

၂၀၁၀ ခုနှစ်





## แต่อาจารย์ป่วย



ศาสตราจารย์ ดร.ป่วย อังภากรณ์ ถึงแก่อนิจกรรมเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2542 สิริอายุรวม 83 ปี

โลกได้สูญเสียสามัญชนผู้ยิ่งใหญ่ อันหาผู้ใดเสมอด้วยยาก และมีอาจหาผู้ใดทดแทนได้ด้วย

อาจารย์ป่วยเกิดในตระกูลสามัญชน เด็บโตและได้รับการบ่มเพาะเยี่ยงสามัญชน และจบชีวิตอย่างสามัญชน แต่อาจารย์ป่วยก็แสดงให้เห็นแล้วว่า วิถีแห่งชีวิตสามัญชนเป็นวิถีที่ยิ่งใหญ่ได้ และเป็นวิถีที่งดงามได้ ความยิ่งใหญ่และความงดงามแห่งชีวิตมิได้ขึ้นอยู่กับชั้นชน มิได้ขึ้นอยู่กับฐานะและตำแหน่งแห่งหนในสังคม และมีได้ขึ้นอยู่กับอภิสิทธิ์ที่ได้รับ หากแต่ขึ้นอยู่กับความเป็นมนุษย์

ณ บัดนี้ มนุษย์พิภพได้สูญเสียมนุษย์ที่แท้ ผู้เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น ผู้มีความเอื้ออาทรต่อชนด้อยชั้น ทั้งในฐานะเพื่อนร่วมพิภพและเพื่อนร่วมสังคมเดียวกัน อาจารย์ป่วยฝันที่จะได้เห็นชนด้อยชั้นหมดไปจากมนุษย์พิภพ โดยที่ทุกคนมีฐานะดีพอที่จะประทังชีวิตชนิดที่สมศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ในกรณี อาจารย์ป่วยหวังว่า รัฐจะทำหน้าที่เกื้อกูลกลุ่มชนผู้ด้อยโอกาสในสังคม ใครเกิดมามีน้อย รัฐต้องหยิบยื่นให้มาก ใน ‘คุณภาพแห่งชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง จากครรภ์มารดา

ถึงเชิงตะกอน’ อาจารย์ป่วยหวังที่จะได้เห็นรัฐจัดสวัสดิการแม่และเด็ก ป้องกันและแก้ปัญหาทุพโภชนาการ จัดบริการสุขภาพอนามัย และจัดระบบประกันสังคม

ณ บัดนี้ สังคมไทยได้สูญเสียนักต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยผู้ยิ่งใหญ่ ผู้ร้องหา ‘สันติประชาธรรม’ และผลักดันให้สังคมไทยเปลี่ยนแปลงโดยสันติวิธี ในทัศนะของอาจารย์ป่วย ราษฎรไทยทุกคนจะมีฐานะการครองชีพที่สมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ก็ต่อเมื่อมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตาของบ้านเมือง ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แต่การที่ราษฎรจะมีส่วนร่วมเช่นนี้ได้ ก็แต่โดยมีสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และมีหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้น ดังที่ท่านกล่าวอ้างอยู่เสมอว่า

“เสรีภาพเป็นเนื้อดิน อากาศ และปุ๋ย ที่จะทำให้พฤษชาติแห่งความคิดเจริญเติบโตใหญ่ขึ้นได้ และเมื่อความคิดนำไปสู่อุดมคติ อุดมคติจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อบุคคลในสังคมสามารถใช้ความคิดอย่างเสรี ปราศจากพันธนาการของจารีตประเพณี หรืออภินัยหนึ่ง เราต้องสนับสนุนให้มนุษย์แต่ละคนใช้ความคิดอย่างมีเสรีภาพ ชนิดที่ไม่ต้องพึ่งหวาดหวั่นว่าจะเป็นความคิดนอกกลุ่มนอกทาง นั้นแหละจึงจะเป็นการสนับสนุนอุดมคติให้ถือกำเนิดได้ แม้น้ำล่ำห้วยยังเปลี่ยนแนวเดิมได้ สมอมมนุษย์อันประเสริฐจะแหวกแนวบ้างมิได้หรือ ในเมื่อไม่เป็นพิษเป็นภัยต่อสังคม”

วงวิชาการเศรษฐศาสตร์ต้องสูญเสียนักเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ผู้ยิ่งใหญ่ ผู้มีความสามารถอันสูงส่งในการประยุกต์หลักและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจชนิดปฏิบัติได้ ใครก็ตามที่ได้เรียนรู้ ‘ทฤษฎีลูกโป่ง 3 ลูกสูบ’ ของอาจารย์ป่วย ย่อมประจักษ์แจ้งในลักษณะปฏิบัตินิยมของทฤษฎีดังกล่าวนี้ โดยที่ ‘ทฤษฎีลูกโป่ง 3 ลูกสูบ’ มีอิทธิพลต่อการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทยเป็นเวลาสามทศวรรษเศษ แม้จะมีใช้ทฤษฎีที่ทันสมัย แต่ก็มิใช่ทฤษฎีที่ล้าสมัย ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า วิกฤตการณ์การเงินที่

เกิดขึ้นในปี 2540 เป็นเพราะขุนนางนักวิชาการไทยมิได้ใส่ใจสร้างและพัฒนากลไกและเครื่องมือในการกำกับการทำงานของ ‘ลูกสูบการเงินระหว่างประเทศ’ ตาม ‘ทฤษฎีลูกโป่ง 3 ลูกสูบ’ ของอาจารย์ป๋วย

ข้าราชการไทยต้องสูญเสีย ‘ข้าวรับใช้แผ่นดิน’ คนสำคัญ ผู้อุทิศกายและใจรับใช้ราษฎรไทยด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และด้วยการทำงานที่ทรงประสิทธิภาพ อาจารย์ป๋วยพยายามรักษา ‘พรหมจรรย์’ ของข้าราชการที่ไม่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจเอกชน ทั้งในฐานะกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้ถือหุ้น นับเป็นพรหมจรรย์สำคัญของขุนนางผู้มีหน้าที่กำหนดและบริหารนโยบาย ตลอดช่วงแห่งชีวิตข้าราชการ อาจารย์ป๋วยได้รับการ ‘พรหมจรรย์’ ดังกล่าวอย่างดียิ่ง และเป็นแบบอย่างให้ผู้ใกล้ชิดและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม ด้วยการรักษา ‘พรหมจรรย์’ ของวิชาชีพอย่างเคร่งครัดนี้เอง ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงสั่งสมชื่อเสียงและกิตติคุณ จนได้ชื่อว่าเป็น ‘ปรากฏการณ์จริยธรรม’ และ ‘ปรากฏการณ์พุทธปัญญา’ ในสังคมไทย นำอนาคตที่ชื่อเสียงและกิตติคุณเหล่านี้มัลลายไปสิ้น เมื่ออาจารย์ป๋วยพ้นหน้าที่จากวังบางขุนพรหมเพียงสองทศวรรษ ความเสื่อมทรามของธนาคารแห่งประเทศไทยทุกวันนี้ ไม่เพียงแต่มีอาจโยนให้เป็นความผิดของอาจารย์ป๋วยได้เท่านั้น หากยังกลับเสริมส่งศักดิ์ศรีและเกียรติคุณของอาจารย์ป๋วย อย่างน้อยที่สุดเป็นประจักษ์พยานอันเด่นชัดว่า การรักษา ‘พรหมจรรย์’ ของขุนนางข้าราชการนั้นเป็นเรื่องยากยิ่งเพียงใด

วงการการศึกษาเมืองไทยต้องสูญเสียนักการศึกษาผู้ยิ่งใหญ่ ผู้เห็นความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และพยายามผลักดันให้มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทั้งในด้านการศึกษาและสุขภาพอนามัย อาจารย์ป๋วยไม่เพียงแต่กำหนดนโยบายการพัฒนาบุคลากรในทุกแห่งหนที่เป็นผู้บังคับบัญชา ไม่ว่าจะเป็นธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เท่านั้น หากยังมีบทบาทสำคัญในการผลักดันแผนพัฒนาการศึกษาในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)

อีกด้วย สำหรับอาจารย์มหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์ อาจารย์ป่วยมีบทบาทสำคัญในการยกฐานะ ‘อาจารย์  
มหาวิทยาลัย’ ให้เป็นอาชีพ ด้วยการผลักดันให้มหาวิทยาลัยมีนโยบาย  
การสร้างอาจารย์ประจำ มหาวิทยาลัยในเมืองไทยก่อเกิดด้วยการ  
ครอบงำของสำนักวิชาการขุนนาง การเรียนการสอนในเบื้องต้นดำเนินการ  
การโดยขุนนางนักวิชาการประจำกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ในสภาพ  
การณ์เช่นนี้ อาจารย์มหาวิทยาลัยในฐานะอาชีพยากที่จะเติบโตได้ มีผู้คน  
ไม่มากนักที่ได้รับทราบความเหนื่อยใจของอาจารย์ป่วยในการผลักดัน  
นโยบายสร้างอาจารย์ประจำ แม้ภายในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เอง

ชุมชนชาวจีนในเมืองไทยต้องสูญเสีย ‘ลูกจีน’ ผู้ยิ่งใหญ่ ผู้  
ทำคุณประโยชน์แก่แผ่นดินไทยชนิดที่หา ‘ลูกไทย’ เปรียบได้ตัวยาก  
อาจารย์ป่วยชื่อสัตย์ต่อตนเองเกินกว่าที่จะเปลี่ยนชื่อเสียงเรียงนาม ใน  
เมื่อชาติกำเนิดมีอาจเลือกได้ ถึงจะเปลี่ยนชื่อและสกุลให้มีความเป็น ‘ไทย’  
มากเพียงใด ก็มีโอกาสเปลี่ยนประวัติที่แท้จริงแห่งชาติกำเนิดได้ หากสังคม  
ไทยต้องจารึกประวัติอาจารย์ป่วย คงไม่มีจารึกอื่นใดที่ถูกใจอาจารย์  
ป่วยมากไปกว่าการจารึกว่า อาจารย์ป่วยเป็น ‘ลูกเจ๊ก’ ที่มีใจเป็น ‘ไทย’

อาจารย์ป่วยมิได้ต้องการสิ่งอื่นใดนอกเหนือจากการเป็นคนดี ทั้ง  
การเป็นพลโลกที่ดีของมนุษยพิภพ และการเป็นพลเมืองดีของสังคมไทย  
ชื่อหนังสือ *เสียชีพ อย่าเสียสิน* คงบ่งบอกความภาคภูมิใจของอาจารย์ป่วย  
ในเรื่องนี้

ณ บัดนี้ สังคมไทยได้สูญเสียพลเมืองที่ดีที่สุดคนหนึ่ง ผู้อุทิศ  
ชีวิตเพื่อแผ่นดินไทย และมีได้หวังผลตอบแทนใดๆ จากแผ่นดิน ไม่  
ยกเว้นแม้แต่อนุสาวรีย์

รังสรรค์ ฐานะพรพันธุ์

7 สิงหาคม 2542

## คำนำ



คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดแสดงปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังการณ (Puey Lecture Series) มาแล้ว 10 ครั้ง เป็นประจำทุก 2 ปี เริ่มครั้งแรกในปี พ.ศ. 2530 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

(1) เผยแพร่ชื่อเสียงและเกียรติคุณของ ศ.ดร.ป่วย อังการณ อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และอดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

(2) สดุดีและประกาศเกียรติคุณนักวิชาการที่มีผลงานทางวิชาการดีเด่น และมีความรับผิดชอบต่อสังคม

(3) ส่งเสริม สนับสนุน และเผยแพร่การศึกษาและการค้นคว้าที่มีความเป็นเลิศทางวิชาการ

โดยปกติแล้ว การแสดงปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังการณ จัดขึ้นในวันคล้ายวันเกิดของ ศ.ดร.ป่วย อังการณ นั่นคือ วันที่ 9 มีนาคม ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเปิดให้ประชาชนผู้สนใจเข้าฟังได้ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น

การแสดงปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์ ในอดีต มีรายนาม  
ปาฐกและหัวข้อปาฐกถา ดังต่อไปนี้

**ครั้งที่ 1 วันศุกร์ที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2530**

ศ.นิคม จันทรวีฑูร หัวข้อ “แรงงานกับรัฐ: สามทศวรรษแห่งการ  
พัฒนา”

ศ.ดร.อัมมาร สยามวาลา หัวข้อ “เกษตรกรกับรัฐ”

**ครั้งที่ 2 วันพฤหัสบดีที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2532**

ศ.เสนห์ จามริก หัวข้อ “เศรษฐกิจการเมืองเรื่องวิทยาศาสตร์และ  
เทคโนโลยี”

**ครั้งที่ 3 วันศุกร์ที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2533**

ศ.ดร.ฉัตรทิพย์ นาถสุภา หัวข้อ “วัฒนธรรมตะวันตกกับ  
พัฒนาการสังคมไทย”

**ครั้งที่ 4 วันอังคารที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2536**

ศ.ดร.นิธิ เอียวศรีวงศ์ หัวข้อ “วีรบุรุษในวัฒนธรรมไทย”

**ครั้งที่ 5 วันพฤหัสบดีที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2538**

ผู้ใหญ่วิบูลย์ เข็มเฉลิม หัวข้อ “รากฐานชีวิต”

**ครั้งที่ 6 วันจันทร์ที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2541**

ศ.นพ.ประเวศ วะสี หัวข้อ “ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อความเข้มแข็ง  
ทางเศรษฐกิจ สังคม และศีลธรรม (สังคมสันติประชาธรรม)”



### ครั้งที่ 7 วันศุกร์ที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2544

อาจารย์สุลักษณ์ ศิวรักษ์ หัวข้อ “สร้างสรรค์สันติประชาธรรมให้เป็นจริงในสังคม”

### ครั้งที่ 8 วันศุกร์ที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2546

นายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม หัวข้อ “การบริหารสังคม: ศาสตร์แห่งศตวรรษเพื่อสังคมไทยและสังคมโลก”

### ครั้งที่ 9 วันพุธที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2548

ม.ร.ว.อดิน รพีพัฒน์ หัวข้อ “ระบบอุปถัมภ์กับการพัฒนาสังคม: ด้านหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงสังคมไทย”

### ครั้งที่ 10 วันศุกร์ที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2550

ศ.รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ หัวข้อ “จารีตรัฐธรรมนูญไทยกับสันติประชาธรรม”

นับเนื่องถึงปัจจุบัน คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้จัดการแสดงปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์ มาแล้ว 20 ปีเต็ม ทางคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เห็นสมควรที่จะรวบรวมเนื้อหาทั้งหมดของการแสดงปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์ ตลอด 10 ครั้งที่ผ่านมา จากนักวิชาการชั้นนำ 11 ท่าน เป็นหนังสือเล่ม เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ด้านสังคมศาสตร์หลากหลายแก่สาธารณชนวงกว้างต่อไป

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ขอขอบพระคุณปาฐกทุกท่านที่อนุญาตให้ทางคณะฯ นำต้นฉบับมาจัดพิมพ์รวมเล่มในครั้งนี้นี้ รวมทั้ง อ.ดร.ชาญวิทย์ เกษตรศิริ ที่กรุณาเขียนบทนำ และรับเป็นปาฐกในการแสดงปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์ ครั้งที่ 11 ซึ่งจะจัดขึ้นในวันจันทร์ที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2552

ท้ายที่สุด คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ขอขอบพระคุณ คุณภิญโญ ไตรสุริยธรรมา และสำนักพิมพ์ **openbooks** ที่กรุณาปรับดำเนินการจัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้อย่างเต็มใจและเต็มกำลังความสามารถ อ.วิภา ดาวมณี สำหรับภาพถ่ายของ ศ.นิคม จันทรวีฑูร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ สำหรับภาพถ่ายของ ศ.ดร.ฉัตรทิพย์ นาถสุภา นิตยสารสารคดี สำหรับภาพถ่ายของ ม.ร.ว.อ.คินรีพัฒนา ส่วนภาพถ่ายของปรากฏการณ์อื่นมาจากสำนักพิมพ์ **openbooks**

คุณความดีทั้งปวงของหนังสือเล่มนี้ ขอมอบแต่อาจารย์ป่วย ส่วนข้อผิดพลาดใดๆ คณะผู้จัดทำขอน้อมรับไว้ด้วยความเคารพ

คณะเศรษฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กันยายน 2550

## คำนิยม



เมื่อต้นปี พ.ศ. 2519 ในวาระครบรอบอายุ 60 ปีของอาจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ “โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ “สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย” ในขณะนั้น และกำลังจะกลายสภาพเป็น “มูลนิธิ” เป็นเอกเทศด้วยการผลักดันจากอาจารย์เอง กับผู้ร่วมงาน ได้จัดงานเฉลิมฉลองและระดมนักวิชาการจำนวนมากมาร่วมเขียน และจัดพิมพ์หนังสือวิชาการเพื่อเป็นที่ระลึกขึ้น 2 เล่ม ชื่อ *รักเมืองไทย* เล่มหนึ่ง เป็นเรื่องทางเศรษฐศาสตร์ (ณรงค์ชัย อัครเศรณี กับ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เป็นบรรณาธิการ) เล่มสอง เป็นเรื่องทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (สมบัติ จันทรวงศ์ กับ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เป็นบรรณาธิการ)

ในหนังสือเล่มดังกล่าวมี “ประวัตินายป๋วย อึ๊งภากรณ์” อย่่างละเอียดลออ ซึ่งได้มีการตั้งข้อสังเกต ณ ที่นั้นไว้สำคัญ 2 ประการคือ

## หนึ่ง

“โดยมาตรฐานตะวันตก ป่วย อึ้งภากรณ์ เป็นนักเสรีนิยม โดยมาตรฐานของฝ่ายขวาในเมืองไทย ป่วย อึ้งภากรณ์ เป็นนักสังคมนิยม และที่ขวาจัดหน่อย ก็อาจตีตรานายป่วยว่าเป็น “คอมมิวนิสต์” แต่สำหรับฝ่ายซ้ายสุด ป่วย อึ้งภากรณ์ เป็นเพียงนักเสรีนิยมที่รักความเป็นธรรม ผู้ซึ่งยังคงต้องการรักษาธงไว้ซึ่งชนชั้นแห่งตน ไม่ว่าจะมีการตีตราป่วย อึ้งภากรณ์ อย่างไร ป่วยก็ยังเป็นป่วยที่รักความเป็นธรรม ป่วยที่ต้องการเห็นเมืองไทยเปลี่ยนแปลงโดยสันติวิธี และป่วยที่ยึดหลัก ‘ธรรม คือ อำนาจ’ มิใช่ ‘อำนาจ คือ ธรรม’ ”

## สอง

“ป่วย อึ้งภากรณ์ มีความฝันที่จะเห็นสังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสันติ ไปสู่สังคมที่มีความเป็นธรรมมากขึ้น และไปสู่สังคมที่ประชาชนมีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ อาจจะไม่ผิคนักที่จะกล่าวว่า การอุทิศตนทำงานเพื่อส่วนรวมตลอดชีวิตที่ผ่านมา แม้ในยามเผ่าชรา และสังขารร่วงโรยปานนี้ ทั้งๆ ที่มีโอกาสจะเสพสุขในชีวิตบั้นปลายเยี่ยงชนชั้นกรรมพีทั้งหลาย ก็เพียงเพื่อให้สังคมในโลกแห่งความฝันกลายเป็นสังคมในโลกแห่งความเป็นจริง”

และข้อสังเกตดังกล่าวได้ทิ้งท้ายไว้ว่า

“แต่สันติประชาธรรมจะเกิดขึ้นอย่างไร กระแสธารแห่งประวัติศาสตร์เท่านั้นที่จะบอกเราได้”

ในปี พ.ศ. 2519 นั้น เป็นสมัยที่ ดร.ป๋วยดำรงตำแหน่งเป็นอธิการบดีของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และนี่ก็เป็นตำแหน่งบริหาร “สุดท้าย” ในการรับใช้สังคมไทยกับมนุษยชาติ ปีนั้นเป็นปีที่ “บ้านเมืองของเราลงแดง” แดกแยก ใช้ทั้งสัญลักษณ์และสถาบัน “ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์” ทำลาย “รัฐธรรมนูญ” และกระทำการ “ขวาพิฆาตซ้าย” ซึ่งจบลงด้วยสุขุ/โศกนาฏกรรม “อาชญากรรมของรัฐ” และ “การรัฐประหาร 6 ตุลา” ที่มีการพิฆาตฆ่าฟันทำลายชีวิต “นักเรียนนิสิตนักศึกษา และประชาชน” กันกลางเมืองหลวงในธรรมศาสตร์และกรุงรัตนโกสินทร์ “สันติประชาธรรม” ก็จะเป็น “ความฝันที่เป็นไปไม่ได้”

อาจารย์ ดร.ป๋วยต้องลี้ภัยการเมืองไปพำนักอยู่อังกฤษถึง 23 ปี และท่านก็ต้องอยู่ในโลกของ “ความเจ็บ” เป็นอัมพาต ไม่สามารถจะสื่อสารกับผู้คนได้ถึง 2 ทศวรรษ กลายเป็นเสมือนอาจารย์ของท่านผู้ก่อตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง “พ่อขุนามระบือ ชื่อปรีดี แต่คนดี เมืองไทยไม่ต้องการ” ดร.ป๋วยสิ้นชีวิตลงในประเทศอังกฤษวันที่ 28 กรกฎาคม 2542 เมื่ออายุได้ 83 ปี

จาก 2519 ถึง 2542 เป็นเวลากว่า 2 ทศวรรษ และหากจะนับถึงปี พ.ศ. นี้ (2550) ก็กว่า 3 ทศวรรษ ความใฝ่ฝันของ ดร.ป๋วยที่จะได้เห็น “สันติประชาธรรม” ก็ดูยังจะ “เป็นไปไม่ได้” สังคมไทยของเรายังไม่มี “สันติ” ยังไม่มี “ประชาธรรม”

สังคมไทยของเรายังคงย่ำเท้าอยู่กับ “วังวน” และการอ้างรักษาไว้ซึ่งปัญหาด้วย “ความรุนแรง” ของ “อภิชน” และ “ชนชั้นปกครอง” ไม่ว่าจะเป็น “กบฏเมษา” (2524) “กบฏนัดแล้วไม่มา” (2528) และที่โหดเหี้ยมทารุณสุด ก็ดูจะไม่พ้น “พฤษภาเลือด 2535” (ไม่ใช่ “ทมิฬ” เพราะเป็นเรื่องของ “ไทย” ซึ่งชนชาติทมิฬในอินเดียได้กว่า 20 ล้านคน ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย) และที่ใกล้ตัวและกาลเวลาของยุคสมัยเราที่สุด ก็คงไม่เกินไปกว่า “กรือเซะ” หรือ “ตากใบ” และ/หรือ “ปรากฏการณ์สนธิ/สนธิ” กับ “รัฐประหาร 19 กันยายน 2549” ที่ “สันติประชาธรรม” ก็ยัง

ไม่ใช่ “คำตอบ” ของสังคม ผู้คนจำนวนไม่น้อยต้องเป็นเหยื่อของความรุนแรง เจกเช่นอาจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์

อาจารย์ ดร.ป๋วยเป็นครูสอนหนังสือ เป็นนักเศรษฐศาสตร์ เป็นวีรชน เป็นนักพัฒนา เป็นข้าราชการ และที่สำคัญคือเป็นนักมนุษยธรรม ดังนั้น ความสนใจและผลงานของท่านจึงมิได้จำกัดอยู่เพียงแค่วิชา “เศรษฐศาสตร์” หรือพรมแดนทางภูมิศาสตร์เพียงแค่แผนที่ “ประเทศไทย/ชวาบทอง”

วิชาการของท่านไม่เพียงขยายครอบคลุม “สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์” แต่ยังก้าวข้ามไปสู่วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ก้าวข้ามไปสู่ความฝันอันยิ่งใหญ่ที่จะให้วิชาการสร้าง “สันติประชาธรรม” ขึ้นมาให้จงได้

หลายต่อหลายคนคงจะพูดถูกและเข้าใจถูกว่า “อาจารย์ป๋วยยังไม่ตาย” เพราะแนวความคิด ปรัชญา กับการดำรงชีวิตอันเรียบง่าย “พอเพียงจริงๆ” ของท่านกลายเป็น “อมตะ” กลายเป็น “ความบันเทิงใจ” ให้กับคนรุ่นแล้วรุ่นเล่า แม้ว่าการรำลึกถึงท่าน การเฉลิมฉลองหลายต่อหลายครั้ง ได้สร้างภาพลักษณ์ของท่านให้กลายเป็นเพียง “ข้าราชการที่ดี มีความซื่อสัตย์” ก็ตาม แต่ “ความใฝ่ฝันแสนงาม” ที่ปรากฏอยู่ในวลีทองอย่าง “สันติประชาธรรม” กับ “จากครรภ์มารดา ถึงเชิงตะกอน” ก็ทำให้ท่านเป็นมากกว่า “ข้าราชการที่ดีและซื่อสัตย์”

น่าเชื่อว่า “สันติประชาธรรม” เป็นทั้งคำขวัญและปรัชญาของอาจารย์ ซึ่งเป็นที่รู้จักคุ้นเคยกันทั่วไปเป็นอย่างดี แต่ที่น่าสนใจและควรกล่าวถึงในที่นี้ก็คือ วลีทอง “จากครรภ์มารดา ถึงเชิงตะกอน” ที่มาจากข้อเขียนเดิมที่เป็นภาษาอังกฤษ ข้อเขียนนี้ถูกนำเสนอในที่ประชุมกลุ่มที่ปรึกษาการพัฒนาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Development Advisory Group - SEADAG) เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2516 ก่อนจะตีพิมพ์ลงในหนังสือพิมพ์ *Bangkok Post* ฉบับวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ในชื่อ “The Quality of Life of a Southeast Asian: A Chronicle of Hope from Womb to Tomb”

ข้อเขียนนี้ต่อมาถูกแปลเป็นภาษาไทย (โดยอาจารย์ป่วยเอง) ในชื่อ “คุณภาพแห่งชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” หรือที่รู้จักกันดีในเวลาต่อมาในชื่อ “จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” บทแปลภาษาไทย พิมพ์ครั้งแรกในวารสารแห่งยุคสมัยนั้น สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 10 ตุลาคม 2516 ส่วนบทความภาษาอังกฤษรวมเล่มครั้งแรกอยู่ในหนังสือ *Best Wishes for Asia* พิมพ์โดยเคล็ดไทย (2518)

โปรดสังเกตว่า บริบทของบทความนี้คือ “อุษาคเนย์” ในความหมายของ “ภูมิภาค” ที่กว้างขวางกว่า “ประเทศไทย/ขวานทอง” สะท้อนให้เห็นความกว้างขวางและความรอบด้านของอาจารย์ ดร.ป่วย เช่นเดียวกับความสนใจทางวิชาการของท่าน ที่หาได้จำกัดอยู่เพียง “เศรษฐศาสตร์” ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นไม่

เป็นเรื่องที่น่ายินดียิ่งที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้เป็นหัวหอกผลักดัน “การแสดงผลงานพิเศษ ป่วย อิงภรณ์” ทุกๆ 2 ปี มาเป็นระยะเวลาจนถึง 20 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 และแม้ว่าในครั้งแรกนั้นจะ “เพื่อส่งเสริมสนับสนุน และเผยแพร่การศึกษาทางเศรษฐศาสตร์ ให้มีความเป็นเลิศทางวิชาการ” แต่ผู้รับผิดชอบของคณะก็ตระหนักในเวลาอันรวดเร็วว่านั่น “หาใช่อาจารย์ป่วย” ไม่ และได้ขยายขอบเขตให้กว้างขวาง “เพื่อสวดดีและประกาศเกียรติคุณนักวิชาการที่มีผลงานทางวิชาการอันดีเด่น และมีความรับผิดชอบต่อสังคม” ดังจะเห็นได้จาก “ปาฐกถาพิเศษ” ทั้ง 10 ครั้ง (พ.ศ. 2530-2550) ที่นำมารวมไว้ในหนังสือเล่มนี้

อาจารย์ป่วยเป็นสามัญชนที่ไม่ธรรมดา งานชุด “ปาฐกถาพิเศษ” นี้ก็มีชิ้นงานวิชาการธรรมดา ซึ่งมีและทำกันอยู่ดาษดื่น การจัดงานครบรอบหรือเฉลิมฉลองที่บ้านเมืองของเราทำกันเกลื่อนกลาดแทบจะทุกปีนั้น โดยส่วนใหญ่เป็นการกระทำที่มีแต่เรื่องราวของการสรรเสริญเยินยอ

ใช้จ่ายงบประมาณ (ของชาติและราษฎร) มากมายมหาศาล เมื่อจบไปแล้ว ก็แทบจะไม่มีอะไรหลงเหลืออยู่เป็นแก่นเป็นสาร แต่น่าเชื่อว่าผลงานรวมเล่มนี้ จะช่วยให้เห็นความรอบรู้ ความสนใจ และความกว้างขวางทางวิชาการ ทั้งสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี อันเป็น “ตัวตน” ที่แท้จริงของอาจารย์ ดร.ป๋วย

ผลงานเล่มนี้ยังจะเป็นหลักเดินทางให้กับผู้ใฝ่รู้ ตลอดจนนักวิชาการรุ่นหลังๆ ที่จะเดินกันมาในเส้นทางอันยาวไกลของการแสวงหาเพื่อสังคมและ “สันติประชาธรรม” นับเนื่อง “จากกรรมมารดา ถึงเชิงตะกอน” ของเราและท่านทุกๆ คน สมดังที่อาจารย์ ดร.ป๋วยได้จับบทความอมตะของท่านด้วยการยกพุทธวจนะที่ว่า “เราตถาคต ไม่เห็นความสวัสดิ์อันใดของสัตว์ทั้งหลาย นอกจากปัญญา เครื่องตรัสรู้ ความเพียรความสำเร็จอินทรีย์ และความเสียสละ”

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ

เชียงใหม่ สยามประเทศไทย

25 สิงหาคม 2550







ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภาภรณ์ ครั้งที่ 1  
วันศุกร์ที่ 27 กุมภาพันธ์ 2530



แรงงานกับรัฐ: สามทศวรรษแห่งการพัฒนา

ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวិฑูร



**ประวัติ**  
**ศาสตราจารย์ นิคม จันทร์วิฑูร**

**การศึกษา**

- ปริญญาตรี: ธรรมศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ปริญญาโท: สาขาการบริหารบริการเพื่อสังคม มหาวิทยาลัยชิคาโก  
สาขาเศรษฐศาสตร์แรงงาน มหาวิทยาลัยวิสคอนซิน

**การทำงาน**

- อธิบดีกรมแรงงาน
- ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาบริหารงานด้านแรงงาน  
องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
- ผู้อำนวยการสำนักแรงงานระหว่างประเทศ ณ ประเทศบังกลาเทศ  
องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
- นายกสมาคมักสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย
- นายกสมาคมกฎหมายแรงงานแห่งประเทศไทย
- ประธานคณะที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
- ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีด้านแรงงาน
- ราชบัณฑิต
- ประธานมูลนิธิ 14 ตุลา

**รางวัลและเกียรติคุณ**

- ศาสตราจารย์พิเศษ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- รางวัลบุคคลดีเด่นของชาติ สาขาการพัฒนาสังคม
- รางวัล Alma Mater ผู้ประสบความสำเร็จอย่างสูงในวิชาชีพ มหาวิทยาลัย  
ชิคาโก



“...เสรีภาพเป็นเนื้อดิน อากาศ และปุ๋ย ที่จะทำให้พฤษชาติแห่งความคิดเจริญเติบโตใหญ่ขึ้นได้ และเมื่อความคิดนำไปสู่อุดมคติ อุดมคติจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อบุคคลในสังคมสามารถใช้ความคิดอย่างเสรี ปราศจากพันธนาการของจารีตประเพณี หรืออีกนัยหนึ่ง เราต้องสนับสนุนให้มนุษย์แต่ละคนใช้ความคิดอย่างมีเสรีภาพ ชนิดที่ไม่ต้องพึงหวาดหวั่นว่าจะเป็นการคิดนอกกลุ่มนอกทาง นั่นแหละจึงจะเป็นการสนับสนุนอุดมคติให้ถือกำเนิดได้ แม้น้ำล่ำห้วยยังเปลี่ยนแนวเดิมได้ สมอมมนุษย์อันประเสริฐจะแหวกแนวบ้างมิได้หรือ ในเมื่อไม่เป็นพิษเป็นภัยต่อสังคม...”

ป่วย อึ้งภากรณ์

อุดมคติ (มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2517), หน้า 15

**แรงงานไทยควรจะได้อะไรจากการพัฒนาในความคิดของ อ.ป่วย อึ้งภากรณ์**

“...ในฐานะที่ผมเป็นกรรมกร ผมก็ควรจะมีหุ้นส่วน มีส่วนในโรงงาน บริษัท ห้างร้านที่ผมทำอยู่...ผมต้องการสุขภาพอนามัยดี และรัฐบาลจะต้องให้บริการป้องกันโรคแก่ผมอย่างฟรีกับบริการการแพทย์ รักษาพยาบาล อย่างถูกต้องดี เจ็บป่วยเมื่อใดหาหมอหาพยาบาลได้สะดวก...เรื่องอะไรที่ผมทำเองไม่ได้หรือได้แต่ไม่ดีผมก็จะขอร่วมมือกับเพื่อนฝูงในรูปสหกรณ์ หรือสโมสร หรือสหภาพ จะได้ช่วยซึ่งกันและกัน...เมื่อแก่ ผมและเมีย ก็ควรได้ประโยชน์ตอบแทนจากการประกันสังคมซึ่งผมได้จ่ายบำรุงตลอดมา...นี่แหละคือความหมายแห่งชีวิต นี่แหละคือการพัฒนาที่จะควรให้เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ของทุกคน”

ป่วย อึ้งภากรณ์

“คุณภาพแห่งชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง  
จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน”

## 1. ความนำ

คณะกรรมการสัมมนาและเผยแพร่ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ขอให้ผู้เขียนแสดงปาฐกถาพิเศษในสาขาวิชาแรงงานและความชอบธรรมทางสังคม ซึ่งเป็นสาขาที่อาจารย์ป่วย อึ้งภากรณ์ ให้ความสนใจเป็นพิเศษ

อาจารย์ป่วย อึ้งภากรณ์ เป็นปูชนียบุคคลที่หายากในบ้านเมืองเรา โดยการศึกษาและอาชีพเป็นนักเศรษฐศาสตร์ นักการเงิน นักการธนาคาร และนักบริหารระดับสูง สิ่งที่ทำให้อาจารย์ป่วยได้รับการเคารพยกย่องทั้งในประเทศและนอกประเทศ อยู่ที่ผลงานที่ท่านมีต่อประเทศชาติและสถาบันการศึกษา เห็นสิ่งใด อาจารย์ป่วยเป็นผู้ที่ยึดมั่นในระบบประชาธิปไตย และมีความรักและความเห็นอกเห็นใจอย่างจริงจั่งต่อผู้ที่ด้อยทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งหลาย

กลุ่มเกษตรกรและกลุ่มผู้ใช้แรงงานเป็นกลุ่มที่อาจารย์ป่วยได้พยายามผลักดันที่จะให้สังคมและรัฐบาลให้การสนับสนุนส่งเสริมตลอดมา ฉะนั้นผู้เขียนจึงได้เลือกหัวข้อ “แรงงาน” เป็นหัวข้อสำคัญในการบรรยายครั้งนี้

ประการแรก การบรรยายจะได้วิเคราะห์ถึงสภาพการทำงานของกำลังแรงงานไทยในช่วงระยะเวลา 3 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยพิจารณาถึงผลของการพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาดังกล่าวว่าได้เกื้อกูลกำลังแรงงานแค่ไหนเพียงใด

ประการสอง การวิเคราะห์จะมุ่งไปในด้านนโยบายของรัฐโดยใช้แผนพัฒนาประเทศเป็นพื้นฐาน ผู้เขียนได้ตีความหมายคำว่า “พัฒนา” แตกต่างกับนักวิชาการและนักวางแผนบางส่วน กล่าวคือ เป้าหมายสำคัญของการพัฒนาอยู่ที่จะทำให้ประชากรส่วนใหญ่ได้ใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ปรับปรุงวิธีการทำงาน เพื่อที่จะเพิ่มผลผลิต สามารถมีรายได้เพียงพอที่จะพัฒนาตนเองและครอบครัวให้

สามารถที่จะทำหน้าที่เป็นพลเมืองดีของประเทศ โดยเหตุนี้ การพัฒนาที่ถูกต้องจะต้องมุ่งที่จะพัฒนาประชากรและเสริมสร้างความเป็นอยู่ของประชากรส่วนใหญ่

ฉะนั้นในความเห็นของผู้เขียน ดัชนีที่จะชี้วัดความสำเร็จของการพัฒนาจะต้องประกอบด้วย

(1) ดัชนีการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ อัตราการเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติ การเพิ่มขึ้นของการออม การเพิ่มขึ้นของการลงทุน การเพิ่มขึ้นของแรงงานอุตสาหกรรม

(2) ดัชนีทางสังคม การเพิ่มขึ้นของคุณภาพประชากร เช่น การศึกษา การมีฝีมือและประสบการณ์ การปรับปรุงสภาพการทำงาน เช่น ค่าจ้าง รายได้ และที่อยู่อาศัย สิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนสิทธิของประชาชนในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น เสรีภาพในการก่อตั้งสมาคมและองค์กรของตัว การมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนโอกาสในการศึกษาหาความรู้และปรับปรุงตนเอง

### ขอบเขตในการศึกษา

มุ่งเน้นไปที่แรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “แรงงานอุตสาหกรรม” ซึ่งหมายรวมถึงแรงงานในสาขาเหมืองแร่ หัตถอุตสาหกรรม การก่อสร้าง การขนส่งและคมนาคม และสาธารณูปโภค กำลังแรงงานเหล่านี้เป็นกำลังแรงงานที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนา เพราะเป็นจักรกลสำคัญของการผลิตแบบใหม่ การดำรงอยู่และขยายตัวของกำลังแรงงานก็เกี่ยวพันอย่างแนบแน่นกับการพัฒนาอุตสาหกรรมและชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงาน อุตสาหกรรมเหล่านี้ก็เกี่ยวพันกันอย่างแนบแน่นกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ การศึกษาจะจำกัดอยู่ในช่วงตั้งแต่ปี 2491-2525 ซึ่งครอบคลุมช่วงตอนของการดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-4 ด้วย

## เค้าโครง

คำบรรยายแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ (1) ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงสร้างกำลังแรงงาน ค่าจ้าง สภาพการทำงาน สวัสดิการ หลักประกันต่างๆ ตลอดจนการก่อตั้งและการรวมตัวของผู้ทำงานรับจ้าง (2) วิเคราะห์สาเหตุและปัจจัยซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพและความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงาน บทบาทของรัฐต่อความเป็นอยู่และความก้าวหน้าของแรงงาน

## ข้อสมมติฐาน

ข้อสมมติฐานมี 3 ข้อ คือ (1) ตลอดระยะเวลาของการพัฒนาการเติบโตของโครงสร้างกำลังแรงงานอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างเชื่องช้า แรงงานอุตสาหกรรมยังมีการศึกษาและฝีมือน้อย (2) แม้ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา แรงงานอุตสาหกรรมได้รับค่าจ้าง ผลประโยชน์ และสภาพการทำงานที่ดีขึ้นหลายประการ แต่เมื่อคำนึงถึงผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) เฉพาะภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นประมาณ 31 เท่า แต่แรงงานอุตสาหกรรมของไทยกลับไม่ได้รับการแบ่งส่วนจากความเจริญเติบโตอย่างเป็นธรรม (3) สาเหตุสำคัญที่สุดที่ทำให้แรงงานอุตสาหกรรมไม่ได้รับผลประโยชน์จากส่วนแบ่งที่เป็นธรรมและถูกต้องก็เพราะว่าขาดนโยบายของรัฐที่เกื้อกูลต่อผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เช่น ผู้ใช้แรงงาน

## ข้อจำกัด

ข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นต่างๆ ส่วนใหญ่มาจากบันทึกส่วนตัว รายงาน บทความ คำบรรยายที่ได้เขียนและพูดมาในอดีต นำมาทบทวนเขียนขึ้น โดยปรับเรื่องข้อเท็จจริงและค้นคว้าเพิ่มเติม



## 2. ประเทศไทยกับแผนพัฒนาประเทศ

ประเทศไทยเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกในปี 2504 เป็นแผน 3 ปี และต่อมาขยายเป็น 6 ปี คือจากปี 2504 ถึงปี 2509 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ใช้ระหว่างปี 2510-2514 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ใช้ระหว่างปี 2515-2519 ฉบับที่ 4 ใช้ระหว่างปี 2520-2524 และฉบับที่ 5 ใช้ระหว่างปี 2525-2529 ฉะนั้นจนถึงปี 2529 ประเทศไทยมีแผนพัฒนาฯ มาแล้ว 5 แผน และขณะนี้อยู่ในระยะเริ่มใช้แผนที่ 6 กล่าวโดยสรุป ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการจัดวางระบบการวางแผน การบริหาร และการให้บริการต่อเนื่องติดต่อกันยาวนานพอสมควร

### เป้าหมาย

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เป็นแผนกำหนดขึ้นเพื่อเน้นการใช้จ่ายของรัฐในด้านบริการขั้นพื้นฐาน โดยมุ่งเน้นการขยายการผลิต เพิ่มประสิทธิภาพและปริมาณพืชหลักทางเศรษฐกิจเพื่อหารายได้เข้ารัฐ โครงการต่างๆ ประกอบด้วย การดำเนินงานก่อสร้างเขื่อนต่างๆ ให้สมบูรณ์ การสร้างทางหลวงและขยายการโทรคมนาคม การปรับปรุงทางรถไฟ ทำเรือท่าอากาศยาน การประปาและไฟฟ้า ในส่วนโครงการย่อยที่เกี่ยวกับการเกษตร ประกอบด้วยโครงการสงวนป่าไม้ โครงการปรับปรุงและส่งเสริมการผลิตพืชผล ในส่วนของอุตสาหกรรมนั้น เน้นการสำรวจแร่ น้ำบาดาล และการส่งเสริมภาคเอกชน โดยวิธีการสนับสนุนส่งเสริมการลงทุน รัฐบาลได้จัดทำแผนโดยกำหนดงบประมาณไว้ 22,000 ล้านบาท จำนวนนี้ร้อยละ 70 เป็นงบประมาณแผ่นดิน อีกร้อยละ 30 เป็นเงินกู้ และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ข้อสังเกตของแผนแรกนั้น รัฐบาลยอมรับถึงความไม่พร้อมทางด้านบริการพื้นฐาน ความไม่ชำนาญในด้านวิชาการ และการขาดกำลังคนที่จะพัฒนาเน้นทางอุตสาหกรรม การยอมรับว่าอัตราส่วนของมูลค่า

ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมมีเพียงร้อยละ 10 ของยอดรวมในช่วงก่อนเริ่มแผน ได้ชี้ชัดว่าอุตสาหกรรมในบ้านเรายังมีขนาดเล็ก ใช้แรงงานในครอบครัว และใช้วัตถุดิบทางด้านเกษตร อาทิ การทำน้ำตาล การทำป่าไม้ การทำแร่ การสีข้าว เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าว แผนแรกจึงไม่มีการเน้นเรื่องแรงงาน ในความหมายของผู้เขียนเลย กล่าวอีกนัยหนึ่ง แผนแรกนั้นเป็นลักษณะของแผนเศรษฐกิจจริง ๆ เป้าหมายที่กำหนดขึ้นมาเน้นการเติบโตของผลผลิตทางการเกษตร เช่น ข้าว ข้าวโพด ยาง ไม้สัก สัตว์น้ำ หรือใน ส่วนภาคอุตสาหกรรมก็เน้นการขยายตัวของผลผลิตด้านน้ำตาล กระดาษ ยาสูบ กระสอบ ปูนซีเมนต์ ดิบบุก เป็นต้น ซึ่งสินค้าเหล่านี้ล้วนมีพื้นฐาน การใช้วัตถุดิบภายในประเทศและเพื่อการบริโภคภายใน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ได้มีการกำหนดนโยบายเพิ่มเติมจาก แผนแรกหลายประการ อาทิ การพัฒนาชนบท การกำหนดนโยบายกำลัง คน และการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนา ในภาค รัฐบาลได้จัดตั้งงบประมาณแบบก้าวหน้าขึ้น โดยเฉพาะการเพิ่มรายจ่าย ด้านการลงทุน เพื่อก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการมีงานทำ

ตามแผนฉบับนี้ รัฐบาลจะใช้จ่ายเงินประมาณ 57,500 ล้านบาท ในขณะที่เอกชนจะใช้จ่ายเพื่อการลงทุนประมาณ 89,000 ล้านบาท ด้าน การใช้จ่ายของรัฐบาลนั้นก็ยังคงเหมือนแผนแรกซึ่งเน้นการสร้างรากฐาน ทางเศรษฐกิจ การขนส่งคมนาคม การชลประทาน และพลังงาน ซึ่งคิด แล้วเป็นประมาณร้อยละ 60 ของงบประมาณทั้งหมด

อย่างไรก็ดี แผนแรงงานก็ยังไม่เกิดขึ้นเช่นเคย แม้จะกล่าวถึง แผนการพัฒนากำลังคนก็เป็นเรื่องการเน้นด้านการขยายและส่งเสริมการ ศึกษา การตระหนักถึงการเพิ่มขึ้นของประชากร และการส่งเสริมให้ ประชากรในชนบทมีงานทำมากยิ่งขึ้น มาตรการทางด้านรูปธรรมยังไม่ ปรากฏชัด ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการของรัฐ เช่น หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ เช่น โครงการพัฒนาลุ่มแม่น้ำป่าสัก โครงการพัฒนาบริเวณสัตหีบ โครงการ พัฒนาท้องถิ่นชนบทไทย-อิสราเอล

ที่ถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับแผน 2 ก็คือ การให้ความสำคัญแก่ รัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดงบประมาณมีมูลค่า 9,850 ล้านบาท หรือคิดเป็น ร้อยละ 16 ของงบประมาณเศรษฐกิจส่วนรัฐบาลทั้งหมด

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ถูกสร้างขึ้นภายใต้ภาวะเศรษฐกิจที่ไม่เอื้ออำนวย ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปลายแผน 2 โดยเฉพาะในปัญหาสำคัญๆ เช่น ภาวะผันแปรของตลาดสินค้าออกของไทย รายได้ที่เพิ่มขึ้นน้อยมากของ รัฐบาล การลงทุนชาวต่างประเทศลดลง และการลดการใช้จ่ายของทหาร สหรัฐฯ ด้วยภาวะดังกล่าว แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้กำหนดนโยบาย เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่เด่นชัดเป็นครั้งแรก เพื่อให้สอดคล้องต่อสภาวะการเปลี่ยนแปลง

ในแผนนี้ได้ตั้งเป้าหมายเพิ่มผลผลิตประชาชาติในอัตราเฉลี่ย ร้อยละ 7 ต่อปี (ต่ำกว่าอัตราการเพิ่มในแผน 2 ซึ่งตกประมาณร้อยละ 7.2) และการรักษาเสถียรภาพของเงินทุนสำรอง ทั้งนี้ โดยกำหนดมาตรการ การส่งออกและการนำเข้า อาทิ การปลดเปลื้องภาษีอากร การหาตลาด ต่างประเทศ การจัดหาอุปกรณ์การจับเก็บ และสร้างท่าเทียบเรือ ส่วน มาตรการการนำเข้าได้เน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า

ในส่วนของการพัฒนาสังคม ได้มีการกำหนดนโยบายการ วางแผนครอบครัวและการมีงานทำขึ้นเป็นครั้งแรก ทั้งนี้ ได้ตั้งเป้าลดการ เพิ่มของประชากรให้เหลือร้อยละ 2.5 ในปี 2519 และการจัดหางานเพิ่ม เดิมให้แก่ประชาชนอีก 2.6 ล้านคน

เช่นเดียวกัน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นี้ก็ไม่มีแผนแรงงานโดยตรง การกำหนดแผนพัฒนาสังคมนั้น แม้จะรวมถึงแผนการมีงานทำ แต่ก็เป็น ลักษณะของการสร้างงานในทางอ้อม อาทิ การเร่งรัดโครงการพัฒนาการ เกษตรขนาดเล็กในเรื่องการส่งน้ำ ทางหลวงชนบท หรือการส่งเสริม อุตสาหกรรมให้ขยายไปยังภูมิภาค มาตรการเหล่านี้ไม่ได้เป็นหลัก ประกันของการกระจายรายได้ที่แท้จริง ประชากรส่วนใหญ่ยังไม่สามารถ เข้าถึงได้

ในเรื่องแรงงานที่ไม่มีกำหนดไว้ในแผน 3 นั้น เป็นที่น่าสังเกตว่า แผนนี้ถูกกำหนดขึ้นก่อนในช่วงที่การเมืองการปกครองของประเทศยังอยู่ในภาวะไม่เป็นประชาธิปไตย มาตรการและกฎหมายด้านแรงงานยังมีข้อจำกัดและขาดการปรับปรุง การรวมตัวของผู้ใช้แรงงานยังถูกห้ามติดต่อกันมาตั้งแต่ปี 2501 กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในช่วง 3 แผนแรกนั้น นอกจากจะไม่มีแผนงานด้านแรงงานแล้ว ในด้านกฎหมายที่คุ้มครองดูแลลูกจ้าง ที่เป็นแก่นสารจริงๆ ก็คือประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 เท่านั้น

แผน 4 ได้มีการปรับปรุงแนวทางการพัฒนาแตกต่างไปจากแผน 1 และแผน 2 โดยได้มุ่งเน้นการเสริมสร้างสวัสดิภาพทางสังคมเพิ่มขึ้นกว่าแผนพัฒนาฉบับอื่นๆ ที่ผ่านมามีทั้ง 3 แผน ซึ่งเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ทั้งนี้ด้วยวัตถุประสงค์ในการลดช่องว่างความแตกต่างของรายได้ในหมู่ประชาชนที่เพิ่มสูง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเพิ่มประสิทธิภาพและอัตราการขยายตัวของการผลิตและรายได้

จากความถดถอยทางเศรษฐกิจ กอปรกับภาวะการเพิ่มขึ้นของระดับราคาสินค้าและการลดต่ำลงของรายได้ประชาชนชาติในแผน 3 ตลอดจนการขยายตัวที่เพิ่มต่ำลงของผลิตผลทางเกษตร รัฐบาลจึงได้วางมาตรการในแผน 4 ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการเงินการคลังเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ได้กำหนดเป้าหมายการลงทุนให้ขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7.2 ต่อปี ในราคาคงที่ รักษาเสถียรภาพทางด้านเงินทุนสำรองให้มีจำนวนเพียงพอที่จะสั่งสินค้าเข้าได้ประมาณ 3 เดือน ทั้งจะเร่งแผนการส่งออก แผนเงินกู้ ตลอดจนการรักษาระดับราคาสินค้ามิให้สูงกว่าร้อยละ 6 ส่วนเป้าหมายการขาดดุลงบประมาณนั้น กำหนดมิให้สูงกว่าร้อยละ 13 ต่อปี โดยกำหนดให้อัตราการขาดดุลเงินสดในงบประมาณอยู่ในระหว่าง 11,500-15,300 ล้านบาท

ที่เพิ่มขึ้นมาค่อนข้างเด่นชัดสำหรับแผนนี้ก็คือ การกำหนดแนวทางบูรณะและบริการจัดสรรทรัพยากรเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนการพัฒนาสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร

ธรรมชาติในด้านแหล่งน้ำ แหล่งแร่ และป่าไม้ ที่สำคัญคือการพัฒนาแหล่งพลังงานของประเทศ คือน้ำมันปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติ แผนเดียวกันนี้ยังระบุถึงการจัดทำแผนงานเพื่อพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้เข้ามามีบทบาทในด้านการผลิตและขบวนการผลิตอีกด้วย

ที่น่าสนใจคือ แผน 4 มีการกำหนดนโยบายการสร้างงานและเรื่องเกี่ยวกับแรงงานซึ่งไม่มีในแผนที่ผ่านมา อย่างน้อยได้มีการเขียนแผนและกำหนดปัญหาและแนวทางในเรื่องแรงงานถึง 7 หน้า พูดถึงปัญหาสภาพการทำงาน ความปลอดภัย การจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้นเพื่อจ่ายค่าทดแทนแก่ลูกจ้างซึ่งเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ การบริการจัดหางาน การศึกษาอบรม การฝึกอาชีพ และการปรับค่าจ้างขั้นต่ำให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพ

อย่างไรก็ตาม ที่ถือเป็นเนื้อแท้และรูปธรรมที่ช่วยเหลือแรงงานโดยตรงจะมีเพียงเรื่องกองทุนเงินทดแทนซึ่งกำหนดเป็นแนวนโยบายในการช่วยเหลือและให้หลักประกันที่มั่นคงแก่คนงาน ส่วนเรื่องอื่นๆ นั้นถือเป็นแนวทางการบริหารหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานประจำซึ่งกระทำโดยปกติอยู่แล้ว ข้อน่าสังเกตคือ หลายท่านอาจจะสงสัยว่าการประกาศใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำน่าจะจัดเป็นนโยบายระดับชาติ และเป็นมาตรการสำคัญที่ประกันรายได้ของผู้ใช้แรงงานได้ แต่ไม่ควรลืมนักกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศใช้ในช่วงแผน 3 นั้นไม่เคยมีปรากฏในแผนพัฒนาฯ มาก่อนเลย เป็นเรื่องของบรรยากาศทางการเมืองและแรงผลักดันของข้าราชการประจำมากกว่า ในขณะที่เรื่องของกองทุนเงินทดแทนก็ไม่เคยมีปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาฯ เช่นเดียวกัน

แผนเดียวกันนี้ได้กำหนดมาตรการทั้งในระยะยาวและระยะสั้นในการแก้ไขปัญหาการว่างงาน มาตรการระยะยาวได้กำหนดนโยบายประชากร ปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับตลาดแรงงาน การพัฒนาชนบท กำหนดนโยบายการลงทุนที่ชัดเจน และการสร้างสันติในวงการแรงงาน ตลอดจนการปรับปรุงการจัดหางาน ในส่วนของ

มาตรการระยะสั้น กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจเร่งรัดบรรจุตำแหน่งงานว่าง ส่งเสริมให้กรุงเทพมหานครดำเนินโครงการที่ใช้แรงงานมากๆ เป็นต้น

แนวคิดในการพัฒนาประเทศได้มีการปรับเปลี่ยนในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ซึ่งมีลักษณะเด่นกว่าแผนฉบับอื่นๆ คือ เน้นการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจยิ่งว่า การตั้งเป้าหมายเพื่อการขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเดียว โดยเปลี่ยนแนวนโยบายที่เน้นการขยายตัวมาเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพ การระมัดระวังการใช้จ่ายเงินของรัฐ การแก้ปัญหาดุลการค้า และการประหยัดการใช้พลังงาน

ที่ชัดเจนสำหรับแผนนี้คือ การตั้งเป้าพัฒนาชนบทในเขตล้าหลัง เพื่อแก้ไขปัญหาคนยากจน และการส่งเสริมบทบาทของเอกชนให้เข้ามามีส่วนในการพัฒนาประเทศเพื่อแบ่งเบาภาระรัฐบาล

เป้าหมายรวมของแผนนี้ได้วางให้ประสานกับแผน 4 ที่เน้นการฟื้นฟูฐานะเศรษฐกิจของประเทศ เร่งรัดการมีวินัยในทางเศรษฐกิจทั้งในภาครัฐและเอกชนในเรื่องการประหยัด และการกระจายรายได้ไปสู่ภูมิภาค ทั้งนี้ได้เน้นความสมดุลของการกระจายผลประโยชน์ไปสู่กลุ่มต่างๆ ให้มากกว่าการพัฒนาเฉพาะเขตพื้นที่หรือบางกลุ่มอย่างที่แล้วมา

เพื่อให้มีมาตรการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายข้างต้น มาตรการสำคัญๆ ที่จะนำไปใช้ประกอบด้วย การรณรงค์เพื่อการออมเงิน โดยตั้งกรรมการระดมเงินออมแห่งชาติ การจัดระเบียบในเรื่องดอกเบี้ย การจัดตั้งสถาบันการเงินเพื่อระดมเงินออม การขยายฐานการเก็บภาษีให้กว้างขึ้น ตลอดจนการเร่งรัดให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานจนสามารถเลี้ยงตัวเองได้ ในด้านการเกษตรเน้นความเป็นธรรมให้กับผู้ผลิต โดยสนับสนุนให้เกษตรกรขายผลผลิตให้ได้ราคา ในด้านอุตสาหกรรมได้ส่งเสริมอุตสาหกรรมการส่งออก โดยมีเป้าหมายให้ผลผลิตอุตสาหกรรมส่วนรวมขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7.6

ในส่วนองรงงาน ในแผน 5 กำหนดขึ้นถึง 9 หน้า ในเรื่อง

เกี่ยวกับแรงงานและสวัสดิการ เน้นถึงปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ และการประสบอันตรายของลูกจ้างเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ตลอดจนการพูดถึงปัญหาแรงงานไทยในต่างประเทศและเรื่องของค่าจ้าง

ที่กำหนดไว้เพิ่มเติมในลักษณะของเป้าหมายก็คือ การเตรียมให้มีการประกันสังคมสำหรับลูกจ้างหรือคนงาน โดยให้เริ่มในด้านการประกันสุขภาพในกิจการอุตสาหกรรม

กล่าวโดยสรุป แผน 5 จะพูดถึงเรื่องของแรงงานมากขึ้น แต่แนวทางก็ยังคงเหมือนแผนฉบับที่ 4 ที่เน้นการบริหารงานประจำของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีนโยบายทางด้านรูปธรรมที่เด่นชัดในเรื่องสวัสดิภาพของผู้ใช้แรงงานอย่างจริงจัง ทั้งๆ ที่ภาวะความพร้อมและความต้องการมีอยู่พอสมควร ในแผนแม้จะพูดว่าการประกันสังคมแต่ก็เขียนเฉพาะการเตรียมให้มีการประกันสังคมเท่านั้น ไม่ได้มีแผนหรือมาตรการอันเด่นชัดที่จะนำไปใช้เป็นแผนปฏิบัติแต่อย่างใด

### **ผลของแผนพัฒนา ฉบับที่ 1-5**

ผลของการพัฒนาในแผนแรกนั้น ก่อให้เกิดการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.2 ต่อปี และเกิดการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการขยายกำลังการผลิต การเพิ่มขึ้นของมูลค่าการนำเข้าและส่งออก แม้ประเทศจะขาดดุลการค้า แต่ดุลการชำระเงินอยู่ในฐานะเกินดุล รวมถึงการเพิ่มขึ้นของทุนสำรองระหว่างประเทศ

ในแผน 2 การขยายตัวลดลงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับแผน 1 เนื่องจากปลายแผนมีภาวะการบีบรัดทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้การลงทุนของต่างประเทศลดลง ผลต่างของรายได้ระหว่างประชาชนยังเป็นจุดเด่นมากขึ้นเมื่อสิ้นแผน 2 ความแตกต่างดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวทางการพัฒนาที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและการขยายตัวของ

ผลผลิตและรายได้ส่วนรวม ผู้ที่อยู่ใกล้บริการขั้นพื้นฐานจะได้รับผลพวงจากบริการมากกว่าคนที่อยู่ห่างไกล ข้อที่น่าสังเกตของสองแผนแรกคือเรายังขาดการวางนโยบายทางด้านแรงงานและกำลังคน ตลอดจนปัญหาสังคมอย่างเด่นชัด แต่ปัญหายังไม่รุนแรงมากนัก เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ขยายตัวมาตลอด 10 ปีแรกของแผน และภาวะการเพิ่มของระดับราคาสินค้ายังไม่รุนแรง

ผลของแผน 3 นั้น แม้จะขยายตัว แต่ก็ต้องผ่านวิกฤตการณ์หลายประการ ในแผน 3 นี้ ผลผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติขยายตัวต่ำกว่าเป้าหมายเฉลี่ยร้อยละ 1.8 รายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 3.3 จากเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 4.5 ผลผลิตทางด้านเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.9 จากเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 5.1 ส่วนผลผลิตทางด้านอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเล็กน้อย จากร้อยละ 8 เป็นร้อยละ 8.6 การขาดดุลการค้าก็ยังคงมีติดต่อกันเรื่อยมา

ความตกต่ำข้างต้นเกิดขึ้นจากภาวะเศรษฐกิจของโลกเปลี่ยนแปลง อาทิ ค่าเงินดอลลาร์ลดลง การเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันดิบ 4 เท่าตัว เงินเฟ้อที่สูงขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 12 ในช่วงแผน 3 เทียบกับแผน 2 ที่ราคาสินค้าสูงขึ้นร้อยละ 3 ผลจากภาวะดังกล่าวทำให้การลงทุนลดน้อยลง การส่งออกลดลงทั้งด้านปริมาณและราคา รายได้ประชาชนตกต่ำ และมีการว่างงานสูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ผลผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศจะขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 7.1 ในแผน 4 แต่การขยายตัวในภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ ผลกระทบส่วนหนึ่งเกิดจากภาวะเศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันดิบในปี 2522 ทำให้เกิดการขาดดุลการค้ามากมาย เฉลี่ยปีละ 45,000 ล้านบาท

นอกจากนี้ ภาวะเงินเฟ้อก็สูงขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 11.5 ต่อปี มีผลต่อผู้มีรายได้ประจำ คนงาน และคนยากจนทั่วไป ความเหลื่อมล้ำและความยากจนมีอยู่ทั่วไป



แม้ว่าแผนพัฒนาฯ ทั้ง 4 แผนในช่วง 20 ปี จะทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นถึงประมาณ 14 เท่า จากฐานเศรษฐกิจที่มีมูลค่า 60,000 ล้านบาทในปี 2504 เป็น 820,000 ล้านบาทในปี 2524 รายได้ต่อหัวเพิ่มจาก 1,467 บาทในปี 2504 เป็น 13,166 บาทในปี 2524 และมูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นประมาณ 16 เท่า จาก 9,900 ล้านบาทในปี 2504 เป็นประมาณ 160,000 ล้านบาทในปี 2524 ก็ตาม แต่ภาวะดังกล่าวไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าที่เพิ่มขึ้นติดต่อกัน การเพิ่มขึ้นของหนี้ต่างประเทศ ความเสื่อมโทรมทางสังคม และความยากจนในชนบทที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง

ในแผน 5 จึงปรากฏรูปโฉมของแนวทางใหม่ที่มุ่งเน้นการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจมากกว่าการขยายตัว โดยเฉพาะความพยายามที่จะกำหนดนโยบายการใช้จ่ามีให้เกินตัว การกำหนดนโยบายทางการเงินการคลังเพื่อลดปัญหาการขาดดุลการค้า การมุ่งกระจายรายได้ไปสู่ภูมิภาค และการแก้ปัญหาความยากจนในเขตชนบทเป็นหลักทางด้านอุตสาหกรรมก็มีการปรับโครงสร้างเพื่อเน้นการส่งออก ทางด้านการเกษตรก็มุ่งการเพิ่มผลผลิตและประสิทธิภาพในการผลิต การปรับโครงสร้างการค้าระหว่างประเทศ และการประหยัดการใช้พลังงาน

ในส่วนของ การเติบโตทางเศรษฐกิจในภาพรวมนั้นต่ำกว่าเป้าหมาย โดยช่วง 2 ปีแรก อัตราการเติบโตขยายตัวเพียงร้อยละ 4 และ 5.8 ตามลำดับ และในปี 2527 ขยายตัวประมาณร้อยละ 6 ซึ่งก็ต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ร้อยละ 6.6 ต่อปี สิ่งที่ดีถือว่าเป็นภาวะติดต่อกันมากที่สุดก็คือ การขาดดุลการค้าที่สูงมากเป็นประวัติการณ์ในปี 2526 ซึ่งสูงถึง 89,000 ล้านบาท และ 70,000 ล้านบาทในปี 2527 และช่วงสุดท้ายของแผน ปัญหาสังคมได้ก่อตัวขึ้นชัดเจนและรุนแรงในหลายด้าน โดยเฉพาะภาวะการมีงานทำ ซึ่งมีคนว่างงานกว่า 2 ล้านคน คนที่จบการศึกษาระดับสูงต้องว่างงานกว่า 2 แสนคน ในขณะที่ภาวะเศรษฐกิจของโลกที่ซบเซามีผลต่อการลงทุนและการขยายตัวทางเศรษฐกิจค่อนข้างกว้างขวาง นโยบายทาง

ด้านการเงินและการคลังทำให้ธุรกิจเอกชนประสบปัญหา โดยเฉพาะการลดค่าเงินบาทในปี 2527 การลดสินเชื่อและการจำกัดรายจ่ายและการลงทุนของภาครัฐล้วนมีผลต่อปัญหาสังคม และที่กระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ก็คือ ภาวะราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ ทำให้คนส่วนใหญ่ของประเทศขาดกำลังซื้อและมีฐานะฝืดเคืองลง

### ผลกระทบอันเกิดจากแผนพัฒนาฯ

ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศขยายตัวติดต่อกันตลอด 10 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ 2 แผนแรก ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7.2 แต่ไม่ควรลืมว่าส่วนหนึ่งเป็นการใช้จ่ายของสหรัฐฯ ในช่วงสงครามเวียดนามด้วย ในแง่ของรายได้เฉลี่ยต่อหัวก็เพิ่มขึ้นหลายเท่า แต่ปัญหาที่มีได้มีการใส่ใจหรือแก้ไขในช่วง 3 แผนแรกก็คือ การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม

ในแผนพัฒนาฯ 2 แผนแรก จะเห็นได้ชัดว่ารัฐบาลไม่มีนโยบายที่เป็นรูปธรรมในการกำหนดแนวทางหรือการวางรากฐานในการแก้ไขปัญหาสังคม ผลกระทบจาก 2 แผนแรกคือ เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในหมู่ประชาชน สาเหตุของปัญหาดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากแนวทางการพัฒนาที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและอัตราการขยายตัวของการผลิตและรายได้ส่วนรวมเป็นหลัก และเกิดจากการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับผู้ที่อยู่ใกล้บริการพื้นฐานและปัจจัยการผลิตและรายได้ส่วนรวมเป็นหลัก ผู้ที่อยู่ไกลจึงได้ประโยชน์มากกว่าผู้ที่อยู่ไกล โดยเฉพาะในชนบท

ใน 2 แผนแรก รัฐบาลไทยได้ทุ่มเททางด้านบริการพื้นฐานอย่างมาก ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการช่วยเหลือจากต่างประเทศและเงินกู้ ขณะเดียวกันนโยบายของรัฐบาลก็พยายามรักษามีให้ราคาผลิตผลสูงเกินไป แม้รัฐบาลจะมีได้ใช้วิธีการควบคุมทางด้านราคา แต่ก็เป็นที่ไปในลักษณะที่ไม่ส่งเสริมด้านสังคม อาทิ ไม่ส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวกันของผู้ใช้แรงงานหรือชาวนาในอันที่จะยกระดับฐานะหรือสร้างอำนาจต่อรองแต่อย่างใด ในด้านการเมืองก็เช่นกัน มิได้สนับสนุนให้ผู้ใช้แรงงานหรือชาวนาได้พัฒนา

ตนเองในรูปของกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็ง ในส่วนของแรงงานนั้น เห็นได้ชัดจากทุกแผนที่ผ่านมาว่า แทบจะไม่มีเนื้อหาที่เป็นรูปธรรมในอันที่จะยกระดับฐานะความเป็นอยู่และสวัสดิภาพของแรงงาน

ด้วยเหตุนี้ มาตรการทางด้านแรงงานจึงไม่มีกรกล่าวถึงใน 3 แผนแรก ส่วนในแผน 4 และแผน 5 ก็เช่นกัน ที่กำหนดขึ้นก็มิได้มีเป้าหมายที่มุ่งเน้นประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน แม้จะมีการให้ความสนใจแผนแรงงาน แต่ก็ก็เป็นเพียงส่วนประกอบของแผนหรือหัวข้อย่อย อาทิ การพัฒนาการเกษตรหรืออุตสาหกรรม โดยมีการจ้างงานเป็นผลพลอยได้มากกว่าจะระบุเป็นแบบแผนซึ่งมีมาตรการหรือแผนงานปฏิบัติการเหมือนแผนอื่นๆ

นโยบายการขยายตัวทางผลิตผลพื้นฐาน โดยเฉพาะสินค้าหลักทางเกษตรซึ่งได้รับการพัฒนาในด้านผลิตผลเพื่อหารายได้เข้าประเทศนั้น ในช่วง 10 ปีแรกก่อให้เกิดการขยายตัวสูงขึ้น แต่ในปี 2513 สถานการณ์ไม่เอื้ออำนวยต่อพืชผลทางเกษตรมากนัก ยกเว้นการขยายตัวในแนวราบ ซึ่งต่อมาก็เป็นปัญหาจนถึงปัจจุบัน ทางออกในขณะนั้นก็คือ การระดมเงินทุนสร้างอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าและเพื่อการส่งออก โดยใช้แรงงานที่มีต้นทุนต่ำมาชดเชย

ผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมและการระดมทุนเพื่อพัฒนาเขตเมือง ประจวบกับภาวะราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ รวมถึงขีดจำกัดที่ไม่สามารถขยายเขตการเพาะปลูกในแนวราบ การอพยพเข้ามาหางานทำในเมืองมีมากขึ้น ประชากรวัยทำงานที่เพิ่มจำนวนขึ้นทุกปี จนปัจจุบันอยู่ในอัตราร้อยละ 3 หรือประมาณ 800,000 คนต่อปี ก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมค่อนข้างรุนแรงและกว้างขวาง ส่งผลให้อุปทานแรงงานเพิ่มมากขึ้น ทั้งๆ ที่ค่าจ้างและรายได้ของแรงงานก็ไม่สูงขึ้น เป็นปัจจัยที่ทำให้การขึ้นอัตราค่าจ้างทำได้ลำบาก

ภาวะราคาสินค้าเกษตรตกต่ำทำให้ไม่สามารถเร่งการขยายตัวทางด้านเกษตรได้ในขณะนี้และในอนาคตอันใกล้ ทำให้ภาคเกษตรขาดกำลังซื้ออย่างรุนแรง ซึ่งเป็นผลมาจากการขยายตัวของภาคเกษตรที่

ไม่สมบูรณ์ หรือก่อให้เกิดการสร้างสรรคิในด้านการพัฒนาเทคโนโลยีที่จะเพิ่มผลิตผลในแนวตั้ง เมื่อประสบปัญหาเช่นนี้ แรงงานในภาคเกษตรจะตกอยู่ในภาวะนำเวหนามากที่สุด ในภาคอุตสาหกรรมขณะนี้ก็มีปัญหาเมื่อเปลี่ยนแนวทางมาเน้นการผลิตเพื่อการส่งออก เพราะมีปัญหาในเรื่องคุณภาพและเทคโนโลยี ตลอดจนภาวะการแข่งขัน ทำให้การลงทุนและการขยายตัวของกิจการจ้างงานในขณะนี้และในอนาคตมีปัญหามากขึ้น

ผลกระทบที่เกิดขึ้นทางด้านสังคมนั้นนอกเงยและสะสมเรื่อยมา ในขณะที่เป้าหมายของการเติบโตทางเศรษฐกิจก็ได้รับผลกระทบเช่นกัน ในแผน 3 จะเห็นว่าดุลการค้าขาดดุลมากขึ้นติดต่อกัน อัตราการขยายตัวของ การนำเข้าซึ่งตั้งเป้าไว้ร้อยละ 2.8 เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 11.5 ในขณะที่การส่งออกกลับขยายตัวได้ต่ำกว่าเป้า ที่เกินเป้าจะเป็นการเติบโตในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งขยายตัวจากเป้าที่ตั้งไว้ร้อยละ 1.6 ในขณะที่ผลผลิตทางเกษตรลดลงจากเป้าที่ตั้งไว้ร้อยละ 1.2 รายได้ต่อหัวเฉลี่ยก็ลดลง โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 6.2 จากเป้าที่ตั้งไว้ร้อยละ 7

ในแผน 4 แม้อัตราการขยายตัวจะสูงถึงร้อยละ 8 และการขยายตัวในภาคอุตสาหกรรมจะสูงกว่าร้อยละ 8 แต่ภาคเกษตรกลับขยายตัวเพียงร้อยละ 2-3 เท่านั้น ความเหลื่อมล้ำทางรายได้จึงยังเป็นปัญหาที่ผูกติดเป็นลูกโซ่และขยายแนวยาวขึ้น มาถึงแผน 5 เมื่อชวานาชาวไร่ประสบปัญหาวิกฤตทางด้านราคาผลิตผลทางเกษตรตกต่ำ ปัญหาการว่างงานขยายตัวมากขึ้น ในขณะที่การทำงานต่ำระดับมีหลายล้านคน รัฐบาลยอมรับว่ามีประชากรที่อยู่ในฐานะที่มีมาตรฐานต่ำกว่าขีดยากจนถึง 10 ล้านคน ภาครัฐมีปัญหาเรื่องการขาดดุลงบประมาณและหนี้สินต่างประเทศที่สูงจนน่าเป็นห่วง และที่ยังไม่มีนโยบายบูรณาการออกมาเด่นชัดมากนักก็เห็นจะเป็นเรื่องสังคมและสวัสดิภาพของประชาชนผู้ใช้แรงงาน

นโยบายสำคัญๆ ทางด้านการเงินและการคลังในช่วงแผน 5 มีผลกระทบต่อสังคมเด่นชัดและรุนแรงมากที่สุด ในแผนพัฒนาทุกแผนนี้

ผ่านมา ในช่วง 2 แผนแรกนั้น ปัญหาสังคมมิใช่ไม่มี แต่ได้เกิดขึ้นแล้วอย่างมาก และบางอย่างเกิดขึ้นกว้างขวาง เช่น การทำงานต่ำระดับ แต่ที่ปัญหายังบ่มตัวอยู่ได้นั้น เป็นผลอันเนื่องมาจากความเติบโตที่มีติดต่อกันในช่วง 10 ปีแรก การเปลี่ยนแปลงของระดับราคาสินค้าที่ยังต่ำอยู่ และที่สำคัญคือ ประชากรวัยทำงานที่เป็นปัญหาสำคัญในขณะนี้ส่วนหนึ่งยังอยู่ในโรงเรียน และส่วนหนึ่งยังอยู่ในภาคเกษตรที่ยังมีโอกาสขยายขยายได้ตลอดจนภาครัฐที่ยังไม่มีขีดจำกัดในการใช้จ่าย

ปัญหาที่รุนแรงขึ้นในแผน 4 และแผน 5 เมื่อปัญหาที่บ่มตัวดังกล่าวถึงจุดอิมพัลส์และเบ่งบานเต็มที่ สภาวการณ์อาจจะวิกฤตมากกว่านี้ หากบรรยากาศทางการเมืองไม่มีการเปลี่ยนแปลง นโยบายของรัฐในการจำกัดค่าใช้จ่ายส่งผลกระทบต่อการทำงานซึ่งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง กอปรกับภาวะความตกต่ำของเศรษฐกิจโลกในช่วงแผน 5 ทำให้บรรยากาศการลงทุนซบเซา นโยบายของรัฐในการลดค่าเงินบาท การจำกัดสินเชื่อเพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลการค้า ส่งผลกระทบต่อธุรกิจเอกชนด้วย ในช่วงปี 2527-2528 ภาวะเศรษฐกิจได้ถึงจุดรุนแรง และการเลิกจ้างได้ทวีจำนวนมากขึ้น

แผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมาได้ละทิ้งช่องว่างที่เกิดจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ คือปัญหาสังคมและแรงงาน ปัญหาจากการยึดแนวเศรษฐกิจแบบพึ่งพา การสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจที่ประโยชน์ตกอยู่กับกลุ่มประชากรไม่มากนัก การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม และการใช้ทรัพยากรในเกือบทุกด้านที่ไม่สร้างสรรค์หรือไม่ได้นำไปใช้ในการพัฒนาด้านสังคมมากนัก ในบางกรณีกลับนำไปสู่ความเสื่อมโทรมเสียอีก โดยเฉพาะการใช้แหล่งน้ำ ป่าไม้ และการเพาะปลูก แม้จะมีปรากฏอยู่บ้างในแผน 5 แต่ก็ยังไม่เด่นชัดนักเมื่อพูดถึงการกระจายรายได้ หรือระบบและโครงสร้างในปัจจุบันที่จะส่งผลให้แนวนโยบายบรรลุผลอย่างแท้จริง

ปัญหาที่เด่นชัดและเป็นรูปธรรมของความไม่สมดุลในการจัดทำแผนพัฒนาฯ เห็นได้จากการวางแผนกำลังคน ซึ่งไม่สมดุลระหว่างการ

พัฒนากับโอกาสในการมีงานทำ โดยเฉพาะผู้จบการศึกษาระดับสูง ซึ่งมีผู้ที่หางานทำไม่ได้เพิ่มจำนวนขึ้นทุกปี ในขณะที่การเติบโตทางด้านเศรษฐกิจนั้นไม่สามารถรองรับกำลังแรงงานที่เพิ่มขึ้นอย่างพอเพียง แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาที่เน้นอุตสาหกรรมและการใช้เครื่องจักรทดแทนกำลังคน ตลอดจนนโยบายดึงดูดทุนต่างประเทศที่ปราศจากการคำนึงถึงภาวะการมีงานทำ ระบบการศึกษาที่ทุ่มเทงบประมาณในแต่ละปีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ของงบประมาณทั้งหมด ตั้งแต่ปี 2514 จนกระทั่งปี 2529 ไม่ช่วยสร้างให้แรงงานมีทัศนคติและโลกทัศน์ที่สามารถตามภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมได้ทัน เมื่อหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจมีนโยบายจำกัดการรับข้าราชการและพนักงาน จึงส่งผลกระทบต่อความว่างงานของผู้จบการศึกษาอย่างมาก

ในส่วนของผู้ที่อยู่ในวัยทำงานที่ทำงานอยู่แล้ว นอกเหนือจากข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้ใช้แรงงานที่เหลือน้อยขาดสวัสดิการและสวัสดิภาพอย่างมากเมื่อเทียบกับประเทศที่กำลังพัฒนาด้วยกัน ค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่งมาประกาศใช้เมื่อปี 2516 ในขณะที่การกำหนดค่าจ้างในขณะนั้นต่ำกว่าที่ควรจะเป็น และเมื่อประสบกับการบังคับใช้กฎหมายที่ยืดหยุ่นและไม่ทั่วถึง จึงส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพของผู้ใช้แรงงานโดยทั่วไป ในส่วนของการประกันด้านสังคมอื่นๆ จนกระทั่งบัดนี้ กล่าวได้ว่าลูกจ้างผู้ใช้แรงงานได้รับการประกันก็เฉพาะในเรื่องการเจ็บป่วยหรือการประสบอันตรายอันสืบเนื่องมาจากการทำงานเท่านั้น ซึ่งได้รับการประกันในเรื่องรายได้บางส่วนในขณะที่ไม่สามารถทำงานได้ และที่สำคัญก็คือเฉพาะในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างมากกว่า 20 คนขึ้นไป ส่วนลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็กนั้นยังไม่อาจถือได้ว่าได้รับการประกันที่แน่นอน ภายใต้นโยบายการประกันการเจ็บป่วยหรือการประสบอันตรายจากการทำงาน

กล่าวโดยสรุป แผนทั้ง 5 แผนที่ผ่านมา 20 ปีเศษนั้น เป็นแผนที่เน้นเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลัก ปัญหาสังคมไม่ได้รับการสอด

แทรกเข้ามาภายหลัง ส่วนเรื่องแรงงานมาปรากฏในแผน 4 และแผน 5 แต่ในด้านเนื้อหาและเป้าหมาย ตลอดจนมาตรการนั้น มิได้มุ่งเน้นเพื่อการกระจายรายได้ การให้หลักประกัน หรือการยกระดับฐานะของผู้ใช้แรงงานอย่างจริงจังแต่อย่างใด แผนแรงงานยังคงเป็นเรื่องของข้าราชการประจำที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ แล้วนำมากำหนดขึ้น นอกจากนั้น งานบางอย่าง อาทิ การมีกองทุน ก็มีได้เกิดขึ้นจากแผน และใช้เฉพาะกับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม และในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 20 คนขึ้นไป เรื่องของแรงงานในส่วนอื่นๆ จึงเป็นไปในลักษณะการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ขาดแนวทางหรือนโยบายระยะยาวที่จะพัฒนาหรือส่งเสริมสถานภาพให้ดีขึ้น

ส่วนแผน 6 นั้น ความสนใจในเรื่องแรงงานมีมากขึ้น อันเป็นผลมาจากภาวะความกดดันของปัญหาการว่างงาน การเพิ่มขึ้นของอุปทานแรงงานที่มีมากกว่าอุปสงค์แรงงาน และภาวะความถดถอยของเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม แผนฉบับล่าสุดก็ยังเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งถึงแม้จะเน้นการขยายตัวที่ก่อให้เกิดการสร้างงานและการกระจายรายได้ แต่ก็อยู่ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดซึ่งน่าเป็นห่วงในประเด็นของความสัมฤทธิ์ผล อาทิ การรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลัง การลดต้นทุนการผลิต การปรับปรุงเทคโนโลยีเพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศ การผนึกกำลังร่วมมือประสานงานกับทุกฝ่ายภายใต้ขีดความสามารถทางด้านการคลังของรัฐ และการแบ่งเบาภาระให้ทุกๆ ฝ่าย ซึ่งรวมถึงภาคเอกชน ให้เข้ามามีส่วนร่วม

ภาวะเหล่านี้ ในอีกแง่หนึ่ง แม้จะสนใจและให้ความสำคัญกับปัญหาแรงงาน โดยเฉพาะเรื่องการว่างงาน แต่ในภาคปฏิบัตินั้นจำเป็นต้องยอมรับการประนีประนอม การตัดทอนค่าใช้จ่ายเนื่องจากข้อจำกัดทางการเงิน และการส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ผลที่จะเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของผู้ใช้แรงงานก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

ในเนื้อหาของแผน 6 นั้น เรื่องแรงงานถูกกำหนดขึ้นมาก แต่เมื่อวิเคราะห์แล้วก็เป็นเพียงแผนการเตรียมกำลังคนเพื่อเผชิญกับปัญหา

ที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้น มากกว่าการกำหนดมาตรการที่เป็นรูปธรรมเพื่อป้องกันหรือบรรเทาปัญหาในระยะยาว ในแผน 6 เรายังไม่มีการประกันสังคม ยังไม่มีมาตรการที่จะกระจายรายได้ที่เป็นแผนงานเด่นชัด ยังไม่มีมาตรการที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานที่นอกเหนือไปจากกฎหมายซึ่งใช้มาแล้วกว่า 10 ปี

### 3. แรงงานไทย: ภาพความเป็นจริง

ในปี 2490 ประเทศไทยมีประชากรทั้งสิ้น 17.4 ล้านคน เป็นกำลังแรงงานทั้งสิ้น 8.9 ล้านคน มาถึงปี 2525 ประชากรได้เพิ่มขึ้นเป็น 48.6 ล้านคน และกำลังแรงงานก็เพิ่มขึ้นเป็น 25.7 ล้านคน ตั้งแต่ปี 2519 อัตราการเพิ่มของประชากรลดลง ในขณะที่เดียวกัน กำลังแรงงานได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอัตราของผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานที่เพิ่มจาก 500,000 คนต่อปีเมื่อ 10 ปีที่แล้ว มาเป็น 750,000 คนต่อปีในปัจจุบัน

#### แรงงานภาคเกษตร: การดำรงอยู่ของชาวนาและชาวนารับจ้าง

ในปี 2491 แรงงานภาคเกษตรมีอยู่ 7.5 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 84 ของประชากรที่อยู่ในวัยทำงานทั้งหมด กำลังแรงงานภาคเกษตรในปี 2503 เพิ่มขึ้นเป็น 11.7 ล้านคน หรือร้อยละ 83 ของกำลังแรงงาน แรงงานภาคเกษตรในปี 2510 มี 11.2 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 73.8 ของกำลังแรงงาน แรงงานภาคเกษตรในปี 2520 เพิ่มขึ้นเป็น 16 ล้านคนเศษ คิดเป็นร้อยละ 73.48 ของกำลังแรงงาน และจนกระทั่งปี 2525 แรงงานภาคเกษตรเพิ่มขึ้นเป็น 17.1 ล้านคน แต่สัดส่วนต่อกำลังแรงงานทั้งหมดลดลงเหลือเพียงร้อยละ 68.41 เท่านั้น

จากสถิติดังกล่าว จะเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงของกำลังแรงงานภาคเกษตรเพิ่มขึ้นลดน้อยถอยลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ก็ยังคงเป็น



สัดส่วนข้างมากของกำลังแรงงานทั้งประเทศ ทั้งนี้เป็นเพราะการพัฒนาประเทศที่ผ่านมายังคงยึดถือสินค้าเกษตรเป็นสินค้าหลักในการบริโภคภายในประเทศ และเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญ ซึ่งนอกจากข้าวและยางพาราซึ่งเป็นพืชดั้งเดิมของไทยแล้ว ยังมีข้าวโพด มันสำปะหลัง ปอ อ้อย เป็นต้น ที่กลายเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญในปัจจุบัน สภาพเช่นนี้ทำให้สามารถดึงดูดชาวนาไวกับอาชีพทำนาทำไร่ได้อย่างยาวนาน

ในกำลังแรงงานภาคเกษตรก็มีสัดส่วนที่เป็นแรงงานรับจ้างประกอบอยู่ด้วย แรงงานเหล่านี้รับจ้างทำนาทำไร่ในที่ดินของผู้อื่น โดยที่ตนไม่มีที่ดิน หรือมีก็มีเป็นจำนวนน้อยจนไม่สามารถเพาะปลูกเลี้ยงครอบครัวได้ ตั้งแต่ปี 2490 มีคนงานรับจ้างภาคเกษตรอยู่ประมาณ 340,000 คน ต่อมาในปี 2518 เพิ่มขึ้นเป็น 930,000 คน และในปี 2525 มีคนงานรับจ้างทั้งสิ้น 1.6 ล้านคน ส่วนใหญ่จะรับจ้างทำนาทำไร่ในเขตเพาะปลูกพืชเพื่อการส่งออกแถบภาคกลางและภาคใต้เป็นสำคัญ รองลงมาก็เป็นภาคเหนือ

คนงานเหล่านี้ส่วนใหญ่อพยพมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การก่อตัวของแรงงานรับจ้างภาคเกษตรนี้ ในช่วงแรกยังคงเป็นการอพยพหางานทำตามฤดูกาล โดยเฉพาะเมื่อหมดหนานา แต่ต่อมาเมื่อการผลิตพืชเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกขยายตัว ก็เริ่มมีคนงานรับจ้างถาวรในไร่นามากยิ่งขึ้น โดยปรากฏในรูปของการเป็นคนงานของบริษัทธุรกิจด้านเกษตรที่ทำฟาร์มขนาดเล็กและใหญ่ เช่น การปลูกสับปะรด บริษัทเหล่านี้จะจ้างคนงานให้ทำการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวผลผลิตส่งโรงงาน สภาพเช่นนี้เป็นแนวโน้มที่เห็นได้ชัดเจนในปัจจุบันและอนาคต

### **แรงงานอุตสาหกรรม**

การเร่งรัดอุตสาหกรรมในทศวรรษแรกยังไม่ขยายตัวมากนัก โดยเฉพาะสาขาอุตสาหกรรมที่ส่วนใหญ่ยังมีสัดส่วนการผลิตขนาดเล็ก แม้ว่าจะมีการผลิตสินค้ามากขึ้น แต่ยังคงไม่เพียงพอต่อความต้องการภายใน

ประเทศ อีกทั้งยังขาดแคลนในด้านการพัฒนาพลังงาน เครื่องจักร และ  
เงินทุน ตลอดจนแรงงานฝีมือ โดยที่สิ่งเหล่านี้ต้องอาศัยพึ่งพิงจากต่าง  
ประเทศ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า อุตสาหกรรมไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้นเท่านั้น

ตั้งแต่ปี 2503 จนถึงปัจจุบัน การอุตสาหกรรมพัฒนาไปด้วย  
กลยุทธ์อุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า ที่เน้นการขยายตัวของการ  
ลงทุนของภาคเอกชนทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ โดยรัฐจะเป็นผู้  
ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ดังปรากฏเป็นนโยบายหลักที่ชัดเจนอยู่ใน  
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 และเริ่มเข้าสู่ขั้นตอนอุตสาหกรรมเพื่อการส่ง  
ออกอย่างจริงจังในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

ตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าว แรงงานสาขาหัตถอุตสาหกรรมมี  
การเปลี่ยนแปลงไปดังต่อไปนี้ ในปี 2490 กำลังแรงงานอุตสาหกรรมมี  
190,000 คน ต่อมาในปี 2503 มีแรงงานหัตถอุตสาหกรรมทั้งสิ้น  
470,000 คน ในปี 2520 แรงงานหัตถอุตสาหกรรมเพิ่มเป็น 1.3 ล้าน  
คน และจนถึงปี 2525 กำลังแรงงานสาขานี้มีทั้งสิ้น 2 ล้านคน

ในสาขาเหมืองแร่ มีการเปลี่ยนแปลงของกำลังแรงงานขึ้นลง  
ตามสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจดังต่อไปนี้ ในปี 2490 มีจำนวน 4,805  
คน ปี 2503 เพิ่มขึ้นเป็น 30,000 คน ในปี 2510 ลดลงเหลือ 20,000  
คน จนถึงปี 2520 เพิ่มขึ้นเป็น 52,000 คน และในปี 2525 มีกำลัง  
แรงงานสาขาเหมืองแร่ทั้งสิ้น 66,000 คน

ในสาขาการขนส่ง คลังสินค้า และคมนาคม มีกำลังแรงงานจำนวน  
65,000 คนในปี 2490 ต่อมาปี 2503 มีเพิ่มเป็น 160,000 คน ปี 2510  
เพิ่มเป็น 240,000 คน ปี 2520 เพิ่มเป็น 390,000 คน และจนถึงปี  
2525 มีจำนวนทั้งสิ้น 500,000 คน

ในสาขาสาธารณสุข ปี 2490 มีแรงงานเพียง 2,182 คน พอ  
ถึงปี 2525 เพิ่มขึ้นเป็น 76,000 คน ซึ่งรวมทั้งภาครัฐบาลและเอกชน

ในสาขาก่อสร้าง ในปี 2490 มีแรงงานเพียง 8,149 คน ปี 2503  
เพิ่มขึ้นเป็น 68,000 คน ปี 2510 เพิ่มเป็น 170,000 คน ปี 2520 เพิ่ม

เป็น 340,000 คน และในปี 2525 เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 520,000 คน

กล่าวโดยสรุป ตั้งแต่ปี 2490-2525 กำลังแรงงานสาขาที่เพิ่มขึ้นสูงสุดได้แก่กำลังแรงงานสาขาหัตถอุตสาหกรรม ซึ่งเพิ่มจาก 190,000 คน เป็น 2 ล้านคนในปี 2525

### **แรงงานพาณิชยกรรมและภาคบริการ**

แรงงานพาณิชยกรรมในที่นี้หมายถึงงานด้านการซื้อขาย การแลกเปลี่ยน ให้เช่า ให้เช่าซื้อ การรับฝาก การกู้ยืม การรับจำนำ การธนาคาร การโอนหรือการจัดส่งเงิน การรับประกันภัย หรือธุรกิจที่ให้บริการโดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงิน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานในสำนักงาน งานเสมียนพนักงาน ส่วนด้านบริการหมายถึงงานบริการของรัฐบาลโดยข้าราชการต่างๆ ธุรกิจการค้า บริการ กีฬา บันทึกลง การบริการส่วนบุคคล เช่น คนรับใช้ เป็นต้น

ในปี 2490 มีแรงงานพาณิชยกรรม 700,000 คน ในภาคบริการมี 380,000 คน ต่อมาในปี 2503 แรงงานพาณิชยกรรมเพิ่มเป็น 750,000 คน ภาคบริการเพิ่มเป็น 650,000 คน ต่อมาในปี 2510 แรงงานพาณิชยกรรมเพิ่มขึ้นเป็น 1.3 ล้านคน ภาคบริการเพิ่มขึ้นเป็น 1.2 ล้านคน ปี 2520 มีแรงงานพาณิชยกรรม 1.7 ล้านคน ในภาคบริการมี 1.6 ล้านคน จนกระทั่งต้นปี 2525 แรงงานพาณิชยกรรมมีทั้งสิ้น 2.3 ล้านคน ในภาคบริการมีทั้งสิ้น 2.4 ล้านคน

กล่าวโดยสรุป ในช่วงปี 2490-2525 กำลังแรงงานสาขาที่เพิ่มขึ้น สูงสุดได้แก่กำลังแรงงานสาขาบริการ ซึ่งเพิ่มจาก 380,000 คน เป็น 2.4 ล้านคน เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 84<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ตัวเลขแรงงานเกษตร อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม และสาขาบริการ ปี 2490 ดูใน เงิน ศรีสุรักษ์, *แรงงานในประเทศไทย, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2504, หน้า 32-41 ส่วนของปี 2503 และปี 2510 ดูใน นิคม จันทรวิฑูร, *แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม* (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 20-23 และของปี 2521 ดูใน นิคม จันทรวิฑูร, *แรงงานไทย* (กรุงเทพฯ: การเวก, 2521), หน้า 18-19

### การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกำลังแรงงาน

ในปี 2490 มีกำลังแรงงานรวมทั้งสิ้น 8.9 ล้านคน (ดูตารางที่ 1) ในจำนวนนี้เป็นแรงงานภาคเกษตรทั้งสิ้น 7.5 ล้านคน หรือร้อยละ 84.70 ของกำลังแรงงานทั้งหมด เป็นแรงงานภาคอุตสาหกรรมทั้งสิ้น 270,000 คน หรือร้อยละ 3.09 ของกำลังแรงงานทั้งหมด และเป็นแรงงานภาคพาณิชยกรรมและการบริการทั้งสิ้น 1 ล้านคน หรือร้อยละ 12.21 ของกำลังแรงงานทั้งหมด

ในปี 2525 มีกำลังแรงงานเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 25.1 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานภาคเกษตรทั้งสิ้น 17.1 ล้านคน หรือร้อยละ 68.40 ของกำลังแรงงานทั้งหมด เป็นแรงงานอุตสาหกรรม 3.2 ล้านคน หรือร้อยละ 12.76 ของกำลังแรงงานทั้งหมด และเป็นแรงงานพาณิชยกรรมและภาคบริการ 4.7 ล้านคน หรือร้อยละ 18.84 ของกำลังแรงงานทั้งหมด

### ตารางที่ 1

#### แสดงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกำลังแรงงาน ปี 2490-2525

กำลังแรงงาน	2490	ร้อยละ	2525	ร้อยละ	% การเปลี่ยนแปลง
ภาคเกษตร	7,576,861	84.70	17,182,000	68.40	- 16.29
ภาคอุตสาหกรรม	276,871	3.09	3,205,000	12.76	+ 9.67
การผลิตสาขาต่างๆ					
ภาคพาณิชยกรรมและการบริการ	1,092,041	12.21	4,731,000	18.84	+ 6.63
รวม	8,945,773	100.00	25,118,000	100.00	

เมื่อเปรียบเทียบให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนกำลังแรงงาน จะสรุปได้ว่า ในช่วงเวลากว่า 35 ปี แรงงานภาคเกษตรลดลงเพียงร้อยละ 16.29 เท่านั้น ในส่วนของแรงงานภาคอุตสาหกรรมการผลิตเพิ่มขึ้น

เพียงร้อยละ 9.67 และแรงงานภาคพาณิชยกรรมและบริการเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.63 อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบสัดส่วนกำลังแรงงานระหว่างสาขาจะพบว่าแรงงานที่มีสัดส่วนมากเป็นอันดับหนึ่งได้แก่แรงงานภาคเกษตร รองลงมาคือแรงงานภาคพาณิชยกรรมและบริการ ส่วนแรงงานภาคอุตสาหกรรมการผลิตมีสัดส่วนรองลงมาเป็นอันดับสาม

กล่าวโดยสรุป มีข้อสังเกตสองประการคือ ประการแรก ทั้งที่กำลังแรงงานอุตสาหกรรมการผลิตเป็นแหล่งสำคัญในการผลิตโภคทรัพย์ของสังคม แต่กลับมีสัดส่วนกำลังแรงงานน้อยที่สุด ท่ามกลางกำลังแรงงานภาคเกษตรที่เป็นชนส่วนใหญ่ของประเทศ และกำลังแรงงานภาคพาณิชยกรรมและบริการซึ่งขยายตัวอย่างผิดสัดส่วนและดำรงความสำคัญเป็นอันดับที่สองตลอดมา

สภาพเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่า การขยายตัวของอุตสาหกรรมไทยมีผลต่อการจ้างงานน้อยมาก เพราะจำนวนโรงงานใหญ่ๆ ที่เกิดขึ้นก็มิไ้มาก อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนซึ่งเป็นอุตสาหกรรมของบริษัทข้ามชาติก็เป็นอุตสาหกรรมซึ่งใช้เครื่องจักรทุนแรงมากกว่า จะใช้การจ้างงานเป็นหลัก โรงงานเหล่านี้ได้แก่ โรงงานประกอบเครื่องยนต์ รถยนต์และจักรยานยนต์ โรงงานปุ๋ยเคมี โรงงานผลิตปูนซีเมนต์ โรงงานผลิตภัณฑืยาและเคมีภัณฑ์ โรงงานผลิตพลาสติกกิ่งสำเร็จรูป โรงงานผลิตแก้วและกระจก โรงงานผลิตเครื่องตี๋ม โรงงานผลิตนมข้นหวาน โรงงานผงชูรส และโรงงานผลิตสิ่งทอและเส้นใยสังเคราะห์ เป็นต้น

นอกจากนี้ก็มีโรงงานขนาดเล็กและขนาดกลางที่ครองความมื สัดส่วนข้างมาก กล่าวคือ ในระดับการจ้างงานต่ำกว่า 10 คน มีจำนวนร้อยละ 63.5 ของโรงงานทั้งหมด ขนาด 10-99 คนมีร้อยละ 29.7 ของโรงงานทั้งหมด และขนาด 50-199 คนมีร้อยละ 5.5 ของโรงงานทั้งหมด รวมทั้งสันคืดเป็นร้อยละ 98.7 ของโรงงานทั้งหมด<sup>2</sup> ส่วนใหญ่เป็นโรงงาน

<sup>2</sup> กองควบคุมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม จาก สมศักดิ์ แต่มบุญเลิศชัย, “สภาพและปัญหาของการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในปัจจุบัน,” บทความประกอบการสัมมนา วิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทย, 2522

ที่มีระบบการผลิตระดับธรรมดา เช่น การทำงานร่วมกันแบบธรรมดา โดยการจ้างแรงงานมาอยู่ในสถานที่เดียวกันเพื่อทำการผลิตสินค้าร่วมกัน หรืออาจมีการใช้เครื่องจักรในรูปของหัตถกรรมของระบบโรงงาน โรงงานเหล่านี้ได้แก่ โรงงานทำขนมหวาน โรงงานทำลูกชิ้น โรงงานทำเฟอร์นิเจอร์ โรงงานทำถุงพลาสติก โรงงานทำไม้ปาร์เก้ต์ โรงงานผลิตอิฐ โรงงานทอผ้าขนาดเล็ก โรงงานแปรรูปมันสำปะหลัง โรงงานผสมยา โรงงานประกอบเครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น

คุณลักษณะสำคัญของโรงงานเหล่านี้ก็คืออุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ซึ่งเป็นการพัฒนาแนวขยาย ที่อัตราการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมจะถูกกำหนดโดยการลงทุนเปิดโรงงานใหม่ๆ เพื่อทำการผลิต โดยขาดการปรับปรุงการบริหารภายในโรงงานและเทคโนโลยี ทำให้ขาดการเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมสาขาอื่นๆ

นอกจากนี้ ที่ผ่านม่อุตสาหกรรมก็ยังคงพึ่งพาแหล่งเงินทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ซึ่งก็มีขีดจำกัดในแง่ที่ก่อให้เกิดปัญหาการขาดดุลการค้า ทั้งนี้เพราะสินค้าส่งออกที่จะนำเงินตราต่างประเทศมาเป็นทุนในการนำเข้าเครื่องจักรมีสัดส่วนที่แคบ และส่วนสำคัญเป็นสินค้าปฐม ทำให้เกิดสภาพการแลกเปลี่ยนที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างสินค้าเกษตรกับสินค้าอุตสาหกรรมในแง่ที่ก่อให้เกิดการขาดดุลการชำระเงิน เนื่องจากมีการกักขังเงินตราจากต่างประเทศเข้ามาใช้จ่ายจนเกินตัว

ประการที่สอง กระบวนการเปลี่ยนแปลงจากแรงงานในภาคเกษตรไปสู่แรงงานภาคอุตสาหกรรมนั้น แม้จะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง แต่นับว่าเชื่องช้าอย่างยิ่ง ในช่วง 35 ปี แรงงานเกษตรลดลงเพียงร้อยละ 16.29 แรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 9.67 เมื่อเทียบกับประเทศเกาหลีใต้ซึ่งสัดส่วนของแรงงานในภาคเกษตรลดลงอย่างรวดเร็วคือจากร้อยละ 63 ของกำลังแรงงานทั้งหมดในปี 2516 มาเป็นร้อยละ 38.4 ในปี 2521 ซึ่งจะพบว่าลดลงถึงร้อยละ 24.6 ส่วนแรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอย่างมาก จากร้อยละ 8.7 ของกำลังแรงงานทั้งหมด

ในปี 2516 เพิ่มขึ้นร้อยละ 23.2 ในปี 2521 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 14.5<sup>3</sup>

สภาวการณ์ดังกล่าวสะท้อนถึงความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมของเกาหลีใต้ที่เหนือกว่าไทย ปัจจุบัน เกาหลีใต้พัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกเป็นอย่างมาก มีการผลิตสินค้าส่งออกที่สำคัญๆ เช่น คอมพิวเตอร์ การต่อเรือ ผลิตรถยนต์ ท่อเหล็ก สิ่งทอ ผลิตภัณฑ์ไฟฟ้า ของเล่น แผงวงจรไฟฟ้า เป็นต้น

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อนำอัตราการเปลี่ยนแปลงกำลังแรงงานจากเกษตรไปสู่อุตสาหกรรมของไทยไปเทียบเคียงกับการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์ในประเทศด้านเกษตรซึ่งลดลงอย่างมาก จากปี 2503 มีร้อยละ 40.51 ของ GDP ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 20.64 ของ GDP ในปี 2525 แสดงให้เห็นว่า ขณะนี้ภาคเกษตรเริ่มลดความสำคัญในการผลิตลงมาเป็นลำดับ แต่ยังคงเป็นภาคที่มีกำลังแรงงานกระจุกตัวอย่างล้นเหลือ และยังคงเป็นภาคที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร

### แรงงานรับจ้าง

เราได้พิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกำลังแรงงานในระยะเวลากว่า 3 ทศวรรษไปแล้ว ทั้งนี้มุ่งที่จะวิเคราะห์ความผันแปรจากกำลังแรงงานภาคเกษตรไปสู่กำลังแรงงานภาคอุตสาหกรรม เพื่อสะท้อนให้เห็นภาพการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่ผ่านมา ในตอนนี้จะเจาะลึกลงไปถึงประชากรเฉพาะส่วนที่เป็น “แรงงานรับจ้าง”<sup>4</sup>

กล่าวในแง่ของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างปริมาณแรงงานรับจ้างในสาขาการผลิตต่างๆ ได้ขอเท็จจริงว่าในปี 2514 จากรายงานผลการสำรวจแรงงานรอบที่ 1 เดือนมกราคม-มีนาคม เทียบเคียงกับรายงานผลการสำรวจรอบที่ 2 เดือนกรกฎาคม-กันยายน ปี 2525 ในเรื่องโครงสร้างแรงงานรับจ้าง (ดูตารางที่ 2) ทั้งหมดเพิ่มจาก 2.3

<sup>3</sup> สุวินัย ภรณวลัย, “ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียกับบทบาทของญี่ปุ่น ศึกษาเปรียบเทียบกรณีเกาหลีใต้และไทย,” ใน *วารสารธรรมศาสตร์*, ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 (มิ.ย. 2528), หน้า 188

ล้านคน เป็น 6.2 ล้านคน

ปริมาณแรงงานรับจ้างตลอดระยะเวลา 11 ปี (พ.ศ. 2514-2525) มีการเปลี่ยนแปลงตามสาขาต่างๆ ดังนี้ แรงงานรับจ้างภาคเกษตรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วถึง 1.3 ล้านคน ทำให้จากเดิมที่มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 14.82 ของแรงงานรับจ้างทั้งหมดในปี 2514 เปลี่ยนเป็นมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 26.37 เพิ่มขึ้นร้อยละ 11.55 รองลงมาคือแรงงานรับจ้างภาคตัดถอดอุตสาหกรรม ซึ่งเพิ่มขึ้นเพียง 860,000 คน จากสัดส่วนเดิมคือร้อยละ 19.78 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 21.35 เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1.57 เท่านั้น สำหรับแรงงานรับจ้างภาคพาณิชยกรรม เพิ่มขึ้น 360,000 คน จากสัดส่วนเดิมคือร้อยละ 7.22 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 8.49 เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1.27 ที่เหลือ เช่น แรงงานรับจ้างในสาขาเหมืองแร่ และแรงงานรับจ้างในสาขาขนส่งคมนาคมและภาคบริการ สัดส่วนลดลง ร้อยละ 1.41 และร้อยละ 13.26 ตามลำดับ

---

<sup>4</sup> แรงงานรับจ้าง หมายถึง ผู้ที่ทำงานรับจ้าง ไม่ว่าจะ เป็นภาครัฐบาลหรือภาคเอกชน โดยที่ต้องพึ่งพารายได้จากค่าจ้างหรือเงินเดือนเป็นปัจจัยหลักในการเลี้ยงชีพด้วยเหตุนี้ แรงงานรับจ้างในความหมายกว้างจะหมายรวมไปถึงคนงานที่ทำงานรับจ้างในโรงงาน ในไร่นา เหมืองแร่ สนามบิน โรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าและพลังงานอื่นๆ ในท่าเรือ ในโกดังเก็บสินค้า โรงแรม สำนักงานบริษัท ธนาคาร ตลอดจนสถานที่ราชการ ไม่ว่าพวกเขาจะอยู่ในระดับแรงงานไร้ฝีมือหรือแรงงานมีฝีมือก็ตาม ถือได้ว่าเป็นบุคคลในสถานภาพแรงงานรับจ้างด้วยกันทั้งสิ้น

การแยก “แรงงานรับจ้าง” ออกจาก “กำลังแรงงาน” ก็เพราะกำลังแรงงานหมายถึงประชากรผู้อยู่ในวัยทำงานทุกคน ทั้งผู้ที่ทำงานอิสระส่วนตัว ผู้ที่มีสถานภาพเป็นนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ที่กำลังหางานทำ การศึกษาตัวเลขกำลังแรงงานจะเป็นประเด็นเฉพาะที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างแรงงานตามสาขาการผลิตแบบต่างๆ แต่เมื่อเราจะศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวกับค่าจ้าง สภาพการทำงาน ตลอดจนจรรยาบรรณตัวเป็นขบวนการแรงงานแล้ว จำเป็นต้องศึกษาเฉพาะแรงงานรับจ้าง ซึ่งเกี่ยวข้องกับค่าจ้าง สภาพการทำงาน และขบวนการแรงงาน



**ตารางที่ 2**  
**แรงงานรับจ้างปี 2514 และปี 2525**  
**จำแนกตามสาขาอุตสาหกรรม**

แรงงานรับจ้าง	2514	ร้อยละ	2525	ร้อยละ	เพิ่มขึ้น	การเปลี่ยนแปลง
ภาคเกษตร	348,140	14.82	1,644,400	26.37	1,296,260	11.55
ภาคหัตถอุตสาหกรรม	464,650	19.78	1,331,300	21.35	866,650	1.57
ภาคเหมืองแร่	20,390	1.87	38,400	0.62	18,010	-0.25
ภาคก่อสร้าง	180,310	7.67	495,700	7.95	315,390	1.28
ภาคขนส่งคมนาคม	123,800	5.27	240,500	3.86	116,700	-1.41
ภาคสาธารณูปโภค	22,590	0.96	75,700	1.21	53,110	0.25
ภาคพาณิชย์กรรม	169,740	7.22	529,500	8.49	359,760	1.27
ภาคบริการ	1,020,040	43.41	1,880,400	30.15	860,360	-13.26
รวม	2,349,660	100.00	6,235,900	100.00	3,886,240	

**ค่าจ้างและสภาพการทำงาน**

**แรงงานรับจ้างเกษตร การดำรงชีพขั้นต่ำสุด**

ในช่วงทศวรรษแรก ค่าจ้างและสภาพการทำงานมิได้มีระเบียบปฏิบัติที่แน่ชัดระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างด้วยเหตุที่การจ้างแรงงานยังมีน้อย และนายจ้างมักจะปฏิบัติต่อลูกจ้างในสภาพความสัมพันธ์แบบครอบครัว มีการใช้เงินหรือสิ่งของเป็นเครื่องตอบแทนการทำงาน แต่ไม่มีข้อมูลระบุจำนวนเงินไว้ให้ปรากฏ เมื่อมีการจ้างงาน นายจ้างจะให้ที่อยู่อาศัยและอาหารแก่ลูกจ้าง และเมื่อเจ็บป่วยก็มีการรักษาพยาบาล ทั้งนี้ได้มีข้อตกลงหากแต่เป็นไปเองตามมนุษยธรรมของนายจ้าง

จากการศึกษาของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร เรื่อง การจ้างงานกับแผนพัฒนาฉบับที่หกของประเทศไทย พบว่า ในช่วงปี 2508-2510 แรงงานรับจ้างเกษตรในภาคกลางได้ค่าจ้าง 11 บาทต่อวัน ในภาคอีสานได้ค่าจ้าง

8 บาทต่อวัน เช่นเดียวกับในภาคเหนือ ต่อมาในปี 2515 ค่าจ้างของแรงงานเกษตรในภาคกลางเพิ่มขึ้นเป็น 12.6 บาทต่อวัน ส่วนภาคอีสานและภาคเหนือเพิ่มขึ้นเป็น 9-10 บาทต่อวัน ในช่วงปี 2519-2520 ค่าจ้างของแรงงานรับจ้างเกษตรในภาคกลางเพิ่มขึ้นเป็น 25.3 บาทต่อวัน ภาคอีสานเพิ่มขึ้นเป็น 14 บาทต่อวัน และภาคเหนือเพิ่มขึ้นเป็น 18.22 บาทต่อวัน

การสำรวจค่าจ้างของแรงงานรับจ้างเกษตรตามรายงานสถิติแรงงานปี 2514 ได้สำรวจอัตราค่าจ้างต่อเดือนของผู้มีอาชีพเกษตรกรรมและการทำสวนครัว ที่ได้รับการบรรจุงานโดยสำนักงานจัดหางานเอกชนในเขตนครหลวงกรุงเทพฯ และธนบุรี จำนวน 567 คน ปรากฏว่าผู้ที่ได้รับเงินเดือนเดือนละ 100 บาทมี 10 คน 150 บาทมี 49 คน 200 บาทมี 205 คน 250 บาทมี 90 คน 300 บาทมี 57 คน 400 บาทมี 12 คน และมากกว่า 400 บาทมี 54 คน จะเห็นได้ว่าคณงานเกษตรส่วนใหญ่มีเงินเดือนเดือนละ 200-250 บาท เฉลี่ยวันละ 7-8 บาทเท่านั้น<sup>5</sup>

จากสรุปผลรายงานการวิจัยล่าสุด เรื่อง สภาพและปัญหาแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร ของ ดร.ประดิษฐ์ ชาสสมบัติ มีประเด็นที่น่าสนใจหลายประการคือ จากการสำรวจแรงงานรับจ้างเกษตรจำนวน 259 คน ในปี 2528 พบว่าร้อยละ 52-65 มีระดับการศึกษาชั้นประถมศึกษาตอนต้น และมากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นแรงงานอพยพ

การจ้างงานร้อยละ 37.5 เป็นลูกจ้างประจำรายเดือน ร้อยละ 35.5 เป็นลูกจ้างประจำรายวัน ร้อยละ 14.7 เป็นลูกจ้างชั่วคราว และร้อยละ 10 เป็นลูกจ้างรายเหมา ที่เป็นลูกจ้างประจำรายเดือนส่วนใหญ่อยู่ในกิจการเลี้ยงสัตว์ ที่เป็นลูกจ้างประจำรายวันและชั่วคราวมีมากในกิจการกสิกรรมที่สำคัญ คณงานส่วนใหญ่ ประมาณร้อยละ 60 ทำงานต่อเนื่องได้ไม่ถึง 1 ปี โดยเฉพาะในกิจการกสิกรรม คณงานร้อยละ 85 ทำงานต่อเนื่องได้ไม่ถึงปี และที่ทำได้ไม่ถึงเดือนมีถึงร้อยละ 66 ทั้งนี้เป็นเพราะภาคการ

<sup>5</sup> กองวิชาการและสถิติแรงงาน, ข้อมูลเกี่ยวกับค่าจ้าง, กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, 2515, หน้า 2

เกษตรยังคงพึ่งพาธรรมชาติและฤดูกาล เมื่อหมดฤดูกาลก็ให้ออกจากงานหรือเลิกจ้าง ในขณะที่ร้อยละ 99 และร้อยละ 82 ของคนงานในกิจการเลี้ยงสัตว์และการประมง สามารถทำงานต่อเนื่องได้ตลอดปี

การทำสัญญาหรือข้อตกลงการจ้างงานนั้นไม่ค่อยปรากฏในการจ้างงานกิจการเกษตร ในขณะที่กิจการเลี้ยงสัตว์ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสถานประกอบการขนาดใหญ่หรือบริษัท คนงานร้อยละ 55 มีการทำสัญญาดอกสภาพการจ้าง โดยเฉพาะในเรื่องหน้าที่การงาน ชั่วโมงทำงาน วันหยุด อัตราค่าจ้าง สวัสดิการ อาหาร และการรักษาพยาบาล ส่วนกิจการประมง คนงานร้อยละ 52 และร้อยละ 54 มีการตกลงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างและสวัสดิการอาหาร สำหรับกิจการกสิกรรม คนงานร้อยละ 77 และร้อยละ 67 มีการตกลงในเรื่องอัตราค่าจ้างและชั่วโมงการทำงานต่อวันเท่านั้น

ในด้านค่าจ้าง คนงานกสิกรรมได้รับค่าจ้างรายวันโดยเฉลี่ย 42 บาทต่อวัน โดยที่ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 61 ได้ค่าจ้างวันละ 31-40 บาท คนงานเลี้ยงสัตว์ที่เป็นลูกจ้างรายวันร้อยละ 46.6 ได้ค่าจ้างวันละ 43 บาท โดยเฉลี่ย ส่วนลูกจ้างอีกร้อยละ 39 ได้วันละ 31-40 บาท และอีกร้อยละ 39 เช่นกันที่ได้วันละ 41-50 บาท คนงานประมงได้ค่าจ้างเฉลี่ย 56 บาทต่อวัน และเกือบร้อยละ 42 ได้วันละ 80 บาท ซึ่งนับว่าได้สูงกว่ากิจการ 2 ประเภทข้างต้น ยิ่งกว่านั้น คนงานประมงยังอาจได้รับส่วนแบ่งของกำไรลดหลั่นกันไปตามประเภทของคนงาน เช่น ผู้ควบคุมเรือ ผู้ช่วยผู้ควบคุมเครื่อง จะได้ส่วนแบ่งประมาณร้อยละ 5-9 ส่วนลูกเรือจะได้ส่วนแบ่งประมาณร้อยละ 1 ของกำไรที่ได้รับทั้งหมด

ส่วนที่เป็นลูกจ้างรายเดือนนั้น ในกิจการกสิกรรมได้เงินเดือนเดือนละ 3,533 บาท ในกิจการประมงได้เงินเดือนเดือนละ 2,080 บาท และในกิจการเลี้ยงสัตว์ได้เงินเดือนเดือนละ 1,989 บาท การที่ลูกจ้างรายเดือนในกิจการกสิกรรมได้เงินเดือนสูงนั้น เป็นเพราะลูกจ้างเหล่านี้ อยู่ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่นักวิชาการในสถานประกอบการขนาดใหญ่หรือบริษัท

อย่างไรก็ตาม อัตราค่าจ้างรายวันยังอยู่ในระดับต่ำ คนงาน กสิกรรม ร้อยละ 63.2 คนงานเลี้ยงสัตว์ร้อยละ 38.7 และคนงานประมง ร้อยละ 30.6 ต่างแสดงทัศนะตรงกันว่า ค่าจ้างแรงงานที่ได้รับอยู่นั้นต่ำมาก

ในด้านสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน คนงานเลี้ยง สัตว์ร้อยละ 60 รายงานว่าในกิจการมีการให้สวัสดิการด้านน้ำดื่ม น้ำใช้ เสื้อผ้าชุดทำงาน ยาสามัญประจำบ้าน ค่ารักษาพยาบาล อาหาร ที่พักอาศัย สถานที่และอุปกรณ์ทำครัว และห้องสุขา คนงานประมงได้รับที่พักอาศัย น้ำดื่ม น้ำใช้ อาหาร เครื่องใช้ทำครัว ค่ารักษาพยาบาล และยารักษาโรค และคนงานกสิกรรมร้อยละ 54 ได้รับเพียงน้ำดื่มและสุขา ร้อยละ 30 ได้รับยาสามัญประจำบ้านและรถรับมาทำงาน และมีเพียงร้อยละ 20 ที่ได้รับที่พักอาศัย

อย่างไรก็ตาม สวัสดิการที่ได้ส่วนใหญ่ก็เป็นเรื่องที่เป็นต่อการทำงานอยู่แล้ว เช่น น้ำดื่ม น้ำใช้ อาหาร และที่พักอาศัย สำหรับคนงาน เลี้ยงสัตว์ ที่พักอาศัยที่ได้รับต้องหักค่าจ้างเงินเดือนเป็นค่าที่พักด้วย ที่พัก ของคนงานประมงอยู่ในเรือ ของคนงานกสิกรรมอยู่ในไร่ในสวน ซึ่งจัดไว้ สำหรับคนงานที่เป็นแรงงานอพยพ สภาพที่พักไม่มีที่นอนหมอนมุ้ง ส่วน ยาและการรักษาพยาบาลก็จัดหาให้ตามความจำเป็นเท่านั้น สำหรับการ เลี้ยงกบในการทำงานในกิจการประมง คนงานร้อยละ 40 บอกว่ามีการ เลี้ยงกบในการทำงาน

ในเรื่องชั่วโมงทำงาน โดยเฉลี่ยทำงานกันวันละ 8 ชั่วโมง คน งานกสิกรรมได้หยุด 1 วันทุกสัปดาห์ แต่ในทางปฏิบัติ มีเพียงลูกจ้าง รายเดือนเท่านั้นที่ได้รับและบางที่ก็มีได้เป็นไปทุกสัปดาห์ คนงาน เลี้ยงสัตว์ต้องแจ้งวันหยุดพักผ่อนล่วงหน้า และส่วนใหญ่ไม่มีวันหยุดที่แน่นอน สม่าเสมอ อย่างไรก็ตาม ลูกจ้างรายเดือนเมื่อหยุดพักผ่อนจะได้ค่าจ้างด้วย แต่ลูกจ้างรายวันและลูกจ้างชั่วคราวเมื่อหยุดพักผ่อนจะไม่ได้ค่าจ้าง ส่วนวันลาภิจลาป่วยก็อยู่ในสภาพเช่นเดียวกัน คือไม่มีการกำหนดแน่นอน และเฉพาะลูกจ้างรายเดือนเท่านั้นที่ลาหยุดแล้วได้รับค่าจ้าง ดังนั้นจึง

ทำให้เกิดปัญหาการขาดงาน การลาภิจเกิดขึ้นบ่อยมาก เพราะไม่มีการกำหนดที่แน่นอน

### แรงงานรับจ้างอุตสาหกรรม: การเดินทางที่ยาวนาน

ในปี 2490 คนงานชาวไทยที่เป็นแรงงานมีฝีมือจะได้ค่าจ้างวันละ 10 บาท ส่วนแรงงานไร้ฝีมือได้ค่าจ้างวันละ 8 บาท<sup>6</sup> ในช่วงนี้เป็นช่วงที่แรงงานไทยกำลังเริ่มขยายตัวเข้าสู่อุตสาหกรรมต่างๆ ในส่วนที่เป็นลูกจ้างรายเดือนนั้น คนงานรถรางได้เงินเดือนต่ำสุด 400 บาท สูงสุด 600 บาท คนงานรถไฟได้เงินเดือนต่ำสุด 240 บาท สูงสุด 400 บาท คนงานโรงไฟฟ้าได้เงินเดือนต่ำสุด 250 บาท สูงสุด 1,000 บาท และคนงานโรงซีเมนต์ได้เงินเดือนต่ำสุด 270 บาท และสูงสุด 450 บาท เป็นต้น<sup>7</sup>

ในปี 2497 สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้เสนอรายงานการสำรวจไว้ (ดูตารางที่ 3) ดังนี้คือ กรรมกรในโรงงานได้ค่าจ้างเฉลี่ยสัปดาห์ละ 113.78 บาท เท่านั้น

อัตราค่าจ้างในทศวรรษต่อมานั้น การจ่ายค่าจ้างในอุตสาหกรรมเขตพระนครธนบุรีแตกต่างกันตามลักษณะงาน ประเภทกิจการ และขนาดของโรงงานเป็นสำคัญ ในปี 2510 อัตราค่าจ้างโดยเฉลี่ยของคนงานทุกระดับและทุกอาชีพมีตัวอย่างดังต่อไปนี้ คนงานในกิจการก่อสร้างได้ค่าจ้างเฉลี่ยเดือนละ 1,718.85 บาท ในกิจการพาณิชย์กรรมได้เดือนละ 1,493.44 บาท และคนงานกิจการหัตถอุตสาหกรรม เช่น ทอผ้า เครื่องนุ่งห่ม กระดาษ และผลิตภัณฑ์ยาง เป็นต้น ได้ค่าจ้างเฉลี่ยเดือนละ 685.07 บาท

<sup>6</sup> Nikhom Chandara-Vidura, *A Study of Labor in Thailand*, University of Wisconsin, 1995, pp. 40.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 41.

**ตารางที่ 3**  
**ค่าจ้างของแรงงานจำแนกตามสาขาอาชีพ ปี 2497**

ประเภทอาชีพ	ค่าจ้างเฉลี่ยต่อสัปดาห์/บาท
1. งานอาชีพวิชาการ	189.24
2. งานผู้จัดการและบริหาร	301.36
3. เสมียนพนักงาน	167.14
4. คนขายของ	131.16
5. เกษตรกร ประมง และทำป่าไม้	89.51
6. คนงานเหมืองแร่	101.11
7. คนงานขนส่ง	153.33
8. ช่าง	134.72
9. กรรมกรในโรงงาน	113.78
10. คนงานบริการ	91.50
11. อื่น ๆ	139.23
<b>รวมเฉลี่ย</b>	<b>143.76</b>

ที่มา: สรุปจาก สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, รายงานวิเคราะห์ผลการสำรวจภาวะประชากรและเศรษฐกิจธุรกิจ พ.ศ. 2497, ตารางที่ 18-1, หน้า 412

ในช่วงปี 2511-2521 หรือทศวรรษที่ 3 นั้น จากรายงานการวิจัยของกองวางแผนเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี 2518 ได้ทำการสุ่มตัวอย่างจากสถานประกอบการ 1,730 แห่ง เป็นคนงานจำนวนทั้งสิ้น 118,431 คน ปรากฏว่าร้อยละ 58.4 เป็นคนงานที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายวัน ร้อยละ 36.1 เป็นคนงานที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือน และร้อยละ 5.1 เป็นคนงานที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายชิ้น คนงานส่วนใหญ่ได้ค่าจ้างรายวันเฉลี่ย 27.40 บาท อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลานี้ได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสภาพ

การจ้างและแรงงานสัมพันธ์มากมาย อันเป็นผลจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2516 การก่อตัวของกระแสประชาธิปไตยและการต่อสู้ของคนงานทำให้การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำกลายเป็นกฎหมายที่ใช้เป็นมาตรฐานในการพิจารณาค่าจ้างของคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมตลอดจนคนงานไร่ฝ้าย

ด้วยเหตุที่ค่าจ้างหนึ่งไม่เปลี่ยนแปลงนานถึง 15 ปี จึงพิจารณาให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำมาจนถึงปัจจุบัน มีการประกาศใช้ค่าจ้างขั้นต่ำทั้งสิ้น 12 ครั้ง ประกาศครั้งแรกมีผลบังคับใช้เดือนเมษายน ปี 2516 กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำไว้ 12 บาท จนถึงปัจจุบันปี 2528 ค่าจ้างขั้นต่ำกำหนดไว้ 70 บาท การใช้ตัวเลขค่าจ้างขั้นต่ำอาจจะไม่สามารถสะท้อนความจริงของสภาพค่าจ้างของคนงานได้ดีเท่าผลการสำรวจ ทั้งนี้ เพราะเป็นตัวเลขที่ประกาศใช้ และจะเป็นตัวเลขในทางปฏิบัติของนายจ้างหรือไม่ก็มิอาจระบุได้แน่ชัด อย่างไรก็ตาม ค่าจ้างขั้นต่ำก็สะท้อนข้อเท็จจริงของสภาพค่าจ้างคนงานได้เท่าที่มีตัวเลขยืนยัน

### **บทวิเคราะห์ค่าจ้างของแรงงานรับจ้าง**

จากข้อเท็จจริงในเรื่องค่าจ้าง เราสามารถสรุปได้ว่า ในช่วงระยะเวลา 2 ทศวรรษแรก โดยเฉพาะในช่วงปี 2500-2515 ค่าจ้างแรงงานไร่ฝ้ายหนึ่งอยู่ที่ระดับ 8-10 บาทมาตลอด และหากพิจารณาถึง “ค่าจ้างจริง” คิดจากดัชนีค่าครองชีพปี 2500 ซึ่งเท่ากับ 158.91 ค่าจ้างจริงจาก 8 บาท จะเท่ากับ 5 บาทเท่านั้น และคิดจากดัชนีค่าครองชีพปี 2510 ซึ่งเท่ากับ 111.3 ค่าจ้างจริงจาก 10 บาท จะเท่ากับ 9 บาท แต่ในช่วงเวลาเดียวกัน รายได้ประชาชาติต่อหัวเพิ่มจาก 1,640 บาทในปี 2501 เป็น 3,845 บาทในปี 2515 เพิ่มขึ้นกว่า 1 เท่าตัว แต่ค่าจ้างไม่ได้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

ต่อมาในปี 2516 เป็นปีที่เริ่มประกาศค่าจ้างขั้นต่ำ 12 บาท แต่หากคิดเป็นค่าจ้างจริงจะประมาณ 8.50 บาทเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น

ในช่วงปี 2522-2528 แม้จะมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นจาก 45 บาท เป็น 70 บาท แต่เมื่อคิดเป็นค่าจ้างจริงแล้วจะนิ่งอยู่ที่ประมาณ 35 บาท ตลอด 6 ปีหลังสุด ในขณะที่รายได้ประชาชาติต่อหัวเพิ่มขึ้นเป็น 14,743 บาทในปี 2526 ซึ่งเพิ่มขึ้นกว่า 3 เท่าตัว (ดูตารางที่ 4)

นอกจากนี้ สภาพค่าจ้างในทศวรรษแรก (2490-2500) นั้น ในความเป็นจริง มูลค่าของค่าจ้างลดลงกว่าที่ได้รับ เพราะผลกระทบจากนโยบายลดค่าเงินบาทและสภาวะเงินเฟ้อในสมัยนั้นจึงเกิดสภาพที่แนวโน้มดัชนีค่าครองชีพเพิ่มสูงขึ้นทุกปี โดยเฉพาะในปี 2494 เพิ่มขึ้นร้อยละ 16.9 ปี 2496 เพิ่มขึ้นร้อยละ 12 อำนาจซื้อของเงินบาทลดลงอย่างมาก เงินมูลค่า 1 บาทในปี 2490 ลดเหลือเพียง 59.5 สตางค์ในปี 2501<sup>๘</sup>

นอกจากนี้ ในทศวรรษต่อมา เมื่อนำค่าจ้างเปรียบเทียบกับดัชนีราคาสินค้าในประเทศซึ่งถีบตัวสูงขึ้นจากระดับ 100 ในปี 2506 เป็นระดับ 113.4 ในปี 2511 เฉลี่ยแล้วราคาสินค้าเพิ่มขึ้นร้อยละ 2-7 ทุกปี โดยเฉพาะในปี 2504 และปี 2510 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 4 (ดูตารางที่ 5) โดยที่ค่าจ้างมีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

เมื่อพิจารณาค่าจ้างตลอด 20 ปีที่ผ่านมา ก็ปรากฏชัดแจ้งว่าค่าจ้าง ทั้งแรงงานมีฝีมือและไร้ฝีมือเป็นเงินเพียง 10 และ 8 บาทต่อวัน ตามลำดับ เมื่อถึงปี 2510 ก็ยังอยู่ในระดับ 10-15 บาท และคนงานในอุตสาหกรรมโดยรวมก็ไม่ได้ปรับตัวให้ทันกับค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี

ในช่วงต่อมาจนถึงปัจจุบัน โดยพิจารณาจากค่าจ้างขั้นต่ำทั้ง 12 ครั้งที่มีการประกาศ เทียบกับค่าครองชีพ เพื่อหาค่าจ้างที่แท้จริง (ดูตารางที่ 6) จะเห็นได้ว่าค่าจ้างจริงที่คนงานใช้ซื้อสินค้าบริโภคประทังชีวิตนั้นน้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศใช้เกือบครึ่งหนึ่ง โดยเฉพาะในช่วงหลัง และหลังจากปี 2518 เกณฑ์การพิจารณาการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำก็เปลี่ยนไปจากเกณฑ์เดิมที่กำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำครอบคลุมคนงานและครอบครัวรวมทั้งหมด 3 คนต่อวัน ก็กลายเป็นเพียงคนงาน 1 คนต่อวันเท่านั้น

<sup>๘</sup> เงิน ศรีสุภักษ์, อ่างแล้ว, หน้า 122



นอกจากนี้ ตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติได้แสดงอัตราการเพิ่มของค่าจ้างจริงของแรงงานรับจ้างเขตเมืองทั่วราชอาณาจักรในช่วงปี 2520-2526 ว่าอยู่ในระดับเพียงร้อยละ 3 เท่านั้น (ดูตารางที่ 7) ในขณะที่ค่าครองชีพในระหว่างปีเดียวกันเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.9

สภาพเช่นนี้ทำให้คนงานต้องถูกกีดกันออกจากตลาดผู้บริโภคสินค้าถาวร มีชีวิตอยู่กับการบริโภคสินค้าปัจจัยเพื่อการครองชีพโดยเฉพาะอาหารเท่านั้น

ตลาดแรงงานไทยมีลักษณะสำคัญ 2 ประการคือ มีการจ้างงานลูกจ้างประจำซึ่งประกอบด้วยผู้ใช้แรงงานเป็นส่วนใหญ่ เป็นผู้ผลิตโดยตรงในกระบวนการผลิตมูลค่าส่วนเกิน และการพิพาทแรงงานระหว่างคนงานกับนายทุนจะเกิดขึ้นจากจุดนี้ ในอีกลักษณะหนึ่ง มีการจ้างลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างรายเหมา ลูกจ้างตามฤดูกาล ฯลฯ การแบ่งประเภทของลูกจ้างกำหนดจากสภาพความมั่นคงในการทำงาน

ลูกจ้างประจำ หมายถึงลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือนหรือรายวันที่ได้รับค่าจ้างแม้ในวันที่มิได้ทำงาน และจ้างเพื่องานประจำถาวรในระยะเวลาอันยาวนาน ส่วนลูกจ้างชั่วคราว หมายถึงลูกจ้างรายวันที่จ้างไว้ชั่วคราวในระยะงานสั้นๆ หรือช่วงที่มีงานมากเท่านั้น

จากการสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงปี 2524-2525 พบว่า กว่าร้อยละ 70 เป็นการจ้างรายเดือนและรายวันประจำที่เหลือเป็นการจ้างชั่วคราวและแบบรายเหมา โดยการจ้างในลักษณะแรกจะได้ค่าจ้างสูงกว่า คือระหว่าง 1,470-1,674 บาทต่อเดือน ได้รับสวัสดิการต่างๆ เช่น การปรับเงินเดือน ค่ารักษาพยาบาล โบนัส เป็นต้น และมีชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยน้อยกว่าเดือนละ 26 วัน ในขณะที่การจ้างอย่างหลังได้ค่าจ้าง 1,338 บาทต่อเดือนในกรณีลูกจ้างชั่วคราว และ 1,358 บาทต่อเดือนในกรณีลูกจ้างรับเหมา ได้รับสวัสดิการน้อยกว่า และมีชั่วโมงการทำงานสูงกว่า คือเฉลี่ยเดือนละ 28 วัน

**ตารางที่ 4**  
**เปรียบเทียบรายได้ประชาชาติกับค่าจ้างจริง**  
**ของแรงงานไร้ฝีมือ ระหว่างปี 2500-2528**

ปี	รายได้ประชาชาติต่อประชากร 1 คน <sup>1</sup> (บาท)	ค่าจ้างจริงของแรงงานไร้ฝีมือ <sup>2</sup> (บาทต่อวัน)
2500	-	5.03
2501	1,640.5	8.98
2502	1,692.8	8.98
2503	1,805.2	8.98
2504	1,867.1	8.98
2505	1,962.9	8.98
2506	1,963.7	8.98
2507	2,034.6	8.98
2508	2,081.6	8.98
2509	2,441.1	8.98
2510	2,526.7	8.98
2511	2,707.7	8.98
2512	2,918.7	8.98
2513	3,614.0	8.98
2514	3,718.0	8.98
2515	3,845.0	8.98
2516	4,289.0	8.69
2517	5,156.0	9.32 และ 11.65
2518	5,887.0	13.83
2519	6,492.0	-
2520	7,237.0	26.02
2521	8,592.0	31.15

ปี	รายได้ประชาชาติต่อประชากร 1 คน <sup>1</sup> (บาท)	ค่าจ้างจริงของแรงงานไร้ฝีมือ <sup>2</sup> (บาทต่อวัน)
2522	9,454.0	35.27
2523	11,846.0	35.36
2524	13,166.0	35.44
2525	13,822.0	35.34
2526	14,743.0	35.12
2527	-	-
2528	-	36.06

- ที่มา: 1. สมุดสถิติรายปีประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติ  
 2. ระดับค่าจ้างและค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับด้อยด้วยดัชนีค่าครองชีพในแต่ละปี

**ตารางที่ 5**  
**ดัชนีราคาผู้บริโภคสำหรับพระนคร-ธนบุรี**  
**ระหว่างปี 2506-2511 โดยให้ปี 2506 เป็นปีฐาน**

ปี	ดัชนีราคาผู้บริโภค	ระดับการเปลี่ยนแปลงคิดเป็นร้อยละ
2506	100	-
2507	102.3	2.3
2508	103.2	0.9
2509	107.1	3.9
2510	111.3	4.2
2511	113.4	2.1
<b>เฉลี่ยการเปลี่ยนแปลงร้อยละ</b>		<b>2.7</b>

**ตารางที่ 6**  
**ค่าจ้างขั้นต่ำเปรียบเทียบกับค่าจ้างจริง**  
**ระหว่างปี 2516-2528**

เดือนและปีที่ประกาศใช้	ค่าจ้างขั้นต่ำ <sup>1</sup>	ค่าจ้างจริง <sup>2</sup>	คิดเป็นร้อยละ
เมษายน 2516	12	8.96	72.42
มกราคม 2517	16	9.32	58.25
ตุลาคม 2517	20	11.65	58.45
มกราคม 2518	25	13.83	55.32
ตุลาคม 2520	28	26.02	92.93
สิงหาคม 2521	35	31.15	86.14
ตุลาคม 2522	45	35.27	78.38
ตุลาคม 2523	54	35.36	65.48
ตุลาคม 2524	61	35.44	58.10
ตุลาคม 2525	64	35.34	55.22
ตุลาคม 2526	66	35.12	55.23
มกราคม 2528	70	36.06	51.52

ที่มา: 1. กรมแรงงาน

2. คำนวณโดยเอาดัชนีราคาผู้บริโภคสำหรับประเทศไทยของปีที่ประกาศ หาค่าจ้างขั้นต่ำ

**ตารางที่ 7**  
**ค่าจ้างเฉลี่ยที่แท้จริงรายชั่วโมงของช่างและคนงานรับจ้าง**  
**เขตเมืองทั่วราชอาณาจักร ระหว่างปี 2521-2526 (บาท/ชม.)**

ปี	รอบที่ 1 ม.ค.-มี.ค.	รอบที่ 2 ก.ค.-ก.ย.
2521	2.95	2.76
2522	3.03	2.85
2523	-	2.83
2524	3.17	2.91
2525	3.02	3.43
2526	3.18	3.48
<b>อัตราเพิ่มต่อปี 2522-2526</b>	<b>1.5</b>	<b>4.7</b>

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

การที่โรงงานต่างๆ โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพฯ และ 4 จังหวัดโดยรอบ อาศัยการจ้างแบบชั่วคราวเข้ามาเสริมการจ้างงานแบบประจำก็เพราะ

ประการแรก เพื่อเสริมอำนาจต่อรองให้กับโรงงาน ในกรณีเกิดการพิพาทแรงงานที่ไม่สามารถประนีประนอมได้ โรงงานสามารถจ้างลูกจ้างชั่วคราวเข้ามาทำงานแทน เพื่อบีบให้ลูกจ้างประจำลดข้อเรียกร้อง

ประการที่สอง โรงงานจะมีความคล่องตัวมากขึ้นในการดำเนินธุรกิจ สามารถจ้างหรือปลดคนงานบางส่วนออกจากงานได้ตามความผันแปรของตลาด ในขณะที่เดียวกันก็สามารถจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราที่

กำหนดไว้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ครอบคลุมลูกจ้างชั่วคราวอย่างทั่วถึง  
 ประการที่สาม โรงงานสามารถประหยัดการให้สวัสดิการแก่  
 ลูกจ้างชั่วคราวได้

ประการที่สี่ การใช้การจ้างชั่วคราวช่วยลดการดำเนินงานของ  
 ลูกจ้างประจำ ก่อให้เกิดสภาพการแข่งขันกันทำงาน อันเป็นประโยชน์  
 ต่อนายจ้าง<sup>9</sup>

นอกจากค่าจ้างจะสะท้อนถึงการเอาใจเอาเปรียบของฝ่าย  
 นายจ้างแล้ว รูปแบบการเอาใจเอาเปรียบยังสะท้อนถึงเรื่องสภาพ  
 แวดล้อมในโรงงานอุตสาหกรรม การประสบอันตราย ชั่วโมงทำงาน การ  
 ใช้แรงงานหญิงและเด็ก ตลอดจนสวัสดิการโดยทั่วไป

ในเรื่องสภาพแวดล้อมในโรงงานอุตสาหกรรม มีความแตกต่าง  
 กันไปตามขนาดของสถานประกอบการ ในโรงงานขนาดเล็ก เช่น โรงงาน  
 ทอผ้า โรงงานผลิตเครื่องเงิน โรงงานกลึงโลหะ อู่ซ่อมรถ โรงงานทำ  
 เครื่องเรือน เป็นต้น มีสภาพกรุงรังและจัดวางเครื่องจักรและเครื่องมือ  
 เครื่องใช้ไม่เป็นระเบียบ บางส่วนจัดเป็นที่หลับนอนของลูกจ้าง ห้องน้ำ  
 ห้องส้วมไม่ถูกสุขลักษณะ ไม่มีสถานพยาบาล มีเพียงตู้ยาประจำบ้าน  
 เท่านั้น มีที่ระบายอากาศน้อยและแสงสว่างไม่เพียงพอ บรรยากาศมีดทับ  
 ส่วนโรงงานขนาดกลางและขนาดใหญ่มีสภาพแวดล้อมดีกว่า สถานที่  
 ทำงานจัดเป็นระเบียบ มีระบบการถ่ายเทอากาศและแสงสว่างเพียงพอ มี  
 ห้องน้ำห้องส้วมและห้องพยาบาลที่ถูกสุขลักษณะ มีหอพักเป็นสัดส่วน  
 แยกจากสถานที่ทำงาน มีระบบป้องกันอัคคีภัย สภาพเช่นนี้ดำเนินมา  
 จนถึงปัจจุบัน

ในเรื่องชั่วโมงการทำงาน ช่วงปี 2490-2500 โดยทั่วไป คน  
 งานทำงานกันสัปดาห์ละ 50 ชั่วโมง ในกรณีโรงงานขนาดเล็กจะมีชั่วโมง  
 การทำงานที่ยาวนานกว่า 12 ชั่วโมง ในช่วงปี 2500-2510 คนงานก็

<sup>9</sup> วรวิทย์ เจริญเลิศ, “วิเคราะห์การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยในฐานะประเทศ  
 ทุนนิยมบริวาร,” ใน *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง*, ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (ก.ย. 2527),  
 หน้า 24-25

ยังคงมีชั่วโมงการทำงาน 49-50 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ หรือ 8-12 ชั่วโมงต่อวัน จนกระทั่งในปี 2527 จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปรากฏว่า โดยทั่วไป คนงานทำงาน 50 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

ส่วนประเด็นการประสบอันตราย มีความสัมพันธ์กับชั่วโมงการทำงาน โดยจะพิจารณาถึงเรื่องการยืดเวลาทำงานเพื่อเร่งรัดการผลิตด้วยการยืดเวลาทำงานนั้น ที่กระทำโดยผิดกฎหมาย ดังปรากฏในโรงงานขนาดเล็กเป็นส่วนใหญ่ มีชั่วโมงทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมง และไม่เกิน 10 ชั่วโมง และถ้าหากเป็นแรงงานเด็กด้วยแล้วก็มีชั่วโมงการทำงานมากกว่า 10 ชั่วโมง ดังปรากฏใน “โรงงานนรก” และที่กระทำโดยถูกกฎหมาย ซึ่งเป็นการทำงาน 3 ผลัด มักปรากฏในกิจการขนาดกลางและขนาดใหญ่ ระบบการทำงานล่วงเวลามีการจ่ายเงินเพิ่ม แต่เงินเหล่านั้นโดยความเป็นจริง คนงานก็ต้องเอามาใช้จ่ายบำรุงรักษาสุขภาพและบริโภคเพิ่มขึ้นเพื่อมีชีวิตรอดทำงานต่อไป ในกระบวนการยืดเวลาทำงานก็จะผสมผสานเข้ากับการเร่งรัดการผลิตโดยวิธีการต่างๆ เช่น เร่งความเร็วของเครื่องจักร เพิ่มปริมาณงาน และลดคนงานลง กลายเป็นการเพิ่มความเครียดในกระบวนการทำงาน ซึ่งเป็นที่มาของปัญหาการประสบอันตรายในการทำงาน

เป็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่งว่า ในช่วงปี 2510-2515 จำนวนคนงานที่ประสบอันตรายจากการทำงานในโรงงานเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 16.3 ต่อปี แต่พอช่วงปี 2510-2520 อัตราเฉลี่ยเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 37.1 ต่อปี ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่สอดคล้องกับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและการจ้างงานในเวลานั้น และเมื่อพิจารณาสถิติในช่วงปี 2517-2527 ตลอด 10 ปีนี้ อัตราการขยายตัวของผู้ประสบอันตรายเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัวที่วราฮาณาจักร (ดูตารางที่ 8) รวมผู้ประสบอันตรายในระยะ 10 ปีที่ผ่านมาทั้งสิ้น 237,872 คน ซึ่งส่วนมากต้องประสบกับภาวะการทำงานที่เร่งรัดในโรงงานประเภททอผ้า เคมีภัณฑ์ พลาสติก และยาง เป็นต้น

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ จำนวนผู้ประสบอันตรายในปี 2517 มี 4,000 คน เพิ่มขึ้น 1 เท่าตัวในเวลา 3 ปี คือเพิ่มเป็น 8,000 คนในปี 2519 แต่เพียงปีเดียวก็เพิ่มขึ้นอีก 1 เท่าตัว เป็น 16,000 คนในปี 2520 และ 6 ปีต่อมาก็เพิ่มขึ้นอีกกว่า 1 เท่าตัว เป็น 34,000 คนในปี 2526 จนในปี 2527 มีจำนวนทั้งสิ้น 40,000 กว่าคน

การที่ตัวเลขเป็นที่ชัดแจ้งยิ่งขึ้นนั้น นอกจากสภาพการทำงานที่หนักและเร่งรัดเป็นเหตุแล้ว อีกประการหนึ่งก็คือ การเกิดกองทุนเงินทดแทน ซึ่งเปิดโอกาสให้ลูกจ้างสามารถแสดงสิทธิเพื่อรับประโยชน์จากการประสบอันตรายในการทำงาน ทำให้สามารถระบุตัวเลขผู้ประสบอันตรายได้ชัดเจน ต่างจากเมื่อก่อนที่จะมีกองทุนเงินทดแทน ซึ่งนายจ้างมักจะปกปิดจำนวนผู้ประสบอันตรายเอาไว้

ในเรื่องแรงงานรับจ้างหญิงซึ่งเป็นกำลังสำคัญในอุตสาหกรรมมาตลอด ก็ได้เข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้นเป็นลำดับ จากการสำรวจสำมะโนครัวประชากรในปี 2490 แรงงานรับจ้างหญิงในอุตสาหกรรมมีจำนวนทั้งสิ้น 128,000 คน<sup>10</sup> 36 ปีผ่านไป จากการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แรงงานรับจ้างหญิงเพิ่มจำนวนเป็น 2.5 ล้านคน ทำงานอยู่ในภาคหัตถอุตสาหกรรมมากที่สุดถึง 440,000 คน รองลงมาคือภาคขนส่งคลังสินค้าและคมนาคม มี 430,000 คน และในภาคบริการมี 320,000 คน<sup>11</sup>

แรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่อยู่ในโรงงานอาหาร โรงงานทอผ้าและเส้นใย โรงงานเคมีภัณฑ์ และงานก่อสร้าง ร้อยละ 60 เป็นลูกจ้างรายวัน มีลูกจ้างรายเดือนเพียงร้อยละ 30 เท่านั้น จึงทำให้การจ่ายค่าจ้างเป็นแบบรายวันตามผลงาน วันไหนไม่มาทำงานก็จะไม่ได้รับค่าจ้าง และมักจะได้อา้งต่ำกว่าแรงงานชาย นอกจากนี้ยังมีปัญหากรณีที่นายจ้างหลีกเลี่ยงกฎหมาย เช่น คนงานไม่ได้พักเที่ยง ไม่ได้รับค่าล่วงเวลา เป็นต้น คนงานมีชั่วโมงการทำงานยาวนานกว่า 8-12 ชั่วโมง และยังมีกรทำระบบ 3 ผลัดและทำล่วงเวลาอยู่อย่างสม่ำเสมอ



สวัสดิการที่ได้รับ เช่น อาหารที่พัก และรถรับส่ง เป็นการจัดเตรียมของนายจ้าง เพื่อให้คนงานใช้เวลาอยู่ในการทำงานอย่างเต็มที่ อาหารมักจะเป็นข้าวเปล่า ส่วนกับข้าวต้องซื้อเอง หรือไม่ก็เป็นกับข้าวราคาถูกที่พักมักจะเป็นหอพักที่แออัดอยู่รวมกันหลายคน ไม่มีที่นอนหมอนมุ้งให้คนงานต้องเตรียมมาเอง แรงงานหญิงนอกจากจะมีปัญหาในโรงงานแล้วยังมีปัญหาคอครบครัว เช่น นายจ้างมักจะจ้างเฉพาะหญิงโสด และเมื่อคนงานหญิงแต่งงานก็อาจไม่กล้ามีบุตร ทำให้มีปัญหาหลักครอบครัวและปัญหาสุขภาพจิตตามมา ยิ่งไปกว่านั้น การให้เวลากับครอบครัวและสามีก็เป็นไปได้ยากยิ่ง หากมีบุตรด้วยก็จะไม่ค่อยมีเวลาอบรมดูแลบุตร ทำให้ครอบครัวขาดความมั่นคงในชีวิต<sup>12</sup>

### ตารางที่ 8

#### จำนวนผู้ประสบอันตรายจากการทำงานปี 2517-2527

ปี	จำนวน (คน)
2517	4,023
2518	5,600
2519	8,440
2520	16,207
2521	20,060
2522	24,419
2523	25,568
2524	28,482
2525	29,989
2526	34,928
2527	41,056

<sup>10</sup> เงิน ศรีสุรภักษ์, อ้างแล้ว, หน้า 38

<sup>11</sup> กองแรงงานหญิงและเด็ก, โครงสร้างแรงงานหญิงและเด็กในประเทศไทย, กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, หน้า 14-15

<sup>12</sup> อ่านรายละเอียดใน คณะกรรมการยุติธรรมและสันติแห่งประเทศไทย, แรงงานหญิงในเอเชีย: สู้เพื่อความอยู่รอด, 2525, หน้า 1-22

สำหรับแรงงานเด็ก กิจการที่จ้างส่วนใหญ่ก็เป็นกิจการขนาดเล็ก มีระบบบริหารแบบครอบครัว มีคนทำงานตั้งแต่ 5-50 คน ได้แก่ กิจการทอผ้า ผลิตลูกกวาดและขนมปัง ถ่านไฟฉาย เป็นต้น โรงงานเหล่านั้นมักจะจ้างเด็กผู้หญิงเป็นส่วนใหญ่ สำหรับเด็กผู้ชายมักอยู่ในกิจการผลิตภัณฑ์โลหะ การกลึง-การเชื่อมโลหะ ผลิตภัณฑ์แก้ว ผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก เป็นต้น สภาพการทำงานอยู่ในลักษณะที่เลวร้าย ได้ค่าจ้างเพียง 3-5 บาท มีชั่วโมงการทำงานยาวนานถึง 10-12 ชั่วโมง บางทีก็ไม่จำกัดจนกว่างานจะเสร็จ บางที่ค่าจ้างก็คิดเป็นรายชิ้นตามผลงาน แรงงานเด็กเหล่านี้เป็นแรงงานชั่วคราว เมื่อมีงานก็มาทำ พอหมดงานก็ถูกให้ออก มักจะพบเด็กที่มีอายุอ่อนกว่าวัยทำงาน (11 ปี) ถูกบังคับให้เป็นแรงงานทาส ในปี 2526 มีเด็กช่วงอายุ 7-14 ปี อยู่ในตลาดแรงงานถึง 1.07 ล้านคน<sup>13</sup>

#### 4. แรงงานไทย: ผลพวงของการพัฒนา

จากข้อเท็จจริงข้างต้น จะเห็นได้ว่าในช่วงปี 2490-2525 เป็นช่วงที่ประเทศพัฒนาเติบโตมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะตั้งแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา GDP เพิ่มขึ้นจาก 45,000 ล้านบาท เป็น 850,000 ล้านบาท ในปี 2525 เพิ่มขึ้นประมาณ 18 เท่า แม้ว่าด้านเกษตรจะมีมูลค่าใน GDP เพิ่มขึ้นจาก 17,000 ล้านบาทในปี 2500 เป็น 177,000 ล้านบาทในปี 2525 แต่สัดส่วนของมูลค่าใน GDP กลับลดลง จากประมาณร้อยละ 37 เป็นร้อยละ 20 ลดลงถึงร้อยละ 17

ส่วนที่เป็นกำลังผลิตต้นเศรษฐกิจให้เติบโตอยู่ในภาคอุตสาหกรรมซึ่งรวมถึงเหมืองแร่ หัตถกรรม การก่อสร้าง สาธารณูปโภค และการขนส่งคมนาคม ซึ่งมีมูลค่าใน GDP ในปี 2500 เท่ากับ 10,000

<sup>13</sup> ครูหุ่ย มูลนิธิเด็ก, “เด็กของเราวันนี้ จาก ด.ญ. สร้อยเพชรถึงเด็กที่ยังอยู่,” ใน มติชน, วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2528, หน้า 3

ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 320,000 ล้านบาทในปี 2525 ทำให้สัดส่วนของมูลค่าใน GDP เพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 23 เป็นร้อยละ 37 เท่ากับเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 14 นอกจากนี้ในสาขาพาณิชยกรรมและบริการต่างๆ มีมูลค่าใน GDP เพิ่มขึ้นจาก 180,000 ล้านบาทในปี 2500 เป็น 360,000 ล้านบาทในปี 2525 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 39.68 เป็นร้อยละ 42.33 เท่ากับเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.55 (ดูตารางที่ 9)

การเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นน่าจะส่งผลกระทบต่อจนถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางด้านแรงงาน โดยเฉพาะอุตสาหกรรม ตลอดจนการเพิ่มขึ้นของคุณภาพแรงงาน การปรับปรุงค่าจ้าง สภาพการทำงาน ผลประโยชน์อื่นๆ อาทิ การก่อตั้งและขยายงานในด้านกองทุนประกันสังคม เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง การพัฒนาที่ผ่านมาน่าจะมีการกระจายรายได้ และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชนมากกว่าที่เป็นอยู่

### ตารางที่ 9

#### เปรียบเทียบ GDP ของสาขาเกษตร อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรมบริการ

สาขา	2500	ร้อยละ	2525	ร้อยละ	เปลี่ยนแปลง
เกษตรกรรม	16,989.8	37.38	177,152.0	20.64	-16.74
อุตสาหกรรม	10,424.5	22.94	318,707.0	37.13	+14.19
พาณิชยกรรม และบริการต่างๆ	18,033.8	39.68	362,512.0	42.23	+2.55
รวม	45,448.1	100.00	858,371.0	100.00	

อย่างไรก็ดี จากผลการวิเคราะห์แสดงว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ไม่ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างกำลังแรงงานมากนัก กล่าวคือ กำลังแรงงาน

เกษตรก็ยังเป็นกำลังแรงงานส่วนใหญ่ แม้อัตราส่วนของแรงงานเกษตรกับกำลังแรงงานทั้งหมดในช่วง 30 ปีจะลดลงจากร้อยละ 84 ในปี 2490 เป็นร้อยละ 68 ในปี 2525 ในด้านกำลังแรงงานอุตสาหกรรมซึ่งควรมีเพิ่มขึ้นอย่างมาก แต่ปรากฏว่าในช่วงปี 2490-2525 แรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 9 คือเพิ่มจาก 276,000 คน เป็น 3.2 ล้านคน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า แรงงานอุตสาหกรรมของไทยในช่วงที่มีการพัฒนาอย่างมากได้ขยายตัวไปอย่างเชื่องช้า เหตุการณ์ตรงกันข้ามกับประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งในช่วงปี 2516-2521 แรงงานภาคเกษตรกรรมลดลงถึง 25 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่แรงงานภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นถึงเกือบ 15 เปอร์เซ็นต์

สาเหตุที่การเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยไม่ได้ก่อให้เกิดการเพิ่มแรงงานอุตสาหกรรมอยู่ที่การพัฒนาที่ผ่านมาไม่ได้มีส่วนช่วยในการปรับปรุงและเพิ่มเทคโนโลยี การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผ่านมาก็เป็นเรื่องการผลิตที่พึ่งพาเครื่องจักรจากต่างประเทศ จากการศึกษาของ ดร.แสง สงวนเรือง และคณะ ระบุว่าในปี 2519 ต้องนำเครื่องจักรเข้ามาในประเทศทั้งโรงงานขนาดเล็กและขนาดใหญ่ กล่าวคือ โรงงานขนาดเล็กนำเครื่องจักรเข้ามาถึงกว่าร้อยละ 60 และโรงงานขนาดใหญ่นำเครื่องจักรเข้ามาถึงเกือบร้อยละ 100<sup>14</sup>

ควรจะสังเกตต่อไปว่า การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นสูง ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศในปี 2500 เฉพาะอุตสาหกรรม มีมูลค่ากว่า 10,000 ล้านบาท ก่อนจะเพิ่มขึ้นเป็น 310,000 ล้านบาทในปี 2525 เพิ่มขึ้นถึง 31 เท่า นอกจากนี้รายได้ประชาชาติต่อประชากร 1 คนก็เพิ่มขึ้นทุกปี จาก 1,640 บาท ในปี 2501 เพิ่มเป็น 14,743 บาทในปี 2526 เพิ่มขึ้นถึง 9 เท่า ในขณะที่ค่าจ้างของคนงานไร้ฝีมือในปี 2500 เท่ากับ 8 บาท เพิ่มขึ้นเป็น 10 บาทในปี 2510 แต่เมื่อคิดเป็นค่าจ้างจริงจะเท่ากับ 5 บาทและ 9 บาท

<sup>14</sup> แสง สงวนเรือง และคณะ, อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศไทย, 2520

เท่านั้น แม้ว่าค่าจ้างขั้นต่ำในปี 2516 จะเท่ากับ 12 บาท แต่ค่าจ้างจริงเพียง 8 บาทเท่านั้น ยิ่งในช่วงปี 2522-2528 ค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ระหว่าง 45-70 บาท แต่ค่าจ้างจริงหนึ่งอยู่ที่ 35 บาท

จะเห็นได้ว่าการยกระดับฐานะและรายได้ของคนงานไร้ฝีมือตามไม่ทันกับการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศและรายได้ประชาชาติต่อหัว ย่อมหมายความว่าผลพวงของการพัฒนาที่ผ่านมายังกระจายไปสู่คนงานได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น แม้ว่าในระยะหลังจะมีการประกาศค่าจ้างขั้นต่ำ แต่สถานประกอบการเกือบครึ่งหนึ่งก็ยังละเมิดไม่จ่ายตามที่ประกาศไว้

เหตุการณ์ยิ่งน่าเป็นห่วงยิ่งขึ้นเมื่อพิจารณาถึงค่าจ้างและผลประโยชน์ของแรงงานเกษตร ควรจะกล่าวเสียด้วยว่าแรงงานเกษตรก็มีบทบาทในช่วงแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมาเช่นเดียวกับแรงงานอุตสาหกรรม เพราะแรงงานเกษตรนอกจากจะก่อให้เกิดผลิตผลสำหรับใช้อุปโภคบริโภคในประเทศแล้ว ก็ยังส่งผลิตผลเหล่านั้นไปขายยังต่างประเทศเพื่อนำเงินตราต่างประเทศมาใช้ในการพัฒนาต่างๆ จึงเป็นที่น่าเสียดายที่แรงงานเกษตรส่วนใหญ่ยังได้รับค่าจ้างต่ำ คืออยู่ในระดับ 8-10 บาทในช่วงปี 2508-2410 และเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2519-2528 ระหว่าง 25-30 บาท

นอกจากนี้ยังมีข้อเท็จจริงด้านอื่นๆ ซึ่งก็มีความสำคัญเท่าเทียมกันกับเรื่องค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน เช่น ชั่วโมงการทำงาน การใช้แรงงานเด็ก การประจบอันตรราย และการศึกษา เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นภาพสะท้อนคุณภาพชีวิตของคนงาน ซึ่งในประเทศประชาธิปไตยโดยทั่วไปจะต้องถือกุญแจต่อผู้ใช้แรงงาน

ในด้านชั่วโมงทำงาน ในปี 2490 คนงานโดยทั่วไปทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน หรือสัปดาห์ละ 50 ชั่วโมง ส่วนใหญ่ทำตลอดทั้ง 6 วัน มีวันหยุด 1 วันต่อสัปดาห์ คนงานในโรงงานขนาดเล็กหรือที่เป็นแรงงานเด็กจะทำงานหนัก และมีชั่วโมงทำงานยาวนานกว่า 12 ชั่วโมง

ตลอดระยะเวลา 30 กว่าปีที่ผ่านมา ชั่วโมงการทำงานก็ยังคงอยู่ในระดับเดิมคือ 50 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และแรงงานเด็กยังคงมีชั่วโมงยาวนานถึง 16 ชั่วโมงต่อวัน

ในด้านการใช้แรงงานเด็ก ในปี 2527 ข้อเท็จจริงจากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ ได้กล่าวไว้ดังนี้ เด็กอายุ 7-12 ปีที่เป็นเพศชาย มักจะทำงานในโรงงานผลิตภัณฑฺ์โลหะ เคมีภัณฑฺ์ และผลิตภัณฑฺ์กระดาษ ส่วนเพศหญิงจะทำงานอยู่ในโรงงานสิ่งทอเป็นส่วนใหญ่โรงงานเหล่านี้เป็นโรงงานขนาดเล็ก มีลูกจ้างตั้งแต่ 1-19 คน ภายในโรงงานมีสภาพแออัด ขาดการระบายอากาศ เสียงดัง และแสงสว่างไม่เพียงพอ นอกจากนี้ยังมีสารเคมีระเหย และฝุ่นผงต่างๆ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เด็กเหล่านี้ทำงาน 9-16 ชั่วโมงต่อวัน 6 วันต่อสัปดาห์ ด้วยอัตราค่าจ้างที่จ่ายกันในลักษณะต่างๆ เช่น ค่าจ้างรายวันโดยเฉลี่ยได้วันละ 37.78 บาท รายสัปดาห์ได้เฉลี่ยสัปดาห์ละ 199.22 บาท รายปักษ์ได้ 397 บาทต่อปักษ์ รายเดือนได้เดือนละ 522.49 บาท และรายปีได้ปีละ 4,100 บาท มีอาหาร 3 มื้อ เป็นข้าวเปล่าและกับข้าว และพักอาศัยอยู่ในโรงงาน เด็กเกือบครึ่งหนึ่งขาดสารอาหาร และมีน้ำหนัก-ส่วนสูงไม่ได้มาตรฐาน<sup>15</sup>

สภาพแรงงานเด็กในปัจจุบันดูจะไม่แตกต่างไปจากข้อเท็จจริงเมื่อปี 2513 ซึ่งปรากฏในหนังสือพิมพ์ Bangkok Post ฉบับวันที่ 24 มกราคม 2513<sup>16</sup> ความว่า เด็กวัย 11 ปี ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมในสภาพที่แออัด ระบบการถ่ายเทอากาศไม่ดี และแสงไฟไม่เพียงพอ มีชั่วโมงการทำงานยาวนาน 10-14 ชั่วโมงต่อวัน ตัวอย่างเช่น ในโรงงานบรรจุขวด เด็กหญิงอายุ 11-19 ปี ทำงานวันละ 8-12 ชั่วโมง และทำตลอดทั้ง 7 วันในหนึ่งสัปดาห์ ได้ค่าจ้างวันละ 7 บาท คนงานใน

<sup>15</sup> ดูรายละเอียดใน รายงานการวิจัยเรื่องสวัสดิภาพและพัฒนาการของแรงงานเด็ก ในสถานประกอบการอุตสาหกรรม, สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ, 2527, หน้า 34-67

<sup>16</sup> จากปาฐกถาของศาสตราจารย์นิคม จันทรวีฑูร อธิบดีกรมแรงงาน ณ สโมสรโรตารี

โรงงานทอผ้าร้อยละ 90 เป็นเด็กหญิง ทำงานวันละ 9 ชั่วโมง 6 วันต่อสัปดาห์ ได้ค่าจ้าง 7 บาทต่อวัน บวกกับอาหาร 3 มื้อ ในโรงงานอาหารและบรรจุหีบห่อ คนงานทำงานตั้งแต่ 10 โมงเช้าถึง 3 ทุ่ม ได้ค่าจ้างวันละ 9-11 บาท ในโรงงานทำหลอดไฟ คนงานเป็นเด็กอายุ 13-14 ปี ทำงาน 9 ชั่วโมงต่อวัน 6 วันต่อสัปดาห์ ได้ค่าจ้างเดือนละ 200 บาท บวกกับอาหาร 3 มื้อ ที่มีน้ำมัน เด็กชายอายุ 11-16 ปี ทำงาน 12 ชั่วโมงต่อวัน ตลอด 7 วันต่อสัปดาห์ ได้ค่าจ้าง 150-200 บาทต่อเดือน บวกกับอาหารและที่พักอาศัย เป็นต้น นี่คือชีวิตของคนงานในช่วงที่ประเทศกำลังพัฒนาเติบโตอย่างมากในทศวรรษ 2500

อึ้ง ชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานและสภาพแวดล้อมที่ไม่ดี ทำให้เกิดปัญหาในด้านการประสบนันตรายมากขึ้น ในช่วงปี 2517-2527 มีผู้ประสบนันตรายจากการทำงานมากถึง 237,832 คน เพิ่มขึ้นเกือบ 10 เท่าตัว ในปี 2517 มี 4,023 คน เพิ่มขึ้นเป็น 41,056 คนในปี 2527

ยิ่งเจาะลึกถึงอุตสาหกรรมบางประเภทก็จะให้ภาพชัดแจ้งยิ่งขึ้น ในที่นี้จะศึกษากรณีคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมทอผ้า จะพบว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ที่เริ่มเน้นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและเพื่อทดแทนการนำเข้า อุตสาหกรรมทอผ้าเจริญรุ่งเรือง มีการขยายตัวของตลาดภายในประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฮองกง และกลุ่มประเทศยุโรป มีผลทำให้เกิดการขยายตัวของกิจการโรงงานปั่นด้ายและทอผ้า

ในปี 2515 ผลิตภัณฑ์สิ่งทอมีมูลค่าการส่งออก 684 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 3,926.7 ล้านบาทในปี 2519 เพิ่มขึ้นกว่า 5 เท่าตัว ในปี 2516 มีการขยายการผลิตอย่างมาก จำนวนเครื่องปั่นด้ายมีทั้งหมด 773,404 แกน มีการจ้างงานประมาณ 22,483 คน มีเครื่องจักรทอผ้าประมาณ 44,020 เครื่อง มีการจ้างงาน 22,010 คน จนถึงปี 2518 มีเครื่องจักรปั่นด้ายประมาณ 1,094,652 แกน มีการจ้างงาน 25,366 คน และมีเครื่องจักรทอผ้าประมาณ 53,098 เครื่อง มีการจ้างงานประมาณ

23,600 คน<sup>17</sup>

เปรียบเทียบกับสภาพของคนงานในโรงงานทอผ้าในช่วงเดียวกัน ในปี 2512 คนงานในโรงงานขนาดเล็กและขนาดกลางได้รับผลประโยชน์เป็นค่าจ้างในอัตรา 10-15 บาทต่อวัน และต้องนำอาหารมาเอง ได้เงินเดือนเดือนละ 200-400 บาท ส่วนคนงานในโรงงานขนาดใหญ่ได้ค่าจ้างเป็นรายวัน มีอัตราตั้งแต่ 8-25 บาท ส่วนรายเดือนอยู่ระหว่าง 400-1,000 บาท<sup>18</sup> ต่อมาในปี 2518 ซึ่งเป็นยุครุ่งเรืองของอุตสาหกรรมสิ่งทอ คนงานได้รับอัตราค่าจ้างโดยเฉลี่ยวันละ 26.21 บาท และได้รับผลประโยชน์จากสวัสดิการ ค่าครองชีพ ชุดทำงาน และรถรับส่ง คิดเป็นเงินเดือนเดือนละ 210.20 บาท จะเห็นได้ว่าค่าจ้างรายวันเพิ่มขึ้นจาก 15 บาทเป็น 22 บาทเท่านั้น<sup>19</sup>

อุตสาหกรรมสิ่งทอในช่วงปี 2521-2526 มีการเจริญเติบโตเป็นลำดับ จากมูลค่าผลิตภัณฑ์ส่งออก 6,923.4 ล้านบาทในปี 2521 เพิ่มขึ้นเป็น 14,421.1 ล้านบาท<sup>20</sup> เพิ่มขึ้นกว่า 1 เท่าตัว ในขณะที่คนงานทอผ้าในปี 2529 ได้ค่าจ้างวันละ 70 บาท<sup>21</sup> เพิ่มขึ้นจากปี 2518 เพียง 44 บาทเท่านั้น ถ้าหากเปรียบเทียบให้เห็นชัดแจ้งจากค่าจ้าง 10 บาท ในปี 2512 26 บาทในปี 2518 และ 70 บาทในปี 2529 จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลา 17 ปี ค่าจ้างของคนงานเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 3.50 บาทเท่านั้น

ประเด็นสุดท้าย ด้านฝีมือแรงงาน ในปี 2514 แรงงาน 970,000 คน หรือร้อยละ 93.32 อยู่ในระดับไม่มีการศึกษา หรือมีการศึกษาในระดับประถมศึกษา<sup>22</sup> ต่อมาในปี 2527 แรงงาน 1.9 ล้านคน หรือร้อยละ

<sup>17</sup> ดูรายละเอียดใน รัชชชัย เดิมศรีสุข และณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, *ข้อมูลพื้นฐานของอุตสาหกรรมสิ่งทอ*, 2528, หน้า 9-11

<sup>18</sup> ดู นิคม จันทรวิฑูร, *อ้างแล้ว*, 2515, หน้า 55-59

<sup>19</sup> ดู นิคม จันทรวิฑูร, *อ้างแล้ว*, 2521, หน้า 99-100

<sup>20</sup> รัชชชัย เดิมศรีสุข และณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, *อ้างแล้ว*, หน้า 12-15

<sup>21</sup> ดูรายละเอียดใน รายงานการสำรวจและรวบรวมข้อมูลในอุตสาหกรรมสิ่งทอ, มูลนิธิอารมณ พงศ์พังน, 2529, หน้า 15-28

<sup>22</sup> ดู สำนักงานสถิติแห่งชาติ, *รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร รอบที่ 1 (ม.ค.-มี.ค. 2514)*, หน้า 17-18



85.6 ก็ยังอยู่ในระดับไม่มีการศึกษา หรือมีการศึกษาในระดับประถมศึกษา ในขณะที่สัดส่วนของแรงงานภาคอุตสาหกรรมที่มีการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาในช่วงปี 2514-2527 เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 5.58 เท่านั้น<sup>23</sup>

อนึ่ง ข้อที่น่าคิดอีกเรื่องหนึ่งก็คือ ผู้ทำงานรับจ้างภาคเอกชน เช่น เจ้าหน้าที่ระดับบริหาร เจ้าหน้าที่ผู้ใหญ่ ผู้จัดการ พนักงาน เป็นต้น บุคคลเหล่านี้ได้รับค่าจ้างเป็นเงินเดือนดีพอสมควร แต่ยังขาดหลักประกันในด้านกรเจ็บป่วย พิกการ ทูพพลภาพ และตาย

จากการศึกษาข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างในกิจการขนาดใหญ่ มีเพียง 30 แห่งที่ให้การรักษาพยาบาลแก่ลูกจ้าง แต่ไม่ได้ประกันรายได้ระหว่างเจ็บป่วย ในจำนวนนี้มีถึง 23 แห่งที่กำหนดวงเงินค่ารักษาพยาบาลปีละ 5,000-20,000 บาท

นอกจากนี้ สถานประกอบการ 128 แห่งที่เข้ารับกรคัดเลือกเป็นนายจ้างดีเด่นด้านสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงานประจำปี 2527 มีเพียง 44 แห่งเท่านั้นที่จ่ายค่ารักษาพยาบาลตามที่เป็นจริง และ 35 แห่งได้กำหนดวงเงินค่ารักษาพยาบาลไว้เพียง 2,000-30,000 บาท กรณีสที่เห็นได้ชัดที่สุดคือ ปลายปี 2529 เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่และพนักงานของธนาคารต่างประเทศในประเทศไทยแห่งหนึ่งถูกลดออกโดยไม่ได้หลักประกันที่เพียงพอ สภาพเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่า แม้แต่แรงงานสมองมีฝีมือก็ประสบปัญหาไม่ต่างจากแรงงานไร้ฝีมือโดยทั่วไป

จากการวิเคราะห์ข้างต้นก็ปรากฏชัดว่า ในขณะที่ประเทศไทยเจริญก้าวหน้าไปมากในช่วง 30 ปี เป็นผลให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นถึง 31 เท่า และรายได้ประชาชาติต่อหัวเพิ่มขึ้นถึง 9 เท่า แต่แรงงานรับจ้างไม่ได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตของการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้มีสาเหตุสำคัญหลายประการ

ประการแรกเกี่ยวกับกลยุทธ์ในการพัฒนาจากข้อเท็จจริงในหัวข้อที่ 2 การพัฒนาตั้งแต่แผน 1 ถึงแผน 3 เน้นการเติบโตของรายได้ประชาชาติ

<sup>23</sup> ดู สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร รอบที่ 1 (ก.พ. 2527), หน้า 12-13

และไม่ได้ให้ความสนใจต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ด้วยเหตุนี้ การเติบโตทั้งหลายจึงเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง การลงทุนในโครงการต่างๆ เป็นการอำนวยการประโยชน์แก่คนกลุ่มน้อยซึ่งมีการศึกษา มีความรู้และประสบการณ์ และมีความสามารถ ประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นคนที่ไม่มีการศึกษา ขาดฝีมือ ขาดความสามารถ ไม่ได้ได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตดังกล่าว เป็นเหตุให้ผลพวงของการเจริญเติบโตตกอยู่กับประชาชนในเมืองใหญ่ ผู้ที่ทำงานระดับบริหาร ทำงานวิชาชีพ ส่วนคนทำงานระดับต่ำและช่างฝีมือไม่ได้รับประโยชน์ต่างๆ อย่างเป็นธรรมและเต็มที่

กลยุทธ์ในการพัฒนาของแผน 1 ถึงแผน 3 นั้น นักเศรษฐศาสตร์ทั้งหลายคงเห็นพ้องกันว่าเป็นการปรับทำงบประมาณแนวใหม่ที่เน้นการทุ่มเทการใช้จ่ายและสร้างฐานเศรษฐกิจ แต่ผลพวงที่จะนำไปสู่การกระจายรายได้นั้นไม่สอดคล้องกับสภาวะโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม การสร้างเขื่อน การเพิ่มกำลังขยายทางการผลิตไฟฟ้า และการคมนาคม ล้วนเป็นเครื่องมือของผู้มีปัจจัยการผลิตมากกว่า ข้อที่น่าสังเกตในช่วงขณะนั้นคือ ราคาพืชผลทางเกษตรยังไม่ประสบปัญหาราคาตกต่ำเหมือนในปัจจุบัน แต่ด้วยนโยบายการหารายได้ในรูปของค่าพรีเมียมข้าว ทำให้ปัญหาเรื่องรายได้ของชาวนาชาวไร่ที่น่าจะดีกว่านี้ ไม่ได้รับการใส่ใจเท่าที่ควร กลยุทธ์ต่างๆ ที่มุ่งสร้างรายได้ให้กับประชาชนชาติ ในอีกด้านหนึ่ง จึงเป็นการลดรอนสิทธิประโยชน์ของชาวนาชาวไร่ การรวมตัวกันของเกษตรกรเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มผลประโยชน์ก็แทบจะไม่มี การเหลียวแลหรือส่งเสริมอย่างจริงจัง

ในแต่ละแผนที่กำหนดขึ้นในระยะแรกนั้น รัฐได้ทุ่มเทงบประมาณเพื่อการลงทุนในภาคบริการพื้นฐานไว้สูงมากทุกปี เช่น ในกรณีแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ได้ทุ่มเทงบลงทุนเพื่อสร้างบริการพื้นฐานถึงร้อยละ 60 ของงบพัฒนาทั้งหมด ส่งผลให้พืชผลทางเกษตรเพิ่มปริมาณมากขึ้น แต่เนื่องจากรัฐขาดกลไกทางด้านการรักษาระดับราคาพืชผลการเกษตร

และการสร้างอำนาจต่อรองของเกษตรกร ทำให้เกษตรกรมีฐานะทรงตัวเท่านั้น การออมก็ทำได้ยาก ลูกหลานของเกษตรกรจึงใช้วิธีขยายการเพาะปลูกในแนวราบมากกว่าในแนวตั้ง อันแสดงให้เห็นถึงการศึกษาค้นคว้าที่ไม่สอดคล้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ภูมิวิจันมีผลเสียมาถึงทุกวันนี้

นอกจากนี้แผนพัฒนาประเทศก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับแผนทางด้านแรงงาน ความจริง แผนพัฒนา ฉบับที่ 1 เป็นเรื่องเศรษฐกิจอย่างเดียว เพราะแม้แต่ชื่อของแผนเองก็ไม่ได้มีคำว่า “สังคม” เพิ่งจะนำเข้ามารวมไว้เมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนา ฉบับที่ 2

ความจริงแล้ว ปัญหาด้านแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานภาคเกษตรมีมานานแล้วในเรื่องของการทำงานต่ำระดับ ในด้านชั่วโมงการทำงานและรายได้ ซึ่งทางกองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ในสมัยนั้น ก็ได้เสนอแผนมาตรการแก้ไข และให้มีกำหนดไว้ในแผนพัฒนา ตั้งแต่ฉบับแรกแต่ในท้ายที่สุดก็ไม่ปรากฏในแผนเลยทั้งแผน 1 และแผน 2 ภาวะบีบคั้นมาปรากฏในปลายแผน 2 เมื่อราคาผลผลิตทางเกษตรเปลี่ยนแปลงและการลดค่าใช้จ่ายของสหรัฐฯ ประจวบกับภาวะที่กำลังแรงงานขยายตัวเพิ่มขึ้น ทำให้อุปสงค์ด้านแรงงานมีไม่เพียงพอ รัฐได้กำหนดนโยบายการวางแผนครอบครัวและการสร้างงานขึ้นเป็นครั้งแรกในแผน 3 แต่ในด้านการสร้างงานก็ไม่ชัดเจนหรือมีมาตรการที่จะสร้างงานอย่างจริงจัง

ขอล่าวเพิ่มเติมในเรื่องการเตรียมงานของแผนฉบับที่ 1 ซึ่งเริ่มในปี 2494 ธนาคารโลกได้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาที่ประเทศไทย หัวหน้าคณะผู้เชี่ยวชาญคือ ศาสตราจารย์ เอลเวิร์ส จากมหาวิทยาลัยวิสคอนซิน สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นอาจารย์ของผู้เขียนในขณะที่ผู้เขียนกำลังศึกษาอยู่ที่สหรัฐอเมริกา ระหว่างปี 2495-2498

มีข้อน่าสังเกตว่า คณะผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เป็นนักเศรษฐกิจแนวคลาสสิก ฉะนั้นจึงไม่ได้ให้ความสนใจด้านสังคมแรงงาน มีผู้เชี่ยวชาญท่านหนึ่งเป็นปลัดกระทรวงแรงงานจากประเทศเดนมาร์ก ผู้เชี่ยวชาญท่านนี้และผู้เขียนพยายามผลักดันให้คณะผู้เชี่ยวชาญให้ความสำคัญด้าน

สังคมแรงงาน แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ผู้เขียนจึงได้ทำความเห็นเสนอ  
 ผ่านไปยังคณะรัฐมนตรี โดยขอให้แผนพัฒนาฯ ฉบับแรกนำมาตรการด้าน  
 แรงงานรวมเข้าไว้ด้วย คณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องไปยังสภาพัฒนาเศรษฐกิจ  
 แห่งชาติ ซึ่งได้ให้ผู้เขียนไปชี้แจง แต่ก็ได้รับคำชี้แจงว่า เมื่อมีการใช้แผน  
 พัฒนาฯ แล้วก็จะเกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะแก้ปัญหา  
 สังคมแรงงานไปในตัว

ประการที่สอง ความเข้าใจและการยอมรับของผู้บริหารต่อ  
 ปัญหาแรงงาน เป็นที่น่าสนใจที่รัฐบาลประชาธิปไตยชุดแรก (ปี 2475)  
 ได้ให้ความสนใจปัญหาแรงงานทันทีที่คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัตินำ  
 ระบอบประชาธิปไตยมาใช้ โดยได้ออกกฎหมายถึง 2 ฉบับในปี 2485 คือ  
 พระราชบัญญัติจัดหางานและพระราชบัญญัติจัดหางานประจำท้องถิ่น  
 ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามนโยบายข้อหนึ่งที่คณะราษฎรได้กำหนดไว้ในหลัก  
 6 ประการ คือการช่วยเหลือให้คนไทยมีงานทำ

รัฐบาลประชาธิปไตยชุดแรกได้แสดงความสนใจต่อสภาพและ  
 ความเป็นอยู่ของคณงาน โดยออกกฎหมายสำรวจภาวะกรรมกรในปี 2480  
 แต่เป็นที่น่าเสียดายที่หลังจากนั้นก็ไม่ได้มีความพยายามที่จะดำเนินการ  
 ต่อจากนโยบายข้างต้น ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ว่าหลังจากนั้นก็ประสบปัญหา  
 ความไม่สงบทางการเมือง และต่อมาก็เข้าสู่ภาวะสงครามตั้งแต่ปี 2484  
 จนถึงปี 2488

รัฐบาลหลังสงครามได้ให้ความสนใจปัญหาแรงงานอยู่บ้าง แต่ก็  
 ไม่ได้มีการกระทำอะไรที่เป็นจริงเป็นจัง จนกระทั่งมาถึงรัฐบาลจอมพล ป.  
 พิบูลสงคราม ชุดสุดท้าย (2490-2501) รัฐบาลจอมพล ป. โดยเฉพาะ  
 ในช่วงปี 2494-2501 เป็นรัฐบาลแรก que แสดงออกถึง ความสนใจใน  
 ปัญหาแรงงาน และมีการปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยได้ออกกฎหมายประกัน  
 สังคมขึ้นในปี 2497 และออกกฎหมายแรงงานฉบับแรกในปี 2499

ในขณะที่การดำเนินงานทางด้านแรงงานกำลังก้าวหน้าไปด้วยดี  
 รัฐบาลจอมพล ป. ก็ถูกล้มเลิกโดยการปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

ในเดือนตุลาคม 2501 ซึ่งทำให้มีการยกเลิกกฎหมายแรงงานฉบับแรก และระงับการดำเนินงานต่าง ๆ ทางด้านแรงงานเกือบสิ้นเชิง โดยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์มุงที่ จะเร่งรัดอุตสาหกรรมและเห็นว่าการดำเนินการทางด้านแรงงานจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม กล่าวคือ มุ่งหมายที่จะกดค่าจ้างให้ต่ำและแน่นิ่งเป็นเวลานาน และไม่ให้มีการเรียกร้องหรือการสไตรก์ เพื่อรักษาบรรยากาศการลงทุน

เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ในปี 2507 หลังจากจอมพลสฤษดิ์ถึงแก่กรรม โดยมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้ารัฐบาล แม้รัฐบาลใหม่นี้จะผ่อนคลายนโยบายการเมืองและลดทำที่อื่นแข่งกับราวต่อแรงงาน แต่ก็ยังไม่มียุบายอย่างชัดเจนที่จะส่งเสริมและเกื้อกูลกำลังแรงงาน

ฉะนั้น กล่าวได้ว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 รัฐบาลไม่ได้มีนโยบายเกื้อกูลกำลังแรงงาน ก่อนที่ในปี 2515 รัฐบาลจะยอมให้มีกฎหมายแรงงานฉบับที่สองออกมาใช้ และให้โอกาสคนงานก่อตั้งสมาคมสำหรับทำหน้าที่เป็นตัวแทน

แม้รัฐบาลหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จะเป็นรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตย แต่นโยบายหลักทางด้านแรงงานก็ไม่ได้มีอะไรเปลี่ยนแปลงมากนัก เหตุการณ์เป็นไปอย่างเดิมแม้จะมีรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง ในช่วงปี 2518-2519 งานแรงงานประสบปัญหาอีกครั้ง ในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 จนถึงกับมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ในเดือนมกราคม 2521

ตั้งแต่ปี 2521 จนถึงปัจจุบัน ความสนใจและการยอมรับของ รัฐบาลต่อปัญหาแรงงานมีท่าทีดีขึ้น แต่จนกระทั่งปัจจุบัน นโยบายของ รัฐบาลในด้านแรงงานก็ยังไม่ชัดเจน และยังมีความคิดดั้งเดิมแฝงอยู่

ความสนใจและแนวคิดของรัฐบาลไทยต่อปัญหาแรงงาน โดยเฉพาะตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มาจนถึงทุกวันนี้ อยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจ 3 ประเด็นด้วยกัน

ประเด็นแรก ผู้บริหารเห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม แรงงานรับจ้างโดยเฉพาะแรงงานอุตสาหกรรมมีน้อย ฉะนั้นประเทศไทย ไม่มีปัญหาแรงงาน ผู้เชี่ยวชาญจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งมา ปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทยได้บอกกับผู้เขียนว่า เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ที่ รับผิดชอบด้านแรงงานหลายท่านได้บอกกับผู้เชี่ยวชาญว่าเมืองไทยไม่มี ปัญหาแรงงาน ปัญหาที่มีก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับคนงานต่างด้าวซึ่งทำงาน เป็นกฏีแบกข้าวสาร ความรู้สึกนึกคิดดังกล่าวเป็นสิ่งที่ผู้เขียนได้ประสบ มาตลอดระยะเวลา 30 ปีของการทำงาน แม้กระทั่งในปัจจุบัน ผู้บริหาร ระดับสูง เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ทางราชการ และนักวิชาการบางคน ยังมอง ปัญหาแรงงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรรมกรในโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมี จำนวนประมาณ 1 ล้านคน

ประเด็นที่สอง ผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของทาง ราชการจำนวนไม่น้อยเห็นว่าเรื่องแรงงานเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและซับซ้อน ฉะนั้นรัฐบาลจึงไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องให้มาก ยิ่งกว่านั้น ยังเกรงว่าถ้าหาก รัฐบาลเข้าไปดูแลส่งเสริมมาก ผู้ใช้แรงงานก็จะได้ใจ ถึงโอกาสเคลื่อนไหว เรียกร้องผลประโยชน์ต่างๆ ทำที่และความรู้สึกดังกล่าวเป็นอยู่เกือบทุก ยุคทุกสมัย บางครั้งเจ้าหน้าที่ทางราชการประสงค์จะผลักดันงานทางด้าน แรงงานไปถึงระดับกระทรวงหรือระดับนักการเมืองก็ถูกยับยั้ง

ประเด็นที่สาม ในระยะหลังๆ นักการเมืองและนักบริหารระดับ สูงตระหนักดีถึงประสบการณ์ในต่างประเทศ ซึ่งผู้ใช้แรงงานมีการรวมตัว กันเป็นสมาคม สหภาพ สามารถรักษาผลประโยชน์ของตนงานได้เป็น อย่างดี ก็เกิดความเป็นห่วงว่าจะมีการรวมตัวกันอย่างไรในต่างประเทศ เกรง ว่าจะเป็นเหตุให้กลุ่มของตัวต้องสูญเสียผลประโยชน์

ความรู้สึกและท่าทีข้างต้นเป็นผลสะท้อนถึงการตัดสินใจของ รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยที่จะอำนวยประโยชน์และเกื้อกูลต่อผู้ใช้แรงงาน ทั้งยังปิดกั้นความพยายามของข้าราชการประจำและนักวิชาการที่จะ ผลักดันการดำเนินงานทางด้านแรงงานให้เหมาะสมและถูกต้อง

