



บทที่ 1

บทนำ

### ความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักในการปกครองประเทศมาแล้ว จำนวน 15 ฉบับ (ไม่รวมรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมในลักษณะปลีกย่อย) การประกาศใช้ และการยกเลิกรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยการใช้กำลังเข้ายึดอำนาจในลักษณะของการทำรัฐประหาร การประกาศใช้รัฐธรรมนูญและการยกเลิกรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการปกครองประเทศ จึงเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองของไทยอย่างหนึ่ง ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาระบบรัฐธรรมนูญของไทยอย่างรุนแรง

โดยทั่วไป อาจเป็นที่เข้าใจกันว่ารัฐธรรมนูญมีจุดมุ่งหมายเพื่อจำกัดอำนาจ และการกระทำของรัฐบาล แต่ในความเป็นจริงแล้ว รัฐธรรมนูญของไทยส่วนมากเป็นแค่เพียงเครื่องมือในการรักษาอำนาจและสิทธิของอำนาจของผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองเท่านั้น หลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนหรือมาจากประชาชน ซึ่งมักจะกล่าวอ้างไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ จึงเป็นเพียงคำกล่าวทางทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ หากไม่เป็นการร่างขึ้นมาด้วยความหวาดกลัวต่ออำนาจของฝ่ายบริหาร

ก็มักจะร่างขึ้นมาเพื่อเอาใจฝ่ายบริหารหรือผู้ที่กุมอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญของไทยที่ผ่านมา จึงเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่ทำให้กลุ่มผู้ที่มีอำนาจได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองได้โดยชอบธรรมและต่อเนื่อง หลักการในรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้เสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยสันติวิธีตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก เสถียรภาพของรัฐบาลจึงอาจมีอยู่ในช่วงระยะเวลาที่กลุ่มผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองยังไม่แตกแยกกัน แต่เมื่อใดก็ตามที่มีความขัดแย้งกันในเรื่องของผลประโยชน์ กลุ่มผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองก็จะใช้กำลังเข้ายึดอำนาจด้วยการทำการรัฐประหาร โดยอ้างเหตุผลว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ จากนั้น ก็จะร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มของตนได้เข้ามามีอำนาจทางการเมืองโดยชอบธรรมต่อไป<sup>2</sup> จากลักษณะดังกล่าว ทำให้หลักการในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ถูกกำหนดทิศทางให้มีหลักการที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ที่มีอำนาจทางการเมือง ที่หมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกันมาปกครองประเทศในแต่ละยุคแต่ละสมัย รัฐธรรมนูญจึงสะท้อนให้เห็นถึงสภาพความเป็นจริงทางการเมืองที่เป็นอยู่ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ดังที่ฮาร์โรลด์ ลาสกี (Harold Laski) กล่าวว่า "รัฐธรรมนูญจะสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของสมัยที่รัฐธรรมนูญนั้นถูกสร้างขึ้นเสมอ"<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, "รัฐธรรมนูญกับเสถียรภาพทางการเมืองไทย," วารสารสังคมศาสตร์ 17 (ตุลาคม - ธันวาคม 2523) : 81-82.

<sup>2</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพมหานคร : ดวงดีการพิมพ์, 2524), หน้า 73.

<sup>3</sup> Harold Laski, A Grammar of Politics (London : George Allen & Unwin, 1938), p.307, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

กรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 : รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2521 ถูกร่างและจัดทำขึ้นมาภายหลังการทำกรรมาธิการรัฐประหารของคณะทหารซึ่งเรียกตัวเองว่า "คณะปฏิวัติ" เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 โดยอ้างเหตุผลว่ารัฐบาลของ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร บริหารราชการแผ่นดินผิดพลาด และรัฐธรรมนูญฉบับเดิม (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519) ไม่เหมาะสม ภายหลังการทำกรรมาธิการรัฐประหาร คณะปฏิวัติได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และแต่งตั้ง พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญการปกครอง ได้กำหนดแนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรไว้ โดยได้กำหนดเงื่อนไขในการจัดทำรัฐธรรมนูญไว้ว่า ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะมีขึ้นภายในปีพุทธศักราช 2521 หรืออย่างช้าที่สุดภายใน 120 วัน นับแต่วันสิ้นปีพุทธศักราช 2521<sup>4</sup>

รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 มีโครงสร้างและสาระสำคัญที่กำหนดขึ้นมาจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญ 3 ฝ่าย คือ คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยกลุ่มทหาร) ดังนั้น แนวทางและขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญ จึงอยู่ภายใต้การกำกับและควบคุมของคณะทหาร ทั้งนี้โดยผ่านทางกลไกของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แม้คณะทหารจะมีแนวโน้มที่ประนีประนอมและผ่อนปรนต่อกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย แต่การประนีประนอมและผ่อนปรนของคณะทหารดังกล่าว ก็แฝงไว้ด้วยเจตนารมณ์ทางการเมืองอย่างแน่วแน่ที่จะรักษาบทบาทและสิทธิของตน

---

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520, คำปรารภ มาตรา 6 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 12.

ทางการเมืองของตนให้คงอยู่ต่อไป<sup>5</sup>

โดยทั่วไป ร่างรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 มิได้มีโครงสร้างและสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นแต่อย่างใด กล่าวคือเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้งและมีสิทธิเสรีภาพอื่นพอสมควร ตราบเท่าที่ยังไม่มีการใช้สิทธิเสรีภาพนั้นให้มีผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาล นอกจากนั้น แม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ แต่ในความเป็นจริง ไม่ค่อยมีผลในทางปฏิบัติมากนัก เพราะรัฐบาลมีวุฒิสภาคอยช่วยค้ำจุน ในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้ว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จะถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากเกี่ยวกับการกำหนดบทบัญญัติบางประการ ซึ่งถูกมองว่าไม่เป็นประชาธิปไตยไว้รัฐธรรมนูญ แต่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดกติกาและกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตยบางประการเอาไว้ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องเหล่านี้ ก็ถูกคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกือบทั้งหมด จะยังคงมีเหลืออยู่บ้าง ก็เป็นเพียงตัวบทบัญญัติบางมาตราที่ถูกยกเว้นเอาไว้โดยบทเฉพาะกาล การแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ อาจจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากการพยายามที่จะปิดโอกาสสมาชิกพล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ ซึ่งเป็นประธานสภานโยบายแห่งชาติ ก้าวขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ที่สำคัญก็คือคณะปฏิวัติยังต้องการที่จะมีอำนาจทางการเมืองสืบต่อไป โดยอาศัยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นเครื่องมือ ความต้องการที่จะสืบทอดอำนาจของคณะปฏิวัตินี้ จึงมีส่วนทำให้เจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ขัดกับเจตนารมณ์และ

---

<sup>5</sup> เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2529), หน้า 391-392.

หลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่หลายประการ<sup>6</sup> กล่าวคือในระยะเวลา 4 ปีแรกของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีการบัญญัติในบทเฉพาะกาล ยกเว้นการปฏิบัติตามหลักการที่กำหนดไว้ในตัวบทของรัฐธรรมนูญไว้หลายประการด้วยกัน ยังผลให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยในระยะเวลา 4 ปีแรก มีความเป็นประชาธิปไตยเพียงครั้งเดียว ซึ่งในที่สุด เมื่อใกล้จะสิ้นสุดบทเฉพาะกาล ก็เกิดความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยที่ต้องการมีอำนาจทางการเมืองต่อไป กับกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยที่ต้องการใช้นโยบายประชาธิปไตย จนเกือบจะกลายเป็นชนวนแห่งความวุ่นวายทางการเมืองในเดือนมีนาคม 2526

**กรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 :** รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2534 ถูกร่างและจัดทำขึ้นมาภายหลังการทำการรัฐประหารของคณะทหารซึ่งเรียกตัวเองว่า "คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ" เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยอ้างเหตุผลว่า รัฐบาลของพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ บริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน อีกทั้งไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้<sup>7</sup> ภายหลังการทำการรัฐประหาร คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 และแต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี

---

<sup>6</sup> ชาญุณี วัชรพุกก์, "ประชาธิปไตยแบบไทย : บทศึกษาผลการนำแนวคิดและกลไกระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุณวุฒิปรัชญา ภาควิชาการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 265-267.

<sup>7</sup> คู "ประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ", (24 กุมภาพันธ์ 2534).

