LDI Booklet ๔

ปฏิรูปการเมือง ระบบเลือกตั้ง และการเข้าสู่อำนาจรัฐ

ข้อเสนอจากคณะทำงานวิชาการ เวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย

LDI
Booklet
๔



ปฏิรูปการเมือง ระบบเลือกตั้ง และการเข้าสู่อำนาจรัฐ

ข้อเสนอจากคณะทำงานวิชาการ
เวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย

ปฏิรูปการเมือง ระบบเลือกตั้ง และการเข้าสู่อำนาจรัฐ

ข้อเสนอจากคณะทำงานวิชาการ เวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย

บรรณาธิการ	พลเดช ปิ่นประทีป
ผู้เรียบเรียง	คณุสสัน ศุภวัตรวรคุณ
ออกแบบปก	บันลือ กุณรักษ์
พิมพ์ครั้งแรก	มิถุนายน ๒๕๕๗ จำนวน ๒,๐๐๐ เล่ม
พิมพ์ครั้งสอง	ตุลาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๒,๐๐๐ เล่ม
พิมพ์ที่	บริษัท สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิสชิ่ง จำกัด เลขที่ ๕๙/๔ ซอยวัดพระเงิน ถนนกาญจนาภิเษก ตำบลบางม่วง อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี โทรศัพท์ ๐-๒๙๐๓-๘๒๕๗-๙
พิมพ์โดย	โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย Thailand Development Forum (TD Forum) สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา เลขที่ ๖๙๓ ถนนบำรุงเมือง เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพฯ ๑๐๑๐๐ โทรศัพท์ ๐-๒๖๒๑-๗๘๑๐-๒ โทรสาร ๐-๒๖๒๑-๘๐๔๒-๓ www.ldinet.org
สนับสนุนการพิมพ์	สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI) มูลนิธิสยามกัมมาจล สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.)

คำนำ (พิมพ์ครั้งแรก)

ในทางอุดมคติ การปฏิรูปการเมืองให้ได้ผลจริงจังและยั่งยืนนั้นต้องการกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ทั้งในการร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ร่วมปรับตัวเข้าหากัน ร่วมคิด ร่วมออกแบบใหม่ ร่วมตัดสินใจ และในที่สุดรู้สึกว่าเป็นเจ้าของร่วมกัน

แต่ในความเป็นจริง สถานการณ์ความขัดแย้งที่รุนแรงขั้นวิกฤต กระทั่งนำมาสู่การยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) อย่างที่เป็นอยู่แทบไม่มีบรรยากาศที่เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ฉันท์ญาติมิตรแบบนั้นให้เราได้เลือกเอาเสียเลย อีกทั้งเวลาก็มีอย่างจำกัด ไม่เปิดให้เราได้ใช้กระบวนการที่ค่อยเป็นค่อยไปอย่างที่ว่านั้นอีกด้วย

ในเชิงการบริหารจัดการ เราคงต้องกำหนดแผนและเป้าหมายดำเนินงานเป็นหลายระยะที่ต่อเนื่องกัน โดยในช่วงของ คสช. และกลไกรัฐบาล สภานิติบัญญัติ และสภาปฏิรูปที่กำลังจะมีขึ้น ถือเป็นระยะออกตัวการปฏิรูปใหญ่ทางการเมืองที่มีความสำคัญยิ่ง

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นเร่งด่วนที่เป็นข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองจากเครือข่ายและสำนักคิดต่างๆ อย่างหลากหลาย ทั้งในส่วนที่ตรงกัน และที่แตกต่างกันมากถึงขั้นต้องหาข้อยุติให้ได้เสียก่อนว่าจะเลือกแบบใด จึงจะลงไปในรายละเอียดได้

หนังสือ ปฏิรูปการเมือง ระบบเลือกตั้งและการเข้าสู่อำนาจรัฐเล่มนี้เป็นเอกสารเพื่อการเคลื่อนไหวที่คณะทำงานวิชาการ โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย ได้ประมวลข้อเสนอในการปฏิรูปการเมืองของเครือข่ายสำคัญๆ มาไว้ให้ในระดับหนึ่งแล้ว อาทิ การมีสภาเดียวหรือสองสภา การเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจทางการเมือง การปฏิรูปพรรคการเมือง การปฏิรูปการเลือกตั้ง ฯลฯ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้เข้าร่วมเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย (TD Forum) ได้ใช้เป็นกรอบประเด็นในการอภิปราย

แลกเปลี่ยนระดมความคิดและสำหรับผู้สนใจทั่วไปตลอดจนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้มีอำนาจหน้าที่จะได้ใช้เป็นกรอบประเด็นตั้งต้นในการค้นคว้าเพิ่มเติมและเลือกนำไปดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าท่านผู้สนใจจะได้นำไปพิจารณาใช้ประโยชน์บ้างตามควรแก่กรณี

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๗

คำนำ (พิมพ์ครั้งที่สอง)

เวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Forum) เป็นภารกิจสานต่อการปฏิรูปประเทศของคณะกรรมการปฏิรูปชุดนายอานันท์ ปันยารชุน(คปร.) และคณะกรรมการปฏิรูปชุดนพ.ประเวศ วะสี(คสป.) ซึ่งเป็นไปตามมติและเจตนารมณ์ของที่ประชุมใหญ่สมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม-๒ มิถุนายน ๒๕๕๖ เป็นเวทีพบปะประชุมกันเป็นประจำของกลุ่มผู้ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่นจากทั่วประเทศที่ได้เคยร่วมกันขับเคลื่อนงานพัฒนาสังคมและปฏิรูปประเทศไทยกันมายาวนานนับสิบปี ลักษณะของเวทีไม่ใช่การสัมมนาทางวิชาการทั่วไป แต่เป็นกิจกรรมการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างมีแบบแผนกระบวนการโดยใช้องค์ความรู้ หลักฐานข้อเท็จจริงและหลักวิชาการเป็นฐานในการดำเนินงาน (Academic Social Process)

LDI Booklet คือ เอกสารกึ่งวิชาการที่เป็นเครื่องมือในการเคลื่อนไหวสังคม อันเป็นผลผลิตที่ได้จากการรวบรวมข้อมูล องค์ความรู้และแนวคิดแนวทางสำคัญ โดยได้มีการสังเคราะห์เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในระดับใดระดับหนึ่งแล้ว การจัดพิมพ์ในรูปแบบหนังสือเล่มเล็กเช่นนี้ก็เพื่อให้เป็นเครื่องมือทำงานของเครือข่ายในการขยายการเรียนรู้ สร้างความเข้าใจและยกระดับการเคลื่อนไหวทางปัญญากันภายกลุ่ม องค์กรและเครือข่ายเป็นด้านหลัก ส่วนจะมีผู้เห็นประโยชน์ในการนำไปต่อยอดขยายผลในวงกว้างไปกว่านั้นหรือนำไปผลักดันนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องก็นับเป็นผลพลอยได้

ในรอบปีที่ผ่านมา โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทยได้จัดทำและผลิตเอกสารเล่มเล็กออกมาแล้วจำนวน ๑๒ เล่ม ได้แก่

๑. ประชาชนจัดการตนเอง : ๕ กรณีศึกษาการปฏิรูปสังคมจากภาคสนาม
๒. สภาประชาชนในสถานการณ์ประชาภิวัฒน์
๓. ปฏิรูปตำรวจและกระบวนการยุติธรรม

๔. ปฏิรูประบบการปกครองและกระจายอำนาจ

๕. ปฏิรูประบบตรวจสอบขจัดคอร์รัปชัน

๖. ปฏิรูปการจัดการที่ดินและทรัพยากร

๗. ปฏิรูปการเมือง ระบบเลือกตั้ง และการเข้าสู่อำนาจรัฐ

๘. ปฏิรูปสังคม แก้ความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างสังคมเข้มแข็ง

๙. ปฏิรูประบบพลังงาน

๑๐. ปฏิรูประบบเกษตรกรรม

๑๑. ปฏิรูประบบการเรียนรู้และจัดการการศึกษา

๑๒. ปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ป้องกันการผูกขาด

เอกสารชุด LDI Booklet ได้รับความสนใจจากภาคีเครือข่ายเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และช่วงที่กำลังอยู่ในระหว่างการจัดตั้งกลไกการบริหารประเทศและการปฏิรูปของ คสช. จนเอกสารได้หมดลงจึงมีกระแสเรียกร้องจากเครือข่ายให้จัดพิมพ์เพิ่มเติม ดังนั้น เมื่อประจวบกับการเกิดกลไกใหม่ๆที่จะเข้ามารับภารกิจการปฏิรูปตามเสียงเรียกร้องของสังคม โครงการฯจึงได้ทำการจัดพิมพ์ซ้ำ โดยมีการปรับปรุงเนื้อหาสาระบางส่วนให้มีความสมบูรณ์และเป็นปัจจุบันยิ่งขึ้น นอกจากนั้นยังได้จัดเป็นชุดๆสำหรับมอบเป็นอภินันทนาการแด่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติทุกท่านอีกด้วย

ในการจัดพิมพ์ครั้งนี้ได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา มูลนิธิสยามกัมมาจล สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพและสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาในฐานะผู้รับผิดชอบโครงการ ขอขอบคุณเป็นอย่างยิ่งมา ณ โอกาสนี้.

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

๔ ตุลาคม ๒๕๕๗

สารบัญ

หน้า

คำนำ

๑. วิกฤตการเมือง สังคมแตกแยก ๙

๒. รากเหง้าวัฒนธรรมการเมืองไทย ๑๖

๓. พัฒนาการทางการเมืองภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๓

๔. รัฐธรรมนูญนิยมกับการปฏิรูปการเมือง ๒๙

๕. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ๓๓

๖. ออกแบบกระบวนการปฏิรูปการเมือง : ข้อเสนอจาก ประเวศ วะสี ๓๙

๗. ปฏิรูปการเมืองและระบบราชการ : ข้อเสนอจากสถาบันออกแบบอนาคตประเทศไทย ๔๓

๘. แผนพัฒนาการเมืองในแนวทางของสภาพัฒนาการเมือง ๔๖

๙. ประชาธิปไตยในจินตนาการ : ข้อเสนอจากกลุ่มศึกษาโฉมหน้าใหม่ประเทศไทย ๕๐

๑๐. แก้ปัญหาโครงสร้างสถาบันการเมืองไทย : ข้อเสนอจากกลุ่มสยามประชาภิวัฒน์ ๕๖

๑๑. ปฏิรูปพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง : ข้อเสนอแนวทางจาก กปปส. ๖๔

๑๒. พัฒนาความเข้มแข็งของพลเมือง : มติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ๖๙

สารบัญ

หน้า

๑๓. แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง : ข้อเสนอแนวทางการเข้าสู่อำนาจรัฐ ๗๔

๑๔. การเมือง ระบบเลือกตั้งและการเข้าสู่อำนาจรัฐ : สรุปังเคราะห์กรอบแระเด็นการปฏิรูป ๘๐

๑๕. เอกสารอ้างอิง ๙๐

๑.

วิกฤตการเมือง สังคมแตกแยก

๑. ผลพวงจากระบอบทักษิณ

เมื่อเล็งเห็นช่องทาง อันเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ที่ถูกออกแบบเพื่อให้ได้มาซึ่งระบบการเมืองที่มีนายกรัฐมนตรีเข้มแข็งและการเมืองมีเสถียรภาพมากขึ้นกว่าเดิม ว่าจะเป็นหนทางในการลงทุนทำธุรกิจการเมือง ทักษิณ ชินวัตร จึงได้จัดตั้งพรรคการเมืองแนวใหม่ขึ้นและก้าวเข้าสู่วงการธุรกิจการเมืองอย่างเต็มตัว จนสามารถครองอำนาจอย่างต่อเนื่องและเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และใช้อำนาจนั้นไปแสวงกำไร ตักตวงผลประโยชน์อย่างไม่เกรงหน้าอินทร์หน้าพรหม ไม่ละอายต่อบาป กระทั่งนำมาซึ่งความขัดแย้งทางการเมืองและความแตกแยกทางสังคมอย่างรุนแรงจนถึงขั้นวิกฤต

วิทยากร เชียงกูล* ได้ชี้ว่าระบอบทักษิณไม่ใช่แค่รัฐบาลทักษิณ แต่หมายรวมถึงระบอบและนโยบายเศรษฐกิจการเมืองแบบผูกขาดรวบอำนาจโดยทักษิณและกลุ่มนักธุรกิจการเมืองของเขา **เป็นการใช้อำนาจทั้ง**ทางเศรษฐกิจ การเมือง ระบบอุปถัมภ์ การซื้อเสียง การใช้นโยบายประชานิยมแบบหาเสียงระยะสั้นเพื่อเร่งการเติบโตของเศรษฐกิจทุนนิยมแบบสุดโต่ง การใช้อำนาจรัฐหาผลประโยชน์ให้ตนเองให้มากที่สุด เร็วที่สุด โดยไม่คำนึงถึงหลักประชาธิปไตย ความเป็นธรรม จริยธรรมใดๆ

---

* **วิทยากร เชียงกูล,** "ระบอบทักษิณ" เป็นส่วนหนึ่งของระบอบผูกขาดโดยชนชั้นนำส่วนน้อย, ธันวาคม ๒๕๕๖
http://www.thaisocialist.com/word/?p=2761

การที่ “ระบอบทักษิณ” เกิดขึ้นได้ก็เพราะโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองไทยเป็นการผูกขาดโดยคนกลุ่มน้อยที่จารีตนิยมมาโดยตลอด ไม่กระจายทรัพย์สินรายได้ การศึกษาที่มีคุณภาพ ให้คนส่วนใหญ่ ทำให้กลุ่มทักษิณใช้วิธีการซื้อเสียงซื้อใจประชาชน ยึดอำนาจรัฐจากชนชั้นนำผู้ปกครองกลุ่มอื่นได้ ความจริงชนชั้นผู้ปกครองกลุ่มอื่นก็ดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมผูกขาดที่เป็นบริวารและใช้อำนาจการเมืองเพื่อประโยชน์ของตนเองคล้ายทักษิณ เพียงแต่ทักษิณทำแบบสุดโต่ง ทำอย่างเป็นระบบ ทำอย่างโลภมากกว่า จึงทำให้ระบอบทักษิณเป็นอันตรายที่เห็นได้ชัดกว่า รวมทั้งกินกลุ่มเดียวไม่ค่อยแบ่งให้ชนชั้นนำกลุ่มอื่น ทักษิณและกลุ่มของเขาเป็นคนที่มุ่งหาผลประโยชน์อย่างสุดโต่ง ช่างคิดช่างทำทำอะไรใหม่ๆ แปลกๆ ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบรวดเร็วและปั่นป่วนได้หลายอย่างที่ควรได้ชื่อว่า “ระบอบทักษิณ” แต่ระบอบทักษิณมองในแง่โครงสร้างและนโยบายก็คือส่วนหนึ่งของระบอบผูกขาดโดยชนชั้นนำส่วนน้อยคือกลุ่มอื่นที่ไม่ใช่กลุ่มทักษิณด้วย

ระบอบทักษิณทำให้คนเกือบครึ่งประเทศเลือกและนิยมได้ และทำให้คนไทยแตกเป็น ๒ ขั้วอย่างสุดโต่ง การพัฒนาแนวทุนนิยมเพื่อการบริโภคและนโยบายการหาเสียงประชานิยมอย่างสุดโต่ง ทำให้ประเทศและประชาชนเป็นหนี้มากขึ้น ล้างผลาญงบประมาณและทรัพยากรส่วนรวมมากขึ้น ทำให้คนไทยหมกมุ่นกับการได้เงินกู้มาบริโภคเพื่อประโยชน์ระยะสั้นอย่างง่าย ซึ่งเป็นการทำให้ประเทศตกต่ำและอ่อนแอในระยะยาว แต่คนที่ได้ส่วนแบ่งเศษเล็กน้อยจากระบอบทักษิณ หรือเชื่อว่าเขาจะทำให้ประเทศเจริญก้าวหน้าได้ ก็เลือกเข้าข้างพวกเขา โดยไม่สนใจหรือไม่เชื่อว่าทักษิณกับพวกใช้อำนาจรัฐทุจริต คอร์รัปชันและหาผลประโยชน์ทับซ้อน ทำให้คน ๒ กลุ่มในสังคมไทยพร้อมที่จะด่าทอใช้ความรุนแรงต่อกัน โดยไม่ได้วิเคราะห์ เข้าใจ ปัญหาและทางออกที่แท้จริง

๒. การเมืองรากหญ้า ประชานิยม

ธีรยุทธ บุญมี (๒๕๕๕)[๒] วิเคราะห์การเมืองไทย ท่ามกลางความขัดแย้งในขณะนั้นไว้ ดังนี้

๑. การเมืองยุคของทักษิณ ช่วงเกือบ ๑๕ ปีที่พรรคการเมืองของทักษิณชนะการเลือกตั้งทั่วไป ได้เสียงข้างมากติดต่อกัน รวมทั้งสามารถขยายฐานรากหญ้าเสื้อแดง ระดมพลไปเลือกตั้งและชุมนุมประท้วงได้อย่างกว้างขวาง สะท้อนว่าทักษิณกลายเป็น ๑ ใน ๓ ของผู้มีบารมีทางการเมืองในช่วงหลัง พ.ศ. ๒๕๐๐ ที่มีบทบาทเปลี่ยนโฉมการเมืองไทย ซึ่งได้แก่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แต่ทักษิณจะช่วยให้การเมืองไทยดีขึ้นหรือประเทศล่มจมยังเป็นสิ่งต้องพิสูจน์ อีกยาวนาน

๒. เกิดการเมืองรากหญ้า-ประชานิยม วิกฤติการเมืองไทยรุนแรงเพราะการไม่ยอมรับซึ่งกันและกัน ที่รุนแรงที่สุดคือการไม่ยอมรับการดำรงอยู่ของอีกฝ่าย เพราะมองว่าไม่ใช่ของจริง ไม่ต้องสนใจจริงจัง เช่น ฝ่ายอนุรักษ์มองว่าเสื้อแดงไม่มีตัวตนเพราะถูกจ้างมา โง่จึงถูกหลอกมา ไร้การศึกษาจึงถูกชักจูงโดยทักษิณ แต่ชาวรากหญ้าเสื้อแดงกลับมองว่า ทักษิณมีบุญคุณล้นเหลือคือ (ก) นโยบาย ๓๐ บาทรักษาทุกโรค ช่วยผ่อนเบารายจ่ายของคนจนอย่างมาก

นอกจากแก้การเจ็บไข้ร่างกายแล้ว ยังแก้เจ็บใจที่แต่ก่อนไปสถานพยาบาลแล้วถูกดูถูกปฏิเสธ (ข) ชาวบ้านมองกองทุนและโครงการช่วยคนจนต่างๆ ว่าเป็นก้าวแรกที่มีการช่วยเหลือทางวัตถุโดยตรงและจริงจังแก่ชาวบ้าน (ค) ชาวบ้านชอบความรวดเร็วและเด็ดขาดเอาจริงเอาจังของทักษิณ โดยเฉพาะในการปราบปรามยาเสพติด (ผลการวิจัยเบื้องต้นพบว่า ปัญหายาเสพติดกระทบโดยตรงต่อครอบครัวคนชั้นกลางล่าง ชั้นล่าง หรือคนจนในเขตเมืองมากกว่าที่คิดและลดลงมากในช่วงทักษิณ) ส่วนเสื้อแดงก็ไม่ยอมรับเสื้อเหลือง มองเป็นพวกไม่มีเหตุผล ความคิด เพราะคลั่ง “ชาติ” คลั่ง “เจ้า”

---

[๒] ธีรยุทธ บุญมี, การปฏิวัติบนกหวีด : สุดท้ายของระบอบทักษิณ, มกราคม ๒๕๕๗.