แต่ที่น่าวิเคราะห์ลึกไปกว่านั้นก็คือ ความไม่สนใจในเรื่องแรงงานนั้น ปัญหาสำคัญยังอยู่ที่นโยบายของแผนพัฒนาฯ ที่ไม่ต้องการเพิ่มต้นทุนปัจจัยการผลิต และการเรียกร้องเงินทุนจากต่างประเทศเข้ามา สภาพของค่าจ้างที่ต่ำและบริการพื้นฐานที่พร้อมมูล ดึงดูดทุนข้ามชาติเข้ามามากมายในแผนแรก ประกอบกับรายได้จากสินค้าหลักทางเศรษฐกิจในช่วง 10 ปีแรกของแผน ประชาชนจึงไม่เดือดร้อนมากนัก แต่ครั้งล่วงเข้าแผน 3 ปัญหาเร่งก่อตัวขึ้น รัฐบาลในขณะนั้นเริ่มตระหนักถึงปัญหาบ้าง แต่ก็ยังเป็นเพียงการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ นโยบายทางด้านแรงงานสำคัญๆ เช่น การประกันสังคม การสร้างงาน การปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับตลาดแรงงาน ยังไม่มีความชัดเจนจวบจนปัจจุบัน

มาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 รัฐบาลเริ่มมองเห็นปัญหาแรงงานชัดขึ้น แต่ก็ได้กล่าวไปแล้วว่าเป็นการนำเอาลักษณะงานของหน่วยงานประจำมาขยายและชี้แจงมากกว่าการกำหนดเป้าหมาย ภาวะวิกฤตทางด้านแรงงานที่เกิดขึ้นในช่วงการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 โดยเฉพาะความไม่สงบทางด้านแรงงาน หลายเสียงกล่าวกันว่ามีสาเหตุมาจาก รัฐบาลไม่ได้มีส่วนผลักดันให้มีการบังคับใช้กฎหมาย และผู้บริหารระดับสูงก็มองว่าหากรัฐบาลเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือใส่ใจในปัญหา จะทำให้เกิดการเปลืองตัวโดยใช้เหตุ

ประการที่สาม ขาดกฎหมายหลักทางด้านแรงงาน ในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในประเทศหรือที่เรียกกันในเชิงเศรษฐศาสตร์ว่า ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ย่อมจะต้องเฉลี่ยไปเป็น (1) ค่าจ้าง ค่าตอบแทน (2) กำไร (3) ดอกเบี้ย (4) ค่าเช่า และ (5) การจ่ายเงินในรูปกองทุนต่างๆ เช่น กองทุนประกันสังคม

โดยเหตุนี้ หน้าที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลประชาธิปไตยจึงอยู่ที่การแบ่งปันผลประโยชน์ขั้นต้นให้เป็นธรรมแก่ผู้ที่มีส่วนในการผลิต และขณะเดียวกันก็ดูแลผู้ที่ไม่สามารถได้รับผลเฉลี่ย ไม่ว่าจะสาเหตุผลทาง

ร่างกาย จิตใจ สังคม และอื่นๆ การปฏิบัติตามหลักการข้างต้นก็ย่อมจะออกมาในรูปการออกกฎหมาย

จากการศึกษาด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์ต่างๆ ก็จะพบว่าประเทศไทยของเรายังไม่ได้ดำเนินการในด้านนี้มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายด้านกองทุนต่างๆ

ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น ประเทศไทยเคยประกาศใช้กฎหมายแรงงานฉบับแรกเมื่อปี 2499 แต่ก็ใช้ได้เพียงปีเดียวก็ถูกยกเลิกไป เหตุเพราะต้องการทำลายขบวนการแรงงานและกดค่าจ้างเพื่อให้สอดคล้องกับบรรยากาศการลงทุน ต้องรออีกถึง 15 ปีจึงจะมีกฎหมายแรงงานฉบับที่ 2 ซึ่งช่วยเกื้อกูลคนงานอย่างมาก เพราะก่อนหน้านี้ค่าจ้างหนึ่งมาตลอดจนเมื่อมีกฎหมายฉบับนี้จึงทำให้ค่าจ้างและสภาพการทำงานได้รับการปรับปรุงและคุ้มครองมากขึ้น แต่จนถึงปัจจุบัน กฎหมายแรงงานก็ยังขาดสาระสำคัญที่จะเกื้อกูลคนงานอยู่หลายประการด้วยกัน

อย่างไรก็ดี เมื่อมองย้อนหลังไป 30 ปี ประเทศไทยเพิ่งจะมีกฎหมายแรงงานที่บังคับใช้จริงๆ และต่อเนื่องเมื่อปี 2515 และสิ่งที่ช่วยเกื้อกูลผู้ใช้แรงงานอย่างแท้จริงก็คือ บทบัญญัติว่าด้วยค่าจ้างขั้นต่ำและการจ่ายเงินตามกองทุนเงินทดแทน

ข้อที่น่าสังเกตคือ ก่อนปี 2516 ซึ่งเป็นปีแรกที่เริ่มใช้กฎหมายกองทุนเงินทดแทน คนงานได้รับอุบัติเหตุจากการทำงานเป็นจำนวนมาก แต่ไม่ได้รับการดูแล จนกระทั่งมีการประกาศใช้กองทุนเงินทดแทนในปี 2516 ก็มีการแจ้งอุบัติเหตุ เจ็บป่วย และตายจากการทำงานมากขึ้น

อนึ่ง กองทุนเงินทดแทนยังเป็นมาตรการที่เป็นรูปธรรม เป็นกลไกที่ช่วยให้คนงานได้รับผลประโยชน์ที่ชอบธรรมมากขึ้น ตามกฎหมายนั้น นายจ้างที่มีคนงานตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป จะต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนตามอัตราของการเสี่ยงภัยของงานแต่ละประเภท มาบัดนี้กองทุนเงินทดแทนถือเป็นหน่วยงานเดียวที่กำหนดความรับผิดชอบของนายจ้างในการจ่ายเงินสมทบ เพื่อนำมาจ่ายเป็นค่าทดแทนให้แก่คนงาน



ที่เจ็บป่วยหรือประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน ส่วนรูปแบบอื่นๆ นั้น กล่าวได้ว่ายังไม่ี

ข้อที่น่าเป็นห่วงในเรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวกับสังคมนี้ ประเทศไทยค่อนข้างล่าช้ากว่าประเทศอื่นๆ แม้แต่ในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกันเอง ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่สำคัญที่สุดในการเฉลี่ยผลประโยชน์ที่เป็นธรรม โดยกำหนดให้นายจ้างรับผิดชอบต่อลูกจ้างในเรื่องต่างๆ เช่น การเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย ประเทศไทยเริ่มมีกฎหมายบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติแรงงานปี 2499 แต่ในเรื่องประเภทเดียวกันนี้ ประเทศศรีลังกากำหนดใช้ตั้งแต่ปี 2477 ประเทศมาเลเซียประกาศใช้ตั้งแต่ปี 2495 ประเทศอินโดนีเซียประกาศใช้เมื่อปี 2494 และประเทศที่ถือว่ายากจนที่สุดประเทศหนึ่ง คือบังคลาเทศ ประกาศใช้เมื่อปี 2466

ประเทศที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ไม่เพียงแต่มีการกำหนดให้นายจ้างรับผิดชอบเท่านั้น แต่ยังมีโครงการอื่นๆ เช่น การประกันสังคมหรือกองทุนสะสมแห่งชาติ ในขณะที่ประเทศไทยไม่มี (ยกเว้นกองทุนเงินทดแทน) เช่น ประเทศพม่ามีกฎหมายบังคับให้นายจ้างรับผิดชอบต่อลูกจ้างในปี 2466 และมีกฎหมายประกันสังคมในปี 2497 ประเทศอินเดียมีกฎหมายประกันสังคมในปี 2491 มีกองทุนสะสมแห่งชาติในปี 2495 ประเทศอินโดนีเซียมีกฎหมายประกันสังคมในปี 2512 และมีกองทุนสะสมแห่งชาติในปี 2494 ประเทศสิงคโปร์ซึ่งมีขนาดเล็กกว่าเกาะภูเก็ตของเราเสียอีก มีกองทุนสะสมแห่งชาติมาตั้งแต่ปี 2496 และประเทศศรีลังกามีกองทุนสะสมในปี 2501

ประเทศที่มีการใช้พระราชบัญญัติประกันสังคมพร้อมกับประเทศไทย (ปี 2497) คือประเทศฟิลิปปินส์ มาบัดนี้ประเทศฟิลิปปินส์ดำเนินงานประกันสังคมมากกว่า 30 ปี มีเงินสะสมเป็นทรัพย์สินทั้งสิ้นกว่า 31,250 ล้านบาท เงินจำนวนนี้นอกเหนือจากการจ่ายผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล รายได้จ่ายชดเชยเมื่อเจ็บป่วย ผลประโยชน์

จากการคลออดบุตร การบาดเจ็บจากการทำงาน การจ่ายบำเหน็จบำนาญช่วยเหลือครอบครัวเมื่อหัวหน้าครอบครัวเสียชีวิตแล้ว ยังมีเงินเหลือซึ่งได้จากการนำเงินไปลงทุนอีกเป็นจำนวนมาก

ทางด้านประชากรผู้ใช้แรงงาน จนกระทั่งสิ้นปี 2528 มีคนงานอยู่ภายใต้การประกันสังคมนี้ถึง 10 ล้านคนเศษ กล่าวกันว่าหากประเทศไทยเริ่มประกาศใช้กฎหมายประกันสังคมในช่วงระยะเวลาเดียวกันนี้ มาบัดนี้ก็คงมีทุนสะสมอยู่ไม่น้อยไปกว่าประเทศฟิลิปปินส์

ข้อน่าสังเกตคือ สำนักงานกองทุนประกันสังคมของฟิลิปปินส์ มีสินทรัพย์และเงินออมถึง 3 หมื่นกว่าล้านบาท ควรจะกล่าวด้วยว่าประเทศฟิลิปปินส์ประสบกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำเป็นเวลาหลายปี และในขณะที่ประธานาธิบดีมากอสครองอำนาจเป็นเวลาถึง 20 ปี ได้ถ่ายเททรัพย์สินของบ้านเมืองไปยังต่างประเทศเป็นจำนวนหลายแสนล้านบาท ฉะนั้นถ้าประเทศไทยได้ใช้กฎหมายประกันสังคม ก็จะมีกองทุนประกันสังคมอย่างน้อยก็แสนล้านบาท จึงเป็นประจักษ์พยานอย่างชัดเจนว่า การขาดกองทุนประกันสังคมในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ทำให้คนไทยต้องสูญเสียสิทธิอันชอบธรรมและควรมีควรได้ไปอย่างมาก ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาหลักของประเทศไทยซึ่งเกิดขึ้นและเป็นมาหลายสิบปีก็คือปัญหาการขาดเงินออมโครงการทางด้านแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการประกันสังคม จะช่วยให้เกิดเงินออม ซึ่งเกื้อกูลการดำเนินงานทางเศรษฐกิจได้ เช่น ประเทศสิงคโปร์มีเงินออมเป็นอัตราส่วนถึงร้อยละ 43 ของรายได้ประชาชาติ ในจำนวนนี้ร้อยละ 20 เป็นเงินออมจากกองทุนเลี้ยงชีพ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการประกันสังคม

จากเหตุผลที่ได้วิเคราะห์ไปแล้วข้างต้นคือ ประการแรก แผนพัฒนาประเทศที่ผ่านมาไม่ได้ให้ความสำคัญด้านแรงงาน ประการที่สอง ผู้บริหารประเทศยังไม่ยอมรับและให้ความสนใจต่อปัญหาแรงงาน และประการสุดท้าย การขาดกฎหมายหลัก เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายประกันสังคม ทำให้งานด้าน

แรงงานมีฐานะต่ำต้อย ไม่ว่าจะมองในด้านฐานะที่เป็นหน่วยงานรัฐ หรือ ในด้านการสนับสนุนงบประมาณและกำลังคน

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบด้านแรงงานไม่ได้มีโอกาสพัฒนา โครงสร้างและแผนงานให้สอดคล้องกับความเจริญเติบโตของประเทศชาติเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นๆ หน่วยงานแรงงานในฐานะแผนก่อตั้งขึ้น เป็นครั้งแรกเมื่อ 50 ปีที่แล้ว สังกัดกระทรวงมหาดไทย ใช้เวลา 30 ปีจึง ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกรม และ 20 ปีที่ผ่านมา มีข้าราชการประจำ นักวิชาการ และผู้นำแรงงาน เรียกร้องให้มีการยกฐานะขึ้นเป็นทบวงและ กระทรวงหลายครั้ง แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ในขณะเดียวกัน มีหน่วยงานหลายหน่วยงานซึ่งมีฐานะเป็นแผนกเมื่อ 50 ปีก่อน ในขณะนี้ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวงก็มี เช่น กระทรวงสาธารณสุข และในระยะหลังๆ ก็มีหน่วยงานระดับกระทรวงที่ตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในกิจกรรมใหม่ๆ เช่น ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

การที่หน่วยงานด้านแรงงานยังมีฐานะอยู่ในระดับกรม ทำให้ขาดการยอมรับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสภาพัฒน์ สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. เป็นอุปสรรคในการที่จะได้รับงบประมาณและ กำลังคน ซึ่งทำให้หน่วยงานด้านแรงงานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดูแล และเกื้อกูลผลประโยชน์แก่ผู้ใช้แรงงาน

ในด้านงบประมาณ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศใกล้เคียง ประเทศสิงคโปร์มีพลเมืองเพียงร้อยละ 10 ของประเทศไทย แต่งบประมาณของ กระทรวงแรงงานในปี 2530 เท่ากับ 51 ล้านสิงคโปร์ดอลลาร์ คิดเป็น ร้อยละ 0.26 ของงบประมาณทั้งหมดของประเทศ (1,900 ล้านสิงคโปร์ ดอลลาร์) ส่วนประเทศไทย งบประมาณของกรมแรงงานปี 2529 มีเพียง 191 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.07 ของงบประมาณทั้งหมด

แน่นอนว่าสิงคโปร์อาจจะเหนือกว่าประเทศไทยในด้านการเน้น การพัฒนาอุตสาหกรรม ดังนั้นก็ขอให้พิจารณาประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งมี ระดับการพัฒนาใกล้เคียงกับประเทศไทย ประเทศฟิลิปปินส์มีงบประมาณ

ด้านแรงงาน 144 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.10 ของงบประมาณทั้งหมด สำหรับประเทศที่ยากจนอย่างบังคลาเทศ มีงบประมาณด้านแรงงานในปี 2527 เท่ากับ 36.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1 ของงบประมาณทั้งหมด นี่ยังไม่ต้องพูดถึงประเทศทุนนิยมที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับสูงอย่างสหรัฐอเมริกา และเป็นประเทศที่ขบวนการแรงงานเข้มแข็ง สหรัฐอเมริกามีงบประมาณด้านแรงงานในปี 2529 จำนวน 518 ล้านดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ 0.053 ของงบประมาณทั้งหมด<sup>24</sup>

ในด้านกำลังคน ตำแหน่งสารวัตรแรงงานซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการดูแลปัญหาแรงงานโดยตรง ในปี 2508 มีจำนวน 10 คน ในปี 2529 เพิ่มจำนวนเป็น 100 คน ซึ่งแน่นอนว่ามีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับการดูแลคนงานจำนวน 6-7 ล้านคนในปัจจุบัน เปรียบเทียบกับประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งมีสารวัตรแรงงานถึง 300 คน

ประการสุดท้าย สาเหตุสำคัญอีกข้อหนึ่งซึ่งทำให้กำลังแรงงานไม่ได้รับผลประโยชน์ตามส่วนแบ่งโดยชอบธรรม ก็เพราะว่ากำลังแรงงานไทยไม่ได้มีการก่อตั้งเป็นองค์กรของตัวเองที่จะเรียกร้องดูแลผลประโยชน์อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

ทศวรรษ 2490 เป็นช่วงเวลาที่มีการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างจริงจังในประเทศเรา ปริมาณการจ้างงานก็สูงขึ้น ปัญหาแรงงานก็ขยายตัวขึ้นเป็นเงาตามตัว แต่ปัญหาการรวมตัวของคนงานยังมีข้อจำกัด กล่าวคือ นโยบายในช่วงนั้น สหภาพแรงงานยังไม่มีกฎหมายรองรับ เพียงแต่ให้มีการจดทะเบียนไว้กับกระทรวงมหาดไทยเป็นนิติบุคคล ดำเนินการได้เฉพาะกิจการของสมาคมและวัฒนธรรมเท่านั้น ส่วนกิจกรรมทางการเมืองและธุรกิจถูกกีดกันไม่อนุญาตให้ดำเนินการ สภาพเช่นนี้ทำให้ขบวนการแรงงานพยายามผลักดันให้มีกฎหมายรองรับสหภาพ

<sup>24</sup> เฉพาะการบริหารกระทรวงแรงงานสหรัฐฯ เท่านั้น โดยไม่รวมกับของสำนักใกล้เคียง ข้อพิพาทแรงงานสัมพันธ์ ยิ่งกว่านี้ หน่วยงานสำนักงานการประกันสังคมก็มีงบประมาณของตน 200 ล้านดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ 20 ของงบประมาณรัฐบาลกลางทั้งหมด ทั้งนี้จากคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ของILOที่กรุงเทพฯ

แรงงาน ตลอดจนการคุ้มครองแรงงานในด้านต่างๆ รัฐบาลในขณะนั้นก็เริ่มมีนโยบายผ่อนปรนกับขบวนการแรงงาน จนสามารถออกพระราชบัญญัติแรงงานฉบับปี 2499 เป็นผลสำเร็จ

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในปี 2500 เป็นกฎหมายที่ทำให้การรับรองแก่การรวมตัวของสหภาพแรงงาน และให้นายจ้างยอมรับสหภาพแรงงานเป็นตัวแทนในการเจรจาตกลงสภาพการทำงานต่างๆ ใดๆก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ถูกยกเลิกไปในสมัยจอมพลสฤษดิ์เมื่อปี 2501 ทั้งๆ ที่ในขณะนั้นประเทศไทยกำลังเข้าสู่ช่วงการพัฒนาไปสู่ความทันสมัยทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 ซึ่งมีระยะเวลาตั้งแต่ปี 2504-2514 เป็นเวลา 10 ปีเต็ม แต่กลับเป็นช่วงที่ไม่อนุญาตให้มีการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน ในแผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับก็มิได้ระบุนโยบายที่จะเกื้อหนุนให้ผู้ใช้แรงงานได้มีโอกาสพัฒนาการรวมตัวอย่างเต็มที่

กล่าวโดยสรุป ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา กำลังแรงงานสามารถก่อตั้งและดำเนินการต่อเนื่องได้ก็เมื่อปี 2514 แต่กำลังแรงงานที่ก่อตั้งและดำเนินการในรูปขบวนการแรงงานก็มีจำนวนน้อย คือมีเพียงร้อยละ 1 ของกำลังแรงงาน และร้อยละ 5 ของแรงงานรับจ้าง ทำให้การยอมรับและการสนับสนุนจากฝ่ายรัฐบาลและนายจ้างมีไม่มากนัก

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยหน้าที่หลักของรัฐบาลอยู่ที่การดูแลให้การแบ่งปันผลประโยชน์แก่ประชาชนมีความเป็นธรรม แต่รัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยจริงๆ ก็ไม่สามารถทำงานได้นาน การที่จะทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนจึงไม่ต่อเนื่อง แม้ในช่วงที่บ้านเมืองเป็นประชาธิปไตยเพิ่มขึ้น มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง แต่รัฐบาลเหล่านี้ก็จำเป็นต้องรักษาผลประโยชน์ของตัวเองและกลุ่มสนับสนุน

ฉะนั้นเมื่อการผลักดันของคนงานไม่เข้มแข็ง การตอบรับก็ย่อมจะมีไม่มาก ซึ่งจะเห็นได้จากนโยบายของรัฐบาลเปรม 5 ที่ไม่มีอะไรที่ชัดเจน

แจ้ง ในด้านแรงงาน ทั้งๆ ที่พรรคใหญ่ที่สุดที่ร่วมรัฐบาลได้ออกปฏิญญา ด้านแรงงานไว้ ซึ่งครอบคลุมทั้งในด้านค่าจ้าง สภาพการจ้าง การสร้าง หลักประกัน ปฏิญญาเหล่านี้ก็ไม่ได้อยู่ในนโยบายของรัฐบาลเปรม 5 แต่ อย่างใด

### 5. แรงงานไทย: อนาคตและทางออก

ในช่วงเวลา 30 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้เจริญก้าวหน้าไปมาก โดยเฉพาะในช่วงปี 2500-2525 ผลผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเพิ่มขึ้น 18 เท่า เฉพาะภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น 31 เท่า ภาคพาณิชยกรรมและ บริการเพิ่มขึ้น 20 เท่า และภาคเกษตรเพิ่มขึ้น 10 เท่า อัตราการเติบโต ในช่วง 25 ปีที่ผ่านมาอยู่ในเกณฑ์สูง แต่ความเจริญก้าวหน้าทางวัตถุ ไม่ได้ตกไปยังประชากรส่วนใหญ่ เช่น เกษตรกรและกำลังแรงงาน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งสำหรับความสำเร็จข้างต้น

มองให้แคบลงมาถึงแรงงานในภาคอุตสาหกรรม ธุรกิจการค้า และบริการ ซึ่งมีจำนวนถึง 6 ล้านคน แรงงานเหล่านี้มีส่วนผลักดันให้ ผลผลิตภัณฑ์มีมูลค่าถึงร้อยละ 80 ของผลิตภัณฑ์รวม แต่ค่าจ้างและ ผลประโยชน์ด้านตัวเงินก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ทำให้เชื่อว่า ค่าจ้างที่คนงานได้รับจะน้อยกว่าผลิตภาพแรงงาน

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่น่าเสียดายที่แรงงานไทยคนหนุ่มสาวซึ่ง ตั้งหน้าตั้งตาทำงานอย่างหนัก แต่ไม่ได้รับผลประโยชน์ที่ควรมีควรได้เช่นเดียวกับผู้มีส่วนร่วมอื่นๆ เช่น ผู้ลงทุน ผู้บริหาร ฝ่ายจัดการ นักวิชาชีพต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ ท่านนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกก็มักจะอธิบายว่าผลิต ภาพแรงงานต่ำ ซึ่งผู้เขียนและนักแรงงานทั่วไปย่อมไม่เห็นด้วย เพราะ ผู้จัดการโรงงานซึ่งเป็นชาวญี่ปุ่น ชาวเยอรมัน และชาวอเมริกัน ต่างก็ ยืนยันว่าคนไทยมีฝีมือ มีความสามารถ และมีความตั้งใจสูงไม่แพ้แรงงาน

ในประเทศของเขา

ความจริงแล้วที่คนงานได้รับค่าจ้างและผลประโยชน์ต่ำกว่าผลิตภาพ ก็เพราะคนงานไม่สามารถที่จะต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ รัฐบาลที่ผ่านมาก็ไม่ได้จัดปัจจัยทางสังคมรองรับ เช่น การประกันสังคม เป็นต้น อาจจะมีคนอ้างว่าประเทศไทยยากจน จำเป็นต้องคอยไปก่อน แต่ท่านเหล่านี้จะตอบได้อย่างไรเมื่อประเทศที่มีสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมใกล้เคียงกับประเทศไทยอย่างประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งได้ใช้กฎหมายประกันสังคมมาแล้ว 32 ปี และในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา นายจ้างต้องจ่ายเงินเข้าสู่กองทุนประกันสังคมในอัตราสูงถึงร้อยละ 7.75-9.45 ส่วนประเทศไทย จนถึงปัจจุบันนี้ นายจ้างต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนทดแทนไม่เกินร้อยละ 3.5 ในอัตราสูงสุด ซึ่งน้อยกว่าที่จ่ายใกล้เคียงอัตรานี้

ในความเป็นจริงแล้ว การให้ประโยชน์แก่ลูกจ้างไม่ว่าโดยทางตรง เช่น รายได้ที่เหมาะสม หรือทางอ้อมในเรื่องสวัสดิภาพหรือสวัสดิการ จะเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างหลายประการ เพราะเท่ากับเป็นการเพิ่มอำนาจซื้อของผู้ใช้แรงงาน ธุรกิจที่อาศัยผู้บริโภคที่เป็นคนงานมีมากมาย นับตั้งแต่พ่อค้าแม่ค้าขายข้าวราดแกงไปจนกระทั่งธุรกิจห้องแถวก็จะขยายตัวยิ่งขึ้น โอกาสที่คนใหม่ๆ ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานก็จะมีงานเพิ่มขึ้นด้วย

พูดถึงอำนาจซื้อของผู้บริโภครายได้ต่ำอย่างคนงานหรือผู้ใช้แรงงานไทย ผู้เขียนก็เสียดายว่า อัตราค่าจ้างที่ได้รับนั้นมีคนงานกว่าร้อยละ 40 ที่ยังได้รับต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด ภาวะเช่นนี้สำหรับประเทศแล้วไม่ดีแน่ ยิ่งโดยเฉพาะในภาวะที่ตลาดสินค้าหลักของไทยในต่างประเทศตกต่ำด้วยแล้ว ตลาดภายในประเทศจึงยังมีความจำเป็นมากขึ้น มิเช่นนั้น การขยายตัวของธุรกิจภายในจะประสบปัญหา

นอกจากปัญหาหลักเรื่องผลประโยชน์ตอบแทนที่เป็นธรรมและการขาดหลักประกันในด้านรายได้และการทำงาน ซึ่งเป็นรูปธรรมที่จะช่วยเหลือจนเจือในนิยามขาดรายได้หรือประสบทุกข์อย่างเพียงพอแล้ว แรงงานไทยก็เริ่มประสบกับปัญหาความไม่มั่นคงในการทำงาน โดยมี

ภาวะตงงาน ว่างงาน ปัญหาดังกล่าวนี้เริ่มรุนแรงขึ้นตั้งแต่ปี 2528 มีคนงานที่ตงงานและมาแจ้งตอกรมแรงงานเป็นจำนวนถึง 50,000 คน สภาหอการค้าไทยได้รายงานตอไปว่า จำนวนผู้ตงงานจริง ๆ แล้วมีถึง 100,000 คน และจำนวนผู้ตงงานในปี 2529 ก็ไม่ต่ำกว่าผู้ตงงานในปี 2528 ปัญหาความไม่มั่นคงในการทำงานมีผลจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี 2525 ปัญหาดังกล่าวยังไม่มืทีทำว่าจะคลี่คลายไปในทางทีดีในอนาคต โดยเฉพาะในช่วงแผน 6 นี้ ปัญหาการว่างงานจะมีอยู่สูงตอไป จากการที่มืกำลังแรงงานเข้าสู่ตลาดแรงงานประมาณ 800,000 คนตอปี

อนึ่ง แรงงานไทยยังมีปัญหาเช่นเดียวกับคนไทยธรรมดาทั้งหลายในปัจจุบัน ซึ่งส่วนใหญ่ก็ประสบปัญหาการขาดที่อยู่อาศัยที่ถูกสุลักษณะ มีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย มีหนี้สิน ประกอบกับบรรสนิยมในการครองชีพ ทีเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะในหมู่ลูกหลาน ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานไทยขัดสนและคับแคบยิ่งขึ้น

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะทวีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นทุกวันเมื่อสังคมไทยเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรมอย่างทีน้กว้างแผนตั้งใจไว้หรืออย่างน้อยกว่า 2 ทศวรรษทีจะผ่านมา ประเทศไทยก็ปูทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับเอาไว้ด้วยเงินทุนมากมายมหาศาล และมีแนวโน้มจะขยายตัวตอไป ในขณะที่เดียวกัน เสียงเรียกร้องให้มีการสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคมก็ขยายตัวติดตามมาด้วย

เมื่อพิจารณาสภาพของปัญหาต่าง ๆ ข้างต้น อนาคตของแรงงานไทยดูจะไม่แจ่มใสนัก โดยเฉพาะการเร่งรัดเรียกร้องให้เกิดความสมดุลและความเป็นธรรมขึ้นในสังคม คำถามตอไปทีจะมีว่า ทางออกจะเป็นอย่างไร

คำตอบทีตรงไปตรงมาและชัดเจนก็คือ รัฐจำเป็นจะต้องปรับปรุงแก้ไขกลยุทธ์ในการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านอุตสาหกรรมควรทีจะส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมซึ่งเป็นอุตสาหกรรมทีใช้กำลังแรงงานมาก และเน้นการใช้ทรัพยากรในประเทศไทย ยกกระตบเทคโนโลยี



ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และขยายตัวไปทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ซึ่งเท่ากับเป็นการยกระดับฐานะและการมีงานทำของชาวต่างจังหวัด

นอกจากนี้ ควบคู่ไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรม จะต้องมีการมาตรการทางด้านค่าจ้างอย่างเป็นรูปธรรม เช่น ออกกฎหมายว่าด้วยกองทุนประกันสังคมในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนส่งเสริมให้คนงานได้ก่อตั้งรวมตัวและดำเนินการอย่างเป็นอิสระ

ข้อเสนอดังกล่าวไม่ใช่เรื่องใหม่ ผู้เขียนและผู้สนใจด้านแรงงานได้เสนอมาเป็นเวลากว่า 3 ทศวรรษแล้ว

การที่จะให้มีการทบทวนกลยุทธ์ในการพัฒนาและเริ่มโครงการทางด้านแรงงาน จะต้องอาศัยการดำเนินงานของบุคคลกลุ่มต่างๆ ดังนี้

กลุ่มแรกคือ ผู้บริหารประเทศหรือนักการเมือง ซึ่งหมายถึงคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง

ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อที่ 4 ผู้บริหารประเทศจนถึงทุกวันนี้ยังไม่เข้าใจและยังไม่รับรู้บทบาทของแรงงานในการพัฒนาประเทศ ฉะนั้นการที่จะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงนโยบายและแผนงานต่างๆ เป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารประเทศจะต้องทบทวนสภาพความเป็นจริงของแรงงาน และยอมรับบทบาทของแรงงานที่มีต่อการสร้างบ้านสร้างเมืองอย่างเท่าเทียม หรืออย่างน้อยก็ส่งเสริมพอๆ กับนักลงทุน นักบริหารฝ่ายจัดการ และนักวิชาชีพอื่นๆ

เมื่อพูดอย่างนี้แล้ว ผู้เขียนก็ต้องสารภาพว่า ความหวังที่จะเห็นผู้บริหารประเทศยอมรับแนวคิดดังกล่าวไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะขึ้นอยู่กับการศึกษาอบรม ประสบการณ์ ตลอดจนการทำงานในอดีต

เรื่องแรงงานนั้นจำเป็นต้องยอมรับว่า มิใช่มองกันแต่เพียงการกำหนดนโยบายประชากร การพัฒนาประชากร แต่จะต้องกำหนดแผนและนโยบายระยะยาวที่จะส่งเสริมและสร้างงานให้ประชากรที่เพิ่มขึ้น มีงานทำด้วย ภาระยิ่งใหญ่นี้อยู่ที่จะทำให้ประชากรวัยทำงานมี

โอกาสเข้าร่วมในการสร้างผลิตภัณฑ์ประชาชาติได้อย่างไร การประกันรายได้ที่เป็นธรรม สภาพการจ้างงานที่เหมาะสม การคุ้มครองในเรื่องสวัสดิภาพ และการประกันรายได้หากเขาต้องขาดแคลนหรือขาดโอกาสในการหารายได้ให้กับตนเองและครอบครัวต่อไป

ประเทศไทยประสบความสำเร็จค่อนข้างมากในเรื่องการกำหนดการขยายตัวของประชากรและการพยายามสร้างพื้นฐานการศึกษาของประชากรในชาติ แม้ว่าจะขาดทิศทางการที่ตลาดต้องการก็ตาม แต่ในเรื่องการส่งเสริมประชากรในด้านอาชีพและโอกาสในการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นนั้นยังหามาตรการหรือแบบแผนแทบไม่ได้ สิ่งเหล่านี้รัฐบาลทุกรัฐบาลได้รับการกระตุ้นมาตลอดในช่วง 30 ปีเศษที่ผ่านมา

มองบุคคลในรัฐบาลปัจจุบันซึ่งมี 4 พรรค 1 พวก เราก็พอจะมีความหวังอยู่บ้างกับหัวหน้ารัฐบาลซึ่งมีประวัติความซื่อสัตย์สุจริตและความตั้งใจที่จะรับใช้ประชาชน โดยเฉพาะการแก้ปัญหาชนบท แต่ความเข้าใจและความรับรู้ในเรื่องแรงงานก็ยังเป็นเรื่องที่ไม่ชัดเจน แม้รัฐมนตรีที่หัวหน้ารัฐบาลเลือกจะเป็นนักวิชาการ นักบริหารมีอาชีพ ที่มีผลงานเด่น แต่ความเข้าใจในเรื่องแรงงานก็ไม่ปรากฏชัดแจ้งออกมา แนนอนรัฐมนตรีอื่นๆ มาจาก 4 พรรคใหญ่ จำนวนไม่น้อยเป็นนักธุรกิจสำคัญๆ แม้จะไม่ได้เกี่ยวข้องกับธุรกิจของตนแล้ว แต่ก็ย่อมจะต้องเกี่ยวข้องกับทางอ้อมกับเพื่อนฝูงผู้คุ้นเคยในวงการธุรกิจ

โดยสรุป จากองค์ประกอบของรัฐบาลปัจจุบัน ผู้เขียนก็ยังไม่เห็นช่องทางการเปลี่ยนนโยบายด้านแรงงาน โดยเฉพาะการจะเร่งรัดให้มีกฎหมายประกันสังคมเพื่อสร้างความมั่นคงในรายได้และการทำงาน ซึ่งถือว่าเป็นการเพิ่มเติมผลประโยชน์ให้แก่แรงงานอย่างเป็นรูปธรรมที่สุด และเป็นรูปแบบที่ง่ายและนานาประเทศยอมรับมากที่สุดอันหนึ่ง

กลุ่มที่สองคือ ข้าราชการระดับสูง ซึ่งมีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติและในขณะที่เดียวกันก็มีหน้าที่เสนอแผนนโยบายให้รัฐบาลพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับนักบริหารระดับสูงนี้ ในระบอบการปกครองแบบประชา-

ชิปไตย นักบริหารเหล่านี้ก็จำเป็นจะต้องทำตามนโยบายของผู้บริหารประเทศ เท่าที่ผ่านมาก็มีบางท่านที่มีความรู้ความเข้าใจสภาพและปัญหาแรงงาน และพยายามผลักดัน ซึ่งก็เป็นเรื่องที่เคยเกิดขึ้นและเป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่โอกาสแห่งความสำเร็จนั้นขึ้นอยู่กับนักการเมืองและผู้บริหารระดับสูงว่าจะยอมรับและผลักดันหรือไม่

ที่น่าสังเกตคือ การยอมรับนั้นมีอยู่ในระดับหนึ่ง เช่น การส่งเสริมทางด้านการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การส่งเสริมภาคเอกชน โดยเฉพาะในด้านธุรกิจ การกระจายและขยายทุน สิ่งเหล่านี้ข้าราชการประจำเป็นผู้เสนอรายละเอียดและแผนงานทั้งสิ้น รัฐบาลเองเท่าที่ผ่านมาในระยะใกล้นี้ก็สนองรับและเห็นชอบ สิ่งดังกล่าวในความเห็นของผู้เขียนไม่แตกต่างไปจากแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจแบบเดิม กล่าวคือ แม้จะทำให้เศรษฐกิจขยายตัว แต่ปัญหาการกระจายรายได้และการสร้างความเป็นธรรมในสังคมก็ยังไม่สามารถปิดเป่าหรือทุเลาจากความมรณะที่เป็นอยู่

ข้อที่น่าเป็นห่วงคือไม่เพียงแต่ขาดนักการเมืองที่จะผลักดันเท่านั้น แต่ในขณะนี้เรายังขาดข้าราชการประจำที่มีจำนวนเพียงพอและเข้าใจปัญหาอย่างลึกซึ้งในการที่จะผลักดันหรือซบเซยยืนหยัดในเรื่องนี้อย่างจริงจัง ฉะนั้นเมื่ออุปกรกับขีดจำกัดในด้านระบบโครงสร้างการบริหารและการบังคับบัญชาแล้ว ความมิดมัวในเรื่องการเอาใจใส่ที่จะแก้ไขความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานก็เห็นจะน้อยลงไปด้วย

กลุ่มที่สามคือ นักการเมือง นักการเมืองหมายถึงบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญมาก โดยเฉพาะในการที่จะออกกฎหมายทางด้านแรงงาน เท่าที่ผ่านมา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านได้ให้ความสนใจในเรื่องแรงงานและมีแนวคิดที่จะปรับปรุงแรงงานในปี 2525 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการตั้งคณะกรรมการด้านแรงงานขึ้น ซึ่งก็มีผลงานพอสมควร

ในสภาผู้แทนราษฎรปัจจุบัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่สังกัดพรรครัฐบาลซึ่งมีด้วยกัน 4 พรรค ในบรรดา 4 พรรคดังกล่าว มี

พรรคการเมืองพรรคหนึ่งมีนโยบายด้านแรงงานอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องการออกกฎหมายประกันสังคม หนึ่ง องค์ประกอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจ ฉะนั้นความสนใจที่จะให้มีกฎหมายในด้านแรงงาน ด้านการประกันสังคม ซึ่งเป็นกฎหมายที่ต้องให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบ ก็คงจะเป็นเรื่องยาก ยกเว้นจะมีการทำความเข้าใจกันเป็นอย่างดี

ผู้เขียนทราบว่าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดขณะนี้ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องที่เราจะต้องติดตามต่อไป

กลุ่มที่สี่คือ นักวิชาการ นักวิชาการมีบทบาทสำคัญตลอดมา ทั้งในด้านการผลักดันและการส่งเสริมให้มีการรับรู้และถือปฏิบัติผู้ใช้แรงงาน แต่ในขณะเดียวกันก็มีนักวิชาการบางกลุ่มซึ่งอาศัยประสบการณ์หรือวิชาการที่ร่ำเรียนมา เสนอให้คำปรึกษาไปในทางที่จะลดหรือสกัดกั้นแนวคิดและนโยบายในการส่งเสริมผู้ใช้แรงงาน อย่างไรก็ตาม บทบาทของนักวิชาการที่พอจะเข้าใจปัญหา มีความจำเป็นจะต้องดำเนินการต่อไปภายใต้การบริหารประเทศในขณะนี้ เพราะเป็นหนทางหนึ่งที่จะผลักดันให้เกิดการยอมรับและปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานให้ดีขึ้น แต่ควรระวังสังเกตด้วยว่า จำนวนของนักวิชาการที่มีความเข้าใจปัญหาแรงงานและพยายามผลักดันงานด้านนี้เริ่มจะน้อยลง และยอมอ่อนข้อให้นักวิชาด้านอื่นๆ ที่เห็นว่าบทบาทของรัฐบาลและงานที่ทำอยู่นับว่าเหมาะสมแล้ว ทั้งแสดงความเห็นสนับสนุนแนวคิดที่ว่า การดำเนินงานหรือส่งเสริมทางด้านแรงงานมากเกินไปจะเป็นการลงทุนที่สิ้นเปลือง และไม่มีผลในทางบวกต่อการพัฒนาประเทศ

หนทางหนึ่งของนักวิชาการที่จะสนับสนุนความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานให้มากขึ้นก็คือ การเข้าช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานให้มากขึ้น ทั้งในด้านการให้ความรู้พื้นฐาน การเสนอข้อคิดเห็นทางวิชาการ และการวิจัยที่มีน้ำหนักพอจะมีอิทธิพลต่อผู้กำหนดนโยบาย ขณะเดียวกัน การทำตัว

ของนักวิชาการก็ควรจะอยู่ในระดับเท่าติดพื้นด้วย มิเช่นนั้นการเข้าใจปัญหาและข้อเท็จจริงของผู้ใช้แรงงานจะไขว่ไขว่ได้

กลุ่มที่ห้าคือ กลุ่มผู้ใช้แรงงานและกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ เช่น กลุ่มเกษตรกร ในภาวะการเมืองปัจจุบัน การที่จะผลักดันให้ผู้บริหารประเทศริเริ่มนโยบายหรือมาตรการที่จะช่วยผู้ใช้แรงงาน จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ใช้แรงงานจะต้องดำเนินการเรียกร้องและผลักดันด้วยตนเองอีกทางหนึ่ง ประสบการณ์ในอดีต โดยเฉพาะในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และแม้แต่ในระยะหลัง เป็นข้อพิสูจน์ได้อย่างดีว่า การกำหนดนโยบายที่สำคัญๆ นั้นจำเป็นต้องมีการเรียกร้องในระดับหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลยอมรับ และสามารถปรับปรุงแก้ไขได้โดยไม่เสียประโยชน์ แนวทางนี้ไม่ใช่เรื่องเสียหายในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งทุกๆ ฝ่ายมีสิทธิเสรีภาพในการเรียกร้องและแสดงความคิดเห็น ตลอดจนรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน

นอกจากนั้น การเรียกร้องผลักดันของผู้ใช้แรงงานควรจะต้องมีความร่วมมือจากกลุ่มที่ต่อทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น กลุ่มเกษตรกร เข้าร่วมด้วย เพราะทั้งสองกลุ่มนี้เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ

เป็นที่น่าเสียดายว่า ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา การพัฒนาตัวเองของกลุ่มผลประโยชน์ในบ้านเมืองเรานั้น แม้จะมีลักษณะต่อเนื่องเป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์ไทย แต่ก็เป็นไปในลักษณะลุ่มๆ ดอนๆ และขาดการเอาใจใส่โดยเฉพาะจากรัฐบาลอย่างเพียงพอ ในเรื่องนี้ผู้เขียนเองมีความเห็นว่า การจะรักษาคุณภาพทางสังคมให้สงบสุขได้นั้น กลุ่มผลประโยชน์ในสังคมควรจะได้รับ การส่งเสริมและกำหนดบทบาทที่เหมาะสม และได้รับการยอมรับระหว่างกัน มิเช่นนั้นสังคมส่วนรวมจะถูกผูกขาดด้วยกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ ที่แข็งแรงกว่า มีเงินทุนมากกว่า และมีประสบการณ์ตลอดจนใกล้ชิดฐานอำนาจมากกว่า สิ่งเหล่านี้พิสูจน์แล้วว่ามิได้ก่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ แม้ว่าในขณะนี้สถานการณ์จะผ่อนคลายลง แต่บทบาทของรัฐก็ยังไม่เอื้ออำนวยอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะมาตรการรูปธรรมที่จะสนับสนุนส่งเสริมทั้งในภาคผู้

ใช้แรงงานนอกวงเกษตรและในวงเกษตร ผลที่เกิดขึ้นเราจึงเห็นภาพของความอ่อนแอและการขาดการต่อรองในเรื่องผลประโยชน์ ในแง่ลบก็จะไปสร้างขีดจำกัดในเรื่องการกระจายรายได้อีกด้วย

กลุ่มสุดท้ายซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสำคัญไม่น้อยไปกว่ากลุ่มอื่นๆ ก็คือนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ ซึ่งเป็นผู้กำหนดรายได้และสวัสดิภาพของผู้ใช้แรงงานโดยตรง ข้อเท็จจริงในเรื่องบทบาทของนายจ้างนั้นแม้รายงานฉบับนี้จะมีได้วิเคราะห์ถึงโดยตรง แต่ผู้เขียนขอเรียนตามตรงว่า นายจ้างเจ้าของสถานประกอบการของบ้านเราได้รับประโยชน์มากในช่วงสามแผนแรก โดยเฉพาะในช่วงสองแผนแรกนั้น อัตราค่าจ้างถือเป็นต้นทุนที่ต่ำที่สุดอันหนึ่ง และแม้ที่ผ่านมาก็จะมีการปรับค่าจ้างหลังจากวิกฤตการณ์น้ำมันและภาวะเงินเฟ้อ แต่ก็ยังถือว่าไม่สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพ เพราะฐานค่าจ้างตั้งแต่แรกนั้นต่ำกว่าความเป็นจริง กระทั่งในปัจจุบัน ค่าจ้างแรงงานของบ้านเราก็ถือว่าต่ำมากที่สุดประเทศหนึ่งในกลุ่มประเทศอาเซียน

ด้วยภาวะเช่นนี้ บทบาทของนายจ้างในปัจจุบันแม้จะมีแนวโน้มว่าเข้าไปจับยุทธการบุคคลเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังมีนายจ้างในบางระดับที่ยังคิดว่าไม่ควรใส่ใจมากไปกว่าการอยู่รอดของธุรกิจ ซึ่งเป็นการมองปัญหาแคบไป ตรงกันข้าม ควรจะตระหนักว่า ผลผลิตที่ดี คุณภาพของสินค้าที่ดี ขึ้นอยู่กับการทำงานของคนงานมากที่สุด

บทบาทของนายจ้างซึ่งน่าจะส่งเสริมและช่วยเหลือได้โดยตรง อีกด้านหนึ่งก็คือ สภาองค์กรการนายจ้างและสมาคมหอการค้าต่างๆ ซึ่งในขณะนี้ได้รับการดูแลและการโอบอุ้มจากรัฐบาลด้วยมาตรการหลายๆ อย่าง เพื่อการส่งเสริมและการขยายตัว โดยตระหนักถึงปัญหาทรัพยากรมนุษย์ให้มากขึ้นกว่านี้

ทางออกที่เสนอข้างต้นเป็นเพียงแนวทางกว้างๆ เพื่อผู้เกี่ยวข้องจะได้นำไปคิดพิจารณาเพิ่มเติมและริเริ่มลงมือปฏิบัติในแต่ละส่วนแต่ละหน้าที่ของตน เป็นที่ชัดเจนว่าหนทางข้างหน้าของแรงงานไทยนั้นยาวและขรุขระพอสมควร

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504-2506-2509 ระยะที่สอง พ.ศ. 2507-2509. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สอง พ.ศ. 2510-2514. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สาม พ.ศ. 2515-2519. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520-2524. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า พ.ศ. 2525-2529. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก พ.ศ. 2530-2534. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- ร่างแผนพัฒนาสังคม พัฒนาคุณภาพของคน พัฒนากำลังคนและแรงงานในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง แผนพัฒนาประเทศฉบับที่ 6 มีความหมายต่อผู้ใช้แรงงานอย่างไร. มูลนิธิฟรีดริช เอแบรท. 2529.
- เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ทิศทางเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2529.
- อมร รักษาสัตย์ และคณะ. แนวนโยบายของรัฐด้านเศรษฐกิจสังคมการเมืองและการบริหาร. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2529.
- เงิน ศรีสุวัจน์. แรงงานในประเทศไทย. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2504.
- นิคม จันทรวิฑูร. แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมสงเคราะห์ศาสตร์แห่งประเทศไทย. 2515.
- นิคม จันทรวิฑูร. แรงงานไทย. กรุงเทพฯ: การเวก. 2521.

- เอกสารประกอบการสัมมนา *วิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทย. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2522.*
- ประดิษฐ์ ชาสสมบัติ และคณะ. *สภาพและปัญหาแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร. เอกสารโรเนียว*
- สุวินัย ภรณวลัย. “ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย กับบทบาทของญี่ปุ่น ศึกษาเปรียบเทียบกรณีเกาหลีใต้และไทย.” ใน *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 (มิ.ย. 2528).
- กองวิชาการและสถิติแรงงาน. *ข้อมูลเกี่ยวกับค่าจ้าง. กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย 2515.*
- วรวิทย์ เจริญเลิศ. “วิเคราะห์การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยในฐานะประเทศทุนนิยมบริวาร.” ใน *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง. ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (ก.ย. 2527).*
- กองแรงงานหญิงและเด็ก. *โครงสร้างแรงงานหญิงและเด็กในประเทศไทย. กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย. 2528.*
- คณะกรรมการยุติธรรมและสันติแห่งประเทศไทย. *แรงงานหญิงในเอเชียสู่เพื่อความอยู่รอด. 2525.*
- ครูหุ้ย มูลนิธิเด็ก. “เด็กของเราวันนี้จาก ด.ญ.สร้อยเพชรถึงเด็กที่ยังอยู่.” *มติชน. 11 กุมภาพันธ์ 2528.*
- แสง สงวนเรือง และคณะ. *อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศไทย. 2520.*
- รายงานการวิจัยเรื่องสวัสดิภาพและการพัฒนาการของแรงงานเด็กในสถานประกอบการอุตสาหกรรม. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ. 2527.*
- ธวัชชัย เต็มศรีสุข และณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. *ข้อมูลพื้นฐานของอุตสาหกรรมสิ่งทอ. 2528.*
- รายงานการสำรวจและรวบรวมข้อมูลในอุตสาหกรรมสิ่งทอ. มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พັນ. 2529.*
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. *รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร รอบที่ 1 (ม.ค.-มี.ค. 2514).*
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. *รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร รอบที่ 2 (ก.ค.-ก.ย. 2525).*
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. *รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร รอบที่ 1 (ก.พ. 2527).*



แล ดิลกวิทยรัตน์. พัฒนาการทางเศรษฐกิจ นโยบายรัฐบาลและความขัดแย้งในด้าน  
 แรงงานการศึกษาเน้นแรงงานรัฐวิสาหกิจ. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
 ธรรมศาสตร์.

สภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย และสภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์  
 แรงงานแห่งประเทศไทย. การสัมมนาค่าจ้างขั้นต่ำ. 2527.

เมธาวิ เกศมณี และคณะ. รายงานการศึกษาประกอบวิชาสัมมนาปัญหาแรงงาน. คณะ  
 สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2524.

นิคม จันทรวีฑูร. บันทึกความเห็นเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ. เอกสารโรเนียว. 2529.

นิคม จันทรวีฑูร. ค่าจ้างขั้นต่ำ—การวิเคราะห์ประสบการณ์ในทศวรรษแรก. เอกสาร  
 โรเนียว.

#### ภาษาอังกฤษ

Nikhom Chandra-Vidura. *A Study of Labor in Thailand*. University of Wisconsin.  
 1955.

Pasuk Phongpaichit. *From Peasant Girls to Bangkok Masseveses*, ILO. 1982.

Natural Resources and Environment Program. *Natural Resources Management*.  
 TDRI. 1986.

ปาฐกถาพิเศษ ป้าย อิงภากรณ์ ครั้งที่ 1  
วันศุกร์ที่ 27 กุมภาพันธ์ 2530



เกษตรกรกับรัฐ

ศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร สยามวาลา



ประวัติ  
ศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร สยามวาลา

การศึกษา

- ปริญญาตรี: สาขาเศรษฐศาสตร์ (เกียรตินิยมอันดับ 1) มหาวิทยาลัยลอนดอน
- ปริญญาเอก: สาขาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยฮาวาร์ด

การทำงาน

- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเยล
- อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ผู้อำนวยการฝ่ายการเกษตรและพัฒนาชนบท  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รางวัลและเกียรติคุณ

- นักวิจัยดีเด่นแห่งชาติ สาขาเศรษฐศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
- ศาสตราจารย์พิเศษ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- นักวิชาการเกียรติคุณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย



“...เมื่อเราได้เห็นอยู่ดำตาแล้วว่า กาลสมัยของเรามีบาปอยู่หนาแน่น และบ้านเมืองของเรามีความเท็จความชั่วดาษดื่นอยู่ ก็ขอให้เราทั้งหลายจงเข้าร่วมเย็นแห่งวิชา และแสวงหาความรู้ ซึ่งใครๆ เขาได้ละเลยเสียแล้ว ถึงแสงแห่งวิชานั้นจะริบหรี่ก็จงพอใจเถิดเพราะแม้จะเป็นสิ่งเล็กน้อย ก็ยังเป็นของๆ เราจริงๆ จงมุ่งหน้าค้ำและค้ำอีกต่อไป อย่าได้ท้อถอย อย่าได้ทงจนถึงกับวางมือจากการค้ำคว้าหาความรู้ อย่าเชื่อถือในความคิดของท่านจนงมงาย และก็อย่าหลงลมผู้อื่นโดยไม่พิจารณาถึงเหตุผล ท่านมีสิทธิที่จะเดินทางข้ามทะเลทรายไปสู่วิชา ถึงจะเป็นทะเลทรายทุรกันดาร ก็มีดวงดาราส่องแสงอยู่แพรวพราว และเหตุใดเล่าท่านจึงสละสิทธิข้อนี้ของท่านเสีย ไปชิงสุกก่อนห่าม โดยเห็นแก่ความสำราญในที่ดินสัก 1 แปลง บ้านสัก 1 หลัง และยั้งข้าวสัก 1 ยั่ง วิชาเองก็มีหลังคา มีฟูกที่นอน มีอาหารไว้ต้อนรับท่าน...”

Ralph Waldo Emerson (1803-1882)

สุนทรพจน์ ณ Dartmouth Collage สหรัฐอเมริกา  
ถอดความและเรียบเรียงโดย ป้าย อังภาภรณ์

## 1. คำนำ

ตลอดระยะเวลาตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ทรบเท่าทุกวันนี้ รัฐบาลได้เข้ามาแทรกแซงในตลาดสินค้าเกษตรกรรมมากบ้าง น้อยบ้าง ตามกาลเวลาและสภาวะแวดล้อมทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ งานวิจัยของนักเศรษฐศาสตร์ต่างๆ ที่ได้ศึกษาปัญหานี้มา ได้ช่วยให้ความกระจ่างกับปัญหาเรื่องกลไกและผลกระทบจากการแทรกแซงต่างๆ เหล่านั้น สิ่งที่ยังไม่ประจักษ์นักก็คือ แรงผลักดันทางการเมืองที่ลดบันดาลให้ รัฐบาลนำเอามาตรการต่างๆ เหล่านี้มาใช้ จุดประสงค์หลักของปรากฏการณ์ ก็เพื่อพยายามที่จะเข้าใจแรงผลักดันทางการเมืองที่ว่านี้ โดยพิจารณาจากพฤติกรรมของรัฐบาลในการแทรกแซงดังกล่าวในระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา

รัฐได้มีบทบาทแทรกแซงในภาคเกษตรกรรมในหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น ลงทุนสร้างระบบชลประทานและทางหลวง มีนโยบาย (หรือละเลยที่จะมีนโยบาย) ในด้านการจัดสรรที่ดินทั้งในและนอกป่าสงวน และนอกจากนี้ บางนโยบายของรัฐบาลมีผลสะท้อนต่อภาคเกษตรกรรม โดยรัฐบาลอาจจะมิได้ตั้งใจเช่นนั้น เช่น นโยบายการคุ้มครองอุตสาหกรรมโดยทั่วไป นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น

ปรากฏการณ์มิได้ประสงค์จะเสนอปริทัศน์ว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐในภาคเกษตรกรรมในทุกๆ รูปแบบ แต่มีเป้าหมายที่จะพยายามเชื่อมโยงความเกี่ยวเนื่องระหว่างกระบวนการการเมืองและโครงสร้างเศรษฐกิจภายในภาคเกษตร เราจะบรรลุมเป้าหมายนี้ได้ดีกว่าหากจะเจาะจงศึกษาแต่เฉพาะนโยบายราคาสินค้าเกษตรของรัฐบาล ทั้งนี้เพราะนโยบายชุดนี้เป็นนโยบายที่มีการขัดแย้งกันมากที่สุด ทั้งในด้านหลักการและในด้านผลประโยชน์ของฝ่ายที่ถูกกระทบกระเทือน ฉะนั้นถ้าจะสรุปบทเรียนอะไรจากการศึกษา นโยบายของรัฐ การเลือกศึกษานโยบายราคาจะให้ข้อมูลได้ชัดเจนที่สุด

ปาฐกถานี้แบ่งออกเป็น 5 ตอนด้วยกัน ตอนแรกจะแจ้งลักษณะของรัฐธรรมนูญของนักเศรษฐศาสตร์ ตอนที่ 2 จะพรรณนาถึงนโยบายของรัฐเกี่ยวกับข้าว ตอนที่ 3 จะกล่าวถึงนโยบายน้ำตาล ตอนที่ 4 จะกล่าวถึงยางพารา และจะมีบทสรุปรวมอยู่ด้วย

## 2. รัฐในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์

รัฐที่นักเศรษฐศาสตร์ได้สมมติกันไว้นั้นมีอยู่ 3 ลักษณะด้วยกันดังต่อไปนี้

**รัฐในอุดมการณ์** รัฐประเภทนี้เป็นรัฐที่มีผู้ปกครองเป็นคนที่ชาญฉลาด เข้าใจกลไกของเศรษฐกิจและสังคมอย่างลึกซึ้ง จะดำเนินการอะไรก็ตามก็เพื่อเพิ่มพูนสวัสดิการของประชาชนโดยส่วนรวม การตัดสินใจอะไรก็ตามก็จะไม่กังวลว่าตนจะดำรงตำแหน่งอยู่ในฐานะของผู้ปกครองหรือผู้นำไปอีกได้นานหรือไม่ ถ้าจะพูดตามภาษาที่ใช้ในปัจจุบันก็คือดำเนินการโดยยึดเอา “ความถูกต้อง” เป็นหลัก

ก่อนที่จะเยาะเย้ยแนวความคิดแบบนี้ เราจะต้องเข้าใจเสียก่อนว่าบ่อเกิดของมันมาจากไหน เพราะคงไม่มีนักเศรษฐศาสตร์ท่านใดปฏิเสธได้ว่ามันเป็นแนวความคิดที่ทรงอิทธิพลในวิชาเศรษฐศาสตร์มาเป็นเวลา ช้านาน และยังมีอิทธิพลอยู่ค่อนข้างแพร่หลาย

บทบาทของรัฐแบบนี้เป็นบทบาทที่สำคัญในแขนงของวิชาเศรษฐศาสตร์ที่อาจารย์ไกรยุทธ ธีรตยา คินันท์ ได้ใช้ศัพท์ว่า “เศรษฐศาสตร์ปทัสฐาน” (normative economics) ซึ่งเป็นแขนงที่ศึกษาถึงสภาพทางเศรษฐกิจที่ *ควร* จะเป็น ไม่ใช่เศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในเมื่อเศรษฐกิจที่เป็นอยู่นั้นเป็นเศรษฐกิจที่บกพร่องด้วยประการต่าง ๆ เศรษฐศาสตร์แขนงนี้ก็จะชี้แนวทางการแก้ปัญหาเศรษฐกิจเพื่อให้สวัสดิการของสังคมนั้นดีขึ้น เมื่อชี้แนวทางนี้แล้ว ใครเล่าจะเป็นผู้ที่นำ

เศรษฐกิจไปตามแนวทางที่ชี้ไว้ นอกจากผู้นำรัฐในอุดมการณ์นั่นเอง

นักเศรษฐศาสตร์ไม่ได้เป็นบุคคลกลุ่มเดียวที่มีความคิดแบบไว้แต่ยงสาเช่นนี้ เราคงจะต้องพิจารณาตัวเองด้วยว่า เราเองเคยหลงคิดเช่นนี้บ้างหรือเปล่า มีอยู่ก็ครั้งบ้างที่เราเคยพูดกันว่าปัญหาเศรษฐกิจของบ้านเมืองนั้นหมักหมมมาเป็นเวลาช้านาน “รัฐบาล” ควรจะรีบเยียวยาแก้ไข มีอยู่ก็ครั้งบ้างที่เราเคยเสนอให้ “รัฐบาล” ทำอย่างนั้นอย่างนี้เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ เปรียบเสมือนว่าการที่รัฐบาลไม่ทำอะไรลงไปนั้นเป็นเพราะความบกพร่องของรัฐบาลนั้นๆ ไม่ใช่เป็นเพราะขีดจำกัดบางอย่างทางการเมืองที่อาจสถิตอยู่เหนือรัฐบาลใดก็ตามที่จะมาใช้อำนาจ ข้อเสนอและคำบ่นต่างๆ เหล่านี้ส่งผลให้เห็นว่า ในสายตาของผู้พูดนั้น แม้จะไม่มีรัฐในอุดมการณ์อยู่ในขณะนั้น แต่ก็เหมือนกับมีอยู่แค่เอื้อมเท่านั้น เพียงแต่ไล่รัฐบาลที่มีอยู่ในปัจจุบันออก และหารัฐบาลใหม่ที่ “กล้า” ดำเนินการ “อย่างจริงจัง” เข้ามาแทน

แนวความคิดแบบนี้ นักเศรษฐศาสตร์ไม่ได้ผูกขาดไว้แต่ฝ่ายเดียว แต่มีกันอยู่ค่อนข้างแพร่หลาย โดยเฉพาะในหมู่นักวิชาการที่สนใจปัญหาเรื่องนโยบายโดยทั่วไป แม้ว่าผู้ที่ยึดแนวความคิดนี้จะเป็นผู้ทรงคุณความรู้สูง แต่คงต้องยอมรับว่าเป็นแนวความคิดที่จะนำผลเสียมาสู่ประเทศชาติ เพราะตั้งอยู่บนรากฐานที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง นอกจากนี้ ทฤษฎีนี้ยังจะนำมาซึ่งผลเสียต่อส่วนรวมอีกด้วย เพราะเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนคอยแต่จะให้ “รัฐบาล” แก้ปัญหาต่างๆ นานา และแก้ในทางที่ดีและถูกต้องด้วย แทนที่จะพยายามหาแนวทางแก้ไขด้วยวิธีการอื่น เช่น ในระดับสังคมที่ต่ำลงมาจาก “รัฐบาล” เป็นต้น

รัฐที่มีลักษณะเป็นเบียดหัวแตก มีนักเศรษฐศาสตร์จำนวนไม่น้อยที่ได้กล่าวไว้ว่า ประเทศไทยนั้นเป็นรัฐของข้าราชการ โดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการ (bureaucratic polity) และได้พรรณนาถึงลักษณะของรัฐแบบนี้อย่างละเอียดพอสมควร ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของรัฐแบบนี้ก็คือ เป็นรัฐที่ขาดแรงผลักดันจากภายนอกองค์กรของรัฐ แต่องค์กร



ของรัฐนั้นเองก็หาไม่เอกภาพไม่ แต่ได้แยกออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ เมื่อขาดแรงผลักดันจากภายนอก องค์กรย่อยต่างๆ เหล่านี้ก็จะดำเนินการตามเป้าหมายของตนตามอำเภอใจ

การดำเนินการแบบนี้ได้ก่อให้เกิดเสียงครหาบ่อยครั้งว่า หน่วยราชการของเรานั้นทำงานโดยขาดการประสานงาน เท่าที่ผู้บรรยายได้มีโอกาสไปสัมมนากับข้าราชการ ก็จะได้ยินถ้อยคำอย่างนี้แทบจะทุกครั้ง ถ้าเสียงของข้าราชการคือเสียงของสวรรค์แล้ว เราก็คงต้องยอมรับว่า ปรากฏการณ์นี้เป็นความจริง

แต่บรรดานักเศรษฐศาสตร์ที่เป็นสานุศิษย์ของอดัม สมิท อาจจะนึกคิดว่า ความจริงแล้วระบบเศรษฐกิจที่พวกเราศึกษากันอยู่นั้นก็เป็นระบบที่มีผู้คนจำนวนแสน จำนวนล้าน ดำเนินการตามเป้าหมายของตน โดยขาดองค์กรที่ประสานความต้องการของผู้คนเหล่านี้ แต่ในที่สุดแล้วก็มีกลไกตลาดที่ประสานความต้องการของตนได้ระดับหนึ่ง และพยายามจำกัดความต้องการนั้นให้อยู่ในระดับที่สอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่ เพราะตลาดนั้นเป็นเวทีที่ก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันได้ ระหว่างผู้คนที่มีการผลิตและความต้องการที่แตกต่างกัน องค์กรต่างๆ ของรัฐจะไม่มีตลาดที่อนุญาตให้มีการแลกเปลี่ยนกันเลยกระนั้นหรือ คำตอบนั้นค่อนข้างชัดเจน เพราะถ้ามองไปในวงราชการแล้ว จะเห็นได้ว่า ราชการไทยนั้นอุดมสมบูรณ์ไปด้วยคณะกรรมการต่างๆ คณะกรรมการเหล่านี้ก็คือตลาดที่องค์กรต่างๆ ใช้เป็นเวทีแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

ผู้ที่จะมีโอกาสมีส่วนร่วมในตลาดของอดัม สมิท นั้นจำเป็นต้องหิวสินค้านั้นหรือเงินมาแลกเปลี่ยนกับของที่ต้องการได้ฉันทิ ผู้ที่จะมีโอกาสมีส่วนร่วมใน “ตลาด” ของคณะกรรมการต่างๆ ก็ต้องมีของมาแลกเปลี่ยนด้วยฉันทินั้น อะไรคือ “ของ” ขององค์กรเหล่านี้ “ของ” เหล่านี้คือ อำนาจที่กฎหมายได้มอบหมายให้กับองค์กรต่างๆ ที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในตลาดที่เกิดขึ้น ในคณะกรรมการต่างๆ เหล่านี้ บาง

ครั้งก็มีการ “ซื้อขาย” กันอย่างคึกคัก คณะกรรมการอาจจะประชุมกันทุกสัปดาห์ บางครั้งก็จะชบเซา มีการประชุมกันค่อนข้างบ่อยครั้ง หรือบางครั้งไม่ประชุมกันเลยก็มี

บทบาทของกฎหมายที่เราควรจะสนใจในรัฐบาลนี้ ก็มีแต่เพียงเพื่อแจกจ่ายอำนาจให้กับองค์กรต่างๆ ของรัฐ เพื่อใช้เป็นเครื่องต่อรองกับองค์กรอื่นๆ ซึ่งก็จะมีอำนาจที่กฎหมายฉบับอื่นให้ไว้เช่นกัน บางครั้งกฎหมายก็จะกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายเพื่อจะทำหน้าที่ “ประสานงาน” หรืออีกนัยหนึ่งเพื่อเป็นการเปิดให้มีตลาดเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ดังที่กล่าวไว้แล้วนั่นเอง ตลาดนั้นจะคึกคักหรือชบเซาก็ขึ้นอยู่กับว่าอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ นั้นจะจัดกระจายไปยังองค์กรต่างๆ มากน้อยเท่าใด ถ้ากระจายมาก โอกาสที่จะแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ก็จะมีมาก แต่ถ้ากฎหมายให้อำนาจกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไป ฝ่ายนั้นก็จะดำเนินการโดยไม่ต้องแยแสต่อความต้องการของหน่วยงานอื่นๆ แต่ประการใด

รัฐที่เป็นเวทีของกลุ่มผลประโยชน์ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นการแลกเปลี่ยนขององค์กรต่างๆ ภายในรัฐบาล เช่น ระหว่างกรม ก. กับรัฐวิสาหกิจ ข. เป็นต้น แต่ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างสังคมไทยบ้างพอสมควร ส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงที่ได้เกิดขึ้นก็คือ การที่องค์กรเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจของรัฐบาล บทบาทที่ว่านี้มีได้หมายถึงบทบาทในการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตัดสินใจอะไรลงไปโดยเห็นแก่อามิสสินจ้างที่เอกชนหยิบยื่นให้ หรือเรียกกันว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือคอร์รัปชันนั่นเอง บทบาทแบบนี้มีมาแต่โบราณกาล แต่ส่วนที่ใหม่ก็คือ การที่องค์กรเอกชนสามารถโน้มน้าวใจให้รัฐบาลตัดสินใจไปทางใดทางหนึ่งโดยใช้พลังทางการเมืองที่ตนมีอยู่ ในบางครั้งก็จะมีมากกว่าหนึ่งองค์กรเอกชนที่จะผลักดันให้รัฐบาลทำตามที่ตนต้องการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และแรงผลักดันนั้นอาจจะเป็นไปในทิศทางที่ขัดกันเอง ถ้าเป็นเช่นนั้นจะมี “ตลาด”

ที่ประสานผลประโยชน์ดังกล่าวนี้หรือไม่

ในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยอย่างเต็มที่นั้น “ตลาด” เช่นว่านี้ มักจะอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ด้วยเหตุผล 2 ประการ ประการแรก ในฐานะที่เป็นผู้ออกกฎหมาย ฝ่ายนิติบัญญัติมักจะเป็นฝ่ายที่มีอำนาจ สูงสุด และสามารถออกกฎหมายบังคับให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตามที่ต้องการได้ แต่เหตุผลประการที่สองนั้นสำคัญกว่า กล่าวคือ ผู้แทนฝ่ายนิติบัญญัติมักจะได้รับเลือกตั้งมาจากภาคต่างๆ ทั่วประเทศ โดยที่แต่ละภาคจะมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ชัดเจน และแตกต่างกันไปจากผลประโยชน์ในภาคอื่นๆ

ในประเทศไทย ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้มีบทบาทเช่นว่านี้ ทั้งนี้เพราะ ในระบบการเมืองที่มีคนชักใบขึ้นๆ ลงๆ อยู่ตลอดเวลา ฝ่ายนี้มิได้มีโอกาสที่จะพัฒนาตัวเองไปในด้านนี้ได้อย่างเพียงพอ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ นอกรัฐบาลเองก็มิได้มีโอกาสพัฒนาตนเองอีกด้วย แต่เท่าที่มีขึ้นมา นั้น กลุ่มต่างๆ เหล่านี้จะอาศัยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นส่วนน้อย ส่วนใหญ่แล้วกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เหล่านี้ก็จะพยายามผลักดัน อ่อนวอน หรือ โน้มน้าวฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่ นี่คือวิธีการของสมาคมพ่อค้าส่งออก ผลิตผลต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ส่งออกข้าว ข้าวโพด หรือมันสำปะหลัง ในกรณีเช่นว่านี้ บางครั้งฝ่ายบริหารจะเป็นผู้เปิดเวทีให้กลุ่มต่างๆ เหล่านี้ ได้มีส่วนในการแสดงความรู้สึกของตนเอง โดยเฉพาะถ้าหากมีผู้ที่จะได้รับผลกระทบกระเทือน (ที่มีพลังการต่อรอง) หลายฝ่ายด้วยกัน บางครั้งก็จะใช้คณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน (กรอ.) เป็นเวที แต่ถ้าทุกอย่างไร้ผลก็อาจจะให้มีการเดินขบวนเป็นเครื่องมือ ต่อรองอีกทอดหนึ่งก็ได้

ในกรณีที่รัฐทำตัวเป็นแค่เวทีทางการเมืองให้แก่กลุ่มผลประโยชน์ องค์การของรัฐในส่วนต่างๆ ก็จะมีบทบาทที่เป็นของตนเองน้อยลง และในกรณีที่เมืองคอร์ทที่เกี่ยวข้องอยู่หลายองค์การด้วยกัน หน่วยงานเหล่านี้ อาจแปรสภาพเป็นกระบอกเสียงของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในการเจรจากัน ภายใน

รัฐบาล มองจากแง่ของกลุ่มผลประโยชน์เอกชน อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐที่เป็น “พวก” ของตน ก็จะเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการเคลื่อนไหวและดำเนินการของตน

### 3. รัฐบาลกับนโยบายข้าว

ผลิตผลสองชนิดที่มีการแทรกแซงของรัฐมากและที่สุด ได้แก่ ข้าวและน้ำตาล แต่พฤติกรรมของรัฐในการดำเนินนโยบายสำหรับผลิตผลทั้งสองชนิดนี้แตกต่างกันมาก ถ้าจะเข้าใจรากฐานของนโยบายข้าวของรัฐบาลแล้ว แบบจำลองของรัฐบาลที่ควรจะนำมาใช้ก็คือ แบบจำลองที่ 2 คือรัฐเบียดหัวแตกนั่นเอง ส่วนนโยบายทางด้านน้ำตาลนั้น เกิดขึ้นจากแรงผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์เอกรัฐบาลที่ใช้รัฐบาลเป็นเวทีข้อแตกต่างระหว่างผลิตผลทั้งสองนี้สืบเนื่องมาจากประวัติที่ต่างกัน โครงสร้างอุตสาหกรรมที่ต่างกัน และการกระจายการผลิตที่ต่างกัน ทั้งหมดนี้ทำให้การก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์ในสองกรณีนี้ไม่เหมือนกัน และระดับการรวมตัวนี้ก็ส่งผลให้นโยบายของรัฐออกมาต่างกัน ภาคนี้ของการปาฐกถาจะเริ่มต้นพิจารณาเรื่องข้าว

การแทรกแซงในตลาดข้าวนั้นมีมาแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อสิ้นสงครามใหม่ๆ ทางฝ่ายพันธมิตรต้องการให้ไทยจ่ายค่าชดเชยเป็นข้าว 1.5 ล้านตัน และถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยในสมัยนั้นสามารถเจรจาให้ฝ่ายพันธมิตรลดหย่อนค่าชดเชย และในที่สุดยกเลิกข้อเรียกร้องอื่นๆ ได้สำเร็จ รัฐบาลก็จำเป็นต้องเริ่มมีมาตรการแทรกแซงตลาดดังกล่าวเพื่อที่จะสามารถส่งมอบข้าวดังกล่าวนี้ได้ นอกจากปัญหาเรื่องข้าวที่จะต้องส่งมอบให้กับฝ่ายพันธมิตรนี้ เศรษฐกิจไทยก็ยังประสบกับภาวะปั่นป่วนทางการเงิน อัตราเงินเฟ้อภายในประเทศถีบตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลก็ได้พยายามที่จะตรึงราคาสินค้าโดยเฉพาะราคาอาหารภายใน

ประเทศ

ปี พ.ศ. 2489 จึงเป็นปีที่มีพระราชบัญญัติที่พยายามควบคุมราคาสินค้าและการค้าข้าวออกมาหลายฉบับ เฉพาะกรณีข้าวนั้นมีการกฎหมายออกมา 2 ฉบับ ซึ่งให้อำนาจแก่กระทรวงพาณิชย์ในการควบคุมกิจกรรมการค้าข้าวทั้งภายในและกับต่างประเทศอย่างกว้างขวาง

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในที่สุดแล้วกฎหมายที่กระทรวงพาณิชย์ใช้ในการแทรกแซงตลาดข้าวตั้งแต่นั้นมาจนกระทั่งทุกวันนี้มีใช้กฎหมายที่ออกในปี พ.ศ. 2489 แต่เป็นพระราชบัญญัติการนำเข้าและส่งออกสินค้านอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2482 ซึ่งเข้าใจว่าเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจควบคุมการค้าแก่รัฐบาลอันสืบเนื่องมาจากสภาวะสงครามซึ่งกำลังจะปะทุขึ้นในยุโรปในปีนั้น กฎหมายนี้ให้อำนาจกระทรวงพาณิชย์ในการจำกัดหรือห้ามส่งสินค้าออกนอกประเทศ กฎหมายนี้เป็นกฎหมายหลักของกระทรวงพาณิชย์ เพราะเงื่อนไขต่างๆ ที่กระทรวงพาณิชย์จะใช้กับพ่อค้าส่งออก ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายค่าพรีเมียม (ก่อน พ.ศ. 2518) การส่งมอบข้าวสำรอง การบังคับให้พ่อค้าสต็อกข้าวนั้น เป็นอำนาจที่มาจากกฎหมายฉบับนี้ (หรือฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ พ.ศ. 2522)

นอกจากมาตรการที่กระทรวงพาณิชย์ใช้แล้ว ยังมีอีกมาตรการหนึ่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยในสมัยนั้นนำมาใช้ นั่นก็คือการบังคับให้ผู้ส่งออกนำเอาเงินตราต่างประเทศที่ได้จากการขายข้าวมาขายให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราในตลาดเสรี ความจริงแล้ว ก่อนที่จะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใน พ.ศ. 2498 รายได้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จากการซื้อเงินตราต่างประเทศในราคาถูกและนำออกขายในราคาแพงนั้น เป็นรายได้ที่มีปริมาณสูงกว่ารายได้จากพรีเมียมที่กระทรวงพาณิชย์เก็บอยู่ ภาษีส่งออกสำหรับข้าวทั้งที่กระทรวงพาณิชย์เก็บและที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเก็บ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญมากของรายได้รัฐบาลในขณะนั้น ในบางปีมีมูลค่าถึง 1 ใน 4 ของรายได้ของรัฐบาล

การที่ภาษีข้าวมีสัดส่วนสูงมากในรายได้ของรัฐบาล มีส่วนที่จะเสริมบทบาทของกระทรวงการคลัง (รวมทั้งธนาคารแห่งประเทศไทย) ในการกำหนดนโยบายข้าวในสมัยนั้น แต่กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้มีบทบาทหน้าที่ในการควบคุมดูแลราคาข้าว ความสนใจของสององค์กรนี้อยู่ที่การรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจโดยรวม ในฐานะที่ภาษีข้าวนำรายได้มาให้แก่รัฐบาลมหาศาล หน่วยงานทั้งสองจึงไม่สู้จะเต็มใจที่จะปล่อยให้รายได้นี้สิ้นสุดไป ฉะนั้นเมื่อมีการปรับปรุงระบบปริวรรตเงินตราใน พ.ศ. 2498 โดยยกเลิกระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่แตกต่างกัน (multiple exchange rate system) รัฐบาลยังคงไว้ซึ่งรายได้เก่า โดยปรับค่าพรีเอี่ยมให้สูงขึ้น ตลอดระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2498 ถึงประมาณ พ.ศ. 2505 รายได้จากพรีเอี่ยมข้าวก็นับเป็นรายได้ที่สำคัญของรัฐบาล เป็นที่น่าสังเกตว่า ตราบดที่พรีเอี่ยมมีความสำคัญต่องบประมาณของรัฐ กระทรวงพาณิชย์จะไม่ค่อยได้ใช้อำนาจที่ตนมีในการเปลี่ยนแปลงอัตราของมันเท่าใดนักแต่กระทรวงพาณิชย์ได้เริ่มใช้มาตรการอื่นๆ มาเสริมการเก็บพรีเอี่ยม เช่น การสำรองข้าวซึ่งเริ่มมีขึ้นใน พ.ศ. 2503 แต่การเข้ามาตราการเหล่านี้เป็นการใช้ที่ค่อนข้างจำกัด

เมื่อบทบาทของพรีเอี่ยมในรายได้รัฐบาลเริ่มลดความสำคัญลงตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. 2505 เป็นต้นมา และก่อนที่ พ.ร.บ.กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2518 จะออกมา บทบาทของกระทรวงการคลังก็หดหายไป นับได้ว่าเป็นยุคทองของกระทรวงพาณิชย์ เพราะกระทรวงพาณิชย์ได้ใช้อำนาจที่ตนมีอยู่นำมาตรการต่างๆ มาใช้ เพื่อบรรลุเป้าหมายที่ตนวางไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่าง พ.ศ. 2510-2511 และระหว่าง พ.ศ. 2516-2517 ได้มีการขยายบทบาทของมาตรการสำรองข้าวเป็นเครื่องมือในการขายข้าวราคาถูกให้แก่ผู้บริโภคในกรุงเทพฯ การดำเนินมาตรการต่างๆ เหล่านี้และการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าพรีเอี่ยมนั้น ถือว่าเป็นเรื่องภายในกระทรวงพาณิชย์ โดยที่หน่วยราชการอื่นไม่สู้จะมีบทบาทเท่าใดนัก

เป้าหมายของกระทรวงพาณิชย์คืออะไร จากข้อความที่เจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์ในสมัยนั้นได้กล่าวไว้ (และที่อาจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ได้รวบรวมมา) ก็จะเห็นว่าเป้าหมายนั้นได้ค่อยๆ แปรเปลี่ยนไปตามกาลเวลา ในยุคที่รายได้จากพรีเมียมยังเป็นส่วนสำคัญของรายได้ของรัฐบาล กระทรวงพาณิชย์ก็จะหยิบยกปัญหานี้นำหน้า ต่อมาเมื่อบทบาทของพรีเมียมลดลง กระทรวงพาณิชย์ก็จะแสดงความวิตกกังวลเกี่ยวกับปัญหาของผู้บริโภคชาวในเมือง พร้อมกันนั้นก็ยืนยันต่อไปอีกด้วยว่า หากเลิกพรีเมียมแล้วเกษตรกรจะไม่ได้ประโยชน์เท่าใดนัก เพราะพ่อค้าคนกลางจะรวบรวมเอาผลประโยชน์ทั้งหมดไว้

แต่กระทรวงพาณิชย์จะอ้างอย่างไรก็ตามในการตอบโต้กับบุคคลภายนอกเรื่องพรีเมียม เราจะปฏิเสธไม่ได้ว่า แทบทุกคน อย่างน้อยก็ทุกคนในกรุงเทพฯ ต่างเพิ่งเล็งไปยังกระทรวงพาณิชย์ว่ามีหน้าที่ป้องกันมิให้ค่าครองชีพสูงขึ้น เราจะไม่ขอวิจารณ์ว่าการคาดหวังอันนี้สมเหตุสมผลหรือไม่ แต่ตลอดมา โดยเฉพาะในช่วงที่อัตราเงินเฟ้อถีบตัวสูงขึ้นไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม เช่น ระหว่าง พ.ศ. 2488-2490 และ พ.ศ. 2516-2517 กระทรวงพาณิชย์จะตกเป็นแพะรับบาปทันที กระทรวงนี้จึงมีแนวโน้มที่จะพยายามกดราคาข้าวไว้ก่อนเสมอ เพราะเป็นสินค้าสำคัญหนึ่งในไม่กี่ชนิดที่กระทรวงพาณิชย์มีอำนาจที่จะกดราคาให้ต่ำไว้ได้

นอกจากแรงผลักดันทางด้านค่าครองชีพแล้ว กระทรวงพาณิชย์ยังมีอีกเหตุผลหนึ่งที่จะรักษาราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำไว้ นั่นก็คือกระทรวงพาณิชย์เองเป็นพ่อค้าส่งออกข้าวรายใหญ่ที่สุดในประเทศด้วยบทบาทพ่อค้าข้าวจึงมีส่วนทำให้กระทรวงพาณิชย์ใช้มาตรการต่างๆ ดึงราคาภายในมิให้สูงขึ้น เพื่อให้ธุรกิจส่งออกของตนมีกำไร หรืออย่างน้อยก็ไม่ขาดทุน ดังเช่นในตอนต้น พ.ศ. 2506 เป็นต้น

ในการอธิบายบทบาทของรัฐเกี่ยวกับเรื่องข้าวทั้งหมดนี้ ยังมีได้ มีการกล่าวถึงบทบาทของเกษตรกรเลย ที่มีได้กล่าวถึงก็เพราะชาวนาผู้ปลูกข้าวมิได้มีบทบาทในด้านนโยบายต่างๆ ที่กล่าวมานี้ทั้งสิ้น ครั้นเมื่อ

ถึงยุคประชาธิปไตยเบ่งบานในช่วง พ.ศ. 2516-2519 ผู้ที่เป็นผู้นำชาวนาในสมัยนั้นได้เลือกที่จะหยิบยกปัญหาเรื่องที่ดินมาเป็นปัญหาหลัก ซึ่งอาจจะเป็นการเลือกปัญหาที่สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกรจำนวนไม่น้อยในขณะนั้น แต่การหยิบเอาประเด็นนี้ขึ้นมาเป็นการหยิบประเด็นที่นำมาซึ่งความแตกหักกับผู้ปกครองประเทศ ผลพวงของแนวทางนี้เป็นอย่างไรก็ได้มีการศึกษากันมากพอสมควร จึงไม่ขอบรรยายต่อไป

แต่แรงผลักดันของสหพันธ์ชาวนาไร้อาณาแห่งประเทศไทยและผู้นำเกษตรกรในสมัยนั้น มีส่วนทำให้สัมเสียงของรัฐบาล โดยเฉพาะของกระทรวงพาณิชย์ เปลี่ยนแปลงไป การประกันราคาและการพยุงราคาก็กลายเป็นศัพท์ใหม่ที่แพร่ขยายไปอย่างกว้างขวาง ถึงแม้ระดับความเข้าใจในหลักการต่างๆ เบื้องหลังมาตรการเหล่านี้จะยังบกพร่องอยู่ก็ตาม

ภาระใหม่ที่รัฐบาลรับมาปฏิบัติหลัง พ.ศ. 2516 จึงเป็นการดำเนินการอะไรบางอย่างเพื่อ “ช่วย” ให้ชาวนาได้ราคา “ที่เป็นธรรม” ขึ้น แต่เพราะเหตุว่าการดำเนินการต่างๆ เหล่านี้เป็นการเอื้อมือจากเมืองบน (คือรัฐบาล) ไปสู่ชาวนา (ที่นิยมเรียกกันว่า “เกษตรกรตาต่ำๆ”) มาตรการต่างๆ จึงมีลักษณะสำคัญคือ การดำเนินการของรัฐบาลนั้นจะต้องประจักษ์แก่ผู้สังเกตการณ์ว่า รัฐบาลกำลังให้ความช่วยเหลืออย่างเป็นรูปธรรม และราคาข้าวที่ดีขึ้นที่เกษตรกร (บางราย) ได้ นั้น จะต้องเป็นผลพวงโดยตรงและอย่างเห็นได้ชัดของมาตรการรัฐบาล แต่ถ้ารัฐบาลมีมาตรการที่จะยกราคาข้าวให้แก่เกษตรกรทุกคน ผลนั้นจะไม่ประจักษ์แก่ผู้ใด อย่างน้อยก็ไม่มีวันที่จะพิสูจน์ได้ว่าราคาข้าวที่ดีขึ้นนั้นเป็นเพราะนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้แล้ว ในช่วงที่ราคาข้าวในตลาดโลกโน้มต่ำลงอยู่ตลอดเวลา เช่น ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา การยกระดับราคาข้าวภายในประเทศเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก และในระยะหลังๆ นี้ต้องใช้ทรัพยากรของรัฐค่อนข้างมาก ซึ่งรัฐไม่ยอมนำมาใช้

ฉะนั้นตลอดระยะเวลาประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้ใช้

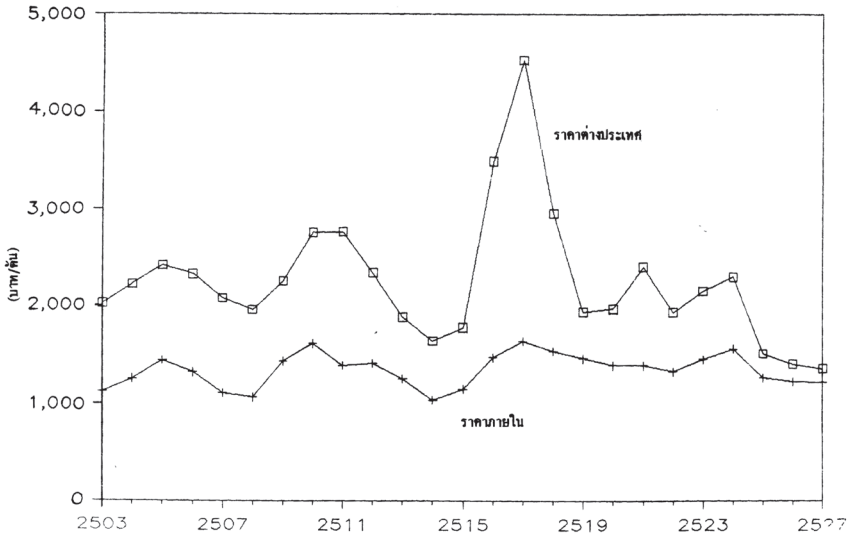


มาตรการเลือกประกันราคาให้กับชาวนาบางคนในบางจังหวัด เลือกพยุงราคาในบางท้องที่ มาตรการเลือกปฏิบัติแบบนี้ก่อให้เกิดกำไรเปล่า (ศัพท์เศรษฐศาสตร์เรียกว่า economic rent) กับผู้ที่อยู่ใกล้รัฐบาล ก่อให้เกิดประโยชน์ทางการเมืองอย่างชัดเจน การใช้นโยบายประกันและพยุงราคาข้าวเพื่อผลทางการเมืองนี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป โดยเฉพาะในระยะหลังๆ ที่รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการ แต่ผลที่สำคัญที่สุดที่เกิดจากนโยบายแบบนี้ก็คือ ชาวนาไม่เห็นประโยชน์อันใดจากการรวมตัวกันในระดับชาติ เพราะถึงอย่างไรรัฐบาลก็ไม่มีปัญญาแก้ปัญหาในระดับชาติได้ แต่ถ้ารวมตัวกันและหวังพึ่งผู้มีอำนาจแล้ว โอกาสที่ตนจะขายข้าวเปลือกให้กับรัฐบาลก็จะมีมากขึ้น กลุ่มชาวนาในระดับท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น โดยมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

ภายในวงราชการเอง นโยบายแบบนี้สามารถดำเนินต่อไปได้ เพราะกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเป็นตัวที่นำทรัพยากรมาหล่อเลี้ยงหรือค้ำจุนโครงการต่างๆ คณะกรรมการต่างๆ ที่อุบัติขึ้นมาทุกปีก็เป็นตลาดที่กระทรวงหลักๆ อันได้แก่ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรฯ และกระทรวงมหาดไทย มา “ประสานงาน” กัน

การที่หน่วยราชการต่างๆ โดยเฉพาะกระทรวงพาณิชย์ได้เปลี่ยนท่าทีต่อนโยบายราคาข้าวนั้นก็มีผลต่อราคาข้าวจริงๆ หรือไม่ ภาพที่ 1 แสดงราคาข้าว “ที่แท้จริง” (กล่าวคือ ราคาที่ปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อแล้ว) ทั้งที่เป็นราคาต่างประเทศและราคาภายใน จะเห็นได้ว่า จนถึง พ.ศ. 2527 ราคาข้าวภายในประเทศมีแนวโน้มเชิบบนขึ้นในอัตราที่ค่อนข้างเชื่องช้า ราคาภายในประเทศมีความสม่ำเสมอกว่าราคาในตลาดโลก ซึ่งมีแนวโน้มลดต่ำลงมาโดยตลอด ฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลทางด้านนโยบายที่จะพยายามยกระดับราคาข้าว จึงเป็นแต่เพียงการเปลี่ยนแปลงในท่าทีและสัมเสียดกันเท่านั้น

ภาพที่ 1  
เปรียบเทียบราคาต่างประเทศและราคาภายในของ “ข้าวเปลือก”  
(ปรับด้วย GDP Deflator : ปี 2515 = 100)



#### 4. รัฐบาลนโยบายอ้อยและน้ำตาล

ถ้าเราหันมาพิจารณากรณีอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล จะเห็นภาพและท่าทีของรัฐบาลที่แตกต่างจากกรณีของข้าวมาก ทั้งนี้เพราะในอุตสาหกรรมนี้มีการกระจุกตัวกันของกลุ่มโรงงานค่อนข้างสูง และในหมู่ชาวไร้อ้อยก็มีการรวมตัวกันเป็นสมาคมที่มีและใช้อำนาจต่อรองกำหนดราคาอ้อยมาเป็นเวลาเกือบ 20 ปี

สภาพเช่นนี้มิได้มีมาโดยตลอด แต่เกิดขึ้นในระยะประมาณ พ.ศ. 2507-2512 ซึ่งเป็นช่วงที่อุตสาหกรรมน้ำตาลไทยเปลี่ยนโฉมมาเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ใช้วิธีการหีบอ้อยและผลิตน้ำตาลแบบทันสมัย

ในยุคก่อนหน้านี้ โรงงานหีบอ้อยและชาวไร่อ้อยก็มีความสัมพันธ์ไม่ต่างไปจากโรงสีข้าวกับชาวนาเท่าใดนัก ชาวไร่อ้อยจะตัดสินใจผลิตอ้อย และเมื่อตัดอ้อยเสร็จก็จะนำมาขายให้โรงหีบ แต่เมื่อมีโรงงานน้ำตาลขนาดใหญ่ โรงงานเหล่านี้ไม่สามารถใช้วิธีการเดิมรับอ้อยเข้าหีบได้ การจัดส่งอ้อยเข้าโรงงานนั้นจำเป็นต้องมีระบบแบบแผนมากขึ้น ระบบโคเวต้าอ้อยและหัวหน้าโคเวต้าอ้อยจึงเกิดขึ้น แต่ที่สำคัญที่สุดก็คือ ผู้ที่จะผลิตอ้อยป้อนเข้าโรงงานนั้นก็ต้องทำสัญญากับโรงงานเสียก่อนจะลงมือปลูก และเมื่อทำสัญญาแล้วก็ต้องส่งตามสัญญา ยกเว้นถ้าเกิดภาวะฝนแล้งหรือไร่อ้อยเสียหาย สัญญาเหล่านี้จะไม่มีกำหนดราคา ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องตกลงเมื่อถึงฤดูหีบอ้อย

การผูกมัดแบบนี้ก่อให้เกิดความไม่พอใจขึ้นในระยะที่จะต้องมีการตกลงราคา เพราะชาวไร่อ้อยจะมีความรู้สึกว่าตนอยู่ในสภาวะจำยอม ต้องอ่อนน้อมต่อโรงงาน แรงผลักดันที่จะให้ชาวไร่อ้อยรวมตัวกันนั้นจึงมีอยู่ แต่การรวมตัวกันนั้นเกิดขึ้นได้จากเหตุผลสำคัญอีกสองประการคือ

- 1) อ้อยส่วนใหญ่ในประเทศไทยนั้นผลิตโดยชาวไร่ขนาดใหญ่ที่มีการเพาะปลูกในเนื้อที่ตั้งแต่ 100 ไร่ขึ้นไป ชาวไร่เหล่านี้ในบางกรณีก็จะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าโคเวต้าแจกจ่ายโคเวต้าแก่ชาวไร่ขนาดย่อมต่อไปอีก
- 2) การปลูกอ้อยในประเทศไทยนั้นกระจุกตัวอยู่ในท้องที่ไม่กี่จังหวัด ในลุ่มน้ำแม่กลองในจังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง

ฉะนั้นชาวไร่อ้อยจึงสามารถรวมตัวกัน และสามารถใช้อำนาจจากการรวมตัวนี้มาต่อรองราคากับโรงงานน้ำตาลได้ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าตั้งแต่ พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีการต่อรองราคาอ้อยระหว่างสมาคมชาวไร่กับโรงงานน้ำตาลชาวไร่อ้อยไม่สามารถยกสัดส่วนระหว่างราคาอ้อยและราคาน้ำตาลให้สูงขึ้น ชัยชนะที่ชาวไร่อ้อยได้จากการรวมตัวกันนั้นมีใช่ชัยชนะเหนือโรงงานน้ำตาล แต่เป็นชัยชนะเหนือรัฐบาล และโดยเฉพาะเหนือผู้บริโภคอ้อยภายในประเทศ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการต่อรองกันในปีแรกๆ หลังจากที่มิสมาคมขึ้นมากี้มีการขัดแย้งกันค่อนข้างรุนแรง

รัฐบาลเกรงกลัวว่าความขัดแย้งดังกล่าวอาจนำไปสู่ความไม่สงบได้จึงค่อยๆ ยื่นมือเข้ามาไกล่เกลี่ย แต่เมื่อรัฐบาลเข้ามามีบทบาท คู่ต่อสู้ทั้งสองก็จะหันมารีดไถรัฐบาลให้ลดหย่อนภาษีให้ได้เงินกู้ให้เพิ่มราคาภายในประเทศ โดยอ้างว่าความช่วยเหลือของรัฐบาลนั้นจะมีส่วนทำให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ จนในที่สุด ในปัจจุบันนี้น้ำตาลเป็นสินค้าเกษตรส่งออกประเภทเดียวที่ราคาภายในประเทศสูงกว่าราคาตลาดโลก

สิ่งที่น่าประหลาดใจเกี่ยวกับกระบวนการนี้ก็คือ หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงอุตสาหกรรม ได้ยอมคล้อยตามข้อเรียกร้องของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล (ทั้งโรงงานและชาวไร้อ้อย) และเป็นกระบอกเสียงให้แก่อุตสาหกรรมนี้ มีกรณียกเว้นก็แต่เฉพาะใน พ.ศ. 2517 และ พ.ศ. 2523 เมื่อเกิดสภาวะน้ำตาลขาดแคลนขึ้น แต่มาตรการเยียวยาปัญหาดังกล่าวนั้นตกอยู่กับกระทรวงพาณิชย์ซึ่งเป็นผู้แก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ฉะนั้นจึงไม่มีผลอันใดต่ออุตสาหกรรมน้ำตาล แต่ยกเว้นใน 2 ปีนี้ มาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้ โดยเฉพาะมาตรการที่สำคัญที่สุดคือ การรีดไถจากผู้บริโภคน้ำตาลภายในประเทศนั้น เป็นมาตรการที่รัฐบาลสามารถควบคุมได้อย่างใกล้ชิด เพราะดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า อุตสาหกรรมน้ำตาลเป็นอุตสาหกรรมที่มีการกระจุกตัวสูง

ภาพรวมเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลนี้ไม่น่าจะได้รับการผลกระทบจากนโยบาย 70/30 ที่มีมาตั้งแต่ฤดูการผลิต พ.ศ. 2525/26 เท่าใดนัก แต่ทว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการผลักดันที่จะให้มีระบบนี้เกิดขึ้น ได้ทำให้เกิดการแตกแยกกันอย่างมากในวงการอ้อยและน้ำตาล ซึ่งเป็นเรื่องน่าเสียดาย เพราะเป้าหมายของผู้ที่จะให้มีระบบ 70/30 เกิดขึ้นมานั้น ก็เพื่อให้ความขัดแย้งในอุตสาหกรรมนี้สงบลง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเราคำนึงถึงข้อสรุปข้างต้นที่ว่า ชาวไร้อ้อยที่รวมตัวกันได้นั้น ประสบผลสำเร็จในการรีดไถเงิน ไม่ใช่จากโรงงานน้ำตาล แต่จากรัฐบาล และจากผู้บริโภค โดยใช้รัฐเป็นเครื่องมือ ก็จะคาดคะเนต่อไปได้ว่าคงจะไม่มี การเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้

สิ่งที่น่าสังเกตที่สุดเกี่ยวกับการรวมตัวของชาวไร่อ้อยก็คือ การต่อสู้ของสมาคมชาวไร่อ้อยนั้นเป็นการต่อสู้เพื่อยกระดับราคาอ้อยโดยทั่วไปจริงอยู่ ชาวไร่อ้อยขนาดย่อมที่ต้องพึ่งโคเวต้าของชาวไร่ขนาดใหญ่อาจจะขายอ้อยไม่ได้เต็มราคา เพราะจะต้องเสียดอกเบี้ยเงินกู้ยืมและค่าขนส่งอ้อยในอัตราที่สูง แต่กระบวนการรีดไถประเภทหลังนี้เป็นกระบวนการต่างหาก ในหลักการแล้ว ราคาอ้อยจะเป็นราคาสม่่าเสมอเท่ากันสำหรับชาวไร่อ้อยทุกคน ต่างจากราคาข้าวที่รัฐบาลประกันให้ได้แต่เฉพาะชานาจำนวนจำกัดเท่านั้น

## 5. รัฐกับนโยบายยาง

การเมืองเรื่องข้าวและเรื่องน้ำตาลนั้นเป็นเรื่องที่ศึกษาได้ง่าย เพราะสินค้าทั้งสองนี้เป็นสินค้าที่ได้รับความสนใจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐมนตรีการเมือง และสื่อสารมวลชนอยู่ตลอดเวลา แต่สินค้าหลักอีกอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญสูงในเศรษฐกิจของไทยและเป็นสินค้าที่มีอัตราภาษีค่อนข้างสูง (ดูภาพที่ 2 ที่เปรียบเทียบอัตราภาษีข้าวกับยาง) กลับเป็นสินค้าที่ไม่ได้รับการเหลียวแลจากกระบวนการเมืองมากเท่าใดนัก สินค้านี้คือยางพารา

ประเด็นนี้เป็นปัญหาที่น่าศึกษา นักการเมืองทุกคนทราบดีว่าในด้านการเมืองนั้น ปัญหาเรื่องจังหวะเวลาเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งยวด ข้าวและอ้อยนั้น ปัจจุบันนี้มีจังหวะเวลาที่แน่นอน (โปรดสังเกตว่า จังหวะสำหรับนโยบายข้าวนั้นเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้นในระยะตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา) เพราะฉะนั้นผู้ที่มีข้อเสนอใดๆ ก็ตามเกี่ยวกับสินค้าสองชนิดนี้มีโอกาสที่จะมีส่วนในการถกเถียงปัญหาเรื่องนี้ได้อย่างง่ายดายในช่วงตั้งแต่เดือนตุลาคมถึงธันวาคม แต่ยางพารานั้นเป็นพืชที่ออกมาอย่างค่อนข้างสม่ำเสมอ ไม่ออกมาเป็นฤดูกาล จึงไม่มีฤดู

การเมืองของตนเอง นอกจากนี้ในการเก็บอากรส่งออกสำหรับยางนั้น กระทรวงการคลังได้เลือกใช้วิธีอัตราเงินมัดจำ เพราะอัตราที่เก็บนั้นเป็นอัตราที่ก้าวหน้า ช่วงที่ราคายางต่างประเทศตกต่ำลง รัฐบาลก็จะเก็บภาษีน้อยลง โดยผู้ที่จะต้องรับทราบติดตามเรื่องนี้จะมีแต่เพียงเจ้าหน้าที่ระดับล่างเท่านั้น ไม่ต้องผ่านคณะรัฐมนตรีหรือกระบวนการทางการเมืองแต่อย่างใด

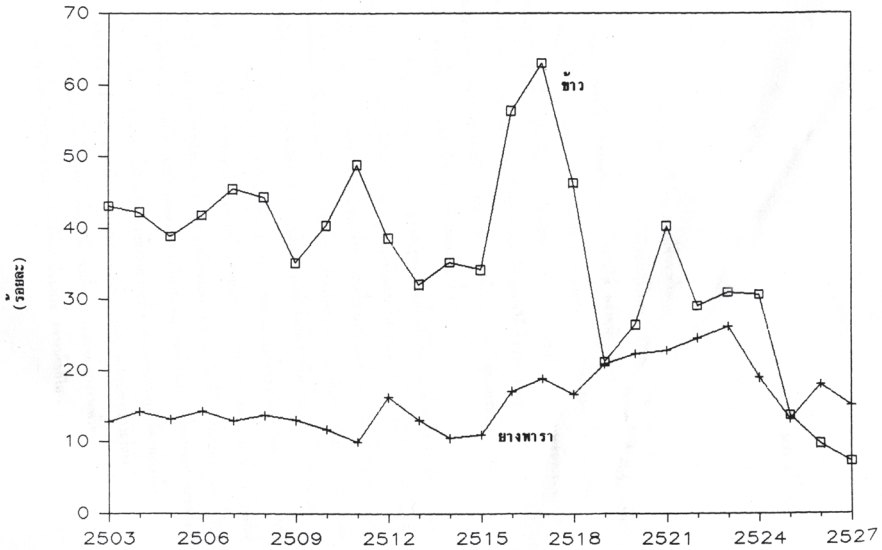
ข้อบกพร่องของระบบภาษีก้าวหน้านั้น จะเห็นได้ชัดในช่วงที่มีอัตราเงินเฟ้อสูง เพราะระบบภาษีก้าวหน้าโดยทั่วไปมักจะไม่มี การปรับขึ้นภาษีตามภาวะเงินเฟ้อ อากรส่งออกยางก็เช่นเดียวกัน ฉะนั้นใน พ.ศ. 2524 ในช่วงที่ราคา “ที่แท้จริง” (คือราคาที่ปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อแล้ว) โหมต่ำลงมาก อัตราภาษีก็ยังอยู่ในระดับสูงมาก ทั้งนี้เพราะเศรษฐกิจไทย ในช่วง พ.ศ. 2522-2523 มีภาวะเงินเฟ้อในระดับสูง จากปรากฏการณ์นี้เอง จึงได้มีการเคลื่อนไหวโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากภาคใต้เป็นแกนนำ เพื่อที่จะปรับอัตราอากรส่งออกให้เข้ากับสถานการณ์ใหม่ ซึ่งทางกระทรวงการคลังก็ได้ยอมลดภาษีให้ค่อนข้างมาก แต่ครั้งนี้แทบจะเป็นครั้งเดียวในรอบ 20 ปีที่ผ่านมาที่ยางพารากลายเป็นเรื่องทางการเมือง

## 6. บทสรุป

เราจะสามารถสรุปอะไรได้บ้างจากกรณีศึกษาข้างต้นนี้

ประการแรก แบบจำลองของรัฐที่กล่าวไว้ในตอนแรกของปาฐกถานั้น คงจะนำมาใช้อธิบายพฤติกรรมของรัฐในประเทศไทยในทุกเรื่องไม่ได้ ครั้งหนึ่งนักรัฐศาสตร์เคยเชื่อกันว่า กลุ่มข้าราชการนั้นเป็นกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองสูงสุด จนเรียกกระบวนการเมืองไทยว่าเป็น bureaucratic polity จะเห็นได้ว่า ถ้าเราวิเคราะห์นโยบายข้าว ยางพารา และแม้กระทั่งนโยบายอ้อยและน้ำตาล ก่อนประมาณ พ.ศ. 2513 จะเห็นบทบาทของข้าราชการโดดเด่นมาก และสำหรับระยะหลัง พ.ศ. 2513

ภาพที่ 2  
เปรียบเทียบอัตราการเสียชีวิตระหว่างยางพาราและข้าวเปลือก



บทบาทของข้าราชการในการกำหนดนโยบายข้าวและยางยังมีอยู่มาก เช่นเดิม แต่สำหรับอ้อยและน้ำตาล บทบาทของข้าราชการนั้นแทบจะหมดสิ้นไป

ประการต่อมา นโยบายของรัฐบาลไทยนั้นมิได้มีความลำเอียงเข้าข้างคนที่อยู่ในเมือง (urban bias) อย่างแนชัดสม่ำเสมอ กรณีของอ้อยและน้ำตาลแสดงว่าไม่ได้เป็นเช่นนั้น แต่อาจจะเป็นไปได้ว่านโยบายของรัฐบาลนั้นจะเข้าข้างกลุ่มที่สามารถรวมตัวกันและสร้างพลังต่อรองทางการเมืองขึ้นมาได้ ดังเช่นสมาคมชาวไร่อ้อย สำหรับชาวนั้น บังเอิญชาวนาไม่สามารถสร้างกลุ่มพลังทางการเมืองมาต่อสู้กับกลุ่มชนในเมืองหลวงได้ จึงต้องตกเป็นเบี้ยล่างอยู่เกือบตลอดเวลา

ถ้าเป็นเช่นนั้น อะไรเป็นตัวกำหนดว่ากลุ่มนี้กลุ่มนี้จะรวมตัว

กันได้หรือไม่ ในระดับหนึ่ง อำนาจของรัฐอาจถูกนำมาใช้เพื่อขัดขวางการรวมตัวกันของเกษตรกร ดังเช่นกรณีสหพันธ์ชาวนาไร่ชาวนา แต่ข้อสรุปอันหนึ่งที่ได้จากการวิเคราะห์กรณีชาวนาไร่อ้อยก็คือ ในบางครั้งอาจจะมีสภาพการณ์ทางภาววิสัยที่เอื้ออำนวยให้เกษตรกรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งรวมตัวกันได้ เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือแก้ไขปัญหาที่คับแค้นแน่ชัด ซึ่งอาจไม่เกี่ยวข้องกับการสร้างพลังต่อรองทางการเมืองแม้แต่น้อย แต่เมื่อรวมตัวกันได้สำเร็จแล้ว อาจกลับกลายเป็นอย่างนั้นได้ แต่สภาพการณ์ทางภาววิสัยอย่างที่เกิดขึ้นกับชาวนาไร่อ้อยนั้นมิได้เป็นสิ่งที่สร้างขึ้นมาได้ ฉะนั้นลักษณะของการรวมตัวกันของเกษตรกรผู้ปลูกผลิตผลอื่นๆ นั้นยังไม่ประจักษ์ และอาจจะไม่มีทางมีขึ้นก็ได้ อย่างน้อยก็ในหนึ่งหรือสองทศวรรษข้างหน้า







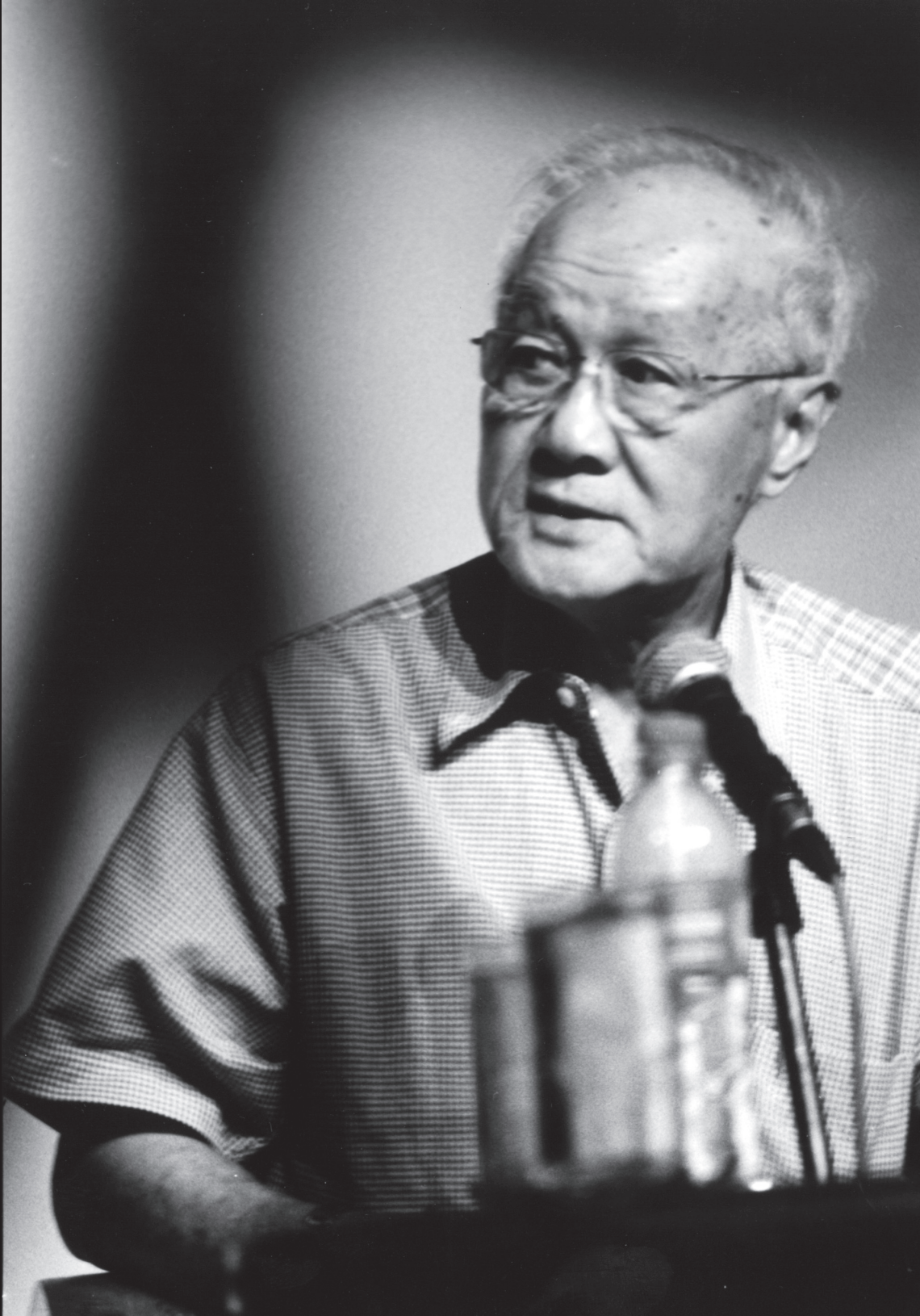
ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภาภรณ์ ครั้งที่ 2

วันพฤหัสบดีที่ 9 มีนาคม 2532



เศรษฐกิจการเมืองเรื่องวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก



ประวัติ  
ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก

การศึกษา

- ปริญญาตรี: ธรรมศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
สาขาการบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยแมนเชสเตอร์

การทำงาน

- อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- รองอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- นายกสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
- ผู้อำนวยการสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ประธานมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
- ประธานมูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา
- ประธานคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.)
- ผู้อำนวยการสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
- ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รางวัลและเกียรติคุณ

- รางวัลนักสิทธิมนุษยชนดีเด่น สาขางานวิจัย สมาคมสิทธิเสรีภาพประชาชน
- TTF Award (มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย) สำหรับหนังสือ สิทธิมนุษยชน:  
เกณฑ์คุณค่าและฐานความคิด



“การจัดการศึกษาเฉพาะสำหรับหมู่คณะ ถึงจะจัดให้สูงสุดเพียงใด ก็ไม่ใช่กำลังอันแท้จริงของชาติ บรรานึง กวีผู้ขึ้นชื่อได้กล่าวไว้ว่า ‘อย่าเพียรสร้างแต่ยักษ์และเทวดาเลย จงพยายามยกคนทั้งชาติให้สูงขึ้นพร้อมกันเถิด’ อันนี้เป็นคติสำหรับการศึกษาศสมัยนี้ ซึ่งต้องผันแปรไปเป็นการศึกษาสำหรับชาติ National Education เพื่อฐานะแห่งชาติ คือคนทั้งหมด ได้ขยับขึ้นสูงแล้วย่อมมีกำลังที่จะแข่งขันต่อสู้กับชาติอื่นๆ ได้ทุกวิถีอาชีพ”

เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี  
 เสนาบดีกระทรวงธรรมการ  
 ชี้แจงต่อที่ประชุมอุปราชาและเทศาภิบาล  
 พ.ศ. 2462

## แต่อาจารย์ป่วย

นับเป็นเกียรติอย่างสูงที่ได้รับมอบหมายให้มาแสดงปาฐกถา เพื่อเป็นการรำลึกถึงอาจารย์ป่วย ผู้เป็นที่เคารพยกย่องว่าถึงพร้อมด้วย คุณงามความดี อาจารย์ป่วยจัดเป็นปราชญ์บุคคลโดยแท้ ไม่มีช่องว่างใน ความเป็นคนดีกับความเป็นคนไทยที่ดี ตั้งมั่นและประพฤติปฏิบัติตน อยู่ในหลักของมนุษยธรรมและความถูกต้อง ด้วยขันติธรรม และอยู่เหนือ เกณฑ์วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในตำแหน่ง ลาภยศ และหน้าที่ การงานอันเป็นธรรมดาโลกทั้งหลาย

นอกเหนือไปจากความเป็นสิริมงคลในด้านส่วนตัวของอาจารย์ ป่วยเองแล้ว ถ้าหากคุณงามความดีของท่านจะพึงเป็นแรงบันดาลใจอะไร อยู่บ้างในด้านสังคม นั่นก็คือการแสวงสัจธรรมความถูกต้องในการดำเนิน ชีวิตประกอบกิจการงานในหน้าที่ ซึ่งก็เป็นจริยวัตรประจำชีวิตของตัว อาจารย์ป่วยนั่นเอง บทศึกษาที่จะนำเสนอต่อไปนี้นับเป็นความพยายาม ส่วนหนึ่ง แม้จะเป็นเพียงส่วนอันน้อยนิดในเชิงคุณค่าทางวิชาการ แต่ก็ เป็นไปเพื่อการแสวงหาความรู้ความเข้าใจตามวิสัยแห่งอัตภาพ ดังคติพุทธ ธรรมข้อหนึ่งที่ว่า

“ดูก่อนภิกษุทั้งหลาย ธรรมอันเป็นไปในส่วนแห่งวิชา (วิชา ภาตियะ) 2 อย่างเหล่านี้คือ สมถะ (ความสงบ) 1 วิปัสสนา (ความเห็น แจ่ม) 1 สมถะอันบุคคลเจริญแล้ว ย่อมทำให้จิตใจได้รับการอบรมแล้ว ย่อมทำให้ละระคาะ (ความกำหนดยินดีหรือหรือความติดอกติดใจ) ได้ วิปัสสนาอันบุคคลเจริญแล้ว ย่อมทำให้ละอวิชชา (ความไม่รู้ตามความจริง) ไปได้”

## อารัมภบท

จุดประสงค์หลักของบทศึกษานี้เป็นการประมวลความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับเรื่องราวของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ อย่างน้อยก็เพื่อแสดงให้เห็นว่า นอกเหนือไปจากด้านของวิทยาการอัน สลับซับซ้อนและต้องอาศัยความรู้ความชำนาญการโดยเฉพาะแล้ว วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยียังเป็นประเด็นปัญหาและปรากฏการณ์ที่ ต้องการความเข้าใจในด้านของโครงสร้างพื้นฐานและบทบาททางสังคม ควบคู่กันไปด้วย ทั้งในระดับการกำหนดนโยบายและวางแผนในแวดวง วิชาชีพและวิชาการเอง และในหมู่สาธารณชนโดยทั่วไป

ทุกวันนี้เราต่างได้ยินได้ฟังเสียงกล่าวขวัญ เรียกร้อง และเร่งรัด ให้มีการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกันอย่างหนาหู ทำนอง เดียวกันที่เราได้เห็นการผลักดันและเร่งรัดการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรม ตลอดจนทศวรรษที่ผ่านมา นับตั้งแต่เปิดศักราชการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจ แน่นนอน เรื่องของการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจะไม่ สะดวกง่ายเหมือนอย่างในขั้นตอนจัดการธุรกิจอุตสาหกรรม อันเป็น เรื่องเกี่ยวกับการลงทุนซื้อถูกขายแพงเป็นพื้น โดยอาศัยความชำนาญ การด้านธุรกิจการเงิน ซึ่งเศรษฐกิจไทยเราพอมีอยู่เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ส่วน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีหมายถึงภารกิจของการพัฒนาทรัพยากร ทั้งคนและวิทยาการของเราขึ้นไปอีกขั้นตอนหนึ่ง แต่ทั้งสองขั้นตอนต่างก็ อยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาที่ต่อเนื่องกันมากแล้ว คือ จากธุรกิจอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าและเพื่อการส่งออก ไป สู่การเร่งรัดผลักดันเพื่อให้บรรลุถึงสถานะความเป็นประเทศอุตสาหกรรม ใหม่

ณ จุดนี้ เศรษฐกิจการเมืองไทยจึงเปรียบเสมือนเดินทางมาสู่ ทางสองแพร่งอีกวาระหนึ่ง ประเด็นอยู่ตรงที่ว่า เราจะยังคงเดินหน้าต่อไป ในเส้นทางเดิมโดยอาศัยการพึ่งพิงเทคโนโลยีจากภายนอกอย่างเช่นที่

เคยเป็นมาโดยตลอด หรือว่าจะเลือกเดินในเส้นทางใหม่เพื่อพึ่งตนเอง และความเป็นไทยของตนเอง นัยสำคัญเชิงนโยบายที่ว่านี่คงจะพอจินตนาการได้จากถ้อยคำของประธานาธิบดีหญิง คอราซอน อากวีโน แห่งฟิลิปปินส์ ซึ่งเรียกร้องให้บรรดาประเทศกลุ่มอาเซียนช่วยกันพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ ขึ้น เพื่อปลดปล่อยภูมิภาคนี้ให้เป็นไทยจากการพึ่งพาประเทศมหาเศรษฐกิจในด้านความชำนาญการอุตสาหกรรม มีความตอหนึ่งพุดถึงแนวความคิดเก่าๆ ในการแก้ปัญหาความหิวโหยและความยากจนว่า

“ในความคิดของข้าพเจ้านั้นเท่ากับตีค่าตัวเราให้อยู่ในฐานะเป็นประเทศกำลังพัฒนาไปตลอดกาล (รวมทั้งให้) เป็นผู้รับกรรมวิธีและสินค้านมือสองอยู่รำไป (และ) เป็นแหล่งสถานอันโปรดปรานสำหรับภมทิ้งขยะเทคโนโลยีที่ล้าสมัย”

และอีกตอนหนึ่งกล่าวถึงประเทศที่ไม่ได้ทำการวิจัยและพัฒนาว่า

“ย่อมจะต้องคงอยู่ในความหิวโหยและอ่อนแออยู่ตลอดไป และเพราะฉะนั้นจึงยอมไม่มีความสำคัญทางการเมือง”<sup>1</sup>

ข้อที่นำคิดอย่างยิ่งอยู่ตรงที่ประธานาธิบดีอากวีโนโยงเรื่องการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ากับปัญหาความหิวโหยและความยากจน ซึ่งเป็นประเด็นที่ดูจะไม่ได้ถูกกล่าวถึงหรือคิดถึงกันเลยในแวดวงการเมืองและการวางแผนพัฒนาของไทย แต่ก็ประเด็นปัญหาสำคัญยิ่งในหลักเงื่อนไขของการพัฒนาไปสู่ขีดความสามารถพึ่งตนเองทางเทคโนโลยี ซึ่งจะเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของบทศึกษานี้

รวมความแล้ว การพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ จึงไม่ได้มีความหมายเฉพาะสำหรับ “ภาค” ธุรกิจอุตสาหกรรมสมัยใหม่เท่านั้น หากแต่ยังอาจมีบทบาทสำคัญต่อนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาความด้อยพัฒนาและความยากจนของภาคเกษตรและชนบทด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่า แนวทางการพัฒนาของไทยเราในอนาคตยังคงจะเป็นไปอย่างแยกส่วนระหว่างภาคเศรษฐกิจสังคมต่างๆ อย่างที่เคยเป็นมาตลอดช่วงสาม

<sup>1</sup> *The Nation*, January 31, 1989, หน้า 4. (แปลโดยผู้เขียน)



ทศวรรษที่แล้วมา หรือว่า จะเป็นไปอย่างสัมพันธ์เสมอมาเสมอไปเลยซึ่งกันและกัน ซึ่งทั้งหมดเป็นเรื่องของจินตนาการและความเที่ยงธรรมของกลุ่มผู้นำทางการเมืองทั้งหลาย นอกจากนี้ยังจะเป็นข้อพิสูจน์ถึงคุณค่าความหมายของพัฒนาการประชาธิปไตยที่กำลังเป็นอยู่ในขณะนี้ด้วย และในประการสำคัญ ทั้งหมดเหล่านี้จะเป็นตัวกำหนดว่าการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่กำลังเร่งเร้าผลักดันกันอยู่ตอนนี้จะเป็นไปในทิศทางอันพึงปรารถนาหรือไม่ อย่างไร

ผลสืบเนื่องจากการเร่งรัดพัฒนาความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามหลักนโยบายและยุทธศาสตร์พัฒนาแบบไม่สมดุลหรือแยกส่วน ได้มีการศึกษาและพูดกันมามากแล้วถึงปัญหาช่องว่างของรายได้ ความยากจน และการไม่มีงานทำ ตลอดจนปัญหาเรื้อรังทางเศรษฐกิจสังคมอื่นๆ ที่ตามมาอีกมากมาย จึงจะไม่ขยายความอะไรอีก เพียงแต่จะเน้นไปถึงภัยและผลกระทบต่อสภาวะและปัญหาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อันเป็นประเด็นที่อยู่ในขอบเขตของบทศึกษานี้โดยตรง

สำหรับในขั้นนี้จะต้องชี้แจงเสียก่อนด้วยว่า การที่หยิบยกเอาผลทางด้านลบของการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรมหรือเทคโนโลยีสมัยใหม่ขึ้นมาอ้างอิง มิได้หมายความว่า เป็นการต่อต้านหรือปฏิเสธสิ่งเหล่านี้ในทางตรงกันข้าม การอ้างอิงในตอนต้นถึงศักยภาพเชิงนโยบายของการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ นั้น ก็เป็นเครื่องยืนยันอยู่ในตัวถึงการยอมรับในคุณค่าความสำคัญของเทคโนโลยีอันทันสมัย โดยเฉพาะบทศึกษานี้มีความตระหนักกับรู้เป็นอย่างดีถึงมิติและทิศทางการเปลี่ยนแปลงระดับสากล อันเกิดจากกระแสคลื่นการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ดังที่อัลวิน ทอฟเฟลอร์ ได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงภัยทางสังคมของกระแสคลื่นการเปลี่ยนแปลงจากยุคเกษตรกรรมมาสู่ยุคอารยธรรมอุตสาหกรรม และในปัจจุบัน ซึ่งเริ่มต้นเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่สองมานี้เอง ก็กำลังย่างเข้าสู่ยุคหลังอุตสาหกรรม หรือที่เรียกขานกันโดยทั่วไปว่ายุคสารสนเทศ อันเป็นยุคสมัยของเทคโนโลยีระดับสูง<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Alvin Toffler, *The Third Wave* (Bantam Book, 1981), หน้า 13-14.

ปรากฏการณ์เช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อชีวิต เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมโดยทั่วไป และไม่ว่าเราจะชอบหรือไม่ชอบ จะต้องการหรือไม่ต้องการก็ตามที่ เศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรมของไทย ก็ย่อมนับเป็นส่วนหนึ่งในกระแสคลื่นและกระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ การตระหนักรับรู้อยู่เป็นสิ่งจำเป็นไม่ว่าจะหลีกเลี่ยงได้ แต่ในขณะเดียวกัน ก็ไม่ได้หมายความว่า จะต้องยอมจำนนต่อบัจจัยและผลทางด้านลบของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเสมอไป หรือตลอดไป

ประเด็นอยู่ที่ว่า เราจะมองพิเคราะห์ปัญหาการเปลี่ยนแปลงกัน ด้วยความเข้าใจอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากแง่มุมของประเทศกำลังพัฒนาอย่างไทยเรา ซึ่งอยู่ในฐานะเป็น “ผู้มาภายหลัง” และเป็นฝ่ายรับการถ่ายทอดทางเทคโนโลยีจากภายนอกทำนองเดียวกันกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ทั้งหมด ในฐานะเช่นนี้และในท่ามกลางกระแสการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและแข่งขันในตลาดโลก ย่อมเป็นธรรมดาที่จะต้องมีการเรียกร้องต้องการเทคโนโลยีใหม่ๆ แพงๆ จากประเทศที่พัฒนาก้าวหน้า จุดสนใจจึงมักทุ่มเทไปในเรื่องประเด็นปัญหา และระบบวิธีการถ่ายทอดเทคโนโลยีกันเป็นหลัก<sup>3</sup>

นั่นก็เป็นขั้นตอนหนึ่งอันสำคัญและจำเป็นของการพัฒนา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แต่ว่ากันโดยพื้นฐานจริงๆ แล้ว เทคนิควิธีการเหล่านี้คงจะตอบคำถามได้แต่เพียงว่าจะได้เทคโนโลยีนั้นๆ มาด้วยระบบและวิธีการอย่างไร ซึ่งนับเป็นการตัดสินใจเพื่อสนองความต้องการในเชิงการผลิตและธุรกิจในระดับหนึ่ง แต่ก่อนหน้านั้นเราคงจำเป็นต้อง

<sup>3</sup> สำหรับงานศึกษาสำรวจเรื่องเกี่ยวกับการถ่ายทอดเทคโนโลยี โปรดดู สมบูรณ์ ศิริประชัย, “การถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศเข้าสู่ประเทศไทย,” *เอกสารวิชาการ* หมายเลข 55, สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528; มิ่งสรรพ สันติกาญจน์ “วิวัฒนาการแนวความคิดเกี่ยวกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีมายังประเทศด้อยพัฒนา,” ใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พิวพงศกร (บรรณาธิการ), *เศรษฐกิจไทย: บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม*, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531

หยุดคิดและมองออกไปถึงผลสะท้อนทางสังคมวัฒนธรรมในวงที่กว้างขึ้น เพราะในที่สุดแล้ว การถ่ายทอดเทคโนโลยีไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของการส่งออกและนำเข้าวัตถุดิบของชิ้นหนึ่งเท่านั้น หากยังเป็นปัจจัยกำหนดความสัมพันธ์ในเชิงการผลิตทั้งระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องและภายในระบบเศรษฐกิจสังคมที่รับการถ่ายทอดด้วย

ความข้อนี้อาจยังเป็นประเด็นปัญหาสำคัญขึ้นเป็นทวีคูณสำหรับขั้นตอนการพัฒนาขณะนี้ ซึ่งเศรษฐกิจไทยกำลังจะเข้าสู่กระบวนการพัฒนากำลังคนทางวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์ อันเป็นหัวใจสำคัญของความหวังและภารกิจการพัฒนา “เทคโนโลยีใหม่ๆ” เพื่อการสร้างสรรค์ดังกล่าวข้างต้น โดยนัยนี้ ประเด็นปัญหาพื้นฐานอันจะเป็นเงื่อนไขของการรับถ่ายทอดเทคโนโลยีอย่างสัมฤทธิ์ผลก็ควรจะขึ้นอยู่กับความกระจ่างชัดในคำถามที่ว่า เราจะสร้างและพัฒนากำลังคนทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกันอย่างไร เพื่อตอบสนองปัญหาความต้องการเชิงสังคมและวัฒนธรรม นอกเหนือไปจากทางด้านเศรษฐกิจและเทคนิค

### มิติทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม

ความจริงมีอยู่ว่า วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีไม่ได้เพียงแต่หมายถึงการพิสูจน์ทดสอบสร้างทฤษฎีและการประยุกต์ใช้เท่านั้น หากโดยสสารยังเป็นผลผลิตของแต่ละบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอีกด้วย<sup>4</sup> โดยที่วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่มีแหล่งที่มาจากอารยธรรมตะวันตก และแผ่ขยายออกไปทั่วโลก การเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมโดยอาศัยฟุ้งฟิงเทคโนโลยีตะวันตก จึงเป็นข้อที่จำเป็นต้องมีการประเมินตรวจสอบกันอย่างถี่ถ้วนรอบคอบว่า เรามีความเข้าใจนัย

<sup>4</sup> Susantha Goonatilake, *Aborted Discovery: Science & Creativity in The Third World* (London: Zed Books Ltd., 1984), Ch. 4 “The Social Context of Science,” หน้า 66-76.

ทางสังคมวัฒนธรรมของเทคโนโลยีสมัยใหม่เพียงใด และในประการสำคัญ เรารู้จักตัวเราเองเพียงใด เพราะการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ไม่ได้อยู่ที่เพียงเรื่องของการชูปตัวให้ดูเป็นตะวันตกหรือญี่ปุ่นเท่านั้น แต่จะต้องรู้เท่าทันและรู้จักปรับให้ผสมผสานกลมกลืนไปกับพื้นฐานของเราเองด้วย หากไม่แล้วก็จะเกิดปัญหาหลักกันชัดแย้ง อันจะนำไปสู่การสูญเสียและแตกแยกภายในสังคมอย่างที่กำลังเป็นปัญหาอยู่ในสังคมไทยขณะนี้ ในท่ามกลางความ “โชติช่วงชัชวาล” ของภาคธุรกิจอุตสาหกรรม (ไม่ใช่ของเศรษฐกิจไทยโดยรวมดังที่นักวิชาการเศรษฐศาสตร์มหาคณัดที่จะสรุปกัน) และถ้าปล่อยให้การณ์เป็นไปเช่นนั้นโดยไม่มีสิ้นสุดแล้วไซร์ ศักยภาพด้านสร้างสรรค์ของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ก็จะอันตรธานสูญสิ้นไปอย่างน่าเสียดาย รวมทั้งศักยภาพและโอกาสช่องทางที่เทคโนโลยีใหม่ๆ จะพึงได้รับการพัฒนาขึ้นมาตามสภาพความเหมาะสมทางสังคมวัฒนธรรมของเราเองด้วย

อนึ่ง คำว่า “เรา” ในที่นี้ก็คงไม่หมายจำกัดเพียงภายในแวดวงของชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ แม้ว่าเรื่องของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจะฟังดูเหมือนกับว่าเป็นกิจเฉพาะของกลุ่มผู้รู้ผู้ชำนาญการอยู่ก็ตาม หากแต่จะต้องคำนึงถึงชนส่วนใหญ่ภายในชาติ ซึ่งย่อมจะต้องได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมด้วยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

เพื่อสะดวกแก่ความเข้าใจในมิติทางวัฒนธรรมที่ว่านี้ ก็ขอใช้เวลาสักเล็กน้อยพูดถึงบทบาททางสังคมของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ว่ากันโดยเคร่งครัดแล้ว “วิทยาศาสตร์” และ “เทคโนโลยี” ต่างก็มีจุดเน้นและลักษณะองค์ประกอบที่แตกต่างกันออกไป ที่เห็นได้ชัดก็คือ วิทยาศาสตร์มุ่งไปที่การสร้างทฤษฎี ในขณะที่เทคโนโลยีมุ่งต่อผลการใช้ ในทางปฏิบัติ ตั้งแต่ขั้นตอนของการประดิษฐ์คิดค้น การออกแบบ ไปจนถึงขั้นตอนของการผลิต แต่เมื่อพิจารณาไปถึงกระบวนการวิธีการเชิงประจักษ์ ซึ่งทั้งสองมีอยู่ร่วมกัน ตั้งแต่การสังเกต การทดลองและทดสอบเพื่อสร้าง

องค์ความรู้แล้ว วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่างมีส่วนสัมพันธ์ต่อกัน และการคิดค้นความรู้ของทั้งสองมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับปัญหาทางสังคมและวัฒนธรรม พัฒนาการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกับพัฒนาการด้านสังคมและวัฒนธรรมจึงมีส่วนสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด<sup>5</sup>

ในแง่นี้ คำว่า “วิทยาศาสตร์” กับ “เทคโนโลยี” จึงจะใช้วิเคราะห์รวมกันไปได้โดยตลอดในบทความนี้ จริงอยู่ผลการประดิษฐ์คิดค้นทางเทคโนโลยีอย่างเช่นเครื่องจักรไอน้ำซึ่งนำไปสู่ “ปฏิวัติอุตสาหกรรม” ในประเทศอังกฤษตอนกลางศตวรรษที่ 18 ล้วนแต่เป็นกิจกรรมที่มาจากภายนอกแวดวงของวิทยาศาสตร์ แต่กระนั้นก็ตาม ต่อๆ มากิจกรรมทางด้านวิทยาศาสตร์กับทางด้านเทคโนโลยีก็เข้ามาสัมพันธ์เชื่อมโยงกันโดยตรงขึ้นตามลำดับ จนกล่าวได้ว่าเทคโนโลยีสมัยใหม่ทั้งหลายในปัจจุบันล้วนแต่ต้องอาศัยฐานงานคิดค้นทางวิทยาศาสตร์ทั้งสิ้น และในทางกลับกัน ฐานทางเทคโนโลยีอย่างเช่นเครื่องมืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ก็ได้กลายเป็นปัจจัยอันจำเป็นต่อการค้นคิดและทดลองทางวิทยาศาสตร์

รวมความแล้ว กิจกรรมการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจึงเป็นเรื่องใหญ่ สลับซับซ้อน และลงทุนสูง ทั้งนี้โดยที่ยังไม่ต้องพูดถึงปัญหายุ่งยากในด้านการพัฒนาสร้างทรัพยากรกำลังคนทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งนับวันจะยิ่งสลับซับซ้อนและแพงขึ้นตามลำดับ และทั้งหมดนี้มีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อบรรดาประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายรวมทั้งไทยเรา โดยเฉพาะสำหรับประเทศหรือรัฐที่อุตสาหกรรมที่คิดอ่านอยากจะทำจะเร่งรัดพัฒนาให้ทัดเทียมแข่งขันกับประเทศที่พัฒนาแล้วในตลาดโลก

อย่างไรก็ตาม แนวโน้มของผู้นำประเทศด้อยพัฒนาส่วนใหญ่ต้องการแต่จะจำเรี่ยรอยตามแบบแผนของตะวันตกในการก้าวออกไปจากขั้นตอนเกษตรกรรม ไปสู่ขั้นตอนอุตสาหกรรมและหลังอุตสาหกรรม

<sup>5</sup> Friedrich Rapp, “Philosophy of Technology,” *Contemporary Philosophy: A New Survey* (The Hague/Boston/London: Marinus Nijhoff Publishers, 1982), Vol. 22 หน้า 376-378; W. F. Wertheim, *Evolution and Revolution: The Rising Wave of Emancipation* (Penguin Books, 1974), หน้า 36.

โดยมองกันไปว่านั่นเป็นเครื่องวัดความทันสมัยและการพัฒนาก้าวหน้าผู้นำไทยเราก็ดูจะคิดและเชื่อกันจริงๆ เช่นนั้น ถึงกับมีการกล่าวเปรียบกันอยู่บ่อยๆ ว่า บ้านเมืองจะเจริญก้าวหน้าได้ก็ต่อเมื่อสามารถลดอัตราส่วนกำลังคนภาคเกษตรจากร้อยละ 70-80 ในปัจจุบัน ให้เหลือราวร้อยละ 5-10 ตามแบบฉบับของประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นแล้ว บทศึกษานี้ไม่มีอะไรโต้แย้งการพัฒนาอุตสาหกรรม และก็มีข้อสงสัยอย่างหนักแน่นด้วยว่า อุตสาหกรรมและการพัฒนาก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ตามมา จะเป็นบุญแก่ไขไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนส่วนใหญ่ได้อย่างแท้จริงในที่สุด แต่ทั้งนี้ก็ต้องถามตัวเราเสียก่อนว่า จะพัฒนาหรือจะเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยกันอย่างไรแน่? ต่อคำถามเช่นว่านี้ บทเรียนจากประสบการณ์ของตะวันตกนั้นเองน่าจะให้ความกระจ่างได้เป็นอย่างดี

จากที่ได้กล่าวมาแล้วถึงสัมพันธภาพอันใกล้ชิดระหว่างพัฒนาการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกับด้านสังคมและวัฒนธรรม ถ้าหากจะนึกย้อนไปในประวัติศาสตร์ “ปฏิวัติอุตสาหกรรม” สักเล็กน้อย ก็คงจะพอมองกันออกถึงความสัมพันธ์ที่ว่านี้ ในขณะเดียวกัน ยังจะช่วยให้ได้นิยามความหมายในอีกมิติหนึ่งของสิ่งที่เรียกผ่านๆ กันไปว่า วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

แน่นอน ถ้าจะว่าโดยกาลเวลาแล้ว โลกในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ของเราต้องนับว่าห่างไกลที่เดียวจากยุค “เหตุผลนิยม” (Rationalism) และยุค “รู้แจ้ง” (Enlightenment) ของศตวรรษที่ 17-18 แต่เมื่อพิเคราะห์กันในเชิงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีแล้ว อารยธรรมอุตสาหกรรมอันเป็นผลผลิตของ “ปฏิวัติอุตสาหกรรม” ก็ยังคงแผ่ครอบคลุมอยู่อย่างมั่นคงจนถึงปัจจุบันนี้ แม้ว่าโลกจะย่างเข้าสู่ยุคสารสนเทศแล้วก็ตาม<sup>6</sup>

แบบแผนพฤติกรรมกรรมการเรียนรู้และเร่งรัดผลักดันการพัฒนาอุตสาหกรรมนับเป็นผลสะท้อนของอารยธรรมอุตสาหกรรม และนี่คือนัย

<sup>6</sup> Alvin Toffler, *Ibid.*

สำคัญของเป้าหมายและกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยในหมู่ชนชั้นนำของประเทศโดยพัฒนาทั้งหลาย ประเด็นข้อนี้ยังจะต้องพูดถึงต่อไปอีกว่ากันโดยเฉพาะถึงแหล่งที่มาของอารยธรรมอุตสาหกรรมตะวันตกเอง อาจจะจับจุดเริ่มต้นได้จากกระแสความคิด “เหตุผลนิยม” ซึ่งเชื่อในความเป็นใหญ่ของมนุษย์เหนือธรรมชาติ

พัฒนาการความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีหลัง “ปฏิวัติอุตสาหกรรม” นับเป็นเครื่องยืนยันความเชื่อเช่นนั้น ซึ่งอำนวยความสะดวกความเชื่อมั่นอย่างสูงและการมองโลกในแง่ดีของยุค “รู้แจ้ง” แล้วจากนั้นความคิดความเชื่อเช่นนั้นก็ตามติดมาด้วยกระแสทฤษฎีวิวัฒนาการก้าวหน้าทั้งในด้านชีวภาพและในด้านสังคม รวมความแล้วจึงเป็นยุคสมัยของความเชื่อมั่นและความคาดหวังอย่างสูงส่ง ทั้งในด้านการจำเริญเติบโตโดยไม่จำกัดทางวัตถุ และในด้านความก้าวหน้าทางสังคม วัฒนธรรม และศีลธรรม สำหรับมนุษยชาติโดยรวม

ทั้งหลายทั้งปวงเหล่านี้เป็นที่คาดหวังกันว่าจะต้องบรรลุผลได้อย่างแน่นอน โดยอาศัยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และอุตสาหกรรม<sup>7</sup> และทั้งหมดนี้ดูจะไม่แตกต่างกันกับที่คิดและเชื่อกันอยู่ในหมู่นักวางแผนพัฒนาสมัยนี้ ซึ่งอันที่จริงแล้วก็คือการรับถ่ายทอดเทคโนโลยีทางความคิดความเชื่อกันมานั่นเอง อันเป็นต้นตอของบรรดาทฤษฎีวิชาการสมัยใหม่ทั้งหลายในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม เรื่องไม่ได้จบตรงที่ผลสำเร็จทางเทคโนโลยีอันชวนให้มองโลกอย่างสวยสดงดงามเท่านั้น เพราะแบบแผนและกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมและการเปลี่ยนแปลงจากขั้นตอนเกษตรกรรมได้เป็นไปโดยยังความแตกสลายล่มจมให้แก่ชีวิตมวลชนในชนบทของตนเอง<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Friedrich Rapp, *Ibid*, หน้า 361.; Celso Furtado, “Development,” *International Social Science Journal*, Vol. xxiv, No. 4, 1977, หน้า 628-629.

<sup>8</sup> Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our time* (Boston: Beacon Press, 1957), หน้า 33-42; Robert S. Cohen, “Science and Technology in Global Perspective,” *International Social Science Journal*, Vol. xxxiv, No.1, 1982, หน้า 62.

และแล้วด้วยความเชื่อมั่นอันเพิ่มทวีขึ้น ผลสำเร็จทางเทคโนโลยีนั้นเองได้พัฒนาแปลกแยกออกไป กลายเป็นปัจจัยแห่งอำนาจครอบงำทำลายแผ่ขยายออกไปทั่วโลก ยิ่งความทุกข์เข็ญและเสื่อมโทรมแก่บรรดาประชาชาติทั้งหลายที่ตกอยู่ภายใต้แอกของจักรวรรดินิยม ดังที่ได้เห็นประจักษ์กันมาเป็นอย่างดีแล้ว ดังนั้นผลกระทบทางสังคมและศีลธรรมที่เกิดขึ้นจริงๆ จากผลสำเร็จทางเทคโนโลยีจึงตรงกันข้ามจากที่เคยคาดหวังกันอย่างสวยงามไว้แต่เดิม

ประเด็นที่พึงเน้นกันไว้ ณ ที่นี้ก็คือ บรรดาผลเสื่อมเสียทางสังคมและศีลธรรมเหล่านี้ไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของปัญหาความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนหรือเป็นปัญหาของการนำเอาความรู้เทคนิคใหม่มาใช้ในทางที่ผิดเท่านั้น หากแต่โดยรากฐานแล้ว มันเป็นปัญหาอันเนื่องอยู่ในวัฒนธรรมอุตสาหกรรมเอง

ในแง่ของประวัติศาสตร์ ลัทธิอุตสาหกรรมนิยมนี้ก่อตัวขึ้นจากการผสมผสานระหว่างวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่กับกระแสนิยมของยุโรป ซึ่งพัฒนาคลี่คลายเป็นลำดับจากยุคศักดินาและทุนนิยมพาณิชย์มาสู่ทุนนิยมอุตสาหกรรม รวมทั้งในรูปของบรรษัทข้ามชาติในปัจจุบัน<sup>9</sup> แต่กระนั้น ในทางที่เป็นจริง ลัทธิอุตสาหกรรมนิยมก็ไม่ได้จำกัดอยู่แต่กับระบบทุนนิยมเท่านั้น แม้แต่ในระบบคอมมิวนิสต์ซึ่งแตกต่างตรงกันข้ามกับระบบทุนนิยมในเชิงของอุดมการณ์ทางสังคมและการเมือง แต่ก็ดูจะมาตรงกันกับระบบทุนนิยมตรงที่ทั้งสองระบบต่างก็เป็นตัวแทนของลัทธิอุตสาหกรรมนิยมซึ่งอยู่ภายใต้อารยธรรมของกระแสนคลื่นลูกที่สอง ในทำนองเดียวกัน<sup>10</sup>

จริงอยู่ที่ทั้งสองระบบเป็นผลของปัจจัยและเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน หากแต่โดยพื้นฐานของอุตสาหกรรมนิยมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีภายใต้ทั้งสองระบบได้พัฒนาขึ้นเป็นวัฒนธรรมทางวิทยาศาสตร์ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและมีลักษณะบังคับครอบงำ ถือตนเองเป็นใหญ่ไม่เฉพาะเหนือวัตถุสิ่งของ แต่ยังเหนือ

<sup>9</sup> Susantha Goonatilake, *Ibid*; Karl Polanyi, *Ibid*.

<sup>10</sup> Alvin Toffler, *Ibid*, หน้า 99-102.



เพื่อนมนุษย์ด้วยกันเองอีกด้วย ระบบค่านิยมทางวัฒนธรรมเช่นนี้แฝงอยู่ด้วยความรู้สึกรุนแรงในภารกิจทางประวัติศาสตร์ของตนเอง ในอันที่จะนำ “ความก้าวหน้า” มาสู่สังคมโลกด้วยพลาณภาพแห่งวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และถ้าจำเป็นก็ต้องใช้กำลังบังคับ

ระบบความคิดความเชื่อที่ว่านี่คงจะเป็นเครื่องอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใด “ปฏิวัติอุตสาหกรรม” และการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อๆ มาจึงเป็นไปในวิถีทางของความรุนแรงและการครอบงำทำลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อชีวิตของชุมชนเกษตรและชนบท<sup>11</sup> รวมทั้งต่อประชาชาตินอกตะวันตกทั้งหลาย

จากข้อพิจารณาถึงพื้นฐานความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และปัจจัยแวดล้อมทางวัฒนธรรมดังที่กล่าวมานี้ ขอให้เรามาพิจารณาให้ดีขึ้นถึงความหมายของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในฐานะที่เป็นระบบความรู้และการประยุกต์ใช้ความรู้ ขอเริ่มที่วิทยาศาสตร์ซึ่งถือว่ามีคุณค่าความสำคัญในระดับทฤษฎีความรู้ และในที่นี้นอกเหนือไปจากเป็นที่เข้าใจในแง่ของระบบวิธีปฏิบัติทางวิทยาศาสตร์แล้ว จะขอเสนอให้มองเข้าใจกันในความหมายที่กว้าง โดยรวมไปถึง “เป็นการแสวงหาอธิบายอันถูกต้องเกี่ยวกับสภาพความเป็นจริงทางกายภาพ”<sup>12</sup>

ประเด็นมือยู่ว่า การแสวงหาความรู้ที่ว่ามีได้จำกัดอยู่แต่ภายในอารยธรรมหรือกลุ่มชนกลุ่มใดโดยเฉพาะ หากแต่ปรากฏมีอยู่โดยทั่วไปในประวัติศาสตร์สังคมมนุษย์ โดยนัยนี้ มนุษย์ทุกหมู่เหล่าไม่ว่าน้อยหรือใหญ่ย่อมมีการสร้าง “ภาพแผนที่” เพื่ออธิบายสภาพความเป็นจริงทางกายภาพหรือธรรมชาติชีวิตของตนขึ้นและแน่นอนก่อนยุคสมัยใหม่ “ภาพแผนที่” ทั้งหลายเหล่านี้อาจจะดูค่อนข้างเป็นนามธรรมและสลับซับซ้อน ห่างไกลจากความเป็น “ศาสตร์” แต่กระนั้นมันก็จะต้องถูกทดสอบกับสถานะที่เป็นจริงอยู่เสมอๆ ในชีวิตประจำวัน บังเกิดเป็นความรู้หรือการอธิบายอันสั่งสมกันมาตามลำดับ

<sup>11</sup> Alvin Toffler, *Ibid*, หน้า 23-25.

<sup>12</sup> Susantha Goonatilake, *Ibid*, หน้า 1.

รวมความก็คือ วิทยาศาสตร์ในความหมายที่เป็นการแสวงหาคำอธิบายอันถูกต้องเกี่ยวกับสภาพความเป็นจริงทางกายภาพนั้น ไม่ใช่เป็นเรื่องที่จำกัดอยู่ในแวดวงของอารยธรรมตะวันตกโดยเฉพาะเท่านั้น หากแต่เป็นปรากฏการณ์ของสังคมมนุษย์โดยทั่วไป<sup>13</sup> นี่เป็นข้อที่พึงตระหนักกัน โดยเฉพาะสำหรับ “นักพัฒนาเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย” ในสังคมนอกตะวันตก ซึ่งยังมีหลงเข้าใจกันอยู่ว่า สังคมของตนเองเป็นที่ว่างเปล่าปราศจากความรู้หรือศักยภาพพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์

จะอย่างไรก็ตาม การพัฒนาเติบโตของวิทยาศาสตร์สมัยใหม่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างแนบแน่นโดยตรงกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจสังคมของภูมิภาควัฒนธรรมยุโรป การพัฒนาเปลี่ยนแปลงออกจากระบบฟิวต์ลมาสู่ยุคสมัยต่างๆ คือทุนนิยมพาณิชย์และทุนนิยมอุตสาหกรรม ตลอดจนบรรษัทข้ามชาติดังกล่าวแล้วนั้น ก็คือตัวสะท้อนถึง “ภาพแผนที่” ซึ่งอธิบายสภาพความเป็นจริงจากแง่มุมของวิทยาศาสตร์ตะวันตกโดยเฉพาะ

ประเด็นอยู่ตรงที่ข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ว่า วิทยาศาสตร์ในความหมายกว้างและโดยรวมที่ว่ามันไม่ได้เกิดขึ้นหรือพัฒนาขึ้นมาในสุญญากาศทางสังคม หากแต่เป็นส่วนหนึ่งและเพื่อสนองความต้องการของระบบเศรษฐกิจสังคมหนึ่งๆ โดยเฉพาะฐานะความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงระหว่างวิทยาศาสตร์ในด้านหนึ่ง กับในอีกด้านหนึ่งคือบริบททางสังคมวัฒนธรรมจึงเป็นกระบวนการพัฒนาที่คู่ขนานกันไป

โดยนัยนี้เอง ความรู้ทางวิทยาศาสตร์จึงย่อมมีลักษณะสัมพันธ์ไม่เฉพาะแต่ในเชิงที่ยังไม่เป็นการจริงขั้นเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเท่านั้น หากยังหมายถึงการพัฒนาเปลี่ยนแปลงซึ่งมีอยู่อย่างต่อเนื่องตลอดไป เพราะในการแสวงหาคำอธิบายสภาพความเป็นจริงทางกายภาพนั้น วิทยาศาสตร์ปฏิบัติการอยู่ภายใต้โลกทรรศน์เฉพาะอย่างหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอภายในประชาคมนักวิทยาศาสตร์เองตามที่โรมัส คุณ ได้ชี้ให้เห็นแล้ว ยังมีปฏิสัมพันธ์อยู่กับสภาพแวดล้อม

<sup>13</sup> Susantha Goonatilake, *Ibid.*

ทางเศรษฐกิจสังคมภายนอก ซึ่งก็ย่อมจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอเช่นกัน

ความรู้และทฤษฎีทางวิทยาศาสตร์จึงเท่ากับเป็นกระบวนการอันประกอบไปด้วยหลายมิติ และผูกพันอยู่กับ “บริบททางสังคมภายในของวิทยาศาสตร์เอง (กับ) บริบททางสังคมภายนอกและวิธีการผลิตซึ่งครอบคลุมอยู่ในสังคม”<sup>14</sup>

มิติทางด้านพัฒนาการและลักษณะความผูกพันดังกล่าวนี้ ย่อมจะเป็นที่เห็นกันได้ชัดยิ่งขึ้นในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของเทคโนโลยีในฐานะเป็นการประยุกต์ใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ และตามความเป็นจริงแล้ว ก้าวออกไปไกลกว่าวิทยาศาสตร์ คือเกี่ยวข้องไปถึงขั้นตอนการผลิตและความสัมพันธ์ทางสังคมโดยตรง ทั้งวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจึงประกอบกันเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมอยู่ในตัวเอง

ในทางประวัติศาสตร์และในเชิงปรัชญา กล่าวได้ว่าการเกิดขึ้นและพัฒนาการของเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์นับเป็นผลผลิตจากปฏิสัมพันธ์ของพลังทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภายนอก<sup>15</sup> ดังนั้นในฐานะที่เป็นองค์ความรู้ทางเทคนิคอันมุ่งต่อผลปฏิบัติ เทคโนโลยีจึงเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับความตั้งใจและการตัดสินใจ ตลอดจนการกระทำที่บรรลุความต้องการของมนุษย์ และความตั้งใจและการตัดสินใจที่ว่านี้ก็ขึ้นอยู่กับ “ภาพแผนที่” ของสภาพความเป็นจริงในบริบททางเศรษฐกิจสังคมของวิทยาศาสตร์

ด้วยเหตุนี้ เทคโนโลยีวิทยาศาสตร์จึงไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของวิทยาศาสตร์ประยุกต์ หรือจักรกลชิ้นหนึ่ง หรือระบบวิธีการผลิตอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นกลางและอิสระอยู่ในตัวเอง หากแต่ยังประกอบเป็นโครงสร้างบทบาทหน้าที่ดังที่ ดร.โยฮัน กัลดุง อธิบายเกี่ยวกับเทคโนโลยีตะวันตกไว้อย่างกะทัดรัด ดังนี้

“เทคโนโลยีไม่ใช่เป็นเพียงแบบวิธีการผลิต เพราะฉะนั้นจึงไม่ใช่จะเป็นกลาง (เทคโนโลยี) ประกอบอยู่ภายในตัวเองด้วย รหัสของ

<sup>14</sup> Susantha Goonatilake, *Ibid.* หน้า 80-81. (แปลโดยผู้เขียน)

<sup>15</sup> Robert S. Cohen, *Ibid.*

โครงสร้างด้านต่างๆ คือ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม รวมทั้งในด้านการรับรู้ รหัสด้านเศรษฐกิจซึ่งเนื่องอยู่ในเทคโนโลยีตะวันตก กำหนดให้อุตสาหกรรมทั้งหลายต้องใช้ทุนเข้มข้น การวิจัยระดับเข้มข้น การจัดองค์การเข้มข้น และใช้แรงงานแต่น้อย รหัสด้านสังคมก่อให้เกิด ‘ศูนย์กลาง’ กับ ‘เขตบริหารรอบนอก’ เพราะฉะนั้นจึงเป็นการคงสภาพโครงสร้างของความไม่เสมอภาคไว้ตลอดไป ในด้านวัฒนธรรม ถือเอาโลกตะวันตกเป็นฝ่ายที่ชะตากรรมลิขิตให้ต้องรับภาระหน้าที่ที่จะหล่อหลอมโลก เห็นคนเป็นนายอยู่เหนือธรรมชาติ มองเห็นความสัมพันธ์แบบสูงต่ำและแบบปัจเจกนิยมในหมู่เพื่อนมนุษย์ด้วยกัน เป็นเรื่องปกติธรรมดาและเป็นธรรมชาติ รวมทั้ง (มองเห็น) ประวัติศาสตร์ในแง่เป็นขบวนการก้าวหน้าออกไปในเส้นทางอันหนึ่งอันเดียว”<sup>16</sup>

### ผลกระทบต่อวิถีทางพัฒนา

จากลักษณะโครงสร้างบทบาทหน้าที่ของเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์ดังที่กล่าวมานี้ คงจะช่วยให้มองเห็นภาพของกระบวนการพัฒนาเปลี่ยนแปลงหลัง “ปฏิวัติอุตสาหกรรม” ขอย้ำอีกครั้งหนึ่งว่า ในแง่ของพัฒนาการทางเทคโนโลยีแล้ว เรายังคงอยู่ภายใต้ยุคสมัยของ “อารยธรรม” อุตสาหกรรมมาโดยตลอด และอีกครั้งหนึ่งเช่นกัน จะต้องแยกแยะกันให้ดีในความหมายของเทคโนโลยีสมัยใหม่ เพราะเมื่อพิจารณาโดยถ่องแท้ถึงมิติทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมแล้ว เทคโนโลยีมิใช่เป็นของสากล ดังนั้นจึงเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างที่มีกหรืออยากจะเข้าใจกัน

<sup>16</sup> Johan Galtung, “The North/South Debate: Technology, Basic Human Needs and The New International Order,” *Working Paper Number 12*, World Order Models Project (New York: Institute for World Order Inc., 1980), หน้า 4. (แปลโดยผู้เขียน)

จริงอยู่ เทคโนโลยีเป็นความรู้ แต่ก็ใช้องค์รวมของความรู้ที่สร้างทักษะต่างๆ ภายใต้สภาวะการณ์ทางสังคมที่กำหนด โดยนัยนี้เทคโนโลยีจึงเป็นเทคโนโลยีเฉพาะ ขึ้นต่อพลังทางเศรษฐกิจสังคมเฉพาะในยุคสมัยของตน และประกอบขึ้นเป็นอนุระบบของระบบเศรษฐกิจสังคมนั้นๆ โดยเฉพาะ<sup>17</sup> และทั้งหมดเหล่านี้ก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากสิ่งที่เรียกในตอนต้นว่า “ภาพแผนที่” อธิบายความรู้ทางกายภาพ ซึ่งโดยแท้จริงก็จำกัดอยู่ในกรอบทางความคิดความเชื่อของวัฒนธรรมอุตสาหกรรมนิยมนั่นเอง การรับถ่ายทอดเทคโนโลยีจึงย่อหมายถึงการรับถ่ายทอด “เชื้อ” ของระบบและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจสังคมในแบบฉบับของอุตสาหกรรมนิยมด้วยในขณะเดียวกัน

ถึงกระนั้นก็ตามเราคงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์ก็เป็นองค์ความรู้สากลในระดับหนึ่ง แต่ก็เพราะเหตุนี้จึงเกิดความโน้มเอียงกันโดยทั่วไปที่จะยึดถือเอาว่าเป็นคุณค่าสูงสุด เป็นอิสระ และเป็นกลางทั้งในทางการเมืองและในเชิงจริยธรรม ในความซับซ้อนระหว่างลักษณะเฉพาะและลักษณะสากลนี้เอง โรเบิร์ต โคเฮน นักฟิสิกส์มีชื่อเสียงได้พยายามชี้ให้ตระหนักถึงสถานภาพที่เป็นจริงของเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นได้ทั้งโอกาสช่องทางสำหรับบางคนบางกลุ่ม และเป็นอันตรายสำหรับคนกลุ่มอื่นๆ ดังเช่นที่ได้เคยเป็นมาแล้วในประสบการณ์ของสังคมตะวันตกเองในอดีต<sup>18</sup> และซึ่งกำลังเกิดขึ้นแก่บรรดาสังคมนอกตะวันตกที่ยึดถือแบบฉบับทำนองเดียวกันในการเร่งรัดพัฒนาความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยคือประเด็นปัญหาที่จำเป็นต้องแยกแยะระหว่างด้านที่เป็นโอกาสช่องทางกับด้านที่เป็นอันตรายของเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์

การพูดถึงด้านที่เป็นอันตรายในบทศึกษานี้ไม่ใช่เพื่อโต้แย้งหรือปฏิเสธเทคโนโลยีตะวันตก หากแต่เพื่อให้เข้าใจถึงเงื่อนไขปัจจัยจำกัดของเทคโนโลยีในฐานะที่เป็น “ระบบ” และในประการสำคัญยิ่งกว่านั้น ก็เพื่อให้ได้แนวพิจารณาแสวงหาทางเลือกซึ่งวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

<sup>17</sup> Susantha Goonatilake, *Ibid*, หน้า 121.

<sup>18</sup> Robert S. Cohen, *Ibid*, หน้า 63.

สมัยใหม่อาจเป็นคุณประโยชน์เพื่อการพัฒนาก้าวหน้าอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฐานะและแง่มุมของประเทศกำลังพัฒนา “ผู้มาภายหลัง” อย่างเช่นไทยเรา

แต่ทั้งนี้ เรายังจะต้องมีความกระจ่างชัดร่วมกันพอสมควรในความหมายของ “การพัฒนาก้าวหน้า” เพราะถึงแม้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่จะบังเกิดผลเป็นการปลดปล่อยให้มนุษย์เราเป็นอิสระพ้นจากการครอบงำจำกัดของธรรมชาติ แต่วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนั้นก็ถูกนำมาใช้โดยมนุษย์ เพื่อครอบงำจำกัดเพื่อนมนุษย์ด้วยกันให้อยู่ภายใต้พลังอำนาจของตน และด้วยเหตุฉะนี้ ชนส่วนใหญ่จึงยังต้องตกอยู่ในความเขลาและด้อยพัฒนา อย่างในภาษาของนักพัฒนาที่พูดถึงชนบทไทยว่า “โง่ จน เจ็บ” เพราะเหตุที่ถูกตัดขาดจากโอกาสช่องทางที่จะเข้าถึงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่อย่างแท้จริง<sup>19</sup> ผลกระทบของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตะวันตกยังไม่อาจบรรลุถึงการพัฒนาก้าวหน้าอย่างแท้จริง ก็ด้วยเหตุที่ว่ายังเป็นไปในลักษณะของการครอบงำจำกัดทั้งคนของตนเองและในสังคมนอกตะวันตก

เป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปแล้วว่า “ภาพแผนที่” ความรู้ทางกายภาพพร้อมด้วยเทคโนโลยีอันเกิดจากบริบททางเศรษฐกิจสังคมของตะวันตก ได้แผ่ขยายครอบงำออกไปสู่สังคมนอกตะวันตก ทั้งนี้เป็นไปตามตรรกะของลัทธิอุตสาหกรรมนิยม กล่าวคือ การแสวงหาวัตถุุดิบและขยายตลาด

ระบบ “ตลาดโลก” ทุกวันนี้ ถ้าจะว่าเป็นมรดกของการแผ่ขยายครอบงำเช่นว่านี้ก็คงจะไม่ผิดนัก ประวัติศาสตร์จักรวรรดินิยมและการล่าอาณานิคมนับเป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้กำลังอำนาจตามความเป็นเหตุเป็นผลดังกล่าวแต่ที่สำคัญและลึกลงไปในพฤติกรรมอันก้าวร้าวรุนแรงก็คือความยึดมั่นถือมั่นในพหุภาพถึงขั้นเป็น “คุณธรรม” ของวิทยาศาสตร์

<sup>19</sup> W. F. Wertheim, *Ibid*, หน้า 40-43. ที่ใช้คำ “เขลาและด้อยพัฒนา” ในที่นี้เป็น การเปรียบเทียบด้านโอกาสการเรียนรู้ใหม่ๆ เท่านั้น ไม่ใช่เป็นการสรุปเอาว่าเป็นเช่นนั้นโดยธรรมชาติ หรือในสภาพแวดล้อมของตน

และเทคโนโลยี รวมทั้งอุตสาหกรรม ที่จะเปลี่ยนแปลงโลกไปในทางที่พึงปรารถนา กล่าวคือ ในแบบอย่างของวัฒนธรรมตะวันตกเอง แน่นนอนกระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้งหมดไม่ใช่เรื่องของการแผ่ขยายครอบงำแต่ด้านเดียว เพราะปรากฏการณ์อันควบคู่กันไปกับการครอบงำนั้นก็คือผลสำเร็จของเทคโนโลยีตะวันตก อย่างน้อยก็ในด้านการเพิ่มผลผลิต ผลสำเร็จเหล่านี้ย่อมเป็นที่ดึงดูดและต้องการของบรรดาประเทศด้อยพัฒนาโดยทั่วไป การแผ่ขยายครอบงำของวัฒนธรรมอุตสาหกรรมนิยมจึงเป็นกระบวนการที่เสนอสนองต่อกันเป็นอันดี อย่างน้อยก็ในแวดวงของกลุ่มชนชั้นนำด้วยกัน ทั้งของประเทศผู้ผลิตและประเทศผู้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยี ในแง่หนึ่งที่สำคัญก็คือ กระแสแนวโน้มการพัฒนาโดยทั่วไปจึงนับเป็นผลสะท้อนมาจากพัฒนาการของตะวันตกนั่นเอง<sup>20</sup>

การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจึงเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกันทั้งระดับระหว่างประเทศและระดับภายในประเทศ ความข้อนี้มีนัยสำคัญต่อปัญหานโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างน้อย 2 ประการซึ่งเกี่ยวข้องกันคือ ประการแรก ในเชิงทฤษฎีการพึ่งพิง ซึ่งค่อนข้างเน้นหนักเฉพาะเจาะจงไปที่เงื่อนไขปัจจัยผลักดันและการครอบงำจากภายนอกทั้งที่ในความเป็นจริงนั้น เงื่อนไขปัจจัยภายในก็มีบทบาทสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันในการพิจารณาทางเลือกไปสู่การพัฒนาขีดความสามารถพึ่งตนเองทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และประการที่สอง ในเชิงกรอบโครงสร้างการถ่ายทอดเทคโนโลยี ซึ่งตราบเท่าที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข ก็ย่อมจะเท่ากับเป็นการถ่ายทอดด้านอันตรายเข้ามาสู่ชีวิตทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศผู้รับด้วยในขณะเดียวกัน ในกรณีเช่นนั้นแทนที่เทคโนโลยีวิทยาศาสตร์จะเป็นคุณ ก็จะกลายเป็นโทษต่อเพื่อนมนุษย์ร่วมชาติ รวมตลอดถึงทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมของเราเองในที่สุด

<sup>20</sup> A. Rahman, "The Interaction between Science, Technology and Society: Historical and Comparative Perspective," *International Social Science Journal*, Vol. xxxiii, No. 3, 1981, หน้า 508-518.

เมื่อตระหนักถึงธรรมชาติและ ความหมายเชิงโครงสร้างของ “วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี” ตะวันตกเช่นนี้แล้ว ปัญหาเรื่องคุณและโทษก็ย่อมจะต้องมองพิเคราะห์กันไปถึงประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขปัจจัยเชิงเศรษฐกิจการเมืองเป็นพื้นฐาน ไม่ใช่เพียงวัดหรือประเมินเอาจากกรณีการใช้หรือโครงการพัฒนาเทคโนโลยีเฉพาะเรื่องเฉพาะรายไปเท่านั้น เราต่างได้ยินได้ฟังกันมามากถึงเรื่องราวอย่างเช่น สารพิษ สารปรอทจากโรงงานอุตสาหกรรม มลพิษจากยาฆ่าแมลง ดินเสื่อมเพราะปุ๋ยเคมี อันตรายจากยารักษาโรคที่ยังอยู่ในชั้นทดลอง ผลิตภัณฑ์อาหารที่ขัดต่อหลักโภชนาการ ตลอดจนระบบสารสนเทศและสื่อมวลชนที่มุ่งแต่แพร่เชื้อวัฒนธรรมบริโภคนิยม เป็นต้น แต่ทั้งหมดเหล่านี้จริงๆ แล้วก็ยังเป็นเพียงปลายเหตุ เป็นอาการของปัญหาและปรากฏการณ์ต่างๆ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากสมมติฐานของการขาดความสามารถเชิงพื้นฐานสังคมโดยรวม ในอันที่จะเลือกถ่วงรอกและปรับปรุง รวมทั้งสร้างสรรค์นวัตกรรมเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ประเด็นชี้ความสามารถเชิงพื้นฐานสังคมที่ว่านี้เป็นหัวใจสำคัญของหลักความคิดและนโยบายเรื่องการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม นอกเหนือไปจากเกณฑ์วินิจฉัยในแง่ของประเภทและระดับของเทคโนโลยีเอง

“ขีดความสามารถเชิงพื้นฐานสังคม” เป็นอย่างไรนั้น ก็จะขอตั้งต้นด้วยการพิจารณาถึงผลกระทบจากการแผ่ขยายและการครอบงำของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตะวันตก ทั้งนี้โดยมองจากแง่มุมเชิงโครงสร้างบทบาทหน้าที่ทางสังคมดังกล่าว และโดยเชื่อว่าความเข้าใจในผลกระทบเชิงโครงสร้างจะเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะนำไปสู่ทางเลือกเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการพึ่งตนเอง และเป็นอิสระทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ผลกระทบที่สมควรกล่าวถึงเป็นเบื้องต้นแรกก็คือ ในมิติของวัฒนธรรมดังที่ได้ตั้งข้อสังเกตไว้แล้วในตอนต้น มนุษย์เราทุกหมู่เหล่าไม่ว่าในหรือนอกตะวันตกต่างย่อมจะต้องมี “ภาพแผนที่” และกระบวน



วิธีการแสวงหาความรู้หรือสภาพความเป็นจริงทางกายภาพหรือ  
 ธรรมชาติชีวิตของตน ซึ่งมีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับระบบเศรษฐกิจ  
 สังคมและกรอบวัฒนธรรมตามยุคสมัยต่างๆ

ระบบทุนนิยมอุตสาหกรรมก็นับเป็นรูปแบบหนึ่ง ในทำนอง  
 เดียวกัน ก่อนยุคอาณานิคม ผู้คนในภูมิภาคต่างๆ นอกตะวันตก ไม่ว่าจะเป็น  
 เป็นเอเชีย แอฟริกา หรืออเมริกา ต่างก็ได้เคยพัฒนาระบบความรู้และการ  
 ทดสอบสภาพความเป็นจริงทางกายภาพของตนขึ้นจากพื้นฐานความ  
 เข้าใจตามสภาวะท้องที่เป็นการแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการทางวิทยาศาสตร์  
 เทคโนโลยี และวัฒนธรรม อันเป็นลักษณะเฉพาะตัวและแตกต่างหลากหลาย  
 ออกไป ใกล้เคียงเข้ามาในแถบเอเชียใต้และเอเชียตะวันออก ก็  
 ปรากฏร่องรอยให้เห็นถึงความเจริญก้าวหน้าในความรู้ด้านต่างๆ ตั้งแต่  
 การใช้ตัวหนังสือ คณิตศาสตร์ ดาราศาสตร์ ไปจนถึงในเรื่องชลประทาน  
 และเทคโนโลยีทางการเกษตร งานช่างและงานฝีมือนานาชนิด รวมทั้ง  
 วิศวกรรมโยธา การก่อสร้างบ้านเรือน การต่อเรือ ตลอดจนการแพทย์ สมุนไพร  
 เป็นต้น<sup>21</sup> อย่างไรก็ตาม เมื่อมาถึงยุคอาณานิคม ภายใต้กระแสการ  
 ครอบงำของพลังอำนาจอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์ตะวันตก  
 บรรดาประเทศและประชาชาติอาณานิคมหรือกึ่งอาณานิคมต้องถูกขูดรีด  
 ใช้เป็นแหล่งป้อนวัตถุดิบและตลาดรองรับผลิตผลอุตสาหกรรม

ข้อที่ควรแก่การสนใจเป็นพิเศษในที่นี้ก็คือ ชะตากรรมของค่านิยม  
 ประเพณี และมวลระบบความรู้อันหลากหลาย ที่เคยได้รับการสร้างสรรค์  
 และสั่งสมมาโดยเอกเทศ ก็ต้องชะงักงันหรือเสื่อมสูญไป สิ่งที่เข้ามา

<sup>21</sup> Susantha Goonatilake, *Ibid*, หน้า 3-12. สำหรับกรณีของชุมชนภูมิภาคเอเชีย  
 ตะวันออกเฉียงใต้ โปรดดูตัวอย่าง เช่น Roger Posadas and Celso Roque, *Toward  
 a Scientific and Technological Self-Reliance for The Philippines*, 1987, หน้า  
 25-26. และ Thamrong Prempridi, et. al., *Self-Reliance in Science and Tech-  
 nology for National Development : Case Study of Thailand*, 1987, หน้า 10-11.  
 งานศึกษาทั้งสองนี้เป็นรายงานวิจัยซึ่งยังไม่ได้ตีพิมพ์ภายใต้โครงการวิจัยเรื่อง  
 “Self-Reliance and Technology for National Development”

แทนที่แม้จะเป็นระบบความรู้และเทคโนโลยีที่เป็นศาสตร์ชั้นก้าวหน้าขึ้น แต่ก็เป็นเพียงเรื่องของการฟุ้งฟิงและลอกเลียนเป็นหลักใหญ่<sup>22</sup> ขาดการใคร่ครวญแสวงหาให้เกิดความเชื่อมโยงสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจสังคมของท้องถิ่นภูมิภาค ระบบและกระบวนการเรียนรู้ทั้งหลายถูกแปรสภาพเข้าสู่วัฒนธรรมอาณานิคมของการฟุ้งฟิงและลอกเลียนระบบการศึกษา “สมัยใหม่” ที่เราเคยชินกันอยู่ทุกวันนี้ โดยรากฐานก็เป็นผลสะท้อนของการแผ่ขยายและการครอบงำทางวัฒนธรรม เช่นว่านี่ กล่าวคือ มุ่งเฉพาะเป้าหมายในการปลูกฝังอบรมบ่มเพาะชนชั้น นำให้เกิดความทะยานอยาก และมุ่งหวังในลักษณะแบบแผนที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมตะวันตกซึ่งเป็นวัฒนธรรมต้นแบบ<sup>23</sup> ด้วยเหตุนี้จึงโน้มเอียงที่จะมีช่องว่างทางความรู้และความคิดจากสภาวะวิสัยทางเศรษฐกิจสังคมและชนส่วนใหญ่ของประเทศ ในประการสำคัญคือ วัฒนธรรมการเรียนรู้และรับรู้ที่ว่านี้ยังได้ถูกปลูกฝังเข้าไปในระบบการศึกษาชาติซึ่งครอบคลุมประชาชนพลเมืองโดยทั่วไป ทั้งหลายทั้งปวงเหล่านี้ยังผลบังเกิดเป็นวัฒนธรรมวิทยาศาสตร์แบบครอบงำอันมีแหล่งที่มาจากศูนย์อำนาจตะวันตก และกลับกลายมาเป็นที่ยอมรับในความถูกต้องและชอบธรรมสำหรับสังคมนอกตะวันตก<sup>24</sup>

แม้ยุคอาณานิคมทางการเมืองจะผ่านพ้นไป แต่วัฒนธรรมอาณานิคมก็ยังดำรงอยู่สืบเนื่องมาในรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแวดวงของชนชั้นปกครองใหม่ในประเทศกำลังพัฒนา และเพราะการพยายามเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยด้วย “ลัทธิเอาอย่าง” นี้เอง ที่ได้แปรสภาพเศรษฐกิจของประเทศให้กลายเป็นเศรษฐกิจฟุ้งฟิงอยู่รอบนอก และขึ้นต่อศูนย์อำนาจในประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยนัยนี้ การพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์จึงคงดำเนินไปในลักษณะทำนองเดียวกัน เพียงแต่เป็นไปในบริบทเศรษฐกิจการเมืองที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ แทนที่จะเป็นระบบอาณานิคมโดยตรงหรือโดยอ้อม

<sup>22</sup> Susantha Goonatilake, *Ibid*, หน้า 91-114.

<sup>23</sup> A. Rahman, *Ibid*, หน้า 520.

<sup>24</sup> Susantha Goonatilake, *Ibid*.

ทุนนิยมอุตสาหกรรมได้พัฒนาแปรสภาพไปเป็นทุนนิยมข้ามชาติ โดยมีกลุ่มชนชั้นนำชาติทำหน้าที่สนอง เป็นการเชื่อมและรองรับความสัมพันธ์แบบพึ่งพิงทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมกับศูนย์อำนาจภายนอก

วัฒนธรรมวิทยาศาสตร์แบบครอบงำแต่พึ่งพิงและลอกเลียนดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่ออย่างน้อยสองประการต่อสภาพความเป็นไปภายในประเทศผู้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยี คือแนวทางและแบบแผนการพัฒนาประการหนึ่งกับอีกประการหนึ่งคือความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจสังคมที่ตามมา สำหรับในประเด็นเรื่องแนวทางและแบบแผนการพัฒนานั้น จะเห็นได้ชัดถึงลักษณะสัมพันธ์เชื่อมโยงจากระบบความรู้ทางด้านกายภาพซึ่งถ่ายทอดมาสู่ระบบความรู้ทางด้านสังคมศาสตร์ ในกรอบของความเชื่อมโยงทางปัญญาความคิดเช่นนี้ สิ่งที่เราเรียกขานกันว่า “หลักวิชาการ” อย่างเช่นเศรษฐกิจเสรี ระบบตลาดและการแข่งขัน ประสิทธิภาพ และการพัฒนาก้าวหน้า จึงจำกัดวงเวียนอยู่ในกระแสอุตสาหกรรมนิยม ซึ่งโดยแท้จริงก็คือเรื่องของอำนาจและประโยชน์สูงสุดของกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมนั่นเอง

ได้ตั้งข้อสังเกตมาแล้วเช่นกันถึงแบบแผนและกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมและการเปลี่ยนแปลงจากขั้นตอนเกษตรกรรมในประวัติศาสตร์ของตะวันตกได้เป็นไปโดยยังความแตกสลายเสื่อมโทรมให้แก่ชีวิตชุมชนชนบท ปรากฏการณ์ครอบงำทำลายเช่นนี้เป็นผลสืบเนื่องจากสิ่งที่ฟริตจ็อฟ คาปรา นักวิทยาศาสตร์มีชื่ออีกท่านหนึ่งเรียกว่า “ทัศนะแม่บท” อันเป็นตัวแบบของความคิดความเข้าใจที่มองชีวิตจากกระแสการปฏิวัติทางวิทยาศาสตร์และการปฏิวัติอุตสาหกรรม “ก่อให้เกิดทัศนะการมองจักรวาลว่าเป็นระบบเครื่องยนต์กลไกที่ประกอบขึ้นจากองค์ประกอบพื้นฐานทางวัตถุ และให้ทัศนะต่อชีวิตในสังคมว่าเป็นการต่อสู้เพื่อความอยู่รอด รวมทั้งก่อให้เกิดความเชื่อมั่นศรัทธาในความก้าวหน้าทางวัตถุอย่างไม่มีที่สิ้นสุด โดยอาศัยความเจริญทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี”<sup>25</sup> และทัศนะแม่บทเช่นว่านี้เองที่ทำให้ “ภาพแผนที่” ความรู้

<sup>25</sup> ฟริตจ็อฟ คาปรา, *จุดเปลี่ยนแห่งศตวรรษ: ทัศนะแม่บทเพื่อการปฏิวัติวัฒนธรรมใหม่ เล่ม 1*, แปลโดย พระประชา ปสนนธมโม, พระไพศาล วิสาโล, สันติสุข โสภณศิริ และ รสนา โตสิตระกูล (กรุงเทพฯ: โกมลคีมทองและเพื่อนวรรณ, 2529), หน้า 17-18

ความเข้าใจในเอกภาพจากแง่ที่เป็นระบบกลไกอย่างหนึ่งซึ่งประกอบด้วย  
ชิ้นส่วนต่างๆ แยกออกจากกันได้ โดยนัยนี้มนุษย์จึงย่อมแยกตนเองออก  
จากธรรมชาติแวดล้อมรวมทั้งสิ่งมีชีวิตอื่นๆ และด้วยพลาณภาพแห่ง  
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ย่อมสามารถเอาชนะและควบคุมอยู่เหนือ  
ธรรมชาติและเพื่อนมนุษย์ด้วยกันได้<sup>26</sup>

รวมความแล้ว ตามทัศนะแม่บทนี้ โลกและสังคมจึงมิใช่ระบบ  
และกระบวนการชีวิตที่สัมพันธ์เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หากแต่แยกออก  
จากกันเป็นส่วนๆ และต่างย่อมจะต้องแข่งขันช่วงชิงกันตามนัยแห่งกฎ  
ธรรมชาติของชาร์ลส์ ดาร์วิน ว่าด้วยความอยู่รอดของผู้แข็งแรงกว่า

ในแนวทางของทัศนะแม่บทที่ว่านี้ จึงไม่เป็นที่น่าประหลาดอะไร  
นักที่การพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์ของตะวันตกจะ  
เป็นไปในลักษณะแยกส่วนออกจากชีวิต เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม  
ภาคอื่นๆ ทั้งปวงที่ล้ำสมัยและอ่อนแอกว่า และในกรอบของความได้  
เปรียบเสียเปรียบนี้เองที่หลักความคิดเรื่องเศรษฐกิจเสรี พลังตลาด และ  
การแข่งขัน ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในด้านความรู้ทางสังคมศาสตร์ ซึ่ง  
เป็นตัวกำกับแนวทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจสมัยใหม่

การแผ่ขยายวัฒนธรรมอุตสาหกรรมไปสู่สังคมนอกตะวันตกจึงมี  
ผลเท่ากับพกพาเอาเชื้อของการแบ่งแยกและครอบงำ ก่อให้เกิดปัญหาหลัก  
ล้นขีดแย้งระหว่างภาคสมัยใหม่กับภาคประเพณี กล่าวคือ ระหว่างภาค  
อุตสาหกรรมกับภาคเกษตรกรรม และระหว่างเมืองกับชนบท ดังเช่นที่ได้  
เห็นประจักษ์กันโดยทั่วไปในปัจจุบัน

ในทางวิชาการ เราจะได้ยินได้ฟังกันอยู่เสมอถึงการแบ่ง “ภาค”  
เศรษฐกิจสังคมไปในทำนอง “ภาคทางการ” และ “ภาคไม่ทางการ” ความ  
สนใจก็จะโน้มเอียงทุ่มเทโดยเฉพาะไปที่ “ภาคทางการ” หรือธุรกิจ  
อุตสาหกรรมสมัยใหม่ ในฐานะที่ถือเอาว่าเป็นตัวจักรของการ “พัฒนา  
ก้าวหน้า” และในเชิงวิชาการก็ประกอบด้วยตัวแปรที่วัดจำนวนหรือ  
ปริมาณได้ ซึ่งก็หมายความว่าควบคุมหรือจัดฉากแบบจำลองกันได้ และ

<sup>26</sup> ฟรีดริช ออฟ คอปัว, อ้างแล้ว, หน้า 33-34

เพราะฉะนั้นจึงอยู่ในวิสัยที่จะทำการ “วิจัย” เพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ตามที่ต้องการได้ ปัญหาการวิจัยทางสังคมศาสตร์ไม่ใช่แต่จะเกิดจากเพราะพยายามเลียนแบบวิทยาศาสตร์กายภาพเท่านั้น หากยังเป็นปัญหาเกี่ยวข้องกับแนวโน้มเอียงและกรอบกำหนดทางวัฒนธรรมอยู่ไม่น้อยทีเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแวดวงของเศรษฐศาสตร์ซึ่งมีบทบาทสูงในกระบวนการพัฒนา

ในแวดวงของนักวางแผนพัฒนาของไทยเราเองยังมีกรณีที่น่าสนใจยิ่งขึ้นไปอีกในเรื่องความหมายของสิ่งที่ใช้อ้างอิงถึง “ภาคเอกชน” เพราะตามตรรกะของระบบเศรษฐกิจและตลาดเสรีนั้น ภาคเอกชนจะต้องเข้ามามีบทบาทหลักในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในขณะที่บทบาทของภาครัฐจะลดลงไปเป็นลำดับ ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อนี้ก็ได้มีการจัดตั้งองค์รกำหนดนโยบายร่วมกันในรูปของคณะกรรมการระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนขึ้นดังที่ทราบกัน แต่เมื่อพิจารณาองค์ประกอบตัวแทนของภาคเอกชนแล้ว ก็คงจำกัดอยู่เพียงในแวดวงของธุรกิจอุตสาหกรรมโดยเฉพาะนั่นเอง ที่เป็นเช่นนี้ย่อมจะมีเหตุผลอยู่สำหรับวงการวางแผนพัฒนาเอง ซึ่งไม่ยากที่จะเข้าใจเมื่อพิจารณาไปถึงทัศนคติแบบทของการแยกส่วนพัฒนาดังกล่าวข้างต้น

รวมความแล้ว ปัญหาและความต้องการ รวมทั้งศักยภาพในการพัฒนาตนเองของชนส่วนใหญ่ จึงเป็นเรื่องที่อยู่นอกขอบข่ายโดยเกือบจะสิ้นเชิงของการวิเคราะห์วิจัยและโอกาสในการพัฒนาก้าวหน้า หรือถ้าหากจะได้รับความสนใจขึ้นบ้าง ก็เนื่องจากแง่มุมของปัญหาความมั่นคงอันจำเป็นต่อเสถียรภาพของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมเท่านั้นเป็นสำคัญ

ผลกระทบประการสุดท้ายที่สมควรกล่าวถึงในที่นี้ได้แก่ ความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งคงจะพออนุমানกันได้อยู่พอสมควรจากที่ได้พิจารณาถึงมิติทางวัฒนธรรมและแบบแผนการพัฒนาแบบแยกส่วน เพราะโดยลักษณะโครงสร้างบทบาทหน้าที่ของเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์เอง ซึ่งพัฒนาขึ้นในบริบทเศรษฐกิจสังคมของตะวันตก เทคโนโลยีจึงทำหน้าที่

เสมือนหนึ่ง “เชื้อยีนทางสังคม” (social gene) อย่างหนึ่ง<sup>27</sup> และกิจกรรมที่เรียกกันติดปากว่า “การถ่ายทอดเทคโนโลยี” ย่อมโน้มเอียงเป็นอย่างสูงที่จะบังเกิดผลเท่ากับเป็นการสืบทอดระบบความสัมพันธ์ทางสังคมตามแบบฉบับของบริบทสังคมวัฒนธรรมอันเป็นต้นกำเนิดของเทคโนโลยีนั้นๆ ด้วยเหตุนี้ การแผ่ขยายและถ่ายทอดเทคโนโลยีจึงมักที่จะมุ่งเป้าหมายอันจำกัดไปที่ “ภาคธุรกิจอุตสาหกรรม” โดยเฉพาะเป็นหลักใหญ่ ทั้งนี้โดยปราศจากความสัมพันธ์เชื่อมโยงทั้งหน้าและหลังต่อโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีในบริบทสังคมวัฒนธรรมที่ได้รับการถ่ายทอด<sup>28</sup> ผลก็คือ ความทันสมัยจำกัดวงอยู่ในธุรกิจส่วนน้อยที่เกี่ยวข้องเป็นการแยกแยะถีบตัวออกไปในท่ามกลางชนส่วนใหญ่จำนวนมากมายมหาศาลซึ่งต้องถูกทิ้งให้ล้าหลังอยู่ในภาคเกษตรและชนบท

ณ จุดนี้ ระบบเศรษฐกิจสังคมผู้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจึงถูกแบ่งแยกออกจากกันเป็นสองขั้ว คือภาคเมือง/ธุรกิจอุตสาหกรรม และภาคเกษตร/ชนบท เส้นทางการพัฒนาต้องย้อนกลับไปสู่วัฒนคติของการเผชิญหน้าระหว่างสองขั้ว ซึ่งยังผลในทำนองเดียวกันกับประวัติศาสตร์ของอารยธรรมตะวันตก กล่าวคือ การเติบโตรวดเร็วของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมด้านหนึ่ง กับอีกด้านหนึ่งคือความล้าหลัง เสื่อมโทรม และแตกสลายของภาคเกษตรและชนบท ดังเช่นที่เห็นประจักษ์กันในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายทุกวันนี้

แน่นอน ในสายตาของบรรดาผู้ที่สืบทอด “ทัศนะแม่บท” ของตะวันตกแล้ว วัฏจักรการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมเช่นว่านี้ถือเป็นเรื่องปกติธรรมดาของชีวิต ซึ่งเป็นไปตาม “หลักวิชาการ” ที่พึงคาดหมายกันได้อยู่แล้วทุกประการ หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นไปตาม “ภาพแผนที่” สภาพความเป็นจริงตามที่เรารู้มาในบริบทเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมของตะวันตกนั่นเอง นัยเชิงความรู้ความเข้าใจที่สำคัญก็คือ เรื่องราวทุกสิ่งทุกอย่างของตะวันตกถือเป็นปรากฏการณ์และความรู้สึกที่ไม่ใช่เป็นเพียงปรากฏการณ์และความรู้เฉพาะที่สัมพันธ์อยู่กับบริบท

<sup>27</sup> Susantha Goonatilake, *Ibid*, หน้า 122.

