaining Power) ของสมาชิกในสังคม และขึ้นอยู่กับประพฤติกรรมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Behaviour) ของสมาชิกในสังคม ขนาดของสังคมมีความสำคัญต่อกระบวนการต่อรองด้วย หากสมาชิกในสังคมไม่มีประพฤติกรรมเชิงยุทธศาสตร์ กระบวนการต่อรองในสังคมขนาดเล็กจะยืดเยื้อน้อยกว่าและเสียต้นทุนปฏิบัติการต่ำกว่าสังคมขนาดใหญ่ ในท้ายที่สุด ผลการต่อรองอาจจะนำสังคมไปสู่ดุลยภาพที่จุด E



แผนภาพที่ 10-1 ทางเลือกรัฐธรรมนูญ

หากอรรถประโยชน์ที่สมาชิกในสังคมได้รับจากรัฐธรรมนูญหรือกฎกติกาและสถาบันที่บังคับใช้อยู่ดั้งเดิมแตกต่างกันมาก การได้มาซึ่งฉันทมติหรือการให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่หรือที่แก้ไขเพิ่มเติมย่อมเป็นไปด้วยความยากลำบากมากขึ้น ในแผนภาพ 10-1 อรรถประโยชน์ที่ A และ B ได้รับจากสถานะดั้งเดิม ณ จุด S แตกต่างกันไม่มาก (U_{A1} เทียบกับ U_{B1}) ในแผนภาพ 10-2 หากสถานะดั้งเดิมอยู่ที่จุด T อรรถประโยชน์ที่ A และ B ได้รับแตกต่างกันมาก (OU_{A1} เทียบกับ $U_{A1}T$) ในสภาวการณ์เช่นนี้ A จะพยายามผลักดันให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่นำพาสังคมไปสู่จุด Z ส่วน B ต้องการรัฐธรรมนูญที่นำพาสังคมไปสู่จุด X กระบวนการต่อรองอาจนำไปสู่การประนีประนอม ผลของการประนีประนอมมิอาจนำไปสู่ดุลยภาพที่จุด E ดังกรณีรูปที่ 1 จุดที่จะประนีประนอมกันได้ย่อมอยู่ในช่วง XZ ดังเช่นจุด F จุด E ในรูปที่ 2 อยู่นอกช่วง XZ

การวิเคราะห์แผนภาพ 10-2 ให้ข้อสรุปสำคัญว่า หากสถานะดั้งเดิมให้ประโยชน์แก่สมาชิกในสังคมแตกต่างกันมาก ช่องทางอันนำไปสู่การประนีประนอมแคบกว่ากรณีที่ประโยชน์ที่สมาชิกสังคมได้รับจากสถานะดั้งเดิมแตกต่างกันไม่มาก (XZ เทียบกับ XY)



แผนภาพที่ 10-2 การเปลี่ยนแปลงสถานะเดิมกับทางเลือกรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่หรือที่แก้ไขเพิ่มเติมจะช่วยเพิ่มพูนสวัสดิการสังคมก็ต่อเมื่อกฎกติและสถาบันที่กำหนดในรัฐธรรมนูญนั้นสอดรับกับ*เกณฑ์อุตมภาพของพาเรโต* (Pareto Optimality) กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงกฎกติกาและสถาบันทางการเมืองดังกล่าวนี้จะต้องยังผลให้สมาชิกในสังคมอย่างน้อยหนึ่งคนได้รับอรรถประโยชน์เพิ่มขึ้น โดยที่ไม่มีสมาชิกคนใดสูญเสียอรรถประโยชน์จากการนี้

ในกรณีที่การเปลี่ยนแปลงกฎกติกาและสถาบันการเมืองยังผลให้สมาชิกทุกคนในสังคมได้ประโยชน์ สังคมโดยส่วนรวมย่อมได้ประโยชน์จากการปฏิรูปการเมืองดังกล่าวนี้ แต่กรณีเช่นนี้ยากที่จะเกิดขึ้นได้ ในกรณีส่วนใหญ่จะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์จากกระบวนการเปลี่ยนแปลง ในกรณีหลังนี้ นักเศรษฐศาสตร์ต้องเผชิญปัญหาในด้านทฤษฎีเกี่ยวกับการเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Comparison of Utility) ในการที่จะทราบว่า การปฏิรูปการเมืองเพิ่มพูนประโยชน์สุทธิแก่สังคมหรือไม่ นักเศรษฐศาสตร์ต้องมีวิธีการในการเปรียบเทียบว่า อรรถประโยชน์ที่สูญเสียไปของผู้เสียประโยชน์มีมูลค่ามากกว่า น้อยกว่าหรือเท่ากับอรรถประโยชน์ที่ได้เพิ่มขึ้นของผู้ได้ประโยชน์ ในเมื่อการเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ระหว่างบุคคลมิอาจกระทำได้ นักเศรษฐศาสตร์จึงยึดถือ *เกณฑ์อุตมภาพของพาเรโต* (Pareto

Optimality Criterion) นั่นคือ ดุลยภาพใหม่จะเป็นดุลยภาพที่ดีกว่าเดิมก็ต่อเมื่อมีสมาชิกในสังคมอย่างน้อยหนึ่งคนได้รับอรรถประโยชน์เพิ่มขึ้นจากการปฏิรูปการเมือง โดยที่ไม่มีสมาชิกคนใดเลยในสังคมที่สูญเสียอรรถประโยชน์จากการนี้

สวัสดิการสังคมอาจเพิ่มขึ้นทีละเล็กทีละน้อยจากการเปลี่ยนแปลงสถาบันและกฎกติกาทางการเมืองในลักษณะที่เรียกว่า Pareto Improvement กล่าวคือ มีสมาชิกในสังคมอย่างน้อยหนึ่งคนได้รับอรรถประโยชน์เพิ่มขึ้น โดยที่ไม่มีสมาชิกอื่นใดต้องสูญเสียอรรถประโยชน์จากการนี้ หากการเปลี่ยนแปลงสถาบันและกฎกติกาทางการเมืองมิอาจก่อให้เกิด Pareto Improvement อีกต่อไป สังคมจะอยู่ในอุตมภาวะของพาเรโต (Pareto Optimum) นั่นก็คือ สวัสดิการสังคมอยู่ในกระดับสูงสุด (อันได้แก่ จุดต่างๆบนเส้น P_1P_2 ในแผนภาพ 10-1 และแผนภาพที่ 10-2)

กฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule) ที่สอดรับกับ*เกณฑ์อุตมภาพของพาเรโต* ก็คือ กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ (Unanimity Rule) หากสมาชิกทุกคนในสังคมเห็นชอบหรือให้ฉันทานุมัติข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองหรือร่างรัฐธรรมนูญฉบับใด ย่อมแสดงให้เห็นว่า ไม่มีใครในสังคมเสียประโยชน์จากการปฏิรูปการเมืองหรือร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ดังนั้น แนวทางการปฏิรูปการเมืองหรือร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับฉันทานุมัติจากสมาชิกทุกคนในสังคม ย่อมเป็นแนวทางหรือร่างรัฐธรรมนูญที่เกื้อกูลการเพิ่มพูนสวัสดิการสังคมโดยปราศจากข้อกังขา แต่กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ต้องเสียต้นทุนการตัดสินใจ (Decision-Making Cost) ในอัตราสูง เพราะการได้มาซึ่งเสียงเอกฉันท์เป็นเรื่องยากยิ่ง การยึดกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ในการปฏิรูปการเมืองจึงมีผลในการรักษาสถานภาพดั้งเดิม (Status Quo) เพราะการเปลี่ยนแปลงสถาบันทางการเมืองหรือกติกาการเล่นเกม (Rules of the Game) ในตลาดการเมืองอาจเป็นไปไม่ได้เลย

กฎคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (Simple Majority Rule) มิอาจให้หลักประกันว่าการปฏิรูปการเมืองหรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะเป็นไปตาม*เกณฑ์อุตมภาพของพาเรโต* ภายใต้กฎคะแนนเสียงดังกล่าวนี้ แม้เสียงข้างมากจะได้รับประโยชน์ แต่ก็มีเสียงข้างน้อยที่เสียประโยชน์จากการปฏิรูปการเมืองหรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยที่มิอาจพิสูจน์ให้เห็นด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ได้ว่า การสูญเสียประโยชน์ของเสียงข้างน้อยมีมูลค่ามากกว่า เท่ากับ หรือน้อยกว่าการได้ประโยชน์ของเสียงข้างมาก

กฎคะแนนเสียงข้างมากชนิดเข้มงวด (Qualified Majority Rule) อาทิเช่นคะแนนเสียง 7 ใน 8 คะแนนเสียง 2/3 มิได้แตกต่างจากกฎคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา เพราะมีผู้เสียประโยชน์และมีผู้ได้ประโยชน์ แม้สัดส่วนจำนวนผู้ได้ประโยชน์จะสูงกว่ากฎคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา แต่ก็ต้องเผชิญปัญหาการเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ระหว่างบุคคลเช่นเดียวกัน

ทั้งกฎคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาและกฎคะแนนเสียงข้างมากชนิดเข้มงวด มิได้สอดรับกับเกณฑ์อุตมภาพของพาเรโต

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า การปฏิรูปการเมืองหรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์อุตมภาพของพาเรโต เพื่อให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงสุดเท่าที่จะพึงได้ เป็นเรื่องเกือบจะเป็นไปไม่ได้เลย

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ทั้งๆที่การร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้สังคมไทยได้รับสวัสดิการสูงสุดเป็นไปได้ยากยิ่ง เนื่องจากต้องได้รับฉันทานุมัติจากสมาชิกในสังคมทุกคน แต่เหตุไฉนการปฏิรูปการเมืองจึงประสบผลสำเร็จในหลายต่อหลายประเทศ ?

คำตอบมีอยู่ว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการเมืองส่วนใหญ่ล้วนอยู่ในสภาวะอนาธิปไตยหรือใกล้เคียงกับอนาธิปไตย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการกำหนดขื่อแป สถาบัน และกฎกติกาในสังคมปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน สมาชิกในสังคมมองเห็นความจำเป็นร่วมกันที่จะต้องมีรัฐธรรมนูญหรือจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉันทานุมัติจึงเกิดขึ้นได้ไม่ยากนัก บรรดาประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชนับเนื่องอยู่ในข่ายนี้ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาฉบับปี ค.ศ. 1787 อาจถือเป็นตัวอย่างได้ การล่มสลายของอาณาจักรโซเวียตและยุโรปตะวันออกนับตั้งแต่ปี 2534 ก่อให้เกิดสภาวะอนาธิปไตย อันนำมาซึ่งความจำเป็นในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีลักษณะประชาธิปไตยมากขึ้น *(Mueller 1996 : 66-67)*

กล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐธรรมนูญที่ดีเลิศตามแนวความคิดนี้จะต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่เกื้อกูลให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงสุด ในการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดนี้ แม้การร่างรัฐธรรมนูญจะเป็นขั้นตอนสำคัญ แต่มิได้สำคัญมากเท่าขั้นตอนการขอฉันทานุมัติจากราษฎร รัฐธรรมนูญที่ดีเลิศต้องได้รับฉันทานุมัติจากปวงชนด้วยกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ เพราะกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์เท่านั้นที่เป็นไปตามเกณฑ์อุตมภาพของพาเรโต (Pareto Optimality) กฎคะแนนเสียงอื่นที่ลดหย่อนจากคะแนนเสียงเอกฉันท์ ไม่ว่าจะเป็นกฎคะแนนเสียงข้างมากชนิดเข้มงวดหรือกฎคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาล้วนมิได้เป็นไปตามเกณฑ์อุตมภาพของพาเรโตทั้งสิ้น

2.5 เกณฑ์ว่าด้วยการควบคุมและกำกับตลาดการเมือง

ตามเกณฑ์นี้ รัฐธรรมนูญที่ดีจะต้องกำหนดกฎกติกา สถาบัน และกลไกในการควบคุมและกำกับตลาดการเมืองอย่างเหมาะสม เพราะรัฐธรรมนูญเป็นอภิมหาสถาบันที่มีหน้าที่ดูแลสังคมการเมือง จะดูแลอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับเป้าหมายในการดูแล กล่าวโดยพื้นฐานแล้วรัฐธรรมนูญมีหน้าที่นำพาสังคมไปสู่สังคมการเมืองในอุดมคติ การควบคุมและกำกับตลาดการเมืองจึงมีเป้าหมายในการนำสังคมไปสู่อุตมภาวะ วิสัยทัศน์ว่าด้วยสังคมการเมืองในอุดมคตินับเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดระดับและวิธีการควบคุมและกำกับตลาดการเมือง ความแตกต่าง

ด้านวิสัยทัศน์ว่าด้วยสังคมการเมืองในอุดมคตินำไปสู่การควบคุมและกำกับตลาดการเมืองด้วยวิธีการและระดับที่แตกต่างกัน อันเป็นเหตุให้แนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญที่ดีเลิศแตกต่างกันด้วย

การควบคุมและกำกับตลาดการเมืองกระทำได้อย่างหลากหลายนับตั้งแต่กระบวนการคัดสรรบุคคลเข้าสู่ตลาดการเมือง การคัดสรรบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งทางการเมือง การคุมประพฤติราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และพรรคการเมือง การตรวจสอบการใช้อำนาจ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง การจัดตั้งองค์กรรัฐธรรมนูญาภิบาล ฯลฯ นอกจากความหลากหลายของวิธีการควบคุมและกำกับตลาดการเมืองแล้ว ยังมีความหลากหลายของระดับความเข้มข้นในการควบคุมและกำกับอีกด้วย

หากรัฐธรรมนูญที่ดีเลิศเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการควบคุมและกำกับตลาดการเมืองอย่างเหมาะสม คำถามพื้นฐานก็คือ การควบคุมและกำกับวิธีใดและระดับใดจึงจะเรียกว่าเป็นวิธีการและระดับที่เหมาะสม ไม่มากเกินไป และไม่น้อยเกินไป การควบคุมและกำกับตลาดการเมือง แม้จะก่อประโยชน์แก่สังคมการเมือง (Regulatory Benefits) แต่ก็มีต้นทุนที่ต้องเสีย (Regulatory Costs) หากการควบคุมและกำกับมีน้อยเกินไป อาจทำให้สังคมการเมืองมิได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ หากการควบคุมและกำกับมีมากเกินไป อาจก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมโดยไม่คุ้มกับประโยชน์ที่ได้รับ รัฐธรรมนูญที่ดีเลิศจะต้องก่อให้เกิดการควบคุมและกำกับตลาดการเมืองในระดับอุตมภาพ (Optimal Regulation) อันได้แก่ ระดับที่ประโยชน์ส่วนเปลี่ยนแปลงที่ตกแก่สังคม (Marginal Social Benefit) เท่ากับต้นทุนส่วนเปลี่ยนแปลที่สังคมรับภาระ (Marginal Social Cost) อันเป็นผลจากการควบคุมและกำกับตลาดการเมืองนั้น แม้บทวิเคราะห์ทางทฤษฎีจะมีข้อสรุปเช่นนี้ แต่การนำบทวิเคราะห์ทางทฤษฎีไปใช้ในภาคปฏิบัติมีปัญหาข้อยุ่งยากยิ่ง เนื่องเพราะความไม่สมบูรณ์ทางสารสนเทศ (Imperfect Information) และความไร้ประสิทธิภาพของกลไกแห่งรัฐธรรมนูญ

ดังได้กล่าวแล้วว่า วิสัยทัศน์ว่าด้วยสังคมการเมืองในอุดมคติที่แตกต่างกันทำให้มีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับวิธีการและระดับการควบคุมและกำกับตลาดการเมือง นักสังคมศาสตร์บางกลุ่มต้องการให้มีการควบคุมและกำกับตลาดการเมืองอย่างเข้มงวด เพราะมองเห็นความชั่วร้ายของนักการเมือง และต้องการทำความ ‘สะอาด’ ตลาดการเมือง แต่บางกลุ่มไม่ต้องการให้มีการควบคุมและกำกับตลาดการเมืองอย่างเข้มงวด เพราะการควบคุมและกำกับมากเกินไป (Overregulation) อาจทำลายศรัทธาและความไว้เนื้อเชื่อใจซึ่งกันและกันของสมาชิกในสังคม ในประการสำคัญอาจได้ประโยชน์ไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องสูญเสียไป

3. **รัฐธรรมนูญในอุตมภาวะ** (Optimal Constitution)

แนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในอุตมภาวะมีพื้นฐานมาจากความต้องการรัฐธรรมนูญที่ดีเลิศ โดยมีความเชื่อว่า รัฐธรรมนูญที่ดีเลิศเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดกติกา สถาบันและกลไกในการควบคุมและกำกับตลาดการเมืองอย่างเหมาะสม รัฐธรรมนูญในอุตมภาวะจักต้องก่อให้เกิดการควบคุมและกำกับตลาดการเมืองในระดับอุตมภาพ (Optimal Regulation) รัฐธรรมนูญในอุตมภาวะจึงแตกต่างไปตามดุลพินิจ วิสัยทัศน์ และอุดมการณ์ของแต่ละบุคคล

หากพิจารณาจากแง่มุมของการแทรกแซงในการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมือง รัฐธรรมนูญจะมีประเภทสุดโต่งอยู่อย่างน้อย 2 ประเภท ปลายสุดด้านหนึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เน้นการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองอย่างเข้มงวด ซึ่งเรียกว่า Interventionist Constitution ปลายสุดอีกด้านหนึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ปล่อยให้ตลาดการเมืองทำงานโดยเสรีมีการกำกับและตรวจสอบแต่เพียงเล็กน้อยหรือไม่มีเลย ซึ่งเรียก Liberal Constitution

รัฐธรรมนูญที่เน้นการแทรกแซงตลาดการเมืองชนิดสุดโต่งมีพื้นฐานความคิดจากเดวิด ฮิวม์ (David Hume, 1711-1776) ผู้ซึ่งนำเสนอความคิดนี้ในบทความเรื่อง “Of the Independency of Parliament” (1741) ฮิวม์กล่าวว่า ในแวดวงการเมือง มนุษย์ทุกคนต้องถือว่าเป็นผู้ไร้เกียรติ (Knave) *[Hume 1741/1951; Hendel 1953 : 68-71]*[5] ความข้อนี้ในทัศนะของฮิวม์แม้จะผิดข้อเท็จจริงโดยทั่วไป แต่เป็นจริงในทางการเมือง เพราะมนุษย์มีความเห็นแก่ตัว หากปราศจากการควบคุมและกำกับประพฤติกรรม อาจมีการใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล และละเลยผลประโยชน์สาธารณะได้[6]

แนวความคิดของเดวิด ฮิวม์สานต่อโดยจอห์น สจ็วต มิลล์ (John Stuart Mill, 1806-1873) ในหนังสือเรื่อง *Considerations on Representative Government* ซึ่งตีพิมพ์ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1861[7] มิลล์เสนอความเห็นว่า รัฐธรรมนูญจักต้องยึดข้อสมมติที่ว่า รัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นฉ้อฉลการใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล แม้จะมิได้มี

---

[5] เดวิด ฮิวม์ กล่าวในตอนหนึ่งว่า “… In constraining any system of government, and fixing the several checks and control of constitution, every man ought to be supposed a knave, and to have no other end, in all his actions, than private interest.” อ้างถึงใน *Brennan and Buchanan (1983 : 98)*

[6] ความคิดว่าด้วยการเมืองของเดวิด ฮิวม์ ดู *Haakonssen (1994), Ayer (1980)* และ *Forbes (1977)* ส่วนความคิดทางเศรษฐศาสตร์ ดู *Skinner (1994)*

[7] งานเขียนของมิลล์รวบรวมตีพิมพ์เป็นชุดในชื่อ *Collected Works of John Stuart Mill* รวม 21 เล่ม ศาสตราจารย์ J.M. Robson แห่งมหาวิทยาลัยโตรอนโต เป็นบรรณาธิการ และจัดพิมพ์โดย University of Toronto Press

ประพฤติกรรมเช่นนี้เสมอไป แต่มีแนวโน้มที่จะมีประพฤติกรรมดังกล่าวนี้[8] ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐธรรมนูญที่จะวางกฎกติกาในการคุมประพฤตินักการเมืองและรัฐบาล

Brennan and Buchanan (1983) นำข้อสมมติพื้นฐานของ *Hume (1741/1951)* และ *Mill (1861/1977)* มาพัฒนาเพื่อให้ข้อสนับสนุนในการกำกับและตรวจสอบประพฤติกรรมของนักการเมืองซึ่งเป็นสัตว์เศรษฐกิจ เยฟฟรีย์ เบรนแนน (Geoffrey Brennan) และเจมส์ บูคานัน (James M. Buchanan) เป็นผู้นำของสำนักเศรษฐศาสตร์ Public Choice ซึ่งยึดถือข้อสมมติว่าด้วย *Homo Economicus* กล่าวคือ มนุษย์รวมทั้งหน่วยเศรษฐกิจและหน่วยการเมืองล้วนมีความเห็นแก่ตัว และต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด การวิเคราะห์ประพฤติกรรมของมนุษย์ในฐานะ *Homo Economicus* ของสำนักเศรษฐศาสตร์ Public Choice สอดคล้องกับวิธีการวิเคราะห์ของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก (Classical School) ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเดวิด ฮิวม์ และจอห์น สจ๊วต มิลล์ *Brennan and Buchanan (1983)* เชื่อว่า ข้อสมมติว่าด้วย *Homo economicus* นำมาใช้อธิบายประพฤติกรรมและกระบวนการในตลาดการเมืองได้ดี แม้จะยอมรับว่า นักการเมืองหรือมนุษย์โดยทั่วไปหาได้ชั่วร้ายหรือเห็นแก่ตัวอย่างสุดๆไปเสียทั้งหมด เนื่องจากปัจจัยทางจริยธรรมและศีลธรรมมีบทบาทในการกำกับประพฤติกรรมของมนุษย์ด้วย แต่เบรนแนนและบูคานันมีความเห็นว่า ในการเลือกระบอบการเมืองการปกครอง (Political Regime Choice) รวมทั้งการออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Design) การเลือกใช้ข้อสมมติที่ตรงต่อความเป็นจริง (ดังเช่นมนุษย์ที่เห็นแก่ตัวก็มี และที่ไม่เห็นแก่ตัวก็มี) ไม่เหมาะสมกับการวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบระบบสถาบัน (Comparative Institutional Analysis) การวิเคราะห์เพื่อฉายภาพอันเลวร้ายอย่างสุดโต่ง (Worst-case Scenario) จะเป็นประโยชน์ในการออกแบบสถาบันหรือกำหนดกฎกติกาเพื่อควบคุมและกำกับประพฤติกรรมอันเลวร้ายเหล่านั้นได้ ในกรณีตรงกันข้าม หากเริ่มต้นการวิเคราะห์ด้วยการสมมติว่า มนุษย์มีทั้งที่เห็นแก่ตัวและไม่เห็นแก่ตัว จะไม่เป็นประโยชน์ต่อการออกแบบรัฐธรรมนูญหรือการกำหนดกฎกติกาเพื่อควบคุมและกำกับตลาดการเมือง โดยที่มนุษย์ส่วนที่เห็นแก่ได้สามารถสร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงแก่สังคมได้ *Brennan and Buchanan (1983)* ยังคงสืบทอดข้อสมมติของ *Hume (1741/1951)* และ *Mill (1861/1977)* ที่ว่า ในวงการเมือง มนุษย์ทุกคนเป็นผู้ไร้เกียรติ หากไม่มีการควบคุมและกำกับความประพฤติของนักการเมืองเหล่านั้น

---

[8] จอห์น สจ๊วต มิลล์ กล่าวในตอนหนึ่งว่า "… The very principle of constitutional government requires it to be assumed that political power will be abused to promote the particular purposes of the holder ; not because it always is so, but because such is the natural tendency of things to guard against which is the especial use of free institutions " *(Mill 1861/1977 : 505)*

Frey (1997) วิพากษ์ *Brennan and Buchanan (1983)* ซึ่งมีผลเท่ากับการวิพากษ์ *Hume (1971/1951)* และ *Mill (1861/1977)* ด้วย *Frey (1997)* มิได้ต้องการให้ตลาดการเมืองดำรงอยู่อย่างเสรีโดยปราศจากการควบคุมและกำกับใดๆ หากแต่ชี้ให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญที่ออกแบบเพื่อกำจัดหรือป้องกันนักการเมืองขี้โกงหรือเห็นแก่ได้ ซึ่งเน้นการควบคุมและกำกับตลาดการเมืองอย่างเข้มงวดมากจนเกินไป อาจก่อผลขับดันพลเมืองดีซึ่งมีอยู่น้อยนิดออกไปจากตลาดการเมือง และสะกัดพลเมืองดีนอกตลาดมิให้เข้าสู่ตลาดการเมืองอีกด้วย ผลกระทบดังกล่าวนี้ *Frey (1997)* เรียกว่า Crowding-out Effect ในการได้มาซึ่งข้อสรุปดังกล่าวนี้ บรูโน เฟรย์อาศัยการศึกษาในสาขาวิชาจิตวิทยาสังคม (Social Psychology) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Crowding Theory นักจิตวิทยาสังคมนำเสนอบทวิเคราะห์และการทดสอบต้นทุนที่ซ่อนเร้นของการให้รางวัล (Hidden Cost of Reward) หากพ่อแม่ต้องจ่ายเงินลูกทุกครั้งที่ลูกช่วยทำงานบ้าน สิ่งจูงใจในการทำงานบ้านจะหมดไปเมื่อพ่อแม่เลิกจ่ายเงินเพื่อการนั้น การเชิญมิตรสหายเพื่อนสนิทไปรับประทานอาหารที่บ้านเป็นการสานสัมพันธภาพ หากแขกรับเชิญจ่ายค่าอาหารแก่เจ้าบ้าน ย่อมเป็นการทำลายสิ่งจูงใจในการเอ่ยปากเชิญ และสัมพันธภาพมิอาจสานต่อไปได้ ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ให้บทเรียนสำคัญว่า การแทรกแซงจากภายนอกอาจสร้างผลกระทบต่อแรงจูงใจภายในดวงจิตมนุษย์ได้ ผลกระทบดังกล่าวนี้อาจเป็นไปในข้างดีหรือข้างร้ายก็ได้ ขึ้นอยู่กับการประเมินของมนุษย์ในฐานะปัจเจกบุคคลนั้นเอง หากผลการประเมินพบว่า การแทรกแซงจากภายนอกมุ่งควบคุมและกำกับ แรงจูงใจในการกระทำการหรือละเว้นการกระทำการย่อมถูกทำลายหรือลดทอนลง หากผลการประเมินพบว่า การแทรกจากภายนอกมุ่งเสริมส่งหรือเกื้อหนุน แรงจูงใจในการกระทำการหรือละเว้นการกระทำการย่อมเพิ่มพูนขึ้น ในกรณีแรกก่อให้เกิด Crowding-out Effect ส่วนในกรณีหลัง Crowding-in Effect

ขอให้พิจารณาแบบจำลองประพฤติกรรมของราษฎร ซึ่งตัดสินใจกระทำการหรือละเว้นการกระทำการด้วยการประเมินประโยชน์ (Benefit : B) และต้นทุน (Cost : C) ซึ่งขึ้นอยู่กับผลปฏิบัติการ (Performance : P) และการแทรกแซงจากภายนอก (External Intervention : E) ดังต่อไปนี้

$$B = B(P, E) \qquad (1)$$

$$C = C(P, E) \qquad (2)$$

หากผลปฏิบัติการดีขึ้น ทั้งประโยชน์และต้นทุนจะเปลี่ยนแปลงในทิศทางเดียวกัน นั่นก็คือ

$$\frac{\partial B}{\partial P} = B_P > 0$$

$$\frac{\partial C}{\partial P} = C_P > 0$$

ผลประโยชน์ส่วนเพิ่ม (Marginal Cost) จะลดน้อยถอยลง เมื่อผลปฏิบัติการดีขึ้น อันเป็นไปตาม Principle of Diminishing Marginal Returns

$$B_P < 0$$

แต่ต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Cost) จะเพิ่มขึ้น เมื่อผลปฏิบัติการดีขึ้น (Increasing Marginal Cost)

$$C_P > 0$$

ราษฎรที่มีประพฤติกรรมอันสมเหตุสมผล โดยมีการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) เป็นเป้าหาย ย่อมต้องเลือกระดับผลปฏิบัติการที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุทธิ (B - C) สูงสุด เงื่อนไขในการนี้ก็คือ ประโยชน์ส่วนเพิ่มของผลปฏิบัติการเท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มอันเกิดจากผลปฏิบัติการดังกล่าว

$$B_P = C_p \qquad (3)$$

เงื่อนไขการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดโดยคำนึงถึงการแทรกแซงจากภายนอก (E) มาจากสมการ (3)

$$B_{PE} + B_{pp}\frac{dP^*}{dE} = C_{PE} + C_{pp}\frac{dP^*}{dE}$$

$$\frac{dP^*}{dE} = \frac{B_{PE} - C_{PE}}{C_{pp} - B_{pp}} \lesseqgtr 0 \qquad (4)$$

ในที่นี้ P* เป็นผลปฏิบัติการระดับอุตมภาพ (Optimal Performance) การแทรกแซงจากภายนอก (E) อาจก่อผลกระทบต่อผลปฏิบัติการหรือไม่ก็ได้ กล่าวคือ

(1) หาก $\frac{dP^*}{dE} = 0$ การแทรกแซงจากภายนอกไม่มีผลกระทบต่อผลปฏิบัติการ

(2) หาก $\frac{dP^*}{dE} < 0$ การแทรกแซงจากภายนอกทำให้ผลปฏิบัติการเลวร้ายลง

(3) หาก $\frac{dP^*}{dE} > 0$ การแทรกแซงจากภายนอกทำให้ผลปฏิบัติการดีขึ้น

การแทรกแซงจากภายนอกจะมีผลในการทำลายหรือเสริมส่งแรงจูงใจในการปฏิบัติการหรือละเว้นการปฏิบัติการขึ้นอยู่กับการเปรียบเทียบค่า B_{PE} กับ C_{PE} หาก B_{PE} มีค่าน้อยกว่า C_{PE} จะก่อให้เกิด Crowding-out Effect ในกรณีตรงกันข้าม หาก B_{PE} มีค่ามากกว่า C_{PE} จะก่อให้เกิด Crowding-in Effect

บทวิเคราะห์ข้างต้นนี้ช่วยให้เข้าใจว่า กฎกติกาและสถาบันในสังคมกระทบต่อพลเมืองในฐานะปัจเจกบุคคลอย่างไรบ้าง หากรัฐธรรมนูญและกฎหมายมหาชนร่างขึ้นด้วยความเชื่อมั่นและศรัทธาที่มีต่อประชาชน โดยที่ศรัทธาความเชื่อถือดังกล่าวนี้ปรากฏในรูปของการยอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และการยอมรับหลักการสิทธิและเสรีภาพอย่างกว้างขวาง กฎกติกาและสถาบันที่ยึดถือหลักการดังกล่าวนี้ย่อมเกื้อหนุนแรงจูงใจของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และตลาดการเมืองสามารถดูดดึงผู้คนที่มีคุณธรรมเข้ามาทำงานได้โดยง่าย อันเป็นที่มาของ Crowding-in Effect ในกรณีตรงกันข้าม หากรัฐธรรมนูญและกฎหมายมหาชนร่างขึ้นด้วยความไม่มีศรัทธาต่อประชาชนและไม่ไว้วางใจราษฎร โดยที่การขาดศรัทธาและความไม่ไว้วางใจปรากฏในรูปของการไม่ยอมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเต็มที่ และการควบคุมและกำกับตลาดการเมืองอย่างเข้มงวด กฎกติกาและสถาบันที่ยึดถือหลักการดังกล่าวนี้ย่อมทำลายแรงจูงใจของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และขับดันพลเมืองดีออกไปจากตลาดการเมือง อันเป็นที่มาของ Crowding-out Effect ในสังคมการเมืองที่ผู้ปกครองไม่ไว้วางใจราษฎร ผู้ปกครองย่อมมิได้รับความร่วมมือร่วมใจจากราษฎรเท่าที่ควร ราษฎรอาจเลือกที่จะละเมิดกฎหมายและรัฐธรรมนูญเมื่อมีโอกาส รวมทั้งการหลบเลี่ยงการเสียภาษีอากร สภาพการณ์เช่นนี้ปรากฏมาแล้วในประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์

รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นบนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า นักการเมืองเป็นคนเลวและมีประพฤติกรรมการใช้อำนาจในทางฉ้อฉล มีแนวโน้มที่จะควบคุมและกำกับตลาดการเมืองอย่างเข้มงวด กฎกติกา สถาบัน และกลไกที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญประเภทนี้ก่อผลกระทบสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ตลาดการเมืองจะผลักไสคนดีมีคุณธรรมและดูดดึงผู้มีคุณธรรมระดับต่ำ ซึ่งตรงกันข้ามกับเจตนารมณ์ของการออกแบบรัฐธรรมนูญประเภทนี้ รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นบนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า นักการเมืองเป็นคนเลวและมีประพฤติกรรมการใช้อำนาจในทางฉ้อฉล นอกจากจะทำให้สังคมมิได้รับประโยชน์จากคุณธรรมและคุณสมบัติด้านที่ดีของนักการเมืองแล้ว ยังเป็นการให้สิ่งจูงใจด้านกลับในการส่งเสริมการฉ้อฉลอำนาจอีกด้วย ในเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกฉายภาพให้เป็นคนเลว คนดีมีคุณธรรมย่อมลังเลที่จะก้าวเข้าสู่ตลาดการเมืองเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่คนที่มีคุณธรรมระดับต่ำจะไม่รู้สึกตะขิดตะขวงที่จะเข้าสู่ตลาดนี้เพื่อแย่งชิงตำแหน่งทางการเมือง การออกแบบรัฐธรรมนูญด้วยความเชื่อที่ว่า นักการเมืองเป็นคนเลว จึงก่อผลกระทบต่อกระบวนการคัดสรรบุคคลเข้าสู่ตลาดการเมือง (Selection Effect) เพราะทำให้ต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองของคนดีมีคุณธรรมเพิ่มขึ้น แทนที่ตลาดการเมืองจะได้คนดีมีคุณธรรม กลับผลักไสผู้ที่มีคุณธรรมมิให้เข้าสู่ตลาดการเมือง หากการผลักไสคนดีมีคุณธรรมรุนแรงมากเพียงใด และแรงดูดดึงคนที่มีคุณธรรมระดับต่ำเข้าสู่ตลาดการเมืองมีมากเพียงใด สังคมการเมืองย่อมต้องเสียต้นทุนในการป้องกันและตรวจสอบการใช้อำนาจในทางฉ้อฉลเพิ่มขึ้นมากเพียงนั้น

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญที่เน้นการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองอย่างเข้มงวดย่อมต้องเสียต้นทุนการกำกับและตรวจสอบสูง บางครั้งการกำกับและตรวจสอบอาจมีมากเกินไปจนไม่คุ้มประโยชน์ที่ได้รับ การกำกับและตรวจสอบในระดับอุตมภาพ (Optimal Intervention) จักต้องเป็นระดับที่พอดีทำให้ต้นทุนส่วนเพิ่มที่สังคมเสียไปในการกำกับและตรวจสอบ (Marginal Social Cost) เท่ากับประโยชน์ส่วนเพิ่มที่ได้รับจากการกำกับและตรวจสอบ (Marginal Social Benefit) นั้น การกำกับและตรวจสอบมากเกินไปจะทำให้สังคมมิอาจบรรลุอุตมภาวะของพาเรโต โดยที่ประสิทธิภาพทางการเมือง (Political Productivity) อยู่ในระดับต่ำเนื่องจากมิได้รับความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนเท่าที่ควร ในประการสำคัญ หากตลาดการเมืองมีแรงดูดดึงผู้ที่มีคุณธรรมระดับต่ำมากเพียงใด ต้นทุนการควบคุมและตลาดการเมืองย่อมต้องเพิ่มขึ้นมากเพียงนั้น

Frey (1997 : 1046-1047) ชี้ให้เห็นว่า Crowding-out Effect อันเกิดจากความไม่ไว้วางใจประชาชนและการขาดความศรัทธาราษฎรอาจก่อผลลุกลามไปสู่ปริมณฑลอื่นๆ เพราะ Crowding-out Effect อาจมี Motivational Spill-over Effect ดังจะเห็นได้จากผลการศึกษา

ที่ค้นพบสหสัมพันธ์อย่างมีนัยทางสถิติระหว่างอัตราการนอนหลับทับสิทธิ์ที่มีมากขึ้น การบริจาคเพื่อการกุศลที่มีน้อยลง และการร่วมมือทางสังคม (Social Cooperation) ในรูปแบบต่างๆที่มีน้อยลง

รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นบนพื้นฐานความเชื่อถือนักการเมืองและความศรัทธาประชาชนจะก่อผลกระทบในทิศทางตรงกันข้าม สังคมการเมืองจะได้ประโยชน์จากคุณธรรมและคุณสมบัติด้านที่ดีของนักการเมืองและราษฎร ทั้งนี้ด้วยกลไกสำคัญอย่างน้อย 2 กลไก กล่าวคือ

ประการแรก นักการเมืองที่ดีและมีคุณธรรมจะทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลนักการเมืองที่เลวและไร้คุณธรรม รัฐธรรมนูญประเภทนี้จะไม่ผลักไสคนดีมีคุณธรรมมิให้เข้าสู่ตลาดการเมือง และไม่ทำให้ต้นทุนปฏิบัติการของคนดีมีคุณธรรมในการเข้าสู่ตลาดการเมืองเพิ่มขึ้น ประชาชนจะเห็นภาพและรับรู้พฤติกรรมที่แตกต่างกันระหว่างนักการเมืองสองกลุ่มนี้

ประการที่สอง ประชาชนสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมิให้มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนและใช้อำนาจในทางฉ้อฉล รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นบนพื้นฐานของความเชื่อถือและศรัทธาประชาชนจะต้องยอมรับหลักการสิทธิและเสรีภาพอย่างกว้างขวาง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างเต็มที่ ประชาชนจะมีบทบาทในการเสนอร่างกฎหมายใหม่ ยับยั้งร่างกฎหมายที่รัฐสภาพิจารณาด้วยการออกเสียงประชามติ (Referendum) การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายโดยอาศัยกระบวนการประชาพิจารณ์ (Public Hearings) และดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองที่ทุจริตและประพฤติมิชอบ กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนดังกล่าวนี้จะมีส่วนสำคัญในการขับดันนักการเมืองขี้ฉ้อออกไปจากตลาดการเมือง

วิวาทะว่าด้วยรัฐธรรมนูญในอุตมภาวะ (Optimal Constitution) ก่อให้เกิดแนวทางการออกแบบรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกัน 2 แนวทาง แนวทางแรกเน้นการควบคุมและกำกับตลาดการเมืองอย่างเข้มงวด เพราะยึดฐานคติที่ว่า นักการเมืองเป็นคนเลวไร้คุณธรรม แนวทางที่สองต้องการให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพ และมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเต็มที่ เพื่อให้คุณธรรมความดีของราษฎรสามารถเปล่งรัศมีและยังประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวม วิวาทะนี้จึงเป็นวิวาทะระหว่าง Interventionist Constitution กับ Liberal Constitution

Frey (1997) ยอมรับว่า หากรัฐธรรมนูญไม่ควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมืองเสียเลย ย่อมเปิดโอกาสให้คนเลวไร้คุณธรรมดำรงตำแหน่งทางการเมืองและใช้อำนาจในทางฉ้อฉลเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้ ในอีกด้านหนึ่ง หากรัฐธรรมนูญและกฎหมายมหาชนร่างขึ้นบนพื้นฐานของข้อสมมติว่าด้วยประพฤติกรรมอันเลวร้ายสุดๆของนักการเมืองและประชาชน การออกแบบรัฐธรรมนูญและกฎหมายมหาชนเช่นนี้จะทำลายศรัทธาของมหา