๓. การเมืองรากหญ้ามีความสำคัญต่อประชาธิปไตย ถ้าจะมองพัฒนาการการเมืองไทยในด้านสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว ในช่วงราชาธิปไตยชาวบ้านไม่มีทั้งเสรีภาพและศักดิ์ศรี ต่อมาในช่วงเผด็จการทหารมีบางส่วนได้มีศักดิ์ศรีแต่ไม่มีเสรีภาพ ชนชั้นกลางในสังคมไทยเพิ่งจะมีเสรีภาพก็ในช่วงหลัง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และชาวบ้านระดับรากหญ้าเองก็มามีเสรีภาพในการแสดงออกหลัง ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ การเมืองรากหญ้าจึงเป็นดัชนีบ่งชี้พัฒนาการของสิทธิเสรีภาพในสังคมไทย แม้จะเป็นช่วงเริ่มต้นก็ตาม ประชานิยมน่าจะเป็นปัญหาเศรษฐกิจที่รุนแรงในอนาคต อย่างไรก็ตาม พลังรากหญ้าเสื้อแดงมีลักษณะเฉพาะการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และการชุมนุมเป็นคราวๆ ยังไม่เป็นขบวนการการเมือง ไม่มีเป้าหมายอุดมการณ์ที่ต้องการเปลี่ยนโครงสร้างการเมืองแต่อย่างใด

๓. รากเหง้าของวิกฤติ

สำหรับรากเหง้าของวิกฤต ธียุทธ บุญมี ได้วิเคราะห์ไว้ในสองประเด็น

๑. รวมศูนย์มากเกินไป

เรารวมศูนย์มากเกินไป ท้ายที่สุดศูนย์กลางเอาไม่อยู่

ก่อนรัตนโกสินทร์ไทยไม่ได้ปกครองแบบรวมศูนย์เบ็ดเสร็จ มีความหลากหลายของรูปแบบการปกครอง ขนบ วัฒนธรรม เพิ่งมีการรวมศูนย์เบ็ดเสร็จทุกด้านในสมัยรัชกาลที่ ๕ โดยรัฐเป็นเจ้าของและผู้ใช้ทรัพยากรทุกอย่าง เชิดชูส่วนกลาง กดเหยียดของเดิม จึงเกิดความเหลื่อมล้ำ ไม่เป็นธรรม ความน้อยเนื้อต่ำใจในหลาย ๆ ด้านฝังลึกอยู่ เนื่องจากทุกอย่างรวมศูนย์ที่รัฐ ทั้งอำนาจและทรัพยากร ชนชั้นนำที่เข้ามามีอำนาจการเมืองล้วนหยิบฉวยใช้ประโยชน์จากรัฐทั้งสิ้น

ส่วนชาวบ้านเกือบไม่เคยได้อะไรจากรัฐ จึงตำหนิชาวบ้านเต็มที่ไม่ได้ เมื่อประเทศต้องการให้มาลงคะแนนเป็นรากฐานให้ประชาธิปไตย พวกเขาจึง

ถือเป็นอำนาจต่อรองในการซื้อ-ขายเสียง ขอโครงการเข้าหมู่บ้าน ชาวบ้านตื้นตันใจกับทักษิณที่ใช้ประชานิยมผันเอาเงินของรัฐไปช่วยชาวบ้านอย่างเป็นเนื้อเป็นหนัง แม้ตัวเองจะไม่ยอมจ่ายแม้แต่สตางค์แดงเดียวก็ตาม

ตัวอย่างความไม่ชอบธรรมอันเนื่องมาจากการรวมศูนย์มากเกินไป ซึ่งต้องร่วมกันแก้ไข คือ

(ก) ความเหลื่อมล้ำในเรื่องรายได้ คุณภาพชีวิต อำนาจในการใช้และควบคุมทรัพยากรพื้นฐาน ตั้งแต่ ดิน น้ำ ลม ไฟ แร่ธาตุ ป่าไม้ การสื่อสาร โครงสร้างพื้นฐาน สุขภาพอนามัย ฯลฯ มีอยู่มากและได้พูดกันมากแล้ว

(ข) ประวัติศาสตร์เป็นความภาคภูมิใจของคน ตั้งแต่รัชกาลที่ ๖ เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน เราเน้นประวัติศาสตร์แบบกษัตริย์นิยมเป็นรัชกาลๆ ไป เกือบไม่มีเรื่องราวของคน อาชีพ สถานะอื่น ไม่มีประวัติศาสตร์สังคมโดยรวม

ไม่มีการเขียนประวัติศาสตร์ว่าคนอาชีพต่างๆ มีส่วนสร้างสังคมอย่างไร ราวกับว่าไม่มีพวกเขาอยู่ ความรู้สึกมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของประเทศจึงเกิดน้อย

สถานที่สาธารณะของเรามีรูปปั้น มีชื่อถนน สะพาน อาคาร สวนสาธารณะ ฯลฯ ตามพระนามพระมหากษัตริย์ เกือบไม่มีชื่อของปราชญ์ชาวไทย พระ ทูต นักการเมือง นักวิทยาศาสตร์ วิศวกร สถาปนิก นายแพทย์ นักสำรวจ นักเศรษฐศาสตร์ นักแต่งเพลง กวี ศิลปิน ดารา นักกีฬา เช่น ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ปรีดี พนมยงค์ พระยาอนุมานราชธน พุทธทาสภิกขุ หลวงประดิษฐ์ไพเราะ กุหลาบ สายประดิษฐ์ สุนทราภรณ์ มิตร ชัยบัญชา สุรพล สมบัติเจริญ ปรีดา จุลละมณฑล รวมทั้งบุคคลสำคัญของท้องถิ่นต่างๆ

ในต่างประเทศเช่นราชสำนักอังกฤษให้อิสริยาภรณ์กับหลากหลายอาชีพ แม้แต่ชาวต่างประเทศ เปเล่ เอลตัน จอห์น บิล เกทส์ เดวิด เบคแฮม ฯลฯ ในขณะที่เรามีให้กับข้าราชการทหาร พลเรือน และภริยา กับนักธุรกิจเป็นส่วนใหญ่

(ค) ภาษา ขนบประเพณี วัฒนธรรม ของท้องถิ่นถูกทอดทิ้งละเลยไปมาก เช่น มีการรื้อถอนคุ้มจวนเจ้าเมือง ซึ่งเป็นสถาปัตยกรรมดั้งเดิมที่สวยงาม แล้วสร้างศาลากลางที่อัปลักษณ์แบบไทยภาคกลางลงไปแทน วัดวาจำนวนมากก็ถูกเปลี่ยนเป็นแบบวัดภาคกลางแบบรู้เท่าไม่ถึงการณ์ มีการใช้ภาษาบาลีไปเป็นชื่อถนน อำเภอ ตำบล แทนชื่อท้องถิ่น ฯลฯ ยิ่งสร้างความแปลกแยก แทนที่จะสร้างความเข้าใจ เคารพซึ่งกันและกัน

ชาวบ้านรู้สึกว่าตนเองไม่ได้รับความยุติธรรมมาตลอดชีวิต ถูกดูหมิ่นดูแคลน ไม่มีศักดิ์ศรีของตัวเองให้เกิดความเคารพความรับผิดชอบตัวเอง เมื่อชนชั้นกลางในเมืองต่อต้านคนที่มีบุญคุณเช่นทักษิณ จนเกิดรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ขึ้น พวกเขาจึงรู้สึกว่ายิ่งถูกซ้ำเติม ไม่ได้รับความเป็นธรรม ศูนย์กลางใช้ ๒ มาตรฐานต่อพวกเขา จึงเกิดการไม่ยอมรับอำนาจของศูนย์กลางขยายตัวกว้างขวางขึ้น

๒. ความแตกต่างในค่านิยม

ความต่างในค่านิยม ความคิดพื้นฐานระหว่างรากหญ้ากับชนชั้นนำตอกย้ำความไม่เข้าใจกันเพิ่มมากขึ้น

ชาวบ้านอยู่กับความยากจนมาตั้งแต่ปู่ย่าตายาย จึงชอบวัตถุจับต้องได้อย่างเห็นชัดๆ ชอบความไวทันใจแบบปาฏิหาริย์ ชาวบ้านจึงชอบตะกรุดหลวงพ่อคูณ (กูให้มึงรวย) แทงหวย ชอบทองคำ ซึ่งบ่งบอกถึงความรวยชัดๆ (มวยไทยเก่งๆ ได้แจกสร้อยทองคำ) ชาวบ้านยังมีค่านิยมแบบนักเลง มีน้ำใจให้กัน พึ่งพากันได้ ชอบฮีโร่หรือวีรบุรุษที่สร้างความหวัง (ส่วนใหญ่ไม่สมหวัง) ให้กับตน ชอบผู้นำที่ฉับไว กล้าได้กล้าเสีย ไม่ต้องยกแม่น้ำทั้งห้า ส่วนคนชั้นสูงชอบระเบียบ ความสงบ เรียบร้อย เพราะเท่ากับว่าคนที่ต่ำกว่ายอมรับโครงสร้างอำนาจเดิม และมองว่าระเบียบเป็นสิ่งเดียวกับประสิทธิภาพ

แต่เมื่อใช้กับระบบราชการที่มีอยู่มานานจึงเชื่องช้า (นี่เป็นค่านิยมหลักของประชาธิปัตย์ที่ถูกวิจารณ์หนักมาตลอด) ชนชั้นสูงชั้นกลางเน้นการพึ่งตนเองและระบบ เน้นวัตถุเหมือนชาวบ้านเช่นกันแต่พยายามมีคำอธิบาย พวกเขาเน้นนามธรรม และชอบเทศนาคุณธรรม ความดี จึงเป็นที่มาของความต่างระหว่างประชาธิปไตย **"กินได้"** ของชาวบ้านกับประชาธิปไตย **"ดูได้"** ของชนชั้นสูง

ความแตกต่างในค่านิยมระหว่างชนชั้นล่าง และชนชั้นสูง/กลาง

- ชั้นล่าง ค่านิยมชีวิตทั่วไป ชอบความง่าย สนุกสนาน รู้สึกชีวิตไม่เป็นธรรม ชอบวัตถุจับต้องได้ เน้นการพึ่งพา ช่วยเหลือกัน ใจกว้างใจนักเลง
- ชั้นสูง/กลาง ชอบระเบียบ กระบวนการ ความสงบเรียบร้อย มารยาท ชีวิตเป็นโอกาส ช่องทางเปิดกว้าง ชอบนามธรรม เน้นคุณธรรม ความดี (แต่ก็ชอบวัตถุ) เน้นการพึ่งตนเอง ช่วยตนเอง

ค่านิยมทางการเมือง

- ชั้นล่างชอบ ผู้นำวีรบุรุษ นโยบายประชานิยม ประชาธิปไตยกินได้ สำหรับนักการเมือง ประชาธิปไตย (กู) ได้กิน
- ชั้นสูง/กลาง ไม่ชอบทักษิณที่ไม่เคารพกติกา ไม่ชอบประชานิยม เพราะทำให้คนไม่รับผิดชอบตนเอง ชอบประชาธิปไตยคนดี (เพราะพวกเราเป็นคนดี) หรือประชาธิปไตยดูได้ เผด็จการคนดีก็รับได้

๒.

รากเหง้าวัฒนธรรมการเมืองไทย

สภาพัฒนาการเมืองได้ทำการศึกษาค้นคว้าความเป็นมาของการเมืองไทยในประวัติศาสตร์ ได้นำเสนอไว้ในหนังสือแผนพัฒนาการเมืองโดยชี้ให้เห็นพัฒนาการสืบเนื่องกันมาตั้งแต่ครั้งโบราณ ซึ่งส่งอิทธิพลต่อวิถีวัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมไทยมาจนถึงปัจจุบัน ตามที่คัดลอกมาบางส่วน ดังนี้[๓]

การเมืองไทยในสมัยปัจจุบันได้รับอิทธิพลจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทยในอดีต คติทางพุทธศาสนาและศาสนาพรมหมณ์ได้ถูกชนชั้นผู้ปกครองของไทยนำเอามาสร้างเป็นอุดมการณ์แห่งรัฐเพื่อใช้สร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้แก่ผู้ปกครอง ตามคำสอนของศาสนาพุทธซึ่งได้ถูกนำเข้ามาเผยแผ่ในดินแดนที่เป็นประเทศไทยทุกวันนี้ตั้งแต่ประมาณพุทธศตวรรษที่ ๑๓ ตัวแบบการปกครองที่ดีตามคติของศาสนาพุทธถือ***การปกครองแบบธรรมราชา***ตามตัวแบบของพระเจ้าอโศกมหาราชที่เป็นการปกครองที่กษัตริย์ใช้หลักธรรมเป็นแนวทางในการปกครอง กษัตริย์เป็นผู้ปกครองที่ทรงคุณธรรมและใช้หลักธรรมสั่งสอนประชาชนให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

ในสมัยสุโขทัยเดิมทีเดียวเป็นการปกครองในระบอบพ่อขุนหรือการปกครองแบบบิดากับบุตรที่ผู้ปกครองและประชาชนมีความใกล้ชิดกัน แต่ต่อมาได้ถูกแทนที่โดยอุดมการณ์ทางการเมืองแบบธรรมราชาที่กษัตริย์เป็นผู้มีความ

---

[๓] สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง, แผนพัฒนาการเมือง, กรุงเทพฯ, ๒๕๕๗. www.pdc.go.th

รอบรู้ในหลักธรรมของพุทธศาสนาและใช้หลักธรรมปกครองประชาชน กษัตริย์เป็นผู้ทำนุบำรุงพุทธศาสนาและสั่งสอนแก่ประชาชน ตัวอย่างเช่น พ่อขุนรามคำแหงที่นำเอาพุทธศาสนามาเป็นเครื่องมือในการปกครอง อบรมประชาชนให้ตั้งอยู่ในความสงบ และพระจริยวัตรของพระมหาธรรมาชาลิไท ซึ่งได้ทรงผนวชและสั่งสอนหลักธรรมของพุทธศาสนาให้แก่ประชาชน เป็นต้น

ต่อมาในสมัยราชอาณาจักรอยุธยา ชนชั้นผู้ปกครองได้นำเอา**ลัทธิเทวราชา**จากคติพราหมณ์มาสร้างเป็นอุดมการณ์แห่งรัฐ กษัตริย์มีสถานะเป็นสมมุติเทพ โดยถือว่าเป็นการอวตารปางหนึ่งของพระเจ้าในศาสนาพรหมหมณ์ลงมาปราบยุคเข็ญและปราบเหล่าทรราชย์ให้ประชาชนมีความอยู่เย็นเป็นสุข ดังนั้น สถานะของกษัตริย์จึงถูกยกให้ยิ่งใหญ่เหนือมนุษย์สามัญทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ อิทธิพลของศาสนาพุทธที่ฝังรากลึกในสังคมไทยมาเป็นเวลาช้านานก่อนหน้านั้น ทำให้กษัตริย์ที่เป็นสมมุติเทพต้องถูกคาดหวังให้เป็นธรรมราชาด้วยพร้อม ๆ กัน ร่องรอยของการผสมผสานกันระหว่างคติพุทธและคติพราหมณ์ดังกล่าวได้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ นอกจากนั้นความเชื่อในกฎแห่งกรรมของศาสนาพุทธยังถูกนำมาใช้ในการอ้างความชอบธรรมในการปกครองของกษัตริย์ว่าเป็นผู้มีบุญบารมีสูงส่ง เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้ทำกรรมดี สะสมบุญบารมีไว้มากจากชาติปางก่อน จึงส่งผลให้ได้เป็นกษัตริย์ ราษฎรมีหน้าที่สามิภักดิ์และรับใช้กษัตริย์ กษัตริย์เป็นเจ้าชีวิตของประชาชนเป็นผู้มีบุญบารมีสูง สามารถคุ้มครองให้ประชาชนมีความปลอดภัยและมีความสุขได้ ดังนั้น ประชาชนจึงไม่มีสิทธิที่จะโต้แย้งหรือสงสัยในพระราชอำนาจของกษัตริย์

การปกครองภายใต้อุดมการณ์แห่งรัฐดังกล่าวในสมัยกรุงศรีอยุธยาและต่อมาในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งมีระบอบการปกครองที่มีการแบ่งคนออกเป็น ๒ ชนชั้น คือ ชนชั้นผู้ปกครองอันประกอบด้วยกษัตริย์ เหล่าเชื้อพระวงศ์และขุนนาง กับชนชั้นล่างที่อยู่ภายใต้การปกครอง ได้แก่ ไพร่กับทาสที่ถูกควบคุม

อย่างเข้มงวด ต้องขึ้นทะเบียนเป็นหมวดหมู่ ขึ้นตรงกับหัวหน้าหมู่ที่สังกัดมูลนาย ที่อยู่สูงขึ้นไปเป็นทอดๆ

ไพร่ต้องถูกเกณฑ์แรงงานหรือมิฉะนั้นก็ต้องส่งส่วยแทนแรงงาน ไพร่ไม่สามารถเดินทางจากที่อยู่อาศัยได้ถ้าไม่ได้รับอนุญาตจากมูลนาย ไพร่มีสถานะเป็นเพียงสมบัติของมูลนายที่สามารถแลกเปลี่ยนซื้อขายกันได้ ไพร่ของมูลนายดังกล่าวนี้คือ ไพร่สม นอกจากนั้นยังมีไพร่หลวงที่เป็นไพร่ของกษัตริย์ โดยกษัตริย์มอบให้ขุนนางเป็นผู้ควบคุมแทน ไพร่หลวงต้องถูกเกณฑ์แรงงานมาทำงานให้แก่รัฐ ส่วนไพร่หลวงที่อยู่ห่างไกลจากราชธานี ไม่สะดวกในการเกณฑ์แรงงาน รัฐอนุญาตให้ส่งส่วยแทนการเกณฑ์แรงงานเรียกว่าไพร่ส่วย พบว่าตอนปลายสมัยอยุธยามีไพร่ส่วย ๒ ประเภท คือไพร่ส่วยสิ่งของและไพร่ส่วยเงิน ประมาณกันว่าคนส่วนใหญ่ในสังคมถึงร้อยละ ๘๐-๙๐ เป็นไพร่

จะเห็นได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นไพร่ได้ถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากขุนนาง เจ้านายและกษัตริย์ แทบไม่มีโอกาสในการเปลี่ยนแปลงสถานะของตนเอง มูลนายและไพร่มีความสัมพันธ์กันภายใต้ระบบอุปถัมภ์ โดยมูลนายเป็นผู้ให้การอุปถัมภ์ ส่วนไพร่เป็นผู้อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ มูลนายให้ความคุ้มครองไพร่ในขณะที่ไพร่ต้องจงรักภักดี รับใช้แรงงาน มอบอาหารและสิ่งของแก่มูลนาย นอกจากนั้น ไพร่ยังต้องสังกัดมูลนาย มิฉะนั้นจะไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐ ไพร่จะร้องทุกข์ต่อหลวงได้ก็ต้องทำผ่านมูลนาย จะฟ้องร้องต่อศาลก็ต้องให้มูลนายทำให้ไพร่ที่ไม่มีสังกัดจะไม่สามารถจดทะเบียนที่ดินที่หักล้างถางพงเอาไว้ได้ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างมูลนายกับไพร่จึงเป็นความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิด กระนั้นก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วถ้าไพร่มีความรู้สึกว่ามูลนายไม่ได้ให้ความคุ้มครองและเอื้อประโยชน์แก่ตนมากพอ ไพร่อาจไปสร้างความสัมพันธ์กับมูลนายคนอื่น หรืออาจละทิ้งมูลนายเดิมหันไปพึ่งพิงมูลนายคนใหม่

ถึงแม้ว่าระบบไพร่จะค่อยๆ ถูกยกเลิกไปในสมัยรัชกาลที่ ๕ เมื่อมีประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ.๑๒๔ (พ.ศ.๒๔๔๘)

แต่ระบบไพร่ที่ฝังรากลึกมาเป็นเวลายาวนานยังคงมีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยมาจนกระทั่งทุกวันนี้

ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นผลพวงของระบบไพร่ในสังคมไทยปัจจุบันมี ๔ ประการได้แก่

๑. การคงอยู่ของความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ในแทบทุกระดับของสังคม

๒. การยึดถือในระบบอาวุโสทำให้ผู้มีอาวุโสต่ำกว่าไม่กล้าโต้แย้งผู้มีอาวุโสสูงกว่า

๓. การยอมรับตนเองในฐานะเป็นไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน ซึ่งมีผลทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความสำนึกในทางการเมือง

๔. การมีลักษณะเป็นผู้ตามที่ดี มีผลทำให้ขาดความคิดริเริ่มและความเป็นตัวของตัวเอง ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นที่ขัดแย้งต่อผู้มีอาวุโสและผู้ที่ให้การอุปถัมภ์

วัฒนธรรมทางการเมืองในลักษณะเช่นนี้เป็นอุปสรรคต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อาจกล่าวได้ว่าการยกเลิกระบบไพร่และทาสในสมัยรัชกาลที่ ๕ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี พ.ศ.๒๔๗๕ นั้น ยังไม่ได้นำไปสู่การเกิดขึ้นของเสรีชนที่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของประเทศตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

ระบบอุปถัมภ์ยังคงอยู่ในสังคมไทยใน ๓ ระดับด้วยกัน ได้แก่

๑. ในระดับสามัญชน

ระบบอุปถัมภ์ยังคงอยู่ในชนบท หรือแม้กระทั่งในเมืองที่มีลักษณะเป็นชุมชนแออัดหรืออาณาบริเวณที่เป็นที่อยู่อาศัยของ

คนยากจน เมื่อความสัมพันธ์ระหว่างไพร่กับมูลนายที่เป็นขุนนางสิ้นสุดลงเมื่อมีการยกเลิกความเป็นไพร่ ราษฎรได้หันไปพึ่งพาข้าราชการที่เข้ามาแทนที่มูลนายที่เป็นขุนนางสมัยเก่า แต่เนื่องจากข้าราชการได้รับพระราชทานเงินเดือนจากกษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์และได้รับเงินเดือนจากรัฐเพียงเพื่อให้มีชีวิตที่พอมีอันจะกินเท่านั้น ดังนั้น ข้าราชการจึงไม่สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ดีนัก และในบางครั้งข้าราชการชั้นผู้น้อยที่ติดต่อกับประชาชนโดยตรงยังรีดไถหรือเรียกเก็บเงินจากประชาชนที่มาใช้บริการด้วย ประชาชนจึงต้องหันไปพึ่งพ่อค้าที่สามารถสั่งสมความมั่นคงไว้ที่ตนได้ดีกว่าข้าราชการ

