

ประการที่สอง แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้มากกว่า 3 ปี แต่ก็ยังไม่มีมีการดำเนินการตรากฎหมายเพื่อรองรับและอนุวัติตามรัฐธรรมนูญในประเด็นสิทธิและเสรีภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นสิทธิชุมชน

ประการที่สาม แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น แต่ต้นทุนปฏิบัติการค่อนข้างสูงและตกเป็นภาระของขบวนการประชาชน เพราะต้องรวบรวมประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คนมาเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา (ม. 170) หรือประธานสภาท้องถิ่น (ม.287) แล้วแต่กรณี โดยที่ต้องเสนอร่างกฎหมายด้วย ต้นทุนปฏิบัติการที่สูงมากนี้ย่อมเป็นเหตุให้การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่นเป็นไปได้ยาก อนึ่ง ขอให้สังเกตว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่ยินยอมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกบุคคล หากแต่ต้องเป็นมติของพรรค และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเดียวกันลงนามรับรองอย่างน้อย 20 คน ซึ่งมีผลในการลดทอนหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของ ส.ส. และลดทอนบทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็ก หากยินยอมให้ ส.ส. สามารถเสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกบุคคล โดยยกเลิกบทบัญญัติที่ลดทอนบทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็ก ราษฎรย่อมสามารถยื่นเสนอร่างกฎหมายผ่าน ส.ส. ของตนได้ โดยมีจำกัดรวบรวมประชาชนจำนวน 50,000 คน อันเป็นการลดต้นทุนปฏิบัติการในการเสนอร่างกฎหมายของประชาชน

ประการที่สี่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะมิได้สอดคล้องกับวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน การไต่สวนสาธารณะมีจุดประสงค์ที่จะรับฟังความเห็นของสาธารณชนเกี่ยวกับผลดีและผลเสียของโครงการและกิจกรรมต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อม การณ์ปรากฏว่า โครงการหลายต่อหลายโครงการริเริ่มและดำเนินการโดยหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การของรัฐ ก่อนที่จะมีการทำประชาพิจารณ์ แม้ผลการไต่สวนสาธารณะจะปรากฏในทางลบ ก็มิอาจล้มเลิกโครงการได้ในหลายต่อหลายกรณีแทนที่กระบวนการประชาพิจารณ์จะช่วยบรรเทาความขัดแย้งในสังคม กลับสร้างความตึงเครียดมากยิ่งขึ้น ตรงกันข้ามที่วัฒนธรรมอำนาจนิยมยังฝังรากลึกในระบบราชการ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะยังไม่มีพื้นที่ในภาครัฐบาล

5.12 ความโปร่งใส

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้ความสำคัญแก่ความโปร่งใสในฐานะธรรมาภิบาลสำคัญ เพราะความโปร่งใสช่วยป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริตประพฤติมิชอบ และการฉ้อฉลอำนาจ อีกทั้งเป็นกลไกในการกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน แต่รัฐบาลที่ผ่านมามิได้ตรากฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อสนองตอบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พบ. ข่าวสารข้อมูลของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งบังคับใช้ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิอาจเป็น

กลไกในการก่อให้เกิดความโปร่งใสได้ เพราะนอกจากกระบวนการพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการจะเป็นไปอย่างแข็งขันแล้ว ยังไม่มีบทลงโทษหน่วยงานราชการที่ฝ่าฝืนกฎหมายอีกด้วย การณ์ปรากฏว่า แม้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะมีมติให้หน่วยงานราชการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชน แต่ก็มีตัวอย่างหน่วยงานราชการที่ดื้อแพ่งไม่ปฏิบัติตามข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว การขาดกฎหมายรองรับปรัชญาความโปร่งใส กระบวนการพิจารณาที่ล่าช้า และการดื้อแพ่งของหน่วยงานราชการ ทำให้ต้นทุนปฏิบัติการในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการสูงโดยไม่สมควร ต้นทุนเหล่านี้ตกเป็นภาระของประชาชนผู้ร้องขอข้อมูล

หากระบบราชการและภาคการเมืองยังไม่ยอมรับวัฒนธรรมความโปร่งใสเป็นส่วนหนึ่งของวิถีแห่งชีวิต กระบวนการกำหนดนโยบายย่อมขาดความโปร่งใสต่อไป การร้องขอความโปร่งใสซึ่งต้องเสียต้นทุนปฏิบัติการสูงย่อมทำให้เสียงร้องขออ่อนระห้อยไปในท้ายที่สุด

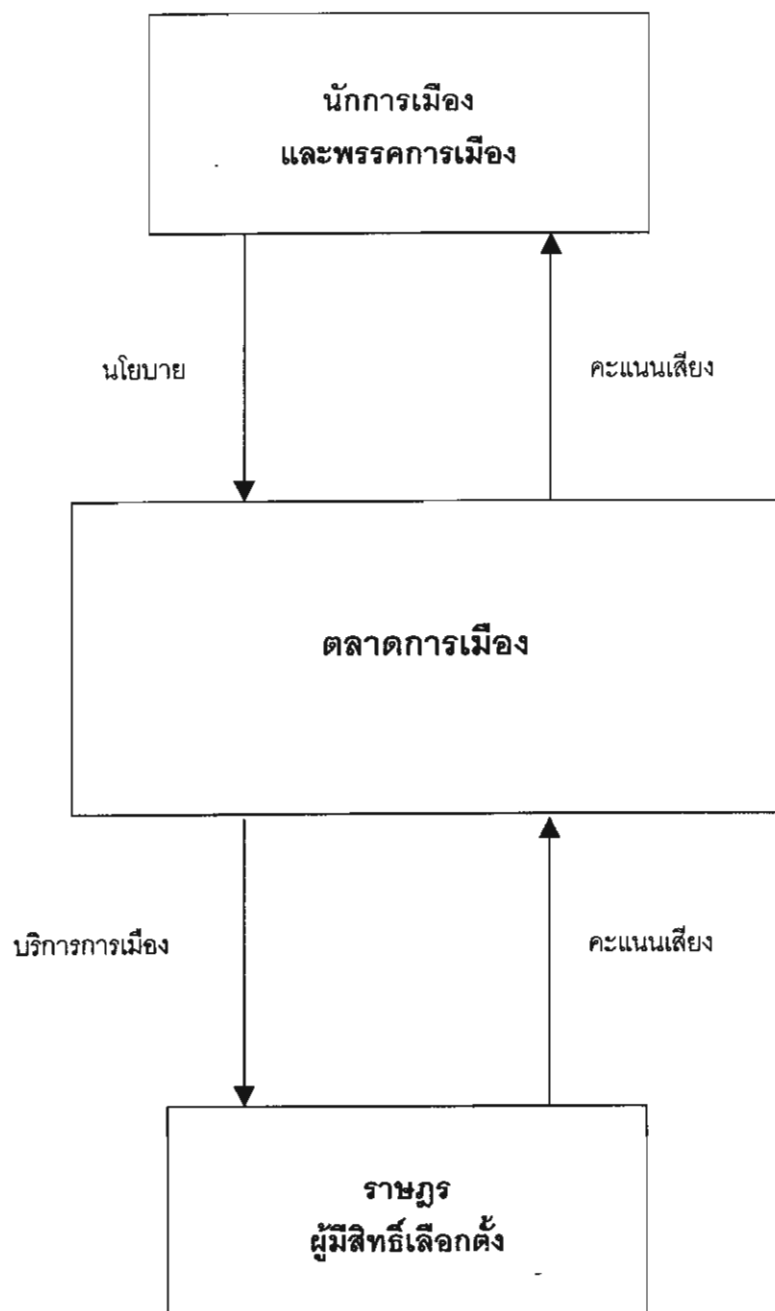
5.13 ความรับผิดชอบ

แม้ความรับผิดชอบเป็นธรรมภิบาลที่สำคัญ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ล้มเหลวในการสร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ความรับผิดชอบเป็นกลไกสำคัญในการแปรเปลี่ยนตลาดการเมือง จากตลาดที่นักการเมืองนำเงินแลกกับคะแนนเสียง (ตลาดปวีรบรรต) สาธารณะในความเป็นจริง ดูแผนภาพที่ 3) ไปสู่ตลาดที่นักการเมืองนำนโยบายแลกกับคะแนนเสียง (ตลาดปวีรบรรตสาธารณะในอุดมคติ ดูแผนภาพที่ 2) ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นักการเมืองและพรรคการเมืองมักจะโฆษณานโยบายในการหาเสียง แต่เมื่อได้รับเลือกตั้งและมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลแล้ว กลับตระบัดสัตย์มิได้นำนโยบายที่ใช้หาเสียงไปดำเนินการ การขาดความน่าเชื่อถือในการรักษาพันธสัญญา (Credible Commitment) ทำให้ตลาดการเมืองมีอาจพัฒนาไปสู่ตลาดในอุดมคติได้ เพราะราษฎรมีอาจแน่ใจได้ว่า เมื่อจ่ายเงิน (คะแนนเสียง) ไปแล้ว จะได้รับบริการการเมือง (นโยบาย) เป็นผลต่างตอบแทน ด้วยเหตุดังนี้ ราษฎรจึงยินดีรับเงินแลกกับคะแนนเสียง แทนที่จะรอดด้วยความหวังลมๆแล้งๆว่าจะได้รับบริการความสุขจากนักการเมือง²²