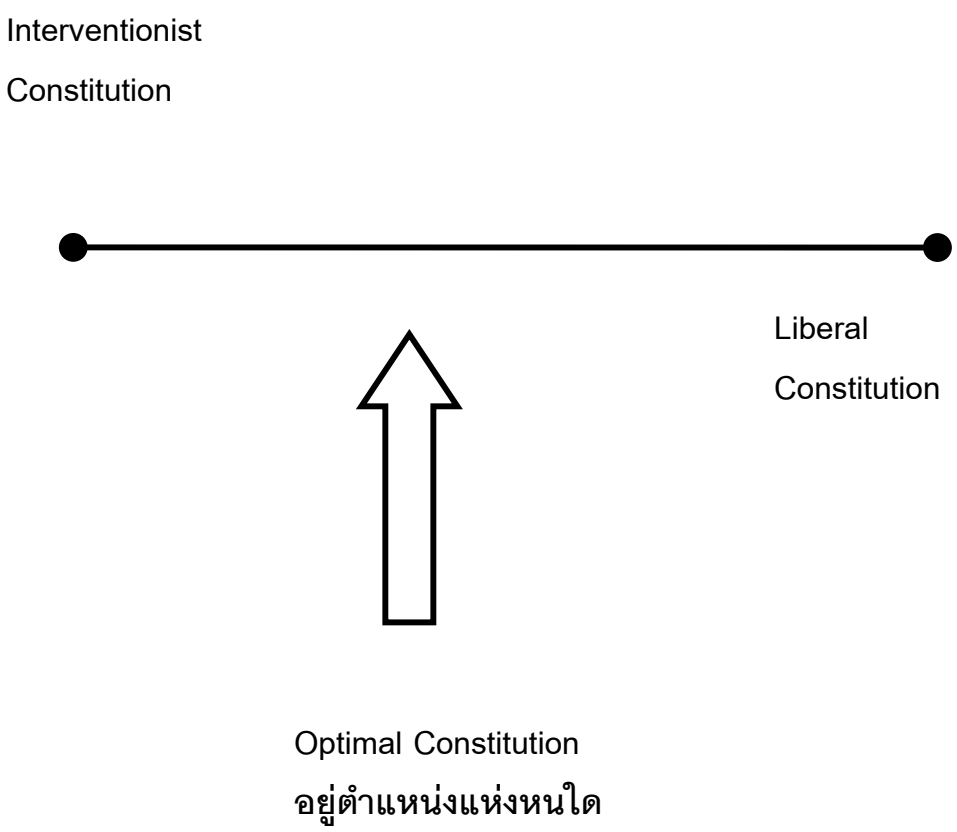
ประชาชนที่มีต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายมหาชนนั้น โดยที่ปฏิกิริยาที่ปรากฏอาจเป็นการฝ่าฝืนขื่อแปของบ้านเมือง และการไม่ให้ความร่วมมือแก่ผู้กุมอำนาจรัฐ

คำถามพื้นฐาน ก็คือ รัฐธรรมนูญประเภทใดเป็นรัฐธรรมนูญในอุตมภาวะระหว่าง Interventionist Constitution กับ Liberal Constitution (ดูแผนภาพที่ 10-3)

แนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในอุตมภาวะ (Optimal Constitution) เป็นแนวความคิดที่มิอาจเลี่ยงการใช้ดุลพินิจและค่านิยมส่วนบุคคล ในประการสำคัญ ปรัชญาและอุดมการณ์ทางการเมืองจะมีบทบาทสำคัญในการออกแบบรัฐธรรมนูญ *Faria (1999)* ชี้ให้เห็นว่าการออกแบบรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ *Frey (1997)* จะมีผลส่งเสริมคุณธรรมของพลเมืองดี ในขณะที่การออกแบบรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ *Brennan and Buchanan (1983)* จะช่วยจำกัดการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลของนักการเมืองในระยะยาวได้ รัฐธรรมนูญในอุตมภาวะอยู่ที่การผสมผสานการออกแบบรัฐธรรมนูญตามแนวทางทั้งสองนี้ ในประการสำคัญ *Faria (1999)* พิสูจน์ให้เห็นว่า การตรารัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองมากเกินไป อาจมีบทบัญญัติและมาตรการมากเกินกว่าระดับอันเหมาะสม หากมีบทบัญญัติและมาตรการตามกฎหมายมากเกินไป อาจทำให้การบังคับใช้หย่อนยานได้ หากต้องการให้การบังคับใช้กฎหมายอยู่ในระดับอุตมภาพ (Optimal Enforcement) ก็ต้องมีจำนวนบทบัญญัติและมาตรการในระดับที่เหมาะสมด้วย

แผนภาพที่ 10-3

ประเภทของรัฐธรรมนูญ



4. ลักษณะของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญระหว่างปี 2537-2540 ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิรูปการเมือง เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ประชาชนจำนวนมากมองเห็นความผุกร่อนของระบบการเมือง เนื่องเพราะเหล่านักการเมืองใช้เงินในการซื้อคะแนนเสียงเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ครั้นมีอำนาจทางการเมืองและยึดกุมการบริหารราชการแผ่นดินได้แล้ว ก็ใช้อำนาจนั้นในทางฉ้อฉลและประพฤติมิชอบ ด้วยการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจหรือแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) จากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบาย การขึ้นสู่ตำแหน่งทางการเมืองโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมก็ดี การฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบซึ่งปรากฏโดยทั่วไปก็ดี และความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน จนปัญหานานัปการสะสมและหมักหมมอันยากแก่การแก้ไขก็ดี เหตุปัจจัยเหล่านี้มีผลต่อการหลอมทัศนคติของสาธารณชนโดยทั่วไปและสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมตลาดการเมือง

บริบททางประวัติศาสตร์ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นอภิมหาสถาบัน (Meta-institution) ที่เน้นการกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมตลาดการเมืองอย่างเข้มงวด ทั้งนี้โดยหวังว่า การออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Design) ในลักษณะเช่นนี้จะนำมาซึ่งการปฏิรูปการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ

(1) การเน้นการควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมือง

(2) การออกแบบรัฐธรรมนูญโดยมิได้คำนึงถึงความสำคัญของโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives)

(3) การออกแบบรัฐธรรมนูญโดยไม่คำนึงถึงความสำคัญของต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) และต้นทุนอื่น

(4) การให้ความสำคัญแก่องค์กรรัฐธรรมนูญาภิบาล

4.1 การเน้นการควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เน้นการควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมืองมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดๆ การควบคุมและกำกับตลาดการเมืองเป็นไปอย่างเข้มงวด และกระทำในเกือบทุกขั้นตอนในตลาดการเมือง การควบคุมและกำกับตลาดการเมืองที่สำคัญ ได้แก่

(1) การควบคุมและกำกับการเข้าและออกจากตลาดการเมือง

(2) การควบคุมและกำกับตลาดนักการเมือง

(3) การควบคุมและกำกับการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา

(4) การควบคุมและกำกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(5) การควบคุมและกำกับพรรคการเมือง

(6) การควบคุมและกำกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(7) การควบคุมและกำกับรัฐบาล

4.11 การควบคุมและกำกับการเข้าและออกจากตลาดการเมือง

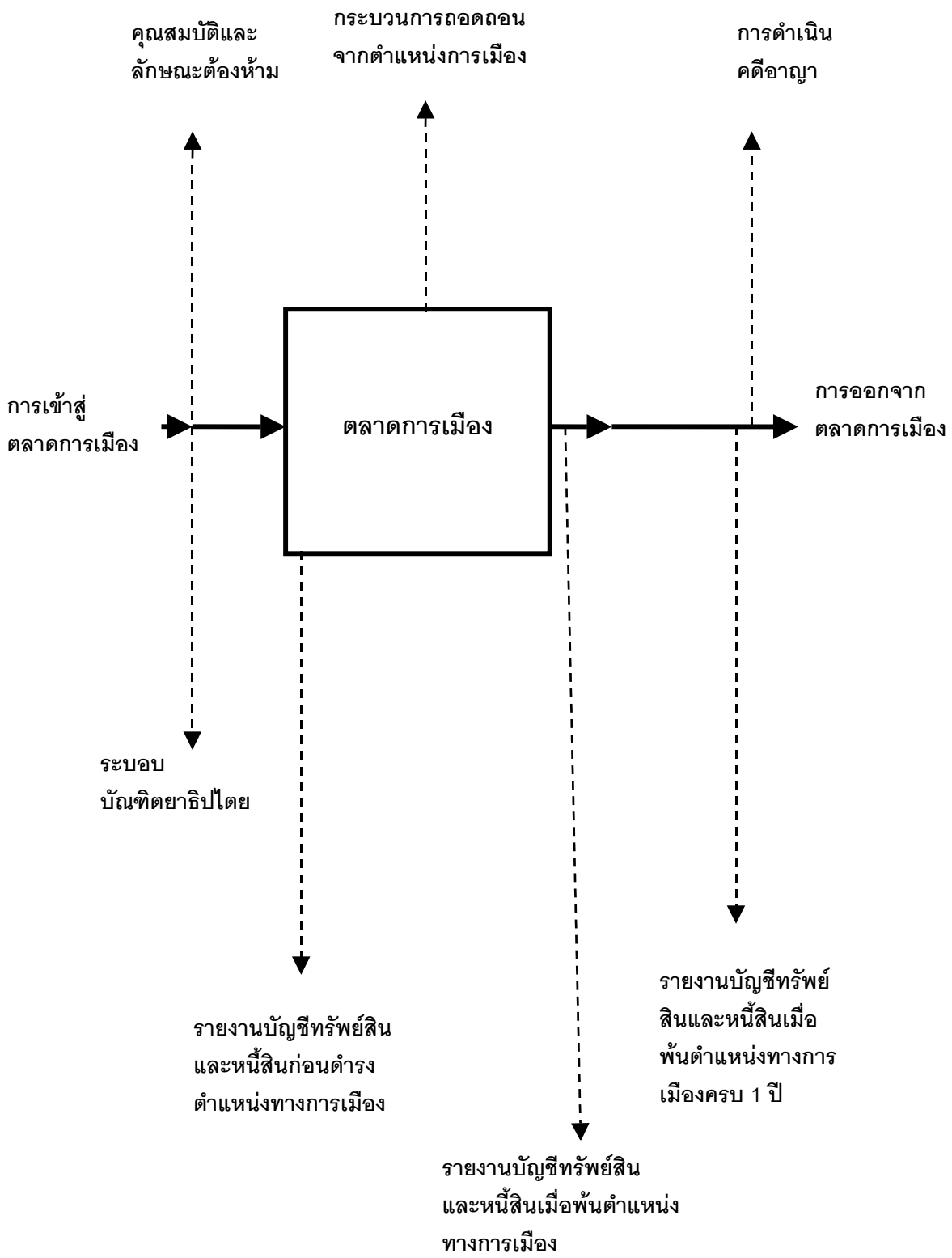
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมืองอย่างเข้มงวด ทั้งนี้ด้วยการตั้งกำแพงกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง (Barriers to Entry) โดยสะกัดมิให้ผู้ที่เคยมีประวัติการทุจริตและประพฤติมิชอบเข้าสู่ตลาดการเมือง รวมทั้งการสะกัดมิให้ผู้มีการศึกษาน้อยหรือผู้ไม่มีความรู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การให้ความสำคัญแก่การศึกษาในระบบโรงเรียน ด้วยการกำหนดวุฒิการศึกษาขั้นต่ำระดับปริญญาตรี นอกจากทำให้ระบอบการเมืองการปกครองมีลักษณะเป็น ‘ระบอบบัณฑิตยาธิปไตย’ แล้ว ยังมีผลในการสะกัดคนยากคนจนซึ่งโดยทั่วไปได้รับการศึกษาจากระบบโรงเรียนค่อนข้างน้อยมิให้เข้าสู่รัฐสภาและดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงอีกด้วย นั่นหมายความว่า คนจนยากที่จะไต่เต้าขึ้นสู่ชนชั้นปกครองในสังคมไทยได้ เพราะประตูถูกปิดกั้น

การควบคุม กำกับ และตรวจสอบ มิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฉ้อราษฎร์บังหลวง ประพฤติมิชอบ และใช้อำนาจในทางฉ้อฉล อาศัยมาตรการการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน การถอดถอนจากตำแหน่งทางการเมือง และการดำเนินคดีอาญาในกรณีที่มีหลักฐานแน่ชัด การรายงานบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยทั่วไปกำหนดไว้ 2 ครั้ง คือ เมื่อเข้ารับตำแหน่ง และเมื่อออกจากตำแหน่ง แต่สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี รวมตลอดจนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น เมื่อพ้นจากตำแหน่งเป็นเวลา 1 ปี ต้องรายงานบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่ง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องเผชิญสภาวะความไม่แน่นอนอันเกิดจากกระบวนการถอดถอนตลอดระยะเวลาที่อยู่ในตำแหน่ง และอาจถูกดำเนินคดีอาญา หากตรวจสอบพบว่า มีการทุจริตและประพฤติมิชอบ (ดูแผนภาพที่ 10-4)

การควบคุม กำกับ และตรวจสอบการเข้าและออกจากตลาดการเมือง นอกจากทำให้รัฐต้องเสียต้นทุนการควบคุม กำกับ และตรวจสอบดังกล่าว โดยที่ต้นทุนที่ต้องเสียเพื่อการนี้ผันแปรตามระดับความเข้มงวดในการควบคุมแล้ว ยังสร้างภาระต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองแก่ผู้ที่ก้าวเข้าสู่ตลาดการเมืองและดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพิ่มขึ้นอีกด้วย

แผนภาพที่ 10-4

การควบคุมและกำกับการเข้าและออกจากตลาดการเมือง



4.2 การควบคุมและกำกับตลาดนักการเมือง

ตลาดนักการเมืองนับเนื่องเป็นตลาดแรงงานประเภทหนึ่ง ดังนั้นจึงมีอุปสงค์และอุปทาน รวมตลอดจนปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทานดังกล่าว อุปทานนักการเมืองมีแหล่งที่มาอย่างน้อย 2 แหล่ง แหล่งแรก ได้แก่ นักการเมืองหน้าเก่าทั้งที่เคยชนะหรือแพ้การเลือกตั้ง และทั้งที่เคยและไม่เคยดำรงตำแหน่งทางการเมือง แหล่งที่สองได้แก่ นักการเมืองหน้าใหม่ บางคนเขยิบจากตลาดการเมืองท้องถิ่นสู่ตลาดการเมืองระดับชาติ บางคนเป็นผลผลิตของพรรคการเมือง อุปสงค์ในการเสนอซื้อนักการเมืองมาจากพรรคการเมืองที่มีอำนาจซื้อ อำนาจซื้อมีที่มาจากทรัพยากรทางการเงินและชื่อเสียงเกียรติคุณ รวมตลอดจนลักษณะประชานิยมของพรรค พรรคการเมืองอาจซื้อนักการเมืองด้วยการชำระค่าตัวเป็นตัวเงิน โดยที่ในบางกรณีอาจมิได้ชำระราคาเป็นตัวเงิน เพราะการได้รับคัดสรรเป็นตัวแทนของพรรคในการสมัครรับเลือกตั้งถือเป็นการชำระราคาแล้ว เนื่องเพราะชื่อเสียง เกียรติคุณ และลักษณะประชานิยมของพรรคเกื้อกูลการชนะการเลือกตั้ง อันเป็นการชำระ ‘ราคา’ ที่เพียงพออยู่แล้ว พรรคการเมือง ‘ซื้อ’ นักการเมืองไม่ว่าจะมีการชำระราคาเป็นตัวเงินหรือไม่ก็ตาม ก็เพื่อเป็นตัวแทนของพรรคในการเลือกตั้ง (ดูแผนภาพที่ 10-5)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้กำหนดข้อห้ามในการซื้อขายนักการเมือง ในด้านหนึ่งมิได้ห้ามนักการเมืองขายตัวหรือย้ายพรรค ในอีกด้านหนึ่งมิได้ห้ามพรรคการเมืองซื้อนักการเมือง แต่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติซึ่งมีผลในการควบคุมและกำกับตลาดนักการเมืองโดยอ้อม บทบัญญัติที่มีผลดังกล่าวนี้มีอยู่อย่างน้อย 2 ชุด (ดูแผนภาพที่ 10-5)

บทบัญญัติชุดแรกบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค แต่ห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรค บทบัญญัติชุดนี้มีผลต่ออุปทานของนักการเมือง จำนวนผู้เสนอตัวเป็นนักการเมืองจะมีมาก หากปราศจากทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดนักการเมือง (Barriers to Entry) การบังคับให้นักการเมืองต้องสังกัดพรรคเป็นทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดนักการเมืองประเภทหนึ่ง ซึ่งทำให้จำนวนผู้เสนอขาย ‘แรงงาน’ ในตลาดนักการเมืองมีน้อยกว่าในกรณีที่ตลาดมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ เมื่อพิจารณาในประเด็นนี้ จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีน้อยกว่าที่ควร เพราะติดขัดในประเด็นสมาชิกภาพพรรคการเมือง นอกจากนี้ การกำหนดเงื่อนเวลาสมาชิกภาพพรรคการเมืองอย่างน้อย 90 วัน [มาตรา 107(4)] ทำให้การย้ายพรรคภายหลังการเลือกตั้งครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ทำได้ยากขึ้น *(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2543ข)* การกำหนดเงื่อนไขสมาชิกภาพพรรคการเมืองแตกต่างกัน จะทำให้ผลกระทบแตกต่างกันด้วย ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภามิได้ถูกกีดขวางด้วยเงื่อนไขสมาชิกภาพพรรคการเมือง กระนั้นก็ตาม การห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหาเสียงจะเป็นทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดนักการเมืองของผู้ที่มิได้เป็นบุคคล

สาธารณะอันประชาชนโดยทั่วไปรู้จัก ซึ่งจะต้องยับยั้งชั่งใจในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

บทบัญญัติชุดที่สองว่าด้วยอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมือง (Size Bias) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติที่ส่งเสริมพรรคการเมืองขนาดใหญ่และลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก *(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2544ง)* อคติดังกล่าวมีผลในการส่งเสริมให้พรรคการเมืองเลือกมรรควิธีการเติบโตจากภายนอก (External Growth) ด้วยการซื้อนักการเมือง รวมทั้งควบหรือครอบกลุ่มหรือพรรคการเมืองต่างๆ (Merger and Acquisition)

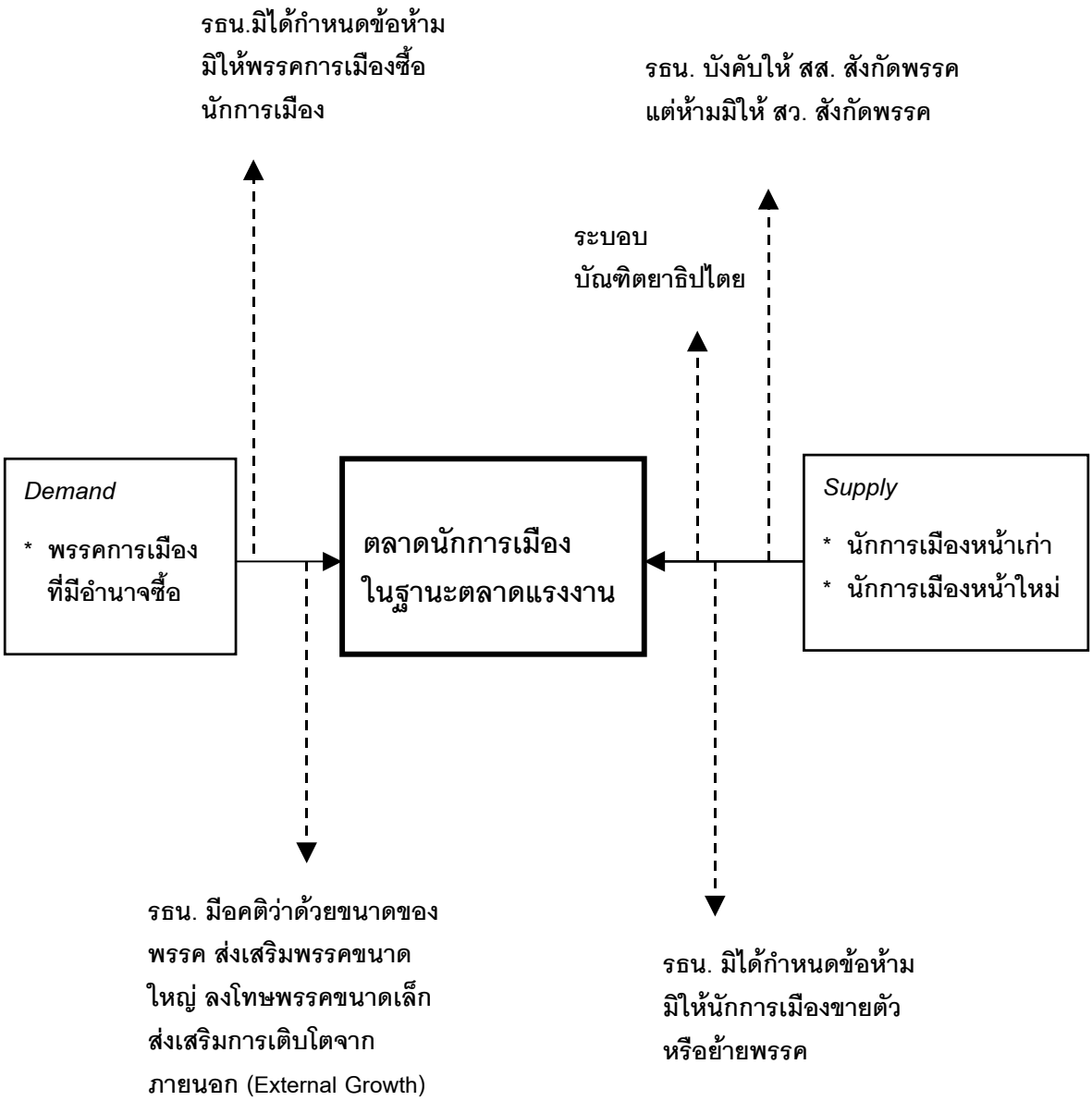
แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้กำหนดข้อห้ามการซื้อขายนักการเมือง แต่มีบทบัญญัติที่มีผลในการกำกับตลาดนักการเมือง การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยึดฐานความเชื่อที่ว่า *'พรรคการเมืองขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก'* ส่งผลให้มีการควบและครอบพรรคการเมืองจนเหลือพรรคการเมืองเพียง 2-3 พรรค จำนวนพรรคการเมืองที่เสนอซื้อนักการเมืองมีน้อยลง ในอีกด้านหนึ่ง เงื่อนไขของระบอบ *'บัณฑิตยาธิปไตย'* และเงื่อนไขสมาชิกภาพพรรคการเมืองล้วนมีผลในการทำให้อุปทานนักการเมืองมีน้อยกว่าที่ควร ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ตลาดนักการเมืองแปรเปลี่ยนเป็นตลาดที่มีอำนาจผูกขาดมากขึ้น และมีความไม่สมบูรณ์มากขึ้น[9]

---

[9] แผนภาพที่ 9-5 อธิบายตลาดนักการเมืองเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่มิอาจใช้อธิบายการซื้อขายผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ เพราะรัฐธรรมนูญห้ามสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรค ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องกระโดดลงสนามเลือกตั้งโดยไม่ผ่านพรรคการเมือง

แผนภาพที่ 10-5

การควบคุมและกำกับตลาดนักการเมือง



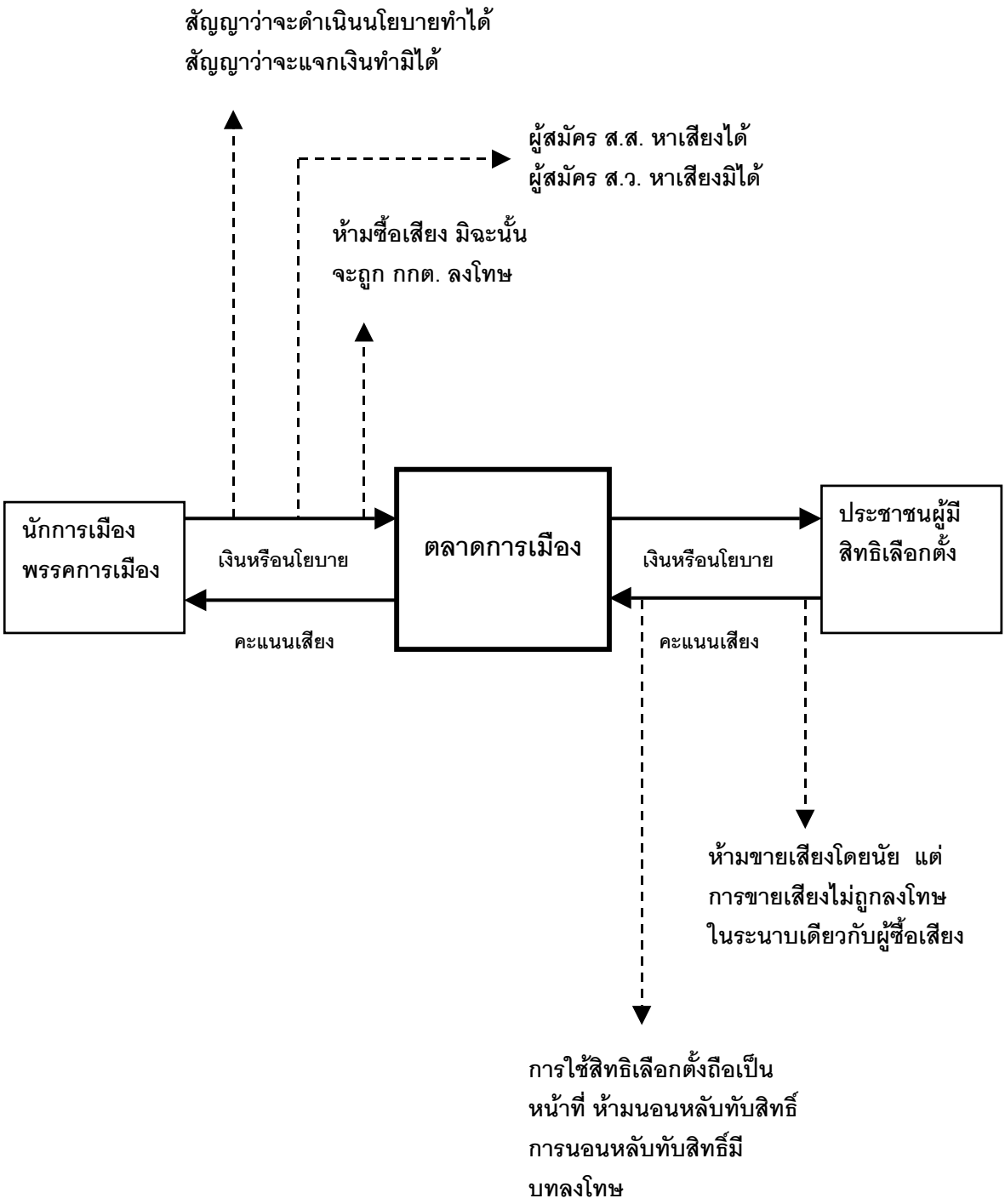
4.13 การควบคุมและกำกับการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ต้องการควบคุมและกำกับการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม นอกจากป้องกันและป้องปรามการทุจริตในการเลือกตั้งแล้ว ยังต้องการป้องกันและป้องปรามการซื้อขายเสียงอีกด้วย ทั้งนี้มีบทลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้งในกรณีที่มีการซื้อเสียงอย่างชัดเจน แต่ไม่มีบทลงโทษประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ขายเสียงในระนาบเดียวกับผู้ซื้อเสียง คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) อันเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุม กำกับ และตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา ยึดแนวทางการปฏิบัติในการลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สัญญาว่าจะนำเงินเดือนสมาชิกรัฐสภาหรือเงินและทรัพย์สินส่วนบุคคลมาใช้ในการพัฒนาเขตเลือกตั้ง ในขณะที่การเสนอ ‘ขาย’ นโยบายซึ่งต้องใช้งบประมาณและทรัพยากรของแผ่นดินถือเป็นประพฤติกรรมอันชอบ (ดูแผนภาพที่ 10-6)

การควบคุมและกำกับการเลือกตั้งยังครอบคลุมประเด็นการหาเสียงด้วย รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดข้อห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหาเสียง แต่กลับห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง อันมีผลในการทำให้สารสนเทศทางการเมืองมีความไม่สมบูรณ์ และก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในหมู่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากผู้สมัครแต่ละคนมีความเป็นสาธารณบุคคลแตกต่างกัน

แผนภาพที่ 10-6

การควบคุมและกำกับการเลือกตั้ง



4.14 การควบคุมและกำกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แสดงความไม่ไว้วางใจประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่เชื่อว่าประชาชนเป็นผู้ที่มีเหตุมีผล มีความรับผิดชอบ และเป็นพลเมืองดีของบ้านเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้บังคับให้ประชาชนต้องใช้สิทธิเลือกตั้ง ด้วยการกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย ประชาชนที่นอนหลับทับสิทธิต้องถูกลงโทษ โดยที่บทลงโทษในรายละเอียดกำหนดไว้ใน*พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541* การบังคับให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องใช้สิทธิดังกล่าว ขัดกับหลักการสิทธิและเสรีภาพของราษฎร ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างกว้างขวาง แต่กลับลิดรอนเสรีภาพในการตัดสินใจของราษฎรเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้ง (Freedom of Choice) อันตรงกับข้ามกับหลักการสิทธิและเสรีภาพ

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีมิจฉาทิฐิว่า การนอนหลับทับสิทธิ์เป็นต้นตอของปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งและการซื้อเสียงในการเลือกตั้ง ทั้งๆที่ความสัมพันธ์ระหว่างการนอนหลับทับสิทธิ์กับการทุจริตการเลือกตั้งและการซื้อขายเสียงเป็นประเด็นข้อเท็จจริงที่ต้องศึกษาเป็นกรณีๆไป มิอาจกล่าวสรุปด้วยการใช้ลำดับแห่งเหตุผลเป็นการทั่วไปได้ ถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่นอนหลับทับสิทธิ์ การทุจริตการเลือกตั้งและการซื้อขายเสียงยังปรากฏอยู่ดี ในประการสำคัญการบังคับให้ราษฎรใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นเรื่องฝืนธรรมชาติ หากการเลือกตั้งให้ประโยชน์แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมไม่นอนหลับทับสิทธิ์ แต่การนอนหลับทับสิทธิ์ย่อมเกิดขึ้นได้เสมอหากประโยชน์อันเกิดจากการใช้สิทธิเลือกตั้ง (Voting Benefits) ไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องสูญเสียไปในการใช้สิทธินั้น (Voting Costs)

4.15 การควบคุมและกำกับพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดกรอบการควบคุมและกำกับพรรคการเมืองรวม 3 ด้าน ด้านแรกควบคุมการจัดตั้งพรรคการเมืองและกำกับการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ด้านที่สองควบคุมการเงินของพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการรับเงินบริจาคและการจัดทำบัญชี ด้านที่สามจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองและการให้การสนับสนุนในด้านอื่น รวมทั้งการควบคุมการใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เพียงแต่กำหนดกรอบการควบคุม กำกับ และตรวจสอบพรรคการเมือง ส่วนรายละเอียดของมาตรการปรากฏใน *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541*

แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีเจตนาที่จะให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้โดยง่าย แต่กฎหมายพรรคการเมืองกลับกำหนดมาตรการเพื่อให้การดำรงอยู่ของพรรคการเมืองเป็นไปด้วยความยากลำบาก มาตรการเหล่านี้ไม่เกื้อกูลพรรคการเมืองขนาดเล็ก การควบคุมและ

กำกับพรรคการเมืองสอดคล้องกับฐานคติ *'พรรคการเมืองขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก'* โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เงื่อนไขจำนวนสมาชิกขั้นต่ำ เงื่อนไขการจัดตั้งสาขาพรรค และเงื่อนไขการจัดระบบการเงินและการจัดทำบัญชีพรรคการเมือง เงื่อนไขเหล่านี้ทำให้พรรคการเมืองต้องมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น ในขณะที่รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองจำนวนน้อยนิด ไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินงานของพรรคการเมือง แนวทางการควบคุมและกำกับพรรคการเมืองจึงไม่เกื้อกูลการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองขนาดเล็ก ซึ่งมีผลกระทบต่อจำนวนพรรคการเมืองที่แข่งขันในตลาดการเมือง ทำให้ตลาดการเมืองไม่มีการแข่งขันที่สมบูรณ์

4.16 การควบคุมและกำกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดกรอบการควบคุมและกำกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างน้อย 5 ด้าน

ด้านแรก ได้แก่ การสะกัดผู้มีประวัติการทุจริตและประพฤติมิชอบมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ด้านที่สอง ได้แก่ การป้องกันและกำกับมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีผลประโยชน์ส่วนบุคคลขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวม

ด้านที่สาม ได้แก่ การบังคับให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งก่อนเข้ารับตำแหน่งและเมื่อออกจากตำแหน่ง โดยที่ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองสำคัญ (ดังเช่นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี) ต้องยื่นแสดงบัญชีเมื่อพ้นจากตำแหน่งไปแล้วหนึ่งปีอีกครั้งหนึ่ง

ด้านที่สี่ ได้แก่ การสร้างกลไกสำหรับดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง

ด้านที่ห้า ได้แก่ การสร้างกลไกสำหรับดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเมื่อตรวจสอบพบว่า มีความร่ำรวมผิดปกติ ทุจริต และประพฤติมิชอบ

การควบคุมและกำกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังที่กล่าวข้างต้นนี้ กระทำอย่างรอบด้านและเข้มงวดยิ่ง เสมือนหนึ่งว่า ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองเป็น 'ผู้ไร้เกียรติ' (Knave) ตามข้อสมมติของเดวิด ฮิวม์ สะท้อนให้เห็นความไม่ไว้วางใจ ไม่เชื่อถือ และไม่ศรัทธาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงกระทำต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเสมือนคนเลวและไร้ศีลธรรม การควบคุมและกำกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเข้มงวดนี้ ทำให้ต้นทุนปฏิบัติการของการเข้าสู่ตลาดการเมืองเพิ่มขึ้น คนดีมีคุณธรรมได้รับการปฏิบัติดุจเดียวกับคนเลวไร้คุณธรรม การฉายภาพผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเสมือนคนเลวไร้คุณธรรมจึงก่อผลในการผลักไสคนดีมีคุณธรรมออกไปจากตลาดการเมือง และไม่สร้างแรงจูงใจให้คนดีมีคุณธรรมเข้าสู่ตลาดการเมือง เพราะรัฐธรรมนูญฉายภาพให้สาธารณชนเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองล้วนเป็นคนเลวไร้คุณธรรม และต้องการใช้อำนาจในทางฉ้อฉลเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลด้วยกันทั้งสิ้น

4.17 การควบคุมและกำกับรัฐบาล

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดกรอบการควบคุมและกำกับรัฐบาลอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านแรก ควบคุมขนาดของคณะรัฐมนตรี ด้านที่สองกำกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาล

การควบคุมขนาดของคณะรัฐมนตรีมีจุดประสงค์อย่างน้อย 2 ประการ ประการแรก เพื่อให้กระบวนการตัดสินใจและกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประการที่สอง เพื่อป้องกันมิให้นำตำแหน่งรัฐมนตรีไปแจกจ่ายเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองและผลประโยชน์อื่น

การกำกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลมีวัตถุประสงค์สำคัญในการชี้นำให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (หมวด 5) พร้อมกันนี้ ก็บังคับให้รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาในคราวแถลงนโยบายว่า จะดำเนินการใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และทุกปีจะต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการตามแนวนโยบายดังกล่าว รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละ 1 ครั้ง ทั้งหมดนี้เป็นการสร้างกลไกความรับผิด (Accountability Mechanism) เพื่อให้รัฐบาลแสดงความรับผิดต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ แทนที่จะสร้างกลไกเพื่อให้รัฐบาลแสดงความรับผิดต่อประชาชนด้วยการดำเนินโยบายตามที่ใช้หาเสียงในการเลือกตั้ง

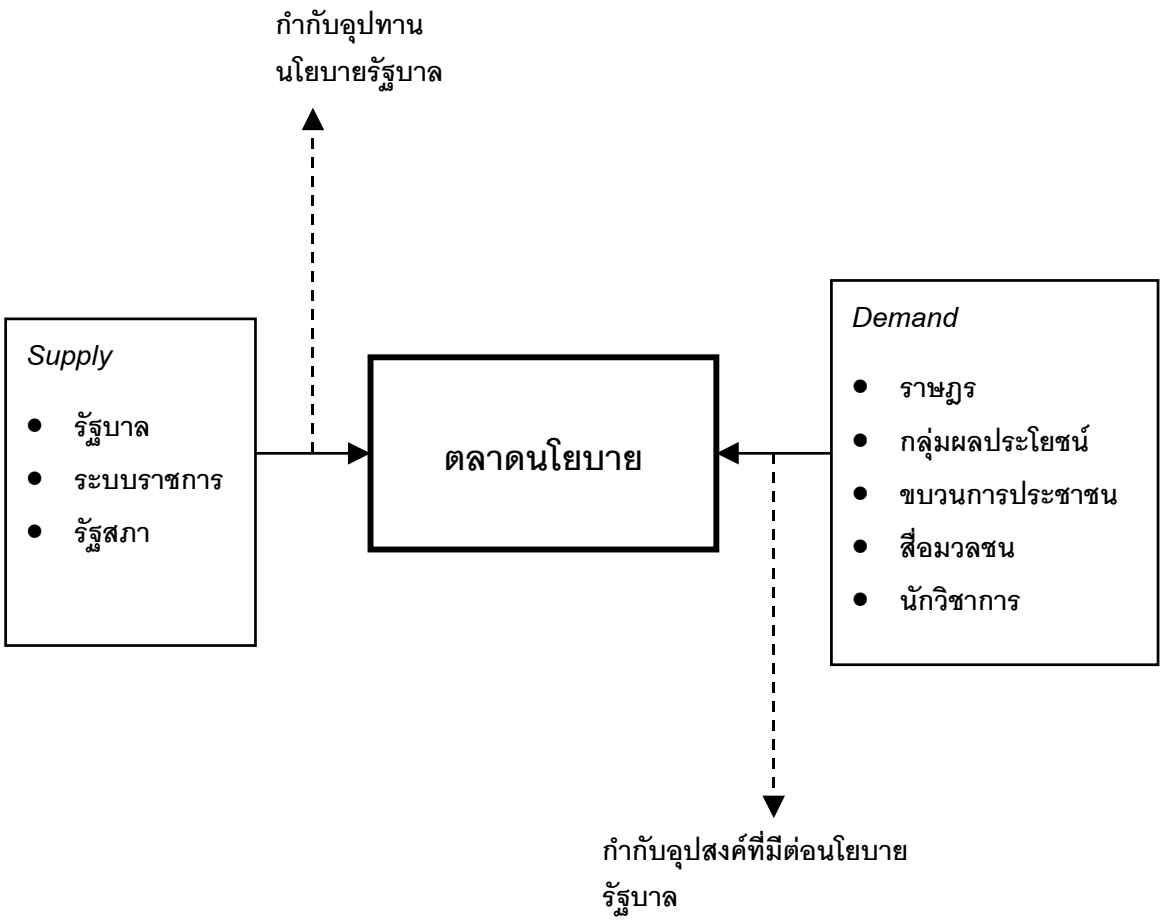
สภาร่างรัฐธรรมนูญแสดงความไม่ไว้วางใจและไม่เชื่อถือมิเฉพาะแต่คณะรัฐบาล หากยังครอบคลุมถึงพรรคการเมือง นักการเมือง และประชาชนโดยทั่วไปด้วย ในสังคมไทย ไม่มีใครรู้ดีว่า นโยบายที่ดีนั้นเป็นอย่างไร สภาร่างรัฐธรรมนูญทำตัวเป็น ‘คุณพ่อรู้ดี’ โดยสมมติว่าตนเท่านั้นที่รู้ดีว่า นโยบายที่ดีนั้นเป็นอย่างไร คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นแนวนโยบายที่ดีจริงหรือ

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิเพียงแต่กำกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลซึ่งมีผลในการกำกับอุปทานของนโยบาย (Policy Supply) หากยังก้าวล่วงไปกำกับอุปสงค์ที่มีต่อนโยบาย (Policy Demand) อีกด้วย เพราะการโฆษณาว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นแนวนโยบายที่ดี มีผลในการหล่อหลอมทัศนคติของผู้คนในสังคม (ดูแผนภาพที่ 10-7)

การกำกับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญก็ดี และการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญพยายามตัดสินใจในการเลือกนโยบายแทนประชาชน โดยมิให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกด้วยตนเองก็ดี นอกจากจะแสดงถึงความไม่ไว้วางใจ ไม่เชื่อถือ และไม่ศรัทธาทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและประชาชนแล้ว ยังเป็นการลิดรอนสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน อันขัดต่อจารีตของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอีกด้วย

แผนภาพที่ 10-7

การกำกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาล



4.2 การออกแบบรัฐธรรมนูญโดยมิได้คำนึงถึงความสำคัญของโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives)

รัฐธรรมนูญกำหนดกฎกติกา สถาบัน และกลไก เพื่อควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมือง กฎกติกา สถาบัน และกลไกที่สร้างขึ้นเหล่านี้มีโครงสร้างสิ่งจูงใจแฝงเร้นอยู่ ราษฎรจะสนองตอบต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจดังกล่าวนี้ ด้วยการปรับพฤติกรรมตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสิ่งจูงใจ การปรับพฤติกรรมของประชาชนในบางกรณีสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการเมือง แต่บางกรณีกลายเป็นอุปสรรคของการปฏิรูปการเมือง การกำหนดโครงสร้างสิ่งจูงใจในรัฐธรรมนูญให้ถูกต้อง เพื่อให้ประชาชนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปในแนวทางที่พึงปรารถนา และเพื่อให้ตลาดการเมืองมีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม จึงเป็นปมเงื่อนสำคัญของการปฏิรูปการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้ให้ความสำคัญประเด็นโครงสร้างสิ่งจูงใจที่แฝงอยู่ในรัฐธรรมนูญเท่าที่ควร ประเด็นที่ควรกล่าวถึงมีอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เน้นการกำหนดสิ่งจูงใจเชิงลบ (Negative Incentives) มากกว่าสิ่งจูงใจเชิงบวก (Positive Incentives) การลงโทษและการบังคับเป็นสิ่งจูงใจเชิงลบ ส่วนการให้รางวัลเป็นสิ่งจูงใจเชิงบวก การเน้นการลงโทษและการบังคับมากกว่าการให้รางวัลสะท้อนให้เห็นปรัชญาพื้นฐานของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่เน้นการควบคุม กำกับ และตรวจสอบนักการเมืองและตลาดการเมืองอย่างเข้มงวด

