

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ
ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

เอกสารวิชาการหมายเลข 603

กันยายน 2545

โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

เอกสารวิชาการหมายเลข 603

กันยายน 2545

บทความนี้เขียนขึ้นเพื่อระลึกถึงศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ซึ่งถึงแก่กรรม
เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2542 การเลือกหัวข้อแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ
ก็ด้วยเหตุที่อาจารย์ป๋วยเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในปี 2517 และมีบทบาท
ในการผลักดันรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517

บทความนี้ต่อมาตีพิมพ์ใน วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 20 ฉบับที่ 2-3
มิถุนายน - กันยายน 2545

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งงานวิจัยเรื่อง “เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ” ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจาก
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยในฐานะเมธีวิจัยอาวุโส สกว. (เมษายน 2545)

เอกสารวิชาการ

โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว.

นายรังสรรค์ ณะพรพันธุ์

เอกสารข้อมูลหมายเลข 101

ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เอกสารข้อมูลหมายเลข 201

กฎหมายยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

สิงหาคม 2531 - กุมภาพันธ์ 2534

เอกสารข้อมูลหมายเลข 202

กฎหมายยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

มีนาคม 2534 - เมษายน 2535

เอกสารข้อมูลหมายเลข 301

มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจไทย

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

มีนาคม 2534 - เมษายน 2535

เอกสารข้อมูลหมายเลข 302

มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจไทย

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (ชุดที่สอง)

มิถุนายน - กันยายน 2535

เอกสารวิชาการหมายเลข 501

บทวิเคราะห์กฎหมายที่บัญญัติในรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

(มีนาคม 2534 - เมษายน 2535)

เอกสารวิชาการหมายเลข 601

การเมืองยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

พฤษภาคม 2544

เอกสารวิชาการหมายเลข 602

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
พฤษภาคม 2544

เอกสารวิชาการหมายเลข 603

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
กันยายน 2545

รหัสเอกสารวิชาการ

เอกสารหมายเลข 100

เอกสารข้อมูลว่าด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เอกสารหมายเลข 200

เอกสารข้อมูลว่าด้วยกฎหมายที่บัญญัติในยุครัฐบาลต่างๆ

เอกสารหมายเลข 300

เอกสารข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจไทยในรัฐบาลชุดต่างๆ

เอกสารหมายเลข 400

เอกสารข้อมูลน้การเมืองและตลาดนโยบายเศรษฐกิจ

เอกสารหมายเลข 500

เอกสารวิชาการว่าด้วยกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี

เอกสารหมายเลข 600

เอกสารวิชาการว่าด้วยเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ

สารบัญ

| | |
|--|----|
| 1. ความเบื้องต้น | 1 |
| 2. แนวนโยบายแห่งรัฐในฐานะบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ | 1 |
| 3. แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย | 3 |
| 3.1 แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญในบริบทประวัติศาสตร์การเมืองไทย | 4 |
| 3.2 แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์เชิงปริมาณ | 9 |
| 3.3 แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์สาระแห่งนโยบาย | 12 |
| 3.31 ระบบเศรษฐกิจที่เลือก | 13 |
| 3.32 เป้าหมายของสังคมเศรษฐกิจไทย | 14 |
| 3.33 บทบาทของภาครัฐบาล | 15 |
| 3.34 แนวทางรัฐสวัสดิการ | 16 |
| 3.35 การเกษตร | 17 |
| 3.36 การศึกษา | 17 |
| 3.37 การสาธารณสุข | 19 |
| 3.38 สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ | 19 |
| 3.39 การเมืองการปกครอง | 20 |
| 3.4 นวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ | 20 |
| 3.5 แนวนโยบายแห่งรัฐ : ความฝันกับความเป็นจริง | 22 |
| 4. แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญในฐานะกลไกทางการเมือง | 24 |
| 5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ | 27 |
| 5.1 เนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ | 29 |
| 5.11 แนวทางรัฐสวัสดิการ (Welfare State) | 29 |
| 5.12 แนวความคิดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) | 30 |
| 5.13 แนวทางความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice) | 32 |
| 5.14 แนวทางชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (Communitarianism) | 32 |
| 5.2 กลไกทางการเมืองในการดำเนินแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ | 36 |
| 6. บทสรุป | 39 |
| บรรณานุกรม | 69 |

สารบัญตาราง

| | | |
|-------------|---|----|
| ตารางที่ 1 | จำนวนมาตราและนโยบายในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540 | 42 |
| ตารางที่ 2 | แนวนโยบายแห่งรัฐในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 | 43 |
| ตารางที่ 3 | แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวดสิทธิและเสรีภาพของ ชนชาวไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 | 44 |
| ตารางที่ 4 | เจตนารมณ์ของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2575 – 2540 | 45 |
| ตารางที่ 5 | แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540 จำแนกตามหมวดนโยบาย | 46 |
| ตารางที่ 6 | แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จำแนกตามหมวดนโยบาย | 48 |
| ตารางที่ 7 | สัดส่วนจำนวนนโยบายแห่งรัฐหมวดต่างๆ ตามที่ปรากฏ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540 | 49 |
| ตารางที่ 8 | ลำดับจำนวนนโยบายหมวดต่างๆ ในบทบัญญัติหมวด แนวนโยบายแห่งรัฐ ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540 | 51 |
| ตารางที่ 9 | บทบาทของรัฐในการจัดสรรบริการสาธารณะตาม แนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540 | 53 |
| ตารางที่ 10 | การส่งเสริมบทบาทของภาคธุรกิจและภาคประชาชน ตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540 | 55 |
| ตารางที่ 11 | บทบาทของภาคธุรกิจและภาคประชาชนในบทบัญญัติ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2475 – 2540 | 57 |

| | | |
|-------------|---|----|
| ตารางที่ 12 | เป้าหมายของสังคมเศรษฐกิจในบทบัญญัติว่าด้วย แนวนโยบายแห่งรัฐ ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540 | 59 |
| ตารางที่ 13 | กลุ่มนโยบายรัฐสวัสดิการในบทบัญญัติว่าด้วย แนวนโยบายแห่งรัฐ ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540 | 61 |
| ตารางที่ 14 | กลุ่มนโยบายเกษตรกรรมในบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบาย แห่งรัฐ ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540 | 63 |
| ตารางที่ 15 | แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญกับความเป็นจริง ในการดำเนินนโยบาย พ.ศ. 2475 – 2540 | 65 |
| ตารางที่ 16 | นวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 | 67 |
| ตารางที่ 17 | นวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 | 68 |

ภาคผนวก

| | | |
|-------------|--|----|
| ภาคผนวก (ก) | แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 - 2540 | 74 |
| ภาคผนวก (ข) | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในฐานะอุปสรรคในการปฏิรูปการศึกษา | 83 |
| ภาคผนวก (ค) | คำถามคำตอบเกี่ยวกับมาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 | 88 |

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1. ความเบื้องต้น

รัฐธรรมนูญนานาประเทศหลายต่อหลายประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายต่อหลายฉบับมีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เหตุใดรัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติดังกล่าวนี้ แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญมีพัฒนาการอย่างไร และมีนวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมากน้อยเพียงใด การจารึกแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่ชอบด้วยระบอบการปกครองประชาธิปไตยหรือไม่ สถานะของบทบัญญัติว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐในฐานะกลไกทางการเมืองเป็นเช่นไร

บทความนี้ต้องการตอบคำถามต่างๆ ดังที่กล่าวข้างต้นนี้ เนื้อหาของบทความจำแนกออกเป็น 6 ตอน ตอนที่หนึ่งเป็นความเบื้องต้น ตอนที่สองกล่าวถึงแนวนโยบายแห่งรัฐในฐานะบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตอนที่สามเสนอบทวิเคราะห์แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งบทวิเคราะห์ในบริบทประวัติศาสตร์การเมืองไทย บทวิเคราะห์เชิงปริมาณ บทวิเคราะห์สาระแห่งนโยบาย การศึกษานวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ และความผันแปรกับความเป็นจริงของแนวนโยบายแห่งรัฐ ตอนที่สี่ศึกษาแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญในฐานะกลไกทางการเมือง ตอนที่ห้าวิเคราะห์แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 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) นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่แยก
 แนวนโยบายแห่งรัฐออกเป็นหมวดต่างหาก (*หยุด แสงอุทัย 2538 : 162*) ประเทศในเอเชียหลาย
 ประเทศยึดแนวทางการร่างรัฐธรรมนูญแนวทางเดียวกันนี้ อาทิเช่น รัฐธรรมนูญของจีนคณะชาติ
 (ฉบับปี 2490) พม่า (ฉบับปี 2490) และอินเดีย (ฉบับปี 2492) (*หยุด แสงอุทัย 2538 : 162*)

เหตุใดรัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ?

การเขียนบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญมีเป้าประสงค์
 ในการกำหนดแนวทางสำหรับการบริหารประเทศและการตรากฎหมาย การริเริ่มจารีตดังกล่าวนี้
 อาจตีความแตกต่างกันได้ 2 แนวทาง กล่าวคือ

แนวทางที่หนึ่งเสนอการตีความว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐใน
 รัฐธรรมนูญต้องการเสนอเมนูนโยบาย (Policy Menu) เพื่อให้รัฐบาลเลือกดำเนินการ หากรัฐบาล
 คิดไม่ออกว่า จะบริหารและพัฒนาประเทศในแนวทางใด ย่อมปรึกษารัฐธรรมนูญได้เสมอ ทั้งนี้
 รัฐธรรมนูญมิได้ผูกมัดรัฐบาลให้ต้องดำเนินตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
 หากแต่เป็นสิทธิและเสรีภาพของรัฐบาลจะเลือกดำเนินนโยบายใดก็ได้ หรือไม่ดำเนินนโยบายใด
 ก็ได้

แนวทางที่สองเสนอแนวทางการตีความว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ
 ในรัฐธรรมนูญต้องการกำหนดเส้นทางหลักในการพัฒนาประเทศ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และ
 สังคม รัฐบาลไม่ว่าสังกัดพรรคการเมืองใด เมื่อยึดกุมอำนาจการบริหารประเทศได้ จะต้องนำ
 ประเทศไปสู่เส้นทางพัฒนาดังกล่าวนี้ เพียงแต่รัฐบาลมีเสรีภาพในการเลือกมาตรการทาง
 นโยบายและกำหนดนโยบายอื่นประกอบได้ด้วยได้ การกำหนดเส้นทางหลักในการพัฒนามีผลดี
 ในแง่ที่ว่า การพัฒนาประเทศสามารถดำเนินตามเส้นทางหลักเส้นทางเดียวกันได้อย่างต่อเนื่อง
 โดยไม่หยุดชะงักขาดตอน

หยุด แสงอุทัย (2513 : 140) กล่าวว่า เมื่อรัฐธรรมนูญไวมาร์แห่งเยอรมนีฉบับปี
 2461 เขียนบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับนั้น มีวิวาทะในหมู่
 นักนิติศาสตร์ชาวเยอรมันว่า บทบัญญัติเหล่านี้มีประโยชน์หรือไม่อย่างไร ฝ่ายหนึ่งเห็นว่
 การบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นหาประโยชน์อันใดมิได้ เพราะมีอาจบังคับให้
 รัฐบาลดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า บทบัญญัติว่าด้วย
 แนวนโยบายแห่งรัฐจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศในอนาคต เพราะอาจมีรัฐบาลเลือกไปดำเนินการ

นอกจากวิวาทะว่าด้วยประโยชน์ของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐแล้ว
 ยังมีวิวาทะด้วยว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญขัดต่อการปกครองระบอบ
 ประชาธิปไตยหรือไม่ ในประเด็นนี้ *หยุด แสงอุทัย (2538 : 163)* เสนอความเห็นว่ ‘... ไม่ขัดต่อ

การปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะผู้มีอำนาจในการให้รัฐธรรมนูญย่อมสามารถกำหนดจุดประสงค์ที่ตนต้องการให้รัฐปฏิบัติจัดทำได้ ไม่ผิดอะไรกับผู้ก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือสมาคมที่เป็นนิติบุคคลย่อมชอบที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้นๆลงไว้ได้..'

อย่างไรก็ตาม 'ผู้มีอำนาจในการให้รัฐธรรมนูญ' ในบริบทของสังคมการเมืองไทยส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดมิได้รับฉันทานุมติจากประชาชน การอุปมาอุปไมย 'ผู้มีอำนาจในการให้รัฐธรรมนูญ' เสมือนหนึ่ง 'ผู้ก่อตั้งบริษัทจำกัด' ย่อมไม่ถูกต้อง เพราะ 'ผู้มีอำนาจในการให้รัฐธรรมนูญ' มิใช่ผู้ก่อตั้งประเทศ และมีได้เป็นเจ้าของประเทศแต่เพียงผู้เดียว การบริหารจัดการบริษัทจำกัดซึ่งมีผู้ถือหุ้นจำนวนมากย่อมต้องได้รับฉันทานุมติจากผู้ถือหุ้นฉันใด การบริหารจัดการประเทศก็ควรได้รับฉันทานุมติจากเจ้าของประเทศฉันนั้น ในการพิจารณาประเด็นที่ว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญขัดต่อระบอบการปกครองประชาธิปไตยหรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาข้อเท็จจริงอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ *ประการแรก* การแต่งตั้งคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญเกือบทั้งหมดไม่เคยผ่านกระบวนการขอความเห็นชอบจากประชาชน *ประการที่สอง* รัฐธรรมนูญที่ 'ผู้มีอำนาจในการให้รัฐธรรมนูญ' อนุมัติให้มีผลบังคับใช้ไม่เคยเสนอขอฉันทานุมติจากประชาชน ดังนั้น แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญมิอาจถือเป็นแนวนโยบายที่ประชาชนให้ความเห็นชอบแล้วได้ หากแต่ต้องถือเป็นเพียงความคิดเห็นของคณะบุคคลหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ การบังคับใช้แนวนโยบายที่กำหนดโดยคณะบุคคลหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีได้ผ่านกระบวนการขอความเห็นชอบจากประชาชนย่อมมิชอบด้วยระบอบประชาธิปไตย

3. แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ก่อนปี 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ แม้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยก็หาไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวนี้ไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 นับเป็นรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรกที่มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ และนับแต่นั้นมา รัฐธรรมนูญที่ร่างเพื่ออำนวยการระบอบการปกครองกึ่งประชาธิปไตยกึ่งเผด็จการและระบอบประชาธิปไตยล้วนมีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐด้วยกันทั้งสิ้น นับจนถึงปี 2540 มีรวมทั้งสิ้น 8 ฉบับ (ดูตารางที่ 1) ส่วนรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองที่ร่างขึ้นเพื่ออำนวยการระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย อันได้แก่ ธรรมนูญการปกครองฉบับปี 2502 ฉบับปี 2515 และฉบับปี 2520 รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2519 ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

3.1 แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญในบริบทประวัติศาสตร์การเมืองไทย

การเข้าใจบริบททางการเมืองในขณะที่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับก่อเกิดจะช่วยทำให้เข้าใจแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ¹ นอกเหนือจากการศึกษาภูมิหลังและพื้นฐานความคิดของคณะบุคคลที่ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ร่างขึ้นในยุครัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ (พฤศจิกายน 2490-เมษายน 2491) ภายหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 ผู้นำฝ่ายทหารประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 พร้อมกันนั้นก็เชิญนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์จึงถูกควบคุมและกำกับโดยผู้นำฝ่ายทหาร นายควงผลักดันให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ แม้จะถูกบังคับให้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2491 แต่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีอาชญากรรมรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492² การที่รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ มีอาชญากรรมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเต็มที่ ประกอบกับผู้นำฝ่ายทหารซึ่งยึดกุมอำนาจรัฐได้ มิได้เชี่ยวชาญด้านรัฐกิจ อาจเป็นเหตุผลที่สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งยึดพื้นที่โดยพรรคประชาธิปัตย์ เห็นควรบรรจุหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เพื่อเป็น ‘แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายที่กำหนดไว้’ (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 ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง โดยมีจำนวนเท่ากัน ต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ซึ่งรัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้อำนาจรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 รัฐบาลทหารสามารถยึดกุมรัฐสภาได้ง่ายกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เพราะสามารถแต่งตั้ง ส.ส. ประเภทที่สองเข้าไปคานอำนาจ ส.ส.

¹ ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการเมืองการปกครองไทย ดู *เขาวนระ ไตรมาส (2542) และนคร พจนนรพงษ์ และอุกฤษ พจนนรพงษ์ (2542) ประวัติศาสตร์การเมืองไทย* ดูอาทิเช่น *ลิขิต ชีระเวคิน (2544)*

² ประวัติรัฐธรรมนูญไทย ดู *สิริ เปรมาจิตต์ (2514) ไพโรจน์ ชัยนาม (2519; 2520) วิภาลัย ชีระชัย (2522) กระมล ทองธรรมชาติ (2524) การวิเคราะห์พัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทย* ดู *เสน่ห์ จามริก (2540) ประวัติการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492* ดู *สุนีย์ อธิมุตินภาพ (2518)*

ประเภทที่หนึ่งในสภาผู้แทนราษฎร³ ความไม่สามารถของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามในการคุมสภาพรัฐสภาซึ่งถูกยึดพื้นที่โดยพรรคประชาธิปัตย์ในสัดส่วนสำคัญ นับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งในการโค่นล้มรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ในเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 ร่างขึ้นในยุคสมัยที่คณะผู้นำฝ่ายทหารสามารถยึดกุมอำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องขึ้นนำการดำเนินนโยบาย ดังจะเห็นได้ว่า ในขณะที่หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 มีถึง 19 มาตรา รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 มีเพียง 7 มาตรา (ดูตารางที่ 1) เมื่อแจกแจงจำนวนนโยบายก็พบว่าแตกต่างกัน จาก 17 นโยบายในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เหลือเพียง 7 นโยบายในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 [ดูภาคผนวก (ก)]

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 ร่างขึ้นเพื่ออำระระบอบอำมาตยาธิปไตย อันเป็นระบอบที่ผู้นำข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนเป็นใหญ่ในแผ่นดิน รัฐธรรมนูญฉบับนี้นอกจากให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แล้ว ยังให้อำนาจฝ่ายบริหารเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติมากยิ่งขึ้นด้วย สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งแต่งตั้งตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยใช้เวลาในการร่างยาวนานถึง 9 ปี 4 เดือน 17 วัน (*นคร พจนวรรณพงษ์ และอุกฤษ พจนวรรณพงษ์ 2542 : 63*) แม้แต่เวลาที่ใช้ในการจารึกต้นฉบับลงสมุดข่อยกินเวลากว่า 3 เดือน (*กระมล ทองธรรมชาติ 2524 : 34-35*) สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงว่าคณะผู้นำฝ่ายทหารต้องการเตะถ่วงกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่ออำระระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยให้ยาวนานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ด้วยเหตุที่สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยขุนนางข้าราชการเกือบทั้งหมด การเตะถ่วงการร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปได้โดยง่าย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 สืบทอดมรดกหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 โดยที่มีจำนวนมาตราและจำนวนนโยบายใกล้เคียงกัน (ดูตารางที่ 1) อีกทั้งสาระสำคัญของเมฆนโยบายก็มีได้แตกต่างกันมากด้วย [ดูภาคผนวก (ก)]

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ร่างขึ้นท่ามกลางบรรยากาศ 'เมื่อท้องฟ้าสีทองผ่องอำไพ ประชาชนจะเป็นใหญ่ในแผ่นดิน' ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 ประกอบกับแรงผลักดันให้สังคมไทยเดินสู่เส้นทางสังคมนิยมค่อนข้างแรง ผลก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 นอกจากจะมีความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างสูง⁴ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถถ่วง

³ ข้อมูลเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 ดู *กระมล ทองธรรมชาติ (2524 : 31-33) นคร พจนวรรณพงษ์ และอุกฤษ พจนวรรณพงษ์ (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 หมวดนโยบายแห่งรัฐมีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ โดยหันเข็มมุ่งสู่แนวทางรัฐสวัสดิการอย่างชัดเจนอีกด้วย (ดูตารางที่ 13) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ต้องการเห็นสังคมการเมืองไทยปรับเปลี่ยนสู่ระบอบประชาธิปไตยสังคม (Social Democracy) โดยยึดระบอบประชาธิปไตยทางการเมืองและระบบรัฐสวัสดิการทางเศรษฐกิจ นวัตกรรมด้านนโยบายอีกประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ก็คือ การยอมรับแนวความคิดของลัทธิสิ่งแวดล้อม (Environmentalism) เพราะเป็นครั้งแรกที่หมวดนโยบายแห่งรัฐมีนโยบายการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ [ดูภาคผนวก (ก)] ในประการสุดท้าย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 นำความคิดว่าด้วยความเป็นธรรมในสังคมมาร่างบทบัญญัติในหมวดนโยบายแห่งรัฐ (ดูตารางที่ 16)

ระบบรัฐสวัสดิการกลายเป็นเข็มมุ่งของรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา ทั้งฉบับปี 2521 ฉบับปี 2534 ฉบับปี 2534/2538 และฉบับปี 2540 (ดูตารางที่ 13) รัฐธรรมนูญฉบับเหล่านี้ต้องการให้รัฐบาลทำหน้าที่จัดสวัสดิการด้านต่างๆแก่ประชาชนเป็นด้านหลัก กระนั้นก็ตาม มีการเปลี่ยนแปลงปรัชญานโยบายเศรษฐกิจโดยยอมรับบทบาทของภาคเอกชนในการจัดสรรบริการสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะบางประเภท ดังเช่นบริการการศึกษาและบริการสุขภาพอนามัยมากขึ้น (ดูตารางที่ 11)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534 แม้จะกำหนดแนวทางรัฐสวัสดิการในหมวดนโยบายแห่งรัฐ มิได้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 แต่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้แตกต่างจากฉบับปี 2517 ในด้านระบอบการเมืองการปกครอง ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ต้องการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง ซึ่งมีการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และการห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534 ต้องการสถาปนาระบอบการเมืองการปกครองกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย โดยที่ผู้นำฝ่ายทหารยังคงกุมอำนาจรัฐ ดังนั้น เข็มมุ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534 จึงมิใช่ระบอบประชาธิปไตยสังคม อันเป็นเข็มมุ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 เพราะมิได้ต้องการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยควบคู่กับระบบรัฐสวัสดิการ

ในผังการเมืองไทย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ถูกวางตำแหน่งอยู่ทางขวาของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และมีตำแหน่งใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 อย่างไรก็ตาม เมื่อบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 สิ้นอายุ และอำนาจรัฐค่อยๆ หลุดลอยจากกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย และตกอยู่กับกลุ่มนักการเมืองที่มาจากทางเลือกตั้ง การรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 โดยผู้นำฝ่ายทหารต้องการฟื้นอำนาจของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ซึ่งโดยพื้นฐานเกิดจากความต้องการแย่งชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ได้จากกระบวนการกำหนดและ

