

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

เอกสารวิชาการหมายเลข 603

กันยายน 2545

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

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

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งงานวิจัยเรื่อง "เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ" ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจาก
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยในฐานะเมธีวิจัยอาวุโส สกว. (เมษายน 2545)

เอกสารวิชาการ

โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว.

นายรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

เอกสารข้อมูลหมายเลข 101

ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เอกสารข้อมูลหมายเลข 201

กฎหมายยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

สิงหาคม 2531 - กุมภาพันธ์ 2534

เอกสารข้อมูลหมายเลข 202

กฎหมายยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

มีนาคม 2534 - เมษายน 2535

เอกสารข้อมูลหมายเลข 301

มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจไทย

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

มีนาคม 2534 - เมษายน 2535

เอกสารข้อมูลหมายเลข 302

มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจไทย

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (ชุดที่สอง)

มิถุนายน - กันยายน 2535

เอกสารวิชาการหมายเลข 501

บทวิเคราะห์กฎหมายที่บัญญัติในรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

(มีนาคม 2534 - เมษายน 2535)

เอกสารวิชาการหมายเลข 601

การเมืองยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

พฤษภาคม 2544

เอกสารวิชาการหมายเลข 602

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

พฤษภาคม 2544

เอกสารวิชาการหมายเลข 603

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กันยายน 2545

รหัสเอกสารวิชาการ

เอกสารหมายเลข 100

เอกสารข้อมูลว่าด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เอกสารหมายเลข 200

เอกสารข้อมูลว่าด้วยกฎหมายที่บัญญัติในยุครัฐบาลต่างๆ

เอกสารหมายเลข 300

เอกสารข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจไทยในรัฐบาลชุดต่างๆ

เอกสารหมายเลข 400

เอกสารข้อมูลนักการเมืองและตลาดนโยบายเศรษฐกิจ

เอกสารหมายเลข 500

เอกสารวิชาการว่าด้วยกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี

เอกสารหมายเลข 600

เอกสารวิชาการว่าด้วยเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์**

1. ความเบื้องต้น

รัฐธรรมนูญนานาประเทศหลายต่อหลายประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายต่อหลายฉบับมีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เหตุใดรัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติดังกล่าวนี้ แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญมีพัฒนาการอย่างไร และมีนวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมากน้อยเพียงใด การจารึกแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่ชอบด้วยระบอบการปกครองประชาธิปไตยหรือไม่ สถานะของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในฐานะกลไกทางการเมืองเป็นเช่นไร

บทความนี้ต้องการตอบคำถามต่างๆดังที่กล่าวข้างต้นนี้ เนื้อหาของบทความจำแนกออกเป็น 6 ตอน ตอนที่หนึ่งเป็นความเบื้องต้น ตอนที่สองกล่าวถึงแนวนโยบายแห่งรัฐในฐานะบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตอนที่สามเสนอบทวิเคราะห์แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งบทวิเคราะห์ในบริบทประวัติศาสตร์การเมืองไทย บทวิเคราะห์เชิงปริมาณ บทวิเคราะห์สาระแห่งนโยบาย การศึกษานวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ และความผันแปรกับความเป็นจริงของแนวนโยบายแห่งรัฐ ตอนที่สี่ศึกษาแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญในฐานะกลไกทางการเมือง ตอนที่ห้าวิเคราะห์แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และตอนที่หกเป็นบทสรุป

* บทความนี้เขียนขึ้นเพื่อระลึกถึงศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ซึ่งถึงแก่กรรมเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2542 การเลือกหัวข้อแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ ก็ด้วยเหตุที่อาจารย์ป๋วยเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในปี 2517 และมีบทบาทในการผลักดันรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2517 บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งงานวิจัยเรื่อง “เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ” ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยในฐานเมธีวิจัยอาวุโส สกว. (เมษายน 2545) ผู้เขียนขอขอบคุณนางสาวพวงรัตน์ พันธุ์พิริยะ ที่ช่วยพิมพ์ต้นฉบับบทความนี้

** อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2. แนวนโยบายแห่งรัฐในฐานะบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

หยุด แสงอุทัย (2513 : 138) อธิบายว่า แนวนโยบายแห่งรัฐเป็น 'หลักการแห่งนโยบายที่รัฐจะต้องปฏิบัติจัดทำ' โดยรัฐธรรมนูญกำหนดเป็นแนวทางหลักในการดำเนินนโยบายสำหรับรัฐบาลทุกรัฐบาลและรัฐสภาทุกรัฐสภา รัฐบาลจะต้องไม่ดำเนินนโยบายขัดกับแนวทางหลักที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า รัฐธรรมนูญห้ามมิให้รัฐบาลมีนโยบายของตนเอง ในการบรรลุแนวทางหลักที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐบาลแต่ละชุดอาจเลือกวิถีทางและมาตรการแตกต่างกัน หรือจัดลำดับความสำคัญแตกต่างกัน อีกทั้งยังสามารถดำเนินนโยบายอื่นนอกเหนือจากแนวนโยบายหลักที่กำหนดในรัฐธรรมนูญได้ด้วย

แต่เดิมแนวนโยบายแห่งรัฐมิได้แยกเป็นหมวดต่างหากในรัฐธรรมนูญ หากแต่กระจัดกระจายอยู่ในหมวดต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหมวดสิทธิและเสรีภาพ รัฐธรรมนูญไวมาร์ ฉบับปี 2461 ของเยอรมนีนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยแทรกอยู่ในหมวดสิทธิและหน้าที่ของประชาชน (หยุด แสงอุทัย 2515 : 203; 2536 : 158 - 159) รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐไอร์แลนด์ (ฉบับปี 2465) นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่แยกแนวนโยบายแห่งรัฐออกเป็นหมวดต่างหาก (หยุด แสงอุทัย 2538 : 162) ประเทศในเอเชียหลายประเทศยึดแนวทางการร่างรัฐธรรมนูญแนวทางเดียวกันนี้ อาทิเช่น รัฐธรรมนูญของจีน คณะชาติ (ฉบับปี 2490) พม่า (ฉบับปี 2490) และอินเดีย (ฉบับปี 2492) (หยุด แสงอุทัย 2538 : 162)

เหตุใดรัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ?

การเขียนบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญมีเป้าประสงค์ในการกำหนดแนวทางสำหรับการบริหารประเทศและการตรากฎหมาย การริเริ่มจารีตดังกล่าวนี้อาจตีความแตกต่างกันได้ 2 แนวทาง กล่าวคือ

แนวทางที่หนึ่งเสนอการตีความว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต้องการเสนอเมนูนโยบาย (Policy Menu) เพื่อให้รัฐบาลเลือกดำเนินการ หากรัฐบาลคิดไม่ออกว่า จะบริหารและพัฒนาประเทศในแนวทางใด ย่อมปรึกษารัฐธรรมนูญได้เสมอ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญมิได้ผูกมัดรัฐบาลให้ต้องดำเนินตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นสิทธิและเสรีภาพของรัฐบาลจะเลือกดำเนินนโยบายใดก็ได้ หรือไม่ดำเนินนโยบายใดก็ได้

แนวทางที่สองเสนอแนวทางการตีความว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต้องการกำหนดเส้นทางหลักในการพัฒนาประเทศ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รัฐบาลไม่ว่าสังกัดพรรคการเมืองใด เมื่อยึดกุมอำนาจการบริหารประเทศได้ จะต้องนำประเทศไปสู่เส้นทางพัฒนาดังกล่าวนี้ เพียงแต่รัฐบาลมีเสรีภาพในการเลือกมาตรการทางนโยบายและกำหนดนโยบายอื่นประกอบไปด้วยได้ การ

กำหนดเส้นทางหลักในการพัฒนามีผลดีในแง่ที่ว่า การพัฒนาประเทศสามารถดำเนินตามเส้นทางหลักเส้นทางเดียวกันได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่หยุดชะงักขาดตอน

หยุด แสงอุทัย (2513 : 140) กล่าวว่า เมื่อรัฐธรรมนูญไวมาร์แห่งเยอรมนีฉบับปี 2461 เขียนบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับนั้น มีวิวาทะในหมู่นักนิติศาสตร์ชาวเยอรมันว่า บทบัญญัติเหล่านี้มีประโยชน์หรือไม่อย่างไร ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นหาประโยชน์อันใดมิได้ เพราะมีอาจบังคับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศในอนาคต เพราะอาจมีรัฐบาลเลือกไปดำเนินการ

นอกจากวิวาทะว่าด้วยประโยชน์ของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐแล้ว ยังมีวิวาทะด้วยว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ ในประเด็นนี้ หยุด แสงอุทัย (2538 : 163) เสนอความเห็นที่ว่า ... ไม่ขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะผู้มีอำนาจในการให้รัฐธรรมนูญย่อมสามารถกำหนดจุดประสงค์ที่ตนต้องการให้รัฐปฏิบัติจัดทำได้ ไม่ผิดอะไรกับผู้ก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือสมาคมที่เป็นนิติบุคคลย่อมชอบที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้นๆ ลงไว้ได้...

