

การศึกษาเปรียบเทียบการพัฒนาการทางการเมืองของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2517, 2540 และ 2560

A Comparative study of Thai Political Development under the Thai Constitution 1974, 1997 and 2017*

ศุภัทรา อำนวยสวัสดิ์¹

Supatra Amnuaysawadi

supatra.rs.303@gmail.com

Received: 24/03/64 Revise: 19/04/64 Accepted: 19/04/64

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาเนื้อหาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2517, 2540 และ 2560 ในด้านการส่งเสริมการพัฒนาทางการเมือง และ (2) เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ ทั้ง 3 ฉบับในด้านการส่งเสริมการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งตัวชี้วัดจากแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย (1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล (2) สิทธิเสรีภาพทางการเมือง (3) สิทธิเสรีภาพด้านการสื่อสารและวิชาการ (4) สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมการปกครอง (5) หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครอง และ (6) องค์กรทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ โดยใช้ระเบียบวิธีเชิงคุณภาพ ศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญ และนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์

ผลการศึกษาพบว่า เนื้อหาในรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ จากตัวชี้วัดการพัฒนาทางการเมืองทั้ง 6 ด้าน พบว่า ทุกฉบับมีเจตนารมณ์และมีบทบัญญัติเนื้อหาที่มุ่ง

* บทความนี้เรียบเรียงจากงานวิจัยที่ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยประเภทงานวิจัยคณะ ประจำปีงบประมาณ 2564 ของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เรื่อง “การเปรียบเทียบการพัฒนาการทางการเมืองของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517, 2540 และ 2560”

¹คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ส่งเสริมการพัฒนาทางการเมือง โดยมีการขยายความในเรื่องสิทธิเสรีภาพด้านต่างๆ มาเป็นลำดับ ส่วนองค์กรทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญมาเริ่มในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ส่วนเนื้อหาบทบัญญัติที่ส่งผลต่อการพัฒนาทางการเมืองนั้น พบว่า รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มีการส่งเสริมการพัฒนาทางการเมืองมากกว่าอีก 2 ฉบับ จากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่าง และองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ถ่วงดุล ส่วนฉบับปัจจุบันมีลักษณะอำนาจนิยม และวุฒิสภาขาดการยึดโยงกับอำนาจการปกครองของประชาชน

คำสำคัญ: การพัฒนาทางการเมือง; รัฐธรรมนูญ; สิทธิและเสรีภาพ

Abstract

This research aims to study constitutions of the Kingdom of Thailand 2517, 2540 and 2560 as well as comparing the three constitutions in terms of the political development promotion. There will be six indicators used in the content analysis as follows: (1) Individual Liberty, (2) Political Liberty, (3) Communication and Academic Liberty, (4) Liberty of Political Participation, (5) Civic Duties Related to Politics and Government, and (6) Political Organizations under Constitution. This research uses a qualitative methodology, collecting data by analyzing documents and conducting in-depth interviews with constitutional drafting committee and scholars in Political Science and Law.

The results of the study show that; based on the six indicators, all three constitutions seem to contain provisions of political development promotion. The newer the constitution is, the more details on rights and liberties it explicates. The political organizations under constitution have been established first time under the constitution of 2540. In terms of the implementation of the provisions, the Constitution of 2540 inclines to

enhance more political development than other two constitutions as it promoted public participation in constitutional drafting as well as supporting Institutions of checks and balances. The current constitution of Thailand seems to have authoritarianism features and the senate is not truly people's representatives.

Keys words: political development; constitution; liberty and rights

บทนำ

การศึกษาการพัฒนาทางการเมืองเป็นประเด็นที่มีความน่าสนใจอย่างยิ่ง และมีการศึกษาวิจัยมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งยังมีการศึกษาเปรียบเทียบประเทศต่าง ๆ ด้วยความน่าสนใจที่ผู้วิจัยต่างต้องการค้นหาคำตอบประการหนึ่ง คือ การเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศต่าง ๆ มาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย นั้นอะไรคือปัจจัยสำคัญที่ทำให้การพัฒนาทางการเมืองแตกต่างกัน ดังการศึกษาของ Clarke and Foweraker (2014, p. 262) ที่ศึกษาการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย และพบว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นให้ความสำคัญกับสถาบันที่เกี่ยวข้องมากกว่าเรื่องอำนาจอธิปไตยหรือการปกครองโดยประชาชน และการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีความสามารถของสถาบันชั้นต่ำสุด ซึ่งหมายถึงบทบัญญัติสำหรับการเลือกตั้งที่เป็นอิสระและเป็นธรรม สิทธิพลเมืองและกระบวนการบัญญัติกฎหมาย

สำหรับการพัฒนาทางการเมืองที่พบว่ามี ความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ จนนำมาซึ่งคำอธิบายทำความเข้าใจเรื่องการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของ Huntington (1993) ที่เรียกว่า “คลื่นประชาธิปไตย” (democratic wave) โดยมองว่า กระบวนการสร้างประชาธิปไตยไม่ได้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติ แต่มีลักษณะเป็นกระบวนการที่ใช้เวลานาน กลุ่มประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในทิศทาง

ตรงกันข้ามในช่วงเวลานั้นด้วย ซึ่ง Huntington ใช้การอธิบายว่าด้วยคลื่นของกระบวนการสร้างประชาธิปไตยเป็น 3 ระลอกคลื่น