บริหารนโยบาย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ถูกวางตำแหน่งให้อยู่ทางขวาของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 เพื่ออ้าวงระบอบการปกครองกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งยึดกุมโดยผู้นำฝ่ายทหาร ความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และต่อความพยายามในการสืบทอดอำนาจของผู้นำฝ่ายทหารนำไปสู่เหตุการณ์พฤษภาคม 2535 และจุดประกายกระบวนการปฏิรูปการเมือง จนก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 (เรียกย่อๆว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2538) และตามมาด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2538 ยังคงสืบทอดแนวทางรัฐสวัสดิการต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 (ดูตารางที่ 13) แต่ต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ที่ยอมให้เอกชนมีบทบาททางเศรษฐกิจร่วมกับรัฐบาลมากขึ้น วิสาหกิจเอกชนสามารถผลิตบริการสาธารณูปโภคและประกอบกิจการที่มีการผูกขาดตัดตอนได้ โดยมี دستورพระราชบัญญัติเพื่อให้ประกอบกิจการดังกล่าว นอกจากนี้ รัฐยังส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในการจัดบริการการศึกษาและบริการสุขภาพอนามัยอีกด้วย (ดูตารางที่ 11)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ร่างขึ้นท่ามกลางกระแสการเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองและขบวนการสิทธิและเสรีภาพมีอิทธิพลค่อนข้างสูงในการขับเคลื่อนสังคมการเมืองไทย ผลก็คือรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะประชาธิปไตยที่เด่นชัด ในด้านแนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดแนวนโยบายที่ชัดเจนอย่างน้อย 4 แนวทาง อันได้แก่ แนวทางรัฐสวัสดิการ แนวทางความเป็นธรรมในสังคม แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) และแนวทางชุมชนท้องถิ่นพัฒนา⁵ แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้รับช่วงแนวทางรัฐสวัสดิการและแนวทางลัทธิสิ่งแวดล้อมต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 แต่ความเข้มข้นของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สูงกว่ามาก รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยอมรับบทบาททางเศรษฐกิจของเอกชนดุจเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และฉบับปี 2534/2538 ต่างกันที่ไม่มีนโยบายการส่งเสริมบทบาทของเอกชนในการจัดบริการสุขภาพอนามัยและการสังคมสงเคราะห์อย่างชัดเจน (ดูตารางที่ 11) ข้อที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แยกแยะจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ก็คือ การแยกแยะความแตกต่างระหว่างภาคธุรกิจเอกชนกับภาคประชาชน แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ต้องการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและ

⁵ รายละเอียด ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544)*

ทรัพยากรธรรมชาติ และการยอมรับสิทธิชุมชน อิทธิพลของแนวความคิดว่าด้วยยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนาปรากฏให้เห็นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้⁶

พัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยในส่วนที่เกี่ยวกับทบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ มีข้อพึงสังเกตอย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก รัฐธรรมนูญฉบับก่อนปี 2540 ใช้ชื่อหมวด “แนวนโยบายแห่งรัฐ” เฉพาะฉบับปี 2540 ที่ใช้ชื่อหมวด “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” *อมร รักษาเสถียร (2541 : 83-87)* อ้างว่า การเปลี่ยนแปลงชื่อหมวด ด้วยการเติมคำว่า “พื้นฐาน” นี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการและวิธีการทั้งหมด ในประการสำคัญต้องการจำกัดขอบเขต “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ให้เหลือเฉพาะแนวนโยบายพื้นฐาน โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะดำเนินการเป็นสำคัญ

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่มีจารีตในการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย จบจนวนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2538 ที่กำหนดให้ชนชาวไทยมี ‘สิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษามาศึกษา’ (รธน. 2534/2538 มาตรา 40) และ ‘สิทธิได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลที่ไม่คิดมูลค่า ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ’ (รธน. 2534/2538 มาตรา 41) พร้อมกันนี้ ก็กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐให้สอดคล้องกับทบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (ดูตารางที่ 2) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ดำเนินรอยตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2538 ในการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยที่มีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวดนี้ถึง 9 กลุ่ม (เทียบกับ 2 กลุ่มในฉบับปี 2534/2538) แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้เขียนรัฐธรรมนูญในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้สอดคล้องกับหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (ดูตารางที่ 3) ดังจะเห็นได้ว่าสิ่งที่กำหนดเป็นสิทธิของชนชาวไทยหลายต่อหลายประการ ไม่มีบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังเช่นการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน (รธน. 2540 มาตรา 40) สิทธิในการรับบริการการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ (รธน. 2540 มาตรา 52 วรรค 3) เป็นต้น สิทธิบางข้อไม่มีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ชัดเจนที่สอดคล้องกัน แต่มีบทบัญญัติที่สามารถตีความโดยอนุโลมได้ ดังเช่น สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้ได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ (รธน. 2540 ม. 43) สิทธิของผู้ยากไร้ในการรับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (รธน. 2540

⁶ การแยกแยะความแตกต่างของยุทธศาสตร์การพัฒนา ระหว่างโลกาภิวัตน์พัฒนากับชุมชนท้องถิ่นพัฒนารวมตลอดจนการวิเคราะห์วิถีลักษณะของยุทธศาสตร์การพัฒนา ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2536/2545)*

ม. 52 วรรค 2) สิทธิของเด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลในการรับเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐ (รธน. 2540 มาตรา 53) เป็นต้น

ประการที่สาม เจตนารมณ์ของการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรก ที่มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐแสดงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนว่า บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้ ‘เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายดังกล่าว’ (มาตรา 54 รธน. 2492) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 และฉบับปี 2511 ยืนยันเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ระบุเจตนารมณ์แตกต่างออกไปว่า ‘เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย’ (มาตรา 62 รธน. 2517) อันแสดงถึงการเปลี่ยนจุดเน้นจาก ‘การบริหารราชการตามนโยบายที่กำหนด’ มาเป็น ‘การกำหนดนโยบาย’ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ฉบับปี 2534 ฉบับปี 2534/2538 และฉบับปี 2540 ยืนยันเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 (ดูตารางที่ 4)

3.2 แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์เชิงปริมาณ

นับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา มีรัฐธรรมนูญเพียง 8 ฉบับที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ หรือหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (ดูตารางที่ 1) หากนับจำนวนมาตราในหมวดนี้ รัฐธรรมนูญที่มีจำนวนมาตราในหมวดแนวนโยบาย (พื้นฐาน) แห่งรัฐมากที่สุด ได้แก่ ฉบับปี 2517 (33 มาตรา) รองลงมาได้แก่ฉบับปี 2534/2538 (32 มาตรา) อย่างไรก็ตาม จำนวนมาตรามิได้สื่อความหมายว่าด้วยจำนวนนโยบาย ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการเขียนรัฐธรรมนูญหลายต่อหลายฉบับ มาตราหนึ่งๆอาจประกอบด้วยนโยบายมากกว่าหนึ่งนโยบาย ซึ่งเขียนทับซ้อนกันอยู่ บางนโยบายปรากฏในบทบัญญัติมากกว่าหนึ่งมาตรา นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญบางฉบับยังกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับบริการจากรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลต้องถือเป็นหน้าที่ในการจัดสรรบริการแก่ประชาชนด้วย ในเมื่อเป็นสิทธิของประชาชน ในกรณีที่มีการเขียนรัฐธรรมนูญหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐให้สอดคล้องกับหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2538 การนับจำนวนนโยบายในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐนับว่าเพียงพอแล้ว แต่ในกรณีที่มีการเขียนรัฐธรรมนูญกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐมิได้สอดคล้องกับหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 การนับจำนวนนโยบายจากหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพียงหมวดเดียวย่อมเป็นการนับที่ไม่ครบถ้วน หากแต่ต้องนับจากหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ประกอบด้วย

ภาคผนวก (ก) ประมวลนโยบายตามที่ปรากฏในหมวดแนวนโยบาย (พื้นฐาน) แห่งรัฐของรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ตารางที่ 5 แฉงนับจำนวนนโยบายจากรัฐธรรมนูญฉบับ

เหล่านั้น⁷ ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2538 มีจำนวนนโยบายสูงสุด (54 นโยบาย) รองลงมาได้แก่ ฉบับปี 2540 (49 นโยบาย) และฉบับปี 2534 (46 นโยบาย) อย่างไรก็ตาม เมื่อนับสิทธิของชนชาวไทย ซึ่งรัฐบาลต้องมีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนตามสิทธิดังกล่าว รวมกับหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีนโยบายที่รัฐต้องให้บริการแก่ประชาชน โดยที่มิได้กำหนดไว้ในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้สอดคล้องกับหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยอีกจำนวน 5 นโยบาย (ดูตารางที่ 3) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงมีจำนวนนโยบายรวมทั้งสิ้น 54 นโยบาย ซึ่งมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดๆ และเท่ากับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2538 (ตารางที่ 6)⁸ โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 มีจำนวนนโยบายน้อยที่สุด (7 นโยบาย) ทั้งนี้ไม่นับรัฐธรรมนูญที่ไม่มีหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐ (ดูตารางที่ 5)

ตารางที่ 7 นำเสนอข้อมูลสัดส่วนจำนวนนโยบายหมวดต่างๆ เทียบเป็นร้อยละของจำนวนนโยบายรวมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ข้อมูลตารางนี้มีได้บ่งบอกลำดับความสำคัญของหมวดนโยบายตามทัศนะของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ หากแต่บ่งบอกว่า จำนวนนโยบายที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าเหมาะสมในการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นแตกต่างกันอย่างไรระหว่างหมวดนโยบายต่างๆ หาได้หมายความว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญแก่หมวดที่มีจำนวนนโยบายมากกว่าหมวดที่มีจำนวนนโยบายน้อย อย่างไรก็ตาม การณ์อาจเป็นไปได้ว่า หมวดที่มีจำนวนนโยบายมากอาจเป็นหมวดที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าปัญหาหนัก จึงจำเป็นต้องใช้ ‘ยา’ (นโยบาย) หลายขนาน

ตารางที่ 8 นำเสนอข้อมูลลำดับจำนวนนโยบายหมวดต่างๆ ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ลำดับจำนวนนโยบายนี้อาจมิใช่ลำดับความสำคัญของหมวดนโยบายในทัศนะของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาข้อข้อมูลบทบัญญัติว่าด้วยแผนนโยบายแห่งรัฐตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ดังที่นำเสนอในตารางที่ 5-8 มีข้อพึงสังเกตอย่างน้อย 6 ประการ กล่าวคือ

⁷ การจัดหมวดหมู่แผนนโยบายและการแจกแจงนับอาจหลีกเลี่ยงการใช้วิจารณ์ญาณและดุลพินิจส่วนบุคคลได้ แต่การจัดหมวดหมู่แผนนโยบายนี้อ่านยากการวิเคราะห์ให้เห็นภาพชัดเจนขึ้น

⁸ บทวิเคราะห์นี้ตรงกันข้ามกับ *อมร รัชศาสตร์* (2541 : 85) ที่อ้างว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีแผนนโยบายแห่งรัฐน้อยกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ทั้งนี้โดยการนับจำนวนมาตรา รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มี 19 มาตราในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มิใช่ 18 มาตรา ดังที่ *อมร รัชศาสตร์* (2541 : 85) นับ หากยึดเกณฑ์จำนวนมาตรา รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 มีจำนวนมาตราในหมวดนั้นน้อยที่สุด หากใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่ (ดูตารางที่ 1) แต่จำนวนมาตราอาจใช้แทนจำนวนนโยบายได้ เพราะในบางมาตรา มีนโยบายทับซ้อนกันมากกว่าหนึ่งนโยบาย ในประการสำคัญ นโยบายบางนโยบายปรากฏในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย แต่มิได้ปรากฏในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ประการแรก นโยบายเศรษฐกิจเป็นหมวดที่มีจำนวนนโยบายมากเป็นอันดับที่หนึ่งในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับที่มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยมีน้ำหนักจำนวนนโยบายสูงสุดในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 (46.7%) และต่ำสุดในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 (19.4%) (ดูตารางที่ 7)

ประการที่สอง นโยบายการเกษตรมีจำนวนค่อนข้างน้อยในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ อย่างมากที่สุดมีเพียง 4 นโยบาย ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นรัฐธรรมนูญหลังฉบับปี 2517 โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 และฉบับปี 2511 ไม่มีนโยบายการเกษตรในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ (ดูตารางที่ 5) นโยบายการเกษตรมีน้ำหนักจำนวนนโยบายสูงสุดในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 (8.7%) ดังรายละเอียดในตารางที่ 7 และลำดับจำนวนนโยบายไม่ติด 3 อันดับแรก ไม่ว่าจะ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับใด (ดูตารางที่ 8)

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐให้ความสำคัญกับนโยบายด้านการศึกษาค่อนข้างมาก รัฐธรรมนูญที่มีจำนวนนโยบายการศึกษามากที่สุด ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2538 (10 นโยบาย) รองลงมาได้แก่ ฉบับปี 2540 (9 นโยบาย) ดังรายละเอียดในตารางที่ 5 แต่เมื่อรวมนโยบายการศึกษาที่อยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีจำนวนนโยบายการศึกษาเท่ากับฉบับปี 2534/2538 (ดูตารางที่ 6) หากวิเคราะห์ในเชิงสัมพัทธ์ รัฐธรรมนูญที่ให้น้ำหนักจำนวนนโยบายด้านการศึกษาสูงสุด ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 (29.4%) รองลงมาได้แก่ฉบับปี 2511 (26.7%) ดังรายละเอียดในตารางที่ 7 โดยที่นโยบายการศึกษาติดลำดับจำนวนนโยบาย 3 อันดับแรก ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ (ดูตารางที่ 8)

ประการที่สี่ ก่อนปี 2517 ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดที่ให้ความสำคัญกับหมวดนโยบายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ นโยบายหมวดนี้เริ่มปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และฉบับต่อมา สะท้อนข้อเท็จจริงที่ว่า ก่อนปี 2517 ปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติไม่รุนแรงจนถึงขั้นที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญบรรจุนโยบายไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ แม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมาจะเห็นความสำคัญของนโยบายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ กระนั้นก็ตาม จำนวนนโยบายหมวดนี้ค่อนข้างต่ำ โดยมีไม่เกิน 4 นโยบาย (รธน. 2534 และ รธน. 2534/2538) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 5 น้ำหนักจำนวนนโยบายหมวดนี้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับค่อนข้างต่ำ โดยไม่เกิน 8.7% (รธน. 2534) ดังรายละเอียดในตารางที่ 7 และลำดับจำนวนนโยบายก็ต่ำด้วย โดยไม่สูงกว่าลำดับที่ 5 (ดูตารางที่ 8)

ประการที่ห้า รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมีแนวโน้มที่จะเน้นบทบาทของรัฐในการจัดสรรบริการสาธารณะ ตารางที่ 9 นำเสนอข้อมูลในประเด็นนี้ หากพิจารณา

จำนวนนโยบายในเชิงสัมบูรณ์ รัฐธรรมนูญที่กำหนดนโยบายการจัดสรรบริการสาธารณะโดยภาค
รัฐบาลมากที่สุด ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และฉบับปี 2540 (16 นโยบาย) ส่วนรัฐธรรมนูญ
ที่กำหนดนโยบายลักษณะนี้น้อยที่สุด ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 (3 นโยบาย) หากพิจารณา
จำนวนนโยบายเชิงสัมพัทธ์โดยเทียบเป็นร้อยละของจำนวนนโยบายรวม รัฐธรรมนูญที่มี
สัดส่วนนโยบายการจัดสรรบริการสาธารณะโดยภาครัฐบาลมากที่สุด ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี
2475/2495 (71.4%) รองลงมาได้แก่ ฉบับปี 2517 (41.0%) ดังรายละเอียดในตารางที่ 9

ประการที่หก รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมีแนวโน้มที่จะให้
ความสำคัญแก่บทบาทของภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมในการดำเนิน
นโยบายด้านต่างๆค่อนข้างน้อย ตารางที่ 10 นำเสนอข้อมูลในประเด็นนี้ หากพิจารณาจำนวน
นโยบายในเชิงสัมบูรณ์ รัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญแก่บทบาทของภาคธุรกิจเอกชนและภาค
ประชาชนมากที่สุด ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (8 นโยบาย) รองลงมาได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ
ปี 2534 และฉบับปี 2534/2538 (5 นโยบาย) หากพิจารณาจำนวนนโยบายในเชิงสัมพัทธ์
โดยเทียบเป็นร้อยละของจำนวนนโยบายรวม รัฐธรรมนูญที่มีสัดส่วนจำนวนนโยบายการส่งเสริม
บทบาทภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนมากที่สุด ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (14.8%)
นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงความรอบด้านในการส่งเสริมบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนและภาค
ประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้ความสำคัญแก่บทบาทของภาคธุรกิจเอกชนและภาค
ประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ (5 หมวดนโยบายจาก 8 หมวดนโยบาย)

3.3 แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์สาระแห่งนโยบาย

ภาคผนวก (ก) ประมวลแนวนโยบายแห่งรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทยระหว่างปี 2475-2540 ในการวิเคราะห์สาระแห่งแนวนโยบายดังกล่าวนี้
ขอแยกการวิเคราะห์ออกเป็น 9 ประเด็น คือ

- (1) ระบบเศรษฐกิจที่เลือก
- (2) เป้าหมายของสังคมเศรษฐกิจไทย
- (3) บทบาทของภาครัฐบาล
- (4) แนวทางรัฐสวัสดิการ (Welfare State)
- (5) การเกษตร
- (6) การศึกษา
- (7) การสาธารณสุข
- (8) สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (9) การเมืองการปกครอง

3.31 ระบบเศรษฐกิจที่เลือก

รัฐธรรมนูญเกือบทั้งหมดมิได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐที่ชัดเจนเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจที่พึงปรารถนา การตีความประเด็นนี้มีอาจหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจและวิจารณ์ญาณส่วนบุคคลได้ เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เท่านั้นที่ระบุอย่างชัดเจนว่า ‘รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด’ (มาตรา 87) แต่กระนั้นก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ตระหนักถึงข้อบกพร่องของระบบทุนนิยม ซึ่งพึงการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจโดยอาศัยกลไกราคา จึงกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐด้วยว่า รัฐต้องมีหน้าที่ ‘... กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม...’ (มาตรา 87)

ระบบเศรษฐกิจแบบผสม (Mixed Economy) เป็นระบบเศรษฐกิจในอุดมคติของรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ รวมทั้งฉบับปี 2540 ด้วย ทุกฉบับกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐว่าด้วยการสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาททางเศรษฐกิจ รัฐธรรมนูญฉบับก่อนปี 2534 มิได้ระบุแนวนโยบายแห่งรัฐอย่างชัดเจนว่า รัฐจะไม่ประกอบธุรกิจแข่งกับประชาชน เว้นแต่มีความจำเป็น การจำกัดบทบาททางเศรษฐกิจภาครัฐเริ่มปรากฏในแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ฉบับปี 2534 เป็นต้นมา ทั้งนี้เฉพาะกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เอกชนสามารถประกอบการได้

ปรัชญาการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญประการหนึ่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 ก็คือ รัฐบาลมีหน้าที่ในการจัดสรรบริการสาธารณูปโภค อิทธิพลของปรัชญาดังกล่าวนี้อาจปรากฏในบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างแจ่มชัด รัฐธรรมนูญทุกฉบับนับตั้งแต่ฉบับปี 2492 มีบทบัญญัติทั้งโดยชัดแจ้งและโดยนัยว่า การจัดสรรบริการสาธารณูปโภคเป็นหน้าที่ของรัฐบาล แต่มิได้ปิดกั้นมิให้เอกชนมีบทบาทในการจัดสรรบริการสาธารณูปโภค เพียงแต่มิได้ปล่อยให้เอกชนมีเสรีภาพในการประกอบกิจการประเภทนี้ ทั้งนี้มีแนวนโยบายแห่งรัฐที่ชัดเจนว่า หากเอกชนจะผลิตบริการสาธารณูปโภค ก็ต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจแก่เอกชนในการประกอบการ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 เป็นต้นมา ไม่ปรากฏแนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าวนี้ ซึ่งมีนัยสำคัญว่า เอกชนสามารถประกอบกิจการสาธารณูปโภคได้ โดยไม่ต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจ อนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐว่า รัฐบาลมีหน้าที่จัดสรรบริการสาธารณูปโภค (ดูตารางที่ 11)

รัฐธรรมนูญที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐทุกฉบับ ยกเว้นฉบับปี 2475/2495 กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐที่ชัดเจนว่า รัฐบาลมีหน้าที่ป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม อีกทั้งกำหนดนโยบายโดยนัยว่า ห้ามเอกชนประกอบกิจการที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอน

การประกอบกิจการที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอนโดยเอกชนต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการประกอบกิจการ แนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าวนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ฉบับปี 2511 ฉบับปี 2517 และฉบับปี 2521 หลังจากนั้น ไม่ปรากฏว่ามีรัฐธรรมนูญฉบับใดที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าวนี้

อนึ่ง รัฐธรรมนูญยังกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐให้เอกชนมีบทบาทในการจัดการศึกษา (รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ฉบับปี 2534/2538 และฉบับปี 2540) การจัดบริการสุขภาพอนามัย (รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และฉบับปี 2534/2538) บทบาทด้านการสังคมสงเคราะห์ (รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ฉบับปี 2521 ฉบับปี 2534 และฉบับปี 2534/2538) เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เท่านั้นที่กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการสงวนและรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (ดูตารางที่ 11)

3.32 เป้าหมายของสังคมเศรษฐกิจไทย

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่ผู้ให้ความสนใจในการกำหนดเป้าหมายของสังคมเศรษฐกิจไทยมากนัก ในประเด็นนี้ มีข้อพึงสังเกตอย่างน้อย 5 ประการ (ดูตารางที่ 10 ประกอบ) กล่าวคือ

ประการแรก เป้าหมายการจ้างงานเต็มอัตรา (Full Employment) ปรากฏในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี 2511 เป็นต้นมา โดยกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐอย่างชัดเจนว่า รัฐจะส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ

ประการที่สอง การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชน อันเป็นเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยทั่วไป เพิ่งปรากฏในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 จนถึงฉบับปี 2534/2538 แต่ขาดหายไปฉบับปี 2540

ประการที่สาม ความเป็นธรรมในการกระจายรายได้หรือการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ มิใช่เป้าหมายการดำเนินนโยบายที่รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ให้ความสำคัญ โดยปรากฏในแนวนโยบายแห่งรัฐเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ฉบับปี 2534/2538 และฉบับปี 2540 เท่านั้น

ประการที่สี่ การบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและความสมดุลของธรรมชาติ ปรากฏในบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ฉบับปี 2517 เป็นต้นมาโดยไม่ขาดสาย ในด้านหนึ่งสะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นความสำคัญของแนวความคิดว่าด้วยลัทธิสิ่งแวดล้อม (Environmentalism) ในอีกด้านหนึ่ง สะท้อนความเป็นจริงที่ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนับตั้งแต่ใช้แผนพัฒนาในปี 2504 เป็นต้นมา มีผลในการทำลายสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และความสมดุลของธรรมชาติ

ประการที่ห้า การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่งปรากฏในบทบัญญัติว่าด้วยแผนนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยอมรับยุทธศาสตร์ท้องถิ่นพัฒนา ด้วยการยอมรับว่า ความเข้มแข็งของชุมชนเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

3.33 บทบาทของภาครัฐบาล

รัฐธรรมนูญที่มีหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐทุกฉบับให้ความสำคัญแก่บทบาทของภาครัฐบาลในทุกๆด้าน ทั้งด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ เกษตรกรรม การศึกษา การสาธารณสุขสวัสดิการสังคม และด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การเน้นบทบาทของภาครัฐบาลมีนัยสำคัญว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้รัฐบาลแทรกแซงกิจกรรมเศรษฐกิจด้วยมาตรการและวิธีการต่างๆ การไม่ส่งเสริมบทบาทของเอกชนเท่าที่ควรมีนัยสำคัญว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่เชื่อประสิทธิภาพการทำงานของกลไกราคาในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติว่าด้วยแผนนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของรัฐบาลอย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก การจัดสรรบริการสาธารณสุขไปเคแต่เดิมถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาล รัฐธรรมนูญฉบับตั้งแต่ฉบับปี 2534 เป็นต้นมายอมรับว่า เอกชนสามารถผลิตบริการสาธารณสุขไปเคได้ โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้กำหนดให้รัฐบาลผูกขาดการทำหน้าที่ในการจัดสรรบริการสาธารณสุขไปเคอีกต่อไป

ประการที่สอง การจัดการศึกษาแต่เดิมถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาล รัฐธรรมนูญฉบับตั้งแต่ฉบับปี 2534 เป็นต้นมายอมรับบทบาทของเอกชนในการจัดการศึกษา