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญการปกครอง ได้กำหนดแนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรไว้ โดยได้กำหนดเงื่อนไขในการจัดทำรัฐธรรมนูญไว้ว่า ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะมีขึ้นภายในปีพุทธศักราช 2534 หรืออย่างช้าที่สุดภายใน 120 วัน นับแต่วันสิ้นปีพุทธศักราช 2534<sup>8</sup>

รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 มีโครงสร้างและสาระสำคัญที่กำหนดขึ้นมาจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญ 3 ฝ่าย คือ คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยกลุ่มทหาร) เช่นเดียวกับการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 โดยทั่วไป ร่างรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 จึงมิได้มีโครงสร้างและสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ซึ่งคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยึดถือเป็นแนวทางในการร่างมากนัก

ในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้ว่าคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญจะได้พยายามกำหนดหลักการขึ้นมาใหม่บางประการ เช่น คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ และผู้ตรวจการของรัฐสภา เป็นต้น และได้กล่าวอ้างว่ามีกติกาและกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่หลายประการในร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพยายามหามาตรการมาควบคุมและดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมในรูปของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรง ว่ามีพิมพ์เขียวหรือใบสั่งจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ทั้งนี้ เนื่องจากมีบทบัญญัติบางมาตราในร่างรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติสามารถสืบทอดอำนาจทางการเมืองได้อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้รับฟังคำวิพากษ์วิจารณ์และข้อเสนอแนะบางประการ

---

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534, คำปรัรณ มาตรา 6 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 13.

จากกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยอยู่บ้างเหมือนกัน เช่น ประเด็นของมาตรา 27 ที่ว่าด้วยอำนาจพิเศษของประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและนายกรัฐมนตรี และ ประเด็นของวิธีการเลือกตั้ง เป็นต้น

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ก็มีคำวิพากษ์วิจารณ์ว่า คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นร่างทรงของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่จะพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามความต้องการของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เนื่องจากเมื่อพิจารณาจากเหตุผลของการทำรัฐประหาร ทำให้คาดหมายกันว่าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ยังคงมีเจตนารมณ์ที่จะมีอำนาจทางการเมืองสืบต่อไปอีกโดยอาศัยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นเครื่องมือ เหมือนดังที่คณะปฏิวัติเคยใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 เป็นเครื่องมือในการสืบทอดอำนาจทางการเมืองมาแล้ว นอกจากนี้ ข้อเสนอของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้งที่เป็นหลักการใหม่และหลักการที่เป็นประชาธิปไตย ก็ได้ถูกคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกือบทั้งหมด จะยังคงมีเหลืออยู่บ้าง ก็เป็นเพียงตัวบทบัญญัติบางมาตราที่ถูกยกเว้นเอาไว้โดยบทเฉพาะกาล เช่นเดียวกับการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 การแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว อาจจะเป็นผลมาจากการที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติยังต้องการที่จะมีอำนาจทางการเมืองสืบต่อไปโดยอาศัยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นเครื่องมือ ความต้องการที่จะสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติดังกล่าวนี้ จึงมีส่วนทำให้เจตนารมณ์ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ขัดกับเจตนารมณ์และหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่หลายประการ ยังผลให้ระยะเวลา 6 เดือนกว่าของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2534 ก่อให้เกิดความไม่พอใจขึ้นในกลุ่มบุคคลที่ยึดมั่นในประชาธิปไตยและนำไปสู่ความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย ซึ่งต้องการที่จะมีอำนาจทางการเมืองสืบต่อไปกับกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย ที่ต้องการใช้นโยบายประชาธิปไตยในการปกครองประเทศ จนกลายเป็นชนวนแห่งความวุ่นวายทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม 2535

จากลักษณะและพฤติกรรมดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่า ในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กับปีพุทธศักราช 2534 มีประเด็นสำคัญที่น่าสนใจมาศึกษาเปรียบเทียบกัน เป็นอย่างยิ่งว่ามีความเหมือนกันและแตกต่างกันหรือไม่และอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นสำคัญในขั้นตอนของการก่อตัวของร่างรัฐธรรมนูญ ขั้นตอนของการยกร่างรัฐธรรมนูญ และขั้นตอนของการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะได้อธิบายถึงรายละเอียดต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบขั้นตอนของการก่อตัวของร่างรัฐธรรมนูญ ในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับสภาพการณ์ทางการเมือง และเหตุปัจจัยที่ใช้อ้างเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิม หลักการสำคัญและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว และขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบขั้นตอนของการยกร่างรัฐธรรมนูญ ในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ภาพรวม) บทบาทและพฤติกรรมในการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติการของกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ และความเป็นประชาธิปไตยของร่างรัฐธรรมนูญ
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบขั้นตอนของการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภาพรวม) บทบาทและพฤติกรรมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปฏิบัติการของกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ และความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญ

### สมมุติฐานในการศึกษา

ในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กับปีพุทธศักราช 2534 มีกระแสความคิดหลักที่ขัดแย้งกันอยู่สองกระแสความคิด คือกระแสความคิดแบบคนชาติปไตย กับกระแส



ความคิดแบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม กระแสความคิดทั้งสองกระแสดังกล่าว ก็สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากได้มีการยอมรับหลักการที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งเป็นหลักการที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสังคมและการเมืองไทยในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

### ค่านิยมสำคัญที่ใช้ในการศึกษา

1. กระแสความคิดแบบประชาธิปไตย หมายถึงแนวความคิดที่เปิดโอกาสให้บุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียวสามารถใช้อำนาจทางการเมืองในการปกครองประเทศ
2. กระแสความคิดแบบประชาธิปไตย หมายถึงแนวความคิดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถใช้อำนาจทางการเมืองในการปกครองประเทศ
3. หลักการที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย หมายถึงหลักการที่เปิดโอกาสให้บุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียวกับประชาชนทั่วไป สามารถใช้อำนาจทางการเมืองในการปกครองประเทศร่วมกัน

### ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาเปรียบเทียบการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กับปีพุทธศักราช 2534 ในขั้นตอนและประเด็นสำคัญต่อไปนี้

1. ศึกษาเปรียบเทียบขั้นตอนของการก่อตัวของร่างรัฐธรรมนูญ ในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสภาพการณ์ทางการเมืองและเหตุปัจจัยที่ใช้อ้างเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิม หลักการสำคัญและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว และขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
2. ศึกษาเปรียบเทียบขั้นตอนของการยกร่างรัฐธรรมนูญ ในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ภาพรวม) บทบาทและพฤติกรรม

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติของกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ และความเป็นประชาธิปไตยของร่างรัฐธรรมนูญ

3. ศึกษาเปรียบเทียบขั้นตอนของการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภาพรวม) บทบาทและพฤติกรรมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปฏิบัติของกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ และความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญ

### วิธีการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์โดยใช้วิธีการศึกษาทางประวัติศาสตร์ (historical approach) วิธีการศึกษาทางกฎหมาย (legal approach) และวิธีการศึกษาทางพฤติกรรม (behavioral approach) แล้วนำเสนอในลักษณะของการพรรณนาวิเคราะห์ (analytical description) โดยศึกษาวิเคราะห์จากแหล่งข้อมูลดังต่อไปนี้

1. ศึกษาวิเคราะห์จากเอกสาร (documentary research) ทั้งเอกสารชั้นต้น (primary sources) และเอกสารชั้นรอง (secondary sources) ซึ่งได้แก่รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐธรรมนูญ เอกสารทางวิชาการ ผลการวิจัย และข่าวและบทความที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ เป็นต้น

2. ศึกษาวิเคราะห์จากการสังเกตการณ์โดยตรง (direct observation) การประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534)

3. ศึกษาวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) บุคคลที่ทรงคุณวุฒิ (authorities) เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เช่น นักวิชาการ และนักการเมือง เป็นต้น เพื่อนำมาประกอบการศึกษาวิเคราะห์การร่างรัฐธรรมนูญให้มีความถูกต้องมากยิ่งขึ้น

## แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายสูงสุด (supreme law) ในการปกครองประเทศ ซึ่งอยู่ในโครงสร้างส่วนบน (super-structure) ของโครงสร้างทางการเมือง<sup>9</sup> ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงเป็น "นโยบาย" อย่างหนึ่งที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อใช้เป็นหลักและแนวทางในการปกครองประเทศ ผู้ศึกษาจึงได้นำ "แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย" มาใช้เทียบเคียง เพื่อเป็นกรอบในการศึกษาเปรียบเทียบการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กับปีพุทธศักราช 2534 ดังสาระสำคัญที่จะได้กล่าวถึงต่อไป

ถ้าหากพิจารณาจากงานเขียนของนักปรัชญาการเมืองที่มีชื่อเสียงหลายคนเช่น เพลโต (Plato) อริสโตเติล (Aristotle) และมาคิอาเวลลี (Machiavelli) เป็นต้น ที่ได้ศึกษาถึงนโยบายของรัฐต่าง ๆ โดยมุ่งสนใจที่จะอธิบายถึงแรงผลักดันที่ทำให้เกิดมีนโยบายและผลกระทบของนโยบายที่มีต่อสังคมโดยรวมแล้ว ก็อาจที่จะกล่าวได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายมีมาช้านานแล้วตั้งแต่สมัยโบราณ อย่างไรก็ตาม นักปรัชญาการเมืองเหล่านี้ไม่ได้อธิบายโดยตรงถึงสาระสำคัญของนโยบายดังที่ได้พบเห็นกันอยู่ในปัจจุบัน หากแต่เป็นการศึกษาถึงสาระสำคัญของลักษณะอื่นที่มีการเชื่อมโยงไปถึงนโยบายอีกทอดหนึ่ง<sup>10</sup> หลังจากนั้น ได้มี

---

<sup>9</sup> คุราญละเอียดยุคเพิ่มเติมได้นัน ลิจิต ซีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 234-237.