อย่างไรก็ตาม 'ผู้มีอำนาจในการให้รัฐธรรมนูญ' ในบริบทของสังคมการเมืองไทยส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดมิได้รับฉันทานุมัติจากประชาชน การอุปมาอุปไมย 'ผู้มีอำนาจในการให้รัฐธรรมนูญ' เสมือนหนึ่ง 'ผู้ก่อตั้งบริษัทจำกัด' ย่อมไม่ถูกต้อง เพราะ 'ผู้มีอำนาจในการให้รัฐธรรมนูญ' มิใช่ผู้ก่อตั้งประเทศ และมีได้เป็นเจ้าของประเทศแต่เพียงผู้เดียว การบริหารจัดการบริษัทจำกัดซึ่งมีผู้ถือหุ้นจำนวนมากย่อมต้องได้รับฉันทานุมัติจากผู้ถือหุ้นนั้นใด การบริหารจัดการประเทศก็ควรได้รับฉันทานุมัติจากเจ้าของประเทศนั้นๆ ในการพิจารณาประเด็นที่ว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญขัดต่อระบอบการปกครองประชาธิปไตยหรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาข้อเท็จจริงอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก การแต่งตั้งคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญเกือบทั้งหมดไม่เคยผ่านการขอความเห็นชอบจากประชาชน ประการที่สอง รัฐธรรมนูญที่ 'ผู้มีอำนาจในการให้รัฐธรรมนูญ' อนุมัติให้มีผลบังคับใช้ไม่เคยเสนอขอฉันทานุมัติจากประชาชน ดังนั้น แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญมีอาจถือเป็นแนวนโยบายที่ประชาชนให้ความเห็นชอบแล้วได้ หากแต่ต้องถือเป็นเพียงความคิดเห็นของคณะบุคคลหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ การบังคับใช้แนวนโยบายที่กำหนดโดยคณะบุคคลหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีได้ผ่านการขอความเห็นชอบจากประชาชนย่อมมิชอบด้วยระบอบประชาธิปไตย

3. แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

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

3.1 แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญในบริบทประวัติศาสตร์การเมืองไทย

การเข้าใจบริบททางการเมืองในขณะที่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับก่อเกิดจะช่วยให้เข้าใจแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ¹ นอกเหนือจากการศึกษาภูมิหลังและพื้นฐานความคิดของคณะบุคคลที่ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐร่างขึ้นในยุครัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ (พฤศจิกายน 2490-เมษายน 2491) ภายหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 ผู้นำฝ่ายทหารประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 พร้อมกันนั้นก็เขตนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์จึงถูกควบคุมและกำกับโดยผู้นำฝ่ายทหาร นายควงผลักดันให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ แม้จะถูกบังคับให้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2491 แต่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีอาจปฏิเสธรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492² การที่รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ มีอาจยึดกุมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเต็มที่ ประกอบกับผู้นำฝ่ายทหารซึ่งยึดกุมอำนาจรัฐได้ มิได้เชี่ยวชาญด้านรัฐกิจ อาจเป็นเหตุผลที่สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งยึดพื้นที่โดยพรรคประชาธิปัตย์ เห็นควรบรรจุหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เพื่อเป็น ‘แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายดังกล่าวไว้’ (รธน. 2492 มาตรา 54)

¹ ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการเมืองการปกครองไทย ดู เชาวนะ ไตรมาส (2542) และนคร พจนวพงษ์ และอุกฤษ พจนวพงษ์ (2542) ประวัติศาสตร์การเมืองไทย ดูอาทิตย์ ลิขิต อีเวคิน (2544)

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

จอมพล ป. พิบูลสงครามทำรัฐประหารล้มรัฐบาลของตนเองเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 และต่อมาประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 (เรียกย่อๆว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495) เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2495 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 รัฐสภามีลักษณะเป็นสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง โดยมีจำนวนเท่ากัน ต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ซึ่งรัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 รัฐบาลทหารสามารถยึดกุมรัฐสภาได้ง่ายกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เพราะสามารถแต่งตั้ง ส.ส. ประเภทที่สองเข้าไปตามอำนาจ ส.ส. ประเภทที่หนึ่งในสภาผู้แทนราษฎร³ ความไม่สามารถของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามในการกุมสภารัฐสภาซึ่งถูกยึดพื้นที่โดยพรรคประชาธิปัตย์ในสัดส่วนสำคัญ นับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งในการโค่นล้มรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ในเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 ร่างขึ้นในยุคสมัยที่คณะผู้นำฝ่ายทหารสามารถยึดกุมอำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องขึ้นการดำเนินนโยบาย ดังจะเห็นได้ว่า ในขณะที่ยกเลิกนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 มีถึง 19 มาตรา รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 มีเพียง 7 มาตรา (ดูตารางที่ 1) เมื่อแจกแจงจำนวนนโยบายก็พบว่าแตกต่างกัน จาก 17 นโยบายในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เหลือเพียง 7 นโยบายในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 (ดูภาคผนวก (ก))

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 ร่างขึ้นเพื่ออรรถระบอบอำมาตยาธิปไตย อันเป็นระบอบที่ผู้นำข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนเป็นใหญ่ในแผ่นดิน รัฐธรรมนูญฉบับนี้นอกจากให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แล้ว ยังให้อำนาจฝ่ายบริหารเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติมากอีกด้วย สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งแต่งตั้งตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยใช้เวลาในการร่างยาวนานถึง 9 ปี 4 เดือน 17 วัน (นคร พจนวรรณพงษ์ และอุกฤษ พจนวรรณพงษ์ 2542 : 63) แม้แต่เวลาที่ใช้ในการจารึกต้นฉบับลงสมุดข่อยก็กินเวลามากกว่า 3 เดือน (กระมล ทองธรรมชาติ 2524 : 34-35) สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงว่า คณะผู้นำฝ่ายทหารต้องการเตะถ่วงกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่ออรรถระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยให้ยาวนานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ด้วยเหตุที่สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยขุนนางข้าราชการเกือบทั้งหมด การเตะถ่วงการร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปได้โดยง่าย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 สืบทอดมรดกหมวดนโยบายแห่งรัฐจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 โดยที่มีจำนวนมาตราและจำนวนนโยบายใกล้เคียงกัน (ดูตารางที่ 1) อีกทั้งสาระสำคัญของนโยบายก็ได้แตกต่างกันมากด้วย (ดูภาคผนวก (ก))

³ ข้อมูลเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 ดู กระมล ทองธรรมชาติ (2524 : 31-33) นคร พจนวรรณพงษ์ และอุกฤษ พจนวรรณพงษ์ (2542 : 54-60) วิภาลัย ธีระชัย (2522) ไพโรจน์ ชัยนาม (2519 : 122-127)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ร่างขึ้นท่ามกลางบรรยากาศ 'เมื่อท้องฟ้าสีทองผ่องอำไพ ประชาชนจะเป็นใหญ่ในแผ่นดิน' ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 ประกอบกับแรงผลักดันให้สังคมไทยเดินสู่เส้นทางสังคมนิยมค่อนข้างแรง ผลก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 นอกจากจะมีความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างสูง⁴ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารได้มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 แล้ว หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ โดยหันเข็มมุ่งสู่แนวทางรัฐสวัสดิการอย่างชัดเจนอีกด้วย (ดูตารางที่ 13) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ต้องการเห็นสังคมการเมืองไทยปรับเปลี่ยนสู่ระบอบประชาธิปไตยสังคม (Social Democracy) โดยยึดระบอบประชาธิปไตยทางการเมืองและระบบรัฐสวัสดิการทางเศรษฐกิจ นวัตกรรมด้านนโยบายอีกประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ก็คือ การยอมรับแนวความคิดของลัทธิสิ่งแวดล้อม (Environmentalism) เพราะเป็นครั้งแรกที่หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมีนโยบายการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (ดูภาคผนวก (ก)) ในประการสุดท้าย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 นำความคิดว่าด้วยความเป็นธรรมในสังคมมาร่างบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ (ดูตารางที่ 16)

