

บทที่ 1

บทนำ



1.1 สภาพปัญหาและประเด็นในการวิจัย

โดยทางทฤษฎี รัฐธรรมนูญนับเป็นกลไกหลักที่มีความสำคัญต่อการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ นับเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดกรอบกติกาในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ภายในระบบการเมืองนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมในการใช้อำนาจในการนำมาจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้กับประชาชนภายในสังคม นอกจากนี้ลักษณะของความเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งเป็นตัวกำหนดกรอบ และกติกาในการปกครองแล้ว การพิจารณาถึงลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญยังบ่งบอกถึงพัฒนาการของความคิดทางการเมืองที่แฝงตัวอยู่ในความคิดของผู้คนในสังคมนั้น ๆ อีกด้วย โดยเฉพาะในหมู่นักชนชั้นนำทางการเมืองซึ่งมักจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดเงื่อนไข กฎ กติกาต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ดังนั้น เนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยสูงนั้นคือมีการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการใช้อำนาจในการตรวจสอบ และควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล สิ่งเหล่านี้ นับเป็นเสมือนเครื่องยืนยันถึงการมีระบบความคิด ตลอดจนจิตสำนึกทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยในหมู่นักชนชั้นนำทางการเมืองได้ในระดับหนึ่ง ในทางตรงกันข้าม หากเนื้อหาส่วนใหญ่ที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติต่าง ๆ ภายในรัฐธรรมนูญมีลักษณะของการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนปราศจากกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลย์หรือควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร นั้นย่อมเป็นการแสดงว่า รัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาจากชนชั้นนำทางการเมืองนั้น มีลักษณะที่ไปกันไม่ได้กับหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย นอกจากนี้การพิจารณาในประเด็นของความต่อเนื่องยาวนานของการนำเอารัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมาใช้ยังเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นถึงความมีเสถียรภาพของระบบการเมืองที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

ตลอดระยะเวลากว่า 60 ปี ที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบบประชาธิปไตย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ซึ่งคณะราษฎรได้เข้าทำการยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองไทยจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยมีองค์พระมหากษัตริย์เป็นประมุข และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญตราจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วถึง 15 ฉบับ (ไม่นับรวมร่างรัฐธรรมนูญที่กำลังมีการดำเนินงานอยู่) แต่ละฉบับมักมีที่มาจากชนชั้นนำทางการเมืองทั้งสิ้น ส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงล้มล้างรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งซึ่งสามารถกระทำได้ง่าย ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้ความ

เข้าใจ และเห็นความสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญประกอบกับลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทย ซึ่งกมล สมวิเชียร นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ไทยท่านหนึ่งได้เสนอว่า มีลักษณะของอำนาจนิยมปะปนอยู่กับ อิสระนิยม¹ ซึ่งมีลักษณะของความขัดแย้งที่ดำรงอยู่ร่วมกันได้ระหว่างความต้องการอิสระในการดำรงชีวิต และความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาคลที่มีอำนาจเหนือกว่าตน ทั้งนี้เพื่อความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน และความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุให้คนไทยมีจิตสำนึกทางการเมือง ตลอดจนมีความกระตือรือร้นในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่ต่ำ ชนชั้นนำทางการเมือง จึงสามารถใช้อิทธิพลเข้ามาครอบงำ การแสดงพฤติกรรมทางการเมืองของคนไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

อย่างไรก็ดีแม้ว่ารัฐธรรมนูญไทยหลายฉบับ ซึ่งได้มีการประกาศใช้และถูกยกเลิกไปแล้วนั้น จะตกอยู่ภายใต้การกำหนดหรือเป็นกฎ กติกาที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของชนชั้นนำทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่ ทำให้มักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นรัฐธรรมนูญเผด็จการบ้าง อำนาจนิยมบ้าง แต่กระแสนของการวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าว ก็มักจะถูกกลบเกลื่อนไปจากความรู้สึกของประชาชนภายในระยะเวลาไม่นาน ทั้งนี้น่าจะเป็นเพราะว่า ปัญหาเรื่องรัฐธรรมนูญไทยเป็นเรื่องที่ห่างไกลจากวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขา ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วไม่ได้เป็นเช่นนั้น ปัญหาของรัฐธรรมนูญไทยจึงเป็นเรื่องที่ถูกสั่งสมกันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ทั้งในประเด็นของที่มาและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่สอดคล้องกับระบอบการปกครอง ตลอดจนวิถีแห่งการดำเนินชีวิตของคนไทยในสังคม และเป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาหรืออบทบัญญัติที่มิใช่ความเป็นประชาธิปไตยมักจะไม่ได้รับการยอมรับ และไม่เป็นที่พอใจของบรรดาข้าราชการ, นักการเมือง ซึ่งเป็นผู้กุมอำนาจทางการเมืองการปกครองอยู่ในขณะนั้น เป็นเหตุให้ถูกโค่นล้ม หรือถูกดัดแปลงแก้ไขอยู่เสมอ ขณะที่รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะอำนาจนิยม ซึ่งมีที่มาจากการทำงานปฏิวัติรัฐประหาร มักจะได้รับการยอมรับและสนับสนุนให้มีการใช้ได้ในช่วงเวลาที่ยาวนานกว่ารัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยซึ่งมีที่มาจาก การเรียกร้องของประชาชนโดยแท้จริง

ดังนั้นภายใต้กระแส ตลอดจนสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงหลายปีที่ผ่านมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันได้มีกระแสความเคลื่อนไหวเพื่อการรณรงค์เรียกร้องที่จะให้มีการปฏิรูปทางการเมือง (Political Reform) ซึ่งเป็นกระบวนการที่จะทำให้คนดีคนที่มีความสามารถเข้ามาทำงานการเมืองกันมากขึ้น ขณะเดียวกันประชาชนก็จะสามารถตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองได้มากขึ้น ด้วยกระแสเรียกร้องเหล่านี้เองได้ส่งผลผลักดันนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการปฏิรูปการเมือง ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวได้เป็นตัวกำหนดแนวทางถึงวิธีการได้มาซึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

¹ม.ร.ว. พุทธิสถาน ชุมพล, ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น (สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 103.

ทั้งฉบับ ทั้งนี้ก็เพื่อสนองตอบต่อกระแสเรียกร้องของความต้องการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยประชาชน เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยแท้จริง และจากข้อสรุปของแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบโดยรัฐสภา ในวาระที่ 3 ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายในระยะเวลา 240 วัน คณะกรรมการดังกล่าวคือ สภาร่างรัฐธรรมนูญ อันประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท กล่าวคือ

1. สมาชิก ซึ่งรัฐสภาเป็นผู้คัดเลือกจากผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งภายในจังหวัด จังหวัดละ 1 คน
2. สมาชิก ซึ่งรัฐสภาเป็นผู้คัดเลือกจากผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้มีประสบการณ์ดังต่อไปนี้ คือ
 - ก. ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน 8 คน
 - ข. ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ 8 คน
 - ค. ผู้มีประสบการณ์ทางการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ

7 คน

ในความเห็นของผู้วิจัย ประเด็นการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นับเป็นจุดตั้งต้นที่ดี ในการนำไปสู่กระบวนการปฏิรูปทางการเมืองที่จะต้องเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มข้าราชการซึ่งเป็นนักวิชาการ, นักการเมือง รวมทั้งบรรดาประชาชน กลุ่มต่าง ๆ กำลังให้ความสนใจในการเรียกร้อง และให้การสนับสนุนอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้หากเราได้พิจารณาที่ตัวรัฐธรรมนูญ หมวดที่ 12 ซึ่งว่าด้วยเรื่องของการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ มาตรา 211 เतरส ได้ระบุไว้ถึงการให้ความสำคัญกับการแสดงความคิดเห็นของประชาชน โดยในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้นการที่มีความพยายามเรียกร้องที่มาจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อเข้ามามีบทบาทในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็เป็นปรากฏการณ์อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวนั่นเอง ปรากฏการณ์ดังกล่าวนับเป็นมิติใหม่สำหรับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย อันเป็นการทำให้การเมืองเป็นเรื่องของสาธารณชน (The public) มากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งกระบวนการทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการร่างรัฐธรรมนูญ ที่เคยเป็นกิจกรรมของชนชั้นนำทางการเมืองและนักวิชาการอีกทั้งวิธีการร่างรัฐธรรมนูญโดยต้องคำนึงถึงความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนอย่างเป็นระบบเช่นนี้โดยตัวของมันเองก็นับเป็นนวัตกรรมในการบริหารจัดการกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งอาจบังเกิดผลเป็นแบบอย่างสำหรับสังคมไทยต่อไปในอนาคต และสำหรับที่อื่นได้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าปรากฏการณ์หรือกระบวนการนี้เป็นสิ่งที่มีความน่าสนใจ และมีความสำคัญมากเพียงพอที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยไว้เป็นหลักฐาน ขณะเดียวกันก็ยังเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ในเชิงรัฐศาสตร์ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยทั่วไป ซึ่งกระแสทางการเมืองที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันเป็นกระแสความต้องการที่จะให้มีการปฏิรูปการเมือง เพื่อให้ระบบการ

เมืองไทยเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ได้นักการเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อประชาชน และสามารถดำเนินนโยบายในการบริหารประเทศที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น นอกจากนี้ การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองดังกล่าวจะต้องสามารถทำการตรวจสอบได้ (accountability) โดยประชาชนมากขึ้น และมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา

1.2 ประเด็นคำถามในการวิจัย

1. ชนชั้นนำทางการเมือง และกลุ่มผลักดัน มีอิทธิพลต่อกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างไร ฝ่ายใดมีอิทธิพลมากกว่ากัน
2. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) มีบทบาทอย่างไรในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
3. การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยการแสดงความคิดเห็น ได้รับความสนใจจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมากน้อยแค่ไหน ส่งผลให้เนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้นหรือไม่ อย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงลักษณะของปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของชนชั้นนำทางการเมือง และกลุ่มผลักดันที่มีต่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
2. เพื่อศึกษาถึงขั้นตอนของกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งกระทำโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ในแง่ของแนวความคิด และพฤติกรรม ซึ่งมีผลต่อการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รวมทั้งปฏิกริยาจากชนชั้นนำทางการเมือง และกลุ่มผลักดันที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
3. เพื่อศึกษาเป็นการเฉพาะถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเป็ประชาธิปไตยในเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งทางตรงโดยผ่านสภาร่างรัฐธรรมนูญและทางอ้อมโดยผ่านสื่อมวลชน การจัดประชุมสัมมนาทางวิชาการ การอภิปราย และการชุมนุมต่าง ๆ

1.4 สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย

ในการทำวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ตั้งสมมุติฐานของการวิจัยไว้ว่า

เนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันก่อตัวขึ้นมาจากกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในปีพุทธศักราช 2540 ท่ามกลางการผลักดันของชนชั้นนำทางการเมืองและกลุ่มผลักดันที่ต้องการให้มีการปฏิรูปการเมือง มีลักษณะที่โน้มเอียงไปในทางที่สอดคล้องกับความคิดเห็นของชนชั้นนำทางการเมืองมากกว่ากลุ่มผลักดัน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ทำให้เข้าใจถึงการมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองและกลุ่มผลักดัน โดยผ่านกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่!
2. ทำให้เข้าใจถึงขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยภาพรวม ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งแนวความคิด ตลอดจนพฤติกรรม การยกร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
3. เป็นบันทึกทางประวัติศาสตร์ส่วนหนึ่งของการเมืองไทย อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อนักวิชาการ นักการเมือง หรือประชาชนโดยทั่วไปที่สนใจความสนใจในการนำข้อมูลไปใช้ศึกษา ค้นคว้าอ้างอิงเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญของไทยต่อไปในอนาคต