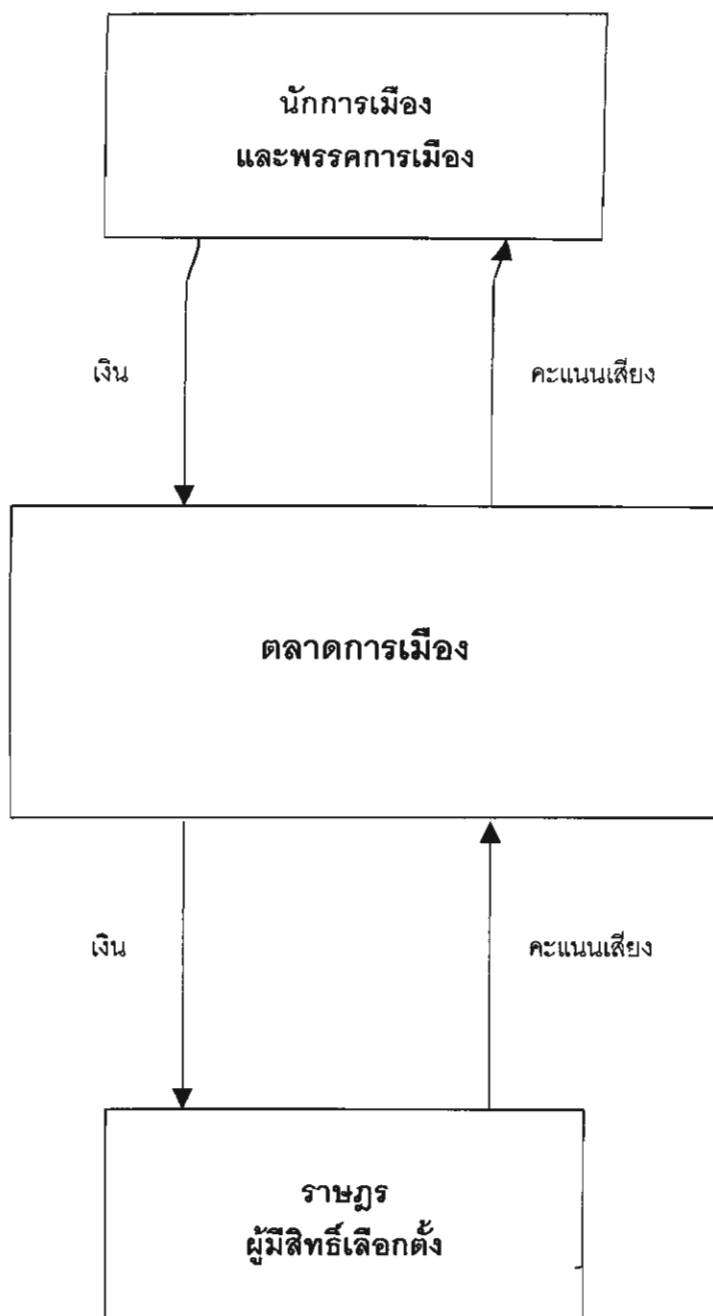
การบังคับให้รัฐบาลแถลงนโยบายว่า นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาประกอบด้วยนโยบายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มากน้อยเพียงใด และต้องรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง เป็นการสร้างกลไกความรับผิดชอบสภาร่างรัฐธรรมนูญ หากใช้กลไกความรับผิดชอบต่อประชาชนไม่ เพราะสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่เคยขอประชาคมติว่า ประชาชนต้องการแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามหมวด 5 หรือไม่

²² การวิเคราะห์ประเด็นนี้โดยละเอียด ดู รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2542/2543)

แผนภาพที่ 2
ตลาดปวีรรัตนธารณะในอุดมคติ



แผนภาพที่ 3
ตลาดปรัวรรตสาธารณะในอุดมคติ



5.14 การกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจนับเป็นสถาบันสำคัญที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สร้างขึ้น โดยที่วางกรอบการกระจายอำนาจอย่างกว้างขวาง ทั้งด้านการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล รวมตลอดจนการคลังและการเงิน แต่กรอบที่กำหนดไว้อย่างกว้างขวางนี้เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจในการตีความกระบวนการกระจายอำนาจนั้นเกินเวลา หากไม่มีกฎกติกาที่ชัดเจนย่อมเปิดช่องให้มีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากกระบวนการนี้ได้ โดยที่อาจเกิดความระส่ำระสายในการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงแห่งการปรับเปลี่ยนนี้ด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้ความสำคัญกับประเด็นการกระจายอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีบทบัญญัติรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการผลิตสินค้าสาธารณะท้องถิ่น (Local Public Goods) โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการการศึกษาและบริการสาธารณสุข แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้สนใจประเด็นการกระจายอำนาจในการใช้เครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจระหว่างหน่วยงาน การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในด้านการเงินและการคลัง (มาตรา 284) อาจตีความได้ว่า เป็นการกระจายอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินและการคลัง หากไม่มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน ปัญหาในการบริหารนโยบายการเงินและนโยบายการคลังอาจเกิดขึ้นในอนาคต หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ดำเนินนโยบายในทิศทางเดียวกับรัฐบาลส่วนกลางในการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ อันเป็นการซ้ำเติมปัญหาการประสานการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคซึ่งมีอยู่ก่อนแล้ว

5.15 การจ่อราษฎร์บังหลวง การทุจริตและประพฤติมิชอบ และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญกับการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองในประเด็นการจ่อราษฎร์บังหลวง การทุจริตและประพฤติมิชอบ และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ การกำกับและตรวจสอบดังกล่าวนี้เข้มงวดทั้ง 'ประตูเข้า' และ 'ประตูออก' จากตลาดการเมือง ด้วยการสกัดกั้นมิให้ผู้ที่มีประวัติการทุจริตและประพฤติมิชอบเข้าสู่ตลาดการเมือง เมื่อเข้าสู่ตลาดการเมืองแล้ว ยังสร้างกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูงออกจากตำแหน่ง พร้อมทั้งป้องกันมิให้มีการใช้ตำแหน่งทางการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์จากรัฐ และป้องกันปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์สาธารณะ เมื่อออกจากตลาดการเมืองแล้ว ยังมีกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน และกระบวนการดำเนินคดีอาญา หากพบว่ามีควมร้ายแรงผิดอีกด้วย

การกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองอย่างเข้มงวดนี้ มีผลในการทำให้ต้นทุนปฏิบัติการของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองสูงขึ้น เพราะมีพันธะในการรักษาเกียรติประวัติส่วนบุคคล การลาออกจากการเป็นกรรมการธุรกิจเอกชน การละเว้นการถือหุ้นในธุรกิจเอกชนเป็นการชั่วคราว การจัดทำรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน อีกทั้งยังมีความเสี่ยงในการถูกลงโทษทางการเมือง และการดำเนินคดีอาญาอีกด้วย ต้นทุนปฏิบัติการที่สูงขึ้นนี้อาจช่วยป้องปรามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตและประพฤติมิชอบในระดับหนึ่งได้ แต่มีอาจป้องปรามได้ทั้งหมด เพราะมีช่องโหว่ที่จะเล็ดลอดการกำกับและตรวจสอบ หากการกำกับและตรวจสอบยิ่งเข้มงวดมากเพียงใด ต้นทุนปฏิบัติการยิ่งสูงมากเพียงนั้น การสูญเสียต้นทุนปฏิบัติการสูงๆ อาจกลายเป็นทำนบกีดขวางพลเมืองดีมิให้เข้าสู่ตลาดการเมือง อันมีผลตรงกันข้ามกับเจตนารมณ์ของการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมือง

ต้นทุนปฏิบัติการในการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองมิได้เป็นภาระแก่ปัจเจกบุคคลผู้ก้าวเข้าสู่ตลาดการเมืองเท่านั้น หากยังเป็นภาระของแผ่นดินด้วย เพราะต้องมีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบตลาดการเมือง รวมตลอดจนต้องสูญเสียงบประมาณรายจ่ายจำนวนมากในกระบวนการกำกับและตรวจสอบ กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่ง และกระบวนการลงโทษและดำเนินคดีอาญา ภาระที่ตกแก่แผ่นดินดังกล่าวนี้จะถือเป็นภาระที่เป็นธรรมมิได้ เพราะพลเมืองดีต้องรับภาระอันเกิดจากผลกระทบของผู้ประพฤติชั่ว การผลักภาระรายจ่ายดังกล่าวนี้ไปให้แก่ผู้ที่ถูกถอดถอนจากตำแหน่งและถูกดำเนินคดีอาญาจนถึงที่สุด นับเป็นหลักการอันชอบ เพราะเป็นไปตามเกณฑ์ ‘ทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว’ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูง หากถูกถอดถอนจากตำแหน่งและหากมีความผิดทางอาญาควรจักต้องรับภาระรายจ่ายในการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมือง โดยมีอัตราที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน หลักการดังกล่าวนี้จะทำให้ภาระต้นทุนปฏิบัติการของคนชั่วร้ายถูกรับลงและประพฤติมิชอบเพิ่มขึ้น แต่จะไม่กระทบต่อผู้ประพฤติชอบในตลาดการเมือง ในประการสำคัญ จะมีผลในการลดภาระของประชาชนผู้เสียภาษีอากร ซึ่งต้องเสียประโยชน์จากกระบวนการดูซับซ้อนเกินทางเศรษฐกิจจากการกำหนดและการบริหารนโยบายเศรษฐกิจอยู่แล้ว

5.16 ธรรมนูญทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติที่ถือเป็นธรรมนูญทางการเมือง²³ ธรรมนูญทางการเมืองคั้งเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่มีจุดมุ่งหมายอย่างน้อย 2

²³ งานวิชาการว่าด้วยธรรมนูญทางการเมือง คลัง ดูอาทิสัน (Aranson 1984) Brennan (1984) Azariadis and Galasso (1998), Niskanen (1992), Marlow and Orzechowski (1997), Forte (1999) และ Persson and Tabellini (1996a ; 1996b)

ด้าน ด้านหนึ่งเป็นการจำกัดการใช้อำนาจการคลัง อีกด้านหนึ่งต้องการให้การบริหารการคลังของรัฐบาลมีความยืดหยุ่น ธรรมนูญทางการคลังที่มุ่งจำกัดการใช้อำนาจทางการคลัง โดยพื้นฐานแล้วต้องการจำกัดการใช้อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังเช่นการจำกัดอำนาจ ส.ส. ในการนำเสนอร่างกฎหมายการคลัง และการห้าม ส.ส. แปรญัตติเพิ่มเติมรายการในงบประมาณรายจ่าย และวงเงินงบประมาณรายจ่าย ธรรมนูญทางการคลังในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้ต้องการจำกัดอำนาจการคลังของรัฐบาล แม้จะมีบทบัญญัติที่กำหนดว่า รายจ่ายเงินแผ่นดินจักต้องมีกฎหมายรองรับ (มาตรา 181) แต่ขณะเดียวกันก็มีข้อยกเว้น (มาตรา 181) และความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณ (มาตรา 179) รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติที่ถือเป็นธรรมนูญภาษีอากร (Tax Constitution) ด้วย แต่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดหลักการที่แน่ชัดว่า การเก็บภาษีอากรจักต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน การเก็บภาษีอากรโดยมิได้รับความเห็นชอบจากประชาชนมิอาจกระทำได้ (Taxation Without Representation) ตรงกันข้ามรัฐธรรมนูญกลับให้อำนาจรัฐบาลในการตราพระราชกำหนดในการเก็บภาษีอากร ซึ่งอาจทำให้เกิดกรณี Taxation Without Representation ได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้มีบทบัญญัติที่ถือเป็นธรรมนูญการคลังแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ กล่าวโดยพื้นฐานแล้ว ธรรมนูญการคลังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้แตกต่างจากหลักการของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

ธรรมนูญการคลังเป็นแนวความคิดของสำนัก Public Choice และสำนัก Constitutional Political Economy ซึ่งมองนักการเมืองและรัฐบาลเป็น 'อสูร' (Leviathan) จึงต้องการจำกัดการใช้อำนาจของ 'อสูร' (McKenzie 1984) ด้วยเหตุที่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายเงินเพื่อสะสมคะแนนนิยมทางการเมือง แต่ไม่ต้องการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เนื่องจากการเก็บภาษีอากรทำลายคะแนนนิยมทางการเมือง รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจึงมีแนวโน้มที่จะใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล จนก่อให้เกิดระบอบประชาธิปไตยที่ขาดดุล (Democracy in Deficit)²⁴ นักเศรษฐศาสตร์ในกลุ่มนี้พยายามผลักดันให้มีบทบัญญัติว่าด้วย