ประการที่สาม แต่เดิมรัฐบาลถูกกำหนดให้มีหน้าที่ผลิตบริการสาธารณสุข รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และฉบับปี 2534/2538 ยอมให้เอกชนมีบทบาทในการผลิตบริการสุขภาพอนามัย แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้กำหนดนโยบายการส่งเสริมให้เอกชนผลิตบริการสุขภาพอนามัยในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ⁹

⁹ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จงใจไม่บัญญัตินโยบายการส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในการจัดบริการสุขภาพอนามัยในหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐ โดยที่นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และฉบับปี 2534/2538 แต่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เมื่อมีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิของประชาชนในการรับบริการสาธารณสุขจากรัฐในมาตรา 52 มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงบทบาทของเอกชนดังนี้

“การบริการทางสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะกระทำได้”

(รธน. 2540 มาตรา 52 วรรคสอง)

บทบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมบทบาทของเอกชนในการจัดบริการสุขภาพอนามัยตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ค่อนข้างคลุมเครือ แม้ความข้างต้นนี้จะบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย แต่สาระสำคัญมิใช่การกำหนดสิทธิของเอกชนที่จะได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลในการจัดบริการสุขภาพอนามัย

รัฐบาลถูกกำหนดให้ผลิตสินค้าสาธารณะที่แท้ (Pure Public Goods) ดังเช่น การรักษาความสงบภายในประเทศ การจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรม และการส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้รัฐบาลเป็นผู้ผลิตสินค้าสาธารณะที่ไม่แท้ (Impure Public Goods) เป็นด้านหลักด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรบริการสาธารณะที่มีลักษณะเป็นสวัสดิการสังคม การให้ความสำคัญแก่บทบาทของภาครัฐบาลเกือบจะเป็นด้านหลัก สะท้อนให้เห็นอิทธิพลของ *ฉันทมติว่าด้วยเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์* (Keynesian Consensus) ที่มีต่อผู้ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้รับอิทธิพลทางกระบวนทัศน์จาก *ฉันทมติแห่งวอชิงตัน* (Washington Consensus) มากเท่าระบบราชการและฝ่ายบริหาร (รัฐบาล)

3.34 แนวทางรัฐสวัสดิการ (Welfare State)

ตารางที่ 13 นำเสนอข้อมูลกลุ่มนโยบายรัฐสวัสดิการในบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ แนวทางรัฐสวัสดิการเริ่มปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ซึ่งร่างขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 ในจังหวะเวลาที่แนวความคิดสังคมนิยมกำลังส่งอิทธิพลในสังคมไทย แนวทางรัฐสวัสดิการอ่อนพลังลงในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ซึ่งร่างขึ้นภายหลังการประกอบอาชญากรรมของรัฐในเหตุการณ์เดือนตุลาคม 2519 ในจังหวะเวลาที่แนวความคิดสังคมนิยมกำลังเสื่อมอิทธิพล เนื่องจากความหวาดระแวงภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ภายหลังจากฝ่ายคอมมิวนิสต์สามารถยึดกุมอำนาจรัฐในประเทศต่างๆ ในอินโดจีนในฤดูใบไม้ผลิ 2518 ได้

แนวทางรัฐสวัสดิการปรากฏใหม่ชัดเจนมากขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และฉบับปี 2534/2538 โดยที่ปรากฏภาพแจ่มชัดยิ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (ดูตารางที่ 13)

ลักษณะเด่นของแนวทางรัฐสวัสดิการ ก็คือ การให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการจ้างงานเต็มอัตรา (Full Employment) การจัดสรรสวัสดิการด้านต่างๆแก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษาและการสาธารณสุข รวมตลอดจนการช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสในสังคม แนวทางรัฐสวัสดิการปรากฏอย่างแจ่มชัดในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใด ก็เพราะเหตุว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ชูนโยบายการประกันสังคมและนโยบายการช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสในสังคม อันเป็นนโยบายที่มีได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆก่อนปี 2540

3.35 การเกษตร

การเกษตรเป็นกลุ่มนโยบายที่ปรากฏในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างต่อเนื่อง แต่บทบัญญัติในกลุ่มนโยบายนี้หาได้ชี้นำทิศทางการพัฒนาการเกษตรในสังคมเศรษฐกิจไทยแต่ประการใดไม่ แนวนโยบายการเกษตรที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญครอบคลุมนโยบายด้านการผลิตและนโยบายราคาสินค้าเกษตร โดยที่แนวนโยบายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆมากที่สุดมีอยู่อย่างน้อย 2 นโยบาย (ดูตารางที่ 14) กล่าวคือ

นโยบายแรก ได้แก่ การส่งเสริมการสหกรณ์ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เป็นต้นมา นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ ยกเว้นฉบับปี 2475/2495 และฉบับปี 2511 เท่านั้น สะท้อนให้เห็นความเชื่อของผู้ร่างรัฐธรรมนูญเกือบทุกยุคทุกสมัยที่ว่า สหกรณ์เป็นสถาบันสำคัญที่เกื้อกูลการพัฒนาภาคเกษตรกรรม ทั้งๆที่ขบวนการสหกรณ์ไม่ประสบความสำเร็จในสังคมไทย โดยที่มิได้มีความพยายามในการปฏิรูปการออกแบบเชิงสถาบัน (Institutional Design) เพื่อให้สหกรณ์เป็นสถาบันทางเศรษฐกิจที่มีผลปฏิบัติการที่ดีขึ้นแม้แต่น้อย

นโยบายที่สอง ได้แก่ การปฏิรูปที่ดินและการจัดรูปที่ดิน นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 จนถึงฉบับปี 2534/2538 และถูกดึงออกจากหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

นโยบายการเกษตรในด้านปัจจัยการผลิต นอกจากนโยบายการปฏิรูปที่ดินและการจัดรูปที่ดินแล้ว ยังมีนโยบายการจัดการและดูแลการใช้น้ำของเกษตรกรด้วย โดยที่นโยบายหลังนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ฉบับปี 2534/2538 และฉบับปี 2540 การพยุ่งหรือประกันราคาสินค้าเกษตรปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 เพียงฉบับเดียว ขณะเดียวกันปรากฏนโยบายการคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ฉบับปี 2534 ฉบับปี 2534/2538 และฉบับปี 2540 ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฉบับเหล่านี้มิได้ลงรายละเอียดว่า จะให้รัฐบาลดำเนินการคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรอย่างไร การละทิ้งนโยบายการพยุ่งหรือประกันราคาสินค้าเกษตรไม่เป็นที่แน่ชัดว่าเป็นเพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญมองไม่เห็นประโยชน์ของนโยบายดังกล่าวนี้หรืออย่างไร

3.36 การศึกษา

รัฐธรรมนูญที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐทุกฉบับล้วนกำหนดแนวนโยบายการศึกษาด้วยกันทั้งสิ้น แนวนโยบายการศึกษาที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อย 5 นโยบาย กล่าวคือ

นโยบายที่หนึ่งว่าด้วยบทบาทของรัฐในการจัดการศึกษา การส่งเสริมบทบาทของรัฐในการจัดการศึกษาปรากฏในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ [ดูภาคผนวก (ก)] แม้ในฉบับที่ไม่มีได้ระบุนโยบายข้อนี้อย่างชัดเจน อันได้แก่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ก็ปรากฏนโยบายการศึกษาด้านอื่นๆ ซึ่งต้องพึ่งพาทบพาทของรัฐเป็นด้านหลัก ความคิดด้านการส่งเสริมบทบาทของเอกชนในการจัดการศึกษาเพิ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับตั้งแต่ฉบับปี 2534 เป็นต้นมา

นโยบายที่สองว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับกำหนดให้รัฐจัดการศึกษาภาคบังคับโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน ยกเว้นฉบับปี 2475/2495 ฉบับปี 2511 และฉบับปี 2540 แต่การบัญญัตินโยบายการศึกษาภาคบังคับไว้ในรัฐธรรมนูญอาจเป็นเรื่องเกินความจำเป็น เพราะสามารถบัญญัติในกฎหมายการศึกษาภาคบังคับได้ อนึ่ง แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้บรรจุนโยบายการศึกษาภาคบังคับไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยมีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 43 รธน. 2540) สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีมีมากกว่าการศึกษาภาคบังคับ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงมิได้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่มีนโยบายการศึกษาภาคบังคับ และนโยบายการจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส

นโยบายที่สามว่าด้วยการจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับนั้นตั้งแต่ฉบับปี 2517 เป็นต้นมา ยกเว้นฉบับปี 2540 อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้ชนชาวไทยมีสิทธิรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายดังกล่าวข้างต้น จึงมีผลยอมรับนโยบายนี้โดยปริยายและโดยหนักแน่นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆทุกฉบับ เพราะบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งรัฐจักต้องดำเนินการ มิใช่หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งรัฐจะดำเนินการหรือไม่ก็ได้ อนึ่งมีข้อน่าสังเกตว่า เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และฉบับปี 2534/2538 เท่านั้นที่กำหนดนโยบายความเสมอภาคในโอกาสการศึกษา

นโยบายที่สี่ว่าด้วยการวิจัยและการพัฒนา การสนับสนุนการวิจัยในศิลปะและวิทยาการต่างๆเป็นแนวนโยบายหลักที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ยกเว้นฉบับปี 2475/2495 ในขณะที่การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี 2521 เป็นต้นมา สะท้อนให้เห็นความล่าช้าของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการรับรู้ปัญหาความล้าหลังด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

นโยบายที่ห้าว่าด้วยศิลปะและวัฒนธรรม การรักษาและส่งเสริมศิลปะและวัฒนธรรมของชาติปรากฏในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ยกเว้นฉบับปี 2475/2495 ส่วนการบำรุงรักษาโบราณวัตถุและโบราณสถานปรากฏในรัฐธรรมนูญเพียง 3 ฉบับ ได้แก่ ฉบับปี 2492 ฉบับปี 2511 และฉบับปี 2517

3.37 การสาธารณสุข

รัฐธรรมนูญที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐล้วนกำหนดนโยบายด้านการสาธารณสุข นโยบายที่สำคัญมีอย่างน้อย 3 นโยบาย กล่าวคือ [ดูภาคผนวก (ก)]

นโยบายที่หนึ่งว่าด้วยบทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณสุข รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐล้วนให้ความสำคัญบทบาทของรัฐในการจัดสรรบริการสุขภาพอนามัย จนเกือบจะกล่าวได้ว่า ต้องถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาล การส่งเสริมบทบาทของเอกชนในด้านนี้เพิ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และฉบับปี 2534/2538 แต่ไม่ปรากฏอีกในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (ดูเชิงอรรถหมายเลข 10)

นโยบายที่สองว่าด้วยการจัดบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานโดยทั่วถึง นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ

นโยบายที่สามว่าด้วยการจัดบริการรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า นโยบายนี้เพิ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ฉบับปี 2517 เป็นต้นมา แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้บรรจุนโยบายนี้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่กำหนดสิทธิของผู้ยากไร้ในการรับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (มาตรา 52 วรรคสอง รธน. 2540) ซึ่งหนักแน่นกว่าการบัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ (ตารางที่ 3)

3.38 สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

แนวนโยบายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมิได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จนจนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ปรากฏแนวนโยบายหมวดนี้ นโยบายที่สำคัญมีอยู่เพียง 2 นโยบาย อันได้แก่ การบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและความสมดุลของธรรมชาติ และการป้องกันและขจัดมลพิษ [ดูภาคผนวก (ก)] รัฐธรรมนูญที่กำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่เน้นบทบาทของรัฐเป็นด้านหลัก รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยอมรับกระบวนทัศน์ใหม่ที่ว่าการส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการสงวนและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และการยอมรับสิทธิชุมชน (มาตรา 56) นับเป็นนวัตกรรมแห่งรัฐธรรมนูญที่สำคัญ

3.39 การเมืองการปกครอง

แนวนโยบายด้านการเมืองการปกครองเริ่มปรากฏภาพอันชัดเจนในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 [ดูภาคผนวก (ก)] กระนั้นก็ตาม ยังไม่มีแนวทางการพัฒนาการเมืองการปกครองที่ชัดเจน รัฐธรรมนูญที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐส่วนใหญ่จะกล่าวถึงหน้าที่ของรัฐในการรักษาความสงบภายในประเทศ การจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความยุติธรรม การป้องกันและปราบปรามการหาประโยชน์โดยมิชอบ การปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการ การส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และการส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ

แนวนโยบายการพัฒนาการเมืองการปกครองที่น่าสนใจมีอย่างน้อย 2 นโยบาย อันได้แก่ [ดูภาคผนวก (ก)]

แนวนโยบายที่หนึ่งว่าด้วยการกระจายอำนาจการปกครอง การส่งเสริมท้องถิ่นให้มีสิทธิปกครองตนเองเริ่มปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 และปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และฉบับปี 2534 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดนโยบายในรายละเอียดเกี่ยวกับการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ และมีบทบัญญัติหนึ่งหมวดใหญ่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น (รธน. 2540 หมวด 9 มาตรา 282-290) ซึ่งครอบคลุมเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองด้วย

แนวนโยบายที่สองว่าด้วยการปฏิรูปการเมือง แนวนโยบายชุดนี้เริ่มก่อตัวในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2538 และปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งกำหนดแนวนโยบายการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การดำเนินการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม การกำหนดมาตรฐานด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการจัดทำแผนพัฒนาการเมือง เป็นต้น

3.4 นวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เริ่มบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ บทบัญญัติหมวดนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกลายเป็นบรรทัดฐานสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาในการคัดลอกและพัฒนา เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ฉบับปี 2492 เป็นต้นมา จะพบว่า มีนวัตกรรมด้านนโยบายไม่มากนัก เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ร่างในยุคเผด็จการและยุคกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย ความซ้ำซ้อนเป็นจริงอย่างยิ่งในกรณีของรัฐธรรมนูญฉบับปี 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 16) อันได้แก่

ด้านที่หนึ่ง การนำเสนอแนวทางรัฐสวัสดิการ (Welfare State) แนวทางรัฐสวัสดิการปรากฏอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ส่วนใหญ่จะได้คุ้นเคยกับเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ (Keynesian Economics) แต่ก็ตกอยู่ใต้อิทธิพลของฉันทมติว่าด้วยเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ (Keynesian Consensus)¹⁰ เมื่อประกาศยึดการจ้างงานเต็มอัตรา (Full Employment) เป็นเป้าหมายของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ (มาตรา 89 รธน. 2517) พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่รัฐบาลในการคุ้มครองแรงงาน การจัดการศึกษาภาคบังคับ การจัดบริการสาธารณสุข การช่วยเหลือและสงเคราะห์คนพิการ และการจัดให้มีการสงเคราะห์สงเคราะห์

ด้านที่สอง การยอมรับแนวความคิดลัทธิสิ่งแวดล้อม (Environmentalism) ด้วยการประกาศนโยบายการบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและความสมดุลของธรรมชาติ กับนโยบายการป้องกันและขจัดมลพิษ

ด้านที่สาม การนำเสนอแนวนโยบายความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice) การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายสำคัญของนโยบายชุดนี้ (มาตรา 79 รธน. 2517) โดยที่นโยบายหลักอยู่ที่การปฏิรูปที่ดินและการจัดรูปที่ดิน (มาตรา 81 รธน. 2517) และการจัดบริการสาธารณะแก่ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสในสังคมโดยเฉพาะ (Policy Targeting) ทั้งบริการการศึกษาการสาธารณสุข และการเคหะ

แนวนโยบายทั้งสามด้านนี้ต้องนับเป็นนวัตกรรมของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 เพราะมิได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับอื่นมาก่อน [ดูภาคผนวก (ก) เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบ]

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สานต่อแนวทางรัฐสวัสดิการ แนวทางลัทธิสิ่งแวดล้อม และแนวความคิดว่าด้วยความเป็นธรรมในสังคมสืบจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 แต่ด้วยความเข้มข้นมากกว่าเดิม นวัตกรรมของรัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ที่การยอมรับยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ทั้งในด้านการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การส่งเสริมการพัฒนาภูมิปัญญาชาวบ้าน และการยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (ดูตารางที่ 17)

¹⁰ สาระสำคัญของ Keynesian Consensus โปรดอ่าน Singer (1997)

การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และฉบับปี 2540 มีนวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐเกิดจากเหตุปัจจัยอย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก ความเข้มแข็งของประชาสังคมไทยและการขับเคลื่อนของขบวนการสิทธิและเสรีภาพ นอกจากจะมีผลต่อความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเกื้อหนุนการก่อเกิดนวัตกรรมแห่งรัฐธรรมนูญด้วย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ร่างขึ้นในท่ามกลางบรรยากาศ 'เมื่อท้องฟ้าสีทองผ่องอำไพ ประชาชนจะเป็นใหญ่ในแผ่นดิน' ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ร่างขึ้นในท่ามกลางแรงผลักดันการปฏิรูปการเมือง พลังขับเคลื่อนของขบวนการสิทธิและเสรีภาพในช่วงเวลาทั้งสองมีผลอย่างสำคัญต่อผลผลิตรัฐธรรมนูญที่ได้

ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีผลต่อรัฐธรรมนูญที่ร่างอย่างมีนัยสำคัญ ในยุคเผด็จการก็ดี หรือยุคกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยก็ดี ผู้ร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยขุนนางนักวิชาการ (รวมทั้งนักกฎหมายและนักรัฐศาสตร์) ที่รับใช้ผู้นำฝ่ายทหารเป็นด้านหลัก ในเมื่อผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่มีจิตวิญญาณประชาธิปไตย จะหวังให้ผลผลิตรัฐธรรมนูญที่ได้มีลักษณะประชาธิปไตยอะไรได้ แต่ในยุคที่ขบวนการสิทธิและเสรีภาพมีพลังขับเคลื่อนสูง นอกจากโครงสร้างผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะแปรเปลี่ยนไปแล้ว กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญยังแปรเปลี่ยนไปด้วย อย่างน้อยที่สุดมีการรับฟังความเห็นของประชาชนมากกว่า การร่างรัฐธรรมนูญในยุคเผด็จการและยุคกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย ความแตกต่างด้านโครงสร้างผู้ร่างรัฐธรรมนูญย่อมมีผลต่อนวัตกรรมแห่งรัฐธรรมนูญโดยปราศจากข้อกังขา

3.5 แนวนโยบายแห่งรัฐ : ความฝันกับความเป็นจริง

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญวาดฝันเกี่ยวกับสังคมไทยในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ บางนโยบายที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการมัดมือให้รัฐบาลดำเนินการก็บรรลุไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย แทนที่จะบรรลุไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งรัฐบาลจะดำเนินการหรือไม่ก็ได้

อย่างไรก็ตาม การจารึกนโยบายแห่งความฝันไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมแตกต่างจากความเป็นจริงของการดำเนินนโยบาย นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เป็นต้นมา นโยบายที่บรรลุไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐจำนวนมากมิได้มีการดำเนินการในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง ตารางที่ 15 นำเสนอนโยบายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญด้วยความถี่สูง แต่หาผลในทางปฏิบัติจำนวน 7 นโยบาย อันได้แก่

(1) การกำหนดมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอน นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญจำนวน 7 ฉบับในจำนวนรัฐธรรมนูญที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ 8 ฉบับ นอกจากนี้

ยังมีกฎหมายป้องกันการผูกขาดโดยเฉพาะอีกด้วย¹¹ แต่แทนที่การผูกขาดตัดตอนจะลด กลับมีมากขึ้น ธุรกิจและอุตสาหกรรมจำนวนมากตกอยู่ในมือกลุ่มทุนยักษ์ใหญ่เพียงไม่กี่กลุ่ม

(2) การส่งเสริมการสหกรณ์ นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญจำนวน 6 ฉบับ (จากจำนวน 8 ฉบับ) การณ์ปรากฏว่า การสหกรณ์ในประเทศไทยยังอ่อนแอ ด้อยพัฒนา และมีโอกาสเกิดอุปสรรคกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีประสิทธิภาพได้

(3) การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญจำนวน 6 ฉบับ (จากจำนวน 8 ฉบับ) การจ้างงานเต็มอัตรา (Full Employment) ต้องใช้มาตรการนโยบายเศรษฐกิจมหภาค และมีอาจบรรลุผลด้วยนโยบายเศรษฐกิจจุลภาค การณ์ปรากฏว่ารัฐบาลทุกยุคทุกสมัยมิได้มีนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อเป้าหมายการจ้างงานเต็มอัตรา หากแต่มีนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อเป้าหมายเสถียรภาพของราคา (Price Stability) การจัดหางานเพื่อคนว่างงานอันเป็นหน้าที่ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นมาตรการทางเศรษฐกิจจุลภาค ซึ่งไม่มีประสิทธิภาพในการนำสังคมเศรษฐกิจไทยสู่ภาวะการจ้างงานเต็มอัตราได้

(4) การบำรุงรักษาสุขภาพแวดล้อมและความสมดุลทางธรรมชาติ นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญจำนวน 5 ฉบับ (จากจำนวนรวม 8 ฉบับ) นับตั้งแต่ปี 2517 เมื่อนโยบายนี้จารึกในรัฐธรรมนูญเป็นต้นมา ปัญหามลภาวะและความเสื่อมโทรมของสภาพนิเวศทัพบทวิตามการเติบโตของระบบเศรษฐกิจ แม้จะมีการสถาปนาระทรวงเพื่อดูแลปัญหานี้โดยเฉพาะก็ตาม

(5) การปฏิรูปที่ดินและการจัดรูปที่ดิน นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญจำนวน 4 ฉบับ (จากจำนวนรวม 8 ฉบับ) นับตั้งแต่ปี 2517 เมื่อนโยบายนี้จารึกในรัฐธรรมนูญเป็นต้นมา ปัญหาเกษตรกรไร้ที่ทำกินมีเพียงแต่มีได้บรรเทาเบาบางลงเท่านั้น หากยังสะสมจนกลายเป็นปัญหาร้ายแรงยิ่งขึ้น การสูญเสียที่ทำกินของเกษตรกรมีพลวัตสูงในช่วงที่เศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟู มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรขนานใหญ่ในช่วงปลายทศวรรษ 2530 ขณะเดียวกันมีการแจกเอกสาร สปก 4-01 แก่ผู้มีอันจะกินผู้มีได้มีรายได้หลักจากการประกอบเกษตรกรรม อันสะท้อนให้เห็นความไม่จริงใจในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาการไร้ที่ทำกินของเกษตรกร และการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้

(6) การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญจำนวน 4 ฉบับ (จากจำนวนรวม 8 ฉบับ) นับตั้งแต่ปี 2521 เมื่อนโยบายนี้จารึกในรัฐธรรมนูญเป็นต้นมา ใช้จ่ายในด้านการวิจัยและพัฒนา (R&D Expenditure) เมื่อเทียบกับรายได้

¹¹ กฎหมายป้องกันการผูกขาดของไทย คือ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ก่อนหน้านั้นมีกฎหมายที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน คือ พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2480 และพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522

ประชากรอาศัยอยู่ในระดับไม่ถึง 1% และมีได้กระตือรือร้นอย่างสังเกตเห็นได้ ความล้มเหลวในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นเหตุให้สังคมเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

(7) การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม และการกระจายรายได้สู่ชนบท นโยบายกลุ่มนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญจำนวน 3 ฉบับ (จากจำนวนรวม 8 ฉบับ) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่จารึกนโยบายชุดนี้ และรัฐบาลหลายต่อหลายคณะภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 ชูนโยบายชุดนี้ แต่การนำนโยบายสู่ภาคปฏิบัติขาดพลังอย่างเห็นได้ชัด ไม่ว่าจะเป็นมาตรการการปฏิรูปที่ดิน การปรับโครงสร้างภาษีอากร และการปรับโครงสร้างรายจ่ายรัฐบาล