1.6 วิธีการศึกษาวิจัย

ในการทำงานวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description) โดยมีการวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลแหล่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ค้นคว้า และตีความข้อมูลจากเอกสาร (Documentary research) อันได้แก่
 - เอกสารชั้นต้น (Primary Sources) เช่น รายงานการประชุมของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่าง ๆ, รัฐธรรมนูญ
 - เอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) เช่น ตำรา และเอกสารทางวิชาการ ข่าว และบทความที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์และวารสารต่าง ๆ
- 2) สังเกตการณ์โดยตรง แล้วนำมาทำการวิเคราะห์ (Direct observation) การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ

3) สัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) บุคคลที่มีความรู้ มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญ คือ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาชิกที่อยู่ในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน นักการเมือง และข้าราชการระดับสูง ผู้นำกลุ่มผลักดัน ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาประกอบการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ให้มีความถูกต้อง และใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด

1.7 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัย ได้จำกัดขอบเขตของการศึกษาวิจัย โดยเน้นการพิจารณาในเรื่องของกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญเป็นหลัก ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนับเป็นกระบวนการกำหนดนโยบายทางหนึ่ง ซึ่งกระทำโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) และคณะกรรมการชุดต่าง ๆ โดยเน้นการพิจารณาไปที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการมองภาพกระบวนการกำหนดนโยบายโดยรัฐจากบนลงล่าง ขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญกับบทบาทการดำเนินงานของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน ตลอดจนความเคลื่อนไหวของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มอื่น ๆ และกลุ่มผลักดัน ทั้งนี้ไม่รวมถึงการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในรัฐสภา

1.8 แนวความคิดเบื้องต้น

รัฐธรรมนูญนับเป็นผลผลิตที่สำคัญอย่างยิ่งของระบบการเมือง ถือได้ว่า เป็นนโยบายสำคัญที่เป็นกติกากลางในการปกครองประเทศ กระทำความเข้าใจเกี่ยวกับที่มา ตลอดจน กระบวนการให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญ จึงเป็นสิ่งสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้เป็นเพราะว่า ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับระบอบการปกครอง ตลอดจน วิถีชีวิตของประชาชนภายในประเทศย่อมจะส่งผลให้การบริหารประเทศเป็นไปได้อย่างราบรื่น รัฐบาลที่ได้มาตามกฎ และกติกาแห่งรัฐธรรมนูญย่อมจะเป็นที่ยอมรับและได้รับความศรัทธาจากประชาชน

ในระยะเวลากว่า 60 ปีที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มักตกอยู่ภายใต้การกำหนด, ริเริ่ม หรือครอบงำโดยชนชั้นนำทางการเมืองแทบทั้งสิ้น แม้ในปัจจุบันการเมืองไทยจะได้มีการเปิดกว้างให้กลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลายได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมาก็ตาม แต่คงปฏิเสธไม่ได้ว่ากลุ่มที่มีบทบาทชัดเจนที่สุด และสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้มากที่สุด ก็ยังคงเป็นชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งเป็นนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการระดับสูงอยู่นั่นเอง งานวิจัยชิ้นนี้ จึงได้หยิบยกเอา

ประเด็นของกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปีพุทธศักราช 2540 ขึ้นมาเพื่อทำการพิจารณาว่า ชนชั้นนำทางการเมืองยังคงมีบทบาท ตลอดจนมีอิทธิพลสำคัญต่อกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้นี้หรือไม่ ประชาชนได้รับการส่งเสริมให้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้นี้ มากน้อยเพียงใด ความคิดเห็นตลอดจนข้อเรียกร้องต่าง ๆ ของประชาชนได้รับการตอบสนองให้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างไร

1.9 แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

ผู้วิจัยได้นำแนวการศึกษาในเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy-making Process) มาใช้เป็นกรอบหลักในการวิเคราะห์ เนื่องจากกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้น นับเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีลักษณะของความซับซ้อนอยู่ภายในกระบวนการเอง ซึ่งชาร์ลส์ ลินด์บลอม ได้อธิบายถึงความสลับซับซ้อนตรงนี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า ในกระบวนการกำหนดนโยบายมักปรากฏลักษณะของความขัดแย้ง การต่อสู้ การต่อรอง และการประนีประนอมระหว่างบุคคลต่าง ๆ ที่มีอำนาจและอิทธิพล และมีผลประโยชน์ที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น²

สำหรับขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบาย จากงานของ เจมส์ แอนเดอร์สัน ได้แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน³

1. การก่อตัวของปัญหา (Problem Formulation)
2. การยกร่างนโยบาย (Policy Formulation)
3. การพิจารณาร่างนโยบาย (Policy Adoption)
4. การปฏิบัติตามนโยบาย (Policy Implementation)
5. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

²โปรดดู Charles E. Lindblom, The Policy-making Process (New Jersey : Prentice-Hall, 1968), p.3.

³James E. Anderson, Public Policy Making (New York : Praeger Publishers, 1975), p. 26.

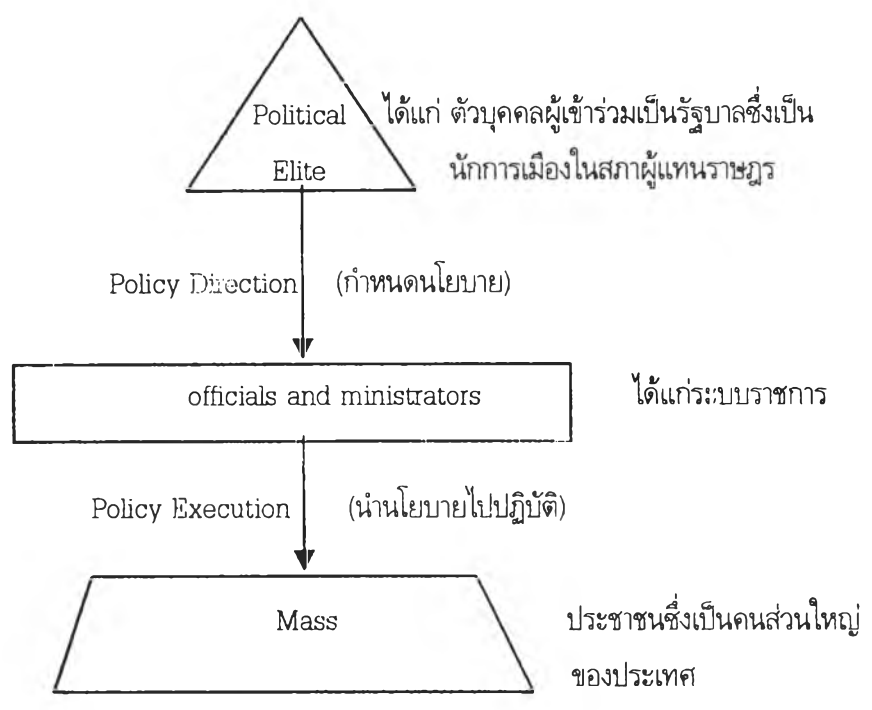
อนึ่งงานวิจัยชิ้นนี้ จะเน้นการพิจารณาไปที่กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งเป็นการศึกษาเฉพาะประเด็นของการยกร่างนโยบาย (Policy Formulation) เท่านั้น ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนับเป็นขั้นตอนสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับการพิจารณาข้อเสนอ หรือข้อเรียกร้องต่าง ๆ โดย ผู้มีอำนาจการเตรียมและเสนอร่างนโยบาย ซึ่งมักจะได้รับการผลักดัน จากกลุ่มบุคคลหลายกลุ่ม และในหลายทางเลือกของนโยบาย (Policy Alternatives) นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้ใช้ทฤษฎีชนชั้นนำ (Elitist)⁴ มาใช้ในการอธิบายเพิ่มเติมในประเด็นของการใช้อำนาจ (Power) และอิทธิพล (Influence) ตลอดจนความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของชนชั้นนำทางการเมืองและกลุ่มผลักดัน ในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกด้วย ในการพิจารณาทฤษฎีชนชั้นนำเข้ากับเรื่องของกระบวนการกำหนดนโยบายนั้น จากการศึกษาของ โธมัส ดาย เขาพบว่า นโยบายจะเป็นสิ่งซึ่งมีความโน้มเอียงไปตามความต้องการของชนชั้นนำ⁵ โดยทั่ว ๆ ไป เรามักมีความเข้าใจว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นเรื่องที่สะท้อนให้เห็นถึง ความต้องการของประชาชน แต่ในความเป็นจริงแล้ว มันมิได้เป็นเช่นนั้น ทฤษฎีชนชั้นนำ อธิบายว่า ประชาชนทั่วไปเป็นผู้ที่ขาดความกระตือรือร้นทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของนโยบายสาธารณะ และชนชั้นนำทางการเมืองยังได้ตีกรอบความคิดของประชาชนต่อการพิจารณานโยบายไว้ในวงจำกัด ซึ่งประชาชนเองขาดโอกาสและยังไม่มีศักยภาพเพียงพอ ที่จะไปเป็นผู้กำหนดกรอบนโยบายดังกล่าวด้วยตนเอง เพื่อควบคุมกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ดังนั้นเรา คงพอจะกล่าวได้ว่าความคิดของประชาชนนั้นไม่ค่อยมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ หากแต่นโยบายดังกล่าวส่วนใหญ่มักเป็นไปตามความต้องการของชนชั้นนำทางการเมือง อีกทั้งข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้รับเอานโยบายไปปฏิบัติก็มักจะกระทำตาม การตัดสินใจของชนชั้นนำทางการเมืองเป็นหลัก ดังนั้น ทิศทางของการกำหนดนโยบายจึงมีลักษณะที่ส่งจากบนลงล่าง นั่นคือ จาก ชนชั้นนำทางการเมืองสู่ประชาชน ดังรูป⁶

⁴ดูเพิ่มเติมใน Thomas R.Dye. Understanding Public Policy (New Jersey : Prentice-Hall, 1984), p. 28.

⁵Ibid., p. 29.

⁶ดัดแปลงจาก Nicholar Henry, Public Administration and Public Affairs (New Jersey: Prentice-Hall, 1975), p. 232.