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

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534 แม้จะกำหนดแนวทางรัฐสวัสดิการในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มิได้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 แต่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้แตกต่างจากฉบับปี 2517 ในด้านระบอบการเมืองการปกครอง ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ต้องการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง ซึ่งมีการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และการห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534 ต้องการสถาปนาระบอบการเมืองการปกครองกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย โดยที่ผู้นำฝ่ายทหารยังคงกุมอำนาจรัฐ ดังนั้น เข็มมุ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534 จึงมิใช่ระบอบ

⁴ ประวัติการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ดู สมชาติ รอบกิจ (2523) บทบาทของสมานิติบัญญัติแห่งชาติในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดู สมพร ใช้บางยาง (2519) ความเห็นของสมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติคนหนึ่งที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดู สมคิด ศรีสังคม (2517) บทวิพากษ์รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ดู ปรีดี พนมยงค์ (2517) วิวาทะของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้คนหนึ่ง ดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2517)

ประชาธิปไตยสังคมอันเป็นเข็มมุ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 เพราะมิได้ต้องการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยควบคู่กับระบบรัฐสวัสดิการ

ในผังการเมืองไทย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ถูกวางตำแหน่งอยู่ทางขวาของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และมีตำแหน่งใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 อย่างไรก็ตาม เมื่อพบเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 สันอายุ อำนาจรัฐค่อยๆ หลุดลอยจากกลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตย และตกอยู่กับกลุ่มนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง การรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 โดยผู้นำฝ่ายทหารต้องการฟื้นอำนาจของกลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตย ซึ่งโดยพื้นฐานเกิดจากความต้องการแย่งชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ได้จากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบาย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ถูกวางตำแหน่งให้อยู่ทางขวาของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 เพื่อธำรงระบอบการปกครองกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งยึดกุมโดยผู้นำฝ่ายทหาร ความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และต่อความพยายามในการสืบทอดอำนาจของผู้นำฝ่ายทหารนำไปสู่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 และจุดประกายกระบวนการปฏิรูปการเมือง จนก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 (เรียกย่อๆว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2538) และตามมาด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2538 ยังคงสืบทอดแนวทางรัฐสวัสดิการต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 (ดูตารางที่ 13) แต่ต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ที่ยอมให้ออกชนมีบทบาททางเศรษฐกิจร่วมกับรัฐบาลมากขึ้น วิสาหกิจเอกชนสามารถผลิตบริการสาธารณะโภคและประกอบกิจการที่มีการผูกขาดตัดตอนได้ โดยมีต้องตราพระราชบัญญัติเพื่อให้ประกอบกิจการดังกล่าว นอกจากนี้ รัฐยังส่งเสริมให้ออกชนมีบทบาทในการจัดบริการการศึกษาและบริการสุขภาพอนามัยอีกด้วย (ดูตารางที่ 11)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ร่างขึ้นท่ามกลางกระแสการเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองและขบวนการสิทธิและเสรีภาพมีอิทธิพลค่อนข้างสูงในการขับเคลื่อนสังคมการเมืองไทย ผลก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะประชาธิปไตยที่เด่นชัด ในด้านแนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดแนวนโยบายที่ชัดเจนอย่างน้อย 4 แนวทาง อันได้แก่ แนวทางรัฐสวัสดิการ แนวทางความเป็นธรรมในสังคม แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) และแนวทางชุมชนท้องถิ่นพัฒนา⁵ แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้รับช่วงแนวทางรัฐสวัสดิการและแนวทางสิทธิสิ่งแวดล้อมต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 แต่ความเข้มข้นของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สูงกว่ามาก รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยอมรับบทบาททางเศรษฐกิจของเอกชนดุจเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และฉบับปี 2534/2538 ต่างกันที่ไม่นับนโยบายการส่งเสริมบทบาทของเอกชนในการจัดบริการสุขภาพอนามัยและการสังคมสงเคราะห์อย่างชัดเจน (ดูตารางที่ 11) ข้อที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

⁵ รายละเอียด ดู วัชรพงศ์ ชนะพรพันธุ์ (2544)

แหวกแนวจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ก็คือ การแยกแยะความแตกต่างระหว่างภาคธุรกิจเอกชนกับภาคประชาชน แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ต้องการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชน ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และการยอมรับสิทธิชุมชน อิทธิพลของแนวความคิดว่าด้วยยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนาปรากฏให้เห็นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้⁶

พัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยในส่วนที่เกี่ยวกับทบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ มีข้อพึงสังเกตอย่างน้อย 3 ประการ

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

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่มีจารีตในการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย จวบจนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2538 ที่กำหนดให้ชนชาวไทยมี ‘สิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ’ (รธน. 2534/2538 มาตรา 40) และ ‘สิทธิได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลที่ไม่คิดมูลค่า ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ’ (รธน. 2534/2538 มาตรา 41) พร้อมกันนี้ ก็กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (ดูตารางที่ 2) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ดำเนินรอยตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2538 ในการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยที่มีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวดนี้ถึง 9 กลุ่ม (เทียบกับ 2 กลุ่มในฉบับปี 2534/2538) แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้เขียนรัฐธรรมนูญในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้สอดคล้องกับหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (ดูตารางที่ 3) ดังจะเห็นได้ว่า สิ่งที่กำหนดเป็นสิทธิของชนชาวไทยหลายต่อหลายประการ ไม่มีบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังเช่นการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน (รธน. 2540 มาตรา 40) สิทธิในการรับบริการการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ (รธน. 2540 มาตรา 52 วรรค 3) เป็นต้น สิทธิบางข้อไม่มีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ชัดเจนที่สอดคล้องกัน แต่มี

⁶ การแยกแยะความแตกต่างของยุทธศาสตร์การพัฒนา ระหว่างโลกาภิวัตน์พัฒนากับชุมชนท้องถิ่นพัฒนา รวมตลอดจนการวิเคราะห์ทวิลักษณ์ของยุทธศาสตร์การพัฒนา ดู รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2536/2545)

บทบัญญัติที่สามารถตีความโดยอนุโลมได้ ดังเช่น สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้ได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ (รธน. 2540 ม. 43) สิทธิของผู้ยากไร้ในการรับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (รธน. 2540 ม. 52 วรรค 2) สิทธิของเด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลในการรับเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐ (รธน. 2540 มาตรา 53) เป็นต้น

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

3.2 แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์เชิงปริมาณ

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

ภาคผนวก (ก) ประมวลนโยบายตามที่ปรากฏในหมวดแนวนโยบาย (พื้นฐาน) แห่งรัฐของรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ตารางที่ 5 แฉกฉบับจำนวนนโยบายจากรัฐธรรมนูญฉบับเหล่านั้น⁷ ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2538 มีจำนวนนโยบายสูงสุด (54 นโยบาย) รองลงมาได้แก่ ฉบับปี 2540 (49 นโยบาย) และฉบับปี 2534 (46 นโยบาย) อย่างไรก็ตาม เมื่อนับสิทธิของชนชาวไทย ซึ่งรัฐบาลต้องมีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนตามสิทธิดังกล่าว รวมกับหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีนโยบายที่รัฐต้องให้บริการแก่ประชาชน โดยที่มีได้กำหนดไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้สอดคล้องกับหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยอีกจำนวน 5 นโยบาย (ดูตารางที่ 3) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงมีจำนวนนโยบายรวมทั้งสิ้น 54 นโยบาย ซึ่งมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดๆ และเท่ากับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2538 (ตารางที่ 6)⁸ โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 มีจำนวนนโยบายน้อยที่สุด (7 นโยบาย) ทั้งนี้ไม่นับรัฐธรรมนูญที่ไม่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ (ดูตารางที่ 5)