<sup>10</sup> กุลชน ธนาพงศธร, "ขอบข่ายและวิธีการศึกษานโยบายสาธารณะ", ใน เอกสารการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน (หน่วยที่ 1-7), สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสารมวลชน จำกัด, 2530), หน้า 57-58.

วิธีการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายที่มีลักษณะสำคัญแตกต่างกันหลายประการ ตามแนวความคิดของผู้ศึกษาแต่ละคน เช่น

1) การศึกษาเกี่ยวกับนโยบาย เป็นการศึกษาเพื่ออธิบายถึงสาเหตุและผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมของรัฐ การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายจึงเป็นการศึกษาเกี่ยวกับสาระสำคัญของนโยบาย ผลกระทบ (impact) ของปัจจัยสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่มีต่อสาระสำคัญของนโยบาย ผล (effect) ของการจัดระเบียบโครงสร้างและกระบวนการทางการเมืองที่มีต่อนโยบาย ผลที่เกิดขึ้นตามมา (consequence) ของนโยบายที่มีต่อระบบการเมือง และผลกระทบ (impact) ของนโยบายที่มีต่อสังคมโดยรวม<sup>11</sup>

2) การศึกษาเกี่ยวกับนโยบาย เป็นการศึกษาวิเคราะห์นโยบายโดยมุ่งเน้นที่ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายเป็นสำคัญ<sup>12</sup>

3) การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายเป็นการศึกษาที่ถือว่าการกำหนดนโยบายเป็นกิจกรรมทางการเมือง (political activity) อย่างหนึ่ง ที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองและเป็นเรื่องที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายการเมือง การศึกษาเกี่ยวกับนโยบาย จึงเป็นการศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคมโดยรวม ดังนั้น

---

<sup>11</sup> Thomas R. Dye, Understanding Public Policy (New Jersey : Prentice-Hall, 1978), p.5, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

<sup>12</sup> Stuart S. Nagel, Improving Policy Analysis (California : Sage Publications, 1980), p.91, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

ฝ่ายการเมืองจึงมีความชอบธรรมที่จะกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน<sup>13</sup>

4) การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายเป็นการศึกษาที่ถือว่าการกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการทางการเมือง (political process) อย่างหนึ่ง เพียงแต่ว่าเป็นกระบวนการที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากกระบวนการทางการเมืองอื่น ๆ ตรงที่มีความสลับซับซ้อน และไม่เป็นที่เปรียบเทียบให้เห็นได้โดยชัดเจน นอกจากนี้ ภายในกระบวนการกำหนดนโยบายจะมีลักษณะของความขัดแย้ง การต่อสู้ การต่อรอง และการประนีประนอมกันระหว่างบุคคลและหรือกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลและมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ๆ <sup>14</sup>

#### กระบวนการกำหนดนโยบาย

ถึงแม้ว่า การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายจะมีวิธีการศึกษาที่มีลักษณะสำคัญแตกต่างกันหลายประการ แต่ก็อาจที่จะกล่าวสรุปได้ว่า การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายในระยะแรก ๆ ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาวิเคราะห์สถาบันต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย เช่น สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ สถาบันฝ่ายบริหารและสถาบันฝ่ายตุลาการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในระยะเวลาต่อมา

---

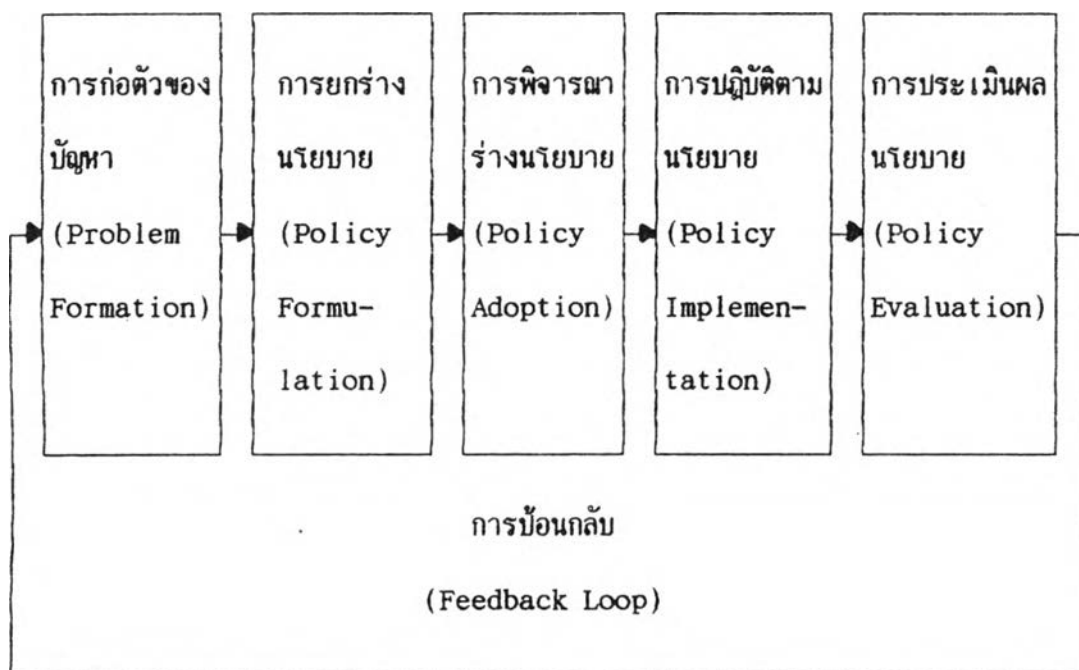
<sup>13</sup> นักรัฐศาสตร์ที่มีแนวความคิดดังกล่าว เช่น Leonard D. White, Introduction to the Study of Public Administration (New York : McMillan, 1955), อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

<sup>14</sup> Charles E. Lindblom, The Policy-making Process (New Jersey : Prentice-Hall, 1968), p.3, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 60.

ได้มีการหันมาให้ความสำคัญกับการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการและพฤติกรรมทางการเมือง และการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการนโยบายในรูปของการพรรณาว่ามีขั้นตอนอย่างไร<sup>15</sup>

กล่าวเฉพาะในส่วนของกระบวนการนโยบาย เจมส์ แอนเดอร์สัน (James E. Anderson) ได้กำหนดขั้นตอนไว้ดังแผนภูมิที่ 1<sup>16</sup>

แผนภูมิที่ 1 กระบวนการนโยบาย



<sup>15</sup> Thomas R. Dye, Understanding Public Policy (New Jersey : Prentice-Hall, 1972), pp.1-2.

<sup>16</sup> James E. Anderson, Public Policy Making (New York : Praeger Publishers, 1975), p.26.

จากกระบวนการดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากระบวนการนโยบาย ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ 5 ขั้นตอน คือ

1) การก่อตัวของปัญหา (Problem Formation) เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบาย กล่าวคือ นโยบายจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อมีปัญหาต่าง ๆ ก่อตัวขึ้นมา และปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้รับความสนใจจากผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย

2) การยกร่างนโยบาย (Policy Formulation) เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาข้อเสนอ โดยผู้ที่มีอำนาจในการเตรียมและเสนอร่างนโยบาย มักจะได้รับการเสนอแนะจากหลายฝ่ายและหลายทางเลือกนโยบาย (policy alternatives)

3) การพิจารณาร่างนโยบาย (Policy Adoption) เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจรับนโยบาย โดยผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาและเห็นชอบร่างนโยบายจะให้ความเห็นชอบแก้ไข หรือปฏิเสธทางเลือกนโยบายที่เสนอมานี้ กล่าวคือ จะมีข้อเสนอ นโยบายบางข้อเสนอได้รับการยอมรับ บางข้อเสนอได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม และบางข้อเสนอได้รับการปฏิเสธ

4) การปฏิบัติตามนโยบาย (Policy Implementation) เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามเป้าหมายโดยองค์กรที่สำคัญของรัฐ

5) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ การวัด และการประเมินผลนโยบายว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกระบวนการนโยบายดังกล่าวมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ เช่น 1) ไม่เอื้ออำนวยต่อการศึกษาวิเคราะห์สาระสำคัญของนโยบาย 2) มุ่งศึกษาวิเคราะห์เฉพาะขั้นตอนในการกำหนดนโยบายว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร โดยมิได้ศึกษาวิเคราะห์สภาพแวดล้อมอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ดังนั้นกระบวนการนโยบายดังกล่าวจึงเป็นแค่เพียงข้ออธิบายว่าเรื่องต่าง ๆ เป็นอย่างไรเท่านั้น โดยมิได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงสาเหตุ (causes) และผล (effects) ของการกำหนดนโยบายแต่อย่างใด แต่กระบวนการนโยบายดังกล่าว ก็สามารถที่จะนำตัวแบบการกำหนดนโยบายอื่น ๆ เช่นตัวแบบชนชั้นนำ (Elite

