

ปัญหาสภาพบังคับเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

นิภัทรา ราชนา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2562

**Problem of the Binding Force of the Directive Principle of State
Economic Policy Under the Constitution of the Kingdom of
Thailand Buddhist Era 2560 (2017)**

Nipattra Rachana

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the ReQuirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2019



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาสภาพบังคับเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

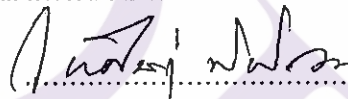
เสนอโดย นางนิภัทรา ราชนา

สาขาวิชา นิติศาสตร์


หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ

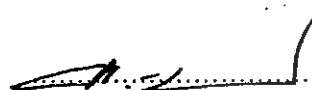
(ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ)

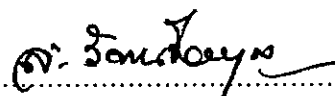
.....กรรมการ

(อาจารย์ ดร. สรร ชนโชคโกสิน)


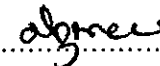
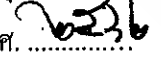
.....กรรมการ

(อาจารย์ ดร. สุธี อยู่สถาพร)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมชาย รัตน์เชื้อสกุล)

วันที่  เดือน  พ.ศ. 

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาสภาพบังคับเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ชื่อผู้เขียน	นิภัทรา ราชนา
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2561

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับประเทศไทยที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งประชาชนยังคาดหวังและยึดเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพ

แนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดจึงมีสภาพบังคับตามหลักนิติรัฐนิติธรรมและลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ประกอบกับเนื้อหาและหลักการมีไว้สำหรับใช้เป็นกรอบดำเนินการจัดทำภารกิจของรัฐ และให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน แนวนโยบายที่ได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงเป็นเพียงหลักการอย่างกว้าง เพื่อให้รัฐบาลและองค์กรของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีความยืดหยุ่นในการทำงาน และสามารถดำเนินนโยบายต่างๆ ได้โดยไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ดังนั้นแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญจึงไม่มีสภาพบังคับที่เคร่งครัดชัดเจน ขณะเดียวกันมีความจำเป็นที่ต้องทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐเกิดผลขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐมีด้วยกันหลายด้าน สำหรับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ ถือว่ามีผลต่อการสร้างความมั่นคงภายในรัฐตลอดจนทำให้เกิดความเจริญและความอยู่ดีกินดีของประชาชนได้

แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติเป็นหลักการอย่างกว้างเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับในอดีต ซึ่งยังคงหลักการความไม่มีสภาพบังคับที่เคร่งครัด กล่าวคือเป็นเพียงแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินและการตรากฎหมาย อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ยกระดับสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผน

ยุทธศาสตร์ชาติ และได้กำหนดเรื่องการรักษาวินัยการเงินการคลัง ไว้ในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเคยเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐได้กำหนดหลักการให้ประชาชนสามารถเร่งรัดติดตามหรือใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ จากวิวัฒนาการของการสร้างกลไกสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญซึ่งมีความเคร่งครัดมากขึ้นและลดลงบ้างขึ้นอยู่กับบริบทของการยกร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ รัฐธรรมนูญจึงควรสร้างกลไกของแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจให้แยกออกจากด้านอื่น ๆ เพื่อสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจของประเทศให้มั่นคงและสร้างความอยู่ดีกินดีให้กับประชาชนสืบไป



Thesis Title	Problem of the Binding Force of the Directive Principle of State Economic Policy Under the Constitution of the Kingdom of Thailand Buddhist Era 2560 (2017)
Author	Nipattra Rachana
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Poom Chokmoh
Department	Law
Academic Year	2019

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to analyze the problem of the binding Force of the Directive Principle of State Economic Policy. The Directives Principle of State Policies in the Constitution of The Kingdom of Thailand Buddhist era 2560 which can be enforce as highness Law. That is the Rule of Law to define State duties to make public services. The provisions of The Directive Principles of State Policies are directive principles for State to enact law or determine the policies. For the Rule of Democracy, the Directive Principle of State Economic Policy is the fundamental issue to binding forces the rule for the Cabinet do relaxing in performing duties. At the same time, Directives Principle of State Economic Policy shall be the mechanism to make wealth for the people.

The Directives Principle of State Economic Policy under the Constitution of the Kingdom of Thailand Buddhist era 2560 are fundamental state economic policy. The provisions in Chapter VI “Directive Principles of State Policies” are directive principles for State legislation or determination of policy for the administration of state affair. Directives Principle of State Economic Policies were made to leverage binding forces, the provisions of Duties of The State to strictly maintain its financial and fiscal discipline in order to ensure the stable financial government. Because of the duty of the state, the people have the right to follow up and urge the State to perform such act, as well as to take legal proceedings against a relevant State agency to

have it provide the people such benefit in accordance with the rules and procedures provided by law. More over there is the national strategy in section 65 as a mechanism to make the Directives Principle of State Economic Policy in efficiency. However, in order to make wealth for the people and sustainable development of the country, the Directives Principle of State Economic Policies under the Constitution shall be stricter and have got the mechanism to enforce the Directives Principle of State Economic Policies in obviously.



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสำเร็จและความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจากอาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าเพื่อรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและให้คำแนะนำและปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนแล้วเสร็จ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์เป็นอย่างสูง ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ดร.สุธีร์ อยู่สถาพร และ ดร.สรธร ธนโชติโกกิน คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ ตลอดจนช่วยเหลือไขข้อบกพร่องให้แก่ผู้เขียนจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน เพื่อนนักศึกษา ครอบครัวที่ให้ความสนใจ ขอขอบคุณอาจารย์รุติ ลิปิพันธ์ เจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องทุกท่านที่ได้อำนวยความสะดวกในการดำเนินการจัดทำวิทยานิพนธ์จนสำเร็จลุล่วงด้วยดี ตลอดจนตลอดคนผู้แต่งหนังสือ บทความต่างๆ ที่ผู้เขียนได้ใช้ศึกษาค้นคว้าและอ้างอิงในวิทยานิพนธ์

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและมีประโยชน์ใดๆ อยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบเป็นเครื่องบูชาพระคุณบิดามารดาที่ให้กำเนิด เลี้ยงดู และให้การศึกษา ตลอดจนครูบาอาจารย์ทุกท่าน ถ้าวิทยานิพนธ์นี้มีความบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นิภัทรา ราชนา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๗
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2. แนวคิด ความหมาย ความสำคัญ วิวัฒนาการและปัญหาสภาพบังคับของแนวนโยบาย แห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ.....	7
2.1 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ.....	7
2.2 ที่มา แนวความคิด ความหมาย และความสำคัญของการกำหนดแนวนโยบายแห่ง รัฐด้านเศรษฐกิจ.....	18
2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	40
2.4 แนวความคิดหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม.....	43
2.5 แนวคิดการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร.....	56
2.6 วิวัฒนาการการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจตามทีละบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	70
3. การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศและ ของประเทศไทยและกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	87
3.1 รัฐธรรมนูญไวมาร์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	87

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
3.2 รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958.....	92
3.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์.....	97
3.4 รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้).....	101
3.5 รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1982.....	104
3.6 แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญไทยแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	108
3.7 เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญต่างประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ กลไกให้เกิดสภาพบังคับ.....	111
4. วิเคราะห์ปัญหาของสภาพบังคับตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ด้านเศรษฐกิจและแนวทางแก้ไข.....	120
4.1 สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจช่วงเวลาก่อนรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	121
4.2 สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจช่วงระยะเวลาตาม รัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	123
4.3 สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	131
4.4 วิเคราะห์สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ.....	138
4.5 แนวทางแก้ไข.....	143
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	158
5.1 บทสรุป.....	158
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	164
บรรณานุกรม.....	166
ประวัติผู้เขียน.....	172

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญถือเป็นกรอบดำเนินการจัดทำภารกิจของรัฐ และให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน เพื่อให้รัฐบาลและองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องมีความยืดหยุ่นในการทำงาน และสามารถดำเนินนโยบายต่างๆ ได้โดยไม่ขัดกับแนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญจึงไม่ได้กำหนดสภาพบังคับไว้ชัดเจน ขณะเดียวกันมีความจำเป็นต้องทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐเกิดผลเป็นรูปธรรม ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญในการสร้างความเจริญและความอยู่ดีกินดีแก่ประชาชนได้

แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นการบัญญัติหลักการอย่างกว้างเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับในอดีต ซึ่งขาดความชัดเจนในเรื่องของสภาพบังคับ ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐที่เกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจเป็นเรื่องสำคัญ คือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อความมีเสถียรภาพของรัฐบาลและความมั่นคงทางการเงินการคลังของรัฐ และที่สำคัญมากคือเป็นปัจจัยที่สร้างความอยู่ดีกินดีแก่ประชาชน จากเหตุการณ์เรียกร้องของกลุ่มอาชีพเกษตรกรต่างเรียกร้องให้ภาครัฐช่วยเหลือโอบอุ้มพืชเศรษฐกิจของประเทศ หรือปัญหาเศรษฐกิจจากกรณีเหตุการณ์น้ำท่วม เมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่น้ำท่วมหนักในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมหลายแห่ง และเข้าท่วมในเขตกรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่บริเวณกว้าง และรัฐบาลต้องกำหนดนโยบายช่วยเหลือกลุ่มผู้ประกอบการและประชาชนผู้ประสบภัยน้ำท่วมโดยใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศคือปัญหาความอยู่ดีกินดีของประชาชน โดยตรงอันเป็นต้นเหตุสำคัญของการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและแก้ไขรัฐธรรมนูญ จนเป็นที่มาของปัญหาว่าทำไมประเทศไทยถึงได้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อยู่เรื่อยไป การสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจโดยรัฐธรรมนูญจึงมีความจำเป็นอย่างไรก็ตามพบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจมีดังต่อไปนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีการกำหนดเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวด 6 คือยังคงหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับถาวรในอดีต โดยมีความแตกต่างกันกับรัฐธรรมนูญ แห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ใช้ชื่อหมวดว่า “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” กล่าวคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตัดคำว่า “พื้นฐาน” ออก ซึ่งจากการศึกษาพบว่าเป็นการแก้ไขให้เหมือนกันกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนปี 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญที่มาฉบับแรกของไทยที่ได้มีการนำบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และได้มีการบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เรื่อยมาจนกระทั่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แก้ไขโดยเพิ่มคำว่า “พื้นฐาน” จึงจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับการมีบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่การมีคำว่า “พื้นฐาน” กับไม่มีนั้น ย่อมเป็นปัญหาสำหรับการทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจที่เห็นว่ามีจำเป็นต้องสร้างกลไกโดยรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างความกินคืออยู่ดีของประชาชน

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจไว้ในมาตรา 75 ซึ่งถือว่าเป็นมาตราหัวใจสำคัญของเรื่องเศรษฐกิจ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไล่เรียงกันในแต่ละเรื่องไม่ได้แบ่งแยกออกเป็นด้านต่างๆ ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้มีแยกแนวนโยบายด้านต่างๆ ออกเป็นส่วนๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นที่มาของการศึกษาเจตนารมณ์ซึ่งเจตนารมณ์จะมีส่วนสำคัญสำหรับการตีความและการนำไปใช้บังคับ เพราะโดยหลักการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญไม่สามารถสร้างให้มีสภาพบังคับที่ชัดเจนหรือเข้มงวดได้ เพราะจะขัดกับหลักความเป็นอิสระของฝ่ายบริหารและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การบัญญัติแยกส่วนในด้านต่างๆ ของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้จึงถือเป็นการสร้างกลไกหลวมๆ ประการหนึ่งเพื่อเน้นน้ำหนักความสำคัญของแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจนั้น ควรจะต้องแยกออกจากแนวนโยบายแห่งรัฐด้านอื่น ๆ เนื่องจากเศรษฐกิจของประเทศส่งผลต่อความอยู่ดีกินดีของประชาชน และเป็นปัญหาที่ลุกลามไปกับความมีเสถียรภาพของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งความมีเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

3) กรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวด 6 โดยมาตรา 64 ได้กำหนดหลักการทั่วไปให้บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับตามมาด้วยหลักการในมาตรา 65 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบ

ในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน ซึ่งแผนยุทธศาสตร์ชาติเป็นกลไกหนึ่งให้แนวนโยบายแห่งรัฐโดยเฉพาะเรื่องเศรษฐกิจมีสภาพบังคับมากขึ้น อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้บัญญัติว่าให้มีสภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไว้ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 75 ได้กำหนดให้ทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็น “เจตจำนง” ให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้บัญญัติไว้เช่นนี้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 นั้นถือได้ว่ามีสภาพบังคับทางการเมืองที่เข้มข้น กำหนดให้ต้องมีการลงมติไว้วางใจนโยบายด้วย ถ้ามีการลงมติไม่ไว้วางใจหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายแล้ว มีผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่ง จึงจะเห็นได้ว่ามีผลร้ายแรงยิ่งกว่าหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

4) รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุด การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติกำหนดให้องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ถ้าไม่ทำตามนั้นจะมีผลร้ายตามมานั้น ถือว่าเป็นสภาพบังคับทางกฎหมายตามครรลองของรัฐธรรมนูญ ซึ่งการกำหนดบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีสภาพบังคับ นั้นจะไม่สามารถกำหนดให้มีความเคร่งครัดหรือมีโทษได้ เช่นเดียวกับกฎหมายที่มีโทษทางอาญา เพราะรัฐธรรมนูญควรจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามฝ่ายที่ดี หรือองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญที่ดี ให้กระทำการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตจำนงของรัฐคือการทำการกิจของรัฐ และโดยหลักแล้วรัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดกรอบทิศทางของประเทศ กำหนดรูปแบบการปกครอง ระเบียบแบบแผนการบริหารประเทศในเชิงกว้างเท่านั้น อย่างไรก็ตามพบว่า ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจนเป็นที่มาของการมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันนั้นพบว่าต้องการให้แนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นกลไกหนึ่งในการช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และถือเป็นธรรมเนียมได้ว่าการยกร่างรัฐธรรมนูญจะต้องมีการนำบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐมาบรรจุไว้ด้วย และนัยกลับกันการที่รัฐธรรมนูญสร้างกลไกหรือกำหนดให้มีมาตรการอย่างใดได้เพื่อให้เศรษฐกิจไทยมีความเข้มแข็ง ประชาชนอยู่ดีกินดี ก็จะทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดอย่างแท้จริง

แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่รัฐบาลนำมาเป็นกรอบในการบริหารประเทศ และนโยบายของรัฐบาลต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้วย ซึ่งพรรคการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งส่วนมากมักจะมึนนโยบายนั้นเกี่ยวกับการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ ให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้ได้รับความเดือดร้อนจากพืชเศรษฐกิจมีราคาตกต่ำ โดยนโยบายเศรษฐกิจนั้น ไม่ใช่แนวนโยบายแห่งรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดจึงสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามนโยบายของพรรคการเมืองหรือนโยบายของรัฐบาล ถ้าเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแล้วไม่ว่าพรรคการเมืองใดมาเป็นรัฐบาลจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจด้วยการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้สองมาตรา ซึ่งได้บัญญัติไว้อย่างละเอียด ตั้งแต่มาตรา 83 บัญญัติไว้ว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และในมาตรา 84 ได้กำหนดหลักการว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ ทั้งหมด 18 ด้าน โดยมีหลักการว่า “รัฐต้องสนับสนุน” ซึ่งมีปัญหาคือถ้ารัฐบาลไม่ดำเนินการออกกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้รัฐสามารถนำให้การสนับสนุนประชาชนได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับสภาพบังคับไว้อย่างชัดเจนว่าหากรัฐบาลไม่ดำเนินการตามที่แนวนโยบายแห่งรัฐได้กำหนดไว้แล้วจะมีผลสภาพบังคับเป็นประการใด นอกเหนือจากที่ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาถึงการบริหารประเทศหรือถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ซึ่งนโยบายด้านเศรษฐกิจถือว่าเป็นส่วนสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ และประชาชาติจะมั่นคงอยู่ต่อไปจะคงความเป็นเอกราชในการปกครองประเทศตนเองได้อย่างแท้จริงก็ขึ้นอยู่กับการบริหารประเทศของรัฐบาลและการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจ เพราะถ้าพิจารณาจากเหตุการณ์วิกฤติเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2540 จากการที่ประเทศไทยจะต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ ตามมาตรการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ กองทุนนั้นจึงจะปล่อยเงินกู้ให้กับประเทศไทยตามข้อตกลง และหากการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจที่ผิดพลาดแล้วนำไปสู่ปัญหาเช่นวิกฤติเศรษฐกิจแบบปี พ.ศ. 2540 หรืออาจร้ายแรงมากกว่าแต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เพราะรัฐบาล โดยคณะรัฐมนตรีต้องทำตามนโยบายที่หาเสียงและสัญญากับประชาชนไว้ และการกำหนดนโยบายโดยพรรคการเมือง ซึ่งสัญญาว่าจะดำเนินการให้ประโยชน์แก่ประชาชนอย่างไรบ้างหากได้รับเลือกตั้ง ซึ่งนโยบายประชานิยมกับประเทศที่กำลังพัฒนานั้นเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังยากจน การที่รัฐบาลจะเน้นนโยบายด้านเศรษฐกิจนั้นจึงมักได้รับความนิยมนิยมจากประชาชน การกำหนดนโยบายที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของทั้งประเทศหรือโดยรวม และไม่คำนึงถึงวินัยการเงินการคลังอันจะมีผลต่อเนื่องแบบลูกโซ่กับสภาพสังคมความเป็นอยู่ของประชาชนซึ่งต้องพิจารณาจากพื้นฐานของสังคมและประชาชน และทำให้พรรคของตนได้รับเลือกตั้งและได้เป็นรัฐบาลต่อมา ซึ่งประชาชนไม่อาจทราบ