รูปภาพที่ 1 แสดงทิศทางการกำหนดนโยบายจากกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองไปยังประชาชน



1.9.1 ชนชั้นนำทางการเมืองกับกระบวนการกำหนดนโยบาย

เกตาโน มอสกา⁷ (Gaetano Mosca) กล่าวว่า ในสังคมทุกสังคมจะมีคนเพียง 2 ชั้นชั้นปรากฏอยู่เสมอ ไม่ว่าในสังคมโบราณ หรือสังคมสมัยใหม่ คือ ชั้นปกครอง และชั้นถูกปกครอง โดยปกติแล้วชนชั้นปกครองซึ่งมีจำนวนน้อย จะทำหน้าที่ทุกอย่างที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ผูกขาดอำนาจ และได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ จากการใช้อำนาจนั้น ในขณะที่ชนชั้นที่ถูกปกครองซึ่งมีจำนวนมากจะถูกชี้นำและถูกควบคุมโดยชนชั้นปกครองเสมอ แม้จะมีผู้วิจารณ์แนวคิดดังกล่าวของมอสกาไว้มาก เช่น พวกมาร์คซิสต์วิจารณ์ว่า ชนชั้นปกครอง และชนชั้นผู้ถูกปกครองไม่ได้เป็นการให้ความหมายโดยคำนึงถึง การเป็นเจ้าของหรือผู้ควบคุมปัจจัยการผลิต แต่ในงานวิจัยชิ้นนี้ขอละรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวและจำกัดความหมายของชนชั้นนำไว้แต่เพียงว่า ชนชั้นปกครองก็คือ ชนชั้นนำทางการเมือง

นอกจากนี้ วิลเฟรโด พาเรโต (Vilfredo Pareto) ยังมีความเห็นในทำนองเดียวกันกับมอสกา กล่าวคือ

⁷ผู้สนใจสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ใน Gaetano Mosca, *The Ruling Class* (New York : McGraw-Hill, 1913), pp. 50 - 51.

Vilfredo Pareto นักสังคมวิทยา ได้แบ่งประเภทของชนชั้นนำได้เป็น 2 ประเภท

1. ชนชั้นนำที่มีอำนาจปกครอง (Governing elite) ได้แก่ กลุ่มบุคคล บุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการปกครองประเทศอยู่ในขณะนั้น เช่น นายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี
2. ชนชั้นนำที่ไม่มีอำนาจปกครอง (Non-governing elite) ได้แก่ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการปกครองประเทศอยู่ในขณะนั้น เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย (ฝ่ายค้าน) หรือนักการเมืองที่ไม่ได้รับการเลือกตั้ง เป็นต้น

นอกจากมอสก้าและพาร์โตยังมีผู้ให้คำนิยาม “ชนชั้นนำ” ไว้อย่างหลากหลาย ซึ่งผู้วิจัยได้นำมารวบรวมไว้เพื่อประกอบความเข้าใจเกี่ยวกับชนชั้นนำ ดังนี้

ชนชั้นนำ คือ กลุ่มบุคคลที่มีอำนาจ⁸

ชนชั้นนำ คือ คนจำนวนน้อยที่มีอำนาจ ซึ่งมวลชนไม่มี โดยอำนาจนั้นจำเป็นต่อการตัดสินใจว่าใครจะได้อะไร ที่ไหน และอย่างไร (โดยผ่านทางนโยบาย) ส่วนมวลชนจำนวนมากนั้นจะถูกควบคุมโดยสถาบัน เหตุการณ์ และผู้นำ⁹ ซึ่งผู้นำก็คือ ชนชั้นนำที่มีอำนาจในการกำหนดให้ประชาชนต้องกระทำตาม

ชนชั้นนำ คือ กลุ่มบุคคลใดก็ตามในสังคมหนึ่ง ๆ ที่มีตำแหน่งหน้าที่สำคัญ และมีชื่อเสียง เช่น ข้าราชการระดับสูง ทหาร¹⁰

ชนชั้นนำ คือ คนกลุ่มน้อยที่อยู่บนจุดสุดยอดปิรามิดของการแบ่งชั้นทางสังคม เป็นคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจ และอิทธิพลมากที่สุด ครอบครัวยุโรปยิว และความร่ำรวยมากที่สุด หรือมากกว่าคนกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมหรือชุมชน และคนกลุ่มน้อยนี้ได้อาศัยความได้เปรียบต่าง ๆ เข้าถึง หรือเข้าควบคุมการตัดสินใจ

⁸Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organization* (New York : The Free Press, 1961), p. 89.

⁹Thomas R. Dye and L. Harmon Zeigler, *The Irony of Democracy : An Uneommon Introduction to American Poitics* (California : Duxburg Press, 1981), p. 3.

¹⁰ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *ชนชั้นปกครอง*, วิเทศทหาร 5 (มกราคม 2511) : 1.

ของชุมชน และสังคมเอาไว้ ซึ่งในปัจจุบันการควบคุมอำนาจในการตัดสินใจดังกล่าวก็คือ อำนาจปกครอง
 นั้นเอง¹¹

จากความหมายต่าง ๆ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ชนชั้นนำย่อมมีลักษณะร่วมที่สำคัญหลายประการ
 กล่าวคือ มีจำนวนน้อย มีชื่อเสียง ร่ำรวย มีตำแหน่งหน้าที่สำคัญ และมีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องที่
 สำคัญ เกี่ยวกับการควบคุม และกำหนดให้ประชาชนต้องกระทำตาม ซึ่งจากความหมายของชนชั้นนำดัง
 กล่าวทำให้ประชาชนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ จึงไม่มีโอกาสในการที่จะมีบทบาทในการกำหนด
 นโยบายสาธารณะ หรือการตัดสินใจแต่อย่างใด คงเป็นแต่เพียงผู้รับแต่ฝ่ายเดียวเท่านั้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากนิยามความหมายของชนชั้นนำดังกล่าวมาข้างต้น คือ การมีความหมายที่
 กว้างขวาง และครอบคลุมกลุ่มคนต่างๆ มากจนยากที่จะจำแนกประเภทของชนชั้นนำทางการเมืองได้อย่างไร
 ก็ตาม (ซี โรท์ มิลล์) C. Wright Mill นักสังคมวิทยาและนักรัฐศาสตร์ชื่อดังได้พยายามจำแนกประเภทของ
 ชนชั้นนำไว้อย่างน่าสนใจดังนี้¹²

1. ชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ (Economic elite) ได้แก่ นักธุรกิจที่มีชื่อเสียง มีฐานะมั่งคั่ง มั่นคง
2. ชนชั้นนำทางการเมือง (Political elite) ได้แก่ นักการเมือง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี
 คณะรัฐบาล
3. ชนชั้นนำทางทหาร (Military elite) ได้แก่ ข้าราชการทหารชั้นผู้ใหญ่

การจัดแบ่งประเภทชนชั้นนำตาม มิลล์ ได้ให้ประโยชน์ต่องานวิจัยชิ้นนี้ เนื่องจากทำให้ผู้วิจัยได้
 ใช้เป็นแนวทางในการจำแนกประเภทของชนชั้นนำทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการจัดทำร่างรัฐ
 ธรรมนูญครั้งนี้คือ

1. กลุ่มสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
2. กลุ่มนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร
3. กลุ่มสมาชิกวุฒิสภาและข้าราชการระดับสูง

¹¹ระดม วงษ์น้อม, แนวคิดเรื่องชนชั้นนำ และการศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชน เอกสารทางวิชา
 การ หมายเลข 10 ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527 หน้า 10.

¹²C. Wright Mills, *The Power Elite* (New York : Oxford University Press, 1950),
 p. 276.

เมื่อได้กล่าวถึงลักษณะและความหมายของชนชั้นนำ รวมทั้งจัดแบ่งประเภทของชนชั้นนำทางการเมืองไทยแล้ว ปัญหาต่อไปคือ ชนชั้นนำทางการเมืองไทยเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ (Public Policy) อย่างไรในเรื่องนี้ นอกจากนี้ โทมัส ดาย ได้สรุปสาระสำคัญของทฤษฎีชนชั้นนำ (Elitist Model) ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องนโยบายสาธารณะไว้หลายประการ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเอาสาระสำคัญบางส่วนมาดัดแปลง เพื่อประโยชน์ในการทำวิจัยดังต่อไปนี้¹³

1. ภายในสังคมการเมืองใด ๆ จะแบ่งคนออกเป็น 2 กลุ่ม คนส่วนน้อยจะเป็นกลุ่มที่มีอำนาจในการตัดสินใจ และแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม ขณะที่คนส่วนใหญ่ไม่มีอำนาจ
2. คนส่วนน้อยที่เป็นผู้ปกครองมาจากชนชั้นสูงในสังคมไม่ได้เป็นตัวแทนของคนส่วนใหญ่ที่ถูกปกครอง
3. หากมีความเคลื่อนไหวใด ๆ ที่จะโน้มนำไปสู่เปลี่ยนแปลงอย่างหนึ่งอย่างใด ความเคลื่อนไหวดังกล่าวก็จะถูกทำให้อ่อนลง ทั้งนี้เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพของระบบ ผู้ที่จะต่อรองกับกลุ่มชนชั้นนำได้ต้องยอมรับความเห็นและความต้องการของชนชั้นนำเท่านั้น
4. ชนชั้นนำมักเห็นคล้อยตามค่านิยมพื้นฐานในสังคมนั้น ๆ
5. นโยบายสาธารณะ จะไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่จะเป็นไปตามการกำหนดของชนชั้นนำทางการเมือง แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงในตัวนโยบายเกิดขึ้น แต่จะมีลักษณะเปลี่ยนแปลงทีละเล็กละน้อย (incremental) มากกว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบปฏิวัติแบบถอนรากถอนโคน (revolutionary)
6. ในบรรดากลุ่มของชนชั้นนำอันหลากหลายในสังคม ชนชั้นนำทางการเมืองนับเป็นกลุ่มที่มีบทบาทมากที่สุด เนื่องจากเป็นกลุ่มที่เกี่ยวข้องและมีบทบาทโดยตรงต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแห่งรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองชนชั้นนำทางการเมืองมีอิทธิพลต่อกลุ่มผลักดันมากกว่าที่กลุ่มผลักดันจะมีอิทธิพลต่อชนชั้นนำทางการเมือง

จากลักษณะสำคัญดังที่กล่าวมาข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า นักทฤษฎีชนชั้นนำ (Elitist) มีความเชื่อว่า นโยบายสาธารณะไม่ได้สะท้อนถึงความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ แต่มีสะท้อนถึงผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นนำเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ขณะเดียวกัน นโยบายดังกล่าวมักมีการผูกยึดหรือมีความเชื่อมโยงกับค่านิยมพื้นฐานอันเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม ซึ่งกลุ่มชนชั้นนำมักเห็นด้วยและให้การยอมรับกับกฎ กติกาดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงใน

¹³ดัดแปลงบางส่วนจากแนวความคิดของ Thomas R. Dye, Understanding Public Policy (New York : Prentice-Hall, 1984), pp. 28 - 29.

