

หลักการที่สอง การให้ความสำคัญแก่วัฒนธรรมชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่น รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 บัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยว่า ชนชาวไทยมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมของชาติ (มาตรา 46 รธน. 2540)

หลักการที่สาม การส่งเสริมการพึ่งตนเองและการปกครองตนเอง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดนโยบายการส่งเสริมให้ท้องถิ่นปกครองตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา 78 รธน. 2540) ในประการสำคัญ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระในการบริหารการปกครองเกือบทุกด้าน (หมวด 9 รธน. 2540)

หลักการที่สี่ การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนดังต่อไปนี้

(1) นโยบายการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76 รธน. 2540)

(2) การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล (มาตรา 79 รธน. 2540)

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

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

(5) การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ (มาตรา 43 หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รธน. 2540)

(6) การส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะสุทธาที่จะกระทำได้ (มาตรา 52 วรรคสอง หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย)

หลักการที่ห้า การยอมรับขนบธรรมเนียมประเพณีและองค์การพัฒนาเอกชน รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดหลักการเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การ

เอกชน หรือหมู่คณะอื่น พร้อมทั้งให้หลักประกันเสรีภาพดังกล่าว (มาตรา 45 หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) การยอมรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการศึกษาและประเมินผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ (มาตรา 56 วรรคสอง หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) การยอมรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา โดยมีตัวแทนในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด (มาตรา 190 หมวดรัฐสภา)

กล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พัฒนาเนื้อหาสาระของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐสืบต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ทั้งในด้านแนวทางรัฐสวัสดิการ แนวทางสิทธิสิ่งแวดล้อม และแนวทางความเป็นธรรมในสังคม แนวนโยบายทั้งสามกลุ่มนี้มีความเข้มข้นของเนื้อหาสาระ และความมุ่งมั่นมาในการผลักดันมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 มาก เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ตอกย้ำนโยบายด้วยการบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย อันรัฐบาลต้องดำเนินการอย่างมีอาจหลักเสียได้ มิฉะนั้นจะเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่อันขัดต่อรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พัฒนานโยบายด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติไปสู่แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน อันเป็นนวัตกรรมด้านหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่นวัตกรรมที่มีความสำคัญยิ่งกว่าก็คือ การนำเสนอแนวทางชุมชนท้องถิ่นพัฒนาในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ตกอยู่ใต้อิทธิพลของฉันทมติว่าด้วยเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ (Keynesian Consensus) ดังเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 เพราะต้องการเห็นสังคมเศรษฐกิจการเมืองไทยแปรสู่ระบอบประชาธิปไตยสังคม (Social Democracy) กล่าวคือ ยึดระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองการปกครอง และยึดระบบรัฐสวัสดิการเป็นระบบเศรษฐกิจ ระบอบประชาธิปไตยสังคมย่อมต้องให้ความสำคัญแก่บทบาทของรัฐบาลยิ่งกว่าบทบาทของเอกชน รัฐบาลต้องมีหน้าที่ในการดำเนินนโยบายตามแนวทางรัฐสวัสดิการ และแนวทางความเป็นธรรมในสังคม ฉันทมติว่าด้วยเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์เป็นกระแสทรรศน์ที่ครอบงำการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของโลกระหว่างปี 2488-2516 และสืบบทบาทภายหลังวิกฤติการณ์น้ำมันปี 2516 โดยที่ลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) และฉันทมติแห่งกรุงวอชิงตัน (Washington Consensus) ขึ้นมามีอิทธิพลแทนที่¹⁵

¹⁵ Williamson (1990) ประมวลนโยบาย (Policy Menu) ที่มีชื่อเรียกว่า “ฉันทมติแห่งวอชิงตัน” และประเมินแนวนโยบายชุดนี้ในอีกทศวรรษต่อมาใน Williamson (2000) บทวิพากษ์ฉันทมติแห่งวอชิงตัน ดูอาทิเช่น Taylor (1997) ภายหลังวิกฤติการณ์การเงินเอเชียปี 2540 มีการอภิปรายว่าด้วย Post-Washington Consensus ดู Stiglitz (1998) เป็นต้น

นับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา สังคมเศรษฐกิจโลกตกอยู่ใต้อิทธิพลของฉันทมติแห่งวอชิงตัน โดยที่มีการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยม สังคมเศรษฐกิจไทยหาได้รอดพ้นจากอิทธิพลดังกล่าวนี้ไม่ ดังจะเห็นได้จากการดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด (Outward Orientation) และการเปิดประเทศทั้งด้านการค้าและการเงินระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยม แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญกลับมิได้ตกอยู่ใต้อิทธิพลของลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยมสมัยใหม่และฉันทมติแห่งวอชิงตัน โดยที่ฉันทมติว่าด้วยยุทธศาสตร์แบบเคนส์เป็นตะกอนทางปัญญาที่ตกค้างอยู่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับเดียวที่ประกาศสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดอย่างชัดเจน (มาตรา 87 รธน. 2540 ดูตารางที่ 11 ประกอบ) แต่บรรดาหน้าที่ของรัฐบาลที่บัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็ดี และหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยก็ดี ล้วนแล้วแต่ทำให้รัฐบาลมีการผูกพันในการใช้จ่าย ประกอบกับการจัดตั้งองค์กรใหม่ตามรัฐธรรมนูญ ทำให้ภาระของงบประมาณแผ่นดินเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ ด้วยเหตุดังนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงเลือกเดินแนวทาง Big Government มิใช่แนวทาง Small Government ดังที่ฉันทมติแห่งวอชิงตันต้องการ ทั้งนี้ยังไม่มีการศึกษาว่า หากมีการดำเนินนโยบายทุกนโยบายที่บัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รัฐบาลต้องมีการงบประมาณแผ่นดินมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม แนวทาง Big Government ย่อมไม่สอดคล้องกับการประกาศสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า แผนนโยบายตามที่ปรากฏในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นแผนนโยบายที่ดีเลิศหรือไม่ การตอบคำถามนี้ มีอาจหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจและวิจรรณญาณส่วนบุคคลได้ เพราะเป็นคำถามเกี่ยวกับสิ่งที่ควรจะเป็น อย่างไรก็ตาม มีข้อควรพิจารณาอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมิได้สอดคล้องต้องกัน ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดอย่างชัดเจน แต่กลับกำหนดให้รัฐบาลมีบทบาทหน้าที่ในการจัดสรรบริการสาธารณะนานาประเภทและเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจจำนวนมาก

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ก่อให้เกิดองค์กรใหม่จำนวนมากซึ่งสร้างภาระแก่งบประมาณแผ่นดิน องค์กรใหม่ที่สถาปนาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้บางองค์กร ดังเช่นสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีอาจทำหน้าที่ที่มีประสิทธิผลได้

ประการที่สาม การให้ความสำคัญแก่ภาครัฐบาลในการจัดสรรบริการสาธารณะนานาประเภท และในการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่างๆ ก่อให้เกิดต้นทุนการควบคุมและกำกับ (Cost of

Regulation) หากการควบคุมและกำกับมีมากเกินไป ประโยชน์ที่ได้ (Regulatory Benefits) อาจไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสียไปในการควบคุมและกำกับนั้น (Regulatory Cost) และระดับการควบคุมและกำกับเกินเลยจากระดับที่เหมาะสม (Optimal Regulation)

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มองการณื่อด้านดีเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลมากเกินไป ทั้งนี้โดยหมายเฉพาะประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการจัดสรรบริการสาธารณะและการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยรัฐบาล หากได้ตระหนักว่า การจัดสรรบริการสาธารณะที่ดี และการแทรกแซงโดยรัฐบาลที่ดี มีต้นทุนที่ต้องเสีย บางครั้งประโยชน์ที่ได้อาจไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสีย¹⁶

5.2 กลไกทางการเมืองในการดำเนินแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ด้วยเหตุที่สภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งต้องการให้ตัดหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งหมด อีกฝ่ายหนึ่งต้องการให้คงบทบัญญัติหมวดนี้ ฝ่ายหลังนี้จึงนำเสนอให้สร้างกลไกทางการเมือง เพื่อให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ข้อเสนอแนวทางหนึ่งก็คือ การให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องร้องรัฐบาล หากรัฐบาลมิได้ดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ¹⁷ ข้อเสนอนี้เป็นที่ถกเถียงกันมากพอสมควร สมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญบางท่านมีความเห็นว่า บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเพียงข้อเสนอแนะรัฐบาลในการดำเนินนโยบาย โดยที่รัฐธรรมนูญไทยในอดีตยึดแนวทางนี้ ข้อเสนออีกแนวทางหนึ่งก็คือ การเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยเปลี่ยนจากคำว่า ‘พึง’ เป็น ‘ต้อง’ ดำเนินการ¹⁸ เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา มีการเปลี่ยนแปลงชื่อหมวดเป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” มีการใช้คำว่า ‘ต้อง’ กำกับแนวนโยบายทุกนโยบายทั้ง 19 มาตรา (มาตรา 71-89 รธน. 2540) และมีการจัดท่อนวลี ‘ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ’ ประหนึ่งว่า ประชาชนมีสิทธิฟ้องร้องรัฐได้ หากรัฐบาลมิได้ดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ

¹⁶ การกำหนดให้คนไทยมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 43 วรรคแรก) ดูเผินๆ เป็นบทบัญญัติที่เป็นธรรมและเป็นประโยชน์ต่อคนไทย แต่เมื่อพิจารณาจากบริบทของสังคมไทยในปัจจุบัน อาจมิได้เป็นธรรมหรือเป็นประโยชน์ดังที่คาด ดูภาคผนวก (ข) และ (ค)