เกี่ยวกับการบริหารจัดการเรื่องนี้ได้อย่างแน่นอนหากรัฐบาลไม่ได้เปิดเผยและไม่มี การตรวจสอบ โดยองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบ เพราะการตรวจสอบการทุจริตโครงการต่าง ที่เป็นโครงการตาม นโยบายของรัฐบาล นักการเมืองหรือผู้กำหนดนโยบายมักจะพินความรับผิดชอบแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผู้ต้องรับผิดชอบ ผู้เขียนจึงมีความสนใจศึกษาเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยเน้นเรื่องเศรษฐกิจ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติไว้ในหมวด 6 โดยยังไม่ได้มีการกำหนดสภาพบังคับไว้เพิ่มเติมหรือชัดเจนมากขึ้นจากรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและความเป็นมาของการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ
2. เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของ ต่างประเทศ และแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ฉบับต่าง ๆ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐด้าน เศรษฐกิจ
4. เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบาย แห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ โดยมีการบัญญัติที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือกำหนดให้มีกลไกการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้วยและมีหมวดว่าด้วยหน้าที่ของ รัฐและการปฏิรูปประเทศที่มีเนื้อหาของบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจ โดยแนวนโยบาย แห่งรัฐ มีความจำเป็นที่จะต้องมีในรัฐธรรมนูญ และเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยแก้ไข้ปัญหาเรื่อง เศรษฐกิจ โดยเฉพาะปัญหาเรื่องความอยู่ดีมีสุขของประชาชน การกำหนดแนวนโยบายของรัฐด้าน เศรษฐกิจจึงเป็นเรื่องสำคัญส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างยิ่งโดยเฉพาะในยุคโลก ไร้พรมแดนมีการติดต่อถึงกันอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นยุคที่มีการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การพัฒนาประเทศ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในประเทศแต่เพียงอย่างเดียวแต่ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกประเทศที่ ประเทศไทยได้ทำความตกลงกับต่างประเทศซึ่งความตกลงระหว่างประเทศนั้นโดยส่วนมากเป็น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเศรษฐกิจ ข้อตกลงในการค้าขาย การพาณิชย์กรรม และการลงทุน เป็นต้น

ทั้งนี้ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจแบบเน้นการค้าเสรีมาโดยตลอดตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และได้รับแนวความคิดการบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เพื่อให้รัฐมีนโยบายกลางด้านเศรษฐกิจ และต่อมามีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นเพื่อให้เป็นการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม ก่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอันเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่กฎหมายกำหนดให้มีเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ดังนั้นรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดควรกำหนดให้มีกลไกหรือสร้างกลไกที่ทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจมีสภาพบังคับที่ชัดเจนเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศต่อไปได้ในทุกยุคสมัย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ทำการศึกษาด้านแนวคิดและความเป็นมาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและศึกษาถึงเนื้อหาสาระและสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ใช้วิธีการศึกษาโดยวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาจากหนังสือวิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความทางกฎหมาย รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ และการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐ เมื่อรวบรวมข้อมูลแล้วจึงทำการประมวลและวิเคราะห์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบแนวคิดและความเป็นมาของการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ
2. มีความรู้ความเข้าใจได้เกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยฉบับต่าง ๆ
3. ทราบปัญหาของสภาพบังคับตามรัฐธรรมนูญกรณีเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ
4. สามารถเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในบริบทของสังคมไทยโดยเสนอให้มีกฎหมายที่มีบทบัญญัติทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจมีสภาพบังคับมากขึ้น

บทที่ 2

แนวคิด ความหมาย ความสำคัญ วิวัฒนาการ

และปัญหาสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ

แนวนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principle of State Policy) ถือเป็นหลักการพื้นฐานที่เป็นนโยบายหลักของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มี “แนวนโยบายแห่งรัฐ” เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติไว้ชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดให้รัฐมีแนวนโยบายแห่งรัฐ และในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาก็มีเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐบัญญัติไว้มาโดยตลอด จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ด้วยเช่นกันแต่ได้ปรับเปลี่ยนใช้ถ้อยคำว่า “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” คือเพิ่มคำว่า “พื้นฐาน” เพื่อให้ทราบว่าเป็นนโยบายของรัฐที่กำหนดเฉพาะเรื่องพื้นฐานเท่านั้น จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยยังมีความจำเป็นต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ ซึ่งการที่ประเทศไทยได้มีบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเนื่องจากได้รับอิทธิพลด้านความคิดจากต่างประเทศ และเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหาที่ทำให้การพัฒนาประเทศขาดความต่อเนื่อง ดังนั้นจึงขอกล่าวถึงที่มา ความสำคัญ และแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้มีแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญในฐานะที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด อันมีความเกี่ยวเนื่องกันกับรัฐ การเกิดขึ้นของรัฐและภารกิจของรัฐ ตลอดจนจะขอกล่าวถึงหลักการและแนวคิดทฤษฎีต่างๆ ที่ได้ศึกษาและมีความสำคัญต่อการกำหนดเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ

2.1 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

รัฐเกิดจากการรวมกลุ่มของประชากรที่อาศัยอยู่ด้วยกันภายในอาณาเขตดินแดนที่สามารถกำหนดได้แน่นอนและมีอำนาจอธิปไตยสามารถปกครองตนเองได้ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น ซึ่ง คำว่า “รัฐ” ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “State” ภาษาฝรั่งเศสใช้คำว่า “Etat”

ส่วนภาษาเยอรมันใช้คำว่า “Staat”¹ ทางกฎหมายระหว่างประเทศได้ยอมรับและยุติกันแล้วว่า รัฐมีองค์ประกอบสำคัญด้วยกัน 3 ประการ คือ อาณาเขตของรัฐ (Territory) พลเมืองของรัฐ (Citizen) และอำนาจอธิปไตย (Sovereignty)² ซึ่งการเกิดขึ้นของรัฐใดรัฐหนึ่งต้องอาศัยการยอมรับจากรัฐอื่นด้วย ซึ่งตามความหมายของกฎหมายระหว่างประเทศ ได้ให้ความหมายว่า “รัฐ” หมายถึง “ระบอบการปกครองหรือระบบแห่งการใช้อำนาจ หรือหน่วยทางการเมืองที่มีลักษณะถาวรของประชาคมมนุษย์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง (พลเมืองของรัฐ) บนพื้นที่ที่มีอาณาเขตบริเวณแน่นอนแห่งใดแห่งหนึ่ง (อาณาเขตของรัฐ) ภายใต้อำนาจอธิปไตยอันหนึ่ง (อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจรัฐ) ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงซึ่งภารกิจร่วมกันของประชาคมมนุษย์นั้น ๆ”³ จะเห็นได้ว่ารัฐนั้นองค์ประกอบดังต่อไปนี้

(1) ดินแดน กล่าวคือ รัฐต้องมีดินแดนเป็นของตนเอง การกำหนดอาณาเขตหรือดินแดนของรัฐให้แน่นอนชัดเจนนั้นมีความสำคัญเพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสามารถในการใช้อำนาจปกครองของตนเอง เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐอื่นเข้ามาก้าวล่วงอำนาจอปกครองนั้นด้วย

(2) ประชาชน กล่าวคือ การมีประชาชนภายในรัฐนั้นสำคัญมาก เพราะการเกิดขึ้นของรัฐนั้นก็เพื่อประชาชน โดยต้องมีประชาชนอยู่ในลักษณะถาวร มีประชาชนอาศัยทำมาหากินอยู่เป็นหลักแหล่ง ไม่ใช่มีการทยอยเปลี่ยนหมุนเวียนกันมาอยู่แล้วหายจากไปโดยปราศจากความผูกพันใด ๆ ซึ่งประชาชนในที่นี้ต้องมีความผูกพันในทางประวัติศาสตร์ ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมเดียวกันด้วย⁴

(3) อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยคืออำนาจอธิปไตยสูงสุดในการปกครองรัฐ เป็นสิ่งซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใคร หรือต้องฟังคำสั่งบัญชาของใครที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอม⁵ ซึ่งอำนาจอธิปไตยเป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นจากบริบทของสภาพสังคมในขณะนั้น โดยในต่างประเทศนั้นมีวิวัฒนาการเกี่ยวกับแนวความคิดว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้าในยุคเริ่มต้นที่มีความเชื่อว่าพระเจ้าเป็นผู้สร้างโลก อำนาจอปกครอง มาจาก

¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, โศภการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์:กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 270.

² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *เพิ่งอ้าง*, น. 277.

³ Model, Otto; Creifeld, Carl; Lichtenberg, Gustav, Staatsbürger-Taschenbuch, 26. Aufl., München อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ, เพิ่งอ้าง*, น. 270.

⁴ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3* (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530) น. 7.

⁵ วิษณุ เครืองาม, *เพิ่งอ้าง*, น. 8.

พระเจ้ารวมถึงกษัตริย์ก็ได้รับอำนาจนั้นมาจากพระเจ้าโดยผ่านทาง พระสันตะปาปา ซึ่งเป็นผู้นำทางศาสนจักรโรมันคาทอลิก ต่อมาเมื่อนักคิดหลายคนเห็นว่าอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงเป็นของกษัตริย์ ซึ่งเป็นการสนับสนุนการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ต่อมาเมื่อแนวคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของปวงชน โดยได้มีผู้คิดค้นตั้งแต่สมัยจักรวรรดิโรมัน เพราะเมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ ทำให้กษัตริย์ใช้อำนาจมากเกินไป จึงทำให้เกิดแนวความคิดใหม่ที่ไม่ต้องการให้อำนาจตกอยู่ในมือของคนคนเดียวและเป็นที่มาของเผด็จการ เมื่ออำนาจเป็นของคนส่วนใหญ่ โอกาสที่จะใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดจึงมีน้อย⁶ ต่อมาจึงมีแนวความคิดว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนไม่ได้ตกอยู่กับบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือผู้ใดผู้หนึ่งแต่เพียงคนเดียว ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยถือว่าผู้นำของรัฐได้รับความยินยอมหรือรับมอบอำนาจจากประชาชนให้ทำการบริหารประเทศหรือทำภารกิจของรัฐให้บรรลุเป้าหมายตามวาระและโอกาส ซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้จะไม่ผูกขาดอยู่กับใคร จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนหมุนเวียนตามวาระ แล้วแต่กฎหมายของประเทศนั้นจะกำหนดว่าจะต้องมีการปรับเปลี่ยนด้วยเหตุใดบ้าง กล่าวคือปรับเปลี่ยนเมื่ออยู่ครบวาระแล้วหลังจากที่ประชาชนได้เลือกตั้งให้มาบริหารประเทศ หรือปรับเปลี่ยนเพราะมีเหตุกรณีฉุกเฉินที่กฎหมายกำหนด

สำหรับทางรัฐศาสตร์ “รัฐ” ประกอบไปด้วย (1) ดินแดน (2) ประชากร (3) อำนาจอธิปไตย และ (4) ผู้ปกครอง หากขาดอย่างใดอย่างหนึ่งก็จะขาดองค์ประกอบของความเป็นรัฐ สำหรับองค์ประกอบของความเป็นรัฐนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจอธิปไตยเมื่อมีแล้วก็ต้องมีผู้ใช้ อำนาจอธิปไตยคือผู้ปกครองหรือรัฐบาล⁷ ส่วนรัฐใดจะยึดระบอบการปกครองระบอบใดขึ้นอยู่กับ การเลือกภายในรัฐ โดยมากจะแสดงเจตจำนงเกี่ยวกับการปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐใดมีรูปแบบการปกครองแบบใดขึ้นอยู่กับวิวัฒนาการและความเป็นมาของรัฐนั้น อริสโตเติล นักปรัชญาชาวกรีกโบราณซึ่งเขียนหนังสือสร้างชื่อให้กับเขาคือหนังสือเรื่อง “Politics” ซึ่งมีนักปรัชญาเช่น มิลลอร์ ได้อธิบายแนวความคิดของอริสโตเติลเกี่ยวกับความหมายของรัฐ กำเนิดรัฐ รูปของรัฐ และความสิ้นสุดของรัฐ เปรียบรัฐธรรมนูญเสมือน “เป็นทางแห่งชีวิตของพลเมือง”⁸ และอริสโตเติลได้แบ่งรูปแบบการปกครองออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

⁶ เกรียงไกร เจริญชนาวัดน์, ที่มาของกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร:คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), น.12-19.

⁷ เพิ่งอ้าง, น. 12.

⁸ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 10 ปี แห่งศาลรัฐธรรมนูญไทย : สู่ทศวรรษใหม่ของนิติรัฐไทย, (ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2551), น. 230.

1. ประเภทที่บุคคลคนเดียวซึ่งมีอำนาจสูงสุดเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครอง
 - (ก) ถ้าคนคนนั้นใช้อำนาจเด็ดขาดไปในทางที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม การปกครองโดยคนคนเดียวคนนั้นเรียกว่า “ระบอบทรราชย์ (Tyranny)”
 - (ข) ถ้าคนคนเดียวซึ่งมีอำนาจสูงสุดใช้อำนาจนั้นเพื่อประโยชน์สาธารณชน การปกครองนั้นเรียกว่า “ระบอบกษัตริย์ (Monarchy)”
 2. ประเภทที่บุคคลกลุ่มเล็กเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด
 - (ก) ถ้ากลุ่มบุคคลนั้นใช้อำนาจเพื่อประโยชน์กลุ่มของตน ระบอบการปกครองนั้นเรียกว่า “คณาธิปไตย (Oligarchy)”
 - (ข) ถ้ากลุ่มบุคคลนั้นใช้อำนาจเพื่อส่วนรวม ระบอบการปกครองนั้นเรียกว่า “อภิชนาธิปไตย (Aristocracy)”
 3. ประเภทที่คนจำนวนมากหรือคนส่วนใหญ่ในสังคมเป็นผู้ใช้อำนาจ โดยแยกออกเป็น “ประชาธิปไตย (Democracy)” และ “โพลิตี (Polity)”
 - (ก) ประชาธิปไตยนั้น อริสโตเติลมองว่ามีลักษณะเด่นคือเป็นการปกครองโดยคนจำนวนมาก แต่เนื่องจากคนจำนวนมากที่ขาดความรู้และรับผิดชอบจึงทำให้การปกครองมีความระส่ำระสายได้
 - (ข) โพลิตีนั้น อริสโตเติลเห็นว่าเป็นทางสายกลางซึ่งมีลักษณะทั้งที่เป็นประชาธิปไตยและคณาธิปไตย⁹
- หนังสือเรื่อง “Politics” ได้กล่าวว่า “รูปแบบนครรัฐ (City - State)” ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญเป็นแบบแผนตายตัวของชาวเมืองนครรัฐ รัฐธรรมนูญจึงมีรูปแบบที่มีส่วนประกอบของประชาคม ประชาคมมีลักษณะอยู่เช่นใดย่อมขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะอยู่เช่นนั้น อริสโตเติลเห็นว่า รัฐที่เป็นระบบกษัตริย์ (Monarchy) อำนาจอยู่ในบุคคลคนเดียวเป็นบุคคลที่สมบูรณ์แบบที่มีคุณธรรมมีความรู้ความสามารถเพื่อประโยชน์แก่รัฐ จะเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีมาก แต่เป็นการยากที่มีบุคคลสมบูรณ์แบบตามรัฐธรรมนูญได้ ส่วนในระบบอภิชนาธิปไตย (Aristocracy) เป็นการยากที่จะหากกลุ่มบุคคลที่ไม่แสวงหาประโยชน์เพื่อตน ซึ่งความคิดของอริสโตเติล เห็นว่า ระบบคณาธิปไตย (Oligarchy) เป็นรัฐที่มีความร้ายทรพียดิน สำหรับระบบประชาธิปไตย (Democracy) เป็นรัฐที่มีความยากจน การผสมผสานรวมกันระหว่างระบบที่มีความร้ายทรพีและยากจน โดยเป็นการปกครองของคนส่วนใหญ่ที่เป็นระบบสาธารณรัฐ (Constitutional

⁹ ชาลส์ แสงศักดิ์, กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553), น. 36-37.

Republic) หรือระบบมีชฌิมชาติไทย (Polity) จะเป็นรูปแบบที่ใช้ได้แน่นอนของการปกครอง โดยระบบดังกล่าวนี้ ไม่ได้หมายถึงรูปแบบระบบสาธารณรัฐในปัจจุบัน แต่หมายถึงระบบที่มีการปกครองโดยคนส่วนมากตามรัฐธรรมนูญในยุคของอริสโตเติล และมีอิทธิพลต่อการปกครองต่อการปกครองในสมัยยุคกลางแต่เมื่อมีพลเมืองเพิ่มมากขึ้น ระบบประชาธิปไตย (Democracy) กลับเป็นรูปแบบการปกครองทั่วไปของรัฐต่างๆ แนวความคิดของอริสโตเติลแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญเป็นตัวแปรสำคัญในการปกครอง ซึ่งการปกครองที่ดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญอันเป็นแม่บทการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญจึงต้องมีความมั่นคงถาวร และแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ยาก¹⁰

รัฐธรรมนูญคือ กฎหมายขั้นมูลฐานของรัฐ ซึ่งกล่าวถึงกฎเกณฑ์ที่จัดวางระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครอง เป็นกฎหมายมีฐานะสูงกว่ากฎหมายอื่น ๆ ทั้งปวง ซึ่งกฎหมายอื่น ๆ จะมีวิธีการจัดทำหรือมีข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงกฎเกณฑ์การปกครองทางการเมืองอย่างกว้าง ๆ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดรูปบริหารในทางการเมืองของรัฐหรือประเทศ¹¹

แนวความคิดความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้นอันที่จริงเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งได้มีผู้คิดค้นแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนี้ตั้งแต่สมัยจักรวรรดิโรมัน โดยซีเซโร (Cicero) ได้กล่าวว่าอำนาจสูงสุดในรัฐหนึ่งตกอยู่กับประชาชนทั้งหมดของรัฐ¹² แต่ความคิดนี้ไม่ได้ได้รับความสนใจเพราะไปขัดกับทฤษฎีเทวสิทธิ์ที่สนับสนุนกษัตริย์ ในยุคนั้นกษัตริย์ใช้อำนาจมากเกินไป จึงเกิดแนวความคิดใหม่ที่ไม่ให้อำนาจตกอยู่ในมือคนคนเดียวแล้วใช้อำนาจเด็ดขาดอย่างที่เป็นอย่างที่เป็นอย่างมาจึงมีแนวความคิดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของคนส่วนใหญ่ หลักการแนวความคิดความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้นเพื่อควบคุมการออกกฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ โดยถือว่าเนื้อหาหรือหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญคือเจตจำนงทั่วไป (General Will) ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงออกถึงความคิดเห็นและความต้องการของส่วนรวม และแม้ว่ารัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงทั่วไปของคนส่วนมากในประชาคมในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถแยกออกจากความเป็นตัวตนหรือความเป็นปัจเจกแต่ละคนได้

รัฐธรรมนูญนั้นเปรียบเสมือนเข็มทิศของประเทศ มีความสำคัญมากสำหรับการปกครองในยุคปัจจุบัน ไม่ว่าจะประเทศที่ปกครองด้วยระบอบใดก็ตาม ทั้งนี้ ประเทศที่ปกครอง

¹⁰ กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ, พึ่งอ้วน, น. 231.