กล่าวโดยสรุปก็คือ จารึกแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไม่สู้มีนวัตกรรมมากนัก และทั้งที่รัฐธรรมนูญมีนวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐน้อย การนำแนวนโยบายแห่งรัฐจากรัฐธรรมนูญไปสู่ภาคปฏิบัติยังมีน้อยอีกด้วย

4. แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญในฐานะกลไกทางการเมือง

การเขียนบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญย่อมมีเป้าประสงค์ที่จะให้เป็นกลไกทางการเมือง (Political Mechanism) หากข้อเสนอว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐอยู่นอกรัฐธรรมนูญ รัฐบาลอาจมิได้สนใจข้อเสนออันนั้นเลยแม้แต่น้อย กระบวนการรัฐธรรมนูญานวัตกรรม (Constitutionalization Process) ซึ่งขับเคลื่อนบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐเข้าสู่รัฐธรรมนูญ ต้องการเรียกร้องความสนใจจากรัฐบาลให้พิจารณาเมนูนโยบาย (Policy Menu) ชุดดังกล่าวเพื่อนำไปดำเนินการ แต่รัฐบาลจะ ‘เชื้อเพลิง’ รัฐธรรมนูญ และนำแนวนโยบายของรัฐไปดำเนินการมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับกลไกในรัฐธรรมนูญที่กำกับและคุมประพฤติรัฐบาล

หากรัฐธรรมนูญไม่มีกลไกในการบังคับและกำกับให้รัฐบาลนำแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไปดำเนินการ บทบัญญัติเหล่านั้นย่อมเป็น ‘ส่วนเกิน’ ของรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีประโยชน์ในทางปฏิบัติ และเป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญยืดเยื้อเกินกว่าความจำเป็น หากรัฐธรรมนูญสร้างกลไกในการบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ย่อมมีปัญหาพื้นฐานว่า เมนูนโยบายในรัฐธรรมนูญชอบด้วยหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือไม่

หากเราถือว่า ตลาดการเมืองเป็นตลาด ‘ซื้อ’ และ ‘ขาย’ สัญญาประชาคม (Social Contract) นักการเมืองและพรรคการเมืองเป็นฝ่ายเสนอ ‘ขาย’ สัญญาประชาคม สัญญาประชาคมประกอบด้วยข้อเสนอในการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ เพื่อความสมบูรณ์พูนสุขของประชาชน หากกล่าวให้ถึงที่สุด สัญญาประชาคมก็เป็นสัญญาการส่งมอบ ‘บริการความสุข’ เมื่อมีอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นฝ่ายเสนอ ‘ซื้อ’ สัญญา

ประชาคม ในทางปฏิบัติ ผู้ซื้อต้องชำระราคาค่าสินค้าไปก่อนด้วยการหย่อนบัตรเลือกตั้ง โดยหวังว่าจะได้รับ ‘บริการความสุข’ ในภายหลัง นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งและมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน หากมีความรู้สึกคับคั่ง ก็ต้องพยายามผลิต ‘บริการความสุข’ เพื่อส่งมอบแก่ลูกค้าหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากรัฐธรรมนูญต้องการแก้ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของสัญญาประชาคม รัฐธรรมนูญจะต้องสร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) เพื่อให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบในการดำเนินนโยบายที่ประกาศใช้หาเสียง

ในระบอบการปกครองประชาธิปไตย นักการเมืองและพรรคการเมืองควรมีสิทธิและเสรีภาพในการเสนอ ‘ขาย’ นโยบายแก่ประชาชน และประชาชนควรมีสิทธิและเสรีภาพในการเสนอ ‘ซื้อ’ นโยบายจากนักการเมืองและพรรคการเมือง หากรัฐบาลถูกบังคับให้ดำเนินตามแผนนโยบายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นักการเมืองและพรรคการเมืองย่อมสูญเสียสิทธิและเสรีภาพในการเสนอ ‘ขาย’ นโยบายที่ผูกติดกับสัญญาประชาคมในตลาดการเมือง ในอีกด้านหนึ่งประชาชนก็ถูกลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในการ ‘ซื้อ’ นโยบาย เพราะ ‘สินค้า’ หรือทางเลือกนโยบายถูกจำกัดโดยแผนนโยบายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า การจารึกแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ขอบด้วยระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ หากเรายอมรับทฤษฎีสัญญาประชาคมดังที่พรรณนาข้างต้น การจารึกเช่นนี้ย่อมขัดต่อเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตย เพราะมีผลลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการกำหนดทางเลือกของสังคมด้วยตนเอง บทบัญญัติหมวดนี้มีผลในการวางฐานะของผู้ร่างรัฐธรรมนูญให้เหนือกว่านักการเมืองและพรรคการเมืองฝ่ายหนึ่งและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอีกฝ่ายหนึ่ง

จารีตของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ดั้งเดิมมิได้สร้างกลไกในการบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เพราะบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเพียง ‘แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายดังกล่าว’ (รธน. 2492 มาตรา 54) หรือเป็นเพียง ‘แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย’ (รธน. 2517 มาตรา 62) (ดูตารางที่ 4) รัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี 2492 เป็นต้นมามีบทบัญญัติต่อกันว่า หากรัฐบาลมิได้ดำเนินการตามหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็ ‘ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐบาล’¹² การระงับสิทธิในการฟ้องร้องรัฐบาลดังกล่าวนี้ย่อมมีผลในการตัดตอนความรับผิดชอบของรัฐบาลในการปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

¹² 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)

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ตัดทอนถ้อยคำ ‘ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้อง’ ออกไปจากบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ (รธน. 2540 มาตรา 88 วรรคแรก) แต่การตัดทอนถ้อยคำเช่นนี้เป็นประเด็นที่ถกเถียงได้ว่า ราษฎรมีสิทธิที่จะฟ้องร้องรัฐได้หรือไม่ หากรัฐมิได้ดำเนินการตามหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ในเมื่อบทบัญญัติในหมวดนี้ยังคงเป็นเพียง ‘แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน’ (รธน. 2540 มาตรา 88 วรรคแรก)

หากการตัดทอนถ้อยคำ ‘ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ’ ไม่เพียงพอในการสร้างกลไกความรับผิดชอบเพื่อให้รัฐบาลดำเนินการตามหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พยายามสร้างกลไกทางการเมืองอื่นๆ เพื่อกดดันรัฐบาลในการนี้ (อมร รักษาสัตย์ 2541 : 83-87) อันได้แก่ (รายละเอียดดูหัวข้อ 5.2)

- (1) กลไกการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา
- (2) กลไกการรายงานผลการดำเนินนโยบายต่อรัฐสภา
- (3) การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (4) กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย

ความพยายามในการบังคับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้วยการสร้างกลไกทางการเมืองต่างๆ ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีข้อสมมติแฝงเร้นอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ดีกว่าประชาชนและคณะบุคคลที่จัดตั้งรัฐบาล ประชาชนนั้นไม่มีความรู้ที่ นโยบายที่เป็นประโยชน์แก่สังคมไทยนั้นเป็นอย่างไร นักการเมือง พรรคการเมือง และคณะบุคคลที่จัดตั้งรัฐบาลไม่มีความสามารถในการร่างนโยบาย และไม่รู้ที่ นโยบายที่ดีนั้นเป็นอย่างไร มีแต่สภาร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่มีองค์ความรู้ชุดนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญดีกว่าใครๆ ในแผ่นดินไทยว่า นโยบายที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อสังคมไทยนั้นเป็นอย่างไร

ประการที่สอง เมื่อนโยบายที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นนโยบายระดับอุดมภาพ (Optimal Policy) ที่นำพาสังคมไทยไปสู่อุดมภาวะ หรือไปสู่โลกพระศรีอารีย์

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญดีกว่าใครๆ ในแผ่นดินไทยและผูกขาดองค์ความรู้ด้วยนโยบายที่ดีจริงหรือ และเมื่อนโยบายที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะเสริมส่งให้ประชาชนคนไทย ‘ขึ้นสวรรค์’ จริงละหรือ

5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นหมวดที่มีการถกอภิปรายมากหมวดหนึ่ง กรรมการสภาร่างรัฐธรรมนูญคนหนึ่งเปิดเผยว่า ‘... สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายคนเสนอให้ตัดบทบัญญัติในหมวดนี้ออกทั้งหมด ...’ (*กระมล ทองธรรมชาติ* 2541 : 222) เนื่องจากไม่มีความสำคัญ ไม่มีผลบังคับ และไม่เป็นที่สนใจทั้งจากนักวิชาการและประชาชน¹³

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เปลี่ยนแปลงชื่อ ‘หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ’ เป็น ‘หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ’¹⁴ 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 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ย่อมมีอากัฏคือว่า เป็น ‘แนวทางที่ประชาชนส่วนใหญ่ในชาติถือว่าเป็นหลักการพื้นฐาน’ แท้ที่จริงแล้วบทบัญญัติในหมวดนี้ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ และได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งสมาชิกจำนวนไม่น้อยมิได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวนี้โดยพื้นฐานจึงถูกกำหนดโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ หาได้กำหนดโดยประชาชนไม่

¹³ บันทึกการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ของ *นันทวัฒน์ บรมานันท์* (2540 : 101-130) มิได้กล่าวถึงประเด็นนี้แต่ *มนตรี ภูสุวรรณ และคณะ* (2542 : 155-156) รายงานว่า มีการอภิปรายกันว่า ควรมีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญหรือไม่

¹⁴ คณะทำงานตั้งชื่อหมวดว่า “หลักการพื้นฐานในการกำหนดนโยบายของรัฐ” แต่คณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญเปลี่ยนชื่อเป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ซึ่งต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบชื่อดังกล่าว (*มนตรี ภูสุวรรณ และคณะ* 2542 : 156)

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาบทบาทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จะพบว่า นโยบายจำนวนมากหน่วยราชการดำเนินการโดยปกติอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการจัดการศึกษาและการสาธารณสุข การรักษาความสงบภายในประเทศ การจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความยุติธรรม ฯลฯ สภาร่างรัฐธรรมนูญมีอาจกล่าวอ้างได้ว่า บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นนโยบายใหม่ที่ระบบราชการไม่คุ้นเคย แท้ที่จริงแล้ว การแยกแยะความแตกต่างระหว่างนโยบายพื้นฐานกับนโยบายเฉพาะหน้า หรือระหว่างปัญหาพื้นฐานกับปัญหาเฉพาะหน้า มีอาจกระทำได้โดยแยกขาดออกจากกันโดยสิ้นเชิง ปัญหาเฉพาะหน้าซึ่งเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าย่อมกลายเป็นปัญหาพื้นฐานได้ฉับใด นโยบายเฉพาะหน้าที่ต้องดำเนินการซ้ำแล้วซ้ำเล่าย่อมกลายเป็นนโยบายพื้นฐานได้ฉับนั้น นอกจากนี้ ปัญหาทุกปัญหาย่อมมีที่มาจากพื้นฐานทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมทั้งสิ้น

ประการที่สาม กระทบ ทงธรรมชาติ (2541 : 218) กล่าวว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็น ‘... นโยบายพื้นฐานจริงๆ มิใช่่นโยบายทั่วไปที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลาและสถานการณ์ ...’ โดยหาได้เข้าใจว่า นโยบายเป็นนัยแห่งอุปายที่ใช้ในการแก้ปัญหาสังคม การเมือง เศรษฐกิจ ข้อเสนอการดำเนินนโยบายย่อมเป็นผลจากการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น ระบบการวิเคราะห์และปรัชญาการดำเนินนโยบายที่แตกต่างกันย่อมทำให้ได้ข้อเสนอแนะแนวทางนโยบายแตกต่างกัน นโยบายในการแก้ปัญหาพื้นฐานไม่ว่าปัญหาพื้นฐานนั้นเป็นปัญหาการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม ย่อมเปลี่ยนแปลงได้หากมีการเปลี่ยนแปลงระบบการวิเคราะห์และปรัชญาการดำเนินนโยบาย ดังนั้น คำอธิบายโดยนัยที่ว่า นโยบายพื้นฐานย่อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงนั้น นับเป็นความเข้าใจผิดอย่างยิ่ง นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลง ‘กาลเวลาและสถานการณ์’ ย่อมทำให้ลักษณะปัญหาเปลี่ยนแปลงไป นโยบายในการแก้ปัญหาต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย

กระทบ ทงธรรมชาติ (2541 : 218-219) จำแนกนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ออกเป็นเป็น 5 กลุ่ม คือ

- (1) กลุ่มนโยบายพื้นฐานด้านความมั่นคงแห่งชาติ (มาตรา 71, 72 และ 74)
- (2) กลุ่มนโยบายพื้นฐานด้านการบริหารและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน (มาตรา 75)
- (3) กลุ่มนโยบายพื้นฐานด้านการเมืองการปกครองตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย (มาตรา 76 – 79)
- (4) กลุ่มนโยบายพื้นฐานด้านศาสนา สังคม การศึกษา และสาธารณสุข (มาตรา 73 และมาตรา 80-82)

(5) กลุ่มนโยบายพื้นฐานด้านเศรษฐกิจ (มาตรา 83-87)

กรมทอ ทงธรรมชชาติ (2541 : 219 เชื้อวว่า

“... หากรัฐบาลนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้ง 5 ด้านไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน และตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับอย่างครบถ้วนแล้ว รัฐไทยของเราจะมีความมั่นคงและก้าวหน้า รวมทั้งสามารถอำนวยความสะดวกและความยุติธรรมให้แก่ชนชาวไทยส่วนใหญ่ได้อย่างเสมอหน้า ในขณะที่เดียวกันประชาชนส่วนใหญ่ก็จะมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้อย่างกว้างขวาง และไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากคนไทยส่วนน้อยที่มั่งคั่งหรือมีอิทธิพลอีกต่อไป...”

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พัฒนาหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านแรกเป็นการพัฒนาเนื้อหาของสาระของแนวนโยบาย ด้านที่สองเป็นการสร้างกลไกทางการเมือง

5.1 เนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

เนื้อหาของสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีจุดเน้นอย่างน้อย 4 ด้าน (ดูตารางที่ 17) อันได้แก่

- (1) แนวทางรัฐสวัสดิการ (Welfare State)
- (2) แนวความคิดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)
- (3) แนวทางความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice)
- (4) แนวทางชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (Communitarianism)

5.1.1 แนวทางรัฐสวัสดิการ (Welfare State)

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สืบสานแนวทางรัฐสวัสดิการต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 แม้ว่าแนวนโยบายส่วนใหญ่จะคล้ายคลึงกัน (ดูตารางที่ 13) แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แสดงความมุ่งมั่นในการผลักดันแนวทางรัฐสวัสดิการมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 (ดูตารางที่ 17) ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 บัญญัติแนวนโยบายการประกันสังคมไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นับเป็นการจารึกครั้งแรกในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย นโยบายการประกันสังคมนับเป็นนโยบายพื้นฐานของแนวทางรัฐสวัสดิการ

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ตอกย้ำแนวทางรัฐสวัสดิการในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งมีนัยสำคัญว่า รัฐบาลจะต้องดำเนินนโยบายเหล่านั้น เพราะเป็นสิทธิพื้นฐานของชนชาวไทย ในขณะที่รัฐบาลอาจดำเนินการตามหมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ก็ได้ แนวนโยบายรัฐสวัสดิการที่ปรากฏในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ได้แก่

(1) สิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ (มาตรา 54 เทียบกับมาตรา 80 ในหมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ)

(2) สิทธิในการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐของบุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ (มาตรา 55 เทียบกับมาตรา 80 ในหมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ)

(3) สิทธิในการได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐของเด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแล (มาตรา 53 แต่ไม่มีบทบัญญัติในหมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ)

(4) สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน (มาตรา 43 แต่ไม่มีบทบัญญัติในหมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ)

5.12 แนวความคิดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน

(Sustainable Development)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สืบสานแนวความคิดว่าด้วยลัทธิสิ่งแวดล้อม (Environmentalism) ต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ด้วยการเน้นนโยบายการบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและความสมดุลของธรรมชาติ และการป้องกันและขจัดมลพิษ (ดูตารางที่ 13) แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พัฒนาแนวทางนี้ไปสู่การยอมรับแนวความคิดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน กระบวนรัฐธรรมนูญนวัตกรรมของลัทธิสิ่งแวดล้อมเริ่มต้นในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และเพิ่มความเข้มข้นอย่างมากในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นอกจากจะมีการกำหนดหลักการของลัทธิสิ่งแวดล้อมโดยชัดเจนเป็นครั้งแรกแล้ว ยังกล่าวถึงความสมดุลของธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ (มาตรา 56 และมาตรา 79 รธน. 2540) รวมตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 46 รธน. 2540) จนกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ขยายความลัทธิสิ่งแวดล้อมไปสู่แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน นับเป็นนวัตกรรมด้านนโยบายที่สำคัญ

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดหลักการว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ หลักการนี้บัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (มาตรา 56 วรรคสอง รธน. 2540) ซึ่งมีนัยสำคัญว่า ชนชาวไทยมีสิทธิที่จะดำรงอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ พร้อมกันนี้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สร้างกลไกทางการเมืองเพื่อธำรงคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างน้อย 4 กลไก คือ

กลไกที่หนึ่ง ได้แก่ กลไกการประเมินผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) บรรดาโครงการและกิจกรรมที่อาจก่อผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบดังกล่าว ทั้งนี้จะต้องให้องค์กรอิสระ อันประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบด้วย (มาตรา 56 วรรคสอง รธน. 2540)

กลไกที่สอง ได้แก่ การสร้างความโปร่งใส (Transparency) ชนชาวไทยมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น (มาตรา 59 รธน. 2540)

กลไกที่สาม ได้แก่ การมีส่วนร่วม (Participation) ชนชาวไทยมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น ทั้งรัฐบาลจะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) (มาตรา 59 รธน. 2540)

กลไกที่สี่ ได้แก่ กลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) เพื่อให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ รับผิดชอบในการดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไม่ปล่อยให้มีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมซึ่งทำลายคุณภาพสิ่งแวดล้อม และต้องดูแลให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินโครงการและกิจกรมดังกล่าว การสร้างกลไกความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ก็ด้วยวิธีการให้ชนชาวไทยมีสิทธิในการฟ้องหน่วยงานทั้งปวงของรัฐที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อม (มาตรา 56 วรรคสาม รธน. 2540)

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ บรรดากลไกทางการเมืองทั้งสี่ดังกล่าวข้างต้นนี้บัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย อันเป็นบทบัญญัติที่มีหลักประกันมากกว่าหมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งรัฐบาลจะดำเนินการหรือไม่ก็ได้ หากตีความบทบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับกลไกทางการเมืองทั้งสี่นี้ นัยสำคัญก็คือ ประชาชนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตท่ามกลาง

สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ มีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลอย่างโปร่งใส มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และมีไม้ตายที่จะฟ้องร้องบรรดาหน่วยงานของรัฐเพื่อให้หน่วยงานเหล่านั้นมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อม

5.13 แนวทางความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สืบสานแนวทางความเป็นธรรมในสังคมต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 แม้จะมีได้มีนโยบายด้านการปฏิรูปที่ดินและด้านการเคหะ (เปรียบเทียบตารางที่ 17 กับตารางที่ 16) แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ก็วางหลักการพื้นฐานว่าด้วยความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ (มาตรา 82 รธน. 2540) และการช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส (มาตรา 80 รธน. 2540) อันเป็นการกำหนดนโยบายอย่างครอบคลุม การตอกย้ำแนวทางความเป็นธรรมในสังคมอาศัยการบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับแนวทางรัฐสวัสดิการ หากพิจารณาสาระแห่งนโยบาย แนวทางรัฐสวัสดิการสอดคล้องกับแนวทางความเป็นธรรมในสังคม และอาศัยมาตรการด้านนโยบายเกือบจะเป็นชุดเดียวกัน

ชนชาวไทยมีสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 43 รธน. 2540) ผู้ยากไร้มีสิทธิในการรับการรักษาพยาบาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 52 วรรคแรก รธน. 2540)

ในการดำเนินนโยบายตามแนวทางรัฐสวัสดิการที่ดี และแนวทางความเป็นธรรมในสังคมที่ดี 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 17) 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 และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล (มาตรา 79 รธน. 2540)

(3) บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 46 หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รธน. 2540)

(4) สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย (มาตรา 56 หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รธน. 2540)

(5) การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนในการจัดการศึกษา อบรมของรัฐ (มาตรา 43 หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รธน. 2540)

(6) การส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณสุขเท่าที่จะกระทำได้ (มาตรา 52 วรรคสอง หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย)

หลักการที่หก การยอมรับขอบเขตการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดหลักการเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น พร้อมทั้งให้หลักประกันเสรีภาพดังกล่าว (มาตรา 45 หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) การยอมรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการศึกษาและประเมินผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ (มาตรา 56 วรรคสอง หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) การยอมรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา โดยมีตัวแทนในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด (มาตรา 190 หมวดรัฐสภา)

กล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พัฒนาเนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐสืบต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ทั้งในด้านแนวทางรัฐสวัสดิการ แนวทางลัทธิสิ่งแวดล้อม และแนวทางการเป็นธรรมในสังคม แนวนโยบายทั้งสามกลุ่มนี้มีความเข้มข้นของเนื้อหาสาระ และความมุ่งมาดในการผลักดันมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 มาก เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ตอกย้ำนโยบายด้วยการบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย อันรัฐบาลต้องดำเนินการอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ มิฉะนั้นจะเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่อันขัดต่อรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พัฒนานโยบายด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติไปสู่แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน อันเป็นนวัตกรรมด้านหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่นวัตกรรมที่มีความสำคัญยิ่งกว่าก็คือ การนำเสนอแนวทางชุมชนท้องถิ่นพัฒนาในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ตกอยู่ใต้อิทธิพลของฉันทมติว่าด้วยเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ (Keynesian Consensus) ดุจเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 เพราะต้องการเห็นสังคมเศรษฐกิจการเมืองไทยแปรสู่ระบอบประชาธิปไตยสังคม (Social Democracy) กล่าวคือ ยึดระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองการปกครอง และยึดระบบรัฐสวัสดิการเป็นระบบเศรษฐกิจ ระบอบประชาธิปไตยสังคมย่อมต้องให้ความสำคัญแก่บทบาทของรัฐบาลยิ่งกว่าบทบาทของเอกชน รัฐบาลต้องมีหน้าที่ในการดำเนินนโยบายตามแนวทางรัฐสวัสดิการ และแนวทางการเป็นธรรมในสังคม ฉันทมติว่าด้วยเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์เป็นกระแสทฤษฎีที่ครอบงำการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของโลกระหว่างปี 2488-2516 และสิ้นบทบาทภายหลัง

วิกฤติการณ์น้ำมันปี 2516 โดยที่ลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) และฉันทมติแห่งกรุงวอชิงตัน (Washington Consensus) ขึ้นมามีอิทธิพลแทนที่¹⁵

นับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา สังคมเศรษฐกิจโลกตกอยู่ใต้อิทธิพลของฉันทมติแห่งกรุงวอชิงตัน โดยที่มีการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยม สังคมเศรษฐกิจไทยหาได้รอดพ้นจากอิทธิพลดังกล่าวนี้ไม่ ดังจะเห็นได้จากการดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเปิด (Outward Orientation) และการเปิดประเทศทั้งด้านการค้าและการเงินระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยม แต่สภาพร่างรัฐธรรมนูญกลับมิได้ตกอยู่ใต้อิทธิพลของลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยมสมัยใหม่และฉันทมติแห่งกรุงวอชิงตัน โดยที่ฉันทมติว่าด้วยเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์เป็นตะกอนทางปัญญาที่ตกค้างอยู่ในสภาพร่างรัฐธรรมนูญ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับเดียวที่ประกาศสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดอย่างชัดเจน (มาตรา 87 รธน. 2540 ดูตารางที่ 11 ประกอบ) แต่บรรดาหน้าหน้าที่ของรัฐบาลที่บัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็ดี และหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยก็ดี ล้วนแล้วแต่ทำให้รัฐบาลมีภาระผูกพันในการใช้จ่ายประกอบกับมีการจัดตั้งองค์กรใหม่ตามรัฐธรรมนูญ ทำให้ภาระของงบประมาณแผ่นดินเพิ่มขึ้นเป็นทวีตริคูณ ด้วยเหตุดังนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงเลือกเดินแนวทาง Big Government มิใช่แนวทาง Small Government ดังที่ฉันทมติแห่งกรุงวอชิงตันต้องการ ทั้งนี้ยังไม่มีการศึกษาว่า หากมีการดำเนินนโยบายทุกนโยบายที่บัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รัฐบาลต้องมีภาระงบประมาณแผ่นดินมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม แนวทาง Big Government ย่อมไม่สอดคล้องกับการประกาศสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เมื่อนโยบายตามที่ปรากฏในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นเมื่อนโยบายที่ดีเลิศหรือไม่ การตอบคำถามนี้ มีอาจหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจและวิจารณ์ญาณส่วนบุคคลได้ เพราะเป็นคำถามเกี่ยวกับสิ่งที่ควรจะเป็น อย่างไรก็ตาม มีข้อควรพิจารณาอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมิได้สอดคล้องต้องกัน ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไก

¹⁵ Williamson (1990) ประมวลเมื่อนโยบาย (Policy Menu) ที่มีชื่อเรียกว่า “ฉันทมติแห่งกรุงวอชิงตัน” และประเมินเมื่อนโยบายชุดนี้ในอีกทศวรรษต่อมาใน Williamson (2000) บทวิพากษ์ฉันทมติแห่งกรุงวอชิงตัน ดูอาทิเช่น Taylor (1997) ภายหลังจากวิกฤติการณ์การเงินเอเชียปี 2540 มีการอภิปรายว่าด้วย Post-Washington Consensus ดู Stiglitz (1998) เป็นต้น

ตลาดอย่างชัดเจน แต่กลับกำหนดให้รัฐบาลมีบทบาทหน้าที่ในการจัดสรรบริการสาธารณะ นานาประเภทและเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจจำนวนมาก

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ก่อให้เกิดองค์กรใหม่จำนวนมากซึ่งสร้าง ภาระแก่งบประมาณแผ่นดิน องค์กรใหม่ที่สถาปนาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้บาง องค์กร ดังเช่นสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีอาจทำหน้าที่ที่มีประสิทธิผลได้

ประการที่สาม การให้ความสำคัญแก่ภาครัฐบาลในการจัดสรรบริการสาธารณะ นานาประเภท และในการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่างๆ ก่อให้เกิดต้นทุนการ ควบคุมและกำกับ (Cost of Regulation) หากการควบคุมและกำกับมีมากเกินไป ประโยชน์ที่ได้ (Regulatory Benefits) อาจไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสียไปในการควบคุมและกำกับนั้น (Regulatory Cost) และระดับการควบคุมและกำกับเกินเลยจากระดับคุณภาพ (Optimal Regulation)

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มองการณ์ด้านดีเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาล มากเกินไป ทั้งนี้โดยหมายเฉพาะประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการจัดสรรบริการสาธารณะและ การแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยรัฐบาล หากได้ตระหนักว่า การจัดสรรบริการสาธารณะก็ดี และการแทรกแซงโดยรัฐบาลก็ดี มีต้นทุนที่ต้องเสีย บางครั้งประโยชน์ที่ได้อาจไม่คุ้มกับต้นทุนที่ ต้องเสีย¹⁶

5.2 กลไกทางการเมืองในการดำเนินนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ด้วยเหตุที่สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีความ เห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งต้องการให้ตัดหมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งหมด อีกฝ่ายหนึ่งต้องการให้คงบทบัญญัติหมวดนี้ ฝ่ายหลังนี้จึงนำเสนอให้สร้างกลไกทางการเมือง เพื่อให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ข้อเสนอแนวทางหนึ่งก็คือ การให้ ประชาชนมีสิทธิฟ้องร้องรัฐบาล หากรัฐบาลมิได้ดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวด นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ¹⁷ ข้อเสนอนี้เป็นที่ถกเถียงกันมากพอสมควร สมาชิกสภาร่าง รัฐธรรมนูญบางท่านมีความเห็นว่า บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเพียงข้อเสนอแนะรัฐบาลในการ ดำเนินนโยบาย โดยที่รัฐธรรมนูญไทยในอดีตยึดแนวทางนี้ ข้อเสนออีกแนวทางหนึ่งก็คือ

¹⁶ การกำหนดให้ชนชาวไทยมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้ อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน (มาตรา 43 วรรคแรก) ดูเป็นบทบัญญัติที่เป็นธรรมและเป็นประโยชน์ต่อชนชาวไทย แต่เมื่อพิจารณาจากบริบทของสังคมไทยในปัจจุบัน อาจมิได้เป็นธรรมหรือเป็น ประโยชน์ดังที่คาด ดูภาคผนวก (ข) และ (ค)

¹⁷ มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ (2542 : 155) รายงานว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีความเห็นแนวทางนี้ ได้แก่ นายพนัส ทัศนียานนท์ และนายแก้วสรร อดิโพธิ

การเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในบทบัญญัติหมวดนโยบายแห่งรัฐ โดยเปลี่ยนจากคำว่า ‘ฟัง’ เป็น ‘ต้อง’ ดำเนินการ¹⁸ เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา มีการเปลี่ยนแปลงชื่อหมวดเป็น “*หมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ*” มีการใช้คำว่า ‘ต้อง’ กำกับนโยบายทุกนโยบายทั้ง 19 มาตรา (มาตรา 71-89 รธน. 2540) และมีการตัดทอนวลี ‘*ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ*’ ประหนึ่งว่า ประชาชนมีสิทธิฟ้องร้องรัฐได้ หากรัฐบาลมิได้ดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวดนโยบายแห่งรัฐ

หมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังคงมีลักษณะเป็น ‘... *แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน...*’ (มาตรา 88 วรรคแรก รธน. 2540) ถึงรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะตัดทอนถ้อยคำที่ว่า บทบัญญัติในหมวดนี้ ‘*ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ*’ และเปลี่ยนแปลงถ้อยคำ โดยตัดคำว่า ‘ฟัง’ ออกทั้งหมด และใช้คำว่า ‘ต้อง’ กำกับนโยบายทุกนโยบาย รัฐธรรมนูญทุกฉบับก่อนหน้านี้ใช้คำว่า ‘ฟัง’ และ ‘ต้อง’ โดยคำนึงถึงศักดิ์แห่งนโยบาย นโยบายใดที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีลำดับความสำคัญสูง ก็เลือกใช้คำว่า ‘ต้อง’ ดำเนินนโยบาย นโยบายใดที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีลำดับความสำคัญต่ำ ก็เลือกใช้คำว่า ‘ฟัง’ ดำเนินนโยบาย แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ใช้คำว่า ‘ต้อง’ กำกับทุกนโยบาย (*ประมวล ของธรรมชาติ 2541 : 219-221*) อย่างไรก็ตาม การใช้คำว่า ‘ฟัง’ หรือ ‘ต้อง’ โดยคำนึงถึงศักดิ์แห่งนโยบายก็ดี หรือการใช้คำว่า ‘ต้อง’ เพื่อให้ดูเหมือนหนึ่งว่าเป็นนโยบายที่รัฐบาลต้องดำเนินการก็ดี หากได้มีประสิทธิผลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลแต่ประการใดไม่ทราบเท่าที่ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่บังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในเมื่อบทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเพียง ‘*แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน*’

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พยายามสร้างกลไกทางการเมืองในการกดดันให้รัฐบาล ‘ต้อง’ ดำเนินนโยบายตามหมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างน้อย 4 กลไก คือ

กลไกที่หนึ่ง การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่า จะดำเนินนโยบายอะไรบ้างที่บัญญัติไว้ในหมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา 88 วรรคสอง รธน. 2540)

¹⁸ *มนตรี ภูสุวรรณ และคณะ (2542 : 155-156)* รายงานว่า ศาสตราจารย์สุจิต บุญบงการ เป็นผู้เสนอแนวทางนี้ โดยอ้างอิงรัฐธรรมนูญของประเทศบังคลาเทศ ปี ค.ศ. 1998 (?) ซึ่งมีบทบัญญัติที่เรียกว่า Fundamental Principle of State Policy จำนวน 17 มาตรา

กลไกที่สอง การรายงานประจำปีต่อรัฐสภา รัฐบาลต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินนโยบาย รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง (มาตรา 88 วรรคสอง รธน. 2540) รายงานดังกล่าวนี้ครอบคลุมการดำเนินนโยบายตามหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐด้วย

กลไกที่สาม การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภานี้มีหน้าที่อย่างน้อย 2 ประการ คือ การให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นที่กฎหมายบัญญัติก่อนพิจารณาประกาศใช้ และการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในปัญหาต่างๆที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม (มาตรา 89 รธน. 2540) ในประการสำคัญ สภาที่ปรึกษาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เอื้ออำนวยให้มีการดำเนินนโยบายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐ

กลไกที่สี่ การกำหนดสิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อขอให้รัฐสภาพิจารณา กฎหมายที่ออกตามหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หากรัฐบาลมิได้ดำเนินนโยบายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายที่ออกตามบทบัญญัติในหมวดนี้ (มาตรา 170)¹⁹ การกำหนดสิทธิประชาชนดังกล่าวนี้เป็นการสร้างกลไกทางการเมืองเพื่อกระตุ้นให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แม้รัฐบาลมีจำต้องดำเนินนโยบายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐ แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พยายามสร้างกลไกทางการเมืองเพื่อกระตุ้นให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามบทบัญญัติหมวดดังกล่าว เพียงแต่มิได้ก้าวล่วงไปเขียนบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่า รัฐบาลมีอาจดำเนินนโยบายนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ความพยายามในการสร้างกลไกทางการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ดังกล่าวนี เป็นความพยายามในการสร้างกลไกความรับผิดชอบ เพื่อให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อสภา รัฐธรรมนูญ แทนที่จะสร้างกลไกความรับผิดชอบต่อประชาชน ด้วยการดำเนินนโยบายตามที่ใช้โฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วว่า การสร้างกลไกความรับผิดชอบนี้มีผลในการลดรอนสิทธิและเสรีภาพของนักการเมืองและพรรคการเมืองในการเสนอแผนนโยบายต่อประชาชน และมีผลลดรอนและจำกัดทางเลือกของประชาชน แต่การลดรอนสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนี้ยังไม่รุนแรง เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้บังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

¹⁹ อย่างไรก็ตาม บทเฉพาะกาล มาตรา 335 (4) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 170 มาบังคับใช้จนกว่าจะมีการตรากฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกิน 2 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ต่อมามีการตรากฎหมายที่กล่าวถึงนี้ก็คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม 2542

6. บทสรุป

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐเริ่มปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เนื้อหาสาระแห่งนโยบายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นตัวแบบที่รัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆคัดลอกมา โดยมีการตัดทอนและเสริมแต่งนโยบายบางนโยบายในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย มีนวัตกรรมด้านนโยบายในรัฐธรรมนูญเพียง 2 ฉบับ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และฉบับปี 2540 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ 3 แนวทางสำคัญ อันได้แก่ แนวทางรัฐสวัสดิการ แนวทางการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และแนวทางการพัฒนาสังคม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สานต่อแนวทางทั้งสามนี้ด้วยความเข้มข้นแห่งนโยบายและความมุ่งมั่นในการผลักดันนโยบายมากกว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ทั้งนี้ด้วยการบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เพื่อตอกย้ำแนวนโยบายพื้นฐานบางนโยบาย อันรัฐบาลมีอาจหลีกเลี่ยงการดำเนินการได้ เนื่องจากเป็นสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พัฒนาแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมไปสู่แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน อันเป็นนวัตกรรมด้านนโยบายประการหนึ่ง แต่นวัตกรรมที่สำคัญยิ่งกว่า ก็คือ การยอมรับยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

แต่เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้สร้างกลไกในการบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียง ‘แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการดังกล่าวไว้’ (มาตรา 54 รธน. 2492) หรือเป็นเพียง ‘แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย’ (มาตรา 62 รธน. 2517) นอกจากนี้ หากรัฐบาลมิได้ดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดดังกล่าว 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' ดำเนินนโยบาย ประหนึ่งว่าจะบังคับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวดนี้

ประการที่สาม การตัดทอนวลี 'ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ' ประหนึ่งว่า หากรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ราษฎรมีสิทธิฟ้องร้องรัฐ ได้

ประการที่สี่ การสร้างกลไกทางการเมืองเพื่อกดดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบาย ตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้วยการบังคับให้รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา ก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดินว่า จะดำเนินนโยบายอะไรบ้างที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ ด้วยการบังคับให้รัฐบาลรายงานผลการดำเนินนโยบายเหล่านั้นต่อรัฐสภา อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ด้วยการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้คำปรึกษา แก่รัฐบาล และด้วยการให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายที่ออก ตามหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พยายามสร้างกลไกทางการเมืองนานัปการ แต่กลไก เหล่านี้หาจะมีประสิทธิผลในการบังคับให้รัฐบาลดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐไม่ ในเมื่อบทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเพียง 'แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและ การกำหนดนโยบายในกรบริหารราชการแผ่นดิน' (มาตรา 84 วรรคแรก รธน. 2540) ด้วยเหตุดังนี้ กลไกทางการเมืองที่สร้างขึ้นจึงก่อให้เกิดความสูญเปล่าของงบประมาณแผ่นดินและทรัพยากรอื่น ของแผ่นดิน เพราะมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ที่คุ้มค่า

ในระบบประชาธิปไตย ตลาดการเมืองในอุดมคติเป็นตลาดซื้อขายแลกเปลี่ยน นโยบาย นักการเมืองและพรรคการเมืองเป็นผู้ผลิตเมนูนโยบายเพื่อเสนอขายแก่ประชาชนผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง ส่วนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอซื้อเมนูนโยบายด้วยการหย่อนบัตรเลือกตั้ง ผู้ซื้อต้องชำระราคา (คะแนนเสียงเลือกตั้ง) ก่อน และได้รับการส่งมอบ 'สินค้า' (เมนูนโยบาย) ในภายหลัง โดยที่มีสภาวะความไม่แน่นอนของการได้รับมอบ 'สินค้า' ค่อนข้างสูง รัฐธรรมนูญที่ดี ควรจะสร้างกลไกความรับผิดชอบ เพื่อให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามเมนูที่เสนอขายในฤดูกาลเลือกตั้ง อันมีนัยเท่ากับการสร้างกลไกการบังคับให้รัฐบาลส่งมอบ 'สินค้า' ตามสัญญา แต่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 มิได้สร้างกลไกเพื่อให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อประชาชน ความพยายามในการสร้างกลไก ทางการเมืองเพื่อกดดันให้รัฐบาลดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีผลเท่ากับการสร้างกลไกเพื่อให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้ร่างบทบัญญัติในหมวด ดังกล่าว หากใช้การรับผิดชอบต่อประชาชนไม่ ความพยายามเช่นนี้ย่อมมีนัยสำคัญว่า สภาร่าง รัฐธรรมนูญรู้ดีกว่าใครๆในแผ่นดินว่า นโยบายที่ดีนั้นเป็นอย่างไร และเมนูนโยบายที่บัญญัติไว้ใน หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นนโยบายที่ดีเลิศ ซึ่งมีได้เป็นจริงทั้งสองประการ

แนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ หากมีอากับังคับรัฐบาลให้ดำเนินการได้ ย่อมเป็นส่วนเกินของรัฐธรรมนูญ ในกรณีตรงกันข้าม หากมีกลไกที่บังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ย่อมขัดต่อหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะมีผลลดทอนเสรีภาพของนักการเมือง พรรคการเมือง และรัฐบาลในการนำเสนอเมฆนโยบาย และมีผลลดทอนเสรีภาพของประชาชนในการเลือกนโยบาย

ตารางที่ 1

จำนวนมาตราและนโยบายในหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐ

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 มีแผนนโยบายแห่งรัฐในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยด้วย
ตัวเลขในวงเล็บรวมแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งหมด

ตารางที่ 2

แนวนโยบายแห่งรัฐในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538

| สิทธิ | หมวดของสิทธิและเสรีภาพ ของชนชาวไทย | 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 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. สิทธิของเด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลในการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐ | 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. สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ | ม. 56 | ม. 79 |

ตารางที่ 4

เจตนารมณ์ของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2575 – 2540

| รัฐธรรมนูญ | เจตนารมณ์ | มาตรา |
|-------------------|--|------------------|
| 1. รธน. 2492 | เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและ การบริหารราชการตามนโยบายที่กำหนด | มาตรา 54 |
| 2. รธน. 2475/2495 | เหมือน รธน. 2492 | มาตรา 44 |
| 3. รธน. 2511 | เหมือน รธน. 2492 | มาตรา 53 |
| 4. รธน. 2517 | เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและ การกำหนดนโยบาย | 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 |

ตารางที่ 5

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540
จำแนกตามหมวดนโยบาย
(จำนวนนโยบาย)

| หมวดนโยบาย | รธน. 2492 | รธน. 2475/2495 | รธน. 2511 | รธน. 2517 |
|-----------------------------------|-----------|----------------|-----------|-----------|
| 1. เศรษฐกิจ | 6 | 2 | 7 | 9 |
| 2. เกษตรกรรม | 1 | - | - | 3 |
| 3. การศึกษา | 5 | 1 | 4 | 7 |
| 4. การสาธารณสุข | 2 | 2 | 1 | 3 |
| 5. สวัสดิการสังคม | 2 | 1 | 1 | 9 |
| 6. สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ | - | - | - | 3 |
| 7. นโยบายสังคมอื่นๆ | - | - | - | - |
| 8. การเมืองการปกครอง | 1 | 1 | 2 | 5 |
| จำนวนนโยบายรวม | 17 | 7 | 15 | 39 |

ที่มา ภาคผนวก (ก)

ตารางที่ 5 (ต่อ)

| หมวดนโยบาย | รธน. 2521 | รธน. 2534 | รธน. 2534/2538 | รธน. 2540 |
|-----------------------------------|-----------|-----------|----------------|-----------|
| 1. เศรษฐกิจ | 7 | 9 | 12 | 11 |
| 2. เกษตรกรรม | 4 | 4 | 4 | 4 |
| 3. การศึกษา | 8 | 8 | 10 | 9 |
| 4. การสาธารณสุข | 3 | 4 | 4 | 1 |
| 5. สวัสดิการสังคม | 4 | 9 | 9 | 6 |
| 6. สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ | 2 | 4 | 4 | 2 |
| 7. นโยบายสังคมอื่นๆ | 1 | 2 | 2 | 5 |
| 8. การเมืองการปกครอง | 7 | 6 | 9 | 11 |
| จำนวนนโยบายรวม | 36 | 46 | 54 | 49 (54) |

ที่มา ภาคผนวก (ก)

หมายเหตุ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีนโยบายที่รัฐบาลต้องดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
อีก 5 นโยบาย ซึ่งมีได้ปรากฏในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ตารางที่ 6

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
จำแนกตามหมวดนโยบาย
(จำนวนนโยบาย)

| หมวดนโยบาย | จำนวนนโยบาย |
|-----------------------------------|-------------|
| 1. เศรษฐกิจ | 12 |
| 2. เกษตรกรรม | 4 |
| 3. การศึกษา | 10 |
| 4. การสาธารณสุข | 3 |
| 5. สวัสดิการสังคม | 7 |
| 6. สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ | 2 |
| 7. นโยบายสังคมอื่นๆ | 5 |
| 8. การเมืองการปกครอง | 11 |
| รวม | 54 |

ที่มา ภาคผนวก (ก) และตารางที่ 5

หมายเหตุ รวมนโยบายที่รัฐบาลต้องดำเนินการตามหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยด้วย

ตารางที่ 7

สัดส่วนจำนวนนโยบายแห่งรัฐหมวดต่างๆ
ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540
(%)

| หมวดนโยบาย | รธน. 2492 | รธน. 2475/2495 | รธน. 2511 | รธน. 2517 |
|-----------------------------------|-----------|----------------|-----------|-----------|
| 1. เศรษฐกิจ | 35.3 | 28.6 | 46.7 | 23.1 |
| 2. เกษตรกรรม | 5.9 | - | - | 7.7 |
| 3. การศึกษา | 29.4 | 14.3 | 26.7 | 17.9 |
| 4. การสาธารณสุข | 11.8 | 28.6 | 6.7 | 7.7 |
| 5. สวัสดิการสังคม | 11.8 | 14.3 | 6.7 | 23.1 |
| 6. สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ | - | - | - | 7.7 |
| 7. นโยบายสังคมอื่นๆ | - | - | - | - |
| 8. การเมืองการปกครอง | 5.9 | 14.3 | 13.3 | 12.8 |
| <i>รวม</i> | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

ที่มา ภาคผนวก (ก) ตารางที่ 5 และ 6

ตารางที่ 7 (ต่อ)

| หมวดนโยบาย | รธน. 2521 | รธน. 2534 | รธน. 2534/2538 | รธน. 2540 |
|-----------------------------------|-----------|-----------|----------------|-----------|
| 1. เศรษฐกิจ | 19.4 | 19.6 | 22.2 | 22.2 |
| 2. เกษตรกรรม | 11.1 | 8.7 | 7.4 | 7.4 |
| 3. การศึกษา | 22.2 | 17.4 | 18.5 | 18.5 |
| 4. การสาธารณสุข | 8.3 | 8.7 | 7.4 | 5.5 |
| 5.สวัสดิการสังคม | 11.1 | 19.6 | 16.7 | 13.0 |
| 6. สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ | 5.6 | 8.7 | 7.4 | 3.7 |
| 7. นโยบายสังคมอื่นๆ | 2.8 | 4.3 | 3.7 | 9.3 |
| 8. การเมืองการปกครอง | 19.4 | 13.0 | 16.7 | 20.4 |
| <i>รวม</i> | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

ที่มา ภาคผนวก (ก) ตารางที่ 5 และ 6

หมายเหตุ ตัวเลขของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 รวมแนวนโยบายที่ปรากฏในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ตารางที่ 8

ลำดับจำนวนนโยบายหมวดต่างๆในบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ
ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540

| หมวดนโยบาย | รธน. 2492 | รธน. 2475/2495 | รธน. 2511 | รธน. 2517 |
|-----------------------------------|-----------|----------------|-----------|-----------|
| 1. เศรษฐกิจ | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 2. เกษตรกรรม | 5 | - | - | 5 |
| 3. การศึกษา | 2 | 3 | 2 | 3 |
| 4. การสาธารณสุข | 3 | 1 | 4 | 5 |
| 5. สวัสดิการสังคม | 3 | 3 | 4 | 1 |
| 6. สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ | - | - | - | 5 |
| 7. นโยบายสังคมอื่นๆ | - | - | - | - |
| 8. การเมืองการปกครอง | 5 | 3 | 3 | 4 |

ที่มา ตารางที่ 7

ตารางที่ 8 (ต่อ)

| หมวดนโยบาย | รธน. 2521 | รธน. 2534 | รธน. 2534/2538 | รธน. 2540 |
|-----------------------------------|-----------|-----------|----------------|-----------|
| 1. เศรษฐกิจ | 2 | 1 | 1 | 1 |
| 2. เกษตรกรรม | 4 | 5 | 5 | 6 |
| 3. การศึกษา | 1 | 3 | 2 | 3 |
| 4. การสาธารณสุข | 6 | 5 | 5 | 7 |
| 5. สวัสดิการสังคม | 4 | 1 | 3 | 4 |
| 6. สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ | 7 | 5 | 5 | 8 |
| 7. นโยบายสังคมอื่นๆ | 8 | 8 | 8 | 5 |
| 8. การเมืองการปกครอง | 3 | 4 | 3 | 2 |