¹⁷ มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ (2542 : 155) รายงานว่า สมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่มีความเห็นแนวทางนี้ ได้แก่ นายพนัส ทัดยานนท์ และนายแก้วสรร อติโพธิ

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

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังคงมีลักษณะเป็น ‘... แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน...’ (มาตรา 88 วรรคแรก รธน. 2540) ถึงรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะตัดทอนถ้อยคำที่ว่า บทบัญญัติในหมวดนี้ ‘*ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ*’ และเปลี่ยนแปลงถ้อยคำ โดยตัดคำว่า ‘*พึง*’ ออกทั้งหมด และใช้คำว่า ‘*ต้อง*’ กำกับแนวนโยบายทุกนโยบาย รัฐธรรมนูญทุกฉบับก่อนหน้านี้ใช้คำว่า ‘*พึง*’ และ ‘*ต้อง*’ โดยคำนึงถึงศักดิ์แห่งนโยบาย นโยบายใดที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีความสำคัญสูง ก็เลือกใช้คำว่า ‘*ต้อง*’ ดำเนินนโยบาย นโยบายใดที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีความสำคัญต่ำ ก็เลือกใช้คำว่า ‘*พึง*’ ดำเนินนโยบาย แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ใช้คำว่า ‘*ต้อง*’ กำกับทุกแนวนโยบาย (ประมวล ทอธรรมนูญ 2541 : 219-221) อย่างไรก็ตาม การใช้คำว่า ‘*พึง*’ หรือ ‘*ต้อง*’ โดยคำนึงถึงศักดิ์แห่งนโยบายก็ดี หรือการใช้คำว่า ‘*ต้อง*’ เพื่อให้ดูเหมือนหนึ่งว่าเป็นนโยบายที่รัฐบาลต้องดำเนินการก็ดี หากได้มีประสิทธิผลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลแต่ประการใดไม่ ตราบเท่าที่ไม่กระทบบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่บังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในเมื่อบทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเพียง ‘*แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน*’

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พยายามสร้างกลไกทางการเมืองในการกดดันให้รัฐบาล ‘*ต้อง*’ ดำเนินนโยบายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างน้อย 4 กลไก คือ

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

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

กลไกที่สาม การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภานี้มีหน้าที่อย่างน้อย 2 ประการ คือ การให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นที่กฎหมายบัญญัติก่อนพิจารณาประกาศใช้ และการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม (มาตรา 89 รธน. 2540) ในประการสำคัญ สภาที่ปรึกษาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เอื้ออำนวยให้มีการดำเนินนโยบายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ

กลไกที่สี่ การกำหนดสิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายที่ออกตามหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หากรัฐบาลมิได้ดำเนินนโยบายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย

ที่ออกตามบทบัญญัติในหมวดนี้ (มาตรา 170)¹⁹ การกำหนดสิทธิประชาชนดังกล่าวนี้เป็นการสร้างกลไกทางการเมืองเพื่อกระตุ้นให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แม้รัฐบาลมีจำต้องดำเนินนโยบายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พยายามสร้างกลไกทางการเมืองเพื่อกระตุ้นให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามบทบัญญัติหมวดดังกล่าว เพียงแต่ไม่ได้ก้าวล่วงไปเขียนบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่า รัฐบาลมีอาจดำเนินนโยบายนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ ความพยายามในการสร้างกลไกทางการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ดังกล่าวนี้นี้ เป็นความพยายามในการสร้างกลไกความรับผิดชอบ เพื่อให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อสาธารณรัฐธรรมนูญ แทนที่จะสร้างกลไกความรับผิดชอบต่อประชาชน ด้วยการดำเนินนโยบายตามที่ใช้โฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วว่า การสร้างกลไกความรับผิดชอบนี้มีผลในการลดรอนสิทธิและเสรีภาพของนักการเมืองและพรรคการเมืองในการเสนอแผนนโยบายต่อประชาชน และมีผลลดรอนและจำกัดทางเลือกของประชาชน แต่การลดรอนสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนี้ยังไม่รุนแรง เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้บังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

6. บทสรุป

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐเริ่มปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เนื้อหาสาระแห่งนโยบายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นตัวแบบที่รัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆคัดลอกมา โดยมี การตัดทอนและเสริมแต่งนโยบายบางนโยบาย ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย มีนวัตกรรมด้านนโยบายในรัฐธรรมนูญเพียง 2 ฉบับ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และฉบับปี 2540 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ 3 แนวทางสำคัญ อันได้แก่ แนวทางรัฐสวัสดิการ แนวทางการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ และแนวทางการเป็นธรรมในสังคม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สานต่อแนวทางทั้งสามนี้ด้วยความเข้มข้นแห่งนโยบายและความมุ่งมั่นในการผลักดันนโยบายมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ทั้งนี้ด้วยการบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เพื่อต่อยอดแนวนโยบายพื้นฐานบางนโยบาย อันรัฐบาลมีอาจหลีกเลี่ยงการดำเนินการได้ เนื่องจากเป็นสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พัฒนาแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมไปสู่แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน อันเป็นนวัตกรรมด้านนโยบายประการหนึ่ง แต่นวัตกรรมที่สำคัญยิ่งกว่า ก็คือ การยอมรับยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

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

แต่เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้สร้างกลไกในการบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแผนนโยบายแห่งรัฐ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียง 'แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการดังกล่าว' (มาตรา 54 รธน. 2492) หรือเป็นเพียง 'แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย' (มาตรา 62 รธน. 2517) นอกจากนี้ หากรัฐบาลมิได้ดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวดดังกล่าว ก็มิได้ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ (มาตรา 54 รธน. 2492) การที่รัฐธรรมนูญมิได้ให้สิทธิประชาชนในการฟ้องร้องรัฐดังกล่าวนี้ ทำให้ขาดกลไกในการบังคับรัฐบาลในด้านการดำเนินนโยบาย ซึ่งสอดคล้องหลักการแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะทำให้หนักการเมือง พรรคการเมือง และรัฐบาลมีเสรีภาพในการกำหนดและเสนอแนะนโยบาย และทำให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกอย่างเต็มที่ การไม่สร้างกลไกในการบังคับรัฐบาลให้ดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ แม้สอดคล้องหลักการแห่งระบอบประชาธิปไตย แต่ทำให้บทบัญญัติในหมวดนี้กลายเป็นส่วนเกินของรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีผลในการบังคับใช้

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เปลี่ยนแปลงหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐอย่างน้อย 4 ประการนอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงสาระแห่งนโยบาย

ประการที่หนึ่ง การเปลี่ยนแปลงชื่อหมวด จาก "หมวดแผนนโยบายแห่งรัฐ" เป็นหมวด "แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ" เพราะไม่ต้องการบัญญัติแผนนโยบายเฉพาะหน้า หากแต่ต้องการบัญญัติแผนนโยบายพื้นฐานของสังคมเศรษฐกิจการเมืองไทย

ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงคำว่า "พึง" เป็นคำว่า "ต้อง" ดำเนินนโยบายประหนึ่งว่าจะบังคับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวดนี้

ประการที่สาม การตัดทอนวลี "ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ" ประหนึ่งว่า หากรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ราษฎรมีสิทธิฟ้องร้องรัฐได้

ประการที่สี่ การสร้างกลไกทางการเมืองเพื่อกดดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้วยการบังคับให้รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดินว่าจะดำเนินนโยบายอะไรบ้างที่บัญญัติไว้ในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้วยการบังคับให้รัฐบาลรายงานผลการดำเนินนโยบายเหล่านั้นต่อรัฐสภาอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ด้วยการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล และด้วยการให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายที่ออกตามหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พยายามสร้างกลไกทางการเมืองนานัปการ แต่กลไกเหล่านี้หามีประสิทธิผลในการบังคับให้รัฐบาลดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ ในเมื่อบทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเพียง 'แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน' (มาตรา 84 วรรคแรก รธน. 2540) ด้วยเหตุดังนี้ กลไกทางการเมืองที่สร้างขึ้นจึงก่อให้เกิดความสูญเปล่าของงบประมาณแผ่นดินและทรัพยากรอื่นของแผ่นดิน เพราะมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ที่คุ้มค่า

ในระบอบประชาธิปไตย ตลาดการเมืองในอุดมคติเป็นตลาดซื้อขายแลกเปลี่ยนนโยบาย นักการเมืองและพรรคการเมืองเป็นผู้ผลิตแผนนโยบายเพื่อเสนอขายแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอซื้อแผนนโยบายด้วยการหย่อนบัตรเลือกตั้ง ผู้ซื้อต้องชำระราคา (คะแนนเสียงเลือกตั้ง) ก่อน และได้รับการส่งมอบ 'สินค้า' (แผนนโยบาย) ในภายหลัง โดยที่มีสถานะความไม่แน่นอนของการได้รับมอบ 'สินค้า' ก่อนข้างสูง รัฐธรรมนูญที่ดีควรจะสร้างกลไกความรับผิดชอบ เพื่อให้รัฐบาลดำเนินการนโยบายตามแผนนโยบายที่เสนอขายในฤดูกาลเลือกตั้ง อันมีนัยเท่ากับการสร้างกลไกการบังคับให้รัฐบาลส่งมอบ 'สินค้า' ตามสัญญา แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้สร้างกลไกเพื่อให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อประชาชน ความพยายามในการสร้างกลไกทางการเมืองเพื่อกดดันให้รัฐบาลดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลเท่ากับการสร้างกลไกเพื่อให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้ร่างบทบัญญัติในหมวดดังกล่าว หากการรับผิดชอบต่อประชาชนไม่ ความพยายามเช่นนี้ย่อมมีนัยสำคัญว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญรู้ดีกว่าใครๆ ในแผ่นดินว่า นโยบายที่ดีนั้นเป็นอย่างไร และแผนนโยบายที่บัญญัติไว้ในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นนโยบายที่ดีเลิศ ซึ่งมีได้เป็นจริงทั้งสองประการ

แผนนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ หากมีอาจบังคับรัฐบาลให้ดำเนินการได้ ย่อมเป็นส่วนเกินของรัฐธรรมนูญ ในกรณีตรงกันข้าม หากมีกลไกที่บังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ย่อมขัดต่อหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะมีผลลดทอนเสรีภาพของนักการเมือง พรรคการเมือง และรัฐบาลในการนำเสนอแผนนโยบายและมีผลลดทอนเสรีภาพของประชาชนในการเลือกนโยบาย

ตารางที่ 1

จำนวนมาตราและนโยบายในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2475 - 2540

รัฐธรรมนูญ	มาตรา	จำนวนมาตรา	จำนวนนโยบาย
1. รธน. 2492	ม. 54 - 72	19	17
2. รธน. 2475/2495	ม. 38 - 44	7	7
3. รธน. 2511	ม. 53 - 70	18	15
4. รธน. 2517	ม. 62 - 94	33	39
5. รธน. 2521	ม. 53 - 73	21	36
6. รธน. 2534	ม. 59 - 80	22	46
7. รธน. 2534/2538	ม. 58 - 89	32	54
8. รธน. 2540	ม. 71 - 89	19	49 (54)

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ

หมายเหตุ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีแนวนโยบายแห่งรัฐในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยด้วย
ตัวเลขในวงเล็บรวมแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งหมด

ตารางที่ 2

แนวนโยบายแห่งรัฐในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538

สิทธิ	หมวดของสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย	หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ
1. สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ	ม. 40	ม. 65 วรรคสาม
2. สิทธิในการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน	ม. 41	ม. 89 จัดว่า วรรคแรก
3. สิทธิของผู้ยากไร้ในการรับการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่า	ม. 41	ม. 89 จัดว่า วรรคแรก

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538

ตารางที่ 3

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

สิทธิ	หมวดของสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย	หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ
1. การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเปิดเผย	ม. 40	ไม่มีบทบัญญัติ
2. สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย	ม. 43	ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจน (ม. 80)
3. สิทธิในการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน	ม. 52 วรรคแรก	ม. 82
4. สิทธิของผู้ยากไร้ในการรับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย	ม. 52 วรรคสอง	ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจน (ม. 80 วรรคสอง)
5. สิทธิในการรับบริการการป้องกันและจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐ โดยไม่คิดมูลค่า และทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ	ม. 52 วรรคสาม	ไม่มีบทบัญญัติ
6. สิทธิของเด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลในการรับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐ	ม. 53	ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจน (ม. 80 วรรคแรก)
7. สิทธิของคนชราที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพในการรับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ	ม. 54	ม. 80 วรรคสอง
8. สิทธิของบุคคลพิการหรือทุพพลภาพในการรับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ	ม. 55	ม. 80 วรรคสอง
9. สิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายบัญญัติ	ม. 57	ม. 87
10. สิทธิในการมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสภาพหลากหลายทางชีวภาพ	ม. 56	ม. 79

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2540

ตารางที่ 4

เจตนารมณ์ของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2575 - 2540

รัฐธรรมนูญ	เจตนารมณ์	มาตรา
1. รธน. 2492	เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายที่กำหนด	มาตรา 54
2. รธน. 2475/2495	เหมือน รธน. 2492	มาตรา 44
3. รธน. 2511	เหมือน รธน. 2492	มาตรา 53
4. รธน. 2517	เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย	มาตรา 62
5. รธน. 2521	เหมือน รธน. 2517	มาตรา 53
6. รธน. 2534	เหมือน รธน. 2517	มาตรา 59
7. รธน. 2534/2538	เหมือน รธน. 2517	มาตรา 58
8. รธน. 2540	เหมือน รธน. 2517	มาตรา 88 วรรคแรก

ตารางที่ 5

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

หมวดนโยบาย	รธน. 2492	รธน. 2475/2495	รธน. 2511	รธน. 2517	รธน. 2521	รธน. 2534	รธน. 2534/2538	รธน. 2540
1. เศรษฐกิจ	6	2	7	9	7	9	12	11
2. เกษตรกรรม	1	-	-	3	4	4	4	4
3. การศึกษา	5	1	4	7	8	8	10	9
4. การสาธารณสุข	2	2	1	3	3	4	4	1
5. สวัสดิการสังคม	2	1	1	9	4	9	9	6
6. สิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติ	-	-	-	3	2	4	4	2
7. นโยบายสังคมอื่นๆ	-	-	-	-	1	2	2	5
8. การเมืองการปกครอง	1	1	2	5	7	6	9	11
จำนวนนโยบายรวม	17	7	15	39	36	46	54	49 (54)

ที่มา ภาคผนวก (ก)

หมายเหตุ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีนโยบายที่รัฐบาลต้องดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยอีก 5 นโยบาย ซึ่งมีได้ปรากฏในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ตารางที่ 6
 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
 ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
 จำแนกตามหมวดนโยบาย
 (จำนวนนโยบาย)

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

ที่มา ภาคผนวก (ก) และตารางที่ 5

หมายเหตุ รวมนโยบายที่รัฐบาลต้องดำเนินการตามหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยด้วย

ตารางที่ 7
 สัดส่วนจำนวนนโยบายแห่งรัฐหมวดต่างๆ
 ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 - 2540
 (%)

หมวดนโยบาย	รธน. 2492	รธน. 2475/2495	รธน. 2511	รธน. 2517	รธน. 2521	รธน. 2534	รธน. 2534/2538	รธน. 2540
1. เศรษฐกิจ	35.3	28.6	46.7	23.1	19.4	19.6	22.2	22.2
2. เกษตรกรรม	5.9	-	-	7.7	11.1	8.7	7.4	7.4
3. การศึกษา	29.4	14.3	26.7	17.9	22.2	17.4	18.5	18.5
4. การสาธารณสุข	11.8	28.6	6.7	7.7	8.3	8.7	7.4	5.5
5. สวัสดิการสังคม	11.8	14.3	6.7	23.1	11.1	19.6	16.7	13.0
6. สิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติ	-	-	-	7.7	5.6	8.7	7.4	3.7
7. นโยบายสังคมอื่นๆ	-	-	-	-	2.8	4.3	3.7	9.3
8. การเมืองการปกครอง	5.9	14.3	13.3	12.8	19.4	13.0	16.7	20.4
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา ภาคผนวก (ก) ตารางที่ 5 และ 6

หมายเหตุ ตัวเลขของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 รวมแผนนโยบายที่ปรากฏในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและ
 หมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ตารางที่ 8

ลำดับจำนวนนโยบายหมวดต่างๆในบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ
ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 - 2540

หมวดนโยบาย	รธน. 2492	รธน. 2475/2495	รธน. 2511	รธน. 2517	รธน. 2521	รธน. 2534	รธน. 2534/2538	รธน. 2540
1. เศรษฐกิจ	1	1	1	1	2	1	1	1
2. เกษตรกรรม	5	-	-	5	4	5	5	6
3. การศึกษา	2	3	2	3	1	3	2	3
4. การสาธารณสุข	3	1	4	5	6	5	5	7
5.สวัสดิการสังคม	3	3	4	1	4	1	3	4
6. สิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติ	-	-	-	5	7	5	5	8
7. นโยบายสังคมอื่นๆ	-	-	-	-	8	8	8	5
8. การเมืองการปกครอง	5	3	3	4	3	4	3	2

ที่มา ตารางที่ 5

ตารางที่ 9

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

หมวดนโยบาย	รธน. 2492	รธน. 2475/2495	รธน. 2511	รธน. 2517	รธน. 2521	รธน. 2534	รธน. 2534/2538	รธน. 2540
1. เศรษฐกิจ	1	1	1	1	1	-	1	3
2. เกษตรกรรม	-	-	-	-	-	1	1	1
3. การศึกษา	1	-	-	2	3	3	3	2
4. การสาธารณสุข	2	2	1	3	3	3	3	3
5.สวัสดิการสังคม	1	1	1	7	2	4	4	5
6. สิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติ	-	-	-	1	1	1	1	1
7. นโยบายสังคมอื่นๆ	-	-	-	-	-	-	-	-
8. การเมืองการปกครอง	-	1	-	2	1	1	1	1
จำนวนนโยบายบริการสาธารณะ	5	5	3	16	11	13	14	16
จำนวนนโยบายรวม	17	7	15	39	36	46	54	54
จำนวนนโยบายบริการสาธารณะ คิดเป็น % ของจำนวนนโยบายรวม	29.4	71.4	20.0	41.0	30.6	28.3	25.9	29.6

ที่มา ภาคผนวก (ก) ตารางที่ 3 และ 6

ตารางที่ 10

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

หมวดนโยบาย	รธน. 2492	รธน. 2475/2495	รธน. 2511	รธน. 2517	รธน. 2521	รธน. 2534	รธน. 2534/2538	รธน. 2540
1. เศรษฐกิจ	1	1	1	1	1	2	2	2
2. เกษตรกรรม	-	-	-	-	-	-	-	1
3. การศึกษา	-	-	-	-	-	1	1	1
4. การสาธารณสุข	-	-	-	-	-	1	1	-
5. สวัสดิการสังคม	-	-	-	1	1	1	1	-
6. สิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติ	-	-	-	-	-	-	-	1
7. นโยบายสังคมอื่นๆ	-	-	-	-	-	-	-	-
8. การเมืองการปกครอง	-	-	1	-	1	-	-	3
จำนวนนโยบายการส่งเสริมบทบาท เอกชน/ประชาชน	1	1	2	2	3	5	5	8
จำนวนนโยบายรวม	17	7	15	39	36	46	54	54
จำนวนนโยบายการส่งเสริมบทบาท เอกชน/ประชาชน คิดเป็น % ของจำนวน นโยบายรวม	5.9	14.3	13.3	5.1	8.3	10.9	8.8	14.8