²⁴ แนวความคิดว่าด้วยระบอบประชาธิปไตยที่ขาดดุล ดู Buchanan and Wagner (1977) และ Buchanan, Rowley, and Tollison (1986)

ประมาณสมดุลในรัฐธรรมนูญ (Balanced Budget Amendment)²⁵ นอกจากนี้ ยังมีความเคลื่อนไหวในวงวิชาการที่จะสถาปนา ธรรมนูญทางภาษีอากร ด้วย²⁶

5.17 ธรรมนูญทางการเงิน

แนวความคิดว่าด้วยธรรมนูญทางการเงินอยู่ในกระแสธารเดียวกับธรรมนูญการคลัง (McKenzie 1984) เพราะมีจุดมุ่งหมายที่จะจำกัดการใช้อำนาจของรัฐบาลในการบริหารนโยบายการเงิน วิชาที่สำคัญในเรื่องนี้เริ่มปรากฏในทศวรรษ 2500 (Yeager 1962) Friedman (1962) เสนอบทวิเคราะห์คัดค้านการให้ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระ เนื่องจากเกรงว่าจะมีการใช้อำนาจไปในทางฉ้อฉล จึงเสนอให้มีการจำกัดอำนาจธนาคารกลาง พร้อมทั้งสถาปนากระบวนการกำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจของธนาคารกลาง แม้ว่าสำนัก Public Choice และ Constitutional Political Economy มิได้จุดพลุวิาทะว่าด้วยธรรมนูญทางการเงินในทศวรรษ 2500 แต่ก็มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาแนวความคิดนี้ในเวลาต่อมา²⁷

กระบวนการนำบทบัญญัติว่าด้วยการบริหารนโยบายการเงินเข้าสู่รัฐธรรมนูญหรืออีกนัยหนึ่งกระบวนการรัฐธรรมนูญาวัตรว่าด้วยนโยบายการเงิน (Constitutionalization of Monetary Policy) ในประเทศไทยเป็นไปอย่างเชื่องช้า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในอดีตมิได้สนใจประเด็นดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้มีบทบัญญัติพิเศษและแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติที่ตีความได้ว่าเป็นธรรมนูญทางการเงินมีอยู่เพียง 2 ข้อ ข้อหนึ่งว่าด้วยการจำกัดอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการนำเสนอร่างกฎหมายการเงิน อีกข้อหนึ่งให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดเพื่อออกกฎหมายการเงินอันมีผลให้การบริหารนโยบายการเงินมีความยืดหยุ่นมากขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้มีบทบัญญัติจำกัดอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงิน ไม่ว่าอำนาจนั้นเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย หรือกระทรวงการคลัง

5.18 กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

บทบัญญัติว่าด้วย “กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน” ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 บทบัญญัตินี้ต้องการจำกัดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการเสนอร่างกฎหมายประเภทนี้ โดยที่นิยาม “กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน” ครอบคลุมกฎหมาย

²⁵ วิาทะว่าด้วยการกำหนดบทบัญญัติงบประมาณสมดุลในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ดูอาทิเช่น Tobin (1978 ; 1981 ; 1983), Buchanan and Wagner (1978) และ Buchanan, Rowley, and Tollison (1986)

²⁶ งานวิชาการเกี่ยวกับธรรมนูญทางภาษีอากร (Tax Constitution) ดูอาทิเช่น Brennan and Buchanan (1980), Ackerman (1999) และ Zelenak (1999)

²⁷ งานวิชาการสำคัญว่าด้วยธรรมนูญการเงินในทศวรรษ 2500 ได้แก่ Friedman (1962) Viner (1962) และ Buchanan (1962) งานที่พัฒนาต่อมาในชั้นหลัง ได้แก่ Leijonhufvud (1984) และ Bernholz (1984)

เศรษฐกิจในสัดส่วนสำคัญ เพราะประกอบด้วยกฎหมายภาษีอากร กฎหมายงบประมาณรายจ่าย กฎหมายวิธีการงบประมาณ กฎหมายเงินคงคลัง กฎหมายการก่อหนี้สาธารณะ กฎหมายการค้าประกันเงินกู้ และกฎหมายเงินตรา แม้ว่ากฎหมายด้านพาณิชย์กรรม เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และคมนาคมจะมีได้ปรากฏในนิยาม “กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน” ตามรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อกฎหมายเหล่านี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเงินการคลัง มักจะถูกตีความว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินด้วย

การจำกัดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเริ่มต้นในยุคที่กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยเรืองอำนาจ บทบัญญัติเช่นนี้มีผลในการสงวนอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายประเภทนี้ไว้ในฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับระบบราชการ เนื่องจากอำนาจรัฐอยู่ในมือของกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตย การจำกัดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องนี้ หากพิจารณาจากแง่มุมของกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตย มีส่วนช่วยลดต้นทุนปฏิบัติการในการตรากฎหมายของชนชั้นปกครองกลุ่มนี้ การปล่อยให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายโดยเสรีในสายตาของกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยเป็นเรื่องวุ่นวายน่ารำคาญ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้นำกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยมีความเห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไร้ความสามารถในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเงินการคลังและระบบเศรษฐกิจไทยโดยทั่วไป ร่างกฎหมายที่นำเสนอโดยขาดความรู้ความเข้าใจโดยต้องแท้ย่อมมีข้อบกพร่องเป็นอันมาก อันเป็นเหตุให้ต้องเสียเวลาโดยมีสมควรในการพิจารณากฎหมายในรัฐสภา ในความเห็นของกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตย ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเป็นเรื่องของผู้ชำนาญการ ซึ่งมีอยู่ในระบบราชการ แต่ไม่มีในสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แม้จะได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับการปฏิรูปการเมือง ยังคงสืบทอดมรดกจากระบอบอำนาจยาธิปไตย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิอาจนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี การจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวนี้มีผลลดทอนการทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันนำมาซึ่งพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากหน้าที่หลัก และกีดขวางนวัตกรรมด้านนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้นั้นในประเด็นคำนิยาม ซึ่งละเอียดกว่าเดิม และประเด็นอำนาจในการวินิจฉัยกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ในยุคที่กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยเรืองอำนาจ อำนาจในการวินิจฉัยว่า ร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เป็นของประธานวุฒิสภา ในยุคสมัยที่กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยมิได้เรืองอำนาจ อำนาจนี้ตกเป็นของประธานสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 บัญญัติให้อำนาจนี้เป็นขององค์กรที่ประกอบด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคน

5.19 กฎการลงคะแนนเสียง

กฎการลงคะแนนเสียงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดการก่อเกิดของกฎหมาย มติ รัฐสภา และสถาบันต่างๆ กฎคะแนนเสียงข้างมาก (Simple Majority Rule) เป็นกติกาหลักที่ใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กรณีพิเศษที่ใช้เกณฑ์คะแนนเสียงสูงกว่า 50% (Super Majority Rule) มีอยู่ไม่มาก

แต่กฎคะแนนเสียงข้างมากในกรณีส่วนใหญ่ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งฉบับปี 2540 โดยสาระสำคัญแล้วเป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Rule) กล่าวคือ ต้องการคะแนนเสียงต่ำกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี) ที่มีอยู่ก็สามารถผ่านกฎหมายหรือมติของสภาได้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า กฎการลงคะแนนเสียงส่วนใหญ่ยึดจำนวนสมาชิกที่เข้าประชุมเป็นฐาน หาได้ยึดจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ไม่ ในเมื่อจำนวนสมาชิกเกินกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ถือเป็นองค์ประชุม และกฎหมายหรือมติใดๆ สามารถผ่านสภาด้วยคะแนนเสียงเกินกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกที่เข้าประชุม ดังนั้น ด้วยคะแนนเสียง 25%+1 สภาสามารถผ่านกฎหมายหรือมติใดๆ ได้ ด้วยเหตุดังนี้ กฎการลงคะแนนเสียงตามรัฐธรรมนูญในกรณีส่วนใหญ่ซึ่งดูเหมือนเป็นกฎคะแนนเสียงข้างมาก แท้ที่จริงแล้วเป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย

การใช้กฎคะแนนเสียงข้างน้อยในการกำหนดมติสภาในกรณีส่วนใหญ่ ก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก รัฐสภาสามารถผลิตกฎหมายได้ง่าย จนก่อให้เกิดสภาพกฎหมายล้นเกิน กล่าวคือ ศักยภาพในการผลิตกฎหมายมิได้สอดคล้องกับศักยภาพในการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) การฉ้อโกงปรากฏว่า มีกฎหมายจำนวนมากแม้จะผ่านกระบวนการนิติบัญญัติแล้ว แต่หาได้มีการบังคับใช้กฎหมายไม่ ความล่าช้าในการผ่านร่างกฎหมายบางฉบับมิได้เกิดจากปัญหาการลงคะแนนเสียง หากแต่เกิดจากกระบวนการนิติบัญญัติภายในรัฐสภาเอง

ประการที่สอง กฎการลงคะแนนเสียงข้างน้อยเกื้อกูลการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ เพราะด้วยกฎการลงคะแนนเสียงดังกล่าวนี้ กฎหมายผ่านสภาได้ค่อนข้างง่าย การผลักดันกฎหมายเพื่อถ่ายโอนหรือโยกย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจมิใช่เรื่องยาก กฎการลงคะแนนเสียงข้างน้อยจึงเกื้อหนุนกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดตั้งองค์กรอย่างเข้มแข็งและมีอำนาจซื้อสูง

ประการที่สาม ประชาสังคมขาด 'ตาข่ายปกป้องสังคม' (Social Safety Net) ขนต่ำชั้นและคนจนผู้ด้อยโอกาสในสังคมมีโอกาสปกป้องตนเองได้ เนื่องจากไม่สามารถหาประโยชน์จากกระบวนการนิติบัญญัติ และไม่สามารถทัดทานการร่างกฎหมายที่มีผลกระทบทางลบต่อตนเอง

การปรับเปลี่ยนกฎการลงคะแนนเสียงโดยยึดกฎคะแนนเสียงข้างมากที่แท้จริงจะช่วยสร้างตาข่ายปกป้องประชาสังคม และสกัดการตรากฎหมายเพื่อถ่ายโอนหรือโยกย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นธรรมแต่กลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งและใกล้ชิดชนชั้นปกครองได้กฎหมายประเภทต่อไปนี้จะยึดกฎการลงคะแนนเสียงเกินกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ ได้แก่ กฎหมายการคลัง กฎหมายการเงิน กฎหมายที่มีผลในการสร้างการผูกขาด กฎหมายที่มีผลในการถ่ายโอนหรือโยกย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นธรรม กฎหมายที่มีผลกระทบต่อชนต่างชาติและคนจนผู้ด้อยโอกาสในสังคม กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายที่มีผลในการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากร กฎหมายการขายทรัพย์สินและกิจการของรัฐ ฯลฯ

บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดกฎกติกากำกับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งอาจจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกว่าด้วยการสร้างธรรมาภิบาล ซึ่งครอบคลุมประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การกระจายอำนาจ และการจรรยาบรรณบังหลวงและประพฤติมิชอบ กลุ่มที่สองว่าด้วยการกำกับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค อันประกอบด้วยธรรมนูญการคลัง ธรรมนูญการเงิน และกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่มีนวัตกรรมด้านกฎกติกาการกำกับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเลย แต่มีนวัตกรรมด้านกฎกติกาที่สร้างธรรมาภิบาล ยกเว้นประเด็นความรับผิดชอบ แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะกำหนดกรอบธรรมาภิบาล แต่การผลักดันให้ธรรมาภิบาลเกิดขึ้นในสังคมไทย จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม (เนื่องเพราะธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของวัฒนธรรม) ปรับเปลี่ยนกฎหมายเพื่อสนองตอบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และปรับเปลี่ยนการจัดสรรภาระต้นทุนปฏิบัติการ เพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคม

ท้ายที่สุด รัฐธรรมนูญจะส่งผลในการกำหนดกฎกติกาหรือสถาบันในสังคมได้อย่างเหมาะสม จำเป็นต้องมีกฎการลงคะแนนเสียงที่เหมาะสม การยึดกฎคะแนนเสียงข้างน้อยสร้างปัญหาแก่ประชาสังคมไทย เพราะก่อให้เกิดสภาพกฎหมายล้นเกิน เปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งและใกล้ชิดชนชั้นปกครองหาประโยชน์จากกระบวนการนิติบัญญัติ ด้วยการตรากฎหมายเพื่อถ่ายโอนโยกย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังทำให้ชนต่างชาติและคนจนผู้ด้อยโอกาสในสังคมมิได้รับการปกป้องเท่าที่ควร

ตารางที่ 4

กฎกติกาหรือสถาบันใหม่ที่กำกับตลาดนโยบายเศรษฐกิจ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
1. การมีส่วนร่วมของประชาชน		
1.1 เสรีภาพในการรวมกลุ่ม	1. เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ (ม.44)	สิทธิและเสรีภาพ
	2. เสรีภาพในการรวมเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น (ม. 45)	สิทธิและเสรีภาพ
1.2 สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย	สิทธิในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายต่อประธานรัฐสภา (ม. 170)	รัฐสภา
1.3 สิทธิในการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา	สิทธิของผู้แทนองค์การเอกชนร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา (ม. 190)	รัฐสภา
1.4 สิทธิในการเสนอร่างข้อบังคับท้องถิ่น	สิทธิในการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อประธานสภาท้องถิ่น (ม. 287)	การปกครองส่วนท้องถิ่น
1.5 สิทธิชุมชน	1. สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นหรือของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (ม. 46)	สิทธิและเสรีภาพ
	2. สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ ฯลฯ (ม. 56)	สิทธิและเสรีภาพ
1.6 การออกเสียงประชามติ	ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ (ม. 214)	คณะรัฐมนตรี

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
1.7 การได้ส่วนสาธารณะ	สิทธิในการรับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว	สิทธิและเสรีภาพ
1.8 การมีส่วนร่วมอื่นๆ	1. รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76) 2. รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล ฯลฯ (ม. 79)	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
2. ความโปร่งใส 2.1 สิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะ 2.2 สิทธิในการรับทราบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	สิทธิในการรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในการครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น (ม. 58) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง (ม. 291)	สิทธิและเสรีภาพ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
3. ความรับผิดชอบ 3.1 การดำเนินนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 3.2 สิทธิในการฟ้องหน่วยราชการและองค์กรของรัฐ 3.3 สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์	ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา รัฐบาลต้องแถลงด้วยว่า นโยบายของรัฐบาลที่แถลงเป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญมากน้อยเพียงใด และรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง (ม.88 วรรค 2) 1. การคุ้มครองสิทธิในการฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และการประเมินโครงการที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ม. 56 วรรค 3) 2. การคุ้มครองสิทธิในการฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ให้รับผิดชอบ เนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำหน้าที่ (ม. 62) การคุ้มครองสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ โดยต้องได้รับแจ้งผลการพิจารณาในเวลาอันควร (ม. 61)	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สิทธิและเสรีภาพ สิทธิและเสรีภาพ สิทธิและเสรีภาพ
4. การกระจายอำนาจ 4.1 การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและพัฒนาตนเอง	1. การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงการพื้นฐานสาธารณูปโภคในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ (ม. 78)	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
4.2 การกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2. การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (ม. 284) 1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ม. 43) 2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณสุข (ม. 52) 3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (ม. 289) 4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาและการฝึกอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น (ม. 289 วรรค 2) 5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติและมีส่วนร่วมพิจารณาโครงการหรือกิจกรรมนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ (ม. 290)	การปกครองส่วนท้องถิ่น สิทธิและเสรีภาพ สิทธิและเสรีภาพ การปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่น
5. การจรรยาบรรณข้าราชการ และ การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ 5.1 บรรทัดฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม	การกำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ (ม. 77)	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
5.2 คุณสมบัติและลักษณะ ต้องห้ามของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง	ผู้ที่มีประวัติการทุจริตและประพฤติมิชอบ เคย ต้องคำพิพากษาให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เนื่องจากร่ำรวยผิดปกติ เคยถูกวุฒิสภาถอด ถอนจากตำแหน่ง รวมทั้งจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือยื่นแสดงข้อมูล ที่เป็นเท็จ จนถูกห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง และยังไม่ครบกำหนด 5 ปี มีข้อห้าม ต่อไปนี้ (1) ห้ามลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร ม. 109 (6)(7)(13)(14) (2) ห้ามลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก วุฒิสภา ม. 126 (3) ห้ามดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ม. 206 (4) (4) ห้ามดำรงตำแหน่งกรรมการเลือกตั้ง ม. 137 (4) (5) ห้ามดำรงตำแหน่งตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ ม. 256 (4) (6) ห้ามดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ม. 297	รัฐสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี รัฐสภา รัฐสภา การตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ
5.3 ความขัดกันระหว่าง ผลประโยชน์ส่วนบุคคล กับผลประโยชน์ส่วนรวม	1. ห้ามสมาชิกรัฐสภารับสัมปทานจากรัฐ หรือ เป็นหุ้นส่วน/ผู้ถือหุ้นในกิจการที่รับ สัมปทานจากรัฐ ม. 110 (2) และ ม. 128 2. ห้ามสมาชิกรัฐสภารับเงินหรือผลประโยชน์ ใดๆจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ ม. 110 (3) ม. 128 3. ห้ามผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ ดำรงตำแหน่ง หรือถือหุ้นในธุรกิจเอกชน (ก) รัฐมนตรี ม. 208 (ข) กรรมการการเลือกตั้ง ม. 139 (3) (ค) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ม. 258 (3) (ง) กรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ ม. 297	รัฐสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล การตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
5.4 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	1. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง (ม. 291) 2. การจงใจไม่ยื่นทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นข้อมูลเท็จ หรือปกปิดข้อมูลที่ควรแจ้งให้ทราบ อาจถูกให้พ้นจากตำแหน่งและห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี (ม. 295)	การตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ การตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ
5.5 การเข้าชื่อเพื่อให้พิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูง	1. บุคคลต่อไปนี้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้พิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูงออกจากตำแหน่ง (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ม. 304 วรรค 1 (2) สมาชิกวุฒิสภา ม. 304 วรรค 2 (3) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย 50,000 คน ม. 304 วรรค 1 2. สส. สว. หรือสมาชิกทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า กรรมการปปช. ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการ (ม. 300)	การตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ การตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ
5.6 การถอดถอนจากตำแหน่ง	วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูงออกจากตำแหน่ง (ม. 303 และ ม. 307)	การตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
5.7 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	1. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่เสนอรายงานผลการตรวจสอบความร้ายแรงผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อดำเนินคดีอาญา (ม. 294 วรรค 2) 2. ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาโทษผู้ถูกกล่าวหาว่าร้ายแรงผิดปกติ กระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตาม ประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น (ม. 308)	การตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ การตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ
6. ธรรมนูญการคลัง 6.1 การจำกัดอำนาจ สส. ในการนำเสนอร่างกฎหมายการคลัง 6.2 การป้องกันปัญหา Democracy in Deficit 6.3 การเบิกจ่ายเงินจากคลัง ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน	กฎหมายการคลังจัดอยู่ในกลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน สส. มีอำนาจนำเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี (ม. 169) ในการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่าย ห้าม สส. เปรียบเทียบเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการรายจ่าย แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ ในการนี้ ห้ามตัดทอนรายจ่ายที่มีข้อผูกพันดังต่อไปนี้ (1) เงินสงฆ์ใช้ตั้งเงินกู้ (2) ดอกเบี้ยเงินกู้ (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย (ม. 180 วรรค 5) การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้ อนุญาตไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมาย เกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมาย ว่าด้วยเงินคงคลัง (ม. 181)	รัฐสภา รัฐสภา รัฐสภา

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
6.4 ความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณ 6.5 การเก็บภาษีอากรอาจมีจำต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน	1. ในกรณีที่มีกฎหมายงบประมาณรายจ่ายออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายงบประมาณในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วไปพลางก่อน (ม. 179) 2. การเบิกจ่ายเงินแผ่นดินต้องมีกฎหมายรองรับ แต่อาจจ่ายไปก่อนในกรณีจำเป็นเร่งด่วนได้ โดยต้องตั้งงบประมาณขอใช้ (ม. 181) ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนและต้องพิจารณาเป็นการลับ เพื่อรักษาประโยชน์แผ่นดิน อาจตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรบังคับใช้ได้ เฉพาะกับพระราชบัญญัติได้ แต่ต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 3 วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศใช้ (ม. 220) หากพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปด้วยเหตุใดก็ตาม จะไม่กระทบต่อการเก็บภาษีอากรระหว่างที่บังคับใช้พระราชกำหนดนั้น (ม. 218)	รัฐสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี
7. ธรรมนูญทางการเงิน 7.1 การจำกัดอำนาจ สส. ในการนำเสนอกฎหมายการเงิน 7.2 กฎหมายการเงินอาจมีจำต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ	กฎหมายการเงินจัดอยู่ในกลุ่ม "กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน" ตามรัฐธรรมนูญ สส. มีอำนาจนำเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี (ม. 169) ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนและต้องพิจารณาเป็นการลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน อาจตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับเงินตรา บังคับใช้ได้ เฉพาะกับพระราชบัญญัติได้ แต่ต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 3 วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศใช้ (ม. 220) หากพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปด้วยเหตุใดก็ตาม จะไม่กระทบต่อการดำเนินการระหว่างที่บังคับใช้พระราชกำหนดนั้น (ม. 218)	รัฐสภา คณะรัฐมนตรี