ทั้งนี้ การพัฒนาทางการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นเรื่องที่ Huntington เห็นว่ามีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ การพัฒนาทางการเมืองก็คือผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำระหว่งองค์ประกอบทางการเมือง ซึ่งการกระทำนี้ก่อให้เกิดผลเป็นการเปลี่ยนแปลงจากสิ่งเดิมๆ ไปสู่สิ่งใหม่ๆ สำหรับประเทศไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หากนับแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฉบับชั่วคราว 27 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 เป็นฉบับแรก จากนั้นก็มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวร 10 ธันวาคม พุทธศักราช 2475 จนมาถึงฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาทั้งสิ้น 20 ฉบับ เป็นฉบับชั่วคราว 8 ฉบับ จนกล่าวได้ว่าเป็นประเทศที่มีรัฐธรรมนูญจำนวนมากประเทศหนึ่ง อย่างไรก็ตามความสำคัญของรัฐธรรมนูญมิได้อยู่ที่การมีมากหรือน้อยฉบับ เป็นรัฐธรรมนูญที่ยาวหรือสั้น และจารีกเป็นลายลักษณ์อักษรหรือจะเป็นรัฐธรรมนูญแบบของสหราชอาณาจักร (United Kingdom) ซึ่งเป็นประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) (อรณิข รุ่งธิพานนท์, 2553, หน้า 7)

จากความสัมพันธ์ของรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาทางการเมืองมีการศึกษาที่น่าสนใจ อาทิ การศึกษาของ บุญวัฒน์ สว่างวงศ์ (2559) เรื่อง การเปรียบเทียบพัฒนาการทางการเมืองและเส้นทางสู่ประชาธิปไตยของไทยและเกาหลีใต้ โดยศึกษาเปรียบเทียบใน 2 ประเด็นสำคัญ คือ (1) รัฐธรรมนูญและโครงสร้างความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมือง และ (2) วัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งพบว่า การออกแบบโครงสร้างและความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมืองที่สร้างดุลยภาพของกลุ่มต่างๆ ในสังคม และวัฒนธรรมทางการเมืองที่เปิดช่องทางการต่อรอง การมีส่วนร่วม และการตรวจสอบทางการเมืองเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลให้การพัฒนาทางการเมืองและเส้นทางสู่ประชาธิปไตยของไทยกับเกาหลีใต้มีความแตกต่างกัน นอกจากนี้ ปัจจัยที่สนับสนุนให้เส้นทางสู่ประชาธิปไตยในเกาหลีใต้มีพลวัตอย่างต่อเนื่อง คือ ผู้นำทางการเมืองมีความศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย และบทบาทที่เข้มแข็งของกลุ่มเคลื่อนไหวหรือภาคประชาสังคมที่ผลักดันให้มีการออกกฎหมายพิเศษเพื่อปกป้อง

สิทธิของประชาชน การขจัดอิทธิพลของทหารออกจากการเมือง ความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อเส้นทางสู่ประชาธิปไตยของไทย คือ การแทรกแซงการเมืองของทหาร ปัญหาความขัดแย้งระหว่างอุดมการณ์ทางการเมือง การออกแบบรัฐธรรมนูญที่ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยของคนไทยที่เคยชินกับการอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์

ส่วนการศึกษาพัฒนาการทางการเมืองของประเทศพม่าของ ลือชา การณ์เมือง (2560) เรื่อง พัฒนาการการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศพม่าในช่วงปี ค.ศ. 2008-2014 เพื่อวิเคราะห์ผลการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศพม่าที่ส่งผลต่อการพัฒนาทั้งด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม พบว่า ความพยายามของพม่าได้บรรลุผลจากการเลือกตั้ง การผลักดันให้มีการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองประเทศ นอกจากนี้ ยังพบว่าพัฒนาการทางการเมืองของพม่าในช่วงก่อน ค.ศ. 2008 อยู่ภายใต้การปกครองของทหารมาเป็นเวลานาน และปัญหาของชนกลุ่มน้อย จึงเป็นปัญหาที่ทำให้พม่าต้องปิดประเทศเป็นเวลานาน จนมาสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลัง ค.ศ. 2008 นำไปสู่การเข้าใจภาพรวมของเส้นทางสันติภาพสู่ประชาธิปไตยของประเทศพม่า และสุดท้ายคือ การปฏิรูปทางการเมืองเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

จากที่กล่าวมานั้นชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาทางการเมืองจำเป็นต้องให้ความสำคัญเบื้องต้นกับประชาชนที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และเรื่องของวัฒนธรรมการเมือง (political culture) ซึ่งหมายถึง การกระทำร่วมกันของประชาชนที่เห็นเป็นพฤติกรรมร่วมกันอย่างชัดเจน

สำหรับการวิจัยนี้ ผู้วิจัยให้ความสำคัญกับรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งรากฐานแนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญ และความสำคัญของรัฐธรรมนูญตามแนวคิดของ Henkin ได้กล่าวถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญในสังคมเสรีนิยมประชาธิปไตย จาก A New Birth of Constitutionalism: Genetic Influences and Genetic Defects ดังนี้ (Henkin อ้างถึงใน พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2559)

1. รัฐธรรมนูญเน้นอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและมาจากประชาชน รัฐธรรมนูญจะต้องสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน ในฐานะที่มาของอำนาจในการปกครอง และฐานะของความชอบธรรมในการปกครอง ความเชื่อเรื่องเจตนารมณ์ของประชาชนสามารถขยายความไปเป็นเรื่องการยึดโยงกับประชาชนได้ว่า เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครองแล้วประชาชนจะต้องปกครองโดยมีความรับผิดชอบ โดยสามารถเรียกคืนอำนาจได้ และสามารถแต่งตั้งสถาบันทางการเมืองขึ้นใหม่ได้

2. รัฐธรรมนูญในสังคมประชาธิปไตยจะต้องมีลักษณะแบบกฎหมาย คือ กำหนดว่าอะไรทำได้ อะไรทำไม่ได้ และเป็นกฎหมายสูงสุดโดยที่รัฐบาลต้องทำงานตามกรอบที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