ที่มา ภาคผนวก (ก) ตารางที่ 3 และ 6

ตารางที่ 11

บทบาทของภาคธุรกิจและภาคประชาชนในบทบัญญัติว่าด้วยแผนนโยบายแห่งรัฐ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 - 2540

แผนนโยบายแห่งรัฐ	รธน. 2492	รธน. 2475/2495	รธน. 2511	รธน. 2517	รธน. 2521	รธน. 2534	รธน. 2534/2538	รธน. 2540
1. การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด	-	-	-	-	-	-	-	ม. 87
2. การสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาททางเศรษฐกิจ	ม. 68	ม. 41	ม. 64	ม. 85	ม. 68	ม. 77	ม. 84	ม. 87
3. รัฐไม่ประกอบธุรกิจแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็น	-	-	-	-	-	ม. 77	ม. 85	ม. 87
4. การประกอบกิจการที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอน โดยเอกชนต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย	ม. 68 วรรค สาม	-	ม. 64 วรรค สาม	ม. 85 วรรค สาม	ม. 68 วรรค สาม	-	-	-
5. การประกอบกิจการสาธารณูปโภคโดยเอกชนต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย	ม. 68 วรรค สาม	-	ม. 64 วรรค สาม	ม. 85 วรรค สอง	ม. 68 วรรค สอง	-	-	-
6. การส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในการจัดการศึกษา	-	-	-	-	-	ม. 66	ม. 65	ม. 81
7. การส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในการจัดบริการสุขภาพอนามัย	-	-	-	-	-	ม. 83	ม. 89 จิตวา	***
8. การส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทด้านการสังคมสงเคราะห์	-	-	-	ม. 88	ม. 71	ม. 80	ม. 89	-
9. การส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการสงวนและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	-	-	-	-	-	-	-	ม. 79

ที่มา ภาคผนวก (ก)

หมายเหตุ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีความคลุมเครือเกี่ยวกับนโยบายการส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในการจัดบริการสุขภาพอนามัย ดูเชิงอรรถหมายเลข 9

ตารางที่ 12

เป้าหมายของสังคมเศรษฐกิจในพหุบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ
ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2475 - 2540

แนวนโยบายแห่งรัฐ	รธน. 2492	รธน. 2475/2495	รธน. 2511	รธน. 2517	รธน. 2521	รธน. 2534	รธน. 2534/2538	รธน. 2540
1. การยกระดับคุณภาพและ มาตรฐานการดำรงชีวิต	-	-	-	-	ม. 66	ม. 75	ม. 79	-
2. การส่งเสริมให้ประชากร วัยทำงานมีงานทำ	-	-	ม. 68	ม. 89	ม. 72	ม. 82	ม. 89 ตรี	ม. 86
3. การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ	-	-	-	ม. 79	-	-	-	-
3.1 การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม	-	-	-	-	-	-	-	ม. 82
3.2 การกระจายรายได้สู่ชนบท	-	-	-	-	-	-	ม. 74	-
4. การบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและ ความสมดุลของธรรมชาติ	-	-	-	ม. 77	ม. 65	ม. 74	ม. 78	ม. 79
5. การเสริมสร้างความเข้มแข็ง ของชุมชน	-	-	-	-	-	-	-	ม. 80

ที่มา ภาคผนวก (ก)

ตารางที่ 13

กลุ่มนโยบายรัฐสวัสดิการในบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ
ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2475 - 2540

แนวนโยบายแห่งรัฐ	รธน. 2492	รธน. 2475/2495	รธน. 2511	รธน. 2517	รธน. 2521	รธน. 2534	รธน. 2534/2538	รธน. 2540
ก. การจ้างงาน								
1. การส่งเสริมให้ประชาชนวัยทำงานมีงานทำ	-	-	ม. 68	ม. 89	ม. 72	ม. 82	ม. 89 จีวี	ม. 86
2. การจัดให้บุคคลผู้ทุพพลภาพมีงานทำ	-	-	-	ม. 90	-	-	-	-
ข. สวัสดิการสังคม								
1. การจัดให้มีการสังคมสงเคราะห์	-	-	ม. 67	ม. 88	ม. 71	ม. 80	ม. 89	-
2. การประกันสังคม	-	-	-	-	-	-	-	ม. 86
3. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส	-	-	-	-	-	-	-	ม. 80
4. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุ	-	-	-	-	-	ม. 81	ม. 89 ทวี	ม. 80
5. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้พิการ	-	-	-	ม. 90	-	ม. 81	ม. 89 ทวี	ม. 80
6. การสงเคราะห์มารดาและทารก	-	-	-	-	-	-	-	-
7. การสงเคราะห์ผู้ประสพภัยเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อชาติและสังคม	-	-	-	ม. 87	ม. 70	ม. 79	ม. 88	-
8. การส่งเสริมกิจการเคหะสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย	-	-	-	ม. 91	-	-	-	-
9. การคุ้มครองแรงงาน	-	-	-	ม. 89	ม. 72	ม. 82	ม. 89 จีวี	ม. 86
ค. การศึกษา								
1. การจัดการศึกษาภาคบังคับโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน	ม. 64	-	-	ม. 73	ม. 60	ม. 66	ม. 65	ม. 43*
2. การจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส	-	-	-	ม. 73	ม. 60	ม. 66	ม. 65	-
3. ความเสมอภาคในโอกาสการศึกษา	-	-	-	ม. 72	-	-	ม. 65	-
ง. การสาธารณสุข								
1. การจัดบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานโดยทั่วถึง	ม. 72	ม. 43	ม. 69	ม. 92	ม. 73	ม. 83	ม. 89 จิตวา	ม. 52 วรรคแรก*
2. การจัดบริการรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า	-	-	-	ม. 92	ม. 73	ม. 83	ม. 89 จิตวา	ม. 52 วรรคสอง*

ที่มา ภาคผนวก (ก)

หมายเหตุ มาตราที่มีเครื่องหมายดอกจัน (*) กำกับอยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชาวไทย

ตารางที่ 14
 กลุ่มนโยบายเกษตรกรรมในบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ
 ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 พ.ศ. 2475 - 2540

แนวนโยบายแห่งรัฐ	รธน. 2492	รธน. 2475/2495	รธน. 2511	รธน. 2517	รธน. 2521	รธน. 2534	รธน. 2534/2538	รธน. 2540
1. การส่งเสริมและสนับสนุน เกษตรกรรม	ม. 69	-	ม. 65	-	-	ม. 76	-	-
2. การคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ ของเกษตรกรในด้านการผลิตและ การจำหน่ายผลผลิต	-	-	-	ม. 82	ม. 67	ม. 76	ม. 83	ม. 84
3. การประกันหรือพยุงราคา สินค้าเกษตร	-	-	-	-	ม. 67	-	-	-
4. การส่งเสริมการสหกรณ์	ม. 69	-	-	ม. 83	ม. 67	ม. 76	ม. 80 และ ม. 83	ม. 85
5. การปฏิรูปที่ดินและการจัดรูปที่ดิน	-	-	-	ม. 81	ม. 67	ม. 76	ม. 82	-
6. การจัดหาและดูแลการใช้น้ำของ เกษตรกร	-	-	-	-	-	ม. 76	ม. 82	ม. 84
7. การส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกร เพื่อวางแผนการเกษตรและรักษา ผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร	-	-	-	-	-	-	-	ม. 84

ที่มา ภาคผนวก (ก)

ตารางที่ 15

แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญกับความเป็นจริงในการดำเนินนโยบาย

พ.ศ. 2475 - 2540

แนวนโยบายแห่งรัฐ	รธน. 2492	รธน. 2475/2495	รธน. 2511	รธน. 2517	รธน. 2521	รธน. 2534	รธน. 2534/2538	รธน. 2540
1. การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงาน มีงานทำ	-	-	ม. 68	ม. 89	ม. 72	ม.82	ม. 89 ตี	ม. 86
2. การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ	-	-	-	ม. 79	-	-	-	-
2.1 การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม	-	-	-	-	-	-	-	ม.82
2.2 การกระจายรายได้สู่ชนบท	-	-	-	-	-	-	ม.74	-
3. การส่งเสริมการสหกรณ์	ม. 69	-	-	ม. 83	ม. 67	ม.76	ม.80 และ ม.83	ม. 85
4. การปฏิรูปที่ดินและการจัดรูปที่ดิน	-	-	-	ม. 81	ม.67	ม.76	ม.82	-
5. การพัฒนาวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี	-	-	-	-	ม.61	ม.67	ม.66	ม.81
6. การบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและ ความสมดุลของธรรมชาติ	-	-	-	ม. 77	ม.65	ม.74	ม.78	ม. 79
7. การกำหนดมาตรการมิให้มีการผูก ขาดตลาด	ม. 68	-	ม. 64	ม. 85	ม. 68	ม.77	ม. 86	ม. 87

ที่มา ภาคผนวก (ก)