ตารางที่ 7 นำเสนอข้อมูลสัดส่วนจำนวนนโยบายหมวดต่างๆ เทียบเป็นร้อยละของจำนวนนโยบายรวมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ข้อมูลตารางนี้มีได้บ่งบอกลำดับความสำคัญของหมวดนโยบายตามทัศนะของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ หากแต่บ่งบอกว่า จำนวนนโยบายที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าเหมาะสมในการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นแตกต่างกันอย่างไรระหว่างหมวดนโยบายต่างๆ หากได้หมายความว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญแก่หมวดที่มีจำนวนนโยบายมากกว่าหมวดที่มีจำนวนนโยบายน้อย อย่างไรก็ตาม การณ์อาจเป็นไปได้ว่า หมวดที่มีจำนวนนโยบายมากอาจเป็นหมวดที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีความสำคัญมาก จึงจำเป็นต้องใช้ 'ยา' (นโยบาย) หลายขนาน

ตารางที่ 8 นำเสนอข้อมูลลำดับจำนวนนโยบายหมวดต่างๆ ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ลำดับจำนวนนโยบายนี้อาจมิใช่ลำดับความสำคัญของหมวดนโยบายในทัศนะของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาถึงข้อมูลบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ดังที่นำเสนอในตารางที่ 5-8 มีข้อพึงสังเกตอย่างน้อย 6 ประการ กล่าวคือ

⁷ การจัดหมวดหมู่ นโยบายและการแจกแจงมีอาจหลีกเลี่ยงการใช้จารณญาณและดุลพินิจส่วนบุคคลได้ แต่การจัดหมวดหมู่ นโยบายนี้อ่อนไหวการวิเคราะห์ให้เห็นภาพชัดเจนขึ้น

⁸ บทวิเคราะห์นี้ตรงกันข้ามกับ อมร ราชาสัตย์ (2541 : 85) ที่อ้างว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีแนวนโยบายแห่งรัฐน้อยกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ทั้งนี้โดยการนับจำนวนมาตรา รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มี 19 มาตรา ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มี 18 มาตรา ดังที่ อมร ราชาสัตย์ (2541 : 85) นับ หากยึดเกณฑ์จำนวนมาตรา รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 มีจำนวนมาตราในหมวดนี้มากที่สุด หากใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่ (ดูตารางที่ 1) แต่จำนวนมาตราอาจใช้แทนจำนวนนโยบายได้ เพราะในบางมาตรา มีนโยบายกับข้ออื่นกันมากกว่าหนึ่งนโยบาย ในประการสำคัญ นโยบายบางนโยบายปรากฏในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย แต่มิได้ปรากฏในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

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

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

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

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

ประการที่ห้า รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่มีหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐมีแนวโน้มที่จะเน้นบทบาทของรัฐในการจัดสรรบริการสาธารณะ ตารางที่ 9 นำเสนอข้อมูลในประเด็นนี้ หากพิจารณาจำนวนนโยบายในเชิงสัมบูรณ์ รัฐธรรมนูญที่กำหนดนโยบายการจัดสรรบริการสาธารณะโดยภาครัฐบาลมากที่สุด ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี

2517 และฉบับปี 2540 (16 นโยบาย) ส่วนรัฐธรรมนูญที่กำหนดนโยบายลักษณะนี้น้อยที่สุด ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 (3 นโยบาย) หากพิจารณาจำนวนนโยบายเชิงสัมพัทธ์โดยเทียบเป็นร้อยละของจำนวนนโยบายรวม รัฐธรรมนูญที่มีสัดส่วนนโยบายการจัดสรรบริการสาธารณะโดยภาครัฐบาลมากที่สุด ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 (71.4%) รองลงมาได้แก่ ฉบับปี 2517 (41.0%) ดังรายละเอียดในตารางที่ 9

ประการที่หก รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญแก่บทบาทของภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายด้านต่างๆค่อนข้างน้อย ตารางที่ 10 นำเสนอข้อมูลในประเด็นนี้ หากพิจารณาจำนวนนโยบายในเชิงสัมบูรณ์ รัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญแก่บทบาทของภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนมากที่สุด ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (8 นโยบาย) รองลงมาได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และฉบับปี 2534/2538 (5 นโยบาย) หากพิจารณาจำนวนนโยบายในเชิงสัมพัทธ์ โดยเทียบเป็นร้อยละของจำนวนนโยบายรวม รัฐธรรมนูญที่มีสัดส่วนจำนวนนโยบายการส่งเสริมบทบาทภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนมากที่สุด ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (14.8%) นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงความรอบด้านในการส่งเสริมบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้ความสำคัญแก่บทบาทของภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ (5 หมวดนโยบายจาก 8 หมวดนโยบาย)

3.3 แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์สาระแห่งนโยบาย

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

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

3.31 ระบบเศรษฐกิจที่เลือก

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

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

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

รัฐธรรมนูญที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐทุกฉบับ ยกเว้นฉบับปี 2475/2495 กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐที่ชัดเจนว่า รัฐบาลมีหน้าที่ป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม อีกทั้งกำหนดนโยบายโดยนัยว่า ห้ามเอกชนประกอบกิจการที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอน การประกอบกิจการที่มีลักษณะผูก

ขาดตัดตอนโดยเอกชนต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการประกอบการ แนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าวนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ฉบับปี 2511 ฉบับปี 2517 และฉบับปี 2521 หลังจากนั้น ไม่ปรากฏว่ามีรัฐธรรมนูญฉบับใดที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าวนี้

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

3.32 เป้าหมายของสังคมเศรษฐกิจไทย

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่สู้ให้ความสนใจในการกำหนดเป้าหมายของสังคมเศรษฐกิจไทยมากนัก ในประเด็นนี้ มีข้อพึงสังเกตอย่างน้อย 5 ประการ (ดูตารางที่ 10 ประกอบ) กล่าวคือ

ประการแรก เป้าหมายการจ้างงานเต็มอัตรา (Full Employment) ปรากฏในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี 2511 เป็นต้นมา โดยกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐอย่างชัดเจนว่า รัฐจะส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ

ประการที่สอง การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนอันเป็นเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยทั่วไป เพิ่งปรากฏในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 จนถึงฉบับปี 2534/2538 แต่ขาดหายไปฉบับปี 2540

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

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

ประการที่ห้า การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนพึ่งพาอาศัยกันในบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยอมรับยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ด้วยการยอมรับว่า ความเข้มแข็งของชุมชนเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

3.33 บทบาทของภาครัฐบาล

รัฐธรรมนูญที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐทุกฉบับให้ความสำคัญแก่บทบาทของภาครัฐบาลในทุกๆ ด้าน ทั้งด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ เกษตรกรรม การศึกษา การสาธารณสุข สวัสดิการสังคม และด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การเน้นบทบาทของภาครัฐบาลมีนัยสำคัญว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้รัฐบาลแทรกแซงกิจกรรมเศรษฐกิจด้วยมาตรการและวิธีการต่างๆ การไม่ส่งเสริมบทบาทของเอกชนเท่าที่ควรมีความสำคัญว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่เชื่อประสิทธิภาพการทำงานของกลไกภาคในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลอย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก การจัดสรรบริการสาธารณสุขไปเคแต่เดิมถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาล รัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ฉบับปี 2534 เป็นต้นมายอมรับว่า เอกชนสามารถผลิตบริการสาธารณสุขได้ โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้กำหนดให้รัฐบาลผูกขาดการทำหน้าที่ในการจัดสรรบริการสาธารณสุขอีกต่อไป

ประการที่สอง การจัดการศึกษาแต่เดิมถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาล รัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ฉบับปี 2534 เป็นต้นมายอมรับบทบาทของเอกชนในการจัดการศึกษา