ต้นนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับเรื่องค่านิยมพื้นฐานในสังคม หรือสังคมกำลังให้ความสนใจ มักจะได้รับ ความสนใจจากชนชั้นนำทางการเมือง เช่น เรื่องของการปฏิรูปการเมือง ซึ่งเป็นกระแสเรียกร้องที่กำลังมาแรง ในขณะนี้ สังคมกำลังให้ความสนใจก็เป็นประเด็นหนึ่งที่ชนชั้นนำทางการเมืองกำลังให้ความสนใจ และหาทาง ที่จะปรับบทบาทของตนเองใหม่ เพื่อตักตวงผลประโยชน์ในรูปแบบใหม่ที่จะเกิดขึ้นต่อไป

การที่ชนชั้นนำทางการเมืองมีบทบาทมากกว่าประชาชน โดยทั่วไปในการกำหนดนโยบายตามที่ โรหมัสตาดยกกล่าวไว้ นับเป็นประเด็นสำคัญในแง่ของข้อสันนิษฐานที่น่าสนใจ เพราะแม้แต่ในกรณีของประเทศไทยก็เคยมีผู้ต่อย้ำประเด็นดังกล่าว ซึ่งจากงานของ กุลธณ ธนาพงษ์ธร ได้กล่าวถึงชนชั้นนำทางการเมือง ไว้ว่า ชนชั้นนำทางการเมืองมักมีบทบาท และอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในลักษณะที่สำคัญ ดังนี้¹⁴

1. ชนชั้นนำทางการเมืองจะเป็นผู้มีบทบาทและอิทธิพลอันสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย

1.1) ชนชั้นนำทางการเมืองเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะริเริ่มในการเตรียม และเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation) อย่างใดอย่างหนึ่ง ชนชั้นนำทางการเมืองเท่านั้นที่จะตัดสินใจในการริเริ่มให้มี นโยบายใหม่ ๆ หรือให้นโยบายที่เคยมีอยู่แต่เดิม ยังคงมีอยู่ต่อไป การเสนอความคิดริเริ่มที่มาจาก ประชาชนทั่วไป จึงมีอยู่น้อยมากหรือไม่มีเลย อย่างไรก็ตามถ้าหากจะมีประชาชนทั่วไปมีความคิดริเริ่ม และ ผลักดันให้มีนโยบายบ้างแล้ว การกระทำเช่นนั้นก็แทบจะไม่มีผลความหมายใด ๆ เลย ถ้าหากว่าชนชั้นนำทาง การเมืองจะไม่ยอมรับ หรือไม่เห็นด้วยกับการกระทำเช่นนั้น ชนชั้นนำทางการเมืองจะเอาเรื่องใดเรื่องหนึ่งมา พิจารณาและกำหนดเป็นนโยบายของรัฐต่อไป

1.2) ชนชั้นนำทางการเมืองเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ที่เป็นสาระสำคัญของ นโยบาย กล่าวคือ หลังจากที่ชนชั้นนำทางการเมืองได้ตัดสินใจในการริเริ่มให้มีนโยบายอย่างหนึ่งอย่าง ใดขึ้นมาแล้ว ชนชั้นนำทางการเมืองยังมีบทบาท และอิทธิพลอันสำคัญในการกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ที่ จะเป็นสาระสำคัญของนโยบายนั้น ๆ อีกด้วย

2. ชนชั้นนำทางการเมืองจะกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นมาเมื่อได้เล็งเห็นแล้วว่า นโยบายนั้น ๆ มุ่งที่จะตอบสนองต่อเป้าหมายของกลุ่มตนเอง แต่ชนชั้นนำทางการเมืองก็มักจะกล่าวอ้างอยู่ เสมอว่าเป้าหมายเช่นนั้นก็คือ เป้าหมายของประเทศชาติ หรือผลประโยชน์ของประชาชนนั่นเอง ดังนั้น

¹⁴กุลธณ ธนาพงษ์ธร, ผู้นำกับการกำหนดนโยบาย, รัฐศาสตร์สาร (พฤศจิกายน 2521) หน้า 29- 32 อ้างใน อัครเมศวร์ ทองนวล, "การศึกษาเปรียบเทียบการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2521 กับฉบับปีพุทธศักราช 2534," (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิตศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537 หน้า 25 - 26.

ประชาชนทั่วไปจะต้องยอมรับ และให้การสนับสนุนต่อนโยบายนั้น เพราะเท่ากับเป็นการสนับสนุนให้บรรลุถึงเป้าหมายของประชาชนด้วย แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว เนื่องจากชนชั้นนำทางการเมืองมักจะไมยอมรับบทบาทหรืออิทธิพลใด ๆ ของประชาชนต่อการกำหนดนโยบาย ดังนั้นจึงมักจะปรากฏอยู่เสมอว่า เป้าหมายของชนชั้นนำทางการเมืองมักขัดแย้งหรือสวนทางกับเป้าหมายของประชาชนจนนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมือง ดังนั้น ชนชั้นนำทางการเมืองที่ฉลาดจึงมักที่จะยอมรับฟังความคิดเห็น และความต้องการของประชาชนในระดับหนึ่ง แล้วนำเอามาเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยในการกำหนดนโยบายเท่าที่จะไม่ทำให้เป้าหมายสำคัญของกลุ่มของตนต้องได้รับความกระทบกระเทือนมากนัก หรืออย่างน้อยก็พยายามที่จะทำให้เป้าหมายของกลุ่มของตนเอง สอดคล้องกับเป้าหมายของประชาชนและนำไปอ้างว่าสิ่งนั้นคือ เป้าหมายของประเทศชาติ หรือผลประโยชน์ของประเทศชาตินั้นเอง ดังนั้น ประชาชนควรยอมรับ และให้การสนับสนุนต่อนโยบายนั้น เพราะเท่ากับเป็นการสนับสนุนให้บรรลุถึงเป้าหมายและความต้องการของประชาชนด้วย แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว เนื่องจากชนชั้นนำทางการเมืองมักจะไมยอมรับบทบาทหรืออิทธิพลใด ๆ ของประชาชนต่อการกำหนดนโยบาย ดังนั้นจึงมักจะปรากฏอยู่เสมอว่า เป้าหมายของชนชั้นนำทางการเมืองขัดแย้งกับเป้าหมายของประชาชนจนนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองและอาจทำให้กลุ่มของตนเองต้องพ้นจากอำนาจ ดังนั้นชนชั้นนำทางการเมืองในปัจจุบันจึงมักที่จะยอมรับฟังความคิดเห็น และความต้องการของประชาชนในระดับหนึ่งบ้าง แล้วนำเอามาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายเท่าที่จะไม่ทำให้เป้าหมายสำคัญของกลุ่มของตนต้องได้รับความกระทบกระเทือนหรืออย่างน้อยก็พยายามที่จะทำให้เป้าหมายของกลุ่มของตนเองสอดคล้องกับเป้าหมายของประชาชนทั่วไป แทนที่จะมุ่งแต่หาทางบีบบังคับให้ประชาชนทั่วไปไม่มีเป้าหมายที่สอดคล้องกับกลุ่มของตนเพียงอย่างเดียว

ดังนั้น จากบทบาทของชนชั้นนำทางการเมืองตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นในความเห็นของผู้วิจัย การเปลี่ยนแปลงหรือสิ่งใหม่ ๆ ที่จะเกิดในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ จึงเป็นผลมาจากการตีความในเรื่องของค่านิยม หรือการค้นหาผลประโยชน์ใหม่ ๆ ของชนชั้นนำทางการเมืองนั่นเอง ขณะเดียวกัน ชนชั้นนำทางการเมืองก็เปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อเป็นการป้องกันการปะทุขึ้นมาของประชาชนนั่นเอง ทั้งนี้เพื่อการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพของระบบและสถานภาพทางอำนาจของตนเอง อีกนัยหนึ่งการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์และสถานภาพทางอำนาจของชนชั้นนำทางการเมือง

นอกจากการนำเอาตัวแบบชนชั้นนำ (Elitist Model) มาใช้เป็นกรอบหลักในการวิเคราะห์แล้ว ผู้วิจัยจะพยายามอธิบายการเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะของประชาชน โดยอาศัยตัว

แบบพหุนิยม¹⁵ (Pluralist Model) ของ โธมัส ดาย ซึ่งได้ชี้ให้เห็นว่าในระบอบประชาธิปไตยมีบทบาทชนชั้นนำทางการเมืองอยู่อย่างมาก แต่มีอยู่ในลักษณะที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของชนชั้นนำทางการเมือง โดยผ่านทางกระบวนการประชาธิปไตย การกำหนดนโยบายสาธารณะของชนชั้นนำทางการเมืองจึงต้องได้รับอิทธิพลจากประชาชนด้วย* โดยประชาชนจะมีบทบาทและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของชนชั้นนำทางการเมืองอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เป็นเพราะสภาพสังคมในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อน และเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นของประชาชนกว้างขวางมากกว่าในอดีตมาก แม้ว่าจะมีชนชั้นนำทางการเมืองอยู่ในสังคมก็ตาม แต่ก็มีจำนวนน้อยกว่าประชาชน และยังได้รับอิทธิพลจากประชาชน จากการศึกษาของผู้วิจัย แนวคิดนี้มีข้อสังเกตบางประการที่น่าสนใจ พอสรุปได้ ดังนี้¹⁶

- 1) แม้ว่าปัจเจกบุคคลจะไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่ก็สามารถที่จะรวมกันเป็นกลุ่มผลักดัน (Pressure Group) เพื่อสร้างอิทธิพลต่อการตัดสินใจให้กับกลุ่มของชนชั้นนำทางการเมือง
- 2) การแข่งขันกันเองระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มต่าง ๆ จะเป็นการช่วยปกป้องประชาชนไปในตัว เนื่องจากจะมีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน และป้องกันการผูกขาดอำนาจของชนชั้นนำทางการเมืองบางกลุ่ม
- 3) ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนในฐานะปัจเจกบุคคลสามารถที่จะคัดเลือกผู้นำในระหว่างกลุ่มของชนชั้นนำทางการเมืองได้
- 4) ชนชั้นนำทางการเมืองไม่ใช่กลุ่มปิด ดังนั้นจึงสามารถที่จะมีชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มใหม่ขึ้นมาใช้อำนาจต่อไปได้
- 5) การมีชนชั้นนำทางการเมืองหลายกลุ่ม ทำให้ชนชั้นนำทางการเมืองซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจในกรณีหนึ่งอาจไม่มีอำนาจในการตัดสินใจในอีกกรณีหนึ่งก็ได้
- 6) นโยบายสาธารณะ (Public Policy) ของรัฐไม่ใช่เกิดจากความนิยมชมชอบของชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งมีจำนวนน้อย หากแต่เป็นการต่อรองกันอย่างมีดุลยภาพระหว่างกลุ่มผลักดัน (Pressure Group) ต่าง ๆ ในสังคม

¹⁵Thomas R. Dye, Who's Running America? : The Caster Years (New Jersey : Prentice-Hall, 1976), p. 10.

*ในกรณีของประเทศไทย ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ยังคงขาดความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง รวมทั้งขาดความสนใจในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้น การเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของชนชั้นนำทางการเมืองจึงมีน้อยและเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก

¹⁶Ibid. pp. 10-14.