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ออกแบบโครงสร้างสิ่งจูงใจในแนวทางที่ขัดกับธรรมชาติมนุษย์ การบังคับให้ราษฎรใช้สิทธิเลือกตั้งนับเป็นตัวอย่างของความข้อนี้ ธรรมชาติของมนุษย์ย่อมต้องมีการประเมินประโยชน์ที่ได้จากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำเมื่อเทียบกับต้นทุนที่ต้องเสีย ตราบเท่าที่ประโยชน์ที่ได้จากการใช้สิทธิเลือกตั้งไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสียไปในการนั้น การนอนหลับทับสิทธิ์ย่อมเกิดขึ้น แม้จะมีบทบังคับและบทลงโทษตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งก็ตาม

ลักษณะโครงสร้างสิ่งจูงใจที่แฝงอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งเน้นการลงโทษและการบังคับก็ดี และการกำหนดสิ่งจูงใจที่ขัดกับธรรมชาติมนุษย์ก็ดี หากพิจารณาจากแง่มุมของประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง ย่อมถือเป็นการใช้อำนาจ ส่วนจะเป็นอำนาจบาตรใหญ่หรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับดุลพินิจและวิจารณญาณของประชาชนแต่ละคน การกำหนดโครงสร้างสิ่งจูงใจในลักษณะดังกล่าวนี้มีผลในการสร้างกำแพงขวางกั้นระหว่างผู้ปกครองกับราษฎร ช่องว่างระหว่างกลุ่มคนทั้งสองถูกถ่างให้ห่างกันมากขึ้น ผู้ปกครองจะมิได้รับความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนเท่าที่ควร โดยที่สังคมจะขาดสมานฉันท์ในหมู่มวลสมาชิก พลังการขับเคลื่อนสังคมให้รุดหน้าจึงมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

4.3 การออกแบบรัฐธรรมนูญโดยไม่คำนึงถึงความสำคัญของต้นทุนปฏิบัติการทางการเมือง (Political Transaction Cost) และต้นทุนอื่น

ต้นทุนปฏิบัติการทางการเมือง (Political Transaction Cost) ก่อให้เกิดสิ่งจูงใจเชิงลบ ผู้ที่ต้องรับภาระต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองในเรื่องใด ย่อมถูกบั่นทอนสิ่งจูงใจในการปฏิบัติการทางการเมืองในเรื่องนั้น การบังคับให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องใช้สิทธิเลือกตั้งมีผลในการเพิ่มภาระต้นทุนปฏิบัติการแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การบังคับให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีผลในการเพิ่มต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การบังคับให้พรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีเงินบริจาคและรายงานการเงินมีผลในการเพิ่มต้นทุนในการปฏิบัติการแก่พรรคการเมือง ฯลฯ ด้วยเหตุดังนี้ต้นทุนในการปฏิบัติการจึงก่อให้เกิดสิ่งจูงใจเชิงลบ หากต้องการโน้มน้าวให้ประชาชนและหน่วยการเมืองปฏิบัติการทางการเมืองในเรื่องใด ก็ต้องเพิ่มสิ่งจูงใจด้วยการลดต้นทุนในการปฏิบัติการในเรื่องนั้น

การกำหนดขนาดของภาระต้นทุนในการปฏิบัติการกระทบต่อสิ่งจูงใจโดยตรง หากภาระต้นทุนปฏิบัติการต่ำ การบั่นทอนสิ่งจูงใจในการปฏิบัติการย่อมมีน้อย ในกรณีตรงกันข้าม หากภาระต้นทุนในการปฏิบัติการสูง การบั่นทอนสิ่งจูงใจในการปฏิบัติการย่อมมีมาก

การกำหนดผู้รับภาระต้นทุนในการปฏิบัติการมีความสำคัญต่อการปฏิบัติการทางการเมืองด้วย ผู้ที่ต้องรับภาระต้นทุนในการปฏิบัติการทางการเมืองใด ย่อมถูกบั่นทอนแรงจูงใจในการปฏิบัติการดังกล่าว ส่วนผู้ที่มิต้องรับภาระต้นทุนปฏิบัติการใดย่อมไม่ถูกบั่นทอนแรงจูงใจในการปฏิบัติการนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่กลับให้ภาคประชาชนต้องแบกรับภาระต้นทุนปฏิบัติการค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นการทำลายแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเอง

4.4 การให้ความสำคัญแก่องค์กรรัฐธรรมนูญาภิบาล

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ออกแบบให้มีองค์กรอิสระของรัฐจำนวนหนึ่ง องค์กรอิสระดังกล่าวนี้อาจจำแนกออกเป็น 2 ประเภท *(บวรศักดิ์ อุวรรโณ 2542 : 410-412)*

ประเภทแรกเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่อภิบาลสังคมการเมืองให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ทำหน้าที่ควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมืองเพื่อให้สังคมการเมืองเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมในอุดมคติ องค์กรอิสระประเภทนี้อาจเรียกว่า *"องค์กรรัฐธรรมนุญาภิบาล"* ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 10 องค์กร (ดูตารางที่ 10-1) ในจำนวนทั้งหมดนี้เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ 5 องค์กร ได้แก่

(1) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

(3) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

(4) ศาลปกครอง

(5) ศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง

อีก 5 องค์กรเคยมีมาก่อนแล้ว เพียงแต่มีการจัดองค์กรใหม่ ขยายอำนาจหน้าที่ และสถาปนาเป็นองค์กรอิสระ โดยมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญรองรับ ทั้งนี้เพื่อให้การทำหน้าที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม องค์กรที่แยกตัวจากฝ่ายบริหารและเปลี่ยนสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรม[10] คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.)[11] และคณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดิน[12] องค์กรที่มีการจัดองค์กรใหม่และขยายบทบาทหน้าที่ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา[13]และศาลรัฐธรรมนูญ[14]

---

[10] หน่วยธุรการของศาลยุติธรรมเดิมสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 หน่วยธุรการของศาลยุติธรรมแยกตัวจากกระทรวงยุติธรรมและเป็นอิสระ ขณะเดียวกันมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม โดยมีกรรมการที่ไม่เป็นและไม่เคยเป็นข้าราชการตุลาการ *(พงศ์เทพ เทพกาญจนา 2541 ; สถาบันกฎหมายอาญา 2541ข : 193-196)* สำนักงานศาลยุติธรรมและคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม จัดตั้งโดย *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543*

[11] เดิมมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรใหม่คือ ปปช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ *(สุจิต บุญบงการ 2541ข ; สถาบันกฎหมายอาญา 2541ข : 214-215)*

[12] เดิมมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ตาม*พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522* แต่ขาดความเป็นอิสระจากหน่วยรับตรวจ และถูกฝ่ายการเมืองแทรกแซงได้โดยง่าย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นองค์กรอิสระที่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญรองรับ *(โกเมศ ขวัญเมือง 2541ข ; สถาบันกฎหมายอาญา 2541ข : 212-213)* อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 กำหนดให้มีตำแหน่ง "ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา" (หมวด 6 ส่วนที่ 6 มาตรา 168-173)

[13] ตำแหน่ง "ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา" ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 (มาตรา 162 ทวิ) แต่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียด จึงยังไม่มีสถาบันนี้ *(อมร รักษาสัตย์ 2541 : 131-132)*

[14] เดิมมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 ฉบับปี 2492 ฉบับปี 2475/2495 ฉบับปี 2511 ฉบับปี 2517 ฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534 แต่องค์คณะตุลาการรัฐธรรมนูญขาดหลักประกันในเรื่องความเชี่ยวชาญด้านรัฐธรรมนูญและกฎหมายมหาชนและขาดความเป็นอิสระ การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ก็เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ *(โกเมศ ขวัญเมือง 2541ก ; อมร รักษาสัตย์ 2541 : 160-168)*

องค์กรอิสระประเภทที่สองทำหน้าที่จัดระเบียบ ควบคุม กำกับ และตรวจสอบกิจกรรมเฉพาะบางกิจกรรม *(สถาบันกฎหมายอาญา 2541 : 221-222)* องค์กรอิสระประเภทนี้ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีอยู่ 2 องค์กร (ดูตารางที่ 10-1) คือ

(1) องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม

(2) องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่*พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543* มีผลบังคับใช้ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่มิได้มีองค์กรเดียว หากแต่มี 2 องค์กรตามกฎหมายนี้ ได้แก่

(1) คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.)

(2) คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.)

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า องค์กรอิสระประเภทที่สองนี้มิได้ทำหน้าที่ 'รัฐธรรมนุญาภิบาล' ดุจเดียวกับองค์กรอิสระประเภทแรก

การสถาปนาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความรวดเร็วแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการกำหนดเงื่อนเวลาในรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจัดตั้งได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนเวลาที่แน่นอนและชัดเจนในการตรากฎหมาย แต่องค์กรอิสระที่จัดตั้งตามกฎหมายธรรมดาจะจัดตั้งได้รวดเร็วเพียงใด ขึ้นอยู่กับความใส่ใจของฝ่ายบริหาร (ดูตารางที่ 10-2)

การจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีผลโดยตรงต่อการขยายขนาดของภาครัฐบาล และขยายต่อเติมส่วนราชการ (Bureaucratization) แม้องค์กรอิสระเหล่านี้มิใช่หน่วยราชการ แต่เป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐบาล โดยที่มีส่วนสร้างภาระผูกพันงบประมาณแผ่นดินด้วย เพราะนอกจากจะมีผู้บริหาร (ดูตารางที่ 10-3) แล้ว ยังต้องมีสำนักงานและพนักงานด้วย

แม้แนวความคิดในการสถาปนาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนับเป็นนวัตกรรมของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แต่คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า การสถาปนาองค์กรอิสระเหล่านี้มีความเหมาะสมเพียงใด ในประเด็นนี้ มีข้อพึงสังเกตอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก องค์กรรัฐธรรมนุญาภิบาลเป็นองค์กรที่จำเป็นต้องมีเพื่อจัดระเบียบ ควบคุม กำกับ และตรวจสอบสังคมการเมือง ในบรรดาองค์กรรัฐธรรมนุญาภิบาล 10 องค์กร (ดูตารางที่ 10-1) มีเฉพาะสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเท่านั้นที่เกินความจำเป็น เนื่องเพราะเป็น 'องค์กรเสือกระดาษ' ปราศจากเขี้ยวเล็บ ทั้งในด้านการผลักดันนโยบายและด้านการตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐบาล การจัดตั้งองค์กรนี้จึงทำให้มีการใช้งบประมาณแผ่นดินในทางที่ไม่สมประโยชน์

ประการที่สอง การที่รัฐธรรมนูญก้าวล่วงไปจัดตั้งองค์กรอิสระอื่น นอกเหนือจากที่ทำหน้าที่ 'รัฐธรรมนุญาภิบาล' นั้น ก่อให้เกิดคำถามพื้นฐานว่า มีความเหมาะสมและชอบธรรมเพียงใด เพราะการจัดตั้งองค์กรอิสระประเภทนี้มีผลบังคับให้รัฐบาลต้องเข้าไปแทรกแซงการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ นอกจากคำถามพื้นฐานว่าด้วยความชอบด้วยเหตุผลในการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อควบคุมและกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจเฉพาะประเภทแล้ว ยังมีคำถามพื้นฐานอีกด้วยว่า การแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทใดสมควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและประเภทใดในกฎหมายธรรมดา ในประการสำคัญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสามารถแทรกแซงกิจกรรมของเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานในรูปแบบอื่นของรัฐหรือไม่ ตัวอย่างเช่น องค์กรคุ้มครองผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญมิได้มีหลักประกันว่ามีประสิทธิภาพสูงกว่าสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค แท้ที่จริงแล้ว ประสบการณ์จากประเทศต่างๆ ทั่วโลกบ่งชี้ว่า องค์กรเอกชนและขบวนการประชาชนสามารถทำหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรอิสระหรือไม่ก็ตาม

การสถาปนาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสร้างภาระผูกพันงบประมาณแผ่นดินเกินกว่าความจำเป็น ข้อที่เห็นได้อย่างชัดเจนก็คือ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคจะทำให้มีการใช้งบประมาณแผ่นดินไปในทางไม่สมประโยชน์ การใช้งบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพจะปรากฏในองค์กรของรัฐธรรมนุญาภิบาลอื่นๆ หากมีการควบคุมและกำกับสังคมการเมืองอย่างสุดโต่ง จนกระทั่งต้นทุนส่วนเพิ่มของการควบคุมกำกับที่ตกเป็นภาระแก่สังคม (Marginal Social Cost of Regulation) สูงกว่าประโยชน์ส่วนเพิ่มที่สังคมได้รับ (Marginal Social Benefit)

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มองการณ์ในด้านดีมากเกินไปว่า จะสามารถคัดสรร 'อรหันต์' มาสังกัดองค์กรรัฐธรรมนุญาภิบาลเพื่อทำหน้าที่จัดระเบียบ ควบคุม กำกับ และตรวจสอบสังคมการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลงลืมข้อเท็จจริงว่าด้วยความเป็นปุถุชนของมนุษย์ หากองค์กรรัฐธรรมนุญาภิบาลมิอาจทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะยิ่งซ้ำเติมปัญหาความสูญเปล่าของงบประมาณแผ่นดิน

ตารางที่ 10-1

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รายชื่อองค์กร	หมวด	มาตรา
ก. องค์กรรัฐธรรมนูญาภิบาล		
1. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	ม. 89
2. คณะกรรมการเลือกตั้ง	รัฐสภา : คณะกรรมการการเลือกตั้ง	หมวด 6 ส่วนที่ 4
	บทเฉพาะกาล	และ ม. 327
3. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	รัฐสภา : ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	หมวด 6 ส่วนที่ 7
	บทเฉพาะกาล	และ ม. 330
4. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	รัฐสภา : คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	หมวด 6 ส่วนที่ 8
	บทเฉพาะกาล	และ ม. 334(1)
5. ศาลรัฐธรรมนูญ	ศาล : ศาลรัฐธรรมนูญ	หมวด 8 ส่วนที่ 3
	-	ม. 270
	บทเฉพาะกาล	และ ม. 334(1)
6. สำนักงานศาลยุตธรรม	ศาล : ศาลยุติธรรม	หมวด 8 ส่วนที่ 3
	-	ม. 275
	บทเฉพาะกาล	และ ม. 334(1)
7. ศาลปกครอง	ศาล : ศาลปกครอง	หมวด 8 ส่วนที่ 4
	-	ม. 280
	บทเฉพาะกาล	และ ม. 334(3)
8. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	หมวด 10 ส่วนที่ 2
	–	ม. 302
	บทเฉพาะกาล	ม. 329 และ 331
9. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	การตรวจเงินแผ่นดิน	หมวด 11
	บทเฉพาะกาล	ม.329 และ ม.333
10. ศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	หมวด 10 ส่วนที่ 4
	บทเฉพาะกาล	ม. 329 และ 332
ข. องค์กรอิสระอื่น		
1. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย	ม. 40
2. องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย	ม. 57

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

หมายเหตุ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 กำหนดให้มีองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ 2 องค์กร คือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.)

ตารางที่ 10-2

กฎหมายรองรับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

องค์กร	กฎหมาย
1. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	พ.ร.บ. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543
2. คณะกรรมการการเลือกตั้ง	พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541
3. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542
4. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	พ.ร.บ. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542
5. ศาลรัฐธรรมนูญ	รัฐธรรมนูญ หมวด 8 ส่วน 2
6. สำนักงานศาลยุติธรรม	พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543
7. ศาลปกครอง	พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
8. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
9. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
10. ศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542
11. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม	พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543
12. องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค	ไม่มี

ตารางที่ 10-3

จำนวนกรรมการหรือสมาชิกองค์กรใหม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

	จำนวนกรรมการ
1. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	ไม่ระบุ
2. คณะกรรมการการเลือกตั้ง	5
3. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	ไม่เกิน 3 คน
4. สำนักงานคุณกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	11
5. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ	15
6. สำนักงานศาลยุติธรรม	ไม่ระบุ
7. สำนักงานศาลปกครอง	13
8. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	9
9. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	10
10. ศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	ไม่ระบุ
11. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม	ไม่ระบุ
12. องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค	ไม่ระบุ

หมายเหตุ (1) พ.ร.บ. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 กำหนดให้มีสมาชิก 99 คน

(2) พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 กำหนดให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติมีกรรมการ 7 คน (มาตรา 6) และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติมีกรรมการ 7 คน (มาตรา 46)

5. บทสรุป

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เดินตามแนวความคิดพื้นฐานของ *Hume (1741/1951) Mill (1861/1946)* และ *Brennan and Buchanan (1983)* แม้กรรมการสภาร่างรัฐธรรมนูญจะมิได้อ่านงานวิชาการเหล่านี้เลยก็ตาม แต่บทบัญญัติต่างๆในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีข้อสมมติแฝงเร้นว่า นักการเมืองเป็นสัตว์เศรษฐกิจ *(homo economicus)* ผู้มีความเห็นแก่ได้และใช้อำนาจในทางเกื้อประโยชน์ส่วนบุคคล ดังนั้น จึงต้องออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมประพฤติกรรมของนักการเมือง เมื่อพิเคราะห์รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในองค์รวม จะพบบทบัญญัติที่มีผลในการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองค่อนข้างสุดโต่ง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แสดงความไม่ศรัทธา (Distrust) ทั้งต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมืองและพรรคการเมืองผู้ต้องการยึดกุมอำนาจรัฐ และต่อรัฐบาลผู้มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

ความไม่ศรัทธาที่มีต่อประชาชนปรากฏในบทบัญญัติที่บังคับประชาชนให้ถือเป็นหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ไม่ให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกระหว่างการใช้สิทธิกับการนอนหลับทับสิทธิ์ ความไม่ศรัทธาที่มีต่อนักการเมืองปรากฏในบทบัญญัติที่มีข้อสมมติอันแฝงเร้นว่า นักการเมืองเป็นอัปรียชน ความไม่ศรัทธาที่มีต่อรัฐบาลปรากฏในบทบัญญัติที่บังคับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นบนพื้นฐานแห่งความไม่ศรัทธาและความไม่เชื่อถือประชาชนในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมือง และรัฐบาลย่อมมีผลในการทำลาย*คุณธรรมของพลเมือง* (Civic Virtue) เพราะมีข้อสมมติแฝงเร้นว่า สังคมไม่มีคุณธรรม สมาชิกในสังคมมิควรมีศรัทธาและความเชื่อถือต่อผู้อื่น การสร้างความไม่ศรัทธาและความไม่เชื่อถือซึ่งกันและกันในสังคมมีผลในการทำลายสุขภาพของสังคม ราษฎรที่เชื่อว่ารัฐสภาและรัฐบาลประกอบด้วยอัปรียชนย่อมไม่เชื่อถือและไม่ศรัทธาทั้งรัฐสภาและรัฐบาล ความร่วมมือร่วมใจของราษฎรในสังคมย่อมมีน้อย รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ร่างขึ้นบนฐานความเชื่อที่ว่าประชาราษฎร์มีความเห็นแก่ได้ และมีบทลงโทษที่เข้มงวดเพื่อกำกับประพฤติกรรมของพลเมืองย่อมมีผลเสริมส่งให้ราษฎรหาช่องทางในการเลี่ยงขื่อแปของบ้านเมือง รัฐธรรมนูญที่มองนักการเมืองเป็นอัปรียชนย่อมสร้างทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองของพลเมืองดี เพราะทันทีที่พลเมืองดีก้าวเข้าสู่ตลาดการเมือง ก็กลายเป็น ‘อัปรียชน’ ในสายตาของรัฐธรรมนูญ พลเมืองดีที่คิดจะก้าวเข้าสู่ตลาดการเมืองต้องเสียต้นทุนปฏิบัติการโดยไม่จำเป็น เพราะต้องเผชิญกับการตรวจสอบจากองค์กรรัฐธรรมนุญาภิบาลและจากสังคม พลเมืองดีจึงต้องคิดหนักในการตัดสินใจเข้าสู่ตลาดการเมือง ตรงกันข้าม อัปรียชนที่อยู่ในตลาดการเมืองมาก่อนแล้วจะยังคงอยู่ต่อไป และอัปรียชนรุ่นใหม่จะตบเท้าเข้าสู่ตลาดการเมืองเป็นระลอกๆ เพราะต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นที่ต้องสูญเสียจากการถูกตรวจสอบและคุมประพฤติมิได้มากเท่าพลเมืองดี

รัฐธรรมนูญที่ออกแบบในการสกัดอัปรียชนจะมีตรงกันข้ามในการธำรงตำแหน่งแห่งหนของอัปรียชนในตลาดการเมืองต่อไป ปรากฏการณ์ 'เลือกนักมักได้แร่' ดังกล่าวนี้เป็นปัญหาที่วงวิชาการเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Adverse Selection

การออกแบบรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้ความสำคัญแก่โครงสร้างสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจน้อยเกินไป โดยเน้นสิ่งจูงใจเชิงลบหรือการลงโทษมากกว่าสิ่งจูงใจเชิงบวกหรือการให้รางวัล นอกจากนี้ยังให้ข้อพิจารณาเกี่ยวกับต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองน้อยเกินไป ทั้งๆที่ต้นทุนปฏิบัติการก่อผลกระทบต่อพฤติกรรมทางการเมือง การกำหนดภาระและผู้รับภาระต้นทุนปฏิบัติการจึงมีความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เน้นการควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมืองอย่างเข้มงวดมากเกินไป ทำให้สังคมต้องรับภาระต้นทุนการควบคุมและกำกับ โดยไม่คุ้มกับประโยชน์ที่ได้รับ ตัวอย่างของความข้อนี้เห็นได้จากการสถาปนาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเกินกว่าความจำเป็น การเลือกตั้งใหม่ซ้ำแล้วซ้ำเล่า โดยท้ายที่สุดยังคงได้ผู้ชนะการเลือกตั้งคนเดิมที่ถูกแขวนในตอนต้น ฯลฯ

บทที่ 11
ข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูปการเมือง : บทวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ

1. ความเบื้องต้น

บทนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะประมวลผลการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในบทก่อนๆ เพื่อนำเสนอข้อเสนอในการปฏิรูปการเมือง เนื้อหาจำแนกออกเป็น 7 ภาค ภาคแรกเป็นความเบื้องต้น ภาคที่สองกล่าวถึงเป้าหมายที่พึงปรารถนาของการปฏิรูปการเมือง ภาคที่สามกล่าวถึงประเด็นหรือเกณฑ์ที่พึงพิจารณาในการปฏิรูปการเมือง ภาคที่สี่นำเสนอข้อเสนอในการปฏิรูปการเมือง และภาคที่ห้าเป็นบทสรุป

2. เป้าหมายที่พึงปรารถนาของการปฏิรูปการเมือง

รัฐธรรมนูญมีบทบาทในการกำหนดกติกาและสภาพแวดล้อมในตลาดการเมือง นิยามของรัฐธรรมนูญในอุตมภาวะ (Optimal Constitution)[1] ย่อมขึ้นอยู่กับนิยามอุตมภาพของตลาดการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะต้องตอบคำถามพื้นฐานให้ได้เสียก่อนว่า เราต้องการตลาดการเมืองในรูปลักษณ์ใด แล้วจึงออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้ตลาดการเมืองในรูปลักษณ์นั้น รัฐธรรมนูญที่ก่อให้เกิดตลาดการเมืองในอุตมภาวะย่อมเป็นรัฐธรรมนูญในอุตมภาวะ

ตลาดการเมืองที่มีโครงสร้าง (Market Structure) ต่างกัน ย่อมก่อให้เกิดประพฤติกรรมทางการเมือง (Market Conduct) แตกต่างกัน ความแตกต่างด้านโครงสร้างและประพฤติกรรมย่อมยังผลให้ผลปฏิบัติการ (Market Performance) และประสิทธิภาพของตลาด (Market Efficiency) แตกต่างกันด้วย

กระบวนการปฏิรูปการเมืองและการร่างหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเทศไทยนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา มิได้มีข้อพิจารณาที่ชัดเจนเกี่ยวกับโครงสร้างตลาดการเมือง ผล

---

[1] รัฐธรรมนูญในอุตมภาวะเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการควบคุมและกำกับตลาดการเมืองในระดับอุตมภาพ (Optimal Regulation) *Hume (1741/1951)* *Mill (1861/1977)* และ *Brennan and Buchanan (1983)* อยู่ในสำนักความคิดที่สนับสนุนการออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมและกำกับตลาดการเมืองอย่างเข้มงวด (Interventionist Constitution) *Frey (1997)* เน้นการออกแบบรัฐธรรมนูญในแนวทางเสรีนิยม (Liberal Constitution) *Faria (1999)* พยายามประนีประนอมสำนักความคิดทั้งสอง

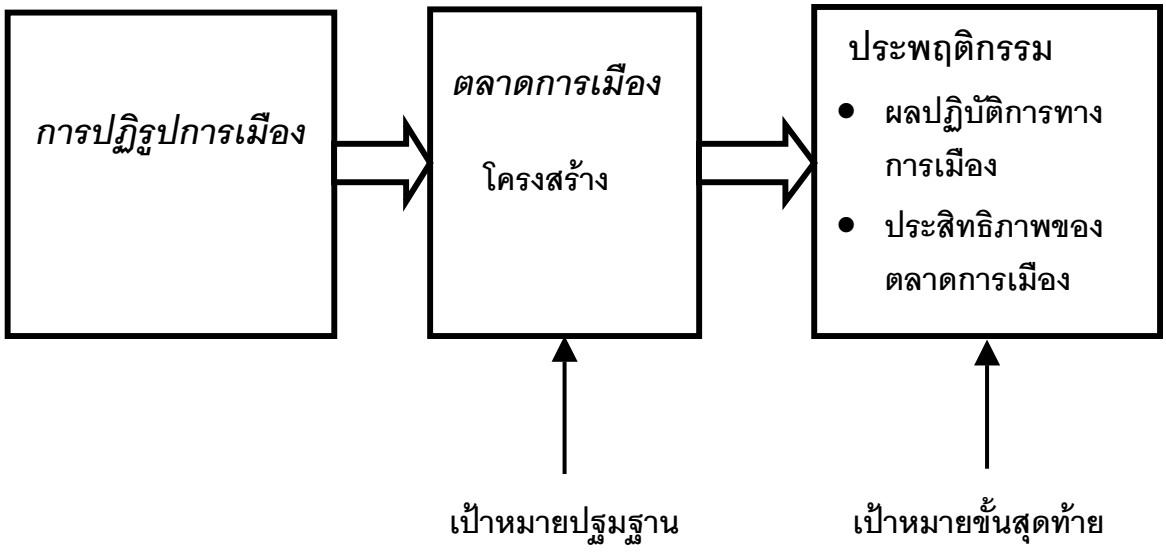
ที่ตามมาก็คือ แนวทางการปฏิรูปที่ยึดปฏิบัติและรัฐธรรมนูญที่ร่างหรือแก้ไขก่อให้เกิดผลกระทบต่อตลาดการเมืองที่ขัดกัน หรือมิได้สอดคล้องต้องกันในแนวทางเดียวกัน

เนื่องจากการปฏิรูปการเมืองมีผลกระทบต่อตลาดการเมืองโดยตรง โดยที่การเปลี่ยนแปลงในตลาดการเมืองกระทบต่อตัวแปรอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลปฏิบัติการและประสิทธิภาพของตลาด ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดการเมืองจึงควรยึดเป็นเป้าหมายปฐมฐาน (Primary Objective) ของการปฏิรูปการเมือง ส่วนเป้าหมายขั้นสุดท้าย (Ultimate Objectives) ควรอยู่ที่ผลปฏิบัติการและประสิทธิภาพของตลาดการเมือง (ดูแผนภาพที่ 11-1)

ผู้เขียนเสนอว่า การทำให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ (Perfect Competition) ควรยึดเป็นเป้าหมายปฐมฐานของการปฏิรูปการเมือง หากตลาดการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในแนวทางนี้ พลังการแข่งขันในตลาดจะก่อผลดีต่อผลปฏิบัติการและประสิทธิภาพของตลาด ตลาดการเมืองจะเป็นตลาดปริวรรตสาธารณะที่เกื้อกูลต่อการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ตลาดการเมืองจะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพด้วย ประชาราษฎรจะได้รับบริการการเมืองที่เสียต้นทุนต่ำ

แผนภาพที่ 11-1

เป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง



3. ประเด็นที่ต้องพิจารณาในการปฏิรูปการเมือง

ในการผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมืองในระดับอุตมภาพ (Optimal Reform) หรือการร่างรัฐธรรมนูญที่ดีเลิศ (Optimal Constitution) มีประเด็นที่พึงพิจารณาอย่างน้อย 6 ประเด็น อันได้แก่

(1) ภาพตลาดการเมืองในอุดมคติ (Ideal Political Market)

(2) โครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives)

(3) การกระจายภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่น (Distribution of Transaction Cost and Other Costs Burdens)

(4) การควบคุมและกำกับตลาดการเมืองในระดับอุตมภาพ (Optimal Regulation)

(5) ระบบการเลือกตั้ง (Electoral System)

(6) กฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rules)

3.1 **ภาพตลาดการเมืองในอุดมคติ** (Ideal Political Market)

ตลาดการเมืองในอุดมคติมีคุณลักษณะอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งเป็นตลาดปริวรรตสาธารณะที่มีการซื้อขายนโยบาย กล่าวคือ เป็นตลาดที่นำนโยบายแลกกับคะแนนเสียง มิใช่ตลาดที่นำเงินแลกกับคะแนนเสียง ในอีกด้านหนึ่งเป็นตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ (Perfect Competition)

ตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ต้องเป็นตลาดที่มีผู้ซื้อและผู้ขายจำนวนมากราย จนไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดมีอิทธิพลเหนือตลาด ไม่ว่าจะเป็นประการใดๆก็ตาม ตลาดการเมืองจะมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ได้ก็ต่อเมื่อไม่มีทำนบหรืออุปสรรคในการเข้าและออกจากตลาด (Barriers to Entry and Exit) ทั้งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมือง และพรรคการเมืองสามารถเคลื่อนย้ายในตลาดการเมืองได้โดยเสรี หน่วยการเมืองทุกหน่วยจะต้องสามารถแข่งกันบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ไม่มีหน่วยการเมืองใดได้รับการเกื้อหนุนจากตลาดเป็นพิเศษ หรือถูกตลาดลงโทษโดยเฉพาะเจาะจง ท้ายที่สุด สารสนเทศในตลาดการเมืองจักต้องเป็นสารสนเทศที่สมบูรณ์ (Perfect Information) และต้องมีกระบวนการในการทำให้เกิดความสมบูรณ์ของสารสนเทศด้วย

หากเป้าหมายปฐมฐานของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การทำให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ การปฏิรูปการเมืองก็ต้องมุ่งขจัดหรือทำลายทำนบหรืออุปสรรคในการเข้าและออกจากตลาด เพื่อให้การเคลื่อนย้ายภายในตลาดเป็นไปโดยเสรี โดยที่ตลาดมีสารสนเทศที่สมบูรณ์ด้วย

3.2 **โครงสร้างสิ่งจูงใจ** (Structure of Incentives) **และต้นทุนอื่น**

รัฐธรรมนูญเป็นอภิมหาสถาบันที่กำหนดกฎเกณฑ์หรือสถาบันที่กำกับการทำงานของตลาดการเมือง กฎกติกาเหล่านี้แฝงเร้นด้วยโครงสร้างสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ โดยที่โครงสร้างสิ่งจูงใจบางประเภทมีผลดีต่อการพัฒนาการเมือง บางประเภทสร้างความเสื่อมทรามแก่ตลาดการเมือง แต่บางประเภทก่อผลกระทบในทิศทางที่ไม่แน่ชัด

เมื่อการปฏิรูปการเมืองมีเข็มมุ่งที่จะเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ ก็ต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างสิ่งจูงใจที่แฝงเร้นในรัฐธรรมนูญไปในทางที่ส่งเสริมการแข่งขันในตลาด หากรัฐธรรมนูญมิได้มีโครงสร้างสิ่งจูงใจที่ส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการเมือง โครงสร้างสิ่งจูงใจดังกล่าวนี้จะเป็นอุปสรรคในการปฏิรูปการเมืองอย่างสำคัญ

3.3 **การกระจายภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่น** (Distribution of Transaction-Cost and Other Costs Burdens)

การเปลี่ยนแปลงองค์กร สถาบัน และกติกาทางการเมืองมีต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) และต้นทุนอื่นที่ต้องเสีย การปฏิรูปการเมืองจักต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่สังคมได้รับว่าคุ้มกับต้นทุนที่สูญเสียไปหรือไม่ การปฏิรูปการเมืองที่มีประสิทธิภาพ คือ การปฏิรูปการเมืองที่เสียต้นทุนต่ำที่สุด การเปลี่ยนแปลงองค์กร สถาบัน หรือกติกาทางการเมืองใด หากได้ประโยชน์ไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสีย จะต้องยับยั้งการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การผลักดันการเปลี่ยนแปลงควรกระทำในเรื่องที่ให้ประโยชน์สุทธิแก่สังคม (Social Net Benefit) โดยแน่ชัดเท่านั้น

นอกเหนือจากการพิจารณาประโยชน์สุทธิที่ตกแก่สังคมแล้ว การกระจายภาระต้นทุนปฏิบัติการ (Distribution of Transaction-Cost Burdens) และต้นทุนอื่นก็เป็นประเด็นสำคัญในกระบวนการปฏิรูปการเมือง เพราะมีผลในการกำหนดว่า ใครเป็นผู้รับภาระต้นทุนการปฏิรูปการเมือง และมีความสำคัญต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการปฏิรูป ข้อพิจารณาที่ว่า ใครควรเป็นผู้รับภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นจึงเป็นข้อพิจารณาสำคัญยิ่ง โดยที่ไม่เพียงแต่ต้องมีการกำหนดตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้รับภาระอย่างเหมาะสมเท่านั้น หากยังต้องมีการกระจายภาระต้นทุนทางการเมืองอย่างเหมาะสมด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นตกหรือไม่ตกแก่ผู้ใด ย่อมมีผลต่อการตัดสินใจกระทำการหรือไม่กระทำการทางการเมืองของผู้นั้น

บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพจะไม่มีประสิทธิผล หรือมีประสิทธิผลน้อยลงหากรัฐธรรมนูญกำหนดโดยนัยว่า ผู้ต้องการใช้สิทธิหรือผู้ต้องการเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต้องเป็นผู้รับภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นเองทั้งหมด

ด้วยเหตุดังที่กล่าวข้างต้นนี้ การกำหนดภาระและผู้รับภาระต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองและต้นทุนอื่นจึงเป็นเรื่องที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิรูปการเมือง[2]

3.4 **การควบคุมและกำกับตลาดการเมืองในระดับอุตมภาพ** (Optimal Regulation of Political Market)

การควบคุมและกำกับตลาดการเมืองมีต้นทุนที่ต้องเสีย ดังนั้นจึงต้องเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่สังคมได้รับ (Social Benefits) กับต้นทุนที่สังคมต้องสูญเสียไป (Social Cost) จากการควบคุมและกำกับตลาดการเมือง การควบคุมและกำกับมากเกินไป (Overregulation) ทำให้สังคมต้องรับภาระต้นทุนไม่คุ้มกับประโยชน์ที่ได้รับ อีกทั้งอาจมีผลขับดันพลเมืองดีออกจากตลาดการเมือง (Crowding-out Effect) หรือกลายเป็นทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองของพลเมืองดี *(Frey 1997)* การควบคุมและกำกับน้อยเกินไป (Underregulation) อาจเปิดช่องให้มีการใช้อำนาจในทางฉ้อฉล ในขณะที่การควบคุมและกำกับระดับอันเหมาะสมอาจดูดดึงพลเมืองดีเข้าสู่ตลาดการเมือง (Crowding-in Effect) การควบคุมและกำกับจะอยู่ในระดับอุตมภาพ (Optimal Regulation) ก็ต่อเมื่อต้นทุนส่วนเพิ่มที่ตกแก่สังคม (Marginal Social Cost of Regulation) เท่ากับประโยชน์ส่วนเพิ่มที่สังคมได้รับ (Marginal Social Benefit of Regulation) จากการควบคุมและกำกับดังกล่าว

รัฐธรรมนูญเป็นอภิมหาสถาบันที่มีบทบาทในการควบคุมและกำกับตลาดการเมือง การปฏิรูปการเมืองจะต้องเปลี่ยนแปลงการควบคุมและกำกับตลาดการเมืองให้อยู่ในระดับอุตมภาพ มิให้มีมากเกินไป หรือน้อยเกินไป *(Faria 1999)*

3.5 **ระบบการเลือกตั้ง** (Electoral System)

การออกแบบระบบการเลือกตั้งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ประพฤติกรรมและผลปฏิบัติการทางการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากระบบการเลือกตั้งแฝงเร้นด้วยโครงสร้างสิ่งจูงใจ

---

[2] ศาสตราจารย์โอลิเวอร์ วิลเลียมสัน (Oliver E. Williamson) เป็นผู้นำเสนอและพัฒนาแนวความคิดว่าด้วยต้นทุนปฏิบัติการ จนก่อให้เกิดสาขาวิชา*เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยต้นทุนปฏิบัติการ* (Transaction Cost Economics) บทสำรวจสถานะแห่งความรู้ในเรื่องนี้ ดู *Williamson (1989)* ศาสตราจารย์โจนาธาน มาซีย์ (Jonathan Macey) นักกฎหมาย และศาสตราจารย์ดักลาส นอร์ธ (Douglass C. North) นักเศรษฐศาสตร์สถาบันและนักประวัติศาสตร์เศรษฐกิจเป็นผู้บุกเบิกการศึกษาการเมืองด้วยการวิเคราะห์ต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction-Cost Politics) ดู *Macey (1988)* และ *North (1989; 1990)* ศาสตราจารย์อวินาศ ดิกษิต (Avinash Dixit) เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการบุกเบิกพรมแดนของ Transaction – Cost Politics ดู *Dixit (1996; 1998; 1999)*

ระบบการเลือกตั้งในสังคมประชาธิปไตยควรจะสะท้อนความพึงพอใจ เจตนารมณ์ และทางเลือกของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

หากเป้าหมายปฐมฐานของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ ระบบการเลือกตั้งต้องไม่ 'อุ้ม' พรรคการเมืองขนาดใหญ่ และ 'เหยียบ' พรรคการเมืองขนาดเล็ก หากแต่ต้องเกื้อกูลพรรคการเมืองขนาดเล็กเสมอด้วยพรรคการเมืองขนาดใหญ่ อีกทั้งไม่มีอคติในการชักนำระบบการเมืองไปสู่ระบบทวิพรรค (Bi-Party System) และห่างเหจากระบบพหุพรรค (Multi-Party System) โดยจงใจ พัฒนาการของระบบการเมืองควรเป็นไปตามความพึงพอใจ เจตนารมณ์ และทางเลือกของประชาชน จำนวนผู้แทนราษฎรในรัฐสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาควรเป็นไปตามสัดส่วนคะแนนเสียงของประชาชน (Proportional Representation) กล่าวโดยสรุปก็คือ ระบบการเลือกตั้งต้องออกแบบให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์

3.6 **กฎการลงคะแนนเสียง** (Voting Rules)

กฎการลงคะแนนเสียงเป็นกติกาที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดมติของสังคม (Social Choice)

การกระทำหรือไม่กระทำการใดๆของสังคมจะก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม (Social Welfare Maximization) ก็ต่อเมื่อการกระทำหรือไม่กระทำการนั้นๆได้รับฉันทานุมัติจากสังคม กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ (Unanimity Rule) เป็นกฎคะแนนเสียงเดียวที่สอดคล้องกับเกณฑ์อุตมภาพของพาเรโต (Pareto Optimality) แต่การยึดกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ในการกำหนดทางเลือกของสังคมมีแนวโน้มที่จะรักษาสถานภาพเดิม *(status quo)* ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ การได้มาซึ่งมติเอกฉันท์ต้องสูญเสียต้นทุนในการตัดสินใจ (Decision – Making Cost) สูงยิ่ง

กฎคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (Simple Majority Rule) นอกจากไม่สอดคล้องกับเกณฑ์อุตมภาพของพาเรโตแล้ว ยังอาจทำให้ได้มาซึ่งมติที่ไม่สอดคล้องกับลำดับแห่งเหตุผล หรือที่เรียกว่า Voting Paradox อันเป็นที่มาของ The Impossibility Theorem ของเคนเน็ธ แอร์โรว์ (Kenneth Arrow) *(Arrow, 1963)*

หากเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ กฎการลงคะแนนเสียงจะต้องมีผลในการส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการเมือง มิใช่มุ่งเพิ่มการกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมตลาดการเมือง จนเกินกว่าการกำกับระดับอุตมภาพ (Optimal Regulation)

4. ข้อเสนอในการปฏิรูปการเมือง

การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองควรยึดถือแนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในอุตมภาวะ (Optimal Constitution) ซึ่งอยู่ระหว่างขั้วสองขั้ว ขั้วหนึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เน้นการควบคุมและการกำกับตลาดการเมืองอย่างเข้มงวด ซึ่งเรียกว่า Interventionist Constitution อีกขั้วหนึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ปล่อยให้ตลาดการเมืองทำงานอย่างเสรี ซึ่งเรียกว่า Liberal Constitution รัฐธรรมนูญในอุตมภาวะเป็นรัฐธรรมนูญที่ควบคุมและกำกับตลาดการเมืองอย่างเหมาะสม ไม่มากเกินไปและไม่น้อยเกินไป กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญในอุตมภาวะต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการควบคุมและกำกับตลาดการเมืองในระดับอุตมภาพ (Optimal Regulation) ด้วย

ผู้เขียนเสนอว่า การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์เป็นเป้าหมายปฐมฐานของการปฏิรูปการเมือง โดยที่ผลปฏิบัติการและประสิทธิภาพของตลาดการเมืองเป็นเป้าหมายขั้นสุดท้าย ข้อเสนอในการปฏิรูปการเมืองเป็นไปตามเกณฑ์ที่นำเสนอในหัวข้อ 3

4.1 ตลาดการเมืองในอุดมคติ

ตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์เป็นตลาดการเมืองในอุดมคติตามข้อเสนอของรายงานวิจัยนี้ การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์จึงเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง การปฏิรูปการเมืองเพื่อการนี้ ต้องดำเนินด้วยมรรควิธีอย่างน้อย 8 แนวทางควบคู่กันไป

(1) การทำลายทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองของนักการเมือง
(2) การทำลายทำนบกีดขวางการจัดตั้งและการดำรงอยู่ของพรรคการเมือง
(3) การส่งเสริมการแข่งขันในตลาดนักการเมือง
(4) การยอมรับเสรีภาพในการใช้สิทธิเลือกตั้งของราษฎร
(5) การส่งเสริมการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
(6) การส่งเสริมการทำหน้าที่ในการผลิตนโยบายของรัฐบาล
(7) การอำนวยการให้สารสนเทศทางการเมืองเป็นสารสนเทศที่สมบูรณ์
(8) การสร้างกลไกความรับผิดของรัฐบาลที่มีต่อประชาชน

4.11 การทำลายทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองของนักการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 สร้างทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง โดยมีทำนบสำคัญอย่างน้อย 2 ทำนบ ทำนบแรกได้แก่ การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค ทำนบที่สองได้แก่ ระบอบ ‘บัณฑิตยาธิปไตย’

การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค นับเป็นอุปสรรคสำคัญในการเข้าสู่ตลาดการเมือง เมื่อมีบทบัญญัติให้สังกัดพรรค ผู้ที่ต้องการเข้าสู่ตลาดการเมืองมิเพียงแต่มีปัญหาในการเลือกพรรคที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ส่วนบุคคลเหล่านั้น หากยังต้องเผชิญกับสภาวะความไม่แน่นอนอีกว่า พรรคจะเลือกเป็นตัวแทนในเขตการเลือกตั้งที่ต้องการหรือไม่อีกด้วย

การบังคับให้สังกัดพรรคเป็นมายาคติที่ฝังอยู่ในสมองผู้มีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ รวมทั้งฉบับปี 2540 เพราะเชื่อกันอย่างงมงายว่า การบังคับให้สังกัดพรรคจะเป็นมาตรการที่เกื้อกูลการพัฒนาระบบพรรคการเมือง ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ทั้งๆที่มีมาตรการดังกล่าวนี้มาเป็นเวลาช้านาน ระบบพรรคการเมืองในสังคมการเมืองไทยหาได้มีการพัฒนาที่น่าชื่นชมไม่ พรรคการเมืองส่วนใหญ่หาได้มีอุดมการณ์ที่แน่ชัด นอกเหนือจากความต้องการยึดกุมอำนาจรัฐ พรรคการเมืองขนาดใหญ่เน้นการเติบโตจากภายนอก (External Growth) ด้วยการซื้อนักการเมืองและครอบมุ้งการเมือง มากกว่าการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ด้วยการผลิตและสร้างนักการเมืองของตนเอง ทั้งนี้เป็นผลจากอคติที่ฝังตัวอยู่ในระบบรัฐธรรมนูญมาเป็นเวลาช้านาน อคติดังกล่าวนี้ ได้แก่ ฐานความเชื่อที่ว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก และระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรค

ในขณะที่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กลับห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรค บทบัญญัติเหล่านี้มีนัยที่ซ่อนเร้นว่า พรรคการเมืองเป็นของดีสำหรับ ส.ส. แต่เป็นของไม่ดีสำหรับ สว. เพราะสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังทำหน้าที่แต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูงอีกด้วย จึงต้องการบุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมือง แต่การห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรค มิอาจป้องปรามมิให้คนเหล่านี้สัมพันธ์กับพรรคการเมืองต่างๆได้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็น สว.บางคนอาศัยประโยชน์จากเครือข่ายทางการเมืองของพรรคการเมืองบางพรรค บางคนเคยเป็น ส.ส.ที่สังกัดพรรค บางคนเป็นสามีหรือภรรยา บุตรธิดา หรือญาติมิตรของ ส.ส. ที่มีพรรคสังกัด

ลัทธิ 'บัณฑิตยาธิปไตย' เป็นทำนบใหม่ที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สร้างขึ้นเพื่อสะกัดการเข้าสู่ตลาดการเมือง โดยหวังว่า การสร้างปราการดังกล่าวนี้จะช่วยเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสมาชิกรัฐสภาในด้านคุณภาพ แต่บทบัญญัติในเรื่องนี้ให้ความสำคัญแก่การศึกษาในระบบโรงเรียนมากเกินไป โดยมิได้ให้ความสำคัญแก่การศึกษานอกระบบโรงเรียนแม้แต่น้อย ในประวัติศาสตร์ชาติไทย สังคมชนบทฟันฝ่าวิกฤติการณ์ครั้งแล้วครั้งเล่า โดยอาศัยภูมิปัญญาของผู้นำท้องถิ่นที่มีการศึกษาจากระบบโรงเรียนแต่เพียงเล็กน้อย หรือไม่มีเลย ระบอบ

'บัณฑิตยาธิปไตย' จึงมีผลในการกีดกันผู้นำทางปัญญาท้องถิ่นมิให้เข้าสู่รัฐสภาโดยตรง ในอีกด้านหนึ่ง นักการเมืองสามารถ 'ฟอกตัว' ให้เป็นบัณฑิตได้โดยไม่ยาก เพราะสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนทำหน้าที่เป็น 'โรงพิมพ์ปริญญาบัตร' และจัดหลักสูตรสนองตอบต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยฉับพลัน ด้วยเหตุดังนี้ ระบอบ 'บัณฑิตยาธิปไตย' จึงมิอาจเปลี่ยนโครงสร้างด้านคุณภาพของสมาชิกรัฐสภาได้ ในประการสำคัญ ลัทธิ 'บัณฑิตยาธิปไตย' มีผลกีดกันคนจนมิให้เลื่อนชั้นสู่ชนชั้นนำทางอำนาจ

เพื่อให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ การปฏิรูปการเมืองจะต้องทำลายทำนบที่กีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง ทั้งนี้ด้วยข้อเสนออย่างน้อย 2 ประการ

ข้อเสนอที่หนึ่ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะสังกัดพรรคหรือเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือไม่ก็ได้

ข้อเสนอที่สอง ลดทอนอิทธิพลของระบบ 'บัณฑิตยาธิปไตย'

(ก) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าเป็นอย่างน้อย

(ข) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา หากอายุไม่เกิน 45 ปี ต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หากอายุตั้งแต่ 45 ปีขึ้นไปต้องสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า

4.12 การทำลายทำนบกีดขวางการจัดตั้งและการดำรงอยู่ของพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดหลักการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้โดยง่าย โดยบุคคลตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป [มาตรา 328(1)] แต่*พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541* กลับทำให้การดำรงอยู่ของพรรคการเมืองเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก เพราะมีบทบัญญัติว่า ภายใน 180 วันนับแต่วันจดทะเบียนจัดตั้งพรรค จะต้องดำเนินการให้มีสมาชิกอย่างน้อย 5,000 คน และมีสาขาอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา (มาตรา 29) มิฉะนั้นจะต้องถูกสั่งยุบพรรค (มาตรา 65) เงื่อนไขดังกล่าวนี้ทำให้ต้นทุนการจัดตั้งพรรคและรายจ่ายเพื่อการธำรงพรรคสูงโดยไม่จำเป็น อันเป็นการลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก อีกทั้งยังขัดกับหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่ต้องการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้โดยง่าย ด้วยเหตุดังนั้น แรงผลักดันให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่จึงอ่อนระโหย

หากต้องการให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ การปฏิรูปการเมืองไม่เพียงแต่ต้องเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่ายเท่านั้น หากยังต้องเกื้อกูลให้

พรรคการเมืองขนาดเล็กสามารถดำรงอยู่ได้อีกด้วย ข้อเสนอในการนี้ก็คือ การลดต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นสำหรับการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองขนาดเล็ก เพื่อให้พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์อันหลากหลายสามารถก่อเกิด ดำรงอยู่ และเติบโตได้ อันเป็นผลดีต่อสุขภาพของตลาดการเมือง เพราะทำให้การแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองมีมากขึ้น

4.13 การส่งเสริมการแข่งขันในตลาดนักการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้กำหนดข้อห้ามในการย้ายพรรคและย้ายเขตการเลือกตั้งของนักการเมือง หากแต่มีเงื่อนเวลาที่ต้องปฏิบัติ

ในกรณีการเลือกเขตการเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต จะต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง มิฉะนั้นก็ต้องเกิด หรือศึกษาเล่าเรียน หรือรับราชการ หรือเคยมีทะเบียนบ้านในจังหวัดนั้นติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี [มาตรา 107(5)]

ในกรณีการสังกัดพรรค จะต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดเพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน [มาตรา 107 (4)]

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้กำหนดข้อห้ามในการย้ายเขตการเลือกตั้งและย้ายพรรค การย้ายเขตการเลือกตั้งนั้นกระทำได้ง่าย เพราะในทันทีที่การเลือกตั้งสิ้นสุดลง ไม่ว่าผลการเลือกตั้งจะเป็นฉันใด นักเลือกตั้งสามารถย้ายเขตการเลือกตั้งได้โดยทันที การย้ายเขตการเลือกตั้งมิได้เป็นเหตุให้สูญเสียสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสมอไป แต่การลาออกจากพรรคทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงทันที [มาตรา 118(8)]

การที่รัฐธรรมนูญมิได้มีข้อห้ามในการย้ายพรรคและย้ายเขตการเลือกตั้งย่อมทำให้ตลาดนักการเมืองมีการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีระดับหนึ่ง (Labour Mobility) อันสอดคล้องกับเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การไม่มีข้อห้ามในการย้ายพรรคนั้นมีนัยสำคัญว่ารัฐธรรมนูญมิได้กำหนดข้อห้ามพรรคการเมืองมิให้ซื้อนักการเมือง ทั้งไม่มีบทลงโทษการซื้อนักการเมืองด้วย ต่างกับการซื้อเสียงที่รัฐธรรมนูญ [มาตรา 147(2)] และคณะกรรมการการเลือกตั้งในทางปฏิบัติถือเป็นการกระทำอันไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง โดยมีบทลงโทษด้วย การยินยอมโดยนัยให้มีการซื้อนักการเมืองโดยไม่ต้องถูกลงโทษย่อมขัดกับหลักการห้ามซื้อเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เหตุใดการปริวรรตในตลาดการเมืองโดยใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนในกรณีหนึ่ง (การเลือกตั้ง) จึงผิดกฎหมาย แต่ในอีกกรณีหนึ่ง (การซื้อนักการเมือง) จึงไม่ผิดกฎหมาย ทั้งๆที่การปริวรรตในกรณีทั้งสอง (ตลาดการเมืองและ

ตลาดนักการเมือง) มีความเชื่อมโยงกัน ดังเช่นการซื้อนักการเมือง (ซึ่งไม่ผิดกฎหมาย) ผู้ชนะการเลือกตั้งด้วยการซื้อเสียง (ซึ่งผิดกฎหมาย) เพียงแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งจับไม่ได้ ไล่ไม่ทันเท่านั้น

หากเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างมบูรณ์ การส่งเสริมการแข่งขันในตลาดนักการเมืองจะช่วยให้การปฏิรูปการเมืองบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ กล่าวคือ ต้องทำลายทำนบการย้ายพรรคและการย้ายเขตการเลือกตั้งของนักการเมือง เพื่อให้นักการเมืองสามารถเคลื่อนย้ายในตลาดได้โดยเสรี

4.14 การยอมรับหลักการเสรีภาพในการใช้สิทธิเลือกตั้งของราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ชนชาวไทยมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การนอนหลับทับสิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 68)

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มีบทบัญญัติที่สอดรับกับรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ (มาตรา 20) หากไม่สามารถใช้สิทธิในวันเลือกตังตั้งได้ ต้องแจ้งเหตุผลแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 7 วัน หากคณะกรรมการเลือกตั้งเห็นว่า เหตุผลอันเป็นข้ออ้างนั้นฟังไม่ขึ้น ก็ต้องแจ้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นทราบไม่น้อยกว่า 3 วัน (มาตรา 21) การไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุหรือเหตุที่อ้างนั้นเป็นเหตุอันไม่สมควร เป็นเหตุให้ต้องเสียสิทธิเลือกตั้ง และสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 23)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดบทลงโทษผู้นอนหลับทับสิทธิ์อย่างเลื่อนลอย โดยกำหนดให้ *'เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ'* พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 กำหนดบทลงโทษว่า การไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุหรือเหตุที่อ้างนั้นเป็นเหตุอันไม่สมควร จะ*ต้อง 'เสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด'* ในขณะที่รัฐธรรมนูญโยนให้กฎหมายการเลือกตั้งฯกำหนดบทลงโทษผู้นอนหลับทับสิทธิ์ กฎหมายการเลือกตั้งฯโยนให้เป็นภาระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ท้ายที่สุดมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการเลือกตั้งในปี 2542 *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542* กำหนดให้ผู้นอนหลับทับสิทธิ์ต้องเสียสิทธิรวม 8 ประการ (มาตรา 23) อันได้แก่

(1) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

(2) สิทธิร้องคัดค้านการเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

(3) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

(4) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

(5) สิทธิการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(6) สิทธิการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

(7) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(8) สิทธิเข้าเชื่อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2545) ชี้ให้เห็นว่า สิทธิทั้ง 8 ประการนี้ล้วนแล้วแต่เป็นสิทธิทางการเมือง การลิดรอนสิทธิทางการเมืองกระทบต่อผู้ที่ต้องการขึ้นสังเวียนทางการเมืองและผู้ที่ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง ผู้ที่ไม่ต้องการขึ้นสังเวียนทางการเมืองและไม่ต้องการการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ จะมิได้รับผลกระทบ อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่า บทลงโทษนี้มีผลในการทำลายสิ่งจูงใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ทั้งๆที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองด้านต่างๆมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าการใช้สิทธิเลือกตั้ง

สภาร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องการใช้สิทธิเลือกตั้งในหมวดหน้าที่ของชนชาวไทย (หมวด 4) มิใช่หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (หมวด 3) ทั้งนี้ด้วยตรรกที่ว่าการกำหนดให้ชนชาวไทยมีหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้งจะทำให้อัตราการนอนหลับทับสิทธิ์ลดลงเมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งพากันไปใช้สิทธิอย่างเต็มที่ ช่องทางของการทุจริตในการเลือกตั้งย่อมน้อยลงด้วย ระบบตรรกดังกล่าวนี้นับว่าแปลกประหลาดอย่างยิ่ง หากมีผู้แอบอ้างชื่อผู้นอนหลับทับสิทธิในการเลือกตั้ง และการแอบอ้างนั้นสัมฤทธิผล ความผิดย่อมตกแก่ผู้แอบอ้างซึ่งทุจริตการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งซึ่งปฏิบัติหน้าที่อย่างหละหลวมจนก่อให้เกิดการทุจริตการเลือกตั้งแทนที่จะลงโทษผู้ทุจริตการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้ง สภาร่างรัฐธรรมนูญกลับลงโทษประชาชนผู้นอนหลับทับสิทธิ์ประดุจว่า การนอนหลับทับสิทธิ์เป็นเหตุปัจจัยเดียวที่ก่อให้เกิดการทุจริตการเลือกตั้ง

แม้จะมีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การนอนหลับทับสิทธิยังคงดำรงอยู่ ยกเว้นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 ที่อัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งอยู่ในระดับสูง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า สารสนเทศเกี่ยวกับบทลงโทษการนอนหลับทับสิทธิ์ไม่สมบูรณ์ ประชาชนบางหมู่เหล่าหลงเข้าใจตามข่าวร่ำลือว่า การนอนหลับทับสิทธิ์จะถูกลงโทษทางอาญา *(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2543ค)* เมื่อประชาชนทราบข้อมูลข่าวสารในเรื่องนี้อย่างแน่ชัด ประกอบกับมีการเลือกตั้งซ้ำแล้วซ้ำเล่า การนอนหลับทับสิทธิ์ก็กลับสู่ภาวะปกติ แม้รัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งจะกำหนดบทลงโทษก็ตาม

การใช้สิทธิเลือกตั้งมีต้นทุนที่ต้องเสีย ประชาชนจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งก็ต่อเมื่อประโยชน์ที่ได้จากการใช้สิทธิ (Voting Benefits) คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสีย (Voting Cost) หากต้องการให้ประชาชนไม่นอนหลับทับสิทธิ์ ก็ต้องทำให้ประโยชน์จากการใช้สิทธิเพิ่มพูนขึ้นและ/หรือต้นทุนที่ต้องเสียในการใช้สิทธิลดลง การบังคับการใช้สิทธิเลือกตั้งนอกจากจะเป็นการลิดรอนสิทธิของชนชาวไทยแล้ว ยังก่อให้เกิดต้นทุนปฏิบัติการและค่าเสียโอกาส ในด้านหนึ่ง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องรับภาระต้นทุนในการใช้สิทธิดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนที่ทำงานนอกภูมิลำเนา ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ในอีกด้านหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากต้องใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์และยุติธรรมแล้ว ยังต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการจัดทำรายชื่อประชาชนผู้นอนหลับทับสิทธิ์ การพิจารณาหนังสือแสดงเหตุผลในการไม่ใช้สิทธิ และการลงโทษผู้นอนหลับทับสิทธิ์โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร ข้อที่น่าสังเกตก็คือคณะกรรมการการเลือกตั้งละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ เนื่องจากกำลังคนไม่พอ คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างตรวจสอบประวัติการใช้สิทธิเลือกตั้ง เฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้ต้องการดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ เป็นสำคัญ

หากเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ รัฐธรรมนูญจะต้องยอมรับหลักการเสรีภาพในการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน หาควรบังคับประชาชนไม่ ประสบการณ์การเลือกตั้งหลังปี 2540 ชี้ชัดแล้วว่า การบังคับการใช้สิทธิเลือกตั้งไม่สัมฤทธิผล ประชาชนจะยังคงนอนหลับทับสิทธิ์ตราบเท่าที่ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสีย การบังคับการใช้สิทธิยังก่อให้เกิดต้นทุนโดยไม่จำเป็น ทั้งแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง[3]

---

[3] การใช้สิทธิเลือกตั้งสมควรเป็นหน้าที่พลเมืองหรือไม่ ดูวิวาทะเรื่องนี้ใน *Lomasky and Brennan (2000)*

4.15 การส่งเสริมการทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้เกื้อกูลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่นิติบัญญัติอย่างเต็มที่

ประการแรก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิอาจเสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกบุคคลได้ หากแต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากพรรคการเมืองที่สังกัด โดยที่ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเดียวกันไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง (มาตรา 169 วรรค 2)

ประการที่สอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิอาจเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินได้ เว้นแต่มีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 169 วรรคแรก)

สภาร่างรัฐธรรมนูญสืบทอดฐานคติจากยุคเผด็จการ/คณาธิปไตยที่มองว่าการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเรื่องวุ่นวาย ในกรณีกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน กฎหมายในกลุ่มนี้มีลักษณะเป็นกฎหมายเศรษฐกิจ หากมิได้อยู่ในแนวนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลซึ่งกุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรย่อมสกัดมิให้ผ่านสภา ดังนั้น จึงกำหนดให้ต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี (นอกเหนือจากการได้รับความเห็นชอบจากพรรคต้นสังกัด) เพื่อลดทอนต้นทุนการพิจารณากฎหมาย

แต่การลิดรอนการทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อให้เกิดผลเสียอย่างน้อย 2 ประการ ประการแรก ผลักดันให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากการปฏิบัติหน้าที่พื้นฐาน ประการที่สอง ก่อให้เกิดอุปสรรคกีดขวางนวัตกรรมด้านนิติบัญญัติ

หากเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ จะต้องส่งเสริมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่นิติบัญญัติอย่างเต็มที่ กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกบุคคลโดยมิต้องขอความเห็นชอบจากพรรคต้นสังกัดได้ และสามารถเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินโดยมิต้องขอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีได้ การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องขอความเห็นชอบจากพรรคต้นสังกัดในการเสนอร่างกฎหมายทั่วไปก็ดี และต้องขอคำรับรองเพิ่มเติมจากนายกรัฐมนตรีในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินก็ดี เป็นข้อกำหนดที่มีผลในการเพิ่มต้นทุนปฏิบัติการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการทำหน้าที่นิติบัญญัติ

4.16 การส่งเสริมการทำหน้าที่ผลิตนโยบายของรัฐบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แสดงความไม่ไว้วางใจรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน และแสดงความดูถูกประชาชนว่า ไม่รู้จักแยกแยะนโยบายที่ดีออกจากนโยบายที่เลว รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยึดข้อสมมติว่า ในสังคมการเมืองไทย ไม่มีใคร

รู้ดีว่า นโยบายที่ดีนั้นเป็นอย่างไร รัฐบาลไม่รู้ว่า นโยบายที่ดีนั้นเป็นอย่างไร โดยที่ประชาชนก็ตกอยู่ในสถานะเดียวกัน มีแต่สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 เท่านั้นที่รู้ว่า นโยบายที่ดีนั้นเป็นอย่างไร ด้วยเหตุดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงมีหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5) ซึ่งร่างขึ้น *'เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน'* (มาตรา 88 วรรคแรก) คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งมีลักษณะจับฉ่าย ประกอบด้วยแนวนโยบายที่ยึดปรัชญาเศรษฐกิจที่ขัดกันเอง และร่างขึ้นโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนการดำเนินนโยบายเหล่านี้เป็นเมนูนโยบาย (Policy Menu) ที่ดีจริงหรือ ?

ในสังคมประชาธิปไตย พรรคการเมืองควรมีเสรีภาพในการนำเสนอเมนูนโยบาย และรัฐบาลควรมีเสรีภาพในการดำเนินนโยบาย โดยที่ประชาชนควรมีเสรีภาพในการเลือกพรรคการเมืองและเลือกเมนูนโยบายด้วย การร่างแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องเกินจำเป็น การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (มาตรา 89) เพื่อให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งพิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามกฎหมายบัญญัติก็เป็นเรื่องเกินจำเป็นเฉกเช่นเดียวกัน ในเมื่อรัฐบาลจะรับฟังสภาที่ปรึกษาฯหรือไม่ และจะขอความเห็นสภาที่ปรึกษาฯ หรือไม่ก็ได้ เหตุใดสังคมจึงต้องรับภาระในการจัดตั้งองค์กรเช่นนี้ด้วยเล่า

4.17 การอำนวยการให้สารสนเทศทางการเมืองเป็นสารสนเทศที่สมบูรณ์

ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ (Information Imperfection) นับเป็นอัปลักษณะของตลาดการเมือง หากข้อมูลข่าวสารทางการเมืองมีความไม่สมบูรณ์ การตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำการของหน่วยการเมืองต่างๆ อาจผิดพลาดได้โดยง่าย เมื่อการปฏิรูปการเมืองมีเป้าหมายปฐมฐานในการเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ การอำนวยการให้สารสนเทศที่สมบูรณ์จึงเป็นยุทธวิธีหนึ่งในการลดทอนความไม่สมบูรณ์ของตลาด[4]

การห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง มีผลในการธำรงความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรได้รับรู้จุดยืนและอุดมการณ์ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในเมื่อสมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูง อุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ย่อมมีความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ ดังนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาควรหาเสียงได้เสมอด้วยผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

---

[4] ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมือง ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2542/2543)*

องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ดูแล กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมืองจักต้องทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลทางการเมืองต่อไปนี้

(1) จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่มีประพฤติกรรมการทุจริตและประพฤติมิชอบในการเลือกตั้ง

(2) จำนวนนักการเมืองของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่มีความบกพร่องในการแจ้งบัญชีทรัพย์สิน และถูกถอดถอนจากตำแหน่งเนื่องจากมีประพฤติกรรมการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(3) การแสดงความรับผิดต่อประชาชนของพรรคการเมืองแต่ละพรรคในการดำเนินนโยบายตามแนวทางที่ใช้หาเสียงในการเลือกตั้งเมื่อมีโอกาสจัดตั้งหรือร่วมรัฐบาล

(4) รายชื่อนักการเมืองที่มีประพฤติกรรมการทุจริตและประพฤติมิชอบในการเลือกตั้ง

(5) รายชื่อนักการเมืองที่มีความบกพร่องในการแจ้งบัญชีทรัพย์สิน และมีประพฤติกรรมการทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวง ประพฤติมิชอบ และมีความร่ำรวยผิดปกติ

(6) ประวัติการเข้าร่วมประชุมและการขาดประชุมของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคน

(7) ประวัติการลงคะแนนเสียงในการเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างกฎหมาย มติและข้อวินิจฉัยประเด็นต่างๆ ทั้งในระดับรัฐสภาและระดับคณะกรรมาธิการ

4.18 การสร้างกลไกความรับผิดของรัฐบาลที่มีต่อประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้สร้างกลไกความรับผิด (Accountability Mechanism) เพื่อให้รัฐบาลรับผิดต่อประชาชน รัฐธรรมนูญกำหนดว่า รัฐบาลต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาภายใน 15 วันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ โดยไม่มีการลงมติไว้วางใจ (มาตรา 211) ในการนี้ รัฐบาลต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่า จะดำเนินการใดตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ (หมวด 5) โดยต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง (มาตรา 88) ทั้งนี้รัฐบาลต้องบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา (มาตรา 212)

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สร้างกลไกความรับผิดเพื่อให้รัฐบาลรับผิดต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 เพื่อให้ดำเนินนโยบายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และรับผิดต่อรัฐสภา เพื่อให้ดำเนินนโยบายตามที่แถลงต่อรัฐสภา แต่กลไกความรับผิดเหล่านี้อาจมิใช่

กลไกความรับผิดต่อประชาชน เพราะเมนูนโยบายที่พรรคการเมืองใช้โฆษณาหาเสียงอาจเป็นคนละชุดกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และอาจเป็นคนละชุดกับที่แถลงต่อรัฐสภา

การปฏิรูปการเมืองควรมีผลในการเปลี่ยนแปลงตลาดการเมือง จากตลาดปริวรรตสาธารณะ (Public Exchange Market) ณ ที่ซึ่งเงินใช้แลกกับคะแนนเสียงมาเป็นตลาดการซื้อขายนโยบาย กล่าวคือ มาเป็นตลาดปริวรรตสาธารณะ ณ ที่ซึ่งนโยบายแลกกับคะแนนเสียง

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งต้องการ 'ซื้อ' นโยบายด้วยการหย่อนบัตรเลือกตั้งต้องเผชิญกับสภาวะความไม่แน่นอนอย่างน้อย 3 ระดับ สภาวะความไม่แน่นอนระดับแรก ได้แก่ ความไม่แน่นอนที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือกอาจพ่ายแพ้การเลือกตั้ง สภาวะความไม่แน่นอนระดับที่สอง ได้แก่ ความไม่แน่นอนที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือก แม้จะชนะการเลือกตั้ง แต่มิได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาล อันเป็นเหตุให้ไม่สามารถนำนโยบายที่ใช้หาเสียงไปดำเนินการได้ สภาวะความไม่แน่นอนระดับที่สาม ได้แก่ ความไม่แน่นอนที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือก แม้จะชนะการเลือกตั้งและเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล แต่ไม่รักษาพันธสัญญาในการนำนโยบายที่ใช้หาเสียงไปดำเนินการ กรณีต่างๆเหล่านี้มีผลเสมือนหนึ่งว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งชำระค่า 'สินค้า' (คะแนนเสียง) ไปแล้ว แต่มิได้รับส่งมอบสินค้า (นโยบาย) เป็นผลต่างตอบแทน

สัญญาที่นักการเมืองและพรรคการเมืองให้ในฤดูการเลือกตั้งเป็น*สัญญาโดยนัย* (Implicit Contract) มิใช่*สัญญาโดยชัดแจ้ง* (Explicit Contract) เนื่องจากไม่มีลายลักษณ์อักษร มิหนำซ้ำยังเป็น*สัญญาที่ไม่สมบูรณ์* (Incomplete Contract) อีกด้วย เนื่องจากมิได้ระบุหน้าที่หรือพันธะของผู้ซื้อ (ประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง) และผู้ขาย (นักการเมืองและพรรคการเมือง) รวมทั้งบทลงโทษในกรณีที่มีการละเมิดสัญญา[5]

ในการเปลี่ยนตลาดการเมืองให้เป็นตลาดในอุดมคติที่มีการนำนโยบายแลกกับคะแนนเสียง การปฏิรูปการเมืองควรให้ความสำคัญกับสัญญาที่ให้ในฤดูการเลือกตั้งด้วยการเพิ่มความชัดแจ้งของสัญญา (Explicitness) และลดความไม่สมบูรณ์ของสัญญา (Incompleteness) หนทางหนึ่งที่ทำได้ก็โดยการสร้างกลไกความรับผิดที่รัฐบาลต้องมีต่อประชาชน กล่าวคือ

(1) เมื่อรัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา รัฐบาลต้องแถลงว่า นโยบายข้อใดเป็นไปตามที่ใช้หาเสียงในฤดูการเลือกตั้ง

(2) รัฐบาลต้องแถลงด้วยว่า นโยบายของพรรคร่วมรัฐบาล (ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลเดี่ยวหรือรัฐบาลผสม) ข้อใดบ้างที่ใช้หาเสียงเลือกตั้ง แต่มิได้นำมาดำเนินการ โดยที่ต้องแถลงเหตุผลในการไม่รักษาพันธะสัญญาด้วย

---

[5] บทวิเคราะห์ตลาดการเมืองและสัญญาในตลาดการเมือง ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2542/2543)*

ในการแปรตลาดการเมืองสู่รูปแบบอุดมคติ ปัญหาสำคัญประการหนึ่งก็คือ นักการเมืองไม่มีเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา (Commitment Technology) พันธสัญญาที่สำคัญก็คือ พันธสัญญาในการทำหน้าที่ผู้แทนราษฎร พันธสัญญาในการทำหน้าที่นักนิติบัญญัติ และพันธสัญญาในการผลิต 'บริการความสุข' หรือ 'บริการการเมือง' แก่ราษฎร ในการเสริมสร้างและพัฒนาเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา จำเป็นต้องสร้างกลไกความรับผิด (Accountability Mechanism) โดยที่กลไกความรับผิดนี้ต้องสื่อข่าวสารที่สมบูรณ์แก่ราษฎร เพื่อใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจทางการเมืองต่อไป

กลไกความรับผิดที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อย 3 กลไก กล่าวคือ

กลไกความรับผิดกลไกที่หนึ่ง ได้แก่ การตรวจสอบการทำหน้าที่ผู้แทนราษฎร ตัวอย่างเช่น การบันทึกข้อมูลการเข้าประชุมและการขาดประชุมรัฐสภา รวมตลอดจนคณะกรรมาธิการชุดต่างๆ และการบันทึกข้อมูลการลงมติในญัตติและในการพิจารณาร่างกฎหมายต่างๆ ฯลฯ ข้อมูลเหล่านี้ต้องเผยแพร่ให้ราษฎรได้รับทราบโดยทั่วไป เพื่อใช้ประเมินว่า นักการเมืองแต่ละคนได้ทำหน้าที่ผู้แทนราษฎรอย่างครบถ้วนสมบูรณ์เพียงใด และมีส่วนผลักดันร่างกฎหมายตามนโยบายที่ใช้หาเสียงเลือกตั้งหรือไม่ ฯลฯ

กลไกความรับผิดกลไกที่สอง ได้แก่ การขอความเห็นชอบในการดำเนินนโยบายจากรัฐสภาก่อนที่รัฐบาลจะบริหารประเทศ สมาชิกรัฐสภาควรมีส่วนร่วมในการวิพากษ์นโยบายของรัฐบาลและตรวจสอบนโยบายของรัฐบาล อย่างน้อยที่สุดในประเด็นที่ว่า นโยบายของรัฐบาลเป็นไปตามที่ใช้หาเสียงหรือไม่ หากรัฐบาลไม่นำเสนอนโยบายตามที่ใช้หาเสียง ย่อมมีผลเท่ากับการละเมิดพันธสัญญาที่ให้แก่ประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลขาดเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา ในตลาดการเมืองในอุดมคติ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งหย่อนบัตรเลือกตั้งโดยหวังว่าจะได้นโยบายอันดีเลิศอันดับแรก อย่างน้อยที่สุดตามทัศนะของตน เมื่อพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลกลับส่งมอบ 'สินค้า' ไม่ตรงตามรูปแบบและคุณภาพที่สัญญาไว้ การขาดความรับผิดในการดำเนินนโยบายตามที่ใช้หาเสียงมีผลในการทำลายตลาดการเมือง อย่างน้อยที่สุดทำให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งสิ้นศรัทธาการเลือกตั้ง ยิ่งการเมืองไทยถูกครอบงำโดยระบบรัฐบาลผสมด้วยแล้ว รัฐบาลมักจะอ้างเหตุแห่งการผสมรัฐบาลอันทำให้มิอาจดำเนินโยบายตามที่ใช้หาเสียงได้ เพราะนโยบายของรัฐบาลผสมเกิดจากการประนีประนอมของพรรคร่วมรัฐบาล ข้ออ้างดังกล่าวนี้มักใช้เป็นเหตุผลของการขาดเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา หากมีการประเมินนโยบายของรัฐบาลว่าเป็นไปตามที่ใช้หาเสียงหรือไม่ แล้วเผยแพร่ผลการประเมินนี้ให้สาธารณชนได้รับทราบโดยทั่วกัน ก็จะเป็นการเสริมสร้างเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา

กลไกความรับผิดกลไกที่สาม ได้แก่ การประเมินการดำเนินนโยบายของรัฐบาลว่า เป็นไปตามที่แถลงต่อรัฐสภาหรือไม่ ทั้งนี้โดยให้องค์กรอิสระที่เป็นกลางเป็นผู้ประเมิน พร้อมทั้งจัดทำรายงานประจำปีเผยแพร่ต่อสาธารณชน การประเมินและการเผยแพร่รายงานการประเมินดังกล่าวนี้ เป็นการสร้างกลไกความรับผิดที่กดดันให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายตามที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

4.2 **โครงสร้างสิ่งจูงใจ** (Structure of Incentives)

รัฐธรรมนูญเป็นอภิมหาสถาบันที่กำหนดกฎกติกาการเล่นเกมในตลาดการเมือง กฎกติกาเหล่านี้มีโครงสร้างสิ่งจูงใจแฝงเร้นอยู่[6] เมื่อการปฏิรูปการเมืองมีเป้าประสงค์ในการเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างสิ่งจูงใจให้สอดคล้องกับเป้าหมายของการปฏิรูปด้วย หลักการในการปรับโครงสร้างสิ่งจูงใจในรัฐธรรมนูญมีอยู่อย่างน้อย 2 ข้อ หลักการข้อแรกได้แก่ การรื้อระบบสิ่งจูงใจที่บั่นทอนพลังการแข่งขันในตลาดการเมือง หลักการข้อที่สอง ได้แก่ การสถาปนาระบบสิ่งจูงใจที่มีผลส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการเมือง

ตัวอย่างของการรื้อระบบสิ่งจูงใจที่บั่นทอนพลังการแข่งขันในตลาดการเมือง ได้แก่

(1) การทำลายสิ่งจูงใจที่ก่อให้เกิดอคติว่าด้วยขนาดของพรรค (Size Bias) ทั้งนี้จะต้องสถาปนาระบบสิ่งจูงใจที่เกื้อหนุนพรรคการเมืองขนาดเล็กเสมอด้วยพรรคการเมืองขนาดใหญ่[7]

(2) การทำลายสิ่งจูงใจที่เกื้อหนุนการพัฒนาระบอบการเมืองการปกครองไปสู่ระบบทวิพรรค (Bi-Party System) มากกว่าระบบพหุพรรค (Multi-Party System)[8]

(3) การทำลายสิ่งจูงใจที่ชักนำพรรคการเมืองให้เติบโตจากภายนอก (External Growth) ด้วยการควบและครอบนักการเมืองและพรรคการเมือง (Merger and Acquisition) มากกว่าการเติบโตจากภายใน (Internal Growth)[9]

---

[6] บทวิเคราะห์กฎกติกาและโครงสร้างสิ่งจูงใจในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดู บทที่ 5

[7] เหตุใดรัฐธรรมนูญไทยจึงมีอคติในการเกื้อหนุนพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2542/2543)* พัฒนาการของอคติดังกล่าวนี้ในรัฐธรรมนูญไทย ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544ง)*

[8] ระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรคจริงหรือไม่ ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2542/2543)* และ *Mueller (1997a : 134 – 137)*

(4) การเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งที่เกื้อหนุนพรรคการเมืองขนาดใหญ่มากกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก

ตัวอย่างของการสถาปนาระบบสิ่งจูงใจที่มีผลส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการเมือง ได้แก่

(1) การจัดระบบโครงสร้างสิ่งจูงใจที่เกื้อกูลให้สารสนเทศทางการเมืองเป็นสารสนเทศที่สมบูรณ์

(2) การจัดระบบโครงสร้างสิ่งจูงใจเพื่อเกื้อกูลให้ตลาดการเมืองเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ในการก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม (Participation) ความโปร่งใส (Transparency) และการรับผิด (accountability)

(3) การสร้างสิ่งจูงใจในการใช้สิทธิเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(4) การสร้างสิ่งจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(5) การสร้างสิ่งจูงใจให้นักการเมือง พรรคการเมือง และรัฐบาลรับผิดต่อประชาชน

4.3 **การกระจายภาระต้นทุนปฏิบัติการ** (Distribution of Transaction-Cost Burdens) **และต้นทุนอื่น**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่มีฐานความคิดว่าด้วยต้นทุนทางการเมือง (Political Costs) ดังจะเห็นได้ว่า มีบทบัญญัติว่าด้วยการกำกับและควบคุมตลาดการเมือง และการสถาปนาองค์กรใหม่ โดยไม่คำนึงว่า ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้คุ้มกับต้นทุนที่ต้องสูญเสียไปหรือไม่ กล่าวโดยหลักการแล้ว การปฏิรูปการเมืองควรมีผลในการลดทอนต้นทุนทางการเมือง ตลาดการเมืองที่มีประสิทธิภาพเป็นตลาดที่เสียต้นทุนต่ำสุด (Cost Minimization) เมื่อพิจารณาในแง่นี้ บรรดาองค์กรหรือกระบวนการทางการเมืองที่เกินความจำเป็น หรือก่อให้เกิดต้นทุนโดยมิได้ก่อประโยชน์โภคผลคุ้มค่า สมควรพิจารณายกเลิก ในที่นี้ขอเสนอให้พิจารณาประเด็นสำคัญอย่างน้อย 2 ประเด็น ได้แก่

---

[9] พรรคไทยรักไทยเป็นอภิมหาพรรคด้วยการเติบโตจากภายนอก ทั้งนี้ด้วยการควบและครอบมุ้งและพรรคการเมืองต่างๆ (M&A) การขาดเอกภาพและสมานฉันท์เป็นลักษณะเด่นของพรรคการเมืองที่เติบโตโดยวิธีนี้ หากการจัดสรรผลประโยชน์ภายในพรรคไม่ลงตัว การแตกพรรคย่อมเกิดขึ้นได้ ในสภาพการณ์เช่นนี้ การมีอภิมหาพรรค ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มการเมืองอันหลากหลายที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกันมิได้แตกต่างจากการมีพรรคการเมืองหลายพรรค และระบบทวิพรรคมิได้แตกต่างจากระบบพหุพรรค ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544ค)*