ที่มา ตารางที่ 7

ตารางที่ 9

บทบาทของรัฐในการจัดสรรบริการสาธารณะตามแนวนโยบายแห่งรัฐ
ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540
(จำนวนนโยบาย)

| หมวดนโยบาย | รธน. 2492 | รธน. 2475/2495 | รธน. 2511 | รธน. 2517 |
|---|-----------|----------------|-----------|-----------|
| 1. เศรษฐกิจ | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 2. เกษตรกรรม | - | - | - | - |
| 3. การศึกษา | 1 | - | - | 2 |
| 4. การสาธารณสุข | 2 | 2 | 1 | 3 |
| 5.สวัสดิการสังคม | 1 | 1 | 1 | 7 |
| 6. สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ | - | - | - | 1 |
| 7. นโยบายสังคมอื่นๆ | - | - | - | - |
| 8. การเมืองการปกครอง | - | 1 | - | 2 |
| จำนวนนโยบายบริการสาธารณะ | 5 | 5 | 3 | 16 |
| จำนวนนโยบายรวม | 17 | 7 | 15 | 39 |
| จำนวนนโยบายบริการสาธารณะ คิดเป็น % ของจำนวนนโยบายรวม | 29.4 | 71.4 | 20.0 | 41.0 |

ที่มา ภาคผนวก (ก) ตารางที่ 3 และ 6

ตารางที่ 9 (ต่อ)

| หมวดนโยบาย | รธน. 2521 | รธน. 2534 | รธน. 2534/2538 | รธน. 2540 |
|---|-----------|-----------|----------------|-----------|
| 1. เศรษฐกิจ | 1 | - | 1 | 3 |
| 2. เกษตรกรรม | - | 1 | 1 | 1 |
| 3. การศึกษา | 3 | 3 | 3 | 2 |
| 4. การสาธารณสุข | 3 | 3 | 3 | 3 |
| 5. สวัสดิการสังคม | 2 | 4 | 4 | 5 |
| 6. สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 7. นโยบายสังคมอื่นๆ | - | - | - | - |
| 8. การเมืองการปกครอง | 1 | 1 | 1 | 1 |
| จำนวนนโยบายบริการสาธารณะ | 11 | 13 | 14 | 16 |
| จำนวนนโยบายรวม | 36 | 46 | 54 | 54 |
| จำนวนนโยบายบริการสาธารณะ คิดเป็น % ของจำนวนนโยบายรวม | 30.6 | 28.3 | 25.9 | 29.6 |

ที่มา ภาคผนวก (ก) ตารางที่ 3 และ 6

ตารางที่ 10

การส่งเสริมบทบาทของภาคธุรกิจและภาคประชาชนตามแนวนโยบายแห่งรัฐ
ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540
(จำนวนนโยบาย)

| หมวดนโยบาย | รธน. 2492 | รธน. 2475/2495 | รธน. 2511 | รธน. 2517 |
|---|-----------|----------------|-----------|-----------|
| 1. เศรษฐกิจ | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 2. เกษตรกรรม | - | - | - | - |
| 3. การศึกษา | - | - | - | - |
| 4. การสาธารณสุข | - | - | - | - |
| 5. สวัสดิการสังคม | - | - | - | 1 |
| 6. สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ | - | - | - | - |
| 7. นโยบายสังคมอื่นๆ | - | - | - | - |
| 8. การเมืองการปกครอง | - | - | 1 | - |
| จำนวนนโยบายการส่งเสริมบทบาท เอกชน/ประชาชน | 1 | 1 | 2 | 2 |
| จำนวนนโยบายรวม | 17 | 7 | 15 | 39 |
| จำนวนนโยบายการส่งเสริมบทบาท เอกชน/ประชาชน คิดเป็น % ของจำนวนนโยบายรวม | 5.9 | 14.3 | 13.3 | 5.1 |

ที่มา ภาคผนวก (ก) ตารางที่ 3 และ 6

ตารางที่ 10 (ต่อ)

| หมวดนโยบาย | รธน. 2521 | รธน. 2534 | รธน. 2534/2538 | รธน. 2540 |
|---|-----------|-----------|----------------|-----------|
| 1. เศรษฐกิจ | 1 | 2 | 2 | 2 |
| 2. เกษตรกรรม | - | - | - | 1 |
| 3. การศึกษา | - | 1 | 1 | 1 |
| 4. การสาธารณสุข | - | 1 | 1 | - |
| 5. สวัสดิการสังคม | 1 | 1 | 1 | - |
| 6. สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ | - | - | - | 1 |
| 7. นโยบายสังคมอื่นๆ | - | - | - | - |
| 8. การเมืองการปกครอง | 1 | - | - | 3 |
| จำนวนนโยบายการส่งเสริมบทบาท เอกชน/ประชาชน | 3 | 5 | 5 | 8 |
| จำนวนนโยบายรวม | 36 | 46 | 54 | 54 |
| จำนวนนโยบายการส่งเสริมบทบาท เอกชน/ประชาชน คิดเป็น % ของจำนวนนโยบายรวม | 8.3 | 10.9 | 8.8 | 14.8 |

ที่มา ภาคผนวก (ก) ตารางที่ 3 และ 6

ตารางที่ 11

บทบาทของภาคธุรกิจและภาคประชาชนในบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540

| แนวนโยบายแห่งรัฐ | รธน. 2492 | รธน. 2475/2495 | รธน. 2511 | รธน. 2517 |
|--|------------------|----------------|------------------|------------------|
| 1. การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด | - | - | - | - |
| 2. การสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาททางเศรษฐกิจ | ม. 68 | ม. 41 | ม. 64 | ม. 85 |
| 3. รัฐไม่ประกอบธุรกิจแข่งขันกับเอกชนเว้นแต่มีความจำเป็น | - | - | - | - |
| 4. การประกอบกิจการที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอน โดยเอกชนต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย | ม. 68 วรรคสาม | - | ม. 64 วรรคสาม | ม. 85 วรรคสาม |
| 5. การประกอบกิจการสาธารณูปโภคโดยเอกชนต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย | ม. 68 วรรคสาม | - | ม. 64 วรรคสาม | ม. 85 วรรคสอง |
| 6. การส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในการจัดการศึกษา | - | - | - | - |
| 7. การส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในการจัดบริการสุขภาพอนามัย | - | - | - | - |
| 8. การส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทด้านการสังคมสงเคราะห์ | - | - | - | ม.88 |
| 9. การส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการสงวนและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ | - | - | - | - |

ตารางที่ 11 (ต่อ)

| แนวนโยบายแห่งรัฐ | รธน. 2521 | รธน. 2534 | รธน. 2534/2538 | รธน. 2540 |
|--|------------------|-----------|----------------|-----------|
| 1. การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด | - | - | - | ม. 87 |
| 2. การสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาททางเศรษฐกิจ | ม. 68 | ม. 77 | ม. 84 | ม. 87 |
| 3. รัฐไม่ประกอบธุรกิจแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็น | - | ม. 77 | ม. 85 | ม. 87 |
| 4. การประกอบกิจการที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอน โดยเอกชนต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย | ม. 68 วรรคสาม | - | - | - |
| 5. การประกอบกิจการสาธารณูปโภค โดยเอกชนต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย | ม. 68 วรรคสอง | - | - | - |
| 6. การส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในการจัดการศึกษา | - | ม. 66 | ม. 65 | ม. 81 |
| 7. การส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในการจัดบริการสุขภาพอนามัย | - | ม. 83 | ม. 89 ัจฉวา | *** |
| 8. การส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจ | ม.71 | ม. 80 | ม. 89 | - |
| 9. การส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการสงวนและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ | - | - | - | ม. 79 |

ที่มา ภาคผนวก (ก)

หมายเหตุ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีความคลุมเครือเกี่ยวกับนโยบายการส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในการจัดบริการสุขภาพอนามัย ดูเชิงอรรถหมายเลข 10

ตารางที่ 12

เป้าหมายของสังคมเศรษฐกิจในบทบัญญัติว่าด้วยแผนนโยบายแห่งรัฐ
ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2475 – 2540

| แผนนโยบายแห่งรัฐ | รธน. 2492 | รธน. 2475/2495 | รธน. 2511 | รธน. 2517 |
|--|-----------|----------------|-----------|-----------|
| 1. การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการดำรงชีวิต | - | - | - | - |
| 2. การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ | - | - | ม. 68 | ม. 89 |
| 3. การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ | - | - | - | ม. 79 |
| 3.1 การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม | - | - | - | - |
| 3.2 การกระจายรายได้สู่ชนบท | - | - | - | - |
| 4. การบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและความสมดุลของธรรมชาติ | - | - | - | ม. 77 |
| 5. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน | - | - | - | - |

ที่มา ภาคผนวก (ก)

ตารางที่ 12 (ต่อ)

| แนวนโยบายแห่งรัฐ | รธน. 2521 | รธน. 2534 | รธน. 2534/2538 | รธน. 2540 |
|--|-----------|-----------|----------------|-----------|
| 1. การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการดำรงชีวิต | ม. 66 | ม. 75 | ม. 79 | - |
| 2. การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ | ม. 72 | ม. 82 | ม. 89 ตี | ม. 86 |
| 3. การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ | - | - | - | - |
| 3.1 การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม | - | - | - | ม. 82 |
| 3.2 การกระจายรายได้สู่ชนบท | - | - | ม. 74 | - |
| 4. การบำรุงรักษาสุขภาพแวดล้อมและความสมดุลของธรรมชาติ | ม. 65 | ม. 74 | ม. 78 | ม. 79 |
| 5. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน | - | - | - | ม. 80 |

ที่มา ภาคผนวก (ก)

ตารางที่ 13

กลุ่มนโยบายรัฐสวัสดิการในบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ
ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2475 – 2540

| แนวนโยบายแห่งรัฐ | รธน. 2492 | รธน. 2475/2495 | รธน. 2511 | รธน. 2517 |
|--|-----------|----------------|-----------|-----------|
| ก. การจ้างงาน | | | | |
| 1. การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงาน มีงานทำ | - | - | ม. 68 | ม. 89 |
| 2. การจัดให้บุคคลผู้ทุพพลภาพมีงานทำ | - | - | - | ม. 90 |
| ข. สวัสดิการสังคม | | | | |
| 1. การจัดให้มีการสังคมสงเคราะห์ | - | - | ม. 67 | ม. 88 |
| 2. การประกันสังคม | - | - | - | - |
| 3. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส | - | - | - | - |
| 4. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุ | - | - | - | - |
| 5. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้พิการ | - | - | - | ม. 90 |
| 6. การสงเคราะห์มารดาและทารก | - | - | - | - |
| 7. การสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องใน การปฏิบัติหน้าที่เพื่อชาติและสังคม | - | - | - | ม. 87 |
| 8. การส่งเสริมกิจการเคหะสำหรับ ประชาชนผู้มีรายได้น้อย | - | - | - | ม. 91 |
| 9. การคุ้มครองแรงงาน | - | - | - | ม. 89 |
| ค. การศึกษา | | | | |
| 1. การจัดการศึกษาภาคบังคับโดย ไม่เก็บค่าเล่าเรียน | ม. 64 | - | - | ม. 73 |
| 2. การจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับผู้ ยากไร้และด้อยโอกาส | - | - | - | ม. 73 |
| 3. ความเสมอภาคในโอกาสการศึกษา | - | - | - | ม. 72 |
| ง. การสาธารณสุข | | | | |
| 1. การจัดบริการสาธารณสุขที่ได้ มาตรฐานโดยทั่วถึง | ม. 72 | ม. 43 | ม. 69 | ม. 92 |
| 2. การจัดบริการรักษาพยาบาลแก่ผู้ ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า | - | - | - | ม. 92 |

ตารางที่ 13 (ต่อ)

| แนวนโยบายแห่งรัฐ | รธน. 2521 | รธน. 2534 | รธน. 2534/2538 | รธน. 2540 |
|--|-----------|-----------|----------------|-------------------|
| ก. การจ้างงาน | | | | |
| 1. การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ | ม. 72 | ม. 82 | ม. 89 ตีรี | ม. 86 |
| 2. การจัดให้บุคคลผู้ทุพพลภาพมีงานทำ | - | - | - | - |
| ข. สวัสดิการสังคม | | | | |
| 1. การจัดให้มีการสังคมสงเคราะห์ | ม. 71 | ม. 80 | ม. 89 | - |
| 2. การประกันสังคม | - | - | - | ม. 86 |
| 3. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส | - | - | - | ม. 80 |
| 4. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุ | - | ม. 81 | ม. 89 ทวี | ม. 80 |
| 5. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้พิการ | - | ม. 81 | ม. 89 ทวี | ม. 80 |
| 6. การสงเคราะห์มารดาและทารก | - | - | - | - |
| 7. การสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อชาติและสังคม | ม. 70 | ม. 79 | ม. 88 | - |
| 8. การส่งเสริมกิจการเคหะสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย | - | - | - | - |
| 9. การคุ้มครองแรงงาน | ม. 72 | ม. 82 | ม. 89 ตีรี | ม. 86 |
| ค. การศึกษา | | | | |
| 1. การจัดการศึกษาภาคบังคับโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน | ม. 60 | ม. 66 | ม. 65 | ม. 43* |
| 2. การจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับผู้ยากไร้และด้อยโอกาส | ม. 60 | ม. 66 | ม. 65 | - |
| 3. ความเสมอภาคในโอกาสการศึกษา | - | - | ม. 65 | - |
| ง. การสาธารณสุข | | | | |
| 1. การจัดบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานโดยทั่วถึง | ม. 73 | ม. 83 | ม. 89 จัตวา | ม. 52 วรรคแรก* |
| 2. การจัดบริการรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า | ม. 73 | ม. 83 | ม. 89 จัตวา | ม. 52 วรรคสอง* |

ที่มา ภาคผนวก (ก)

หมายเหตุ มาตราที่มีเครื่องหมายดอกจัน (*) กำกับอยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

ตารางที่ 14

กลุ่มนโยบายเกษตรกรรมในบทบัญญัติว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐ

ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2475 – 2540

| นโยบายแห่งรัฐ | รธน. 2492 | รธน. 2475/2495 | รธน. 2511 | รธน. 2517 |
|---|-----------|----------------|-----------|-----------|
| 1. การส่งเสริมและสนับสนุนเกษตรกรรม | ม. 69 | - | ม. 65 | - |
| 2. การคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิตและการจำหน่ายผลผลิต | - | - | - | ม. 82 |
| 3. การประกันหรือพยุงราคาสินค้าเกษตร | - | - | - | - |
| 4. การส่งเสริมการสหกรณ์ | ม. 69 | - | - | ม. 83 |
| 5. การปฏิรูปที่ดินและการจัดรูปที่ดิน | - | - | - | ม. 81 |
| 6. การจัดหาและดูแลการใช้น้ำของเกษตรกร | - | - | - | - |
| 7. การส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร | - | - | - | - |

ที่มา ภาคผนวก (ก)

ตารางที่ 14 (ต่อ)

| แนวนโยบายแห่งรัฐ | รธน. 2521 | รธน. 2534 | รธน. 2534/2538 | รธน. 2540 |
|---|-----------|-----------|-----------------|-----------|
| 1. การส่งเสริมและสนับสนุนเกษตรกรรวม | - | ม. 76 | - | - |
| 2. การคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิตและการจำหน่ายผลผลิต | ม. 67 | ม. 76 | ม. 83 | ม. 84 |
| 3. การประกันหรือพยุงราคาสินค้าเกษตร | ม. 67 | - | - | - |
| 4. การส่งเสริมการสหกรณ์ | ม. 67 | ม. 76 | ม. 80 และ ม. 83 | ม. 85 |
| 5. การปฏิรูปที่ดินและการจัดรูปที่ดิน | ม. 67 | ม. 76 | ม. 82 | - |
| 6. การจัดหาและดูแลการใช้น้ำของเกษตรกร | - | ม. 76 | ม. 82 | ม. 84 |
| 7. การส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร | - | - | - | ม. 84 |

ตารางที่ 15

แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญกับความเป็นจริงในการดำเนินนโยบาย

พ.ศ. 2475 – 2540

| แนวนโยบายแห่งรัฐ | รธน. 2492 | รธน. 2475/2495 | รธน. 2511 | รธน. 2517 |
|--|-----------|----------------|-----------|-----------|
| 1. การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงาน มีงานทำ | - | - | 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. การบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและ ความสมดุลของธรรมชาติ | - | - | - | ม. 77 |
| 7. การกำหนดมาตรการให้มีผู้ผูกขาด ตัดตอน | ม. 68 | - | ม. 64 | ม. 85 |

ตารางที่ 15 (ต่อ)

| แนวนโยบายแห่งรัฐ | รธน. 2521 | รธน. 2534 | รธน. 2534/2538 | รธน. 2540 |
|--|-----------|-----------|----------------|-----------|
| 1. การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงาน มีงานทำ | ม. 72 | ม.82 | ม. 89 ตี | 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. การบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและ ความสมดุลของธรรมชาติ | ม.65 | ม.74 | ม.78 | ม. 79 |
| 7. การกำหนดมาตรการให้มีผู้ผูกขาด ตัดตอน | ม. 68 | ม.77 | ม. 86 | ม. 87 |

ตารางที่ 16

นวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

| หมวดแนวนโยบายและนโยบาย | มาตรา |
|--|-------|
| ก. แนวทางรัฐสวัสดิการ | |
| 1. การจัดให้มีการสงเคราะห์ | 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. การบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและความสมดุลของธรรมชาติ | 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 17

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 ปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ 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. สถานบริการสาธารณสุขของรัฐรักษาผู้ยากไร้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย | 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 และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล | ม. 79 ม. 46 (*) และ ม. 56 (*) |
| 5. การยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน | ม. 46 (*) |

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

หมายเหตุ มาตราที่มีเครื่องหมาย (*) กำกับอยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

บรรณานุกรม

ก. ภาษาอังกฤษ

Bealey, Frank.

The Blackwell Dictionary of Political Science.

London : Blackwell, 1999.

Maddex, Robert.

The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts.

London : Routledge, 1996.

Robertson, David.

A Dictionary of Modern Politics. Second Edition.

London : Europa Publications Ltd., 1993.

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.

Stiglitz, Joseph.

“More Instruments and Broader Goals : Moving Toward the Post-Washington Consensus”.

The 1998 WIDER Annual Lecture, World Institute of Development Economics Research, Helsinki, Finland, January 8, 1998.

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.

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.

ข. ภาษาไทย

กระมล ทองธรรมชาติ

วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์บรรณกิจ 2524

กระมล ทองธรรมชาติ

“แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”

ใน บุญเลิศ ศษายุทธเดช และประยงค์ คงเมือง (2541 : 217 – 224)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

ได้ทำนปรกติ

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์พิชฌเภศ 2517

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

“รัฐธรรมนูญ”

กลุ่มวิเคราะห์กิจการและนโยบายสาธารณะ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เอกสารฉบับที่ 2 (กันยายน 2521)

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (บรรณาธิการ)

“รัฐธรรมนูญไทย 2475 – 2534”

เอกสารประกอบการสัมมนา “60 ปีประชาธิปไตย สิทธิเสรีประเทศไทย”

จัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย และมูลนิธิ

โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ระหว่างวันที่ 24 – 28 มิถุนายน 2535

เซาวนะ ไตรมาศ

ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปีประชาธิปไตยไทย

กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายศึกษา 2542

ดำรง อิมวิเศษ

“การร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2489 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้

รัฐธรรมนูญ”

วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย 2530

นคร พจนนรพงษ์ และอุกฤษ พจนนรพงษ์

ข้อมูลประวัติศาสตร์การเมืองไทย

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช 2542

นันทวัฒน์ บรมานันท์

ถกรัฐธรรมนูญ 2540

กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายศึกษา 2540

บุญเลิศ ศชายุทธเดช และประยงค์ คงเมือง (รวบรวม)

รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มติชน 2541

ปรีดี พนมยงค์

ปรีดี พนมยงค์ วิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญ 2517

กรุงเทพฯ คณะบรรณาธิการมหาสารวัตร จงเจริญการพิมพ์ 2517

ตีพิมพ์ซ้ำใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2517 : 1 – 30)

ไพโรจน์ ชัยนาม

รัฐธรรมนูญ : บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย เล่มที่หนึ่ง

กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519

ไพโรจน์ ชัยนาม

รัฐธรรมนูญ : บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย เล่มที่สอง

กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2520

มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน 2542

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์

กรุงเทพฯ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2536

กรุงเทพฯ โครงการจัดพิมพ์คบไฟ 2545 ฉบับการพิมพ์ครั้งที่ 5

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

“กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2540”

บทความเสวนาต่อที่ประชุมการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “ไทยภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจ

ใหม่” จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 4 พฤษภาคม 2544

ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์ ถนนราชวิถี กรุงเทพฯ

ลิขิต ธีรเวคิน

วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 8

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2544

วิภาลัย ธีระชัย

“การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ”

วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2522

สมคิด ศรีสังคม

ปัญหาการร่างรัฐธรรมนูญ

กรุงเทพฯ ธเนศวรการพิมพ์ 2517

สมชาติ รอบกิจ

“การร่างรัฐธรรมนูญ 2517”

วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2523

สมพร ใช้บางยาง

“สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่สอง พ.ศ. 2516”

วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2519

สิริ เปรมจิตต์

ประวัติรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรก พ.ศ. 2475 ถึงฉบับปัจจุบัน

กรุงเทพฯ ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์ 2514

สุนีย์ อธิมูติภาพ

“การร่างรัฐธรรมนูญไทยฉบับพุทธศักราช 2492”

วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2518

เสนห์ 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

อมร รักษาสัตย์

รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พร้อมบทวิจารณ์
กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2541

ภาคผนวก (ก)
แนวนโยบายแห่งรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ
พ.ศ. 2475 - 2540

| แนวนโยบาย | รธน. 2492 | รธน. 2475/2495 | รธน. 2511 | รธน. 2517 | รธน. 2521 |
|--|--------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|
| ก. เศรษฐกิจ | | | | | |
| 1. การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการดำรงชีวิต ของประชาชน | - | - | - | - | ม.66 |
| 2. การสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาททางเศรษฐกิจ | ม.68* | ม.41* | ม.64* | ม.85 | ม.68 |
| 3. การส่งเสริมการท่องเที่ยว | - | - | - | - | - |
| 4. การกำหนดมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอน ทางเศรษฐกิจ | ม.68 | - | ม.64 | ม.85 | ม.68 |
| 5. การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ | - | - | ม.68 | ม.89 | ม.72 |
| 6. การกำหนดนโยบายประชากรให้เหมาะสม | - | - | - | ม.86 | ม.69 |
| 7. การส่งเสริมและสนับสนุนเกษตรกรรม | ม.69 | - | ม.65 | - | - |
| 8. การส่งเสริมและสนับสนุนอุตสาหกรรม | ม.70 | - | ม.66 | ม.84 | - |
| 9. การส่งเสริมและสนับสนุนพาณิชยกรรม | ม.70 | - | ม.66 | ม.84 | - |
| 10. การกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่น | - | - | - | - | - |
| 11. การกำหนดบทบาทของรัฐในการจัดบริการ สาธารณูปโภค | ม.68 | ม.41 | ม.64 | ม.85 | ม.68 |
| 12. การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ | - | - | - | ม.79 | - |
| 13. การจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดิน | - | - | - | ม.80 | ม.67 |
| 14. รัฐไม่ประกอบธุรกิจแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความ จำเป็น | - | - | - | - | - |
| ข. เกษตรกรรม | | | | | |
| 1. การคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรใน ด้านการผลิตและการจำหน่ายผลผลิต | - | - | - | ม.82 | ม.67 |
| 2. การส่งเสริมการสหกรณ์ | ม.69 | - | - | ม.83 | ม.67 |
| 3. การปฏิรูปที่ดินและการจัดรูปที่ดิน | - | - | - | ม.81 | ม.67 |
| 4. การประกันหรือพยุงราคาสินค้าเกษตร | - | - | - | - | ม.67 |
| 5. การจัดหาและดูแลการใช้น้ำของเกษตรกร | - | - | - | - | - |