1.9.2 ความแตกต่างระหว่างตัวแบบชนชั้นนำกับตัวแบบพหุนิยม¹⁷

ตัวแบบชนชั้นนำ (Elitist Model)

1) การเมืองเป็นเรื่องของการต้อรองกันระหว่างกลุ่มของชนชั้นนำทางการเมือง เพราะคนเหล่านี้มีอำนาจอยู่แล้ว แต่เข้ามาทำการต้อรอง ตกลงกัน เพื่อให้แต่ละฝ่ายได้รับผลประโยชน์

2) ประชาชนในฐานะปัจเจกบุคคลไม่สามารถที่จะรวมกันเป็นกลุ่ม และกำหนดเจตนารมณ์ของกลุ่มได้ ชนชั้นนำทางการเมืองจึงต้องเข้ามาจัดองค์การ และควบคุมประชาชน ทั้งนี้เพราะประชาชนไม่มีปัจจัยอีกหลายด้าน เช่น เงินทุน เวลา แต่ชนชั้นนำทางการเมืองสามารถที่จะจัดการและควบคุมประชาชนได้ เนื่องจากมีทรัพยากร เช่น เงินทุนมากกว่าประชาชนทั่วไป

3) เสถียรภาพของระบบอยู่ที่ความสามารถของผู้นำในการใช้วิธีการอบรมกล่อมเกลา และใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมประชาชน การกล่อมเกลาทางการเมือง (Political Socialization) ที่กำหนดขึ้นจากกลุ่มของชนชั้นนำทางการเมืองจะทำให้ประชาชนศรัทธาต่อระบบการเมือง และไม่ทำให้เกิดสภาวะไร้ระเบียบขึ้นในสังคม

4) กลุ่มธุรกิจเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดในสังคมสมัยใหม่ เนื่องจากกลุ่มธุรกิจมีปัจจัยคือเงินทุนเป็นจำนวนมาก ทำให้มีโอกาสที่ดีกว่ากลุ่มอื่น ๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีอิทธิพลในทางการเมือง

5) กระบวนการเลือกตั้ง (Election) เป็นเพียงวิธีการในการสร้างความชอบธรรมให้กับผู้นำ และทำให้การเปลี่ยนแปลงในระหว่างกลุ่มของชนชั้นนำทางการเมืองเป็นไปอย่างราบรื่น

6) การกำหนดนโยบายของรัฐบาลคำนึงถึงความต้องการ และความนิยมชมชอบของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ดังนั้นจึงไม่ต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชน เพราะกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ และมีอิทธิพลมากในการเกื้อหนุนรัฐบาล

7) การเปลี่ยนแปลงนโยบาย และความต้องการของสังคมเกิดมาจากการเปลี่ยนแปลงค่านิยม และความเชื่อของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง

8) ระบบประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาแต่เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ในความเป็นจริง เพราะไม่สามารถนำความต้องการของประชาชนทุกคนมากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ได้

¹⁷ อัครเมศวร์ ทองนวล, "การศึกษาเปรียบเทียบการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2521 กับปี พ.ศ. 2534," (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 265-267.

ตัวแบบพหุนิยม (Pluralist Model)

- 1) การเมืองเป็นเรื่องของการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม เช่น กลุ่มผลักรักต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสหภาพแรงงาน, สมัชชาเกษตรกรรายย่อย, กลุ่มนักธุรกิจ, สภานายความ ฯลฯ
- 2) ประชาชนในฐานะของปัจเจกบุคคลสามารถที่จะรวมกันเป็นกลุ่มผลักรัก และกำหนดเจตนารมณ์ของกลุ่มได้โดยมีผู้นำเป็นตัวแทนเจตนารมณ์ของกลุ่ม แนวคิดนี้ประชาชนมีอำนาจในการเสนอความต้องการของตนได้
- 3) เสถียรภาพของระบบอยู่ที่การแข่งขันกันระหว่างกลุ่ม การมีสมาธิร่วมกันของกลุ่ม การกระจายอำนาจไปยังกลุ่มต่าง ๆ และการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของสังคม
- 4) กลุ่มธุรกิจเป็นกลุ่มผลักรักกลุ่มหนึ่งในหลาย ๆ กลุ่มที่แข่งขันกันเพื่อการมีอำนาจในสังคมสมัยใหม่ เพราะบุคคลเหล่านี้มีทุนมากพอที่จะสร้างโอกาสให้กับกลุ่มของตนในการต่อรองทางการเมือง เพื่อก้าวขึ้นสู่การเป็นชนชั้นนำทางการเมืองผู้มีอำนาจในสังคม
- 5) กระบวนการเลือกตั้งทำให้ประชาชนสามารถที่จะเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจทางการเมืองได้ โดยผ่านทางตัวแทน คือ ประชาชนไปเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปแสดงบทบาททางการเมืองในรัฐสภา
- 6) การกำหนดนโยบายของรัฐบาล (ซึ่งมาจากการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มผลักรักต่าง ๆ) ย่อมจะคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก
- 7) การเปลี่ยนแปลงนโยบาย และความต้องการของสังคม กระทำโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง และการกระทำของกลุ่มบุคคล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน
- 8) การดำรงอยู่ และการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลักรักของประชาชนทำให้ระบอบประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ในความเป็นจริง

1.9.3 แนวคิดชนชั้นนำพหุนิยม (Plural Elites : A Synthesis)¹⁸

จากแนวคิดและความแตกต่างระหว่างชนชั้นนำและพหุนิยมดังที่กล่าวมาข้างต้น การนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในลักษณะที่เน้นแต่ทฤษฎีอย่างใดอย่างหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียว ล้วนแต่ก่อให้เกิดข้อจำกัดในการศึกษาที่เกิดขึ้นกับตัวทฤษฎีเองทั้งสิ้น ดังนั้นเพื่อทำให้การวิเคราะห์ชนชั้นนำและพหุนิยมเป็นเครื่องมือในการศึกษาวิจัยที่ดียิ่งขึ้น นักรัฐศาสตร์หลายท่านจึงพยายามนำเอาแนวคิดทั้งสองมาสังเคราะห์ใหม่

แนวคิดดังกล่าว ผู้วิจัยให้ชื่อว่า แนวคิดชนชั้นนำพหุนิยม ซึ่ง (Plural Elites) เป็นการรวมและผสมผสานระหว่างแนวคิด ชนชั้นนำนิยม "Elitism" และ พหุนิยม "Pluralism" เพื่อให้ภาพการวิเคราะห์ชัดเจนแม่นยำมากขึ้น โดยแนวคิดนี้เสนอว่า ชนชั้นนำในสังคมมีความหลากหลาย (ตามที่ C. Wright Mills ได้เสนอไว้) และอาจจะเรียกได้ว่าเป็นชนชั้นนำแบบพหุนิยม ซึ่งได้แก่ ชนชั้นนำธุรกิจ (Business Elites) ผู้นำในระบบราชการ (Bureaucratic Elites) ชนชั้นนำทางทหาร (Military Elites) ชนชั้นนำทางด้านการเกษตร และแรงงาน เป็นต้น พวกเขาจะร่วมมือ (Cooperate) หรือขัดแย้ง (Conflict) ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ แต่ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนั้น มิได้เกิดขึ้นจากสมาชิกทุกคนในกลุ่มทั้งหมดไปมีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มอื่น แต่เป็นปฏิสัมพันธ์โดยที่ตัวแทนในระดับผู้นำของแต่ละกลุ่มเท่านั้นที่เข้าไปมีความสัมพันธ์กันอย่างเข้มข้น

แนวคิดชนชั้นนำ Elitist มองว่า สังคมมีลักษณะเหมือนปิรามิด โดยชนชั้นนำซึ่งมีจำนวนน้อยในสังคมอยู่บนยอดสุดของปิรามิด ในขณะที่พวก Pluralist เชื่อว่า สังคมเหมือน "ลูกบิลเลียด" มาปะทะกัน ซึ่งเปรียบเหมือนกับกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่าง ๆ มาผลักดันเพื่อร่วมกันในการกำหนดนโยบาย แต่เมื่อนำภาพแนวคิดทั้ง 2 แนวมาสังเคราะห์ใหม่ มาเป็นปิรามิดหลาย ๆ อัน แต่ละอันจะมีผู้นำ (Elite) ที่อยู่บนยอดสุดของปิรามิดแต่ละอัน Robert Dahl เรียก Model ของแนวคิดใหม่นี้ว่า "Polyarchy"¹⁹ ซึ่งหมายถึง ผู้นำหลาย ๆ กลุ่มมาตกลง/มีปฏิสัมพันธ์ในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งกันและกัน Arend Lijphart เรียกแนว

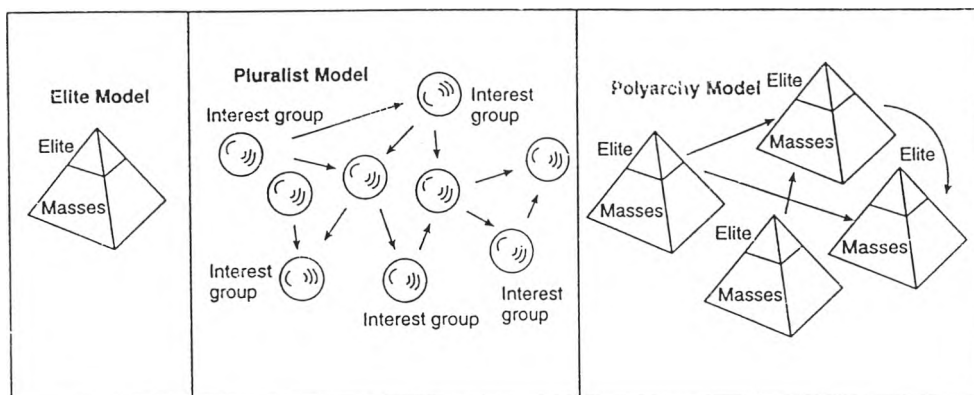
¹⁸ แพลและสรุปความ Michael G. Roskin and Robert L. Cord, *Political Science : an introduction* 6th eds., (New Jersey : Prentice-Hall, 1992), pp. 93-95.

¹⁹ Robert A Dahl, *Polyarchy : Participation and Opposition* (New Haven, CT : Yale University Press, 1971), pp. 17-32.

คิดใหม่ว่า “consociational democracy”²⁰ เป็นวิธีการซึ่งสามารถแยกแยะกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมและสามารถป้องกันการใช้ความรุนแรงระหว่างกลุ่มได้ โดยที่ผู้นำของแต่ละกลุ่มที่สำคัญในสังคมมาทำการต่อรอง เสรจจากันภายใต้กติกาของรัฐธรรมนูญเพื่อหาข้อยุติและสกัดกั้น สมาชิกในกลุ่มจากการใช้ความรุนแรง นอกจากนี้การที่จะให้สังคมปราศจากการใช้ความรุนแรง ที่เกิดขึ้นจากการเรียกร้องของกลุ่มต่าง ๆ ก็คือตัวผู้นำกลุ่ม Elite ต้องมีอำนาจควบคุมลูกน้องในกลุ่มให้ได้ และต้องบรรลุถึงข้อตกลงในการเจรจาระหว่าง Elite ของกลุ่ม อื่น ๆ ด้วย

เพราะฉะนั้นตัวแบบชนชั้นนำพหุนิยมเป็นความพยายามในการสังเคราะห์เอา แนวความคิดบาง ส่วนจาก Models ของ Elitist และ Pluralist ทำให้เราเห็นภาพรวมของชนชั้นนำทางการเมืองได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ภายในงานวิจัยฉบับนี้

เพื่อความเข้าใจดูภาพเปรียบเทียบแนวคิดชนชั้นนำ (Elitist) พหุนิยม (Pluralist) และชนชั้นนำแบบพหุนิยม (Polyarchy Model)²¹ ดังต่อไปนี้



อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชิ้นนี้ได้พยายามชี้ให้เห็นว่า ทั้งกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองและกลุ่มผลักดันต่างก็พยายามแสวงหาและพัฒนา การใช้อำนาจและอิทธิพลของตน ภายในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ เพื่อ

²⁰ดูรายละเอียดใน Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies : A Comparative Exploration* (New Haven, CT : Yale University Press, 1977), pp. 4-5, 25, 146.

²¹ที่มาจาก Michael G. Roskin, Robert L. Cord และคณะ *Political Science : an introduction* 6th eds., (New Jersey : Prentice-Hall 1992), p. 94.