พ่อค้าส่วนหนึ่งได้ผันตนเองไปเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เครือข่ายระบบอุปถัมภ์ระหว่างประชาชนระดับล่างที่ยากจนกับพ่อค้าและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นจึงเข้มแข็งมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่หลังจากที่ระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic polity) ค่อย ๆ เสื่อมถอยลง และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งเริ่มมีเสถียรภาพขึ้น พ่อค้าและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นส่วนหนึ่งที่ให้ความอุปถัมภ์ประชาชนอยู่ได้ทำการเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบอุปถัมภ์เพื่อใช้เป็นฐานของการได้มาซึ่งคะแนนสำหรับการเลือกตั้ง

๒. ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการ

ถึงแม้ว่าจะมีการปฏิรูประบบราชการและนำเอาระบบคุณธรรม (Merit System) เข้ามาใช้ในระบบราชการ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่กับผู้น้อยเชิงอุปถัมภ์ในระบบราชการก็มิได้หมดไป การเล่นพรรคเล่นพวก การส่งส่วยที่ข้าราชการชั้นผู้น้อยต้องตอบแทนข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ให้การคุ้มครองและสนับสนุนตนยังคงมีอยู่ ดังนั้นในทางปฏิบัติแล้วข้าราชการจึงรับใช้นายมากกว่ารับใช้ประชาชนและคิดว่าตนเองเป็นนายของประชาชนอยู่

๓. ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์

ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายเกี่ยวโยงกันจากระดับล่างสุดจนกระทั่งถึงระดับบนสุด คือ นักการเมืองที่มีตำแหน่งบริหารในปัจจุบัน

ความยากจนและความไม่สามารถพึ่งตนเองได้ทำให้ประชาชนในชนบทหรือในชุมชนแออัดตกเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นหรือนักการเมืองท้องถิ่น ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นบางคนอาจเปลี่ยนสถานะไปเป็นนักการเมืองท้องถิ่น หรือมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่น เช่น เป็นหัวคะแนนให้นักการเมืองท้องถิ่น ในขณะที่ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นเป็นผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ของนักการเมืองที่เป็นนายทุนพรรค และผู้มีอิทธิพลระดับสูงอาจผันตัวเองไปเป็นนักการเมืองที่เป็นนายทุนพรรค หรือมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองที่เป็นนายทุนพรรค

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หลังจากการเลือกตั้ง นักการเมืองที่เป็นนายทุนพรรคที่อาจมีชื่ออยู่ในบัญชีของ ส.ส. ประเภทบัญชีรายชื่อจะได้รับการแต่งตั้งให้มีตำแหน่งบริหาร เช่น รัฐมนตรีว่าการ รัฐมนตรีช่วยว่าการและผู้ช่วยรัฐมนตรี เป็นต้น

ส่วนความเชื่อถือในระบบอาวุโส นอกจากจะช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ที่ผู้น้อยต้องคล้อยตามและไม่กล้าขัดแย้งกับผู้ใหญ่แล้ว ยังมีผลต่อการเลี้ยงดูบุตรหลานในครอบครัว บิดามารดาที่มีความเชื่อถือในระบบอาวุโสได้เลี้ยงดูบุตรหลานโดยไม่ยอมให้โต้เถียงผู้ใหญ่ โดยถือว่าการโต้แย้งผู้ใหญ่เป็นสิ่งที่ไม่สมควรถึงแม้ว่าผู้ใหญ่จะทำผิดหรือไม่มีเหตุผลก็ตาม

ในส่วนของบิดามารดาที่เป็นประชาชนชั้นกลางและมีฐานะค่อนข้างดี อาจมีลักษณะอำนาจนิยมน้อยในการเลี้ยงดูบุตรหลาน แต่กลับให้ความช่วยเหลืออุ้มชูบุตรมากเกินไปซึ่งมีผลทำให้เด็กติดนิสัยพึ่งผู้ใหญ่ โดยสรุปแล้ว กระบวนการเรียนรู้และกล่อมเกลาในสังคมที่ทำในครอบครัวยังคงสนับสนุนค่านิยมแบบดั้งเดิมมากกว่าการสร้างพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

๓

พัฒนาการทางการเมือง ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

สถาบันพระปกเกล้า ได้วิเคราะห์พัฒนาการของการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองมาจนถึงปัจจุบัน โดยแบ่งออกได้เป็น ๕ ยุคสำคัญ ได้แก่[๕]

ยุคที่หนึ่ง ยุคเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ.๒๔๗๕ – พ.ศ.๒๔๙๐)

เป็นยุคของความขัดแย้งระหว่างคณะราษฎรกับกลุ่มผู้ปกครองเดิมอันประกอบไปด้วยกลุ่มเจ้าและพวกขุนนาง และความขัดแย้งระหว่างสมาชิกในคณะราษฎรด้วยกันเอง และสถานการณ์ของสงครามโลกครั้งที่ ๒

ในระยะห้าปีแรกของการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่ามีเหตุการณ์เกิดขึ้นหลายเหตุการณ์ อันมีผลนำไปสู่ความคลอนแคลนของรัฐบาล เหตุการณ์สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ กรณีการนำเสนอเค้าโครงเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ เมื่อ พ.ศ.๒๔๗๖ กล่าวคือ ในขณะที่มีการยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น ได้มีประกาศของคณะราษฎรซึ่งระบุถึงนโยบาย ๖ ประการ

นายปรีดี ได้ยกร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นจากนโยบายข้อสาม เค้าโครงเศรษฐกิจนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มาก ว่ามีลักษณะแนวทางแบบสังคมนิยม ทำให้เกิดการแตกแยกกันในรัฐบาล จนถึงกับต้องมีการปิด

---

[๕] สถาบันพระปกเกล้า, ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย, www.senate.go.th/km/data/political.doc

การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา ส่วนนายปรีดีต้องเดินทางออกจากประเทศไทย อย่างไรก็ตาม คณะทหารภายใต้การนำของนายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาได้ทำการยึดอำนาจรัฐบาลของพระยามโนปกรณ์นิติธาดาเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ.๒๔๗๖ แล้วตั้งตัวเองเป็นรัฐบาล ในช่วงนี้มีนายกรัฐมนตรีทั้งทหารและพลเรือนขึ้นมาบริหารประเทศ รวม ๙ คน

ยุคที่สอง ยุคเผด็จการอำนาจนิยม (พ.ศ.๒๔๙๐ – พ.ศ.๒๕๑๖)

เป็นยุคที่คณะทหารและกองทัพได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองการปกครองประเทศ โดยการยึดอำนาจทำรัฐประหาร และถือว่าเป็นการดำเนินการปกครองของข้าราชการ โดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการ จนกระทั่งมีการให้สมญาการปกครองในยุคนี้ว่าเป็น “ยุคอำมาตยาธิปไตย” โดยมีจุดเริ่มต้นจากการทำรัฐประหารโดยคณะรัฐประหาร ๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๔๙๐

การรัฐประหารปี พ.ศ.๒๔๙๐ ซึ่งเกิดขึ้นสามปีหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีความสำคัญทั้งในนัยที่เป็นสัญลักษณ์และความเป็นจริง เป็นสัญลักษณ์เพราะว่ามีส่วนเสริมข้อถกเถียงที่ว่าทหารจะมีบทบาทสำคัญทางการเมืองและขัดขวางการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย ในความเป็นจริงเพราะว่านับจากนั้นไปฝ่ายเสรีนิยมต้องเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ดังนั้นการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายผู้นำเสรีนิยมกับฝ่ายทหารจึงสลายไป ตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๙๐ ประเทศไทยก็ได้แปรสถานภาพการเมืองโดยมีทหารปกครอง ตลอดช่วงเวลาดังกล่าวมีการรัฐประหารแย่งยื้ออำนาจการปกครองกันไปมาหลายครั้ง ประเทศถูกปกครองโดยรัฐบาลทหารอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ที่นักศึกษาประชาชนลุกฮือขับไล่

ยุคที่สาม ยุคประชาธิปไตยเบ่งบาน (พ.ศ.๒๕๑๖ – พ.ศ.๒๕๑๙)

๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองยุคใหม่ของไทย ที่มีนัยสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นการลุกฮือของประชาชนเป็นจำนวนแสน ๆ คน

เพื่อต่อต้านรัฐบาลเผด็จการทหาร อาจจะถือได้ว่าการลุกฮือดังกล่าวเป็นการเปิดประวัติศาสตร์บทใหม่ทางการเมืองไทยในยุคหลังการเปลี่ยนแปลง ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ อย่างไรก็ตาม ถ้าวิเคราะห์เจาะลึกแล้วจะเห็นว่า ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ หรือที่นักวิชาการบางท่านเรียกว่า **"การปฏิวัติ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖"** เป็นผลที่จะต้องเกิดขึ้นเพราะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและระบบการเมืองยุคพ่อขุน

สาเหตุของเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ มีหลายองค์ประกอบ มีทั้งสาเหตุที่เกิดจากปัญหาโครงสร้างและตัวแปรเฉพาะ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้าง ถ้าจะแยกออกก็จะมีลักษณะ ดังต่อไปนี้ คือ

๑. ในแง่ของโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองนั้น เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจและขึ้นเป็นรัฐบาลในปี พ.ศ.๒๕๐๑ นั้น จอมพลสฤษดิ์ **ใช้การปกครองระบบพ่อขุน** ซึ่งได้แก่ การใช้อำนาจเด็ดขาดในการปกครองโดยการล้มสถาบันและกลไกการเมืองแบบมีส่วนร่วม เท่ากับเป็นการแช่เย็นการเมือง ขณะเดียวกันก็เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

๒. ระบบการปกครองแบบพ่อขุนของสฤษดิ์นั้น จะต้องอาศัยบุคลิกภาพของคนที่มีอำนาจ ซึ่งต้องสามารถสร้างความนับถือ เกรงกลัวในหมู่ผู้นำทางการเมือง นอกจากบุคลิกของคนมีอำนาจแล้วยังต้องสามารถควบคุมอำนาจทางการเมือง ซึ่งในกรณีของไทยนั้นอำนาจทางการเมืองก็คือการมีอำนาจทหาร

๓. เมื่อสฤษดิ์ถึงแก่อสัญกรรม ยอดพีระมิดก็ถูกแทนที่โดยกลุ่มของจอมพลถนอม และจอมพลประภาส ซึ่งทุกอย่างก็ดูเรียบร้อยดี แต่ในไม่ช้าปัญหาความโต้แย้งก็เริ่มปรากฏให้เห็น ทั้งนี้เพราะระบบพ่อขุนแบบสฤษดิ์นั้นความจริงก็คือระบบอุปถัมภ์แต่ออกมาในรูปใหม่ การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากลักษณะโครงสร้างของระบบ

๔. การขึ้นมามีอำนาจของพันเอกณรงค์ กิตติขจร ซึ่งเป็นบุตรชายของจอมพลถนอม และบุตรเขยของจอมพลประภาส และพฤติกรรมของพันเอกณรงค์

ในฐานะรองเลขาธิการคณะกรรมการตรวจและติดตามผลปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) เป็นตัวแปรที่เสริมสถานการณ์ในทางเลวร้าย ก.ต.ป. เป็นหน่วยงานที่คอยตรวจตราการปฏิบัติการของราชการซึ่งมีอำนาจมากมาย พันเอกณรงค์ได้ใช้อำนาจในฐานะรองเลขาธิการอย่างเต็มที่

๕. พฤติกรรมของพันเอกณรงค์และกิจกรรมของ ก.ต.ป.เป็นเหตุของความไม่พอใจและเป็นอันตรายต่อดุลยภาพของระบบพ่อขุนแบบสฤษดิ์ นับว่าเป็นปรากฏการณ์ในทางลบอย่างมาก แต่การพยายามวางตัวผู้สืบทอดอำนาจทางการเมือง ซึ่งดูจากพฤติกรรมต่าง ๆ ดูเหมือนว่าได้มีแผนที่จะให้พันเอกณรงค์สืบทอดอำนาจจากจอมพลถนอมและจอมพลประภาส เป็นการเขย่าขวัญและกำลังใจของทหารอาชีพจำนวนมาก การเมืองไทยยุคใหม่ไม่ค่อยมีการสืบทอดอำนาจจากพ่อไปหาลูก ซึ่งต่างจากสมัยปลายสมัยอยุธยาและต้นรัตนโกสินทร์ ทำให้กลุ่มอุปถัมภ์อื่นสรุปว่า กลุ่มถนอม – ประภาส - ณรงค์ต้องถูกกำจัดไปให้พ้นจากวงการเพื่อผลประโยชน์และการอยู่รอดของตน

๖. ในช่วงระยะเวลาวิกฤตนี้ ปัญหาเรื่องความชอบธรรมของรัฐบาลได้กลายเป็นปัญหาทางการเมืองอันสำคัญ สิ่งที่เป็นปัญหาต่อความชอบธรรมของรัฐบาลมากที่สุดในขณะนั้นคือ การขาดแคลนข้าวสาร ตามมาด้วยการขาดแคลนน้ำตาลทราย รัฐบาลไม่สามารถ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ได้ กรณีเครื่องบินเฮลิคอปเตอร์ตกที่ทุ่งใหญ่ ซึ่งเป็นป่าสงวน ตามข่าวคณะที่ไปทุ่งใหญ่ซึ่งมีดาราภาพยนตร์ไปด้วยนั้น เป็นคณะล่าสัตว์ ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวนี้เท่ากับเป็นการท้าทายต่อความถูกต้อง ทำให้ภาพพจน์ของรัฐบาลเสียหายอย่างมาก

๗. ขบวนการนักศึกษา ถ้าไม่มีขบวนการนักศึกษา เหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ อาจยังไม่เกิดขึ้นเร็วขนาดนั้น ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยได้เกิดขึ้น แม้จะมีการยึดอำนาจโดย จอมพลถนอมใน พ.ศ. ๒๕๑๔ การรวมพลังของนักศึกษาได้กระทำสำเร็จและได้รับการสนับสนุนจากประชาชนหลายเรื่อง เช่น การต่อต้านการขึ้นค่ารถเมล์ การต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น

การต่อต้านคำประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๙ ดังนั้น การเดินขบวนประท้วงของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย จึงเป็นตัวแปรสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่

๘. กลุ่มการเมืองที่สำคัญกลุ่มหนึ่งซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเมื่อ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ คือ กลุ่มจารีตนิยมซึ่งได้แก่ ขุนนางข้าราชการหัวอนุรักษ์นิยมและผู้นิยมระบบการปกครองแบบจารีตประเพณีทั้งหลาย ตั้งแต่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา กลุ่มจารีตนิยมอยู่ในสภาพตกต่ำ ทั้งนี้เพราะกลุ่มผู้ก่อการ พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้ขึ้นเถลิงและผูกขาดอำนาจ กลุ่มผู้ก่อการ ๒๔๗๕ เป็นกลุ่มที่ต่อต้านกลุ่มจารีตนิยม ดังนั้น เมื่อจอมพล ป. ตกจากอำนาจไป สถานะของกลุ่มจารีตนิยมก็กระเตื้องขึ้น แต่ก็ยังติดขัดอยู่ที่การผูกขาดอำนาจของกลุ่มทหาร และการผูกขาดดูเสมือนว่าจะสืบต่อไปอีกจากการพยายามสืบทอดอำนาจของพันเอกณรงค์ ดังนั้น ถ้ามีการขจัดกลุ่มถนอม – ประภาส – ณรงค์ เสีย ฐานะของกลุ่มจารีตนิยมก็จะดีขึ้น ซึ่งทำให้น่าคิดว่าการล้มกลุ่มถนอม – ประภาส – ณรงค์ น่าจะได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มนี้ อย่างน้อยก็ในทางอ้อม

ยุคที่สี่ ยุคกึ่งประชาธิปไตยหรือยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ (พ.ศ.๒๕๒๐ – พ.ศ.๒๕๓๕)

เราอาจจะให้นิยามคำว่า ประชาธิปไตยแบบครึ่งใบได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก เป็นอุบายของรัฐบาลที่ประสงค์จะครองอำนาจให้ยาวนานที่สุดโดยกำหนดในรัฐธรรมนูญในประเด็นสำคัญที่สุด ๒ ประเด็น คือ

(๑) นายกรัฐมนตรีไม่ต้องผ่านการรับเลือกตั้งเป็น ส.ส.

(๒) ข้าราชการประจำและทหารจะดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำ และดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปพร้อม ๆ กันได้ในชั่วขณะหนึ่งภายใต้บทเฉพาะกาล

ประการที่สอง ประชาธิปไตยแบบครึ่งใบสะท้อนให้เห็นถึงการมองการเมืองในลักษณะมองความเป็นจริงในประเด็นของการสร้างสถาบัน อันที่จริง

เป็นการผสมของเก่าและของใหม่ เป็นที่ทราบกันในหมู่ผู้สังเกตการณ์ทางการเมืองไทยว่า ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงมากมายทางสังคมก็ตาม แต่โครงสร้างทางอำนาจและสถาบันทางสังคมก็ยังเกือบจะเหมือนเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนเกี่ยวกับทหารและข้าราชการพลเรือน กลุ่มผู้นำเหล่านี้จะยังคงมีบทบาทสำคัญต่อไปในทางการเมืองไทย

ในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบเป็นความพยายามในการแบ่งสรรอำนาจและการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำกับฝ่ายนักการเมือง การผสมผสานในการใช้อำนาจทางการเมืองดังกล่าวยังคงดำรงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชั้วอำนาจ โดยเฉพาะในฝ่ายข้าราชการประจำ ความขัดแย้งดังกล่าวได้ประทุให้เห็นจากความพยายามในการทำรัฐประหารหลายครั้งหลายหนแต่ไม่ประสบความสำเร็จ อาทิ ความพยายามทำรัฐประหารของกลุ่มนายทหารหนุ่ม เมื่อวันที่ ๑ – ๓ เมษายน พ.ศ.๒๕๒๔ และอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ ๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๒๘

ยุคที่ห้า ยุคปฏิรูปการเมืองแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม (พ.ศ.๒๕๓๕ – ปัจจุบัน)

แนวทางรัฐธรรมนูญนิยม หรือ Constitutionalism คือ แนวทางที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infra-structure) ในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ

อย่างไรก็ตาม แนวทางรัฐธรรมนูญนิยมอาจมีความหมายแตกต่างกันตามคำนิยามของนักวิชาการของแต่ละประเทศ แต่อาจกล่าวโดยรวมอย่างสั้น ๆ ได้ว่า แนวทางนี้ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดโดยมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ให้หลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นรัฐธรรมนูญจะมีความสำคัญมากน้อยเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับ “สาระสำคัญ” ที่รัฐธรรมนูญนั้นจะได้บัญญัติไว้นั่นเอง

๔

รัฐธรรมนูญนิยม กับการปฏิรูปการเมือง

สถาบันพระปกเกล้าได้อธิบายถึงความเป็นมาของแนวคิดลัทธิรัฐธรรมนูญและการปฏิรูปการเมือง[๕] ซึ่งขอคัดลอกมาไว้ ดังนี้

ความคิดในเรื่องลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) เป็นผลผลิตของเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ในช่วงปลายยุคกลางของยุโรป ได้แก่ การฟื้นฟูกฎหมายโรมัน การไกล่เกลี่ยความแตกแยกทางศาสนาในคริสตจักร และการต่อสู้ระหว่างผู้ที่ต้องการปฏิรูปศาสนากับผู้ที่ต่อต้านการปฏิรูปในต้นศตวรรษที่ ๑๖ และจบลงด้วยสงครามกลางเมืองในอังกฤษ ระหว่างฝ่ายกษัตริย์กับฝ่ายรัฐสภา ซึ่งมี โอลิเวอร์ ครอมแวล เป็นผู้นำ และลงท้ายด้วยชัยชนะของฝ่ายรัฐสภาที่สามารถจับพระเจ้าชาร์ลส์ประหารชีวิตได้ใน ค.ศ. ๑๖๔๙

เหตุการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ นำมาซึ่งอิทธิพลของแนวคิดในเรื่องปัจเจกบุคคล เสรีภาพ ความเห็นพ้องหรือฉันทานุมัติ การแบ่งแยกระหว่างส่วนบุคคลกับส่วนรวม การปกครองที่มีอำนาจจำกัด และได้ดุลยภาพ และอำนาจอธิปไตยของปวงชน

อย่างไรก็ตาม ความเคลื่อนไหวในเรื่องลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม มาจากเหตุการณ์ที่สำคัญ ๒ ประการคือ ประการแรก ยุคแห่งภูมิธรรม หรือความรู้แจ้งในฝรั่งเศส อังกฤษ และสก็อตแลนด์ ที่มีความเชื่อมั่นว่ามนุษย์พร้อมแล้วที่จะทดลองเหตุผล (reason) ให้เป็นหลักในการดำเนินกิจการทุกอย่างของมนุษย์ และอีกประการหนึ่งคือ การปฏิวัติอเมริกา ค.ศ. ๑๗๗๖ และการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๘๙