<sup>28</sup> *Ibid*, หน้า 120.

เฉพาะของโลกตะวันตกเท่านั้น และเหนือสิ่งอื่นใด ยังเป็นองค์ความรู้อันชอบธรรมที่จำเป็นต้องผลักดันให้บังเกิดผลขึ้นด้วย เพื่อเป้าหมายอันยิ่งใหญ่ของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย

ข้อแตกต่างสำหรับประเทศกำลังพัฒนาจะมียู่แต่เพียงว่า ปลายทางของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมเหนือภาคเกษตรและชนบทไม่อาจเป็นไปถึงขั้นรุนแรงและเบ็ดเสร็จอย่างเช่นในตะวันตก เหตุผลที่เป็นเช่นนี้คงจะมีอยู่หลายประการด้วยกัน เป็นต้นว่า ลักษณะทางวัฒนธรรมทั่วไป รวมทั้งเชื้อชาติและศาสนา หรือสายสัมพันธ์ยึดเหนี่ยวภายในชุมชนหมู่บ้านชนบท ฯลฯ แต่ปัจจัยสำคัญๆ ก็เห็นจะอยู่ที่ขีดความสามารถของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมนี้เอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งไทยเรา ซึ่งเป็นธุรกิจอุตสาหกรรมแบบพึ่งพิงเทคโนโลยีจากภายนอก

ในประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมได้รับการกระตุ้นส่งเสริมให้รีบบทบาทหน้าที่เป็นตัวจักรสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็จริง แต่การพัฒนาอุตสาหกรรมก็กระทำกันและเป็นไปโดยปราศจากสมรรถนะทางเทคโนโลยีของตนเอง และเพราะเหตุนี้จึงเป็นระบบทุนนิยมที่ขาดประสิทธิภาพ ต้องอาศัยการพึ่งพิงทางเทคโนโลยีจากภายนอก<sup>29</sup> โดยนัยนี้ ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมสมัยใหม่เองจึงตกอยู่ภายใต้อำนาจครอบงำจากภายนอก และทั้งยังเท่ากับเป็นตัวรองรับเชื่อมโยงไปสู่ความสัมพันธ์เชิงครอบงำทางเศรษฐกิจการเมืองภายในด้วยในขณะเดียวกัน

### สู่ทางเลือกเพื่อการพึ่งตนเอง

เป็นที่หวังว่า ทั้งหมดเท่าที่ได้พยายามประมวลมาคงจะช่วยให้ได้ความกระจ่างขึ้นตามสมควรเกี่ยวกับธรรมชาติและบทบาทหน้าที่ของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ ซึ่งประกอบขึ้นเป็นองค์วิชาความรู้

<sup>29</sup> Yoshihara Kunio, *The Rise of Ersatz Capitalism in South-East Asia* (Singapore: Oxford University Press, 1988), หน้า 99-120.

ทั้งสากลและเฉพาะ เป็นทั้งโอกาสช่องทางและอันตรายต่อชีวิตและสังคมได้ในขณะเดียวกัน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจึงเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน ต้องการความเข้าใจและวิจรณ์ญาณอันกว้างไกลและรอบด้าน ดังที่ โรเบิร์ต โคเฮน ในฐานะของนักวิทยาศาสตร์ตะวันตก ได้ให้คำเตือนไว้อย่างน่าฟังว่า

“...ในความพยายามที่จะเข้าใจถึงผลกระทบทางสังคมของเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์ เราจะต้องทำสองอย่างไปด้วยกันคือ ข้อแรก คิดกันแบบเหวี่ยงแหให้น้อยลงไปให้มากขึ้น (ดังทำนองที่ชอบดูกันแต่เพียงว่าเทคโนโลยีเป็นของดีหรือเป็นของชั่ว) และข้อที่สอง คิดอย่างวิจรณ์ตัวเองและตั้งข้อข้องใจสงสัยกันให้มากขึ้น (เพราะวิทยาศาสตร์หิบบิ้นให้ทั้งชีวิตและความตาย) ยิ่งกว่านั้น เรายังควรจะรับรู้ถึงลักษณะทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับทัศนคติของเราที่มีต่อผลกระทบทางสังคมและความเป็นมนุษย์ของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีภายในศตวรรษของเราด้วย (กล่าวคือ) ทัศนคติที่มีต่อเทคโนโลยีย่อมจะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับว่าเป็นเทคโนโลยีของใคร เป็นความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเฉพาะอะไรที่เราใช้ประเมินกัน หรือว่าเป็นมนุษยชาติส่วนไหนที่กำลังพูด หรือมีตัวแทนเป็นปากเสียงให้ (รวมทั้งขึ้นอยู่กับว่า) เป็นเรื่องของชนชั้นใด เชื้อชาติใด เผ่าชนใด ชนรุ่นไหน เพศใด และแหล่งวัฒนธรรมใด ที่ผู้ประเมินยืนหยัดอยู่...”<sup>30</sup>

ถ้อยคำเหล่านี้ซึ่งกลั่นออกมาจากสามัญสำนึกอันหาได้ยากยิ่งในหมู่นักวิทยาศาสตร์ชั้นนำของตะวันตก คงจะมีส่วนทำให้เรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดานักวิชาการทั้งสายวิทยาศาสตร์กายภาพและสายสังคมศาสตร์ รวมทั้งนักวางแผนพัฒนา ได้ตระหนักและหยุดคิดถามตัวเองกันบ้างว่า จริงๆ แล้วเรากำลังทำอะไรกันอยู่ เรากำลังทำการเกี่ยวข้องอยู่กับเรื่องอันเป็นคุณและโทษต่อใครหรือกลุ่มชนใดกันแน่ ต่อชนส่วนน้อยหรือต่อชนส่วนใหญ่ และถ้าจะมุ่งต่อประโยชน์สุขของส่วนรวมแล้วจะอย่างไรกัน

<sup>30</sup> Robert S. Cohen, *Ibid*, หน้า 63. (แปลโดยผู้เขียน)



อีกครั้งหนึ่ง จะต้องย่ำไว้ ณ ที่นี้ว่า บรรดาข้อคิดข้อสังเกตถึง ลักษณะโครงสร้างของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ตามที่กล่าวมานั้น ไม่จำเป็นต้องหมายถึงการต่อต้านตะวันตก หรือต่อต้านอะไรก็ตามที่เกี่ยวข้องกับความรู้และการประยุกต์ใช้ความรู้วิทยาศาสตร์สมัยใหม่ ทั้งก็ไม่ควรจะหมายความเลยเถิดไปถึงว่าจะย้อนกลับไปสู่วิถีชีวิตแบบเก่าที่พ้นออกไปจากชีวิตความเป็นไปของโลกยุคปัจจุบัน แน่หนอ สิ่งเหล่านี้ย่อมเป็นเรื่องของสิทธิและการตัดสินใจของแต่ละบุคคล แต่ทว่าในขณะที่เดียวกัน การตัดสินใจไปในทางลบต่อวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ นั่นเอง ก็จะเท่ากับเป็นการลดทอนศักยภาพทางวัฒนธรรมและความสร้างสรรค์ของสังคมเราเองในอนาคตที่จะพัฒนาก้าวหน้า ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพื่อที่เราจะได้มีโอกาสหาช่องทางสร้างเสริมคุณภาพชีวิตด้วยความเป็นอิสระ และสร้างสรรค์ยิ่งๆ ขึ้นตามความเหมาะสม

นอกจากนั้น คงจะเป็นที่ยอมรับกันอยู่ว่า ชีวิตในโลกปัจจุบันนี้ นับว่าจะต้องมีการพึ่งพาอาศัยต่อกัน และปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันมากขึ้นขึ้นตามลำดับในความสัมพันธ์ทั้งภายในและระหว่างชาติ ในส่วนของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ ก็จะต้องคงอยู่และพัฒนาก้าวหน้าต่อไปในฐานะที่เป็นวิชาความรู้ของมวลมนุษยชาติโดยรวม ไม่ว่าจะเราชอบหรือไม่ชอบ และในประการสำคัญก็คือ เป็นองค์ความรู้ที่ผู้คนแม้ในประเทศด้อยพัฒนาก็พอจะมีช่องทางเข้าถึง และนำมาประยุกต์ใช้ในทางสร้างสรรค์เป็นคุณประโยชน์ได้ นี่เป็นความจริงด้านหนึ่งของชีวิตที่ไม่อาจมองข้ามไปได้โดยปราศจากผลเสียต่อชีวิตสังคมของเราเองในที่สุด

คำถามหลักมีอยู่ว่า วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่สร้างสรรค์ตลอดจากอิทธิพลครอบงำ จะได้รับการส่งเสริมและพัฒนาขึ้นได้อย่างไร เพื่อให้เป็นการส่งเสริมความก้าวหน้าของชีวิตมนุษย์และสังคมอย่างแท้จริง ข้อนี้หมายถึงว่าจำเป็นต้องแสวงหาหนทางและวิธีการให้เทคโนโลยีวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ถูกใช้ไปในทางที่ไม่ใช่เพื่อการครอบงำทำลายอย่างที่เป็นอยู่ หากแต่ถูกใช้ในฐานะที่เป็นเครื่องมือปลดปล่อยและแปรเปลี่ยน

พลังงานการผลิตทั้งหมดให้เข้าสู่วิถีและกระบวนการพัฒนาเติบโตที่สมดุล และพึ่งตนเองได้

ความคิดเรื่องการพึ่งตนเองนี้ได้มีการพูดกันมากในช่วงสิบปีมานี้ โดยหลักการทั่วไปก็เป็นที่รับฟังกันได้แทบทุกฝ่าย รวมทั้งในวงการวางแผนพัฒนาของไทยเรา แต่ครั้งเมื่อมาถึงขั้นปฏิบัติจริงๆ ไม่ว่าจะป็นในระดับการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือในระดับการกำหนดกรอบความคิดและวิธีการศึกษาวิจัย หลักการพึ่งตนเองก็มักจะไปตกอยู่ภายใต้แรงชักจูงของวัฒนธรรมชนชั้นนำนิยมซึ่งกำลังก่อตัวขึ้นในอีกรูปแบบหนึ่ง คือวิชาชีพนิยม ยิ่งมาในยุคสมัยที่ต้องรณรงค์กันในเรื่องการพัฒนากำลังคนทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างที่ไต่ยืนได้ฟังกันอยู่เสมอขณะนี้ ถึงขั้นทำการสำรวจเสาะหานักวิทยาศาสตร์และวิศวกรไทย มีอดีๆที่ไปทำมาหากินอยู่ในสหรัฐอเมริกาอย่างที่เกาหลีเคยทำมาก่อนแล้ว แรงกดดันของ “วิชาชีพนิยม” ย่อมจะหนักขึ้นเป็นทวีคูณ และภายใต้แรงจูงใจของทั้งชาตินิยมและวิชาชีพนิยมประกอบกันนี้เอง หลักการพึ่งตนเองทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีก็จะมีแนวโน้มเป็นอย่างมากที่จะถูกแปลความหมายออกไปในทางที่ต้องให้ได้มาซึ่งเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์ที่ทันสมัยที่สุด ก้าวหน้าที่สุด เพื่ออำนาจและเกียรติภูมิของชาติและวิชาชีพของตนเอง

ด้วยกรอบความคิดเช่นว่านี้ จุดสนใจก็จะพุ่งเป้าไปในเรื่องของเทคโนโลยีขั้นสูง การวิจัยและพัฒนาในระดับสูง การฝึกเทคนิคและทักษะระดับสูง และอะไรๆ ระดับสูงเหล่านี้จะเป็นที่ยึดถือ เป็นคุณค่า เป็นเป้าหมายในตัวของมันเอง อย่างดีก็อาจวางเป้าหมายให้มีส่วนสัมพันธ์เชื่อมโยงถึงตลาดผู้ผลิตในวงธุรกิจอุตสาหกรรม ซึ่งก็คงเวียนว่ายอยู่ในวงอันจำกัด แต่ทั้งหลายทั้งปวงเหล่านี้ ในที่สุดแล้วก็ไม่ได้ต่างอะไรไปจากการสร้างระบบความสัมพันธ์ทางสังคมแบบครอบงำและพึ่งพิงอยู่นั่นเอง เพราะแม้ว่าจะจะเป็นอิสระขึ้นบ้างจากอิทธิพลบังคับภายนอก แต่ก็เท่ากับเป็นการพัฒนาแบบแยกส่วนออกไปจากโครงสร้างพื้นฐานภายใน

ได้กล่าวมาแล้วถึงการพัฒนาวិทยาศาสตร์และเทคโนโลยีว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขทั้งภายนอกและภายใน หลักฟุ้งตนเองก็คงเป็นไปในทำนองเดียวกันนี้ กล่าวคือ เป็นทางเลือกของสังคมเปิดและก้าวหน้าโดยนัยที่กล่าวถึงข้างต้น แต่ทว่าในขณะเดียวกันก็เป็นวิถีทางพัฒนาที่แตกต่างตรงกันข้ามจากวิถีทางของการครอบงำและฟุ้งฟิงอันเป็นมาตลอด 2-3 ศตวรรษที่ผ่านมา แอลวิน ทอฟเฟลอร์ กล่าวถึงวิถีทางครอบงำอันรุนแรงในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจสังคมของตะวันตก<sup>31</sup> แต่นั่นก็เป็นเพียงประสบการณ์เฉพาะภายในกรอบวัฒนธรรมอุตสาหกรรมนิยมของตะวันตกหาใช่เป็นกฎพัฒนาการสากลที่จำเป็นต้องบังเกิดขึ้นทั่วโลกแต่อย่างใดไม่ ในทำนองเดียวกันกับการปฏิวัติคอมมิวนิสต์ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นปรากฏการณ์สากลตามแนวทางการทำนายของสำนักมาร์กซิสต์ เพราะในที่สุดแล้ว ทั้งหมดเป็นประเด็นปัญหาที่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและเงื่อนไขภายในของแต่ละสังคมด้วย การแผ่ขยายครอบงำของทุนนิยมอุตสาหกรรมรวมทั้งอุตสาหกรรมนิยมในรูปแบบของสังคมนิยมเท่าที่เป็นมา ก็โดยอาศัยเงื่อนไขภายในอันสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกิดจากแรงจูงใจและแรงบันดาลใจในหมู่ชนชั้นนำของประเทศนอกตะวันตกเองที่ต้องการผลักดันการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยโดยอาศัยการเจริญรอยตามแบบอย่างตะวันตก ผลก็คือความสัมพันธ์เชิงครอบงำและฟุ้งฟิงดังที่เห็นกันอยู่ อย่างไรก็ตาม นั่นเป็นบทเรียนของอดีต ซึ่งถึงแม้จะยังคงทรงอิทธิพลใหญ่ยิ่งในปัจจุบัน แต่ก็อาจเป็นประโยชน์สำหรับแนวทางพัฒนาที่พึงปรารถนาในอนาคต

ในทางตรงกันข้าม จากวิถีพัฒนาแบบครอบงำและฟุ้งฟิงซึ่งเป็นไปโดยเงื่อนไขภายนอกเป็นตัวกำหนด และกำกับให้การพัฒนาทุกหนทุกแห่งดำเนินไปในเส้นทางเดียวกัน ดังที่ ดร. โยฮัน กัลตุง ได้ให้ทรรศนะบาย ไว้ในตอนต้นถึง “รหัส” ความหมายของการรับถ่ายทอดเทคโนโลยีตะวันตกวิถีทางพัฒนาฟุ้งตนเองต้องอาศัยเงื่อนไขภายในเป็นตัวกำหนดและยอมเป็นไปในลักษณะที่แตกต่างหลากหลายกันออกไปตามบริบท

<sup>31</sup> Alvin Toffler, *Ibid*, หน้า 23-25.

เฉพาะทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ วิธีทางพึ่งตนเองให้การยอมรับนับถือเต็มທີ່ถึงลักษณะความแตกต่างหลากหลายของบรรดาระบบวัฒนธรรมและค่านิยมทั้งหลาย

โดยนัยนี้ หลักการพึ่งตนเองจึงเป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับค่านิยมและพลวัตทางวัฒนธรรม ซึ่งอำนวยให้พัฒนาการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นไปในลักษณะตอบสนองและสัมพันธ์ต่อการพัฒนาก้าวหน้าของชีวิตมนุษย์และสังคมโดยแท้จริง<sup>32</sup> การยอมรับนับถือในความหลากหลายและพลวัตทางวัฒนธรรมเช่นนี้เองที่จะเป็น “หลักประกันให้มีการสืบต่อ มีการตอบโต้ และมีเสรีภาพในการแสดงออกอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ดังนั้นจึงเท่ากับสร้างเงื่อนไขปัจจัยให้เกิดหลักความคิดแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงเกี่ยวกับชีวิตประชาคม”<sup>33</sup>

แน่นอน การยอมรับนับถือในความหลากหลาย ซึ่งโดยสาระย่อมหมายถึงค่านิยมและพลวัตทางวัฒนธรรมในสังคมนอกตะวันตกดังกล่าวนี้ไม่ใช่เรื่องของความเพ้อฝันหรือเป็นเพียงความว่างเปล่า แต่เป็นความคิดความเชื่อที่อิงอยู่โดยสภาวะวิสัยกับพื้นฐานองค์ความรู้ซึ่งผ่านการทดสอบเชิงประจักษ์และสั่งสมมาเป็นเวลาช้านานของชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ดังเช่นในสังคมไทยเราเองขณะนี้ก็ได้มีการศึกษาและกล่าวขวัญกันกว้างขวางขึ้นตามลำดับถึงสิ่งที่เรียกกันว่า “ภูมิปัญญาท้องถิ่น” หรือ “ภูมิปัญญาพื้นบ้าน” อันแนบเนื่องอยู่ในวัฒนธรรมประเพณีของสังคมไทย ภูมิปัญญาเหล่านี้เองที่ประกอบเป็นองค์ความรู้ให้ “ภาพแผนที่” สภาพความเป็นจริงทั้งทางกายภาพและชีวิตสังคม อันเป็นผลจากการแสวงหาความรู้และการอธิบายเชิงวิทยาศาสตร์ตามความหมายโดยทั่วไปดังกล่าวในตอนต้นของบทความนี้ หากแต่ว่าการแสวงหาความรู้ที่วันนี้ต้องชะงักงันหรือเสื่อมสูญไปในวิถีและกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมภายใต้การครอบงำบังคับตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

<sup>32</sup> Paul-Henry Chombartde Lauwe, “Technological Domination and Cultural Dynamism,” *International Social Science Journal*, Vol. xxviii, No. 1, 1986, หน้า 105-109.

<sup>33</sup> *Ibid.*, หน้า 107. (แปลโดยผู้เขียน)

เพราะฉะนั้นเมื่อพิจารณาในเชิงประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ทำนองเดียวกับที่กล่าวมาแล้ว ความเป็นไปได้ของการพึ่งตนเองทาง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยรากฐานจึงเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวข้องกับ อีสราเอลและความสร้างสรรค์ทางวัฒนธรรม ซึ่งต้องสูญเสียไปภายใต้ แอภของอารยธรรมอุตสาหกรรมนิยม เช่นเดียวกัน ทั้งระบบทุนนิยมและ ระบบคอมมิวนิสต์ต่างก็สร้างปมปัญหาขึ้นเหมือนกัน

อังเดร ซาคารอฟ นักฟิสิกส์มีชื่อของสหภาพโซเวียต ได้วิพากษ์ วิจารณ์ไว้อย่างเปิดเผยและกล้าหาญถึงการสูญเสียทางจิตวิญญาณของ ชุมชนชนบทเพราะเหตุจากระบบบังคับบารวมในสหภาพโซเวียต แต่ ในขณะเดียวกัน ซาคารอฟฝากความหวังไว้ในทำนองเดียวกันกับที่เรา กำลังพูดกันถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นว่า จิตวิญญาณซึ่งเคยมีมาแต่ก่อน และ ให้ความหมายอันเป็นแก่นสารภายในของชีวิต จะได้รับการฟื้นฟูกลับคืน มาเมื่อสภาวะเงื่อนไขที่อำนวยเหมาะสมเกิดขึ้น<sup>34</sup> นั่นเป็นสิ่งที่ซาคารอฟ ตั้งความหวังไว้เมื่อกว่าสิบปีมาแล้ว ระบบ “การคิดแนวใหม่” ในยุค “เปเรส ทรอยกา” ปัจจุบัน<sup>35</sup> จะให้คำตอบได้หรือไม่เพียงใด เป็นข้อที่ควรแก่การ ติดตามกันต่อไป

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า ในยุคปัจจุบัน ความตึงเครียดของ การเผชิญหน้าทางการเมืองและทางการทหารได้คลี่คลายไปมากแล้ว อย่างที่ทราบๆ กัน รวมทั้งสภาวะเงื่อนไขภายในของประเทศต่างๆ ทั้งหมด เหล่านี้ จะโดยความประจบหรืออะไรอื่นก็ตาม นับเป็นกระแสการ เปลี่ยนแปลงอันสะท้อนถึงพลวัตทางวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นใน ภูมิภาคต่างๆ ของโลก ซึ่งยังสามารถดำรงคงอยู่และดิ้นรนต่อสู้เพื่อความ เป็นไทของตนเอง ในขณะที่อารยธรรมอุตสาหกรรมนิยมในแบบฉบับของ การครอบงำบังคับทั้งภายใต้ทุนนิยมและคอมมิวนิสต์ไม่สามารถให้คำ ตอบได้

<sup>34</sup> อ้างถึงใน Donald Wilhelm, *Creative Alternatives to Communism: Guidelines for Tomorrow's World* (London: The Macmillan Press Ltd., 1977), หน้า 84.

<sup>35</sup> จากชื่อหนังสือ Mikhail Gorbachev, *Perestroika: New Thinking for Our Country and The World* (New York: Harper & Row, 1987).

ย้อนกลับมาพิจารณาถึงปัญหาพัฒนาการพึ่งตนเองทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จุดเริ่มต้นก็เห็นจะอยู่ที่ภาคเกษตรและชนบทของเรานี้เอง ซึ่งได้ถูกละเลยและกตัญญูตริตมาเป็นเวลาช้านานเต็มที่แล้ว แนวความคิดนี้น่าจะสอดคล้องกับเรื่องของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีพื้นฐานอยู่ที่เกษตรกรรมอย่างเช่นไทยเรา ความจริงมีอยู่ว่า ไม่มีสังคมเกษตรใดในโลกนี้ที่ดำรงอยู่และเป็นมาโดยปราศจากความรู้และการประดิษฐ์คิดค้นทางเทคนิค สังคมเหล่านี้มีวิธีการตามประเพณีของตนเองที่จะเรียนรู้และดัดแปลงวัฏกรรมทางเทคโนโลยี

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ชุมชนภูมิภาคต่างๆ มีการติดต่อสัมพันธ์และเรียนรู้ระหว่างกันอยู่เสมอ และในประการสำคัญ บรรดาค่านิยมและเทคโนโลยีทั้งหลายทั้งปวงเหล่านี้มิได้มีอยู่ในสุญญากาศ หากก่อตัวขึ้นจากรากฐานของภูมิปัญญาภายในและกระบวนการเรียนรู้ของท้องถิ่นนั้นๆ เอง ซึ่งสะสมพอกพูนมาหลายชั่วคน

องค์ความรู้เหล่านี้อาจดูไม่เป็น “วิทยาศาสตร์” แต่ทว่ามีส่วนสัมพันธ์โดยตรงต่อความต้องการอันจำเป็นจริงๆ รวมทั้งสภาพเงื่อนไขการจัดตั้งและธรรมชาติแวดล้อมของคนในชุมชนนั้นๆ<sup>36</sup> และข้อที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใดก็คือ ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ว่าเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงเสรี และด้วยความเป็นเหตุเป็นผลของตนเอง ไม่ใช่ถูกคิดและกระทำแทนโดยการครอบงำบังคับจากภายนอก ยิ่งกว่านั้น แม้จะติดอยู่ในประเพณี แต่โดยวิสัยของชาวไร่ชาวนาเองก็พิสูจน์ให้เห็นเป็นที่ประจักษ์มาแล้วว่า พร้อมจะตอบรับเทคโนโลยีทันสมัยจากภายนอก ถ้าเชื่อแน่ว่าเป็นประโยชน์และเหมาะสมจริงๆ ในทางปฏิบัติ<sup>37</sup>

ทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนถึงคุณค่าและพลวัตของความรู้และความสร้างสรรค์ในประเพณีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนชนบท เพียงแต่ว่า ภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจสังคมแบบแยกสองชั่วดั่งที่เป็นอยู่ ชุมชนชนบทต่างถูกทอดทิ้งให้ต้องล่าหลัง และไม่ได้รับโอกาสที่จะใช้ประโยชน์

<sup>36</sup> Susantha Goonatilake, *Ibid*, หน้า 114-116.

<sup>37</sup> ตัวอย่างเช่น Thamrong Prempridi, et. al., *Ibid*, หน้า 86-90.

จากวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่เท่านั้นเอง ผู้คนในชุมชนเหล่านี้ไม่ได้ “โง่ จน เจ็บ” หรืออยู่ในวิสัยธรรมชาติที่จะต้องเป็นเช่นนั้นตลอดไป หากขึ้นอยู่กับสัมพันธภาพทางเศรษฐกิจการเมืองซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลง และวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนับเป็นเงื่อนไขจรรยาบรรณสำคัญประการหนึ่ง

ถึงตรงนี้ก็คงจะพอมองเห็นความสัมพันธ์ของสองขั้วเศรษฐกิจสังคมซึ่งถูกแบ่งภาคกันมาโดยตลอด คือภาคธุรกิจอุตสาหกรรมสมัยใหม่กับภาคเกษตรและชนบทในวัฒนธรรมประเพณี คำว่า “วัฒนธรรมประเพณี” นี้ ถ้าเราทำให้เกิดความเข้าใจในเชิงพลวัตขึ้น ก็จะช่วยให้มองประเด็นปัญหาาร่วมกันได้ชัดเจนขึ้นเป็นเงาตามตัว ปัญหาของคน “มีการศึกษา” ในประเทศด้อยพัฒนาก็คือ พวกเขาแต่ความตื่นตัวที่เข้ามาไว้ในหัวเสียจนเห็นประเพณีเป็นปฏิปักษ์ต่อเรื่องสมัยใหม่

ในแวดวง “นักบริหารการศึกษา” ของไทยเราเอง เวลาเอ่ยถึงประวัติศาสตร์การศึกษาไทย ก็แบ่งแยกกันไว้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดระหว่างระบบการศึกษา “แผนโบราณ” กับ “แผนสมัยใหม่” จากนั้นก็พรรณนากันแต่ของใหม่ๆ ซึ่งล้วนเป็นผลมาจากการเล่าเรียนและ “ฝึกอบรมดูงาน” จากต่างประเทศแทบทั้งสิ้น ระบบและกระบวนการเรียนรู้ของชนชั้นนำไปในทำนองเดียวกันนี้ที่สาขาวิชาการ จะมาตื่นตัวเรื่องของไทยๆ จริงจังขึ้นมาบ้างก็ไม่กี่ปีมานี้เอง แล้วก็ยังทำกันอย่างขาดความเข้าใจเสียอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม รวมความแล้วในแทบทุกเรื่องเราไม่เคยมีการศึกษาสำรวจตรวจสอบกันถึงพื้นฐานภูมิปัญญาที่สังคมและบรรพชนของเราได้เคยสั่งสมไว้แต่ดั้งเดิม ทั้งนี้ไม่ใช่เพื่ออนุรักษ์หรือเพียงเพื่อสนองความใคร่รู้ใคร่เห็นของนักท่องเที่ยวน หากแต่เพื่อการพัฒนาตามกระแสความเจริญก้าวหน้าของความรู้สมัยใหม่

ในประการสำคัญที่มักมองข้ามกันไปในเรื่องวัฒนธรรมประเพณีก็คือในข้อที่ว่า เป็นพลวัตทางวัฒนธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการพึ่งตนเอง

ในแง่นี้จะเห็นได้ว่า ความหมายและขอบเขตของชีวิตและเศรษฐกิจสังคมในวัฒนธรรมประเพณีจึงไม่ได้จำกัดอยู่แต่ที่ภาคเกษตรและชนบทเท่านั้น แน่หนอน ภายในชุมชนชนบทเอง นอกเหนือจากการทำมาหากินเลี้ยงชีพทางการเกษตรแล้ว ก็ย่อมต้องมีกิจกรรมนอกภาคเกษตรอีกมากมายหลายอย่างตามความจำเป็นและรสนิยม ไม่ว่าจะเป็นงานช่างฝีมือ ช่างไม้ ช่างเหล็ก งานศิลปหัตถกรรม ตลอดจนอุตสาหกรรมครัวเรือนเหล่านี้เป็นต้น

แต่วัฒนธรรมประเพณีทำนองเดียวกันนี้ยังเป็นไปในระบบชีวิตและเศรษฐกิจสังคมในเมืองอีกด้วย อย่างเช่นที่เราเห็นๆ กันในกรุงเทพฯ นี้เอง จะพบว่ามืธุรกิจอุตสาหกรรมเล็กๆ ย่อยๆ ตามตึกแถวหรือแม่แตร์ิมถนนหนทางมากมายกลาดเคลื่อนไปทั่ว ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นผลของความวิริยะอุตสาหะชวนชววยเรียนรู้อัดแปลงความรู้เทคนิคต่างๆ ให้เป็นประโยชน์สนองความต้องการของตลาด ทั้งนี้โดยไม่ต้องอาศัยการส่งเสริมการลงทุนหรือสิทธิประโยชน์ใดๆ จากรัฐทั้งสิ้น ขอให้รัฐบาลทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยไปเท่านั้นก็เพียงพอแล้วสำหรับกลุ่มชนเหล่านี้ อย่างนี้มิใช่หรือจึงจะได้ชื่อว่าเป็นระบบเศรษฐกิจและตลาดเสรีโดยแท้จริง?

แต่ข้อที่สำคัญต่อการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีก็คือคุณสมบัติเชิงการดัดแปลงและสร้างสรรค์ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความพยายามพึ่งตนเอง ความข้อนี่ความจริงก็เป็นที่ยืนยันอยู่แล้วจากผลการสำรวจวิจัยของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย เมื่อเร็วๆ มานี้เอง ซึ่งมีประเด็นสำคัญที่ควรนำมาอ้างอิงเป็นหลักฐานไว้ในที่นี้

“มูลเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดขีดความสามารถในการพึ่งตนเองได้นั้นเกิดจากอุตสาหกรรมที่มักจะมีระดับเทคโนโลยีต่ำหรือค่อนข้างต่ำประการหนึ่ง และเกิดจากอุตสาหกรรมที่มักจะมีระดับเทคโนโลยีที่มีขนาดเล็กอีกประการหนึ่ง รวมทั้งเป็นอุตสาหกรรมที่มีพื้นฐานหรืออิงพื้นฐานของเทคโนโลยีพื้นบ้านอยู่ด้วย ตลอดจนเป็นอุตสาหกรรมที่ผ่านการถ่ายทอด



เทคโนโลยีมาเป็นเวลานาน...

“ส่วนมูลเหตุที่ก่อให้เกิดการพึ่งพาต่างประเทศนั้น ด้านเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการพึ่งพามักจะเกิดจากด้านจักรกลและอะไหล่เป็นหลัก ส่วนด้านความรู้ในกระบวนการของจักรกลและด้านความรู้ต่อกระบวนการผลิตรวมกัน นักอุตสาหกรรมในหลายกรณีมีเพียงแต่จะพึ่งตนเองได้เท่านั้นยังสามารถพัฒนากระบวนการต่างๆ ให้สอดคล้องกับเงื่อนไขภายในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย การพึ่งพายังมักเกิดจากอุตสาหกรรมที่มีระดับเทคโนโลยีสูงและมักจะเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ประเภทร่วมลงทุนระหว่างชาวไทยกับชาวต่างประเทศที่มีสัญญาหรือพันธะผูกพันในกรณีของการใช้จักรกลอะไหล่ รวมทั้งพันธะด้านการใช้ผู้เชี่ยวชาญ”<sup>38</sup>

ข้อมูลที่พบนี้มีนัยสำคัญอย่างยิ่งทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ต่อแนวความคิดอ่านและแนวทางพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นที่น่ายินดีและน่าชื่นชมว่าในวงการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของไทยอย่างน้อยก็มีส่วนหนึ่งที่พยายามและสามารถมองและวินิจฉัยสภาพปัญหาอย่างเป็นสภาวะวิสัย สอดคล้องต่อสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมภายในสังคมของตนเอง และเท่าที่ทราบสถาบันวิจัยของทางราชการแห่งเดียวกันนี้ยังได้ลงมือทำการศึกษาลงไปถึงสภาพปัญหาของชนบทอีกด้วย ภายใต้โครงการ “การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจในชนบท” ซึ่งบทบาทความสำคัญของเทคโนโลยีประกอบเป็นด้านหนึ่งควบคู่กันไปกับเงื่อนไขปัจจัยด้านอื่นๆ อันได้แก่เรื่องของคน (จิตใจ) สังคมและทรัพยากร เศรษฐกิจ ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนนโยบายและโครงการพัฒนาชนบท<sup>39</sup>

แน่นอน งานศึกษาวิจัยเหล่านี้ยังคงจะต้องมีการปรับให้เกิดการสัมพันธ์เชื่อมโยง ตลอดจนในระดับวิธีปฏิบัติการ แต่ต้องนับได้ว่าเป็นการ

<sup>38</sup> รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาขีดความสามารถทางเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมไทย, สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, ธันวาคม 2529, เล่ม 3, สรุปและข้อเสนอแนะ หน้า 2-3

<sup>39</sup> ดังปรากฏเป็นรายงานการวิจัยขั้นตอนที่ 1 “การกำหนดรูปแบบขั้นต้น,” สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, มิถุนายน 2530

เริ่มต้นที่ถูกต้องเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ได้เพียงแต่มองไปที่ตัวสภาพปัญหาเท่านั้น หากยังมองประเด็นปัญหาเรื่องการพึ่งตนเองไปสู่ประเด็นการพัฒนาก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้วยในขณะเดียวกัน ดังที่รายงานวิจัยของสถาบันวิจัยดังกล่าวได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า “เมื่ออุตสาหกรรมขนาดใหญ่ยังต้องพึ่งพาต่างประเทศมาก มีผลทำให้โรงงานขนาดเล็กและขนาดกลางไม่สามารถพัฒนาขีดความสามารถขึ้นมาได้ เนื่องจากไม่สามารถจะแข่งขันกับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ได้...”<sup>40</sup>

ตรรกะเชิงนโยบายที่ตามมาจากผลการสำรวจวิจัยดังกล่าว ก็คงเป็นข้อเสนอแนะส่วนหนึ่งนอกเหนือไปจากการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อลดภาวะการพึ่งพาทางเทคโนโลยีด้านจักรกลและอะไหล่ กล่าวคือ

ก. ควรมุ่งเน้นอุตสาหกรรมขนาดย่อมและเล็กที่มีระดับเทคโนโลยีไม่สูงนัก และมีลักษณะเป็นการลงทุนภายใน มากกว่าอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีระดับเทคโนโลยีสูง และเป็นการร่วมทุนกับคนต่างชาติ

ข. ควรเน้นอุตสาหกรรมที่คนไทยมีพื้นฐานความรู้มาก่อน โดยพื้นฐานความรู้นั้นอาจเกิดจากอุตสาหกรรมพื้นบ้านหรืออุตสาหกรรมที่ผ่านการถ่ายทอดทางเทคโนโลยีมาเป็นเวลานานพอควร<sup>41</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่อ้างถึงทั้งหมดนี้ ก็คงเป็นแต่เพียงเรื่องของผลงานศึกษาวิจัย จะบังเกิดผลจริงหรือไม่เพียงใดในระดับการกำหนดนโยบายของรัฐนั้นก็ เป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่ที่ยังน่าคิดกว่านั้นก็คือปัญหาเชิงเศรษฐกิจการเมืองในข้อที่ว่า จะสามารถดำเนินกระแสของอุตสาหกรรมใหญ่น้อยที่ร่วมลงทุนและอาศัยเทคโนโลยีของต่างประเทศได้อย่างไร

อนึ่ง ขอให้สังเกตด้วยว่า ในวงการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีไทย โดยปกติแล้วจะไม่ค่อยมีปัญหาขัดแย้งปรากฏต่อสาธารณชนนัก นอกจากเรื่องกระทบกระทั่งปลื้กย่อยอันเป็นธรรมดาภายในวงราชการโดยทั่วไป

<sup>40</sup> รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาขีดความสามารถทางเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมไทย, อ้างแล้ว, หน้า 4

<sup>41</sup> อ้างแล้ว, หน้า 5

แต่มาในช่วงหลังที่มีการโหมการลงทุนและการขยายตัวของอุตสาหกรรมจากต่างประเทศ ก็เกิดกระแสความเคลื่อนไหวระดับการเมืองที่จะผลักดันให้ “ภาคเอกชน” เข้ามามีบทบาทชี้แนะแนวทางการพัฒนาเทคโนโลยีขึ้น

การเข้ามามีส่วนร่วมของ “ภาคเอกชน” คงไม่ใช่สิ่งผิดแปลกอะไร แต่ก็เกิดประเด็นคำถามตามมาอีกว่า ความหมายของขอบข่ายของ “ภาคเอกชน” จะเอากันอย่างไร? และแนวทางพัฒนาเทคโนโลยีจะมุ่ง “เน้นอุตสาหกรรมที่คนไทยมีพื้นฐานความรู้มาก่อน” หรือว่าเพียงแต่ตอบสนองการนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศอย่างเช่นที่ทำกันตลอดมา ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อปัญหาดุลการค้าของประเทศ?<sup>42</sup>

ถ้าเป็นเช่นนั้นก็ย่อมเท่ากับเป็นการตอกย้ำการครอบงำของธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นอยู่แล้วในระบบเศรษฐกิจไทยขณะนี้<sup>43</sup> กระแสความเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจการเมืองที่ว่านี้จึงไม่ได้เป็นเพียงเรื่องกระทบกระทั่งภายในวงราชการธรรมดาๆ หากแต่มีนัยสำคัญยิ่งต่อทิศทางการพัฒนาเทคโนโลยีของไทยในอนาคตด้วย

อย่างไรก็ตาม ดังที่รายงานวิจัยฉบับดังกล่าวได้ชี้เป็นนัยให้เห็นในที่สุดแล้วไม่ได้มีการขัดแย้งกันระหว่างเทคโนโลยีที่พัฒนาขึ้นมาจากพื้นฐานของวัฒนธรรมประเพณีกับเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ ทั้งสองเป็นองค์ประกอบอันจำเป็นต่อวิถีทางพัฒนาเพื่อการพึ่งตนเองและความก้าวหน้า ทั้งนี้เพราะในด้านหนึ่งเราย่อมไม่อาจพัฒนาอุตสาหกรรมโดยอาศัยแต่เทคโนโลยีจากแหล่งภายนอกได้ตลอดกาลโดยไม่สูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในบั้นปลาย จริงอยู่ อาจเป็นการตอบสนองผลประโยชน์เฉพาะหน้า อย่างเช่นอุตสาหกรรมส่งออกซึ่งกำลังเร่งผลักดันกันอยู่ขณะนี้ แต่ในระยะยาวแล้วยังความตกต่ำแก่ทรัพยากร

<sup>42</sup> ปราณี ทินกร, “เส้นทางการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย,” ใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ), *เศรษฐกิจไทย: บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม*, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531, หน้า 221

<sup>43</sup> สุวินัย ภรณวลัย, “ทฤษฎีนโยบายอุตสาหกรรมกับองค์กรอุตสาหกรรมในประเทศไทย,” ใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ), *อ้างแล้ว*, หน้า 260-264

คนของชาติโดยรวม ในอีกด้านหนึ่งเราก็ไม่อาจนิ่งนอนใจอยู่กับความรู้ทางเทคโนโลยีอันจำกัดของเราเองในท่ามกลางการพัฒนาอุตสาหกรรมหน้าของวิชาความรู้อันเป็นคุณประโยชน์ต่อมวลมนุษยชาติ ในระหว่างวิถีทางสองขั้วนี้ ทางเลือกอันสมเหตุสมผลที่สุดก็คือ วิถีทางพัฒนาที่ตั้งมั่นอยู่บนพื้นฐานภูมิปัญญาของเราเองเป็นหลัก และโดยนัยนี้เองที่ “เทคโนโลยีพื้นบ้าน” กับ “เทคโนโลยีวิทยาศาสตร์สมัยใหม่” ย่อมจะมีส่วนส่งเสริมกันได้อย่างดีไม่ใช่เป็นไปในลักษณะครอบงำทำลายอย่างเช่นที่เป็นอยู่

หลักการพึ่งตนเองนี้ กล่าวง่าย ๆ ก็คือการพัฒนาอย่างรู้จักตนเองนั่นเอง ในการนี้ ก่อนอื่นเราจำเป็นต้องแสวงหาความรู้ความเข้าใจในสิ่งที่เรามีอยู่เป็นพื้นฐานให้ถ่องแท้ตามสมควร เท่าที่สังเกตดู งานสำรวจของทั้งทางราชการและสถาบันวิชาการมักมุ่งไปที่ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมใน “ภาคทางการ” เป็นหลัก หรือในด้านการสำรวจประเมินกำลังคนทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีก็มุ่งกันที่ระดับสูง ๆ เพื่อรองรับเทคโนโลยีของต่างประเทศ ขาดความสนใจจริงจังในทรัพยากรนอกภาคทางการซึ่งมีอยู่ทั่วไปทั้งตามเมืองและชนบทดังกล่าวมาแล้ว สิ่งทีละเลยเหล่านี้ต่างหากที่จำเป็นต้องได้รับการสนใจสำรวจตรวจสอบและประเมินอย่างละเอียดถี่ถ้วน แม้จะค่อนข้างยุ่งยากสำหรับทักษะการวิจัยอันทันสมัยอยู่บ้างก็ตาม ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพื่อให้ได้ภาพของฐานะความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบโดยส่วนรวมของประเทศ ทั้งในด้านทรัพยากรมนุษย์และธรรมชาติ ตลอดจนลักษณะคุณสมบัติทางสังคมวัฒนธรรมและการจัดองค์การทั้งในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม

แต่ทั้งหลายทั้งปวงเหล่านี้ ในที่สุดแล้ว เงื่อนปัจจัยอันสำคัญที่สุดก็มาตกอยู่ที่ประเด็นปัญหาการพัฒนาทรัพยากรคนนี่เอง แม้การพัฒนาเทคโนโลยีจะดูเหมือนเป็นเรื่องทางกายภาพและทางวัตถุ แต่การพัฒนาเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีนั้น โดยสาระย่อมหมายถึงการตัดแปลงและแปรเปลี่ยนรูปโฉมของพลังการผลิตในสังคม ซึ่งนับเป็นเรื่องของคนทั้งสิ้น ประเด็นจึงอยู่ที่ว่า เรามองทรัพยากรคนกันอย่างไร?

ตามหลักการและจุดมุ่งหมายของการพึ่งตนเอง การพัฒนาเติบโตมุ่งให้เป็นไปโดยส่วนรวมและสมดุล ไม่ใช่โดยแยกส่วนอย่างที่ยึดถือกันในทุกวันนี้ แม้ในระยะหลังๆ จะมีแนวความคิดทางวิชาการทำนอง “Growth with Equity” ซึ่งเน้นไปในด้านปัญหาการกระจายรายได้ แต่ก็ เป็นเพียงการแก้ปัญหาช่องว่างของการพัฒนาแบบแยกส่วนเท่านั้น โดยที่หลักความคิดพื้นฐานก็ยังคงเป็นเช่นเดิมไม่เปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ตัวจักร การพัฒนาเติบโตเป็นเรื่องบทบาทหน้าที่โดยเฉพาะของ “ภาค” ธุรกิจ อุตสาหกรรม ทรัพยากรคนใน “ภาค” เกษตรและชนบทเป็นเพียงแรงงานอันนับเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยการผลิตที่รวมอยู่ในต้นทุนการผลิต และตามหลักเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ การผลิตที่มีประสิทธิภาพก็คือ สามารถผลิตด้วยต้นทุนต่ำสุดให้ได้ผลผลิตสูงสุดเพื่อผลกำไรสูงสุด “ภาพแผนที่” ของความรู้ทางวิทยาศาสตร์กายภาพและสังคมคงว่า เวียนอยู่เช่นนี้เป็นวัฏจักร และทั้งหมดนี้นำไปสู่ความเป็นจริงที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ คือความสัมพันธ์ทางสังคมแบบครอบงำ ความเหลื่อมล้ำที่สูง และความยากจน

ในทางตรงกันข้าม หลักการพึ่งตนเองนั้นตั้งมั่นอยู่ในทัศนคติ เรื่องการรับรู้ถึงศักยภาพของกลุ่มชนภาคเกษตรและชนบท ในการที่จะสามารถพึ่งตนเองและพัฒนาตนเองได้เช่นเดียวกับกับมนุษย์ในส่วนอื่นๆ ที่ได้รับโอกาส รวมทั้งสามารถเป็นได้ทั้งผู้ผลิตที่ดีมีคุณภาพและผู้บริโภค ที่มีเหตุมีผล วิถีทางพัฒนาเพื่อการพึ่งตนเองจึงมีจุดเริ่มต้นที่คุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์นี้เอง

นี่ไม่ได้เป็นเรื่องของอุดมการณ์สูงส่งอะไรอย่างที่มีมักจะคิดและเข้าใจกัน เราเพียงแต่ตัดความคิดความเชื่อด้านการแบ่งแยกออกไปเสีย แล้วใช้โยนิโสมนสิการ คือ ไตร่ตรองโดยแยกคายถึงความเป็นมนุษย์ร่วมโลกกัน ก็จะได้ “ภาพแผนที่” ของความรู้วิทยาศาสตร์ทั้งกายภาพและสังคมที่กว้างขวางรอบด้านและชัดเจนขึ้น บทบาทของพุทธศาสนาในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยียังจะได้พูดถึงต่อไปอีกแต่สำหรับในขั้นนี้

ก็จะขอสะสางประเด็นที่ยังเหลืออยู่ คือความหมายเชิงปฏิบัติของการพึ่งตนเองทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และเงื่อนไขสำหรับความเป็นไปได้จากสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

บนพื้นฐานของคุณค่าและศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ ดังกล่าวข้างต้น คำนิยามจากโครงการวิจัยโครงการหนึ่งของมหาวิทยาลัยสหประชาชาติคงพอจะนำมาปรับใช้ได้ในที่นี้ กล่าวคือ หมายความว่า “สมรรถนะของสังคมโดยรวม ในอันที่จะสร้างสรรค์นวัตกรรมและดัดแปลงปรับปรุงเทคโนโลยีที่มีอยู่และที่เกิดขึ้นใหม่”<sup>44</sup> จุดที่น่าสนใจก็คือ นิยามอันให้ความหมายกว้างและเป็นกลางๆ ที่ว่านี้ เสนอขึ้นมาจากแง่มุมประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์การพัฒนาของญี่ปุ่น ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีอยู่แล้วถึงความสำเร็จทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ประเด็นไม่ได้อยู่ที่ว่าเราจะเจริญรอยตามญี่ปุ่นอย่างไร เพราะนั่นก็เท่ากับเป็นวิธีคิดแบบเดียวกับที่เคยมีมากับยุโรปและโลกตะวันตก และตอนนี้ยังมาตื่นเรื่อง “สี่เสือเอเชีย” คือเกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง และสิงคโปร์กันอีก ทั้งที่เงื่อนไขทางประวัติศาสตร์และปัจจัยอื่นๆ แตกต่างห่างไกลอย่างไม่อาจเปรียบเทียบกันได้ แสดงให้เห็นถึงคุณภาพของความเป็นผู้นำของเราในขณะนี้ ซึ่งดูจะยึดติดอยู่แต่ในความโลภ ใช้ความร่ำรวยเป็นเครื่องชี้นำวิถีทางเดินของประเทศชาติ ประสบการณ์ของประเทศเหล่านี้เป็นประโยชน์สำหรับการเรียนรู้อย่างแน่นอน แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นย่อมขึ้นอยู่กับว่า เราเรียนรู้อะไรพอที่จะปรับให้สอดคล้องกับสภาวะเงื่อนไขของความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของสังคมเราเอง

ที่หยิบยกเอากรณีตัวอย่างของญี่ปุ่นขึ้นมาก็ด้วยประเด็นหลัก การซึ่งน่าจะต้องคำนึงถึงและยึดมั่นกันในฐานะเป็น “ผู้มาภายหลัง” ใน

---

<sup>44</sup> “Report on the Workshop on Self-Reliance in Science and Technology,” The United Nations University, Tokyo, 31 October - 2 November 1984, หน้า 9. เป็นการประชุมเชิงปฏิบัติการเตรียมงานวิจัยภายใต้โครงการของมหาวิทยาลัยสหประชาชาติ เรื่อง “การพึ่งตนเองทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ” ประกอบด้วยคณะวิจัยจาก 6 ประเทศในภูมิภาคเอเชีย คือญี่ปุ่น เกาหลี จีน อินเดีย ฟิลิปปินส์ และไทย ซึ่งร่วมดำเนินการศึกษาระหว่างปี ค.ศ. 1985-1987

พัฒนาการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หลักการที่ว่านี้ก็คือการพัฒนาบนพื้นฐานของการรู้จักตนเอง และแสวงโอกาสใช้ประโยชน์จากคลังความรู้อันมหาศาลทางวิทยาศาสตร์ ตามแนวความคิดจากประสบการณ์ของญี่ปุ่นที่ว่า

“...ในทัศนะของเรา ประเด็นปัญหาสำคัญยิ่งของการพึ่งพาตนเองทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเกิดขึ้นจากปัญหาที่ว่า ชาติหนึ่งๆ จะสามารถหรือไม่ที่จะรับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่อย่างสัมฤทธิ์ผล เพื่อพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมโดยไม่สูญเสียเอกลักษณ์ของตนเอง”<sup>45</sup>

ถ้อยคำเหล่านี้จะเป็นข้อคิดที่ดี โดยเฉพาะสำหรับบรรดาผู้ที่ยังมองเห็นการพัฒนาเป็นเพียงเรื่องของธุรกิจที่จำเป็นต้องเร่งรีบและฉวยโอกาส กฎเกณฑ์การทำธุรกิจของ “ภาคเอกชน” คงจะต้องเป็นเช่นนั้น เพราะต้องอยู่ในสนามของการแข่งขันช่วงชิงกันแบบปัจเจกนิยม ตัวใครตัวมัน แต่จะนำมาใช้กับการพัฒนาประเทศซึ่งเป็นเรื่องของที่อยู่ร่วมกันโดยไม่สร้างปัญหาการสูญเสียต่อส่วนรวมนั้นเห็นจะเป็นไปไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมกำลังพัฒนาซึ่งยังมีช่องว่างมากมายระหว่างกลุ่มชนส่วนน้อยกลับกลุ่มชนส่วนใหญ่ ปัญหาร้ายแรงที่ตามมาก็เป็นที่ยังเห็นประจักษ์กันอยู่แล้ว ลัทธิปัจเจกนิยมและระบบการแข่งขันหรือตลาดเสรีย่อมไม่อาจใช้ได้โดยสมบูรณ์กับสังคมที่ยังเต็มไปด้วยช่องว่าง แม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งเปรียบพร้อมไปด้วยกำลังทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี กับทั้งเป็นผู้ซึ่งเทศนาหลักเศรษฐกิจเสรี แต่ครั้งเมื่อต้องเผชิญกับประเทศคู่แข่งที่เหนือชั้นเข้า ก็ต้องหันเข้าหาระบบวิธีการปกป้องคุ้มครองและกีดกัน อันเป็นปกติวิสัยของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยที่จำเป็นต้องปกป้องคุ้มครองคนของตนเองไว้ก่อน อย่างน้อยก็จนกว่าจะเติบโตกล้าแข็งพอที่จะเข้าสู่สนามการแข่งขันได้

หลักการพึ่งตนเองก็คงทำนองเดียวกันนั่นเอง มันไม่ใช่การปิด

<sup>45</sup> Toshio Shishido, et. al., “Self-Reliance in Science and Technology in National Development,” Research Report Submitted to The United Nations University, Tokyo, 1986, หน้า 1. (แปลโดยผู้เขียน)

ประตุหรือหันหลังให้กับการพัฒนาเปลี่ยนแปลง รวมทั้งการแข่งขันในเชิงสร้างสรรค์ ซึ่งจะต้องมีบางอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หากแต่หมายถึงการเตรียมปูพื้นฐานสมรรถนะของชนส่วนใหญ่สำหรับความสร้างสรรค์และการพัฒนาก้าวหน้าต่อไปในอนาคต ด้วยเหตุนี้ หลักการพึ่งตนเองจึงมองประเด็นปัญหาการพัฒนาอย่างบูรณาการ ไม่แยกเขาแยกเรา หากแต่มุ่งสร้างเสริม “สมรรถนะของสังคมโดยรวม” ทางเทคโนโลยีโดยอาศัยเกณฑ์ปฏิบัติขั้นพื้นฐานอย่างน้อย 3 ประการซึ่งเกี่ยวข้องกันดังต่อไปนี้<sup>46</sup>

(1) โดยการใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรท้องถิ่น และสนองความต้องการจำเป็นพื้นฐาน

(2) โดยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และกำลังคนของท้องถิ่น

(3) โดยการพัฒนาสถาบันและการมีส่วนร่วมของชุมชนระดับฐานในวิถีการพัฒนาระดับชาติ

เกณฑ์ปฏิบัติ 3 ประการนี้ยังคงต้องอาศัยมาตรการเชิงนโยบายอื่นๆ ประกอบตามความจำเป็นและความเหมาะสมดังที่จะกล่าวถึงในอันดับต่อไป แต่ก่อนอื่นขอย้ำความเข้าใจว่า หลักปฏิบัติทั้งหมดนี้ไม่ได้เป็นเพียงเรื่องของการกระจายความรู้หรือทักษะการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ ลงไปสู่ชุมชนท้องถิ่นอย่างที่นิยมปฏิบัติกันอยู่ในทุกวันนี้เท่านั้น แต่โดยสาระแล้วหมายถึงการกระตุ้นส่งเสริมและฟื้นฟูกระบวนการเรียนรู้ซึ่งภายในชุมชนท้องถิ่นเองเป็นสำคัญ

ผู้เขียนจงใจใช้คำว่า “ฟื้นฟู” ในที่นี้ก็โดยอาศัยหลักความจริงที่ว่า ชุมชนท้องถิ่นชนบทมิได้เป็นชุมชนที่ว่างเปล่าปราศจากความรู้และภูมิปัญญา รวมทั้งพัฒนาการทางเทคโนโลยีของตนเอง เป็นแต่ว่าคุณสมบัติสร้างสรรค์เหล่านี้เป็นอันต้องถูกลิดรอนลงไปตามลำดับในวิถีทางพัฒนาแบบแยกส่วนดังกล่าวแล้ว ในประการสำคัญ ความรู้และสมรรถนะเชิงเทคโนโลยีที่ว่านี้ยังมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงโดยตรงกับความรู้ในสภาวะทั้งทางกายภาพและสังคมของท้องถิ่นและชุมชนนั้นๆ ด้วย

<sup>46</sup> Dieter Ernst, “Technology policy for Self-Reliance: Some Major Issues,” *International Social Science Journal*, Vol. xxxiii, No. 3, 1981, หน้า 467-471.



แม้ว่าจะยังไม่กว้างขวางและตัดเทียมพัฒนาการรุดหน้าของความรู้  
 สากลก็ตาม แต่ก็ยังเป็นผลจากประสบการณ์และภูมิปัญญาซึ่งผ่านการ  
 ทดสอบเชิงประจักษ์มาแล้ว รวมทั้งความสมดุลในธรรมชาติแวดล้อม  
 ทั้งหมดนี้เป็นองค์ความรู้บนพื้นฐานของวัฒนธรรมประเพณี  
 ซึ่งทรงคุณค่าอย่างสูงต่อการเรียนรู้และรองรับการถ่ายทอดเทคโนโลยี  
 สมัยใหม่จากภายนอก เปรียบเสมือนเป็นฐานปรการของเอกลักษณ์ และ  
 เพื่อพัฒนาไปสู่เป้าหมายของการพึ่งตนเอง แทนที่จะปล่อยให้ประชาชาติ  
 ทั้งหมดต้องตกอยู่ภายใต้กระแสครอบงำและพึ่งพิงโดยผ่านช่องทางของ  
 “ภาคเอกชน” ส่วนน้อยอย่างที่กำลังเป็นอยู่ในปัจจุบันนี้

รวมความแล้ว ในสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ ฐานตั้งต้นของการพัฒนา  
 เพื่อพึ่งตนเองก็อยู่ที่ชุมชนท้องถิ่นชนบทอันกว้างใหญ่ไพศาลนั่นเอง ซึ่ง  
 จำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูสมรรถนะและศักยภาพทางภูมิปัญญา เพื่อการ  
 ก้าวขึ้นไปสู่บทบาทของการเป็นตัวจักรเพื่อการพัฒนาเติบโตควบคู่ไปกับ  
 ธุรกิจอุตสาหกรรมสมัยใหม่

ในกรอบ “ภาพแผนที่” ความรู้ในสภาพความเป็นจริงโดยรวม  
 และการบูรณาการแทนที่ความรู้แบบแยกส่วนเช่นว่านี้ วิธีทางการพัฒนา  
 ก็ย่อมจะดำเนินไปด้วยความประสานสอดคล้องระหว่างอุตสาหกรรมกับ  
 เกษตรกรรมระหว่างเมืองกับชนบท และในที่สุดระหว่างความรู้พื้นบ้าน  
 กับเทคโนโลยีสมัยใหม่จากโลกภายนอก โดยนัยนี้ การถ่ายทอด  
 เทคโนโลยีย่อมไม่อาจจำกัดเจาะจงเฉพาะผลได้ผลเสียในส่วนของธุรกิจ  
 อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเท่านั้น หากยังต้องคำนึงถึงเกณฑ์ความประสาน  
 สอดคล้องภายในชีวิตเศรษฐกิจโดยรวมอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในทำนองเดียวกันกับที่วิธีทางการพัฒนาแบบ  
 ครอบงำและพึ่งพิงเป็นมาด้วยอาศัยการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และ  
 การวางแผนพัฒนาของรัฐ วิธีทางการพัฒนาเพื่อการพึ่งตนเองก็ย่อมต้อง  
 อาศัยมาตรการเชิงนโยบายและการวางแผนกำหนดอันดับความสำคัญ  
 ก่อนหลังของภาครัฐด้วยเช่นกัน ข้อเสนอแนะนี้ไม่ได้เป็นการส่งเสริมให้รัฐ

เข้าแทรกแซงหรือสวมบทบาททางเศรษฐกิจ หากแต่มุ่งให้อำนาจรัฐทำหน้าที่สร้างเงื่อนไขอันช่วยให้ชุมชนท้องถิ่นชนบทสามารถพัฒนาตนเองได้ ซึ่งก็เป็นไปในทำนองเดียวกันกับที่รัฐได้ปฏิบัติแก่ภาคธุรกิจอุตสาหกรรม มาตลอดสามทศวรรษที่ผ่านมานั่นเอง

มาบัดนี้ ฐานะพลังทางเศรษฐกิจของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมได้พัฒนาเติบโตขึ้นจนสามารถยืนอยู่บนขาของตนเองได้เป็นอย่างดี เสียงเรียกร้องให้รัฐลดบทบาททางเศรษฐกิจเพื่อให้ “ภาคเอกชน” เข้าสวมบทบาทในสาธารณูปการต่างๆ รวมทั้งให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่างๆ ให้เป็นของเอกชนดำเนินการ ล้วนแต่เป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นว่า “ภาคเอกชน” ในปัจจุบันนี้อยู่ในฐานะพร้อมที่จะเป็นหลักของตนเองในขั้นตอนการพัฒนาต่อไป จึงถือได้ว่าถึงเวลาอันสมควรแล้วที่รัฐทั้งฝ่ายการเมืองและราชการประจำจะหันมาทุ่มเทความสนใจและจัดสรรทรัพยากรของประเทศชาติให้กับเรื่องของชุมชนท้องถิ่นชนบทอย่างจริงจัง

หนทางความเป็นไปได้สำหรับชุมชนชนบทที่จะบรรลุถึงขีดความสามารถในการพัฒนาตนเอง ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขปัจจัยหลักอันจำเป็นต้องได้รับการกระตุ้นส่งเสริมจากรัฐ 3 ประการ กล่าวคือ โครงสร้างทรัพยากรคน เงื่อนไขเชิงเศรษฐกิจการเมือง และการกำหนดเป้าหมายหลักในการพัฒนา ซึ่งขอเสนอเป็นข้อคิดเพียงสังเขปในที่นี้

ประการแรก เกี่ยวกับโครงสร้างทรัพยากรคน ในทางทฤษฎีและวิธีปฏิบัติตามที่ยึดถือกันอยู่ รวมทั้งเรื่องของการพัฒนาชนบทเอง เป็นการกำหนดวิถีทางที่มุ่งไปที่การจำเริญเติบโตในระดับยอดของปริมิตสังคม โดยมีสมมติฐานความเข้าใจว่าผลพวงจากการเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นจะกระจายไหลลงสู่กลุ่มชนส่วนใหญ่ในระดับต่างๆ จนถึงระดับฐานผลที่เกิดขึ้นจริงๆ เป็นอย่างไรนั้นก็เป็นที่ประจักษ์กันอยู่แล้ว นโยบายและความพยายามในเรื่องการกระจายรายได้ต้องเป็นหมันและล้มเหลวอย่างช่วยไม่ได้ ตราบเท่าที่วิถีทางการพัฒนายังจำกัดอยู่ในกรอบอันคับแคบที่ว่านี้ เพราะจริงๆ แล้วเรื่องของการรายได้หรือผลประโยชน์อันพึงมี

ฟังได้นั้นเป็นเพียงผล ไม่ใช่ตัวเหตุ ประเด็นปัญหาที่แท้จริงอยู่ที่เรื่องของขีดความสามารถทางเทคโนโลยีและการผลิตภายในชุมชนชนบทเองเป็นหลักใหญ่ แต่ด้วยเหตุที่นโยบายของรัฐมุ่งให้คุณค่าความสำคัญไปที่ภาคธุรกิจอุตสาหกรรม ระบบการศึกษาชาติจึงมุ่งแต่ผลิตกำลังคนเพื่อสนองความต้องการทางเศรษฐกิจสังคมในวงแคบ

เรื่องปัญหาการศึกษาที่เรามักพะวงสนใจกันแต่ปัญหาเรื่องคนเรียนหนังสือแล้วไม่มีงานทำ และเราก็คิดค้นแต่การขยายภาคธุรกิจอุตสาหกรรมกันไปเรื่อยๆ เพื่อแก้ปัญหาคอนว่างงาน แต่ถ้าพิจารณาที่กันดูให้ดีแล้ว ก็จะเห็นได้ว่าระบบการศึกษาซึ่งมุ่งผลิตกำลังคนของชาติไปสู่จุดเดี๋ยวนั้น นอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาคอนไม่มีงานทำแล้ว ยังเท่ากับเป็นการรีดเอาทรัพยากรคนและศักยภาพเชิงภูมิปัญญาอันจำกัดอยู่แล้วออกไปจากชุมชนท้องถิ่นชนบท ซึ่งนับเป็นการสูญเสียทรัพยากรอันมีค่ายิ่งต่อการพัฒนาขีดความสามารถทางเทคโนโลยีและการผลิต

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความยากจนของชนบทไทยโดยรากฐานแล้วก็คือคนจนนี้เอง ปัญหาการพัฒนาทรัพยากรคนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายหลายๆ ด้านประกอบกัน อย่างเช่นในด้านประชากร สาธารณสุข และโภชนาการ เป็นต้น แต่ด้านที่จะเป็นกุญแจดอกสำคัญในการแก้ปัญหาขั้นรากฐานนั้นก็ไต่แก่การศึกษา แน่นนอน ในสภาพความสับสนเฉพาะหน้าก็ย่อมจำเป็นต้องอาศัยมาตรการเสริมและการดัดแปลงแก้ไขผสมผสานกันไประหว่างการศึกษที่เป็นทางการกับส่วนที่ไม่เป็นทางการหรือนอก “ระบบโรงเรียน” ตลอดจนการฝึกอบรมอาชีพและทักษะต่างๆ ตามความจำเป็นและความเหมาะสม<sup>47</sup> แต่ปัญหาหลักในระยะยาวของการศึกษาอยู่ที่จะทำอย่างไรเพื่อปรับระบบการศึกษาให้เข้าสู่หลักการดั้งเดิมและมีบทบาทหน้าที่ในการปลูกฝังและฝึกอบรมคนให้สามารถพึ่งและพัฒนาตนเองได้

ประการที่สอง เกี่ยวกับเงื่อนไขเชิงเศรษฐกิจการเมือง หมายถึง

<sup>47</sup> ตัวอย่างเช่น William E. James, Seiji Naya, and Gerald M. Meier, *Asian Development: Economic Success and Policy Lessons*, International Center for Economic Growth, 1987, หน้า 213-221.

หลักการและคุณสมบัติขั้นมูลฐานสำหรับการพัฒนาไปสู่การพึ่งตนเองทางเทคโนโลยี กล่าวคือ ความเป็นอิสระในกระบวนการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย จริงอยู่ ยุคของอาณานิคมทางการเมืองได้ผ่านพ้นไปแล้ว แต่ทว่าระบบอาณานิคมทางเศรษฐกิจ รวมทั้งวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ยังคงดำรงอยู่ในรูปของการครอบงำและพึ่งพิงดังกล่าวแล้ว โดยที่สภาวะการพึ่งพิงและด้อยพัฒนาได้สะสมมาเป็นเวลาช้านาน คุณสมบัติของความไม่เป็นอิสระที่จะตัดสินใจและกำหนดนโยบายของตนเองซึ่งต้องเสียมสูญไป<sup>48</sup> จึงเป็นปัญหาของการบูรณะฟื้นฟูทำนองเดียวกันกับในเรื่องพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กล่าวคือ เป็นการบูรณะฟื้นฟูในด้านสภาพจิตวิญญาณ โดยเฉพาะในหมู่วัยรุ่นและผู้มีการศึกษา และในด้านวัตถุประสงค์จากความเคยชินต่อกระแสการกดดันการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยจากภายนอก

เราคงต้องมาไตร่ตรองทบทวนกันถึงความหมายของอำนาจอธิปไตยแห่งชาติ ถ้ากรณีของญี่ปุ่นจะเป็นแบบอย่างที่เราสร้างสรรค์ ก็เห็นจะอยู่ที่เรื่องของจิตวิญญาณของผู้นำเอง ซึ่งเป็นที่ตระหนักรู้กันอย่างชัดเจนมาตั้งแต่สมัยจักรพรรดิเมจิ<sup>49</sup> เงื่อนไขปัจจัยของความไม่เป็นอิสระอันเป็นแก่นสารของการพึ่งตนเองนี้อาจมองกันได้ในจุดต่างๆ ตามสภาพปัญหาของแต่ละสังคมแต่ละประเทศ อย่างเช่นในรายงานการศึกษาวิจัยภายใต้โครงการ “การพึ่งตนเองทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ” ซึ่งอ้างถึงในบทความนี้ กรณีของฟิลิปปินส์จะเน้นถึงอิทธิพลครอบงำและควบคุมของบรรษัทข้ามชาติโดยอาศัยกลุ่มชนชั้นนำและการฉ้อราษฎร์บังหลวงภายในชาติเอง หรือกรณีของจีนก็ทำนองเดียวกัน ถือว่าการปฏิวัติสถาปนาระบอบสังคมนิยมเป็นเงื่อนไขให้ความเป็นอิสระในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายเป็นไปได้ ที่น่าสนใจยิ่งขึ้นไปอีกเห็นจะได้แก่กรณีของอินเดีย ซึ่งมองจากประสบการณ์ของตนเองว่าการสะสมและก่อตั้งทุนภายในประเทศเป็นเงื่อนไขจำเป็นต่อการพึ่ง

<sup>48</sup> Dieter Ernst, *Ibid*, หน้า 467.

<sup>49</sup> Takeshi Hayashi, *Project on Technology Transfer, Transformation, and Development: The Japanese Experience*, The United Nations University, 1984, หน้า 467.

ตนเองทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี และข้อนี้ดูจะรับกับประสบการณ์ของ ญี่ปุ่นซึ่งพัฒนาก้าวหน้ามาด้วยความสำเร็จงดงามโดยไม่ต้องพึ่งทุนต่างประเทศ หากแต่อาศัยผลจากการออมและการลงทุนภายในประเทศเป็นหลัก<sup>50</sup>

ประการสุดท้ายคือเรื่องเป้าหมายหลักในการพัฒนา ที่ควรแก่การเน้นโดยเฉพาะในที่นี้ก็คือการพัฒนาเกษตรกรรม<sup>51</sup> ข้อนี้ย่อมเป็นที่เห็นกันได้ชัดอยู่ในตัวเอง โดยพื้นฐานของบรรดาประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปเป็นสังคมเกษตร และในประการสำคัญคือ ยังเป็นแหล่งทรัพยากรหลักของประเทศทั้งในด้านกำลังคนอันรวมถึงภูมิปัญญาและในด้านธรรมชาติแวดล้อม ประเด็นที่จำเป็นต้องย้ำกันไว้คงมีแต่เพียงว่า นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาซึ่งเน้นการเกษตรนั้น ไม่ได้หมายความว่าชุมชนท้องถิ่นชนบทจะต้องจำกัดตนอยู่แต่ในเรื่องของเกษตรกรรมหรืออาศัยการพัฒนาตนอยู่แต่ในเรื่องของเกษตรกรรมโดยเฉพาะเท่านั้น แต่โดยการอาศัยความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ เศรษฐกิจของชนบทก็อาจสามารถพัฒนาตนเองไปสู่อุตสาหกรรม หรือแม้แต่ในแวดวงของเกษตรกรรมเองก็อาจใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีที่คิดค้นขึ้นใหม่ได้ เช่น สื่อสารสนเทศหรือเทคโนโลยีชีวภาพ เป็นต้น

ข้อควรสังเกตก็คือ ความหมายของการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งตามที่ยึดถือปฏิบัติกันมาเป็นเรื่องที่แยกออกไปต่างหาก ยังความชะงักงันและความเสื่อมโทรมให้กับภาคเกษตรและชนบท ในทำนองเดียวกันกับที่ปฏิบัติกันมาในประวัติศาสตร์ของตะวันตกอันเป็นต้นแบบ วิธีทางเลือกใหม่คือการพัฒนาพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นการประสานการพัฒนาอุตสาหกรรมควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านเกษตรกรรม ทั้งสองส่วนมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและเสริมซึ่งกันและกันดังกล่าวข้างต้น และไม่ต้องสงสัยเลยว่าเป้าหมายหลักที่ว่านี้จะมิมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการกำหนดทิศทางและแบบแผนของการพัฒนา รวมทั้งการรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้วยในที่สุด

<sup>50</sup> รายงานวิจัยต่างๆ ภายใต้โครงการ “Self-Reliance in Science and Technology for National Development,” The United Nations University, 1987.

<sup>51</sup> Dieter Ernst, *Ibid*, หน้า 469.

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นวิถีทางสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาจากฐานขึ้นไป แทนที่จะเป็นจากบนลงสู่ล่าง เพราะโดยพื้นฐานทางเศรษฐกิจสังคมที่เป็นจริงในประเทศกำลังพัฒนาแล้ว การพัฒนาเกษตรกรรมให้ทันสมัยเป็นเรื่องของความสมเหตุสมผลอยู่ในตัวเอง ในฐานะที่เป็นแหล่งผลิตอาหารที่สำคัญ การมีงานทำ และที่สำคัญต่อการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรมเองในระยะยาวก็คือ การเป็นตลาดภายในที่รองรับผลผลิตอุตสาหกรรมเป็นอย่างดีต่อไปในอนาคต<sup>52</sup>

### สังคมไทยกับวิทยาศาสตร์เชิงพุทธ

บทศึกษานี้พยายามทำความเข้าใจถึงมิติทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์ และผลกระทบต่อวิถีทางการพัฒนาของบรรดาสังคมนอกตะวันตกผู้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยี พร้อมทั้งเสนอทางเลือกเพื่อความเป็นอิสระและการพึ่งตนเอง ในการนี้ ศัพท์บางคำก็ได้รับการพิเคราะห์และขยายความความหมายความเข้าใจให้สัมพันธ์สอดคล้องกับสภาพพื้นฐานที่เป็นจริงในระบบเศรษฐกิจสังคมของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย รวมทั้งไทยเรา

เริ่มกันตั้งแต่คำว่า “เทคโนโลยี” เองเลยทีเดียว ซึ่งจำเป็นต้องให้เป็นที่เข้าใจกันในฐานะที่เป็นระบบและกระบวนการเรียนรู้โดยรวมในระบบเศรษฐกิจสังคมใหญ่ กล่าวคือ มีขอบเขตและพลวัตกว้างใหญ่นอกเหนือไปจากที่ใช้สื่อความหมายในระดับจุลภาคถึง “วิทยาการที่นำมาใช้ในการผลิตและแจกจ่ายสินค้าและบริการ”<sup>53</sup> รวมทั้งนอกเหนือไปจากที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้เน้นไว้โดยเฉพาะถึงอุตสาหกรรมส่งออก ซึ่งเป็นตัวกำหนดให้ “แผนพัฒนากำลังคนด้าน

<sup>52</sup> Christer Gunnarsson, “Development Theory and Third World Industrialization,” *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 5, No. 2, 1985, หน้า 198-200.

<sup>53</sup> มิ่งสรรพ สันติกาญจน์, *อ้างแล้ว*, หน้า 383

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจะต้องสนองและรองรับในรูปแบบเดียวกัน”<sup>54</sup> ทั้งนี้ทั้งนั้นขึ้นอยู่กับว่าเราในสังคมไทยจะมองประเด็นปัญหากันอย่างไร

การตระหนักในคุณค่าความสำคัญของการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนับเป็นนิมิตหมายที่ดีแน่นอน แต่ก่อนอื่นจำเป็นต้องพิจารณาเหตุให้ชัดเจนตามสมควร หากไม่แล้วประเทศชาติก็จะต้องถลาลึกเข้าไปในวิถีทางอันเป็นผลลบต่อส่วนรวมยิ่งขึ้นไปอีก แนวโน้มของทางราชการไทยเราดูจะจับประเด็นกันที่ปลายเหตุ อย่างเช่นดูกันแต่ที่ภาพการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจไทย ซึ่งมีการเคลื่อนย้ายจากการผลิตในภาคเกษตรกรรมมาสู่การผลิตในภาคอุตสาหกรรมและภาคการบริการอื่นๆ มากขึ้น

ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจดังกล่าวทำให้ประเทศไทยต้องปรับตัวโดยการนำเข้าเทคโนโลยีเพื่อช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) เป็นต้นมา ได้เน้นทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมสมัยใหม่ที่มีความซับซ้อนยิ่งขึ้น เช่น โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งเป็นแหล่งอุตสาหกรรมใหม่ที่ต้องใช้กำลังคนทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นจำนวนมาก<sup>55</sup>

ประเด็นเรื่องนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยมุ่งเน้นเฉพาะเจาะจงกันที่อุตสาหกรรมส่งออกก็ดี หรือโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกก็ดี เป็นเรื่องที่ได้มีการอภิปรายถึงผลได้ผลเสียกันอย่างกว้างขวางแล้ว และทั้งไม่อยู่ในขอบข่ายของบทศึกษานี้ ก็จะขอผ่านไป ข้อที่สมควรหยิบยกขึ้นมาพิจารณากัน ณ ที่นี้ต่อจากเรื่องความหมายและขอบเขตของคำว่า “เทคโนโลยี” ก็คือ เรื่องของ “กำลังคนทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี” ซึ่งไม่เพียงส่งผลไปถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนความหมายของ

<sup>54</sup> เอกสารแสดงสถานภาพทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศไทย, กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและพลังงาน, ธันวาคม 2530, หน้า 46

<sup>55</sup> เอกสารแสดงสถานภาพทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศไทย, อ้างแล้ว, หน้า 41-42

การถ่ายทอดเทคโนโลยีเท่านั้น หากยังจะมีผลกระทบอย่างสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการของระบบความรู้และกระบวนการเรียนรู้ทางวิทยาศาสตร์ ทั้งทางด้านกายภาพและทางด้านสังคม

ในเชิงหลักทฤษฎี มีผู้รู้เกี่ยวกับเทคนิคการถ่ายทอดเทคโนโลยี ให้ทัศนะไว้อย่างถูกต้องอยู่แล้วว่าหมายถึง “การดัดแปลงและแก้ไขเทคโนโลยีต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม... (รวมทั้ง) คำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมส่วนใหญ่”<sup>56</sup> แต่ปัญหาใหญ่อยู่ตรงที่ว่า เงื่อนไขของความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและประโยชน์ของสังคมส่วนใหญ่จะเป็นไปได้อย่างไร ในเมื่อทุกสิ่งทุกอย่างจะเป็นเรื่องเฉพาะกิจไปเสียทั้งหมด ตั้งแต่ความหมายของเทคโนโลยี การถ่ายทอดเทคโนโลยี และแผนพัฒนากำลังคนทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมไปถึงความหมายของการพึ่งตนเอง ลำพังเพียงแค่ผลิตและ “สนับสนุนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีภายในประเทศให้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาและบริหารประเทศ”<sup>57</sup> นั้น ย่อมไม่อาจดลบันดาลให้เกิดการพึ่งตนเองขึ้นมาได้ เพราะในข้อแรก มันเป็นเพียงการสร้างกำลังคนทางวิชาชีพชั้นนำโดยปราศจากฐานของ “สมรรถนะของสังคมโดยรวม” ดังกล่าวข้างต้น ข้อที่สอง ในเมื่อขาดฐานสมรรถนะของสังคมโดยรวมเสียแล้ว ย่อมไม่มีนวัตกรรมทางเทคโนโลยีใดๆ ที่เป็นของตนเองอย่างแท้จริง เพราะขาดผู้ใช้ภายในประเทศ อย่างดีก็เพียงแต่มีกำลังคนพอที่จะรับการลงทุนและการดำเนินงานในธุรกิจอุตสาหกรรมซึ่งกำลังเป็นที่คึกโครมกันอยู่ในขณะนี้ และข้อที่สาม ซึ่งสำคัญยิ่งยวดต่ออนาคตของระบบความรู้และวัฒนธรรมการเรียนรู้ในสังคมไทย ก็คือสิ่งที่เรียกกันว่า “ความรู้ความสามารถทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี” จะเป็นเพียงองค์ความรู้แบบอาณานิคมทางปัญญาและการลอกเลียนมากกว่าอะไรทั้งสิ้น

ผู้เขียนเองได้แต่ภาวนาให้ข้อประเมินและการคาดการณ์เหล่านี้

<sup>56</sup> มิ่งสรรพ สันติกาญจน์, อ้างแล้ว, หน้า 385-386

<sup>57</sup> เอกสารแสดงสถานภาพทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศไทย, อ้างแล้ว, หน้า 43



ผิดพลาดไปเสีย แต่ดูจากสภาพการณ์ที่กำลังเป็นไปแล้ว เป็นการยากยิ่งที่จะสรุปเป็นอย่างอื่นได้ เพราะในที่สุดแล้วก็ยังเป็นเพียงเรื่องของความต้องการและจินตนาการซึ่งถูกกำหนดขึ้นจากเงื่อนไขปัจจัยภายนอกนั้นเอง ไม่ใช่กำหนดขึ้นจากฐานทรัพยากรและศักยภาพ รวมทั้งความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบภายใน ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขนำไปสู่วิธีทางการพัฒนาเพื่อการพึ่งตนเองอย่างแท้จริง

ฐานทรัพยากรและศักยภาพภายในที่ว่านี้ได้สาธยายไว้ส่วนหนึ่งแล้วในตอนต้น ซึ่งล้วนแต่เป็นเรื่องของวัฒนธรรมอันเป็นองค์ประกอบที่จำเป็น แต่ในส่วนที่เป็นรากฐานของความเป็นไปทั้งปวงก็ได้แก่ตัวระบบและวัฒนธรรมการเรียนรู้เองว่าจะยังคงเดินไปในวิถีทางของการลอกเลียนและฟังฟัง หรือว่าจะเลือกทางเดินที่เป็นตัวของตัวเอง เพื่อจะได้สามารถ “รับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่อย่างสัมฤทธิ์ผล เพื่อพัฒนาประเพณีโดยส่วนรวมโดยไม่สูญเสียเอกลักษณ์ของตนเอง” ดังเช่นในกรณีตัวอย่างความสำเร็จของประชาชาติญี่ปุ่น

สำหรับการลอกเลียนและการฟังฟังนั้นไม่จำเป็นต้องพูดอะไรอีก เพราะมีต้นแบบสะดวกดีอยู่แล้ว แต่ถ้าจะต้องการให้การพึ่งตนเองทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นจุดหมายปลายทางกันอย่างจริงจังแล้ว ก็จำเป็นต้องทำการทบทวนตรวจสอบสภาวะความรู้ที่เป็นอยู่อย่างถี่ถ้วนรอบด้าน ไม่ใช่เพื่อปฏิเสธหรือหันหลังให้กับวิชาความรู้ด้านที่เป็นสากลหากเพื่อพัฒนาและสร้างกรอบอ้างอิงที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพชีวิตของสังคมเรา

ความเป็นไปได้ของการถ่ายทอดและนวัตกรรมทางเทคโนโลยีที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงประโยชน์ของสังคมส่วนใหญ่ ขึ้นอยู่กับกรอบอ้างอิงอันสอดคล้องเช่นว่านี้เป็นสำคัญ บนพื้นฐานของเกณฑ์ความเข้าใจร่วมกันที่ว่านี้ ประเด็นปัญหาถกเถียงกันที่ว่าเทคโนโลยีที่ต้องการถ่ายทอดควรจะเป็นระดับใช้ทุนเข้มข้นหรือใช้แรงงานเข้มข้น หรือเกณฑ์ความจำเป็นเหมาะสมอื่นใด ก็คงจะคลี่คลายไปได้ตามสมควร พร้อมด้วย

กระบวนการตัดสินใจใหม่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมที่กว้างขวางขึ้น ตั้งแต่ระดับชุมชนท้องถิ่นขึ้นไปจนถึงองค์การอำนาจรัฐที่เกี่ยวข้อง

ได้กล่าวมาแล้วว่า ในวัฒนธรรมประเพณีของชุมชนมนุษย์ทุกหนแห่งย่อมจะต้องมีระบบและกระบวนการเรียนรู้บังเกิดเป็นประสบการณ์และภูมิปัญญาอันสั่งสมกันมาตามลำดับ นอกเหนือไปจากเทคนิควิธีการต่างๆ ในการผลิตและการดำรงชีวิตแล้ว ชุมทรัพย์ทางภูมิปัญญาซึ่งควรต้องนึกถึงกันเป็นเบื้องแรกในวัฒนธรรมประเพณีของไทยก็คือ พุทธศาสนา ซึ่งจะขอเสนอข้อคิดเป็นประเด็นสุดท้ายของบทศึกษานี้

ต้องขออย่าว่า การเอ่ยอ้างถึงพุทธศาสนาในที่นี้ไม่ได้ให้หมายให้เป็นการหมิ่นคุณค่าความสำคัญของศาสนาอื่น ๆ หรือเป็นการจงใจทางชาตินิยม รวมทั้งไม่ได้เป็นการนำเสนอในฐานะผู้ซ้ำของในหลักธรรมคำสั่งสอนของพุทธศาสนา หากแต่เป็นการเสนอความเข้าใจเกี่ยวกับพุทธศาสนาในฐานะที่เป็นระบบความรู้และกระบวนการเรียนรู้ส่วนหนึ่งในอารยธรรมของภูมิภาคเอเชีย

ความเป็นจริงทางประวัติศาสตร์มีอยู่ว่า ก่อนเข้าสู่ยุคอาณานิคม ภูมิภาคเอเชียเองก็เป็นแหล่งชุมทรัพย์ทางปัญญาความรู้ซึ่งก่อตัวขึ้นอย่างเป็นนิจจะลักษณะเกี่ยวกับธรรมชาติและสภาพแวดล้อมทางกายภาพ องค์ความรู้ที่ว่านี้ยังเป็นผลของความรู้อันเกิดจากการติดต่อสัมพันธ์กับแหล่งอารยธรรมภายนอกภูมิภาค เช่น กรีก อาหรับ เปอร์เซีย เป็นต้น หลักความคิดเกี่ยวกับความรู้ทางกายภาพเหล่านี้ได้พัฒนาผสมผสานเข้าไปในระบบศาสนาและปรัชญาต่างๆ รวมถึงพุทธศาสนาด้วย<sup>58</sup>

การผสมผสานที่ก่อกุลกันระหว่างแหล่งความรู้ทั่วโลกกับศาสนาเป็นเรื่องปกติธรรมดา แม้ในยุคสมัยใหม่ ดังจะเห็นได้จากบทบาทของคริสต์ศาสนานิกายโปรเตสแตนต์ในพัฒนาการของระบบทุนนิยมและอุตสาหกรรมนิยมของตะวันตกดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้น<sup>59</sup> ความแตกต่างอยู่ที่พุทธศาสนาไม่ได้มองโลกอย่างแบ่งแยกออกเป็นเสี่ยงๆ หรือว่ามอง

<sup>58</sup> Susantha Goonatilake, *Ibid*, หน้า 3-21.

<sup>59</sup> สำหรับบทบาทของคริสต์ศาสนานิกายโปรเตสแตนต์ในการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โปรดดู R. H. Tawney, *Religion and The Rise of Capitalism* (Penguin Book, 1948).

เห็นคนเป็นเพียงอะตอมหรือปัจเจกซึ่งวัดคุณค่ากันที่ผลแห่งประสิทธิภาพ ความสามารถและความสำเร็จเฉพาะตัว หากแต่พุทธศาสนามองโลกและชีวิตอย่างเป็นเอกภาพและบูรณาการ<sup>60</sup> ซึ่งประกอบเป็นคุณค่าทั้งภายในคน และสัมพันธ์ภายนอกระหว่างคนกับคน รวมทั้งระหว่างคนกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

โดยนัยนี้ นอกเหนือไปจากในฐานะที่เป็นหลักธรรมคำสั่งสอน กำหนดเกณฑ์วินิจฉัยคุณค่าเชิงสังคมและจริยธรรมแล้ว<sup>61</sup> พุทธศาสนายังเป็นแหล่งทฤษฎีความรู้อันสัมพันธ์เชื่อมโยงอยู่กับเกณฑ์คุณค่าความเป็นมนุษย์และชีวิตร่วมในสังคม ดังนั้นจึงแตกต่างห่างไกลจากทฤษฎีความรู้ภายใต้อารยธรรมตะวันตกสมัยใหม่ ซึ่งปฏิเสธเกณฑ์คุณค่าที่ว่านี้

ทุกวันนี้ในสังคมไทยเราจะได้ยินได้ฟังเสียงแห่งข้อถกเถียงหรือวิจยความรู้เชิง “ศาสตร์” ที่เป็นอิสระหรือปลอดจากเกณฑ์คุณค่าอยู่เสมอ แสดงให้เห็นถึงเชื่อยีน (gene) ของภูมิปัญญาตะวันตกซึ่งแพร่ระบาดอย่างกว้างขวางล้อมรอบตัวเรา จริงอยู่ หลักการเรื่องศักดิ์ศรีและสิทธิเสรีภาพของมนุษย์เป็นที่รับรู้กันในอารยธรรมตะวันตก แต่อย่างดี ก็ให้ความหมายแต่เพียงเรื่องการทำอะไรก็ได้ตามที่ต้องการและพอใจ ตามสัญชาตญาณของ “การอยู่รอดของผู้แข็งแรงกว่า”

ผลที่ตามมาก็คือ หลักการเรื่องสิทธิเสรีภาพได้ถูกนำมาใช้และเป็นไปโดยการฉีกรอนทำลายสิทธิเสรีภาพของชนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้ระบบเศรษฐกิจและตลาดเสรี<sup>62</sup> จุดบอดก็อยู่ตรงที่มองเห็นเพียงแต่คุณค่าในจุดเล็กๆ ของสังคม แต่ทว่าทรงพลาณภาพยิ่งใหญ่ด้วยกำลังทุนทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อันนำมาซึ่งอำนาจครอบงำเหนือชนส่วนใหญ่ซึ่งด้อยพัฒนาและยากจน และนี่ก็คือสภาพปัญหาของเศรษฐกิจสังคมไทยภายใต้ระบบความรู้อัน “ทันสมัย” แบบตะวันตก

<sup>60</sup> Susantha Goonatilake, *Ibid*, หน้า 15.

<sup>61</sup> พระศรีวิสุทธิโมลี (ประยูรช ญัตโต เลื่อนสมณศักดิ์เป็นพระราชวรมุนี และปัจจุบันเป็นพระเทพเวที), “พุทธธรรม,” ใน *วรรณไวทยากร, ขุมนุभवทศวรรษวิชาการ, โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, 2541, หน้า 187

<sup>62</sup> Karl Polanyi, *Ibid*, หน้า 256-257.

เพื่อความกระจ่างชัดถึงความหมายของคตินิยมในพุทธศาสนา ขอให้พิเคราะห์อรรถาธิบายจากพระศรีวิสุทธิโมลี (ประยูรค์ ปยุตโต) ดังต่อไปนี้

“ถ้าแยกพุทธธรรมออกเป็น 2 ส่วน คือสังฆธรรมส่วนหนึ่งกับจริยธรรมส่วนหนึ่ง แล้วกำหนดความหมายขึ้นใช้ในที่นี้โดยเฉพาะ โดยกำหนดให้สังฆธรรมเป็นส่วนแสดงสภาวะหรือรูปลักษณะตัวจริง และให้จริยธรรมเป็นฝ่ายข้อประพฤติปฏิบัติทั้งหมด ก็จะทำให้สังฆธรรมในพุทธศาสนาย่อมหมายถึงคำสอนเกี่ยวกับสภาวะของสิ่งทั้งหลายหรือธรรมชาติ และความเป็นไปโดยธรรมดาของสิ่งทั้งหลายหรือกฎธรรมชาตินั่นเอง ส่วนจริยธรรมก็หมายถึง การถือเอาประโยชน์จากความรู้ความเข้าใจในสภาพ และความเป็นไปของสิ่งทั้งหลาย หรือการรู้จักกฎธรรมชาติ แล้วนำมาใช้ในทางที่เป็นประโยชน์ อีกนัยหนึ่ง สังฆธรรมคือธรรมชาติและกฎธรรมชาติ จริยธรรมคือความรู้ในการประยุกต์สังฆธรรม...”<sup>63</sup>

จะเห็นได้ว่า ในพุทธศาสนาไม่มีช่องว่างระหว่างความรู้กับเกณฑ์คุณค่าเชิงปฏิบัติ ทั้งสองด้านของพุทธธรรมดังกล่าวนี้รวมสรุปอยู่ในคำสอนของพุทธศาสนาว่าด้วยอริยสัจ 4 อันแสดงถึงการศึกษาคิดค้นเข้าไปถึงสถานการณ์เชิงประจักษ์ของมนุษย์และการแก้ไขปัญหา คือทุกข์ เหตุแห่งทุกข์ การดับทุกข์ และในที่สุดคือแนวทางหรือมรรคเพื่อนำไปสู่การดับทุกข์ อันได้แก่อริยมรรค 8 คือความเห็นชอบ วาจาชอบ การกระทำชอบ เลี้ยงชีพชอบ พยายามชอบ ระวังชอบ และตั้งจิตชอบ

อริยสัจและอริยมรรคทั้งหมดเหล่านี้ โดยรากฐานแล้วเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประพฤติปฏิบัติของมนุษย์ และเมื่อรวมไปถึงหลักคำสอนว่าด้วยไตรสิกขา 3 ประการ คือการปฏิบัติศีล สมาธิ ปัญญา ตามลำดับแล้ว ก็ประกอบเป็นกรอบอ้างอิงที่แต่ละคนใช้ดำเนินชีวิตประกอบกิจการงานของตนไปสู่เป้าหมายสูงสุด อันได้แก่การรู้จักตนเองอย่างแท้จริง

ถ้าเราไม่พะวงกับเรื่องของข้อประพฤติปฏิบัติปลีกย่อยกันจนเกินไปแล้ว ก็คงมองเห็นนัยสำคัญเชิงทฤษฎีความรู้ที่มองทะลุถึง

<sup>63</sup> พระศรีวิสุทธิโมลี, อ้างแล้ว, หน้า 11

สัมพันธภาพระหว่างคุณค่าด้านในคือจิตใจกับคุณค่าด้านนอกคือการกระทำ เป็นการชี้แนวทางเพื่อแสวงหาและพัฒนาความคิดจิตใจ หรืออีกนัยหนึ่งคือ พัฒนากลไกควบคุมตนเองภายใน<sup>64</sup> และทั้งหมดนี้ตั้งอยู่บนรากฐานของ ความรู้ใน “ธรรมชาติและความเป็นไปโดยธรรมชาติของสิ่งทั้งหลาย”

โดยนัยนี้ ความรู้กับคุณธรรมจึงเป็นของคู่กัน และไม่อาจแยก ออกจากกันในวัฒนธรรมประเพณีของพุทธศาสนา ข้อที่ฟังย้าและตระหนัก กันไว้ก็คือ หลักธรรมคำสอนในพุทธศาสนามีใช้สูตรสำเร็จหรือองค์ความรู้ อันสำเร็จรูปในตัวเอง หากเป็นเครื่องชี้แนวทางเพื่อการแสวงหาและ พัฒนาองค์ความรู้ที่สามารถมองเห็นมนุษยชาติโดยรวม ไม่ใช่แบ่งแยก และในที่สุดสามารถสังเคราะห์ประสานความรู้ทางวิทยาศาสตร์ทั้งด้าน กายภาพและด้านสังคม เพื่อเกื้อกูลและเพื่อประโยชน์ของชนส่วนใหญ่<sup>65</sup>

ในประการสำคัญ ถ้าเราไม่ยึดติดอยู่กับอัตตาจนเกินไปแล้ว ก็ ย่อมจะมองเห็นถึงพลวัตและพลังภูมิปัญญาอันแนบเนื่องอยู่ในพุทธศาสนา ซึ่งจะช่วยให้เราสามารถมองออกไปในอนาคตของการพัฒนาเปลี่ยนแปลง ได้อย่างมั่นใจและเป็นตัวของตัวเอง เพราะจากหลักความคิดและหลัก ปฏิบัติที่ใช้ในการพิเคราะห์ปัญหาของคนและสังคมดังกล่าว ก็ได้ปรากฏ ให้เห็นเป็นทฤษฎีความรู้อันเด่นชัดในวัฒนธรรมประเพณีของเราเอง ซึ่งอาจใช้เป็นพื้นฐานและกรอบอ้างอิงในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยีสมัยใหม่ได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสม

เราพูดกันไว้มากว่า พุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ และเป็น วิทยาศาสตร์ ปัญหายุ่งตรงที่ว่า เรามีทัศนคติและทำทืออย่าง เป็น วิทยาศาสตร์ต่อพุทธศาสนาของเราเพียงใด แต่การณ์จะเป็นอย่างไรก็ตาม อย่างน้อยพุทธศาสนาก็ยังดำรงอยู่และเสนอทางเลือกให้กับเรา กล่าวคือ

<sup>64</sup> Ruth-Inge Heinze, *The Role of the Sangha in Modern Thailand* (Taipei: The Orient Cultural Service, 1977), หน้า 41-46.

<sup>65</sup> ตามหลักธรรมข้อที่ว่า

“ดูก่อนภิกษุทั้งหลาย คนดี เมื่อเกิดมาในสกุลย่อมเป็นไปเพื่อประโยชน์ เพื่อเกื้อกูล เพื่อ ความสุขแก่ชนเป็นอันมาก เสมือนหนึ่งเมฆฝนใหญ่ เมื่อทำให้ชาวกล้าสมบูรณ์ก็ย่อม เป็นไปเพื่อประโยชน์ เพื่อเกื้อกูล เพื่อความสุขแก่ชนเป็นอันมาก”

ปัญญาภิวัตน์ อังคตตรนิกาย

เป็นทางที่ต้องแสวงหาและเลือกเอาระหว่างความรู้แบบเป็นองค์รวม หรือความรู้แบบแยกและจำกัดส่วน ซึ่งเป็นทางสองแพร่งในกระแสความคิดทางวิทยาศาสตร์ยุคปัจจุบัน ทั้งทางด้านกายภาพและด้านสังคม

กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการแสวงหาและเลือกระหว่างวิทยาศาสตร์ในแบบให้คุณค่าความเป็นมนุษย์ หรือวิทยาศาสตร์ในแบบเป็นอิสระปลอดจากเกณฑ์คุณค่า แบบแรกให้ความสำคัญต่อมนุษย์เหนือวัตถุ ส่วนแบบหลังเชิดชูวัตถุขึ้นเหนือมนุษย์ และแสดงออกในรูปแบบต่างๆ ในเชิงวิชาการ เป็นต้นว่า เศรษฐกิจตลาดเสรี อัตราการขยายอุตสาหกรรม อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ระดับรายได้เฉลี่ยต่อหัว การปรับโครงสร้างกำลังคน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนการกระจายรายได้และการแก้ปัญหาความยากจน ฯลฯ และทั้งหมดนี้ประกอบขึ้นเป็นวัฒนธรรมเสรีนิยมในเชิงอุดมการณ์ แต่ทว่าสรุปผลเป็นการครอบงำและฟุ้งฟิงในทางปฏิบัติ

ความคิดทฤษฎีผลได้ผลเสียและปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว ล้วนแต่เป็นเรื่องที่มนุษย์เป็นผู้สร้างและเป็นผู้กระทำ การตัดสินใจจะเปลี่ยนแปลงหรือไม่ประการใดก็ย่อมเป็นเรื่องที่อยู่ในวิจารณ์ญาณของมนุษย์ ในทำนองเดียวกัน ในโลกตะวันตกเอง ท่ามกลางความสำเร็จและความมั่งคั่งสมบูรณ์ ก็ยังเกิดกระแสตื่นตัวต่อปัญหาตึงเครียดอันเกิดจากความลึกลับขัดแย้งกันระหว่างระบบเศรษฐกิจตลาดกับคุณภาพชีวิตสังคม และนั่นหมายถึงผลกระทบต่ออิสรภาพของคน ซึ่งต้องสูญเสียไปพร้อมๆ กับความเสื่อมในชีวิตสังคมภายใต้การคุกคามและการครอบงำของพลังผูกขาดทางเศรษฐกิจ ซึ่งวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นอาวุธสำคัญส่วนหนึ่งคำตอบที่เห็นได้ชัดก็คือ การค้นพบชีวิตสังคมนิยมสำหรับอิสรภาพของคน ทั้งนี้โดยการแสวงหาจากภูมิปัญญาในวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิมของตะวันตกเอง เพื่อมองออกไปข้างหน้าอย่างสมดุลขึ้น<sup>66</sup> การแสวงหาจึงเป็นปรากฏการณ์ที่มีอยู่ทั่วไปตามวิสัยแห่งพลวัตของมนุษย์

ในสังคมไทยเรา เป็นที่ประจักษ์ชัดแล้วว่า พุทธศาสนาสามารถ

<sup>66</sup> Karl Polanyi, *Ibid*, หน้า 249-258.

อำนาจแหล่งชี้แนะความรู้ความเข้าใจอันอุดมสมบูรณ์ ปัญหาที่เหลือก็คงเป็นเรื่องของคำถามที่ว่า สังคมไทยยังคงมีพลวัตที่จะตระหนักรับรู้เพียงใดในสภาพปัญหาและทางเลือกที่มีอยู่

### ส่งท้าย: อนาคตสังคมไทย

ในการนำเสนอบทศึกษานี้ คงเป็นที่สังเกตได้ว่าไม่ได้เจาะจงอยู่ที่เรื่องของเมืองไทยโดยเฉพาะ หากแต่พิจารณา รวมไปถึงบริบทของประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาโดยทั่วไป โดยเริ่มจากการวิเคราะห์ถึงมิติทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม รวมทั้งผลกระทบของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ต่อวิถีทางการพัฒนาของสังคมนอกตะวันตกทั้งหลาย ซึ่งตกอยู่ภายใต้ระบบการครอบงำและฟุ้งเฟ้อ มาถึงประเด็นทางเลือกเพื่อการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง ก็อาศัยหลักพิจารณาระดับกว้างในการทำงานเดียวกัน โดยคำนึงถึงลักษณะพื้นฐานของความเป็นสังคมเกษตรซึ่งมีอยู่ร่วมกันในสภาพปัญหาความยากจนและด้อยพัฒนา

ในประการสำคัญเหนือสิ่งอื่นใด บทศึกษานี้พยายามชี้ให้เห็นถึงความเป็นจริงในด้านโครงสร้างบทบาทหน้าที่ทางสังคมของเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์ ในข้อที่ว่าเป็นผลผลิตจากบริบททางเศรษฐกิจสังคมเฉพาะของตะวันตก ซึ่งมุ่งพัฒนาก้าวหน้าในเชิงการแสวงหาความเป็นใหญ่และครอบงำเหนือธรรมชาติและมนุษย์ ไม่ใช่เป็นความรู้หรือภูมิปัญญาอันเป็นสากลอย่างที่มีเกียรติถือกัน ดังนั้น ควบคู่ไปกับการแสวงหาทางเลือกเพื่อการพึ่งตนเอง จึงจำเป็นต้องมีการสำรวจตรวจสอบสภาวะทางความรู้และภูมิปัญญาภายในสังคมวัฒนธรรมของเราเอง เพื่อแสวงหาทางเลือกในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งกำลังคนทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของแต่ละสังคม

ในการนี้ ขอข้ายการพิจารณาก็จำกัดวงมาที่สังคมไทยโดยตรง

กล่าวคือ เรื่องของพุทธศาสนา ซึ่งเป็นแหล่งทฤษฎีความรู้และช่วยชี้แนะแนวทางพัฒนาวิทยาศาสตร์ที่สร้างสรรค์และมีคุณค่าต่อชีวิตมนุษย์และสังคม แต่กระนั้นก็ยังคงพยายามจับประเด็นเรื่องพุทธศาสนาอันมีอยู่ในวัฒนธรรมประเพณีของไทยให้กว้างออกไปในระดับของอารยธรรมภูมิภาคเอเชีย ในฐานะเป็นแหล่งรวมความรู้จากแหล่งอารยธรรมต่างๆ ในอดีต

แนวทางพิจารณาในภาพกว้างทั้งหมดนี้ไม่ใช่เพียงเพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาเชิงเปรียบเทียบทางวิชาการเท่านั้น หากแต่ยังมีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของไทยในอนาคตด้วย เราพูดกันมากมาถึงเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี แต่ก็มักจะมุ่งกันแต่ในด้านถ่ายทอดเทคโนโลยีจากประเทศที่พัฒนาก้าวหน้า เรื่องของเรื่องก็เพื่อให้ได้โอกาสตักดวงความรู้และเทคนิคสูงๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ นี่พอเข้าใจกันได้ แต่ก็มีสิ่งที่ต้องพึงระวังถึงด้านที่เป็นอันตรายจากการรับถ่ายทอดเทคโนโลยีสูงๆ ทุนเข้มนั้นและวิจัยเข้มนั้น ดังที่นักฟิสิกส์ ดร.โคเฮน และนักสังคมศาสตร์ ดร.กัลตุงได้เตือนเอาไว้

อย่างไรก็ตาม ข้อที่สำคัญกว่านั้นก็คือ โอกาสและประโยชน์อันมหาศาลที่พึงจะได้รับจากการร่วมมือกันถ่ายทอดทั้งเทคโนโลยีและประสบการณ์ในหมู่ประเทศกำลังพัฒนาด้วยตนเอง ซึ่งต่างก็อยู่ในกระแสความตื่นตัวและเคลื่อนไหวด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในประการสำคัญคือ ต่างอยู่ในสภาวะได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบที่แตกต่างหลากหลายกันไป ซึ่งสามารถนำมาร่วมแลกเปลี่ยนประสานและสังเคราะห์ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการของแต่ละสังคมได้ดีกว่าที่จะมุ่งรับถ่ายทอดเทคโนโลยีสำเร็จรูปจากประเทศพัฒนาแล้วแต่ถ่ายเดียว ในด้านการวิจัยและพัฒนา รวมทั้งการพัฒนากำลังคนทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีก็เช่นเดียวกัน น่าที่จะเป็นโครงการและกิจกรรมที่อำนวยความสะดวกเสริมต่อการร่วมมือและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันภายในภูมิภาคให้



กว้างขวางขึ้นตามลำดับ ถ้าเป็นไปได้เช่นนั้น การพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างประเทศก็จะสามารถเป็นไปได้ในเชิงสร้างสรรค์และสมดุลขึ้น และเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาแบบพึ่งตนเองอย่างแท้จริง

ประการสุดท้ายที่น่าสนใจก็คือ ภาพความน่าจะเป็นของอนาคตสังคมไทย ซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับว่าเราจะตัดสินใจอย่างไรระหว่างวิถีทางการพัฒนาที่เป็นอยู่กับวิถีทางการพัฒนาสู่การพึ่งพาตนเองบนพื้นฐานการวิเคราะห์ดังที่กล่าวมาข้างต้น คงพอจะเปรียบเทียบได้ โดยจะขอเริ่มจากตัวโครงสร้างสามเหลี่ยมปิรามิดทางการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เราจะเห็นว่าเด็กไทยในวัยเรียนต่างมีโอกาสเข้าเรียนชั้นประถมซึ่งเป็นภาคบังคับ 6 ปีเต็มอัตราร้อยเปอร์เซ็นต์ แต่ครั้งเมื่อพ้นระดับประถมไประดับมัธยมต้น ก็จะลดลงไปเหลือเพียงราวร้อยละ 40 ระดับมัธยมปลายเหลือร้อยละ 30 และลดลงไปเป็นลำดับในชั้นอาชีวและอุดมศึกษา ความหมายในแง่ของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ก็คือ ระบบการศึกษาของเราทำหน้าที่เพียงการผลิตกำลังคนป้อนให้กับระบบราชการ และต่อมาก็ขยายออกไปถึงภาคธุรกิจอุตสาหกรรม แต่ไม่ได้ทำหน้าที่ฝึกให้คนเรียนรู้เพื่อพึ่งและพัฒนาตนเอง พุดง่าย ๆ ก็คือ ระบบการศึกษามุ่งให้คนได้แต่ได้แต่เข้าไปในอาชีพราชการหรือไม่ก็รับจ้างงานธุรกิจเอกชนเป็นหลัก ผลก็คือมีคนส่วนใหญ่ที่ไต่เต้าขึ้นไปไม่ได้ เพราะจำนวนของโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัยจำกัดก็ดี หรือเพราะการจ้างงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีอยู่จำกัดก็ดีคนเหล่านี้ต้องแคว้งคว้างช่วยตัวเองไม่ได้จะกลับสู่ท้องไร้ท้องนาอันเป็นถิ่นฐานเดิมของตนเองก็ไม่ได้แน่ เพราะการเล่าเรียนไม่ได้สอนให้เป็นเช่นนั้น หนทางเดียวที่เหลืออยู่ก็คือ ต้องบ่ยหน้าเข้าเมืองหางานทำ ซึ่งก็มีงานจำกัด เกิดภาวะคนล้นงาน การกดอัตราค่าจ้าง เป็นวัฏจักรเช่นนี้มาโดยตลอด อันก่อให้เกิดภาวะความต้อยพัฒนาและความยากจน โดยเฉพาะในภาคเกษตรและชนบท

ด้วยวิถีทางการพัฒนาแบบแยกส่วนเช่นนี้ จึงเกิดปัญหาช่องว่างภายในโครงสร้างสามเหลี่ยมปิรามิดดังกล่าว โดยกลุ่มชนส่วนน้อยใน

ระดับยอดของปิรามิดเป็นฝ่ายครอบงำ นั่งทับอยู่เหนือชนส่วนใหญ่ในระดับฐาน นัยเกี่ยวกับการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีก็คือ ถ้านโยบายการพัฒนา ยังคงมุ่งแยกส่วนที่เป็นภาคเศรษฐกิจสังคมระดับยอดอยู่เช่นเดิม ไม่ว่าจะเป็นในด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือในด้านการผลิตกำลังคนทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีก็ตาม ผลก็จะเท่ากับยิ่งเป็นการตอกย้ำช่องว่างภายในโครงสร้าง ความด้อยพัฒนาและความยากจน รวมทั้งการครอบงำ ให้เลวร้ายลงไปอีกเป็นทวีคูณ ทั้งหมดนี้หมายถึงการสูญเสียเปล่าและสูญเสียทรัพยากรทั้งคนและวัฒนธรรม อันมีคุณค่าต่อการพัฒนาก้าวหน้าอย่างสมดุล

นั่นเป็นภาพอนาคตสืบเนื่องจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อีกภาพหนึ่งได้แก่ทางเลือกในการพึ่งตนเองตามนัยที่กล่าวมา ภายในโครงสร้างสามเหลี่ยมปิรามิดเดียวกันนี้ ทั้งสองภาคเศรษฐกิจสังคม คือภาคธุรกิจอุตสาหกรรมกับภาคเกษตร หรือเมืองกับชนบท จำเป็นต้องได้รับการปรับให้มีส่วนค้ำจุนและเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน เปรียบเสมือนเป็นขาห้อยบรรจบกันที่ยอดแล้วกางออกลงสู่พื้น ซึ่งหมายถึงว่าทั้งสองขาต่างจะต้องมีบทบาทหน้าที่เป็นตัวจักรให้เกิดการพัฒนาเติบโตไปด้วยกัน แม้จะหนักเบาต่างกันก็ตาม ขาด้านธุรกิจอุตสาหกรรมจะทำหน้าที่เสมือนเมืองหน้าด่านหรือเรดาร์จับภาพการพัฒนาก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในขณะที่ขาด้านเกษตรและชนบทก็จะทำหน้าที่สะท้อนภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตลอดจนสภาพแวดล้อม ช่วยให้การรับการถ่ายทอดและการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโดยรวมของประเทศเป็นไปอย่างสอดคล้องและเหมาะสม

ในประการสำคัญ ทั้งสองขาของตัวจักรการพัฒนา ก็จะสัมพันธ์เชื่อมโยงถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ซึ่งกันและกันที่เสถียรของสามเหลี่ยม อันหมายถึงการเป็นสื่อเพื่อให้เกิดการไหลเวียนของความรู้ ทำให้เกิดเอกภาพระหว่างตัวจักรการพัฒนาทั้งสอง โดยนัยนี้ การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีก็จะสามารถเป็นไปบนพื้นฐานของระบบ

ความรู้และกระบวนการเรียนรู้ที่ครอบคลุมทรัพยากรของชาติโดยรวมอย่างทั่วถึง ทั้งในด้านทรัพยากรมนุษย์และธรรมชาติแวดล้อม กับทั้งเป็นการบูรณาการเชื่อมโยงระหว่างกระแสความรู้สมัยใหม่กับฐานวัฒนธรรมประเพณีภายในสังคมไทยของเราเองด้วย

ในที่สุดแล้ว เรื่องของการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นปัญหาของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ถ้าจะมีข้อสรุปอะไรจากบทศึกษานี้ ก็เห็นจะได้แก่ข้อคิดสั้นๆ ที่ว่า หัวใจสำคัญของการพัฒนานั้นก็คือคุณค่าความเป็นมนุษย์ โดยนัยนี้ การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจึงไม่บังควรที่จะปล่อยให้เป็นเรื่องของ“สงครามยึดเอื้อระหว่างฝ่ายปกป้องเกษตรกรรมแห่งอดีตกับฝ่ายอุตสาหกรรมแห่งอนาคต” ดังที่อัลวิน ทอฟเฟลอร์ ได้สาธยายไว้ในประวัติศาสตร์ของตะวันตก<sup>67</sup> เพราะโดยแท้จริงแล้ว ทั้งสองต่างก็จะต้องมีอยู่และเป็นอยู่ควบคู่กันไปในการแสวงหาการเปลี่ยนแปลงทั้งในปัจจุบันและในอนาคต




---

<sup>67</sup> Alvin Toffler, *Ibid*, หน้า 23.

ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภาภรณ์ ครั้งที่ 3  
วันศุกร์ที่ 7 กันยายน 2533



วัฒนธรรมตะวันตกกับพัฒนาการสังคมไทย

ศาสตราจารย์ ดร.ฉัตรทิพย์ นาถสุภา



**ประวัติ**  
**ศาสตราจารย์ ดร.จักรทิพย์ นากสุภา**

**การศึกษา**

- ปริญญาตรี: สาขารัฐศาสตร์ การต่างประเทศและการทูต  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปริญญาโท: สาขารัฐศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
สาขารัฐศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
Fletcher School of Law and Diplomacy มหาวิทยาลัยทัฟส์  
สาขากฎหมายและการทูต  
Fletcher School of Law and Diplomacy มหาวิทยาลัยทัฟส์  
สาขาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ธอีสเทิร์น
- ปริญญาเอก: สาขารัฐศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
Fletcher School of Law and Diplomacy มหาวิทยาลัยทัฟส์

**การทำงาน**

- อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- นายกสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
- ผู้ก่อตั้งและประธานคณะกรรมการศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปรีดี พนมยงค์ ศาสตราภิธาน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

**รางวัลและเกียรติคุณ**

- นักวิจัยดีเด่นแห่งชาติ สาขาเศรษฐศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัย  
แห่งชาติ
- เมธีวิจัยอาวุโส สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- นักวิจัยดีเด่นของทบวงมหาวิทยาลัย สาขานักวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา
- ศาสตราจารย์กิตติคุณ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ท่านคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่านคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ท่านอาจารย์ นิสิตนักศึกษา และท่านผู้มีเกียรติทุกท่าน

ข้าพเจ้ารู้สึกเป็นเกียรติอย่างสูงสุดในชีวิตความเป็นนักวิชาการของข้าพเจ้า ที่ได้รับเชิญจากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้เป็นองค์ปาฐกของการแสดงปาฐกถาพิเศษ “ป่วย อึ้งภากรณ์” ในปีนี้ ท่านศาสตราจารย์ ดร.ป่วย อึ้งภากรณ์ เป็นนักวิชาการผู้มีความสามารถ ชื่อตรง มีคุณธรรม ดำเนินชีวิตตรงตามที่เขียนและพูด เป็นปราชญ์บุคคลของประเทศไทย ของวงวิชาการไทย และของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ข้าพเจ้าเองมีโอกาสดำเนินชีวิตได้รับเกียรติรู้จักท่านอาจารย์ป่วยและทำงานกับท่านระยะหนึ่ง ข้าพเจ้าเคยเป็นผู้จัดปาฐกถาและสัมมนาของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทยในช่วงสมัยที่ท่านอาจารย์ป่วยเป็นนายกสมาคมสมัยแรก (พ.ศ. 2511-2512) ข้าพเจ้าพบว่าอาจารย์ป่วยรับผิดชอบอย่างยิ่งในการทำหน้าที่ผู้นำนักวิชาการ เอาใจใส่งานของสมาคมมาก รักษาหลักการ ขณะเดียวกันก็ให้ความรักและความเมตตา

กับผู้ร่วมงาน

เมื่อ 2 ปีที่แล้วมา คือ พ.ศ. 2531 ข้าพเจ้าไปเยี่ยมท่านอาจารย์ที่บ้านพักชานนครลอนดอนกับศาสตราจารย์ ดร. นิธิ เอียวศรีวงศ์ และคุณไชยันต์ ไชยพร ท่านอาจารย์ป่วยต้อนรับเราอย่างรักใคร่ และตั้งใจฟังเรื่องความก้าวหน้าของสมาคมสังคมศาสตร์ฯ เรื่องการปาฐกถา ซึ่งสมาคมฯ จัดขึ้นหลายครั้ง เนื่องในโอกาสที่ท่านอาจารย์อายุครบ 72 ปี

อีกประการหนึ่งที่ข้าพเจ้ารู้สึกเป็นเกียรติและดีใจมากที่ได้รับเชิญครั้งนี้ เพราะว่าข้าพเจ้ารักรัชมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ บิดาของข้าพเจ้าเคยเป็นนักศึกษาปริญญาโททางวิชาการทูตของมหาวิทยาลัยแห่งนี้ ข้าพเจ้าเองก็เคยเป็นอาจารย์พิเศษคณะเศรษฐศาสตร์อยู่หลายปี (พ.ศ. 2511-2514) สอนวิชาการระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบของชั้นปริญญาโท เคยเป็นผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์ของคณะเศรษฐศาสตร์ ตลอดมาข้าพเจ้ารู้สึกใกล้ชิดกับแนวคิดของมหาวิทยาลัย ใกล้ชิดกับอาจารย์และกับนักศึกษาของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ข้าพเจ้าใช้ห้องสมุดกลางและห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์บ่อยครั้ง เป็นห้องสมุดซึ่งข้าพเจ้าพบหนังสือเล่มสำคัญที่ต้องการ ข้าพเจ้าจึงดีใจมากที่ได้รับเชิญและได้รับเกียรติอย่างสูงจากสถาบันที่ข้าพเจ้ารัก ศรัทธา และชื่นชม

ข้าพเจ้าเกรงและวิตกว่าข้าพเจ้าจะไม่สามารถทำงานในอนาคตหรือแม้แต่แสดงปาฐกถาในวันนี้ ให้สมเกียรติแห่งนามท่านเจ้าของปาฐกถาหรือของมหาวิทยาลัยแห่งนี้

เรื่องที่ข้าพเจ้าจะบรรยายชื่อ “วัฒนธรรมตะวันตกกับพัฒนาการสังคมไทย” ข้าพเจ้าคิดว่าหัวข้อนี้เหมาะสมกับปาฐกถาพิเศษ “ป่วยอิงภาครณ” และสอดคล้องกับแนวคิดของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่านอาจารย์เสนอให้สังคมไทยยึดหลักเสรีภาพ ซึ่งเป็นคุณลักษณะพื้นฐานของวัฒนธรรมตะวันตก ข้าพเจ้าขอยกคำกล่าวของท่านอาจารย์ในปาฐกถาอนุสรณ์ ชินแคลร์ ทอมป์สัน พ.ศ. 2512 ดังนี้



“เสรีภาพของมนุษย์เป็นสิ่งที่ทำให้มนุษย์แตกต่างกับสิ่งของปราศจากชีวิต หรือเครื่องยนต์กลไก หรือสัตว์เดรัจฉาน ถ้ามีแต่สมรรถภาพแต่ปราศจากเสรีภาพของบุคคล สังคมนั้นก็เป็นสังคมหุ่น แม้จะมีกำลังทำให้เจริญได้ ก็จะไม่เจริญได้ไม่ตึ๊ง เพราะผลของความสามารถนั้นคงจะมีไปในทำนองเดียวกันสำหรับทุกคน เสรีภาพทำให้มนุษย์เราสามารถเลือกจุดหมายและวิถีทางแห่งชีวิตและการประกอบกิจของตนได้ตามใจชอบ และใจของมนุษย์รวมทั้งรสนิยมและความเอนเอียงย่อมต่างๆ กันออกไป เมื่อมีความแตกต่างกัน สังคมนั้นย่อมจะมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น หนึ่ง เมื่อมนุษย์เราทำอะไรด้วยใจชอบ คือด้วยฉันทะตามคติของพุทธศาสนา ท่านว่าจะทำได้ผลดีกว่าโดยไม่ชอบ ผืนใจทำ เสรีภาพจึงเป็นสิ่งที่ส่งเสริมปัญญา อันเป็นอนุสนธิแห่งสมรรถภาพ ตามคริสตคติ มนุษย์แต่ละคนเกิดมาย่อมมีศักดิ์ศรีของตนติดตัวมา ตั้งแต่พระผู้เป็นเจ้าประทานให้ ศักดิ์ศรีนี้จะลบล้างเสียมิได้ และฉะนั้นเสรีภาพจึงเป็นหลักสำคัญในการพัฒนาชาติไม่ว่าจะพิจารณาจากแง่มุมพุทธคติหรือคริสตคติ และฉะนั้นหลักการประชาธิปไตยจึงเป็นหลักการที่ควรส่งเสริมสนับสนุนอย่างจริงจัง”

ท่านอาจารย์ป๋วยจึงเป็นผู้ที่ต้องการนำส่วนที่ดีของวัฒนธรรมตะวันตกเข้ามาเป็นปัจจัยผลักดันพัฒนาการของสังคมไทย นอกเหนือจากความคิดเรื่องเสรีภาพและประชาธิปไตยแล้ว อาจารย์ยังเน้นความสำคัญของสมรรถภาพ หมายถึงความสามารถของบุคคลที่จะประกอบการอันเป็นประโยชน์ ซึ่งขึ้นอยู่กับการศึกษาและทุนอันประกอบขึ้นเป็นเครื่องมือ สมรรถภาพนี้ก็เป็นคุณลักษณะพื้นฐานของวัฒนธรรมตะวันตกแห่งยุคสมัยการพัฒนาเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมเช่นเดียวกัน

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เกิดจากแนวคิดของท่านผู้ประศาสน์การปรีดี พนมยงค์ ผู้นำทางทฤษฎีของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ผู้ประดิษฐานอุดมการณ์ประชาธิปไตย เสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพในประเทศไทย อุดมการณ์จากการปฏิวัติกระฎุมพีในยุโรป

ผลิตผลของแนวคิดมนุษยนิยม ข้าพเจ้าจึงเห็นว่ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นสถาบันที่นำวัฒนธรรมตะวันตกมาเผยแพร่ในสังคมไทย ในทัศนะของ ข้าพเจ้า องค์ประกอบของวัฒนธรรมตะวันตกนั้นพิจารณาได้ 2 ด้าน คือ ด้านการผลิตและเทคโนโลยี และด้านระบบสังคม ในด้านการผลิต ลักษณะสำคัญของวัฒนธรรมตะวันตกคือการค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ เอาชนะธรรมชาติ สร้างเทคโนโลยี พัฒนาการผลิตให้ได้ผลผลิตปริมาณมาก ในด้านระบบสังคมคือการเน้นความเป็นปัจเจกบุคคล (individualism) การต่อสู้เพื่อเสรีภาพของมนุษย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือมนุษย์พยายามต่อสู้เอาชนะธรรมชาติ โดยการพัฒนาหลังการผลิต และต่อสู้กับระบบสังคมที่มนุษย์สร้างขึ้นมากดขี่กันเอง โดยการพัฒนาสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีของมนุษย์ และก่อตั้งการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ท่านอาจารย์ปรีดี ท่านอาจารย์ป๋วย และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ยืนอยู่แนวหน้าแห่งการต่อสู้ในด้านที่สอง คือต่อสู้เพื่อระบบสังคมที่ดีกว่า เพื่อสังคมไทยที่มีเสรีภาพ คนไทยมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และประเทศไทยเป็นประชาธิปไตย นี่คือส่วนที่ดี ส่วนที่ก้าวหน้าของวัฒนธรรมตะวันตกหรือของมนุษยชาติโดยสากล ที่ท่านอาจารย์ปรีดี ท่านอาจารย์ป๋วย และชาวธรรมศาสตร์ ได้พยายามนำเข้ามาและมีผลต่อพัฒนาการสังคมไทย ปาฐกถาของข้าพเจ้าในวันนี้จึงคงจะอยู่ใกล้และอยู่กับใจของชาวธรรมศาสตร์

ต่อไปนี้ข้าพเจ้าจะขอกล่าวที่ละประเด็นใน 3 ประเด็นด้วยกันคือ

1. เปรียบเทียบประวัติศาสตร์ตะวันตกกับตะวันออก และผลของพัฒนาการซึ่งแตกต่างกันที่มีต่อวัฒนธรรมตะวันตก
2. ลักษณะพิเศษของพัฒนาการสังคมไทยกับฐานะและบทบาทของวัฒนธรรมตะวันตก
3. วิธีการประสานวัฒนธรรมตะวันตกเข้ากับกระบวนการพัฒนาสังคมไทยในอนาคต

## 1. เปรียบเทียบประวัติศาสตร์ตะวันตกกับตะวันออก และผลของพัฒนาการซึ่งแตกต่างกันที่มีต่อวัฒนธรรมตะวันตก

ข้าพเจ้าเห็นว่ามีความแตกต่างในกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่ยาวนานในประวัติศาสตร์ 3 ประการด้วยกันคือ

1) ในยุโรปมีการพัฒนาระบบกรรมสิทธิ์เอกชน (private property) ที่เข้มแข็ง เริ่มเกิดระบบกรรมสิทธิ์เอกชนตั้งแต่สมัยอาณาจักรของกรีกในเอเชียไมเนอร์เมื่อ 12 ศตวรรษก่อนคริสต์ศักราช กรีกได้ส่งสถาบันกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลให้กับจักรวรรดิโรมัน และจักรวรรดิโรมันส่งต่อให้ระบบฟิวทัล โดยที่ระบบฟิวทัลเป็นระบบที่แพร่หลาย สถาบันกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลจึงกระจายออกไปทั่วยุโรป สถาบันกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลถูกรักษาไว้เป็นอย่างดีในระบบฟิวทัล และพัฒนาเป็นสถาบันหลักของระบบทุนนิยม ส่วนทางตะวันออกเป็นระบบชุมชนร่วมครอบครองที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นในรัฐปรัสเซียหรือชุมชนหมู่บ้านก็ตาม ไม่มีระบบกรรมสิทธิ์เอกชนที่เข้มแข็ง ระบบกรรมสิทธิ์เอกชนเพิ่งจะเกิดขึ้นในช่วงที่ติดต่อกับตะวันตกในคริสต์ศตวรรษที่ 19 จักรวรรดิไบเซนไทน์ (Byzantine) กึ่งยุโรปกึ่งเอเชีย เป็นตัวอย่างซึ่งแสดงคุณลักษณะต่อเนื่องว่ามีลักษณะคาบเกี่ยวระหว่างระบบแห่งกรรมสิทธิ์เอกชนกับระบบแห่งกรรมสิทธิ์ชุมชนได้เป็นอย่างดี

2) ระยะต่อเนื่องระหว่างการสลายตัวของระบบฟิวทัลกับการเกิดระบบทุนนิยมอุตสาหกรรมกินเวลายาวนาน จากศตวรรษที่ 10 ถึงศตวรรษที่ 18 ในระหว่างนั้นได้เกิดความคิดมนุษยนิยม (humanism) ให้ความสำคัญกับมนุษย์และเสรีภาพ เป็นหัวใจของยุคการฟื้นฟูศิลปวิทยา (the Renaissance) ศตวรรษที่ 14-16 เกิดการปฏิรูปทางศาสนา (the Reformation) ศตวรรษที่ 16 ตามมาด้วยยุคแห่งพัฒนาการทางภูมิปัญญาและการค้นพบทางวิทยาศาสตร์ ความคิดมนุษยนิยมซึ่งเน้นความสำคัญของมนุษย์และความคิดทางวิทยาศาสตร์ซึ่งเน้นการที่มนุษย์พยายามเข้าใจธรรมชาติ เป็นต้นกำเนิดอุดมการณ์ของชนชั้นกระฎุมพี

ของยุโรป กล่าวคือ ระบบทุนนิยมในยุโรปมีแนวคิดปรัชญามนุษยนิยมและความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่พัฒนาในช่วงเวลาที่ยาวนานหลายร้อยปีรองรับ และเนื่องด้วยเป็นการพัฒนาจากภายในในเวลาที่ยาวนาน ความคิด มนุษยนิยมและความคิดแบบวิทยาศาสตร์จึงฝังลึกอยู่ในเลือดในเนื้อของชาวตะวันตก ขณะที่ทางตะวันออกไม่มีช่วงเวลาต่อเนื่องยาวนานอย่างนั้น ไม่มีช่วงแห่งการค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์และช่วงเวลาเตรียมการปรับแนวคิดทางปรัชญา ระบบแบบเอเชียต้องถูกบังคับให้เปิดประเทศ เผชิญหน้าทันทีกับระบบทุนนิยมจากภายนอก

3) ในยุโรปมีการเกิดชนชั้นกระฎุมพี (the bourgeoisie) ที่เป็นอิสระในเวลาที่ยาวนาน คือในช่วงระหว่างการสลายตัวของระบบฟิวดัลกับการเกิดระบบทุนนิยมอุตสาหกรรม เกิดพ่อค้าและหัตถกรจากพวก ร่อนเร่ ลูกคนหลังๆ ของไพร่ตืดที่ดินที่เดินทางออกจากแมนเนอร์ ทหาร นักแสวงโชค คนเหล่านี้รักความอิสระ ชอบเสี่ยงภัย และทำการค้า โดยเฉพาะการค้าทางไกล จนสามารถสร้างเมืองที่ปกครองตนเอง เป็นเมืองอิสระทางการค้า เช่น เมืองเวนิซ บรูจ และเมืองแห่งสันนิบาตฮันเซติก จนขยายไปรวมกับเมืองท่าของฮอลแลนด์และอังกฤษในท้ายที่สุดเมื่อเกิดการปฏิวัติพาณิชย์กรรม ขณะที่ทางตะวันออกไม่มีเมืองอิสระ ไม่มีชนชั้นกระฎุมพีอิสระ พ่อค้าและหัตถกรแยกตัวจากชาวนาได้ยาก ถ้ามีก็มักเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนหมู่บ้านหรือเป็นข้าราชการของรัฐ ชนชั้นกระฎุมพีอิสระแห่งยุโรปมีความสำคัญมาก เพราะเป็นผู้แบกรับภาระ เป็นผู้นำการพัฒนาาระบบทุนนิยม

พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกันระหว่างตะวันตกกับตะวันออก ทำให้วัฒนธรรมตะวันตกก่อรูปโดยมีลักษณะพิเศษอย่างน้อย 2 ประการคือ 1) เน้นความเป็นปัจเจกบุคคล ความสำคัญของมนุษย์ และเสรีภาพของมนุษย์ 2) เน้นวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทั้งนี้โดยที่วัฒนธรรมนี้มีพื้นฐานอันมั่นคงอยู่บนสถาบันกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลความคิด มนุษยนิยม และการแสวงหาความรู้แบบเป็นวิทยาศาสตร์ การปรากฏตัวขึ้นครอบงำบทบาทนำของชนชั้นกระฎุมพีผู้มีทรัพย์สิน เป็นวัฒนธรรมที่

ปรากฏเอกลักษณ์ชัดเจนในช่วงของการเกิดระบบทุนนิยมอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 19 แต่มีรากฐานย้อนกลับไปได้ไกลในประวัติศาสตร์ และเกิดจากการต่อสู้จากการพัฒนาภายในสังคมยุโรปเอง

## 2. ลักษณะพิเศษของพัฒนาการสังคมไทย กับฐานะและบทบาทของวัฒนธรรมตะวันตก

พัฒนาการของสังคมไทยมีพื้นฐานอยู่กับระบบกรรมสิทธิ์แห่งชุมชนหมู่บ้านครอบครองที่ดินแต่ละท้องที่และรัฐอ้างเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ของที่ดินของทั้งประเทศครอบลงไปบนชุมชนหมู่บ้านอีกทีหนึ่ง ระบบกรรมสิทธิ์เอกชนเป็นสถาบันใหม่ที่เพิ่งจะมีความเข้มแข็งเต็มที่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง อีกทั้งเมื่อเทียบกับยุโรปแล้ว สังคมไทยยังขาดการเปลี่ยนแปลงทางวิชาการและวิทยาศาสตร์ นอกจากนี้ยังมีวัฒนธรรมกรรมสิทธิ์ที่อ่อนแอ ในช่วงแรกจึงขาดชนชั้นกรรมสิทธิ์ที่พัฒนาจากภายในสังคมเอง และไม่มีช่วงเวลายาวนานระหว่างการสลายตัวของระบบศักดินากับการเกิดระบบทุนนิยมที่จะปล่อยให้ชนชั้นกรรมสิทธิ์พื้นเมืองพัฒนาโดยอิสระระบบทุนนิยมเข้ามาจากภายนอกโดยฉับพลันในศตวรรษที่ 19 อันเนื่องจากการค้า พัฒนาการของสังคมไทยจึงไม่ได้เปิดโอกาสให้มีการพัฒนาวัฒนธรรมที่เน้นปัจเจกบุคคล วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หรือนิยมนัยหนึ่งคือ ไม่มีโอกาสที่จะพัฒนาวัฒนธรรมกรรมสิทธิ์หรือวัฒนธรรมทุนนิยมอุตสาหกรรมต้นแบบ ซึ่งเป็นแบบที่ก้าวหน้า เช่นที่เกิดในโลกตะวันตก

ในสภาวะการณ์นี้ การซึบซาบวัฒนธรรมตะวันตกในสังคมไทยจึงเป็นไปอย่างจำกัด วัฒนธรรมตะวันตกเข้ามาสู่สังคมไทยโดยผ่านรัฐและระบบทุนนิยม เมื่อผ่านรัฐก็มีลักษณะกระจุกตัวอยู่กับคนจำนวนน้อย เป็นเรื่องเกี่ยวกับการทหาร การคมนาคม การศึกษาระดับสูง ฯลฯ และเมื่อผ่านระบบทุนนิยมการค้า ไม่ใช่ทุนนิยมการผลิต ก็มีลักษณะไปทาง

การบริโภค การโฆษณา มากกว่าการเน้นสมรรถภาพหรือการเรียนรู้ การผลิตและเทคโนโลยี แม้วัฒนธรรมตะวันตกทางด้านอุตสาหกรรม การการเมืองเรื่องเสรีภาพและประชาธิปไตย ซึ่งบุคคลผู้มีความคิดก้าวหน้า พยายามนำเข้ามา ก็ถูกตีความหรือถูกบิดเบือนในเวลาปฏิบัติ โดยรัฐบาล ราชการ หรือระบบทุนนิยมการค้า

สภาพของพัฒนาการสังคมไทยและบทบาทของวัฒนธรรมตะวันตก ที่กล่าวมา ได้ให้ภาพของสังคมไทยที่ไม่แตกต่างจากสังคมประเทศโลกที่สามอื่นๆ แต่ภาพดังกล่าวเป็นเพียงส่วนเดียว ในอีกส่วนหนึ่ง พัฒนาการของสังคมไทยแตกต่างจากสังคมโลกที่สามอื่นๆ และเมื่อให้ความสำคัญที่ถูกต้องกับสิ่งที่แตกต่างกัน การพิจารณาฐานะและบทบาทของวัฒนธรรมตะวันตกในสังคมไทยจะต้องมองจากมิติใหม่ด้วย

พัฒนาการสังคมไทยแตกต่างจากสังคมโลกที่สามอื่นๆ คือ สังคมไทยสามารถรักษาวัฒนธรรมดั้งเดิมของตัวเองที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะ วัฒนธรรมหมู่บ้านมีวัฒนธรรมชุมชน วัฒนธรรมชาวบ้าน ซึ่งมีคุณลักษณะเป็นเอกภูมิ (uniqueness) ความไม่เหมือนใคร คือน้ำใจ การช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้วยความเต็มใจอย่างเต็มที่ ตัวอย่างในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาคือ การลงแขกในการดำนา เกี่ยวข้าว นวดข้าว ฝัดข้าว ตำข้าว และสีข้าวด้วยมือ จับปลา ถางป่า ยกคันนา ตีเหล็ก ล่าสัตว์ สร้างบ้าน ฯลฯ รวมทั้งการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกิจกรรมทางสังคม เช่น การทำบุญ บวชนาคร แต่งงาน งานศพ และการร่วมป้องกันภัยอันตรายที่จะมาถึงหมู่บ้าน

การช่วยเหลือกันเองภายในชุมชนทำให้หมู่บ้านช่วยตัวเองได้ คงอยู่ได้โดยไม่ต้องพึ่งรัฐ แม้เกิดสงครามหมู่บ้านก็อยู่ได้ ไม่อดอยากหรือแตกสลาย วัฒนธรรมชุมชนนี้สังคมเรารักษาไว้ได้ เพราะความหนาแน่นของวัฒนธรรม คือแรงเกาะเกี่ยวภายในชุมชนมีอยู่สูง และเพราะในช่วงสมัยศักดินา รัฐไม่แทรกเข้าไปในการผลิตและวัฒนธรรมในหมู่บ้าน เพียงแต่เก็บภาษีและเกณฑ์แรงงาน ปลอຍให้ชุมชนหมู่บ้านเป็นเสมือนโลกของตัวเอง ความตึงตังต่างๆ ของชาวบ้านจึงยังคงถูกรักษาไว้ในส่วนแกนในของระบบศักดินา

นอกจากนี้ สังคมไทยในอดีตมีที่ดินมากเมื่อเทียบกับจำนวนประชากร ทำให้มีฐานทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ ทำให้ชุมชนอยู่ได้ คือมีฐานทางวัตถุดิบสนับสนุนอยู่ แม้จะถูกเอารัดเอาเปรียบจากรัฐและระบบทุนการค้า การที่ไทยไม่ได้ผ่านการปกครองแบบอาณานิคม ไม่เคยเป็นเมืองขึ้น ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สามารถรักษาวัฒนธรรมชุมชนเอาไว้ได้ เพราะการแทรกเข้าไปของระบบทุนการค้าและการผลิตแบบไร่ขนาดใหญ่ (plantation) มีจำกัด เร็วๆ นี้เมื่อองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปทำงานร่วมกับชาวบ้าน ปัญญาชนจากองค์กรเหล่านี้ก็ค้นพบและกลับมายืนยันว่า วัฒนธรรมชุมชนยังคงอยู่ อีกทั้งนักวิชาการและปัญญาชนจากวิทยาลัยครู และโรงเรียนในต่างจังหวัดก็ค้นคว้าและรื้อฟื้นวัฒนธรรมในท้องถิ่นต่างๆ อย่างเป็นผล ท่านอาจารย์ป่วยเองก็เป็นผู้ริเริ่มคนแรกๆ ที่สนับสนุนให้ปัญญาชนและนักวิชาการเข้าไปทำงานพัฒนาชนบทและเรียนรู้จากชุมชน

การคงอยู่ของวัฒนธรรมชุมชนในสังคมไทยในช่วงเวลาที่ยาวนาน ขณะที่วัฒนธรรมกระแสหลักในสังคมไทยมีความอ่อนแอและมีลักษณะเป็นจิ้น ทำให้ต้องประเมินฐานะและบทบาทของวัฒนธรรมกระแสหลักของไทยใหม่ ชนชั้นกระแสหลักนี้อาจมีบทบาทนำ แต่พวกเขาอาจต้องยึดถือวัฒนธรรมชุมชนแทนที่วัฒนธรรมกระแสหลักขึ้น พวกเขาจึงจะเป็นผู้นำสังคมไทยที่ได้รับการยอมรับอย่างแท้จริงเช่นเดียวกับที่สมควรที่จะประเมินวัฒนธรรมแห่งรัฐใหม่ หากต้องการพัฒนาสังคมไทยทุกที่ทุกท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนและการพัฒนาชนบท แทนการพัฒนาแบบรวมศูนย์ แบบระบบราชการ วัฒนธรรมแห่งรัฐควรเป็นเพียงการประสานและเป็นตัวแทนของวัฒนธรรมของหลายๆ ท้องถิ่น

การค้นพบว่าวัฒนธรรมชุมชนในสังคมไทยมีความเข้มแข็ง และวัฒนธรรมชุมชนนี้สามารถใช้นำพัฒนาการของสังคมไทยแทนวัฒนธรรมกระแสหลักได้ ทำให้เราเห็นศักยภาพของสังคมไทย ได้รู้ว่าสังคมไทยมีสินทรัพย์ซึ่งมีค่ามหาศาล คือมรดกวัฒนธรรมอันเก่าแก่ที่ร้อยรัดชาวบ้านไทยไว้ด้วยกันอย่างมีจิตสำนึกและเอกลักษณ์

หากเรามีจิตสำนึกอย่างนี้ คือมีความเชื่อมั่นในคุณค่าของ

วัฒนธรรมของเรา เราก็จะเข้าใจได้ทันทีว่า การรับวัฒนธรรมจากที่อื่นจะเป็นการรับมาประกอบและรับอย่างเลือกสรร เมื่อเข้าใจตรงกันแบบนี้ เราจะสามารถวางเป็นนโยบายของชาติได้โดยง่ายว่า เราจะเปิดกว้างรับวัฒนธรรมตะวันตกส่วนที่ก้าวหน้า

ความเชื่อมั่นในวัฒนธรรมชุมชนจะทำให้เรายอมรับได้ด้วยว่า วัฒนธรรมของเรายังมีช่องว่างอยู่ ประเด็นหนึ่งที่สำคัญคือขาดพลวัต (dynamic) นักพัฒนาเอกชนทั้งหลายต่างระบุว่าวัฒนธรรมชุมชนมีความยืดหยุ่นและคงทน แต่อาจจะขาดพลังที่จะพัฒนาเปลี่ยนแปลงก้าวไปข้างหน้า การนำวัฒนธรรมตะวันตกเข้ามาผสมจะเป็นปัจจัยผลักดันให้วัฒนธรรมไทยมีพลวัตมากขึ้น

การผสมวัฒนธรรมควรจะทำ ณ ระดับชุมชน ไม่ใช่ระดับรัฐหรือระดับสังคม การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ไม่อาจก่อให้เกิดระบอบประชาธิปไตย ไม่อาจทำให้คนไทยเข้าใจเรื่องเสรีภาพและศักดิ์ศรีที่เท่าเทียมของมนุษย์ได้ชัดเจน ก็เพราะเป็นการนำอุดมการณ์ตะวันตกเข้ามาในระดับรัฐ ขั้นตอนต่อไป ควรประสานวัฒนธรรมตะวันตกและวัฒนธรรมไทย ณ ระดับชุมชน ระดับหมู่บ้าน

องค์ประกอบสำคัญของวัฒนธรรมชุมชนไทยคือความเป็นชุมชนและน้ำใจ องค์ประกอบสำคัญของวัฒนธรรมตะวันตกคือ 1) ความเป็นปัจเจกบุคคล เสรีภาพ และศักดิ์ศรีของมนุษย์ 2) ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ข้าพเจ้าใคร่ขอเสนอให้ชุมชนหมู่บ้านไทยมีคุณลักษณะของทั้ง 3 สิ่งคือ 1) มีความรู้สึกและอารมณ์ที่เปี่ยมด้วยน้ำใจ 2) เคารพความเป็นปัจเจกบุคคล การริเริ่ม เสรีภาพและศักดิ์ศรีของสมาชิกแต่ละคน 3) เรียนรู้วิทยาการและเทคโนโลยี

เราต้องตีความการเป็นชุมชนใหม่ “ชุมชน” (community) ในความหมายของทางตะวันออกไม่ระบุชัดเจนเรื่องการเคารพความเป็นปัจเจกบุคคลและเสรีภาพของมนุษย์ บางครั้งค่อนข้างมีลักษณะควบคุมจำกัดเสรีภาพของสมาชิก เราต้องให้ความหมายของคำว่า “ชุมชน” ใหม่



เป็นชุมชนในความหมายว่ามีทั้งเสรีภาพและน้ำใจ ชุมชนที่มีคุณลักษณะอย่างนี้กำหนดหน้ากว่าชุมชนที่สมาชิกขาดเสรีภาพ ถ้าสมาชิกมีเสรีภาพและความคิดริเริ่มได้ สมาชิกจะทำประโยชน์ให้ชุมชนได้มากกว่า ชุมชนในความหมายใหม่รวมส่วนดีของทั้งตะวันตกและของไทย ส่วนเรื่องความรู้ทางวิทยาการและเทคโนโลยีนั้น ส่วนใหญ่เราต้องเรียนรู้จากตะวันตกเต็มที่อยู่แล้ว แต่อาจมีเทคโนโลยีพื้นบ้านบางอย่างที่เราควรใช้วิธีปรับปรุง เพราะเทคโนโลยีชนิดนั้นสอดคล้องกับธรรมชาติแวดล้อม อนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากร ซึ่งจะต้องมีการศึกษาค้นคว้าต่อไป

ข้อเสนอของข้าพเจ้าคล้ายกับที่อเล็กซานเดอร์ เฮอเซน (ค.ศ. 1812-1870) นักคิดนารอดนิกรัสเซียในศตวรรษที่ 19 ได้เคยเสนอไว้ว่า ให้สถาบันคอมมูนแห่งรัสเซียรวมความรู้แจ้งจากวิทยาศาสตร์และหลักเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจากตะวันตก การผสมผสานวัฒนธรรมตะวันตกเข้ากับความเป็นรัสเซียนั้นเป็นปัญหาทางเลือกแนวการพัฒนาของประเทศรัสเซียในศตวรรษที่ 19 ส่วนในศตวรรษที่ 20 ทศวรรษสุดท้าย ไทยเราอาจเป็นประเทศเดียวที่ยังคงวัฒนธรรมที่เป็นตัวของตัวเองเอาไว้ได้ อีกทั้งยังสามารถเลือกแนวทางการพัฒนาสังคมที่ถือเอาวัฒนธรรมไทยเป็นแกนกลาง และนำเอาวัฒนธรรมตะวันตกเข้ามาผสม

### 3. วิธีการประสานวัฒนธรรมตะวันตกเข้ากับ กระบวนการพัฒนาสังคมไทยในอนาคต

ในเรื่องวิธีการนี้ ในที่สุดแล้วคงจะต้องมีการลองผิดลองถูก และดำเนินการไปพร้อมกับปรับวิธีการไป ณ ระดับความคิด ข้าพเจ้ามีข้อเสนอ 3 ประการด้วยกันคือ

1) จะให้อุดมการณ์ซึบซาบลงไป ในสังคมได้ จะต้องมีการพัฒนาขบวนการเคลื่อนไหว (movements) ของมวลชน ในประวัติศาสตร์ของตะวันตก อุดมการณ์ประชาธิปไตย ความคิดเรื่องเสรีภาพ เสมอภาค

และภราดรภาพ ไม่ได้พัฒนาขึ้นจากการคิดเท่านั้น แต่เป็นหลักการที่มวลชนจำนวนมากรวมตัวเข้าเป็นขบวนการ และต่อสู้เพื่อให้หลักการปรากฏเป็นจริง ดังนั้นหากจะให้ความคิดเรื่องเสรีภาพและประชาธิปไตยเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมไทย ก็จะต้องพยายามพัฒนาขบวนการที่ต่อสู้เพื่ออุดมการณ์นี้ เช่นเดียวกัน การถ่ายทอดวัฒนธรรมตะวันตกเข้าสู่สังคมไทยในด้านอื่น เช่น การศึกษา การผลิต และศิลปะ ฯลฯ ก็ต้องการการจัดตั้งกลุ่มผู้สนใจ หรืออาจเรียกว่าองค์กรมวลชนระดับชุมชนที่เป็นตัวกลางรับผลกัตินการถ่ายทอดเช่นนั้น เช่น สหกรณ์ สหบาลกรรมกร เทศบาล ตำบล หมู่บ้าน สมาคม สาขาพรรคการเมือง พิพิธภัณฑ์ องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ

2) การประสานวัฒนธรรมควรจะต้องทำ 2 ด้าน ด้านหนึ่งจะต้องทုံมศึกษาค้นคว้า เรียนรู้ และทำความเข้าใจวัฒนธรรมแห่งชาติ คือ วัฒนธรรมชุมชนอย่างกว้างขวาง ปัจจุบัน เรารู้จักวัฒนธรรมชุมชนเพียงส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งซึ่งเป็นส่วนข้างมากนั้น ปฏิบัติกระจายอยู่ในระดับหมู่บ้าน ไม่มีการบันทึกหรือถ่ายทอดมาสู่สังคมไทยในระดับกว้าง หรือเคยปฏิบัติอยู่ แต่อ่อนตัวลงไป ทำให้เราไม่ทราบหรือทราบน้อยว่าฐานที่สมบูรณ์ของวัฒนธรรมของเราเป็นอย่างไร

พระยาอนุมานราชชนเป็นแบบอย่างการศึกษาเรื่องนี้แก่เรามาแล้ว ควรที่เราจะระดมสานต่องานสำคัญยิ่งนี้อย่างเต็มที่ ในอีกด้านหนึ่งคือการรับวัฒนธรรมของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการเรียนภาษาต่างประเทศ หรือการเรียนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะต้องศึกษาค้นคว้าอย่างเป็นระบบตามวิธีการและขั้นตอนแห่งวิทยาการนั้นๆ ไม่ใช่เรียนเฉพาะช่วงท้ายเพื่อหวังจะนำไปต่อยอดได้ ญี่ปุ่นเป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องนี้ ที่ใช้ความเพียรเรียนวิทยาการของตะวันตก อีกทั้งยังรักษาวัฒนธรรมของตัวเองเอาไว้ได้ด้วย โดยเฉพาะ ณ ระดับอารมณ์และความรู้สึก ปัญหาที่ว่าจะย่นย่อการศึกษาค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้หรือไม่ จะต้องไปเริ่มอย่างเขาหรือเปล่า คำตอบทั่วไปคือ จะต้องไปเริ่มอย่างเขา

แต่ต้น หากจะย่นย่อได้ การย่นย่อเวลานั้นจะต้องเกิดจากการค้นคว้าวิจัยของเราเอง

3) ในการพัฒนาชุมชนในความหมายใหม่ ปัญญาชนมีความสำคัญมาก เป็นตัวเชื่อมวัฒนธรรมตะวันตกกับชุมชน เป็นผู้อธิบายวัฒนธรรมตะวันตก ทำให้วัฒนธรรมตะวันตกอยู่ในรูปแบบที่สมาชิกแห่งชุมชนจะเข้าใจได้ ดังนั้น ในอนาคต บทบาทของครู อาจารย์ แพทย์ พยาบาล พระ นักพัฒนาเอกชน ฯลฯ ผู้ทำงานระดับท้องถิ่น จึงเป็นตัวกำหนดว่าการปลูกฝังวัฒนธรรมตะวันตก ทั้งในแง่ความคิดมนุษยนิยมและความคิดทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ให้เป็นส่วนหนึ่ง เป็นเลือดเป็นเนื้อของสังคมไทย จะสำเร็จหรือไม่ บทบาทของปัญญาชนกลุ่มนี้ในการผลักดันชุมชนจะสำคัญยิ่งขึ้นเป็นลำดับ แทนที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เคยมัดตรึงชุมชนเอาไว้ในอดีต

ในประเด็นนี้ ข้าพเจ้าอยากเรียกร้องให้ท่านทั้งหลาย โดยเฉพาะชาวธรรมศาสตร์ สืบทอดเจตนารมณ์ของท่านอาจารย์ป๋วย โปรดสนใจศึกษาเขตภายในและประชาชนในท้องถิ่นของประเทศเรา การเปลี่ยนแปลงลักษณะและการเคลื่อนตัวไปข้างหน้าของชุมชนท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้ยากมาก หากปราศจากการผลักดันของปัญญาชน

ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณท่านผู้มีเกียรติทุกท่านที่มาฟังการบรรยายในวันนี้ และมาร่วมให้เกียรติเป็นอย่างสูงแก่ข้าพเจ้า สุดท้าย ข้าพเจ้าขอกราบแสดงความรักและความระลึกถึงท่านอาจารย์ป๋วย อึ้งภากรณ์ และคุณูปการใหญ่หลวงที่ท่านมีต่อสังคมไทย



ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภาภรณ์ ครั้งที่ 4  
วันอังคารที่ 9 มีนาคม 2536



วีรบุรุษในวัฒนธรรมไทย

ศาสตราจารย์ ดร.นิธิ เอียวศรีวงศ์



**ประวัติ**  
**ศาสตราจารย์ ดร.นิธิ เอียวศรีวงศ์**

**การศึกษา**

- ปริญญาตรี: สาขาอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปริญญาโท: สาขาอักษรศาสตร์ (ประวัติศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปริญญาเอก: สาขาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมิชิแกน

**การทำงาน**

- อาจารย์ประจำภาควิชาประวัติศาสตร์  
คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ผู้ก่อตั้งและอธิการบดีมหาวิทยาลัยเที่ยงคืน

**รางวัลและเกียรติคุณ**

- รางวัลนักวิจัยดีเด่นแห่งชาติ สาขาปรัชญา (กลุ่มวิชาประวัติศาสตร์)  
สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
- รางวัลฟูกูโอกะ
- รางวัลศรีบูรพา



### วีรบุรุษคืออุดมคติ

ในทุกสังคม มีบุคคล (ทั้งที่มีจริงและไม่มีจริงในประวัติศาสตร์) บางคนได้รับการยกย่องอย่างสูง เนื่องจากการกระทำของเขา การกระทำเหล่านั้นถือกันว่ามีคุณประโยชน์แก่คนในวงกว้าง เป็นการกระทำที่ทำได้ยาก จึงไม่ได้เกิดขึ้นเป็นปรกติเสมอๆ นอกจากนี้ยังถือกันว่าการกระทำดังกล่าวนั้นไม่ใช่แต่มีคุณประโยชน์ในสมัยที่บุคคลผู้นั้นได้กระทำเท่านั้น หากยังมีคุณค่าในทุกกาลสมัย โดยเฉพาะในสมัยที่ยังยกย่องบุคคลผู้นั้นอยู่

บุคคลประเภทดังกล่าวนี้อาจเรียกกว้างๆ ได้ว่า “วีรบุรุษ” ซึ่งมีปรากฏในสำนึกของทุกสังคม แม้ว่าแต่ละสังคมอาจนิยามวีรบุรุษต่างกันก็ตาม

เนื่องจากวีรบุรุษเป็นบุคคลที่ได้รับการยกย่อง และการกระทำของเขาถูกถือว่ามีคุณประโยชน์ จึงจำเป็นจะต้องตีความการกระทำของเขาเพื่อให้สามารถยกย่องได้ตลอดไป ตราบใดที่สังคมยังยกย่องวีรบุรุษ ตราบนั้นสังคมก็ต้องให้ความหมายใหม่แก่การกระทำของวีรบุรุษนั้นๆ ให้

นายก่องสมตามสมัย การให้ความหมายใหม่แก่การกระทำของวีรบุรุษนั้นทำได้หลายอย่าง นับตั้งแต่การแต่งเรื่องวีรกรรมใหม่ แล้ววกให้เป็นการกระทำของวีรบุรุษนั้นไป ตกแต่งรายละเอียดของการกระทำที่เล่ากันมาให้เกิดความหมายใหม่ หรือเปลี่ยนบริบทของการกระทำที่เล่ากันมาให้กลายเป็นบริบทของปัจจุบัน เพื่อให้การกระทำนั้นมีจุดหมายที่สอดคล้องกับปัจจุบัน

เป็นต้นว่าสงครามในอดีตสมัยซึ่งสร้างวีรบุรุษขึ้นจำนวนมากนั้นมักกระทำกันเพื่อจุดมุ่งหมายที่อาจจะไร้ความหมายในปัจจุบันไปแล้ว กษัตริย์ในยุโรปอาจทำสงครามเพื่อแย่งชิงมรดกแว่นแคว้นกัน แต่หากกษัตริย์องค์นั้นจะยังดำรงความเป็นวีรบุรุษแก่ผู้คนในยุคสมัยที่รัฐราชสมบัติได้กลายเป็นรัฐชาติไปแล้ว การทำสงครามของพระองค์ก็ต้องถูกตีความใหม่ให้เป็นการต่อสู้เพื่อรวบรวมและสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่ชาติ เช่นเดียวกับการกบฏของไพร์ซึ่งต่อต้านการเก็บภาษีโดยตรงจากรัฐบาลกลาง ก็อาจถูกตีความโดยนักปฏิวัติให้เป็นการต่อต้านของชนชั้นหนึ่งต่ออีกชนชั้นหนึ่งไปได้

กระบวนการตีความวีรบุรุษเป็นสิ่งที่ต้องทำอย่างสืบเนื่องมาตั้งแต่โบราณ เพื่อให้วีรบุรุษยืนยงอยู่ได้ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงในระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม วีรบุรุษบางคนซึ่งด้วยปัจจัยหลายอย่างทำให้ไม่ถูกตีความใหม่ ก็กลายเป็นวีรบุรุษที่ “ตกเวที” การยกย่องที่เคยมีมาเสื่อมถอยลง ชื่อของเขาอาจถูกลืมเลือน แม้แต่เรื่องเล่าเกี่ยวกับการกระทำของเขาก็อาจถูกแย่งไปยกให้แก่วีรบุรุษคนอื่น ซึ่งสังคมยังยกย่องอยู่ แต่ก็ไม่เคยมีสังคมใดที่ไม่มีวีรบุรุษเหลืออยู่เลยถึงไม่รับวีรบุรุษเก่าที่เคยเล่าขานกันมาแต่อดีตอีกต่อไป ก็ยังต้องสร้างวีรบุรุษใหม่ของตัวขึ้นยกย่องอยู่นั่นเอง ดังที่เห็นได้ในสังคมที่ผ่านการปฏิวัติแบบถอนรากถอนโคนในศตวรรษที่ 20 นี้หลายสังคม

ปัญหาจึงมาอยู่ที่ว่า เหตุใดสังคมจึงต้องการวีรบุรุษ?

วีรบุรุษจำลองเอาอุดมคติของคุณธรรมที่สังคมยกย่องมาไว้ใน



รูปของบุคคล สังคมย่อมต้องการอุดมคติของคุณธรรม (ทั้งที่สามารถบรรลุได้และไม่สามารถบรรลุได้) เป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานทางจริยธรรมของตน การทำให้อุดมคติเหล่านี้อยู่ในรูปของบุคคล ทำให้สามารถย้ำและสืบทอดอุดมคติได้ง่าย เพราะสามารถสร้างพิธีกรรมขึ้นมาแวดล้อม (เช่น การสักการะเจ้าพ่อดำที่นครศรีธรรมราชอันเป็นรูปปั้นพลทหารที่ต่อสู้ญี่ปุ่น ทั้งๆ ที่ไม่มีพลทหารนี้จริง หรือการหยุดงานในวันลึงคอล์นของสหรัฐฯ) และสามารถสื่ออุดมคตินี้ได้ในรูปแบบของ “เรื่องราว” (narratives) อันเป็นการสื่อความด้วยภาษาที่มีประสิทธิภาพที่สุด นอกจากนี้ วีรบุรุษหรือเรื่องราวเกี่ยวกับวีรบุรุษสร้างประเพณีของหลักการทางนโยบายบางอย่างขึ้น เช่น นโยบาย “ลู่ลม” ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทย ก็เป็นประเพณีของหลักการที่สามารถอ้างกลับไปถึงเรื่องราวของวีรบุรุษได้

เนื่องจากอุดมคติของคุณธรรมซึ่งแวดล้อมเรื่องราววีรบุรุษได้รับการยอมรับและยกย่อง จึงเป็นธรรมดาที่ผู้นำมักจะจำลองตนเองให้อยู่ในกรอบของวีรบุรุษ หรืออ้างอิงการกระทำของตนกับการกระทำของวีรบุรุษ ผู้นำมีส่วนในการสร้างตำนานของวีรบุรุษใหม่ๆ เพื่ออาศัยเป็นกรอบอ้างอิงให้แก่การกระทำของตนเสมอ (ดู Hook, 1967: 10-23)

เนื่องจากวีรบุรุษเป็นการจำลองอุดมคติของคุณธรรมดังที่กล่าวนี้ วีรบุรุษจึงไม่ใช่คนจริง ตำนานของเขาจึงเป็นเรื่องที่สามารถเสริมต่อหรือแม้แต่สร้างขึ้นใหม่ได้ เพื่อให้เหมาะสมกับที่จะเป็นอุดมคติของคุณธรรมในสังคมที่ต้องเปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ

การศึกษาวีรบุรุษในวัฒนธรรมต่างๆ จึงเป็นการศึกษาอุดมคติของคุณธรรมที่วัฒนธรรมนั้นยึดถือ ในขณะที่เดียวกัน เนื่องจากผู้นำมักแสดงภาพตนเองให้สอดคล้องกับอุดมคตินั้นๆ หรืออ้างอิงการกระทำของตนให้อยู่ในกรอบของอุดมคตินั้นๆ วีรบุรุษและผู้นำจึงมีความสัมพันธ์กัน ส่วนหนึ่งของการศึกษาวีรบุรุษจึงเป็นการศึกษาเวทีทางอุดมคติที่ผู้นำประเภทต่างๆ ของวัฒนธรรมนั้นจะขึ้นแสดงด้วย การกระทำของผู้นำในบางกรณีซึ่งอาจไม่เป็นไปตามมาตรฐานทางจริยธรรมที่คาดหวังกัน

ในขณะนั้น แต่กลับได้รับการยกย่องจากผู้คน อาจอธิบายได้หากมองการกระทำนั้นจากพฤติกรรมของวีรบุรุษ ทั้งนี้แม้ในความเป็นจริงวีรบุรุษจะไม่ใช่คนจริง เป็นแต่เพียงอุดมคติ แต่อุดมคติดังกล่าวนี้นั้นแสดงออกโดยผ่าน “เรื่องราว” ของเอกบุคคคลคนหนึ่ง วีรบุรุษจึงเป็นอุดมคติที่มีเลือดเนื้อและบุคลิกภาพซึ่งคนอื่นอาจจำลองตัวเองให้เห็นว่าเป็นไปตามนั้นได้

กล่าวโดยโวหาร มีบทสนทนาอันไม่รู้สิ้นสุดระหว่างคนกับวีรบุรุษอยู่ตลอดเวลา

บทความนี้จะไม่เสนอบทสนทนาของคนไทยปัจจุบันกับวีรบุรุษของเขาโดยตรง แต่จะเสนอเพียงอุดมคติของคุณธรรมบางอย่างที่คนไทยเคยยึดถือและยึดถืออยู่ ซึ่งแสดงออกด้วยวีรบุรุษต่างๆ ของไทย ในขณะเดียวกันก็จะเสนอวิวัฒนาการและความหลากหลายในแนวคิดเกี่ยวกับวีรบุรุษของไทยตั้งแต่โบราณจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม หวังใจว่าผู้อ่านจะสามารถใช้จินตนาการของตนเพื่อฟังบทสนทนาระหว่างคนไทยปัจจุบันกับวีรบุรุษของเขาได้เอง

### วีรบุรุษไทยต่างสมัยและต่างกลุ่ม

ใน พ.ศ. 2525 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติถวายพระราชสมัญญานาม “มหาราช” แต่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ อันที่จริงใน พ.ศ. 2525 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ มิได้ทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจอะไรเพิ่มจากที่ได้ทรงบำเพ็ญไปแล้ว ฉะนั้นสถานะที่สมควรดำรงพระเกียรติยศเป็นมหาราชหากจะมีก็ควรมีมาก่อนแล้ว การถวายพระราชสมัญญานามโดย ค.ร.ม. จึงเป็นการสร้างวีรบุรุษขึ้นโดยแท้

ในปัจจุบันเราเคยชินที่จะเห็นรัฐเป็นผู้สร้างวีรบุรุษขึ้นแต่รัฐไม่ค่อยได้เข้ามาพ้องพานกับชีวิตคนมากนัก จนกระทั่งได้เกิดรัฐธรรมนูญขึ้นในประวัติศาสตร์ยุคใหม่แล้ว คนกลุ่มต่างๆ จึงจำเป็นต้องสร้างวีรบุรุษขึ้น

เป็นรูปจำลองอุดมคติของตนเอง วีรบุรุษในอดีตจึงมีความหลากหลายตามแต่ยุคสมัยและตามแต่จารีตของคนกลุ่มต่าง ๆ

ในกรณีของไทย ก่อนหน้าที่จะเกิดรัฐสมบูรณาญาสิทธิและรัฐชาติในเวลาต่อมา อันมีลักษณะเป็นรัฐรวมศูนย์หรือรัฐเบ็ดเสร็จ มีจารีตในการสร้างวีรบุรุษอยู่อย่างน้อยสี่อย่างคือ วีรบุรุษทางวัฒนธรรม, วีรบุรุษของประชาชน, วีรบุรุษของราชสำนัก และวีรบุรุษของพุทธศาสนา

จารีตทั้งสี่อย่างนี้มีความสัมพันธ์กัน เพราะส่งอิทธิพลแก่กันตลอดมา

### วีรบุรุษทางวัฒนธรรม

วลีนี้ใช้กันในทางมานุษยวิทยา หมายถึงบุคคล (ที่มีจริงหรือไม่ก็ได้) ซึ่งได้สร้างแบบแผนพฤติกรรมหรือนำเอาเครื่องมือที่มีคุณประโยชน์มาถึงสมัยหลังเข้ามาสู่วัฒนธรรมนั้น ๆ แบบแผนหรือเครื่องมือที่เห็นว่ามีคุณประโยชน์อาจถูกยกให้เป็นการสร้างหรือนำเข้ามาโดยบุคคลคนใดคนหนึ่งก็ได้ บุคคลผู้นั้นก็จะกลายเป็นวีรบุรุษทางวัฒนธรรม ซึ่งได้รับการยกย่องนับถือสืบต่อมา

ในหลายวัฒนธรรม วีรบุรุษทางวัฒนธรรมคือผู้สร้างหรือนำมาใช้ซึ่งตัวหนังสือ, กฎหมาย, เมือง, การทำมาหากิน, การแต่งกาย, มารยาท ฯลฯ แบบแผนทางวัฒนธรรมและเครื่องมือเหล่านี้มีอายุยืนนานมาก ฉะนั้นวีรบุรุษทางวัฒนธรรมจึงมักเป็นคนในสมัยดึกดำบรรพ์รวมทั้งวีรบุรุษทางวัฒนธรรมก็เป็นที่ยกย่องกันในสังคมในอดีตกาลนานไกล

ในกรณีของไทย วีรบุรุษทางวัฒนธรรมตกทอดมาถึงสมัยหลังในรูปของตำนานและนิทานพื้นบ้านเกือบทั้งหมด คนเหล่านี้เป็นผู้สร้างหรือนำเอาแบบแผนทางวัฒนธรรมบางอย่างเข้ามาสู่สังคมดังจะเห็นได้จากเรื่องราวที่เล่าเกี่ยวกับวีรบุรุษทางวัฒนธรรมบางคน

*ขุนบรม* เป็นผู้ที่แทนมอบหมายให้มาปกครองเมืองลุ่มหรือเมืองของพวกไทยบนพื้นโลก เมื่อขุนบรมลงจากฟ้ามาสู่โลกนั้นได้นำเอา

บริวารมาด้วย บริวารเหล่านี้ต่างถือเครื่องมือทำเกษตรกรรมติดตามลงมา จากฟ้า ได้แก่ เสียม, พร้า, มีด, ขวาน, แอก, โถ, หูกทอ ฝ้าย ฯลฯ เป็นต้น (พงศาวดารล้านช้าง, 2506: 394) ในแง่นี้ ขุนบรมจึงเป็นวีรบุรุษที่ จดจำกันในฐานะผู้เริ่มอารยธรรมการเกษตร ในขณะที่เดียวกัน ขุนบรมก็ เป็นบุคคลแรกที่ประสบความสำเร็จในการปกครองบ้านเมืองให้สงบสุข รุ่งเรือง การปกครองของขุนบรมจึงเป็นการสร้างระบอบปกครองที่ไทย ถือว่าดี อันประกอบด้วยการทำพิธีกรรมที่เหมาะสม การยอมรับอำนาจ ปกครองตนเองของท้องถิ่นหรือหัวหน้ากลุ่มประชาชน การขยายอำนาจ ด้วยการให้ลูกๆ ออกไปตั้งเมืองเอง ฯลฯ (ดู เรื่องเดียวกัน: 394-399)

ในช่วงที่ขุนบรมปกครองบ้านเมืองนั้น เกิดเครื่องเฝ้าทางออกขึ้น มาดบังแสงอาทิตย์ ไม่มีใครสามารถตัดฟันเครื่องเฝ้าทางนั้นได้ จน “เฒ่า เยอ เฒ่ายา” รับอาสาไปฟันเครื่องเฝ้านั้น และสิ้นชีวิตลงหลังจากทำงานเสร็จ ช่วยให้มีมนุษย์สามารถอยู่รอดมาได้ จากนั้นมาก็เป็นธรรมเนียมที่ผู้คน เวลาจะกินอาหารก็ต้องเอ่ยปากเรียกให้สองเฒ่านี้ได้เสพอาหารก่อน (เรื่อง เดียวกัน: 396) นับว่าน่าสนใจที่ พงศาวดารล้านช้าง เก็บเรื่องราวของ วีรบุรุษทางวัฒนธรรมสองคนนี้ ซึ่งคงจะลืมนึกกันหมดแล้วในสมัยหลัง อย่างไรก็ตาม การเสียสละเพื่อส่วนรวมเป็นอุดมคติที่ในสมัยหลังใช้วีรบุรุษ ประเภทอื่นเป็นสื่อแทนเฒ่าทั้งสองได้อีกมาก

วีรบุรุษทางวัฒนธรรมอีกกลุ่มหนึ่งมักปรากฏในตำนานและ นิทานพื้นบ้านในรูปของฤๅษี บุคคลเหล่านี้มักเคยบวชเป็นภิกษุในพุทธ ศาสนา (อาจจะในสมัยอดีตพระพุทธเจ้าก็ได้) แต่มาเห็นว่าพระวินัยนั้น เป็นของยากที่จะปฏิบัติให้ครบถ้วนบริบูรณ์ได้ จึงลาสิกขาออกมาเป็นดาบส บำเพ็ญเพียรแต่โดยลำพังจนได้อิทธิญาสมบัติ จึงมีฤทธิ์มากกว่าธรรมดา

ฤๅษีเกี่ยวข้องกับภารกิจของเมืองซึ่งเป็นศูนย์กลางของราชอาณาจักรขนาดใหญ่ อาจจะใช้ฤทธิ์ของตนเนรมิตรเมืองขึ้นมา หรือเป็น เหตุให้เมืองถูกสร้างขึ้น ดังเช่นเมืองหริภุญไชย, ศรีสัตนาลัย, เขลางคนคร และละโว้ เป็นต้น (ดู พงศาวดารเหนือ, 2506 และ ตำนานมูลศาสนา,

2518) เมืองและราชอาณาจักรเป็น “แบบแผนทางวัฒนธรรม” ที่สำคัญเป็นตัวแบ่งแยกระหว่างอารยธรรมกับความป่าเถื่อนในทัศนะของตำนานไทย ความสำคัญของวีรบุรุษทางวัฒนธรรมในฐานะผู้ให้กำเนิดจึงเข้าใจได้ง่าย

นอกจากนี้ ฤาษียังมักจะสอนธรรมแก่ผู้ปกครองและประชาชนให้ปฏิบัติดี ปฏิบัติชอบอีกด้วย (พงศาวดารเหนือ, 2506: 2) จึงเท่ากับมีบทบาทเป็นผู้ “ตั้ง” ศาสนาขึ้นในบ้านเมืองด้วย

ควรกล่าวไว้ในที่นี้ก่อนด้วยว่า เรื่องราวการสร้างเมืองของฤาษีที่ปรากฏในตำนานมักถูกนำไปสัมพันธ์กับพุทธทำนายและ/หรือพระธาตุ กล่าวคือ เพราะมีพุทธทำนายว่าสถานที่นั้นจะกลายเป็นเมืองใหญ่ หรือเพราะสถานที่นั้นเป็นที่ตั้งแห่งพระบรมธาตุ จึงต้องเกิดเมืองขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ บทบาทของฤาษีในฐานะผู้สร้างเมืองจึงเปลี่ยนไปเป็นผู้ทำให้พุทธทำนายบรรลุผลเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากมองวีรบุรุษจากแง่มุมของผู้ศรัทธาในพุทธศาสนา การทำให้พุทธทำนายบรรลุผลก็ตาม การทำให้พระบรมธาตุได้รับการปฏิบัติบูชาก็ตาม ก็ย่อมนับได้ว่าเป็นการกระทำของวีรบุรุษทั้งสิ้น อิทธิพลของพุทธศาสนาทำให้บทบาทของฤาษีในฐานะวีรบุรุษทางวัฒนธรรมไม่แจ่มชัดนัก

พระร่วง เป็นชื่อวีรบุรุษทางวัฒนธรรม ซึ่งอาจตรงหรือไม่ตรงกับกษัตริย์ของราชอาณาจักรสุโขทัยก็ได้ แต่พระร่วงที่เป็นวีรบุรุษทางวัฒนธรรมนั้นเป็นโอรสของกษัตริย์กับนางนาค ซึ่งแสดงว่ามีสิทธิ์เป็นเจ้าของแผ่นดิน เนื่องจากนาคเป็นราชาของแผ่นดิน

พรานเก็บเอาพระร่วงไปเลี้ยงตั้งแต่เด็ก ฉะนั้นพระร่วงจึงเติบโตมาไม่เหมือนกับโอรสกษัตริย์ทั่วไป เพราะเติบโตเหมือนชาวบ้าน พระร่วงมีบุญญาธิการมากเพราะต้องคำพุทธทำนาย (พงศาวดารเหนือ, 2506: 9) พระร่วงจึงมีวาจาสิทธิ์และมีปัญญา ทำให้สามารถตั้งวงศ์กษัตริย์เอกราชขึ้นได้ พระนามของพระองค์ใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางธรรมชาติได้หลายอย่าง เช่น พันธุ์ไม้บางอย่าง, ปลาบางอย่าง และหินบางอย่าง (ดู

พงศาวดารเหนือ, 2506)

นับตั้งแต่ปลายอยุธยาเป็นอย่างน้อยที่เชื่อกันว่าพระร่วงได้แต่งรูปตัวหนังสือไทย (จินตตามณีฉบับพระเจ้าบรมโกศ, 2504: 158) จึงยังทำให้พระร่วงมีบทบาทเป็นวีรบุรุษทางวัฒนธรรมชัดเจนขึ้นไปอีก

พระเจ้าอู่ทอง เป็นวีรบุรุษทางวัฒนธรรมที่มีชื่อเสียงอีกคนหนึ่ง แต่จะเป็นคนเดียวกับพระมหากษัตริย์ที่เรียกพระนามกันว่าพระรามาริบัติแห่งกรุงศรีอยุธยาหรือไม่ก็ไม่ทราบได้ มีนิทานพื้นบ้านเกี่ยวกับพระเจ้าอู่ทองแพร่หลายอยู่ในหลายท้องที่ เกี่ยวข้องกับการอพยพเดินทางหนีแล้งหรือหนีห้าของพระเจ้าอู่ทอง ถือกันว่าพระองค์เป็นผู้ตั้งกรุงศรีอยุธยา ซึ่งไม่ได้หมายความว่าแต่เพียงการสร้างเมืองขึ้นเท่านั้น แต่หมายถึงการตั้งแบบแผนธรรมเนียมทางการปกครองที่สำคัญสืบต่อมาในกรุงศรีอยุธยาด้วย กฎหมายเก่าเช่นลักษณะอาญาหลวงและลักษณะอาญาราชฎีที่อ้างกลับไปถึงพระเจ้าแผ่นดินองค์แรกของกรุงศรีอยุธยา (ตามพระราชพงศาวดาร) เข้าใจว่าเป็นการอ้างกลับไปสู่แหล่งที่มาของนิติประเพณีของราชอาณาจักร ฉะนั้นพระเจ้าอู่ทองซึ่งหลักฐานลายลักษณ์อักษรถือว่าเป็นพระรามาริบัติจึงเป็นต้นกำเนิดของพระราชบัญญัติที่ใช้กันสืบมาในกรุงศรีอยุธยา เปรียบเทียบกับพระเจ้ามังรายของล้านนา ซึ่งมีกฎหมายกลุ่มหนึ่งถูกเรียกว่า มังรายศาสตร์

เอกสารของล้านนาแสดงพระเจ้ามังรายในบทบาทของวีรบุรุษทางวัฒนธรรมด้วย กล่าวคือ เป็นผู้สร้างเมืองเชียงใหม่ และสร้างแบบแผนประเพณีทางกฎหมายและอื่นๆ ในราชอาณาจักรนั้นสืบมาพระเจ้ามังรายที่เป็นวีรบุรุษทางวัฒนธรรมนี้อาจซ้อนอยู่กับพระเจ้ามังราย ซึ่งเป็นบุคคลจริงในประวัติศาสตร์ เช่นเดียวกับที่พระเจ้าอู่ทองซ้อนอยู่กับพระรามาริบัติของอยุธยา

ในทำนองเดียวกัน พระเจ้าศรีธรรมโศกราชซึ่งเป็นผู้สร้างพระบรมธาตุที่เมืองนคร ทรงแผ่พระบรมเดชานุภาพออกไปกว้างขวาง สร้างราชอาณาจักรนครศรีธรรมราชขึ้นจนรุ่งเรือง (ตำนานเมืองนครศรีธรรมราช,

2505: 49-51) ก็นับได้ว่าเป็นวีรบุรุษทางวัฒนธรรม เพราะองค์พระบรมธาตุนั้นเป็น “แบบแผนทางวัฒนธรรม” ที่สำคัญยิ่ง

พาน ฟลีท ชาวฮอลันดา บันทึกความเชื่อของชาวอยุธยาเกี่ยวกับ “ธรรมิกราช” ตันวงศ์ของกษัตริย์อยุธยาไว้ว่า ธรรมิกราชมีคุณสมบัติสามประการคือ สร้างอาณาจักรขึ้น ทรงออกกฎหมายและตั้งศาสนา และทรงยุติธรรม, สุขุม, ใจกว้าง, รอบคอบ, แข็งแกร่ง เพราะยึดเมืองอื่นๆ มาเป็นเมืองขึ้นได้มาก (วันวลิต, 2513: 12-13) นับว่าตรงกับคุณสมบัติหรือกรณียกิจของวีรบุรุษทางวัฒนธรรมในกรณีของพระเจ้าอู่ทอง, พระเจ้ามังราย และพระเจ้าศรีธรรมโศกราช ดังที่กล่าวแล้ว

วีรบุรุษทางวัฒนธรรมของไทยที่ได้กล่าวแล้วล้วนเป็นวีรบุรุษในจารีตของท้องถิ่นหนึ่งๆ ทั้งสิ้น ขุนบรมนั้นเป็นวีรบุรุษทางวัฒนธรรมของกลุ่มไทย-ลาวแถบลำน้ำโขงตอนกลาง เลยไปจนถึงกลุ่มไทยดำในลุ่มน้ำแคว แต่ไม่ใช่วีรบุรุษที่รู้จักกันทั่วไปในลุ่มน้ำเจ้าพระยาหรือลุ่มน้ำปิง เช่นเดียวกับพระเจ้าอู่ทองที่เป็นวีรบุรุษทางวัฒนธรรมในภาคกลางตอนล่างเท่านั้น ไม่เป็นที่รู้จักทั่วไปในแถบอื่น พระร่วงเคยเป็นวีรบุรุษทางวัฒนธรรมของคนแถบที่เคยเป็นศูนย์กลางของอาณาจักรสุโขทัยเก่า แต่เนื่องจากคนแถบนั้นถูกกวาดต้อนลงมาอยู่ภาคกลางเป็นอันมากในรัชสมัยสมเด็จพระนเรศวรมหาราช จึงทำให้ถ่ายทอดจารีตของตนให้แก่คนอยุธยาด้วย และเรื่องพระร่วงจึงไปปรากฏในตอนต้นของพงศาวดารเหนือ ซึ่งเป็นการรวมเอาตำนานประวัติศาสตร์ของชาวบ้านอยุธยาไว้ด้วยกัน

การที่วีรบุรุษทางวัฒนธรรมของไทยสังกัดอยู่ในจารีตประจำถิ่นนั้นเข้าใจได้ง่ายเนื่องจากไม่มีหนทางสังคมหรือหนทางชาติพันธุ์หรือหนทางการเมืองที่คนไทยรู้จัก อันรวบรวมประชาชนทั่วประเทศปัจจุบันไว้ภายใต้หน่วยเดียวกันมาก่อนจนถึงการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงเป็นธรรมดาที่วีรบุรุษทางวัฒนธรรมของคนกลุ่มต่างๆ มีลักษณะจำกัดเฉพาะกลุ่มหรือเฉพาะท้องถิ่นเท่านั้น

คุณสมบัติสำคัญของวีรบุรุษทางวัฒนธรรมคือการสร้างหรือนำเข้าสู่สังคมซึ่งสิ่งที่ถือกันว่าสำคัญและตั้งมดงที่กล่าวแล้ว การที่วีรบุรุษได้รับการยกย่องก็เพราะสิ่งที่ยกให้เขาเป็นผู้สร้างยังมีความสำคัญหรือถือว่าดีงามในสมัยนั้นๆ เรื่องราวของวีรบุรุษทางวัฒนธรรมชี้ให้เห็นว่าสถาบันและมาตรฐานที่ถือว่าสำคัญมีอยู่หลายอย่างด้วยกันคือ 1) รัฐและระบอบการปกครอง 2) พระพุทธศาสนา ซึ่งอาจหมายถึงทั้งหลักธรรมคำสอน, คณะสงฆ์ หรือปูชนียวัตถุสถาน เช่น พระบรมธาตุ 3) กฎหมาย ซึ่งมีความสัมพันธ์กับ “ธรรม” อันศักดิ์สิทธิ์ เช่น ธรรมะของพระพุทธศาสนา หรือมานาวธรรมศาสตร์

ในสังคมไทยปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าวีรบุรุษทางวัฒนธรรมที่เคยมีมาแต่อดีตนั้นไม่ได้รับการยกย่องอีกแล้ว ชื่อของบุคคลเหล่านั้นก็ถูกถือว่าเป็นชื่อของคนที่ไม่จริงหรือถึงมีจริงก็ไม่อาจรู้เรื่องราวที่แท้จริงของเขาได้ หากวีรบุรุษทางวัฒนธรรมคนใดจะยังได้รับการยกย่องอยู่ ก็ด้วยเหตุผลที่ชื่อของเขาถูกหมายถึงให้ตรงกับชื่อบุคคลจริงในประวัติศาสตร์ที่มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์รับรอง เช่น พระร่วงก็หมายถึงให้ตรงกับพระเจ้ารามราชแห่งราชวงศ์สุโขทัย พระเจ้าอู่ทองก็คือพระรามธิบดีที่ 1 แห่งกรุงศรีอยุธยา พระเจ้าศรีธรรมโศกราชคือกษัตริย์พระองค์หนึ่งในราชวงศ์จันทราภาณุขลย (โดยที่การหมายวีรบุรุษทางวัฒนธรรมให้เป็นบุคคลจริงทางประวัติศาสตร์นี้อาจมีหลักฐานและเหตุผลทางประวัติศาสตร์รับรองไม่เพียงพอ)

การเปลี่ยนวีรบุรุษทางวัฒนธรรมให้กลายเป็นบุคคลจริงทางประวัติศาสตร์ คือการเปลี่ยนสถานะของบุคคลเหล่านั้นจากวีรบุรุษทางวัฒนธรรมไปเป็นวีรบุรุษประเภทอื่น เหตุผลหลักที่จะต้องเปลี่ยนก็เนื่องจากสิ่งที่เคยถือว่าเป็นสถาบันอุดมคติซึ่งวีรบุรุษทางวัฒนธรรมได้สร้างขึ้น ไม่ได้ถูกมองโดยคนสมัยนี้ว่าเป็นอุดมคติอีกแล้ว ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าความเปลี่ยนแปลงของวีรบุรุษทางวัฒนธรรมในสมัยปัจจุบัน คือความเปลี่ยนแปลงทางโลกทรรศน์ของคนปัจจุบันนั่นเอง

การให้กำเนิดรัฐหมดความสำคัญลง ในสมัยโบราณ รัฐเป็น



เครื่องมือหรือสะพานที่ทอดไปถึงสภาวะทางจิตวิญญาณที่สูงขึ้นจนถึงพระนิพพานเป็นที่สุด (ดู นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2523: 52-61) แต่รัฐในสมัยปัจจุบันไม่เป็นสะพานเชื่อมต่อไปสู่อะไรที่สูงกว่าอีกแล้ว ยิ่งกว่านี้ รัฐชาติซึ่งเป็นรัฐของปัจจุบันยังอาศัยทฤษฎีว่ารัฐชาติมีกำเนิดเป็นธรรมชาติ กล่าวคือ ชาติถือกำเนิดขึ้นโดยอัตโนมัติ มีอยู่อย่างนั้นมาแต่โบราณ และจะคงอยู่อย่างนั้นตลอดไป จึงขัดแย้งกับการมองว่ารัฐเป็นสถาบันที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ทางกายและจิตของมนุษย์ อันเป็นทฤษฎีการปกครองของไทยสมัยโบราณ

ส่วนพระพุทธศาสนานั้น แม้ว่าสังคมไทยปัจจุบันยังถือว่ามีความสำคัญ แต่ลักษณะการนับถือแตกต่างออกไปจากสมัยโบราณเป็นอันมาก พระพุทธศาสนาที่ปรากฏในตำนานเก่าๆ ทั้งหลายเป็นระบบความเชื่อที่มีลัทธิพิธี (cult) จำนวนมากแหวดล้อมอยู่ ถือเป็นส่วนที่แยกออกจากตัวศาสนาไม่ได้ เช่น ลัทธิพิธีที่เกี่ยวกับพระธาตุต่างๆ หรือลัทธิพิธีที่เกี่ยวกับสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ ซึ่งเชื่อกันว่าพระพุทธเจ้าเคยเสด็จมาและแสดงพุทธทำนายไว้ ตำนานจะถือเอาพระธาตุหรือสถานที่ศักดิ์สิทธิ์นั้นเป็นแกนกลางของเรื่อง ตำนานเมืองนครศรีธรรมราชกับตำนานพระบรมธาตุนั้นเป็นเรื่องหนึ่งเรื่องเดียวกัน แยกออกจากกันไม่ได้ เช่นเดียวกับตำนานเมืองลำพูนกับตำนานพระธาตุหริภุญไชย พระธาตุและสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ต่างๆ ในทัศนะของชาวพุทธสมัยโบราณจึงเป็นองค์รวมของพระรัตนตรัยพร้อมมูลอยู่ในตัว ชาวพุทธในปัจจุบันคงมองพระธาตุหรือตำนานเกี่ยวกับพระธาตุเป็นเพียงสัญลักษณ์ของพระพุทธศาสนา แต่คนที่เล่าตำนานไว้เห็นว่าพระธาตุคือตัวพระศาสนาโดยตรง ด้วยเหตุตั้งนั้น วีรบุรุษทางวัฒนธรรมที่เป็นผู้นำเอา “พระศาสนา” เข้ามาสู่สังคมจึงได้รับการยกย่องในปัจจุบันได้ยาก เพราะ “พระศาสนา” ที่เขานำเข้ามานั้นได้เปลี่ยนเนื้อหาไปเสียแล้ว

อันที่จริง ความตกต่ำลงของวีรบุรุษทางวัฒนธรรมนั้นเกิดขึ้นทั่วไปในสังคมอื่นๆ ด้วยเหตุเพราะความเปลี่ยนแปลงในโลกสมัยดังที่

กล่าวแล้วว่า วีรบุรุษทางวัฒนธรรมมักเป็นคนในสมัยดึกดำบรรพ์ ซึ่งอุดมคติของเขาไม่มีพลังบันดาลใจใครในโลกยุคปัจจุบันได้เสียแล้ว แม้ว่าเรื่องราวของ วีรบุรุษทางวัฒนธรรมเป็นเรื่องที่เกิดในอดีตกาลนานไกล และมักไม่ค่อยได้พบวีรบุรุษทางวัฒนธรรมที่เป็นคนจริงในสมัยหลังอีก แม้แต่ชื่อของ วีรบุรุษทางวัฒนธรรมก็มักถูกลืมเลือนไปในสมัยหลัง โดยเฉพาะในโลกยุคใหม่ แต่เนื้อหาของความเป็นวีรบุรุษทางวัฒนธรรมก็ไม่ได้สูญหายไปไหน หากถูกผสมกลมกลืนเข้าไปในคุณลักษณะของวีรบุรุษประเภทอื่น คุณสมบัติสำคัญของวีรบุรุษทางวัฒนธรรมคือการสร้างหรือนำเอาแบบแผนที่ดีว่าสำคัญหรือดีงามมาสู่สังคม ก็ยังได้รับการยกย่องและเลียนแบบโดยผู้นำซึ่งอาศัยมาตรฐานของวีรบุรุษในการสร้างบุญญาบารมีของตนตลอดมา