บรรลุป้าหมายของตนทั้งสิ้น ดังนั้นผู้วิจัยจึงกำหนดขอบเขตความหมายของคำว่า อำนาจ และอิทธิพลมาใช้ ประกอบการศึกษาในประเด็นนี้ไว้ดังนี้*

อำนาจ (Power) หมายถึง การที่บุคคลหนึ่งสามารถทำให้บุคคลอื่น กระทำตามความต้องการของตนเอง ซึ่งสามารถแสดงออกให้เห็นได้ชัดว่ามีการใช้อำนาจหรือไม่แสดงออกก็ได้ นอกจากนี้ยังรวมถึงการใช้ อำนาจทางวัฒนธรรมอีกด้วย²² อาจกล่าวได้ว่า อำนาจคือ ความสามารถทั้งในการบังคับ (Coercion) ที่บุคคลนั้นไม่มีจริง และเป็นความรู้สึกของบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้ผู้อื่นต้อง ปฏิบัติตาม ถ้าไม่ปฏิบัติตามจะได้รับผลร้ายอย่างใดอย่างหนึ่ง

อิทธิพล (Influence) หมายถึง ความสามารถที่บุคคลหนึ่งมีและทำให้อีกบุคคลหนึ่งกระทำในสิ่ง ซึ่งบุคคลแรกต้องการ โดยปราศจากการบังคับ²³ แต่เป็นการเชิญชวนโน้มน้าว (Persuasion) หรือสามารถ เอาชนะใจ (convince) ให้เกิดการกระทำและ/หรือไม่กระทำได้

ในสภาพความเป็นจริงทางการเมือง ชนชั้นนำทางการเมืองมักจะต้องหาวิธีการในการผ่อนคลาย ความขัดแย้งที่เกิดจากแข่งขันกันแสวงหาประโยชน์ เพื่อหลีกเลี่ยง หรือลดระดับของความขัดแย้งที่รุนแรง ด้วย การร่วมกันต่อรองระบบรวมกลุ่ม (Collective Bargaining) และการปรับตัวเข้าหากันโดยสันติวิธี (Peaceful Adjustment)²⁴ ดังนั้น การดำเนินบทบาท และนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลในปัจจุบัน จึง ขึ้นอยู่กับการประสานประโยชน์กันระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองและกลุ่มผลักดันที่มีความขัดแย้งกัน²⁵ โดย

* อย่างไรก็ตามการนิยามคำว่า อำนาจและอิทธิพลยังเป็นที่ถกเถียงกัน และมีความซ้ำซ้อนกันอยู่ มาก สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ จะใช้คำว่า อำนาจ และอิทธิพลควบคู่กันไปในการอธิบาย.

²²ดูความหมายและตัวอย่างประกอบคำอธิบายเพิ่มเติมใน Steven Lukes, *Power: A Radical View* (London: The Macmillan Press, 1980), pp. 27-28.

²³ Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, อ้างใน จุมพล หนิมพานิช, “แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย” ในเอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาการเมืองไทยในปัจจุบัน (หน่วยที่ 1), สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ประชาชน, 2538), หน้า 7.

²⁴โปรดดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย*, (สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 134-135.

²⁵ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2536, อ้างแล้ว. หน้า 135.

ชั้นนำทางการเมืองจะต้องมีการปล่อยให้มีการรวมตัวกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เพื่อแสดงข้อเรียกร้อง หรือ แสดงความต้องการ (Demand) ของคนแต่ละกลุ่มออกมาอย่างเป็นอิสระ ขณะเดียวกัน กลุ่มผลักดัน ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม มักมีลักษณะของการตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกัน และกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้กลุ่มหนึ่งกลุ่มใด มีอำนาจมากเกินไปอีกด้วย

สำหรับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในยุคปัจจุบัน ซึ่งได้รับอิทธิพลโดยตรงจาก การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ส่งผลให้เกิดกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายมากขึ้น ขณะเดียวกันกลุ่มผลักดันที่มีอยู่เดิมก็มีศักยภาพในการเข้าไปทำการเรียกร้อง หรือพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของ ตนเองเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันก็มีความพร้อมที่จะเข้าใช้อำนาจ และอิทธิพลเพื่อต่อต้านการแทรกแซงหรือ ควบคุมจากชนชั้นนำทางการเมือง ผู้กุมกลไกรัฐ กลุ่มผลักดันต่าง ๆ เหล่านี้ มีความพร้อมในการก่อตั้ง องค์กรของตนเอง ในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ (Associational Group)²⁶ เพื่อประโยชน์ ในการเรียกร้องความต้องการของตนต่อรัฐบาล ดังนั้น ชนชั้นนำทางการเมืองผู้กุมอำนาจในรัฐบาล และภายใน รัฐสภาจึงไม่สามารถที่จะใช้อำนาจในการปกครองได้โดยเด็ดขาดอีกต่อไป หากแต่จะต้องหันมาสนใจข้อ เรียกร้องที่มาจากกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ทั้งนี้ ก็เพื่อผลประโยชน์ในการรักษาเสถียรภาพทางการเมือง และ สถานภาพทางอำนาจของชนชั้นนำทางการเมืองนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ชนชั้นนำทางการเมืองก็ยังคงมีบทบาท สำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการกำหนดนโยบายสาธารณะ เหนือกว่ากลุ่มผลักดันอยู่นั่นเอง

1.10 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

ชนชั้นนำทางการเมือง หมายถึง กลุ่มบุคคลกลุ่มเล็ก ๆ ซึ่งอยู่บนส่วนยอดของสังคม เป็นกลุ่มบุคคลที่มีทรัพยากรทางอำนาจ อาทิ เช่น ความรู้, ฐานะ, ตำแหน่งหน้าที่การงาน, ทรัพย์สิน, อาวุธ และสามารถใช้อำนาจทางอำนาจนั้น เข้าไปมี ส่วนร่วมหรือมีบทบาทในการครอบงำการตัดสินใจใน เรื่องที่เป็นนโยบายสาธารณะ รวมทั้งสามารถที่จะชี้แนะ ให้ประชาชนทั่วไปมีความเห็นคล้อยตาม หรือปฏิบัติ

²⁶โปรดดูรายละเอียดใน Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr. (eds.), *Comparative Politics : A Developmental Approach*, (Boston and Toronto : Little, Brown and Company, 1966), p. 79.

ตามความต้องการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มตนเองได้
ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มของชนชั้นนำ
ทางการเมืองไว้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ กล่าวคือ

- 1) กลุ่มของนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำ
หน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ในฐานะของสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล นอกจากนี้ ยังรวม
ถึงกลุ่มของนักการเมือง ซึ่งทำหน้าที่ในฝ่ายบริหารด้วย
อันได้แก่ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี
รัฐมนตรีว่าการ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
ต่าง ๆ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่ง
เป็นกลุ่มบุคคลผู้ถือครองอำนาจในการกำหนด
นโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน
- 2) กลุ่มของสมาชิกวุฒิสภาและข้าราชการระดับสูง
ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่กลั่นกรอง
กฎหมายในฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนใหญ่เป็นกลุ่ม
บุคคลซึ่งมีที่มาจากข้าราชการประจำระดับสูง และ
มักมีการแสดงตนในฐานะตัวแทนของฝ่าย
ราชการมากกว่าฝ่ายการเมือง เป็นกลุ่มที่มี
แนวความคิดอนุรักษนิยม ไม่ค่อยยอมรับการ
เปลี่ยนแปลง นอกจากนี้วุฒิสมาชิกบางส่วนก็เป็น
ตัวแทนจากกลุ่มวิชาชีพต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ล้วน
เป็นระดับแกนนำของกลุ่มแทบทั้งสิ้น ขณะเดียวกันก็มี
ความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมืองและข้าราชการ
ประจำระดับสูง ในส่วนของกลุ่มข้าราชการระดับสูง
งานวิจัยชิ้นนี้ได้เจาะจงเพียง 2 กระทรวงคือ
กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม ซึ่งข้าราชการ
ระดับสูงของทั้ง 2 กระทรวงนับว่ามีการแสดงความคิดเห็น
และมีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อกระบวนการจัดทำ
ร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้
- 3) กลุ่มของบุคคลซึ่งได้รับเลือกเข้ามาเป็นสมาชิกสภา
ร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 99 คน กลุ่มของบุคคลเหล่านี้

กลุ่มผลักดัน หมายถึง

ส่วนใหญ่เคยเป็นอดีตนักการเมืองผู้คร่ำหวอดใน
สภา, อดีตข้าราชการประจำระดับสูง ผู้มีประสบ
การณ์อย่างซ้ำซ้อนในทางการเมืองและการบริหาร,
ข้าราชการประจำระดับกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน
กลุ่มวิชาชีพนายความ นักธุรกิจ และนายทุน
ท้องถิ่น ซึ่งมีความสัมพันธ์โยงใยอย่างใกล้ชิดกับ
พรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการใน
มหาวิทยาลัยในสาขากฎหมายมหาชน
นักรัฐศาสตร์ ผู้มีชื่อเสียง และเป็นแกนนำทาง
ความคิดในสังคม หลายคนเคยเป็นที่ปรึกษา
รัฐมนตรี บางคนเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี
และมีจำนวนไม่น้อยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ
กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา
ประชาชนภายในสังคมที่มีการรวมตัวกันเพื่อผลักดันให้
เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และการเมือง และ
ประเด็นสาธารณะนอกเหนือไปจาก (แต่ไม่จำเป็นต้อง
ไม่รวมถึง) ผลประโยชน์ของตนเอง ขณะเดียวกันก็
พยายามเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางการเมือง
แต่มีได้มุ่งที่จะเข้าไปเป็นรัฐบาล ภายในงานวิจัยนี้
กลุ่มที่นับว่ามีบทบาทในฐานะกลุ่มผลักดัน ได้แก่
กลุ่มองค์กรธุรกิจเอกชน, กลุ่มองค์กรแรงงาน
ประเทศไทย เครือข่ายองค์กรประชาธิปไตย 28 องค์กร,
กลุ่ม NGOs, กลุ่มสื่อมวลชน เป็นต้น

1.11 แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ

1.11.1 ความหมายของรัฐธรรมนูญ

วิชัย ตันศิริ นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ผู้หนึ่งได้อ้างถึงการอธิบายความหมายของรัฐธรรมนูญของ ชาร์ลส์ บิลตเซอร์ แห่งมหาวิทยาลัยเยล โดย บิลตเซอร์ได้แบ่งความหมายของรัฐธรรมนูญออกเป็น 3 นัยด้วยกัน กล่าวคือ²⁷

1) รัฐธรรมนูญ คือ การจัดองค์การบริหารของรัฐและกำหนดลงไปว่าองค์กรใดจะทำหน้าที่ในการปกครองตามความหมายดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญจึงมีหลายประเภท ทั้งรัฐธรรมนูญแบบสาธารณรัฐนิยม รัฐธรรมนูญแบบกษัตริย์นิยม เป็นต้น ในทุก ๆ รัฐที่ถือกำเนิดขึ้นมา เมื่อมีการจัดการระบบการปกครองแล้วย่อมจะมีรัฐธรรมนูญไปโดยปริยาย ขณะเดียวกันตามความหมายนี้รัฐธรรมนูญจึงปรากฏอยู่ในระบอบการปกครองทุกระบบและจะมีการบันทึกเป็นรายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้

2) รัฐธรรมนูญ คือ ระบบที่มีการจัดความสัมพันธ์ที่มีการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการจะจัดหรือเหนี่ยวรั้งไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ใช้อำนาจมากเกินไปจนเกินขอบเขต ตามความหมายนี้ รัฐธรรมนูญจะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างการปกครองให้มีลักษณะของการคานอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างสถาบันหลักต่าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกามีการจำกัดอำนาจของรัฐบาล และสภาองเกรสไว้หลายประการ ทั้งนี้เพื่อให้ทั้งรัฐบาลและสภาองเกรสมีการตรวจสอบและควบคุมการทำงานซึ่งกันและกันได้ เราอาจเรียกรัฐธรรมนูญตามความหมายนี้ว่าเป็นอุดมการณ์หรือลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)²⁸

3) รัฐธรรมนูญ คือกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศที่มีการเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ความหมายนี้ต่างจากความหมายแรกและความหมายที่ 2 เพราะมีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ต้องมีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร นับเป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์โลกตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา

²⁷ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมใน วิชัย ตันศิริ, รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตก และไทย กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์ และกฎหมาย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุธรรมและบุตร, 2540), หน้า 3-4.