Model) ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) ตัวแบบระบบ (System Model) และ ตัวแบบกลุ่ม (Group Model) มาใช้อธิบายได้ทุกขั้นตอน\* ทั้งนี้ แล้วแต่ว่าผู้ศึกษามีความ ประสงค์ที่จะศึกษาวิเคราะห์ขั้นตอนใดหรือหลายขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย ซึ่งอาจจะสรุป ให้เห็นได้ดังตารางที่ 1

---

\* โทมัส ดาย (Thomas R. Dye) ได้รวบรวมและสรุปแนวความคิดของนัก รัฐศาสตร์เกี่ยวกับตัวแบบการกำหนดนโยบายไว้ดังนี้ 1) ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) 2) ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) 3) ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) 4) ตัวแบบระบบ (System Model) 5) ตัวแบบกลุ่ม (Group Model) 6) ตัวแบบเหตุผล (Rational Model) 7) ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Model) ดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Thomas R. Dye, Understanding Public Policy (New Jersey : Prentice-Hall, 1984), pp.23-42.



ตารางที่ 1 กระบวนการนโยบายกับตัวแบบการกำหนดนโยบาย

	กระบวนการนโยบาย	ตัวแบบการกำหนดนโยบาย
กระบวนการกำหนดนโยบาย	1. การก่อตัวของปัญหา (Problem Formation)	1. ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model)
	2. การยกร่างนโยบาย (Policy Formulation)	2. ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)
	3. การพิจารณาหรือนโยบาย (Policy Adoption)	3. ตัวแบบระบบ (System Model)
	4. การปฏิบัติตามนโยบาย (Policy Implementation)	4. ตัวแบบกลุ่ม (Group Model)
	5. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)	อาศัยหลักและวิธีการประเมินผลทั่วไป

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาวิเคราะห์เฉพาะกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนการก่อตัวของปัญหา (Problem Formation) ขั้นตอนการยกร่างนโยบาย (Policy Formulation) และขั้นตอนการพิจารณาหรือนโยบาย (Policy Adoption) โดยจะนำตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) มาใช้อธิบายการกำหนดนโยบายเพียงตัวแบบเดียวเท่านั้น เนื่องจากเห็นว่าในขณะที่กำลังดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ

ทั้ง 2 ฉบับอยู่นั้น โครงสร้างอำนาจทางการเมืองของไทยประกอบด้วยองค์กรหลักที่ร่วมกันบริหารราชการแผ่นดินอยู่ถึง 3 องค์กร ดังนั้น ชนชั้นนำจากองค์กรหลักทั้ง 3 องค์กรดังกล่าว จึงน่าที่จะมีบทบาทสำคัญที่สุดในกระบวนการกำหนดนโยบายของไทย ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวถึงต่อไป

### ชนชั้นนำกับกระบวนการกำหนดนโยบาย

ในสังคมหนึ่ง ๆ จะประกอบไปด้วยบุคคลเป็นจำนวนมาก ซึ่งแตกต่างกันน้อยกันไปในแต่ละสังคม แต่เพื่อประโยชน์ในการศึกษา นักวิชาการหลายคนจึงได้แบ่งบุคคลในสังคมหนึ่ง ๆ ออกเป็นกลุ่มหรือชนชั้นต่าง ๆ ด้วยหลักเกณฑ์ที่ต่างกันไป เช่น นักวิชาการบางคนอาศัยหลักเกณฑ์ทางเศรษฐกิจแบ่งบุคคลออกเป็น 2 ชนชั้น คือ ชนชั้นมั่งคั่งและชนชั้นยากจน หรือนักวิชาการบางคนอาศัยหลักเกณฑ์ทางสังคมแบ่งบุคคลออกเป็น 3 ชนชั้น คือ ชนชั้นสูง ชนชั้นกลาง และชนชั้นต่ำ เป็นต้น แต่ถ้าอาศัยหลักเกณฑ์ทางการเมือง โดยพิจารณาจากตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) ซึ่งเป็นแนวการศึกษาวิเคราะห์ (approach) ที่มีจุดสนใจอยู่ที่อำนาจและโครงสร้างอำนาจซึ่งถือว่ามีผลสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบาย จะพบว่า มีนักสังคมวิทยาและนักรัฐศาสตร์หลายคนกล่าวถึงเรื่องดังกล่าวไว้อย่างกว้างขวาง เช่น เกตาโน มอสกา (Gaetano Mosca) กล่าวว่า ในสังคมทุกสังคมจะมีคนเพียง 2 ชนชั้นปรากฏอยู่เสมอ ไม่ว่าในสังคมโบราณหรือสังคมสมัยใหม่ คือ ชนชั้นปกครอง และชนชั้นที่ถูกปกครอง โดยปกติแล้ว ชนชั้นปกครองซึ่งมีจำนวนน้อย จะทำหน้าที่ทุกอย่างที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ผูกขาดอำนาจ และได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ จากการใช้อำนาจนั้น ในขณะที่ชนชั้นที่ถูกปกครองซึ่งมีจำนวนมาก จะถูกขูดและถูกควบคุมโดยชนชั้นปกครองเสมอ<sup>17</sup> หรือดังที่ฮาร์โรลด์ ลาสเวลล์ (Harold D.

---

<sup>17</sup> Gaetano Mosca, The Ruling Class (New York : McGraw-Hill, 1939), pp.50-51.

Lasswell) กล่าวว่า การศึกษาการเมืองเป็นการศึกษาเรื่องอิทธิพล (Influence) และผู้ที่มีอิทธิพล (Influential) โดยผู้ที่มีอิทธิพลจะเป็นผู้ที่มีอำนาจ และได้ครอบครองสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ (คืออำนาจ ความนับถือ ความนิยมชมชอบ ความยุติธรรม ความอยู่ดีกินดี ความมั่งคั่งในทรัพย์สิน ความชำนาญ และความรอบรู้) ผู้ที่ได้ครอบครองสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ มากที่สุด คือผู้นำส่วนผู้ที่ได้ครอบครองสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ น้อย คือมวลชน<sup>18</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้ สังคมหนึ่ง ๆ จึงถูกปกครองโดยคนกลุ่มน้อย ไม่ว่าจะเป็ในนามของคนส่วนใหญ่ คนส่วนน้อย หรือคนเพียงคนเดียวก็ตาม และเนื่องจากคนกลุ่มน้อยเป็นผู้ที่มีอิทธิพล คนกลุ่มน้อยจึงเป็นผู้ที่มีส่วนในกระบวนการกำหนดนโยบายว่าใครจะได้อะไร เมื่อไร และอย่างไร<sup>19</sup> เป็นต้น

จากการที่ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับชนชั้นนากันอย่างจริงจังในศตวรรษที่ 19<sup>20</sup> และแนวการศึกษาวิเคราะห์ชนชั้นนาก็ได้รับความนิยมนมากขึ้นตามลำดับ ทำให้มีนักสังคมวิทยาและนักรัฐศาสตร์ให้ความหมายของชนชั้นนากันไว้แตกต่างกัน เช่น ชนชั้นนาก็คือกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจ<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Harold D. Lasswell, Politics : Who Gets What When How? (New York : Peter Smith, 1950), p.3 and The Political Writing of Harold D. Lasswell (Illinois : The Free Press, 1951), p.474.

<sup>19</sup> Harold D. Lasswell and Daniel Lerner, The Comparative Study of Elites (Standford : Standford University Press, 1952), p.7.

<sup>20</sup> T.B. Bottomore, Elite and Society (London : Walts, 1964), pp.40-41.

<sup>21</sup> Amitai Etzioni, A Comparative Analysis of Complex Organization (New York : The Free Press, 1961), p.89.



