



# ปัญหาของประเทศไทย

- การศึกษา
- เศรษฐกิจ
- การเมือง

## สารบัญ

บทนำ	ปัญหาของไทย	1
■ การศึกษา		
	สภาพปัจจุบันปัญหาและความต้องการ ด้านการศึกษาของประเทศไทย	
	โดย : ดร. สโรช บัวศรี	3
	ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษา	
	โดย : นายสมชัย วุฒิปรีชา	21
■ เศรษฐกิจ		
	เศรษฐกิจของประเทศไทยในอนาคต	
	โดย : ดร. ป๋วย อึ้งภากรณ์	35
	อนาคตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย	
	โดย : ดร. ชินวุธ สุนทรสิมะ	53
■ การเมือง		
	ประชาธิปไตยที่แท้จริง	
	โดย : ดร. หยุต แสงอุทัย	69
	ปัญหาของระบบการเมืองไทยปัจจุบัน	
	โดย : จรัล คิษฐาอภิชัย	118
■ ศนวก		
	การศึกษาเพื่อความอยู่รอด	
	เรียบเรียงโดย เสกสรรค์ ประเสริฐกุล	126
■ บทบรรณาการ		

# เอกสารประกอบการสัมมนา

ของ

: ชุมนุมรัฐศาสตร์ประยุกต์

: ชมรมนิติศึกษา

: กลุ่มเศรษฐกิจธรรม

## มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๒๕ - ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

# บทนำ

## ปัญหาของไทย

ปัจจุบันคำว่า สามัคคี มักจะถูกกล่าวถึง และนำมาอ้างเป็นคำขวัญของหน่วย สังคมต่าง ๆ อยู่เสมอ ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับท้องถิ่น หรือแม้กระทั่งในหน่วยการศึกษา เช่น มหาวิทยาลัยลงมาถึงในหมู่เครือญาติของแต่ละวงศ์ตระกูล การเรียกร้องความสามัคคี ก็ออกมาในรูปบรรทัดฐานที่บังคับให้คนทำอะไรเหมือนกัน พูดเรื่องเดียวกัน ทิศเรื่อง เดียวกันและแสดงออกอย่างเดียวกัน ถ้าใครปฏิบัติตนผิดแผกจากคนส่วนใหญ่แล้วก็ให้ สงสัยไว้ก่อนว่าเป็นผู้ทำลายความสามัคคี

พฤติกรรมเช่นนี้ สะท้อนให้เห็นถึง ความเห็นแก่ตัว ของมนุษย์ที่ มุ่งแสวงหาผล ประโยชน์ใส่กลุ่มย่อย ของตน โดย ไม่คำนึงถึง ความอยู่รอด ของหน่วยที่ใหญ่และสำคัญกว่า นอกจากนี้ยังบ่งถึงความไม่เข้าใจสังคมของมวลชนซึ่งพยายามหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งด้วยการ ไม่ ยอมรับความแตกต่างของคนและบิบบันเสียงที่ไม่เห็นด้วย ฉะนั้นแทนที่จะเกิดความสมาน- จินต์ดังปรารถนา กลับก่อให้เกิดความว้าวุ่นมากยิ่งขึ้น เพราะเป็นการเพิกเฉยต่อความจริง ที่ว่าปัญหาและความขัดแย้งนั้นเป็นลักษณะ โดยธรรมชาติ ของสังคมที่จะดำเนินไป อย่างไม่มีวันสิ้นสุด และที่สังคมเจริญมากกว่านั้นก็เพราะประสิทธิภาพในการ เผชิญปัญหาไม่เท่ากันนั่นเอง

สังคมด้อยพัฒนาของไทย กำลัง ประสบกับสิ่งท้าทาย อันยิ่งใหญ่ของการยกระดับ ความเป็นอยู่และปรับปรุงคุณภาพ ของ ประชากร ให้สอดคล้อง กับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนสถาปนาระบบสังคมกับกลไกทางการเมืองที่สามารถผลิตบุคคลมารับใช้ ประชาชนได้โดยสันติ มิใช่รัฐบาลที่รักษาเสถียรภาพของตนเองด้วยกำลังอาวุธดังที่เคย ปรากฏมาในอดีต

กาลเวลาได้พิสูจน์ให้เห็นว่า ความสามารถในการเผชิญปัญหาของสังคมไทยยังอยู่ ในระดับที่ต่ำมาก เราทุ่มพลังและทรัพยากรเพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายที่วางไว้ แต่ผลที่ได้ รับคือ ความเจริญเปลือกนอกทางวัตถุ ในสังคมเมืองอันแออัด ไปด้วยยวดยานนานาประเภท อาคารทันสมัยตั้งแต่สำนักงานของรัฐบาลลงมาถึงโรงแรม สนามกีฬา สถานโบว์ลิ่ง และ สถานระบายน้ำจากต่างประเทศ เรามีทุกอย่างเหมือนในสังคมที่ก้าวหน้าทางวิทยา

การ แต่ผู้ที่ชื่นชมความเจริญเหล่านั้นมีจำนวนไม่ถึงเสี้ยวหนึ่งของประชากรทั้งหมด ส่วนที่เหลือยังคงดำรงชีวิตอยู่อย่างยากจน เหมือนรอวันให้สังคมไทยถูกชาติที่แข็งแกร่งกว่าดูดกลืน

ปัญหาต่าง ๆ ของไทยได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง แต่คำตอบสำหรับแต่ละปัญหามักจะตั้งอยู่บนสมมุติฐานเดียว เช่น เศรษฐกิจจะดีต้องเปลี่ยนสังคมไทยให้เป็นอุตสาหกรรม การศึกษาดีหมายถึงโรงเรียนมากขึ้น การเมืองที่ดีคือมีสภาผู้แทนเป็นต้น ทางเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นคำตอบจากตำราตะวันตกอันเป็นผลของสังคมที่มั่งคั่ง และใช้เวลานานนับศตวรรษกว่าจะได้คำตอบดังกล่าว มันอาจจะเป็นคำตอบที่ถูก แต่เราอาจไม่ถูกที่สุดสำหรับสังคมที่มีทุนรอนจำกัดอย่างของเรา

ฉะนั้นแม้การสัมมนาครั้งนี้ จะตั้งหัวข้อที่พุกกันมานานแล้ว แต่ก็มีจุดมุ่งหมายเน้นให้เกิดความต้องการที่จะค้นหาทางเลือกที่กำเนิดจากความจำเป็นและภาวะแวดล้อมของเราจริง ๆ มิใช่คำตอบสำเร็จรูปที่ส่งตรงมาจากประเทศใดทั้งสิ้น

หวังว่าการแสดงออกซึ่งความคิดของนักศึกษาครั้งนี้คงไม่ถูกมองไปในแง่ร้ายโดยบุคคลใด และหวังว่าคงมีส่วนช่วยกระตุ้นความรู้สึกร่วมกันและการอยู่รอดและความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างสถาบันทางการศึกษากับส่วนที่เหลือของสังคมบ้างไม่มากก็น้อย เยาวชนของเราที่ถูกแยกออกจากสังคมตั้งแต่เริ่มจำความได้เข้าสู่เวทีการแข่งขันทางการศึกษาแบบแพ้คัดออก ผู้ที่ก้าวไปสู่จุดสูงสุด คือ มหาวิทยาลัยถูกสอนให้มองตนเองในฐานะผู้ชนะที่พึงได้รับบำเหน็จทางอภิสิทธิ์ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ตลอดจนเกียรติยศและศักดิ์ศรีโดยลืมมองในมุมกลับว่าเกือบ ๒๐ ปี ในโรงเรียนที่เขาเป็นเพียงผู้รับมาฝ่ายเดียว และผู้ที่ไหลคือ พวกที่เรียกว่า ผู้แพ้ที่ไม่เคยได้ก้าวมาถึงจุดนี้.

### เสกสรรค์ ประเสริฐกุล

- แทน - ชุมนุมรัฐศาสตร์ประยุกต์  
- ชมรมนิติศึกษา  
- กลุ่มเศรษฐกรรม  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

# สภาพปัจจุบันปัญหาและความต้องการ

## ทางด้านการศึกษาของประเทศไทย

โดย : ดร. สโรช บัวศรี

### I. สภาพปัจจุบันและปัญหา

๑. ปัญหาในระดับที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามแผน
๒. ปัญหาในระดับที่เกี่ยวกับความเข้าใจ และที่เกี่ยวกับ “การศึกษาเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ” (Education for National Security)

### II. ความต้องการสำคัญ ๆ ในด้านการศึกษา

๑. ความต้องการตามความหมายในทางทฤษฎีการศึกษา
๒. ความต้องการในด้านการบริหารการศึกษางานประจำ
๓. ความต้องการในด้านการทดลองการศึกษา
๔. ความต้องการในสถานที่เกี่ยวกับโรงเรียนราษฎร์
๕. ความต้องการที่เกี่ยวกับ ครู-นักเรียน, การสอน, การสอบและอื่น ๆ
๖. ความต้องการที่จะต้องมีนโยบายการศึกษาที่เข้มแข็งต่อไปอีก
๗. ความต้องการที่จะต้องใช้ยุทธศาสตร์การศึกษา (Educational Strategy) ที่เข้มแข็งต่อไป

### III. นโยบายการศึกษาสำคัญ ๆ ที่ควรยึด

๑. นโยบายการศึกษาพื้นฐาน หรือนโยบายหลัก
๒. นโยบายเฉพาะ หรือนโยบายรอง

### IV. ยุทธศาสตร์การศึกษาสำคัญ ๆ ที่ควรนำมาใช้

(ตัวเลขรวบรวมโดยกองวางแผนการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ)

จำนวนนักเรียนตามเป้าหมาย (Enrollment Targets)

ระดับ	2510 (1967)		2511 (1968)		2512 (1969)	2513 (1970)	2514 (1971)	Levels
	นักเรียน Enrollment	เป้าหมาย Target	นักเรียน Enrollment	เป้าหมาย Target	เป้าหมาย Target	เป้าหมาย Target	เป้าหมาย Target	
มหาวิทยาลัย	31,709	35,591	31,830	37,651	39,711	41,771	43,830	University
วิทยาลัยเทคนิค	9,444	10,586	7,606	12,712	14,838	16,964	19,090	Technical Institute
ปริญญาการศึกษา	2,163	2,380	2,838	2,860	3,340	3,820	4,300	Bachelor of Education
ป.กศ. สูง	4,215	3,742	5,135	4,106	4,470	4,834	5,200	Higher Certificate in Education
ป.กศ. ต่ำ	16,694	16,038	18,522	17,578	19,118	20,658	22,200	Certificate in Education
มศ. ปลาย (อ)	40,541	40,780	45,643	44,560	48,340	52,120	55,900	Upper Secondary (Vocational)
มศ. ต่ำ (อ)	3,880	5,900	3,685	6,200	6,500	6,800	7,100	Lower Secondary (Vocational)
มศ. ปลาย	50,192	52,042	51,776	58,982	65,922	72,862	79,800	Upper Secondary
มศ. ต่ำ	308,029	339,500	106,518	378,600	417,700	456,800	495,900	Lower Secondary
ป. ปลาย	602,758	579,800	652,060	922,600	665,400	708,200	751,000	Upper Primary
ป. ต่ำ	4,380,335	4,335,400	4,472,165	4,439,800	4,544,200	4,648,600	4,753,000	Lower Primary
รวม	5,449,960	5,421,759	5,397,808	5,636,649	5,829,539	6,033,429	6,237,320	Total

## I. สภาพปัจจุบันและปัญหา

เมื่อพิจารณาสภาพปัจจุบันและปัญหาที่เกี่ยวกับการศึกษาของประเทศไทยในขณะนี้แล้วก็ย่อมจะกล่าวได้ทันทีว่า เป็นสถานการณ์ที่เป็นปัญหา (A Problematic Situation) อยู่ไม่น้อย

ปัญหาทั้งปวงเหล่านั้น ย่อมจะแบ่งออกได้เป็นหลายระดับตามแต่ที่จะคิดแบ่งกัน สำหรับในที่นี้ใครจะแบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ :-

- ระดับที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามแผน
- ระดับที่เกี่ยวกับความเข้าใจ

๑. สำหรับในระดับที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามแผน หรืออีกนัยหนึ่ง ก็คือที่เกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น ย่อมจะมองเห็นปัญหาได้ชัดเจน เพราะว่าเจ้าหน้าที่ผู้วางแผนและควบคุมให้เป็นไปตามแผน ย่อมจะคอยตรวจตราเก็บตัวเลขอยู่ตลอดเวลา ทำให้เราเข้าใจปัญหาเหล่านั้นโดยชัดเจน เช่น ทำให้เรามองเห็นว่า

๑.๑ จำนวนผู้เรียนในระดับสำคัญ ๆ ที่จะออกไปเป็นกำลังผลิตของประเทศ ปรากฏว่ามีน้อยกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ทั้งสิ้น (โปรดดูตาราง "จำนวนนักเรียนตามเป้าหมาย") โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับมัธยมศึกษา ระดับวิทยาลัยเทคนิค และระดับมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ก็จะกระทบกระเทือนต่อผลผลิตของประเทศอยู่ไม่น้อย โปรดดูตัวเลขที่ขีดเส้นใต้ไว้ในตาราง ก็จะเห็นสถานการณ์ที่เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับจำนวนผู้เรียนทันที

๑.๒ เงินที่นำมาใช้ในการศึกษาทุกระดับรวมกันแล้ว ปรากฏว่า ประมาณ ๓.๑๗ % ของ Gross Domestic Product เท่านั้นเอง ซึ่งออกจะน้อยไป จึงทำให้เกิดสถานการณ์ปัจจุบันต่าง ๆ เช่น มีที่เรียนไม่พอ มีครูไม่พอ มีอุปกรณ์การสอนที่จำเป็นไม่พอ สถานที่จำเป็นแก่การเล่าเรียน เช่น ห้องสมุด ห้อง Lab ทุกชนิด ห้องฝึกงาน ฯลฯ ก็มีไม่พอหรือไม่มี เป็นต้น ในประเทศใกล้เคียง เช่น มาเลเซีย ใต้หวัน เกาหลี ฯลฯ ปรากฏว่าเขาใช้เงินประมาณ ๔% หรือ ๕% ของ G.D.P. แล้ว ปัญหาในประเทศเหล่านั้นจึงไม่ค่อยจะเข้มข้นเหมือนในประเทศไทย



๑.๓ การขยายการศึกษาภาคบังคับ คือขยายภาคบังคับให้ถึงชั้น ป. ๗ ปรากฏว่า ขณะนี้ขยายไปแล้ว ๕๒๗ ตำบล ยังจะต้องขยายไปอีก ๔,๓๓๑ ตำบล ซึ่งเป็นภาระที่หนักมาก เงินจะไม่มีพอ และ

๑.๔ เมื่อนักเรียนจบชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น (มศ. ๓) แล้ว จำนวนมาก คือ เกือบครึ่งหนึ่งของนักเรียนเหล่านี้ไม่ได้เรียนต่อ ต้องออกไปเผชิญโลกโดยไม่มีสมรรถภาพในทางเศรษฐกิจ (Economic Efficiency) เพราะว่ามีได้รับการฝึกฝนในทางอาชีพ อย่างเป็นลำดับขั้นแต่ประการใด จึงไม่อาจจะประกอบอาชีพที่เป็นลำดับขั้นได้ คอยแต่จะพยายามเรียนต่ออยู่ร่ำไป

ปัญหาที่กล่าวมาพอเป็นตัวอย่างเหล่านี้ และปัญหาอื่น ๆ ทำนองนี้อีกมากมาย ย่อมจะเห็นกันได้ชัดเจนและอยู่ในจุดสนใจของทุก ๆ คน เพราะเป็นปัญหาในระดับที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามแผน เจ้าหน้าที่ผู้วางแผนทุกระดับย่อมจะคอยชี้ให้เห็นอยู่ทุกระดับ ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง และคงจะได้มีการนำเอาปัญหาเหล่านั้นไปพิจารณาเพื่อดำเนินการแก้ไขต่อไป ซึ่งก็อาจจะกระทำได้ในระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับปัจจุบันอันยังมีเวลาเหลืออยู่อีก ๒-๓ ปี หรือในระยะเวลาของแผนพัฒนาในฉบับต่อไป ก็สุดแต่จะเห็นสมควร

๑. แต่สำหรับปัญหาในระดับที่เกี่ยวกับความเข้าใจพื้นฐาน เช่นปัญหาที่จะต้องพัฒนาให้ทุก ๆ ด้านได้สัมพันธ์กันจริง ๆ มิใช่คิดแต่เฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง แต่ทุกด้านจะต้องก้าวไปให้ได้จังหวะกันนั้น ยังไม่ค่อยจะได้มีโอกาสย้ำกันนัก

จะเห็นได้ว่าขณะนี้เราย้ำกันมากในเรื่องเศรษฐกิจและสังคม ต่อไปเราก็ควรจะไต่เข้าไปในเรื่องการปกครอง การป้องกันประเทศ และการ "จิตวิทยา" ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาให้มากยิ่งขึ้นด้วย ในปัจจุบันได้มีการกล่าวกันพอสมควรว่า ชีวิตของประเทศชาติ นั้น ย่อมจะเป็นระบบ (System) ซึ่งประกอบขึ้นด้วยสิ่งที่สำคัญ ๆ หลายประการ เช่น การการเมืองหรือการปกครอง (Political Activities), การทหารหรือการป้องกันประเทศ (Military Activities), การเศรษฐกิจ (Economic Activities) และการสังคม-จิต-วิทยา (Socio-Psychological Activities) เป็นต้น

การที่มองชีวิตของประเทศเป็นระบบสอดคล้องกันนี้ เป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง

เปรียบประคูกับนาฬิกาซึ่งประกอบขึ้นด้วยระบบของฟันเฟืองทั้งปวงถ้าเราไปเร่งฟันเฟืองอันใดเข้าสักอันหนึ่ง ฟันเฟืองอื่น ๆ ก็จะต้องถูกเร่งเร็วไปด้วยเช่นกัน ถ้ามีฟันเฟืองอันใดฝืนอยู่สักอันหนึ่ง ทั้งระบบนั้นก็จะต้องชงกตง นาฬิกานั้นก็จะหยุด หรือฟันเฟืองอื่น ๆ ก็จะต้องชำรุดไป จะเป็นจะต้องหมุนไปพร้อมกันหมด

ในทำนองเดียวกัน ระบบของชีวิตของประเทศ ก็จะต้องได้รับการพัฒนาทุก ๆ ด้านมากหรือน้อยตามลักษณะของค่านั้น ๆ จะละเลยด้านใดด้านหนึ่งเสียหาได้ไม่

ดังนั้นตามนัย ของ หลักการ ที่กล่าวมานี้ จึงมีปัญหา ที่จะต้อง พัฒนา เกี่ยวกับการปกครองเกิดขึ้น คือจะต้องเข้าใจ เรื่องประชาธิปไตยเสียโดยเร็วที่สุด ทั้งประชาธิปไตยที่เป็น “a form of government” และที่เป็น “a way of life” ในเรื่องเช่นนี้ในการศึกษาย่อมจะต้องมีบทบาทเป็นอย่างยิ่ง

ในทำนองเดียวกัน ก็ย่อมจะมีปัญหาที่จะต้องพัฒนาเกี่ยวกับ “จิตวิทยา” โดยเร็วเช่นกัน ซึ่งหมายความว่า การที่จิตใจมีศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม หรือวัฒนธรรม นั้นจะต้องจัดทำขึ้นมาควบคู่กันไป ตลอดจนการมีขวัญดี วินัยดี และพร้อมที่จะผจญภัยทั้งปวงในเรื่องเช่นนี้ การศึกษาก็ย่อมจะต้องมีบทบาทเป็นอย่างยิ่งอีก

อนึ่งเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ ก็มีปัญหาที่จะต้องให้เยาวชนได้ทราบกันอย่างลึกซึ้งว่า ภัยอันน่าสพึงกลัวกำลังคุกคามประเทศอยู่อย่างไรบ้าง และการปฏิบัติต่าง ๆ ใดบ้าง ที่จะเป็นการป้องกันประเทศชาติได้ ตลอดจนการเข้ารับการอบรมและฝึกหัดเพื่อการสู้รบ เหล่านี้จำเป็นจะต้องทราบ และต้องเข้าใจโดยควันทที่สุด การศึกษาก็จะต้องมีบทบาทในการสั่งสอนและอบรมอีกเหมือนกัน

ในทางเศรษฐกิจ เนื่องจากยากันมากแล้วก็เกิดความเข้าใจดีขึ้นว่า การศึกษาจะต้องช่วยให้ผู้เรียนได้มี Economic Efficiency ไว้ประจำตัวในค่านิดด้านหนึ่งที่เขาถนัดจะสอนแต่ความรู้ทั่ว ๆ ไปอย่างเดียวนั้นไม่พอเด็ดขาด ที่พูดเช่นนั้นก็คือพูดว่าให้การศึกษาดได้สอดคล้องกับเศรษฐกิจประการหนึ่งนั่นเอง

เมื่อพูดเช่นนี้แล้ว ก็ทำให้สรุปได้ว่า การศึกษานั้นจะต้องสอดคล้องกับด้านอื่น ๆ ด้วยทุกด้าน คือ สอดคล้องกับการเมือง สอดคล้องกับการทหาร สอดคล้องกับเศรษฐกิจและ สอดคล้องกับการ “จิตวิทยา” และอื่น ๆ พุท่ง่าย ๆ ก็คือ ต้องสอดคล้องกันทั้งระบบนั่นเอง และในทางตรงกันข้าม ด้านอื่น ๆ ของชีวิต ก็จะต้องดำเนินไปให้สอดคล้องกับการศึกษาคด้วย มิใช่คอยแต่ให้การศึกษายไปสอดคล้องแต่ฝ่ายเดียว เช่น ในด้านเศรษฐกิจ ก็จะต้องพิจารณาที่จะให้นักเรียนได้เข้าไปฝึกงานในโรงงานอุตสาหกรรม ในร้านค้า ในธนาคาร หรือในเรือกสวน ไร่ นา เป็นต้น มิฉะนั้นก็จะเรียกว่าการเศรษฐกิจ สอดคล้องกับการศึกษาไม่ได้เต็มที่นัก

ในเมื่อการศึกษาได้ดำเนินการให้เยาวชนหรือให้พลเมืองโดยทั่วไปของชาติ ได้เป็นคนไข้ใจเรื่องประชาธิปไตย และมีน้ำใจเป็นประชาธิปไตย ได้เป็นคนไข้ใจในเรื่องอันตรายที่จะมีมาสู่ประเทศชาติ และรู้จักวิธีการที่จะป้องกันอันตรายนั้น ได้เป็นคนไข้ที่มีสมรรถภาพในทางเศรษฐกิจสามารถ ที่จะหาเลี้ยง ครอบครัวยุได้อย่างดี และเป็น กำลังผลิตของชาติได้และเป็นคนไข้มี อนามัยแข็งแรง มีความรู้ดี คีลธรรมขนบธรรมเนียมประเพณี และคุณธรรมสูง ดังนั้นแล้วก็เป็นของแน่เหลือเกินว่า ชาติเราคงจะมั่นคงและปลอดภัย ดังนั้นการศึกษาซึ่งมีแนวไปใ้ทางที่กล่าวมาแล้วนี้ จึงเรียกว่า “การศึกษาเพื่อความมั่นคงของชาติ” (Education for National Security) อีกนัยหนึ่งก็คือเป็นการศึกษาที่ช่วยให้เป็นสื่อให้ระบบ (System) ของชีวิตของประเทศได้กระชับกันเข้าอย่างแน่นแฟ้น ก่อให้เกิดความมั่นคงและปลอดภัย อันเป็นความมุ่งหมายพื้นฐานที่สำคัญยิ่งของแต่ละประเทศในโลกนี้

ที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ ย่อมเป็นความเข้าใจพื้นฐาน และเป็นความเข้าใจที่เกี่ยวกับการศึกษาเพื่อความปลอดภัยและมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเมื่อเข้าใจกันดีแล้วก็จะนำไปสู่ความร่วมมือ ความเห็นใจ และการแบ่งปันที่เหมาะสม เช่นนี้แล้วความเข้าใจ ที่จะแบ่งปันเงินเพื่อพัฒนาการศึกษาให้เหมาะสมกว่า ๓.๑๗% ของ G.D.P. ก็ช้กจะเกิดขึ้น

มา หรือการที่จะยอมให้วิธีการอื่น ๆ ที่เหมาะสมเพื่อให้ได้เงินเพิ่มมาเพื่อการศึกษา ก็ย่อมจะมีหวังยิ่งขึ้นเช่นกัน

ที่พูดมานี้ พูดถึงการที่ต้องสอดคล้องและสัมพันธ์กันทั้งหมดของระบบชีวิต ปัจจุบันถ้าจะพูดให้ย่อยลงมาเฉพาะในวงของการศึกษา ก็อาจจะยกตัวอย่างระบบ (System) ได้ก็ระบบหนึ่ง คือ ระบบที่ประกอบด้วย หลักสูตร วิธีสอน และวิธีสอบ ซึ่งสอดคล้องและสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดเป็นอย่างยิ่ง

ถ้าวิธีการจัดหลักสูตรเปลี่ยนรูปไป วิธีการสอบก็จะต้องเปลี่ยนตาม ถ้าจะให้เหมือนเดิมอยู่ก็จะเกิดอวลวง ถ้าหลักสูตรจะสอนเกี่ยวกับประชาธิปไตย ในด้านวิธีสอนก็จะนำเอาวิธีสอนที่อาจจะส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยเข้ามาใช้ เช่นนำเอา "วิธีการนันทปัญญา" มาใช้เป็นวิธีสอน เป็นต้น ถ้าจะยังใช้วิธีสอนแบบ บอกรู ๆ จด ๆ อยู่ตามเดิมก็คงจะลำบาก เปรียบประจวบเหมาะที่ฟันเฟืองขัดกัน คงจะเกิดประชาธิปไตยขึ้นมาไม่ได้

ในที่สุดนี้ สิ่งที่จะชักก่อนที่จะได้ก้าวไปกล่าวถึงเรื่องอื่นต่อไป ก็คือว่า ความปลอดภัยและมั่นคงแห่งชาติ ย่อมจะต้องอาศัยการศึกษาที่สอดคล้องอย่างถึงกับด้านต่าง ๆ ของระบบชีวิตของประเทศ

## II. ความต้องการที่สำคัญ ๆ ในด้านการศึกษา

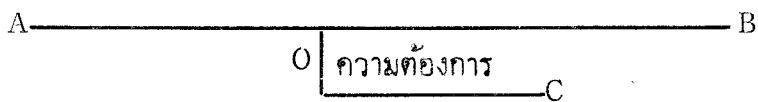
### ๑. ความต้องการตามความหมายในทางทฤษฎีการศึกษา

ตามหลักวิชาการศึกษา ได้กล่าวไว้เป็นที่แจ่มชัดว่า การจัดการศึกษานั้นก็มุ่งที่จะสนองความต้องการ (Needs) หรือความจำเป็นของบุคคล มิใช่จัดเฉย ๆ หรือจัดกัน Education for Education's Sake.

ที่กล่าวเช่นนั้น ก็เพราะมีความเข้าใจว่ามนุษย์ทั้งปวงย่อมต้องการ "ความสุข" พอสมควร "ความสุข" นี้พูดอีกทีหนึ่งคือ "ความสมดุลย์" (Equilibrium) แห่งชีวิตนั่นเอง ความสมดุลย์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ในเมื่อเราได้สนอง "ความต้องการ" หรือ "ความจำเป็น"

เป็น” สำคัญ ๆ ในชีวิตได้เหมาะสมกับความต้องการเหล่านั้น เช่น อาหาร ที่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ฯลฯ ไม่ได้รับการสนอง พุทธิอีกที่หนึ่งก็คือว่า เราไม่มีสิ่งเหล่านั้นเลย ความสมคูลย์แห่งชีวิตก็ไม่มี เราก็จะมีแต่ความทุกข์จนเกินสมควรไปดังนั้นการศึกษาจึงมุ่งจะสนองความต้องการเหล่านั้นตามที่เหมาะสม เพื่อชีวิตจะได้ไม่เป็นการทรมานจนเกินไป

ถ้าจะเปรียบ “ความสุข” หรือ “ความสมคูลย์แห่งชีวิต” เป็นเส้นตรง AB ดังในรูปข้างล่างนี้



เส้นตรง OC ซึ่งตกลงมานั้นก็คือการที่ไม่มี “ความสมคูลย์” เพราะขาดสิ่งที่สำคัญในชีวิต บางประการ หรือความต้องการที่สำคัญบางประการไม่ได้รับการสนอง ดังนั้นเส้นตรงจึงตกลงมาเสียสมคูลย์ และมุม BÔC ก็คือ ความต้องการ หรือความจำเป็น ที่จะต้องจัดการให้ได้รับเสียโดยเร็ว เพื่อเส้นตรง OC จะได้เลื่อนกลับขึ้นไปอยู่ที่เส้นตรง AB ตามเดิม กลายเป็นเส้นตรงเส้นเดียวตามปกติสุข เกิดความสมคูลย์แห่งชีวิต คือ “ความสุข” ตามควรแก่ฐานะนั่นเอง

ดังนั้นจึงยอมรับกันว่า การศึกษานั้นจะต้องสนองความจำเป็นหรือความต้องการของชีวิตบางประการแน่ ๆ

นอกจากนี้แล้ว หลัทธิวิชาการศึกษายังกล่าวไว้อีกว่า “ความต้องการ” นี้ ยังมองได้เป็นสองนัย คือ “ความต้องการส่วนตัว” (Personal Needs) อย่างหนึ่ง และ “ความต้องการส่วนรวมหรือส่วนของสังคม” (Social needs) อีกอย่างหนึ่ง แต่ทั้งสองอย่างนี้แยกกันไม่ออก เพราะว่าเราแยกตัวเราเองออกมาจากสังคมนั้น ย่อมแยกไม่ไหว ยังจำเป็นจะต้องอยู่ในสังคมต่อไป ดังนั้น “ความต้องการ” นี้จึงหมายถึง ความต้องการส่วนตัว—สังคม

(ePrsonal –Social needs) สัมพันธ์กันแน่นอย่างแยกไม่ออก เปรียบประจุกเงินเหรียญบาท มีสองด้าน คือด้านหัวและด้านก้อย แต่ทั้งสองด้านนี้ติดกันแน่นแยกไม่ออก ดังนั้นการศึกษา ก็จะต้องคำนึงถึงการสนองความต้องการทั้งสองประการนั้นโดยไม่มีทางเลือก จะเลือกสนองความต้องการเพียงอย่างใดอย่างหนึ่งก็ย่อมจะไม่สมบูรณ์และไม่ถูกหลักวิชา

คำถามต่อไปก็คือว่า ความต้องการส่วนตัว-สังคมนั้น มีอะไรบ้าง ? พูดยุในทางความต้องการส่วนตัว เรื่องอาหาร บ้านช่อง เสื้อผ้า ยารักษาโรค การเล่าเรียน หรืออะไรทำนองนี้ ก็พอจะเป็นตัวอย่างที่ดีแล้ว ส่วนความต้องการส่วนรวมหรือส่วนของสังคมนั้น ก็คือเกี่ยวกับการเมือง การทหาร การเศรษฐกิจ และการสังคม-จิตวิทยาตนเอง (หรือจะแบ่งโดยใช้หัวข้ออย่างอื่น ก็ได้)

ดังนั้นตามความหมายในทางทฤษฎีการศึกษา การที่จะจัดการศึกษา หรือวางแผนการศึกษานั้น จะต้องคำนึงที่จะสนองความต้องการให้ครบถ้วนดังที่กล่าวแล้วนี้ ไม่ใช่วางแผนเพื่อสนองความต้องการเล็ก ๆ น้อย ๆ เพราะจะทำให้ไม่เกิดสมดุลงแห่งชีวิตตามควรแก่กรณี และจะไม่ส่งเสริมความมั่นคงแห่งชาติอีกด้วย

## ๒. ความต้องการในด้านการบริหารการศึกษาของประเทศ

เท่าที่มองเห็นกันอย่างชัด ๆ การบริหารการศึกษาในประเทศไทยมีความต้องการที่สำคัญอยู่ ๒ ประการคือ.—

๒.๑ ตัวผู้บริหารการศึกษาในระดับอำเภอและจังหวัดจำนวนมาก ยังไม่ได้รับการพัฒนาให้ถึงขนาด ทั้งในทางวิชาการ (Academic Affairs) ในทางธุระการ (Business Affairs) และในทางงานบุคคล (Personnel Affairs) การขาดความเข้าใจในเรื่องทั้งสามอย่างนี้ ย่อมทำให้การบริหารการศึกษาต้องบกพร่อง และทำให้การศึกษาภายใต้การควบคุมต้องหย่อนในทางคุณภาพไปด้วยอย่างมาก

ดังนั้นจำเป็นจะต้องคิดหาทางเพื่อส่งเสริมให้บริหารการศึกษา คือศึกษาราชการ อำเภอ ศึกษาราชการจังหวัด และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ผู้เกี่ยวข้อง ได้รับการศึกษาเล่าเรียนใน

ระดับสูงโดยเร็วที่สุด และต่อไปในอนาคต ผู้ที่จะเข้ารับหน้าที่เป็นผู้บริหารการศึกษา ในระดับที่กล่าวแล้วนี้ จะต้องเป็นผู้ได้รับการศึกษาในวิชาการศึกษาแขนงที่เหมาะสมในระดับอุดมศึกษาทั้งสิ้น

๒.๒ ความต้องการอีกอย่างหนึ่งก็คือ การที่ไม่มีงบประมาณพอ ในการที่จะทำนุบำรุงการศึกษาของชาติ ขณะนี้ได้เงินเพียง ๓.๑๗% ของ G.D.P. เท่านั้น จึงทำให้เกิดปัญหาทุก ๆ ด้านเป็นเงาตามตัวมา และจำเป็นจะต้องหันไปอาศัยเอกชนเพื่อให้จัดเป็นโรงเรียนของเอกชนขึ้นมา ถ้าเอกชนมีน้ำใจดี มีอุดมคติสูงมุ่งช่วยการศึกษาของชาติก็พอจะพอยุ่กันไปได้ แต่ถ้าโอกาสใดเอกชนเกิดมุ่งไปในทางอื่นซึ่งไม่ผลของการศึกษาให้เหมาะสมแล้ว ก็จะต้องลำบากกันโดยทั่วหน้า ทั้งนี้ประชาชนในบางประเทศจึงไม่ส่งเสริมโรงเรียนของเอกชนมากนัก แต่ตกลงออกเสียงขอมติของส่วนใหญ่ ไปกู้เงินมาก่อนเพื่อมาสร้างโรงเรียนในระแวกของตนในระดับต่าง ๆ ตามที่ ต้องการ หรือตามกำลัง แล้วยอมให้เก็บภาษีบางประการ เพื่อเอาเงินไปใช้หนี้นั้น เมื่อหมดหนี้อันนั้นแล้ว ก็เป็นอันเลิกเก็บภาษีนั้น จบเป็นเรื่อง ๆ กันไป

จึงทำให้เกิดความคิดว่าในประเทศเรา เฉพาะในบางอำเภอ หรือบางจังหวัดซึ่งประชาชนมีฐานะดีพอสมควร แต่มิได้มีโรงเรียนที่ดี ๆ ให้แก่ลูกหลาน ก็ควรจะได้ช่วยเหลือประเทศโดยวิธีดังกล่าวข้างบนนั้น เพิ่มเติม ขึ้นอีกแรงหนึ่ง เช่น ตกลงโหวตกันโดยความช่วยเหลือของทางบ้านเมือง และฝ่ายผู้บริหารการศึกษา ว่า สมควรจะสร้างโรงเรียนมัธยมแบบประถมสักหนึ่งโรงเรียนในอำเภอของตน พร้อมทั้งอุปกรณ์ทั้งหมด (รัฐบาลอาจจะส่งครุอาจารย์มาทำการสอนก็ได้) ซึ่งเมื่อคิดเป็นเงินทั้งหมดแล้ว ก็ไม่เท่าไร เพราะโรงเรียนเดียวเท่านั้น และตกลงกู้เงินมาจากธนาคารเพื่อก่อสร้างและดำเนินการในอำเภอของตน และยอมให้เก็บภาษี เช่น ตอนซื้อบุหรี่ หรือซื้อเหล้า หรือซื้อเสื้อผ้า หรือซื้อตั๋วหนัง ฯลฯ หรือสุกแต่จะคิดกันทั้งนี้เก็บภายในอำเภอหรือจังหวัดของตน เมื่อได้เงินครบรวมทั้งกาตากอเบี้ย และคืนให้เขาไปหมดแล้ว ก็จบกันเลิกเก็บภาษีนี้อีก

ทั้งนี้ น่าจะได้เริ่มลองทำกันบ้างในจังหวัดหรืออำเภอที่มั่งคั่งพอ ส่วนทางฝ่ายรัฐบาลนั้นก็คงให้เงินเพื่อการศึกษาอยู่ตามเดิม และจะพยายามขึ้นไปเป็น ๔ % หรือ ๖ % ของ G.D.P. เรื่อย ๆ ไป เพราะยังมีการศึกษาภาคบังคับ งานศึกษาผู้ใหญ่ งานอาชีวศึกษา ฯลฯ อีกมากมายที่จะต้องกระทำ

โรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นด้วยเงินภาษีเช่นนี้ “คือเก็บตรงไหน ก็ใช้ตรงนั้น เป็นการเฉพาะเรื่องนี้” พูดได้ว่าเป็นโรงเรียนของประชาชน หรือเป็น “โรงเรียนราษฎร์” ที่แท้จริง คือเป็นของราษฎรทุกคน ไม่ใช่ของเอกชนคนใดคนหนึ่ง ถ้าเป็นของโรงเรียนของใครคนใดคนหนึ่งเป็นเจ้าของก็น่าจะเรียกว่า “โรงเรียนเอกชน” ไม่ใช่ “โรงเรียนราษฎร์”

ถ้าได้มีแผนหรือโครงการ เพื่อทดลองทำตามทีกล่าวนั้นบ้าง ก็น่าจะเป็นการแบ่งเบาภาระของประเทศได้บ้างและเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนโดยตรง ในการทำนุบำรุงการศึกษาในอำเภอหรือจังหวัดของตน แต่แน่นอนในท้องถิ่นโคธฐานะเศรษฐกิจต่ำก็ย่อมจะทำได้

### ๓. ความต้องการในด้านการทดลองการศึกษา

สืบเนื่องมาจากหัวข้อที่ ๒ ก็มองเห็นชัดว่า มีความจำเป็นที่จะต้องทดลองในด้านการศึกษากันบ้าง ถ้าในการวางแผนของเรา ไม่เปิดโอกาสให้มีการทดลองกันบ้างเลย ก็ย่อมยากที่จะทราบว่าสิ่งใดเหมาะสม ควรนำมาใช้ได้ หรือสิ่งใดไม่เหมาะสม ไม่สมควรจะนำมาใช้ การทดลองเรื่อง “เก็บเงินที่ไหน ใช้ที่นั่น เป็นการเฉพาะเรื่อง” น่าจะได้รับอนุมัติให้ทำการทดลองสักแห่งหนึ่ง เมื่อได้ผลก็อาจกระจายไปเรื่อย ๆ ทั่วประเทศ จะเป็นการแบ่งเบาภาระงบประมาณของประเทศได้พอสมควร และจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนสนใจเรื่องทำนุบำรุงการศึกษาในท้องถิ่นของตนมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้แล้ว การทดลองการศึกษาสำคัญ ๆ ในเรื่องวิธีสอน วิธีสอบ อุปกรณ์การสอนที่เกิดประโยชน์ ความคิดในเรื่องการจัดทำประมวลการสอนแบบใหม่ ๆ ฯลฯ ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมคุณภาพการศึกษา ก็น่าจะได้รับอนุมัติให้ทำการทดลองได้บ้าง



## ๔. ความต้องการในด้านที่เกี่ยวกับโรงเรียนราษฎร์

เนื่องจากรัฐบาลไม่มีเงินพอที่จะจัดการศึกษาได้เองทั้งหมด จึงมีความต้องการที่จะให้เอกชนจัดตั้งโรงเรียนราษฎร์แทนตั้งแต่ชั้นประถม ถึงชั้นอุดม เพื่อแบ่งเบาภาระอันนี้ ขณะนี้ปรากฏว่าจำนวนนักเรียนที่มีอยู่ในโรงเรียนราษฎร์ทั้งหมดทุก ๆ ระดับ มีจำนวนพอ ๆ กัน หรือจะมากกว่าที่มีอยู่ในโรงเรียนของรัฐเสียอีก ซึ่งก็เป็นที่น่ายินดีแต่ก็ยังมีปัญหาเรื่องคุณภาพการศึกษา และยังมีคำร้องเรียนมากมายว่าโรงเรียนราษฎร์บางแห่งเอาเปรียบประชาชนจนเกินไป ตามที่ปรากฏกันอยู่แก่ทุก ๆ คนโดยทั่วไปแล้ว

เหตุนี้เอง ความต้องการที่จะแก้ปัญหาเรื่องนี้ให้ลุล่วงและเกิดประโยชน์แก่การศึกษาของชาติ ก็ชักจะรีบร้อนเข้าทุกที และเหตุนี้เองความคิดที่ว่า “เก็บเงินที่ไหน ใช้ที่นั่น เป็นการเฉพาะเรื่องไป” ก็ชักจะมีน้ำหนักขึ้นทุกทีด้วย

ถ้ามีกฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนในจังหวัดหรือในอำเภอหนึ่ง คุกุเงินมาสร้างโรงเรียนและจ้างครูได้ แล้วยอมให้เก็บภาษีทางการเป็นการเฉพาะคราว เพื่อจ่ายเงินไปเมื่อคืนเงินหมดแล้วก็เลิกภาษีนั้น สถานการณ์อาจจะดีขึ้นกระมัง และจะได้ “โรงเรียนราษฎร์” ที่แท้จริงขึ้นมา ส่วนโรงเรียนเอกชนในปัจจุบันที่ดีและเหมาะสม ก็อนุญาตให้ดำเนินการต่อไปได้

เกี่ยวกับการออกกฎหมายทำนองนี้ ก็จำเป็นจะต้องขอความกรุณาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ถ้าเผื่อเห็นชอบโดยพร้อมเพรียงกัน และลงให้กระทำก่อนในบางจังหวัด หรือบางอำเภอแล้วก็จะเป็นอย่างยิ่ง

## ๕. ความต้องการเกี่ยวกับครู-นักเรียน การสอน การสอบและอื่น ๆ

ความต้องการในเรื่องนี้เป็นที่ประจักษ์กันอยู่แล้ว แต่ก็น่ามากว่าอีกนักก็เพื่อเป็นการย้ำกันเท่านั้นเอง

เกี่ยวกับครู เราจำเป็นต้องผลิตให้พอเพียงกับจำนวนนักเรียน และกับจำนวนวิชาซึ่งแยกแยะออกไปมากมายนั้นด้วย และจะต้องยกฐานะครูให้เหมาะสมพอเพียงจนยัง

ทนอยู่ในอาชีพครูต่อไปได้ ครูจะต้องมีวิชาการสูงทั้งในวิชาสามัญ และวิชาการศึกษา และจะต้องมีศีลธรรม คุณธรรม และวัฒนธรรมสูงด้วย

เกี่ยวกับนักเรียน เราจำเป็นต้องช่วยกันให้นักเรียนได้สร้างคามมุ่งหมายให้แก่ตัวเองในระหว่างที่มีชีวิตนักเรียนอยู่ ว่าที่เข้ามาโรงเรียนนั้นมีความมุ่งหมายใหญ่ ๆ สองประการ คือ เพื่อจะสร้างวิชาความรู้ให้แก่ตัวเองประการหนึ่ง และเพื่อจะสร้างคุณธรรม ศีลธรรม วัฒนธรรม ให้แก่ตัวเองด้วยอีกประการหนึ่ง ถ้านักเรียนหรือนักศึกษาได้สำนึก เช่นนี้ตั้งแต่ต้น ก็จะได้เกิดมุ่งมั่นไปในทางดี แต่โดยมากนักเรียนหรือนักศึกษามักจะไม่ได้รับแจ้งเรื่อง Objective หรือ Purpose อันเป็นพื้นฐานนี้อย่างเพียงพอ ไม่ค่อยจะคิดถึงเรื่อง Purpose หรือ Objective กันมากนัก เหตุนี้เองจึงไม่ค่อยจะสนใจเรื่องศีลธรรม คุณธรรม และวัฒนธรรม จนถึงระดับที่ต้องการและมักจะหันเหไปในทางที่เป็นภัย ต่อสังคมเสมอ ๆ

เกี่ยวกับการสอน โดยเฉพาะวิธีสอนนั้นก็ย่อมมีหลายวิธีตามลักษณะของเนื้อหา และวิชาที่สอน แต่ในโอกาสประเทศไทยจะปลูกฝังการเป็นประชาธิปไตยนั้น ก็เป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้ “วิธีการแห่งปัญญา” (The Method of Intelligence) เป็นวิธีสอน โดยเฉพาะในวิชาสังคมศึกษา เพราะวิธีสอนแบบนี้ส่งเสริมให้ผู้เรียนได้นับถือผู้อื่น ได้ร่วมมือแบ่งปันและยอมมีส่วนช่วยในงานที่จะกระทำร่วมกันและได้ยึดถือในปัญหาธรรมเป็นสำคัญ ทรรศนคติทั้งสามประการนี้เมื่อรวมกันเข้าแล้ว ก็คือทรรศนคติประชาธิปไตยนั่นเอง วิธีสอนดังกล่าวจะช่วยให้เกิดทรรศนคติอันพึงประสงค์นี้โดยรวดเร็ว ครูอาจารย์ทั้งปวงก็ย่อมจะรู่อยู่แก่ใจในเรื่องนี้แล้ว

เกี่ยวกับการสอบไล่ ถ้าใช้วิธีสอนในแนวใหม่แล้ว วิธีสอบไล่หรือการสอบทั้งปวงก็จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้สอดคล้อง และเพื่อให้เกิดผลดีแก่การเรียนของนักเรียนยิ่งขึ้นอีกด้วย

อนึ่ง เมื่อการสอนและการสอบปรับปรุงใหม่ ประมวลการสอนก็ย่อมมีโอกาสที่จะปรับปรุงให้พัฒนาไปได้อย่างมากตามทฤษฎีการศึกษา เพราะประมวลการสอนย่อมจัดทำได้หลายรูปเพื่อให้เหมาะสมกับวิธีสอนที่จะนำมาใช้

## ๖. ความต้องการที่จะต้องมีนโยบายการศึกษาที่เข้มแข็งต่อไป

การพิจารณาวางนโยบายการศึกษาที่เข้มแข็งต่อไปอีกนั้น เป็นสิ่งที่พึงประสงค์ยิ่งเพื่อจะได้กำหนดแนวทางแห่งการปฏิบัติ Line of Action ให้เหมาะสมในการที่จะผจญกับปัญหาทางการศึกษาต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนั้น ให้ลุล่วงไป

นโยบายการศึกษา นั้นอาจแบ่งได้เป็นสองระดับ ดังนี้:—

- ๖.๑ นโยบายพื้นฐาน กล่าวคือนโยบายเรื่องการศึกษาเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ (Education for National Security)
- ๖.๒ นโยบายเฉพาะ กล่าวคือนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาแต่ละระดับ อาทิ ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา อุดมศึกษาและการฝึกหัดครู และการศึกษาในชนบท เป็นต้น

นโยบายพื้นฐาน และนโยบายเฉพาะทั้งสองประการนี้ จะได้กล่าวโดยละเอียดในข้อ III ต่อไป

## ๗. ความต้องการที่จะต้องใช้ยุทธศาสตร์การศึกษา (Educational Strategy) ที่เข้มแข็งต่อไป

การปฏิบัติงานฝ่ายการศึกษา ก็ย่อมเช่นเดียวกับการปฏิบัติงานสำคัญ ๆ ฝ่ายอื่น ๆ กล่าวคือ จะต้องกำหนดวิธีการหรือกลวิธีในการปฏิบัติ (ยุทธศาสตร์) ให้เหมาะสม ในการปฏิบัติงานทั้งปวงนอกจากจะต้องปฏิบัติให้ตรงตามแนว (นโยบาย) ที่ได้ร่วมกันกำหนดไว้แล้วก็จะต้องเสาะแสวงหากลวิธีที่แนบเนียน (ยุทธศาสตร์) มาใช้ในการดำเนิน การเหล่านั้นอีกด้วยเพื่องานนั้นจะได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ในปัจจุบันนี้ยุทธศาสตร์การศึกษาสำคัญ ๆ ที่ใช้กันอยู่ก็เห็นจะได้แก่ การวางแผนการศึกษา (Educational Planning) ประการหนึ่ง และการเน้นในเรื่องอาชีวศึกษาอีก ประการหนึ่ง ทั้งสองประการนี้เห็นได้ชัด และยังมีอื่น ๆ อีก หนึ่งในการวางแผนการศึกษา นั้นก็ยังใช้กลวิธีหนักไปในทาง “ผลิตกำลังคน” เป็นส่วนใหญ่อีกด้วย

โดยเฉพาะเกี่ยวกับการเน้นในเรื่องอาชีวศึกษา เพื่อว่าการศึกษจะได้สอดคล้องกับการเศรษฐกิจนั้น นับว่ามีประโยชน์อย่างยิ่ง เราจะเห็นได้ว่า มีการสอนอาชีวศึกษาในโรงเรียนมัธยมเกิดขึ้น มีการสอนอาชีวศึกษาในโรงเรียนของการศึกษาผู้ใหญ่ มีหน่วยสอนอาชีวศึกษาเคลื่อนที่ และมีการปรับปรุงทักษะในโรงเรียนอาชีวศึกษาชั้นสูงกันเป็นขนานใหญ่ นี่ก็เป็นผลของการใช้ยุทธศาสตร์การศึกษาที่กล่าวแล้วนั่นเอง และที่อจะกล่าวเสียมิได้ก็คือทำให้เกิดความคิดเรื่อง มัธยมศึกษา (Secondary Education) ได้กว้างขวางออกไปอย่างถูกต้องตามทฤษฎีการศึกษา กล่าวคือ วิชาชีพทั้งปวงที่สอนอยู่ในระดับอายุของมัศึกษาก็คือมัศึกษานั้นเอง

ความต้องการที่จะต้องใช้ยุทธศาสตร์การศึกษาที่ตินั้น เป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นยิ่งความสำเร็จในการพัฒนาการศึกษาย่อมอาศัยความคิดทางยุทธศาสตร์การศึกษายู่ไม่น้อยทีเดียว ยุทธศาสตร์การศึกษาอื่น ๆ ที่น่าจะนำมาใช้ได้อีกในการพัฒนาการศึกษานั้น จะกล่าวไว้ในหัวข้อที่ ๔ ต่อไป