²⁸ ดูคำอธิบายเพิ่มเติมใน จรุง สุภาพ, สาธารณรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, พิมพ์ครั้งที่ 4, 2533), หน้า 72.

อย่างไรก็ตาม คำว่า (Constitution) นั้นเริ่มมีการนำมาใช้กันอย่างกว้างขวางในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 โดยเริ่มในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก ทั้งนี้เนื่องมาจากกลุ่มประเทศดังกล่าวได้รับอิทธิพลทางวัฒนธรรมมาจากกรีกโบราณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของในของความคิดที่เกี่ยวกับปัจเจกบุคคลนิยม (Individualism) พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย นักวิชาการทางกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้ว่า รัฐธรรมนูญมีความผูกพันอย่างมากกับการก่อตัวของระบอบเสรี และขบวนการทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากการปฏิวัติฝรั่งเศส ทั้งนี้เป็นเพราะว่ารัฐธรรมนูญนับเป็นหลักประกันในเรื่องของสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนและถือเป็นข้อกำหนดสำคัญในการกำหนดขอบเขตอำนาจของผู้ปกครองไว้อย่างชัดเจน²⁹

จากงานของ เสน่ห์ จามริก นักวิชาการทางรัฐศาสตร์อีกท่านหนึ่งได้มีการรวมความหมายของรัฐธรรมนูญไว้อย่างน่าสนใจ อาทิ

- 1) รัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายสาขามหาชน ซึ่งว่าด้วยกฎเกณฑ์การปกครองประเทศอันบัญญัติลงไว้ หรือปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญไม่ว่าชนิดที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือจะเป็นเพียงจารีตประเพณี³⁰
- 2) รัฐธรรมนูญ คือ เอกสารซึ่งวางกฎเกณฑ์ที่กำหนดองค์ประกอบอำนาจและวิธปฏิบัติของบรรดาสถาบันสำคัญทางการปกครอง และหลักการทั่วไปที่ใช้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของสถาบันเหล่านั้นกับปวงราษฎร³¹
- 3) รัฐธรรมนูญ คือ เอกสารที่มีความศักดิ์สิทธิ์พิเศษทางกฎหมาย กำหนดกรอบแห่งองค์การปกครองแห่งรัฐ และหลักการสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ปกครองรัฐมีความมุ่งหมายให้ถาวรยั่งยืน โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่มีใช้ทำลาย³²

²⁹ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายตำราและอุปกรณ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พิมพ์ครั้งที่ 2), หน้า 4-6.

³⁰วิชฌุ เครื่องาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ พิมพ์ครั้งที่ 2, 2523), หน้า 388-393 อ้างใน เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับการพัฒนารัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2540), หน้า 12.

³¹ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก W. Ivar Jennings The Law and the Constitution, London, London University Press Ltd., fourth edition, 1954) pp. 37-38. อ้างใน เสน่ห์ จามริก, อ้างแล้ว หน้าเดียวกัน.

³²ดูคำอธิบายเพิ่มเติมใน จิตติ ดิงศภัคย์ อ้างใน วิชฌุ เครื่องาม, อ้างแล้ว หน้า 22 อ้างใน เสน่ห์ จามริก, อ้างแล้ว หน้าเดียวกัน.

4) รัฐธรรมนูญ คือบทบัญญัติสูงสุดของบรรดากฎหมายเป็นที่มาของกฎหมายทั้งหลาย อธิปไตยของกฎหมายตั้งอยู่บนรากฐานของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความสำคัญกว่ากฎหมายอื่น คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ³³

นอกจากนี้ จรูญ สุภาพ นักวิชาการทางรัฐศาสตร์อีกท่านหนึ่งก็ได้พยายามบัญญัติศัพท์คำว่า รัฐธรรมนูญ (Constitution) ไว้ในหนังสือสารานุกรมรัฐศาสตร์ โดยกล่าวว่า³⁴

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งกำหนดรูปการปกครองหน่วยงานและกระบวนการใช้อำนาจปกครอง รวมทั้งให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของเอกชนด้วย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญจะต้องเป็นกฎหมายสูงสุดที่รัฐจะต้องบัญญัติขึ้นอย่างชัดเจนและเป็นลายลักษณ์อักษร โดยที่สาระสำคัญของกฎหมายนี้ก็คือ การวางรูปแบบและกระบวนการในการปกครองรวมไปถึงการกำหนดขอบเขตของอำนาจและความรับผิดชอบขององค์กรทางการเมืองการปกครองแห่งรัฐ (หรือที่เรียกกันว่า รัฐบาล) และจะต้องมีการกำหนดถึงหลักประกันในเรื่องสิทธิ และเสรีภาพมูลฐานของพลเมืองด้วย

ตามความหมายที่ จรูญ สุภาพ ได้ให้ไว้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ทั้งนี้เพราะในประเทศเผด็จการหรือประเทศสังคมนิยม มักไม่ได้มีการกำหนดหลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนเอาไว้ เช่นเดียวกับ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย ที่มองว่า หลักประกันในเรื่องของสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อจะได้มีการกำหนดขอบเขตของอำนาจทำให้ผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจได้

ในการศึกษาเรื่องกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2540 ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มผลักดันและชนชั้นนำทางการเมืองในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้การตีความรัฐธรรมนูญตามความหมายที่ 2 ของชาร์ลส์ บิลตเซอร์ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญคือ ระบบที่ทำหน้าที่ในการกำหนดโครงสร้างการปกครองให้มีลักษณะของการถ่วงดุลย์หรือเหนี่ยวรั้งอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างสถาบันหลักต่าง ๆ โดยมีให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขต ขณะเดียวกัน ผู้วิจัยยังมองต่อไปอีกว่า รัฐธรรมนูญนับเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ รวมทั้งกลุ่มผลักดันอันเกิดจากการรวม

³³ศึกษาเพิ่มเติมในรายละเอียดได้จาก ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในโครงการตำรา ชุดตำราลำดับที่ 4 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 79. อ้างใน เสน่ห์ จามริก, อ้างแล้ว หน้าเดียวกัน.

³⁴จรูญ สุภาพ, อ้างแล้ว หน้า 69.

ตัวของประชาชนภายในรัฐโดยที่ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปในลักษณะของการต่อรอง, ประนีประนอม และ ถ่วงดุลย์มิให้กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้รับผลประโยชน์หรือได้อำนาจไปครอบครองแต่เพียงฝ่ายเดียว นอกจากนี้ ในส่วนเนื้อหาของรัฐธรรมนูญยังเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงสภาพความเป็นอยู่และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ตลอดจนพัฒนาการของความเป็นประชาธิปไตยในสังคมอีกด้วย

1.11.2 ที่มาของรัฐธรรมนูญ

ในการศึกษาเรื่องรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ สามารถแบ่งที่มาของรัฐธรรมนูญได้หลายทาง อาทิเช่น³⁵

- 1) รัฐธรรมนูญซึ่งถูกกำหนดโดยผู้เป็นประมุขของรัฐ อันได้แก่ พระมหากษัตริย์ หรือประธานาธิบดีมอบให้กับประชาชน เป็นการประนีประนอมกันระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง มักมีความยั่งยืนยาวนานไม่ถูกโค่นล้ม
- 2) รัฐธรรมนูญอันเป็นผลมาจากการเกิดรัฐใหม่ หรือประเทศใหม่ หรือประเทศผู้ยึดครองเป็นผู้มอบให้ กรณีนี้ในปัจจุบันนี้มีโอกาสเกิดขึ้นน้อยมาก
- 3) รัฐธรรมนูญอันเป็นผลมาจากพัฒนาการทางการเมืองการปกครอง มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญ จารีตประเพณี เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ ซึ่งใช้เวลายาวนานนับร้อยปีในการพัฒนา รัฐธรรมนูญ และไม่เพียงแต่ที่ได้มีการวิวัฒนาการในทางที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ยังมีการพัฒนาในเรื่องของขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญควบคู่กันไปด้วย
- 4) รัฐธรรมนูญที่ได้มาโดยการปฏิวัติรัฐประหาร นับเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้มาโดยการต่อสู้ทางการเมือง บางครั้งอาจมีการใช้ความรุนแรง เพื่อที่จะทำให้ผู้ปกครองซึ่งมักจะเป็นสถาบันพระมหากษัตริย์ยอมรบว่ามีอำนาจจำกัดและประชาชนมีสิทธิบางประการที่ผู้ปกครองจะละเมิดมิได้ การใช้วิธีการรุนแรงเช่นนี้ ในบางรัฐทำให้เกิดระบอบการปกครองแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ขณะที่ในบางรัฐอาจนำไปสู่การล่มสลายของสถาบันกษัตริย์ อาทิเช่น ประเทศฝรั่งเศสหลังการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 เป็นต้น

³⁵ อัครเมศวร์ ทองนวล, “การศึกษาเปรียบเทียบการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กับฉบับปีพุทธศักราช 2534”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 40-42.