3. เชื่อมโยงจากข้อหนึ่งและข้อสอง นั่นคือ รัฐธรรมนูญถือหลักว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และมาจากประชาชนนั้นจะต้องถูกกำกับโดยกฎหมาย และถูกกำกับโดยหลักการประชาธิปไตย

4. นอกเหนือจากหลักการว่าประชาชนเป็นรัฐอธิปไตยและรัฐบาลต้องเป็นรัฐบาลประชาธิปไตยแล้ว การจัดการ อื่น ๆ ที่มีในรัฐธรรมนูญนิยมก็คือเรื่องการเมืองที่มีรัฐบาลที่ถูกจำกัดอำนาจ มีการแบ่งแยกอำนาจที่มีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน

5. รัฐบาลในระบบรัฐธรรมนูญนิยมจะต้องเป็นรัฐบาลที่เคารพและให้หลักประกันต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามที่ระบุไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนสากล การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในยามวิกฤตเกิดขึ้นได้แต่จะต้องถูกตรวจสอบอย่างเข้มข้นโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการตรวจสอบตามหลักประชาธิปไตย รัฐบาลตามหลักเสรีนิยมประชาธิปไตยที่รองรับด้วยรัฐธรรมนูญจะต้องมองว่ามีไว้เพื่อทำให้สิทธิเสรีภาพของบุคคลถูกพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ มิใช่มีไว้เพื่อกำจัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

6. การกำกับดูแลและปกครองประเทศด้วยหลักรัฐธรรมนูญนิยมจะต้องครอบคลุมถึงการมีสถาบันต่าง ๆ ที่สามารถควบคุมตรวจสอบให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึงการควบคุมการใช้อำนาจของ

รัฐ และเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นรากฐานของการใช้อำนาจในระบบ เสรีนิยมประชาธิปไตย

7. การเคารพหลักรัฐธรรมนูญนิยมในปัจจุบันขยายความจากยุคเริ่มต้น (คือ การร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส) มาสู่การเคารพต่อหลักการการ ปกครองตนเองของประชาชน ซึ่งหมายถึงการที่ประชาชนจะสามารถมีเสรีภาพในการ เลือกลงคะแนน หรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกการเชื่อมโยงกับสถาบันทางการเมืองได้

สรุปความโดยรวมนั้น ความสำคัญของรัฐธรรมนูญในประเทศที่เป็น ประชาธิปไตยก็คือ การเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่รัฐบาลต้องทำงานตามกรอบ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และจะต้องเป็นไปตามหลักการของประชาธิปไตย ซึ่งมี หลักสำคัญ คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและมาจากประชาชน รัฐธรรมนูญ จะต้องสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน ในฐานะที่มาของอำนาจในการปกครอง และ ฐานะของความชอบธรรมในการปกครอง ต้องให้หลักประกันต่อสิทธิเสรีภาพของ บุคคลตามที่ระบุไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนสากล และการเคารพหลักรัฐธรรมนูญ นิยม ซึ่งเป็นหลักสำคัญหรือหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเนื้อหาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2517, 2540 และ 2560 ในด้านการส่งเสริมการพัฒนาทางการเมือง
2. เพื่อเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2517, 2540 และ 2560 ในด้านการส่งเสริมการพัฒนาทางการเมือง

วิธีการศึกษาการดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาและทบทวนเอกสารจาก แหล่งทุติยภูมิ (secondary data) ทั้งในส่วนของเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็น การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางการเมือง แนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลและ ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงเพื่อให้ได้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องที่ศึกษา ประกอบด้วย

(1) ผู้เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญ อดีตกรรมการการเลือกตั้ง อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และ (2) นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ในการตีความข้อกฎหมายเป็นอย่างดี โดยผู้วิจัยเลือกจากผู้ที่มีความรู้เป็นพิเศษ (special knowledge)

สำหรับเครื่องมือการวิจัย ใช้การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (non-structured interview) เป็นการสัมภาษณ์ที่มีความยืดหยุ่นสูง เพื่อให้ผู้สัมภาษณ์ซักถามเพิ่มเติม (probe) นอกเหนือจากแนวคำถามที่เตรียมไว้ จนได้สาระสำคัญที่ต้องการตรงตามจุดประสงค์ และเพื่อให้ข้อมูลที่มีความแม่นยำตรง น่าเชื่อถือ จึงมีการตรวจสอบความสอดคล้องของข้อมูลโดยการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (triangulation) และมีการจัดระเบียบข้อมูล (data classification) เพื่อให้ข้อมูลในหมวดหมู่มีความชัดเจน ถือเป็น การสะสางข้อมูลเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

การวิจัยนี้เพื่อนำไปสู่การตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ผู้วิจัยได้นำแนวคิดทฤษฎีสำคัญมาประกอบการศึกษา ดังนี้

แนวคิดทฤษฎีการพัฒนาทางการเมือง

การพัฒนาทางการเมืองจะเกี่ยวข้องกับองค์ความรู้ในเรื่องระบอบประชาธิปไตย วัฒนธรรมทางการเมือง และการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งจะต้องบูรณาการให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยมีแนวทางที่สำคัญ ดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557, หน้า 18-22)

1. การปฏิรูปทางการเมือง ได้แก่ การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย การพัฒนาระบบรัฐสภา การพัฒนาระบบพรรคการเมือง การพัฒนาระบบการเลือกตั้ง การพัฒนาระบบการตรวจสอบทางการเมือง การป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียง ฯลฯ

2. การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาทางการเมืองต้องปลูกฝังให้ประชาชนมีจิตสำนึก มีความรู้ความเข้าใจคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย

3. การพัฒนาระบบการศึกษา เนื่องจากระบบการศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาคนให้มีความรู้ความเข้าใจ และการกลมเกลียวทางการเมือง (political socialization) ได้ดีที่สุดในผ่านกิจกรรมการเรียนการสอน เพื่อหล่อหลอมให้นักเรียนนักศึกษาได้ซึมซับคุณค่าของการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยตรง รวมทั้งครอบครัวต้องสามารถให้การเรียนรู้ประชาธิปไตยที่เป็นวิถีชีวิตกับสมาชิกในครอบครัวได้ เช่น การเปิดโอกาสให้สมาชิกแสดงความคิดเห็น การประชุมปรึกษาหารือ การรับฟังความคิดเห็น การฟังเสียงข้างมากที่มีเหตุผล ฯลฯ

4. การพัฒนาระบบเศรษฐกิจ ด้วยเชื่อว่าถ้าประชาชนมีฐานะทางด้านเศรษฐกิจพอกินพอใช้ไม่มีหนี้สิน ประชาชนจะให้ความสนใจการเมืองและจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

5. การพัฒนาระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ ควรปฏิรูประบบราชการ การพัฒนาการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยใหม่ให้มีโครงสร้างหรือสายการบังคับบัญชาที่สั้นกะทัดรัด บริหาร และบริการสะดวกรวดเร็ว

6. การพัฒนาด้านสังคม โดยยกระดับคนในสังคมให้เป็นชนชั้นกลางมากขึ้น ส่วน ฮันติงตัน (Huntington, 1968, pp. 34-38) เห็นว่าการพัฒนาการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างความเป็นสถาบัน (institutionalization) ให้กับระบบเพื่อให้ระบบสามารถเปลี่ยนแปลงจากจารีตประเพณีสู่การเป็นสมัยใหม่โดยไม่มีควมวุ่นวาย ทุกระบบสามารถเปลี่ยนแปลงจากระบบเก่าไปสู่ระบบแบบใหม่ได้อย่างราบรื่นและต่อเนื่อง ซึ่งการจะทำให้ระบบการเมืองสามารถแก้ปัญหาความวุ่นวายอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ได้จะต้องให้เกิดระบบและสถาบันที่มีลักษณะของความเป็นสถาบันเท่านั้น ทั้งนี้ Huntington เห็นว่าสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่มักจะประสบกับความวุ่นวายทางการเมืองจากความคาดหวังของคนในสังคมที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมากกว่าความสามารถของระบบหรือสถาบันทางการเมืองที่จะตอบสนอง จนนำไปสู่การเรียกร้องทางการเมือง ดังนั้น ถ้าสถาบันทางการเมืองมีความเป็นสถาบันต่ำไม่สามารถควบคุมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่ชอบธรรมของระบบการเมืองนั้น ๆ การมี

ส่วนร่วมทางการเมืองก็จะเปลี่ยนรูปเป็นการใช้กำลังรุนแรงได้ง่าย ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Kisenstadth (อ้างถึงใน อนันต์ เกษวงส์, 2523, หน้า 84) ที่ได้นิยามความหมายของพัฒนาการทางการเมืองว่า หมายถึง ความสามารถของระบบการเมืองในการประคับประคองความต้องการและองค์การทางการเมืองแบบใหม่ๆ ให้ได้

แนวคิดประชาธิปไตย

จากความเห็นของ Pye (อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2539, หน้า 33-34) ที่กล่าวว่า การพัฒนาการเมืองเป็นเรื่องของการพัฒนาประชาธิปไตย โดยมองว่าการพัฒนาการเมืองมีอยู่รูปแบบเดียว คือ การสร้างประชาธิปไตย หมายถึง การที่ประเทศต่างๆ สนใจว่าจะพัฒนาให้การเมืองของประเทศเดินหน้าได้อย่างไร แนวคิดนี้สรุปว่า การพัฒนาทางการเมืองก็คือ การพัฒนาระบบการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย ยิ่งระบบการเมืองเป็นประชาธิปไตยมากเท่าใดก็ย่อมแสดงว่ามีการพัฒนาทางการเมืองมากขึ้นเท่านั้น ซึ่ง Etzioni-Halevy (อ้างถึงใน สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557, หน้า 10) ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยว่า เป็นระบบการปกครองที่มีอำนาจการปกครองของรัฐบาลมาจากการยินยอมของประชาชนส่วนใหญ่ การยินยอมนี้แสดงออกโดยการดำเนินการให้ประชาชนได้รับและใช้อำนาจโดยสม่ำเสมอ มีเสรีภาพ มีการเลือกตั้ง ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเลือกตั้ง ซึ่งหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย คือ เสรีภาพของประชาชนที่รวมถึงเสรีภาพในการพูด และการมีส่วนร่วมในการแข่งขันทางการเมือง ทั้งนี้ คำว่าประชาธิปไตยค่อนข้างเป็นพลวัต เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา และตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม และยังมีกรอบอธิบายถึงความหมายที่แท้จริงกันอยู่กว้างขวาง แต่มีมติที่สำคัญของประชาธิปไตย คือ การแข่งขัน การมีส่วนร่วม และเสรีภาพในการเมือง จึงเห็นได้ว่าหลักการขั้นมูลฐานของระบอบประชาธิปไตยก็คือ การยอมรับและให้ความสำคัญในเรื่องศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นเรื่องของสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคในการดำเนินชีวิตของบุคคลเป็นสิ่งสำคัญที่สุด

แนวคิดทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม

จากแนวคิดการพัฒนาทางการเมืองและความสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า หากจะพิจารณาเรื่องการพัฒนาทางการเมืองนั้นนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์จะให้ความสำคัญกับการศึกษาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด และเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารประเทศ ด้วยเห็นว่าการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต้องพัฒนาโครงสร้างทางการเมืองการปกครองให้เป็นประชาธิปไตย พัฒนาให้สังคมปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย และจะต้องกำหนดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองให้เป็นไปตามปรัชญาและหลักการประชาธิปไตยอย่างครบถ้วน รวมทั้งต้องเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยการให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในด้านต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้เข้าสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองอันเป็นเป้าหมายสำคัญของการปกครองระบอบนี้

ดังนั้น การจะวิเคราะห์หรืออภิปรายว่าประเทศไทยมีการพัฒนาทางการเมืองเพียงใดจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงเนื้อหาสาระในรัฐธรรมนูญว่า เอื้อหรือสนับสนุนตามครรลองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างเต็มที่หรือไม่ หรือมีหลักการใดที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาทางการเมือง ทั้งนี้ แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) คือ แนวความคิดที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครอง และกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์กรบริหารรัฐ (อมร จันทรสมบูรณ์, 2539) ซึ่ง บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2544, หน้า 59) แสดงความเห็นว่าการใช้รัฐธรรมนูญในลักษณะสัญญาประชาคมเป็นเครื่องมือในการจัดองค์กรบริหารของรัฐสมัยใหม่นั้นมีวัตถุประสงค์ในการจำกัดอำนาจผู้ปกครอง คุ่มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์อันเกิดขึ้นเป็นลำดับแรกและคงอยู่จนปัจจุบันนี้ วัตถุประสงค์ในการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาลในระบบการเมือง ซึ่งวัตถุประสงค์ข้อนี้ต้องการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกลไกที่จะทำให้รัฐบาลบริหารบ้านเมืองให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยต่อเนื่องสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้ ส่วนวัตถุประสงค์ประการสุดท้าย คือ เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม จะเห็น

ได้ว่าวัตถุประสงค์ของกระแสแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนี้มีการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างรัฐในฐานะผู้ปกครองซึ่งมีอำนาจสูงสุดกับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยรัฐจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองซึ่งสิทธิเสรีภาพของผู้ใต้ปกครอง และประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองหรือในการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ทั้งนี้ จะต้องมีการสร้างระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจและมีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ เพื่อจะได้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่มีแนวคิดในการสร้างมาตรการขึ้นมาเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับเก่านั้นเอง

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครอง มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ระหว่างประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่ง โกวิทท์ พวงงาม (2552, หน้า 30) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมว่าเป็นกระบวนการการดำเนินงานรวมถึงประชาชนกับองค์กรภาครัฐ หรือองค์กรเอกชนเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยยึดหลักการว่าสมาชิกในชุมชนนั้นๆ จะต้องร่วมมือกันวางแผนและปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของประชาชนในชุมชนสอดคล้องกับนิยามความหมายของ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2560) ที่ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนการทำงาน ตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมการวางแผนตัดสินใจและปฏิบัติตามแผน ร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ร่วมติดตามประเมินผลและรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบถึงประชาชน ชุมชนและเครือข่ายทุกรูปแบบในพื้นที่

สำหรับ Huntington and Nelson (1982, p. 5) อธิบายว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องเป็นเรื่องของกิจกรรมมิใช่ทัศนคติ และใช้กับบุคคลทั่วไปมิใช่ นักการเมืองหรือผู้นำทางการเมือง เพราะเป็นอาชีพที่ถือว่าเป็นเรื่องของการมี

บทบาทการเมือง การจะตัดสินใจว่าจะมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือมีบทบาททางการเมือง โดยอาจถือว่าเป็นลักษณะของบุคคลนั้นกระทำอยู่ เช่น การเป็นสมาชิกพรรคไม่ได้ทำงานด้านการเมืองเป็นหลัก แต่มีหน้าที่เพียงการไปสวดมนต์หรือหาเสียงให้กับผู้สมัครบ้างเป็นครั้งคราวเท่านั้น จึงเรียกได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่ง สอดคล้องกับ Nie and Verba (1975, p. 1) ที่แสดงความเห็นว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องสะท้อนลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ (1) เป็นเรื่องเกี่ยวกับกิจกรรมของพลเมืองที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (2) เป็นกิจกรรมที่มีจุดมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการเลือกตั้งของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล และ (3) เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองโดยการกระทำกิจกรรม ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ถูกต้องตามกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อเลือกกำหนดบุคคลเพื่อเป็นตัวแทน หรือการกดดันรัฐบาลให้กระทำตามที่กลุ่มต้องการ

จากแนวคิดทฤษฎีดังกล่าวและการเก็บข้อมูลเชิงลึกจากการสัมภาษณ์ทำให้สามารถตอบวัตถุประสงค์และอภิปรายผลการวิจัยที่เป็นไปตามหลักการวิจัยอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ดังนี้

ผลการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเนื้อหาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2517, 2540 และ 2560 ในด้านการส่งเสริมการพัฒนาทางการเมือง จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, 2540 และ 2560 ล้วนมีเจตนารมณ์ในการแก้ปัญหาสังคมการเมือง โดยรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับยังมีที่มาจากเหตุการณ์ทางการเมือง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2517 เกิดขึ้นหลังการครองอำนาจทางการเมืองโดยทหารมาอย่างยาวนาน จนมาถึงเหตุการณ์ 14 ตุลาฯ ส่วนรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ได้รับการกล่าวถึงว่าเป็น "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน" เนื่องจากการปฏิรูปการเมืองทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการร่าง และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเกิดจาก การรัฐประหาร ในปี พ.ศ. 2557