### III นโยบายการศึกษาสำคัญๆ ที่ควรยำ

๑.๑ นโยบายพื้นฐาน คือความปลอดภัยและมั่นคงของชาติ โดยใช้การศึกษาเป็นสื่อเป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่การดำเนินการศึกษาจะต้องเป็นไปตามแนวเพื่อความปลอดภัยและมั่นคงของประเทศชาติ ในเรื่องนี้อาจจะกำหนดนโยบายได้ตามนัยของปัญหาต่าง ๆ ซึ่งได้พิจารณากันมาแล้วในตอนต้น คือ—

ก. การศึกษาจะต้องส่งเสริมและสอดคล้องกับการปกครองประเทศ ดังนั้นการศึกษาจะต้องส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจในเรื่องประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นรูปหนึ่งของการปกครอง (Democracy As A Form of Government) ประการหนึ่ง และในเรื่องประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นแนวทางแห่งชีวิต (Democracy As A Way of Life) หรือ “หัวใจประชาธิปไตย” อีกประการหนึ่ง

ข. การศึกษาจะต้องส่งเสริมและสอดคล้องกับการป้องกันประเทศ ให้ผู้เรียนได้เข้าใจในอันตรายที่คุกคามประเทศอยู่รอบด้าน ตลอดจนที่แขกชิมอยู่ภายในประเทศให้รู้จัก

วิธีป้องกันและต่อต้าน ตลอดจนศึกษาวิชาทหาร ให้สังเกตดูประเทศอิสราเอล จะเห็นว่า ทั้งหญิงและชายเป็นทหารด้วยกันทั้งนั้นเมื่อถึงอายุเกณฑ์ทหาร

ค. การศึกษาจะต้องส่งเสริมและสอดคล้องกับการพัฒนาการเศรษฐกิจ ซึ่งกำลังกระทำกันอยู่แล้วในปัจจุบันนี้ เยาวชนหญิงชายควรจะได้ออกฝึกงาน หรือมีประสบการณ์ในการทำงาน (Work Experience) เพื่อให้เกิดสมรรถภาพในทางเศรษฐกิจในทันทีทันใด ทั้งนี้ก็ทำนองเดียวกับผู้ที่ศึกษาเล่าเรียนเพื่อจะออกไปเป็นครูอาจารย์ ก็ย่อมจะต้องออกฝึกสอนและฝึกงานเป็นเวลานานพอสมควร จึงจะออกเป็นครูได้

ง. การศึกษาจะต้องส่งเสริมและสอดคล้องกับการพัฒนาทางสังคมจิตวิทยา ซึ่งหมายถึงผลนามัย การช่วยเหลือสงเคราะห์ในสังคมของตน ศีลธรรม คุณธรรม วัฒนธรรม ความรักชาติ การเสียสละ และการมีขวัญดีเยี่ยม

๒. นโยบายเฉพาะ หมายถึงนโยบายที่ใช้เกี่ยวกับการศึกษาแต่ละระดับ เช่น เกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ จะต้องขยายไปจนถึงชั้น ป. ๗ โดยเร็วเพราะเหลืออยู่อีกตั้ง ๔,๓๓๑ ตำบล เกี่ยวกับการฝึกหัดครู จะต้องเร่งผลิตครูทั้งในระดับต่ำและระดับสูงโดยเร็วที่สุดและให้ตรงตามแขนงวิชาที่ขาดครูอยู่อีกด้วย เกี่ยวกับตำนานมหาวิทยาลัย การพัฒนาตามโครงการ (University Development Project) จะต้องรีบทำให้สำเร็จ เรื่องการโรงเรียนราษฎร์หรือเอกชน ถ้าไม่ได้ผล ก็อาจจะต้องหันไปใช้นโยบาย “เก็บเงินตรงไหน ใช้ตรงนั้น เป็นการเฉพาะเรื่อง” เกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่หรือการศึกษาในชนบท จะต้องเร่งโดยเร็วที่สุด มิฉะนั้นอาจจะเสียบ้านเสียเมืองก็ได้ เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาโดยตรง จะต้องยกฐานะทางวิชาการของศึกษานิเทศก์อำเภอและจังหวัดให้ถึงขนาดเสียโดยเร็ว และส่งเสริมให้ทำการทดลองการศึกษา ฯลฯ เป็นต้น

#### IV ยุทธศาสตร์การศึกษาสำคัญๆที่ควรนำมาใช้

ศิลปในการปฏิบัติที่ใช้ได้ผลอยู่แล้ว ก็ควรใช้ต่อไป และอาจจะเพิ่มเติมอย่างอื่น

ขึ้นอีก

๑. การวางแผนการศึกษาในระดับต่าง ๆ จำเป็นต้องใช้อยู่ต่อไป เพราะประเทศเรามีเงินน้อย แต่งานที่จะทำมีมาก จึงต้องพิจารณาให้เหมาะสมเพื่อให้ได้ผลมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ในวงเงินที่จำกัดนี้

๒. วิธีมุ่งผลิตกำลังคน (Man-Power Approach) ก็คงจะต้องใช้ต่อไป เพราะยังขาดคนที่ได้รับการฝึกฝนแล้วในระดับต่าง ๆ อีกมาก

๓. เรื่องเรื่องการศึกษาผู้ใหญ่ และการศึกษาในชนบท ให้ผู้คนในชนบทได้มีอาชีพคิดตัว อ่านออกเขียนได้ มีน้ำใจรักชาติบ้านเมือง รู้จักหน้าที่พลเมือง และมีสวัสดิการพอควรแก่กรณี

๔. การเน้นเสียให้เกิด Economic Efficiency ในทุกระดับก็จะต้องทำต่อไป

๕. ขจัดความไม่เป็นธรรมในการบริหารบุคคล เนื่องจากในวงการศึกษาเดียวกัน บางคนยังใช้กฎของ ก.พ. บางคนใช้กฎของ ก.ม. จะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม แต่ควรจะให้เกิดความเท่าเทียมกันในเมื่อสมควรที่จะเท่าเทียมกัน ดังนั้นให้ปรับปรุงกฎเหล่านี้ให้เท่าเทียมกันเสีย

๕. พยายามให้ประชาชนได้เข้าใจและเริ่มรับผิดชอบ ในการทำนุบำรุงการศึกษาในท้องถิ่นของตน เช่น ใช้แบบที่เรียกว่า “เก็บเงินตรงไหน ใช้ตรงนั้น เป็นการเฉพาะเรื่อง” เป็นต้น

๗. ความร่วมมือในวงการศึกษาด้วยกันภายในประเทศ

๘. ความร่วมมือในวงการศึกษากับต่างประเทศในระดับ Region และรับความช่วยเหลือจากมิตรประเทศในบางกรณีที่เหมาะสม

๙. ส่งเสริมและสนับสนุนครูอาจารย์ในต่างจังหวัด อำเภอ และในแดนทุรกันดารให้มากกว่าครูอาจารย์ในส่วนกลาง เพื่อครูอาจารย์เหล่านั้นจะได้มีน้ำใจทำงานอยู่ในดินแดนห่างไกลเหล่านั้นได้ และมีกำลังใจและมีขวัญสูง

๑๐. ส่งเสริมให้ทดลองและวิจัยการศึกษาในเรื่องที่สำคัญและที่จะเป็นประโยชน์ในระยะใกล้

ทุกข้อที่กล่าวมาแล้วตั้งแต่ข้อ I ถึงข้อ IV อาจจะเป็นประโยชน์บ้างไม่มากนักน้อย  
ในการพิจารณาวางแผนการศึกษาระดับชาติ หวังว่าผู้มีหน้าที่จัดทำโครงการทั้งปวงจะได้  
หาโอกาสพิจารณาตามสมควร บางอย่างอาจจะใช้ได้บ้าง บางอย่างอาจจะใช้ไม่ได้ก็สุด  
แล้วแต่ กาละ และเทศะ หรือภูมิประเทศและเหตุการณ์ เพราะทุก ๆ อย่างย่อมจะเป็น  
ของ relative ทั้งสิ้น

---

# ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับ

## การวางแผนการศึกษา

โดย : นาย สมชัย วุฒิปรีชา

### บทสรุป

เอกสารฉบับนี้พยายามชี้และเสนอแนะประเด็นที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

๑. ต้องการให้เห็นปัญหาและสภาพปัจจุบัน ของระบบการวางแผนการศึกษาของประเทศไทย ซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องกับในแง่ของหน่วยราชการที่รับผิดชอบระบบการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน และขบวนการวางแผนการศึกษาของประเทศ

๒. เสนอความคิดเห็นในอันที่จะปรับปรุงและแก้ไขปัญหาที่กล่าวมาแล้ว เพื่อให้ระบบการวางแผนการศึกษาเป็นส่วนรวมของประเทศดีขึ้น

๑. การวางแผนการศึกษาได้เริ่มมีบทสำคัญยิ่ง ขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ทั้งนี้เพราะเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าในขณะนี้ ความต้องการศึกษา กำลังทวีขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ทรัพยากรที่จะนำมาดำเนินงานในด้านการศึกษา มีอยู่อย่างจำกัด นอกจากนั้นความจำเป็นอย่างรีบด่วนในการที่จะต้อง จัดการศึกษาเพื่อ จะผลิตกำลังคน ให้ทันกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม เพื่อสนองความต้องการในด้านกำลังคนสำหรับประเทศปัญหาที่เห็นได้ชัดก็คือ ทั้งที่ผู้รับผิดชอบในวงการศึกษาได้ทุ่มเทความพยายามที่จะจัดการศึกษาให้ดีขึ้น งบประมาณที่นำมาใช้จ่ายในวงการศึกษา ก็เพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี จำนวนนักเรียนในระบบการศึกษาก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน แต่เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนนักเรียนต่อ



ประชากรที่อยู่ในวัยการศึกษาแล้ว ตัวเลขที่ปรากฏเป็นเรื่องที่ไม่น่าสยบใจนัก คือจากสถิติและแนวโน้มของการวางแผนการศึกษา ตั้งแต่ปี ๒๕๐๘ ถึงปี ๒๕๑๒ ปรากฏว่าจำนวนนักเรียนการศึกษาภาคบังคับ (ป. ๑-ป. ๔) เมื่อเทียบเปอร์เซ็นต์กับประชากรแล้วจะเป็นดังนี้คือ ๑๒.๑๕%, ๑๒.๐๓%, ๑๑.๙๕%, ๑๑.๙๓%, และ ๑๑.๙๒% ตามลำดับ จะเห็นว่าเราจัดการศึกษาได้ด้อยลงทุกปี จะทำอย่างไรกับปัญหาเช่นนี้ ทางที่จะคิดมีอยู่หลายวิธีเช่น ประเทศควรจะให้ความสำคัญกับการศึกษาระดับใดก่อนหลัง นโยบายให้ *การสมมูลย์กับการศึกษาแต่ละระดับเป็นอย่างไร* ประเทศควรให้งบประมาณการศึกษาที่เปอร์เซ็นต์ของมวลรวมผลผลิตภาคประชาชาติ (GNP) จะทำอย่างไรกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการศึกษา ทำตอบเหล่านี้ล้วนแต่จะต้องอาศัยเทคนิคของการวางแผนการศึกษา ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่ยอมรับอย่างหนึ่งของการจัดการศึกษาปัจจุบันนี้

วัตถุประสงค์สำคัญของเอกสารฉบับนี้ จะพยายามชี้และเสนอแนะในประเด็นที่สำคัญ เพียง ๒ ประการ คือ

ก. ต้องการให้เห็นปัญหาและสภาพปัจจุบันของระบบการวางแผนการศึกษาของประเทศไทย ซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องกับทั้งในแง่ของหน่วยราชการที่รับผิดชอบ ระบบการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและขบวนการวางแผนการศึกษาของประเทศ

ข. เสนอความคิดเห็นในอันที่จะปรับปรุง และแก้ไขปัญหาที่กล่าวมาแล้ว เพื่อให้ระบบการวางแผนการศึกษาเป็นส่วนรวมของประเทศดีขึ้น

## ๒. สภาพปัจจุบันและปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษาของประเทศ

เพื่อที่จะชี้ให้เห็นปัญหาและสภาพปัจจุบัน ที่เกี่ยวข้องกับ การวางแผนการศึกษาเป็นส่วนรวมของประเทศให้ชัดเจน มีเรื่อง ที่ควรนำมา กล่าว ๔ เรื่อง คือ

๒.๑ หน่วยราชการที่รับผิดชอบ งานวางแผนการศึกษา เนื่องจากมีหน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาของประเทศอยู่หลายหน่วย เช่น การศึกษาในระดับประถมศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสามัญศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเอกชน การศึกษาระดับมัธยมศึกษา อยู่ในความรับผิดชอบของกรมวิสามัญศึกษา และเอกชน ระดับอุดมศึกษานี้ อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักนายกรัฐมนตรี สำหรับการศึกษาผู้ใหญ่ และการศึกษานอกโรงเรียนก็มีหน่วยงานรับผิดชอบมากมาย ในแง่ของการวางแผนการศึกษาอาจจะกล่าวได้ว่า มีหน่วยงานการวางแผนการศึกษาแยกออกเป็น ๒ ระดับ คือ

ก. ระดับชาติ (Overall educational plan)

หน่วยราชการที่รับผิดชอบได้แก่ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติกับสภาการศึกษาแห่งชาติและสำนักงานประมาณ มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน ดังนี้—

— สภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ประสานแผน พัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หน่วยงานที่ทำงานสัมพันธ์กับเรื่องนี้ของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ ได้แก่ กองรายได้ประชาชาติ กองวางแผนกำลังคน กองวางแผนเศรษฐกิจและสังคม กองพัฒนาการเศรษฐกิจและกองพัฒนาการสังคมที่สำคัญที่สุดคือ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ จะเป็นผู้กำหนดวงเงินในการที่จะนำมาลงทุนในเรื่องการพัฒนาการศึกษาในระยะของแผนพัฒนาประเทศ ซึ่งจะต้องคิดในแง่สัดส่วนกับการพัฒนาในสาขาอื่น ๆ

— สภาการศึกษาแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๒ ได้กำหนดให้สภาการศึกษาแห่งชาติมีบทบาท และหน้าที่ในการวางแผนการศึกษาเป็นส่วนรวมของประเทศซึ่งถ้าจะพูดให้ชัดเจน งานในตำแหน่งนี้ได้แก่การประสานแผนการศึกษาส่วนรวม กับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในแง่ของอุปทาน (supply) รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายส่วนรวม ตลอดจนการจัดสมดุลงบในการศึกษาในช่วงระยะของแผน และที่สำคัญก็คือจะต้องพิจารณาเรื่องความสัมพันธ์ของ

การศึกษาทุกระดับ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยราชการให้สอดคล้องกันเป็นส่วนรวม

—สำนักงานประมาณมีบทบาทและรับผิดชอบในค้ำ กำหนดค่าใช้จ่ายทางการศึกษางานของสำนักงานประมาณนั้นมีความสำคัญที่สุดที่จะทำให้แผนดำเนินไปได้อย่างราบรื่นมากน้อยเพียงใด สำนักงานประมาณมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดวงเงิน ที่จะนำมาพัฒนาการศึกษา แต่ละปีซึ่งมีค่าใช้จ่ายตามโครงการในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมและชาติ และงานบริหารซึ่งมีได้อยู่ในแผน สำนักงานประมาณจะต้องทำงานประสานสัมพันธ์โดยใกล้ชิดกับสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ในแง่ของงบประมาณตามโครงการซึ่งอยู่ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม และจะต้องร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสภากาการศึกษาแห่งชาติในแง่ของการจัดสรร งบประมาณ ค่าใช้จ่ายตาม โครงการที่อยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และงบประมาณการศึกษาเป็นส่วนรวม เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายการศึกษาส่วนรวม

#### ข. ระดับผู้ปฏิบัติ (Operation plan)

หน่วยงานเหล่านี้ได้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเพื่อเอาแผน ไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายได้แก่กระทรวงศึกษาธิการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัย และเอกชน หน่วยงานเหล่านี้มีข้อที่ควรกล่าวถึงดังต่อไปนี้คือ

กระทรวงศึกษาธิการ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานในส่วนกลาง ๙ กรม และในส่วนภูมิภาค ๗๑ จังหวัด ๑๒ ภาคการศึกษา หน่วยงานซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องกับการวางแผนปฏิบัติการของกระทรวงศึกษาธิการในส่วนกลาง ได้แก่กองวางแผนการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวง และหน่วยงานวางแผน ของทุก ๆ กรม (ซึ่งมีเป็น การภายใน) สำหรับในส่วนภูมิภาคคือ ที่ทำการภาคศึกษา ที่ทำการศึกษาธิการจังหวัด และที่ทำการศึกษาอำเภอ ความรับผิดชอบของหน่วยงานเหล่านี้ อาจชี้ให้เห็นได้ดังนี้

—ระดับส่วนกลางได้แก่ กองวางแผนการศึกษา และหน่วยการวางแผนของ กรม ๙ กรม หน่วยงานส่วนกลางนี้ มีบทบาทที่จะต้องจัดทำแผนภาคปฏิบัติทางการศึกษาซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาส่วนรวม และพยายามให้เกิดการประสานสัมพันธ์ในแง่โครงการในระดับผู้ปฏิบัติของกรมต่าง ๆ คุดูแลในแง่ของการจัดตั้งงบประมาณประจำปีให้สอดคล้องกับนโยบาย และเป้าหมายของแผนปฏิบัติการ

—ระดับส่วนภูมิภาค คือที่ทำการภาคศึกษา ที่ทำการศึกษาธิการจังหวัดและที่ทำการศึกษาธิการอำเภอ มีหน้าที่จัดทำแผนภาคปฏิบัติในอาณาเขตความรับผิดชอบของตน ให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติในส่วนกลาง ของกระทรวงศึกษาธิการและแผนพัฒนาเป็นส่วนรวมของภาค จังหวัดและอำเภออีกด้วย

—ระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในสำนักงานจัดการบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีหน่วยราชการรับผิดชอบ ๒ ระดับ คือ

—ส่วนกลางได้แก่กองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งรับผิดชอบในแง่งบประมาณเป็นส่วนรวมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ งานในด้านการวางแผนการศึกษาของการศึกษาประชาบาลนั้น จะต้องกำหนัดกำหนดเป้าหมายในทางปฏิบัติตามแผนส่วนรวมในด้านการศึกษา ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และจะต้องตั้งงบประมาณให้สอดคล้องกับงานนั้น ๆ ด้วย

—ส่วนภูมิภาคคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๗๑ องค์การงานในเรื่องนี้จะต้องสัมพันธ์กับสภาจังหวัด ในลักษณะผู้พิจารณางบประมาณซึ่งจะนำมาใช้จ่ายในด้านการศึกษาระดับประถม การวางแผนการศึกษาส่วนภูมิภาคขององค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะต้องผนวกเข้าไปในงานของศึกษาธิการจังหวัด เพราะผู้รับผิดชอบในส่วนภูมิภาคเป็นคนเดียวกัน

—องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) มีงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการศึกษาในระดับรัฐบาลอยู่ ๒ ระดับ คือ

—ระดับส่วนกลาง คือ กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครองซึ่งรับผิดชอบในการตั้งงบประมาณ อุดหนุนเทศบาลทั่วราชอาณาจักร ซึ่งน่าจะทำได้ทำ เช่นเดียวกับกองการศึกษาประชาบาลที่กล่าวมาแล้วในแง่ของเทศบาล

—ระดับส่วนการศึกษาของเทศบาลทั่วราชอาณาจักร ซึ่งจะต้องรับผิดชอบในการวางเป้าหมายในทาง การศึกษา ในเขตที่รับผิดชอบ ตลอดจนการ วางแผนการ ศึกษาในระดับที่เทศบาลรับผิดชอบให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาเป็นส่วนรวมของจังหวัด

—มหาวิทยาลัย เนื่องจากมหาวิทยาลัยทั้งหมดสังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติรับผิดชอบ หน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับมหาวิทยาลัย มี ๒ ลักษณะคือ

—สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ รับผิดชอบการศึกษามหาวิทยาลัยเป็นส่วนรวม ซึ่งจะต้องมีการศึกษาเป้าหมายการขยายงานของแต่ละคณะ ตลอดจนการพิจารณาสมมุติฐานของการตั้งงบประมาณประจำปีของการศึกษาระดับอุดมศึกษา

—หน่วยงานวางแผนของมหาวิทยาลัย แต่ละมหาวิทยาลัย (ยังไม่มี) ซึ่งควรจะรับผิดชอบในการวางแผนของคณะต่างๆ ในมหาวิทยาลัย และประสานสัมพันธ์กับสภาการศึกษาแห่งชาติ และจัดสมมุติฐานทางการศึกษาร่วมกัน

—เอกชน ในสถานการณ์ปัจจุบันก็คือโรงเรียนราษฎร์ ซึ่งมีกองโรงเรียนราษฎร์ กรมวิสามัญศึกษา เป็นผู้รับผิดชอบในกระบวนการของการวางแผนภาคปฏิบัติส่วนที่เกี่ยวกับโรงเรียนราษฎร์นี้ การที่กองโรงเรียนราษฎร์จะต้องทำงานร่วมกับผู้วางแผนภาคปฏิบัติทุกระดับการศึกษา ซึ่งโรงเรียนราษฎร์มีบทบาทร่วมอยู่

การศึกษาคณะใหญ่ และการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งมีการศึกษาคณะใหญ่ กรมวิสามัญศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง นอกจากนี้ยังมีกรมอาชีวศึกษาและหน่วยงานอื่น ๆ นอกกระทรวงศึกษาธิการอีก เช่น กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท สำนักนายกรัฐมนตรี มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย

ในการที่จะดำเนินงานการศึกษาผู้ใหญ่ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้นั้น กองการศึกษาผู้ใหญ่ กรมสามัญศึกษา ควรจะเข้าร่วมวางแผนภาคปฏิบัติกับหน่วยงานดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษานอกโรงเรียน เพื่องานจะได้ไม่ซ้อนกัน (Duplicate) และเป็นไปตามเป้าหมายในแผน

ทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วเป็นการกล่าวถึงหน่วยราชการที่เกี่ยวกับการวางแผนการศึกษาระดับชาติและระดับผู้ปฏิบัติ บางหน่วยงานก็ได้ตั้งขึ้นถูกต้องตามกฎหมาย มีบทบาทและหน้าที่ไว้ชัดเจน บางหน่วยงานก็ตั้งเป็นการภายในยังไม่มีกฎหมายรับรอง บางหน่วยงานก็ตั้งเป็นงานเฉพาะคราวเมื่อมีงานวางแผนการศึกษาที่จะต้องจัดทำ และบางหน่วยงานที่กล่าวมาแล้ว ก็เป็นเพียงความคิดที่ยังไม่ได้เริ่มดำเนินการ

ในแง่ของหน่วยราชการที่กล่าวมาแล้วนี้ อาจสรุปปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนได้ดังต่อไปนี้

๑. ยังไม่มีหน่วยงาน ที่รับผิดชอบ ในการวางแผนการศึกษา ครบถ้วน ทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบในการวางแผนภาคปฏิบัติ ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำงานขั้นปฏิบัติงานตามแผน (Plan implementation)

๒. ในหน่วยงานวางแผนที่จัดตั้งแล้วก็มีความสับสนเป็นอันมากในบทบาทและหน้าที่ที่จะต้องประสานสัมพันธ์ในขอบการวางแผนเป็นส่วนรวม ทำให้การประสานงานไม่เป็นไปด้วยดี

## ๒.๒ ระบบบริหารที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการศึกษา

การบริหารมีบทบาทสำคัญยิ่งที่จะทำให้แผนสำเร็จหรือไม่ ถ้าจะพูดโดยละเอียด ก็จะเป็นเรื่องใหญ่ ดังนั้นในที่นี้จะชี้ประเด็นที่เห็นชัดว่า เป็นปัญหาที่เป็นจุดอ่อนในระบบการวางแผน คือ

๒.๒.๑ ระบบราชการ (Formality) ในการเสนอแผนสายงานในเรื่องนี้ ไม่มีบรรทัดฐานที่แน่นอน บางครั้งแผนเสนอผ่านสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ คณะ

รัฐมนตรีเพื่ออนุมัติในขั้นสุดท้าย บางครั้งเสนอเข้าคณะรัฐมนตรี แล้วถูกส่งกลับ มาสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเพื่อพิจารณา บางครั้งก็เข้าสำนักงบประมาณเพื่อพิจารณา วิธีการที่สับสนและวุ่นวายเช่นนี้ ประกอบกับในบางครั้งมีอิทธิพลหลายอย่างในการ เสนอแผน ซึ่งผลของการอนุมัติแผนเช่นที่กล่าวมาแล้วมีผลทำให้กระทบกระเทือนแผน ส่วนรวม

๒.๒.๒ สมดุลย์แห่งอำนาจของหน่วยราชการที่รับผิดชอบในระดับชาติ อาทิ ได้แก่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงบประมาณ คณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน ในแง่หนึ่งเป็นการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจ แต่ในแง่หนึ่งเป็นการทำให้แผนล้ม เหลว ควรจะทำอย่างไรกับปัญหาเหล่านี้

๒.๒.๓ ทิศนคติของนักบริหารทุกระดับที่มีต่อการวางแผนการศึกษา ซึ่งจะเห็น ได้จากการแสดงออกในชั้นสองการบริหารงานชั้นต่าง ๆ อาทิ การกำหนดนโยบาย การ งบประมาณ ตลอดจนการตรวจตราควบคุมและประเมินผล ซึ่งปรากฏเสมอว่า ยัง ขาดการประสานสัมพันธ์กับระบบการวางแผนการศึกษาเป็นส่วนรวมอยู่มาก ซึ่งเป็นเหตุ ผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้แผนไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร

๒.๓ ขบวนการวางแผนการศึกษาในระดับส่วนรวมของประเทศ (overall educational Planning process) วิธีการวางแผนการศึกษาในส่วนรวมที่จะกล่าวต่อไปนี้ ได้จาก ข้อเท็จจริงที่ผ่านมา ในระยะ ของการวางแผนการศึกษาในแผน พัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (บทที่ ๑๖) ทั้ง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของทุกระดับที่มีความเกี่ยวข้องในการ วางแผนการศึกษา ได้ใช้ความพยายามในอันที่จะดำเนินการอย่างดีที่สุด แต่เนื่องจาก มีข้อจำกัดอยู่หลายอย่าง จึงมีปัญหามากหลายประการที่น่าจะได้รับการปรับปรุงในระยะของการ จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระยะที่ ๓ คือ

๒.๓.๑ ข้อมูลที่จำเป็นต่อการวางแผนการศึกษาเป็นส่วนรวม ตลอดจนการศึกษาวิจัยในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในอันที่จะกำหนดนโยบายในการพัฒนาต่อไปยังไม่สมบูรณ์ เช่น ข้อมูลเป็นรายภาคศึกษา ค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียน ตลอดจนการวิเคราะห์ระบบการศึกษาในค้ำต่าง ๆ

๒.๓.๒ การวิเคราะห์สภาพปัจจุบันของการศึกษา ตลอดจนปัญหาในระดับต่าง ๆ และเป็นส่วนรวมยังไม่ชัดเจนพอ

๒.๓.๓ การประสานสัมพันธ์ระหว่างการศึกษา กับการพัฒนาสาขาต่าง ๆ ยังไม่ได้สัดส่วนและชัดเจน

๒.๓.๔ การกำหนดลำดับความสำคัญ (Priority) ทางการศึกษาในแผนพัฒนา ฯ ยังไม่ได้ทำโดยดีถ้วน

๒.๓.๕ สมดุลย์ของการศึกษาระดับต่าง ๆ ยังไม่ชัดเจน

๒.๓.๖ โครงการที่จัดไว้ในแผนพัฒนา ฯ นอกจากโครงการใหญ่ ๆ แล้ว ก็ไม่มีการทำ (Physility check) อย่างชัดเจน

๒.๓.๗ กระบวนการวางแผนการศึกษาในชั้นต่าง ๆ แต่เริ่มต้นจนเสร็จ เป็นรูปร่างค่อนข้างสับสน

๒.๓.๘ บาทของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในการทำแผนส่วนรวมไม่ชัดเจน

๒.๓.๙ แผนพัฒนา ฯ ส่วนรวมทางการศึกษา หนักไปในค้ำที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ส่วนค้ำสังคมและค้ำคุณภาพมีน้อยเกินไป

๒.๓.๑๐ ในชั้นที่นำแผนพัฒนา ฯ ไปสู่ทางปฏิบัติก็มีปัญหาหลายประการอาทิ ระบบการจัดตั้งงบประมาณ ประจำปี ของ หน่วยราชการ ที่เกี่ยวข้อง กับการ พัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมไม่ชัดเจนเกิดปัญหาในการจัดทำแผนประจำปี นอกจากนี้ก็มีปัญหาการปฏิบัติ ในหน่วยราชการต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหารงาน



(Key Person) การวางแผนการศึกษาในว่านภูมิภาคไม่มีความเข้าใจในแผนที่จะต้องปฏิบัติให้เกิดผล

วิธีการวางแผนในระดับปฏิบัติการ (Operation Plan) อาจกล่าวได้ว่ายังไม่มีการจัดทำเลย เพียงแต่เริ่มต้นที่จะทำแผนปฏิบัติการโดยความร่วมมือระหว่างกองวางแผนการศึกษากับกรมในกระทรวงศึกษาธิการ และริเริ่มโครงการวางแผนการศึกษาในส่วนภูมิภาค ซึ่งพยายามที่จะจัดทำแผนการศึกษาภาค ปฏิบัติในปี ๒๕๑๔ ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนา ฯ ดังนั้นปัญหาในที่นี้อาจสรุปได้ว่า ส่วนใหญ่ยังไม่มีการทำแผนภาคปฏิบัติ ส่วนที่มีก็เข้าเกินไป ซึ่งทำให้เกิดผลเสียหายกับแผนส่วนรวมเป็นอันมาก เพราะแผนปฏิบัติการเป็นคู่มือของการปฏิบัติงาน เป็นคู่มือในการตั้งงบประมาณ และเป็นคู่มือในการประเมินผล

## ๒.๔ ในเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผน

ในเรื่องนี้ก็มีอุปสรรคหลายประการ ที่ทำให้เกิดปัญหา ในการวางแผน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดทำแผนการศึกษาเป็นส่วนรวม ซึ่งอาจจะชี้ให้เห็นได้ตามประเภทของเงินค่าใช้จ่าย คือ

๒.๔.๑ งบประมาณของรัฐบาล ในเรื่องของงบประมาณของรัฐที่เกี่ยวข้องกับแผนมีข้อที่ควรพิจารณาดังนี้ คือ.-

๒.๔.๑.๑ ความหมายของงบพัฒนา และงบบริหาร ซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการ ๒ หน่วย คือ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และสำนักงบประมาณยังไม่แจ่มแจ้งในคำจำกัดความและวิธีดำเนินการในการคิดค่าใช้จ่าย

๒.๔.๑.๒ การจัดสมดุลย์ระหว่างงบ งบประมาณประเภท บริหารและงาน พัฒนา เพื่อให้ประสานสัมพันธ์และสอดคล้องกันยังไม่ได้ตกลงกันจริงจัง

๒.๔.๒ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งอาจจะเป็นในรูปลักษณะของเงินอุปกรณ์หรือคน บัณฑิตที่จะรวม (Integrate) เงินช่วยเหลือต่าง ๆ เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายของแผนเป็นเรื่องที่ทำได้ยากยิ่ง

๒.๔.๓ เงินกู้ต่างประเทศ มีลักษณะเช่นเดียวกับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ และในประเทศ คือมักจะมีปัญหาในแง่เกี่ยวกับการรวม (Integrate) เงินดังกล่าวเข้ากับค่าใช้จ่ายส่วนรวม และยังมีปัญหาในแง่ของความล่าช้าในพิธีการกู้เงิน ทำให้ไม่สามารถจะดำเนินงานตามแผนได้ทันท่วงที

๒.๔.๔ เงินของท้องถิ่น อาทิ เงินภาษีบำรุงท้องที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือเงินบริจาคของราษฎรจะมีทางเข้ามารวม (Integrate) เข้ากับแผนส่วนรวมได้อย่างไร

### ๓. ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงระบบการวางแผนการศึกษาเป็นส่วนรวม

#### ๓.๑ หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน

๓.๑.๑ ควรมีการจัดตั้งหน่วยราชการที่จะรับผิดชอบในการวางแผนในระดับที่จะต้องจัดทำแผนภาคปฏิบัติให้ครบถ้วน อาทิ หน่วยวางแผนของกรมต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการและในมหาวิทยาลัย

๓.๑.๒ กำหนดกระบวนการ (Process) ในการวางแผนการศึกษาทั้งในระดับส่วนรวมและระดับผู้ปฏิบัติ (ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค) ให้ชัดเจนเป็นขั้น ๆ

๓.๑.๓ กำหนดหน้าที่การรับผิดชอบของหน่วยงานการวางแผนการศึกษาให้ชัดเจนและระบุถึงการประสานสัมพันธ์ กับกระบวนการวางแผนข้อ ๒ ที่กล่าวมาแล้ว

#### ๓.๒ ระบบบริหาร

๓.๒.๑ ควรมีการกำหนดวิธีการที่แน่นอน ในการเสนอโครงการ และแผนงานการศึกษาว่าจะต้องผ่านการพิจารณาของหน่วยงานใดบ้างตามลำดับ

๓.๒.๒ ควรมีการทำความเข้าใจถึงวิธีประสานงานของหน่วยราชการที่รับผิดชอบในงานที่สำคัญสูงสุดเกี่ยวกับแผน คือ:-

- สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติรับผิดชอบเรื่องแผนงานของประเทศ
- สำนักงบประมาณรับผิดชอบงบประมาณส่วนรวม
- สำนักข้าราชการพลเรือนรับผิดชอบเรื่องตัวบุคคล

๓.๓ กระบวนการวางแผน (Educational Planning Process)

๓.๓.๑ ระดับแผนส่วนรวม (Over-all Plan) ควรมี Process ของการทำงานดังต่อไปนี้

ก. ชั้นเตรียมการ มีดังนี้

- เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการวางแผน ในหน่วยงานวางแผนระดับชาติจะต้องตกลงถึง Process ในรายละเอียดของการทำแผนส่วนรวมตั้งแต่ต้นจนจบ Basic approach ในการวางแผนการศึกษาบทบาทและหน้าที่ของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในชั้นต่าง ๆ
- การศึกษาถึงสภาพปัจจุบัน และปัญหาทางการศึกษา
- การเตรียมข้อมูลที่จำเป็นต่อการศึกษาเป็นส่วนรวม
- การศึกษาและวิจัยถึงเรื่องบางเรื่องที่จำเป็นต่อการวางแผนการศึกษา

ข. ชั้นวางแผน ดังนี้ คือ

- จัดสัมมนาในระดับชาติ เพื่อกำหนดแนวทางและนโยบายการพัฒนาการศึกษาเป็นส่วนรวม
- จัดประชุมปฏิบัติการ ในระดับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเพื่อนำผลการสัมมนาจัดทำรายละเอียดในแง่ นโยบาย แนวทางดำเนินการ เป้าหมายส่วนรวม และวงเงินส่วนรวม
- วางระบบการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ (กรม และมหาวิทยาลัย) เพื่อสร้างโครงการตามนโยบาย

-พิจารณาในแง่ Feasibility Balancing และ Priority ของแผนและโครงการ

-ผนวก (Integrate) แผนการศึกษาส่วนรวมเข้ากับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ก. การนำแผนไปสู่ทางปฏิบัติ มีดังนี้ คือ

-วางระบบประสานสัมพันธ์ ในแง่แผนการศึกษา ในส่วนรวม และ แผนภาคปฏิบัติซึ่งจะต้องจัดทำโดยหน่วยราชการระดับผู้ปฏิบัติงานตามแผน

-กำหนดระบบ การจัด ตั้งงบประมาณ ประจำปีให้ ประสานสัมพันธ์ กับแผนปฏิบัติงานประจำปี

-วางระบบควบคุมและประเมินผลในระดับชาติ เพื่อตรวจสอบความก้าวหน้า และอุปสรรคของแผน

๓.๓.๒ การวางแผนภาคปฏิบัติส่วนกลาง

ในระหว่างที่มีการดำเนินการวางแผนส่วนรวม ทันทึที่ได้เข้าหมาย โครงการและวงเงิน ค่าใช้จ่ายส่วนรวม หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนภาคปฏิบัติ ก็ควรจะดำเนินการเพื่อจัดทำแผนภาคปฏิบัติตามชั้นต่าง ๆ ดังนี้.-

-Spell-out เบ้าหมายส่วนรวมออกเป็นภาครัฐบาลและเอกชน

-วิเคราะห์สภาพปัจจุบันของจังหวัดการศึกษาหรือของสถาบันการศึกษาในระดับนั้น ๆ

-Spell-out เบ้าหมายส่วนรวมโดยแยกออกเป็นรายจังหวัด รายภาคศึกษาหรือรายสถาบัน

-กำหนดโครงการและค่าใช้จ่ายของแต่ละโครงการ เพื่อให้งานได้สัมฤทธิ์ผลตามเบ้าหมายที่วางไว้ตามแผน

-กำหนดวิธีการเสนองบประมาณของหน่วยราชการระดับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนภาคปฏิบัติที่วางไว้

### ๓.๓.๓ แผนภาคปฏิบัติส่วนภูมิภาค

การจัดทำแผนภาคปฏิบัติในส่วนภูมิภาค ซึ่งประเด็นสำคัญที่สุดก็คือ การจัดทำแผนการศึกษาของแต่ละจังหวัด ความสำคัญจะอยู่ในขั้นของการกำหนดเป้าหมาย โครงการและวงเงิน ตามความต้องการของแต่ละจังหวัด ระยะเวลาของการจัดทำควรจะทำให้สอดคล้องกับแผนภาคปฏิบัติในส่วนกลางซึ่งจะต้องเป็นไปในลักษณะ Two Ways Traffic ถ้าเป็นไปในลักษณะเช่นนี้ก็ช่วยให้แผนการศึกษามีการรับกันเป็นทอด ๆ และจะมีผลนำไปสู่การดำเนินงานตามแผนได้มากยิ่งขึ้น

## ๔. ความคิดเห็นเกี่ยวกับงานของกองวางแผนการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

ในแง่บทบาทและหน้าที่

๔.๑ เป็นตัวแทนของกระทรวงศึกษาธิการในการประสานงาน กับหน่วยราชการ ซึ่งรับผิดชอบในการวางแผนการศึกษาส่วนรวม

๔.๒ เป็นศูนย์กลางในการจัดทำแผนภาค ปฏิบัติร่วมกับ หน่วยวางแผน ของแต่ละกรมในกระทรวงศึกษาธิการ

๔.๓ เป็นหน่วยวิชาการที่จะให้ความ ช่วยเหลือ จังหวัด และภาค ในการทำแผนการศึกษาภาคปฏิบัติส่วนภูมิภาค

๔.๔ เป็นศูนย์กลางในการรวบรวม และวิเคราะห์งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการเป็นส่วนรวม ก่อนที่จะส่งไปยังหน่วยอื่น ๆ ตลอดจนการดูแลเรื่องงบประมาณของส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกันแผนในระดับภูมิภาค

๔.๕ เป็นศูนย์กลางของกระทรวงศึกษาธิการในการรวบรวม และวิเคราะห์โครงการต่าง ๆ ของหน่วยราชการภายในกระทรวงศึกษาธิการ ก่อนที่จะส่งไปยังหน่วยงานภายนอกกระทรวงศึกษาธิการ

๔.๖ ประสานงานกับเจ้าหน้าที่บริหาร และผู้ตรวจราชการกระทรวงโดยการสร้างระบบตรวจตรา ควบคุม และประเมินผลให้สอดคล้องกับแผน

### บทความ

ถ้อยคำของ คร. สาโรช บัวศรี และของคุณสมชัย วุฑฒิปรีชา นำมาจากหนังสือ เอกสารประกอบการสัมมนา การวางแผนการศึกษาระดับชาติ

# เศรษฐกิจของประเทศไทยในอนาคต

บัวศ อิงภากรณ์

## ตอนที่ ๑ คำนำ-ปัญหาในปัจจุบัน และอนาคต

ประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเพียงใด ตามปกติจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงสองประการคือ (ก) รายได้อันแท้จริงของประเทศนั้นทั้งประเทศ รวมทั้งตัวเลขเฉลี่ยรายได้อันแท้จริงต่อบุคคลในชาติกับ (ข) การกระจายรายได้และทรัพย์สินต่าง ๆ ในประเทศนั้น

ที่จะกล่าวต่อไปนี้ ถึงแม้ผมจะเน้นข้อพิจารณาข้อแรกซึ่งได้แก่ภาวะเศรษฐกิจของประเทศโดยทั่วไปเป็นส่วนใหญ่ก็ตาม ผมก็จะไม่ทิ้งความสำคัญของข้อพิจารณาประการที่สองของความเจริญทางเศรษฐกิจ และสังคม อันได้แก่การกระจายรายได้ และทรัพย์สิน โดยจะได้กล่าวถึงเป็นบางตอนในคำบรรยายวันนี้ การที่ผมจะทำเช่นนี้ก็เพราะผมเข้าใจว่าสิ่งที่ท่านผู้ฟังทุกท่านสนใจมากที่สุดขณะนี้ก็ได้แก่ปัญหาเรื่องภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยทั้งประเทศว่าจะไปรอดหรือไม่

ปัญหาที่มักจะมีผู้ตั้งคำถามกันบ่อยก็คือ

ในระยะนี้ผลผลิตและการค้าขายออกของเราได้เพิ่มขึ้นในอัตราค่ามาก แต่สินค้าเข้าได้เพิ่มขึ้นในอัตราสูงมาก ดังนั้น การค้าของเราจึงขาดดุลมากขึ้น และในปี ๒๕๑๓ นี้ การชำระเงินของเราก็จะเริ่มปรากฏขาดดุลให้เห็นเป็นครั้งแรก และมีที่ท่าว่าจะคงเป็นอยู่ต่อไปอีก เราควรจะแก้ไขสิ่งเหล่านี้กันอย่างไร

“การปฏิวัติเขียว” อันได้แก่การที่ทุกแห่งในโลกประสบความสำเร็จในการผลิตข้าวย่อมจะกระทบกระเทือนการส่งข้าวออกของไทย เพราะเหตุที่ข้าวเป็นสินค้าสำคัญที่นำมาซึ่งรายได้เงินตราต่างประเทศส่วนใหญ่ จะมีทางแก้ไขกันอย่างไร

จะมีวิธีการเช่นใด จึงจะชดเชยการสูญเสียรายได้เงินตราต่างประเทศอันเป็นผลจากการที่สหรัฐฯ งดการใช้จ่ายค่ากันการทหารลงเป็นจำนวนมาก ก่อนที่จะตอบปัญหาสำคัญ ๆ เหล่านี้ และเพื่อเป็นการช่วยความเข้าใจ ให้ถูกต้องในขนาดของปัญหาของเรา ผมเห็นว่าจำเป็นจะต้องนำข้อเท็จจริงและตัวเลขบางประการมาอ้างประกอบด้วย

ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศของเรา (คำนวณตามราคาคงที่) เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ย ๖.๐% ต่อปีระหว่างปี ๒๕๐๑-๒๕๐๕ และ ๘.๘% ระหว่างปี ๒๕๐๖-๒๕๐๘ ในปี ๒๕๑๐ อัตราเพิ่มลดลงเป็น ๔.๖% แล้วกระเตื้องขึ้นเป็น ๘.๕% ในปี ๒๕๑๑ อัตราความเจริญในปี ๒๕๑๒ ก็คาดคะเนว่าอยู่ในระดับเดียวกับปี ๒๕๑๑ การที่อัตราเพิ่มได้ลดลงในปี ๒๕๑๐ นั้น เนื่องจากฝนแล้ง ทำให้การเก็บเกี่ยวตามฤดูกาล ๒๕๑๐/๑๑ ไม่ได้รับผลดี (ดูตารางที่ ๑)

การขาดดุลสินค้า (สินค้าขาออก-สินค้าขาเข้า) ได้เพิ่มขึ้นในระยะแปดเก้าปีที่ผ่านมานี้จาก ๒๖๘ ล้านบาท ในปี ๒๕๐๔ เป็น ๑๑,๒๕๐ ล้านบาทในปี ๒๕๑๒ หากจะรวมสินค้าและบริการเข้าด้วยกันแล้ว เราจะขาดดุลประมาณ ๔,๔๒๕ ล้านบาท ในปี ๒๕๑๑ ส่วนในปี ๒๕๑๒ คงจะขาดดุลถึง ๕,๒๘๐ ล้านบาท (ดูตารางที่ ๒)

ภายใต้หัวข้อ "บริการ" ที่ปรากฏในดุลการค้า นั้น มีอยู่ ๒ รายการที่เกี่ยวข้องกับสงครามเวียดนาม คือ รายจ่ายในการพักผ่อนหย่อนใจของทหารอเมริกัน (R & R) และรายจ่ายทางทหารของสหรัฐฯ ในประเทศไทย รายรับรวมจาก ๒ รายการนี้ประมาณว่าเพิ่มขึ้นจาก ๓.๗ ล้านดอลลาร์อเมริกัน ในปี ๒๕๐๔ เป็น ๒๕๖.๖ ล้านดอลลาร์ในปี ๒๕๑๑ แล้วลดลงเหลือ ๒๒๒.๐ ล้านดอลลาร์ ในปี ๒๕๑๒ คาดว่าเราจะขาดรายรับโดยตรงจาก ๒ รายการนี้ต่อไป ในอัตราราวปีละ ๕๐ ล้านดอลลาร์ใน ๒-๓ ปีข้างหน้า (ดูตารางที่ ๓)

การชำระเงินระหว่างประเทศ ของประเทศไทยเกินดุลมาทุกปี ตั้งแต่ปี ๒๕๐๒ เป็นต้นมา จนกระทั่งสิ้นปี ๒๕๑๑ ในขณะนั้นเรามีเงินสำรองสุทธิเป็นทองคำ และเงินตราต่างประเทศอยู่เกือบ ๘๐๐ ล้านดอลลาร์อเมริกัน (เงินสำรองส่วนราชการ มีประมาณ

๑,๐๒๑ ล้านดอลลาร์) ในปี ๒๕๑๒ การชำระเงินของเราขาดดุลราว ๔๔ ล้านดอลลาร์  
ในปัจจุบัน เรามีเงินสำรองระหว่างประเทศจำนวนสุทธิ ๘๗.๓๗ ล้านดอลลาร์ (เป็นเงิน  
สำรองส่วนราชการ ประมาณ ๘๘๕ ล้านดอลลาร์\*) (ดูตารางที่ ๒ และ ๔)

สรุปแล้ว เศรษฐกิจของประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๐ เจริญเติบโตขึ้นใน  
อัตราเฉลี่ย ๗.๓% ต่อปี ในปี ๒๕๑๐ อัตราการเพิ่มได้ลดลง แต่ก็กลับฟื้นตัวขึ้น  
ในปี ๒๕๑๑ และ ๒๕๑๒ ในด้านการค้าระหว่างประเทศ การค้าขายออกได้ชะงักตัวลง  
เมื่อไม่นานมานี้ และสหรัฐฯ ก็เริ่มลดการใช้จ่ายเพื่อการทหารในประเทศไทยลง ในขณะที่  
เกี่ยวกันนั้นการค้าขายเข้ายังคงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แม้ว่าอัตราเพิ่มจะช้ากว่าเดิมก็ตาม เราอาจ  
คาดได้ว่า การชำระเงินของเราจะขาดดุลต่อไปอีกสองสามปีจนกว่าการผลิต และการค้า  
ขายออกของเรา จะกระฉับกระเฉงขึ้นมาใหม่ กึกแล้ว เงินสำรองระหว่างประเทศของเรา  
เทียบเท่ากับรายจ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการทั้งหมดราว ๘ เดือน และกึกเป็นสามเท่าของ  
จำนวนหนี้สาธารณะนอกประเทศคงค้างเมื่อสิ้นปี ๒๕๑๒

สมมติว่าเราไม่ดำเนินการใด ๆ ที่เด็กชากรจริงจังกายในระยะสองสามปีข้างหน้า  
หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากการผลิต การค้าขายออก การค้าขายเข้า การออมทรัพย์กับ  
การลงทุนของส่วนรัฐบาล และเอกชนคงดำเนินไปตามแนวโน้ม เช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน  
นี้แล้ว เมื่อสหรัฐฯ ยุติการเกี่ยวข้องกับสงครามในเวียดนาม ตามสภาพการปัจจุบัน ก็  
คาดคะเนได้ว่า ดุลการชำระเงินกับต่างประเทศที่ขาดอยู่ ก็คงจะขาดต่อไปอีก และไทยเรา  
อาจจะต้องเสียเงินสำรองระหว่างประเทศไประหว่าง ๒๕๐-๓๐๐ ล้านดอลลาร์อเมริกันใน  
ระยะห้าหรือหกปีข้างหน้า

ขณะเดียวกัน ปัญหาเรื่องความแตกต่างระหว่างคนมีกับคนจน และระหว่าง  
กรุงเทพพระมหานครกับส่วนอื่น ๆ ของประเทศก็จะทวีขึ้นทุกที

\* ตัวเลขเหล่านี้ไม่ได้นับรวมเงินประมาณ ๑๗.๕ ล้านดอลลาร์อเมริกัน ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยถืออยู่ใน  
รูปของ Participation Certificates ในเงินกู้ที่ธนาคารโลกให้รัฐบาลไทยกู้เพื่อโครงการเขื่อนผา  
ซ่อมและโครงการทางหลวงระยะที่ ๓ หากรวมเงินจำนวนนี้เข้าในทุนสำรอง จำนวนเงินสำรองระหว่าง  
ประเทศ (ตัวเลขสุทธิ) จะเป็น ๘๘๑ ล้านดอลลาร์ (ของส่วนราชการเป็น ๑,๐๐๒ ล้านดอลลาร์) ก็จะน้อยกว่าปี  
๒๕๑๑ ๓๑ ล้านดอลลาร์ (ดูตารางที่ ๔)



## ตอนที่ ๒ - ข้อเสนอลให้จำกัดสินค้าขาเข้า

เมื่อรายได้ไม่น้อยกว่ารายจ่าย ก็เป็นธรรมดาที่ว่าคนเราจะต้องพยายามที่จะ (ก) เพิ่มรายได้ หรือ (ข) ลดรายจ่าย หรือ (ก) ทำทั้งสองอย่าง