ภาคผนวก (ก) (ต่อ)

| แนวนโยบาย | รธน. 2492 | รธน. 2475/2495 | รธน. 2511 | รธน. 2517 | รธน. 2521 |
|---|--------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|
| ค. การศึกษา | | | | | |
| 1. การจัดการศึกษาภาคบังคับโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน | ม.64 | - | - | ม.73 | ม.60 |
| 2. การส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินกิจการโดยอิสระ | - | - | - | | ม. 60 |
| 3. การส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในการจัดการศึกษา | - | - | - | - | - |
| 4. การจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับผู้ยากไร้และด้อยโอกาส | - | - | - | ม.73 | ม.60 |
| 5. การสนับสนุนการวิจัยในศิลปะและวิทยาการต่าง ๆ | ม.65 | - | ม.61 | ม.74 | ม.61 |
| 6. การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี | - | - | - | - | ม.61 |
| 7. การรักษาและส่งเสริมศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ | ม.66 | - | ม.62 | ม.75 | ม.64 |
| 8. การบำรุงรักษาโบราณวัตถุและโบราณสถาน | ม.67 | - | ม.63 | ม.76 | - |
| 9. การส่งเสริมการฝึกอาชีพ | - | - | - | - | ม.60 |
| 10. การส่งเสริมบทบาทของรัฐในการจัดการศึกษา | ม.63 | ม. 42 | ม.59 | ม.72 | ม.60 |
| 11. ความเสมอภาคในโอกาสการศึกษา | - | - | - | ม.72 | - |
| ง. การสาธารณสุข | | | | | |
| 1. การจัดบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานโดยทั่วถึง | ม.72* | ม.43* | ม.69* | ม.92* | ม.73* |
| 2. การจัดบริการรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า | - | - | - | ม.92 | ม.73 |
| 3. การส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในการจัดบริการสุขภาพอนามัย | - | - | - | - | - |
| 4. การป้องกันและปราบปรามโรคติดต่ออันตรายโดยไม่คิดมูลค่า | ม.72 | ม.43 | - | ม.92 | ม.73 |
| จ. สวัสดิการสังคม | | | | | |
| 1. การส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทด้านการสังคมสงเคราะห์ | - | - | - | ม.88 | ม.71 |
| 2. การจัดให้มีการสังคมสงเคราะห์ | - | - | ม.67 | ม.88 | ม.71 |
| 3. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุ | - | - | - | - | - |
| 4. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้พิการ | - | - | - | ม.90 | - |

ภาคผนวก (ก) (ต่อ)

| แนวนโยบาย | รธน. 2492 | รธน. 2475/2495 | รธน. 2511 | รธน. 2517 | รธน. 2521 |
|---|--------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|
| 5. การสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อชาติและสังคม | - | - | - | ม. 87 | ม. 70 |
| 6. การจัดให้บุคคลทุพพลภาพมีงานทำ | - | - | - | ม. 90 | - |
| 7. การส่งเสริมให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยโดยถูกสุขลักษณะ | - | - | - | ม. 91 | - |
| 8. การส่งเสริมกิจการเคหะสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย | - | - | - | ม.91 | - |
| 9. การส่งเสริมและบำรุงการกีฬา | - | - | - | ม. 94 | - |
| 10. การส่งเสริมนันทนาการ | - | - | - | - | - |
| 11. การสงเคราะห์มารดาและทารก | ม. 72 | ม. 43 | - | - | - |
| 12. การคุ้มครองแรงงาน | - | - | - | ม. 89 | ม. 72 |
| 13. การคุ้มครองแรงงานเด็กและแรงงานสตรี | ม. 71 | - | - | - | - |
| ฉ. สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ | | | | | |
| 1. การบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและความสมดุลของธรรมชาติ | - | - | - | ม. 77 | ม. 65 |
| 2. การป้องกันและขจัดมลพิษ | - | - | - | ม. 93 | ม. 65 |
| 3. การวางแผนการใช้ที่ดิน | - | - | - | - | - |
| 4. การวางแผนการใช้ทรัพยากรน้ำ | - | - | - | - | - |
| 5. การส่งเสริมการค้นหาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ | - | - | - | ม. 78 | - |
| 6. การส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการสงวนและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ | - | - | - | - | - |
| ช. นโยบายสังคมอื่น ๆ | | | | | |
| 1. ความเสมอภาคของชายและหญิง | - | - | - | - | - |
| 2. การพัฒนาเยาวชนและเด็ก | - | - | - | - | ม. 62 |

ภาคผนวก (ก) (ต่อ)

| แนวนโยบาย | รธน. 2492 | รธน. 2475/2495 | รธน. 2511 | รธน. 2517 | รธน. 2521 |
|--|--------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|
| ซ. การเมืองการปกครอง | | | | | |
| 1. การรักษาความสงบภายในประเทศ | - | ม.40 | - | ม.71 | ม.57 |
| 2. การจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรม ให้เกิดความยุติธรรม | - | - | - | ม.67 | ม.59 |
| 3. การส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข | - | - | - | - | ม.63 |
| 4. การส่งเสริมท้องถิ่นให้มีสิทธิปกครองตนเอง | - | - | ม.70 | - | ม.63 |
| 5. การส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ | ม.56 | - | ม.55 | ม.64 | ม.55 |
| 6. การปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการ | - | - | - | ม.66 | ม.58 |
| 7. การป้องกันและปราบปรามการหาประโยชน์โดยมิชอบ | - | - | - | ม.66 | ม.58 |

ภาคผนวก (ก) (ต่อ)

| แนวนโยบาย | รธน. 2534 | รธน. 2534/2538 | รธน. 2540 |
|--|-----------|----------------|-----------|
| ก. เศรษฐกิจ | | | |
| 1. การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการดำรงชีวิต ของประชาชน | ม.75 | ม.79 | - |
| 2. การสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาททางเศรษฐกิจ | ม.77 | ม.84 | ม.87 |
| 3. การส่งเสริมการท่องเที่ยว | ม.73 | ม.77 | - |
| 4. การกำหนดมาตรการให้มีมีการผูกขาดตัดตอน ทางเศรษฐกิจ | ม.77 | ม.86 | ม.87 |
| 5. การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ | ม.82 | ม.89 ตี | ม.86 |
| 6. การกำหนดนโยบายประชากรให้เหมาะสม | ม.78 | ม.87 | - |
| 7. การส่งเสริมและสนับสนุนเกษตรกรรม | ม.76 | - | - |
| 8. การส่งเสริมและสนับสนุนอุตสาหกรรม | - | - | - |
| 9. การส่งเสริมและสนับสนุนพาณิชย์กรรม | - | - | - |
| 10. การกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่น | ม.71 | ม.72,ม.196* | - |
| 11. การกำหนดบทบาทของรัฐในการจัดบริการ สาธารณสุขภาค | - | - | - |
| 12. การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ | - | - | - |
| 13. การจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดิน | - | ม.81 | ม.84 |
| 14. รัฐไม่ประกอบธุรกิจแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความ จำเป็น | ม.77 | ม.85 | ม.87 |
| 15. การดำเนินงานเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานไปยังชนบท | - | ม.73 | ม.78* |
| 16. การกระจายรายได้ไปสู่ชนบท | - | ม.74 | - |
| 17. การสงวนอาชีพบางประเภทที่สำคัญให้กับคนไทย | - | ม.75 | - |
| 18. การจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยราชการใหม่ ตามรัฐธรรมนูญ | - | - | ม.75 |
| 19. การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม | - | - | ม.82 |
| 20. การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไก ตลาดดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม | - | - | ม.87 |
| 21. การคุ้มครองผู้บริโภค | - | - | ม.87 |

ภาคผนวก (ก) (ต่อ)

| แนวนโยบาย | รธน. 2534 | รธน. 2534/2538 | รธน. 2540 |
|--|-----------|----------------|-----------|
| 22. การยกเลิก และละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ | - | - | ม.87 |
| ข. เกษตรกรรม | | | |
| 1. การคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิตและการจำหน่ายผลผลิต | ม.76 | ม.83 | ม.84 |
| 2. การส่งเสริมสหกรณ์ | ม.76 | ม.80 ม.83* | ม.85 |
| 3. การปฏิรูปที่ดินและการจัดรูปที่ดิน | ม.76 | ม.82 | - |
| 4. การประกันหรือพยุงราคาสินค้าเกษตร | - | - | - |
| 5. การจัดหาและดูแลการใช้น้ำของเกษตรกร | ม.76 | ม.82 | ม.84 |
| 6. การส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร | - | - | ม.84 |
| ค. การศึกษา | | | |
| 1. การจัดการศึกษาภาคบังคับโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน | ม.66 | ม.65 | - |
| 2. การส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินกิจการโดยอิสระ | ม.66 | ม.65 | - |
| 3. การส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในการจัดการศึกษา | ม.66 | ม.65 | ม.81 |
| 4. การจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับผู้ยากไร้และด้อยโอกาส | ม.66 | ม.65 | - |
| 5. การสนับสนุนการวิจัยในศิลปะและวิทยาการต่างๆ | ม.67 | ม.66 | ม.81 |
| 6. การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี | ม.67 | ม.66 | ม.81 |
| 7. การรักษาและส่งเสริมศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ | ม.72 | ม.76 | ม.81 |
| 8. การบำรุงรักษาโบราณวัตถุและโบราณสถาน | - | - | - |
| 9. การส่งเสริมการฝึกอาชีพ | ม.66 | ม.65 | - |
| 10. การส่งเสริมบทบาทรัฐในการจัดการศึกษา | - | ม.65 | ม.81 |
| 11. ความเสมอภาคในโอกาสการศึกษา | - | ม.65* | - |

ภาคผนวก (ก) (ต่อ)

| แนวนโยบาย | รธน. 2534 | รธน. 2534/2538 | รธน. 2540 |
|---|-----------|------------------|-----------|
| 12. การจัดทำมีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ | - | - | ม.81 |
| 13. การปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเป็น เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม | - | - | ม.81 |
| 14. การพัฒนาวิชาชีพครู | - | - | ม.81 |
| 15. การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น | - | - | ม.81 |
| ง. การสาธารณสุข | | | |
| 1. การจัดบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานโดยทั่วถึง | ม.83 | ม.89 จัดวา ม.41* | ม.82 |
| 2. การจัดบริการรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า | ม.83 | ม.89 จัดวา ม.41* | - |
| 3. การส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในการจัดบริการสุขภาพ อนามัย | ม.83 | ม.89 จัดวา | - |
| 4. การป้องกันและปราบปรามโรคติดต่ออันตราย โดยไม่คิดมูลค่า | ม.83 | ม.89 จัดวา | - |
| จ.สวัสดิการสังคม | | | |
| 1. การส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทด้าน การสังคมสงเคราะห์ | ม.80 | ม.89 | - |
| 2. การจัดทำให้มีการสังคมสงเคราะห์ | ม.80 | ม.89 | - |
| 3. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุ | ม.81 | ม.89 ทวิ | ม.80 |
| 4. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้พิการ | ม.81 | ม.89 ทวิ | ม.80 |
| 5. การสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อชาติและสังคม | ม.79 | ม.88 | - |
| 6. การจัดให้บุคคลทุพพลภาพมีงานทำ | - | - | - |
| 7. การส่งเสริมให้ประชาชนที่มีที่อยู่อาศัยโดยถูกสุขลักษณะ | - | - | - |
| 8. การส่งเสริมกิจการเคหะสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย | - | - | - |
| 9. การส่งเสริมและบำรุงการกีฬา | ม.73 | ม.77 | - |
| 10. การส่งเสริมนันทนาการ | ม.73 | ม.77 | - |
| 11. การสงเคราะห์มารดาและทารก | - | - | - |
| 12. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส | - | - | ม.80 |
| 13. การประกันสังคม | - | - | ม.86 |
| 14. การคุ้มครองแรงงาน | ม.82 | ม.89 ตรี | ม.86 |
| 15. การคุ้มครองแรงงานเด็กและแรงงานสตรี | ม.82 | ม.89 ตรี | ม.86 |

ภาคผนวก (ก) (ต่อ)

| แนวนโยบาย | รธน. 2534 | รธน. 2534/2538 | รธน. 2540 |
|---|-----------|----------------|-----------|
| ฉ. สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ | | | |
| 1. การบำรุงรักษาสุขภาพแวดล้อมและความสมดุลของธรรมชาติ | ม.74 | ม.78 | ม.79 |
| 2. การป้องกันและขจัดมลพิษ | ม.74 | ม.78 | ม.79 |
| 3. การวางแผนการใช้ที่ดิน | ม.74 | ม.78 | - |
| 4. การวางแผนการใช้ทรัพยากรน้ำ | ม.74 | ม.78 | - |
| 5. การส่งเสริมการค้นหาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ | - | - | - |
| 6. การส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการสงวนและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ | - | - | ม. 79 |
| ช. นโยบายสังคมอื่น ๆ | | | |
| 1. ความเสมอภาคของชายและหญิง | ม.68 | ม.24* ม.67 | ม.80 |
| 2. การพัฒนาเยาวชนและเด็ก | ม.69 | ม.68 | ม.80 |
| 3. การอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น | - | - | ม.73 |
| 4. การส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา | - | - | ม.73 |
| 5. การสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต | - | - | ม.73 |
| 6. การเสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว | - | - | ม.80 |
| 7. การเสริมสร้างและพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน | - | - | ม.80 |
| ซ. การเมืองการปกครอง | | | |
| 1. การรักษาความสงบภายในประเทศ | ม.62 | ม.61 | ม.75* |
| 2. การจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความยุติธรรม | ม.65 | ม.64 | ม.75 |
| 3. การส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข | ม.70 | ม.69 | ม.81 |
| 4. การส่งเสริมท้องถิ่นให้มีสิทธิปกครองตนเอง | - | ม.69 | ม.78* |
| 5. การส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ | ม.63 | ม.62 | ม.74 |

ภาคผนวก (ก) (ต่อ)

| แนวนโยบาย | รธน. 2534 | รธน. 2534/2538 | รธน. 2540 |
|---|-----------|----------------|-----------|
| 6. การปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการ | ม.64 | ม.63 | ม.75 |
| 7. การป้องกันและปราบปรามการหาประโยชน์โดยมิชอบ | ม.64 | ม.63 | - |
| 8. การจัดให้มีแผนพัฒนาการเมืองที่สอดคล้องกับ แนวนโยบายแห่งรัฐและการปกครองในระบบ ประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข | - | ม.70 | ม.77 |
| 9. การดำเนินการและสนับสนุนให้การเลือกตั้ง ส.ส. และ สมาชิกสภาท้องถิ่น ตลอดจนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา เป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม | - | ม.71 | - |
| 10. การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของ ประชาชน | - | - | ม.76 |
| 11. การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐทุกระดับ | - | - | ม.76 |
| 12. การจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ | - | - | ม.77 |
| 13. การพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ | - | - | ม.78 |

หมายเหตุ แนวนโยบายแห่งรัฐที่มีเครื่องหมาย * กำกับเป็นการตีความโดยอนุโลม

ภาคผนวก (ข)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
ในฐานะอุปสรรคในการปฏิรูปการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 43 วรรคแรก มีบทบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้ อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ...”

มาตรา 43 อยู่ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย อันมีนัยสำคัญว่า ประชากรชาวไทยมีสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และรัฐต้องถือเป็นหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าวอย่างทั่วถึงและอย่างมีคุณภาพ หากมาตรา 43 อยู่ในหมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5) รัฐบาลจะดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้หรือไม่ก็ได้ เพราะหมวด 5 เพียงแต่แนะนำนโยบายที่รัฐบาลพึงพิจารณาดำเนินการ มิได้มีผลในการบังคับรัฐบาล แต่ด้วยเหตุที่มาตรา 43 อยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รัฐบาลมีอาจหลีกเลี่ยงและละเว้นการดำเนินการได้

ประชาสังคมไทยพากันแซ่ซ้องสรรเสริญสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งถือกุญแจให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างกว้างขวาง ซึ่งรวมสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย นักการศึกษาชั้นนำถือโอกาสในการผลักดันกระบวนการปฏิรูปการศึกษา โดยอาศัยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นกลไกสำคัญ อันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทั้งนี้โดยอ้างอิงมาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า มาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นประติษฐานกรรมแห่งวิกรมทางการศึกษา หรือเป็นอนุสรณ์แห่งความอัปยศในวงการการศึกษา และสภาร่างรัฐธรรมนูญและนักการศึกษาผู้ผลักดันบทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นนักบุญหรือคนบาป ?

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 19 กรกฎาคม 2544

ก่อนที่มาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีผลบังคับใช้ นักเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลายส่วนใหญ่มาจากครอบครัวชนชั้นกลางและชนชั้นสูง เด็กนักเรียนที่มาจากครอบครัวยากจนมีเป็นส่วนน้อย ความข้อนี้เป็นจริงอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานคร รวมถึงดงอำเภอเมืองและอำเภอขนาดใหญ่ในจังหวัดต่างๆ เด็กนักเรียนที่ก้าวเข้าสู่ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นกำลังย่างเข้าสู่วัยทำงาน ครอบครัวคนยากจนต้องการแรงงานในการทำงานเพื่อหารายได้สำหรับการประทังชีวิต เด็กที่มาจากครอบครัวที่ยากจนจึงออกจากระบบโรงเรียนเมื่อสำเร็จการศึกษาระดับประถม เพราะการศึกษาต่อนอกจากทำให้มีภาระรายจ่ายในการศึกษาเล่าเรียนแล้ว ยังต้องสูญเสียรายได้อันพึงได้จากการทำงาน (Earnings Foregone) หรือแม้แต่การใช้แรงงานประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในครัวเรือนอีกด้วย ในประการสำคัญ การศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาทั้งตอนต้นและตอนปลาย มิได้ให้ประโยชน์ในการเพิ่มพูนศักยภาพในการหารายได้ ดังงานวิจัยจำนวนมากคำนวณพบว่า อัตราผลตอบแทนที่ปัจเจกชนได้รับจากการศึกษาระดับนี้ (Private Rate of Return) อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ เพราะมัธยมศึกษาเป็นเพียงบันไดสำหรับการก้าวสู่ระดับอุดมศึกษา ผู้ที่ไม่สามารถไต่ขั้นสูงสุดที่ระมัดแห่งการศึกษา การเรียนครึ่งๆกลางๆในระดับมัธยมศึกษาสายสามัญย่อมหาประโยชน์อันใดมิได้

การที่ครอบครัวคนยากคนจนไม่นิยมส่งบุตรหลานให้เรียนต่อในระดับมัธยมศึกษา ซึ่งเป็นประเพณีที่สมควรที่สุด ผลให้บริการมัธยมศึกษาที่จัดสรรโดยรัฐบาลเป็นประโยชน์แก่นักเรียนที่มาจากครอบครัวชนชั้นกลางและชนชั้นสูงเป็นด้านหลัก โรงเรียนรัฐบาลจัดเก็บค่าเล่าเรียนในระดับมัธยมศึกษา โดยที่มัธยมศึกษาตอนปลายเก็บในอัตราสูงกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น แต่ค่าเล่าเรียนที่จัดเก็บต่ำกว่าต้นทุนการผลิตถ้วยเคลือบเป็นอันมาก กระนั้นก็ตาม ครอบครัวชนชั้นกลางและชนชั้นสูงที่มีบุตรหลานในโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐบาลมีส่วนร่วมรับภาระรายจ่ายในการจัดการศึกษาของรัฐบาลอยู่บ้าง

ในทันทีที่มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้ ประชาชนมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย นั่นหมายความว่า โรงเรียนรัฐบาลมีอาจเก็บค่าเล่าเรียนได้ ครอบครัวชนชั้นกลางและชนชั้นสูงซึ่งได้ประโยชน์จากบริการมัธยมศึกษาที่ได้รับจากรัฐบาล ได้ประโยชน์จากการได้รียกเว้นไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน ครอบครัวคนยากคนจนได้ประโยชน์เพียงส่วนน้อย เนื่องจากเด็กนักเรียนจากครอบครัวยากจนออกจากระบบโรงเรียนเมื่อสำเร็จประถมศึกษาจนเกือบหมดสิ้น การยกเว้นค่าเล่าเรียนตามรัฐธรรมนูญจึงมิได้เป็นประโยชน์แก่คนยากคนจน

คำถามพื้นฐานข้อต่อไปมีอยู่ว่า การกำหนดสิทธิในการรับการศึกษาพื้นฐานในรัฐธรรมนูญเกื้อกูลให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาหรือไม่ ?