กฎกติกาหรือสถาบัน	บทบัญญัติ	หมวด
8. กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การจำกัดอำนาจ สส. ในการ นำเสนอร่างกฎหมาย เกี่ยวกับการเงิน	สส. ไม่สามารถนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจาก นายกรัฐมนตรี กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ครอบคลุมกฎหมายภาษีอากร กฎหมายบ ประมาณรายจ่าย กฎหมายวิธีการงบประมาณ กฎหมายเงินคงคลัง กฎหมายการก่อหนี้ สาธารณะ กฎหมายการค้าประกันเงินกู้ และ กฎหมายเงินตรา อำนาจในการวินิจฉัยว่า ร่าง กฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เป็นของที่ประชุมร่วมระหว่างประธานสภา ผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการ สามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ ม. 169	รัฐสภา

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

5.2 การจัดองค์กรในการกำหนดนโยบาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 'มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม' (มาตรา 89) อีกทั้งมีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก่อนพิจารณาประกาศใช้ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 เพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 99 คน ซึ่งได้รับเลือกจากบุคคลที่เป็นตัวแทนกลุ่มในภาคเศรษฐกิจและกลุ่มในภาคสังคมด้านทรัพยากร และผู้ทรงคุณวุฒิ ความสัมพันธ์ระหว่างสภาที่ปรึกษา กับรัฐบาลเป็นความสัมพันธ์สองทิศทาง กล่าวคือ สภาที่ปรึกษาอาจให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายแก่รัฐบาล ขณะเดียวกัน รัฐบาลอาจขอคำปรึกษาจากสภาที่ปรึกษา ได้ สภาที่ปรึกษา จะต้องประชุมอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

เหตุใดสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในรัฐธรรมนูญ ?

คำตอบที่เป็นไปได้ ก็คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ไว้วางใจกลุ่มพลังยึดธิปไตยที่จัดตั้งรัฐบาลอย่างน้อย 2 ข้อ ข้อที่หนึ่งก็คือ รัฐบาลไม่มีความสามารถในการสรรหาที่ปรึกษา ข้อที่สอง กระบวนการให้คำปรึกษาภายในรัฐบาลเป็นไปอย่างไม่รอบด้าน มิได้รับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะจากประชาชนทุกหมู่เหล่า อันอาจเป็นเหตุให้มีอคติในการดำเนินนโยบายเพื่อเกื้อกูลผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม และละเลยการแก้ปัญหาของประชาชนในระดับรากหญ้า

แต่การบังคับให้สถาปนาสภาที่ปรึกษา เป็นเรื่องผิดธรรมชาติในสังคมการเมืองพรรคการเมืองเมื่อสามารถชนะการเลือกตั้งได้ ย่อมมีความสามารถในการสรรหาที่ปรึกษาของตนเอง ในประการสำคัญ อำนาจมีแรงดึงดูดที่ปรึกษาโดยธรรมชาติอยู่แล้ว รัฐบาลจะรับฟังข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา หรือไม่ก็ได้ จะใช้งานสภาที่ปรึกษาหรือไม่ก็ได้ รัฐธรรมนูญไม่มีกลไกบังคับให้รัฐบาลต้องรับฟังและปฏิบัติตามสภาที่ปรึกษา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายสภาที่ปรึกษาได้จัดการลากสภาที่ปรึกษาเข้าสู่ระบบราชการ-(Bureaucratization) ด้วยการจัดองค์กรอย่างเทอะทะ โดยมีสมาชิกถึง 99 คน ลักษณะการจัดองค์กรเช่นนี้ย่อมลดทอนประสิทธิภาพในการให้คำปรึกษาของสภาที่ปรึกษา สภาที่ปรึกษา ที่จัดตั้งขึ้นโดยผิดธรรมชาติเช่นนี้ นอกจากมิอาจให้ประโยชน์ได้มากนัก ยังเป็นภาระด้านการคลังของแผ่นดิน เนื่องจากต้นทุนปฏิบัติการของสภาที่ปรึกษา อยู่ในระดับสูงอีกด้วย ดังนั้น จึงเป็นที่คาดได้ว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติถึงแก่กรรมกรรมตั้งแต่เริ่ม

สถาปนา และมีชะตากรรมด้วยการเดินสู่หลุมฝังศพคู่เคียงกับสภาเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งจัดตั้งในปี 2493 และต้องปรับเปลี่ยนเป็นสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติในเวลาต่อมา

5.3 เนื้อหาของนโยบาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้กำหนดเฉพาะแต่กฎกติกาและสถาปนาองค์กรเพื่อกำกับตลาดนโยบายเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังก้าวล่วงไปกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5) อีกด้วย จารีตการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญเริ่มปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 โดยที่ปริมาณนโยบายที่บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นอย่างมากในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี 2517 เป็นต้นมา (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2541) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เพียงแต่สืบทอดจารีตการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้

ตารางที่ 5 ประมวลแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยจำแนกเป็นหมวดหมู่ ซึ่งจะเห็นได้ว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความครอบคลุมอย่างกว้างขวาง ทั้งเรื่องระบบเศรษฐกิจและสถาบัน การพัฒนาเกษตรกรรม การจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน การศึกษา การสาธารณสุข สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ สถิติการสังคม การพัฒนาสังคม และการพัฒนาการเมืองการปกครอง

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ประมวลไว้ในตารางที่ 5 มิได้มาจากหมวด 5 เท่านั้น หากยังมีที่มาจากหมวด 3 (สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) และหมวด 9 (การปกครองท้องถิ่น) อีกด้วย คัดค้านของนโยบายตามรัฐธรรมนูญจึงแตกต่างกัน โดยที่บทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวดการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องดำเนินการ แต่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวด 5 เป็นเพียง ‘แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน’ (มาตรา 88) เท่านั้น

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างกว้างขวาง จึงเป็นไปได้ยากที่รัฐบาลหนึ่งรัฐบาลใดจะมีได้ดำเนินนโยบายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแม้แต่ข้อเดียว นอกจากนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญมีอากัปกิริยาบังคับโดยนิตินัยให้รัฐบาลดำเนินตามแนวนโยบายพื้นฐานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การบัญญัติหมวด 5 ในรัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องเกินความจำเป็นและทำให้รัฐธรรมนูญมีความหนาเกินกว่าที่ควร ในประการสำคัญ แนวนโยบายแห่งรัฐแต่ละนโยบายเกิดจากการผลักดันของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจแตกต่างกัน แนวนโยบายทั้งหมดจึงมิได้สอดคล้องต้องกัน สภาร่างรัฐธรรมนูญมิได้ใช้สมองไตร่ตรองว่า หากรัฐบาลต้องดำเนินนโยบายตามหมวด 5 ทั้งหมดแล้ว จะเป็นภาระทางการเมืองคลังแก่แผ่นดินมากน้อยเพียงใด และไม่มีหนทางอื่นในการออกแบบนโยบาย (Policy Design) ที่ดีกว่าที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญกระนั้นหรือ

ตารางที่ 5
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

แนวนโยบาย	มาตรา
ก. ระบบเศรษฐกิจและสถาบัน	
1. การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด ดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม	ม. 87
2. การจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดิน	ม. 84
3. รัฐจะไม่ประกอบธุรกิจแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็น	ม. 87
4. การกำหนดมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ	ม. 87
5. การยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ	ม. 87
6. การคุ้มครองผู้บริโภค	ม. 87
7. การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม	ม. 82
8. การจัดสรรงบประมาณให้หน่วยราชการใหม่ตามรัฐธรรมนูญ	ม. 75
9. การกระจายอำนาจการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น	หมวด 9
ข. การพัฒนาเกษตรกรรม	
1. การคุ้มครองและรักษาสภาพประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิตและการจำหน่ายผลผลิต	ม. 84
2. การส่งเสริมสหกรณ์	ม. 85
3. การจัดหาและดูแลการใช้น้ำของเกษตรกร	ม. 84
4. การส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาสภาพประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร	ม. 84
ค. การจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน	
1. การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ	ม. 86
2. การคุ้มครองแรงงาน	ม. 86
3. การคุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี	ม. 86

แนวนโยบาย	มาตรา
ง. การศึกษา	
1. สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย	ม. 43
2. การส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในการจัดการศึกษา	ม. 81
3. การส่งเสริมบทบาทของรัฐในการจัดการศึกษา	ม. 81
4. การส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาพื้นฐาน	ม. 43
5. การส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาและการฝึกอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น	ม. 289 วรรค 2
6. การสนับสนุนการวิจัยในศิลปะและวิทยาการต่างๆ	ม. 81
7. การส่งเสริมองค์การปกครองท้องถิ่นให้มีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	ม. 289
8. การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	ม. 81
9. การรักษาและส่งเสริมศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ	ม. 81
10. การจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ	ม. 81
11. การปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม	ม. 81
12. การพัฒนาวิชาชีพครู	ม. 81
13. การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น	ม. 81
จ. การสาธารณสุข	
1. สิทธิของผู้ยากไร้ที่จะได้รับบริการสุขภาพอนามัยจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย	ม. 52
2. สิทธิที่จะได้รับการป้องกันจากโรคติดต่ออันตรายโดยไม่คิดมูลค่า	ม. 52
3. การจัดบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานโดยทั่วถึง	ม. 82
4. การส่งเสริมให้เอกชนจัดบริการสาธารณสุข	ม. 52
5. การส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดบริการสาธารณสุข	ม. 52
ฉ. สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	
1. สิทธิในการฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่ละเลยการทำหน้าที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และละเลยการศึกษา Environmental Impact Assessment ของโครงการและกิจกรรมต่างๆ	ม. 56 วรรค 3
2. การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม	ม. 79
3. การส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	ม. 290

แนวนโยบาย	มาตรา
ข.สวัสดิการสังคม	
1. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุ	ม. 54 และ ม. 80
2. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้พิการ	ม. 55 และ ม. 80
3. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส	ม. 80
4. การประกันสังคม	ม. 86
ค. การพัฒนาสังคม	
1. ความเสมอภาคของชายและหญิง	ม. 80
2. การพัฒนาเยาวชนและเด็ก	ม. 80
3. การเสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว	ม. 80
4. การเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชน	ม. 80
5. การสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต	ม. 73
6. การอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น	ม. 73
7. การส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกของทุกศาสนา	ม. 73
ณ. การพัฒนาการเมืองการปกครอง	
1. การส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข	ม. 81
2. การจัดให้มีแผนพัฒนาการเมืองที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ	ม. 77
3. การมีส่วนร่วมของประชาชนทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง	ม. 76
4. การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ	ม. 76
5. การจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ	ม. 77
6. การส่งเสริมท้องถิ่นให้มีสิทธิปกครองตนเอง	ม. 78
7. การพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่	ม. 78
8. การปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการ	ม. 75
9. การจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความยุติธรรม	ม. 75
10. การส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาชาติ	ม. 74