ไม่ว่าจะเป็นประเทศหรือคนธรรมดาก็ตาม การเพิ่มรายได้เป็นสิ่งที่ทำได้ยากลำบากกว่าการลดรายจ่ายลง จึงเป็นธรรมชาติของผู้ที่เป็นข้าราชการที่มีอำนาจในการบริการย่อมจะนึกถึงการควบคุม และจำกัดสินค้าขาเข้าก่อนนโยบายอื่น ๆ การที่จะออกกฎหมายหรือวางระเบียบข้อบังคับ บังคับให้ราษฎรผลิตและส่งของออกมากขึ้นนั้นย่อมทำไม่ได้ วิธีตรากฎหมายขึ้นควบคุมสินค้าขาเข้าทำได้ง่ายกว่า

สมมติว่าเรามีความประสงค์จะจำกัดสินค้าขาเข้า ก็มีวิธีการให้เลือกอยู่หลายวิธีที่จะให้บรรลุผลเหมือนกัน แต่ผลกระทบกระเทือนจะแตกต่างกัน วิธีที่ผมเห็นว่าเลวที่สุดคือ การควบคุมปริมาณสินค้าเข้า การห้ามนำสินค้าบางชนิดเข้าโดยเด็ดขาดนั้น ก็ไม่เลวนัก เพราะจะป้องกันการเลือกที่รักมักที่ชังและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้ แต่ประเทศอย่างไทยเรานั้น วิธีการใด ๆ ที่รุนแรง เช่นการห้ามนำเข้าอย่างเด็ดขาดนั้น เราไม่ชอบใช้ เราชอบการอ้อมซอมมากกว่า เราจึงมักจะหันมาใช้การจำกัดสินค้า โดยวิธีการจำกัดโควตา การจำกัดโควตาเช่นนี้ในทางปฏิบัติและจากประสบการณ์ในอดีต เป็นการละเมิดหลักเกณฑ์ทางด้านเศรษฐศาสตร์และการค้า เป็นการุให้เกิดการทุจริต และเป็นการเปิดประตูกว้างให้แก่อิทธิพลทางการเมืองและการทหาร ถ้าหากว่าเมื่อใดมีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดสินค้าเข้าจริง ๆ แล้ว ผมเห็นว่าควรใช้มาตรการทางด้านธนาคารหรือการคลังคือให้มีการเข้มงวดด้านหลักเกณฑ์การให้สินเชื่อที่ผู้ขาย ในต่างประเทศให้กับ ผู้ส่งสินค้าเข้าของเรา หรือเพิ่มอัตราศุลกากรและภาษีอื่น ๆ สำหรับสินค้าที่นำเข้าโดยวิธีนี้ เราจะสามารถรักษาหลักเกณฑ์อันชอบไว้ได้ ไม่ต้องเป็นห่วงเรื่องหน้าอินทร์หน้าพรหม

เราจะต้องคำนึงด้วยว่า การจำกัดสินค้าเข้าไม่ว่าจะโดยวิธีใดก็ตาม มีผลคือ (ก) ทำให้สินค้าที่ควบคุมนั้นมีราคาแพงขึ้นทันที และ (ข) ส่งเสริมให้มีการลักลอบนำของเข้า

ข้อที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ สิ้นค้าเข้าประเภทใดเราควรจะเสนอให้มีการควบคุมและจำกัด เมื่อกล่าวถึงเรื่องนี้ คนส่วนมากมักจะอ้างตัวเลขรวมของสิ้นค้าขาเข้าที่เพิ่มขึ้นอย่างน่าตกใจ ในปี ๒๕๐๖ และ ๒๕๐๗ ยอดรวมของสิ้นค้าขาเข้าเพิ่มขึ้นปีละ ๑๑.๓% และในปี ๒๕๐๙ และ ๒๕๑๐ อัตราการเพิ่มเป็น ๑๙.๙% (ข้อเท็จจริงที่ว่า อัตราเพิ่มของสิ้นค้าขาเข้าแต่ละปีของปี ๒๕๐๘, ๒๕๑๑ และ ๒๕๑๒ ในอัตราประมาณ ๘% อันเป็นอัตราปกตินั้น จะไม่มีใครมีใครเอ่ยถึง) (ดูตาราง ๖)

เมื่อเราพิจารณาตัวเลขสถิติโดยละเอียดขึ้น ก็เห็นว่าสิ้นค้าขาเข้าประเภทของที่เพิ่มขึ้นอย่างผิดสังเกตในระยะไม่กี่ปีมานี้คือสิ้นค้าทุนเพิ่มขึ้น ๒๕% ในปี ๒๕๐๖ ๑๙.๔% ในปี ๒๕๐๙ และ ๓๒.๓% ในปี ๒๕๑๐ วัตถุดิบเพิ่มขึ้น ๒๖.๕% ในปี ๒๕๐๗ ๒๕.๘% ในปี ๒๕๐๙ และ ๒๐.๘% ในปี ๒๕๑๐ สิ้นค้าเข้าประเภทเชื้อเพลิงรถยนต์เพิ่มขึ้น ๒๖.๓% ในปี ๒๕๐๙ ส่วนสิ้นค้าเข้าสำหรับผู้บริโภคเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยปีละ ๖.๗% ระหว่างปี ๒๕๐๖ และ ๒๕๑๑ อัตราเพิ่มสูงสุดเป็น ๑๑.๘% และ ๑๓.๑% ในปี ๒๕๐๙ และ ๒๕๑๐ (ดูตาราง ๖ และ ๗)

แล้วอะไรเล่าที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๐๖, ๒๕๐๗, ๒๕๐๙ และ ๒๕๑๐ ซึ่งเป็นปีที่สิ้นค้าขาเข้าเพิ่มขึ้นมากที่สุด

ประการแรก สิ้นค้าเข้าประเภททุนตามโครงการช่วยเหลือโครงการเงินกู้ ซึ่งตามปกติเข้ามาในปีละราว ๑,๐๐๐ ล้านบาท ได้เพิ่มขึ้นไปอยู่ในระดับ ๑,๖๐๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๐๕ และเกือบ ๑,๗๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๖ แล้วลดลงเป็น ๑,๔๖๖ ล้านบาท ในปี ๒๕๑๐ และ ๑,๖๗๔ ล้านบาทในปี ๒๕๑๑ (ดูตาราง ๘)

ประการที่สอง โครงการส่งเสริมอุตสาหกรรมของรัฐบาลไทยได้ประสบผลสำเร็จอย่างดี อาจจะเกิดขึ้นไปด้วยซ้ำ ในการสนับสนุนให้ส่วนเอกชนนำสิ้นค้าประเภททุน และวัตถุดิบเข้า ซึ่งโดยปกติได้รับการยกเว้นภาษีสิ้นค้าขาเข้า มูลค่าของสิ้นค้านำเข้าประเภทนี้ซึ่งมีไม่ถึง ๒๕๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๖ ได้เพิ่มขึ้นเป็น ๒,๐๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๑๐ ๒,๔๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๑๑ และยังเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ (ดูตาราง ๘)

ประการที่สาม การก่อสร้างทางทหารของสหรัฐในประเทศไทย ซึ่งเริ่มด้วย ๑๖๖ ล้านบาทในปี ๒๕๐๖ เพิ่มขึ้นถึง ๖๔๕ ล้านบาทในปี ๒๕๐๙ ๑,๑๔๔ ล้านบาทใน

ปี ๒๕๑๐ และ ๑,๑๖๕ ล้านบาทในปี ๒๕๑๑ รายงานเริ่มลดลงในปี ๒๕๑๒ (ดูตาราง ๘) การวิเคราะห์ที่ตัวเลขที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นว่าหากเราต้องการจะลดปริมาณสินค้าขาเข้าอย่างจริงจังแล้ว เราจะต้องลดการนำเข้าสินค้าประเภททุนและวัตถุดิบเข้า สินค้าประเภทนี้เราหวังจะใช้ให้เราสามารถเพิ่มผลผลิตทางเกษตรและอุตสาหกรรมได้ ถ้าจะจำกัดกันจริงก็น่าเสียดายยิ่งนัก การจำกัดสินค้าประเภทบริโภคจะไม่ช่วยให้เราประหยัดเงินตราต่างประเทศได้มากนัก แต่จะทำให้สวัสดิภาพของประชาชนเสื่อมลง และจะก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ อีกหลายประการ

และแน่นอน การลดสินค้าที่จะนำมาใช้ในการผลิตโดยไม่เลือกประเภทนั้น ย่อมเป็นวิธีการที่ไม่สมควรยิ่ง หากรัฐบาลจะทำเช่นนั้น

เมื่อเป็นเช่นนี้ เราจะมีทางเลือกทางด้านสินค้าขาเข้า อย่งไรก็ดี แม้ว่าเราจะเลิกคำนึงถึงวิธีการจำกัดปริมาณ และวิธีการควบคุมอย่างอื่น ๆ ที่ไม่พึงประสงค์ เราก็ยังมีทางเลือกอื่น ๆ อีกหลายทาง จะทำให้ลดอัตราเพิ่มของสินค้าเข้าได้

ประการแรก เมื่อการใช้จ่ายทางทหารของสหรัฐ ฯ สำหรับฐานทัพต่าง ๆ และ R & R ค่อย ๆ ลดลงจนหมดสิ้นไปในที่สุด การชำระเงินก็ย่อมจะปรับตัวเองได้โดยอัตโนมัติ เมื่อปรากฏมีลูกค้าที่มีฐานะมั่งคั่งในลักษณะของทหารอเมริกัน ที่ประจำอยู่ในฐานทัพต่าง ๆ ทั่วประเทศ และเจ้าหน้าที่ตลอดจนครอบครัวที่มาท่องเที่ยวหรือมาปฏิบัติหน้าที่ในส่วนต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักร พ่อค้าของเราก็พยายามจัดหาสินค้าที่บุคคลเหล่านั้นเคยใช้สอยมาเสนอขาย คือสินค้าจากต่างประเทศ ถ้าไม่มีนักท่องเที่ยวอื่น ๆ เข้ามาแทนที่เมื่อถึงเวลาที่ลูกค้าประเภทออกไปนี้แล้ว การเพิ่มของสินค้าเข้าประเภทสินค้าบริโภค ก็จะค่อย ๆ ลดลงไปเอง

ประการที่สอง แม้ว่ารัฐบาลควรจะดำเนินนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมต่อไปก็ตาม ก็เป็นที่เห็นได้โดยชัดแจ้งว่าอุตสาหกรรมบางประเภทไม่เป็นประโยชน์แก่เราเท่าที่เคยคาดคิด โรงงานประกอบรถยนต์และโรงงานอื่น ๆ ที่ใช้สินค้าเข้าเป็นส่วนประกอบเป็นจำนวนมาก โดยมีมูลค่าของแรงงานและสินค้าที่ผลิตภายในประเทศในอัตราต่ำนับอยู่ในประเภทที่กล่าวถึงนี้ อุตสาหกรรมโรงแรมก็ดูเหมือนจะขยายจนถึงจุดอิ่มตัวแล้ว สำหรับอุตสาหกรรมเหล่านี้ หากเราเปลี่ยนนโยบายจากสนับสนุนเป็นเก็บภาษีนำเข้าแล้ว ก็จะทำ

ให้เราประหยัดเงินตราต่างประเทศได้หลายล้านเหรียญ ผมเชื่อว่าคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำลังพิจารณาในเรื่องนี้อยู่แล้ว

ประการที่สาม สินค้าบริโภคประเภทอาหารบางประเภท ได้รับการจูงใจจากผู้ส่งออกต่างประเทศด้วยการให้สินเชื่อระยะยาว ผมขอเอ่ยถึงสินค้าประเภทรถยนต์ รถโดยสาร รถบรรทุก เครื่องรับโทรทัศน์และตู้เย็น จำนวนสินเชื่อที่ผู้ส่งออกให้ คิดแล้วมากขึ้นทุกปี โดยเพิ่มขึ้นจากราว ๑๗ ล้านบาทในปี ๒๕๐๓ เป็น ๙๒๕ ล้านบาทในปี ๒๕๑๑ การไม่สนับสนุนให้มีการนำเข้าของสินค้าบางอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรถยนต์ส่วนบุคคล จะทำให้เราสามารถประหยัดเงินตราต่างประเทศได้อย่างเห็นหน้าเห็นหลังทีเดียว (ดูตาราง ๙)

ประการที่สี่ ประเทศไทยทั้งประเทศสามารถแก้ปัญหาหนี้ด้วยการประหยัด นี้มีได้หมายความว่า ผมจะสั่งสอน ให้ประหยัด อย่างที่คนใหญ่ คนโตหลาย ๆ คนเคยกล่าวสั่งสอนพวกเราไว้ การประหยัดและการซื้อสินค้าไทยนั้นเป็นสิ่งที่พึงประสงค์แน่ แต่การสั่งสอนให้ทำมักจะไม่ได้ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อผู้สั่งสอนและคนใหญ่คนโตเองกลับไม่ปฏิบัติอย่างที่ตนพร่ำสอนผู้อื่น

ความมั่งคั่งในแง่ของเศรษฐศาสตร์มหภาค หมายถึงการออมทรัพย์ทั้งในส่วนบุคคลและส่วนรัฐบาล ในส่วนบุคคล ประชาชนแต่ละคน อาจจะออมทรัพย์แล้วนำไปฝากไว้กับธนาคารกับบริษัทประกันภัย กับสถาบันการเงินอื่น ๆ หรือนำไปซื้อพันธบัตรรัฐบาล อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่ของเงินออมทรัพย์ส่วนบุคคลมาจากการออมทรัพย์ของบริษัทจำกัดและห้างหุ้นส่วน ในรูปของกำไรที่สำรองไว้ไม่ได้จ่ายปันผลและเงินทุนเลี้ยงชีพของบริษัทและห้างหุ้นส่วน ในส่วนรัฐบาลการออมทรัพย์คิดเทียบคร่าว ๆ ได้แก่จำนวนเกินดุลของงบประมาณรัฐบาล โดยคิดจากรายได้ของรัฐบาลหักด้วยรายจ่ายประเภทบริหารของรัฐบาล (ซึ่งไม่นับรายจ่ายประเภทลงทุนหรือการพัฒนา) ในเศรษฐกิจของประเทศใดประเทศหนึ่ง เมื่ออัตราการออมทรัพย์มากขึ้นเพียงใด โอกาสที่จะลงทุนและพัฒนาที่ย่อมมีมากขึ้นเพียงนั้น ในขณะที่เดียวกันหากประเทศทั้งประเทศออมทรัพย์มากขึ้นและใช้จ่ายน้อยลง การลดรายจ่ายก็จะทำให้การค้าขายเข้าลดลงด้วย

การออมทรัพย์ของประเทศไทยเท่าที่เป็นมานับว่าน่าพอใจไม่น้อย คือเพิ่มขึ้น จาก ๑๕ % ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในปี ๒๕๐๑ เป็นประมาณ ๒๗ % ในปี ๒๕๐๘ ลดลงเป็น ๒๔.๗ % ในปี ๒๕๑๐ และลดลงไปอีกในปี ๒๕๑๑ และ ๒๕๑๒ ในขณะที่อัตราการออมทรัพย์ของส่วนเอกชนคงอยู่ในระดับสูง สม่่าเสมอ จำนวนเงินออมของรัฐบาลไม่ ไต่คงที่อยู่ แต่ลดลงในปี ๒๕๑๐, ๒๕๑๑ และ ๒๕๑๒ (ดูตาราง ๑๐ และ ๑๑)

เพื่อที่จะจำกัดสินค้าขาเข้ามิให้เพิ่มมากนัก รัฐบาลไทยก็มีวิธีการเก็อยู่ในมือแล้ว การร่างงบประมาณประจำปี จะต้องพยายามให้มีเงินเกินดุล หรือเงินออมจำนวนพอสมควร หลังจากที่หักรายจ่ายบริหารทั่วไปของรัฐบาลออกจากรายได้แล้ว หากรัฐบาลสามารถระ-  
เหمیمคระเหมรายจ่ายบริหารทั่วไปได้ โดยเฉพาะรายจ่ายเพื่อซื้อรถประจำตำแหน่งและ  
สวัสดิการอื่น ๆ สำหรับข้าราชการที่มีอภิสิทธิ์เพียงไม่กี่คนแล้ว ก็จะเป็นการดี แต่หากเหตุ  
ผลทางด้านความสงบเรียบร้อย และการบ่อนกนประเทศเป็นเหตุให้รัฐบาลไม่อาจลดราย-  
จ่ายบริหารได้แล้ว รัฐบาลควรจะหาทางเพิ่มรายได้ พูดย่างตรงไปตรงมาก็คือเราต้อง  
เพิ่มรายได้โดยการเก็บภาษี กล่าวสั้น ๆ ก็คือ การเพิ่มภาษีอากรย่อมมีส่วนช่วยลดการเพิ่ม  
ของสินค้าขาเข้าของประเทศได้

อนึ่ง ระบบการเก็บภาษีอากรในปัจจุบันของเรายังมีช่องโหว่อยู่มาก ในแง่ของ  
ความเป็นธรรมในสังคม หรือในแง่การกระจายรายได้ เป็นความจริงข้อหนึ่งว่า ฟรีเสียม  
ข้าวทำให้ชาวนาต้องเสียเปรียบ และก็เป็นความจริงอีกข้อหนึ่งว่า เรายังมีช่องทางสามารถ  
เก็บภาษีอากรจากคนรวยให้มากขึ้นเพื่อนำเงินไปช่วยคนจนให้มากขึ้น การปรับปรุงภาษี  
ที่ดินในเมือง ภาษีทรัพย์สิน ภาษีเงินได้ นิติบุคคล และการนำภาษีมรดกและภาษีการ  
รับมรดกกลับมาใช้อีก จะทำให้รัฐบาลสามารถใช้จ่ายเพื่อชาวนาและคนจนอื่น ๆ เพิ่ม  
ขึ้นอีก และโดยวิธีนี้รัฐบาลก็จะสามารถดำเนินนโยบายที่จะทำให้ความแตกต่างระหว่าง  
รายได้ของคนรวยกับคนจนลดลงด้วย

สรุปแล้ว เราสามารถจะลดและควรจะลดอัตราเพิ่มของสินค้าขาเข้าลง โดยการ  
ที่สหรัฐ ฯ ลดการใช้จ่ายทางทหารลง โดยการพิจารณานโยบายส่งเสริมการลงทุนของเรา  
โดยละเอียด โดยการควบคุมสินเชือสำหรับการค้าขาเข้า และโดยการดำเนินนโยบายบ  
ประมาณอย่างฉลาดรอบคอบ

### ตอนที่ ๓ - การเพิ่มผลผลิตและการเพิ่มสินค้าออก

ทางออกทางเดียวเท่านั้น สำหรับแก้เรื่องยุ่งยากทางเศรษฐกิจของเราได้ถาวร  
คือ การส่งเสริมการผลิตและสินค้าออก

แต่ถ้าเราผลิตอะไร เราจะพยายามส่งอะไรออก

ในระยะใกล้ เราต้องมุ่งผลิตภัณฑ์ที่เราถนัดและสิ่งที่ธรรมชาติอำนวยให้ ใน  
ระยะไกลเราต้องพัฒนาและปรับปรุงฝีมือของเราในหลายทิศทางด้วยกัน เพื่อที่จะทำให้กิจ  
กรรมทางด้านผลิตของเรามีมากประเภทขึ้น และจะได้แสดงได้ว่า เราถนัดทำอะไรได้อีก  
เพื่อปรับปรุงรายได้ให้สูงขึ้น และให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจยิ่งขึ้น

สำหรับประชาชนคนไทยส่วนใหญ่ ในขณะนี้ การเกษตรโดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
การทำนา เป็นคำตอบในระยะใกล้ อุตสาหกรรมและหัตถกรรมได้เติบโตขึ้นด้วยอัตราที่  
น่าพอใจ แต่เวียยังมีมูลค่าเพียง ๑๕% ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติของเรา และเมื่อเทียบกัน  
แล้ว ยังคงมีแรงงานในด้านนี้น้อยคน

ความพยายามส่งเสริมอุตสาหกรรม จะต้องดำเนินต่อไปอย่างมั่นคง และ  
นโยบายส่งเสริมควรจะได้เน้นในด้านสนับสนุนสินค้าที่มีทางส่งออกได้ แม้ว่ารายได้ปี  
จำนวนเงินโดยเฉลี่ยของกรรมกรในอุตสาหกรรมจะสูงกว่าของกสิกร ผมก็ยังไม่เห็นด้วย  
กับที่บางท่านเสนอมาว่า ให้ชาวไทยเร่งรัดเข้าไปประกอบอุตสาหกรรม การที่  
อุตสาหกรรมและหัตถกรรมจะประสบผลสำเร็จในประเทศไทย โดยไม่ทำให้ประชาชน  
ชาวไทยต้องเสียสวัสดิภาพนั้น จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข ๒ ประการ คือ (ก) คนไทย  
ต้องแสวงหาความชำนาญด้านเทคนิค และด้านการบริหารให้มากยิ่งขึ้น (ข) เราจะต้อง  
ขยายตลาดสำหรับสินค้าของเราโดยการประสานงาน และร่วมมือกันระหว่างประเทศใน  
ย่านเดียวกัน เงื่อนไข ๒ ประการนี้ เราจะทำให้สำเร็จไม่ได้ในระยะเวลาอันสั้น

ธรรมชาติอำนวยประโยชน์ ให้ชาวไทยส่วนใหญ่ในด้านการเกษตร ทั้งใน  
ด้านความถนัดและสถานะดินฟ้าอากาศ เราควรปรับปรุงสิ่งที่ธรรมชาติกรุณาให้ ให้ดี  
ยิ่งขึ้น ด้วยการค้นคว้า การส่งเสริม และการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน แม้ว่าจะใช้  
การศึกษาชาวนาเราก็ฉลาดพอ ที่จะผลิตสิ่งที่ตลาดต้องการตามราคาเปรียบเทียบของสินค้า

และเพื่อพึ่งพาแนะนำและปรึกษา ของเจ้าหน้าที่รัฐบาลควรจะเป็นผู้นำและผู้บริการ รวมทั้งการสร้างระบบอำนวยความสะดวก (Infrastructure) ทางเศรษฐกิจและการป้องกันอาชญากรรม อันเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งในเวลาปัจจุบัน

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลได้มุ่งความสนใจไปในด้านการสร้างถนน เพื่อให้ชาวนามีทางติดต่อกับตลาดได้สะดวกยิ่งขึ้น ผมเชื่อว่ารัฐบาลได้ใช้ความพยายามอย่างเต็มที่แล้วในการสร้างถนน แต่เชื่อว่ารัฐบาลได้เสียเวลาและเงินมากมายเกินไป ในการสร้างโครงการชลประทานใหญ่ ๆ ขึ้นพร้อม ๆ กันหลายโครงการเกินไป ข้อนี้ควรจะแก้ไขด้วยการเปลี่ยนนโยบาย และพยายามให้ชาวนาได้ใช้น้ำเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ ควรสร้างคูและคันนาแทนเขื่อนใหญ่ ธนาการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ที่ตั้งขึ้นเมื่อเร็ว ๆ นี้ คงขึ้นมาช้าไปประมาณ ๑๐ ปี แม้ว่าธนาการนี้จะดำเนินไปด้วยดี และเป็นประโยชน์ต่อชาวนาอย่างมาก แต่ก็จะต้องรีบให้ทันเวลาที่เสียไป กรมส่งเสริมการเกษตรก็เพิ่งจะตั้งขึ้น หลังจากชักช้ากันเป็นเวลานาน และยังขาดคนที่มีความสามารถเป็นอย่างมาก ดังนั้นจะต้องมีการปรับปรุงการศึกษา ด้านเทคนิคและการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัย ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ เพื่อให้มีเจ้าหน้าที่ส่งเสริมและค้นคว้าพอเพียง การสหกรณ์ตามความหมายแท้จริง จะต้องได้รับการส่งเสริมอย่างจริงจัง เพื่อให้ชาวนาสามารถควบคุมกิจกรรมและผลผลิตของตนได้ดียิ่งขึ้น เหล่านี้คือ งานที่มีลำดับความสำคัญอย่างสูงที่เผชิญหน้าเราอยู่

\* นโยบายด้านข้าวของเราจนกระทั่งทุกวันนี้ เป็นการพยายามรักษาระดับราคาในประเทศให้ต่ำกว่าราคาตลาดโลก การบริโภคนภายในประเทศเป็นเกณฑ์อันแรก และสำคัญที่สุดตลอดมา เมื่อมีการปฏิวัติทางการเกษตรเกิดขึ้นเช่นนี้ เราจะต้องเปลี่ยนนโยบายและหันไปเน้นทางการส่งออก ดังนั้นควรจะต้องลดพรีเอมิชชั่นข้าวลง เพื่อให้ข้าวไทยแข่งขันในตลาดโลกได้ยิ่งขึ้น เพื่อเป็นแรงกระตุ้นด้านการเงินต่อชาวนา และเพื่อให้ชาวนาสามารถลงทุนได้มากขึ้น และเพื่อเพิ่มผลผลิต ผลสืบเนื่องจากนโยบายใหม่นี้ จะปรากฏเป็นการกระจายรายได้ไปสู่ชาวนาจำนวนหลายล้านคน รายได้ที่รัฐบาลขาดจากการลดพรีเอมิชชั่นคงจะไม่ร้ายแรงอย่างที่คาดกัน เพราะว่ามียุทธวิธีการทางการคลังอีกหลายวิธี ที่

อาจนำมาใช้แทนพรีเมียมข้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพรีเมียมข้าวจะลดลงเป็นลำดับติดต่อกันหลาย ๆ ปี

เราต้องสนใจกับยาง ปอ และมันสำปะหลังเป็นพิเศษ ในกรณียางพารา ควรจะมีการปรับปรุงการดำเนินงานด้านโครงการปลูกยางพันธุ์ใหม่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การลดหย่อนนโยบายด้านการสงวนป่า อาจจะช่วยให้การปลูกใหม่สะดวกขึ้น การบริการให้น้ำและการกำหนดกฎเกณฑ์ และการส่งเสริมที่เข้มแข็งจะช่วยให้มีการผลิตปอที่มีคุณภาพสูง ซึ่งจะเป็นหนทางแก้ปัญหาด้านการค้าขาออกของสินค้าชนิดนี้ การปรับปรุงคุณภาพนั้นเป็น ๙ ใน ๑๐ ส่วนของการแก้ปัญหาในด้านการตลาด การส่งเสริมปศุสัตว์ และอุตสาหกรรมอาหารสัตว์อย่างจริงจัง จะทำให้ประเทศไทยมีฐานะด้านการผลิต การขายมันสำปะหลังและข้าวโพดดีขึ้น ความชำนาญที่ชาวไร่ข้าวโพดมีอยู่ และการปรับปรุงการเพาะปลูกข้าวโพดในที่ดินระหว่างฝั่งซ้ายของแม่น้ำเจ้าพระยากับเขตตะวันตก ของที่ราบสูงโคราช ควรจะทำให้การปรับปรุงการผลิตข้าวโพดเป็นไปได้ดียิ่งขึ้น

เราจะมีทางอย่างไรบ้างที่ทำให้เราสามารถผลิตพืชอย่างอื่นอย่างใหม่มากขึ้น ผมเชื่อว่ามีทางทำได้หลายทาง แต่จะต้องใช้ความพยายามด้านการส่งเสริมและด้านเทคนิคอย่างเต็มที่ ผมได้กล่าวถึงเรื่องโอกาสที่การปศุสัตว์จะเป็นอาชีพสำคัญแล้ว และการปศุสัตว์นี้จะเติบโตได้อย่างรวดเร็ว เมื่อขจัดความมั่งคั่งของบุคคล และอิทธิพลทางการเมืองออกไป เรามีปลาและกุ้งในอ่าวไทย (ที่เราหวังว่าอาจจะชุกพบน้ำมัน) ซึ่งเราจะต้องเพาะพันธุ์ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ เพื่อเราจะได้ใช้เป็นแหล่งหารายได้อันถาวรยืนนาน ชาวประมงของเรา ได้ปรับปรุงเครื่องมือและฝีมือมาเป็นเวลานาน แต่ก็มีความสามารถเพิ่ม เพียงแค่บุกรุกเข้าไปจับปลาในน่านน้ำประเทศข้างเคียง ซึ่งทำให้เกิดเรื่องยุ่งเสมอ ขอให้เรามาช่วยกันทำให้ชาวประมงสามารถเดินทางไปได้ไกลออกไปอีก เพื่อแสวงหาผลประโยชน์อันไพศาลจากท้องทะเลลึก

ถ้าเราสามารถเพิ่มผลผลิต ของชาวนาและชาวประมงของเรา ผลพลอยได้ก็จะเป็นการแก้ปัญหา ความแตกต่างระหว่างรายได้ของคนมีเงินจนไปด้วย



## ตอนที่ ๔ - จะทำได้ไหม

คำตอบขึ้นอยู่กับว่า เราตั้งใจจะทำหรือไม่ เพียงใด

ถ้าย้อนหลังดูตัวเลขในระยะ ๑๐ ปีที่ผ่านมาจะเห็นว่า ความคืบหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นที่น่าชื่นชม แม้แต่ก่อนปี ๒๕๐๘ คือก่อนที่จะเริ่มมีค่าใช้จ่ายทางการทหารของสหรัฐ ฯ เข้ามา อัตราการเพิ่มของเราก็ดูสูงขึ้น ๖% ถึง ๘% อยู่แล้ว เมื่อปลายปี ๒๕๐๗ เงินสำรองระหว่างประเทศของเรามีมากกว่าสองเท่าของปี ๒๕๐๒ สถิติและข้อเท็จจริงเหล่านี้ลบล้างอย่างสิ้นเชิง ซึ่งข้ออ้างของผู้ที่คิดว่า ประเทศไทยร่ำรวยเพราะสงครามเวียดนาม และเมื่อสงครามยุติ ประเทศไทยจะประสบกับความหายนะ

ถ้าเรล็กย้อนหลังไปอีก ๒๕๙๓ ซึ่งเป็นระยะสงครามเกาหลียุติ จะเห็นว่าปัญหาทางเศรษฐกิจในระยะนั้นคล้ายคลึงกับปัญหาทางเศรษฐกิจบางประการในปัจจุบัน กล่าวคือ ในระยะที่การกำรุ่งเรื่องเนื่องจากสงครามเกาหลี ราคายางและดีบุกขึ้นสูงมาก และไทยยังเป็นเจ้าตลาดสำหรับสินค้าข้าวอีกด้วย เป็นเหตุทำให้เงินทุนสำรองเพิ่มขึ้น แต่ในทันทีที่ทันควันเมื่อสงครามสงบ ราคายางและดีบุกตกต่ำ ขณะเดียวกับพม่าปรากฏตัวกลับมาเป็นผู้ส่งข้าวออกขายใหญ่เช่นเดิม ในระยะแรกหลังจากปี ๒๕๙๓ เงินตราต่างประเทศของไทยลดลงทันที และทำท่าลดลงเรื่อย ๆ

ข้อแตกต่างก็คือ ในระยะนั้นโครงสร้างของอัตราแลกเปลี่ยนของเราดีสนับสนุน เพราะมีการควบคุมสินค้าเข้าและออก การค้าข้าวเป็นเรื่องที่รัฐบาลผูกขาด และขณะนั้นมีสินค้าส่งออก ที่สำคัญเพียง ๔ อย่างเท่านั้น การเงินของรัฐบาลไม่เป็นระเบียบ กล่าวคือทั้งตัวเงินคลังและพันธบัตรรวมอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยแห่งเดียว หรือกล่าวได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยแห่งเดียว หรือกล่าวได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้เดียวเท่านั้นที่ให้รัฐบาลกู้เงิน บัญชีเงินงบประมาณและบัญชีการคลังก็เหลวแหลก และลำหลังสิบปีเงินทุนสำรองในปี ๒๕๙๗ เหลือเพียง ๒๘๙ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ฯ เท่านั้น

แต่จากสภาพยุ่งเหยิงนั้น เราได้กลับผลสูงขึ้นสู่ความรุ่งเรืองได้อีก เป็นเวลานานกว่าสิบปี และเราทำได้โดยไม่ต้องอาศัยการกระทำแบบจำกัถ หรือหกดัวบึงกันตัว เช่น

การกำจัดปริมาณสินค้าเข้าเราใช้วิธีอันกล้าหาญ คือ เลิกควบคุม เลิกสำนักงานข้าวของ  
 รัฐบาล เลิกควบคุมการส่งยางและคิบุก เลิกควบคุมการส่งรถยนต์เข้ามา เลิกการใช้อัตรา  
 แลกเปลี่ยนเงินหลายอัตรา เลิกแบ่งประเภทสินค้าเข้าต่าง ๆ เราปรับปรุงการคลัง การ  
 งบประมาณ การภาษีอากร ตลอดจนการบริหารราชการแผ่นดิน ให้ทะมัดทะแมงขึ้น  
 และให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น เราทำนุบำรุงประชากรชาวยุโรปด้วยการสร้างถนน สร้างการ  
 ชลประทาน บูรณะการรถไฟ และการทำเรือบำรุงการเกษตร และปราบปรามโจรผู้ร้าย  
 ให้ราษฎรมั่นใจ อยู่ในความปลอดภัยแห่งชีวิตและทรัพย์สินของตน เรากำหนดระบบ  
 เศรษฐกิจและการค้าอย่างเสรี และไม่เลือกที่รักมักที่ชัง

เราจะใช้วิธีการแบบเดียวกับปัญหาปัจจุบันได้สำเร็จหรือไม่ ข้อนี้สำคัญอยู่ที่  
 เงื่อนไขข้อหนึ่ง กล่าวคือ การดำเนินงานและนโยบายของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ต้อง  
 ทะมัดทะแมงมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันการบริหารเศรษฐกิจ และการคลังของรัฐบาลเอง  
 ก็มีลักษณะเดือนกลางพม่าไปหมด การวางแผนทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการดำเนินงาน  
 จับประเด็นได้ยาก ตัวอย่างเช่น ถ้าจะเอ่ยถึงการปรับปรุงการท่าเรือ ก็มีกระทรวงถึง ๔  
 กระทรวงที่เกี่ยวข้อง (คือ กระทรวงพัฒนาฯ กระทรวงเกษตร กระทรวงมหาดไทย และ  
 สำนักนายกรัฐมนตรี) และกรมอีกประมาณ ๘ กรม จากหน้าหนังสือพิมพ์เมื่อเร็ว ๆ นี้  
 มีคำแถลงของปลัดกระทรวงเกษตร กล่าวว่า การปรับปรุงการเกษตร ไม่ได้อยู่ในความ  
 รับผิดชอบของกระทรวงเกษตร เพราะกระทรวงเกษตรไม่มีอำนาจ รับผิดชอบเรื่องดิน  
 และน้ำ

ฉะนั้น การวางระบบงานของรัฐบาลใหม่อย่างรีบด่วน จึงเป็นความจำเป็นยิ่ง  
 รัฐมนตรีผู้อาวุโสท่านใดท่านหนึ่ง ซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้วางใจ เชื่อใจ ควรจะได้รับมอบให้มี  
 อำนาจเต็มที่ในการควบคุม และรับผิดชอบเกี่ยวกับการประสานงาน ทางด้านเศรษฐกิจ  
 ของรัฐบาลทุกฝ่าย

ปัญหานี้พวกเราถกกันอยู่แล้ว และบรรดาท่านผู้ใหญ่ในวงราชการก็ถก  
 กันอยู่แก่ใจแล้ว เมื่อเร็ว ๆ นี้ ในสภาก็มีการอภิปรายให้ปรับปรุงทบวงกรมต่าง ๆ ทาง  
 ด้านเศรษฐกิจ และรัฐบาลก็รับรองว่าจะดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไป พวกเราก็ได้แต่ภาวนา  
 ขอให้รัฐบาลทำจริง และประสบความสำเร็จโดยเร็ว

ท่านประธานที่เคารพ เมื่อทำการแก้ไขเรื่องนี้แล้ว ผมเชื่อว่าอนาคตของเศรษฐกิจไทยเราจะไม่มีความแน่นอน เราเคยเผชิญกับปัญหาที่ยิ่งกว่านี้ และเราก็ขจัดได้โดยอาศัยความช่วยเหลือ จากต่างประเทศบ้าง แต่ส่วนใหญ่ ทำด้วยฝีมือ น้ำพักน้ำแรงของพวกเขาคนไทยเอง ผมแน่ใจว่า เราจะทำได้อีก ฉะนั้น จึงขอเสนอแก่ท่านทั้งหลายว่า อนาคตเศรษฐกิจของไทยเรา ควรจะแจ่มใสรุ่งโรจน์ และถ้ารัฐบาลทำจริง อนาคตเศรษฐกิจของไทยเราย่อมแจ่มใสรุ่งโรจน์แน่นอน

(ปาฐกถาแสดงเป็นภาษาอังกฤษ ณ สยามสมาคม เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๓)

น.ส. นพพร	เรืองสกุล	} แปล
น.ส. ทศนา	สุพานิช	
นาย สุรพล	เย็นอุรา	

## ตัวเลขที่อ้างถึงในปาฐกถา

1. อัตราเพิ่มของผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ

ปี	อัตราการเพิ่มแต่ละปี (อัตราเฉลี่ย)
2501-2505	6.0%
2506-2507	8.9%
	4.6%
	8.5%

2. การค้าและการชำระเงิน

(ล้านบาท)

	2504	2511	2512
สินค้าออก-สินค้าเข้า (สินค้า)	-289	-10,573	-11,280
บริการ (สุทธิ)	+320	+6,143	+5,970
ดุลสินค้าและบริการ	+51	-4,425	-5,280
ดุลการชำระเงิน (ขาดดุล-)	+1,655	+447	-997

3. การใช้จ่ายทางทหาร และ R&R ของสหรัฐ ฯ

(ล้านบาท)

	2504	2505	2506	2507	2508	2509	2510	2511	2512
การใช้จ่ายทางทหาร	-	-	-	-	-	213	366	420	416
รวม	77	295	361	439	922	2,582	4,107	4,918	4,200
คิดเป็นล้านเหรียญ	77	295	361	439	922	3,795	4,473	5,338	4,616
อเมริกัน=	3.7	9.8	17.3	21.1	44.3	182.4	215.0	256.6	222.0

4. เงินสำรองระหว่างประเทศ

(ล้านเหรียญอเมริกัน)

สิ้น ระยะ	ส่วน ราชการ	ส่วน ธ. พาณิชย์ (สุทธิ)	รวม สุทธิ	สิ้น ระยะ	ส่วน ราชการ	ส่วน ธ. พาณิชย์ (สุทธิ)	รวม สุทธิ
2492	221	+4	225	2502	319	-10	309
2493	292	ไม่มีตัวเลข	ไม่มีตัวเลข	2503	371	-18	353
2494	361	„	„	2504	454	-21	432
2495	351	+2	353	2505	523	-28	495
2496	307	+5	312	2506	576	-36	546
2497	282	+7	289	2507	660	-51	609
2498	364	+5	309	2508	739	-48	691
2499	318	-2	316	2509	924	-74	850
2500	324	-3	221	2510	1,008	-108	900
2501	309	-7	302	2511	1,621	-99	922
				2512	985	-111	874

5. การเปลี่ยนแปลงวงเงินสำรองระหว่างประเทศในปี 2512 (ล้านเหรียญอเมริกัน)

(รวมหลักทรัพย์ของธนาคารโลกไว้ในเงินสำรองส่วนราชการ)

	สิ้นปี 2511	สิ้นปี 2512	การเปลี่ยนแปลงระหว่างปี
ส่วนราชการ	1,021	1,002	-19
ส่วนธนาคารพาณิชย์ (สุทธิ)	-99	-111	-12
รวมสุทธิ	992	891	-31

6. อัตราเพิ่มของสินค้าเข้า

ประเภท	2506	2507	2508	2509	2510	2511
สินค้าผู้บริโภค	1.3	8.2	5.6	11.3	13.1	0.2
วัตถุดิบและกึ่งวัตถุดิบ	10.8	26.5	16.6	25.8	20.8	3.4
สินค้าทุน	24.9	4.6	12.6	19.4	32.3	12.8
อื่น ๆ	9.4	14.7	0.2	26.3	10.3	17.1
รวม	11.3	11.3	8.3	19.9	19.9	8.6

7. สินค้าเข้าแยกตามประเภท

	503	2504	2505	2506	2507	2508	2509	2510	2511
สินค้าผู้บริโภครวม	3,624	3,971	3,847	3,896	4,215	4,444	4,618	5,619	2,631
วัตถุดิบและกึ่งวัตถุดิบ	1,577	1,797	1,787	1,980	2,304	2,929	3,687	4,453	4,606
สินค้าทุน	2,367	2,548	3,248	4,056	4,242	4,775	5,701	7,543	8,511
อื่น ๆ	2,147	2,149	2,622	2,870	3,293	3,285	4,148	4,573	5,355
รวม	9,626	10,267	11,054	12,803	14,254	15,433	18,504	22,188	24,103

8. สินค้าเข้าประเภททุนและวัตถุดิบเนื่องจากการช่วยเหลือและการทหาร

(ล้านบาท)

	2503	2504	2505	2506	2507	2508	2509	2510	2511
สินค้าช่วยเหลือ	673	326	520	813	468	482	601	766	829
สินค้าตามโครงการเงินกู้	559	744	1,107	871	863	686	567	700	855
สินค้าที่กิจการได้รับ									
ส่งเสริมการนำเข้า	—	—	—	248	325	1,202	1,451	2,012	2,407
สินค้าการก่อสร้าง									
ทางทหารของ US	—	—	—	166	166	270	645	1,144	1,165
รวม	1,232	1,070	1,627	2,098	1,822	2,640	3,264	4,622	5,256
คิดเป็นส่วนร้อยละ									
สินค้าทุนและวัตถุดิบ	31.2	24.6	32.3	34.4	27.0	34.3	34.8	39.0	40.3

9. สินค้าเข้าผ่อนชำระของเอกชน

(ล้านบาท)

	2503	2504	2505	2506	2507	2508	2509	2510	2511
รถบรรทุก, รถโดยสาร, รถนั่ง	17	73	172	161	297	211	328	481	925
แทรกเตอร์	—	4	4	36	78	99	142	258	202
เครื่องจักรและอุปกรณ์	46	91	129	3	232	67	81	146	80
อื่น ๆ	24	6	28	6	6	4	57	119	121
รวม	87	174	323	206	613	381	608	1,004	1,328

10. จำนวนเกินดุลของรัฐบาล

(ล้านบาท)

	2503	2504	2505	2506	2507	2508	2509	2510	2511
รายได้	6,778	7,449	8,002	8,818	9,957	11,344	12,901	14,780	16,890
รายจ่ายบริหารทั่วไป	5,506	6,143	6,548	7,326	8,177	8,859	9,827	11,536	14,485
รายได้เกินรายจ่าย	1,272	1,306	1,454	1,492	1,779	2,485	3,074	3,244	2,405
อัตราเพิ่มของจำนวน เกินดุล(ส่วนร้อย)	65.4	2.7	11.3	2.6	19.3	39.6	23.7	5.5	-25.9

11. การออม

(ล้านบาท)

	2501	2502	2503	2504	2505	2506	2507	2508	2509	2510
GNP	47,021	50,309	55,717	59,876	65,209	68,921	73,730	81,274	98,803	105,634
เงินออม	7,039	8,287	9,920	10,676	12,335	12,798	14,289	17,607	21,364	26,133
คิดเป็นส่วนร้อยละ ของ GNP	15.0	16.5	17.8	17.8	18.9	18.6	19.4	21.7	27.2	24.7

12. อุตสาหกรรมและหัตถกรรมและการเกษตรคำนวณตามราคาคงที่

(ล้านบาท)

	2504	2505	2506	2507	2508	2509	2510
อุตสาหกรรมและ หัตถกรรม	7,073	7,437	8,627	9,780	11,467	12,468	13,909
อัตราเพิ่ม	2.8	5.1	15.9	13.5	17.2	8.7	11.5
เปอร์เซ็นต์คิดเป็น ร้อยละของ GNP	11.4	11.4	12.0	12.9	13.9	13.6	14.4
เกษตรกรรม	22,748	24,357	26,473	26,645	27,404	30,907	28,423
อัตราเพิ่ม	4.5	2.3	8.9	0.6	2.9	12.8	-8.0
คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของ GNP	38.4	37.3	37.0	35.1	33.2	33.7	29.5
GNP	61,875	65,209	71,634	75,951	82,662	91,802	96,269

\* บทความนี้ นำมาจากหนังสือวิทยาสารปริทัศน์

# อนาคตทางเศรษฐกิจของไทย ร.ศ. ๒๐๐

โดย □ บินวุธ สุนทรสีมะ

ผู้ใดก็ตามที่กล่าวหาว่าชาวยุโรปจะพยายากรณ์ หรือคาดโหมหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในอนาคต นับว่าเป็นผู้ที่แสวงหาความเดือดร้อนมาสู่ตนโดยแท้ เพราะว่าแม้แต่อนาคตของตัวเราเอง เรายังไม่รู้แล้วเหตุไฉนอาจจะหาญไปพยายากรณ์อนาคตทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นเรื่องของคนเป็นสิบ ๆ ล้านคน และเป็นเรื่องของดินฟ้าอากาศ เทพดาฟ้าดิน และสิ่งภายนอกอีกมากมายได้เล่า

ฉะนั้นจึงขออย่าไว้แต่กันว่า ผู้เขียนหาได้เป็นผู้วิเศษ ที่อยู่ในวิสัยที่สามารถหยั่งรู้การอนาคตด้วยญาณวิเศษอย่างใดไม่ สิ่งที่ผู้เขียนจะกล่าวต่อไปในบทความ มิได้เป็นพยายากรณ์แต่จะเป็นการวิเคราะห์สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมบางอย่างที่เป็นอยู่ในอดีตและปัจจุบันนี้แล้วจึงจะฉายภาพนั้นต่อไปในอนาคต โดยถือเสียว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในนโยบายและมาตรฐานทางเศรษฐกิจและสังคม ต่อจากนั้นจึงศึกษาคุณภาพที่ฉายออกมาที่น่าพึงพอใจหรือไม่เพียงใด หากไม่เป็นที่น่าพึงพอใจ ก็จำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและมาตรการบางอย่างเพื่อให้ได้มา ซึ่งสภาพเศรษฐกิจ และสังคมในอนาคตที่ต้องการ

## สภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน

### อดีตอันสดใส

ประเทศไทยได้รับการยกย่องจากนานาประเทศว่ามีเศรษฐกิจเจริญรุ่งเรืองอย่างมีเสถียรภาพ เราน่าจะได้วิเคราะห์ดู ว่าที่เขายกย่องเรานั้น เขาคูจากอะไร และน่าจะพอใจตามนั้นหรือไม่ อย่างไร สิ่งที่สำคัญที่เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ



ที่เรามองกันก็คือ อัตราความเจริญเติบโตของมูลค่าของผลผลิตรวมของประเทศ (growth of gross domestic product) ส่วนเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ ก็มีที่มาจากเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทและระดับราคาสินค้าโดยทั่วไป เมื่อดูจากเครื่องบ่งชี้ทั้งสองอย่างนี้ จะเห็นได้ว่าอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ในระดับมีค่า ๗-๘% อันนับว่าเป็นอัตราที่น่าพึงพอใจ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเป็นส่วนรวมนี้เป็นผลสืบเนื่องอย่างสำคัญมาจากทั้งค่านิยมและรัฐบาล ในค่านิยมชนชั้นกล่าวได้ว่า ผลสำเร็จนั้นเนื่องมาจากการปรับตัวของนักธุรกิจ และเกษตรกรของไทย อย่างทันที่เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการผลิตผลทางการเกษตรอย่างใหม่จากต่างประเทศ กล่าวคือ ในขณะที่ข้าวยังคงอยู่ อยู่ในความต้องการของตลาดโลกอย่างมากมาย ประเทศไทยก็สามารถขยายผลิตพืชผลอย่างอื่น เช่น ข้าวโพค มันสำปะหลัง และปอ ให้เป็นไปตามความต้องการของตลาดต่างประเทศได้ จึงทำให้มูลค่าของสินค้าออกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การขยายในด้านการผลิต สามารถทำได้ก็โดยอาศัยการสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจในค่านิยมอุตสาหกรรม รัฐบาลก็ได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่ชักจูงให้ต่างประเทศมาลงทุนให้เกิดการผลิตขึ้นในประเทศอย่างมากมาย

ส่วนในด้านการเงินการคลังนั้น ก็ปรากฏว่า รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจอย่างระมัดระวัง ทำให้ระดับราคาสินค้า ไม่ขยายตัวอย่างรุนแรง พฤติกรรมในการใช้จ่ายของรัฐบาลและเอกชนก็เป็นไปในลักษณะที่ก่อให้เกิดการออมอย่างสูง ทำให้ต้องอาศัยเงินทุนจากต่างประเทศเป็นส่วนน้อยในการพัฒนาประเทศ หนี้สินต่างประเทศที่เราหวนวิตกกังวลกันนั้นก็มียุ่่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของที่เราเป็นเจ้าหนี้ต่างประเทศ เรามีทรัพย์สินเงินตราต่างประเทศ และทองคำมากกว่าสองเท่าที่เป็นหนี้ต่างประเทศอยู่ ทำให้ดอกเบี้ยเงินกู้ที่เราได้รับจากประเทศนั้นมากกว่าที่เราต้องเสียให้ต่างประเทศเสียอีก

ในด้านการเงินระหว่างประเทศ ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะส่งสินค้าเข้า มีมูลค่ามากกว่าการส่งสินค้าออกก็ตาม แต่ปรากฏว่าเรามีทางได้เงินตราต่างประเทศมากกว่าแหล่ง

อื่น ๆ เช่น จากการท่องเที่ยว การใช้จ่ายของทหารสหรัฐ การได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เป็นต้น นับเป็นมูลค่ามากกว่าที่เราต้องเสียไปในลักษณะต่าง ๆ รวมทั้งการใช้หนี้เกินกู้ด้วย จึงทำให้ในที่สุด เงินตราต่างประเทศที่ไหลเข้ามาและเสียออกไปนั้นหักกลบลบกันแล้ว เราได้เงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด ความมั่นคงในทุนสำรอง เงินตราต่างประเทศเหล่านี้ ได้ทำให้อัตราแลกเปลี่ยนของเรามีเสถียรภาพมั่นคงมาจนถึงปี ๒๕๑๑

ภาพเศรษฐกิจส่วนรวมในอดีตที่วาดให้เห็นนี้ นับเป็นภาพที่น่าพึงพอใจ แต่แม้กระนั้นก็ตาม ถ้าเรามองภาพนั้นให้ละเอียดลงไปแล้ว จะเห็นว่ามีหลายสิ่งหลายอย่างที่เริ่มแสดงร่องรอยอันไม่น่าพึงพอใจให้เห็น และแสดงท่าว่า สิ่งที่เริ่มแสดงร่องรอยอันไม่น่าพึงพอใจนั้นจะขยายตัว มากยิ่งขึ้นต่อไป