ประการที่สาม แต่เดิมรัฐบาลถูกกำหนดให้มีหน้าที่ผลิตบริการสาธารณสุข รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และฉบับปี 2534/2538 ยอมให้เอกชนมีบทบาทในการผลิตบริการสุขภาพอนามัย แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้กำหนดนโยบายการส่งเสริมให้เอกชนผลิตบริการสุขภาพอนามัยในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ⁹

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

“การบริการทางสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะกระทำได้”

(รธน. 2540 มาตรา 52 วรรคสอง)

บทบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมบทบาทของเอกชนในการจัดบริการสุขภาพอนามัยตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ก่อนข้างคลุ้มเครือ แม้ความข้างต้นนี้จะบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย แต่สาระสำคัญมิใช่การกำหนดสิทธิของเอกชนที่จะได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลในการจัดบริการสุขภาพอนามัย

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

3.34 แนวทางรัฐสวัสดิการ (Welfare State)

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

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

ลักษณะเด่นของแนวทางรัฐสวัสดิการ ก็คือ การให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการจ้างงานเต็มอัตรา (Full Employment) การจัดสรรสวัสดิการด้านต่างๆ แก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษาและการสาธารณสุข รวมตลอดจนการช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสในสังคม แนวทางรัฐสวัสดิการปรากฏอย่างแจ่มชัดในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใด ก็เพราะเหตุว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ชูนโยบายการประกันสังคม และนโยบายการช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสในสังคม อันเป็นนโยบายที่มีได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ก่อนปี 2540

3.35 การเกษตร

การเกษตรเป็นกลุ่มนโยบายที่ปรากฏในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างต่อเนื่อง แต่บทบัญญัติในกลุ่มนโยบายนี้หาได้ชี้แนะทิศทางการพัฒนาการเกษตรในสังคม

เศรษฐกิจไทยแต่ประการใดไม่ แนวนโยบายการเกษตรที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญครอบคลุมนโยบายด้านการผลิตและนโยบายราคาสินค้าเกษตร โดยที่แนวนโยบายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ มากที่สุดมีอยู่อย่างน้อย 2 นโยบาย (ดูตารางที่ 14) กล่าวคือ

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

นโยบายที่สอง ได้แก่ การปฏิรูปที่ดินและการจัดรูปที่ดิน นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2517 จนถึงฉบับปี 2534/2538 และถูกดึงออกจากหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540

นโยบายการเกษตรในด้านปัจจัยการผลิต นอกจากนโยบายการปฏิรูปที่ดินและการจัดรูปที่ดินแล้ว ยังมีนโยบายการจัดหาและดูแลการใช้ของเกษตรกรด้วย โดยที่นโยบายหลังนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2534 ฉบับปี 2534/2538 และฉบับปี 2540 การพุ่งหรือประกันราคาสินค้าเกษตรปรากฏในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2521 เพียงฉบับเดียว ขณะเดียวกันปรากฏนโยบายการคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร ในด้านการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ฉบับปี 2534 ฉบับปี 2534/2538 และ ฉบับปี 2540 ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฉบับเหล่านี้มิได้ลงรายละเอียดว่า จะให้รัฐบาลดำเนินการคุ้มครองและรักษา ผลประโยชน์ของเกษตรกรอย่างไร การละทิ้งนโยบายการพุ่งหรือประกันราคาสินค้าเกษตรไม่เป็นที่แน่ชัดว่า เป็นเพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญมองไม่เห็นประโยชน์ของนโยบายดังกล่าวนี้หรืออย่างไร

3.36 การศึกษา

รัฐธรรมนูญที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐทุกฉบับล้วนกำหนดแนวนโยบายการศึกษาด้วยกันทั้งสิ้น แนวนโยบายการศึกษาที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อย 5 นโยบาย กล่าวคือ

นโยบายที่หนึ่งว่าด้วยบทบาทของรัฐในการจัดการศึกษา การส่งเสริมบทบาทของรัฐในการจัดการศึกษาปรากฏในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ [ดูภาคผนวก (ก)] แม้ในฉบับที่มีได้ระบุนโยบายข้อนี้อย่างชัดเจน อันได้แก่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ก็ปรากฏนโยบายการศึกษาด้านอื่นๆ ซึ่งต้องพึงพาบทบาทของรัฐเป็นด้านหลัก ความคิดด้านการส่งเสริมบทบาทของเอกชนในการจัดการศึกษาเพิ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ฉบับปี 2534 เป็นต้นมา

นโยบายที่สองว่าด้วยการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับกำหนดให้รัฐจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน ยกเว้นฉบับปี 2475/2495 ฉบับปี 2511 และฉบับปี 2540 แต่การบัญญัตินโยบายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญอาจเป็นเรื่องเกินความจำเป็น เพราะสามารถบัญญัติในกฎหมายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาได้อยู่แล้ว อนึ่ง แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้บรรจุนโยบายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยมีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 43 วรรค 2540) สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีมีมากกว่าการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงมิได้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่มีนโยบายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและนโยบายการจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส

นโยบายที่สามว่าด้วยการจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับนั้นตั้งแต่ฉบับปี 2517 เป็นต้นมา ยกเว้นฉบับปี 2540 อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้ชนชาวไทยมีสิทธิรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายดังกล่าวข้างต้น จึงมีผลยอมรับนโยบายนี้โดยปริยายและโดยหนักแน่นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ทุกฉบับ เพราะบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งรัฐจักต้องดำเนินการ มิใช่หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งรัฐจะดำเนินการหรือไม่ก็ได้ อนึ่งมีข้อสังเกตว่า เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และฉบับปี 2534/2538 เท่านั้นที่กำหนดนโยบายความเสมอภาคในโอกาสการศึกษา

นโยบายที่สี่ว่าด้วยการวิจัยและการพัฒนา การสนับสนุนการวิจัยในศิลปะและวิทยาการต่างๆ เป็นแนวนโยบายหลักที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ยกเว้นฉบับปี 2475/2495 ในขณะที่การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี 2521 เป็นต้นมา สะท้อนให้เห็นความล่าช้าของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการรับรู้ปัญหาความล้าหลังด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

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

3.37 การสาธารณสุข

รัฐธรรมนูญที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐล้วนกำหนดนโยบายด้านการสาธารณสุข นโยบายที่สำคัญมีอย่างน้อย 3 นโยบาย กล่าวคือ [ดูภาคผนวก (ก)]

นโยบายที่หนึ่งว่าด้วยบทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณสุข รัฐธรรมนูญฉบับที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐล้วนให้ความสำคัญบทบาทของรัฐในการจัดสรรบริการสุขภาพอนามัย จนเกือบจะกล่าวได้ว่า ต้องถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาล การส่งเสริมบทบาทของเอกชนในด้านนี้เพิ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และฉบับปี 2534/2538 แต่ไม่ปรากฏอีกในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (ดูเชิงอรรถหมายเลข 9)

นโยบายที่สองว่าด้วยการจัดบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานโดยทั่วถึง นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ

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

3.38 สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

แนวนโยบายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมิได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จวบจนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ปรากฏแนวนโยบายหมวดนี้ นโยบายที่สำคัญมีอยู่เพียง 2 นโยบาย อันได้แก่ การบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและความสมดุลของธรรมชาติ และการป้องกันและจัดมลพิษ (ดูภาคผนวก (ก)) รัฐธรรมนูญที่กำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่เน้นบทบาทของรัฐเป็นด้านหลัก รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยอมรับกระบวนการใหม่ว่าด้วยการส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการสงวนและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และการยอมรับสิทธิชุมชน (มาตรา 56) นับเป็นนวัตกรรมแห่งรัฐธรรมนูญที่สำคัญ

3.39 การเมืองการปกครอง

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

แนวนโยบายการพัฒนาการเมืองการปกครองที่น่าสนใจมีอย่างน้อย 2 นโยบาย อันได้แก่ [ดูภาคผนวก (ก)]

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

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

3.4 นวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เริ่มบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ บทบัญญัติหมวดนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกลายเป็นบรรทัดฐานสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาในการคัดลอกและพัฒนา เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ฉบับปี 2492 เป็นต้นมา จะพบว่า มีนวัตกรรมด้านนโยบายไม่มากนัก เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ร่างในยุคเผด็จการและยุคกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย ความข้อนี้เป็นจริงอย่างยิ่งในกรณีของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 ฉบับปี 2511 ฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534

นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ที่บุกเบิกการบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแล้ว ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย รัฐธรรมนูญที่จัดปะทุนวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมีอยู่เพียง 2 ฉบับ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และฉบับปี 2540

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ก่อให้เกิดนวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐอย่างน้อย 3 ด้าน (ดูตารางที่ 16) อันได้แก่

ด้านที่หนึ่ง การนำเสนอแนวทางรัฐสวัสดิการ (Welfare State) แนวทางรัฐสวัสดิการปรากฏอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ส่วนใหญ่มิได้คุ้นเคยกับเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ (Keynesian Economics) แต่ก็ตกอยู่ใต้อิทธิพลของฉันทมติว่าด้วยเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์

(Keynesian Consensus)¹⁰ เมื่อประกาศยึดการจ้างงานเต็มอัตรา (Full Employment) เป็นเป้าหมายของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ (มาตรา 89 รธน. 2517) พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่รัฐบาลในการคุ้มครองแรงงาน การจัดการศึกษาภาคบังคับ การจัดบริการสาธารณสุข การช่วยเหลือและสงเคราะห์คนพิการ และการจัดให้มีการสังคมสงเคราะห์

ด้านที่สอง การยอมรับแนวความคิดลัทธิสิ่งแวดล้อม (Environmentalism) ด้วยการประกาศนโยบายการบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและความสมดุลของธรรมชาติ กับนโยบายการป้องกันและจัดมลพิษ

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

แนวนโยบายทั้งสามด้านนี้ต้องนับเป็นนวัตกรรมของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 เพราะมิได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับอื่นมาก่อน [ดูภาคผนวก (ก) เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบ]

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

การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และฉบับปี 2540 มีนวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐเกิดจากเหตุปัจจัยอย่างน้อย 2 ประการ

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

ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีผลต่อรัฐธรรมนูญที่ร่างอย่างมีนัยสำคัญ ในยุคเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย หรือยุคกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยก็ดี ผู้ร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยขุนนางนักวิชาการ (รวมทั้งนักกฎหมายและนักรัฐศาสตร์) ที่รับใช้ผู้นำฝ่ายทหารเป็นด้านหลัก ในเมื่อผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่มี

¹⁰ สาระสำคัญของ Keynesian Consensus โปรดอ่าน Singer (1997)

จิตวิญญาณประชาธิปไตย จะหวังให้ผลผลิตรัฐธรรมนูญที่ได้มีลักษณะประชาธิปไตยกระไรได้ แต่ในยุคที่ ขบวนการสิทธิและเสรีภาพมีพลังขับเคลื่อนสูง นอกจากโครงสร้างผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะแปรเปลี่ยนไปแล้ว กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญยังแปรเปลี่ยนไปด้วย อย่างน้อยที่สุดมีการรับฟังความเห็นของประชาชนมากกว่า การร่างรัฐธรรมนูญในยุคเผด็จการและยุคกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย ความแตกต่างด้านโครงสร้างผู้ร่าง รัฐธรรมนูญและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญย่อมมีผลต่อนวัตกรรมแห่งรัฐธรรมนูญโดยปราศจากข้อกังขา

3.5 แนวนโยบายแห่งรัฐ : ความฝันกับความเป็นจริง

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญวาดฝันเกี่ยวกับสังคมไทยในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ บางนโยบายที่ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการมัดมือให้รัฐบาลดำเนินการก็บรรลุไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย แทนที่จะบรรลุไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งรัฐบาลจะดำเนินการหรือไม่ก็ได้

อย่างไรก็ตาม การจารึกนโยบายแห่งความฝันไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมแตกต่างจากความเป็นจริงของการดำเนินนโยบาย นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เป็นต้นมา นโยบายที่บรรลุไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ จำนวนมากมิได้มีการดำเนินการในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง ตารางที่ 15 นำเสนอนโยบายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ด้วยความถี่สูง แต่หาผลในทางปฏิบัติ จำนวน 7 นโยบาย อันได้แก่

(1) การกำหนดมาตรการให้มี การผูกขาดตัดตอน นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญจำนวน 7 ฉบับ ในจำนวนรัฐธรรมนูญที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ 8 ฉบับ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายป้องกันการผูกขาดโดยเฉพาะอีกด้วย¹¹ แต่แทนที่การผูกขาดตัดตอนจะลดลง กลับมีมากขึ้น ธุรกิจและอุตสาหกรรมจำนวนมาก ตกอยู่ในมือกลุ่มทุนยักษ์ใหญ่เพียงไม่กี่กลุ่ม

(2) การส่งเสริมการสหกรณ์ นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญจำนวน 6 ฉบับ (จากจำนวน 8 ฉบับ) การนี้ปรากฏว่า การสหกรณ์ในประเทศไทยยังอ่อนแอ ด้อยพัฒนา และมีอาจเกื้อกูลกระบวนการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมอย่างมีประสิทธิภาพได้

(3) การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญจำนวน 6 ฉบับ (จากจำนวน 8 ฉบับ) การจ้างงานเต็มอัตรา (Full Employment) ต้องใช้มาตรการนโยบายเศรษฐกิจมหภาค และมีอาจบรรลุผลด้วยนโยบายเศรษฐกิจจุลภาค การนี้ปรากฏว่า รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยมิได้มีนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อเป้าหมายการจ้างงานเต็มอัตรา หากแต่มีนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อเป้าหมายเสถียรภาพของ

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

ราคา (Price Stability) การจัดหางานเพื่อคนว่างงานอันเป็นหน้าที่ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นมาตรการทางเศรษฐกิจจุลภาค ซึ่งไม่มีประสิทธิผลในการนำสังคมเศรษฐกิจไทยสู่ภาวะการจ้างงานเต็มอัตราได้

(4) การบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและความสมดุลทางธรรมชาติ นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญจำนวน 5 ฉบับ (จากจำนวนรวม 8 ฉบับ) นับตั้งแต่ปี 2517 เมื่อนโยบายนี้จารึกในรัฐธรรมนูญเป็นต้นมา ปัญหาภาวะและความเสื่อมโทรมของสภาพนิเวศทั่วยุทธศาสตร์ตามการเติบโตของระบบเศรษฐกิจ แม้จะมีการสถาปนากระทรวงเพื่อดูแลปัญหานี้โดยเฉพาะก็ตาม

(5) การปฏิรูปที่ดินและการจัดรูปที่ดิน นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญจำนวน 4 ฉบับ (จากจำนวนรวม 8 ฉบับ) นับตั้งแต่ปี 2517 เมื่อนโยบายนี้จารึกในรัฐธรรมนูญเป็นต้นมา ปัญหาเกษตรกรไร้ที่ทำกินมีเพียงแต่ได้บรรเทาเบาบางลงเท่านั้น หากยังสะสมจนกลายเป็นปัญหาร้ายแรงยิ่งขึ้น การสูญเสียที่ทำกินของเกษตรกรมีพลวัตสูงในช่วงที่เศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟู มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรขนาดใหญ่ในช่วงปลายทศวรรษ 2530 ขณะเดียวกันมีการแจกเอกสาร สปก 4-01 แก่ผู้มือนจะกินผู้มีได้มีรายได้หลักจากการประกอบเกษตรกรรม อันสะท้อนให้เห็นความไม่จริงใจในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาการไร้ที่ทำกินของเกษตรกร และการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้

(6) การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นโยบายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญจำนวน 4 ฉบับ (จากจำนวนรวม 8 ฉบับ) นับตั้งแต่ปี 2521 เมื่อนโยบายนี้จารึกในรัฐธรรมนูญเป็นต้นมา ใช้จ่ายในด้านการวิจัยและพัฒนา (R&D Expenditure) เมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติอยู่ในระดับไม่ถึง 1% และได้กระเตื้องขึ้นอย่างสังเกตได้ ความล่าช้าในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นเหตุให้สังคมเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

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

กล่าวโดยสรุปก็คือ จารึกแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไม่สู้มีนวัตกรรมมากนัก และทั้งที่รัฐธรรมนูญมีนวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐน้อย การนำแนวนโยบายแห่งรัฐจากรัฐธรรมนูญไปสู่ภาคปฏิบัติยังมีน้อยอีกด้วย

4. แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญในฐานะกลไกทางการเมือง

การเขียนบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญย่อมมีเป้าประสงค์ที่จะให้เป็นกลไกทางการเมือง (Political Mechanism) หากข้อเสนอว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐอยู่นอกรัฐธรรมนูญ รัฐบาลอาจมีได้สนใจข้อเสนอเหล่านั้นเลยแม้แต่น้อย กระบวนการรัฐธรรมนูญาวัตร (Constitutionalization Process) ซึ่งขับเคลื่อนบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐเข้าสู่รัฐธรรมนูญ ต้องการเรียกร้องความสนใจจากรัฐบาล ให้พิจารณาเมนูนโยบาย (Policy Menu) ชุดดังกล่าวเพื่อนำไปดำเนินการ แต่รัฐบาลจะ 'เชื่อฟัง' รัฐธรรมนูญ และนำแนวนโยบายของรัฐไปดำเนินการมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับกลไกในรัฐธรรมนูญที่กำกับและคุมประพฤติ รัฐบาล

หากรัฐธรรมนูญไม่มีกลไกในการบังคับและกำกับให้รัฐบาลนำแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไปดำเนินการ บทบัญญัติเหล่านั้นย่อมเป็น 'ส่วนเกิน' ของรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีประโยชน์ในทางปฏิบัติ และเป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญยืดเยื้อเกินกว่าความจำเป็น หากรัฐธรรมนูญสร้างกลไกในการบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ย่อมมีปัญหาพื้นฐานว่า เมนูนโยบายในรัฐธรรมนูญชอบด้วยหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือไม่

หากเราถือว่า ตลาดการเมืองเป็นตลาด 'ซื้อ' และ 'ขาย' สัญญาประชาคม (Social Contract) นักการเมืองและพรรคการเมืองเป็นฝ่ายเสนอ 'ขาย' สัญญาประชาคม สัญญาประชาคมประกอบด้วยข้อเสนอในการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ เพื่อความสมบูรณ์พูนสุขของประชาชน หากกล่าวให้ถึงที่สุด สัญญาประชาคมก็เป็นสัญญาการส่งมอบ 'บริการความสุข' เมื่อมีอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นฝ่ายเสนอ 'ซื้อ' สัญญาประชาคม ในทางปฏิบัติ ผู้ซื้อต้องชำระราคาสินค้าไปก่อนด้วยการหย่อนบัตรเลือกตั้งโดยหวังว่าจะได้รับ 'บริการความสุข' ในภายหลัง นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งและมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน หากมีความรู้สึกรับผิด ก็ต้องพยายามผลิต 'บริการความสุข' เพื่อส่งมอบแก่ลูกค้าหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากรัฐธรรมนูญต้องการแก้ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของสัญญาประชาคม รัฐธรรมนูญจะต้องสร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) เพื่อให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบในการดำเนินนโยบายที่ประกาศใช้หาเสียง

ในระบอบการปกครองประชาธิปไตย นักการเมืองและพรรคการเมืองควรมีสิทธิและเสรีภาพในการเสนอ 'ขาย' นโยบายแก่ประชาชน และประชาชนควรมีสิทธิและเสรีภาพในการเสนอ 'ซื้อ' นโยบายจากนักการเมืองและพรรคการเมือง หากรัฐบาลถูกบังคับให้ดำเนินตามเมนูนโยบายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นักการเมืองและพรรคการเมืองย่อมสูญเสียสิทธิและเสรีภาพในการเสนอ 'ขาย' นโยบายที่ผูกติดกับสัญญาประชาคมในตลาดการเมือง ในอีกด้านหนึ่ง ประชาชนก็ถูกลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในการ 'ซื้อ' นโยบาย เพราะ 'สินค้า' หรือทางเลือกนโยบายถูกจำกัดโดยเมนูนโยบายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า การจารึกแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ชอบด้วยระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ หากเรายอมรับทฤษฎีสัญญาประชาคมดังที่พรรณนาข้างต้น การจารึกเช่นนี้ย่อมขัดต่อเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตย เพราะมีผลลดทอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการกำหนดทางเลือกของสังคมด้วยตนเอง บทบัญญัติหมวดนี้มีผลในการวางฐานะของผู้ร่างรัฐธรรมนูญให้เหนือกว่านักการเมืองและพรรคการเมืองฝ่ายหนึ่งและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอีกฝ่ายหนึ่ง

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

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

หากการตัดทอนถ้อยคำ 'ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ' ไม่เพียงพอในการสร้างกลไกความรับผิดชอบเพื่อให้รัฐบาลดำเนินการตามหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พยายามสร้างกลไกทางการเมืองอื่นๆ เพื่อกดดันรัฐบาลในการนี้ (อมร รัชสาสัย 2541 : 83-87) อันได้แก่ (รายละเอียดดูหัวข้อ 5.2)

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

¹² บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ 'ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ' ปรากฏใน รธน 2492 (มาตรา 54) รธน 2475/2495 (มาตรา 44) รธน 2511 (มาตรา 53) รธน 2517 (มาตรา 62) รธน 2521 (มาตรา 53) รธน 2534 (มาตรา 59) รธน 2534/2538 (มาตรา 58)

ความพยายามในการบังคับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้วยการสร้างกลไกทางการเมืองต่างๆตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีข้อสมมติแฝงเร้นอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก สภาสร้างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ดีกว่าประชาชนและคณะบุคคลที่จัดตั้งรัฐบาล ประชาชนนั้นไม่มีความรู้ ว่า นโยบายที่เป็นประโยชน์แก่สังคมไทยนั้นเป็นอย่างไร นักการเมือง พรรคการเมือง และคณะบุคคลที่จัดตั้งรัฐบาลไม่มีความสามารถในการร่างนโยบาย และไม่รู้ ว่า นโยบายที่ดีนั้นเป็นอย่างไร มีแต่สภาสร้างรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่มีองค์ความรู้ชุดนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สภาสร้างรัฐธรรมนูญรู้ดีกว่าใครๆในแผ่นดินไทยว่า นโยบายที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อสังคมไทยนั้นเป็นอย่างไร

ประการที่สอง เสนุนโยบายที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นนโยบายระดับอุดมภาพ (Optimal Policy) ที่นำพาสังคมไทยไปสู่อุดมภาวะ หรือไปสู่โลกพระศรีอารีย์

คำถามพื้นฐานเมื่ออยู่ว่า สภาสร้างรัฐธรรมนูญรู้ดีกว่าใครๆในแผ่นดินไทยและผูกขาดองค์ความรู้ว่าด้วยนโยบายที่ดีจริงหรือ และเสนุนโยบายที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะเสริมส่งให้ประชาชนคนไทย ‘ขึ้นสวรรค์’ จริงละหรือ

5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นหมวดที่มีการถกอภิปรายมากหมวดหนึ่ง กรรมการสภาสร้างรัฐธรรมนูญคนหนึ่งเปิดเผยว่า ‘... สมาชิกสภาสร้างรัฐธรรมนูญหลายคนเสนอให้ตัดบทบัญญัติในหมวดนี้ออกทั้งหมด ...’ (กระมล ทองธรรมชาติ 2541 : 222) เนื่องจากไม่มีความสำคัญ ไม่มีผลบังคับ และไม่เป็นที่สนใจทั้งจากนักวิชาการและประชาชน¹³

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เปลี่ยนแปลงชื่อ ‘หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ’ เป็น ‘หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ’¹⁴ การเติมคำว่า ‘พื้นฐาน’ ในชื่อหมวด กระมล ทองธรรมชาติ (2541 : 222) กรรมการสภาสร้างรัฐธรรมนูญคนหนึ่งอธิบายว่า

¹³ บันทึกการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ของ นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2540 : 101-130) มีได้กล่าวถึงประเด็นนี้ แต่มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ (2542 : 155-156) รายงานว่า มีการอภิปรายกันว่า ควรมีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญหรือไม่

¹⁴ คณะทำงานตั้งชื่อหมวดว่า ‘หลักการพื้นฐานในการกำหนดนโยบายของรัฐ’ แต่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเปลี่ยนชื่อเป็น ‘แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ’ ซึ่งต่อมาสภาสร้างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบชื่อดังกล่าว (มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ 2542 : 156)

“.. เพื่อกำหนดกรอบของหมวดนี้ให้ชัดเจนว่า แนวนโยบายแห่งรัฐที่ควรบัญญัติไว้ในหมวดนี้จะต้องเป็นแนวนโยบายที่ประชาชนส่วนใหญ่ในชาติถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการรักษาและส่งเสริมความมั่นคงของชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ การปกครองระบอบประชาธิปไตย และการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกของชนชาวไทย มิใช่แนวนโยบายปกติที่หน่วยราชการทำอยู่แล้ว หรือที่พรรคการเมืองและรัฐบาลกำหนดขึ้น หรือให้ความสำคัญในช่วงเวลาใด เวลาหนึ่ง เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะหน้าบางประการ...”