6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับยุทธศาสตร์การพัฒนา

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (หมวด 3) และหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5) อาจกล่าวสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต้องการเห็นระบบเศรษฐกิจไทยดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยยึดแนวทางสำคัญ 3 ประการ อันได้แก่

- (1) แนวทางรัฐสวัสดิการ (Welfare State)
- (2) แนวทางชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
- (3) แนวทางลัทธิสิ่งแวดล้อม (Environmentalism)

แนวทางรัฐสวัสดิการปรากฏอย่างชัดเจน เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินการกระจายรายได้ให้เป็นธรรม (มาตรา 83) กำหนดสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการศึกษาพื้นฐานเป็นเวลา 12 ปี โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 43) กำหนดสิทธิของประชาชนที่จะได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานอย่างเสมอภาค (มาตรา 52) กำหนดสิทธิของผู้ยากไร้ที่จะได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 52) กำหนดสิทธิของผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่พอเพียงแก่การยังชีพที่จะได้รับการสงเคราะห์จากรัฐบาล (มาตรา 54) กำหนดสิทธิของคนพิการและทุพพลภาพที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ (มาตรา 55) อีกทั้งกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในการส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำโดยได้ค่าจ้างที่เป็นธรรม (มาตรา 86)

แนวชุมชนท้องถิ่นพัฒนาปรากฏอย่างชัดเจน เมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติส่งเสริมการพึ่งตนเองและการปกครองตนเอง ด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระในการบริหารการปกครองเกือบทุกด้าน (หมวด 9) การยอมรับสิทธิชุมชน (มาตรา 46) การยอมรับสิทธิและการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 56 และ 79) นอกจากนี้ยังยอมรับวัฒนธรรมชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่น (มาตรา 46) รวมทั้งการยอมรับขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย (ดู อาทิเช่น มาตรา 56)

แนวทางลัทธิสิ่งแวดล้อมปรากฏอย่างชัดเจน เมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติกำหนดให้มีการศึกษาผลกระทบที่มีต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) โครงการและกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบดังกล่าวอย่างรุนแรง (มาตรา 56 วรรค 2) ยอมรับสิทธิของประชาชนในการขอข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (มาตรา 59) ยอมรับสิทธิของประชาชนในการฟ้องหน่วยงานราชการหรือองค์กรอื่นของรัฐที่ละเลยการทำหน้าที่การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา

56 วรรค 3) กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม (มาตรา 290) ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

หากพิจารณาจากทวิลักษณ์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาในสังคมเศรษฐกิจไทย (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2536/2543) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยืนอยู่ข้างยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา มิได้ยืนอยู่ข้างยุทธศาสตร์โลกาภิวัตน์ แต่มิได้มีบทบาทนิติต่อต้านกีดขวางกระบวนการโลกาภิวัตน์ เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญแม้จะมีตัวแทนกลุ่มพ่อค้านายทุนเป็นกรรมการ แต่หาที่มีตัวแทนกลุ่มนายทุนระดับชาติไม่ คงมีแต่ตัวแทนกลุ่มนายทุนภูธร ด้วยเหตุดังนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงมิได้อยู่ได้อิทธิพลของฉันทมติแห่งวอชิงตัน หรือลัทธิเสรีนิยมสมัย

วิวาทะว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนา ระหว่างโลกาภิวัตน์พัฒนากับชุมชนท้องถิ่นพัฒนา แปรเปลี่ยนมาเป็นวิวาทะระหว่างฉันทมติแห่งกรุงวอชิงตัน (Washington Consensus) กับฉันทมติแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ (Bangkok Consensus) ภายหลังวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 หากบทวิเคราะห์ข้างต้นถูกต้อง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยืนอยู่ข้างฉันทมติแห่งกรุงรัตนโกสินทร์

เมื่อพิจารณากระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยในโลกแห่งความเป็นจริง (ดูแผนภาพที่ 1 หัวข้อที่ 4.1 ประกอบ) นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา กลุ่มเหตุปัจจัยที่มีอิทธิพลสูงสุดในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยก็คือระบบทุนนิยมโลก ในด้านหนึ่ง องค์การโลกบาลด้วยการผลักดันจากประเทศมหาอำนาจขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยมมากยิ่งขึ้น ทั้งด้านการค้า (ทั้งสินค้าและบริการ) การเงิน และการลงทุน ในอีกด้านหนึ่ง ระบบเศรษฐกิจไทยตกอยู่ในกับดักของเงื่อนไขการกำหนดนโยบาย (Policy Conditionalities) ที่ผูกติดมากับเงินกู้ฉุกเฉินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF Standby Arrangement) และเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loans) ทั้งของธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย เงื่อนไขการดำเนินนโยบายเหล่านี้เดินตามฉันทมติแห่งวอชิงตัน ด้วยเหตุดังนี้ องค์ภาพของระบบทุนนิยมโลก ซึ่งรวมประเทศมหาอำนาจและบรรษัทระหว่างประเทศด้วย จึงลากระบบเศรษฐกิจไทยให้ขับเคลื่อนตามกระแสโลกาภิวัตน์

ภายในประเทศไทย ยุทธศาสตร์หลักที่ชนชั้นปกครองยึดกุมยังคงเป็นยุทธศาสตร์โลกาภิวัตน์พัฒนา ซึ่งเดินตามฉันทมติแห่งวอชิงตัน หน่วยราชการที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเลือกเส้นทางการพัฒนาดังกล่าวนี้นี้ ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม และธนาคารแห่งประเทศไทย ในขณะที่บางภาคส่วนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องการหันสยামรัฐนาวาไปสู่เส้นทางฉันทมติแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งยึดกุม

ยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา และปรัชญาเศรษฐกิจแบบพอเพียง แต่ด้วยเหตุที่เป็นชนกลุ่มน้อยในระบบราชการจึงไร้พลังในการหันเหสยามรัฐนาวาเพื่อเปลี่ยนทิศทางการพัฒนา ในขณะที่กลุ่มทุนไทยที่ทรงพลังผลานกับกลุ่มทุนสากลร่วมกันผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจไทยเดินบนเส้นทางที่กำหนดโดยฉันทมติแห่งวอชิงตันต่อไป การเปลี่ยนแปลงทิศทางการพัฒนาหรือแม้เพียงการหยุดยั้งก็ยังเป็นเรื่องยาก

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้กำลังใจแก่ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในการขับเคลื่อนพลังชุมชนท้องถิ่นพัฒนาตามเส้นทางของฉันทมติแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ แม้จะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาหลักได้ และมีอาจจัดวิลักษณะของยุทธศาสตร์การพัฒนาให้หมดสิ้นไป แต่ด้วยการขับเคลื่อนของขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ องค์กรโลกบาลจึงต้องปรับตัว โดยที่บางองค์กรได้เริ่มกระบวนการปรับตัวแล้ว ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศจึงต้องปรับเปลี่ยน อย่างน้อยมิได้เร่งรัดการขยายตัวของกระบวนการโลกาภิวัตน์ด้วยอัตราความเร็วเท่ากับช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ท้ายที่สุดยุทธศาสตร์โลกาภิวัตน์ รวมทั้งฉันทมติแห่งวอชิงตันก็ต้องปรับเปลี่ยน เพื่อลดความขัดแย้งเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาในขอบเขตทั่วโลก

7. บทสรุป

บทความนี้เสนอการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยอาศัยองค์ความรู้จากสำนัก New Institutional Economics, Public Choice และ Constitutional Political Economy ผสมผสานกับกรอบการวิเคราะห์ของสำนักเศรษฐศาสตร์การเมือง

การออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Design) ขึ้นอยู่กับภาพในอุดมคติเกี่ยวกับตลาดการเมืองที่พึงปรารถนา รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติที่เน้นการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองอย่างเข้มงวด ประหนึ่งว่าต้องการคัดเฉพาะแต่ 'อรหันต์' เข้าสู่ตลาดการเมือง ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีองค์กรรัฐธรรมนูญภิบาลเพื่อทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่ในข้อเท็จจริงผู้ทำหน้าที่ในองค์กรรัฐธรรมนูญภิบาลเหล่านี้หาได้เป็น 'อรหันต์' ไม่ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ปุถุชนจะทำหน้าที่กำกับ และตรวจสอบ 'อรหันต์' ได้อย่างไร การกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปโดยไม่คำนึงต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) ที่ต้องเสีย ในช่วงเวลา 3 ปีภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีกรณีที่มีข้อเท็จจริงบ่งบอกว่า ความเข้มงวดในการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองสุดโต่งถึงระดับที่ประโยชน์ส่วนเพิ่มที่สังคมได้รับ (Marginal Social Benefit) น้อยกว่าต้นทุนส่วนเพิ่มที่สังคมสูญเสียไปในการกำกับและตรวจสอบ

(Marginal Social Cost) อันแสดงให้เห็นว่า การกำกับและตรวจสอบเกินเลยกว่าระดับอุดมภาพ (Optimal Regulation) แต่การกำกับและการตรวจสอบอย่างสุดโต่งมีข่าวสารที่ซ่อนเร้นในประเด็น ความไม่มีศรัทธาและความไม่เชื่อถือ (Distrust) ซึ่งกันและกันในสังคม ข่าวสารที่ซ่อนเร้นดังกล่าวนี้ทำลายคุณธรรมของพลเมือง (Civic Virtue) แทนที่การกำกับและตรวจสอบอย่างเข้มงวดจะทำให้ได้ ‘อรรถันต์’ เข้าสู่ตลาดการเมือง กลับผลักดันพลเมืองดีออกไปจากตลาดการเมือง (Crowding-out Effect) เนื่องจากต้นทุนปฏิบัติการที่พลเมืองดีต้องสูญเสียไปจากการถูกกำกับและตรวจสอบเมื่อประเมินจากโครงสร้างอรรถประโยชน์ของตนเองสูงกว่าอรรถประโยชน์

รัฐธรรมนูญเป็นอภิบาลสถาบัน (Meta Institution) ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการ กำหนดกฎกติกาและสถาบันอื่นๆ ในสังคม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผล กระทบต่อต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในด้านการกำหนดกฎกติกาในตลาดนโยบาย เศรษฐกิจ สถาปนาองค์กรใหม่ในการกำกับตลาดนโยบายเศรษฐกิจ และกำหนดเนื้อหาสาระของ นโยบายเศรษฐกิจ

กฎกติกาที่กำกับตลาดนโยบายเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 อาจ จำแนกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรกเป็นกฎกติกาด้านธรรมาภิบาล (Good Governance) อันประกอบ ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบ (Accountability) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) ส่วนที่สองเป็นกฎกติกาที่กำกับการ บริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค อันประกอบด้วยธรรมนูญการคลัง (Fiscal Constitution) ธรรมนูญทางการเงิน (Monetary Constituion) และกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ส่วนที่สามว่าด้วย กฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule)

กฎกติกาทางธรรมาภิบาลปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยกเว้นเรื่องความรับผิดชอบ อันเป็นความบกพร่องสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพราะทำให้ไม่สามารถแปรเปลี่ยนตลาดการเมือง จากตลาดปริวรรตสาธารณะ (Public Exchange Market) ที่ นำเงินแลกกับคะแนนเสียงไปเป็นตลาดปริวรรตสาธารณะที่นำนโยบายแลกกับคะแนนเสียง ใน ด้านการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส การออกแบบรัฐธรรมนูญเป็นไปในทางให้ต้นทุนปฏิบัติการใน การได้มาซึ่งการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสตกเป็นภาระของประชาชนอย่างสำคัญ ดังนั้น การมี ส่วนร่วมและความโปร่งใสจะมีมาน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ การต่อสู้ของประชาชนเป็นด้านหลัก ส่วน การกระจายอำนาจนั้นไม่มีกติกาในรายละเอียดที่ชัดเจน ก่อให้เกิดช่องว่างที่เกื้อกูลการแสวงหา ส่วนเกินทางเศรษฐกิจในช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่าน

กติกาในการกำกับและบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ไม่มีนวัตกรรมที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ กติกาเหล่านี้ต้องการจำกัด อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมากกว่าการจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ซึ่งตรงกันข้ามกับ

บทวิเคราะห์ของสำนัก Public Choice และ Constitutional Political Economy ซึ่งต้องการจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหาร

ส่วนกฎการลงคะแนนเสียงในรัฐสภา ในกรณีส่วนใหญ่ ดูเผินๆแล้วเป็นกฎคะแนนเสียงข้างมาก (Simple Majority Rule) แต่โดยเนื้อแท้แล้วเป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Rule) ซึ่งก่อให้เกิดสภาพกฎหมายล้นเกิน เกื้อกูลกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดตั้งอย่างเข้มแข็ง มีอำนาจซื้อ และมีความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นกับชนชั้นปกครอง ผลักดันกฎหมายที่ให้ประโยชน์ได้โดยง่าย ในประการสำคัญ ทำให้ชนต่ำชั้นและคนยากจนมิได้รับการปกป้องเท่าที่ควร

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล และกลั่นกรองแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ความพยายามในการกำกับให้การให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลจะไร้ประสิทธิผล เพราะรัฐบาลจะรับฟังคำปรึกษาหรือไม่ก็ได้ และจะปฏิบัติตามคำปรึกษาหรือไม่ก็ได้ อันเป็นเหตุให้สังคมต้องรับภาระรายจ่ายโดยไม่จำเป็น

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างกว้างขวาง อันเป็นเรื่องเกินความจำเป็น เพราะไม่สามารถบังคับรัฐบาลให้ดำเนินนโยบายเหล่านี้ ในสังคมประชาธิปไตย พรรคการเมืองและรัฐบาลควรมีเสรีภาพในการนำเสนอแนวนโยบายโดยเสรี และประชาชนควรมีสติในการเลือกรับนโยบายโดยเสรี แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยึดกุมแนวทางหลัก 3 แนวทาง อันได้แก่ แนวทางรัฐสวัสดิการ (Welfare State) แนวทางชุมชนท้องถิ่นพัฒนา และแนวทางลัทธิสิ่งแวดล้อม (Environmentalism) กล่าวโดยสรุปแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยึดกุมยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนาตามฉันทมติแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ (Bangkok Consensus) ซึ่งมีพื้นฐานมาจากปรัชญาเศรษฐกิจแบบพอเพียง แต่ในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่เป็นจริง ยุทธศาสตร์โลกาภิวัตน์พัฒนาตามฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) ซึ่งมีพื้นฐานจากลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neoliberalism) จะยังคงเป็นยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาประเทศไทยต่อไป ทั้งนี้เนื่องจากการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายใต้การกำกับขององค์กรโลกบาล ดังเช่นกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และองค์การการค้าโลก การผลักดันของประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป รวมตลอดจนอิทธิพลของกลุ่มทุนสากลซึ่งทำสัญญาพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์กับกลุ่มทุนไทย จะมีผลในการกำกับให้ระบบเศรษฐกิจไทยเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจต่อไป เพียงแต่ไม่ได้มีความเร็วเท่ากับช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา เนื่องจากต้องมีการรอมชอมระหว่างแนวทางโลกาภิวัตน์กับการต่อต้านแนวทางโลกาภิวัตน์

บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า การออกแบบรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลในการกำหนดโครงสร้างตลาดการเมือง (Market Structure) กำหนดโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of

Incentives) และกำหนดการรับภาระต้นทุนปฏิบัติการ มีความสำคัญไม่เฉพาะต่อรูปลักษณะของตลาดการเมืองเท่านั้น หากยังมีผลต่อประพฤติกกรรมในตลาดการเมือง (Political Conduct) และผลปฏิบัติการของตลาดการเมือง (Market Performance) อีกด้วย

บรรณานุกรม

ก. ภาษาไทย

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย

ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย

กรุงเทพฯ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2538

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง

กรุงเทพฯ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2543

เชาวนะ ไตรมาศ

ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปีประชาธิปไตยไทย

กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายศึกษา 2542

นคร พจนวรพงษ์ และอุกฤษ พจนวรพงษ์

ข้อมูลประวัติศาสตร์การเมืองไทย ฉบับการพิมพ์ครั้งที่สอง

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช 2543

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

"ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่"

ใน บุญเลิศ ศชายุทธเดช และประยงค์ คงเมือง (2541 : 50 - 79)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

รัฐธรรมนูญน่ารู้

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน 2542

บุญเลิศ ศชายุทธเดช

รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มติชน 2541

บุญเลิศ ศชายุทธเดช

บันทึกส่วนตัว สสร.: เบื้องหน้า - เบื้องหลังกว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์อมรินทร์ 2543

ประเวศ วะสี

การเดินทางแห่งความคิดปฏิรูปการเมือง

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน 2540

ประวัติ วะสี

บนเส้นทางชีวิตปฏิรูปการเมือง

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน 2541

มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน 2542

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532/2539)

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย บทวิเคราะห์ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ

การเมือง พ.ศ. 2547 – 2530

ฉบับการพิมพ์ครั้งแรก สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2532

ฉบับการพิมพ์ครั้งที่สอง สำนักพิมพ์ผู้จัดการ 2539

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2536/2543)

สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์

กรุงเทพฯ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย 2536

กรุงเทพฯ โครงการจัดพิมพ์คบไฟ 2543 ฉบับการจัดพิมพ์ ครั้งที่ 4

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

"การเมืองยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540"

บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาเรื่อง "การเมือง การบริหารและการเปลี่ยนแปลง

ในสังคมไทยในต้นทศวรรษหน้า" จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า ระหว่างวันที่ 10-12

ธันวาคม 2542 ณ โรงแรมรอยัลคลิฟ บีช พัทยา จังหวัดชลบุรี

ต่อมาตีพิมพ์ใน จรัญ โฆษณานันท์ (บรรณาธิการ)

วิถีสังคมไทย : สรรนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์

(สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก 2543) หน้า 425 – 468

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

"ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2540"

เอกสารข้อมูลหมายเลข 101 โครงการเมธีวิจัยอาวุโส

เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กรกฎาคม 2541

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543 ก)

"ดุลยภาพใหม่ของการเมืองไทย"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 2 มีนาคม 2543

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543 ข)

"แนวโน้มการเมืองไทยว่าด้วยโครงสร้างตลาดการเมือง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 14 กันยายน 2543

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543 ค)

"แนวโน้มการเมืองไทยว่าด้วยประเพณีกรรมในตลาดการเมือง ตอนที่หนึ่ง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 23 พฤศจิกายน 2543

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543 ง)

"แนวโน้มการเมืองไทยว่าด้วยประเพณีกรรมในตลาดการเมือง ตอนที่สอง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 30 พฤศจิกายน 2543

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544 ก)

"จากอำมาตยาธิปไตยถึงยียาธิปไตย"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 1 กุมภาพันธ์ 2544

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544 ข)

"ไทยรักไทยในฐานะอภิชนาพรรค"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 8 กุมภาพันธ์ 2544

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544 ค)

"อคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมือง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 15 กุมภาพันธ์ 2544

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544 ง)

"รัฐบาลทักษิณ"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 22 กุมภาพันธ์ 2544

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544 จ)

"พรรคประชาธิปไตยกับการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 8 มีนาคม 2544

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544 ฉ)

"อับปรียสภา"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 15 มีนาคม 2544

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544 ช)

"Party List"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 19 เมษายน 2544

อุทัย พิมพ์ใจชน

"รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน มิติใหม่ในสังคมไทย"

ใน *บุญเลิศ ศชายุทธเดช และประยงค์ คงเมือง (2541 : 1 - 36)*

ข. ภาษาอังกฤษ

Ackerman, Bruce.

"Taxation and the Constitution,"

Columbia Law Review, Vol. 9, No. 1 (January 1999), pp. 1 – 58.

Aranson, Peter H.

"Constitutionalizing the Regulatory Process,"

in *McKenzie (1984 : 187 – 206)*.

Azariadis, Costas, and Vincenzo Galasso,

"Constitution 'Rules' and Intergenerational Fiscal Policy,"

Constitutional Political Economy, Vol. 9, No. 1 (1998), pp. 67 – 74.

Beard, Charles.

An Economic Interpretation of the Constitution of the United States. (1913)

New York : Free Press, 1965.

Bernholz, Peter.

"The Implementation and Maintenance of a Monetary Constitution,"

Cato Journal, Vol. 6, No. 2 (Fall 1986), pp. 477 – 511.

Brennan, Geoffrey.

"Constitutional Constraints on Fiscal Powers of Government,"

in *McKenzie (1984 : 115 – 131)*.

Brennan, Geoffrey, and James M. Buchanan,

The Power to Tax : Analytical Foundations of a Fiscal Constitution.

Cambridge : Cambridge University Press, 1980.

Brennan, Geoffrey, and James M. Buchanan,

"Predictive Power and the Choice Among Regimes,"

The Economic Journal, Vol. 93, No. 359 (March 1983), pp. 89 – 105.

Breton, Albert, *et. Al.* (eds.),

Understanding Democracy : Economic and Political Perspectives.

Cambridge : Cambridge University Press, 1997.

Buchanan, James M.

"Predictability : The Criterion of Monetary Constitutions,"

in *Yeager* (1962 : 155 – 183).

Buchanan, James M.

"The Constitution of Economic Policy,"

American Economic Review, Vol. 77, No. 3 (June 1987), pp. 243 – 250.

Buchanan, J.M., C.K. Rowley, and R.D. Tollison (eds.),

Deficits.

Oxford : Basil Blackwell, 1986.

Buchanan, James M., and Richard E. Wagner,

Democracy in Deficit : The Political Legacy of Lord Keynes.

New York : Academic Press, 1977.