ตารางที่ 16

นวัตกรรมในหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

หมวดแผนนโยบายและนโยบาย	มาตรา
ก. แนวทางรัฐสวัสดิการ	
1. การจัดให้มีการสังคมสงเคราะห์	ม. 88
2. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้พิการ	ม. 90
3. การสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อชาติและสังคม	ม. 87
4. การจัดการศึกษาภาคบังคับโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน	ม. 73
5. การจัดบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานโดยทั่วถึง	ม. 92
6. การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ	ม. 89
7. การคุ้มครองแรงงาน	ม. 89
ข. แนวทางลัทธิสิ่งแวดล้อม	
1. การบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและความสมดุลของธรรมชาติ	ม. 77
2. การป้องกันและขจัดมลพิษ	ม. 93
ค. ความเป็นธรรมในสังคม	
1. การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ	ม. 79
2. การปฏิรูปที่ดินและการจัดรูปที่ดิน	ม. 81
3. ความเสมอภาคในโอกาสการศึกษา	ม. 72
4. การจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับผู้ยากไร้และด้อยโอกาส	ม. 73
5. การจัดบริการรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า	ม. 92
6. การส่งเสริมกิจการเคหะสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย	ม. 91
7. การจัดให้บุคคลผู้ทุพพลภาพมีงานทำ	ม. 90

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

ตารางที่ 17

นวัตกรรมในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

หมวดแนวนโยบายและนโยบาย	มาตรา
ก. แนวทางรัฐสวัสดิการ	
1. การประกันสังคม	ม. 86
2. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุ	ม. 80 และ ม. 54 (*)
3. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้พิการ	ม. 80 และ ม. 55 (*)
4. การคุ้มครองแรงงาน	ม. 86
5. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่า	ม. 43 (*)
6. การจัดบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานโดยทั่วถึง	ม. 82
7. การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ	ม. 86
8. การให้การเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมเด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแล	ม. 53 (*)
ข. การพัฒนาที่ยั่งยืน	
1. การบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและความสมดุลของธรรมชาติ	ม. 79
2. การป้องกันและขจัดมลพิษ	ม. 79
ค. ความเป็นธรรมในสังคม	
1. การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม	ม. 82
2. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส	ม. 80
3. สถานบริการสาธารณสุขของรัฐรักษาผู้ยากไร้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย	ม. 52 วรรคสอง (*)
ง. ยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา	
1. การส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม	ม. 76
2. การเสริมสร้างและพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน	ม. 80 วรรคแรก
3. การเสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว	ม. 80 วรรคแรก
4. การส่งเสริมบทบาทของประชาชนและชุมชนในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล	ม. 79 ม. 46 (*) และ ม. 56 (*)
5. การยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน	ม. 46 (*)

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

หมายเหตุ มาตราที่มีเครื่องหมาย (*) กำกับอยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

บรรณานุกรม

ก. ภาษาอังกฤษ

Bealey, Frank.

The Blackwell Dictionary of Political Science.

London : Blackwell, 1999.

Maddex, Robert.

The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts.

London : Routledge, 1996.

Robertson, David.

A Dictionary of Modern Politics. Second Edition.

London : Europa Publications Ltd., 1993.

Singer, H.W.

"The Golden Age of the Keynesian Consensus : The Pendulum Swings Back",

World Development, Vol. 25, No. 3 (March 1997), pp. 293 - 295.

Stiglitz, Joseph.

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

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

Taylor, Lance.

"The Revival of the Liberal Creed : The IMF and the World Bank in a Globalized Economy",

World Development, Vol. 25, No. 2 (February 1997), pp. 145 - 152.

Williamson, John.

"What Washington Means By Policy Reform",

in John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment : How Much Has Happened?*

(Washington, D.C. : Institute for International Economics, 1990).

Williamson, John.

"What Should the World Bank Think About the Washington Consensus?"

The World Bank Research Observer, Vol. 15, No. 2 (August 2000), pp. 251 – 264.

ข. ภาษาไทย

กระมล ทองธรรมชาติ

วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์บรรณกิจ 2524

กระมล ทองธรรมชาติ

"แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ"

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

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

ได้ทำนปรดี

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์พินเณศ 2517

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

"รัฐธรรมนูญ"

กลุ่มวิเคราะห์กิจการและนโยบายสาธารณะ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เอกสารฉบับที่ 2 (กันยายน 2521)

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (บรรณาธิการ)

"รัฐธรรมนูญไทย 2475 – 2534"

เอกสารประกอบการสัมมนา "60 ปีประชาธิปไตย สิทธิเสรีประเทศไทย"

จัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย และมูลนิธิ

โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ระหว่างวันที่ 24 – 28 มิถุนายน 2535

เชาวนะ ไตรมาศ

ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปีประชาธิปไตยไทย

กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายศึกษา 2542

ดำรง อิมวิเศษ

“การร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2489 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ”

วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2530

นคร พจนรพงษ์ และอุกฤษ พจนรพงษ์

ข้อมูลประวัติศาสตร์การเมืองไทย

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช 2542

นันทวัฒน์ บรมานันท์

ถกรัฐธรรมนูญ 2540

กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายศึกษา 2540

บุญเลิศ คชายุทธเดช และประยงค์ คงเมือง (รวบรวม)

รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มติชน 2541

ปรีดี พนมยงค์

ปรีดี พนมยงค์ วิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญ 2517

กรุงเทพฯ คณะบรรณานุกรมทหารบก จงเจริญการพิมพ์ 2517

ตีพิมพ์ซ้ำใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2517 : 1 - 30)

ไพโรจน์ ชัยนาม

รัฐธรรมนูญ : บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย เล่มที่หนึ่ง

กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519

ไพโรจน์ ชัยนาม

รัฐธรรมนูญ : บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย เล่มที่สอง

กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2520

มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน 2542

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์

สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์
กรุงเทพฯ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2536
กรุงเทพฯ โครงการจัดพิมพ์คบไฟ 2545 ฉบับการพิมพ์ครั้งที่ 5

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์

"กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540"
บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "ไทยภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจใหม่"
จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 4 พฤษภาคม 2544
ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์ ถนนราชวิถี กรุงเทพฯ

ลิขิต ชีรเวคิน

วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 8
กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2544

วิภาลัย ชีระชัย

"การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ"
วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2522

สมคิด ศรีสังคม

ปัญหาการร่างรัฐธรรมนูญ
กรุงเทพฯ ธเนศวรการพิมพ์ 2517

สมชาติ รอบกิจ

"การร่างรัฐธรรมนูญ 2517"
วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2523

สมพร ไช้บางยาง

"สถานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่สอง พ.ศ. 2516"
วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2519

สิริ เปรมจิตต์

ประวัติรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรก พ.ศ. 2475 ถึงฉบับปัจจุบัน
กรุงเทพฯ ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์ 2514

สุนีย์ อธิมุตินภาพ

“การร่างรัฐธรรมนูญไทยฉบับพุทธศักราช 2492”

วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2518

เสน่ห์ จามริก

การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง

กรุงเทพฯ มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2540

หยุด แสงอุทัย

คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2511 เรียงมาตรา

กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัดบำรุงสาส์น 2511

หยุด แสงอุทัย

หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 7

กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2513

หยุด แสงอุทัย

คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 3

กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2515

หยุด แสงอุทัย

หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 9

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน 2538

อมร รัชสาสัย

รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พร้อมบทวิจารณ์

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2541

ภาคผนวก (ก) (ต่อ)

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

ภาคผนวก (ก) (ต่อ)

แนวนโยบาย	รธน. 2492	รธน. 2475/2495	รธน. 2511	รธน. 2517	รธน. 2521 .
5. การสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อชาติและสังคม	-	-	-	ม. 87	ม. 70
6. การจัดให้บุคคลทุพพลภาพมีงานทำ	-	-	-	ม. 90	-
7. การส่งเสริมให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยโดยถูก สุจริตและ	-	-	-	ม. 91	-
8. การส่งเสริมกิจการเคหะสำหรับประชาชน ผู้มีรายได้น้อย	-	-	-	ม.91	-
9. การส่งเสริมและบำรุงการกีฬา	-	-	-	ม. 94	-
10. การส่งเสริมนันทนาการ	-	-	-	-	-
11. การสงเคราะห์มารดาและทารก	ม. 72	ม. 43	-	-	-
12. การคุ้มครองแรงงาน	-	-	-	ม. 89	ม. 72
13. การคุ้มครองแรงงานเด็กและแรงงานสตรี	ม. 71	-	-	-	-
ฉ. สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ					
1. การบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและความสมดุลของ ธรรมชาติ	-	-	-	ม. 77	ม. 65
2. การป้องกันและขจัดมลพิษ	-	-	-	ม. 93	ม. 65
3. การวางแผนการใช้ที่ดิน	-	-	-	-	-
4. การวางแผนการใช้ทรัพยากรน้ำ	-	-	-	-	-
5. การส่งเสริมการค้นหายุทธศาสตร์ชาติ เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ	-	-	-	ม. 78	-
6. การส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการสงวน และบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	-	-	-	-	-
ข. นโยบายสังคมอื่น ๆ					
1. ความเสมอภาคของชายและหญิง	-	-	-	-	-
2. การพัฒนาเยาวชนและเด็ก	-	-	-	-	ม. 62

ภาคผนวก (ก) (ต่อ)

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

ภาคผนวก (ก) (ต่อ)