ข้อพึงสังเกตเกี่ยวกับบรรดาธิบายข้างต้นเมื่อน้อย 3 ประการ คือ

ประการแรก รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้ผ่านกระบวนการลงประชามติ (Referendum) จากประชาชน แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ย่อมมีอาจถือว่าเป็น ‘แนวทางที่ประชาชนส่วนใหญ่ในชาติถือว่าเป็นหลักการพื้นฐาน’ แท้ที่จริงแล้ว บทบัญญัติในหมวดนี้ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ และได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งสมาชิกจำนวนไม่น้อยมิได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวนี้โดยพื้นฐานจึงถูกกำหนดโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ หากกำหนดโดยประชาชนไม่

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

ประการที่สาม กระมล ทองธรรมชาติ (2541 : 218) กล่าวว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็น ‘... นโยบายพื้นฐานจริงๆ มิใช่นโยบายทั่วไปที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลาและสถานการณ์ ... โดยหาได้เข้าใจว่า นโยบายเป็นนัยแห่งนโยบายที่ใช้ในการแก้ปัญหาสังคม การเมือง เศรษฐกิจ ข้อเสนอการดำเนินนโยบายย่อมเป็นผลจากการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น ระบบการวิเคราะห์และปรัชญาการดำเนินนโยบายที่แตกต่างกัน ย่อมทำให้ได้ข้อเสนอแนะแนวทางนโยบายแตกต่างกัน นโยบายในการแก้ปัญหาพื้นฐานไม่ว่าปัญหาพื้นฐานนั้นเป็นปัญหาการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม ย่อมเปลี่ยนแปลงได้หากมีการเปลี่ยนแปลงระบบการวิเคราะห์และปรัชญาการดำเนินนโยบาย ดังนั้น คำอธิบายโดยนัยที่ว่า นโยบายพื้นฐานย่อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงนั้น นับเป็นความเข้าใจผิดอย่างยิ่ง นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลง ‘กาลเวลาและสถานการณ์’ ย่อมทำให้ลักษณะปัญหาเปลี่ยนแปลงไป นโยบายในการแก้ปัญหาย่อมต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย

กรมล ทอรรถรมชาติ (2541 : 218-219) จําแนกนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ออกเป็นเป็น 5 กลุ่ม คือ

- (1) กลุ่มนโยบายพื้นฐานด้านความมั่นคงแห่งชาติ (มาตรา 71, 72 และ 74)
- (2) กลุ่มนโยบายพื้นฐานด้านการบริหารและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน (มาตรา 75)
- (3) กลุ่มนโยบายพื้นฐานด้านการเมืองการปกครองตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย (มาตรา 76 - 79)
- (4) กลุ่มนโยบายพื้นฐานด้านศาสนา สังคม การศึกษา และสาธารณสุข (มาตรา 73 และมาตรา 80-82)
- (5) กลุ่มนโยบายพื้นฐานด้านเศรษฐกิจ (มาตรา 83-87)

กรมล ทอรรถรมชาติ (2541 : 219) เชื่อว่า

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

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พัฒนามาจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านแรกเป็นการพัฒนาเนื้อหาสาระของแนวนโยบาย ด้านที่สองเป็นการสร้างกลไกทางการเมือง

5.1 เนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

เนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีจุดเน้นอย่างน้อย 4 ด้าน (ดูตารางที่ 17) อันได้แก่

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

5.1.1 แนวทางรัฐสวัสดิการ (Welfare State)

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สืบสานแนวทางรัฐสวัสดิการต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 แม้ว่าแนวนโยบายส่วนใหญ่จะคล้ายคลึงกัน (ดูตารางที่ 13) แต่

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แสดงความมุ่งมั่นในการผลักดันแนวทางรัฐสวัสดิการมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 (ดูตารางที่ 17) ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 บัญญัติแนวนโยบายการประกันสังคมไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นับเป็นการจารึกครั้งแรกในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย นโยบายการประกันสังคมนับเป็นนโยบายพื้นฐานของแนวทางรัฐสวัสดิการ

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ตอกย้ำแนวทางรัฐสวัสดิการในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งมีนัยสำคัญว่า รัฐบาลจะต้องดำเนินนโยบายเหล่านั้น เพราะเป็นสิทธิพื้นฐานของชนชาวไทย ในขณะที่รัฐบาลอาจดำเนินการตามหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ก็ได้ แนวนโยบายรัฐสวัสดิการที่ปรากฏในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ได้แก่

- (1) สิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ (มาตรา 54 เทียบกับมาตรา 80 ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ)
- (2) สิทธิในการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐของบุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ (มาตรา 55 เทียบกับมาตรา 80 ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ)
- (3) สิทธิในการได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐของเด็กและเยาวชน ซึ่งไม่มีผู้ดูแล (มาตรา 53 แต่ไม่มีบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ)
- (4) สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 43 แต่ไม่มีบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ)

5.12 แนวความคิดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

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

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

กลไกที่หนึ่ง ได้แก่ กลไกการประเมินผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) บรรดาโครงการและกิจการที่อาจก่อผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จำต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบดังกล่าว ทั้งนี้จะต้องให้องค์กรอิสระ อันประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบด้วย (มาตรา 56 วรรคสอง รธน. 2540)

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

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

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

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ บรรดากลไกทางการเมืองทั้งสี่ดังกล่าวข้างต้นนี้บัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย อันเป็นบทบัญญัติที่มีหลักประกันมากกว่าหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งรัฐบาลจะดำเนินการหรือไม่ก็ได้ หากตีความบทบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับกลไกทางการเมืองทั้งสี่นี้ นัยสำคัญก็คือ ประชาชนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ มีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง

และเหตุผลอย่างโปร่งใส มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และมีไม่ตายที่จะฟ้องร้องบรรดาหน่วยงานของรัฐเพื่อให้หน่วยงานเหล่านั้นมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อม

5.13 แนวทางความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice)

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

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

ในการดำเนินนโยบายตามแนวทางรัฐสวัสดิการที่ดี และแนวทางความเป็นธรรมในสังคมที่ดี รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เน้นบทบาทของรัฐมากกว่าเอกชน อาทิเช่น รัฐมีหน้าที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ (มาตรา 43 รธน. 2540) ผู้ยากไร้ต้องได้รับบริการการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐ (มาตรา 52 วรรคแรก รธน. 2540) เป็นต้น

5.14 แนวทางชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (Communitarianism)

แนวทางชุมชนท้องถิ่นพัฒนานับเป็นนวัตกรรมด้านนโยบายของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 โดยที่แนวทางดังกล่าวนี้มิได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆก่อนหน้านี้ อันสะท้อนให้เห็นอิทธิพลขององค์กรพัฒนาเอกชนและขบวนการประชาชนที่มีต่อกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้มีบทบัญญัติที่แสดงออกอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการยึดถือยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา แต่มีบทบัญญัติจำนวนไม่น้อยอันเป็นหลักการหรือหัวใจของแนวทางการพัฒนาดังกล่าวนี้อย่างน้อย 5 หลักการ (ดูตารางที่ 17) คือ

หลักการที่หนึ่ง การให้ความสำคัญแก่ครอบครัวและชุมชนในฐานะฐานรากสำคัญของการพัฒนา รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดนโยบายเสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน (มาตรา 80 วรรคแรก รธน. 2540)