---

[๕] สถาบันพระปกเกล้า, ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย, www.senate.go.th/km/data/political.doc

การปฏิวัติอเมริกาและการปฏิวัติฝรั่งเศส มีผลทำให้แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของปวงชน ลัทธิตามธรรมชาติ และการปกครองด้วยความยินยอมพร้อมใจและเป็นไปตามสัญญาประชาคมมีความร้อนแรงเข้มข้น และเป็นที่มาของเอกสารในแนวรัฐธรรมนูญที่สำคัญ อาทิ ปัญหาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมือง ก็ได้เริ่มแพร่กระจายไปทั่วยุโรป รวมทั้งแนวความคิดที่ว่ารัฐบาลควรมีอำนาจจำกัด รัฐบาลเป็นความจำเป็นเพื่อผดุงหรือประกันความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม

ดังนั้นจึงเป็นที่มาของการสร้างกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐบาล รวมทั้งการคานอำนาจซึ่งกันและกัน (checks and balances) กลไกตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจทั้งระบบนี้ได้นำไปสู่การสถาปนารัฐธรรมนูญที่เขียนบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรให้รู้กันทั่วไป การทำให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้เรียกว่าการสร้างกลไกของรัฐธรรมนูญนิยม หรือการสถาปนาแนวคิดแบบรัฐธรรมนูญนิยมให้ฝังแน่นและเติบโตในจิตใจของปัจเจกบุคคลทั้งปวง จนเป็นประเพณีทางการเมืองที่ไม่มีใครทำลายได้

อาจกล่าวได้ว่า แนวทางรัฐธรรมนูญนิยมในระบบรัฐสภาน่าจะมีความสำคัญสำหรับประเทศไทยโดยเฉพาะ เพราะเป็นระบบที่ประเทศไทยเริ่มนำมาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ และยังใช้อยู่จนกระทั่งปัจจุบันนี้

ระบบรัฐสภาของไทย เป็นระบบที่พัฒนามาจากรูปแบบการปกครองดั้งเดิมที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีและผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมาสู่สถาบันรัฐสภาเป็นผู้มีและผู้ใช้อำนาจสูงสุดแทนสถาบันพระมหากษัตริย์

ตามความเป็นจริง ระบบรัฐสภาของไทยมีลักษณะเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว (monist) เนื่องจากหลักการที่ว่า พรรคการเมืองใดหรือกลุ่มพรรคการเมืองใดที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภา พรรคการเมืองนั้นหรือกลุ่มพรรคการเมืองนั้นก็จะเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้ อำนาจ

ในการบริหารของคณะรัฐมนตรีและอำนาจในรัฐสภาจึงตกอยู่ในมือของกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกัน และไม่มีกลไกในการควบคุมซึ่งกันและกัน การใช้อำนาจของการรวมกลุ่มผลประโยชน์ในสภา จึงอาจกล่าวได้ว่าสามารถใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จที่ไม่มีขอบเขต ซึ่งจะกลายเป็น "เผด็จการทางรัฐสภา" โดยธรรมชาติ

การใช้ "อำนาจรัฐ" โดยกลุ่มพรรคการเมืองที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภา โดยปราศจากกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลที่ดีพอ จึงนำไปสู่การบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐโดยอ้างความเป็นผู้แทนของประชาชน และกลายเป็นที่มาของปัญหาการเมืองไทยในด้านต่าง ๆ จนต้องนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองในที่สุด

วันมหาวิปโยค เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ก็เป็นผลมาจากการเคลื่อนไหวเรียกร้องรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยของประชาชน นิสิต นักศึกษา ต่อคณะทหารที่ได้ยึดอำนาจและปกครองประเทศมาอย่างต่อเนื่องยาวนานถึง ๑๖ ปี นับตั้งแต่การยึดอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๐

เหตุการณ์ในทำนองเดียวกันนี้ได้เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่เรียกกันว่า "พฤษภาทมิฬ" เป็นการต่อสู้ของประชาชนเพื่อล้มล้างรัฐบาลและผู้นำทางการเมืองในช่วงนั้นที่พวกเขาเชื่อว่าเป็น "เผด็จการจำแลงในคราบประชาธิปไตย" และนำไปสู่การเรียกร้องให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และเป็นจุดของที่มาของ "การปฏิรูปการเมือง" แนวทางรัฐธรรมนูญนิยมในประเทศไทย

สถาบันนโยบายศึกษาได้ริเริ่มโครงการ "การศึกษาเพื่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย" โดยมอบหมายให้ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ เป็นประธานโครงการ เพื่อเสนอทางเลือกใหม่สำหรับการเมืองไทย บทความเกี่ยวกับ "การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ" ของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ก็ได้รับการจัดพิมพ์เผยแพร่ในหนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวันเป็นระยะเวลาต่อเนื่องยาวนานกว่าสองปี

จากการอดอาหารประท้วงของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ได้มีการขานรับกระแสปฏิรูปรัฐธรรมนูญของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ โดยนายแพทย์ประเวศ วะสี ได้ให้ทัศนะว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือการปฏิรูปการเมืองเป็นทางออกทางเดียวที่น่าจะแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย และต่อมามีการเสนอให้ตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อทำการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

๕

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ ร่างขึ้นบนสถานการณ์ที่ต้องการให้มีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ก่อให้เกิดปัญหากับระบบการเมืองหลายประการ โดยยังคงยึดถือโครงสร้างใหญ่ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ที่วางไว้เป็นหลัก ซึ่งหากจะประมวลสภาพปัญหาที่เกิดจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญนั้นมีองค์ประกอบสำคัญสองส่วน กล่าวคือ ส่วนแรก เป็นปัญหาที่เกิดจากข้อบกพร่องที่ตัวรัฐธรรมนูญเอง กับส่วนที่สองคือปัญหาทางข้อเท็จจริงทางการเมืองที่เกิดปรากฏการณ์พรรคการเมืองที่สามารถคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาได้อย่างเด็ดขาดจนทำให้ดุลแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารสูญเสียไป มีลักษณะของเผด็จการรัฐสภา รวมถึงการแทรกแซงการใช้อำนาจขององค์กรอิสระทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น ประกอบกับบุคลิกภาพของผู้นำและการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรม ผสมกันก็ทำให้ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่ดีในหลายเรื่องถูกบิดเบือนไป และฝ่ายรัฐบาลก็แสวงหาประโยชน์และโอกาสข้อได้เปรียบต่างๆ จากรัฐธรรมนูญมาเป็น เครื่องมือ[๖]

---

[๖] สถาบันพระปกเกล้า, http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐

๑ ปัญหาจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุดฉบับหนึ่งของประเทศไทย แต่การเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุดไม่ได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่มีข้อบกพร่องเลย ดังจะเห็นได้จากการวิพากษ์วิจารณ์รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตลอดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๙ รวมตลอดถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นถึงความบกพร่องของรัฐธรรมนูญเป็นอย่างดี

โดยปัญหาที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ อาจสรุปได้ว่ามีประเด็นสำคัญอยู่ด้วยกัน ๔ กรณีได้แก่

๑.๑ ปัญหาเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ แม้เป็นรัฐธรรมนูญที่มีการบัญญัติในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ที่เกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่ปรากฏว่ามีปัญหาอยู่หลายประการเกิดขึ้น

- การที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิเสรีภาพไว้ แต่ก็มักจะเขียนให้มีรายละเอียด ***"ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"*** ในทางปฏิบัติพบว่ามีกฎหมายจำนวนมากไม่ได้รับการตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้นักกฎหมายส่วนใหญ่ยังตีความว่า ตราบใดที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติขึ้น รัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิเสรีภาพไว้ก็ยังไม่สามารถใช้บังคับได้ สิทธิเสรีภาพหลายประการของปวงชนชาวไทยจึงยังไม่เกิดขึ้น

- การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติสิทธิและเสรีภาพไว้แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพ ดังกล่าวเป็นไปได้ยากหรือมีความสลับซับซ้อนเกินไป เช่นเรื่องการเข้าชื่อของประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่จะถอดถอนนักการเมือง หรือเสนอร่างกฎหมาย จำนวนของประชาชนที่จะเข้าชื่อและกระบวนการของการ

เข้าชื่อ ทำให้ในทางปฏิบัติกระบวนการเข้าชื่อแบบนี้แทบจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย เพราะต้องรวบรวมรายชื่อให้ได้มากถึง ๕๐,๐๐๐ รายชื่อ

- ปัญหาที่รัฐธรรมนูญนั้นยังไม่มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพใหม่ๆ เช่นสิทธิและเสรีภาพของผู้ใช้แรงงาน ผู้ไร้ที่อยู่อาศัย ผู้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่รัฐ ฯลฯ ไว้อย่างเหมาะสม

๑.๒ ปัญหาเรื่องการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม

ในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มิใช่ประชาธิปไตยแต่เพียงรูปแบบ ซึ่งก็คือประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น แต่ต้องมีการพิจารณาประชาธิปไตยในทางเนื้อหาควบคู่กันไปด้วย ซึ่งก็คือการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ผู้มีอำนาจ ใช้อำนาจตามหลักการปกครองโดยกฎหมาย มิใช่การปกครองโดยอำเภอใจของตน มีการแบ่งแยกอำนาจโดยชัดเจนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ในทางปฏิบัติพบว่าตลอดช่วง ๔-๕ ปีก่อนการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๔๙ อำนาจรัฐทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมดถูกผูกขาดอยู่ในเมืองของคนคนเดียวหรือกลุ่มเดียว ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารที่เป็นพวกเดียวกันและไม่มีทางที่จะตรวจสอบกันและกันได้ ยิ่งกว่านั้นยังมีการแทรกแซงองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร อันทำให้ระบบการตรวจสอบล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ไม่เว้นแม้แต่ศาล เช่นศาลรัฐธรรมนูญก็ถูกแทรกแซงจนขาดความเป็นกลางในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีหลายคดี จะมีก็แต่เพียงศาลปกครองและศาลยุติธรรมเท่านั้นที่ยังดำรงความอิสระของตนไว้ได้

๑.๓ การขาดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คุณธรรมและจริยธรรมเป็นคุณสมบัติที่สำคัญประการหนึ่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ก็เป็นสิ่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยขาดมาก แม้มาตรา ๗๗ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ จะบัญญัติให้มีการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมขึ้นก็ตาม

แต่ในทางปฏิบัติก็พบว่ามาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมดังกล่าวยังไม่มีผลบังคับใช้ ในขณะเดียวกันการละเมิดคุณธรรมและจริยธรรมก็เกิดขึ้นตลอดเวลา เช่นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ การอภิปรายที่ไม่มีสาระ เสียดสีและบางกรณีขัดแย้งกับความเป็นจริง การทะเลาะวิวาทในสภา การมีปัญหาในเรื่องเพศสัมพันธ์ การไม่มาปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงเวลาและมีประสิทธิภาพ ฯลฯ แต่ที่ร้ายแรงที่สุดก็คือ การมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) ที่เป็นกรณีทุจริตสีเทาที่ระบบกฎหมายไทยยังไม่สามารถจับได้ไล่ทัน และระบบการตรวจสอบทางการเมืองก็ไม่สามารถทำงานได้

๑.๔ ปัญหาการแทรกแซงองค์กรตรวจสอบทำให้ระบบตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ

องค์กรตรวจสอบเดิมที่เรามีอยู่ก็คือศาลยุติธรรม ต่อมาเราได้สร้างองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญจำนวนมาก ได้แก่ ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในจำนวนองค์กรเหล่านี้ เราจะแบ่งได้เป็น ๓ กลุ่ม

กลุ่มแรก คือ ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง เราพบว่าเป็นองค์กรที่ผู้มีอำนาจแทรกแซงได้น้อยและทำงานได้มีประสิทธิภาพมาก

กลุ่มที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีการแทรกแซงกระทำผ่านกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านี้

กลุ่มที่สาม ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งแม้ผู้มีอำนาจจะทำการแทรกแซงน้อย แต่โดยบทบัญญัติ

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่น้อยเช่นเดียวกัน ทำให้ผลงานที่ดำเนินการมายังไม่เป็นที่ชัดเจนนัก

การทำหน้าที่ขององค์กรอิสระต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ในภาพรวมนั้นมีปัญหาใหญ่ๆ ที่สำคัญ ๓ ข้อ กล่าวคือ

๑) ปัญหาเกี่ยวกับการสรรหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสัดส่วนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ได้กำหนดตัวแทนของพรรคการเมืองเอาไว้ เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซงกระบวนการสรรหาได้ ปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของวุฒิสภา และข้อจำกัดของระยะเวลาในการสรรหา

๒) ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น ปัญหาว่าองค์กรใดบ้างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

๓) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการเลือกตั้งที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลจากองค์กรอื่นๆ ปัญหาการทำหน้าที่ของ ป.ป.ช. ที่ล่าช้าเพราะมีภารกิจมาก ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและบุคลากรขององค์กรอิสระ เป็นต้น

๒. เจตนารมณ์ทั่วไปของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

เจตนารมณ์ทั่วไปที่เป็นกรอบในการร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙ นั้น คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการ

พิจารณากำหนดกรอบแนวทางหลักในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่ถือว่าเป็นเจตนารมณ์ทั่วไปของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ไว้ ดังนี้

(๑) ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้

(๒) ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย

(๓) องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องในทางใดๆ มิได้

(๔) ประเทศไทยปกครองด้วยระบบนิติรัฐ

(๕) ประเทศไทยปกครองด้วยระบบรัฐสภา

(๖) อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย โดยพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล

(๗) รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใด กฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

(๘) ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๙) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ หน้าที่ เสรีภาพ ความเสมอภาค การมีส่วนร่วมของประชาชนและอำนาจของชุมชน ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครอง

(๑๐) ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดีทั้งหลายในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

๖

ออกแบบกระบวนการปฏิรูปการเมือง : ข้อเสนอจาก ประเวศ วะสี

ศ.นพ.ประเวศ วะสี ราษฎรอาวุโส อดีตประธานคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) นับเป็นผู้จุดประกายการกฎิรูปการเมืองครั้งแรก จนเป็นที่มาของการยกเลิกรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ เปิดโอกาสให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ขึ้นมา กระทั่งได้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พ.ศ.๒๕๔๐

ในกระแสการปฏิรูปประเทศและการปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่ ท่านได้เสนอแนะผ่านทางบทความชื่อ “การออกแบบปฏิรูปการเมืองให้ได้ผลจริง” โดยเกริ่นว่ามีการปฏิรูปการเมืองมาหลายครั้งแล้ว แต่ยังถือว่าไม่ได้ผลจริง จึงมีข้อเสนอที่สำคัญดังนี้[๗] :

๑. หลักการ

(๑) ต้องแยกเรื่องการปรองดองและการปฏิรูปการเมืองเป็นคนละเรื่อง การปรองดองเป็นเรื่องแก้ไขอดีต การปฏิรูปการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างอนาคต การแก้ปัญหาของอดีตทำได้ยากและบางทียิ่งทำยิ่งขัดแย้งกันมากขึ้น เพราะปัญหามีรากยาวไกลและมีบุคคลเกี่ยวพันอยู่ การร่วมกันทำสิ่งที่ดีต่อไปในอนาคตง่ายกว่ามาก และในที่สุดจะสร้างความเชื่อถือไว้วางใจกัน ฉะนั้นในช่วงนี้อย่าเอาเรื่องการปรองดองกับการปฏิรูปการเมืองมาปนกัน จะทำให้สับสนและเคลื่อนไปสู่อนาคตไม่ได้

[๗] ประเวศ วะสี, ปฏิรูปประเทศไทยให้ได้ผลจริง, โครงการสนับสนุนการสรุปงานปฏิรูป สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, กันยายน ๒๕๕๖.

(๒) ต้องไม่มุ่งปฏิรูปองค์กรทางการเมืองเท่านั้น เพราะจะคับแคบและไม่ได้ผลเช่นเคย แต่ต้องมีเป้าหมายใหญ่ในการสร้างประเทศไทยที่ดีงามหรือประเทศไทยน่าอยู่

(๓) ต้องไม่ใช่คิดกันอยู่ในวงเล็กๆ เท่านั้น เพราะไม่ว่าจะคิดออกมาได้ดีแค่ไหนก็ปฏิบัติไม่ได้ ถึงเขียนรัฐธรรมนูญให้ดีอย่างใดก็ปฏิบัติไม่ได้ ถ้าประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมโดยกว้างขวาง

เพราะฉะนั้น ถ้าจะมีการปฏิรูปการเมืองกันอีก ต้องเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยกว้างขวางทั่วประเทศ เป็นโอกาสที่จะยกระดับจิตสำนึกความเป็นพลเมือง ต่อเมื่อประชาชนมีจิตสำนึกแห่งความเป็นพลเมือง และเป็นพลเมืองที่กัมมันตะ (active citizen) เท่านั้น การเมืองจึงจะดีขึ้นได้

๒.กลไกการปฏิรูปการเมือง

ควรมีกลไก ๓ ประเภท ทำงานร่วมกันคือ

(๑) คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ประกอบด้วย ๔ ภาคใหญ่ๆ คือ ภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ส่วนจะมีผู้หลักผู้ใหญ่ร่วมเป็นกรรมการหรือเป็นที่ปรึกษาก็สามารถจัดได้ให้งามและเหมาะสม

(๒) คณะกรรมการเครือข่ายประชาชนปฏิรูปการเมือง ขณะนี้ประชาชนมีประสบการณ์และมีความตื่นตัวสูงในการจัดการตนเองและในการขับเคลื่อนนโยบาย จากการทำงานของนักพัฒนาเอกชนที่ผ่านมา จากการเข้าร่วมในกระบวนการสมัชชาสุขภาพและสมัชชาปฏิรูปประเทศไทย ในกระบวนการปฏิรูปการเมืองครั้งนี้ควรส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวร่วมคิดร่วมทำทั่วทุกพื้นที่ของประเทศ ให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของและเป็นผู้ปฏิรูปการเมือง เครือข่ายประชาชนปฏิรูปการเมืองนี้ ควรเกิดขึ้นโดยก่อตัวขึ้นเอง (self-organization)

ตามพื้นที่ ตามกลุ่มอาชีพ ตามประเด็น ไม่ควรมีใครไปแต่งตั้ง แต่ควรมีกลไกส่งเสริมที่อาจเรียกว่าคณะกรรมการเครือข่ายประชาชนปฏิรูปการเมือง เป็นคณะกรรมการอิสระ

(๓) สภาปฏิรูปการเมือง คือการประชุมการปฏิรูปการเมือง อาจเป็นสภาปฏิรูปการเมืองระดับพื้นที่ สภาปฏิรูปการเมืองเฉพาะประเด็นหรือสภาปฏิรูปการเมืองระดับชาติ

๓.กระบวนการปฏิรูปการเมือง-คำถามใหญ่ ๓ คำถาม

กระบวนการพูดคุยเรื่องปฏิรูปการเมืองทั่วประเทศ ควรจะพยายามตอบคำถามใหญ่ ๓ คำถาม คือ

(๑) ประเทศไทยที่ดีที่สุดในจินตนาการของท่านคืออย่างไร ให้คนไทยจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ มีจินตนาการถึงประเทศไทยที่ดีที่สุดว่าเป็นอย่างไร

(๒) จะต้องทำอะไรบ้างที่จะบรรลุเป้าหมาย "ประเทศไทยที่ดีที่สุด" ตามที่ร่วมกันสร้างไว้ คำตอบจะมีหลากหลายมาก แต่รวมกันแล้วจะครอบคลุมเรื่องดีๆ ที่ควรทำหมดทุกเรื่อง คำตอบอาจจะแยกย่อยมากมาย แต่ควรจะมีผู้ที่มีความสามารถในการสังเคราะห์ สังเคราะห์คำตอบเป็นหมวดหมู่หรือกลุ่มใหญ่ๆ อาจได้ออกมา ๗-๘ เรื่อง

(๓) ทำแผนปฏิบัติในแต่ละเรื่องใหญ่ๆ ที่ควรปฏิรูป จากเรื่องใหญ่ๆ ที่ควรปฏิรูปที่ได้มาตามข้อ (๒) แต่ละเรื่องนำมาทำแผนปฏิบัติ (plan of action) เนื่องจากแต่ละเรื่องจะมีความต้องการความรู้และความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกัน จึงควรแบ่งกลุ่มผู้ทำแผนปฏิบัติออกเป็นกลุ่มๆ ตามความสนใจและความเชี่ยวชาญ

โดยท่านทิ้งท้ายว่า *"กระบวนการปฏิรูปการเมืองควรจะต่อเนื่องผ่านช่วงหลายรัฐบาล ไม่ใช่เรื่องของรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง แต่เป็นเรื่องของคนไทยทั้งชาติ*