ชนชั้นนำคือคนจำนวนน้อยที่มีอำนาจ ซึ่งมวลชนไม่มี โดยอำนาจนั้น จำเป็นต่อการตัดสินใจว่าใครจะได้อะไร ที่ไหน และอย่างไร (โดยผ่านทางนโยบาย) ส่วนมวลชนซึ่งมีจำนวนมากนั้น จะถูกควบคุมโดยสถาบัน เหตุการณ์ และผู้นำ<sup>22</sup> ชนชั้นนำคือกลุ่มบุคคลที่ตามในสังคมหนึ่ง ๆ ที่มีตำแหน่งหน้าที่สำคัญและมีชื่อเสียง<sup>23</sup> และชนชั้นนำคือคนกลุ่มน้อยที่อยู่บนจุดสุดยอดปิรามิดของการแบ่งชั้นทางสังคม เป็นคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจและอิทธิพลมากที่สุด ครอบครองทรัพย์สินและความร่ำรวยมากที่สุด หรือมากกว่าคนกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมหรือชุมชน และคนกลุ่มน้อยนี้ได้อาศัยความได้เปรียบดังกล่าวเข้าถึง หรือเข้าควบคุมการตัดสินใจของสังคมและชุมชนเอาไว้ ซึ่งในปัจจุบัน การควบคุมอำนาจการตัดสินใจดังกล่าวก็คืออำนาจปกครองนั่นเอง<sup>24</sup> เป็นต้น ซึ่งจากความหมายดังกล่าว ทำให้เห็นว่าชนชั้นนำเป็นกลุ่มบุคคลจำนวนน้อยซึ่งมีอำนาจ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน และเกียรติยศ มากกว่ากลุ่มบุคคลกลุ่มอื่น ๆ ที่มีอยู่ในสังคม โดยกลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้ อาจจะมีได้หลายกลุ่มด้วยกัน ทั้งนี้ได้มีนักสังคมวิทยาและนักรัฐศาสตร์จำแนกประเภทของชนชั้นนำไว้แตกต่างกันไปตามความคิดเห็น และหลักเกณฑ์ที่แต่ละคนยึดถือ เช่น ซี. ไรท์ มิลส์ (C. Wright Mills) จำแนกชนชั้นนำออกเป็น 3 ประเภท คือชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ (economic

---

<sup>22</sup> Thomas R. Dye and L. Harmon Zeigler, The Irony of Democracy : An Uncommon Introduction to American Politics(California: Duxbury Press, 1981), p.3.

<sup>23</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ชนชั้นปกครอง", วิเทศสาร 5 (มกราคม 2511) : 1.

<sup>24</sup> ระคม วงษ์น้อม, "แนวคิดเรื่องชนชั้นนำและการศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชน", เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 10 ศูนย์วิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527, หน้า 10.

elite) ชนชั้นทางการเมือง (political elite) และชนชั้นทางทหาร (military elite)<sup>25</sup> เอส.เอฟ. นาเดล (S. F. Nadel) จำแนกชนชั้นนำโดยใช้หลักเกณฑ์ความมั่งคั่งในทรัพย์สินออกเป็น 3 ประเภทคือชนชั้นทางสังคม (social elite) ชนชั้นที่มีความชำนาญพิเศษ (specialized elite) และชนชั้นที่มีอำนาจปกครอง (governing elite)<sup>26</sup> และเกอร์น็องท์ แพร์รี (Geraint Parry) จำแนกชนชั้นนำโดยใช้หลักเกณฑ์อำนาจสถานภาพ และความมั่งคั่งในทรัพย์สิน ออกเป็น 3 ประเภท คือชนชั้นทางทหาร (military elite) ชนชั้นทางธุรกิจ (business elite) และชนชั้นที่เป็นข้าราชการ (bureaucrat elite)<sup>27</sup> เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การจำแนกประเภทของชนชั้นนำดังกล่าว อาจจะเป็นเพียงการจำแนกประเภทเพื่อให้เห็นภาพของชนชั้นนำได้โดยชัดเจนยิ่งขึ้นเท่านั้นก็ได้ เนื่องจากในความเป็นจริงแล้ว ชนชั้นนำจะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดจนยากที่จะแยกออกจากกันได้ และในบางครั้ง อาจจะเป็นกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกันด้วยซ้ำไป แต่ถ้าหากพิจารณาบรรดาชนชั้นนำประเภทต่าง ๆ แยกออกจากกันตามความคิดเห็นของนักสังคมวิทยาและนักรัฐศาสตร์ดังกล่าวแล้ว จะพบว่าชนชั้นทางการเมืองมีความสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายของรัฐมากกว่าชนชั้นนำประเภทอื่น ๆ ทั้งนี้

---

<sup>25</sup> C. Wright Mills, The Power Elite (New York : Oxford University Press, 1950).

<sup>26</sup> "The Concepts of Social Elites", International Social Science 8 (1956) : 413-424.

<sup>27</sup> Geraint Parry, Political Elites (London : George Allen & Unwin, 1977), pp.64-94.

เนื่องจากการกำหนดนโยบายของรัฐถือเป็นกิจกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่ง ที่รัฐบาลจะต้องกระทำ<sup>28</sup> ดังนั้น การกำหนดนโยบายจึงเป็นกิจกรรมที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของชนชั้นนำทางการเมืองที่จะต้องกระทำอยู่แล้ว แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าชนชั้นนำประเภทอื่น ๆ จะไม่มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐเสียเลยทีเดียว เพียงแต่ว่าเมื่อเปรียบเทียบบทบาทและอิทธิพลเช่นนี้กับบทบาทและอิทธิพลของชนชั้นนำทางการเมืองแล้ว ชนชั้นนำประเภทอื่น ๆ จะมีบทบาทและอิทธิพลน้อยกว่าชนชั้นนำทางการเมืองเท่านั้น

จากที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่าชนชั้นนำทางการเมืองเป็นกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองหรือครอบครองอำนาจทางการเมือง และมีสิทธิที่จะใช้อำนาจทางการเมืองเหล่านั้นได้ ครอบงำที่ยังมีอำนาจทางการเมืองหรือครอบครองอำนาจทางการเมืองเหล่านั้นอยู่ ทั้งนี้ อาจจำแนกประเภทของชนชั้นนำทางการเมืองออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ<sup>29</sup>

1) ชนชั้นนำที่มีอำนาจปกครอง (governing elite) ได้แก่ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการปกครองประเทศอยู่ในขณะนั้น เช่น ประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

2) ชนชั้นนำที่ไม่มีอำนาจปกครอง (non-governing elite) ได้แก่ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการปกครองประเทศอยู่ในขณะนั้น เช่น สมาชิกรัฐสภา ฝ่ายเสียงข้างน้อย หรือนักการเมืองที่ไม่ได้รับเลือกตั้ง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ชนชั้นนำที่ไม่มี

---

<sup>28</sup> Ira Sharkansky, "The Political Scientist and Policy Analysis", in Policy Analysis in Political Science, ed. Ira Sharkansky (Chicago : Markham Publishing, 1970), p.1.

<sup>29</sup> Vilfredo Pareto, The Mind and Society (London : Jonathan Cope, 1935), pp.1412-1423.

อำนาจปกครองดังกล่าวนี้ อาจจะมีโอกาสได้เป็นชนชั้นที่มีอำนาจปกครองได้ในภายหลัง ถ้าหากปรากฏว่าสามารถที่จะเข้ามามีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการปกครองประเทศได้ในเวลาต่อมา นอกจากนี้ ถ้าหากพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงแล้ว จะพบว่าในประเทศที่กำลังพัฒนาโดยทั่วไป ยังมีชนชั้นอีกประเภทหนึ่งที่มีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของรัฐเป็นอย่างมากไม่น้อยไปกว่าชนชั้นทางการเมือง และในบางกรณี ในบางประเทศ ชนชั้นนำประเภทนี้อาจจะมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐมากกว่าชนชั้นทางการเมืองเสียอีก ชนชั้นนำที่กล่าวถึงดังกล่าว ก็คือชนชั้นทางการเมืองบริหารนั่นเอง ทั้งนี้ เนื่องจากมีปัจจัยที่สำคัญหลายประการที่เอื้ออำนวยหรือผลักดันให้ชนชั้นทางการเมืองบริหารได้เข้ามามีบทบาท และอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ กล่าวคือ<sup>30</sup>

1) เนื่องจากชนชั้นทางการเมืองบริหารอยู่ในระบบราชการมาเป็นเวลายาวนานติดต่อกันและผ่านรัฐบาลมาหลายชุดหลายสมัย จึงมีประสบการณ์ ความสามารถ และความชำนาญในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลชุดต่าง ๆ รวมตลอดถึงในการบริหารงานทั่วไปอย่างมากมาย ดังนั้น จึงสามารถที่จะทราบได้ว่าในระยะเวลาใด ควรที่จะมีนโยบายอะไร และจะกำหนดนโยบายนั้นได้อย่างไร ในขณะที่ชนชั้นทางการเมืองซึ่งเพิ่งเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลในระยะเวลานั้น มักจะต้องพึ่งพาอาศัยคำแนะนำและความคิดเห็นของชนชั้นทางการเมืองบริหาร จนถึงขนาดที่ในบางประเทศ ชนชั้นทางการเมืองบริหารจะเป็นผู้ที่กำหนดนโยบายแต่เพียงฝ่ายเดียว แล้วเสนอให้ชนชั้นทางการเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบเท่านั้น

2) เนื่องจากการกำหนดนโยบายของรัฐ มีกระบวนการและวิธีการที่สลับซับซ้อน จึงผู้กำหนดนโยบายจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดี และจะต้องคำนึงถึงข้อมูลข่าวสารและ

---

<sup>30</sup> กุลธน ธนาพงศธร, "ผู้นำกับการกำหนดนโยบาย", รัฐศาสตร์สาร 5 (พฤศจิกายน 2521) : 29-32.