ก่อนที่จะพิจารณาปัญหาอื่น ๆ ต่อไปนี้ เราน่าจะถามตัวเองว่า เราควรพอใจแต่เพียงอัตราเติบโตของมูลค่าของผลผลิตส่วนรวมของประเทศแค่นั้นหรือ เพราะว่าถ้าหากเป็นเพียงแค่นั้นเราก็ไม่ต้องวิตกกังวลอันใด สนุกรื่นเรริงกันได้ต่อไป แต่ความเป็นจริงนั้น วัตถุประสงค์ในทางเศรษฐกิจของชาติที่เราต้องการนั้นมีใช้อยู่แต่เพียงอัตราเพิ่มผลิตผลของส่วนรวม ซึ่งเป็นเรื่องผิวเผินเท่านั้น สิ่งที่เราต้องการจริง ๆ นั้น ก็คือการอยู่ดีกินดีของประชาชนส่วนใหญ่เราต้องการ ให้รายได้ที่แท้จริงของประชาชน แต่ละคนเพิ่มขึ้น ดังนั้นสิ่งที่เป็นวัตถุประสงค์ของชาติจึงมีมากกว่าอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เราต้องการให้รายได้ของคนไม่แตกต่างกันมากจนเกินไป (equality of income distribution) อยู่ด้วย ถ้ามองภาพเศรษฐกิจของเราในแง่นี้แล้ว เราจะรู้สึกไม่ค่อยสบายใจนัก โดยเฉพาะในระยะ ๓-๔ ปีที่ผ่านมา ดังนั้นจึงขอให้มาสำรวจภาพเศรษฐกิจปัจจุบันของเรากันไปว่าเป็นอย่างไร

### ปัจจุบันอันน่าวิตก

ขอให้ทวนไปดูภาพเศรษฐกิจส่วนรวมกันใหม่ อดีตอันสดใสนั้นได้เริ่มจางแสงลงทุกที ทั้งนี้เนื่องมาจากทั้งสาเหตุภายนอก และสาเหตุภายใน อันเกิดจากพฤติกรรม

ภายในประเทศของเราเอง การส่งออกของเราที่เคยเฟื่องฟูอยู่นั้น ได้ซบเซาลงอย่างมาก ทั้งนี้เพราะข้าวอันเป็นสินค้าหลัก ได้เปลี่ยนสภาพจากตลาดของผู้ขายไปเป็นตลาดของผู้ซื้อเสียแล้ว เนื่องจากการปฏิวัติทางกสิกรรม (grass revolution) โดยอาศัยวิทยาการสมัยใหม่ทำให้ผู้เคยซื้อข้าว สามารถเพิ่มผลผลิต ของตนเองได้มากขึ้น นอกจากนี้ก็มีผู้ส่งข้าวออกมาแข่งขันเพิ่มขึ้น เช่น พม่า อเมริกา จีนแดง และญี่ปุ่น ข้าวที่เราเคยผลิตไม่พอขายนั้น มีท่าทีว่าจะเหลือมากขึ้น พืชผลชนิดใหม่ที่เคยมีอัตราเพิ่มในการส่งออกสูง เช่น ปอ มันสำปะหลัง ก็ซักจะซงกกัน เพราะความต้องการจากต่างประเทศที่ค่อนข้างจำกัด ข้าวโพค และพืชอื่น ๆ ก็ยังมีความต้องการสูงอยู่ ก็ถูกจำกัดด้วยการผลิตและการบริหารงานตลาดของเราเอง รายได้เงินตราต่างประเทศจากการใช้จ่ายของทหารสหรัฐ ฯ ในประเทศไทยก็เริ่มลดลง เนื่องจากนโยบายถอนทหารสหรัฐ ฯ ออกจากภูมิภาคนี้ สินค้าออกที่มีอัตราเพิ่มประมาณปีละ ๘-๑๐% ได้ลดลงอย่างมากจนเหลือเพียง ๒-๓% เท่านั้น ในระยะ ๓-๔ ปีนี้ ส่วนการส่งออกเข้ายังคงเป็นไปในแนวโน้มเดิม จึงทำให้การขาดดุลย์ทางการค้าขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว จนต้องสูญเสียทุนสำรองเงินตราต่างประเทศเป็นครั้งแรกในปี ๒๕๑๒

พฤติกรรมในการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค ทั้งของทางราชการและประชาชน ก็มีแนวโน้มไปในทางฟุ่มเฟือยมากขึ้น การออมภายในประเทศมีแนวโน้มต่ำลงทุกทีอย่างไม่เคยมีมาก่อน ทำให้ความจำเป็นที่จะต้องพึ่งแหล่งทุนจากต่างประเทศเพิ่มมากยิ่งขึ้น

พฤติกรรมและภาวะทางการเศรษฐกิจที่เป็นอยู่นี้ หากไม่มีนโยบายและมาตรการอันเหมาะสมมาแก้ไข ก็จะเป็นการกระทบกระเทือนภาวะเศรษฐกิจของประเทศในอนาคตเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ ถ้าเรามองดูในรายละเอียดเกี่ยวกับรายได้ของบุคคล จะพบว่าสภาพในทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนสภาพทางสถาบันที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องระบบภาษีอากร ความสามารถในการประกอบการ คุณค่าและความเชื่อถือในทางสังคม ความเชื่อถือในทางการเงิน สถาบันทางการเงินอัตราดอกเบี้ยของ

ธนาคาร อธิปไตยความมั่นคง ภูมิคุ้มกันทางการเมือง โอกาสในการประกอบธุรกิจ และการแสวงประโยชน์จากธุรกิจความเชี่ยวชาญทางวัตถุ อธิปไตยของการเอาอย่างกัน ตลอดจนการขยายตัวของกิจกรรม และสถานเชี่ยวชาญ ให้เพิ่มรายจ่ายต่าง ๆ ได้เป็นไปในลักษณะที่ส่งเสริมให้คนยิ่งรวยก็ยิ่งรวยมากขึ้น คนยิ่งมีอิทธิพลก็ยิ่งรวยมากขึ้น ส่วนคนที่จนก็ยิ่งมีหนทางที่จะรวยน้อยลงและยิ่งจนมากขึ้น ความแตกต่างระหว่างรายได้ของคนนับวันก็ยิ่งมากขึ้นทุกทีจนเป็นที่น่าหวงเกรงอันตราย

การประกอบธุรกิจให้มีกำไรและเจริญรุ่งเรืองนั้นย่อมเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาทั้งในทางส่วนตัวและทั้งในระบบเศรษฐกิจเป็นส่วนรวม แต่การประกอบธุรกิจนั้นไม่ควรเป็นการแสวงประโยชน์จากสังคม เพื่อประโยชน์ส่วนตัวจนเกินไป จะต้องมีการรับผิดชอบต่อสังคมควบคู่อยู่ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เราเกิดความสำนึกอยู่เสมอว่า กำไรและรายได้ที่สูงขึ้นในการประกอบธุรกิจของตนนั้น เป็นผลมาจากสังคม หากปราศจากสังคมส่วนใหญ่แล้ว คนจะไม่สามารถแสวงผลกำไรนั้นได้เลย รัฐควรจะได้มีมาตรการและบทบาทเข้าแทรกเมื่อเราเกิดความสำนึกขึ้น นี้จะเห็นแล้วผู้ประกอบธุรกิจที่แสวงประโยชน์จากสังคมอาจผลอผลดีมีความคิดไขว่เขวไปว่า ตนนั้นมีเงินมีอำนาจเหนือคนส่วนใหญ่ และรู้สึกตนเองว่าเป็นคนละชั้นกับสังคมส่วนใหญ่ และหันมาบันเทิงสุขแต่ในสังคมกลุ่มน้อยของตน โดยพร้อมที่จะทอดความสำนึกสำราญบินผลหนีไปจากสังคมส่วนใหญ่ ในยามที่เกิดวิกฤตการณ์ใด ๆ ขึ้นกับบ้านเมือง ทั้งนี้เพราะขาดความรับผิดชอบต่อสังคมที่เกื้อหนุนพวกเขาขึ้นมา โดยไม่รู้สึกตัว ความรู้สึกนึกคิดในลักษณะนี้ นับว่าเป็นอันตรายต่อบ้านเมืองมาก ฉะนั้นขอให้เรามาวិเคราะห์สภาพทางสังคมอันเกี่ยวเนื่องกับเศรษฐกิจข้อนี้กันก่อนเถิด

### คุณค่าและความเชื่อถือทางสังคมในปัจจุบัน

เราเคยได้รับการอบรมสั่งสอนให้เคารพนับถือบุคคลด้วยวุฒิ ๓ ประการ คือ ชาติวุฒิ วัยวุฒิ และคุณวุฒิ วุฒิตั้งสามนี้เป็นหลักสำคัญที่จูงใจให้คนต้องอยู่ในความดี

เสมอมา แต่ในปัจจุบันนี้สภาพของสังคม และความเชื่อในทางสังคมได้เปลี่ยนไป ทำให้การวัดคุณค่าทางสังคมพลอยเปลี่ยนตามไปด้วย ในปัจจุบันนี้ได้มีวุฒิอย่างใหม่เกิดขึ้น กล่าวคือ สมัยนี้ใครมีเงินคนก็นับหน้าถือตา โดยไม่ต้องคำนึงว่าได้เงินมาอย่างไรวุฒิอย่างใหม่นี้อาจเรียกได้ว่า ธนาวุฒิ นอกจากนี้ยังมีวุฒิอย่างใหม่อีกอย่างหนึ่ง ที่คนสมัยนี้ให้เคารพนับถือกันนัก นั่นคืออำนาจวาสนาตำแหน่งหน้าที่ โดยไม่คำนึงว่าจะได้มาทางใด เราอาจจะเรียกวุฒินี้กันว่า ศักดิ์วุฒิ ทำนองเดียวกับศักดิ์นาในสมัยก่อน คนจำนวนมากมิใช่น้อยในสมัยนี้ที่เคารพนับถือในวุฒิอย่างใหม่ทั้งสองอย่างนี้โดยไม่คำนึงถึงวุฒิอย่างเก่าทั้ง ๓ นั้นเลย เมื่อใครยังถือวุฒิอย่างใหม่ทั้ง ๒ เขาก็เคารพนับถือ หากท่านผู้นั้นมีอันต้องเสื่อมธนาวุฒิ และ ศักดิ์วุฒิ เขาก็เสื่อมความเคารพนับถือเสียโดยสิ้นเชิง หันไปเคารพนับถือคนอื่นที่ยังถือวุฒิคงกล่าวนี้ต่อไป คนที่เคารพนับถือวุฒิอย่างใหม่กับพวกที่เคารพนับถือวุฒิอย่างเก่านั้น เป็นบุคคลที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิงจนไม่สามารถเข้ากันได้ผสมกลมกลืนได้อย่างสนิทสนม แม้ว่าจะอยู่ในสังคมเดียวกันก็ตาม วุฒิอย่างใหม่ทั้งสองนั้นนับวันจะมีความสำคัญยิ่ง ๆ ขึ้น จึงทำให้คนเราหันไปนิยมทางวัตถุมากกว่าคุณงามความดีมากขึ้นทุกวัน เป็นที่น่าวิตกว่าตัวอย่างที่เห็นอยู่ทุกเมื่อเชียวนี้ จะทำให้อนุชนรุ่นหลัง ๆ หันไปยึดวุฒิอย่างใหม่ทั้งสองว่าเป็นเครื่องวัดค่านิยมทางสังคม โดยไม่คำนึงถึงคุณงามความดีของบุคคล หากเป็นเช่นนั้นต่อไป ความละอายเป็นความเกรงกลัวต่อบาป ก็จะมีผลสูญไปไม่ช้า

พฤติกรรม และค่านิยมทางสังคมนี้อาจทำให้คนคำนึงถึงแต่ความร่ำรวยและอำนาจจนขาดความรับผิดชอบต่อสังคม อันเป็นผลเสียต่อภาวะทางเศรษฐกิจในแง่ของความแตกต่างระหว่างรายได้ของคน ผู้มีอำนาจทางการค้า การเงิน และการบริหารงานของบ้านเมืองบางพวกที่เคารพนับถือแต่วุฒิอย่างใหม่นี้อาจรวมตัวกันเข้าประกอบธุรกิจ โดยแสวงหาประโยชน์จากสังคมได้โดยปราศจากความตระชิตะขวงใจ หากเป็นเช่นนั้นประชาชนส่วนใหญ่ก็จำต้องก้มหน้ายอมรับอำนาจผูกขาดหรือประกาศิตทางการค้า อันทำให้ผู้ร่ำรวยและมีอำนาจอยู่แล้ว ยิ่งร่ำรวยมากยิ่งขึ้น แต่คนส่วนใหญ่ก็จะยิ่งจนลง ฉะนั้นหากไม่

มีนโยบายหรือมาตรการอย่างใหม่เกิดขึ้น แล้วเกรงเหลือเกินว่า สภาพเศรษฐกิจ และสังคมของไทย จะดำเนินไปในลักษณะนี้ทั้งนี้เพราะเราไม่มีกฎหมายหรือมาตรการอย่างไร ที่จะป้องกันหรือยับยั้งการแสวงประโยชน์ดังกล่าวได้โดยความแตกต่างระหว่างรายได้ของประชาชนนี้ หากมีอยู่มากแล้ว จะเป็นช่องโหว่ให้คอมมิวนิสต์ศัตรูของเราเข้าแทรกแซงขยายผลจากช่องโหว่นี้ได้โดยง่าย ในประเทศที่เจริญแล้ว เขาพยายามจะจำกัดอำนาจผูกขาดทุกลักษณะที่เป็นการเอาเปรียบแก่สังคม โดยมีกฎหมายที่เรียกว่า Anti Trust law ไว้เป็นเครื่องมือประเทศไทยก็มีการพัฒนา เศรษฐกิจทั้งทางรัฐบาลและทางเอกชนให้เจริญก้าวหน้ามาเป็นลำดับ จนถึงเวลาที่รัฐจำเป็นต้องเข้าแทรกแซง และกำกับการใช้บังคับเกิดความเป็นธรรมต่อสังคมขึ้นแล้ว บัดนี้จึงน่าจะถึงเวลาที่รัฐจะได้ตรากฎหมายป้องกันการผูกขาดที่เอาเปรียบต่อสังคมขึ้น ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เปรียบประเทศที่เจริญแล้วทั้งหลายด้วย

### เขาวงกตเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายของรัฐ

เกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายของรัฐนั้น ในปัจจุบันนี้แม้ว่ารัฐบาลจะได้พยายามอย่างเต็มความสามารถ ในการบริหารงานของประเทศก็ตาม แต่รัฐบาลก็ยังประสบอุปสรรคสำคัญเกี่ยวกับงบประมาณ ไม่พอจะใช้จ่ายให้บังเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนตามต้องการรัฐบาลมักจะถูกโจมตีจากสี่นวมลชน และจากผู้แทนราษฎรในเรื่องบริหารการสาธารณะ ที่ไม่พอกับความต้องการอยู่เสมอ รัฐบาลเองก็ประสบอุปสรรคขาดแคลนรายได้ ครั้นจะหารายได้ให้มากขึ้น โดยเพิ่มภาษีอากรก็จะต้องถูกโจมตีในเรื่องเพิ่มภาษีอีก รัฐบาลจึงไม่สามารถหารายได้มาบริการให้แก่ประชาชน ได้อย่างเพียงพอตั้งนั้นจึงตกอยู่ในฐานะเดินอยู่ในเขาวงกตไม่สามารถออกไปให้พ้นจากเขาวงกตนี้ได้ ถ้าหาก ไม่มีนโยบายและมาตรการใหม่ ๆ ที่เหมาะสมเกิดขึ้น

ทางด้านรายจ่ายนั้นรัฐบาลมีภาระ ในการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากทั้ง ในด้านการพัฒนา การบริหาร ป้องกันประเทศ ส่วนทางรายได้นั้น ภาษีส่วนใหญ่มากกว่า ๘๐% ได้มาจากภาษีทางอ้อม ที่สามารถผลักภาระไปให้ผู้บริโภคได้ ส่วนภาษีทางตรงนั้นคงมีอยู่

เพียงสิบกว่า เปอร์เซ็นต์เท่านั้น ดังนั้น ถ้าหากต้องการเพิ่มรายได้จากภาษีอากร ในระบบภาษีซึ่งมีภาษีทางอ้อมเป็นหลักสำคัญเช่นนี้ ย่อมจะกระทบกระเทือนต่อประชาชนส่วนใหญ่ แต่ถ้าวรัฐบาลต้องการเพิ่มรายได้จากภาษีอากร โดยไม่ให้เกิดกระทบกระเทือนต่อประชาชนส่วนใหญ่แล้ว ก็จะต้องมีการปรับปรุงระบบภาษีเสียใหม่ ให้มีการเก็บภาษีจากผู้มีรายได้สูงให้มากยิ่งขึ้น หรือจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากสังคมเป็นอย่างมาก เช่นภาษีจากการเก็งกำไร และการปรับปรุงที่ดิน ภาษีจากการ ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับความฟุ่มเฟือยต่าง ๆ เป็นต้น

### ภาพอนาคตอันไม่พึงปรารถนา (ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย)

ถ้าหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย และมาตรการบางอย่างอย่างสำคัญแล้ว เป็นที่หวังวิคกว่าภาวะเศรษฐกิจในอนาคต จะอยู่ในสภาพที่ไม่น่าพึงพอใจอย่างยิ่ง ดังจะได้กล่าวเป็นเรื่อง ๆ สืบเนื่องมาจากเหตุผลที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้น

**การผลิต** หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงการผลิต (diversification) ในด้านเกษตรกรรมไปจากรูปเดิมแล้ว สามารถกะประมาณได้ว่า โดยอาศัยมูลฐานจากนโยบายชลประทาน และการส่งเสริมการทำนาที่มีอยู่ จะปรากฏว่า ในอีก ๒ ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะผลิตข้าวได้ประมาณ ๑๘ ล้านตัน ซึ่งจะเกินความต้องการภายในประเทศและจากตลาดต่างประเทศส่วนพืชอื่น ๆ ที่อยู่ในความต้องการของตลาด (cash crops) เช่นข้าวโพดและพืชที่ใช้ น้ำมัน (oilseeds) นั้นการผลิตยังจำกัดอยู่มาก หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและมาตรการอันใหม่นี้แล้ว การผลิตจะขยายไม่ค่อยได้ ยกตัวอย่างเช่น ข้าวโพดในขณะนี้พื้นที่เพาะปลูกยังจัดสรร ไม่เพียงพอ เกษตรกรบางส่วนได้บุกรุก เข้าไปปลูกในป่าสงวนแล้ว หากไม่มีการจัดสรรที่ดินในการ ปลูกข้าวโพด เช่นจากพื้นที่นาที่ไม่ค่อยได้ผล (marginal land) หรือจากพื้นที่ป่าในความยึดครองของเกษตรกร (farm woodland) แล้ว จะทำให้ผลผลิตข้าวโพดขงักันอยู่เพียงประมาณ ๑.๓ ล้านตันเท่านั้น ส่วนพืชอื่น ๆ เช่นฝ้าย ถั่ว และพืชที่ใช้ น้ำมันต่าง ๆ นั้นหากปล่อยให้มีการผลิตตามนโยบายและสภาพที่เป็นอยู่แล้ว จะไม่เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศ เพื่อป้อนเข้าทางอุตสาหกรรมและไม่พอสำหรับส่งออกด้วย

สำหรับการผลิตทางอุตสาหกรรมนั้น เท่าที่เป็นมาแล้ว ยังมีการขยายตัวไม่เพียงพอสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ ที่ย่อมมุ่งจะเปลี่ยน โครงสร้างในทางเศรษฐกิจ (economic structure) ให้ผลผลิตทางอุตสาหกรรมมีอัตราส่วนเพิ่มขึ้น เมื่อเทียบกับผลผลิตรวมทั้งประเทศ โดยอาศัยมูลฐานจากมาตรการ และนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เป็นมาแล้วแสดงให้เห็นว่าในอีก ๑๒ ปีข้างหน้า อัตราส่วนของการผลิตทางอุตสาหกรรมจะเพิ่มจากประมาณ ๑๔.๕% ในปี ๒๕๑๐ เป็นประมาณ ๑๘.๙% ซึ่งอาจไม่เพียงพอสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจก็ได้

### **ความแตกต่างทางรายได้ของประชาชน**

หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในเรื่องการแจกแจงรายได้ (income distribution) คาดว่าความแตกต่างระหว่างคนรวยกับจน ส่วนใหญ่จะมีเป็นอันมากจนน่ากลัว อันตรายในทางสังคมและความสงบสุข

**การถือครองที่ดิน** จากมาตรการและนโยบายที่เป็นอยู่สามารถคาดได้ว่าราคาที่ดินจะเติบโตสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งเป็นการยากสำหรับผู้มีรายได้น้อย ที่จะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเองที่ดินทำกินส่วนใหญ่จะตกอยู่ในมือของคนร่ำรวย เกษตรกรจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินน้อยลงทุกที

**การใช้จ่ายของประชาชน** สิ่งจูงใจให้ประชาชน พุ่มเฟือยกำลังมีมากยิ่งขึ้นทุกที ทำให้การใช้จ่ายของประชาชนมีแนวโน้มที่ต่ำลง จนจะเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

**การใช้จ่ายของรัฐบาล** รัฐบาลมีภาวะในการใช้จ่ายมากยิ่งขึ้นหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายอย่างสำคัญแล้ว คาดว่าการใช้จ่ายเพื่อบริโภค หรือการใช้จ่ายที่ไม่ใช่เป็นการลงทุนจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้การออมของรัฐบาลอันมีส่วนสำคัญยิ่งในการพัฒนาการเศรษฐกิจ จะมีแนวโน้มที่ลดลง ทำให้ต้องอาศัยการกู้จากต่างประเทศมากยิ่งขึ้น

**การภาษีอากร** ตามระบบภาษีอากรที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เป็นการยากเหลือเกินที่รัฐบาลจะเพิ่มรายได้ให้พอแก่การใช้จ่าย โดยไม่กระทบกระเทือนต่อประชาชนส่วนใหญ่



ทั้งนี้เพราะมาตรการภาษีที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ได้อาศัยภาษีทางอ้อมเป็นส่วนใหญ่ถึงได้กล่าวมาแล้ว

**สินค้าเข้าสินค้าออก** จากการขาดดุลย์ทางการค้ามากเกินกว่า ที่จะชดเชยด้วยการได้เงินตราจากต่างประเทศ ที่ไหลเข้ามาในช่องทางอื่น ๆ ทำให้เราต้องเสียเงินทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ ในปี ๒๕๑๒ เป็นปีแรก หากไม่มีมาตรการอันเหมาะสมมาแก้ไขแล้ว ย่อมจะคาดคะเนว่าเราจะต้องสูญเสียทุนสำรองเงินตราต่างประเทศต่อไปอีกตามลำดับ

**เสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ** จากการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยของประชาชนและการใช้จ่ายเกินรายได้ของรัฐบาลประกอบกับการสูญเสียทุนสำรองเงินตราต่างประเทศนี้ ย่อมจะทำให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อระดับราคาสินค้าและอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งจะทำให้ราคาสินค้ามีแนวโน้มสูงขึ้น และค่าของเงินตรากำลง ซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพในทางการเงินเป็นอย่างยิ่ง

ที่ได้วาดภาพเศรษฐกิจใน ๑๒ ปีข้างหน้ามานี้ อาจเรียกได้ว่าเป็นเพียง ภาพหลอน ที่ฉายให้บังเกิดความสพึงกลัวและวิตกกังวล เพื่อเราจะได้พยายามหาทางแก้ไขไม่ให้เป็นอย่างนั้น มาตรการและนโยบายอันจำเป็น และบังคับที่จะต้องนำมาใช้ เพื่อป้องกันเหตุร้ายต่าง ๆ นั้นก็มีอยู่ และทางราชการก็ได้เริ่มทำไปบ้างแล้วเหมือนกันจะขอเสนอมาตรการและนโยบายที่น่าจะใช้พร้อมทั้งวาดภาพเศรษฐกิจในอนาคต อันสืบเนื่องมาจากการใช้มาตรการและนโยบายดังกล่าวนี้ต่อไป

### มาตรการและนโยบายอันจำเป็นต่ออนาคตของเศรษฐกิจที่น่าพอใจ

**การผลิต** ในด้านการเกษตรจำเป็นต้องการกลวิธี (tednigue) ในการพัฒนาการเกษตรใหม่ โดยเปลี่ยนน้ำหนักจากการส่งเสริมการทำนาไปสู่การผลิตพืชอื่น ๆ ที่อยู่ในความต้องการของตลาดต่างประเทศและในประเทศ โครงการอย่างอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่นการชลประทานการวิจัยทางเกษตรกรรมส่งเสริมการเกษตร การตลาด การสหกรณ์ สินเชื่อการเกษตร ฯลฯ จะต้องเปลี่ยนแปลงเข้มตามไปด้วยอย่างเหมาะสม การวางแผนการ

พัฒนาการเกษตร จะต้องวางแผนโดยทำเป็นรูปแผนที่ ประสานโครงการที่เกี่ยวข้องกันทั้งหมด เริ่มตั้งแต่ทางด้านการตลาดทั้งภายในและต่างประเทศมาสู่การผลิตและกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตลาดและการผลิตตลอดจนที่เชื่อมโยง ระหว่างการตลาดกับการผลิตนี้เข้ากันให้สมบูรณ์แต่เริ่มต้นการวางแผนด้วยวิธีทำโครงการผลิตต่าง ๆ โดยอิสระจากโครงการอื่น ๆ แล้วไปหวังให้บังเกิดการประสานงานกัน โดยตั้งคณะกรรมการประสานงานในตอนหลังนั้นจะไม่บังเกิดผลก็ได้เลย จึงไม่ควรจะกระทำต่อไป เจ้าหน้าที่วางแผนพัฒนาการเกษตร จะต้องอาศัยวิธีการวางแผนอย่างใหม่โดยทำเป็นรูปกำหนดการ (programs) ที่ประสานกันเป็นอย่างดี

จากการศึกษาสภาพความต้องการ และการผลิตต่าง ๆ เป็นที่หวังได้ว่า หากมีการวางแผนและบริหารแผนอย่างเหมาะสมแล้ว การขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในด้านเกษตรกรรมจะเป็นไปได้ ในอัตราที่ไม่กว่าปานกลางที่เคยเป็นมาในอดีต พืชที่จะได้รับความสนใจมากกว่าในอดีต จะได้แก่พืชที่เป็นวัตถุดิบทางด้านอุตสาหกรรม เช่นฝ้าย ในยาสูบ ถั่ว และพืชที่ใช้น้ำมันต่าง ๆ การปศุสัตว์จะมีการขยายตัวอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลี้ยงสัตว์เพื่อใช้เนื้อบริโภค การประมงทะเลจะขยายตัวในอัตราต่ำลง ทั้งนี้เนื่องจากความร่อยหรอของปลาทะเลส่วนการประมงน้ำจืดนั้น ควรจะมีการขยายการเพาะเลี้ยงให้มากขึ้น เพราะความต้องการในอดีตได้ขยายตัวเร็วกว่าการเพาะเลี้ยง

ในด้านการพัฒนาทางอุตสาหกรรมนั้นจะต้องส่งเสริมให้มีการใช้วัตถุดิบและแรงงานภายในประเทศให้มาก และจะต้องวางแผนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเกษตร จะเพิ่มมาตรการส่งเสริมแนะนำ และชักจูงให้มีการอุตสาหกรรม ในชนบทอย่างจริงจัง ๆ จึงทำให้มากยิ่งขึ้น การส่งเสริมชาวต่างประเทศให้มาลงทุน จะต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์อย่างจริงจังให้มีผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยแท้จริง ความจริงแล้วในส่วนเอกชนได้มีการเคลื่อนไหวและริเริ่มไปในทิศทางที่น่าพอใจอันเป็นที่หวังได้ว่า ในพัฒนาด้านอุตสาหกรรมจะเป็นผลดีต่อไปเป็นที่คาดหวังว่าในอีก ๑๒ ปีข้างหน้า ผลผลิตทางอุตสาหกรรมจะขยายตัวอย่างมากเพื่อ บ่มความ ต้องการทั้ง ในประเทศและ บางส่วนสำหรับต่าง

ประเทศ อัตราส่วนของการผลิตทางอุตสาหกรรมอาจเพิ่มได้ถึงประมาณ ๒๐ % ของผลผลิตรวมทั้งประเทศ

**ความแตกต่างระหว่างรายได้ของประชาชนและภาษีอากร** เพื่อแก้ปัญหาในเรื่องความแตกต่างระหว่างรายได้ของประชาชน จำเป็นต้องใช้นโยบายและมาตรการเป็น ๒ ทางร่วมกัน กล่าวคือหนทางแรกเป็นการลดรายจ่ายด้วยการลดความฟุ่มเฟือยของประชาชนลงด้วยมีการจำกัดการประกอบธุรกิจที่ชักจูงให้เกิดความฟุ้งเฟ้อฟุ่มเฟือยและสุรุ่ยสุร่ายของประชาชน ทั้งนี้โดยการจำกัดการประกอบการค้าดังกล่าวไม่ให้กระทำกันโดยเสรีประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง โดยการเก็บภาษีจากการ ประกอบการนั้น ให้บันทึกต้นทุนต่อการประกอบกิจการที่ทำให้เกิดความฟุ่มเฟือยแก่ประชาชน

อีกหนทางหนึ่ง รัฐบาลควรจะได้ปรับปรุงระบบภาษีอากรและการบริหารภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและให้มีการเก็บภาษีทางตรงเพิ่มขึ้น โดยเก็บจากผู้ที่มีรายได้สูง และผู้ที่ได้ประโยชน์อย่างมากจากสังคมให้สูงยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการเพิ่มความรับผิดชอบต่อสังคมให้มากยิ่งขึ้นและให้เป็นธรรมแก่คนส่วนใหญ่ แทนที่จะอาศัยรายได้จากภาษีทางอ้อมซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนมากที่มีรายได้น้อย ในขณะนั้นเชื่อเหลือเกินว่ายังมีภาษีอากรอีกหลายชนิดที่สามารถจะปรับปรุงให้เหมาะสมและเป็นธรรมแก่สังคมได้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยไม่ต้องใช้มาตรการภาษีที่รุนแรงจนเกินไป จนกระทบกระเทือนแก่ผู้มีอิทธิพล อย่างไรก็ตามการปรับปรุงระบบภาษีนี้ จะต้องอาศัยความสนใจและตั้งใจศึกษาอย่างจริงจังของนักวิชาการด้านภาษีอากร ถึงตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นอยู่ และจะเปลี่ยนแปลงไปตลอดจนรายละเอียดและอุปสรรคในทางปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะ เพื่อการปรับปรุงแก้ไขที่อยู่ในวิสัยที่รัฐบาลจะรับได้

ในการปรับปรุงระบบภาษีอากรนี้จะทำให้รัฐบาลมีรายได้สำหรับใช้จ่ายเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนส่วนใหญ่ได้มากยิ่งขึ้น ทำให้รัฐบาลสามารถเดินออกจากเขาวงกตของความจำกัดแห่งรายได้ และภาวะรับผิดชอบอันมากมายของรัฐบาลได้ นอกจากนี้โดยการปรับปรุงระบบภาษีอากรในลักษณะดังกล่าวนี้จะเป็นการแจกแจงรายได้ให้รายได้

ของคนไม่แตกต่างกันจนเกินไปด้วย ยิ่งกว่านั้นภาษีอากรที่เก็บได้มากขึ้นรัฐบาลย่อมจะนำไปใช้ในบริการสาธารณะอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม เช่นการศึกษา การสาธารณสุข การคมนาคม และการขนส่ง อันจะทำให้ลดรายจ่ายของคนจนลง ซึ่งก็จะเท่ากับเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่คนจนทางอ้อมด้วย

ฉะนั้น ขอให้เราหวังว่าภาพในอนาคตอีก ๑๒ ปีข้างหน้า การเก็บภาษีอากรจะเปลี่ยนไปพึ่งภาษีทางตรงมากยิ่งขึ้น และรายได้ของคนจะไม่แตกต่างกันมากจนเกินไป คนส่วนใหญ่ (mass) จะเป็นคนระดับกลาง กล่าวคือเป็นคนที่มียาได้ปานกลาง ไม่ใช่เป็นคนจนตั้งที่เป็นอยู่ในขณะนี้

**การถือครองที่ดิน** เพื่อแก้ปัญหาราคาที่ดินที่ถีบตัวสูงโดยรวดเร็ว เนื่องจาก การกักตุนและเก็งกำไรที่ดิน รัฐบาลน่าจะได้ใช้มาตรการทางภาษีอากรเพื่อบั่น ทอนการกักตุนที่ดินโดยเก็บภาษีที่ดินในอัตราสูง แต่แม้กระนั้นก็ตามผู้กักตุนที่ดินก็ยินดีเสียภาษีเพราะหวังผลกำไรภาษีไปในตอนขายโดยได้เก็งกำไรเพื่อไว้แล้ว ดังนั้นรัฐบาลจะต้องมีมาตรการที่จะสกัดกั้นและบั่นทอนการเก็งกำไร โดยเก็บภาษีกำไรที่ดินในอัตราก้าวหน้าตามอัตราในการซื้อขายที่ดินเพื่อให้มาตรการอันหวังนี้เป็นที่ยอมรับแก่ผู้มีอิทธิพล ซึ่งได้ครอบครองที่ดินไว้เป็นจำนวนมากแล้ว มาตรการนี้ควรมีบทเฉพาะกาล ให้มีผลใช้บังคับหรือใน ๓-๔ ปี ภายหลังจากการประกาศใช้มาตรการนี้แล้ว ด้วยมาตรการดังกล่าวนี้ เป็นที่หวังได้ว่าราคาที่ดินจะไม่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนเกินความสามารถในการออมของคน นอกจากนั้นอัตรากำไรในที่ดินจะเป็นไประดับอันสมควร ตามอัตรากำไรในการค้าทั่วไป ประชาชนส่วนใหญ่จะสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเอง และแหล่งเสื่อมโทรมจะลดลงไป รัฐบาลก็จะได้รับค่าเช่าจากรองจากประชาชนส่วนใหญ่

อนึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันนี้ ได้อาศัยที่ดินเป็นหลักฐานสำคัญอยู่เป็นอันมาก เกี่ยวกับวิธีการออมหลักประกันสำหรับสินเชื่อการเก็งกำไร (speculative motive) การค้าประกันต่าง ๆ การแสดงฐานะตลอดจนการสร้างหลักฐานให้ลูกหลาน สภาพเศรษฐกิจและสังคมลักษณะนี้ นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา

เศรษฐกิจเป็นอย่างดี หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวแล้ว ย่อมจะเป็นการขัดขวางต่อการสร้างตลาดการเงิน เพื่อการลงทุนในการอุตสาหกรรมเป็น อย่างยิ่ง ฉะนั้นมาตรการที่ป้องกันและสกัดกั้น การกักตุนและเก็งกำไรที่ดินจะเป็นการช่วย ให้เงินทุนไหลจากการเก็งกำไรนี้ ไปสู่การลงทุนในด้านอุตสาหกรรมเป็นอย่างดี

สำหรับปัญหาที่ดินในการเกษตรกรรมนั้น ควรจะมีมาตรการที่จะขัดขวางการถือ ครองที่ดินเป็นจำนวนมาก โดยไม่ได้เป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมโดยตรง เช่น การเก็บภาษี ที่ดิน การคุมค่าที่ดิน การจำกัดจำนวนที่ดินในการถือครอง เป็นต้น ในขณะที่รัฐบาลได้ ให้ความสนใจต่อปัญหานี้ และได้ใช้ความพยายามที่จะให้เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำ กินของตนเอง ดังนั้นจึงหวังว่าในอีก 12 ปีข้างหน้า การถือครองที่ดินของเกษตรกร จะ มีอัตราส่วนของผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเองมากยิ่งขึ้น

**การใช้จ่ายของรัฐบาล** รัฐบาลจำเป็นต้องมีนโยบายและมาตรการอย่างจริงจัง ที่จะลดการใช้จ่ายที่ไม่ใช่การลงทุน เพื่อให้มีการออมเพิ่มขึ้นสำหรับใช้ในการลงทุนการ กะประมาณการใช้จ่ายทั้งหลายควรใช้หลักวิชาเป็นเครื่องช่วย ในอันที่จะทำให้การกะประ- มาณนี้ เป็นมูลฐานที่ดีสำหรับการ ติดตามการใช้จ่ายให้มีประสิทธิภาพและมีการติดตามผล งานให้เป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้ ก็จะเป็นที่ประกันได้ว่า งานพัฒนาเศรษฐกิจของประ- เทศจะดำเนินไปได้ด้วยดี

ในขณะที่เจ้าหน้าที่จะวางแผนเศรษฐกิจของประเทศได้เริ่มให้ความสนใจอย่าง จริงจัง ต่อการจำกัดการใช้จ่ายที่ไม่ใช่การลงทุนและเพิ่มการออมในค้ำรัฐบาลและกำหนด ค่าโครงการเศรษฐกิจของประเทศที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพและ เสถียรภาพในทางเศรษฐกิจด้วย การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจก็จะเพิ่มความสนใจต่อการ วางแผนประสานกันยิ่งขึ้น และให้น้ำหนักแก่โครงการพัฒนาที่จะก่อให้เกิดผลผลิตเพิ่ม ขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนั้นการติดตามผลงานและการปรับปรุงแผนจะกระทำโดยต่อเนื่อง ทันเวลา ดังนั้นจึงหวังว่าเมื่อครบรอบ ๒๐๐ ปีของกรุงรัตนโกสินทร์ เศรษฐกิจของ ประเทศจะพัฒนาได้อย่างน่าพอใจ

**สินค้าเข้าสินค้าออกและทุนสำรองเงินพัฒนาประเทศ** จากการพิจารณาแนวโน้มของสินค้าเข้าและสินค้าออก จะเห็นว่า การแก้ปัญหาการขาดดุลย์ทางการค้านี้ ผู้นำนักควรจะอยู่ที่การเพิ่มสินค้าออกมากกว่าการลดการส่งสินค้าเข้า อย่างไรก็ตามทั้งสองเรื่องนี้จะต้องทำควบคู่กัน ฉะนั้นในการเพิ่มสินค้าออกจะต้องเพิ่มความสนใจในการวิเคราะห์ภาวะตลาดต่างประเทศ และกะประมาณความต้องการล่วงหน้า พร้อมทั้งขยายการผลิตภายในประเทศให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดต่างประเทศ ส่วนการจำกัดสินค้าเข้านั้น จะต้องศึกษาการส่งสินค้าเข้าลักษณะต่าง ๆ ควบคู่กับการได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศในลักษณะต่าง ๆ นอกเหนือจากการส่งสินค้าและบริการออก เพื่อระบุให้ได้แน่ชัดว่าสินค้าที่เพิ่มขึ้นนั้นเนื่องมาจากอะไร ทั้งนี้เพื่อกำหนดมาตรการและนโยบายในการจำกัดสินค้าเข้าได้อย่างเหมาะสมได้ต่อไป เชื่อว่าในขณะนี้เจ้าหน้าที่ ๆ เกี่ยวข้อง กำลังใช้ความพยายามแก้ปัญหาอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาเกี่ยวกับการค้าต่างประเทศนั้นนับว่าเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและเกี่ยวข้องกับการคาดคะเน การแก่งใจ และการแก่งกำไรอยู่มาก ฉะนั้นต้องใช้ศิลปจิตวิทยา และกลวิธีอย่างมาก การแสดงข่าวที่ผิดจังหวะ สับสุนและเกินความจำเป็น ย่อมอาจก่อให้เกิดความปั่นป่วน และการแก่งกำไรในวงการธุรกิจ และอาจทำให้เกิดเสียผลในทางเศรษฐกิจได้ หากการดำเนินงานเกี่ยวกับการค้าต่างประเทศเป็นไปในลักษณะนี้ ย่อมจะหวังได้ว่า ปัญหาการขาดดุลทางการค้าคงจะไม่รุนแรงในอนาคตและสภาพการขาดดุลย์ชำระเงิน จะผ่อนคลายลง ในเวลาอันสั้นเราจะสามารถรักษาระดับทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศไว้ได้ในระดับปลอดภัย

**เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ** หากมีการประสานงานเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การคลัง การเงิน และการค้าต่างประเทศซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงเศรษฐกิจตามลำดับแล้ว ก็ย่อมจะสามารถควบคุมเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจไว้ได้ก็พอสมควร ในขณะนี้ทางการมองเห็นความสำคัญในเรื่องนี้ และคาดว่าจะเพิ่มบทบาทในการประสานงานเรื่องนี้ให้มากยิ่งขึ้นซึ่งย่อมหวังได้ว่าเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจของประเทศไทยจะทรงอยู่ได้ เช่นที่เป็นมาแล้วในอดีต

ยิ่งกว่านั้น หากรัฐบาลให้ความสนใจยิ่งขึ้นต่อพฤติกรรมทางสังคมของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่ออนุชนรุ่นต่อ ๆ ไปให้คำนึงถึงคุณงามความดีให้มากกว่าทางวัตถุและพยายามป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดที่ไม่สมควรในทางธุรกิจให้บังเกิดผลดีต่อสังคมส่วนรวมแล้ว ย่อมจะเกื้อกูลต่อการรักษาเสถียรภาพในราคาสินค้าและความอยู่ดีกินดีของประชาชน

### สรุป

กล่าวโดยสรุปแล้ว หากรัฐบาลได้ใช้นโยบายและมาตรการอันเหมาะสมตั้งได้กล่าวมา ย่อมเป็นที่หวังได้ว่า ในอีก ๑๒ ปีข้างหน้า สภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจะมีความก้าวหน้ายิ่งขึ้นตามลำดับ ในอัตราของความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพโดยไม่ต้องย้อนไปกว่าที่เคยเป็นมาแล้วในอดีต และประชาชนส่วนใหญ่จะมีการอยู่ดีกินดีมากยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน.

---

จาก สังคมศาสตร์ปริทัศน์ฉบับที่ ๔ ปีที่ ๗ ๒๕๑๓

ดร. หยุก แสงอุทัย

เขียน ประชาธิปไตยที่แท้จริง

กองบรรณาธิการกลุ่มนิสิตนักศึกษาอาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้งได้ขอให้ข้าพเจ้าเขียนบทความเรื่อง “ประชาธิปไตยที่แท้จริง” ซึ่งข้าพเจ้ายินดีปฏิบัติตามความประสงค์ และขอยกปัญหาเกี่ยวกับประชาธิปไตยออกเป็นข้อ ๆ ดังนี้

(๑) การปกครองประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยหรือไม่

ที่ข้าพเจ้ายกปัญหานี้ขึ้นพูดก่อน ก็เพราะได้มีข้อที่ถกเถียงกันมาก ข้าพเจ้าเคยไปร่วมอภิปรายเรื่อง “ประชาธิปไตยเป็นอย่างไร” ในหอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิอีก ๓ ท่าน บางท่านได้พูดถึงความหลังตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา และเห็นว่าเรายังไม่เคยเห็นประชาธิปไตย มีท่านหนึ่งกล่าวเป็นทำนองคล้ายกับไม่ศรัทธาในประชาธิปไตยของไทย ท่านถึงกับยกคำกล่าวของนักปราชญ์ผู้หนึ่งซึ่งได้กล่าวมานานแล้วว่า “ปล่อยให้คนโง่ทุ่มเถียงกันว่าการปกครองรูปใดเป็นการปกครองที่ดีที่สุด อะไรที่ปกครองได้ผลดีที่สุด นั่นคือการปกครองได้ที่ดีที่สุด” ข้าพเจ้าไม่เคยนิยมคำกล่าวเช่นนั้นเลย เพราะเท่ากับกล่าวว่ามีผลที่เกิดขึ้นแล้ว แม้เหตุจจะเลวทรามก็ใช้ได้ คำกล่าวข้างต้นย่อมอาจนำมาอ้างเพื่อนำลัทธิเผด็จการและแม่ลัทธิคอมมิวนิสต์มาใช้ในประเทศไทยได้ ข้าพเจ้ายอมรับว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา การปกครองประชาธิปไตยได้สقطหยุดลงบ้างเป็นบางครั้งบางคราว กล่าวคือได้มีการปกครองประเทศโดยราษฎรไม่ได้มีส่วนมีเสียงในการปกครองบ้านเมือง โดยผู้ก่อการรัฐประหารหรือปฏิวัติสำเร็จได้เข้าปกครองบ้านเมือง โดยอาศัยพรรคพวกของตนโดยเฉพาะที่นานที่สุดก็คือ การปฏิวัติโดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตั้งแต่วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ถึงวันพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๒ แต่ถ้าจะกล่าวโดยแน่นอนจนถึงวันที่สมาชิก



สภาผู้แทนรับหน้าที่ ยกเว้นระยะเวลาดังกล่าวนั้น ข้าพเจ้าคิดว่าเราเป็นประชาธิปไตยพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่เพิ่งจะเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นประชาธิปไตยอย่างกระทันหัน คือในวันเดียว ประเทศซึ่งประชากรสำเร็จประถมศึกษาไม่ถึงครึ่งของประชากรในประเทศ สื่อมวลชนเช่นวิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์ข้าราชการส่วนน้อย ราษฎรไม่สามารถเข้าใจราชการบ้านเมืองได้ (ข้าพเจ้าได้เคยสอนนิเวศรัฐธรรมนุญในคณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและคณะนิติศาสตร์มาหลายปีขณะนี้ก็ยังสอนนิเวศรัฐธรรมนุญทั้งปริญญาตรี และปริญญาโทที่คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ข้าพเจ้าไม่เคยตำหนิบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท คือ ประเภทที่ ๑ ราษฎรเลือกตั้ง ประเภทที่ ๒ ผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ซึ่งส่วนมากเป็นเป็นคณะผู้ก่อการขอพระราชทานรัฐธรรมนุญแต่ประการใด โดยเฉพาะประเทศไทยเมื่อเปิดให้ราษฎรใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนก็ใช้หลักสิทธิเลือกตั้งโดยทั่วถึง คือไม่จำกัดเพศ ทรัพย์สิน การศึกษา อาชีพ เชื้อชาติ ศาสนา ฯลฯ แต่ประการใด ซึ่งในต่างประเทศที่ประชาธิปไตยเข้างรกรากนานกว่าเรา เขาค่อย ๆ เปิดให้ทีละเล็กละน้อย เช่นข้อจำกัดคุณสมบัติเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือรายได้จากอาชีพค่อย ๆ หดไป จนบัดนี้ทุกประเทศไม่มีเลย ในอังกฤษสตรีเพิ่งจะมีสิทธิเลือกตั้งเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ฝรั่งเศสเพิ่งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในสวิสขณะนี้สตรียังไม่สิทธิเลือกตั้ง

ท่านผู้อ่านจะเห็นได้ว่า พลั้งของประชาธิปไตยซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้นมากมาย จนกระทั่งการข้อยแย้งอำนาจประชาธิปไตยจากราษฎรเป็นไปชั่วระยะเวลาอันจำกัด และในที่สุดก็ต้องคืนอำนาจประชาธิปไตยมาให้แก่ราษฎรตามเดิม แม้จะยังไม่ให้ราษฎรมีส่วนมีเสียงในการปกครองบ้านเมืองเต็มที่ แต่ก็แสดงว่าผู้แทนราษฎรเองไม่เห็นชอบแล้วจะไม่มีกรบัญญัติกฎหมายใด ๆ ได้ หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือไม่มีกรออกกฎหมายฝ่าใจราษฎรได้ (รัฐธรรมนุญปัจจุบันมาตรา ๑๒๐ และ มาตรา ๑๒๑)

บางท่านก็แสดงความหวังในประชาธิปไตยที่แท้จริงของข้าพเจ้าเคยพบบทความ  
หนังสือพิมพ์บางบทความที่เขียนว่า ถ้าลงสมมุติว่าผู้แทนราษฎรปัจจุบันได้รับแต่งตั้ง  
ให้เป็นรัฐมนตรีก็คงจะไม่สามารถว่าการกระทรวงใดได้เลยเพราะขาดสมรรถภาพ ที่จริง  
ความคิดนี้ได้เกิดขึ้นกับข้าพเจ้าเมื่อข้าพเจ้ายังศึกษากฎหมายอยู่ในประเทศเยอรมัน ข้าพเจ้า  
คิดว่า (๑) ต่อไปนี้คงจะเก็บภาษีอากรไม่ได้ เพราะที่ไหนผู้แทนราษฎรจะยอมให้ออก  
กฎหมายเก็บภาษี มีแต่จะยกเลิกกฎหมายที่เก็บภาษีอยู่แล้วหรือลดหย่อนภาษีเพราะเป็น  
ภาระแก่ราษฎร ทั้งนี้ เพราะราษฎรของเรายังไม่มีการศึกษาดังขนาด (๒) มีการตั้ง  
รัฐมนตรีที่มีบรรดาศักดิ์เป็นหลวงบ้าง ไม่มีบรรดาศักดิ์บ้าง รัฐมนตรีเหล่านั้นจะบริหาร  
ราชการแผ่นดินโดยมีสมรรถภาพได้อย่างไร แต่ก่อนหน้าที่ข้าพเจ้าจะกลับจากประเทศ  
เยอรมันความเกรงกลัวของข้าพเจ้าในสองประการนี้ไม่เป็นความจริง ความเคยชินที่ประ-  
เทศไทยมีเสนาบดีเป็นเจ้าพระยาหรือพระที่กำลั่งเลื่อนบรรดาศักดิ์เป็นเจ้าพระยา และการ  
แต่งตั้งเสนาบดีจากราชการที่โดยปกติมีอาวุโสทำให้ข้าพเจ้าเข้าใจผิดเป็นเช่นนั้น นอก  
จากนี้ข้าพเจ้าก็ได้เรียนรู้ว่าอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีต่างกับ "เสนาบดี" กล่าวคือรัฐมนตรี  
เป็นผู้บริหารและควบคุมให้ข้าราชการเป็นไปตามนโยบายของ คณะรัฐมนตรี และของ  
กระทรวงของตน ที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วเท่านั้น ข้าราชการประจำตั้งแต่ปลัด  
กระทรวงลงมาต่างหากเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย ข้าราชการประจำจะ  
เป็นผู้แนะนำรัฐมนตรีถึงข้อเท็จจริง ระเบียบปฏิบัติและวิถีทางที่จะปฏิบัติไปให้สมตาม  
นโยบายนั้น ๆ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขไม่จำเป็นต้องเป็นแพทย์ แต่เป็นผู้มี  
ไหวพริบ รู้จักคนและวิธีใช้คนรู้นโยบายและรู้ความต้องการของราษฎร รัฐมนตรี  
จะเป็นฝ่ายดำเนินการในทางการเมืองเช่นเมื่ออนุมัติโครงการใดแล้ว ก็ต้องพยายามหางบ  
ประมาณ พยายามชี้แจงร่างกฎหมายให้สมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายรัฐสภาตลอดจนอภิ-  
ปรายร่างกฎหมายนั้น ๆ ในสภาเท่าที่เกี่ยวกับหน้าที่การงานของตน ฉะนั้นในต่างประเทศ  
เราจะเห็นว่ารัฐมนตรีได้สลับเปลี่ยนกันว่าการกระทรวงอยู่บ่อย ๆ รัฐมนตรีที่มีความรู้ใน  
วิชาการเสียอีกถ้าไม่มีสติสัมปชัญญะให้ตี เช่นสั่งงานโดยไม่ฟังคำปรึกษาหารือของปลัด