การตัดสินใจในการศึกษาต่อเป็นสิทธิโดยธรรมชาติของพลเมือง แม้ราษฎรมีสิทธิในการรับการศึกษาพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ แต่ราษฎรย่อมมีสิทธิในการตัดสินใจว่า จะใช้สิทธิในการรับการศึกษาพื้นฐานเกินกว่าการศึกษาภาคบังคับหรือไม่ ค่าเล่าเรียนมิใช่ต้นทุนสำคัญในการรับการศึกษาพื้นฐาน เพราะโรงเรียนรัฐบาลเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำอยู่แล้ว ถึงจะยกเว้นไม่เก็บค่าเล่าเรียน ก็มีได้ช่วยลดต้นทุนของผู้เรียนมากนัก เพราะต้นทุนที่สำคัญก็คือ รายได้ที่ต้องสูญเสียไปจากการที่ยังคงอยู่ในระบบโรงเรียน แทนที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน ถ้าฟังแต่การยกเว้นไม่เก็บค่าเล่าเรียนมีอาจทำให้คนจนสามารถศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาเสมอด้วยคนรวยได้

หากต้องการให้คนจนสามารถศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาดุจเดียวกับเด็กนักเรียนจากชนชั้นกลางและชนชั้นสูง รัฐบาลต้องให้เงินอุดหนุนการศึกษาแก่เด็กยากจน โดยที่เงินอุดหนุนต้องมีปริมาณมากพอที่จะครอบคลุมค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา ค่าครองชีพ ค่าหนังสือและอุปกรณ์การศึกษา ค่าเสื้อผ้า และเงินได้ที่ต้องสูญเสียไปจากการที่มีได้ออกสู่ตลาดแรงงาน หากมิได้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนที่จูงใจให้อยู่ในระบบโรงเรียนต่อไปเช่นนี้ ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษายากที่จะก่อเกิดได้

แต่การยกเว้นไม่เก็บค่าเล่าเรียนกระทบต่อการเงินของโรงเรียน เพราะค่าเล่าเรียนเป็นแหล่งรายได้ที่โรงเรียนนำไปใช้จ่ายในการจัดการศึกษาได้โดยตรง โดยมีต้องนำส่งคลังแผ่นดิน การไม่เก็บค่าเล่าเรียนย่อมทำให้โรงเรียนสูญเสียรายได้ ซึ่งกระทบต่อปริมาณและคุณภาพของบริการการศึกษาที่ผลิต ความสำคัญของค่าเล่าเรียนในโครงสร้างรายได้ของโรงเรียนแตกต่างกันไปตามโรงเรียน โรงเรียนขนาดใหญ่ที่สามารถระดมเงินบริจาคได้มาก ค่าเล่าเรียนมีความสำคัญไม่มากนักในโครงสร้างรายได้ของโรงเรียน แต่สำหรับโรงเรียนที่ไม่มีศักยภาพในการระดมเงินบริจาค ค่าเล่าเรียนย่อมเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญยิ่ง หากต้องการให้โรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐบาลดำรงปริมาณและคุณภาพของบริการการศึกษาที่ผลิตในระดับเดิม รัฐบาลจึงต้องจัดสรรงบประมาณแก่โรงเรียนจำนวนมากพอที่จะชดเชยรายได้จากค่าเล่าเรียนที่สูญเสียไป

การกำหนดสิทธิของราษฎรในการรับการศึกษาพื้นฐานในรัฐธรรมนูญย่อมสร้างภาระการคลังแก่รัฐบาล ซึ่งต้องจัดสรรงบประมาณในการจัดการศึกษาพื้นฐานอย่างทั่วถึงและอย่างมีคุณภาพ การกำหนดการศึกษาพื้นฐานอย่างน้อย 12 ปี ย่อมมีนัยว่า รัฐบาลต้องมีบทบาทในการจัดสรรการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับมัธยมศึกษา อำนาจในการจัดการศึกษาพื้นฐานแม้จะมีให้อำนาจผูกขาดของรัฐบาล เพราะรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติห้ามเอกชนในการจัดการศึกษา แต่การกำหนดให้ *‘รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ..’* ย่อมมีผลลดบทบาทของภาคเอกชนในการจัดการศึกษา เพราะเอกชนไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดการศึกษาโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายได้ มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2540 จึงมีผลต่อการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน (Intersector Allocation of Resources) โดยที่รัฐบาลมีบทบาทในการจัดการศึกษามากขึ้น และเอกชนมีบทบาทน้อยลง การเปลี่ยนแปลงบทบาทสัมพัทธ์ดังกล่าวนี้อาจมีผลต่อนวัตกรรมทางการศึกษา (Educational Innovation) เนื่องเพราะการแข่งขันระหว่างโรงเรียนรัฐบาลกับโรงเรียนเอกชนมีน้อยลง

คำถามพื้นฐานยังมีอีกตัวว่า รัฐบาลมีจำต้องผลิตการศึกษาพื้นฐานเองได้หรือไม่

แม้ประชาชนมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการรับการศึกษาพื้นฐาน แต่รัฐบาลอาจไม่เป็นผู้ผลิตบริการการศึกษาพื้นฐานเอง หากแต่ให้เงินอุดหนุนเพื่อให้โรงเรียนเอกชนผลิตแทน หรือให้เงินอุดหนุนแก่นักเรียน (ดังเช่นข้อเสนอว่าด้วยคูปองการศึกษา) เพื่อให้เสรีภาพในการเลือกโรงเรียน มาตรการเหล่านี้มีข้อดีในการธำรงภาวะการแข่งขันระหว่างโรงเรียนรัฐบาลกับโรงเรียนเอกชน แต่การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า 'รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ...' ทำให้มีประเด็นถกเถียงได้ว่า รัฐมีจำต้องผลิตบริการการศึกษาพื้นฐานเองได้หรือไม่ ความขัดแย้งในการตีความประเด็นนี้ ทำยที่สุดต้องขอคำวินิจฉัยจากศาลรัฐธรรมนูญ

ไม่ว่ารัฐบาลเป็นผู้ผลิตบริการการศึกษาพื้นฐานเองหรือไม่ก็ตาม ภาวะการคลังในการจัดการการศึกษาพื้นฐานย่อมเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก เพราะประชาชนสามารถอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ รัฐบาลต้องเข้าไปมีบทบาทแทนภาคเอกชนในการจัดการมัธยมศึกษา มีหน้าที่ยังต้องมีภาวะในการจัดสรรงบประมาณสมทบแก่โรงเรียน เพื่อชดเชยรายได้จากค่าเล่าเรียนที่มีอาจจัดเก็บได้ ทำยที่สุด หากต้องการให้เด็กนักเรียนจากครอบครัวยากจนมีความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา และสามารถเข้าถึงสิทธิในการรับการศึกษาพื้นฐานจากรัฐบาลตามความแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐบาลก็ต้องจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนที่สามารถจูงใจให้อยู่ในระบบโรงเรียนต่อไป ประเด็นหลังนี้เป็นประเด็นที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษามีได้ให้ความสนใจแม้แต่น้อย

ภาวะการคลังอันเป็นผลจากการบังคับใช้มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีอยู่อย่างมหาศาล แม้ในภาวะเศรษฐกิจปกติ ก็เป็นภาวะอันหนักหนาอยู่แล้ว เมื่อระบบเศรษฐกิจต้องเผชิญภาวะถดถอยและภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจเสียเช่นนี้ รัฐบาลย่อมมีข้อจำกัดในการแบกรับภาวะการคลังดังกล่าวนี้ ความจำกัดของงบประมาณและขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะ ทำให้รัฐบาลต้องเกลี้ยบบประมาณ พร้อมกับ

การวัดเข้มงวดงบประมาณรายจ่ายในการจัดการศึกษาพื้นฐานมีอาจเพิ่มขึ้นได้อย่างเต็มที่ ในเมื่อมีความจำเป็นต้องขยายปริมาณการรับนักเรียนผู้เรียกร้องสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ผลกระทบสำคัญย่อมเกิดแก่คุณภาพของบริการการศึกษา

ก่อนการบังคับใช้มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ภาคเอกชนมีบทบาทร่วมกับภาครัฐบาลในการผลิตบริการการศึกษา ทั้งระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา ครอบครัวชนชั้นกลางและชนชั้นสูงได้รับประโยชน์อย่างสำคัญจากบริการมัธยมศึกษาที่จัดสรรโดยรัฐบาล โดยที่ผู้เรียนมีส่วนรับภาระต้นทุนการผลิตอยู่บ้าง ครอบครัวคนยากจนได้ประโยชน์ไม่มากนัก

ภายหลังการบังคับใช้มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ผู้รับบริการมัธยมศึกษาจากรัฐบาลได้รับประโยชน์โดยทันทีจากการไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนส่วนใหญ่มาจากครอบครัวชนชั้นกลางและชนชั้นสูง คนยากคนจนที่ได้ประโยชน์มีเพียงส่วนน้อย คนจนมิได้มีโอกาสในการศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาดีขึ้น เว้นแต่ว่ารัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนที่จูงใจให้อยู่ในระบบโรงเรียนต่อไป ซึ่งต้องครอบคลุมรายได้ที่ต้องสูญเสียไปจากการที่มีได้เข้าสู่ตลาดแรงงาน บทบาทของภาคเอกชนในการจัดการศึกษาจะลดน้อยถอยลงเป็นอันมาก การขาดการแข่งขันระหว่างโรงเรียนเอกชนกับโรงเรียนรัฐบาลจะกระทบต่อนวัตกรรมทางการศึกษา ในอีกด้านหนึ่ง หากฐานะการคลังไม่ดีพอที่จะแบกรับภาระการคลังอันเกิดจากการบังคับใช้มาตรา 43 รัฐบาลก็ต้องเกลี้ยงบประมาณ ซึ่งกระทบต่อคุณภาพของบริการการศึกษาพื้นฐานที่ผลิต

ผู้ที่ผลักดันมาตรา 43 เข้าสู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อาจมีเจตนาดี หากแต่เป็นเจตนาดีที่ห่อหุ้มด้วยอริชา ความเขลาทางปัญญาสร้างปัญหาและอุปสรรคแก่กระบวนการปฏิรูปการศึกษาโดยมิสมควร

ใครคือคนบาปผู้ผลักดันมาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ?

ภาคผนวก (ค)

คำถามคำตอบเกี่ยวกับมาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

คำถามข้อที่ 1 จงกล่าวถึงสาระสำคัญของมาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

คำตอบข้อที่ 1 มาตรา 43 มีบทบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ...” ด้วยเหตุที่มาตรา 43 อยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (หมวด 3) ดังนั้นรัฐจึงต้องมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้จะต้องจัดไม่น้อยกว่า 12 ปี จัดอย่างทั่วถึง และจัดอย่างมีคุณภาพแล้ว ยังไม่สามารถเก็บค่าเล่าเรียนอีกด้วย

คำถามข้อที่ 2 ใครได้ประโยชน์จากการบังคับใช้มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

คำตอบข้อที่ 2 กล่าวตามทฤษฎีหรือหลักการของรัฐธรรมนูญ ชนชาวไทยได้รับประโยชน์เสมอเหมือนกันจากการบังคับใช้มาตรานี้ เพราะการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิของชนชาวไทย ซึ่งมีความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ กล่าวตามข้อเท็จจริง ชนชาวไทยที่มีฐานะยากจนมิได้รับประโยชน์จากการบังคับใช้มาตรานี้ เพราะการมีสิทธิกับการได้ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีความหมายแตกต่างกัน แม้ชนชาวไทยทุกคนทุกหมู่เหล่ามีสิทธิรับการศึกษาขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ แต่เฉพาะบางกลุ่มชนเท่านั้นที่ได้ใช้สิทธิและได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิดังกล่าวนี้ กลุ่มชนที่มีที่นั่งในโรงเรียนรัฐบาล ทั้งระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลาย ได้ประโยชน์จากการบังคับใช้มาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 โดยทันที เพราะเดิมต้องเสียค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาต่างๆ เมื่อมีการบังคับใช้มาตรา 43 แล้วไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ อีกเลย

หมายเหตุ ปรับปรุงจากบทความชื่อเดียวกันนี้ ซึ่งตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท้าวพระจันทร์ถึงสนามหลวง” ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 2 สิงหาคม 2544

คำถามข้อที่ 3 เหตุใดการมีสิทธิจึงมิได้มีความหมายเท่ากับการได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิ ในเมื่อรัฐธรรมนูญให้หลักประกันสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่ชนชาวไทยอย่างเสมอภาคกัน เหตุใดชนชาวไทยต่างหมู่ต่างเหล่าต่างชั้นชนจึงได้ประโยชน์จากการบังคับใช้มาตรา 43 แตกต่างกัน

คำตอบข้อที่ 3 การใช้สิทธิและการได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิมีต้นทุนที่ต้องเสีย ต้นทุนบางประเภทเป็นต้นทุนที่แท้จริง (Real Cost) ดังเช่นการสูญเสียเงินได้อันพึงได้จากการที่ไม่ได้เข้าสู่ตลาดแรงงาน เนื่องจากคงอยู่ในระบบโรงเรียน (Earnings Foregone) บางประเภทเป็นต้นทุนปฏิบัติการหรือต้นทุนธุรกรรม (Transaction Cost) ดังเช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางหรือการย้ายถิ่นเพื่อรับบริการการศึกษา หากต้นทุนที่ต้องเสียเหล่านี้มีค่าสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสูงกว่าประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิ การใช้สิทธิย่อมไม่เกิดขึ้น เพราะประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสีย

คำถามข้อที่ 4 ในเมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติโดยชัดเจนว่า จะไม่มีการเก็บค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ผู้ที่รับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐย่อมไม่มีค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนที่ต้องเสียมิใช่หรือ

คำตอบข้อที่ 4 ค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษามิใช่ต้นทุนการศึกษาที่สำคัญ เพราะรัฐบาลยึดนโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ ในระดับประถมศึกษาไม่มีการเก็บค่าเล่าเรียน แต่มีการเก็บอยู่บ้างสำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และเก็บในอัตราสูงขึ้นในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย กระนั้นก็ตาม ยังเป็นอัตราค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับต้นทุนการผลิตถั่วเฉลี่ยถึงชนชาวไทยที่รับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแก่รัฐ แต่ก็ตามต้องการระดับต้นของการศึกษาอย่างน้อย 2 ประเภท

ประเภทแรก ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการได้มาซึ่งบริการการศึกษา ต้นทุนประเภทนี้ประกอบด้วยค่านหนังสือและอุปกรณ์การศึกษา เครื่องแต่งกายนักเรียน ค่าอาหาร และค่าครองชีพอื่นๆ ค่าเดินทาง รวมทั้งค่าที่อยู่อาศัยในกรณีที่ต้องย้ายถิ่นฐานเพื่อรับบริการการศึกษา

ประเภทที่สอง ได้แก่ เงินได้อันพึงได้ หากเข้าสู่ตลาดแรงงาน แทนที่จะยังคงอยู่ในระบบโรงเรียน วงวิชาการเศรษฐศาสตร์เรียกเงินได้ประเภทนี้ว่า *Foregone Earnings* เด็กนักเรียนที่ขึ้นสู่ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นสามารถหารายได้จากตลาดแรงงานได้ การคงอยู่ในระบบโรงเรียนย่อมมีค่าเสียโอกาส เพราะต้องสูญเสียเงินได้อันพึงได้ หากออกสู่ตลาดแรงงาน สำหรับครอบครัวยากจน ค่าเสียโอกาสดังกล่าวนี้ถือเป็นต้นทุนที่สูงเมื่อเทียบกับรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสูงกว่าครอบครัวชนชั้นกลางและเศรษฐี

คำถามข้อที่ 5 ในเมื่อชนชาวไทยที่รับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐต้องเสียต้นทุนเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการการศึกษาดังกล่าว คนจนย่อมไม่แตกต่างจากคนรวยมิใช่หรือ เพราะต่างต้องมีต้นทุนที่ต้องเสียเหมือนกัน

คำตอบข้อที่ 5 คนจนแตกต่างจากคนรวยในประเด็นความสามารถในการแบกรับภาระต้นทุนการศึกษาที่ปัจเจกบุคคลต้องเสีย ความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจทำให้คนจนมีโอกาสได้ประโยชน์จากการบังคับใช้มาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เสมอด้วยคนรวย เพราะต้นทุนที่ต้องเสียไปเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการการศึกษาระดับมัธยมศึกษาสูงมากเมื่อเทียบกับเงินได้ของครัวเรือน ด้วยเหตุที่ชนชั้นกลางและชนชั้นสูงสามารถแบกรับภาระต้นทุนการศึกษาส่วนบุคคลได้ จึงอยู่ในฐานะที่จะเรียกร้องการใช้สิทธิตามมาตรา 43 ได้ แต่คนจนเมื่อไม่อยู่ในฐานะที่จะรับภาระได้ ย่อมไม่แม้แต่การเรียกร้องการใช้สิทธิตามมาตราดังกล่าว เพราะแม้แต่การเรียกร้องการใช้สิทธิยังมีต้นทุนที่ต้องเสีย

คำถามข้อที่ 6 จากบทวิเคราะห์ข้างต้นนี้ มาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้เกิดกู่ให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาและความเป็นธรรมในสังคม กระนั้นหรือ

คำตอบข้อที่ 6 คนจนมีสิทธิเสมอด้วยคนรวยในการรับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐตามรัฐธรรมนูญ แต่คนจนจะไม่ใช้สิทธิดังกล่าวนี้ ดังที่กล่าวแล้วว่า แม้แต่การเรียกร้องการใช้สิทธิยังมีต้นทุนการเรียกร้อง ในประการสำคัญ การรับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐมีต้นทุนส่วนบุคคลที่ต้องเสีย ต้นทุนเหล่านี้จะทบทวีเมื่อเด็กนักเรียนอยู่ในวัยที่สามารถหาเงินได้ในตลาดแรงงาน ความไม่สามารถในการแบกรับภาระต้นทุนส่วนบุคคลทำให้คนจนมิได้รับประโยชน์จากการบังคับใช้มาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

คนจนยังเสียเปรียบชนชั้นกลางและคนรวยที่ต้องออกจากระบบโรงเรียนเมื่อสำเร็จการศึกษาระดับประถม ไม่มีพื้นที่สำหรับคนจนในระบบโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา แม้ในชนบทจะมีโรงเรียนที่จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอยู่บ้าง แต่สำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนปลายแล้ว โรงเรียนระดับนี้ล้วนอยู่ในเขตเมืองและตัวอำเภอ ผังโรงเรียนดังที่เป็นอยู่ที่นี่ไม่เกื้อกูลคนจนในการรับบริการมัธยมศึกษา เพราะต้องเสียค่าย้ายถิ่น ค่าครองชีพ และค่าที่อยู่อาศัยเพิ่มเติมจากปกติอีกมาก มิหนำซ้ำยังต้องสูญเสียเงินได้อันพึงได้ หากออกสู่ตลาดแรงงานแทนที่ยังคงอยู่ในระบบโรงเรียนอีกด้วย

เจตนาดีของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในการกำหนดให้คนจนมีสิทธิเสมอด้วยคนรวยในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐ กลับซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจให้เลวร้ายลง ก่อนการบังคับใช้มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คนรวยและชนชั้นกลาง

ซึ่งยึดพื้นที่ในระบบโรงเรียนของรัฐ มีส่วนรับภาระต้นทุนการผลิตบริการการศึกษาของรัฐ ภายหลังการบังคับใช้มาตราดังกล่าว ไม่ต้องรับภาระร่วมกับรัฐ ยกเว้นต้นทุนการศึกษาส่วนบุคคล ครอบครัวชนชั้นกลางและผู้มีฐานะดีมีฐานะดีขึ้น เพราะรับภาระน้อยลง แต่คนจนยังคงมีฐานะเหมือนเดิม เพราะไม่อยู่ในฐานะที่จะยึดพื้นที่ในระบบโรงเรียนของรัฐได้

ดังนั้น การประโคม 'ความดี' ของมาตรา 43 ว่า เกื้อกูลให้คนจนมีโอกาสในการศึกษาขั้นพื้นฐาน หากมิใช่เป็นเพราะอวิชา ก็เป็นเพราะความต้องการโฆษณาชวนเชื่อ เพื่อปกปิดข้อเท็จจริงที่ว่า มาตราดังกล่าวนี้ช่วยผ่อนคลายภาระรายจ่ายของชนชั้นกลางและชนชั้นสูงโดยตรง

คำถามข้อที่ 7 ทำอย่างไรคนจนจะได้ประโยชน์เสมอด้วยชนชั้นกลางและชั้นสูงจากการบังคับใช้มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

คำตอบข้อที่ 7 ดังได้กล่าวแล้วว่า การได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิในการรับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีต้นทุนที่ต้องเสีย อันเป็นต้นทุนที่คนจนมีอาจรับภาระได้ ในการที่จะเกื้อกูลให้คนจนได้ประโยชน์จากการบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวนี้ รัฐต้องรับภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นแทนคนจน นอกจากการไม่เก็บค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาแล้ว ยังต้องให้เงินอุดหนุนแก่นักเรียนที่มาจากครอบครัวคนยากคนจน โดยที่ปริมาณเงินอุดหนุนต้องมากพอที่จะครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการรับบริการการศึกษา ค่าครองชีพ ค่าเดินทาง ค่าที่อยู่อาศัย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินได้อันพึงได้หากออกสู่ตลาดแรงงานแทนการคงอยู่ในระบบโรงเรียน หากปริมาณเงินอุดหนุนน้อยเกินไป คนจนมีอาจรับภาระในการเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาได้

คำถามข้อที่ 8 หากรัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนแก่นักเรียนยากจนตามที่กล่าวข้างต้นนี้ ปัญหาของมาตรา 43 น่าจะหมดไป ใช่หรือไม่

คำตอบข้อที่ 8 ไม่เพียงแต่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะไม่เข้าใจเรื่องต้นทุนในการรับบริการการศึกษา และ Earnings Foregone คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาก็หาไม่มีความเข้าใจอันต้องแท้ไม่ หากคนเหล่านี้มีความเข้าใจเรื่องเหล่านี้อย่างต้องแท้ สภาร่างรัฐธรรมนูญก็คงไม่บัญญัติมาตรา 43 ดังที่ปรากฏ และคณะกรรมการการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งแสดงความรักที่มีต่อคนจน และต้องการให้คนจนมีโอกาสในการศึกษาขั้นพื้นฐานเสมอด้วยคนรวย ก็ควรจะผลักดันเรื่องเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนเป็นด้านหลัก แต่ข้อเท็จจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ทั้งไม่ปรากฏแน่ชัดว่า คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา คณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ และกระทรวงศึกษาธิการ ได้ศึกษา Earnings Foregone ของนักเรียนจำแนกตามช่วงอายุและภูมิภาคหรือไม่

การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่นักเรียนยากจน มิได้ทำให้ปัญหาของมาตรา 43 หดหายไป เพราะนักเรียนยากจนเมื่อได้รับเงินอุดหนุนแล้ว ยังมีปัญหาว่า จะเข้าโรงเรียนที่ไหนได้

คำถามข้อที่ 9 มาตรา 43 สร้างภาระการคลังแก่รัฐบาลมากน้อยเพียงใด

คำตอบข้อที่ 9 รัฐบาลมีภาระการคลังเพิ่มขึ้นโดยทันทีอย่างน้อย 3 ด้าน

ด้านที่หนึ่ง ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณแก่โรงเรียนมัธยมศึกษาชดเชยที่สูญเสียรายได้จากการเก็บค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา ซึ่งมีอาจจัดเก็บต่อไปได้เมื่อมีการบังคับใช้มาตรา 43

ด้านที่สอง ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณเพื่อขยายระบบโรงเรียนรองรับนักเรียนจากโรงเรียนเอกชน เนื่องจากรัฐบาลมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ หากรัฐบาลมีอาจขยายระบบโรงเรียนของรัฐดังกล่าวนี้ ก็ต้องให้เงินอุดหนุนแก่ประชาชนเพื่อศึกษาในโรงเรียนเอกชน

ด้านที่สาม ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณเพื่อขยายระบบโรงเรียนรองรับนักเรียนยากจนที่เดิมออกจากระบบโรงเรียนเมื่อสำเร็จการศึกษาระดับประถม แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ต้องการให้นักเรียนยากจนได้รับการศึกษาพื้นฐาน 12 ปีเป็นอย่างน้อย จึงต้องขยายระบบโรงเรียนของรัฐ นอกจากนี้ ยังต้องจัดสรรเงินอุดหนุนแก่นักเรียนยากจนตามที่กล่าวข้างต้นอีกด้วย

ภาระการคลังอันเกิดจากการบังคับใช้มาตรา 43 มีมากน้อยเพียงใดไม่เป็นที่ทราบกันอย่างแน่ชัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิได้เสนอประมาณการงบประมาณอย่างรอบด้านและสมจริง มีแต่การกดยางจ่ายต่อหัวให้ต่ำ อันเป็นผักชีโรยหน้าที่ทำให้เข้าใจผิดว่า การปฏิรูปการศึกษายังเป็นเรื่องที่ฐานะการคลังรองรับได้ แต่ภาระการคลังที่เกิดจากการบังคับใช้มาตรา 43 ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการศึกษาอย่างปราศจากข้อกั๊ก อุปสรรคดังกล่าวนี้ยิ่งทวีเมื่อฐานะการคลังเสื่อมทรุด

คำถามข้อที่ 10 อะไรคือบทเรียนจากมาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

คำตอบข้อที่ 10 บทเรียนในกรณีนี้ก็ คือ สิทธิตามรัฐธรรมนูญกับการได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสองเรื่องที่แตกต่างกัน เพราะการแสวงหาประโยชน์จากสิทธิตามรัฐธรรมนูญมีต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นที่ต้องเสีย ถึงรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติให้คนจนมีสิทธิเสมอด้วยคนรวยในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐ แต่คนจนจะมีได้รับประโยชน์จากการใช้สิทธิดังกล่าวนี้ หากคนจนมีอาจแบกภาระต้นทุนในการได้มาซึ่งการศึกษาขั้นพื้นฐาน

หากเรายึดตรรกของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และด้วยความรักที่มีต่อคนจน รัฐธรรมนูญกำหนดให้คนจนมีสิทธิเสมอด้วยคนรวยในการรับบริการอุดมศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย การกำหนดให้คนไทยมีสิทธิได้รับบริการอุดมศึกษาจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย จะเป็นประโยชน์แก่ชนชั้นกลางและชนชั้นสูงที่ยึดพื้นที่ในระบบอุดมศึกษาของรัฐโดยทันที แต่คนจนจะมิได้รับประโยชน์ เพราะคนจนนอกจากจะถูกคัดออกจากระบบโรงเรียนไปแล้ว ยังมีอาจรับภาระรายจ่ายในการรับบริการอุดมศึกษาจากรัฐอีกด้วย

หากต้องการให้คนจนได้ประโยชน์เสมอด้วยคนรวยในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐ รัฐต้องรับภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นแทนคนจนในการได้มาซึ่งบริการการศึกษาดังกล่าวนี้ การกำหนดผู้รับภาระต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost Burden Assignment) และภาระต้นทุนอื่นมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่า หรืออาจมากกว่าการกำหนดสิทธิในรัฐธรรมนูญ