ปัจจัยต่าง ๆ อีกมากมาย ดังนั้น ชนชั้นนำทางการบริหาร ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดเก็บ รวบรวม และกลั่นกรองข้อมูลข่าวสารในด้านต่าง ๆ จึงเป็นผู้ที่มีความได้เปรียบในการกำหนดนโยบายของรัฐมากกว่าชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งมีได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดเก็บ รวบรวม และกลั่นกรองข้อมูลข่าวสารในด้านต่าง ๆ ดังกล่าว

3) เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายการบริหารเป็นไปในลักษณะที่ไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด ตรงกันข้าม ทั้ง 2 ฝ่าย กลับจะต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายของรัฐจึงไม่อาจที่จะจำกัดให้เป็นแค่เพียงเฉพาะอำนาจหน้าที่ของชนชั้นนำทางการเมืองได้โดยลำพังแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น เพราะจะเกิดผลเสียต่อส่วนรวม และโดยข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไป จะพบว่า ชนชั้นนำทางการบริหาร มีบทบาทและอิทธิพลอันสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของรัฐในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เช่น ให้คำแนะนำ ให้ข้อเสนอแนะ ให้ข้อเท็จจริง และเสนอความคิดริเริ่ม รวมตลอดถึงการช่วยยกร่างนโยบายในเบื้องต้น เป็นต้น

จากข้อเท็จจริงที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ชนชั้นนำเป็นผู้ที่มีบทบาทและอิทธิพลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ มวลชนทั่วไปจึงถูกจำกัดให้เป็นผู้ที่อยู่นอกขอบเขตของการกำหนดนโยบายของรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากเห็นว่ามวลชนทั่วไปไม่มีความรู้ความสามารถในการกำหนดนโยบาย และไม่มีความรู้ความเข้าใจในข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบาย ดังนั้น จึงถือว่าการกำหนดนโยบายเป็นอำนาจหน้าที่และสิทธิอันชอบธรรมของชนชั้นนำเท่านั้น โดยจะไม่มีการสอบถามถึงความคิดเห็นและความพึงพอใจของมวลชนทั่วไป และจะไม่ยินยอมให้มวลชนทั่วไปมีบทบาทและอิทธิพลหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับใด ๆ ในการกำหนดนโยบายด้วย ตรงกันข้าม ชนชั้นนำจะมีความพึงพอใจที่มวลชนทั่วไปวางเฉยและไม่สนใจที่จะรับรู้เรื่องราวใด ๆ ที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย ถ้าหากว่ามวลชนทั่วไปจะมีความสนใจเกี่ยวกับนโยบายอยู่บ้างแล้ว ชนชั้นนำก็อาจจะนำเอาไปชักกล่าวอ้างเพื่อประโยชน์แก่กลุ่มของตนเองมากกว่าที่จะนำเอาไปใช้ในการกำหนดนโยบายโดยตรง นอกจากนี้ การติดต่อสื่อสารใด ๆ



ระหว่างชนชั้นนำกับมวลชนทั่วไป จะมีลักษณะเป็นการติดต่อสื่อสารแบบทางเดียว (one-way communication) กล่าวคือ จะมีการติดต่อสื่อสารจากชนชั้นนำลงไปยังมวลชนทั่วไปเท่านั้น การมีการเลือกตั้งก็ดี หรือการแข่งขันทางการเมืองอื่นใดก็ดี จะไม่สามารถทำให้มวลชนทั่วไปกลับกลายเป็นชนชั้นนำทางการเมือง อีกทั้งจะไม่สามารถทำให้มวลชนทั่วไปมีโอกาสมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยผ่านทางกระบวนการเลือกตั้งหรือผ่านทางช่องทางอื่นใดได้เลย ถึงแม้ว่าประเทศต่าง ๆ เหล่านี้จะยินยอมให้มีสถาบันทางการเมืองที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยได้ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากสถาบันทางการเมืองเหล่านั้นเป็นสถาบันที่มีลักษณะเป็นแค่เพียงสัญลักษณ์เท่านั้น มวลชนทั่วไปจึงถูกกำหนดให้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ก็เฉพาะแต่เพียงการยอมรับนโยบายและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามนโยบาย เมื่อเป็นเช่นนี้ ชนชั้นนำจึงเป็นผู้ที่มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้<sup>31</sup>

1) ชนชั้นนำเท่านั้น ที่จะเป็นผู้ที่มีบทบาทและอิทธิพลอันสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย ซึ่งอาจที่จะแยกอธิบายออกได้เป็น 2 ประการคือ

1.1) ชนชั้นนำเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะริเริ่มในการเตรียม และเสนอร่างนโยบาย (policy formulation) อย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น กล่าวคือ ชนชั้นนำเท่านั้นที่จะเป็นผู้ตัดสินใจในการริเริ่มให้มีนโยบายใหม่ ๆ หรือให้นโยบายที่เคยมีอยู่แต่เดิมยังคงมีอยู่ต่อไป การเสนอความคิดริเริ่มที่มาจากมวลชนทั่วไป จึงมีอยู่น้อยมากหรือไม่มีเลย อย่างไรก็ตาม ถ้าหากจะมีมวลชนทั่วไปมีความคิดริเริ่มและผลักดันให้มีนโยบายบ้างแล้ว การกระทำเช่นนั้นก็แทบจะไม่มีผลความหมายใด ๆ เลย ถ้าหากว่าชนชั้นนำไม่ยอมรับหรือไม่เห็นด้วยกับการกระทำเช่นนั้นโดยทั่วไป ความคิดริเริ่มในการเตรียมและเสนอร่างนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดของชนชั้นนำ

---

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 35-38.

จะเริ่มต้นจากการที่ชนชั้นนำเป็นผู้ตัดสินใจเลือกเอาปัญหาที่มีความสำคัญปัญหาหนึ่งปัญหาใด ที่มีอยู่ในขณะนั้นขึ้นมาพิจารณา หลังจากนั้น ชนชั้นนำจึงจะดำเนินการประกาศให้มวลชนทั่วไปได้รับรู้ และยอมรับโดยทั่วกัน ต่อจากนั้น ชนชั้นนำจึงจะเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา นั้น ๆ ด้วยการกำหนดเป็นนโยบายของรัฐต่อไป

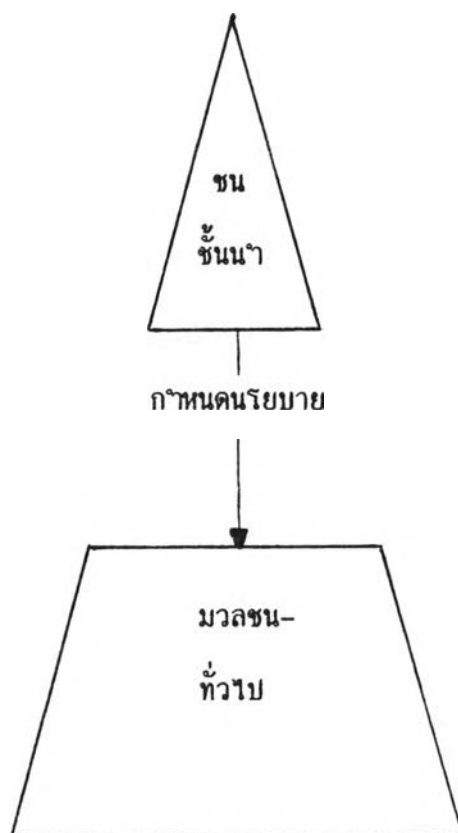
1.2) ชนชั้นนำเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ที่เป็นสาระสำคัญของนโยบาย กล่าวคือ หลังจากที่ชนชั้นนำได้ตัดสินใจในการริเริ่มให้นโยบายอย่างหนึ่งอย่างใด ขึ้นมาแล้ว ชนชั้นนำยังมีบทบาทและอิทธิพลอันสำคัญในการกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ที่จะ เป็นสาระสำคัญของนโยบายนั้น ๆ อีกด้วย ครอบคลุมในการดำเนินการเช่นนั้น ชนชั้นนำอาจจะขอความร่วมมือจากชนชั้นนำประเภทอื่น ๆ เพื่อที่จะได้ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายได้ แต่จะไม่มี การขอความร่วมมือจากมวลชนทั่วไป