เช่น การสร้างเจดีย์สถานที่สำคัญหรือขนาดใหญ่ก็ยังเป็นสิ่งทีผู้นำทางการเมืองในสมัยหลังใช้เป็นเครื่องหมายแห่งความสำเร็จของตนหรือการนำเอา “แบบแผนทางวัฒนธรรม” ชนิดใหม่เข้ามาตั้งมั่นในสังคม ก็ก่อให้เกิดความนิยมยกย่องเช่นเดียวกับที่เคยยกย่องวีรบุรุษทางวัฒนธรรมมาก่อน

ความเคารพนับถือต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นส่วนหนึ่งสืบเนื่องกับการนับถือยกย่องวีรบุรุษทางวัฒนธรรมด้วยเช่นกัน เนื่องจากรัชสมัยของพระองค์เป็นสมัยที่ “แบบแผนทางวัฒนธรรม” ตะวันตกหลังไหลเข้ามาสู่สังคมไทยเป็นอันมาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงรับแบบแผนเหล่านั้นมาปรับแล้วนำมาเผยแพร่ในเมืองไทยจนแพร่หลายมากขึ้น เช่น ทรงวางระเบียบเครื่องราชอิสริยาภรณ์แบบฝรั่ง (แม้ว่าเริ่มสร้างครั้งแรกในรัชกาลที่ 4) จนกลายเป็นรากฐานของระบบเกียรติยศสมัยใหม่ของไทย เป็นต้น เพียงข้อนี้ข้อเดียวก็ทำให้สามารถเปรียบพระองค์กับวีรบุรุษทางวัฒนธรรมในสมัยโบราณได้แล้ว

ในด้านบุคลิกภาพ วีรบุรุษทางวัฒนธรรมของไทยมักมีกำเนิดที่ประหลาดกว่าคนธรรมดา เช่น พระร่วงเป็นลูกนางนาคนดั่งที่กล่าวแล้ว ขุน

บรมมีกำเนิดจากฟ้า พระเจ้าอุทองนั้นมีประวัติอีกสำนวนหนึ่งของชาวบ้านเล่าว่าเป็นโอรสเจ้ากรุงจีน ต้องโทษถูกขับไล่ออกจากเมือง (วันวลิต, 2523: 17) พระนางจามเทวีในตำนานบางสำนวนกล่าวว่ามิกำเนิดในรอยเท้าสัตว์ ฤษีนำไปเลี้ยงและส่งไปศึกษาที่เมืองละโว้ ก่อนจะเสด็จกลับมาครองหริภุญไชย

ส่วนใหญ่ของวีรบุรุษทางวัฒนธรรมได้รับเลือกสรรจากอำนาจอันยิ่งใหญ่ให้เป็นผู้กระทำการซึ่งได้รับการยกย่องนั้น อำนาจนั้นอาจเป็นอำนาจของผีฟ้า เช่น แถน ซึ่งสั่งให้ขุนบรมลงมาสร้างบ้านแปงเมือง หรืออาจเป็นพุทธทำนาย หรืออาจเป็นเพราะมีบุญญาธิการมาก ซึ่งก็คือผลจากกระแสกรรมนั่นเอง

ด้วยเหตุที่มีกำเนิดและได้รับเลือกสรรดังกล่าวนี้ วีรบุรุษทางวัฒนธรรมจึงเป็นหรือเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับสถาบันกษัตริย์ เพราะในทัศนะของคนไทยโบราณ กษัตริย์เป็นสุดยอดแห่งบุญญาบารมีในทางโลก ฉะนั้น แม้ว่าวีรบุรุษอาจไม่ได้มีกำเนิดในวงศ์กษัตริย์ ในที่สุดก็จะได้เป็นกษัตริย์จนได้ตั้งพระนางจามเทวี เป็นต้น

### วีรบุรุษของประชาชน

ส่วนใหญ่ของหลักฐานลายลักษณ์อักษรที่เหลือตกทอดมา เป็นหลักฐานที่สร้างขึ้นโดยราชสำนักหรือโดยคำสั่งของราชสำนัก ฉะนั้นการสืบค้นแนวคิดของประชาชนเกี่ยวกับวีรบุรุษจึงทำให้แจ่มชัดได้ยาก การศึกษาครั้งนี้อาศัยเรื่องเล่าในตำนานและประวัติศาสตร์ที่คิดว่าน่าเชื่อถือเคียงกับที่ชาวบ้านทั่วไปเชื่อว่าเป็นเรื่องในอดีตของสังคมตนเอง

หลักฐานสำคัญสองชิ้นคือ คำให้การชาวกรุงเก่า ซึ่งเป็นคำให้การที่เชลยศึกชาวอยุธยาให้ปากคำไว้กับเจ้าหน้าที่ของพม่าหลังกรุงแตกใน พ.ศ. 2310 และ พงศาวดารกรุงศรีอยุธยา ที่ฟาน ฟลิท จดเอาไว้เข้าใจว่าฟาน ฟลิท อาศัยคำบอกเล่าในการจดบันทึกประวัติศาสตร์ของกรุงศรีอยุธยา ควบคู่กันไปกับหลักฐานประเภทลายลักษณ์อักษร นอกจาก

นี้ ก็มีงานประเภทตำนานซึ่งอาจเขียนขึ้นโดยพระภิกษุ แต่ก็คงเก็บความ จากความเชื่อทั่วไป ไปเข้ามาผสมอยู่ด้วย และรายงานของชาวตะวันตก อีกบางราย

บรรดาวีรบุรุษทางวัฒนธรรมในท้องถิ่นต่างๆ ที่ได้รับความ นับถือยกย่องจากประชาชน ชื่อของคนเหล่านั้นคงกลายเป็นเทพารักษ์ ประจำถิ่นไปไม่น้อย บางชื่อยังติดอยู่กับปูชนียวัตถุสถานที่สำคัญ เช่น พระยาศรีธรรมมาไตรราชันนั้นยังปรากฏชื่อในเพลงร้องเรือของภาคใต้สมัย หลังว่าเป็นผู้สร้างพระบรมธาตุเมืองนคร ชื่อของพระร่วงใช้กำกับสถานที่ อีกหลายแห่งในเมืองสุโขทัย ฉะนั้นกลุ่มแรกของวีรบุรุษของประชาชน ก็คือวีรบุรุษทางวัฒนธรรมนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ในจารีตวีรบุรุษของประชาชนนั้น วีรกรรมหรือ การกระทำของวีรบุรุษจะมีความสำคัญน้อยกว่าบุคลิกภาพของวีรบุรุษ นั้นเอง กล่าวคือ บุคคลผู้นั้นเป็นอย่างไรจะได้รับการกล่าวถึงมากกว่า บุคคลผู้นั้นได้ทำอะไร การกระทำของวีรบุรุษในทัศนะของจารีตนี้อาจไม่ ได้มุ่งให้เป็นประโยชน์แก่สังคมทั้งหมดก็ได้

วีรบุรุษในทัศนะของประชาชนเป็นคนพิเศษ และความพิเศษนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นเพราะเขาได้ทำอะไรที่ยิ่งใหญ่ แต่เพราะเขาเป็นคนพิเศษที่ไม่เหมือนคนอื่น ดังกรณีของพระร่วงนั้นทรงเป็นผู้มีบุญบารมีมาแต่กำเนิด เมื่อยังเป็นทารก พรานซึ่งเก็บเอาพระร่วงไปเลี้ยงถูกเกณฑ์ให้มาซ่อม ปราสาทของกษัตริย์สุโขทัย จึงนำเอาทารกพระร่วงติดตามด้วย โดยให้นั่ง อยู่ในร่มเงาปราสาท ครั้นดวงอาทิตย์คล้อยไป ยอดปราสาทก็เอนไปบัง แสงอาทิตย์ไม่ให้ตกต้องพระร่วงได้ เป็นที่อัศจรรย์

ขุนแผน ซึ่งเป็นบุคคลจริงในประวัติศาสตร์สำนวนประชาชน ขุนแผนนั้นเป็นคนพิเศษเพราะมีวิชาอาคมแก่กล้า เป็นเจ้าของดาบวิเศษ และม้าวิเศษ จึงสามารถนำทัพไปตีเชียงใหม่ได้ตั้งพระราชประสงค์ของ กษัตริย์อยุธยา (คำให้การชาวกรุงเก่า, 2510: 63-64) เช่นเดียวกับ พระยาสิริราชเดโชและพระยาโกษาธิบดี ซึ่งเป็นทหารเอกของพระนารายณ์

ก็มีอิทธิฤทธิ์ต่างๆ มากมาย จึงสามารถตีเมืองเชียงใหม่มาถวายได้ (คำให้การชาวกรุงเก่า, 2510: 121-125)

บุญญาธิการหรือการเป็นผู้มีบุญก็เป็นคำอธิบายความเป็นคนพิเศษ ของวีรบุรุษได้ดีเหมือนกัน ทั้ง คำให้การชาวกรุงเก่า และ พงศาวดารเหนือ ต่างกล่าวเหมือนกันว่า คนสำคัญๆ ที่นำเอามาเล่าไว้ นั่นล้วนเป็น “คนมีบุญ” ทั้งสิ้น เช่น ท้าวโคตรบองหรือมะกะโท เป็นต้น

เพราะวีรบุรุษของประชาชนเน้นบุคลิกภาพ ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลของวีรบุรุษจึงจัดได้ว่าเป็นคุณสมบัติที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง ขุนแผนนั้นนอกจากมีคาถาอาคมแก่กล้าแล้ว ยังเป็นผู้ “มีใจกตัญญูทวเที่รู้พระเดชพระคุณเจ้าหาตัวเปรียบไต่ยาก” (คำให้การชาวกรุงเก่า, 2510: 63) สมเด็จพระเอกาทศรถในประวัติศาสตร์สำนวนชาวบ้านไม่ยอมเสด็จขึ้นครองราชสมบัติเมื่อพระราชบิดาสวรรคตแล้ว เพราะ “พระเชษฐาของเรา ยังมีอยู่ที่เมืองหงสาวดี” (เรื่องเดียวกัน: 89) เป็นการปฏิบัติตามระบบความสัมพันธ์ทางสังคมอย่างเคร่งครัด จึงได้รับการยกย่องสรรเสริญ

พระราชประวัติของสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ซึ่งเป็นวีรบุรุษของประชาชนเช่นเดียวกับของพระราชสำนัก ตามที่ปรากฏใน คำให้การชาวกรุงเก่า สะท้อนความสำคัญที่เป็นคนพิเศษและความสัมพันธ์ส่วนบุคคลได้ดี

พระนเรศวรนั้นทรงมีบุญญาธิการมาก เมื่ออยู่ในเมืองหงสาวดีนั้น วันหนึ่งเสด็จขึ้นเฝ้าพระเจ้ากรุงหงสาวดี เมื่อเข้าไปถึง พระราชมนเทียรก็หันไปไหว้จนพระเจ้ากรุงหงสาวดีถึงกับออกปากว่าพระนเรศวรนี้มีบุญมาก จึงได้ห้ามปรามมิให้พระมหาอุปราชเสด็จไปตามตัวพระนเรศวรเมื่อเสด็จหนีจากเมืองหงสาวดีกลับกรุงศรีอยุธยา

พระนเรศวรเมื่อต้องทรงตกเป็นเชลยในเจ้ากรุงหงสาวดี ถูกพระมหาอุปราชดูหมิ่นในการเล่นชกโก่ง จึงเจ็บพระทัยอย่างยิ่ง ทรงพระราชดำริว่า “ซึ่งเราจะมานั่งน้อยหน้าอยู่ในบ้านเมืองเขา ให้เขาดูหมิ่นอย่างนี้ ไม่สมควร จำจะคิดอุบายหนีไปให้จงได้” (เรื่องเดียวกัน: 90) จะเห็นได้

ว่า การที่จะขจัดอำนาจพม่าออกไปจากเมืองไทยนั้น ในสำนวนนี้เกิดขึ้นด้วยความแค้นส่วนพระองค์ อันเหมาะแก่คนมีบุญอย่างพระนเรศวร ซึ่งเป็นพระราชโอรสของกษัตริย์ จึงไม่ควรให้ผู้อื่นมาดูหมิ่นได้ การต่อสู้ของพระนเรศวรจึงเป็นการต่อสู้เพื่อรักษาเกียรติยศของพระองค์เอง ไม่เกี่ยวกับอภิสภาพของราชอาณาจักรอยุธยาแต่อย่างใด เช่นเดียวกับที่พระเจ้ากรุงหงสาวดีไม่ทรงเดือดร้อนพระทัยที่พระนเรศวรเป็นกบฏ เพราะทรงทราบอยู่แล้วว่าพระนเรศวรเป็นคนมีบุญ

ฉะนั้นเมื่อทรงทำยุทธหัตถีชนะพระมหาอุปราชแล้ว พระนเรศวรจึงห้ามมิให้ไพร่พลของพระองค์ทำร้ายไพร่พลกรุงหงสาวดี “ให้ประกาศแก่ชาวหงสาวดีว่า... ซึ่งเราทำสงครามคราวนี้ มิได้คิดจะให้ไพร่พลทั้งปวงได้รับความลำบาก คิดแต่จะแก้แค้นพระมหาอุปราชซึ่งหมิ่นประมาทเราอย่างเดียวเท่านั้น บัดนี้เราแก้แค้นได้แล้ว...” (เรื่องเดียวกัน: 94)

ในทางตรงกันข้ามกับการกระทำที่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ส่วนบุคคล วีรบุรุษของประชาชนมักจะมีการกระทำที่นอกกริดนอกรอยอยู่ด้วย รัชกาลสมเด็จพระนเรศวรมหาราชเองนั้น เป็นที่จดจำในประวัติศาสตร์สำนวนชาวบ้านว่าเป็นสมัยของความเหี้ยมโหดทารุณ กล่าวกันว่ามีคนต้องโทษประหารชีวิตถึง 80,000 คนในรัชกาล เมื่อเสด็จออกขุนนางก็ทรงถือธนู และจะยิงไปยังขุนนางที่ทำผิด ทรงทำโทษขุนนางอย่างรุนแรง เช่น โปรดให้เฉือนเนื้อแล้วให้ผู้นั้นกินเนื้อของตนเอง (วันวลิต, 2523: 98) แม้กระนั้น พระนเรศวรก็เป็นที่จดจำกันในฐานะวีรบุรุษผู้ยิ่งใหญ่ในจารีตของประชาชน

มีคำบรรยายเกี่ยวกับพระร่วงด้วยว่า “และพระยาร่วงขณะนั้นคะนองนึก” ทรงเล่นเบี้ย เล่นว่า จนวันหนึ่งชักว่าวไปติดเมืองตองอู เสด็จตามไปเอาว่าวคืนขึ้นเหยียบเหนือเศียรพระเจ้าตองอู ถอดว่าวออกจากยอดปราสาท ช้ำยังเป็นขู้ด้วยธิดาพระเจ้าตองอูด้วย (พงศาวดารเหนือ: 13) นอกจากนี้พระร่วงยังลอบเป็นขู้ด้วยชายาของเจ้าเมืองพะเยาซึ่งเป็นพระสหาย (พงศาวดารเมืองเงินยางเชียงแสน, 2516: 29)

พระเจ้าอยู่ทงนั้นเป็นโอรสกษัตริย์จีน ที่ต้องถูกเนรเทศออกจากเมืองก็เนื่องจาก “ตันทาจัด” โปรดเอาเมียของขุนนางไปบำเรอพระองค์ หากขุนนางใดไม่ยอมก็หาเหตุทำร้ายหรือฆ่าเสีย (วันวลิต, 2523: 17-19) ส่วนขุนแผนนั้นมีชีวิตที่ผาดโผนอย่างไรก็เป็นที่รู้จักกันดีอยู่แล้ว

พระเจ้ามังรายในหลักฐานอีกสำนวนหนึ่งกล่าวว่า เมื่อวันประสูติ ฤาษีคนหนึ่งมีญาณแก่กล้า ได้ทำนายไว้ว่าจะได้ปราบเมืองได้ สร้างเมืองอีกหลายเมืองจนอายุได้ “จักตายด้วยความคำจกจับแล เหตุว่าท่านจักได้กระทำผิดจกเอาลูกท่านเป็นเมียนั้นแล” (ตำนานสิงหนวัติกุมาร, 2516: 117) เหตุการณ์ตอนนี้ถูกทิ้งไปในพระราชประวัติของพระเจ้ามังรายสำนวนต่างๆ แต่ก็กล่าวตรงกันในหลายตำนานว่าเสด็จสวรรคตด้วยถูกฟ้าผ่าที่กลางเวียงเชียงใหม่ ซึ่งดูเหมือนจะสะท้อนคำทำนายของฤาษีที่กล่าวไว้เพียงแห่งเดียวในตำนานฉบับนี้

นิทานเรื่องพระยาพาลผู้สร้างพระปฐมเจดีย์ก็ดี หรือนิทานเรื่อง ก่องข้าวน้อยผู้สร้างพระธาตุก่องข้าวน้อยก็ดี ล้วนสอดคล้องกับจารีตวิរបຸຮຸຂອງປະຊາຊນທີ່ວົງບຸຮຸຂັ້ນມັກຈະທໍາອະໄກນອກຣີຕອູ່ດ້ວຍ

ในชวา ตำนานกษัตริย์ผู้มีบุญญาธิการ เช่น เคน อังรก มักมีประวัติในวัยเด็กที่ทำอะไรผิดศีลธรรมอยู่เสมอ เช่น เคน อังรก เป็นโจร หักหลังช่างทำกริช และเป็นขี้เมียผู้อื่น การกระทำที่ผิดศีลธรรมเหล่านี้มักอธิบายกันว่าเป็นสัญลักษณ์เพื่อแสดงความเหนียมมนุษย์ของวิរបຸຮຸຂ ເນື່ອງຈາກເຄນ ອັງຣກ ເປັນອວຕາຣຂອງພະເຈົ້າ ສີລຣຸຮຸມຕົວກຽເກຣນທີ່ພະເຈົ້າໃຫ້ບັງຄັບມູຊຸຣ໌ ຈຶ່ງເປັນຮຣຸຮຸມຕາທີ່ຈະມັ່ງບັງຄັບພະເຈົ້າ ກາຣລະເມີດສີລຣຸຮຸມໂດຍໄມ້ຮັບຜລຣຸກຣຸມເປັນເຄື່ອງຟືສູນຄວາມເປັນພະເຈົ້າຂອງເຄນອັງຣກ

กรณีของไทยอาจไม่ถึงกับยกวิរបຸຮຸຂັ້ນເປັນພະເຈົ້າຜູ້ປະທານສີລຣຸຮຸມໃຫ້ມູຊຸຣ໌ ແຕ່ພຸດຕິກຣຸມທີ່ລະເມີດຄວາມປຣກຕິນີ້ເປັນເຄື່ອງຟືສູນຄວາມເນື່ອມູຊຸຣ໌ຂອງວົງບຸຮຸຂໂດຍບໍ່ຕ້ອງສຸງສັຍ

หนุ่ມານໃນ ຣາມເກືຍຣຕ໌ ຂອງໄທຍນັ້ນເປັນພະເອກหรือວົງບຸຮຸຂຶ້ງ ກວ່າພະຣາມ ແມ້ວ່າພະຣາມເປັນອວຕາຣຂອງພະເຈົ້າ ກໍ່ເພຣະໝູ່ມານມີຊີວິດ

ที่ผาดโผนและละเมียดกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่คาดหวังกันอยู่เสมอ เช่นเดียวกับพระเอกหรือวีรบุรุษในนิยายไทยโดยทั่วไปที่มักจะมีผจญภัยในเรื่องส่วนตัวอย่างหัวทกกันชีวิตเป็นพิเศษ ไม่ว่าจะเป็นขุนแผน อีเหนา หรือไกรทอง ฯลฯ

แต่ที่จริงแล้ว การยกย่องนับถือวีรบุรุษในจารีตของประชาชนมักแสดงออกด้วยการยกย่องวีรบุรุษขึ้นเป็นเทพหรือผีผู้พิทักษ์ ประวัติศาสตร์สำนวนชาวบ้านกล่าวว่า พระเอกาทศรถได้ทรงสร้างพระรูปของพระนเรศวรขึ้นไว้บูชาหลังจากสิ้นรัชกาลของพระเชษฐาธิราชแล้ว พระรูปพระนเรศวรนี้คงมีความศักดิ์สิทธิ์ในสายตาประชาชน เมื่อก่อนที่กรุงจะแตกใน พ.ศ. 2310 นั้น กล่าวกันว่า “เทวรูปพระนเรศวร” นำพระเนตรไหล เปล่งศัพท์สำเนียงเสียงดัง และอสนีบาตตกลงหลายครั้ง (คำให้การชาวกรุงเก่า, 2510: 317 และ 175)

ที่กลางเวียงเชียงใหม่ซึ่งเป็นที่สวรรคตของพระเจ้ามังราย ก็มีศาลเทพารักษ์ของพระเจ้ามังรายไว้บูชา

ที่จริงแล้ว แนวคิด “วีรบุรุษ” ตามที่เข้าใจในปัจจุบันไม่ใช่แนวคิดไทย (จะกล่าวละเอียดในเรื่องนี้ข้างหน้า) แม้แต่คำว่า “วีรบุรุษ” เองก็เป็นคำที่บัญญัติขึ้นใหม่ให้ตรงกับภาษาอังกฤษ ความนับถือต่อบุคคลที่ยิ่งใหญ่เหนือมนุษย์ของไทยแสดงออกในรูปเจ้าพ่อ (หรือเจ้าแม่) ซึ่งก็คือเทพหรือผีผู้พิทักษ์นั่นเอง

ความนับถือที่ประชาชนมีต่อกรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์หรือพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ในปัจจุบัน เป็นการสืบทอดจารีตการนับถือยกย่องวีรบุรุษของชาวบ้านแบบไทยที่มีมาแต่โบราณ เช่นเดียวกับการนับถือหลวงปู่ทวด ซึ่งมีประวัติที่สอดคล้องกับการเป็นวีรบุรุษในจารีตของประชาชน และได้รับความนับถือในเชิงสิ่งศักดิ์สิทธิ์สืบมาจนปัจจุบัน

อนุสาวรีย์จำนวนมากที่รัฐชาติสร้างขึ้นเป็นความภาคภูมิใจร่วมกันในอดีตของ “ชาติ” ถูกปฏิบัติจากประชาชนไทยอย่างที่ได้เคยปฏิบัติต่อวีรบุรุษในอดีตมาแล้ว คือการกราบไหว้บูชาเหมือนเป็นศาลที่สิงสถิต



ของผีหรือเทพารักษ์ รวมทั้งใช้นุสาวรีย์บางแห่งเป็นที่สาบานรักของหนุ่มสาวด้วย

น่าสังเกตด้วยว่า อนุสาวรีย์จะแปรสภาพเป็น “ศาล” มากหรือน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับเรื่องราวของวีรบุรุษผู้นั้นด้วยว่าผาดโผนมากน้อยเพียงใดหรือไม่ หากวีรบุรุษนั้นๆ มีชีวิตที่ผาดโผนมาก และมีบุคลิกภาพที่เด่นและประหลาด ก็จะตรงกับจารีตวีรบุรุษของประชาชนมาก อนุสาวรีย์นั้นก็จะถูกปฏิบัติเหมือน “ศาล” มากขึ้นเท่านั้น ในทางตรงกันข้าม อนุสาวรีย์ของบุคคลที่ชีวิตราบเรียบกว่า ก็จะไม่ได้รับการปฏิบัติเหมือน “ศาล” จากประชาชนมากเท่ากัน เปรียบเทียบพระบรมราชานุสาวรีย์ของพระมหากษัตริย์ในราชวงศ์จักรีนี้ ก็จะเห็นได้ว่ามีประเพณีของประชาชนที่ปฏิบัติต่อพระบรมราชานุสาวรีย์ของแต่ละพระองค์ต่างกันมากเพียงใด บางแห่งเป็นที่นิยมบนบานศาลกล่าว แต่บางแห่งเป็นเพียงรูปปั้นสำหรับการวางพวงมาลาในวันสวรรคตเท่านั้น (ดู นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2533)

### วีรบุรุษของราชสำนัก

โดยหลักการแล้ว ระบอบราชาธิราชของอยุธยาและต้นรัตนโกสินทร์จะยอมรับวีรบุรุษที่เป็นบุคคลไม่ได้ ทั้งนี้เพราะเมื่อปราศจากกฎเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติ การขึ้นครองราชสมบัติย่อมต้องอ้างคุณสมบัติของบุคคลเป็นสำคัญ ฉะนั้นหากวีรบุรุษหมายถึงบุคคลที่พิเศษแล้ว พระมหากษัตริย์ทุกพระองค์ย่อมเป็นวีรบุรุษทั้งสิ้น หากพิจารณาพระราชพงศาวดารที่เขียนขึ้นในสมัยอยุธยาแล้ว จะเห็นได้ว่าตลอดสมัยอยุธยา พระมหากษัตริย์ทุกพระองค์จะถูกกล่าวถึงอย่างยกย่องตามแบบแผนธรรมเนียมเสมอกันหมด จะมียกเว้นก็แต่ขุนวรวงศาธิราชซึ่งพระราชพงศาวดารไม่ถือว่าเป็นกษัตริย์ และพระมหินทราราชซึ่งเสียดพระนครแก่พระเจ้ากรุงหงสาวดีใน พ.ศ. 2112 (ดู พระราชพงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐ เป็นต้น)

พระราชพงศาวดารปลายอยุธยาซึ่งเขียนขึ้นในอยุธยาเอง กล่าว

ยกย่องพระมหากษัตริย์ในราชวงศ์บ้านพลูหลวงอย่างดีทุกพระองค์ นับตั้งแต่ต้นราชวงศ์คือพระเพทราชาลงมาจนถึงพระที่นั่งสุริยาศน์อมรินทร์ (ดู พระราชพงศาวดารฉบับจักรพรรดิพงศ์ และ ฉบับนายแก้ว เป็นต้น) เปรียบเทียบกับพระราชพงศาวดารซึ่งเขียนสมัยหลังอยุธยา ซึ่งกล่าวตำหนิติเตียนพระมหากษัตริย์ในราชวงศ์นี้ทุกพระองค์แล้ว จะเห็นความแตกต่างได้ดี (ดู นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2523) ฉะนั้นเมื่อกล่าวกันโดยหลักการแล้ว ผู้ที่ได้เสด็จขึ้นครองราชสมบัติทุกพระองค์ย่อมถือได้ว่าเป็นวีรบุรุษในจารีตวีรบุรุษของราชสำนักทั้งสิ้น

วีรบุรุษในฐานะบุคคลนั้นเป็นอันตรายต่อระบอบราชาธิราช โดยเฉพาะวีรบุรุษในจารีตของประชาชน ทั้งนี้เพราะวีรบุรุษมีคุณสมบัติพิเศษเหนือคนธรรมดา กล่าวอีกอย่างหนึ่ง วีรบุรุษเช่นนั้นย่อมมี “อาณาบารมี” หรือ charisma ซึ่งอาจสืบทอดหรืออ้างว่าสืบทอดแก่บุคคลอื่นได้ เช่น ลูกหลานหรือบุคคลใกล้ชิด เท่ากับเป็นการคุกคามความมั่นคงของพระมหากษัตริย์โดยตรง เพราะเกิดสถานะและคุณสมบัติพิเศษของบุคคลซึ่งได้มาเองโดยไม่ได้รับพระราชทานมา

นอกจากนี้ วีรบุรุษในฐานะบุคคลยังก่อให้เกิดมาตรฐานของคุณสมบัติซึ่งอาจจะตรงหรือไม่ตรงกับคุณสมบัติของบุคคลที่เสด็จขึ้นเสวยราชสมบัติก็ได้ กลายเป็นเครื่องมือสำหรับการประเมินความเหมาะสมของบุคคลที่ดำรงเศวตฉัตรได้

การมองผู้ปกครองในเชิงวิพากษ์จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีสำนักทางประวัติศาสตร์อีกอย่างหนึ่งแล้ว นั่นก็คือต้องเห็นว่าประวัติศาสตร์เป็นผลมาจากการกระทำของมนุษย์ ไม่ชัดเจนนักทั้งในหลักฐานประวัติศาสตร์ของราชสำนักอยุธยาและที่เป็นความเชื่อของประชาชนว่าสำนักทางประวัติศาสตร์เช่นนี้ได้เกิดในสมัยอยุธยาหรือไม่

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยหลักการแล้วไม่ควรมีการจารีตวีรบุรุษในราชสำนักอยุธยา แต่เนื่องจากพระมหากษัตริย์ต้องปกครองประชาชนซึ่งมีจารีตวีรบุรุษของตนเอง จึงเป็นธรรมดาที่จะต้องยอมรับวีรบุรุษของ

ผู้อยู่ใต้การปกครอง ไม่ว่าจะเป็นวีรบุรุษทางวัฒนธรรมหรือวีรบุรุษที่ประชาชนยกย่องนับถือ แต่ราชสำนักได้เปลี่ยนให้วีรบุรุษเหล่านั้นกลายเป็นสถาบันไปเป็นส่วนใหญ่

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า พระนเรศวรนั้นได้กลายเป็นเทวรูปในโรงแสงใน (พระราชพงศาวดารฉบับบริติชมิวเซียม, 2507: 638) ซึ่งได้ทำปาฏิหาริย์ต่าง ๆ ก่อนที่กรุงศรีอยุธยาจะแตก การเปลี่ยนบุคคลให้เป็นเทวรูปก็คือการทำให้วีรบุรุษกลายเป็นสถาบันไปนั่นเอง

เช่นเดียวกับพระรามาริบัติซึ่งสถาปนากรุงศรีอยุธยาขึ้นเป็นราชธานี ก็กลายเป็นที่มาแห่งนิติประเพณี เพราะยกพระราชบัญญัติลักษณะต่าง ๆ ให้มีกำเนิดมาจากพระองค์เป็นอันมาก แม้ไม่มีหลักฐานของราชสำนักในสมัยอยุธยาถือว่าราชสำนักได้ถือว่าพระรามาริบัติคือพระเจ้าอู่ทองโดยตรง แต่การที่ทรงเป็นผู้ “สถาปนา” กรุงศรีอยุธยา กับการที่ประชาชนเชื่อว่าพระเจ้าอู่ทองทรง “สร้าง” กรุงศรีอยุธยา ทำให้เกิดความกำกวมที่อาจถือว่าทั้งสองนามนี้เป็นบุคคลคนเดียวกันได้ หลักฐานในสมัยรัตนโกสินทร์กล่าวถึงรูปพระเจ้าอู่ทองในพระราชวังของอยุธยาด้วย ซึ่งเป็นฐานความคิดที่จะสร้าง “พระเทพบิดร” ในสมัยรัตนโกสินทร์

ฉะนั้นไม่ว่าพระเจ้าอู่ทองจะถูกหมายว่าเป็นพระรามาริบัติหรือไม่ แต่พระเจ้าอู่ทองในฐานะวีรบุรุษของประชาชนก็ได้รับการยอมรับในราชสำนักอยุธยา ในฐานะเทวรูปอีกองค์หนึ่ง

เช่นเดียวกับพระเจ้ามั่งรายในราชอาณาจักรล้านนา กฎหมายของพระองค์ซึ่งเรียกกันว่า “มั่งรายศาสตร์” กลายเป็นชื่อของกฎหมายกลุ่มหนึ่ง ซึ่งแม้จะออกเพิ่มเติมในรัชกาลอื่นสืบมาอย่างไร ก็ยังรักษาชื่อเดิมเอาไว้สืบมา พระเจ้ามั่งรายซึ่งเป็นวีรบุรุษของประชาชนจึงถูกทำให้เป็นสถาบันที่มาของสิทธิธรรมในการออกกฎหมายไป

การยกย่องพระมหากษัตริย์ทุกพระองค์เสมอเหมือนกันในพระราชพงศาวดาร ก็เป็นการทำให้วีรบุรุษกลายเป็นสถาบันในรูปหนึ่งเช่นกัน ควรกล่าวด้วยว่า แนวโน้มการทำวีรบุรุษให้เป็นสถาบันนั้นก็มีมา

ในจารีตวิบุรุษของประชาชนอยู่แล้ว ดังที่กล่าวแล้วว่าวิบุรุษมักได้รับการยกย่องขึ้นเป็นเทพารักษ์เสมอ แต่จารีตของราชสำนักทำให้วิบุรุษยิ่งหมดความเป็นบุคคลมากขึ้นไปอีก ในฐานะที่มาแห่งสิทธิธรรมของนิติประเพณี พระเจ้ามังรายและพระรามาทิบดีจะเป็นบุคคลจริงหรือไม่ก็แทบไม่มีความสำคัญเอาเลย รูปปั้นพระนเรศวรซึ่งกลายเป็นเทพารักษ์ ผู้รักษากรุงก็แทบจะไม่ต่างจากพระเสื่อเมืองและพระทรงเมือง ซึ่งไม่มีใครรู้หรือสนใจจะรู้ว่า เป็นบุคคลจริงหรือเป็นนามธรรมของผู้พิทักษ์พระนคร

อย่างไรก็ตาม สำนักทางประวัติศาสตร์ของราชสำนักได้เปลี่ยนไปในสมัยรัตนโกสินทร์ ระบอบราชาธิราชของไทยได้เปลี่ยนจากการเน้นบุญบารมีของกษัตริย์มาเป็นคุณสมบัติอันเหมาะสมแทน (ดู นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2523) ความเหมาะสมนำมาซึ่งการกำหนดภาระหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ให้ชัดเจน สิ่งที่สำคัญเป็นพิเศษในพระราชกรณียกิจของกษัตริย์ในสมัยรัตนโกสินทร์ก็คือการทะนุบำรุงสมณชีพราหมณ์อาณาประชาราษฎร์อย่างหนึ่ง กับการปกป้องพระพุทธศาสนาอีกอย่างหนึ่ง พระราชกรณียกิจทั้งสองนี้ถูกกล่าวถึงซ้ำแล้วซ้ำอีกในงานที่เขียนขึ้นนับตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์เป็นต้นมา ทั้งเพื่อพิสูจน์สิทธิธรรมของบุคคลที่เป็นหรือจะเป็นกษัตริย์และเพื่อสวดต่อยกย่องพระมหากษัตริย์ในอดีต

เพราะเน้นคุณสมบัติอันเหมาะสมและการกำหนดภารกิจของสถาบัน ฉะนั้นการยกย่องวิบุรุษในฐานะบุคคลจึงกระทำไม่ได้โดยไม่ขัดแย้งกับระบอบการปกครอง พระราชพงศาวดารที่เขียนขึ้นในสมัยรัตนโกสินทร์อาจเป็นงานเขียนชิ้นแรกๆ ของไทยที่สร้างวิบุรุษในแนวคิดที่ใกล้เคียงกับปัจจุบันขึ้น สมเด็จพระนเรศวรมหาราชซึ่งพระราชพงศาวดารครั้งกรุงเก่ากล่าวถึงไว้อย่างไม่ละเอียดยัก ได้รับการขยายความและแต่งเติมเสริมต่อให้พิสดารขึ้นเป็นอันมาก วิกรรมของพระองค์ถูกเสนอในพระราชพงศาวดารที่เขียนขึ้นในสมัยนี้ว่ากระทำขึ้นเพื่อปกป้องพระพุทธศาสนาและบำรุงสมณชีพราหมณ์อาณาประชาราษฎร์ เมื่อก่อนจะทำยุทธหัตถีด้วยพระมหาอุปราชา นั้น ฝุ่นละอองจากทัพพม่า

ฟุ้งชลบจนมองเห็นข้าศึกไม่ถนัด พระราชพงศาวดารบันทึกไว้ว่า สมเด็จพระนเรศวรจึง “ตรัสประกาศแก่เทพยดาทั้งปวงว่า ให้บังเกิดมาในประยูรมหาเศวตฉัตร จะให้บำรุงพระบวรพุทธศาสนา ไฉนจึงมิช่วยให้สว่างแลเห็นข้าศึกเล่า...” (พระราชพงศาวดารฉบับพันจันทนุมาศ: 130) เมื่อจะทรงพิจารณาโทษขุนนางที่ตามเสด็จในเวลาสงครามไม่ทัน ก็มีพระราชกระแสรับสั่งว่า “สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทั้งสองพระองค์ ตั้งพระทัยจะรักษาพระบวรพุทธศาสนาและสมณพราหมณาจารย์อาณาประชาราษฎร...” (เรื่องเดียวกัน: 132)

แม้แต่สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช พระราชพงศาวดารซึ่งชำระในราชวงศ์จักรีก็ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อความซึ่งคงเขียนขึ้นในรัชกาลพระเจ้าตากสิน และสรรเสริญยกย่องพระเจ้าตากสินเป็นพิเศษแต่อย่างไร สมเด็จพระเจ้าตากสินจึงเป็นวีรบุรุษของกรุงรัตนโกสินทร์ได้ทั้งๆ ที่มีได้เป็นมิตรกับราชวงศ์ที่ปกครองกรุงรัตนโกสินทร์อยู่ก็ตาม พระราชพงศาวดารกรุงธนบุรีชี้ให้เห็นว่า ตราบเท่าที่พระเจ้าตากสินทรงประกอบราชการสำคัญ คือปกป้องรักษาพระพุทธศาสนาและบำรุงสมณชีพราหมณ์ อาณาประชาราษฎร์ได้เป็นอย่างดี พระองค์ก็ทรงเป็นวีรบุรุษของแผ่นดิน เรื่องในปลายรัชกาลซึ่งจะนำไปสู่การสูญเสียราชสมบัตินั้น พระราชพงศาวดารที่ชำระในสมัยรัตนโกสินทร์เสนอว่าพระเจ้าตากสินทรงละทิ้งพระราชภาระนั่นเอง

ในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ จาริตวีรบุรุษของราชสำนักเปลี่ยนไปและทำให้วีรบุรุษเป็นบุคคลมากขึ้น อีกทั้งวีรบุรุษก็มีภารกิจที่ชัดเจนมากขึ้นหรือมีอุดมคติของคุณธรรมชัดเจนสำหรับเป็นเครื่องยกย่องสดุดี นับว่าแนวคิดเกี่ยวกับวีรบุรุษของราชสำนักในสมัยต้นรัตนโกสินทร์เป็นแนวคิดที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้สืบต่อมาในภายหลังเมื่อสังคมไทยได้รับอิทธิพลจากตะวันตกมากขึ้นได้เป็นอย่างดี

## วีรบุรุษของพุทธศาสนา

วัดอาจเป็นแหล่งแรกของสังคมไทยที่คิดถึงวีรบุรุษในแง่การกระทำมากกว่าบุคลิกภาพ วีรบุรุษที่ปรากฏในงานวรรณกรรมที่พระภิกษุเขียนขึ้นจึงเป็นบุคคลที่ไม่ค่อยมีสีสันเป็นพิเศษ แต่มีความสำคัญเนื่องจากการกระทำของเขาเอง

การกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำของวีรบุรุษในจารีตนี้ก็คือการเป็นกำลังให้แก่พระพุทธศาสนาในด้านต่างๆ ที่สำคัญคือการนำเอาสมณวงศ์เข้ามา หรือการเผยแพร่พระพุทธศาสนาไปยังหมู่ชนที่ยังไม่ได้นับถือ ประวัติศาสตร์ของจารีตนี้คือการบันทึกเรื่องราวการขยายตัวของพระพุทธศาสนาและการสืบทอดภารกิจการบำรุงพระพุทธศาสนาของมหาจักรพรรดิที่เด่นๆ ในโลก จากอินเดียมายังลังกา เมืองมอญ และรัฐในประเทศไทย (ดู David Wyatt, 1976) กษัตริย์จึงไม่ใช่วีรบุรุษทุกพระองค์ เฉพาะกษัตริย์ที่ได้ชื่อว่าเป็นองค์อุปถัมภ์พระศาสนาจนมีชื่อเสียงเท่านั้นที่ถือว่าเป็นวีรบุรุษ

ตำนานมูลศาสนา กล่าวโดยละเอียดถึงกลุ่มพระภิกษุอันมีชื่อต่างๆ ที่ได้สืบทอดวงศ์จากลังกามายังเมืองพิน (เมาะตะมะ) และจากเมืองพินมายังสุโขทัยและล้านนาบุคคลเหล่านี้ล้วนถือได้ว่าเป็นวีรบุรุษของตำนานมูลศาสนา ทั้งสิ้น โดยเฉพาะพระสุมนะซึ่งนำเอาสมณวงศ์เมืองพินมาตั้งในเชียงใหม่ และด้วยบุญบารมีของตน ยังได้พระบรมธาตุมาถวายแก่พระเจ้าแผ่นดินเชียงใหม่ และก่อสร้างเจดีย์เป็นหลักพระศาสนาในล้านนาอีกหลายแห่งด้วย (ตำนานมูลศาสนา: 191-213)

## วีรบุรุษของรัฐชาติ

รัฐที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเป็นหน่วยทางการเมืองที่สังคมไทยไม่เคยเผชิญมาก่อน จนถึงการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ทั้งรัฐสมบูรณาญาสิทธิที่เกิเกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิรูปและรัฐชาติซึ่งเกิดตามมาในภายหลัง ไม่สามารถรับเอาวีรบุรุษในจารีตต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วมาเป็น

วีรบุรุษของรัฐได้ จำเป็นต้องนำมาตีความใหม่ให้เหมาะที่จะเป็นวีรบุรุษของหน่วยการเมืองชนิดใหม่นี้ และเนื่องจากอำนาจทางการสื่อสารของรัฐแบบใหม่นี้ (การสื่อสารในความหมายกว้าง รวมไปถึงการศึกษาและตลาดภายใต้เศรษฐกิจอันหนึ่งกันเดียวกัน ซึ่งล้วนสื่อสารที่ผู้ปกครองรัฐต้องการได้ทั้งสิ้น) วีรบุรุษที่รัฐสมบูรณาญาสิทธิและรัฐชาติสร้างขึ้นก็จะเด่นกว่าวีรบุรุษในจารีตอื่นๆ ที่เคยมีมาก่อนทั้งหมด

รัฐแบบใหม่เช่นนี้รวมทั้งกรณีของไทยด้วย มีโลกทรรศน์บางอย่างเป็นพื้นฐานรองรับ นั่นก็คือมนุษย์เป็นศูนย์กลางของโลก รัฐไม่ได้เป็นสิ่งที่พระเจ้าประทานมา แต่เป็นการสร้างของมนุษย์เอง ฉะนั้นมนุษย์จึงสามารถกำกับความเป็นไปของรัฐได้ ได้กล่าวแล้วว่าโลกทรรศน์เช่นนี้ทำให้เกิดสำนักทางประวัติศาสตร์ชนิดใหม่ที่ทำให้ความสำคัญแก่คนมากขึ้น การกระทำของวีรบุรุษจึงเกิดขึ้นจากการตัดสินใจของเขาเอง

แนวคิดเรื่องวีรบุรุษในโลกทรรศน์ดังกล่าวนี้จึงเปลี่ยนไปด้วย ในประการแรก วีรบุรุษคือมนุษย์เหมือนมนุษย์คนอื่น ต้องตกอยู่ใต้อิทธิพลของสภาพการณ์ที่แวดล้อมเขาเหมือนคนอื่นๆ เพียงแต่ว่าวีรบุรุษจะเลือกตอบสนองต่อสภาพการณ์แวดล้อมของเขาได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าหรืออย่างสร้างสรรค์มีประโยชน์ต่อส่วนรวมได้มากกว่าเท่านั้น ประการต่อมา การกระทำของวีรบุรุษกลายเป็นสิ่งสำคัญที่สุดสำหรับตัดสินว่าเขาเป็นวีรบุรุษหรือไม่ การกระทำนั้นหรือความตั้งใจที่จะทำนั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ไม่ใช่ของตนเอง

“ส่วนรวม” ซึ่งถือกันว่าวีรบุรุษควรรับใช้นั้น ถูกจำกัดให้เลือกเพียงสองอย่างคือ หน่วยทางการเมืองอันใหม่ที่เรียกว่า “บ้านเมือง” หรือ “ชาติ” อย่างหนึ่ง กับมนุษยชาติอีกอย่างหนึ่ง

เมื่อวีรบุรุษเปลี่ยนไปจากเดิม วิธีนับถือยกย่องวีรบุรุษก็เปลี่ยนไปด้วย วีรบุรุษแห่งชาติไม่ใช่เทพารักษ์หรือผี แต่เป็นรายชื่อของบุคคลที่คนอื่นๆ ควรเลียนอย่าง ไม่นับแต่ก็แง่หนึ่ง เปรียบเทียบกับวีรบุรุษในจารีตของประชาชน เรื่องราวของเขาไม่ได้ถูกเล่าขานกันเพื่อให้ผู้อื่นเลียน

อย่าง ไม่มีใครเลียนอย่างพระร่วงได้ เพราะคนที่เป็นพระร่วงต้องเกิดมา เป็นพระร่วงเอง แต่ความกล้าหาญและความเสียสละแก่ชาติของพระ นเรศวรตามที่เล่าขานกันในฐานะวีรบุรุษแห่งชาตินั้น เป็นแบบอย่างให้ผู้อื่นทำตามได้

การจะได้ขึ้นทำเนียบเป็นวีรบุรุษแห่งชาตินั้น อาศัยเครื่องบ่งชี้ สองอย่างด้วยกันคือ อนุสาวรีย์สาธารณะอย่างหนึ่ง และ/หรือฐานะของวีร บุรุษ ในตำนานของชาติที่เรียกกันว่า “ประวัติศาสตร์ชาติ” อีกอย่างหนึ่ง สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระนิพนธ์ยกย่องสมเด็จพระ นเรศวรไว้ตอนหนึ่งว่า

“อันสมเด็จพระนเรศวรมหาราชพระองค์นี้ มีพระเกียรติยศเป็น ยอดกษัตริย์พระองค์หนึ่ง ไม่ใช่ยกย่องแต่ในหนังสือพงศาวดารไทยเท่านั้น ถึงในหนังสือพงศาวดารชาติอื่นๆ เช่น พม่า, รามัญ, เขมร, ลานช้างและ เชียงใหม่ แม้ที่สุดจนจดหมายเหตุของจีนและฝรั่งบรรดาได้จัดไว้ในครั้งนั้น ก็ยอมยกย่องสมเด็จพระนเรศวรว่าเป็นวีรมหาราชเป็นนักรบและเป็น พระเจ้าแผ่นดินอันวิเศษ ซึ่งได้ปรากฏขึ้นในโลกพระองค์หนึ่ง ถ้าหาก ประเพณีในประเทศทางทิศนี้ในเวลานั้นเหมือนกันกับยุโรป ก็คงจะได้มี อนุสาวรีย์ใหญ่สร้างไว้เฉลิมพระเกียรติยศสมเด็จพระนเรศวรฯ ปรากฏอยู่ ครอบทั่วทุกวันนี้” (สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2492: 181-182)

สถานะหรือตำแหน่งใน “ประวัติศาสตร์ชาติ” เป็นความกังวล ของผู้นำประเทศยุคใหม่เสมอมา ในขณะที่เดียวกันการสร้างวีรบุรุษแห่ง ชาติก็ทำได้โดยอาศัยเครื่องมือสองอย่างนี้คืออนุสาวรีย์สาธารณะและการ สร้างวีรบุรุษขึ้นใน “ประวัติศาสตร์ชาติ”

เมื่อเกิดรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชขึ้นแรกๆ นั้น ความใส่ใจของผู้นำที่ จะสร้างวีรบุรุษแห่งชาติขึ้นใหม่ยังไม่มีชัดเจนนัก ทั้งนี้อาจเป็นด้วยสำนึก “ชาติ” ที่เกิดขึ้นใหม่นี้ยังจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มคนชั้นนำในสังคมซึ่งกุม อำนาจทางการเมืองไว้ได้อยู่แล้วก็เป็นได้ พระราชนิพนธ์ในพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จึงไม่ปรากฏว่ามีกรายบุคคลใดบุคคลหนึ่ง



ในประวัติศาสตร์ขึ้นเป็นวีรบุรุษแห่งชาติ ต่อเมื่อในสมัยรัชกาลที่ 6 เมื่อสำนักเรื่อง “ชาติ” แพร่หลายไปในสังคมกว้างขวางขึ้นแล้ว การสร้างวีรบุรุษแห่งชาติขึ้นจึงได้ทำกันอย่างเข้มข้นขึ้น

พระร่วงเปลี่ยนมาเป็นบุคคลจริงในประวัติศาสตร์มากขึ้น ความสนใจประวัติศาสตร์สุโขทัยอาจเริ่มมาก่อนหน้านั้น แต่งานศึกษาเกี่ยวกับสุโขทัยโดยเข้าไปสำรวจพื้นที่ตรวจสอบกับศิลาจารึกเริ่มขึ้นในพระราชนิพนธ์ *เที่ยวเมืองพระร่วง* ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ เมื่อครั้งดำรงพระยศสยามมงกุฎราชกุมาร อนุสาวรีย์ของพระร่วงที่สร้างขึ้นในสมัยนี้คือเรือรบชนิดใหม่ลำแรกของไทยซึ่งสั่งซื้อมาจากต่างประเทศ และได้พระราชทานนามพระร่วงเป็นชื่อเรือก่อนจะได้เรือมา

นอกจากพระร่วงแล้ว สมเด็จพระนเรศวรก็ได้รับความสนพระทัยจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ อย่างมาก ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ค้นหาเจดีย์ที่เชื่อว่าได้สร้างขึ้นในที่ทำยุทธหัตถี จนในที่สุดก็พบพระเจดีย์เก่าองค์หนึ่งในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี มีภูมิฐานที่ทำให้ทรงเชื่อว่าเป็นเจดีย์ยุทธหัตถีจริง เหตุการณ์ยุทธหัตถีและสมเด็จพระนเรศวรจึงถูกทำให้เป็นเหตุการณ์ “จริง” และคน “จริง” มากขึ้นกว่าที่ชาวบ้านเคยเล่ามาแต่โบราณ

อย่างไรก็ตาม การตีความประวัติศาสตร์ใหม่ให้เป็นประวัติศาสตร์แห่งชาติและสร้างวีรบุรุษของชาติขึ้นอย่างเป็นระบบต้องยกให้แก่สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระนิพนธ์ส่วนใหญ่ของพระองค์ก็ผลิตในช่วงรัชกาลที่ 6 ลงมา

ตลอดประวัติศาสตร์ไทยก่อนสมัยรัตนโกสินทร์ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงฯ ได้ถวายพระสมัญญามหาราชแก่พระมหากษัตริย์ไทย 4 พระองค์คือ พระเจ้ารามคำแหงและสมเด็จพระนเรศวร (สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงฯ, 2392) พระนารายณ์ (ในพระนิพนธ์บางเรื่อง) และสมเด็จพระเจ้าตากสิน (ไทยรบพม่า) เมื่อรวมกับสมเด็จฯ กรมพระปิยมหาราชแล้วก็นับว่ามีวีรบุรุษที่เป็นกษัตริย์ของไทย 5 พระองค์ซึ่งถือว่าเป็นวีรบุรุษ

ของชาติ

คุณสมบัติของวีรบุรุษทั้งห้านี้ เมื่อกล่าวโดยสรุปก็คือ

พระเจ้ารามคำแหง “เป็นอัจฉริยะกษัตริย์ ทรงพระคุณพิเศษทั้ง  
เป็นนักรบและเป็นพระเจ้าแผ่นดินซึ่งสามารถในการปกครองพระราช  
อาณาจักร นับเป็นพระมหाराของค์แรกในกษัตริย์สยาม” (เรื่องเดียวกัน:  
19)

พระนเรศวรทรงคุณพิเศษในฐานะกษัตริย์นักรบได้กอบกู้บ้านเมือง  
และได้อ้างถึงพระนิพนธ์ไว้แล้ว

พระนารายณ์ทรงเชี่ยวชาญทางวิเทโศบาย

พระเจ้าตากสินทรงเป็นกษัตริย์นักรบ และได้ทรงกอบกู้บ้านเมือง  
ดูเหมือนความเป็นนักรบจะเป็นคุณสมบัติที่สำคัญยิ่งของการ  
เป็นวีรบุรุษ แม้แต่สมเด็จพระนารายณ์เอง ในรัชสมัยของพระองค์ก็มีการ  
ทำสงครามที่ประสบความสำเร็จ คือการยกทัพไปตีเชียงใหม่ได้ นอกจากนี้  
บุคคลที่เป็นวีรบุรุษของชาติก็ล้วนเป็นผู้ปกครองทั้งสิ้น การเป็นผู้นำ  
ทางการเมืองของชาติไทย (ซึ่งยังไม่กำเนิดขึ้นในสมัยนั้น) และความ  
สามารถในการสงครามกลายเป็นมาตรฐานหลักของการประเมินบุคคล  
ขึ้นเป็นวีรบุรุษ

จากรายพระนามที่กล่าวนี้ หลวงวิจิตรวาทการได้เพิ่มเติมวีรบุรุษ  
ของชาติเข้าไปอีก เช่น พระเจ้าพรหม ซึ่งเป็นกษัตริย์กึ่งตำนานที่ได้ขับไล่  
“ขอม” ออกจากราชอาณาจักรเชียงแสน, พระศรีสุริโยทัย และคุณหญิงโม  
เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เกณฑ์ในการยกบุคคลขึ้นเป็นวีรบุรุษของชาติก็ยัง  
เหมือนกับของสมเด็จพระนเรศวร พระยาดำรงราชานุภาพ ฉะนั้นวีรบุรุษของรัฐ  
สมบูรณาญาสิทธิและวีรบุรุษของรัฐชาติ แม้มีจำนวนต่างกัน แต่ก็ม  
ลักษณะต้องตรงกัน

ความเปลี่ยนแปลงจากรัฐสมบูรณาญาสิทธิมาสู่รัฐชาติ ไม่ก่อให้เกิด  
เกิดความขัดแย้งในแง่อุดมการณ์ซึ่งแสดงออกในรูปของวีรบุรุษแต่อย่างไร  
รัฐชาติไทยได้รับมรดกวีรบุรุษสืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน นับเป็น

ชาติหนึ่งที่ไม่ค่อยจะมั่งคั่งในด้านวีรบุรุษของชาตินัก ทั้งนี้เพราะข้อจำกัดในจารีตวีรบุรุษของชาติ ซึ่งไม่เปิดโอกาสให้แก่ “วีรกรรม” ประเภทอื่นๆ และบุคคลประเภทอื่นๆ ได้ขึ้นทำเนียบเป็นวีรบุรุษมากนัก

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงตราเงื่อนไขของวีรบุรุษหรือวีรมหาราชเอาไว้ว่า

“ประเทศต่างๆ ย่อมมีวีรบุรุษเป็นพระเจ้าแผ่นดินในบางสมัย และย่อมจดจำอภินิหารของพระเจ้าแผ่นดินเช่นนั้นเชิดชูพระเกียรติไว้ในเรื่องพงศาวดารของประเทศ... สังเกตในเรื่องประวัติของวีรมหาราชทั้งหลายดูมีเค้าคล้ายกันหมดคือบ้านเมืองต้องมียุคเข็ญจึงมีวีรมหาราชอย่าง 1 วีรมหาราชย่อมเป็นบุรุษพิเศษมีสติปัญญาและความกล้าหาญเด็ดเดี่ยวผัดกับผู้อื่นมาในอุปนิสัยอย่าง 1 และสามารถทำให้ผู้อื่นเชื่อถือไว้วางใจในพระปรีชาสามารถมั่นคงอย่าง 1 จึงสามารถบำเพ็ญอภินิหารกู้บ้านเมืองและแผ่ราชอาณาจักรจนเป็นพระราชราชาธิราชได้...” (สมเด็จพระยาดำรงฯ, 2493: 3)

เงื่อนไขทั้งสามนี้จำกัดให้วีรมหาราชจะมีคุณลักษณะอื่นได้ยากซึ่งเท่ากับจำกัดคุณลักษณะของวีรบุรุษไปในตัว วีรบุรุษของชาติไทยจึงยากจะเป็นผู้สร้างนวัตกรรม, นักประดิษฐ์, ผู้เสียสละที่ไม่สามารถบรรลุความสำเร็จได้ (เช่น ยัน ดาร์ค-โจน ออฟ อาร์ค), หรือนักคิด เช่น กาลิเลโอ

อย่างไรก็ตาม ควรกล่าวด้วยว่า จารีตวีรบุรุษของประชาชนและของวัด แม้ว่าไม่เด่นเท่าจารีตวีรบุรุษของชาติซึ่งเกิดขึ้นใหม่ แต่ก็มิได้สูญหายไป โดยเฉพาะในหมู่ประชาชนได้นำเอาจารีตวีรบุรุษของตนไปสร้างวีรบุรุษของชาติขึ้นในหลายลักษณะมีความซับซ้อนน่าสนใจเป็นอันมากเช่น การยกวีรบุรุษประจำถิ่นของตนขึ้นเป็นวีรบุรุษของชาติด้วยการสร้างอนุสาวรีย์ (เคยมีดำริจะสร้างอนุสาวรีย์ของขุนสามชน เจ้าเมืองฉอดซึ่งยกทัพมาทำยุทธหัตถีกับพระเจ้ารามคำแหงแต่พ่ายแพ้ไป เป็นต้น) พระอาจารย์ชื่อดังเมื่อมรณภาพไปแล้วก็มีผู้ศรัทธาสร้างอนุสรณ์สถาน

ใหญ่โตเป็นที่นับถือทั่วไป กลายฐานะเป็นวีรบุรุษของชาติไป เป็นต้น ในทางกลับกัน วีรบุรุษของชาติกลับถูกกลืนเข้าไปอยู่ในจารีตของวีรบุรุษของประชาชน เป็นที่เคารพนับถือเหมือนเป็นเทพารักษ์ ดังเช่นที่อาจพบได้ในการบูชาเหรียญพระบรมรูปของรัชกาลที่ 5 ในปัจจุบัน

ในขณะเดียวกัน ทางราชการบ้านเมืองเองกลับหมดพลังที่จะสร้างวีรบุรุษของชาติขึ้นมาใหม่เสียแล้ว ถึงจะให้เกียรติยศแก่บุคคลอย่างไร ก็เป็นวีรบุรุษของคนเพียงบางกลุ่ม ในขณะที่คนกลุ่มอื่นไม่ยอมรับ ดังจะเห็นได้จากอนุสาวรีย์ของผู้นำกองทัพที่ล่องลับไปแล้วบางราย เป็นต้น ในขณะที่ปัญญาชนบางท่านได้รับการยกย่องสุดดีอย่างมากจากคนบางกลุ่ม แต่ก็ได้รับการคัดค้านต่อต้านจากคนกลุ่มอื่น ฝ่ายผู้ปกครองหมดพลังที่จะสร้างมติเอกฉันท์ให้แก่วีรบุรุษของชาติใหม่ๆ ได้เสียแล้ว

ตรงกันข้ามกับวีรบุรุษซึ่งเกิดจากจารีตของประชาชนที่ยังผลิตวีรบุรุษของชาติใหม่ๆ ออกมาได้อยู่เสมอ อีกทั้งยังพัฒนาคุณลักษณะใหม่ๆ เพิ่มขึ้นแก่ความเป็นวีรบุรุษอีกด้วย ความเปลี่ยนแปลงในแง่หนึ่งจะมีความสำคัญต่อมาตรฐานของวีรบุรุษของชาติในภายหน้าอย่างมาก

### ความสัมพันธ์ระหว่างวีรบุรุษและผู้นำ

ผู้นำย่อมใช้ภาพของวีรบุรุษเป็นแบบสำหรับการจำลองภาพตัวเองให้ปรากฏต่อสาธารณชน ด้วยความจำกัดของคุณลักษณะวีรบุรุษของชาติไทยดังที่กล่าวแล้ว ผู้นำไทยจึงมีตัวแบบสำหรับจำลองภาพตัวเองได้ไม่สู้มากนัก ความเด็ดเดี่ยวกล้าหาญ, ความเป็นนักรบ, ความเด็ดขาด ดูเหมือนจะเป็นต้นแบบให้แก่บุคลิกภาพของผู้นำไทยหลายคนด้วยกัน

แต่คุณลักษณะเช่นนี้จะเหมาะสมกับผู้นำในโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วนี้เพียงไร

ผู้นำที่ฉลาดกว่า และสามารถครองใจคนไทยได้มากกว่าและ  
 มั่นคงกว่า กลับจำลองตนเองไปกับต้นแบบของวีรบุรุษในจารีตของ  
 ศาสนาและประชาชน อย่างไรก็ตาม วีรบุรุษในจารีตของประชาชนเน้น  
 คุณลักษณะพิเศษเหนือคณธรรมดา หรืออาจเรียกได้ว่าเป็น “อาณานิคม”  
 ปัญหาของ “อาณานิคม” ก็คือสืบทอดไปยังบุคคลอื่นได้ยาก แม้ว่า “อาณานิคม”  
 อาจถูกเปลี่ยนโดยทำให้กลายเป็นสถาบันซึ่งใครๆ ก็สามารถเข้ามา  
 ครอบครองได้ แต่ “อาณานิคม” ที่เป็นสถาบันแล้วก็หมดพลังที่จะจูงใจ  
 คนได้อีกต่อไป



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

คำให้การขุนหลวงหาวัด. พระนคร: คลังวิทยา. 2510.

คำให้การชาวกรุงเก่า. พระนคร: คลังวิทยา. 2510.

จินตามณี เล่ม 1-2 และจินตามณีฉบับพระเจ้าบรมโกศ. พระนคร: ศิลปาบรรณาการ. 2504.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระยา. พระประวัติสมเด็จพระนเรศวรมหาราช. พิมพ์ในงานพระเพลิงพระบรมศพพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล. 2493.

\_\_\_\_\_. แสดงบรรยายพงศาวดารสยาม. พระนคร: ครูสภา. 2492.

ตำนานมูลศาสนา. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพหม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์. 2518.

“ตำนานเมืองนครศรีธรรมราช.” ใน ตริ อมาตยกุล (ผู้รวบรวม). รวมเรื่องเมืองนครศรีธรรมราช. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพลเอก เจ้าพระยาบดินทรเดชาอนุชิต. 2505.

ตำนานสิงหนวัติกุมาร. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพลตรีเจ้าราชบุตร. 2516.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. ประวัติศาสตร์รัตนโกสินทร์ในพระราชพงศาวดารอยุธยา. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ. 2523.

\_\_\_\_\_. “สงครามอนุสาวรีย์กับรัฐไทย.” ศิลปวัฒนธรรม. 13, 1 (พฤศจิกายน 2534): 266-284.

พงศาวดารเมืองเงินยางเชียงแสน. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพลตรีเจ้าราชบุตร. 2516.

พระราชพงศาวดารกรุงสยามจากต้นฉบับของบริติชมิวเซียม. พระนคร: ก้าวหน้า. 2507.

พระราชพงศาวดารฉบับพันจันทนุมาศ. พิมพ์ในงานศพนายแม ขวลิต และนายชาย ขวลิต. 2503.

พระราชพงศาวดารเหนือ. ในประชุมพงศาวดารภาคที่ 1. พระนคร: ก้าวหน้า. 2506.

วันวลิต, พงศาวดารกรุงศรีอยุธยา. วนาครี สามนเสน แปล. กรุงเทพฯ: มศว. 2523.

**ภาษาอังกฤษ**

Hook, Sidney, *The Hero in History: A Study in Limitation and Possibility*. Boston: Beacon Press. 1967.

Wyatt, David K., "Chronicle Tradition in Thai Historiography." in C. D. Cowan and O. W. Wolters, ed. *Southeast Asian History and Historiography*. Cornell University Press. 1976.

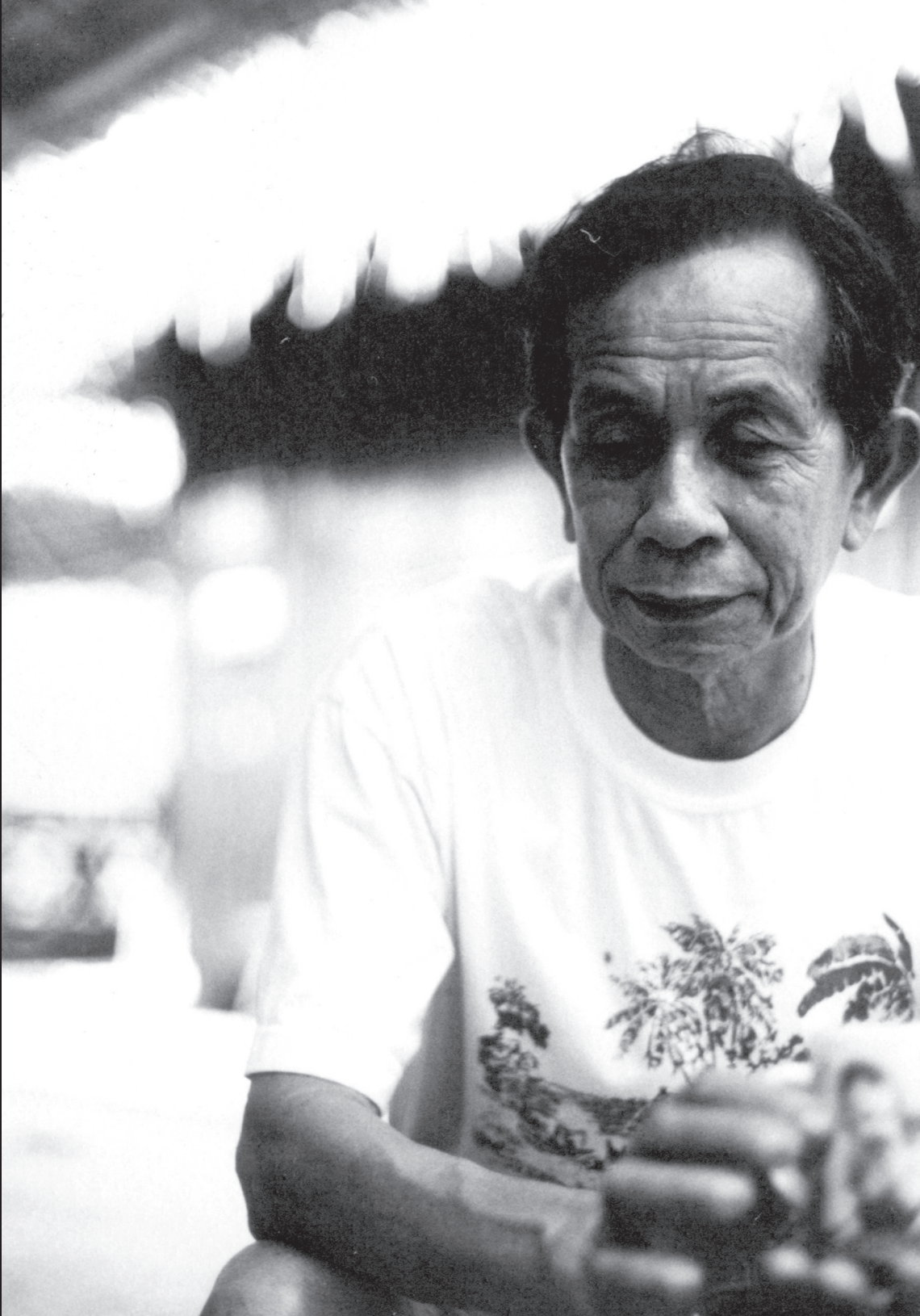
ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อึ้งภากรณ์ ครั้งที่ 5  
วันพฤหัสบดีที่ 9 มีนาคม 2538



รากฐานชีวิต

ผู้ใหญ่วิบูลย์ เข็มเฉลิม





ประวัติ  
ผู้ใหญ่วิบูลย์ เข็มเฉลิม

การศึกษา

- ประถมศึกษา: โรงเรียนวัดพงษาราม จังหวัดฉะเชิงเทรา
- มัธยมศึกษา: สอบเทียบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 กรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ

การทำงาน

- เกษตรกร ผู้เลือก 'วนเกษตร' เป็นวิถีชีวิต
- ผู้ใหญ่บ้านห้วยหิน อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา
- ครูภูมิปัญญาไทย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
- สมาชิกวุฒิสภา
- กรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

รางวัลและเกียรติคุณ

- รางวัลคนดีศรีสังคม
- รางวัลบุคคลดีเด่นของชาติ สาขานุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- รางวัลเกษตรกรดีเด่นแห่งเอเชีย ผู้ใช้ประโยชน์จากความหลากหลายของธรรมชาติ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO)



สวัสดีครับ ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพทุกท่าน ผมเป็นคนภายนอกและเป็น  
 คนธรรมดาที่ได้รับโอกาสจากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
 ให้มีโอกาสดำมาแสดงความคิดเห็น ผมต้องขอขอบคุณคณะผู้จัดงาน  
 ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์ ในครั้งนี้เป็นอย่างสูง ที่ได้ให้โอกาสแก่ผม

ผมชื่นชมท่านอาจารย์ป่วยมานาน อาจจะเป็นเพราะผมในตอน  
 เด็กๆ ก็ได้รู้จักชื่อท่านอาจารย์ อย่างน้อยก็ได้พบชื่อของท่านในธนบัตรที่  
 ผมได้ใช้สอยอยู่ ผมชื่นชมและชื่นชอบในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพราะ  
 ผมได้ใกล้ชิด ได้มีส่วนเข้ามาเรียนรู้ในที่นี้ตั้งแต่สมัยผมยังมีความคิดที่  
 ต้องการต่อสู้เพื่อให้ได้ความเป็นธรรมในเรื่องของราคาผลิตผล จนมีคน  
 ถามผมว่าผมเคยอยู่ในธรรมศาสตร์หรือ ผมตอบว่าไม่เคยหรอก เพียงแต่  
 เคยเข้ามาเดินเล่น แต่จริงๆ แล้วผมเข้ามาร่วมในการประชุมหลายๆ ครั้ง  
 เคยเข้ามาเรียนรู้อะไรจากที่นี่ ผมเองได้เรียนรู้เรื่องงานและแนวความคิด  
 ของอาจารย์ป่วย ที่สำคัญที่สุด ผมอาจจะเรียนรู้จากคนใกล้ชิดท่าน

เมื่อหลายปีที่ผ่านมาในขณะที่ผมยังมีปัญหาเรื่องราคาผลิตผลนั้น  
 งานที่ผมสนใจชิ้นหนึ่งก็คือความคิดในเรื่องการพัฒนาชนบท หลายคนี่

ได้ใกล้ชิดอาจารย์ป่วยจากการที่ได้ร่วมงานในมูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยก็เคยได้ถ่ายเทถ่ายโยงความคิดเรื่องการพัฒนาชนบทบางอย่างแก่ผมในสมัยก่อน ผมได้คุ้นเคยกับแนวความคิดบางด้านบางประการของอาจารย์ป่วยโดยผ่านบุคคลที่ใกล้ชิดท่านอีกทางหนึ่ง

เป็นผลอันหนึ่งที่ผมได้มาพูดในวันนี้ เลือกใช้ชื่อว่า “รากฐานชีวิต” หลายคนถามผมว่านี่อย่างไรถึงพูดเรื่องรากฐานชีวิต ผมอยากใช้คำนี้ทั้งๆ ที่ผมอาจจะไม่รู้อะไรถึงขนาดกล้ายืนยันได้ว่าผมรู้จัก สาเหตุสำคัญของการรับที่จะพูดด้วยถ้อยคำประโยคนี้นี้ ก็สืบเนื่องมาจากผมได้ประสบอุบัติเหตุชีวิตสำคัญๆ ผมได้ประสบกับความล้มเหลวในช่วงก่อนหน้านี้เมื่อเกือบ 10 กว่าปีที่แล้ว ไม่ใช่เกิดขึ้นจากการขาดเทคโนโลยี ไม่ใช่เป็นเรื่องที่เราขาดเงินลงทุน ไม่ใช่เป็นเพราะว่าเราขาดความขยันหมั่นเพียร แต่เป็นเพราะเราขาดรากฐานชีวิต ประการสำคัญของความเป็นรากฐานชีวิตที่ขาดก็คือความต่อเนื่องจากวิถีชีวิตที่เป็นของตัวเองกับสิ่งใหม่ที่เกิดขึ้นโดยที่ไม่สามารถเอาทั้งสองเรื่องมาเชื่อมต่อกันได้

เมื่อประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา ผมได้มีโอกาสมานำเรื่อง “สายพานชีวิต” ณ สถานที่นี้โดยมูลนิธิโกมลคีมทองเป็นผู้จัด เหตุที่ผมเลือกพูดเรื่อง “สายพานชีวิต” ก็เพราะว่า ในขณะที่ผมกำลังเลือกทางเดินที่คิดว่าจะไม่เป็นไปตามแนวทางที่สังคมกำหนดไว้ให้ นั่นคือผมปฏิเสธสายพานชีวิตจากวันนั้นจนถึงวันนี้ประมาณ 10 ปี ผมคิดว่ามีบางอย่างที่พิสูจน์ว่าสิ่งที่ผมพูดเมื่อ 10 ปีก่อนนั้นกับชีวิตที่เป็นอยู่จริงในตอนนั้นของผมมันแตกต่างกันอย่างไร นั่นคือสาเหตุที่ผมมาพูดเรื่อง “รากฐานชีวิต” ที่นี้

ในวันนี้ผมอยากจะเรียนย้ำว่า รากฐานชีวิตก็คือความคิดที่มันทำการเชื่อมต่อกันระหว่างอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ผมเองตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา 20 ปี ทำการเกษตร ทำไร่ไม่ว่าจะเป็นการปลูกพืชไร่อย่างไรก็ตามไม่ได้เกิดขึ้นจากการเชื่อมต่อกับวิถีชีวิต แต่เกิดขึ้นจากการแทรกแซงในรูปของการส่งเสริม เกิดขึ้นจากนโยบายการพัฒนาที่ต้องการผลผลิตทางการเกษตรเพื่อการส่งออก ทำให้ผมสะดุดการเรียนรู้เรื่อง

ที่เคยพึ่งตัวเองได้ รวมทั้งเรื่องของการทำมาหากินที่สามารถเสริมการพึ่งพาตัวเองในครอบครัว เช่น อุตสาหกรรมในครัวเรือน เป็นต้น ซึ่งชาวบ้านก็มีพื้นฐานอยู่แล้ว กลับเปลี่ยนมาเป็นการปลูกพืชเพื่อขายอย่างเดียว ปลูกข้าวก็เพื่อที่จะขายข้าวเปลือก เอาเงินไปซื้อข้าวสารกินปลูกมัน ซึ่งที่จริงเราไม่รู้ว่าจะทำให้เป็นอาหารกินได้ด้วยวิธีใด นอกจากขายหัวมัน หรืออย่างตึกเอาจม่นสำปะหลังมาหันให้เป็นมันตากแห้ง แล้วก็เจอปัญหาเรื่องการตลาด

ผมได้พบว่าความต้องการจริงๆ สำหรับชีวิตของคนในชนบท โดยเฉพาะผมหรือพี่น้องที่อยู่ในครอบครัว เราต้องการมีอิสระ เราต้องการมีความสงบ เราต้องการมีชีวิตที่มีความเอื้อเพื่อเผื่อแผ่ มีมากก็สามารถแบ่งปันกันได้ แต่ปรากฏว่าระยะเวลาที่ผ่านมา 20 ปี ไม่มีสิ่งที่เราต้องการที่สำคัญ มันกลับทำให้เกิดขาดมากกว่าเก่า ทำให้สิ่งที่คิดว่ามันควรจะมั่งคั่งกลับไม่มี เมื่อเรามีรายได้มากขึ้น ที่คิดว่ามันควรจะมีความมั่นคงกลับไม่มีความมั่นคง โดยเฉพาะตัวผมเองหมดเนื้อหมดตัวเพราะมีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สิน

อาจจะเป็นเพราะความจำเป็นในขณะนั้น หรืออาจจะเป็นเพราะความกดดันจากความไม่เป็นธรรมในความเข้าใจของผม มันถูกสะสมมาโดยตลอด เมื่อเกิดปัญหาเฉพาะหน้าขึ้น ทำให้ผมต้องคิดเอาตัวรอดในขณะนั้นให้ได้ สิ่งสำคัญคือมีอดีตซึ่งผมได้รับรู้ ช่วยทำให้ผมได้คิดอย่างเช่นอดีตที่สามารถทำอะไรกินเองได้ อดีตที่เราเคยเพาะปลูกและใช้แรงงานเป็น แต่จากการที่เราหยุดทิ้งระยะไปเป็นเวลานานพอสมควรทำให้เราก็ต้องการใช้แรงงานใหม่

การที่ท้ออย่างนี้ก็ทำให้เราเริ่มพบว่า เมื่อเราเริ่มปลูกของกินเราก็มีกิน การที่รู้จักปลูกอะไรเพิ่มขึ้น แล้วก็มีความต่อเนื่อง ทำให้เรามีสิ่งเหล่านั้นเพิ่มขึ้น จนมีความมั่นคงขึ้น การที่ทำมา 6 ปี หลังจากที่ผมล้มเหลวแล้วก็กลับมาเพาะปลูก ตั้งแต่เริ่มปลูกพืชอายุสั้น ๆ ที่ผมมักบอกใครต่อใครว่าผมเริ่มจากการปลูกผักบุ้ง 2-3 ตารางวาในตอนแรก และ

หลังจากนั้นเมื่อกินไม่หมดก็เอาไปขาย ได้เงินมา 30 กว่าบาท แล้วผมก็พบว่า เป็นครั้งแรกที่ผมมีกำไรในรอบ 20 ปีที่ผมทำไร่ ผมสรุปอย่างนั้นได้ก็เพราะว่าผมเคยขายมันสำปะหลังปีละครั้งได้เงินมากกว่า 5-6 แสนบาท ยังไม่พอใช้หนี้ แต่การขายผักบุง 30 กว่าบาทเป็นกำไรทั้งหมด ก็เลยทำให้ผมมีกำลังใจ มีความมานะที่จะทำตามแนวความคิดนั้น จน 2-3 ปีเราก็เห็นว่ามีความมั่นคงเพิ่มขึ้น มีโอกาสเรียนรู้อะไรเพิ่มขึ้น จนกระทั่งเราเริ่มรู้จักพืชพันธุ์ที่เราปลูกในพื้นที่ที่มีเหลืออยู่เพียงประมาณ 10 ไร่ นั้นรู้จักพืชมากขึ้น รู้จักใช้ประโยชน์จากพืชมากขึ้น จนถึงระยะหนึ่งเห็นว่า มีสภาพคล้ายป่า ก็เรียกสิ่งที่ผมทำนั้นว่า “วนเกษตร” ก็ทำให้เห็นว่าวนเกษตรน่าจะเป็นรากฐานชีวิตของผม

ที่มาถึงวันนี้ก็เพราะว่าวนเกษตรไม่เพียงแต่ทำให้เรามีกินหรือเพียงแค่ว่าอยู่ได้ตามลำพังโดยไม่แยแสต่อใคร กำลังคิดว่านอกจากจะเป็นเรื่องของกรรมสิทธิ์กินเฉพาะผู้ทำ ยังเป็นเรื่องของการนำสิ่งนี้ไปสร้างความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้าน อย่างน้อยมันทำให้เรามีกิน มันจึงไม่มีความคิดที่จะไปเบียดเบียน

สำหรับความรู้เรื่องระบบธุรกิจระดับต้นๆ คือ ถ้าเรามีกินแล้วไม่ขาย เราไม่เดือดร้อน แต่ถ้าเรามีกินแล้วเราคิดจะขาย ถ้าเราขายถูกก็ยังอยู่ได้ แต่ถ้าจะขายแพงก็รู้จักรอเวลาให้มีโอกาสอันสมควรแล้วค่อยขาย ทำให้เรารู้ว่าถ้าเรามีกินแล้ว มันทำให้เราไม่ต้องรีบร้อน ประการสำคัญที่ผมพบก็คือ ทำให้ผมรู้สึกว่ามีอิสระ ไม่ถูกกำหนดโดยเวลาหรือตลาด

วนเกษตรนั้นทำให้คนไม่เบียดเบียน เพราะว่าวนเกษตรนั้นไม่จำเป็นต้องไปเอาของคนอื่นมาเป็นของเรา เพราะเราได้สะสมสิ่งที่จำเป็นไว้จนเพียงพอ ประการสำคัญ วนเกษตรเป็นเรื่องของการวางแผนที่มีความต่อเนื่องระยะยาว นอกจากเป็นเรื่องเฉพาะหน้าแล้ว ทำให้มีกินแล้ววนเกษตรยังคิดถึงเรื่องการเตรียมปัจจัย 4 ให้พร้อม ปัจจัย 4 ที่สำคัญมีอยู่ 3 อย่าง และค่อนข้างจะเกิดปัญหาหากถ้าเกิดการขาดแคลน 3 อย่างที่สำคัญก็คือ อาหาร ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย ส่วนเรื่องนุงหน่ม

ในปัจจุบันนั้นอาจจะเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญมากนัก เรื่องของอาหารนั้น วนเกษตรได้สะสมสิ่งที่เป็นอาหารไว้จนมีความมั่นใจว่าไม่มีเงินก็อยู่ได้ เรื่องยารักษาโรคนั้นเราคงไม่จำเป็นต้องรู้ว่าสะสมยาชนิดไหนไว้เพื่อรักษาโรคร้ายไข้เจ็บของเราเรื่องอะไร แต่การสะสมต้นไม้จำนวนมาก รู้จักคุณประโยชน์คุณค่าของต้นไม้จำนวนมาก ทำให้เรารู้ว่าโรคอะไรที่สัมพันธ์กับต้นอะไร

การที่เราได้เริ่มเรียนรู้เกี่ยวกับสุขภาพ มีการศึกษาความรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่น มีการแลกเปลี่ยนความรู้จากผู้เป็นหมอทั่วๆ ไป ซึ่งหลายคนที่มีความรู้เหล่านั้นก็เคยได้ถ่ายโยงความรู้บางเรื่องเหล่านั้นให้แก่มผม ก็ทำให้เห็นว่าอาการเริ่มต้นของการเจ็บไข้ได้ป่วยบางอย่างเราก็สามารถจะรู้ได้ การที่เราเอาต้นไม้ที่เรามีอยู่บางชนิดมาใช้เมื่อมีอาการเริ่มต้น สามารถรักษาอาการเหล่านั้นได้ไม่ยาก อาการสำคัญของคนที่มักจะป่วยบ่อยๆ แล้วต้องสูญเสียชีวิตจำนวนมากโดยที่พึ่งตัวเองไม่ได้ก็คืออาการท้องผูก ท้องผูกนั้นเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดโรคเกือบทั้งหมด วนเกษตรจึงทำให้เกิดการพึ่งตัวเองได้ในเรื่องของสุขภาพ

ประการสำคัญ วนเกษตรทำให้ได้คิดไปถึงการจะต้องพึ่งตนเองให้ได้ในบั้นปลายของชีวิต มีการพูดถึงคนที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมว่าเป็นบุคคลสำคัญของสังคม แต่เป็นคนในภาคเดียวที่พึ่งตัวเองไม่ได้เลยตลอดชีวิต และสำคัญที่สุด พึ่งตัวเองไม่ได้เลยในบั้นปลายชีวิตในตอนแก่เฒ่า

เมื่อรับราชการมา มีความชอบตามสมควร หลังเกษียณอายุราชการก็ได้รับการปูนบำเหน็จบำนาญ มีชีวิตที่มั่นคง พึ่งพาตัวเองได้มีความสุขตามสมควรแก่อัตภาพ แต่เกษตรกรต้องทำงานหนักตลอดชีวิต แม้จะมีอายุมากก็ยังจำเป็นต้องทำงานหนักอยู่ ถ้าชีวิตและครอบครัวยังไม่ได้ร่ำรวยหรือมั่นคง หากไม่ทำงานหนักก็อาจจะไม่มีกิน ถ้ายิ่งยากจนปัญหาที่ตามมาก็คือลูกเด็าก็อาจจะไม่อยู่ ไม่เอาใจใส่ ปล่อยให้อยู่ตามลำพัง ซึ่งเราก็พบเห็นอยู่เสมอในภาคอีสานหรือแม้กระทั่งในภาคกลาง ที่คนมีอายุมากๆ ต้องอยู่เฝ้าบ้านและทำกินไม่ไหว ปัญหาเหล่านี้คือไม่มี

การสะสม ในส่วนที่ทำได้ไม่ยากก็คือการสะสมต้นไม้ หรือสะสมอะไรก็ได้ที่มันสามารถทำให้เกิดความมั่นคงของชีวิตในบั้นปลาย

วนเกษตรนั้นให้ความสำคัญกับเรื่องการสะสม การเตรียมความพร้อม และความไม่ประมาท ต้นไม้ทุกชนิดปลูกไปแล้วมันจะโตขึ้น ต้นไม้บางชนิดก็อาจจะโตใบได้ลูกเป็นอาหาร แต่เมื่อเราใช้ลูกใช้ใบเป็นอาหาร หรือจะใช้เพื่อการค้าการขายตามที่เราควรจะได้รับอย่างไรก็ตาม เวลาอีกสักกระยะหนึ่ง ต้นไม้ต้นหนึ่งก็โตขึ้นมาพอที่จะเอาไปแปรรูปเป็นไม้ใช้สอย ถึงกับคิดกันว่า ถ้าชาวไร่ชาวนาของเราคนหนึ่งถูกกระตุ้นให้คิดและเริ่มวางแผนชีวิตให้เป็นในขณะที่อายุไม่เกิน 35 ปี ก็จะสามารถวางแผนปลูกต้นไม้เพื่อจะได้เป็นบำเหน็จบำนาญให้ตัวเองในตอนอายุ 60 ปีเท่ากับข้าราชการ คิดกันเล่นๆ ว่า ถ้าชาวไร่ชาวนาคนหนึ่งใช้ที่ดินหัวไร่ปลายนาที่เป็นที่ดอน ปลูกไม้ทั้งไว้สัก 300 ต้น ไม่ว่าจะปลูกเป็นแนวเขตหรือปลูกเป็นไม้ร่มเงา ไม้หลายชนิดที่ปลูกอาจจะเป็นไม้ผล อย่างกรณีของไม้กระท้อน ไม้ชนิดนี้เมื่ออายุ 25 ปี เส้นผ่านศูนย์กลางต้นหนึ่งก็ 70-80 เซนติเมตรขึ้นไป บางต้นอาจถึงเมตรเศษหรือเกือบ 2 เมตรก็มี ไม้ที่มีขนาดโตตั้งแต่ 1 เมตร ส่วนมากแปรรูปได้เนื้อไม้ขายได้กว่า 10,000 บาท ถ้าคนคนหนึ่งวางแผนตรงนี้ไว้ให้ดีเมื่ออายุไม่เกิน 35 ปี พออายุ 60 ปี เขาก็จะมีเงินก้อนหนึ่งประมาณ 3 ล้านบาทเป็นบำเหน็จแก่ชีวิต หรือเป็นบำนาญให้เขาพึ่งพาตัวเองในบั้นปลาย นั่นเป็นสิ่งที่ผมเพิ่งคิดได้หลังจากทำวนเกษตรมาได้ประมาณ 4-5 ปี วนเกษตรจึงเป็นเรื่องของการพึ่งตนเอง

นอกจากวนเกษตรจะเป็นเรื่องของการพึ่งตนเองหรือเรื่องของการดำรงชีวิตแล้ว วนเกษตรยังทำให้เกิดการเรียนรู้ที่ทำให้เราสามารถพึ่งตนเองในเรื่องของเทคโนโลยีบางประการได้อีกด้วย ตอนนี้เราเริ่มเห็นว่าคนในภาคเกษตรหรือคนที่อยู่ในสังคมชนบท การขาดแคลนที่สำคัญที่สุดในตอนนี้ก็คือการขาดแคลนความสามารถในการจัดการ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการการผลิตที่ตนเองมีอยู่แล้ว หรือการจัดการวิธีการผลิตหรือการเพาะปลูก หรือแม้กระทั่งการจัดการทรัพยากรที่ตนเองมีอยู่ให้สมดุล



ภาคเกษตรขาดสิ่งเหล่านี้ หรือชนบททั่วไปก็ขาดสิ่งเหล่านี้

หลังจากผมเริ่มต้นเรียนรู้พืชที่ละอย่างทีละชนิด ผมก็รู้จักเอามาใช้ประโยชน์ รู้จักเอาสิ่งเหล่านี้มาเปลี่ยนให้มีคุณค่าเพิ่มขึ้น เช่น กรณีของต้นข่อย ซึ่งเป็นพืชที่เรียกกันว่าพวกวัชพืช หลายคนกังวลว่าขึ้นแล้วจะกำจัดยาก แต่เมื่อเอาต้นข่อยมาบดให้เป็นผง เราได้ยาสีฟันเรียกว่า ยาสีฟันข่อย คุณค่าของยาสีฟันข่อยก็คือรักษาอาการเหงือกบวม รักษาโรคปวดฟัน พวกรำมะนาด แมงกินฟัน ไข้แล้วได้ผลค่อนข้างดี เมื่อมีคุณค่าตรงนี้มูลค่าข่อยก็เปลี่ยนไปจากขายไม่ได้เป็นขายได้กิโลกรัมละกว่า 200 บาท

จริงๆ แล้วบ้านเมืองไทยไม่น่ายากจนเลย เรามีสิ่งต่างๆ เหล่านี้เต็มไปหมด เพียงแต่เราไม่ได้เอามาใช้ประโยชน์ ผมเพิ่งเรียนรู้หลังจากที่เราได้ทำลายป่าไปตั้ง 20 ปี เป็นสิ่งที่เรียนรู้หลังจากที่เราเกือบจะไม่มีป่าอยู่ใกล้ตัวแล้ว วนเกษตรทำให้คนเริ่มฟังตัวเองในเรื่องเทคโนโลยี รวมทั้งทำให้คนกลับมาแปรรูปอะไรต่างๆ ด้วยตัวเองมากขึ้น เรื่องการเรียนรู้อุตสาหกรรมในครัวเรือนที่เราเคยฟังตัวเองได้มาตั้งนานแล้ว คนในชนบทอยู่ได้ด้วยอุตสาหกรรมครัวเรือนกับหัตถกรรมพื้นบ้าน ซึ่งเราอาจจะจำเป็นในสมัยหนึ่งเพราะไม่มีการนำเข้าจากที่อื่น แต่ในขณะที่ยุคนี้เราได้รับความสะดวกสบาย ทุกสิ่งนำเข้า ไม่ต้องทำอะไรให้มันเหน็ดเหนื่อย เสียเวลา มันทำให้คนทำสิ่งต่างๆ ในบ้านไม่เป็น ที่ร้ายที่สุดในปัจจุบันที่ผมเห็นอยู่ในชนบททั่วไปก็คือ ชาวบ้านเริ่มทำกินไม่เป็น เพราะดีห้าครั้งก็มีรถวิ่งเอาข้าวกลองไปขายตามหมู่บ้านแล้ว มีแกงสำเร็จรูปใส่ถุง ปัญหาเหล่านี้ทำให้คนพึ่งตนเองไม่ได้

วนเกษตรจะทำให้เราฟังตัวเองได้ จากการเรียนรู้เรื่องพืช เรื่องอุตสาหกรรมในครัวเรือน จากการสะสมข้อมูลความรู้ซึ่งเป็นภูมิปัญญาเก่า การที่เราเริ่มเห็นความสำคัญของความรู้เก่า ทำให้เห็นคุณค่า แม้กระทั่งข่อยซึ่งเป็นวัชพืช ก็มีคุณค่า

สิ่งที่ผมเริ่มสนใจและถือว่าเป็นเรื่องสำคัญ และเป็นเรื่องที่ผมคิด

ว่าอยากจะพูดในวันนี้มากกว่าเรื่องอื่นๆ ก็คือในเรื่องของการศึกษา ผมเป็นคนที่มีโอกาสเรียนรู้น้อยหรือเรียกว่าเป็นคนที่ขาดโอกาสทางการศึกษา ผมมีความรู้โดยตรงเพียงชั้นประถมปีที่ 4 แต่บังเอิญผมเป็นคนที่น่าสนใจ เรื่องการเรียนรู้นั้นตั้งแต่เด็กๆ เพราะผมเป็นเด็กที่โตกับพระ โตกับหลวงพ่อบุญ ซึ่งท่านสนใจเรื่องหนังสือ ผมเคยอยู่กับครู ครูที่รักการเล่าเรียน ครูที่สอนผมเป็นครูที่ยังไม่เป็นข้าราชการ เพราะในสมัยที่ผมได้เรียนหนังสือนั้น ครูยังเป็นเพียงคนที่อาสาสมัครไปสอนหนังสือ ผมอาจจะพยายามอ่านหนังสือบางเล่มที่ครูพยายามหาไปให้ ผมฟังนิทานจากครูหลายเรื่อง ทำให้ผมมีความคิดทะเยอทะยานและอยากรู้

แต่ในปัจจุบันเท่าที่ผมได้มีโอกาสใกล้ชิดกับเด็ก เพราะเหตุที่ผมสนใจเรื่องการศึกษาตัวเอง ก็ทำให้เห็นว่าเด็กไม่ได้รับในสิ่งที่ผมเคยได้รับ เด็กจะไม่ได้อะไรเลยนอกจากอ่านหนังสือตามที่ครูมอบหมายให้อ่าน แล้วก็ไปตอบ เพื่อให้รู้ว่าเด็กตอบได้แล้ว เพื่อจะได้ไปทำอย่างอื่นได้ ผมจึงใช้ที่ดินที่บ้านผมซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดประมาณเพียง 10 ไร่เท่านั้น หรือใช้พื้นที่ว่างที่เป็นช่องว่างระหว่างต้นไม้ส่วนที่ผมกันไว้ เพื่อให้คนเข้ามาเรียนรู้ร่วมกัน ผมอาศัยประสบการณ์ในระยะ 10 ปีหลังที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการทำวนเกษตรพยายามสรุปออกมาแล้วทำให้เกิดเป็นเวทีแลกเปลี่ยนกับกลุ่มคนที่เป็นเกษตรกรด้วยกัน ผมพยายามที่จะเอาสิ่งที่น่าสนใจไปสู่การแก้ปัญหาในระยะสั้นและระยะยาวได้ออกมาพูดคุยกันให้บ่อยขึ้น เพราะฉะนั้นผมจึงนำที่ดินของผมมาใช้ประโยชน์ทางการศึกษา

ผมมีความหวังอยู่กับเด็กมากสักนิดหนึ่ง เพราะดูเหมือนว่าเด็กเหล่านี้ โดยเฉพาะเด็กระดับประถม ถ้าทำให้เด็กเหล่านี้ได้รับข้อมูลที่สอดคล้องกับชีวิต ก็ยังพอมีความหวังว่าเด็กพวกนี้เมื่อโตขึ้นก็จะสามารถกลับไปสู่การพึ่งพาตัวเองได้ แต่ก็ยังมีความหนักใจอยู่ว่า เมื่อเด็กเหล่านี้เกิดการเรียนรู้ในระดับประถมจนเข้าใจแล้วตอนที่เขาไปเรียนในระดับมัธยม เด็กเหล่านี้จะคิดอย่างไรต่อไปอีก ถ้าไม่พยายามปรับวิธีการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของเขาในชุมชน

และประการสำคัญ ผมอดเป็นห่วงไม่ได้ว่า การศึกษาของเรานั้น ไปเน้นเป้าหมายสูงสุดอยู่ที่มหาวิทยาลัย ผมไม่ได้มองมหาวิทยาลัย เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องหรือมีอคติ แต่ผมมองว่ามหาวิทยาลัยนั้นมีบทบาท ในการทำให้คนไม่กลับไปอยู่กับชุมชนเพิ่มขึ้น ผมคิดว่าถ้าเราทำให้เด็ก เกิดการเรียนรู้ ผมเห็นว่าเขาสามารถเรียนรู้อะไรได้ง่าย ถ้าการศึกษา ในระดับสูงขึ้นไปพยายามทำสิ่งเหล่านี้อย่างต่อเนื่อง ก็จะทำให้บ้านเมืองมี ความหวังที่จะกลับไปพึ่งพาตัวเองได้มากขึ้น

เมืองไทย โดยเฉพาะทำชนอมที่ผมอยู่ เรามีพื้นดินซึ่งเป็นป่า เขตร้อน มีพันธุ์พืชมากมาย ผมใช้เวลา 3-4 ปีนี้ออกศึกษาป่าหลายรูปแบบ ทั้งรูปแบบการจัดกิจกรรมร่วมกับเด็ก โดยการเดินป่า จัดค่ายกึ่งๆ ค่าย ลุกเสือในป่า ทำโครงการธรรมชาติร่วมกับพระสงฆ์ ศึกษาพันธุ์พืชและ ชุมชนรอบๆ ป่า เราแลกเปลี่ยนกับชาวบ้าน ผมคิดว่าคงจะมีพันธุ์ไม้มากกว่า 5,000-6,000 ชนิด ถ้าเราสามารถรวมกันเป็นระบบได้ ไม้บางชนิด มีราคาแพงมาก เช่น ไม้หอมแก่นกฤษณา เป็นต้น ไม้จันทน์ซึ่งเป็นไม้ที่ ตอนผมเด็กๆ เคยอ่านในหนังสือว่าเป็นไม้ส่งออก แต่พอโตขึ้นไม่มีซื้ออยู่ ในบัญชีรายชื่อไม้ส่งออก หรือไม้อีกมากมาย รวมทั้งไม้ที่เป็นยารักษาโรค อีกหลายชนิด เราพบได้เมื่ออยู่ในป่า แต่ปัจจุบัน ไม้เหล่านี้ไม่มีความ สำคัญ เพราะไม่มีใครรู้จัก และไม่มีใครทำให้มันเกิดการขยายพันธุ์เพิ่มขึ้น

ในการศึกษาเองก็ไม่มีข้อมูลไม้เหล่านี้ให้เด็กเรียน เวลาพูดถึง ไม้เหล่านี้ที่ไร ก็ดูเหมือนว่าไม้เหล่านี้ไม่น่าจะมีอยู่ในบ้านเมืองไทย ในหนังสือที่เด็กเรียนนั้นพูดถึงไม้ที่ผมไม่อยากจะออกชื่อหลายชนิด ซึ่งเป็นไม้ที่นำเข้ามาเกือบทั้งหมด ผมเห็นว่าข้อสำคัญของการศึกษา น่าจะต้องสร้างความต่อเนื่อง ความต่อเนื่องของผมในที่นี้คงไม่ได้หมายถึง ความต่อเนื่องที่จะต้องเรียนตั้งแต่เกิดจนตาย แต่หมายถึงความต่อเนื่อง ของเนื้อหาที่มันมีมาก่อนในสังคมวัฒนธรรมของไทย กับความต่อเนื่องที่ มันเกิดขึ้นในยุคของการพัฒนายุคนี้ เพราะยุคนี้เราต้องยอมรับว่า การที่ จะกลับไปมีชีวิตในอดีตเมื่อ 50 ปี เมื่อ 100 ปีที่แล้วคงไม่ใช่ แต่การที่

เอาคนที่ยังติดอยู่กับความคิดเมื่อ 50 ปีที่แล้วมาอยู่กับการพัฒนาตรงนี้ ผมก็ยังนึกไม่ออกว่าเขาจะสามารถทำอะไรได้มากไปกว่าที่จะเป็นเพียงแต่แรงงานราคาถูก ผมกำลังคิดว่าถ้าเราทำให้เด็กเหล่านี้ซึ่งเป็นเด็กที่บริสุทธิ์อยู่ เขายังซึมซับธรรมชาติจากสายเลือดเดิมและรับรู้วัฒนธรรมใหม่ยังไม่มาก ให้เข้าสู่การเรียนรู้ ผมเชื่อว่าจะเข้าสู่ความต่อเนื่องเรื่องวัฒนธรรมของเราได้ง่ายขึ้น

วัฒนธรรมในความเข้าใจของผม ไม่ได้หมายถึงการรำจำ ไม่ได้คิดถึงภาพสวยๆ งามๆ เท่านั้น แต่วัฒนธรรมคือเนื้อหาคุณค่าของการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นความรู้ เป็นภูมิปัญญา ที่มีการทำมาก่อนหน้าโน้น จนมีความมั่นใจว่าเอามาใช้ในการดำรงชีวิตได้ และถูกถ่ายทอดมาเป็นประเพณี เป็นสิ่งต่างๆ ที่ให้คนต้องเรียนรู้ ผมคิดถึงเหตุผลของเทศกาลซึ่งปีหนึ่งมีตั้ง 12 เดือน ในแต่ละเดือนก็จะมีเทศกาลที่มีความแตกต่างหลากหลายตามสภาพของฤดูกาลทำไมในฤดูแล้งอย่างเดือนสามจึงมีประเพณีเผาข้าวหลาม ทำไมช่วงตรุษสารทเดือนสี่เดือนห้าจึงกวนข้าวเหนียวแดงหรือทำกาละแม ทำไมเดือนสิบจึงต้องทำกระยาสารท

ผมมองว่าสิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องมือของการเรียนรู้ เพราะการกำหนดประเพณีก็จะสอดคล้องกับผลผลิตของธัญพืชตามฤดูกาล ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ทำให้คนเกิดการเรียนรู้ วัฒนธรรมก่อให้เกิดการเรียนรู้ การแปรรูปทำให้เกิดอุตสาหกรรมในครัวเรือน ทำให้คนพึ่งพาตัวเองได้ คนอยู่ได้ คนรู้จักปรับปรุงสิ่งที่มีคุณค่าน้อยให้มีคุณค่าสูงได้ คนรู้จักเปลี่ยนปลาร้าธรรมดาๆ ให้เป็นอาหารโปรตีนอย่างปลาร้าได้ หรือรู้จักสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสิ่งที่เรามีความเชื่อสูงสุดในอดีต เพราะคนในชนบทหรือคนในสังคมเราแต่เดิมมีความเชื่อในธรรมชาติ หรือที่เรียกว่าผี เชื่อว่าผีนั้นต้องกินอาหารละเอียดและต้องมีกิน ก็มีความสามารถที่จะแปรรูปอาหารจากข้าวให้เป็นเหล้าเพื่อที่จะไปเลี้ยงผี

ผมคิดว่านี่เป็นความสามารถ เป็นภูมิปัญญาเก่า แต่ภูมิปัญญาเหล่านี้ไม่มีความต่อเนื่อง เพราะแต่เดิมนั้นเราต้องทำทุกอย่าง เราต้อง

พึ่งพาตัวเองให้ได้ เพราะเราไม่มีบ้จ้ายเหล่านี้จากข้างนอกเข้ามาช่วยเหลือเรา แต่พอถึงยุคของการเปลี่ยนมาสู่การพัฒนาสมัยใหม่ ปรากฏว่าสิ่งเหล่านี้เราไม่ได้รับการสนับสนุนให้ทำ หลายอย่างมีกฎหมายควบคุมการทำด้วย อย่างกรณีการทำเหล้า หรือแม้กระทั่งในเรื่องการดูแลสุขภาพ ก็มีกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบโรคหลายมาตราที่ทำให้คนไม่สามารถนำภูมิปัญญามาใช้ให้เกิดความต่อเนื่องได้ ผมไม่ได้มองกฎหมายในแง่ร้ายแต่ในแง่ของการจำกัดภูมิปัญญานั้นน่าคิด

พอเราเริ่มมีนโยบายการพัฒนาที่ต้องให้ความสำคัญกับการส่งออกอุตสาหกรรมในครัวเรือนก็ถูกทอดทิ้งไป คนก็เริ่มพึ่งตัวเองไม่ได้ เพราะคนต้องหาเงินเพื่อจะเอามาซื้อทุกอย่างที่ตัวเองต้องการหรือจำเป็นแก่การครองชีพ จะเห็นได้ว่าเรามีค่าแรงต่ำ แต่ค่าครองชีพมันสูงขึ้น กรรมกรก็เรียกร้องค่าตอบแทนให้สูงขึ้นตามค่าครองชีพ หรือข้าราชการก็เรียกร้องขอความเป็นธรรมในเรื่องของเงินเดือนให้สูงขึ้น เงินเดือนยังไม่ทันขึ้นสินค้าก็ขึ้นราคาเกือบหมดแล้ว เพราะว่ามันไม่ทัน ชาวบ้านในชนบทอย่างผมยิ่งหนักเข้าไปอีก กลายเป็นว่าเราไม่สามารถจะไล่ทันได้เลย

เราทำให้เกิดอุตสาหกรรมในครัวเรือนได้ ประการแรกก็คือพึ่งตัวเองได้ ประการที่สองที่สำคัญคือการเรียนรู้ของคนในชนบท หรือให้ ความสำคัญแก่เด็ก ให้การศึกษาให้การเรียนรู้ตรงนี้อย่างต่อเนื่อง จะเป็นเด็ก ๆ เหล่านี้หรือจะเป็นผู้ใหญ่ในชนบทก็ตามที่เข้าสู่การเรียนรู้ตรงนี้ได้ เมื่อเกิดความต่อเนื่องแล้ว ไม่เพียงพึ่งตนเองได้เท่านั้น แต่ยังเกิดการเรียนรู้ที่สำคัญต่อไปอีก ขบวนการที่จำเป็นต้องพูดถึงในขณะนี้ก็คือการทำธุรกิจ เพราะคนในชนบทนั้นถ้าพูดถึงธุรกิจแล้วไม่รู้อะไรเลย นอกจากปลูกมัน ก็เพื่อขายแค่หัวมัน ปลูกข้าวก็เพื่อขายข้าวเปลือก เพื่อเอาเงินไปซื้อข้าวสารกิน หรือจะปลูกอะไรก็ตามก็เพียงแค่นั้น

แต่ถ้าเราพัฒนาขบวนการเรียนรู้ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมในครัวเรือน ซึ่งผมให้ความสำคัญกับตรงนี้มาก เพราะมันเป็นเงื่อนไขของการให้ การศึกษา และผมคิดว่ามันเป็นรากฐานของชีวิตด้วย โดยเฉพาะคนใน

ชนบท เพราะมันสามารถจะพัฒนาไปสู่อุตสาหกรรมในชุมชนได้ เราคงไม่ได้ย้อนกลับไปแค่พอกินแล้วก็หยุด แต่เราคิดว่าเราจะพัฒนาชนบทให้เข้าสู่สังคมอุตสาหกรรม และสามารถพัฒนาไปสู่ระบบตลาดที่กำลังเป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ได้อย่างไร

ผมเป็นคนชอบอ่านหนังสือ เรื่องที่ตอนนี้กำลังพูดกันอยู่ บังเอิญผมก็อ่านมาบ้าง แต่อาจจะเข้าใจไม่ถ่องแท้สัก ก็คือหนังสือที่พูดถึงคลื่นลูกที่สาม ผมมีความรู้สึกว่าชนบทยังไม่พ้นคลื่นลูกที่หนึ่งเท่าไร หลังจากที่เราได้รับการพัฒนา จากการเป็นมนุษย์เร่ร่อนหากินตามป่าตามดง พอเริ่มเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมของคลื่นลูกที่สอง ชนบทเองก็ขาดการเรี่ยไร นอกจากพัฒนาให้เป็นแรงงานป้อนอุตสาหกรรม ตอนนั้นเขากำลังพัฒนากันในเรื่องข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นคลื่นลูกที่สาม ผมยังนึกไม่ออกว่าชนบทจะต้องล่มสลายกันหมดหรือเปล่า ถ้าหากว่าไม่สร้างรากฐานให้มั่นคงขึ้นมา ผมจึงเห็นความสำคัญของการศึกษา

ผมเป็นคนสนใจชอบอ่านหนังสือ มีหลายท่านที่เมตตาส่งหนังสือให้ผมอ่าน หรือบางทีเราก็กู้เงินที่พอมีอยู่เล็กน้อยซื้ออ่านไปเรื่อยๆ แต่ผมเป็นห่วงคนอีกมากที่ไม่มีโอกาสเท่าผม ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องที่ผมอยากจะทำทุกทางให้ช่วยเหลือคนในชนบท ช่วยเหลือพวกผมด้วย เพราะว่าถ้าการศึกษาที่มีอยู่ไม่สามารถสร้างความต่อเนื่องเชื่อมโยงระหว่างอดีตกับอนาคตได้ ก็คิดว่าคงเป็นเรื่องลำบากของคนในชนบทมากขึ้น ตอนนั้นชาวไร่ชาวนาแต่ละคน เวลาเขาพูดถึงการส่งเสริมอาชีพเพาะปลูก เขาไม่ได้ถามว่าจะปลูกอะไรดี แต่เขากลับถามว่าเขาจะขายที่ดินให้ใครถึงจะได้ราคาแพง คือพูดง่าย ๆ ว่าขายที่ดินให้ใครดี มันเป็นความล้มเหลวของภาคเกษตรกรรมมากเกินไป เพราะหมดความหวังหรือหมดความมั่นใจในอาชีพที่ตนเองทำอยู่

การพึ่งตนเองเป็นเรื่องสำคัญ เพราะถ้าพึ่งตัวเองไม่ได้ การวางรากฐานให้มั่นคงแก่ชีวิตก็ทำไม่ได้ อาจจะมีบางท่านสงสัยว่า ถ้าทำเป็นคนพึ่งตัวเองได้ คนที่พึ่งตัวเองไม่ได้อาจจะเดือดร้อน ผมคิดว่าไม่ใช่

มันคนละเรื่องกันเลย โดยเฉพาะคนในชนบทนั้นถ้ายังพึ่งตัวเองได้ จะยังทำให้สังคมโดยรวมนั้นยิ่งเติบโตมากขึ้น ประการแรก เมื่อคนในชนบทพึ่งตัวเองได้แล้ว คนในส่วนอื่นหรือในภาคธุรกิจอื่นก็ไม่ต้องรับภาระการจัดการปัญหา ประการที่สอง ไม่มีอะไรที่ทำแล้วมันจะเพียงแค่ว่าพอดีสำหรับผู้นั้นเท่านั้น ทุกอย่างล้วนเกินหมด ฉะนั้นเมื่อทุกอย่างเกินหมด มันจึงทำให้เกิดส่วนเกินที่จะเอาไปทำส่วนอื่นได้อีกมากมาย ที่มันเป็นปัญหาตอนนี้เพราะเมื่อมันมีสิ่งต่างๆ ที่เป็นส่วนเกินแล้ว ความสามารถของการจัดการของคนในชนบทไม่มีเอาส่วนเกินนั้นไปขายเพียงแค่ว่าตัดดูดีทำให้เขาขาดทุน แล้วก็กลับไปเป็นปัญหาที่จะต้องบ่นอยู่ตลอดเวลา แต่ถ้าเขาทำให้เกิดส่วนเกินแล้วเอาไปขาย ถ้าเขามีความสามารถในการจัดการที่ดีขึ้น รูปแบบของการขายก็จะเปลี่ยนไป

ผมพูดถึงอุตสาหกรรมชุมชนก็เพราะมันเป็นตัวกลางที่จะทำให้เกิดรูปแบบการขายใหม่ แต่ปัจจุบันนี้ชุมชนได้เสียสภาพความเป็นอยู่แบบชุมชนไป เพราะคำว่า “ชุมชน” นั้นหมายถึงความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเอื้อเพื่อเอื้อแก่ การช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ปัจจุบันนี้ไม่มีปัจจุบันนี้ต้องใช้ระบบการจ้าง แล้วก็มึลักษณะการเอาเปรียบกันทั่วไป

การที่จะทำให้องค์กรในชุมชนเข้มแข็งขึ้นจนกลายเป็นสถาบันชุมชนได้นั้น รูปแบบวัฒนธรรมเดิมคงใช้ไม่ได้หรือใช้ไม่ได้มากนัก เพราะว่ามันอาจจะไม่ทันต่อการเติบโตของการพัฒนาที่เกิดขึ้นตอนนี้ ผมจึงคิดว่าต้องคิดถึงองค์กรใหม่ องค์กรที่ผมคิดถึงคืออุตสาหกรรมชุมชน

ถ้าใช้แนวทางการทำวนเกษตร วนเกษตรนั้นเป็นการปลูกพืชที่มีความหลากหลาย อาจจะมี 10-20 ชนิด หรือมากกว่านั้น ในที่ดินที่มีการวางแผนไว้ตั้งแต่เริ่มต้นว่าเราจะปลูกต้นอะไรบ้าง เพื่อประโยชน์อะไร การที่มีพืช 10-20 ชนิด นอกจากจะเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตแล้ว ก็จะทำให้เกิดส่วนเกิน ส่วนเกินเหล่านี้ถ้าเราเอาไปแปรรูปในครัวเรือน การนำไปขาย ถ้าแต่ละบ้านทำมันจะเกิดปัญหาความขัดแย้ง เพราะว่าความสามารถในการแปรรูปของแต่ละบ้านไม่เท่ากัน ความแตกต่างของสินค้า

แปรรูปก็จะทำให้คนที่ขายได้ไม่เดือดร้อน แต่คนที่ขายไม่ได้จะเกิดความ รู้สึกไม่พอใจองค์กรที่ทำหน้าที่จัดการส่วนเกินที่ได้รับการแปรรูปในชุมชน นั้น ซึ่งก็คืออุตสาหกรรมชุมชน อุตสาหกรรมในที่นี้คงไม่ได้หมายถึง การไปเชิญชวนนักธุรกิจที่มีเงินทุนหรือคนที่มีฐานะทางการเงินเข้ามา ลงทุน แต่หมายถึงการระดมเงินทุนในหมู่บ้านด้วยกัน และจัดตั้ง เป็นอุตสาหกรรมตามลักษณะผลิตภัณฑ์ตัวเองมีเพื่อที่จะแปรรูป ฉะนั้น อุตสาหกรรมลักษณะนี้ก็จะมีผลิตภัณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันของชุมชน หนึ่ง ๆ แล้วก็สามารถนำเข้าสู่ระบบตลาดได้

การพัฒนาโดยใช้อุตสาหกรรมชุมชนเป็นองค์กรในการสร้าง ความเข้มแข็งให้กับชุมชน ผมเชื่อว่ามีความเป็นไปได้ เพราะมันเป็น อุตสาหกรรมชนิดเดียวเท่าที่ผมนึกออกในขณะนี้ว่าจะเป็นการสร้าง ขบวนการเรียนรู้ให้กับคนในชุมชนด้วย ถ้าดูจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ระดับประเทศ อุตสาหกรรมไม่เคยให้การเรียนรู้แก่คนที่อยู่ในชนบท นอกจากมาใช้แรงงาน อาจจะมีประสบการณ์จากการใช้แรงงานเฉพาะด้าน แต่ไม่สามารถนำไปสู่การบริหารจัดการสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนของ ตัวเองได้ ฉะนั้นถ้ามีอุตสาหกรรมชุมชน ก็สามารถนำไปสู่จุดนั้นได้

ในขณะเดียวกัน แต่ละครอบครัวก็ต้องมีการพัฒนาฐานที่สำคัญ คืออุตสาหกรรมในครัวเรือน เพื่อสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ ครัวเรือน ผมขอยกตัวอย่างมันสำปะหลัง ซึ่งเป็นปัญหาของบ้านเมืองเรา ปีนี้อาจจะไม่ได้เป็นปัญหาสำหรับคนปลูกมันสำปะหลัง เพราะราคาแพง แต่โอกาสที่จะมีราคาแพงอย่างนี้ 20 ปีที่ผมเคยปลูก มันไม่เคยปรากฏ ราคามันสำปะหลังส่วนมากค่อนข้างต่ำ คนที่ขายมันนั้นย่อมเสี่ยงต่อการ ลงทุน แต่ถ้าชาวบ้านเข้าสู่กระบวนการเรียนรู้ที่ถูกต้อง ชาวบ้านก็จะไม่เจอ ปัญหาเรื่องราคามันสำปะหลังตกต่ำเลย เพราะเขาจะไม่เน้นเรื่องการขาย หัวมันดิบ เพราะหัวมันนั้นมันมีกระบวนการเรียนรู้มากมาย ตั้งแต่เริ่มเป็น มันแห้ง เริ่มเป็นเม็ดสาคุ เริ่มเป็นข้าวเกรียบกุ้ง หรือเริ่มเป็นอย่างอื่นอีก มากมายอีกปาดะ รวมทั้งเป็นกาวติดกระดาษ ฉะนั้นถ้ามีอุตสาหกรรมชุมชน



เกิดขึ้น มันสำปะหลังก็น่าจะออกมาในรูปแบบนั้น

บ้านเมืองเรามีต้นทุนไม่มากมาย ทั้งขึ้นเองโดยธรรมชาติ ทั้งขึ้นในที่ดินของเรา การขาดข้อมูลทำให้เราไม่รู้ว่าสิ่งที่ขึ้นในที่ดินของเราคืออะไร จนกลายเป็นว่าหลายอย่างกลายเป็นวัชพืช ต้องเสียเงินในการกำจัด แต่ถ้าเรารู้จัก บางทีถ้าแปรรูปแล้วอาจจะมีมูลค่ามากกว่าการที่เราทุ่มเทเงินไปกำจัดด้วยซ้ำ ตอนนี้นำพืชหลายอย่างมาเป็นยาลดไข้ ใช้เป็นยาแก้ปวดหัว ในรายที่ใช้พาราเซตามอลไปนานๆ แล้วเกิดการปวดหลัง ปรากฏว่าการใช้พืชหลายอย่างยังไม่ปรากฏว่าเมื่อใช้แล้วมีอาการปวดหลัง

พืชเหล่านี้ ถ้าเราไม่นำมาทำยาหรือไม่เอามาใช้สอย มันก็เป็นเพียงวัชพืชที่ขึ้นคลุมดินเท่านั้นเอง พืชลักษณะนี้มีอยู่อีกตั้งหลายชนิด ใช้ได้ทั้งเป็นพืชคลุมดิน ทั้งเป็นยารักษาโรค หรืออีกหลายชนิดก็เป็นอาหาร พวกผักขมก็เป็นอาหาร ถ้าเราหว่านเมล็ดผักขมลงบนพื้นดิน เราก็จะมีผักกินถึงแม้จะมีคนบอกว่ากินผักขมมากๆ อาจทำให้กระดูกกรอบ แต่ก็ไม่เคยปรากฏว่ามีใครกินผักขมแทนอาหารทั้งหมดได้ ก็คงกินได้เป็นครั้งคราว ถ้าจะเทียบกัน กินผักขมกับกินผักกาดแกงส้ม บางทีเราอาจจะกินผักกาดแล้วกินสารเคมีเข้าไปมากกว่า ทำให้กระดูกอ่อนมากกว่ากินผักขม ปัญหาสำคัญของคนในเมืองตอนนี้ นอกจากจะถูกบังคับให้กินอาหารที่มีสารเคมีแล้ว ก็ยังมีปัญหาอื่นๆ อีกมาก

ถ้าเราเปลี่ยนรูปแบบการผลิตได้ ทุกอย่างก็จะเริ่มเปลี่ยน แต่การเปลี่ยนตรงนี้คงไม่่ง่าย ผมเรียนแล้วว่า ปัญหาที่ผมสนใจนั้นอยู่ที่การศึกษา เพราะการศึกษาของเรายังไม่ได้เปลี่ยนให้คนเข้าสู่การเรียนรู้ที่สามารถพึ่งตัวเองได้ ที่สำคัญ วิธีการผลิตแบบนี้มันไม่มีรูปแบบ เพราะการทำอย่างนี้จะต้องมีการเรียนรู้เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และสามารถเชื่อมโยงจากวิถีชีวิตไปสู่วิถีจัดการ ฉะนั้นถ้าการศึกษายังทำสองส่วนนี้ให้เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบไม่ได้ ผมก็ยังไม่มีความหวังอะไรนักกับการดำรงอยู่ของคนในชนบทว่าจะมีความมั่นคง

เรื่องนี้ผมอาจจะมีความคิดเห็นไกลไปกว่าชาวบ้าน ผมอยากจะ

มองสิ่งที่ไกลตัว เพราะผมโชคดีที่มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับคน  
 เยอะ และมีโอกาสดูงานในพื้นที่ต่างๆ ค่อนข้างมาก เลยทำให้ผมได้เห็นไกล  
 ฉะนั้นถ้าชาวบ้านได้เห็นไกล ปัญหาหลายอย่างตอนนี้ก็จะลดลง การศึกษา  
 ถ้าทำให้ดี ๆ ก็จะทำให้คนได้เห็นไกล โดยเฉพาะถ้าเราไม่เน้นการศึกษา  
 แบบให้เด็กอยู่แต่เฉพาะในห้องเรียน เพราะทุกวันนี้เด็กจะอยู่ในห้องเรียน  
 ตลอด ไม่ค่อยได้ออกมานอกห้องเรียนมากนัก

อีกประการหนึ่ง การที่จะสามารถทำอะไรได้ จำเป็นต้องมองให้  
 กว้าง ถ้าไม่กว้างก็จะไม่รู้ที่เราทำแล้วมันมีอะไรบ้าง ผมก็เป็นคนโชคดีที่  
 ได้ไปเยี่ยมเยียน ได้ไปเห็นคนหลายสภาพ หลายปัญหา ผมมีครูบา  
 อาจารย์หลายท่านที่ให้ความเมตตาให้คำแนะนำตักเตือนเวลาไปเยี่ยมเยียน  
 ทำให้ผมได้รับข้อมูลกว้างขวางขึ้น

อีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญเช่นกันคือปัญหาที่กระทบต่อผมอย่างรุนแรง  
 จนกระทั่งถึงจุดหนึ่ง ผมเหมือนกับคนสิ้นเนื้อประดาตัว ผมรู้สึกตัวเอง  
 นั้นหมดคุณค่า มีศักดิ์ศรีของความเป็นคนไม่เท่ากับคนอื่น ตอนที่ผมถูก  
 บอกว่ากลายเป็นคนล้มละลาย ผมเริ่มเห็นสภาพเดิมแท้ เห็นจิตใจตัวเอง  
 ว่าถึงที่สุดแล้วเป็นอย่างไร เห็นความจริงอันหนึ่งก็คือเห็นความไม่จริงใจ  
 ของคน เราทำได้หรือไม่ได้ ในขณะที่เราเข้าใจตรงนี้ ทำให้เราทำได้ ผม  
 ไม่เคยตอบโต้ ผมไม่เคยมองคนอื่นชั่วร้าย แต่กลับมองคนในแง่ดี การที่  
 ผมเป็นอย่างนี้ ทำให้ผมเข้าใจสภาพการณ์ ทำให้ผมเกิดการเรียนรู้ มาถึง  
 ตอนนั้นผมจึงเห็นว่าจำเป็นต้องทำให้คนเกิดการเรียนรู้

ประการหนึ่ง ต้องมีพื้นฐานที่สืบทอดต่อเนื่องมาตั้งแต่อดีต อีก  
 ประการหนึ่งคือ ต้องทำอนาคตให้สัมพันธ์หรือเชื่อมโยงกับอดีต โดย  
 อาศัยสถานการณ์ปัจจุบันเป็นกระบวนการหรือเป็นเงื่อนไขของการเรียนรู้  
 ให้ได้ ถ้าเชื่อมโยงสองเรื่องนี้ได้บนเงื่อนไขของการศึกษาและวัฒนธรรม  
 ที่จำเป็นต้องทำความเข้าใจกระบวนการเรียนรู้ไปด้วยกัน ผมคิดว่าตรงนี้  
 น่าจะเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญสำหรับการเป็นรากฐานให้แก่คน เพราะคนเรา  
 ถ้าสามารถสร้างการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นจนมีความมั่นใจว่าสิ่งที่ทำไปแล้วนั้น

มันคืออะไร แล้วก็ฟังตัวเองได้ แต่ในขณะที่เดียวกัน ถ้าจะไปทำในสิ่งที่คิดว่าจะสร้างความร่ำรวยโดยไม่เข้าใจอย่างถ่องแท้ ผมคิดว่ามันเป็นชีวิตที่ไม่มีรากฐาน เพราะผมไม่เคยเห็นว่างานที่ส่งเสริมให้ทำกันมา พอมันมีอะไรเปลี่ยนแปลง ผู้ที่ทำนั้นมีความสามารถในการดำรงอยู่ได้ ต้องผันผวนตามสิ่งนั้นทุกครั้งไป ผมจึงฝากไว้ในโอกาสที่ว่า ท่านทั้งหลายที่เป็นผู้รู้ เป็นผู้ที่มีโอกาสช่วยเหลือพวกผมในชนบท โปรดช่วยส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้

ผมและคนในชนบทไม่ได้ปฏิเสธระบบที่กำลังเป็นอยู่ตอนนี้ ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการซื้อขาย แต่ทุกคนควรจะมีสิทธิ์ในการตัดสินใจว่าจะขายหรือไม่ขาย

ผมต้องขอขอบคุณมูลนิธิป๋วย อึ๊งภากรณ์ ที่ให้โอกาสคนนอกอย่างผม ให้โอกาสคนที่เคยขาดโอกาสได้มาแสดงความคิดเห็น ความจริงแล้วผมเตรียมอะไรมามาก แต่ผมไม่คุ้นกับวิธีเล่าให้ใครฟัง นอกจากนั่งคุยกันไปเรื่อยๆ ทำให้สิ่งที่ผมได้เสนอไปอาจจะไม่เป็นระบบนัก แต่ก็เป็นการพยายามที่อยากจะบอกอยากจะเรียนท่านทั้งหลายว่ามันมาจากใจของผมจริงๆ

ผมขอถือโอกาสนี้ขอบคุณคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิป๋วย อึ๊งภากรณ์ มา ณ โอกาสนี้



ปาฐกถาพิเศษ ป้าย อังภากรณ์ ครั้งที่ 6  
วันจันทร์ที่ 9 มีนาคม 2541



ยุทธศาสตร์ชาติ  
เพื่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ สังคม และศีลธรรม  
(สังคมสันติประชาธรรม)

ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ประเวศ วะสี

มีสังคมอย่างยั่งยืน



นาย. ประเวศ วะสี

**ประวัติ**  
**ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ประเวศ วะสี**

**การศึกษา**

- ปริญญาตรี: สาขาแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
- ปริญญาเอก: สาขาแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยโคโลราโด

**การทำงาน**

- อาจารย์ประจำคณะแพทยศาสตร์ ศิริราชพยาบาล
- รองอธิการบดีฝ่ายพัฒนาและวางแผน มหาวิทยาลัยมหิดล
- หัวหน้าภาควิชาอายุรศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์ ศิริราชพยาบาล
- ประธานคณะกรรมการระบาดวิทยาแห่งชาติ
- ประธานคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)
- ประธานมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ
- ประธานสถาบันวิจัยสาธารณสุขไทย
- ประธาน รองประธาน และกรรมการขององค์กรต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งมูลนิธิและสถาบันทางวิชาการอื่นๆ รวมกว่า 60 ชุด

**รางวัลและเกียรติคุณ**

- ทูตมูลนิธิดานันทมหิดล
- รางวัลพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี ในฐานะครูแพทย์ดีเด่น คณะแพทยศาสตร์ ศิริราชพยาบาล
- รางวัลแมกไซไซ
- รางวัลนักวิทยาศาสตร์ดีเด่น
- รางวัลบุคคลดีเด่นของชาติ สาขาการแพทย์
- เหรียญดุษฎีมาลาเข็มศิลปวิทยา
- รางวัลนักวิจัยดีเด่นแห่งชาติ สาขาวิทยาศาสตร์การแพทย์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
- เหรียญเชิดชูเกียรติ Tobacco and Health ของ WHO
- รางวัลบุคคลที่มีผลงานดีเด่นด้านการวิจัยและนวัตกรรมทางการศึกษา UNESCO



ในคำนำหนังสือ ศาสนากับการพัฒนา โดยท่านอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ผู้เขียนคำนำได้กล่าวถึงลักษณะของอาจารย์ป๋วย 5 ประการ ซึ่งผมขอยก และย่อมาให้ดูดังนี้

“1. เป็นผู้นิยมในความรู้รอบด้านในการพัฒนาชีวิตและสังคม บุคคลเช่นนี้หาได้ยาก โดยเฉพาะในบ้านเมืองของเรา มักรู้กันเล็กๆ น้อยๆ และรู้เฉพาะด้านอย่างไม่เชื่อมโยง ทำให้เป็นอุปสรรคอันยิ่งใหญ่ต่อการพัฒนา และเป็นต้นเหตุแห่งความรุนแรง

2. เป็นผู้ถือความซื่อสัตย์สุจริตและยุติธรรมอย่างไม่คลอนแคลน... อาจารย์ป๋วยเป็นประดุจเทพเจ้าแห่งความซื่อสัตย์สุจริตและความยุติธรรม

3. เป็นผู้ใฝ่สันโดษ มักน้อย ไม่โลภ

4. เป็นผู้ถือหลักกึ่งสังคมนิยม หรือใฝ่สันติประชาธรรม

5. มีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบสันติประชาธรรม ไม่นิยมทั้งลัทธิทุนนิยมขูดรีดและคอมมิวนิสต์

ความเป็นคนดีของท่านทำให้มีบารมีสูง ถึงกับบุคคลที่คอร์รัปชั่น และใฝ่อำนาจในรัฐบาลยังต้องพึงเกรงใจของท่านเพื่อการต่างประเทศ

นานๆ สังคมไทยจะมีคนดี ๆ ถึงขนาดนี้สักคนหนึ่ง การมีคนดี

เป็นศรีแก่ประเทศ เป็นเครื่องก่อให้เกิดความบังดาลใจ เกิดความปิติ ความ  
อิมใจ เมื่อนึกถึงการมีคนดีเป็นศรีประเทศ จึงมีประโยชน์อันหาค่ามิได้แก่  
สังคม”

นี่เป็นข้อความที่ผู้เขียนค่านำหนังสือเล่มนั้นได้กล่าวถึงอาจารย์  
ป่วยไว้ แต่เมื่อผู้เขียนค่านำกับปาฐกถาในวันนี้คือคนเดียวกัน

เป็นโชคดีของธรรมศาสตร์และของประเทศไทยที่มีผู้ทรงคุณงาม  
ความดี ถึงระดับเป็นปูชนียบุคคลอย่างท่านอาจารย์ป่วย อิงภากรณ์ ใน  
วันอันคล้ายวันเกิดของท่านในวันนี้ เราควรถือเป็นโอกาสที่จะทบทวน  
เรื่องของประเทศชาติบ้านเมือง พยายามไปให้ถึงที่สุดทางปัญญา เพื่อหา  
ทางออกที่ทุกคนมีส่วนร่วมได้ และแก้ปัญหาได้จริง เพื่อแทนคุณท่าน  
อาจารย์ป่วย และเพื่อถอดสลักวิกฤตการณ์ให้เกิดสังคมสันติประชาธรรม  
ได้จริง เพื่อความผาสุกของคนทั้งมวล

ฉะนั้นจึงจะไม่กล่าวเฉพาะแนวคิดเท่านั้น แต่จะกล่าวถึง  
ยุทธศาสตร์และวิธีการด้วย เพื่อให้สามารถปฏิบัติได้จริง

## 1. อาจารย์ป่วยกับสันติประชาธรรม

“สันติประชาธรรม” เป็นโลโก้หรือสัญลักษณ์ของท่านอาจารย์ป่วย  
อิงภากรณ์ ท่านเคยเขียนบทความเรื่อง “ประชาธรรมโดยสันติวิธี” ซึ่ง  
หมายถึงการต่อสู้ให้ได้ซึ่งประชาธิปไตยโดยสันติวิธี เรื่องนี้เมื่อได้รวบรวม  
ตีพิมพ์บทความหลายบทของท่านเป็นหนังสือ และตั้งชื่อหนังสือว่า สันติ  
ประชาธรรม รวมทั้งความคิดความอ่านของท่านในทางเศรษฐศาสตร์ก็ดี  
ทางการศึกษาก็ดี ในทางศาสนาก็ดี ทำให้ “สันติประชาธรรม” เป็น  
อุดมการณ์ของสังคมที่หมายถึงสันติภาพ ประชาธิปไตย ประสิทธิภาพ  
และมนุษยธรรม

“สันติประชาธรรม” ได้กลายเป็นความใฝ่ฝันและอุดมการณ์ของ



คนรุ่นใหม่ที่สนใจเรื่องของบ้านเมือง ผู้ต้องการเห็น “สังคมสันติประชาธรรม” และได้พยายามทำงานกันในด้านต่าง ๆ ที่คิดว่าจะนำไปสู่สังคมสันติประชาธรรม สำหรับนักทำงานเหล่านี้เพียงการนึกถึงอาจารย์ป๋วย หรือ ภาพอาจารย์ป๋วย หรือชื่ออาจารย์ป๋วย ก็เพียงพอที่จะกระตุ้นเข้าไปถึงส่วนลึกของจิตสำนึกแห่งสันติประชาธรรม

คำถามก็คือ สังคมสันติประชาธรรมกำลังเกิดขึ้นจริงหรือไม่

## 2. วิฤตเศรษฐกิจสังคมไทย

การเมืองไทยที่ผ่านการต่อสู้ด้วยสันติวิธีมาในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516, 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519, พฤษภาคม พ.ศ. 2535 และการปฏิรูปการเมือง พ.ศ. 2540 มีความก้าวหน้าไปหลายประการ อันจะป้องกันการจลาจลจากวิกฤตเศรษฐกิจได้ ต่างจากอินโดนีเซียที่การเมืองรวมศูนย์อำนาจมานาน เมื่อกระทบวิกฤตเศรษฐกิจอาจปะทุเป็นจลาจลได้ง่าย นั้นนับเป็นข้อดีในการพัฒนาทางการเมืองของไทย

การต่อสู้ของประชาชนในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม, 6 ตุลาคม และ 19-20 พฤษภาคม เป็นการยุติบทบาทของกองทัพในการเข้ามาถืออำนาจทางการเมืองอย่างถาวร การมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อการปฏิรูปการเมืองใน พ.ศ. 2540 ก็ทำให้การเมืองไทยก้าวหน้าไปอีกก้าวใหญ่ ทำให้การเมืองจะต้องโปร่งใสและถูกตรวจสอบมากขึ้น

แต่ 40 ปีที่ผ่านมา เราทำลายป่าไม้ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติของเราไปกว่าเท่าตัว ในเนื้อที่ของประเทศไทย 321 ล้านไร่ เมื่อ 40 ปีที่แล้วมีเนื้อที่เป็นป่ากว่า 220 ล้านไร่ หรือคิดเป็น 70 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ ในปัจจุบันเหลือเนื้อที่เป็นป่าไม่ถึง 80 ล้านไร่ หรือน้อยกว่า 24 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ นี่เป็นอาการของการทำลายตัวเองอย่างหนึ่ง คือทำลายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ หรือร่างกายของตัวเอง ในช่วง

เดียวกันนี้ ชุมชนชนบทล่มสลายลงเพราะเศรษฐกิจที่มุ่งค้ากำไร ประเภทที่ไปบีบบั่นธรรมชาติและคนส่วนใหญ่ไปเป็นการเพิ่มพูนโภคทรัพย์ของคนส่วนน้อย และเมื่อเศรษฐกิจของคนส่วนน้อยที่มีโภคทรัพย์มากเกิดวิกฤตขึ้น ก็เป็นวิกฤตของคนทั้งประเทศ เงินหมดประเทศ และยังเป็นหนี้ต่างประเทศถึง 5 ล้านล้านบาท เป็นวิกฤตการณ์ของเศรษฐกิจสังคมครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ประเทศไทย

จะไม่กล่าวถึงสภาพวิกฤตมากไปกว่านี้เพราะทราบกันดีอยู่แล้ว เพื่อจะได้ใช้เวลากับเรื่องสาเหตุและวิธีการแก้ไข

### 3. ชั้นที่ 5 ของสังคมไทยอ่อนแอ

สาเหตุของวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมไทยมีจากทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ในที่นี้จะพูดถึงปัจจัยภายใน เพราะเป็นส่วนที่เราแก้ไขได้ด้วยตัวของเราเอง และจำเป็นต้องแก้ไข

สังคมไทยมีความอ่อนแอในเรื่องใหญ่ๆ ถึง 5 ประการคือ

1. ศีลธรรมอ่อนแอ
2. ปัญญาอ่อนแอ
3. ระบบเศรษฐกิจอ่อนแอ
4. ระบบรัฐอ่อนแอ
5. สังคมอ่อนแอ

ถ้าเราเรียกองค์ประกอบของสังคมดังกล่าวข้างต้นว่าชั้นที่ 5 ของสังคม หรือเบญจชั้นของสังคม ก็อาจกล่าวได้ว่าชั้นที่ 5 ของสังคมไทยอ่อนแอ

## 1. ความอ่อนแอทางศีลธรรม

ศีลธรรมเป็นเรื่องสำคัญที่กำหนดความสำเร็จในเรื่องอื่น แต่ถ้าศีลธรรมอ่อนแอแล้วย่อมนำไปสู่สภาวะวิกฤตในทุกเรื่อง ประเทศไทยเป็นเมืองพุทธก็จริง แต่มีปัญหาศีลธรรมมาก การลักขโมยมีอยู่ทั่วทั้งประเทศ การคอร์รัปชันระดับชาติ การฆ่ากันตายเคยมีอัตราสูงเป็นที่สองของโลก การละเมิดสิทธิเด็กและสตรี การทำลายสิ่งแวดล้อม การเห็นประโยชน์ส่วนตนหรือพรรคพวกมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม จนเชื่อถือไม่ได้ การขาดความเชื่อถือ (Trust) กระทบเศรษฐกิจ เพราะความเชื่อถือได้เป็นทุนทางเศรษฐกิจที่สำคัญ คนไทยยังขาดจิตสาธารณะ หรือ Public Mind ยังมีจิตคับแคบ เห็นแก่ตัว เห็นแก่พรรคพวก ทำให้ไม่สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมใหญ่ได้อย่างสมดุล การขาดความสมดุลก็คืออาการป่วย ซึ่งต่อไปจะเป็นวิกฤต

## 2. ความอ่อนแอทางปัญญา

สังคมไทยมีวัฒนธรรมอำนาจมากกว่าวัฒนธรรมปัญญา นิยมใช้ความเห็นมากกว่าการสร้างความรู้ การศึกษาก็เน้นการท่องจำมากกว่าการทำ การคิด การสร้างความรู้ สื่อมวลชนก็ถูกใช้ไปในทางกระตุ้นกิเลส ตัณหาทางวัตถุนิยมมากกว่าการสร้างปัญญา การค้นคว้าวิจัยเพื่อสร้างความรู้ เพื่อเอาความรู้ไปใช้ประโยชน์มีน้อยมาก สังคมทั้งสังคมจึงอ่อนแอทางปัญญา จะว่าเป็นวิกฤตการณ์ทางปัญญาก็ได้ ความอ่อนแอทางปัญญาทำให้ไม่สามารถระดมตัวอยู่ในสมดุลได้ จึงเจ็บป่วยและวิกฤต

## 3. ความอ่อนแอของระบบเศรษฐกิจ

ระบบเศรษฐกิจของเราเป็นระบบที่ทอดทิ้งและทำลายเศรษฐกิจของฐานล่างให้อ่อนแอ มุ่งส่งเสริมคนส่วนน้อยข้างบนให้มีเงินมาก แต่เศรษฐกิจข้างบนก็ไม่ใช่เศรษฐกิจจริง แต่เป็นเศรษฐกิจเทียม ที่ยกย้ายถ่ายเทเงินกันไปมา มากกว่าเป็นการผลิตทางเศรษฐกิจจริงๆ มีความฉ้อฉล

คดโกง เอาเปรียบสูง ปราศจากการค้นคว้าวิจัยให้เข้มแข็งทางปัญญา และพัฒนาคนอย่างต่อเนื่อง

ในเมื่อระบบเศรษฐกิจมีลักษณะเช่นนี้ คือฐานล่างอ่อนแอ ข้างบนมีความเทียมและฉ้อฉล ระบบทั้งระบบจึงอ่อนแอจนพังทลายลง เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ในปัจจุบัน

#### 4. ความอ่อนแอของระบบรัฐ

ระบบรัฐซึ่งประกอบด้วยระบบการเมืองและระบบราชการอ่อนแอ ยิ่ง เพราะขาดความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ขาดปัญญา และมีการคอร์รัปชันสูง อำนาจอรัญนั้นปกคลุมไปทั่วทุกปริมณฑลของสังคม ในเมื่ออำนาจอรัญไม่ถูกต้อง ย่อมส่งผลเสียอย่างทั่วถึงทุก ๆ มิติ ทั้งเรื่องศีลธรรม เรื่องปัญญา เรื่องเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความอ่อนแอของระบบรัฐเป็นต้นเหตุสำคัญของวิกฤตการณ์

#### 5. ความอ่อนแอของสังคม

โครงสร้างทางสังคมไทยเป็นโครงสร้างทางดิ่ง คือเป็นความสัมพันธ์กันเชิงอำนาจ ระหว่างคนข้างบนที่มีอำนาจกับคนข้างล่างที่ไม่มีอำนาจ เป็นนายกับไพร่ หรือเป็นเจ้านายกับลูกน้อง คนมีอำนาจข้างบนจะดึงสิ่งต่าง ๆ จากคนข้างล่างไปเข้าตัว ทั้งเศรษฐกิจและเกียรติยศ คนข้างล่างจะไม่มีเกียรติและยากจนเมื่อคนข้างล่างถูกบีบคั้นเอาเปรียบก็จะเก เช่น หนึ่งงาน ขโมยของหลวง และแสวงหาผู้อุปถัมภ์ กลายเป็นสังคมอุปถัมภ์ ผู้คนคิดพึ่งผู้อื่น ไม่คิดพึ่งตัวเอง

สังคมที่มีความสัมพันธ์ทางดิ่งเช่นนี้จะอ่อนแอ อ่อนแอทั้งทางศีลธรรม ทางปัญญา ทางเศรษฐกิจ ทางอำนาจอรัญที่ไม่ถูกต้อง เพราะผู้คนไม่รู้สึกมีเกียรติแห่งความเป็นคนที่เท่าเทียมกัน ไม่มีความร่วมมือในแนวรวม หรือในฐานะที่มีคุณค่าความเป็นคนเท่าเทียมกัน มีการเรียนรู้น้อย เพราะคนมีอำนาจก็ใช้อำนาจ ไม่ใช่ความรู้ คนไม่มีอำนาจก็ต้องรับคำสั่งจากผู้มีอำนาจโดยไม่ต้องใช้ความรู้ ระบบอำนาจในแนวดิ่งปราศจากการ

คานอำนาจและการตรวจสอบอำนาจ จึงนำไปสู่ความฉ้อฉลคอร์รัปชัน เมื่อความฉ้อฉลคอร์รัปชันไปเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจขนาดใหญ่ ก็ก่อให้เกิดการพังทลายลงทั้งหมด

สังคมที่มีความสัมพันธ์ทางดั่งนี้ตรงข้ามกับสังคมที่มีความสัมพันธ์ทางราบ ซึ่งตั้งอยู่บนหลักศีลธรรมพื้นฐานว่าทุกคนมีคุณค่าแห่งความเป็นคนเสมอกัน มีศักยภาพที่จะมีความเอื้ออาทรต่อกัน มีศักยภาพที่จะรวมกลุ่มด้วยความเท่าเทียมกัน (ไม่ใช่สัมพันธ์กันแบบเจ้านายกับลูกน้อง) เรียนรู้ร่วมกัน ในรูปของการเป็นกลุ่ม ชมรม สมาคม มูลนิธิ สหกรณ์ ชุมชน หรือประชาคม สังคมที่มีการรวมกลุ่มกันเช่นนี้มากมาย เป็นสังคมที่มีความสัมพันธ์ทางราบ เรียกว่าเป็นประชาสังคม (Civil Society) หรือสังคมประชาธิปไตย หรือสังคมเข้มแข็ง หรือสังคมสันติประชาธิปไตย

ความเป็นประชาสังคมเป็นตัวกำหนดให้เศรษฐกิจดี การเมืองดี และศีลธรรมดี<sup>1</sup>

สังคมใดที่เป็นสังคมอ่อนแอ คือขาดความเป็นประชาสังคม เศรษฐกิจจะไม่ดี การเมืองจะไม่ดี และศีลธรรมจะไม่ดี แม้เครื่องศาสนา ศีลธรรมก็ไม่เกิด ถ้าเข้าใจความจริงข้อนี้ จะเข้าใจสังคมไทย ว่าทั้งๆ ที่เป็นเมืองพุทธ และพุทธศาสนาเป็นของดี แต่ศีลธรรมเสื่อม เพราะพุทธศาสนาเข้ามาอยู่ในสังคมที่มีโครงสร้างทางดั่ง และโครงสร้างทางดั่งได้เข้าครอบงำพุทธศาสนาด้วย โครงสร้างทางดั่งจึงเป็นโครงสร้างที่ทำให้สังคมอ่อนแอ

ความอ่อนแอทั้ง 5 ประการดังกล่าวข้างต้นมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และทำให้สังคมไทยทั้งสังคมอ่อนแอ มีภูมิคุ้มกันต่ำ เจ็บป่วย และวิกฤตได้ง่าย

เนื่องจากองค์ประกอบของความอ่อนแอทั้งห้าไม่ได้ตรงตัวอยู่โดดๆ แต่มีความสัมพันธ์กัน ก่อนที่จะพูดถึงมรรควิธีหรือยุทธศาสตร์ในการแก้ไข จึงควรทำความเข้าใจถึงสัมพันธ์ภาพของเหตุปัจจัย โดยเฉพาะวิธีคิด

<sup>1</sup> ดู *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* โดย Robert Putnam, 1993.

#### 4. วิธีคิดระบบ โครงสร้าง การผุดบังเกิด (emergence)

คนไทยมีปัญหาเรื่องการคิด มักไม่เข้าใจระบบและโครงสร้าง จึงคิดไม่ตลอด และไปไม่ถึงมรรคหรือมรรควิธีในการทำใหสำเร็จ มักคิดเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งของทั้งหมด

อุปมากับรถยนต์ รถยนต์ทั้งคันเป็นระบบ ประกอบด้วยส่วนต่างๆ ที่เข้ามาสัมพันธ์เพื่อให้เกิดเป็นรถยนต์ทั้งคัน ถ้าเราสนใจเพียงล้อ หรือเพียงพวงมาลัย หรือเพียงคาบูเรเตอร์ แต่ไม่สนใจที่จะสร้างองค์ประกอบให้ครบทั้งระบบ เราก็จะไม่สำเร็จประโยชน์ คือไม่มีรถยนต์ทั้งคันที่วิ่งได้

การทำอะไรๆ มักจับแง่เดียวหรือส่วนเดียว แล้วหวังว่าจะเกิดความสำเร็วจึงก็จะไม่เกิด เพราะเกิดไม่ได้ เนื่องจากองค์ประกอบไม่ครบทั้งระบบ

อีกเรื่องหนึ่งคือเรื่องโครงสร้าง คนไทยเกือบไม่มีวิธีคิดเชิงโครงสร้างเลย ทั้งๆ ที่สรรพสิ่งล้วนเป็นโครงสร้าง และโครงสร้างกำหนดคุณสมบัติของสิ่งต่างๆ ในโลกนี้ ไม่ว่าจะเป็นคน สัตว์ ต้นไม้ แก๊ส โลหะ ล้วนประกอบด้วยของอย่างเดียวกันทั้งสิ้น คือโปรตอน นิวตรอน และอิเล็กตรอน แต่มันมีคุณสมบัติต่างกัน เพราะโครงสร้างต่างกัน

โต๊ะ บ้าน เรือ ทำด้วยไม้เหมือนกัน แต่คุณสมบัติของความเป็นโต๊ะ ความเป็นบ้าน และความเป็นเรือ ต่างกัน เพราะโครงสร้างของโต๊ะ ของบ้าน ของเรือ ต่างกัน จึงทำให้เกิดคุณสมบัติต่างกัน

ในสังคม ถึงจะประกอบด้วยคนหลายคน แต่ก็มีโครงสร้าง และโครงสร้างสังคมกำหนดคุณสมบัติของสังคม ดังที่โครงสร้างสังคมทางดิ่งกับโครงสร้างทางสังคมทางราบกำหนดคุณสมบัติของสังคมอย่างแรง ตามที่กล่าวถึงในตอนที่ 3 หัวข้อที่ 5

คนส่วนใหญ่ รวมทั้งนักวิชาการที่มีชื่อเสียง มักกล่าวว่า “สังคมประกอบด้วยคนหลายคน ถ้าแต่ละคนเป็นคนดี สังคมทั้งหมดก็ดีเอง” เพราะฉะนั้นวิธีที่จะทำให้สังคมดีก็คือพัฒนาแต่ละคนให้เป็นคนดี การพัฒนา

แต่ละคนให้ดีที่สุดเป็นเรื่องจำเป็น แต่ไม่เพียงพอ และจะไม่เกิดสังคมที่ดี เพราะขาดองค์ประกอบเรื่องโครงสร้าง

อิฐ ทราย ปูน ไม้ กระเบื้อง ถ้ามันแยกๆ กันอยู่โดยไม่มาเชื่อม ต่อเป็นโครงสร้างของบ้าน ก็จะไม่มีย่าน ต่อให้พัฒนาแต่ละส่วนให้มีคุณภาพสูงเท่าใดก็ไม่เป็นบ้าน เพราะไม่ทำโครงสร้างของบ้าน ถ้าต้องการบ้านอยู่ ต้องเอาส่วนต่างๆ มาต่อกันเข้าเป็นโครงสร้างของบ้าน ให้มีโครงสร้างแล้วจะต่อเติมตกแต่งให้สวยให้น่าอยู่เพิ่มขึ้นอย่างไรก็ได้ ถ้าทำแต่ชิ้นส่วนแต่ไม่ทำโครงสร้าง ก็ไม่มีวันมีบ้านอยู่ คนไทยมักทำเป็นชิ้นๆ แต่ไม่ทำโครงสร้าง เช่น เรื่องศีลธรรม ก็จะมองแต่เรื่องจิตใจโดดๆ ไม่ตั้งคำถามว่า “โครงสร้างของศีลธรรม” คืออะไร แล้วก็พัฒนาศีลธรรมไม่สำเร็จ

จริงอยู่ เรื่องจิตใจเป็นเรื่องสำคัญ แต่จิตใจก็เป็นส่วนหนึ่งของ โครงสร้างทางศีลธรรม เมื่อสนใจจิตใจอย่างเดียว แต่ไม่สนใจโครงสร้าง ก็เหมือนพัฒนาอิฐหรือทรายอย่างเดียว โดยไม่ก่อโครงสร้างของบ้าน ต่อให้พัฒนาอิฐหรือทรายจนเป็นทอง ก็ยังคงไม่มีบ้านอยู่ เพราะไม่ได้สร้าง โครงสร้างของบ้าน

เรื่องคนก็มักจะมองกันว่าเป็นคนดีคนชั่วแบบตายตัว โดยไม่มองว่าขณะหนึ่งๆ เขากำลังเชื่อมโยงกับโครงสร้างอะไร คนคนเดียวกัน อาจเชื่อมโยงกับหลายโครงสร้าง สุดแต่ละขณะหรือเรื่อง ถ้าเขาได้เชื่อม กับโครงสร้างที่ดี เขาก็จะทำดีและมีประโยชน์ ไม่ควรตัดสินตายตัว โดยไม่พยายามแก้ไขปัญหาโดยเชื่อมโยงกับการสร้างโครงสร้างที่ดี

เมื่อขาดความคิดเชิงระบบและเชิงโครงสร้าง มองอะไรเป็นเรื่อง ความดีเลวของปัจเจกบุคคลหรือเรื่องจิตใจล้วนๆ ก็เป็นการคิดแบบแยก ส่วนชนิดหนึ่ง เมื่อคิดแบบแยกส่วนโดยไม่เห็นความจริงของทั้งหมด ก็แก้ ปัญหาไม่สำเร็จ ผู้ที่สนใจไฝธรรมและพยายามส่งเสริมศีลธรรมโดยพัฒนา จิตใจอย่างเดียวจึงไม่ประสบความสำเร็จดังประเทศไทยเป็นตัวอย่างที่ทั้งๆ ที่เป็นเมืองพุทธ และพุทธศาสนาก็เป็นของดี ตลอดจนมีชาวพุทธที่ พยายามส่งเสริมการพัฒนาจิตใจ แต่ปรากฏว่าสังคมไทยเสื่อมเสียทาง

ศีลธรรมขนาดหนักอย่างที่ยังมองไม่เห็นทางจะแก้ไขได้เลย และจะแก้ไขไม่ได้ถ้าไม่เข้าใจเรื่องระบบและโครงสร้าง

การผุดบังเกิด (emergence)<sup>2</sup> เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติอย่างหนึ่ง ซึ่งถ้าเข้าใจจะช่วยให้เข้าใจความจริงมากขึ้น และทำให้กำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาได้จริง

เมื่อไฮโดรเจน 2 อะตอม ( $H_2$ ) จับกับออกซิเจน 1 อะตอม (O) เกิดอนุ  $H_2O$  ซึ่งคือ น้ำ ความเป็นน้ำไม่ใช่คุณสมบัติของทั้งไฮโดรเจนหรือออกซิเจน ความเป็นน้ำผุดบังเกิด (emerge) หรือปรากฏขึ้นใหม่จากโครงสร้าง  $H_2O$  คุณสมบัติของสิ่งที่ผุดบังเกิดขึ้นใหม่ไม่สามารถพยากรณ์ได้จากคุณสมบัติของไฮโดรเจนหรือออกซิเจน ความเป็นน้ำผุดบังเกิดขึ้นใหม่โดยสิ้นเชิง มาจากของเก่าแต่ไม่เหมือนของเก่า เป็นของใหม่ที่อยู่นอกละมิติกับของเก่า

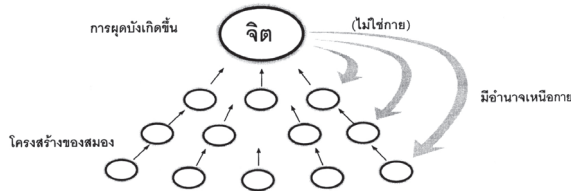
จิต เป็นการผุดบังเกิดจากการก่อตัว (สังขาร) ของปัจจัยต่างๆ สมองและระบบประสาทเป็นโครงสร้าง เมื่อมีโครงสร้างอย่างนี้เป็นองค์ประกอบ ความเป็นจิตบังเกิดขึ้นมา ซึ่งเป็นคนละมิติกับกาย และย้อนกลับมามีอำนาจเหนือกาย หรือกล่าวว่าความเป็นจิตเกิดมาจากกายเป็นองค์ประกอบ แต่มีอำนาจเหนือกาย (รูปที่ 1)

อนุและส่วนต่างๆ ในร่างกายของนก ประกอบกันเกิดความเป็นนก ความเป็นนกกเกิดจากส่วนต่างๆ ประกอบกัน แต่ความเป็นนกกมีอำนาจเหนือส่วนประกอบต่างๆ เพราะความเป็นนกกบินได้ พาสวนประกอบไปทางไหนก็ได้ แต่ส่วนประกอบแต่ละส่วนของนกกบินไม่ได้เลย ความเป็นนกกจึงเป็นมิติใหม่ที่เกิดมาจากโครงสร้างต่างๆ แต่เป็นมิติใหม่ที่เกิดขึ้นจากความเป็นทั้งหมด (whole) และมีอำนาจเหนือส่วนต่างๆ ที่มาประกอบกันเป็นนกก

<sup>2</sup> คำว่า emergence ยังอยู่ในการแสวงหาศัพท์ภาษาไทยเพื่อเลือกใช้ คำว่า “ผุดบังเกิด” เสนอโดย ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์



**รูปที่ 1 จิตผุดบังเกิดขึ้นจากโครงสร้างเป็นองค์ประกอบ  
เมื่อเกิดขึ้นแล้วก็ไม่ใช่กาย เป็นคนละมิติกัน และมีอำนาจเหนือกาย**



**รูปที่ 2 ส่วนต่าง ๆ ของนกบินไม่ได้เลย  
แต่ความเป็นนกหรือความเป็นทั้งหมดบินได้**

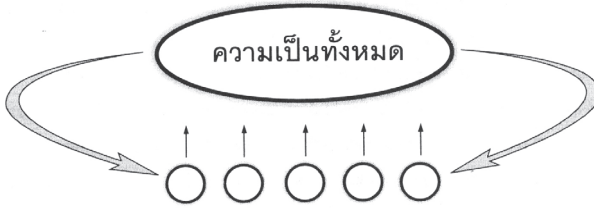


เราตรวจสอบมองเท่าไรๆ ก็ไม่เจอจิต แต่จิตก็มีอยู่จริง แต่เป็นคนละมิติกับกาย เป็นคุณสมบัติที่ผุดบังเกิดขึ้นใหม่ แล้วไปมีอำนาจเหนือกาย ทำนองเดียวกับความเป็นนกที่มีอำนาจเหนือส่วนประกอบต่างๆ ในร่างกายของนก

เรามักคิดแบบแยกส่วนและทางเดียว (one way) เช่น จากบนลงล่าง (top down) หรือจากล่างขึ้นบน (bottom up) แต่ความจริงคือส่วนประกอบ (parts) ทำให้เกิดความเป็นทั้งหมด (whole) ความเป็นทั้งหมดเมื่อเกิดขึ้นแล้วมีอำนาจเหนือส่วนประกอบ

เป็นทั้งสองอย่างพร้อมๆ กันคือ ข้างล่างทำให้เกิดข้างบน และข้างบนมีผลต่อข้างล่าง ลูกศรทั้งชี้ขึ้นและชี้ลง ดังนี้

รูปที่ 3 ส่วนประกอบ (parts) ทำให้เกิดความเป็นทั้งหมด (whole)  
ความเป็นทั้งหมดเมื่อเกิดขึ้นแล้วมามีอำนาจเหนือส่วนประกอบ



ความเป็นทั้งหมดผุดบังเกิดขึ้นใหม่ (emerge) จากการมีส่วนประกอบพอดีหรือเหมาะสมแก่การบังเกิดขึ้น ความเป็นทั้งหมดเป็นมิติใหม่ ไม่เหมือนส่วนประกอบ เช่น ความเป็นนกไม่ใช่ปีก ไม่ใช่ขา ไม่ใช่กระเพาะของนก ปีก ขา หรือกระเพาะ ไม่สามารถบินได้ด้วยตัวของมันเอง แต่ความเป็นทั้งหมดคือความเป็นนกบินได้ ส่วนต่างๆ ของนกกลับมาขึ้นกับความเป็นนก สุดแต่ความเป็นนกจะพามันไปไหนๆ และถ้าความเป็นนกสิ้นสุดลง ส่วนประกอบต่างๆ ก็แตกกระจายเนาเปื่อยผุพังไป

ทำนองเดียวกับจิตหรือวิญญาณ (consciousness) ที่มีกายเป็นองค์ประกอบ แต่เป็นอีกมิติหนึ่งที่ไม่เหมือนกาย แต่มีอำนาจเหนือกาย

ตรงนี้ควรจะสังเกตคาถาในปฏิจางสมุปาบท ที่ว่า

สังขาร ปัจจัยา วิญญาณ

(สังขารเป็นปัจจัยให้เกิดวิญญาณ)

สังขาร หมายถึง การก่อตัว (formation)

เรื่องจิตหรือวิญญาณ หรือ consciousness ขณะนี้ในตะวันตก กำลังมีผู้ศึกษากันอย่างมาก<sup>3</sup> เพราะเริ่มเข้าใจว่าจิตมีอำนาจเหนือกายหรือวัตถุ จึงมีผลต่อกายทั้งหมดและพฤติกรรม ผู้สนใจควรศึกษาค้นคว้าให้ละเอียด และเปรียบเทียบกับเรื่องจิตในพุทธศาสนา เพราะมีความสำคัญมาก ในที่นี้จะกล่าวเพียงสั้นๆ แค่นี้ และไม่เข้าไปสู่การถกเถียงเรื่องจิตนิยมกับวัตถุนิยม เพื่อไม่ให้ยาว และเสียภาพรวมที่จะสรุปไปเน้นเรื่องพุทธศาสตร์

<sup>3</sup> ดูหนังสือของ Ken Wilber ในชื่อต่างๆ

แต่ขอย้ำความสำคัญของความจริงทางระบบ โครงสร้าง และ ความซับซ้อน (complexity) ในระบบที่ซับซ้อนมากๆ ความซับซ้อนมี มากเสียจนกระทั่งดูเหมือนไม่อาจเข้าใจได้ แต่ก็มี การค้นคว้าจนพบ วิทยาศาสตร์แห่งความซับซ้อน (Science of Complexity) ซึ่งเป็นทฤษฎี ทางวิทยาศาสตร์ล่าสุด ที่เรียกขานกันว่าเป็นทฤษฎีวิทยาศาสตร์แห่ง ศตวรรษที่ 21 และเชื่อกันว่าสามารถใช้อธิบายระบบที่ซับซ้อนได้ทุกอย่าง ทั้งทางกายภาพ ทางชีววิทยา และสังคม

สังคมเป็นระบบที่ซับซ้อนอย่างยิ่ง ความสัมพันธ์ในความซับซ้อนมีหลายมิติ ทั้งรูปธรรมและนามธรรม ทั้งที่เป็นส่วนประกอบและความเป็นทั้งหมดที่ผุดบังเกิดขึ้นใหม่ (emerge) ดังอธิบายข้างต้น ถ้าเราไม่เข้าใจความสัมพันธ์ของมิติต่างๆ ในความซับซ้อน เราก็คงแก้ปัญหา หรือพัฒนาสังคมไม่สำเร็จอย่างที่เป็นอย่างเป็นอยู่ เพราะเรามักทำแบบแยกส่วน เช่น พัฒนาเศรษฐกิจแบบแยกส่วน หรือพัฒนาจิตแบบแยกส่วน ซึ่งไม่ปรากฏว่าพัฒนาศีลธรรมสำเร็จ และดูไม่มีความหวังที่จะสำเร็จ ทั้งยังรู้และคิดแบบเดิม ซึ่งเป็นการรู้และคิดที่ไม่ครบถ้วน

แต่ถ้าเข้าใจระบบ โครงสร้าง และความสัมพันธ์ในความซับซ้อน จะเข้าใจยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน อันจะนำไปสู่ความสำเร็จ

## 5. ความสัมพันธ์ของขั้นที่ 5 ทางสังคม

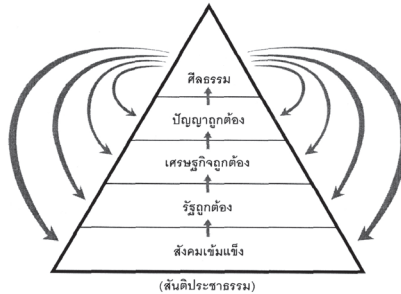
ในตอนที 3 ได้กล่าวถึงขั้นที่ 5 ของสังคมว่าประกอบด้วย ศีลธรรม ปัญญา เศรษฐกิจ รัฐ และสังคมเข้มแข็ง สังคมที่จะสมประกอบต้องประกอบด้วยขั้นที่ 5 ถ้าขาดไปอย่างใดอย่างหนึ่งก็ไม่สมประกอบ

ขั้นที่แต่ละขั้นเป็นทั้งเหตุและผลของอีก 4 ขั้น กล่าวคือ

1. ศีลธรรม เหมือนนิจหรือวิญญาณของสังคม ศีลธรรมย่อมเกิดจากสังคมมีปัญหาถูกต้อง เศรษฐกิจถูกต้อง รัฐถูกต้อง และสังคมเข้มแข็ง

แต่ขณะเดียวกันศีลธรรมมีผลอย่างยิ่งใหญ่ที่ทำให้ปัญญาถูกต้อง เศรษฐกิจถูกต้อง รัฐถูกต้อง และสังคมเข้มแข็ง ดังรูปที่ 4

รูปที่ 4 แสดงความสัมพันธ์ของขั้นที่ 5 ของสังคม ทั้งขาขึ้นและขาลง ศีลธรรมเปรียบประดุจจิตหรือวิญญาณที่ผุดบังเกิดขึ้นจากการมีขั้นอื่นอีก 4 ขั้น แต่เมื่อเกิดขึ้นแล้วก็มีผลอันยิ่งใหญ่ต่อขั้นอื่นอีก 4 ขั้น



2. **ปัญญา** สังคมต้องมีปัญญาถูกต้อง คือรู้ตัวเอง รู้สิ่งแวดล้อมที่จะทำให้เกาะกุมองคภาพพของสังคมไว้ด้วยกัน ถ้าสังคมปัญญาอ่อนขั้นอื่น ๆ ของสังคมย่อมอ่อนหมด เสียสมดุลและวิกฤตได้ง่าย

ปัญญาถูกต้องทำให้เศรษฐกิจถูกต้อง รัฐถูกต้อง สังคมเข้มแข็ง และมีศีลธรรม

3. **เศรษฐกิจถูกต้อง** เศรษฐกิจถูกต้องหมายถึงเศรษฐกิจที่เป็นไปเพื่อความเข้มแข็งของขั้นอื่น ๆ ท่วมพร้อม ไม่ใช่เศรษฐกิจแยกส่วนเป็นเศรษฐกิจเพื่อเศรษฐกิจ หรือเศรษฐกิจเพื่อเงิน อันทำให้ขั้นอื่น ๆ ร้อนหมดอย่างที่กำลังเป็นไปทั่วโลก ถ้าเศรษฐกิจไม่ถูกต้อง หรือไม่เป็นธรรม เศรษฐกิจ ศีลธรรมก็ไม่เกิด

4. **รัฐถูกต้อง** ถ้าระบบรัฐ ทั้งระบบการเมืองและระบบราชการขาดความถูกต้อง คือไม่โปร่งใส ขาดการคานอำนาจ ขาดการตรวจสอบ ขาดปัญญา มีคอร์รัปชันสูง ขั้นอื่นอีก 4 ขั้นของสังคมย่อมกระทบกระเทือน มีความเสื่อมทางศีลธรรม ไม่ว่าพระจะอบรมจิตใจเท่าใดๆ หากรัฐไม่ถูก

ต้องแล้ว ศิลธรรมก็ไม่เกิดขึ้น

5. *สังคมเข้มแข็ง* ย้อนกลับไปดูความหมายของสังคมอ่อนแอ และสังคมเข้มแข็ง สังคมเข้มแข็ง หรือสังคมประชาธิปไตย หรือประชาสังคม เป็นปัจจัยให้การเมืองดี เศรษฐกิจดี และศีลธรรมดี

สังคมเข้มแข็งจึงเปรียบประดุจเป็นฐานหรือเป็นโครงกระดูกของสังคม ที่ตั้งองคาพยพของสังคมไว้ด้วยกัน เปรียบเหมือนสังขารของสังคม ถ้าสังคมอ่อนแอย่อมเหมือนสังขารแตก เมื่อสังขารแตก วิญญาณก็แตก นั่นคือศีลธรรมไม่เกิด

หากชั้นอื่นๆ ทั้งชั้นสังคมเข้มแข็ง กล่าวคือ รัฐไม่ส่งเสริมให้สังคมเข้มแข็งก็ดี หรือทำลายให้สังคมอ่อนแอก็ดี เศรษฐกิจทำลายให้สังคมอ่อนแอก็ดี ปัญญาไม่เข้าใจความสำคัญของสังคมเข้มแข็งก็ดี การพัฒนาศีลธรรมไม่รวมถึงการพัฒนาให้สังคมเข้มแข็ง ชั้น 5 ของสังคมย่อมรวมหมด และสังคมวิกฤตอย่างยิ่งอย่างที่เป็นอยู่

จะเห็นได้ว่าการที่จะเกิดความเป็นปรกติของสังคมอยู่ที่การประกอบชั้น 5 ทางสังคมเข้าด้วยกัน การเลือกทำอะไรอย่างหนึ่งเป็นเอกเทศ เช่น พัฒนาเศรษฐกิจอย่างเดียว หรือพัฒนาจิตใจอย่างเดียว ย่อมไม่ก่อให้เกิดความเป็นปรกติของสังคม

การพัฒนาจิตใจเป็นของดี ควรจะทำให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่การพัฒนาเฉพาะจิตใจเท่านั้นโดยไม่คำนึงถึงชั้นอื่นๆ ของสังคม ย่อมไม่ก่อให้เกิดความเป็นปรกติขึ้นได้ เพราะจิตใจไม่ได้อยู่โดดๆ แต่เชื่อมโยงอยู่กับสังขาร ดังคาถาในปฎิจจสมุปบาทที่ยกมาให้ดูแล้วว่า

“สังขาร เป็นปัจจัยให้เกิดวิญญาณ”

ในประเทศไทยมีผู้ส่งเสริมการพัฒนาจิตใจกันอยู่มาก แต่ไม่สำเร็จประโยชน์แก่สังคมทั้งหมดมีพระอรหันต์เกิดขึ้นเหมือนกันแต่มีไม่ที่รูปสังคมที่เหลือเหมือนนรก เพราะขาดความเข้าใจสังขารของสังคมทั้งหมด

แท้ที่จริง พุทธศาสนามีหลักคิดที่ดี คือหลักอิทัปปัจจยตา หรือ

ความเป็นเหตุบังเอิญให้สิ่งใดเกิด สิ่งใดไม่เกิด ทำนอง “เพราะสิ่งนี้มี สิ่งนี้จึงมี เพราะสิ่งนี้ไม่มี สิ่งนี้จึงไม่มี” เป็น dependent origination ไม่มีอะไรเกิดขึ้นหรือดำรงอยู่โดดๆ โดยตัวของตัวเอง โดยไม่ได้มาจากเหตุและเป็นเหตุของสิ่งอื่นต่อไป โดยหลักแห่งความเป็นกระแสของเหตุบังเอิญหรืออิทัปปัจจยตานิ จะตามไปเข้าใจทุกสิ่งทุกอย่าง รวมทั้งความเป็นระบบความเป็นโครงสร้าง รวมทั้งการผุดบังเกิดใหม่ (emergence) ด้วย

แต่ชาวพุทธมักคิดแยกส่วน คือคิดแต่เรื่องจิตโดดๆ ซึ่งก็ตรงข้ามหรือเป็นคนละซีกกันกับพวกที่คิดเรื่องวัตถุโดยไม่มีจิต ทั้งสองขาดความสมบูรณ์ จึงไปไม่ถึงที่สุดแห่งความจริง

ศีลธรรมเป็นเรื่องสำคัญสุดยอด การพัฒนาที่แท้จริงคือการพัฒนาทางจิตวิญญาณ (spiritual development) การพัฒนาไม่ใช่การมีเงินมากขึ้นๆ แต่หมายถึงการมีจิตวิญญาณที่สูงขึ้นๆ แต่ศีลธรรมก็เหมือนจิตหรือวิญญาณที่ผุดบังเกิดขึ้นเพราะความมีสังขาร การที่พยายามพัฒนาศีลธรรม เหมือนพยายามเช่นให้ศีลธรรมเกิด หรือสกัดเอาศีลธรรมออกมาจากความเป็นทั้งหมด ย่อมไม่ได้ผล แท้ที่จริง ศีลธรรมก็คือความเป็นทั้งหมด (whole) นั่นเอง ดูเรื่องความเป็นทั้งหมดในตอนที่ 4 และรูปที่ 3

การพัฒนาจึงต้องพัฒนาขั้นทั้ง 5 ของสังคัมพร้อมกัน ให้เป็นสังคัมที่สมประกอบหรือผืนกั้นเหนียวแน่นเป็นอินทรีย์ จะได้มีพลังหรือพลัง สำหรับผู้ที่สนใจธรรมะ ก็คงจะทราบว่ามีหมวดธรรมที่เรียกว่าอินทรีย์ 5 และพลัง 5 คือมีข้อธรรมะ 5 ข้อ ได้แก่ ศรัทธา วิริยะ สติ สมภาสิ ปัญญา ซึ่งเป็นชุดหรือ package ต้องใช้ทั้งชุด ไม่ใช่ข้อใดข้อเดียว เมื่อใช้ทั้งชุดก็ผืนกั้นเป็นอินทรีย์ และพัฒนาให้กล้าแข็งขึ้นก็เป็นพลัง

ก็พอดีมาตรงกันว่า ในทางสังคัม ดังที่กล่าวมาข้างต้น มีองค์ประกอบ 5 ประการ อาจเรียกว่าเป็นอินทรีย์ 5 พลัง 5 ทางสังคัม หรือเป็นอินทรีย์พลัง

โดยสรุป ควรเข้าใจสังคัมให้ครบทั้ง 5 ขั้น ที่เชื่อมโยงกันและผืนกั้น ไม่คิดแบบแยกส่วนและพัฒนาแบบแยกส่วน

## 6. ประเทศธรรมาบาล (Good Governance)

ขณะนี้มีการพูดถึงคำว่า Good Governance กันมาก แต่ยังไม่รู้ว่า จะแปลว่าอะไรดี ในข้อตกลงกับ IMF ก็มีอยู่ข้อหนึ่งว่า รัฐบาลไทยจะต้องส่งเสริมให้มี Good Governance จึงถือโอกาสกล่าวถึงเรื่องนี้ด้วย เพราะข้อความใน 5 ตอนข้างต้นจะช่วยให้เข้าใจคำว่า Good Governance ดียิ่งขึ้น

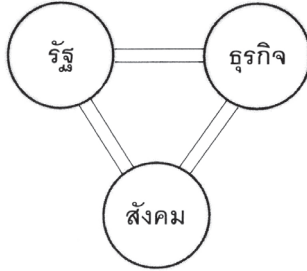
ในสมัยโบราณเน้นการปกครอง (Governing) ผู้ปกครองก็เรียกว่า รัฐบาล ในสมัยราชาธิปไตย การปกครองที่ดูอยู่ที่การมีธรรมราชา ดังที่มีการเน้นเรื่องทศพิธราชธรรม ถัดจากสมัยราชาธิปไตย ผู้ปกครองก็เป็นที่ทราบบ้างเป็นนักการเมืองบ้าง เมื่อสังคมวิวัฒนาการไปภาคธุรกิจเติบโตขึ้น และมีผลกระทบต่อสังคมมาก และภาคประชาชนหรือสังคมก็มีบทบาทมากขึ้น หลักการเรื่องการปกครอง (Governing) โดยรัฐ ลักษณะใช้อำนาจจากบนลงล่างก็ไม่เพียงพอ เพราะอำนาจไม่ได้อยู่ที่รัฐบาลเท่านั้น แต่อยู่ที่ภาคธุรกิจและภาคสังคมด้วย จึงมีการนำคำว่า Governance เข้ามาใช้แทน Governing เพื่อจะให้ความหมายกว้างและถูกต้องมากกว่า Governing

ในสังคมสมัยใหม่ คงจะต้องคำนึงถึงไตรภาคี คือภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคม ในการอภิบาลสังคม

ทั้งภาครัฐบาลและภาคธุรกิจต้องมีความโปร่งใส ถูกตรวจสอบได้ และเมื่อมีความโปร่งใสถูกตรวจสอบได้ จึงจะตั้งอยู่ในความถูกต้อง (ธรรมะ หรือ Good) สังคมต้องเข้มแข็ง จึงจะทำให้รัฐและธุรกิจโปร่งใส

Good Governance จึงประกอบด้วย รัฐโปร่งใส ธุรกิจโปร่งใส และสังคมเข้มแข็ง

รูปที่ 5 ไตรภาคีในการอภิบาลสังคม



จะแปลว่าสังคมธรรมาภิบาลก็ได้ แต่ก็ยาวไป ให้สั้นก็เหลือ  
ธรรมาภิบาล หรือธรรมาบาล คือแทนที่จะเป็นรัฐบาลซึ่งเน้นที่รัฐเท่านั้น แต่  
ธรรมาบาลหมายถึงการดูแลความถูกต้องทั้งหมด

ในแผน 8 ใช้คำว่า ประชาธิปไตย หมายถึงประชาชนและรัฐร่วมกัน  
อีกคำหนึ่งที่คุณธีรยุทธ บุญมี นำมาประชาสัมพันธ์ก็คือ ธรรมรัฐ  
ก็คงต้องช่วยกันเสนอหลายๆ คำเพื่อให้สังคมเลือกใช้ไปจนกว่า  
จะลงตัว

## 7. ยุทธศาสตร์พุ่งเป้าที่สังคมเข้มแข็ง (สังคมสันติประชาธรรม)

เนื่องจากสังคมเข้มแข็ง หรือประชาสังคม (Civil Society) เป็น  
รากฐานให้เศรษฐกิจดี การเมืองดี และศีลธรรมดี ยุทธศาสตร์ชาติจึงควร  
พุ่งเป้าหรือโฟกัสไปที่การสร้างความเป็นประชาสังคม

คำที่ใช้เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้มีหลายคำ เช่น สังคมเข้มแข็ง ประชา  
สังคม สังคมประชาธรรม สังคมสันติประชาธรรม ความเป็นชุมชน  
ประชาคม ทูทางสังคม (social capital) เอามาใช้ในแง่บวกและในทางทำ  
ลีลาของการพูดต่างๆ กัน ข้อสำคัญ เราจะต้องทำความเข้าใจเรื่องทุน



ว่าทุนไม่ได้มีแต่ทุนที่เป็นเงินเท่านั้น แต่มีทุนทางอื่นๆ อีกด้วย เช่น ทุนทางสังคม ทุนทางวัฒนธรรม ทุนทางสิ่งแวดล้อม

ในการพัฒนาเศรษฐกิจที่แล้วมา เราไปค้นหาทุนทางสังคม ทุนทางวัฒนธรรม และทุนทางสิ่งแวดล้อม ให้มาเป็นเงินก้อนใหญ่ในมือคนจำนวนน้อย ทุน ถ้าอยู่เป็นเงินย่อมถูกขโมย หรือระเหิดไปได้ง่าย แต่ถ้าทุนนั้นอยู่ในรูปทุนทางสังคม ทุนทางวัฒนธรรม และทุนทางสิ่งแวดล้อมแล้ว ก็จะเป็นของเราจริงๆ ไม่มีใครขโมยไปได้ และยังเป็นฐานให้โภคทรัพย์เพิ่มพูนขึ้นด้วยความมั่นคง

ทุนทางสังคม หมายถึงความเป็นกลุ่มก้อนทางสังคม การมีการศึกษาดี การมีวัฒนธรรม การมีความซื่อสัตย์สุจริต การมีความรับผิดชอบ ต่อส่วนรวม การมีประสิทธิภาพในการทำงาน การมีการเมืองและระบบราชการที่ดี

ทุนทางสังคมดังกล่าวเป็นฐานให้เศรษฐกิจดี ประเทศใดมีทุนทางสังคมดังกล่าวมากเศรษฐกิจย่อมดี ญี่ปุ่นและสิงคโปร์เป็นตัวอย่างของประเทศที่มีลักษณะใกล้เคียงกับที่กล่าวถึงข้างต้น จึงมีเศรษฐกิจดีกว่าประเทศที่ด้อยในทุนทางสังคม

คำว่า ทุนทางสังคม นี้ใกล้เคียงหรือตรงกับ สังคมเข้มแข็ง

ลักษณะที่สำคัญของสังคมเข้มแข็งคือ มีการรวมกลุ่ม หรือความเป็นกลุ่มก้อนทางสังคม

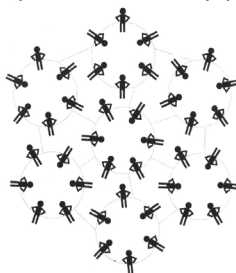
#### รูปที่ 6 แสดงลักษณะสังคมอ่อนแอ (ก และ ข) กับสังคมเข้มแข็ง (ค)



ก. สังคมที่สัมพันธ์เชิงอำนาจทางตั้ง (สังคมอ่อนแอ)



ข. สังคมตัวใครตัวมัน (สังคมอ่อนแอ)



ค. สังคมที่มีการรวมกลุ่มมีความเป็นชุมชน (สังคมเข้มแข็ง)

ที่จริง การรวมกลุ่มหรือความเป็นกลุ่มก้อนเป็นธรรมชาติของสรรพสิ่ง ทั้งสิ่งมีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิต

โปรตอน นิวตรอน และอิเล็กตรอน มารวมกลุ่มกันเกิดเป็นธาตุต่าง ๆ อะตอมของธาตุต่าง ๆ มารวมกลุ่มกันเกิดเป็นโมเลกุลหรืออนุของสารต่าง ๆ อนุของสารต่าง ๆ มารวมกลุ่มกันเกิดเป็นก้อนเมฆ ก๊าซหิมะภูเขา หรือเป็นสิ่งมีชีวิต เช่น ต้นไม้ สัตว์ สิ่งมีชีวิตมารวมกลุ่มกัน เช่น ผึ้งปลา ผึ้งนก ผึ้งผึ้ง และในครั้งโบราณ มนุษย์ก็อยู่รวมกลุ่มกัน ไม่ว่าในสังคมมนุษย์ดึกดำบรรพ์ที่ทำการล่าสัตว์ หรือสังคมเกษตรกรรม

เพราะการรวมกลุ่มทำให้เกิดความมั่นคง (Stable)

โปรตอน นิวตรอน และอิเล็กตรอน เมื่อมาจับยึดกันเป็นกลุ่ม มีความมั่นคงกว่าอยู่เดี่ยว ๆ สัตว์ที่อยู่เป็นฝูงมีโอกาสรอดชีวิตมากกว่าอยู่เดี่ยว ๆ มนุษย์ก็เช่นเดียวกัน

ถ้าเราเดินทางคนเดียว เราจะเครียด ไม่รู้ว่าจะพลาดเวลารถไฟหรือเครื่องบินหรือไม่ หลงทางหรือเปล่า ใครจะขโมยของหรือทำร้ายเราหรือเปล่า แต่ถ้าเดินทางเป็นกลุ่มจะสบายใจกว่ากันมาก เพราะช่วยกันดูแลปกป้องคุ้มครองซึ่งกันและกัน

การรวมกลุ่มช่วยให้เกิดความมั่นคง ความสุข ความปลอดภัย และทำอะไรก็สำเร็จได้ง่าย มนุษย์ในสังคมเกษตรก็อยู่รวมกลุ่มกันเป็นชุมชน ชุมชนมีความยั่งยืนช้านานเป็นพัน ๆ ปี จนกระทั่งความเป็นชุมชนสลายไปด้วยการพัฒนาสมัยใหม่

สังคมสมัยใหม่ขาดการยึดโยงกันเป็นสังคม เป็นสังคมที่มนุษย์ฉีกขาดจากกันไป หรือเป็นการแตกกระจายทางสังคม (social disintegration) การแตกกระจายทางสังคมนำมาซึ่งความเครียด ความท้อแท้ เพิ่มต้นทุน และลดประสิทธิภาพ นำไปสู่ปัญหาทางเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพ มนุษย์ทั่วโลกมีความเครียดและไร้ความสุข ทำให้หันไปหายาเสพติด ฆ่าตัวตาย และความรุนแรงต่าง ๆ

ในปัจจุบันได้มีการรื้อฟื้นความสนใจเรื่องความเป็นชุมชนหรือ

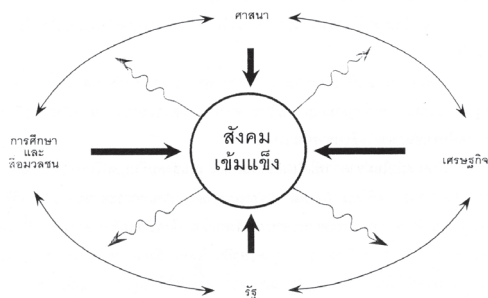
ความเป็นประชาคมกันขึ้นมาใหม่ จนกระทั่งเรื่องประชาสังคม (civil society) เป็นกระแสใหญ่ของโลกกระแสหนึ่ง และจะใหญ่มากขึ้นจนในศตวรรษที่ 21 จะเป็นกระแสใหญ่ที่สุด และมองกันว่าโลกในอนาคตจะเป็นโลกของความเป็นชุมชน<sup>4</sup> ซึ่งเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายกันทั่วโลก ขณะนี้ก็ตระหนักกันมากขึ้นเรื่อยๆ ว่าจะสนใจเฉพาะทุนที่เป็นเงินเท่านั้นไม่ได้ แต่ทุนทางสังคม (social capital) มีความสำคัญอย่างยิ่งวด ที่จะต้องทะนุบำรุงให้เข้มแข็ง เพราะจะเป็นฐานให้เศรษฐกิจดี การเมืองดี และศีลธรรมดี ดังกล่าวแล้ว

ในเมื่อสังคมเข้มแข็ง หรือทุนทางสังคมเป็นฐานของการพัฒนาอื่นๆ ยุทธศาสตร์ชาติจึงควรพุ่งเป้าไปที่การสร้างสังคมเข้มแข็ง หรือสร้างทุนทางสังคม

## 8. การพัฒนาทุกด้านมุ่งสร้างสังคมเข้มแข็ง

เนื่องจากสังคมเข้มแข็งเป็นฐานให้การพัฒนาอย่างอื่นดี การพัฒนาทุกด้าน นอกจากเรื่องอื่นๆ แล้ว ควรจะมุ่งส่งเสริมให้สังคมเข้มแข็ง

รูปที่ 7 งานพัฒนาทุกด้านควรมุ่งส่งเสริมสังคมเข้มแข็ง  
สังคมเข้มแข็งจะมีผลย้อนกลับให้งานทุก ๆ ด้านดีขึ้น



<sup>4</sup> A World Waiting To Be Born: Civility Rediscovered โดย Scott Peck, 1993.