รัฐบาลเป็นเพียงกลไกอย่างหนึ่ง ถ้าได้ทำตามนี้ ต่อไปโมเดลการปฏิรูปของไทยจะเป็นที่เรียนรู้ แม้แต่ของประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งเขากำลังติดขัดและต้องการปฏิรูป แต่ไม่รู้จะปฏิรูปอย่างไร”

๓๗

ปฏิรูปการเมืองและระบบราชการ : ข้อเสนอจากสถาบันออกแบบอนาคตประเทศไทย

ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ ประธานสถาบันออกแบบอนาคตประเทศไทย (FIT) อดีตเลขาธิการอาเซียน ได้นำเสนอแนวทางการปฏิรูปการเมือง ระบบราชการ และการกระจายอำนาจ ซึ่งเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน โดยสรุปได้ดังนี้[๔]

ปฏิรูปการเมือง

หลักการสำคัญข้อแรกของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข คือ อำนาจทางการเมืองที่ได้มาจากประชาชนต้องมีขอบเขตจำกัดโดยกฎหมาย ตามกฎกติกา และค่านิยม ธรรมเนียมปฏิบัติอันทรงคุณค่าของสังคม และต้องตระหนักว่า “เสียงข้างมากไม่ใช่ประทานบัตร” หรือใบอนุญาตที่ให้อำนาจผู้ถือสิทธิ์จัดการกับประเทศตามอำเภอใจ ไม่มีขอบเขต ไม่คำนึงถึงความถูกต้อง หลักนิติธรรม ค่านิยมของสังคมใดๆ ทั้งสิ้น

สร้างเสริมกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลย์อำนาจฝ่ายต่างๆ ที่อาจจะเหลื่อมล้ำเกินเลยขอบเขตของกรอบกฎหมาย ละเมิดสิทธิฝ่ายอื่น เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องครอบครัว และกำหนดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างรัดกุมและมีประสิทธิภาพ และกลไกดังกล่าวจะต้องได้รับการ

[๔] สุรินทร์ พิศสุวรรณ, แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย (Future Innovative Thailand Institute, http://fit.or.th./

ปกป้องคุ้มครอง ไม่ให้มีการอ้างสิทธิจากเสียงข้างมากเข้ามาก้าวก่าย จนเสียความเป็นกลาง ขาดอิสระ และไร้ประสิทธิภาพ

ปฏิรูประบบราชการและกระจายอำนาจ

ระบบราชการต้องปลอดจากการเมือง ข้าราชการมีศักดิ์ศรี เป็นอิสระ มีสิทธิ์ในการบริหารจัดการกิจการภายในองค์กรของตนเองตามกรอบและกฎเกณฑ์โดยกฎหมายเฉพาะสำหรับแต่ละหน่วยงานที่ชัดเจน เพื่อมิให้เป็นกลไกเพื่อเพิ่มพูนแสวงหาและรักษาผลประโยชน์ของครอบครัว และพวกพ้อง เหมือนที่เป็นอยู่ตั้งแต่ในอดีตและรุนแรงยิ่งขึ้นเรื่อยๆ จนถึงปัจจุบัน

กลไกการปกครองของรัฐต้องมีการกระจายโอกาสให้ประชาชนและภาคประชาสังคม มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของชุมชนและองค์กรปกครองท้องถิ่น ตลอดจนการใช้ และเข้าถึงซึ่งทรัพยากรในท้องถิ่นของตน โดยคำนึงถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อคุณภาพชีวิตของประชากรของประเทศร่วมกัน

- เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

- ยกเลิกการปกครองส่วนภูมิภาค กระจายอำนาจราชการสู่ท้องถิ่น กำหนดให้หน่วยงานภายใต้สังกัดของมหาดไทย การศึกษา การเกษตร การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน ฯลฯ อยู่ภายใต้อำนาจของท้องถิ่น

- งบประมาณของแผ่นดินไม่น้อยกว่า ๓๕% ให้อยู่ในการดูแลของรัฐบาลท้องถิ่นในทุกระดับ

- กำหนดการกระจายอำนาจให้เป็นวาระแห่งชาติที่ทุกรัฐบาลต้องดำเนินการ

- ตำรวจสังกัดท้องถิ่น อยู่ภายใต้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง

- ปฏิรูประบบราชการ ข้าราชการทำงานเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง ตอบโจทย์สังคมที่เปลี่ยนไป

- ขจัดการแทรงแซงของภาคการเมือง และระบบอุปถัมภ์

- มีการจัดตั้งสภาประชาชนในทุกจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบหน่วยงานท้องถิ่น

- เป็นภาคีกับองค์กรระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านคอรัปชั่น เพื่อผูกพันประเทศไทยต้องมีระบบการตรวจสอบ ป้องกันที่มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับสากลมากยิ่งขึ้น เช่น อนุสัญญา ต่อต้านคอรัปชั่นของ OECD ปี ๒๐๑๑ และ ข้อตกลง ASEAN Supreme Audit Institutions Assembly

๔

แผนพัฒนาการเมืองในแนวทางของสภาพัฒนาการเมือง

"แผนพัฒนาการเมือง" เป็นเครื่องมือทางนโยบายที่ถูกนำมาใช้ในการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงยกระดับหรือปฏิรูประบบการเมืองมาตั้งแต่ครั้งที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง ปี ๒๕๓๕ โดยแผนระยะยาว แผนแรกเป็นแผน ๕ ปี เริ่มในปี ๒๕๓๖ - ๒๕๔๐ ได้เกิดสถาบันพระปกเกล้าที่เป็นอิสระแยกออกมาจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเกิดกระบวนการปฏิรูปรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นครั้งแรก

จากนั้นยังคงมีแผนพัฒนาการเมืองอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือแผนพัฒนาฉบับที่สองระหว่างปี ๒๕๔๓-๒๕๔๕ และแผนพัฒนาฉบับที่สาม ระหว่างปี ๒๕๔๖-๒๕๔๙

ภายหลังการรัฐประหาร ๒๕๔๙ มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๕๖/๒๕๔๙ ระบุให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมืองขึ้นมาใหม่ อันเป็นกรอบแนวคิดและแนวทางสำคัญของแผนพัฒนาการเมืองที่สภาพัฒนาการเมืองใช้อยู่ในปัจจุบัน[๙] ประกอบด้วยยุทธศาสตร์พัฒนาการเมือง ๖ ยุทธศาสตร์ ๒๗ พันธกิจ ดังนี้ :

---

[๙] สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง, แผนพัฒนาการเมือง

๑. ยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม ประกอบด้วย ๕ พันธกิจ ดังต่อไปนี้

๑) การเสริมสร้างความเข้มแข็งของพลเมือง และสิทธิชุมชน (Strong citizen and community rights)

๒) การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Human rights)

๓) การเสริมสร้างสถาบันสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ (Free press)

๔) การสร้างกลไกการปรึกษาหารือสาธารณะ (Social Sanction)

๕) การสร้างกลไกรับฟังความคิดเห็นของเสียงข้างน้อย (Exit and voice)

๒. ยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ประกอบด้วย ๓ พันธกิจ ดังต่อไปนี้

๑) การเสริมสร้างความรู้ทางการเมืองแก่พลเมือง (Civic education)

๒) การเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative democracy)

๓) การเสริมสร้างประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy)

๓. ยุทธศาสตร์ด้านคุณธรรม และจริยธรรมของผู้นำและนักการเมือง ประกอบด้วย ๔ พันธกิจ ดังต่อไปนี้

๑) การแยกทุนจากการเมือง (Politics and capital)

๒) การสร้างกลไกป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest)

๓) การสร้างระบบการควบคุมและลงโทษทางสังคม (Political recruitment)

๔) การพัฒนากลไกการคัดสรรบุคลากรที่มีคุณธรรมจริยธรรม (Political recruitment)

๔. ยุทธศาสตร์ธรรมาภิบาลทางการเมืองและการบริหาร ประกอบด้วย ๗ พันธกิจ ดังต่อไปนี้

๑) การเสริมสร้างสถาบันการเมือง (Political institutionalization)

๒) การสร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ (Effective checks and balances)

๓) การสร้างระบบการตรวจสอบและการรับผิดชอบทางการเมือง (Political accountability)

๔) การเสริมสร้างระบบการบริหารการปกครองตามหลักนิติธรรม (The rule of law)

๕) การสร้างความชอบธรรมทางการเมือง (Political legitimacy)

๖) การเสริมสร้างระบบการเมือง และการบริหารโดยเน้นผลประโยชน์สาธารณะ (Public interests)

๗) การเสริมสร้างความโปร่งใสทางการเมืองและการบริหาร (Political and administrative transparency)

๕. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง การจัดการความขัดแย้งและการสร้างสังคมสมานฉันท์ ประกอบด้วย ๔ พันธกิจ ดังต่อไปนี้

๑) การเสริมสร้างความมั่นคงภายในชาติ (Internal Security)

๒) การจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธี (Nonviolent conflict management)

๓) การเสริมสร้างความอดทนอดกลั้นทางการเมืองให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของสังคม (Political toleration)

๔) การเสริมสร้างความสามารถในการอยู่ร่วมกันของคนในชาติท่ามกลางความหลากหลาย (Balance of conformity and diversity)

๖. ยุทธศาสตร์ด้านการกระจายอำนาจ และการสร้างความเป็นธรรมในการบริหารจัดการ ประกอบด้วย ๔ พันธกิจ และกลยุทธ์ ดังต่อไปนี้

๑) การเสริมสร้างความสำนึกในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น (Local ownership)

๒) การสร้างความเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากรท้องถิ่น (Local Resources)

๓) การสร้างกลไกการถ่ายโอนอำนาจในท้องถิ่น (Devolution)

๔) การพัฒนาเครือข่ายร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local network strengthening)

๙

ประชาธิปไตยในจินตนาการ : ข้อเสนอจากกลุ่มศึกษาโฉมหน้าใหม่ประเทศไทย

ในช่วงวิกฤตการณ์ทางการเมืองในปี ๒๕๕๓ คณะกรรมการนโยบายองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ไทยพีบีเอส) ได้สนับสนุนกลุ่มนักคิดกลุ่มหนึ่งที่เรียกตัวเองว่า "กลุ่มศึกษาโฉมหน้าใหม่ประเทศไทย" ให้ทำการศึกษาค้นคว้าปัญหารากเหง้าของประชาธิปไตยในประเทศไทย ในขณะเดียวกันได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและคุณลักษณะเด่นๆ ของประชาธิปไตยในประเทศอื่นๆ เพื่อเปรียบเทียบกัน อันได้แก่ อังกฤษ เยอรมนี สวีเดน สหรัฐอเมริกา จีน ญี่ปุ่น และเวเนซูเอลลา โดยกลุ่มฯได้สังเคราะห์ขึ้นเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย ๙ ประเด็น ดังปรากฏในหนังสือ "ประชาธิปไตยในจินตนาการ"[๑๐] ได้แก่ :

๑. พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและสัญลักษณ์ของประเทศ

ในฉันทานุมัติของสังคมไทย นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ.๒๔๗๕ ได้กำหนดรูปแบบการปกครองของประเทศไทยหรือราชอาณาจักรไทยไว้ว่า เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ความตามนี้ได้กำหนดบทบาทใหม่ ของพระมหากษัตริย์และ

[๑๐] ภุชงค์ กนิษฐชาต, ประชาธิปไตยในจินตนาการโดยกลุ่มศึกษาโฉมหน้าใหม่ประเทศไทย, องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.), มิถุนายน ๒๕๕๔.

สถาบันกษัตริย์ไว้อย่างประจักษ์ชัด การสร้างสมดุล ระหว่างคุณค่าดั้งเดิมของสถาบันกษัตริย์ ในฐานมรดกอันสูงค่ายิ่ง ของสังคมไทยที่มีมาอย่างยาวนานไม่น้อยกว่า ๘๐๐ ปี จนพัฒนาความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ ในฐานะระบอบอุปถัมภ์แบบพึ่งพา และเอื้ออาทร ระหว่างพระมหากษัตริย์ และสถาบันกษัตริย์ กับราษฎรซึมซาบในจิตวิญญาณ และวัฒนธรรมของคนไทยอย่างแยกไม่ออก

๒. รัฐธรรมนูญของประชาชน

เนื่องจากมีข้อขัดแย้งทางสังคมต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอยู่มาก เสียงเรียกร้องให้มีการแก้ไขปรับปรุงจากฝ่ายต่าง ๆ เกิดขึ้นไม่หยุดหย่อน ความพยายามของกลุ่มอำนาจนอกระบบที่จะทำรัฐประหารยังคงมีอยู่ตลอดเวลา ส่วนหนึ่งมั่นใจว่ารัฐธรรมนูญแก้ไขทำลายได้ง่าย เพราะประชาชนมิได้หวงแหนมากนัก

นอกจากนั้นโครงสร้าง และองค์ประกอบด้านเนื้อหาสาระในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มีจำนวนมากถึง ๓๐๙ มาตรา เป็นรายละเอียดที่มากเกินไป

ข้อเสนอสาธารณะ คือการปฏิรูปรัฐธรรมนูญครั้งยิ่งใหญ่ซึ่งให้เวลาสัก ๓-๕ ปี สำหรับกระบวนการมีส่วนร่วม การเรียนรู้ และการจัดการตนเองของประชาชน และชุมชนท้องถิ่น สร้างรัฐธรรมนูญของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง โดยในระหว่างนี้ก็ใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไปพรางก่อนด้วยความสงบเรียบร้อย

การออกแบบรัฐธรรมนูญควรยึดหลัก ให้มีความเรียบง่าย มีแค่หลักการปกครอง และบทบัญญัติที่เป็นแก่นสาระสำคัญไม่กี่มาตรา คล้าย Basic Law หรือรัฐธรรมนูญของอเมริกา ญี่ปุ่น และเยอรมัน เพื่อลดรายละเอียดที่มิใช่หลักการสำคัญ อันนำไปสู่การตีความจนเกินความจำเป็น และยังเพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถทำความเข้าใจ จดจำ และยึดกุมหัวใจได้ง่ายอีกด้วย

๓. อำนาจตรวจสอบและถ่วงดุล

ปัญหาที่หนักหนาสาหัสที่สุดประการหนึ่งของสังคมไทยและประเทศไทย คือ การทุจริตและคอร์รัปชันที่ชีมแทรกในทุกระดับ เกือบทุกวงการ และเกิดสภาวะที่สังคมรู้สึกชินชาอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน พร้อมยอมรับความชอบธรรมในการทุจริตคอร์รัปชั่น หากแบ่งสรรประโยชน์เล็กน้อยให้แก่ประชาชนบ้าง ภาวะดังกล่าวนี้บั่นทอนกันเซาะรากฐานคุณธรรมและจริยธรรมของสังคมไทยอย่างกว้างขวาง เป็นเหตุให้ประเทศมิอาจพัฒนาไปข้างหน้าได้อย่างที่ควรจะเป็น เพราะฉะนั้นข้อเสนอสำคัญ คือการออกแบบให้เกิดอำนาจการตรวจสอบ และถ่วงดุลที่เข้มแข็งขึ้น แข็งแรงขึ้น มีอำนาจมากขึ้น เป็นเสมือนหนึ่งเสาหลักหรืออำนาจอธิปไตยในลำดับที่ ๔ สืบต่อจากอำนาจอธิปไตยทั้ง ๓ คือ ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ

๔. แบ่งแยกอำนาจให้ชัด ผ่าตัดโครงสร้างการปกครอง

มรดกทางสังคมและวัฒนธรรมที่เด่นชัดที่สุดอย่างหนึ่งของสังคมไทย คือ ระบบอุปถัมภ์ และความสัมพันธ์แบบผสมกลมกลืนหรือไม่ชัดเจน ซึ่งเมื่ออยู่ในภาคสังคม คือความเอื้ออาทร ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน มีคุณค่าเป็นด้านบวก แต่ถ้าอยู่ในภาคส่วนของการบริหารราชการแผ่นดินหรือเป็นส่วนที่กำหนดโครงสร้างอำนาจรัฐแล้ว นับว่าความไม่ชัดเจนเหล่านี้เป็นช่องว่างและจุดอ่อนอย่างหนึ่งของการเมืองการปกครองของไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

ดังนั้นข้อเสนอในเชิงหลักการที่สำคัญ คือให้ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจน (Separation of Power) โดยเฉพาะการแบ่งแยกอำนาจ *ระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ*ให้ต่างฝ่ายทำหน้าที่ เฉพาะบทบาทที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น

การแบ่งแยกอำนาจที่ต้องทำให้ชัดเจนประการที่สอง คือ *อำนาจการปกครองของส่วนกลางกับอำนาจในการปกครองตนเอง ขององค์กรปกครอง*

ส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ประการที่สามยังต้องแยกอำนาจ ระหว่าง*ฝ่ายการเมืองผู้ทำหน้าที่ทางนโยบาย กับข้าราชการผู้ทำหน้าที่บริหาร* (หรือปฏิบัติการ) ให้แจ่มชัดอีกด้วย

หลักการแบ่งแยกอำนาจให้ชัดเจนนี้ ยึดถือตามจุดแข็งของการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก ซึ่งมีส่วนในการกำหนดรูปแบบรัฐธรรมนูญและโครงสร้างอำนาจรัฐ ของประเทศเยอรมัน และญี่ปุ่น หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒

๕. เลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง

จากหลักการแบ่งแยกอำนาจชัดเจน (Separation of Power) สิ่งที่เป็นรูปธรรมที่สุดของการแยกอำนาจบริหาร กับอำนาจนิติบัญญัติออกจากกันอย่างชัดเจน ก็คือการออกแบบให้มีการเลือกฝ่ายบริหารประเทศ คือนายกรัฐมนตรีโดยการเลือกตั้งทางตรง โดยกระบวนการนี้ รวมถึงการที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ต้องประกาศตัวบุคคล ที่เสนอตัวเป็นคณะรัฐมนตรีของตนเอง ของคณะ หรือพรรคการเมืองของตน อย่างประจักษ์ชัดต่อสาธารณะ พร้อมทั้งความรับผิดชอบในสัญญาประชาคม ที่ประกาศเสนอตัวบุคคลเหล่านี้ให้เป็นดุลพินิจของประชาชนประกอบในการเลือกตั้ง

๖. ยกเครื่องนิติบัญญัติ

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจนเช่นกัน ที่กำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติ ที่ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งทางตรงในระบบตัวแทนพื้นที่ ตัวแทนสาขาอาชีพ และตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติโดยตรงเท่านั้น คือออกกฎหมาย ไม่เกี่ยวกับการโหวตตั้งฝ่ายบริหาร จะทำให้กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ มีความมุ่งมั่นในบทบาทของตนเองมากขึ้น และเนื่องจากไม่มีผลประโยชน์ในเชิงอำนาจ เพราะไม่ต้องเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร และการยกเลิกระบบโควค้างบประมาณพัฒนาพื้นที่ของ ส.ส. แบบเก่าก็จะยิ่งช่วยให้ไม่เกิดความวอกแวก

๗. รื้อระบบราชการ ยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัด ประชาชนจัดการตนเอง

ข้อเสนออันท้าทายประการนี้มีที่มาจากหลักการสำคัญในการยึดมั่นในอำนาจอธิปไตย ในหลักการอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ที่อำนาจสูงสุดเป็นอำนาจของประชาชน ประชาชนเป็นทั้งเจ้าของอำนาจ ผู้ใช้อำนาจ ผู้รับผิดชอบหรือรับผลจากการใช้อำนาจนั้น อย่างตรงไปตรงมาที่สุด การออกแบบโครงสร้างอำนาจรัฐให้ตอบสนองต่อหลักการสูงสุดดังกล่าวแล้ว ย่อมต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการที่มีมาแต่เดิม โดยเฉพาะระบบบริหารราชการเกี่ยวกับการปกครองซึ่งเปรียบเสมือน กระดูกสันหลังของอำนาจรัฐ ในทางหลักการต้องปรับบทบาท ความหมายของ “การปกครอง” มาเป็น “การบริหารรัฐกิจ” ซึ่งต้องปรับโครงสร้างทางการปกครองที่สำคัญ คือ ระบบราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องที่ และการปกครองส่วนท้องถิ่น

๘. ดับไฟใต้ด้วยนวัตกรรมการบริหาร

ปัญหาไฟใต้เป็นรูปธรรมของความขัดแย้งระหว่างอำนาจรัฐรวมศูนย์ที่ส่วนกลางกับชุมชนท้องถิ่นที่มีอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมวิถีชีวิตที่แตกต่าง มีความเป็นกลุ่มก้อนสูง และไม่สยบยอมต่อการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม

ความไม่สงบและความรุนแรงที่เกิดขึ้น และดำรงอยู่อย่างยืดเยื้อยาวนาน เป็นเครื่องสะท้อนความไม่สมประกอบของระบบบริหารราชการแผ่นดินและประชาธิปไตยแบบไทยๆ ได้เป็นอย่างดี ดังนั้นในการสร้างจินตนาการใหม่ประชาธิปไตยไทย จึงหลีกไม่พ้นที่จะต้องมีข้อเสนอสาธารณะที่ท้าทายการขบคิด และร่วมหาทางออก อาทิ: ปฏิรูปแนวคิดความมั่นคงแห่งชาติ, ใช้งานพัฒนานำงานความมั่นคง, นวัตกรรม “กระทรวงพื้นที่”, นวัตกรรม “การถ่ายโอนอำนาจ”, ยุติสู้รบ หันมาร่วมพัฒนา