¹¹ พรชัย เตือนฉวี, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550), น. 4-5.

¹² เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, หลักรัฐศาสตร์, อ่างใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ที่มาของกฎหมายมหาชน, น. 16.

โดยระบบอบประชาธิปไตยการมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรก็เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และทฤษฎีหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญก็เป็นหลักสำคัญพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วยนอกจากหลักการแบ่งแยกองค์กรอำนาจ และหลักนิติรัฐ และเพื่อให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดจึงต้องมีการป้องกัน โดยกำหนดให้การตรากฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ และเมื่อกล่าวถึงรัฐธรรมนูญย่อมหมายถึงความเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ในประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ประเทศอังกฤษ มีกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญที่พบได้ในกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ในรูปแบบจารีตประเพณีและรูปแบบพระราชบัญญัติ จึงไม่มีการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดา ทำให้ไม่มีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายธรรมดา ซึ่งประเทศอังกฤษนั้นถือว่าเป็นประเทศต้นแบบการปกครองในระบบรัฐสภา โดยถือว่ารัฐสภาเป็นที่มาสูงสุดของอำนาจในการปกครอง รัฐสภาจึงสามารถออกกฎหมายใด ๆ ก็ได้อย่างกว้างขวางประกอบกับประเทศอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร รัฐสภาจึงสามารถตรารัฐธรรมนูญขึ้นได้ตลอดเวลาไม่มีเงื่อนไข และเมื่อตราขึ้นแล้วก็อาจถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ง่าย เพราะรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษไม่มีสภาพความเป็นกฎหมายสูงสุด อย่างไรก็ตามอำนาจของรัฐสภาที่ไม่ได้สูงสุดเด็ดขาดเพราะอำนาจของรัฐสภายังถูกจำกัดโดยอำนาจของประชาชน นอกจากอำนาจของประชาชนแล้วอำนาจอื่นใดก็ไม่สามารถจำกัดอำนาจของรัฐสภาได้ เพราะถือว่ารัฐสภาได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน ประชาชนจึงสามารถควบคุมการกระทำของรัฐบาลได้ และถือว่ารัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา¹³

แนวคิดความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ นั้น เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาประกอบด้วยเนื่องจากไทยเป็นประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร และได้ยอมรับหลักการนี้มาโดยตลอด อันจะเห็นได้จากมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 6 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้มีบทบัญญัตินี้เช่นกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเพราะสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากรัฐสภา

¹³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ที่มาของกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), น. 22.

และประชาชนมีส่วนร่วมในการตราขึ้นโดยวิธีการพิเศษคือในชั้นยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและมีการทำประชาพิจารณ์ตลอดจนรับฟังข้อเสนอของสถาบัน องค์กร กลุ่ม ชุมชนต่าง ๆ ในสังคม

หากพิจารณาถึงคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญนั้น โดยสามารถอธิบายได้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดหลักการทั่วไปในการบริหารประเทศโดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เนื่องจากต้องเป็นกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศและเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐเพราะอยู่ในฐานะที่มาก่อน โดยนอกจากรัฐธรรมนูญจะมีกระบวนการตราโดยวิธีการพิเศษแล้วยังใช้เป็นแนวทางในการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญด้วย และถือเป็นกฎหมายหลักในการปกครองประเทศ มีเนื้อหาสาระที่เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นกฎหมายที่ทำให้โครงสร้างทางการเมืองมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ¹⁴

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้นเป็นแนวคิดที่เป็นรากฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม เป็นผลของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศตามกฎหมายเกณฑ์ที่ให้อำนาจออกกฎหมายอื่น ย่อมสูงกว่ากฎหมายที่ออกมาซึ่งรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายที่มีที่มาจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) และเป็นกฎหมายที่ก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดถึงองค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมืองในการปกครองรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนกำหนดรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้น กล่าวคือรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายที่ออกตามอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญถือว่ามีความศักดิ์สิทธิ์สูงกว่ารัฐธรรมนูญ จึงไม่สามารถขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ รวมทั้งการกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีกระบวนการแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาเพื่อเป็นหลักประกันให้สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีความเป็นสูงสุดมิให้มีการออกกฎหมายมาล่วงละเมิดอำนาจนี้ได้ ในทางตะวันตกเรียกอำนาจดังกล่าวว่า "Judicial Review Power" ซึ่งเป็นอำนาจที่ใช้รัฐธรรมนูญให้

¹⁴ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, รายงานผลการวิจัย เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า “ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ.” (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2547), น. 20.

เกิดผลในทางปฏิบัติและทำให้รัฐธรรมนูญเป็นจริงเป็นจัง มีอำนาจประกาศิตสมกับที่มีการบัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักประกันสูงสุด และจากแนวคิดทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมที่ต้องกำหนดคกไกในการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างชอบธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ผนวกกับผลของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงทำให้การใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้รับหลักประกันที่จะไม่ถูกลบล้างโดยกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญได้ ซึ่งก็จะทำให้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมบรรลุผลสำเร็จในที่สุด¹⁵

รัฐธรรมนูญตามแนวคิดที่ว่า เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติของกฎหมายใด กฎหรือข้อบังคับ ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งถ้าจะลำดับศักดิ์กฎหมายตามแนวคิดนี้สามารถจัดลำดับได้ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญ
2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
3. พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย และพระราชกำหนดที่ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาแล้ว
4. พระราชกฤษฎีกา
5. กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ และข้อบังคับ
6. กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ เทศบัญญัติ ข้อบังคับตำบล เป็นต้น

2.1.1 ผลของรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด

ผลของรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด คือ กฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ กล่าวคือ กฎหมายไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎข้อบังคับ จะต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ถ้าขัดต่อรัฐธรรมนูญกฎหมายนั้นก็ป็นอันใช้บังคับไม่ได้ ซึ่งแนวความคิดนี้ทำให้องค์กรนิติบัญญัติมีหน้าที่ต้องใช้ความระมัดระวังในการตรากฎหมายให้มีความถูกต้องทั้งในรูปแบบและถูกต้องในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญด้วย โดยองค์กรนิติบัญญัติ หรือรัฐสภาจะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญไม่ให้เนื้อหาของกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและรูปแบบการใช้อำนาจต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ¹⁶ นอกจากนี้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้ยาก เพราะรัฐธรรมนูญนี้มีกระบวนการจัดทำแตกต่างจากกระบวนการ

¹⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “รัฐธรรมนูญในแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (ตอนที่ 1),” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=409>

¹⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ นันทชัย เพียรสนอง, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2556), น.80.

ตรากฎหมายอื่นที่รัฐสภาตราขึ้น ซึ่งการจัดทำรัฐธรรมนูญมีกระบวนการพิเศษ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องกระทำได้ยาก หากจะทำการแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องกระทำโดยกระบวนการและวิธีพิเศษยิ่งกว่ากฎหมายอื่น

2.1.2 องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาพบว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด มีผลทำให้กฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ซึ่งหากขัดหรือแย้งก็ถือว่าการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ รวมถึงการตรากฎหมายโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติด้วยเช่นกัน ที่จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ได้นำไปสู่แนวคิดในการสร้างระบบควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุด ทำให้เกิดหลักการว่าไม่เพียงแต่องค์กรนิติบัญญัติเท่านั้นที่ต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ การกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญรวมทั้งรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ตุลาการ ตลอดจนบรรดาสถาบันทางการเมืองต่างๆ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ และเพื่อสนับสนุนหลักแนวคิดที่ว่ารัฐธรรมนูญคือกฎหมายสูงสุดของประเทศจึงจำเป็นต้องจัดให้มีมาตรการสำหรับควบคุมและชี้ขาดว่า กฎหมายที่สภานิติบัญญัติได้จัดทำขึ้นนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ได้แก่¹⁷

1) การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา เป็นระบบที่ได้รับการยอมรับในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ช่วงปี ค.ศ. 1789-1946 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ที่ ฌ็อง ฌัก รูสโซ่ (Jean Jacques Rousseau) เสนอไว้ มีอิทธิพลต่อฝรั่งเศสเป็นอย่างมาก ซึ่งได้มีวิวัฒนาการเริ่มจากการควบคุมการตรากฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาเอง ซึ่งจากแนวความคิดที่ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และการทำหน้าที่ของรัฐสภาถือว่าเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชน ฉะนั้นรัฐสภาจึงต้องทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญด้วย อย่างไรก็ตาม เกอเร เดอ มัลแบร์ นักกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศส ได้โต้แย้งแนวความคิดนี้เพราะเห็นว่า รัฐสภาเป็นเพียงผู้แทนของประชาชนเลือกขึ้นมา กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นจึงมิใช่กฎหมายที่ประชาชนตราขึ้น และการที่ให้รัฐสภาวินิจฉัยโดยการลงมติในญัตติที่สมาชิกรัฐสภาเสนอว่าร่างกฎหมายใดขัดกับรัฐธรรมนูญเสียเอง ก็เท่ากับว่ารัฐสภามีอำนาจสูงสุดและจะ

¹⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร:สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2556), น. 184.

ตรากฎหมายใดให้ขัดกับรัฐธรรมนูญเสียเองก็ย่อมสามารถทำได้เพราะไม่มีองค์กรอื่นมาตรวจสอบ ต่อมาภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ในปี ค.ศ. 1958 จึงได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ” ขึ้น โดยถือว่าเป็นองค์กรพิเศษที่มีอำนาจในการควบคุมร่างกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ และพัฒนาหลักการนี้ให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติที่ประกาศใช้แล้วได้ด้วย¹⁸

โดยทั่วไปรูปแบบของรัฐสภามี 2 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่

(1) ระบบสภาเดี่ยว คือระบบที่มีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียวมีสมาชิกสภาที่อาจมาจากประเภทเดียวหรือหลายประเภทก็ได้ เช่นมาจากการเลือกตั้งประเภทหนึ่งและมาจากการแต่งตั้งอีกประเภทหนึ่ง

(2) ระบบสภาคู่หรือระบบสองสภา คือ เป็นระบบที่สภานิติบัญญัติได้แบ่งเป็นสองสภามีการประชุมคนละเวลา อำนาจหน้าที่แตกต่างกัน มีวาระการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน ทั้งนี้ประเทศที่มีสองสภามีทั้งประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว เช่น อังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐอิตาลี ราชอาณาจักรเบลเยียม ราชอาณาจักรสเปน ญี่ปุ่น ไทย และรัฐรวม เช่น สหรัฐอเมริกา สหรัรัฐเม็กซิโก และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น

2) การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยศาลยุติธรรม

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยศาลยุติธรรม เป็นหลักการแนวคิดที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา มีระบบการกระจายอำนาจการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลยุติธรรม ซึ่งศาลทุกชั้นศาลสามารถตัดสินได้เองว่ากฎหมายที่ตนเองใช้ตัดสินคดีนั้นขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หลักการนี้จึงยังมีข้อเสียเพราะศาลแต่ละศาลอาจตัดสินไม่เหมือนกัน คำพิพากษาของศาลยุติธรรมนั้นไม่ผูกพันบุคคลภายนอกหรือองค์กรอื่นจึงบังคับใช้ได้เฉพาะคู่ความแห่งคดีเท่านั้น

3) การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยองค์กรพิเศษ

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยองค์กรพิเศษนั้น มีหลายประเทศที่ใช้ระบบนี้ โดย ฮันส์ เคลเซน (Hans Kelsen) นักปรัชญากฎหมายชาวออสเตรีย ได้เสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษที่ทำหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ โดยเขาได้อธิบายว่า การวินิจฉัยว่ากฎหมายใดใช้บังคับมิได้เพราะขัดรัฐธรรมนูญ ถือเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการยกเลิกกฎหมาย ซึ่งโดยปกติแล้วกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับย่อมต้องได้รับการเคารพและปฏิบัติตาม การระงับผลของกฎหมายโดยการวินิจฉัยว่ากฎหมายใช้บังคับมิได้

¹⁸ เติ้งฮ้าง, น. 186.

จึงเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในทางลบ (Negative Act of Legislation) ดังนั้น ศาลพิเศษที่จัดตั้งขึ้นจึงต้องมีรากฐานที่มาจากองค์กรนิติบัญญัติ โดยให้องค์กรนิติบัญญัติมีส่วนในการแต่งตั้ง และเป็นการสมควรที่จะจัดตั้งศาลพิเศษที่มีอำนาจเพิกถอนกฎหมายของรัฐสภาเพื่อให้คำวินิจฉัยนั้นเกิดผลบังคับเป็นการทั่วไป ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐออสเตรีย ค.ศ. 1920 จึงได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา¹⁹

ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทยได้เกิดขึ้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งก่อนหน้านี้การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมีด้วยกัน 2 สถาบันคือ รัฐสภาและคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญควบคู่กัน ไป ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นต้นมาได้บัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญขึ้นและได้ลดอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญของรัฐสภาไว้เฉพาะประเด็นปัญหาอันอยู่ในงานรัฐสภา²⁰ ต่อมาคณะกรรมการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ประกอบด้วยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด ผู้ทรงคุณวุฒิตสาหรือนิติศาสตร์หรือสาขาวิทยาศาสตร์อีก 6 คน ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น ในหมวด 8 ว่าด้วยศาล ซึ่งในบทเฉพาะกาลได้กำหนดให้ในวาระเริ่มแรกให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2539 เป็นศาลรัฐธรรมนูญไปจนกว่าจะได้มีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงบัญญัติหลักการให้มีศาลรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติไว้ใน หมวด 11 ศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 200 - 214) ซึ่งมาตรา 210 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและร่างกฎหมาย พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังเช่นตาม มาตรา 213 อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่มีบุคคลใช้สิทธิฟ้องร้องทางศาลรัฐธรรมนูญเนื่องจากถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ศาลรัฐธรรมนูญจึง

¹⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2556).

²⁰ ปัญญา อุดชาชน, พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม : รากฐานกำเนิดศาลรัฐธรรมนูญ- รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 11 ศาลรัฐธรรมนูญภายใต้หลักนิติธรรมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข, (กรุงเทพมหานคร: พีเพรส, 2556), น. 160-161.