เมื่อสังคมเข้มแข็งก็จะเป็นฐานให้เศรษฐกิจดี การเมืองดี การเรียนรู้ หรือการศึกษาดี และศีลธรรมดี

แต่ถ้าภาครัฐก็ดี ภาคการศึกษาและสื่อมวลชนก็ดี ภาคศาสนาก็ดี และภาคเศรษฐกิจก็ดี ไม่ส่งเสริมหรือกลับทำลายความเข้มแข็งของชุมชน อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สังคมก็จะขาดฐาน ทุกอย่างก็จะทรุดหรือสลายลง ศีลธรรมก็ไม่เกิด ทั้งๆ ที่พระพยายามสอนให้คนทำดีเท่าไรๆ ก็ตาม

ฉะนั้นทุกภาค ทั้งภาครัฐ ภาคการศึกษาและสื่อมวลชน ภาค ศาสนา และภาคธุรกิจ ควรทำความเข้าใจเรื่องสังคมเข้มแข็ง เข้ามามี ส่วนส่งเสริมสนับสนุนให้สังคมเข้มแข็ง สร้างเครื่องวัดว่า ที่เรียกว่าสังคม เข้มแข็งวัดได้อย่างไร รัฐบาลต้องเข้ามาทำความเข้าใจเรื่องนี้ สร้าง ยุทธศาสตร์สังคมเข้มแข็งให้เป็นยุทธศาสตร์ชาติ ติดตามกำกับให้การงบประมาณและการตรวจสอบเป็นไปเพื่อสังคมเข้มแข็ง

## 9. ความเป็นชุมชน-ความเป็นประชาคม ฐานรากของสังคม

ต้นไม้ต้องมีราก สิ่งก่อสร้างต้องมีฐาน สังคมที่จะเติบโตมั่นคง ก็ต้องมีฐานราก ต้นไม้ที่รากอ่อนแอ หรือตึกที่ฐานไม่แน่นหนาแข็งแรง ย่อมหักโค่นหรือทรุดหรือพังทลายลง เมื่อปี พ.ศ. 2536 โรงแรมรอยัล พลาซ่าที่นครราชสีมาถล่ม คนตายกว่าร้อยคน ที่ถล่มเพราะไปตกแต่ง เพิ่มเติมส่วนข้างบนเพิ่มขึ้นๆ เกิดสภาพหนักบน-อ่อนล่าง ตึกก็ทรุด และ พังลง

สังคมไทยก็เหมือนโรงแรมรอยัลพลาซ่า คือหนักข้างบน แต่ข้าง ล่างอ่อนแอ และถูกบ่อนเซาะให้อ่อนแอ ด้วยโครงสร้างทางสังคมวัฒนธรรม ระบบราชการ ระบบการศึกษา ระบบเศรษฐกิจ ระบบสื่อสาร ทั้ง 5 ประการ นี้เป็นพลังรุนแรงที่ละลาย และทำให้ฐานรากของสังคมอ่อนแอ เพราะฉะนั้น

วิกฤตเศรษฐกิจสังคมไทย ตามที่กล่าวถึงในตอนที่ 2 จึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่พ้น เพราะเป็นอาการของการทรุด และการพังทลายของโครงสร้างของสังคมไทย

ฉะนั้นวิกฤตทางเศรษฐกิจสังคมไทยจึงแก้ไม่ได้ด้วยการพยายามแก้ไขเรื่องข้างบนเท่านั้น トラบใดที่ไม่ทำให้พื้นฐานของสังคมเข้มแข็ง ก็พังทลายอย่างซ้ำซาก

ระบบเศรษฐกิจต้องทำให้พื้นฐานหรือฐานรากของสังคมเข้มแข็ง เรียกว่า เศรษฐกิจพื้นฐาน

สังคมเข้มแข็งทำให้เศรษฐกิจเข้มแข็ง

เศรษฐกิจจะเข้มแข็งยั่งยืนต้องทำให้สังคมเข้มแข็ง

สังคมเข้มแข็งเป็นปัจจัยให้เศรษฐกิจเข้มแข็งดังกล่าวแล้วในตอนที่ 3 เมื่อนึกถึงเศรษฐกิจต้องนึกถึงสังคม เพราะสังคมเป็นปัจจัยให้เศรษฐกิจเข้มแข็ง ต้องคิดอย่างเชื่อมโยงหรือบูรณาการเสมอ แต่เรารู้สึกและคิดอย่างแยกส่วน เพราะการศึกษาเป็นการศึกษาแบบแยกส่วน การพัฒนาเศรษฐกิจแบบแยกส่วนจะนำไปสู่ความตึบตันและวิกฤตเสมอ

ถ้าจะทำเรื่องเศรษฐกิจพื้นฐานก็ต้องเข้าใจความเป็นชุมชน เพราะชุมชนเป็นรากฐานของสังคม

เมื่อพูดถึงชุมชน นักเศรษฐศาสตร์บางคนจะกล่าวว่า ในสังคมสมัยใหม่ ชุมชนไม่มีแล้ว หรือบางคนบรรยายผู้ที่พูดเรื่องชุมชน เป็นความจริงที่การพัฒนาสมัยใหม่ทำลายความเป็นชุมชนลงจนเกือบหมดสิ้น แต่เนื่องจากมนุษย์ขาดความเป็นชุมชนไม่ได้ ความเป็นชุมชนจึงกำลังเกิดขึ้นใหม่ ขณะนี้หนังสือและบทความที่ว่าด้วยเรื่องประชาสังคม (civil society) เต็มไปหมด ประชาสังคมคือสังคมที่เต็มไปด้วยความเป็นชุมชน ความเป็นชุมชนในที่นี้ไม่ได้แปลว่าเป็นการตั้งสังคมไปสู่ชุมชนแบบบุพกาลหรือโบราณ แต่คือความเป็นชุมชนในบริบทของสังคมสมัยใหม่ ความเป็นชุมชนอยู่ที่ความร่วมกัน การที่มีคนอยู่ๆ แต่ไม่มีอะไรร่วมกัน ก็ไม่เรียกว่ามีความเป็นชุมชน ถึงตั้งบ้านเรือนอยู่ใกล้กัน เช่น ชนชั้นกลางในกรุงเทพฯ

ถ้าไม่มีอะไรร่วมกัน ก็ไม่ถือว่าเป็นชุมชน

ชุมชน หมายถึง การที่คนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความพยายามทำอะไรร่วมกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำซึ่งรวมถึงการติดต่อสื่อสาร (Communicate) กัน (Community ต้อง Communicate)

คำว่า ชุมชน ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า Community คำเดียวกัน บางครั้งใช้คำว่า ประชาคม เช่น ประชาคมยุโรป (European Community) คำว่าชุมชนจึงใช้กับกลุ่มคนขนาดเล็กไม่ก็คนไปจนถึงกลุ่มขนาดใหญ่หรือทั้งโลก เช่น ชุมชนโลก (World Community) ที่เราใช้กันหลวม ๆ ก็คือ ชุมชนใช้กับขนาดค่อนข้างเล็ก ประชาคมหมายถึงชุมชนค่อนข้างใหญ่ เช่น ประชาคมจังหวัด ประชาคมตำบล แต่ไม่แน่นอนตายตัว สุดแต่ความเหมาะสม

ตามคำจำกัดความข้างบน ความเป็นชุมชนอาจเกิดขึ้นในสถานที่และสถานการณ์ต่างๆ เช่น

- ความเป็นชุมชนในครอบครัว
- ความเป็นชุมชนในที่ทำงาน
- ความเป็นชุมชนวิชาการ (academic community)
- ความเป็นชุมชนสงฆ์
- ความเป็นชุมชนทางอากาศ เนื่องจากรวมตัวกันโดยใช้วิทยุ

ติดต่อสื่อสารกัน

- ความเป็น ชุมชนทางอินเทอร์เน็ต

เป็นต้น

ความเป็นกลุ่มก้อนหรือความเป็นชุมชน ทำให้กลุ่มมีศักยภาพสูงมาก เพราะเป็นกลุ่มก้อนที่มีวัตถุประสงค์ร่วม มีความรัก มีการกระทำร่วมกัน และมีการเรียนรู้ร่วมกัน

คนจำนวนมากที่ไม่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน ไม่รักกัน ไม่ทำอะไรร่วมกัน ไม่เรียนรู้ร่วมกัน ก็ไม่มีพลังที่จะแก้ปัญหาใดๆ

จึงควรพิจารณาคุณลักษณะของความเป็นชุมชนอีกครั้งหนึ่งว่า  
ลักษณะดังนี้

- มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน
- มีความเอื้ออาทรต่อกัน
- มีการกระทำร่วมกัน
- มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำ

จะทำให้เกิดพลังของกลุ่มก้อนมากเพียงใด แต่นั้นยังไม่พอ  
ในความเป็นชุมชน ยังมีอีก 2 มิติที่ไผ่ล่อออกมาคือ

จิตวิญญาณ สำหรับผู้ที่ไม่เข้าใจ ขอให้ย้อนกลับไปอ่านเรื่องการ  
ผุดบังเกิด (emergence) ในตอนที่ 4 ว่า สังขาร (formation) ทำให้เกิด  
วิญญาณ การรวมตัวเป็นกลุ่มก้อน (formation) หรือสังขาร ทำให้ความ  
มีวิญญาณหรือจิตวิญญาณของกลุ่มเกิดขึ้น

จิต หรือวิญญาณ หรือจิตวิญญาณของกลุ่ม ไปมีอิทธิพลต่อ  
ความรู้สึกและพฤติกรรมของกลุ่ม ทำนองเดียวกับที่จิตมีอิทธิพลต่อความ  
รู้สึกและพฤติกรรมของเรา

ความมีจิตวิญญาณ (spirituality) ของกลุ่มก่อให้เกิดความปีติสุข  
อย่างล้นเหลือ และเกิดพลังอย่างมหัศจรรย์ ความเป็นชุมชนจึงมีพลังแห่ง  
การเยียวยา (healing power) ที่ทำให้มีความสุขและสุขภาพดี ขอให้จำ  
ประเด็นนี้ไว้ด้วยในการทำความเข้าใจเรื่องชุมชน

การเกิดขึ้นของผู้นำตามธรรมชาติและการจัดการ ในการแต่งตั้ง  
และการเลือกตั้งมักไม่ได้ผู้นำที่แท้จริง เพราะขาดการรู้ที่แท้จริง แต่มี  
อำนาจเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ในกระบวนการร่วมคิดร่วมทำหรือกระบวนการ  
ชุมชน ความเป็นผู้นำจะผุดบังเกิด (emerge) ออกมา ถ้าไม่ผ่าน  
กระบวนการร่วมคิดร่วมทำ ก็ไม่รู้ว่าใครมีความเป็นผู้นำ และบุคคลนั้นๆ  
ก็ไม่รู้ตัวเองด้วย กระบวนการเกิดความเป็นชุมชนทำให้สภาวะผู้นำไหล  
ออกมา ผู้นำตามธรรมชาติจะมีลักษณะดังนี้

- มีปัญญา
- เป็นคนเห็นแก่ส่วนรวม
- เป็นคนติดต่อสื่อสารกับคนอื่นได้ดี
- เป็นที่ยอมรับของสมาชิกทั้งหมด

ผู้นำตามธรรมชาติจะมีหลายคน แล้วแต่เป็นผู้นำในเรื่องอะไร และมีทั้งหญิงและชาย ในกระบวนการธรรมชาติ ผู้นำมักจะเป็นหญิงมากกว่าชาย ในเรื่องอำนาจจึงจะเป็นชายมากกว่า ธรรมชาติกับเพศหญิงหรือความเป็นแม่จะคู่กัน ในสายอำนาจมักจะมีผู้นำคนเดียวและทำลายความเป็นผู้นำของคนอื่น เพราะกลัวจะเป็นคู่แข่ง อย่างหนึ่งองค์กรจะอ่อนแอและไม่ยั่งยืน เมื่อผู้นำที่ดีล้มหายตายจาก ถูกย้าย หรือเปลี่ยนแปลง ความดีขององค์กรนั้นก็มลายไปเพียงชั่วข้ามคืน

แต่ในความเป็นชุมชนที่มีผู้นำตามธรรมชาติ และมีหลายคนทั้งหญิงและชายนั้น องค์กรจะอยู่ในฐานะที่ดี มีการจัดการ มีความต่อเนื่อง และยั่งยืน

ฉะนั้นความเป็นชุมชนที่มีลักษณะ 4 ประการดังกล่าวข้างต้นคือ

- มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน
- มีความเอื้ออาทรต่อกัน
- มีการกระทำร่วมกัน
- มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำ

มีสิ่งที่ผุดบังเกิด (emerge) ออกมาจากองค์ประกอบดังกล่าวอีกสอง อย่างคือ

- ความมีจิตวิญญาณ
- ผู้นำตามธรรมชาติ และการจัดการ

ข้อสำคัญสำหรับผู้ที่จะไปส่งเสริมความเป็นชุมชนต้องจำไว้ อย่างหนึ่ง คือ ผู้นำตามธรรมชาติโผล่ขึ้นมาจากกระบวนการร่วมคิดร่วมทำ ฉะนั้นอย่าไปแต่งตั้งผู้นำ หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งประธานกลุ่ม จะทำให้เกิดความเป็นชุมชนหยุดชะงัก แต่ควรส่งเสริมกระบวนการ ตรงนี้



ต้องใจเย็นสักนิด กระบวนการกลุ่มอาจใช้เวลา 3-4 เดือน แล้วจะปรากฏ  
ผู้นำตามธรรมชาติขึ้นมาเอง

ความเป็นชุมชนแก้ปัญหาได้ทุกชนิด ทั้งเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม  
วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม การเมือง และสุขภาพ

สำหรับผู้ที่ไม่เคยสัมผัสกับเรื่องนี้ก็จะไม่เชื่อ ควรจะไปศึกษาจน  
รู้เห็นได้ด้วยตนเอง (สันติวิถี) ในที่นี้จะยกตัวอย่างเพียงเล็กน้อย

ที่อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง ชาวประมงมุสลิมยากจนไม่มีอะไร  
จะกิน เพราะผู้มีอิทธิพลมาตัดป่าชายเลนไปเผาถ่าน และเอาเรือใหญ่มา  
ลากอวนรุนชนิดชายฝั่ง (ซึ่งผิดกฎหมาย) ครูดเอาหญ้าทะเลไปด้วย เมื่อ  
สิ่งแวดล้อมคือป่าชายเลนและหญ้าทะเลถูกทำลาย กุ้ง หอย ปู ปลา  
ก็ไม่มีที่อาศัย มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของชาวประมง คือมีไม่พอกิน  
เดือนร้อนยิ่งนัก

ในชนบท สิ่งแวดล้อมกับเศรษฐกิจของชาวบ้านเป็นของคู่กัน  
การแย่งชิงสิ่งแวดล้อมโดยผู้มีอิทธิพลรุนแรงมาก ชาวบ้านแต่ละคนไม่มี  
กำลังพอที่จะต่อสู้กับความไม่ถูกต้อง และทางราชการมีข้อจำกัดมาก  
ในการประยุกต์ใช้กฎหมาย ความยากจนและการแย่งชิงทรัพยากรใน  
ชนบทก่อให้เกิดความบีบคั้นต่อชาวบ้านอย่างหนัก รอวันระเบิดเป็น  
ความรุนแรง แต่ที่สิเกา เมื่อชาวบ้านรวมตัวกัน สามารถดูแลรักษาหญ้า  
ทะเลไว้ได้ กุ้ง หอย ปู ปลา ก็กลับมาบริบูรณ์อย่างเดิม ชาวบ้านหลุดพ้น  
จากความอดอยาก และมีความสุข ขณะนี้ชุมชนที่สิเกาสามารถดูแลรักษา  
ทรัพยากรชายฝั่งทะเลอันดามัน ขยายตัวขึ้นไปทั้งเหนือและลงไปข้างใต้  
มากขึ้นทุกที

ที่ดอยสามหมื่น จังหวัดเชียงใหม่ กรมป่าไม้ไปส่งเสริมการรวม  
ตัวของชาวบ้านเพื่อดูแลรักษาป่า ผู้มีอิทธิพลจะขึ้นไปตัดไม้ มีทั้งรถ เลื่อย  
เงิน ปืน เครื่องมือสื่อสาร ยากที่ใครจะต้านทานและรักษาป่าไว้ได้ เจ้า  
หน้าที่ป่าไม้ที่ด้อย ถูกฆ่าตายและฆ่าตัวตายไปหลายคนแล้ว เพราะความ  
บีบคั้นที่ไม่มีทางออก แต่ที่ดอยสามหมื่น เมื่อผู้มีอิทธิพลขึ้นไปจะตัดไม้

เจอชาวบ้าน 1,000 คนรวมตัวกันดูแลรักษาป่าอยู่ ความซุกก็หยุด ทำต่อไปไม่ได้ ชุมชนที่รวมตัวกันเข้มแข็งจะเป็นเครื่องหยุดยั้งอิทธิพลที่ทำลายสังคม การที่ประเทศไทยจะรักษาป่าไม้ไว้ได้และดูแลให้เพิ่มพูน มีอยู่ทางเดียวเท่านั้น คือส่งเสริมการรวมตัวของชาวบ้าน เกิดชุมชนหรือสังคมที่เข้มแข็ง เมื่อชุมชนอนุรักษ์ทรัพยากรไว้ได้ ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการยังชีพของชาวบ้านพร้อมกันไป ดังกรณีของลิกาดังกล่าว

ที่ตำบลศิลาแลง อำเภอบัว จังหวัดน่าน ชุมชนรวมตัวกันรักษาป่าไว้ 20,000 ไร่ ทำมา 23 ปีแล้ว เป็นป่าไม้เบญจพรรณที่หนาแน่นและสวยงามมาก ชาวบ้านแต่ละคนไม่มีทางรักษาป่าไว้ได้ แต่เมื่อรวมตัวกันเป็นชุมชน สามารถดูแลรักษาป่าได้ถึง 20,000 ไร่ ทำให้ต้นน้ำลำธารกลับคืนมา

ชมรมแม่หม้าย ที่ดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ โรคนัดส์ก่อให้เกิดการล้มหายตายจาก พ่อตาย แม่ตาย มีแม่หม้ายเอดส์ เด็กกำพร้าเอดส์ เจ็บป่วยทั้งทางกาย ทางจิต และทางสังคม แต่เมื่อแม่หม้ายเอดส์ที่ดอยสะเก็ดฮึดสู้ รวมตัวกันเป็นชุมชนแม่หม้ายดอยสะเก็ด ทำให้มีกำลังใจหายกลัว ไม่มีปมด้อย และทำตัวเป็นประโยชน์ต่อผู้อื่น ความเป็นชุมชนมีประโยชน์ต่อสุขภาพและการแก้ปัญหาสุขภาพยิ่งนัก ปัญหาสุขภาพมากมายไม่มีคำตอบเลย นอกจากชาวบ้านจะรวมตัวกันเป็นชุมชน และปกป้องรักษาสุขภาพของตัวเอง

ที่โรงพยาบาลบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร อันเป็นโรงพยาบาลของรัฐ แต่ทำงานร่วมกับชุมชน ผู้นำชุมชนเข้ามาดูแลทุกข์สุขของแพทย์พยาบาล ช่วยสร้างตึกให้ และช่วยแก้ปัญหาต่างๆ แพทย์ พยาบาลมีความสุข โรงพยาบาลมีคุณภาพและประสิทธิภาพ ชาวบ้านทั้งอำเภอได้รับบริการที่พึงพอใจใกล้บ้านของตนเอง เมื่อก่อนต้องไปไกลๆ และลำบากมาก

ที่อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา คุณอัมพร ต้วงปาน และครูชยยอดแก้ว ได้ส่งเสริมให้ชาวบ้านรวมตัวกันตั้งกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ มีการ

ออมเงิน ให้สมาชิกกันไปทำอาชีพ ผลประโยชน์ครั้งหนึ่งนำมาจัดสวัสดิการ การศึกษา การเจ็บป่วย และการตาย เมื่อชุมชนสามารถจัดการกองทุน ของเขาได้ จะช่วยให้เขาเข้มแข็งมาก เครือข่ายกองทุนที่ครอบคลุมเกี่ยวข้องกับ ด้วยในจังหวัดสงขลามีกว่า 250 กองทุน มีสมาชิก 60,000 คน มีเงิน หมุนเวียนกว่า 370 ล้านบาท กองทุนชุมชนในชื่ออื่นๆ เช่น ธนาคารหมู่บ้าน เครดิตยูเนียน ก็ยังมีอีกมาก และกำลังเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

ที่โรงพยาบาลอุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น นายแพทย์อภิสิทธิ์และ แพทย์หญิงทานทิพย์ ชำรงวรารงกูร ได้ส่งเสริมการรวมตัวของชาวบ้าน ใน 41 หมู่บ้าน ทำเกษตรผสมผสาน ปรากฏกว่าชาวบ้านหลุดหนี่ มีเงิน ออม กินอ่อม นอนหลับ สุขภาพดี มีผู้นำชุมชนเกิดขึ้นกว่า 100 คน ต้นไม้ เพิ่มขึ้น 200,000 ต้น คน สังคม และธรรมชาติ ปรับสู่สภาวะสมดุล

ที่กล่าวมานี้เป็นตัวอย่างเพียงส่วนน้อย เพื่อแสดงให้เห็นว่า ความเป็นชุมชนหรือสังคมเข้มแข็งสามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม สุขภาพ และจะทำให้เกิดพลังทางการเมืองของ ประชาชนต่อไป

ความเป็นชุมชนมีความสำคัญต่อการฟื้นฟูบูรณะเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมปานนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงเน้น เรื่องชุมชนและประชาคม ในรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง (พ.ศ. 2540) มีหลายมาตรากำหนดไว้เพื่อความเข้มแข็งของชุมชน เช่น

มาตรา 45 บัญญัติเรื่องการรวมตัวกันเป็นชุมชนในชื่อต่างๆ

มาตรา 46 บัญญัติเรื่องสิทธิชุมชน

มาตรา 69 กล่าวถึงภูมิปัญญาท้องถิ่น

มาตรา 80 บัญญัติว่ารัฐต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

จึงควรทำความเข้าใจเรื่องชุมชน และประชาคม และนำมาเป็น ฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียง หรือเศรษฐกิจชุมชน หรือเศรษฐกิจ พื้นฐาน

## 10. เศรษฐกิจพอเพียง เศรษฐกิจพื้นฐาน เศรษฐกิจชุมชน

ถ้าสังคมไทยทำความเข้าใจเรื่องเศรษฐกิจพื้นฐานกันอย่างทั่วถึง เราสามารถจัดความยากจนของคนทั้งประเทศ พร้อมๆ กับสร้างฐานทางสังคมและธรรมชาติแวดล้อมให้ฟื้นฟูบูรณะเพิ่มพูนขึ้นเต็มประเทศ ความเข้มแข็งที่พื้นฐาน ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม จะส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจในระดับบนมั่นคงและยั่งยืน

เศรษฐกิจพื้นฐาน หรือเศรษฐกิจชุมชน หรือเศรษฐกิจพอเพียง ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำรัสถึง เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2540 มีความคล้ายคลึงกัน หรือเหมือนกัน

เศรษฐกิจพื้นฐาน หมายถึงเศรษฐกิจที่คำนึงถึงการทะนุบำรุงพื้นฐานของตัวให้เข้มแข็ง ทั้งทางสังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจ พื้นฐานของสังคมก็คือชุมชน เพราะฉะนั้นเศรษฐกิจพื้นฐานกับเศรษฐกิจชุมชนคืออย่างเดียวกัน

เศรษฐกิจพอเพียง หมายถึงพอเพียงสำหรับทุกคน มีธรรมชาติพอเพียง มีความรักพอเพียง มีปัญญาพอเพียง เมื่อทุกอย่างพอเพียงก็เกิดความสมดุล จะเรียกว่าเศรษฐกิจสมดุลก็ได้ เมื่อสมดุลก็เป็นปกติ สบาย ไม่เจ็บไข้ ไม่วิกฤต เศรษฐกิจพื้นฐานกับเศรษฐกิจชุมชนล้วนมุ่งไปสู่เศรษฐกิจสมดุลทั้งสิ้น จึงเป็นเศรษฐกิจพอเพียง

ข้อสำคัญ เมื่อพูดถึงเศรษฐกิจพื้นฐานต้องไม่มองเรื่องเศรษฐกิจแบบแยกส่วน แต่เป็นเศรษฐกิจที่อยู่บนความเข้มแข็งของสังคมหรือชุมชน อาศัยการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนเป็นเครื่องมือพัฒนาเศรษฐกิจ เชื่อมโยงกับวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นบูรณาการ

ลักษณะ 5 ประการของเศรษฐกิจพื้นฐาน

เศรษฐกิจพื้นฐานมีลักษณะ 5 ประการ หรือเบญจลักษณะ ดังนี้

1. เป็นเศรษฐกิจสำหรับคนทั้งมวล ไม่ใช่เศรษฐกิจที่สร้างความ ร่ำรวยให้คนส่วนน้อย แต่ทั้งคนส่วนใหญ่ให้ยากจน ช่องว่างทางเศรษฐกิจ

นำไปสู่ปัญหาทางสังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม อันนำไปสู่ความไม่มั่นคง เศรษฐกิจสำหรับคนทั้งมวลเป็นการสร้างทุนทางสังคม และเป็นพื้นฐานของการพัฒนาทุกชนิด

2. มีพื้นฐานอยู่ที่ความเข้มแข็งของชุมชน ดังได้อธิบายความสำคัญของความเป็นชุมชนมาแล้วในตอนก่อน

3. มีความเป็นบูรณาการ คือไม่ใช่เป็นเรื่องเศรษฐกิจโดดๆ แต่เชื่อมโยงกับสังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม พร้อมกันไป

4. อยู่บนพื้นฐานความเข้มแข็งของตนเอง เช่น การเกษตร ทัศนคติของไทย อุตสาหกรรมการเกษตร สมุนไพร อาหารไทย การท่องเที่ยว เหล่านี้ล้วนอยู่บนพื้นฐานวัฒนธรรมไทย วัฒนธรรมไทยเป็นจุดแข็งของไทย ที่คนอื่นไม่มี

5. มีการจัดการและนวัตกรรมต่างๆ เพื่อเติมความก้าวหน้าให้แก่เรื่องพื้นฐาน ทำให้มีพลวัต ไม่หยุดนิ่ง

### การรวมตัวทำอาชีพต่าง ๆ

หัวใจของเศรษฐกิจพื้นฐานอยู่ที่การรวมตัวของชาวบ้าน ในการทำอาชีพต่างๆ เช่น เกษตรผสมผสาน ทำให้มีอาหารกินพอเพียง มีเหลือขาย ความเป็นป่า เพราะปลูกต้นไม้เป็นร้อยๆ ชนิด รวมถึงสมุนไพรและไม้ยืนต้น ซึ่งสามารถเอามาทำกระดาน กระดานสวยๆ มีตลาดไม่มีที่สิ้นสุดทั้งในประเทศและต่างประเทศ และตลาดเป็นของผู้ขาย ต้นไม้ต้นหนึ่งถ้ารู้จักทำประโยชน์จะทำเงินได้ถึง 12,000 บาท ในจังหวัดขอนแก่นที่นายแพทย์อภิสิทธิ์ ช่างรวางกูร ส่งเสริมอยู่ใน 41 หมู่บ้าน มีต้นไม้เพิ่มขึ้น 200,000 ต้น คิดเป็นมูลค่าถึง 2,400 ล้านบาท นายสิทธิพันธ์ ปรัชญพฤกษ์ เกษตรกรที่อำเภอสะตึก จังหวัดบุรีรัมย์ มีต้นไม้เป็นแสนต้น

*การเกษตรผสมผสาน* นอกจากทำให้มีอาหารกินอย่างเหลือเฟือ ยังสร้างรายได้ สร้างความเป็นป่า อันเป็นการสะสมทุนทางสิ่งแวดล้อม ประกันความมั่นคงให้อนาคต

*การแปรรูปอาหาร* ทุกตำบลควรมีอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร เช่น มีโรงสี มีโรงทำน้ำมะเขือเทศ น้ำผลไม้ ทำหีบห่ออาหาร สำหรับส่งจำหน่ายในตลาดด้วย brand name ของชุมชนที่เชื่อมโยงกับการส่งออก เช่น ทำ instant ต้มยำส่งไปขายทั่วโลก

*หัตถกรรม* ควรประดิษฐ์สินค้าหัตถกรรมนานาชนิดจากวัตถุดิบที่หาได้ในท้องถิ่น

*ธุรกิจ* ธุรกิจชุมชนประกอบด้วย การตั้งปั้มน้ำมัน ขายผลิตผลการเกษตร เช่น อาหารปลอดสารพิษ ผลไม้ ตั้งร้านขายอาหาร ขายสมุนไพร จัดการท่องเที่ยวชุมชน ทุกตำบลควรมีพิพิธภัณฑ์ตำบล

*ศูนย์การแพทย์แผนไทย* แต่ละตำบลควรมีศูนย์การแพทย์แผนไทยหนึ่งแห่ง มีเกษตรกรที่ได้รับการฝึกเป็นผู้บริการ เริ่มด้วยสามอย่างคือ ให้บริการนวดแผนไทย ประคบด้วยสมุนไพร จำหน่ายสมุนไพรและยาสมุนไพรที่พิสูจน์แล้วว่า มีประโยชน์จริง 20-30 ชนิด ศูนย์การแพทย์แผนไทยจะทำให้สามารถประหยัดค่าใช้จ่าย และเพิ่มพูนรายได้ให้ชุมชน

*กองทุนชุมชน* แต่ละหมู่บ้านหรือตำบลควรมีกองทุนหรือธนาคารชุมชนที่ชาวบ้านรวมตัวกันออมทรัพย์ ให้กู้ยืมไปประกอบอาชีพ นำผลประโยชน์ที่ได้ส่วนหนึ่งไปจัดสวัสดิการให้สมาชิก เช่น การศึกษา การป่วย การตาย ทั้งนี้โดยชาวบ้านเป็นผู้จัดการเอง เมื่อมีกองทุนของตนเอง เช่นนี้ ชุมชนจะเข้มแข็งขึ้นมาก

การรวมตัวกันทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจพื้นฐานเช่นนี้ ถ้าทำกันทุกหมู่บ้าน ทุกตำบล จะขจัดความยากจนได้ทั้งประเทศ พร้อมๆ กับสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เป็นการอนุรักษ์และพัฒนาวัฒนธรรมอนุรักษ์และเพิ่มพูนสิ่งแวดล้อมให้มีความเป็นป่า จากการทำเกษตรผสมผสานขึ้นเต็มประเทศ เป็นการเพิ่มทุนทุกๆ ทางพร้อมกันคือ

- ทุนทางสังคม
- ทุนทางวัฒนธรรม
- ทุนทางสิ่งแวดล้อม

- ทูทางเศรษฐกิจ

เหล่านี้คือ “โครงสร้างทางศิลปกรรม” เมื่อมีโครงสร้างทางศิลปกรรม ความมีศิลปกรรมก็จะผุดบังเกิด (emerge) (ดูเรื่องการผุดบังเกิดในตอนที่ 4) คือการอยู่ร่วมกันด้วยสันติระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ และระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติแวดล้อม ความมีศิลปกรรมที่เกิดขึ้นก็จะไปช่วยให้เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเพิ่มพูนความดียิ่งๆ ขึ้น

ศิลปกรรมไม่เกิดโดยมีการสั่งสอนศิลปกรรมเท่านั้น แต่จะเกิดขึ้นจากการสร้างโครงสร้างทางสังคม อันเป็นโครงสร้างทางศิลปกรรม และทำให้สามารถพัฒนาจิตใจให้สูงยิ่งๆ ขึ้นไป

## 11. ประชาคมตำบล จุดยุทธศาสตร์ของเศรษฐกิจชุมชน

ในการสร้างเศรษฐกิจพื้นฐานหรือเศรษฐกิจพอเพียงขึ้นทั่วประเทศ ตำบลควรเป็นจุดยุทธศาสตร์ ทั่วประเทศมีประมาณ 7,000 ตำบล แต่ละตำบลประกอบด้วยประมาณ 10 หมู่บ้าน ที่ตำบลมีสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่เกิดขึ้นโดยกฎหมาย เป็นนิติบุคคล และมีงบประมาณ

แต่ อบต. ไม่ควรจะทำตัวเป็นองค์กรการปกครอง เพราะแนวทางการปกครองล้าสมัยแล้ว ถ้ายิ่งขึ้นปกครองก็จะขัดแย้งและรุนแรง แต่ควรส่งเสริมความเป็นประชาคม ประชาคมตำบลส่งเสริมกิจกรรมเศรษฐกิจพื้นฐานตามที่กล่าวในตอนที่ 10

ในตำบลแต่ละตำบลยังประกอบด้วยองค์กรและบุคลากรอื่นๆ อีกดังต่อไปนี้

- มีวัดประมาณ 5 วัด
- โรงเรียนประมาณ 5 แห่ง
- สถานีอนามัย 1 แห่ง

- พัฒนาการตำบล 1 คน
- เกษตรตำบล 1 คน
- หมู่บ้านประมาณ 10 หมู่บ้าน

“ทุนทางสังคม” ในตำบลมีมากพอที่จะสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจพื้นฐานได้ทุกตำบล หากสมาชิกและองค์กรต่างๆ ในตำบลไม่ต่างคนต่างทำ แต่มาร่วมคิดร่วมทำ เกิดความเป็นประชาคมตำบลที่พุ่งเป้าไปสู่การส่งเสริมกิจกรรมเศรษฐกิจพื้นฐานตามที่กล่าวถึงในตอนก่อนให้ครบทุกหมู่บ้าน

เศรษฐกิจพื้นฐานไม่ใช่เป็นเรื่องเศรษฐกิจเท่านั้นแต่เป็นเรื่องสังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม การศึกษา จิตใจ ศิลธรรม และสุขภาพพร้อมกันไปในตัว ฉะนั้นทุกฝ่ายไม่ว่าสังกัดองค์กรใดควรจะเข้ามาร่วมมือกันส่งเสริมเศรษฐกิจพื้นฐาน โดยส่งเสริมให้เกิดประชาคมตำบล ที่ร่วมคิดร่วมทำกิจกรรมเศรษฐกิจพื้นฐาน

เพราะความเคยชินในระบบอำนาจ อบต. จะทำตัวเป็นองค์กรการปกครอง และนำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรง เพราะแย่งชิงผลประโยชน์สมควรถี่ฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย จะรีบทำความเข้าใจความเป็นประชาคมตำบลและการพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อส่งเสริมให้อบต. เปลี่ยนทัศนคติจากการใช้อำนาจไปสู่การร่วมสร้างประชาคมตำบลและเศรษฐกิจชุมชน

การส่งเสริมให้มี “ประชาคมอำเภอ” โดยมีตัวแทนจาก อบต. ทุกตำบลเข้าร่วมด้วย จะช่วยลดการใช้อำนาจแค้นชิงของ อบต. ลง

เศรษฐกิจพอเพียงหรือเศรษฐกิจชุมชนโดยประชาคมตำบลนี้ควรได้รับการส่งเสริมสนับสนุน 10 ประการด้วยกัน ดังจะได้กล่าวในตอนต่อไป



## 12. วิธีการ 10 ประการในการสนับสนุนเศรษฐกิจพอเพียง (ธรรมจักรแห่งเศรษฐกิจพอเพียง)

ทรัพยากรทั้งของรัฐและเอกชนมีมากเกินไปที่จะสนับสนุนให้ชุมชน และเศรษฐกิจชุมชนเข้มแข็งทั่วประเทศ แต่ทรัพยากรเหล่านี้ใช้ไปอย่างกระจุกกระจายไม่เป็นระบบ และไม่โฟกัสไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนต่อไปนี้คือการใช้ทรัพยากรอย่างเป็นระบบ และโฟกัสไปสู่การสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชนและเศรษฐกิจชุมชน (ดูรูปที่ 8)

รูปที่ 8 ธรรมจักรแห่งเศรษฐกิจพอเพียง  
(พลังแห่งการขับเคลื่อนวิสาหกิจ ดุตตอนที่ 13)



### 1. นโยบายและกระแสสังคม

เนื่องจากเรื่องความเข้มแข็งของชุมชนและเศรษฐกิจชุมชนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่ออนาคตของประเทศ ควรที่ทุกฝ่ายในสังคมควรจะศึกษาให้เข้าใจ และรณรงค์เคลื่อนไหวให้เกิดเป็นทิศทางและ

กระแสวิกฤต กระแสวิกฤตจะขับเคลื่อนนโยบายและการกระทำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนและเศรษฐกิจชุมชน

ควรทำเรื่องนี้ให้เป็นประเด็นทางการเมือง และท้าทายให้พรรคการเมืองแสดงจุดยืน (platform) เกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียง หัวหน้าพรรคการเมืองทุกพรรคควรจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ นายกรัฐมนตรีต้องสามารถชี้นำประเทศ และเป็นผู้นำในการนำนโยบายไปใช้ให้สำเร็จ ในคณะรัฐมนตรีควรมีรัฐมนตรีอย่างน้อยคนหนึ่งที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้ติดตามกำกับให้มีการดำเนินตามนโยบาย

## 2. สำรวจผังชุมชนและเครือข่าย

ในแต่ละจังหวัดควรมีการสำรวจและทำผัง (mapping) ให้ทราบว่า มีชุมชนและเครือข่ายของชุมชนที่เข้มแข็งอยู่แล้วอย่างไรบ้างในเรื่องอะไร เพื่อจะได้สนับสนุนได้ถูกต้อง และเพื่อให้เป็นแหล่งเรียนรู้ของชาวบ้านในท้องถิ่นๆ เพื่อให้มีชุมชนเข้มแข็งขยายตัวเพิ่มขึ้น

พัฒนากรตำบล เกษตรตำบล ครู องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันราชภัฏ ควรร่วมมือกัน ทำการสำรวจให้ได้ข้อมูลที่เชื่อถือได้จริง เพื่อทุกฝ่ายจะใช้ร่วมกัน

## 3. ส่งเสริมการขยายตัวของเครือข่ายชุมชน

ส่งเสริมให้หมู่บ้านอื่นหรือตำบลอื่นเรียนรู้จากเครือข่ายชุมชนที่เข้มแข็ง ถ้ามีผังชุมชนเข้มแข็งตามที่กล่าวในข้อ 2 ก็ทราบว่าจะไปเรียนรู้เรื่องอะไรจากที่ไหนได้บ้าง ถ้าเข้าใจตรงกัน และใช้ผังเดียวกัน การส่งเสริมนี้จะทำโดยหน่วยงานใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นมหาดไทย เกษตรศึกษา สาธารณสุข องค์กรพัฒนาเอกชน พระ ชุรกิจ

เรื่องนี้ทำนองเดียวกับการระบาดของโรคติดต่อ คือส่งเสริมให้ชุมชนเข้มแข็งระบาคขยายตัวออกไปโดยการเรียนรู้จากกัน

ถ้าทำโดยวิธีนี้จะง่ายกว่าทางราชการจะเป็นผู้สอนเอง ซึ่งอาจ

จะสอนไม่ถูก เพราะไม่เคยทำด้วยตนเอง แต่ชาวบ้านที่ได้ลงมือทำด้วยตนเองสำเร็จมาแล้วจะเป็นครูได้ดี ทางราชการไปร่วมเรียนรู้และสนับสนุนขอให้ทางราชการวางบทบาทให้ถูกต้องแล้วจะสบายและสำเร็จ

#### 4. สร้างศูนย์บริการวิชาการเบ็ดเสร็จ (one-stop service)

เมื่อชาวบ้านรวมตัวกันทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น เกษตรผสมผสานหรือการค้าขาย ต้องกระเสือกกระสนวิ่งหาวิชาการด้วยความยากลำบาก เช่น จะเริ่มต้นอย่างไร จะได้พันธุ์ไม้จากที่ไหน ขุดสระอย่างไร ค้าขายอย่างไร คุณภาพดิน คุณภาพน้ำ ฯลฯ เพราะแหล่งวิชาการอยู่ห่างไกลและกระจัดกระจาย

ในแต่ละอำเภอควรมีศูนย์วิชาการเบ็ดเสร็จ ทั้งเรื่องเกษตรอุตสาหกรรมชุมชน การค้าขาย รวมกันอยู่ที่เดียว โดยใช้กำลังคนที่มีอยู่แล้วมารวมกันที่นี่ ศูนย์วิชาการนี้จะต้องทำการศึกษาค้นคว้าให้เข้าใจชุมชน จึงจะให้บริการชุมชนได้ถูกต้อง รัฐบาลจะต้องเข้ามาจัดในเรื่องนี้ เพราะหน่วยราชการไม่สามารถประสานงานเอากำลังของต่างกรมไปรวมกันไว้ ณ ที่เดียวกันได้

#### 5. เชื่อมต่อการค้าขาย

ชุมชนมีกำลังน้อยและช่วงสั้น ควรจะมีการเชื่อมต่อให้มีกำลังและมีช่วงยาวขึ้น โดย

กระทรวงมหาดไทย จัดลานค้าในระดับอำเภอทุกอำเภอ ให้เกษตรกรสามารถนำผลิตผลของเขามาขาย เกษตรกรจะได้เงิน ไม่ใช่จัดร้านขายของให้เกษตรกรซื้อ ซึ่งทำให้เกษตรกรเสียเงิน

บริษัทใหญ่ๆ เพื่อชุมชน สามารถรับผลิตผลของชุมชนส่งไปขาย ศูนย์การค้าในเมือง และส่งออกต่างประเทศ

ระบบการค้าขายเชื่อมต่อเช่นนี้จะทำหน้าที่เป็นระบบข้อมูลข่าวสารให้ชุมชน ว่าอะไรขายได้ อะไรขายไม่ได้ ราคาเท่าไร ระบบข้อมูลโดย

การเชื่อมต่อเช่นนี้จะทำให้ชุมชนเข้มแข็งขึ้น

## 6. สื่อเพื่อสังคม

รัฐบาลควรส่งเสริม สนับสนุน และใช้กฎหมาย ให้สื่อต่างๆ ทำความเข้าใจเรื่องชุมชน และสื่อเรื่องชุมชน ตลอดจนให้มีวิทยุชุมชนที่ชุมชนจะใช้สื่อสารกันไปมาได้

สื่อเพื่อสังคมหรือสื่อเพื่อชุมชนนี้จะทำให้เกิดกระแสสังคมตามข้อ 1 และเป็นเครื่องมือเรียนรู้ของชุมชน ที่จะทำให้ชุมชนเข้มแข็งโดยรวดเร็ว เรื่องนี้จึงสำคัญยิ่งนักที่ต้องทำให้ได้

## 7. ปรับวิธีงบประมาณ และตั้งกองทุนเพื่อชุมชน

มีกำลังทางราชการที่ทำงานในชุมชนเป็นอันมาก แต่กำลังเหล่านี้เอากรมเป็นตัวตั้งมากกว่าเอาชุมชนเป็นตัวตั้ง จึงไม่ค่อยได้ผล เกิดความสูญเปล่ามาก ไม่ประสานกันในพื้นที่ ควรมีการปรับวิธีการงบประมาณให้เอาพื้นที่หรือชุมชนเป็นตัวตั้ง จะประหยัดงบประมาณได้มาก และช่วยให้ชุมชนเข้มแข็งจริง ครม. โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี จะต้องสั่งการในเรื่องนี้

กองทุนเพื่อชุมชนที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ จะเป็นเครื่องมือให้ชุมชนเข้มแข็งโดยรวดเร็ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังควรจะเข้ามาเอาใจใส่ดูแลในเรื่องนี้

## 8. ออกกฎหมายเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีโครงสร้างที่จะส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน ควรมีการศึกษาให้ดี และนำมาออกกฎหมายให้มีการปฏิบัติ รวมทั้งศึกษาโครงสร้างและกระบวนการที่จะส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน ยกเลิกกฎหมายที่ขัดขวาง บัญญัติกฎหมายที่ส่งเสริม คณะนิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยควรจะมีโครงการกฎหมายเพื่อชุมชนทำงานร่วมกับองค์กรที่

ทำงานในเรื่องนี้ เพื่อเป็นพลังในการพัฒนากฎหมายเพื่อชุมชน

## 9. การฝึกฝนอบรมทักษะการสร้างความเป็นชุมชน

ในการส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มสร้างความเป็นชุมชนทั่วประเทศ ต้องการผู้ที่มีทักษะเป็นจำนวนมาก ในขั้นต้นควรรวมกำลังกันให้การฝึกอบรมอย่างเข้มกับคนจำนวนหนึ่งประมาณ 100-200 คน เพื่อเป็นกำลังในการประสานงาน

ในระยะต่อไป ควรจะมีการตั้งศูนย์วิจัยและพัฒนาทักษะการสร้างความเป็นชุมชนในมหาวิทยาลัยและสถาบันราชภัฏทุกแห่ง อาจตั้งในคณะรัฐศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์ หรือศึกษาศาสตร์ ศูนย์เหล่านี้ควรรวบรวมความรู้เกี่ยวกับวิธีการที่ส่งเสริมให้คนทำงานแบบรวมกลุ่ม

AIC เป็นวิธีการหนึ่งในบรรดาวิธีการทั้งหลาย มหาวิทยาลัยและสถาบันราชภัฏควรจะมาทำความเข้าใจเรื่องนี้เพื่อจัดตั้งศูนย์ดังกล่าว นอกจากนั้น องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคธุรกิจ หรือแม้หน่วยราชการ ถ้าทำได้ ควรตั้งศูนย์หรือสถาบันสำหรับฝึกอบรมให้ทำงานร่วมกันเป็น การที่ต้องมีศูนย์เช่นนี้จำนวนมาก เพราะความต้องการการฝึกอบรมให้คนทำงานร่วมกันเป็นนั้นเต็มประเทศไปหมดในทุกเรื่อง

## 10. การวิจัยเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน และการประเมินผล

กิจกรรมตั้งแต่ 1 ถึง 9 ล้วนต้องการการวิจัยเพื่อสร้างความรู้ และเอาความรู้ไปใช้ จะได้ทำงานได้ ถูกต้อง ควรมีการเพิ่มงบประมาณการวิจัยเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน โดยมีกลไกการจัดการที่อิสระและมีคุณภาพ เช่น สกว. ควรมีการวิจัยประเมินผลว่างานต่างๆ ที่ทำได้ผลมากน้อยเพียงใด เพื่อนำผลการวิจัยไปปรับการกระทำให้ดียิ่งๆ ขึ้น

แต่ละองค์ประกอบทั้ง 10 ประการล้วนมีความสำคัญ ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นการกล่าวอย่างย่อ ควรพิจารณาทำความเข้าใจแต่ละองค์ประกอบและความเชื่อมโยงขององค์ประกอบ ถ้าทำได้ครบทั้ง 10 องค์

ประกอบ ธรรมชาติแห่งเศรษฐกิจพอเพียงก็จะหมุนไป ส่งให้มีชุมชน  
เข้มแข็งขยายตัวเพิ่มขึ้น จนที่สุดเต็มประเทศ ทั้งในชนบทและในเมือง  
ก็ยังมีคำถามอีกคือ ที่พูดมาทั้ง 10 ประการ ถ้าไม่มีใครทำหรือ  
ทำไม่เป็นละ จะอย่างไร

ตอนที่ 13 จะกล่าวถึงพลังขับเคลื่อนวัฏจักรดังกล่าว

### 13. กลุ่มไม่เป็นทางการและประชาคม พลังแห่งการขับเคลื่อนงานที่ยาก

ในการทำงานใดๆ เมื่อใช้กลไกที่เป็นทางการ ดูจะยากลำบาก  
และติดขัดไปหมด ไม่มีพลัง และบ่อยครั้งก็ไม่ได้ทำหรือทำไม่สำเร็จ เพราะ  
ความจำกัดของกลไกทางการหลายอย่าง เช่น

- ขาดความเป็นอิสระ เพราะการรวมศูนย์อำนาจ
- คนที่มีตำแหน่งขาดความสามารถที่เหมาะสมกับหน้าที่
- การทำงานมักเอากรมเป็นตัวตั้ง ไม่ได้เอางานเป็นตัวตั้ง
- ทำงานแบบแยกส่วนตามสายบังคับบัญชา
- เปลี่ยนแปลงบ่อย ขาดความต่อเนื่อง

เมื่อตั้งคณะกรรมการที่เป็นทางการขึ้นมา ก็ติดขัดไปหมด เช่น  
ประธานกรรมการไม่ว่าง กรรมการไม่มีความรู้ในเรื่องนั้นๆ คนจำนวน  
มากอยากได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการแต่ไม่ได้อยากทำงาน ฯลฯ ฉะนั้น  
แม้มีคณะกรรมการต่างๆ มากมาย งานก็ไม่เดิน คนที่ตั้งใจดีอยากเห็น  
การแก้ปัญหาที่รู้สึกท้อแท้ หหมดหวัง หงุดหงิด ไม่รู้จะอย่างไร

ตรงนี้มีเคล็ดลับนิดเดียว คือการรวมกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการ  
การรวมกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการมีคุณสมบัติตรงข้ามกับกลไกที่เป็น  
ทางการดังกล่าวข้างต้นคือ

- คนที่มาร่วมและกลุ่มมีความเป็นอิสระ ไม่ขึ้นกับใคร
- เฉพาะคนที่มีความสนใจในเรื่องนั้นๆ มาร่วมกัน
- สามารถเอางานเป็นตัวตั้ง เพราะไม่ต้องขึ้นกับการบังคับบัญชาของหน่วยงานต้นสังกัด

- ไม่ทำงานแยกส่วนตามสายบังคับบัญชา
- มีความต่อเนื่อง เพราะไม่มีใครปลด เนื่องจากไม่ใช่การทำงานโดยตำแหน่ง

กลุ่มไม่เป็นทางการอาจเรียกว่ากลุ่ม หรือชมรม หรือในชื่ออื่น ประกอบด้วยผู้ที่มีใจในเรื่องนั้นๆ ไม่ว่าจะสังกัดหน่วยงานอะไร มารวมกลุ่มกัน ร่วมคิดร่วมทำอย่างยาวนานต่อเนื่อง

คำว่า กลุ่มไม่เป็นทางการ ไม่ได้แปลว่ากลุ่มต่อต้านทางการหรือกลุ่มแอนตี้ทางการ เพียงแต่หมายถึงการมารวมตัวกันโดยสมัครใจ โดยส่วนตัว ไม่ใช่โดยตำแหน่ง กลุ่มไม่เป็นทางการทำงานเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เป็นทางการได้ทุกชนิด ท่ามกลางความผันผวนไม่แน่นอน มีความแปรผัน (variable) ของความเป็นทางการ กลุ่มไม่เป็นทางการเป็นตัว K หรือความต่อเนื่อง อาจเรียกว่าเป็นกลุ่ม K เมื่อมีกลุ่ม K อยู่ในสมการของความร่วมมือ ช่วยให้ส่วนอื่นๆ แม้แปรผันโดยตัวมันเอง แต่เมื่อมาเชื่อมโยงกับความต่อเนื่อง (K) ก็ช่วยให้ระบบทั้งหมดมีความต่อเนื่อง และมีพลังสร้างสรรค์

แท้ที่จริง กลุ่มไม่เป็นทางการก็คือชุมชนนั่นเอง ลองย้อนกลับไปอ่านเรื่องความเป็นชุมชนในตอนที่ 9 จะเข้าใจว่าทำไมกลุ่มไม่เป็นทางการจึงมีพลังสร้างสรรค์ ในแกนกลางของกลุ่มไม่เป็นทางการมีคน 2-3 คน หรือแม้แต่คนเดียวที่มีลักษณะพิเศษ คือเป็นอิสระ ไม่มีข้าง ไม่มีขั้ว ไม่เกลียดใคร ไม่เอาตัวเองเป็นที่ตั้ง พร้อมทั้งจะประสานกับฝ่ายต่าง ๆ เมื่อมีคุณลักษณะอย่างนี้เป็นแกนก็จะดึงฝ่ายต่าง ๆ ทั้งนักวิชาการผู้นำชุมชน ข้าราชการ กระทรวงต่าง ๆ นักการเมือง สื่อมวลชน เข้ามาร่วมคิดร่วมทำ เกิดเป็นประชาคมในเรื่องนั้นๆ ด้วยความเป็นอิสระ ไม่มีข้าง ไม่มีขั้ว เมื่อ

ราชการและการเมืองเข้ามาร่วมด้วย ก็ไม่ติดขัดด้วยความเป็นข้างเป็นขั้ว ประชาคมแห่งความร่วมมือจึงใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ เกิดพลังงานทางสังคม (social energy) ที่จะขับเคลื่อนแก้ปัญหาต่างๆ ได้

ปัญหาที่ยากและสลับซับซ้อน ฝ่ายการเมืองหรือราชการจะติดขัดแก้ไม่ได้ เพราะมีข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้น ต้องอาศัยกลุ่มไม่ใช่งานราชการ และการสร้างประชาคมที่เคลื่อนพลังงานทางสังคม จึงจะแก้ได้

ฉะนั้นถ้าเผชิญกับปัญหาต่างๆ ที่ดูเหมือนไม่มีทางทำให้สำเร็จได้ อย่าเพิ่งสิ้นหวัง ขอให้นึกถึงกลไกกลุ่มไม่ใช่งานราชการและการเคลื่อนไหวประชาคมตามที่กล่าวนี้

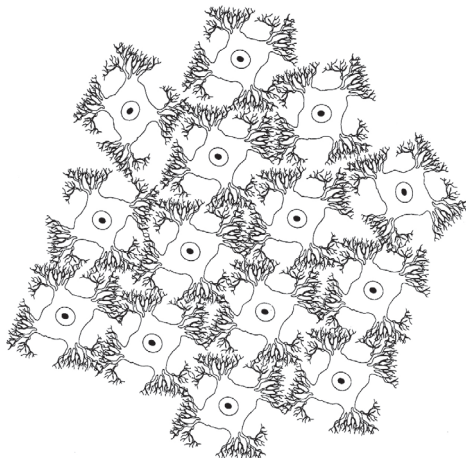
#### 14. พลังสร้างสรรค์ของแต่ละปัจเจกบุคคล และตาข่ายสังคม

ในอนาคต สังคมจะประกอบด้วยกลุ่มหรือชุมชนที่เชื่อมโยงกัน เป็นตาข่ายสังคม (social network) ทำนองเดียวกับตาข่ายเซลล์สมอง (neural network) สมองมีโครงสร้างที่วิจิตรและวิเศษสุดในบรรดาโครงสร้างทั้งหมดในจักรวาล จึงมีศักยภาพอย่างไม่ที่สิ้นสุด

ในสมองแต่ละคนมีเซลล์สมอง (neuron) ประมาณ  $10^{11}$  หรือแสนล้านตัว แต่ละตัวมีเส้นใยที่ยื่นไปสัมผัสกับเส้นใยของเซลล์สมองอื่นๆ ประมาณ 80,000 จุด ตาข่ายของเซลล์สมอง 100,000,000,000 ตัว คุณจุดเชื่อม (synaps) อีกตัวละ 80,000 จุด จึงเป็นตาข่ายเซลล์สมองที่หนาแน่นเกินจินตนาการ เซลล์สมองแต่ละตัวเป็นจุดของการเรียนรู้ของตัวอื่น ในวงจรแห่งการเรียนรู้ประกอบด้วย feed back loop เพื่อให้มีการปรับความรู้ได้ถูกต้องสมองจึงเป็นโครงสร้างที่มีศักยภาพในการเรียนรู้สูงสุด ทำให้มนุษย์มีพลังปัญญาที่จะบรรลุอะไรก็ได้



รูปที่ 9 เซลล์สมองแต่ละตัวเชื่อมโยงกับตัวอื่น ๆ ประมาณ 80,000 จุด  
เกิดเป็นตาข่ายเซลล์สมอง (neural network) ซึ่งมีพลังเรียนรู้สูงสุด



ในอนาคต สังคมจะประกอบด้วยกลุ่มคนหรือชุมชนที่เข้ามา  
เชื่อมโยงกันเป็นตาข่าย เช่นเดียวกับโครงสร้างในสมอง (รูปที่ 9)

สมมติให้เซลล์สมองแต่ละตัวเป็นกลุ่มคนหรือชุมชน ในแต่ละ  
ชุมชนนอกจากจะประกอบด้วยบุคคลแต่ละบุคคลที่เป็นบุคคลเรียนรู้ชุมชน  
ก็เป็นชุมชนเรียนรู้ และแต่ละชุมชนยังเชื่อมโยงกับชุมชนอื่น เกิดเป็น  
ตาข่ายแห่งการเรียนรู้ (learning network) ที่มีพลังทางปัญญาสูงยิ่ง เมื่อ  
เกิดตาข่ายสังคมแห่งการเรียนรู้ที่มีพลังทางปัญญาสูงยิ่ง ก็จะแก้ปัญหาได้  
และเป็นศานติสังคม หรือสังคมสันติประชาธรรม

ฉะนั้นคนแต่ละคนสามารถเป็นพลังสร้างสรรค์ในตาข่ายสังคมนี้  
แม้ขณะนี้จะเผชิญกับความยากลำบากหรือวิกฤตการณ์ใดๆ จงอย่าได้  
หมดหวังหรือท้อถอย พร้อมๆ กับวิกฤตที่ไม่มีทางออก มีสิ่งใหม่กำลังจะ  
เกิดขึ้น คือโลกแห่งความเป็นชุมชนที่ทุกคนมีความหมาย และรวมตัวกัน  
เป็นกลุ่มก้อน และเชื่อมโยงเป็นตาข่าย เป็นโครงสร้างใหม่ในโลกที่มนุษย์  
มีความหมายและมีความสร้างสรรค์ได้เต็มตามศักยภาพ

แต่แต่ละคนนอกจากจะทำอะไรและเรียนรู้ด้วยตนเอง ควรจะรวมกลุ่มกัน จะ 4-5 คน หรือ 6-7 คน หรือ 10 กว่าคน หรือมากกว่านั้นก็แล้วแต่ ที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีการปฏิบัติร่วมกัน และมีการเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติ นั่นคือสร้างความเป็นชุมชน และเชื่อมต่อกับชุมชนอื่นๆ ท่านจะพบความสุข ความชื่นชมยินดี และบรรลุความสำเร็จอย่างไม่เคยมีมาก่อน และมีส่วนสร้างสังคมโลกใหม่ อันเป็นสังคมสันติประชาธรรม

## 15. สรุป

ในการสร้างสังคมสันติประชาธรรมให้สำเร็จ ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบหรือขั้นของสังคมให้ครบทั้งห้า คือศีลธรรมเข้มแข็ง ปัญญาเข้มแข็ง เศรษฐกิจถูกต้อง รัฐถูกต้อง และสังคมเข้มแข็ง

ทั้งห้าคือเบญจขั้นของสังคม ขั้นทั้ง 5 มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงและมีผลถึงกัน ต้องพัฒนาให้ครบทั้ง 5 ประการอย่างเชื่อมโยงกัน จึงจะเกิดสังคมสันติประชาธรรม การพัฒนาอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเอกเทศจะเป็นเศรษฐกิจก็ดี ศีลธรรมก็ดี จะไม่ได้ผล

ในองค์ประกอบทั้งห้า “สังคมเข้มแข็ง” เป็นฐาน ถ้าสังคมเข้มแข็ง เศรษฐกิจจะดี การเมืองจะดี ศีลธรรมจะดี และทำให้ปัญญาเป็นไปด้วยดี ฉะนั้นยุทธศาสตร์ชาติควรพุ่งเป้าไปสู่การสร้างสังคมเข้มแข็ง ใช้สังคมเข้มแข็งเป็นเครื่องพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และศีลธรรม

สังคมเข้มแข็ง หมายถึงสังคมที่มีการรวมกลุ่มกันในรูปต่างๆ เช่น ชมรม สมาคม มูลนิธิ สหกรณ์ ชุมชน หรือประชาคม เมื่อมีการรวมตัวกันเป็นชุมชนหรือประชาคม จะเกิดพลังสร้างสรรค์ที่สามารถป้องกันสิ่งร้าย และสร้างสิ่งดีทุกอย่าง ทั้งเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม การเมือง และสุขภาพ

การพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียง หรือเศรษฐกิจพื้นฐาน หรือเศรษฐกิจชุมชน ควรเป็นระเบียบวาระแห่งชาติที่ทุกฝ่ายเข้ามาทำความเข้าใจและ

ขับเคลื่อนให้เกิดขึ้น เพราะจะสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และศีลธรรม ระบบราชการและระบบการศึกษาอาจสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนไม่เป็น เพราะได้ทิ้งชุมชนไปเสียนาน แต่มีชุมชนและเครือข่ายชุมชนที่เข้มแข็งที่สามารถเป็นศูนย์ฝึกให้ชุมชนอื่นๆ ได้ ทางราชการควรไปแสวงหาชุมชนและเครือข่ายชุมชนที่เข้มแข็งเหล่านั้นในทุกพื้นที่ และส่งเสริมให้ชุมชนอื่นๆ ไปศึกษาจากชุมชนที่ประสบความสำเร็จแล้วนั้น เพื่อทำให้เกิดชุมชนเข้มแข็งและเศรษฐกิจชุมชนใหม่ๆ เพิ่มขึ้นขยายตัวออกไปให้เต็มพื้นที่

มีวิธีการ 10 ประการที่จะสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนตั้งแต่นโยบายไปจนถึงการวิจัย ถ้ามีการกระทำครบทั้ง 10 วิธี ธรรมชาติแห่งเศรษฐกิจพอเพียงก็จะหมุนไป ส่งผลให้ชุมชนเข้มแข็งเต็มประเทศ ในด้านหนึ่ง นายกรัฐมนตรีควรจะเป็นผู้นำในยุทธศาสตร์ชาติเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง ในอีกด้านหนึ่ง ควรมีการรวมกลุ่มกันอย่างไม่เป็นทางการโดยฝ่ายต่างๆ ในสังคม และสร้างความเป็นประชาคมที่จะผลักดันวงล้อแห่งเศรษฐกิจพอเพียงให้หมุนไป

คนไทยทุกคน นอกจากเรียนรู้และสร้างสรรค์ด้วยตนเองแล้ว ควรรวมกลุ่มกับคนที่มโนทัศน์ประสงค์ร่วมกัน สร้างความเป็นชุมชน เชื่อมโยงระหว่างชุมชน มากขึ้น ๆ จนกระทั่งเกิดเป็นตาข่ายทางสังคมหรือการถักทอกันทางสังคม การถักทอกันทางสังคมจะให้ความสุขแก่ทุกคน และเกิดพลังทางสังคมที่จะแก้ไขหรือสร้างสิ่งที่ยาก ๆ ด้วยพลังสร้างสรรค์ของแต่ละคนและของกลุ่ม เครือข่ายของกลุ่มที่แต่ละคนช่วยกันถักทอจนเกิดเป็นพลังงานทางสังคม จะทำให้เศรษฐกิจเข้มแข็ง สังคมเข้มแข็ง และศีลธรรมเข้มแข็ง เกิดการพัฒนาอย่างแท้จริงและยั่งยืน

มนุษย์มีศักยภาพอย่างไม่มีที่สิ้นสุด แต่ต้องมีวิธีการส่งเสริมให้มนุษย์ได้ใช้ศักยภาพของตนให้เต็มที่ การสร้างสังคมสันติประชาธรรมตามที่กล่าวมา คือวิธีส่งเสริมมนุษย์ให้ใช้ศักยภาพของตนให้เต็มที่ตามความเป็นมนุษย์ สร้างการอยู่ร่วมกันด้วยสันติระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ และระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติแวดล้อม นั่นคือสังคมสันติประชาธรรม

ปาฐกถาพิเศษ ป้าย อังภาภรณ์ ครั้งที่ 7  
วันศุกร์ที่ 9 มีนาคม 2544



สร้างสรรค์สันติประชาธรรมให้เป็นจริงในสังคม

สุลักษณ์ ศิวรักษ์



## ประวัติ สัญลักษณ์ ศิวรักษ์

### การศึกษา

- ปริญญาตรี: สาขาปรัชญา ประวัติศาสตร์ และวรรณคดี วิทยาลัยเซนต์เดวิดส์ มหาวิทยาลัยแลมปีเตอร์
- เนติบัณฑิตอังกฤษ แห่ง The Middle Temple

### การทำงาน

- ปัญญาชนสยาม บรรณาธิการ นักเขียน นักแปล นักวิชาการอิสระ
- บรรณาธิการวารสาร สังคมศาสตร์ปริทัศน์
- ประธานเสมสิกขาลัย มูลนิธิเสรียุโรปโคเซค-นาคะประทีป
- ประธานบริษัทสวนเงินมีมา จำกัด

### รางวัลและเกียรติคุณ

- รางวัลศรีบูรพา
- รางวัลสันมาฮาชีวะ (Alternative Nobel Peace Prize) ประเทศสวีเดน
- รางวัล UNPO (Unrepresented Nation and People Organization) ประเทศไต้หวัน สำหรับการอุทิศตนเพื่อสันติภาพและสันติวิธี
- รางวัล Gandhi Millennium Award



## อาร์มภท

โดยที่ปาฐกถานี้แสดงเนื่องในวันเกิดนายปว้ย อึ้งภากรณ์ และในโอกาสที่องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ประกาศถึงชาตกาลครบ 100 ของนายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะบุคคลสำคัญของโลก ในระหว่างปี พ.ศ. 2543-2544 ถ้าจะชี้แจงแสดงให้ผู้ที่สนใจในทางสันติประชาธรรมทราบว่ามีโอกาสที่จะสร้างสรรค์สันติประชาธรรมให้เป็นจริงขึ้นได้ในสังคม เชื่อว่าสาธุชนคงพอใจรับฟัง และถ้าทั้งนายปรีดีและนายปว้ยรับทราบได้โดยฉันทวิถิต ทั้งสองท่านนี้และท่านอื่นๆ ในขบวนการประชาธิปไตยและเสรีไทยคงร่วมอนุโมทนาสาธุการ แต่ถ้การแสดงบรรยายผิดพลาดไปในทางหนึ่งทางใด ปาฐกถาก็ขออภัยไว้ในที่นี้ด้วย

ขอเริ่มโดยทำความเข้าใจไปถึงในช่วงที่นายปว้ย อึ้งภากรณ์ ไปสอนหนังสืออยู่ที่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ในราวๆ ปี พ.ศ. 2514-2517 นั้น ท่านมีจดหมายโต้ตอบกับข้าพเจ้าเนืองๆ เสียหายที่เมื่อเกิดเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ขึ้น เลขานุการของข้าพเจ้าขนแฟ้มจดหมายทั้งหมด

ซึ่งข้าพเจ้าให้เก็บไว้เป็นอย่างดี เอาไปแอบซ่อนจนหาไม่เจอจนบัดนี้ นับว่าน่าเสียดายนักและในช่วงดังกล่าวข้าพเจ้าเริ่มทำสำนักพิมพ์เคล็ดไทย จึงขออนุญาตรวมบทความและบทปาฐกถาของท่านออกตีพิมพ์สู่มหาชน ทั้งๆ ที่ท่านเตือนว่าจะขายไม่ออกก็ตาม

สำหรับชื่อหนังสือ ข้าพเจ้าเห็นว่าควรตั้งตามนามบทความที่เด่น เป็นที่สุด ซึ่งในเล่มนี้ได้แก่ “บันทึกประชาธรรมโดยสันติ” (ทั้งๆ ที่ “ผู้หญิงในชีวิตของผม—แม่” กลายเป็นอมตพจน์ไป และเราก็เรียงไว้เป็น บทความแรก) ครั้นข้าพเจ้าเสนอท่านไปเช่นนั้น ท่านก็เลยแนะนำให้ตั้งชื่อ ว่า *สันติประชาธรรม* จะดีไหม ก็เป็นอันตกลงตามนั้น เพราะฉะนั้นชื่อ นี้ แม้จะออกจากปากท่าน ก็มีข้าพเจ้าเป็นตัวประกอบที่สำคัญรวมอยู่ด้วย ข้าพเจ้าจึงออกจะหวงแหนชื่อนี้ ดังมีคนเคยจะเอาชื่อดังกล่าวไปตั้งเป็น นามพรรคการเมือง ข้าพเจ้าถามว่าได้รับอนุญาตจากคุณป่วยแล้วหรือ เขาตอบว่าท่านพยักหน้า ข้าพเจ้าว่าวิธีนี้ใช้ไม่ได้ ต้องขอคำยืนยันจาก ท่านเป็นลายลักษณ์อักษร ก็เป็นอันพับไป เขาไปได้ชื่อว่าพรรคพลังใหม่ หรืออะไรทำนองนั้น

ตามความหมายก็คือ *สันติ* หรือความสงบนั้น ควรเป็นทั้งมรรค และผล โดยที่ *ประชาชน* (อากรวมถึง *ประชาชาติ* ก็ได้) ต้องเป็นใหญ่ใน ทางธรรม กล่าวคือ คนส่วนใหญ่จะใช้เลศเอาเปรียบคนกลุ่มน้อยไม่ได้ เพราะ นั้นไม่ใช่ *ธรรมะ* คือต้องมีความถูกต้องดีงามประกอบไปด้วยเสมอ โดยที่ ทั้งหมดนี้ต้องมีขบวนการตัดสินใจร่วมกันอย่างเป็นประชาธิปไตยที่ เนื้อหาสาระ

คุณป่วยคำนึงถึงประชาธรรมโดยสันติเสมอมา โดยท่านพยายาม นำมาประพฤติปฏิบัติตั้งแต่เมื่อท่านยังเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยที่เมื่อท่าน มาเป็นอธิการบดีนั้น อะไรๆ จะเข้าไปเสียแล้วสำหรับสันติประชาธรรม จน ท่านต้องลาจากบ้านเมืองไป และแล้วก็ต้องไปเสียชีวิตในต่างแดนดุจดั่ง ปิยาจารย์ของท่าน คือนายปรีดี พนมยงค์



ครั้นต่อมาในปี พ.ศ. 2529 ข้าพเจ้าตั้งสถาบันสันติประชา  
ธรรมขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์

1. อุดหนุนโครงการวิจัย ได้แก่ โครงการวิจัยสันติภาพ โครงการ  
วิจัยชุมชน โครงการวิจัยเพื่อชุมชนพึ่งตนเอง
2. โครงการฝึกอบรม ได้แก่ โครงการฝึกอบรมคนรุ่นใหม่กับ  
งานพัฒนา โครงการศึกษาภาษาและวัฒนธรรมของประเทศเพื่อนบ้าน
3. โครงการเผยแพร่ความรู้ ได้แก่ โครงการเวทีไทย นิตศนการ  
ครบรอบ 100 ปี พระยาอนุนานราชชน ผลิตสื่อสิ่งพิมพ์
4. กิจกรรมสร้างสรรค์ชุมชน เช่น อาศรมวงศ์สนิท

เวลานั้นคุณป่วยพูดลำบากและเขียนได้อย่างยากเย็นแล้ว หาก  
ข้าพเจ้าให้จารึกชื่อสถาบันจากลายมือเดิมของท่านตอนที่ตั้งชื่อหนังสือในปี  
พ.ศ. 2516 และไปขออนุญาตท่านที่ลอนดอน ท่านไม่เพียงพยักหน้าให้  
เท่านั้น ข้าพเจ้ายังขอให้ภรรยาท่านเป็นพยานในความข้อนี้อีกด้วย และ  
ที่น่าดีใจก็ตรงที่วลีนี้เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในภาษาไทย

-1-

I

สภาพทางเศรษฐกิจสมัยนี้ดูจะมีอิทธิพลเหนือสังคมและมนุษยชาติ  
ยิ่งกว่าการเมืองการปกครอง ยิ่งจำเดิมแต่เกิดการล่มสลายของสหภาพ  
โซเวียตด้วยแล้ว สิ่งซึ่งเรียกว่าลัทธิทุนนิยมในคราวของเสรีนิยมอย่างใหม่  
(neoliberal capitalism) กลายเป็นค่านิยมหลักไปในปัจจุบัน ทั้งนี้  
หมายความว่าทรัพย์สินสมบัติและการค้ากำไรมีความสำคัญยิ่งกว่าความ  
กินดีอยู่ดีของมวลมนุษย์ โดยที่สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติจำต้อง  
เสื่อมโทรมลงไปตามลำดับอย่างเป็นเงาตามตัว

ผู้ที่แสวงผลประโยชน์ อาศัยโครงสร้างทางสังคมอันอยู่ดีธรรม และรุนแรงยิ่งกว่าอะไรอื่น โดยที่ผู้ซึ่งแสวงผลประโยชน์อย่างยิ่งย้อมได้แก่ บรรษัทข้ามชาติและสถาบันการลงทุนอันยิ่งใหญ่ รวมถึงบริษัทบริวารที่ สนับสนุนกระแสหลักทั้งสองนี้ พุดคร่ำว่าๆ ก็ได้ว่า สิ่งซึ่งเรียกว่าการค้า ในระดับนานาชาตินั้น ประมาณสองในสามอยู่ในอ้อมมือของยักษ์ใหญ่ พวกนี้ ดังอาจกล่าวได้อย่างไม่เกรงใจว่า พวกนี้คือผู้ควบคุมโลกหรือ จักรวาลของเราเอาเลยทีเดียว โดยที่พวกนี้มีสิทธิพิเศษนานัปการ และมี อิทธิพล ตลอดจนอำนาจเหนือมนุษยนิกรส่วนใหญ่ ตลอดจนสรรพสัตว์

ตัวเลขที่รับรู้กันทั่วไปก็คือ คนรวยราวๆ 20 เปอร์เซนต์ในโลกนี้ ได้รับทรัพย์สินศฤงคารจากธรรมชาติและสังคมถึง 83 เปอร์เซนต์ อีก 17 เปอร์เซนต์ที่เหลือจากนั้นแบ่งสับปันส่วนกันต่อไปอย่างอยู่ดีธรรม ในหมู่ประชากรโลกอีก 80 เปอร์เซนต์ แต่แล้วข้อเท็จจริงดังกล่าวก็ไม่ทำให้ใครๆ ในกระแสหลักของสังคมตกใจ หรือแลเห็นว่าเป็นความเลวร้าย ในทางธรรมจริยา แต่ที่จริง พวกที่เชื่อในเรื่องลัทธิทุนนิยม พวกกันเห็นว่าเป็นคือทิศทางแห่งการพัฒนา ที่ความร่ำรวยจะค่อยๆ ขยายตัว จากคนรวย ไปสู่คนจนยิ่งๆ ขึ้นทุกที โดยที่จะใช้เวลาอีกนานเท่าไรที่ทรัพย์สินทาง ธรรมชาติจะทนรับความเลวร้ายในระบบนี้ต่อไปได้อีกหรือไม่ ดูจะไม่เข้ามาสู่ญาณ หากไม่ก็เชื่อว่าจะมีอิทธิพลทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่จะกู้สถานภาพของค่านิยมดังกล่าวนี้ไว้ได้

เราอาจสรุปได้ว่า สถานภาพในปัจจุบันก่อให้เกิดระบบซ้อนขึ้น สองประการคือ (1) ภายในประเทศ และ (2) ระหว่างประเทศ โดยที่ทั้งสองประการนี้มีความจริงอยู่ว่า คนจำนวนน้อยสร้างทรัพย์สินศฤงคารและ บริวารขึ้นมาจากความทุกข์ยากของมหาชนซึ่งต้องทนทุกข์ทรมานยิ่งๆ ขึ้นทุกที ยิ่งมีการพัฒนาที่ไหนด คนยากคนจนในที่นั้นๆ ย่อมต้องรับ ผลกรรมจากการทำชั่วของคนข้างบนแทบเสมอไป กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คนส่วนใหญ่ได้รับเสรีภาพที่เขาไม่อาจเลือกวิถีชีวิตได้ หรือได้รับเสรีภาพ ที่จะอดตายอย่างขาดศักดิ์ศรี หากไม่มีเสรีภาพที่จะไปให้พ้นได้จากความ

ทุกข์ยากที่ถูกกดขี่มาเป็นเวลานาน ทุกๆ วัน ทารกและเด็กตายกันเป็นพันๆ คน ทั้งๆ ที่โรคภัยไข้เจ็บพวกนี้แก้ไขได้ไม่ยากหากมีการเหลียวแลและเยียวยาอย่างจริงจัง ยิ่งคนเป็นล้านๆ ที่เป็นโรคขาดอาหารและหิวโหยอยู่เสมอ

ถ้านี่คือสภาพของทุกขสัจจ์ จากแง่ของพุทธศาสนิก เราจำเป็นต้องหาเหตุแห่งทุกข์ให้ได้อย่างชัดเจน จากสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ

## II

การมองไปที่เหตุของทุกข์หรือสมุทัยในระบบทุนนิยมนั้น นำพิเคราะห์ว่าอะไรคือตัวกระตุ้นและระบบคุณค่าหรือค่านิยม แล้วค่านิยมกับตัวกระตุ้นดังกล่าวมีผลกระทบเป็นประการใดกับองค์ประกอบของสังคมและสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และเราจำเป็นต้องตราไว้ว่า เชื่อเพลิงที่สำคัญซึ่งช่วยหล่อลื่นให้ยนตรกรรมทางทุนนิยมเคลื่อนย้ายไปได้อย่างรวดเร็วนั้น ย่อมได้แก่การแก่งกำไรและผลกำไรมันเอง ยิ่งได้กำไรมาก ยิ่งวิเศษมากด้วยเหตุฉะนั้น บริษัทห้างร้านต่างๆ ย่อมต้องมีอิสระอย่างเต็มที่ในการแสวงหากำไร อย่างไม่ยอมให้มีข้อกีดขวางใดๆ โดยมีเหตุผลว่า ถ้ากำไรมากเท่าไร ระบบทุนนิยมจะช่วยให้ผลกำไรมันนั้นแผ่กระจายออกไปเรื่อยๆ จนถึงมวลมนุษยชาติในที่สุด แม้เท่าที่แล้วๆ มายังไม่ปรากฏว่าทฤษฎีที่ว่านี่เป็นจริงก็ตาม หรือจะเป็นจริงอยู่บ้างก็ตรงที่ระบบทุนนิยมให้มนุษยชาติได้รับผลประโยชน์อยู่ด้วยบ้าง แต่ให้ผลร้ายมากกว่า แม้ผลไ้ได้นั้นๆ ก็เป็นผลพลอยได้ ยิ่งกว่าจะเป็นคุณประโยชน์จริงๆ ต่อมวลมนุษยและสรรพสัตว์

เหตุผลของฝ่ายทุนนิยมมีอยู่ว่า กำไรเป็นผลได้จากธุรกิจการค้า ซึ่งคู่ออกจะน่าฟัง แต่ถ้าพิจารณาให้ลึกกลงไปแล้ว จะเห็นได้ว่ากำไรที่แสวงหาได้อย่างง่ายที่สุดและถูกที่สุด โดยเฉพาะในวงการธุรกิจขนาด

ใหญ่นั้นคือการเอาเปรียบ ถ้าไม่เอาเปรียบกรรมกร ก็เอาเปรียบลูกค้า และเอาเปรียบทรัพยากรทางธรรมชาติ หากไม่กีดกันไม่ให้ผู้อื่นที่ด้อยโอกาสกว่ามาแข่งขันได้กับตนและพวกตน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็ได้ว่า ทุนนิยมคือลัทธิที่ฝ่ายรวบทำทุกๆ ทางให้อีกฝ่ายหนึ่งจน ไม่ว่าจะโดยตรง หรือโดยอ้อมก็แล้วแต่ เมื่อฝ่ายรวบได้เป็นนายแล้วก็ยึดเอาระบบทุนในระดับโลกไว้ในอำนาจ เพื่อประโยชน์สูงสุดของฝ่ายตน โดยกีดกันอีกฝ่ายไว้ให้ด้อยกว่าตนตลอดไป

จะเห็นได้ว่า บรรษัทที่ยิ่งใหญ่ ยิ่งต้องใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติ อย่างสาหัสเสียทีเสีย หหมดทรัพยากรจากที่ประเทศนี้ ก็ไปตกดวงเอาใหม่ ในประเทศโน้น ทั้งนี้ก็เพราะการกำหนดค่านิยมไว้ที่กำไรในระบบ ทุนนิยมเท่านั้น ส่อถึงโลกจริตเป็นเจ้าเรือน และการเอาเปรียบ แรงงาน รวมตลอดจนลูกค้าและทรัพยากรทางธรรมชาติ ส่อถึงโทสจริต และโมหจริตอีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่าระบบทุนทำลายล้างธรรมชาติ เท่าๆ กับที่ทำลายล้างมนุษยชาติ

เหตุก็เพราะกฎเกณฑ์ของระบบทุนนิยมมีอยู่ว่า เราต้องพัฒนา เราต้องเดินไปข้างหน้า เราต้องทันสมัย เราต้องมีเครื่องยนต์กลไกชนิดล้ำสุด อย่างสะดวกสบายที่สุด แม้วานั้นจะทำลายชีวิตและจิตใจของใครๆ อย่างไร ก็ตาม และถ้าไม่ระวัง นั้นเป็นการทำลายตนเองอีกด้วย

นอกจากนี้แล้วลัทธิทุนนิยมในระดับนานาชาติถือว่าสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติเป็นเพียงส่วนย่อยที่ต้องมารับใช้ระบบทุน ทั้งๆ ที่ทุนนิยม ควรปรับตนให้เข้ากับธรรมชาติ เพื่อทรัพยากรทางธรรมชาติจะได้ดำรง มั่นอยู่อย่างยั่งยืน ไม่ให้ปลาสนาการไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งย่อมยังความเลวร้ายมาสู่มนุษยนิกรและสัตว์ต่างๆ อย่างเหลือคณานับ

สิ่งซึ่งเรียกว่าตลาดเสรีหรือการแข่งขันอย่างเสรีนั้น หมายความว่าทำอะไรก็ได้ อย่างปราศจากศีลธรรมจรรยาใดๆ ก็ได้ โดยใช้วิธีแบ่ง แยกฝ่ายตรงกันข้าม แล้วเอาชนะมัน เพื่ออยู่เหนือมัน หากไม่ก็ต้องหาทาง ควบคุมตลาดไว้ในอำนาจอย่างผูกขาด หรืออย่างลัทธิอาณานิคมเอาเลยก็

ว่าได้

ใครที่ขึ้นได้ถึงจุดสุดยอดในระบบการแข่งขันดังกล่าว ถือได้ว่าเขาคือผู้ชนะหรือผู้ที่ได้รับความสำเร็จ เป็นผู้ที่สมรรถภาพหรือสมรรถนะอันควรแก่การยกย่อง

เขาคอนนั้นจะมีความสามารถมากยิ่งขึ้นถ้าบรรษัทของเขาสะกดมหาชนไว้ได้ในอำนาจ โดยจะใช้การโฆษณาชวนเชื่อ หรือการล้างสมอง หลอกลวง หรือประหัตประหาร ฯลฯ อะไรๆ ก็ได้ นั่นถือว่าเป็นความสำเร็จอย่างออกกฏ จึงไม่น่าแปลกใจอะไรเลยที่ระบบทุนหรือค่านิยมในระบบนี้ได้สร้างให้สังคมต่างๆ เต็มไปด้วยความรุนแรง ความเห็นแก่ตัว และการทำลายล้างธรรมชาติอย่างเลวร้าย ทั้งๆ ที่อดัม สมิท บิดาแห่งระบบตลาดการค้าเสรี ถึงกับเคยเตือนเอาไว้ว่า การแสวงหาอย่างเห็นแก่ตัวโดยมีความโลภเป็นเจ้าเรื่อนั้น เป็นความเลวร้ายอย่างสาหัสสำหรับผู้ที่ตั้งตัวเป็นนายเหนือมวลมนุษย แต่แล้วคำเตือนดังกล่าวก็ไม่มีผลใดๆ ในทางที่เป็นคุณกับระบบทุนนิยมเอาเลย

### III

จากแง่มุมของพุทธศาสนิกนั้น ลัทธิทุนนิยมอาจสามารถสร้างระบบเศรษฐกิจและสังคมให้มีเหตุมีผลและมีสมรรถภาพ แต่พิจารณาในทางศีลธรรมแล้ว ออกจะน่าเป็นห่วงอยู่มาก หรือพูดอย่างจริงจัง ก็คือทุนนิยมกระแสหลักที่เป็นอยู่ในบัดนี้ เป็นลัทธิที่ปราศจากคุณค่าในทางจริยธรรมเอาเลย ชัยชนะของระบบทุนในคราวของเสรีนิยมเหนือสังคมนิยมในระบอบมาร์กซ์ เลนิน และเหมานั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิเสธธรรมจริยาในทุกๆ ทาง ทั้งยังถ่างทางให้ปฏิเสธกฎหมายของประเทศต่างๆ ที่จะขบวนการแสวงหากำไรของบรรษัทข้ามชาติต่างๆ อีกด้วย

พุทธศาสนาขัดกับลัทธิเสรีนิยมอย่างใหม่ที่ควบคู่ไปกับระบบทุนอย่างตรงกันข้ามเอาเลย เพราะพุทธศาสนาถือว่าสรรพสัตว์มีความสำคัญ

ทุกถ้วนหน้า โดยไม่เห็นว่าบรรพชิตที่ยิ่งใหญ่จะมีความสำคัญเหนือคนเล็กคนน้อยและสัตว์เล็กสัตว์น้อย ตลอดจนธรรมชาติต่างๆ ได้อย่างไร

ที่สำคัญยิ่งกว่านี้ก็คือตรงที่พุทธศาสนาขัดกับลัทธิทุนอย่างฉกรรจ์ ในข้อที่พุทธธรรมเน้นในเรื่องความไม่เห็นแก่ตัว ตำหนิติฉินความเห็นแก่ตัวในทุกรูปแบบ ใครก็ตามที่มุ่งในทางโลกจจริต เพื่อความยิ่งใหญ่ของตนหรือบรรพชิตของตน จะเบนความทุกข์ยากของสรรพสัตว์หรือไม่ ก็ถือว่านั่นคือจุดเริ่มต้นของความเลวร้ายเสียแล้ว แม้คนที่มุ่งความเป็นใหญ่ในสถาบันการศึกษา ในทางการเมือง และในทางสื่อสารมวลชนนั้น ถ้าขาดการพิจารณาตนเอง เขานั้นๆ ก็ถูกโลภ โกรธ หลง และความเห็นแก่ตัวพาไปให้มัวเมาในลาภ ในยศ และโลกธรรมอื่นๆ ได้อย่างไม่ยากเอาเลย เพราะคนที่ไต่เต้าขึ้นไปในระบบของสังคมอันอยู่ดิถีธรรมและรุนแรง โดยปราศจากจิตสำนึกที่ต่อแง่ทางด้านการลดความเห็นแก่ตัวนั้น เท่ากับไปช่วยให้ระบบอันเลวร้ายนั้นมันคงยิ่งขึ้น ในการทำลายล้างธรรมชาติและสรรพสัตว์ โดยเฉพาะผู้ที่ยากไร้และถูกเอาเปรียบจากโครงสร้างดังกล่าว ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมิใช่น้อย

พุทธศาสนาสอนให้เราเห็นโทษของโลภจจริต เพราะความโลภบังตาเราให้อยากได้ อยากกอบโกย เพื่อความยิ่งใหญ่ของเรา โดยมักผนวกเข้าไปกับโทสจจริตหรือความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ อันก่อให้เกิดความทุกข์ยากนานัปการ เพราะความโลภไม่อาจนำไปให้เกิดความพอใจไม่ว่าจะในส่วนของปัจเจกบุคคลหรือของสังคม พุทธศาสนิกจึงเน้นในเรื่องความสันโดษ หรือการมีความสุขด้วยความพอใจอย่างเรียบง่าย ด้วยเครื่องเลี้ยงชีพที่หามาได้ด้วยความเพียรพยายามอันชอบธรรมอย่างไม่เอารัดเอาเปรียบผู้อื่น สัตว์อื่น อย่างไม่โลภหรืออิจฉาริษยา

เมื่อบุคคลมีสันตุษฐีธรรมหรือสันโดษแล้ว ย่อมฝึกปรือตนอย่างรู้เท่าทันตนและสังคม เพื่อเอื้ออาทรต่อคนอื่น สัตว์อื่น ให้เกิดสันติสุขในสังคมและในตนเอง ในขณะที่ระบบทุนถือเอามนุษย์แต่ละคนเป็นกึ่งอมมนุษย์หรือกึ่งมนุษย์ คือมนุษย์นั้นๆ มีค่าในฐานะที่เป็นเพียงผู้ผลิตหรือ

ผู้สืบทอดผลิตเท่านั้น เพราะนี่เป็นเพียงมรดก หากผลขึ้นอยู่กับกำไรมาก  
เท่านั้นเอง

เพื่อให้ได้ผลในทางกำไรมากยิ่งขึ้น ระบบทุนนิยมใช้ความเห็น  
แก่ตัวเป็นเครื่องล่อให้แต่ละคนและแต่ละหน่วยงานเพิ่มความโลภ ความ  
โกรธ และความหลงยิ่งๆ ขึ้นทุกที จนเนื้อหาสาระอย่างอื่นหมดไปหรือ  
ด้อยความสำคัญลงไปทุกทีๆ มนุษย์แต่ละคนก็เลยกลายเป็นดังเครื่องจักร  
กล ไม่เข้าใจอะไรๆ ได้อย่างเป็นองค์รวม หากคิดเห็นได้อย่างเป็นเสี้ยวๆ  
ด้วยดวงตาที่ฝ้าฟาง เพราะถูกความเห็นแก่ตัวในทางโลภโกรธหลงครอบงำ  
ในขณะที่พุทธศาสนาสอนให้เข้าใจว่ามนุษย์นั้นเป็นองค์รวม หากรู้จัก  
พัฒนาหรือภาวนาให้หัวสมองกับหัวใจสัมพันธ์กันอย่างรู้ตัวทั่วพร้อม  
แต่ละคนย่อมเกิดความงอกงามอย่างสันติ และอาจช่วยกันสรรค์สร้างให้  
สังคมเกิดสันติประชาธรรมได้ด้วย เพราะเราต่างก็สัมพันธ์ซึ่งกันและกัน  
เรื่อยไปจนสัมพันธ์กันกับสรรพสัตว์และธรรมชาติทั้งหมดอย่างพึ่งพา  
อาศัยกัน ดังที่เรียกเป็นศัพท์ทางวิชาการว่า อิทัปปัจจยตา

พรหมวิหารธรรมอาจเป็นเรื่องของหญ้าปากคอกไปแล้วสำหรับ  
คนไทยทุกๆ ไป แต่เห็นทีจะมีคนเข้าใจให้ถ่องแท้ได้น้อย ดังมีคำอธิบาย  
ว่านี่คือธรรมประจำใจอันประเสริฐ หรือธรรมที่ช่วยให้คนเป็นผู้ใหญ่อย่าง  
แท้จริง โดยที่ผู้ใหญ่มัมนี่แก่แดดแก่ลม หรือแก่วิชาอย่างฝรั่ง ยิ่งกว่าจะ  
เข้าใจในเรื่องพรหมวิหาร จึงขอชี้แจงว่า

1. เมตตา ได้แก่การสร้างตัวเองอย่างถูกต้อง อย่างไม่เห็นแก่ตัว  
หากรู้จักโยงประสานร่างกายให้สัมพันธ์กับจิตใจอย่างผสมผสานกันอย่าง  
ไม่ขัดแย้งกัน โดยรู้จักโยงลมหายใจมาอบรมหัวสมองให้ไม่ต้องการความ  
อหังการ หากให้รู้จักอ่อนน้อมต่อมตน โดยเข้าใจว่าถ้าเรารักตัวเรา เรา  
ย่อมต้องการความสุข และความสุขของเราไม่ควรตั้งอยู่บนการเอาเปรียบ  
คนอื่น สัตว์อื่น ถ้าความโกรธ ความเกลียดเกิดขึ้น ก็ดับเสียได้ด้วยเมตตา  
ภาวนาโดยฝึกความรักผู้อื่นและสัตว์อื่นออกไปเรื่อยๆ อย่างหาประมาณมิได้  
สมดังคาถาในกรณียเมตตาสสูตรที่ว่า มารดาถนอมลูกน้อยในครรภ์คนเดียว

โดยยอมพร่าชีวิตตนเพื่อลูกน้อยฉันใด พึงเจริญเมตตาดูอย่างไม่มีประมาณ  
ไปในสรรพสัตว์ฉันนั้น

ถ้าเราไม่เข้าใจอุดมคติในข้อนี้ แล้วไม่นำมาประพฤติปฏิบัติอย่าง  
เป็นรูปธรรม เราจะเข้าถึงสันติประชาธรรมโดยเอาชนะลัทธิทุนนิยมและ  
บริโภคนิยมไม่ได้เอาเลย โดยขอกระซิบบให้ทราบว่า นายป่วย อึ้งภาภรณ์  
เป็นตัวอย่างทางด้านนี้อย่างเห็นได้ชัด สำหรับผู้ที่ตามีแวพจะติดตาม  
ชีวิตและงานของท่าน ไม่แต่กรณีของการกระโดดร่มลงมาที่ชัยนาท  
ในขบวนการเสรีไทย แม้ในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ท่านก็บอก  
ข้าพเจ้า ด้วยความอ่อนน้อมถ่อมตนว่า ท่านหวังชีวิตของเยาวชนใน  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ยิ่งกว่าตัวท่านเอง ดังนี้เป็นต้น

2. *กรุณา* ความสงสาร คิดจะช่วยผู้อื่น สัตว์อื่นให้พ้นทุกข์ ความ  
ห่วงใยเมื่อเห็นผู้อื่น สัตว์อื่นมีทุกข์ คิดหาทางช่วยเหลือเกื้อกูลเพื่อปลด  
ทุกข์ของเขา และการฝึกปรือทางด้านกรณียธรรมนั้น ต้องลงไปร่วมทุกข์  
กับคนที่เขามีทุกข์ และร่วมกับเขาในการหาทางออกจากความทุกข์ด้วยกัน  
นั่นจึงเป็นกรุณาคุณที่แท้ ถ้าตราบใดที่คนรวยเพียงแต่เอาข้าวของเงิน  
ทองไปบริจาคให้คนยากจนบ้าง แล้วตนเองยังดำรงคงความรวยอยู่อย่าง  
ใช้ชีวิตที่ฟุ้งเฟ้อฟุ่มเฟือย โดยปล่อยให้โครงสร้างทางสังคมอันอยู่ดีธรรม  
รับใช้ตน หรือช่วยให้ตนได้เต้านั้นได้ทางสังคมขึ้นไปเรื่อยๆ แล้วปล่อยให้  
คนส่วนใหญ่ยังระทมทุกข์อยู่ตามโครงสร้างดังกล่าว งานสังคมสงเคราะห์  
ของคนรวยคือกรุณาแบบปลอมๆ ความกรุณาที่แท้ย่อมมุ่งที่เสมอภาคทั้ง  
ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม โดยสันติวิธี แม้ยังเข้าไม่ถึงขั้นนั้น  
ก็ต้องลดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนลงในทุกๆ ทาง ให้คนจนอยู่ดี  
กินดีและมีศักดิ์ศรี อย่างมีส่วนร่วมตัดสินชะตากรรมของเขาและของสังคม  
ส่วนรวมอย่างเท่าเทียมกับคนรวยด้วย

3. *มุทิตา* ยินดีด้วยกับคนที่มีความสุข แม้จะเป็นคนที่ได้รับความ  
สำเร็จในสังคมที่กดขี่ข่มเหงเราและ/หรือมหาชน เป็นการฝึกในเรื่องลด  
ความริษยา อาฆาต พุดตามภาษาของฝ่ายคริสต์ก็คือเราเกลียดบาป แต่



ไม่เกลียด คนบาป กล่าวคือ การที่เรายินดีกับคนข้างบน หรือไม่รังเกียจคนที่เอาเปรียบผู้อื่นนั้น หมายความว่าเราต้องหาทางทำลายโครงสร้างทางสังคมอันอยู่ศีลธรรมและรุนแรงด้วย โดยใช้มุทิตาควบคู่ไปกับเมตตาและกรุณา

4. *อุเบกขา* ไม่ได้แปลว่าอยู่เฉยๆ หรือไม่เอาไหน หากหมายถึงการฝึกใจให้เป็นกลาง โดยต้องผ่านขั้นตอนแห่งการฝึกจากเมตตา กรุณา และมุทิตามาแล้ว โดยรู้จักวางใจเฉยได้ เมื่อใช้ปัญญาพิจารณาเห็นผลอันเกิดขึ้นโดยสมควรแก่เหตุ และรู้ว่าพึงปฏิบัติต่อไปอย่างไรตามสมควรแก่กรรม หรือตามควรแก่เหตุหนึ่งๆ โดยไม่เข้าไปก้าวก่าย สาระเน หรือเมื่อตนเองอับจน หาหนทางออกไม่ได้ ก็ฝึกใจไว้ให้เป็นกลางอย่างสงบ โดยท่านเปรียบว่าให้ทำตนดังแม่เสือ เมื่อยังหาเหยื่อไม่ได้ให้นอนนิ่งเข้าไว้แต่เมื่อเหยื่อมาถึง ก็รู้จักใช้พลังอย่างทันท่วงที กล่าวคือ เมื่อปัญญาผุดขึ้นมาจากการสำรวจมสดีอย่างวางเฉยจนปราศจากอคติแล้ว เมตตา กรุณา และมุทิตา จะเป็นตัวนำให้ทำการต่อไป โดยอาศัยอุเบกขาเป็นแกน

หากสาธุชนรู้จักเจริญพรหมวิหารธรรมตามลำดับขั้น แม้เราจะไม่ใช่ร้อยบุคคคล ก็ควรมุ่งที่ความเป็นผู้ใหญ่ในทางธรรม หาไม่เราจะทำร้ายตัวเองและผู้อื่นอย่างไม่รู้ตัวทั่วพร้อม อย่างมีอคติมาครอบงำ เพราะความโกรธเกลียด เพราะความรัก เพราะความกลัว หรือเพราะความหลง ตั้งระบบทุนนิยมสร้างให้คนตกอยู่ในอคติทั้งสิ้นนี้ด้วยกันแทบทั้งนั้น

อาศัยพรหมวิหารธรรมเป็นพาหะ ย่อมช่วยให้เราเดินทางอย่างมีความสุข ไปสู่สันติสุขทั้งทางส่วนตัวและส่วนรวม โดยมีความสงบหรือสันติเป็นทั้งมรรคและผล ถ้าเข้าใจเนื้อหาสาระดังว่านี้ ความสำเร็จในทางโลกหรือความยิ่งใหญ่ในทางโลกทรัพย์หรืออำนาจย่อมเป็นเรื่องรอง หรือไม่มี ความหมายเอาเลย

ศาสนิกกรเหล่านี้ก็อาจใช้อุบายวิธีของพรหมวิหารมาฝึกตนได้ จนมีความเป็นผู้ใหญ่ในทางธรรมตามสมควรแล้ว ก็อาจขยายคุณธรรมดังกล่าวออกไปในครอบครัว ในชุมชน จนถึงประเทศชาติและนานาชาติได้

ยิ่งในยุคสมัยที่ปราศจากกรรมดังในปัจจุบัน ที่เราถูกรอบงำโดยทุนนิยม และบริโภคนิยม ให้นับถือเงิน นับถืออำนาจ นับถือความสะดวกสบาย อย่างติดยึดอยู่ในวัตถุนิยมด้วยแล้ว เราจำต้องฝึกตนและผู้อื่นๆ ให้ตื่นจากการครอบงำดังกล่าวในทุกๆ ทางอย่างสันติ

พรหมวิหารเป็นธรรมที่ฝึกปรือจากภายในออกไปภายนอกฉันใด สังคหัตถุก็เป็นธรรมจากภายนอกที่เอื้อแต่ละบุคคลและสังคมฉันนั้น ดังท่านกล่าวว่า รถจะเคลื่อนย้ายได้อย่างมั่นคง ย่อมอาศัยล้อทั้งสี่ฉันใด สังคมและสมาชิกในสังคมเคลื่อนย้ายจากธรรมไปสู่ธรรมะ หรือจากทุกข์ไปสู่สันติสุข ก็โดยอาศัยสังคหัตถุสี่ฉันนั้น ทั้งนี้ได้แก่

1) ทาน การให้ อาจเริ่มจากให้ส่วนเกิน เรื่อยไปจนให้สิ่งที่เรารักที่สุด หวงแทนที่สุด ยิ่งสละความเห็นแก่ตัวออกได้มากเท่าไร เราก็จะต้องการน้อยลงเท่านั้น กล่าวคือ ถ้าใช้ทานเป็นพื้นฐานจนสามารถสร้างค่านิยมแห่งการให้ว่าสำคัญกว่าการรับ ทุนนิยมและบริโภคนิยมย่อมจะดำรงคงอยู่ไม่ได้เอาเลย

การให้ในที่นี้ไม่ได้มุ่งเรื่องสิ่งของ ซึ่งเรียกว่าอมิสทาน หากรวมถึงธรรมทาน ซึ่งหมายถึงการให้วิชาความรู้หรือให้คุณค่าที่ถูกต้อง ซึ่งอยู่ตรงกันข้ามกับค่านิยมของลัทธิบริโภคนิยมและทุนนิยมนั่นเอง

2) ปิยวาจา ไม่ได้หมายเพียงว่าวาจาที่ไพเราะ หากหมายถึงคำพูดที่เกิดจากความจริงใจและความปรารถนาดี คำแนะนำตักเตือน แม้จนคำวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งอาจต้องแสดงอาการอย่างรุนแรงเพื่อกระชากให้เกิดสติ เพื่อให้หลุดพ้นออกจากการครอบงำโดยคุณค่าผิดๆ ซึ่งใช้คำพูดอย่างไพเราะ หากมีเลศนัย รวมถึงการใช้ดนตรีและละคร ตลอดจนการโฆษณาชวนเชื่อต่างๆ จนคนติดอยู่ในโครงสร้างทางสังคมที่มีบริษัทข้ามชาติควบคุมไว้ ให้เราหลงในความโลภ ในความรุนแรง และในความฟุ้งเฟ้อฟุ่มเฟือยต่างๆ โดยมองไม่เห็นโทษของความเลวร้ายดังกล่าว หากเข้าใจไม่ว่านี่แลคือสัญลักษณ์แห่งการพัฒนาหรือความมีหน้ามีตาทางสังคม ธรรมะข้อนี้จะมีผลก็ต่อเมื่อสังคมการเมืองสามารถออกกฎหมายควบคุม

สื่อในทางที่เลวร้ายและมอมเมาได้ โดยมุ่งที่เนื้อหาสาระของปียวาจาหรือ  
สัจวาจา

3) *อรรถจริยา* หมายถึงการทำประโยชน์เพื่อผู้อื่น หรือความ  
ร่วมมือกัน แทนการแข่งขันกัน มุ่งการอุทิศธรรม ยิ่งกว่าความรำรวยบน  
ความทุกข์ยากของผู้อื่น ธรรมะข้อนี้จะเป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อมีการรวมตัวกัน  
อย่างรู้เท่าทันกลลวงของบรรษัทข้ามชาติ ที่อ้างวิทยาศาสตร์ปลอมว่าคน  
แข็งแรงเท่านั้นที่ชนะ คนอ่อนแออยู่ไม่ได้ แต่ที่จริงคนแข็งแรงก็ต้องพึ่ง  
คนอ่อนแอ มนุษย์ต้องพึ่งสัตว์ พึ่งต้นไม้ พึ่งแม่น้ำ พึ่งภูเขา ฯลฯ ไม่ใช่ว่า  
ธรรมชาตินั้นๆ เป็นเพียงทรัพยากรให้มนุษย์ขุดขี้ขี้ยุ่ย โดยที่บรรษัทข้าม  
ชาตินำเราไปสู่วัฒนธรรมหนึ่งเดียวที่โคคา-โคล่า อาหารแตกตัวน ฯลฯ  
ในขณะที่อรรถจริยาช่วยให้เราเข้าถึงคุณค่าของวัฒนธรรมท้องถิ่นอัน  
หลากหลาย และมีภูมิปัญญาชาวบ้านซึ่งล้วนเป็นไปในทางความร่วมมือ  
ร่วมแรงร่วมใจกัน ยิ่งกว่าแข่งขันอย่างชิงดีชิงเด่นเพียงเพื่อการเอาชนะ  
ซึ่งนำไปสู่ความรุนแรง

4) *สมานัตตตา* ความเป็นผู้มีตนเสมอ หรือเสมอภาคนั่นเอง ซึ่ง  
รวมถึงความเสมอต้นเสมอปลายก็ได้ แต่โดยเนื้อหาสาระแล้ว พุทธศาสนา  
ไม่รับความเหลื่อมล้ำต่ำสูงทางชาติวุฒิ หรือทางทรัพย์ หรือทางอำนาจ  
ไม่ยกย่องผู้ชนะที่เอาเปรียบผู้แพ้ หากเสนอให้ทุกๆ คนหันหน้าเข้าหากัน  
โดยการเอาชนะความเห็นแก่ตัวและการเข้าถึงสัจวาจาหรือปียวาจา ย่อม  
นำมาซึ่งความร่วมมือกันอย่างเสมอป่าเสมอไหล แล้วย่อมนำไปสู่ความ  
เสมอภาคและภราดรภาพนั่นเอง

#### IV

จากหัวข้อธรรมสำหรับฝึกปรือภายในตนให้เป็นผู้ใหญ่อย่าง  
เข้าใจตนและสังคม คอบคู่ไปกับหัวข้อธรรมสำหรับฝึกปรือให้แต่ละคน  
รู้จักร่วมมือกันมีบทบาทในสังคม ย่อมสรุปลงได้ว่า ทุกหัวข้อธรรมเน้น

ในเรื่องการรู้เท่าทันโลกโกรธหลง ซึ่งเป็นต้นตอที่มาของความทุกข์ของแต่ละบุคคลและความทุกข์ของสังคมด้วย โดยที่ลัทธิทุนนิยมกลับสร้างคุณค่าให้เรานิยมความโลภในการกอบโกย ความโกรธในการเพิ่มอำนาจวาสนาบารมี และความหลงในวิชาการต่างๆ ในทางมีจรรยาที่รู้เป็นเสี่ยงๆ จนเข้าใจว่ามนุษย์และโลกนี้เป็นดั่งย่นดกรรมที่ปราศจากความวิเศษมหัศจรรย์อันเป็นโลกุตระธรรม

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ค่านิยมอย่างใหม่ในโลกนี้ปิดกั้นการเปิดเผยความโปร่งใสและอิสรภาพหรือเสรีภาพที่แท้ ซึ่งรวมอยู่ในพรหมวิหารธรรมและสังคหวัตถุธรรมดังที่กล่าวมาแล้ว โดยที่เสรีภาพในระบบทุนคือเสรีภาพในการซื้อ ในการเสพ และในการเป็นลูกจ้างหรือในการเป็นเจ้าของของตนเอง โดยที่คนยากจนชั้นแค่นี้มีเพียงเสรีภาพในการอดตาย และในการไร้โอกาสใดๆ ลั้น

สำหรับพุทธศาสนานั้น อิสรภาพหรือเสรีภาพหมายถึง

(1) มวลมนุษย์ควรปลดพันไปจากภยันตรายทางธรรมชาติเท่าที่จะเป็นไปได้ หรืออย่างน้อยก็รู้อุบายวิธีที่จะเอาชนะทุกข์ภัยโรคนั้นๆ ได้ คือปลดพันไปจากโรคภัยไข้เจ็บ รวมถึงทุกข์ภัย อคติภัย อุทกภัย โดยที่ภัยพวกนี้ในสมัยนี้มักเกิดจากบรรษัทข้ามชาติที่เข้าไปก้าวก่ายทำลายธรรมชาติจนปราศจากความสมดุลเป็นส่วนใหญ่

(2) ปลอดไปจากภัยทางสังคม อันได้แก่ความยากจนชั้นแค่นี้ที่เกิดจากโครงสร้างทางสังคมอันอยุติธรรม หรือจากราษฎร โจรภัย และภัยของบรรษัทข้ามชาติ ของธนาคารโลก องค์การการค้าโลก กองทุนระหว่างชาติ ภัยของการโฆษณาชวนเชื่อ ฯลฯ แม้จนภัยอันเกิดจากลัทธิคลั่งชาติ คลั่งศาสนา และการเอารัดเอาเปรียบกันในระดับที่ย่อยๆ ลงมา โดยหาทางให้เกิดมีความใจกว้าง ให้มีการรวมตัวกัน ให้มีความเห็นอกเห็นใจกัน

(3) ปลอดไปจากกิเลสมาร หรืออิสรภาพในทางจิตวิญญาณ เพื่อมีโอกาสได้รับความงาม ความดี และความจริง ไม่แต่การรับรู้ในทาง

สุนทรียะ อันเป็นไปตามแนวทางของจินตมัยปัญญา โดยเข้าถึงศิลปวัฒนธรรมและธรรมชาติ หากโดยทางสุดมัยปัญญาด้วย คือให้สิ่งซึ่งสดับรับรู้มาไม่เป็นไปอย่างเป็นเสียงๆ หากให้เข้าเป็นองค์รวม จนความรู้กับความรักเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จะได้ใช้ศักยภาพที่ซ่อนเร้นอยู่ในตนเองอย่างประเสริฐสุด โดยที่ทุกๆ คนมีศักยภาพดังกล่าวนี้ หากระบบการศึกษาอย่างใหม่และค่านิยมในระบบทุนและองคาพยพของรัฐอย่างใหม่ทำลายศักยภาพของคนเล็กคนน้อยอย่างเลวร้ายที่สุด แม้คนใหญ่คนโตก็ไกลเกลี้ยศักยภาพของตน เพียงเพื่อผลได้ในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเท่านั้น และที่สำคัญยิ่งคือภาวนามัยปัญญา อันช่วยให้มนุษย์เข้าถึงจุดอันวิเศษสุดที่อยู่เหนือภาษา และเข้าถึงสิ่งซึ่งสามัญมนุษย์จะเข้าใจได้โดยยาก หากสามารถโยงหัวใจให้สัมพันธ์กับหัวสมองอย่างสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จนข้ามพ้นความเห็นแก่ตัวไปได้ ย่อมเข้าถึงปรมาตตสัจหรือพระนิพพาน หรือพระผู้เป็นเจ้านั่นเอง

การเข้าถึงอิสรภาพทั้งสามข้อนั้น เริ่มจากทาน ตามมาด้วยศีล และภาวนา

ดังได้เอ่ยถึงทานมาบ้างแล้ว หากเห็นคุณค่าของการให้ว่าสำคัญกว่าการรับ นั้นแลคือปฐมฐานของอิสรภาพที่แท้ และปลดพันไปจากพันธนาการนานาประการ ยิ่งพอใจในการพึงตนเอง ในวิถีชีวิตอันเรียบง่ายที่มีสันโดษเป็นเจ้าเรือน นี้แลคือ मुखทวารของสันติประชาธรรมโดยแท้ ดังท่านมหาตมะคานธีกล่าวว่า ถ้าเราทุกคนมีวิถีชีวิตอันเรียบง่าย คนอื่นๆ เขาก็จะได้มีโอกาสในการดำรงชีวิตอย่างเพียงพอ ซึ่งแปลมาไม่ได้กระชับเท่าคำของท่านที่ว่า We should all live simply, so that others can simply live.

เราพร้อมที่จะแบ่งปันทรัพย์สมบัติ ความรู้ความสามารถ และเวลา ฯลฯ ของเรา เพื่ออรรถประโยชน์ของคนอื่นและสัตว์อื่นที่อยู่ในสถานะอันด้อยไปกว่าเรา เราจะเกิดความเป็นปกติภายในตัวเราด้วย และสังคมก็จะมีความเป็นปกติมากขึ้น เมื่อเราไม่เอาเปรียบตัวเราและผู้อื่น โดย

คิดจะให้อีกกว่าคิดจะกอบโกย เราย่อมมีเวลาเจริญสติให้เกิดสันติภาวะภายในเพื่อแก้ไขโครงสร้างทางความคิดของเราด้วยจิตใจที่โปร่งใสและเรียบง่าย เพื่อหาทางแก้โครงสร้างทางสังคมให้ยุติธรรมยิ่งขึ้น ให้สุขสงบยิ่งขึ้น อย่างมีสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติที่เหมาะสม กล่าวย่อได้ว่า ทานที่เนื้อหาสาระนั้น คือการทำทายระบบทุนนิยมและบริโภคนิยมที่สำคัญยิ่ง

ศีลก็คือวัตรปฏิบัติสำหรับเปลี่ยนแปลงตัวเราและสังคมให้ลดการเอาเปรียบลงไปทุกๆ ทาง แม้ศีล 5 ที่เราทุกคนนึกว่ารู้นั้น ถ้าเข้าใจเนื้อหาสาระแล้ว จะเห็นได้ชัดว่า ข้อที่ 1 เป็นการฝึกปรือในการลดความรุนแรงหรือโทสจริต ข้อที่ 2 เป็นการฝึกปรือเพื่อลดโลภจริต ข้อที่ 3 เป็นการฝึกปรือเพื่อลดราคจริต ซึ่งผูกติดอยู่กับความโลภ หากรุนแรงกว่า ข้อที่ 4 เป็นการฝึกปรือในการลดโมหจริต และข้อที่ 5 เป็นการฝึกปรือให้ลดความมีนเมาในทุกๆ ทาง ไม่ใช่แต่ในเรื่องของสุราเมรัยหรือยาบ้า ยาฆ่าเท่านั้น หากรวมถึงการมอมเมาโดยอุตมการณ์ ตลอดจนจนการโฆษณาชวนเชื่อในทุก ๆ ทางอีกด้วย

การฝึกปรือ ท่านใช้คำว่า สมาทาน คือการถือเอามารับไว้เป็นข้อปฏิบัติให้เกิดความสำรวมระวัง ที่เรียกว่า สังวร เพราะถ้าไม่ลดความรุนแรง เราเองย่อมเดือดร้อน หัวใจเต้นผิดปกติ ทำร้ายร่างกายโดยจิตใต้สำนึก และถ้าไปล่วงศีลข้อที่ 1 ชีวิตคนอื่น สัตว์อื่น ย่อมได้รับทุกข์ตามไปด้วย เจกเช่นศีลข้อที่ 2 ถึงข้อที่ 4 ก็ดุดเดียวกัน แต่ในทางที่ต่างกันออกไปในเรื่องโลภะ ราคะ และโมหะ ส่วนศีลข้อที่ 5 นั้น ท่านแนะนำให้รู้เท่าทันการเมา ไม่ว่าจะเป็นเครื่องดองของเมาหรือลัทธิอุตมการณ์ใดๆ ที่ครอบงำจนเราปราศจากสติเสียแล้ว เราย่อมผิดศีลได้ทั้ง 4 ข้อ

ในทางตรงกันข้าม ถ้าเราสำรวมระวังจนเป็นนิจศีลแล้ว ความสังวรก็กลายเป็นความเป็นปกติไป เพราะฉะนั้นคำว่า ศีล กับคำว่า ปกติ จึงเป็นไวพจน์กัน

เมื่อเรามีปกติในทางที่ลดความโลภ ความโกรธ ความหลงลงไป ได้แล้วไซ้ เราก็มีส่วนช่วยให้สังคมปกติได้โดยลดความรุนแรงทาง

โครงสร้าง ไปได้เรื่อยๆ อย่างสันติ จนเกิดความยุติธรรมในสังคม โดยอาศัยสังคหัตถุธรรมที่กล่าวมาแล้ว หรือหัวข้อธรรมอื่น ๆ อีกก็ได้

คนที่มึนจิตใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่อย่างลดความเห็นแก่ตัวลงไปเรื่อยๆ ด้วยทานบารมี และมีศีลบารมีที่สอนใจให้เป็นปกติอย่างไม่เอาเปรียบตนเองและสังคม ย่อมอยู่ในสภาพที่พร้อมจะเจริญภาวนา คือทำจิตใจให้สงบ จนเกิดสันติภาวะภายใน แล้วมุ่งไปที่โยนิโสมนสิการ คือการทำใจให้แยบคาย รู้จักวิเคราะห์เจาะลึกลงไปในเรื่องของอัตรตาหรือความเห็นแก่ตัว ด้วยการพิจารณาสังภาวะ โดยสืบหาเหตุผลไปตามลำดับจนถึงต้นเหตุ แล้วรู้จักแยกแยะองค์ประกอบต่างๆ อันมองเห็นตัวสภาวะและความสัมพันธ์แห่งเหตุปัจจัย หรือรู้จักตริตrongให้รู้จักสิ่งที่ดีที่ชั่ว ยังกุศลธรรมให้เกิดขึ้นโดยอุบายที่ชอบ นี้แลคือการเปลี่ยนจิตสำนึกเดิมที่เห็นแก่ตัว มามองเห็นความทุกข์ยากของสรรพสัตว์ แล้วเข้าใจในเรื่องโครงสร้างทางสังคมอันอยู่ติธรรม ที่มีระบบทุนนิยมและบริโภคนิยมครอบงำอยู่ โดยบรรษัทข้ามชาติซึ่งควบคุมอยู่ทางเบื้องหลัง

ถ้าเราเข้าใจว่าอภิสภาพหรือความหลุดพ้นจากการครอบงำต่างๆ หมายถึงการแสวงหาสิ่งซึ่งเป็นคุณงามความดีที่ช่วยให้ชีวิตสดใสอย่างมีศักดิ์ศรีขึ้นไปทุกๆ ทางแล้วไซ้ อหิงสธรรมในพระพุทธศาสนาย่อมเป็นแกนนำที่ก่อให้เกิดความเป็นไทในสังคม และให้เกิดสันติสุขในโลก

การที่จะก่อให้เกิดสันติสุขและความเป็นไทให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมนั้น จำต้องขจัดเสีย หรืออย่างน้อยก็ต้องลดลงซึ่งความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ

ศีลข้อที่ 1 ว่าด้วยความรุนแรงโดยตรง หากสมัยนี้เราจำต้องรับรู้ถึงความรุนแรงเชิงโครงสร้างอีกด้วย โดยเราอาจนิยามได้ว่า ความรุนแรงทางโครงสร้างหมายถึงรูปแบบทางสถาบันที่เต็มไปด้วยหรือเอื้ออาทรให้เกิดความรุนแรง โดยที่โครงสร้างดังกล่าวมีผลกระทบโดยตรงมาถึงสตรีเพศยิ่งกว่าบุรุษเพศ มาถึงเยาวชนและเด็กที่ยากจนมากกว่าร่ำรวย มาที่ชนกลุ่มน้อย กรรมกร และกสิกร ยิ่งกว่าข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และคน

ที่กินเงินเดือนแพงๆ

โครงสร้างดังกล่าวประกอบไปด้วยการแสดงออกทางความโลภ โกรธหลงอย่างจังๆ แต่โครงสร้างดังที่มานี้ปิดบังไว้ ไม่ให้เห็นได้ง่ายๆ ว่า ความรุนแรงโดยตรงนั้นเป็นผลมาจากโครงสร้างที่ว่ามันนั่นเอง ทั้งๆ ที่ตัวโครงสร้างเองนั้นดูประหนึ่งว่าไม่มีอะไรให้น่าสะพรึงกลัวเอาเลยด้วยซ้ำ ทั้งการโฆษณาชวนเชื่อต่างๆ ยังช่วยให้เราพิสมัยบรรษัทข้ามชาติ ซึ่งก็คือ ตัวแทนสุดยอดทางความโลภ โกรธหลงของโครงสร้างดังกล่าวนี้เสียอีกด้วย

จำเพาะคนที่รู้เท่าทันการต่อต้านท้อแก๊สที่เมืองกาญจนบุรี และที่หาดใหญ่เท่านั้น ที่รู้ว่า ปตท. (การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย) เลวร้ายอย่างไรในทางความรุนแรง แต่ ปตท. กับประเทศไทยและประเทศพม่า หรือประเทศมาเลเซีย ก็เป็นเพียงเบี่ยงให้บรรษัทข้ามชาติอย่างยูโนแคล ที่สหรัฐฯ และโตทัลที่ฝรั่งเศสอีกที ดังนั้นเป็นต้น และถ้าเจาะลึกลงไปกว่านี้ ก็จะเห็นได้ว่าโตทัลมีอิทธิพลกับการเมืองในประเทศฝรั่งเศสในแง่ของโลก โกรธหลง จนประธานาธิบดีมีเอียวเกี่ยวข้องกับโดยตรงหรือโดยอ้อมกับ บรรษัทที่มานี้ ขนาดที่รัฐบาลฝรั่งเศสอนุญาตให้บรรษัทฝรั่งเศสที่เอ่ยชื่อ มานี้เข้าไปทำการค้าได้ในสหภาพพม่า ทั้งๆ ที่ฝรั่งเศสเป็นสมาชิกอยู่ใน สหภาพยุโรป ซึ่งลงมติเป็นเอกฉันท์ไม่ให้บรรษัทใดๆ ในประเทศสมาชิก เข้าไปค้าขายในพม่า ซึ่งปกครองโดยระบบเผด็จการอันเลวร้าย

ที่เอ่ยมานั้นเป็นเพียงบางตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นว่า ตัวเลวร้ายสุดใน โครงสร้างดังกล่าว อันได้แก่บรรษัทข้ามชาติ ไม่จำเป็นต้องออกมาแสดงอาการ ทางด้านความรุนแรงโดยตรงเลย แต่เป็นต้นตอที่มาให้เกิดความเสียหาย ทางชีวิตและทรัพย์สินอย่างเหลือคณานับ โดยบรรษัทได้แต่ผลกำไร ยิ่งกว่าบริวารรองๆ ลงไป ดังในกรณีที่เอ่ยถึงมาแล้วนั้น อันได้แก่ ปตท. และรัฐบาลไทย ซึ่งรับเคราะห์กรรมไปแทน จากการด่าว่าวิพากษ์วิจารณ์ จากมหาชนคนต่างๆ ไปที่มีใจเข้าข้างผู้ยากไร้หรือผู้ที่โดนผลกระทบดังกล่าว โดยที่มหาชนส่วนใหญ่แทบไม่รับรู้หรือสนใจในความเลวร้ายที่คนยาก คนจนได้รับ รวมถึงผลกระทบอันเลวร้ายต่อสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ



เอาเลยก็ได้

ที่นั่นเสรีก็ตรงที่คนรวยและคนมีอำนาจในประเทศต่างๆ ปิดตาในเรื่องโครงสร้างอันอยู่ดีธรรมและรุนแรงที่ว่านี้ รวมถึงอาจารย์อันมากหลายในมหาวิทยาลัยต่างๆ ทั้งนี้ก็เพราะคนพวกนี้มีผลประโยชน์อยู่กับโครงสร้างอันอยู่ดีธรรมที่ว่านี้ อย่างน้อยเขาก็เป็นชนชั้นบนที่ได้เปรียบมากกว่าเสียเปรียบ

นอกจากนี้แล้ว คนพวกนี้ยังมีมีจนาทิลูในเรื่องการพัฒนาและเรื่องโลกาภิวัตน์ รวมถึงความทันสมัยในทางเทคโนโลยีต่างๆ โดยน้อยคนที่เข้าใจว่าแม้กฎบัตรกฎหมายในประเทศของเขาก็ถูกปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้รับใช้บรรษัทข้ามชาติ เพื่อเปิดโอกาสให้บรรษัทนั้นๆ ใช้โครงสร้างทางสังคมอันอยู่ดีธรรมนี้ บู้บี้บู้ย่า ไม่แต่คนเล็กคนน้อย คนปลายอ้อปลายแฉมและทรัพยากรทางธรรมชาติที่ไกลตัวออกไป หากขยับเข้ามาเอาเปรียบชนชั้นกลาง ธุรกิจขนาดกลาง แม้จนรัฐวิสาหกิจยิ่งๆ ขึ้นทุกที รวมถึงมลพิษและจรรยาอันคับคั่งและแหล่งเสื่อมโทรมต่างๆ ที่ใกล้ตัวเขา เขาก็มักโยงไปไม่ถึงว่าบรรษัทข้ามชาติเกี่ยวข้องกับอะไรกับโครงสร้างที่ว่านี้

ที่ฟังตราไว้เป็นพิเศษก็คือ โครงสร้างทางเศรษฐกิจของโลกนั้นช่วยให้มีการรวมโภคทรัพย์ไว้เป็นกระจุกๆ ดังเช่นรวมทุนไว้เป็นกระจุกๆ อย่างมหาศาลนั่นเอง แม้จนทรัพยากรต่างๆ ก็อยู่ใต้เบื้องบาทของเจ้าใหญ่ นายโตที่คุมบรรษัทข้ามชาติ โดยไม่ยอมให้มหาชนได้มีส่วนเฉลี่ยกับทรัพย์สิน ทุน หรือทรัพยากรนั้นๆ เอาเลย และถ้าเราไม่เข้าใจว่านี่คืออภินาทานแบบใหม่แล้วไซ้ พุทธศาสนาก็ไม่มีความหมายกับโลกสมัยใหม่ โดยขอให้สำเหนียกไว้ด้วยว่า ถ้าชาวบ้านตัดต้นไม้ยอมถูกจับเข้าไปอยู่ในป่าก็ถูกไล่ แต่ถ้านายทุนขุนศึกที่สมคบกับบรรษัทข้ามชาติตัดไม้ทำลายป่า แล้วรุกป่าเข้าไปทำรีสอร์ทต่างๆ ย่อมกระทำได้ จะผิดกฎหมายหรือไม่ก็ไม่ใช่ประเด็น โดยที่กิจกรรมที่ว่ามานี้ผิดศีลข้อไหน มีใครสนใจบ้างหรือเปล่า

ถ้าเราเข้าใจว่าลัทธิบริโภคนิยมคือการจงใจหลอกลวงให้คนใคร่ซื้อใคร่เสพแล้วไซ้ เราจะไม่เห็นดอกหรือว่าเศรษฐกิจโลกกระแสนี้ซึ่งตั้งอยู่บนลัทธิดังกล่าวเป็นการกระพือความเท็จ อันถือได้ว่าผิดศีลข้อที่ 4 ทั้งการโฆษณาชวนเชื่อของบริษัทส่วนใหญ่ใช้เล่ห์ทางราคจริตมากระตุ้นด้วย นั่นก็คือการส่งเสริมให้ผิดศีลข้อที่ 3 นั่นเอง

การศึกษาสมัยใหม่เน้นที่หิวสมองเกือบจะโดยเฉพาะก็ว่าได้ และไม่โยงไปถึงจิตใจเอาเลย นักศึกษาที่เรียนเก่ง ในการแข่งขันชิงดีชิงเด่นได้ในทางวิชาการและอื่นๆ ย่อมได้รับการยกย่องสรรเสริญ แม้คนคนนั้นจะไม่ใช่คนดี ไม่มีน้ำอวกน้ำใจกับใครก็ตาม และที่จะให้หนักศึกษาเข้าใจถึงความทุกข์ทางสังคมหรือโครงสร้างทางสังคมอันอยู่ดิถีธรรมและรุนแรงด้วยแล้ว สถาบันการศึกษาในกระแสนี้เกือบจะไม่นำพาเอาเลย

คนจนเดือดร้อนอย่างไรเป็นผลมาจากโครงสร้างทางสังคมหรือไม่ นักศึกษาและชนชั้นกลางส่วนใหญ่แทบไม่รับรู้ หรือรู้แล้วก็เมินเสีย เพราะระบบทางสังคมช่วยให้แต่ละคนไต่เต้าขึ้นไปเป็นคนรวยและคนมีอำนาจ โดยไม่มีการเรียนรู้อันใดเลยว่าคุณรวยและคนมีอำนาจส่วนมากนั้นหาความสุขไม่

ที่พึงพิจารณายิ่งกว่านี้ก็ตรงที่อำนาจและทรัพย์สินศฤงคารส่วนมากนั้น ถ้าไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ย่อมมาจากความยากจนของคนส่วนใหญ่ และการทำลายล้างสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ

ความไม่รู้ที่ว่านี้เกิดจากอวิชชาหรือโมหจริต ถ้าเราเข้าใจความข้อนี้ พุทธศาสนาสอนให้เราใช้สมาธิภาวนาเพื่อให้เกิดสันติภาวะภายในตน จนเอาชนะอคติทั้ง 4 ได้ ทั้งในแง่ของความเข้าใจผิดเพราะรัก เพราะชัง เพราะกลัว หรือเพราะหลง เมื่อลดอคติลงได้มากเท่าไร ย่อมเข้าใจทุกขสัจทางสังคมได้มากเท่านั้น

สมาธิไม่ได้ให้หมายเพียงการนั่งหลับตาภาวนา ดังที่กล่าวกันว่าเป็นดังพรหมลูกฟัก โดยไม่รับรู้อะไรๆ ในสังคม หากหมายถึงการสอนใจให้เปลี่ยนทัศนคติจากความเห็นแก่ตัว ที่มีแต่คิดจะเขยิบสถานะของตน

เพื่อตนและพวกของตน ให้เกิดความมั่งคั่งมั่นคง ซึ่งไม่อาจเป็นจริงไปได้ หากให้รู้จักใช้ชีวิตประจำวันอย่างรู้ตัวทั่วพร้อม และอย่างรับรู้ถึงความทุกข์ยากของสรรพสัตว์ เพื่อตนจะได้มีส่วนร่วมในการขจัดหรือลดความทุกข์นั้น โดยเฉพาะกับคนที่เขามีทุกข์ยิ่งกว่า

สมาธิภาวนาในขั้นต้นเรียกว่า สมถะภาวนา เพื่อให้เกิดความสงบ ไม่ให้จิตใจฟุ้งซ่าน ไม่ให้คิดแก้ปัญหาต่างๆ ด้วยหัวสมองเท่านั้น จะได้ไม่ติดยึดในทฤษฎีหรืออุดมการณ์ ซึ่งให้ทั้งคุณและโทษ

เมื่อจิตสงบจนเกิดสันติภาวะภายในได้แล้ว จึงฝึกต่อไปในทาง วิปัสสนาภาวนา เพื่อรู้เท่าทันโครงสร้างทางตัวตนที่ทำให้หลงติดยึดในตัวกูของกู ตัวมีของมีง จนเป็นทวิภาค หากเข้าใจว่าสิ่งทั้งปวงเป็นอิทัปปัจจตา โยงใยถึงกันโดยตลอด

พระพุทธเจ้าตรัสว่าสมาธิภาวนาช่วยให้เกิดอัปมาทธรรม เพื่อไม่ติดยึดในตัวตนและในโลกธรรม อันได้แก่ลาภยศสุขสรรเสริญ และสิ่งซึ่งตรงกันข้ามกับธรรมทั้งสี่ประการนั้นคือ อปฺลาภ อปฺยศ ทุกข์ และ นินทาว่าร้าย

จากจุดนี้เองที่ช่วยให้ศักยภาพที่ซ่อนเร้นอยู่ในตนผุดขึ้นอย่างไม่เห็นแก่ตัว เพื่อแก้กมลสรรพสัตว์ นี้แลคือตัวปัญญาหรือความรู้รอบ รู้ลึก และรู้อย่างเป็นองค์รวม รู้ย่างอ่อนน้อมถ่อมตน แต่มีพลังในทางสร้างสรรค์ ยิ่งนัก

ปัญญาต่างไปจากความรู้ในทางโลกหรือในทางวิชาการ อย่างฝรั่งที่รู้แคบ รู้เป็นเสี่ยง และรู้ย่างเห็นแก่ตัว ในขณะที่ปัญญายอมควมคู่ไปกับกรุณา คือความรู้ที่แท้ยอมแปรสภาพไปเป็นความรักพร้อมๆ กันไป ยิ่งเมื่อเห็นใครเดือดร้อนยอมทนอยู่ไม่ได้ หากต้องการเข้าไปรับใช้ช่วยเหลือแก้กมล แต่การกระทำนั้นๆ ไม่ได้เป็นไปเพื่อความยิ่งใหญ่ของตัวตน และโดยไม่ต้องการผลตอบแทนจากอีกฝ่าย หากเป็นไปอย่างรู้ตัวทั่วพร้อม เพื่อหาเหตุแห่งทุกข์ให้ได้ แล้วขจัดไปได้ที่ต้นเหตุ แม้ยังทำไม่ได้ถึงขั้นนั้นก็ช่วยให้ความทุกข์นั้นๆ บรรเทาเบาบางลง

เราต้องไม่ลืมว่า เวลาเราเข้าไปยืนอยู่เคียงข้างผู้ที่ถูกกดขี่ข่มเหง เราย่อมต้องถูกคนข้างบนที่เป็นผู้กดขี่หาทางทำร้ายและป้ายสีมาถึงเราด้วย ช่วงนี้แหละที่เราต้องภาวนาในเรื่องของมุกติดาธรรม อย่าเกลียดผู้ที่ทำให้ร้ายเรา อย่าเกลียดผู้ที่ข่มเหงคะเนงร้าย หากหาทางเอาชนะโครงสร้างทางสังคมอันอยุติธรรม

เมื่อเขากดขี่ข่มเหงเราด้วยประการต่างๆ หากไม่ฝึกใจไว้ เรามักโกรธ เรามักเกลียดตอ แต่ถ้าเราภาวนาจนเกิดสติ ความเกลียดและความเคียดแค้นก็จะปลาสนาการไป ท่าน ดิซ นัท ฮันท์ อธิบายว่า โทสจริต ก็ดูจดังดอกไม้ที่หุบอยู่ ถ้าพระอาทิตย์สาดแสงลงมาต้องดอกไม้ นั้น ก็จะปล้นบานขึ้น นั่นฉันใด เราก็ควรใช้ภาวนามยปัญญาฉันนั้น เพียงรู้จักกำหนดลมหายใจอย่างมีสติ อย่างรู้ตัวทั่วพร้อม เพียงไม่นาน การภาวนานั้นก็จักเป็นเช่นแสงอาทิตย์ เมื่อมีพลังพอสมควรแล้ว โทสจริตก็จะปลาสนาการไป เราต้องรู้อุบายวิธีที่จักต้องไม่เลี้ยงอารมณ์ร้ายนั้นๆ ไว้ให้มีชีวิตยืนยาวอีกต่อไป

-2-

I

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นกรมองไปที่ส่วนแห่งการผลิตในระบบทุนนิยมจากแง่มุมของชาวพุทธ โดยได้พยายามให้คำตอบอยู่บ้างในข้อที่ว่าเจ้าใหญ่นายโตคุมระบบนี้ให้ดำรงคงอยู่ได้ โดยพิจารณาไปในเรื่องที่มนุษย์ถูกสะกดให้ตกอยู่ใต้ค่านิยมแบบนี้ และคนเป็นอันมากมีผลประโยชน์ร่วมในการที่จะธำรงระบบนี้ไว้ แม้ระบบดังกล่าวจะทำลายล้างสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและทำให้เกิดความยากแค้นนานับการ

ได้พยายามชี้ให้เห็นข้อแตกต่างระหว่างพุทธศาสนากับลัทธิ

ทุนนิยม อ้างว่าเป็นเสรีนิยมอย่างใหม่ โดยได้เสนอแนะไว้บ้างแล้วว่า เราอาจนำพุทธธรรมกลับมาใช้ในชีวิตประจำวันได้อย่างไรบ้าง ถ้าเรารวมตัวกันนำ ทาน ศีล ภาวนา มาประยุกต์ใช้ให้ได้อย่างเหมาะสม ดังศัพท์วิชาการเรียกว่าเป็นอริยวินัย เราจะเอาชนะระบบทุนนิยมได้ นับเป็นการหลุดพ้นจากพันธนาการทางสังคม ทั้งส่วนตัวและส่วนรวม เพื่อเกิดศานติสุขทุกถ้วนหน้า

เมื่อกล่าวถึงฝ่ายผลิตในลัทธิทุนนิยมแล้ว ก็ต้องบรรยายต่อไปในเรื่องลัทธิบริโภคนิยม เพราะเงาตามตัวของทุนนิยมก็คือบริโภคนิยมนั่นเอง เพราะบริโภคนิยมใช้โลภจริตเป็นตัวล่อให้เกิดความอยากได้ อยากมี นี่แลคือความเห็นแก่ตัวที่แท้ เพราะลัทธินี้ล่อหลอกให้เราเข้าใจว่า ยิ่งได้ ยิ่งมี ยิ่งเพิ่ม ยิ่งจะหาความสุขได้ยิ่งๆ ขึ้น

เดวิด อาร์นอต พุทธศาสนิกชนชาวอังกฤษกล่าวว่า “การเข้าร่วมรับศีลมหาสนิทจากลัทธิบริโภคนิยม ย่อมได้แก่การซื้อสิ่งซึ่งฟุ้งเฟ้อฟุ่มเฟือยนั้น เราไม่ได้อุทิศเงินตราของเราออกไปเท่านั้น โดยเราไม่ได้ซื้อแม้แต่วัสดุสิ่งของ หากเราซื้อหรือ ‘เช่า’ ภาพลักษณ์ ซึ่งรวมอยู่ในระบบที่มีภาพลักษณ์ต่างๆ ซึ่งล้วนศักดิ์สิทธิ์มหัศจรรย์ การซื้อช่วยให้เราอยู่ได้ในระบบบริโภคนิยม เวลาเราซื้อรถยนต์ หมายความว่าเราซื้อมาได้ซึ่งอำนาจ ศักดิ์ศรี สัญลักษณ์ทางเพศ หรือสัญลักษณ์ที่ดึงดูดเพื่อนต่างเพศ โดยที่รถยนต์คันนั้นเป็นสัญลักษณ์แห่งความสำเร็จของเราด้วย ทั้งหมดนี้สื่อความหมายออกมาทางภาพโฆษณาสินค้า แสดงว่านักโฆษณาชวนเชื่อทำการอย่างได้ผล ที่บ่งบอกได้ว่ารถยนต์หรืออะไรก็แล้วแต่ที่เราไปแสวงหามา มีสัญลักษณ์ต่างๆ นอกเหนือวัตถุนั้นๆ ออกไปด้วย

“ลัทธิบริโภคนิยมบ่งบอกให้เรา รู้สึกว่ามีอะไรขาดหายไปในชีวิต ต้องหามาเติมให้เต็ม ยิ่งถูกล้างสมองโดยการโฆษณาชวนเชื่อให้รู้สึกว่าการต้องการโน้น ต้องการนี้ ให้ชีวิตเต็มเปี่ยมไปเรื่อยๆ เราก็ยังต้องแสวงหาต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด โดยที่เรานึกว่าการหาวัสดุมาได้ จะช่วยให้เรามีความสุข ซึ่งที่แท้แล้วคือวงเวียนแห่งความทุกข์มากกว่าอะไรอื่น”

บรรษัทข้ามชาติสามารถหล่อเลี้ยงโลกจริตของนายหัวของมันไว้ได้โดยเพิ่มผลกำไร ก็ด้วยอุบายวิธีที่ให้ใครๆ พากันอยากซื้อ อยากเสพความสุข และ ความพึงปรารถนา นั้นเอง ทั้งๆ ที่โดยเนื้อหาแล้ว โลกจริตเป็นบ่อเกิดแห่งความทุกข์ โดยอิงอามิสสุข ซึ่งเป็นของปลอม เพราะความสุขที่แท้ย่อมได้แก่นรามิสสุข คือสุขที่สงบ ที่ไม่เจือปนไปด้วยยาพิษ หากแสดงออกมาอย่างน่าพิสมัย

ยิ่งการแสวงหาอามิสสุขเน้นไปที่วัตถุหรือเทคโนโลยีมากขึ้นเพียงไร โดยเพิ่มปริมาณขึ้นไปเท่าไร ก็ยิ่งทำให้มนุษย์เป็นทาสของวัตถุหรือความสุข ปลอมยิ่งขึ้นเท่านั้น

สภาพทางวัฒนธรรมของโลกาภิวัตน์ในทางเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของลัทธิบริโภคนิยม ซึ่งหล่อเลี้ยงโลกจริตไว้โดยไม่มีการที่จะยุติลงได้ เพราะบรรษัทข้ามชาติซึ่งปราศจากจิตวิญญาณหรือจริยธรรม เป็นตัวกำหนดมาตรการและค่านิยมทั้งหมด

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ตลาดขึ้นอยู่กับ การซื้อขาย ซึ่งมีบรรษัทข้ามชาติเป็นยักษ์ใหญ่อยู่เบื้องหลัง ที่กระตุ้นให้คนอยากซื้อ และตัวบรรษัทเองก็เป็นผู้ผลิตรายใหญ่เพื่อนำสินค้าออกขาย โดยที่ผู้ซื้อส่วนใหญ่ไม่อาจรับรู้ได้ว่าตนต้องการอะไร เพราะถูกสะกดโดยการโฆษณาชวนเชื่อทางสื่อมวลชนและอื่นๆ ให้อยากซื้ออยากเสพอยู่อย่างไม่รู้ตัวกัน

เป็นอันกล่าวได้ว่า วัฒนธรรมแห่งโลกาภิวัตน์ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง เป็นเรื่องที่ทำให้คนส่วนใหญ่เป็นผู้ต้องตะเกียกตะกายแสวงหาอะไรๆ เพื่อซื้อ เพื่อเสพอยู่ตลอดไป ไม่ว่าจะคนรวยหรือคนจนต่างก็ต้องการเสพยิ่งขึ้นไปเรื่อยๆ

ตราบไตที่มนุษย์ตกอยู่ใต้วงวิฎดั่งกล่าว เขาย่อมไม่อาจนำตนให้หลุดพ้นไปจากบ่วงมารนี้ได้ ในอันจะเข้าถึงอิสรภาพจากโลกโศรกหลง ถ้าจะถามว่าทำไมลัทธิบริโภคนิยมจึงมีอำนาจมากหนักในสังคมสมัยใหม่ เห็นจะตอบได้ว่าเพราะเราแต่ละคนถูกถอนรากถอนโคนออก

จากวัฒนธรรมดั้งเดิมของเรา แล้วมีหน้าเราแต่ละคนยังต้องตีตัวออกห่างจากกันและกันอีกด้วย ความคิดร่วมและกิจกรรมรวมที่เคยประกอบรวมกันในกลุ่มชนแบบเดิมๆ ที่ช่วยให้มนุษย์เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทั้งกับมนุษย์ด้วยกันและกับธรรมชาติแวดล้อม ได้ปลาสนาการไปเกือบหมดสิ้นแล้ว ของเราเองนั้น วัตก็ล่มสลาย บ้านก็ล่มสลาย ครอบครัวก็ล่มสลาย แม้เราส่วนใหญ่ในกรุงก็ทำครัวกันแทบไม่เป็นแล้ว ถ้าไม่สั่งปิ่นโตกิน ก็กินอาหารแตก่วนหรืออาหารซื้อแช่ทั้งนั้น ยิ่งการปลูกผักทำสวนครัวด้วยแล้ว อย่าให้พูดถึงเลย

ถ้าวัฒนธรรมที่พึ่งตนเองและพึ่งกันและกันหมดไป ก็เป็นอันต้องพึ่งกลไกของตลาด นี่แหละคือที่มาอันสำคัญของลัทธิบริโภคนิยม ซึ่งเมื่อผูกติดไปกับทุนนิยมด้วยแล้ว ก็ต้องหนุนให้คนขึ้นแข่งแก่งแย่งกัน ซิงเอาดีเอาเด่น เพื่อหาเงินมาไว้บริโภคนิยมอย่างไม่รู้จบรู้อิ้น โทสจริตและโลกจริตจึงเป็นตัวหล่อเลี้ยงปัจเจกบุคคล ซึ่งมีต้นตอมาจากโมหจริตหรืออวิชชา

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ลัทธิบริโภคนิยมใช้ความโลภและความโกรธเป็นสัมพันธภาพในทางเศรษฐกิจและสังคม โดยที่ลึกลงไปในทางความหลงนั้น ก็ตรงที่แต่ละคนไม่รู้จักตนเอง หากไปหลงยึดในอัตตา ในร่างกาย ไม่เข้าใจในเรื่องจิตวิญญาณหรือรหัสยนิยแห่งชีวิตเอาเลย โดยไม่ต้องเอ่ยถึงปรมาตมสักจึ่งเอาเลยด้วยซ้ำ

หากเราหันมาหาพระพุทธรเจ้า เราจะเข้าใจได้ว่า สิ่งซึ่งเรียกว่าปัจเจกบุคคลหรือตัวตนนั้น แท้ที่จริงคือประสบการณ์ที่แปรเปลี่ยนไปตลอดเวลา โดยมีความทุกข์หรือความคับแค้นข้องใจ เรื่อยไปจนความไม่พอใจเป็นเจ้าเรือน ถ้าไม่เข้าใจในเรื่องความทุกข์และความเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีแก่นสารอันเป็นอัตตาที่คงทนถาวรแล้วไซ้รั ก็จะต้องยึดในสิ่งซึ่งไร้แก่นสาร แล้วเข้าใจว่านั่นคือสิ่งซึ่งสำคัญสุด อันได้แก่ทรัพย์สิน ชื่อเสียง และอำนาจ เป็นต้น

เราหลงไปคว้าเอาอะไรก็ไม่รู้มายึดถือว่าสำคัญ นอกจากติดโลกธรรม ดังกล่าวมาแล้ว ก็บางทีไปไขว่คว้าสิ่งซึ่งนี้กว่าสูงส่งกว่าโลกธรรม

จนมายากลและไสยเวทวิทยากลายไปเป็นโลกุตรธรรม คนอย่างพระอาจารย์คุณ พระอาจารย์มหาบัว ยันตระ มหาฤๅษี โคะเมณี ฯลฯ จึงกลายเป็นสัญลักษณ์อันสูงส่งในทางรหัสยนิยมไปอย่างน่าเสียดาย

ที่เราหลงทางโดยไม่เดินตามพระอริยมรรคนี้แล ที่เราไปยึดเอาลัทธิบริโภคนิยม เป็นดังตัวการที่ก่อให้เกิดความยึดมั่นในเอกลักษณ์ปลอมของเรา ว่าถ้าเรามีมากขึ้นเท่าไร เราย่อมยิ่งใหญ่ยิ่งขึ้นเท่านั้น ดังที่เมื่อปรัชญาตะวันตกสมัยใหม่เริ่มที่เรอเน เดส์คาร์ทส์ นั้น ฝรั่งเศสเชื่อกันว่า “เพราะฉันคิดได้ นี้แลคือตัวฉัน” โดยที่คนเป็นอันมากปราศจากอำนาจแม้ในทางความคิดอย่างเป็นทางการของตัวเอง เขาเลยกลายเป็นคนที่ปราศจากความหมายไปโดยปริยาย

ด้วยเหตุฉะนี้ ข้าพเจ้าจึงมักกล่าวไว้เสมอๆ ว่า ลัทธิบริโภคนิยมคือศาสนาของเผ่าซาดานหรือของพญามาร เพราะคนที่ติดยึดอยู่กับลัทธินี้ ยิ่งซื้อ ยิ่งเสพ ยิ่งเป็นทาสของเงินและวัตถุ โดยคิดว่าการซื้อ การเสพ จะให้ความสุข แต่กลับให้ความทุกข์ยิ่งกว่า และยิ่งมีมาก ยิ่งเสพมาก ชีวิตก็ยิ่งน่าเบื่อหน่าย แม้จะถลันเข้าไปในทางอบายมุขต่างๆ จนยาบ้ายาม้าก็หาได้ถอนตนขึ้นมาได้ไม่ โดยเราต้องไม่ลืมว่า สิ่งมอมเมาต่างๆ เหล่านี้ไม่มีอิทธิพลอยู่แต่กับผู้เยาว์ แม้คนใหญ่คนโตก็หารอดพ้นเงื้อมมือของพญามารแห่งศาสนาใหม่นี้ไปได้ไม่

ถ้าเราเข้าใจในทางศาสนปฏิบัติแบบมาร เราอาจถอนตนออกไปจากวลีที่ว่า “เพราะฉันมีอำนาจในการซื้อ นี้แลคือตัวฉัน” โดยหันมาหาวลีแบบพุทธที่ว่า “เพราะฉันหายใจ นี้แลคือตัวฉัน” ถ้าใครปฏิบัติเช่นนี้ได้ ก็ขอให้ลองหยุดหายใจสัก 5-10 นาที แล้วดูสิว่าจะมีอะไรเกิดขึ้น

ทั้งๆ ที่ลมหายใจสำคัญสุดในชีวิตเรา ยิ่งกว่าความคิดหรือการซื้อและการเสพ แต่เราถูกสะกดโดยปรัชญาตะวันตกให้ไม่ใส่ใจในสิ่งที่สำคัญสุดของชีวิต โดยที่ถ้าเรารู้จักหายใจอย่างรู้ตัวทั่วพร้อม สดिय่อมคุมหัวใจและหัวสมองไว้ได้ ให้อำนาจทันความโลภโกรธหลง จนสมาธิสามารถอบรมศีลให้เกิดความเป็นปกติแก่เราเองและสังคม และสามารถอบรม



ปัญญาให้รู้รอบ รู้ลึก และรู้อย่างเป็นองค์รวม ทั้งในเรื่องของตัวเราและของสังคมรอบๆ ตัวเรา

ถ้าเราสำนึกกว่าเราหายใจเข้าเป็นครั้งแรกเมื่อเราเริ่มปฏิสนธิในครรภ์มารดา แล้วหายใจออกเป็นครั้งสุดท้ายเมื่อเราละร่างนี้ไป โดยที่ถ้าเราเจริญอานาปานสติ โดยกำหนดลมหายใจในทางจิตสิกขาจนภาวนาได้อย่างลึกซึ้ง เราอาจเข้าใจรหস্যนัยได้ถึงสภาวะก่อนเกิดและหลังจากการตายไปแล้วได้ด้วย นี่แลคือความวิเศษมหัศจรรย์ของศาสนธรรมที่วิทยาศาสตร์แบบตะวันตกและแนวคิดในทางตรรกวิทยาอย่างฝรั่งไม่อาจเข้าใจได้ถึง

จากการบริกรรมดังกล่าว ถ้าเข้าใจถูกต้องทางของสัมมาสติ ซึ่งย่อมโยงใยกับสัมมาสมาธิ ช่วยให้เกิดการลดความเห็นแก่ตัว ช่วยให้เกิดความอ่อนน้อมถ่อมตน อย่างปราศจากอคติและนิรเวรณ จนเข้าใจอะไรต่างๆ ได้ตามความเป็นจริงของสภาวะสัตย์ นี้แลคือตัวปัญญา ซึ่งควบคู่ไปกับกรุณา ความรู้ชัด รู้จริง รู้ย่างไม่ติดยึด ย่อมช่วยให้เกิดความรักอย่างเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ อย่างยินดีร่วมทุกข์ร่วมสุขกับผู้อื่น และหาทางออกจากทุกข์ด้วยกัณอย่างสันติวิธี

กรุณาและปัญญาช่วยให้เกิดความบรรสานสอดคล้องของกันและกัน ระหว่างร่างกายและจิตใจ ระหว่างหัวสมองกับหัวใจ ระหว่างเรากับเขา เรากับสรรพสัตว์ และสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติทั้งหมด ไม่แบ่งแยกเป็นกูเป็นมี เป็นทวิภาคที่แก่งแย่งแข่งดีกันอีกต่อไป

นี่แลคือต้นตอที่มาของภราดรภาพ ของความเสมอภาค และของเสรีภาพที่แท้ โดยโยงไปถึงความสมดุลของสังคมและของสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติด้วยเสมอไป อีกนัยหนึ่ง นั่นก็คือเสรีภาพและความยุติธรรมทางสังคม ที่เปิดโอกาสให้ทุกๆ คนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างถูกต้องตามครรลองคลองธรรม ซึ่งก็ได้แก่สันติประชาธรรมนั่นเอง

## II

ที่ชุมชนของเราเสื่อมทรามลงจนหมดเนื้อหาสาระในทางที่เป็นคุณต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองนั้น มาทั้งจากเหตุและจากผลของลัทธิบริโภคนิยมอันเป็นคุณค่าหลักของสังคมร่วมสมัย เพราะแต่ก่อนนี้ไม่ว่าจะสังคมฝรั่งหรือสังคมอย่างเราๆ ล้วนเน้นที่ความสัมพันธ์กันและกันของมนุษย์ในชุมชน โดยที่ต่างก็มีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกัน

ครั้นเริ่มยุคอุตสาหกรรมขึ้น พร้อมๆ กับการตื่นตัวของสมัยใหม่ที่ปฏิเสธศาสนธรรมในทุกๆ ทาง ทำให้มนุษย์ติดยึดอยู่แค่หัวสมองและเหตุผล กับการทดลองทางวิทยาศาสตร์ตามครรลองของวิทยาการกระแสหลัก ซึ่งบ่อยครั้ง ผลได้จากการทดลองดังกล่าวให้โทษยิ่งกว่าให้คุณ ความข้อนี้พวกเรามากไม่ตระหนักกัน

นายลูต ลับเบอร์ อดีตนายกรัฐมนตรีวีวิลันดา เล่าถึงการสนทนาระหว่างเขากับนายแพทย์มิเชล เซอร์เรอ สมาชิกของราชบัณฑิตยสภาฝรั่งเศส ซึ่งบอกว่าเขาเป็นอาจารย์ที่สอนพวกหัวกะทิมานาน หลายคนคิดค้นอะไรใหม่ๆ ในทางวิทยาศาสตร์ได้อย่างน่าพอใจนัก แต่ในระยะหลังๆ มานี้ บางคนในพวกหัวกะทิเหล่านี้เริ่มรู้สึกว้าวุ่นใจที่ค้นคว้าได้ใหม่ๆ ในทางวิทยาการนั้น อาจให้โทษมากกว่าให้คุณก็ได้ ดังคนที่ค้นคิดได้ซึ่งระเบิดปรมาณูและระเบิดไฮโดรเจน ย่อมเป็นพยานให้ประจักษ์ชัดอยู่แล้ว

ท่านอดีตนายกรัฐมนตรีผู้นี้ได้ถามท่านราชบัณฑิตต่อไปว่า แล้วท่านอาจารย์มีทางที่จะช่วยให้ลูกศิษย์พวกหัวกะทิเหล่านี้คำนึงถึงคุณธรรม และจริยธรรม ควบคู่ไปกับความก้าวหน้าทางวิทยาการได้หรือไม่ ท่านราชบัณฑิตสั่นหัว โดยเห็นว่า ถ้าจะให้ได้ผล เราต้องย้อนกลับไปหาศาสนธรรมเมื่อก่อนสองพันปีมานี้

อย่างน้อย ทางริเบตถือว่าวิทยาการใหม่ๆ ใดๆ ก็ตาม ถ้าใครค้นคิดขึ้นได้ใหม่ ต้องถามตัวเองและครูอาจารย์เสมอว่า นั่นต้องไม่เป็นไปเพื่อผลกำไร และต้องไม่เป็นผลร้ายต่ออนุชนรุ่นต่อไป ไปอีกเจ็ดชั่วคน

ท่านอดีตนายกรัฐมนตรีผู้รู้สึกห่วงใยในสถานภาพของอารยธรรมตะวันตกร่วมสมัยเอาอย่างมาก ที่ร้ายก็คือ อารยธรรมกระแสนี้มีอิทธิพลมากมายถ่ายทอดในโลกปัจจุบัน ท่านว่ามี 3 ประการที่น่าห่วงคือ

(1) เศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดชีวิต ใครๆ พวกกันต้องพึ่งเงินตรา วิทยาการของแต่ละคนดูผูกสนิทติดอยู่กับรายได้และทรัพย์สินศฤงคาร และการบริโภคหรือวิถีชีวิตของเขาผูกติดอยู่กับลัทธิบริโภคนิยมนั่นเอง

(2) สื่อสารมวลชน มีอิทธิพลมากเกินไป จนมีความเลวร้ายพอๆ กับระบบเศรษฐกิจ สื่อสารมวลชนเป็นตัวกระตุ้นในทางความโลภ โกรธหลงอย่างเลวร้าย ในขณะที่การสื่อสารอย่างตรงกันข้ามกับบอกคุณมูลทั้งสาม นี้น้อยมาก

(3) การเมืองล้วนเป็นเรื่องของการแก้ปัญหาในระยะสั้นเท่านั้นเอง นักการเมืองจึงพากันเห็นแก่ตัวไม่น้อยไปกว่านักสื่อสารมวลชน หรือนักธุรกิจการเงิน

### III

ตั้งแต่การปฏิวัติใหญ่ทางอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษเรื่อยมาจนบัดนี้ นับเป็นการเสริมสร้างวัฒนธรรมหรือความชอบธรรมให้แก่โลกโกรธหลงยิ่งๆ ขึ้นทุกที สำหรับประเทศเราเองก็เริ่มมาแต่เมื่อเปิดประตูการค้าให้ฝรั่งอย่างเสรีในรัชกาลที่ 4 และการรวมฐานอำนาจไว้ในกรุงเทพฯ แต่กลางรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา โดยมีฝรั่งเข้ามากำหนดทิศทางแนวความคิดของเรายิ่งขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะก็แต่หลังสมัยที่อาจารย์ปรีดี พนมยงค์ปลาสนาการไปจากอำนาจในปี พ.ศ. 2490 ผลก็คือ ยิ่งรวมศูนย์ทรัพย์สินศฤงคารไว้ที่คนจำนวนน้อยยิ่งๆ ขึ้นเท่าไร และมีการอพยพโยกย้ายผู้คนเข้ามาสู่ศูนย์แห่งอำนาจและศูนย์ทางเศรษฐกิจยิ่งๆ ขึ้นเท่าไร ชุมชนต่างๆ ทางชนบททยอยมถูกทำลายลง ยิ่งวัดซึ่งเคยคู่อยู่กับบ้าน เคยพึ่งพาอาศัยกันและกัน โดยวัดเป็นตัวนำในทางธรรมทาน และบ้านเป็นตัว

อุดหนุนในทางอาμισถาน และคอยตรวจสอดส่อง ทั้งยังควบคุมวัด ซึ่งเป็นองค์รวม ทั้งทางด้านจริยธรรม ศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนการสาธารณสุข การศึกษา และแบบอย่างทางด้านความบรรสานสอดคล้องของชุมชนกับสภาพชาติด้วยแล้ว ผลที่ปรากฏจากการพัฒนาหรือการรวมตัวของทุนหรือของทรัพย์ก็คือ การล่มสลายของชุมชน ยิ่งใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยและใหญ่โตยิ่งขึ้นเท่าไร คนเล็กคนน้อยจำนวนมากและธรรมชาติที่มีความสมดุลมาแต่บรรพกาล ก็ถูกทำลายล้างลงอย่างเป็นเงาตามตัว ที่ร้ายสุดสำหรับทุกๆ คนก็คือแต่ละคนต่างพากันรู้สึกโดดเดี่ยวเดียวดาย แยกแยกออกไปจากเพื่อนมนุษย์ โดยหันเข้าไปสมานทานลัทธิบริโภคนิยมแทนฟังเทคโนโลยีต่างๆ แทนฟังพากันและกัน ที่ร้ายยิ่งกว่าก็คือเทคโนโลยีทางด้าน การสื่อสาร ซึ่งให้โทษยิ่งกว่าให้คุณ

ภายใต้ระบบทุนนิยมนั้น แต่ละปัจเจกบุคคลและชุมชนจำเป็นต้องพึ่งพาสถาบัน เพื่อแสวงหาบริการและวัสดุสิ่งของนานาประการ โดยมีการโฆษณาชวนเชื่ออันชาญฉลาด ที่ช่วยให้แต่ละคนต้องการบริโภคยิ่งๆ ขึ้นอย่างเกินความจำเป็นออกไปมากขึ้นทุกทีๆ ยิ่งมากเท่าไร ยิ่งดีเท่านั้น ยิ่งทันสมัยที่สุด ยิ่งวิเศษสุด เป็นอันว่าแทบทุกคนอยากมีโทรทัศน์แบบล่าสุด รถยนต์ยี่ห้อที่แพงสุดและทันสมัยที่สุด ฯลฯ

ความสำเร็จหรือความมีหน้ามีตาขึ้นอยู่กับว่าแต่ละคนมีมากขึ้นเท่าไร และยิ่งมีมาก เสพมาก โดยใช้เครื่องยนต์กลไกที่ทันสมัยต่างๆ นั้น หมายความว่าต้องใช้ทรัพยากรเพิ่มขึ้น ทำลายสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติยิ่งขึ้น และเพิ่มช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนยิ่งๆ ขึ้นอีกด้วย โดยไม่มีใครได้รับความสุขที่แท้เอาเลย เป็นอันว่าวิถีชีวิตของมหาชน ทั้งคนจนและคนรวย ต้องพึ่งพาปัจจัยภายนอกยิ่งๆ ขึ้น ที่สำคัญก็คือ ปัจจัยนั้นๆ มักเป็นยন্ত্রกรรมหรือเทคโนโลยีที่ล้ำสุดและแพงยิ่งๆ ขึ้น โดยที่ทั้งหมดนี้มีระบบตลาดกับการโฆษณาชวนเชื่อเป็นตัวกำหนด หากมีบรรษัทข้ามชาติเป็นพญามารหรือศาสดาของศาสนาใหม่นี้ คือลัทธิบริโภคนิยม

เทคโนโลยีควบกับนักการตลาดรับใช้พญามารที่มองไม่เห็น เพื่อ

ควบคุมมหาชนไว้ให้อยู่ในอำนาจของระบบตลาด อย่างแทบไม่เปิดโอกาสให้ใครๆ ได้พึ่งตนเองไม่ว่าจะในด้านการผลิตอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย หรือยารักษาโรค โดยปัจจัยที่ว่านี้หาซื้อได้ง่ายๆ จากระบบตลาดที่อ้างว่าเสรี หากไม่เป็นธรรม กล่าวคือ ทุกคนมีเสรีภาพในการซื้อหรือในการเสพจากตลาด คือมีเสรีภาพที่จะเลือกยี่ห้อหนึ่งหรือยี่ห้ออื่น ถ้ามีทรัพย์มากก็ยิ่งเลือกได้มาก หากไม่มีโอกาสหรือยากที่จะหาโอกาสปฏิบัติเสรีระบบตลาดตราบที่เขาคนนั้นยังมีวิถีชีวิตที่เป็นไปตามกระแสหลักของสังคมปัจจุบัน และถ้าเขาคนนั้นไม่มีทรัพย์หรือว่างงาน เขาก็มีเสรีภาพที่จะอดตาย ฉะนั้นใครๆ จึงต่างก็ต้องดิ้นรนเพื่อหางาน เพื่อหาทรัพย์ อย่างนับว่าน่าเวทนายิ่งนัก

เมื่อวิถีชีวิตเป็นเช่นนี้ ก็ต้องมีทัศนคติดังที่ได้เอ่ยถึงมาก่อนแล้ว หรือพูดอย่างง่าย ๆ ก็คือ เพื่อแข่งขันกัน แข่งแย้งกัน ชิงดีชิงเด่นกัน เพื่อครอบครองทรัพย์ศฤงคารให้มากที่สุด หรืออย่างน้อยก็ให้มีพอที่ตนจะพึ่งตลาดได้เพื่อความอยู่รอดของตน เป็นอันว่าตัวใครตัวมัน ชุมชนแตกแยก และรุนแรง

ยิ่งคนมุ่งหาทรัพย์ศฤงคารมากขึ้นเพียงไร ย่อมไม่คำนึงว่านั่นจะมาจากสัมมาชีพหรือมิฉะฉิน เพราะถ้าใครหาได้มากถือว่าดีมาก ใครหาได้น้อยถือว่าดีน้อย หรือเป็นปมด้อยไปเลย ระบบดังกล่าวเมื่อโยงไปทางเทคโนโลยีที่ทันสมัยมากขึ้นเท่าไร ก็ย่อมทำลายธรรมชาติมากขึ้นเท่านั้น และระบบดังว่านี้ช่วยให้ใครมีเยาวสาวได้สาวเอา ให้ประเทศที่ร่ำรวยได้เปรียบประเทศที่ยากจน แม้ในประเทศนั้นๆ คนรวยก็เอาเปรียบคนจนแล้ว จะหาความเมตตากรุณาได้จากไหนในระบบนี้

การที่คนรวยช่วยคนจนตามวิถีทางของสังคมสงเคราะห์นั้น โดยเป้าหมายแล้วก็คือช่วยให้คนจนจนต่อไป และให้คนรวยรวยต่อไป ในระดับชาติหรือนานาชาติก็เช่นกัน ในระดับส่วนตัว เราเรียกว่าให้ทานอย่างจอมปลอม อย่างถือศีลเอาหน้า ภาวนาต่อแหล หากในระดับนานาชาติ เราเรียกว่าการให้เงินช่วย คือช่วยให้ประเทศที่ให้ร่ำรวยขึ้น และประเทศ

ที่รับจนลง

ระบบดังกล่าวที่มีบรรษัทข้ามชาติควบคุมอยู่ นำไปสู่วัฒนธรรมหนึ่งเดียว ที่มีอาหารแตกต่วน น้ำขวดประเภทโคล่า ตลอดจนเนสเล่ กางเกงยีนส์ รองเท้าไนกี้ ฯลฯ หรือสรุปได้ว่า อาหารการกิน เครื่องแต่งตัว ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และเทคโนโลยีการแพทย์อันทันสมัยต่างๆ ล้วนมีบรรษัทข้ามชาติควบคุมอยู่ทั้งสิ้น แล้วเราจะหาทางออกจากระบบมารนี้ได้อย่างไร

ในแง่ของพุทธศาสนา ไม่เห็นว่าการมีมากเป็นของดี หากเห็นว่าการเป็นอยู่อย่างเรียบง่าย อย่างรู้ตัวทั่วพร้อม อย่างลดความมั่งมี หรือเลิกละอะไรต่างๆ ในทางความโลภโกรธหลง ว่ามีค่าสูงส่งยิ่งกว่าอะไรอื่น พุทธศาสนาไม่ยกย่องการเป็นอยู่อย่างแยกกันเป็นส่วนๆ อย่างตัวใครตัวมัน หากเน้นในการเป็นอยู่อย่างชุมชน ที่บรรสานสอดคล้องกันภายในแต่ละคน และภายในชุมชน ตลอดจนโยงใยถึงธรรมชาติที่แวดล้อมชุมชนอย่างไม่ทำลายล้าง หากเกื้อกูลกัน พึ่งพากัน

คณะสงฆ์เป็นแบบอย่างของชุมชน ซึ่งจะเป็นไปได้ถึงอุดมคติ หากเริ่มจากกลุ่มชนที่มีจิตใจเสมอกัน คือตกลงอยู่ร่วมกันอย่างลดความเห็นแก่ตัวลงไปเรื่อยๆ และมีศีลเสมอกัน คือมีวัตรปฏิบัติที่ช่วยไม่ให้มีการเอาเปรียบตนเองและผู้อื่น เพื่อเกื้อกูลกันและกัน ตลอดจนขยายความอนุเคราะห์สงเคราะห์ออกไปให้สรรพสัตว์และธรรมชาติทั้งหมด

ถ้าสมาชิกในหมู่สงฆ์ผิดพลาด ก็มีโอกาสให้ขอขมาลาโทษ เพื่อฝึกปรือแก้ไขนิสัยสันดานไปในทางที่ถูกที่ควร ถ้าเหลือวิสัยที่จะแก้ไขได้ ก็ต้องขับออกนอกชุมชนโดยสมาชิกของสงฆ์เอง หากไม่ก็โดยบุคคลรอบๆ ชุมชนนั้นๆ ที่เห็นว่าการมีชุมชนอย่างคณะสงฆ์สำคัญและจำเป็นทางด้านการเป็นแบบอย่างให้สังคมกว้างได้ยึดถือและเลียนแบบ เพื่อความบรรสานสอดคล้องกันทางด้านชีวิตอันเรียบง่ายและพอใจในสิ่งซึ่งตนมีอยู่อย่างไม้อ้อขามผวาปีกไปอยากมีอยากเป็นตามที่ลัทธิบริโภคนิยมกำหนด โดยอ้างว่านั่นจะให้ความตื่นเตนในทางกาม เพราะพุทธศาสนาถือว่านั่น

คือเหยื่อที่ล่อมมนุษย์ผู้ขาดสติได้อย่างร้ายแรงสุด พร้อมๆ กับการปฏิเสธ วัสดุสิ่งของที่เป็นส่วนเกินเพราะการมีวิถีชีวิตอันไม่เรียบง่ายอย่างสุขสบาย เกินควร ก็เป็นการสุดโต่งไปอีกทางหนึ่งด้วยเหมือนกัน

จุดสำคัญของชุมชน ไม่ว่าจะ เป็นบรรพชิตหรือคฤหัสถ์ (ทาง ฝ่ายมหายานถือว่าทุกชุมชนที่ปฏิบัติธรรมเป็นสังฆะหรือมหาสงฆ์ ซึ่งมี ทั้งภิกษุสงฆ์ ภิกษุณีสงฆ์ อุบาสกสงฆ์ และอุบาสิกาสงฆ์) คือดำรงชีวิต อย่างเรียบง่าย ฟุ้งตนเองและฟุ้งพากันและกัน ฟุ้งนตกรรมหรือเทคโนโลยี ให้น้อยที่สุด เพื่อมีเวลาว่างสำหรับเจริญสติ ให้เกิดความรู้ตัวทั่วพร้อม ให้ รู้จักศักยภาพที่แท้ซึ่งซ่อนเร้นอยู่ในแต่ละคน เมื่อค้นพบศักยภาพอันวิเศษนี้ ที่ทุกๆ คนมีอย่างแตกต่างกันออกไป โดยฝึកความไม่เห็นแก่ตัวไว้เป็น เจ้าเรือนแล้ว ความเข้าใจอันนี้จักเป็นความเข้าใจในเรื่องของสภาวะสัจย์ ที่เกี่ยวกับตนเอง สังคม และธรรมชาติทั้งหมด ความรู้หรือความเข้าใจ ย่อมเป็นไปพร้อมๆ กับความรัก เพื่อเกื้อกูลสรรพสัตว์ และเพื่อเปลื้อง ทุกข์ทางสังคม ให้เข้าถึงอิสรภาพที่แท้จริง จากความโลภโกรธหลง

ชุมชนของสงฆ์หรือสังฆะดังกล่าว มีนอกแควดวงพุทธศาสนาด้วย และมีมาก่อนพุทธศาสนาด้วย ดังโปรดให้คณะสงฆ์เจริญอุปนิทานิธรรม ตามอย่างชาววัชชี ซึ่งมีการปกครองในระบอบสังฆะนั้นเอง

มหาตมะคานธีเองก็เสนอว่า แต่ละชุมชน แต่ละตำบล แต่ละ หมู่บ้าน ควรเป็นดั่งมหาชนรัฐย่อยๆ ดังคำของท่านว่า “โครงสร้างทาง สังคมและการเมือง” ควรประกอบไปด้วยหมู่บ้านอันเหลือคณานับ ยังมี หมู่บ้านมากออกไป ยิ่งกว้างขวางออกไป หากเป็นดั่งวงกลมที่โยงถึงกัน อย่างเท่าเทียมกัน ไม่ใช่มียอดดั่งปิระมิด ที่ข้างล่างต้องเลี้ยงข้างบน หาก เป็นดั่งวงวิฏฐของมหาสมุทร ที่จุดศูนย์กลางก็คือคนที่พร้อมจะสละชีวิต เพื่อชุมชน และแต่ละชุมชนก็ยอมสละชุมชนของตนเพื่อความอยู่รอดของ ชุมชนอื่นๆ ในแควดวงนี้ ด้วยประการฉะนี้แลที่ทุกๆ ชุมชนรวมตัวกันเข้า เป็นหนึ่ง ซึ่งประกอบได้ด้วยบุคคลอันหลากหลาย หากคนนั้นๆ จักไม่ อหังการ ไม่แสดงอาการอันรุนแรง หากมีแต่ความอ่อนน้อมต่อมตน พร้อม

ที่จะแบ่งสันปันส่วนให้แก่ชุมชนอื่นๆ ในวงวิญญ์นั้น อันเขาเป็นสมาชิกอยู่ด้วยคนหนึ่ง

น่าเสียดายที่เนहरूฆ่าอุดมคติของคานธีในเรื่องนี้เสียด้วยการเดินตามฝรั่งอย่างเชื่องๆ โดยที่อุดมคติดังกล่าวจะเป็นจริงได้ ต้องยึดข้อเสนอดังต่อไปนี้ของทานมหาตมะอีกด้วย กล่าวคือ

เศรษฐกิจศาสตร์ที่แท้ย่อมไม่ทำการขัดขืนมาตรฐานทางจริยธรรมที่สูงที่สุด และจริยธรรมที่แท้อันควรแก่นามนี้ย่อมเป็นเศรษฐกิจศาสตร์ที่ดีเช่นเดียวกัน เศรษฐศาสตร์ที่เคารพนับถือพญามาร ที่ช่วยให้ผู้ที่แข็งแรงรวบรวมทรัพย์เอาไว้บนความยากไร้ของคนอ่อนแอ นั่นคือศาสตร์ปลอมอันควรโยนทิ้งไปเสีย เพราะมันสะกดเราให้เข้าไปสู่ความตาย ในขณะที่เศรษฐกิจศาสตร์ที่แท้ย่อมมุ่งไปที่ความยุติธรรมทางสังคม ส่งเสริมทุกๆ คนอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะก็คนที่อ่อนแอที่สุด และคนที่ถูกกีดกันออกจากวิถีชีวิตอันเป็นปกติ

นายนิติกัตตรงที่บัดนี้มีขบวนการใหม่ๆ ในแคว้นนี้เกิดขึ้นมิใช่น้อย ในสหรัฐฯ คานาดา อังกฤษ ออสเตรเลีย และหลายประเทศในยุโรป รวมถึงประเทศสยามเราเองด้วย ขบวนการเหล่านี้เน้นที่ชุมชนขนาดเล็กซึ่งพึ่งตัวเองและอุดหนุนความบรรสานสอดคล้องกันของคนในชุมชนกับคนรอบๆ ชุมชน รวมถึงให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติพร้อมๆ กันนั้นชุมชนเหล่านี้หลายแห่งโยกกันออกไปยังขบวนการขององค์กรเอกชนในนานาชาติ เพื่อต่อต้านความรุนแรง เพื่อทำลายล้างโครงสร้างทางสังคมที่อยู่ยุติธรรม และรวมตัวกันขัดขวางโลกาภิวัตน์ ระบบเศรษฐกิจโลก และกลไกของการตลาดที่อ้างว่าเสรีแต่ไม่เป็นธรรม

การต่อต้านองค์กรการค้าโลกที่ซีแอตเติลเมื่อปีก่อน การต่อต้านการประชุมองค์การการค้าโลกที่กรุงเทพฯ และธนาคารพัฒนาเอเชียที่เชียงใหม่เมื่อปีกลาย รวมถึงการทำลายธนาคารโลกที่กรุงปารีส เป็นเพียงปรากฏการณ์ในระดับนานาชาติ โดยคนส่วนมากหารู้ไม่ว่า ผู้ที่อยู่เบื้องหลังการคัดค้านต่อต้านดังกล่าว โยงไปถึงชุมชนทางเลือกหรือสังคมนิยมใหม่ ซึ่งมีทั้งที่



คัดค้าน ต่อต้านทางการเมือง และมีทั้งพวกที่ต้องการเพียงเจริญสติให้  
เกิดความมั่นใจของชุมชน โดยยังไม่พร้อมที่จะออกไปต่อกรกับพญามาร  
ภายนอกชุมชนของตน

-3-

I

เมื่อเอ่ยถึงชุมชนทางเลือกในสังคมร่วมสมัยในประเทศต่างๆ  
มาบ้างแล้ว ลำดับนี้จะขอพูดเจาะจงถึงขบวนการในบ้านเมืองของเราเอง  
โดยเราต้องตราไว้ว่า ชนชั้นปกครองมักเข้าใจไปว่าคนยากคนจนเป็นคน  
ปลายอ้อปลายแฉม ที่รัฐกดขี่ข่มเหงคะเนงร้ายใดๆ ก็ได้ หากไม่ก็นำพา  
ในความทุกข์ยากของคนเหล่านั้นกันเอาเลย ยิ่งการพัฒนาประเทศในรอบ  
กึ่งศตวรรษมานี้ ยิ่งทำให้ชุมชนต่างๆ ล่มสลายไปมากมายนัก คนที่ขายที่  
ไปแล้ว กลายเป็นกรรมกรหรือลูกจ้างในที่เดิมของตน หลายคนขาย  
ลูกสาวไปเป็นโสเภณี ขายลูกชายไปเป็นแรงงานเด็ก โดยมีต้องเอ่ยถึง  
พวกที่อพยพโยกย้ายไปอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมตามเมืองต่างๆ รวมถึง  
แรงงานนอกประเทศและโสเภณีนอกประเทศ

ในรอบกึ่งศตวรรษมานี้ คนจนที่เชื่อรัฐบาลในเรื่อง “งานคือเงิน  
เงินคืองาน บันดาลสุข” ขายทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อเงิน และก็หาความสุขไม่ได้  
จนติดอบายมุข ยาเสพติด และการพนันต่างๆ รวมถึงไสยเวทวิทยา จน  
หมดศักดิ์ศรีหรือความหวังใดๆ ล้วน แต่แล้วในราวๆ ทศวรรษเศษมานี้  
สถาบันพุทธนอกกระแสหลักได้ช่วยให้พระจำนวนน้อยและฆราวาส  
จำนวนน้อยหันเข้าหากัน แล้วฟื้นฟูชุมชนขึ้นได้โดยอาศัยสมาธิภาวนา  
และภูมิปัญญาดั้งเดิมของท้องถิ่น โดยเลิกเชื่อถือรัฐบาลและข้าราชการ  
ตลอดจนนายทุนท้องถิ่น รวมถึงสื่อสารมวลชนต่างๆ อีกด้วย

ขอเอ่ยชื่อพระคุณเจ้าเพียงบางรูป เช่น พระครูพิพิธประชานาถ

ที่สุรินทร์ พระครูสุภาจารวัตร ที่ยโสธร พระสุบิน ปณิโต ที่ตราด พระครูพิทักษ์นันทคุณ ที่น่าน พระจำรัส สุขัมโม ที่สงขลา ฯลฯ ท่านเหล่านี้เป็นเพียงบางตัวอย่างที่วัดและบ้านกลับมาเป็นชุมชนที่ยั่งยืน อย่างพึ่งตัวเอง โดยประยุกต์พรหมวิหารธรรมและสังคหัตถุธรรมมาใช้กับสมาชิกในชุมชน ตลอดจนชุมชนเอง โดยพึ่งตนเองได้ด้วย และพึ่งธรรมชาติอย่างเคารพธรรมชาติตามโบราณธรรม แม้การใช้เทคโนโลยีอย่างใหม่ก็เป็นไปในระดับที่ชุมชนควบคุมได้ เช่น โรงสีขนาดเล็กที่อยู่ในมือสมาชิกของชุมชนเอง รวมถึงคลังข้าว คลังควาย ที่มีพื้นฐานทางศาสนธรรมและวัฒนธรรมเป็นตัวหนุน แทนการกักขังตามระบบทุน แม้จนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรของรัฐก็หาได้เอื้ออาหารถึงชาวบ้านไม่ ในขณะที่ชาวบ้านขยายตัวจากการเกษตรมาสู่สมุนไพรรักษา และสหกรณ์ต่างๆ บางแห่งถึงกับผลิตเงินตราชุมชน และรวมตัวกันเป็นเครดิตยูเนียนอย่างพุกทที่สมาชิกควบคุมระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่นไว้ได้อีกด้วย

ชุมชนต่างๆ เหล่านี้ หลายชุมชนประกอบไปด้วยเกษตรกรมากหลายรวมตัวกันขึ้นเป็นสมัชชาคนจน โดยที่สมาชิกล้วนเป็นคนที่เคยหมดความหวัง หมดอาลัยตายอยาก แล้วกลายมาเป็นผู้ที่ยิ่งในศักดิ์ศรีของตน อย่างอ่อนน้อมถ่อมตน และไม่ถือว่าเขาดีกว่าชนชั้นปกครองหรือปัญญาชนอีกต่อไป

สมัชชาคนจนประกาศตนว่าเรามี “ประวัติการต่อต้านความอยุติธรรมและผลร้ายจากการพัฒนาที่มาจากนโยบายอันเลวร้ายของรัฐบาล ซึ่งโยงไปถึงการเศรษฐกิจแบบโลกาภิวัตน์ เช่น มีการบังคับให้ผู้คนต้องโยกย้ายอพยพจากที่อยู่ที่ยั่งยืนเพื่อสร้างเขื่อนขนาดยักษ์ โดยไม่หาค่าตอบแทนอย่างเหมาะสม นอกจากเขื่อนยักษ์แล้ว โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ให้มีมลพิษต่างๆ ก็ทำลายล้างทั้งธรรมชาติและผู้คนที่เคยทำมาหากินในดินแดนนั้น เป็นเหตุให้พวกเขาต้องเป็นหนี้เป็นสิน ต้องถูกถอนรากถอนโคนจากป่าฟืนเตาและวัฒนธรรมดั้งเดิม”

สมัชชาคนจนอาจเป็นขบวนการอันไม่เคยมีมาก่อนในราชอาณาจักรนี้ และอาจเป็นแสงสว่างที่มีประกายอันสุกใสที่สุดใเอเชีย

อาคเนย์ก็ได้ อย่างน้อยก็เป็นการรวมตัวกันของคนเล็กคนน้อย คนปลาย้อปลายแฉม ที่ต่อสู้กับอำนาจรัฐและบรรษัทข้ามชาติ รวมถึงธนาคารโลก อย่างสันติวิธี

เราเพิ่งเห็นปรากฏการณ์ของสมัชชาคนจนค่อนข้างชัดเจนในรอบทศวรรษนี้เอง แม้ขบวนการนี้จะเริ่มมาก่อนนี้เกือบสองทศวรรษแล้วก็ตาม โดยที่สมาชิกส่วนใหญ่มาจากกสิกรรายย่อยและกรรมกรจากทุกภูมิภาคของสยาม รวมจำนวนได้ไม่ต่ำกว่าครึ่งล้านคน

ที่น่าสนใจก็คือ สมัชชาคนจนได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นอันมาก รวมทั้งปัญญาชนและผู้นำนักศึกษาที่สนใจในปัญหาของคนยากคนจน ตลอดจนชนชั้นกลางและนักธุรกิจการค้าที่มีใจเป็นธรรม ซึ่งเริ่มเข้าใจปัญหาของคนพวกนี้มากขึ้น แม้ในขั้นแรกสื่อมวลชนจะโจมตีขบวนการนี้ แต่ต่อๆ มาสื่อก็เริ่มเข้าใจสมัชชามากขึ้น อย่างน่าชื่นชม แม้จะยังมีพวกเต่าล้านปีที่ขีดขวางอยู่ จำนวนและพลังของพวกที่ต่อต้านก็ลดลงไปโดยลำดับ ที่ยังยืนหยัดอยู่ชัดเจนก็แต่พรรคประชาธิปไตย

อาจกล่าวได้ว่าสมัชชาคนจนสามารถโยงโยงได้ถึงชนชั้นกลาง โดยเฉพาะก็เมื่อเริ่มมีการต่อต้านท้อแก๊สจากพม่ามาเมืองไทยที่กาญจนบุรีเมื่อ 3-4 ปีก่อน ตอนที่นักศึกษา โดยเฉพาะก็จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และปัญญาชน ไปร่วมกับชนชั้นกลางในจังหวัดนั้น ตัวแทนของสมัชชาคนจนได้ไปร่วมปกป้องภัยอันตรายให้ในป่า โดยร่วมงานกับคนกลุ่มน้อยทางชายแดนไทยพม่าด้วย และเมื่อคนพวกนี้ถูกจับ สมัชชาคนจนก็แห่กันไปให้กำลังใจ

ชนชั้นกลางนั้น ตามปกติย่อมสนใจเพียงการเคลื่อนย้ายสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของพวกตน โดยไม่สนใจคนยากไร้ สนใจแต่ความมั่นคงและความมั่งคั่งของพวกตน ครั้นแลเห็นว่าพวกตนเองก็ถูกย่ำยีโดยรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจอย่างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตและ ปตท. ซึ่งโยงโยงไปถึงบรรษัทข้ามชาติอย่างยูโนแคลและโตตาลอีกด้วย คนพวกนี้

เริ่มต้นตัวและเริ่มฝึกกำลังกับชนชั้นล่าง โดยผ่านสมัชชาคนจน

ครั้งการย้ายโดยระบบเศรษฐกิจโลกแบบโลกาภิวัตน์ไม่ได้หยุด  
 ยั้งเพียงแค่อำเภอจันทบุรี หากเวลานี้ขยายไปยังจังหวัดอื่นๆ ดังการ  
 สร้างท่อแก๊สจากสงขลาไปมาเลเซีย ซึ่งก็มีบรรษัทยูโนแคลอยู่เบื้องหลังอีก  
 ชนชั้นกลางทางกาญจนบุรีได้เป็นตัวช่วยให้ชนชั้นกลางในจังหวัดสงขลา  
 และจังหวัดใกล้เคียงขึ้นมาคัดค้านต่อต้าน โดยร่วมมือกับชนชั้นล่างอีก  
 นั่นเอง

ที่ว่ามานี้เป็นเพียงบางตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นว่าชนชั้นกลางเริ่มต้นขึ้น  
 และหันมาเข้าใจชนชั้นล่างซึ่งถูกเอารัดเอาเปรียบมาเพื่อชนชั้นกลางจะได้  
 อยู่เฉยๆ โดยชนชั้นกลางก็ได้ผลประโยชน์อยู่บ้างกับโครงสร้างทางสังคม  
 อันอยู่ดีธรรม หากผลกำไรส่วนใหญ่่นั้นเป็นไปเพื่อรับใช้ชนชั้นสูง  
 ซึ่งสมคบกับนักธุรกิจและนักการเมือง อย่างสยบยอมกับบรรษัทข้ามชาติ  
 และอภิมหาอำนาจอีกต่อหนึ่ง

ในขณะที่หลายต่อหลายครั้ง รัฐบาล โดยเฉพาะก็พรรคประชา  
 ธิปัตย์ พยายามใช้มาตรการในการซื้อชนชั้นกลางและชนชั้นล่างบางส่วน  
 หรือใช้วิธีแบ่งแยกและปกครอง ให้พวกนี้แตกสามัคคีกัน ซึ่งก็ได้ผลอยู่บ้าง  
 ในระยะสั้น แต่แกนกลางของชนชั้นล่างและชนชั้นกลางที่เริ่มแข็งตัวขึ้น  
 ได้รวมตัวกันอย่างเป็นปึกเป็นแผ่นเพื่อต่อสู้กับความอยุติธรรมอย่างสันติวิธี

เขาเหล่านั้นต้องการความอยู่รอด ไม่แต่ของพวกเขา หากของทุกๆ  
 คนที่ถูกข่มเหงคะเนงร้าย เขาใช้สันติวิธีเพราะไม่ต้องการเอาเยี่ยงอย่าง  
 ของคนที่กดขี่พวกเขา และเขาต้องการเจริญสติและเมตตาการุณยธรรม  
 พร้อมทั้งการเรียนรู้เพื่อการอยู่รอด โดยต้องการทำลายล้างระบบที่มี  
 โครงสร้างอันอยุติธรรมและรุนแรง

การที่คนพวกนี้รวมตัวกันอยู่ได้ ก็เพราะเขาพากันเชื่อมั่นว่า  
 สัมมาศีลธรรมและขันติธรรม รวมถึงการเรียนรู้อย่างเท่าทันถึงโครงสร้าง  
 ทางสังคมอันอยุติธรรมนี้แล ย่อมสามารถเอาชนะมันได้ เพราะบรรษัท  
 ข้ามชาติก็ดี รัฐบาลที่เป็นตัวแทนของธนาธิปไตยก็ดี แม้จนข้าราชการที่

เป็นโศกนาฏกริตที่ทั้งหลายก็ตี ปราศจากมโนธรรมสำนึก ปราศจากจริยธรรม หรือความชอบธรรม เขาจึงใช้ธรรมะเพื่อเอาชนะธรรม

เมื่อมีประชุมกลุ่มองค์กรครั้งที่ 10 ณ กรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2543 นั้น สมัชชาคนจนไปยื่นคำประกาศนอกที่ประชุมของตัวแทนของทุกรัฐบาลว่า

“จุดประสงค์ของเรานั้นต้องการให้รับทราบกันว่า คนยากคนจนได้รับผลกระทบในทางลบจากการกระทำของรัฐบาล ซึ่งมีนโยบายที่เน้นไปแต่ในทางสร้างผลกำไร โดยไม่ใยดีต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรทางธรรมชาติ หรือพยายามเข้าใจปัญหาของพวกเรา เราหวังว่าเสียงของพวกเราคงเข้าไปถึงผู้แทนของรัฐบาลต่างๆ ณ การชุมนุมคราวนี้ เราขอให้รัฐบาลนั้นๆ รวมตัวกันแก้ไขปัญหาดังที่เราได้นำมากล่าวไว้ในที่นี้”

ที่น่าเศร้าก็คือ ไม่มีตัวแทนของรัฐบาลใดได้ยินหรือเข้าใจคำประกาศดังกล่าว

สมาชิกส่วนใหญ่ในสมัชชาคนจนได้รับผลกระทบในทางลบจากสิ่งซึ่งเรียกว่าการพัฒนาและโลกาภิวัตน์มานานักแล้ว จำเดิมแต่สร้างเขื่อนยักษ์แห่งแรกในจังหวัดตาก ที่ตั้งตามพระบรมภิไธย ในสมัยสุโขทัย รัชardt เรื่อยมาจนถึงเขื่อนยักษ์ล่าสุดที่สร้างขึ้นเพื่อฉลองพระชนมายุครบ 6 รอบพระนักษัตร รวมเวลากว่าครึ่งศตวรรษที่ผลกระทบอันเลวร้ายนี้ปรากฏกับคนจนยิ่งกว่ากับคนรวยหรือชนชั้นกลาง คนเป็นจำนวนมากโดนไล่ที่แต่ตอนสร้างเขื่อนแรก แม้จนบัดนี้แล้วยังไม่ได้รับค่าตอบแทนอย่างยุติธรรมเลย ยังเขื่อนสิรินธรที่สร้างขึ้นเพียงเพื่อให้หน้าท่วมนาอย่างดีกว่าสองแสนไร่ ชาวนาแถวนั้นจะได้ไม่เอาข้าวไปช่วยพวกคอมมิวนิสต์เล่า บัดนี้ก็ไม่มีคอมมิวนิสต์แล้ว ทำไมจึงยังไม่ทำลายเขื่อนนั้นเสีย เพื่อคืนที่นาอันดีที่สุดให้ชาวบ้านไป ในขณะที่บัดนี้ชาวนาเหล่านั้นต้องอพยพโยกย้ายไปอย่างถอนรากถอนโคน และจำนวนไม่น้อยต้องไปเก็บขยะขายในเมืองกรุง