กระทรวงและอธิบดี และเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวทั่วทั้ง ก็ยังขึ้นมามหาอำนาจ  
 รักษา "เหลียม" จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ชาติบ้านเมือง เพราะรัฐมนตรีย่อมไม่มี  
 ความรู้ในวิชาการทุกสิ่งทุกอย่าง ส่วนในเรื่องเสียหายที่ข้าพเจ้าได้วิตกไปก็เช่นเดียวกัน  
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกยุคย่อมมีเหตุผลรักชาติบ้านเมือง กฎหมายเกี่ยวกับภาษีมีแต่  
 ปรับปรุงในทางที่เก็บรายได้ของประเทศให้มากขึ้น ในทางลดหย่อนภาษีมีน้อยเต็มที  
 ข้าพเจ้าอยากจะร้องว่าอย่าดูถูกผู้แทนราษฎรของบ้านเอง บางคนอาจทำผิดพลาดไปบ้าง  
 นั้นเป็นเพราะเรายังใหม่ต่อประชาธิปไตย แต่มันจะต้องดีขึ้นเป็นลำดับ การแสดงความ  
 ผิดหวังในประชาธิปไตยนั้นไม่มีผลดีเลย มีแต่จะทำความเสียหายมาให้แก่ชาติบ้านเมือง  
 ข้าพเจ้าได้ไปศึกษาที่ประเทศเยอรมันในสมัยที่เป็นประชาธิปไตยเต็มที่ คือสมัยใช้รัฐ-  
 ธรรมนูญไวมาร์มาแล้ว ข้าพเจ้าเห็นกองชายจกรรจ้สวมเครื่องแบบนาซี คือ เอสเอส  
 และเอสอาร์ เดินขบวนมีธงนำหน้าอย่างยืดยาว และก็ได้เห็นกองชายจกรรจ้คอมมิวนิสต์  
 ดิกเครื่องหมายเดินขบวน ชายจกรรจ้เหล่านี้เป็นสมาชิกของพรรคนาซีและพรรคคอมมิวนิสต์  
 ซึ่งเป็นศัตรูต่อกันอย่างร้ายแรงตำรวจได้เดินคุมขบวนไปเพื่อมิให้ฝ่ายหนึ่งโจมตีอีกฝ่าย แต่  
 ทราบใดที่ไม่มีการทำร้ายหรือกระทำการผิดกฎหมายอย่างอื่นตำรวจก็ไม่จับ นอกจากนี้ยังมี  
 ทหารกองหนุนเรียกตัวเองว่าผู้สวมหมวกเหล็กเดินขบวนเป็นบางครั้งบางคราว ทหาร  
 กองหนุนนี้สนับสนุนพรรคการเมืองเยอรมัน ซึ่งเป็นพรรคการเมืองชาตินิยมและเป็น  
 พรรคฝ่ายขวา แต่ข้อที่แปลกประหลาดก็คือพรรคนาซีและพรรคคอมมิวนิสต์ได้จับกอง  
 ชายจกรรจ้เหล่านี้อย่างกองทัพเป็นแต่ไม่มีอาวุธเท่านั้น ซึ่งถ้าพิจารณาในทางข้อเท็จจริง  
 แล้วก็ถือเป็นอำนาจที่คุกคามรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งทั้งพรรคการเมืองนาซีและพรรค  
 การเมืองคอมมิวนิสต์ก็มีโครงการประกาศแก่ประชาชนโดยเปิดเผยว่า ถ้าพรรคการเมือง  
 ดังกล่าวเข้ามามีอำนาจในรัฐเมื่อใด จะเลิกการปกครองระบอบประชาธิปไตยเมื่อนั้น  
 แต่เมื่อถือว่าการเลิกปกครองระบอบประชาธิปไตยดำเนินการตามวิถีทางการเมือง คือโดย  
 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนแล้ว ใช้วิธีแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญตามวิถีทาง รัฐธรรมนูญ  
 รัฐบาลในสมัยนั้นซึ่งมีพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยและพรรคกลาง (คือพรรคที่ตั้งขึ้นเพื่อ

บ่อนักส่วนได้เสียของนิยายโรมันคารอลิก) ก็ไม่มีทางจัดการกับพรรคการเมืองทั้งสองนี้  
 ได้ และเมื่อภายหลังพรรคนาซีแสดงท่าทีคุกคามมากขึ้น จอมพล ฮินเดนบวร์ก ประ-  
 ธานาธิบดีก็ได้แสดงออกมาว่า หากเกิดความไม่สงบขึ้นจะใช้อำนาจทุกทางที่มีอยู่ (ซึ่ง  
 หมายถึงกำลังทหาร)ปราบปรามโดยเด็ดขาด ทั้งนี้แสดงให้เห็นหลัก ประชาธิปไตย  
 สดุดยอก คือประชาธิปไตยไม่มีคุณค่าในตัวของมันเอง ประชาธิปไตยเองไม่ยืนยันว่า  
 ประชาธิปไตย เป็นสิ่งถูกต้อง และไม่ถือว่าบรรดา ผู้ที่คิดจะทำลายล้าง ประชาธิปไตย เป็น  
 ศัตรู ถ้าราษฎรฝ่ายข้างมากในประเทศได้แสดงเจตจำนงออกมาโดยการเลือกตั้งสมาชิก  
 สภาผู้แทนที่ดี โดยการออกเสียงเป็นประชามติที่ดีไม่ต้องการให้ตนถูกปกครองโดย  
 ประชาธิปไตย ประชาธิปไตยถือว่าจะต้องจัดการให้เป็นไปตามเจตจำนงของราษฎรฝ่าย  
 ข้างมากนั้น ทั้ง ๆ ที่เป็นการทำลายตนเอง และนี้เป็นบทเรียนอันหนึ่งซึ่งแสดงผลร้าย  
 ของการเป็นประชาธิปไตยสดุดยอก ซึ่งหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้มีการพยายามแก้ไข  
 ข้อผิดพลาดนี้ในประเทศต่าง ๆ มากบ้างน้อยบ้าง ซึ่งในตอนท้ายของบทความนี้ข้าพเจ้า  
 จะได้แสดงถึงวิธีการที่ประชาธิปไตยจะปกป้องรักษาตนเอง และต่อสู้กับศัตรูโดยเฉพาะ  
 อย่างยิ่งคอมมิวนิสต์และเผด็จการ

ข้าพเจ้าคิดว่าการศึกษาประชาธิปไตยให้เข้าใจได้ดังนี้ จำต้องศึกษาดังเหตุ  
 การณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ตลอดจนที่เกิดขึ้นในประเทศของเราเอง เพราะเป็นการ  
 ศึกษาจากเรื่องจริง บางท่านอาจจงนสนทนาก็ ทำไมพรรคนาซีในเยอรมันซึ่งมีกองชาย  
 จกรวรรจ์มากมาย จึงไม่กล้าเข้ายึดอำนาจการปกครองดังเช่นมุสโสลินีนำกองชายจกรวรรจ์  
 ฟาสซิสต์ยাত্রาเข้ากรุงโรม เป็นทำนองจะยึดอำนาจกลาย ๆ จนพระมหากษัตริย์อิตาลีต้อง  
 เชิญให้มุสโสลินีมาเป็นนายกรัฐมนตรี และการปกครองระบอบประชาธิปไตยของอิตาลีก็  
 ไล่ต้นสกุลลงตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา เหตุผลที่เป็นเช่นนั้นก็คือในประเทศเยอรมันจนถึง  
 สงครามโลกครั้งที่ ๑ ต้นสกุล ทหารอยู่ในบังคับบัญชาของพระเจ้าจักรพรรดิและพระเจ้า  
 แผ่นดินแห่งมลรัฐต่าง ๆ โดยการเมืองไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง ครั้นเมื่อใช้รัฐธรรมนูญไวมาาก็  
 ได้นำหลักความเป็นกลางในทางการเมืองของทหารและข้าราชการพลเรือนที่ไม่ใช่ข้าราชการ

ทางการเมืองมาใช้ ก็ทำได้ง่ายทหาจริงเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย คือรัฐบาลที่เข้ามาตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะคำสั่งของประธานาธิบดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาการทหารสูงสุด โดยเหตุนี้ฮิตเลอร์จึงเข้ามาได้ถึงอำนาจโดยการที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเพราะพรรคนาซีของฮิตเลอร์ร่วมกับพรรคเยอรมัน จนมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทน ต่อจากนั้นจึงเริ่มเผด็จการโดยยุบเลิกพรรคการเมืองอื่น และให้พรรคเยอรมันรวมเข้ากับพรรคนาซี แล้วขอให้รัฐสภา ออกกฎหมายมอบอำนาจ ให้คณะรัฐมนตรีออกกฎหมายได้เองเป็นการเผด็จการโดยวิถีทางรัฐธรรมนูญ ความจริงการกระทำต่าง ๆ เหล่านี้เป็นการปฏิวัติ เป็นแต่ยกรัฐธรรมนูญขึ้นมาอ้างเท่านั้น แต่ทหารก็ยอมรับรัฐบาลที่ตั้งขึ้นตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ

เมื่อพูดถึงตอนนั้นทำให้ข้าพเจ้ารู้สึกเสียดายที่หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ มีความจำเป็นบางประการที่ทำให้รัฐบาลจำต้องแต่งตั้งผู้บังคับบัญชาทหารจากพรรคพวกของตน ซึ่งความจำเป็นนี้ได้แก่เกรงจะมีผู้รื้อฟื้นลัทธิสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาใช้อีก และเพื่อความปลอดภัยของผู้ก่อการขอพระราชทานรัฐธรรมนูญด้วยทหารในประเทศไทยจึงพัวพันการเมืองเกือบตลอดเวลา ผู้ที่รัฐบาลไม่ไว้วางใจก็ต้องถูกออกจากราชการไปหรือย้ายไปรับราชการในตำแหน่งที่ไม่คุ้มกำลัง หลักความเป็นกลางของข้าราชการในทางการเมือง โดยเฉพาะข้าราชการฝ่ายทหารจึงไม่มีการนำมาใช้ ข้าพเจ้าจึงหวังว่าการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะเป็นการเปิดศักราชใหม่ โดยการตั้งต้นนำหลักความเป็นกลางในทางการเมืองของข้าราชการฝ่ายทหาร และพลเรือนมาใช้ทีละน้อยละเล็กละดรายเท่าที่ความหวาดเกรงต่อฝ่ายตรงกันข้ามที่จะเป็นปรปักษ์กับผู้ทำการปฏิวัติและรัฐประหารจะค่อย ๆ หดไป

ข้าพเจ้าเองไม่ศรัทธาในรัฐธรรมนูญเคอโกลด์ทั้งนี้ไม่ใช่เห็นคนหกล้มแล้วเหยียบซ้ำ แต่ในคำอธิบายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเรียงมาตราก่อนหน้าการลาออกของเคอโกลด์ ข้าพเจ้าก็ได้ชี้ให้เห็นข้อขัดแย้งซึ่งกันและกันเอง เช่นข้อห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี แต่เวลาเลือกตั้งเข้าจริงรัฐมนตรีฝรั่งเศสก็สมัครรับเลือกตั้งกันทุกคน แล้วลา

ออกไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ถ้าได้รับแต่งตั้งซ้ำ และในที่สุดประธานาธิบดีเคอโกลด์ก็ต้องลาออกไปเพราะใช้รัฐธรรมนูญของตนเอง อย่างไรก็ตามในระหว่างประธานาธิบดีเคอโกลด์ยังบริหารประเทศอยู่นั้น ข้าพเจ้าได้เดินทางไปดูงานที่ประเทศฝรั่งเศสสองครั้ง และเห็นว่า แม้ในสมัยเคอโกลด์ก็ได้นำหลักความเป็นกลางในทางการเมืองของข้าราชการฝ่ายทหารและพลเรือนมาใช้โดยเคร่งครัด ข้าพเจ้าไม่เคยบ่นเลยว่า ข้าพเจ้านิยมรัฐธรรมนูญอังกฤษแม้ข้าพเจ้าจะไม่ได้เป็นนักเรียนอังกฤษ แต่ข้าพเจ้าเห็นว่าประเทศที่มีประมุขเป็นพระมหากษัตริย์นั้นการปกครองที่เป็นอยู่ในเคินมาร์ก เบลเยียม นอร์เวย์ สวีเดน อังกฤษ และฮอลันดา เป็นแบบที่ดีที่สุด แม้บางประเทศจะมีตัวบทของรัฐธรรมนูญล้าหลังอยู่บ้าง เพราะรัฐธรรมนูญแก้ไขไม่ได้ง่ายนัก และทุกประเทศเหล่านั้นก็ถือหลักความเป็นกลางของข้าราชการประจำไม่ว่าทหารและพลเรือน ข้าราชการประจำยอมรับใช้รัฐบาลทุกรัฐบาลที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาบริหารประเทศตามวิธทางรัฐธรรมนูญ

สรุปก็คือ เรายังไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างต่างประเทศ แต่เมื่อคิดว่าเราเปลี่ยนแปลงการปกครองมา ๓๗ ปีเศษเราก็น่าจะพอใจ ข้อขาดตกบกพร่องเช่นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของเรายังไม่เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ก็เป็นสิ่งที่แก้ไขเพิ่มเติมภายหลังได้ การแก้ไขเพิ่มเติมภายหลังเป็นสิ่งที่อยู่ในวิสัยที่จะทำได้โดยใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นรากฐาน ดีกว่าที่จะมีผู้อุทริคิทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารเพื่อเลิกร่างรัฐธรรมนูญฉบับเก่าเสียเพราะเท่ากับเป็นการรื้อตึกลงทิ้งแล้วก่อสร้างขึ้นใหม่ และผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จอาจจัดให้มีบทเฉพาะกาลเพื่อรักษาอำนาจของตนอีก แล้วเมื่อใดประเทศจะตั้งต้นเป็นประชาธิปไตยกันเสียสักที บทความของหนังสือพิมพ์ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภักดิ์พรรครัฐบาลก้าวเข้ามาในราชการประจำ เช่นยื่นคำร้องให้รัฐบาลถอดถอนข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ตนไม่พอใจออกจากตำแหน่งบ้าง ซึ่งเป็นที่น่าอนุโมทนาอย่างยิ่งที่รัฐบาลมิได้ปฏิบัติตามมิจะนั้นจะทำให้เกิดความปั่นป่วนระส่ำระสายในวงราชการประจำ ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อชาติบ้านเมือง ความจริงสมาชิกฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลอาจแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นของตนต่อหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคอย่างไร ๆ ก็ได้ แต่

ต้องกระทำภายในพรรคและไม่เปิดเผยแก่หนังสือพิมพ์ เพื่อโฆษณาความดีเด่นของตัว เป็นการสาวไส้ให้กากิน เพราะอันที่จริงความสำเร็จของรัฐบาลย่อมทำให้พรรคที่สนับสนุนรัฐบาลเป็นที่นิยมในหมู่ประชาชนอยู่แล้ว ฉะนั้นถ้าสมาชิกพรรคที่สังกัดรัฐบาลเห็นว่าอะไรเสียหายก็บอกรัฐบาลได้ แต่เราจะเห็นได้ว่าการตัดสินใจอยู่ที่รัฐบาลที่จะเลือกเฟ้นข้าราชการที่เหมาะสมมาดำเนินการปกครองประเทศภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน รัฐบาลจึงจะสามารถรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการบริหารราชการแผ่นดินได้ อย่างไรก็ดี การที่สมาชิกสภาผู้แทนเข้าไปฝึกในหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนก็ยังไม่เข้าใจระบบพรรคการเมืองนั้นเป็นเรื่องที่เราจะต้องออกทน และไม่มีอยู่เฉพาะในประเทศไทยในต่างประเทศก็มีอยู่ไม่ใช่น้อย จนกระทั่งทหารที่ไม่มีคามอดทนเปลี่ยนการปกครองเป็นระบอบเผด็จการก็มี บังคับให้ใช้รัฐธรรมนูญซึ่งมีลักษณะเป็นการถอยหลังเข้าคลอง และคงจะเป็นเวลานานกว่าจะกลับมาเป็นประชาธิปไตยอีกก็มี

ข้าพเจ้าคิดว่าในประเทศไทย เรายังขาดสิ่งสำคัญสองอย่างที่ทำให้ไม่เป็นประชาธิปไตย คือ (ก) การขาดความอดทน และ (ข) การไม่รู้จักให้อภัยกันและกัน

ในข้อ (ก) ในส่วนที่เกี่ยวกับการขาดความอดทน นั้นเป็นเพราะเรามักจะเอาความรู้และความคิดเห็นของเราเป็นเครื่องวัดการกระทำและความคิดเห็นของคนอื่น เราจึงพบบทความบางบทความที่ดูหมิ่นผู้แทนราษฎรของเราเองเมื่อครั้งข้าพเจ้ารับราชการในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ข้าพเจ้าจำต้องอธิบายร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาให้สมาชิกพรรคเสรีนักศิลาเข้าใจ ต่อเมื่อพรรครับหลักการโดยแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม รัฐบาลจึงนำร่างพระราชบัญญัติ นั้น ๆ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ ข้าพเจ้าสังเกตว่าสมาชิกที่อภิปรายในพรรคมีความตั้งใจดีต่อชาติ บ้านเมือง บางครั้ง รัฐบาลก็ต้องยอม ให้แก้ไขเพิ่มเติม เป็นการยอมเสียส่วนน้อยเพื่อรักษาร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่ไว้ แต่ถ้าข้าพเจ้าไม่สามารถจะชี้แจงให้สมาชิกเข้าใจได้ ข้าพเจ้าต้องโทษตัวของข้าพเจ้าเองที่ไม่ฉลาดพอจะทำให้เขาเข้าใจได้ หรือบางทีก็ต้องวางใจเฉยเพราะสมาชิกส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยในหลักการปลีกย่อยบางข้อ เมื่อคำนึงว่าต่าง

ฝ่ายก็ต่างเจกนาที่ต่อชาติบ้านเมืองด้วยกัน ก็ไม่มีทางอื่นนอกจากต้องใช้ความอดทน ข้าพเจ้าขอสารภาพว่าการใช้ความอดทนนี้ไม่ใช่สิ่งทำได้ง่ายนัก บางทีก็เหนื่อยใจบ้างเหมือนกัน เพราะผลอดทนโดยก็คือข้าพเจ้าถึงเป็นหัวหน้าหน่วยราชการ เคยบังคับบัญชาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามาแล้ว ไม่น่าจะได้รับการปฏิบัติด้วยถ้อยคำรุนแรงนั้นจากสมาชิกเลย แต่ต่อมาก็คิดว่าเพื่องานของรัฐบาล ข้าพเจ้าต้องอดทน แต่ต่อมาข้าพเจ้าก็อดทนได้ สำหรับข้าราชการทั่วไป ในหน้าที่อื่นที่ติดต่อกับสมาชิก สภาผู้แทนหรือแม่ แต่ราษฎรเองก็จะต้องมีความอดทนเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสัมพันธภาพระหว่างข้าราชการกับราษฎรนั้น ข้าราชการต้องรู้จักใช้ความอดทนอย่างยิ่ง อย่าให้ราษฎรรู้สึกว่าเขาเป็นคนต่ำต้อย จนไม่กล้าแสดงความคิดเห็นของเขาออกมา คอยแต่จะฟังคำสั่งหรือคำแนะนำจากข้าราชการฝ่ายเดียว ถ้าเช่นนั้นข้าราชการ ก็ไม่มีทางทราบความคิดเห็นและความต้องการของราษฎรและจะไม่มีวันที่ราษฎรรู้สึกว่าบ้านเมืองเป็นบ้านเมืองของเขาเอง

ในข้อ (ข) ในส่วนที่เกี่ยวกับการให้อภัยซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นข้อสำคัญมาก การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นการปกครองระบอบอภิปราย มีการอภิปรายทุกระดับไม่แต่เฉพาะในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นแต่ยังมีการอภิปรายในสภาเทศบาลสภาจังหวัด ฯลฯ นอกจากนี้ก็ยังมีกรตั้งกรรมการต่าง ๆ เป็นกรรมาธิการของสภาผู้แทน กรรมาธิการของวุฒิสภา คณะกรรมการของสภาเทศบาลสภาจังหวัด และนอกจากนี้ในวงบริหารเองก็มีการตั้งคณะกรรมการไปพิจารณาับร้อยคณะกรรมการ เพื่อการประสานงานระหว่างกระทรวงกรมต่าง ๆ บ้าง เป็นเรื่องที่จะพิจารณาต้องการความรู้ทางวิชาการหรือความจัดเจนจากหลายฝ่ายด้วยกันบ้าง ต้องการกระจายอำนาจออกไปเพื่อดำเนินการโดยบริษัทที่ไม่มีคอร์รัปชันบ้าง กรรมการเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ต้องอภิปรายโต้แย้งกันทั้งสิ้นแต่ราชการที่ข้าพเจ้าได้เคยปฏิบัติอยู่ทำให้ต้องมีการโต้แย้งกับผู้อื่นหรือฟังผู้อื่นโต้แย้งกันอยู่ทุกวัน บางคนโกรธข้าพเจ้าเพราะข้าพเจ้าแสดงความคิดเห็นแตกต่างกับเขา บางคนที่ไม่พอใจในคำอภิปรายของข้าพเจ้าก็พูดเสียศสให้ข้าพเจ้าเจ็บใจ แต่ข้าพเจ้าได้ค่อย ๆ เรียนรู้ถึงการให้อภัยซึ่งกันและกันแล้ว ข้าพเจ้าจึงไม่โกรธ แม้ว่าบางคนยังโกรธข้าพเจ้าอยู่จนทุกวันนี้



ธรรมชาติการอภิปรายนั้นก็ต้องมีการพูดคุยกันหนักนิดเบาหน่อยเป็นธรรมดา ผู้ที่โกรธซ้ำเจ้า นั้นเป็นผู้ที่ยกย่องตนเองไว้สูงกว่าซ้ำเจ้า ฉะนั้นเขาจึงนึกว่าคนอย่างซ้ำเจ้าไม่น่าจะหาญ กล้าวเช่นนั้น แต่ในระบอบประชาธิปไตยนั้นบุคคลอาจจะแตกต่างกันในยศฐานะบรรดาศักดิ์ และตำแหน่งแต่เมื่อเป็นกรรมาการร่วมกันก็ควรจะมีเสรีภาพเท่าเทียมกันในการอภิปราย ใน เรื่องอภิปรายนี้เป็นแต่เพียงตัวอย่างของเรื่องการให้อภัยซึ่งกันและกัน ซึ่งจำเป็นสำหรับ ประชาธิปไตยเท่านั้นเราคงให้อภัยกันในสัมพันธ์ภาพระหว่างกันด้วย

## (๒) ทำอย่างไรจึงจะเป็นประชาธิปไตย

ก่อนที่จะกล่าวถึงปัญหาที่ว่า “ประชาธิปไตยคืออะไร” ซึ่งเป็นเรื่องไม่ถนัดนัก UNESCO เองถึงกับตั้งคณะกรรมการส่งคำถามไปให้นักปราชญ์ทั้งฝ่ายเสรีประชาธิปไตย (อังกฤษ อเมริกา ฯลฯ) และฝ่ายประชาธิปไตยตะวันออก (โซเวียตรัสเซีย โปแลนด์) และ ได้นำความเห็นมาลงพิมพ์รวมทั้งบทสรุปเป็นหนังสือเล่มหนาดัง ๗๕๐ หน้า (พิมพ์ที่ Paris ใน พ.ศ. ๑๙๕๑) และก่อนหน้านั้นในปี พ.ศ. ๑๙๓๙ ซึ่งลัทธิเผด็จการนาซีกำลังทำลาย ประชาธิปไตย ก็ได้มีการประชุมผู้แทนชาติต่างๆ ว่าด้วยการศึกษาประชาธิปไตย (Congress on Education of Education New York,) ซึ่งแสดงให้เห็นความสำคัญของเรื่องนี้ การที่จะให้พี่น้อง ชาวไทยเป็นประชาธิปไตยโดยแท้จริงคือ ไม่ใช่เป็นประชาธิปไตยแต่ปาก ต้องให้มีจิตใจเป็นประชาธิปไตยด้วยนั้น โดยที่บุคคลมีจิตใจเป็นนักประชาธิปไตยแล้ว เขาก็ปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับประชาธิปไตยอยู่ในตัวไม่ว่าเขามีฐานะใด ซ้ำเจ้าคิดว่า จะ ต้องดำเนินการสองทางด้วยกัน กล่าวคือ (๑) จะต้องอบรมให้ราษฎรรู้ว่าประชาธิปไตย คือ อะไร ทั้งการอบรมทางตรงและทางอ้อม และ (๒) จะต้องให้ราษฎรได้สัมผัส ประชาธิปไตย อันแท้จริง ซึ่งวิธีทางข้อ (๒) นี้สำคัญกว่าวิธีทางข้อ (๑) มาก เพราะเพียงแต่จัดให้ราษฎรมีสติเลือกตั้ง ๔ ปีครั้งหนึ่งยังไม่พอเพียงดังจะชอกกล่าวรายละเอียดดังต่อไปนี้

ในข้อ (๑) การอบรมให้ราษฎรรู้ว่าประชาธิปไตยที่แท้จริง คืออะไรนั้น เพราะราษฎรไม่เคยรู้สทุเรียนราษฎรก็คงไม่ยากเกินทุเรียนเป็นแน่แท้ ฉะนั้นถ้าจะให้ราษฎรเป็นประชาธิปไตยก็ต้องอบรมให้รู้จักประชาธิปไตยเสียก่อน ไม่ใช่ง่ายนัก ทั้งนี้เพราะแม้แต่นักกฎหมายนักรัฐศาสตร์ ที่มีชื่อต่างก็เข้าใจความหมายของประชาธิปไตยแตกต่างกัน คำอธิบายของบางท่านก็ยากที่จะเข้าใจ แต่เท่าที่พอจะตกลงกันไม่ว่าจะเป็นผู้มีความคิดเห็นนิยมประชาธิปไตยฝ่ายตะวันตกหรือนิยมประชาธิปไตยฝ่ายตะวันออกก็คือจะถือว่าเป็นประเทศปกครองระบอบประชาธิปไตยก็ต่อเมื่อ รัฐบาลเป็นรัฐบาลของประชาชน รัฐบาลโดยประชาชน รัฐบาลเพื่อประชาชน (Government of the people government by the people and government for the people) ซึ่งเป็นสุนทรพจน์ของอับราฮัมลินคอล์น (Abraham Lincoln) ที่กล่าวเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๗๖๓ ที่เมืองกิตส์เบิร์ก (Celtsburg) โดยคำว่ารัฐบาลของประชาชนหมายความว่า เป็นรัฐบาลซึ่งประชาชนมาเป็นรัฐบาลเอง และรัฐบาลเพื่อประชาชนนั้นได้แก่ รัฐบาลซึ่งเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน สำหรับรัฐบาลของประชาชนและรัฐบาลเพื่อประชาชนนั้น ในปัจจุบันนี้ย่อมมีอยู่ทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นฝ่ายประชาธิปไตยตะวันตกหรือฝ่ายตะวันออก เพราะถ้ารัฐบาลไม่สามารถทำให้ราษฎรเชื่อถือยั้งคำ รัฐบาลจะปกครองประเทศได้อย่างไร และรัฐบาลทุกรัฐบาลก็เป็นรัฐบาลเพื่อประชาชนด้วยกันทั้งนั้น เพราะในปัจจุบันนี้ถ้ารัฐบาลไม่ปกครองเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนแล้ว จะปกครองเพื่อบุคคลใด ถ้าปกครองเพื่อผู้เผด็จการคนเดียวหรือคณะเผด็จการพวกเดียวอันมีจำนวนน้อยคน ในที่สุดประชาชนจะไม่ยอมให้เป็นรัฐบาลเป็นแต่ต่างยัง ได้เถียงกันว่าอย่างไรเป็นประโยชน์สุขของ ประชาชนเท่านั้นเช่น บาง รัฐบาลเห็นว่า ถ้า ให้เสรีภาพ ในทางการเมือง โดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนแล้วประชาชนจะสุขสมบูรณ์ในที่สุด แต่บางรัฐบาลก็เห็นว่าถ้า ให้เสรีภาพ ในทางเศรษฐกิจจะทำให้ นายทุนมี โอกาสขูดเลือด เนื้อ ของชนชั้นกรรมาชีพ จำต้องยกฐานะในทางเศรษฐกิจของชนชั้นกรรมาชีพให้เสมอภาคกับและกำจัดพวกนายทุนออกไปประชาชนจึงจะมีความสุข บทความนี้จะ อธิบาย เฉพาะแง่ ประชาธิปไตย

โดยตะวันตกเท่านั้นเมื่อรัฐบาลของประชาชนและเพื่อประชาชนเป็นสิ่งที่เห็น ได้ในตัวเองก็  
ไม่จำเป็นต้องกล่าวอีกยาวในบทความนี้ ฉะนั้นบทความนี้จะขอกล่าวเฉพาะประชาธิปไตยตะวันตก  
เท่านั้น การชี้ให้ประชาชนเข้าใจความหมายของประชาธิปไตยจึงจะต้องชี้ ให้ประชาชน  
เข้าใจว่า การที่ประชาชนเข้ามาเป็นรัฐบาลเสียเองนั้นมีวิธีการอย่างไร ทั้งนี้ทั้งทางตรง  
คือโดยคำบรรยายและทั้งทางอ้อม ต่อไปนี้จะขอกล่าวถึงการอบรมโดยทางอ้อมก่อน

ได้กล่าวมาแล้วว่า ความเป็นประชาธิปไตยสำคัญที่จิตใจในการนี้ข้าพเจ้าเห็นว่า

(ก) บิคารมารดาหรือผู้ปกครองในกรณีที่ไม่มียคารมารดา ซึ่งบุคคลดังกล่าว

เป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับเยาวชนก่อนบุคคลอื่น จะต้องมีจิตใจเป็นนักประชาธิปไตยและปฏิบัติตน  
ต่อเยาวชนซึ่งเป็นบุตรหรือผู้อยู่ใต้ปกครองของตนอย่างนักประชาธิปไตย เพื่อเป็นตัวอย่าง  
แก่เยาวชน เป็นที่ทราบกันว่าบุตรย่อมจะเอาอย่างบิดามารดา ในกรณีที่ไม่มียคารมารดาผู้  
อยู่ใต้ปกครองที่ยังเยาว์เอาอย่างผู้ปกครองของตน การที่ยคารมารดาหรือผู้ปกครองจะอบ  
รมให้เยาวชนที่ตนปกครองให้เป็นประชาธิปไตยนั้น ต้องอบรมให้ผู้เยาว์มีเหตุมีผล การ  
แนะนำ ออกคำสั่งและการลงโทษ ควรจะกระทำโดยชี้แจงแสดงให้ผู้อยู่ใต้ปกครองเข้าใจ  
เหตุผลของการกระทำเช่นนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลง โทษมิใช่กระทำด้วยความ โกรธ  
เคือง เพราะมิฉะนั้นเยาวชนจะรู้สึกว่าเขาถูกแก้แค้น และจะเป็นนิสัยที่ไม่ดี  
ต่อไปภายหลัง การลงโทษเช่นนั้นถ้าไม่จำเป็นก็ไม่ควรทำและควรจะให้โอกาส  
ผู้อยู่ใต้ปกครองได้มี โอกาส ใช้ความคิดเห็นของเขาโดยเสรีบ้างในบางประการ เช่น ถ้ามี  
บุตรหลายคน การพาไปเที่ยวเตร่ควร ให้บุตรตัดสินใจกันเองตามเสียงข้างมากกว่า  
ควรจะไปทีใด ถ้าที่จะไปนั้นพอจะอนุ โลม ไปได้ก็ควรพาไป การปฏิเสธคำขอ  
ร้องเช่นไม่ซื้อของให้ก็ควรชี้แจงเหตุผลให้ทราบว่า เป็นเพราะยังมีสิ่งของที่ยังใช้ได้อยู่  
หรือจำเป็นจะต้องใช้จ่ายเงินทางอื่น เช่นเป็นหน้าเปิดเทอมต้อง ใช้จ่ายค่าเทอมเสียก่อนเป็น  
ต้น ถ้าบิดามารดาเป็นผู้เอาแต่ใจตัวฝ่ายเดียวใช้อำนาจบาทใหญ่มีแต่เอาใจตัว เช่นปฏิเสธ  
หรือว่าไม่ให้ หรือกล่าวว่าตนจะเอาอย่างนั้นอย่างนี้ โดยไม่ชี้แจงแสดงเหตุผล  
ทั้ง ๆ ที่มีเหตุผลอันดี นิสัยนี้จะติดมาถึงผู้เยาว์ กล่าวคือ ต่อไปเด็กเป็นผู้ใหญ่ขึ้นก็จะ  
เป็นผู้เอาแต่ใจ ถ้าบิดามารดาหรือผู้ปกครองจะปกครอง ผู้เยาว์ด้วยความรักความเอ็นดู ผู้

เขาวัวจะรู้สึกมีความอบอุ่น ไม่มีปมเด่นปมด้อยจะเป็นคนรู้จักเป็นคนมีเหตุผล เขาจะเป็นนักประชาธิปไตยที่ดีในภายภาคหน้าปัญหาเป็นปัญหาอันละเอียดอ่อน ซึ่งมีคาหรือผู้ปกครองจะต้องระวังให้มาก เพราะถ้าหย่อนเกินไปผู้เขาวัวก็จะเสียคน เป็นคนไม่รู้จักระเบียบวินัย แต่ถ้าตึงเกินไปเด็กจะเป็นเสมือนตุ๊กตากลคอยแต่จะฟังว่าผู้ใหญ่สั่งมาอย่างไร แล้วก็ปฏิบัติตามอย่างหลับหูหลับตาไม่มีความรู้สึกนึกคิดของตน และผู้เขาวัวดังกล่าวนี้จะไม่มีความที่จะเป็นนักประชาธิปไตยที่ดีได้ เพราะเป็นคนไม่รู้จักใช้เหตุผลมาแต่เล็ก ๆ แล้ว

(ข) **ครูและอาจารย์** ก็ต้องปฏิบัติกันเช่นเดียวกับบิดามารดา กินทำตัวเป็นตัวอย่างของศิษย์ให้เห็นว่า ครูและอาจารย์เองได้เป็นประชาธิปไตยทั้งในทางจิตใจและทางปฏิบัติ ครูและอาจารย์ต่างก็เป็นตัวอย่างหรือแม่พิมพ์ของเด็กเช่นเดียวกับบิดามารดา หรือผู้ปกครอง การอบรมสั่งสอนก็ต้องกระทำโดยมีเหตุผล แต่ครูและอาจารย์มีโอกาสที่จะอบรมศิษย์ให้เป็นประชาธิปไตยได้ดีกว่าบิดามารดา เพราะศิษย์มาศึกษาเล่าเรียนเมื่อมีอายุมากแล้วมีความคิดอ่านพอที่จะเข้าใจเรื่องต่าง ๆ ได้ดี และนอกจากนี้ศิษย์ก็เรื้อนอยู่ปะปนกับเพื่อนฝูงมีจำนวนมาก ซึ่งมีนิสัยใจคอและความคิดเห็นแตกต่างกัน ครูและอาจารย์จะต้องสร้างให้ศิษย์ รู้จักสมัคปรสามานสามัคคีกัน ทั้ง ๆ ที่มีสิ่งแตกต่างกันเช่นความคิดเห็น คังกล่าวครูและอาจารย์จะต้องให้ศิษย์รู้จักตัดสินใจเสียข้างมาก และยอมปฏิบัติตามเสียข้างมากเช่นให้ศิษย์เลือกตั้งหัวหน้าชั้นและกิจการที่ปฏิบัติจัดทำที่โรงเรียนเท่าที่จะทำได้ เช่น การแสดงละครของโรงเรียนของตนเอง และนอกจากจะมีเหตุผลพิเศษจริง ๆ ครูและอาจารย์ควรระงับมติการเลือก ตั้งและการจัดการกิจการคังกล่าวตามเสียงข้างมากนั้นและแม้ใจจริงของครูและอาจารย์จะเห็นว่าไม่เหมาะสมอยู่บ้าง แต่ทั้งนี้ไม่เป็นข้อห้ามที่ว่าก่อนที่จะมีการเลือกตั้งหรือใช้เสียงข้างมากในกรณีหนึ่งกรณีใด ครูหรืออาจารย์และจะอธิบายถึงคุณสมบัติของหัวหน้าชั้นหรือคุณสมบัติของผู้ดำเนินกิจการนั้น ๆ อย่างไม่ไรก็ดีครูและอาจารย์จะต้องให้ศิษย์รู้สึก ว่า ไม่ใช่ปัญหาในห้องเรียนทุก ปัญหาจะตัดสินใจโดยเสียงข้างมากของศิษย์เสมอไป มีฉนั้นถ้าเสียงข้างมากของศิษย์ขอให้ครูและอาจารย์หยุด การสอน ครูและ

อาจารย์ก็จะต้องปฏิบัติตามซึ่งเป็นไปไม่ได้ ครูและอาจารย์ต้องอบรมให้ศิษย์เข้าใจว่าเรื่องใดเป็นอำนาจหน้าที่ของครูที่จะวินิจฉัยโดยเฉพาะ และเมื่อครูหรืออาจารย์วินิจฉัยไปแล้ว ศิษย์ต้องปฏิบัติตาม จึงจะชอบด้วยระเบียบวินัยที่ดี แต่ทั้งนี้ไม่เป็นข้อห้ามที่ครูและอาจารย์จะให้เด็กแสดงความคิดเห็นในบางเรื่องก่อนหน้าที่ครูจะวินิจฉัย ซึ่งทั้งนี้อยู่ในดุลพินิจของครูและอาจารย์เมื่อถึงคราวเฉียบขาด ก็ต้องเฉียบขาดและอ่อนโยนเมื่อถึงคราวอ่อนโยน แต่ต้องไม่อ่อนแอ ครูและอาจารย์ที่ดั้นด้นศิษย์ย่อมทั้งรักและทั้งยำเกรง ศิษย์มีความกตัญญูอะไรก็จะเปิดเผยแก่ครูและอาจารย์ได้โดยไม่ต้องบีบบัง ฉะนั้นครูและอาจารย์จึงต้องมีชีวิตส่วนตัวที่ดีโดยเฉพาะชีวิตในครอบครัว ครอบครัวของครูและอาจารย์ควรจะเป็นตัวอย่างของการที่ศิษย์จะมีครอบครัวต่อไป เมืองไทยเนื่องจากการขาดแคลนครูและอาจารย์ การเลือกเฟ้นครูและอาจารย์จึงหนักไปในทางคุณวุฒิในทางวิชาความรู้ และไม่มีมีการคัดเลือกคุณสมบัติอื่น ซึ่งได้แก่อุปนิสัยใจคอความประพฤติ และความจริงก็ทำได้ยาก เพราะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุปนิสัยและความประพฤติเข้มงวดเป็นพิเศษกว่าข้าราชการพลเรือน อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จะมีอาชีพเป็นครูหรืออาจารย์ควรอบรมบ่มนิสัยตนเอง และมีความประพฤติส่วนตัวอันดีงามเสียก่อนเพื่อเป็นแม่พิมพ์ของศิษย์ต่อไป

(๓) ผู้บังคับบัญชาไม่ว่าในทางราชการหรือในทางอาชีพส่วนตัว สำหรับผู้บังคับบัญชาใน ทางราชการ นั้นจะต้องแยกออกเป็นฝ่ายทหาร นั้นจะต้อง แยกออกเป็นฝ่ายพลเรือน เพราะราชการทหารอาจมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาระเบียบวินัยโดยเคร่งครัด และถือหลักคำสั่งต้องเป็นคำสั่ง แต่ถึงกระนั้นข้าพเจ้าเห็นว่าคงจะไม่ถึงกับจะไม่สามารถชี้แจงแสดงเหตุผลในคำแนะนำ คำสั่งหรือการลงโทษแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทุกเรื่องทุกรายไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงโทษควรชี้แจงเหตุผลให้ทราบทั่ว ผิดเรื่องอะไร เช่น เพราะฝ่าฝืนข้อบังคับทหารข้อใด ถ้าผู้ถูกลงโทษรู้สึกว่าการที่เขาถูกลงโทษเป็นการเที่ยงธรรม เขาก็ไม่มีความโกรธพยาบาท เขาก็จะกลับตนเป็นคนดีในภายหน้า และเมื่อเขาเป็นผู้บังคับ

บัญชาเขาก็จะกระทำอย่างเดียวกับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของเขา หลังรัฐประหารปี พ.ศ. ๒๔๙๔ ข้าพเจ้าเคยได้รับเชิญไปบรรยายว่าประชาธิปไตยคืออะไร ให้แก่นายสิบและนายทหาร ๆ ชั้นประทวนฟัง รองผู้บัญชาการทหารบกในสมัยนั้นบอกข้าพเจ้าว่า ถ้าทหารชั้นผู้น้อยเข้าใจประชาธิปไตยดี ใครก็จะมาชวนเขาทำรัฐประหารอีกก็ทำได้โดยยาก แต่ประเทศไทยเราได้มีนายทหารซึ่งอบรมมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาสิทธิราชย์ และเมื่อเราได้เปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว ข้าพเจ้าไม่ทราบว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีอบรมทหารให้เหมาะสมกับประชาธิปไตยหรือไม่ ข้าพเจ้าได้แต่กล่าวว่า ในขณะนี้นังมีนายทหารชั้นผู้บังคับบัญชาที่เป็นนายทหารมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาสิทธิราชย์ และความเคยชินที่ได้รับอบรมในสมัยนั้น ยังติดตัวเขาเหล่านั้นมาจนทุกวันนี้ เว้นแต่เขาจะปรับปรุงตนเองเสียใหม่ ซึ่งไม่ใช่ของทำได้ง่ายนัก เพราะเป็นการปรับปรุงเมื่อเขามีอายุมากเสียแล้ว ฉะนั้นข้าพเจ้าจึงไม่รู้สึกประหลาดใจอะไรที่นายทหารคนเดียวกันได้กลายเป็นผู้กระทำการประวัตหรือรัฐประหารหลายครั้ง แล้วแต่เขาจะอยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ใดและผู้บังคับบัญชานั้นได้ชักชวนหรือสั่งให้เขากระทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารหรือไม่ ข้าพเจ้าได้เคยสอนในโรงเรียนเสนาธิการทหารบกอยู่ ๓-๔ ปี และได้เคยไปปาฐกถาที่วิทยาลัยกองทัพอากาศบ้าง ข้าพเจ้ามักจะกล่าวโดยตรงหรือโดยปริยายให้เข้าใจในหลักความเป็นกลางในทางการเมือง คือทหารเป็นกำลังของชาติ ไม่เป็นของเอกชนคณะบุคคลหรือพรรคการเมืองใด ๆ ทำนองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๒ ซึ่งยกเลิกไปแล้ว <sup>๕๕</sup> ทงนเพราะทหารเป็นผู้ถืออาวุธอยู่ในมือ <sup>๕๖</sup> ความเป็นกลางของทหารในทางการเมือง <sup>๕๗</sup> เท่านั้นที่จะทำให้มีการเปลี่ยนรัฐบาลตามวิถีทางรัฐธรรมนูญคือ ตามเสียงข้างมากของผู้แทนราษฎร <sup>๕๘</sup> ได้ชื่อเสียงข้างมากของผู้แทนราษฎร <sup>๕๙</sup> นี้เท่ากับเป็น <sup>๖๐</sup> กระจกเงาส่องให้เห็นเจตจำนงของราษฎรฝ่ายข้างมากในประเทศ <sup>๖๑</sup> ความเป็นกลางของทหารในทางการเมืองเท่านั้น <sup>๖๒</sup> ที่จะทำให้ราษฎรปกครองตนเองได้ตามหลักรัฐบาลโดยประชาชน (Government by the people) ในขณะที่ข้าพเจ้าได้ศึกษากฎหมายอยู่ในประเทศเยอรมัน ข้าพเจ้าได้เห็นการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลสมัยรัฐธรรมนูญไวมาร์ ๒-๓ ครั้ง ทุกครั้งเป็นไปโดยความสงบ เพราะ

ทหารเยอรมันถือหลักความเป็นกลางในทางการเมือง และได้มีไว้สำหรับปราบปรามพวก กบฏ จราจล หรือข้าศึกศัตรูของประเทศอันมีมาแต่ภายนอกหรือเกิดขึ้นจากภายในเท่านั้น มีผู้ถามข้าพเจ้าว่าเมื่อไรเราจะเห็นประชาธิปไตยที่แท้จริงเสียที เมื่อใดเราจะเลิกมีการปฏิวัติ และรัฐประหารกันเสียที ข้าพเจ้าก็ตอบเขาว่าข้าพเจ้าเองก็ได้ผิดหวังมาแล้วเหมือนกัน เมื่อมีรัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งคณะรัฐประหารได้เรียกเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาไปช่วยเหลือในค้ำกฏหมาย ข้าพเจ้าก็ไปช่วยอยู่ ๒-๓ วัน ข้าพเจ้าก็หวังว่าจะเป็น การรัฐประหารครั้งสุดท้าย และคณะรัฐประหารเองก็ตั้งใจเช่นนั้น และข้าพเจ้าก็ได้ไปสมัครไปสมัครเป็นสมาชิกสภารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒ ซึ่งข้าพเจ้าก็คิดว่า จะป้องกันการปฏิวัติและรัฐประหารได้ เพราะมีบทบัญญัติให้ทหารเป็นกลางในทางการเมือง แต่เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๕ ก็มีรัฐประหารอีก ข้าพเจ้าจึงได้เรียนรู้ว่าไม่มีทางป้องกันการปฏิวัติหรือรัฐประหารได้ เพราะอยู่ที่ใจของผู้ที่ควบคุมกำลังทหารในขณะนั้น สิ่ง ที่ประชาชนพลเมืองจะช่วยได้ก็คืออย่าทำอะไรอันจะทำให้อ้างได้ว่าเกิดสถานการณ์อันจำเป็นต้องทำรัฐประหารเพราะผู้นำรัฐประหารจะต้องหาเหตุผลที่จำเป็นต้องทำรัฐประหารมาชี้แจง ต่อประชาชนทุกครั้งไป การไม่สร้างสถานการณ์อันเลวร้าย เกิดขึ้นย่อมทำให้การทำรัฐประหารน้อยลง การทำรัฐประหารในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ นั้น แม้จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เคย แจ้งให้ข้าพเจ้าทราบว่ามันเพียงจะรู้ก่อนหน้ารัฐประหารไม่กี่ชั่วโมง ในเมื่อคณะรัฐประหารไม่กี่ชั่วโมง ในเมื่อคณะรัฐประหารชุดใหม่วางแผนการและจัดกำลังเสร็จแล้ว ข้าพเจ้า จึงขอย้ำว่าสิ่งที่ประชาชนพลเมืองจะทำได้ก็คือให้ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารยากเข้า โดยไม่สร้างสถานการณ์ คือความปั่นป่วนหรือไม่สงบในแผ่นดินขึ้นหรือกระทำให้ผิดรัฐประหาร ได้ ข้าพเจ้าจึงต้องสงบเข้าไปตามความคิดเห็นว่าจะต้องรอจนถึงกบฏหลัง แต่ก็ต้องเป็น กบฏหลังที่มีการตระเตรียมจิตใจที่จะเป็นประชาธิปไตยกันเสียตั้งแต่วันนี้และเดี๋ยวนี้ ไม่ รอช้าอีกต่อไป ในส่วนราชการพลเรือนก็เช่นเดียวกัน คือ ผู้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติต่อ ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย และความจริงพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนก็เปิดช่องให้อยู่แล้ว โดยให้ข้าราชการทบทวนคำสั่งผู้บังคับ

บัญชาได้ต่อเมื่อผู้บังคับบัญชาที่ยังคงยืนยันจึงต้องปฏิบัติตาม ซึ่งเป็นโอกาสที่จะให้ทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้มีโอกาสทราบความคิดเห็นของกันและกัน นอกจากนี้ระเบียบปฏิบัติราชการ ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะเป็นผู้เสนอความเห็นในการตกลงใจ (decision-making) มาก่อนแล้ว ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจะได้ไตร่ตรองความเห็นนั้น ๆ จะเสนอความเห็นไปตามลำดับจนถึงผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการตัดสินใจ ผู้บังคับบัญชาที่ดี ก่อนที่จะทำการตกลงใจในเรื่องสำคัญ ๆ มักจะได้ประชุมหัวหน้าหรือนักวิชาการ ให้อภิปรายเสนอความคิดเห็นเพื่อตนเองจะได้วินิจฉัยได้ถูกต้อง ซึ่งเป็นวิถีทางของประชาธิปไตยอยู่แล้วแต่เราต้องอบรมให้ข้าราชการพลเรือนทุกคนเป็นตัวของตัวเอง กล่าวแสดงความคิดเห็นทั้ง ๆ ที่รู้ว่าความคิดเห็นของเขานั้นจะไม่ตรงกับความคิดเห็นของผู้บังคับบัญชาของเขา การฝึกให้เป็นผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นตัวของตัวเองนี้ ต้องฝึกมาแต่โรงเรียนและมหาวิทยาลัยข้าพเจ้าได้ทำการสอนในมหาวิทยาลัยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๒ บางขณะก็สอนสถานศึกษาระดับมหาวิทยาลัยพร้อม ๆ กันถึง ๔-๕ แห่ง แต่ทุกแห่งข้าพเจ้าได้มีวิธีสอนที่จะให้นักศึกษาเป็นตัวของตัวเอง โดยในปัญหาใดที่มีความคิดเห็นหรือทฤษฎีที่แน่นอนหลาย ๆ ความคิดเห็นหรือหลาย ๆ ทฤษฎี ข้าพเจ้าจะได้นำความคิดเห็นหรือทฤษฎีนั้น ๆ มาแสดงไว้ในคำบรรยาย พร้อมทั้งแสดงด้วยว่า ข้าพเจ้าเองเห็นด้วยกับความคิดเห็นหรือทฤษฎีใด แต่ในขณะเดียวกันข้าพเจ้าก็ขอให้นักศึกษาเป็นตัวของตัวเอง กล่าวคือถ้าเขามีความคิดเห็นอย่างไรก็ให้ตอบไปตามความคิดเห็นของเขาโดยบริสุทธิ์ใจ แต่เขาจะต้องเขียนลงในคำตอบสอบไล่ของเขาว่า ในเรื่องนั้นได้มีความคิดเห็นหรือทฤษฎีอย่างไร เพราะเหตุใดเขาจึงไม่เห็นด้วยกับความคิดเห็นหรือทฤษฎีนั้น ๆ เพราะมีฉะนั้นนักศึกษาจะไม่ต้องศึกษาความคิดเห็นของผู้อื่นหรือทฤษฎีใด ๆ เลย เขาเป็นแต่เขาหรือแสดงความคิดเห็นใด ๆ ก็ได้ซึ่งไม่ใช่หลักของการศึกษา เพราะในการศึกษาเราจะต้องมีความรู้ ว่า ผู้ที่เขาได้ศึกษามาก่อนหน้าเราเขามีความคิดเห็นอย่างไร หรือนักปราชญ์ได้วางทฤษฎีในเรื่องนั้น ๆ ไว้อย่างไร การที่ประเทศไทยยังไม่มีผู้รู้และเข้าใจรัฐธรรมนูญดีนั้น เพราะเราไม่ได้ศึกษาประวัติศาสตร์ยุโรป และอังกฤษอันเป็นที่มาของประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเราไม่