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับมีเนื้อหาที่ส่งเสริมการพัฒนาทาง การเมืองตามตัวชี้วัดทั้ง 6 คือ (1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล (2) สิทธิเสรีภาพทาง การเมือง (3) สิทธิเสรีภาพด้านการสื่อสารและวิชาการ (4) สิทธิเสรีภาพการมี ส่วนร่วมในการปกครองประเทศ (5) หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง และ (6) องค์ก รทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ยกเว้นเรื่องบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญที่มาปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540

2. เพื่อเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2517, 2540 และ 2560 ในด้านการส่งเสริมการพัฒนาทางการเมือง จากใช้ตัวชี้วัดทั้ง 6 ด้านนั้น พบว่า แม้รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับจะมีเนื้อหาบทบัญญัติตามตัวชี้วัดดังกล่าว แต่เมื่อนำออกใช้กลับพบปัญหาที่ส่งผลต่อการส่งเสริมการพัฒนาทางการเมือง ซึ่ง เห็นได้จากปรากฏการณ์ทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ และจากอายุการ ใช้งาน ดังปรากฏว่ารัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2517 มีอายุการใช้งานเพียง 2 ปี เศษ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 แม้จะมีอายุใช้งานนานถึงเกือบ 9 ปี แต่ ก็นำมาซึ่งปัญหาทางการเมืองอย่างมาก ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) นับจากวันประกาศใช้ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และการต่อต้านอย่างมาก จากเนื้อหา บทบัญญัติที่มีลักษณะที่ชี้ว่าคณะรัฐประหารต้องการสืบทอดอำนาจทางการเมือง

การอภิปรายผล

1. ด้านเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ แม้ว่ารัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับจะมีเนื้อหา บทบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาทางการเมืองดังที่กล่าวมา แต่ในเรื่องสิทธิเสรีภาพทาง การเมืองกับการพัฒนาการเมืองนั้นเมื่อเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับ เกาหลีใต้ ดังการศึกษาของ บุญวัฒน์ สว่างวงศ์ (2559) เรื่อง “พัฒนาการทาง การเมืองและเส้นทางสู่ประชาธิปไตยของไทยและเกาหลีใต้” พบว่า ปัจจัยที่สนับสนุน ให้เส้นทางสู่ประชาธิปไตยในเกาหลีใต้มีพลวัตอย่างต่อเนื่อง คือ ผู้นำทางการเมืองมี ความศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย และบทบาทที่เข้มแข็งของกลุ่มเคลื่อนไหวหรือ ภาคประชาสังคมที่ลุกขึ้นเรียกร้องประชาธิปไตย และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ส่วน ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อเส้นทางสู่ประชาธิปไตยของไทย คือ การแทรกแซงการเมือง

ของทหาร ปัญหาคือความขัดแย้งระหว่างอุดมการณ์ทางการเมือง การออกแบบรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองที่เอื้อต่อการทุจริต คอร์รัปชัน การขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยของคนไทยที่เคยชินกับการอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ซึ่งสิทธิเสรีภาพทางการเมืองดังกล่าวนี้สอดคล้องกับการศึกษาของ อุดลย์ ลือชัย (2560) ที่ศึกษาการปฏิรูปสู่ความเป็นประชาธิปไตยโดยเปรียบเทียบประเทศเมียนมาร์กับประเทศไทย พบว่า ปัจจัยสาเหตุนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของเมียนมาร์นั้นมาจากปัจจัยสาเหตุร่วม ซึ่งประกอบด้วยบทบาทของพลังประชาชน บทบาทของพรรคการเมือง และบทบาทของประชาคมระหว่างประเทศ ส่วนกองทัพได้ปรับเปลี่ยนนโยบายหันมาสนับสนุนการปฏิรูปประเทศสู่ความเป็นประชาธิปไตย

2. การศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ ในด้านการส่งเสริมการพัฒนาทางการเมือง พบว่า รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับล้วนมีบทบัญญัติที่ส่งเสริมการพัฒนาทางการเมืองสอดคล้องกันมาเป็นลำดับ แต่จะมีการขยายความและประเด็นปลีกย่อยที่อาจแตกต่างกันออกไป โดยพยายามให้บทบัญญัติที่ร่างขึ้นเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้นๆ แต่สิ่งสำคัญคือ สภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงของสังคมและบริบทโลก ทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกประเทศที่มีอาจปฏิเสธความสัมพันธ์เหล่านี้ ดังความเห็นของศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กิจปดี ก้องเบญจภุช (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 22 กุมภาพันธ์ 2564) และศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 23 กุมภาพันธ์ 2564) ที่มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ในช่วงเวลาของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 มีปัญหาจากภายนอก คือ การที่ประเทศจีนประกาศชัยชนะสงครามประชาชน และขยายความเห็นทางการเมืองระบอบสังคมนิยมไปในประเทศต่าง ๆ ซึ่งประเทศไทยก็ได้รับผลทางการเมืองนี้เช่นกัน จึงนำมาซึ่งการตื่นตัวทางการเมือง จึงเป็นเหตุทำให้การเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่สามารถฝ่าวิกฤติดังกล่าวและต้องสิ้นสุดลงในเวลาเพียง 2 ปี ส่วนรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 แม้จะได้รับการชื่นชมและสร้างความเข้มแข็งทางการเมืองจนเกิดปรากฏการณ์ของรัฐบาลที่มีเสียงข้างมาก สามารถเป็นรัฐบาลพรรคเดียวที่มีความเข้มแข็งในการบริหารประเทศ แต่ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจและปัญหาการ

ทุจริตได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดเหตุการณ์ต่างๆ ตามมาจน ในที่สุดรัฐบาลก็ไม่สามารถบริหารประเทศ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช 2560 พบปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและการปกครองประเทศจากบทบัญญัติที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ขาดการยึดโยงกับประชาชนขัดกับหลักการของประชาธิปไตยแบบตัวแทน การร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้ทหารรักษาอำนาจจนมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญอำนาจนิยม (สุขุม นวลสกุล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล 22 กุมภาพันธ์ 2564) และวิกฤติเศรษฐกิจจากปัญหาโรคไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งเป็นวิกฤติเศรษฐกิจที่มีผลทั่วโลกและส่งผลกระทบต่อการเมือง

แม้โดยภาพรวมจากเจตนารมณ์และกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่พบว่า มีความพยายามให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่สามารถแก้ปัญหาสังคมการเมือง แต่จากการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางการเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ผู้วิจัยเห็นว่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ทั้งยังมีประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองที่ทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยถดถอยลง ดังข้อมูลจากนิตยสารวิเคราะห์ข่าวเศรษฐกิจการเมือง ดิอีโคโนมิสต์ เผยแพร่ผลการจัดอันดับความเป็นประชาธิปไตยจาก 167 ประเทศและเขตปกครอง ซึ่งจัดทำโดยหน่วยวิจัย The Economist Intelligence Unit (EIU) ในรายงานชื่อ Democracy Index 2018 ระบุว่า ตามดัชนีประชาธิปไตยนั้น ประเทศนอร์เวย์ครองอันดับที่ 1 เกาหลีเหนือมาเป็นอันดับสุดท้ายของโลก สำหรับประเทศไทยในปี ค.ศ. 2018 (พ.ศ. 2561) อยู่อันดับที่ 106 ด้วยคะแนน 4.63 จากคะแนนเต็ม 10 เท่ากับคะแนนที่ได้รับเมื่อปี ค.ศ. 2017 (พ.ศ. 2560) โดยรายงานฉบับนี้ใช้ 5 ตัวชี้วัด คือ กระบวนการเลือกตั้ง เสรีภาพพลเมือง การทำหน้าที่ของรัฐบาล การมีส่วนร่วมทางการเมือง และวัฒนธรรมทางการเมือง และได้จัดกลุ่มประเทศต่างๆ ตามลักษณะของการปกครอง คือ ประชาธิปไตยสมบูรณ์ ประชาธิปไตยบกพร่อง ระบอบผสม และระบอบอำนาจนิยม (อันดับประเทศไทยไทย ยัง 'รั้งท้าย' ผู้ก่อตั้งอาเซียน, 2562) ต่อมาปี ค.ศ. 2019 (พ.ศ. 2562) มีการจัด ลำดับโดย EIU อีกครั้งและพบว่า ประเทศไทยมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นโดยมีคะแนน 6.32 เต็ม 10 คะแนน ทำให้ประเทศไทยขึ้นมาอยู่ในกลุ่มประเทศประชาธิปไตยแบบไม่สมบูรณ์ จากที่เคยอยู่กลุ่ม

ประเทศกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยติดต่อกัน 5 ปี นับเป็นประเทศที่พัฒนาด้านประชาธิปไตยมากที่สุดในโลกในรอบปีที่ผ่านมา สำหรับดัชนีประชาธิปไตยนี้ให้คะแนนโดยแบ่งออกเป็น 5 หัวข้อ ได้แก่ (1) กระบวนการการเลือกตั้งและมีหลายตัวเลือก (2) การทำงานของรัฐบาล (3) การมีส่วนร่วมทางการเมือง (4) วัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตย และ (5) เสรีภาพของประชาชน ซึ่งปีนี้ประเทศไทยได้คะแนนด้านกระบวนการการเลือกตั้งและความเป็นพหุสังคม 7.42 คะแนน รองลงมาคือ คะแนนด้านเสรีภาพของประชาชน 6.47 คะแนน ตามมาด้วยด้านวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตย (6.25) และด้านการมีส่วนร่วมทางการเมือง (6.11) ส่วนที่คะแนนต่ำที่สุดจากการประเมินครั้งนี้คือ ด้านการทำงานของกลไกรัฐบาลได้คะแนน 5.36 (เต็ม 10 คะแนน) (*The Economist* ชี้อายุประชาธิปไตยดีสุดในรอบ 6 ปีสวนทางกระแสโลก, 2563)

บทสรุปจากการวิจัยนี้ พบว่า ความเป็นประชาธิปไตยและการพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันดังที่ Pye (อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2539, หน้า 33-34) กล่าวว่า การพัฒนาการเมืองเป็นเรื่องของการพัฒนาประชาธิปไตย โดยเห็นว่าการพัฒนาการเมืองมีอยู่รูปแบบเดียว คือ การสร้างประชาธิปไตย แนวคิดนี้สรุปอย่างชัดเจนว่า การพัฒนาทางการเมือง คือ การพัฒนาระบบการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย ยิ่งระบบการเมืองเป็นประชาธิปไตยมากเท่าใด ก็ย่อมแสดงว่ามีการพัฒนาทางการเมืองมากขึ้นเท่านั้น ดังนั้น หากพิจารณาจากข้อมูลต่างๆ ที่นำมาประกอบการศึกษาจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับนอกจากจะพยายามแก้ปัญหาการเมืองการปกครองยังมุ่งให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองมาโดยลำดับ

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 1 แม้จะพบว่า รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ ล้วนมีเจตนารมณ์และบทบัญญัติเนื้อหาที่มุ่งส่งเสริมการพัฒนาทางการเมือง แต่จากเหตุการณ์ต่างๆ ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับกลับพบว่า มีปัญหาทาง

การเมืองที่ไร้เสถียรภาพ ส่งผลสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ผู้วิจัยเห็นว่า การแก้ปัญหาการเมืองของประเทศไทยจะต้องแก้ปัญหาแบบองค์รวม โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