2) ชนชั้นนำจะกำหนดนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้นมา ก็ต่อเมื่อได้เล็งเห็นแล้วว่า นโยบายนั้น ๆ มุ่งที่จะตอบสนองต่อเป้าหมายของกลุ่มของตนเอง แต่ชนชั้นนำมักจะกล่าวอ้างอยู่ เสมอว่าเป้าหมายเช่นนั้นก็คือเป้าหมายของประเทศชาติหรือผลประโยชน์ของประเทศชาตินั่นเอง ดังนั้น มวลชนทั่วไปจะต้องยอมรับและให้การสนับสนุนต่อนโยบายนั้น เพราะเท่ากับเป็นการ สนับสนุนให้บรรลุถึงเป้าหมายของมวลชนทั่วไปด้วย แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว เนื่องจากชนชั้นนำ มักจะไม่ยอมรับบทบาทหรืออิทธิพลใด ๆ ของมวลชนทั่วไปต่อการกำหนดนโยบาย ดังนั้น จึงมักจะปรากฏอยู่เสมอว่าเป้าหมายของชนชั้นนำ จัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของมวลชนทั่วไป จนนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมือง ดังนั้น ชนชั้นนำที่ฉลาดจึงมักที่จะยอมรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของมวลชนทั่วไปในระดับหนึ่งบ้าง แล้วนำเอามาเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบายเท่าที่จะไม่ทำให้เป้าหมายสำคัญของกลุ่มของตนเองต้องได้รับความกระทบกระเทือนมาก ด้วย หรืออย่างน้อยก็พยายามที่จะทำให้เป้าหมายของกลุ่มของตนเองสอดคล้องกับเป้าหมายของมวลชนทั่วไป แทนที่จะมุ่งแต่หาทางบีบบังคับให้มวลชนทั่วไปมีเป้าหมายที่สอดคล้องกับกลุ่มของตนเองเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตาม บทบาทและอิทธิพลของชนชั้นนำเช่นนั้น จะเห็นได้โดยทั่วไปในประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งมวลชนทั่วไปมีระดับของความสำนึกทางการเมือง

เมืองและระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่ำ มากกว่าในประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย นโยบายของรัฐที่ได้กำหนดขึ้นมาไม่ว่าจะเป็นนโยบายประเภทใดก็ตาม จึงเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมาย หรือความต้องการของชนชั้นนำแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมวลชนทั่วไป มีหน้าที่แค่เพียงการปรับเป้าหมายของตนให้สอดคล้องกับเป้าหมายของชนชั้นนำเท่านั้น

ทั้งนี้ อาจแสดงให้เห็นถึงการกำหนดนโยบายของชนชั้นนำได้แผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2 การกำหนดนโยบายของชนชั้นนำ



ที่มา : Nicholas Henry, Public Administration and Public Affairs (New Jersey : Prentice-Hall, 1975), p.232.

กล่าวโดยสรุป ตัวแบบชนชั้นนํา (Elite Model) มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้<sup>32</sup>

1) ในสังคมหนึ่ง ๆ สามารถที่จะแบ่งบุคคลออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ บุคคลกลุ่มเล็กที่มีอำนาจซึ่งได้แก่ชนชั้นนํา และบุคคลกลุ่มใหญ่ที่ไม่มีอำนาจซึ่งได้แก่มวลชนทั่วไป โดยบุคคลกลุ่มเล็กที่มีจำนวนน้อยนี้เท่านั้น ที่จะทำหน้าที่แบ่งสรรสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม ส่วนบุคคลกลุ่มใหญ่ที่มีจำนวนมากไม่ได้มีหน้าที่ในการแบ่งสรรสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมแต่อย่างใด

2) บุคคลกลุ่มเล็กซึ่งเป็นชนชั้นนําจะมีลักษณะแตกต่างไปจากบุคคลกลุ่มใหญ่ ซึ่งเป็นมวลชนทั่วไป กล่าวคือ ชนชั้นนําจะได้รับการคัดเลือกมาจากบุคคลที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในระดับสูงเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ชนชั้นนําจะต้องมีพื้นฐานในด้านต่าง ๆ อยู่ในระดับสูง แตกต่างไปจากมวลชนทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นในด้านการศึกษา ความมั่งคั่ง คุณธรรม อิทธิพล สถานะทางสังคม หรือด้านอื่นใดก็ตาม

3) การเคลื่อนไหวและการเลื่อนฐานะจากบุคคลที่อยู่นอกชนชั้นนํา ไปสู่ตำแหน่งในชนชั้นนําจะเป็นไปอย่างช้า ๆ และต่อเนื่องกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพและหลีกเลี่ยงการปฏิวัติ โดยบุคคลที่อยู่นอกชนชั้นนําที่ยอมรับค่านิยมของชนชั้นนําเท่านั้นที่จะได้รับการยอมรับให้เข้าไปเป็นสมาชิกของชนชั้นนําได้

4) ในบรรดาชนชั้นนําด้วยกันเองเท่านั้นที่ยอมรับค่านิยมของระบบสังคมร่วมกัน และรักษาระบบสังคมนั้นเอาไว้

5) นโยบายของรัฐมิได้เป็นเครื่องสะท้อนความต้องการของมวลชนทั่วไป หากแต่เป็นเครื่องสะท้อนค่านิยมที่มีอยู่ภายในชนชั้นนํา การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในนโยบายของรัฐจะเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปที่ละเล็กละน้อย มากกว่าที่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบ

---

<sup>32</sup> Thomas R. Dye and L. Harmon Zeigler, The Irony of Democracy (California : Wadsworth, 1970), p.6.

กระตุ้นหันหรือเป็นการปฏิบัติ ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มุ่งตอบสนองต่อเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่คุกคามต่อระบบสังคม โดยชนชั้นนายายามที่จะให้มีผลกระทบกระเทือนหรือมีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ภายในระบบสังคมให้น้อยที่สุด

6) ชนชั้นนายายจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลโดยตรงของมวลชนทั่วไป ซึ่งอยู่นอกชนชั้นนายายเพียงเล็กน้อย ในขณะที่มวลชนทั่วไปซึ่งอยู่นอกชนชั้นนายายจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลโดยตรงของชนชั้นนายายเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม กลุ่มนักวิชาการที่ยึดถือตัวแบบพหุนิยม (Pluralist Model) ได้ชี้ให้เห็นว่าในระบบประชาธิปไตยก็มีชนชั้นนายายอยู่ด้วยเช่นเดียวกัน แต่ก็มีอยู่ในลักษณะที่มวลชนทั่วไปสามารถควบคุมการตัดสินใจของชนชั้นนายาย โดยผ่านทางกระบวนการประชาธิปไตยได้ ดังนั้นชนชั้นนายายจึงต้องได้รับอิทธิพลจากมวลชนทั่วไปด้วย เนื่องจาก ถ้าชนชั้นนายายต้องการที่จะได้รับการเลือกตั้ง และได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ ๆ ชนชั้นนายายก็ต้องหาฐานสนับสนุนจากมวลชนทั่วไป โดยการปรับนโยบายของกลุ่มของตนเองให้สอดคล้องกับความต้องการของมวลชนทั่วไปด้วย ซึ่งผลที่จะตามมาก็คือ มวลชนทั่วไปจะมีบทบาทและอิทธิพลอันสำคัญต่อการตัดสินใจของชนชั้นนายาย และความนิยมชมชอบของชนชั้นนายาย (elite preference) ก็จะไม่ใช่สาระสำคัญของนโยบายอีกต่อไป หากแต่จะเป็นความนิยมชมชอบของมวลชนทั่วไป<sup>33</sup> นอกจากนี้กลุ่มนักวิชาการที่ยึดถือตัวแบบพหุนิยมยังชี้ให้เห็นว่าเป้าหมายของกลุ่ม คือ การพยายามทำให้แนวความคิดประชาธิปไตยเป็นจริง หรือไปกันได้กับสภาพของสังคมในปัจจุบันที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น อีกทั้งยังมองว่า แม้ว่าจะมีชนชั้นนายายอยู่ในสังคม แต่ก็มีอยู่จำนวนน้อยกว่ามวลชนทั่วไป

---

<sup>33</sup> Robert A. Dahl, Who Governs? : Democracy and Power in American City (New Haven and London : Yale University Press, 1966), pp.102-103.

และยังได้รับอิทธิพลจากมวลชนทั่วไปอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจาก<sup>34</sup>

- 1) แม้ว่าปัจเจกบุคคลจะไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่ก็สามารถที่จะรวมกันเป็นกลุ่มเพื่อสร้างอิทธิพลในการตัดสินใจให้กับกลุ่มของตนเอง
  - 2) การแข่งขันกันเองระหว่างชนชั้นนำ จะเป็นการช่วยปกป้องปัจเจกบุคคลไปในตัว เนื่องจากจะมีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน และป้องกันการผูกขาดอำนาจของชนชั้นนำ
  - 3) ปัจเจกบุคคลสามารถที่จะคัดเลือกผู้นำในระหว่างชนชั้นนำได้
  - 4) ชนชั้นนำไม่ใช่กลุ่มปิด ดังนั้นจึงสามารถที่จะมีชนชั้นนำกลุ่มใหญ่ขึ้นมาใช้อำนาจต่อไปได้
  - 5) การมีชนชั้นนำหลายกลุ่ม ทำให้ชนชั้นนำซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจในกรณีหนึ่ง อาจจะไม่ใช้อำนาจในการตัดสินใจในอีกกรณีหนึ่งก็ได้
  - 6) นโยบายของรัฐไม่ใช่เกิดจากความนิยมชมชอบของชนชั้นนำซึ่งมีจำนวนน้อย หากแต่เป็นการต่อรองกันอย่างมีคุณภาพระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม
- ทั้งนี้ สามารถที่จะเปรียบเทียบให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างแนวการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าวได้ดังตารางที่ 2<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Thomas R. Dye, Who's Running America? : The Carter Years (New Jersey : Prentice-Hall, 1976), p.10.