หากจะกล่าวถึงที่มาของรัฐธรรมนูญในประเทศไทยแล้ว คงจะจัดให้อยู่ในพวกที่ 4 นั่นคือ เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้มาโดยการปฏิวัติรัฐประหาร ก่อให้เกิดระบอบการปกครองแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ สิ่งที่น่าสนใจก็คือ รัฐธรรมนูญที่ได้มาโดยวิธีการนี้มักถูกเปลี่ยนแปลงหรือโค่นล้มรัฐธรรมนูญอยู่เสมอ โดยกลุ่มบุคคลผู้มีอำนาจ ทั้งนี้ เพื่อการสร้างความสะดวกสบายให้กับวิธีการใช้อำนาจของตน

1.11.3 ลักษณะของรัฐธรรมนูญ

ในที่นี้จะขอกกล่าวถึงลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญที่มีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งพอจะสรุปได้หลายประการ กล่าวคือ³⁶

1) รัฐธรรมนูญจะต้องมีการระบุถึงอุดมการณ์ วัตถุประสงค์ ตลอดจนเจตจำนงในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

2) รัฐธรรมนูญจะต้องมีการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างรัฐถึงประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของสิทธิเสรีภาพของประชาชน

3) รัฐธรรมนูญจะต้องมีการกำหนดรูปแบบของรัฐตลอดจน กลไกในการดำเนินงานทางการเมืองอันได้แก่ สถาบันทางการเมืองต่าง ๆ อาทิ มีการแบ่งออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยมีกลไกซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองมารองรับคือ รัฐสภา, รัฐบาล และศาล นั่นเอง

4) รัฐธรรมนูญจะต้องระบุถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ประกอบกันเป็นโครงสร้างของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการใช้อำนาจ และขอบเขตความรับผิดชอบขององค์กรต่าง ๆ รวมทั้งความสัมพันธ์ในเชิงการตรวจสอบถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกัน (check and balance) อาทิเช่น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5) รัฐธรรมนูญจะต้องระบุถึงวิธีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ซึ่งควรจะมีลักษณะที่กระทำได้ยาก กว่าวิธีการแก้ไขกฎหมายทั่ว ๆ ไป ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญถือได้ว่าเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศ ซึ่งเราอาจจะพิจารณาได้ 2 ด้านคือ³⁷

1) ในด้านเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญในด้านนี้มิได้มาจากการที่ระบอบกฎหมายรวมทั้งกิจกรรมทางกฎหมายทั้งหมดของรัฐล้วนมีต้นกำเนิดมาจากรัฐธรรมนูญ อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายมูลฐาน

³⁶ อัครเมศวร์ ทองนวล, อ้างแล้ว หน้า 43-46.

³⁷ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, อ้างแล้ว หน้า 38.

2) ในด้านของการจัดทำและแก้ไขรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่กำหนดรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ประกอบกันเป็นโครงสร้างของรัฐ ดังนั้นในการจัดทำและแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องอยู่เหนืออำนาจต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญได้จัดตั้งหรือกำหนดให้มีขึ้น

1.11.4 การร่างรัฐธรรมนูญ

จากการที่รัฐธรรมนูญมีความเป็นกฎหมายสูงสุด ส่งผลให้บทบัญญัติต่าง ๆ ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญมีความสำคัญเป็นพิเศษ ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติเหล่านั้นจะเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองต่าง ๆ ตลอดจนเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญจึงต้องถูกร่างขึ้นโดยองค์กรที่มีอำนาจทางการเมืองเป็นพิเศษ อำนาจนี้มีชื่อว่า อำนาจร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท³⁸

1) อำนาจร่างรัฐธรรมนูญที่ปรากฏอยู่ภายในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับที่กำลังใช้อยู่ได้วางข้อบังคับกฎเกณฑ์ในการจัดตั้งอำนาจ ตลอดจนระเบียบวิธีการในการดำเนินการร่างไว้อย่างชัดเจน โดยเรียกอำนาจร่างรัฐธรรมนูญแบบนี้ว่า อำนาจพิจารณาใหม่ เป็นอำนาจที่ใช้ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่ได้เป็นอำนาจที่ใช้แก้ไขรัฐธรรมนูญเพียงบางบทบัญญัติหรือบางมาตราของรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่เท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมถึงอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้

2) อำนาจร่างรัฐธรรมนูญ ที่ไม่ได้ปรากฏอยู่ภายในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อาจเรียกว่า เป็นอำนาจร่างรัฐธรรมนูญดั้งเดิม เป็นอำนาจที่ถูกนำมาใช้เมื่อรัฐธรรมนูญที่กำลังใช้อยู่ในปัจจุบันถูกยกเลิก หรือเมื่อไม่มีรัฐธรรมนูญปรากฏอยู่

อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญตามที่ปรากฏอยู่ภายในบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ มักไม่ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของความชอบธรรมในการใช้อำนาจ ทั้งนี้เนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้ในปัจจุบันได้กำหนดการใช้อำนาจนี้ไว้แล้ว ในทางกลับกัน อำนาจร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้ปรากฏอยู่ภายในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มักนำมาซึ่งปัญหาในเรื่องของความชอบธรรมในการใช้อำนาจ ที่เห็นได้ชัดคือ ปัญหาที่ว่า อำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญดั้งเดิมนี้เป็นอำนาจของใคร อำนาจดังกล่าวเป็นของกลุ่มบุคคลกลุ่มใด และกลุ่มบุคคลเหล่านั้นถือเป็นตัวแทนที่จะสะท้อนภาพของอุดมการณ์และความต้องการของประชาชนในสังคมนั้นหรือไม่ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่ว่าอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญดั้งเดิม ซึ่งมีลักษณะ

³⁸ เรียบเรียงและอธิบายความเพิ่มเติมจาก พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, อ้างแล้ว หน้า 36.

ของการใช้อำนาจโดยทำการปฏิวัติ สามารถที่จะออกกฎหมายโดยไม่ต้องเป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ก่อนหน้านั้นได้หรือไม่³⁹

1.11.5 วิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ในการดำเนินการแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดเหนือกว่ากฎหมายธรรมดาทั่วไป เป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก ทั้งในเรื่องของวิธีการ ตลอดจนขั้นตอนการดำเนินงาน อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีความจำเป็นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เราอาจจำแนกวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญออกมาได้หลายทาง⁴⁰ ดังนี้

- 1) การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาทำหน้าที่ในการแก้ไข วิธีการนี้ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญจะไม่มี ความแตกต่างไปจากการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายธรรมดา เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะที่เป็นรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี*
- 2) การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยใช้วิธีการลงประชามติ วิธีการนี้ นอกจากจะให้อำนาจแก่รัฐสภาแล้ว จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้อีกด้วย สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ ในขั้นตอนสุดท้าย เมื่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ดำเนินไปจนเสร็จสิ้นจะต้องนำรัฐธรรมนูญมาให้ประชาชนลงประชามติรับหรือไม่รับข้อความที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ถ้าผลของการลงประชามติออกมาว่าประชาชนไม่รับร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการแก้ไข ก็เป็นอันว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็ต้องตกไป
- 3) การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ วิธีการนี้อาศัยหลักเกณฑ์ที่ว่า กฎข้อบังคับทางกฎหมายจะต้องได้รับการแก้ไขโดยวิธีเดียวกันกับที่กฎหมายนั้นได้รับการจัดทำขึ้น ดังนั้น เมื่อจะต้องทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญก็จำเป็นต้องใช้อำนาจเดียวกันกับที่จัดทำรัฐธรรมนูญ หากรัฐธรรมนูญได้รับการ

³⁹ในเรื่องของปัญหาของอำนาจร่างรัฐธรรมนูญดั้งเดิมสามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, อ้างแล้ว หน้า 37.

⁴⁰บรรพต วีระสัย และคณะ, รัฐศาสตร์ทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 60-64.

* กรณีของประเทศไทย ซึ่งมีรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี กฎหมายที่ออกมาแล้วหรือคำพิพากษาเดิม จะถูกใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ แต่ขณะเดียวกันรัฐสภาก็ยังมีอำนาจในการออกกฎหมายหรือวางแนวทางปฏิบัติได้

จัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ⁴¹ การแก้ไขจึงเป็นหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ บางประเทศใช้การแก้ไขโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญควบคู่ไปกับวิธีการลงประชามติ เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

4) การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยอาศัยการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การตีความดังกล่าวมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามสถานการณ์ ตลอดจนสภาพแวดล้อมทางการเมืองในขณะนั้น การแก้ไขรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ หากแต่จะมีการตีความในประเด็นปลีกย่อย ซึ่งไม่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ

5) การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยใช้การปฏิวัติรัฐประหาร วิธีการนี้ขัดต่อหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างมาก ทั้งนี้เป็นการกระทำของกลุ่มผู้มีอำนาจโดยไม่สนใจว่าประชาชนจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญโดยวิธีการนี้เกิดขึ้นบ่อยในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังทั้งหลาย เนื่องจากกลุ่มผู้มีอำนาจอันได้แก่กลุ่มทหารมักเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมอยู่ตลอดเวลา ประเทศไทยก็ประสบกับปัญหานี้อยู่บ่อยครั้ง ตลอดระยะเวลากว่า 60 ปีที่มีการสถาปนากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยขึ้นภายในประเทศ

1.12 แนวการศึกษาวิจัยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

บทที่ 1 บทนำ

บทนี้จะกล่าวถึงสภาพปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย วิธีการศึกษาวิจัย ขอบเขตของการศึกษาวิจัย แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย และแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ

บทที่ 2 กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอดีต รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทนี้จะเป็นการศึกษาถึงพัฒนาการของการจัดทำรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน รวมทั้งการพิจารณาถึงบทบาทของชนชั้นนำทางการเมืองในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญครั้งสำคัญ ภายในงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

⁴¹ ดูเพิ่มเติมใน พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทย์, อ้างแล้ว หน้า 43-46.

บทที่ 3 ความเป็นชนชั้นนำทางการเมืองภายในโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานของสภาว่างรัฐธรรมนูญ

บทนี้จะเป็นการศึกษาถึงที่มา บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งกระทำโดยสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มหนึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้ โดยเน้นการพิจารณาไปที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่เป็นแกนนำสำคัญในการยกร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสดงให้เห็นถึงความเป็นชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ ทั้งในด้านโครงสร้าง และกระบวนการดำเนินงาน ซึ่งสะท้อนความเป็นชนชั้นนำ (Elitist) มากกว่าการเป็นตัวแทนของประชาชน

บทที่ 4 ความคิดเห็นของชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มต่าง ๆ และกลุ่มผลักดันในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

บทนี้จะเป็นการศึกษาถึงการแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกลุ่ม ต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตลอดจนภาพรวมเกี่ยวกับข้อเรียกร้องต่าง ๆ ที่ชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มอื่น ๆ กลุ่มผลักดัน และประชาชนทั่วไปที่เสนอเข้ามาสู่การพิจารณาของ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะเป็นการวิเคราะห์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ ซึ่งเป็นการต่อรองในเรื่องของข้อเรียกร้องต่าง ๆ อันสะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์ของกลุ่ม ตลอดจนความขัดแย้งในเรื่องของการแสดงความคิดเห็น และการพยายามประนีประนอมกันทางความคิดเพื่อหาข้อยุติที่ลงตัว ซึ่งปรากฏออกมาในร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาในแต่ละขั้นตอน ตั้งแต่การพิจารณารับหลักการ ในวาระที่ 1 ไปสู่การพิจารณาแปรญัตติในวาระที่ 2 รวมทั้งอิทธิพลของกลุ่มต่าง ๆ ที่มีต่อการตัดสินใจของสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญในการพิจารณาผ่านร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 3

บทที่ 5 บทสรุป

บทนี้จะเป็นการสรุปถึงกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ และสาระสำคัญโดยภาพรวมของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2540 ว่ามีลักษณะที่โน้มเอียงไปตามความต้องการของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง หรือกลุ่มผลักดันมากกว่ากัน เป็นดังสมมุติฐานที่ตั้งไว้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้สนใจได้นำเอาข้อมูลจากผลสรุปของการวิจัยในครั้งนี้ไปทำการพัฒนาเพื่อการศึกษาหาข้อสรุปทางทฤษฎีต่อไป และในตอนท้ายจะได้ตั้งข้อสังเกตบางประการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ด้วย