ได้ศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองแต่อย่างไร เราอ่านตำรารัฐธรรมนูญของฝรั่งเพียง ๓-๔ เล่มเท่าที่ผู้เขียนตำราได้เขียนไว้ แล้วเข้าใจตนเองว่ารอบรู้รัฐธรรมนูญดีแล้ว บางทีเราก็อ่านรัฐธรรมนูญของประเทศหลายประเทศนั้นปกครองอย่างนั้น ประเทศนี้ปกครองอย่างนี้ ซึ่งถ้าหากเราไม่รู้ประวัติศาสตร์ของประเทศนั้น ๆ ในขณะร่างรัฐธรรมนูญก่อนหน้านั้น เราก็มองรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศโดยผิวเผินเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญก็เหมือนกฎหมายอื่น คือเกิดขึ้นโดยอาศัยสิ่งแวดล้อมหรือเหตุการณ์และร่างขึ้นใหม่เหมาะกับสิ่งแวดล้อมหรือเหตุการณ์ในสมัยที่ร่างรัฐธรรมนูญนั้น ข้าพเจ้าเพราะเหตุที่ขณะที่ข้าพเจ้าต้องเรียนภาษาเยอรมันเพื่อสอบเข้ามหาวิทยาลัยเบอร์ลินนั้น ท่านเอกอัครราชทูตผู้เห็นการณ์ไกลได้ส่งเข้าไปกินอยู่หลับนอนกับศาสตราจารย์ทางประวัติศาสตร์ของโรงเรียนนายร้อยซึ่งเคยสอนเจ้าคุณพลพ และเจ้าคุณทรง ๖ มาก่อน และเมื่อข้าพเจ้าศึกษากฎหมายที่มหาวิทยาลัยเบอร์ลินข้าพเจ้าก็ได้ศึกษาประวัติศาสตร์เมืองด้วย แต่ถึงกระนั้นข้าพเจ้าก็ต้องยอมรับว่าข้าพเจ้ามีความรู้ในวิชารัฐธรรมนูญน้อย และเพิ่งจะรู้ว่ายังมีความรู้ไม่เพียงพอ เมื่อได้เป็นสมาชิกและเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒ ข้าพเจ้าเห็นว่าถ้าเราไม่ให้นักเรียนนักศึกษาข้าราชการทั้งฝ่ายทหาร และพลเรือนของเรามีจิตใจเป็นอิสระเสรี ออกทนที่จะฟังความคิดเห็นของคนอื่น และไม่คิดว่าความคิดเห็นของตนดีกว่าคนอื่นแล้ว เมื่อไรเราจะเป็นประชาธิปไตยกันสักที เหมือนเช่นกรุงโรมไม่ได้สร้างขึ้นได้ในวันเดียว ฉะนั้นเราทุกคนต้องพยายามให้พี่น้องชาวไทยรวมทั้งนักเรียนนักศึกษาและข้าราชการค้อยๆ มีจิตใจเป็นประชาธิปไตยให้จนได้ ข้าพเจ้าคิดว่าวิธีการที่ส่งเสริมประชาธิปไตยในหมู่ข้าราชการวิธีหนึ่งก็คือการจัดให้มีการสัมมนาระหว่างข้าราชการระดับกอง ระดับกรมและระดับกระทรวงถึงปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ และอาจขยายวงกว้างออกไปเป็นระหว่างกรมต่อกกรม และระหว่างกระทรวงต่อกระทรวง ซึ่งการสัมมนาจะทำให้ข้าราชการชินต่อการอภิปรายและการแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็น และรู้จักออกทนและรู้จักตัดสินคุณค่าความคิดเห็นของคนอื่นอันเป็นลักษณะของนักประชาธิปไตย

ในข้อ (๒) ที่ว่าต้องให้ราษฎรได้ล้มรสประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้น ย่อมเป็น

สิ่งสำคัญมาก เหมือนเช่นราษฎรยังไม่เคยใช้พลังงานไฟฟ้า เคยใช้แต่ตะเกียงน้ำมันมะพร้าว เขาก็ไม่ต้องการไฟฟ้าและแม้เราจะอบรมสั่งสอนว่าพลังงานไฟฟ้าเป็นสิ่งดีมีประโยชน์ให้ความสะดวก สามารถให้เขาได้แสงสว่างในเวลาอันรวดเร็ว และสว่างกว่าตะเกียงน้ำมันมะพร้าวเขาก็ไม่รูปร่างไม่ถูก คงไม่ยอมใช้ไฟฟ้าอยู่นั่นเอง ฉะนั้น ถ้าจะให้ราษฎรนิยมใช้ไฟฟ้าต้องนำไฟฟ้าไปใช้ให้ดู และให้ราษฎรได้ทดลองใช้ไฟฟ้าดูด้วย เมื่อราษฎรเห็นประโยชน์แล้ว ราษฎรก็หันมาใช้ไฟฟ้าและเลิกใช้ตะเกียงน้ำมันมะพร้าวอยู่เอง ไม่ต้องเสียเวลาอธิบายคุณประโยชน์ของไฟฟ้าให้มากมายแต่ประการใด ฉะนั้นการที่จะให้ราษฎรเป็นประชาธิปไตยราษฎรต้องได้ชิมรสประชาธิปไตยที่แท้จริง ไม่ใช่แค่เพียงโฆษณาให้ราษฎรทราบว่าเป็นประชาธิปไตยอย่างนั้น อย่างนี้ โดยทาง วาจา หรือทาง เอกสารตีพิมพ์ โดยราษฎรนึกว่าภาพ ไม่ถูกการที่จะ ให้ราษฎรชิมรส ประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้นเป็นการอบรมประชาธิปไตยโดยทางอ้อมดีกว่ารัฐบาลจะเสียเงินอธิบายประชาธิปไตยแก่ราษฎร ส่วนข้อที่ว่า จะให้ราษฎรชิมรสประชาธิปไตยอันแท้จริงได้อย่างไรบ้างนั้น ข้าพเจ้าเห็นว่าถ้าประเทศไทยจะปกครองประชาธิปไตยที่แท้จริง อย่างน้อยก็ต้องจัดให้มี

๑. สมภาพ (คือความเสมอภาค)

๒. เสรีภาพ

๓. การให้ราษฎรปกครองตนเอง

ดังจะได้อธิบายตามลำดับ

(๑) สมภาพ สมภาพหรือความเสมอภาคนั้น ความจริงเป็นรากฐานของประชาธิปไตย ความคิดที่ว่ามนุษย์เสมอภาคกัน เป็นความคิดของนักปราชญ์กรีกตั้งแต่สมัยโบราณมาแล้ว แต่กระนั้นนักปราชญ์กรีกก็เห็นว่าการที่ทาสซึ่งไม่มีสิทธิอย่างพลเมือง (citizen) นั้นเป็นของธรรมดา เป็นเรื่องที่เป็นไปตามธรรมชาติ สำหรับผู้ที่มีแต่กำลังกายไม่มีกำลังความคิด และไม่รู้สึกชะจิตชะชวงใจอย่างไร แม้อริสโตเติล (Aristotles) เองก็ไม่เห็นว่าการมีทาสเป็นความผิดร้ายแรงอะไรเพราะการเป็นพลเมือง (citizen) เป็นสัมพันธภาพระหว่างที่เท่าเทียมกันเท่านั้น อริสโตเติลถือว่าการมีทาสเป็นสิ่งจำเป็น และ

ทาสไม่สามารถที่จะเป็นพลเมืองได้ จนมาถึงพวกสโตอิกซ์ (Stoics) จึงได้มีความคิดเห็นว่า ทาสก็ควรจะมีฐานะเท่าเทียมกันกับบุคคลธรรมดา จนกระทั่งศาสนาคริสต์ยืนได้แพร่หลาย ให้ไปในยุโรป ศาสนาคริสต์ยืนได้ถือว่าบุคคลเสมอภาคกัน และเห็นว่าการที่ยังมีทาส อยู่ขัดกับหลักความเสมอภาค และในระหว่างนั้นได้เกิดมีกฎหมายธรรมชาติ (Law of nature) ขึ้นโดยถือว่า “บุคคลเกิดมาพร้อมเป็นอิสระและมีความเสมอภาค” (Men are born free and equal) ในการ ปฏิบัติฝรั่งเศสก็ได้มีหลักประจำใจอยู่สามคำคือว่า “เสรีภาพ สมภาพและภราดรภาพ” และเมื่อได้มีการประกาศปฏิญญาสิทธิมนุษยย์ และพลเมืองฝรั่งเศสเมื่อ ค.ศ. ๑๖๗๙ ก็มีหลักที่ว่า “มนุษย์เกิดมาพร้อมเป็นอิสระและมีความเสมอภาค” และปฏิญญาของมลรัฐเวอร์จิเนียในสหรัฐอเมริกาก็มีหลักเกณฑ์อันเดียวกันนี้ ต่อมาหลักสมภาพหรือความเสมอภาคก็ปรากฏอยู่ตามรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ และปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งสมัชชาองค์การสหประชาชาติลงมติรับรองเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ ก็ได้ประกาศว่า “โดยที่การยอมรับนับถือเกียรติศักดิ์ประจำตัวและสิทธิเท่าเทียมกัน และโอนมิได้ของบรรดาสมาชิกทั้งหลาย แห่งครอบครัว มนุษย์เป็นหลักมูลแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพ ฯลฯ และข้อ ๑ ได้กำหนดว่า “มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาพร้อมอิสระ และเสมอภาคในเกียรติศักดิ์และสิทธิ ต่างมีความรู้สึกผิดชอบและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันภราดรภาพ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ นอกจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ได้บัญญัติหลักสมภาพไว้ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย ฐานะันศักดิ์โดยกำเนิดก็ โดยแต่งตั้งก็ดี โดยประการอื่นก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิ์อย่างใดเลย” แต่นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒ และฉบับปัจจุบันยังได้มีบทบัญญัติว่า “บุคคลไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองของรัฐธรรมนูญเสมอกัน

“ความเสมอกันในกฎหมาย” ตามหลักสมภาพหมายความว่าเมื่อรัฐสภาออกกฎหมายแล้ว กฎหมายนั้นจะไม่มีแบ่งแยกกัน คือ เป็นบทบัญญัติใช้สำหรับบุคคล

เสมอหน้ากันหมด ไม่ว่าจะหญิงชาย ไม่ว่าจะเชื้อชาติใด ไม่ว่าจะศาสนาใด ไม่ว่าจะคนมั่งมี  
 ยากจน ไม่ว่าจะคนมีการศึกษาหรือไม่มีการศึกษา ไม่ว่าจะคนที่ต้องเสียภาษีที่ไม่ต้องเสีย  
 ภาษี ฯลฯ อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายจะควรมีข้อความทั่วไปคือข้อความอย่างเดียวกัน  
 สำหรับคนทุกคนนั้น จะต้องระวังให้ดี เพราะหมายถึงภายใต้เงื่อนไขหรือพฤติการณ์  
 อย่างเดียวกันเท่านั้น มิฉะนั้นจอมพลและพลทหารก็ต้องรับเงินเดือนเท่ากัน ซึ่งเป็นไป  
 ไม่ได้ แต่กฎหมายย่อมจะต้องกำหนดเงินเดือนเท่ากันสำหรับจอมพลด้วยกัน และเงิน  
 เดือนเท่ากัน สำหรับพลทหารด้วยกัน นอกจากนี้การออกกฎหมายยกเว้นภาษีบางอย่าง  
 ให้แก่ทหารผ่านศึก ก็ไม่ขัดกับหลักความเสมอกันในกฎหมายเพราะใช้กับทหารผ่านศึก  
 ที่ไปราชการสงครามเสมอหน้ากันหมด นอกจากนี้หลักที่ว่ากฎหมายจะต้องมีข้อความ  
 ทั่วไปนั้น ไม่เป็นข้อห้ามที่จะให้มีกฎหมายเฉพาะกรณีในบางกรณี เช่น กรณีเวนคืน  
 อสังหาริมทรัพย์ซึ่งเวนคืนเฉพาะที่ดินที่ต้องการ เพื่อสาธารณูปโภค ฯลฯ เท่านั้น ไม่เวน  
 คืนที่ดินทุกแปลงที่ไม่เกี่ยวข้อง

นอกจากผลของหลักที่ว่ากฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป ไม่มีการแบ่งแยกดังกล่าว  
 แล้ว หลักสมภาพยังเรียกร้องให้นำกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วไปใช้ปฏิบัติแก่ราษฎรโดย  
 ทั่วไปเสมอหน้ากันหมด โดยไม่เลือกว่าผู้ใช้เป็นฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายบริหาร กล่าวคือ  
 ศาลก็ดี พนักงานอัยการ ตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครอง หรือพนักงานในราชการ  
 บริหารอย่างอื่นก็ดี ต้องให้ผลปฏิบัติตามกฎหมายโดยไม่มีการแบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา  
 เพศ การศึกษาทรัพย์สิน การเสียภาษี วงศ์ตระกูล ฐานะวรรคต การเป็นข้าราชการ  
 หรือบุตรข้าราชการ อันที่จริงความเดือดร้อนของราษฎรที่ร้องทุกข์กันทุกวันนี้ก็เนื่องจาก  
 ราษฎรนั้น ๆ ไม่ได้ผลปฏิบัติตามกฎหมายเสมอภาคกับผู้อื่น กล่าวคือ เพราะเจ้าพนักงาน  
 ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การที่สมาชิกสภาผู้แทนร้องเรียนขอให้โอนการสอบสวนคดีอาญา  
 จากตำรวจไปให้พนักงานฝ่ายปกครองก็ดี เสนอร่างพระราชบัญญัติให้ตั้งกรมสอบสวน  
 ขึ้นในกระทรวงยุติธรรม สำหรับสอบสวนคดีอาญาขึ้นโดยเฉพาะก็ดี ก็เพราะตำรวจจับกุม

ควบคุมหรือสอบสวนผู้ต้องหาบางคนโดยไม่เที่ยงธรรม ไม่ควรจับกุมหรือควบคุมตัวก็จับกุมหรือควบคุมตัว ที่ควรจับกุมตัวหรือควบคุมตัวกลับปล่อยไป หรือแกล้งสอบสวนให้ผิดความจริง ทั้งนี้โดยเห็นแก่ผู้เสียหายบ้าง เพื่อรีดไถสินบนจากผู้ต้องหาหรือญาติพี่น้องผู้ต้องหาหรือเพื่อเห็นแก่สินบนของผู้เสียหายบ้าง ทำให้คดีที่มีหลักฐานกลายเป็นไม่มีหลักฐาน หรือไม่มีหลักฐานกลายเป็นมีหลักฐานบ้าง แต่ทั้งนี้ก็เฉพาะบางเรื่องบางรายเท่านั้น ถ้าตำรวจทำเช่นนั้นทุกเรื่องทุกราย บ้านเมืองก็คงเกิดมิกัดัญญี รัฐบาลก็คงจะปกครองประเทศโดยความสงบอย่างทุกวันนี้ไม่ได้ แต่ความไม่เสมอภาคในการให้ผลปฏิบัติในกฎหมาย ไม่ใช่จะมีเฉพาะเรื่องสืบสวนและสอบสวนเท่านั้น แต่ก็มีในเรื่องอื่น ๆ เช่น การเรียกสินบนตามหน้า คือเจ้าพนักงานจะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามที่อยู่นั้นอยู่ในอำนาจที่จะทำได้โดยไม่ผิดกฎหมาย แต่เรียกสินบนเพื่อปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติให้เร็วเข้า หรือแกล้งพูดว่าถ้าไม่ให้อะไรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น หรือเรียกทวนหน้า คือถ้าราษฎรให้สินบนจะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติการซึ่งไม่ชอบด้วยหน้าที่ เราจะเห็นได้ว่าถ้าเจ้าพนักงานถือหลักความเสมอภาคกันในกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ เพราะเจ้าพนักงานมีจิตใจเป็นนักประชาธิปไตยแล้ว เดือดร้อนของราษฎรไม่เกิดขึ้น

หลักการสมภาพนั้นนอกจากจะแสดงถึงหลักความเสมอภาคในกฎหมายแล้ว แม้ในการให้ผลปฏิบัติต่อราษฎรอย่างอื่นที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ ก็ต้องกระทำให้เสมอภาคเช่นเดียวกันด้วย เราเรียกเสมอภาคนี้ว่า ความเสมอภาคในโอกาส (equality of opportunity) เช่นการรับนักเรียนเข้าโรงเรียนถ้ารับได้มีจำนวนจำกัดก็กระทำโดยการสอบไล่โดยเที่ยงธรรม ไม่ให้อภิสถิรแก่บุตรของผู้มีบุญหนักศักดิ์ใหญ่ สำหรับการเข้าโรงเรียนนายทหารก็ต้องไม่มีคะแนนพิเศษสำหรับบุตรนายทหาร เพราะโรงเรียนนายทหารนั้นค่านำเงินภาษีอากรของราษฎรมาใช้จ่าย และเวลามีศึกสงครามราษฎรก็อยู่ในฐานะเท่าเทียมกันที่จะต่อต้านราชศัตรู แล้วทำไมบุตรของเขาจึงไม่มีสิทธิเท่าเทียมนายทหาร เพราะเหตุอย่างเดียวกันที่นายทหารรับราชการทหาร ซึ่งความจริงก็ได้รับเงินเดือนตอบแทนไปแล้ว

โดยเหตุนี้หลักสมภาพ จึงเรียกร้องให้บุตรของราษฎรมีโอกาสเท่าเทียมกับบุตรของนายทหารที่จะสอบเข้าเป็นนักศึกษาในโรงเรียนนายทหารเหมือนกับมีโอกาสดำเนินการในการศึกษามหาวิทยาลัย และสถานศึกษาชั้นอุดมศึกษาฝ่ายพลเรือนเวลานี้ แต่ทั้งนี้ทำไม่ได้ง่ายนัก เพราะเมืองไทยได้ปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาช้านาน ลัทธิเจ้าขุนมูลนายยังฝังอยู่ในจิตใจของราษฎรส่วนมากเรามักจะพบคำสั่งสอนของบิดามารดาว่า “ลูกจงอุทิศตัวเล่าเรียนนี้ะ โตขึ้นจะได้เป็นเจ้านายคน” เรามีบรรดาศักดิ์ลั่นกันเป็นชั้น ๆ ทั้งแก่หมื่น ขุน หลวง พระ จมื่น พระยา เจ้าพระยา และสมเด็จพระเจ้าพระยา ซึ่งเดิมก็กำหนดไว้เป็นตำแหน่ง เช่น ถ้าเป็นเสนาบดีว่าการกระทรวงใดก็โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นเจ้า พระยามีราชทินนามสำหรับกระทรวงนั้น ๆ เช่น เจ้าพระยาพลเทพสำหรับกระทรวงเกษตร เจ้าพระยาอมราชสำหรับกระทรวงมหาดไทย แต่ต่อมาก็กลายเป็นบรรดาศักดิ์ติดตัว และเท่านั้นยังแสดงถึงเกียรติยศไม่พอ ยังมีศักดิ์นาเพิ่มขึ้นอีก คือบุคคลถือศักดิ์กันตามบรรดาศักดิ์ และมีเครื่องยศสำหรับบ่าวไพร่แห่แหนไปตามถนน โดยมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้แน่นอนว่าผู้ได้รับแต่งตั้งชั้นใดจะได้เครื่องยศอะไร เช่น ชั้นใดจึงจะนั่งเสลี่ยงมีกานหมากได้เป็นต้น ที่จริงสำหรับสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็เป็นความจำเป็น เพราะจะต้องปกครองกันโดยอาศัยบุญญาธิการและความกลัวเป็นรากฐาน นอกจากนี้เราก็มักกล่าวหลายอย่างที่ไม่สอดคล้องกับประชาธิปไตย เช่น “เดินตามผู้ใหญ่หมาไม่กัด” หรือ “อย่าสู้รู้ ฉันทาน้ำก่อนแก” แทนที่จะชี้แจงแสดงเหตุผลให้ลูกหลานหรือผู้อยู่ในฐานะต่ำกว่าทราบ คำกล่าวทำนองนี้จะต้องชักชวนและนำไปให้เลิกไป จริงอยู่ เรามีคำกล่าวที่เป็นลักษณะเฉพาะของเรา ซึ่งการรักษาไว้โดยเฉพาะ เพราะเป็นวัฒนธรรมอันดีงามของไทย เป็นการทำให้เรารู้สึกความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพี่น้องชาวไทย แต่เมื่อเราเปลี่ยนมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้วได้เคยมีผู้ใดที่เคยคิดจะปรับปรุงสภาพหรือหลักคิดดั้งเดิมที่ไม่สอดคล้องกับประชาธิปไตย

บ้างหรือ ถ้าเราไม่ปฏิบัติจิตใจให้ข้าราชการของเราเป็นประชาธิปไตย การปฏิบัติไม่เสมอภาคของเจ้าพนักงานโดยเนื่องจากลัทธิเจ้าขุนมูลนาย ก็ให้อภิสัทธกับผู้บังคับบัญชาหรือครอบครัวญาติมิตรผู้บังคับบัญชา ก็คงจะไม่มีวันหมดไปได้ เวลานี้ข้าราชการยังไม่สำนึกว่าเขาเป็นผู้รับใช้ประชาชน รับเงินเดือนจากภาษีอากรที่เก็บมาจากราษฎรหลักสมภาพ ซึ่งเรียกร้องโอกาสเท่าเทียมกัน จึงเรียกร้องให้นำหลักภราดรภาพ (Fraternity) มาใช้ โดยข้าราชการทุกคนจะต้องรู้สึกว่าเป็นแต่ผู้รับใช้ประชาชน ต้องเป็นประชาชนผู้มาติดต่อกันเหมือนพี่เหมือนน้อง อย่างรังเกียจเพราะแบ่งตัวไม่เรียบร้อย สกปรกหรือมีการศึกษาน้อย เพราะถ้าไม่ใ้ตราษฎรเหล่านี้ช่วยกันทำมาหากินหาเลี้ยงชีพโดยสุจริต รัฐก็จะไม่มีทางเก็บภาษีอากรจากราษฎรได้หรือเก็บได้น้อยลง จะไม่มีเงินมาใช้จ่ายพอเป็นเงินเดือนข้าราชการหรือขึ้นเงินเดือนข้าราชการได้ ข้าพเจ้าได้อ่านบทความของหนังสือพิมพ์หลายฉบับแสดงว่า การที่คนไทยบางคนต้องกลายเป็นผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์นั้น ก็เพราะถูกบีบบังคับก่นก่นแกล้งจากข้าราชการบางคน เวลานี้ภัยคอมมิวนิสต์ก็เข้ามาคุกคามถึงภายในประเทศของเราแล้ว การมีจิตใจเป็นนักประชาธิปไตยของข้าราชการและราษฎร เท่านั้นที่จะ เป็นเครื่องมือ ต่อต้านผู้ก่อการร้าย คอมมิวนิสต์ที่เป็นคนไทยได้ ถ้าพึ่งแต่ใช้กำลังปราบปรามอย่างเดียวย่อมไม่สำเร็จได้ คอมมิวนิสต์บางคนอาจตายไปหรือถูกจับไป แต่คนใหม่ซึ่งถูกบีบบังคับก่นก่นแกล้งจากข้าราชการ ก็จะเข้ามาแทนที่ เป็นตัวตายตัวแทนไม่รู้สิ้นสุด แต่ถ้าพี่น้องชาวไทยทุกคนมีจิตใจเป็นนักประชาธิปไตย ก็คงจะไม่มีจิตใจเป็นคอมมิวนิสต์ เราก็ทำศึกหน้าเดียว คือมุ่งจะปราบปรามคอมมิวนิสต์อันเป็นคนต่างค้าว ซึ่งมีมาแต่ภายนอกเท่านั้น

การที่จะเลิกความกึกเจ้าขุน มูลนายคือเลิกให้ข้าราชการทำตัวเป็นนายราษฎรนั้น ต้องปฏิบัติจิตใจของข้าราชการ ซึ่งทำได้ไม่่ง่ายนัก เนื่องจากความเคยชินหลายชั่วอายุคนตั้งกล่าวแล้ว แต่ตราบโศกที่ข้าราชการยังไม่เลิกทำตัวเป็นราษฎรอยู่ ครบนั้นราษฎรอยู่

ครอบนั้นราษฎรก็ไม่ได้ล้มระชาธิปไตย เพราะเห็นความไม่เสมอภาคระหว่างข้าราชการกับราษฎรเสียแล้ว ในทางที่กลับกันราษฎรก็ต้องให้ความนับถือแก่ข้าราชการตามสมควรเพราะเขาคำรงตำแหน่งสาธารณะ ทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนทั่วไป ข้าราชการเป็นผู้รับใช้ประชาชน (Public Servants) แต่ไม่ใช่ผู้รับราษฎรเป็นคน ๆ ไป ถ้าต่างฝ่ายต่างเข้าใจฐานะของตนตั้งกล่าวถึงความเสมอภาคก็คงเกิดขึ้นเอง การถูกเหยียดหยามประชาชนก็คงจะหมดไป โดยที่ประเทศไทยราษฎรส่วนมากนับถือพุทธศาสนา ซึ่งมีพรหมวิหารสี่ คือ เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา เป็นหลักธรรมประจำใจอยู่แล้ว ซึ่งก็เป็นหลักเดียวกับหลักภราดรภาพ (Fraternity) อันเป็นหลักที่เกิดมาจากคริสต์ศาสนานั้นเอง นอกจากนี้ชาวไทยโดยมากมักจะอุปสมบทอย่างน้อยก็พรรษาหนึ่ง และก็จะพบว่าในทางศาสนาพระภิกษุนี้อาวุโสตามการบวชก่อนและหลัง พระที่บวชทีหลังต้องเคารพพระที่บวชก่อนโดยไม่คำนึงว่าจะมาจากตระกูลสูง ต่ำ มั่งมี ยากจน เคยเป็นข้าราชการมีบรรดาศักดิ์หรือคนธรรมดา และในสมัยโบราณแม้ทาสที่นายยินยอมให้อุปสมบท เมื่ออุปสมบทแล้วก็เท่ากับคนธรรมดาสมาญ ซึ่งเป็นความคิดแสดง หลักความเสมอภาค อันเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยพุทธกาลและได้เกิดก่อนคริสต์ศาสนา และได้เกิดขึ้นในขณะที่ประเทศอินเดียในสมัยนั้นแบ่งบุคคลออกเป็นวรรณะโดยไม่มี การสังคัมและการสมรสปะปนวรรณะกัน บัญญัติว่าจะทำให้ข้าราชการปรับปรุงจิตใจของตนอย่างไรจึงจะเลิกทำตัวเป็นนายราษฎรได้การบังคับเอาถ้อยคำยอมไม่อาจสำเร็จได้ เพราะการลงโทษทางวินัยนี้จะกระทำไม่ได้ต่อเมื่อมีผู้ฟ้องร้อง แต่ที่ไหนราษฎรซึ่งกลัวเกรงข้าราชการอยู่แล้วจะกล้าฟ้องข้าราชการ และมีพยานรู้เห็น และถ้าฟ้องไปแล้วถ้าผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปกระทำตัวเป็นนายเหยียดหยามราษฎรอย่างเดียวกัน ก็คงจะเห็นเป็นเรื่องธรรมดา เขาอาจพูดว่า ถ้าทำศึกกับราษฎรมาก ๆ ราษฎรก็จะกำเริบ จะยากแก่การปกครองและมักอ้างการปกครองสมัยเก่าที่ราษฎรกลัวเกรงเจ้าเมืองตัวอย่างที่ยกย่องกันหนักหนาก็คือ เจ้าเมืองบังคับให้ราษฎรเลี้ยงหมู ถ้าไม่เลี้ยงก็เอาตะพืดที่ถืออยู่ที่เขาเป็นต้นซึ่งอาจดีสำหรับสมัยนั้น แต่ในขณะนั้นล่วงพ้นสมัยเสียแล้วจะนำมาใช้ในสมัยประชาธิปไตยไม่ได้ ฉะนั้น ถ้าจะต้องให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เลิก



กุหมื่นเหยียดหยามข้าราชการชั้นผู้น้อยมีฉะนั้น จะมีการไล่เบียดกันเป็นทอด ๆ จนถึงราช  
 ฎการ การที่รัฐมนตรีปลัดกระทรวงหรืออธิบดีไปตรวจราชการ แล้วมีประเพณีให้ข้าราชการ  
 การ ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไป ทิ้งแถว รั้วที่สนาม บินหรือซานชลาสตา นีรด ไฟควระจะ  
 เลิกได้แล้ว ข้าพเจ้าไปต่างประเทศ ในตอนหลัง ๕ ครั้งก็ไม่เคยปรากฏว่าประชา  
 ธิปไตยประเทศใดเขากระทำเช่นนั้น เขามีแต่พิธีที่ต้อนรับแขกเมืองที่สำคัญ ๆ จริง ๆ  
 ชั้นประมุขของรัฐหรือหัวหน้ารัฐบาล ถ้ารัฐมนตรีปลัดกระทรวงหรืออธิบดีประสงค์  
 ชี้แจงข้าราชการอย่างใดก็ควรจะประชุม ชี้แจงที่หอประชุมของจังหวัดเขาจะ ได้ไม่เสียเวลา  
 ปฏิบัติราชการปรกติมากนัก ทั้งไม่เสียเวลาของราษฎร ซึ่งมาติดต่อกับข้าราชการนั้น ๆ  
 ด้วย ถ้ารัฐมนตรีปลัดกระทรวงหรืออธิบดีทราบความจริงข้าราชการที่มารับเขาสาบแช่ง  
 ในใจเพราะต้องมาตากแดด ก็คงจะละอายใจไปนานแล้วจริงอยู่รัฐมนตรีปลัดกระทรวง  
 หรืออธิบดีอาจอ้างว่าข้าราชการเขามัวใจไปรับเอง แต่ข้าพเจ้าเห็นว่าทราบ ใดที่มีประเพณี  
 เช่นนี้ข้าราชการชั้นผู้น้อยถึงไม่มีน้ำใจก็ยากที่จะหลีกเลี่ยงได้นอกจากนั้นจะต้องให้ทุกคนไม่  
 ว่าข้าราชการหรือราษฎรรู้สึก ว่า มนุษย์ทุกคนมีคุณค่าในตัวเองคือเขามีคุณค่า เพราะเขาเป็น  
 มนุษย์เหมือนมนุษย์อื่น เราต้องปล่อยให้ทุกคนพัฒนาบุคลิกภาพของเขาตามที่เขาต้อง  
 การ เราจะต้องยอมรับศักดิ์ศรีของมนุษย์ ทุกคนควรจะคิดว่าคนโง่อาจมีความฉลาดใน  
 บางเรื่องมากกว่าคนอื่น คนโง่บางคนอาจกล้าหาญแต่คนฉลาดบางคนอาจขี้ฉลาด คนยาก  
 จนอาจเป็นผู้มีคุณงามความดี แต่ถ้าคนมั่งมีมีคุณงามความดี นั่นก็เป็นเพราะคนดีของ  
 เขาเองไม่ใช่เป็นเพราะความร่ำรวยของเขา เพราะคนมั่งมีมักไปที่ไม่มีความดี แต่  
 ที่ประเทศเจริญมาได้ทุกวันนี้ก็เพราะราษฎรส่วนมากตั้งใจทำมาหากิน คนใดคนหนึ่ง  
 ในประเทศไทยจะอ้างว่าบ้านเมืองเจริญเพราะตนไม่ได้ และโดยเหตุผลเช่นเดียวกันจึงต้อง  
 ถือว่าคนไทยทุกคนในประเทศไทยอยู่ในฐานะเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาค การคำ  
 รั้งตำแหน่งสูงต่ำต่างกันของข้าราชการ การประกอบอาชีพแตกต่างกัน เป็นแต่การคำ  
 เนินการเพื่อดำรงชีวิตอยู่ของเอกชนตามความ สมัก ใจของเขาจึง ไม่ควรจะต้องเป็นข้อแตกต่าง  
 ต่างที่จะถือว่าคนนั้นสูงคนนั้นต่ำแต่ประการใด

ปัญหาที่โต้เถียงกันมามากระหว่างประเทศ ประชาธิปไตยตะวันตกเช่นอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประชาธิปไตยตะวันออกเช่นโซเวียตรัสเซียและ ประเทศหลังม่านเหล็กอื่น ๆ ก็คือความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจ และในการที่จะเข้าใจคำตอบของปัญหาที่เราต้องพิจารณาลักษณะของประชาธิปไตยเสียก่อน สำหรับประเทศประชาธิปไตยตะวันตกนั้น ถือหลักความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยความเสมอภาคในทางการเมืองรากฐาน และผู้เขียนตำรามักจะเรียกว่า เสรีประชาธิปไตย (liberal democracy) บ้าง ประชาธิปไตยในทางการเมือง (political democracy) บ้าง ประชาธิปไตยตะวันตกจึงเน้นหนักไปที่การแบ่งแยกอำนาจ การวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ โดยเสียงข้างมาก สิทธิมนุษยชนพรรคการเมือง การเลือกตั้งผู้แทน (โดยการเลือกตั้งต้องจัดให้เป็นไปโดยเสรีและบริสุทธิ์) การเลือกรัฐบาล ระบบ รัฐสภาสิทธิของ ฝ่ายข้างน้อย ฯลฯ ฉะนั้นความเสมอภาค ในทางเศรษฐกิจจึงหมายถึงการ ให้เสรีภาพ โดย เท่าเทียมกันแก่บุคคลทุกคนที่จะดำเนินกิจการในทางเศรษฐกิจของเขาเอง , ใครอยากประกอบอาชีพใดก็ประกอบอาชีพนั้น ก็จะเห็นได้จากข้อความในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ และมาตรา ๖๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งบัญญัติว่า รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่ม ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ถ้าพิจารณาจากแง่แล้ว โซเวียตรัสเซียและบิรารก็ไม่เป็นประชาธิปไตย กลับเป็นศัตรูต่อประชาธิปไตยเสียด้วยซ้ำ เพราะในประเทศนั้น ๆ เอกชนไม่มีเสรีภาพที่จะริเริ่มในทางเศรษฐกิจ ส่วนประชาธิปไตยฝ่ายตะวันออกนั้นผู้เขียนตำราได้เรียกประชาธิปไตยนั้นว่า “ประชาธิปไตยในทางสังคม” (Social democracy) ซึ่งอ้างว่าเป็นประชาธิปไตยแบบเดียวที่เป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง โดยให้ความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจที่แท้จริง บางทีก็เรียกประชาธิปไตยแบบนี้ว่า “ประชาธิปไตยประชาชน” (popular democracy) ในประเทศที่ปกครองระบอบนี้ไม่ได้นิยมหลักประชาธิปไตยในทางการเมืองและไม่ได้สนใจกับระบบการเลือกตั้ง หลักการมีผู้แทนราษฎร หลักการวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ตามเสียงข้างมาก หลักการแบ่งแยกอำนาจ ระบบพรรคการเมือง และสิทธิมนุษยชน

เหมือนดังประเทศประชาธิปไตยตะวันตก แม้ว่าในโซเวียตรัสเซียจะมีการเลือกตั้ง แต่ก็มี การเลือกตั้งกันลงอย่างกับการเลือกตั้งในอังกฤษ สหรัฐอเมริกา เช่นมีบัญชีผู้สมัครรับ เลือกตั้งบัญชีเดียว และผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ต้องได้รับการคัดเลือกหรืออนุมัติจากองค์การ ของพรรคเสียก่อนเป็นต้น การรับรองเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญก็เป็นแต่ตามตัวหนังสือ ยัง มิได้มีการคุ้มครองจริง ๆ แต่ประเทศเหล่านี้กลับสนใจถึงการจัดตั้งองค์การเพื่อผลิตรวม ร่วมกัน (collective production) และมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว คือพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งความคิดเห็นและโครงการถือว่าเป็นความจริงแท้แน่นอน และเป็นสิ่งที่ไม่มี ผู้ใดโต้แย้งได้ และการพยายามที่จะให้บุคคลส่วนใหญ่ในประเทศมีงานทำ ทั้งนี้โดยจะจัด ตั้งสังคมที่ไม่มีชั้น (classless society) ขึ้น โดยทำลายนายทุนที่มีอยู่ให้หมดไป และ ป้องกันมิให้นายทุนเกิดขึ้นใหม่ ในประเทศเหล่านี้จะมีการรับบัจจยที่ใช้ในการผลิตและ การจ่ายแจกทรัพย์สิน เช่น โรงงานอุตสาหกรรม การขนส่ง รถไฟ ธนาคาร ร้านขาย สินค้า ฯลฯ ของเอกชนเป็นของส่วนรวม โดยรัฐหรือองค์การของรัฐเข้ามาดำเนินการ เสียเอง ตัวอย่างเช่น ในด้านเกษตรกรรมได้จัดตั้งนารวม (collective farming) ขึ้นจาก ที่นาที่รับมาจากนายทุนแล้วจัดให้ราษฎรเข้าทำ โดยรัฐจัดให้มีรถแทรกเตอร์ไว้ใช้เป็นส่วน ร่วม ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยฝ่ายตะวันออกเห็นว่านายทุนนั้นขูดเลือดเนื้อจากชนกรรมมา ชีฟ โดยแบ่งเงินใต้ให้ชนกรรมมาชีพได้รับไปพอที่จะเลี้ยงชีพเท่านั้น แล้วเอามูลค่าส่วน เกินไว้เป็นของตน ซึ่งส่วนเกินนี้จะพอกพูนที่นายทุนยิ่งขึ้นไปทุกที ฉะนั้น จึงต้องจัดให้ เกิดสังคมที่ไม่มีชั้นเสียก่อน จึงจะให้คนมีสุขภาพและเสรีภาพเท่าเทียมกันในทางการเมือง ได้ ในระยะเวลาหัวเลี้ยวหัวต่อนี้ก็ต้องปกครองโดยระบอบเผด็จการโดยชนกรรมมาชีพ (dictatorship of the proletariat) ไปพลางก่อน เมื่อบรรลุถึงสังคมอันไม่มีชั้นแล้ว จึง จะบรรลุถึงประชาธิปไตยโดยตรง (direct democracy) ได้ ไม่ต้องสงสัยประเทศประชา ธิปไตยตะวันตกย่อมจะไม่เห็นพ้องด้วยกับความคิดเห็นดังกล่าวแล้ว และเห็นว่าประชา ธิปไตยย่อมจะดับสูญไปในสังคม ซึ่งอำนาจในทางเศรษฐกิจและในทางการเมืองรวมอยู่ที่ รัฐแต่ฝ่ายเดียว ความอดทนต่อความคิดเห็นของฝ่ายค้านซึ่งไม่มีอยู่ในโซเวียตรัสเซียและ

บริวารนั้นเป็นลักษณะอันสำคัญของประชาธิปไตย ถ้าบ้านใดเมืองใดขาดเสียซึ่งลักษณะสำคัญดังกล่าว บ้านนั้นเมืองนั้นก็ปกครองระบอบเผด็จการซึ่งถือว่าความคิดเห็นของผู้เผด็จการหรือพรรคการเมืองฝ่ายเผด็จการฝ่ายเดียวเท่านั้นเป็นฝ่ายที่ถูกต้อง ความเห็นขัดแย้งย่อมเป็นความเห็นของศัตรู ฉะนั้นในประเทศโซเชี่ยลลิสต์และเผด็จการจึงมีพรรคการเมืองรัฐบาลพรรคเดียว ไม่ยอมให้มีพรรคการเมืองฝ่ายค้านสำหรับคอยท้วงติงซึ่งความผิดถูกของรัฐบาล ที่จริงทั้งประชาธิปไตยตะวันตกและประชาธิปไตยตะวันออกต่างก็พยายามหาเหตุผลสนับสนุนความคิดเห็นของตนด้วยกันทั้งนั้น เช่นเมื่อฝ่ายประชาธิปไตยตะวันออกกล่าวหาว่าการปล่อยให้เอกชนมีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจโดยเสรี (laissez faire) เอกชนก็จะนำทุนไปลงในแง่ที่จะนำผลกำไรมาให้ โดยไม่คำนึงว่าผลิตภัณฑ์ตนผลิตจะเป็นสิ่งจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนที่เป็นส่วนรวมหรือไม่ เช่นผลิตของฟุ่มเฟือยต่าง ๆ เช่น เครื่องสำอาง ลิปสติก น้ำหอม ส่วนของที่จำเป็นแก่การครองชีพ เช่น เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม ฯลฯ กลับปล่อยให้ขาดแคลนเพราะได้กำไรน้อย ทั้ง ๆ ที่ประชาชนต้องการสิ่งที่เป็นแก่นแก่ความครองชีพนั้น ๆ อย่างมาก นอกจากนั้นสิ่งใดที่ผลิตออกมาแล้วได้กำไรมากก็แย่งกันผลิตจนล้นตลาดขายไม่ออก ทำให้เสียวัตถุดิบแรงงานไปโดยไร้ประโยชน์ และจำต้องหาวิธีการลดปริมาณลงโดยทำลายเสียเลย ๆ การส่งสินค้าเข้ามาขายในประเทศประชาธิปไตยก็เช่นเดียวกัน ในประเทศอเมริกาได้บางประเทศเอาเมล็ดกาแฟไปเผาไฟเพื่อให้กาแฟมีราคาแพง มิฉะนั้นชาวไร่ที่หากินทางปลูกกาแฟก็ยังไม่ชีพไม่ได้ ทั้ง ๆ ที่ยังมีบางประเทศที่ขาดแคลนกาแฟ แต่ไม่มีเงินตราต่างประเทศที่จะเจียมาซื้อได้ ทำให้พลเมืองของประเทศนั้น ๆ ต้องดื่มกาแฟเทียม หรือกาแฟชนิดอื่นพอให้รู้สึกว่าเป็นการดื่มกาแฟเท่านั้น การให้ความเสมอภาคและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจแบบนี้ ประเทศระบอบนายทุนเน้นหนักถึงความเสมอภาคในทางการเมือง ได้ทำให้เกิดการเสียเปล่า (waste) ในทางเศรษฐกิจขึ้น ซึ่งในประเทศระบอบสังคมนิยมหรือปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันออก ความเสียเปล่าหรือหมดเปลืองในทางเศรษฐกิจโดยไร้ประโยชน์ย่อมจะไม่มี เพราะในประเทศนั้น ๆ ไม่ยอมให้เอกชนริเริ่มในทางเศรษฐกิจ แต่รัฐจะเป็นฝ่ายริเริ่มและวางแผนผังเศรษฐกิจ

เสียเองในรัฐ ๆ นั้นจะมีการกำหนดว่าควรจะมีผลผลิตโตบ้าง มีปริมาณเท่าใดจึงจะพอเพียง สำหรับการอุปโภคบริโภคของพลเมือง การส่งสินค้าเข้ามาจากต่างประเทศจะต้องพิจารณาในแง่ความจำเป็นแก่การครองชีพของพลเมืองก่อนอื่น ทั้งไม่อาจผลิตได้ในประเทศหรือผลิตได้ในราคาแพงเกินไป จริงอยู่ ปรากฏว่าในประเทศนั้น ๆ อาจมีการผลิตและขายของที่ฟุ่มเฟือยบ้าง แต่ด้วยราคาแพงมากจนคนธรรมดาสามัญไม่อยากจะซื้อ ประเทศประชาธิปไตยตะวันตกนอกยกยอมรับว่าขณะนี้ยังมีการขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคบ้าง แต่ไม่ใช่สินค้าที่จำเป็นจริงแก่การครองชีพจริง ๆ คือประชาชนพอที่จะดำรงชีวิตได้ และการที่ราษฎรในประเทศประชาธิปไตยตะวันตกยังไม่มีเครื่องใช้ที่อุดมสมบูรณ์เหมือนประเทศประชาธิปไตยตะวันตก ก็เพราะยังจะต้องช่วยกันผลิตของที่เป็นทุนเช่น โรงงานอุตสาหกรรม เครื่องทุ่นแรงตามโครงการเศรษฐกิจไปก่อน แต่เมื่อได้สร้างของที่เป็นทุนสำหรับผลิตเสร็จแล้วพลเมืองจะมีการกินที่อยู่ดีมากขึ้น และมีของฟุ่มเฟือยใช้มากขึ้น แต่ฝ่ายประชาธิปไตยตะวันตกอ้างว่า “หลักที่ช่วยให้ทุกคนทำงานให้ส่วนรวมตามที่เขามีความสามารถจะทำได้ และได้รับส่วนแบ่งไปเท่าที่จำเป็นแก่การครองชีพนั้น” เป็นอุดมคติมากเกินไปในเมื่อมนุษย์ยังมีความเห็นแก่ตัวอยู่ ในด้านเกษตรกรรม การที่ให้ราษฎรไม่มีส่วนได้ในผลผลิตของตนเอง เช่นกสิกรจะผลิตข้าวหรือพืชผลอย่างอื่นใดมากน้อยเท่าใดจะต้องนำมาส่งให้แก่รัฐแล้วได้นำไปเท่าที่จำเป็นแก่การดำรงชีพของเขานั้น เป็นการทำให้ราษฎรขาดความกระตือรือร้นที่จะผลิตให้มากขึ้น และไม่คิดจะลงทุนบำรุงรักษาที่ดิน ส่วนในด้านอุตสาหกรรมนั้น ถ้าไรที่เกิดจากการประกอบการอุตสาหกรรมยอมเป็นแรงผลักดันให้บุคคลมุ่งมานะขยายกิจการเพื่อให้ได้กำไรมากขึ้น แต่ถ้าผู้ทำงานในด้านอุตสาหกรรมเป็นแต่เพียงลูกจ้างของรัฐและได้ไปเท่าที่ตนต้องการสำหรับการครองชีพ โดยรัฐเอาผลผลิตส่วนเกินไปหมด บุคคลโดยมากก็จะคิดว่าถึงทำมากก็ได้เท่านั้นถึงทำน้อยก็ได้เท่านั้น ข้าพเจ้าคิดว่าข้อโต้เถียงเกี่ยวกับปัญหาเรื่องความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจนั้นควรจะผ่านไปได้ เพราะเราเป็นประเทศประชาธิปไตยตะวันตก และเราต้องการความเสมอภาคทั้งในทางการเมืองด้วย และความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจด้วย และเราคงไม่ยอมเสียสละความเสมอภาคในทางการเมือง

เพื่อประโยชน์ของความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้เราจะเห็นว่า มาตรฐานการครองชีพในประเทศโซเวียตรัสเซียและประเทศโซเชี่ยลลิสต์เช่นพม่าก็ยังไม่ได้ดีนัก โดยเฉพาะ ประเทศไทยของเราราษฎรมีเสรีภาพมานานแล้ว แม้เราจะปกครองมาในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ประเทศโซเวียตรัสเซีย ราษฎรส่วนมากได้เป็นทาสของที่ดิน (Serfs) ซึ่งทำงานให้แก่เจ้าของที่ดินอยู่ตลอดชั่วลูกหลานมาแล้ว ฉะนั้น แม้จะเปลี่ยนมาปกครองคอมมิวนิสต์ ความรู้สึกยากลำบากก็ไม่ได้จะรู้สึกเท่าใด เพราะชินต่อการถูกบังคับให้ทำงานมาแล้ว แต่หลักอุดมคติที่ว่า “ให้ได้ไปพอกินพอใช้” นั้นก็ไม่จริง ในประเทศคอมมิวนิสต์ผู้จัดการโรงงานอุตสาหกรรม หัวหน้ากรรมกร นักเทคนิคย่อมได้เงินเดือนสูงกว่ากรรมกรธรรมดา ในประเทศพม่าเงินเดือนคนงานในอุตสาหกรรมของรัฐก็เป็นเช่นเดียวกัน มีลดหลั่นกันตามหน้าที่การงาน และสำหรับประเทศประชาธิปไตยตะวันตกซึ่งถือหลักความเสมอภาคในทางการเมืองนี้ ความจริงก็พยายามอย่างยิ่งที่จะไม่ให้มีความเสียเปล่าในทางเศรษฐกิจ เช่นออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานเฉพาะของที่จำเป็นแก่การครองชีพเป็นอันดับแรกในยามที่ประเทศมีเงินตราต่างประเทศขาดแคลน ก็ให้ห้ามนำสินค้าเข้าซึ่งเป็นสินค้าฟุ่มเฟือย ฯลฯ ผู้เขียนตำรารัฐธรรมนูญหลายเล่มได้กล่าวถึงประชาธิปไตยว่า ในเวลาต่อไป ประเทศจะรักษาระบบประชาธิปไตยได้โดยพยายามให้คนส่วนมากในประเทศเป็นคนชั้นกลาง โดยพยายามดึงคนชั้นสูงลงมาเป็นคนชั้นกลาง และดึงคนชั้นต่ำมาเป็นคนชั้นกลาง ทั้งนี้โดยวิธีเก็บภาษีอากร ดังจะเห็นได้ว่าในต่างประเทศรัฐได้เก็บภาษีจากผลกำไรของนายทุนในอัตราก้าวหน้ามาทะนุบำรุงประเทศจนเหลือให้นายทุนเป็นส่วนน้อย ซึ่งความจริงของเราที่เก็บภาษีก้าวหน้า แต่อัตราก้าวหน้ายังต่ำมาก และโดยการปฏิรูปที่ดิน (land reform) ผู้เป็นเจ้าของที่ดินโดยเฉพาะที่ดินที่ใช้ในการเกษตรกรรม และไม่ได้เพาะปลูกเองแต่ให้ผู้อื่นเช่าจะถูกโอนกรรมสิทธิ์มาให้ผู้เช่า โดยรัฐจะจ่ายพันธบัตรสำหรับใช้ราคาที่ดินให้ และยังมีมาตรการอย่างอื่นอีก เวลานี้ในประเทศอังกฤษเจ้าของที่ดินผืนใหญ่ ๆ เกือบจะไม่มี เพราะต้องเสียภาษีสูง จำต้องแบ่งขายที่ดินให้แก่คนอื่น และยังมี การเก็บภาษีมรดกอีกด้วย โดยมาตรการดังกล่าวบุคคลจะมีทรัพย์สินและรายได้ไม่แตกต่างกันมาก