แนวนโยบาย	รธน. 2534	รธน. 2534/2538	รธน. 2540
ก. เศรษฐกิจ			
1. การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชน	ม.75	ม.79	-
2. การสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาททางเศรษฐกิจ	ม.77	ม.84	ม. 87
3. การส่งเสริมการท่องเที่ยว	ม.73	ม.77	-
4. การกำหนดมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ	ม.77	ม.86	ม.87
5. การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ	ม.82	ม.89 ตรี	ม.86
6. การกำหนดนโยบายประชากรให้เหมาะสม	ม.78	ม.87	-
7. การส่งเสริมและสนับสนุนเกษตรกรรม	ม.76	-	-
8. การส่งเสริมและสนับสนุนอุตสาหกรรม	-	-	-
9. การส่งเสริมและสนับสนุนพาณิชย์กรรม	-	-	-
10. การกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่น	ม.71	ม.72,ม.196*	-
11. การกำหนดบทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณสุขภาค	-	-	-
12. การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ	-	-	-
13. การจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดิน	-	ม.81	ม.84
14. รัฐไม่ประกอบธุรกิจแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็น	ม.77	ม.85	ม.87
15. การดำเนินงานเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานไปยังชนบท	-	ม.73	ม.78*
16. การกระจายรายได้ไปสู่ชนบท	-	ม.74	-
17. การสงวนอาชีพบางประเภทที่สำคัญให้กับคนไทย	-	ม.75	-
18. การจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยราชการใหม่ตามรัฐธรรมนูญ	-	-	ม.75
19. การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม	-	-	ม.82
20. การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม	-	-	ม.87
21. การคุ้มครองผู้บริโภค	-	-	ม.87

ภาคผนวก (ก) (ต่อ)

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

ภาคผนวก (ก) (ต่อ)

แนวนโยบาย	รธน. 2534	รธน. 2534/2538	รธน. 2540
12. การจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ	-	-	ม.81
13. การปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม	-	-	ม.81
14. การพัฒนาวิชาชีพครู	-	-	ม.81
15. การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น	-	-	ม.81
จ. การสาธารณสุข			
1. การจัดการบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานโดยทั่วถึง	ม.83	ม.89 จัดวา ม.41*	ม.82
2. การจัดการบริการรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า	ม.83	ม.89 จัดวา ม.41*	-
3. การส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในการจัดการบริการสุขภาพ อนามัย	ม.83	ม.89 จัดวา	-
4. การป้องกันและปราบปรามโรคติดต่ออันตราย โดยไม่คิดมูลค่า	ม.83	ม.89 จัดวา	-
จ. สวัสดิการสังคม			
1. การส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทด้าน การสังคมสงเคราะห์	ม.80	ม.89	-
2. การจัดให้มีการสังคมสงเคราะห์	ม.80	ม.89	-
3. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุ	ม.81	ม.89 ทวิ	ม.80
4. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้พิการ	ม.81	ม.89 ทวิ	ม.80
5. การสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อชาติและสังคม	ม.79	ม.88	-
6. การจัดให้บุคคลทุพพลภาพมีงานทำ	-	-	-
7. การส่งเสริมให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยโดยถูกสุขลักษณะ	-	-	-
8. การส่งเสริมกิจการเคหะสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย	-	-	-
9. การส่งเสริมและบำรุงการกีฬา	ม.73	ม.77	-
10. การส่งเสริมนันทนาการ	ม.73	ม.77	-
11. การสงเคราะห์มารดาและทารก	-	-	-
12. การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส	-	-	ม.80
13. การประกันสังคม	-	-	ม.86
14. การคุ้มครองแรงงาน	ม.82	ม.89 ตรี	ม.86
15. การคุ้มครองแรงงานเด็กและแรงงานสตรี	ม.82	ม.89 ตรี	ม.86

ภาคผนวก (ก) (ต่อ)

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

ภาคผนวก (ก) (ต่อ)

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

หมายเหตุ แนวนโยบายแห่งรัฐที่มีเครื่องหมาย * กำกับเป็นการตีความโดยอนุโลม

ภาคผนวก (ข)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
 ในฐานะอุปสรรคในการปฏิรูปการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 43 ววรรคแรก มีบทบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน ...”

มาตรา 43 อยู่ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย อันมีนัยสำคัญว่า ประชาชนชาวไทยมีสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เสียค่าเล่าเรียน และรัฐต้องถือเป็นหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าวอย่างทั่วถึงและอย่างมีคุณภาพ หากมาตรา 43 อยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5) รัฐบาลจะดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้หรือไม่ก็ได้ เพราะหมวด 5 เพียงแต่แนะนำแนวนโยบายที่รัฐบาลพึงพิจารณาดำเนินการ มิได้มีผลในการบังคับรัฐบาล แต่ด้วยเหตุที่มาตรา 43 อยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รัฐบาลมีอาจหลีกเลี่ยงและละเว้นการดำเนินการได้

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

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

ก่อนที่มาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีผลบังคับใช้ นักเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลายส่วนใหญ่มาจากครอบครัวชนชั้นกลางและชนชั้นสูง เด็กนักเรียนที่มาจากครอบครัวยากจนมีเป็นส่วนน้อย ความข้อนี้เป็นจริงอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานคร รวมตลอดจนอำเภอเมืองและอำเภอขนาดใหญ่

หมายเหตุ ปรับปรุงจากบทความชื่อเดียวกัน ซึ่งตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 19 กรกฎาคม 2544

ในจังหวัดต่างๆ เด็กนักเรียนที่ก้าวเข้าสู่ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นกำลังย่างเข้าสู่วัยทำงาน ครอบครัวคนยากจนต้องการแรงงานในการทำงานเพื่อหารายได้สำหรับการประทังชีวิต เด็กที่มาจากครอบครัวที่ยากจนจึงออกจากโรงเรียนเมื่อสำเร็จการศึกษาระดับประถม เพราะการศึกษาต่อนอกจากทำให้มีภาระรายจ่ายในการศึกษาเล่าเรียนแล้ว ยังต้องสูญเสียรายได้อันพึงได้จากการที่มีได้ออกสู่ตลาดแรงงาน (Earnings Foregone) หรือแม้แต่การใช้แรงงานประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในครัวเรือนอีกด้วย ในประการสำคัญ การศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาทั้งตอนต้นและตอนปลาย มิได้ให้ประโยชน์ในการเพิ่มพูนศักยภาพในการหารายได้ดังงานวิจัยจำนวนมากคำนวณพบว่า อัตราผลตอบแทนที่ปัจเจกชนได้รับจากการศึกษาระดับนี้ (Private Rate of Return) อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ เพราะมัธยมศึกษาเป็นเพียงบันไดสำหรับการก้าวสู่ระดับอุดมศึกษา ผู้ที่ไม่สามารถได้ขึ้นสู่ยอดพีระมิดแห่งการศึกษา การเรียนครึ่งๆกลางๆในระดับมัธยมศึกษาสายสามัญย่อมหาประโยชน์อันใดมิได้

การที่ครอบครัวคนยากคนจนไม่นิยมส่งบุตรหลานให้เรียนต่อในระดับมัธยมศึกษา ซึ่งเป็นประเพณีกรรมที่สมเหตุสมผล ยิ่งผลให้บริการมัธยมศึกษาที่จัดสรรโดยรัฐบาลเป็นประโยชน์แก่นักเรียนที่มาจากครอบครัวชนชั้นกลางและชนชั้นสูงเป็นด้านหลัก โรงเรียนรัฐบาลจัดเก็บค่าเล่าเรียนในระดับมัธยมศึกษา โดยที่มัธยมศึกษาตอนปลายเก็บในอัตราสูงกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น แต่ค่าเล่าเรียนที่จัดเก็บต่ำกว่าต้นทุนการผลิตถั่วเฉลี่ยเป็นอันมาก กระนั้นก็ตาม ครอบครัวชนชั้นกลางและชนชั้นสูงที่มีบุตรหลานในโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐบาลมีส่วนร่วมรับภาระรายจ่ายในการจัดการศึกษาของรัฐบาลอยู่บ้าง

ในทันทีที่มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้ ประชาชนมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย นั่นหมายความว่า โรงเรียนรัฐบาลมีอาจเก็บค่าเล่าเรียนได้ ครอบครัวชนชั้นกลางและชนชั้นสูง ซึ่งได้ประโยชน์จากบริการมัธยมศึกษาที่ได้รับจากรัฐบาลได้ประโยชน์จากการได้รียกเว้นไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน ครอบครัวคนยากคนจนได้ประโยชน์เพียงส่วนน้อยเนื่องเพราะเด็กนักเรียนจากครอบครัวยากจนออกจากระบบโรงเรียนเมื่อสำเร็จประถมศึกษาจนเกือบหมดสิ้นการยกเว้นค่าเล่าเรียนตามรัฐธรรมนูญจึงมิได้เป็นประโยชน์แก่คนยากคนจน

คำถามพื้นฐานข้อต่อไปมีอยู่ว่า การกำหนดสิทธิในการรับการศึกษาพื้นฐานในรัฐธรรมนูญเกื้อกูลให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาหรือไม่ ?