<sup>35</sup> ดัดแปลงและปรับปรุงข้อมูลจาก Robert A. Prethus, Man At The Top : A Study In Community Power (New York : Oxford University Press, 1964), pp.22-24, Robert A. Dahl, Who Govern? : Democracy and Power in American City, pp.102-103, Thomas R. Dye, Who's Running America? : The Carter Years, pp.9-10, and David Garson, Power and Politics in The United States (Toronto : D.C.Health and Company, 1977), pp.48-54.

ตารางที่ 2 ความแตกต่างระหว่างตัวแบบชนชั้นนำกับตัวแบบพหุนิยม

ตัวแบบชนชั้นนำ	ตัวแบบพหุนิยม
1) การเมืองเป็นเรื่องของการต่อรองกันระหว่างชนชั้นนำ	1) การเมืองเป็นเรื่องของการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม
2) บัณฑิตบุคคลไม่สามารถที่จะรวมกันเป็นกลุ่ม และกำหนดเจตนารมณ์ของกลุ่มได้ ชนชั้นนำจึงต้องเข้ามาจัดองค์การและควบคุมบัณฑิตบุคคลหรือมวลชนทั่วไป	2) บัณฑิตบุคคลสามารถที่จะรวมกันเป็นกลุ่มและกำหนดเจตนารมณ์ของกลุ่มได้ โดยมีผู้นำเป็นตัวแทนเจตนารมณ์ของกลุ่ม
3) เสถียรภาพของระบบอยู่ที่ความสามารถของผู้นำในการใช้วิธีการอบรมกล่อมเกล่าและใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมมวลชนทั่วไป	3) เสถียรภาพของระบบอยู่ที่การแข่งขันกันระหว่างกลุ่ม การมีสมาชิกร่วมกันของกลุ่ม การกระจายอำนาจไปยังกลุ่มต่าง ๆ และการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของสังคม
4) กลุ่มธุรกิจเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดของชนชั้นนำในสังคมสมัยใหม่	4) กลุ่มธุรกิจเป็นสถาบันหนึ่งในหลาย ๆ สถาบันที่แข่งขันกันเพื่อการมีอำนาจในสังคมสมัยใหม่

## ตารางที่ 2 (ต่อ)

ตัวแบบชนชั้นนำ	ตัวแบบพหุนิยม
5) กระบวนการ เลือกตั้ง เป็นเพียงวิธีการในการสร้างความชอบธรรมให้กับผู้นำ และ ทำให้การเปลี่ยนแปลงในระหว่างชนชั้นนำ เป็นไปอย่างราบรื่น	5) กระบวนการ เลือกตั้ง ทำให้มวลชนทั่วไป สามารถที่จะ เข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจทางการเมืองได้ โดยผ่านทาง ตัวแทน
6) การกำหนดนโยบายของรัฐบาลคำนึงถึง ความต้องการและความนิยมชมชอบของ ชนชั้นนำ ดังนั้น จึงไม่ต้องคำนึงถึง ความต้องการของปัจเจกบุคคลหรือมวลชนทั่วไป	6) การกำหนดนโยบายของรัฐบาล (ซึ่งมา จากการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ) คำนึงถึงความต้องการของปัจเจกบุคคล หรือมวลชนทั่วไป
7) การเปลี่ยนแปลงนโยบายและความต้องการ ของสังคม เกิดมาจากการเปลี่ยนแปลง ค่านิยม และความเชื่อของชนชั้นนำ	7) การเปลี่ยนแปลงนโยบายและความ ต้องการของสังคม กระทำโดยผ่าน กระบวนการ เลือกตั้งและการกระทำ ของกลุ่มบุคคลซึ่งมาจากการ เลือกตั้ง ของมวลชนทั่วไป
8) ระบอบประชาธิปไตย เป็นสิ่งที่พึงปรารถนา แต่เป็นสิ่งที่ เป็นไปไม่ได้ในความเป็นจริง	8) การดำรงอยู่และการรวมกันเป็นกลุ่ม ของปัจเจกบุคคลหรือมวลชนทั่วไป ทำให้ระบอบประชาธิปไตย เป็นสิ่งที่ เป็นไปได้ในความเป็นจริง



### การปรับใช้แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายกับการร่างรัฐธรรมนูญ

จากแนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด ทำให้สามารถที่จะนำกระบวนการกำหนดนโยบายและตัวแบบชนชั้นนำมาปรับใช้กับการร่างรัฐธรรมนูญ (ซึ่งถือว่าการร่างนโยบายอย่างหนึ่ง) ได้ ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 การปรับใช้แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายกับการร่างรัฐธรรมนูญ

กระบวนการกำหนดนโยบาย	ตัวแบบการกำหนดนโยบาย	กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ
1) การก่อตัวของปัญหา (Problem Formation)	ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model)	1) การก่อตัวของร่างรัฐธรรมนูญ (Constitution Formation)
2) การยกร่างนโยบาย (Policy Formulation)		2) การยกร่างรัฐธรรมนูญ (Constitution Formulation)
3) การพิจารณาร่างนโยบาย (Policy Adoption)		3) การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (Constitution Adoption)

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงขั้นตอนของการก่อตัวของร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ ในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสภาพการณ์ทางการเมืองและ เหตุปัจจัยที่ใช้อ้างเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิม

หลักการสำคัญและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว และขั้นตอน  
ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

2. ทำให้ทราบถึงขั้นตอนของการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ ในประเด็นสำคัญที่  
เกี่ยวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ภาพรวม) บทบาทและ  
พฤติกรรมในการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติของกลุ่มพลัง  
ทางการเมืองที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ และความเป็นประชาธิปไตยของร่างรัฐธรรมนูญ

3. ทำให้ทราบถึงขั้นตอนของการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ ในประเด็น  
สำคัญที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภาพรวม) บทบาทและ  
พฤติกรรมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปฏิบัติของกลุ่มพลังทาง  
การเมืองที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ และความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญ

4. เป็นเอกสารบันทึกเรื่องราวเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ

5. เป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของไทย ให้กว้างขวางยิ่ง  
ขึ้นไป

### การนำเสนอเรื่อง

การศึกษาเรื่อง "การศึกษาเปรียบเทียบการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521  
กับปีพุทธศักราช 2534" จะนำเสนอเรื่องเป็นบทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

#### บทที่ 1 บทนำ

บทนี้จะกล่าวถึงความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมุติฐานในการ  
ศึกษา คำนียามสำคัญที่ใช้ในการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา วิธีการศึกษา แนวความคิดที่ใช้  
ในการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

#### บทที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการร่างรัฐธรรมนูญของไทย

บทนี้จะกล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ  
และการร่างรัฐธรรมนูญของไทย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญของไทย

บทที่ 3 เปรียบเทียบการก่อตัวของร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กับ  
ปีพุทธศักราช 2534

บทนี้จะเปรียบเทียบถึงการก่อตัวของร่างรัฐธรรมนูญ ในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับ  
สภาพการณ์ทางการเมืองและเหตุปัจจัยที่ใช้อ้างเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิม . โครงสร้าง  
อำนาจทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว และขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

บทที่ 4 เปรียบเทียบการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กับปีพุทธ-  
ศักราช 2534

บทนี้จะเปรียบเทียบถึงการยกร่างรัฐธรรมนูญ ในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับการยกร่าง  
รัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ภาพรวม) บทบาทและพฤติกรรมในการยกร่าง  
รัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติการของกลุ่มหลังทางการเมืองที่มีต่อร่าง  
รัฐธรรมนูญ และความเป็นประชาธิปไตยของร่างรัฐธรรมนูญ

บทที่ 5 เปรียบเทียบการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กับ  
ปีพุทธศักราช 2534

บทนี้จะเปรียบเทียบถึงการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับการ  
พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภาพรวม) บทบาทและพฤติกรรมในการ  
พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปฏิบัติการของกลุ่มหลังทางการเมืองที่มีต่อร่าง  
รัฐธรรมนูญ และความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญ

บทที่ 6 บทสรุปและเสนอแนะ

บทนี้จะสรุปเปรียบเทียบถึงการก่อตัวของร่างรัฐธรรมนูญ การยกร่างรัฐธรรมนูญ และ  
การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในประเด็นสำคัญที่ได้ศึกษามาแล้วว่าสอดคล้องหรือเป็นไปตาม  
สมมุติฐานในการศึกษาที่ได้ตั้งไว้มาน้อยเพียงใด ทั้งนี้ เพื่อที่จะนำไปสู่การหาข้อสรุปทางทฤษฎี  
ต่อไป นอกจากนี้ จะกล่าวถึงข้อเสนอนแนะบางประการที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง  
2 ฉบับด้วย