ในประเทศ สแกนดิเนเวียข้าราชการ ชั้นผู้ใหญ่มากกว่าข้าราชการ ชั้นผู้น้อยได้เงินเดือนไม่สูงกว่ากันมากนัก แต่เงินเดือนขั้นต่ำของข้าราชการชั้นผู้น้อยยอมทำให้เขากินคืออยู่ที่ คนชั้นรดยนต์สำหรับสถานทูตมาทำงานด้วยรดยนต์ส่วนตัวและมีเรือใบสำหรับเล่นในวันหยุดราชการถ้าเราสามารถเฉลี่ยรายได้ของพลเมืองโดยการเก็บภาษีอากรและโดยมาตรการอย่างอื่นจนพลเมืองของเราส่วนมากเป็นชนชั้นกลาง เราก็จะเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงได้ ถึงแม้เราจะอยู่ในระบอบ นายทุนถือหลัก เสรีนิยมและ ถือหลักความ เสมอภาค ในทางการเมืองทั้งนี้โดยเราให้เขา มีเสรีภาพใน ทางเศรษฐกิจ และความเสมอภาคในทางการเมืองพร้อม ๆ กันไปตามนัยดังกล่าวแล้วได้ แต่ถ้าเราจะให้ราษฎรมีความเสมอภาคในทางการเมืองอย่างเดียว ไม่มีความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจตามความหมายของระบอบนายทุน เราก็จะไม่มีความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจตามความหมายของระบอบนายทุน เมื่อต้องยังหิวโหย และความเหลื่อมล้ำต่ำสูงในทรัพย์สินและในรายได้มีอยู่อย่างมากมาย ก็อาจมีผู้อยากทดลองระบอบโซเซียลลิสต์หรือคอมมิวนิสต์บ้าง และถ้ามีจำนวนมากก็อาจเป็นการยากที่จะแก้ไขภายหลัง

## ๒. เสรีภาพ

ได้กล่าวมาแล้วว่า การที่จะให้พี่น้องชาวไทยเป็นประชาธิปไตยนั้น จะต้องให้ได้ลัทธิประชาธิปไตยที่แท้จริง คือ (๑) ให้มีสมภาพ (ความเสมอภาค) (๒) ให้มีเสรีภาพ และ (๓) ปกครองตนเอง

ข้าพเจ้าได้กล่าวถึงการที่จะให้ราษฎรได้ลัทธิความเสมอภาคมาแล้ว บัดนี้จะขอกล่าวถึงเสรีภาพ ก็คือความเป็นอิสระที่จะกระทำหรือกเว้นกระทำการใด ๆ ทั่วไป ความจริงเสรีภาพนี้ยอมเป็นผลจากสมภาพนั่นเอง เพราะเมื่อราษฎรมีฐานะเท่าเทียมกันแล้ว ก็เป็นธรรมดา อยู่เอง ที่รัฐธรรมนูญ และกฎหมายจะคุ้มครองเสรีภาพ ของราษฎรเท่าเทียมกัน โดยรัฐธรรมนูญกำหนดว่า (๑) ราษฎรมีเสรีภาพอย่างใดบ้าง (๒) เสรีภาพนั้นจะออกกฎหมายจำกัดตัดตอนเสรีภาพได้บ้างหรือไม่ ถ้ายอมให้ออกกฎหมายจำกัดได้ จะจำกัดลงไปอีกว่าจะต้องออกกฎหมายได้เฉพาะบางกรณี หรือออกกฎหมายจำกัดได้ตามที่รัฐสภาเห็นสม-

ควร ส่วนกฎหมายนั้นมิไว้เพื่อคุ้มครองเสรีภาพซึ่งเป็นความคุ้มครองทั้งทางอาญาและทางแพ่ง กล่าวคือผู้ใดทำผิดเสรีภาพมีโทษอาญา และอาจถูกฟ้องเรียกค่าเสียหายในฐานะละเมิดได้ด้วย เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้เพื่อคุ้มครองราษฎรจากการล่วงละเมิดของรัฐ ก็กระทรวงทบวงกรมและเจ้าพนักงานของรัฐ สำหรับราษฎรนั้นต้องถือเป็นหลักว่ามีเสรีภาพไม่มีจำกัดขอบเขต ถ้ารัฐต้องการจำกัดตัดทอนเสรีภาพไปบ้างก็ต้องออกกฎหมายเช่นเมื่อบุคคลมีเสรีภาพในการพูด เขาจะพูดอะไรก็พูดได้ แต่จะพูดชักชวนคนให้เป็นกบฏหรือให้เป็นคอมมิวนิสต์ หรือหมิ่นประมาท หรือดูหมิ่นผู้อื่นไม่ได้เพราะมีกฎหมายอาญามัญญัติห้ามไว้สำหรับด้านเจ้าพนักงานนั้นตรงกันข้ามกับราษฎร กล่าวคือถ้าเจ้าพนักงานจะกล้ำกลายเสรีภาพของราษฎรแล้ว เจ้าพนักงานต้องทำใจไว้ก่อนว่าตนไม่มีอำนาจจะทำได้ และต้องตรวจว่ามีกฎหมายใดให้อำนาจเจ้าพนักงานไว้เป็นพิเศษหรือไม่ เช่น ก่อนที่ตำรวจจะจับราษฎรตำรวจต้องคิดว่าตนไม่มีอำนาจจับ และต้องพิจารณาว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้อำนาจให้จับได้ โดยมีหมายจับหรือไม่มีหมายจับบ้างหรือไม่ ถ้าเข้ากรณีที่กฎหมายให้อำนาจจับราษฎรจึงจะจับได้ ทั้งนี้เพราะตามหลักความเสมอภาคในกฎหมายเจ้าพนักงานกับราษฎรธรรมดาก็มีฐานะเท่าเทียมกันนั่นเอง ถ้าเจ้าพนักงานจะมีอำนาจกล้ำกลายเสรีภาพก็เพราะผู้แทนราษฎรเองออกกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานกล้ำกลายได้เท่านั้น

รัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพไว้ ๒๐ มาตรา คือ ตั้งแต่มาตรา ๒๔ ถึงมาตรา ๔๔ รายละเอียดขอให้ท่านได้ศึกษาเอาเอง ในที่นี้จะขอกล่าวเฉพาะที่เป็นสาระสำคัญสำหรับประชาธิปไตยดังต่อไปนี้

ก. ถ้ารัฐและเจ้าพนักงาน ของรัฐแต่ละคนจะเคารพ ต่อเสรีภาพของราษฎรโดยเคร่งครัด การกดขี่ข่มเหงราษฎรทั้งในที่ลับและที่แจ้งก็จะมี ราษฎรจะมีแต่ความผาสุกทั้งหน้าทั้งตาประกอบอาชีพ ราษฎรก็จะเลื่อมใสศรัทธาในรัฐธรรมนูญและจะนิยมประชาธิปไตยอย่างจริงจัง ถ้าเจ้าพนักงานของรัฐไม่เคารพต่อเสรีภาพของราษฎรยังคงข่มเหงราษฎรอยู่ เช่นริบไถเอาสินบนจากราษฎร ราษฎรก็จะเบือนหน้า และยิ่งจะเอาเยี่ยงอย่างโดยวิธีข่มเหงราษฎรด้วยกัน



ข. เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้<sup>๑</sup>นั้นมีความมุ่งหมายแตกต่างกัน เช่น อาจส่งเสริมความสุขของราษฎรเองบ้าง ส่งเสริมประชาธิปไตยบ้าง ฯลฯ ในที่นี้ขอกล่าวเฉพาะเสรีภาพที่ส่งเสริมประชาธิปไตยเท่านั้น ซึ่งมีเสรีภาพที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) เสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์และการโฆษณา (มาตรา ๓๓) เสรีภาพนี้สำคัญมาก ทั้งนี้เพราะในระบบประชาธิปไตยนั้นบุคคลย่อมจะต้องแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันจึงจะสามารถเลือกเฟ้นสิ่งที่เขาเห็นว่าดีที่สุด สมมุติว่ารัฐจะให้เสรีภาพในการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทน แต่ถ้าก่อนออกเสียงเลือกตั้งผู้แทน รัฐไม่ให้เสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์และการโฆษณาแล้ว การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะมีลักษณะเสี่ยงทายเพราะราษฎรไม่รู้ว่าคุณสมบัติหรือเลือกทั้งมีความคิดเห็นอย่างไร จะรักษาประโยชน์ได้เสียของคนที่ตนเป็นกรรมกรหรือพ่อค้าอย่างไรบ้างหรือไม่ เขามีความประพฤติอย่างไร เขาจะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างไรถูก ถ้าเขาจะต้องเลือกตั้งจริง ๆ เขาก็จะเอาเลือกตั้งเอาคนใดคนหนึ่ง เช่นชื่อเพราะดี เพราะรู้จักนามสกุลของเขา ซึ่งสิ่งเหล่านี้ ไม่ใช่ข้อสำคัญในการตัดสินใจเลือกผู้แทน ในประเทศคอมมิวนิสต์เช่นโซเวียตรัสเซียลิสต์ เช่นพม่ารัฐบาลเป็นเจ้าของสื่อมวลชน เช่นวิทยุและหนังสือพิมพ์เป็นการผูกขาด เสรีภาพดังกล่าวจึงไม่มี สื่อมวลชนย่อมโฆษณาได้เฉพาะสิ่งที่รัฐบาลยอมให้โฆษณาเท่านั้น

(๒) เสรีภาพบริบูรณ์ในการศึกษาอบรม ทั้งนี้เมื่อไม่เป็นปรปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาอบรม และไม่ขัดต่อกฎหมายหรือการจัดสรรสถานศึกษา (มาตรา ๓๔) เสรีภาพในการศึกษาอบรมสำคัญมากเหมือนกัน กล่าวคือถ้าบุคคลจะศึกษาอบรมได้หรือไม่ และต้องศึกษาเรื่องใดอยู่ที่อำเภอใจของรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐโดยเฉพาะแล้ว ประชาธิปไตยย่อมไม่ไปตลอดรอดฝั่ง การศึกษาอบรมในระบบประชาธิปไตยนั้น จะต้องทำให้ผู้ได้รับการศึกษา อบรมมีจิตใจ กว้างขวาง ไม่เอนเอียงไปในด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว และนอกจากจะศึกษาอบรมให้รู้จักหัดคิดหัดตัดสินใจแล้ว จะต้องระลึกว่าประชาธิปไตยจะเจริญงอกงามต่อเมื่อประชาชนส่วนมากรู้หนังสือ เพราะหนังสือโดยเฉพาะอย่างยิ่งหนังสือพิมพ์ย่อมเป็นสื่อมวลชนที่มีมั่นคงถาวร และผู้อ่านสามารถ

เลือกโอกาสที่จะอ่านหนังสือได้ เท่าที่เขามีเวลาว่าง และแม้อ่านไม่เข้าใจก็อ่านซ้ำอีกจนเข้าใจจนได้ ต่างกับวิทยุหรือโทรทัศน์ ซึ่งจำกัดเวลากระจายเสียง และกระจายเสียงก็เพียงหนเดียวแล้วก็เลิก ใครที่ไม่ได้ฟังก็เป็นอันหมดโอกาสฟังหรือฟังแล้วไม่เข้าใจก็ไม่สามารถที่จะไปฟังซ้ำที่ไหนได้อีก

(๓) *เสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นสมาคม* ทั้งนี้เมื่อมีวัตถุประสงค์ไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย (มาตรา ๓๖) คำว่า “สมาคม” หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งรวมกันเข้าเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในค้ำนต่าง ๆ ร่วมกัน อันมิใช่เป็นการหากำไร เสรีภาพในการตั้งสมาคมนี้สำหรับประชาธิปไตยซึ่งการวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ต้องเป็นไปตามเสียงข้างมากของรัฐสภาเหมือนกัน เพราะสมาคมอาจเป็นผู้แทนอาชีพต่าง ๆ เช่น สหภาพแรงงาน หรือสมาคมกรรมกรซึ่งเป็นผู้แทนประโยชน์ได้เสียของกรรมกร สมาคมพ่อค้าซึ่งเป็นผู้แทนประโยชน์ได้เสียของพ่อค้าเป็นตัวอย่าง สมาคมจึงเป็นแหล่งกลางสำหรับผู้ที่มิอาชีพหรือประโยชน์ได้เสีย อันเดียวกันหรือ คล้ายคลึงกัน ก็จะมาประชุมหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และหาช่องทางที่จะดำเนินการเพื่อประโยชน์สมาชิกของสมาคม และพยายามโฆษณาชักชวนให้บุคคลในประเทศเห็นว่าความคิดเห็นของสมาคมเป็นฝ่ายถูก ทั้งจะเห็นได้จากอังกฤษที่สหภาพ แรงงานได้เป็น กระดุกสันหลัง ของพรรคการเมืองกรรมกรอยู่ในเวลานี้

(๔) *เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ* (มาตรา ๓๔) เสรีภาพนี้สำคัญสำหรับประชาธิปไตยเพราะ (ก) เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลคนเดียวพบกับบุคคลจำนวนมากได้ในสถานที่แห่งเดียวกัน เป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย เช่น พุคที่ท้องสนามหลวงเป็นต้น (ข) เป็นการเปิดโอกาสให้มีการเดินกระบวน ซึ่งเป็นการแสดงความคิดเห็นของผู้เดินกระบวนในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และเป็นการชักชวนราษฎรให้มีใจเอนเอียงกับผู้เดินกระบวนด้วย

(๕) *เสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง* เพื่อดำเนินการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อการปกครองตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๓๗)

“พรรคการเมือง” ได้แก่คณะบุคคลซึ่งมีความคิดเห็นหรือประโยชน์ได้เสียในทางการเมือง เศรษฐกิจหรือสังคมในแนวทางใหญ่ ๆ ร่วมกัน และมีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามความคิดเห็นหรือประโยชน์ได้เสียนั้น ๆ ทั้งนี้โดยวิธีทางประชาธิปไตยคือโดยการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองต่างกับสมาคม กล่าวคือสมาคมนี้อาจมีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง แต่ไม่ประสงค์จะดำเนินการตามวิถีทาง ทางประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ส่วนพรรคการเมืองนี้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองก็ดี แต่ประสงค์จะเข้ามามีอำนาจในรัฐโดยการส่งสมาชิกออกสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อถ้ามีเสียงข้างมากจะได้ทำนโยบายของพรรคมาเป็นนโยบายของรัฐบาล และจัดตั้งรัฐบาลดำเนินการตามนโยบายนั้น พรรคการเมืองย่อมจำเป็นสำหรับระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันอันเดียวที่ทำให้ราษฎรในจังหวัดอันห่างไกลกันเช่นแม่ฮ่องสอนและนราธิวาส สามารถร่วมมือกันทางการเมืองได้โดยไม่รู้จักหน้ากัน ทั้งนี้โดยสมัครเข้าเป็นสมาชิก หรือเป็นผู้ฝากใจในพรรคการเมืองเดียวกัน แล้วลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคนั้น ๆ ให้เป็นผู้แทนราษฎร โดยเป็นที่คาดหมายล่วงหน้าได้แน่นอนว่าถ้าพรรคการเมืองดังกล่าวมีผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทน จะได้มีการตั้งหัวหน้าพรรคนั้นเป็นนายกรัฐมนตรีและบุคคลชั้นหัวหน้าพรรคเป็นรัฐมนตรี และนำนโยบายของพรรคมาเป็นรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักประกันว่า รัฐบาลจะมีนโยบายตามความคิดเห็นหรือประโยชน์ได้เสียในทางการเมือง เศรษฐกิจหรือสังคมตามเจตจำนงฝ่ายข้างมากของราษฎร อันแสดงออกมาโดยการเลือกตั้งนั้น ในกรณีที่พรรคไม่มีเสียงข้างมาก ถ้าร่วมกับพรรคอื่นจัดตั้งรัฐบาลผสม (coalition government) ได้ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีก็จะแต่งตั้งจากหัวหน้าพรรคหรือบุคคลชั้นหัวหน้าพรรคที่ร่วมมือกันจัดตั้งรัฐบาลสุดแต่พรรคที่ร่วมมือจะได้ตกลงกัน ส่วนนโยบายของรัฐบาลก็สุดแต่พรรคที่ร่วมมือกัน จัดตั้งรัฐบาลผสม จะได้ตกลงกันเช่นเดียวกัน ในกรณีที่พรรคไม่ได้เป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล พรรคก็จะต้องเป็นพรรคฝ่ายค้าน และจะต้องกำหนดนโยบายของพรรคที่ได้แสดงออกให้ราษฎรทราบในการเลือกตั้งนั้น โดยวิธีนี้จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองทำให้ราษฎรมีโอกาสดำเนินการทางการเมืองในลักษณะที่เป็นกลุ่ม

ก่อน ทั้ง ๆ ที่แยกกันอยู่ และพรรคการเมืองย่อมเป็นองค์การถาวร จึงเป็นหลักประกันว่าจะรักษาคำมั่นสัญญาว่าจะปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของพรรคการเมืองนั้น ซึ่งถ้าไม่มีพรรคการเมือง ผู้แทนราษฎรก็จะปฏิบัติหน้าที่ในสภาอย่างเป็นเอกเทศ ซึ่งจะไม่สามารถดำเนินการเป็นชั้นเป็นอันได้

(๖) เสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางไปรษณีย์ หรือทางอื่นที่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๓๘) เสรีภาพนี้ก็สำคัญสำหรับประชาธิปไตยเหมือนกัน (แม้จะสำคัญสำหรับความสุขสำราญของราษฎรในเรื่องอื่นด้วย) ทั้งนี้เพราะบุคคลไม่มีโอกาสพบปะสนทนากันด้วยตนเองเสมอไป เพราะผู้ที่จะติดต่อกันอยู่ไกลกันหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งติดธุระไปติดต่อกับตนเองไม่ได้ เขาจึงควรมีเสรีภาพติดต่อกันทางไปรษณีย์หรือทางอื่น เช่น โทรเลข โทรศัพท์ วิทยุ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ตลอดจนใช้พนักงานเดินหนังสือ เช่นถ้ามีการชุมนุมสาธารณะที่ท้องสนามหลวง เขาอาจไม่มีโอกาสไปฟัง เขาอาจเจ็บป่วยติดธุระ ฯลฯ ในต่างประเทศ พรรคการเมืองมักจะมีหนังสือโฆษณาหาเสียงในการเลือกตั้งโดยส่งจดหมายไปถึงผู้ที่พรรคเชื่อว่าจะสนับสนุนเป็นรายตัวบุคคล ฉะนั้นเสรีภาพนี้จึงสำคัญสำหรับประชาธิปไตยเหมือนกัน

### ๓. การให้ราษฎรได้ปกครองตนเอง

การปกครองตนเอง (self-government) นั้น เป็นทั้งเหตุทั้งผลของสมภาพและเสรีภาพ ข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้วตอนต้นว่า คำกล่าวของอับลาฮัม ลินคอล์น ที่ว่า "รัฐบาลของประชาชน รัฐบาลโดยประชาชน และรัฐบาลเพื่อประชาชน" นั้น ความสำคัญอยู่ที่รัฐบาลโดยประชาชนในการปกครองทุกระบบไม่ว่าประชาธิปไตย หรือเผด็จการจะปกครองราษฎรยังยืนอยู่ได้ก็ต้องเป็นรัฐบาลของประชาชน และรัฐบาลเพื่อประชาชนด้วยกันทั้งนั้น แต่รัฐบาลระบบต่าง ๆ ย่อมปกครองต่างกัน คือ บางระบบปกครองโดยประชาชน แต่บางระบบปกครองโดยคน ๆ เดียว ซึ่งเราเรียกว่าสมบูรณาญาสิทธิราชบ้าง เผด็จการบ้าง บางระบบปกครองโดยคณะบุคคลน้อยคน เช่น พรรคการเมืองที่เข้ามาเผด็จการ แต่รัฐบาลระบบปกครองโดยประชาชนนั้น ประชาชนย่อมมาเป็นรัฐบาลเอง มีข้อควรสังเกตว่า คำว่า "รัฐบาล" ที่ใช้ในที่นี้มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ

รัฐบาลที่กระทำรัฐกิจแทนประชาชนทั้งในทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ซึ่งจะได้กล่าวเป็นรายละเอียดต่อไป

ในขั้นแรกนี้ขอชี้ให้เห็นว่า ทำไมการให้ราษฎร ได้มีโอกาส ปกครองตนเองแล้ว การปกครองจึงจะเป็นประชาธิปไตย ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะเมื่อราษฎรมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามหลักสมภาพ (equality) แล้ว ก็เห็นได้ชัดว่าจะให้ผู้อื่นนอกจากราษฎรมาปกครองราษฎรไม่ได้ เวลานี้เป็นการพันสมัยที่จะมีผู้ใดมาปกครองประเทศโดยอ้างว่ามีบุญญาธิการหรือโดยพระกรุณาของพระเจ้าตามทฤษฎีลัทธิของพระเจ้า (Divine right) หรืออ้างว่าตนฉลาดกว่า มีการศึกษาสูงกว่า มีทรัพย์สินมากกว่าราษฎรธรรมดาจะไม่มีผู้ใดยกย่องเชิดถือ โดยเหตุนี้ราษฎรจึงต้องปกครองตนเอง ฉะนั้นหลักสมภาพนี้เองจึงมีผลทำให้มีการปกครองตนเอง กล่าวคือเมื่อมนุษย์มีความสำนึกว่าตนเกิดมามีอิสระและมีฐานะเท่าเทียมกัน มนุษย์ก็เรียกร้องที่จะปกครองตนเอง ซึ่งในที่สุดพระมหากษัตริย์ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชก็ต้องทรงยอมโดยความสมัครพระทัยบ้าง ถูกบังคับโดยการปฏิวัติรัฐประหารบ้าง แต่ในทางที่กลับกันการปกครองตนเองก็ทำให้เกิดหลักสมภาพ หรือทำให้หลักสมภาพนี้มั่นคงยิ่งขึ้น เพราะเมื่อมนุษย์ปกครองตนเองแล้ว มนุษย์ก็จะไม่ยอมออกกฎหมายวิรคอนสมภาพของตนเองนอกจากจำเป็นและสมควร ในเรื่องเสรีภาพก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ เป็นทั้งเหตุทั้งผลของการที่ราษฎรปกครองตนเองที่ว่าเสรีภาพเป็นเหตุให้ราษฎรปกครองตนเองนั้น ก็เพราะราษฎรจะต้องมีเสรีภาพในทางการเมืองจึงจะปกครองตนเองได้ และที่ว่าเสรีภาพเป็นผลของการปกครองตนเองนั้น ก็เพราะในการที่ราษฎรปกครองตนเอง ราษฎรก็จะไม่ยอมให้บุคคลใด ๆ มาแย่งเสรีภาพไปจากราษฎรได้ ตัวอย่างเช่นในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ราษฎรก็มีเสรีภาพ ดังจะเห็นได้ว่ามีกฎหมายลักษณะอาญา เอาโทษต่อราษฎรที่กระทำการละเมิดเสรีภาพของบุคคลอื่นโดยถือว่าเป็นความผิดฐานทำให้เสื่อมเสียอิสรภาพ แต่เสรีภาพนี้พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชบัญญัติจำกัดกักต้อนหรือยกเลิกเมื่อใดก็ได้ ตรงกันข้ามถ้าราษฎรปกครองตนเอง ราษฎรก็จะไม่ยอมให้มีการออกกฎหมายกระทบกระทั้งเสรีภาพ

นอกจากกรณีที่ทำเป็นและสมควรจริง ๆ จริงอยู่เป็นลักษณะของการปกครองบ้านเมืองที่ว่า คนหมู่น้อยจะต้องปกครองคนหมู่มาก แต่การที่คนหมู่น้อยเข้ามาเป็นรัฐบาลปกครอง ราษฎรทั้งประเทศนั้น ต้องเข้ามาปกครองโดยความยินยอมของราษฎรเอง (Government by Consent) และวิธีที่ราษฎรทั้งประเทศจะยินยอมให้คนหมู่น้อยปกครองประเทศนั้น ก็ โดยมีการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยทางอ้อมจากราษฎร ซึ่งแยกอธิบายได้ดังนี้

(๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับสภานิติบัญญัตินั้น เวลานั้นทุกประเทศได้นิยมให้ ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนโดยตรง เพื่อผู้แทนจะได้ใกล้ชิดกับเจตจำนงของราษฎร เพราะถ้า ให้ราษฎรเลือกตั้งโดยทางอ้อมโดยราษฎรเลือกตั้งคนกลาง แล้วให้คนกลางมาเลือกแทน ราษฎรอีกชั้นหนึ่ง ก็ไม่มีอะไรเป็นหลักประกันว่าผู้แทนที่คนกลางเลือกชั้นนี้จะมีเจตจำนง ตรงกับราษฎร เป็นแต่ประเทศต่าง ๆ ยังมีความเห็นขัดแย้งกันแต่เพียงว่าจะให้มีการ เลือกตั้งตามส่วนหรือการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากเท่านั้น ซึ่งข้าพเจ้าไม่มีโอกาสจะอธิบาย โดยละเอียดในที่นี้

(๒) ในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล

ตามความหมายอย่างกว้างขวาง จะต้องระวางว่า รัฐบาลในการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยหรือที่ราษฎรปกครองตนเอง มี ๒ แบบคือ

(ก) รัฐบาลโดยประธานาธิบดี เช่น ในสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ในอเมริกาใต้ที่มีรัฐธรรมนูญเลียนแบบสหรัฐอเมริกา ในการปกครองระบอบรัฐบาล โดยประธานาธิบดีนี้ ราษฎรเลือกประธานาธิบดีให้มาบริหารประเทศแทนราษฎรโดยตรง ราษฎรเห็นชอบด้วยกับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีคนใด ราษฎรก็เลือกตั้งผู้สมัคร รับเลือกตั้งคนนั้นเป็นประธานาธิบดี และประธานาธิบดีก็ไปแต่งตั้งรัฐมนตรี โดยประธานาธิบดีและรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา รัฐสภาไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจเพื่อให้รัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ ในทางที่กลับกันประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจยุบสภาได้ และรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อประธานาธิบดีเท่านั้น ในการปกครองระบอบนี้ ประธานาธิบดี ทำหน้าที่เป็นประมุขแห่งรัฐคว้ยและบริหารราชการแผ่นดินคว้ย และมีการแบ่งแยกอำนาจ

ทั้งสามออกไปก่อนข้างเค็ชชาก กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการไม่มีสัมพันธภาพต่อกันเลย ต่างดำเนินรัฐกิจในหน้าที่ของตนโดยอิสระ เหตุผลที่ประธานาธิบดีและรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภานั้น ก็เพราะราษฎรได้มอบอำนาจให้บริหารประเทศโดยตรงแล้ว รัฐสภาซึ่งเป็นแค่ผู้แทนราษฎรจึงไม่มีอำนาจที่จะก้าวก่ายอำนาจบริหารของประธานาธิบดีอีก

(ข) รัฐบาลตามระบอบรัฐสภา (Parliamentary Government) รัฐบาลตามระบอบรัฐสภานี้ ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนมาทำหน้าที่นิติบัญญัติ ส่วนรัฐบาลนั้นประมุขของรัฐซึ่งอาจเป็นพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย หรือประธานาธิบดีที่รัฐสภาเลือกตั้งจะได้แต่งตั้งบุคคลคนหนึ่งขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีจะได้แนะนำประมุขแห่งรัฐให้แต่งตั้งรัฐมนตรีประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีต่อไป จะเห็นได้ว่าเพียงที่ประมุขแห่งรัฐแต่งตั้งรัฐมนตรีนั้นยังไม่มีหลักประกันว่า คณะรัฐมนตรีมาจากราษฎรฝ่ายข้างมากในประเทศ โดยมีนโยบายตามที่ราษฎรฝ่ายข้างมากในประเทศต้องการ และเป็นบุคคลที่ราษฎรฝ่ายข้างมากในประเทศยินยอมให้เป็นรัฐบาล ฉะนั้นจึงต้องมีวิธีที่จะทำให้เป็นรัฐบาลโดยประชาชน คือแสดงให้เห็นว่าประชาชนยินยอมให้คณะรัฐมนตรีที่ประมุขแห่งรัฐแต่งตั้งขึ้นเป็นรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดิน วิธีปกติที่แสดงให้เห็นความยินยอมของประชาชนก็คือ ต้องให้รัฐสภาลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีแทนประชาชน ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีมาปรากฏตัวต่อหน้ารัฐสภา และแถลงนโยบายที่จะบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ทั้งนี้เว้นแต่ในประเทศที่ใช้ระบบสองพรรค ก็มีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ เพียงสองพรรคผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาเป็นรัฐบาลตามเสียงข้างมาก ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีเช่นว่านี้ ประมุขแห่งรัฐจะได้แต่งตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายข้างมากเป็นนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีก็ไปเลือกเพื่อนบุคคลขึ้นหัวหน้าพรรคที่พอจะร่วมคณะได้เสนอประมุขให้แต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีไม่ต้องขอรับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร เพราะคณะรัฐมนตรีได้รับมอบจากราษฎรในการเลือกตั้งให้มาบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินไปแล้ว สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าบริหารราชการไม่ถูกต้องเหมาะสม

สภาผู้แทนก็ลงมติไม่ไว้วางใจได้ในกรณีที่ประเทศไม่ใช้ระบอบสองพรรค คือไม่มีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ เพียงสองพรรคที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาปกครองประเทศ รัฐบาลจะต้องจัดตั้งในรูปรัฐบาลผสม (coalition government) โดยพรรคการเมืองจะต้องรวบรวมกันเป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทน ในกรณีนี้ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีย่อมได้แก่บุคคลที่พรรคการเมืองที่ร่วมมือกันจัดตั้ง รัฐบาลจะได้ตกลงกัน ส่วนนโยบายของรัฐบาลก็ต้องเอานโยบายของพรรคการเมืองที่ร่วมมือกันอลุ่มอล่วยกัน ในกรณีที่จัดตั้งรัฐบาลผสมเช่นว่านี้ ย่อมจำเป็นอยู่เองที่คณะรัฐมนตรีจะต้องมาแถลงนโยบายขอรับความไว้วางใจจากสภาผู้แทน เพื่อแสดงว่าเป็นรัฐบาลโดยประชาชนคือสภาผู้แทนได้ยินยอมให้เป็นรัฐบาลแทนประชาชน และการที่สภาผู้แทนจะได้ให้ความยินยอมให้เป็นรัฐบาลแทนประชาชน โดยลงมติ ให้ความไว้วางใจนั้น สภาผู้แทนต้องพิจารณาสองประการ คือ (ก) เห็นชอบด้วยนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ ทั้งนี้โดยพิจารณาว่าการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของพรรคจะตรงตามประโยชน์ได้เสีย หรือความคิดเห็นของพรรคการเมืองมากน้อยเพียงใด ถือได้หรือไม่ว่า สอดคล้องกับเจตจำนงของราษฎรฝ่ายข้างมาก (ข) เห็นชอบด้วยตัวบุคคลผู้ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ทั้งนี้เพราะนายกรัฐมนตรีอย่างมากมายก็เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองพรรคเดียว ส่วนรัฐมนตรีนอกนั้น นายกรัฐมนตรีเสนอให้ประมุขแต่งตั้งก็จริง แต่ก็เสนอตามที่พรรคจะได้ตกลงกัน และนายกรัฐมนตรี เห็นว่า พอดีจะร่วมทำงาน เป็นองค์คณะ (team work) รับผิดชอบร่วมกันได้ แต่ก็ไม่มีหลักประกันว่าสมาชิกฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนจะเห็นชอบด้วย ฉะนั้น จึงต้องให้สภาผู้แทนไว้วางใจแทนราษฎรเสียก่อนตามนัยดังกล่าวแล้ว และโดยปกติสภาผู้แทนจะไว้วางใจก็ต่อเมื่อได้มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีจากสมาชิกฝ่ายข้างมากในสภาเอง ทั้งนี้เพราะสมาชิกซึ่งเป็นเจ้าของนโยบายควรจะได้บริหารให้เป็นไปตามนโยบายของเขาเอง และสมาชิกสภาทุกคนก็อยากเป็นรัฐมนตรีด้วยกันทุกคน การปกครองแบบรัฐมนตรีในระบอบรัฐสภาไม่ได้แบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด แต่ให้มีสัมพันธ์ภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารกล่าวคือ ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่ดี สภาผู้แทนก็ลงมติไม่ไว้วางใจเพื่อให้คณะรัฐมนตรีลาออกได้ ถ้าสภาผู้แทนไม่ตีรัฐบาลก็แนะนำประมุขแห่งรัฐให้ยุบสภา เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนราษฎรใหม่ได้ เป็นการควบคุมซึ่งกันและกันแทนราษฎรในประเทศ



การปกครองตนเองไม่ควรจะจัดทำในระดับประเทศเท่านั้น แต่ควรจะทำในระดับท้องถิ่น เช่น โดยการกระจายอำนาจ (decentralization) ไปให้เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้จัดกิจการอันเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่นของเขาเอง เป็นการบริหารกิจการของท้องถิ่นตรงตามเจตจำนงของราษฎร นอกจากนี้ถ้าจัดให้เทศบาลเป็นรูปจำลองของการปกครองของรัฐบาลอย่างที่เป็นอยู่ในเวลานี้ ยังเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชนในการปกครองตนเองอีกด้วย การที่ประชาชนอังกฤษปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยยั่งยืน ก็เพราะชิน ต่อการปกครองท้องถิ่นตามระบอบเทศบาลมาก่อน ฉะนั้นข้าพเจ้าจึงไม่เห็นด้วยกับความคิดที่จะตั้งการปกครองนครหลวงประกอบด้วยบุคคลที่รัฐบาลกลางแต่งตั้ง เพราะเป็นการถอยหลังเข้าคลอง

ต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงการเลือกตั้งต่อไป ได้กล่าวแล้วว่าในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งส่งผลให้ได้มีการปกครองตนเอง (Self Government) นั้น ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ต้องมาจากการเลือกตั้งของราษฎร ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม สำหรับฝ่ายนิติบัญญัตินั้นในปัจจุบันนี้ทุกประเทศยอมให้ราษฎรเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรโดยตรงกันทั้งนั้น แต่ฝ่ายบริหารนั้นมีสองแบบ คือถ้าเป็นการปกครองแบบรัฐบาลโดยประธานาธิบดี ราษฎรก็เลือกตั้งประธานาธิบดีมาบริหารประเทศโดยตรง แต่ถ้าเป็นรัฐบาลระบอบรัฐสภา รัฐธรรมนูญก็ให้เป็นผู้แทนราษฎรเลือกตั้งรัฐบาลโดยทางอ้อม โดยให้ความไว้วางใจรัฐบาลแทนราษฎร แต่มีข้อควรสังเกตว่า ประเทศต่าง ๆ ได้ใช้ความหมายคำว่า "เลือกตั้ง" อันแตกต่างกัน ในที่นี้จะขอกล่าวถึงการ "เลือกตั้ง" ตามความหมายที่ใช้อยู่ในฝ่ายประชาธิปไตยตะวันตกเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า "การที่บุคคลคนหนึ่งได้เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งคนหนึ่งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายบัญชี เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่แทนตน" ฉะนั้น เราจะถือว่ามีการเลือกตั้งได้จะต้องปรากฏว่าเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) **จะต้องมีผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายคนหรือบัญชีผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายบัญชีให้ราษฎรเลือกตั้ง** ฉะนั้น ในไซเวียตส์เซียซึ่งมีบัญชีผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีเดียวจึงไม่ใช้การ "เลือกตั้ง" ตามความหมายของประชาธิปไตยตะวันตก

(๒) ราษฎรจะต้องมีเสรีภาพบริบูรณ์ที่จะเลือกตั้งหรือไม่เลือกตั้ง และถ้าจะใช้สิทธิเลือกตั้ง เขาก็ต้องมีเสรีภาพบริบูรณ์ที่จะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง คนหนึ่งคนใดหรือบัญญัติรายชื่อบัญญัติหนึ่งบัญญัติใดตามที่เขาเห็นสมควร กล่าวคือจะไม่มีการบังคับโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม ให้ลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดหรือบัญญัติรายชื่อบัญญัติใด

๓ ก่อนการเลือกตั้งราษฎรผู้เลือกตั้งจะต้องมีโอกาสดูหาทราบความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ โดยเหตุนี้ถ้าก่อนที่จะมีการเลือกตั้งราษฎรไม่มีโอกาสดูหาที่ทัศนะของผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยรัฐไม่ยอมให้มีการชุมนุมสาธารณะ ไม่ยอมให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแจกใบปลิวโฆษณาหาเสียง ไม่ยอมให้หนังสือพิมพ์โฆษณาโครงการหรือคำชักชวนของพรรคการเมือง ไม่ยอมให้เปิดเผยประกาศโฆษณาหาเสียง การที่ราษฎรจะใช้สิทธิเลือกตั้งก็จะเหมือนกับการเสี่ยงทาย เพราะเลือกตั้งเดาสุ่มไป ไม่รู้ว่าผู้ที่เขาจะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะมีความคิดเห็นอย่างไร ตรงกับความคิดเห็นของเขาหรือไม่ หรือจะเป็นผู้แทนประโยชน์ได้เสียของเขาหรือไม่

๔. ก่อนการเลือกตั้งราษฎรผู้เลือกตั้งจะต้องมีเสรีภาพ ที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน เกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ เพียงแต่ให้เสรีภาพแก่ราษฎรที่จะได้สลับทับฟังความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว ยังไม่เป็นการเพียงพอ ราษฎรผู้เลือกตั้งจะต้องมีเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นปรึกษาหารือกันว่า ความคิดเห็นหรือทัศนะของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัดอยู่เหมาะสมเพียงใดหรือไม่ โดยเอามาเปรียบเทียบกับความคิดเห็นของพรรคการเมืองอื่น หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งคนอื่น หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งสังกัดพรรคการเมืองอื่น

อนึ่ง การเลือกตั้งจะต้องบริสุทธิ์ยุติธรรมด้วย ในเรื่องนี้ปฎิญาสากล่าวว่ายสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติข้อ ๒๑ ได้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

- “ข้อ ๒๑ (๑) บุคคลมีสิทธิที่จะมีส่วนในรัฐบาลของประเทศตน จะเป็นโดยตรงหรือโดยทางผู้แทน ซึ่งได้เลือกตั้งโดยอิสระ
- (๒) ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะ ในประเทศของตนโดยเสมอภาค
- (๓) เจตจำนงของประชาชนจะต้องเป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาล เจต-

งานนี้จะต้องแสดงออกโดยการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา และอย่างแท้จริงซึ่งอาศัยการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาค และการลงคะแนนลับ หรือวิธีการลงคะแนนอิสระทำนองเดียวกัน”

จะเห็นได้ว่าปฏิญญาดังกล่าวได้รับรอง (๑) เป็นสิทธิของราษฎรที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลของประเทศตนซึ่งอาจเป็นโดยตรง (ซึ่งหมายถึงประชาธิปไตยโดยตรง) หรือโดยทางผู้แทน (ซึ่งหมายถึงประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน) (๒) เจตจำนงของประชาชนต้องเป็นมูลฐานของอำนาจรัฐบาล คือผู้จะมาเป็นรัฐบาลจะต้องได้อำนาจมาจากประชาชนไม่ใช่อำนาจมาจากทางอื่น เช่นกำลังทหาร หรือการอ้างบุญญาธิการ ฯลฯ (๓) เจตจำนงของประชาชนที่จะเป็นมูลฐานแห่งอำนาจรัฐบาลนั้นจะต้องแสดงออกโดยการเลือกตั้ง ซึ่งปฏิญญาวางเกณฑ์เพื่อให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์และยุติธรรมไว้ดังต่อไปนี้

- (ก) หลักอิสระแห่งการเลือกตั้ง
- (ข) หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา
- (ค) หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง
- (ง) หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค
- (จ) หลักการลงคะแนนเลือกตั้ง หรือการลงคะแนนเสียงอิสระอื่น ๆ ทำนอง

เดียวกับการลงคะแนนเสียงลับ

ดังจะอธิบายโดยสรุปตามลำดับ

ในข้อ (ก) หลักอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Free election) นั้น หมายถึงการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยเสรี ไม่มีการใช้อิทธิพลกดขี่ จ้างวานหรือบีบบังคับโดยประการอื่น ทั้งนี้หมายความว่า (๑) เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะคอยเฝ้าดูแลดำเนินการให้การเลือกตั้งได้เป็นไปโดยเสรี และ (๒) รัฐเองก็ต้องไม่ใช้อิทธิพลกดขี่ จ้างวาน หรือบีบบังคับให้ลงคะแนนเสียงผู้รับเลือกตั้งซึ่งสังกัดพรรคการเมืองฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล จะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งโดยเสรีเท่านั้นที่จะทำให้ราษฎรปกครองตนเองโดยแท้จริง โดยทำให้รัฐบาลเป็นรัฐบาลโดยประชาชน

ในข้อ (ข) หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา (Periodic election) ซึ่งหมายความว่า เมื่อเลือกตั้งผู้แทนราษฎรไปแล้วก็ต้องมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรใหม่ขึ้นภายใน

กำหนดเวลาอันแน่นอนเช่น ๔ ปี หรือ ๕ ปี ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ ๓ ประการ กล่าวคือ (๑) ทำให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถควบคุมผู้แทน ราษฎรของตนให้ปฏิบัติตามนโยบายของพรรคการเมืองหรือตามความคิดเห็นของเนาในกรณีที่เขาสมัครอย่างสมาชิกอิสระได้เพราะผู้แทนนั้นย่อมประสงค์จะให้ได้รับเลือกตั้งซ้ำอีก หรืออย่างน้อยก็อยากให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมืองพรรคเดียวกับตนได้รับเลือกตั้งแทนตน ในกรณีที่เขาประสงค์จะเลิกอาชีพในทางการเมือง กล่าวคือ ถ้าเขาไม่ปฏิบัติตามคำมั่นสัญญา ราษฎรก็จะไม่ลงคะแนนเสียงให้เขาหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมืองเดียวกับเขาอีก (๒) ระยะเวลาที่กำหนดคือ ๔ หรือ ๕ ปีทำให้เจตจำนงของผู้แทนราษฎรไม่ห่างเหินกับราษฎรผู้เลือกตั้งเกินไป (๓) ควรจะให้ราษฎรผู้เลือกตั้งมีโอกาสดูพิจารณาว่านโยบายรัฐบาลปัจจุบันเหมาะสมหรือไม่ หรือควรเปลี่ยนแปลงใหม่ ซึ่งถ้าเขาเห็นว่าควรเปลี่ยนแปลงใหม่ เขาจะได้มีโอกาสเลือกผู้สมัครที่สังกัดพรรคการเมืองที่มีนโยบายตรงกับความคิดเห็น ของเขาที่เปลี่ยนแปลงไป

ในข้อ (ค) หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (Genuine election) ซึ่งหมายความว่า การเลือกตั้งที่ไม่ใช่ปลอมแปลง เป็นการกำหนดให้ (๑) รัฐบาลจะต้องไม่คิดโกงในการเลือกตั้ง กล่าวคือ ไม่ทำการเลือกตั้งแต่พอเป็นพิธี เช่น รัฐบาลจัดให้ข้าราชการของรัฐบาลใส่บัตรปลอมเสียเองที่เรียกว่า “ไฟไฟ” หรือจัดให้ข้าราชการปลอมมาลงคะแนนแทนราษฎรผู้ไม่มาลงคะแนน หรือมาลงคะแนนตามบัญชีผู้มีสิทธิ์เลือกซึ่งทำไว้โดยมิชอบความเท็จ เพื่อให้ข้าราชการได้มาลงคะแนนได้ ซึ่งเรียกว่า “ปลอม” การที่รัฐบาลอาจทำเช่นนี้ก็เพราะต้องการแสดงให้เห็นโดยการเลือกตั้งว่า ราษฎรฝ่ายข้างมากในประเทศสนับสนุนอยู่ ฉะนั้นเมื่อไม่แน่ใจว่าจะชนะการเลือกตั้งอย่างชาวสะอาดก็ต้องหาวิธีคโกงการเลือกตั้ง (๒) รัฐบาลก็ต้องระวังมิให้ราษฎรคโกงกันเองในการเลือกตั้ง วิธีการที่จะให้การเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งที่แท้จริงนั้นที่สำคัญ ๆ มีดังนี้ ๑. จัดให้ราษฎรได้จัดการเลือกตั้งของตนเองให้มากที่สุด กล่าวคือ กิจการใดที่ราษฎรทำได้เอง เช่น การตรวจว่าผู้มาลงคะแนนเสียมีชื่อในบัญชีผู้เลือกตั้ง การจ่ายบัตรลงคะแนน การรับบัตรที่ลงคะแนน

แล้วมาใส่หีบบัตรเลือกตั้ง การนับบัตรเลือกตั้ง ฯลฯ ซึ่งเป็นหน้าที่ของกรรมการตรวจ  
คะแนนก็ควรให้ราษฎรจัดทำเอง เฉพาะเรื่องที่ราษฎรทำเองไม่ได้ หรือเป็นเรื่องที่จะต้อง  
ทำให้เป็นระเบียบเดียวกันเช่นการทำทะเบียนผู้เลือกตั้ง การทำบัญชีผู้เลือกตั้ง และการ  
ทำบัตรเลือกตั้ง รัฐจึงต้องจัดทำเอง ๒, เมื่อเลือกตั้งไปแล้วหากปรากฏว่าการเลือกตั้ง  
ไม่บริสุทธิ์ ก็ต้องมีมาตรการกักค้ำถ่วงการเลือกตั้งเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้

ในข้อ (ง) *หลักการออกเสียงโดยทั่วถึง* (Universal suffrage) ซึ่งหมายถึง  
การเลือกตั้งซึ่งให้ราษฎรมีสสิทธิเลือกตั้งโดยทั่วถึง ทั้งนี้ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วย  
สิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติข้อ ๒ (๓) ซึ่งบัญญัติว่า “ทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสระภาพ  
บรรดาที่พรณาไว้ในปฏิญญานี้ โดยปราศจากการแบ่งแยก ไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ทั้งเช่น  
เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น เผ่าพันธุ์  
แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอย่างอื่น” ซึ่งต้องนำมาใช้แก่สิทธิเลือกตั้ง  
และสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรด้วยเช่น จะไม่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่คนไทยเพราะ  
เขาถือศาสนาอื่นนอกจากพุทธศาสนา หรือพูดภาษาอื่นนอกจากภาษาไทย หรือเพราะมีเพศ  
หญิงหรือเพราะมีความคิดเห็นในทางการเมืองที่ไม่ตรงความคิดเห็นของรัฐบาลไม่ได้ อย่าง  
ไรก็ตามมีข้อที่ควรจะรำลึกว่าประชาธิปไตยย่อมต้องมีข้อจำกัด (Democracy is limited) บ้าง  
เช่นจะให้เด็กคนวิกลจริต ภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช ใช้สิทธิเลือกตั้งหรือสมัครรับ  
เลือกตั้งย่อมเป็นไปไม่ได้ อย่างไรก็ตามข้อจำกัดสิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งนี้ก็ต้อง  
เป็นไปพอสมควร อย่างนอกเหนือเหลือเกิน

ในข้อ (จ) *หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค* (Equal suffrage) ซึ่งหมายความว่า  
ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งคนหนึ่งมีคะแนนเสียงเพียงคะแนนเดียว และทุกคะแนน  
เสียงมีน้ำหนักเท่ากัน คือนับเป็นหนึ่งหน่วย หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาคนี้เป็นรากเหง้า  
ของการปกครองตนเอง เพราะทำให้ราษฎรมีส่วนปกครองประเทศเท่าเทียมกัน ตรงกัน  
ข้ามถ้าราษฎรคนหนึ่งมีคะแนนเสียงหลายเสียง หรือมีกนละหนึ่งเสียงแต่นับน้ำหนักของ  
คะแนนเสียงแตกต่างกัน กล่าวคือ สำหรับคนหนึ่งนับหนึ่งหน่วย แต่สำหรับอีกคนนับ

มากกว่าหนึ่งหน่วย เพราะเป็นหัวหน้าครอบครัวหรือเพราะเสียภาษีมากก็จะไม่เป็นการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค เพราะคนเดียวมีคะแนนเสียงที่มีน้ำหนักกว่าคนอื่น

ในข้อ (จ) หลักการลงคะแนนเสียงลับ (Secret vote) หรือลงคะแนนเสียงอิสระอื่นทำนองเดียวกันกับการลงคะแนนเสียงลับ หมายความว่า การลงคะแนนเสียงซึ่งไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดนอกจากเจ้าตัวเองทราบว่า ได้ลงคะแนนเสียงหรือไม่ หรือลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้ใด ข้อดีของการลงคะแนนเสียงลับก็คือเป็นการป้องกันการใช้อิทธิพลบีบบังคับหรือจ้างวานให้บุคคลลงคะแนนเสียง เพราะแม้จะมีการใช้อิทธิพลบีบบังคับหรือจ้างวานดังกล่าว แต่เมื่อผู้ลงคะแนนได้ลงคะแนนเสียงโดยลับก็ไม่มีใครรู้ว่าผู้ลงคะแนนลงคะแนนให้ผู้ใด ส่วนข้อเสียของการลงคะแนนเสียงลับก็คือ ผู้ลงคะแนนเสียงอาจลงคะแนนเสียงไปโดยขาดความสำนึกในการรับผิดชอบ เช่นลงโดยประชดประชัน หรือเห็นทรัพย์สินเงินทองที่ได้รับเป็นค่าจ้าง โดยเหตุนี้ในเรื่องสำคัญ ๆ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผย เช่นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นต้น แต่สำหรับการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรนั้น การลงคะแนนเสียงลับนั้นดีแน่ เพราะทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์โดยป้องกันการใช้อิทธิพลหรือบีบบังคับโดยประการอื่นดังกล่าวแล้ว