การตัดสินใจในการศึกษาต่อเป็นสิทธิโดยธรรมชาติของพลเมือง แม้ราษฎรมีสิทธิในการรับการศึกษาพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ แต่ราษฎรย่อมมีสิทธิในการตัดสินใจว่า จะใช้สิทธิในการรับการศึกษาพื้นฐานเกินกว่าการศึกษาภาคบังคับหรือไม่ ค่าเล่าเรียนมิใช่ต้นทุนสำคัญในการรับการศึกษาพื้นฐาน เพราะโรงเรียนรัฐบาลเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำอยู่แล้ว ถึงจะยกเว้นไม่เก็บค่าเล่าเรียน ก็มีได้ช่วยลดต้นทุนของผู้เรียนมากนัก เพราะ

ต้นทุนที่สำคัญก็คือ รายได้ที่ต้องสูญเสียไปจากการที่ยังคงอยู่ในระบบโรงเรียน แทนที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน ลำพังแต่การยกเว้นไม่เก็บค่าเล่าเรียนมีอาจทำให้คนจนสามารถศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาเสมอด้วยคนรวยได้

หากต้องการให้คนจนสามารถศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาได้เท่ากับเด็กนักเรียนจากชนชั้นกลางและชนชั้นสูง รัฐบาลต้องให้เงินอุดหนุนการศึกษาแก่เด็กยากจน โดยที่เงินอุดหนุนต้องมีปริมาณมากพอที่จะครอบคลุมค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา ค่าครองชีพ ค่าหนังสือและอุปกรณ์การศึกษา ค่าเสื้อผ้า และเงินได้ที่ต้องสูญเสียไปจากการที่มีได้ออกสู่ตลาดแรงงาน หากมิได้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนที่จูงใจให้อยู่ในระบบโรงเรียนต่อไปเช่นนี้ ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษายากที่จะก่อเกิดได้

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

การกำหนดสิทธิของราษฎรในการรับการศึกษาพื้นฐานในรัฐธรรมนูญย่อมสร้างภาระการคลังแก่รัฐบาล ซึ่งต้องจัดสรรงบประมาณในการจัดสรรการศึกษาพื้นฐานอย่างทั่วถึงและอย่างมีคุณภาพ การกำหนดการศึกษาพื้นฐานอย่างน้อย 12 ปี ย่อมมีนัยว่า รัฐบาลต้องมีบทบาทในการจัดสรรการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับมัธยมศึกษา อำนาจในการจัดการศึกษาพื้นฐานแม้จะมีให้อำนาจอภิศาของรัฐบาล เพราะรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติห้ามเอกชนในการจัดการศึกษา แต่การกำหนดให้ รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ... ย่อมมีผลลิตรอนบทบาทของภาคเอกชนในการจัดการศึกษา เพราะเอกชนไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดการศึกษาโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายได้ มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงมีผลต่อการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน (Intersector Allocation of Resources) โดยที่รัฐบาลมีบทบาทในการจัดการศึกษามากขึ้น และเอกชนมีบทบาทน้อยลง การเปลี่ยนแปลงบทบาทสัมพัทธ์ดังกล่าวนี้อาจมีผลต่อนวัตกรรมทางการศึกษา (Educational Innovation) เนื่องเพราะการแข่งขันระหว่างโรงเรียนรัฐบาลกับโรงเรียนเอกชนมีน้อยลง

คำถามพื้นฐานยังมีอีกด้วยว่า รัฐบาลมีจำต้องผลิตการศึกษาพื้นฐานเองได้หรือไม่

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

ไม่ว่ารัฐบาลเป็นผู้ผลิตบริการการศึกษาพื้นฐานเองหรือไม่ก็ตาม ภาระการคลังในการจัดการการศึกษาพื้นฐานย่อมเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก เพราะประชาชนสามารถอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ รัฐบาลต้องเข้าไปมีบทบาทแทนภาคเอกชนในการจัดการมัธยมศึกษา มิหนำซ้ำยังต้องมีการในการจัดสรรงบประมาณสมทบแก่โรงเรียน เพื่อชดเชยรายได้จากค่าเล่าเรียนที่มื่ออาจจัดเก็บได้ ท้ายที่สุด หากต้องการให้เด็กนักเรียนจากครอบครัวยากจนมีความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา และสามารถใช้สิทธิในการรับการศึกษาพื้นฐานจากรัฐบาลตามความแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐบาลก็ต้องจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนที่สามารถดูใจให้อยู่ในระบบโรงเรียนต่อไป ประเด็นหลังนี้เป็นประเด็นที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษามีได้ให้ความสนใจแม้แต่น้อย

ภาระการคลังอันเป็นผลจากการบังคับใช้มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีอยู่อย่างมหาศาล แม้ในภาวะเศรษฐกิจปกติ ก็เป็นภาระอันหนักหนายอยู่แล้ว เมื่อระบบเศรษฐกิจต้องเผชิญภาวะถดถอยและภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจเสียเช่นนี้ รัฐบาลย่อมมีข้อจำกัดในการแบกรับภาระการคลังดังกล่าวนี้ ความจำกัดของงบประมาณและขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะ ทำให้รัฐบาลต้องเกลี้ยงบประมาณพร้อมๆกับการรัดเข็มขัด งบประมาณรายจ่ายในการจัดการศึกษาพื้นฐานมีอาจเพิ่มขึ้นได้อย่างเต็มที่ ในเมื่อมีความจำเป็นต้องขยายปริมาณการรับนักเรียนผู้เรียกร้องสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ผลกระทบสำคัญย่อมเกิดแก่คุณภาพของบริการการศึกษา

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

ภายหลังการบังคับใช้มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ผู้รับบริการมัธยมศึกษาจากรัฐบาลได้รับประโยชน์โดยทันทีจากการไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน ส่วนใหญ่มาจากครอบครัวชนชั้นกลางและชนชั้นสูง คนยากคนจนที่ได้ประโยชน์มีเพียงส่วนน้อย คนจนมิได้มีโอกาสในการศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาดีขึ้น เว้นแต่ว่ารัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนที่จูงใจให้อยู่ในระบบโรงเรียนต่อไป ซึ่งต้องครอบคลุมรายได้ที่ต้องสูญเสียไปจากการที่ได้เข้าสู่ตลาดแรงงาน บทบาทของภาคเอกชนในการจัดการศึกษาจะลดน้อยถอยลงเป็นอันมาก การขาดการแข่งขันระหว่างโรงเรียนเอกชนกับโรงเรียนรัฐบาลจะกระทบต่อนวัตกรรมทางการศึกษา ในอีกด้านหนึ่ง หากฐานะการคลังไม่ดีพอที่จะแบกรับภาระการคลังอันเกิดจากการบังคับใช้มาตรา 43 รัฐบาลก็ต้องเกลี้ยบบประมาณ ซึ่งกระทบต่อคุณภาพของบริการการศึกษาพื้นฐานที่ผลิต

ผู้ที่ผลักดันมาตรา 43 เข้าสู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อาจมีเจตนาดี หากแต่เป็นเจตนาดีที่ห่อหุ้มด้วยอริชา ความเขลาทางปัญญาสร้างปัญหาและอุปสรรคแก่กระบวนการปฏิรูปการศึกษาโดยมิสมควร

ใครคือคนบาปผู้ผลักดันมาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ?

ภาคผนวก (ค)

คำถามคำตอบเกี่ยวกับมาตรา 43

แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

คำถามข้อที่ 1 จงกล่าวถึงสาระสำคัญของมาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

คำตอบข้อที่ 1 มาตรา 43 มีบทบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน ...” ด้วยเหตุที่มาตรา 43 อยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (หมวด 3) ดังนั้น รัฐจึงต้องมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นอกจากจะต้องจัดไม่น้อยกว่า 12 ปี จัดอย่างทั่วถึง และจัดอย่างมีคุณภาพแล้ว ยังไม่สามารถเก็บค่าเล่าเรียนอีกด้วย

คำถามข้อที่ 2 ใครได้ประโยชน์จากการบังคับใช้มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

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

คำถามข้อที่ 3 เหตุใดการมีสิทธิจึงมิได้มีความหมายเท่ากับการได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิ ในเมื่อรัฐธรรมนูญให้หลักประกันสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่ชนชาวไทยอย่างเสมอภาคกัน เหตุใดชนชาวไทยต่างหมู่ต่างเหล่าต่างชั้นชนจึงได้ประโยชน์จากการบังคับใช้มาตรา 43 แตกต่างกัน

หมายเหตุ ปรับปรุงจากบทความชื่อเดียวกันนี้ ซึ่งตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท้าวพระจันทร์ถึงสนามหลวง” ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 2 สิงหาคม 2544

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

คำถามข้อที่ 4 ในเมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติโดยชัดเจนว่า จะไม่มีการเก็บค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ผู้ที่รับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐย่อมไม่มีค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนที่ต้องเสียมิใช่หรือ

คำตอบข้อที่ 4 ค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษามีใช้ต้นทุนการศึกษาที่สำคัญ เพราะรัฐบาลยึดนโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ ในระดับประถมศึกษาไม่มีการเก็บค่าเล่าเรียน แต่มีการเก็บอยู่บ้างสำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และเก็บในอัตราสูงขึ้นในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย กระนั้นก็ตาม ยังเป็นอัตราค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับต้นทุนการผลิตถ้วยเฉลี่ย

ถึงชนชาวไทยที่รับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแก่รัฐ แต่ก็ต้องรับภาระต้นทุนการศึกษาอย่างน้อย 2 ประเภท

ประเภทแรก ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการได้มาซึ่งบริการการศึกษา ต้นทุนประเภทนี้ประกอบด้วยค่าหนังสือและอุปกรณ์การศึกษา เครื่องแต่งกายนักเรียน ค่าอาหาร และค่าครองชีพอื่นๆ ค่าเดินทาง รวมทั้งค่าที่อยู่อาศัยในกรณีที่ต้องย้ายถิ่นฐานเพื่อรับบริการการศึกษา

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

คำถามข้อที่ 5 ในเมื่อชนชาวไทยที่รับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐต้องเสียต้นทุนเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการการศึกษาดังกล่าว คนจนย่อมไม่แตกต่างจากคนรวยมิใช่หรือ เพราะต่างต้องมีต้นทุนที่ต้องเสียเหมือนกัน