Buchanan, James M., and Richard E. Wagner,

"Dialogues Concerning Fiscal Religion,"

Journal of Monetary Economics, Vol. 4, No. 3 (August 1978), pp. 627 – 636.

Coats, R. Morris, and Thomas R. Dalton,

"Entry Barriers in Politics and Uncontested Elections,"

Journal of Public Economics, Vol. 49, No. 1 (October 1992), pp. 75 – 90.

Coleman, James S.

Foundations of Social Theory.

Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1990.

Dixit, Avinash K.

The Making of Economic Policy : A Transaction – Cost Politics Perspective.

Cambridge, Massachusetts : The M.I.T. Press, 1996.

Dixit, Avinash K.

"Transaction Cost Politics and Economic Policy :
A Framework and A Case Study,"
in Mario Baldassarri, Luigi Paganetto, and Edmund S. Phelps (eds.),
*Institutions and Economic Organization in the Advanced Economies : The
Governance Perspective* (Basingstoke : Macmillan Press, 1998), pp. 139 – 175.

Dixit, Avinash K.

"Some Lessons from Transaction – Cost Politics for Less – Developed Countries."
Paper presented at the Latin American meetings of the Econometric Society,
Cancun, Mexico, August 1999.

Downs, Anthony.

An Economic Theory of Democracy.
New York : Harper and Row, 1957.

Drobak, John N., and J.V.C. Nye (eds.),

The Frontiers of the New Institutional Economics.
San Diego : Academic Press, 1997.

Elster, Jon.

The Cement of Society : A Study of Social Order.
Cambridge : Cambridge University Press. 1989.

Elster, Jon.

"The Impact of Constitutions on Economic Performance,"
Proceedings of the World Bank Conference on Development Economics 1994
(Washington, D.C. : The World Bank, 1994), pp. 209 – 231.

Elster, Jon, and Rune Slagstad (eds.),

Constitutionalism and Democracy.
Cambridge : Cambridge University Press, 1988.

Faria, João Ricardo.

"Is There an Optimal Constitution ?,"
Constitutional Political Economy, Vol. 10, No. 2 (1999), pp. 177 – 184.

Forte, Francesco

"The Italian Post War Fiscal Constitution : Reasons of a Failure,"

European Journal of Law and Economics, Vol. 7 (1999), pp. 103 – 116.

Frey, Bruno S.

"A Constitution for Knaves Crowds Out Civic Virtues,"

The Economic Journal, Vol. 107, No. 443 (July 1997), pp. 1043 – 1053.

Friedman, Milton.

"Should There Be an Independent Monetary Authority,"

in *Yeager* (1962 : 219 – 243).

Green, Donald, and Ian Shapiro

Pathologies of Rational Choice Theory :

A Critique of Applications in Political Science.

New Haven : Yale University Press, 1994.

Gwartney, James D. and Richard E. Wagner (eds.)

Public Choice and Constitutional Economics.

Greenwich, Connecticut : JAI Press, 1988.

Holton, Robert J.

"Rational Choice Theory in Sociology,"

Critical Review, Vol.9, No. 4 (Fall 1995), pp. 519 – 537.

Hume, David.

"Of the Independency of Parliament : Essays, Moral, Political and Literary" (1741)

Reprinted in F. Watkins (ed.), *Theory of Politics* (Edinburgh : Nelson, 1951).

Johansson, Ingvar.

"Pluralism and Rationality in the Social Sciences,"

Philosophy of the Social Sciences, Vol. 21, No.4 (December 1991),

pp. 427 – 443.

Kahnemann, Daniel.

"New Challenges to the Rationality Assumption,"

Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 150, No. 1 (March 1994),

pp. 18 – 36.

Komesar, Neil K.

"Paths of Influence – Beard Revisited,"

The George Washington Law Review, Vol. 56, No. 1 (November 1987),
pp. 124 – 135.

Lalman, D., J. Oppenheimer, and P. Swistak,

"Formal Rational Choice Theory : A Cumulative Science of Politics,"

in A. Finifter (ed.), *Political Science : The State of the Discipline*
(Washington, D.C : APSA, 1993).

Lane, Jan – Erik.

Constitutions and Political Theory.

Manchester : Manchester University Press, 1996.

Leijonhufvud, Axel.

"Constitutional Constraints on Monetary Powers of Government,"

in *McKenzie (1984 : 95 – 107).*

Levinson, Sanford.

"Some Reflections on the Posnerian Constitution,"

The George Washington Law Review, Vol. 56, No. 1 (November 1987),
pp. 39 – 49.

Lott, Jr., John R.

"The Effect of Nontransferable Property Rights on the Efficiency of Political
Markets,"

Journal of Public Economics, Vol. 32, No. 2 (March 1987), pp. 231 – 246.

Lott, Jr., John R.

"Explaining Challengers' Campaign Expenditure : The Importance of Sunk
Nontransferable Brand Names,"

Public Finance Quarterly, Vol. 17, No. 1 (January 1989), pp. 108 – 118.

Macey, Jonathan R.

"Competing Economic Views of the Constitution,"

The George Washington Law Review, Vol. 56, No. 1 (November 1987),
pp. 50 – 80.

Macey, Jonathan.

"Transaction Costs and the Normative Elements of the Public Choice Model :
An Application to constitutional Theory,"
Virginia Law Review, Vol. 74, No. 2 (March 1988), pp. 471 – 518.

Marlow, Michael L., and William P. Orzechowski,

"The Separation of Spending from Taxation : Implications for Collective Choices,"
Constitutional Political Economy, Vol. 8, No. 2 (1997),
pp. 151 – 163.

McKenzie, Richard B.

Constitutional Economics : Containing the Economic Powers of Government.
Lexington, Mass. : Lexington Books, 1984.

McVey, Ruth. (ed.),

Money and Power in Provincial Thailand.
Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 2000.

Mill, John Stuart.

Considerations on Representative Government (1861).
Edited by R.B. McCallum.
Oxford : Basil Blackwell, 1946.

Mongin, Philippe.

"Rational Choice Theory Considered as Psychology and Moral Philosophy,"
Philosophy of the Social Sciences, Vol. 21, No. 1 (March 1991), pp. 5 – 37.

Monroe, Kristen R. (ed.)

*The Economic Approach to Politics :
A Critical Reassessment of the Theory of Rational Action.*
New York : HarperCollins, 1991.

Mueller, Dennis C.

Public Choice.
Cambridge : Cambridge University Press. 1979.

Mueller, Dennis C.

Public Choice II.
Cambridge : Cambridge University Press. 1989.

Mueller, Dennis C.

Constitutional Democracy.

New York : Oxford University Press, 1996.

Mueller, Dennis C. (ed.) (1997a)

Perspectives on Public Choice : A Handbook.

Cambridge : Cambridge University Press. 1997.

Mueller, Dennis C. (1997b)

"Constitutional Public Choice,"

in *Dennis C. Mueller (1997a : 124 – 146).*

Mueller, Dennis C. (1997c)

"Constitutional Democracy : An Interpretation,"

in *Breton, et.al. (1997 : 64 – 87).*

Myerson, Roger B.

"Economic Analysis of Political Institutions : An Introduction,"

in David M. Kreps and Kenneth F. Wallis (eds.), *Advances in Economics and Econometrics : Theory and Applications* (Cambridge : Cambridge University Press, 1997), pp. 46 – 65.

Niskanen, William A.

"The Case for a New Fiscal Constitution,"

Journal of Economic Perspectives, Vol. 6, No. 2 (Spring 1992), pp. 13 – 24.

North, Douglass C.

"A Transaction Cost Approach to the Historical Development of Politics and Economies,"

Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 145 (1989), pp. 661 – 668.

North, Douglass C.

"Transaction Cost Theory of Politics,"

Journal of Theoretical Politics, Vol. 2, No. 4 (1990), pp. 355 – 367.

Persson, Torsten, and Guido Tabellini (1996a),

"Federal Fiscal Constitutions : Risk Sharing and Moral Hazard,"

Econometrica, Vol. 64, No. 3 (May 1996), pp. 623 – 646.

Persson, Torsten, and Guido Tabellini (1996b),

"Federal Fiscal Constitutions : Risk Sharing and Redistribution,"

Journal of Political Economy, Vol. 104, No. 5 (October 1996), pp. 979 – 1009.

Posner, Richard A.

"The Constitution as an Economic Document,"

The George Washington Law Review, Vol. 56, No. 1 (November 1987),

pp. 4 – 38.

Riker, William H. and Peter C. Ordeshook,

An Introduction to Positive Political Theory.

Englewood Cliffs, NJ : Prentice – Hall, 1973.

Rowley, Charles K.

Constitutional Political Economy.

Dordrecht : Kluwer Academic, 1997

Reprinted from *Public Choice*, Vol. 90, Nos. 1-4 (March 1997).

Siegan, Bernard H.

"The Economic Constitution in Historical Perspective,"

in *McKenzie* (1984 : 39 – 53).

Sugden, Robert.

"Rational Choice : A Survey of Contributions from Economics and Philosophy,"

The Economic Journal, Vol. 101, No. 407 (July 1991), pp. 751 – 785.

Sunstein, Cass R.

"The Beard Thesis and Franklin Roosevelt,"

The George Washington Law Review, Vol. 56, No. 1 (November 1987),

pp. 114 – 123.

Tobin, James.

"Comment from an Academic Scribbler,"

Journal of Monetary Economics, Vol. 4, No. 3 (August 1978), pp. 617 – 625.

Tobin, James.

"Reflection Inspired by Proposed Constitutional Restrictions on Fiscal Policy,"
in Kenneth D. Boyer and William B. Shepherd (eds.), *Economic Regulation :
Essays in Honor of James R. Nelson* (East Lansing, MI : Bureau of Research,
Michigan State University, 1981), pp. 341 – 367.

Tobin, James.

"Against the Balanced Budget and Tax Limitation Amendment,"
Proceedings on the Federal Fiscal Dilemma : Is There a Solution ?
(New York : Tax Foundation, 1983), pp. 21 – 24.

Viner, Jacob.

"The Necessary and the Desirable Range of Discretion to Be Allowed to a
Monetary Authority,"
in *Yeager (1962 : 244 – 274)*.

Weingast, Barry R.

"Constitutions as Governance Structures :
The Political Foundations of Secure Markets,"
Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 149, No. 1 (March 1993),
pp. 286 – 311.

Williamson, Oliver E.

"Transaction Cost Economics,"
in Richard Schmalensee and Robert Willig (eds.), *Handbook of Industrial
Organization*, Vol. I (Amsterdam : North – Holland, 1989), pp. 135 – 182.

Yeager, Leland B. (ed.),

In Search of a Monetary Constitution.
Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962.

Zelenak, Lawrence.

"Radical Tax Reform, the Constitution, and the Conscientious Legislator,"
Columbia Law Review, Vol. 99, No. 3 (April 1999), pp. 833 – 855.

Zuckermann, Michael

"Charles Beard and the Constitution : The Uses of Enchantment,"
The George Washington Law Review, Vol. 56, No. 1 (November 1987),
pp. 81 – 112.