ถือเป็นกลไกสำคัญที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดขึ้นมาเพื่อประกันถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีความมั่นคงมากขึ้น

2.2 ที่มา แนวคิด ความหมาย และความสำคัญของการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ

การกำหนดให้มีหลักการพื้นฐานที่รัฐจะต้องมีหน้าที่ในด้านการให้บริการแก่ประชาชน หรือการวางนโยบายหลักที่รัฐพึงจะต้องทำไว้ในรัฐธรรมนูญก็ดี หรือกำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านเศรษฐกิจในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ดี หรือกำหนดให้รัฐที่มีหน้าที่หรือภารกิจให้บริการแก่ประชาชนหรือแม้แต่กำหนดเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจรัฐในการดำเนินการทางเศรษฐกิจและการแทรกแซงเศรษฐกิจของรัฐนั้น เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องถึงกฎหมายมหาชนในเชิงด้านเศรษฐกิจหรือกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ ซึ่งแม้จะเกี่ยวกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์บ้างเพื่อจะได้เข้าใจวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ก็เป็นการกล่าวถึงในเชิงของกฎหมายมหาชน เพราะเป็นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและภารกิจของรัฐในทางกฎหมายมหาชนซึ่งในบริบทนี้หมายถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 75 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านมานั้น ได้บัญญัติหลักการลักษณะนี้เช่นเดียวกัน แต่มีถ้อยคำที่แตกต่างออกไป เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการให้มีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐได้ ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่ารัฐมีบทบาทและภารกิจด้านเศรษฐกิจส่วนว่าจะมากน้อยเพียงใดนั้นโดยหลักแล้วต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

2.2.1 ที่มาและแนวคิดการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ

การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เช่นนี้ก็เนื่องจากได้รับอิทธิพลแนวความคิดเกี่ยวกับการกำเนิดรัฐ ความมีอยู่ของรัฐ และแนวความคิดที่ว่ารัฐมีความเป็นนิติบุคคลมหาชน ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสามารถกระทำการต่างๆ ให้เกิดผลทางกฎหมายได้โดยชอบและเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ เพราะแนวความคิดที่ว่ารัฐเป็นนิติบุคคลจึงทำให้รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและมีหน้าที่ตามกฎหมาย ความเป็นนิติบุคคลของรัฐนั้นเป็นคุณสมบัติที่รัฐมีอยู่โดยสภาพซึ่งต่างจากนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนประเภทอื่นที่จะเป็นนิติบุคคลได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดของกฎหมายที่จัดตั้ง เกี่ยวกับเรื่องนี้ ซึ่งในสังคมทุกรูปแบบต่างประสบปัญหาเดียวกันคือทำอย่างไรจึงจะประนีประนอมกันให้ได้ระหว่างอำนาจกับเสรีภาพ สังคมที่พัฒนามากที่สุดคือ สังคมรัฐ ซึ่ง

รัฐนั้นเป็นกรอบปกติของการใช้อำนาจทางการเมืองและเป็นพื้นฐานอันดับแรกของการก่อตั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญ²¹ ดังนั้น การเกิดขึ้นของรัฐและการมีอำนาจหน้าที่ของรัฐจึงเกิดด้วยความจำเป็นตามธรรมชาติ โดยการให้คำนิยามของคำว่า “รัฐ” ในทางกฎหมายที่น่าสนใจของศาสตราจารย์ A. Esmein ผู้แต่งตำรารัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ ที่ว่า “รัฐ” คือสภาพบุคคลทางกฎหมายของชาติ และอดีตกณบดี R. Bonnard แห่งมหาวิทยาลัยบอร์โดซ์ ที่ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “รัฐเป็นองค์กรแห่งสังคมซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญเป็นการบริการสาธารณะทั้งหมด (Ensemble De Services Publics)

การให้คำนิยามของคำว่า “รัฐ” ที่ถูกต้องนั้นถือว่าเป็นเรื่องที่ยาก ศาสตราจารย์ ชาร์ล รุซโซ ได้อธิบายไว้ว่า การเสนอคำนิยามว่า “รัฐ” ในทางวิชาการ (Doctrine) นั้นมีมากมายหลายด้าน ส่วนใหญ่มักจะกล่าวถึงด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น ซึ่งหากเราจะออกจากความหมายของการเป็นหลายแง่หลายมุมนั้นได้ จะต้องแยกสิ่งสองประการออกจากรัฐเพราะรัฐเป็นทั้งปรากฏการณ์ทางการเมือง-สังคม และปรากฏการณ์ทางนิติศาสตร์ด้วย หากเรามองเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง เราก็จะได้รูปแบบแห่งปรากฏการณ์ของรัฐโดยไม่ครบถ้วน ซึ่งหลักเกณฑ์สามประการของรัฐตามกฎหมายมหาชนภายใน ได้แก่ การมีดินแดน มีพลเมือง และมีอำนาจทางการเมืองหรือมีรัฐบาลปกครอง อันเป็นแนวความคิดที่ยอมรับกันอยู่นั้นถือว่าเป็นความนึกคิดเข้าใจอย่างน้อยที่สุด เพราะตามข้อเท็จจริงแล้วความหมายของคำว่า “รัฐ” ยังมีสิ่งสลับซับซ้อนอยู่อีกคือ นอกจากเรื่องดินแดน เรื่องพลเมือง และเรื่องรัฐบาลปกครองแล้ว ก็ต้องคำนึงด้วยว่ารัฐเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นข้อคำนึงที่มีบทบาทมากต่อทั้งกฎหมายระหว่างประเทศแผนกเอกชน แผนกมหาชน อนึ่งรัฐทุกรัฐเป็นจุดศูนย์กลางในทางกฎหมาย ซึ่งบรรดากฎหมายแห่งชาติใช้บังคับ²²

ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจถึงที่มาของการกำหนดเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงขออธิบายเกี่ยวกับบทบาทและภารกิจของรัฐด้วย ซึ่ง แนวความคิดแบบดั้งเดิมเกี่ยวกับบทบาทและภารกิจของรัฐนั้นจากการที่ได้ศึกษามาสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ป้องกันประเทศเมื่อเกิดศึกสงครามไม่ให้ประเทศของตนตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศอื่น

²¹ ชาลูนัย แสงศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559), น. 36-38.

²² ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ: ภาค 1 ความนำทั่วไป, โครงการตำรา : ชุดตำราลำดับที่ 5, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการสัมมนาและวิจัย คณะนิติศาสตร์, 2524), น. 234-235.

2. รักษาความสงบเรียบร้อย เป็นภารกิจที่รัฐจะต้องทำเพื่อให้ประชาชนภายในรัฐอยู่ด้วยกันอย่างสงบสุข

3. ติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ

4. อำนวยความยุติธรรม เมื่อมีเรื่องพิพาทกันรัฐจะเป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยหรือนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ จะมีให้ประชาชนด้วยกันหรือคู่กรณีทำการตัดสินความผิดและลงโทษกันเอง

โดยแนวความคิดแบบดั้งเดิมนี้นี้ไม่ว่าจะผ่านไปกี่ยุคสมัยแล้วก็ตามภารกิจของรัฐก็ยังคงเป็นเช่นเดิมไม่เปลี่ยนแปลง โดยแบ่งออกเป็นสองแนวคิดย่อยๆ ดังนี้²³

1.1 เห็นว่าภารกิจของรัฐมีลักษณะจำกัด เพื่อเป็นการตีกรอบให้แก่รัฐที่จะต้องมีการปฏิสัมพันธ์กับประชาชนเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล

1.2 เห็นว่ารัฐควรมีภารกิจเชิงแผ่ขยาย ได้โดยไม่จำกัด จึงไม่ควรเน้นที่การตีกรอบภารกิจของรัฐ โดยแนวความคิดนี้มองว่ารัฐคือสถาบันที่มีขึ้นเพื่อสนองประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้น ความผาสุกของส่วนรวมจึงเป็นเป้าหมายสูงสุด การใดก็ตามที่เป็นไปเพื่อความผาสุกของส่วนรวม รัฐย่อมสามารถทำได้โดยไม่มีขีดจำกัด แม้จะเป็นการเข้าไปกระทบสิทธิส่วนบุคคลมากเพียงใดก็ตาม แนวความคิดนี้จึงเป็นพื้นฐานอย่างดีสำหรับรัฐตำรวจ (Police State) ที่เน้นการใช้อำนาจของฝ่ายรัฐเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าการเข้าแทรกแซงในกิจการของเอกชนเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ที่ดีแต่ผลที่ปรากฏออกมาอาจเป็นการทำลายสิทธิส่วนบุคคลด้วย

หากพิจารณาเรื่องความเป็นรัฐหรือการเกิดขึ้นของรัฐประกอบกับบทบาทและภารกิจของรัฐแล้วพบว่ามิ่ววัฒนาการและแนวความคิดแบ่งออกเป็นสองยุคด้วยกันได้แก่

1) ยุคเริ่มต้นมีแนวคิดว่ารัฐมีภารกิจหลักและภารกิจรอง

ภารกิจหลักของรัฐ คือ ภารกิจที่รัฐจะต้องทำเพราะแสดงให้เห็นถึงการมีอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นภารกิจที่ผูกขาดของรัฐที่รัฐจะต้องทำเองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ภารกิจหลักของรัฐนี้มีภารกิจซึ่งเป็นพื้นฐานที่รัฐจะต้องดำเนินการอยู่ 4 ประการด้วยกันคือ

1. ภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐและการรักษาเอกราชจากการรุกรานจากภายนอก ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของรัฐแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่อาจมอบอำนาจผูกขาดนี้ไปให้เอกชนทำโดยไม่มีการควบคุมจากรัฐได้ ซึ่งหน้าที่รักษาความสงบภายในรัฐหรือประเทศนั้นสำหรับประเทศที่ยึดหลักนิติรัฐ คือ “ตำรวจ” ที่จะทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามไม่ให้มีการก่อ

²³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น.291-292.

อาชญากรรม หากมีผู้กระทำความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติตำรวจก็มีหน้าที่จับกุมได้ตามขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ส่วนหน้าที่ในการป้องกันประเทศจากการรุกรานจากภายนอกประเทศเป็นของกองทัพและทหาร สำหรับประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย การใช้ อำนาจหน้าที่นี้จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งถือว่าเป็นพลเรือน

2. การกึ่งในการอำนวยความสะดวก หรืออำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งศาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่นี้ การร่างไว้ระบบกฎหมายนั้น นั่นถือว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของนิติรัฐ ศาลมีหน้าที่บอกว่ากฎหมายกำหนดไว้อย่างไรในการพิจารณาพิพากษาคดี การอำนวยความสะดวกจึงเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ ซึ่งรัฐไม่อาจปล่อยให้เอกชนตัดสินปัญหาข้อพิพาทกันเองได้ ดังนั้น จึงต้องอาศัยวิถีทางของกฎหมายในการระงับข้อพิพาทโดยการนำคดีขึ้นสู่ การพิจารณาและพิพากษาคดีโดยศาล

3. การกึ่งด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือทางการทูต โดยรัฐแต่เพียงผู้เดียว เท่านั้นที่มีความสามารถทางกฎหมายอย่างเต็มที่ที่จะผูกพันตนโดยการทำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศกับรัฐอื่น ซึ่งจะอยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาหรือของรัฐบาลหรือจะแบ่ง ขอบเขตอำนาจหน้าที่กันอย่างไรขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ

4. การกึ่งด้านเงินตราและการคลัง หรือภารกิจด้านการงบประมาณ ซึ่งเงินตราถือว่าเป็น สัญลักษณ์ของอำนาจอธิปไตยของรัฐนั้นๆ โดยสิทธิในการพิมพ์เงินตราและธนบัตรขึ้นใช้ใน ประเทศ นั้น เป็นอำนาจผูกขาดของรัฐรวมถึงการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐด้วย

ส่วนภารกิจรองของรัฐ คือภารกิจที่รัฐอาจจะต้องทำเองหรือไม่ก็ได้ โดยรัฐอาจ มอบหมายให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ ซึ่งเป็นภารกิจประเภทที่ไม่ใช่เงื่อนไขของอำนาจ อธิปไตย ดังนั้น องค์กรอื่นนอกจากรัฐจึงอาจเป็นผู้ทำภารกิจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้เช่นกัน เช่น ภารกิจด้านการให้การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การจัดองค์กรทางเศรษฐกิจ การขนส่งมวลชน การสื่อสารวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งการมอบภารกิจรองให้เอกชนเป็นผู้ทำแทนรัฐถือว่าเป็น ทางเลือกทางการเมือง โดยขอบข่ายของภารกิจรองของรัฐที่เป็นเสรีประชาธิปไตยกับของรัฐที่เป็น คอมมิวนิสต์จะมีความแตกต่างกัน²⁴

2) ยุคของการขยายตัวและข้อจำกัดของบทบาทของรัฐ

เมื่อรัฐมีประชากรเพิ่มมากขึ้น สังคมมีการแผ่ขยายตัวพร้อมกับความเจริญก้าวหน้าใน ด้านต่าง ๆ ทั้งด้านเทคโนโลยี การศึกษา และเศรษฐกิจ การพาณิชย์ที่มีการติดต่อค้าขายกันแผ่ขยาย

²⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2559), น. 52-54.

ออกไปจากนอกประเทศ ไปนอกทวีป แล้วเป็นเครือข่ายไปทั่วโลก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับศักยภาพของประชาชนหรือเอกชนภายในรัฐนั้น ๆ และการส่งเสริมและสนับสนุนจากรัฐด้วยเป็นกำลังสำคัญ ดังนั้น รัฐจึงควรต้องรู้ว่ารัฐควรมีบทบาทเพียงใดในการจัดองค์กรและการบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของสังคม และโดยอาศัยวิธีการใด หรืออีกนัยหนึ่งรัฐควรจะเข้ามาแทรกแซงในเรื่องดังกล่าวหรือไม่เพียงใด

โดยศึกษาพบว่า การเข้าแทรกแซงของรัฐนั้นถือว่ามีขึ้นตั้งแต่สมัยโบราณ โดยเฉพาะในระบบการเมืองแบบเผด็จการมีแนวโน้มที่จะให้รัฐเป็นผู้ควบคุมทุก ๆ เรื่อง ซึ่งในรัฐสมัยใหม่ก็ตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 และ 20 มีแนวความคิดว่าประชาธิปไตยนั้นไม่ควรจะถูกจำกัดใช้เฉพาะด้านการเมืองเท่านั้น กล่าวคือควรจะมีประชาธิปไตยในด้านเศรษฐกิจและสังคมด้วย โดยรัฐควรทำให้ประชาชนมีความเสมอภาคกันทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องให้รัฐเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น ในการดำเนินงานตามภารกิจของรัฐ ทั้งนี้ ทั้งปัจจัยจากอิทธิพลของแนวความคิดของลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแบบมาร์กซิสต์ผลจากภาวะการณ์ของสงครามโลกทั้งสองครั้ง และวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของโลก ล้วนแต่กดดันให้รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น โดยศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้อธิบายถึงวิวัฒนาการของการแทรกแซงของรัฐตามช่วงระยะเวลา ดังต่อไปนี้

1) รัฐผู้คุมกฎ ในช่วงตั้งแต่ ค.ศ. 1789 ถึงสงครามโลกครั้งที่ 1 (ค.ศ. 1914-1918) มีแนวความคิดว่า รัฐควรมีหน้าที่จำกัดอยู่แต่เฉพาะภารกิจของรัฐ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ ฯลฯ เท่านั้น รัฐไม่อาจดำเนินการในเรื่องที่เป็นภารกิจของรัฐได้เลย มิฉะนั้น จะเป็นการฝ่าฝืนทฤษฎีเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ

2) รัฐผู้ประกอบการ หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 จนถึงสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1919 - 1939) มีแนวความคิดว่ารัฐจะต้องมีบทบาทสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ สืบเนื่องจากภาวะหลังสงครามที่ต้องฟื้นฟูประเทศ มีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ ที่ถูกทำลายไปในระหว่างสงครามในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจของโลก ผู้ประกอบการในภาคเอกชนล้มละลาย มีคนว่างงานมาก ในทางกลับกัน เกิดมีทฤษฎีแบบสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์ที่ต้องการให้รัฐเข้ามาเป็นผู้ควบคุมทางเศรษฐกิจและสังคมแทนนายทุน

3) รัฐสวัสดิการ ซึ่งแนวความคิดความเป็นรัฐสวัสดิการเริ่มต้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1945 พรรคแรงงานของ สหราชอาณาจักรมีนโยบายที่จะให้รัฐเป็นผู้เข้ามาดำเนินการฟื้นฟูประเทศโดยตรงทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม เรื่องที่เคยเป็นภารกิจของรัฐกลับกลายเป็นเรื่องที่รัฐต้องให้ความสำคัญในลำดับต้น ในช่วงเวลานั้นมี

แนวความคิดว่าปัจเจกชนทุกคนต่างก็ต้องการความมั่นคงในชีวิต มีการรับรองสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งนำไปสู่การก่อตั้งสถาบันใหม่ ๆ ขึ้นเพื่อสนองแนวความคิดเช่นว่านี้ เช่น การประกันสังคม ทฤษฎีเศรษฐกิจแนวใหม่ของ Keynes ซึ่งเน้นความจำเป็นของการแทรกแซงรัฐ

อนึ่ง รัฐเสรีนิยมนั้น มีแนวความคิดว่ารัฐมีบทบาทและหน้าที่แต่เพียงประกันและรักษาระเบียบของรัฐเท่านั้น ภายใต้แนวคิดที่ว่ารัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยทางเศรษฐกิจเพื่อเปิดโอกาสให้กลไกที่เหมาะสมของระบบเสรีนิยมได้ทำหน้าที่และดำเนินไปโดยอัตโนมัติปราศจากการแทรกแซงของรัฐ หลังทศวรรษที่ 30 เป็นต้นมา รัฐเสรีนิยมต้องประสบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำยาวนาน และต่อด้วยภัยแห่งสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้เกิดปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการขาดแคลนสินค้า ปัญหาการว่างงาน ปัญหาการเงินการคลัง ปัญหาราคาผลผลิต รัฐเสรีนิยมจึงได้ข้อสรุปว่า รัฐไม่สามารถปล่อยให้ระบบเสรีนิยมดำเนินไปโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐได้ จึงทำให้บทบาทและหน้าที่ของภาครัฐในทางเศรษฐกิจขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวาง โดยเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ในปี พ.ศ. 2488 ได้มีความคิดฟื้นฟูประเทศ โดยการโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ ทั้งนี้เพื่อนอกจากจะเป็นการช่วยเหลือเอกชนไม่ให้ล้มละลายหรือต้องยกเลิกกิจการแล้ว ยังเป็นการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนด้วย เช่น การให้บริการเรื่องกระแสไฟฟ้า เป็นต้น และอีกแนวคิดหนึ่งคือการวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และประเทศไทยก็ได้นำมาใช้ด้วยทั้งสองแนวความคิดนี้ ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้ รัฐเริ่มมีบทบาทและหน้าที่ในการจัดระเบียบสังคมทางเศรษฐกิจมากขึ้น โดยมีอุดมการณ์หรือแนวความคิดทางเศรษฐกิจที่ว่า รัฐเสรีนิยมสมัยใหม่ในฐานะผู้พิทักษ์รักษาประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั่ว ๆ ไป จำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะและมีความสำคัญต่อชีวิตทางเศรษฐกิจ

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แนวความคิดใหม่เกี่ยวกับภารกิจของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจเริ่มปรากฏชัดเจนขึ้น และรัฐต้องรับภาระหน้าที่ใหม่สองประการคือ

1. หน้าที่ประกันและรักษาความสมดุลทางเศรษฐกิจ โดยรัฐได้นำมาตรการการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจมาใช้ ทำให้รัฐขยายขอบเขตหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐเป็นผู้กำหนด กรอบ ทิศทาง นโยบาย และการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญต่อชีวิตของประชาชน อันเป็นเหตุให้รัฐมีภาระหน้าที่ต่อเนื่องอีก 2 ประการ ได้แก่

- 1.1 ภาระหน้าที่สร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นหน้าที่สำคัญในการสร้างความสมดุลทางเศรษฐกิจ โดยสร้างกลไกต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นการกระตุ้นและส่งเสริมการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่ดีมี

ความเหมาะสม ให้ความสะดวกต่อเอกชนในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม มีการกำหนดนโยบายด้านการคลังที่เอื้ออำนวยและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ

1.2 รัฐมีหน้าที่ในการกำหนดให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยใช้มาตรการแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม โดยมีการกำหนดแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และมีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับตลาดภายใน เงินตรา การผลิต การลงทุน เป็นต้น โดยรัฐทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานงานทางเศรษฐกิจระหว่างองค์กรทางเศรษฐกิจทั้งทางภาครัฐและเอกชน

2. หน้าที่ในการป้องกันและลดแรงตึงเครียดทางสังคม

ประเทศที่มีการพัฒนาการทางเศรษฐกิจสูงมักจะมีความไม่สมดุลทางสังคม มีความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้นมาก จนเกิดความตึงเครียดทางสังคม ดังนั้น รัฐจึงต้องมีหน้าที่ป้องกันสิ่งเหล่านี้ที่จะตามมาด้วยการวางแผนหรือกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจต่างๆ โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมที่มีการรวมศูนย์ปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะกลุ่มทุนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ทำให้อุตสาหกรรมต่อหน่วยการผลิตลดลง ส่งผลต่อกลุ่มทุนขนาดเล็กอาจจะต้องปิดตัวลงแล้วส่งผลตามมาคือการผูกขาดทางเศรษฐกิจโดยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ นั้น เช่นนี้ รัฐจำเป็นต้องเข้ามาดูแล และถ้าเปรียบเทียบกับภาคเกษตรกรรมที่มีวิธีการผลิตแบบห้ำหั่น ความตึงเครียดทางเศรษฐกิจ ยิ่งปรากฏชัดเจนมากขึ้น รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาจัดระเบียบเพื่อให้อุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดกลางยังดำรงอยู่ได้ โดยเฉพาะภาคเกษตรกรรมโดยใช้มาตรการให้เงินช่วยเหลือหรือให้สินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยต่ำ นอกจากนี้ความไม่สมดุลที่เกิดจากการกระจุกตัวอยู่ร่วมกันของเศรษฐกิจที่ก้าวหน้าในบริเวณพื้นที่หรือภาคที่ได้รับการพัฒนาแล้ว เพราะมีสิ่งอำนวยความสะดวกจากโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดชุมชนเมืองที่มีการพัฒนาและเติบโตอย่างรวดเร็ว ตรงข้ามกับภาคชนบทที่มีลักษณะค่อยพัฒนาอยู่แล้วยังขาดการเอาใจใส่ดูแล ทำให้ช่องว่างระหว่างภาคพื้นที่ยิ่งห่างออกไป ผลทำให้มาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนเมืองกับประชาชนบทแตกต่างกันยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องแก้ปัญหาทั้งระยะสั้นโดยการกระจายอุตสาหกรรมไปยังภาคชนบทมากขึ้น และระยะยาวโดยการวางแผนพัฒนาในระดับภาคทางพื้นที่ เพื่อสร้างบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพื่อรองรับการกระจายอุตสาหกรรมอันจะทำให้เกิดการกระจายรายได้เพื่อลดช่องว่างทางรายได้ให้มากที่สุด²⁵

²⁵ ทิวา เงินยวง, รูปแบบองค์กรที่ปรึกษาและให้คำแนะนำทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประกอบการยก
ร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร:สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), น. 18-19.

เพื่อประชาชนภายในรัฐได้อยู่อย่างปกติสุข ดังนั้น การดำเนินการแทรกแซงเศรษฐกิจของรัฐจึงสามารถทำได้ ในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมด ซึ่งการดำเนินการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐถือว่าเป็นบทบาทหน้าที่ใหม่ของรัฐในทางเศรษฐกิจ เพราะก่อนทศวรรษที่ 30 รัฐเสรีนิยมยอมรับว่าบทบาทและหน้าที่ทางเศรษฐกิจเป็นของภาคเอกชน หรือตัวแทนทางเศรษฐกิจของเอกชน ภายใต้แนวคิดทฤษฎีของ อัดัม สมิท (Adam Smith) ที่ว่า “ทฤษฎีต่อต้านและจำกัดการแทรกแซงของรัฐทางเศรษฐกิจ” และความเชื่อในแนวคิดที่ว่า “ปล่อยให้กระทำโดยเสรี (Laissez Faire)” โดยวางอยู่บนหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่

1. หลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน
2. หลักเสรีภาพทางการค้าและอุตสาหกรรม
3. หลักเสรีภาพในการทำสัญญา
4. หลักการแข่งขันในตลาด²⁶

โดยคำว่า “laissez - faire” เป็นภาษาฝรั่งเศส ที่แปลว่า “ปล่อยให้ทำตามลำพัง” ซึ่งในยุคคริสต์ศตวรรษที่ 18 กลุ่มนักธุรกิจและอุตสาหกรรมชาวฝรั่งเศสได้นำแนวคิดของนักปรัชญาชาวฝรั่งเศสที่ได้มีข้อเขียนเกี่ยวกับ “laissez - faire” ขึ้นมาเรียกร้องต่อรัฐบาลของฝรั่งเศสในสมัยนั้น ซึ่งเป็นแนวคิดหรือนโยบายที่ปล่อยให้การค้าเสรีและการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ของเอกชนเป็นไปอย่างเสรี โดยปราศจากการควบคุมและการแทรกแซงของรัฐอย่างสิ้นเชิง ต่อมา อัดัม สมิท (Adam Smith) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งเศรษฐศาสตร์ ได้นำมาขยายต่อ เพื่อสนับสนุนให้รัฐบาลลดบทบาทลงให้เหลือน้อยที่สุด โดยรัฐควรปล่อยให้การค้าเสรีทั้งหลายเป็นไปตามธรรมชาติหรือกลไกตลาด²⁷

จากการที่รัฐมีแนวคิดแบบใหม่ในเรื่องภารกิจที่รัฐมีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขความเป็นอยู่ของประชาชนในด้านเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นด้วยนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่ตกต่ำอันยาวนานและต่อเนื่องมาจากหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ดังกล่าวมาแล้วนี้ การกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจโดยรัฐที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ดีหรือแม้ไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ก็ได้กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะของรัฐด้านเศรษฐกิจ ซึ่งก็เป็นแนวความคิดที่ให้รัฐสามารถเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐได้ ดังนั้น จึงขออธิบายแนวความคิดที่รัฐมีหน้าที่ในการ

²⁶ ทิวา เงินยวง, *เพิ่งอ้าง*, น. 15-16.

²⁷ กฤษณ์ วสินนท์, เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตบทความเรื่อง “หลักการแข่งขันเสรี : ในมิติวิชาการกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ, วันที่ 26 เมษายน 2558 , น. 121 – 122.

ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนด้วย กล่าวคือ ในทางกฎหมายมหาชน มีการคิดค้น “รัฐ” ขึ้นมา เพื่อเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมของคนจำนวนมาก ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคมหรือไม่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งรัฐย่อมคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน โดยถ้าปัจเจกชนไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะแทนและในนามของคนหมู่มากในสังคมได้ โดยกฎหมายจะให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถบังคับใช้อำนาจหน้าที่บังคับปัจเจกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้²⁸

โดยภารกิจของรัฐที่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ นั้น เป็นการใช้อำนาจรัฐควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของเอกชนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม และบริการสาธารณะนั้นจะต้องสามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้ซึ่งเป็นเรื่องที่เอกชนไม่สามารถให้บริการได้²⁹

บริการสาธารณะ มีความหมาย โดยสรุป คือ เป็นกิจกรรมที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน) มีหน้าที่จัดทำหรือจัดหา โดยอาจดำเนินการเองหรือมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน ทั้งนี้กิจกรรมนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน³⁰ โดยแบ่งประเภทของบริการสาธารณะได้ ดังต่อไปนี้

1. บริการสาธารณะทางปกครอง คือ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชน บริการสาธารณะเหล่านี้จึงต้องอาศัยอำนาจกฎหมายพิเศษตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำ ซึ่งบริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นรัฐจัดทำให้กับประชาชน โดยประชาชนไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และเนื่องจากเนื้อหาของบริการสาธารณะทางปกครองนี้เป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้งอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง บริการสาธารณะประเภทนี้ ฝ่ายปกครองจึง

²⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), น. 298-301.

²⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 21 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), น. 73.

³⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, เพ็ญอ่าง, น. 76.

ไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายในรัฐ การป้องกันประเทศและการคลัง เป็นต้น

2. บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะคล้ายกับวิสาหกิจเอกชนทั้งด้านวัตถุประสงค์แห่งการให้บริการ แหล่งที่มาของเงินทุน และวิธีปฏิบัติงาน ซึ่งบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมมีวัตถุประสงค์บริการคือด้านเศรษฐกิจ โดยเน้นด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ ส่วนบริการสาธารณะทางปกครองนั้นมีวัตถุประสงค์บริการเพื่อสนองความต้องการของประชาชน วิธีปฏิบัติงานของบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีวิธีปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นเองแตกต่างไปจากบริการสาธารณะทางปกครองที่มีระบบบังคับบัญชา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ในเรื่องแหล่งที่มาของเงินทุนนั้น บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมมีแหล่งที่มาของเงินทุนส่วนใหญ่มาจากค่าตอบแทนการบริการของผู้ใช้บริการ ส่วนบริการสาธารณะทางปกครองมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐเพียงอย่างเดียว โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการดำเนินการ

3. บริการสาธารณะทางสังคมวัฒนธรรม คือ บริการสาธารณะที่เป็นการให้บริการทางสังคมและวัฒนธรรมที่ต้องการความอิสระ ความคล่องตัวในการทำงาน โดยไม่มุ่งเน้นการทำกำไร เช่น การแสดงนาฏศิลป์ พิพิธภัณฑสถาน การกีฬา การศึกษาวิจัย ฯลฯ³¹

จะเห็นได้ว่าบทบาทและภารกิจของรัฐทั้งหลายมีวิวัฒนาการและเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ในหลาย ๆ ด้านทั้งด้านความมั่นคง ด้านการศึกษา และด้านเศรษฐกิจด้วย นอกจากนี้จากการศึกษายังพบว่า บทบาทและภารกิจของรัฐถือกำเนิดขึ้นมาพร้อมกับความเป็นรัฐ³² ซึ่ง จากแนวคิดเกี่ยวกับกำเนิดรัฐ บทบาทหน้าที่ของรัฐ จึงได้มีการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยประกอบกับมีแนวความคิดสำคัญ 4 ประการ คือ³³

1) แนวความคิดรัฐที่ดีในอุดมคติ

แนวความคิดรัฐที่ดีในอุดมคติเป็นแนวความคิดของนักคิดทางการเมืองในยุคกรีกโบราณ ซึ่งมีข้อเสนอเกี่ยวกับรัฐที่ดี ผู้ปกครองที่ดี และการปกครองที่ดีเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์

³¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, บริการสาธารณะในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), น. 9-10 อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์, เพ็งอ้วง, น. 75-78.

³² กฤษณ์ วสินนท์, คำบรรยายวิชากฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, วันที่ 21 มกราคม 2558.

³³ เขวณะ ไตรมาส, โครงการเฉลิมพระเกียรติ สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) : แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, (กรุงเทพมหานคร:สถาบันพระปกเกล้า, 2541), น. 4-10.

สูงสุดแก่คนส่วนใหญ่ของสังคม นักคิดทางการเมืองคนสำคัญในกลุ่มนี้ได้แก่ โสกราตีส ,เพลโต , อริสโตเติล โดยที่โสกราตีสได้เสนอหลักการพื้นฐานของรัฐที่ดีว่า รัฐที่ดีที่สุดคือรัฐที่ทำให้คนมีความรู้มากที่สุด โดยคนที่มีความรู้มากควรที่จะเป็นผู้ปกครอง เพราะความรู้เป็นคุณธรรม เนื่องจากความรู้ยิ่งมีมากเท่าใดก็จะยิ่งช่วยยับยั้งชั่งใจไม่使人ทำความชั่วได้ดีกว่าคนที่มีรู้น้อยกว่า ดังนั้นความเจริญรุ่งเรืองของรัฐจึงขึ้นอยู่กับการให้ความรู้แก่ประชาชน เพื่อใช้เป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศ สำหรับเพลโตเสนอว่าการพัฒนารัฐให้บรรลุถึงเป้าหมายสูงสุดของความเป็นรัฐที่สมบูรณ์ได้นั้น รัฐจะต้องสร้างความมั่งคั่งอุดมสมบูรณ์ให้แก่สังคมส่วนรวม สร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชน สร้างผู้ปกครองและข้าราชการที่มีคุณธรรม สร้างความรู้ความสามารถให้เกิดความชำนาญเฉพาะทางด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายครอบคลุมทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง การจัดสรรผลประโยชน์ตอบแทนที่ทั่วถึงและเป็นธรรมแก่คนทุกกลุ่มตามสัดส่วนที่เหมาะสม รวมตลอดทั้งการอบรมฝึกฝนจิตใจของคนให้ตั้งอยู่ในกรอบของความดีงามและมีสำนึกที่รับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะของส่วนรวมด้วย ส่วนอริสโตเติลเสนอว่ารัฐที่สามารถพัฒนาไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองได้ จะต้องเสริมสร้างสันติภาพและความสงบสุขให้แก่สังคมส่วนรวม โดยการป้องกันมิให้เกิดสงคราม ป้องกันความเสื่อมโทรมของสังคม โดยสร้างคุณธรรมให้พลเมืองได้ยึดถือเป็นแก่นสารของชีวิตแทนความฟุ้งเฟ้อ สร้างหลักประกันในสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคให้แก่ประชาชนและการสร้างบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานภายในรัฐ

2) แนวคิดรัฐสัญญาประชาคม

แนวคิดรัฐสัญญาประชาคมเป็นแนวคิดที่เห็นว่ารัฐถือกำเนิดมาจากความยินยอมพร้อมใจกันของประชาชน เพื่อต้องการที่จะได้รับประโยชน์จากรัฐร่วมกันและการรวมอยู่กันเป็นสังคมการเมืองเพื่อเป้าหมายเพื่อคุ้มครองรักษาประโยชน์และการสร้างความสุขสมบูรณ์สูงสุดให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง รัฐพึงใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดทางการเมืองการปกครองของประชาชนเพื่อการสนองตอบและรับผิดชอบต่อประโยชน์สุขของประชาชน แนวความคิดนี้เมื่อพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับการกำเนิดรัฐ เป้าหมายของรัฐ และการใช้อำนาจของรัฐ เห็นได้ว่านำไปสู่ภาระหน้าที่ที่สำคัญของรัฐในหลายประการด้วยกันคือ

1. ภาระหน้าที่ในการสร้างเครื่องมือทางการเมืองการปกครอง เช่น การตรากฎหมาย การกำหนดนโยบาย การสร้างองค์กรและมาตรการทางการเมืองการปกครอง

2. ภาระหน้าที่ในการสร้างระบอบการปกครอง เช่น การจัดระบบโครงสร้าง การแบ่งอำนาจ การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่ตรากฎหมาย บังคับใช้กฎหมายและตีความกฎหมาย

3. ภาระหน้าที่ในการสร้างกิจกรรมทางการปกครอง เช่น การให้การศึกษาแก่ประชาชน การจัดหางาน การให้ความสมบูรณ์ทางวัตถุ การจัดสรรที่ดินทำกิน การปกป้องคุ้มครองประชาชน การส่งเสริมคุณธรรมประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยอิสระของประชาชน และการเคารพอำนาจอธิปไตยของปวงชน

4. ภาระหน้าที่ในการกำหนดค่านิยมทางการปกครอง เช่น การสร้างความยุติธรรมการสร้างความเสมอภาค การสร้างความมั่นคงปลอดภัย การสร้างความสงบสุขเป็นระเบียบเรียบร้อย การสร้างสิทธิเสรีภาพและสวัสดิภาพในชีวิตและทรัพย์สิน การสร้างความเจริญรุ่งเรือง การลดช่องว่างทางฐานะและชนชั้น การสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐ

3) แนวความคิดรัฐสหประโยชน์นิยม

แนวความคิดรัฐสหประโยชน์นิยมเป็นแนวความคิดที่ว่าการใช้เครื่องมือทางกฎหมายของรัฐเพื่อสนับสนุนการสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่คนจำนวนมากที่สุดบนพื้นฐานของการเคารพสิทธิ เหตุผล ความเสมอภาคของประชาชน โดยมุ่งยึดถือเอาผลประโยชน์สูงสุดของคนจำนวนมากที่สุดเป็นที่ตั้ง การเป็นแกนนำของรัฐในการกำหนดกฎหมาย นโยบายและแผนกลางเพื่อนำการสร้างประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในสังคมร่วมกัน การเป็นตัวกลางของรัฐในการป้องกันแก้ไขข้อพิพาทขัดแย้งทางผลประโยชน์ และการสร้างดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวของประชาชนกับผลประโยชน์ของส่วนรวมของสังคม เพื่อจรรโลงรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงเป็นปึกแผ่นของรัฐและสวัสดิการของสังคมทั้งมวล ซึ่งแนวความคิดนี้ได้นำไปสู่การกำหนดภาระหน้าที่ของรัฐหลายประการ เช่น การสร้างดุลยภาพทางเศรษฐกิจ การสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรผลประโยชน์ การจัดทำสวัสดิการและให้การสงเคราะห์ปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีพ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้ประหยัดและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม การให้ความคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ คนชรา การสร้างกฎหมายที่มีคุณภาพ นโยบายการสร้างสันติภาพและความสงบเรียบร้อยในการจัดระเบียบแบบแผนของรัฐและสังคม

4) แนวความคิดรัฐประชาชาติ

แนวความคิดนี้มีรากฐานมาจากความเป็นรัฐสมัยใหม่ซึ่งมีค่านิยมแบบลัทธิชาตินิยม ประชาชนในรัฐมีความภักดีและผูกพันกับเชื้อชาติ วัฒนธรรม สัญลักษณ์และรัฐบาลที่คนส่วนใหญ่ให้การยอมรับ โดยรัฐบาลภายใต้ระบบการปกครองและการบริหารประเทศที่เน้นการจัดระเบียบความสัมพันธ์ดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการมีส่วนร่วม หลักความยุติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการตรวจสอบ หลักความรับผิดชอบและหลักการตอบสนอง ซึ่งเป็นแนวความคิดที่มีความแพร่หลายในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่รัฐที่มีเอกราชเกิดขึ้นใหม่จากการปลดแอกตนเอง และได้รับการปลดปล่อยจากเจ้าอาณานิคม ด้วยแรงผลักดันของของลัทธิ