(1) การกำหนดให้ชนชาวไทยมีหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง

(2) การบัญญัติหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ และการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การบังคับให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งมิเพียงแต่ไม่สามารถทำให้การทุจริตการเลือกตั้งหมดไปเท่านั้น หากยังมิอาจทำให้การนอนหลับทับสิทธิ์หมดไปอีกด้วย เมื่อประชาชนมีข่าวสารที่สมบูรณ์เกี่ยวกับบทลงโทษการนอนหลับทับสิทธิ์ และเมื่อการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้ก่อผลดีดังที่ประโคม ประชาชนจะนอนหลับทับสิทธิตามปกติ หากประเมินแล้วว่า ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสียไปในการใช้สิทธิเลือกตั้ง

แต่การบังคับให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งก่อให้เกิดต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่เฉพาะแต่ต้นทุนในการใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น หากยังมีต้นทุนในการแจ้งเหตุแห่งการไม่ใช้สิทธิแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งอีกด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้งเองไม่เพียงแต่ต้องมีรายจ่ายในการจัดการเลือกตั้งให้มีความบริสุทธิ์และยุติธรรมเท่านั้น หากยังต้องมีรายจ่ายในการตรวจสอบหนังสือของประชาชนที่ไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งอีกด้วย ในเมื่อการบังคับการใช้สิทธิเลือกตั้งมิอาจทำให้การทุจริตการเลือกตั้งและการนอนหลับทับสิทธิ์หมดไปตามจุดมุ่งหมาย บทบัญญัติดังกล่าวนี้จึงสร้างภาระต้นทุนทั้งแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสังคมโดยส่วนรวมโดยไม่จำเป็น

หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5) เป็นบทบัญญัติที่เกินความจำเป็น แนวนโยบายพื้นฐานหลายต่อหลายนโยบายมาจากปรัชญาเศรษฐกิจที่ขัดกันเอง บางนโยบายกำหนดวิธีการดำเนินนโยบายที่ขัดกันด้วย นอกจากปัญหาความขัดกันเองภายในนโยบายเดียวกันและความขัดกันระหว่างนโยบายแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ยังมิได้พิจารณาถึงภาระทางการคลัง หากรัฐบาลเลือกดำเนินนโยบายตามหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทุกนโยบายอีกด้วย ในประการสำคัญ พรรคการเมืองและรัฐบาลมีนักวิชาการของตนเอง และมีความสามารถในการกำหนดนโยบายของตนเองได้ ในสังคมประชาธิปไตย ประชาชน ‘ซื้อ’ นโยบายจากนักการเมืองและพรรคการเมืองผู้เสนอตัวเป็นผู้ผลิต ‘บริการความสุข’ แก่ประชาชน ประชาชนหาได้ ‘ซื้อ’ นโยบายจาสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ไม่ ด้วยเหตุดังนั้น นักการเมืองและพรรคการเมืองต้องรับผิดต่อประชาชน หาต้องรับผิดต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ไม่

ด้วยเหตุผลดังที่พรรณนาข้างต้น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรที่เกินความจำเป็น และสร้างภาระแก่งบประมาณแผ่นดินโดยมิได้ก่อประโยชน์แก่ตลาดการเมือง ในเมื่อรัฐบาลจะขอคำปรึกษาจากสภาที่ปรึกษาฯหรือไม่ก็ได้ และจะปฏิบัติตามคำแนะนำของสภาที่ปรึกษาฯหรือไม่ก็ได้ หน้าที่หลักของสภาที่ปรึกษาฯจึงเหลือแต่การพิจารณาร่าง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นแผนที่รัฐบาลจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ หากแม้นมิได้ปฏิบัติตาม ก็ไม่ต้องถูกลงโทษ ไม่ว่าจะทางกฎหมายหรือทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่มีฐานความคิดเกี่ยวกับการกระจายภาระต้นทุนปฏิบัติการ (Distribution of Transaction - Cost Burden) และต้นทุนอื่น ดังจะเห็นได้จากการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญมิได้ใส่ใจประเด็นที่ว่า ใครควรเป็นผู้รับภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่น ความไม่ใส่ใจดังกล่าวนี้เป็นผลจากความไม่เข้าใจว่า การเพิ่มต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นมีผลต่อการตัดสินใจกระทำการหรือไม่กระทำการทางการเมือง การกำหนดภาระและการกระจายภาระต้นทุนปฏิบัติการอย่างไม่เหมาะสมก่อให้เกิดผลที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการเมือง ความข้อนี้พิจารณาได้จากตัวอย่างดังต่อไปนี้

(ก) สิทธิในการรับรู้ข่าวสารข้อมูลของทางราชการ

(ข) สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(ค) การมีส่วนร่วมทางการเมือง

(ก) สิทธิในการรับรู้ข่าวสารข้อมูลของทางการราชการ

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ต้องการให้ตลาดการเมืองมีความโปร่งใส (Transparency) แต่การเรียกร้องให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการตกเป็นภาระของประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประชาชนผู้ต้องการความโปร่งใสต้องรับภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่น เพื่อให้ได้มาซึ่งความโปร่งใส แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ชนชาวไทยมีสิทธิในการรับรู้ข่าวสารข้อมูลของทางราชการ (มาตรา 58 และ 59) แต่การได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมีต้นทุนปฏิบัติการที่ต้องเสีย โดยที่ภาระตกแก่ประชาชนผู้ต้องการข้อมูลข่าวสารนั้น

หากรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า การเปิดเผยและเผยแพร่สารสนเทศสาธารณะเป็นหน้าที่ของหน่วยราชการและองค์กรของรัฐ การละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่มีความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในกรณีเช่นนี้ นอกจากต้นทุนปฏิบัติการตกเป็นภาระของหน่วยราชการและองค์กรของรัฐ โดยที่ภาระของประชาชนผู้ทรงสิทธิลดลงแล้ว ความโปร่งใสของตลาดการเมืองยังมีมากขึ้นสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอีกด้วย ในการนี้ ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้สอดรับกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

(ข) สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ชนชาวไทยมีสิทธิโดยเสมอภาคในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างน้อย 12 ปี ซึ่งรัฐจักต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 43) หากพิจารณาแต่เพียงผิวเผิน ชวนให้เข้าใจว่าประชาชนมีความเสมอภาคในโอกาสของการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพียงด้วยการร่างรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อพิเคราะห์ถึงที่สุดแล้ว จะเห็นได้ว่า ชนชั้นกลางและชนชั้นสูงซึ่งยึดพื้นที่ในระบบโรงเรียนของ

รัฐได้ประโยชน์จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยทันที แต่คนจนจะได้ประโยชน์หรือไม่เป็นเรื่องไม่แน่นอน เพราะในการได้มาซึ่งการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประชาชนมีต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นที่ต้องเสีย แม้จะไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา ยังต้องมีรายจ่ายในด้านค่าหนังสือและและอุปกรณ์การศึกษา ค่าเครื่องแต่งกาย ค่าครองชีพ ค่าย้ายถิ่น และในประการสำคัญต้องสูญเสียรายได้ที่ต้องสูญเสียไปจากการคงอยู่ในระบบโรงเรียนแทนที่จะออกสู่ตลาดแรงงาน (Earnings Foregone) คนจนซึ่งส่วนใหญ่ออกจากระบบโรงเรียนเมื่อสำเร็จประถมศึกษามิอาจรับภาระต้นทุนเหล่านี้ได้ รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้รัฐบาลรับภาระต้นทุนแทนประชาชน ความข้อนี้ย่อมมีนัยสำคัญว่า ประชาชนที่ต้องการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐจะต้องเป็นผู้รับภาระต้นทุนต่างๆเอง การกำหนดการรับภาระต้นทุนเช่นนี้ย่อมไม่เกื้อกูลคนจนให้มีสิทธิโดยเสมอภาคในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐ

หากต้องการให้คนจนได้ใช้สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ รัฐต้องรับภาระต้นทุนในการรับบริการการศึกษาแทนคนจน ด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนแก่ประชาชนผู้ยากไร้ เงินอุดหนุนดังกล่าวนี้ต้องครอบคลุมค่าหนังสือและอุปกรณ์การศึกษา ค่าเครื่องแต่งกาย ค่าครองชีพ ค่าย้ายถิ่น 'เงินเดือน' หรือ 'ค่าจ้าง' เพื่อชดเชยการสูญเสียเงินได้จากการคงอยู่ในระบบโรงเรียนแทนที่จะออกสู่ตลาดแรงงาน การจ่ายเงินอุดหนุนน้อยเกินไป หรือไม่พอเพียงที่จะชดเชยค่าเสียโอกาสในการหารายได้ ย่อมทำให้คนจนมิอาจรับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเต็มที่

(ค) การมีส่วนร่วมทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดเป้าประสงค์ในการปฏิรูปการเมือง เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน นอกจากการกำหนดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยอย่างกว้างขวางแล้ว มีบทบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น และในการกำกับ ควบคุม และตรวจสอบตลาดการเมือง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยว่า 50,000 คน มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายตามหมวด 3 (หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) และหมวด 5 (หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) เพื่อให้รัฐสภาพิจารณา (มาตรา 170) ส่วนการเสนอกฎหมายระดับท้องถิ่น (ข้อบัญญัติท้องถิ่น) ขององค์กรปกครองท้องถิ่นใด ต้องมีราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50% ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นเข้าชื่อเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณา (มาตรา 287)

การกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขั้นต่ำในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น มีผลเท่ากับการกำหนดภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่น หากจำนวนผู้เข้าชื่อขั้นต่ำยิ่งสูงเพียงใด ต้นทุนในการเสนอร่างกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่นจะยิ่งสูงมากเพียงนั้น หากจำนวนผู้เข้าชื่อขั้นต่ำสูงเกินไป การเสนอร่างกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนย่อมไม่บังเกิดขึ้น ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จำนวนผู้มีสิทธิ

เลือกตั้งขั้นต่ำ 50,000 คนที่จะเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายและจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 50% ที่จะเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นสูงเกินไปหรือไม่ เป็นประเด็นที่โต้เถียงกันได้ แต่การลดจำนวนผู้เข้าชื่อขั้นต่ำจะเกื้อกูลการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเรื่องนี้มากขึ้น

การกำหนดให้ผู้เข้าชื่อต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 170 วรรคสอง) และร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 287 วรรคสอง) มีผลในการเพิ่มต้นทุนปฏิบัติการในการเสนอร่างกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่นเฉกเช่นเดียวกัน เพราะประชาชนอาจไม่มีความสันทัดในการจัดทำร่างกฎหมาย ไม่ว่าระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น จึงต้องมีต้นทุนในการชักจูงผู้รู้มาร่วมขบวนการ

นอกจากการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังให้อำนาจประชาชนในการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองด้วย ทั้งนี้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คนมีสิทธิเข้าชื่อ เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูง (มาตรา 304) รวมตลอดจนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 286)

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูงอาจกลั่นแกล้งกันได้ การกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อขั้นต่ำไว้ในระดับสูงจึงเป็นเรื่องสมเหตุสมผล แต่การที่รัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อขั้นต่ำ 50,000 คน ทั้งในกรณีการเสนอร่างกฎหมายและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารระดับสูง แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกรณีทั้งสองเท่าเทียมกัน แท้ที่จริงแล้ว หากต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติมากขึ้น จำนวนผู้เข้าชื่อขั้นต่ำควรจะต่ำกว่ากรณีการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและผู้บริหารระดับสูง

ข้อเปรียบเทียบในลักษณะเดียวกับที่กล่าวข้างต้นนี้ยังประยุกต์ใช้กับกรณีการปกครองท้องถิ่นได้ ในขณะที่การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดต้องมีราษฎรมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50% ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นลงนามเข้าชื่อ (มาตรา 287) แต่การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นอาศัยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 37.5% ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น (มาตรา 286)[10] ด้วยเกณฑ์ตามที่เสนอข้างต้น การเสนอข้อบัญญัติ

---

[10] ในการประชุมถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่า 50% ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด และมติถอดถอนต้องไม่น้อยกว่า 75% ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง

ท้องถิ่นน่าจะทำได้ง่ายกว่าการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง มิใช่ยากกว่าดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

บทวิเคราะห์ในหัวข้อนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า การกำหนดภาระต้นทุนทางการเมืองมีผลต่อการตัดสินใจกระทำการหรือไม่กระทำการทางการเมือง และการกำหนดตัวผู้รับภาระต้นทุนดังกล่าวมีผลเสมือนหนึ่งการกำหนดตัวผู้ได้ประโยชน์ หรือในทางกลับกันผู้เสียประโยชน์จากปฏิบัติการทางการเมือง การเมืองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ในสังคม กระบวนการต่อรองผลประโยชน์ หากพิจารณาในแง่มุมของต้นทุนปฏิบัติการ ก็เป็นกระบวนการผลักดันต้นทุนปฏิบัติการให้เป็นภาระแก่ผู้อื่น[11]

4.4 การควบคุมและกำกับตลาดการเมืองในระดับอุตมภาพ (Optimal Regulation of Political Market)

รัฐธรรมนูญในอุตมภาวะย่อมต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่กำกับและควบคุมตลาดการเมืองในระดับอุตมภาพ (Optimal Regulation) แต่การกำหนดระดับอุตมภาพของการควบคุมและกำกับตลาดการเมืองนั้นเป็นเรื่องยากยิ่งในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลที่น่าเชื่อว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เน้นการควบคุมและกำกับตลาดการเมืองมากเกินไป กล่าวคือ

- กำกับราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการใช้สิทธิเลือกตั้ง
- กำกับการเข้าและออกจากตลาดการเมืองของนักการเมือง
- กำกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของนักการเมือง
- กำกับการเลือกตั้ง การหาเสียง และการซื้อเสียง
- กำกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาล
- ควบคุมและตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบ

การควบคุมและกำกับตลาดการเมืองบางเรื่องเป็นเรื่องพึงกระทำ แต่บางเรื่องส่อให้เห็นถึงการควบคุมและกำกับมากกินไป (Overregulation) อาทิเช่น

- ความพยายามในการบังคับมิให้ประชาชนนอนหลับทับสิทธิ์ ซึ่งฝืนธรรมชาติมนุษย์
- ความพยายามในการบังคับมิให้ผู้สมัครรับเลือกตังเป็นสมาชิกวุฒิสภาหาเสียงและเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งฝืนธรรมชาติมนุษย์

---

[11] ความก้าวหน้าของ Transaction - Cost Politics ดู *Macey (1988)* *North (1989; 1990)* และ *Dixit (1996; 1998; 1999)*

- การเลือกตั้งซ้ำแล้วซ้ำเล่า โดยท้ายที่สุดยังคงได้ผู้ชนะการเลือกตั้งซึ่งเป็นคนเดิมที่ถูกแขวนในตอนต้น

การเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง จากการเน้นการควบคุมและกำกับตลาดการเมือง มาเป็นการเพิ่มความสมบูรณ์ในการแข่งขันในตลาด จะทำให้ได้มาซึ่งการออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Design) ที่แตกต่างออกไป

4.5 **ระบบการเลือกตั้ง** (Electoral System)

ในเมื่อเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ระบบการเลือกตั้งจะต้องออกแบบให้สอดรับกับเป้าหมายดังกล่าว กล่าวคือ ส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการเมือง

ระบบการเลือกตั้ง ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และ*พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541* มิได้สอดคล้องกับหลักการเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ด้วยข้อเท็จจริงอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ระบบการเลือกตั้งมุ่ง 'อุ้ม' พรรคการเมืองขนาดใหญ่ และ 'เหยียบ' พรรคการเมืองขนาดเล็ก การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรคแทนที่จะลดความได้เปรียบของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีผู้แทนจำนวนเกินกว่าสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ (Overrepresentation) และลดความเสียเปรียบของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีจำนวนผู้แทนต่ำกว่าสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ (Underpresentation) กลับเสริมความได้เปรียบของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ยิ่งขึ้นไปอีก เพราะมีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญว่า พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงน้อยกว่า 5% ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศจะไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามระบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 100) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ออกแบบระบบการเลือกตั้งเพื่อเสริมความได้เปรียบของพรรคการเมืองขนาดใหญ่[12]

ประการที่สอง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมี 2 คะแนนเสียง คะแนนเสียงหนึ่งใช้เลือกผู้แทนในระบบแบ่งเขต อีกคะแนนเสียงหนึ่งใช้เลือกผู้แทนระบบบัญชีรายชื่อพรรค ระบบนี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญรับมรดกจาก

---

[12] หากการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อยึดหลักจำนวนผู้แทนตามสัดส่วน (Proportional Representation) พรรคการเมืองที่มีผู้แทนระบบบัญชีรายชื่อลดลง ได้แก่ พรรคไทยรักไทย (7 คน) พรรคประชาธิปัตย์ (4 คน) พรรคความหวังใหม่ (1 คน) และพรรคชาติพัฒนา (1) คน ส่วนพรรคการเมืองที่มีผู้แทนระบบบัญชีรายชื่อเพิ่มขึ้น (จากเดิมที่ไม่มี) ได้แก่ พรรคเสรีธรรม (3 คน) พรรคถิ่นไทย (2 คน) พรรคประชากรไทย (1 คน) และพรรคราษฎร (1 คน) ฯลฯ ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544ซ)*

เยอรมนี กระนั้นก็ตาม การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละระบบยึดกฎการลงคะแนนเสียง *'หนึ่งคน หนึ่งคะแนนเสียง'* (One Man, One Vote) กติกาดังกล่าวนี้นำมาบังคับใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาด้วย ในขณะที่ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตมีการขีดเส้นแบ่งเขตจนเขตการเลือกตั้งแต่ละเขตมีผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียว นั่นก็คือ การยึดเกณฑ์ *'เขตเดียว คนเดียว'* แต่ระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภายึดจังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้ง (มาตรา 122) จังหวัดขนาดใหญ่จะมีสมาชิกวุฒิสภามากกว่า 1 คน เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา 200 คน มิได้กำหนดจำนวนเท่ากับจำนวนจังหวัด แต่มีบทบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนเลือกสมาชิกวุฒิสภาได้เพียงคนเดียว (มาตรา 123) แม้จะอยู่ในจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภามากกว่า 1 คนก็ตาม ระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังที่กล่าวนี้ นอกจากทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมิอาจใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างเต็มที่ (กล่าวคือ มีสิทธิเลือกได้เพียง 1 คน ในจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภามากกว่า 1 คน) แล้ว ยังเกื้อกูลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจัดตั้งฐานเสียงและเกื้อกูลการซื้อเสียงอีกด้วย เพราะสามารถคำนวณได้โดยง่ายว่า จะต้องได้รับคะแนนเสียงอย่างน้อยเท่าไร จึงจะได้รับเลือกตั้ง[13]

ประการที่สาม การห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง ก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในหมู่ผู้สมัคร ในขณะที่ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูง รวมตลอดจนบุคคลสาธารณะ ได้เปรียบผู้สมัครกลุ่มอื่น เพราะเป็นที่รู้จักมักคุ้นในหมู่สาธารณชน การห้ามหาเสียงยังเป็นการธำรงความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรได้รับรู้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีอุดมการณ์และความคิดทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างไร อุดมการณ์และความคิดในเรื่องเหล่านี้มีความสำคัญไม่เฉพาะแต่ในการกลั่นกรองกฎหมาย หากยังมีความสำคัญต่อการตัดสินใจแต่งตั้งและถอดถอนบุคคลจากตำแหน่งทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินระดับสูง

หากเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งอย่างน้อย 3 ประการ

ข้อที่หนึ่ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อพรรค ควรยึดหลักจำนวนผู้แทนตามสัดส่วน (Proportional Representation) มากขึ้น เพื่อลดความได้เปรียบของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ อาทิเช่น ควรลดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำที่ทำให้พรรคการเมืองไม่มีผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อจากไม่ต่ำกว่า 5% เป็นไม่ต่ำกว่า 1% เป็นต้น

---

[13] ปัญหากฎการลงคะแนนเสียงกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543ง)*

ข้อที่สอง จำนวนคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดใดจะต้องเท่ากับจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จังหวัดนั้นพึงมี หากจังหวัดนั้นมีสมาชิกวุฒิสภา 5 คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังวัดนั้นก็มีสิทธิเลือกผู้แทนได้ 5 คนด้วย[14]

ข้อที่สาม ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสามารถหาเสียงได้

นอกจากการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งแล้ว การบริหารการจัดการเลือกตั้งก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลงด้วย กล่าวโดยหลักการแล้ว การจัดการเลือกตั้ง นอกจากต้องให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรมแล้ว ยังต้องคำนึงถึงต้นทุนที่ตกเป็นภาระแก่สังคมด้วย ในการนี้จะต้องพิจารณาออกแบบระบบการบริหารการเลือกตั้งที่เสียต้นทุนต่ำที่สุด โดยที่ธำรงความบริสุทธิ์และยุติธรรมด้วย[15]

4.6 **กฎการลงคะแนนเสียง** (Voting Rules)

คนทั่วไปมักเข้าใจว่า รัฐสภายึด*กฎคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา* (Simple Majority Rule) ในการลงมติและผ่านร่างกฎหมายต่างๆในกรณีส่วนใหญ่ แท้ที่จริงแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ในวาระการประชุมส่วนใหญ่ รัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา ยึดเกณฑ์คะแนนเสียงมากกว่า 50% ของ*จำนวน ส.ส. ที่เข้าประชุม* ในการลงมติเรื่องต่างๆ ในขณะที่องค์ประชุมจะต้องมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 50% ของ*จำนวน ส.ส. ที่มีอยู่* (ดูมาตรา 155 และ 156 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540) ด้วยเหตุดังนี้ กฎการลงคะแนนเสียงในรัฐสภาในกรณีส่วนใหญ่จึงเป็น*กฎคะแนนเสียงข้างน้อย* (Minority Rule) หาใช่*กฎคะแนนเสียงข้างมาก*ไม่ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าด้วยคะแนนเสียง (25%+1) ของจำนวน ส.ส. ที่มีอยู่ กฎหมายก็สามารถผ่านสภาผู้แทนราษฎรได้ ความข้อนี้เป็นจริงในกรณีวุฒิสภาด้วย

การใช้กฎคะแนนเสียงข้างน้อยในการผ่านร่างกฎหมายยังผลให้สังคมไทยมีกฎหมายมากเกินไป อย่างน้อยที่สุดมากเกินกว่าที่จะบังคับใช้อย่างมีประสิทธิผลได้ ดังจะเห็นได้ว่า มีกฎหมายจำนวนมากแม้จะมีผลบังคับใช้แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมิอาจบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นได้ การมีกฎหมายล้นเกินเปิดช่องให้มีการเลือกปฏิบัติ ผู้มีอำนาจหน้าที่สามารถแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายได้ *(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2543ซ)*

กฎคะแนนเสียงข้างน้อยขัดกับเป้าหมายการส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการเมือง (อันเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง) เพราะกฎคะแนนเสียงข้างน้อยเปิดช่องให้มีการตรากฎหมายเพื่อกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมตลาดการเมืองได้โดยง่าย จนการกำกับ ตรวจสอบ

---

[14] ข้อเสนอเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543ง)*

[15] บทวิเคราะห์ต้นทุนการเลือกตั้ง ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543ฉ)*

และควบคุมนั้นอาจเกินกว่าระดับอันเหมาะสม ข้อเสนอในการปฏิรูปการเมืองในกรณีนี้ ก็คือ กฎหมายที่มีผลลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยให้ต่ำกว่าที่เป็นอยู่ก็ดี กฎหมายที่มีผลในการลดทอนการแข่งขันในตลาดการเมืองก็ดี กฎหมายที่มีผลในการลดทอนความสมบูรณ์และเพิ่มพูนความไร้สมมาตรของสารสนเทศก็ดี กฎหมายเหล่านี้ควรจะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วยกฎคะแนนเสียงข้างมาก นั่นคือ ได้คะแนนเสียงมากกว่า 50% ของ*จำนวนสมาชิกรัฐสภาที่มีอยู่*

การใช้กฎคะแนนเสียงข้างน้อยในการลงมติและผ่านกฎหมายในรัฐสภา ยังทำให้มติและกฎหมายเหล่านั้นมิอาจกล่าวอ้างได้ว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน กฎหมายบางประเภทมีผลกระทบต่อประชาชนในด้านฐานะเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ กฎหมายเหล่านี้สมควรยึดกฎคะแนนเสียงข้างมาก (ได้คะแนนเสียงมากกว่า 50% ของ*จำนวนสมาชิกรัฐสภาที่มีอยู่*) ในการวินิจฉัยและลงมติ ประกอบด้วย

(1) กฎหมายรายจ่ายรัฐบาล
(2) กฎหมายภาษีอากร
(3) กฎหมายหนี้สาธารณะ
(4) กฎหมายการบริหารการคลัง
(5) กฎหมายเงินตรา
(6) กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
(7) กฎหมายที่มีผลกระทบต่อการกระจ่ายรายได้
(8) กฎหมายที่ยังผลให้ประชาชนต้องย้ายถิ่น
(9) กฎหมายที่ต้องออกตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ขององค์กรโลกบาล

5. บทสรุป

บทนี้นำเสนอข้อเสนอในการปฏิรูปการเมือง โดยกำหนดว่า เป้าหมายปฐมฐานของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้โดยเชื่อว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดการเมือง (Market Structure) ในแนวทางดังกล่าวจะก่อผลกระทบที่ดีในด้านผลปฏิบัติการ (Market Performance) และประสิทธิภาพ (Market Efficiency) ของตลาดการเมือง เมื่อมีการกำหนดเข็มมุ่งเช่นนี้ ก็ต้องมีการออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Design) ไปในทางที่จะขจัดอุปสรรคการเข้าสู่ตลาดการเมือง (Barriers to Entry) ส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการเมือง ส่งเสริมให้สารสนเทศทางการเมืองมีความสมบูรณ์และลดความไร้สมมาตร ปรับโครงสร้างสิ่งจูงใจในรัฐธรรมนูญ กำหนดภาระและ

การกระจายภาระต้นทุนทางการเมืองให้เหมาะสม ลดทอนการควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมืองให้อยู่ในระดับอุตมภาพ เปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งและกฎการลงคะแนนเสียงเพื่อให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันสมบูรณ์

บรรณานุกรม

ก. ภาษาไทย

กมล สมวิเชียร

ปฏิรูปการเมือง : เลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง พร้อมร่างรัฐธรรมนูญฉบับลอสแองเจลีส
สำนักพิมพ์ เคล็ดไทย 2540

กระมล ทองธรรมชาติ

วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง
กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์บรรณกิจ 2524

กระมล ทองธรรมชาติ

"แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ"
ใน *บุญเลิศ คชายุทธเดช และประยงค์ คงเมือง (2541 : 217 – 224)*

โกเมศ ขวัญเมือง (2541 ก)

"ศาลรัฐธรรมนูญ"
ใน *บุญเลิศ คชายุทธเดช และประยงค์ คงเมือง (2541 : 320-337)*

โกเมศ ขวัญเมือง (2541 ข)

"การตรวจเงินแผ่นดิน"
ใน *บุญเลิศ คชายุทธเดช และประยงค์ คงเมือง (2541 : 416-422)*

เกษม ศิริสัมพันธ์

"ปฏิรูปการเมือง : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต"
ปาฐกถาเนื่องในโอกาสสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มีอายุครบ 30 ปีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2544
เทปการบรรยาย สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2544

แก้วสรร อติโพธิ

ประชาพิจารณ์ : มาตรการยุติข้อขัดแย้งในงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน 2543

ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์

"การปรับบทบาทของ ส.ส. ในการพิจารณางบประมาณ : มุมมองจากงบยุงลายฯ"
วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 11 ฉบับปี 1 (มีนาคม 2536) หน้า 83 – 99

คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.)

"รายงานผลการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง

(8 สิงหาคม 2538-7พฤศจิกายน 2538)"

เอกสารโรเนียว 2 เล่ม พฤศจิกายน 2538

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย

กรอบความคิดหลักในการเรียบเรียงบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญ

ตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) (2 เล่ม)

กรุงเทพฯ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2537

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย

ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย

กรุงเทพฯ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2538

คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.)

สองทศวรรษ ครป. บนเส้นทางการเมืองภาคประชาชน พ.ศ.2522-2542

กรุงเทพฯ โรงพิมพ์กังหัน 2543

คณะทำงานรณรงค์เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย (ครป.)

รัฐธรรมนูญ

กรุงเทพฯ ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์ 2524

โครงการรณรงค์เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย (ครป.)

รัฐธรรมนูญ ครป.

กรุงเทพฯ บพิธการพิมพ์ 2525

คณิน บุญสุวรรณ

คู่มืออ่านรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์อมรินทร์ 2541

จเร พันธุ์เปรื่อง

"การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง"

รัฐสภาสาร ปีที่ 44 ฉบับที่ 10 (ตุลาคม 2539) หน้า 9-36

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

"ไข่ปลาในร่างรัฐธรรมนูญ"

มติชน ฉบับวันที่ 8 กันยายน 2540

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง

กรุงเทพฯ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2543

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

โต้ท่านปรีดี

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์พิฆเณศ 2517

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

การเมืองกับการบริหาร

เอกสารโรเนียว คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2520

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

"รัฐธรรมนูญ 2521"

เอกสารฉบับที่ 2 กลุ่มวิเคราะห์กิจการและนโยบายสาธารณะ

สถาบันพัฒนบริการศาสตร์ เอกสารโรเนียว กันยายน 2521

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (บรรณาธิการ)

"รัฐธรรมนูญไทย 2475 – 2534"

เอกสารประกอบการสัมมนา "60 ปีประชาธิปไตย : สิทธิเสรีประชาไทย"

จัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ระหว่างวันที่ 24 – 28 มิถุนายน 2535

ชำนาญ พิเชษฐพันธ์ พิชัย ศรีสรานุกรม และวีระศักดิ์ สมหา

ศาลรัฐธรรมนูญ คดี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

กรุงเทพฯ ศูนย์หนังสือกฎหมายกิตติพันธ์ 2544

เชาวนะ ไตรมาศ

ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปีประชาธิปไตยไทย

กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายศึกษา 2542

ดำรง อิ่มวิเศษ

"การร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2489 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ"

วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย

จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย 2530

เดโช สวนานนท์

"อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มาตรา 103"

ใน *สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร* (2536 เล่ม 2 : 235 - 238)

เดโช สวนานนท์

แนวทางศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัดวีทีซีคอมมิวนิเคชัน 2541

นคร พจนวรพงษ์ และอุกฤษ พจนวรพงษ์

ข้อมูลประวัติศาสตร์การเมืองไทย

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช 2542

นคร พจนวรพงษ์ และอุกฤษ พจนวรพงษ์

ข้อมูลประวัติศาสตร์การเมืองไทย ฉบับการพิมพ์ครั้งที่สอง

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช 2543

นนทพันธ์ ภักดีผดุงแดน

คำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา พ.ศ. 2475 - 2543

กรุงเทพฯ บริษัท อมรินทร์พรินติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด 2543

นันทวัฒน์ บรมานันท์

ถกรัฐธรรมนูญ 2540

กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายศึกษา 2540

นิธิ เอียวศรีวงศ์

“ธงเขียวกับคนชั้นกลาง”

มติชน ฉบับวันที่ 24 ตุลาคม 2540

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

“ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”

ใน *บุญเลิศ คชายุทธเดช และประยงค์ คงเมือง (2541 : 50 - 79)*

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

รัฐธรรมนูญน่ารู้

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน 2542

บุญเลิศ คชายุทธเดช

บันทึกส่วนตัว สสร.: เบื้องหน้า - เบื้องหลังกว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์อมรินทร์ 2543

บุญเลิศ คชายุทธเดช และประยงค์ คงเมือง (รวบรวม)

รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มติชน 2541

ประเวศ วะสี (2535ก)

บทเรียนจาก 18 พฤษภามหาวิปโยคกับการฟื้นฟูบูรณะชาติบ้านเมือง

กรุงเทพฯ มูลนิธิภูมิปัญญา 2535

ประเวศ วะสี (2535ข)

ประชาธิปไตย 2535

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน 2535

ประเวศ วะสี

การพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปทางการเมือง

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน 2537

ประเวศ วะสี

"หลักการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ"

รัฐสภาสาร ปีที่ 45 ฉบับที่ 6 (มิถุนายน 2540) หน้า 1-8

ประเวศ วะสี

การเดินทางแห่งความคิดปฏิรูปการเมือง

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน 2540

ประเวศ วะสี

บนเส้นทางชีวิตปฏิรูปการเมือง

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน 2541

ประเวศ วะสี

ปฏิรูปทางการเมือง ทางออกของประเทศไทย

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน ม.ป.ป.

ประสาร มฤคพิทักษ์ และคณะ

อานันท์ ปันยารชุน : ชีวิต ความคิด และการงาน ของอดีตนายกรัฐมนตรีสองสมัย

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์อมรินทร์ 2541

ปรีดี พนมยงค์

ปรีดี พนมยงค์ วิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญ 2517

กรุงเทพฯ คณะบรรณาธิการมหาราษฎร์ จงเจริญการพิมพ์ 2517

ตีพิมพ์ซ้ำใน *ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2517 : 1 – 30)*

ผจญ คงเมือง

"ปัญหาดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาไทย"

วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2542

พงศ์เทพ เทพกาญจนา

"ศาลตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน"

ใน *บุญเลิศ คชายุทธเดช และประยงค์ คงเมือง (2541 : 308-319)*

พูนศักดิ์ ไวสำรวจ

รูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย

กรุงเทพฯ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2538

ไพโรจน์ ชัยนาม

รัฐธรรมนูญ : บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย เล่มที่หนึ่ง

กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519

ไพโรจน์ ชัยนาม

รัฐธรรมนูญ : บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย เล่มที่สอง

กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2520

โภคิน พลกุล

การรับฟังความเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ :

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน

กรุงเทพฯ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ 2540

มนตรี รูปสุวรรณ

"ศาลปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน"

ใน *บุญเลิศ คชายุทธเดช และประยงค์ คงเมือง (2541 : 338-345)*

มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน 2542

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์

"รายงานการสัมมนาทางวิชาการเรื่องรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ของไทย"

กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ฝ่ายวิชาการ 2534

มานิตย์ จุมปา

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 3

สำนักพิมพ์นิติธรรม 2543

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532/2539)

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย :

บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530

ฉบับพิมพ์ครั้งแรก สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2532

ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง สำนักพิมพ์ผู้จัดการ 2539

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2534ก)

"นักการเมืองรังแกข้าราชการประจำ?"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 19 เมษายน 2534

รวมพิมพ์ใน *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2536 : 161-165)*

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ พันธุ์ (2534ข)

"อำนาจทางการเมืองกับการแต่งตั้งข้าราชการ"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 11 ตุลาคม 2534

รวมพิมพ์ใน *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2536 : 166-171)*

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2534ค)

"เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยรัฐธรรมนูญ"

จุลสารไทยคดีศึกษา ฉบับพิเศษ วิเคราะห์กำพืดรัฐธรรมนูญ 2534

(ธันวาคม 2534) หน้า 27-57

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

อนิจลักษณะของการเมืองไทย : เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมือง

สำนักพิมพ์ผู้จัดการ 2536

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2536/2543)

สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกานุวัตร

กรุงเทพฯ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย 2536

กรุงเทพฯ โครงการจัดพิมพ์คบไฟ 2543 ฉบับการจัดพิมพ์ครั้งที่ 4

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2541ก)

การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2541

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

"ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540"

เอกสารข้อมูลหมายเลข 101 โครงการเมธีวิจัยอาวุโส

เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กรกฎาคม 2541

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2542/2543)

"การเมืองยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540"

บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาเรื่อง *"การเมือง การบริหาร และการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยในต้นทศวรรษหน้า"* จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า ระหว่างวันที่ 10-12 ธันวาคม 2542 ณ โรงแรมรอยัลคลีฟบีช พัทยา จังหวัดชลบุรี

ต่อมาตีพิมพ์ใน จรัญ โฆษณานันท์ (บรรณาธิการ) *วิถีสังคมไท : สรรนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษปรีดี พนมยงค์* (สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก 2543) หน้า 425-468

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543ก)

"Bangkok Consensus"

ผู้จัดการรายเดือน ฉบับเดือนมกราคม 2543

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543ข)

"ดุลยภาพใหม่ของการเมืองไทย"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 2 มีนาคม 2543

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543ค)

"การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรก"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดี 9 มีนาคม 2543

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543ง)

"การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่พึงปรารถนา"

ผู้จัดการรายเดือน ฉบับเดือนเมษายน 2543

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543จ)

"กฎการลงคะแนนเสียงกับการเลือกตั้ง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 4 พฤษภาคม 2543

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543ฉ)

"ต้นทุนการเลือกตั้ง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 11 พฤษภาคม 2543

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543ซ)

"แนวโน้มการเมืองไทยว่าด้วยโครงสร้างตลาดการเมือง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 14 กันยายน 2543

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543ซ)

"กฎการลงคะแนนเสียงกับกฎหมายส่วนเกิน"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 21 กันยายน 2543

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543ฌ)

"แนวโน้มการเมืองไทยว่าด้วยประพฤติกรรมในตลาดการเมือง ตอนที่หนึ่ง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 23 พฤศจิกายน 2543

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543ญ)

"แนวโน้มการเมืองไทยว่าด้วยประพฤติกรรมในตลาดการเมือง ตอนที่สอง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 30 พฤศจิกายน 2543

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543ฎ)

"ขอเว้นวรรค WTO"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 19 ตุลาคม 2543

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543ฏ)

"ยุทธศาสตร์ประชาคมไทยเพื่อแก้วิกฤติการณ์แห่งชาติ"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 9 พฤศจิกายน 2543

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544ก)

คู่มือการเมืองไทย

โครงการจัดพิมพ์คบไฟ 2544

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544ข)

"จากอำมาตยาธิปไตยถึงยียาธิปไตย"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 1 กุมภาพันธ์ 2544

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544ค)

"ไทยรักไทยในฐานะอภิมหาพรรค"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 8 กุมภาพันธ์ 2544

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544ง)

"อคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมือง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 15 กุมภาพันธ์ 2544

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544จ)

"รัฐบาลทักษิณ"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 22 กุมภาพันธ์ 2544

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544ฉ)

"พรรคประชาธิปัตย์กับการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 8 มีนาคม 2544

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544ช)

"อัปรียสภา"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 15 มีนาคม 2544

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544ซ)

"Party List"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 19 เมษายน 2544

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544ฌ)

"กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540"

บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง *"ไทยภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจใหม่"* จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 4 พฤษภาคม 2544 ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์ ถนนราชวิถี กรุงเทพฯ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544ญ)

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในฐานะอุปสรรคในการปฏิรูปการศึกษา"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 19 กรกฎาคม 2544

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544ฎ)

"คำถามคำตอบเกี่ยวกับมาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 2 สิงหาคม 2544

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

"บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย"

วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 20 ฉบับที่ 2-3 (มิถุนายน – กันยายน 2545)

ลิขิต ธีรเวคิน

"การแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 และการปฏิรูปการเมือง"

รัฐสภาสาร ปีที่ 44 ฉบับที่ 10 (ตุลาคม 2539) หน้า 1 - 7

ลิขิต ธีรเวคิน

วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 8

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2544

วนิดา แสงสารพันธ์

"การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน"

วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2543

วิภาลัย ธีระชัย

"การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ"

วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย

จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย 2522

วิษณุ เครืองาม

กฎหมายรัฐธรรมนูญ

สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ 2530

วิษณุ วรัญญู และคณะ

แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงิน

และประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติธรรม 2540

สถาบันกฎหมายอาญา (2541ก)

รัฐธรรมนูญใหม่มีอะไรใหม่

กรุงเทพฯ มูลนิธิสถาบันกฎหมายอาญา 2541

สถาบันกฎหมายอาญา (2541ข)

รัฐธรรมนูญของเรา

กรุงเทพฯ มูลนิธิสถาบันกฎหมายอาญา 2541

สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิเคราะห์กำพืดรัฐธรรมนูญ 2534

จุลสารไทยดีศึกษา ฉบับพิเศษ (ธันวาคม 2534)

สมเกียรติ อ่อนวิมล

"การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ โทรทัศน์ และการโทรคมนาคม"

ใน *บุญเลิศ คชายุทธเดช และประยงค์ คงเมือง (2541 : 201-209)*

สมคิด เลิศไพฑูรย์

กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน 2542

สมคิด ศรีสังคม (พันเอก)

ปัญหาการร่างรัฐธรรมนูญ

กรุงเทพฯ ธเนศวรการพิมพ์ 2517

สมคิด ศรีสังคม (พันเอก)

การปฏิรูปการเมืองกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

กรุงเทพฯ กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2540

สมชาติ ธรรมศิริ

"งบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร"

รัฐสภาสาร ปีที่ 43 ฉบับที่ 7 (กรกฎาคม 2538) หน้า 33 - 80

สมชาติ รอบกิจ

“การร่างรัฐธรรมนูญ 2517”

วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2523

สมพร ใช้บางยาง

“สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่สอง พ.ศ. 2516”

วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2519

สมศักดิ์ ปริศนานันทกุล

"งบพัฒนาจังหวัด (งบ ส.ส.) กับความจำเป็นในชนบท"

รายงานการศึกษาตามหลักสูตรโครงการปริญญาโทสำหรับนักบริหาร สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สาโรช โชติพันธุ์

“การควบคุมการกระทำของรัฐบาลโดยรัฐสภา”

วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2541

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ทำเนียบสมาชิกวุฒิสภา 2538

กรุงเทพฯ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา กองการพิมพ์ 2538

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ทำเนียบสมาชิกวุฒิสภา 2539

กรุงเทพฯ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา กองการพิมพ์ 2539

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539

กรุงเทพฯ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ศูนย์บริการข้อมูลกฎหมาย

เอกสารนิติบัญญัติ ฉบับที่ 18 2540

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กองกรรมาธิการ

รายงานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 สภาผู้แทนราษฎร 2 เล่ม

เอกสารโรเนียว สภาผู้แทนราษฎร มิถุนายน 2536

สิริ เปรมจิตต์

ประวัติรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรก พ.ศ. 2475 ถึงฉบับปัจจุบัน

กรุงเทพฯ ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์ 2514

สุจิต บุญบงการ (2541 ก)

"คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ"

ใน *บุญเลิศ คชายุทธเดช และประยงค์ คงเมือง (2541 : 283-285)*

สุจิต บุญบงการ (2541 ข)

"คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ"

ใน *บุญเลิศ คชายุทธเดช และประยงค์ คงเมือง (2541 : 411-422)*

สุนีย์ อธิมุติภาพ

"การร่างรัฐธรรมนูญไทยฉบับพุทธศักราช 2492"

วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2518

สุภาสินี ขมะสุนทร

"วิกฤติการณ์รัฐธรรมนูญ 2534 จากพฤศจิกายน 2534 ถึงพฤษภาคม 2535"

ใน *ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (2535 : 104-163)*

สุลักษณ์ ศิวรักษ์

ฉลาด วรฉัตร ผู้กล้าพลีชีพเพื่อเนื้อหาสาระของประชาธิปไตย

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ปาจารยสาร ร่วมกับสถาบันสันติประชาธรรม 2537

เสน่ห์ จามริก

การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง

กรุงเทพฯ มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2540

หยุด แสงอุทัย

คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2511 เรียงมาตรา

กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัดบำรุงสาส์น 2511

หยุด แสงอุทัย

หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 7

กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2513

หยุด แสงอุทัย

คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 3

กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2515

หยุด แสงอุทัย

หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 9

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน 2538

อภิญญา แก้วกำเหนิด

"การสถาปนารัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายเปรียบเทียบกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา เยอรมัน ฝรั่งเศส และไทย"

วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2544

อมร จันทรสมบูรณ์

รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ

กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายศึกษา ม.ป.ป.

อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ก)

คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย

กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายศึกษา 2537

อมร จันทรสมบูรณ์ (2537ข)

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางของคอนสติติวชั่นแนลลิสม์ (Constitutionalism)

กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายศึกษา 2537

อมร จันทรสมบูรณ์

ปฏิรูปการเมืองจะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่ ?

กรุงเทพฯ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2539

อมร จันทรสมบูรณ์

"รัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 จะปฏิรูปการเมืองได้หรือไม่ ?"

รัฐสภาสาร ปีที่ 45 ฉบับที่ 6 (มิถุนายน 2540) หน้า 8-56

อมร รักษาสัตย์

รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พร้อมบทวิจารณ์

สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2541

อมร รักษาสัตย์ (บรรณาธิการ)

การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

กรุงเทพฯ สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน 2544

อัมมาร สยามวาลา

"เกษตรกรกับรัฐบาล"

เอกสารประกอบการแสดงปาฐกถาพิเศษ "ป๋วย อึ๊งภากรณ์" ครั้งที่หนึ่ง

จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2530

อานันท์ ปันยารชุน

"รัฐธรรมนูญใหม่ควรมีอะไรใหม่ ?"

สถาบันกฎหมายอาญา *รัฐธรรมนูญใหม่มีอะไรใหม่* (กรุงเทพฯ มูลนิธิสถาบันกฎหมายอาญา 2541) หน้า (7) - (11)

อุทัย พิมพ์ใจชน

"รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน มิติใหม่ในสังคมไทย"

ใน *บุญเลิศ คชายุทธเดช และประยงค์ คงเมือง (2541 : 1 - 36)*

เอนก เหล่าธรรมทัศน์

ม็อบมือถือ : ชนชั้นกลางและนักธุรกิจกับพัฒนาการประชาธิปไตย

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มติชน 2536

ข.ภาษาอังกฤษ

Abraham, Darryn.

"Vote Buying in a Stylized Setting : Comment",

Public Choice, Vol. 65, No.3 (June 1990), pp. 281-286.

Ackerman, Bruce.

“Taxation and the Constitution,”

Columbia Law Review, Vol. 9, No. 1 (January 1999), pp. 1 – 58.

Aranson, Peter H.

“Constitutionalizing the Regulatory Process,”

in *McKenzie (1984 : 187 – 206).*

Arghiros, Daniel.

Political Structures and Strategies : A Study of Electoral Politics in Contemporary Rural Thailand.

Occasional Paper No. 31, Centre for Southeast Asian Studies, University of Hull, 1995.

Arrow, Kenneth J.

Social Choice and Individual Values.

New York : John Wiley and Sons, 1963.

Ashenfelter, O. and S. Kelly, Jr.

"Determinants of Participation in Presidential Elections",

Journal of Law and Economics, Vol. 18 (1975), pp. 695 - 733.

Aumann, R.J.

“Game Theory”,

in *Eatwell, Milgate and Newman (1987 : 460-482).*

Ayer, A.J.

Hume.

Oxford : Oxford University Press, 1980.

Azariadis, Costas.

"Implicit Contracts",

in John Eatwell, *et.al*. (eds.), *The New Palgrave* (Basingstoke : Maxmillan, 1987), pp. 733-737.

Azariadis, Costas, and Vincenzo Galasso,

"Constitution 'Rules' and Intergenerational Fiscal Policy,"

Constitutional Political Economy, Vol. 9, No. 1 (1998), pp. 67 – 74.

Banks, Jeffrey S.

"Buying Supermajorities in Finite Legislatures",

American Political Science Review, Vol. 94, No.3 (September 2000), pp. 677-881.

Bailey, Martin J.

"Toward a New Constitution for a Future Country",

Public Choice, Vol. 90, Nos. 1-4 (1997), pp. 73-115.

Barnett, Anthony, Caroline Ellis, and Paul Hirst (eds.),

Debating the Constitution : New Perspectives on Constitutional Reform.

Oxford : Polity Press, 1993.

Baronoff, Steven A.

"The Standstill Agreement : A Case of Illegal Vote Selling and a Breach of Fiduciary Duty",

The Yale Law Journal, Vol. 93, No.6 (May 1984), pp. 1093-1112.

Barzel, Yoram, and Edgar Kiser,

"The Development and Decline of Medieval Voting Institutions : A Comparison of England and France",

Economic Inquiry, Vol. 35, No.2 (April 1997), pp. 244-260.

Bealey, Frank.

The Blackwell Dictionary of Political Science.

Oxford : Blackwell, 1999.

Beard, Charles. (1913/1965)

An Economic Interpretation of the Constitution of the United States. (1913)

New York : Free Press, 1965.

Bernholz, Peter.

"The Implementation and Maintenance of a Monetary Constitution,"

Cato Journal, Vol. 6, No. 2 (Fall 1986), pp. 477 – 511.

Bernholz, Peter.

"Homo Oeconomicus and Homo Politicus : A Comment"'

Kyklos, Vol. 51, Fasc 3 (1998), pp. 409 – 415.

Blomquist, Soren, and Vidar Chistiansen,

"Why Politicians Favor Redheads : A Theory of Tactical Horizontal Redistribution",

Department of Economics, Uppsala University (August 2000).

Bowornwathana, Bidhya.

"Thailand in 1999 : A Royal Jubilee, Economic Recovery, and Political Reform,"

Asian Survey, Vol. 40, No. 1 (January – February 2000), pp. 87-97.

Brams, Steven J.

Game Theory and Politics.

New York : Free Press, 1975.

Brazier, Rodney.

Constitutional Reform.

Oxford : Clarendon Press, 1991.

Brennan, Geoffrey.

"Constitutional Constraints on Fiscal Powers of Government,"

in *McKenzie (1984 : 115 – 131).*

Brennan, Geoffrey, and Alan Hamlin,

"Economical Constitutions",

Political Studies, Vol. 44, No. 3, Special Issue (1996), pp. 605-619.

Brennan, Geoffrey, and Alan Hamlin,

" Constitutional Economics",

in *Newman (1998 : 401-410).*

Brennan, Geoffrey, and James M. Buchanan,

The Power to Tax : Analytical Foundations of a Fiscal Constitution.

Cambridge : Cambridge University Press, 1980.

Brennan, Geoffrey, and James M. Buchanan,

"Predictive Power and the Choice Among Regimes,"

The Economic Journal, Vol. 93, No. 359 (March 1983), pp. 89 – 105.

Brennan, Geoffrey, and James M. Buchanan.

The Reason of Rules : Constitutional Political Economy.

Cambridge : Cambridge University Press, 1985.

Brennan, Geoffrey, and Alan Hamlin,

"Constitutional Economics"

in Peter Newman (ed.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and Law*

(Macmillan, 1998), pp. 401 – 410.

Brennan, Geoffrey, and Loren E. Lomaskey (eds.),

Politics and Process : New Essays in Democratic Thought.

Cambridge : Cambridge University Press, 1989.

Brennan, Geoffrey, and Loren Lomaskey.

Democracy and Decision : The Pure Theory of Electoral Preference.

Cambridge : Cambridge University Press, 1993.

Breton, Albert, and *et. al.* (eds.),

The Competitive State : Villa Colombella Papers on Competitive Politics.

Dordrecht : Kluwer Academic Publishers, 1991.

Breton, Albert, *et. al.* (eds.),

Understanding Democracy : Economic and Political Perspectives.

Cambridge : Cambridge University Press, 1997.

Brians, Craig Leonard, and Bernard Grofman,

"When Registration Barriers Fall, Who Votes? An Empirical Test of a Rational Choice Model",

Public Choice, Vol. 99, Nos.1-2 (April 1999), pp. 161-176.

Buchanan, James M.

"Predictability : The Criterion of Monetary Constitutions,"

in *Yeager* (1962 : 155 – 183).

Buchanan, James M.

The Limits of Liberty : Between Anarchy and Leviathan.

Chicago : University of Chicago Press, 1975.

Buchanan, James M. (1987a)

"Constitutional Economics",

in *Eatwell, Milgate and Newman (1987 : 585-588).*

Buchanan, James M. (1987b)

"The Constitution of Economic Policy,"

American Economic Review, Vol. 77, No. 3 (June 1987), pp. 243 – 250.

Buchanan, James M.

Explorations into Constitutional Economics.

College Station, Texas : Texas A & M University Press, 1989.

Buchanan, James M.

"The Domain of Constitutional Political Economy",

Constitutional Political Economy, Vol. 1, No. 1 (Winter 1990), pp. 1 - 18.

Reprinted in *Buchanan (1991 : 3-18).*

Buchanan, James M.

The Economics and the Ethics of Constitutional Order.

Ann Arbor : The University of Michigan Press, 1991.

Buchanan, James M., and Dwight R. Lee.

"Vote Buying in a Stylized Setting",

Public Choice,, Vol. 49, No.1 (1986), pp. 3-15.

Buchanan, J. M., C.K. Rowley, and R.D. Tollison (eds.),

Deficits.

Oxford : Basil Blackwell, 1986.

Buchanan, James M., and R.E. Wagner,

Democracy in Deficit : The Political Legacy of Lord Keynes.

New York : Academic Press, 1977.

Buchanan, James M., and Richard E. Wagner,

"Dialogues Concerning Fiscal Religion,"

Journal of Monetary Economics, Vol. 4, No. 3 (August 1978), pp. 627 – 636.

Case, William F.

"Thai Democracy, 2001 : Out of Equilibrium,"

Asian Survey, Vol. 41, No. 3 (May - June 2001), pp. 525 - 547.

Castiglione, Dario.

"The Political Theory of the Constitution",

Political Studies, Vol. 44, No. 3, Special Issue (1996), pp. 417-435.

Cavanagh, T.E.

"Changes in Voter Turnout, 1964 - 1976",

Political Science Quarterly, Vol. 96 (1981), pp. 53 - 65.

Coats, R. Morris, and Thomas R. Dalton,

"Entry Barriers in Politics and Uncontested Elections",

Journal of Public Economics, Vol.49, No.1 (October 1992), pp. 75-90.

Coleman, Jules L.

"The Foundations of Constitutional Economics",

Markets, Morals and the Law (Cambridge : Cambridge University Press, 1988), pp. 133-150.

Coleman, James S.

Foundations of Social Theory.

Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1990.

Congleton, Roger D.

"An Overview of the Contractarian Public Finance of James Buchanan",

Public Finance Quarterly, Vol. 16, No. 2, Special Issue (April 1988), pp. 131-157.

Connors, Michael Kelly.

"Political Reform and the State in Thailand,"

Journal of Contemporary Asia, Vol. 29, No. 2 (1999), pp. 202 – 226.

Connors, Michael Kelly.

"Ideological Aspects of Democratization : Mainstreaming Localism,"

Paper Presented to the Third EUROSEAS Conference, September 5-8, 2001, School of Oriental and African Studies, University of London, London, U.K.

Crain, W. Mark.

"The Right versus the Obligation to Vote : Rejoinder to Yeret, and O' Toole and Strobl",

Economics and Politics, Vol. 7, No.3 (November 1995), pp. 281-287.

Crain, W. Mark, and Mary L. Leonard,

"The Right versus the Obligation to Vote : Effects on Cross - Country Government Growth",

Economics and Politics, Vol. 5, No.1 (March 1993), pp. 43-51.

Crain, W. Mark, and Robert D. Tollison.

"Constitutional Change in an Interest-Group Perspective",

Journal of Legal Studies, Vol. 8, No. 1 (January1979), pp. 165-175.

Cullis, John, and Philip Jones.

Public Finance and Public Choice. Second Edition.

Oxford : Oxford University Press, 1998.

Curry, Jr., R.L., and L.L. Wade.

A Theory of Political Exchange : Economic Reasoning in Political Analysis.

Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, 1968.

De Haan, Jakob, and Clemens L.J. Siermann,

"Political Instability, Freedom, and Economic Growth : Some Further Evidence",

Economic Development and Cultural Change, Vol.44, No.2 (January 1996), pp. 339-350.

De Haan, Jakob, and Clemens L.J. Siermann,

"Further Evidence on the Relationship Between Economic Freedom and Economic Growth",

Public Choice, Vol.95, Nos.3-4 (June 1998), pp. 363-380.

De Vanssay, Xavier, and Z.A. Spindler.

"Freedom and Growth : Do Constitutions Matter ?",

Public Choice, Vol.78, Nos.3-4 (March 1994), pp. 359-372.

Demsetz, Harold.

"Barriers to Entry",

American Economic Review, Vol.72, No.1 (March 1982), pp. 47-57.

Demsetz, Harold.

"The Primacy of Economics : An Explanation of the Comparative Success of Economics in the Social Sciences",

Economic Inquiry, Vol.35, No.1 (January 1997), pp. 1-11.

Denzau, Arthur T.

"Constitutional Change and Agenda Control",

Public Choice, Vol. 47, No. 1 (1985), pp. 183-217.

Dicey, A.V (1885/1959)

Introduction to the Study of Law of the Constitution. Tenth Edition

London : Macmillan, 1959.

Dixit, Avinash K.

The Making of Economic Policy : A Transaction – Cost Politics Perspective.

Cambridge, Massachusetts : The M.I.T. Press, 1996.

Dixit, Avinash K.

"Transaction Cost Politics and Economic Policy : A Framework and A Case Study,"

in Mario Baldassarri, Luigi Paganetto, and Edmund S. Phelps (eds.),

Institutions and Economic Organization in the Advanced Economies :

The Governance Perspective (Basingstoke : Macmillan Press, 1998),

pp. 139 – 175.

Dixit, Avinash K.

"Some Lessons from Transaction – Cost Politics for Less – Developed Countries."

Paper presented at the Latin American meetings of the Econometric Society,

Cancun, Mexico, August 1999.

Docquier, Frédéric, and Essaïd Tarbalouti,

"Bribing Votes : A New Explanation to the Inequality - Redistribution Puzzle

in LDCs ",

Public Choice, Vol. 108 (2001), pp. 259-272.

Downs, Anthony.

An Economic Theory of Democracy.

New York : Harper and Row, 1957.

Drazen, Allan.

Political Economy in Macroeconomics.

Princeton, N.J. : Princeton University Press, 2000.

Drobak, John N., and V.C. Nye (eds.),

The Frontiers of the New Institutional Economics.

San Diego : Academic Press, 1997.

Dudley, Leonard.

"Constitutions as the Outcome of Imperfect Spatial Competition",

in *Breton and et.al. (1991 : 185-203).*

Duverger, Maurice.

Political Parties : Their Organization and Activity in the Modern State.

New York : John Wiley and Sons, 1954.

Easton, Stephen T., and Michael A. Walker,

"Income, Growth, and Economic Freedom",

American Economic Review, Vol.87, No.2 (May 1997), pp. 328-332.

Eatwell, John, Murray Milgate, and Peter Newman (eds.),

The New Palgrave : A Dictionary of Economics.

London : Macmillan, 1987.

Elster, Jon.

Ulysses and the Sirens : Studies in Rationality and Irrationality.

Cambridge : Cambridge University Press, 1979.

Elster, Jon.

The Cement of Society : A Study of Social Order.

Cambridge : Cambridge University Press. 1989.

Elster, Jon.

"Constitution - making in Eastern Europe : Rebuilding the Boat in the Open Sea",

Public Administration, Vol. 71, No. 1 (Spring-Summer 1993), pp. 169 -217.

Elster, Jon.

"The Impact of Constitutions on Economic Performance",

Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994 (Washington, D.C. : The World Bank, 1994), pp. 209-231.

Elster, Jon.

"The Constitution - Making Process",

in *Pardo and Schneider (1996 : 93-114).*

Elster, Jon, and Rune Slagstad (eds.),

Constitutionalism and Democracy.

Cambridge : Cambridge University Press, 1988.

Esposto, Alfred G., and Peter A. Zaleski,

"Economic Freedom and the Quality of Life : An Empirical Analysis",

Constitutional Political Economy, Vol.10, No.2 (June 1999), pp. 185-195.

Faber, Malte, Reiner Manstetten, and Thomas Petersen,

“Homo Oeconomicus and Homo Politicus, Political Economy,

Constitutional Interest and Ecological Interest”,

Kyklos, Vol. 50, Fasc 4 (1997), pp. 457-483.

Faria, João Ricardo.

“Is There an Optimal Constitution ?,”

Constitutional Political Economy, Vol. 10, No. 2 (1999), pp. 177 – 184.

Farrell, David M.

Electoral Systems : A Comparative Introduction.

Basingstoke : Palgrave, 2001.

Ferejohn, John.

"Incumbent Performance and Electoral Control",

Public Choice, Vol.50, Nos.1-3 (1986), pp. 5-25.

Ferejohn, J.A. and M. P. Fiorina,

"The Paradox of Not Voting : A Decision Theoretical Analysis",

American Political Science Review, Vol. 68, No. 2 (1974), pp. 525 - 536.

Ferguson, James M.

"Political Information : Comment",

Journal of Law and Economics, Vol.19, No.2 (August 1976), pp. 341-346.

Fine, Ben.

"A Question of Economics : Is It Colonizing the Social Sciences ? ",

Economy and Society, Vol.28, No.3 (August 1999), pp. 403-425.

Finer, S.E., Vernon Bogdanor, and Bernard Rudden,

Comparing Constitutions.

Oxford : Clarendon Press, 1995.

Forbes, Duncan.

"Hume's Science of Politics,"

in G.P. Morice (ed.), *David Hume : Bicentenary Papers* (Edinburgh : Edinburgh University Press, 1977), pp. 39-50.

Forte, Francesco.

"Development of Game Theory and of Public Choice and Interaction",

in *Pardo and Schneider (1996 : 145-176).*

Forte, Francesco.

"The Italian Post War Fiscal Constitution : Reasons of a Failure,"

European Journal of Law and Economics, Vol. 7 (1999), pp. 103 – 116.

Frey, Bruno S.

"Why Do High Income People Participate More in Politics?",

Public Choice, Vol. 46, No. 2 (1971), pp. 141 - 161.

Frey, Bruno S.

"A Constitution for Knaves Crowds Out Civic Virtues,"

The Economic Journal, Vol. 107, No. 443 (July 1997), pp. 1043 – 1053.

Friedman, Milton.

"Should There Be an Independent Monetary Authority,"

in *Yeager (1962 : 219 – 243).*

Funston, John.

"Political Reform in Thailand : Real or Imagined ?",

Asian Journal of Political Science, Vol. 8, No. 2 (December 2000), pp. 89-108.

Goldsmith, Arthur A.

"Democracy, Property Rights and Economic Growth",

The Journal of Development Studies, Vol.32, No.2 (December 1995),

pp. 157-174.

Goldwin, Robert A., and Art Kaufman (eds.)

Constitution Makers on Constitution Making.

Washington, D.C. : American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1988.

Green, Donald, and Ian Shapiro,

Pathologies of Rational Choice Theory :

A Critique of Applications in Political Science.

New Haven : Yale University Press, 1994.

Grillo, Michele.

"Democracy, Competition, and the Principle of *Isonomia* :

An Economic Analysis of the Political Exchange as an Incomplete Contract",

in *Breton, et.al (1997 : 47-63).*

Grofman, Bernard,and Donald Wittman (eds.),

The Federalist Papers and the New Institutionalism.

New York : Agathon Press, 1989.

Groseclose, Tim, and James M. Snyder, Jr.

"Vote Buying, Supermajorities, and Flooded Coalitions",

American Political Science Review, Vol. 94, No.3 (September 2000), pp. 683-684.

Groseclose, Tim, and James M. Snyder, Jr.

"Buying Supermajorities",

American Political Science Review, Vol. 90, No.2 (June 1996), 303-315.

Gwartney, James D. and Richard E. Wagner (eds.)

Public Choice and Constitutional Economics.

Greenwich, Connecticut : JAI Press, 1988.

Haakonssen, Knud.

"The Structure of Hume's Political Theory",

in *Norton (1994 : 182-221).*

Hajdu, Robert, and Bruce E. Rosenblum.

"The Process of Constitutional Amendment",

Columbia Law Review, Vol. 79, No.1 (January 1979), pp. 106-172.

Hammond, Thomas H., and Gary J. Miller,

"The Core of the Constitution",

American Political Science Review, Vol. 81, No. 4, (December 1987),

pp. 1155-1174.

Hardin, Russell.

"Constitutional Political Economy : Agreement on Rules",

British Journal of Political Science, Vol. 18, No. 4 (October 1988), pp. 513-530.

Hardin, Russell.

"Why A Constitution?",

in *Grofman and Wittman (1989 : 100-120).*

Hardin, Russell.

Liberalism, Constitutionalism, and Democracy.

Oxford : Oxford University Press, 1999.

Hare, R.M.

Plato.

Oxford : Oxford University Press, 1996.

Hart, Oliver,

"Incomplete Contracts",

in *Eatwell, Milgate, and Newman (1987 : 752-759).*

Hasen, Richard L.

"Vote Buying",

California Law Review, Vol. 88, No.5 (October 2000), pp. 1323-1371.

Hayek, Friedrich von.

Law, Legislation and Liberty : Vol. I Rule and Order.

Chicago : University of Chicago Press, 1973.

Hayek, Friedrich von.

Law, Legislation and Liberty : Vol. II The Mirage of Social Justice.

Chicago : University of Chicago Press, 1976.

Hayek, Friedrich von.

Law, Legislation and Liberty : Vol. III The Political Order of a Free People..

Chicago : University of Chicago Press, 1979.

Heap, Shaun Hargreaves.

The Theory of Choice : A Critical Guide.

Oxford : Basil Blackwell, 1992.

Heckelman, Jac C.

"Bribing Voters Without Verification",

Social Science Journal, Vol. 35, Issue 3 (1998), pp. 435-448.

Hendel, Charles W.

David Hume's Political Essays.

New York : The Liberal Arts Press, 1953.

Hewitt, Daniel P.

"Market Vote Trading and Efficient Public Choice",

Public Finance, Vol. 42, No.1 (1987), pp. 85-104.

Hicken, Allen, and Yuko Kasuya,

"A Guide to the Constitutional Structures and Electoral Systems of East, South and Southeast Asia",

Electoral Studies, Forthcoming (2002).

Hillman, Arye L. (ed.)

Markets and Politicians : Politicized Economic Choice.

Boston : Kluwer Academic Publishers, 1991.

Hirshleifer, Jack,

"The Expanding Domain of Economics",

American Economic Review, Vol.75 , No.6 (December 1985), pp. 53-68.

Holcombe, Randall G., and Donald J. Lacombe.

"Interests versus Ideology in the Ratification of the 16th and 17th Amendments",

Economics and Politics, Vol. 10, No. 2 (July 1998), pp. 143-159.

Holton, Robert J.

"Rational Choice Theory in Sociology",

Critical Review, Vol.9, No.4 (Fall 1995), pp. 519-537.

Hudson, J. and P.R. Jones,

"The Importance of the 'Ethical Voter' : An Estimate of 'Altruism'",

European Journal of Political Economy, Vol. 10, No. 3 (1994),

pp. 499 - 509.

Hume, David. (1741/1951)

"Of the Independency of Parliament : Essays, Moral, Political and Literary" (1741). Reprinted in F. Watkins (ed.), *Theory of Politics* (Edinburgh : Nelson, 1951).

Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann, and Lant H. Pritchett,

"Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects", *The World Bank Economic Review*, Vol.11, No.2 (May 1997), pp. 219-242.

Issachaoff, Samuel.

"Oversight of Regulated Political Markets", *Harvard Journal of Law and Public Policy,* Vol. 24, No. 1 (Fall 2000), pp. 91-100.

Jackman, S.

"Non - Compulsory Voting in Australia? : What Surveys Can (and Can't) Tell Us", *Electoral Studies,* Vol. 18, No.1 (March 1999), pp. 29-48.

Johansson, Ingvar.

"Pluralism and Rationality in the Social Sciences", *Philosophy of the Social Sciences*, Vol.21, No.4 (December 1991), pp. 427-443.

Johnson, Nevil.

In Search of the Constitution : Reflections on State and Society in Britain. London : Methuen, 1977.

Jones, P.R. and J.G. Cullis,

"Is Democracy Regressive? A Comment on Political Participation", *Public Choice*, Vol. 51, No. 1 (1986), pp. 101 - 107.

Jumbala, Prudhisan.

Nation-Building and Democratization in Thailand : A Political History. Bangkok : Social Research Institute, Chulalongkorn University, 1992.

Jumbala, Prudhisan.

"Thailand : Constitutional Reform Amidst Economic Crisis," *Southeast Asian Affairs 1998*, (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1998), pp. 265 – 291.

Kahneman, Daniel,

"New Challenges to the Rationality Assumption",

Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol.150, No.1 (March 1994), pp. 18-36.

Kalt, J.P., and M. Zupan,

"Capture and Ideology in Economic Theory of Politics",

American Economic Review, Vol.74, No.3 (June 1984), pp. 279-300.

Karlan, Pamela S.

"Not By Money But By Virtue Won? Vote Trafficking and the Voting Rights System",

Virginia Law Review, Vol. 80, No.7 (October 1994), pp. 1455-1475.

Karlan, Pamela S.

"Politics By Other Means",

Virginia Law Review, Vol. 85, No.8 (November 1999), pp. 1697-1759.

Kau, J.B., and P.H. Robin,

"Self - Interest, Ideology, and Logrolling in Congressional Voting",

Journal of Law and Economics, Vol.22, No.2 (October 1979), pp. 365-385.

Klein, James R.

"The Constitution of the Kingdom of Thailand, 1997 : A Blueprint for Participatory Democracy,"

The Asian Foundation, Working Paper No. 8 (March 1998).

Knack, Stephen, and Philip Keefer,

"Institutions and Economic Performance : Cross - Country Test Using Alternative Institutional Measures",

Economics and Politics, Vol.7, No.3 (November 1995), pp. 207-228.

Kochin, Michael S.

"When Is Buying Votes Wrong?",

Public Choice, Vol. 97 (1998), pp. 645-662.

Komesar, Neil K.

"Paths of Influence – Beard Revisited,"

The George Washington Law Review, Vol. 56, No. 1 (November 1987), pp. 124 – 135.

Kreps, David M.

"Nash Equilibrium",

in *Eatwell, Milgate and Newman (1987 : 584-588).*

Kreps, David M. and Kenneth F. Wallis (eds.).

Advances in Economics and Econometrics : Theory and Applications, Volume 1

Cambridge : Cambridge University Press, 1997.

Laband, David N., and Bernard F. Lentz,

"Favorite Sons : Intergenerational Wealth Transfers Among Politicians",

Economic Inquiry, Vol.23, No.3 (July 1985), pp. 395-414.

Laffont, Jean – Jacques.

Incentives and Political Economy.

Oxford : Oxford University Press, 2000.

Laird, John.

Proposals for Constitutional Reform.

Bangkok : Craftsman Press, 1997.

Lalman, D., J. Oppenheimer, and P. Swistak,

"Formal Rational Choice Theory : A Cumulative Science of Politics",

in A. Finifter (eds.). *Political Science : The State of the Discipline*

(Washington, D.C. : APSA, 1993).

Lane, Jan – Erik.

Constitutions and Political Theory.

Manchester : Manchester University Press, 1996.

Lane, R.E.

"Political Involvement Through Voting",

in B. Seasholes (ed.), *Voting, Interest Groups and Parties* (Glenview, Ill. :

1966).

Lau, Richard R., and David P. Redlawsk,

"Voting Correctly",

American Political Science Review, Vol. 91, No.3 (September 1997), pp. 585-598.

Leijonhufvud, Axel.

"Constitutional Constraints on Monetary Powers of Government,"

in *McKenzie (1984 : 95 – 107).*

Levmore, Saul.

"Precommitment Politics",

Virginia Law Review, Vol. 82, No.4 (May 1996), pp. 567 - 627.

Levmore, Saul.

"Voting With Intensity",

Stanford Law Review, Vol. 53, No.1 (October 2000), pp. 111-161.

Levinson, Sanford.

"Some Reflections on the Posnerian Constitution,"

The George Washington Law Review, Vol. 56, No. 1 (November 1987),

pp. 39 – 49.

Lewisch, Peter.

"Institutional Design and the *Homo Economicus*",

in *Pardo and Schneider (1996 : 129-142).*

Lijphart, Arend.

Democracies.

New Haven : Yale University Press, 1984.

Lijphart, Arend.

"The Political Consequence of Electoral Laws, 1945-1985",

American Political Science Review, Vol.84, No.2 (June 1990), pp. 481-496.

Lijphart, Arend.

"Unequal Participation : Democracy's Unresolved Dilemma",

American Political Science Review, Vol. 91, No.1 (March 1997), pp. 1-14

Livingstone, William S.

Federalism and Constitutional Change.

Oxford : The Clarendon Press, 1956.

Lomasky, Loren E., and Geoffrey Brennan,

"Is There a Duty to Vote? "

Social Philosophy and Policy Foundation, Vol. 17, No. 1 (Winter 2000),

pp. 62 – 86.

Lott, Jr., John R.

"Brand Names and Barriers to Entry in Political Markets",

Public Choice, Vol.51, No.1 (1986), pp. 87-92.

Lott, Jr., John R. (1987a)

"The Effect of Nontransferable Property Rights on the Efficiency of Political Markets",

Journal of Public Economics, Vol. 32, No. 2 (March 1987), pp. 231 - 246.

Lott, Jr., John R.(1987b)

"Licensing and Nontransferable Rents",

American Economic Review, Vol.77, No.3 (June 1987), pp. 453-455.

Lott, Jr., John R.(1987c)

"Political Cheating",

Public Choice, Vol.52, No.2 (1987), pp. 109-126.

Lott, Jr., John R.

"Explaining Challengers' Campaign Expenditures : The Importance of Sunk Nontransferable Brand Name",

Public Finance Quarterly, Vol.17, No.1 (January 1989), pp. 108-118.

Lutz, Donald S.

"Toward a Theory of Constitutional Amendment",

American Political Science Review, Vol. 88, No. 2 (June 1994), pp. 355-370.

Macerras, M., and I. McAllister,

"Compulsory Voting, Party Stability and Electoral Advantage in Australia",

Electoral Studies, Vol. 18 (1999), pp. 217-233..

Macey, Jonathan R.

"Competing Economic Views of the Constitution,"

The George Washington Law Review, Vol. 56, No. 1 (November 1987),

pp. 50 – 80.

Macey, Jonathan.

"Transaction Costs and the Normative Elements of the Public Choice Model : An Application to Constitutional Theory,"

Virginia Law Review, Vol. 74, No. 2 (March 1988), pp. 471 – 518.

Maddex, Robert L.

Constitutions of the World.

Washington, D.C. : Congressional Quarterly. Inc., 1995.

Maddex, Robert.

The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts.

London : Routledge, 1996.

Maisrikrod, Surin

Thailand's Two General Elections in 1992 : Democracy Sustained.

Research Notes and Discussion Paper No. 75, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 1992.

Maisrikrod, Surin.

"Changing Forms of Democracy in Asia? Some Observations on the Thai and Philippine Constitutions"

Asian Studies Review, Vol. 23, No.3 (September 1999), pp. 355 – 373.

Marlow, Michael L., and William P. Orzechowski,

"The Separation of Spending from Taxation : Implications for Collective Choices,"

Constitutional Political Economy, Vol. 8, No. 2 (1997),

pp. 151 – 163.

McKenzie, Richard B.

Constitutional Economics : Containing the Economic Powers of Government.

Lexington, Mass. : Lexington Books, 1984.

McLean, Iaian.

The Concise Oxford Dictionary of Politics.

Oxford : Oxford University Press, 1996.

McVey, Ruth. (ed.),

Money and Power in Provincial Thailand.

Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 2000.

Milesi - Ferreti, Gian Maria, Roberto Perotti, with Massio Rostagno,

"Electoral Systems and Public Spending".

IMF Working Paper WP/01/22 (February 2001).

Mill, Claudia.

"Politics and Manipulation",

Social Theory and Practice, Vol. 21, Issue 1 (Spring 1995), pp. 97-112.

Mill, John Stuart (1861/1977).

Considerations on Representative Government (1861).

Reprinted in *Mill (1977).*

Mill, John Stuart.

Collected Work of John Stuart Mill, Volume IX : Essays on Politics and Society.

Edited By J.M. Robson.

Toronto : University of Toronto Press, 1977.

Miller III, James C.

Monopoly Politics.

Stanford, California : Hoover Institution Press, 1999.

Mongin, Philippe.

"Rational Choice Theory Considered as Psychology and Moral Philosophy",

Philosophy of the Social Sciences, Vol.21, No.1 (March 1991), pp. 5-37.

Monroe, Kristen Renwick (ed.)

The Economic Approach to Politics : A Critical Reassessment of the Theory of Rational Action.

New York : HarperCollins Publishers, 1991.

Montesano, Michael J.

“Thailand in 2000 : Shifting Politics, Dragging Economy, Troubled Border,”

Asian Survey, Vol. 41, No.1 (January – February 2001), pp. 171 – 180.

Morell, David L.

"Power and Parliament in Thailand : The Futile Challenge, 1968 - 1971".

Ph.D. Dissertation, Princeton University, 1974.

Mueller, Dennis C.

Public Choice.

Cambridge : Cambridge University Press, 1979.

Mueller, Dennis C.

Public Choice II.

Cambridge : Cambridge University Press, 1989.

Mueller, Dennis C.

"The Voting Paradox",

in *Rowley (1987 : 77-99)*

Mueller, Dennis C.

The Public Choice Approach to Politics.

Aldershot : Edward Elgar, 1993.

Mueller, Dennis C.

Constitutional Democracy.

New York : Oxford University Press, 1996.

Mueller, Dennis C. (ed.) (1997a)

Perspectives on Public Choice : A Handbook.

Cambridge : Cambridge University Press, 1997.

Mueller, Dennis C. (1997b)

"Constitutional Public Choice",

in *Mueller (1997 : 124-146).*

Mueller, Dennis C, (ed.)(1997c)

"Constitutional Democracy : An Interpretation",

in *Breton (1997 : 64-87).*

Mueller, Dennis C.

“James McGill Buchanan”,

in *Newman (1998 : 179-185).*

Mueller, Dennis C.

"Fundamental Issues in Constitutional Reform : With Special Reference to Latin America and the United States",

Constitutional Political Economy, Vol. 10 (1999), pp. 119-148.

Myerson, Roger B.

"Analysis of Democratic Institution : Structure, Conduct and Performance",

Journal of Economic Literature, Vol.9, No.1 (Winter 1995), pp. 77-89.

Myerson, Roger B.

"Economic Analysis of Political Institutions : An Introduction",

in David M. Kreps and Kenneth F. Wallis (eds.), *Advances in Economics and Econometrics : Theory and Applications* (Cambridge : Cambridge University Press, 1997), pp. 46-65.

Myerson, Roger B.

"Economic Analysis of Constitutions",

The University of Chicago Law Review, Vol.67, No.3 (Summer 2000), pp. 925-940.

Neher, Clark D.

“The Transition to Democracy in Thailand,”

Asian Perspectives, Vol. 20, No.2 (Fall – Winter 1996), pp. 301 – 321.

Nelson, Michael A. and Ram D. Singh,

"Democracy, Economic Freedom, Fiscal Policy, and Growth in LDCs : A Fresh Look",

Economic Development and Cultural Change, Vol.46, No.4 (July 1998), pp. 677-696.

Nelson, Phillip.

"Information and Consumer Behaviour",

Journal of Political Economy, Vol.78, No.2 (March/April, 1970), pp. 311-329.

Nelson, Phillip.

"Advertising as Information",

Journal of Political Economy, Vol.82, No.4 (July/August, 1974), pp. 729-754.

Nelson, Phillip.

"Political Information ",

Journal of Law and Economics, Vol.19, No.2 (August, 1976), pp. 315-336.

Newman, Bruce I. (ed.),

Handbook of Political Marketing.

Thousand Oaks, California : Sage Publications, Inc, 1999.

Newman, Peter.

The Palgrave Dictionary of Economics and the Law.

London : Macmillan Reference Ltd., 1998.

Niskanen, William A.

"The Case for a New Fiscal Constitution,"

Journal of Economic Perspectives, Vol. 6, No. 2 (Spring 1992), pp. 13 – 24.

North, Douglass C.

"A Transaction Cost Approach to the Historical Development of Polities and Economies,"

Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 145 (1989), pp. 661 – 668.

North, Douglass C.

"Transaction Cost Theory of Politics,"

Journal of Theoretical Politics, Vol. 2, No. 4 (1990), pp. 355 – 367.

North, Douglas C., and Barry R. Weingast,

"Constitutions and Commitment : The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth - Century England",

The Journal of Economic History, Vol. 49, No.4 (December 1989), pp. 803-832.

Norton, David Fate.

The Cambridge Companion to Hume.

Cambridge : Cambridge University Press, 1994.

Olson, Mancur.

"Autocracy, Democracy, and Prosperity",

in *Zeckhauser* (1993 : 131 - 157).

Ordeshook, Peter C.

"Constitution for New Democracies : Reflections of Turmoil or Agents of Stability?",

Public Choice, Vol. 90, Nos. 1-4 (1997), pp. 55-72.

O' Toole, Francis, and Eric Strobl,

"Compulsory Voting and Government Spending",

Economics and Politics, Vol. 7, No.3 (November 1995), pp. 271-280.

Overholt, William H.

"Thailand's Financial and Political Systems : Crisis and Rejuvenation,"

Asian Survey, Vol. 39, No.6 (November - December 1999), pp. 1009 - 1035.

Palmer, Kris E.

Constitutional Amendments : 1789 To the Present.

Detroit : Gale Group, 2000.

Pardro, José Casas, and Friedrich Schneider (eds.),

Current Issues in Public Choice.

Cheltenham : Edward Elgar, 1996.

Persson, Torsten, Gerard Roland, and Guido Tabellini,

"Comparative Politics and Public Finance".

Working Paper, Department of Economics, Bocconi University,

Milan, Italy (July 1997).