๙. ส่งเสริมพลเมืองอภิวัฒน์

- ปฏิรูปการเรียนรู้และยกเครื่องการศึกษาไทยทั้งระบบ เครือข่ายภาคประชาชน จะต้องลุกขึ้นมานำการปฏิรูปการเรียนรู้ และยกเครื่องการศึกษา

- สื่อมวลชนเพื่อการอภิวัฒน์

  พลังพลเมืองผู้ตื่นรู้จำเป็นต้องอาศัยสื่อมวลชนทุกรูปแบบในการขยายการเรียนรู้และต่อยอดยกระดับกันไปมา ทั้งสื่อมวลชวนแบบดั้งเดิม และสื่อมิติใหม่ (Traditional and New Media) จึงเป็นหน้าที่ของสื่อมวลชนทุกสถาบัน ที่จะต้องเข้ามามีบทบาทส่งเสริม และสนับสนุนขบวนการพลเมืองอภิวัฒน์

- ส่งเสริมบทบาทองค์กรภาคประชาสังคมในกิจกรรมบริการสาธารณะ

  ภาครัฐและส่วนราชการทุกระดับสามารถส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรภาคประชาชน มูลนิธิ สมาคม องค์กรสาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ เข้ามาร่วมให้บริการสาธารณะในบางเรื่องแทนที่หน่วยงานรัฐหรือองค์กรท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่น งานดูแลผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ด้อยโอกาส งานดูแลสิ่งแวดล้อม งานดูแลสาธารณะสถานต่าง ๆ ฯลฯ ทั้งนี้โดยศึกษารูปแบบการบริหารจัดการของประเทศอังกฤษ และเยอรมัน

๑๐

การแก้ปัญหาโครงสร้างสถาบันการเมืองไทย : ข้อเสนอจากกลุ่มสยามประชาภิวัฒน์

ศ.ดร.บรรเจิด สังคะเนติ คณบดีคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ แกนนำกลุ่มสยามประชาภิวัฒน์ ได้นำเสนอแนวทางที่น่าสนใจสำหรับการแก้ปัญหาโครงสร้างสถาบันการเมืองไทยดังจะขอคัดลอกนำมาเสนอในที่นี้ ดังนี้[๑๑] :

๑. สภาพปัญหาของโครงสร้างสถาบันการเมืองไทย

๑) ขาดสถาบันการเมืองอันเป็นที่รวมของกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายต่างๆ ในการกำหนดความเป็นไปทางการเมือง

ความเป็นไปของบ้านเมืองขึ้นอยู่กับชนชั้นนำฝ่ายใดยึดกุมอำนาจทางการเมือง ชนชั้นนำฝ่ายนั้นก็จะมีอำนาจกำหนดความเป็นไปทางการเมืองโดยลำพัง แม้ในบางช่วงอาจจะต้องประนีประนอมกับชนชั้นนำอื่นบ้างก็ตาม แต่ก็เป็นการต่อรองผลประโยชน์ในเชิงอำนาจมิใช่การจัดสรรผลประโยชน์ที่จะกระจายไปยังส่วนต่างๆ อย่างทั่วถึง แต่ไม่ว่าชนชั้นนำฝ่ายใดจะมีอำนาจ แต่ “ฝ่ายประชาชน” ยังไม่เคยเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองอันจะทำให้ผลประโยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมตกมาสู่ประชาชนโดยทั่วไป

[๑๑] บรรเจิด สังคะเนติ, แนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างสถาบันการเมืองของไทย : กรณีศึกษารัฐสภา, http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/

๒) อำนาจทางการเมืองผูกขาดที่ชนชั้นนำของสังคม

โดยแบ่งการผูกเป็น ๓ ลักษณะ คือ ก. ผูกขาดโดยชนชั้นนำฝ่ายอนุรักษ์ ข. ผูกขาดโดยชนชั้นนำฝ่ายอนุรักษ์และฝ่ายทุน และ ค. ผูกขาดโดยชนชั้นนำฝ่ายทุน

หลังจากใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ การผูกขาดอำนาจของชนชั้นนำกระทำโดยผ่านระบบพรรคและระบบการเลือกตั้ง เนื่องจากระบบพรรคและระบบการเลือกตั้งเป็นระบบที่เอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายทุน พรรคการเมืองจึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญของการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง แต่ในขณะที่ "พรรคการเมือง"ของไทยยังไม่ใช่ "พรรคการเมือง" ในความหมายของประเทศตะวันตก

๓) ระบบรัฐสภาของไทยเป็นระบบที่ขาดประสิทธิภาพ

การขาดประสิทธิภาพของระบบรัฐสภาไทยมีปัญหาทั้งในส่วนของรัฐบาลและรัฐสภา กล่าวคือ รัฐบาลไม่สามารถทำหน้าที่ในการตอบสนองต่อประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง ในขณะที่รัฐสภาก็ไม่สามารถทำหน้าที่ในการตรากฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔) ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในสังคมปราศจากอำนาจทางการเมือง

เนื่องจากพรรคการเมืองไม่สามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ของฝ่ายต่างๆ ได้ จึงมีความจำเป็นที่สังคมไทยจะต้องให้ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์อย่างน้อยดังต่อไปนี้เข้าไปมีบทบาททางการเมือง กล่าวคือ

ก. ตัวแทนผลประโยชน์ในทางพื้นที่ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น ชนกลุ่มน้อย ฯลฯ

ข. ตัวแทนผลประโยชน์ในทางอาชีพ เช่น เกษตรกร กรรมกร ลูกจ้าง ฯลฯ

๒. แนวทางในการแก้ปัญหาโครงสร้างสถาบันการเมืองไทย

มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างสถาบันการเมืองไทยให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดความเป็นไปของประเทศ โดยมีแนวทางในการแก้ไขโครงสร้างสถาบันการเมืองของไทย ดังนี้

๑) การสร้างสถาบันการเมืองอันเป็นที่รวมของกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายต่างๆ

รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยให้รัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาปัญหาสำคัญของประเทศ โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ในทางพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อให้มีการกระจายผลประโยชน์จากส่วนกลางลงสู่พื้นที่ต่างๆ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

ก. สภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้แทนของปวงชนมาจากการเลือกตั้งโดยไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง

ข. วุฒิสภา เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มผลประโยชน์ทางพื้นที่ เช่น ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด หรือกลุ่มผลประโยชน์ทางอาชีพ เช่น ตัวแทนของสภาเกษตรกร สภาหอการค้า สภาองค์กรลูกจ้าง ฯลฯ

ข้อพิจารณาในประเด็นดังกล่าวเป็นการตอบประเด็นปัญหาการดำรงอยู่ของ “วุฒิสภา” ว่าควรจะมีอยู่ในโครงสร้างสถาบันการเมืองไทยหรือไม่ และหากควรมีอยู่ ควรให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากการแต่งตั้ง หรือมาโดยวิธีอื่นใด

หากจะมุ่งหมายให้สถาบันการเมือง “วุฒิสภา”มีตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายจำเป็นที่จะต้องให้คงวุฒิสภาไว้ แต่ทั้งนี้ให้เน้นการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ในทางพื้นที่ในระดับต่างๆ ซึ่งในความหมายนี้วุฒิสภา

ในฐานะเป็นตัวแทนผลประโยชน์ในทางพื้นที่จะเข้ามาถ่วงดุลกับส่วนกลางซึ่งกระทำการโดยฝ่ายรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร

๒) ทำลายการผูกขาดอำนาจทางการเมืองของชนชั้นนำของสังคม

การผูกขาดอำนาจทางการเมืองของชนชั้นนำของไทยมีความเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยดังที่ได้พิจารณามาแล้วข้างต้น ผลของการผูกขาดอำนาจทางการเมืองดังกล่าวนี้เองที่เป็นเหตุผลสำคัญทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย การผูกขาดอำนาจทางการเมืองในยุคปัจจุบันกระทำการโดยผ่านพรรคการเมือง ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า พรรคการเมืองของไทยมิใช่ตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายต่างๆ ที่แท้จริงในสังคมไทย หากแต่พรรคการเมืองเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ของกลุ่มทุนเป็นหลัก ดังนั้นการทำลายการผูกขาดอำนาจทางการเมือง จึงมีข้อพิจารณา ดังนี้

ก. การทำลายการผูกขาดการสร้างเจตจำนงทางการเมืองโดยพรรคการเมือง โดยการยกเลิกกฎเกณฑ์ที่สำคัญ คือ

- การยกเลิกการบังคับสังกัดพรรค

- การยกเลิกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมพรรคการเมือง

- การทำให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความหลากหลายของความเป็นตัวแทนผลประโยชน์ฝ่ายต่างๆ

ข. กำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ถ่วงดุลกับอำนาจของรัฐส่วนกลาง โดยให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มผลประโยชน์ทางพื้นที่ กลุ่มผลประโยชน์ทางอาชีพ ฯลฯ

การกำหนดให้โครงสร้างสถาบันการเมืองประกอบด้วยตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เช่นนี้จะทำให้มีการกระจายผลประโยชน์ไปยังส่วนต่างๆ ไม่ทำให้อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงลำพัง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างกลไกให้ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ในทางพื้นที่เข้ามามีบทบาทในการคานอำนาจกับรัฐบาลส่วนกลางจะทำให้เกิดการประนีประนอมเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในทางพื้นที่ต่างๆ โดยถ้วนหน้า

๓) สร้างระบบรัฐสภาของไทยให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ

การสร้างรูปแบบของรัฐบาลที่ก่อให้เกิดความมีเสถียรภาพของระบบการเมือง เป็นประเด็นที่มีความซับซ้อน เพราะการที่ประเทศใดประเทศหนึ่งที่ใช้ระบบรัฐสภาอย่างมีประสิทธิภาพนั้นย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ดังนั้น การสร้างให้ระบบรัฐสภาไทยมีประสิทธิภาพเป็นระบบที่กระทำการเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมนั้น ประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้อาจเป็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับการสร้างระบบรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพ เช่น

- การให้คณะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง ?

- ทำให้ตัวแทนผลประโยชน์ในระบบรัฐสภามีความหลากหลาย

- การเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร

๔) ให้ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมือง

การสร้างกลไกหรือกระบวนการให้ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองอาจกระทำได้โดยวิธีการดังนี้

(๑) สร้างรูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระจายอยู่เต็มพื้นที่อยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้องค์กรของชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ควรสร้างรูปแบบขององค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ที่เหมาะในการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ เช่น การให้ “สภาองค์กรชุมชน” เข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมเป็น “องค์กรชุมชนท้องถิ่น” เพื่อสร้างให้การกระจายอำนาจในทางพื้นที่มีความเข้มแข็งโดยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมโดยมาจากการเลือกตั้งในพื้นที่ แต่ในขณะเดียวกันก็อาศัย “สภาองค์กรชุมชน” เป็นองค์กรที่จะประสานความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่

(๒) ให้มี “สภาประชาชนจังหวัด” แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้สภาประชาชนจังหวัดประกอบด้วยตัวแทน “องค์กรชุมชนท้องถิ่น” ในพื้นที่จังหวัดนั้น ทำหน้าที่แทน “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” และราชการส่วนภูมิภาค หรือเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ในทางพื้นที่ของจังหวัดนั้น เป็นองค์กรที่กำหนดทิศทางการพัฒนาของจังหวัดนั้น และเป็นองค์กรที่จัดทำงบประมาณ บริหารงบประมาณของจังหวัดนั้นๆ

(๓) ให้ตัวแทนของสภาประชาชนจังหวัดเป็นตัวแทนของจังหวัดในวุฒิสภา และให้วุฒิสภาทำหน้าที่ในการถ่วงดุลกับอำนาจส่วนกลาง โดยเฉพาะในเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้กับจังหวัดต่างๆ

๕) การกระจายอำนาจให้กับองค์กรทางพื้นที่ในระดับต่างๆ

นอกเหนือจากการกระจายอำนาจให้กับ “องค์กรชุมชนท้องถิ่น” ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น มีความจำเป็นที่จะต้องกระจายอำนาจให้กับองค์กร

ในทางพื้นที่ต่างๆ เช่น เพิ่มรูปแบบของการกระจายอำนาจทางพื้นที่ให้มีความหลากหลาย เช่น เขตพื้นที่ทางวัฒนธรรมของชาติพันธุ์ ฯลฯ หรือการกระจายอำนาจให้ "ชุมชน" ต่างๆ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๖[๒] ของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.๒๕๕๐ โดยกฎหมายดังกล่าวควรมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) กำหนดความหมายของ "ชุมชน" "ชุมชนท้องถิ่น" หรือ "ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม"

(๒) กำหนดให้มี "คณะกรรมการนโยบายร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม" โดยประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายรัฐ ฝ่ายชุมชน และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

(๓) กำหนดให้มี "คณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด" โดยประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายรัฐ ฝ่ายชุมชน และผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่ โดยคณะกรรมการระดับจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ก. จัดทำแนวเขตพื้นที่ที่เป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันระหว่างฝ่ายรัฐกับฝ่ายชุมชนในแต่ละจังหวัด

ข. วางมาตรการในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนในระดับจังหวัด

(๔) บัญญัติรับรองให้ชุมชนมีสิทธิ

ก. อนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ

ข. เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

(๕) กำหนดให้มี "ระบบกรรมสิทธิ์ชุมชน" หรือ "สิทธิในการใช้ร่วมกันของชุมชน" เพื่อให้สอดคล้องกับจารีตประเพณีของการใช้และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน โดยสิทธิดังกล่าวไม่อาจจำหน่ายจ่ายโอนได้

(๖) กำหนดให้ "ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม" ใดซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่การดำรงวิถีชีวิตอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะ "คณะกรรมการคณะกรรมการนโยบายร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม" อาจเสนอเพื่อให้มีการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์นั้นสามารถดำรงวิถีชีวิตดั้งเดิมของตนได้ เช่น กรณีของชาวเลในพื้นที่ภาคใต้ เป็นต้น โดยเขตพื้นที่ดังกล่าวไม่อาจจำหน่ายจ่ายโอนได้ หรือมีข้อจำกัดในการจำหน่ายจ่ายโอน

การกำหนดให้สิทธิชุมชนมีสิทธิดังกล่าวข้างต้นอันจะทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองคุ้มครองเกี่ยวกับ "สิทธิชุมชน" สามารถบรรลุความมุ่งหมายได้ นอกจากนี้ยังเป็นการกระจายอำนาจในการใช้ การจัดการ และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กับชุมชนอีกทางหนึ่ง

๑๑

ปฏิรูปพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง : ข้อเสนอแนวทางจาก กปปส.

กปปส.(คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข) ในฐานะแกนนำการเคลื่อนไหวที่สร้างกระแสความตื่นตัวต่อปัญหาบ้านเมืองและการปฏิรูปประเทศครั้งใหญ่ของมวลมหาประชาชนในช่วงปี ๒๕๕๖/๒๕๕๗ ได้มอบหมายให้คณะวิชาการชุดหนึ่งทำหน้าที่สังเคราะห์ข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปประเด็นสำคัญๆ ไว้ซึ่งในส่วนของการปฏิรูประบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง คณะทำงานวิชาการ กปปส.ได้จัดทำข้อเสนอแนวทางไว้ดังนี้[๑๒]

ประเด็นปัญหา

๑. พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ยังไม่เป็นพรรคของประชาชน การบริหารพรรคไม่ได้เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย ตกอยู่ภายใต้การบงการของนายทุนเจ้าของพรรค ไม่มีบทบาทในการเผยแพร่อุดมการณ์หรือนโยบายของพรรคให้กับประชาชนในพื้นที่ สมาชิกพรรคมีจำนวนน้อย ส่วนใหญ่ไม่ได้จ่ายค่าสมาชิก ไม่มีบทบาทในการบริหารพรรค อีกทั้งไม่มีส่วนร่วมในการสรรหาผู้ลงสมัครเลือกตั้งของพรรค

๒. การเลือกตั้งมีการซื้อสิทธิขายเสียงมากขึ้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องใช้เงินมากขึ้น พึ่งพาแหล่งเงินจากนายทุนเจ้าของพรรคมากขึ้น มีการใช้นโยบายประชานิยมเป็นเครื่องมือในการหาเสียงเลือกตั้งอย่างเข้มข้นมากขึ้น

[๑๒] คณะทำงานวิชาการ กปปส., แนวทางการปฏิรูปพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง, เอกสารอัดสำเนา, มิถุนายน ๒๕๕๗.

๓. กกต.ไม่สามารถควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมได้ อีกทั้งยังพบว่า กกต.จังหวัดจำนวนไม่น้อยปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต ไม่เป็นกลาง ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองในพื้นที่

๔. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างจริงจัง แต่กลับทรยศหักหลังประชาชน ไปรับใช้เจ้าของพรรคการเมือง แสวงหาประโยชน์ส่วนตน เป็นต้นธารของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและวิกฤติการณ์ทางการเมือง

วัตถุประสงค์

๑. ปฏิรูปพรรคการเมืองให้เป็นพรรคของประชาชน มีระบบการบริหารงานภายในพรรคตามระบอบประชาธิปไตย ขจัดอิทธิพลของนายทุนในพรรคการเมือง

๒. ปฏิรูประบบการเลือกตั้ง ให้บริสุทธิ์ยุติธรรม ป้องกันการใช้นโยบายประชานิยมในการหาเสียงเลือกตั้ง และได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ ซื่อสัตย์ต่อประชาชน

แนวทางการดำเนินงาน

๑. ออกกฎหมายให้ประชาชนสามารถบริจาคเงินภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคลไม่เกินร้อยละ ๑ ของจำนวนเงินที่เสียภาษีให้แก่พรรคการเมืองที่ตนสนับสนุน เพื่อให้พรรคการเมืองมีทุนสำหรับดำเนินกิจการของพรรค โดยไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของนายทุน

๒. พรรคการเมืองที่จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดทั้งนี้เพื่อให้พรรคการเมืองที่จะส่งผู้สมัครลงเลือกตั้ง เป็นพรรคการเมืองของคนทั้งประเทศ

๓. ในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขต ให้พรรคการเมืองจัดให้มีการเลือกตั้งขั้นต้น (Priary Election) เพื่อให้ได้ตัวแทนของพรรคที่มาจากการคัดเลือกของสมาชิกพรรคในเขตเลือกตั้งโดยตรง

๔. ให้ผู้สมัครที่ผ่านการเลือกตั้งขั้นต้น ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งจากกองทุนสนับสนุนการเลือกตั้งตามจำนวนที่กำหนดไว้

๕. ในกรณีที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง อาจกำหนดให้ผู้สมัคร ส.ส.ไม่ต้องสังกัดพรรคการเมืองก็ได้ หากผู้สมัครอิสระมีผู้รับรองไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งนั้นๆ ก็จะได้รับเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งจากกองทุนสนับสนุนการเลือกตั้ง หากไม่มีผู้รับรองฯ หรือมีน้อยกว่าร้อยละ ๕ ของผู้มีสิทธิรับเลือกตั้ง ก็จะไม่ได้รับเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

๖. ให้การทุจริตการเลือกตั้งเป็นคดีอาญา ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายเสียงมีความผิด ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ทุจริตการเลือกตั้งต้องรับโทษจำคุกตั้งแต่ ๕-๑๐ ปี พร้อมกับถูกตัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิต

๗. ให้มีบทลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ใช้จ่ายเงินหาเสียงเกินจำนวนที่กำหนด หรือแสดงบัญชีการใช้จ่ายเงินฯเป็นเท็จ ต้องรับโทษจำคุก และถูกตัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง

๘. ให้ตัวแทนประชาชนของภาคส่วนต่างๆ ในเขตเลือกตั้งร่วมเป็นกรรมการกำกับดูแลการเลือกตั้งให้สุจริตเที่ยงธรรมและโปร่งใส

๙. ให้ถือจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ให้ผู้ชนะการเลือกตั้งจะต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง หากไม่มีผู้ได้รับคะแนนถึงร้อยละ ๕๐ ให้จัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ โดยให้ตัดผู้ที่ได้คะแนนน้อยกว่าร้อยละ ๑๒.๕ ทิ้งไป การลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามหลัก ๑ คน ๑ เสียง จำนวนสมาชิกในแต่ละจังหวัดให้ถือตามสัดส่วนประชากรของแต่ละจังหวัด

๑๐. ให้นำระบบ E-Voting มาใช้ในการลงคะแนนและนับคะแนนเพื่อให้การเลือกตั้งมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และสามารถทราบผลการเลือกตั้งได้โดยเร็ว