ชาตินิยมผสมกับความพยายามในการเร่งรัดสร้างรัฐและสร้างชาติใหม่ให้มีความเป็นปึกแผ่น มีเอกภาพ และสร้างความภาคภูมิใจของคนในชาติให้รวมศูนย์ความผูกพันสูงสุดอยู่ที่รัฐหรือสังคมส่วนรวม รวมถึงการเร่งรัดพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ทำให้รัฐเข้ามามีบทบาทนำ ในฐานะผู้พิทักษ์รักษาและคุ้มครองประโยชน์แห่งชาติและของประชาชนเสียเองจนทำให้รัฐมีฐานะพิเศษเสมือนเป็นปิตุรัฐหรือรัฐบิครที่คอยตัดสินใจแทนประชาชน ทำหน้าที่ช่วยปกป้องผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐและประชาชนทั้งภายในและภายนอกรัฐ ด้วยทั้งนี้เพื่อผลต่อเป้าหมายความสำเร็จในการสร้างชาติและการยกฐานะของประเทศ ให้เป็นที่ยอมรับและได้รับการรับรองฐานะของความป็นรัฐนานาชาติ หรือรัฐอิสระในประชาคมระหว่างประเทศอีกทางหนึ่งด้วย

2.2.2 ความหมายและความสำคัญของแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ

กฎหมายมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนรวมถึงเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจด้วยนั้น จึงเป็นเรื่องที่ศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายที่ต้องทำความเข้าใจในด้านเศรษฐกิจด้วย ซึ่งในทางวิชาการนั้นได้มีการแบ่งแยก “ศาสตร์” หรือ “วิชา” ต่างๆ ออกจากกันอย่างชัดเจน เพื่อให้ผู้ศึกษาได้ศึกษาในเรื่องนั้น ได้อย่างลึกซึ้งซึ่งเกิดความรู้ความเชี่ยวชาญในศาสตร์นั้นๆ อย่างถ่องแท้ โดย *ปรีดี เกษมทรัพย์* ได้อธิบายความหมายและความแตกต่างระหว่างคำว่า ศาสตร์หรือวิชา กับ คำว่า ความรู้ ไว้ว่า ศาสตร์หรือวิชานั้นมีความหมายแคบ หมายถึง เฉพาะความรู้ที่เป็นระบบเท่านั้น ส่วนความรู้ที่มีความหมายกว้าง หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่มนุษย์ได้ประสบพบเห็นหรือรับรู้จดจำบอกเล่าถ่ายทอดกันมา จึงหมายถึงความรู้ข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ หรือความรู้ทั่วไปที่เป็นหลักการหรือหลักวิชาก็ได้ ความรู้ข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องเฉพาะราวเป็นรายๆ นั้น ได้แก่ ความรู้ของสามัญชนทั่วไปไปเกี่ยวข้องกับสิ่งต่างๆ ที่เป็นรูปธรรมหรือนามธรรมเป็นเรื่องๆ ไป เช่น รู้ว่าไฟร้อน น้ำเย็น รู้ว่ากฎหมายบทนั้นบทนี้มีว่าอย่างนั้นอย่างนี้ รู้ว่าสิ่งนั้นสิ่งนี้มีลักษณะเช่นนั้นเช่นนี้ เป็นต้น ความรู้เฉพาะเรื่องเฉพาะราวเหล่านี้มักจะมีลักษณะจำกัดอยู่เฉพาะกับปรากฏการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งที่ได้ประสบมา ความรู้เช่นนั้นแตกต่างจากความรู้ที่เป็น “ศาสตร์” ซึ่งจะต้องมีลักษณะทั่วไป (General) หรือมีลักษณะเป็นนามธรรม (Abstract) ระดับหนึ่ง เช่น การกล่าวว่า “โลหะเมื่อได้รับความร้อนแล้วย่อมขยายตัว” เป็นการกล่าวในลักษณะทั่วไปที่เป็นความจริง (Truth) ที่มีลักษณะเป็นนามธรรม ไม่มีความจำกัดอยู่กับโลหะชิ้นใดชิ้นหนึ่งเป็นการเฉพาะ ความรู้ที่เป็นหลักวิชาหรือเป็น “ศาสตร์” นี้โดยทั่วไปมักจะได้อาจมาจากการนำความรู้เฉพาะเรื่องต่างๆ ที่ผ่านการสังเกตจดจำสั่งสมมาผ่านขั้นตอนของการตรวจสอบ แล้วนำมาจัดสานให้สอดคล้องกันเป็นระบบเรื่องเดียวกัน ไม่ขัดแย้งกัน และยกระดับความรู้เหล่านั้นให้เป็น “หลักทั่วไป” ที่มีลักษณะเป็น “นามธรรม” ขึ้นมาเมื่อนำเอาหลักนามธรรมหลายประการมาจัดรวมกลุ่มเป็นประเภทและชนิด

แล้วจัดสถานประมวลเข้าเป็นระบบ เราก็จะได้รับความรู้ที่มีลักษณะทั่วไปเป็น “หลัก” สูงขึ้นอีก เป็นนามธรรมยิ่งขึ้นอีก ความรู้ในระดับนามธรรมที่เป็นหลักทั่วไปในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเช่นนี้จะมีความรู้ที่ไม่จำกัดเฉพาะอยู่กับปรากฏการณ์เฉพาะเรื่องที่สัมผัสมาแล้วต่อไป แต่จะเป็นหลักวิชาที่อาจใช้ทำความเข้าใจไปถึงส่วนที่ยังไม่รู้หรือไม่มีประสบการณ์ได้ด้วย³⁴

นิติศาสตร์นั้นเป็นวิชาที่ศึกษาเรื่อง “กฎหมาย” ส่วนคำว่า “เศรษฐกิจ” นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายว่า งานอันเกี่ยวกับการผลิต การจำหน่ายจ่ายแจก และการบริโภคใช้สอยสิ่งต่างๆ ของชุมชน ซึ่ง “เศรษฐศาสตร์” นั้น *หยุด แสงอุทัย* ได้อธิบายถึงความรู้ทางกฎหมายกับเศรษฐศาสตร์ไว้ว่า คือวิชาที่ศึกษาถึงการกระทำของมนุษย์ที่อาศัยอยู่ในสังคม ซึ่งกระทำการต่างๆ เพื่อบำบัดความต้องการ และอธิบายว่ากฎหมายย่อมเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ โดยสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

1. กฎหมายย่อมเป็นกลไกสำคัญช่วยให้เศรษฐกิจของเอกชนและของรัฐได้เป็นไปโดยราบรื่น เพราะรัฐย่อมรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศ ซึ่งเป็นเงื่อนไขอันหนึ่งของความเจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ในทางที่รัฐจะดำเนินการเกี่ยวกับเศรษฐกิจให้เกิดผลดี ถ้าจำเป็นจะต้องกำหนดให้ราษฎรมีหน้าที่แล้วรัฐต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือ ในกรณีเช่นนี้ความรู้ในทางเศรษฐศาสตร์ย่อมจะช่วยเหลือในการทำความเข้าใจตัวบทกฎหมายได้อย่างดี เพราะทำให้ทราบความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2. บางกรณี กฎหมายขัดขวางไม่ให้รัฐหรือบุคคลดำเนินการทางเศรษฐกิจได้ตามชอบใจ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 38 ซึ่งมีบทบัญญัติ ไม่ยอมให้รัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐได้ตามชอบใจ โดยกำหนดขอบเขตที่อนุญาตให้รัฐออกกฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ดังกล่าวได้เฉพาะ 7 กรณี กล่าวคือ (1) เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค (2) เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ (3) เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ (4) เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง (5) เพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม (6) เพื่อการปฏิรูปที่ดิน และ (7) เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น³⁵

เนื่องจากในรัฐธรรมนูญก็ดีหรือในกฎหมายอื่นก็ดีไม่ได้บัญญัติคำนิยามของคำว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ไว้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติ “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ในหมวด 6 เป็นการใช้อ้อยคำเดิมตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

³⁴ ปรีดี เกษมทรัพย์, *นิติปรัชญา*, พิมพ์ครั้งที่ 13 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น.23-24.

³⁵ *หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพมหานคร: รุ่งเรืองสารการพิมพ์, ม.ป.ป.), น. 29-30.

พุทธศักราช 2492 ซึ่งเจตนารมณ์ของผู้ร่างบทบัญญัติ “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ไว้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ คือ ต้องการแก้ไขปัญหาเมื่อเปลี่ยนรัฐบาลแล้วเป็นเหตุให้เปลี่ยนนโยบายตาม จึงไม่มีการสานต่อนโยบายที่ได้ดำเนินการซึ่งงบประมาณไปแล้ว และเพื่อใช้เป็นนโยบายกลางของรัฐ โดยเน้นหลักการคือควรกำหนดให้เป็นนโยบายรัฐอย่างเป็นทางการเป็นกลาง ๆ ไม่ให้ขัดกับหลักการประชาธิปไตย และยึดเอาหลักการที่รัฐมีหน้าที่ต้องทำ โดยเฉพาะเรื่องการศึกษา เรื่องการกระจายรายได้จากการจัดเก็บภาษี และการพัฒนาเศรษฐกิจเพราะถือว่าเป็นการบำรุงสุขให้แก่ประชาชน³⁶ และรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาซึ่งไม่ใช่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนั้นก็ได้รับบัญญัติ “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ไว้ในรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติ “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ไว้ในรัฐธรรมนูญ จะเห็นว่าได้เพิ่ม คำว่า “พื้นฐาน” เพื่อเป็นการเน้นให้เห็นว่าบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะเป็นเรื่องที่เป็นพื้นฐานเท่านั้น ซึ่งได้มีการอธิบายให้ความหมาย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ไว้จากคำร่ายหลายเล่มสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมายถึง กรอบ หรือ แนวทาง ที่เป็นนโยบายหลักของประเทศ ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความมั่นคงแห่งความเป็นรัฐ และตอบสนองต่อความต้องการของ ประชาชน ซึ่งรัฐบาลรัฐสภาหรือองค์กรของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการกำหนดนโยบายบริหารราชการ และ ออกกฎหมายให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และจะไม่ผันแปรไปตาม การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง³⁷

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมายถึง แนวทางในการบริหารงานของรัฐที่ใช้เป็นหลักฐานในการตรากฎหมายและ การกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐบาลทุกรัฐบาลต้องใช้ยึดถือและปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าว แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย โดยถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นครั้งแรก ในหมวดที่ 5 ว่าด้วย “แนวนโยบายแห่งรัฐ”³⁸

³⁶ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 10/2491 วันจันทร์ที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2491.

³⁷ อังพร จารุจินดา, “หน่วยที่ 7 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://law.stou.ac.th/dynfiles/Ex.41711-7.pdf>.

³⁸ “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ ข้อบังคับการประชุมฯ. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2558, จาก <http://www.senate.go.th/web-senate/leftmenu/policy-gov.htm>.

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้น อาจสรุปได้ว่า แนวนโยบายแห่งรัฐ หรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมายถึง แนวนโยบายขั้นพื้นฐานที่รัฐ ฝ่ายบริหาร หรือองค์กรของรัฐจะต้องดำเนินการให้เกิดประโยชน์กับประเทศชาติและประชาชน โดยทุกรัฐบาลมีหน้าที่ยึดถือและปฏิบัติตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายหรือการตรากฎหมายต่างๆ เพื่อรองรับหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนด และโดยปกติจะกำหนดในเรื่องสำคัญของประเทศ และความเป็นอยู่ของประชาชนและแนวนโยบายพื้นฐานแห่ง รัฐมิใช่แนวนโยบายของรัฐบาล คณะใดคณะหนึ่งซึ่งสามารถกำหนดให้เปลี่ยนแปลง ไปได้ตามความประสงค์ของพรรคการเมืองและรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ แต่แนวนโยบายพื้นฐานแห่ง รัฐจะไม่ผันแปรไปตามพรรคการเมืองและรัฐบาลโดยจะเป็นแนวทางขั้นพื้นฐานที่ทุกรัฐบาลจะต้องปฏิบัติ ตามและทำให้เกิดขึ้นจริงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และจะกำหนดนโยบายหรือปฏิบัติที่ขัดแย้งกับแนว นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมิได้

แนวนโยบายแห่งรัฐสามารถกล่าวได้ว่าเป็น นโยบายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่รัฐพึงปฏิบัติ และเป็นนโยบายที่เพื่อประโยชน์สำหรับประชาชนทั้งประเทศจึงมีความแตกต่างจากการกำหนดนโยบายโดยรัฐบาลในแต่ละสมัยที่อาจกำหนดนโยบายเพื่อประชาชนกลุ่มอาชีพใดอาชีพหนึ่งเป็นสำคัญเพื่อประโยชน์ในการได้รับคะแนนเสียงเมื่อถึงคราวเลือกตั้งผู้แทนปวงชนซึ่งนโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัยย่อมมีสาระสำคัญแตกต่างกันเพื่อก่อให้เกิดจุดตัดสินใจสำหรับประชาชนว่าจะเลือกผู้แทนมาจากพรรคการเมืองใด แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไม่ว่าจะมาจากพรรคการเมืองใดก็ตามจะต้องให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงจะเห็นได้ว่าแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นมีความสำคัญ แม้ว่าการทำภารกิจของรัฐถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องดำเนินการขับเคลื่อนก็ตาม แต่เพื่อกำหนดกรอบและทิศทางในการทำงานของรัฐบาลก็ถือว่ามีความสำคัญ ประกอบกับควรกำหนดเป้าหมายของประเทศว่าจะเน้นพัฒนาประเทศไปในทิศทางใด เพราะภารกิจในการให้บริการสาธารณะของรัฐนั้นมีมากมายหากไม่เน้นการวางรากฐานสำหรับประเทศให้เกิดความมั่นคง ประเทศไทยอาจจะต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับวิกฤติเศรษฐกิจอยู่เป็นระยะๆ แนวนโยบายแห่งรัฐจึงมีความสำคัญหลายประการดังต่อไปนี้³⁹

³⁹ รติกร เจือกโวัน, “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2558, จาก http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/แนว_นโยบาย_พื้นฐาน_แห่ง_รัฐ.

แนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดภาระหน้าที่สำคัญของรัฐที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งครอบคลุมภารกิจที่สำคัญอันเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชนชาวไทยโดยรวมในระยะยาว

แนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นนโยบายกลางขั้นพื้นฐานผูกพันรัฐสภาและรัฐบาลทุกชุดให้ต้องดำเนินนโยบายและปฏิบัติตามกรอบหลักการของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่งผลให้กฎหมายและนโยบายสำคัญที่เป็นพื้นฐานของการพัฒนาประเทศมีความต่อเนื่องและอำนวยประโยชน์แก่ประชาชน

แนวนโยบายแห่งรัฐถือเป็นแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินที่หน่วยงานของรัฐควรยึดถือเป็นแนวทางหรือกำหนดยุทธศาสตร์การทำงานให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ

แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจนั้นตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเริ่มมีวิวัฒนาการมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งยังไม่มีกำหนดบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้อย่างชัดเจน แต่แฝงอยู่ในคำประกาศของคณะราษฎร ว่าคณะราษฎรจะมีหลักปกครองประเทศซึ่งเรียกว่าหลัก 6 ประการ คือ⁴⁰

1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่นเอกราชในทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง
2. จะต้องรักษาความปลอดภัยในประเทศให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มาก
3. จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก
4. จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน
5. จะต้องให้ราษฎรมีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการดังกล่าวข้างต้น

6. จะต้องให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร

จากคำประกาศของคณะราษฎรข้อ 3 ที่ว่า “จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก” ถือเป็น การประกาศว่าเป็นหลักการว่ารัฐมีแนวนโยบายเป็นของรัฐ และประเทศไทยได้นำแนวคิดเกี่ยวกับหลักการแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาบัญญัติไว้ใน

⁴⁰ เอกสารประกอบการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญฉบับถาวร ฉบับแรกคือปีพุทธศักราช 2492 หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกชื่อว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475” เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2475 และต่อมาปรากฏว่าได้มีการจัดทำเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ ที่เรียกว่า “สมุดปกเหลือง” ถือว่าได้มีการเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ.2476 ซึ่งจัดทำโดยนายปรีดี พนมยงค์ หนึ่งในผู้ก่อการคณะราษฎร ประกาศออกมาเมื่อ 15 มีนาคม พ.ศ. 2476 คำว่าโครงการเศรษฐกิจที่มีการปฏิรูปที่ดินและรัฐสวัสดิการแก่ประชาชน แต่เนื่องจากในสมุดปกเหลืองมีเนื้อหาใจความโดยสรุปกล่าวคือ คนไทยทุกคนเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ รัฐเป็นผู้จ่ายเงินเดือนให้คนไทยทุกคน บังคับการผลิตทั้งหมดเป็นของรัฐ การกระจายผลผลิตไม่พึ่งพาตลาดแต่ใช้สหกรณ์แทน รัฐเป็นผู้มอบสวัสดิการทุกอย่าง รัฐเป็นผู้กำหนดว่าใครจะทำอาชีพอย่างไร มีการวางแผนการผลิตจากส่วนกลาง คือ จะผลิตอะไร เท่าไหร่ อย่างไร รัฐเป็นผู้กำหนดระยะเวลาการทำงาน จึงส่งผลให้นายปรีดี พนมยงค์ ถูกมองว่าเป็นคอมมิวนิสต์ และทำให้เกิดความแตกแยกในรัฐบาลอย่างรุนแรง รัฐบาลจึงกำหนดให้ปิดสภานิติบัญญัติรัฐธรรมนูญบางมาตรา และเป็นที่มาของการรัฐประหารครั้งแรกในประเทศไทย⁴¹ซึ่งเกี่ยวกับเนื้อหาของสมุดปกเหลืองนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) มีพระราชวิจารณ์คำโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ ไว้ในสมุดปกขาว