- 1) รัฐต้องยึดหลักนิติธรรมอย่างเสมอภาคเท่าเทียม
- 2) ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาต้องมาจากประชาชน ด้วยถือว่าเป็นผู้ที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนประชาชน
- 3) การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้
- 4) ยอมรับความเป็นพหุนิยมทางการเมือง ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการมีสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจรัฐ

- 5) สื่อต้องมีอิสระและเสรีในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน
- 6) กระทรวงศึกษาธิการต้องปรับหลักสูตร โดยให้ความสำคัญเรื่องความรู้เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทั้งนี้ ต้องให้เยาวชนไทยรู้จักการเคารพสิทธิเสรีภาพและความเห็นต่าง การพัฒนาทางการเมืองต้องสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่เริ่มตั้งแต่ครอบครัว ควรมีแผนแม่บทที่สำคัญ คือ การสร้างความเป็นประชาธิปไตยในทุกมิติ และวิธีการหล่อหลอมทางสังคมเพื่อให้เกิดการนำแผนต่างๆ ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผล

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 2 แม้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 จะมีลักษณะส่งเสริมการพัฒนาทางการเมืองมากกว่าอีก 2 ฉบับ โดยเริ่มจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญ และการให้มีองค์กรอิสระเพื่อให้มีการตรวจสอบถ่วงดุล แต่รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2560 กลับมีประเด็นปัญหาจนนำมาสู่การออกมาเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างกว้างขวาง จึงเป็นเรื่องที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องคำนึงถึงที่มาของปัญหาต่างๆ และแก้ไขตรงประเด็น อาทิ ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ปัญหากระบวนการยุติธรรม การแทรกแซงการเมืองของสถาบันทหาร เป็นต้น

2. ข้อเสนอแนะในการท้าวิจัยครั้งต่อไป

งานวิจัยนี้ได้ข้อค้นพบที่สำคัญ คือ เนื้อหาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่ใช่สิ่งที่สามารถรักษาเสถียรภาพทางการเมือง ด้วยการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและเหตุการณ์วิกฤติที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ รัฐธรรมนูญจึงควรเขียนให้สามารถปรับแก้ไขให้เท่าทันสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง โดยควรให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของประชาชน ตามหลักเสียงข้างมาก (majority rule) และเคารพเสียงข้างน้อย (minority rights) ทั้งนี้ เสียงข้างมากต้องให้ความเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของเสียงข้างน้อย

สำหรับประเด็นในการท้าวิจัยครั้งต่อไปควรท้าวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับมาตรการทางการเมืองและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในการป้องกันแทรกแซงจากสถาบันทหาร และควรร่างรัฐธรรมนูญอย่างไรที่สามารถเป็นเครื่องมือทางการปกครองที่พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงของสังคม

เอกสารอ้างอิง

โกวิทย์ พวงงาม. (2552). การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

The Economist ชี้อายุประชาธิปไตยดีที่สุดในรอบ 6 ปีสวนทางกระแสโลก. (2563).
ค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2563, จาก

<https://workpointtoday.com/thai-democracy-index2019/>

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2544). เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

บุญวัฒน์ สว่างวงศ์. (2559). พัฒนาการทางการเมืองและเส้นทางสู่ประชาธิปไตยของไทยและเกาหลีใต้. วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา, 5(1), 62-74.

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2559). อะไรคือหลักการของรัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตย?. ค้นเมื่อ 2 มกราคม 2563, จาก

https://www.matichon.co.th/columnists/news_233322

ลี้อชา การณ์เมือง. (2560). พัฒนาการการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศพม่าในช่วงปี ค.ศ. 2008-2014. วารสารวิชาการ *Viridian E- journal, Silpakorn*

University ฉบับภาษาไทยสาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ,
10(3), 1100-1111.

- สมบัติ ชำรงค์ธัญวงศ์. (2539). *ทัศนคติทางการเมืองของเด็กและเยาวชนใน กรุงเทพมหานคร (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2560). *สารนารู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ชุดการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบการเลือกตั้ง*. ค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2563, จาก [https://www.ect.go.th/nakhonsawan/ewt_dl_link .php?nid=229](https://www.ect.go.th/nakhonsawan/ewt_dl_link.php?nid=229)
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). *การพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- อดุลย์ ลือชัย. (2560). การปฏิรูปสู่ความเป็นประชาธิปไตย กรณีศึกษาเปรียบเทียบประเทศเมียนมากับประเทศไทย. *วารสารรัชต์ภาคย์*, 11(23), 1-10.
- อนันต์ เกษวงษ์. (2523). *การบริหารการพัฒนา*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อมร จันทรสมบุรณ์. (2539). *โครงสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคตของไทย*. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 15(1), 16-37.
- อรณิช รุ่งธิพานนท์. (2553). *รัฐสภาสหราชอาณาจักร*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ.
- อันดับประชาธิปไตยไทย ยัง 'รั้งท้าย' ผู้ก่อตั้งอาเซียน. (2562). ค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2563, จาก <https://voicetv.co.th/read/pBh7cHMG9>
- Clarke, P. B., & Foweraker, J. (2014). *Encyclopedia of democratic thought*. London: Routledge, an Imprint of Taylor & Francis Books.
- Huntington, S. P. (1968). *Political order in changing societies*. New York: Yale University Press.
- Huntington, S. P. (1993). *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Huntington, S. P., & Nelson, J. M. (1982). *No easy choice: Political participation in developing countries*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Nie, N. H., & Verba, S. (1975). Political participation. in *Handbook of Political Science Vol.4*, Massachusetts: Addison – Wesley Publishing Company.