สิ่งซึ่งคนยากคนจนเรียกร้องนั้นก็คือ การตอบแทนเขาจากสิทธิ

ที่เขาพึงได้รับ ถ้าแย้งซึ่งที่เขาไปโดยการออกกฎหมายอันไม่ชอบธรรม ก็แก้กฎหมายเสีย แล้วขอใช้เขาให้ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม แต่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตก็ดี ปตท. ก็ดี รัฐบาลก็ดี มักกล่าวหาว่าคนยากไร้โลก งบก ต้องการเกินความเป็นจริง

ถ้าใครไม่เคยถูกรังแก จะไม่อาจเข้าใจความข้อนี้อันได้ อย่ว่าแต่คนจนเลย แม้ชนชั้นกลางอย่างข้าพเจ้าซึ่งเช่าห้องแถวของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยชายหนังสือมากกว่า 25 ปี ถึงวันดีคืนดีก็ถูกไล่ที่เหมือนหมูเหมือนหมา ได้รับคำตอบแทนมาคูละสองหมื่น แถมหักค่าโน่นค่านี้อีก โดยที่อธิการบดีในเวลานั้นคือ ศาสตราจารย์ นายแพทย์จรัส สุวรรณเวลา ซึ่งก็เป็นคนน่ารัก หากอยู่ในระบบหรือโครงสร้างอันเลวร้าย ดังที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ได้ทำมาก่อนแล้วกับห้องแถวของมารดา ข้าพเจ้า สมัยนายอดุลย์ วิเชียรเจริญ แรกเป็นคนบดีคณะศิลปศาสตร์ และเลขาธิการของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้โดยไม่จำเป็นต้องเอ่ยถึงสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งไล่คนยากคนจนเพื่อการพัฒนาให้นักต่อนักแล้ว โดยไม่มีใครกล้าหือเอาเลย เพราะกลัวการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ทั้งๆ ที่สำนักงานดังกล่าวควรปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ด้วยการแผ่พระบรมโพธิสมภารให้คนยากคนจนได้อยู่ได้ร่มใต้เงาพระบารมีได้ที่อยู่ที่กิน ไม่ใช่มุ่งการพัฒนาอย่างบ้าคลั่งตามฝรั่งในระบบโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลกระทบในทางลบมาถึงสำนักงานทรัพย์สินเองด้วย และอาจถึงสถาบันอันสำนักงานนั้นเป็นตัวแทนอีกด้วย

สิ่งซึ่งสมัชชาคนจนต้องการนั้นคือสิทธิที่แท้ของราษฎร หรือการปกครองในทางสันติประชาธรรมนั่นเอง กล่าวคือ คนเล็กคนน้อยควรมีส่วนมีเสียงในการร่วมตัดสินใจชะตากรรมของพวกเขาและของส่วนรวมทั้งหมด โดยที่เขาไม่เป็นเพียงเครื่องเล่นของหิวกระแสนของพรรคการเมืองเท่านั้น และเขาต้องการเห็นสังคมที่เป็นอยู่อย่างชุมชนดั้งเดิม แม้จะปรับตนให้ทันสมัยก็เป็นอยู่อย่างเรียบง่าย โดยไม่ทิ้งก้าพืดเดิมและภูมิปัญญาชาวบ้าน และอยู่กินกันอย่างบรรสานสอดคล้องกับธรรมชาติ

สิ่งซึ่งสมัชชาคนจนได้ปฏิบัติมาในรอบกึ่งทศวรรษนี้นั้น เขาได้ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนและนักเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นจำนวนมากไม่น้อย ทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยที่พวกเขาเองได้สร้างเครือข่ายในการพึ่งตนเอง และสมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมตัดสินใจชะตากรรมของสมัชชาคนจน และที่สำคัญคือ พวกเขาอยู่กินกันอย่างเคารพธรรมชาติ โดยเลือกวิถีชีวิตที่เรียบง่าย อย่างมีความสันโดษเป็นเจ้าของเรือนตามแบบวัฒนธรรมของบรรพชน

เอกลักษณ์ของสมัชชาคนจนที่มีต้นอันติดดินนี้แล ที่ช่วยให้พวกเขาเลี้ยงตัวเองได้โดยสัมมาชีพ แม้จะถูกแย่งที่ทำกินไป ถูกแย่งน้ำแย่งป่าไป โดยเขามีเวลาเรียนรู้และต่อสู้เพื่อความยุติธรรมทางสังคม ทั้งในระดับชุมชน ระดับชาติ และระดับนานาชาติ ซึ่งเราต้องตราไว้ว่า นายบำรุง คะโยชานันต์เคยรับเป็นผู้บริหารสมัชชาเกษตรกรรณานาชาติมาแล้ว โดยมีชาวอเมริกันมาเป็นเลขานุการให้ นางสาววนิดา ดันติวิทยพิทักษ์ ก็ได้รับเชิญให้ไปร่วมสัมมนานานาชาติมาแล้ว ทั้งที่ปารีสและวอชิงตัน (ภายหลังนี้ธนาคารโลกเชิญไปหารือเป็นพิเศษ) หากรัฐบาลไทยยึดหนังสือเดินทางของเธอไป เธอจึงไปต่างประเทศไม่ได้

ไม่ว่าการรวมตัวของสมัชชาคนจน ณ ที่ใด จะเป็นที่ไหนหน้าทำเนียบรัฐบาลหรือบนสันเขื่อนปากมูลที่จังหวัดอุบลราชธานี ณ ที่นั้นๆ ย่อมเป็นชุมชนปลอดอบายมุขและพึ่งตัวเองได้ แม้จนโคลนตมในคลองพระราม 5 เขาก็เอาขึ้นมาปลูกผักปลูกสมุนไพรได้ มิใช่ต้องเฝ้าถึงการทำมาค้าขายอย่างอื่น ๆ

ความสุขสำหรับพวกเขาคือการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ อย่างเอื้ออาทรต่อกัน อย่างมีวิถีชีวิตอันเรียบง่าย หากไม่ปลอดไปจากคิลบวัฒนธรรมพูดเป็นภาษาอังกฤษก็คือพวกนี้เน้นที่ More Being ในขณะที่คนที่ติดอยู่ในลัทธิบริโภคนิยมเน้นในเรื่อง More Having

สำหรับพวกองค์กรเอกชนและปัญญาชนที่เกี่ยวข้องอยู่กับสมัชชาคนจนนั้น เป็นการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน พวกเราช่วยเขาในทางวิชา

การหรือในการอาราธนาพระมาช่วยให้เขาฝึกสัมมาปฏิบัติ ให้ได้ประยุกต์ พุทธศาสนาอย่างสมสมัย ให้เขารู้จักใช้ภาษาที่พวกข้าราชการพอจะเข้าใจ ได้ รวมถึงการบริหารจัดการบางอย่างบางประการ ในขณะที่ชาวบ้านมี ภูมิปัญญาดั้งเดิมและคุณธรรมดั้งเดิมเป็นพื้นฐานที่เป็นจริยธรรมอันสำคัญ เมื่อมารับความรู้ส่วนเกิน จึงซึมลงไปของคุณงามความดี ที่ประสานกันได้ อย่างน่าชื่นชม

ในบ้านเมืองเราและในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์นี้ทั้งหมด ถ้าชุมชน ตามชนบทต่างๆ มีความเชื่อมั่นในตนเองและพึ่งตนเองได้ อย่างมีวิถีชีวิต อันเรียบง่าย ทั้งยังประกอบไปด้วยธรรมชาติพื้นฐาน โดยปลอดไปจาก การเอารัดเอาเปรียบจากภายนอก นี่แท้คือคำตอบในทางสันติประชาธรรม และนี่มิใช่หรือที่เป็นไปได้เป็นอย่างดีกับโครงการลุ่มแม่น้ำแม่กลองของ นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ ที่เสนอให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เกษตรศาสตร์ และมหิดล ทำกิจกรรมร่วมกันในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1970 เศษๆ แต่แล้ว ข้าราชการไทยก็หาเหตุให้โครงการอันประเสริฐนี้ของนายป๋วยต้องล้มเลิกไป โดยที่ถ้าสมัชชาคนจนและชุมชนนอกกระแสหลักต่างๆ เหล่านี้สามารถ เอาชนะอุปสรรคได้ หากนายป๋วยทราบได้โดยฉันทวิถิตู ท่านคงอนุโมทนา สาธุการเป็นที่ยิ่ง

ผลแห่งความสำเร็จดังกล่าวก็คือ คนจนจะร่วมมือกันผลิต ผลิตผลเพื่อป้อนความต้องการพื้นฐานของชีวิต โดยอาศัยทรัพยากรของ ตนและความซำนซำนาญที่ได้รับเป็นมรดกตกทอดมาจากบรรพชน ด้วยการพึ่งภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้วยการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและอย่าง เคารพนับถือ โดยนึกเผื่อแผ่ไปถึงอนุชนอีกเจ็ดชั่วคนต่อไปอีกด้วย

ท่านมหาตมะคานธีเตือนเราเป็นภาษาอังกฤษว่า Not mass pro- duction but production by the masses อย่างแรกคือผลผลิตของ โรงงานขนาดยักษ์โดยที่อย่างหลังนั้นมหาชนช่วยกันผลิตด้วยน้ำพักน้ำแรง ดังที่สาทิศ กุมาร บรรณาธิการนิตยสาร *Resurgence* อันเป็นนิตยสาร ทางเลือกที่สำคัญของอังกฤษ และอธิการ Schumacher College ซึ่งเป็น



สถาบันอุดมศึกษาออกกระแสหลักแห่งอังกฤษ กล่าวว่า “ผลิตผลจากโรงงานนั้นสนใจแต่จะผลิตให้ได้ในทางปริมาณในขณะที่มหาชนผลิตอะไรๆ ออกมานั้น ความสนใจไม่แต่อยู่ที่ผลผลิตเท่านั้น แม้กระบวนการผลิตและผู้ผลิตก็น่าที่ขึงนั้ก”

แท้ที่จริง การพึ่งตนเองนั้นเป็นสัญลักษณ์ที่สำคัญของชาวพุทธ หรือของชุมชนชาวเอเชียอาคเนย์แทบทั้งหมด การมีวิถีชีวิตที่แตกต่างไปจากการพึ่งพาระบบตลาดและลัทธิบริโภคนิยม ไม่ได้หมายความว่าเพื่อกลับไปหาสมัยหิน หรือกลับไปอยู่รู หากหมายถึงชุมชนที่พึ่งตนเองได้นั้น มีระบบเศรษฐกิจที่เน้นในเรื่องการผลิตเพื่อกินเพื่อใช้ เหลือจึงขาย โดยอาศัยคลังข้าว คลังควาย สหกรณ์ ฯลฯ ดังที่พระกับฆราวาสเริ่มขึ้น ในหลายชุมชนมาแล้วอย่างได้ผล ยิ่งเกิดเงินตราท้องถิ่นเพื่อสัดการเดินสะพัดของเงินตราออกนอกหรือหลังเข้ามาจากนอก ย่อมสัดกันความต้องการซื้อหรือการเสพของที่พึ่งเพื่อฟุ่มเฟือยได้มาก

เมื่อเน้นที่เศรษฐกิจชุมชน แทนที่คนจนจะผลิตอะไรถูกๆ เพื่อคนรวยหรือเพื่อป้อนระบบอุตสาหกรรมในเมืองไทยซึ่งรับใช้บรรษัทข้ามชาติอีกทีหนึ่งนั้นกิจกรรมของชนบทย่อมเป็นไปในระดับเล็กหรือระดับกลาง แม้การใช้เทคโนโลยีก็จำเพาะเทคโนโลยีที่เหมาะสมเท่านั้น ถ้าจะใช้ปุ๋ยก็เป็นปุ๋ยธรรมชาติ ไม่ใช่ปุ๋ยเคมี ทั้งนี้ต้องไม่ให้มีการทำลายล้างธรรมชาติในทางใดทางหนึ่งเอาเลย

ที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือ การผลิตต่างๆ ทางเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมย่อมมีการตกลงร่วมกันของสมาชิกในชุมชน โดยที่แต่ละชุมชนจำต้องต่างกันออกไป แต่ละชุมชนย่อมยึดเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นบรรทัดฐานด้วยเสมอไป

การกระจายอำนาจและความเสมอภาคนั้นเป็นปัจจัยอันสำคัญยิ่ง และการโยงใยถึงกันในแต่ละชุมชนก็สำคัญเช่นกัน โดยต่างก็พึ่งตัวเองได้ หากแลกเปลี่ยนวัสดุสิ่งของและความรู้ความชำนาญซึ่งกันและกันได้ โดยที่ถ้าชุมชนเหล่านี้รวมตัวกันด้วยสามัคคีธรรมและวัชชีธรรมได้อย่างเข้มแข็ง

ก็ย่อมป้องกันการรุกรานเข้ามาของระบบโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจและลัทธิบริโภคนิยมได้ด้วย

จากจุดยืนเช่นนี้เองที่แต่ละชุมชนของคนยากคนจนจึงจะเงยหน้าอ้าปากได้อย่างสมศักดิ์ศรี โดยมีความร่ำรวยทางสังคม ทางวัฒนธรรม และทางศาสนธรรม พร้อมๆ กันไปกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยที่ความร่ำรวยดังกล่าวหมายถึงความสมดุลกันทางธรรมชาติและอายุติธรรมในสังคมนั้นๆ ด้วยเสมอไป

ยิ่งถ้าคนจนมีส่วนร่วมกับชนชั้นกลางทางด้าน การตัดสินใจและการตัดสินใจ เพื่อส่วนรวมด้วยวิถีทางของประชาธิปไตย ที่เนื้อหาสาระยิ่งกว่ารูปแบบ ประเทศชาติทั้งหมดก็จะมี ความมั่งคั่ง มั่นคง ทั้งทางศีลธรรมและ ศิลปวัฒนธรรม พร้อมๆ กันไปกับเศรษฐกิจและการเมือง นี้แลคือองค์รวมของสุขภาพสำหรับคนไทย

## II

ที่พึงสังเกตก็คือ เมื่อสองปีมานี้เองที่ชนเผ่าที่เราเรียกว่าชาวเขาทางภาคเหนือ นั้นได้ตั้งมหาวิทยาลัยคนจนขึ้น เพื่อเรียนรู้ในเรื่องปัญหาทางนิเวศวิทยา ทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง พร้อมๆ กับชนปุ่นเก่า ก็ช่วยสอนคนปุ่นใหม่ให้เข้าใจภูมิธรรมดั้งเดิมของเขาด้วย

นายอินดีที่ชนเผ่าก็ร่วมมือกับสมัชชาคนจนและมหาวิทยาลัยเที่ยงคืน ซึ่งเกิดจากพวกอาจารย์หัวก้าวหน้าในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งก็มีส่วนร่วมทั้งกับมหาวิทยาลัยคนจนและสมัชชาคนจน โดยมีเสมสิกขาลัยเป็นน้ำกระสายอยู่ด้วยบ้าง

สำหรับทางภาคอีสาน สมาชิกของสมัชชาคนจนซึ่งชุมนุมกันอยู่ทางเขื่อนปากมูลที่จังหวัดอุบลราชธานีนั้น แม้การต่อต้านคัดค้านรัฐบาล และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะไม่ได้ผล แต่ผลที่ได้ก็คือชุมชนที่นั่นปรับปรุงวิถีชีวิตของพวกเขาอย่างน่าสนใจนัก เช่น

(1) การเกษตรของพวกเขาเป็นไปอย่างธรรมชาติ เพื่อกินกันเอง เหลือจึงขาย การประมงก็เช่นกัน

(2) หลายคนรวมตัวกันดูแลพวกเขาตัวเองทางสุขภาพอนามัย ใช้ทั้งการนวด การอบ การสมุนไพร ตลอดจนทำสบู่ ยาสระผม ฯลฯ เหลือจึงขาย

(3) เขาปลูกเรือนกันเอง ผลิตเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มกันเอง รวมถึง เสื้อ แห อวน และอื่นๆ เหลือแล้วจึงขายเช่นกัน

(4) เมื่อมีกิจกรรมทางการค้าเกิดขึ้น จึงโยงโยธุรกิจกับชุมชนอื่นๆ โดยอาศัยเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน แม้จนใช้สื่อสมัยใหม่อย่าง อินเทอร์เน็ตด้วย

(5) เกิดกลุ่มเยาวชนขึ้นมารองรับภูมิปัญญาจากผู้ใหญ่อย่างน่าสนใจ รวมถึงกิจกรรมทางด้านดนตรีและศิลปวัฒนธรรมอื่นๆ

(6) เด็กเองเริ่มเรียนกันเองกับผู้ใหญ่ โดยโยงโยถึงโรงเรียนหมู่บ้านเด็กที่กาญจนบุรี และเสมสิกขาลัยที่อาศรมวงศ์สนิทจังหวัดนครนายกอีกด้วย โดยที่ถ้าเยาวชนปลดปล่อยไปจากการศึกษาแบบรัฐ ที่ถูกระบบทุนนิยมกำหนดอยู่ นี้แหละคือรากฐานของอิสรภาพที่แท้

-4-

ถ้าสภาพความทุกข์ยากของมหาชนและความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติเป็นสภาวะทุกข์ เหตุของทุกข์ย่อมมาจากลัทธิทุนนิยมและบริโภคนิยมที่เพิ่มความโลภโกรธหลงให้แทบทุกคนและแทบทุกวงการ อย่างน้อยก็ในหมู่มชนชั้นกลางและชนชั้นสูง รวมทั้งชนชั้นล่างที่ตกเป็นเหยื่อของการล้างสมองหรือโฆษณาชวนเชื่อด้วยวิธีการต่างๆ อย่างชาญฉลาด

การออกจากสภาวะทุกข์ดังกล่าวนี้ ได้เอ่ยถึงตัวอย่างมาบ้างแล้ว

ว่าความเลวร้ายและกตชู้จากเบื้องบนช่วยให้คนข้างล่างเริ่มรู้เท่าทันและรวมตัวกันต่อสู้อย่างเป็นขบวนการ ถึงกับสร้างสัมพันธมิตรในระดับชาติและนานาชาติ เพื่อตรวจสอบและต่อต้านเผด็จการโดยบริษัทข้ามชาติ

ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมอย่างใหม่ได้เพิ่มความแตกต่างทางชนชั้นในแนวทางของเศรษฐกิจสังคมนั้น รับบอบประชาธิปไตยก็แพร่ขยายออกไปเรื่อยๆ แม้จะเป็นเพียงในทางรูปแบบก็ตามที่

ถ้าปราศจากสติ อย่างไม่รู้ตัวทั่วพร้อม จะเห็นว่านี่คือหายนภัย เพราะประชาธิปไตยแบบปลอมๆ มักโยงไปหาชนาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้บริษัทข้ามชาติและสถาบันระหว่างชาติ เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์การการค้าโลก เข้ามายู้อยู่ในระบบเศรษฐกิจสังคมนภายในแต่ละประเทศ ย่อมก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวาย การเลือกตั้งแต่ละครั้งก็เพียงเปลี่ยนหน้านักการเมือง เข้าตำราว่าอัปรีชีพไปจัญโรมา โดยประชากรราษฎรแทบไม่ได้รับอะไรในทางที่ดีขึ้นเอาเลย แต่ถ้าเราใช้วิจารณ์ญาณ ก็จะได้เห็นว่าสังคมนการเมืองในทางประชาธิปไตย แม้จะโดยรูปแบบ ก็อาจหาทางให้มีการเปลี่ยนแปลงไปได้โดยสันติวิธี และถ้าเราช่วยกันสร้างฐานล่างให้เข้มแข็ง อย่างเป็นธัมมิกสังคมน โดยโยงมาถึงชนชั้นกลาง ให้เกิดทัศนคติที่ไม่ยอมแพ้และไม่โกรธเกลียดชนชั้นปกครองหรือบริษัทข้ามชาติ หากให้รู้เท่าทันบุคคลและกิจการนั้นๆ อย่างใช้ปัญญาเป็นหลัก เราก็อาจจะเอาชนะอุปสรรคทั้งหลายทั้งปวงได้ แม้จะไม่ถนัดหรือเร็วนักก็ตาม

สิ่งแรกที่จำต้องสรรคสร้างคือชุมชนของเรา ซึ่งควรเป็นไปในทางที่โปร่งใส รับผิดชอบร่วมกัน ตัดสินชะตากรรมร่วมกัน พร้อมทั้งจะเรียนรู้จากบรรพชน โดยหาทางให้เยาวชนภูมิใจในภูมิธรรมท้องถิ่นอันหลากหลาย เพื่อเอาชนะลัทธิบริโภคนิยม ซึ่งเป็นวัฒนธรรมหนึ่งเดียวแบบอเมริกันนั่นเอง

ถ้าเราสามารถสร้างชุมชนเช่นนี้ขึ้นได้ ดังในเมืองไทยเองก็เกิด

ชุมชนเช่นนี้ขึ้นมาแล้วในชนบท แม้สลัมในเมืองบางแห่งก็เป็นชุมชนที่เข้มแข็งเกินกว่าคนวงนอกจะเข้าใจได้ ดังชุมชนบ้านครัวในกรุงเทพฯ เป็นตัวอย่าง พร้อมๆ กันนั้น ชุมชนเช่นนี้ต้องโยกย้ายไปยังชุมชนอื่นๆ ทั้งในและนอกประเทศ ซึ่งก็เกิดขึ้นแล้วในรอบกึ่งทศวรรษนี้ ทั้งหมดนี้ต้องมีมนสิการไว้ เพื่อเอาชนะใจซึ่งได้ซึ่ง โลก (บริโภคนิยม ทุนิยม) โกรธ (ความรุนแรงในทุกรูปแบบ ตลอดจนการรวมศูนย์อำนาจ การผูกขาดทางการเมือง หรือกิจกรรมอันปราศจากการตรวจสอบ รวมถึงกองทัพ และทุกสถาบันที่ตรวจสอบไม่ได้ วิพากษ์วิจารณ์ไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็ชาติ ศาสน์ หรือกษัตริย์ก็ตาม ถ้าตรวจสอบได้อย่างโปร่งใส โดยให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ได้ สถาบันชาติ ศาสน์ กษัตริย์ ก็ควรคงอยู่คู่ประเทศชาติได้ ถ้ามหาชนต้องการสถาบันนั้นๆ) หลง (โดยเฉพาะผู้เชี่ยวชาญ ระบบการศึกษา ระบบการแข่งขัน และลัทธิปัจเจกนิยม รวมถึงระบบตลาดที่อ้างว่าเสรี รวมถึงเสรีภาพและอิสรภาพที่จอมปลอมต่างๆ อีกด้วย)

การเอาชนะโลกโกรธหลงที่เป็นรูปธรรมในสังคมปัจจุบันไม่ใช่ของง่าย แต่ถ้าวางใจกัน อย่างมีจริยธรรมเป็นพื้นฐาน โดยรู้จักโยกหัวใจให้เข้าถึงหัวสมอง อย่างอ่อนน้อมต่อมตน และอย่างใจเย็น พร้อมทั้งความอดกลั้นอดทน จนบ่มเพาะสติปัญญาให้รอบรู้ถึงพญมารที่เป็นตัวกระตุ่นความโลภโกรธหลงดังกล่าว น่าจะเอาชนะมันได้ เพราะแม้บรรษัทข้ามชาติจะจ้างคนที่เฉลียวฉลาดเป็นอย่างยิ่งไว้รับใช้มัน และมีเทคโนโลยีที่ล้ำสุดเป็นกลไก แต่มันปราศจากความโปร่งใส ปราศจากความชอบธรรมใดๆ สิ้น

เมื่อเกิดสหภาพโซเวียตขึ้นใหม่ๆ ใครๆ ที่รังเกียจลัทธิทุนนิยมพากันเห็นว่ามันคือทางออกในทางสังคมนิยม มีเพียงจอร์จ ออเวลล์ คนเดียวที่เห็นว่าสหภาพโซเวียตจะดำรงคงอยู่ไม่ได้ เพราะปราศจากความชอบธรรมใดๆ ในการปกครองประเทศ รวมถึงบทบาทในนานาประเทศ ซึ่งก็ใช้แต่ความรุนแรงอย่างเลวร้าย ตามวิถีทางของเผด็จการ

ไม่มีใครเชื่อถ้อยคำของจอร์จ ออเวลล์ เมื่อ 60 ปีก่อน แต่แล้วเขาก็เป็นศาสตราจารย์ที่ทำนายทายทักได้ถูกต้อง ดังเช่นจักรวรรดิ

อังกฤษที่ยิ่งใหญ่กว่าสหภาพโซเวียต และรุนแรงน้อยกว่า และอ้างความชอบธรรมได้อย่างฉลาดกว่า ก็ถึงกาลอวสานได้ โดยการนำของคนที่หนึ่งผ้าเตี่ยวเพียงผืนเดียว หากมันคงในทางศาสนธรรมและจริยธรรม โดยมีมหาชนร่วมในขบวนการอย่างชาญฉลาด โดยมีศีลธรรมและอหิงสธรรมเป็นแกนกลาง ถ้าอุดมคติของท่านมหาดมะ คานธี ไม่ถูกผันแปรไปในทางตรงกันข้ามโดยศิษย์ที่ใกล้ชิดของตนเอง ชมภูทวิปอาจเป็นคำตอบให้คนร่วมสมัย ดังพระบรมศาสดาเป็นตัวอย่างมาก่อนแล้วเมื่อสองพันห้าร้อยปีโน้น

บทเรียนจากอดีตตั้งที่ท่านราชบัณฑิตจากฝรั่งเศสได้กล่าวไว้ในตอนต้นนั้น อาจนำมาประยุกต์ใช้ได้ โดยเราต้องมีคุณธรรมและศาสนธรรม โดยไม่จำต้องนับถือศาสนาตามรูปแบบ ดังนายปวย อึ้งภากรณ์ เป็นตัวอย่างให้เราได้ดีในเรื่องนี้ และจากคุณธรรมส่วนตัวที่พร้อมจะเรียนรู้จากอดีตและจากปัจจุบัน เพื่อเข้าใจถึงโครงสร้างอันยอดเยี่ยมทั้งในระบบการค้านานาชาติและการผูกขาดโดยบริษัทข้ามชาติ เราอาจร่วมมือกับกัลยาณมิตร ในและนอกชุมชน ในและนอกประเทศ

แม้มหาวิทยาลัยจะเป็นตัวแทนของโครงสร้างอันเลวร้าย แต่ก็อาจสร้างชุมชนเล็กๆ ขึ้นในมหาวิทยาลัยก็ได้ ให้เกิดกัลยาณมิตรขึ้นในระหว่างครูกับศิษย์ ศิษย์กับศิษย์ และครูกับครู โดยโยงออกไปนอกสถาบันและนอกประเทศ ยิ่งเข้าไปสัมผัสกับความทุกข์ยากของคนยากคนจน คนปลายอ้อปลายแหม นั่นคือการเรียนรู้อันสำคัญนัก ดังนายปวยเริ่มมาแล้วกับโครงการบัณฑิตอาสาสมัครและมูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย และทางมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ก็เกิดมหาวิทยาลัยที่ยิ่งคืบขึ้น ซึ่งโยงไปถึงมหาวิทยาลัยคนจนและสมัชชาคนจนอย่างน่าสนใจมิใช่น้อย

การต่อสู้กับระบบเศรษฐกิจโลกที่ครอบงำเราอยู่นั้น นอกจากรู้เท่าทันมันแล้ว ยังต้องหาทางเลือกที่เหมาะสมให้ได้อีกด้วย โดยที่ทางออกจากกระแสหลักต้องเป็นไปทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ชุมชนท้องถิ่น และระดับชาติ ตลอดจนนานาชาติ

หากต้องหาทางสะกดรอยและรู้เท่าทันบริษัทข้ามชาติและสถาบันระหว่างชาติ ให้นำหน่วยงานนั้นๆ รับผิดชอบกับมหาชนในจังหวัดอย่าให้อะไรๆ ที่แอบแฝงอยู่รอดพ้นสายตามหาชนไปได้ ถ้ารัฐบาลไม่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบสถาบันระหว่างชาติ ประชาชนต้องทำ และเร่งให้รัฐทำด้วย

พร้อมกันนั้นก็ต้องอย่านึกว่ารัฐบาลเป็นเอกภาพ ธนาคารโลกเป็นเอกภาพ บริษัทข้ามโลกเป็นเอกภาพ เราควรรหาทางสนทนาวินิจฉัยกับคนดีๆ ในนั้น ให้เขาพยายามหันทิศทางของหน่วยงานนั้นๆ มาในทางลดโลกโกรธหลงให้จงได้ ถ้าเจรจากันไม่รู้เรื่อง หรือรู้เรื่อง ก็ต้องใช้การเดินทางบวณและวิธีประหลาดอื่นๆ ด้วย

ยกตัวอย่างธนาคารโลก ประธานคนปัจจุบันได้ขอให้ผู้นำทางศาสนามาร่วมเจรจาท้าหรือกับเขาและนักเศรษฐศาสตร์ชั้นนำของเขา เพื่อเปลี่ยนทิศทางของธนาคารโลก เพื่อแก้ไขเยียวยาความยากจนให้หมดไป ดังเกิด World Faiths and Development Dialogue ขึ้นมาแล้วเมื่อไม่กี่ปีมานี้ นี่คือการผลักดันกันและกันในระดับสูง และในธนาคารโลกเองก็มีหน่วยงานใหม่เกิดขึ้น ชื่อ Poverty Group นับเป็นครั้งแรกที่หน่วยงานนี้ออกไปฟังคนยากไร้ และนำคำของคนเหล่านั้นมาสื่อให้ชนชั้นนำในธนาคารและในระดับผู้นำของทุกๆ รัฐบาลรับทราบ ดังหนังสือชื่อ *Voices of the Poor* ได้ผลิตออกมา 2 เล่มแล้ว นับว่ามีอิทธิพลนัก

นอกไปจากนี้แล้ว หน่วยงานนี้ในธนาคารโลกยังเชิญตัวแทนคนจนไปสนทนาแลกเปลี่ยนทัศนะกันมา 2-3 ครั้งแล้วด้วย โดยทางฝ่ายไทยมีนายประชา หุตานุวัตร และนางสาวรสนา โตสิตระกูล ไปร่วมด้วยกับอีก 2 คน โดยเราต้องเข้าใจว่าบุคคลทั้งสองนี้คงไม่เป็นคนที่ธนาคารโลกจะซื้อหรือตบตาได้ง่ายๆ แม้กระนั้นการติดต่อกับสถาบันหลักและหน่วยงานซึ่งมีองค์พหุอันยิ่งใหญ่ แถมยังกดขี่ข่มเหงคนยากจน จะโดยรู้ตัวหรือไม่ก็ตาม เราต้องมีความสังวรไว้เป็นประการสำคัญ แต่การไม่สังสันทนสนทนากับเขาเสียเลยก็หาควรไม่

ไม่ว่าการสนทนาปราศรัยจะได้ผลหรือไม่ เราก็ต้องแจ้งให้มหาชนทราบตลอดเวลาถึงผลแห่งการคืบหน้าจากการสนทนานั้นๆ หรือหาไม่ ถ้าไร้ผล บางครั้งก็ต้องมีการเดินขบวนประท้วงและการประท้วงทางสื่อมวลชนอีกด้วย ดังข้าพเจ้าได้ไปร่วมมาแล้วในเรื่องการสร้างเขื่อนไนริเบต โดยรัฐบาลจีน ด้วยเงินช่วยจากธนาคารโลก

ข้าพเจ้าร่วมเดินขบวนกับคนอื่นๆ ประมาณ 8 พันคน ณ กรุงวอชิงตัน จากทำเนียบขาว ผ่านธนาคารโลกไปสู่สถานทูตจีน เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2543 ก่อนคณะกรรมการอำนวยการธนาคารโลกจะตัดสินใจเรื่องการสร้างเขื่อนนี้หนึ่งสัปดาห์ ผลก็คือคณะกรรมการสั่งให้ล้มโครงการนี้เสีย ทั้งนี้ไม่ใช่เพียงเพราะการเดินขบวนซึ่งปรากฏเป็นข่าวแพร่หลายไปทั่วโลก หากเพราะเราหรือกับคนที่เห็นใจเราในธนาคารโลกอยู่ก่อนแล้ว จนส่งคณะผู้สำรวจไปตรวจค้นข้อมูลไนริเบตอีกด้วย

นิทานเรื่องนี้สอนให้รู้ว่า การเอาชนะโครงการอันเลวร้ายนั้น ต้องใช้ทั้งสติ ปัญญา และข้อมูล ประกอบกับกัลยาณมิตรในค่ายฝ่ายตรงกันข้าม โดยที่ในฝ่ายเราเองก็ต้องสมัครสมานสามัคคีกันอย่างสันติวิธี จนสามารถโน้มน้าวใจให้มหาชนมาสู่หนทางที่ถูกต้องและดีงามได้

พร้อมกันนี้ เราก็ต้องปรับปรุงชุมชนทางเลือกไว้ให้พร้อมสรรพ โดยที่พรรคเขียวก็เป็นคำตอบอย่างหนึ่งจากระบบพรรคการเมืองที่แล้วๆ มา แม้เวลานี้พรรคดังกล่าวยังอ่อนแอจนคลอนอยู่ในยุโรปและออสเตรเลีย แต่ในเมืองไทย เราน่าจะดำริหาพรรคการเมืองนอกกระแส นำหน้าได้แล้วกระมังโดยดูบทเรียนจากพรรคเขียวของฝรั่งเป็นตัวอย่างก็ได้

อนึ่ง เราต้องสร้างสื่อทางเลือกขึ้นให้เข้มแข็งไม่แพ้สื่อสารมวลชนที่บรรษัทข้ามชาติหรือนักธุรกิจภายในชาติและรัฐบาลควบคุมอยู่ โดยการเน้นที่โลกโกรทหลง นำยีนดีที่สื่อทางเลือกก็เริ่มขึ้นมาจากรากหญ้าแล้ว โดยมีคณะวาทย์ที่เราติดต่อยู่ในภูมิภาคนี้ และขณะนี้ชนะการประกวดวิดีโอที่ประเทศแอฟริกาใต้ในเรื่องสื่อทางเลือกเอาเลยทีเดียว สามีภรรยาที่ทำงานด้านนี้เป็นชาวมลายุเชื้อสายจีน ซึ่งไปสอนชาวเขาใน



ลาว ในอินเดีย ให้สามารถสร้างสื่อทางด้านวิดีโอได้เองด้วย อย่างน่าประทับใจนัก วิดีโอของเขาเรื่ององค์การการค้าโลกกับผลกระทบต่อแรงงานสตรีในศรีลังกา เกาหลีใต้ และไทย ได้รับความสำเร็จเป็นอย่างยิ่ง ออกอากาศในสหรัฐอเมริกา ณ ทุกช่องของโทรทัศน์กระแสหลักตอนประชุม WTO คราวที่แล้ว เพื่อปลุกมโนธรรมสำนึกของมหาชนให้เห็นโทษของระบบการค้าที่อ้างว่าเสรี

ยังระบบเศรษฐกิจชุมชนและเงินตราท้องถิ่นก็เริ่มแพร่หลายขึ้น ในหลายต่อหลายประเทศ แม้รัฐบาลไทยและข้าราชการไทยยังไม่เข้าใจในเรื่องนี้ จึงเป็นตัวขัดขวางตลอดมา แต่แล้วฝ่ายรัฐที่ขัดขึ้นราษฎรอย่างไม่เป็นธรรม แม้จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในฝ่ายธรรม ก็ต้องพ่ายแพ้ธรรมะ หากฝ่ายธรรมะต้องใช้ขันติธรรมและกุศโลบายอย่างแยบคาย

ที่สำคัญเหนืออื่นใดของทางออกจากทุกขสัจจทางสังคม คือ นอกจากรู้ถึงต้นสายปลายเหตุแห่งความทุกข์แล้ว ต้องมีปรัชญาชีวิตและวิถีชีวิตที่เรียบง่าย เลือกว่าจะไม่แก่งแย่งแข่งขัน ไม่ได้เต่าไปในทางบันไดที่อ้างว่าเป็นความสำเร็จ มีเวลาภาวนา มีเวลาหาความงามจากธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรม และภูมิธรรมท้องถิ่น โดยที่การเรียนรู้จากข้อมูลต่างๆ และหนังสือใหม่ๆ ในทางที่ต่างไปจากกระแสหลักก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญรวมอยู่ด้วย

กล่าวโดยสรุปก็คือ พุทธศาสนาหรือศาสนาอื่นใดก็ได้ สอนให้เราเอาชนะระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโดย 3 สถานะคือ

(1) การหาความสุขพื้นฐานอย่างง่าย ๆ พึ่งของปลอมน้อย พึ่งของจริงมาก

(2) แนวทางแห่งความประพฤติปฏิบัติ ลดการแก่งแย่งแข่งขัน หันมารู้จักการไม่เอาเปรียบตนเองและผู้อื่น เอื้อเพื่อเกื้อกูลกันและกัน

(3) เข้าใจในเรื่องการโยงโยถึงกันอย่างเป็นทางการเป็นนิตินัยปัจเจก ให้เคารพไม่แต่เพื่อนมนุษย์ หากรวมตลอดถึงสรรพสัตว์ และทุกๆ ส่วนของธรรมชาติ โดยเราเองก็มีความอ่อนน้อมต่อตนเองอย่างมีความบรรสาน

สอดคล้องกันระหว่างร่างกายกับจิตใจ หัวใจกับหัวสมอง และกับเพื่อนมนุษย์ และเพื่อนร่วมทุกข์ทั้งหมดในสกลจักรวาล

ขออย่าว่าความสุขในทางพุทธศาสนานั้นเน้นที่ความพอดี รู้จักพอ ไม่ตะเกียกตะกายในการแสวงหา รู้จักวางทำที่ถูกต้องกับทรัพย์กับอำนาจ โดยรู้ด้วยว่าความสุขชนิดใดให้โทษ ชนิดใดให้คุณ ไม่แต่ว่ายิ่งมากยิ่งดี ถ้าเรารวยขึ้นมาหรือมีอำนาจขึ้นมาบนความทุกข์ยากของผู้อื่น สัตว์อื่น รวมถึงการทำลายล้างธรรมชาติ นั่นคือความสุขปลอม

ความสุขที่แท้จริงขึ้นอยู่กับ การลดตัณหา ลดความทะยานอยาก ลด การติดยึดต่างๆ โดยหันมาหาทาน การให้ ศีล ความเป็นอยู่อย่างปกติ และภavana เพื่อองกวมทางสติปัญญาและจิตใจ เพื่อเข้าใจอะไรๆ ตาม สภาพความเป็นจริง แล้วจะเกิดความกรุณา เอื้ออาทรต่อคนอื่น สัตว์อื่น โดยเฉพาะผู้ยากไร้

จากความจริงที่ว่า สังคมหรือชุมชนที่ดีคือสังคมที่มีสิ่งแวดล้อม ทางธรรมชาติที่เหมาะสมหรือสมดุล สมาชิกในชุมชนมีความพอใจในวิถี ชีวิตอันเรียบง่าย โดยเกื้อกูลกันและกัน พึ่งพากันและกัน โดยขยายความ ข้อนี้ออกไปยังชุมชนอื่นๆ ด้วย

คนที่อยู่อย่างเรียบง่าย พร้อมจะแบ่งสันปันทรัพย์และอำนาจ ให้กันและกัน เคารพกันและกัน แทนการแข่งขันชิงดีชิงเด่น ย่อมปลอดภัย พ้นจากการกดขี่ข่มเหง และสามารถสร้างภูมิคุ้มกันไว้ไม่ให้มีการเอารัด เอาเปรียบกล้ำกรายเข้ามาได้จากภายนอก

จากแง่มุมของฝ่ายพุทธ ความสุขของแต่ละคนไม่ขัดกับความ สุขของชุมชน และความสุขของแต่ละชุมชนไม่ขัดกับความ สุขของทุกๆ ชุมชน ซึ่งควรโยงใยถึงกันและกัน โดยที่เมื่อชุมชนทางเลือกเช่นนี้แข่งขันกันได้ ย่อมเกิดเป็นธรรมิกสังคม ธรรมสังคมในระบบโลกาภิวัตน์ในบัดนี้ย่อม จะลดหรือหดตัวลง หากไม่ก็ต้องปรับตัวไปเป็นฝ่ายธรรมะ ถ้าเป็นเช่นนั้น นั่นแลคืออุดมคติของสันติประชาธรรม ซึ่งเป็นจริงขึ้นได้ในชั่วชีวิตเรานี้แล แม้จะไม่่ง่ายนักก็ตาม

เมื่อเป็นไปได้เช่นนี้ ก็จะตรงกับคำของท่านอาจารย์พุทธทาสที่  
กล่าวว่า

“จักรวาลทั้งหมดเป็นสหกรณ์ ดวงอาทิตย์ ดวงจันทร์ ดวงดาว  
ดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสหกรณ์ มนุษย์และสัตว์ก็เหมือนกัน รวมถึงต้นไม้  
และแผ่นดิน ส่วนต่างๆ ของร่างกายเราก็กางานอย่างสหกรณ์ เมื่อเรา  
เข้าใจว่าโลกเรามีแต่การพึ่งพากันและกันอิงอาศัยกันอย่างสหกรณ์มนุษย์  
ทุกคนควรเป็นเพื่อนกันทั้งหมด เพราะเราตกอยู่ใต้สภาวะแห่งการเกิด แก่  
เจ็บ ตาย คล้ายกัน ฉะนั้น เราควรสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีงาม ดังกับว่า  
สร้างสวรรค์บนดิน ถ้าชีวิตของเราไม่ตั้งอยู่บนความจริงที่วุ่น เราทั้งหมด  
ก็ย่อมต้องปลานาการไป”

ข้าพเจ้าเชื่อว่า นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ ย่อมจักเห็นด้วยกับคำ  
กล่าวของพระคุณเจ้ารูปนี้ ซึ่งเป็นผู้ที่นายป๋วยเคารพนับถือเป็นอย่างยิ่ง  
และที่ข้าพเจ้ากล่าวมาทั้งหมดนี้ หากมีคุณความดีอยู่บ้าง ข้าพเจ้าก็ขอ  
น้อมอุทิศแด่ นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ อย่างเป็นทางการบูชาบุคคลที่ควรบูชา นั้นแล



ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อึ้งภากรณ์ ครั้งที่ 8  
วันศุกร์ที่ 7 มีนาคม 2546



การบริหารสังคม:  
ศาสตร์แห่งศตวรรษเพื่อสังคมไทยและสังคมโลก

ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม



ประวัติ  
ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม

การศึกษา

- ปริญญาตรี: สาขาเศรษฐศาสตร์ Hull University

การทำงาน

- เจ้าหน้าที่และผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทย
- กรรมการและผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
- ผู้อำนวยการมูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์
- กรรมการผู้จัดการ สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง การเคหะแห่งชาติ
- สมาชิกวุฒิสภา
- ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน
- ประธานกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
- สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- รองนายกรัฐมนตรี



## 1. สังคมที่ฟังปรารถนา

### 1.1 ความประทับใจและแรงบันดาลใจ

ผมจำได้ว่า ประมาณปี 2510 ผมมีโอกาสดูฟังคำบรรยายว่าด้วย “สังคมที่ฟังปรารถนา” เป็นครั้งแรก ซึ่งสร้างความประทับใจให้แก่ผมเป็นอย่างมาก และมีส่วนสร้างแรงบันดาลใจและชักนำให้ผมสนใจเรื่อง “การพัฒนาสังคม” มากขึ้นเป็นลำดับจวบจนปัจจุบัน

ผมเรียนจบปริญญาทางเศรษฐศาสตร์ เมื่อเริ่มทำงานที่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีหน้าที่ศึกษาค้นคว้าเรื่องการเงินและเศรษฐกิจ มาได้ฟังเรื่อง “สังคมที่ฟังปรารถนา” จึงเป็นเรื่องใหม่สักหน่อย แม้จะเป็นเรื่องที่ผมมีความสนใจเป็นพื้นฐานอยู่บ้างแล้ว

ผมจำได้ว่า ผู้บรรยายใช้ภาษาเรียบง่าย ฟังแล้วเข้าใจได้ดี และเกิดความประทับใจ ทั้งในสาระและลีลา

กล่าวโดยสรุป ผู้บรรยายเสนอว่า สังคมที่ฟังปรารถนานั้นจะต้องประกอบด้วยคุณธรรม 4 ประการคือ มีสมรรถภาพ มีเสรีภาพ มีความชอบธรรม และมีความเมตตากรุณา

ผู้บรรยายคนเดียวกันนี้ ต่อมาในปี 2516 ได้เขียนข้อความที่มีความยาวประมาณ 2 หน้ากระดาษ แต่เป็นที่กล่าวขวัญถึง และนำไปใช้ต่อในลักษณะต่างๆ อย่างมากมายแม้จนทุกวันนี้ ข้อความ 2 หน้ากระดาษนั้นคือข้อความที่ใช้หัวข้อว่า “คุณภาพแห่งชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน”

ผู้บรรยายเรื่อง “สังคมที่พึงปรารถนา” และผู้เขียนข้อความ 2 หน้ากระดาษที่ผมกล่าวถึงจะเป็นใครมิได้เลย เว้นแต่ ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ หรือ “อาจารย์ป๋วย” ซึ่งเป็นชื่อที่คนมักใช้กัน รวมทั้งผมด้วย

ข้อเขียนซึ่งเป็นที่กล่าวขวัญถึงและอ้างถึงมากที่สุดอีกชิ้นหนึ่งของอาจารย์ป๋วยคือเรื่อง “ประชาธรรมโดยสันติวิธี” ซึ่งนำไปสู่การตั้งชื่อหนังสือเล่มหนึ่งที่รวมบทความของอาจารย์ป๋วยว่า *สันติประชาธรรม* อันเป็นชื่อซึ่งอาจารย์ป๋วยเองเป็นผู้แนะนำให้ใช้

ต่อมา คำว่า “สันติประชาธรรม” จึงกลายเป็น “สัญลักษณ์” หนึ่งของอาจารย์ป๋วย และเป็น “อุดมการณ์” ที่คนจำนวนมากนำมาเสนอแนะ เรียกร้อง ผลักดัน หรือพยายามปฏิบัติ

มีผู้บรรยายความ “สันติประชาธรรม” ว่าหมายความรวมถึง สันติภาพ ประชาธิปไตย และมนุษยธรรม

อาจารย์ป๋วยยังมี “วลีทอง” ที่โด่งดังมาก ได้แก่

“ความจริง ความงาม และความดี”

ซึ่งเป็นอุดมคติประจำใจหรืออุดมคติในการดำเนินชีวิตของอาจารย์ป๋วย

และเพื่อให้สามารถบรรลุถึง “ความจริง ความงาม และความดี” อาจารย์ป๋วยได้ยึดถือ “จุดพละ” หรือ “พละ 4” ของพระพุทธเจ้า เป็น “สูตรประจำใจสำหรับการพัฒนาตนเองและพัฒนาชาติ”

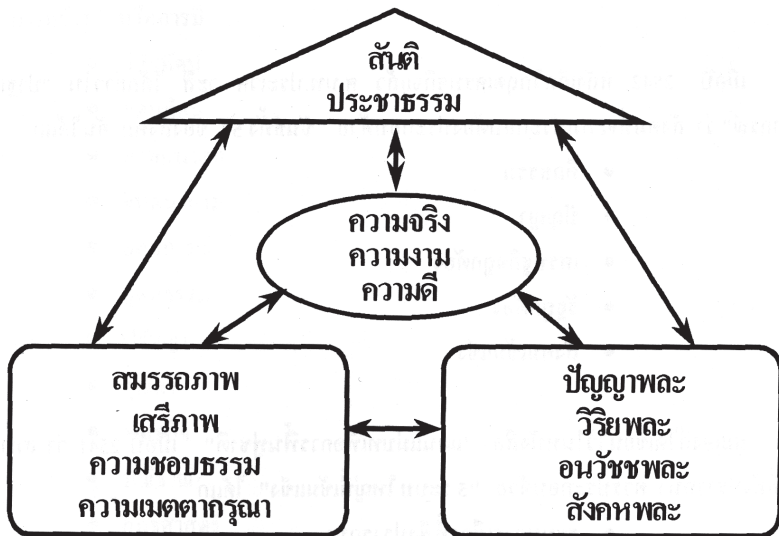
“พละ 4” หรือ “กำลัง 4 ประการ” นั้น ได้แก่

- ปัญญาพละ      กำลังปัญญา
- วิริยพละ        กำลังความเพียร



- **อนวัชชพะละ** กำลังความสุจริต หรือกำลังความบริสุทธิ์
- **สังคหพะละ** กำลังการสงเคราะห์หรือการยึดเหนี่ยวนำใจคนและประสานหมู่ชนไว้ในสามัคคี

เมื่อปี 2542 ผมได้สรุป “อุดมคติและปณิธานอาจารย์ป๋วย” ในลักษณะเป็นภาพดังนี้



ซึ่งน่าจะเป็นภาพแสดง “สังคมที่พึงปรารถนา” ในความคิดของ อาจารย์ป๋วยด้วย

### 1.2 นานาอุดมทัศน์

จากความสนใจและความเกี่ยวข้องของผมในเรื่องการพัฒนาสังคมในรอบประมาณ 15 ปีที่ผ่านมา ผมได้รับฟังและรับทราบ “นานาอุดมทัศน์” ของสังคมไทยมาพอสมควร นั่นคือภาพความใฝ่ฝันที่จะเห็นสังคมไทยอันพึงปรารถนาเป็นอย่างนั้นเป็นอย่างนี้นั่นเอง

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) ได้พูดถึง “สังคมที่พึงปรารถนา” ว่าน่าจะเป็นสังคมที่

- คนมีความสุข
- ครอบครัวอบอุ่น
- ชุมชนเข้มแข็ง
- สังคมสันติ
- สิ่งแวดล้อมยั่งยืน

เมื่อปี 2542 หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจแล้ว ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ประเวศ วะสี ได้กล่าวใน “ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภาภรณ์” ว่า สังคมที่จะสมประกอบต้องประกอบด้วย “ขั้นทั้ง 5” ของสังคม อันได้แก่

- ศีลธรรม
- ปัญญา
- เศรษฐกิจถูกต้อง
- รัฐถูกต้อง
- สังคมเข้มแข็ง

ผมเองก็ได้เขียนไว้ในหนังสือ *แผนแม่บทเพื่อการฟื้นฟูชาติ* เมื่อปี 2541 ว่า สภาพสังคมไทยที่พึงปรารถนา ควรประกอบด้วย “5 ระบบใหญ่ที่เข้มแข็ง” ได้แก่

- ระบบการเมืองที่พึงปรารถนา
- ระบบราชการที่มีคุณภาพ
- ระบบการศึกษาที่มีคุณภาพ
- ระบบเศรษฐกิจที่สมดุล
- ระบบค่านิยมที่เหมาะสม (รวมถึงจริยธรรม วัฒนธรรม และศาสนา)

ต่อมา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545-2549) ได้กำหนด “วิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศ” โดยระบุว่า “สังคมไทยที่พึงประสงค์” คือ “สังคมที่เข้มแข็งและมีดุลยภาพ” ใน 3 ด้านคือ

- เป็นสังคมคุณภาพ
- เป็นสังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้
- เป็นสังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน

### 1.3 ทำยากกว่าคิด

การสร้างหรือการมี

- วิสัยทัศน์
- อุดมทัศน์
- ภาพอนาคต
- จินตนาการ
- อุดมการณ์
- อุดมธรรม
- ปรัชญา
- คุณค่า
- พันธกิจ
- ปณิธาน
- ยุทธศาสตร์
- ยุทธวิธี
- แผนดำเนินการ

หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกันนี้ เป็นเรื่องที่ดี มีคุณค่า มีประโยชน์ ควรสร้างและควรมี แต่การสร้างหรือการมีอย่างได้คุณภาพ ให้คุณค่าจริง มีประโยชน์จริงนั้น มิใช่เรื่องง่าย ต้องเรียนรู้ ต้องฝึกฝน กันพอสมควร จึงจะทำได้ดี ยิ่งจะทำให้ดีอย่างต่อเนื่องและดีขึ้นเรื่อยๆ ยิ่งต้องเรียนรู้ ต้องฝึกฝน มากขึ้นไปอีก

อย่างไรก็ดี การมี “วิสัยทัศน์” “อุดมทัศน์” ฯลฯ รวมถึง “พันธกิจ” “ยุทธศาสตร์” หรือแม้กระทั่ง “แผนดำเนินการ” เหล่านี้ ยังมีไขสิ่งประกันความสำเร็จ หรือการบรรลุผลที่คาดหวัง

การจะได้รับความสำเร็จหรือบรรลุผลที่คาดหวัง จะต้องมีการ “กระทำ”

“การกระทำ” หรือ “การทำ” ในเรื่องที่มีปัจจัยเกี่ยวข้องมาก มีความซับซ้อน มีการเคลื่อนไหว หรือ “พลวัต” จำต้องมี

- “การบริหาร” หรือ
- “การจัดการ” หรือ
- “การบริหารจัดการ” เพื่อให้บรรลุความสำเร็จ

## 2. ศาสตร์แห่งการบริหารสังคม

### 2.1 การบริหารองค์การ

เมื่อพูดถึง “การบริหาร” (หรือ “การจัดการ” หรือ “การบริหารจัดการ”) โดยทั่วไปเราจะนึกถึงการบริหาร “องค์การ” มากกว่าอย่างอื่น ซึ่ง “องค์การ” ในที่นี้ อาจเป็นองค์การในภาครัฐ ภาคธุรกิจ หรือภาคประชาสังคม ก็ได้

“การบริหาร” ก็คือการดำเนินการกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องโดยผ่านกระบวนการต่างๆ เพื่อให้บรรลุผลที่ต้องการ

โดยทั่วไป “กระบวนการ” ที่สำคัญในการบริหาร มักประกอบด้วย

- การวางแผน
- การจัดระบบ
- การจัดบุคลากร
- การอำนวยความสะดวก
- การกำกับผล

รวมแล้วอาจเรียกว่า “กระบวนการบริหาร” ซึ่งมีลักษณะเป็น “วงจร” คือมีขั้นตอนที่สลับไหลหมุนเวียนเป็นลำดับ และอาจกลับสู่จุดเริ่มต้นใหม่ หรือหมุนเวียนเคลื่อนไหวกลับไปกลับมาก็ได้ ตามความจำเป็น

หรือการเรียกร้องของสถานการณ์ หรือตามที่คุณเกี่ยวข้องเห็นว่าสมควร

“กระบวนการบริหาร” นี้ไม่ใช่ “สูตรสำเร็จ” หรือ “คำแนะนำให้ต้องปฏิบัติ” แต่เป็นวิธีหนึ่งในการอธิบาย “ปรากฏการณ์” หรือ “ความเป็นจริงที่มักเกิดขึ้น” เพื่อประโยชน์ในการนำมาเป็น “แนวคิด” หรือ “กรอบความคิด” หรือ “หลักการ” หรือ “แนวปฏิบัติ” และประยุกต์ใช้ให้บังเกิดผลดีตามที่ต้องการ

“ศาสตร์” หรือ “องค์ความรู้” หรือ “องค์ความคิด” หรือ “ข้อเสนอแนะ” เกี่ยวกับ “การบริหารองค์การ” นั้นมีมากมายเหลือคณานับ อยู่ในรูปตำรา หนังสือ บทความ บทพูด เทปเสียง วิดีโอ ซีดีรอม เป็นหลักสูตรสอนในสถานศึกษา โดยเฉพาะในมหาวิทยาลัยแทบทุกแห่ง เป็นหลักสูตรฝึกอบรม และอื่นๆ อีกมากมาย

หลักการและวิธีการ “บริหารองค์การ” โดยทั่วไปนั้น ส่วนใหญ่เกี่ยวกับการบริหารองค์การเชิงธุรกิจ ซึ่งหวังกำไร แต่ก็มักจะใช้กันได้กับองค์การภาครัฐและองค์การภาคประชาสังคมซึ่งไม่หวังกำไรได้ด้วย หรืออย่างน้อยก็ประยุกต์ใช้กันได้

ขณะเดียวกันก็มีการแยกแยะศาสตร์ว่าด้วยการบริหารองค์การนี้ให้เจาะจงไปที่องค์การภาคธุรกิจ องค์การภาครัฐ และองค์การภาคประชาสังคม เพื่อวิเคราะห์เจาะลึกและค้นหาหลักการ แนวทาง วิธีการ ฯลฯ ที่จะใช้ได้อย่างเหมาะสมกับกลุ่มองค์กรประเภทนั้นๆ อีกด้วย

รวมทั้งได้มีการค้นหาและเสนอแนะหลักการหรือวิธีการในการบริหารองค์การ ซึ่งเป็นที่ยอมรับและนิยมนำไปใช้เพิ่มขึ้นอยู่เป็นระยะๆ

ที่แพร่หลายเป็นที่รู้จักมากน้อยมักจะอยู่ในรูปภาษาอังกฤษ ซึ่งเป็นภาษาสากล ตัวอย่างเช่น

- “การบริหารงานโดยยึดเป้าหมาย” หรือ Management by Objectives [MBO] โดย Peter Drucker
- หลักคิด “7 S” ในการบริหารและพัฒนาองค์การ เสนอโดยบริษัทที่ปรึกษา McKinsey ซึ่งประกอบด้วย

- Strategy (ยุทธศาสตร์)
  - Style (สไตล์ หรือ “ลีลา”)
  - Structure (โครงสร้าง)
  - Systems (ระบบ)
  - Staff (บุคลากร)
  - Skills (ทักษะ)
  - Shared values (คุณค่า ปรัชญา หรืออุดมการณ์ร่วมกัน)
    - “การบริหารคุณภาพอย่างบูรณาการ” หรือ Total Quality Management [TQM] ซึ่งคิดค้นเริ่มแรกในประเทศญี่ปุ่น
    - “องค์กรเรียนรู้” หรือ Learning Organization โดย Peter Senge
    - “องค์กรซึ่งมีความสับสนคลุกเคล้าความเป็นระเบียบ” หรือ Chaordic Organization โดย Dee Hock
- หลักการและวิธีการในการบริหารและพัฒนาองค์กรเหล่านี้สามารถประยุกต์ใช้ได้ทั้งในองค์กรที่หวังกำไรและไม่หวังกำไร ทั้งในองค์กรภาคธุรกิจ ภาครัฐ และภาคประชาสังคม

## 2.2 การบริหารชุมชน

การประยุกต์ใช้ “ศาสตร์ว่าด้วยการบริหาร” ในการดำเนินการต่างๆ นั้นมีอยู่มากมาย ตัวอย่างเช่น

- การบริหารการผลิต การตลาด การเงิน บุคลากร ฯลฯ
- การบริหารทรัพยากร สิ่งแวดล้อม ลุ่มน้ำ แหล่งน้ำ ฯลฯ
- การบริหารเวลา ตนเอง ครอบครัว ชีวิต ฯลฯ
- การบริหารพื้นที่ ชุมชน เทศบาล เขตปกครอง ฯลฯ

ที่ควรแก่การสนใจเป็นพิเศษสำหรับประเทศไทย (รวมทั้งประเทศอื่นๆ ด้วย) น่าจะได้แก่ “การบริหารชุมชน”

ในปัจจุบันเรามากได้ยินคำว่า “การพัฒนาชุมชน” และในช่วงหลังๆ

จะมีคำว่า “การเพิ่มพลังชุมชน” ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Community Empowerment” และกำลังมีความพยายามโดยหลายๆ ฝ่ายที่จะทำให้เรื่อง “การเพิ่มพลังชุมชน” นี้เป็นวาระสำคัญในการพัฒนาประเทศ

แต่คำว่า “การพัฒนาชุมชน” และ “การเพิ่มพลังชุมชน” ยังมี ความหมายแคบกว่าคำว่า “การบริหารชุมชน”

“การบริหารชุมชน” น่าจะหมายถึงว่า

- ชุมชนเป็นผู้วางแผนของชุมชน ซึ่งรวมถึงการกำหนดเป้าหมายและทิศทางของชุมชน
- ชุมชนเป็นผู้จัดระบบโครงสร้างและกลไกต่างๆ ของชุมชน เพื่อ ประโยชน์ในการดำเนินการต่างๆ
- ชุมชนเป็นผู้อำนวยความสะดวกและดำเนินการให้ชุมชนประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย
- ชุมชนมีระบบติดตามกำกับดูแลผลการดำเนินการ เพื่อแก้ไขอุปสรรคปัญหาและ/หรือค้นหาแนวทางพัฒนาให้ชุมชนดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง
- การดำเนินการอื่นๆ ตามที่ชุมชนเห็นสมควร

ในประเทศไทยขณะนี้ก็มีหลายๆ อย่างที่เกี่ยวกับชุมชนซึ่งเป็น เรื่องดีๆ ได้แก่

- การพัฒนาชุมชน (Community Development)
  - การเพิ่มพลังชุมชน (Community Empowerment)
  - การวางแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง
  - การจัดตั้งและพัฒนา “องค์กรชุมชน” และ “เครือข่ายองค์กรชุมชน”
  - การขับเคลื่อนเรื่องของชุมชน องค์กรชุมชน และเครือข่าย องค์กรชุมชน อย่างเป็น “ขบวนการ” (Movement)
- การดำเนินการเหล่านี้ดีทั้งสิ้น แต่จะดียิ่งขึ้นและดีอย่างสมบูรณ์ ถ้าได้รวมเอา “การบริหารชุมชน” เข้าเป็นส่วนหนึ่งของ “ขบวนการ” ด้วย

หมายถึงมีการศึกษาเรียนรู้เรื่อง “การบริหารชุมชน” ศึกษากรณีตัวอย่าง สร้างองค์ความรู้ สร้างการเรียนรู้ มีระบบและกลไกการจัดการความรู้ การศึกษาวิจัยค้นหารูปแบบและวิธีการที่เป็นประโยชน์ในการประยุกต์ใช้ ฯลฯ

ที่สำคัญ ต้องจัดระบบกฎหมาย ขอบบังคับ นโยบาย กลไกการบริหารงานของรัฐ ตลอดจนมาตรการส่งเสริมสนับสนุนต่างๆ ให้เอื้อต่อ “การบริหารชุมชน” ที่เป็นของชุมชน โดยชุมชน และเพื่อชุมชนให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้

ประเทศไทยเดินหน้าไปค่อนข้างดีในเรื่อง “การพัฒนาชุมชน” และ “การเพิ่มพลังชุมชน” ถ้าขับเคลื่อนเรื่อง “การบริหารชุมชน” (Community Management) เข้าไปด้วย จะทำให้เราเป็นผู้นำในเรื่องนี้ในระดับนานาชาติได้

### 2.3 การบริหารสังคม

คำว่า “ชุมชน” (Community) เป็นคำกลางๆ หมายถึงกลุ่มคนที่มีความโยงใยผูกพันกันและติดต่อสัมพันธ์กันเป็นประจำ ด้วยว่าอยู่ในพื้นที่บริเวณเดียวกัน หรือมีกิจกรรมบนพื้นฐานของความเชื่อ ความสนใจ หรือความมุ่งหวังเดียวกัน

“ชุมชน” จึงอาจมีขนาดตั้งแต่เล็กมาก เช่น กลุ่มนักดนตรี 10-20 คน หรือคนที่รวมกันเป็น 1 กลุ่มบ้าน หรือ 1 หมู่บ้าน ไปจนขนาดใหญ่มาก คือคนทั้งประเทศหรือทั้งทวีป (เช่น European Community) และแม้กระทั่งทั้งโลก (World Community)

ดังนั้นเมื่อเราใช้ศาสตร์การบริหารประยุกต์เข้ากับชุมชนเป็น “การบริหารชุมชน” ได้ เราก็สามารถพัฒนาหลักการและวิธีการ “การบริหารสังคม” (Society หรือ Societal Management) ได้เช่นกัน ในลักษณะที่เป็น

- การบริหารสังคมทั้งสังคม (Total Society Management)
- การบริหารของสังคม โดยสังคม เพื่อสังคม



ซึ่งจะต่างไปจากสิ่งที่เรียกว่า

- การบริหารประเทศ (National Administration)
- การบริหารราชการแผ่นดิน (Government Administration)
- การบริหารภาครัฐ (Public Sector Management)
- รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration)

“การบริหารสังคม” จึงควรเทียบเคียงกับ “การบริหารองค์การ” และ “การบริหารชุมชน” โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ

- การวางแผนของสังคม
- การจัดระบบโครงสร้างและกลไกในสังคม
- การบริหารและพัฒนาประชากร
- การอำนวยการและเอื้อกระบวนการในสังคม
- การติดตามกำกับผล (เพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง)

ในบทต่อๆ ไปจะได้นำองค์ประกอบเหล่านี้มาประยุกต์เข้ากับ “การบริหารสังคมไทย”

### 3. การวางแผนของสังคม

#### 3.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประเทศไทยหรือสังคมไทยยังไม่เคยมีการ “วางแผนของสังคม ทั้งสังคม” ที่ใกล้เคียงที่สุดคงจะเป็น “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” โดยเฉพาะฉบับที่ 8 และ 9 ซึ่งเป็นการวางแผนที่ประชาชนมีส่วนร่วมค่อนข้างมาก

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 77 เราควรมี “แผนพัฒนาการเมือง” ด้วย นอกเหนือจาก “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” แต่จนบัดนี้เรายังไม่เห็นหน้าตาของ “แผนพัฒนาการเมือง” ที่ชัดเจน

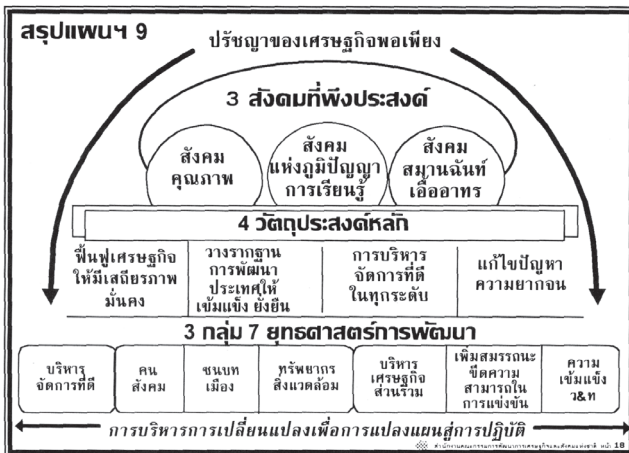
ในแง่ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องนับว่าประเทศไทย ก้าวหน้ามากทีเดียว ที่ประชาชนได้ร่วมกันอย่างกว้างขวางเป็น ประวัติการณ์ในโลก ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งเป็น “การปฏิรูปการเมือง” ไปด้วยในตัว

อีกเรื่องหนึ่งที่ประชาชนชาวไทยได้ร่วมพลังกันอย่างกว้างขวาง มากเพื่อกำหนดหลักการและแนวทางใหญ่ๆ ในสังคม คือการยกร่าง “พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ” หรือที่มีชื่อเรียกอีกอย่างว่าเป็น “ธรรมนูญ สุขภาพคนไทย”

แต่ทั้งเรื่องรัฐธรรมนูญและ “ธรรมนูญสุขภาพ” นั้น มีอาจเรียก ได้ว่าเป็น “การวางแผน” ของสังคมไทย แม้จะมีการพัฒนาหลักการ เป้าหมาย แนวทาง ฯลฯ ของสังคมอยู่มากในเอกสารทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว กลับมาดู “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” โดย เจาะจงฉบับที่ประชาชนมีส่วนร่วมสูง คือฉบับที่ 8 และ 9

ทั้งสองฉบับนี้เน้นการพัฒนาที่ “คน” เป็นศูนย์กลาง และมุ่งให้ “สังคมไทย” มีความเจริญก้าวหน้าอย่างเหมาะสม

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ซึ่งอยู่ระหว่างการนำมาปฏิบัติในขณะนี้ มีสาระสำคัญสรุปได้ตามแผนภาพดังต่อไปนี้



อาจพูดได้ว่า ทั้งในเชิงสาระและเชิงกระบวนการ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และ 9 คงจะใกล้เคียงที่สุดกับการเป็น “แผนของสังคมไทย”

อย่างไรก็ดี ยังมีประเด็นที่ควรพิจารณาเพื่อประโยชน์ในการ “วางแผนของสังคมไทย” ให้ดียิ่งขึ้น

### 3.2 ใครควรมีบทบาทในการวางแผนของสังคม

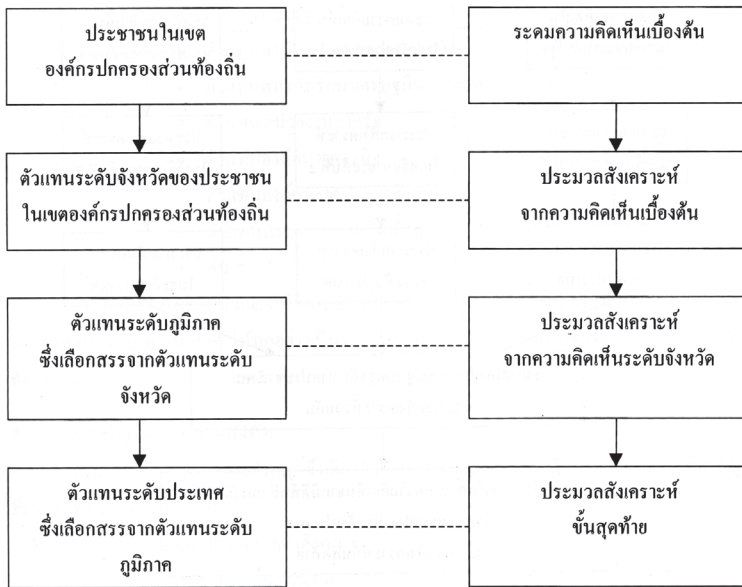
“แผนของสังคมไทย” ควรเป็นของ “คนในสังคมไทย” และมาจาก “คนในสังคมไทย”

จึงควรวางระบบให้ “คนในสังคมไทย” ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างกว้างขวางและทั่วถึงมากยิ่งขึ้นไปอีกเมื่อเทียบกับแผน ฯ 8 และ 9

วิธีที่น่าพิจารณาคือ เปิดโอกาสให้มีการระดมความคิดเห็นของ “คนในสังคม” ผ่านกลไก 2 มิติได้แก่

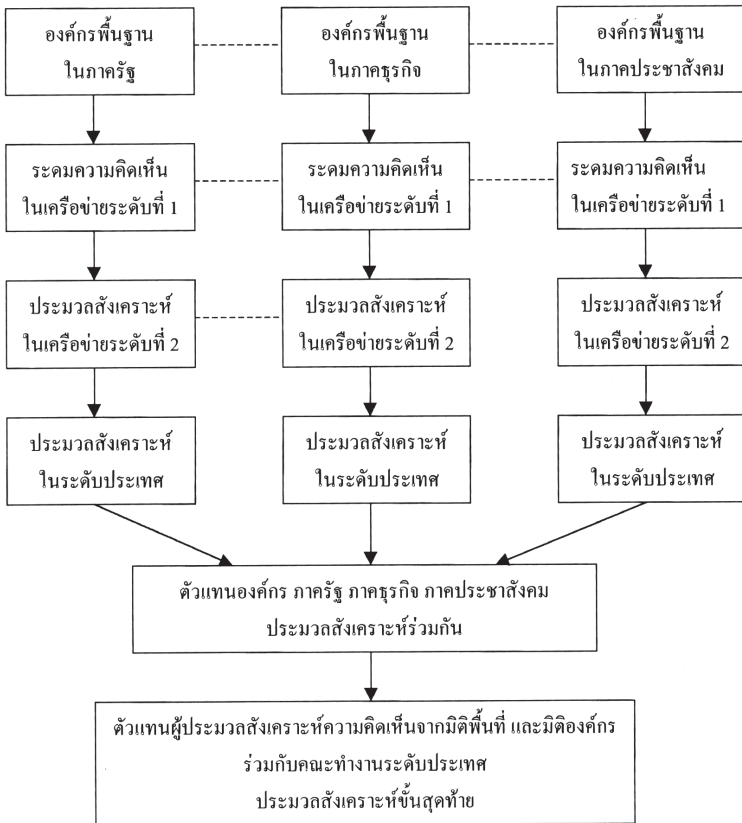
1. มิติพื้นที่
2. มิติองค์กร

ในมิติพื้นที่ ให้คนในพื้นที่ เริ่มตั้งแต่ “เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ได้แก่ อบต. และเทศบาลเป็นหลัก ได้ร่วมกันระดมความคิดเห็นแล้วประมวลสังเคราะห์ขึ้นมาเป็นลำดับ ดังนี้



ในมิต้องค์กร จะยากกว่ากันหน่อย เพราะองค์กรในสังคมมีความหลากหลายสลับซับซ้อนมาก แต่ “องค์กรในสังคม” ก็เป็นกลไกสำคัญ จึงต้องให้ความสำคัญ และเปิดโอกาสให้ได้ระดมความคิดเห็น แล้วประมวลสังเคราะห์ขึ้นมาเป็นอีกมิติหนึ่ง สำหรับมาผสมผสานเข้ากับการระดมความคิดเห็นจากมิติพื้นที่

วิธีหนึ่งที่จะทำได้ คือให้ “องค์กรพื้นฐาน” รวมตัวกันตาม “เครือข่าย” ตามที่เห็นว่าสมควร เพื่อระดมความคิดเห็นเบื้องต้น แล้วเลือกสรรตัวแทนมาร่วมกันประมวลสังเคราะห์ความคิดเห็นในระดับที่สูงขึ้น จนถึงระดับประเทศ ดังนี้



ประเทศไทยมีประสบการณ์ในการระดมความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนประมวลสังเคราะห์ความคิดเห็นตามลำดับ จนถึงระดับประเทศมาแล้ว ที่เห็นชัดเจนคือ ในการยกร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และ 9 ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และในการยกร่าง พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ

ฉะนั้นไม่ควรจะเป็นเรื่องยากที่จะระดมความคิดเห็นและประมวลสังเคราะห์ความคิดเห็นตามแนวทางที่เสนอแนะ ซึ่งแนวทางที่เสนอแนะนั้น

เป็นการเสนอ “ตุ๊กตา” ให้สะดวกในการพิจารณา ผู้พิจารณาอาจคิดต่อแล้วเลือกรูปแบบอย่างใดอย่างหนึ่งที่ต่างไปจาก “ตุ๊กตา” ก็ย่อมได้ เพื่อที่จะดำเนินการทั้งหมดนี้ น่าจะมี “คณะทำงานร่วม” ประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานหรือองค์กรหลักๆ (เป็น “ตุ๊กตา” ให้พิจารณาอีกเช่นกัน) เช่น

- ตัวแทนรัฐสภา
- ตัวแทนคณะรัฐบาล
- ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- ตัวแทนสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ
- ตัวแทนองค์กรภาคธุรกิจ
- ตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคม
- ตัวแทนประชาชนตามมิติพื้นที่
- อื่นๆ

มาร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ขั้นตอน ฯลฯ รวมทั้งเป็นผู้กำกับดูแล ใช้อำนาจ ประสานงาน ดำเนินงาน ฯลฯ ให้ทุกอย่างเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ และบรรลุผลตามที่คาดหวัง

### 3.3 สารระสำคัญในแผนของสังคม

ในการกำหนด “แผนของสังคม” ซึ่งเกี่ยวข้องกับ “คนทั้งสังคม” นั้น ควรพิจารณาสาระที่สำคัญที่สุดเพียง 2 ประเด็นหลักคือ

1. อุดมการณ์หลักของสังคม
2. เป้าหมายหลักของสังคม

ไม่จำเป็นต้องพิจารณาไกลไปถึงระดับพันธกิจ ยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี แผนดำเนินการ ฯลฯ

เมื่อสังคมกำหนด “อุดมการณ์หลัก” และ “เป้าหมายหลัก” ได้

แล้ว ถือเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาล หน่วยงาน องค์กร ฯลฯ ที่จะกำหนดพันธกิจ ยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี แผนดำเนินการ ฯลฯ เพื่อร่วมกันทำให้สังคมบรรลุเป้าหมายหลักและอุดมการณ์หลักดังกล่าวนี้

“อุดมการณ์หลัก” ของสังคมจะเป็นนามธรรม เทียบเคียงได้กับในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่กำหนดให้

“ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญานำทาง และมุ่งหวังให้สังคมไทยเป็น “สังคมที่เข้มแข็งและมีดุลยภาพ” ใน 3 ด้านคือ

- เป็นสังคมคุณภาพ
- เป็นสังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้
- เป็นสังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน

ส่วน “เป้าหมายหลักของสังคม” ควรเป็นรูปธรรม เช่นที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 กำหนดเป้าหมายที่เป็นรูปธรรมไว้ดังนี้

- ลดสัดส่วนคนยากจนให้เหลือไม่เกินร้อยละ 10
- คนไทยอายุ 15 ปีมีการศึกษาโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 9 ปี
- แรงงานไทยที่มีการศึกษาตั้งแต่มัธยมศึกษาขึ้นไปมีจำนวน

ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50

- เศรษฐกิจขยายตัวโดยเฉลี่ยร้อยละ 5-6 ต่อปี
- มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นปีละไม่ต่ำกว่า 300,000 คน
- อัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 3.5 ต่อปี
- การเกินดุลบัญชีเดินสะพัดเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 2.5 ของ

ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

ซึ่งจะเห็นว่าการกำหนดเป้าหมายเชิงรูปธรรมในแผน ฯ 9 ก่อนข้างกระเตื้องไปในทางเศรษฐกิจมากกว่าทางสังคมและยังไม่ได้พุ่งเป้าไปที่ “คน” ซึ่งเป็น “ศูนย์กลางของการพัฒนา” และควรจะเป็น “เป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนา”

ดังนั้นในที่นี้จึงขอเสนอ “ตุ๊กตา” ของเป้าหมายเชิงรูปธรรมที่เน้น “คนและสังคม” เพื่อให้เป็นทางเลือกในการพิจารณา โดยนำแนวคิดเรื่อง

“ความมั่นคงของมนุษย์” มาใช้

เหตุผลคือ (1) “ความมั่นคงของมนุษย์” น่าจะเป็น “เป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนา” ที่มีความผสมกลมกลืนของมิติต่างๆ ในชีวิตมนุษย์ (2) มีความเป็น “ทางสายกลาง” พอสมควรระหว่างการเน้น “เศรษฐกิจ” กับการเน้นคุณค่า เช่น “ความสุข” ซึ่งวัดยาก และประการสุดท้าย (3) น่าจะสอดคล้องกับ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ได้ดี

“ตุ๊กตา” เป้าหมายหลักของสังคมที่ใช้แนวคิด “ความมั่นคงของมนุษย์” อาจมีสาระทำนองนี้

### 1. ความมั่นคงทางสุขภาพ เช่น

- 1.1 อัตราการตายของทารกแรกเกิด ไม่เกิน.....ต่อประชากร 1 ล้านคน
- 1.2 อัตราการเสียชีวิตจากโรคที่ป้องกันได้ ไม่เกิน.....ต่อประชากร 1 ล้านคน
- 1.3 ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของประชาชน ไม่เกินร้อยละ.....ของรายได้ประชาชาติ
- 1.4 จำนวนคนที่เป็นโรคร้ายแรง มีอัตราไม่เกิน.....ต่อประชากร 1 ล้านคน

### 2. ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เช่น

- 2.1 จำนวนเด็กที่มีอาหารรับประทานไม่ครบมื้อ ไม่เกินร้อยละ.....ของจำนวนเด็กทั้งสิ้น
- 2.2 อัตราการมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ไม่ต่ำกว่าร้อยละ.....ของจำนวนประชากร
- 2.3 จำนวน “คนจน” ไม่เกินกว่าร้อยละ.....ของจำนวนประชากร
- 2.4 อัตราการมีงานทำไม่ต่ำกว่าร้อยละ.....ของจำนวนประชากรวัยแรงงาน



### 3. ความมั่นคงทางสังคม เช่น

3.1 จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาตั้งแต่ชั้นมัธยมขึ้นไป ไม่น้อยกว่าร้อยละ.....ของจำนวนประชากร

3.2 การทำลายชีวิตตนเอง มีจำนวนไม่เกิน.....ต่อประชากร 1 ล้านคน

3.3 จำนวนอาชญากรรมร้ายแรง มีอัตราไม่เกิน.....ต่อประชากร 1 ล้านคน

3.4 กรณี “ความขัดแย้งสาธารณะ” มีจำนวนไม่เกิน.....ต่อประชากร 1 ล้านคน

### 4. ความมั่นคงทางการเมืองการปกครอง เช่น

4.1 ประชาชนที่เห็นว่าสังคมไม่มีภัยคุกคามจากการทำร้ายหรือการรุกรานของกองกำลังทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ.....

4.2 ประชาชนที่เห็นว่าประเทศมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างน่าพอใจ มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ.....

4.3 ประชาชนในท้องถิ่นที่เห็นว่าชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการปกครองและจัดการท้องถิ่นของตน มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ.....

4.4 กรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนมีจำนวนไม่เกิน.....ต่อประชากร 1 ล้านคน

### 5. ความมั่นคงทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น

5.1 พื้นที่ป่าบกมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ.....ของพื้นที่ประเทศ

5.2 พื้นที่ป่าชายเลน มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ.....ของพื้นที่ประเทศ

5.3 ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมเป็นพิษหรือมลภาวะ มีจำนวนไม่เกิน.....ต่อประชากร 1 ล้านคน

5.4 การเสียชีวิตจากภัยธรรมชาติ มีจำนวนไม่เกิน.....ต่อประชากร 1 ล้านคน

การมี “ตุ๊กตา” ดังกล่าวข้างต้น สามารถใช้เป็นเครื่องช่วยกระตุ้นความคิด โดยผู้พิจารณาทุกระดับ ทุกกลุ่ม ไม่จำเป็นต้องเห็นคล้อยตาม และอาจคิดเสนอเป้าหมายเชิงรูปธรรมเป็นอย่างอื่นก็ได้ หรือจะดัดแปลงตามที่เห็นสมควรจาก “ตุ๊กตา” ที่ยกร่างเบื้องต้นมาก็ได้

ส่วนการมีหลักการให้ตัวแทนของ “คนในสังคม” ในกลุ่มและระดับต่างๆ ระดมความคิดเห็นและประมวลสังเคราะห์ความคิดเห็นเฉพาะใน 2 ประเด็นหลักคือ

- อุดมการณ์หลักของสังคม (นามธรรม)
- เป้าหมายหลักของสังคม (รูปธรรม)

จะช่วยให้การระดมความคิดเห็นและประมวลสังเคราะห์ความคิดเห็นเป็นไปได้โดยไม่ยากลำบากหรือใช้เวลาและค่าใช้จ่ายมากเกินไป แม้จะดำเนินการอย่างกว้างขวางทั่วทั้งสังคม ทั้งใน “มิติพื้นที่” และ “มิติองค์กร” ก็ตาม

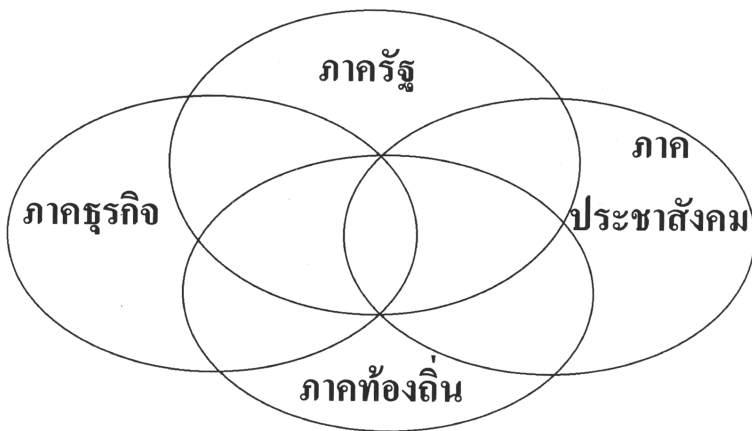
อย่างไรก็ตาม ในการระดมความคิดเห็นหรือประมวลสังเคราะห์ความคิดเห็นของแต่ละเวที หากผู้มาประชุมต้องการใช้โอกาสนั้นระดมความคิดเห็นกันเอง ในเรื่องที่กลุ่มหรือองค์กรหรือเครือข่ายของตนจะไปดำเนินการ ก็ย่อมทำได้และคงจะเป็นประโยชน์

ทั้งนี้ควรปล่อยให้เป็นการคิดริเริ่ม ความสนใจ ความต้องการ ความสมัครใจโดยอิสระของผู้เกี่ยวข้องในแต่ละเวทีที่ดีที่สุด ไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน

## 4. การจัดระบบโครงสร้างและกลไกในสังคม

### 4.1 โครงสร้างที่สมดุล

เราอาจจะพิจารณาโครงสร้างและกลไกหลักๆ ในสังคม โดยอาศัยกรอบความคิดดังภาพนี้



นั่นคือ แบ่งโครงสร้างและกลไกหลักๆ ในสังคมออกเป็น

- ภาครัฐ
- ภาคธุรกิจ
- ภาคประชาสังคม
- ภาคท้องถิ่น

ซึ่ง “ภาคท้องถิ่น” นั้น อันที่จริงมี “ภาครัฐ” “ภาคธุรกิจ” และ “ภาคประชาสังคม” ทับซ้อนผสมอยู่ด้วย แต่ที่ระบุก็เพื่อให้เห็นความเป็นตัวตนซึ่งมีความสำคัญเป็นพิเศษพร้อมทั้งเป็นประเด็นหลักให้พิจารณาด้วย ประเด็นที่ควรพิจารณาคือ โดยทั่วไป สังคมที่ยังอ่อนแอ มักเนื่องมาจาก “ภาคประชาสังคม” และ “ภาคท้องถิ่น” ยังไม่เข้มแข็งเท่าที่

ควร ในขณะที่ “ภาครัฐ” และ “ภาคธุรกิจ” มักเข้มแข็งกว่า

ข้อสรุปเบื้องต้นคือ สังคมควรหาทางทำให้ “ภาคประชาสังคม” และ “ภาคท้องถิ่น” มีความเข้มแข็งมากขึ้น จะทำให้เกิดความสมดุลระหว่าง ทั้ง 4 ภาคของสังคม พร้อมทั้งเพิ่มความเข้มแข็งมั่นคงของสังคมโดยรวม ไปด้วยในตัว

เมื่อทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และภาคท้องถิ่น ล้วน มีความเข้มแข็งมั่นคง พร้อมทั้งมีความสมดุลร่วมกัน ก็จะเป็นโครงสร้าง และกลไกหลักเพื่อ “การบริหารสังคม” ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมี คุณภาพ

#### 4.2 โครงสร้างและกลไกภาครัฐ

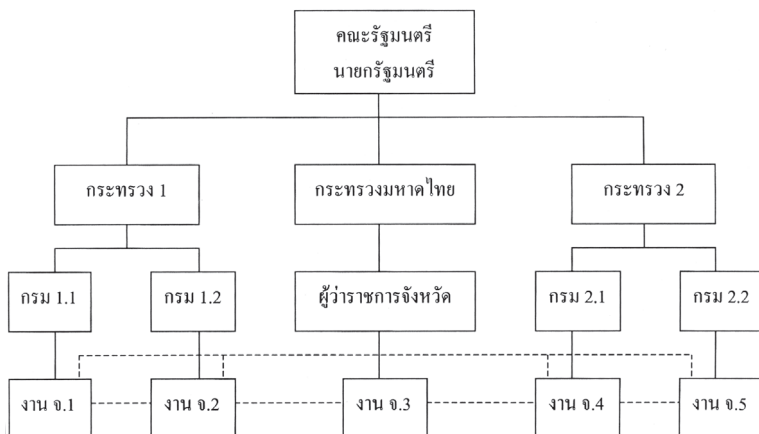
โครงสร้างและกลไกภาครัฐมีความสำคัญมากใน “การบริหาร สังคม” จึงควรดูว่ามีประเด็นใดที่ควรได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ

ในความเห็นของผม น่าจะพิจารณาการจัดน้ำหนักระหว่าง

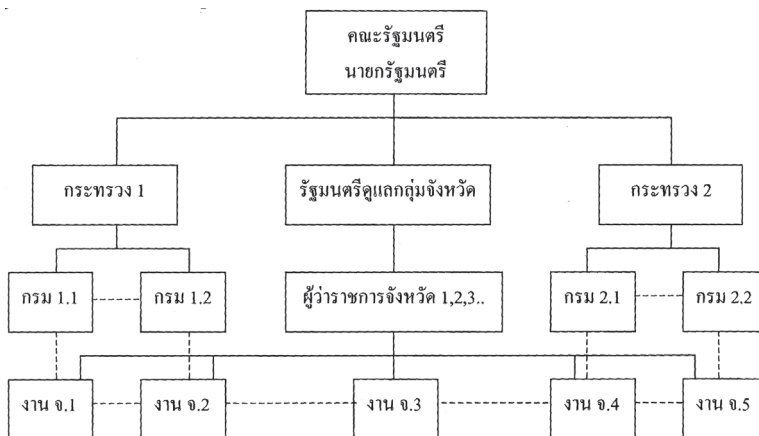
- โครงสร้างและกลไกการบริหารเชิง “หน้าที่” กับ
- โครงสร้างและกลไกการบริหารเชิง “พื้นที่”

โดยผมเห็นว่า ควรให้น้ำหนักกับ “การบริหารเชิงพื้นที่” มากขึ้น เช่น อาจปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

ภาพที่ 1 โครงสร้างปัจจุบัน  
เน้นการบริหารเชิงหน้าที่เป็นหลัก



ภาพที่ 2 โครงสร้างที่อาจพิจารณาปรับใหม่  
เน้นการบริหารเชิงพื้นที่ให้มากขึ้น



ตามข้อเสนอในรูปแบบ “ตุ๊กตา” เพื่อช่วยการพิจารณาี้ จะมี “รัฐมนตรีดูแลกลุ่มจังหวัด” เช่น 6-12 คน

ปัจจุบันมีรองนายกรัฐมนตรีดูแลกลุ่มจังหวัด 6 คน คนหนึ่งดูแล 2 กลุ่มจังหวัด หรือ 2 เขต แต่รองนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่สำคัญคือ ดูแลงานตามหน้าที่ (เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม) ด้วย ฉะนั้นการจะดูแลกลุ่มจังหวัดในเชิงพื้นที่จึงยังไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่

วิธีที่เสนอคือให้มี “รัฐมนตรีดูแลกลุ่มจังหวัด” ถือเป็นหน้าที่หลักอย่างเดียว จะทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ และมีความรับผิดชอบต่อผลงานได้อย่างชัดเจน

สมมติว่าให้มีรัฐมนตรีดูแลกลุ่มจังหวัดอย่างเต็มที่ 12 คน แบ่งกันดูแลคนละ 1 กลุ่มจังหวัดหรือ 1 เขต เราก็สามารถโอนบรรดา รัฐมนตรีที่ดูแลกระทรวงเกินกว่า 1 คนต่อกระทรวง ไปเป็นรัฐมนตรีดูแลกลุ่มจังหวัดได้ ซึ่งจะได้ผลดี 2 ต่อคือ เพิ่มความสำคัญของการบริหารเชิงพื้นที่ พร้อมๆ กับลดความสำคัญของการบริหารเชิงหน้าที่ไปด้วย

เพราะตามหลักการปฏิรูประบบราชการที่มุ่งให้กระทรวงมีขนาดเล็กลง มีบทบาทเน้นด้านนโยบายมากกว่าปฏิบัติ เน้นการส่งเสริมสนับสนุนมากกว่าการควบคุม กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ฯลฯ นั้น การมีรัฐมนตรีดูแลกระทรวงเพียง 1 คนต่อกระทรวง หรืออย่างมาก 2 คน ก็น่าจะเพียงพอแล้ว

อาจมีคำถามว่า การมี “รัฐมนตรีดูแลกลุ่มจังหวัด” จะมีขัดแย้งกับหลักการหรือนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือ?

คำตอบคือไม่จำเป็นต้องขัดแย้ง ถ้าให้ “รัฐมนตรีดูแลกลุ่มจังหวัด” มีหน้าที่ในทางส่งเสริมสนับสนุนและเื้ออำนวยการโดยเฉพาะในเชิงนโยบาย และยุทธศาสตร์เป็นสำคัญ และให้มีเจ้าหน้าที่สังกัดรัฐมนตรีเพียงจำนวนน้อยๆ ไม่ต้องมีหน่วยงานระดับกรม เพราะแต่ละจังหวัดที่อยู่ในความดูแลมีฐานะเทียบเท่ากรมอยู่แล้ว

หลักการสำคัญอีก 2 ข้อที่ต้องตามมาภายใต้โครงสร้างที่เสนอคือ

1. “จังหวัด” ควรเป็น “หน่วยบูรณาการ” คล้ายๆ กับ “จังหวัดบูรณาการ” หรือ “จังหวัดซีอีโอ” ที่กำลังมีการนำร่องอยู่ 5 จังหวัดภายใต้รัฐบาลปัจจุบัน ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

2. ควรเร่งดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 ที่กำหนดให้ “...พัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

#### 4.3 โครงสร้างและกลไกอื่น ๆ

นอกจากโครงสร้างและกลไกภาครัฐแล้ว โครงสร้างและกลไกภาคอื่นๆ ได้แก่ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และภาคท้องถิ่น ล้วนมีความสำคัญ และควรมีมาตรการที่เหมาะสม เพื่อให้ทุกโครงสร้างและกลไกถึงพร้อมด้วย

1. คุณธรรม หรือธรรมาภิบาล
2. คุณภาพ
3. ประสิทธิภาพ

สำหรับโครงสร้างและกลไกภาคธุรกิจ ควรเน้นข้อ 1 เป็นพิเศษ แต่ก็ต้องรวมข้อ 2 และ 3 ด้วย

ในกรณีโครงสร้างและกลไกภาคประชาสังคม ควรปรับปรุงกฎหมาย นโยบาย และข้อบังคับ เพื่อสนับสนุนและเอื้ออำนวยให้โครงสร้างและกลไกภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้น พร้อมทั้งมีคุณภาพและคุณธรรมหรือธรรมาภิบาลดีขึ้นด้วย

ส่วนโครงสร้างและกลไกภาคท้องถิ่นขณะนี้เพิ่งจะเริ่มพัฒนา อันเนื่องจากกฎหมายและนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ที่ควรเร่งทำต่อไปคือ ปรับปรุงกฎหมาย นโยบาย ข้อบังคับ ตลอดจนวิธีปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ ให้เอื้อต่อการกระจายอำนาจที่แท้จริง และเหมาะสมมากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้นำไปสู่การบรรลุสภาพที่พึงปรารถนา

3 ประการคือ คุณธรรม (ธรรมาภิบาล) คุณภาพ และประสิทธิภาพ ได้ดียิ่งขึ้น

ลักษณะสำคัญที่ควรเน้นสำหรับโครงสร้างและกลไกภาคท้องถิ่น คือ ความผสมผสานกลมกลืนเป็นเอกภาพระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ของท้องถิ่น ได้แก่

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ชุมชนท้องถิ่น
- องค์กรชุมชนของท้องถิ่น
- ธุรกิจท้องถิ่น
- สถาบันท้องถิ่น
- ประชาสังคมท้องถิ่น
- ประชาชนของท้องถิ่น

โดยให้ท้องถิ่นมีทั้ง “ขอบเขตอำนาจ” และ “พลังความสามารถ” ในการบริหารจัดการเรื่องต่างๆ ของท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระ อย่างเพียงพอ และอย่างเหมาะสม

ทั้งนี้ หน่วยงานหรือองค์กรภายนอกท้องถิ่นควรเป็นผู้ส่งเสริม สนับสนุนหรือเอื้ออำนวยเป็นสำคัญ ไม่มาเป็นผู้สั่งการ ควบคุม หรือชี้นำ

และในกรณีที่มีหน่วยงานภายนอกท้องถิ่นหลายหน่วยงานมา เป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนหรือเอื้ออำนวย หน่วยงานเหล่านั้นก็ควรประสานงาน ประสานกำลังคน ตลอดจนประสานงบประมาณ ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะทำได้อีกด้วย

นอกจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหรือระดับพื้นฐาน เช่น อบต. และเทศบาล ก็ควรมีการประสานโยงโยกันเป็นระบบหรือเครือข่ายการบริหารท้องถิ่นที่ใหญ่ขึ้น เช่น ระดับจังหวัด ซึ่งอาจให้อยู่ภายใต้การประสานของ อบจ. หรือ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 เป็นต้น



## 5. การบริหารและพัฒนาประชากร

### 5.1 คนเป็นทั้งตัวตั้งและปัจจัย

“คน” เป็นเจ้าของสังคม ดังนั้น “คน” จึงเป็น “ตัวตั้ง” ในการบริหารสังคม นั่นคือเป็นผู้กำหนดอุดมการณ์ หลักการ เป้าหมาย และวิธีการในการบริหารสังคม และเป็นผู้คาดหวัง “ผลลัพธ์” จากการบริหารสังคม แต่ขณะเดียวกัน “คน” ก็คือ “ปัจจัย” สำคัญประการหนึ่งในการดำเนินการต่างๆ ของสังคม เพื่อให้บรรลุผลตามที่คาดหวัง

ใน “กระบวนการบริหารสังคม” ที่เกี่ยวข้องกับ “คน” จึงต้องคำนึงถึงความเป็น “ทวิลักษณ์” คือเป็นสองอย่างในสิ่งเดียวกันนี้ไว้เสมอ ในฐานะ “ตัวตั้ง” “คน” ต้องมาคิดร่วมกัน หาความตกลงร่วมกัน ตามมิติพื้นที่และมิติองค์กร เพื่อให้ได้มาซึ่งอุดมการณ์ หลักการ เป้าหมาย วิธีการ ฯลฯ ที่จะนำไปใช้ ทั้งในภาพใหญ่ของสังคมโดยรวม และในภาพย่อยของแต่ละพื้นที่และแต่ละองค์กร

ส่วนในฐานะ “ปัจจัย” ก็ต้องพิจารณาว่า “คน” ควรมี

- จำนวน
- โครงสร้างอายุ
- การกระจายตัว
- อัตราการเพิ่ม
- คุณภาพ
- การพัฒนาระยะใกล้
- การพัฒนาระยะไกล
- ฯลฯ

อย่างไรบ้าง จึงจะมีส่วนช่วยให้ “การบริหารสังคม” ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายได้เป็นอย่างดีที่สุด

ประเด็นเรื่อง “จำนวน” ของประชากรที่เหมาะสม คงจะมีความซับซ้อน ละเอียดอ่อน และนำไปสู่การโต้เถียงได้มาก แต่ก็ก็เป็นประเด็น

สำคัญทีเดียว เพราะจำนวนประชากรที่มาก ทำให้เป็นแรงกดดันด้านทรัพยากรธรรมชาติ พร้อมทั้งสร้างปัญหาด้านคุณภาพของประชากรเอง มากกว่าถ้าประชากรมีจำนวนน้อย

แต่การจงใจทำให้ประชากรมีจำนวนน้อย จะเกิดประเด็นด้านกำลังแรงงาน และผลต่อเนื่องถึงกำลังการผลิตของระบบเศรษฐกิจ ด้านความมั่นคงของชาติ ด้านสัดส่วนประชากรวัยแรงงานกับพ้นวัยแรงงาน และด้านการปรับตัวของสังคม

สังคมไทยจึงต้องเลือกระหว่างทาง 3 แพร่งหลักๆ ได้แก่

- ปลดปล่อยประชากรเพิ่มจำนวนต่อไป
- มุ่งให้ประชากรมีจำนวนคงที่ (ไม่เพิ่มไม่ลด)
- จงใจทำให้ประชากรมีจำนวนลดลงอย่างเหมาะสม

เพื่อจะตอบประเด็นสำคัญนี้ด้วยความมั่นใจ คงจะต้องมีการศึกษาวิจัยและระดมความคิดเห็นร่วมกันให้มากพอ ที่แน่ๆ คือ ไม่ควรปล่อยให้

- สถานการณ์นำสังคม แต่
- สังคมควรหาทางนำสถานการณ์

## 5.2 ระบบการพัฒนาประชากร

ไม่ว่า “จำนวน” ประชากรจะเป็นอย่างไร สังคมควรต้องเน้น “คุณภาพ” ของประชากรอยู่เสมอ นั่นก็คือ “ระบบการพัฒนาประชากร” นั่นเอง ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าและมากกว่าคำว่า “ระบบการศึกษา”

“ระบบการพัฒนาประชากร” น่าจะรวมถึง

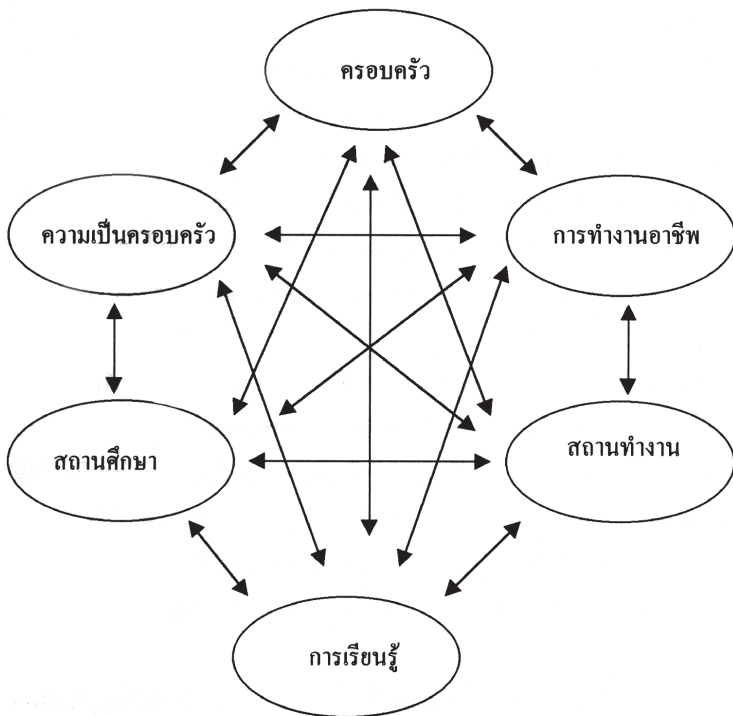
- การเตรียมตัวของหญิงและชายก่อนคิดมีครอบครัวด้วยกัน
- การเตรียมตัวของผู้ที่จะเป็นมารดาและบิดาก่อนบุตรถือกำเนิด
- การเลี้ยงดูบุตรในทุกช่วงของวัย
- การพัฒนาครอบครัวและชุมชนให้เป็นกลไกพัฒนาคน
- การพัฒนาระบบการศึกษา

- การพัฒนาระบบการฝึกอบรม
- การพัฒนาระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต
- ฯลฯ

ทั้งหมดนี้คงเท่ากับและมากกว่า “การปฏิรูปการศึกษา” ที่สังคมไทยกำลังดำเนินการอยู่ ซึ่งเป็นเรื่องดี ควรดำเนินการต่อไป และควรพยายามทำให้ดียิ่งขึ้นไปอีก

แต่ก็ยังมีประเด็นนำพิจารณาอีกประเด็นหนึ่ง ว่าด้วยบทบาทของและปฏิสัมพันธ์ระหว่าง “ครอบครัว” “สถานศึกษา” และ “สถานทำงาน”

ดังอาจแสดงด้วยภาพดังนี้



ในสังคมทุกวันนี้ “ครอบครัว” “สถานศึกษา” และ “สถานทำงาน” มักแยกจากกัน ทำให้ “ความเป็นครอบครัว” “การเรียนรู้” และ “การทำงานอาชีพ” แยกจากกันไปด้วย

ควรหรือไม่ที่จะทำให้องค์ประกอบทั้ง 6 ตามภาพข้างบนนี้อยู่ด้วยกันมากยิ่งขึ้น นั่นคือ

- ทำให้ใน “ครอบครัว” มี “การเรียนรู้” และ “การทำงานอาชีพ” มากขึ้น

- ทำให้ใน “สถานศึกษา” มี “การทำงานอาชีพ” และ “ความเป็นครอบครัว” มากขึ้น และ

- ทำให้ใน “สถานทำงาน” มี “ความเป็นครอบครัว” และ “การเรียนรู้” มากขึ้น

การจัดบทบาทและปฏิสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่าง “ครอบครัว” “สถานศึกษา” และ “สถานทำงาน” น่าจะช่วยให้ “การพัฒนาประชากร” บรรลุผลดียิ่งขึ้น

พร้อมกันนั้น ก็น่าจะทำให้ “คน” และ “ครอบครัว” มีความสุข ความสามารถ และบรรลุผลที่ต้องการได้ดียิ่งขึ้นด้วย

แนวโน้มในโลกคือ ประเทศต่างๆ จะแข่งขันกันมากทาง เศรษฐกิจและการค้า ทำให้ประเทศอย่างประเทศไทยเราต้องนำเอา ยุทธศาสตร์ “เพิ่มความสามารถในการแข่งขัน” มาเป็นส่วนหนึ่งของ “วาระแห่งชาติ” เช่นที่ทำอยู่ในปัจจุบัน

ได้มีนักวิชาการระดับโลกมาแนะนำให้ประเทศไทยเพิ่ม ความพยายามในการผลิตวิศวกร นักเทคโนโลยี นักสารสนเทศและการสื่อสาร นักวิทยาศาสตร์ โดยเฉพาะนักวิทยาศาสตร์ชีวภาพ ให้มาก เร็ว กว้างขวาง และมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถแข่งขันกับนานาชาติ และนำ ประเทศสู่การเป็น “ประเทศพัฒนาแล้ว” ได้เร็วยิ่งขึ้น

คำแนะนำเช่นนี้ควรได้รับความสนใจ และได้รับการพิจารณา โดยสังคมไทยแน่นอน

อย่างไรก็ดี ต้องไม่ลืมพิจารณาเรื่องนี้ภายใต้บริบทของประเทศ  
ไทย และภายใต้กรอบ “การบริหารสังคม” ที่คำนึงถึง “อุดมการณ์” และ  
“เป้าหมาย” ของสังคมไทย ตามที่จะได้มีการหาข้อสรุปหรือ “ข้อตกลง”  
ร่วมกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในสังคมของเรา

ตัวอย่างเช่น หากเรายังใช้ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เป็น  
ปรัชญานำทาง และ/หรือเราเน้น “ความมั่นคงของมนุษย์” เป็นเป้าหมาย  
หลักของสังคม เราอาจไม่จำเป็นต้องมี “การเติบโตทางเศรษฐกิจ” สูงนัก

นั่นคือเรามุ่งสร้างความสุข ความสันติ ความมั่นคง ความพอเพียง  
ความพอประมาณ ความสมดุล มากกว่าการเน้นความร่ำรวย ความมั่งคั่ง  
การเติบโตสูง ฯลฯ ซึ่งอาจไม่นำไปสู่ความสันติสุขและความมั่นคงเท่าใดนัก

แต่ก็ไม่จำเป็นต้องหมายความว่าเราจะไม่มุ่งสร้างวิศวกร นัก  
เทคโนโลยี นักสารสนเทศและการสื่อสาร นักวิทยาศาสตร์สาขาต่าง ๆ  
โดยเฉพาะสาขาชีวภาพ เรายังคงทำเช่นนั้นได้ และน่าจะต้องพยายามทำ  
ด้วย เพียงแต่เราควรมีความชัดเจนในแนวทางการใช้ประโยชน์จาก  
บุคลากรเหล่านั้นให้สอดคล้องกับ “อุดมการณ์” และ “เป้าหมาย” ในการ  
บริหารสังคมไทย ให้ได้เป็นอย่างดีที่สุด

## 6. การอำนวยการและเอื้อกระบวนการในสังคม

### 6.1 ภาวะผู้นำในสังคม

สังคมมีขนาดใหญ่ ซับซ้อน หลากหลาย และอยู่ภายใต้

“การบริหารสังคม” ให้เคลื่อนไปในทางที่จะบรรลุเป้าหมายได้ดี  
ที่สุด จำต้องอาศัยการมี “ผู้นำ” หรือ “ภาวะผู้นำ” ที่กระจายตัวอย่าง  
กว้างขวางอยู่ในส่วนต่างๆ ของสังคมให้ครบ ทั้งใน

- ภาครัฐ
- ภาคธุรกิจ

- ภาคประชาสังคม
- ภาคท้องถิ่น

“ผู้นำ” คือผู้ที่มีอิทธิพลต่อกลุ่มคนหรือชุมชนในลักษณะที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง

“ผู้นำ” อาจมีลักษณะแบบใดแบบหนึ่ง ดังนี้

- แบบเผด็จการ
- แบบอุปถัมภ์
- แบบหารื้อ
- แบบมีส่วนร่วม

เพื่อประโยชน์ใน “การบริหารสังคม” ซึ่งเกี่ยวข้องกับคนหลากหลายจำนวนมาก เราน่าจะต้องการ “ผู้นำแบบมีส่วนร่วม” มากกว่าแบบอื่นดังมีคำกล่าวที่ว่า

“ผู้นำที่ยอดเยี่ยม นั้น เมื่อภารกิจของเขาประสบความสำเร็จ ลูกทีมจะพูดว่า ‘เราทำกันเอง’ ”

ในสังคมไทยมี “ผู้นำโดยธรรมชาติ” และ “ผู้นำที่ได้รับการฝึกฝน” อยู่จำนวนมากมิใช่น้อย แต่น่าจะยังไม่พอ

ยังสมควรต้องเร่งพัฒนา “ผู้นำ” และ “ภาวะผู้นำ” ให้

- มีจำนวนมากขึ้น
- มีคุณภาพดีขึ้น
- กระจายตัวกว้างขวางยิ่งขึ้น
- เชื่อมโยงสัมพันธ์กันเป็นเครือข่ายมากขึ้น
- สร้างผู้นำรุ่นใหม่เพื่ออนาคตมากขึ้น

ควรมี “โครงการ” หรือ “หลักสูตร” พัฒนาผู้นำที่หลากหลายกระจายอยู่ทั่วไปในสังคม ทั้งในภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และภาคท้องถิ่น

ซึ่ง “ผู้นำที่พึงปรารถนา” นั้น นอกจากต้องมี “ภาวะผู้นำ” เป็นพิเศษแล้ว ก็น่าจะต้องมีคุณภาพพื้นฐาน 3 ประการด้วยคือ

1. คุณธรรม ทั้งในตนเอง ต่อผู้อื่น และต่อส่วนรวม
2. ความสามารถ ทั้งในด้านทักษะเฉพาะตัว ด้านมนุษยสัมพันธ์ และด้านการบริหาร
3. สุขภาวะ ทั้งทางกาย สมอง และใจ

## 6.2 การมีส่วนร่วมของคนในสังคม

สังคมจะพัฒนาไปได้อย่าง “บูรณาการ” และอย่าง “สมบูรณ” จำต้องให้คนในสังคมมีบทบาทร่วมกันในการพัฒนานั้น โดยเฉพาะควรมีบทบาท

- ร่วมคิด
- ร่วมดำเนินการ
- ร่วมรับประโยชน์
- ร่วมติดตามกำกับผล
- ร่วมแก้ปัญหาและพัฒนาต่อเนื่อง

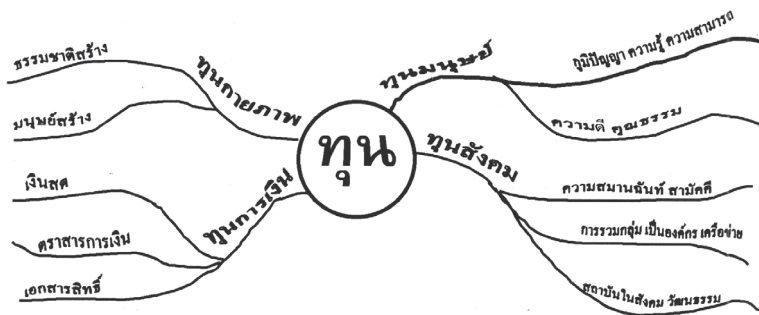
คงมิใช่ทุกเรื่อง ทุกเวลา แต่ตามควรแก่กรณี

การมีบทบาทร่วมกันสามารถทำให้เกิดพลัง เกิดการบูรณาการ เกิดความงาม เกิดความสุข เกิดปัญญา และนำไปสู่ความสำเร็จที่น่าพึงพอใจร่วมกัน

ความสามารถในการรวมตัวของหมู่ชนอย่างมีพลัง เป็น “ทุนทางสังคม” ซึ่งมีคุณค่ามาก ทั้งในทางจิตใจ ทางสังคม ทางการเมืองการปกครอง และทางเศรษฐกิจ

ได้มีบทวิจัยแสดงให้เห็นแล้วว่า “ทุนทางสังคม” ทำให้เศรษฐกิจดี สังคมดี และการเมืองดี

“ทุนทางสังคม” หรือ “ทุนสังคม” เป็น “ทุน” ที่สำคัญประเภทหนึ่ง นอกเหนือไปจาก “ทุนกายภาพ” “ทุนการเงิน” และ “ทุนมนุษย์” ซึ่งอาจแสดงการจำแนก “ทุน” ด้วยภาพนี้



ดังนั้นจึงควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคนในสังคม ในลักษณะที่เป็นการรวมตัวกัน และมีบทบาทร่วมกัน ให้เกิด “ทุนทางสังคม” ที่มากขึ้นและดีขึ้นด้วย

“การมีส่วนร่วมของคนในสังคม” ยังอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะทั่วไป และ ลักษณะเฉพาะกรณี

ในลักษณะทั่วไป ควรส่งเสริมให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมใน “การบริหารสังคม” ตั้งแต่ในชั้น “วางแผนของสังคม” ดังที่ได้เสนอแนะในบทที่ว่าด้วย “การวางแผนของสังคม” ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน ทั้งในสายพื้นที่และสายองค์กร มีส่วนร่วมในการวางแผนของสังคม

นอกจากมีส่วนร่วมในการวางแผนของสังคมแล้ว ประชาชนทั้งที่จัดสายตามพื้นที่และจัดสายตามองค์กร ควรมีส่วนร่วมในการดำเนินการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่สังคมร่วมกันกำหนด และควรมีส่วนร่วมในการสะท้อนหรือเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ที่กระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของสังคม รวมถึงการดำเนินการตาม “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ที่กำหนดไว้เป็นหมวด 5 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้น

เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของคนในสังคมในภัยต่างๆ จึงควรมีกลไกและหรืองบประมาณให้ “ประชาคม” ทั้งในสาย “พื้นที่”



และสาย “องค์กร” ได้มีการระดมความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะผ่านช่องทางต่างๆ เช่น

- ทางสื่อมวลชน
- เสนอต่อรัฐบาล
- เสนอต่อหรือผ่านสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- เสนอต่อหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องเฉพาะเรื่อง

สำหรับการมีส่วนร่วมในลักษณะเฉพาะกรณีนั้น ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวกับกรณีใดกรณีหนึ่ง ซึ่งกระทบหรืออาจกระทบต่อประชาชนจำนวนหนึ่ง เช่น

- กรณีโครงการสาธารณะ (เช่น โรงไฟฟ้า ท่อก๊าซ ฯลฯ)
- กรณีโครงการของธุรกิจ (เหมืองแร่ โรงงาน การกำจัดน้ำเสีย ฯลฯ)

เช่น

- กรณีโครงการท้องถิ่น (การกำจัดขยะ การทำเหมืองฝาย ฯลฯ)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีเช่นนี้มีความสำคัญในสังคมและน่าจะเป็นส่วนหนึ่งของ “การบริหารสังคม” ที่ดี ซึ่งจะนำไปสู่ความราบรื่น สมานฉันท์ และความสมประโยชน์ร่วมกันของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม อันจะเป็นผลดีต่อสังคม ทั้งในด้านจิตใจ สังคม การเมืองการปกครอง และเศรษฐกิจ

ดังนั้นน่าจะมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกฎหมายลูกของรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดหลักการ แนวทาง กลไก วิธีการ ฯลฯ ที่ชัดเจนและเจาะจงในเรื่องดังกล่าว เพื่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะได้นำไปปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและเหมาะสม

### 6.3 การสร้างความสมานฉันท์ในสังคม

ในการ “บริหารสังคม” และการ “เพิ่มพลังสังคม” เพื่อให้ไปสู่การบรรลุผลที่พึงปรารถยานั้น ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะเอื้ออำนวยได้มากคือ ความสมานฉันท์ในสังคม

สังคมไทยมีเอกลักษณ์โดดเด่นในเรื่องสมานฉันท์และเอื้ออาทร อยู่แล้ว ดังปรากฏอยู่ในคำพูด เช่น

- น้ำใจคนไทย
- ยิ้มสยาม
- ประเพณีไทยแท้แต่โบราณ ใครมาถึงเรือนชานต้องต้อนรับ
- ฯลฯ

ในพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2542 ณ สีหบัญชรแห่งพระที่นั่งอนันตสมาคม เนื่องในพระราชวโรกาสทรงพระชนมายุ 6 รอบ มีความตอนหนึ่งว่า

“...ข้าพเจ้าระลึกคุณธรรมข้อหนึ่ง ที่อุปถัมภ์และผูกพันคนไทยให้รวมกันเป็นเอกภาพ สามารถดำรงชาติบ้านเมืองให้มั่นคงเป็นอิสระยั่งยืนมาช้านาน คุณธรรมข้อนั้นคือ ‘ไมตรี’ ความมีเมตตาหวังดีให้กันและกัน...”

ดังนั้นจึงไม่น่าจะเป็นการยากที่จะส่งเสริมสนับสนุนความสมานฉันท์ ความเอื้ออาทร ความมีน้ำใจไมตรี และความ “รู้จักสามัคคี” ให้มีเพิ่มมากขึ้น แพร่ขยายกว้างขวางมากขึ้น ชัดเจนหนักแน่นมากขึ้น และคงทนถาวรมากขึ้นใน

- ทุกกลุ่มอายุ
- ทุกกลุ่มอาชีพ
- ทุกพื้นที่
- ทุกองค์กร
- ทุกวงการ

โดยเฉพาะในกลุ่ม “ผู้นำ” ในสังคม ทั้งในภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และภาคท้องถิ่น

ขณะเดียวกันต้องยอมรับว่าสังคมไทยยังมีความขัดแย้งที่บั่นทอนการเป็นปึกแผ่น ความก้าวร้าว ฯลฯ อยู่มิใช่น้อย

จึงจำเป็นต้องมีมาตรการป้องกันปัญหาความขัดแย้งที่บั่นทอน และ

แก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่บั่นทอนอย่างเป็นระบบ รวมถึง

- ระบบการจัดการความขัดแย้งแบบสันติวิธี (Conflict management)
- ระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่กระทบต่อประชาชน (Public participation)
  - ระบบการปรึกษาประชาชน (Public consultation)
  - ระบบ “เจ้าโคตร” (ในภาคอีสานของประเทศไทย)
  - ระบบการไกล่เกลี่ยกรณีพิพาท (Alternative dispute resolution) เป็นต้น

รวมทั้งควรมีการให้การศึกษาเรียนรู้แก่ประชาชน การจัดฝึกอบรม และการสร้างผู้ชำนาญการหรือผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ในเรื่องเหล่านี้ให้กว้างขวางและมากอย่างเพียงพอ

## 7. การติดตามกำกับผลของสังคม

### 7.1 ความสำคัญของตัวชี้วัดผลการดำเนินการ

เมื่อสังคมมี

- การวางแผนของสังคม
- การจัดระบบโครงสร้างและกลไกในสังคม
- การบริหารและพัฒนาประชากร
- การอำนวยการและเอื้อกระบวนการในสังคม

และข้อสุดท้ายซึ่งสำคัญมาก คือต้องมี

- การติดตามกำกับผล

เพื่อจะรู้ว่าที่ดำเนินการไปทั้งหมดก่อให้เกิดผลอย่างไรบ้าง เป็นไปตามเป้าหมายมากน้อยเพียงใด นำพอใจมากน้อยเพียงใด มีอะไรเป็นข้อคิด เป็นบทเรียนอย่างไร ควรนำข้อมูลและข้อคิดที่ได้ไปดำเนินการ

อย่างไรบ้าง เช่น ในการแก้ไขปัญหาที่ประสบ ในการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาใหม่ หรือในการปรับปรุงพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น ทั้งหลายทั้งปวงนี้จะเป็นไปได้ดีมากถ้ามีตัวชี้วัดผลการดำเนินการ ตัวชี้วัดผลการดำเนินการควรเป็นรูปธรรมจึงจะวัดได้ชัดเจนและควรมีทั้ง

- ตัวชี้วัดผลการดำเนินการเบื้องต้น หรือ “ผลผลิต” (Output)
- ตัวชี้วัด “ผลลัพธ์” ที่ตามมา (Outcome)
- ตัวชี้วัด “ผลกระทบ” ขั้นสุดท้าย (Impact)

เราสามารถมีตัวชี้วัดได้มากมาย แต่ไม่ควรมากจนเกินไป และ

ตัวชี้วัดอาจอยู่ในรูปใดรูปหนึ่ง เช่น

- ตัวชี้วัดตามประเด็น
- ตัวชี้วัดตามกลุ่มคน
- ตัวชี้วัดตามเครือข่ายองค์กร
- ตัวชี้วัดตามพื้นที่
- ตัวชี้วัดภาพรวมทั้งสังคมหรือประเทศ

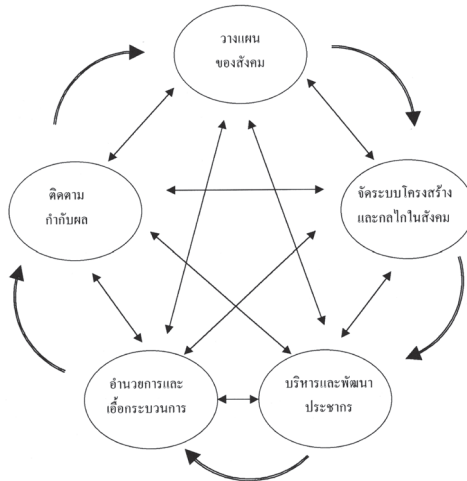
จะอย่างไรก็ตาม ที่ต้องมีและควรมีแน่ๆ คือ ตัวชี้วัดผลสุดท้ายของการพัฒนาหรือของการบริหารสังคม ซึ่งควรจะสอดคล้องกับตัวชี้วัดที่กำหนดเป็น “เป้าหมายหลักของสังคม” ในขั้นตอนการวางแผนของสังคมดังกล่าวแล้วในบทที่ 3

เพื่อให้ได้ตัวชี้วัดที่ดีที่สุด มีความหมาย มีคุณค่า และมีพลังในการสร้างการพัฒนาหรือนำสู่การเปลี่ยนแปลง ควรมีการศึกษาวิจัยและระดมความคิดเห็นในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นระยะๆ เพื่อทดสอบความเหมาะสมและ/หรือปรับปรุงพัฒนาตัวชี้วัดให้ดียิ่งขึ้นไปอีก

## 7.2 วงจรและปฏิสัมพันธ์ในกระบวนการบริหารสังคม

การบริหารสังคมเป็นกระบวนการซึ่งมีองค์ประกอบอย่างน้อย 5 ส่วนหลักๆ ดังกล่าวแล้ว องค์ประกอบทั้ง 5 ส่วนนี้มีความเป็นวงจรพร้อมๆ กับมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างเป็นพลวัตและต่อเนื่อง

ดังอาจแสดงด้วยภาพต่อไปนี้



ทุกองค์ประกอบและทุกขั้นตอนถือว่าสำคัญทั้งสิ้น ที่สำคัญซ้อนความสำคัญในทุกองค์ประกอบและทุกขั้นตอนคือ

- การมีส่วนร่วมของคนในสังคม
- การเรียนรู้และพัฒนาาร่วมกันจากการมีกิจกรรมร่วมกัน
- การมีไมตรีต่อกัน ซึ่งนำไปสู่ความเอื้ออาทร ความสมานฉันท์

และความสามัคคี

ซึ่งทั้งหมดนี้คือ “ทุนทางสังคม” อันจะนำไปสู่พลังที่ยิ่งใหญ่ของสังคมและภายในสังคม

สำหรับกระบวนการติดตามกำกับผล ควรดำเนินการแบบมีส่วนร่วม ทั้งในภาพย่อยและภาพใหญ่หรือภาพรวม

ในภาพย่อยอาจติดตามกำกับตามประเด็น หรือตามกลุ่มคน หรือตามเครือข่ายองค์กร หรือตามพื้นที่ย่อย

ส่วนในภาพใหญ่หรือภาพรวมควรทำร่วมกันทั้งประเทศ โดยมีตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ ให้ครบถ้วนเพียงพอ ทั้งตัวแทนในมิติพื้นที่ และตัวแทนในมิติประเด็น มาร่วมกันทำการติดตามกำกับผล ทั้งในรูปแบบ

การทำงานและการประชุมสัมมนา

หน่วยงานหรือองค์กรที่จะประสานสนับสนุนในเรื่องนี้ น่าจะได้แก่

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

- สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สป.)
- เครือข่ายองค์กรภาคประชาชนเชิงพื้นที่
- เครือข่ายองค์กรภาคประชาชนเชิงประเด็น
- รัฐสภา

เป็นต้น

และต้องไม่ลืมว่า คุณค่าของกระบวนการติดตามกำกับผลมิใช่อยู่ที่การค้นหาความผิดพลาดบกพร่อง แต่อยู่ที่การเป็นเครื่องมือช่วยให้

- สังคมสามารถเฝ้าระวังและใช้ความพยายามให้บรรลุเป้าหมายได้ดียิ่งขึ้น
- สังคมได้เรียนรู้และพัฒนาตนเอง ให้มีพลังความสามารถดียิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง

## 8. บทส่งท้าย

### 8.1 การบริหารสังคมโลก

หลักการและกระบวนการบริหารสังคมน่าจะใช้ได้กับ

- ประเทศเล็ก
- ประเทศใหญ่
- กลุ่มประเทศ เช่น ประชาคมยุโรป อาเซียน
- ทวีป
- โลก

อันที่จริงก็ได้มีการใช้คำเหล่านี้ คือ

- สังคมโลก (World society, Global society)

- ประชาคมโลก (World community, Global community)
- หมู่บ้านโลก (Global village)

ดังนั้นน่าจะเป็นที่หวังว่า ในวันหนึ่งข้างหน้า โลกทั้งโลกจะหันหน้ามาพยายาม “บริหารสังคม” ด้วยกัน นั่นคือ

1. มีการวางแผนสังคมโลกร่วมกัน กำหนดสภาพของสังคมที่พึงปรารถนาร่วมกัน อย่างน้อยก็ระบุว่า

- อุดมการณ์หลักร่วมกันคืออะไร เช่น อยู่ร่วมกันอย่างสันติท่ามกลางความหลากหลาย

- เป้าหมายหลักของสังคมโลกมีอะไรบ้าง เช่น อัตราการตายของทารกแรกเกิดไม่เกินเท่าไร คนมีอาหารไม่พอรับประทานมีไม่เกินเท่าไร คนมีที่อยู่อาศัยไม่มั่นคงมีไม่เกินเท่าไร ความขัดแย้งด้วยอาวุธกระทบคนไม่เกินเท่าไร เป็นต้น

2. มีการจัดระบบโครงสร้างและกลไกของสังคมโลก เช่น ปรับปรุงโครงสร้างและกลไกขององค์การสหประชาชาติ ปรับปรุงกลไกการจัดการความขัดแย้งแบบสันติวิธี ปรับปรุงโครงสร้างและกลไกทางเศรษฐกิจและการค้าของโลก พัฒนาองค์กรและกลไกที่ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนและผสมผสานทางวัฒนธรรมของสังคมโลก เป็นต้น

3. มีการบริหารและพัฒนาประชากรของโลก เช่น การศึกษาวิจัยและระดมความคิดแบบทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ในเรื่องจำนวนและการกระจายตัวของประชากรที่เหมาะสม การเร่งรัดขยายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึงประชากรทั้งโลก การเร่งรัดพัฒนาสุขภาพและการเรียนรู้ที่เหมาะสมให้แก่ประชากรกลุ่มผู้มีโอกาสน้อย เป็นต้น

4. มีการอำนวยความสะดวกและเอื้อกระบวนการในสังคมโลก เช่น พัฒนาให้มีผู้นำซึ่งมีคุณภาพเหมาะสมกระจายตัวอย่างกว้างขวางในสังคมโลกทั้งในภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และภาคท้องถิ่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงของสมาชิกสังคมโลกในกิจการซึ่งมีเป้าหมายร่วมกันหรือซึ่งกระทบต่อกันของสังคมโลก ส่งเสริมพัฒนาให้มีผู้เอื้อกระบวนการสร้างสันติหรือจัดการความขัดแย้งแบบสันติวิธี (Peace building หรือ

Conflict management facilitators) ให้มีมากขึ้นและกระจายอยู่ทั่วไปในสังคมโลก เป็นต้น

5. มีการติดตามกำกับผลของการบริหารสังคมโลก เช่น มีการตกลงตัวชี้วัดต่างๆ ในการติดตามและกำกับผลของการบริหารสังคมโลก ทั้งในระดับแต่ละประเทศและในระดับโลก มีการใช้ตัวชี้วัดเป็นเครื่องมือให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาาร่วมกันในเรื่องต่างๆ หรือในแง่มุมต่างๆ อย่างต่อเนื่อง รวมถึงการพัฒนาาระบบตัวชี้วัดเองให้มีประโยชน์และมีพลังเพิ่มมากยิ่งขึ้น เป็นต้น

## 8.2 การพัฒนา “ศาสตร์แห่งการบริหารสังคม”

จากข้อเขียนทั้งหมดข้างต้น คงจะเห็นแล้วว่าเราสามารถนำหลักการและกระบวนการบริหารโดยทั่วไปมาประยุกต์ใช้กับกรณีชุมชนสังคม ของประเทศหนึ่งๆ และแม้แต่สังคมของโลกทั้งโลก

อย่างไรก็ตาม คนในแต่ละสังคมย่อมมีความพยายามร่วมกัน มากบ้างน้อยบ้าง ในอันที่จะทำให้สังคมของตนดีขึ้น จะเรียกความพยายาม เช่นนี้ว่าเป็นความพยายามที่จะ “บริหารสังคม” ก็น่าจะได้

ดังนั้นจึงนำศึกษาว่า

- คนในแต่ละสังคมใช้ความพยายามอย่างไรกันบ้าง ในอันที่จะทำให้สังคมของตนดีขึ้น

- ความพยายามดังกล่าว ใช้หลักการ วิธีการ กระบวนการ ฯลฯ อย่างไร

- อาศัยโครงสร้างและกลไกอะไร อย่างไร
- มีการคิดค้น สร้างนวัตกรรม พัฒนา อะไรบ้าง
- ผลที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร ส่งผลกระทบต่อๆ ไปอย่างไร
- สังคมมีการเรียนรู้และพัฒนาตนเองอย่างไร
- ฯลฯ

ผลการศึกษาเช่นนี้ เมื่อประมวลสะสมและจัดเป็นระบบมากขึ้นๆ จะเป็นองค์ความรู้มหาศาลที่มีคุณค่า และนำไปใช้ประโยชน์ได้มากมาย



เราอาจเรียกองค์ความรู้นี้ว่า“ศาสตร์แห่งการบริหารสังคม”  
 ในประมาณ 100 ปี (1 ศตวรรษ) ข้างหน้า คาดว่า “ศาสตร์  
 แห่งการบริหารสังคม” น่าจะเป็นศาสตร์สำคัญสาขาหนึ่งที่มีการ

- ศึกษาวิจัย
- แลกเปลี่ยนเรียนรู้
- จัดการเรียนการสอน
- ผลิตเป็นเอกสารและสื่อเพื่อการเรียนรู้ในรูปแบบอื่นๆ
- ประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ
- ศึกษาเรียนรู้จากการประยุกต์ใช้
- คิดค้นนำเสนอรูปแบบหรือวิธีการบริหารสังคมในลักษณะต่างๆ
- และอื่นๆ

ทั้งหมดนี้ควรจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อสังคมทุกสังคมรวม  
 ทั้งสังคมไทยและสังคมโลก

### หมายเหตุผู้เขียน

บทความนี้เป็นสาระในการแสดง “ปาฐกถาพิเศษ ป่วย  
 อังภาภรณ์” ประจำปี 2546 ซึ่งผมรู้สึกเป็นเกียรติอย่างสูงที่ได้รับเชิญ  
 ให้แสดงปาฐกถานี้ หากจะมีประโยชน์และคุณค่าใดๆ จากบทความและ  
 ปาฐกถาดังกล่าว ผมขออุทิศแด่ท่านอาจารย์ป่วย ผู้ซึ่งได้เป็นแรงบันดาลใจ  
 ให้แก่ผม ในหลายด้านหลายประการ รวมทั้งสาระหลายส่วนในบทความนี้

หากบทความนี้จะมีส่วนแม้เพียงน้อยนิดในการช่วยให้สังคมไทย  
 และสังคมโลกมุ่งเดินไปในเส้นทางสู่สันติสุขและสันติภาพอย่างถาวร  
 ของคนในสังคม ผมคิดว่าคงจะสอดคล้องกับปณิธานและความพยายาม  
 อันสูงส่งที่ท่านอาจารย์ป่วยมีอยู่ตลอดชีวิต อันได้แก่เส้นทางแห่ง “สันติ  
 ประชาธรรม” นั่นเอง

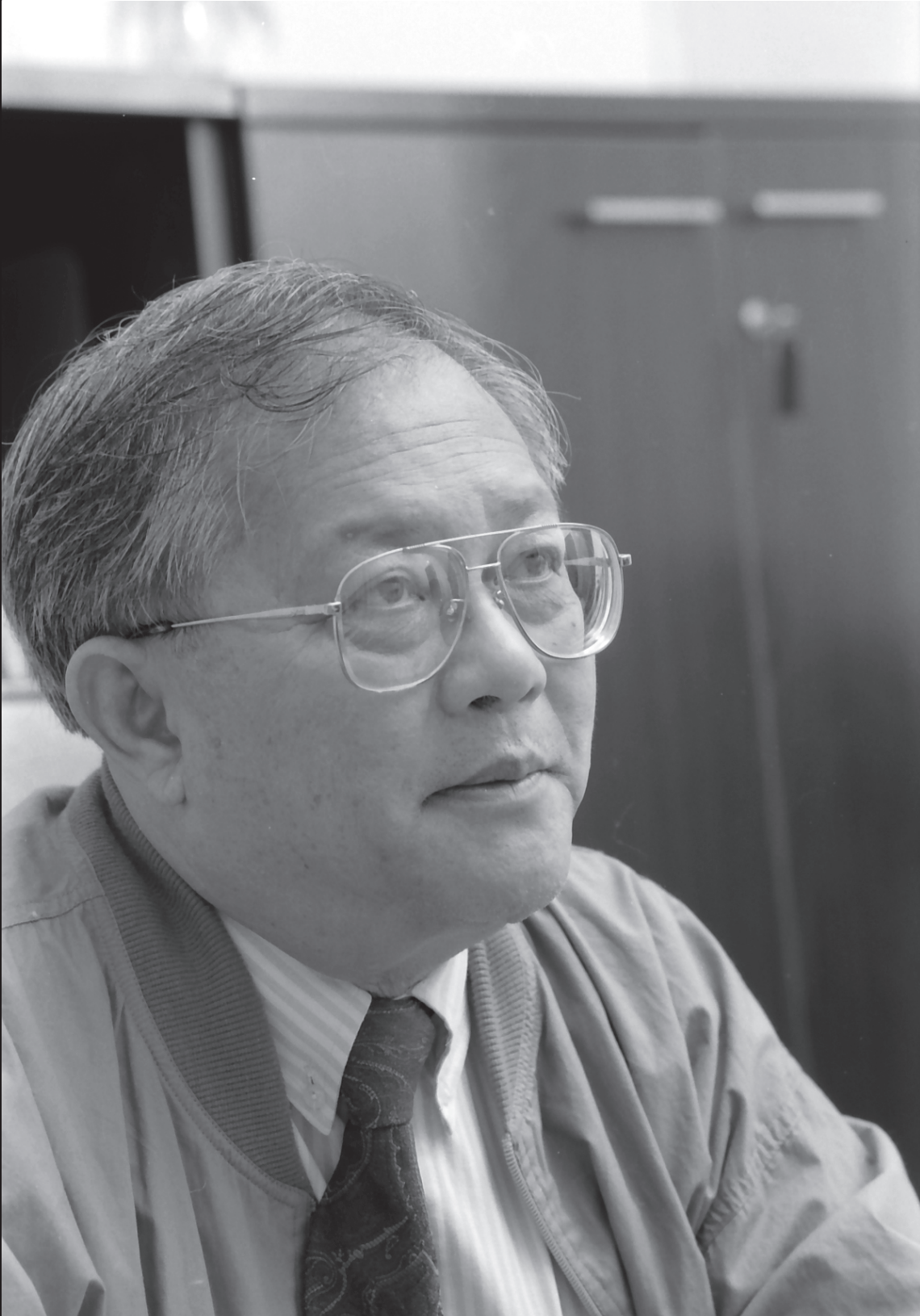
ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม  
 กุมภาพันธ์ 2546

ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์ ครั้งที่ 9  
วันพุธที่ 9 มีนาคม 2548



ระบบอุปถัมภ์กับการพัฒนาสังคม:  
ด้านหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงสังคมไทย

ม.ร.ว.อดิน รพีพัฒน์



ประวัติ  
ม.ร.ว.อดิน รพีพัฒน์

การศึกษา

- ปริญญาตรี: สาขานิติศาสตร์ (เกียรตินิยม) มหาวิทยาลัย Oxford
- ปริญญาโท: สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย Oxford  
สาขามานุษยวิทยาและสังคมวิทยา มหาวิทยาลัยคอร์เนล
- ปริญญาเอก: สาขามานุษยวิทยาและสังคมวิทยา มหาวิทยาลัยคอร์เนล

การทำงาน

- อาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ผู้อำนวยการสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- หัวหน้าแผนกสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อาจารย์ประจำคณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ผู้อำนวยการฝ่ายสังคมศาสตร์ของโครงการพัฒนาชนบทลุ่มน้ำแม่กลอง
- ผู้อำนวยการสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
- ประธานคณะกรรมการบริหารศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)
- ประธานกรรมการมูลนิธิชุมชนไท
- ประธานกรรมการมูลนิธิสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสังคม



กราบเรียนท่านผู้มีเกียรติที่เคารพ กระผมรู้สึกเป็นเกียรติอย่างสูง และมีความปีติยินดีอย่างยิ่ง ที่ได้รับมอบหมายให้มาแสดงปาฐกถาเพื่อรำลึกถึงท่านอาจารย์ป๋วย ผู้เป็นปราชญ์บุคคลของสังคม และเป็นผู้หนึ่งที่ผมเคารพรักที่สุด

ผมได้มีโอกาสร่วมงานกับท่านในโครงการบัณฑิตอาสาสมัคร และโครงการพัฒนาชนบทลุ่มน้ำแม่กลอง โครงการแรกมีความมุ่งหมายที่จะทำให้ปัญญาชนไทย ผู้ซึ่งต่อไปจะมีส่วนในการวางแผนนโยบายและบริหารงานของรัฐ ได้รู้จักชนบทอย่างดี และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับชาวชนบท เข้าใจสภาพและปัญหาของเขา

เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมาย อาจารย์จึงให้บัณฑิตอาสาสมัครลงหมู่บ้านชนบทคนเดียว คือแห่งละหนึ่งคน และถ้าเป็นไปได้ให้อาศัยอยู่บ้านชาวบ้าน ทั้งนี้เพื่อให้สมาคมกับชาวบ้านอย่างใกล้ชิด และให้เรียนรู้วิถีชีวิตของชาวบ้าน นอกจากนั้นอาจารย์ยังกำหนดให้บัณฑิตอาสาสมัครทำการศึกษาวิจัยในท้องที่เพื่อทำสารนิพนธ์ให้โครงการ

อาจารย์มหาวิทยาลัยก็ได้มีส่วนในการเรียนรู้ที่จะรู้จักชนบทด้วย เพราะบัณฑิตแต่ละคนมีอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งลงไปเยี่ยมศิษย์เพื่อให้คำปรึกษาและช่วยแก้ปัญหาในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้น ความสำเร็จของโครงการนี้จะเห็นได้จากการที่อดีตอาสาสมัครจำนวนมากยังคงทำงานรับราชการในชนบท อาจารย์หลายท่านมีความผูกพันกับชนบท และได้รับประโยชน์จากการทำงานในโครงการนี้ ตัวผมเองยังได้เรียนรู้หลายอย่างหลายประการ ซึ่งเป็นประโยชน์ในการทำงานวิจัยในภายหลังเป็นอันมาก

ส่วนโครงการพัฒนาชนบทลุ่มน้ำแม่กลองนั้นมื่ออะไรที่น่าสนใจอยู่หลายประการ เดิมทีเดียวเมื่อ ดร.วิญญู วิจิตรวาทการ ได้ร่างโครงการขอการสนับสนุนจากมูลนิธิรอกกีเฟลเลอร์นั้น มีความประสงค์ให้เป็นแต่เพียงการวิจัยแบบสหวิทยา โดยมีมหาวิทยาลัยสามแห่งคือ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ส่งอาจารย์เข้าร่วมทำวิจัย แต่เมื่อโครงการได้ไปเชิญศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มาเป็นผู้อำนวยการ การทำงานก็ได้เปลี่ยนแปลง

ท่านอาจารย์ป๋วยอยากให้ลงมือทำการพัฒนาไปพร้อมกับการศึกษา ดังนั้นโครงการจึงส่งทีมที่ประกอบด้วยอาจารย์หนึ่งคนกับนิสิตนักศึกษาอีกสามคนจากสามมหาวิทยาลัย ลงไปทำงานพัฒนาร่วมกับชาวบ้าน ผลที่ออกมานั้น ผู้แทนมูลนิธิรอกกีเฟลเลอร์ไม่เข้าใจ และไม่สามารถที่จะเข้าใจได้ เพราะตรงกันข้ามกับที่ผู้แทนของมูลนิธิ คาดหวัง

ผู้แทนของมูลนิธิ คาดหวังที่จะได้แผนแม่บทสำหรับการพัฒนา ลุ่มน้ำขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นการพัฒนาที่สมัยนั้นนิยม คือเป็นการพัฒนาแบบแผนบนลง (top down) เป็นการพัฒนาตามแบบตะวันตก และเป็นแบบรัฐทำให้ราษฎร

บทเรียนจากการดำเนินงานโครงการพัฒนาชนบทลุ่มน้ำแม่กลอง กลับออกมาในรูปของวิธีทำงานกับเกษตรกรเพื่อการพัฒนา เป็นการตอบปัญหาที่ว่าทำงานกับชาวบ้านอย่างไร เพื่อให้ชาวบ้านช่วยตนเอง ฟัง

ตนเองในการพัฒนา ทำอย่างไรจึงจะให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างแท้จริง จนเขารู้สึกว่าการพัฒนานั้นเกิดขึ้นจากความคิดของเขาเอง และความสำเร็จหรือล้มเหลวเป็นสิ่งที่เขาทำเอง ผมบอกได้ว่าในท้องที่โครงการฯ ประสบความสำเร็จ ชาวบ้านไม่เคยตำหนิหรือว่าโครงการฯ ว่าทำให้เขาล้มเหลวเลย และในท้องที่ที่ประสบความสำเร็จ ชาวบ้านจะพูดว่าเขาเป็นผู้คิดริเริ่มทำให้เกิดความสำเร็จ ไม่ใช่เพราะโครงการฯ มาแนะนำหรือช่วยเขา<sup>1</sup>

ส่วนใหญ่ของบทเรียนจากโครงการพัฒนาชนบทลุ่มน้ำแม่กลอง ได้ถูกนำมาเรียบเรียงเป็นหนังสือคู่มือชื่อ *คู่มือนักพัฒนา: การทำงานกับเกษตรกร (How to Work with Farmers: A Manual for Field Workers)*<sup>2</sup> หนังสือคู่มือเล่มนี้เกิดจากการที่ ดร.โฮม ผู้เชี่ยวชาญชาวเยอรมันในโครงการส่งเสริมการเกษตรไทย-เยอรมัน ได้เชิญอาจารย์ผู้ได้ทำงานในโครงการพัฒนาชนบทลุ่มน้ำแม่กลองมาร่วมกับผู้ทำงานในโครงการส่งเสริมการเกษตรไทย-เยอรมัน แต่งขึ้นโดยมี ดร.โฮมเป็นบรรณาธิการ

ความจริงแล้ว ผมคิดว่าโครงการพัฒนาชนบทลุ่มน้ำแม่กลองได้เป็นเชื้อที่ส่งเสริมให้เกิดวิธีการหลายอย่างในการพัฒนาขององค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้นว่า แนวคิดในเรื่องการมีส่วนร่วม แนวคิดในเรื่องชาวบ้านเรียนจากชาวบ้านด้วยการดูงาน และแม้แนวคิดที่ให้ความสำคัญกับประวัติศาสตร์ความเป็นมาของการทำมาหากินและวิถีชีวิต ซึ่งภายหลังมีความสำคัญยิ่งในการพัฒนาชนไทย และเรียกว่าการพัฒนาแบบวัฒนธรรมชุมชน เราควรต้องระลึกว่าโครงการพัฒนาชนบทลุ่มน้ำแม่กลองเป็นโครงการที่เกิดขึ้น 30 ปีมาแล้ว คือในปี พ.ศ. 2517

ในเรื่องที่ท่านอาจารย์ป่วยเกี่ยวข้องกับโครงการนี้ ศาสตราจารย์ระพี สาคริก ได้กล่าวไว้ว่า

<sup>1</sup> ม.ร.ว.อภินันท์ รพีพัฒน์, *ปัญหาการพัฒนาชนบท: บทเรียนจากกรณีศึกษาโครงการพัฒนาชนบทลุ่มน้ำแม่กลอง* (สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2531)

<sup>2</sup> แฟรงค์ แองกอล์ฟ โฮม, ม.ร.ว.อภินันท์ รพีพัฒน์, ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, *คู่มือนักพัฒนา: วิธีการทำงานกับเกษตรกร* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526)

“...การริเริ่มและก้าวเข้าไปเป็นผู้นำโครงการในด้านพฤติกรรม และความคิดของศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ้งภากรณ์ จนกระทั่งถึงขั้นที่ โครงการนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ชีวิตตนเองถึงจุดที่ได้รับผลกระทบรุนแรง นับเป็นความกล้าหาญ และเสียสละที่อยู่บนหลักการสร้างสรรค์ และควม ค่าแก่การที่ชนรุ่นหลังจะพิจารณารับช่วงเพื่อสืบทอดอย่างสำคัญ”<sup>3</sup>

ผมขอเล่าถึงพฤติกรรมบางอย่างบางสิ่งของท่านอาจารย์ป๋วยที่ประทับใจผมระหว่างการทำงานโครงการฯ นี้ ในการลงสนามครั้งหนึ่ง ระหว่างทาง รถของเราได้ชนวัวตัวหนึ่งเข้า ทำให้กระจกหน้าแตกละเอียด เศษกระจกกระจายเต็มอยู่ที่พื้นรถ เมื่อไปถึงหมู่บ้าน คนรถกับผมจึงจะ ปิดเศษแก้วออกจากรถ ท่านอาจารย์รีบห้าม บอกว่าเดี๋ยวเดี๋ยงๆ ใน หมู่บ้านจะถูกแก้วบาด ซึ่งทำให้ตัวผมเองรู้สึกละเอียดใจว่าทำอะไรไม่ได้ คิดถึงผู้อื่นเพียงพอ

สำหรับท่านอาจารย์ ผมสังเกตดู เวลาท่านทำอะไร ท่านคิดถึงผู้อื่น ในทุกๆ เรื่อง ไม่ใช่เรื่องนี้แต่เพียงเรื่องเดียว ผมคิดว่า การให้ความสำคัญแก่คนอื่นเสมอ ไม่ว่าคนนั้นจะมีสถานะอย่างไร และมีผลมาถึงตนเองหรือไม่ เป็นสิ่งที่หาได้ไม่ง่ายนักในสังคมไทย

ในการทำงานในโครงการนี้ บางครั้งท่านอาจารย์ได้ไปพักผ่อน กับพวกเราในบ้านของชาวบ้าน ผมเห็นท่านอาจารย์นั่งที่พื้นคุยกับชาวบ้านอย่างเป็นกันเอง และนอนกับพื้นบนเสื่อจัดตั้งเป็นชาวบ้านคนหนึ่ง ในการพูดคุยกับชาวบ้าน ผมไม่เคยเห็นท่านอาจารย์แนะนำสั่งสอน ชาวบ้านเสมือนว่าท่านเป็นครู เป็นผู้ใหญ่ ที่ทำการสอนผู้ด้อยปัญญาว่า หากแต่ว่าท่านจะฟังเรื่องราวและความเห็นต่างๆ ของชาวบ้านเสมอ เหมือนกับว่าชาวบ้านเป็นเพื่อนที่มีสถานะและความรู้เท่าเทียมกับท่าน ชาวบ้านบางแห่งยังตกใจว่าท่านเป็นถึงผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแล้วยังมาอยู่ร่วมกับเขาเสมอเหมือนชาวบ้านเช่นกันได้

<sup>3</sup> ศาสตราจารย์ ระพี สาคริก, “คำปรารภ,” ใน ม.ร.ว.อศิน รพีพัฒน์, *อ้างแล้ว*, 2531



## 1. ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์และระบบอุปถัมภ์: แก่นของความหมายที่หลากหลาย

พื้นฐานของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อยู่ที่ความแตกต่างของพลังอำนาจในสถานภาพของคู่สัมพันธ์ กล่าวคือ ผู้อุปถัมภ์ (patrons) ครอบครองทรัพยากรมากกว่าผู้รับการอุปถัมภ์ (clients) จนกระทั่งสามารถที่จะช่วยเหลืออุปการะและให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับการอุปถัมภ์ได้<sup>4</sup> ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับการอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวซึ่งอาจเปรียบเสมือนการเป็นเพื่อน<sup>5</sup> มีการแลกเปลี่ยนเป็นส่วนสำคัญ แต่สิ่งที่นำมาแลกเปลี่ยนกันนั้นไม่แน่นอน ไม่ชัดเจน<sup>6</sup>

ความหลากหลายของความหมายเกิดขึ้นจากการที่นักวิชาการแต่ละคนเห็นคนละองค์ประกอบของความสัมพันธ์ อเล็กซ์ เวนกรอด (Alex Weingrod) เล่าว่า ได้มีการใช้แนวคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์ (patronage) ครั้งแรกๆ ในหนังสือของฟุสตาล เดอ กูลังส์ (Fustel de Coulanges) เรื่อง *The Ancient City* (เมืองโบราณ) โดยหมายถึงสภาพของความไม่เท่าเทียมกันของคนสองประเภททางกฎหมาย คือ patrons (ผู้อุปถัมภ์) ผู้มีสิทธิ์ทางกฎหมายและพิธีกรรม และ clients (ผู้รับการอุปถัมภ์) ซึ่งไร้สิทธิ์ ดังนั้นจึงต้องทำนิติกรรมผ่าน patrons (ผู้อุปถัมภ์) ผู้ทำหน้าที่เป็นคนกลางระหว่าง clients (ผู้รับการอุปถัมภ์) กับรัฐ แต่ความหมายเฉพาะ

<sup>4</sup> ไปรอดดู James C. Scott, "Patron-Client Politics and Political Change in South-east Asia," ใน Steffen W. Schmidt, Laura Guasti, Carls H. Lande and James C. Scott eds., *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism* (Berkeley: University of California Press, 1977), p. 125.

<sup>5</sup> Eric R. Wolf, "Kinship, Friendship, and Patron-Client Relations in Complex Societies," ใน Steffen W. Schmidt and other eds., *อ้างแล้ว*, p. 174; Julian A. Pitt-Rivers, *The People of the Sierra* (N. Y. Criterion Books, 1954), p. 140.

<sup>6</sup> ดู George M. Foster, "The Dyadic Contract: A Model for the Social Structure of a Mexican Peasant Village," ใน Steffen W. Schmidt and other eds., *อ้างแล้ว*, p. 15-27.

ดังนั้นต่อมาก็ได้เลื่อนรางไป<sup>7</sup> ในระยะหลังๆ นี้ แทนที่จะหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่มีสิทธิเสรีภาพ เป็นราษฎรเต็มขั้น กับผู้ไร้สิทธิเสรีภาพ กลับหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ต่างชนชั้นกัน แต่ก็ยังเน้นความไม่เท่าเทียมกัน (inequality) ระหว่างผู้เป็นคู่สัมพันธ์ จอร์จ ฟอสเตอร์ (George Foster) จึงกล่าวไว้ว่า สัญญา (contracts) ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับการอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์แนวตั้ง<sup>8</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของที่ดินกับเกษตรกรผู้เช่าที่ดินมักถูกเสนอเป็นตัวอย่างของความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์ เพราะแม้ว่าเจ้าของที่ดินจะมีอำนาจมาก และผู้เช่าไม่มีอำนาจเลย แต่ต่างฝ่ายก็ต้องพึ่งพาอาศัยอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นการตอบสนองซึ่งกันและกัน (reciprocity) การตอบสนองซึ่งกันและกันจึงเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในความสัมพันธ์แบบนี้

ดังนั้น อีริก วูลฟ์ (Eric Wolf) จึงกล่าวว่า ผู้อุปถัมภ์ช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและให้การคุ้มครองแก่ผู้รับการอุปถัมภ์จากการกดขี่และเรียกร้อย ทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย จากผู้มีอำนาจ ขณะที่ผู้รับการอุปถัมภ์ตอบสนองด้วยการแสดงความนิยมชมชอบ และด้วยการให้ข่าวสารเกี่ยวกับแผนการร้ายของศัตรูและผู้อื่น ตลอดจนให้การสนับสนุนทางการเมือง<sup>9</sup>

นอกจากที่กล่าวมาแล้วนี้ ยังมีเรื่องความยั่งยืนของความสัมพันธ์ที่จูเลียน พิตต์-ริเวอร์ส (Julian Pitt-Rivers) ถือว่าความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์คือความเป็นเพื่อนที่เอียงข้าง (lopsided friendship)<sup>10</sup> หมายความว่าความสัมพันธ์นี้ยั่งยืนอยู่ได้ ด้วยมีหลักศีลธรรมและความภักดีสนับสนุนอยู่ นักวิชาการไทย เช่น ศาสตราจารย์ ดร.นิธิ เอียวศรีวงศ์ ก็เห็นว่าความภักดีเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Alex Weingrod, "Patrons, Patronage, and Political Parties," ใน *เล่มเดิม*, p. 324.

<sup>8</sup> George M. Foster, *เล่มเดิม*, p. 26.

<sup>9</sup> Eric R. Wolf, *เล่มเดิม*, p. 174.

<sup>10</sup> Julian A. Pitt-Rivers, *อ้างแล้ว*, p. 140.

<sup>11</sup> ชูชัย ศุภวงศ์ และยุวดี คาดการณ์ไกล, *ประชาสังคม ทรรศนะนักคิดในสังคมไทย* (กรุงเทพฯ: มติชน, 2541)

## 2. ความแตกต่างระหว่างความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ และความสัมพันธ์แบบตลาด

ศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร สยามวาลา และ ศาสตราจารย์ ดร.นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้เน้นสิ่งที่คู่สัมพันธ์นำมาแลกเปลี่ยนกัน ท่านอาจารย์อัมมารเห็นว่า สาเหตุหลักที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ขึ้นได้นั้นมาจากลักษณะความแตกต่างระหว่างสิ่งที่เสนอขึ้นมาเพื่อแลกเปลี่ยนกันของคู่สัมพันธ์ สิ่งที่ผู้อุปถัมภ์เสนอนั้นเป็นสิ่งที่มีความ คุณลักษณะ เป็นที่รู้จักกันดีโดยทั่วไป ในขณะที่สิ่งที่ผู้ที่ขอมาเป็นผู้รับการอุปถัมภ์เสนอนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ทราบกันว่าคุณภาพจะเป็นเช่นไร ผู้ที่จะมาเป็นผู้อุปถัมภ์ ไม่ทราบว่า จะได้ของมีคุณภาพอย่างไร จนกว่าการแลกเปลี่ยนจะสำเร็จเรียบร้อยไปแล้ว ดังตัวอย่างของงานบริการเป็นต้น<sup>12</sup> ความสัมพันธ์ในการแลกเปลี่ยนเช่นนี้จึงต้องมีลักษณะเป็นส่วนตัวอย่างยิ่ง (highly personalistic) คือต้องรู้จักผู้ที่มารับการอุปถัมภ์เป็นการส่วนตัว

ส่วนความสัมพันธ์แบบตลาด (market relationships) เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่มีลักษณะเป็นส่วนตัว (impersonal) คือใครก็ได้จะเข้ามาแลกเปลี่ยนกันก็ได้ ไม่เจาะจงว่าต้องเป็นผู้ใด ซึ่งแตกต่างตรงกันข้ามกับความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ แต่ในการแลกเปลี่ยนแบบตลาด สิ่งของที่นำมาแลกเปลี่ยนกันต้องเป็นที่รู้จักว่าอะไรโดยทั้งสองฝ่าย ท่านอาจารย์อัมมารคิดว่า การที่จะเกิดความสัมพันธ์แบบตลาดขึ้นได้ จะต้องมีการเปรียบเทียบเกณฑ์และกฎหมาย ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและที่ไม่ได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อจะอำนวยความสะดวกให้แก่คนที่เป็นคนแปลกหน้าต่อกัน สามารถแลกเปลี่ยนสิ่งของกันได้โดยไม่มีความเสี่ยง<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Ammar Siamwala, "Social Change in Contemporary Thailand," unpublished paper, presented at the Thai-European Seminar on Social Change in Contemporary Thailand, Amsterdam, May 28-30, 1980.

<sup>13</sup> เล่มเดิม, ผู้ปาฐกถาต้องขอขอบพระคุณศาสตราจารย์นิธิ เอียวศรีวงศ์ ด้วย ที่ได้แสดงความเห็นในเรื่องความแตกต่างระหว่างความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับความสัมพันธ์แบบตลาด

ท่านอาจารย์นิธิได้เสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ ซึ่งให้แง่มุมมองที่แปลกใหม่ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ สืบเนื่องจากการให้ความสำคัญกับอุดมการณ์ของระบบอุปถัมภ์ อาจารย์จึงเห็นว่ามีการเคลื่อนการแลกเปลี่ยนแบบตลาดด้วยอุดมการณ์ อาทิเช่น ความภักดี ทำให้ดูเหมือนเป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ตัวอย่างที่อาจารย์นำมาแสดงคือ การซื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง อาจารย์คิดว่าการที่เอาระบบอุปถัมภ์มาเคลื่อนไปไว้นั้น ก็เพื่อที่จะให้สามารถแลกเปลี่ยนของบางสิ่งบางอย่างที่แลกเปลี่ยนในตลาดไม่ได้ เพราะในระบบการแลกเปลี่ยนทุกอย่างมีศีลธรรม หรือกฎเกณฑ์ห้ามแลกเปลี่ยนบางอย่างอยู่เสมอ ปัจจุบันเราแลกเปลี่ยนในระบบตลาด แต่ใช้มารยาทของระบบอุปถัมภ์มาเคลื่อน เราจึงสามารถแลกเปลี่ยนได้ทุกอย่าง<sup>14</sup>

### 3. ระบบอุปถัมภ์ในทัศนะของนักมานุษยวิทยาและนักรัฐศาสตร์

อเล็กซ์ เวนกรอด (Alex Weingrod) ได้ชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างนักมานุษยวิทยากับนักรัฐศาสตร์ในการมองความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ในทัศนะของนักมานุษยวิทยา ระบบอุปถัมภ์ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของระบบที่เป็นทางการของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากเป็นเหมือนเถาวัลย์หรือไม้เลื้อยที่ร้อยรัดพันรอบต้นและกิ่งก้านของระบบที่เป็นทางการสำหรับนักมานุษยวิทยาแล้ว การศึกษาระบบอุปถัมภ์ก็คือการวิเคราะห์วิจัยว่า บุคคลที่มีอำนาจไม่เท่ากันแต่ผูกพันกันด้วยการมีผลประโยชน์ร่วมและความเป็นเพื่อน จะจัดการอย่างไรกับความสัมพันธ์ของเขา เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่เขามุ่งหมาย

สำหรับนักรัฐศาสตร์นั้น ระบบอุปถัมภ์ (patronage) หมายถึงวิธีการหรือช่องทางที่นักการเมืองของพรรคหนึ่งพรรคใดใช้ในการจัดสรรงานหรือตำแหน่งงานของรัฐ (สาธารณะ, public) หรือสิ่งอื่นใดให้แก่ผู้อื่น

<sup>14</sup> ชูชัย สุภวงส์ และยุวดี คาดการณ์ไกล, *อ้างแล้ว*, หน้า 61-62

เพื่อแลกกับคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง ดังนั้น วี. โอ. คีย์ (V. O. Key) จึงเขียนว่า เราอาจพิจารณาระบบอุปถัมภ์ได้ว่า เป็นการตอบสนองของรัฐบาลต่อกลุ่มผลประโยชน์การศึกษาาระบบอุปถัมภ์ก็คือการวิเคราะห์วิจัยว่า ผู้นำพรรคการเมืองพยายามที่จะใช้สถาบันของรัฐ (public institutions) และทรัพยากรของส่วนรวม (public resources) เพื่อตอบสนองความประสงค์ของตัวเองอย่างไร ตลอดจนการใช้การให้สิทธิพิเศษหรือสิ่งอื่นๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียง<sup>15</sup>

ได้มีการสรุปและตั้งสมมติฐานว่า ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (แบบของนักมานุษยวิทยา) เกิดขึ้นในโครงสร้างของรัฐที่อ่อนแอ ซึ่งอำนาจรัฐกระจุกตัวกระจายกันออกไปไม่เป็นกลุ่มก้อน และกิจกรรมของรัฐมีขอบเขตจำกัด มีช่องว่างระหว่างระดับต่างๆ ของหมู่บ้าน เมือง และรัฐ ส่วนระบบอุปถัมภ์ที่ชักนำโดยพรรคการเมือง (แบบของนักรัฐศาสตร์) นั้นสัมพันธ์กับการขยายขอบเขต และการแพร่หลายของกิจกรรมของรัฐ ตลอดจนการเกิดการบูรณาการ (integration) ของหมู่บ้าน เมือง และรัฐ<sup>16</sup>

ถ้าจะกล่าวอย่างสั้นๆ ก็คือว่า ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (แบบของนักมานุษยวิทยา) เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในสังคมที่ยังมิได้พัฒนาเป็นรัฐชาติ (nation state) อย่างสมบูรณ์ ส่วนระบบอุปถัมภ์ (แบบของนักรัฐศาสตร์) นั้นจะมีขึ้นในสังคมที่พัฒนาขึ้นเป็นรัฐชาติแล้ว

#### 4. สังคมไทยในอดีต:

##### ระบบอุปถัมภ์ในสมัยอยุธยา พ.ศ. 1883-2112

ระบบอุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อาจมีมาก่อนระบบไพร่หรือระบบศักดินา ประเพณีลงแขกเอาแรงคงเป็นประเพณีที่มีมาแต่เดิม ในหมู่บ้านคงจะมีผู้อาวุโสที่เรียกกันว่า “แก่บ้าน” “แก่วัด” หรือ “จ้ำ” ผู้ทำพิธีไหว้ผีปู่ตาเป็นผู้นำ และมีนักเลงเป็นคล้ายทหารที่คุ้มครองหมู่บ้าน

<sup>15</sup> Alex Weingrod, *อ้างแล้ว*, p. 324.

<sup>16</sup> *เล่มเดิม*, p. 325.

คงยากที่จะเรียกความสัมพันธ์ภายในหมู่บ้านเหล่านี้ว่าเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เพราะคนในหมู่บ้านคงไม่มีใครมีฐานะ อำนาจ แตกต่างกันนัก แต่ในดินแดนที่เป็นประเทศไทยในปัจจุบัน ในสมัยก่อนอยุธยา ก็เคยมีอาณาจักรย่อยๆ หลายอาณาจักร เช่น ทวารวดี สุพรรณบุรี อโยธยา ละโว้ และสุโขทัย

เราไม่ทราบว่าคุณสมบัติระหว่างชาวบ้านกับผู้ปกครองอาณาจักรเหล่านี้เป็นอย่างไร แต่ทราบว่าในดินแดนเหล่านี้มีการรบบุงเป็นประจำ และในการสงครามแต่ละครั้ง ผู้ชนะก็จะกวาดต้อนครอบครัวของฝ่ายที่แพ้ไปตั้งหลักปักฐานอยู่ในดินแดนของผู้ชนะ ดินแดนแถบนี้ มีประชากรอยู่อาศัยไม่หนาแน่น และในการรบก็อาศัยกำลังพลเป็นสำคัญ เพราะไม่มีใครมีอาวุธที่ทรงอำนาจ การได้เปรียบในการต่อสู้ก็อาศัยความสามารถในการระดมคนมาร่วมทำการรบเป็นสำคัญ

ศาสตราจารย์ ขจร สุขพานิช ได้บรรยายเกี่ยวกับสังคมไทยในดินแดนแถบนี้ว่าประกอบไปด้วยกลุ่มเล็กๆ แต่ละกลุ่มมีหัวหน้าของตน<sup>17</sup> ในสมัยต้นอยุธยา ก่อน พ.ศ. 1899 ทุกๆ คนในกลุ่มแต่ละกลุ่มถูกบังคับให้ไปขึ้นทะเบียนกับหัวหน้า โดยที่หัวหน้าต้องรับผิดชอบในการเกณฑ์ผู้คนในยามศึกสงคราม จึงทำให้เกิดคนสองประเภทขึ้น คือ นาย กับ ไพร พวกหัวหน้ากลายเป็น นาย ขณะที่คนที่มาขึ้นทะเบียนกับเขาเป็น ไพร ผู้ใดไม่ได้ขึ้นทะเบียนสังกัด นาย จะถูกจับและลงโทษให้เป็นไพร่หลวง

ดังนั้นจึงเกิดมีไพร่ 2 ประเภทขึ้น คือ ไพร่สม และ ไพร่หลวง

ไพร่สม คือคนที่ไปขึ้นทะเบียนกับหัวหน้าผู้เป็นนาย และราชการถือเสมือนว่าเป็นทรัพย์สินของนาย ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา หัวหน้าหลักของนายคือเกณฑ์ไพร่ที่ขึ้นทะเบียนกับตนออกศึกสงคราม ส่วนไพร่หลวงนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมอบหมายให้ขุนนางเป็นนายปกครองดูแล แต่เนื่องด้วยไพร่หลวงเป็นคนผิด เพราะหลบเลี่ยงไม่ยอมขึ้นทะเบียนกับหัวหน้าจึงต้องถูกเกณฑ์แรงงาน เรียกว่าทำราชการเข้าเดือนออกเดือน เป็นเวลารวมทั้งสิ้นปีละ 6 เดือน คือทำงาน 1 เดือนวัน 1 เดือน ขุนนางที่

<sup>17</sup> ขจร สุขพานิช, *ฐานันดรไพร่ วชิรญาณ* (กรุงเทพฯ: อรุณสาร, 2505), หน้า 11, 14

เป็นนาย มีหน้าที่เกณฑ์ไพร่หลวงได้บังคับบัญชาของเขามาทำราชการ  
เข้าเดือนออกเดือน

ขุนนางคนหนึ่งกับไพร่ได้บังคับบัญชาของเขาก็กำนวนหนึ่ง  
กลุ่มเหล่านี้ประกอบกันเป็นชั้นลดหลั่นกันขึ้นไป โดยมีพระมหากษัตริย์  
ประทับอยู่ที่ยอด ศักดินาคือตัวเลขที่แสดงให้เห็นว่าผู้ถือศักดินาจำนวน  
นั้นจะมีไพร่ได้บังคับบัญชาเท่าใด พระมหากษัตริย์ทรงมีศักดินานับไม่ถ้วน  
ขณะที่พระมหากษัตริย์ทรงมีศักดินา 100,000 ไร่ เสนาบดีมีศักดินาคณะ  
10,000 ไร่ หม่อมเจ้าทรงมีศักดินาองค์ละ 1,500 ไร่ หม่อมราชวงศ์  
มี 500 ไร่

ประเภทของคนที่มีศักดินาตั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไปถือว่าเป็นนาย  
ซึ่งรวมทั้งเจ้านายและขุนนาง ส่วนพวกที่มีศักดินาต่ำกว่า 400 ไร่  
เป็นไพร่ที่ต้องลงทေးเบียดอยู่ในสังกัดของนาย หรือทาสที่ถูกขายไปเป็น  
ผู้รับใช้ในบ้านของนายและเจ้านาย<sup>18</sup>

เดิมทีเดียว พระมหากษัตริย์กรุงศรีอยุธยาทรงส่งพระราชโอรส  
และเจ้านายไปปกครองหัวเมือง เจ้านายเหล่านั้นก็มีไพร่สมอยู่ได้ปกครอง  
ของพระองค์เอง หลังจากการเสียกรุงแก่พม่าครั้งที่หนึ่งเมื่อ พ.ศ. 2112  
การแต่งตั้งเจ้านายไปปกครองหัวเมืองก็ถูกยกเลิก มีการสร้างวังให้  
เจ้านายประทับอยู่ในกรุงศรีอยุธยา และพระราชทานไพร่ให้รับใช้ทำมา  
หากินส่งส่วยถวายเจ้านาย สำหรับเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ เช่น พระอนุชา  
พระเจ้าลูกเธอ พระเจ้าหลานเธอ ก็มีการตั้งกรมพระราชทาน เรียกว่า  
เจ้านายทรงกรม อย่างกรมพระราชวังบวรสถานมงคล (วังหน้า) และกรม  
อื่นๆ

นอกจากไพร่สมแล้ว ก็มีขุนนางประจำกรมที่ดูแลปกครองไพร่  
ในกรม ส่วนพระมหากษัตริย์ทรงมีกรมเป็นจำนวนมาก กรมเหล่านี้  
มีไพร่หลวงประจำอยู่ และพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขุนนางมาดูแล

<sup>18</sup> ศักดินา หมายถึงอำนาจ ที่ระบุว่าเป็นนา เข้าใจว่าระบบนี้เคยใช้ในท้องที่ที่ดิน  
ขาดแคลน อยู่ระหว่างเขา (อย่างภาคเหนือตอนบน) มีการจัดสรรที่ดินพร้อมคนทำนา  
ในที่ดินส่วนนั้น แต่เมื่อมาตั้งอาณาจักรในที่ราบลุ่มอันกว้างใหญ่ของแม่น้ำเจ้าพระยา  
ความหมายก็เลื่อนไปหมายถึงจำนวนคนได้บังคับบัญชาอย่างเดียว

ปกครองกรมเหล่านั้น ขุนนางเหล่านี้เป็นนายของไพร่หลวงประจำกรม และมีหน้าที่ดูแลและเกณฑ์ไพร่ให้รับราชการเข้าเดือนออกเดือน

ปรากฏว่าในความเป็นจริง ไพร่สมส่วนมากเป็นของเจ้านาย ส่วนไพร่หลวงนั้นอยู่ใต้บังคับบัญชาของพวกขุนนาง การที่เป็นดังนี้ทำให้มีผลทางการเมือง กล่าวคือ เมื่อใดที่ไพร่หลวงมีจำนวนมาก เมื่อนั้นพวกขุนนางจะมีอำนาจมาก และอาจแย่งราชสมบัติได้ ดังกรณีเจ้าพระยา กลาโหมสุริยวงศ์ปราบดาภิเษกเป็นพระเจ้าปราสาททอง เมื่อ พ.ศ. 2173 ประมาณ 40-50 ปีหลังการก่อกบฏจากการเสียกรุงครั้งที่หนึ่ง และกรณีที่เจ้าพระยาจักรีปราบดาภิเษกเป็นพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้า เมื่อ พ.ศ. 2316 ประมาณ 15 ปีหลังกรุงศรีอยุธยาแตกครั้งที่สอง

การที่กรุงศรีอยุธยาพ่ายแพ้สงคราม พวกไพร่พล็ดพรากจากนายกระเจิดกระเจิงไป กลายเป็นคนจรจัด ไม่สังกัดมูลนาย ดังนั้นจำนวนไพร่หลวงจึงมีมากหลังจากการพ่ายแพ้สงคราม

ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นประจำและมีผลทางการเมืองคือการสูญเสียไพร่หลวง ซึ่งเกิดจากการที่ไพร่หลวงหนีไปสวามิภักดิ์เป็นไพร่สมของเจ้านายหรือชายตัวเป็นทาส มีหลักฐานเป็นกฎหมายและพระราชกำหนดจำนวนมากที่พูดถึงการสูญเสียไพร่หลวง และเสนอมาตรการต่าง ๆ ซ้ำแล้วซ้ำเล่าในการที่จะลดการสูญเสียไพร่หลวงหรือเพิ่มจำนวนไพร่หลวง

ราชากรู้ดีว่าอะไรเป็นสาเหตุของการสูญเสียไพร่หลวง ในปลายสมัยอยุธยาได้มีการออกกฎหมาย ซึ่งเสนอว่าไพร่หลวงผู้ไม่ประสงค์จะทำราชการเข้าเดือนออกเดือน จะจ่ายเงินแทนการถูกเกณฑ์เข้าทำงานได้ เข้าใจว่าการจ่ายเงินทดแทนการทำงานนี้คงแพงเกินไป ไพร่ส่วนมากคงไม่มีเงินพอที่จะจ่ายได้ เพราะการสูญเสียไพร่หลวงทำให้จำนวนไพร่สมเพิ่มขึ้น เจ้านายต่าง ๆ โดยเฉพาะเจ้านายที่มีไพร่ไปสวามิภักดิ์มากๆ จะมีอำนาจมากขึ้น ทำให้เจ้านายที่มีอำนาจพยายามชิงราชสมบัติ ทะเลาะกันเอง แยกแยกหรือต่อสู้ข่มขู่กัน อันเป็นเหตุให้บ้านเมืองอ่อนแอ และคงเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้เสียกรุงศรีอยุธยาแก่พม่าเป็นครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2310<sup>19</sup>



## 5. การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสมัยกรุงธนบุรี และต้นรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2416

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดในสมัยกรุงธนบุรีเป็นการออกมาตรการที่เด็ดขาดในการควบคุมไพร่ นั่นคือการลักข้อมือไพร่ด้วยชื่อของนายและนามเมืองที่ตนอาศัยอยู่ การที่ต้องมีมาตรการเด็ดขาดเช่นนี้ เพราะเมื่อสมัยอยุธยาตอนปลาย ไพร่หลวงหนีไปสวามิภักดิ์เป็นไพร่สมของเจ้านายทางกรมต่างๆ เป็นจำนวนมาก ไพร่หลวงอันเป็นกำลังหลักของพระมหากษัตริย์จึงขาดแคลน ในขณะเดียวกัน เจ้านายต่างๆ ที่ทรงอำนาจก็แก่งแย่งชิงดีชิงเด่นกัน ทำให้ขาดความสามัคคีในกรุงศรีอยุธยาที่จะต่อสู้ข้าศึกศัตรู

หลังจากกรุงแตก เจ้านายและขุนนางชั้นผู้ใหญ่ถูกกวาดต้อนไปเป็นเชลย พวกไพร่ของคนเหล่านั้นก็กระเจิดกระเจิงไป เป็นคนไร้สังกัดขาดนายซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา เมื่อถูกจับได้จึงถูกจัดให้เป็นไพร่หลวงเพื่อกันไม่ให้คนเหล่านั้นหลบหนีจากไพร่หลวงกลับไปสวามิภักดิ์เป็นไพร่สมหรือขายตัวเป็นทาส หรือหลบหนีเข้าป่าไปซุ่มซ่อนอยู่ จึงให้มีการลักไพร่ด้วยชื่อของนายและนามเมืองที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ได้กล่าวมาแล้วถึงความสำคัญของการบังคับให้ไพร่สังกัดมูลนายเพื่อความสะดวกและประสิทธิภาพในการเกณฑ์ทหารไปสู้รบกับศัตรู สงครามเกิดขึ้นตลอดเวลาในการกู้อิสรภาพและหลายสิบปีหลังการกู้อิสรภาพ

ในสมัยอยุธยาตอนต้นและตอนกลาง สถานภาพและความร่ำรวยเกิดขึ้นจากการมีไพร่จำนวนมากอยู่ได้ปกครอง คนเหล่านี้รับใช้ส่งส่วย และทำงานให้ ในสำนวนของบาทหลวงปาลเลกัวซ์ (Jean Baptista

<sup>19</sup> *The Organization of Thai Society in the Early Bangkok Period 1782-1873* โดยผู้ประพันธ์เอง (Akin Rabibhadana) จัดพิมพ์โดยมูลนิธิภูมิปัญญาและสมาคมวิจัยเชิงคุณภาพ (Bangkok: Amarin Printing and Publishing, 1996) ส่วนภาษาไทยคือ *สังคมไทยในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325-2416)* ปัจจุบันขาดตลาด แต่ผู้แต่งกำลังแปลใหม่ จะพิมพ์ออกจำหน่ายโดยสำนักพิมพ์วิญญูชน ประมาณปี พ.ศ. 2548-2549

Pallegoix) ผู้อยู่อาศัยในเมืองไทยหลายสิบปีในสมัยรัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์

“ตามธรรมดา พวกเลิก (ไพร่) เป็นกำลังหารายได้อันสำคัญให้แก่เจ้าขุนมูลนาย ถ้าไม่กดขี่เกินไปและปล่อยให้ทำมาหากินตามปกติสุข พวกเลิกจะนำของกำนัล เช่น ข้าว ผลไม้ ผัก และปลา มาให้เป็นอันมาก”<sup>20</sup>

เป็นที่น่าสงสัยว่า สภาพเช่นนั้นจะเริ่มเปลี่ยนไปในสมัยปลายอยุธยาและต้นรัตนโกสินทร์ บ้านเมืองเริ่มเจริญขึ้น เศรษฐกิจการค้าขายเริ่มแพร่สะพัดมากขึ้น ตั้งแต่ปลายสมัยอยุธยา พระมหากษัตริย์เริ่มแต่งเรือสำเภาไปค้าขายต่างประเทศ กิจกรรมนี้ก็มีต่อมาในสมัยหลังๆ ในสมัยรัชกาลที่ 2, 3 และ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ขุนนางผู้ใหญ่ก็แต่งเรือไปค้าขายต่างประเทศด้วย นอกจากนั้นแล้วคงมีเรือสินค้าจากต่างประเทศนำเอาสินค้าเข้ามาขายในกรุงเทพฯ และเมืองไทยเป็นอันมาก ขุนนางที่มีหน้าที่ปกครองเมืองท่าและท่าเรืออย่างเสนาบดีกรมคลังหรือกรมท่าย่อมมีรายได้เป็นกอบเป็นกำจากการพาณิชย์เหล่านี้

ขุนนางตระกูลขุนนาคร ซึ่งเป็นกลุ่มขุนนางที่มีอำนาจยิ่งในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ จึงยึดครองตำแหน่งเสนาบดีกลาโหมและเสนาบดีกรมคลังหรือกรมท่าอยู่ตลอดกาล เมื่อพระมหากษัตริย์จะทรงเลื่อนตำแหน่ง ดิศ ขุนนาคร จากเสนาบดีกรมคลัง (กรมท่า) ขึ้นเป็นเสนาบดีกลาโหม ท่านปฏิเสศ เมื่อทัต ขุนนาคร จะได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้ไปดำรงตำแหน่งเสนาบดีกรมเมือง ท่านปฏิเสศ ขออยู่เป็นเจ้ากรมพระคลังสินค้าอันเป็นตำแหน่งที่ทำให้เกิดความมั่งคั่งร่ำรวยตำแหน่งหนึ่ง<sup>21</sup>

ดังนั้นพัฒนาการของการพาณิชย์ทำให้เกิดที่มาของความมั่งคั่งใหม่ ซึ่งไม่ได้มาจากพระมหากษัตริย์หรือจากไพร่ภายใต้การปกครอง

<sup>20</sup> ปาลเลกัวซ์, “เล่าเรื่องเมืองไทย,” กล่าวอ้างอิงใน ม.ร.ว.อดิน รพีพัฒน์, *สังคมไทยสมัยต้นรัตนโกสินทร์* (พ.ศ. 2325-2416) (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2518)

<sup>21</sup> ม.ร.ว.อดิน รพีพัฒน์, *สังคมไทยในสมัยต้นรัตนโกสินทร์* (พ.ศ. 2325-2416), หน้า 353 เสนาบดีกลาโหมปกครองหัวเมืองชายทะเล ส่วนเสนาบดีกรมคลังหรือกรมท่าดูแลควบคุมการค้าและการต่างประเทศ

บังคับบัญชา

ตั้งแต่สมัยกรุงธนบุรีหรือก่อนนั้น ได้มีคนจีนอพยพเข้ามาเมืองไทยและเพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกที จึงทำให้มีแรงงานอิสระ มีหลักฐานว่าราชการได้เริ่มจ้างกรรมกรจีนทำการขุดคลองในสมัยรัชกาลที่ 3 และ 4 เมื่อเป็นดังนี้จึงทำให้ความต้องการแรงงานของไพร่ลดลง ไพร่หลวงถูกเกณฑ์มาทำงานราชการเพียงเข้า 1 เดือนออก 2 เดือน แล้วต่อมาเข้า 1 เดือนออก 3 เดือน ทำให้เวลาที่ไพร่หลวงต้องถูกเกณฑ์มาทำงานได้บังคับบัญชาของนายลดลงเหลือเพียง 3 เดือนต่อปี ทำให้อำนาจของขุนนางเหนือไพร่หลวงได้บังคับบัญชาลดน้อยลง

ในเวลาเดียวกัน ได้มีมาตรการหลายอย่างที่จะลดจำนวนไพร่สม และทำให้สภาพของไพร่สมใกล้เคียงไพร่หลวงมากขึ้น เมื่อเจ้านายพระองค์หนึ่งพระองค์ใดสิ้นพระชนม์ลง ไพร่สมของพระองค์จะถูกจับมาแปลงเป็นไพร่หลวง และแจกจ่ายไปอยู่ใต้บังคับบัญชาของขุนนางตามกรมต่างๆ

ไพร่ในฐานะเป็นฐานันดรหนึ่งในสังคมไทยหมดไปในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อมีการก่อตั้งกองทหารประจำการและมีการเกณฑ์ทหาร

## 6. ระบบอุปถัมภ์ในอดีตสังคมไทย:

### ความสัมพันธ์ระหว่างไพร่กับนาย

สังคมไทยในอดีตไม่มีตำรวจและไม่มีกองทัพประจำการ ผู้อ่อนแอย่อมถูกข่มเหง ทำร้าย ฉุดเอาไป ดังนั้นทุกหมู่บ้านจึงต้องมีนักเลงไว้คุ้มครองป้องกันไม่ให้ใครมาข่มเหงพรรคพวกที่เป็นลูกน้องตนได้ ถ้าใครมี “ลูกน้อง” จำนวนไม่มากนัก ก็คงถูกเรียกว่า “ลูกพี่” ถ้าใครมีลูกน้องแผ่ขยายอยู่ในหลายหมู่บ้าน ก็อาจถูกเรียกว่า “นาย”

เข้าใจว่าเมื่อพระมหากษัตริย์กรุงศรีอยุธยาทรงกำหนดให้

ราษฎรทุกคนไปขึ้นทะเบียนสังกัดนาย (ก่อน พ.ศ. 1899)<sup>22</sup> พวกนายก็ คงจะกลายเป็นขุนนางสามารถเข้าเฝ้าฯ พระมหากษัตริย์ในกรุงศรีอยุธยาได้ ส่วนพวกที่ต้องขึ้นทะเบียนสังกัดมูลนายก็เป็นไพร่

วิวัฒนาการของไพร่สมและไพร่หลวงนั้นได้บรรยายมาแล้ว ซึ่ง แสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างไพร่ทั้งสองประเภท แต่สิ่งหนึ่งที่สำคัญ สำหรับไพร่ทุกประเภทคือไพร่จะฟ้องศาลยุติไม่ได้นอกจากผ่านผู้เป็นนาย ทั้งนี้หมายความว่าไพร่จะฟ้องร้องกล่าวหาผู้ใดไม่ได้ ต้องให้นายทำให้นั้นคือไพร่เป็นราษฎรชั้นสอง ไม่มีสิทธิที่จะรับบริการจากราชการโดยตรง ต้องอาศัยนายผู้เป็นคนกลาง (mediator) มาทำให้

ดังนั้นหากเราจะใช้ความหมายดั้งเดิมของระบบอุปถัมภ์ที่ฟุสตาล เดอ กูลังส์ ใช้ ซึ่งหมายถึงสภาพของความไม่เท่าเทียมกันของคนสอง ประเภททางกฎหมาย คือ patrons (ผู้อุปถัมภ์) ผู้มีสิทธิทางกฎหมายและ พิธีกรรม และ clients (ผู้รับการอุปถัมภ์) ซึ่งไร้สิทธิ จึงจำเป็นต้องทำ นิติกรรมผ่าน patrons (ผู้อุปถัมภ์) กับรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่านายทุกคนเป็น ผู้อุปถัมภ์ และไพร่ทุกคนเป็นผู้รับการอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ระหว่างนาย กับไพร่ทั้งสิ้นเป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์<sup>23</sup>

แต่ถ้าหากจะใช้ความหมายปัจจุบันของนักมานุษยวิทยาแล้ว ก็จำเป็นต้องพิจารณารายละเอียดในความสัมพันธ์ระหว่างนายกับไพร่ ทุกประเภท ก่อนอื่นคงต้องจำไว้ว่าในทัศนะนี้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ไม่ใช่ข้อบังคับประกอบของโครงสร้างหลักของสังคม หากแต่เป็นความสัมพันธ์ ที่เกิดขึ้นเพื่ออุดช่องโหว่หรือสิ่งบกพร่องในโครงสร้างที่เป็นทางการของ

<sup>22</sup> เราทราบได้ว่าไพร่ต้องขึ้นทะเบียนสังกัดนาย เพราะมาตรา 10 ลักษณะรับฟ้อง ซึ่งเป็นกฎหมาย พ.ศ. 1899 มีใจความว่า “ราษฎรฟ้องร้องด้วยคดีประการใดๆ แลมิได้ ตั้งสังกัดมูลนาย อย่าพึงรับไว้บังคับบัญชาเป็นอันขาดทีเดียว ให้ส่งตัวผู้หาสังกัด มูลนายมิได้นั้นแก่สัสดีเอาเป็นคนหลวง” ดู ม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์, อ้างแล้ว, หน้า 46

<sup>23</sup> ผมเข้าใจว่าสมเด็จกรมพระยาดำรงฯ และ H. G. Quaritch Wales ใช้ความหมายนี้ ในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างไพร่กับนาย น่าสังเกตด้วยว่า H. G. Quaritch Wales ใช้ชื่อหนังสือของเขาว่า *Ancient Siamese Government and Administration* ในขณะที่ Fustel de Coulanges เขียนหนังสือชื่อ *Ancient City*

สังคม ดังนั้นนักมานุษยวิทยาอย่างเจอร์มี เคมพ์ (Jeremy Kemp) จึงปฏิเสธแนวคิดของศาสตราจารย์ลูเซียน แฮงส์ (Lucien Hanks) และ สิ่ง ที่เรียกว่าความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่เป็นทางการในหนังสือ *สังคมไทย สมัยต้นรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325-2416)*<sup>24</sup>

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ไพร่ทุกประเภทไร้สิทธิในการดำเนินคดี ในศาล จึงต้องอาศัยนายเป็นคนกลาง อำนาจในการพิจารณาคดี ซึ่ง รวมถึงการทรมานให้รับสารภาพนั้น กระจายไปตามกรมต่างๆ และขุนนาง ในกรมบางคนจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้พิพากษา<sup>25</sup> ขุนนาง เจ้านาย ทุกคนมีอำนาจจับกุม ดังนั้นไพร่อย่างไพร่สมจึงต้องการการคุ้มครองจาก นายของตน และต้องพึ่งพานายของตนเมื่อต้องการจะฟ้องร้องดำเนินคดี นอกจากนั้นนายของไพร่สมก็มีสิทธิที่จะเรียกไพร่สมมารับใช้ทำอะไรต่างๆ ให้ตนได้ ไปร่สมจึงสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวกับนายของตน รับใช้และ ให้ของกำนัลกับนายของตน อาจเป็นไปได้ที่ไม่ใช่ไพร่สมทุกคนจะสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวเช่นนั้นกับนายของตน แต่ส่วนมากคงจะทำความสัมพันธ์เช่นนั้นคือความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เป็นการแลกเปลี่ยนที่ไม่กำหนดสิ่งใดแน่นอนตายตัว มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ความเมตตากรุณา และความกตัญญู เป็นอุดมการณ์

ไพร่หลวงก็ต้องการการคุ้มครองจากนาย และต้องพึ่งพานายของตน เมื่อต้องการจะฟ้องร้องดำเนินคดี แต่มีสิ่งหนึ่งที่ไพร่หลวงรังเกียจ และนายของไพร่หลวงจำเป็นต้องทำ นั่นคือการเกณฑ์ไพร่ในสังกัดของตนไปทำราชการเข้าเดือนออกเดือน มีหลักฐานในกฎหมายและพระราชกำหนดจำนวนมากมายที่บอกให้ทราบว่า พวกนายช่วยเหลือไพร่หลวงในสังกัดของตนให้หลบหนีการเกณฑ์แรงงานหรือให้ทำงานเบาๆ การที่ไพร่คนใดจะได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษเช่นนั้น คงต้องรับใช้และให้ของกำนัลแก่นายเป็นพิเศษเช่นกัน แต่ผู้เป็นนายคงไม่สามารถช่วยไพร่หลวง

<sup>24</sup> Jeremy H. Camp, "A Tail Wagging the Dog: The Patron-Client Model in Thai Studies," ใน Christopher Clapham ed., *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State* (London: Frances Printer, 1982).