จากความเป็นมาที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีแนวความคิดว่าการที่มีแผนหรือแนวนโยบายที่รัฐจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจนั้น ได้ริเริ่มขึ้นมานานแล้ว โดยเรื่องเศรษฐกิจของประเทศถือเป็นเรื่องปากท้องของประชาชน การที่จะทำให้ประชาชนสามารถอยู่ดีกินดีได้จึงถือเป็นหน้าที่หลักของรัฐบาลทุกรัฐบาล ถ้ารัฐบาลสมัยใดไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนได้ มีสถานะเศรษฐกิจภายในประเทศตกต่ำก็อาจเป็นสาเหตุของการยุบสภาหรือเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือแม้แต่อาจเกิดเหตุการณ์รัฐประหารได้ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ก็ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางการดำเนิน และกล่าวได้ว่าการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้นเพื่อต้องการประกาศหลักการหลักหรือระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยว่าจะยึดแนวเสรีนิยมคือจะไม่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม เพราะการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นด้วยแนวคิดที่ว่าต้องการกำหนดนโยบายหลักของประเทศไว้ใน

⁴¹ วิจิตต์เดช สารานุกรมเสรี, “สมุดปกเหลือง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/สมุดปกเหลือง>

รัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐบาล หรือรัฐสภามีหน้าที่นำไปดำเนินการ กำหนดนโยบายหรือตรากฎหมาย ซึ่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นการแสดงหลักการสำคัญของการ บริหารประเทศที่เป็นนโยบาย กลางที่ถาวรเพื่อให้รัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน ที่สำคัญคือแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐเป็นเจตจำนงที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อให้รัฐปฏิบัติ รัฐจึงมีหน้าที่ต้องชี้แจงต่อ รัฐสภาว่าจะดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเรื่องใดในเวลาใดและต้องจัดทำ แผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนการตรากฎหมายให้สอดคล้องกัน⁴²

การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ ไว้ในรัฐธรรมนูญโดยถ้าพิจารณาจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁴³ ทำให้เข้าใจได้ว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่ง รัฐด้านเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับภารกิจของรัฐในเรื่องดังต่อไปนี้

ในมาตรา 84 กำหนดไว้ว่ารัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาดและสนับสนุน ให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมาย และกฎเกณฑ์ที่ ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบ กิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความ มั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

2) สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาล ควบคู่กับการ ประกอบกิจการ

3) ควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคง ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีความเป็นธรรมและ สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม

4) จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่าง ทั่วถึง

5) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาด ตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค

⁴² อัจพร จารุจินดา, “หน่วยที่ 7 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://law.stou.ac.th/dynfiles/Ex.41711-7pdf>.

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก , วันที่ 24 สิงหาคม 2550, น.25 – 26.

6) ดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม กลุ่มครอง ส่งเสริมและขยายโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย เพื่อใช้ในการผลิตสินค้า บริการ และการประกอบอาชีพ

7) ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ กลุ่มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งกลุ่มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

8) กลุ่มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรกรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

9) ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ และการรวมกลุ่มการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตลอดทั้งการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ

10) จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจ และต้องมีให้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ในความผูกขาดของเอกชนอันอาจก่อความเสียหายแก่รัฐ

11) การดำเนินการใดที่เป็นเหตุให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด จะกระทำมิได้

12) ส่งเสริมและสนับสนุน กิจการพาณิชย์นาวี การขนส่งทางราง รวมทั้ง การดำเนินการตามระบบบริหารจัดการขนส่งทั้งภายในและระหว่างประเทศ

13) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรภาคเอกชนทางเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง

14) ส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในทางเศรษฐกิจ

การกำหนดเรื่องแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นเรื่อง เกี่ยวข้องทางเศรษฐศาสตร์ด้วย เนื่องจากในยุคของรัฐสมัยใหม่ที่ต้องการให้รัฐมีภารกิจทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งเศรษฐศาสตร์ก็ได้มีจุดมุ่งหมายในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ การศึกษาเศรษฐศาสตร์มหภาคจะเน้นหน่วยเศรษฐกิจโดยส่วนรวม โดยเฉพาะเศรษฐกิจ

ระดับชาติ ให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีเสถียรภาพ โดยมีจุดมุ่งหมายดังต่อไปนี้

1. เป้าหมายเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Progress) เป็นเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่สำคัญของส่วนรวม เมื่อเศรษฐกิจมีความเจริญเติบโต คือ มีการลงทุน การผลิต และการบริโภคสินค้าและบริการเพิ่มมากขึ้น ย่อมแสดงว่ามีความสามารถในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศที่มีจำกัด ให้ประชากรมีความกินดีอยู่ดีขึ้น มีสินค้าและบริการสนองความต้องการเพิ่มสูงขึ้นนั่นเอง ซึ่งเราสามารถวัดได้จาก ตัวเลขรายได้ประชาชาติที่แท้จริง (Real National Income) และรายได้ที่แท้จริงต่อหัวของประชากรในประเทศ (Per Capita Real Income)

2. เป้าหมายเพื่อความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Stability) เศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพ จะมีการเปลี่ยนแปลงของระดับราคาค่อนข้างคงที่ ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก ความมีเสถียรภาพภายในดูได้จากดัชนีราคาสินค้า (Price Index) หรือดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index) และมีระดับการจ้างงานที่สูงพอสมควร ส่วนเสถียรภาพภายนอกดูจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราสกุลของประเทศกับต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลสามารถเข้ามาแทรกแซงได้ถ้าเศรษฐกิจขาดเสถียรภาพ โดยใช้นโยบายการเงิน (Monetary Policy) และ นโยบายการคลัง (Fiscal Policy) เข้าช่วย

3. เป้าหมายเพื่อความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ (Economic Justice) เพราะว่าทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่อย่างจำกัด แต่ ประชากรมีความต้องการไม่จำกัด รัฐบาลในแต่ละประเทศเข้ามาจัดการการจัดสรรทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชากรส่วนใหญ่อย่างเท่าเทียมกัน โดยการกระจายรายได้ การให้สิทธิในทรัพย์สิน การบริการสาธารณสุขไปทั่วทั้งพื้นฐานในราคาที่สามารถใช้บริการได้เท่าเทียมกัน และมีการจัดเก็บภาษีอากรในอัตราก้าวหน้าเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ ให้มีความเท่าเทียมกันมากที่สุด

4. เป้าหมายเพื่อเสรีภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Freedom) คือ การที่ประชาชนมีสิทธิในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ มีเสรีในการเลือกการบริโภคและการประกอบการอื่นในเศรษฐกิจซึ่งขอบเขตก็มีความแตกต่างกันไปซึ่งขึ้นอยู่กับการปกครองของประเทศนั้น ๆ ในประเทศที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมย่อมมีเสรีภาพมากกว่า ประเทศที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม⁴⁴

เนื่องจากเป้าหมายหลักทางเศรษฐกิจเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ การแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจโดยอาศัยรัฐบาลที่ผ่านมาจึงมักใช้นโยบายด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นหลักการ

⁴⁴ “วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2560, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/เศรษฐกิจสังคมนิยม>

ทางเศรษฐศาสตร์ร่วมด้วยที่สำคัญ ได้แก่ นโยบายการเงิน (Monetary Policy) และนโยบายการคลัง (Fiscal Policy) ซึ่งเป็นนโยบายเศรษฐกิจระดับมหภาค โดยมีนโยบายเศรษฐกิจระดับมหภาคที่สำคัญ ได้แก่

1) นโยบายการคลัง (Fiscal Policy) หมายถึง นโยบายที่เกี่ยวข้องกับรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล รวมไปถึงการกู้ยืมหรือการก่อหนี้สาธารณะ รัฐบาลใช้นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือสำคัญในการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามที่คาดหวังไว้ อย่างไรก็ตาม เป้าหมายทั่วไปของนโยบายการคลังก็เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งในการนี้รัฐสามารถดำเนินการได้หลายวิธีด้วยกัน เป็นต้นว่า การเปลี่ยนแปลงค่าใช้จ่ายของรัฐบาลหรือการเปลี่ยนแปลงการเรียกเก็บภาษีอากร

2) นโยบายการเงิน (Monetary Policy) เป็นนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมปริมาณเงินและเครดิต เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางการมีเสถียรภาพของราคาสินค้า การจ้างงานเต็มที่ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และความสมดุลในดุลการชำระเงิน ซึ่งการใช้นโยบายการเงินนั้นมีธนาคารกลางเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ โดยเครื่องมือต่างๆ ที่ธนาคารกลางใช้ในการควบคุมปริมาณเงินและเครดิต เรียกว่า “มาตรการทางการเงิน (Monetary Measure)” การที่ธนาคารกลางจะดำเนินนโยบายการเงินในลักษณะใด ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินที่เป็นอยู่ เช่น ในภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรืองจนทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ธนาคารกลางอาจจะใช้นโยบายการเงินแบบรัดตัว และในภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือภาวะเงินฝืด ธนาคารกลางอาจจะใช้นโยบายการเงินแบบผ่อนคลาย

3) นโยบายรายได้และการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Income and Growth Policy) เป็นนโยบายที่ใช้เพื่อดูแลให้เศรษฐกิจโดยรวมเติบโตได้ดีในระยะยาว และสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ โดยทั่วไปมักเป็นนโยบายระยะยาว ที่มีหน่วยงานและองค์กรภายใต้การกำกับดูแลของรัฐหลายหน่วยงานร่วมดำเนินการภายใต้กรอบนโยบายที่รัฐบาลกำหนด

ทางเศรษฐศาสตร์นั้นเป็นศาสตร์ที่มุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมต่าง ๆ ในระบบ ทั้งในภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ และภาครัฐบาล เพื่อสร้างวางแนวทางการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจทั้งระบบซึ่งเป็นเศรษฐศาสตร์มหภาค ซึ่งการศึกษาพฤติกรรมภาครัฐบาลในทางเศรษฐศาสตร์หมายถึง การศึกษาบทบาทของรัฐในระบบเศรษฐกิจซึ่งจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับประเภทของระบอบการปกครอง ทั้งนี้ ในประเทศที่ยึดระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์ รัฐจะมีบทบาทมากในระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ ส่วนประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมหรือเสรีนิยม บทบาทของรัฐบาลจะมีบทบาทน้อยลงซึ่งจะมีหน้าที่ไม่มากได้แก่ หน้าที่เกี่ยวกับการ

จัดสรรทรัพยากร หน้าที่เกี่ยวกับการจัดสรรรายได้ หน้าที่รักษาเสถียรภาพ⁴⁵ ทั้งนี้ แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ถือว่าเป็นนโยบายของรัฐบาล แต่รัฐบาลจะต้องมีนโยบายที่สอดคล้องและไม่ขัดแย้งกับแนวนโยบายแห่งรัฐ การแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลจึงมุ่งเน้นใช้หลักการเศรษฐศาสตร์ระดับมหภาคมากกว่าที่ใช้มาตรการทางกฎหมาย

โดยนโยบายการคลังในทางกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ นั้น หมายถึงนโยบายการคลังของรัฐที่ประกอบด้วยงบประมาณแผ่นดิน รายจ่ายของรัฐบาล รายได้ของรัฐบาล และการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล ซึ่งการคลังของรัฐ (State Finance) หรือ การคลังสาธารณะ (Public Finance) เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ไปใช้จ่ายเพื่อประโยชน์สาธารณะจึงมิได้คำนึงถึงผลกำไร แต่คำนึงถึงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคมไปสู่สังคมในอุดมคติ⁴⁶ จึงจะเห็นได้ว่านโยบายการคลังถือว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับวินัยการเงินและการคลังด้วยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้เรื่องวินัยการเงินการคลังเป็นหน้าที่ของรัฐ ตามหมวด 5 ที่รัฐมีหน้าที่ต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด และในมาตรา 140 – 145 เกี่ยวกับการจ่ายเงินของแผ่นดินซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ ตลอดไปจนถึงการพิจารณาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ซึ่งการกำหนดเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่นิยมนกันหลายประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐ

การกำหนดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ย่อมแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ในเบื้องต้นของผู้ร่างว่าได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการกำหนดนโยบายของรัฐที่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายที่ต้องแก้ไขได้ยากและจะบัญญัติไว้อย่างละเอียดในทุกเรื่องนั้นไม่สามารถเป็นไปได้ จึงต้องบัญญัติเฉพาะในหลักการที่สำคัญๆ เท่านั้น หากต้องการมีรายละเอียดในเรื่องใดจึงไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะมีการวางกลไกให้มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดไว้ให้ต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

⁴⁵ “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2560, จาก www.teacher.ssru.ac.th/sivilai_ja/file.php/1/full.pdf

⁴⁶ ภูมิ โชคเหมาะ, ข้อสาระสำคัญกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการคลังของรัฐ, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน), น. 13.

นอกจากนี้ยังมีเรื่องความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก รัฐบาล (Government) เป็นเพียงองค์ประกอบที่สำคัญหนึ่งของรัฐ (State) เท่านั้น นอกจาก รัฐบาลแล้วรัฐยังต้องประกอบไปด้วยอำนาจอธิปไตย ดินแดน โดยรัฐบาลนั้นเป็นที่รวมของคณะบุคคล พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพลผลประโยชน์ซึ่งมีฐานะเป็นกลุ่มฝักฝ่ายทางการเมืองซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงได้ง่ายคือมีความผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนตามวาระทางการเมือง มีการต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในรูปแบบและเงื่อนไขใหม่ ๆ อยู่เสมอ มีการแข่งขันและต่อสู้กับกลุ่มการเมืองอื่นที่ส่งผลกระทบต่อนโยบายในการบริหารประเทศ รวมทั้งความไม่แน่นอนและความไม่ต่อเนื่องในการกำหนดและการปฏิบัตินโยบายทั้งในส่วนของรัฐบาลเองและในส่วนของรัฐด้วย ประกอบกับการจัดลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนของนโยบาย รวมตลอดทั้งการมีสภาพบังคับของนโยบายโดยการสร้างกลไกและกระบวนการในการปฏิบัตินโยบายนั้นหากไม่มีการแยกแยะระหว่างนโยบายของรัฐกับนโยบายของรัฐบาลในท้ายที่สุดผลประโยชน์อาจไม่ได้ตกแก่ประชาชนอย่างที่ควรจะเป็น

ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ก็มีการบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแต่ไม่ได้มุ่งเน้นว่าจะให้มีสภาพบังคับอย่างจริงจังเพื่อให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศนำแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไปใช้เป็นทิศทางในการดำเนินงานเท่านั้น แต่เมื่อได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนอันสืบเนื่องมาจากการเรียกร้องจากทั้งภาคประชาชนและหลาย ๆ ภาคส่วนที่ต้องการให้มีการปฏิรูปการเมืองการปกครอง และเน้นให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้นรวมถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองตลอดจนมีองค์กรตรวจสอบทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายปกครองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง โดยการบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ได้มีสองแนวความคิดได้แก่⁴⁷

1) เห็นว่ารัฐธรรมนูญมิได้ผูกมัดให้รัฐบาลและรัฐสภาต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นสิทธิและเสรีภาพของรัฐบาลและรัฐสภาที่จะเลือกดำเนินนโยบายตามแนวนโยบายแห่งรัฐหรือไม่ก็ได้ และถ้าหากให้รัฐบาลปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างเคร่งครัดจะทำให้รัฐบาลไม่มีอิสระในการบริหารประเทศ ดังนั้นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงเป็นเพียงแนวทางการปกครองประเทศเท่านั้น

⁴⁷ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เอกสารวิชาการหมายเลข 603, บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (กรุงเทพมหานคร:สำนักส่งเสริมการวิจัยแห่งชาติ), น.68.

2) มีแนวความคิดว่าเนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต้องการกำหนดเส้นทางหลักในการพัฒนาประเทศ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม รัฐบาลไม่ว่าสังกัดพรรคการเมืองใด จะต้องนำประเทศไปสู่เส้นทางการพัฒนาดังกล่าวนี้ ซึ่งด้วยหลักที่ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดนั้น บทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญย่อมต้องมีผลผูกพันต่อการดำเนินการขององค์กรต่างๆ ของรัฐ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็เช่นกันที่ต้องมีผลผูกพันต่อองค์กรของรัฐ โดยเฉพาะต่อรัฐบาลและต่อรัฐสภาเนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน และการตรากฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ⁴⁸

จากสองแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นนี้ทำให้เห็นว่าการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็ดี ถึงแม้ว่าจะเป็นเพียงแนวทางให้รัฐบาลใช้เป็นทิศทางการบริหารประเทศก็ตาม แต่ก็ด้วยความที่รัฐธรรมนูญสร้างกลไกต่างๆ ไว้เกี่ยวกับการตรวจสอบการบริหารประเทศหรือองค์กรต่างๆ ของรัฐต่างก็ล้วนทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับมากขึ้นตามไปด้วย และหากมองในอีกนัยหนึ่งว่าการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่าการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ ใช้สำหรับเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้โดยได้ตัดบทกำหนดที่ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ออก และในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็เช่นเดียวกัน ได้ยึดหลักการนี้ ซึ่งก็มีส่วนที่ทำให้บทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐนี้มีความเข้มข้นในเรื่องสภาพบังคับมากกว่าที่ผ่านมาในอดีต

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ ทั้งนี้ การกำหนดให้มีแนวนโยบายแห่งรัฐสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ถือว่าเป็นเรื่องหลักการใหม่สำหรับประเทศไทย วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของการกำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนรัฐบาลแล้วเป็นเหตุให้เปลี่ยนนโยบายตามไปด้วยหรือไม่มีการสานต่อนโยบายที่ได้ดำเนินการใช้จนประมาณไปแล้วจึงทำให้สูญเสียงประมาณนั้นไปโดยไม่เกิดประโยชน์กับประชาชนอย่างที่ควรจะเป็น และเพื่อใช้เป็นนโยบายกลางของรัฐ เพราะแม้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งที่ดีต่างก็มาตามวาระและมีนโยบายมากมาย เพื่อให้เป็นนโยบายหลักของประเทศซึ่งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองใดก็

⁴⁸ ฤกษ์มนต์ ทิพย์เสวต, “สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), น.78.