แนวทางการดำเนินงานเพิ่มเติม

ปฏิรูประบบการเลือกตั้ง เพื่อให้สะท้อนความเป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างถูกต้องแม่นยำมากขึ้น

๑. ให้นำระบบการเลือกตั้งแบบเยอรมันมาประยุกต์ใช้ ในส่วนของการคำนวณจำนวน ส.ส.เขตเลือกตั้ง และ ส.ส.สัดส่วน

๒. ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของกลุ่มสาขาอาชีพ กลุ่มชนเผ่า และกลุ่มวัฒนธรรมเฉพาะ จำนวน ร้อยละ ๑๐ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้การเลือกตั้ง ส.ส.จากกลุ่มต่างๆ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

ปฏิรูประบบการเลือกตั้ง เพื่อให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

๑. ให้มีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว

๒. ให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ไม่เกิน ๒๐๐ คน โดยให้มี **ส.ส.เขตเลือกตั้ง**จำนวน ๑๐๐ คน (เขตละ ๑ คน ต่อประชากร ๖๕๐,๐๐๐ คน โดยประมาณ) **ส.ส.สัดส่วน**จำนวน ๘๐ คน และ **ส.ส.จากกลุ่มสาขาอาชีพ**และกลุ่มอื่นๆ จำนวน ๒๐ คน

๓. ให้ส.ส.มีวาระ ๔ ปี และให้เลือกตั้งใหม่จำนวนกึ่งหนึ่งทุก ๒ ปี

ปฏิรูประบบการเลือกตั้ง เพื่อป้องกันการนำนโยบายประชานิยมไปใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง

๑. ให้ กกต.ควบคุมนโยบายที่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้ในการรณรงค์หาเสียง โดยกำหนดให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเสนอกรอบนโยบายที่จะใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้ กกต.ให้ความเห็นชอบก่อนที่จะนำไปใช้ในการหาเสียง

๒. ในการเสนอกรอบนโยบายจะใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งนั้น ให้พรรคการเมืองแสดงประมาณการรายจ่ายในการดำเนินนโยบายในแต่ละเรื่องให้ชัดเจนและสมเหตุสมผล

๓. ชุดของกรอบนโยบายที่พรรคการเมืองใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง จะต้องมีค่าใช้จ่ายรวมกันไม่เกินกรอบวงเงินงบประมาณแผ่นดิน ในช่วง ๔ ปีข้างหน้าซึ่ง กกต.และกระทรวงการคลังประกาศไว้ หากพรรคการเมืองใดหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดเสนอกรอบนโยบายที่จะใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งมีประมาณการรายจ่ายสูงกว่าตัวเลขกรอบวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ ให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งแสดงที่มาของ “เงินงบประมาณส่วนเกิน” ซึ่งจะต้องใช้ในการดำเนินนโยบายนั้นๆ ไว้ให้ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจในการเลือกตั้งได้อย่างถูกต้อง

๑๒

พัฒนาความเข้มแข็งของพลเมือง : มติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ

นอกจากการปฏิรูปโครงสร้างสถาบันทางการเมืองต่างๆ แล้ว ยังมีประเด็นการสร้างความเข้มแข็งของพลเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิรูปการเมืองในครั้งใหม่ ซึ่งในเรื่องนี้ สมัชชาปฏิรูประดับชาติ[๑๓] ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕ ได้มีมติที่เกี่ยวข้องไว้ดังนี้ :

๑. การเพิ่มอำนาจและบทบาทหน้าที่ให้ประชาชน

โดยการถ่ายโอนอำนาจของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่ชุมชนท้องถิ่น อันประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนให้สามารถบริหารจัดการพื้นที่ของตนเองได้ ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคประชาชน โดยมีการดำเนินงาน ดังนี้

๑.๑ ถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น ให้สามารถบริหารจัดการตนเองได้โดยให้รัฐบาลมอบหมายคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทรวงมหาดไทยร่วมเป็นแกนประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ ภาคีเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครือข่ายองค์กรชุมชนและภาคประชาสังคม ดำเนินการดังนี้

---

[๑๓] สำนักงานปฏิรูป(สปร.), รวมเล่มเอกสารหลักและมติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ, ครั้งที่ ๑-๓ พ.ศ.๒๕๕๔-๒๕๕๖. (http:/www/reform/or/th)

๑.๑.๑ ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ระบุถึงเนื้อหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไปสู่ชุมชนท้องถิ่น สิทธิชุมชน อำนาจของประชาชน และสิทธิการมีส่วนร่วม ให้เกิดการปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ทั้งในเรื่องของภารกิจ รายได้และบุคลากร

๑.๑.๒ ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้วางหลักการไว้ในหลายมาตรา

๑.๒ **ให้**สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า และภาคประชาชน ร่วมเป็นแกนประสานกับสถาบันวิชาการและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการ**พัฒนากลไก** เช่น ให้มีการจัดตั้งองค์กรภาคประชาชนที่มีอำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น รวมถึงพัฒนาเครื่องมือสำหรับการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและท้องถิ่น โดยเป็นเครื่องมือที่หน่วยงานและชุมชนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้วัดผลด้วยตัวเองได้ ตลอดจนกำหนดแนวทางการประเมินบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ และมีกระบวนการเปิดเผยผลการประเมินสู่สาธารณะเพื่อการรับรู้อย่างกว้างขวาง

๒. การพัฒนาความเข้มแข็งของพลเมือง

๒.๑ ให้มีการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ.๒๕๕๑ เพื่อให้สภาพัฒนาการเมืองเป็นกลไกที่เป็นอิสระ มีความเป็นกลาง และให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม โดยมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการเสริมสร้างวัฒนธรรมอันดีงามทางการเมืองในวิถีประชาธิปไตย ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การพัฒนาความเป็นพลเมืองที่ตระหนักรู้ถึงหน้าที่และสิทธิชุมชน มีสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม เห็นความสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือภาคพลเมืองอย่างมีพลังในทางการเมือง มีความสามารถในการใช้สิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างถูกต้อง การรับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการวางแผนด้านต่างๆ ทั้งระดับชาติและท้องถิ่น ตลอดจนการตัดสินใจทางการเมืองและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยจัดให้มีเงินทุนที่มีแหล่งที่มาชัดเจนและเพียงพอต่อการดำเนินงานของสภาพัฒนาการเมืองได้อย่างต่อเนื่อง

๒.๒ ให้มีการกำหนดนโยบายระดับชาติด้านการศึกษาในเรื่องสิทธิและหน้าที่ความเป็นพลเมืองที่ดี มีศีลธรรม จรรยาบรรณ คุณธรรมและจริยธรรมในสังคมประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีเนื้อหาของหลักสูตรที่ครอบคลุมเรื่องการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และกำหนดให้เป็นวิชาบังคับที่มีการเรียนการสอนในโรงเรียนและสถาบันการศึกษา ทั้งในและนอกระบบทุกระดับชั้น รวมไปถึงการให้การศึกษาแก่นักการเมืองและประชาชนทั่วไปในรูปแบบต่างๆ เช่น โรงเรียนพลเมือง ศูนย์การเรียนรู้การเมืองภาคพลเมือง เป็นต้น ทั้งนี้ ให้กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เช่น สถาบันพระปกเกล้า สภาพัฒนาการเมือง เป็นต้น จัดทำหลักสูตรให้แล้วเสร็จและสามารถนำไปใช้ได้ในปีการศึกษา ๒๕๕๖

๒.๓ ให้เครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมและเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่ดำเนินการพัฒนาเครือข่ายพลเมืองเข้มแข็ง เพื่อส่งเสริมความเป็นพลเมืองที่ดีและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในชุมชนท้องถิ่นของตนเอง โดยความร่วมมือและการสนับสนุนของสภาพัฒนาการเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การสื่อสารมวลชนทุกแขนง หน่วยงานและภาคส่วนอื่นๆ ในพื้นที่ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาควิชาการ ในการพัฒนาและดำเนินโครงการ

กิจกรรมหรือหลักสูตรการเรียนรู้ ที่มุ่งพัฒนาความเป็นพลเมืองและการมีส่วนร่วมที่สอดคล้องกับวัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของชุมชนท้องถิ่นของตนเอง รวมถึงการติดตามกำกับตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานทุกระดับให้เกิดการดำเนินการจริงในพื้นที่ตนเอง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเสมอภาคในทุกมิติ อาทิ หญิงชาย ฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม เป็นต้น

๒.๔ สร้างเครือข่ายเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ ผ่านช่องทางที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติรับรองสิทธิไว้ ได้แก่ มาตรา ๓ ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย มาตรา ๕๖ ว่าด้วยสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ มาตรา ๕๗ ว่าด้วยสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ มาตรา ๕๘ ว่าด้วยสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางการปกครอง มาตรา ๖๖ ว่าด้วยสิทธิชุมชนท้องถิ่น มาตรา ๖๗ ว่าด้วยสิทธิชุมชน มาตรา ๘๗ ว่าด้วยแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา ๒๖๓ ว่าด้วยสิทธิในการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย มาตรา ๑๖๔ ว่าด้วยสิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง มาตรา ๑๖๕ ว่าด้วยสิทธิออกเสียงประชามติ และมาตรา ๒๘๕-๒๘๗ ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนช่องทางการมีส่วนร่วมอื่นๆ

๓. การหนุนเสริมพลังการมีส่วนร่วมของประชาชน

ขอให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

๓.๑ สนับสนุนให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับชาติและท้องถิ่น สำหรับใช้เป็นข้อกำหนดและแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการกำหนดนโยบายระดับชาติและท้องถิ่น

๓.๒ ศึกษาทบทวนกฎหมายที่ต้องมีการบัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ยังไม่มีการบัญญัติ หรือบัญญัติแล้วแต่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือมีเนื้อหาที่อาจขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงจัดความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายในกลุ่มการมีส่วนร่วมด้วยกันเองให้ชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

๓.๒.๑ การมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับต้องครอบคลุมกระบวนการมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ตั้งแต่การริเริ่ม การให้ข้อเท็จจริง การปรึกษาหารือ การร่วมตัดสินใจ การเข้าร่วมดำเนินการ การแก้ไขปัญหา และการติดตามตรวจสอบประเมินผล

๓.๒.๒ การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องเป็นกระบวนการที่แสดงให้เห็นว่า ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบายและการวางแผนการดำเนินกิจการต่างๆ และต้องมีการระบุให้ชัดเจนว่าประเด็นที่เป็นข้อสงสัย ข้อห่วงใย และข้อทักท้วงของประชาชนต้องได้รับการนำไปใช้ในกระบวนการตัดสินใจ และนำประเด็นเหล่านี้ไปปรับปรุงแก้ไขโครงการหรือพัฒนาทางเลือกใหม่ๆ ในการจัดทำนโยบายหรือโครงการ รวมถึงการนำข้อเสนอแนะของประชาชนไปเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการตัดสินใจ

๓.๓ สนับสนุนให้เกิดการผลักดัน เร่งรัดการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... ที่ง่ายแก่การใช้สิทธิของประชาชนให้ออกมามีผลบังคับใช้โดยเร็ว

๓.๔ ร่างกฎหมายที่เข้าชื่อเสนอโดยประชาชน รัฐสภาต้องรีบเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน โดยไม่จำเป็นต้องมีร่างกฎหมายของรัฐบาลมาประกบเป็นร่างหลักในการพิจารณา และให้ยึดหลักการและเหตุผลตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เสนอเป็นหลัก

๑๓

แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง : ข้อเสนอแนวทางการเข้าสู่อำนาจรัฐ

๑.ประมวลความเห็นจากเวทีปฏิรูปกลุ่มข้าราชการ

จากเวทีระดมความคิด “สานพลังสู่การปฏิรูป”[๑๔] ภายใต้ความร่วมมือระหว่างกปปส.และโครงการThailand Development Forum สำหรับกลุ่มข้าราชการนักปฏิรูป มีข้อเสนอการปฏิรูปที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปฏิรูปราชการที่ควรพิจารณาประกอบการปฏิรูประบบการเข้าสู่อำนาจรัฐของฝ่ายข้าราชการประจำ พอประมวลได้ดังนี้

- ๑๘ เดือนของการเปลี่ยนผ่าน ต้องจัดการกับคนก่อน เรื่องโครงสร้างและระบบงานของกระทรวงควรเอาไว้ทีหลังและใช้เวลานาน

- ต้องแยกบทบาทให้ชัดเจนระหว่างฝ่ายนโยบายกับฝ่ายข้าราชการประจำ ไม่ให้นักการเมืองมาแทรกแซงข้าราชการประจำ

- ต้องไม่มีกลุ่มอิทธิพลและพรรคการเมืองเข้ามาผูกขาดเจ้าของกระทรวงอย่างที่เป็นอยู่ ข้าราชการจะขึ้นตำแหน่งต้องไม่มีค่าผ่านประตู

- บอร์ดรัฐวิสาหกิจ ต้องไม่ปล่อยให้นักการเมืองตั้งคนเข้ามาได้ง่ายๆ ควรให้ภาคประชาชนและบุคลากรมืออาชีพเข้าไปเป็นกรรมการให้มากขึ้น

---

[๑๔] สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย, สรุปสาระการประชุมเวทีสานพลังสู่การปฏิรูป, ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗, ห้องประชุมกิ่งทอง โรงแรมเอเชีย ปทุมวัน, กรุงเทพฯ.

- กระทรวงต้องเล็กลงและปรับบทบาทมาทำงานเฉพาะด้านวิชาการ ด้านกฎหมายและด้านการต่างประเทศ

- ต้องพิจารณาประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของหน่วยงานระดับกรมครั้งใหญ่ กรมใดที่ไม่คุณค่างานมากเพียงพอต้องยุบลงบ้าง เพราะจำนวนราชการใหญ่โตเกินไปแล้วเมื่อเทียบกับประชากรแค่ ๖๕ ล้านคน

- รัฐวิสาหกิจบางแห่งที่หมดความจำเป็นควรต้องยุบทิ้ง

- กพ.กับ กพร.ต้องยุบรวม ทำระบบข้อมูลราชการให้โปร่งใสเพื่อประชาชนสามารถหาข้อมูลและจัดการตนเองได้มากขึ้น

- สนับสนุนให้ข้าราชการจัดตั้งสหภาพข้าราชการได้เช่นเดียวกับสหภาพแรงงานอื่นๆ ตามอนุสัญญา ILO

- ระบบการคัดสรรและแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอธิบดี ต้องมีคณะกรรมการ และใช้ระบบคุณธรรมความสามารถจริงๆ และการเลือกคนเข้าสู่ตำแหน่งระดับสูงต้องใช้ระบบ DIRECTOR POOL

- ต้องแยกการเมืองออกจากการแต่งตั้งอธิบดีให้ได้ อาจปล่อยให้ฝ่ายการเมืองคัดเลือกและแต่งตั้งได้เพียงตำแหน่งเดียว คือ ปลัดกระทรวง

ตัวอย่างของการแก้ไข พรบ.กลาโหมในสมัย คมช.เป็นโมเดลที่ดี สามารถใช้สภากลาโหมเป็นกลไกในเชิงองค์คณะในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย ผบ.เหล่าทัพซึ่งเทียบเท่าระดับอธิบดีได้สำเร็จ จึงพ้นเงื้อมมือนักการเมือง

- ต้องปรับระบบ impeachment ของประเทศให้เข้มแข็ง ก่อนที่จะกลับเข้าสู่การเมืองตามระบบปกติ

- สี่หน่วยงานหลักที่ต้องกล้าท้วงติงคัดค้านฝ่ายการเมือง คือสำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักนายกรัฐมนตรี

๒.ข้อเสนอปฏิรูปราชการจากข่ายงานประชาสังคม

ในด้านการปฏิรูประบบราชการ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาในฐานะองค์กรแม่ข่ายงานชุมชนท้องถิ่นและประชาสังคมมีข้อเสนอในการปฏิรูประบบราชการใน ๔ ประการ ดังที่ได้คัดลอกมานำเสนอต่อไปนี้[๑๕] :

ระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงานของประเทศ มีส่วนกลาง ๒๐ กระทรวง ๑๔๕ กรม ส่วนภูมิภาค ๗๕ จังหวัด และส่วนท้องถิ่นร่วมหมื่นแห่ง มีข้าราชการกว่าล้านคนปฏิบัติงานอยู่ทุกวันในสถานการณ์ต่าง ๆ ถ้าการเมืองใหม่ที่ทุกคนอยากเห็น ไม่สามารถนำไปสู่การผ่าตัดระบบราชการอย่างจริงจัง ก็ไม่อาจหวังได้เลยว่าจะทำให้สังคมและประเทศไทยดีขึ้นกว่าเดิม

ประการแรก : ปฏิรูปบทบาทและภารกิจส่วนราชการ

ควรปรับบทบาทของหน่วยงานส่วนกลาง (กระทรวง, กรม) ให้ทำงานเฉพาะด้านนโยบาย ยุทธศาสตร์ และวิชาการเป็นหลัก ให้ส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) มีภารกิจในการส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน แทนที่จะเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองอย่างเดิม รวมทั้งมีบทบาทในการสนับสนุนชุมชนและภาคประชาสังคมในการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น กระจายอำนาจและภารกิจในงานบริการสาธารณะให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด พร้อมด้วยการถ่ายโอนกำลังคนและงบประมาณตามไปด้วยอย่างจริงจัง และสมเหตุสมผลตามหลักวิชาการ ไม่มัวเกรงใจข้าราชการด้วยเหตุผลทางการเมืองอย่างที่ผ่านมา

ในด้านการพัฒนาประเทศ หากเห็นว่าไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป ก็อาจยุติการทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างที่เคยใช้มา ๕๐ปี โดยเปลี่ยนมาให้ความสำคัญกับแนวนโยบายแห่งรัฐตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาภูมิภาคแทน ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการ

[๑๕] สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, www.ldinet.org

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นหน่วยงานที่ต้องทำหน้าที่สนับสนุนการพัฒนานโยบายของรัฐบาลและการจัดทำแผนพัฒนาภูมิภาคอย่างจริงจัง ส่วนสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สป.) ให้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลและองค์กรปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับแผนแม่บทของชุมชน

ประการที่สอง : ปฏิรูประบบกำลังคนภาครัฐ

อันที่จริงความพยายามของ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.) ในการปฏิรูประบบกำลังคนภาคราชการนั้น ได้มีมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๕๔๕ โดยมีความคืบหน้ามาตามลำดับ จนล่าสุดในยุครัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ออก พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ.๒๕๕๑ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่เป็นประโยชน์มาก แต่กระนั้นยังต้องอาศัยพลังทางสังคมมาช่วยสนับสนุนและติดตามประเมินผลเพื่อเป็นหลักประกันว่าไม่ใช่ปฏิรูปเพื่อข้าราชการ แต่ปฏิรูปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ

สำหรับตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด ควรใช้ระบบข้าราชการพลเรือนพิเศษ ที่เปิดโอกาสให้มีกระบวนการสรรหาที่เปิดกว้างให้ผู้มีความรู้ความสามารถและความเหมาะสมจากต่างส่วนราชการ ตลอดจนนักวิชาการและนักวิชาชีพจากสถาบันนอกราชการ เข้ามาสู่ระบบการสรรหาที่โปร่งใสโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม โดยคำนึงถึงมิติของพื้นที่และความเสมอภาคหญิง-ชายด้วย นอกจากนั้นควรต้องมีคำสัญญาการปฏิบัติราชการ ๔ ปี มีระบบประเมินและการให้เงินรางวัลเข้ามาเสริม

ในด้านคุณธรรม จริยธรรม เพื่อป้องกันการรวบบทบาทและอำนาจการบริหารบุคคลภาครัฐไว้ที่ กพ.ควรเร่งรัดจัดตั้ง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ขึ้นมาเสริมโดยให้มีภาคประชาสังคมเข้าร่วมอย่างจริงจังด้วย เพราะบทเรียนที่ผ่านมามักจะมีแต่อดีตข้าราชการผู้ใหญ่เป็นกรรมการและพบ

ปัญหาผู้ใหญ่ลำเอียงเข้าข้างกันเองอยู่บ่อยๆ ทำให้ข้าราชการผู้น้อยไม่ได้รับความเป็นธรรมและเป็นช่องทางให้ถูกนักการเมืองแทรกแซงได้ง่าย

ประการที่สาม : ปฏิรูประบบงบประมาณ

งบประมาณรายจ่ายของประเทศที่เคยตั้งเป้าหมายว่า ร้อยละ ๓๕ จะจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ทำไม่สำเร็จนั้น หากมีการถ่ายโอนกำลังคนและเงินเดือนข้าราชการไปสู่ท้องถิ่นจะแก้ได้ทันที แต่ที่ผ่านมามักมีการประนีประนอมกับข้าราชการที่ไม่ยอมไปอยู่ท้องถิ่นจนเสียหลักการ ดังนั้นควรต้องทบทวนและเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจังแล้ว เพราะความเจริญและความเข้มแข็งมั่นคงของท้องถิ่นและชุมชนเป็นรากฐานความแข็งแรงของประเทศในทุกๆ ด้าน ในทางอุดมคติจึงควรกระจายงบประมาณรายจ่ายของประเทศให้ท้องถิ่นดูแลอย่างน้อยร้อยละ ๘๐ ก็ยิ่งดี