Persson, Torsten, and Guido Tabellini (1996a),

"Federal Fiscal Constitutions : Risk Sharing and Moral Hazard,"

Econometrica, Vol. 64, No. 3 (May 1996), pp. 623 – 646.

Persson, Torsten, and Guido Tabellini (1996b),

"Federal Fiscal Constitutions : Risk Sharing and Redistribution,"

Journal of Political Economy, Vol. 104, No. 5 (October 1996), pp. 979 – 1009.

Persson, Torsten, , and Guido Tabellini,

"Political Economics and Public Finance",

Working Paper, Department of Economics, Bocconi University,

Milan, Italy (March 1999).

Persson, Torsten, and Guido Tabellini,

Political Economics : Explaining Economic Policy.

Cambridge, Mass. : The M.I.T. Press, 2000.

Phillips, O. Hood.

Reform of the Constitution.

London : Chatto and Windus, 1970.

Pilkington, Colin.

Issues in British Politics.

Basingstoke : Macmillan Press, 1998.

Plano, Jack C. and Milton Greenberg,

The American Political Dictionary. Ninth Edition.

Fort Worth : Harcourt Brace College Publishers, 1993.

Plott, C. R.

"The Robustness of the Voting Paradox",

in C.K. Rowley (ed.) *Democracy and Public Choice : Essays in Honour of Gordon Tullock* (Oxford : Basil Blackwell, 1987), pp. 100 - 102.

Polo, Michele.

"Electoral Competition and Political Rents".

Working Paper, Department of Economics, Bocconi University,

Milan, Italy (December 1998).

Posner, Richard A.

“The Constitution as an Economic Document,”

The George Washington Law Review, Vol. 56, No. 1(November 1987),

pp. 4 – 38.

Power, Timothy J., and Timmons Roberts,

"Compulsory Voting, Invalid Ballots, and Abstention in Brazil",

Political Research Quarterly, Vol. 48, No.3 (December 1995), pp. 795-826.

Przeworski, Adam, and Fernando Limongi,

"Political Regimes and Economic Growth ",

Journal of Economic Perspectives, Vol.7, No.3 (Summer 1993), pp. 51-69.

Punyaratabandhu, Suchitra.

“Thailand in 1997 : Financial Crisis and Constitutional Reform,”

Asian Survey, Vol. 38, No.2 (February 1998), pp. 161 - 167.

Purcell, Jr., Edward A.

"Rethinking Constitutional Change",

Virginia Law Review, Vol. 80, No. 1 (February 1994), pp. 277-290.

Radnitzky, Gerard.

Universal Economics : Assessing the Achievements of the Economic Approach.

New York : Paragon House, 1992.

Rae, Douglas W.

The Political Consequences of Electoral Laws. Revised Edition.

New Haven : Yale University Press, 1971.

Rahim, Lily Z.

"Economic Crisis and the Prospects for Democratisation in Southeast Asia,"

Journal of Contemporary Asia, Vol. 30, No.1 (2000), pp. 17 – 45.

Rapoport, Anatol.

"Prisoner's Dilemma",

in *Eatwell, Milgate and Newman (1987 : 973-976).*

Reisman, David A.

The Political Economy of James Buchanan.

London : Macmillan Press, 1990.

Riggs, Fred Warren

Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity.

Honolulu : East-West Center Press, 1966.

Riker, W.H. and P.C. Ordeshook,

"A Theory of the Calculus of Voting",

American Political Science Review, Vol. 62, No. 1 (1968), pp. 25 - 42.

Riker, William H.

"The Heresthetics of Constitution - Making : The Presidency in 1787, With

Comments on Determinism and Rational Choice",

The American Political Science Review, Vol. 78, No.1 (March 1984), pp. 1-16.

Riker, William H.

"The Lessons of 1787",

Public Choice, Vol. 55, Nos.1-2 (September 1987), pp. 5-34.

Riker, William H. and Peter C. Ordeshook,

An Introduction to Positive Political Theory.

Englewood Cliffs, NJ : Prentice – Hall, 1973.

Robertson, David.

A Dictionary of Modern Politics. Second Edition.

London : Europa Publications Ltd., 1993.

Romer, Thomas.

“On James Buchanan’s Contributions to Public Economics”,

Journal of Economic Perspectives, Vol.2, No.4 (Fall 1988), pp. 165-179.

Rowley, Charles K. (ed.)

Democracy and Public Choice : Essays in Honour of Gordon Tullock.

Oxford : Basil Blackwell, 1987.

Rowley, Charles K.

Constitutional Political Economy.

Dordrecht : Kluwer Academic, 1997

Reprinted from *Public Choice*, Vol. 90, Nos. 1-4 (March 1997).

Samudavanija, Chai-Anan.

"The Politics and Administration of the Thai Budgetary Process".

Ph.D. Dissertation, University of Wisconsin, 1971.

Sandmo, Agnar.

“Buchanan on Political Economy : A Review Article”,

Journal of Economic Literature, Vol. 28, No.1 (March 1990), pp. 50-65.

Sangchai, Somporn

“Coalition Behavior in Modern Thai Politics : A Thai Perspective.”

Occasional Paper No. 41, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 1976.

Schofied, Norman.

"Constitutional Political Economy : On the Possibility of Combining Rational Choice Theory and Comparative Politics",

Annual Review of Political Science, Vol. 3 (2000), pp. 277-303.

Schwartz, Alan.

"Legal Contract Theories and Incomplete Contracts ",

in Lars Werin and Hans Wijkander (eds.),*Contract Economics* (Oxford : Blackwell, 1992), pp. 76-108.

Scully, Gerard W.

"The Institutional Framework and Economic Development ",

Journal of Political Economy, Vol.96, No.3 (June 1998), pp. 652-662.

Scully, Gerard W.

"Rights, Equity, and Economic Efficiency ",

Public Choice, Vol.68, Nos.1-3 (January 1991), pp. 195-215.

Scully, Gerard W.

Constitutional Environments and Economic Growth.

Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1992.

Scully, Gerard W. and Daniel J. Slottje,

"Ranking Economic Liberty Across Countries ",

Public Choice, Vol.69, No.2 (February 1991), pp. 121-152.

Siegan, Bernard H.

"The Economic Constitution in Historical Perspective,"

in *McKenzie (1984 : 39 – 53).*

Singer, H.W.

"The Golden Age of the Keynesian Consensus : The Pendulum Swings Back",

World Development, Vol. 25, No. 3 (March 1997), pp. 293 – 295.

Skinner, Andrew S.

"David Hume : Principles of Political Economy",

in *Norton (1994 : 222-254).*

Slaugter, Sheila, and Lary L. Leslie,

Academic Capitalism : Politics, Policies, and the Entrepreneurial University.

Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1997.

Sollner, Fritz.

"Who Needs Homo Politicus? : A Note on Faber, Manstetten and Petersen",

Kyklos, Vol. 51, Fasc 3 (1998), pp. 417-425.

Sotanasathien, Surapongse.

Electoral Process and Its Campaign : A Comparison Between Thailand and Japan.

Bangkok : Prasitphan and Printing, 2000.

Srinivasan, T.N.,

"Democracy, Markets, Governance and Development",

Review of Development and Change, Vol.3, No.2 (July-December 1998),

pp. 177-211.

Stiglitz, Joseph E.

"Contract Theory and Macroeconomic Fluctuations ",

in Lars Werin and Hans Wijkander (eds.), *Contract Economics* (Oxford : Blackwell,

1992), pp. 292-322.

Stiglitz, Joseph.

“More Instruments and Broader Goals : Moving Toward the Post-Washington

Consensus”.

The 1998 WIDER Annual Lecture, World Institute of Development Economics

Research, Helsingki, Finland, January 8, 1998.

Sugden, Robert.

"Rational Choice : A Survey of Contributions from Economics and Philosophy",

The Economic Journal, Vol.101, No.407 (July 1991), pp. 751-785.

Sunstien, Cass R.

“The Beard Thesis and Franklin Roosevelt,”

The George Washington Law Review, Vol. 56, No. 1 (November 1987),

pp. 114 – 123.

Tabellini, Guido.

"Constitutional Determinants of Government Spending",

Working Paper, Department of Economics, Bocconi University,

Milan, Italy (February 2000).

Taylor, Lance.

“The Revival of the Liberal Creed : The IMF and the World Bank in a Globalized

Economy”,

World Development, Vol. 25, No. 2 (February 1997), pp. 145 – 152.

Telser, Lester G.

"Political Information : Comment ",

Journal of Law and Economics, Vol.19, No.2 (August 1976), pp. 337-339.

Theoharis, Athan G. (ed.)

A Culture of Secrecy : The Government Versus The People's Right to Know.

Lawrence : University Press of Kansas, 1998.

Thomas, William.

Mill.

Oxford : Oxford University Press, 1985.

Thompson, Grahame.

"Where Goes Economics and the Economies ",

Economy and Society, Vol.26, No.4 (1997), pp. 599-610.

Thompson, Grahame.

"How Far Should We Be Afraid of Conventional Economics ? A Response to Ben Fine",

Economy and Society, Vol.28, No.3 (August 1999), pp. 426-433.

Tobin, James.

"Comment from an Academic Scribbler,"

Journal of Monetary Economics, Vol. 4, No. 3 (August 1978), pp. 617 – 625.

Tobin, James.

"Reflection Inspired by Proposed Constitutional Restrictions on Fiscal Policy," in Kenneth D. Boyer and William B. Shepherd (eds.), *Economic Regulation : Essays in Honor of James R. Nelson* (East Lansing, MI : Bureau of Research, Michigan State University, 1981), pp. 341 – 367.

Tobin, James.

"Against the Balanced Budget and Tax Limitation Amendment,"

Proceedings on the Federal Fiscal Dilemma : Is There a Solution ?

(New York : Tax Foundation, 1983), pp. 21 – 24.

Ursprung, H.W.

"Economic Policies and Political Competition",

in A.L. Hillman (ed.), *Markets and Politicians : Politicized Economic Choice*

(Boston : Kluwer Academic Publishers, 1991), pp. 1-25.

Uwanno, Borwornsak, and Wayne D. Burns,

"The Thai Constitution of 1997 : Sources and Process".

Paper presented at the 1999 KPI Congress, King Prajadhipok's Institute,

December 10-12, 1999, Royal Cliff Beach Hotel, Pattaya, Chonburi.

Van den Doel, Hans, and Ben van Velthoven,

Democracy and Welfare Economics. Second Edition.

Cambridge : Cambridge University Press, 1993.

Vincent, David.

The Culture of Secrecy : Britain, 1892-1998.

Oxford : Oxford University Press, 1998.

Viner, Jacob.

"The Necessary and the Desirable Range of Discretion to Be Allowed to a

Monetary Authority,"

in *Yeager (1962 : 244 – 274).*

Voigt, Stefan.

"Positive Constitutional Economics : A Survey",

Public Choice, Vol.90, Nos. 1-4 (March 1997), pp. 11-53.

Voigt, Stefan.

Explaining Constitutional Change : A Positive Economics Approach.

Cheltenham : Edward Elgar, 1999.

Vorhies, Frank, and Fred Glahe,

"Political Liberty and Social Development : An Empirical Investigation",

Public Choice, Vol.58, No.1 (July 1988), pp. 45-71.

Weinggast, Barry R.

"Constitutions as Governance Structures :

The Political Foundations of Secure Markets,"

Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 149, No. 1 (March 1993),

pp. 286 – 311.

Weiss, Jeffrey H.

"Is Vote Selling Desirable ?",

Public Choice, Vol. 59, No.2 (November 1988), pp. 177-194.

Werin, Lars, and Hans Wijkander (eds.),

Contract Economics.

Oxford : Blackwell, 1992.

Williamson, John.

"What Washington Means By Policy Reform",

in John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment : How Much Has Happened?*

(Washington, D.C. : Institute for International Economics, 1990).

Williamson, John.

"What Should the World Bank Think About the Washington Consensus?"

The World Bank Research Observer, Vol. 15, No. 2 (August 2000), pp. 251 – 264.

Williamson, Oliver E.

"Transaction Cost Economics,"

in Richard Schmalensee and Robert Willig (eds.), *Handbook of Industrial*

Organization, Vol. I (Amsterdam : North – Holland, 1989), pp. 135 – 182.

Wittman, Donald.

"The Constitution as an Optimal Social Contract : A Transaction Cost Analysis of

The *Federal Papers",*

in *Grofman and Wittman (1989 : 73-84).*

Wittman, D.

"Why Democracies Produce Efficient Results",

Journal of Political Economy, Vol. 97, No. 6 (1989), pp. 1395-1424.

Wu, Wenbo, and Otto A. Davis

"The Two Freedoms, Economic Growth and Development : An Empirical Study",

Public Choice, Vol.100, Nos. 1-2 (July 1999), pp. 39-64.

Yeager, Leland B. (ed.),

In Search of a Monetary Constitution.

Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1962.

Yeret, Eliyahu.

"Dictators, Democracies, and Voters : A Comment or the Right versus the Obligation to Vote",

Economics and Politics, Vol. 7, No.3 (November 1995), pp. 263-270.

Zeckhauser, Richard J.

Strategy and Choice.

Cambridge, Mass. : The M.I.T. Press, 1993.

Zelenak, Lawrence.

"Radical Tax Reform, the Constitution, and the Conscientious Legislator,"

Columbia Law Review, Vol. 99, No. 3 (April 1999), pp. 833 – 855.

Zuckermann, Michael

"Charles Beard and the Constitution : The Uses of Enchantment,"

The George Washington Law Review, Vol. 56, No. 1 (November 1987), pp. 81 – 112.

ภาคผนวก

ภาคผนวกที่ 1

ข้อเสนอในการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534
ของศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์

ร่าง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่....)
พุทธศักราช...

……..

……..

……..

……..……..

……..……

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

……..……..

……..……

มาตรา 1 รัฐธรรมนูญนี้เรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ....) พุทธศักราช....

มาตรา 2 รัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด 12 มาตรา 211 ทวิ ถึงมาตรา 211 ทศ ดังต่อไปนี้

หมวด 12

คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

มาตรา 211 ทวิ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกชื่อว่า "คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ" ประกอบด้วย

(1) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษจำนวนไม่เกิน 3 ท่านที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากอดีตนายกรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

(2) กรรมการผู้เชี่ยวชาญจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน แต่ไม่เกิน 15 คน ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษตาม (1) คัดเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์และบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ที่ได้จัดทำขึ้นตามมาตรา 211 ทศ และให้ประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติตามวรรคสามเป็นผู้แต่งตั้ง โดยกรรมการผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์จะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการประเภทนี้

ในกรณีที่เห็นสมควร กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอื่นซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษเห็นว่า เป็นผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์และหรือผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ที่มิได้ปรากฏอยู่ในบัญชีรายชื่อดังกล่าวข้างต้นเป็นกรรมการผู้เชี่ยวชาญตาม (2) ก็ได้ แต่จะมีจำนวนเกิน 2 คนมิได้ และจำนวนกรรมการประเภทนี้ต้องมีจำนวนไม่เกินกว่า 15 คน

ให้มีประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติคนหนึ่ง และจะมีรองประธานคนหนึ่งหรือไม่ก็ได้ ตามที่จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ

มาตรา 211 ตรี ให้มีที่ปรึกษาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษตามมาตรา 211 ทวิ (1) ดังต่อไปนี้

(1) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นที่ปรึกษาโดยตำแหน่ง

(2) ผู้ที่รอบรู้กิจการบ้านเมืองจำนวนไม่เกิน 2 คน ที่ประธานคณะกรรมการพิเศษแต่งตั้ง โดยปรึกษาหารือกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ

การให้คำปรึกษาที่มีสาระสำคัญให้ที่ปรึกษาจัดทำเป็นหนังสือ

มาตรา 211 จัตวา ให้สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ และให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

การประชุมของคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติยกร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งระบุกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ และกำหนดแนวสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวให้แล้วเสร็จเป็นวาระแรกภายในกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่แต่งตั้งกรรมการผู้เชี่ยวชาญตามมาตรา 211 ทวิ (2)

มาตรา 211 ฉ ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญวาระแรก พร้อมทั้งเอกสารคำชี้แจงอธิบายว่าเหตุผลของการร่างรัฐธรรมนูญ และแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อจัดส่งให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อให้ข้อคิดเห็นโดยเร็วที่สุด

ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของแต่ละสภา เพื่อพิจารณาและศึกษาร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ และให้ทั้งสองสภาเสนอข้อคิดเห็นโดยจัดทำเป็นบันทึกความเห็นและข้อสังเกต พร้อมทั้งให้เหตุผลอย่างชัดเจนในแต่ละประเด็นที่สภามีข้อคิดเห็น และส่งกลับไปยังคณะกรรมการพิเศษภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารคำชี้แจงตามวรรคหนึ่ง

คำว่า “วัน” ในวรรคก่อนให้หมายถึงในสมัยประชุม

มาตรา 211 สัตต เมื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติได้รับบันทึกความเห็นและข้อสังเกตจากสภาทั้งสองแล้ว ให้คณะกรรมการพิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญได้ตามที่เห็นสมควรเป็นวาระสุดท้าย โดยจะแก้ไขหรือไม่แก้ไขตามข้อคิดเห็นของสภาทั้งสองหรือไม่ก็ได้ แต่จะต้องชี้แจงเหตุผลของการแก้ไขหรือไม่แก้ไขดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในเอกสารคำชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้จัดทำและจัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญ เอกสารคำชี้แจง อธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิเศษจัดทำขึ้นเป็นวาระสุดท้าย พร้อมทั้งจัดพิมพ์บันทึกความเห็นและข้อสังเกตของสภาผู้แทนราษฎร บันทึกความเห็นและข้อสังเกตของวุฒิสภา และบันทึกความเห็นของที่ปรึกษา (ถ้ามี) เผยแพร่แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับบันทึกความเห็นและข้อสังเกตจากสภาทั้งสองแล้ว

ในการออกเสียงประชามติให้ประชาชนออกเสียงว่า จะใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ต่อไป หรือจะใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขใหม่ พร้อมทั้งแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ ตามที่คณะกรรมการพิเศษเสนอ

การออกเสียงประชามติจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันเผยแพร่เอกสารตามที่กำหนดไว้ในวรรคสอง

การออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 211 นว

มาตรา 211 อัฏฐ ถ้าในการออกเสียงประชามติ ประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ใหม่มาใช้บังคับ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติดำเนินการยกร่างกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ ตามแนวสาระสำคัญที่ประชาชนออกเสียงประชามติเห็นชอบเป็นพระราชกฤษฎีกาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันประกาศผลประชามติเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไปตามมาตรา 211 นว

(2) ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

(3) ในวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ ให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 สิ้นสุดลง และให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเลือกตั้งหรือจัดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเลือกตั้งหรือจัดให้มีสมาชิกวุฒิสภา (ถ้ามี) ตามที่จะได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญภายในเก้าสิบวัน

ถ้าในการออกเสียงประชามติ ประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ต่อไป ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติสิ้นสุดลง

มาตรา 211 ทศ ให้สำนักงานกองทุนเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชนและบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ พร้อมทั้งประวัติของแต่ละบุคคลเพื่อเสนอต่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อคัดเลือกแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้เชี่ยวชาญตามมาตรา 211 ทวิ(2)

กรรมการผู้เชี่ยวชาญตามมาตรา 211 ทวิ(2) ต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการแผ่นดิน

บัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ ให้รวบรวมจากรายชื่อผู้เชี่ยวชาญกฎหมายมหาชนที่มหาวิทยาลัยของรัฐที่มีคณะนิติศาสตร์หรือสาขาวิชานิติศาสตร์เสนอขึ้นมาตามคำ

แนะนำของคณาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์หรือสาขานิติศาสตร์ แล้วแต่กรณี มหาวิทยาลัยละไม่เกิน 3 ชื่อ

บัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ ให้รวบรวมจากรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยของรัฐที่มีคณะรัฐศาสตร์และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เสนอขึ้นมา ตามคำแนะนำของคณาจารย์ประจำคณะหรือสถาบัน แล้วแต่กรณี มหาวิทยาลัยละไม่เกิน 3 ชื่อ

ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรานี้ ให้ปฏิบัติตามคำแนะนำของประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

ผู้สนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ที่มา อมร จันทรสมบูรณ์
ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อการปฏิรูปทางการเมืองตามแนวทางคอนสติติวชั่นแนลลิสม์ (Constitutionalism)
กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายศึกษา 2537

ภาคผนวกที่ 2

ข้อเสนอว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย

หมวด 3

วิธีการที่จะทำให้การร่างรัฐธรรมนูญตามแนวทางที่เสนอ ในหมวด 2 ทั้งสามส่วนเกิดขึ้นได้จริง

การยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองตามแนวทางที่ คพป. กำหนดไว้ในส่วนที่หนึ่งถึงส่วนที่สามนั้นยากที่จะเป็นไปได้ภายใต้รัฐสภาปัจจุบัน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดขึ้น ดังนั้นเพื่อให้ร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นการปฏิรูปการเมืองที่แท้จริงเกิดขึ้นได้ จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเพิ่มหมวด 12 ก่อตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติขึ้น (ดังรายละเอียดร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ...) พ.ศ.... ในภาคผนวกท้ายส่วนนี้) โดยมีสาระสำคัญให้ทุกส่วนของสังคมมีส่วนในการจัดทำรัฐธรรมนูญดังกล่าวอย่างเหมาะสมตามหลัก 5 ประการคือ

(1) **องค์ประกอบของ "คณะกรรมการพิเศษ"**

1.1 ผู้นำทางการเมืองระดับชาติ (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ) ได้แก่ ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากอดีตนายกรัฐมนตรีไม่เกิน 3 คน

1.2 กรรมการผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญที่ผู้นำทางการเมืองตาม 1.1 คัดเลือกแต่งตั้งจาก "บัญชีรายชื่อ" ที่คณาจารย์ในวิทยาลัยของรัฐจัดทำขึ้น โดยมีจำนวน 10-15 คน

1.3 "ที่ปรึกษา" ของผู้นำทางการเมืองฯ ได้แก่ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและผู้นำฝ่ายค้าน ฯลฯ

(2) **บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร** ฯลฯ มีหน้าที่ให้คำวิจารณ์และเสนอข้อคิดเห็นใน "ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (และสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ)" ที่คณะกรรมการพิเศษยกร่างขึ้น

หมายเหตุ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรฯมีส่วนได้ส่วนเสียในผลประโยชน์ของการแก้ไขหรือไม่แก้ไขรัฐธรรมนูญในระบบเดิม จึงไม่ควรมีอำนาจชี้ขาดเรื่องนี้ด้วยตนเอง

(3) **กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ** (Process) ต้องโปร่งใส (Transparency) โดยกำหนดให้จัดพิมพ์

- ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
- บันทึกชี้แจงเหตุผลในสาระสำคัญของร่างฯ
- คำวิจารณ์และข้อคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเผยแพร่แก่ประชาชนให้ได้รับทราบและมีโอกาสพิจารณาได้อย่างทั่วถึง

(4) **อำนาจของประชาชน (เจ้าของประเทศ)** เป็น "องค์กรตัดสิน" ประชาชนมีสิทธิและอำนาจในการออกเสียงเลือก

- จะใช้บังคับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 (ไม่ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วกี่ครั้ง) ต่อไป หรือ
- จะใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ใช้บังคับ

(5) **มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน** คือ การปฏิรูปทางการเมืองจะเสร็จสิ้นภายในเวลาประมาณ 1 ปี 4 เดือนนับแต่วันเลือกตั้ง *"คณะกรรมการพิเศษ"*

ถ้าประชาชนเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ "คณะกรรมการพิเศษ" จะยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่างๆขึ้น และจะนำขึ้นทูลเกล้าฯถวายเพื่อทรงพระปรมาภิไธยพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป และจะดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายใน 90 วัน

ที่มา คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย

กรอบความคิดหลักในการเรียบเรียงบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญ (Constitutionalism)

กรุงเทพฯ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2537

ภาคผนวกที่ 3

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 211
ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.)

คณะกรรมการ คปก. ได้พิจารณาศึกษาวิเคราะห์หลักรัฐธรรมนูญของต่างประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งรายงานการศึกษาของคณะอนุกรรมการพิจารณาวิธีการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 แล้วได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังนี้

วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอาจกระทำได้ 2 ลักษณะ คือ

1. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางมาตรา
2. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

1. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางมาตรา

เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติในมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

2. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ” หรือ “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ มีองค์ประกอง คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งและการดำเนินการ ดังนี้

2.1 องค์ประกอบ

คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้แทนองค์การต่างๆดังนี้

(ก) กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย

ประธานรัฐสภา	เป็นประธานกรรมการ
ประธานวุฒิสภา	เป็นรองประธานคณะกรรมการ
นายกรัฐมนตรี	เป็นรองประธานคณะกรรมการ
ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร	เป็นรองประธานคณะกรรมการ

(ข) กรรมการผู้แทนองค์การ ประกอบด้วย

1) ผู้แทนพรรคการเมือง โดยให้พรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรคัดเลือกบุคคลที่เป็นผู้แทนราษฎรหรือบุคคลอื่นที่ทางพรรคเห็นสมควรเป็นตัวแทนของพรรค พรรคละ 1 คน
2) สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 5 คนโดยวิธีการลงคะแนนเสียงของสมาชิกวุฒิสภาในที่ประชุมวุฒิสภาโดยเปิดเผย
3) นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญทางสาขานิติศาสตร์ หรือสาขารัฐศาสตร์ สาขาละ 5 คน รวมจำนวน 10 คน
4) นักวิชการหรือผู้เชี่ยวชาญทางสาขาอื่นนอกเหนือจากสาขานิติศาสตร์หรือสาขารัฐศาสตร์
5) ผู้แทนจากประชาชนกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆจำนวน 32 คน ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากสาขาอาชีพดังต่อไปนี้

(1) แพทย์และสาธารณสุข	จำนวน 1 คน
(2) ทนายความ	จำนวน 1 คน
(3) วิศวกร	จำนวน 1 คน
(4) นักบัญชี	จำนวน 1 คน
(5) ศิลปกรรม	จำนวน 1 คน
(6) สถาปนิก	จำนวน 1 คน
(7) ครูอาจารย์	จำนวน 3 คน
(8) สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	จำนวน 1 คน
(9) สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย	จำนวน 1 คน
(10) สมาคมธนาคารไทย	จำนวน 1 คน
(11) ข้าราชการประจำ (โดยพิจารณาจากทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจ ข้าราชการพลเรือน)	จำนวน 5 คน
(12) พนักงานรัฐวิสาหกิจ	จำนวน 1 คน
(13) เกษตรกร (โดยพิจารณาจากกลุ่มเกษตรกรในแต่ละภาค คือ ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคตะวันออก)	จำนวน 5 คน
(14) แรงงาน	จำนวน 3 คน

(15) สื่อมวลชน จำนวน 1 คน

(16) นักแสดงอิสระ จำนวน 1 คน

(17) องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) จำนวน 1 คน

(18) องค์การศาสนา จำนวน 1 คน

(19) พนักงานองค์กรส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน

(20) ลูกจ้างประจำของรัฐและรัฐวิสาหกิจ จำนวน 1 คน

2.2 คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ

(1) ให้ประธานรัฐสภากำหนดระเบียบว่าด้วยวิธีการสรรหาคุณสมบัติ กระบวนการได้มาซึ่งกรรมการประเภทนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญทางสาขานิติศาสตร์หรือสาขารัฐศาสตร์ โดยระเบียบดังกล่าวให้ได้รับความเห็นชอบจากกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการตัวแทนพรรคการเมือง และกรรมการตัวแทนสมาชิกวุฒิสภา และระเบียบดังกล่าวจะต้องกำหนดวิธีการที่ให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อในแต่ละสาขาเลือกตั้งกันเอง

(2) ให้ประธานรัฐสภากำหนดระเบียบว่าด้วยวิธีการสรรหาคุณสมบัติ กระบวนการได้มา และการให้ความเห็นชอบกรรมการประเภทตัวแทนจากประชาชนสาขาอาชีพต่างๆ โดยระเบียบดังกล่าวนี้ให้ได้รับความเห็นชอบจากกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้แทนพรรคการเมือง กรรมการตัวแทนสมาชิกวุฒิสภา กรรมการตัวแทนนักวิชาการ หรือผู้เชี่ยวชาญทางสาขานิติศาสตร์ หรือสาขารัฐศาสตร์ และสาขาอื่นนอกเหนือจากสาขานิติศาสตร์ หรือสาขารัฐศาสตร์

(3) เมื่อได้รายชื่อกรรมการผู้แทนองค์กรต่างๆครบถ้วนแล้ว ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

(4) ให้คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับสิ้นสุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

(ข) ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบ หรือไม่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

(5) กรณีที่ตำแหน่งกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับว่างลงไม่ว่ากรณีใดๆ ประธานรัฐสภาอาจแต่งตั้งบุคคลแทนตำแหน่งที่ว่างลงหรือไม่ก็ได้

2.3 การดำเนินการ

(1) การดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการแก้ไขแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ให้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนประกอบด้วย

(2) ให้ประธานรัฐสภาออกระเบียบว่าด้วยวิธีการดำเนินการของคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

(3) ให้คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันที่ประธานรัฐสภาลงนามแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หากการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาดังกล่าวประธานรัฐสภาอาจขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 90 วัน

(4) ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่นั้น คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจะต้องจัดทำแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) แนบไปพร้อมกับตัวร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ยกร่างขึ้น

(5) ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นฝ่ายธุรการของคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

2.4 กระบวนการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ

การแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับให้กระทำได้โดยหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(1) เมื่อคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้ประธานรัฐสภานำเข้าสู่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบวาระเดียวว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ แต่ก่อนการลงมติดังกล่าวให้สมาชิกซึ่งอยู่ในที่ประชุมให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ และเมื่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเห็นชอบแล้ว ให้ส่งข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวให้คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับนำกลับไปพิจารณาตามที่เห็นสมควร จากนั้นจึงให้นำร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาให้ความเห็นชอบของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอีกครั้งหนึ่งภายใน 30 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้รับบันทึกความเห็นและข้อเสนอจากรัฐสภา

(2) กรณีที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ความเห็นชอบในร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยมีจำนวนคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 94 ต่อไปโดยอนุโลมและให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญต่อไป

กรณีที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาไม่เห็นชอบด้วย กล่าวคือ จำนวนคะแนนเสียงเห็นชอบไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ให้ความเห็นชอบมีจำนวนไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นตกไป

(3) กรณีที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาไม่เห็นชอบด้วย แต่จำนวนคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบมีจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงมีพระราชดำริว่า จะให้ประชาชนได้วินิจฉัยหรือไม่ หากไม่มีพระราชดำริคืนมาภายใน 90 วัน ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป หากมีพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย ให้นำร่างรัฐธรรมนูญนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติไม่ก่อน 90 วัน แต่ไม่เกิน 120 วันนับแต่วันที่ทรงมีพระราชดำริ

(4) กรณีที่ประชาชนออกเสียงลงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วันนับแต่วันประกาศผลการออกเสียงลงประชามติ และในกรณีนี้ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการประกาศใช้ต่อไป

กรณีที่ประชาชนออกเสียงลงประชามติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นตกไป

การให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงลงประชามติให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

2.5 การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับอีกในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับต้องตกไป

กรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับที่ได้มีการยกร่างครั้งแรกต้องตกไป ไม่ว่ากรณีใดๆ ให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเสนอญัตติให้มีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ทั้งฉบับอีกได้ โดยความเห็นชอบของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปสมัยถัดไป และการเสนอญัตติดังกล่าวไม่ต้องมีร่างรัฐธรรมนูญประกอบ

2.6 **บทเฉพาะกาล**

ให้มีบทเฉพาะกาลเพื่อให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ทันทีนับแต่วันที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 มีผลใช้บังคับ

ที่มา คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง *รายงานการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง* (8 สิงหาคม 2538 – 7 พฤศจิกายน 2538) เล่มที่ 1

ภาคผนวกที่ 4

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ฉบับรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..)
พุทธศักราช....

หลักการ

(1) เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (เพิ่มเติมหมวด 12)

(2) เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อให้สอดคล้องกับการเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ [เพิ่มเติม (15) (16) (17) (18) และ (19) ของมาตรา 160]

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรจัดให้มีวิธีการจัดทำรัฐธรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหลายสาขาอาชีพเป็นองค์กรในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงประชามติได้ด้วย ทั้งนี้โดยยังคงรักษาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ตลอดไป จึงจำเป็นต้องตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้

"(15) การให้ความเห็นชอบญัตติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามมาตรา 211 ทวิ

(16) การขยายระยะเวลาในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามมาตรา 211 สัตตวรรคหนึ่ง

(17) การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามมาตรา 211 นว

(18) การให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขเพิ่มเติมตามประเด็นที่รัฐสภาเสนอตามมาตรา 211 ทศ (1)

(19) การให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นไปตามผลประชามติตามมาตรา 211 เตรส"

มาตรา 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด 12 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาตรา 211 ทวิ ถึงมาตรา 211 โสฬสของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

หมวด 12
การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

มาตรา 211 ทวิ คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเสนอญัตติต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภามีมติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามความในหมวดนี้ได้ การออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบของรัฐสภาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

เมื่อรัฐสภามีมติอย่างหนึ่งอย่างใดตามวรรคหนึ่งแล้ว จะมีการเสนอญัตติตามวรรคหนึ่งอีกไม่ได้ เว้นแต่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่

มาตรา 211 ตรี เมื่อรัฐสภามีมติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ” ประกอบด้วย

(1) ประธานรัฐสภา เป็นประธานกรรมการ

(2) ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นรองประธานกรรมการ

(3) ผู้แทนของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน

(4) สมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาจำนวน 5 คน

(5) ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขากฎหมายมหาชน สาขารัฐศาสตร์ หรือสาขาอื่น ซึ่งได้รับการเลือกตามมาตรา 211 เบญจ สาขาละห้าคน รวมเป็นจำนวนสิบห้าคน

(6) ผู้แทนสาขาอาชีพซึ่งได้รับการเลือกตามมาตรา 211ฉ จากสาขาอาชีพดังต่อไปนี้ จำนวนสามสิบสองคน

(1) แพทย์และสาธารณสุข	จำนวน 1 คน
(2) ทนายความ	จำนวน 1 คน
(3) วิศวกร	จำนวน 1 คน
(4) สถาปนิก	จำนวน 1 คน
(5) นักบัญชี	จำนวน 1 คน

(6) นักศิลปกรรม	จำนวน 1 คน
(7) ครูและอาจารย์	จำนวน 3 คน
(8) ข้าราชการประจำ	จำนวน 5 คน
(9) พนักงานรัฐวิสาหกิจ	จำนวน 1 คน
(10) ลูกจ้างประจำของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ	จำนวน 1 คน
(11) พนักงานของราชการส่วนท้องถิ่น	จำนวน 1 คน
(12) เกษตรกร	จำนวน 5 คน
(13) ผู้ใช้แรงงาน	จำนวน 3 คน
(14) สื่อมวลชน	จำนวน 1 คน
(15) นักแสดงอิสระ	จำนวน 1 คน
(16) ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	จำนวน 1 คน
(17) ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย	จำนวน 1 คน
(18) สมาคมธนาคารไทย	จำนวน 1 คน
(19) องค์กรพัฒนาเอกชน	จำนวน 1 คน
(20) องค์การศาสนา	จำนวน 1 คน

มาตรา 211 จัตวา ให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการให้วุฒิสภาเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการตามมาตรา 211 ตรี (4) ให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 211 ทวิ กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

มาตรา 211 เบญจ ให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้สถาบันการศึกษาขั้นอุดมศึกษาคัดเลือกคณาจารย์ในสถาบันนั้นในสาขากฎหมายมหาชน สาขารัฐศาสตร์หรือสาขาอื่น จำนวนสถาบันละไม่เกินสิบคน และส่งรายชื่อให้ประธานรัฐสภาภายในระยะเวลาที่ประธานรัฐสภากำหนด

คณาจารย์ในสถาบันการศึกษาขั้นอุดมศึกษาซึ่งมิได้รับการคัดเลือกตามวรรคหนึ่งหากประสงค์จะเข้ารับการเลือกเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคสามให้กระทำได้ โดยยื่นใบสมัครต่อประธานรัฐสภาภายในระยะเวลาที่ประธานรัฐสภากำหนด

ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้คณาจารย์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสองเลือกกันเองโดยแบ่งเป็นสามกลุ่มคือ สาขากฎหมายมหาชน สาขารัฐศาสตร์ และสาขาอื่น การลงคะแนนให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ โดยให้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดห้าอันดับแรกของแต่ละสาขาเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 211 ตรี (5) ทั้งนี้ตามระเบียบที่กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ตรี (1) (2) (3) และ (4) ร่วมกันกำหนด

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 211 ตรี (5) ต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา 211 ฉ การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการคัดเลือกกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนสาขาอาชีพตามมาตรา 211 ตรี (6) ให้เป็นไปตามระเบียบที่กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ตรี (1) (2) (3) (4) และ (5) ร่วมกันกำหนด

มาตรา 211 สัตต ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่มีกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญครบจำนวนตามมาตรา 211 ตรี ในกรณีที่ไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ประธานรัฐสภาอาจขยายระยะเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน ถ้ายังไม่แล้วเสร็จให้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอขยายระยะเวลาต่อไป

การประชุมของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญกำหนด

ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม ให้รองประธานกรรมการทำหน้าที่ประธานกรรมการ ถ้ารองประธานกรรมการมาประชุมหลายคน ให้รองประธานกรรมการที่มาประชุมเลือกกันขึ้นเองเป็นประธานในการประชุมคราวนั้น ถ้าประธานและรองประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในการประชุมคราวนั้น

เอกสิทธิที่บัญญัติไว้ในมาตรา 131 และมาตรา 132 ให้นำมาใช้บังคับกับการประชุมของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม

ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนประกอบด้วย

เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้วให้นำเสนอต่อรัฐสภา

มาตรา 211 อัฏฐ ร่างรัฐธรรมนูญใดๆที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐสภาจะรับไว้พิจารณาไม่ได้

มาตรา 211 นว ให้รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอโดยพิจารณาเป็นสองวาระ ดังนี้

(1) การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ให้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิอภิปรายแสดงความคิดเห็นได้ โดยไม่มีการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ

(2) เมื่อการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเรียงตามลำดับมาตราตาม (1) เสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน หลังจากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้รัฐสภาพิจารณาเป็นวาระที่สอง เพื่อลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ การออกเสียงลงคะแนนให้กระทำเป็นรายมาตรา และจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบในแต่ละมาตรามากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ในกรณีที่รัฐสภามีมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญทุกมาตรา ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการตามมาตรา 211 จตุทศ ต่อไป

เมื่อรัฐสภาได้ออกเสียงลงคะแนนร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้ว ถ้ารัฐสภามีมติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญในมาตราหนึ่งมาตราใด ให้ยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน เพื่อดำเนินการตามมาตรา 211 ทศ

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามหมวดนี้ กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมิได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมรัฐสภาได้ แต่ไม่สิทธิออกเสียงลงคะแนนและให้นำเอกสิทธิที่บัญญัติไว้ในมาตรา 131 และมาตรา 132 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 211 ทศ ในกรณีที่รัฐสภามีมติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญในมาตราหนึ่งมาตราใด ให้ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรประชุมร่วมกันเพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเห็นว่า มาตราใดที่รัฐสภาไม่เห็นชอบเป็นเพียงการไม่เห็นชอบในรายละเอียดและหากมีการแก้ไขแล้วจะไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ให้ส่งประเด็นดังกล่าวไปให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณา ถ้าคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญตามประเด็นที่รัฐสภาเสนอ ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในการพิจารณาของรัฐสภาให้พิจารณาเฉพาะมาตราที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขเพิ่มเติม การออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบของรัฐสภาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(2) ถ้าเห็นว่ามาตราใดที่รัฐสภาไม่เห็นชอบเป็นประเด็นสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ หรือในกรณีที่ส่งร่างรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาตาม (1) แต่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญไม่ส่งร่างรัฐธรรมนูญคืนมายังประธานรัฐสภาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมไปให้ทราบ หรือในกรณีที่คณะกรรมการยกร่าง

รัฐธรรมนูญส่งร่างรัฐธรรมนูญคืนมา แต่ไม่ให้ความเห็นชอบตาม (1) ให้ดำเนินการสรุปประเด็นแต่ละประเด็นเพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติและแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ

ให้ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 211 เอกาทศ ในกรณีที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนออกเสียงประชามติตามมาตรา 211 ทศ วรรคหนึ่ง (2) ให้ประธานรัฐสภาประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศและวันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามประเด็นแต่ละประเด็นที่ที่ประชุมร่วมกันกำหนดตามมาตรา 211 ทศ ทั้งนี้ให้ดำเนินการจัดให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบในแต่ละประเด็นที่มีการจัดให้ออกเสียงประชามติ

ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการจัดให้มีการพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละประเด็นที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ พร้อมทั้งเอกสารชี้แจงสาระสำคัญและเหตุผลของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และบันทึกสรุปการอภิปรายของรัฐสภา เพื่อเผยแพร่แก่ประชาชนก่อนที่จะมีการลงประชามติไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

มาตรา 211 ทวาทศ บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 211 เตรส ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่า ประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการต่อไปตามมาตรา 211 จตุทศ แต่ถ้าเสียงข้างมากไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญนั้นในประเด็นใด ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นนั้นให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ในการนี้ ถ้าการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าวขัดแย้งกับบทบัญญัติอื่นในร่างรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมสอดคล้องกับผลประชามติด้วย และให้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบภายในหกสิบวันนับแต่วันทราบผลประชามติ

ให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้พิจารณาเฉพาะมาตราที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นราย

มาตราให้ถูกต้องตามผลของประชามติ การออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบของรัฐสภาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

มาตรา 211 จตุทศ ในกรณีที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญในทุกประเด็นแล้ว ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 93 และมาตรา 94 มาบังคับโดยอนุโลม

ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 211 ปัณรส คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จตามกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 211 สัตตวรรคหนึ่ง

(2) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

(3) ร่างรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบหรือตกไป

(4) เมื่อรัฐสภาไม่รับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาตามมาตรา 211 อัฏฐ

มาตรา 211 โสฬส เมื่อตำแหน่งกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญว่างลงไม่ว่ากรณีใด ประธานรัฐสภาอาจแต่งตั้งบุคคลตามมาตรา 211 ตรี (3) (4) (5) หรือ (6) แล้วแต่กรณีเป็นกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างลงก็ได้

มาตรา 5 ในวาระเริ่มแรกเมื่อรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับแล้ว ให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ตรี เพื่อดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวด 12 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญนี้ โดยมิต้องเสนอญัตติหรือให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 211 ทวิ

มาตรา 6 ให้พรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งผู้แทนของพรรคการเมืองเป็นกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ตรี (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญนี้ให้แล้วเสร็จ และส่งรายชื่อให้ประธานรัฐสภาภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ

ให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ตรี (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญนี้ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

ให้กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ตรี (1) (2) (3) และ (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 211 เบญจ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญนี้ ภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่มีกรรมการดังกล่าวครบถ้วน และให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้มีการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 211 ตรี (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญนี้ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใช้บังคับ

ให้กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ตรี (1) (2) (3) (4) และ (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญนี้ดำเนินการออกระเบียบว่าด้วยคุณสมบัติและวิธีการคัดเลือกกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนสาขาอาชีพตามมาตรา 211ฉ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญนี้ภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่มีกรรมการดังกล่าวครบถ้วน และให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้มีการคัดเลือกกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนสาขาอาชีพตามมาตรา 211 ตรี (6) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญนี้ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ระเบียบว่าด้วยคุณสมบัติและวิธีการคัดเลือกกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนสาขาอาชีพใช้บังคับ

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ ให้ประธานรัฐสภามีอำนาจพิจารณาขยายระยะเวลาได้ตามความจำเป็น เพื่อให้มีการเลือกหรือคัดเลือกกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ตามรัฐธรรมนูญนี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวกที่ 5

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534
ฉบับคณะกรรมาธิการวิสามัญแห่งรัฐสภา

ร่าง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่....)
พุทธศักราช...