คำตอบข้อที่ 5 คนจนแตกต่างจากคนรวยในประเด็นความสามารถในการแบกรับภาระต้นทุนการศึกษาที่ปัจเจกบุคคลต้องเสีย ความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจทำให้คนจนมีอาจได้ประโยชน์จากการบังคับใช้มาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เสมอด้วยคนรวย เพราะต้นทุนที่ต้องเสียไปเพื่อให้ได้มาซึ่ง

บริการการศึกษาระดับมัธยมศึกษาสูงมากเมื่อเทียบกับเงินได้ของครัวเรือน ด้วยเหตุที่ชนชั้นกลางและชนชั้นสูงสามารถรับภาระต้นทุนการศึกษาส่วนบุคคลได้ จึงอยู่ในฐานะที่จะเรียกร้องการใช้สิทธิตามมาตรา 43 ได้ แต่คนจนเมื่อไม่อยู่ในฐานะที่จะรับภาระได้ ย่อมไม่แม้แต่การเรียกร้องการใช้สิทธิตามมาตราดังกล่าว เพราะแม้แต่การเรียกร้องการใช้สิทธิยังมีต้นทุนที่ต้องเสีย

คำถามข้อที่ 6 จากบทวิเคราะห์ข้างต้นนี้ มาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้เกื้อกูลให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาและความเป็นธรรมในสังคมกระนั้นหรือ

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

คนจนยังเสียเปรียบชนชั้นกลางและคนรวยที่ต้องออกจากระบบโรงเรียนเมื่อสำเร็จการศึกษาระดับประถม ไม่มีพื้นที่สำหรับคนจนในระบบโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา แม้ในชนบทจะมีโรงเรียนที่จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอยู่บ้าง แต่สำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนปลายแล้ว โรงเรียนระดับนี้ล้วนอยู่ในเขตเมืองและตัวอำเภอ ผังโรงเรียนดังที่เป็นอยู่นี้ไม่เกื้อกูลคนจนในการรับบริการมัธยมศึกษา เพราะต้องเสียค่าย้ายถิ่น ค่าครองชีพ และค่าที่อยู่อาศัยเพิ่มเติมจากปกติอีกมาก มีหน้าซำยังต้องสูญเสียเงินได้อันพึงได้ หากออกสู่ตลาดแรงงานแทนที่ยังคงอยู่ในระบบโรงเรียนอีกด้วย

เจตนาคติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในการกำหนดให้คนจนมีสิทธิเสมอด้วยคนรวยในการรับบริการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐ กลับซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจให้เลวร้ายลง ก่อนการบังคับใช้มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คนรวยและชนชั้นกลาง ซึ่งยึดพื้นที่ในระบบโรงเรียนของรัฐ มีส่วนรับภาระต้นทุนการผลิตบริการการศึกษาของรัฐ ภายหลังการบังคับใช้มาตราดังกล่าว ไม่ต้องรับภาระร่วมกับรัฐ ยกเว้นต้นทุนการศึกษาส่วนบุคคล ครอบครัวชนชั้นกลางและผู้มีฐานะดีมีฐานะดีขึ้น เพราะรับภาระน้อยลง แต่คนจนยังคงมีฐานะเหมือนเดิม เพราะไม่อยู่ในฐานะที่จะยึดพื้นที่ในระบบโรงเรียนของรัฐได้

ดังนั้น การประโคม 'ความดี' ของมาตรา 43 ว่า เกื้อกูลให้คนจนมีโอกาสด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานหากมิใช่เป็นเพราะอวิชา ก็เป็นเพราะความต้องการโฆษณาชวนเชื่อ เพื่อปกปิดข้อเท็จจริงที่ว่า มาตราดังกล่าวนี้นช่วยผ่อนคลายภาระรายจ่ายของชนชั้นกลางและชนชั้นสูงโดยตรง

คำถามข้อที่ 7 ทำอย่างไรคนจนจะได้ประโยชน์เสมอด้วยชนชั้นกลางและชั้นสูงจากการบังคับใช้ มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

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

คำถามข้อที่ 8 หากรัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนแก่นักเรียนยากจนตามที่กล่าวข้างต้นนี้ ปัญหาของ มาตรา 43 น่าจะหมดไป ใช่หรือไม่

คำตอบข้อที่ 8 ไม่เพียงแต่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะไม่เข้าใจเรื่องต้นทุนในการรับบริการการศึกษา และ Earnings Foregone คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาก็มีความเข้าใจอันต้องแท้ไม่ หากคนเหล่านี้มีความเข้าใจเรื่องเหล่านี้อย่างต้องแท้ สภาร่างรัฐธรรมนูญก็คงไม่บัญญัติมาตรา 43 ดังที่ปรากฏ และคณะกรรมการการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งแสดงความรักที่มีต่อคนจน และต้องการให้คนจนมีโอกาสด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานเสมอด้วยคนรวย ก็ควรจะผลักดันเรื่องเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนเป็นด้านหลัก แต่ข้อเท็จจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ทั้งไม่ปรากฏแน่ชัดว่า คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา คณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ และกระทรวงศึกษาธิการได้ศึกษา Earnings Foregone ของนักเรียนจำแนกตามช่วงอายุและภูมิภาคหรือไม่

การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่นักเรียนยากจน มิได้ทำให้ปัญหาของมาตรา 43 หมดไป เพราะนักเรียนยากจนเมื่อได้รับเงินอุดหนุนแล้ว ยังมีปัญหาว่า จะเข้าโรงเรียนที่ไหนได้

คำถามข้อที่ 9 มาตรา 43 สร้างภาระการคลังแก่รัฐบาลมากน้อยเพียงใด

คำตอบข้อที่ 9 รัฐบาลมีภาระการคลังเพิ่มขึ้นโดยทันทีอย่างน้อย 3 ด้าน

ด้านที่หนึ่ง ได้แก่ การจัดสรรประมาณแก่โรงเรียนมัธยมศึกษาชายที่สูญเสียรายได้จากการเก็บค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา ซึ่งมีอาจจัดเก็บต่อไปได้เมื่อมีการบังคับใช้มาตรา 43

ด้านที่สอง ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณเพื่อขยายระบบโรงเรียนรองรับนักเรียนจากโรงเรียนเอกชน เนื่องจากรัฐบาลมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ หากรัฐบาลมีอาจขยายระบบโรงเรียนของรัฐดังกล่าวนี้ ก็ต้องให้เงินอุดหนุนแก่ประชาชนเพื่อศึกษาในโรงเรียนเอกชน

ด้านที่สาม ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณเพื่อขยายระบบโรงเรียนรองรับนักเรียนยากจนที่เดิมออกจากระบบโรงเรียนเมื่อสำเร็จการศึกษาระดับประถม แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ต้องการให้นักเรียนยากจนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีเป็นอย่างน้อย จึงต้องขยายระบบโรงเรียนของรัฐ นอกจากนี้ ยังต้องจัดสรรเงินอุดหนุนแก่นักเรียนยากจนตามที่กล่าวข้างต้นอีกด้วย

ภาระการคลังอันเกิดจากการบังคับใช้มาตรา 43 มีมากนักน้อยเพียงใดไม่เป็นที่ทราบกันอย่างแน่ชัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิได้เสนอประมาณการงบประมาณอย่างรอบด้านและสมจริง มีแต่การกดยางจ่ายต่อหัวให้ต่ำ อันเป็นผักชีโรยหน้าที่ทำให้เข้าใจผิดว่า การปฏิรูปการศึกษายังเป็นเรื่องพื้นฐานการคลังรองรับได้ แต่ภาระการคลังที่เกิดจากการบังคับใช้มาตรา 43 ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการศึกษาอย่างปราศจากข้อกังขา อุปสรรคดังกล่าวนี้ยิ่งทวี เมื่อฐานะการคลังเสื่อมทรุด

คำถามข้อที่ 10 อะไรคือบทเรียนจากมาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

คำตอบข้อที่ 10 บทเรียนในกรณีนี้ก็ คือ สิทธิตามรัฐธรรมนูญกับการได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสองเรื่องที่แตกต่างกัน เพราะการแสวงหาประโยชน์จากสิทธิตามรัฐธรรมนูญมีต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นที่ต้องเสีย ถึงรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติให้คนจนมีสิทธิเสมอด้วยคนรวยในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐ แต่คนจนจะมีได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิดังกล่าวนี้ หากคนจนมีอาจแบกภาระต้นทุนในการได้มาซึ่งการศึกษาขั้นพื้นฐาน

หากเรายึดตรรกของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และด้วยความรักที่มีต่อคนจน รัฐธรรมนูญกำหนดให้คนจนมีสิทธิเสมอด้วยคนรวยในการรับบริการอุดมศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย การกำหนดให้คนไทยมีสิทธิได้รับบริการอุดมศึกษาจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย จะเป็นประโยชน์แก่ชนชั้นกลางและชนชั้นสูงที่ยึดพื้นที่ในระบบอุดมศึกษาของรัฐโดยทันที แต่คนจนจะมีได้ประโยชน์ เพราะคนจนนอกจากจะถูกคัดออกจากระบบโรงเรียนไปแล้ว ยังมีอาจรับภาระรายจ่ายในการรับบริการอุดมศึกษาจากรัฐอีกด้วย

หากต้องการให้คนจนได้ประโยชน์เสมอด้วยคนรวยในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐ รัฐต้องรับภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นแทนคนจนในการได้มาซึ่งบริการการศึกษาดังกล่าวนี้ การกำหนดผู้รับภาระต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost Burden Assignment) และภาระต้นทุนอื่นมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่า หรืออาจมากกว่าการกำหนดสิทธิในรัฐธรรมนูญ