นอกจากนี้ควรแก้ไขปรับปรุงระเบียบพัสดุในการจัดซื้อจัดจ้างของราชการให้ส่วนราชการสามารถว่าจ้างองค์กรชุมชนและองค์กรสาธารณประโยชน์ในงานบริการสังคม บริการวิชาการ หรือการจัดซื้อจัดหาที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน ทั้งนี้เป็นการเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมและสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรภาคประชาชนอีกทางหนึ่งด้วย

สำหรับสำนักงบประมาณซึ่งเป็นส่วนราชการที่ดูแลการใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศนับล้านล้านบาท ในแต่ละปี ควรจัดให้มีคณะกรรมการนโยบายงบประมาณขึ้นมาเป็นกลไกกำกับดูแล เป็นองค์คณะเช่นเดียวกับ สศช.,สมช.,สคก.แทนที่จะปล่อยให้ผู้อำนวยการผูกขาดอำนาจและแบกรับอยู่ตามลำพังอย่างทุกวันนี้

ประการที่สี่ : ปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ

กฎหมายที่มีอยู่เดิมเป็นจำนวนมากนั้นขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ซึ่งรัฐบาลชุดที่แล้วได้ตั้ง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

เพื่อทำการทบทวนอย่างเป็นระบบแล้ว แต่รัฐบาลชุดปัจจุบันไม่สนใจรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงเฉยชาและตกอยู่ในความประมาทจนกระทั่งทำผิดรัฐธรรมนูญเข้าจนได้

ดังนั้น จึงควรสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการชุดดังกล่าวอย่างจริงจัง นอกจากนี้พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบและคำสั่งของส่วนราชการ ที่ไม่เอื้อต่อการปฏิรูประบบรัฐดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ก็จำเป็นจะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วนเช่นกัน

๑๔

การเมืองระบบเลือกตั้งและการเข้าสู่อำนาจรัฐ : สรุปสังเคราะห์กรอบประเด็นการปฏิรูป

การปฏิรูปการเมืองในสภาวะวิกฤตความแตกแยกทางสังคมคราวนี้เป็นเรื่องใหญ่มีความเร่งด่วนและมีประเด็นที่มีความเห็นแตกต่างกันระหว่างสำนักคิดอยู่มากมาย นอกจากนั้นยังมีขั้วขัดแย้งทางการเมืองที่ต่างฝ่ายต่างมีศักยภาพและไม่มีฝ่ายใดชนะหรือแพ้แบบเบ็ดเสร็จ-ราบคาบ ในสภาพเช่นนี้หากเป็นกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และหาฉันทามติร่วมกันในยามปกติคงต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานแลผลสรุปอันเกิดจากการประนีประนอมกันอย่างยิ่ง อาจอยู่ห่างไกลจากอุดมคติของแต่ละฝ่ายไปมากที่เดียว

อย่างไรก็ตามในสภาวะที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จมาเป็นตัวกลางกำกับกระบวนการปฏิรูปการเมืองอย่างที่กำลังจะเกิดขึ้นในยุค คสช.(คณะรักษาความสงบแห่งชาติ) ขณะนี้ ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการน่าจะสั้นลงและสร้างการเปลี่ยนแปลงได้มากขึ้น

จากการทบทวนข้อเสนอทางนโยบายว่าด้วยการปฏิรูปของสำนักคิดต่างๆ ดังรายละเอียดในบทต่างๆข้างต้น คณะทำงานวิชาการโครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย (TD Forum) สามารถสรุปเป็นกรอบประเด็นสำคัญๆ ที่จะถูกนำเข้าสู่กระบวนการเรียนรู้ แลกเปลี่ยน และอภิปรายถกเถียงกันในสภาปฏิรูปและเวทีเครือข่ายภาคประชาชนเพื่อให้ได้ข้อยุติที่ทุกฝ่ายยอมรับมากที่สุด ดังนี้ต่อไป:

๑. กระบวนการและระยะเวลาในการปฏิรูปการเมือง

ประเวศ วะสี และกลุ่มศึกษาโฉมหน้าใหม่ประเทศไทยเชื่อว่า ในยามปกติกระบวนการปฏิรูปการเมืองควรต้องใช้ระยะเวลา ๓-๕ ปี หรือมากกว่านั้น ในการจัดกระบวนการเรียนรู้ ร่วมคิดร่วมทำให้เกิดฉันทมติและความรู้สึกเป็นเจ้าของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในขณะที่สำนักคิดอื่นๆ ไม่ได้กล่าวถึง

ประเด็นคำถามในเรื่องนี้คือ ในสภาวะการรัฐประหารเช่นนี้ คสช. รัฐบาล สนช. และสภาปฏิรูปที่กำลังจะเกิดขึ้นจะใช้ระยะเวลาสั้นยาวแค่ไหน และจะให้ความสำคัญต่อกระบวนการแลกเปลี่ยนรียนรู้ระหว่างฝ่ายที่เห็นแตกต่างกันเพียงไร

ระยะเวลาที่ยาวนานเกินไปก็จะเกิดแรงกดดันจากสังคมที่ต้องการเร่งรัดให้การเลือกตั้งกลับคืนมา ระยะเวลาที่สั้นเกินไปก็จะทำให้ประเด็นที่เห็นแตกต่างยังไม่ตกผลึก

๒. รูปแบบของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

กล่าวกันว่ารัฐธรรมนูญไทยเป็นรัฐธรรมนูญที่ยาวที่สุดในโลก เพราะมีมาตราต่างๆ ถึง ๑๕ หมวด ๓๐๙ มาตรา ทั้งนี้เนื่องจากคณะผู้ยกร่างต้องการที่จะบรรจุรายละเอียดลงไปมากมายเพื่อให้ครอบคลุมเรื่องต่างๆ ที่เป็นสิทธิและหน้าที่ของประชาชนพลเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการบรรจุมาตราที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐเข้าไว้ให้เกิดความชัดเจนเพื่อเป็นเครื่องมือในการอ้างอิงกันเมื่อเกิดความขัดแย้ง

สภาพเช่นนี้หลายสำนักคิดเห็นว่าไม่สมควรเพราะทำให้รัฐธรรมนูญมีความเทอะทะเกินไป จึงควรมีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือรัฐธรรมนูญควรเป็นกฎหมายสูงสุดที่วางหลักการใหญ่ๆ เป็นแบบ Basic Law เท่านั้น ส่วนรายละเอียดให้ไปเขียนเพิ่มเติมไว้ในกฎหมายประกอบระดับรองๆ ลงมา เช่นนี้ก็จะช่วยให้ไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญบ่อยๆ

ประเด็นคำถามคือรัฐธรรมนูญฉบับต่อไปควรจะยึดหลักการและรูปแบบเช่นใด

๓. โครงสร้างอำนาจทางการเมือง

เนื้อหาสาระสำคัญในการปฏิรูปการเมืองที่จะต้องมีการถกเถียงแลกเปลี่ยนเรียนรู้และหาข้อยุติกันให้ได้ในคราวนี้ คือว่าด้วยโครงสร้างอำนาจทางการเมือง

ข้อยุติที่เกิดขึ้นในกระบวนการทำงานของกลไกสภาปฏิรูปหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนเวทีรับฟังความคิดเห็นต่างๆ นี้ น่าจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงใหญ่ในเชิงโครงสร้างระบบการเมืองของประเทศเลยทีเดียว ดังนั้นจึงมีความสำคัญมาก

มีประเด็นย่อยๆ ที่ยังเห็นแตกต่างกันอย่างสำคัญและรอกระบวนการหาข้อยุติก่อนที่จะลงมือเขียนร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อย่างน้อย ๗ ประเด็น ได้แก่

๑) รัฐสภา - จะเป็นสภาเดี่ยว หรือสภาคู่แบบเดิม

๒) ฝ่ายบริหาร - จะเลือกฝ่ายบริหารโดยตรง หรือเลือกทางอ้อมแบบเดิม

๓) องค์ประกอบของ สส. และ สว. – จะมีผู้แทนเขตและผู้แทนบัญชีรายชื่อตามเดิม หรือว่าจะให้มีผู้แทนกลุ่มอาชีพและผลประโยชน์แบบอื่นๆ ด้วย กลุ่มอะไรบ้าง

๔) การแบ่งแยกอำนาจ - จะให้เกิดความชัดเจนเด็ดขาดเพียงไรในระดับใดบ้าง

๕) องค์กรอิสระ - มีความจำเป็นต้องปฏิรูปอะไรหรือไม่ มีองค์กรใดที่อาจหมดความจำเป็นและควรยกเลิกบ้างหรือเปล่า

๖) การปกครองท้องถิ่น - ถึงเวลาที่จะเพิ่มอำนาจให้เขาจัดการตนเองได้หรือยัง และควรได้แค่ไหน

๗) การสร้างเสริมพลังภาคพลเมือง - ควรจะส่งเสริมสนับสนุนกันอย่างไร และต้องการกลไกดำเนินการแบบไหน

๔. ปฏิรูประบบพรรคการเมือง

ปัญหาวิกฤตทางการเมือง การทุจริตเชิงนโยบาย และการใช้อำนาจเผด็จการเสียงข้างมากไปแทรกแซงและควบคุมกลไกทุกส่วนของประเทศอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ส่วนหนึ่งเป็นปัญหาที่มาจากระบบพรรคการเมืองของเรายังล้าหลัง ไม่เป็นประชาธิปไตย เปิดโอกาสให้นายทุนเป็นเจ้าของพรรคการเมืองและใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการเข้าสู่อำนาจรัฐเพื่อกอบโกยโกงกินอย่างมโหฬาร

ประเด็นในการปฏิรูประบบพรรคการเมือง คือ ทำอย่างไรพรรคการเมืองจะเป็นสมบัติของประชาชน ไม่ใช่สมบัติส่วนตัวของนายทุนหรือวงศ์ตระกูลใด ระบบเงินทุนสนับสนุนพรรคการเมืองอย่างไรจึงเหมาะสม ระบบบริหารภายในพรรคอย่างไรจึงเรียกว่ามีความเป็นประชาธิปไตย รวมทั้งประเด็นการบังคับผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมืองที่มีการโต้แย้งกัน อย่างไรจึงพอดี

๕. ปฏิรูประบบเลือกตั้ง

การเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่การปฏิรูปการเมืองครั้งนี้จะต้องแก้ไขให้ได้ผลสำเร็จก่อนที่จะกลับคืนสู่ระบบเลือกตั้งปกติ

การควบคุมนโยบายประชานิยมที่นำมาใช้หาเสียงแข่งขันกันอย่างสุดโต่งและไร้ขีดจำกัดนั้นจะทำอย่างไร, การทุ่มเงินหาเสียงทั้งก่อน ระหว่างและหลังการเลือกตั้งจะควบคุมได้โดยวิธีไหน, กลไก กกต.ในการจัดการเลือกตั้ง

จะมีประสิทธิภาพมากกว่านี้ได้อย่างไร ฯลฯ เหล่านี้จะเขียนกติกาแบบไหน จะจัดระบบการกำกับดูแลการเลือกตั้งอย่างไร กกต.และกลไกจังหวัดจะต้องปฏิรูปในเรื่องอะไรบ้าง

๖. ปฏิรูปกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง

ปัญหาการแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งของการทุจริตคอร์รัปชันที่นักการเมืองสามารถใช้ข้าราชการเป็นลูกมือในการทำทุจริตและแบ่งผลประโยชน์กัน

ระบบและกลไกเช่นใดจึงจะสามารถตัดวงจรปัญหาเหล่านี้ได้ กรณีศึกษาของสภากลาโหมและข้าราชการอัยการที่หลายฝ่ายต่างยอมรับกันว่าอยู่ในเกณฑ์ดีนั้นจะสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับข้าราชการประเภทอื่นๆ ได้หรือไม่อย่างไร

ดังมีรายละเอียดประเด็นย่อยๆ ตามที่สรุปไว้ในตาราง :

ตาราง สรุปกรอบประเด็นการปฏิรูปการเมือง ระบบเลือกตั้ง และการเข้าสู่อำนาจรัฐ

กรอบประเด็น	ประเวศ วะสี	สถาบันออกแบบ	สภาพัฒนาการเมือง	กลุ่มศึกษาโฉมหน้าใหม่	กลุ่มสยามภิวัฒน์	กปปส.	สมัชชาปฏิรูป	ข่ายงานประชาสังคม/ราชการ
๑.กระบวนการปฏิรูปการเมือง/ระยะเวลา	• ร่วมเรียนรู้ ร่วมเขียนรัฐธรรมนูญต่อเนื่องหลายปี (ข้ามรัฐบาล)	-	-	• กระบวนการร่วมคิดร่วมทำ ร่วมเรียนรู้ ๓-๕ ปี	-	-	-	-
๒.รูปแบบรัฐธรรมนูญ	-	-	-	• เป็นแบบ Basic Law สั้นๆ ไม่กี่มาตรา	-	-	-	-
๓.โครงสร้างอำนาจการเมือง								
๑) สภาเดี่ยว/สภาคู่	-	• สส./สว.	-	• สส./สว.	• สส./สว. (แบบใหม่)	• สส.	-	-
๒) เลือกฝ่ายบริหารโดยตรง?	-	• โดยอ้อม	-	• โดยตรง	• โดยตรง	• โดยตรง	-	-

กรอบประเด็น	ประเภท วาระ	สถาบันออกแบบ	สภาพัฒนาการเมือง	กลุ่มศึกษาโฉมหน้าใหม่	กลุ่มสยามภิวัฒน์	กปปส.	สมัชชาปฏิรูป	ข่ายงานประชาสังคม/ราชการ
๓) องค์ประกอบ สส./สว.	-	• ตามเดิม	-	-	• สส. – ผู้แทนปวงชน/เขตพื้นที่/ไม่สังกัดพรรค • สว. – ผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์/อาชีพ/ชุมชนท้องถิ่น	• สส. – สามประเภท / ๒๐๐ คน (๑) เขต-๑๐๐ (๒) บัญชี – ๘๐ (๓) สาขาอาชีพ - ๒๐	-	-
๔) แบ่งแยกอำนาจชัดเจน?	-	-	• ธรรมาภิบาลทางการเมืองและบริหาร	• แบ่งแยกอำนาจชัดเจน (๑) บริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ และตรวจสอบอิสระ (๒) การเมืองกับ ขรก. ประจำ (๓) ส่วนกลางกับท้องถิ่น	• เพิ่มประสิทธิภาพองค์กรตรวจสอบ	-	-	-

กรอบประเด็น	ประเวศ วะสี	สถาบันออกแบบ	สภาพัฒนาการเมือง	กลุ่มศึกษาโฉมหน้าใหม่	กลุ่มสยามภิวัฒน์	กปปส.	สมัชชาปฏิรูป	ข่ายงานประชาสังคม/ราชการ
๕) ปฏิรูปองค์กรอิสระ	-	• กลไกถ่วงดุลตรวจสอบ	• คุณธรรม จริยธรรม นักการเมือง	• ปฏิรูปกกต./ปปช.	-	• ปฏิรูปกกต.	-	• กกต./ปปช./สภาที่ปรึกษา/ผู้ตรวจการ • Impeachment เข้มแข็ง
๖) เพิ่มอำนาจ/ศักยภาพให้ท้องถิ่น	• กระจายอำนาจ/ท้องถิ่นจัดการตนเอง • สภาปฏิรูป พท./ประเด็น/ชาติ	• เลิกภูมิภาค/เลือก ผวจ./ตำรวจท้องถิ่น • สภาประชาชนจังหวัด	• กระจายอำนาจ • สภาพลเมืองจังหวัด	• กระจายอำนาจ/เลิกภูมิภาค/เลือก ผวจ.	• กระจายอำนาจ • องค์กรชุมชนท้องถิ่น (=อปท.+สภา อชช.)	• กระจายอำนาจ/เลือก ผวจ./ตำรวจท้องถิ่น	• กระจายอำนาจ	• กระจายอำนาจ
๗) สร้างเสริมพลังพลเมือง	• เพิ่มพลังพลเมือง	-	• ส่งเสริมสังคมเข้มแข็ง	• สร้างเสริมพลเมืองอภิวัฒน์	-	-	• สร้างพลังพลเมือง	-
๔.ปฏิรูประบบพรรคการเมือง	-	-	• เสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง	-	• ไม่บังคับสังกัดพรรค/เลิกเกณฑ์ควบคุมพรรค	• พรรคเป็นของประชาชนไม่ใช่นายทุน/มีสมาชิก ๑๐% ในจังหวัดนั้นๆ • ประชาชนบริจาคเงินภาษีให้พรรค (๑%) • เงินอุดหนุนผู้สมัครที่เข้าเกณฑ์	-	-

กรอบประเด็น	ประเวศ วะสี	สถาบันออกแบบ	สภาพัฒนาการเมือง	กลุ่มศึกษาโฉมหน้าใหม่	กลุ่มสยามภิวัฒน์	กปปส.	สมัชชาปฏิรูป	ข่ายงานประชาสังคม/ราชการ
๕.ปฏิรูประบบเลือกตั้ง	-	-	-	-	-	• Primary election • สนับสนุนและควบคุมค่าใช้จ่ายหาเสียง • ควบคุมนโยบายประชานิยม • ทุจริตเลือกตั้งโทษหนัก • สส.ต้องได้เสียงเกิน ๕๐% • E-voting • ประชาชนร่วมเป็นกรรมการกำกับเลือกตั้ง • นับคะแนนระบบเยอรมัน	-	-

กรอบประเด็น	ประเวศ วะสี	สถาบันออกแบบ	สภาพัฒนาการเมือง	กลุ่มศึกษาโฉมหน้าใหม่	กลุ่มสยามภิวัฒน์	กปปส.	สมัชชาปฏิรูป	ข่ายงานประชาสังคม/ราชการ
๖. ปฏิรูประบบแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง	-	-	-	-	-	-	-	• ใช้รูปแบบสภากลาโหมและข้าราชการอัยการ เป็นกรณีศึกษา • ระบบ director pool • Merit system • กลไกอิสระสรรหา • สัญญา ๔ ปี / มีประเมินผลเข้มข้น

๑๕

เอกสารอ้างอิง

คณะทำงานวิชาการ กปปส. (๒๕๕๗). **แนวทางการปฏิรูปพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง**, เอกสารอัดสำเนา.

ธีรยุทธ บุญมี. **การปฏิวัตินกหวีด : สุดท้ายของระบอบทักษิณ**, มกราคม ๒๕๕๗.

บรรเจิด สังคะเนติ. **แนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างสถาบันการเมืองของไทย : กรณีศึกษารัฐสภา (ออนไลน์)**, เข้าถึงได้จาก : http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php.

ประเวศ วะสี. (๒๕๕๖). **ปฏิรูปประเทศไทยให้ได้ผลจริง**, โครงการสนับสนุนการสรุปงานปฏิรูป สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ.

ภุชงค์ กนิษฐชาต. (๒๕๕๔). **ประชาธิปไตยในจินตนาการโดยกลุ่มศึกษาโฉมหน้าใหม่ประเทศไทย**, องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.).

วิทยากร เชียงกูล. **“ระบอบทักษิณ” เป็นส่วนหนึ่งของระบอบผูกขาดโดยชนชั้นนำส่วนน้อย** (ออนไลน์), เข้าถึงได้จาก : http://www.thaisocialist.com/word/?p=๒๗๖๑ (๒๕๕๖,ธันวาคม).

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย. **สรุปสาระการประชุมเวทีสานพลังสู่การปฏิรูป**. ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗, ห้องประชุมกิ่งทอง โรงแรมเอเชีย ปทุมวัน, กรุงเทพฯ.

สถาบันพระปกเกล้า. **ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช** (ออนไลน์), เข้าถึงได้จาก : http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php (๒๕๕๐)

สถาบันพระปกเกล้า. **ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย** (ออนไลน์), เข้าถึงได้จาก : www.senate.go.th/km/data/political.doc.

สถาบันพระปกเกล้า. **ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย** (ออนไลน์), เข้าถึงได้จาก : www.senate.go.th/km/data/political.doc.

สำนักงานปฏิรูป. **รวมเล่มเอกสารหลักและมติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ ๑-๓ พ.ศ.๒๕๕๔-๒๕๕๖.** (ออนไลน์), เข้าถึงได้จาก : http:/ www/reform/or/th.

สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง. **แผนพัฒนาการเมือง** (ออนไลน์), เข้าถึงได้จาก : www.pdc.go.th (๒๕๕๗).

สุรินทร์ พิศสุวรรณ. **แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย (Future Innovative Thailand Institute)** (ออนไลน์), เข้าถึงได้จาก :http://fit.or.th.


มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

SCB

มูลนิธิ
สยามกัมมาจล

สสส
สำนักงานกองทุนสนับสนุน
การสร้างเสริมสุขภาพ

สำนักงานคณะกรรมการ
สุขภาพแห่งชาติ