……..

……..

……..

……..……..

……

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

……..……..

……

มาตรา 1 รัฐธรรมนูญนี้เรียกว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย" แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ....) พุทธศักราช....

มาตรา 2 รัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (15) ของมาตรา 160 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาราจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

"(15) การ*ร่างข้อบังคับเกี่ยวกับการร้องขอ*ให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามมาตรา 211 *วีสติ วรรคสาม*"

มาตรา 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด 12 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาตรา 211 ทวิถึงมาตรา 211 วีสติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

หมวด 12

การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

มาตรา 211 ทวิ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวดนี้ ประกอบด้วยสมาชิกดังต่อไปนี้

(1) สมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรจังหวัดละหนึ่งคน

(2) สมาชิกซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตาม (1) คัดเลือกจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์จำนวนยี่สิบสามคน ดังต่อไปนี้

(ก) ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชนจำนวนแปดคน

(ข) ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์จำนวนแปดคน

(ค) ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญจำนวนเจ็ดคน

มาตรา 211 ตรี ให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1) ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช.... ใช้บังคับ หรือนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามมาตรา 211 เอกูนวีสติ วรรคสอง หรือมาตรา 211 วีสติ

ในเขตเลือกตั้งแต่ละเขต ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1) มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้จังหวัดละหนึ่งคน และให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งและไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1)

การเลือกตั้งให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม ในกรณีที่ส่วนใดของกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจนำมาใช้บังคับได้ ให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1) ในส่วนนั้นโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 211 จัตวา บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1) ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าชั้นปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

มาตรา 211 เบญจ บุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1) ได้แก่บุคคลซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 113 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (10) (11) และ (12)

(2) เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือข้าราชการการเมือง

(3) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

มาตรา 211 ฉ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (2) ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 211 จัตวา และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 211 เบญจ (1) และ (2)

มาตรา 211 สัตต เพื่อประโยชน์ในการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (2) ให้มีคณะกรรมการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (2) ประกอบด้วย

(1) เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(2) เลขาธิการวุฒิสภา

(3) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

(4) เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

(5) ปลัดกระทรวงกลาโหม

(6) เลขาธิการสภาสถาบันราชภัฏ

(7) นายกสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย

(8) อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งที่มีการให้ปริญญาตรีขึ้นไปในสาขานิติศาสตร์ สาขารัฐศาสตร์ หรือสาขารัฐประศาสนศาสตร์จำนวนสถาบันละหนึ่งคน

ให้นำข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการ การเลือกประธาน รองประธาน และการปฏิบัติกิจการอื่นโดยอนุโลม โดยมีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับผิดชอบการประชุม

มาตรา 211 อัฏฐ ให้คณะกรรมการตามมาตรา 211 สัตต จัดทำบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชนจำนวนยี่สิบสี่คน และผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือสาขา

รัฐประศาสนศาสตร์จำนวนยี่สิบคน และบัญชีรายชื่อผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญจำนวนยี่สิบเอ็ดคน พร้อมทั้งประวัติของแต่ละบุคคลเสนอต่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1) ภายในเจ็ดวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1)

รายชื่อผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน และผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ให้คณะกรรมการตามมาตรา 211 สัตต รวบรวมจากรายชื่อที่สถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาตรีขึ้นไปในสาขานิติศาสตร์ สาขารัฐศาสตร์หรือสาขารัฐประศาสนศาสตร์จัดทำเสนอขึ้นมา ทั้งนี้การกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาแห่งใดเป็นผู้เสนอรายชื่อในจำนวนเท่าใด และวิธีการในการเสนอรายชื่อให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการตามมาตร 211 สัตต กำหนด

รายชื่อผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการตามมาตรา 211 สัตต เป็นผู้พิจารณาสรรหาและคัดเลือก

มาตรา 211 นว ให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1) คัดเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการตามมาตรา 211 สัตต เสนอตามจำนวนในมาตรา 211 ทวิ (2) (ก) (ข) และ (ค) เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (2) ให้ครบจำนวนยี่สิบสามคน ภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1)

การประชุมของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (2) ให้เป็นไปตามที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1) กำหนด

มาตรา 211 ทศ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1) เริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (2) เริ่มตั้งแต่วันที่ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1)

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1) หรือ (2) สิ้นสุดลงเมื่อ

(1) ถึงคราวออกตามมาตรา 211 เอกูนวีสติ

(2) ตาย

(3) ลาออก

(4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 211 จัตวา หรือมีลักษณะต้องห้ามมาตรา 211 เบญจ หรือตามมาตรา 211 ฉ แล้วแต่กรณี

มาตรา 211 เอกาทศ สภาร่างรัฐธรรมนูญมีประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานสภาคนหนึ่งหรือสองคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากสมาชิกแห่งสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมติของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และให้ประธานสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาร่างรัฐธรรมนูญตามหมวดนี้ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

เมื่อประธานและรองประธานไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกแห่งสภาร่างรัฐธรรมนูญเลือกตั้งกันขึ้นเองเป็นประธานในคราวประชุมนั้น

มาตรา 211 ทวาทศ เงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของประธานและรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และกรรมาธิการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 211 เตรส ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญครบจำนวนตามมาตรา 211 ทวิ

ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ

ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะกระทำมิได้

มาตรา 211 จตุทศ สภาร่างรัฐธรรมนูญมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับวิธีการพิจารณาและจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ การประชุม การลงมติ การแต่งตั้งกรรมาธิการและการดำเนินการของกรรมาธิการ การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติของหมวดนี้ ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรโดยอนุโลมไปพลางก่อน

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 129 และมาตรา 130 มาใช้บังคับกับการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม

เอกสิทธิที่บัญญัติไว้ในมาตรา 131 และมาตรา 132 และความคุ้มกันที่บัญญัติไว้ในมาตรา 139 มาตรา 140 และมาตรา 141 ให้นำมาใช้บังคับกับการประชุมของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม

มาตรา 211 ปัณรส การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำเสร็จแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องลงมติเพื่อให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญนั้นด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ให้ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญนำร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติเห็นชอบขึ้นทูลเกล้าฯถวายภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีมติของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงพระราชวินิจฉัย หากทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญได้

ให้ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

มาตรา 211 โสฬส ภายใต้บังคับมาตรา 211 สัตตรส และมาตรา 211 อัฏฐารส ร่างรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา หรือมิได้ทรงพระราชดำริให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา 211 สัตตรส สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้าสภาร่างรัฐธรรมนูญลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานั้นแล้ว ให้ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าฯถวายอีกครังหนึ่งเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงพระราชวินิจฉัย หากทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญได้ ถ้ามิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยหรือมิได้ทรงพระราชดำริให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา 211 สัตตรส ภายในสามสิบวัน หรือสภาร่างรัฐธรรมนูญมิได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ภายในหกสิบวัน ให้รัฐธรรมนูญนั้นตกไป

มาตรา 211 สัตตรส ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯถวายตามมาตรา 211 ปัณรส หรือร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติเห็นชอบตามมาตรา 211 โสฬส แล้วแต่กรณี กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัติย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติจะได้มีประกาศพระบรมราชโองการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯถวาย ตามมาตรา 211 ปัณรส หรือ

ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯถวายตามมาตรา 211 โสฬส แล้วแต่กรณี และให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

เมื่อประกาศพระบรมราชโองการตามวรรคสอง ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเป็นประชามติภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศพระบรมราชโองการ และวันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

มาตรา 211 อัฏฐารส การออกเสียงประชามติตามมาตรา 211 สัตตรส ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

ถ้าเสียงข้างมากของประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลประชามติ และเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญนั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญได้

ให้ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ถ้าเสียงข้างมากของประชามติไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญหรือมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 211 เอกูนวีสติ สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

(1) สภาร่างรัฐธรรมนูญมิได้มีมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 211 เตรส วรรคหนึ่ง

(2) เมื่อร่างรัฐธรรมนูญได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(3) เมื่อร่างรัฐธรรมนูญตกไปตามมาตรา 211 โสฬส หรือมาตรา 211 อัฏฐารส วรรคสี่

ในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง (1) ให้ดำเนินการจัดให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามหมวดนี้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นสุดระยะเวลาตามมาตรา 211 เตรส วรรคหนึ่ง ทั้งนี้บุคคลผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดเดิมจะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกไม่ได้

มาตรา 211 วีสติ เมื่อพ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ร่างรัฐธรรมนูญตกไปตามมาตรา 211 โสฬส หรือมาตรา 211 อัฏฐารส วรรคสี่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน

ไม่น้อยกว่าห้าแสนคนอาจร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวดนี้อีกได้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าห้าแสนคนตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคไม่น้อยกว่าภาคละห้าจังหวัด

หลักเกณฑ์และวิธีการร้องขอบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัด และอัตราส่วนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละจังหวัดที่จะร้องขอตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามข้อบังคับของรัฐสภา

.....

.....

ภาคผนวกที่ 6

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539

หมวด 12★
การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

มาตรา 211 ทวิ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวดนี้ ประกอบด้วยสมาชิกดังต่อไปนี้

(1) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 211 ฉ ให้ได้จังหวัดละหนึ่งคน

(2) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์จำนวนยี่สิบสามคน ดังต่อไปนี้

(ก) ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน จำนวนแปดคน

(ข) ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวนแปดคน

(ค) ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ที่ประธานรัฐสภากำหนด จำนวนเจ็ดคน

มาตรา 211 ตรี บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1) ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำว่าชั้นปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

(4) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง

มาตรา 211 จัตวา บุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1) ได้แก่บุคคลซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 113(1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (10) และ (12)

★ หมวด 12 ตั้งแต่มาตรา 211 ทวิถึงมาตรา 211 เอกูนวีนสติ เพิ่มเติมขึ้นโดยมาตรา 4 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539

(2) เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือข้าราชการการเมือง

(3) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(4) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

มาตรา 211 เบญจ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (2) ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 211 ตรี (1) (2) และ (3) และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 211 จัตวา (1) และ (2)

มาตรา 211 ฉ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1) ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวดนี้★★

ผู้ใดประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1) ให้ยื่นใบสมัครพร้อมด้วยหลักฐานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนาหรือที่ตนเกิด ตามแบบและภายในกำหนดวันและเวลาที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีซึ่งต้องกำหนดวันรับสมัครให้เป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและเห็นว่าถูกต้องแล้ว ในกรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เกินสิบคน ให้ส่งรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งไปยังประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป แต่ในกรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเกินสิบคน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมพร้อมกันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อลงคะแนนเลือกตั้งกันเองโดยลงคะแนนลับ และผู้สมัครแต่ละคนให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครด้วยกันเองได้คนละไม่เกินสามคน

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งรายชื่อพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดลำดับที่หนึ่งถึงลำดับที่สิบไปยังประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่มีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันอันเป็นเหตุให้มีจำนวนเกินสิบคน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการให้มีการลงคะแนนใหม่ เฉพาะผู้ที่ได้รับคะแนนเท่ากันนั้น เพื่อให้ผู้สมัครที่มีคะแนนสูงสุดจำนวนสิบคน ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ประธานรัฐสภาภายในห้าวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้ง

★★ มาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 บัญญัติว่า *"มาตรา 5 ในวาระเริ่มแรก ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการรับสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้ดำเนินการตามมาตรา 211ฉ ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันวันแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ"*

ให้ประธานรัฐสภาจัดทำบัญชีรายชื่อที่ได้รับจากผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดโดยแยกเป็นรายชื่อของแต่ละจังหวัด และให้เรียงรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดตามลำดับอักษร เพื่อดำเนินการต่อไปตามมาตรา 211 อัฏฐ

มาตรา 211 สัตต ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาในสาขาวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์แต่ละแห่งคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติที่จะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (2) ในประเภทต่างๆตามมาตรา 211 ทวิ (2) (ก) (ข) และ (ค) ประเภทละไม่เกินห้าคน โดยจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อของแต่ละประเภทพร้อมทั้งรายละเอียดตามที่ประธานรัฐสภากำหนด และส่งให้ประธานรัฐสภาภายในห้าวันนับแต่วันพ้นกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้งตามมาตรา 211 ฉ และให้ประธานรัฐสภาจัดทำบัญชีรายชื่อของบุคคลที่สภาสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ส่งมาแยกเป็นประเภทแต่ละบัญชีโดยให้เรียงรายชื่อตามลำดับอักษร

มาตรา 211 อัฏฐ เมื่อประธานรัฐสภาจัดทำบัญชีรายชื่อตามมาตรา 211 ฉ วรรคหก และได้รับบัญชีรายชื่อบุคคลตามมาตรา 211 สัตต แล้ว ให้จัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับบัญชีรายชื่อครบถ้วน

ให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครจากบัญชีรายชื่อจากจังหวัดต่างๆ จังหวัดละหนึ่งคน และเลือกตั้งบุคคลจากบัญชีรายชื่อที่สภาสถาบันอุดมศึกษาส่งมาตามจำนวนแต่ละประเภทตามจำนวนที่กำหนดในมาตรา 211 ทวิ (2) การลงคะแนนดังกล่าวให้กระทำเป็นการลับ

ให้ผู้ได้รับเลือกตั้งจากแต่ละจังหวัดและผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ซึ่งได้คะแนนสูงสุดตามลำดับตามจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา 211 ทวิ เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีผู้ได้คะแนนเท่ากันในลำดับใด อันเป็นเหตุให้จะมีจำนวนผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเกินจำนวนดังกล่าว ให้ดำเนินการลงคะแนนใหม่เฉพาะผู้ได้รับคะแนนเท่ากันนั้น ถ้ายังมีคะแนนเท่ากันอีก ให้ประธานรัฐสภาทำการจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามหมวดนี้ ให้ประธานรัฐสภากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว

ให้ประธานรัฐสภาประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 211 นว ในกรณีที่รัฐสภาจะต้องดำเนินการตามหมวดนี้ในระหว่างปิดสมัยประชุมรัฐสภา ให้ประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรม

ราชโองการ แต่ถ้าอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และมีกรณีที่รัฐสภาจะต้องดำเนินการใดภายในระยะเวลาที่กำหนดตามหมวดนี้ มิให้นับระยะเวลาตั้งแต่วันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี จนถึงวันประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกภายหลังจากมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรรวมเข้าในระยะเวลาที่รัฐสภาจะต้องดำเนินการ

มาตรา 211 ทศ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1) หรือ (2) เริ่มตั้งแต่วันได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภา

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1) หรือ (2) สิ้นสุดลงเมื่อ

(1) สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงตามมาตรา 211 อัฏฐารส

(2) ตาย

(3) ลาออก

(4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 211 ตรี หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 211 จัตวา หรือตามมาตรา 211 เบญจ แล้วแต่กรณี

เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1) หรือ (2) ว่างลงเพราะเหตุอื่นใดนอกจากถึงคราวออกตามมาตรา 211 อัฏฐารส ให้รัฐสภาดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายในกำหนดเวลาสามสิบวันจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ประธานรัฐสภาจัดทำตามมาตรา 211 ฉ วรรคหก หรือตามมาตรา 211 สัตต เว้นแต่ระยะเวลาการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 เตรส จะเหลือไม่ถึงเก้าสิบวัน

ในกรณีที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1) ที่รัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งของจังหวัดใดว่างลง และไม่มีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งรายอื่นในบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของจังหวัดนั้นแล้ว หรือในกรณีที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (2) (ก) (ข) หรือ (ค) ประเภทใดประเภทหนึ่งว่างลง และไม่มีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ตามบัญชีรายชื่อในประเภทที่ว่างลงนั้นแล้ว ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อไปโดยไม่ต้องดำเนินการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น แต่ทั้งนี้สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องมีจำนวนสมาชิกเหลืออยู่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกตามมาตรา 211 ทวิ (1) และ (2)

มาตรา 211 เอกาทศ สภาร่างรัฐธรรมนูญมีประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและรองประธานคนหนึ่งหรือสองคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากสมาชิกแห่งสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมติของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาร่างรัฐธรรมนูญตามหมวดนี้ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมายและปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

เมื่อประธานและรองประธานไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกแห่งสภาร่างรัฐธรรมนูญเลือกตั้งกันขึ้นเองเป็นประธานในคราวประชุมนั้น

มาตรา 211 ทวาทศ เงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของประธานและรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และกรรมาธิการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 211 เตรส สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญครบจำนวนตามมาตรา 211 ทวิ

การที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นเหตุกระทบกระเทือนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ

ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะกระทำมิได้

ในกรณีที่รัฐสภาวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะตามวรรคสี่ ให้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไป

มาตรา 211 จตุทศ วิธีพิจารณาและการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ การประชุม การลงมติ การแต่งตั้งกรรมาธิการและการดำเนินการของกรรมาธิการ การรักษาระเบียบและความเรียบร้อยและกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติของหมวดนี้ ให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาโดยอนุโลม ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรโดยอนุโลมไปพลางก่อน

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 129 และมาตรา 130 มาใช้กับการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 131 และมาตรา 132 และความคุ้มกันที่บัญญัติไว้ในมาตรา 139 มาตรา 140 และมาตรา 141 ให้นำมาใช้บังคับกับการประชุมของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและกรรมาธิการโดยอนุโลม

มาตรา 211 ปัณรส เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้วให้นำเสนอต่อรัฐสภา

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิเข้าชี้แจงประกอบร่างรัฐธรรมนูญนั้นในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้

ให้รัฐสภาพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้ การลงมติให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เมื่อรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 93 มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมาหรือเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันมิได้พระราชทานคืนมา ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่มีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ

มาตรา 211 โสฬส ในกรณีที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนออกเสียงประชามติตามมาตรา 211 ปัณรส วรรคห้า ให้ประธานรัฐสภาประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวัน แต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศ ทั้งนี้วันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการต่อไปตามมาตรา 211 สัตตรส แต่ถ้าเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญนั้น หรือมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

มาตรา 211 สัตตรส เมื่อมีประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 93 และมาตรา 211 ปัณรส วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

มาตรา 211 อัฏฐารส สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

(1) สภาร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวนสมาชิกเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งตามมาตรา 211 ทศ วรรคสี่

(2) สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 211 เตรส วรรคหนึ่ง

(3) เมื่อร่างรัฐธรรมนูญได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(4) เมื่อร่างรัฐธรรมนูญตกไปตามมาตรา 211 เตรส วรรคห้า มาตรา 211 ปัณรส วรรคสี่ มาตรา 211 โสฬส วรรคสี่ หรือมาตรา 211 สัตตรส

ในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง (2) ให้ดำเนินการจัดให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามหมวดนี้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นสุดระยะเวลาตามมาตรา 211 เตรส วรรคหนึ่ง ทั้งนี้บุคคลผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดเดิมจะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกไม่ได้

มาตรา 211 เอกูนวีสติ ถ้าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามหมวดนี้ตกไป คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเสนอญัตติต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภามีมติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามความในหมวดนี้อีกได้ การออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบของรัฐสภาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

เมื่อรัฐสภามีมติอย่างหนึ่งอย่างใดตามวรรคหนึ่งแล้ว จะมีการเสนอญัตติตามวรรคหนึ่งอีกไม่ได้ เว้นแต่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่

ภาคผนวกที่ 7

รายชื่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)

1.	ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี	ประธานคณะกรรมการ
2.	นายบัญญัติ บรรทัดฐาน	รองประธานคณะกรรมการ
3.	นาวาโทเดชา สุขารมณ์	รองประธานคณะกรรมการ
4.	พลเอกสายหยุด เกิดผล	รองประธานคณะกรรมการ และโฆษกคณะกรรมการ
5.	นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ	กรรมการ
6.	นายอารีย์ วงศ์อารยะ	กรรมการ
7.	นายบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ	กรรมการ
8.	นายเสกสรร ประเสริฐกุล	กรรมการ
9.	นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย	กรรมการ
10.	นายพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว	กรรมการ
11.	นายพรชัย สุนทรพันธุ์	กรรมการ
12.	นายเสถียร หอมขจร	กรรมการ
13.	นายวิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน	กรรมการ
14.	นายกิตติพงศ์ หังสพฤกษ์	กรรมการ
15.	พลโทแป้ง มาลากุล ณ อยุธยา	กรรมการ
16.	พลเรือตรีทำนุ เนตรโรจน์	กรรมการ
17.	นาวาอากาศเอกหวล วัฒนาถาวร	กรรมการ
18.	พลตรีสนอง อุทธโยธา	กรรมการ
19.	นายอรุณ งามดี	กรรมการ
20.	ผู้อำนวยการองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	กรรมการ
21.	นายปราโมทย์ ฝ่ายอุประ	กรรมการ
22.	นายโชคชัย อักษรนันท์	กรรมการ
23.	นายสม จาตุศรีพิทักษ์	กรรมการ
24.	ประธานสภาหอการค้าไทย	กรรมการ
25.	นายสัก กอแสงเรือง	กรรมการ
26.	นายนิพนธ์ สรการ	กรรมการ
27.	ร้อยโทภูมิศักดิ์ หงษ์หยก	กรรมการ
28.	นายสว่าง พรรณพฤกษ์	กรรมการ

29.	นายสุรินทร์ โตทับเที่ยง	กรรมการ
30.	นายสุธรรม เฮ่าบุญ	กรรมการ
31.	นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม	กรรมการ
32.	นายสุวิทย์ หาทอง	กรรมการ
33.	นายทิวา ธเนศวร	กรรมการ
34.	นายประวัฒน์ อุตตะโมต	กรรมการ
35.	นายพิศาล มูลศาสตรสาทร	กรรมการ
36.	นายอุดร ตันติสุนทร	กรรมการ
37.	นายรักเกียรติ สุขธนะ	กรรมการ
38.	นายคณิน บุญสุวรรณ	กรรมการ
39.	นายสมศักดิ์ คุณเงิน	กรรมการ
40.	นายชาญ สิทธิสารากร	กรรมการ
41.	นายปาน พึ่งสุจริต	กรรมการ
42.	นายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม	กรรมการ
43.	นายวิบูลย์ เข็มเฉลิม	กรรมการ
44.	นายเอนก นาคะบุตร	กรรมการ
45.	ศาสตราจารย์อมร จันทรสมบูรณ์	กรรมการ
46.	ศาสตราจารย์วิษณุ เครืองาม	กรรมการ
47.	ศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ	กรรมการ
48.	นายประทาน คงฤทธิศึกษากร	กรรมการ
49.	นางสายสุรี จุติกุล	กรรมการ
50.	ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร	กรรมการ
51.	นายแพทย์วิชัย โชควิวัฒน	กรรมการ
52.	นายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์	กรรมการ
53.	ร้อยโทสุวิทย์ ยอดมณี	กรรมการ
54.	นายณรงค์ นุ่นทอง	กรรมการ
55.	นายอนุช อาภาภิรม	กรรมการ
56.	นายมนตรี รูปสุวรรณ	กรรมการ
57.	นายทิวา เงินยวง	กรรมการ
58.	ศาสตราจารย์ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล	กรรมการ และเลขานุการคณะกรรมการ

ภาคผนวกที่ 8

คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 118/2538
เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง

โดยที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะปฏิรูปการเมืองเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินและการตรวจสอบทางการเมือง และสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 211 ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยและองค์กรประชาธิปไตยอื่นๆ จึงสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลเป็นไปด้วยความรอบคอบและมีการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย

อาศัยอำนาจตามมาตรา 11 (6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

1. ให้มีคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปการเมือง ประกอบด้วย

1.1	นายชุมพล ศิลปอาชา	ประธานกรรมการ
1.2	นายโภคิน พลกุล	รองประธานกรรมการคนที่ 1
1.3	ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ธีรเวคิน	รองประธานกรรมการคนที่ 2
1.4	นายแพทย์สันต์ หัตถีรัตน์	รองประธานกรรมการคนที่ 3
1.5	ศาสตราจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์	กรรมการ
1.6	รองศาสตราจารย์โคทม อารียา	กรรมการ
1.7	พลเอกศิรินทร์ ธูปกล่ำ	กรรมการ
1.8	ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ	กรรมการ
1.9	นางประทีป อึ้งทรงธรรม ฮาตะ	กรรมการ
1.10	ผู้ช่วยศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย	กรรมการ
1.11	รองศาสตราจารย์วิสุทธิ์ โพธิแท่น	กรรมการ
1.12	รองศาสตราจารย์ ดร.พรรณทิพย์ ศิริวรรณบุศย์	กรรมการ
1.13	นายนิพนธ์ สรการ	กรรมการ
1.14	นายสุชน ชาลีเครือ	กรรมการ
1.15	รองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ	กรรมการ
1.16	ผู้ช่วยศาสตราจารย์อัษฎางค์ ปาณิกบุตร	กรรมการ
1.17	รองศาสตราจารย์ ดร. ธีรภัทร เสรีรังสรรค์	กรรมการ

1.18 ดร. สรจักร เกษมสุวรรณ	กรรมการ
1.19 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์	กรรมการ
1.20 นายโสภณ สุภาพงษ์	กรรมการ
1.21 ร้อยตำรวจตรีเกรียงศักดิ์ โลหะชาละ	กรรมการ
1.22 นายเจริญ คัมภีรภาพ	กรรมการ
1.23 ผู้แทนพรรคกิจสังคม	กรรมการ
1.24 ผู้แทนพรรคความหวังใหม่	กรรมการ
1.25 ผู้แทนพรรคชาติไทย	กรรมการ
1.26 ผู้แทนพรรคชาติพัฒนา	กรรมการ
1.27 ผู้แทนพรรคนำไทย	กรรมการ
1.28 ผู้แทนพรรคประชากรไทย	กรรมการ
1.29 ผู้แทนพรรคประชาธิปัตย์	กรรมการ
1.30 ผู้แทนพรรคพลังธรรม	กรรมการ
1.31 ผู้แทนพรรคมวลชน	กรรมการ
1.32 ผู้แทนพรรคเสรีธรรม	กรรมการ
1.33 ผู้แทนพรรคเอกภาพ	กรรมการ
1.34 รองศาสตราจารย์ประณต นันทิยะกุล	กรรมการ และเลขานุการ
1.35 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์	กรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ

2. คณะกรรมการตามข้อ 1 มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) จัดทำแผนพัฒนาการเมืองให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รวมทั้งเสนอแนวทางและวิธีการปฏิรูปการเมืองต่อคณะรัฐมนตรี

(2) พิจารณาแนวทางการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 211 ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยและองค์กรประชาธิปไตยอื่นๆ

(3) พิจารณาจัดลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนของเรื่องที่จะดำเนินการ

(4) มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการที่มีอยู่แล้วให้ดำเนินการตรวจสอบ รวบรวม ศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่ไม่สนองตอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมายที่ควรจะมีขึ้นใหม่เพื่อสนองตอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

แล้วดำเนินการยกร่างหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือกำหนดแนวทางปฏิบัติต่างๆให้สนองตอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

(5) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานต่างๆขึ้นใหม่เพื่อดำเนินการตามคำสั่งนี้

(6) กำกับดูแล ให้คำแนะนำ ประสานงาน และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตาม (4) และ (5) เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งนี้ ในการนี้จะให้หน่วยงานหรือคณะกรรมการดังกล่าวรายงานความคืบหน้า ปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาให้ทราบตามเวลาที่กำหนดก็ได้

(7) รายงานความคืบหน้าให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทราบทุกสามเดือน

(8) กลั่นกรองเรื่องที่พิจารณาตามคำสั่งนี้เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

3. ให้ส่วนราชการต่างๆที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือด้านเอกสารข้อมูล การเข้าชี้แจงและการดำเนินการอื่นๆ แก่คณะกรรมการและผู้ได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายตามคำสั่งนี้

4. ให้คณะกรรมการตามข้อ 1 และคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตามคำสั่งนี้มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมและค่าตอบแทนที่ปรึกษาซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง พ.ศ.2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมและค่าตอบแทนที่ปรึกษาซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533 โดยให้เบิกจ่ายจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามที่ตกลงกับสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

คำสั่ง ณ วันที่ 8 สิงหาคม 2538

(นายบรรหาร ศิลปอาชา)

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวกที่ 9

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ....

1.	นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	ประธานคณะกรรมาธิการ
2.	นายโภคิน พลกุล	รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่ 1
3.	นายพินิจ จันทรสุรินทร์	รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่ 2
4.	นายเกษม สุวรรณกุล	รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่ 3
5.	นายอักขราทร จุฬารัตน	เลขานุการคณะกรรมาธิการ
6.	นายสมศักดิ์ คุณเงิน	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่ 1
7.	นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่ 2
8.	นายพีรพันธุ์ พาลุสุข	โฆษกคณะกรรมาธิการ
9.	นายอลงกรณ์ พลบุตร	โฆษกคณะกรรมาธิการ
10.	นายจาตุรนต์ ฉายแสง	โฆษกคณะกรรมาธิการ
11.	นายเงิน ไชยศิวามงคล	
12.	นายจุรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์	
13.	นายชุมพล ศิลปอาชา	
14.	นายเดโช สวนานนท์	
15.	พลเอกเทียนชัย สิริสัมพันธ์	
16.	นายนรนิติ เศรษฐบุตร	
17.	นายนิพนธ์ วิสิษฐยุทธศาสตร์	
18.	นายประสพ บุษราคัม	
19.	นายไพศาล กุสุมาลย์วิสัย	
20.	นายยงยุทธ ติยะไพรัช	
21.	นายวิษณุ เครืองาม	
22.	นายสมยศ เชื้อไทย	
23.	นายสวัสดิ์ คำประกอบ	
24.	นายสันต์ หัตถีรัตน์	
25.	พลเรือเอกเกาะหลัก เจริญรุกข์	
26.	พลเอกจรัล กุลละวณิชย์	
27.	นายจำลอง ครุฑขุนทด	

28. นายเฉลิมพล สนิทวงศ์ชัย
29. นายชำนิ ศักดิเศรษฐ์
30. นายดุสิต โสภิตชา
31. นายถวิล ไพรสณฑ์
32. นายธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์
33. คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันทน์
34. นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา
35. นายลิขิต ธีรเวคิน
36. นายสมภพ โหตระกิตย์
37. นายสังข์ทอง ศรีธเรศ
38. นายสุชน ชาลีเครือ
39. นายสุทัศน์ เงินหมื่น
40. นายอดิศร เพียงเกษ
41. นายอมร จันทรสมบูรณ์
42. นายสุเทพ เทือกสุบรรณ
43. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
44. นายอัษฎางษ์ ปาณิกบุตร

ภาคผนวกที่ 10

รายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

1. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทจังหวัดจำนวน 76 คน ประกอบด้วย

1. นายกมล สุขคะสมบัติ
2. นายเกษม พันธุรัตน์
3. นายโกศล ศรีสังข์
4. นายคณิน บุญสุวรรณ
5. นายครรชิต สุขุมินท
6. นายแคล้ว นรปติ
7. นายจรัส งั๊ะสมัน
8. นายจัตวา กลิ่นสุนทร
9. นายจำนงค์ พิณสาย
10. นายชงค์ วงษ์ขันธ์
11. พลตำรวจเอกชาญ รัตนธรรม
12. นายชานนท์ สุวสิน
13. นายเดโช สวนานนท์
14. นายถาวร จันทร์สม
15. นายทวิช กลิ่นประทุม
16. นายธงชาติ รัตนวิชา
17. นายธรรมนูญ มงคล
18. นายธีรวัฒน์ ร่มไทรทอง
19. นายธีรศักดิ์ กีฬา
20. นายนัจมุดดีน อูมา
21. นายนิตินัย นาครทรรพ
22. นายนิเวศ พันธ์เจริญวรกุล
23. นายบัวพรม ธีรกัลยาณพันธุ์
24. นายบุญเลิศ คชายุทธเดช
25. นายประชุม ทองมี
26. นายประดัง ปรีชญางกูร

27. ศาสตราจารย์ประดิษฐ์ เจริญไทยทวี
28. นายประเทือง คำประกอบ
29. นายประวิทย์ เจนวีระนนท์
30. นายประวิทย์ ทองศรีนุ่น
31. นายประสพพร พาทยกุล
32. นางปราณี วชิราศรีศิริกุล
33. พันตรีปรีดา นิสสัยเจริญ
34. พลเอกปัญญา สิงห์ศักดา
35. นายเปลี่ยน เกตุทอง
36. นายพงษ์เทพ เทพกาญจนา
37. นายพนัส จันทรสุรินทร์
38. นายพนัส ทัศนียานนท์
39. นางพวงเล็ก บุญเชียง
40. นางพินทิพย์ ลีลาภรณ์
41. นายพินิจ อัศวโกวิทกรณ์
42. นายพูนสวัสดิ์ พุทธศิริ
43. นายเพชร แก่นเมือง
44. นายไพบูลย์ ชมาฤกษ์
45. นางยุพา อุดมศักดิ์
46. นายวรพจน์ ณ นคร
47. นายวรพจน์ วงศ์สง่า
48. นายวิศัลย์ โฆษิตานนท์
49. นายวุฒิพงศ์ ฉายแสง
50. นายสงวน พงษ์มณี
51. นายสนั่น อินทรประเสริฐ
52. นายสมเกียรติ อ่อนวิมล
53. พันเอกสมคิด ศรีสังคม
54. ร้อยตรีสมนึก ชูวิเชียร
55. นายสมรรค ศิริจันทร์

2. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ จำนวน 23 คน คือ

(ก) ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน

1. นายเกษม ศิริสัมพันธ์
2. นายแก้วสรร อติโพธิ
3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์โกเมศ ขวัญเมือง
4. ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร
5. รองศาสตราจารย์มนตรี รูปสุวรรณ
6. รองศาสตราจารย์ธงทอง จันทรางศุ
7. ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
8. รองศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์

(ข) ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์

1. ศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ
2. ศาสตราจารย์เขียน ธีระวิทย์
3. นายเฉลิม พรหมเลิศ
4. ศาสตราจารย์ลิขิต ธีรเวคิน
5. รองศาสตราจารย์วิสุทธิ์ โพธิแท่น
6. ศาสตราจารย์สุจิต บุญบงการ
7. ศาสตราจารย์อมร รักษาสัตย์
8. นายเอนก สิทธิประศาสน์

(ค) ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือร่างรัฐธรรมนูญ

1. ศาสตราจารย์เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม
2. ศาสตราจารย์ธรรมนูญ ลัดพลี
3. พลตำรวจเอกประมาณ อดิเรกสาร
4. นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ
5. นายสวัสดิ์ คำประกอบ
6. นายอานันท์ ปันยารชุน
7. นายอุทัย พิมพ์ใจชน

ภาคผนวกที่ 11

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

แต่งตั้งโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญในการประชุมเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2540

1. นายอานันท์ ปันยารชุน
2. นายเกษม ศิริสัมพันธ์
3. ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร
4. พลตำรวจเอกประมาณ อดิเรกสาร
5. ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
6. นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา
7. รองศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์
8. นายคณิน บุญสุวรรณ
9. ผู้ช่วยศาสตราจารย์โกเมศ ขวัญเมือง
10. ศาสตราจารย์เขียน ธีระวิทย์
11. นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ
12. รองศาสตราจารย์วิสุทธิ์ โพธิแท่น
13. พันเอกสมคิด ศรีสังคม
14. นายสวัสดิ์ คำประกอบ
15. ศาสตราจารย์สุจิต บุญบงการ
16. นายเสรี สุวรรณภานนท์
17. นายเอนก สิทธิประศาสน์
18. ศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ
19. นายเดโช สวนานนท์
20. นาสมเกียรติ อ่อนวิมล
21. ศาสตราจารย์อมร รักษาสัตย์
22. นายโกศล ศรีสังข์
23. นายธงชาติ รัตนวิชา
24. นายประชุม ทองมี
25. นายประดัง ปรีชญางกูร
26. นายพนัส ทัศนียานนท์
27. ศาสตราจารย์ลิขิต ธีรเวคิน
28. นายสุทธินันท์ จันทระ
29. นางสุนี ไชยรส

ภาคผนวกที่ 12

คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

แต่งตั้งโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญในการประชุมเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2540

1. นายอานันท์ ปันยารชุน
2. นายเกษม ศิริสัมพันธ์
3. ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร
4. นายคณิน บุญสุวรรณ
5. พันเอก (พิเศษ) อุดม ทวีวัฒน์
6. นายประชุม ทองมี
7. ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
8. นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา
9. รองศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์
10. นายบุญเลิศ คชายุทธเดช
11. ศาสตราจารย์สุจิต บุญบงการ
12. ผู้ช่วยศาสตราจารย์โกเมศ ขวัญเมือง
13. นายธงชาติ รัตนวิชา
14. นายบัวพรม ธีรกัลยาณพันธุ์
15. รองศาสตราจารย์ธงทอง จันทรางศุ
16. พลเอกปัญญา สิงห์ศักดา
17. พลตำรวจเอกสวัสดิ์ อมรวิวัฒน์
18. ศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ
19. นายเดโช สวนานนท์
20. นายธีรวัฒน์ ร่มไทรทอง
21. นายประดัง ปรีชญางกูร
22. ศาสตราจารย์ประดิษฐ์ เจริญไทยทวี
23. นายประวิทย์ เจนวีระนนท์
24. นางพินทิพย์ ลีลาภรณ์
25. นายพินิจ อัศวโกวิทกรณ์
26. ศาสตราจารย์ลิขิต ธีรเวคิน
27. นายวรพจน์ วงศ์สง่า

28. นายวิศัลย์ โฆษิตานนท์
29. รองศาสตราจารย์วิสุทธิ์ โพธิแท่น
30. นายวุฒิพงศ์ ฉายแสง
31. ร้อยตรีสมนึก ชูวิเชียร
32. นายสามารถ แก้วมีชัย
33. นายสุทธินันท์ จันทระ