ในส่วนที่เกี่ยวข้องอำนาจตุลาการนั้นสำหรับการปกครองตนเอง ไม่มีมาตราการอะไรมากนัก และกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

(๑) ต้องให้ผู้พิพากษาพิจารณาพิพากษา อรรถคดี ให้เป็นไปตามกฎหมายโดยเคร่งครัด คือยอมตนผูกมัดกับกฎหมาย ผู้พิพากษาเป็นแต่ผู้รับใช้กฎหมาย ทั้งนี้เพราะว่ากฎหมายนั้นออกมาโดยคำแนะนำและยินยอมของผู้แทนราษฎร ผลจึงเท่ากับผู้พิพากษาได้พิจารณาอรรถคดีตรงตามเจตจำนงของราษฎรฝ่ายข้างมากในประเทศนั่นเอง

(๒) ต้องให้ผู้พิพากษามีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี จริงอยู่แม้ผู้พิพากษาจะพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมายก็ดี แต่ผู้พิพากษามีได้วินิจฉัยจะเพาะข้อกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องวินิจฉัยข้อเท็จจริงว่าจำเลยได้กระทำการอันกฎหมายบัญญัติว่า เป็นผิดและกำหนดโทษอาญาไว้หรือไม่ หรือกระทำการอันจะเป็นเหตุให้ต้อง

เสียค่าเสียหายหรือต้องถูกบังคับให้กระทำการอันใดหรือไม่ด้วย และในการชี้ขาดข้อเท็จจริงนี้ ผู้พิพากษาก็ต้องมีอิสระในการพิพากษาอรรถคดีคู่กัน

การที่จะให้ผู้พิพากษามีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น มีวิธีการวิธีใดวิธีหนึ่งดังต่อไปนี้

(ก) ให้ผู้พิพากษาได้รับเงินเดือนตามตำแหน่ง และดำรงอยู่ในตำแหน่งจนตลอดชีวิต เว้นแต่ผู้พิพากษาจะลาออกเองหรือครบเกษียณอายุ การโยกย้ายหรือเลื่อนตำแหน่งต้องได้รับความยินยอมจากผู้พิพากษา

(ข) ให้มีคณะกรรมการตุลาการซึ่งเป็นคนกลางสำหรับพิจารณาความดีความชอบของผู้พิพากษาเพื่อให้พ้นจากอิทธิพลของฝ่ายบริหาร หรือ

(ค) ให้ราษฎรเลือกตั้งผู้พิพากษาขึ้น แต่วิธีการตามข้อ (ค) นี้ มีทั้งข้อดีข้อเสีย ข้อดีก็คือ เป็นการเลือกตั้งชั่วคราว ทำให้ราษฎรมีโอกาสควบคุมผู้พิพากษาของเขาได้เหมือนอย่างควบคุมผู้แทนราษฎร การที่ผู้พิพากษาจะรับสินบนหรือพิจารณาพิพากษาไม่สอดคล้องกับกฎหมายจึงทำได้ยาก เพราะประชาชนควบคุมอยู่ นอกจากนี้ อาจได้ผู้พิพากษาที่มีเจตจำนงตรงกับราษฎรฝ่ายข้างมากที่เลือกตั้งผู้พิพากษาขึ้นมา แต่ข้อเสียมีดังนี้ กฎหมายนั้นเป็นเจตจำนงของราษฎรทั้งประเทศ แต่ผู้พิพากษานั้นแทนเจตจำนงของราษฎรฝ่ายข้างมากในเขตศาลที่มีการเลือกผู้พิพากษาเท่านั้น ซึ่งเจตจำนงนี้อาจไม่ตรงกันก็ได้ และโดยเหตุนี้ อาจเป็นไปได้ว่ากฎหมายบัญญัติไปทางหนึ่ง ผู้พิพากษาที่ความไปอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้เมื่อมีการเลือกตั้งแล้วการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมืองย่อมเข้ามาเกี่ยวข้องกับ ผู้พิพากษาย่อมรู้ว่าเขาได้รับเลือกตั้งโดยการสนับสนุนของพรรคการเมืองใด ฉะนั้นเวลาพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองเป็นความที่ศาล ผู้พิพากษาจึงอาจเอนเอียงได้

ข้าพเจ้าคิดว่าวิธีการที่ประเทศไทยนำมาใช้คือการแต่งตั้ง ย้าย เลื่อนตำแหน่ง เดือนเงินเดือนผู้พิพากษาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการก่อนตามวิธีการข้อ (ข) จึงดำเนินการได้นั้นดีแล้ว

ถ้าราษฎรในประเทศไทยได้ล้มรสสมภาพ เสรีภาพ และการปกครองตนเองที่แท้จริง ประชาธิปไตยในประเทศไทยก็จะวัฒนาถาวรตลอดไป

ก่อนจบบทความนี้ ข้าพเจ้าขอให้ระลึกว่า หลักสมภาพ เสรีภาพ และการปกครองตนเองนั้นไม่ใช่ทุกคนจะรับเอาไปแค่ประโยชน์ แต่จะต้องทำให้ทุกคนมีหน้าที่ต่อบุคคลอื่นที่จะให้เขาเข้าสู่ฐานะแห่งการสมภาพ เสรีภาพ และการปกครองตนเองด้วย อย่ามุ่งแค่ประโยชน์ต่อประชาธิปไตยอย่างเดียวต้องนึกถึงหน้าที่ควบคู่ไปด้วย มิฉะนั้นเราจะปกครองกัน แค่ประชาธิปไตยแต่ชื่อเท่านั้น

บทความนี้มาจากหนังสือประเมินผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



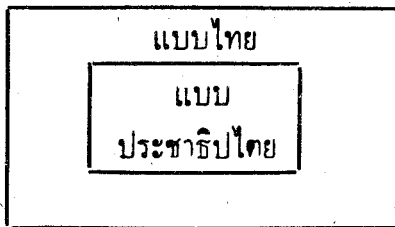


# ปัญหาของระบบการเมืองไทยปัจจุบัน

จรัส ดิษฐากภิชัย

ตาม ทฤษฎีการเมือง ไทยปัจจุบัน เป็น ระบบ การ เมือง แบบ ประชาธิปไตย (Democratic Politics) เพราะมีรูปแบบสถาบันทางการเมือง กระบวนการทางการเมือง หรือกลไกทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเช่นมีรัฐสภา พรรคการเมือง การเลือกตั้ง มีกฎหมายที่รับรองหรือประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ฯลฯ แต่ในความจริงการเมืองไทยมิได้เป็นประชาธิปไตยเท่าที่ควรหรือเป็นส่วนน้อยมาก ลักษณะการเมืองไทยยังมีส่วนที่เป็นแบบไทยเดิม (สมบูรณาญาสิทธิราชย์) ซึ่งลักษณะประการหลังนี้อยู่ในสิ่งที่เราเรียกว่า วัฒนธรรมทางการเมือง เช่น ความสำนึกทางการเมือง ทศนคติค่านิยมหรือแบบแผนความประพฤติทางการเมืองของคนไทย ฯลฯ

จากข้อสรุปนี้ เราพอจะมองระบอบการเมืองออกกว่า เป็นการเมืองแบบผสมระหว่างประชาธิปไตยกับแบบไทย ซึ่งส่วนที่เป็นแบบประชาธิปไตยปรากฏในรูปแบบสถาบันทางการเมือง กระบวนการเมืองต่าง ๆ และถือได้ว่าเป็นส่วนย่อยในการเมืองแบบไทยเขียนเป็นรูปดั่งข้างล่าง



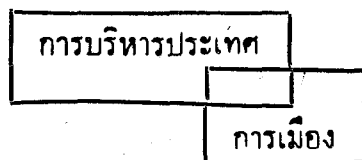
เมื่อระบบการเมืองไทยปัจจุบันเป็น แบบผสม ลักษณะต่าง ๆ จึงสับสนปนเปกัน จนบางครั้งการแสดงออก เช่น การแสดงพฤติกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง ของคณะรัฐมนตรีหรือบุคคลทั่วไป ไม่รู้ว่าที่แสดงออกมานั้นเป็นเพราะเชื่อหรือเห็นด้วยกับประชาธิปไตยหรือเป็นเพราะแบบไทย (เช่นกรณีสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร

กล่าวโจมตีนายกรัฐมนตรีในสภาผู้แทนในขณะที่อภิปรายโจมตีนั้น ส.ส. ก็แสดงการการระวะขอโทษขอโพย นายกรัฐมนตรี เหล่านี้เป็นต้น) ลักษณะที่สำคัญของการเมืองไทย มี ๔ ประการด้วยกันคือ

- ๑ การเมืองเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารประเทศ.
- ๒ การเมืองเพื่ออำนาจ
- ๓ การเมืองและผู้นำ
- ๔ รัฐธรรมนูญนิยม

ลักษณะประการแรก คือ การเมืองเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารประเทศ หมายความว่า การเมืองไทยในปัจจุบันยังไม่แยกตัวจากการบริหารประเทศ การเมืองเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร เช่น รัฐบาล ข้าราชการ เป็นตัวกำหนดขึ้นหรือเป็นกระบวนการกำหนดนโยบายแห่งรัฐและเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองที่เกิดขึ้นในกรอบของระบบบริหารประเทศ ลักษณะนี้เป็นลักษณะที่รับทอดต่อเนื่องมาจากระบบการเมืองแบบไทยเดิมหรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพราะในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์พระมหากษัตริย์และสถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นผู้กำหนดนโยบายของประเทศและเป็นผู้จัดทำตามนโยบายนั้น ๆ การเมืองจึงเป็นเรื่องภายในสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือที่ฝรั่งเรียกว่า Palace Politics

ตามความจริงแล้ว การเมืองจะต้องเป็นฝ่ายกำหนดการบริหารประเทศ เช่น การเมืองแบบอเมริกา หรือการเมืองแบบรัสเซียแต่ในเมืองไทย การเมืองยังไม่แยกออกมาเป็นระบบอิสระและเป็นตัวกำหนดระบบอื่น ๆ ไปสังคม การที่การเมืองไทยยังเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารประเทศ (ดูรูปข้างล่าง) ทำให้ระบบบริหารประเทศ เช่น นายกรัฐมนตรี



มนตรี ร.ม.ค. ข้าราชการ หรือบุคคลที่อยู่ในระบบบริหารเป็นผู้มีอำนาจ มีบทบาทอย่างมากในทางการเมือง เป็นผู้คอยกำหนดนโยบายให้ฝ่ายการเมือง เป็นผู้กำหนดแนวทางหรือกระบวนการทางการเมือง เช่น ข้าราชการไทยในระดับสูงเป็นผู้คอยกำหนดนโยบายหรือกำหนดแนวทางให้ฝ่ายการเมือง (พรรค ส.ป.ท.) โครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลชุดนี้ทำไม่ มาจากความกึกกิมเริ่มของบรรดาข้าราชการ (ทั้งข้าราชการทหาร) แทบทั้งสิ้น

ลักษณะประการที่สองคือ การเมืองเพื่ออำนาจ หมายถึงการที่บุคคล คณะบุคคลหรือสถาบันทางการเมือง กลไกทางการเมืองในประเทศไทย พยายามแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ มิใช่เพื่อนำนโยบายที่ดีไปบริหารประเทศ บรรดานักการเมืองของไทยจึงเป็นนักแสวงหาอำนาจ (อำนาจในที่นี้ นำไปสู่อำนาจตามกฎหมาย ผลประโยชน์เงินทองชื่อเสียงจากลักษณะนี้ เราจึงพบกับการปฏิวัติ รัฐประหาร การยึดหรือการช่วงชิงอำนาจกันตลอดเวลา.

ลักษณะประการที่สาม คือ การเมืองของผู้นำ หมายถึงกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ เป็นเรื่องของผู้นำ ผู้นำในที่นี้คือ คณะทหาร ข้าราชการ นักการเมือง ผู้รับศึกษาดี และบุคคลที่อยู่ในเมือง (เช่น กรุงเทพฯ) ประชาชนทั่วไปตามชนบทมิได้มีส่วนในการเมืองของประเทศเลยจึงมีการแบ่งปราชชนภายในประเทศ (ทางการเมือง) เป็นสองพวกคือ พวกที่อยู่ในระบอบการเมืองหมายถึงบรรดาผู้นำของสังคม และพวกที่อยู่นอกระบบคือประชาชนทั่วไป ลักษณะประการนี้แสดงให้เห็นให้เราเห็นได้ทุกวันเช่นพรรคการเมืองก็ประกอบด้วยคนไม่กี่คน ผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองก็ไม่กี่คนเหล่านี้เป็นต้น

ลักษณะประการสุดท้าย คือ รัฐธรรมนูญนิยมหมายถึงการที่บุคคลคณะบุคคลหรือสถาบันทางการเมืองในประเทศไทยมีความเชื่อถือในรัฐธรรมนูญ พยายามให้มีรัฐธรรมนูญที่ดีเพราะเห็นว่า ถ้ารัฐธรรมนูญดีแล้วประเทศไทยจะเป็นประชาธิปไตยได้ หรืออ้างรัฐธรรมนูญเพื่อความเป็นประชาธิปไตย ลักษณะนี้เองที่ทำให้ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญทั้ง

๑๕ (รวมทั้งฉบับแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง) และในปัจจุบัน ก็มีพรรคการเมือง บุคคลทั่ว ๆ ไปมีนโยบายที่แก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เช่นพรรคประชาธิปัตย์พรรคประชาชน พรรคแนวประชาธิปไตย ฯลฯ โดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์ ถือเอารัฐธรรมนูญที่เหมาะสมเป็นอนุกรรมการทางการเมืองของพรรคไปเลย

นอกจากนี้ยังมีลักษณะทางการเมืองอื่น ๆ อีกมาก (แต่เป็นลักษณะส่วนย่อย) ซึ่งจะไม่กล่าวถึง เพราะในบทความนี้ ต้องการที่จะเสนอปัญหาหรือชี้ให้เห็นปัญหาสำคัญ ๆ ของระบบการเมืองไทยปัจจุบัน

ปัญหาของระบบการเมืองไทยปัจจุบันมีมากมายซึ่งเป็นตัวที่ทำให้ระบบการเมืองไม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หรือต่อการพัฒนาต่อตัวมันเองคือพัฒนาการเมืองไปสู่ประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น บรรดาปัญหาเหล่านี้เราเรียกว่า ปัญหาการเมือง เกิดจากสาเหตุต่าง ๆ หลายสาเหตุแต่ที่สำคัญๆ มี ๕ สาเหตุคือ

๑ การผสมกันระหว่างประชาธิปไตยกับการเมืองแบบ ไทยหรือจากลักษณะ ๔ ประการที่กล่าวมาข้างต้น

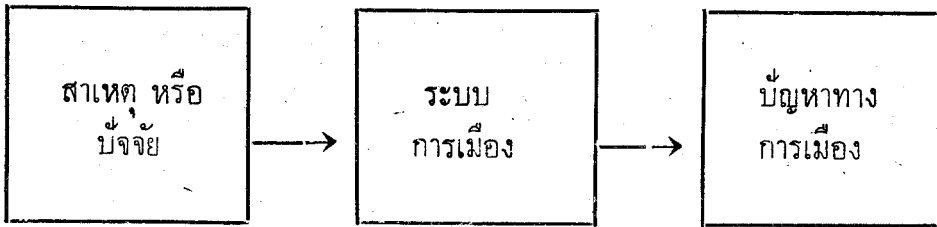
๒ การพัฒนาประเทศ

๓ ทหาร

๔ คอมมิวนิสต์

๕ เหตุทางเศรษฐกิจ

ท่านผู้อ่านบางคนคงจะไม่เข้าใจเกี่ยวกับคำสองคำคือ ปัญหาทางการเมือง กับ ปัญหาของระบบการเมือง ซึ่งสองคำนี้มีความหมายเหมือนกัน เขียนเป็นรูปได้ดังข้างล่าง



จากรูป ปัญหาทางการเมือง คือ ปัญหาของระบบการเมืองนั่นเอง แต่ที่แยกออกจากกันก็เพราะต้องการให้เห็นถึง สาเหตุ ที่แท้จริงของปัญหา (ส่วนที่ 1) สาเหตุของปัญหาทางการเมืองในบางครั้งไม่ใช่ปัจจัยทางการเมือง (Nonpolitical Factors) เช่นปัจจัยทางเศรษฐกิจ หรือคินฟ้าอากาศ แต่เมื่อปัจจัยเหล่านี้หรือสาเหตุเหล่านี้ ถูกนำเข้าสู่ระบบการเมือง ก็เป็นปัญหาทางการเมืองขึ้น เช่นความยากจนของชาวนา เป็นต้น

ดังนั้นการพิจารณาในบทความนี้ จึงมุ่งพิจารณาถึงสาเหตุของปัญหาทางการเมืองมิใช่ตัวปัญหา สาเหตุที่ว่านี้คือสาเหตุ ๕ ประการที่ยกมา ซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาทางการเมืองต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

(๑) การที่ระบบการเมืองไทยเป็นแบบผสมระหว่างประชาธิปไตยกับแบบไทยเดิม ทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองมากมาย เช่น บัญหารัฐสภา (รัฐบาลควบคุมรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนทำหน้าที่ไม่ดี ผู้แทนไม่มีอุดมการณ์ ฯลฯ) หรือปัญหาพรรคการเมือง (พรรคการเมืองมีมากเกินไป พรรคการเมืองเป็นของคณะบุคคลไม่กี่กลุ่ม พรรคการเมืองทำหน้าที่ไม่ดี การขัดแย้งภายในพรรคมีมากเกินไป ฯลฯ) นอกจากนี้ยังมีปัญหาทางการเมืองอื่น ๆ เช่นเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ของหนังสือพิมพ์ การเลือกตั้ง ฯลฯ ปัญหาทางการเมืองเหล่านี้ เกิดจากการผสมระหว่างประชาธิปไตยกับแบบไทย ซึ่งทั้งสองแบบนี้มีหลายส่วนที่เข้ากันไม่ได้ แต่ต้องมาอยู่ในที่เดียวกัน (ประเทศไทย) ดังนั้นย่อมทำให้เกิดปัญหามากมาย เหมือนเราจับคนสองคนที่ไม่ถูกกันให้อยู่ในห้องเดียวกัน ย่อมเกิดปัญหาแน่ ๆ เช่น สองคนนี้อาจจะตีรันฟันแทงกัน ในเรื่องการเมืองก็เหมือนกัน แต่เมื่อถึงจุดหนึ่ง แบบสองแบบนี้อาจจะเข้ากันได้ นั้นหมายความว่าเราจะต้องปรับแบบทั้งสองเข้าหากัน คือ

ปรับหลักการ ทฤษฎีประชาธิปไตยเข้ากับคนไทยอีกเป็นทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจของคนไทย และปรับสภาพต่าง ๆ ของไทยเข้ากับประชาธิปไตย มิใช่ประชาธิปไตยแบบไทย หรือการเมืองไทยแบบประชาธิปไตย

(2) การพัฒนาประเทศ นับเป็นสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองในปัจจุบัน เพราะการพัฒนาประเทศปัจจุบันเป็นแบบมีแผน (แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม) และให้ข้าราชการเป็นผู้นำโครงการต่าง ๆ ไปจัดทำหรือให้ข้าราชการ เป็นกลไกในการพัฒนาประเทศ การพัฒนาแบบนี้ย่อมทำให้เกิดปรากฏการณ์สองประการคือ

๑. การผูกขาดค่านโยบาย

๒. เกิดช่องว่างระหว่างผลประโยชน์แห่งชาติกับผลประโยชน์ของท้องถิ่น

กล่าวคือ รัฐบาลและข้าราชการเป็นผู้ผูกขาดนโยบายในการพัฒนาประเทศ เป็นผู้กำหนดว่าจะพัฒนาที่ไหน อะไร เมื่อไหร่ และวิธีการใด เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้บุคคลอื่น ๆ เช่น นักการเมือง ผู้สนใจ ฯลฯ ไม่สามารถเข้าไปมีส่วนกำหนดนโยบายพัฒนา ประเทศ ทั้ง ๆ ที่บุคคลเหล่านั้นเป็นผู้เห็นข้อผิดพลาด บกพร่อง หรือเป็นผู้อยู่ในเขต พัฒนา ดังนั้นจึงทำให้เกิดปัญหาทางการเมือง เช่น สมาชิกสภาผู้แทน สภาจังหวัด ฯลฯ พยายามคัดค้านโจมตี หรือพยายามทำให้โครงการพัฒนาเหล่านั้นเล็กลง ฝ่ายรัฐบาล ข้าราชการก็ไม่ยอม จึงมีการต่อต้านซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะในระดับรัฐสภา บรรดา ส.ส. หรือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน พยายามที่จะคัดค้านหรือโจมตีงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนา แต่ไม่เกิดผลอันใด นี่เป็นตัวอย่างหนึ่งเท่านั้น

ส่วนที่ว่า การพัฒนาประเทศในปัจจุบันทำให้เกิดช่องว่างระหว่าง ผลประโยชน์ ของชาติ กับ ของท้องถิ่น ก็เพราะการพัฒนาประเทศตามแผน จะต้องเน้นถึงระดับชาติ ระดับภาค หรือเน้นถึงปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) เมื่อเป็นเช่นนี้ผลประโยชน์ท้องถิ่นมักตกตะล่นไป แม้จะมีแผนพัฒนาภาค, จังหวัด แต่ก็ใช้งบประมาณ น้อย (ปี ๒๕๑๓ งบประมาณพัฒนาภาคเพียง ๘๕ ล้านเท่านั้น) ช่องว่างระหว่างผล

ประโยชน์ระดับชาติกับท้องถิ่นเอง ทำให้คนอยู่ในท้องถิ่นประสบความลำบาก ยากจนขึ้นทุกวัน ที่ดินหมดไปเรื่อย ๆ ในที่สุดก็ต้องเข้าไปข้างก็มี ปัญหาทางการเมืองก็คือประชาชนในท้องถิ่นไม่สัมพันธ์กับรัฐบาล ไม่ศรัทธารัฐบาล เกลียคังรัฐบาล หรือ สถาบันต่าง ๆ มากขึ้น ในที่สุดจะไม่ร่วมมือกับรัฐบาลหรือไปเป็นผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ นอกจากนี้จะเกิดปัญหาทางการเมืองอื่น ๆ หลายประการ แต่จะไม่พูดถึง

(๓) ทหาร เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองเท่ากับสาเหตุทั้งสามประการที่กล่าวมาแล้ว เพราะในปัจจุบัน (ในอดีตด้วย) ทหารได้เข้ามาบีบบทบาททางการเมืองจนถึงกับสามารถจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ และมีอำนาจทางการเมืองที่อาจจะกำหนดความเป็นไปต่าง ๆ ในประเทศได้ การที่ทหารบีบบทบาทหรือปกครองประเทศปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองต่าง ๆ มากมาย โดยสรุปคือ

๑. ทำให้การบริหารประเทศหนักไปทางป้องกันประเทศมากเกินไป งบประมาณส่วนใหญ่ใช้ไปสำหรับกิจการเพื่อป้องกันประเทศ และนำประเทศเข้าไปพัวพัน หรือเข้าร่วมองค์การทางทหาร (ซีโต้) พันธมิตรทางทหารกับอเมริกา ส่งทหารไปเวียดนาม เกาหลีใต้ (โดยเฉพาะการยินยอมให้อเมริกามาตั้งฐานทัพในประเทศไทย) ฝ่ายพลเรือนประชาชนทั่วไปไม่เห็นด้วยกับนโยบายเหล่านั้น และพยายามคัดค้าน แต่ไร้ผล การที่เน้นไปในทางทหารมากนัก ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมลดน้อยลงไป

๒. ปัญหาการเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองมักเป็นไปในทางใช้กำลังหรือไม่เป็นระบบ มีการปฏิวัติรัฐประหาร การยึดอำนาจ หรือไม่ทหารก็ผูกขาดอำนาจตลอดไป ระบบการเมืองที่ดีจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองหรือผู้นำโดยสันติวิธี

๓. ทำให้เป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการเมืองไปสู่ประชาธิปไตย เพราะทหารมีอำนาจกำลังคนมากมาย และเป็นระเบียบกว่าพลเรือน ทหารไม่พอใจอะไรก็ใช้อำนาจ เช่น การใช้อำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำให้ประเทศไทยขาดสถาบันทางการเมือง การเลือกตั้งไป ๑๐ ปีกว่า ๆ ทำให้กระบวนการพัฒนาเป็นประชาธิปไตยหยุดชะงักลง และขบวนการที่คนไทยปรับตัวเองเข้ากับหลักการ สาระของประชาธิปไตยหยุดลง ซึ่งก็ทำให้เข้าไปตั้ง ๑๐ ปีกว่า ๆ จึงจะเริ่มต้นอีกครั้ง

(๔) คอมมิวนิสต์ นับเป็นเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองอีกประการหนึ่ง เรื่องนี้ก็เป็นที่ทราบกันดีว่า ทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองอะไรบ้าง และมีส่วนทำให้ระบบการเมืองไทยไม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังเป็นเหตุให้ทหารเข้ามามีอำนาจทางการเมือง เพราะการมีคอมมิวนิสต์ทั้งในและนอกประเทศทำให้ทหารเชื่อว่าทหารเท่านั้นที่จะรักษาหรือปราบคอมมิวนิสต์ได้ ปัญหาทางการเมืองที่เกิดจากคอมมิวนิสต์คือ การมีอำนาจหนึ่งที่มาทำลายอำนาจของรัฐบาล ทำให้ระบบการเมืองไทยไม่สามารถพัฒนาไปเป็นประชาธิปไตยได้ ทำให้เกิดการแบ่งแยกความสัมพันธ์กับรัฐของประชาชน ทำให้การบริหารประเทศเน้นไปในการปราบคอมมิวนิสต์ จนทำให้นโยบายด้านเศรษฐกิจลดความสำคัญลง ฯลฯ

(๕) ความยากจน การไม่มีที่ดิน และการเพิ่มประชากรหรือสาเหตุทางเศรษฐกิจเป็นสาเหตุประการสุดท้ายที่ทำให้เกิดปัญหาการเมือง และก็เป็นที่น่าสนใจกันดีแล้วว่า สาเหตุทางเศรษฐกิจ เช่น ความยากจน การทุจริตของนายทุน การไม่มีงานทำ ฯลฯ ทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองอะไรบ้าง ดังนั้นจะไม่ขอพูดถึง

ที่กล่าวมาทั้งหมด เป็นเพียงการวิเคราะห์และอธิบายให้เห็นปัญหาสำคัญ ๆ ของระบบการเมืองไทย ซึ่งคงทำให้ท่านผู้อ่านได้ประโยชน์พอสมควร :-



หมายเหตุ บทความนี้ถอดความมาจากสุนทรพจน์ของท่านประธานาธิบดี จูเลียส ไนเยรี แห่ง ทานเซเนียอันเป็นประเทศด้อยพัฒนาในแอฟริกา ลักษณะของความคิดเป็นไปในรูปวิจารณ์ และตั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบการศึกษาของทานเซเนียในปัจจุบันซึ่งมีปัญหาหลายประการคล้ายคลึงกับประเทศไทยเรา

ฉะนั้นจึงหวังว่า ผู้อ่านคงจะได้รับ ทักษะ ที่มีเหตุผล จากบทความนี้ ไปพิจารณาประกอบกับลักษณะของระบบการศึกษาที่เรามีอยู่ อาจจะช่วยให้มองปัญหาได้ชัดยิ่งขึ้น

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล

ผู้เรียบเรียง

## การศึกษาเพื่อความอยู่รอดของชาติ

มวลชนมักจะเรียกร้องให้มีการศึกษามากขึ้นอยู่เสมอ โดยไม่เคยหยุดคิดว่า การศึกษานั้นมีเพื่ออะไร เสียงวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ ก็เป็นเพียงผิวเผินมิได้พิจารณาที่รากฐานของระบบที่มีอยู่ว่าเหมาะสมถูกต้องสักเพียงใด ทั้งนี้เพราะเราถูกอบรมให้คิดถึงการศึกษาอยู่เพียงรูปของโรงเรียน หลักสูตรและครูบาอาจารย์ ไม่ว่าจะปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มบุคคล จะคิดอยู่เสมอว่า การศึกษาคือการฝึกฝนทักษะในงานต่าง ๆ เพื่อให้มีรายได้สูงในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่

ฉะนั้น น่าจะถึงเวลาแล้วที่เราสำรวจว่าการลงทุนทางการศึกษาที่เป็นอยู่ปัจจุบันนั้นเหมาะสมกับสังคมที่ยากจนของเราสักเพียงใด เราควรจะถามตัวเองอีกครั้งหนึ่งว่าการศึกษานั้นมีไว้เพื่ออะไร และควรตระหนักว่าในสภาพที่เราเป็นอยู่นั้น การทุ่มเทเงินทองมหาศาลเพื่อเยาวชนเพียงไม่กี่คน ในขณะที่หลายคนยังไร้การศึกษานั้นเป็นสิ่งที่ไม่สมเหตุสมผล เว้นแต่ว่า ผลที่ได้รับจะคุ้มค่าและสอดคล้องกับความจำเป็นของสังคม

การที่เราไม่มีโรงเรียน มิได้หมายความว่าเราไม่มีการศึกษา หากคนในยุคนั้น เรียนรู้อะไรต่าง ๆ จากการดำรงชีวิตและการทำงาน ไม่ว่าจะในครอบครัวหรือตามไร่นาเขาเหล่านั้นจะเรียนรู้ ถึงเทคนิคการทำงานที่ สังคมมีอยู่ ตลอดจน พฤติกรรม ที่สังคมมุ่งหวังให้ สมาชิกปฏิบัติตามเขาเรียนรู้เกี่ยวกับการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์จากการปฏิบัติที่แท้จริง เขาได้รู้ถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ของบ้านเมืองจากผู้เฒ่าผู้แก่การกระทำเช่นนี้ก็ถือเป็นการศึกษาในรูปที่ไม่เป็นทางการซึ่งผู้ใหญ่ทุกคนมีส่วนให้ ความรู้แก่ เขาชน ในด้าน ที่แตกต่างกันไป

แต่การศึกษาที่เรา รับมาจากพวกยุโรปตะวันตกนั้นมี พื้นฐานอยู่บนระบบอาณานิคมและลัทธิทุนนิยมซึ่งเน้นหนักที่สัญชาติญาณ ความเห็นแก่ตัวของมนุษย์มิใช่สัญชาติญาณแห่งการร่วมมือซึ่งกันและกัน ฉะนั้นการศึกษาในระบบนี้จึงสนับสนุนคนแข็งแรงให้ครอบงำคนอ่อนแอ ก่อให้เกิดทัศนคติแห่งความเหลื่อมล้ำค่าสูง ระบบการศึกษาปัจจุบันมิใช่การส่งทอดค่านิยมและวิทยาการจากสังคมของเราไปสู่คนรุ่นใหม่ หากเป็นเครื่องมือให้คนกลุ่มน้อยก้าวไปสู่อำนาจในสังคม

ด้วยเหตุนี้ ปัญหาที่เราเผชิญ อยู่จึงเป็นเรื่อง ความสัมพันธ์ ระหว่าง การศึกษากับเป้าหมายของสังคมการศึกษา นั้นจะต้องสอดคล้องกับลักษณะมองสังคมที่เราปรารถนา คือสังคมที่ปราศจากการเอารัดเอาเปรียบมีความเสมอภาคและนับถือในศักดิ์ศรีของมนุษย์ เมื่อกำหนดวัตถุประสงค์เหล่านี้ไว้แล้ว เราต้องหันมาดูสภาพความเป็นจริงของสังคมเสียก่อน แล้วจึงใช้สิ่งที่เรามีอยู่ไปในทิศทางที่ต้องการ ประเทศของเรายากจนและมีเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรม เรามีทุนน้อยสำหรับโรงงานใหญ่โตทำงานด้วยเครื่องจักรทันสมัย ตลอดจน คนที่มีความชำนาญก็ยังขาดแคลน สิ่งเดียวที่เรามีคือมวลชนที่เต็มใจที่จะทำงานหนักเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ฉะนั้นการศึกษาของชาติต้องมุ่งไปที่เขาเหล่านั้น เพราะเขาเหล่านั้น เป็นสิ่งเดียวที่ประกันความสำเร็จหรือล้มเหลวของส่วนรวม เราต้องใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ด้วยจิตสำนึกที่ว่าสังคมเราต้องอยู่รอดและเป็นตัวของตัวเอง เราอาจจะก้าวช้าแต่มั่นคง ความก้าวหน้าของเราต้องเป็นความก้าวหน้าของคนทุกคน มิใช่เปลือกความเจริญที่ตั้งโชว์ไว้ในเมืองหลวง ขณะที่ประชากรส่วนใหญ่ยังจมอยู่ในปลักแห่งความยากจน

นี่คือสิ่งที่ระบบการศึกษาของเราต้อง สนับสนุนเราจะต้องสร้างคนหนุ่มสาวที่จะ มาสร้างสรรค์และพัฒนาสังคมที่ทุกคนมีโชคชตาาร่วมกัน สังคมที่ความก้าวหน้าวัดกันด้วย ระดับความเป็นอยู่ของมนุษย์ มิใช่วัดด้วยชื่อเสียงหรือวัตถุฟุ่มเฟือยไม่ว่าของเอกชนหรือ หรือรัฐบาล ระบบการศึกษาจะต้องสร้างคนให้นับถืออาชีพทุกชนิดไม่ว่าข้าราชการ ช่างนา หรือวิศวกร มิใช่สร้างคนให้เพียงผยองทางปัญญาามองข้ามความสำคัญของผู้ทำงานใน ระดับหรือประเภทอื่น

หน้าที่ของการศึกษาก็อย่างหนึ่งคือสอนให้คนคิด มีความสามารถในการให้ เหตุผล พิจารณาว่าสิ่งใดควรรับมาใช้หรือไม่ควร สามารถแม้กระทั่งจะไต่ถามตรวจสอบ การทำงานของรัฐบาลได้ การศึกษาในระบบประชาธิปไตย จักต้องผลิตเยาวชนผู้มั่นใจ ในสถานภาพของตน เป็นเสรีชนอย่างแท้จริงที่จะพิจารณาเพื่อนมนุษย์จากผลงานมากกว่า ผลที่เขาได้รับจากงาน

การศึกษามีส่วนทำให้เกิดช่องว่างระหว่างเยาวชนกับสังคมด้วยเหตุผล หลายประการ คือ

ประการแรก การศึกษาแบบนี้มีพื้นฐานที่จะสร้างพวกชนชั้นนำกลุ่มน้อย (Elite) โดยใช้การศึกษาเป็นบันไดคัดเลือก โรงเรียนประถมเป็นบันไดสู่มัธยมจากมัธยมสู่มหา วิทยาลัย โดยแต่ละชั้นเกือบจะไม่มีจุดในตัวเอง การศึกษาเหมือนการแข่งขันแบบแพ้คัด ออกผู้ที่ก้าวไปได้สูงเหมือนผู้ชนะที่มีรางวัลงานสับขายรายได้สูงตลอดจนเกียรติยศและศักดิ์ศรี

ประการต่อมา การศึกษาแยกเด็กออกจากชีวิตจริงในสังคมตั้งแต่อายุน้อยให้ ผันผนทางวิชาการที่มีใ้สอดคล้องกับงานจริง ๆ ในสังคม ถึงแม้พ่อแม่ยากจนเด็กก็มีได้ มีส่วนล้มรสหรือช่วยพ่อแม่ทำงาน แต่กลับถูกสอนให้รังเกียจงานหนัก ให้ปฏิเสธข้อเท็จ จริงเกี่ยวกับความลำบากของชีวิต จะเริ่มทำงานก็ต่อเมื่อเรียนจบสถาบันการศึกษา บุคคล ที่แม้จะมีงานทำหรือมีความสามารถอยู่แล้วยังชวนชวายที่จะเรียนมหาวิทยาลัยเพียงเพื่อให้ ได้ปริญญาบัตรในแขนงใดก็ได้เป็นใบเบิกทาง

ประการที่สาม การศึกษาแบบที่เป็นอยู่ทำให้สังคมทอทั้งผู้ที่ทำงานในชีวิตจริงให้เสียเปรียบกว่าพวกมีประกาศนียบัตรทั้ง ๆ ที่ความสามารถทัดเทียมกัน ทั้งนี้มิได้ดูถูกว่าสถาบันผลิตคนได้ไม่มีคุณภาพ แต่หมายความว่า คนเราควรจะมีมองที่ความสามารถมากกว่าสิ่งอื่น ประสิทธิภาพอย่างเดียวกันมิได้ทำให้คนฉลาดกว่าคนอื่นเสมอ และความรู้จากตำรา และห้องทดลองอย่างเดียวกันมิได้เป็นเช่นนั้นเช่นกัน

ประการสุดท้าย การศึกษาระบบปัจจุบันมีผลเสียทางเศรษฐกิจมากเมื่อเทียบกับฐานะของประเทศเราเราต้องทุ่มเทเงินทองสร้างอาคารเรียนทันสมัย ซื่ออุปกรณ์และเครื่องอำนวยความสะดวกมาให้เด็กได้ดูในห้องทดลองอาจจะวันละชั่วโมง ซึ่งถ้าดำเนินไปในรูปนี้ เราจะไม่มียุทธศาสตร์การศึกษาให้กับคนทั้งประเทศได้ ยิ่งไปกว่านั้นระบบปัจจุบันยังคงเอาแรงงานของคนหนุ่มสาวบางกลุ่มไปทำให้เขาหมดโอกาสที่จะให้สังคมกลายเป็นผู้บริโภครุ่นแต่ถ่ายเดียว โดยเฉพาะผลิตที่เขากินใช้นั้นยังถือว่ามาจากผู้ที่อ่อนแออันไม่สามารถจะเรียนต่อสูง ๆ ได้ จึงต้องออกไปทำงาน ภาวะเช่นนี้ร้ายแรงยิ่งกว่าสังคมตะวันตกเพราะในสังคมเหล่านั้นเยาวชนที่กำลังถูกอบรมให้รักงานและหารายได้ไปช่วย ขณะที่ในสังคมของเราอยู่ในลักษณะตรงกันข้าม

ลักษณะที่เป็นอยู่นั้นไม่พึงปรารถนา และถ้าจะเปลี่ยนแปลงก็จะต้องเปลี่ยนไปใน ๓ ด้าน คือ

- หลักสูตร
- การจัดรูปของการศึกษา
- การกำหนดอายุนักเรียน

การเปลี่ยนแปลงใด ๆ พึงคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย ทุกสตางค์ที่ลงทุนทางการศึกษานั้นเป็นเงินที่อาจเอาไปใช้ทางอื่น เช่นลงทุนทางอุตสาหกรรมหรือบริการสาธารณสุขได้ สังคมของเราไม่อาจทุ่มเททุนให้แก่การศึกษามากกว่านี้อีก ฉะนั้นเราต้องแสวงหาทางเลือกที่สิ้นเปลืองน้อยลง มิใช่เพิ่มพูนโรงเรียนแบบที่เป็นอยู่ให้มากต่อไป

ปัญหาเรื่องเด็กเรียนจบ ชั้นประถมแล้ว ไม่ได้เรียนต่อก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนมากมายเพราะเด็กเหล่านั้นอายุน้อยและมีจำนวนมาก และไม่มีความรู้ทางวิชาชีพใด ๆ ฉะนั้นการแก้ปัญหา ข้อนี้จะต้องกำหนดอายุเด็กที่เข้าเรียนให้สูงขึ้น เพื่อให้เด็กเป็นผู้ใหญ่มากขึ้นเมื่อเรียนจบ และสามารถจะเรียนรู้ได้เร็วขณะอยู่ในโรงเรียนซึ่งอาจกำหนดปีที่เรียนให้น้อยลงได้

การแก้ปัญหาด้วยวิธีนี้หมายความว่า โรงเรียนประถมจะต้องสมบูรณ์ในตัวเอง มิใช่ว่าจะเป็นเพียงสถานที่เตรียมเด็กไว้สำหรับโรงเรียนมัธยม แต่ต้องเป็นแหล่งเตรียมเด็กให้ออกไปดำรงชีวิต สำหรับคนที่จะก้าวไปสู่การศึกษาชั้นสูงนั้นมีเพียงเหตุผลเดียว คือ ชนิดของงานที่เขาจะทำให้สังคมต้องอาศัยการฝึกฝนกันควมามากกว่าคนอื่น มิใช่ว่าเรียนสูงเพื่อความก้าวหน้าของตนเองแต่อย่างเดียว เราฝึกฝนมาตลอดที่ปล่อยให้เด็กจบชั้นประถมไร้ความรู้ในวิชาชีพทั้ง ๆ ที่เขาเหล่านั้นเป็นเสียงส่วนใหญ่ของสังคม

ระบบการศึกษาใหม่ของเราควรจะทำให้ความสำคัญของการสอบน้อยลง ถึงแม้การสอบจะมีผลอยู่บ้างแต่ผลเสียก็มากทีเดียว เช่นจำกัดขอบเขตของการแสวงหาความรู้ แบ่งกลุ่มเด็กทำให้เกิดผลเสียทางจิตใจทั้ง ๆ ที่บางครั้งกะแนนมิใช่สิ่งวัดความสามารถและความคิดได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้การสอบยังบิดเบือนวัตถุประสงค์ของการศึกษา คือแทนที่ครูอาจารย์จะเน้นที่ความรู้โดยตรงกลับเน้นให้เด็กสอบได้ โดยเฉพาะเมื่อมีการสอบคัดเลือกแข่งขันในหมู่โรงเรียนต่าง ๆ เพื่อการศึกษาชั้นสูงขึ้น ครูจะใช้เวลาส่วนใหญ่เสาะหาข้อสอบเก่า ๆ มาให้เด็กทำเพื่อให้ชนะโรงเรียนอื่นเท่านั้น

หลักสูตรของโรงเรียนประถมจะต้องเปลี่ยนไปด้วย เดิมมาเราสอนพื้นฐานทางวิชาการราวกับว่าเด็กทุกคนจะได้เรียนเป็น หมอ วิศวกร หรือนักบริหาร ซึ่งผิดมากเพราะเด็กส่วนใหญ่มิได้ก้าวพ้นถึงขั้นนั้น จึงไม่มีโอกาสใช้วิชาการดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ วิชาที่สอนจะต้องเปลี่ยนเป็นการฝึกฝนการดำรงชีวิต การฝึกงานฝีมือตลอดจนการถ่ายทอดค่านิยมในสังคม เป็นความรู้ที่เด็กเอาไปใช้ได้ทันที มิใช่จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อเข้ามหาวิทยาลัย

เพื่อให้คล้อยตามกับการเปลี่ยนแปลงหลักสูตร โรงเรียนจะต้องเปลี่ยนฐานะเป็นชุมชนที่นักเรียน อาจารย์และคนงานอยู่ร่วมกันเหมือนพ่อแม่กับลูกและญาติพี่น้อง หน่วยทางการศึกษา จะต้องเป็น หน่วยเศรษฐกิจด้วย คือ โรงเรียน จะต้องเป็นหน่วยผลิตสินค้าและบริการเพื่อความอยู่รอดของตนเองและเพื่อเสริมสร้างรายได้ประชาชาติ

ทั้งนี้มิได้หมายความว่า โรงเรียน จะต้องมี ไร่ นา หรือ โรงงาน ไว้เพื่อฝึกเด็กไปสู่อาชีพดังกล่าวโดยตรง แต่หมายความว่าโรงเรียนควรมี ไร่ นา และ โรงงาน เพื่อให้ครูและนักเรียนได้ทำงานช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการศึกษา ส่วนนี้ ชั่วโมงเรียนนี้อาจจะศึกษาอย่างอื่นก็ได้

ด้วยวิธีนี้ นักเรียนจะมีส่วนจัด ความยากจนของชาติ ด้วยการที่พ่อแม่ ไม่ต้องลำบากส่งเสีย จึงทำให้สามารถนำรายได้ไปใช้ทางอื่นได้ เด็กจะมีโอกาสเรียนรู้ทั้งในตำราและชีวิตจริงที่ต้องต่อสู้เพื่อความอยู่รอด ถ้าโรงเรียนผลิตได้ก็รายได้ก็มากขึ้นสวัสดิการก็ดีขึ้น นักเรียนจะได้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างงานกับความสบาย นอกจากนี้ยังฝึกให้เยาวชนหัดบริหารงานกันเองอย่างจริงจังมิใช่ทำเล่นเป็นเพียงกิจกรรมนอกหลักสูตรทั้งที่เป็นอยู่

สำหรับในควเมืองที่โรงเรียนไม่สามารถจะมี ไร่ นา ได้ โรงเรียนอาจจะทำเกี่ยวกับผลิตอย่างอื่นหรืออาจจะส่งนักเรียนไปยังชนบทบ้างสักช่วงหนึ่งของปี และสำหรับเด็กประถมซึ่งอาจจะรับผิดชอบมากเท่ากับเด็กมัธยมไม่ได้ ก็ควรจะดำรงชีวิตให้ใกล้เคียงกับคนในหมู่บ้านที่ตนสังกัดมากที่สุด ควรจะมีส่วนร่วมในการงานของครอบครัวตลอดจนควรเปิดโอกาสให้ชาวบ้านเข้ามีส่วนร่วมในโรงเรียนด้วย

การจัดรูปโรงเรียนแบบใหม่นี้จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงในการจัดองค์การด้วย เช่น การเปิดเทอมจะมีระยะยาวเหมือนปัจจุบันไม่ได้เพราะพืชพันธุ์ หรือสัตว์เลี้ยงจะเสียหาย ไม่มีคนดูแล ฉะนั้นจะต้องจัดระบบใหม่ซึ่งอาจจะผลัดเปลี่ยนกันมีวันหยุดในหมู่นักเรียนก็ได้

การศึกษาเป็นสิ่งที่ประเทศจัดให้เยาวชนก็เพื่อสร้างเยาวชนมารับใช้ประเทศ  
ฉะนั้นขอให้เยาวชนของเราจงหยิ่งในตัวเอง เป็นเสรีชนที่สามารถอยู่รอดได้ด้วยตัวเอง  
ตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบที่ตนมีในฐานะส่วนหนึ่งของสังคม

จูเลียส ไนเซรี

มีนาคม ๑๙๖๗

---

ด้วยอภินันทนาการจาก

สำนักงาน ปิตีศิริ ทนายนความ

31/1 ถนนเฉลิมเขตร 2 ตำบลเทพศิรินทร์ อำเภอป้อมปราบฯ จังหวัดพระนคร

โทร 815032, 810520

ทนายนความและผู้สอบบัญชีประจำ

บ.ร.ว. ปิตีศิริ เกษมสันต์ น.บ. น.บ.ท

นายเสวี วิวัฒน์พนชาติ พณ.บ. บช.บ. (ม.ธ)

นายชนิส อมรธรรม น.บ. น.บ.ท.

นายโกเมนทร์ เกียรติปานอภิกุล น.บ.

นายพิชัย สาลีเจริญ น.บ.

นายอมร คุณะเกษม น.บ.

ด้วยอภินันทนาการจาก





ห้างหุ้นส่วนจำกัด

ท่งเอี๊ยะฮง

ส่งสินค้าขาเข้า

เลขที่ 57/3-4 ถนนสุกร อำเภอสามพันขวดคี

พระนคร

จำหน่ายเครื่องเหล็กทองเหลืองต่าง ๆ

โทร 37663, 33833

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

THAI SILK HOME INDUSTRIES

71/2 หมู่ 14

บางขุนเทียน จังหวัดธนบุรี

With The Compliments

Of

**TRANS ASIA TRAVEL**

On The Auspicious Occasion Of The Academic Seminar Held

Among Five Universities

If You Like To See Germany And Europe,

T.A.T Render You A Charter

Flight Service Every Wednesday And Thursday.

Call to T.A.T

Mr. H. Grossmann (Manager)

Mr. Sunthorn Noomprasit (ASST.)

113/4-5 Suriwong Rd, Bangkok, Tel 34618

## SIAM GEMS

138/1 PETCHBURI ROAD

BANGKOK, THAILAND

TEL. 816038, 817198

สยาม เจมส์

138/1 ถนนเพชรบุรี พระนคร

โทร. 816038, 817198

**The Best Gifts For All Occasions**

**We Specialize In the Finest Jewels**

Genuine star sapphires and all kinds of precious stones  
also hand carved ivory products, leather goods silverware and souvenirs

**Retail Wholesale. Import & Export**

## บทบรรณกร

**จากภาพ** ทุก ๆ ชีวิตกำลังรอคอยด้วยความหวัง เพื่อการมีชีวิตรอดต่อไป แต่น้อย  
ชีวิตนักที่จะยอมเสียสละเพื่อพวกเขาและชาวไทยอื่น ๆ บนพื้นแผ่นดินเดียวกัน  
ประเทศนี้อาจไม่ใช่ของท่านเพียงคนเดียว แต่ข้าพเจ้าเชื่อว่าท่านพร้อมที่จะเป็น  
ส่วนหนึ่งของมัน !

**บทความ** “ปัญหาของไทย” เป็นหนังสือวิชาการประกอบการสัมมนาระหว่างนิสิต  
นักศึกษา ห้ามหาวิทยาลัย เพื่อแนะแนวทางการแก้ปัญหาสำหรับประเทศไทย  
เนื่องด้วยเวลาอันจำกัด บทความส่วนใหญ่จึงเป็นบทความได้เคยตีพิมพ์มา  
แล้ว ซึ่งฝ่ายจัดทำได้พิจารณาเห็นว่า บทความเหล่านี้คงจะเป็นประโยชน์อย่าง  
ยิ่งทั้งในด้านข้อมูล และการวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ แก่ผู้ร่วมสัมมนา  
การดำเนินงานครั้งนี้ ได้รับความร่วมมือ และการอนุเคราะห์จากบุคคล  
และองค์การต่าง ๆ จึงขอขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย



เทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ

บรรณกร

รายนามกรรมการจัดสัมมนาระดับนักศึกษา  
ว่าด้วยปัญหาของประเทศไทย

ประธาน -

หาหน

๐๐๖๑๔๒

๕๕๕.๓๐๘

ปัญหาของประเทศไทย

เลขานุการ

ป.๑๓

เหรียญก

น.๓

ประชาสัมพันธ์

ปฏิคม

เอกสาร

ที่ปรึกษาทางวิ

กรรมการกลา

บรรณกร

กองบรรณกร

วิชัย บำรุงฤทธิ์

จำลอง ชูเกลียง

ธีระชัย เขียวสรพรชัย

■ พิมพ์ที่ **วชิรนครการพิมพ์**  
■ 364 ถนนพระสุเมรุ ใกล้สี่แยกวันชาติ พระนคร โทร. 818207  
■ นายทวีชัย วชิรนครานนท์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา พ.ศ. 2514