<sup>25</sup> หลวงจักรปาณี ศรีศิริสุทธิ, *เรื่องเจ้าพระยามหิธร* (กรุงเทพฯ: 2499)

ในสังกัดของตนได้ทุกคน คงมีแต่บางคนเท่านั้นที่สามารถสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวและการแลกเปลี่ยนเช่นนั้นได้ ความสัมพันธ์เช่นนั้นคือความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์

ยังมีไพร่อีกประเภทหนึ่งที่เรียกกันว่า ไพร่ส่วย คือไพร่ที่ไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงาน เพราะอยู่ในท้องที่ที่มีสิ่งของที่ราชการต้องการ อาทิเช่น ดินประสิ่ว ดังนั้นจึงต้องส่งส่วยเป็นของที่ทางราชการต้องการแทนการเกณฑ์แรงงาน ข้อความในหนังสือ *พงศาวดารเมืองพัทลุง* ทำให้คิดสงสัยว่าไพร่ส่วยนั้นก็แบ่งออกเป็นไพร่สมและไพร่หลวงเหมือนกัน<sup>26</sup>

เข้าใจว่าไพร่ส่วยที่เป็นไพร่สมส่วยนั้นคงส่งส่วยให้นายของตนเท่านั้น แล้วนายในกรณีนี้อาจร้องขอส่วยเป็นสิ่งอื่นแทนก็คงจะได้ ส่วนนายที่เป็นนายของไพร่หลวงส่วยนั้น คงต้องส่งต่อไปให้ราชการที่กรุงศรีอยุธยา ส่วนตัวเองจะยกยกเอาไว้บ้างหรือขอเป็นอย่างอื่นบ้างคงจะมีเป็นธรรมดา คงมีไพร่ส่วยจำนวนไม่น้อยที่สร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวกับนายของตนเพื่อความคุ้มครองหรือเพื่อขอเว้นจากการส่งส่วยให้ราชการ

## 7. ระบบราชการ: การอุปถัมภ์ในกลุ่มขุนนาง

ระบบราชการของไทยจัดคล้ายกองทัพ ประกอบด้วยกลุ่มคนที่รวมกันขึ้นเป็นกรมกอง แต่หน้าที่ (function) ไม่ค่อยชัดเจน กรมใหญ่สามกรมคือ มหาดไทย กลาโหม และคลัง มีหน้าที่ปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือ หัวเมืองฝ่ายใต้ และเมืองท่า ตามลำดับ นอกนั้นยังมีกรมเล็กๆ อีกจำนวนมากในเมืองหลวง บางกรมขึ้นอยู่กับกรมใหญ่ๆ แต่บางกรมขึ้นโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์ นอกจากนั้นแล้วยังมีกรมของเจ้านาย (ซึ่งเป็นกรมที่ไพร่สมประจำ) ที่คงมีอยู่เพื่อหาเลี้ยงและประดับเกียรติของเจ้านายเท่านั้น ขุนนางประจำกรมมีชั้นยศแตกต่างกัน แสดงด้วยจำนวนตักดินา ซึ่งชี้เฉพาะว่าใครมีอำนาจเพียงใด กรมต่างๆ กองต่างๆ มีเส้นสายการ

<sup>26</sup> หลวงศรีวิวัฒน์ (ผิน จันทโรจวงศ์), *พงศาวดารเมืองพัทลุง ใน ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ* (กรุงเทพฯ: ก้าวหน้า, 2516)

บังคับบัญชาเช่นทหาร พวกขุนนางอาจเปรียบได้กับทหารสัญญาบัตร ส่วนไพร่ก็เสมือนทหารชั้นประทวน โครงสร้างใหญ่ประกอบด้วยความสัมพันธ์แนวตั้งเป็นชั้นๆ ลดหลั่นกันลงไป เมืองค์พระมหากษัตริย์ประทับอยู่ที่ยอดของโครงสร้างนี้ เสมือนเป็นผู้บัญชาการสูงสุด เป็นจอมทัพ

พวกเจ้านายและขุนนางมีชั้นยศย่อยละเอียดตามศักดิ์นา ไม่มีเงินเดือนประจำตำแหน่ง แต่จะมีไพร่อยู่ใต้บังคับบัญชา จำนวนมากน้อยเท่าใดขึ้นอยู่กับฐานะตำแหน่ง สิ่งที่น่าสังเกตเกี่ยวกับระบบราชการในอดีตคือ ความเป็นส่วนตัว (personalistic, particularistic) ของความสัมพันธ์ในระบบนี้

โดยทั่วไป ขุนนางทุกคนต้องผ่านพิธีการถวายตัว และต้องได้เข้าอยู่ประจำการในกรมมหาดเล็กซึ่งเป็นกรมของผู้รับใช้ส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งราชการ ดังนั้นก็น่าจะพูดได้ว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้อุปถัมภ์ของขุนนางทั้งปวง แต่หากจะยึดถือความหมายที่นักมานุษยวิทยาให้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ และถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นสถาบัน ไม่ใช่ตัวบุคคลแล้ว ขุนนางทุกคนก็ไม่ใช่ผู้รับการอุปถัมภ์จากพระมหากษัตริย์ มีเพียงขุนนางที่ใกล้ชิดพระองค์เป็นส่วนตัว และทำอะไรถวายนอกเหนือจากหน้าที่การงานของตน ตลอดจนได้รับพระราชทานการช่วยเหลือเป็นพิเศษเท่านั้นที่เป็นผู้รับการอุปถัมภ์จากพระองค์ ความจริง น่าสงสัยว่าการแต่งตั้งบุคคลสู่ตำแหน่งต่างๆ ในราชการเป็นเรื่องส่วนพระองค์หรือเรื่องหลักการทั่วไปเพียงใด

ในกลุ่มพวกขุนนางด้วยกันเอง ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์จะเกิดขึ้น เมื่อขุนนางบางคนสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้บังคับบัญชาของตน เพื่อความก้าวหน้าของตนเองเป็นพิเศษ หรือรางวัลหรือของแลกเปลี่ยนอะไรก็ได้ให้ทั่วไป

หลวงจักรปาณี ในหนังสือ *เรื่องของเจ้าพระยามหิธร* ได้กล่าวถึงขุนนางบางคนที่สร้างความสัมพันธ์เช่นนั้นกับผู้บังคับบัญชาของตน เพื่อ

ที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้พิพากษาคดี<sup>27</sup> อันเป็นวิธีการสร้างรายได้พิเศษอย่างหนึ่ง เช่นเดียวกับกรณีของไพโร้ ไม่ใช่ว่าขุนนางทุกคนจะมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้บังคับบัญชาของตน

ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างขุนนางกับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างนายกับไพร่ก็คือ ขุนนางพยายามสร้างความสัมพันธ์เช่นนั้นเพื่อความก้าวหน้าทางตำแหน่งหน้าที่การงานหรือความร่ำรวย แต่ไพร่พยายามสร้างความสัมพันธ์เช่นนั้นเพื่อได้รับความคุ้มครองจากการข่มเหงรังแกโดยผู้อื่นหรือการเกณฑ์แรงงานโดยรัฐ

## 8. ระบบอุปถัมภ์ในอดีตสังคมไทย: อุดมการณ์และกลไกทางสังคม

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสมัยปลายอยุธยาและต้นรัตนโกสินทร์ที่มีผลกระทบต่อระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยคือ ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ทำให้คนหลายคน โดยเฉพาะขุนนางผู้ใหญ่บางกลุ่ม สามารถร่ำรวยขึ้นได้จากการค้าขาย หรือกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าขาย เช่น การได้ผลประโยชน์จากกรมท่า เป็นต้น

ผู้ที่ร่ำรวยขึ้นก็ใช้ความร่ำรวยสร้างฐานอำนาจ โดยการอำนวยความสะดวกให้แก่ขุนนางในกรมของตนหรือกรมอื่นๆ ให้มาเป็นลูกน้องและสนับสนุนตนเอง เป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่เรียกว่า “ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อย่างไม่เป็นทางการ” ในหนังสือ *สังคมไทยสมัยต้นรัตนโกสินทร์* (พ.ศ. 2325-2416) เจเรมี เคมพ์ คิดว่าความสัมพันธ์แบบนี้เท่านั้นที่เป็นความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์<sup>28</sup>

<sup>27</sup> หลวงจักรปาณี ศรีศิริวิสุทธิ, อ้างแล้ว การได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาคดีในสมัยนั้น เป็นที่มาของความร่ำรวยชนิดหนึ่ง เพราะพิจารณาคดีที่บ้าน ทั้งโจทก์และจำเลยก็ถูกควบคุมอยู่ที่บ้าน

<sup>28</sup> Jeremy H. Camp, อ้างแล้ว.



ในแง่ของอุดมการณ์ ความเชื่อ และหลักศีลธรรมที่สนับสนุนระบบการปกครองในอดีต สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสัญลักษณ์แห่งธรรม พระมหากษัตริย์ทรงประทานยศ ศักดิ์ และตำแหน่ง ให้แก่ขุนนาง ตามผลบุญที่ผู้นั้นได้สั่งสมมาแต่ปางก่อน และทรงมอบหมายให้คุ้มครอง ดูแล และปกครองไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินแทนพระเนตรพระกรรณ<sup>29</sup>

ดังนั้น ยศ ศักดิ์ และตำแหน่ง จึงควบคู่ไปกับคุณธรรม ถ้อยคำที่ปรากฏในพระราชกำหนดต่างๆ ที่ตกเตือนขุนนางให้ประพฤติกับไพร่อย่างไร จึงเป็นไปในลักษณะของการอุปถัมภ์ทั้งสิ้น เช่น ให้มีความเมตตา กรุณา ใช้งานไพร่แต่พอควร ให้คอยช่วยเหลือดูแลไพร่ให้ดี เพราะไพร่นั้นเป็นคนของพระเจ้าแผ่นดินที่ทรงมอบหมายให้ขุนนางดูแล ฯลฯ

ในความเป็นจริง เป็นไปไม่ได้ที่ขุนนางจะปฏิบัติต่อไพร่ในบังคับของตนเช่นนั้น ยิ่งต่อไพร่หลวงยิ่งปฏิบัติไม่ได้ เพราะนายต้องเกณฑ์ไพร่ในบังคับของตนให้ไปราชการเข้าเดือนออกเดือน ดังนั้นในการทวงเหนี่ยวขุนแผนมิให้ลาสิก พระอาจารย์จึงกล่าวว่า

จะสึกไปให้เขาสักเองหรือหา

ข้อมือดำแล้วระกำทุกเวลา

โพล่กับบ่าแบกกันจนบรรลัษ

ถ้ามูลนายรักมั่งจะยังชั่ว

เอ็นดูตัวหาให้ทำการหนักไม่

แม้ชังก็จะใช้ให้เจ็บใจ

เสียดไม้ลากซุงสารพา<sup>30</sup>

ทางออกสำหรับผู้เป็นนายก็คือการเลือกปฏิบัติ ไพร่คนไหนเอาใจนายดี เอาของกำนัลมาให้ ทำตามที่นายต้องการ นายก็อาจช่วยให้ไม่ต้องมาทำงานหรือทำงานเบาๆ ได้ พระราชกำหนดต่างๆ บ่นถึงเรื่องการช่วยเหลือดังกล่าวเป็นประจำ

ดังนั้นอาจพูดได้ว่า การเรียกร้องเกณฑ์แรงงานโดยรัฐ ทำให้

<sup>29</sup> โปรดดู Akin Rabibhadana, อ้างแล้ว (1996). หรือ ม.ร.ว.อศิน ทรัพย์พัฒน์, อ้างแล้ว (2518)

<sup>30</sup> ขุนช้างขุนแผน ฉบับหอสมุดวชิรญาณ (กรุงเทพฯ: 2504), หน้า 119

เกิดความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ขึ้น ในกรณีของเจ้านายที่มีไพร่สมอาจโชค ดีกว่า เพราะงานที่จะต้องสั่งไพร่สมมาทำอาจมีน้อย และอำนาจอิทธิพล ของพระองค์ท่านในการให้การคุ้มครองอาจจะมีมากกว่าขุนนางส่วนมาก ดังนั้นจึงมีการตอบสนองที่ดีกว่า จะมีความจงรักภักดีและการตอบแทน บุญคุณมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การที่เจ้านายและขุนนางจำต้องหากินหาอยู่พบ หลังไพร่เพราะไม่มีเงินเดือนประจำ ย่อมทำให้เกิดการขูดรีดอยู่เป็นธรรมดา การสร้างความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ก็เป็นความพยายามที่จะหลีกเลี่ยง การขูดรีดอย่างหนึ่ง แต่อย่าลืมว่าคงมีไพร่จำนวนไม่น้อยที่ไม่สามารถ หลีกเลี่ยงได้ จึงมีการหนีไปหลบซ่อนอยู่ในป่าจำนวนมาก ซึ่งทำให้ ราชการเดือดร้อนมาก และมักให้คนไปเกลี้ยกล่อมถามว่าใครเป็นผู้ข่มเหง

ดังนั้น ในอดีต ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์จึงเป็นกลไกทางสังคม ชนิดหนึ่งเพื่อหลีกเลี่ยงการกดขี่ขูดรีดโดยรัฐและขุนนาง ในระหว่าง ขุนนางด้วยกันเอง ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ก็ถูกใช้เป็นกลไกในการ เลื่อนตำแหน่งขยายอำนาจของแต่ละคน

## 9. สมัยใหม่กับระบบอุปถัมภ์

อาจกล่าวได้ว่า สังคมไทยสมัยใหม่เริ่มขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง การบริหารราชการแผ่นดินและการแพร่หลายเข้ามาของวัฒนธรรมตะวันตก ในสมัยรัชกาลที่ 5 ประมาณพุทธศตวรรษ 2500 นับว่าเป็นจุดกำเนิด ของการสร้างรัฐชาติ (nation-state) แบบตะวันตก มีการจ่ายเงินเดือน ประจำให้แก่ข้าราชการให้เพียงพอแก่การอยู่กิน มีการตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่การงานเฉพาะด้านอย่างกระทรวงการคลัง กระทรวงยุติธรรม กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงคมนาคม มีการสร้างกองกรมทหาร ประจำการ ซึ่งทำให้ระบบไพร่และความสัมพันธ์ระหว่างนายกับไพร่หมด

ไปด้วย สำหรับการบริหารปกครองแผ่นดินก็มีการแปรรูปกระทรวงมหาดไทยให้เป็นระบบเทศาภิบาล โดยมีข้าหลวงหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจากกรุงเทพฯ ไปประจำอยู่ทุกจังหวัด และมีเจตนาที่จะป้องกันการเกิดความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในหมู่ข้าราชการ โดยให้มีการโยกย้ายบ่อยๆ ทุก 4 ปี หรือประมาณนั้น ได้เริ่มมีการพัฒนาการคมนาคม เช่น การสร้างถนนจำนวนมาก และทางรถไฟสายเหนือถึงเชียงใหม่ก็สร้างเสร็จเมื่อ พ.ศ. 2454

ยุคแห่งการทำให้เป็นสมัยใหม่ ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ดำรงอยู่เป็นระยะเวลากว่าศตวรรษ ผ่านการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผ่านช่วงสั้นๆ ของประชาธิปไตย มาสู่ระยะเวลาอันยาวนานของเผด็จการทหาร ผ่านการปฏิวัติโดยทหารและขุนนางใน พ.ศ. 2475 และการปฏิวัติของชนชั้นกลางเมื่อ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ตามด้วยประชาธิปไตยและพรรคสั้นๆ ของเผด็จการ ในที่สุดก็มาสู่ประชาธิปไตยที่อาจกลายเป็นเผด็จการรัฐสภา

ระบบอุปถัมภ์ของไทยค่อยๆ เปลี่ยนแปลงมาเรื่อยๆ การจะอธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงให้ทั่วทุกด้านเป็นสิ่งที่ยากมาก ภาพที่จะขอเสนอเป็นภาพที่ปะติดปะต่อจากการบอกเล่า ประสบการณ์ของตนเอง และงานวิจัยภาคสนามที่ได้ทำในช่วง 30 ปีที่แล้วมา

ในช่วงแรกหลังการเปลี่ยนแปลงแก้ไขการปกครองแผ่นดิน เป็นช่วงที่ยังมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พวกเจ้านายทรงมีอำนาจมาก และหลายพระองค์ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดี ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในวงราชการจะมีมากน้อยเพียงใดและมีลักษณะแบบใด ไม่ทราบแน่นอน แต่ต้องมีความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในแวดวงของเจ้านายและขุนนางผู้ใหญ่เป็นแน่

ในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ (รัชกาลที่ 3) พระยาสังฆาภิรมย์ได้เขียนเล่าเรื่องเกี่ยวกับพระยาศรีสหเทพ (ทองเพ็ง) ผู้ซึ่งเป็นเสนาบดีที่โปรดปราน ของรัชกาลที่ 3 ไว้ว่า พวกมอญมาตั้งถิ่นฐานสองฝั่งคลองใกล้

บ้านของท่านเพื่อฟังไบบุญท่าน ท่านจึงใช้ให้พวกมอญเหล่านี้สร้าง สะพานข้ามคลองนั้น ซึ่งต่อมาได้ชื่อว่าสะพานมอญ<sup>31</sup>

หนังสือ *ประวัติพระสงฆ์อนัมนิกายในราชอาณาจักรไทยและ ประวัติความเป็นมาของชนเชื้อชาติญวน* เล่าว่า บริเวณวัดญวนสะพานขาว เป็นที่อยู่อาศัยของชาวญวนกองทหารอาสาปืนใหญ่<sup>32</sup> หลวงอังคณานุรักษ์ หลานของหลวงอนัมนิกรฤทธิ เล่าว่า เขาเกิดปี พ.ศ. 2443 ซึ่งเป็นปีที่ เริ่มมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินในรัชกาลที่ 5 คุณตาของเขาคือหลวงอนัมนิกรฤทธิเป็นหัวหน้ากองทหารอาสาปืนใหญ่ เขาเล่าว่าคุณตาเขาสร้างและจำหน่ายเรือสินค้าขนาดใหญ่ ส่วนคุณยาย มีรายได้จากการทำอาหารให้คนไปเร่ขาย หลวงอนัมนิกรฤทธิมีบริวาร เป็นร้อยๆ คน และบริวารเหล่านี้ปลูกบ้านอยู่ในบริเวณนั้น เมื่อสมัยยังเป็นเด็ก หลวงอังคณานุรักษ์ได้ถูกส่งให้ไปกินอยู่หลับนอนที่บ้านของ สามิภรรยาคนหนึ่งที่ได้รับมอบหมายให้เป็นคนเลี้ยง สามิภรรยาคนนี้ เป็นบริวารของเขา<sup>33</sup>

ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รอบวังของเจ้านาย ย่อมมีบริวารพักอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก บริวารเหล่านี้คือผู้รับการ อุปถัมภ์ที่มาพึ่งพิงบารมีของเจ้านายหรือขุนนางผู้ใหญ่ ถึงแม้หลังจาก พ.ศ. 2475 แล้ว ก็เชื่อได้ว่าหลายวัง เช่น วังของ ม.จ.อัปสรสมาน ธิดาสมเด็จกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ และพระชายากรมพระจันทร์บุรี นฤนาถ การหุงข้าวแต่ละมื้อต้องใช้กระทะ เพราะเลี้ยงผู้คนบริวารจำนวนมาก คนเหล่านี้อาศัยอยู่รอบๆ วัง และส่วนมากก็รับใช้ในวัง หรือเป็นบุตร หลานของผู้รับใช้ในวัง เมื่อพระองค์ท่านสิ้นพระชนม์ลงเมื่อ พ.ศ. 2482 ผู้คนที่อาศัยอยู่ในวังร่วม 50 คนเสียใจร้องไห้ คนเหล่านี้เป็นบริวารหรือ ผู้รับการอุปถัมภ์ของท่าน

<sup>31</sup> พระยาสังฆคิริมย์, *เล่าให้ลูกฟัง*, หน้า 14 มารดาของพระยาตรีสุทเทพเป็นธิดาของพระยารามัญวงศ์ ขุนนางมอญ รัชราชการอยู่ในสมเด็จพระเจ้าตากสิน, *เล่มเดิม*, หน้า 10-11

<sup>32</sup> พระครูบริหารอนัมนพรต, *ประวัติพระสงฆ์อนัมนิกายในราชอาณาจักรไทย และประวัติความเป็นมาของชนเชื้อชาติมอญ* (กรุงเทพฯ: 2507) หน้า 4 และ 7

<sup>33</sup> หลวงอังคณานุรักษ์, *อนุสรณ์จากหลวงอังคณานุรักษ์* (กรุงเทพฯ: 2513)

การอุปถัมภ์เช่นนี้เพียบพร้อมไปด้วยอุดมการณ์ เพราะท่านผู้ให้ก็เต็มไปด้วยความเมตตาปราณี และผู้รับก็ตอบสนองด้วยความกตัญญูและความจงรักภักดีในหลายกรณี ความรู้สึกเช่นนี้ก็ยั่งยืนไปถึงลูกถึงหลาน แต่ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เช่นนี้มีไม่มากนัก มักจะเป็นการอุปถัมภ์ที่มีความประสงค์เจาะจงจะให้ได้สิ่งใดสิ่งหนึ่ง

ต่อไปนี้จะขอบรรยายถึงระบบอุปถัมภ์ในวงการข้าราชการในสมัยใหม่นี้ก่อน

## 10. ระบบอุปถัมภ์ในวงการราชการ

ระบบอุปถัมภ์ในวงการราชการในสมัยใหม่นี้ก็คล้ายกับการอุปถัมภ์แบบไม่เป็นทางการระหว่างขุนนางในยุคที่แล้ว เป็นการมุ่งไปที่ความก้าวหน้าในตำแหน่งราชการหรือรางวัลพิเศษในการขึ้นเงินเดือนในด้านของผู้รับการอุปถัมภ์หรือลูกน้องในคำเรียกแบบไทยๆ ส่วนผู้บังคับบัญชาหรือเจ้านายซึ่งเป็นผู้อุปถัมภ์ก็หวังการสนับสนุน ช่วยเหลือการงานเป็นพิเศษ ตลอดจนการบริการอื่นๆ

ข้อมูลที่ใช้ในเรื่องนี้มาจากการสังเกตอย่างไม่เป็นทางการด้วยตัวผู้เขียนและข้อมูลของนักวิชาการต่างประเทศที่ศึกษาราชการไทย ส่วนมากของข้อมูลอยู่ในช่วง 10-20 ปีแรกของพุทธศตวรรษที่ 26 ในยุคที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี และประเทศไทยได้ก้าวเข้าไปสู่การพัฒนาอย่างเต็มตัว โดยมีนักวิชาการต่างประเทศรวมทั้งผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลก เข้ามาศึกษาและให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทย

คำวิจารณ์ราชการไทยของ The International Bank of Reconstruction and Development ในปี พ.ศ. 2500 มีข้อความที่น่าสนใจอยู่มาก เช่น ปัญหาของข้าราชการไทยที่สนใจการเมืองมากกว่าประสิทธิภาพและ

เศรษฐกิจ การยึดถือสถานภาพสูงต่ำ จนทำให้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง และความรับผิดชอบเกิดความสับสน มีผลให้ไม่เห็นความสำคัญของความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และขัดขวางการจัดกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น การจัดการที่ติดต้องการการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านขึ้นมาทำงานเฉพาะด้าน และรับผิดชอบงานนั้น ไม่เช่นนั้นงานก็จะไม่สำเร็จลงได้ หรืออาจไปปะปนกับงานอื่นๆ ทำให้ทำได้อย่างครึ่งๆ กลางๆ ดังนั้น ธนาคารโลกจึงเน้นความสำคัญของการวางแผนงานเฉพาะด้านและจัดตั้งองค์กรมาปฏิบัติงาน อีกทั้งต้องมีวิธีการคัดเลือกคนเข้ามาทำงานอย่างที่ดีด้วย<sup>34</sup>

ศาสตราจารย์แฮงส์เสนอว่า สังคมไทยประกอบด้วยกลุ่มบริวาร และในแวดวงระบบราชการก็เช่นเดียวกัน ซึ่งทำให้เป็นอย่างกับผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกได้วิจารณ์ไว้

สำหรับบริวาร แฮงส์กล่าวไว้ว่า

“บริวาร คือกลุ่มคนที่ห้อมล้อมบุคคลหนึ่งร่วมกัน ชื่อน่าสังเกตคือสัมพันธภาพเป็นแบบปัจเจกบุคคล (individual) มากกว่าเป็นแบบกลุ่ม เป็นการพึ่งพาผู้อุปถัมภ์เพื่อความอยู่รอดและผลประโยชน์ต่างๆ

“ในเมื่อบริวารเกิดขึ้นจากความจงรักภักดีส่วนตัวกับผู้อุปถัมภ์ ความรู้สึกผูกพันเป็นกลุ่มแบบตะวันตกจึงไม่ค่อยมีในกลุ่มบริวารแบบนี้”<sup>35</sup>

ข้อเสนอของศาสตราจารย์แฮงส์เป็นข้อเสนอที่น่าสนใจ และรูปแบบ (model) ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อาจยังเป็นรูปแบบที่สำคัญในการวิเคราะห์ระบบราชการไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคสมัยใหม่ก่อนพุทธศักราช 2540

<sup>34</sup> International Bank Reconstruction and Development, *A Public Development Program for Thailand: Report of a Mission Organized by the International Bank for Reconstruction and Development at the Request of the Government of Thailand* (Baltimore: John Hopkins Press, 2959), p. 14-24.

<sup>35</sup> แฮงส์ ลูเซียน เอ็ม, “การจัดระเบียบสังคมไทยในรูปบริวารและแวดวง,” ใน อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุณินทร์พันธ์ (บรรณาธิการ), *ระบบอุปถัมภ์* (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 192

ข้าราชการไทยยังไม่ค่อยปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือกฎหมายที่ก่อตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านขึ้นมา ยังมีความพยายามที่จะขยาย “อาณาจักร” ของตนไปครอบงำของหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อน กฎข้อบังคับต่างๆ มักจะถูกนำมาใช้เมื่อต้องการปฏิเสธที่จะให้บริการ ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้บังคับบัญชายังมีความสำคัญสำหรับความก้าวหน้า การเลื่อนตำแหน่ง และการรับคนเข้าทำงาน

ความแตกต่างในสถานภาพยังมีความสำคัญ แม้ว่าได้มีการเลิกล้มบรรดาศักดิ์มานานแล้ว และแม้ว่าได้มีการเลิกลัทธิยศชั้นพิเศษ เอก โท ตรี จัตวา แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีการติดชั้นยศเช่นนั้นเมื่อใส่เครื่องแบบ การวางแผนก็เริ่มมีมากขึ้นเมื่อถูกบังคับและสอนให้วางแผน แต่การปฏิบัติเป็นอีกเรื่องหนึ่ง เรื่องความชำนาญเฉพาะด้านในบางหน่วยงาน เช่น แพทย์ พยาบาล และศาสตราจารย์ดิศธรรม คือผู้พิพากษา ก็มีความสำคัญมาก แต่ในหน่วยงานด้านบริหารและปกครองดูจะไม่ค่อยมีความสำคัญ

สิ่งที่น่าสนใจก็คือ ผู้ที่สำเร็จวิชาเฉพาะด้านและมีความเชี่ยวชาญมาก เมื่อกลับจากต่างประเทศมารับราชการในประเทศไทย กลับถูกแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งบริหาร ไม่ได้ทำงานในเรื่องเฉพาะด้านที่ตนเชี่ยวชาญเลย หน่วยงานราชการไทยดูเหมือนจะให้ความสำคัญกับการปกครองคน ยิ่งกว่าการชำนาญเฉพาะด้าน

ในแทบทุกหน่วยงาน ผู้บังคับบัญชาก็จะมีลูกน้องคนสนิทที่ใกล้ชิดมากอยู่จำนวนหนึ่งลูกน้องเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์เป็นพิเศษกับเจ้านาย อาจไปช่วยงานบ้าน งานสวน หรือทำงานอย่างอื่นที่เป็นส่วนตัวของผู้บังคับบัญชา

เมื่อประมาณ พ.ศ. 2508-2509 หลังจากถนนมิตรภาพถูกสร้างขึ้นเพื่อเชื่อมภาคอีสานกับกรุงเทพฯ ผู้เขียนยังเคยไปที่สวนของผู้บังคับบัญชาของภรรยาเพื่อช่วยเก็บผลลำไยเอาไปขาย ความจริงแล้วเมื่อถนนนั้นได้สร้างขึ้น คนใหญ่คนโตหลายคนได้ไปจับจองที่ดินบริเวณใกล้เคียงที่เคยเป็นป่าดงพญาเย็น ดงพญาไฟ แล้วทำเป็นสวนผลไม้

ไต่ถามมาว่า คนที่ไปทำหน้าที่เป็นเสมือนกรรมกรบุกเบิกก็เป็นข้าราชการ ในหน่วยงานที่ผู้ใหญ่เหล่านั้นบังคับบัญชาอยู่ทั้งสิ้น แม้เครื่องจักรกลที่นำไปใช้ในการบุกเบิกที่ดินก็เป็นของราชการ

ตามธรรมดา หน่วยงานราชการมักทำงานไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นการทำงานแบบ “เข้าขาม เย็นขาม” ดังที่ว่ากันโดยทั่วไป แต่เวลามีผู้บังคับบัญชาชั้นสูงลงมาตรวจงานงานก็เสร็จเร็วทันที่ตั้งที่พูดว่า “เนรมิต” การที่สามารถทำเช่นนี้ได้ ก็เพราะลูกน้องที่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับเจ้านายเร่งทำให้เสร็จ บางที่ต้องทำงานทั้งวันทั้งคืน ส่วนสิ่งที่เจ้านายให้อาจเป็นสิ่งของ รางวัลพิเศษ หรือความก้าวหน้าพิเศษ เช่น การเลื่อนชั้น

จะเห็นได้ว่า ถ้าผู้บังคับบัญชาคนใดก็ตามมีลูกน้องที่สัมพันธ์กับเขาจำนวนมาก การงานของหน่วยงานของเขาก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเขาก็จะได้ชื่อว่าเป็นเจ้านายใจดี ทำให้คนอยากมาทำงานกับเขา แต่การที่ผู้ใดจะสามารถทำดังนั้นได้ จำเป็นต้องมีทรัพย์สิน เงินเดือน ข้าราชการต่ำมาก ดังนั้นจึงมีผู้บังคับบัญชาน้อยคนที่ทำได้ นอกจากนี้รายได้พิเศษนอกเหนือจากเงินเดือนข้าราชการ ทำให้เกิดการคอร์รัปชัน หรือวิธีการหารายได้อื่นๆ

## 11. ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับนักธุรกิจ

ความสัมพันธ์อย่างหนึ่งที่รู้จักกันทั่วๆ ไปคือ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับพ่อค้า ผู้รับเหมา นักธุรกิจ ฯลฯ ในสมัยโบราณ คนจีนอพยพที่พึ่งพาอาศัยขุนนางเพื่อการคุ้มครอง การอำนวยความสะดวกในการทำธุรกิจ และเพื่อความก้าวหน้า ในสมัยใหม่ หลังการปฏิรูปการบริหารการปกครองจวบจนกระทั่งหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 นักธุรกิจชาวจีนก็ต้องพึ่งพาอาศัยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ให้คุ้มครองกิจการของตน



และช่วยเหลือให้ได้รับสัมปทานหรือได้รับเหมาก่อสร้าง ฯลฯ ความสัมพันธ์แบบนี้เข้าใจว่าเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่มีระยะเวลายาวนาน มีการแลกเปลี่ยนหลายสิ่งหลายอย่างที่กำหนดแน่นอนไม่ได้ และมีฐานอยู่บนความกตัญญูและความเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน ที่เข้าใจว่าข้าราชการเป็นผู้อุปถัมภ์ก็เพราะเป็นผู้เลือกที่จะรับหรือไม่รับสิ่งที่ยื่น มาให้เพื่อการแลกเปลี่ยนแต่แรก

อย่างไรก็ดี ตั้งแต่มีการพัฒนาเศรษฐกิจเกิดขึ้นเมื่อทศวรรษ 2500, 2510 และ 2520 เป็นต้นมา ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมขึ้นหลายประการด้วยกัน ประการแรก สถานะของพ่อค้าซึ่งเคยถูกมองว่าต่ำต้อยได้เริ่มมีความมั่นคงขึ้น ความมั่งคั่งที่ปราศจากสถานภาพในวงราชการ ได้รับการยอมรับว่าเป็นที่มาแห่งอำนาจได้เช่นกัน และด้วยความมั่นคง ในลักษณะดังกล่าวนี้ ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรที่สำคัญเพียงประการเดียว นายทุนผู้ร่ำรวยก็สามารถที่จะกลายเป็นผู้อุปถัมภ์ของชนชั้นนำในระบบราชการผู้ได้รับเงินไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต<sup>36</sup>

โยชิฟูมิ ทามาตา ได้แสดงถึงอิทธิพลทางการเงินของนักธุรกิจที่ปิดกั้นการปฏิบัติงานของข้าราชการได้ เขาได้ยกตัวอย่างจำนวนมาก เช่น กรณีของข้าราชการกรมศุลกากรซึ่งช่วยเหลือผู้ขนของเถื่อนเสียเอง (ไทยรัฐ, 24 พ.ค. 2528) กรณีข้าราชการกรมที่ดิน กรมการปกครอง และกรมป่าไม้ ร่วมกันปลอมแปลงโฉนดที่ดิน (ข่าวสยาม, 9 มิ.ย. 2528; สู่อนาคต, 27 ก.ค. และ 11 ส.ค. 2528) กรณีข้าราชการกรมป่าไม้ ร่วมกับโรงเลื่อยในการตัดไม้เพื่อแปรรูปอย่างผิดกฎหมาย (ไทยรัฐ, 10 ก.พ. 2528; บ้านเมือง, 14 ก.พ. 2528; เดลินิวส์, 12 ต.ค. 2528) กรณีข้าราชการกระทรวงกลาโหมช่วยเหลือผู้ที่ต้องการจะหนีการเกณฑ์ทหาร (มติชน, 3 เม.ษ. 2528; แนวหน้า, 3 พ.ค. 2528; Neher 1969: 317) และกรณีข้าราชการกรมศาสนาช่วยเหลือนักธุรกิจคนหนึ่งในการลักลอบ

<sup>36</sup> Akin Rabibhadana, "Persistence Within Change: Thai Society in the Nineteenth and Twentieth Centuries," ใน ณรงค์ พ่วงพิศ และพลศักดิ์ จิรไกรศิริ (บรรณาธิการ), สังคมไทยใน 200 ปี (กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526)

ชุดหน้าดินบริเวณวัดร้างแห่งหนึ่ง (มติชน, 15 มิ.ย. 2527)<sup>37</sup>

เราไม่อาจรู้ได้ว่าในกรณีเหล่านี้เป็นการแลกเปลี่ยนแบบตลาด คือ “หมูไปไก่มา” หรือเป็นส่วนหนึ่งของการแลกเปลี่ยนเชิงอุปถัมภ์ซึ่งมีมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว แต่ตัวอย่างต่อมาที่ว่า “นักธุรกิจผิดกฎหมายบางคนไปไกลกว่าการให้สินบนเป็นกรณีๆ ไป พวกเขาเสนอการจ่ายสินบนในลักษณะเป็นประจำ และจ่ายค่าคุ้มครองต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อที่จะหลบเลี่ยงการถูกตรวจค้นในธุรกิจของตน ดังตัวอย่างกรณีของเจ้าของบ่อนการพนัน สถานบริการโสเภณี และเจ้ามือหวยเถื่อน” *ไทยรัฐ*, 14 เม.ย., 8 ก.ย. 2528; *มติชนสุดสัปดาห์*, 22 เม.ย. 2527)<sup>38</sup> มีลักษณะคล้ายกับว่าเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

สิ่งที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างนักธุรกิจท้องถิ่นที่เป็นเจ้าพ่อกับข้าราชการและนักการเมือง<sup>39</sup> เท่าที่สามารถสรุปจากข้อมูลเหล่านั้นนักธุรกิจจะเริ่มโดยการขอรับการอุปถัมภ์จากข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความคุ้มครองในการทำธุรกิจที่ผิดกฎหมาย แต่เมื่อนักธุรกิจนั้นมั่งคั่งขึ้นและก้าวขึ้นมาเป็นเจ้าพ่อแล้ว เขาก็อุปถัมภ์ข้าราชการแลกเปลี่ยนดูเหมือนไม่ได้เป็นแบบ “หมูไปไก่มา” หรือการแลกเปลี่ยนเชิงพาณิชย์ หากแต่เป็นความสัมพันธ์ที่ยั่งยืนพอควร และมีอุดมการณ์ของระบบอุปถัมภ์ เช่น ความกตัญญูและความจงรักภักดีอยู่ด้วย

<sup>37</sup> โยชิฟูมิ ทามาตา, “อิทธิพลและอำนาจ: การเมืองไทยด้านที่ไม่เป็นทางการ,” ในอมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา สุวิรินทร์พันธุ์ (บรรณาธิการ), *อ้างแล้ว*, หน้า 320-321

<sup>38</sup> *เล่มเดิม*, หน้า 321

<sup>39</sup> สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 199-256; “เจ้าพ่อ” จะเป็นคำที่กล่าวถึงผู้มีอิทธิพลซึ่งใช้อำนาจเงินและอำนาจนอกระบบต่างๆ ของตน (ผ่านทางระบบอุปถัมภ์ การติดสินบน ความรุนแรง หรือวิถีทางอื่นๆ) เพื่อทำให้ตนเองอยู่เหนือกฎหมาย และสร้างเกราะคุ้มกันให้กับคนอื่น ๆ ด้วย...พจนานุกรมไทยให้ความหมาย ‘เจ้าพ่อ’ ว่าเป็นผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น” หน้า 202 “ในบทความนี้ (อาจารย์สังคีตและอาจารย์ผาสุก) วิเคราะห์เจ้าพ่อท้องถิ่นในฐานะเป็นนักธุรกิจหรือผู้มีอิทธิพลระดับท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเมืองระดับท้องถิ่นและหรือระดับชาติ” หน้า 204

นายตำรวจคนหนึ่งได้เล่าถึงอุปสรรคที่เขาได้พบเมื่อตอนที่ถูกส่งไปปราบอิทธิพลใน.....ถิ่นของเจ้าพ่อ.....ว่า

“ผมไม่ได้รับการสนับสนุนด้านกำลังเลย.....เดิมที่ท่านอธิบดีกรมตำรวจว่าจะส่งนายตำรวจเพิ่มให้ผม 20 นาย แต่ในทันทีที่ผมไปถึงที่นั่น พวกนั้น (พวกลูกน้องของเจ้าพ่อ) ก็จัดแจงโทรศัพท์และส่งโทรเลขไปยังท่านรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และ ส.ส. ท่านอธิบดีกรมตำรวจเกิดกลัวว่าตนจะหลุดจากตำแหน่ง ท่านก็เลยส่งนายตำรวจมาให้ผมแค่ 5 นาย นี่หมายความว่าผมได้คนมาช่วยคิดแล้วเฉลี่ยครึ่งคนต่ออำเภอ เรียกว่านอกจากเลขานุการส่วนตัวของผมที่นั่งอยู่นอกห้องทำงานแล้วคนอื่น ๆ ก็อยู่ข้างหลังผมหรือไม่ก็ข้าง ๆ ผม ซึ่งก็ได้แก่เจ้านายผมแล้วที่เหลือก็คนของเขาทั้งนั้นเลย (คนของเจ้าพ่อ) ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ก็เพราะเมื่อไรก็ตามที่เขามีปัญหา เขาก็จะไปหา ‘เจ้าพ่อ’ กัน เวลาโรงเรียนเปิด ไม่มีเงิน พวกเขาก็ไปเอาเงินที่ ‘เจ้าพ่อ’ หยึงห้องแก จะคลอดลูก ต้องไปโรงพยาบาล แต่ไม่มีเงิน ก็ไปหา ‘เจ้าพ่อ’ เจ้าพ่อก็ให้เงินมา การอุปถัมภ์ของเขานี้แทบไม่น่าเชื่อ ประชาชนติดหนี้บุญคุณเขามาถึงตอนนี้”<sup>40</sup>

## 12. ระบบอุปถัมภ์ในชนบทสมัยใหม่

“ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกันที่ปรากฏให้เห็นระหว่างข้าราชการที่ระดับอำเภอและพ่อค้าชาวจีน ฝ่ายแรกให้การคุ้มครองและการอนุญาตในการดำเนินกิจการ และฝ่ายหลังให้เงินสด แสดงให้เห็นว่าผู้นำในเขตเมืองถูกแบ่งออกเป็นผู้สามารถถูกซื้อกับผู้ซื้อ”<sup>41</sup>

จากการทำงานในหัวเมืองและชนบท เราทราบแน่ชัดว่ามีความ

<sup>40</sup> สังคิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, *เล่มเดิม*, หน้า 232-233

<sup>41</sup> Ruth T. McVey, “Change and Consciousness in Southern Thailand,” in Hanten Brummelhuis and Jeremy H. Camp eds., *Strategies and Structures in Thai Society* (Amsterdam: Anthropological Center, 1987).

สัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างนักธุรกิจกับข้าราชการและนักการเมือง พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้กล่าวถึงอิทธิพลของนักธุรกิจไว้เมื่อปี พ.ศ. 2524 ว่า

“(นายทุน)เป็นหัวคะแนนของ ส.ส. หรือรัฐมนตรี และเป็นผู้อุปการะเจ้าหน้าที่ราชการทั้งที่มีความสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งรวมความแล้ว.....คือตัวเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั่นเอง โดยมีนักการเมืองและข้าราชการที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนเป็นผู้แทน”<sup>42</sup>

ในการทำงานวิจัยหมู่บ้านยากจนในภาคอีสานเมื่อประมาณสิบกว่าปีมาแล้ว เราได้พบว่าชาวบ้านจำนวนมากเป็นหนี้นักธุรกิจผู้หนึ่งอย่างมากมาย เขาเป็นเพื่อนสนิทของลูกชายของผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะนั้น และได้เคยแจกรถจักรยานยนต์ให้ผู้ใหญ่บ้านและกำนันในตำบลนั้น เขาเป็นคนที่ชาวบ้านเกรงกลัวมาก ชาวบ้านเล่าให้ฟังว่านักธุรกิจผู้นี้เคยเข้ามาในหมู่บ้านพร้อมตำรวจ แล้วยังเตะชาวบ้าน ส่วนตัวนักธุรกิจเองนั้นพูดด้วยความมั่นใจว่า สำหรับชาวบ้านตำบลนั้น ถ้าเขาส่ง “หมา” ไปให้เลือก (เลือกตั้งระดับจังหวัด) ชาวบ้านก็จะเลือกหมาตัวนั้น

ผมคิดว่าในกรณีนี้นักธุรกิจผู้นั้นมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อุปถัมภ์และตัวเขาเองเป็นผู้อุปถัมภ์กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผมไม่แน่ใจว่าชาวบ้านเป็นผู้รับการอุปถัมภ์จากเขา แต่เป็นลูกน้องของผู้ใหญ่บ้านและกำนัน

การวิเคราะห์เรื่องนี้ทำให้คิดถึงเรื่องการซื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง ผมเห็นด้วยกับท่านอาจารย์นิธิว่า การซื้อเสียงจากชุมชนโดยมีการต่อรองระหว่างผู้นำชุมชนกับผู้สมัครเป็น ส.ส. การแลกเปลี่ยนระหว่างเงินกับคะแนนเสียงเช่นนี้เป็นการแลกเปลี่ยนแบบตลาด ไม่ใช่การแลกเปลี่ยนเชิงอุปถัมภ์แน่นอน<sup>43</sup> แต่ในการที่จะมาต่อรองเช่นนั้นได้ ผู้นำจะต้องรู้แน่ว่าจำนวนเสียงที่เขาจะหามาได้มีเท่าใด และผมสงสัยว่าจะมีความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ซึ่งอาจมีมายาวนาน จนทำให้ผู้นำสามารถบอกชาวบ้าน

<sup>42</sup> ชวลิต ยงใจยุทธ, “แนวทางในการวางแผนต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์,” ใน คำบรรยายและคำให้สัมภาษณ์ของพลโทชวลิต ยงใจยุทธ พ.ศ. 2523-2528 (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด, 2528)

<sup>43</sup> ท่านอาจารย์นิธิ เอียวศรีวงศ์ เห็นว่า การซื้อเสียงไม่ใช่การแลกเปลี่ยนในระบบอุปถัมภ์

ได้ว่าให้ไปลงคะแนนให้ใคร

ปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับนักธุรกิจท้องถิ่นว่าผู้ใดเป็นผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์ อาจเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในฐานะของสถานภาพ ในอดีต สถานภาพของข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์นั้นสูงสุด เพราะสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นที่มาของอำนาจและโดยที่เป็นสัญลักษณ์แห่งพระธรรมจึงเป็นที่มาของคุณธรรมด้วย ดังนั้นคุณธรรมจึงเป็นสิ่งที่กำหนดสถานภาพดังที่พูดกันว่าผู้มีธรรมซึ่งทำให้คนเคารพและภักดี

แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้น ดังที่เราได้ให้ข้อสังเกตไว้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ การเปลี่ยนแปลงฐานของสถานภาพนี้มาแรงสุดในช่วงสมัยใหม่ เมื่อราวประมาณปี พ.ศ. 2519 ได้มีนักธุรกิจเดินเข้ามาในกองกองหนึ่งของกรมตำรวจเพื่อมาหาหัวหน้ากอง ทุกคนรู้ว่าเขาเป็นเพื่อนหัวหน้ากองนายตำรวจในกองแบ่งออกเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งซึ่งมีจำนวนมากกว่ายกมือไหว้พนักงานคนนี้ แต่อีกกลุ่มหนึ่งเบือนหน้าหนี แล้วพูดว่า “มันรวยอ้อ แต่เลวระยำ”

น่าสงสัยว่าปัจจุบันนี้ทุกคนคงไหว้เพราะ “ไหว้เงิน ไม่ใช่ไหว้ตัวบุคคล” ทุกวันนี้ ความมั่งคั่งคือเงินตรา เป็นที่มาของอำนาจอันสำคัญมากขึ้นทุกที ดังนั้นพ่อค้าผู้มั่งคั่งจึงมีทรัพยากรที่จะทำข้าราชการให้เป็นลูกน้อง การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะทำให้การแลกเปลี่ยนเป็นเสมือนการแลกเปลี่ยนแบบตลาด เพราะขาดอุดมการณ์ของความเมตตา ความเอื้ออาทร ความกตัญญู และความภักดี

ในความเป็นจริง มีหลักฐานว่าการที่ระบบทุนนิยมให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ยิ่งกว่าคุณธรรม ทำให้ผู้อุปถัมภ์ผ่อนปรนน้อยลง ขูดรีดและใช้ความรุนแรงต่อผู้รับการอุปถัมภ์มากขึ้น ในท้องที่ปลูกข้าวโพดในภาคเหนือ เช่น จังหวัดเพชรบูรณ์ หรือในภาคอีสานตอนเหนือ เช่น จังหวัดเลย พ่อค้าผู้ลงทุนไถ่ที่ดินให้ปลูกไร่และให้กู้ปัจจัยการผลิต จะมีลูกน้องอยู่ในหมู่บ้าน (ที่ผมได้พบ ปรากฏว่านายทุนนี้ได้พาลูกน้องทุกคน

ไปสักที่คอกที่วัดในกรุงเทพฯ แล้วส่งกระจายไปอยู่ตามหมู่บ้านต่างๆ ที่เขามีลูกไร่) ถ้าลูกไร่คนใดไม่เอาผลผลิตมาขายให้กับนายทุนก็ต้องรีบหนีออกจากพื้นที่ไป มิฉะนั้นจะถูกฆ่าตาย

สิ่งที่น่าวิเคราะห์ดูให้แน่ชัดก็คือนายทุนผู้นี้เป็นผู้อุปถัมภ์พวกลูกไร่หรือเปล่า จะว่านายทุนผู้นี้ขาดความเมตตากรุณาก็ไม่ได้ เพราะในช่วงเวลาเทศกาล เช่น ตรุษจีน เขาจะให้คนเอาไก่และสุราไปให้ลูกไร่ของเขา เวลาลูกไร่หรือคนในครอบครัวป่วยหนักหรือประสบอุบัติเหตุ เขาจะให้คนของเขาขับรถไปค้ำพาผู้ป่วยไปส่งโรงพยาบาล สิ่งที่เขาต้องการจากลูกไร่ก็คือ ขายเป็นผลผลิตให้เขา ซึ่งเขาจะหักหน้อออก เราจะพูดว่าลูกไร่มีความกตัญญูและภักดีจึงขายผลผลิตให้เขาคงไม่ได้ เพราะถ้ามีพ่อค้าจรรยาให้ราคาผลผลิตสูงๆ ลูกไร่ก็อยากขายให้ แต่เขากลับตาย จึงไม่กล้า<sup>44</sup>

ส่วนพวกที่นายทุนเอาไปสักนั้นเป็นผู้รับการอุปถัมภ์อย่างแท้จริง เป็นผู้สอดแนมและคอยแจ้งให้นายทุนทราบว่าจะอะไรเป็นอะไรในหมู่บ้านเหล่านั้น และอาจเป็นผู้ร่วมในการทำร้ายหรือสังหารลูกไร่ที่ทรยศด้วย โดยทั่วไปจะเห็นว่าจำเป็นต้องใช้กำลังในการควบคุมลูกไร่ไว้ ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่า ควรจะเรียกความสัมพันธ์ระหว่างนายทุนกับลูกไร่ในกรณีเช่นนี้เป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อยู่หรือไม่

เรื่องที่เล่ามานี้แสดงให้เห็นด้วยว่า มีความจำเป็นที่ผู้อุปถัมภ์จะต้องมีการผูกขาดหรือเป็นผู้ที่ครอบครองสิ่งที่ผู้รับการอุปถัมภ์ต้องการแต่ผู้เดียว หากมีการพัฒนาการค้าขายในระบบตลาดมากขึ้น มีการคมนาคมสะดวกยิ่งขึ้น คู่แข่งขันของผู้อุปถัมภ์ก็จะมีมากขึ้น การผูกขาดก็จะทำต่อไปไม่ได้ สังคมไทยเป็นสังคมเปิดที่ธุรกิจต่างประเทศเข้ามาดำเนินการได้ คู่แข่งขันที่มีทุนมากและอำนาจมากจะเกิดขึ้น ในยุคที่เราพิจารณา การผูกขาดการค้าซื้อขายข้าวโพดเป็นไปได้ เพราะข้าวโพดเป็นพืชที่ออกฝักตามฤดูกาล ต่างจากพืชอย่างมันสำปะหลัง

ความจริง การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจมีผลต่อความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เมื่อเศรษฐกิจเฟื่องฟูก่อนปี พ.ศ. 2540 ความขาดแคลน

<sup>44</sup> งานภาคสนามครั้งนี้ ผู้แต่งได้ทำร่วมกับ ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง

แรงงานเกษตรเห็นได้ชัด และทุ่งนาหลายแห่งก็กรกร้างว่างเปล่า เพราะคนหนุ่มสาวเข้าเมืองมาทำงาน กรณีนางแก้วที่เป็นชาวภาคหนึ่งก็ไม่เช่นนั้น เพราะไม่มีคนช่วยงาน มีคนบอกว่าค่าเช่านาในระยะนั้นกำหนดเป็นราคาตายตัวต่อปี หลังจากเกิดวิกฤตมีคนอพยพกลับบ้านเกิด นางแก้วได้ไปเช่าที่นาเพิ่มอีก 10 ไร่จากที่นางมีอยู่ การเช่าเป็นการแบ่งครึ่งผลผลิต ซึ่งต่างจากการกำหนดค่าเช่าแบบตายตัว เพราะยึดหยุ่นตามปริมาณที่ผลิตได้ ปีไหนผลิตไม่ได้ก็ไม่เอาค่าเช่า ปีไหนผลิตได้น้อยก็เอาค่าเช่าน้อย ปีใดผลิตได้มากก็เอาค่าเช่ามาก นอกจากนั้นนางแก้วก็ซื้อผ่อนจักรยานยนต์จากเจ้าของที่ดินด้วย จ่ายด้วยผลผลิตจากนาเหมือนกัน ถ้าปีไหนข้าวให้ผลผลิตดี ราคาแพง ค่าเช่านาต้องแพงแน่นอน และก็ต้องจ่ายค่ารถด้วย แต่ถ้าผลผลิตแย่ ก็เลื่อนจ่ายไปได้ทั้งค่าเช่าและค่ารถ ซึ่งชาวบ้านอย่างนางแก้วก็ยินดี เพราะให้ความมั่นคงในสภาพภูมิอากาศและปริมาณผลผลิตที่เปลี่ยนแปลงได้ง่าย

ค่านิยมที่ให้ความสำคัญกับเงินตรา และความโลภที่จะมีรายได้คราวละมากๆ ย่อมจะกระทบค่านิยมที่สนับสนุนระบบอุปถัมภ์ เพราะระบบเกิดจากทัศนคติที่เห็นความมั่นคงและพอเพียงสำคัญกว่ารายได้สูงๆ อย่างแน่นอน

### 13. ระบบอุปถัมภ์ในชุมชนแออัด

เมื่อปี พ.ศ. 2512 ผมได้เข้าไปทำวิจัยที่ชุมชนแออัดบริเวณวัดญวนสะพานขาว และได้ศึกษาสังคมของชุมชนตรอกใต้เป็นพิเศษ<sup>45</sup> ผมได้พบว่าระบบอุปถัมภ์มีความสำคัญยิ่งต่อชุมชนนั้น เนตร ซึ่งเป็นผู้นำของชุมชนนั้นได้ก็เพราะสามารถอุปถัมภ์คนในชุมชนได้มาก โดยการฝึกอาชีพช่างปูกระเบื้อง (ห้องน้ำ ฯลฯ) ให้คนหนุ่มในหมู่บ้าน และหางานให้

<sup>45</sup> ม.ร.ว.อดิน รพีพัฒน์, *ชีวิตและจุดจบของสลัมกรุงเทพฯ แห่งหนึ่ง* (กรุงเทพฯ: สมาคมวิจัยเชิงคุณภาพ มูลนิธิภูมิปัญญา และบริษัทอัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2547)

ทำ เพราะเนตรเป็นช่างกระเบื้องที่มีชื่อเสียงคนหนึ่ง นอกจากนั้นแล้ว เนตรยังมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับสารวัตรสถานีตำรวจในท้องที่ ชุมชนตรอกใต้ ชาวชุมชนตรอกใต้ชอบเล่นการพนันอยู่เสมอ และมักถูก ตำรวจจับเป็นประจำ เนตรได้อาศัยความสนิทสนมกับสารวัตรช่วยประกัน ชาวชุมชนออกมาโดยไม่ต้องเสียเงินทอง จึงทำให้เนตรเป็นผู้นำที่ชาว ชุมชนรักมาก

ชาวชุมชนโดยมาก รวมทั้งผู้มีอายุแก่กว่าเนตร เรียกเนตรว่า “พี่เนตร” แต่เด็กหนุ่มๆ มักเรียกเขาว่า “พ่อ” และบอกว่าเป็นลูกบุญธรรม ของเนตร เพราะตอนที่พวกเขาเป็นเด็กวัยรุ่นหนีไปฝึกงานกับเนตรนั้น พวกเขาไปนอนค้างบ้านเนตร และเนตรให้ข้าวเขากิน ความจริงชาวชุมชน โดยมากจะบอกว่าเนตรเป็น “ลูกพี่” ของพวกเขา

ครั้งหนึ่งขณะคุยกันถึงความสัมพันธ์ระหว่างเนตรกับสารวัตร นางเล็ก มีชาวบ้านคนหนึ่งเอ่ยขึ้นว่า สารวัตรเป็น “ลูกพี่” ของเนตร ชาว บ้านอีกคนแย้งขึ้นทันทีว่า พูดอย่างนั้นไม่ถูก สารวัตรเป็น “นาย” ของเนตร ชาวบ้านที่เป็นลูกไว้ในชนบทก็จะเรียกพ่อค่านายทูนว่า “นาย” เหมือนกัน เรียกข้าราชการก็เรียกว่า “นาย” คำศัพท์ที่ใช้ในอดีตจึงยังนำมาใช้ใน “สมัยใหม่” แสดงให้เห็นว่าเป็นคนคนละชั้นกัน เช่น “นาย” กับ “ไพร่” คำว่า “ไพร่” ก็ยังมีใช้อยู่จนถึงหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ใหม่ๆ แต่ใน ความหมายที่ตรงกันข้ามกับคำว่า “ผู้ดี” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า คำในอดีต ถูกนำมาใช้ในปัจจุบันในสภาพความเป็นจริงที่ต่างกัน จึงดูเหมือน “เคลือบ” สภาพปัจจุบันไว้ได้ภาพในอดีต

ผมคิดว่าการที่ระบบอุปถัมภ์ในชุมชนแออัดมีความสำคัญมาก ในสมัยนั้น เพราะชุมชนมีสภาพเสมือนถูกปิดล้อมไว้ด้วยกำแพง มีคน ในชุมชนจำนวนน้อยมากที่สามารถออกไปติดต่อกับคนข้างนอก และหา งานมาให้แก่คนในชุมชนได้ เนตรเป็นผู้นำที่สามารถทะลุทะลวงออกไป นอกกำแพงทางสังคมที่ปิดล้อมอยู่ได้ เพราะการศึกษาของเขา และความ สัมพันธ์กับคนข้างนอกที่บิดาเขาสร้างไว้แล้วถ่ายทอดมาให้เขา เขาจึง



เป็นคนคนเดียวในชุมชนนั้นที่สามารถช่วยคนอื่น ๆ ในชุมชนให้แต่งงาน  
ทำได้ดีที่สุด เขาจึงเป็นลูกพี่ของคนในชุมชน<sup>46</sup>

เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2534-2535 ผมได้เข้าไปในชุมชนตรอก  
ปลาเค็ม ในนั้นมีชาวบ้านคนหนึ่งซึ่งทำไขปิ้ง มีลูกน้องอาศัยอยู่ที่บ้านเขา  
แล้วหาไขปิ้งไปขาย ลูกน้องเขามีหลายคนจนเขาต้องขอยบ้านเขาออก  
เป็นห้องเล็กห้องน้อยเหมือนถ้ำ เมื่อตอนเศรษฐกิจเฟื่องฟูมากในปีถัดมา  
ปรากฏว่าการค้าขายของเขาถดถอยลงเป็นอันมาก เขาบ่นว่าคนหาบเร่  
ของเขาออกไปทำงานโรงงานอุตสาหกรรมหมด ผมไม่ทราบว่าหลังจาก  
เศรษฐกิจเกิดวิกฤตแล้วเขาจะกลับมามีคนช่วยหาบของขายจำนวนมาก  
อย่างเดิมหรือไม่ แต่ผมคิดว่าสำหรับชุมชนแออัด กำแพงที่พังลงในช่วง  
นั้นไม่กลับคืนมาอีกเลย

ผมได้ทราบว่า ในชุมชนชาวพม่าแถบมหาวิทยาลัยมหิดลที่  
พุทธมณฑลในปัจจุบัน ระบบอุปถัมภ์และสภาพทางสังคมโดยทั่วไป  
เหมือนตรอกใต้เมื่อสมัยผมไปศึกษาอย่างยิ่ง ส่วนตรอกใต้ปัจจุบันนี้ถูก  
ไล่ออไปแล้ว ไม่มีสภาพเป็นชุมชน

ในช่วง 3 ปีที่แล้วมา (พ.ศ. 2543-2546) ผมได้กลับเข้ามา  
ทำการวิจัยในชุมชนแออัดอีกครั้ง ปรากฏว่าลักษณะของผู้นำชุมชน  
เปลี่ยนไป ผู้นำชุมชนส่วนมากไม่ได้เป็นผู้หางานให้คนอื่นในชุมชน  
เหมือนแต่ก่อน แต่เป็นผู้มีความรู้ มีความเข้าใจการทำงานของราชการ  
และกล้าต่อสู้เพื่อคนในชุมชน

กระแสที่เห็นได้ชัดในระยะหลังนี้คือกระแสชุมชนเข้มแข็งและ  
กระแสการพึ่งตนเอง จะเห็นได้ว่า การพึ่งตนเองเป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับ  
ทัศนคติในความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นการพึ่งคนอื่น

ในปี พ.ศ. 2512-2513 ชาวบ้านตรอกใต้บอกผมว่า อ้าย จ.  
สบายแล้วเพราะ เสธ. อ. เขาเอาไปเลี้ยง ไม่ต้องทำอะไร นอนตีพุง แต่  
ปัจจุบันนี้มีความคิดว่าชุมชนต้องกลับมาเชื่อมั่นในตนเอง กลับมาพึ่ง  
ตนเองให้ได้ มากกว่าที่จะไปรอความช่วยเหลือหรือรอการสงเคราะห์จาก

<sup>46</sup> โปรตดู ม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์, อ่างแล้ว

คนอื่น<sup>47</sup>

สำหรับชุมชนแออัด กระแสนี้อาจเกิดจากการรวมตัวกันต่อสู้การไล่รื้อโดยเจ้าที่ดิน จนมาถึงการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมตัวเอง เพื่อแสดงให้เห็นว่าชุมชนมีประโยชน์ต่อเมือง และป้องกันการทำเรื่องไล่รื้อ

กระแสการพึ่งตนเองและกระแสชุมชนเข้มแข็งเกิดขึ้นทั้งในชุมชนแออัดและในชนบท เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความสำนึกใหม่ทางชนชั้นของสังคมไทย

#### 14. ระบบอุปถัมภ์กับการพัฒนาสังคม

การพัฒนาของรัฐในยุคทันสมัยที่เริ่มทำอย่างจริงจังตั้งแต่ประมาณ พุทธศักราช 2500 เป็นต้นมา เป็นการสร้างโครงสร้างพื้นฐานอย่างเขื่อนและถนน ภายในระยะเวลาประมาณ 40-50 ปี ประเทศไทยมีเครือข่ายการคมนาคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งถนนสายหลักและถนนสายรองทั่วประเทศ ซึ่งช่วยอำนวยความสะดวกในการเดินทางอพยพข้ามจังหวัด และการพัฒนาในต่างจังหวัดด้วย นอกจากนี้ยังมีการสื่อสารทางโทรทัศน์และการคมนาคมทั้งทางเรือและทางอากาศ กิจกรรมป่าไม้และการส่งออกผลผลิตทางการเกษตรก็ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว เขตเมืองมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง การเจริญเติบโตของเมืองเปิดโอกาสให้มีการทำธุรกิจที่ดิน การพัฒนาเมือง และการบริการขนส่ง

การพัฒนาของรัฐในยุคพุทธศักราช 2510 ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยสหรัฐอเมริกา มีส่วนช่วยให้เกิด “เจ้าพ่อ” และระบบอุปถัมภ์ที่มีเจ้าพ่อเป็นผู้ให้การอุปถัมภ์ดังกล่าวมาแล้ว<sup>48</sup>

แต่ในยุคสมัยเดียวกันก็ได้เกิดการพัฒนาคณะและสังคม ผมได้กล่าวในเบื้องต้นถึงศาสตราจารย์ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ และบทบาทของท่าน

<sup>47</sup> โปรดดู สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ, รายงานการพัฒนาคณะของประเทศไทย, 2546, หน้า 3-34

<sup>48</sup> สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, อ้างแล้ว, หน้า 230-233

ในงานโครงการบัณฑิตอาสาสมัครและโครงการพัฒนาชนบทลุ่มน้ำแม่กลอง ผมยังไม่ได้กล่าวถึงมูลนิธิบูรณะชนบทซึ่งมีปรัชญาของ ดร.เจมส์ เยน (Dr. Y. C. James Yen) เป็นหลักว่า

“ไปหาชาวบ้าน  
อยู่กับเขา เรียนรู้จากเขา  
วางแผนกับเขา ทำงานกับเขา  
เริ่มจากสิ่งที่เขารู้ สร้างจากสิ่งที่เขามี  
สอนโดยชี้ให้เห็น เรียนจากการทำ  
ไม่ใช่เพื่ออวด แต่เพื่อเป็นแบบแผน  
ไม่ใช่สิ่งละอันพันละน้อย แต่เป็นระบบ  
ไม่ใช่ทำทีละอย่าง แต่ใช้หลักผสมผสาน  
ไม่ใช่ตามใจ แต่ช่วยให้เปลี่ยนแปลง  
ไม่ใช่โอ้อวด แต่ช่วยสร้างพลัง”<sup>49</sup>

งานของโครงการพัฒนาชนบทได้เรียนรู้จากชาวบ้าน ได้เปลี่ยนการทำงานจากเน้นการวิจัยโดยนักวิชาการ ลงมาสู่การทำงานร่วมกับชาวบ้านในการค้นคว้าปัญหาที่ชาวบ้านประสบ การให้ชาวบ้านได้ค้นหาสาเหตุของปัญหา และร่วมมือกันแก้ปัญหา โครงการได้เผชิญกับการขัดขวางของระบบอุปถัมภ์ ในตำบลยกกระบัตรมีโรงสีใหม่ที่สีข้าวที่ได้จากตำบลนี้ เจ้าของโรงสีมีกำหนดเป็นลูกมือหรือลูกน้องที่เจ้าของโรงสีเลี้ยงเพื่อช่วยปกครองคนในท้องถิ่นให้อือประโยชน์แก่โรงสี ชาวนาที่นั่นประสบปัญหาน้ำเต็มท่วมถึง และหนุณาทำให้ผลผลิตมีประมาณ 10 ถึงต่อไร่ ในขณะที่ระดับเฉลี่ยทั่วประเทศสูงถึง 40 ถึงต่อไร่

เมื่อรู้ปัญหาและจะแก้ปัญหา โดยได้ไปดูงานของชาวบ้านแถบนั้นที่เลี้ยงปลาและได้ผลดี ชาวบ้านก็ช่วยกันขุดบ่อปลาในทุ่งนาของตนโดยตั้งกลุ่มเพื่อพึ่งพาอาศัยและเอื้ออาทรซึ่งกันและกันในการขุดบ่อ วิดปลา ร่วมกันขายปลา อย่างน้อยการรวมกลุ่มทำการอย่างกล่าวมาแล้วได้กำไรในการขายปลาดี ทำให้เป็นเรื่องใหญ่ เพราะกระตบรายได้ของเจ้าของ

<sup>49</sup> ถอดความโดยคุณไพฑูริย์ วัฒนศิริธรรม

โรงสี และทำให้กำหนดโทษ โครงการจะทำงานไม่สำเร็จหากไม่ได้ท่าน  
เจ้าอาวาสวัดยกระบัตร์ในสมัยนั้นผู้เป็นที่นับถืออย่างสูงของทั้งกำนัน  
และเจ้าของโรงสีช่วยเจรจา ถึงกระนั้นก็ดี เมื่อเกิดเหตุการณ์วันที่ 6 ตุลาคม  
พ.ศ. 2519 บ้านของชาวบ้านทุกคนที่ร่วมมือกับเราถูกกำนันเอาตำรวจ  
เข้าค้น เพราะสงสัยว่าเป็นคอมมิวนิสต์ แต่ไม่พบอะไร

การรวมตัวของชาวบ้านที่ยากจนกระทบการทำงานของระบบ  
อุปถัมภ์ เพราะเป็นความสัมพันธ์ในแนวนอน ขณะที่ความสัมพันธ์แบบ  
อุปถัมภ์เป็นแนวตั้ง การรวมกลุ่มของชาวบ้านเป็นจุดสำคัญในการพัฒนา  
สังคมชนบท ดังนั้นจึงเป็นปฏิปักษ์ต่อกลุ่มแนวตั้งที่มีนายทุนเป็นผู้นำ  
นับว่าการพัฒนาชนบทช่วยทำลายระบบอุปถัมภ์ก็ได้

การพัฒนาชนบทที่อาศัยการศึกษาชีวิตชาวบ้านในอดีตเป็น  
เครื่องมือสร้างสำนึกเพื่อการช่วยตัวเอง จะเน้นที่การเอื้ออาทรระหว่าง  
ชาวบ้าน แต่เว้นที่จะรื้อฟื้นระบบอุปถัมภ์ หากแต่รำลึกถึงชีวิตในอดีตเพื่อ  
พลิกฟื้นภูมิปัญญาชาวบ้าน เพื่อนำมาใช้หรือสร้างความมั่นใจในความ  
สามารถของตนเองของชาวบ้าน ซึ่งจะนำมาสู่การพัฒนา

ข้อเสียที่สำคัญของระบบอุปถัมภ์ไทยดังที่ผมได้กล่าวไว้ใน *รัฐันท์*  
*ทักษิณ* คือความแตกแยกอภิจักริยาระหว่างลูกน้อง (clients) เพื่อให้  
เป็นที่รักของนายหรือเจ้านาย เพื่อเอาดีเอาเด่นแต่เพียงผู้เดียว<sup>50</sup> การรวม  
กลุ่มในการพัฒนาเป็นการรวมกลุ่มร่วมมือกันเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน  
ในระหว่างผู้มีสถานะเสมอกัน ดังนั้นจึงเป็นการกีดกันให้คู่กร่อนของ  
ความสัมพันธ์แนวตั้งที่เป็นเส้นเลือดใหญ่ของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์

แต่การรวมกลุ่มเช่นนี้มักประสบภาวะ “ผู้นำหลุด” คือคนที่มี  
สถานภาพเสมอกัน แต่เป็นผู้ที่คนอื่นรักและมีความคิดสร้างสรรค์สำหรับ  
กลุ่ม เกิดไปมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วล้มชาวบ้านเสีย  
ไปช่วยกิจการของเจ้าหน้าที่รัฐและผลประโยชน์ของตนเองเลยทำตนให้เป็น  
“ลูกน้อง” (client) ของเจ้าหน้าที่รัฐ

<sup>50</sup> ม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์, “ระบบอุปถัมภ์กับการเมืองไทยสมัยคิดใหม่ ทำใหม่,” ใน  
เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บรรณาธิการ), *รัฐันท์ทักษิณ* (กรุงเทพฯ: ขอดคิดด้วยคน, 2547),  
หน้า 31-39

วิวัฒนาการของการพัฒนาที่มีการสร้างกลุ่มออมทรัพย์เพื่อช่วยเหลือตนเองของชาวบ้าน และให้สวัสดิการต่างๆ ที่รัฐบาลพร้อมไป น่าจะช่วยลดการกู้หนี้ยืมสินจากนายทุน แต่จะได้เพียงใดคงสุดแท้แต่ท้องที่ไป แต่การให้กู้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ดูเหมือนจะช่วยให้บ้าง แต่ไม่มากนัก เพราะเมื่อถึงเวลาคืนเงิน ชาวบ้านก็ไปกู้นอกระบบมาใช้ให้แก่ ธกส. อยู่ดี การสร้างเครือข่ายชุมชนก็เป็นการขยายความสัมพันธ์แบบแนวนอนให้กว้างออกไป และสร้างวิธีการควบคุมกันเองและระหว่างผู้นำชุมชนด้วยกันเอง นับว่าเป็นความก้าวหน้าของการพัฒนาสังคม

การเกิดขึ้นขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ก็มีการสร้างเสริมภาวะการพัฒนาแบบแนวนอน และการสร้างกลุ่มรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อต่อต้านการทำลายล้างของรัฐและนายทุนก็นับว่าเป็นคุณประโยชน์มหาศาล โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาชนบทและสังคมมีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับระบบอุปถัมภ์

## 15. ระบบอุปถัมภ์: การเปลี่ยนแปลงโดยรวม: และอะไรในสมัยคิดใหม่ทำใหม่

ถ้าหากเราจะจำกัดขอบเขตของความหมาย “ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์” ให้อยู่ในรูปแบบ (model) ของนักมานุษยวิทยาแล้ว เราจะต้องสรุปทันทีว่า ระบบอุปถัมภ์ในอดีตเป็นกลไกทางสังคมเพื่อลดการกดขี่ขูดรีดของรัฐและชนชั้นนาย ในสายตาของคนปัจจุบัน เราคงเห็นว่าการขึ้นบัญชีไพร่สังกัดนายและการเกณฑ์แรงงานเป็นการขูดรีดของรัฐเชิงโครงสร้างเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ แต่ความเมตตากรุณาของพวกนายทำให้เกิดการช่วยเหลือให้ไพร่หลีกเลี่ยงจากการเกณฑ์แรงงานหรือทำงานที่เบาๆ แทนงานหนัก การที่นายแต่ละคนจะช่วยเหลือไพร่ใน

บังคับบัญชาของตนได้แค่ไหน คงขึ้นอยู่กับความกวัดข้นเคร่งครัดของ ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงและภาระงานของรัฐ ซึ่งผมคิดว่าคงไม่ค่อยมี ประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงมีไพร่ที่ได้รับการช่วยเหลือจำนวนมาก แต่ใน ด้านตรงกันข้าม ถ้ามีไพร่ได้รับการช่วยเหลือจำนวนมาก ทำไมจึงมีไพร่ หลบหนีไปซ่อนอยู่ในป่าจำนวนมากนัก

การถูกเกณฑ์แรงงานอย่างน้อยก็เสียเวลาทำมาหากินเป็นอันมาก นอกจากนั้นยังต้องเอาเสบียงไปด้วย เพราะไม่มีเงินค่าจ้าง การที่จะได้รับการช่วยเหลือจากนายอาจต้องมีอะไรให้นายหรือทำอะไรให้นายเป็นพิเศษ ตัวนายเองก็ไม่ได้รับเงินเดือนจากรัฐ ดังนั้นจึงต้องเรียกร้องเอาของกำนัล จากไพร่ นายที่มีไพร่ใต้บังคับบัญชาจำนวนมาก อาจแสดงความเมตตา กรุณาได้มากกว่า ยิ่งเป็นผู้มีอำนาจก็ยิ่งช่วยเหลือคนได้มาก และอำนาจก็ ขึ้นอยู่กับจำนวนคนใต้บังคับบัญชา ดังนั้นจึงมีเหตุที่ไพร่หลงอยาก เปลี่ยนไปเป็นไพร่สมหลายประการ

การที่รัฐบังคับให้ไพร่ขึ้นทะเบียนและการปราศจากสิทธิในการ ฟ้องร้องกล่าวหาผู้ใดในศาล ทำให้ไพร่จำเป็นต้องพึ่งนายในการที่จะใช้ สิทธิเช่นนั้น นอกจากนั้นแล้ว ในสังคมที่ปราศจากตำรวจและทหารประจำ การ ที่อำนาจจับกุมเป็นของขุนนางทุกคน ไพร่ที่ไม่มีนายย่อมเป็นเหยื่อ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีนายเพื่อคุ้มครองตนเอง และเพื่อเอาใจนายเพื่อให้ ช่วยเหลือและปฏิบัติต่อตนด้วยความกรุณา ไพร่ก็จำต้องให้ของกำนัลแก่นาย ในหลายรายที่นายทำอะไรพิเศษให้ ไพร่ก็จะเกิดความกตัญญูและ ความจงรักภักดี

ในสายตาของไพร่ ฐานของความชอบธรรมที่จะได้รับของกำนัล และการปฏิบัติรับใช้เป็นพิเศษมาจากความเมตตากรุณาต่อตัวไพร่เอง ในระบบที่มีแต่ความสัมพันธ์อันเป็นส่วนตัว ความเมตตากรุณานี้เป็นการ เฉพาะตัวต่อไพร่ผู้นั้นเท่านั้น แต่ถ้าหากผู้มีบุญหนักศักดิ์ใหญ่ผู้ใดสามารถ ที่จะให้ความเมตตากรุณาช่วยเหลือคนจำนวนมากได้ ก็จะได้ชื่อว่าเป็น ผู้มีคุณธรรม และหมู่ไพร่ก็อยากไปสังกัดอยู่กับผู้นั้น ในสมัยโบราณ

อำนาจเหล่านี้ก็ได้รับมาจากพระเจ้าแผ่นดิน

การเปลี่ยนแปลงเริ่มเกิดขึ้นเมื่อผู้มีบุญสามารถหาความมั่งคั่งมาจากที่อื่น เช่น จากการค้าขาย หรือได้ประโยชน์จากการได้รับของขวัญจากผู้มาค้าขายจากต่างแดน มีผลทำให้ผู้มั่งคั่งสามารถเพิ่มอำนาจได้จากการเพิ่มกำลังพล ผู้มั่งคั่งเช่นนี้สามารถแจกจ่ายหลายสิ่งหลายอย่างให้กับไพร่ที่ตนรักชอบพอได้มากกว่าการคุ้มครอง โดยขอให้ผู้รับการอุปถัมภ์รับใช้ตอบแทน และที่สำคัญยิ่งคือ ตอบแทนด้วยการสนับสนุนทางการเมือง

ความจริง ในระหว่างขุนนางและเจ้านายด้วยกันก็มีความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ โดยผู้ให้การอุปถัมภ์ช่วยผู้รับการอุปถัมภ์ด้วยการเลื่อนตำแหน่งและฐานะ ผู้รับการอุปถัมภ์ก็อาจช่วยด้วยการรับใช้ ให้ของกำนัลและ/หรือสนับสนุนทางการเมือง

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการบริหารการปกครอง และประเทศได้เข้าสู่สมัยใหม่ ในระยะต้นๆ เข้าใจว่าความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์จะเป็นแบบพวกขุนนาง และคุณธรรมจะเป็นฐานของความแตกต่างระหว่างระดับชั้นของคนเป็นสำคัญ แต่หลังจากได้มีการพัฒนาตามอย่างระบบทุนนิยมของตะวันตกแล้ว ความมั่งคั่งร่ำรวยและเงินตราจะเป็นสิ่งสำคัญที่จะแสดงความแตกต่างของสถานภาพของคน

สมัยใหม่และอุตสาหกรรมได้ผลิตสินค้าหลายอย่างหลายประการที่คนมีเงินจะซื้อได้ ความสำคัญของจำนวนคนที่เป็นผู้รับการอุปถัมภ์จึงลดลง ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างต่อความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย ซึ่งไม่สามารถแจงในรายละเอียดได้ทั่วถึง และถึงแม้จะพยายามสรุปให้ครอบคลุมก็มีอาจทำได้ เพราะการเปลี่ยนแปลงมิได้เกิดทั่วประเทศเท่าๆ กัน

เราอาจพอสังเกตเห็นได้ว่า มีการใช้ความรุนแรงเพิ่มขึ้นในความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในหลายๆ กรณี เช่น กรณีของพวกเจ้าพ่อและนายทุนต่างจังหวัดที่ใช้ความรุนแรงในการควบคุมลูกไร่ หรือกำจัดคู่แข่งชั้นที่อาจ

มาแย่งตลาดของสิ่งที่ตนเคยครอบครองอยู่แต่ผู้เดียว การก้ำกัยในกระบวนการในชุมชนแออัด แทนที่จะเป็นแบบผ่อนปรนที่เคยมีความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ก็มีการใช้พวกแก๊งมอเตอร์ไซค์ขู่เข็ญรังแกพวกลูกหนี้ด้วยความรุนแรง ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ตามคำนิยามของนักมานุษยวิทยา คงจะลดน้อยลงจริง<sup>51</sup>

ความก้าวหน้าของการสื่อสารคมนาคม ตลอดจนการพัฒนาคนและสังคม ตลอดจนการเมืองค์กรต่างๆ มากมาย จะช่วยให้การอุปถัมภ์เป็นการอุปถัมภ์ขององค์กรมากขึ้น แต่อย่างไรก็ดี トラบเท่าที่รัฐยังไม่สามารถที่จะให้ความยุติธรรมและการคุ้มครองประชาชนได้ดีกว่านี้ ก็คงมีความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อยู่ต่อไป แต่จะมาน้อยเพียงใด และที่ใดคงเป็นเรื่องที่ต้องค้นคว้ากันต่อไป

ภาษาไทยเต็มไปด้วยคำที่เกี่ยวข้องกับระบบอุปถัมภ์ เช่น ลูกพี่ลูกน้อง เจ้านาย บริวาร พี่บุญ ที่พี่ บารมี กตัญญู บุญคุณ ร่มโพธิ์หรือความสัมพันธ์แบบตลาด เมื่อถูกแสดงออกด้วยคำเหล่านี้ จึงเสมือนว่าเป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ดังนั้นท่านอาจารย์นิธิจึงบอกว่าการสัมพันธ์พวกนี้ อย่างการซื้อเสียง เป็นการแลกเปลี่ยนแบบตลาดที่เอาความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เคลือบเอาไว้ เหตุที่ต้องเคลือบก็เพราะการแลกเปลี่ยนแบบนี้เป็นสิ่งต้องห้ามทางศีลธรรมที่กำกับการแลกเปลี่ยน เพราะเราใช้การเคลือบแบบนี้ จึงทำให้เราแลกเปลี่ยนได้ทุกสิ่งทุกอย่าง<sup>52</sup>

ในตอนต้น เราได้กล่าวถึงแนวคิดของ อเล็กซ์ เวนกรอด ที่แยกระหว่างระบบอุปถัมภ์ในความหมายของนักมานุษยวิทยากับระบบอุปถัมภ์ในความหมายของนักรัฐศาสตร์ ที่ว่าความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (ของนักมานุษยวิทยา) เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในสังคมที่ยังไม่ได้พัฒนาเป็นรัฐชาติ (nation-state) อย่างสมบูรณ์ ส่วนระบบอุปถัมภ์ (แบบของนักรัฐศาสตร์) นั้นจะมีขึ้นในสังคมที่พัฒนาขึ้นเป็นรัฐชาติแล้ว



ดังนั้น ในความเห็นของเวนกรอด ทวีร์นขมิ้นของท่านนายกฯ  
ทักษิณก็เป็นส่วนหนึ่งของระบบอุปถัมภ์แบบของนักรัฐศาสตร์



---

<sup>51</sup> ขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ชยันต์ วรรณภูติ สำหรับคำปรึกษามากมายมาด้วย ณ  
ที่นี้

<sup>52</sup> ขอขอบพระคุณท่านอาจารย์นิธิ เอียวศรีวงศ์ ที่กรุณาให้คำปรึกษา แต่ถ้าผมเอา  
ความคิดของท่านมาใช้ผิดใช้ถูกประการใด ผมขอรับผิดขอแต่ผู้เดียว

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- ขจร สุขพานิช. *ฐานันดรไพร่ วชิรญาณ*. กรุงเทพฯ: คุรุสภา. 2505.
- จักรปาณี ศรีศิลาวิสุทธิ, หลวง. *เรื่องเจ้าพระยามหิธร*. กรุงเทพฯ. 2499.
- ชวลิต ยงใจยุทธ. “แนวทางในการวางแผนต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์.” ใน *คำบรรยายและคำให้สัมภาษณ์ของพลโทชวลิต ยงใจยุทธ พ.ศ. 2523-2528*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด. 2528.
- ชูชัย ศุภวงศ์ และยุติ คาดการณ์ไกล. *ประชาสังคม ทรรศนะนักคิดในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: มติชน. 2541.
- पालเลกัวซ์. “เล่าเรื่องเมืองไทย.” ใน ม.ร.ว.อดิน รพีพัฒน์. *สังคมไทยสมัยต้นรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325-2416)*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. 2518.
- โยชิฟูมิ ทามาดา. “อิทธิพลและอำนาจ.” ใน อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์. *บรรณาธิการ. ระบบอุปถัมภ์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2539.
- ระพี สาคริก, ศาสตราจารย์. “คำปรารภ.” ใน ม.ร.ว.อดิน รพีพัฒน์. *ปัญหาการพัฒนาชนบท: บทเรียนจากกรณียกกระบัตร โครงการพัฒนาชนบทลุ่มน้ำแม่กลอง*. ขอนแก่น: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น. 2531.
- ศรีวรรณ์, หลวง, (มิน จันทโรจวงศ์). “พงศาวดารเมืองพัทลุง.” ใน *ประชุมพงศาวดารฉบับหอสมุดแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: ก้าวหน้า. 2516.
- สังจักริมย์, พระยา. มปป. *เล่าให้ลูกฟัง*. กรุงเทพฯ.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. บรรณาธิการ. *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจการเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2537.
- สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ. *รายงานการพัฒนาคอนของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ. 2546.
- อดิน รพีพัฒน์, หม่อมราชวงศ์., เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, ดร., และแฟรงค์ แกงกอล์ฟ ไสม. *คู่มือนักพัฒนา: วิธีการทำงานกับเกษตรกร*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2526.

อคิน รพีพัฒน์, หม่อมราชวงศ์. *ชีวิตและจุดจบของสลัมกรุงเทพฯ แห่งหนึ่ง*. กรุงเทพฯ: สมาคมวิจัยเชิงคุณภาพ มูลนิธิภูมิปัญญา และบริษัทอัมรินทร์พรีนติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน). 2547.

\_\_\_\_\_. *ปัญหาการพัฒนาชนบท: บทเรียนจากกรณียกกระบัตรโครงการพัฒนาชนบทลุ่มน้ำแม่กลอง*. ขอนแก่น: สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น. 2531.

\_\_\_\_\_. “ระบบอุปถัมภ์กับการเมืองไทยสมัยคิดใหม่ ทำใหม่.” ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. *บรรณาธิการ. รู้ทันทักษิณ*. กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน. 2547.

\_\_\_\_\_. “Persistence Within Change: Thai Society in the Nineteen and Twentieth Centuries.” ใน ณรงค์ พ่วงพิศ และพลศักดิ์ จิรไกรศิริ. *บรรณาธิการ. สังคมไทยใน 200 ปี*. กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์. 2526.

\_\_\_\_\_. *สังคมไทยในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325-2416)* แปลโดย ม.ร.ว. ปรายทอง สิริสุข และพรณี สรุงบุญมี. บรรณาธิการโดย บัณฑร อ่อนดำ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. 2518.

อนันมพรต, พระครูบริหาร. *ประวัติพระสงฆ์อันมณีภายในราชอาณาจักรไทยและประวัติความเป็นมาของชนเชื้อชาติญวน*. กรุงเทพฯ. 2507.

อังคนานุรักษ์, หลวง. *อนุสรณ์จากหลวงอังคนานุรักษ์*. กรุงเทพฯ. 2513.

แฮงส์ ลูเซียน เอ็ม. “การจัดระเบียบสังคมไทยในรูปบริวารและแวตวง.” ใน อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คูรินทร์พันธ์ุ. *บรรณาธิการ. ระบบอุปถัมภ์*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2539.

(ไม่ปรากฏผู้แต่ง). *ขุนช้างขุนแผน ฉบับหอสมุดวชิรญาณ*. กรุงเทพฯ. 2504.

### ภาษาอังกฤษ

- Akin Rabibhadana. *The Organization of Thai Society in the Early Bangkok Period 1782-1873*. Amarin Printing & Publishing Public Company Limited. 1996.
- Foster, George M. 1977 "The Dyadic Contract: A Model for the Social Structure of a Mexican Peasant Village." in *Friends, Followers, and Factions*. University of California Press.
- International Bank for Reconstruction and Development. *A Public Development Program for Thailand: Report of a Mission Organized by the International Bank for Reconstruction and Development at the Request of the Government of Thailand*. Baltimore: John Hopkins Press. 1959.
- Kemp, Jeremy H. "A Tail Wagging the Dog: The Patron-Client Model in Thai Studies." in Christopher Clapham ed. *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*. London: Frances Printer. 1982.
- McVey, Ruth T. "Change and Consciousness in Southern Thailand." in Hanten Brummelhuis and Jeremy H. Kemp eds. *Strategies and Structures in Thai Society*. Amsterdam: Anthropological Center. 1987.
- Pitt-Rivers, Julian A. *The People of the Sierra*. N.Y.: Criterion Books. 1954.
- Scott, James C. "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia." in Steffen W. Schmidt, Laura Quasti, Carls H. Lande and James C. Scott eds. *Friends, followers, and Factions*. University of California Press. 1977.
- Siamwalla, Ammar. "Social Change in Contemporary Thailand." unpublished paper, presented at the Thai-European Seminar on Social Change in Contemporary Thailand. Amsterdam: May 28-30. 1980.
- Weing, Alex. "Patrons, Patronage, and Political Parties." in *Friends, Followers, and Factions*. Berkeley: University of California Press. 1977.
- Wolf, Eric R. "Kinship, Friendship, and Patron-Client Relations in Complex Societies." in *Friends, Followers, and Factions*. Berkeley: University of California Press. 1977.



ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์ ครั้งที่ 10  
วันศุกร์ที่ 9 มีนาคม 2550



จารีตรัฐธรรมนูญไทยกับสันติประชาธรรม

ศาสตราจารย์ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์



**ประวัติ**  
**ศาสตราจารย์ ริงสรรค์ ธนะพรพันธุ์**

**การศึกษา**

- ปริญญาตรี: สาขาเศรษฐศาสตร์ (เกียรตินิยมดีมาก) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
สาขาเศรษฐศาสตร์ Churchill Collage มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์
- ปริญญาโท: สาขาเศรษฐศาสตร์ Churchill Collage มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์

**การทำงาน**

- อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- บรรณาธิการวารสารเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์
- รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ประธานสำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ประธานคณะกรรมการโครงการจับกระแสดวงการค้าโลก (WTO Watch) โดยได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

**รางวัลและเกียรติคุณ**

- เมธีวิจัยอาวุโส สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- นักวิจัยดีเด่นแห่งชาติ สาขาเศรษฐศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
- TTF Award (มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย) สำหรับหนังสือ *การบริหารนโยบาย เสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคต*
- กীরติยาจารย์ สาขาสังคมศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- รางวัลซูเกียรติ อุทกะพันธุ์ สำหรับหนังสือ *เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ*





“... ไม่ว่าเราจะสามารถเขียนรัฐธรรมนูญไว้ดีเลิศประการใด เราท่านทั้งหลายคงจะตระหนกใจแล้วว่า รัฐธรรมนูญก็เป็นเพียงตัวอักษร ซึ่งอาจจะถูกทำลายหรือนำไปใช้ในทางที่ผิดได้โดยง่าย...”

“เสียชีพ อย่าเสียสิน” (2546)

ใน ป่วย อังภากรณ์ (2545: 25)

## 1. บทนำ

บทความนี้ต้องการศึกษาจารีตรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญในกระแสพัฒนาการของสังคมการเมืองไทย การเขียนรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นการร่างรัฐธรรมนูญใหม่หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเดิมนั้นมีจารีต จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเป็นธรรมเนียมปฏิบัติหรือกฎกติกาที่ไม่มีลายลักษณ์อักษรและไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย แต่มีอิทธิพลสูงยิ่งต่อการเขียนรัฐธรรมนูญ ทั้งในด้านการออกแบบรัฐธรรมนูญและการกำหนดเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเป็น ‘มือที่มองไม่เห็น’ ที่กำกับการเขียนรัฐธรรมนูญ หากจะศึกษากระบวนการผลิตรัฐธรรมนูญ จำเป็นต้องศึกษา ‘มือที่มองไม่เห็น’ ดังกล่าวนี้ แต่จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญมิได้เกิดจากสุญญากาศ หากมีพื้นฐานจากวัฒนธรรมการเมือง การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการเมืองหลักในสังคมจึงมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญด้วย

\* งานวิชาการเป็นผลผลิตของโครงการวิจัยเรื่องเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ในฐานะเมธีวิจัยอาวุโส ผู้เขียนขอขอบคุณนางสาววดี ไชมีเพชร ซึ่งช่วยพิมพ์ต้นฉบับด้วยความประณีตยิ่ง

บทความนี้จำแนกเป็น 6 ตอน ตอนที่หนึ่งเป็นบทนำ ตอนที่สองกล่าวถึงสังคมการเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ตอนที่สามกล่าวถึงจารีตรัฐธรรมนูญไทย โดยเน้นเฉพาะจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ ตอนที่สี่กล่าวถึงสันติประชาธรรมตามแนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ตอนที่ห้าพยายามตอบคำถามว่า จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันจะนำพาสังคมไทยไปสู่สันติประชาธรรมได้หรือไม่ ตอนที่หกเป็นบทสรุป

## 2. สังคมการเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475

การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 มิเพียงแต่ก่อให้เกิดวิฤกษ์การเมืองเท่านั้น หากยังก่อให้เกิดวิฤกษ์รัฐธรรมนูญอีกด้วย วิฤกษ์ทั้งสองเกือบเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ประวัติศาสตร์การเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 เป็นประวัติศาสตร์การต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลัง 3 กลุ่ม อันประกอบด้วยกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย กลุ่มพลังยียาธิปไตย<sup>1</sup> และกลุ่มพลังประชาธิปไตย

<sup>1</sup> กลุ่มพลังยียาธิปไตย หมายถึง กลุ่มนักการเมืองที่ขึ้นสู่อำนาจตามกระบวนการเลือกตั้งโดยใช้วิธีการซื้อเสียงจนชนะการเลือกตั้ง เมื่อขึ้นสู่อำนาจแล้วก็ใช้อำนาจในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบาย ประชาชนเมื่อเห็นนักการเมืองที่มีสามารถลักษณะดังกล่าวนี้จะพากันร้องว่า ‘ยี้’ เมื่อนักการเมืองเผ่ายี้ยึดกุมอำนาจรัฐ ระบอบการเมืองการปกครองไม่สามารถพัฒนาไปสู่ระบอบประชาธิปไตยได้ เพราะนักการเมืองเผ่ายี้ นำพาสังคมการเมืองไทยไปสู่ระบอบยียาธิปไตย อันเป็นระบอบการเมืองของยี้ โดยยี้ และเพื่อยี้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นระบอบการเมืองการปกครองที่ยี้เป็นใหญ่ในแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม นักการเมืองไทยมิได้สังกัดเผ่ายี้เสียทั้งหมด ที่มีจิตวิญญาณประชาธิปไตยและต้องการทำงานรับใช้ประชาชนโดยบริสุทธิ์ใจมีอยู่บ้าง แต่เป็นส่วนน้อย คำ ‘ยียาธิปไตย’ เป็นวิสามัญนามซึ่งผสมโดยไม่ถูกไวยากรณ์ แต่มีความหมายเฉพาะ เนื่องจากยังไม่สามารถสรรหาคำอื่นมาใช้ในความหมายเดียวกันได้ จึงขอใช้คำนี้ไปพลางก่อน

กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยยึดกุมอำนาจรัฐเกือบตลอดช่วงเวลาระหว่างเดือนมิถุนายน 2475 ถึงเดือนตุลาคม 2516 และเสพสุขจากการดูตบส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบาย เมื่อกลุ่มพลังประชาธิปไตยก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 อำนาจของกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยถูกลดทอนลง แต่กลุ่มพลังประชาธิปไตยไม่กล้าแข่งพ้อที่จะยึดกุมอำนาจรัฐได้

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 เปิดทางให้นักการเมืองอาชีพขึ้นสู่อำนาจ ยังผลให้โครงสร้างชนชั้นปกครอง ซึ่งแต่เดิมยึดครองโดยกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตย เปลี่ยนแปลงไปในทางที่กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยต้องสูญเสียพื้นที่ให้แก่การเมืองอาชีพ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างชนชั้นปกครองดังกล่าวนี้ไม่ได้มีความหมายเพียงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจเท่านั้น หากยังมีนัยสำคัญต่อการจัดสรรส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายอีกด้วย ส่วนเกินทางเศรษฐกิจดังกล่าว ซึ่งแต่เดิมกระจุกในระบอบราชการและแบ่งปันกันภายในกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตย ต้องรั่วไหลออกนอกระบบราชการ อันเป็นผลจากการยื้อแย่งของกลุ่มนักการเมืองอาชีพที่ยึดกุมอำนาจรัฐได้

ภายหลังการรัฐประหารเดือนตุลาคม 2519 กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยกลับมามีอำนาจอีกครั้งหนึ่ง และพยายามสถาปนาระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยในเบื้องต้น แต่แล้วมีอาจเฝื่อนกระแสประชาธิปไตยของชนวนการประชาชนได้ จึงจำยอมต้องสถาปนาระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยภายหลังการรัฐประหารเดือนตุลาคม 2520 ภายใต้ระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยตลอดยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (2523-2531) กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยจำต้องแบ่งปันอำนาจและผลประโยชน์แก่กลุ่มนักการเมืองอาชีพ ซึ่งรุกคืบเข้ายึดพื้นที่ในโครงสร้างอำนาจการเมืองไทยได้มากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่เดียวกัน กลุ่มนักการเมืองอาชีพค่อยๆ ‘พัฒนา’ เป็นกลุ่มยี่เต็มรูป ซึ่งอาจตั้งชื่อเพื่อให้ง่ายแก่การ

เข้าใจว่า ‘กลุ่มพลังียาธิปไตย’ ซึ่งต้องการระบอบการเมืองการปกครองของยี่ โดยยี่ และเพื่อยี่

กลุ่มพลังียาธิปไตยเรื่องอำนาจสูงสุดในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (2531-2534) โดยที่เกือบไม่มีพื้นที่ในโครงสร้างอำนาจให้กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตย การรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 มิได้มีเป้าประสงค์เพียงการโค่นล้มรัฐบาลที่ถูกกล่าวหาว่าเป็น Buffet Cabinet เท่านั้น หากแต่เป้าประสงค์ที่แท้จริงอยู่ที่การยื้อแย่งส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบาย ความพยายามในการฟื้นคืนระบอบอำนาจยาธิปไตยต้องเผชิญการต่อต้านจากกลุ่มพลังประชาธิปไตย จนก่อให้เกิดเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าว กลุ่มพลังประชาธิปไตยขับเคลื่นขบวนการปฏิรูปการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ และนำมาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ในทำนองเดียวกันกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 เมื่อกลุ่มพลังประชาธิปไตยประสบความสำเร็จในการหันหลังคมการเมืองไทยจากระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย กลุ่มพลังียาธิปไตยเป็นฝ่ายเสพสุขจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าวนี้ การขับเคลื่นขบวนการปฏิรูปการเมืองภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ด้านหนึ่งทอนกำลังกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตย อีกด้านหนึ่งช่วยกรุยทางให้กลุ่มพลังียาธิปไตยสถาปนาระบอบทักษิณยาธิปไตย (2544-2549) การฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบขนานใหญ่ภายใต้ระบอบทักษิณยาธิปไตยเป็นข้ออ้างสำคัญประการหนึ่งของการรัฐประหารเดือนกันยายน 2549

กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยอยู่ดีและกินได้กินดีภายใต้ระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย แต่กินได้น้อยลงและอยู่ดีน้อยลงภายใต้ระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย และถูกปิดช่องทางในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายภายใต้ระบอบ

## ประชาธิปไตย

กลุ่มนักการเมืองเผ่าอยู่ได้ในระบอบการเมืองทุกระบบ ภายใต้ระบบเผด็จการ/คณาธิปไตย นักการเมืองเผ่าอยู่เข้าไปรับใช้ขุนศึกผู้มีอำนาจเผด็จการ ภายใต้ระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย นักการเมืองเผ่าอยู่ดีขึ้นและกินได้มากขึ้น เนื่องจากกลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยจำต้องแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลจากการที่ไม่สามารถชำระระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยไว้ได้ ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย นักการเมืองเผ่าอยู่ดีและกินได้กินดียิ่งกว่ากลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตยเสียอีก

กลุ่มพลังประชาธิปไตยเป็นหัวหอกในการขับเคลื่อนขบวนการสิทธิและเสรีภาพในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 และเดือนพฤษภาคม 2535 รวมทั้งขับเคลื่อนขบวนการปฏิรูปการเมืองหลังจากนั้น จนก่อเกิดรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงยิ่ง แต่กลุ่มพลังประชาธิปไตยไม่กล้าแข็งพอที่จะยึดอำนาจรัฐได้ ทุกครั้งที่กลุ่มพลังประชาธิปไตยประสบความสำเร็จในการขับเคลื่อนทางการเมือง นักการเมืองเผ่าอยู่กลับเป็นฝ่ายซบมือเปิบคีบคลานเข้าไปยึดกุมอำนาจรัฐ และอยู่ดีทั้งกินได้กินดียิ่งในระบอบประชาธิปไตย

<sup>2</sup> คำว่า ‘ระบอบอำมาตยาธิปไตย’ แปลจาก Bureaucratic Polity ในภาษาอังกฤษ ผู้แปลศัพท์นี้เข้าใจว่าเป็น ดร.พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทย์ แห่งคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย *อัมมาร สยามวาลา* (2530) นิยามระบอบอำมาตยาธิปไตยให้หมายถึงระบอบการเมืองการปกครองของข้าราชการ โดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการ งานบุกเบิกการศึกษาของระบอบอำมาตยาธิปไตยในสังคมการเมืองไทย ได้แก่ *Riggs (1966)* นับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เมื่อกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มพ่อค้านายทุนเติบโตขึ้น ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง และรุกคืบเข้าสู่ปริณทลของกระบวนการกำหนดนโยบาย นักรัฐศาสตร์บางท่านเชื่อว่า กลุ่มอำมาตยาธิปไตยอ่อนพลัง จนระบอบอำมาตยาธิปไตยมาถึงจุดจบ ความเห็นทำนองนี้ปรากฏใน *Girling (1981; 1981a)*, *Neher and Bowornwathana (1984)*, *Ramsay (1985)* และ *Suriyamongkol and Guyot (n.d.)* อย่างไรก็ตาม *รังสรรค์ ทัศนะพันธ์ (2532/2546: 241)* เตือนว่า “...การลงความเห็นเช่นนี้ดูเหมือนจะเป็นการด่วนสรุปจนเกินไป อย่างน้อยข้อเท็จจริงระหว่างปี 2516-2531 มิได้เป็นประจักษ์พยานของความเห็นเช่นนี้...” การรัฐประหารเดือนกันยายน 2549 เป็นประจักษ์พยานอันดีว่ากลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยยังไม่เสื่อมสลาย

การรวบเรี่ยนขึ้นสู่อำนาจระหว่างกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยกับกลุ่มพลังยียาธิปไตยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 กลายเป็นวัฏจักรการเมืองไทย วัฏจักรดังกล่าวนี้โดยพื้นฐานเกิดจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยกับกลุ่มพลังประชานิยมไทย ในขณะที่กลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยต้องการธำรงระบอบอำมาตยาธิปไตย<sup>2</sup> ซึ่งโดยพื้นฐานเป็นระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย กลุ่มพลังประชานิยมไทยต้องการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยถาวรในสังคมการเมืองไทย และพยายามขับเคลื่อนขบวนการปฏิรูปการเมือง ส่วนกลุ่มพลังยียาธิปไตยสามารถร่วมสุขร่วมเสพกับกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยได้ และสามารถสวมเสื้อคลุมประชานิยมที่ ‘ห้องฟ้าสีทองผ่องอำไพ’ ได้

วัฏจักรการเมืองดังที่พรรณนาข้างต้นนี้เกิดขึ้นควบคู่กับวัฏจักรรัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่การเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นวัฏจักรรัฐธรรมนูญก็มีการเปลี่ยนแปลงเป็นวัฏจักรแจกเช่นเดียวกัน ความเข้าใจประเด็นนี้จะมีมากขึ้นถ้ามีการจัดทำ ‘ผังรัฐธรรมนูญ’ (Constitutional Mapping) ซึ่งจะช่วยให้เราเห็นการเปลี่ยนแปลงกฎกติกาในรัฐธรรมนูญจากชุดหนึ่งไปสู่อีกชุดหนึ่ง ซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยแตกต่างกัน

กฎกติกาเผด็จการ/คณาธิปไตยเกือบุลประโยชน์ของกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตย ครอบงำที่กฎกติกาประเภทนี้ดำรงอยู่ กลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยจะอยู่ดีและกินได้กินดี แต่การธำรงระบอบอำมาตยาธิปไตยให้คงอยู่ชั้วกับปีชั้วก็ลปมีอาจเป็นไปได้ เมื่อคำนึงถึงอนิจลักษณะของสังคมการเมืองไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงและที่กลุ่มพลังทางการเมืองอื่นสามารถเติบโตได้ กลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยจำต้องผ่อนสั้นผ่อนยาวเพื่อการยังคงอยู่ดีและกินได้กินดี ระบอบอำมาตยาธิปไตยซึ่งครอบงำสังคมการเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 จนถึงยุคถนอม-ประภาส จำยอมให้บังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญกึ่งเผด็จการกึ่งประชานิยมที่ให้บทบาทแก่นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง การผ่อนสั้นผ่อนยาวของกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยปรากฏ

ให้เห็นอีกครั้งหนึ่ง เมื่อจำยอมให้บังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 เมื่อปรากฏแน่ชัดว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2519 ได้รับการต่อต้านจากกลุ่มพลังต่างๆ และก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างสูงในสังคมการเมืองไทย ในเวลาต่อมา เมื่อกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยพยายามฟื้นคืนระบอบอำมาตยาธิปไตยด้วยการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยต้องเผชิญการต่อต้านจากกลุ่มพลังประชาธิปไตย และจบลงด้วยเหตุการณ์พฤษภาคม 2535

กฎกติกาประชาธิปไตยปิดหนทางของกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยในการขึ้นสู่อำนาจ หากมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกัน การไม่สามารถหาประโยชน์จากการยึดกุมอำนาจรัฐทำลายช่องทางแห่งการอยู่ดีและกินดีได้กินดีหนทางในการล้มรัฐธรรมนูญที่มีกฎกติกาเช่นนี้ก็แต่โดยการทำให้รัฐประหาร และการทำรัฐประหารมักอ้างเหตุการณ์ฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบของรัฐบาล ทั้งๆ ที่ผู้ทำรัฐประหารก็ฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบไม่แตกต่างกัน ในระหว่างปี 2475-2549 มีการก่อการรัฐประหารที่ประสบความสำเร็จในการยึดอำนาจรัฐอยู่ 9 ครั้ง เกือบทุกครั้งผลิตรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตย (7 ฉบับ) หรืออย่างดีที่สุดก็เป็นรัฐธรรมนูญกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย (1 ฉบับ) (ดูตารางที่ 2)<sup>3</sup>

<sup>3</sup> การรัฐประหารเดือนกันยายน 2500 มิได้ผลิตรัฐธรรมนูญใหม่ หากแต่ยังคงบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 เพียงแต่ให้สมาชิกภาพแห่งสภาผู้แทนราษฎรของสมาชิกประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 สิ้นสุดลง โดยให้เลือกตั้งสมาชิกประเภทที่หนึ่งภายในกำหนด 90 วัน และจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกประเภทที่สอง (ดูประกาศพระบรมราชโองการเรื่อง “การใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ให้ไว้ ณ วันที่ 18 กันยายน 2500)

<sup>4</sup> ธนป 2515 ซึ่งบังคับใช้ภายหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2514 กำหนดกระบวนการและกฎกติกาในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่การผลิตไม่แล้วเสร็จก็เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 8 ฉบับที่เป็นผลผลิตของการรัฐประหาร (ดูตารางที่ 2) มีเพียง 5 ฉบับ (ไม่รวมรัฐธรรมนูญ 2549) ที่กำหนดกระบวนการและกฎกติกาในการผลิตรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประสบความสำเร็จในการผลิตรัฐธรรมนูญใหม่ 4 ฉบับ และไม่สามารถผลิตรัฐธรรมนูญใหม่ได้ 1 ฉบับ<sup>4</sup> ในจำนวนนี้เป็นรัฐธรรมนูญกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย 3 ฉบับ (รธน 2511 รธน 2521 และ รธน 2534) และค่อนข้างเป็นประชาธิปไตย 1 ฉบับ (รธน 2492)<sup>5</sup> (ดูตารางที่ 3)

ด้วยข้อเท็จจริงดังกล่าวที่นำเสนอข้างต้นนี้ การรัฐประหารในประวัติศาสตร์การเมืองไทยมิเคยก่อให้เกิดผลผลิตรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย จะมีแต่ผลผลิตรัฐธรรมนูญอำมาตยาธิปไตยซึ่งยึดโยงระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย หรืออย่างมากที่สุดระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย

ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย มีรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงอย่างน้อย 3 ฉบับ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 ก่อเกิดจากผู้นำที่มีจิตวิญญาณประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และฉบับปี 2540 เป็นผลผลิตของการปลัดดันและขับเคลื่อนของกลุ่มพลังประชาธิปไตยและขบวนการสิทธิและเสรีภาพในสังคมการเมืองไทย

กล่าวโดยสรุปก็คือ สังคมการเมืองไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 ไม่เพียงแต่จะปรากฏวิถีจักรการเมืองเท่านั้น หาก

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ซึ่งมีลักษณะประชาธิปไตยค่อนข้างสูง ร่างขึ้นตามกระบวนการและกฎกติกาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2490 ภายหลังจากความสำเร็จในการทำรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 กลุ่มชอยครูเขตนายควง อภัยวงศ์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อรักษาภาพลักษณ์ระหว่างประเทศ แม้กลุ่มชอยราชครูจะจี้นายควงออกจากตำแหน่งในเวลาต่อมา แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2490 ถูกควบคุมและกำกับโดยผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงหลุดจากการครอบงำของคณะรัฐประหาร เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีในเดือนเมษายน 2491 จอมพล ป. มิได้ประกาศล้มรัฐธรรมนูญฉบับปี 2490 ดังนั้น การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังดำเนินต่อมา จนประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ในเดือนมีนาคม 2492 อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ถูกวิพากษ์ว่าเป็นรัฐธรรมนูญพระราชนิยม (สุนีย์ อธิมุติภาพ 2518)



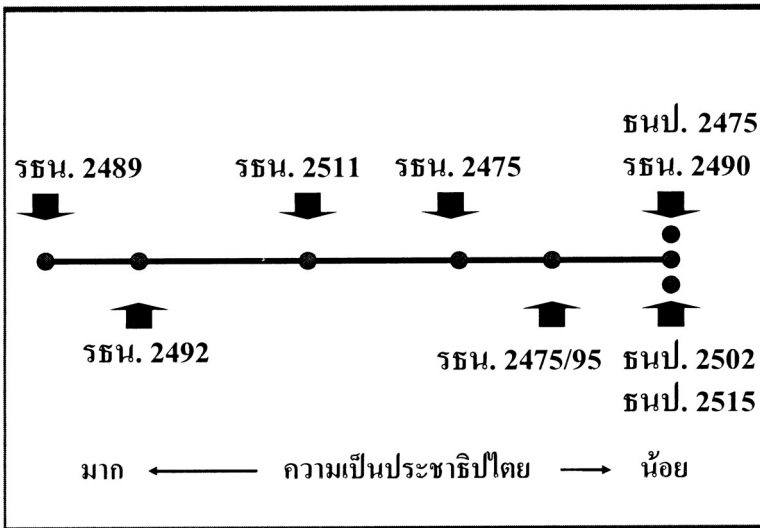
ยังปรากฏว่าจักรวรรดิธรรมนุญอีกด้วย เพราะการรัฐประหารอันเป็นจักรกลสำคัญของจักรวรรดิการเมืองนั้น ตามมาด้วยการฉีกวรรดิธรรมนุญเก่า และเขียนรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อเกื้อกูลการขึ้นสู่อำนาจของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย อันมีนัยครอบคลุมถึงการแย่งชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจอันเกิดจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายด้วย รัฐธรรมนูญที่เกื้อกูลการขึ้นสู่อำนาจของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ย่อมต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่ยินยอมให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งข้าราชการในขณะเดียวกันได้ รัฐธรรมนูญฉบับใดก็ตามที่พัฒนาสังคมการเมืองไทยไปสู่ระบอบประชาธิปไตย มิช้านานรัฐธรรมนูญฉบับนั้นจะถูกฉีก เพื่อเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีความเป็นประชาธิปไตยน้อยลง<sup>6</sup>

จากฝั่งรัฐธรรมนูญระหว่างปี 2475-2516 จะเห็นได้ว่า ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญคณาธิปไตย หลังจากนั้นค่อยๆ พัฒนาไปสู่รัฐธรรมนูญประชาธิปไตย อันได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 การรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 นำมาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2490 อันเป็นรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตย แต่ด้วยอุบัติเหตุทางการเมือง ก่อให้เกิดผลผลิตรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ซึ่งค่อนข้างเป็นประชาธิปไตย การรัฐประหารปี 2494 นำมาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 แต่ยังคงยถหลังไม่มากเท่าการรัฐประหารปี 2500 และปี 2501 อันนำมาซึ่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตย

<sup>6</sup> การศึกษาพัฒนาการของรัฐธรรมนูญในบริบทประวัติศาสตร์การเมือง ดู *เสน่ห์ จามริก (2529/2524) และ รัสสรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546 ก: 72-89) ประวัติรัฐธรรมนูญไทย* ดู *สิริ เปรมจิตต์ (2514) ไพโรจน์ ไชยนาม (2519; 2520) วิภาลัย ธีระชัย (2522) และ กระมล ทองธรรมชาติ (2524) การศึกษาเรื่องรัฐธรรมนูญกับสถาบันพระมหากษัตริย์* ดู *Suwannathat-Pian (2003) การศึกษาประวัติการร่างรัฐธรรมนูญเฉพาะฉบับปี 2489* ดู *ดำรง อิมวิเศษ (2530) ฉบับปี 2492* ดู *สุนีย์ อธิมุตทิภาพ (2518) ฉบับปี 2517* ดู *สมชาติ รอบกิจ (2523) และ สมพร ใบบางยาง (2519)*

อย่างไรก็ตาม ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ให้ผลผลิตรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 อันเป็นรัฐธรรมนูญกึ่งเผด็จการ กึ่งประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 เป็นผลการรวมขอมระหว่าง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 กับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2490 และรัฐธรรมนูญ สกุลเดียวกัน ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ไม่สามารถหาประโยชน์จากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 อย่างเต็มที่ใด จึง นำมาสู่การรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2514 และก่อให้เกิดผลผลิต ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 อันเป็นรัฐธรรมนูญ เผด็จการ/คณาธิปไตย (ดูแผนภาพที่ 1)

แผนภาพที่ 1  
ผังรัฐธรรมนูญระหว่างปี 2475-2516

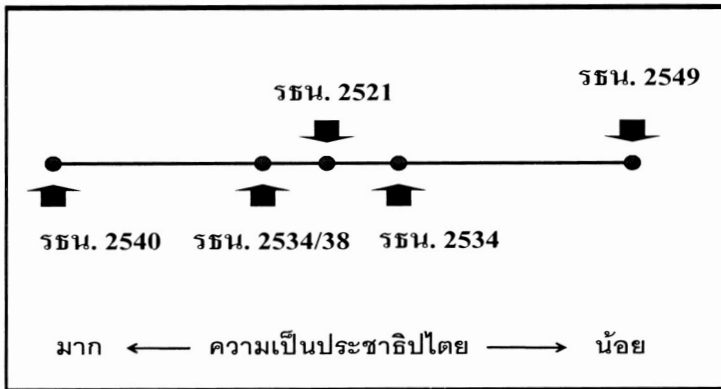




รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยในขั้นแรกสามารถจัดสรรส่วนเกินจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายระหว่างกลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยกับกลุ่มพลังยึดชาติได้ การณ์ปรากฏในเวลาต่อมาว่า กลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยเป็นฝ่ายสูญเสียประโยชน์เมื่อกลุ่มพลังยึดชาติได้มากขึ้นเรื่อยๆ การรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 เกิดขึ้นจากความพยายามของกลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยที่จะยึดแย้งส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกรยึดกุมอำนาจรัฐกลับคืนมา ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตย เข้ามาแทนที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 และก่อให้เกิดผลผลิตรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยน้อยกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ความไม่พอใจรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ปรากฏในประชาสังคมไทย<sup>7</sup> และสร้างพลวัตการขับเคลื่อนขบวนการปฏิรูปการเมืองหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 จนได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยสูงยิ่ง การรัฐประหารเดือนกันยายน 2549 ด้านหนึ่งต้องการล้มระบอบทักษิณ อีกด้านหนึ่งต้องการฟื้นคืนระบอบอำนาจประชาธิปไตย วัฏจักรรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่ท่าจะจบสิ้นลง กลับปรากฏให้เห็นอีกครั้งหนึ่งด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2549 (ดูแผนภาพที่ 3)

<sup>7</sup> ลำดับเหตุการณ์ความไม่พอใจของประชาสังคมไทยที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และคณะผู้ก่อการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 ดู สุภาสินี ชมะสุนทร (2535)

แผนภาพที่ 3  
ฝั่งรัฐธรรมนูญระหว่างปี 2531-2549



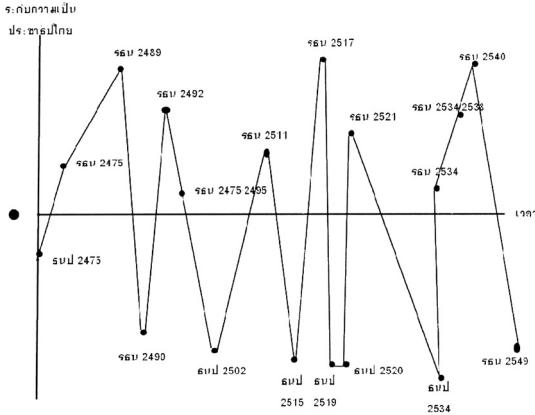
แผนภาพที่ 4 แสดงวัฏจักรรัฐธรรมนูญไทยระหว่างปี 2475-2549 จะเห็นได้ว่า จุดยอดของวัฏจักร (Peak) อยู่ที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 ฉบับปี 2492 ฉบับปี 2511 ฉบับปี 2517 ฉบับปี 2521 และฉบับปี 2540 ส่วนจุดต่ำที่สุดของวัฏจักร (Trough) อยู่ที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2490 ธรรมนูญการปกครองฉบับปี 2502 ฉบับปี 2515 และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2549 วัฏจักรรัฐธรรมนูญไทยอาจจำแนกออกเป็น 3 ช่วง กล่าวคือ

- (1) ช่วงที่หนึ่ง ระหว่างปี 2475-2488
- (2) ช่วงที่สอง ระหว่างปี 2489-2520
- (3) ช่วงที่สาม ระหว่างปี 2521-2549

ช่วงแรก ระหว่างปี 2475-2488 เป็นช่วงที่ความขัดแย้งระหว่างคณะราษฎรกับกลุ่มชนชั้นปกครองที่นิยมเจ้าดำรงอยู่ การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญมีไม่มาก ภายหลังจากที่สามารถระดมขอมตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ขึ้นแล้ว รัฐธรรมนูญ

## แผนภาพที่ 4

### วัฏจักรรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2475-2549



ฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้ยาวนาน การต่อสู้ทางการเมืองที่สำคัญกลับกลายเป็นการต่อสู้ระหว่างผู้นำภายในคณะราษฎรนั่นเอง

ช่วงที่สอง ระหว่างปี 2489-2520 เป็นช่วงที่มีการแย่งชิงอำนาจด้วยการรัฐประหารในหมู่ชนชั้นปกครองด้วยความถี่สูง ความผันผวนของวัฏจักรรัฐธรรมนูญไทยพลอยมีมากตามไปด้วย

ช่วงที่สาม ระหว่างปี 2521-2549 เป็นช่วงที่ระบอบการเมืองการปกครองค่อนข้างลงตัวระหว่างระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยกับระบอบประชาธิปไตย การรัฐประหารที่สัมฤทธิ์ผลมีน้อย ทำให้ความผันผวนของวัฏจักรรัฐธรรมนูญพลอยมีน้อยตามไปด้วย ช่วงเวลาที่ครอบคลุมจุดยอดหนึ่งไปยังอีกจุดยอดหนึ่ง หรือช่วงเวลาที่ครอบคลุมจุดต่ำสุดหนึ่งไปยังอีกจุดต่ำสุดหนึ่ง กินเวลายาวนานกว่าช่วงที่สอง

วัฏจักรการเมืองและวัฏจักรรัฐธรรมนูญมีผลต่อจารีตรัฐธรรมนูญทั้งในด้านการร่างจารีตรัฐธรรมนูญบางจารีต และในการผลักดันการเปลี่ยนจารีตรัฐธรรมนูญบางจารีต

### 3. จารีตรัฐธรรมนูญไทย

คำว่า ‘จารีตรัฐธรรมนูญ’ แปลจากภาษาอังกฤษว่า Constitutional Convention คำว่า Constitutional Convention มีความหมายแตกต่างกันระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกากับรัฐธรรมนูญอังกฤษ

Constitutional Convention ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 1787) หมายถึง การประชุมเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ประชุมดังกล่าวนี้อาจเรียกว่า ‘สภารัฐธรรมนูญ’ หรือ ‘องค์กรรัฐธรรมนูญ’<sup>8</sup> ในขณะที่ Constitutional Convention ภายใต้รัฐธรรมนูญอังกฤษ หมายถึง ขนบธรรมเนียมประเพณีทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร (Maddex 1996: 63-64 and 70) คำว่า ‘จารีตรัฐธรรมนูญ’ ในที่นี้ใช้ตาม Constitutional Convention ตามความหมายของรัฐธรรมนูญอังกฤษ

จารีตรัฐธรรมนูญหรือขนบธรรมเนียมประเพณีรัฐธรรมนูญเป็นชุดของกฎกติการัฐธรรมนูญ ซึ่งมีได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรและไม่มีผลบังคับตามกฎหมายแต่เป็นกฎกติกาที่กำกับพฤติกรรมของผู้คนในสังคม ในอังกฤษเรียกกฎกติกาเหล่านี้ว่า Rules of Constitutional Morality เนื่องจากถือเป็นกฎกติกาที่มีผลบังคับทางใจ การไม่ปฏิบัติตาม ‘จารีตรัฐธรรมนูญ’ ถือเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ต้องรับโทษตามกฎหมาย จารีตรัฐธรรมนูญที่สำคัญในสหราชอาณาจักร ได้แก่ จารีตรัฐธรรมนูญที่กำหนดอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ และที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร นักศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญ

<sup>8</sup> บทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาปรากฏใน Article V ซึ่งมีบทบัญญัติในสาระสำคัญว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้คะแนนเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาย่างน้อยสองในสาม และต้องได้รับความยินยอมจากมลรัฐต่างๆ อย่างน้อยสามในสี่ของจำนวนมลรัฐทั้งหมด ในช่วงเวลากว่า 200 ปีที่ผ่านมา มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาสำเร็จเพียง 26 ครั้ง (Barendt 1998: 8-9) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญถือว่ารัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาคือ Rigid Constitution เนื่องเพราะการแก้ไขเพิ่มเติมทำได้ยาก โปรตดู Levinson (1995) ในขณะที่รัฐธรรมนูญอังกฤษเป็น Flexible Constitution เพราะการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้ง่าย เพียงด้วยการออกกฎหมายผ่านรัฐสภาตามกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ

อังกฤษจะศึกษาเฉพาะแต่ตัวกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law) เพียงอย่างเดียวไม่เป็นการเพียงพอ หากต้องศึกษาจารีตรัฐธรรมนูญด้วย ตัวอย่างของจารีตรัฐธรรมนูญอังกฤษก็คือการแต่งตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง ที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรี โดยที่ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดๆ ว่าด้วยการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

สังคมการเมืองไทยมีจารีตรัฐธรรมนูญด้วย อาทิเช่น รัฐธรรมนูญไทยมิได้กำหนดกติกาที่ชัดเจนในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีแต่เพียงว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง”<sup>9</sup> โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแล้วแต่กรณีแต่ไม่มีบทบัญญัติที่แน่ชัดว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณีจะเสนอให้ใครดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จารีตรัฐธรรมนูญไทยให้เสนอหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดเป็นนายกรัฐมนตรี<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญไทยยอมรับการดำรงอยู่ของจารีตรัฐธรรมนูญด้วย รัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตยเกือบทุกฉบับมีบทบัญญัติว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณินั้นตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย”<sup>11</sup>

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า จารีตรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นได้อย่างไร?

จารีตรัฐธรรมนูญเกิดจากวัฒนธรรมการเมือง วัฒนธรรมการเมืองในขณะหนึ่งๆ อาจกำหนดกติกาการเมืองเหมือนหรือแตกต่าง

<sup>9</sup> อาทิ รัฐธรรมนูญ 2475 (มาตรา 46) รัฐธรรมนูญ 2489 (มาตรา 66) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 (มาตรา 177) และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (มาตรา 201)

<sup>10</sup> จารีตดังกล่าวนี้ถูกละเมิดภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎร (นายอาทิตย์ อุไรรัตน์) เสนอชื่อนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี แทนที่จะเป็นหัวหน้าพรรคสามัคคีธรรม ซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร

<sup>11</sup> ดู ธนป 2502 (มาตรา 20) ธนป 2515 (มาตรา 22) ธน 2519 (มาตรา 25) ธนป 2520 (มาตรา 30) ธนป 2534 (มาตรา 30) และ ธน 2549 (มาตรา 38) ‘ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย’ ในที่นี้อาจหมายถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่เก่าก่อน รวมทั้งจารีตรัฐธรรมนูญที่ไม่มีลายลักษณ์อักษรด้วย



จากรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้นก็ได้ ในประการสำคัญ วัฒนธรรมการเมืองมิได้คงตัวชั่วกัปป์ชั่วกัลป์ หากแต่มีการเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการเมืองอาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโลกทรรศน์และชีวิตทรรศน์ของผู้คนในสังคม รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจของประเทศและในระดับโลก ในแง่นี้ จารีตรัฐธรรมนูญก็คือกฎกติกา ระเบียบแบบแผน และขนบประเพณีในรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรม ดังที่ นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2534) กล่าวตอนหนึ่งว่า

“...วัฒนธรรมทางการเมืองนี่แหละที่เป็นข้อกำหนดสูงสุดจริงๆ ในเรื่องสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ หรือพูดอีกอย่างหนึ่งคือ รัฐธรรมนูญที่แท้จริงของรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ฉีกไม่ออก ไม่ว่าจะใช้รhetoric กระทั่งก็ดันก็ไม่สามารถฉีกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ และกฎหมายอื่น กฎกระทรวง หรือระเบียบอะไร ก็ไม่อาจล่วงละเมิดข้อกำหนดที่มีในวัฒนธรรมการเมืองหรือรัฐธรรมนูญฉบับแท้จริงนี้ได้ ฉะนั้นจึงจะขอเรียกรัฐธรรมนูญฉบับแท้จริงนี้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรม รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมนี้ ‘ร่าง’ ขึ้นไม่ได้ แต่ต้องใช้ประสบการณ์อันยาวนานเป็นศตวรรษของสังคมก่อให้เกิดได้ ฉะนั้น นักปราชญ์ที่เป็นข้ารับใช้ของทหารจึงไม่เกี่ยวข้อง และรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมของทุกสังคมจึงเป็นฉบับที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรทั้งสิ้น...”

(นิธิ เอียวศรีวงศ์ 2534/2538: 138)

บทความนี้ต้องการจำกัดการศึกษาจารีตรัฐธรรมนูญเฉพาะจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ การเขียนรัฐธรรมนูญมีกฎกติกาปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยหลายฉบับ<sup>12</sup> ส่วนใหญ่เป็นกฎกติกาว่าด้วยการร่าง/แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎการลงคะแนนเสียง แต่ยังมีกฎกติกาการเขียนรัฐธรรมนูญที่ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญและกฎหมายใด ๆ กฎกติกาเหล่านี้มิได้มีลายลักษณ์อักษรและไม่มียผลบังคับตามกฎหมาย แต่มีอิทธิพลอย่าง

สูงต่อกระบวนการและแบบแผนในการเขียนรัฐธรรมนูญ มิพักต้องกล่าวถึงอิทธิพลที่มีต่อโครงสร้างและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่เขียน จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่ควรแก่การศึกษา เพราะมีผลในการกำหนดกติกาการเล่นเกมในสังคมการเมือง

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมที่ก่อเกิดในศูนย์อำนาจของสังคมการเมือง โดยที่เป็นผลผลิตของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลัง 3 เสา อันได้แก่ กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย กลุ่มพลังยี่ยาธิปไตย และกลุ่มพลังประชาธิปไตย กลุ่มพลังแต่ละกลุ่มมีชุดของจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญของตนเอง โดยที่มีกฎกติกาทั้งที่เหมือนและแตกต่างจากกลุ่มพลังอื่นๆ จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญของกลุ่มใดล้วนสนองผลประโยชน์และเป้าประสงค์ของกลุ่มนั้น กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยต้องการจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญอันนำพาสังคมการเมืองไทยไปสู่ระบอบอำมาตยาธิปไตย กลุ่มพลังยี่ยาธิปไตยต้องการจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญที่ปกป้องผลประโยชน์ของนักเลือกตั้งเผ่าย์ และกลุ่มพลังประชาธิปไตยต้องการจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญอันนำพาสังคมการเมืองไทยไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และยอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การแย่งชิงอำนาจทางการเมืองแม้จะเป็นยุทธวิธีหลักในการจรรโลงจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญที่ให้ประโยชน์แก่กลุ่มพลังแต่ละกลุ่ม แต่การขำรงจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการเช่นนี้ไม่มีความยั่งยืน

<sup>12</sup> รธน 2475 (มาตรา 63) รธน 2489 (หมวด 6 มาตรา 85) รธน 2490 (หมวด 7 มาตรา 93 และ 95)

รธน 2492 (หมวด 10 มาตรา 173-176) รธน 2475/2495 (หมวด 8 มาตรา 111)

ธนป 2502 (มาตรา 6-13) รธน 2511 (หมวด 10 มาตรา 169-172)

ธนป 2515 (มาตรา 10-11) รธน 2517 (หมวด 11 มาตรา 228-231)

รธน 2519 (มาตรา 24) ธนป 2520 (มาตรา 9-12)

รธน 2521 (หมวด 11 มาตรา 194) ธนป 2534 (มาตรา 10-11)

รธน 2534 (หมวด 11 มาตรา 211) รธน 2534/2539 (หมวด 11 มาตรา 211 - มาตรา 211 เอกูณวีสติ)

รธน 2540 (หมวด 12 มาตรา 313) และ รธน 2549 (มาตรา 19-32)

สภาพร กลุ่มพลังแต่ละกลุ่มจำเป็นต้องกล่อมเกลาและ ‘ล้าสมอง’ ให้ประชาสังคมยอมรับจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญชุดของตน และผลักดันจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญชุดของตนเข้าสู่วัฒนธรรมการเมืองของประชาชน เพื่อให้จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญชุดของตนมีฐานะเป็นจารีตหลักในการเขียนรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุดังนี้ จารีตหลักในการเขียนรัฐธรรมนูญไทยจึงมิได้อยู่กับที่ หากแต่มีการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงจารีตหลักในการเขียนรัฐธรรมนูญเกิดจากเหตุปัจจัยสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ ประการหนึ่งเป็นผลจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังในสังคมการเมืองไทย อีกประการหนึ่งเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการเมือง

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยที่จะศึกษาในที่นี้ ประกอบด้วยจารีตสำคัญ 8 จารีตด้วยกัน ได้แก่

- (1) การให้เอกสิทธิ์การเขียนรัฐธรรมนูญแก่ชนชั้นปกครอง
- (2) การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อสงวนและแบ่งปันอำนาจในหมู่ชนชั้นปกครอง
- (3) การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อก้าวท้าวอำนาจและลดทอนการถ่วงดุลอำนาจ
- (4) การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลดรอนอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ
- (5) การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อชำระธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงิน (Fiscal and Monetary Constitution)
- (6) การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อชำระหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
- (7) การยึดกุมกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Voting Rule)
- (8) การใช้บริการเนติบริกร

### 3.1 การให้เอกสิทธิ์การเขียนรัฐธรรมนูญแก่ชนชั้นปกครอง

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยแต่ดั้งเดิมยึดถือหลักการว่าการร่างรัฐธรรมนูญและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิของชนชั้น

ปกครอง ราษฎรหาได้มีสิทธิดังกล่าวไม่ นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลง การปกครองปี 2475 เป็นต้นมา การร่างและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อยู่ในปริมนทลแห่งอำนาจของชนชั้นปกครอง ไม่มีพื้นที่เหลือให้ ประชาชนคนสามัญ หากมีความขัดแย้งเกี่ยวกับแก่นแกนของรัฐธรรมนูญ ความขัดแย้งจำกัดอยู่ในหมู่ชนชั้นปกครอง แม้ในยามที่กลุ่มพลัง ประชาธิปไตยและขบวนการสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกล้าแข็งใน ระหว่างปี 2516-2519 ก็ดี และภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เดือนพฤษภาคม 2535 ก็ดี ประชาชนยังไม่มีสิทธิในการเขียน รัฐธรรมนูญอย่างเต็มรูปแบบ

การรับฟังความเห็นของประชาชนประกอบการร่างรัฐธรรมนูญ ปรากฏครั้งแรกในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 สภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความเห็นของประชาชน มีพระยาอรุณ พิทยพิศาลเป็นประธาน และ ม.ร.ว.สุขุมชาติ สวัสดิ์กุล เป็นเลขานุการ ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 มีการแต่งตั้งคณะกรรมการรับฟัง ความเห็นของประชาชนเจกเช่นเดียวกัน แต่ไม่มีหลักฐานเอกสารที่ แสดงว่าทั้งสองกรณีเป็นการรับฟังความเห็นเชิงรุก (กล่าวคือ ออกไปหา ประชาชนเพื่อรับฟังความคิดเห็น) หรือการรับฟังความคิดเห็นเชิงรับ (กล่าวคือ ให้ประชาชนเดินเข้ามาให้ความเห็นเอง)

การรับฟังความเห็นเชิงรุกปรากฏครั้งแรกในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2517<sup>13</sup> ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534 ไม่ปรากฏว่ามีกลไกการรับฟังความเห็นจากประชาชน อย่างไรก็ตาม การรับฟังความเห็นประชาชนเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญที่ร่างกลับมาปรากฏอีก ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534/2539 (สำหรับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540) และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2549 (สำหรับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550) แต่การออกความเห็น (Voice) แตกต่างจากการมีสิทธิในการ เขียนรัฐธรรมนูญ เพราะแม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญอาจได้ยินความเห็นที่แสดง โดยประชาชน แต่อาจไม่ฟังและไม่ยอมรับความเห็นของประชาชนได้

<sup>13</sup>ความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 รวบรวมตีพิมพ์ใน *ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2528)*

ขั้นตอนต่อไปของการรับฟังความเห็นของประชาชนก็คือ การยอมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเขียนรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่สร้างมายาภาพว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการเขียนรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ด้วยการให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งสมาชิกมาจาก ‘การเลือกตั้ง’ ในหมู่ผู้สมัครด้วยตนเอง การคัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในขั้นสุดท้ายก็ดี และการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในขั้นสุดท้ายก็ดี อยู่ในอำนาจสิทธิขาดของชนชั้นปกครอง ประชาชนไม่มีอำนาจไม่ (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ 2546 ก: บทที่สอง) การสร้างมายาภาพเช่นนี้ยังปรากฏต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2549 (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ 2550)

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่เดิมอยู่ในอำนาจผูกขาดของชนชั้นปกครอง พัฒนามาสู่การยอมรับฟังความเห็นประชาชน แต่ยังไม่พัฒนาไปสู่การยอมรับสิทธิของประชาชนในการเขียนรัฐธรรมนูญ แม้แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งกล่าวอ้างกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญ ‘ฉบับประชาชน’ ยังคงธำรงอำนาจของชนชั้นปกครองในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (รธน 2540 หมวด 12 มาตรา 313) หาได้สถาปนาหลักการที่ว่า การเขียนทั้งการร่างและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิของประชาชน<sup>14</sup>

### 3.2 การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อสงวนและแบ่งปันอำนาจในหมู่ชนชั้นปกครอง

ดังได้กล่าวแล้วว่า (ดูหัวข้อ 2) วัฏจักรรัฐธรรมนูญไทยเกิดขึ้นควบคู่กับวัฏจักรการเมืองจนเกือบเป็นวัฏจักรเดียวกัน การเขียนรัฐธรรมนูญใหม่ก็เพื่อให้คณะผู้ก่อการรัฐประหาร ซึ่งโดยพื้นฐานเป็นผู้นำฝ่ายทหาร สามารถขึ้นสู่อำนาจได้โดยง่าย ทั้งนี้เพื่อเอื้ออำนวยกระบวนการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการยึดอำนาจรัฐ ดังนั้นกฎกติกาในรัฐธรรมนูญที่เป็นชนวนแห่งความขัดแย้งจึงเป็นกฎกติกา

ว่าด้วยการจัดสรรอำนาจและผลประโยชน์ในหมู่ชนชั้นปกครอง กฎกติกา ดังกล่าวนี้ ได้แก่

(1) รัฐมนตรีต้องไม่ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำใน ขณะเดียวกัน

(2) นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง

(3) รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นประธานรัฐสภา

### 3.2.1 รัฐมนตรีต้องไม่ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำใน ขณะเดียวกัน

การแยกข้าราชการประจำกับตำแหน่งทางการเมืองออกจากกัน เป็นหลักการสำคัญของอารยประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยยังรำลึก มาเป็นเวลาร้านาน หากข้าราชการประจำต้องการเล่นการเมือง ก็ต้อง ลาออกจากราชการ ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน เพราะ นักการเมืองที่เป็นข้าราชการประจำอาจอาศัยตำแหน่งข้าราชการเพื่อ

<sup>14</sup> ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้บังคับใช้มาครบ 5 ปี ให้หน่วยงาน ต่อไปนี้มีอำนาจทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไข รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นได้ (มาตรา 336)

(1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

(2) คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันนี้ผู้ที่สิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้แก่ [มาตรา 313 (1)]

(1) คณะรัฐมนตรี

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20% ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มี อยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 20% ของ จำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ดังนั้น แม้แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งกล่าวอย่างกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญ ‘ฉบับ ประชาชน’ ยังมีได้ให้สิทธิประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความบกพร่องของรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญบังคับใช้ครบ 5 ปี และมีได้ให้สิทธิประชาชนในการยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ

ประโยชน์ทางการเมืองได้ อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติว่า ‘รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ’ (มาตรา 66) แต่กฏกติกาดังกล่าวนี้นำให้ผู้นำฝ่ายทหารเสียประโยชน์ เพราะหากต้องลาออกจากตำแหน่งข้าราชการประจำเพื่อดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ก็ต้องสูญเสียฐานกำลังในกองทัพ โดยที่ฐานกำลังในกองทัพเป็นเครื่องค้ำจุนอำนาจทางการเมือง ผู้นำฝ่ายทหารจึงต้องการทั้งตำแหน่งในกองทัพและตำแหน่งทางการเมือง ตารางที่ 4 แสดงการเปลี่ยนแปลงกฏกติกานี้ในรัฐธรรมนูญระหว่างปี 2475-2549 ว่าด้วย ‘รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ’ จนอาจกล่าวได้ว่า กฏกติกาดังกล่าวนี้นี้เป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดวัฏจักรรัฐธรรมนูญไทย<sup>15</sup>

ในขณะที่รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยยึดกฏกติกาข้อนี้อย่างมั่นคง รัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตยและรัฐธรรมนูญกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยในยุคแรก (รธน 2475 รธน 2475/2495 และ รธน 2511) ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกฏกติกาข้อนี้ ข้อที่น่าสังเกตก็คือรัฐธรรมนูญกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยในช่วงหลัง (รธน 2521 และ รธน 2534) ยอมรับกฏกติกาข้อนี้ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475-2549 มีเพียง 7 ฉบับที่ห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำในขณะเดียวกัน (ดูตารางที่ 4) การต่อสู้ในประเด็นนี้โดยพื้นฐานเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังประชาธิปไตยกับกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย

<sup>15</sup> ความขัดแย้งทางการเมืองอันเกิดจากกฏกติกา ‘รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ’ ดู เสน่ห์ จามริก (2529/2549: 182-183) คำอธิบายว่าด้วย ‘ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย’ ภายใต้ระบอบปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เน้นบทบาทของ นักการเมืองข้าราชการ (Bureaucratic Politician) ข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมืองก่อนราษฎรสามัญ นักการเมืองในประเทศไทยถือกำเนิดในหมู่นักข้าราชการก่อน แล้วนักการเมืองที่เกิดจากราษฎรสามัญจึงตามมาทีหลัง ‘ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย’ จึงไม่ควรให้ความสำคัญเฉพาะ นักการเมืองอาชีพ (Professional Politician) เท่านั้น แต่ต้องให้ความสำคัญแก่ นักการเมืองข้าราชการ ด้วย (เสน่ห์ จามริก 2529/2549: 252-253)

### 3.2.2 นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง

นายกรัฐมนตรีจำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงในสังคมการเมืองไทยมาเป็นเวลาช้านาน รัฐธรรมนูญไทยฉบับแรก อันได้แก่ รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 กำหนดให้ประธานกรรมการราษฎร (นายกรัฐมนตรี) มาจากการเลือกตั้งของสภาผู้แทนราษฎร (ธนป 2475 มาตรา 33)<sup>16</sup> ในเวลาต่อมา รัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณะปฏิวัติโดยกิติ รัฐธรรมนูญ กิ่งเผด็จการกิ่งประชาธิปไตยก็ดี มิได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับที่บังคับใช้ระหว่างปี 2475-2549 มีเพียง 3 ฉบับที่มีข้อกำหนดดังกล่าวนี้<sup>17</sup> ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2517 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แม้แต่รัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 มิได้มีบทบัญญัติ บังคับให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง (ดูตารางที่ 5)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนด คุณสมบัตินายกรัฐมนตรีว่า ‘นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร’ (รธน 2517 มาตรา 177 วรรคสอง) ข้อที่น่าสังเกตก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นในบรรยากาศ ‘ท้องฟ้าสีทองผ่องอำไพ ประชาชนเป็นใหญ่ในแผ่นดิน’ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เดือนตุลาคม 2516 ทั้งนี้เนื่องจากมีความรู้สึกอันแรงกล้าที่ว่า ชนชั้นปกครองที่ขึ้นมาใช้อำนาจรัฐจะต้องผ่านการเลือกตั้งจากประชาชน เพื่อที่จะใช้อำนาจรัฐในนามประชาชน

<sup>16</sup> ภายใต้มติตรา 10 แห่งธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 คณะผู้รักษาการพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแต่งตั้งผู้แทนราษฎรจำนวน 70 คน ในสมัยที่หนึ่งในสมัยที่สองจึงจะมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ซึ่งกำหนดกรอบเวลา ‘ภายใน 6 เดือน หรือจนกว่าการจัดประเทศเป็นปกติเรียบร้อย’ ทั้งนี้ปรากฏว่าไม่มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้

<sup>17</sup> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ ธนป 2475 มาจากการแต่งตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 มี 2 ประเภท ประเภทแรกมาจากการเลือกตั้ง ประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้ง พ.อ. พระยาพลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี เป็น ส.ส. ประเภทที่สอง



ประเด็น ‘*นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง*’ ห่างหายไปจากสังคมการเมืองไทยภายหลังการก่ออาชญากรรมของรัฐในเหตุการณ์เดือนตุลาคม 2519 แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 มิได้กำหนดกฎกติกาข้อนี้ แต่ประชาสังคมไทยยอมรับได้ในระดับหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2519 ตลอดระยะเวลากว่า 8 ปีของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (2523-2531) นายกรัฐมนตรีมิได้มาจากการเลือกตั้ง เมื่อพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนสิงหาคม 2531 มีการสร้างภาพว่ารัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นรัฐบาลประชาชน เนื่องจากพลเอกชาติชายเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากจังหวัดนครราชสีมา

ประเด็น ‘*นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง*’ กลับมามีพลังอีกครั้งหนึ่ง เมื่อผู้นำฝ่ายทหารทำรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 และนี้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ผลผลิตรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา อันได้แก่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 เลวร้ายกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ซึ่งสร้างความผิดหวังแก่ประชาสังคมไทยอย่างยิ่ง ประกอบกับผู้นำคณะรัฐประหาร ‘*กระบัตต์สตัยเพื่อชาติ*’ สืบทอดอำนาจในการจัดตั้งรัฐบาลหลังการเลือกตั้งเดือนมีนาคม 2535 กลุ่มพลังประชาธิปไตยและขบวนการสิทธิและเสรีภาพขับเคลื่อนการต่อต้านรัฐบาลชุดใหม่ จนนำไปสู่เหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 จบลงด้วยการสิ้นอำนาจของรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร และตามมาด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 รวม 4 ประเด็นคือ

(1) ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา [รธน 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2535]

(2) ยกเลิกการกำหนดให้การประชุมสามัญของรัฐสภาสมัยที่สองจำกัดเฉพาะวาระนิติบัญญัติ [รธน 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535]

(3) ยกเลิกอำนาจของวุฒิสภาในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปราย

ทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน [รธน 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535]

(4) กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร [รธน 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535]

กฏกติกา ‘*นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง*’ สืบทอดต่อมา ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กลุ่มพลังประชาธิปไตยผสมผสานกับกลุ่มพลัง ยีธาธิปไตยประสบความสำเร็จในการผลักดันกฏกติกา ‘*นายกรัฐมนตรี ต้องมาจากการเลือกตั้ง*’ เข้าสู่จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ กฏกติกาดังกล่าว นี้ปิดกั้นโอกาสผู้นำฝ่ายทหารในการขึ้นสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี กลุ่มพลังยีธาธิปไตยได้ประโยชน์จากกฏกติกานี้ เพราะกลุ่ม พลังยีธาธิปไตยขึ้นสู่อำนาจตามกระบวนการเลือกตั้งอยู่แล้ว หากกลุ่ม พลังอำมาตยาธิปไตยต้องการกุมอำนาจรัฐตามวิถีประชาธิปไตย ก็ต้อง กระโดดขึ้นเวทีการเลือกตั้ง

กฏกติกา ‘*นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง*’ ต้องการ สถาปนาหลักการที่ว่า นายกรัฐมนตรีซึ่งกุมอำนาจสูงสุดในการบริหาร ราชการแผ่นดิน จักต้องผ่านกระบวนการให้ความเห็นชอบจากประชาชน ไม่ทางใดก็ทางหนึ่งกฏกติกาดังกล่าวนี้อาจคล้อยกับกฏกติกานี้ว่า ‘*รัฐมนตรี ต้องไม่ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำในขณะเดียวกัน*’ กฏกติกานี้ทั้งสอง ปิดโอกาสผู้นำฝ่ายทหารในการกุมอำนาจรัฐโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการ เลือกตั้งจากประชาชน ด้วยเหตุดังนี้ กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้นำฝ่ายทหาร จึงล้มกฏกติกานี้ทั้งสองทุกครั้งที่มีการ รัฐประหารยึดอำนาจรัฐ ข้ออ้างสำคัญในการล้มกฏกติกานี้ ‘*นายกรัฐมนตรี ต้องมาจากการเลือกตั้ง*’ ก็คือ หากมิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่าต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มบุคคลที่ อยู่ในข่ายได้รับพิจารณาคัดสรรขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะมีมากขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสังคมการเมืองไทย อย่างไรก็ตาม การเติบโตของ

กลุ่มพลังประชาธิปไตยทำให้เป็นที่คาดกันว่า กฎกติกา ‘นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง’ จะยังสืบทอดในจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยต่อไป

### 3.2.3 รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แรงผลักดันกฎกติกา ‘รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร’ มิได้ทรงพลังเท่าแรงผลักดัน ‘นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง’ ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475-2549 มีเพียง 3 ฉบับที่กำหนดให้รัฐมนตรีทั้งหมดหรือบางส่วนต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ดูตารางที่ 6) ในจำนวนนี้มีรัฐธรรมนูญฉบับเดียวที่กำหนดว่ารัฐมนตรีทุกคนต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 (แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มาจากการแต่งตั้ง มิได้มาจากการเลือกตั้ง) รัฐธรรมนูญอีกสองฉบับกำหนดจำนวนรัฐมนตรี ขั้นต่ำที่ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ

(1) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 กำหนดว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอย่างน้อย 14 คนต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (รธน 2475 มาตรา 47) โดยที่คณะรัฐมนตรีมีขนาด 14-24 คน (ไม่รวมนายกรัฐมนตรี) (มาตรา 46)

(2) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 กำหนดว่า รัฐมนตรีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (รธน 2517 มาตรา 177 วรรคสอง)

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ กฎกติกา ‘รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร’ ซึ่งจุดประเด็นโดยธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ไร้ผลวัดในการขับเคลื่อนเข้าสู่จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยในขณะที่กลุ่มพลังประชาธิปไตยซึ่งผลักดันกฎกติกา ‘นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง’ มิได้เห็นความสำคัญของกฎกติกา

‘รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร’ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะต้องการให้การจัดตั้งรัฐบาลสามารถเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้อย่างกว้างขวาง กลุ่มพลังยึดาริปไตยซึ่งได้ประโยชน์โดยตรง ไม่สามารถผนึกกำลังในการผลักดันกฎกติกาข้อนี้ได้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะขาดแนวร่วม อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะการผลักดันกฎกติกาดังกล่าวแสดงให้เห็นความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนโจ่งแจ้งเกินไป

### 3.2.4 ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นประธานรัฐสภา

หากระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาเดี่ยว (Unicameralism) ย่อมไม่มีปัญหาการแย่งชิงตำแหน่งประธานรัฐสภา เพราะประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี ย่อมต้องดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภา ภายใต้ระบบสภาคู่ (Bicameralism) ความขัดแย้งในการแย่งชิงตำแหน่งประธานรัฐสภาเกิดขึ้นได้ ระหว่างประธานสภาล่างกับประธานสภาสูง

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475-2549 มีถึง 8 ฉบับที่กำหนดให้ระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาคู่ (ดูตารางผนวกที่ 3)<sup>18</sup> ได้แก่ รัฐธรรมนูญ 2489 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2490 รัฐธรรมนูญ 2492 รัฐธรรมนูญ 2511 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 8 ฉบับที่กำหนดให้ระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาคู่นี้ มีถึง 6 ฉบับที่กำหนดให้ประธานสภาสูง (ประธานพฤฒสภาหรือประธานวุฒิสภาแล้วแต่กรณี) เป็นประธานรัฐสภา (ดูตารางที่ 7)

รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้ประธานสภาสูงเป็นประธานรัฐสภาก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 กฎกติกาดังกล่าวนี้กลายเป็นจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยจวบจนถึงปี 2517 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517

<sup>18</sup> ตารางที่ 7 แสดงรัฐธรรมนูญจำนวน 9 ฉบับ เนื่องจาก รธน 2534/2535 (1) และ รธน 2534/2538 แม้จะมีที่มาจาก รธน 2534 แต่ รธน 2534 กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา

นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกในระบบสภาคู่ที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา หลังจากนั้น ประเด็นที่ว่าใครควรดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภาก็เข้าสู่วาระทางการเมืองของสังคมนการเมืองไทย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ กึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย ล้วนกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ความไม่พอใจที่ประชาสังคมไทยมีต่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ที่ถอยหลังเข้าคลอง และอาการระบัดสัถย์และการสืบทอดอำนาจของ คณะผู้ก่อการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 ทำให้มีการขับเคลื่อน การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 โดยที่ประเด็นหนึ่งที่มีการแก้ไขก็คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องดำรง ตำแหน่งประธานวุฒิสภา [รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2535] รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สืบทอดกฎกติกาข้อนี้

ความขัดแย้งในประเด็นที่ว่าใครสมควรเป็นประธานรัฐสภา โดย พื้นฐานแล้วเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยกับกลุ่ม พลังยึดชาติไทย กลุ่มพลังประชาธิปไตยเข้าร่วมในความขัดแย้งประเด็นนี้ ก็เพียงเพื่อแสดงความไม่พอใจที่มีต่อกลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยที่ก่อการ รัฐประหารและฉีกรัฐธรรมนูญ โดยที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง และเป็น ‘บ่าวไพร่’ ของกลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตย มิสมควรดำรง ตำแหน่งประธานรัฐสภา เพราะขึ้นสู่ตำแหน่งด้วยการใช้อำนาจบาตรใหญ่ อันมิชอบ ในขณะที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรผ่านการเลือกตั้งจาก ประชาชนและผ่านการคัดสรรจากสภาผู้แทนราษฎร

สภาวการณ์ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แตกต่างจาก รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้นเป็นอันมาก เพราะวุฒิสมาชิกภายใต้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มาจากการเลือกตั้งของประชาชน นานา อารยประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยฝังรากลึกยาวนานล้วนกำหนดให้ ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา เหตุไฉนในสังคมนการเมืองไทย ประธานสภาล่างจึงเป็นประธานรัฐสภา ซึ่งมีตำแหน่งสูงกว่าประธานสภาสูง

ทั้งๆ ที่ต่างผ่านการเลือกตั้งของประชาชนเหมือนกัน ด้วยเหตุดังที่พรรณานี้ กฎกติกา ‘*ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นประธานรัฐสภา*’ จะสืบทอดในจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญต่อไปหรือไม่ เป็นประเด็นที่ควรแก่การศึกษา

ตัวอย่างของการต่อสู้กันในการร่างรัฐธรรมนูญประเด็นทั้งสี่ดังที่กล่าวข้างต้น สะท้อนจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญที่มีได้ปรากฏลายลักษณ์อักษรที่ว่ารัฐธรรมนูญเขียนขึ้นเพื่อสงวนอำนาจของชนชั้นปกครองบางกลุ่มหรือหากจำเป็นหรืออยู่ในภาวะจำยอม ก็ต้องยอมแบ่งปันอำนาจในหมู่ชนชั้นปกครองด้วยกัน

### 3.3 การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อก้าวก้าวอำนาจและลดทอนการถ่วงดุลอำนาจ

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยมักสร้างภาพว่าให้ความสำคัญแก่ประเด็นการแยกอำนาจอริปไตย (Separation of Powers) และการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) แต่เมื่อตรวจสอบผลผลิตรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 เป็นต้นมา การณ์กลับปรากฏว่าการแยกอำนาจอริปไตยมิได้เป็นไปอย่างเข้มงวดและเคร่งครัด กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจหย่อนยาน การแยกอำนาจอริปไตยเป็นเพียงวาทกรรมที่ใช้ในการแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ในหมู่ชนชั้นปกครอง

แนวความคิดว่าด้วยการแยกอำนาจอริปไตยนำเสนอโดย มังเตสกีเออ (Montesquieu) นักกฎหมายเรื่องนามชาวฝรั่งเศสในหนังสือ *L'Esprit des Lois* (The Spirit of the Laws) (1748) ในทัศนะของ มังเตสกีเออ มนุษย์จะไม่มีเสรีภาพ ถ้าอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ อยู่ในมือคนคนเดียวกัน แนวความคิดดังกล่าวนี้มีอิทธิพลต่อผู้มีบทบาทสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา

ในเวลาต่อมา เจมส์ เมดิสัน (James Madison) ผู้นำคนสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจงใจใช้คำว่า Division of Powers แทนที่คำว่า Separation of Powers จุดประสงค์สำคัญของการแยกอำนาจอธิปไตย ก็เพื่อมิให้เกิดการกระจุกตัวของอำนาจ (Concentration of Power) ในมือกลุ่มบุคคลหนึ่งบุคคลใด (Barendt 1998: 14)

นักนิติศาสตร์ นักรัฐศาสตร์ และนักปรัชญาการเมือง กล่าวถึงการแยกอำนาจอธิปไตยในความหมายที่แตกต่างกัน<sup>19</sup> บางคนหมายถึง การแยกบทบาทหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ออกจากกันโดยเด่นชัด (Separation of Functions) บางคนหมายถึง การแยกบุคคลที่ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามออกจากกัน (Physical Separation of Persons) เพื่อมิให้อำนาจกระจุกตัวในมือของบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มเดียวกัน บางคนหมายถึงความเป็นอิสระของอำนาจอธิปไตยแต่ละแขนง โดยที่แต่ละฝ่ายไม่ก้าวท้าวและแทรกแซงการใช้อำนาจของฝ่ายอื่น อีกบางคนหมายถึงการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจ (Checking and Balancing) ซึ่งกันและกัน โดยที่มีความเข้าใจเกี่ยวกับระดับการแยกอำนาจแตกต่างกันด้วย บางคนต้องการให้แยกอำนาจอธิปไตยออกจากกันโดยเด็ดขาด แต่บางคนยังคงต้องการให้อำนาจอธิปไตยทั้งสามเกี่ยวพันกัน

สาระสำคัญของหลักการแยกอำนาจอธิปไตยอย่างสุดขั้วก็คือ ระบอบการเมืองการปกครองมีอำนาจอธิปไตยที่มีหน้าที่พื้นฐานแตกต่างกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ การใช้อำนาจอธิปไตยแต่ละสาขาคควรจะแยกออกจากกัน โดยที่อำนาจอธิปไตยทั้งสามเป็นอิสระจากกัน และมีฐานะเสมอกันภายใต้รัฐธรรมนูญ (Marshall 1980: 100)

หากยึดหลักการแยกอำนาจอธิปไตยอย่างเข้มงวดดังที่กล่าวข้างต้นนี้ มีข้อสังเกตอย่างน้อย 2 ประการ (Marshall 1980: 101) กล่าวคือ *ประการแรก* ไม่มีนักการเมือง นักนิติศาสตร์ และนักรัฐศาสตร์

<sup>19</sup> Marshall (1980: 100-103) แจกแจงความหมาย ‘การแยกอำนาจอธิปไตย’ ได้อย่างน้อย 5 ความหมาย

คนใดเสนอความเห็นหรือบทวิเคราะห์สนับสนุนการแยกอำนาจอธิปไตยอย่างเด็ดขาด ความเสมอภาคของอำนาจอธิปไตยแต่ละฝ่าย และความเป็นอิสระจากกันโดยเด็ดขาดของอำนาจทั้งสาม *ประการที่สอง* ไม่มีระบอบการเมืองการปกครองประเทศใดที่ยึดหลักการแยกอำนาจอธิปไตยอย่างเคร่งครัดดังกล่าวข้างต้น แม้แต่สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามักจะถูกยกเป็นแบบอย่างของระบอบการปกครองที่มีการแยกอำนาจอธิปไตยอย่างชัดเจน (*Carroll 2002: 35*) รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาฉบับปี ค.ศ. 1787 ต้องการแยกอำนาจการปกครองออกเป็นอำนาจบริหาร (ผู้ใช้อำนาจคือประธานาธิบดี) อำนาจนิติบัญญัติ (รัฐสภา) และอำนาจตุลาการ (ศาลสูง)

(1) ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน การเลือกตั้งดำเนินในห้วงเวลาต่างจากการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา ประธานาธิบดีมิได้เป็นสมาชิกรัฐสภา และมีได้ขึ้นต่อรัฐสภาโดยที่มีเวลาการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนตายตัว รัฐสภามีอาจปลดประธานาธิบดีก่อนสิ้นอายุการดำรงตำแหน่งได้ เว้นแต่ประธานาธิบดีจะกระทำผิดรัฐธรรมนูญอย่างร้ายแรง และรัฐสภาดำเนินการถอดถอนตามกระบวนการในรัฐธรรมนูญ (*Impeachment*) ในอีกด้านหนึ่ง ฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรี) ไม่มีอำนาจควบคุมและสั่งการรัฐสภา

(2) สมาชิกรัฐสภามีได้แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี หากแต่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รัฐสภามีและใช้อำนาจนิติบัญญัติ แม้ประธานาธิบดีจะมีอำนาจยับยั้ง (*Veto*) กฎหมายที่ผ่านจากรัฐสภา แต่หากรัฐสภายืนยันการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงเกินกว่าสองในสาม กฎหมายนั้นจะมีผลบังคับใช้ ท้ายที่สุด แม้ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในฝ่ายบริหาร แต่ก็ต้องขอความเห็นชอบจากวุฒิสภา โดยที่วุฒิสภาอาจไม่ให้ความเห็นชอบก็ได้

(3) ผู้พิพากษาศาลสูงเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ แม้จะเสนอชื่อแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา



ผู้พิพากษาศาลสูงต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา และต้องไม่มีตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ศาลสูงมีอำนาจพิพากษากฎหมายและนโยบายของรัฐที่ละเมิดบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รวมทั้งพิจารณาพิพากษาประธานาธิบดีและสมาชิกรัฐสภาที่มีพฤติกรรมละเมิดรัฐธรรมนูญอย่างร้ายแรง ผู้พิพากษาศาลสูงอยู่ในตำแหน่งจนสิ้นอายุขัย ซึ่งช่วยประกันความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาจะถูกอ้างว่าเป็นแบบอย่างของการแยกอำนาจอริปไตย แต่จะเห็นได้ว่าการแยกอำนาจอริปไตยดังกล่าวมิใช่การแยกอำนาจชนิดเด็ดขาดหรือเป็นอิสระจากกันโดยเด็ดขาด จุดเน้นสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาอยู่ที่การสร้างกลไกและกระบวนการการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างอำนาจอริปไตยทั้งสาม ในประเด็นนี้มีข้อนำสังเกตว่า *Barendt (1998: 14-17)* จำแนกการแยกอำนาจอริปไตยออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกเป็นการแยกอำนาจอริปไตยแต่ละฝ่ายออกจากกันโดยเด็ดขาดไม่เกี่ยวพันกัน และเป็นอิสระจากกัน เรียกว่า *Pure Separation of Powers* กล่าวโดยเฉพาะเจาะจงก็คือ การแยกอำนาจหน้าที่ (*Separation of Functions*) และการแยกบุคคล (*Physical Separation of Persons*) ของแต่ละฝ่ายออกจากกันโดยเด็ดขาด อีกประเภทหนึ่งเป็นการแยกอำนาจไม่เด็ดขาดออกจากกัน อำนาจอริปไตยฝ่ายหนึ่งอาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจฝ่ายอื่นได้เพียงแต่ต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันอย่างเข้มงวด การแยกอำนาจอริปไตยลักษณะนี้เรียกว่า *Partial Separation of Powers* รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาแม้จะกำหนดให้มีการแยกอำนาจอริปไตย แต่มิใช่การแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดจากกัน กล่าวโดยสรุปก็คือ ระบบการแยกอำนาจอริปไตยของสหรัฐอเมริกามีใช้ *Pure Separation of Powers* เป็นแต่เพียง *Partial Separation of Powers*

ภายใต้ระบอบการเมืองการปกครองอังกฤษ การแยกอำนาจอริปไตยมิได้ชัดเจนเท่าสหรัฐอเมริกา (*Carroll 2002: 35-36*)

*ประการแรก* ไม่มีการแยกอำนาจหน้าที่ออกจากกันโดยเด็ดขาด ฝ่ายบริหารก้าวล่วงไปใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการก้าวล่วงไปใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร *ประการที่สอง* ไม่มีการแยกตัวบุคคล ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแต่ละสาขาออกจากกันโดยเด็ดขาด นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรียังเป็นสมาชิกสภาสามัญ (House of Commons) ผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา (Lord Chancellor) นั่งคร่อมทั้งฝ่ายตุลาการ (ผู้พิพากษา) ฝ่ายนิติบัญญัติ (ประธานสภาขุนนาง) และฝ่ายบริหาร (ตำแหน่งรัฐมนตรี)

ระบอบการเมืองการปกครองของไทยใกล้เคียงกับอังกฤษมากกว่า ระบอบการปกครองของสหรัฐอเมริกา ระบอบการเมืองการปกครองของไทยเหมือนกับอังกฤษที่เป็นระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ในขณะที่สหรัฐอเมริกายึดระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ทั้งสามประเทศต่างใช้ระบบการแยกอำนาจอธิปไตยที่เป็น Partial Separation of Powers เพียงแต่การแยกอำนาจอธิปไตยของสหรัฐอเมริกาชัดเจนกว่าอังกฤษและไทย<sup>20</sup>

การวิเคราะห์ระบบการแยกอำนาจอธิปไตยของไทยในที่นี้จะแยกเป็น 3 ประเด็นคือ

- (1) การแยกหน้าที่ของอำนาจอธิปไตย (Separation of Functions)
- (2) การแยกตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (Physical Separation of Persons)
- (3) การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจอธิปไตย (Check and Balance)

<sup>20</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538) นำเสนอข้อเสนออย่างเป็นรูปธรรมว่าด้วยการแยกอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกัน ความเห็นและบทวิเคราะห์เกี่ยวกับข้อเสนอนี้ โปรดอ่าน อัมมาร สยามวาลา (2540)

### 3.3.1 การแยกหน้าที่ของอำนาจอธิปไตย (Separation of Functions)

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยมักกำหนดหลักการแยกอำนาจอธิปไตย 3 ประการ คือ

- (1) พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร (รัฐสภา)<sup>21</sup>
- (2) พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี
- (3) พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย

#### 3.3.1.1 อำนาจนิติบัญญัติ

รัฐสภา ซึ่งมีอำนาจนิติบัญญัติ มิได้มีหน้าที่เฉพาะแต่การตรากฎหมาย หากยังมีหน้าที่ในการเลือกนายกรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบในกิจการสำคัญ (เช่น การประกาศสงคราม การทำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ และการอนุมัติพระราชกำหนด) และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ภายใต้รัฐธรรมนูญไทย อำนาจนิติบัญญัติมิได้แยกขาดจากอำนาจอธิปไตยแขนงอื่น ฝ่ายบริหารก้าวล่วงไปใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วย ภายใต้ระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย สมาชิกรัฐสภามาจากการแต่งตั้งของคณะผู้ก่อการรัฐประหารหรือผู้กุมอำนาจเผด็จการ กระบวนการนิติบัญญัติมิได้เป็นอิสระจากคณะผู้ยึดกุมอำนาจรัฐ ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยและระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย หากระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาเดี่ยว โดยที่มีแต่สภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง กระบวนการนิติบัญญัติในรัฐสภาย่อมเป็นอิสระจากอำนาจบริหารในระดับหนึ่ง แต่มีข้อทั้งหมด หากระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาคู่ โดยที่รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและ

<sup>21</sup> ภายใต้ระบบสภาเดี่ยว พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านสภาผู้แทนราษฎร สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินตามแต่กรณี ภายใต้ระบบสภาคู่ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านรัฐสภา ซึ่งรวมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาหรือพหุสภาตามแต่กรณี (ดูตารางที่ 8)

วุฒิสภา (หรือพฤษสภา) ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนส่วนสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ในกรณีเช่นนี้ ฝ่ายบริหารย่อมมีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติผ่านการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เท่านั้นที่ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน กระนั้นก็ตาม ฝ่ายบริหารยังเข้าไปก้าวก่ายและแทรกแซงกระบวนการนิติบัญญัติ

ภายใต้จารีตรัฐธรรมนูญไทย อำนาจนิติบัญญัติมิได้เป็นของ รัฐสภาเสียทั้งหมด ที่กล่าวกันว่ารัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้น เป็นจริงเพียงส่วนเดียว ทั้งนี้ด้วยเหตุผล 4 ประการ

*ประการแรก* ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา ในจำนวนรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 17 ฉบับระหว่างปี 2475-2549 มีถึง 13 ฉบับที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติ (ดูตารางที่ 9) ยิ่งการนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินด้วยแล้ว นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 เป็นต้นมา ฝ่ายบริหารเกือบมีอำนาจผูกขาดในการนำเสนอกฎหมายประเภทนี้ต่อรัฐสภา (ดูหัวข้อ 3.5) สมาชิกรัฐสภาที่ต้องการนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินก็ต้องได้รับหนังสือรับรองจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีผลเสมือนหนึ่งการสงวนอำนาจการนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินไว้กับฝ่ายบริหาร ในด้านกลับก็คือ การลิดรอนอำนาจนิติบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา

*ประการที่สอง* ฝ่ายบริหารสามารถเข้าแทรกแซงและมีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภา ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่สำคัญ จารีตปฏิบัติในรัฐสภาไทยนิยมตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเป็นกรณีไป คณะกรรมการวิสามัญมักประกอบด้วยสมาชิกที่ฝ่ายบริหารเสนอเข้าไป และเป็นช่องทางสำคัญที่ฝ่ายบริหารเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2532/

2546: 136-137)

*ประการที่สาม* บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเขียนไว้ว่า “ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา”<sup>22</sup> อำนาจนิติบัญญัติภายใต้บทบัญญัตินี้มิได้ครอบคลุมการตราพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกา ซึ่งรัฐธรรมนูญให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร เพราะถือเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร (Administrative Law) ดังจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกา (ดูตารางที่ 9) ในกรณีพระราชกำหนดฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตราพระราชกำหนดใน 2 กรณีคือ

(1) ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

(2) ในกรณีมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน

ทั้งนี้พระราชกำหนดที่ตราแล้วต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติโดยไม่ชักช้า รัฐธรรมนูญบางฉบับมีการกำหนดเงื่อนไขอันแน่นอนซึ่งมีนัยสำคัญว่า ในท้ายที่สุดแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่จะ ‘ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น’ ซึ่งมีนัยว่า ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายที่ก่อผลกระทบท่อประชาชนได้

*ประการที่สี่* จารีตการร่างกฎหมายไทยเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจนิติบัญญัติ กฎหมายที่ร่างเกือบทั้งหมดเพียงแต่กำหนดกรอบกติกาและกระบวนการที่เกี่ยวข้อง โดยมีได้มีรายละเอียด เพียงแต่ให้อำนาจกระทรวงที่บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในการตรากฎหมายระดับอนุบัญญัติ อันได้แก่ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ

<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญทุกฉบับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาครอบคลุมเฉพาะการตราพระราชบัญญัติ (ดูตารางผนวกที่ 4)

กฎหมายระดับอนุบัญญัติในกรณีจำนวนมากมีความสำคัญยิ่งกว่ากฎหมายแม่บทเสียอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ข้องเกี่ยวกับเศรษฐกิจ จารีต การตรากฎหมายแม่บทโดยไม่มีรายละเอียด แต่บรรจุรายละเอียดและแนวการปฏิบัติในกฎหมายระดับอนุบัญญัติ มีผลในการยกอำนาจนิติบัญญัติบางส่วนให้แก่ฝ่ายบริหาร (รั้งสรรคฺ ฐานะพรพินฺธุ 2532/2546: 164-166)

### 3.3.1.2 อำนาจบริหาร

คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการใช้อำนาจบริหาร โดยที่อำนาจบริหารที่สำคัญได้แก่การกำหนดนโยบายของรัฐบาลและการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด รัฐธรรมนูญยังให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในตราพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกา (ดูตารางที่ 9) ท้ายที่สุดรัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการทำสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ (ดูตารางผนวกที่ 15)

ดังได้กล่าวแล้วว่า การแยกอำนาจอธิปไตยตามจารีตรัฐธรรมนูญไทยมิได้เป็นไปโดยเด็ดขาดจากกัน ในขณะที่ฝ่ายบริหารก้าวล่วงไปใช้อำนาจนิติบัญญัติทั้งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและมีได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ฝ่ายนิติบัญญัติก็ก้าวล่วงไปใช้อำนาจบริหารด้วย ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมก็คือ การที่ฝ่ายบริหารจัดสรรงบ ส.ส. ให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อใช้จ่ายในเขตการเลือกตั้งของตน งบ ส.ส. เริ่มต้นในปีงบประมาณ 2513 และมีการจัดสรรสืบต่อมาหลังจากนั้น (รั้งสรรคฺ ฐานะพรพินฺธุ 2546 ข: 162-165)<sup>23</sup> จวบจนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติห้าม (รธน 2540 มาตรา 180 วรรค 6)<sup>24</sup>

กระนั้นก็ตาม การผันงบประมาณของนักเลือกตั้งไม่เคยหยุดชะงักแม้แต่ปีงบประมาณเดียว<sup>25</sup> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะแย่งชิงเข้าไปมีตำแหน่งในคณะกรรมการงบประมาณ เพราะเป็นช่องทาง

สำคัญในการผันงบประมาณลงสู่เขตการเลือกตั้งและฐานที่มั่นทางการเมืองของตน

### 3.3.1.3 อำนาจตุลาการ

ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย (รวม 10 ฉบับ) ยอมรับอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ส่วนรัฐธรรมนูญเผด็จการ/กษัตริย์ไทยทุกฉบับ (7 ฉบับ) ไม่เอ่ยถึงอำนาจนี้ (ดูตารางที่ 25) รัฐธรรมนูญทุกฉบับ ยกเว้นรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ยอมรับความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ (ดูตารางที่ 25) ดังมีบทบัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย” ในการแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร รัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่กำหนดให้คณะกรรมการตุลาการและพระมหากษัตริย์มีอำนาจแต่งตั้งผู้พิพากษาและตุลาการ ส่วนการเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และโยกย้าย เป็นอำนาจของคณะกรรมการตุลาการ (ดูตารางที่ 22)

<sup>23</sup> ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลพรรคสหประชาไทยระหว่างปี 2512-2514 เป็นเหตุให้รัฐบาลถนอม-ประภาสจัดสรรงบประมาณจังหวัดให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรครัฐบาล เหตุปัจจัยสำคัญอันนำมาซึ่งปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาล ทั้งๆ ที่รัฐบาลกุมเสียงข้างมากในรัฐสภา เป็นเพราะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ส.ส. ในสังกัดพรรคสหประชาไทยเขย่าวงศ์รัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรด้วยการเตะถ่วงการออกกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี แม้จนถึงปีงบประมาณใหม่แล้ว กฎหมายงบประมาณก็ยังไม่ผ่านสภา

<sup>24</sup> รธน 2540 มาตรา 180 วรรค 6 “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการบริหาร การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้”

<sup>25</sup> ในปี 2546 มีปัญหาความขัดแย้งภายในพรรคไทยรักไทยเกี่ยวกับการแย่งชิงงบประมาณแผ่นดินประจำปี 2547 เนื่องจากงบประมาณที่ถูกผันกระจุกอยู่ในจังหวัดนครราชสีมา รองประธานสภาผู้แทนราษฎร (นายสมศักดิ์ ปรีศนันท์กุล) ในขณะนั้นยืนยันว่า การผันงบประมาณนี้มีมาโดยตลอด แม้จะบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แล้วก็ตาม (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2546 ค; 2548 ข: 147)

อย่างไรก็ตาม อำนาจตุลาการมีอาจแยกเด็ดขาดจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารได้ ในกรณีศาลเฉพาะพิเศษ วุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ วุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองประเภทผู้ทรงคุณวุฒิและประธานศาลปกครองสูงสุด<sup>26</sup> ในระหว่างปี 2544-2549 ฝ่ายบริหารเข้าไปยึดพื้นที่ในวุฒิสภา และเข้าไปมีอิทธิพลในกระบวนการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อำนาจตุลาการมีอาจปลอดจากอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติได้ เพราะการจัดตั้งศาลขึ้นใหม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งฝ่ายบริหารมีอำนาจเสนอ และฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ยกเว้นรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณะปฏิวัติ มีบทบัญญัติดังกล่าวนี้ (ดูตารางผนวกที่ 17)

### 3.3.2 การแยกตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (Physical Separation of Persons)

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยแต่ดั้งเดิมมิได้มีเข้มมุ่งในการแยกตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจอธิปไตย หากรัฐธรรมนูญยึดหลักการแยกอำนาจอธิปไตยอย่างเข้มงวด ก็ต้องแยกตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจอธิปไตยขาดจากกันด้วย ประเด็นที่พึงพิจารณาก็คือ

- (1) การห้ามผู้พิพากษาและตุลาการเป็นข้าราชการการเมืองหรือดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (2) การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยแต่ดั้งเดิมมิได้กำหนดข้อห้ามผู้พิพากษาและตุลาการเป็นข้าราชการการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดข้อห้ามนี้ และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ยอมรับหลักการการ

<sup>26</sup> ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 การแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดูมาตรา 255-257 การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองและประธานศาลปกครองสูงสุด ดูมาตรา 277-278



แยกผู้ใช้อำนาจตุลาการออกจากผู้ใช้อำนาจบริหาร หนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตยทุกฉบับไม่ยอมรับหลักการนี้ รวมทั้งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับปี 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 (ดูตารางที่ 25) แสดงให้เห็นว่า คณะผู้ก่อการรัฐประหารต้องการเปิดช่องให้ผู้พิพากษาและตุลาการสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

ในประเด็นการแยกผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติออกจากผู้ใช้อำนาจบริหาร นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 เป็นต้นมา มีรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทยรวม 8 ฉบับที่ยึดหลักการนี้ (ดูตารางที่ 17) จาริตการเขียนรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้สามารถจำแนกเป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ

*กลุ่มที่หนึ่ง* ได้แก่ รัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตยจำนวน 6 ฉบับ อันประกอบด้วยธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรปี 2502 และปี 2515 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2519 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรปี 2520 และปี 2534 และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2549 เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้ภายหลังการรัฐประหาร การแยกผู้ใช้อำนาจบริหารกับผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติออกจากกันจึงเป็นการจัดสรรตำแหน่งและแบ่งปันผลประโยชน์ภายในกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยนั่นเอง ขอให้สังเกตว่า ในช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญทั้ง 6 ฉบับนี้บังคับใช้ เป็นช่วงเวลาที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร มีแต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหาร

*กลุ่มที่สอง* ยึดหลักการการแยกผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติออกจากผู้ใช้อำนาจบริหาร ประกอบด้วยรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 (รัฐธรรมนูญกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย) และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (รัฐธรรมนูญประชาธิปไตย) ข้อห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี มักจะอ้างเหตุผลว่าด้วยการแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ

## (Separation of Powers)

คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511  
แถลงเจตนารมณ์ตอนหนึ่งว่า

“...เมื่อรัฐสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติ และควบคุมการบริหาร  
ราชการแผ่นดินดังกล่าวมาแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่า เพื่อ  
ดุลแห่งอำนาจอันจะยังระบอบรัฐธรรมนูญให้ตั้งอยู่ในเสถียรภาพ สมควร  
ที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารจะแยกจากกันให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งได้  
ลงมติในหลักการสำคัญว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่นซึ่งเป็นฝ่าย  
บริหารจะเป็นสมาชิกของรัฐสภาในขณะเดียวกันมิได้...”

แม้ว่าคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 จะแถลง  
เจตนารมณ์ราวกับการแยกผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติออกจากผู้ใช้อำนาจ  
บริหารเป็นไปตามหลักการแยกอำนาจอริปไตย แต่เจตนารมณ์ที่แท้จริง  
อยู่ที่การสงวนอำนาจบริหารอยู่กับกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย และกีดกัน  
มิให้นักการเมืองที่มาจากทางเลือกตั้งมีโอกาสใช้อำนาจนี้ กลุ่มพลัง  
อำมาตยาธิปไตยเติบโตใหญ่และเรื่องอำนาจยิ่งในระบบเบ็ดเสร็จการสฤษดิ์  
และถนอม-ประภาส (2500-2511) กลุ่มนี้ต้องการยึดอายุการเสพสุข  
จากการทรงอำนาจอิทธิพลการเมืองต่อไป แต่การปิดกั้นนักการเมืองที่  
มาจากการเลือกตั้งมิให้มีอำนาจบริหาร มีผลสะท้อนย้อนกลับมาสู่กลุ่ม  
พลังอำมาตยาธิปไตย เพราะเหล่า ส.ส. ในสังกัดพรรคสหประชาธิปไตย  
ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลพากันสั่นคลอนรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎร ด้วยการ  
เตะถ่วงการผ่านกฎหมายที่รัฐบาลนำเสนอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมาย  
งบประมาณรายจ่ายประจำปี จนก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาล  
ซึ่งจบลงด้วยการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2514

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แม้จะออกแบบให้มีการแยกผู้ใช้  
อำนาจบริหารออกจากผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ แต่มีเจตนารมณ์แตกต่าง  
จากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 เพราะยังคงเปิดช่องให้สมาชิกสภาผู้แทน  
ราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี เพียงแต่ต้องลาออกจาก

สมาชิกภาพสภาผู้แทนราษฎร (รธน 2540 มาตรา 204) แรงต่อต้านของกลุ่มพลังซ้ายขีปไต้ยที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีน้อยกว่าที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511

บทบัญญัติว่าด้วยการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 และฉบับปี 2540 สร้างภาพเสมือนหนึ่งว่ารัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับต้องการแยกผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติกับผู้ใช้อำนาจบริหารออกจากกัน แต่การแยกผู้ใช้อำนาจธิปไตยดังกล่าวนี้มีได้เป็นไปจนถึงที่สุด เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังคงดำรงตำแหน่งอื่นที่มีใช้รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีในฝ่ายบริหารได้<sup>27</sup>

### 3.3.3 การตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจธิปไตย (Check and Balance)

ผู้มีอำนาจมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจในทางฉ้อฉล ดังนั้น ไม่เพียงแต่ต้องดำเนินการมิให้อำนาจธิปไตยทั้งสามตกอยู่ในมือคนคนเดียวหรือกลุ่มเดียวกันแล้ว ยังจำเป็นต้องสร้างกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างอำนาจธิปไตยทั้งสามอีกด้วย รัฐธรรมนูญต้องให้อำนาจและสร้างกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจแก่อำนาจธิปไตยแต่ละสาขาอีกด้วย

Check and Balance เป็นประเด็นที่มีการศึกษาและโต้เถียงกันมากในหมู่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญและนักรัฐศาสตร์ในยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกา แต่ในความสนใจในหมู่นักวิชาการไทยชนิดที่มีการศึกษา

<sup>27</sup> ทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 และฉบับปี 2540 มิได้ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นข้าราชการการเมือง ในกรณีรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 ไม่ปรากฏข้อห้ามในฐานะโทษสมบัติตามมาตรา 89 และการเป็นข้าราชการการเมืองมิได้เป็นเหตุให้สมาชิกภาพสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามมาตรา 95 ในกรณีรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองได้ ดังปรากฏในมาตรา 109 (8) ปรากฏการณ์ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคไทยรักไทยแย่งชิงตำแหน่งในฝ่ายบริหารรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (2544-2549) มีรายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์อย่างต่อเนื่อง

อย่างลึกซึ้งมีไม่มาก<sup>28</sup>

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยมิได้ให้น้ำหนักความสำคัญแก่ประเด็นการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจอริปไตยมากนัก ทั้งนี้ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในบรรดาอำนาจอริปไตยทั้งสาม รัฐธรรมนูญไทยให้ความสำคัญแก่ประเด็นความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเป็นพิเศษโดยที่อำนาจตุลาการค่อนข้างเป็นอิสระและมีได้มีความสัมพันธ์มากกับอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ดังนั้น การศึกษาการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจอริปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญไทยจึงเป็นการศึกษาอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารในการใช้อำนาจและกลไกต่างๆ ตรวจสอบ กำกับ และควบคุมซึ่งกันและกัน

### 3.3.3.1 อำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร

ฝ่ายนิติบัญญัติมีกลไกในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบฝ่ายบริหารดังนี้

- (1) การกำหนดให้ฝ่ายบริหารรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ
- (2) การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน
- (3) การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลง
- (4) การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ
- (5) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี
- (6) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง
- (7) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจให้ความเห็นชอบพระราช

<sup>28</sup> ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญไทย ดังเช่น *วิษณุ เครืองาม (2530) มานิตย์ จุมปา (2543)* และ *บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2549)* มิได้ให้ความสำคัญประเด็น Check and Balance มากถึงกับแยกเนื้อหาออกเป็นบทต่างหาก ทั้งนี้อาจสะท้อนให้เห็นความเป็นจริงที่รัฐธรรมนูญไทยให้ความสำคัญแก่ประเด็นนี้ค่อนข้างน้อย

กำหนด

(8) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจให้สัตยาบันแก้สัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ทำ

(1) การกำหนดให้ฝ่ายบริหารรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับที่บังคับใช้ระหว่างปี 2475-2549 มีถึง 11 ฉบับที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ รัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตยเกือบทั้งหมดมิได้มีบทบัญญัติดังกล่าวนี้ (ดูตารางที่ 19) อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติมิได้มีบทบัญญัติในรายละเอียดว่าการรับผิดชอบหรือการรับผิดชอบนั้นจักต้องแสดงออกอย่างไร หากฝ่ายบริหารมิได้แสดงความรับผิดชอบหรือรับผิดชอบต่อรัฐสภา จะมีโทษอย่างไร

(2) การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับที่บังคับใช้ระหว่างปี 2475-2549 มีถึง 11 ฉบับที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญที่มีได้กำหนดอำนาจล้วนเป็นรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตย (ดูตารางที่ 10)<sup>29</sup>

(3) การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลง

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลง มีพัฒนาการที่พึงพิจารณาอย่างน้อย 2 ประการ

<sup>29</sup> รัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตยที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490

ประการแรก คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาหรือไม่ รัฐธรรมนูญไทยในระบอบแรกมิได้เขียนโดยชัดเจนว่าคณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ส่วนใหญ่เขียนแต่เพียงว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร (รัฐสภา)”<sup>30</sup> ด้วยเหตุที่คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร (รัฐสภา) มีหน้าที่ยังมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญด้วยว่า หากมิได้รับความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีต้องออกจากตำแหน่งทั้งคณะ ดังนั้น จึงมีการตีความระหว่างบรรทัดว่า คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญมิได้เขียนชัดเจนเช่นนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดอย่างชัดเจนว่า รัฐบาลต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา (รธน 2492 มาตรา 146) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475/2495 กลับไปเขียนอย่างคลุมเครือเหมือนเดิม นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 เป็นต้นมา การเขียนรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ระบุอย่างชัดเจนว่า รัฐบาลต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ยกเว้นรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตยที่มีกำหนดหน้าที่นี้แก่รัฐบาล<sup>31</sup>

ประการที่สอง นโยบายของรัฐบาลต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่

กฎกติกาในรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้เริ่มต้นจากนโยบายของรัฐบาลต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา<sup>32</sup> แล้วผ่อนปรนไปสู่การไม่ลงมติ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เขียนว่า “คณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ” (รธน 2511 มาตรา 141) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 กลับไปกำหนดให้มีการลงมติความไว้วางใจ แต่เกิดเหตุรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช มิได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรในการ

<sup>30</sup> รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 (มาตรา 50) ฉบับปี 2489 (มาตรา 69) รธน 2475/2495 (มาตรา 84)

<sup>31</sup> ดู ธนป 2475 ธนป 2502 ธนป 2515 รธน 2519 ธนป 2520 และ รธน 2549

<sup>32</sup> บทสรุปนี้มาจากการตีความว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 ฉบับปี 2489 ฉบับปี 2490 และ ฉบับปี 2475/2495 มีบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีขอความไว้วางใจจากรัฐสภา

แถลงนโยบายปี 2518 นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา จารัตการเขียนรัฐธรรมนูญเลือกข้างเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับที่มีผลบังคับใช้ระหว่างปี 2475-2549 อาจจำแนกกลุ่มรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในประเด็นนี้ได้ดังนี้ (ดูตารางที่ 11)

รัฐบาลต้องแถลงนโยบาย โดยสภาต้องลงมติ 6 ฉบับ<sup>33</sup>

รัฐบาลต้องแถลงนโยบาย โดยไม่มีการลงมติ 5 ฉบับ<sup>34</sup>

รัฐธรรมนูญที่ไม่มีบทบัญญัติให้รัฐบาลแถลงนโยบาย 6 ฉบับ<sup>35</sup>

ข้อนำสังเกตสำคัญประการหนึ่งก็คือ การเขียนรัฐธรรมนูญในประเด็นการลงมติไว้วางใจนโยบายของรัฐบาล มิได้ให้ความสำคัญแก่กฎการลงคะแนนเสียง มีเพียงรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ที่กำหนดอย่างชัดเจนว่า “มติให้ความไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่ประชุม” (รธน 2517 มาตรา 184) ซึ่งทำให้กฎคะแนนเสียงที่ใช้เป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย เพราะด้วยคะแนนเสียง (16.67% + 1) ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ รัฐบาลก็ได้รับมติความไว้วางใจแล้ว (ดูตารางที่ 32)<sup>36</sup> รัฐธรรมนูญฉบับอื่นมิได้ระบุกฎการลงคะแนนเสียงในมติความไว้วางใจนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น จึงยึดถือกฎการลงคะแนนเสียงในวาระการประชุมปกติของรัฐสภา ซึ่งโดยพื้นฐานเป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (ดูหัวข้อ 3.3.7 และ

<sup>33</sup> รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องลงมติไว้วางใจนโยบายรัฐบาล ได้แก่ รธน 2475 รธน 2489 รธน 2490 รธน 2492 รธน 2475/2495 และ รธน 2517

<sup>34</sup> รัฐธรรมนูญที่กำหนดว่าไม่ต้องลงมติ ได้แก่ รธน 2511 รธน 2521 ธนป 2534 รธน 2534 และ รธน 2540

<sup>35</sup> รัฐธรรมนูญที่ไม่ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ได้แก่ ธนป 2475 ธนป 2502 ธนป 2515 รธน 2519 ธนป 2520 และ รธน 2549

<sup>36</sup> รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 กำหนดว่า องค์กรประชุมจะครบหากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ (มาตรา 133) และกฎการลงคะแนนเสียง ‘ให้ยึดถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ’ (มาตรา 134) ดังนั้น ด้วยคะแนนเสียง (16.67% + 1) ของจำนวนสมาชิกสภาราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มติความไว้วางใจก็ผ่านสภา

ตารางที่ 32) กฎคะแนนเสียงข้างน้อยยอมทำให้การได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาเป็นไปได้โดยง่าย<sup>37</sup>

(4) การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ

การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับที่มีผลบังคับใช้ระหว่างปี 2475-2549 มีถึง 10 ฉบับที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ รัฐธรรมนูญที่มีให้ใช้อำนาจนี้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติล้วนแล้วแต่เป็นรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตย<sup>38</sup> (ดูตารางที่ 12) คำถามพื้นฐานเกี่ยวกับมติความไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารมีอย่างน้อย 3 คำถาม กล่าวคือ

คำถามที่หนึ่ง ใครมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจ?

รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ (8-9 ฉบับ จาก 10 ฉบับ) ให้อำนาจนี้แก่สภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ให้สภาผู้แทนราษฎรฟังความเห็นจากวุฒิสภาด้วย เพียงแต่วุฒิสภาไม่มีอำนาจลงมติ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ให้อำนาจวุฒิสภาคู่เดียวกับสภาผู้แทนราษฎรในการลงมติความไม่ไว้วางใจ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 สืบทอดจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511<sup>39</sup> แต่ด้วยเหตุที่กลุ่มพลังประชาริปไตยไม่พอใจคณะ รสช. ผู้อำนวยการผลิตรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ซึ่งเลวร้ายกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 และไม่พอใจการสืบทอดอำนาจของผู้นำ รสช. ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 มีแรงกดดันให้แก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 โดยไม่ให้อำนาจวุฒิสภาในการลงมติความไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร [รธน 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ (3) พ.ศ.

<sup>37</sup> ข้อน่าสังเกตก็คือ หากมีสมาชิกรัฐสภาท่านหนึ่งท่านใดเสนอให้ลงมติความไม่ไว้วางใจนโยบายของรัฐบาล มติดังกล่าวยอมผ่านสภาได้โดยง่ายภายใต้กฎคะแนนเสียงข้างน้อย

<sup>38</sup> ได้แก่ รธนปี 2475 รธนปี 2502 รธนปี 2515 รธนปี 2519 รธนปี 2520 รธนปี 2534 และ รธนปี 2549 รธนปี 2490 นับเป็นรัฐธรรมนูญเผด็จการ ฉบับเดียวที่ให้อำนาจนี้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ (ดูตารางที่ 12)



2535]

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 และฉบับปี 2534 สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร การให้อำนาจวุฒิสภาลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล มีสภาพเสมือนหนึ่งการให้อำนาจฝ่ายบริหารลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารด้วยตนเอง

คำถามที่สอง เงื่อนไขการยื่นญัตติความไม่ไว้วางใจมีอะไรบ้าง?

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยยึดการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (และวุฒิสภา) ขั้นต่ำ เริ่มต้นจากการกำหนดจำนวนสัมบูรณ์ (ไม่น้อยกว่า 24 คน ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 และฉบับปี 2490) ไปสู่การกำหนดจำนวนสัมพัทธ์ (ร้อยละของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่) นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เป็นต้นมา ยึดเกณฑ์จำนวนสัมพัทธ์ โดยที่สัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาขั้นต่ำลดลงตามกาลเวลา จากจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 มาเป็นไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 และหลังจากนั้น ซึ่งมีนัยสำคัญว่าการยื่นญัตติการอภิปรายเพื่อลงมติความไม่ไว้วางใจทำได้ง่ายขึ้น

คำถามพื้นฐานยังมีอีกว่า เงื่อนไขการยื่นญัตติความไม่ไว้วางใจควรจะแตกต่างกันหรือไม่ ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ปกป้องนายกรัฐมนตรีจากการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจมากกว่ารัฐมนตรี (จำนวนสมาชิกที่ลงนามในญัตติไม่น้อยกว่า 40% เทียบกับ 20% ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่

<sup>39</sup> รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 มาตรา 150 ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรในการลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร แต่บทเฉพาะกาล มาตรา 219 มีบทบัญญัติว่า ในระยะเริ่มเมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้ว 'ให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 150 ไม่ได้ และคำว่าสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาที่ระบุไว้ในมาตรา 150 วรรคสองและสาม...ให้หมายถึงรัฐสภา' มาตรา 221 ระบุว่า 'เมื่อครบกำหนดสี่ปีนับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา...ให้บทบัญญัติแห่งมาตรา 217 และมาตรา 219 เป็นอันยกเลิก' อำนาจของวุฒิสภาในการลงมติความไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารมีอายุเพียง 4 ปีแรกของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534

มืออยู่) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังกำหนดเงื่อนไขในกรณีการยื่นญัตติความไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีกด้วยว่า จะต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปประกอบญัตติที่ยื่นด้วย เพื่อให้มีการเปรียบเทียบนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันกับนายกรัฐมนตรีในอนาคต

คำถามที่สาม การลงมติความไม่ไว้วางใจรัฐบาลควรยึดกฎการลงคะแนนเสียงอะไร?

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 10 ฉบับที่มีผลบังคับใช้ระหว่างปี 2475-2549 ที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการลงมติความไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร 6 ฉบับแรกมิได้ระบุกฎการลงคะแนนเสียงอย่างเฉพาะเจาะจง<sup>40</sup> (ดูตารางที่ 12) การไม่ระบุกฎการลงคะแนนเสียงอย่างเฉพาะเจาะจงย่อมมีนัยว่าการประชุมอภิปรายเพื่อลงมติความไม่ไว้วางใจยึดกฎการลงคะแนนเสียงชุดเดียวกับวาระการประชุมโดยทั่วไป ซึ่งเป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Voting Rule)<sup>41</sup> ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 32 กฎคะแนนเสียงข้างน้อยเกื้อกูลการลงมติในข้างไม่ไว้วางใจมากกว่ากฎคะแนนเสียงข้างมาก ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ไม่มีรัฐบาลใดที่แพ้มติความไม่ไว้วางใจ ทั้งๆ ที่ใช้กฎคะแนนเสียงข้างน้อย

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 เป็นต้นมา การลงมติความไม่ไว้วางใจยึดกฎคะแนนเสียงข้างมากตามปกติ (Simple Majority Rule) กล่าวคือ ต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (ดูตารางผนวกที่ 8)

คำถามพื้นฐานยังมีอีกด้วยว่า มติความไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีควรใช้กฎการลงคะแนนเสียงที่เข้มงวดมากกว่าการลงมติความไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีหรือไม่ อาทิเช่น ใช้กฎการลงคะแนนเสียงข้างมากพิเศษ (Super Majority Rule) สำหรับนายกรัฐมนตรี และใช้กฎคะแนน

<sup>40</sup> ได้แก่ รธน 2475 รธน 2489 รธน 2490 รธน 2492 รธน 2475/2495 และ รธน 2511

<sup>41</sup> รัฐธรรมนูญทั้ง 6 ฉบับที่มิได้ระบุกฎการลงคะแนนเสียงอย่างเฉพาะเจาะจง มติความไม่ไว้วางใจสามารถผ่านสภาด้วยคะแนนเสียงเพียง (16.67% + 1) ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ดูตารางที่ 32

เสียงข้างมากธรรมดาสำหรับรัฐมนตรี การณ์ปรากฏว่า ไม่มีรัฐธรรมนูญใดตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมาที่ยึดกฎการลงคะแนนเสียงเช่นนี้

แม้ว่ารัฐธรรมนูญไทยส่วนข้างมากให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการลงมติความไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร แต่รัฐธรรมนูญก็มีจารีตในการสร้างกลไกการปกป้องฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพในระดับหนึ่ง หลักการพื้นฐานก็คือ การไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติเสนอญัตติความไม่ไว้วางใจอย่างพร่ำเพรื่อ กลไกแรกที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้นก็คือ การจำกัดจำนวนญัตติความไม่ไว้วางใจในสมัยการประชุมหนึ่งๆ โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (วุฒิสภา) มีสิทธิเสนอญัตติดังกล่าวเพียงครั้งเดียวในสมัยการประชุมหนึ่งๆ บทบัญญัติในประเด็นนี้มักจะเขียนว่า หากมติความไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารมิได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร (วุฒิสภา) *‘สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (วุฒิสภา) ซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น’* กลไกต่อมาก็คือ การแยกสมัยการประชุมออกเป็นสมัยประชุมสามัญทั่วไปกับสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ โดยที่สมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติจะยื่นญัตติขออภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารมิได้ กลไกนี้ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 แต่ได้รับการต่อต้านจากกลุ่มพลังยียาธิปไตยและถูกผนวกเข้าไปในวาระการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ภายหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535<sup>42</sup> กลไกนี้กลับมาปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (มาตรา 159)

<sup>42</sup> รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 มาตรา 127 กำหนดให้ *‘ปีหนึ่งมีสมัยประชุมสามัญสองสมัย’* แต่ในสมัยประชุมประจำปีครั้งที่สอง *‘วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเรื่องอื่นใดไม่ได้ นอกจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือการอนุมัติพระราชกำหนด เว้นแต่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ให้พิจารณาเรื่องอื่นโดยเฉพาะได้’* (รธน 2534 มาตรา 127 วรรคสอง) ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 มาตรา 127 ถูกแก้ไขโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2535 ผลก็คือ การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไม่ไว้วางใจกระทำได้ในการประชุมทั้งสองสมัย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ตั้งชื่อ *‘สมัยประชุมสามัญทั่วไป’* และ *‘สมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ’*

## (5) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475-2549 มีถึง 11 ฉบับที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญที่มีได้กำหนดสิทธินี้จำนวน 6 ฉบับ ล้วนเป็นรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตย<sup>43</sup> (ดูตารางที่ 14) อย่างไรก็ตาม มีรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตยจำนวน 2 ฉบับที่ยอมรับสิทธินี้ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2490 และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2549

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญจงใจใช้คำว่า ‘สิทธิในการตั้งกระทู้’ มิได้ใช้คำว่า ‘อำนาจในการตั้งกระทู้’ เมื่อสมาชิกรัฐสภามีสิทธิในการตั้งกระทู้ รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 เป็นต้นมา มีบทบัญญัติว่า “...แต่รัฐมนตรีย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน” รัฐธรรมนูญมิได้ให้คำตอบว่าใครเป็นผู้วินิจฉัยว่า ‘ข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน’ ดังนั้น จึงเท่ากับให้อำนาจรัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ในการวินิจฉัย ในประการสำคัญ รัฐธรรมนูญมิได้สร้างกลไกให้สมาชิกรัฐสภาสามารถทักท้วงได้ว่ากระทู้ที่ถามมิได้เกี่ยวกับ ‘ความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน’ ด้วยเหตุดังนี้ การตั้งกระทู้จึงมิใช่กลไกที่มีประสิทธิผลในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารหรือแม้แต่ในการเอื้ออำนวยให้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะมีความโปร่งใสในเมื่อฝ่ายบริหารสามารถอ้าง ‘ความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน’ ในการปิดบังข้อมูลข่าวสารทางราชการได้

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ใครเป็นผู้มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญจำนวน 11 ฉบับที่กำหนดสิทธินี้ให้สิทธินี้แก่สมาชิกรัฐสภาในระบบสภาเดี่ยว สิทธินี้เป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระบบสภาคู่ สิทธินี้เป็นของสมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ดูตารางที่ 14) ข้อที่น่าสังเกตก็คือ รัฐธรรมนูญมิได้มีข้อกำหนดจำกัดจำนวนกระทู้

<sup>43</sup> ได้แก่ รทป 2475 รทป 2502 รทป 2515 รทน 2519 รทป 2520 และ รทป 2534 (ดูตารางที่ 13)

ที่ถามในสมัยประชุมสมัยหนึ่งๆ

นับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา มีพัฒนาการเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีอย่างน้อย 2 ประการ

*ประการแรก* การริเริ่มให้มีการตอบกระทู้ในราชกิจจานุเบกษา โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ดังนั้น กระทู้ถามรัฐมนตรีจึงจำแนกออกเป็น 2 ประเภท อันได้แก่ กระทู้ที่ตอบในราชกิจจานุเบกษากับกระทู้ที่ตอบในรัฐสภา<sup>44</sup> อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ให้อำนาจประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรในการวินิจฉัยว่า กระทู้ใดสมควรตอบในรัฐสภา โดยให้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ (มาตรา 149 วรรคสอง)

(1) กระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

(2) กระทู้ถามที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณีเห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วน หรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนรวม หรือจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การบริหารราชการแผ่นดิน

*ประการที่สอง* การริเริ่มให้มีกระทู้สด<sup>45</sup> โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สิทธิการถามกระทู้สดเป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจำกัดเฉพาะ ‘..ปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน..เรื่องที่เกี่ยวข้องถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องด่วน’ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาได้เรื่องละไม่เกิน 3 ครั้ง โดยที่การถามและการตอบกระทู้ด้วยวาจากระทำได้สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง (รธน 2540 มาตรา 184)

(6) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475-2549 มีเพียง 7 ฉบับที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ในจำนวนนี้เป็นรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณะราษฎร

<sup>44</sup> การตอบกระทู้เป็นลายลักษณ์อักษร มีในรัฐธรรมนูญอังกฤษ ดู Carroll (2002: 137 - 138)

<sup>45</sup> การถามตอบกระทู้สดมีในรัฐธรรมนูญอังกฤษ ดู Carroll (2002: 137)

เพียงฉบับเดียว ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2549 (ดูตารางที่ 15) คำถามพื้นฐานในประเด็นนี้มีอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* สิทธิในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปนี้เป็นของใคร?

ในระบบสภาเดี่ยว สิทธินี้เป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วแต่กรณี (ได้แก่ รธน 2475/2495 และ รธน 2549) ในระบบสภาคู่ ในระยะแรก สิทธินี้เป็นของสมาชิกรัฐสภา (ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาหรือพฤษสภาแล้วแต่กรณี (ได้แก่ รธน 2492 และ รธน 2511) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ให้สิทธินี้เป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระยะหลัง สิทธินี้เป็นของสมาชิกวุฒิสภา โดยเฉพาะ แม้จะเป็นระบบสภาคู่ก็ตาม เริ่มต้นด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 (มาตรา 151)<sup>46</sup> และตามมาด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (มาตรา 187) แม้จะมีปัญหาที่ความขัดแย้งเกี่ยวกับมาตรา 151 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 จนต้องยกเลิกไปในปี 2535 แต่การบังคับใช้มาตรา 187 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กลับเป็นไปอย่างรวดเร็วตลอดอายุชีพของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น

*ประการที่สอง* รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงอย่างไร?

เงื่อนไขเดียวที่ปรากฏก็คือ จำนวนสมาชิกรัฐสภาที่เข้าเสนอญัตติในระยะแรกยึดเกณฑ์ ‘*ไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด*’ (ได้แก่ รธน 2492 รธน 2475/2495 รธน 2511 และ รธน 2517) ในระยะหลังยึดเกณฑ์ ‘*ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม*’ และต่อมา ‘*ไม่น้อยกว่าสามในห้า*’ เมื่อสิทธิการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในกรณีนี้ยกให้แก่สมาชิกวุฒิสภา (ได้แก่ รธน 2534 และ รธน 2540) เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2549 ที่กำหนดจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติไม่น้อยกว่า 100 คน

<sup>46</sup> ประเด็นนี้เป็นประเด็นการต่อสู้ในเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ด้วยเหตุที่ประชาชนชาวไทยไม่พอใจรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ที่ถอยหลังเข้าคลอง ไม่พอใจคณะผู้ก่อรัฐประหาร รสช. ที่พยายามสืบทอดและไม่พอใจวุฒิสมาชิกที่มาจากแต่งตั้งของคณะผู้ก่อการรัฐประหาร รสช. ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และมาตรา 151 ถูกยกเลิกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

(ดูตารางที่ 16)<sup>47</sup>

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง  
มิใช่กลไกที่มีประสิทธิผลในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร

*ประการแรก* คณะรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปราย  
นั้นเสีย โดยอ้างเหตุว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความ  
ปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (รธน 2492 รธน 2475/2495  
รธน 2511 และ รธน 2517) อันเป็นเหตุผลชุดเดียวกับการใช้สิทธิ  
ไม่ตอบกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภา อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี  
2534 และฉบับปี 2540 มิได้ให้สิทธิแก่รัฐมนตรีในการขอให้ระงับการ  
เปิดอภิปรายทั่วไป อาจเป็นเพราะเงื่อนไขการเข้าชื่อเสนอญัตติดังกล่าว  
ยึดเกณฑ์ที่เข้มงวด (ไม่น้อยกว่าสามในห้าตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540)

*ประการที่สอง* การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลง  
ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราช  
การแผ่นดิน ไม่มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ

(7) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจให้ความเห็นชอบพระราช  
กำหนด

ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนด 2 ประเภท ได้แก่

(1) พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา

(2) พระราชกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะหรือการ  
ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

การให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดยังผลให้ฝ่าย  
บริหารก้าวล่วงเข้าไปในงานนิติบัญญัติ แต่รัฐธรรมนูญก็บังคับให้ฝ่าย  
บริหารต้องนำพระราชกำหนดที่ประกาศใช้ไปขอความเห็นชอบจาก  
รัฐสภาโดยไม่ชักช้า โดยทั่วไป รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขในการขอ

<sup>47</sup> ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2549 สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีสมาชิกจำนวนไม่เกิน 250 คน  
จำนวน 100 เทียบเท่า 40% ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ข้อเท็จจริงปรากฏว่า จำนวน  
สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีไม่ครบ 250 คน ทำให้การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรียิ่งทำได้ยาก

ความเห็นชอบจากรัฐสภา ยกเว้นรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตย (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2541 ตารางที่ 7: 26-29) ในกรณีที่รัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนด ‘ให้พระราชกำหนดนี้ตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไประหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น’

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้อำนาจฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนด และให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจให้ความเห็นชอบพระราชกำหนด ในกรณีของพระราชกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะหรือการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการดำเนินกระบวนการให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นประโยชน์ในการรักษา ‘ความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ’ จริงหรือไม่ หากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีได้เป็นประโยชน์ดังที่อ้าง ‘ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น’ (รธน 2534 มาตรา 173) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สืบทอดจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 (รธน 2540 มาตรา 219)

(8) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจให้สัตยาบันแก่สัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ทำ

รัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายบริหารในการทำสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ ขณะเดียวกันก็ให้ฝ่ายบริหารต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475-2549 มีถึง 11 ฉบับที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการทำสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ ในจำนวนนี้มีเพียง 2 ฉบับที่มีได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในการทำสัญญาและข้อตกลงดังกล่าว (ได้แก่ รธน 2475 และ รธน 2490) (ดูตารางผนวกที่ 15) แต่การขอความเห็นชอบมิต้องกระทำทุกกรณี ในระยะแรก สัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่



ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ได้แก่

- (1) สัญญาซึ่งมีบทเปลี่ยนแปลงพระราชอาณาเขต
- (2) สัญญาที่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา นั้น รัฐธรรมนูญในกลุ่มแรกนี้ ได้แก่ รธน 2475 รธน 2489 รธน 2492 รธน 2475/2495 และ รธน 2511

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และฉบับปี 2521 เพิ่มเงื่อนไขการขอสัตยาบันสำหรับ ‘สัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอธิปไตยแห่งชาติ’ เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 เพิ่ม ‘สนธิสัญญาพันธมิตรทางทหาร’ เข้าไปอยู่ในกลุ่มสัญญาที่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา (ดูตารางที่ 22)

การเขียนรัฐธรรมนูญในประเด็นสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศสร้างจารีตที่ค่อนข้างลงตัวว่า ส่วนที่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาประกอบด้วย

- (1) สัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย
- (2) สัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ
- (3) สัญญาที่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา นั้น

จารีตนี้เริ่มต้นจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และสืบต่อมายังรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (ดูตารางที่ 22)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารในการทำสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศค่อนข้างจำกัดจำเขี่ย ในประเด็นนี้ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532/2546: 156-157) กล่าวว่า “...รัฐบาลได้ลงนามในสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลกระทบเศรษฐกิจอย่างมหาศาลโดยที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ดังเช่นการลงนามในข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) ข้อตกลงในการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปโดยสมัครใจ (ปี 2525 และ 2529) การเข้าร่วมในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า

(GATT) การยอมรับเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจภายในประเทศในการทำสัญญาเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจจากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นต้น”

รัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ฉบับปี 2475 เป็นต้นมา มีบทบัญญัติว่า ‘สัญญาที่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญานั้น’ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา พฤติกรรมของรัฐบาลที่ปรากฏในช่วงหลังก็คือ การเร่งรัดตราพระราชบัญญัติก่อนการลงนามในสัญญา เพื่อเป็นเหตุให้ไม่ต้องนำสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ข้อตกลงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศจำนวนมากไม่น้อยก่อผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจเฉพาะบางภาค และต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนบางกลุ่มอย่างมหันต์โดยที่รัฐบาลมิได้ใส่ใจดูแลและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทำข้อตกลง

### 3.3.3.2 อำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ

ในด้านหนึ่ง ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจและสิทธิในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร ในอีกด้านหนึ่ง ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจและสิทธิในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติเช่นกัน เครื่องมือสำคัญในการนี้ก็คือ การยุบสภา ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475-2549 มีถึง 10 ฉบับที่กำหนดอำนาจการยุบสภา (ตารางที่ 24)

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า อำนาจการยุบสภาเป็นของใคร?

รัฐธรรมนูญไทยมีจารีตการเขียนประเด็นนี้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่”

วิษณุ เครืองาม (2530: 607-620) ตีความว่า อำนาจการยุบสภาเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์

“...อำนาจนี้เป็นของประมุขเท่านั้น ผู้อื่นหาใช้อำนาจยุบสภาไม่ บางครั้งเราอาจกล่าวว่า คณะรัฐมนตรียุบสภา แต่ความเป็นจริงเป็นการกล่าวตามพหุนัยหรือสภาพที่เราเห็น ผู้ที่ประกาศยุบสภาได้จริงๆ ตามนิตินัย คือ ประมุขของรัฐ อย่างไรก็ตาม ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า ประมุขของรัฐย่อมยุบสภาไปตามคำแนะนำของฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี...” (วิชฌุ เครื่องงาม 2530: 607-608)

“...สภาได้รับเลือกมาจากประชาชน ส่วนรัฐบาลได้รับความไว้วางใจมาจากสภา การที่จะให้รัฐบาลยุบสภาเสียเองย่อมขาดเหตุผลสนับสนุน จึงกำหนดให้องประมุขของรัฐ เพื่อประมุขของรัฐจะได้เป็นฝ่ายชี้แจงน้ำหนักความเหมาะสม และใช้อำนาจในฐานะประมุขยุบสภาให้...” (วิชฌุ เครื่องงาม 2530: 610)

การตีความเช่นนี้ย่อมขัดกับหลักการที่ว่า ‘พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี’ การใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการก็แจกเช่นเดียวกัน หากตีความอย่างเถรตรงตามลายลักษณ์อักษรเช่นนี้ ก็ต้องตีความให้สอดคล้องต้องกันว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจและใช้อำนาจด้วยพระองค์เองในทุกเรื่องที่รัฐธรรมนูญเขียนว่าทรงมีพระราชอำนาจ<sup>48</sup>

อำนาจการยุบสภาเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารอย่างปราศจากข้อกังขา ข้อเท็จจริงว่าด้วยการยุบสภาในประเทศไทยแสดงโดยชัดแจ้งว่า ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจในการยุบสภาแม้จะอาศัยพระบรมราชโองการก็ตาม<sup>49</sup> นอกจากนี้ยังไม่เคยปรากฏข้อมูลว่า พระมหากษัตริย์ไทยทรงใช้

<sup>48</sup> ข้อที่น่าสังเกตก็คือ วิชฌุ เครื่องงาม (2530) อธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยโดยยึดการตีความว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ผ่านรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามลำดับ แต่ในประเด็นการยุบสภากลับตีความว่า เป็นอำนาจพระมหากษัตริย์ มีหน้าที่ยังตั้งข้อสังเกตว่า การยุบสภาด้วยการตราพระราชกฤษฎีกา ‘ไม่ว่าจะถูกต้องนัก เพราะทำให้สับสน ด้วยเหตุที่พระราชกฤษฎีกามักใช้ในกรณีเป็นกฎหมายอนุบัญญัติ (Subordinate Law)...’ (วิชฌุ เครื่องงาม 2530: 608) มิได้มองในมุมกลับว่า เพราะเหตุที่ตราพระราชกฤษฎีกาอำนาจนี้เป็นของฝ่ายบริหาร มานิตย์ จุมปา (2543: 327-338) เดินตาม วิชฌุ เครื่องงาม (2530: 607-620)

<sup>49</sup> ข้อมูลเกี่ยวกับการยุบสภาในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ดู มานิตย์ จุมปา (2543: 333-337)

พระราชอำนาจยับยั้งการยุบสภาตามการกราบบังคมทูลของฝ่ายบริหาร การยุบสภาอาจเกิดจากสาเหตุหลายประการ (วิชญ์ เคว้งงาม 2530: 610-614) แต่จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญระบุเฉพาะแต่เพียงว่า ‘ยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่’ ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เมื่อมีการยุบสภา ก็ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ อำนาจการยุบสภาจึงเปิดกว้างแก่ฝ่ายบริหาร เสมือนหนึ่งรัฐธรรมนูญเขียน Blank Cheque ให้ฝ่ายบริหารกรอกจำนวนเงินตัวเอง บางครั้งการยุบสภามีได้เกิดขึ้นเพราะมีปัญหาคความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร หรือระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา หรือมีความตึงเครียดในกระบวนการนิติบัญญัติ แต่ฝ่ายบริหารสามารถอ้างเหตุอะไรก็ได้ในการยุบสภา เพราะถึงอย่างไรก็ต้องมีการเลือกตั้งใหม่หากการยุบสภามีได้เกิดขึ้นจากการก่อรัฐประหาร การยุบสภาจึงเป็นไม้ตะพดสำคัญที่ฝ่ายบริหารใช้หวดฝ่ายนิติบัญญัติ

### 3.3.3.3 อำนาจตุลาการ

อำนาจตุลาการค่อนข้างแยกต่างหากจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ความเกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยอีกสองแขนงมีค่อนข้างน้อย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่สร้างกลไกที่อำนาจตุลาการเข้าไปตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ทั้งนี้ด้วยการปฏิรูประบบศาล และด้วยการจัดตั้งศาลขึ้นใหม่ อันได้แก่

- (1) ศาลรัฐธรรมนูญ
- (2) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (3) ศาลปกครอง

ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่งในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ นับเป็นกลไกสำคัญที่ฝ่ายตุลาการใช้ในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติ

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่

ดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในคดีความร้ายแรงอันผิดปกติ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา และการกำหนดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ผู้ที่อยู่ในข่ายการดำเนินคดีมีทั้งบุคคลในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและวินิจฉัยชี้ขาดว่า การกระทำทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง หรือนิติกรรมทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองจึงเป็นกลไกสำคัญที่ฝ่ายตุลาการใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

### 3.4 การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลิดรอนอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ

ในระบบการปกครองระบบรัฐสภาของอังกฤษ นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ นำโดยอัลเบิร์ต เวนน์ ไดซี (Albert Venn Dicey 1835-1922)<sup>50</sup> กล่าวถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐสภา (Parliamentary Sovereignty) รัฐสภามีอำนาจอันเหลือสิ้นในการตรากฎหมาย จะตรากฎหมายในเรื่องอะไรก็ได้ และจะตรากฎหมายสำหรับดินแดนใดก็ได้<sup>51</sup> ไม่มีใครหรือองค์กรใดมีอำนาจยับยั้งอำนาจการตรากฎหมายของรัฐสภา และไม่มีใครหรือองค์กรใดที่มีอำนาจล้มล้างกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา รัฐสภาไม่ตรากฎหมายจำกัดอำนาจของตนเองอยู่แล้ว หากมีการเคลื่อนไหวที่จะจำกัดอำนาจรัฐสภาโดยอาศัยอำนาจตุลาการ รัฐสภาสามารถขับเค็ล่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยกระบวนการตรากฎหมายตามปกติ เพื่อขำรงอำนาจของตนต่อไปได้ ก่อให้เกิดสภาวะที่เรียกกันว่า Parliamentary

<sup>50</sup> A. V. Dicey สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยอ็อกซ์ฟอร์ด และดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์วิชากฎหมายอังกฤษในมหาวิทยาลัยนั้น ในบั้นปลายของชีวิตย้ายไปอยู่ London School of Economics and Political Science งานชิ้นสำคัญของไดซีก็คือ *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1885)

<sup>51</sup> มีเรื่องเล่ากันสนุกปากในหมู่นักศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษว่า อังกฤษสามารถตรากฎหมายห้ามสูบบุหรี่ในท้องถนนนครปารีสได้ คนที่ฝ่าฝืนกฎหมายอังกฤษด้วยการสูบบุหรี่ในท้องถนนนครปารีส หากเดินทางเข้าอังกฤษจะถูกนำตัวขึ้นศาล ความข้อนี้ไม่เป็นจริงอีกต่อไปเมื่ออังกฤษเป็นสมาชิกประชาคมยุโรป

## Supremacy

*Barendt (1998: 93-96)* ซึ่งให้เห็นว่า อำนาจอันล้นเหลือของ รัฐสภาอังกฤษนั้น แท้ที่จริงแล้วเป็นอำนาจของสภาสามัญ (House of Commons) หารืออำนาจของสภาขุนนาง (House of Lords) ไม่ เพราะ ประวัติศาสตร์การต่อสู้อันยาวนานระหว่างสภาทั้งสอง สภาขุนนางเป็น ฝ่ายถูกลิดรอนอำนาจตามลำดับ

บทวิเคราะห์ว่าด้วย Parliamentary Sovereignty และ Parliamentary Supremacy ก่อให้เกิดวิวาทะในหมู่นักกฎหมาย รัฐธรรมนูญเป็นอันมาก (*Marshall 1980: 43-53; Carroll 2002: chapter 5; Bradley 2000*) นักกฎหมายจำนวนไม่น้อยไม่เชื่อว่ารัฐสภา อังกฤษมีอำนาจอันเหลือ และมีอำนาจเหนือกว่าอำนาจบริหารและอำนาจ ตุลาการ ท้ายที่สุด เมื่ออังกฤษเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปแล้ว กฎหมาย สหภาพยุโรปย่อมมีฐานะเหนือกว่ากฎหมายอังกฤษ ความเป็นจริงของ Parliamentary Sovereignty และ Parliamentary Supremacy หาก มีอยู่ย่อมลดน้อยถอยลง (*Bradley 2000; Barendt 1998: 96-99*)

รัฐสภาไทยมิได้มีอำนาจอันเหลือ แม้ว่ารัฐสภาทำหน้าที่ผลิต คณะรัฐมนตรีแต่ฝ่ายบริหารที่คอบฝ่ายนิติบัญญัติมาโดยตลอดนับตั้งแต่เกิด การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 เป็นต้นมา<sup>52</sup> กลุ่มพลังอำนาจยา ธิปไตยและต่อมากลุ่มพลังยียาธิปไตยที่เวียนกันขึ้นมายึดกุมอำนาจรัฐ บริหารราชการแผ่นดิน ล้วนไม่ยอมให้อำนาจนิติบัญญัติเหนือกว่าหรือ แม้แต่เท่าเทียมอำนาจบริหาร มีแต่กลุ่มพลังประชาธิปไตยเท่านั้นที่ ต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีฐานะเสมอด้วยฝ่ายบริหาร และสามารถ ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารอย่างมีประสิทธิภาพได้

<sup>52</sup> ปรากฏการณ์ที่สภาผู้แทนราษฎรเป็น ‘กบฏ’ รัฐบาลเกิดขึ้นครั้งเดียวในยุครัฐบาลพรรค สหประชาไทย (2512-2514) เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 ห้ามสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคสหประชาไทย จึงสั่นคลอนรัฐบาลถนอม-ประภาสด้วยการเตะถ่วงการผ่านกฎหมายสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี แม้ว่ารัฐบาลจะพยายาม ‘ซื้อ’ ส.ส. ในสังกัดพรรค รัฐบาลด้วยวิธีนี้หน่วงการแต่ไม่เพียงพอ ในยุคสมัยอื่น ฝ่ายบริหารประสบความสำเร็จในการ ‘ซื้อ’ สมาชิกรัฐสภาเพื่อมิให้แตกแถว

ยุคสมัยที่กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยและกลุ่มพลังยียาธิปไตยยึดกุมการบริหารราชการแผ่นดินยาวนานพอที่จะสร้างจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลดทอนอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ กระบวนการลดทอนอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติกระทำใน 2 ด้าน ด้านหนึ่งได้แก่ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร อีกด้านหนึ่งได้แก่ ฐานะสัมพัทธ์ของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเทียบกับวุฒิสภา

### 3.4.1 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

ในด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร มีการเปลี่ยนแปลงที่พึงสังเกตอย่างน้อย 8 ประการ (ดูตารางที่ 9 และ 33) กล่าวคือ

*ประการแรก* ฝ่ายบริหารรุกคืบไปใช้อำนาจนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกา (รธน 2475) และมีอำนาจตราพระราชกำหนด (รธน 2489) ขอบเขตการตราพระราชกำหนดเดิมจำกัดอยู่ที่การรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ขยายไปสู่การตราพระราชกำหนดว่าด้วย ‘ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ’ การเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อฐานะสัมพัทธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติในทางบวกก็คือ การสร้างกลไกให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารในการตราพระราชกำหนดว่าเป็นไปตามกรอบรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีการใช้อำนาจเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่ (รธน 2534)

*ประการที่สอง* กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยประสบความสำเร็จในการสงวนอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินไว้กับฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากต้องการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภา ต้องมีหนังสือรับรองจากนายกรัฐมนตรี (รธน 2489)

*ประการที่สาม* อำนาจนิตินิติบัญญัติถูกลิดรอนเมื่อมีข้อห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกบุคคล ร่างกฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภาต้องมีมติพรรคที่สังกัดให้ความเห็นชอบ และต้องมีสมาชิกที่สังกัดพรรคเดียวกันลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน (รธน 2521) ซึ่งมีผลในการล้มล้างอำนาจนิตินิติบัญญัติของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่า 20 คน

*ประการที่สี่* รัฐบาลแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ (รธน 2511) แม้กลุ่มพลังประชาธิปไตยประสบความสำเร็จในการสถาปนาหลักการที่ว่า นโยบายของรัฐบาลต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 แต่แล้วก็พ่ายแพ้กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 เป็นต้นมา ที่รัฐบาลแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ จนกลายเป็นจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ

*ประการที่ห้า* การเข้าชื่อเสนอญัตติขออภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะมีแนวโน้มทำได้ง่ายขึ้น (รธน 2511 ลดจำนวนสมาชิกรัฐสภาจากไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม เป็นไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า) แต่การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำได้ยากขึ้น (รธน 2540 ปกป้องนายกรัฐมนตรี โดยใช้เกณฑ์ไม่น้อยกว่าสองในห้า) กฎการลงคะแนนเสียง มติความไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีเปลี่ยนจากกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Voting Rule) เป็นกฎคะแนนเสียงข้างมากปกติ (Simple Majority Rule) จากน้อยกว่า 50% เป็นมากกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (รธน 2517)

*ประการที่หก* การประชุมรัฐสภาทำได้ยากขึ้น เนื่องจากเกณฑ์องค์ประชุมมีความเข้มงวดมากขึ้น จากไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม เป็นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา (รธน 2521)

*ประการที่เจ็ด* กฎการลงคะแนนเสียงในรัฐสภาในกรณีทั่วไป



เป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Voting Rule) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวาระนิติบัญญัติ กฎคะแนนเสียงข้างน้อยถือเป็นการผ่านกฎหมายที่นำเสนอโดยฝ่ายบริหาร รวมทั้งพระราชกำหนดและกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (ดูหัวข้อ 3.7)

*ประการที่แปด* ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอันจำกัดในการให้ความเห็นชอบสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่ทำโดยฝ่ายบริหาร (รธน 2475)

### 3.4.2 ฐานะสัมพัทธ์ของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเทียบกับวุฒิสภา

การเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทยระหว่างปี 2475-2549 มีผลในการเปลี่ยนแปลงฐานะสัมพัทธ์ของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเทียบกับวุฒิสภาด้วย แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญก็คือ มีความพยายามที่จะให้วุฒิสภามีบทบาทและอำนาจหน้าที่เสมอด้วยหรือมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน<sup>53</sup> ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารในรัฐสภา หากวุฒิสภาขยายบทบาทหน้าที่และอำนาจ ย่อมมีผลเสมือนหนึ่งว่าฝ่ายบริหารใช้วุฒิสการุกคืบเข้าไปยึดพื้นที่อำนาจนิติบัญญัติ ข้อพึงสังเกตมีอย่างน้อย 2 ประการ (ดูตารางที่ 34)

*ประการแรก* เมื่อระบบรัฐสภาเปลี่ยนจากระบบสภาเดี่ยวมาเป็นระบบสภาคู่ พutschภา (วุฒิสภา) มีอำนาจนิติบัญญัติร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร (รธน 2489) และต่อมามีสิทธิเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา (รธน 2490) สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเป็นประเด็นการต่อสู้ในการร่างและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยต้องถอยร่นในประเด็นนี้ แม้วุฒิสภามีสิทธินี้ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี

<sup>53</sup> สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม

2511 แต่หลังจากนั้น จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญก็ลงตัวที่จะไม่ให้อำนาจ เสนอร่างกฎหมายแก่วุฒิสภา กระนั้นก็ตาม วุฒิสภามีหน้าที่กั้นกรองร่าง กฎหมายที่ผ่านจากสภาผู้แทนราษฎร ในระบบสภาคู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ส่วนใหญ่ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง) วุฒิสภามีหน้าที่หนุ่รัฐบาลใน กระบวนการนิติบัญญัติ

*ประการที่สอง* ภายใต้ระบบสภาคู่ พดพสภา (วุฒิสภา) มีอำนาจ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเสมอด้วยสภาผู้แทนราษฎร (รธน 2489)

(1) ในระยะต้นมีส่วนร่วมในการลงมติให้ความไว้วางใจนโยบาย ที่รัฐบาลแถลง (รธน 2489) ในเวลาต่อมา เมื่อรัฐบาลแถลงนโยบายโดย ไม่มีการลงมติให้ความไว้วางใจ วุฒิสภาร่วมประชุมกับสภาผู้แทนราษฎร ในการรับฟังนโยบายที่รัฐบาลแถลง

(2) ในวาระการประชุมอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ แม้วุฒิสภาไม่มีอำนาจลงมติในระยะแรก แต่สภาผู้แทนราษฎรต้องรับฟังความเห็นวุฒิสภาก่อนลงมติ (รธน 2492) ต่อมากลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยผลักดันให้วุฒิสภามีอำนาจลงมติความ ไม่ไว้วางใจ (รธน 2511) แต่วุฒิสภามีอำนาจนี้ชั่วคราวชั่วคราว มีความ พยายามที่จะผลักดันให้วุฒิสภามีอำนาจนี้อีกในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 แต่ไม่สำเร็จ [รธน 2534/2535 (3)]

(3) พดพสภา (วุฒิสภา) มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเสมอด้วย สภาผู้แทนราษฎร (รธน 2489)

(4) วุฒิสภามีสิทธิเสมอด้วยสภาผู้แทนราษฎรในการเข้าชื่อ เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง (รธน 2492) ในท้ายที่สุด สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสิทธินี้ (รธน 2534 และ รธน 2540)

พัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยระหว่างปี 2475-2549 บ่งชี้ว่า

วุฒิสภามีฐานะดีขึ้นมากเมื่อเทียบกับสภาผู้แทนราษฎร ทิศทางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เป็นมาก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เสริมส่งฐานะของวุฒิสภายิ่งขึ้นไปอีก เพราะสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง อำนาจของวุฒิสภาย้ายไปสู่การควบคุมกำกับสังคมการเมือง และการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารระดับสูง (วังสวรรค์ ษณะพรพันธุ์ 2546 ข: 185-188) เมื่อเปรียบเทียบกับระบอบการเมืองการปกครองของสหราชอาณาจักร ในขณะที่สภาสามัญในสหราชอาณาจักรทรงพลังอำนาจยิ่ง ๆ ขึ้นเมื่อเทียบกับสภาขุนนาง

สภาผู้แทนราษฎรไทยกลับมีฐานะสัมพันธ์เสื่อมทรุดเมื่อเทียบกับวุฒิสภา กล่าวโดยสรุปก็คือ พัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยระหว่างปี 2475-2549 เป็นไปในทางลดอำนาจนิติบัญญัติ ในด้านหนึ่ง อำนาจบริหารรุกคืบเข้าไปมีอำนาจนิติบัญญัติ ในขณะที่อำนาจนิติบัญญัติทำหน้าที่ตรวจสอบและคานอำนาจบริหารได้น้อยลง ในอีกด้านหนึ่ง ฐานะสัมพันธ์ของสภาผู้แทนราษฎรเสื่อมทรุดเมื่อเทียบกับวุฒิสภา แนวความคิดว่าด้วยรัฐบาลเข้มแข็ง (Strong Prime Minister) ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีส่วนเสริมอำนาจบริหารและทอนอำนาจนิติบัญญัติอย่างสำคัญ

การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลดทอนอำนาจนิติบัญญัติค่อย ๆ พัฒนา เป็นจารีต ไม่มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดๆ ที่มีบทบัญญัติว่า การร่างรัฐธรรมนูญหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปในทางทอนอำนาจนิติบัญญัติ จารีตนี้ไม่มีลายลักษณ์อักษร พัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยระหว่างปี 2475-2549 บ่งชี้ว่า การเขียนรัฐธรรมนูญดำเนินตามจารีตนี้ ข้อที่กลุ่มพลังและผู้มีบทบาทในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญมิได้ใส่ใจก็คือ หากจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อทอนอำนาจนิติบัญญัติยังคงดำรงอยู่ต่อไป กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจย่อมง่ายเปื่อยเสียหาย เปิดช่องให้อำนาจกระจุกตัว (Power Concentration) และเกิดการฉ้อฉลอำนาจได้โดยง่าย

### 3.5 การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่ออํารงรัฐธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงิน (Fiscal and Monetary Constitution)

ธรรมนูญการคลังเป็นแนวความคิดของสำนัก Public Choice และสำนัก Constitutional Political Economy<sup>54</sup> ซึ่งมองนักการเมืองและรัฐบาลเป็น ‘อสูร’ (Leviathan) จึงต้องการจำกัดการใช้อำนาจของ ‘อสูร’ (McKenzie 1984) ด้วยเหตุที่รัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายเงินเพื่อสะสมคะแนนนิยมทางการเมือง แต่ไม่ต้องการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เนื่องจากการเก็บภาษีอากรทำลายคะแนนนิยมทางการเมือง รัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งจึงมีแนวโน้มที่จะใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล จนก่อให้เกิด *ระบอบประชาธิปไตยที่ขาดดุล* (Democracy in Deficit)<sup>55</sup> นักเศรษฐศาสตร์ในกลุ่มนี้พยายามผลักดันให้มีบทบัญญัติว่าด้วยงบประมาณสมดุลในรัฐธรรมนูญ (Balance Budget Amendment)<sup>56</sup> นอกจากนี้ยังมีความเคลื่อนไหวในวงวิชาการที่จะสถาปนา *ธรรมนูญภาษีอากร* ด้วย<sup>57</sup>

แนวความคิดว่าด้วยธรรมนูญการเงินอยู่ในกระแสธารเดียวกับธรรมนูญการคลัง (McKenzie 1984) เพราะมีจุดมุ่งหมายที่จะจำกัดการใช้อำนาจของรัฐบาลในการบริหารนโยบายการเงิน วิวาทะสำคัญในเรื่องนี้เริ่มปรากฏในทศวรรษ 2500 (Yeager 1962, Friedman (1962) เสนอบทวิเคราะห์คัดค้านการให้ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระ เนื่องเพราะเกรงว่าจะมีการใช้อำนาจไปในทางฉ้อฉล จึงเสนอให้มีการจำกัดอำนาจธนาคารกลาง พร้อมทั้งสถาปนาระบบการกำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจของธนาคารกลาง แม้ว่าสำนัก Public Choice และ Constitutional

<sup>54</sup> งานวิชาการว่าด้วยธรรมนูญการคลัง ดูอาทิ Aranson (1984), Brennan (1984), Azariadis and Galasso (1998), Niskanen (1992), Marlow and Orzechowski (1997), Forte (1999) และ Persson and Tabellini (1996a; 1996b)

<sup>55</sup> แนวความคิดว่าด้วยระบอบประชาธิปไตยที่ขาดดุล ดู Buchanan and Wagner (1977) และ Buchanan, Rowley and Tollison (1986)

<sup>56</sup> วิวาทะว่าด้วยการกำหนดบทบัญญัติงบประมาณสมดุลในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ดูอาทิ Tobin (1978; 1981; 1983), Buchanan and Wagner (1978) และ Buchanan, Rowley and Tollison (1986)

<sup>57</sup> งานวิชาการเกี่ยวกับธรรมนูญภาษีอากร (Tax Constitution) ดูอาทิ Brennan and Buchanan (1980), Ackerman (1999) และ Zelenak (1999)

Political Economy มิได้จุดพลุวิวาทะว่าด้วยรัฐธรรมนูญการเงินในทศวรรษ 2500 แต่ก็มียุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาแนวความคิดนี้ในเวลาต่อมา<sup>58</sup>

การเขียนรัฐธรรมนูญไทยมีจารีตการร่างรัฐธรรมนูญการคลัง และ อาจตีความได้ว่า มีการร่างรัฐธรรมนูญการเงินด้วย แต่รัฐธรรมนูญการคลัง และรัฐธรรมนูญการเงินตามพื้นฐานรัฐธรรมนูญไทยแตกต่างจากแนวความคิดของสำนัก Public Choice และ Constitutional Political Economy ในขั้นรากฐาน ในขณะที่สำนัก Public Choice และ Constitutional Political Economy สร้างรัฐธรรมนูญการคลังและรัฐธรรมนูญการเงินเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐบาล เพราะถือว่ารัฐบาลเป็น ‘อสูร’ หากปล่อยให้มียอำนาจ ล้นเหลือ ย่อมสร้างหายนภัยแก่สังคมเศรษฐกิจได้โดยง่าย รัฐธรรมนูญการคลังและรัฐธรรมนูญการเงินภายใต้รัฐธรรมนูญไทยมีเข็มมุ่งที่จะจำกัดอำนาจนิติบัญญัติ หากได้ต้องการจำกัดอำนาจบริหารไม่

บทบัญญัติว่าด้วยรัฐธรรมนูญการคลังและรัฐธรรมนูญการเงินในรัฐธรรมนูญไทยมีอย่างน้อย 3 ส่วน ได้แก่

- (1) กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน
- (2) พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา
- (3) การกำหนดข้อจำกัดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการแปรญัตติกฎหมายงบประมาณประจำปี

กฎหมายเกี่ยวกับการเงินและพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรารอบคลุมทั้งรัฐธรรมนูญการคลังและรัฐธรรมนูญการเงิน ส่วนบทบัญญัติว่าด้วยการแปรญัตติกฎหมายงบประมาณรายจ่ายถือเป็นรัฐธรรมนูญการคลัง

### 3.5.1 กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

บทบัญญัติว่าด้วย ‘กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน’ ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 และปรากฏต่อมาในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ

<sup>58</sup> งานวิชาการสำคัญว่าด้วยรัฐธรรมนูญการเงินในทศวรรษ 2500 ได้แก่ Friedman (1962), Viner (1962) และ Buchanan (1962) งานที่พัฒนาต่อมาในขั้นหลัง ได้แก่ Leijonhufvud (1984) และ Bernholz (1986)

ยกเว้นรัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตยบางฉบับ (ชนป 2502 ชนป 2520 และ ชนป 2534)<sup>59</sup> ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 26

บทบัญญัติว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญไทยให้อำนาจฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับด้านการเงินต่อรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้ก็ต่อเมื่อนายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง หากนายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอาจนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภา ทั้งๆ ที่สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ แต่กลับต้องขออนุญาตผู้นำฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี) ในการนำเสนอร่างกฎหมาย

อะไรคือกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน?

นิยามที่ประมวลจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา อาจสรุปสาระสำคัญได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับการเงินเป็นกฎหมาย เศรษฐกิจ ครอบคลุมทั้งกฎหมายการคลังและกฎหมายการเงิน (ดูตารางผนวกที่ 20) อันประกอบด้วย

(1) กฎหมายการบริหารการคลัง ครอบคลุมกฎหมายเงินคงคลังและกฎหมายวิธีการงบประมาณ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกำกับการรับและรักษาเงินแผ่นดิน การจ่ายเงินแผ่นดิน และการโอนงบประมาณ

(2) กฎหมายรายจ่ายรัฐบาล

(3) กฎหมายภาษีอากร ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากรประเภทใหม่ การเลิกจัดเก็บภาษีที่มีอยู่แล้ว การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษี การเปลี่ยนแปลงการบริหารการจัดเก็บภาษีอากร และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภาษีอากร

(4) กฎหมายหนี้สาธารณะ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกู้เงิน การค้าประกัน และการใช้เงินกู้

(5) กฎหมายเงินตรา

<sup>59</sup> รัฐธรรมนูญเผด็จการ/คณาธิปไตยที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้แก่ รธน 2490 รชนป 2515 รชน 2519 และ รชน 2549 (ดูตารางที่ 26)

ใครเป็นคนตีความว่ากฎหมายใดเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งฝ่ายบริหารเกือบมีเอกสิทธิ์ในการนำเสนอต่อรัฐสภา?

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475-2549 มีถึง 12 ฉบับที่มีบทบัญญัติว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (ตารางที่ 26) ในจำนวนนี้มีถึง 7 ฉบับที่ให้อำนาจประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัยว่ากฎหมายใดเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ (ดูตารางที่ 27) มีความพยายามอยู่บ้างที่จะให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจนี้ แต่แรงผลักดันอ่อนระโหย เพราะข้อเท็จจริงของกระบวนการนิติบัญญัติมีอยู่ว่า ร่างกฎหมายต้องส่งเข้าสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะขึ้นสู่วุฒิสภา ดังนั้น จึงควรจะตัดไฟแต่ต้นลมในการให้สภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่นำเสนอต่อรัฐสภาเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 อาจเกรงว่าการให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจวินิจฉัยแต่เพียงผู้เดียวอาจเป็นการให้อำนาจมากเกินไป จึงกำหนดให้ที่ประชุมร่วมประธานสภาผู้แทนราษฎรกับประธานคณะกรรมการการสามัญทุกคณะของสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยดังกล่าวนี้ (ตารางที่ 27)

การวินิจฉัยกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในทางปฏิบัติมักจะอาศัย การตีความอย่างกว้าง แม้แต่กฎหมายที่มีได้อยู่ในข่ายตามนิยามของ รัฐธรรมนูญดังที่กล่าวข้างต้น หากมีบทบัญญัติมาตราหนึ่งมาตราใดกล่าว ถึงการเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับ ก็มักจะมีข้อวินิจฉัยว่าเป็นกฎหมาย เกี่ยวกับการเงิน ด้วยเหตุที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของแผ่นดิน (รั้งสรรพัต ษนะพรพันธุ์ 2532/2546: 132-133) ประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสถาปนาและยึดจารีตการตีความเช่นนี้มิได้สำเหนียกแม้แต่อย่างน้อยว่า บทบัญญัติว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญเป็นกลไก ในการลิดรอนอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา

เหตุผลที่ใช้สนับสนุนการรื้อบบทบัญญัติว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในรัฐธรรมนูญก็คือ กฎหมายเกี่ยวกับการเงินเป็นกฎหมาย

ที่มีเทคนิควิชาการซับซ้อน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจขาดความรู้ความเข้าใจ การเสนอร่างกฎหมายโดยขาดความรู้ความเข้าใจ นอกจากจะทำให้รัฐบาลเสียเวลาโดยไม่สมควรแล้ว หากพลาดพลั้ง ร่างกฎหมายนั้นกลับได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ย่อมก่อความเสียหายแก่สังคม เศรษฐกิจได้ในประการสำคัญ ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเป็นเครื่องมือทางนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลย่อมต้องการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่ตนเองต้องการ โดยที่ไม่ต้องการบังคับใช้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่ตนเองไม่ต้องการ เหตุผลนานัปการที่พรรณาข้างต้นนี้ล้วนเป็นเหตุผลที่จะสงวนอำนาจการนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินไว้กับกลุ่มขุนนางนักวิชาการ ซึ่งเกือบมีอำนาจผูกขาดในการกำหนดนโยบาย เศรษฐกิจมหภาคก่อนรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

บทบัญญัติว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในรัฐธรรมนูญมีผลในการทอนอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา และปิดช่องทางของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ อันมีผลต่อนวัตกรรมด้านกฎหมาย หากกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่มีผลบังคับใช้อยู่ก่อนแล้ว มีช่องโหว่และก่อผลกระทบอันเลวร้าย การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก หากฝ่ายบริหารไม่ยอมแก้ไข การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวย่อมมีโอกาสเกิดขึ้นได้ เพราะนายกรัฐมนตรีจะไม่ให้คำรับรองแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่มีผลบังคับใช้อยู่แล้ว

การจำกัดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเริ่มต้นในยุคที่กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยเรืองอำนาจ บทบัญญัติเช่นนี้มีผลในการสงวนอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายประเภทนี้ไว้ในฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับระบบราชการ เนื่องจากอำนาจรัฐอยู่ในมือของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย การจำกัดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องนี้ หากพิจารณาจากมุมมองของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตย มีส่วนช่วยลดต้นทุนปฏิบัติ



การในการตรากฎหมายของชนชั้นปกครองกลุ่มนี้ การปล่อยให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายโดยเสรีในสายตาของกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยเป็นเรื่องวุ่นวายน่ารำคาญ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้นำกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยมีความเห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไร้ความสามารถในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับทางการเงิน เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเงินการคลังและระบบเศรษฐกิจไทยทั่วไป ร่างกฎหมายที่นำเสนอโดยขาดความรู้ความเข้าใจโดยต้องแก้ย้อมมีข้อบกพร่องเป็นอันมาก อันเป็นเหตุให้ต้องเสียเวลาโดยมิสมควรในการพิจารณากฎหมายในรัฐสภา ในความเห็นของกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตย ร่างกฎหมายเกี่ยวกับทางการเงินเป็นเรื่องของผู้ชำนาญการ ซึ่งมีอยู่ในระบบราชการ แต่ไม่มีในสภาผู้แทนราษฎร

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อชำระอำนาจฝ่ายบริหารในการนำเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนับเป็นชัยชนะของกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยโดยแท้ เพราะจารีตดังกล่าวเพิ่มอำนาจฝ่ายบริหารในกระบวนการนิติบัญญัติ กลุ่มนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งมิได้เห็นความสำคัญของประเด็นนี้ และได้ประโยชน์ในยามที่มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน กลุ่มพลังประชาธิปไตยมิได้บรรจุประเด็นนี้ในวาระการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะมองไม่เห็นความสำคัญเฉกเช่นเดียวกัน

### 3.5.2 พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475-2549 มีถึง 14 ฉบับที่มีบทบัญญัติว่าด้วยพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติชุดนี้ก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 และสืบทอดเป็นจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยเกือบไม่ขาดสาย (ตารางที่ 28)

สาระสำคัญของบทบัญญัติว่าด้วยพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตราก็คือ

“ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้” (รธน 2540 มาตรา 220 วรรคแรก)

บทบัญญัติเช่นนี้ย่อมเป็นการให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเสริมส่งฝ่ายบริหารให้ก้าวกายอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ แม้ว่าฝ่ายบริหารจักต้องนำพระราชกำหนดขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในภายหลัง หากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ พระราชกำหนดที่บังคับใช้ก่อนมีมติไม่ให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา ‘ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น’ สำหรับพระราชกำหนดเกี่ยวด้วยภาษีอากร การตราพระราชกำหนดโดยมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเช่นนี้ ย่อมก่อให้เกิดสภาพการณ์ที่มีการเก็บภาษีอากรโดยปราศจากความเห็นชอบจากผู้แทนปวงชนได้ (Taxation Without Representation) (ริงสวอร์ท ณะพรพันธุ์ 2532/2546: 166-167)<sup>60</sup>

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 14 ฉบับระหว่างปี 2475-2549 ที่มีบทบัญญัติว่าด้วยพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา มีเพียง 1 ฉบับที่มีได้กำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 13 ฉบับที่กำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา มีถึง 5 ฉบับที่กำหนดเงื่อนไขเวลาว่า ‘ต้องขอความเห็นชอบโดยไม่ชักช้า’ ซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขเวลาที่คลุมเครืออีก 5 ฉบับกำหนดเงื่อนไขเวลาภายใน 2 วันนับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชกำหนด ส่วนที่เหลือ 2 ฉบับกำหนดเงื่อนไขเวลาภายใน 3 วัน จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญในช่วงหลังยึดเงื่อนไขเวลาภายใน 3 วัน (ตารางที่ 29)

<sup>60</sup> หลักการ ‘การเก็บภาษีอากรต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน’ เป็นประเด็นการต่อสู้ระหว่างรัฐสภากับกษัตริย์อังกฤษมาเป็นเวลาช้านาน ในที่สุด The Bill of Rights 1689 ซึ่งเป็นเสาหลักของรัฐธรรมนูญอังกฤษ กำหนดหลักการสำคัญว่า การเก็บภาษีอากรจากประชาชนโดยมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเป็นเรื่องผิดรัฐธรรมนูญ (Barendt 1998: 86; Carroll 2002: 148-149)

บทบัญญัติว่าด้วยพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรถือเป็น  
 ธรรมนูญการคลัง หรือกล่าวโดยเฉพาะเจาะจงก็คือ ธรรมนูญภาษีอากร  
 (Tax Constitution) ส่วนพระราชกำหนดเกี่ยวกับเงินตราถือเป็น  
 ธรรมนูญการเงิน (Monetary Constitution) ความแตกต่างพื้นฐานของ  
 ธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงินภายใต้รัฐธรรมนูญไทย กับ  
 ธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงินตามแนวความคิดของสำนัก Public  
 Choice และ Constitutional Political Economy ก็คือ สำนัก Public Choice  
 และ Constitutional Political Economy สร้างธรรมนูญการคลังและ  
 ธรรมนูญการเงินเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐบาล เพราะถือว่ารัฐบาล  
 เป็น ‘อสูร’ ที่มีแนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมอันชั่วร้าย รัฐธรรมนูญไทยกระทำ  
 ในสิ่งที่ตรงกันข้าม คือการให้อำนาจฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) เหนือกว่าฝ่าย  
 นิติบัญญัติ<sup>61</sup>

### 3.5.3 การแปรรูปนิติกฎหมายงบประมาณรายจ่าย

การเย็บปากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิให้มีเสรีภาพในการแปร  
 ญัตติกฎหมายงบประมาณรายจ่ายเป็นจารีตใหม่ของรัฐธรรมนูญไทย  
 ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475-2549 มีเพียง 3 ฉบับ  
 ที่กำหนดข้อจำกัดในการแปรญัตติกฎหมายงบประมาณรายจ่าย (รธน  
 2521 รธน 2534 และ รธน 2540) จารีตนี้เริ่มจากรัฐธรรมนูญฉบับปี  
 2521 เป็นต้นมา (ตารางที่ 30 และตารางผนวกที่ 23) ก่อนหน้านั้น  
 การพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายดำเนินการด้วยกฎกติกา  
 และกระบวนการเดียวกับการพิจารณาร่างกฎหมายทั่วไป

สาระสำคัญของธรรมนูญการคลังดังกล่าวนี้มีอยู่อย่างน้อย 2  
 ประการคือ

- (1) การห้ามแปรรูปนิติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ
- (2) การห้ามแปรรูปตัดหรือตัดทอนรายจ่ายที่รัฐบาลมีข้อ

ผูกพันต้องจ่าย

<sup>61</sup> ความเห็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจบริหารในการตราพระราชกำหนด ดู *บรรคักดิ์ อุวรรณโณ*  
 (2537: 292-305)

ตัวอย่างของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในประเทศไทยนี้ ดังนี้

“ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้

(2) ดอกเบี้ยเงินกู้

(3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย” (รธน 2540 มาตรา 180 วรรคห้า)

รัฐธรรมนูญการคลังว่าด้วยการแปรญัตติกฎหมายงบประมาณรายจ่ายดังที่กล่าวข้างต้นนี้ เดิมอยู่ใน “ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา พ.ศ. 2517” (ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2517) กระบวนการรัฐธรรมนูญานุกร (Constitutionalization) ช่วยยกฐานะข้อบังคับการประชุมรัฐสภาขึ้นไปเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521

ข้อบังคับการประชุมรัฐสภาปี 2517 มิได้ห้ามสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ ‘การเสนอแปรญัตติตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่หรือเพิ่มรายจ่ายต้องเสนอแปรญัตติขอให้ลดจำนวนเงินอนุญาตจ่ายไปด้วย และต้องมีสมาชิกรับรอง 9 คน ทั้งนี้ต้องอยู่ภายในวงเงินที่ขอลด’ (ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปี 2517 ข้อ 104) ส่วนการแปรญัตติขอลดรายจ่ายนั้นกระทำได้เฉพาะแต่รายการที่รัฐบาลมิได้มีข้อผูกพันต้องจ่าย (ข้อ 105) ดังนี้ จะเห็นได้ว่าในการยกฐานะข้อบังคับการประชุมรัฐสภาขึ้นเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 จำกัดอำนาจสภาผู้แทนราษฎรหนักข้อขึ้นไปอีก โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 และฉบับ

ปี 2540 เจริญรอยตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521

เหตุใดรัฐธรรมนูญจึงสถาปนาธรรมนูญการคลังว่าด้วยการแปร  
 ญัติติกฎหมายงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวนี้?

คำตอบน่าจะเป็นว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการสร้างกลไกป้องกัน  
 ปัญหาเงินเฟ้อ (Deflationary Mechanism) เพราะหากเปิดให้สมาชิกสภา  
 ผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่าย โดยหวังผลจาก  
 การใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อประโยชน์ทางการเมือง วงเงินงบประมาณ  
 รายจ่ายอาจสูงเกินไป และส่วนขาดดุลงบประมาณมีมากเกินไป จนก่อ  
 ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้โดยง่าย

ธรรมนูญการคลังดังกล่าวนี้สถาปนาขึ้นในยุคสมัยที่กลุ่มพลัง  
 อำมาตยาธิปไตยเรืองอำนาจ และกลุ่มขุนนางนักวิชาการมีบทบาทหลัก  
 ในกระบวนการกำหนดนโยบาย (รวมทั้งนโยบายงบประมาณ) โดยที่  
 ผู้นำรัฐบาล ‘เชื้อฟิ่ง’ กลุ่มขุนนางนักวิชาการ ธรรมนูญการคลังลักษณะนี้  
 จึงมีนัยการให้อำนาจผูกขาดในกระบวนการกำหนดนโยบายรายจ่าย  
 รัฐบาลแก่กลุ่มขุนนางนักวิชาการ

การจำกัดบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการกำหนดนโยบาย  
 งบประมาณเช่นนี้เอง ทำให้เกิดปฏิกิริยาที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ  
 ในประการแรก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการงบประมาณ  
 พิจารณางบประมาณของหน่วยราชการต่างๆ อย่างเข้มงวด และติดตาม  
 สอบสวนการใช้จ่ายเงินงบประมาณในปีที่ล่วงมาแล้วอย่างใกล้ชิด หาก  
 หน่วยราชการใดไม่นำพาที่จะชี้แจงรายละเอียดของงบประมาณที่เสนอขอ  
 คณะกรรมการงบประมาณฯ ก็จะมีแนวโน้มงบประมาณของหน่วยงานนั้น  
 ไว้ก่อน การตัดทอนงบประมาณฯ เน้นการตัดทอนรายจ่ายเป็นรายการ  
 (line item) มากกว่าที่จะพิจารณาความเหมาะสมและความสัมพันธ์  
 ระหว่างงบประมาณกับงาน/โครงการโดยส่วนรวม

ปฏิกิริยาในประการที่สองก็คือ การวิ่งเต้นเข้าหาหน่วยราชการ  
 เพื่อให้กำหนดโครงการพัฒนาในเขตพื้นที่ที่ตนเป็นผู้แทนราษฎร ที่ตั้ง

ของโครงการมีความสำคัญต่อคะแนนเสียงที่จะได้รับในการเลือกตั้งสมัยต่อไป แต่อำนาจต่อรองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนก็ไม่เท่ากัน สมาชิกที่อยู่ในคณะกรรมการงบประมาณ จึงมีอิทธิพลมากเป็นพิเศษ ด้วยเหตุนี้เอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยจึงพากันแก่งแย่งกันเข้าไปอยู่ในคณะกรรมการดังกล่าวนี้ ปัญหาดังกล่าวนี้ได้ผ่อนคลายลงเมื่อสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรประสบความสำเร็จในการกดดันให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณจังหวัดให้แก่ ส.ส. นับตั้งแต่ปี 2512 เป็นต้นมา (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ 2532/2546: 134-135)

อย่างไรก็ตาม ธรรมเนียมการคลังว่าด้วยการแปรญัตติกฎหมายงบประมาณรายจ่ายมีอาจช่วยป้องกันปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ เพราะธรรมเนียมการคลังดังกล่าวนี้มองปัญหาเพียงด้านเดียว กล่าวคือ มองแต่เพียงว่าการแปรญัตติเพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นต้นตอของปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่ไม่ได้มองว่า แท้ที่จริงแล้ว การใช้จ่ายเยี่ยงเจ้าบุญทุ่มของรัฐบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยนับเนื่องเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และบางทีอาจสำคัญยิ่งกว่าอำนาจการแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยซ้ำไป รัฐบาลที่ต้องการคะแนนเสียงสูงสุดในการเลือกตั้งครั้งต่อไป (Voting-Gains Maximization) ย่อมทุ่มเทการใช้จ่าย แต่ไม่ต้องการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เนื่องเพราะการใช้จ่ายของรัฐบาลช่วยเพิ่มพูนคะแนนนิยมทางการเมือง แต่การเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจะทำลายคะแนนนิยมทางการเมือง ดังนั้น รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีแนวโน้มที่จะใช้งบประมาณขาดดุล และก่อให้เกิดปรากฏการณ์ที่ *Buchanan and Wagner (1977)* เรียกว่า *Democracy in Deficit*<sup>62</sup>

<sup>62</sup> พฤติกรรมการใช้จ่ายเยี่ยงเจ้าบุญทุ่มของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (2544-2549) น่าจะเป็นกรณีที่เชิญชวนการทบทวนธรรมเนียมการคลังที่บรรจไว้ในรัฐธรรมนูญไทย เพราะการใช้จ่ายของรัฐบาลดังกล่าวนอกจากใช้วิธีการที่ละเมิดวินัยทางการคลังแล้ว ยังระดมสรรพทรัพยากรของภาครัฐบาลมาใช้จ่ายอย่างเต็มพิกัด ทั้งจากสถาบันการเงินของรัฐภายใต้ นโยบายกึ่งการคลัง (Quasi-Fiscal Policy) กองเงินทุนหมุนเวียน และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

### 3.6 การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่ออํารงหมวดแหนดโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ<sup>63</sup>

ก่อนปี 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยหมวดนโยบายแห่งรัฐ แม้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยก็หาไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวนี้ไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติว่าด้วยหมวดนโยบายแห่งรัฐ และนับแต่นั้นมา รัฐธรรมนูญที่ร่างเพื่ออํารงระบอบการปกครองกึ่งประชาธิปไตยกึ่งเผด็จการและระบอบประชาธิปไตยล้วนมีหมวดนโยบายแห่งรัฐด้วยกันทั้งสิ้น นับจนถึงปี 2540 มีรวมทั้งสิ้น 8 ฉบับ (ดูตารางที่ 35) ส่วนรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองที่ร่างขึ้นเพื่ออํารงระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย อันได้แก่ ธรรมนูญการปกครองฉบับปี 2502 ฉบับปี 2515 และฉบับปี 2520 รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2519 ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยหมวดนโยบายแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีหมวดนโยบายแห่งรัฐ ร่างขึ้นในยุครัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ (พฤศจิกายน 2490 - เมษายน 2491) ภายหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 ผู้นำฝ่ายทหารประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 พร้อมกันนั้นก็เชิดนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ จึงถูกควบคุมและกำกับโดยผู้นำฝ่ายทหาร นายควงผลัดกันให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ แม้จะถูกบังคับให้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2491 แต่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีอาจปฏิเสชรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 การที่รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ มีอาจยึดกุมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเต็มที่ ประกอบกับผู้นำฝ่ายทหารซึ่งยึดกุมอำนาจรัฐได้ มิได้เชี่ยวชาญด้านรัฐกิจ อาจเป็นเหตุผลที่สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งยึดพื้นที่โดยพรรคประชาธิปัตย์ เห็นควรบรรจ

<sup>63</sup> สารสำคัญของหัวข้อนี้เก็บความและตัดทอนจาก รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2545; 2546 ข: บทที่ 6)

หมวดแผนนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เพื่อเป็น ‘แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายดังกล่าวไว้’ (รธน 2492 มาตรา 54)

เนื้อหาสาระแห่งนโยบายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เป็นตัวแบบที่รัฐธรรมนูญฉบับอื่นคัดลอกมาโดยมีการตัดทอนและเสริมแตงนโยบายบางนโยบาย ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย มีนวัตกรรมด้านนโยบายในรัฐธรรมนูญเพียง 2 ฉบับ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และฉบับปี 2540 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 กำหนดแผนนโยบายแห่งรัฐ 3 แนวทางสำคัญ อันได้แก่ แนวทางรัฐสวัสดิการ แนวทางการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และแนวทางการเป็นธรรมในสังคม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สานต่อแนวทางทั้งสามนี้ด้วยความเข้มข้นแห่งนโยบายและความมุ่งมั่นในการผลักดันนโยบายมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ทั้งนี้ด้วยการบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เพื่อต่อยอดนโยบายพื้นฐานบางนโยบายอันรัฐบาลมีอาจหลีกเลี่ยงการดำเนินการได้ เนื่องจากเป็นสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พัฒนาแผนนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมไปสู่แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน อันเป็นนวัตกรรมด้านนโยบายประการหนึ่ง แต่นวัตกรรมที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือ การยอมรับยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

*เหตุใดรัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติว่าด้วยแผนนโยบายแห่งรัฐ?*

การเขียนบทบัญญัติว่าด้วยแผนนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญมีเป้าประสงค์ในการกำหนดแนวทางสำหรับการบริหารประเทศและการตรากฎหมาย การริเริ่มจารีตดังกล่าวนี้ อาจตีความแตกต่างกันได้ 2 แนวทาง กล่าวคือ

แนวทางที่หนึ่งเสนอการตีความว่า บทบัญญัติว่าด้วยแผนนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต้องการเสนอเมนูนโยบาย (Policy Menu) เพื่อให้รัฐบาลเลือกดำเนินการ หากรัฐบาลคิดไม่ออกว่าจะบริหารและ



พัฒนาประเทศในแนวทางใด ย่อมปรึกษารัฐธรรมนูญได้เสมอ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญมิได้ผูกมัดรัฐบาลให้ต้องดำเนินตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นสิทธิและเสรีภาพของรัฐบาลจะเลือกดำเนินนโยบายใดก็ได้ หรือไม่ดำเนินนโยบายใดก็ได้

แนวทางที่สองเสนอแนวทางการตีความว่า บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต้องการกำหนดเส้นทางหลักในการพัฒนาประเทศ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รัฐบาลไม่ว่าสังกัดพรรคการเมืองใด เมื่อยึดกุมอำนาจการบริหารประเทศได้ จะต้องนำประเทศไปสู่เส้นทางพัฒนาดังกล่าวนี้ เพียงแต่รัฐบาลมีเสรีภาพในการเลือกมาตรการทางนโยบายและกำหนดนโยบายอื่นประกอบด้วยการกำหนดเส้นทางหลักในการพัฒนามีผลดีในแง่ที่ว่า การพัฒนาประเทศสามารถดำเนินตามเส้นทางหลักเส้นทางเดียวกันได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่หยุดชะงักขาดตอน

แต่เดิม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้สร้างกลไกในการบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียง ‘แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตั้งกำหนดไว้’ (มาตรา 54 รธน 2492) หรือเป็นเพียง ‘แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย’ (มาตรา 62 รธน 2517) นอกจากนี้ หากรัฐบาลมิได้ดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวดดังกล่าว ก็มีได้ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ (มาตรา 54 รธน 2492) การที่รัฐธรรมนูญมิได้ให้สิทธิประชาชนในการฟ้องร้องรัฐดังกล่าวนี้ ทำให้ขาดกลไกในการบังคับรัฐบาลในด้านการดำเนินนโยบาย ซึ่งชอบด้วยหลักการแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะทำให้นักการเมือง พรรคการเมือง และรัฐบาลมีเสรีภาพในการกำหนดและเสนอนโยบาย และทำให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกอย่างเต็มที่ การไม่สร้างกลไกในการบังคับรัฐบาลให้ดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ แม้ชอบด้วยหลักการแห่งระบอบ

ประชาธิปไตย แต่ทำให้บทบัญญัติในหมวดนี้กลายเป็นส่วนเกินของรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีผลบังคับใช้

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เปลี่ยนแปลงหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐอย่างน้อย 4 ประการ นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงสาระแห่งนโยบาย

*ประการที่หนึ่ง* การเปลี่ยนแปลงชื่อหมวด จาก ‘หมวดแผนนโยบายแห่งรัฐ’ เป็นหมวด ‘แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ’ เพราะไม่ต้องการบัญญัติแผนนโยบายเฉพาะหน้า หากแต่ต้องการบัญญัติแผนนโยบายพื้นฐานของสังคมเศรษฐกิจการเมืองไทย

*ประการที่สอง* การเปลี่ยนแปลงคำว่า ‘พึง’ เป็นคำว่า ‘ต้อง’ ดำเนินนโยบาย ประหนึ่งว่าจะบังคับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวดนี้<sup>64</sup>

*ประการที่สาม* การตัดทอนวลี ‘ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ’ ประหนึ่งว่าหากรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติไว้ในแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ราษฎรมีสิทธิฟ้องร้องรัฐได้

*ประการที่สี่* การสร้างกลไกทางการเมืองเพื่อกดดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้วยการบังคับให้รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินว่าจะดำเนินนโยบายอะไรบ้างที่บัญญัติไว้ในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้วยการบังคับให้รัฐบาลรายงานผลการดำเนินนโยบายเหล่านั้นต่อรัฐสภาอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ด้วยการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล และด้วยการให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายที่ออกตามหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พยายามสร้างกลไกทางการเมืองนานัปการ แต่กลไกเหล่านี้หาประสิทธิภาพในการบังคับให้รัฐบาลดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่

<sup>64</sup> ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 รัฐธรรมนูญจงใจใช้คำว่า ‘พึง’ และ ‘ต้อง’ กำกับนโยบายที่มีศักดิ์ต่างกัน นโยบายที่บังคับกว่ารัฐบาล ‘ต้อง’ ดำเนินการ เป็นนโยบายที่ผู้ร่างนโยบายให้ความสำคัญลำดับสูง ส่วนคำว่า ‘พึง’ อาจสื่อความหมายว่ารัฐบาลจะดำเนินการหรือไม่ก็ได้

บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเพียง ‘แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน’ (มาตรา 84 วรรคแรก รธน 2540) ด้วยเหตุดังนี้ กลไกทางการเมืองที่สร้างขึ้นจึงก่อให้เกิดความสูญเสียเปล่าของงบประมาณและทรัพยากรอื่นของแผ่นดิน เพราะมีได้ก่อให้เกิดประโยชน์ที่คุ้มค่า

ในระบบประชาธิปไตย ตลาดการเมืองในอุดมคติเป็นตลาดซื้อขายแลกเปลี่ยนนโยบาย นักการเมืองและพรรคการเมืองเป็นผู้ผลิตเม็ดเงินนโยบายเพื่อเสนอขายแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอซื้อเม็ดเงินนโยบายด้วยการหย่อนบัตรเลือกตั้ง ผู้ซื้อจะต้องชำระราคา (คะแนนเสียงเลือกตั้ง) ก่อน และได้รับการส่งมอบ ‘สินค้า’ (เม็ดเงินนโยบาย) ในภายหลัง โดยที่มีสถานะความไม่แน่นอนของการได้รับมอบ ‘สินค้า’ ก่อนข้างสูง รัฐธรรมนูญที่ดีควรจะสร้างกลไกความรับผิดชอบเพื่อให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามเมนูที่เสนอขายในฤดูกาลเลือกตั้ง อันมีนัยเท่ากับการสร้างกลไกการบังคับให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อประชาชน ความพยายามในการสร้างกลไกทางการเมืองเพื่อกดดันให้รัฐบาลดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีผลเท่ากับการสร้างกลไกเพื่อให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อสภาวาระรัฐธรรมนูญผู้ร่างบทบัญญัติในหมวดดังกล่าว หากใช้การรับผิดชอบต่อประชาชนไม่ ความพยายามเช่นนี้ย่อมมีนัยสำคัญว่า สภาวาระรัฐธรรมนูญดีกว่าใครๆ ในแผ่นดินว่านโยบายที่ดีนั้นเป็นอย่างไร และเม็ดเงินนโยบายที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นนโยบายที่ดีเลิศ ซึ่งมีได้เป็นจริงทั้งสองประการ<sup>65</sup>

ด้วยเหตุผลดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญไทยเป็นส่วนเกินของรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐธรรมนูญมีจำนวนมาตรามากเกินไป (ตารางที่ 35) และทำให้มี

<sup>65</sup> เม็ดเงินนโยบายในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเน้นบทบาทของรัฐมากเกินไป หากดำเนินการตามทุกนโยบาย ย่อมทำให้ภาคีรัฐบาลมีขนาดใหญ่โตอยู่ยงคงทนเกินไป โดยที่มีได้ให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนเท่าที่ควร นอกจากนี้ เม็ดเงินนโยบายบางนโยบายยังขัดกันเอง การวิเคราะห์ประเด็นนี้ โปรดอ่าน *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์* (2545; 2546 ข: บทที่ 6)

การสถาปนาองค์กรของรัฐเกินกว่าความจำเป็น อันก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองทรัพยากรของแผ่นดิน ในด้านหนึ่ง การบังคับให้รัฐบาลนำเมฆนโยบายในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปดำเนินการ ย่อมขัดต่อหลักการของระบอบประชาธิปไตย ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองและรัฐบาลควรมีเสรีภาพในการเสนอเมฆนโยบาย และประชาชนควรมีเสรีภาพในการเลือกเมฆนโยบาย ในอีกด้านหนึ่ง หากไม่สามารถบังคับให้รัฐบาลนำเมฆนโยบายในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพได้ หมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐย่อมเป็นส่วนเกินของรัฐธรรมนูญ กระนั้นก็ตาม จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญโดยอ้างหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะยังคงดำรงอยู่ต่อไป เพราะองค์ापพของสังคมไทยต่างเคลื่อนไหวผลัดกัน ‘เมฆเด็ด’ ของตนเองบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีได้เข้าใจว่าเมฆเหล่านี้ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาลว่าจะดำเนินการหรือไม่ การอ้างว่านโยบายหนึ่งนโยบายใดอยู่ในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อกดดันให้รัฐบาลดำเนินการ หามีประสิทธิผลไม่ ในเมื่อไม่สามารถกำหนดบทลงโทษรัฐบาลในรัฐธรรมนูญ

### 3.7 การยึดกุมกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Voting Rule)

กฎการลงคะแนนเสียงเป็นกติกาที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดมติสังคม (Social Choice)

การกระทำหรือไม่กระทำการใดๆ ของสังคมจะก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม (Social Welfare Maximization) ก็ต่อเมื่อการกระทำหรือไม่กระทำการนั้นๆ ได้รับฉันทานุมติจากสังคม กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ (Unanimity Rule) เป็นกฎคะแนนเสียงเดียวที่สอดคล้องกับเกณฑ์อุดมภาพของพาเรโต (Pareto Optimality) แต่การยึดกุมคะแนนเสียงเอกฉันท์ในการกำหนดทางเลือกของสังคมมีแนวโน้มที่จะรักษาสถานภาพเดิม (status quo) ไม่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ การได้มาซึ่งมติเอกฉันท์ต้องสูญเสียต้นทุนในการตัดสินใจ

(Decision-Making Cost) สูงยิ่ง

กฎคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (Simple Majority Rule) นอกจากไม่สอดคล้องกับเกณฑ์อุดมภาพของพาเรโตแล้ว ยังอาจทำให้ได้มาซึ่งมติที่ไม่สอดคล้องกับลำดับแห่งเหตุผล หรือที่เรียกว่า Voting Paradox อันเป็นที่มาของ The Impossibility Theorem ของเคนเน็ธ แอร์โรว์ (Kenneth Arrow) (Arrow, 1963)

คนทั่วไปมักจะเข้าใจอย่างผิดๆ ว่า ในกรณีส่วนใหญ่ รัฐสภาไทยยึดกฎคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (Simple Majority Rule) ในการลงมติและผ่านร่างกฎหมายต่างๆ แท้ที่จริงแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 เป็นต้นมา กฎการลงคะแนนเสียงที่ใช้ในรัฐสภา (ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) ในวาระการประชุมสามัญทั่วไป เป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Voting Rule)

ในการศึกษากฎการลงคะแนนเสียงในที่ประชุมหรือองค์กรจำเป็นต้องศึกษากฎกติกา 2 ชุด อันประกอบด้วยกฎกติกาว่าด้วยองค์ประชุมและกฎคะแนนเสียง การศึกษาเฉพาะกฎคะแนนเสียงไม่เป็นการเพียงพอเพราะในกรณีส่วนใหญ่ กฎคะแนนเสียงอิงกับจำนวนผู้เข้าประชุม ตารางผนวกที่ 24 รวบรวมกฎกติกาว่าด้วยองค์ประชุมและกฎคะแนนเสียงที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองฉบับต่างๆ ระหว่างปี 2475-2549

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 จนถึงปี 2520 รัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองเกือบทั้งหมดเลือกกฎ 'ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม' ในการกำหนดองค์ประชุมรัฐสภา (ยกเว้นธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475) ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475-2549 มีถึง 10 ฉบับที่กำหนดกฎองค์ประชุมรัฐสภา 'ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง' ในการกำหนดองค์ประชุมรัฐสภา ส่วนอีก 2 ฉบับมิได้กำหนดกฎว่าด้วยองค์ประชุมในรัฐธรรมนูญ แต่ให้อำนาจรัฐสภาไป

ตราข้อบังคับการประชุมต่างหาก (ดูตารางที่ 31) กฎกติกา ‘ไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่ง’ เริ่มมีผลบังคับใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 และสืบคลานสู่ จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2534 เป็นต้นมา

ในด้านกฎการลงคะแนนเสียง ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับ ระหว่างปี 2475-2549 มีถึง 12 ฉบับที่ใช้กฎคะแนนเสียง ‘ให้ถือเอา เสียงข้างมากเป็นประมาณ’ ส่วนที่เหลืออีก 5 ฉบับมิได้กำหนดกฎ คะแนนเสียงในรัฐธรรมนูญ แต่ให้อำนาจอธิปไตยในการตราข้อบังคับการประชุมต่างหาก การนี้ปรากฏว่า ข้อบังคับการประชุมรัฐสภาทั้งหมด ‘ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ’ (ดูตารางผนวกที่ 24)

เมื่อพิจารณาจากกฎกติกาว่าด้วยองค์ประชุมประกอบด้วยกฎคะแนน เสียง ปรากฏว่ากฎการลงคะแนนในรัฐสภาล้วนเป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Voting Rule) กล่าวคือ ด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภาหรือของแต่ละสภา ก็สามารถกำหนด มติสภาหรือให้ฉันทานุมัติร่างกฎหมายต่าง ๆ ได้ (ดูตารางที่ 32)

ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475-25449 มีกฎ การลงคะแนนเสียงเพียง 2 กฎที่ใช้ในการกำหนดมติหรือผ่านร่างกฎหมาย (ดูตารางที่ 32) กล่าวคือ

(1) คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 16.67% ของจำนวนสมาชิก แต่ละสภา มีรัฐธรรมนูญ 8 ฉบับที่เลือกกฎคะแนนเสียงนี้

(2) คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 25% ของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา มีรัฐธรรมนูญ 4 ฉบับที่เลือกกฎคะแนนเสียงนี้

(3) รัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองจำนวน 5 ฉบับมิได้ กำหนดกฎคะแนนเสียงที่ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ในระหว่างปี 2475-2520 รัฐธรรมนูญ เกือบทุกฉบับเลือกใช้กฎคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 16.67% ของจำนวน สมาชิกแต่ละสภา (ยกเว้นธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475) นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 เป็นต้นมา กฎคะแนนเสียง

‘ไม่น้อยกว่า 25% ของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา’ คืบคลานเข้าไปแทนที่ กฎคะแนนเสียง ‘ไม่น้อยกว่า 16.67% ของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา’

ไม่ว่าจะเป็นกฎคะแนนเสียง ‘ไม่น้อยกว่า 16.67% ของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา’ หรือ ‘ไม่น้อยกว่า 25% ของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา’ ล้วนเป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย

การใช้กฎคะแนนเสียงข้างน้อยในการกำหนดมติสภาในกรณีส่วนใหญ่ ก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ

*ประการแรก* รัฐสภาสามารถผลิตกฎหมายได้ง่าย จนก่อให้เกิดสภาพกฎหมายล้นเกิน กล่าวคือ ศักยภาพในการผลิตกฎหมายมิได้สอดคล้องกับศักยภาพในการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) การณ์จึงปรากฏว่า มีกฎหมายจำนวนมากที่แม้จะผ่านกระบวนการนิติบัญญัติแล้ว แต่หาได้มีการบังคับใช้กฎหมายไม่ ความล่าช้าในการผ่านร่างกฎหมายบางฉบับมิได้เกิดจากปัญหาการลงคะแนนเสียง หากแต่เกิดจากกระบวนการนิติบัญญัติภายในรัฐสภาเอง สภาที่มีกฎหมายล้นเกินก็เอื้อให้มีการเลือกบังคับใช้กฎหมาย และเอื้ออำนวยให้มีการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการบังคับใช้กฎหมาย

*ประการที่สอง* กฎคะแนนเสียงข้างน้อยเอื้อให้การแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ เพราะด้วยกฎการลงคะแนนเสียงดังกล่าวนี้ กฎหมายผ่านสภาได้ค่อนข้างง่าย การผลักดันกฎหมายเพื่อถ่ายโอนหรือโยกย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจมิใช่เรื่องยาก กฎการลงคะแนนเสียงข้างน้อยจึงเอื้อประโยชน์กลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดตั้งองค์กรอย่างเข้มแข็งและมีอำนาจซื้อสูง นอกจากนี้ กฎคะแนนเสียงข้างน้อยยังเอื้อให้การตรากฎหมายเพื่อเอื้อผลประโยชน์ทางธุรกิจของผู้ทรงอำนาจทางการเมืองอีกด้วย<sup>66</sup>

*ประการที่สาม* ประชาสังคมขาด ‘ตาข่ายปกป้องสังคม’ (Social Safety Net) ชนต่ำชั้นและคนจนผู้ด้อยโอกาสในสังคมมีอาจปกป้อง

ตนเองได้ เนื่องจากไม่สามารถหาประโยชน์จากกระบวนการนิติบัญญัติ และไม่สามารถตัดทานการร่างกฎหมายที่มีผลกระทบทางลบต่อตนเอง

การปรับเปลี่ยนกฎการลงคะแนนเสียงโดยยึดกฎคะแนนเสียงข้างมากที่แท้จริงจะช่วยสร้างดาข่ายปกป้องประชาสังคม และสกัดการตรากฎหมายเพื่อถ่ายโอนหรือโยกย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นธรรมแก่กลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งและใกล้ชิดชนชั้นปกครองได้ กฎหมายประเภทต่อไปนี้จะยึดกฎการลงคะแนนเสียงเกินกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ ได้แก่ กฎหมายการคลัง กฎหมายการเงิน กฎหมายที่มีผลในการสร้างการผูกขาด กฎหมายที่มีผลในการถ่ายโอนหรือโยกย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นธรรม กฎหมายที่มีผลกระทบต่อชนด่ำชั้นและคนจนผู้ด้อยโอกาสในสังคม กฎหมายที่มีผลผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายที่มีผลในการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากร กฎหมายการขายทรัพย์สินและกิจการของรัฐ ฯลฯ

การยึดกุมกฎคะแนนเสียงข้างน้อยกลายเป็นจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทย กฎการลงคะแนนเสียงไม่เคยปรากฏเป็นวาระการประชุมที่สำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

<sup>66</sup> รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (2544-2549) ตราพระราชกำหนดการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2546 เพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคม แทนการจ่ายส่วนแบ่งรายได้ให้แก่รัฐ นับเป็นตัวอย่างของการตรากฎหมายที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ในเมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณและเครือญาติมีผลประโยชน์ในธุรกิจโทรคมนาคมโดยแจ้งชัด กรณีนี้เป็นตัวอย่างการใช้อำนาจบริหารในการตราพระราชกำหนดและหาประโยชน์จากกฎคะแนนเสียงข้างน้อยในการนำพระราชกำหนดดังกล่าวขอความเห็นชอบจากรัฐสภา การตราพระราชกำหนดฉบับนี้ได้รับการคัดค้านจากประชาสังคมโดยทั่วไป ดู อมร จันทรมบูรณ์ และคณะ (2546)



### 3.8 การใช้บริการเนติบริการ

คณะบุคคลผู้มีบทบาทร่างรัฐธรรมนูญเปลี่ยนโฉมไปมากนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 เป็นต้นมา ในระยะแรก ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองและนักกฎหมายมีบทบาทสำคัญ ในกระบวนการนี้ นักกฎหมายมีทั้งที่มาจากระบบราชการและนอกระบบราชการ นักกฎหมายนอกระบบราชการส่วนใหญ่มาจากกระทรวงยุติธรรมและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นักกฎหมายในระบบราชการส่วนใหญ่มีภูมิหลังเป็นนักการเมือง อาจารย์มหาวิทยาลัยเกือบไม่มีบทบาทเลยในช่วงสามทศวรรษแรกหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เนื่องจากมหาวิทยาลัยอ่อนแอทางวิชาการ บทบาทของอาจารย์มหาวิทยาลัยโดยเฉพาะสาขาวิชานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญเริ่มปรากฏชัดแจ้งในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 เป็นต้นมา

ด้วยเหตุที่สังคมการเมืองไทยอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยเป็นเวลายาวนานนับตั้งแต่รัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 จวบจนกระทั่งมีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 ผู้นำฝ่ายทหารซึ่งยึดกุมอำนาจรัฐได้ขาดความรู้ทั้งด้านเศรษฐศาสตร์และกฎหมาย จึงต้องพึ่งขุนนางนักวิชาการทั้งสาขาเศรษฐศาสตร์และนิติศาสตร์ ผู้นำทหารเผด็จการจำเป็นต้องพึ่งขุนนางนักวิชาการนิติศาสตร์เพื่อขอคำปรึกษาด้านกฎหมาย และขอให้ช่วยร่างกฎหมายที่สำคัญ รวมทั้งกฎหมายระดับอนุบัญญัติ ขุนนางนักวิชาการนิติศาสตร์ผู้ให้เนติบริการเหล่านี้ ในเบื้องต้นมาจากกระทรวงยุติธรรมและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเป็นที่เข้าใจกันว่า เนติบริการที่ให้เป็นการช่วยราชการอันเป็นหน้าที่ แต่เป็นเพราะระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยมีอายุชัวยาวนาน ขุนนางนักวิชาการนิติศาสตร์ผู้ให้เนติบริการแก่รัฐบาลทหารเผด็จการเริ่มพัฒนาความสัมพันธ์ส่วนบุคคลกับผู้นำทหารเผด็จการ

ในระบบบงกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 และฉบับปี 2521 ผู้นำรัฐบาลยังคงต้องการเนติบริกรดูจเดียวกับรัฐบาลในระบบบงเผด็จการ/คณาธิปไตย นับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา เนติบริกรมิได้มาจากขุนนางวิชาการนิติศาสตร์ในระบบราชการเท่านั้น หากยังมาจากอาจารย์มหาวิทยาลัยสาขาวิชานิติศาสตร์อีกด้วย

นับตั้งแต่ปี 2511 เป็นต้นมา การรัฐประหารและการฉีกรัฐธรรมนูญปรากฏขึ้นถี่มากขึ้น ความต้องการเนติบริกรในการร่างรัฐธรรมนูญจึงเพิ่มขึ้นตามไปด้วย การร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเดิมเป็นปริวิตที่ยึดครองโดยขุนนางนักวิชาการนิติศาสตร์ เริ่มถูกยึดครองโดยอาจารย์มหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดกติกาและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สร้างมายาคติให้กับประชาสังคมไทยว่า การร่างรัฐธรรมนูญต้องอาศัยเทคนิควิชาการที่ซับซ้อน และต้องอาศัยนักวิชาการเฉพาะด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์เท่านั้น อาจารย์มหาวิทยาลัยเข้าไปยึดกุมหัวใจของกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 อย่างชัดเจนยิ่ง (รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์ 2546 ก: บทที่ 2) การเติบโตใหญ่ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ทำให้มหาวิทยาลัยเป็นแหล่งสำคัญที่ป้อนเนติบริกรให้แก่รัฐบาล เกือบจะแทนที่กระทรวงยุติธรรมและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เนติบริกรกลายเป็นอาชีพ เนื่องเพราะการดำรงอยู่ของวัฏจักรการเมืองและวัฏจักรรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นควบคู่กันภายใต้ระบบบงเผด็จการ/คณาธิปไตย เนติบริกรทำงานรับใช้ผู้นำทหารเผด็จการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการร่างรัฐธรรมนูญ ภายใต้ระบบบงเผด็จการกึ่งประชาธิปไตยและระบบประชาธิปไตย เนติบริกรให้เนติบริกรแก่ผู้นำรัฐบาล ‘ค่าจ้าง’ ที่เนติบริกรได้รับปรากฏในรูปผลตอบแทนจากการดำรงตำแหน่งทางการ

เมือง และอาจมีส่วนร่วมในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดนโยบาย

ความรู้สึกที่ไม่ดีที่ประชาสังคมไทยมีต่อเนติบริกรเริ่มปรากฏเด่นชัดเมื่อมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 299 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2515 ซึ่งลิดรอนความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ อันเป็นเหตุหนึ่งที่น่ามาสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 แม้เนติบริกรจะไม่ใช่จอมรับ และบางกรณีถึงกับเป็นที่รังเกียจในกลุ่มพลังประชาธิปไตยและขบวนการสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่เนติบริกรเป็นที่ยอมรับในหมู่นักชนชั้นปกครอง ทั้งภายใต้ระบอบเผด็จการ/คณะราษฎรและระบอบการปกครองที่มีการเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้ อาชีพเนติบริกรจึงอยู่คู่สังคมการเมืองไทยทุกครั้งที่มีการรัฐประหาร จะมีเนติบริกรเผยแพร่โฉมหน้าที่ปรึกษาและมีบทบาทนำในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ผลประโยชน์ที่เนติบริกรในอดีตได้รับในรูปแบบต่างๆ ทำให้นักกฎหมายมหาชนจำนวนมากต้องการเดินตามเส้นทางเนติบริกรเหล่านั้น ความข้อนี้นี้ได้มีนัยว่านักกฎหมายมหาชนทุกคนมีประพฤติกรรมรับใช้ผู้ทรงอำนาจเผด็จการ นักกฎหมายมหาชนที่มีจิตวิญญาณประชาธิปไตยมีอยู่หาไม่น้อย

ด้วยเหตุที่การเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มักเกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหาร การให้บริการเนติบริกรในการเขียนรัฐธรรมนูญจึงกลายเป็นจารีต จารีตนี้เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่มีได้ปรากฏในกฎหมายใดๆ ถึงกระนั้นก็จะอยู่คู่สังคมการเมืองไทยตราบนานเท่านาน ตราบเท่าที่การร่างรัฐธรรมนูญและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมิใช่สิทธิพื้นฐานของประชากรราษฎร

#### 4. สันติประชาธรรม

“...ประชาธรรมเป็นคำที่ผมต้องการใช้มากกว่าประชาธิปไตย เพราะในวงการเมืองนั้น คำว่าประชาธิปไตยใช้กันจนเหื่อ เช่น ในโรงเรียนไทย แม้จะอยู่ในระบบเผด็จการ เขาก็ยังสอนให้นักเรียนท่องว่า ประเทศไทยเป็นเสรีประชาธิปไตย อีกประการหนึ่ง การเป็นประชาธิปไตยนั้น ถ้าไม่อาศัยหลักธรรมะแล้ว ย่อมไม่สมบูรณ์และบกพร่องแน่ เพราะถึงแม้เราจะปกครองกันด้วยเสียงข้างมาก ถ้าเสียงข้างมากโหมเอียงไปเชิงพาลแล้ว ก็ต้องเปิดโอกาสให้เสียงข้างน้อยสามารถถกเถียงเรียกร้องให้สิทธิแสดงความคิดเห็นได้ จึงจะเป็นธรรม...”

[“แนวทางสันติวิธี” (2521) ใน ป่วย อังภากรณ์ (2545 ก: 140)]

อุดมรัฐของป่วย อังภากรณ์ ต้องมีธรรมเป็นฐานราก ธรรมนอกจากต้องเป็นรากฐานของระบบการเมืองแล้ว ยังต้องเป็นรากฐานของระบบเศรษฐกิจไทยด้วย ในหนังสือ เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย (2496) ซึ่งเขียนร่วมกับคุณหญิงสุภาพ ยศสุนทร อาจารย์ป่วยบรรจุบทที่ว่าด้วย “ธรรมะทางเศรษฐกิจ” เป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของหนังสือนี้ เพราะอาจารย์ป่วยพานพบว่า ผู้คนในสังคมไทย ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ขาดธรรมะทางเศรษฐกิจ การประพฤติดุศีลหลักธรรมทางเศรษฐกิจปรากฏโดยทั่วไป ในทัศนะของอาจารย์ป่วย “ธรรมะเป็นคำคู่กับศีล คำว่า ‘ศีล’ หมายถึง การระงับ ไม่เบียดเบียนทั้งตนเองและผู้อื่น ส่วนความหมายของคำว่า ‘ธรรมะ’ คือ การช่วยส่งเสริมให้สถานะดีขึ้นเพื่อความเจริญของเอกชนมหาชน และส่วนประกอบที่สำคัญแห่งธรรมะก็คือ ความยุติธรรม...”<sup>67</sup> ธรรมคือคุณความดีความชอบ<sup>68</sup> หลักธรรมใหญ่ในชีวิตของอาจารย์ป่วยก็คือ ความจริง ความงาม และความดี<sup>69</sup> อาจารย์ป่วยกล่าวว่า “..ความจริง ความงาม และความดี ทั้งสามประการนี้เป็น

<sup>67</sup> “ธรรมะทางเศรษฐกิจ” (2496) ใน ป่วย อังภากรณ์ (2545 ค: 401)

<sup>68</sup> “ธรรมะ” (2505) ใน ป่วย อังภากรณ์ (2545 ก: 179)

<sup>69</sup> “ศีลธรรมและศาสนาในการพัฒนาชาติ” (2516) ใน ป่วย อังภากรณ์ (2545 ก: 193)

คุณธรรมสำคัญในการพัฒนาทั้งบุคคลแต่ละคนและชาติหมู่คณะให้เจริญก้าวหน้ารุ่งเรืองไปโดยสมบูรณ์...”<sup>70</sup> ความจริงหรือสัจจะเป็นธรรมที่มนุษย์ควรไฝ่หาทั้งทางโลกและทางธรรม ทั้งทางวิทยาศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ ความงามเป็นคุณธรรมที่จิตใจมนุษย์เรียกร้อง และความดีเป็นเครื่องหล่อเลี้ยงและกำกับโลก ถ้าโลกมีแต่ความชั่วเป็นเกณฑ์ มนุษย์จะเบียดเบียนซึ่งกันและกัน แทนที่จะช่วยกันบำรุงหมู่คณะให้เจริญ ดังนั้น การพัฒนาสังคมเศรษฐกิจจึงต้องยึดหลักธรรมเป็นฐานราก หากการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจปราศจากความยุติธรรม สันติสุขจะปลาสนาไป ความรับผิดชอบทางจริยธรรมจึงเป็นเงื่อนไขอันสำคัญของการพัฒนาประเทศ<sup>71</sup>

สันติประชาธรรมเป็นระบอบการเมืองการปกครองที่อาจารย์ป่วยต้องการเห็นในสังคมไทย อาจารย์ป่วยจงใจใช้คำว่า “ประชาธรรม” แทน “ประชาธิปไตย” เพราะระบอบประชาธิปไตยที่ขาดหลักธรรม ย่อมยากที่จะอำนวยให้เกิดสันติสุขในสังคมได้ อาจารย์ป่วยอธิบายว่า “...ประชาธรรม คือ ธรรมเป็นอำนาจ ไม่ใช่อำนาจเป็นธรรม ..บ้านเมืองที่มีประชาธรรมนั้นมีชื่อมีแปะ ไม่ใช่ปกครองกันตามอำเภอใจของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง...”<sup>72</sup> อุดมรัฐของอาจารย์ป่วยจึงยึดธรรมเป็นอำนาจ มิใช่ยึดอำนาจเป็นธรรม แก่นแกนของระบอบประชาธรรมยึดหลักการสำคัญอย่างน้อย 2 หลักการคือ หลักการสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดโชคชะตาของบ้านเมืองโดยไม่จำกัดฐานะ เพศ และกำเนิด<sup>73</sup> อาจารย์ป่วยยอมรับสัจธรรมที่ว่า “...ประชาธรรมย่อมสำคัญที่ประชาชน ถ้าประชาชนส่วนใหญ่ไม่ต้องการ

<sup>70</sup> “ศีลธรรมและศาสนาในการพัฒนาชาติ” (2516) ใน *ป่วย อังภากรณ์* (2545 ก: 194)

<sup>71</sup> “ความรับผิดชอบต่อทางจริยธรรมเป็นความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ” (2509) ใน *ป่วย อังภากรณ์* (2545 ค: 363-386)

<sup>72</sup> “บันทึกประชาธรรมไทยโดยสันติวิธี” (2516) ใน *ป่วย อังภากรณ์* (2545 ก: 13)

<sup>73</sup> “แนวทางสันติวิธี” (2521) ใน *ป่วย อังภากรณ์* (2545 ก: 140) ใน “ปฏิทินแห่งความหวังจากครรภ์ถึงเชิงตะกอน” (2516) อาจารย์ป่วยกล่าวไว้ว่า “...ผมจำเป็นต้องมีโอกาสได้ร่วมงานของชุมชนที่ผมนอาศัยอยู่ และสามารถมีปากมีเสียงในการกำหนดชะตาของบ้านเมืองทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในประเทศของผม...” *ป่วย อังภากรณ์* (2545 ค: 313-314)

ประชากรธรรม ก็ย่อมไม่มีทางที่ใครจะหยิบยื่นให้ ฉะนั้น จุดเริ่มต้นและจุด  
หมายสุดท้าย คือ ประชาชนชาวไทย สิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาว  
ไทย...”<sup>74</sup>

เหตุใดประชากรธรรมจึงเป็นระบอบการเมืองการปกครองของอุดม  
รัฐ?

อาจารย์ป่วยอธิบายว่า ระบอบประชากรธรรมเกื้อกูลให้เกิดความ  
เข้าใจอันดีระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครอง และเอื้ออำนวยให้  
เกิดความสมานฉันท์ในสังคม นอกจากนี้ ประชากรธรรมยังช่วยลดช่องว่าง  
ทางเศรษฐกิจและช่องว่างด้านอื่นๆ ระหว่างท้องถิ่นและในหมู่ประชาชน  
ดังที่ท่านกล่าวไว้ว่า

“...ในสังคมที่มีประชากรธรรม เราจะต้องแก้ปัญหาเรื่องช่องว่าง  
หรือความแตกต่างระหว่างรัฐบาลกับประชาชน เจ้าหน้าที่กับราษฎร  
หญิงกับชาย คนมีกับคนจน ท้องถิ่นที่อุดมกับท้องถิ่นที่กันดาร การมี  
โอกาสการศึกษากับการปราศจากโอกาส การมีโอกาสด้านสุขภาพ  
อนามัยกับการปราศจากโอกาส ฯลฯ ทั้งนี้มิได้เกิดจากลัทธิการเมืองหรือ  
ลัทธิอื่นใด เป็นเรื่องของความชอบธรรม ความเมตตากรุณา การเป็น  
อันหนึ่งอันเดียวกัน การปรองดองกัน และการที่มีผู้แทนราษฎรเป็นปาก  
เป็นเสียงให้แก่ผู้ตกยาก การมีอิสระที่จะรวมตัวกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกัน  
และกัน กับความสำนึกถึงศักดิ์ศรีของมนุษย์แต่ละคน ซึ่งควรเคารพ ไม่ว่า  
ฐานะกำเนิดของเขาจะเป็นอย่างไร ย่อมสามารถช่วยให้เราแก้ปัญหาต่างๆ  
ที่ว่่านั้นได้โดยสันติภาพ...”<sup>75</sup>

ในการได้มาซึ่งระบอบประชากรธรรม ‘ไม่มีวิธีอื่นใดเพื่อได้มาซึ่ง  
ประชากรธรรมนอกจากสันติวิธี’<sup>76</sup> การใช้อาวุธประหัตประหารเพื่อสถาปนา  
ประชากรธรรม มีอาจนำมาซึ่งประชากรธรรมที่ยั่งยืนสถาพร เพราะจะมีการใช้  
อาวุธโค่นล้มและเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองอยู่ร่ำไป  
‘สันติวิธีเพื่อประชาชนนั้น เมื่อใช้กับฝ่ายที่มีอาวุธ ก็ไม่แน่ว่าจะกระทำได้

<sup>74</sup> “บันทึกประชากรธรรมไทยโดยสันติวิธี” (2516) ใน *ป่วย อังภากรณ์* (2545 ก: 13)

<sup>75</sup> “แนวทางสันติวิธี” (2521) ใน *ป่วย อังภากรณ์* (2545 ก: 142)

<sup>76</sup> “บันทึกประชากรธรรมไทยโดยสันติวิธี” (2516) ใน *ป่วย อังภากรณ์* (2545 ก: 11)

สำเร็จ และแม้จะสำเร็จก็ต้องใช้เวลานาน<sup>77</sup> ผู้คนที่ร่วมกระบวนการสถาปนาระบบประชาธิปไตยจึงต้องเสียสละ กล้าหาญเด็ดเดี่ยว และยึดมั่นในหลักการ

ในการนำอุดมรัฐภาวะมาสู่สังคมไทย นอกจากการสถาปนาระบบสันติประชาธิปไตยที่ยั่งยืนสถาพรแล้ว ยังต้องอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้น (Good Governance) ในสังคมอีกด้วย หลักธรรมาภิบาล (Washington Consensus) เพิ่งเข้าสู่แผนนโยบายของฉันทมติวอชิงตัน (Washington Consensus) หลังทศวรรษ 2520 แต่อาจารย์ป่วยกล่าวถึงธรรมาภิบาลตั้งแต่เริ่มรับราชการในทศวรรษ 2490 และปฏิบัติเป็นเยี่ยงอย่างแก่ข้าราชการโดยทั่วไป ในบรรดาหลักธรรมาภิบาล 3 ประการ อันได้แก่ ความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วม (Participation) และความรับผิดชอบ (Accountability) อาจารย์ป่วยมิได้กล่าวถึงหลักความโปร่งใสโดยตรงมากนัก แต่ก็สามารถตีความได้ว่า หลักการสิทธิและเสรีภาพของปวงชนอันเป็นพื้นฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยนั้นครอบคลุมหลักความโปร่งใสไว้แล้ว เพราะครอบคลุมถึงเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information) อาจารย์ป่วยกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง<sup>78</sup> และในการกำหนดชะตาของบ้านเมืองค่อนข้างมาก เพราะการมีส่วนร่วมเป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยควบคู่กับหลักการสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ความรับผิดชอบเป็นธรรมาภิบาลที่อาจารย์ป่วยให้ความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนึกความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชน ผู้เสียภาษีอากร ข้าราชการต้องทำงานรับใช้ประชาชน ข้าราชการที่ทำงานอย่างไม่ดีมีประสิทธิภาพหรือไม่เต็มกำลังความสามารถแม้จะไม่ทุจริตแต่ก็สร้างความเสียหายแก่บ้านเมือง<sup>79</sup>

<sup>77</sup> “บันทึกประเทศไทยโดยสันติวิธี” (2516) ใน *ป่วย อังภากรณ์* (2545 ก: 12)

<sup>78</sup> อาจารย์ป่วยกล่าวถึงอดีตชีวิตตนเองใน “แดกเนื้อหนุม 2475” ว่า ตนเองไร้เตียงสันทนาการเมืองเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 และไม่มีส่วนร่วมทางการเมือง อาจารย์ป่วยเรียกคนไทยที่ไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองว่า “ไทยมุง” และยกย่อง ดร.พร้อม วัชรคุปต์ เพื่อนนักเรียนอังกฤษที่กระตุ้นให้มีสำนึกทางการเมือง บทความนี้ตีพิมพ์ใน *หนังสือที่ระลึกพร้อม วัชรคุปต์* (8 มกราคม 2515) ดู *ป่วย อังภากรณ์* (2538: 152-160)

<sup>79</sup> “ธรรมทางเศรษฐกิจ” (2496) ใน *ป่วย อังภากรณ์* (2545: 403)

นอกจากความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบ อาจารย์ป่วยยังให้ความสำคัญแก่หลักธรรมาภิบาลอีก 2 ข้อ อันได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริตและการไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflicts of Interest)

ข้าราชการ “...ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่ เพื่อปฏิบัติราชการให้มีสมรรถภาพดีจริงๆ อย่างหนึ่ง กับเป็นเยี่ยงอย่างแก่เพื่อนข้าราชการในหน่วยงานอื่นๆ ด้วย ความซื่อสัตย์สุจริตนี้มีความหมายอยู่กว้างๆ อยู่ 2 นัย คือ (1) การปฏิบัติราชการด้วยทำนองคลองธรรม ไม่เห็นแก่อำภิสสินจ้าง ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว และไม่เลือกที่รักมักที่ชัง... (2) มีความเอาใจใส่ขยันขันแข็งต่อหน้าที่... ถ้าทำบ้างไม่ทำบ้าง ถือเป็นอดิเรกเสียแล้ว ก็ไม่ซื่อสัตย์ต่อหน้าที่...”<sup>80</sup>

อาจารย์ป่วยเรียกร้องให้ข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีหน้าที่กำหนดและบริหารนโยบาย หลีกเลี่ยงการมีผลประโยชน์ทับซ้อน อาจารย์ป่วยกล่าวว่า

“...เจ้าหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวในหน้าที่การงานของตน ขัดกับประโยชน์ส่วนรวม ถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติผิดหลักธรรมะในด้านเศรษฐกิจอาทิ ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล บุคคลนั้นจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนในขอบเขตแห่งนโยบายรัฐ ถ้าในขณะที่เดียวกัน เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไปมีตำแหน่งหน้าที่และรับผิดชอบส่วนงานของเอกชน ไม่ว่าจะแห่งเดียวหรือหลายแห่งก็ตาม อาจเป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้จัดการ ผู้ถือหุ้น ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม แม้จะสุจริตเพียงใด บุคคลภายนอกย่อมจะระแวงสงสัยและตั้งข้อรังเกียจ

ฉะนั้น ทางที่สมควรคือ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นควรจะต้องลาออกจากหน้าที่หรือตำแหน่งต่างๆ เสีย ทำงานแต่เพียงประเภทเดียวโดยไม่ขัดกับประโยชน์ส่วนรวมถ้าเป็นไปได้ ถือว่าบุคคลคนนั้นได้ทำถูกหลักธรรมะทางเศรษฐกิจ...”<sup>81</sup>

การไม่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจเอกชน ทั้งในฐานะผู้จัดการ กรรมการ หรือผู้ถือหุ้น รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2539 ก; 2539 ข) เรียกว่า

<sup>80</sup> “งบประมาณแผ่นดินและเจ้าหน้าที่งบประมาณ” (2503) ใน *ป่วย อิงภากรณ์* (2545 ค: 150)

<sup>81</sup> “ธรรมะทางเศรษฐกิจ” (2496) ใน *ป่วย อิงภากรณ์* (2545 ค: 403)



‘พรหมจรรย์ของขุนนางนักวิชาการ’ ตลอดช่วงชีวิตข้าราชการ อาจารย์ป่วยรักษา ‘พรหมจรรย์’ ดังกล่าวอย่างตึง และนับเป็นแบบอย่างให้ผู้ใกล้ชิดและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม ด้วยการรักษา ‘พรหมจรรย์’ ของวิชาชีพอย่างเคร่งครัดนี้เอง อาจารย์ป่วยสร้างชื่อเสียงเกียรติคุณและความน่าเชื่อถือ อันมีผลต่อประสิทธิผลของการดำเนินนโยบายการเงิน จนธนาคารแห่งประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็น ‘ปรากราการแห่งจริยธรรม’ และ ‘ปรากราการแห่งพุทธิปัญญา’ ในสังคมไทย

กล่าวโดยสรุปก็คือ สังคมจะมีศานติสุขได้ก็ต่อเมื่อยึดธรรมเป็นฐานรากของทั้งระบบเศรษฐกิจและระบบการเมือง อดมรัฐต้องมีประชาธิปไตย การได้มาซึ่งประชาธิปไตยต้องยึดหลักการสันติวิธีโดยมั่นคง และประสิทธิภาพของอดมรัฐจะบังเกิดก็ต่อเมื่อมีธรรมาภิบาล

## 5. จารีตรัฐธรรมนูญไทยกับสันติประชาธิปไตย

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญก่อเกิดจากการต่อสู้ระหว่าง วัฒนธรรมการเมือง 2 กระแส วัฒนธรรมการเมืองกระแสหลัก ได้แก่ วัฒนธรรมอำนาจนิยม วัฒนธรรมการเมืองกระแสรอง ได้แก่ วัฒนธรรมประชาธิปไตย วัฒนธรรมอำนาจนิยมสืบทอดมาจากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แต่โบราณกาล ด้วยเหตุที่เป็นวัฒนธรรมการเมืองกระแสหลัก วัฒนธรรมอำนาจนิยมจึงผลิตจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญแบบอำนาจนิยม วัฒนธรรมประชาธิปไตยก่อเกิดจากการเติบโตของสำนึกประชาชนในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ในยามที่วัฒนธรรมประชาธิปไตยมีพลัง จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญจะเบี่ยงเบนจากเส้นทางอำนาจนิยม ในยามที่วัฒนธรรมประชาธิปไตยอ่อนพลัง จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญก็จะเบี่ยงเบนจากแนวทางประชาธิปไตย

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยดังที่กล่าวข้างต้น (ข้อ 3) ได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมอำนาจนิยมในชั้นรากฐาน จึงเป็นจารีตที่ขาดวิญญูณประชาธิปไตย

*ประการแรก* จารีตการให้เอกสิทธิ์การเขียนรัฐธรรมนูญแก่ชนชั้นปกครอง (ข้อ 3.1) มีผลในการสกัดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในขั้นตอนสำคัญ เพราะการเขียนรัฐธรรมนูญก็เพื่อกำหนดกรอบกติกาสังคมการเมือง การที่ราษฎรถูกตัดออกจากกระบวนการเขียนรัฐธรรมนูญมีผลในการกีดกันมิให้ราษฎรมีส่วนในการกำหนดชะตาของบ้านเมือง ประกอบกับจารีตการใช้เนติบริกรจากเนติบริกร (ข้อ 3.8) เป็นไปเพื่อตอกย้ำว่า การเขียนรัฐธรรมนูญต้องอาศัยเทคนิควิชาการเฉพาะสาขา ชับซ้อนและยากเกินกว่าที่ประชาชนคนสามัญจะมีส่วนร่วมได้ การไม่ยอมรับว่าการมีส่วนร่วมในการร่างและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎร ขัดต่อหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย และเป็นไปตามวัฒนธรรมอำนาจนิยม ผู้มีอำนาจเท่านั้นที่มีสิทธิในการร่างและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

*ประการที่สอง* จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อสงวนอำนาจหรือแบ่งปันอำนาจในหมูชนชั้นปกครอง (ข้อ 3.2) มีผลทำให้อำนาจการเมืองกระจุกตัว การเข้าไปแข่งขันทางการเมืองเป็นไปได้ยาก เนื่องจากมีทำเนียบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองนานับประการ การแสวงหาผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นปรากฏการณ์ปกติ รัฐธรรมนูญอำนาจนิยมยอมออกแบบเพื่อให้อำนาจกระจุกตัว ในขณะที่รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยมีเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งในการกระจายอำนาจ

*ประการที่สาม* จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อให้อำนาจบริหารรุกคืบไปยึดพื้นที่ของอำนาจนิติบัญญัติก็คือการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลดทอนการถ่วงดุลอำนาจอธิปไตยทั้งสามกิติ (ข้อ 3.3) นำไปสู่จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลดทอนอำนาจนิติบัญญัติ (ข้อ 3.4) กลไกการกำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยถูกทำลายทีละเล็กละน้อย จนการถ่วงดุล

อำนาจไร้ประสิทธิภาพ ผลที่ตามมาก็คือ การใช้อำนาจในทางฉ้อฉลปรากฏอย่างแพร่หลาย การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลดทอนอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และให้ฝ่ายบริหารก้าวล่วงไปมีอำนาจนิติบัญญัติ รวมทั้งการลดความเข้มข้นในการถ่วงดุลอำนาจ เหล่านี้ล้วนแต่เกิดจากอิทธิพลของวัฒนธรรมอำนาจนิยม

*ประการที่สี่* จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อธำรงรัฐธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงิน (ข้อ 3.5) มีผลในการให้อำนาจนิติบัญญัติแก่ฝ่ายบริหาร และลดทอนอำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งตรงกันข้ามกับแนวความคิดของสำนัก Public Choice และสำนัก Constitutional Political Economy ที่ต้องการใช้ธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงินในการจำกัดอำนาจของรัฐบาล ธรรมนูญการคลังและธรรมนูญการเงินในรัฐธรรมนูญไทยให้อำนาจเกือบจะผูกขาดแก่รัฐบาลในการเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภา ให้อำนาจแก่รัฐบาลในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา และจำกัดอำนาจรัฐสภาในการแปรญัตติกฎหมายงบประมาณรายจ่ายรัฐบาล ข้อกำหนดต่างๆ เหล่านี้ไม่เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย การใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรเปิดช่องให้มีการเก็บภาษีอากรโดยประชาชนมิได้ยินยอมเห็นชอบ (Taxation Without Representation) นอกจากนี้ การใช้จ่ายที่มีได้เบิกเงินจากบัญชีเงินคงคลังไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา รัฐสภาไม่สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายประเภทนี้ของรัฐบาลได้ อาทิเช่น รัฐบาลสามารถก่อหนี้ต่างประเทศโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่เมื่อถึงกำหนดชำระหนี้ กลับมัดมือมิให้รัฐสภาแปรญัตติลดรายจ่ายในการชำระหนี้เงินกู้ ในประการสำคัญ หากรัฐบาลยังคงมีอำนาจเกือบผูกขาดในการนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภา และยังคงมีอำนาจในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา การปฏิรูปกระบวนการงบประมาณให้สอดคล้องกับครรลองประชาธิปไตยเป็นไปได้ยากยิ่ง ในการเสนอร่างกฎหมาย

งบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐบาลนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับงานและโครงการที่ใช้จ่าย แต่ไม่มีรายละเอียดในด้านการหารายได้ ประชาชนนับทราบแต่เพียงว่ารัฐบาลจะนำเงินไปผลิตบริการสาธารณะอะไรบ้าง แต่ไม่ทราบต้นทุนการผลิต ในประการสำคัญ ไม่ทราบว่ารัฐบาลจะหารายได้เพิ่มจากการเก็บภาษีอากรประเภทใดบ้าง และมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีหรือฐานภาษีหรือไม่<sup>82</sup>

*ประการที่ห้า* การยึดกุมกฎคะแนนเสียงข้างน้อยในการประชุมรัฐสภาเปิดช่องให้ชนชั้นปกครองตรากฎหมายเพื่อเกื้อประโยชน์ตนเองและตรากฎหมายที่มีผลทางลบต่อประชาชนระดับรากหญ้า โดยที่ประชาชนคนสามัญไม่สามารถปกป้องตนเองได้ กฎการลงคะแนนเสียงดังกล่าวย่อมไม่เป็นไปตามครรลองประชาธิปไตย กฎการลงคะแนนเสียงดังกล่าวนี้มีรากฐานมาจากวัฒนธรรมอำนาจนิยม เพราะให้อำนาจชนชั้นปกครองในการตรากฎหมายโดยไม่ต้องฟังเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญซึ่งมีพื้นฐานมาจากวัฒนธรรมอำนาจนิยม จะนำพาสังคมไทยไปสู่สันติประชาธรรมได้หรือไม่

ดังได้กล่าวแล้วว่า สันติประชาธรรมยึดหลักการพื้นฐานอย่างน้อย 2 หลักการ อันได้แก่ หลักการสิทธิและเสรีภาพของปวงชน และหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หลักการหลังนี้ หากจะกล่าวอย่างกว้างก็คือ หลักการธรรมาภิบาล ในกรอบความคิดดังกล่าวนี้ หากจะตอบคำถามพื้นฐานที่ว่า เราจะปฏิรูปการเมืองเพื่ออะไรกัน คำตอบของคำถามนี้คงมีอยู่แล้วว่า เราปฏิรูปการเมืองเพื่อให้ปวงชนชาวไทยมีสิทธิเสรีภาพ และสังคมการเมืองมีธรรมาภิบาล

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญที่ตกอยู่ที่อิทธิพลวัฒนธรรมอำนาจนิยมทำให้มีอาจผลิตรัฐธรรมนูญที่ยอมรับหลักการสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง อันมิได้เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบอบ

<sup>82</sup> กระบวนการเสนอกฎหมายงบประมาณรายจ่ายในรัฐสภาอังกฤษ ดู Carroll (2002: 148-156)

สันติประชาธรรม ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับระหว่างปี 2475-2549 รัฐธรรมนูญที่ยอมรับหลักการสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยอย่างกว้างขวางมีอยู่เพียง 2 ฉบับ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และฉบับปี 2540 ทั้งสองฉบับร่างในขณะที่ยังกลุ่มพลังประชาธิปไตยเข้มแข็ง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ร่างในบรรยากาศ ‘เมื่อท้องฟ้าสีทองผ่องอำไพ ประชาชนจะเป็นใหญ่ในแผ่นดิน’ ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ร่างในบรรยากาศที่ขบวนการปฏิรูปการเมืองมีพลวัตสูงยิ่ง โดยที่บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีความครอบคลุมมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2517

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยเกือบมิได้ให้ความสำคัญแก่ประเด็นธรรมาภิบาล ทั้งด้านความโปร่งใส การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และความรับผิดชอบ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้ความสำคัญแก่ประเด็นเหล่านี้ (รังสรรค์ ทัศนะพรพันธ์ 2546 ก: 180-201; 2547: 127-136) บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในส่วนที่เกี่ยวกับความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีอยู่พอสมควร แต่บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบมีอยู่น้อยมาก ปัญหาสำคัญอยู่ที่ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีข้อสมมติซ่อนเร้นว่า ธรรมาภิบาลเป็นสินค้าเอกชน (Private Goods) ประชาชนคนหนึ่งคนใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดที่ต้องการธรรมาภิบาล จักต้องเป็นผู้แบกรับภาระต้นทุนการได้มาซึ่งธรรมาภิบาล ผู้ที่ต้องการข้อมูลข่าวสารราชการต้องเป็นผู้แบกรับภาระต้นทุนการได้มาซึ่งข่าวสารดังกล่าว ผู้ที่ต้องการการมีส่วนร่วมทางการเมืองในเรื่องใดก็ต้องรับภาระต้นทุนการเข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องนั้น (ดังเช่นการนำเสนอร่างกฎหมาย การดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฯลฯ)

ธรรมาภิบาลมีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะที่แท้ (Pure Public Goods) เพราะไม่มีความเป็นปรปักษ์ในการบริโภค (Non-Rivalness) และมีอาจกีดกันในการบริโภค (Non-Excludability) การกีดกันการบริโภค

มีอาจกระทำได้ เพราะธรรมนูญมีใช้ ‘สินค้า’ ที่สามารถเป็นเจ้าของ และมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน หากสังคมการเมืองใดมีธรรมนูญเมืองใดมีธรรมนูญอันเกิดจากธรรมนูญย้อมตกแก่สมาชิกในสังคมการเมืองนั้น ทุกคน ไม่มีสมาชิกคนไหนคนเดียวในสังคมที่สามารถครอบครองหรือเป็นเจ้าของธรรมนูญเมืองแต่เพียงผู้เดียว ความไม่เป็นปรักษ์เห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า การที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ประโยชน์จากธรรมนูญของสังคมการเมืองใด มิได้เป็นเหตุให้สมาชิกอื่นๆ ในสังคมนั้นได้ประโยชน์น้อยลง ความเป็นสินค้าสาธารณะที่แท้ก่อให้เกิดปัญหา ‘คนดีตัวฟรี’ (Free Riders) กล่าวคือ มีผู้ต้องการประโยชน์จากธรรมนูญ แต่ไม่ต้องการรับภาระต้นทุนการได้มาซึ่งธรรมนูญเพราะทราบแก่ใจดีว่า หากมีผู้หนึ่งผู้ใดรับภาระต้นทุนดังกล่าวนี้ คนอื่นๆ ในสังคมจะได้รับประโยชน์จากธรรมนูญร่วมด้วย หากสมาชิกในสังคมมีประพฤติกรรมเยี่ยง ‘คนดีตัวฟรี’ ทุกคน ธรรมนูญย้อมมีอาจก่อเกิดในสังคมนั้นได้ด้วยเหตุดังนี้ จึงมีเหตุผลสนับสนุนให้สังคมโดยส่วนรวมหรือรัฐบาลในฐานะผู้แทนสังคมเป็นผู้รับภาระต้นทุนธรรมนูญ ธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้สนใจประเด็นภาระต้นทุนธรรมนูญ ธรรมนูญย้อมเกิดขึ้นได้ยาก หากกล่าวด้วยภาษาเศรษฐศาสตร์ กลไกราคาแต่โดยลำพังมีอาจนำมาซึ่งธรรมนูญได้ (ริงสรรค์ ณะพรพันธุ์ 2546 ก: 200-201)

การเขียนรัฐธรรมนูญไทยยังมีจารีตสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อการปฏิรูปการเมือง ก็คือการละเลยบทบัญญัติว่าด้วยการตรากฎหมายใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้อนุวัตรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ไม่มีบทบัญญัติที่ว่าบรรดากฎหมายที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจักต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือจักต้องตรากฎหมายใหม่ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังไม่กำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิมนั้นด้วย ผลที่เกิดขึ้นก็คือ รัฐธรรมนูญแม้จะร่างอย่างดีเลิศอย่างไร เมื่อยังคงบังคับใช้ในโครงสร้างกฎหมายเก่าและในโครงสร้างวัฒนธรรม

การเมืองเดิม ก็มิอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามเจตนารมณ์ได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนนก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้มีสิทธิชุมชน (มาตรา 46) แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 บังคับใช้จนเกือบครบทศวรรษ ก็ยังไม่มีการตรากฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชน (รั้งสรรค์ ณะพรพันธุ์ 2546 ข: 355-358) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้ประชาชนมีเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารสาธารณะ (มาตรา 58 และ 59) แต่ไม่มีการแก้ไข พ.ร.บ.ข่าวสารข้อมูลของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งบังคับใช้ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และมีได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (รั้งสรรค์ ณะพรพันธุ์ 2546 ก: 186-190)

แนวความคิดว่าด้วยสันติประชาธรรมมีรากฐานมาจากวัฒนธรรมประชาธิปไตย จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญซึ่งมีพื้นฐานมาจากวัฒนธรรมอำนาจนิยมยากที่จะผลิตรัฐธรรมนูญอันนำพาสังคมไทยไปสู่อุดมรัฐแห่งสันติประชาธรรมได้ ถ้าหากเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การสถาปนาหลักการสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหลักการธรรมาภิบาล<sup>83</sup> การผลักดันกระบวนการปฏิรูปการเมืองจักต้องเริ่มต้นที่การปฏิรูปจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ หากจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญมิอาจสลัดออกจากแอกวัฒนธรรมอำนาจนิยม การปฏิรูปการเมืองย่อมยากที่จะเกิดขึ้นได้ การปฏิรูปจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อวัฒนธรรมประชาธิปไตยเป็นวัฒนธรรมการเมืองหลักของสังคมไทย การต่อสู้ระหว่างวัฒนธรรมประชาธิปไตยกับวัฒนธรรมอำนาจนิยมนั้นกินเวลา และมีไข่เรื่องง่ายที่วัฒนธรรมประชาธิปไตยจะเอาชนะวัฒนธรรมอำนาจนิยมได้

<sup>83</sup> เหตุไธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรับผิดชอบทางการเมือง (Political Accountability) จึงสมควรเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง โปรดอ่าน Humphries and Bates (2005) และ Bates (Forthcoming)

## 6. บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยส่วนใหญ่และธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักรบางฉบับมีบทบัญญัติและหมวดว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ บทบัญญัติเหล่านี้กำหนดองค์กรและกระบวนการร่างและแก้ไขเพิ่มเติมตามแต่กรณี บทบัญญัติเหล่านี้มีลายลักษณ์อักษรและมีผลบังคับตามกฎหมาย เพราะเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่ยังมีกฎกติกาอีกประเภทหนึ่งที่ไม่มียลายลักษณ์อักษรและไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย แต่มีผลต่อการผลิตรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นฉบับใหม่หรือฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เราเรียกกฎกติกาชุดนี้ว่า ‘จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ’ ซึ่งเป็น ‘มือที่มองไม่เห็น’ กำกับ การเขียนรัฐธรรมนูญ

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเป็นธรรมเนียมปฏิบัติหรือกฎกติกาว่าด้วยการเขียนรัฐธรรมนูญ ไม่มีลายลักษณ์อักษร และไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย แต่มีอิทธิพลยิ่งกว่ากฎกติกาอย่างเป็นทางการที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ ในขณะที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกำหนดองค์กร กระบวนการ และกฎกติกาการร่างหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้เข้าไปกำกับสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญและการออกแบบรัฐธรรมนูญ จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเป็นธรรมเนียมปฏิบัติหรือกฎกติกาที่กำหนดการออกแบบรัฐธรรมนูญ และเข้าไปกำกับเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ

จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญก่อเกิดจากวัฒนธรรมการเมืองในสังคมวัฒนธรรมการเมืองที่สำคัญในสังคมไทยมีอยู่ 2 กระแส กระแสหนึ่งได้แก่ วัฒนธรรมอำนาจนิยม อีกกระแสหนึ่งได้แก่ วัฒนธรรมประชาธิปไตย โดยที่วัฒนธรรมอำนาจนิยมเป็นกระแสหลัก เนื่องจากฝังรากลึกในสังคมไทยยาวนาน ส่วนวัฒนธรรมประชาธิปไตยเป็นกระแสรอง จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญที่มีพื้นฐานจากวัฒนธรรมอำนาจนิยมมิได้ให้ความสำคัญแก่ประเด็นสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แต่



กำหนดกฎกติกาในทางเกื้อหนุนอำนาจและผลประโยชน์ของชนชั้นปกครองที่กุมอำนาจรัฐ มิได้ให้ความสำคัญแก่ประเด็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจอธิปไตยทั้งสาม รวมทั้งการสถาปนาธรรมเนียมปฏิบัติในสังคมการเมืองไทย จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยเช่นนี้มีอาจก่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองได้

แต่จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญมิได้อยู่คงที่ซ้ำกับปีซ้ำกัลป์ หากแต่เปลี่ยนแปลงตามการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการเมือง เหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการเมืองมีทั้งเหตุปัจจัยภายในและเหตุปัจจัยภายนอกประเทศ แต่โดยทั่วไป เหตุปัจจัยภายในประเทศมีความสำคัญยิ่งกว่าเหตุปัจจัยภายนอกประเทศ การต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังต่างๆ ในสังคมมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการเมือง

ประวัติศาสตร์การเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 เป็นประวัติศาสตร์การต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลัง 3 กลุ่ม อันประกอบด้วยกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย กลุ่มพลังยี่อาธิปไตย และกลุ่มพลังประชาธิปไตย โดยที่การต่อสู้ในชั้นรากฐานเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยกับกลุ่มพลังประชาธิปไตย ในขณะที่กลุ่มพลังยี่อาธิปไตยสามารถอยู่รอดและเสถียรในระบอบการเมืองการปกครองทุกรูปแบบ กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยยึดกุมวัฒนธรรมอำนาจนิยม และได้ประโยชน์จากวัฒนธรรมอำนาจนิยม ในขณะที่กลุ่มพลังประชาธิปไตยต้องการให้วัฒนธรรมประชาธิปไตยเข้าไปแทนที่วัฒนธรรมอำนาจนิยม กลุ่มพลังอำนาจแต่ละกลุ่มมีชุดของจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญของตนเอง โดยที่มีกฎกติกาและการออกแบบรัฐธรรมนูญทั้งที่เหมือนและแตกต่างจากกลุ่มพลังอื่นๆ จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญของกลุ่มใดล้วนสนองผลประโยชน์และเป้าประสงค์ของกลุ่มนั้น แม้ว่าการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ แต่จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะดำรงอยู่ได้หรือไม่ และมีอายุยืนยาวเพียงใด ขึ้นอยู่กับการยอมรับของประชาชน กลุ่มพลังแต่ละกลุ่มจำเป็นต้อง

กลุ่มมเกลลาและ ‘ล้างสมอง’ ประชากรให้ยอมรับจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญชุดของตน และขับเคื้อนจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญของตนเข้าสู่วัฒนธรรมการเมืองของประชาชน เพื่อให้จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญชุดของตนมีฐานะเป็นจารีตหลักในการเขียนรัฐธรรมนูญ

จากการสำรวจจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน (หัวข้อ 3) ได้ข้อสรุปสำคัญว่า จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญไทยในปัจจุบันได้รับอิทธิพลอย่างมากจากวัฒนธรรมอำนาจนิยม โดยที่อิทธิพลของวัฒนธรรมประชาธิปไตยมีเพียงส่วนน้อย จารีตการเขียนรัฐธรรมนูญเช่นนี้มีอาจนำสังคมไทยไปสู่สันติประชาธรรมได้





**ตารางที่ 1**  
**รัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองอาณาจักรไทย**  
**จำแนกตามลักษณะประชาธิปไตย**  
 2475 – 2549

ระบอบการเมืองการปกครอง	รัฐธรรมนูญ/ธรรมนูญการปกครอง
ระบอบเผด็จการ/คนาธิปไตย	รธน 2490 ธนป 2502 ธนป 2515 รธน 2519 ธนป 2520 ธนป 2534 รธน 2549
ระบอบคนาธิปไตย	ธนป 2475
ระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย	รธน 2475 รธน 2475/2495 รธน 2521 รธน 2534
ค่อนข้างเป็นประชาธิปไตย	รธน 2492 รธน 2534/2538
ระบอบประชาธิปไตย	รธน 2489 รธน 2517 รธน 2540

**ตารางที่ 2**  
**การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองกับกำเนิดรัฐธรรมนูญไทย**  
 2475 – 2549

การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง	รัฐธรรมนูญที่ผลิต	ลักษณะรัฐธรรมนูญ
1. การปฏิวัติ 2475 2. รัฐประหาร 2490 3. รัฐประหาร 2494 4. รัฐประหาร 2500 5. รัฐประหาร 2501 6. รัฐประหาร 2514 7. ตุลาคม 2516 8. รัฐประหาร 2519 9. รัฐประหาร 2520 10. รัฐประหาร 2534 11. พฤษภาคม 2535 12. รัฐประหาร 2549	ธนป ชั่วคราว 2475 รธน 2490 รธน 2475/2495 ไม่มี ธนป 2502 ธนป 2515 รธน 2517 รธน 2519 ธนป 2520 ธนป 2534 รธน 2540 รธน 2549	คณาธิปไตย เผด็จการ/คณาธิปไตย กึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย เผด็จการ/คณาธิปไตย เผด็จการ/คณาธิปไตย ประชาธิปไตย เผด็จการ/คณาธิปไตย เผด็จการ/คณาธิปไตย เผด็จการ/คณาธิปไตย ประชาธิปไตย เผด็จการ/คณาธิปไตย

**ตารางที่ 3**  
**รัฐธรรมนูญฐานกับกำเนิดรัฐธรรมนูญฉบับใหม่**  
 2475 – 2549

รัฐธรรมนูญฐาน	รัฐธรรมนูญฉบับใหม่	ลักษณะรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
1. รธน 2490	รธน 2492	ค่อนข้างเป็นประชาธิปไตย
2. ธนป 2502	รธน 2511	กึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย
3. ธปน 2515	ไม่มี	-
4. ธนป 2520	รธน 2521	กึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย
5. ธนป 2534	รธน 2543	กึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย
6. ธนป 2549	?	?

**ตารางที่ 4**  
**รัฐมนตรีกับตำแหน่งข้าราชการประจำ**  
 2475-2549

คุณสมบัติรัฐมนตรี	รัฐธรรมนุญ	จำนวนฉบับ
รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำ ในขณะเดียวกันมิได้	รธน 2489 รธน 2492 รธน 2517 รธน 2519 รธน 2521 รธน 2534 รธน 2540	7
มิได้กำหนด	ธนป 2475 รธน 2475 รธน 2490 รธน 2475/2495 ธนป 2502 รธน 2511 ธนป 2515 ธนป 2520 ธนป 2534 รธน 2549	10

ที่มา: ตารางผนวกที่ 1

ตารางที่ 5  
 นายกรัฐมนตรีกับตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
 2475 – 2549

คุณสมบัติ	รัฐธรรมนูญ	จำนวนฉบับ
นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	รธนป 2475 รธน 2475 รธน 2517 รธน 2534/2535 (4) รธน 2540	5
มิได้กำหนด	รธน 2489 รธน 2490 รธน 2492 รธน 2475/2495 รธนป 2502 รธน 2511 รธนป 2515 รธน 2519 รธนป 2520 รธน 2521 รธนป 2534 รธน 2534 รธน 2549	13

ที่มา: ตารางผนวกที่ 2

หมายเหตุ: จำนวนรวมเกิน 17 ฉบับ เนื่องจาก รธน 2534/2535 (4) แก่ไข รธน 2534



ตารางที่ 6  
จำนวนรัฐมนตรีที่ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
2475 - 2549

จำนวนรัฐมนตรีที่ต้องเป็น ส.ส.	รัฐธรรมนูญ
ทุกคน (100%)	ธนป 2475
≥ 14 คน (58.3 -100.0%)	รธน 2475
≥ 50%	รธน 2517
ไม่ได้กำหนด	รธน 2489 รธน 2490 รธน 2492 รธน 2475/2495 ธนป 2502 รธน 2511 ธนป 2515 รธน 2519 ธนป 2520 รธน 2521 ธนป 2534 รธน 2534 รธน 2540 รธน 2549
	รวม 14 ฉบับ

ที่มา: ตารางผนวกที่ 2

- หมายเหตุ: 1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม ธนป 2475 ในระยะแรกมาจากกาหนดตั้ง  
2. จำนวนรัฐมนตรีตาม รธน 2475 อย่างน้อย 14 คน อย่างมาก 24 คน

ตารางที่ 7  
ผู้ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภาในระบบสภาคู่  
2475 – 2549

ผู้ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภา	รัฐธรรมนูญ	จำนวนฉบับ
ประธานสภาผู้แทนราษฎร	รธน 2517 รธน 2534/2535 (1) รธน 2534/2538 รธน 2540	3
ประธานวุฒิสภา/พฤฒสภา	รธน 2489 รธน 2490 รธน 2492 รธน 2511 รธน 2521 รธน 2534	6

ที่มา: ตารางผนวกที่ 3

หมายเหตุ: 1. รธน 2534/2535 (1) และ รธน 2534/2538 นับเป็นฉบับเดียวกัน  
2. รัฐธรรมนูญที่ยึดระบบสภาเดี่ยวมี 9 ฉบับ ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภา

**ตารางที่ 8**  
**อำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ**  
 2475 - 2549

สภาที่มีอำนาจนิติบัญญัติ	รัฐธรรมนูญ	จำนวนฉบับ
สภาผู้แทนราษฎร	ธนป 2475 รธน 2475 รธน 2475/2495	3
รัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาหรือพหุสภา)	รธน 2489 รธน 2490 รธน 2492 รธน 2511 รธน 2517 รธน 2521 รธน 2534 รธน 2540	8
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน	ธนป 2502 ธนป 2515 รธน 2519 ธนป 2520 ธนป 2534 รธน 2549	6

ที่มา: ตารางผนวกที่ 4

หมายเหตุ: อำนาจนิติบัญญัติครอบคลุมเฉพาะการตราพระราชบัญญัติ  
และการให้ความเห็นชอบพระราชกำหนด

**ตารางที่ 9**  
**อำนาจฝ่ายบริหารในการเสนอร่างและตรากฎหมาย**  
**2475 – 2549**

การกำหนดอำนาจ	การเสนอร่างพระราชบัญญัติ	การตราพระราชกฤษฎีกา	การตราพระราชกำหนด
กำหนดอำนาจ	รธน 2489 รธน 2490 รธน 2492 รธน 2475/2495 รธน 2511 ธนป 2515 รธน 2517 รธน 2519 รธน 2521 ธนป 2534 รธน 2534 รธน 2540 รธน 2549  รวม 13 ฉบับ	รธน 2475 รธน 2489 รธน 2490 รธน 2492  รธน 2475/2495 รธน 2511 ธนป 2515 ธนป 2515 รธน 2517 รธน 2519 ธนป 2520 รธน 2521 ธนป 2534 รธน 2534 รธน 2540 รธน 2540 รธน 2549  รวม 15 ฉบับ	รธน 2489 รธน 2490 รธน 2492 รธน 2475/2495 รธน 2511 ธนป 2515 รธน 2517 รธน 2519 ธนป 2520 รธน 2521 ธนป 2534 รธน 2534 รธน 2540 รธน 2549  รวม 14 ฉบับ
มิได้กำหนดอำนาจ	ธนป 2475 รธน 2475 ธนป 2502 ธนป 2520 รวม 4 ฉบับ	ธนป 2475 ธนป 2502  รวม 2 ฉบับ	ธนป 2475 รธน 2475 ธนป 2502  รวม 3 ฉบับ

ที่มา: ตารางผนวกที่ 5

ตารางที่ 10  
อำนาจการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน  
2475 - 2549

สภาที่มีอำนาจการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน	รัฐธรรมนูญ	จำนวนฉบับ
สภาผู้แทนราษฎร	รธนป 2475 รธน 2475 รธน 2475/2495	3
รัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาหรือพหุสภา)	รธน 2489 รธน 2490 รธน 2492 รธน 2511 รธน 2517 รธน 2521 รธน 2534 รธน 2540	8
มิได้กำหนด	รธนป 2502 รธนป 2515 รธน 2519 รธนป 2520 รธนป 2534 รธน 2549	6

ที่มา: ตารางผนวกที่ 6

**ตารางที่ 11**  
**การลงมติไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลง**  
 2475 – 2549

มติความไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลง	รัฐธรรมนูญ
<p>1. <u>สภาที่แถลงนโยบายและลงมติความไว้วางใจ</u> สภาผู้แทนรัฐสภา</p> <p style="text-align: center;">รัฐสภา</p>	<p>รธน 2475            รธน 2492            รธน 2475/2495            รธน 2517            รวม 4 ฉบับ</p> <p>รธน 2489            รธน 2490            รธน 2511*            รธน 2521*            รธน 2534*            รธน 2540*            รวม 6 ฉบับ</p> <p>รธน 2534            รวม 1 ฉบับ</p>
<p>สภานิติบัญญัติแห่งชาติ</p> <p>มิได้กำหนดให้แถลงนโยบาย</p> <p>มิได้กำหนดให้แถลงนโยบาย</p>	<p>รธน 2534</p> <p>จนป 2475            จนป 2502            จนป 2515            รธน 2519            จนป 2520            รธน 2549            รวม 6 ฉบับ</p>

มติความไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลง	รัฐธรรมนูญ
<p>2. การลงมติความไว้วางใจ มีการลงมติ</p> <p>ไม่มีการลงมติ</p>	<p>รธน 2475 รธน 2489 รธน 2490 รธน 2492 รธน 2475/2495 รธน 2517</p> <p>รวม 6 ฉบับ</p>
<p>มิได้กำหนดให้แถลงนโยบาย</p>	<p>รธน 2511 รธน 2521 รธน 2534 รธน 2534 รธน 2540</p> <p>รวม 5 ฉบับ</p>
	<p>รธน 2475 รธน 2502 รธน 2515 รธน 2519 รธน 2520 รธน 2549</p> <p>รวม 6 ฉบับ</p>

ที่มา: ตารางผนวกที่ 7

ตารางที่ 12  
การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ  
2475 - 2549

สภาที่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจ	รัฐธรรมนูญ	จำนวนฉบับ
สภาผู้แทนราษฎร	รธน 2475 รธน 2489 รธน 2490 รธน 2475/2495 รธน 2517 รธน 2521 รธน 2543/2535 (3) รธน 2540	9
สภาผู้แทนราษฎรและ/หรือวุฒิสภา	รธน 2511 รธน 2534	2
มิได้กำหนดอำนาจการลงมติความไม่ไว้วางใจ	รธนป 2475 รธนป 2502 รธนป 2515 รธน 2519 รธนป 2520 รธนป 2534 รธน 2549	7

ที่มา: ตารางผนวกที่ 8

หมายเหตุ: จำนวนรัฐธรรมนูญเกิน 17 ฉบับ เพราะ รธน 2534/2535 แก้ไข รธน 2534



**ตารางที่ 13**  
**เกณฑ์การยื่นพฤติการณ์ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ**  
 2475 - 2549

จำนวนสมาชิกรัฐสภาผู้เข้าชื่อเสนอญัตติ	รัฐธรรมนูญ	จำนวนฉบับ
ไม่น้อยกว่า 24 คน	รธน 2475 รธน 2489 รธน 2490	3
ไม่น้อยกว่า หนึ่งในสาม	รธน 2492 รธน 2475/2495	2
ไม่น้อยกว่า หนึ่งในห้า	รธน 2511 รธน 2517 รธน 2521 รธน 2534 รธน 2540 (เฉพาะ รมต.)	5
มิได้กำหนดการลงมติความไม่ไว้วางใจ	รธนป 2475 รธนป 2502 รธนป 2515 รธนป 2519 รธนป 2520 รธนป 2534 รธน 2549	7

ที่มา: ตารางผนวกที่ 8

- หมายเหตุ:
1. รธน 2475, รธน 2489 และ รธน 2490 มิได้กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ให้กำหนดในกฎหมายเลือกตั้ง
  2. รธน 2540 กำหนดให้การยื่นพฤติการณ์ความไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ต้องมี ส.ส. ลงนามไม่น้อยกว่าสองในห้า

ตารางที่ 14  
ผู้มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในสภา  
2475 - 2549

ผู้มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี	รัฐธรรมนูญ	จำนวนฉบับ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	รธน 2475 รธน 2475/2549	2
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา/พฤฒสภา	รธน 2489 รธน 2490 รธน 2492 รธน 2511 รธน 2517 รธน 2521 รธน 2534 รธน 2540	8
สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	รธน 2549	1
ไม่มีบทบัญญัติกำหนดสิทธิการตั้งกระทู้	รธน 2475 รธน 2502 รธน 2515 รธน 2519 รธน 2520 รธน 2534	6

ที่มา: ตารางผนวกที่ 9

ตารางที่ 15  
ผู้มีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง  
2475 - 2549

ผู้มีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง	รัฐธรรมนูญ	จำนวนฉบับ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	รธน 2475/2495 รธน 2517	2
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา	รธน 2492 รธน 2511	2
สมาชิกวุฒิสภา	รธน 2534 รธน 2540	2
สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	รธน 2549	1
ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง	รธนป 2475 รธน 2475 รธน 2489 รธน 2490 รธนป 2502 รธนป 2515 รธน 2519 รธนป 2520 รธน 2521 รธนป 2534	10

ที่มา: ตารางผนวกที่ 10

## ตารางที่ 16

เงื่อนไขการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง

2475 - 2549

จำนวนสมาชิกรัฐสภาขั้นต่ำที่เข้าชื่อเสนอนิติ	รัฐธรรมนูญ	จำนวนฉบับ
ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า	รธน 2492 รธน 2475/2495 รธน 2511 รธน 2517	4
ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม	รธน 2534	1
ไม่น้อยกว่าสามในห้า	รธน 2540	1
ไม่น้อยกว่า 100 คน	รธน 2549	1
ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง	รธนป 2475 รธน 2475 รธน 2489 รธน 2490 รธนป 2502 รธนป 2515 รธน 2519 รธนป 2520 รธน 2521 รธนป 2534	10

ที่มา: ตารางผนวกที่ 10

**ตารางที่ 17**  
**รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา**  
 2475 - 2549

คุณสมบัติรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี	รัฐธรรมนูญ	ระบบสภา
รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี ต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา	รธน 2511 รธน 2540 รวม 2 ฉบับ	ระบบสภาคู่ ระบบสภาคู่
รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี ต้องไม่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ/ สภาร่างรัฐธรรมนูญ/สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน	รธน 2502 รธน 2515 รธน 2519 รธน 2520 รธน 2534 รธน 2549 รวม 6 ฉบับ	ระบบสภาเดี่ยว ระบบสภาเดี่ยว ระบบสภาเดี่ยว ระบบสภาเดี่ยว ระบบสภาเดี่ยว
ส.ส.ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีมีต้องลาออก จากสมาชิกภาพ ส.ส.	รธน 2475 รธน 2475/2495 รวม 2 ฉบับ	ระบบสภาเดี่ยว ระบบสภาเดี่ยว
ไม่มีบทบัญญัติห้าม	รธน 2475 รธน 2489 รธน 2490 รธน 2492 รธน 2517 รธน 2521 รธน 2534 รวม 7 ฉบับ	

ที่มา: ตารางผนวกที่ 11

**ตารางที่ 18**  
**คุณสมบัติบางประการของรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี**  
 2475 – 2549

กฎกติกา	รัฐธรรมนูญ
รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ	รธน 2489 รธน 2492 รธน 2517 รธน 2521 รธน 2534 รธน 2540  รวม 6 ฉบับ
นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง	ธนป 2475 รธน 2475 รธน 2517 รธน 2534/2535 (4) รธน 2540  รวม 5 ฉบับ
รัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง ทุกคน มากกว่ากึ่งหนึ่ง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง	ธนป 2475 รธน 2475 รธน 2517

กฎกติกา	รัฐธรรมนูญ
รัฐมนตรี และ นายกรัฐมนตรี ต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา	ธนป 2502 รธน 2511 ธนป 2515 รธน 2519 ธนป 2520 ธนป 2534 รธน 2540 รธน 2549  รวม 8 ฉบับ

ที่มา: ตารางผนวกที่ 1, 2 และ 11

**ตารางที่ 19**  
**ความรับผิดชอบที่ฝ่ายบริหารมีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ**  
 2475 - 2549

สภาที่ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบ	รัฐธรรมนูญ	จำนวนฉบับ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ธนป 2475 รธน 2475 รธน 2475/2495 รธน 2517 รธน 2521	5
รัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา/พutschสภา)	รธน 2489 รธน 2490 รธน 2492 รธน 2511 รธน 2534 รธน 2540	6
มิได้กำหนดความรับผิดชอบ	ธนป 2502 ธนป 2515 รธน 2519 ธนป 2520 ธนป 2534 รธน 2549	6

ที่มา: ตารางผนวกที่ 12



ตารางที่ 20  
ผู้มีอำนาจเสนอกฎหมายทั่วไปในรัฐสภา  
2475 - 2549

ผู้มีอำนาจเสนอกฎหมายทั่วไป	รัฐธรรมนุญ	จำนวนฉบับ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ธนป 2475 รธน 2475	2
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี	รธน 2489 รธน 2492 รธน 2475/2495 รธน 2517 รธน 2521 รธน 2534 รธน 2540	7
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี	รธน 2490 รธน 2511	2
คณะรัฐมนตรี	ธนป 2534	1
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ/สภาร่างรัฐธรรมนูญ/ สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน	ธนป 2502 ธนป 2520	2
สภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี	ธนป 2515 รธน 2519 รธน 2549	3

ที่มา: ตารางผนวกที่ 13

**ตารางที่ 21**  
**บทบัญญัติว่าด้วยพระราชกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ**  
**หรือการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ**  
 2475 - 2549

มีบทบัญญัติ	ไม่มีบทบัญญัติ
รธน 2489	รธนป 2475
รธน 2490	รธน 2475
รธน 2492	รธนป 2502
รธน 2475/2495	
รธน 2511	
รธนป 2515	
รธน 2517	
รธน 2519	
รธนป 2520	
รธน 2521	
รธนป 2534	
รธน 2534	
รธน 2540	
รธน 2549	
รวม 14 ฉบับ	รวม 3 ฉบับ

ที่มา: ตารางผนวกที่ 14

ตารางที่ 22  
 ระยะเวลาการนำพระราชกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ ฯลฯ  
 ขอความเห็นชอบจากรัฐสภา  
 2475 – 2549

เงื่อนไขเวลา	รัฐธรรมนูญ	จำนวนฉบับ
1. ขอความเห็นชอบโดยไม่ชักช้า	ธนป 2515 รธน 2519 ธนป 2520 ธนป 2534 รธน 2549	5
2. ขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในการประชุมครั้งต่อไป	รธน 2489 รธน 2492 รธน 2475/2495 รธน 2511 รธน 2517 รธน 2521 รธน 2534 รธน 2540	8
3. แจ้งรัฐสภาเพื่อทราบไม่ต้องขอความเห็นชอบ	รธน 2490	1
4. ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยพระราชกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ	ธนป 2475 รธน 2475 ธนป 2502	3

ที่มา: ตารางผนวกที่ 14

**ตารางที่ 23**  
**เงื่อนไขการนำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ**  
**ขอความเห็นชอบจากรัฐสภา**

2475 – 2549

เงื่อนไขสัถยาบัน	รัฐธรรมนูญ	จำนวนฉบับ
1. สัญญาซึ่งมีบทเปลี่ยนแปลงพระราชอาณาเขต	รธน 2475 รธน 2489 รธน 2492 รธน 2475/2495 รธน 2511 รธน 2517 รธน 2521 รธน 2534 รธน 2540	9
2. สัญญาที่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสัญญานั้น	รธน 2475 รธน 2489 รธน 2492 รธน 2475/2495 รธน 2511 รธน 2517 รธน 2521 รธน 2534 รธน 2540	9
3. สัญญาซึ่งมีบทเปลี่ยนแปลงเขตอธิปไตยแห่งชาติ	รธน 2517 รธน 2521	2
4. สัญญาซึ่งมีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ	รธน 2534 รธน 2540	2

เงื่อนไขสถาบัน	รัฐธรรมนูญ	จำนวนฉบับ
5. สนธิสัญญาพันธมิตร ทางทหาร	รธน 2517	1
6. มิได้กำหนดเงื่อนไขการขอ ความเห็นชอบจากรัฐสภา	รธนป 2475 รธน 2490	2
7. มิได้กำหนดอำนาจการทำ สัญญาและข้อตกลง ระหว่างประเทศ	รธนป 2502 รธนป 2515 รธน 2519 รธนป 2520 รธน 2549	5

ที่มา: ตารางผนวกที่ 15

## ตารางที่ 24

อำนาจการยุบสภาตามรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย

2475 – 2549

อำนาจการยุบสภา	รัฐธรรมนูญ	จำนวนฉบับ
มีบทบัญญัติว่าด้วยการยุบสภา	รธน 2475 รธน 2489 รธน 2490 รธน 2492 รธน 2475/2495 รธน 2511 รธน 2517 รธน 2521 รธน 2534 รธน 2540	10
ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการยุบสภา	ธนป 2475 ธนป 2502 ธนป 2515 รธน 2519 ธนป 2520 ธนป 2534 รธน 2549	7

ที่มา: ตารางผนวกที่ 16



อำนาจและคุณสมบัติ	มีบทบัญญัติ	ไม่มีบทบัญญัติ
รวม	รธน 2534 รธน 2540 รธน 2549 16 ฉบับ	1 ฉบับ
3. ผู้พิพากษาและตุลาการต้อง ไม่เป็นข้าราชการการเมือง หรือดำรงตำแหน่งการเมือง	รธน 2517 รธน 2521 รธน 2534 รธน 2540	รธนป 2475 รธน 2475 รธน 2489 รธน 2490 รธน 2492 รธน 2475/2495 รธนป 2502 รธน 2511 รธนป 2515 รธน 2519 รธนป 2520 รธนป 2534 รธน 2549 13 ฉบับ
รวม	4 ฉบับ	

ที่มา: ตารางผนวกที่ 17 และ 18



ตารางที่ 26  
 บทบัญญัติว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน  
 2475 – 2549

มีบทบัญญัติว่าด้วย กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน	ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วย กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน
รธน 2489 รธน 2490 รธน 2492 รธน 2475/2495 รธน 2511 ธนป 2515 รธน 2517 รธน 2519 รธน 2521 รธน 2534 รธน 2540 รธน 2549	ธนป. 2475 รธน. 2475 ธนป. 2502 ธนป. 2520 ธนป. 2534
รวม 12 ฉบับ	5 ฉบับ

ที่มา: ตารางผนวกที่ 19

ตารางที่ 27  
อำนาจวินิจฉัยกฎหมายว่าด้วยการเงิน  
2475 – 2549

ผู้มีอำนาจ	รัฐธรรมนูญ	จำนวนฉบับ
1. ประธานสภาผู้แทนราษฎร	รธน 2489 รธน 2490 รธน 2492 รธน 2475/2495 รธน 2517 รธน 2521 รธน 2534	7
2. ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี	รธน 2511	1
3. ประธานสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	รธน 2515 รธน 2549	2
4. คณะกรรมาธิการวิสามัญ วินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ	รธน 2519	1
5. ที่ประชุมร่วมประธานสภา ผู้แทนราษฎรกับประธาน คณะกรรมาธิการสามัญทุก คณะของสภาผู้แทนราษฎร	รธน 2540	1
6. ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วย กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน	รธน 2475 รธน 2475 รธน 2502 รธน 2520 รธน 2534	5

ที่มา: ตารางผนวกที่ 21

## ตารางที่ 28

บทบัญญัติว่าด้วยพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา

2475 – 2549

มีบทบัญญัติ	ไม่มีบทบัญญัติ
<p>รธน 2489</p> <p>รธน 2490</p> <p>รธน 2492</p> <p>รธน 2475/2495</p> <p>รธน 2511</p> <p>รธนป 2515</p> <p>รธน 2517</p> <p>รธน 2519</p> <p>รธนป 2520</p> <p>รธน 2521</p> <p>รธนป 2534</p> <p>รธน 2534</p> <p>รธน 2540</p> <p>รธน 2549</p>	<p>รธนป 2475</p> <p>รธน 2475</p> <p>รธนป 2502</p>
รวม 14 ฉบับ	3 ฉบับ

ที่มา: ตารางผนวกที่ 22

**ตารางที่ 29**  
**เงื่อนไขการนำพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา**  
**ขอความเห็นชอบจากรัฐสภา**  
 2475 – 2549

เงื่อนไขเวลา	รัฐธรรมนูญ	จำนวนฉบับ
1. ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา	รธน 2490	1
2. ขอความเห็นชอบโดยไม่ชักช้า	ธนป 2515 รธน 2519 ธนป 2520 รธน 2534 รธน 2549	5
3. ภายใน 2 วัน	รธน 2489 รธน 2492 รธน 2475/2495 รธน 2511 รธน 2517	5
4. ภายใน 3 วัน	รธน 2521 รธน 2534 รธน 2540	3
5. ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีและเงินตรา	ธนป 2475 รธน 2475 ธนป 2502	3

ที่มา: ตารางผนวกที่ 22

**ตารางที่ 30**  
**บทบัญญัติว่าด้วยการแปรญัตติกฎหมายงบประมาณรายจ่าย**  
**ในสภาผู้แทนราษฎร**  
 2475 – 2549

มีบทบัญญัติ	ไม่มีบทบัญญัติ
รธน 2521 รธน 2534 รธน 2540	ธนป 2475 รธน 2475 รธน 2489 รธน 2490 รธน 2492 รธน 2475/2495 ธนป 2502 รธน 2511 ธนป 2515 รธน 2517 รธน 2519 ธนป 2520 ธนป 2534 รธน 2549
รวม 3 ฉบับ	14 ฉบับ

ที่มา: ตารางผนวกที่ 23

## ตารางที่ 31

กฎกติกาว่าด้วยองค์ประชุมรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครอง

2475 – 2549

กฎกติกาว่าด้วยองค์ประชุมรัฐสภา	รัฐธรรมนูญ
ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม	รธน 2475 รธน 2498 รธน 2490 รธน 2492 รธน 2475/2495 รธน 2511 ธนป 2515 รธน 2517 ธนป 2520 ธนป 2534
ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง	ธนป 2475 รธน 2521 รธน 2534 รธน 2540 รธน 2549
มิได้กำหนดชัดเจน	ธนป 2502 (รัฐสภาตราข้อบังคับการประชุมเอง) รธน 2519 (รัฐสภาตราข้อบังคับการประชุมเอง)

ที่มา: ตารางผนวกที่ 24

## ตารางที่ 32

กฎการลงคะแนนเสียงในรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครอง  
วาระการประชุมทั่วไป  
2475 – 2549

กฎการลงคะแนนเสียง	รัฐธรรมนูญ
$\geq 16.67\% + 1$	รธน 2475 รธน 2489 รธน 2490 รธน 2492 รธน 2475/2495 รธน 2511 รธน 2517 ธนป 2534
$\geq 25\% + 1$	ธนป 2475 รธน 2521 รธน 2534 รธน 2540
มิได้กำหนดชัดเจน	ธนป 2502 ธนป 2515 รธน 2519 ธนป 2520 รธน 2549

## ตารางที่ 33

ลำดับเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงอำนาจนิติบัญญัติ

2475 – 2549

รัฐธรรมนูญ	อำนาจนิติบัญญัติ	สถานะบ้านปลาย
รธน 2475	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกา</li> <li>2. ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ฝ่ายบริหารมีสิทธิไม่ตอบ</li> <li>3. ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอันจำกัด ในการให้ความเห็นชอบสัญญา และข้อตกลงระหว่างประเทศที่ทำโดยฝ่ายบริหาร</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ฝ่ายบริหารยังคงมีอำนาจ</li> <li>2. ฝ่ายบริหารยังคงมีสิทธิไม่ตอบกระทู้</li> <li>3. ฝ่ายบริหารยังคงมีอำนาจในระดับเดิม</li> </ol>
รธน 2489	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนด</li> <li>2. คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินส.ส. จะเสนอร่างกฎหมายด้วยการเงินได้ ต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ฝ่ายบริหารยังคงมีอำนาจ</li> <li>2. ฝ่ายบริหารยังคงมีอำนาจ</li> </ol>
รธน 2511	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. รัฐบาลแถลงนโยบายโดยไม่มีกรลงมติความไว้วางใจ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. รธน 2517 กลับไปใช้กติกากการลงมติความไว้วางใจ นับตั้งแต่ รธน 2521 เป็นต้นมา ไม่มีการลงมติ</li> </ol>



รัฐธรรมนูญ	อำนาจนิติบัญญัติ	สถานะบับนปลาย
	<p>2. การเข้าชื่อเสนอนิติขออภิปรายเพื่อลงมติความไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ ทำได้ง่ายขึ้น จำนวนสมาชิกรัฐสภาชั้นต่ำที่เข้าชื่อลดจากหนึ่งในสามเหลือหนึ่งในห้า</p>	<p>2. เกณฑ์การเข้าชื่อเสนอนิติสำหรับรัฐมนตรีเหมือนเดิม แต่สำหรับนายกรัฐมนตรีเข้มงวดขึ้น</p>
<p>รธน 2517</p>	<p>1. รัฐบาลแถลงนโยบาย โดยมีการลงมติความไว้วางใจ</p> <p>2. กฎการลงคะแนนเสียงมติความไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะเข้มงวดมาก โดยต้องได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด</p>	<p>1. นับตั้งแต่ รธน 2521 เป็นต้นมา รัฐบาลแถลงนโยบายโดยไม่มีกรลงมติ</p> <p>2. ปัจจุบัน ยึดกฎการลงคะแนนเสียงข้างมากปกติเหมือนเดิม</p>
<p>รธน 2521</p>	<p>1. การเสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกบุคคลมีอาจกระทำได้ จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมติพรรคให้เสนอ และมี ส.ส. สังกัดพรรคเดียวกันไม่น้อยกว่า 20 คน รับรอง</p> <p>2. การประชุมรัฐสภาจะต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงจะ</p>	<p>1. การลิดรอนอำนาจนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังคงดำเนินต่อมา</p> <p>2. ธนป 2475 ยึดเกณฑ์ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง</p>

รัฐธรรมนูญ	อำนาจนิติบัญญัติ	สถานะบ้านปลาย
	<p>ครบองค์ประชุม เกณฑ์องค์ประชุม เข้มงวดกว่าเดิม</p> <p>3. ขอบเขตการตราพระราชกำหนด ขยายไปสู่การตรากฎหมายเพื่อ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ</p>	<p>นับตั้งแต่ รธน 2475 เป็นต้นมา ยึดเกณฑ์ ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม หลัง รธน 2521 ยึด เกณฑ์ไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่ง</p> <p>3. ขอบเขตนี้ดำรงอยู่ใน รธน 2540</p>
<p>รธน 2534</p>	<p>1. ฝ่ายนิติบัญญัติมีกลไกการ ตรวจสอบอำนาจการตราพระราช กำหนดของฝ่ายบริหารว่าเป็นไป ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่</p> <p>2. เกณฑ์ในการยื่นญัตติขอเปิด อภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรี แถลงข้อเท็จจริงเข้มงวดขึ้น จาก เกณฑ์จำนวนสมาชิกรัฐสภาไม่ต่ำ กว่าหนึ่งในห้ามาเป็นไม่น้อยกว่า หนึ่งในสาม</p>	<p>1. กลไกนี้ยังคงอยู่ใน รธน 2540</p> <p>2. รธน 2540 ยึดเกณฑ์ ไม่น้อยกว่าสามในห้า</p>
<p>รธน 2540</p>	<p>1. เกณฑ์การเข้าชื่อยื่นญัตติขอเปิด อภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติความไม่ ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเข้มงวดขึ้น และเข้มงวดมากกว่ากรณีมติความ ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี</p>	<p>ต้องติดตาม รธน 2550</p>

ตารางที่ 34  
ลำดับเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่  
สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา  
2475 – 2549

รัฐธรรมนูญ	การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่	สถานะบับปลาย
<p style="text-align: center;">รธน 2489</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. อำนาจนิตบัญญัติเป็นของ รัฐสภา (รวมพฤฒสภา)</li> <li>2. พฤฒสภามีอำนาจควบคุมการ บริหารราชการแผ่นดินเสมอด้วย สภาผู้แทนราษฎร</li> <li>3. การลงมติไว้วางใจนโยบายที่ รัฐบาลแถลงเป็นอำนาจของ รัฐสภา (รวมพฤฒสภา)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. อำนาจนิตบัญญัติเป็นของ รัฐสภามาโดยตลอด ยกเว้นภายใต้รัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้มีระบบสภา เดี่ยว สมาชิกวุฒิสภามา จากการแต่งตั้ง ยกเว้น รธน 2540</li> <li>2. อำนาจนี้คงอยู่ใน รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ยึด ระบบสภาคู่หนึ่ง สมาชิก วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ยกเว้น รธน 2540</li> <li>3. มีการต่อสู้ในประเด็นนี้ หลัง รธน 2489 รัฐธรรมนูญที่ยึดระบบสภา คู่ที่ให้อำนาจสภาผู้แทน ราษฎรลงมติไว้วางใจ นโยบายที่รัฐบาลแถลง มีเฉพาะ รธน 2492 และ รธน 2517 นับตั้งแต่ รธน 2521 เป็นต้นมา</li> </ol>

รัฐธรรมนูญ	การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่	สถานะบ้านปลาย
	<p>4. สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเสมอด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>5. ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา</p>	<p>รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติ</p> <p>4. หลัง รธน 2489 การตั้งกระทู้เป็นสิทธิสมาชิกรัฐสภา ยกเว้นระบบสภาเดี่ยว</p> <p>5. ประเด็นนี้กลายเป็นประเด็นการต่อสู้ยึดเยื้อเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 สร้างแรงกดดันให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา รธน 2540 ยึดมตินี้ ทั้งๆที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง</p>
รธน 2490	1. สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างกฎหมายในรัฐสภา	1. อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภาปรากฏอีกครั้งหนึ่งใน รธน 2511 แต่ไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น
รธน 2492	1. สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสมอด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิด	1. ในระบบสภาคู่ เฉพาะ รธน 2517 ให้สิทธินี้แก่ ส.ส. แต่จบลงด้วย รธน

รัฐธรรมนูญ	การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่	สถานะบ้านปลาย
	อภิปรายทั่วไปเพื่อให้ คณะรัฐมนตรีแถลง ข้อเท็จจริง	2534 และ รธน 2540 ให้สิทธินี้แก่ สว.
รธน 2511	1. สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเสมอ ด้วย ส.ส. ในการเข้าชื่อเสนอ ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อ ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีราย ตัวหรือทั้งคณะ	1. หลัง รธน 2511 อำนาจ นี้กลับไปเป็นของ ส.ส. มี ความพยายามที่จะให้ สว. มีอำนาจนี้อีกใน รธน 2534 แต่ถูกต่อต้าน จนมีการแก้ไขตาม รธน 2534/2534 (3)

**ตารางที่ 35**  
**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:** รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546 ช: 369)

**หมายเหตุ:** รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีแนวนโยบายแห่งรัฐในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยด้วย ตัวเลขในวงเล็บรวมแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งหมด



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กระมล ทองธรรมชาติ. *วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย*. ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง.

กรุงเทพฯ: บรรณกิจ. 2524.

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. *เสียงจากเจ้าของประเทศ*. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย. 2528.

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. *ฝ่าทางตันการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา. 2537.

ดำรง อิมวิเศษ. “การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ.” *วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*. 2530.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. “รัฐธรรมนูญฉบับพัฒนาธรรมไทย.” *ศิลปวัฒนธรรม*. ปีที่ 13 ฉบับที่ 1 (พฤศจิกายน 2534).

บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. *กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: นิตยธรรม. 2537.  
บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2549.

ป๋วย อึ๊งภากรณ์. *ประสบการณ์ชีวิตและข้อคิดสำหรับคนหนุ่มสาว*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกมลคีมทอง. 2538.

ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2545 ก). *ทัศนะว่าด้วยการเมืองและจริยธรรม*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกมลคีมทอง. 2545.

ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2545 ข). *ทัศนะว่าด้วยการศึกษา*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกมลคีมทอง. 2545.

ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2545 ค). *ทัศนะว่าด้วยเศรษฐกิจ*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกมลคีมทอง. 2545.

ไพโรจน์ ไชยนาม. *รัฐธรรมนูญ: บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย เล่มที่หนึ่ง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2519.

ไพโรจน์ ไชยนาม. *รัฐธรรมนูญ: บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย เล่มที่สอง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2520.



- มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. ฉบับพิมพ์ครั้งที่สาม. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. 2543.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532/2546). กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530. ฉบับพิมพ์ครั้งที่สาม. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ. 2546. จัดพิมพ์ครั้งแรกโดยสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2532
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2539 ก). “บรรทัดฐานทางกฎหมายกับบรรทัดฐานทางจริยธรรม.” ผู้จัดการรายวัน. ฉบับวันศุกร์ที่ 5 เมษายน 2539.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2539 ข). “อาจารย์ป่วยกับธนาคารแห่งประเทศไทย.” *Financial Day*. ฉบับวันพุธที่ 10 กรกฎาคม 2539.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. “บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.” *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*. ปีที่ 20 ฉบับที่ 2-3 (มิถุนายน - กันยายน 2545). หน้า 65 -140.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546 ก). *เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ เล่มหนึ่ง*. กรุงเทพฯ: มติชน. 2546.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546 ข). *เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ เล่มสอง*. กรุงเทพฯ: มติชน. 2546.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546 ค). “การผันงบประมาณแผ่นดิน เรื่องของหมากินี่.” *ผู้จัดการรายวัน*. ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 18 กันยายน 2546.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. *เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ เล่มสาม*. กรุงเทพฯ: มติชน. 2547.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2548 ก). จาก *Thaksinomicsสู่ทักษิณาวิปไตย ภาคหนึ่ง - สอง*. กรุงเทพฯ: openbooks. 2548.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2548 ข). จาก *Thaksinomicsสู่ทักษิณาวิปไตย ภาคสาม*. กรุงเทพฯ: openbooks. 2548.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549: บทวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ.” เอกสารวิชาการหมายเลข 605 โครงการเมธี วิจัยอาวุโส สกว. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (มกราคม 2550).
- วิภาลัย วีระชัย. “การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ.” *วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*. 2522.

- วิชฌุ เกรื่องาม. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. ฉบับพิมพ์ครั้งที่สาม. กรุงเทพฯ: สำนักนิติบรรณาการ. 2530.
- สมชาติ รอบกิจ. “การร่างรัฐธรรมนูญ 2517.” *วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*. 2523.
- สมพร ใช้บางยาง. “สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่สอง พ.ศ. 2516.” *วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*. 2519.
- สิริ เปรมจิตต์. *ประวัติรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรก พ.ศ. 2475 ถึงฉบับปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์. 2514.
- สุนีย์ อธิมุติภาพ. “การร่างรัฐธรรมนูญไทยฉบับพุทธศักราช 2492.” *วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*. 2518.
- สุภาสินี ชมะสุนทร. “วิกฤติการณ์รัฐธรรมนูญ 2534 จากพฤศจิกายน 2534 ถึง พฤษภาคม 2535.” ใน *ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (บรรณาธิการ) “รัฐธรรมนูญไทย 2475-2534.” เอกสารประกอบการสัมมนา “60 ปีประชาธิปไตย สิทธิเสรีประชาไทย” จัดโดย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ระหว่างวันที่ 24-28 มิถุนายน 2535*.
- เสน่ห์ จามริก. (2529/2549). *การเมืองไทยกับพัฒนาการการเมือง*. ฉบับพิมพ์ครั้งที่สาม. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. 2549. ฉบับพิมพ์ครั้งแรก พ.ศ. 2529 ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง พ.ศ. 2540
- อมร จันทรสมบูรณ์ และคณะ. *นิติรัฐกับอำนาจในการตราพระราชกำหนด: บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในการตราพระราชกำหนดการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2546*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. 2546.
- อัมมาร สยามวาลา. “เกษตรกรกับรัฐ.” *ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์ ครั้งที่หนึ่ง จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2530*.
- อัมมาร สยามวาลา. “การแยกอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกัน.” *รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ 16 (กุมภาพันธ์ 2540)*.

### ภาษาอังกฤษ

- Ackerman, Bruce. "Taxation and the Constitution." *Columbia Law Review*. Vol. 9, No. 1 (January 1999). pp. 1-58.
- Aranson, Peter H. "Constitutionalizing the Regulatory Process." in *McKenzie (1984: 187-206)*.
- Arrow, Kenneth J. *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley and Sons. 1963.
- Azariadis, Costas, and Vincenzo Galasso. "Constitution 'Rules' and Intergenerational Fiscal Policy." *Constitutional Political Political Economy*. Vol. 9, No. 1 (1998). pp. 67-74.
- Bagehot, Walter. *The English Constitution*. Edited by Paul Smith. Cambridge: Cambridge University Press. 2001.
- Barendt, Eric. *An Introduction to Constitutional Law*. Oxford University Press. 1998.
- Bates, Robert H. "Political Reform." in Benno Ndulu, et. al. (eds.). *The Political Economy of Economic Growth in Africa 1960-2000*. (Cambridge University Press, forthcoming).
- Bernholz, Peter. "The Implementation and Maintenance of a Monetary Constitution." *Cato Journal*. Vol. 6, No. 2 (Fall 1986). pp. 477-511.
- Bogdanor, Vernon (ed.). *The British Constitution in the Twentieth Century*. Oxford: Oxford University Press for the British Academy. 2003.
- Bradley, Anthony. "The Sovereignty of Parliament." in *Jowell and Oliver (2000: 23-58)*.
- Brennan, Geoffrey. "Constitutional Constraints on Fiscal Powers of Government." in *McKenzie (1984: 115-131)*.
- Brennan, Geoffrey, and J.M. Buchanan. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press. 1980.
- Buchanan, J.M. "Predictability: The Criterion of Monetary Constitutions." in *Yeager (1962: 155-183)*.
- Buchanan, J.M., C.K. Rowley, and R.D. Tollison (eds.). *Deficits*. Oxford: Basil Blackwell. 1986.

- Buchanan, J.M., and R.E. Wagner. *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press. 1977.
- Buchanan, J.M., and R.E. Wagner. "Dialogues Concerning Fiscal Religion." *Journal of Monetary Economics*. Vol. 4, No. 3 (August 1978). pp. 627–636.
- Carroll, Alex. *Constitutional and Administrative Law*. Second Edition. Harlow, Essex: Longman. 2002.
- Cooter, Robert D. *The Strategic Constitution*. Princeton, N.J.: Princeton University Press. 2000.
- Devins, Neal, and Louis Fisher. *The Democratic Constitution*. New York: Oxford University Press. 2004.
- Forte, Francesco. "The Italian Post War Fiscal Constitution: Reasons of a Failure." *European Journal of Law and Economics*. Vol. 7 (1999). pp. 103–116.
- Friedman, Milton. "Should There Be an Independent Monetary Authority?." in *Yeager (1962: 219–243)*.
- Furuboth, Erik G., and Rudolf Richter. *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*. Second Edition. Ann Arbor: The University of Michigan Press. 2005.
- Girling, J.L.S. (1981a) *Thailand: Society and Politics*. Ithaca: Cornell University Press. 1981.
- Girling, J.L.S. (1981b) "The Bureaucratic Polity in Modernizing Societies." Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. Occasional Paper No. 64. 1981.
- Humphries, Macartan, and Robert H. Bates. "Political Institutions and Economic Policies: Lessons from Africa." *British Journal of Political Science*. Vol. 35, Issue 3 (July 2005). pp. 403–428.
- Jowell, Jeffrey, and Dawn Oliver (eds.). *The Changing Constitution*. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press. 2000.
- Leijonhufvud, Axel. "Constitutional Constraints on Monetary Powers of Government." in *McKenzie (1984: 95–107)*.
- Levinson, Sanford (ed.). *Responding to Imperfection: The Theory and Practice of*

- Constitutional Amendment*. Princeton University Press. 1995.
- Maddex, Robert L. *The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts*. London: Routledge. 1996.
- Marlow, M.L., and W.P. Orzechowski. "The Separation of Spending from Taxation: Implications for Collective Choice." *Constitutional Political Economy*. Vol. 8, No. 2 (1997). pp. 151–163.
- Marshall, Geoffrey. *Constitutional Theory*. Oxford: The Clarendon Press. 1980.
- Menard, Claude, and Mary M. Shirley (eds.). *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht, The Netherlands: Springer. 2005.
- McKenzie, Richard B. *Constitutional Economics: Containing the Economic Powers of Government*. Lexington, Mass: Lexington Books. 1984.
- Neher, Clark D. and Bidya Bowornwathana. "Thai and Western Studies of Politics in Thailand." A paper presented at the Association for Asian Studies Meeting, Washington, D.C., 1984.
- Niskanen, William A. "The Case for a New Fiscal Constitution." *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 6, No. 2 (Spring 1992). pp. 13–24.
- Persson, Torsten, and Guido Tabellini (1996a). "Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard." *Econometrica*. Vol. 64, No. 3 (May 1996). pp. 623–646.
- Persson, Torsten, and Guido Tabellini (1996b). "Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution." *Journal of Political Economy*. Vol. 104, No. 5 (October 1996). pp. 979–1009.
- Ramsay, Ansil. "Thai Domestic Politics and Foreign Policy." in Karl D. Jackson, Sukhumbhand Paribata, and Soedjati Dijwandono (eds.). *ASEAN in Regional and Global Context* (Berkeley: University of California, Institute of East Asian Studies, 1985). pp. 30–51.
- Riggs, Fred W. *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East–West Center Press. 1966.
- Sunstein, Cass R. *Designing Democracy: What Constitutions Do*. New York: Oxford University Press. 2001.
- Suriyamongkol, Pisan, and James F. Guyot. "The Bureaucratic Polity at Bay."

- Public Administration Study Document No. 51, School of Public Administration, NIDA, Bangkok (not dated).
- Suwannathat-Pian, Kobkua. *King, Country and Constitutions: Thailand's Political Development 1932-2000*. London: Routledge Curzon. 2003.
- Tobin, James. "Comment from an Academic Scribbler." *Journal of Monetary Economics*. Vol. 4, No. 3 (August 1978). pp. 617-625.
- Tobin, James. "Reflection Inspired by Proposed Constitutional Restrictions on Fiscal Policy." in K. D. Boyer and W.B. Shepherd (eds.) *Economic Regulation: Essays in Honor of James R. Nelson* (East Lansing, MI: Bureau of Research, Michigan State University, 1981). pp. 341-367.
- Tobin, James. "Against the Balanced Budget and Tax Limitation Amendment." *Proceedings on the Federal Fiscal Dilemma: Is There a Solution?* (New York: Tax Foundation, 1983). pp. 21-24.
- Viner, Jacob. "The Necessary and the Desirable Range of Discretion to Be Allowed to a Monetary Authority." in *Yeager (1962: 244-274)*.
- Yeager, Leland B. (ed.). *In Search of a Monetary Constitution*. Cambridge, Mass: Harvard University Press. 1962.
- Zelenak, Lawrence. "Radical Tax Reform, the Constitution, and the Conscientious Legislator." *Columbia Law Review*. Vol. 99, No. 3 (April 1999). pp. 833-855.



## 20 ปี ปาฐกถาพิเศษ ปวย อิงภากรณ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พิมพ์ครั้งแรก  
กันยายน 2550

เลขมาตรฐานสากลประจำหนังสือ  
9-789-748-233-215  
ราคา 450 บาท

บรรณาธิการบริหาร  
ภิญโญ ไตรสุริยธรรมา

บรรณาธิการ  
ปกป้อง จันวิทย์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ  
กิตติพงษ์ สนธิสัมพันธ์

ออกแบบปกและรูปเล่ม  
ธีรณัฐ ชวัญกิจประณีต

ประสานงาน  
दारवाररण รัักษ์สันติกุล

สำนักพิมพ์ **openbooks**  
286 ถนนพิจัย แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300  
โทรศัพท์ 0-2669-5145  
โทรสาร 0-2669-5146  
[www.onopen.com](http://www.onopen.com)  
[onopenon@yahoo.com](mailto:onopenon@yahoo.com)