ต้องถือปฏิบัติตามนั้น โดยเน้นหลักการคือควรกำหนดให้เป็นนโยบายของรัฐอย่างกลางๆ เพื่อไม่ให้ขัดกับหลักประชาธิปไตย ทั้งนี้ถือว่าเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องทำ โดยเฉพาะเรื่องการศึกษา เรื่องการกระจายรายได้จากการจัดเก็บภาษี และการพัฒนาเศรษฐกิจเพราะถือว่าเป็นการบำรุงสุขให้แก่ประชาชน⁴⁹ โดยแนวคิดนี้ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดการกำหนดภาระหน้าที่ของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญดังเช่นหลายๆประเทศ เช่น สาธารณรัฐอินเดีย เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อให้รัฐมีหน้าที่ดูแลประชาชนในเรื่องความเป็นอยู่และการบำรุงสุขให้กับประชาชนด้วย

จากการศึกษาจึงพบว่าการกำหนดให้มีแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญก็เพียงเพื่อต้องการให้มีการพัฒนาหรือการดำเนินนโยบายที่สำคัญ ๆ สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง หรือเรื่องใดที่มีความจำเป็นต้องทำต่อเนื่องก็ต้องทำให้ต่อเนื่อง โดยจะอ้างว่าเปลี่ยนรัฐบาลแล้วไม่ต้องดำเนินการต่อเพราะรัฐบาลก่อนกับรัฐบาลปัจจุบันมีแนวความคิดหรือวิสัยทัศน์แตกต่างกัน เช่นนี้ไม่สามารถทำได้เพราะผลเสียนั้นจะตกอยู่กับประชาชน ดังนั้น สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐจึงไม่มีความจำเป็นต้องชัดเจนหรือกำหนดให้เป็นเรื่องต้องมีผลทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง หากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ และถือว่าการบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญก็เพื่อกำหนดภาระหน้าที่ของรัฐไว้อย่างกว้างและมีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ที่จะให้มีการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลตามเป้าหมายที่ต้องการอย่างต่อเนื่อง พร้อมกับคำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ศักยภาพของประเทศและความสามารถขององค์กรและฝ่ายต่างๆ ด้วยเหตุนี้แนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจึงไม่มีสภาพบังคับที่เคร่งครัดคือไม่สามารถใช้เป็นบทบังคับให้สามารถนำไปฟ้องร้องคดีได้ โดยสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐมีจุดเน้นทางการเมืองโดยตรง ขณะเดียวกันต้องการให้มีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยอ้อมคือต้องการให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างต่อเนื่องในระยะยาว ถือเป็นบทบัญญัติที่ใช้เป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

2.4 แนวความคิดหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม

“นิติรัฐ” เป็นถ้อยคำที่ใช้กันในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย ซึ่งถือกำเนิดในยุโรปภาคพื้นทวีป โดยมีกฎหมายโรมัน Jus Civile เป็นแม่แบบ หมายถึงการบริหารปกครองรัฐหรือสังคมซึ่งถือกฎหมายเป็นใหญ่ เป็น "การปกครอง" โดยกฎหมาย มิใช่แล้วแต่อำเภอใจของผู้ใช้

⁴⁹ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 10/2491 วันจันทร์ ที่ 2 สิงหาคม พุทธศักราช 2491 ณ พระที่นั่งอภิเชษฐสถิต, เริ่มประชุมเวลา 9.45 นาฬิกา

อำนาจหรือ "ผู้ปกครอง" ส่วนประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งมีประเทศอังกฤษเป็นแม่แบบนั้นจะยึดถือหลัก "นิติธรรม" หรือ Rule of Law⁵⁰

2.4.1 หลักนิติรัฐ

แนวความคิดเรื่องนิติรัฐ นั้นเป็นแนวความคิดที่ถือเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ถือหลักการปกครองโดยประชาชน หลักการแนวคิดนิติรัฐหรือรัฐที่ปกครองโดยยึดถือกฎหมายเป็นใหญ่จึงเป็นหลักประกันให้ประชาชนในเรื่องสิทธิเสรีภาพว่ารัฐฝ่ายปกครองที่ดี องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการตรากฎหมายหรือฝ่ายนิติบัญญัติที่ดี หรือตุลาการที่ดีจะยึดถือกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่เนื่องจากรัฐเป็นที่รวมของประชาชนเป็นจำนวนมากการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐจึงเป็นภารกิจที่สำคัญภายในรัฐไม่ให้ประชาชนละเมิดสิทธิเสรีภาพกันเองด้วย ดังนั้นประชาชนซึ่งต่างก็ต้องอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายเท่านั้น

กาเร่ เดอ มัลแบร์ นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศส ได้สรุปแนวคิดทฤษฎีนิติรัฐที่ รูสโซเป็นผู้เสนอ ว่า การดำเนินการปกครองของรัฐต่อประชาชน หรือการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐที่ปกครองตามหลักนิติรัฐจึงต้องเป็นรัฐที่มีการปกครองในลักษณะต่อไปนี้

1. การปกครองต้องเป็นการปกครองโดยกฎหมาย ดังนั้นการกระทำของรัฐที่ดี การกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐที่ดี ประชาชนที่ดี ต้องชอบด้วยกฎหมาย เพราะกฎหมายอยู่เหนือสิ่งอื่นใด

2. มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐและประชาชนไว้อย่างแน่นอน เป็นการควบคุมไม่ให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจเกินขอบเขต

3. ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องมีอำนาจและมีความเป็นอิสระในการควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ และมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภทภายใต้หลักเกณฑ์แห่งกฎหมาย

ได้มีนักวิชาการของไทยอธิบาย "นิติรัฐ" ไว้หลายท่านเช่น

หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายคำว่า "นิติรัฐ (Legal state)" คือ "นิติรัฐได้แก่รัฐซึ่งยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัด และตราบใดที่กฎหมายยังใช้อยู่ กฎหมายนั้นก็ผูกมัดรัฐและเจ้าพนักงานของรัฐนั้นอยู่เสมอ"⁵¹ โดยได้อธิบายเพิ่มเติมถึงลักษณะของประเทศที่เป็นนิติรัฐไว้ว่า "ในประเทศที่เป็นนิติรัฐขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของรัฐย่อมได้กำหนดไว้แน่นอน เริ่มแต่การแบ่งแยก

⁵⁰ วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี, "นิติรัฐ," สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2558, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/นิติรัฐ>.

⁵¹ หยุด แสงอุทัย, คู่มือรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505), น.108.

อำนาจออกเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และมีขอบเขตในการใช้อำนาจทั้งสามนี้ ถัดจากนั้นอำนาจของรัฐหรือของเจ้าพนักงานของรัฐที่ลดหลั่นลงมาก็เป็นอำนาจที่วัดได้ คืออำนาจที่มีขอบเขตและต้องมีการควบคุมให้มีการใช้อำนาจภายในขอบเขตเท่านั้น เช่นในประเทศไทย บุคคลย่อมทราบได้จากกฎหมายว่าเจ้าพนักงานตำรวจ นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่เพียงใด จะใช้อำนาจแก่ราษฎรได้เพียงใด”⁵²

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้คำอธิบายแนวความคิดของหลักนิติรัฐ ว่าหมายถึง รัฐเสรีประชาธิปไตยยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญโดยอาจจำแนกสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้เป็น 3 ประเภท คือ

1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทาง การเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิในการนับถือศาสนา และสิทธิเสรีภาพในครอบครัว

2) สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

3) สิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือพรรคการเมือง และสิทธิเสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี รัฐจะต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในบางกรณีรัฐจำต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง โดยองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ แต่รัฐให้คำมั่นต่อราษฎรว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกล่าวรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งและเป็นการทั่วไปว่าให้้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกล่าวรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร

บรเรจิด ลิงคะเนติ “นิติรัฐ” ตามแนวคิดของนักคิดที่สำคัญของเยอรมันคือ Robert von Mohl, Carl welcker และ Johann Christoph Frisherr von Aretin อาจหมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผล อันเป็นรูปที่ปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผล และมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับ

⁵² คู่มือรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร, เพ็งอ้าง, น.109.

สังคมเป็นการทั่วไป โดยจากการให้ความหมายดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า นิติรัฐก็คือรัฐที่ปกครองตามหลักแห่งเหตุผล เพื่อให้การอาศัยอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปด้วยความสงบสุข⁵³

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ได้อธิบายคำว่านิติรัฐ คือ รัฐ ที่มุ่งคุ้มครองเสรีภาพและประกันความเป็นธรรมภายในรัฐและในขอบเขตที่รัฐสามารถแผ่อิทธิพลเข้าไปถึงได้ โดยการใช้อำนาจรัฐจะกระทำโดยกฎหมายหรืออาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น⁵⁴ ซึ่งเป็นการให้คำจำกัดความในลักษณะเป็นนามธรรม และรัฐที่จะได้ชื่อว่าเป็นนิติรัฐนั้น จะต้องเป็นรัฐที่ยึดถือหลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและมาตรการต่างๆ ของรัฐจะต้องสอดคล้องกับความยุติธรรม นิติรัฐจะต่างกับรัฐที่ถือแต่อำนาจเป็นใหญ่ ซึ่งเป็นรัฐที่จะเป็นไปตามอำเภอใจ

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้อธิบายถึง “นิติรัฐ” ว่าเป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” คำว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือ คำว่า “Recht” ที่แปลว่า กฎหมาย (ในภาษาเยอรมันคำนี้สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และคำว่า “Staat” ที่แปลว่า รัฐ แต่คำสองคำนี้เมื่อมารวมกันแล้วได้กลายเป็นคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งยากจะหาคำในภาษาต่างประเทศที่แปลแล้วให้ความหมายได้ตรงกับคำในภาษาเดิม ว่า ประเด็นสำคัญย่อมอยู่ที่ความหมายอันเป็นแก่นแท้ของหลักการนี้ กล่าวคือ การปกครองใน Rechtsstaat หรือนิติรัฐนั้น กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้เพื่อที่จะบุคคลได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย⁵⁵

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ได้อธิบายถึงหลักนิติรัฐว่า คือรัฐที่ถือเป็นหลักการสำคัญในการปกครองประเทศโดยที่บุคคลทุกคนและทุกชนชั้นรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมอยู่ภายใต้กฎหมายบ้านเมืองและกฎหมายที่กำหนดขึ้นไว้ก็ต้องชอบด้วยทำนองคลองธรรมจึงจะถือเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ กล่าวคือหลักนิติรัฐเป็นหลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิเสรีภาพแห่งมนุษย์ทุกแห่งทุกมุมรัฐต้องให้ความอารักขาและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิต

⁵³ บรรเจิด สิงคนดี, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), น. 21.

⁵⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), น.157.

⁵⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เอกสารประกอบการบรรยาย:หลักนิติรัฐ, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการบรรยาย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.3.

พระราชย์หรือการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง ทั้งนี้ภายใต้หลักการที่ว่า การกระทำใดอันเป็นการลบล้างสิทธิของประชาชน จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น โดยรัฐและหน่วยงานกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่อยู่เหนือกว่าเอกชนมีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียว โดยไม่สมควรใจได้⁵⁶

คมสัน โพธิ์คง กรรมการการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้อธิบาย หลักนิติรัฐ ไว้กล่าวโดยสรุปว่า นิติรัฐถือเป็นอุดมการณ์และเป็นอุดมคติในทางปรัชญารากฐานของกฎหมายมหาชน กล่าวคือ รัฐที่ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตย และเคารพในหลักนิติธรรม และหมายถึงรัฐที่ยอมตนเคารพอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งรัฐนั้นเป็นผู้ตราขึ้นเอง และก็ยอมใช้บังคับขึ้น ซึ่งรวมถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย โดยกฎหมายที่ตราขึ้นนั้นจะต้องตราขึ้นอยู่บนหลักเหตุผลของความเป็นธรรม จึงจะเป็นกฎหมายที่สามารถใช้บังคับได้ภายใต้หลักการเรื่องหลักนิติรัฐ เพราะฉะนั้น หลักนิติรัฐนี้จึงเป็นหลักการในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญ ซึ่งเป็นหลักการที่ทำให้รัฐนั้นเป็นรัฐที่มีความมีเหตุมีผล ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และมีหลักสำคัญประกอบหลักปรัชญานิติรัฐ 7 หลักการด้วยกัน ได้แก่

ประการที่ 1 เรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐ

ประการที่ 2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยบทบัญญัติของกฎหมาย

ประการที่ 3 หลักความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการและองค์กรฝ่ายปกครอง ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือมีการกระทำอย่างใด

ประการที่ 4 หลักความชอบด้วยกฎหมายโดยเนื้อหาของกฎหมายนั้น จะต้องมีความชอบในเนื้อหาของกฎหมายซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับประชาชน ซึ่งบางประเทศได้เพิ่มเติมหลักความมั่นคงของกฎหมาย และความได้สัดส่วนของกฎหมายด้วย

ประการที่ 5 หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หรือตุลาการ

ประการที่ 6 หลักในเรื่องไม่มีกฎหมายไม่มีความผิด และไม่มีโทษ

ประการที่ 7 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ⁵⁷

⁵⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “รัฐธรรมนูญในแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (ตอนที่ 1),” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=409>

⁵⁷ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 22/2550 วันจันทร์ ที่ 11 มิถุนายน 2550, น. 60.

จากการศึกษาพบว่าได้มีการอธิบายหลักนิติรัฐในเชิงแยกอธิบายองค์ประกอบด้วย เพื่อให้สามารถเข้าใจถึงหลักนิติรัฐ และให้สามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้⁵⁸ โดยเป็นที่ยอมรับกันว่าหลักนิติรัฐมีองค์ประกอบสำคัญสองส่วน คือ องค์ประกอบในทางรูปแบบ และองค์ประกอบในทางเนื้อหา ความเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบ คือ การที่รัฐผูกพันตนเองไว้กับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นหรือที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐลง เมื่อพิจารณาในทางรูปแบบแล้ว ย่อมจะเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐมุ่งประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล ส่วนความเป็นนิติรัฐในทางเนื้อหานั้น ก็คือ การที่รัฐประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยยุติธรรมและถูกต้อง พิจารณาในทางเนื้อหา นิติรัฐย่อมต้องเป็นยุติธรรมรัฐ⁵⁹

โดยนิติรัฐ นั้น มีวิวัฒนาการแรกเริ่มหรือได้มีการอธิบายในมุมมองของหลักกฎหมายมหาชนในส่วนของกฎหมายรัฐธรรมนูญแต่ได้มีการพัฒนาเป็นอย่างมากในกฎหมายปกครอง⁶⁰ ซึ่งอธิบายถึงการจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง หากพิจารณาในแง่ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ นิติรัฐจะใกล้เคียงกับรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่ถ้าจากประวัติศาสตร์แล้วจะเห็นได้ว่าการแยกนิติรัฐออกจากรัฐสวัสดิการและรัฐที่รัฐบาลมีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชนทุกด้าน อันส่งผลให้อำนาจรัฐแผ่ขยายออกไปเป็นวงกว้างและทำให้ประชาชนมีความรับผิดชอบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของตนเองลดน้อยลง ส่วนนิติรัฐนั้นมีลักษณะที่เป็นการควบคุมทิศทาง กำหนดแนวทางการปฏิบัติโดยจะไม่เข้าไปจัดการทุกเรื่องแต่ก็ไม่ปล่อยวางสังคมให้ดำเนินไปเอง⁶¹ ทั้งนี้นิติรัฐมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

(2) บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงหน้าเข้าไปใน

⁵⁸ “คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน,” *เพ็ญอ้อ*, น.158.

⁵⁹ เอกสารประกอบการบรรยาย: หลักนิติรัฐ, *เพ็ญอ้อ*.

⁶⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, *กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), น. 79.

⁶¹ คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน, *เพ็ญอ้อ*, น.155.

แดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารใดที่มีอำนาจเช่นนั้นได้ในกรณีใดบ้างและในขอบเขตแค่ไหนเพียงใด กล่าวคือ ต้องมีความชัดเจนเรื่องการใช้อำนาจของรัฐกรณีเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและต้องไม่เกินความจำเป็น ที่สำคัญคือกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารนั้นต้องเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ

(3) การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือขัดต่อกฎหมายอื่นจะต้องเป็นหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ โดยองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หรือที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารอาจจะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา⁶²

2.4.2 หลักนิติธรรม

องค์การสหประชาชาติได้ให้ความหมายของคำว่า หลักนิติธรรม⁶³ หมายถึง หลักการในการปกครอง (principle of governance) ซึ่งแต่ละบุคคล สถาบัน องค์กร หน่วยงาน รวมทั้งรัฐต่าง ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองนั้น มีความตระหนักรู้ และมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ (law) ที่ได้ร่วมกันสร้าง และต่างยอมรับว่า เป็นกฎที่ได้บัญญัติขึ้นโดยความยุติธรรม มิใช่ เป็นไปตามอำเภอใจของใครคนใดคนหนึ่ง ตลอดจนมีผลบังคับใช้ต่อทุกคน และทุกองค์การอย่างเท่าเทียม เสมอภาค และเป็นธรรม รวมทั้งมีความสอดคล้องกับหลักการ และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนอันเป็นสากล

หลักนิติรัฐกับหลักนิติธรรม นั้นมีความหมายใกล้เคียงกันมากแต่ถ้าดูจากวิวัฒนาการแล้วจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกัน โดยหลักนิติธรรม (The Rule of Law) นั้นมีวิวัฒนาการเริ่มต้นที่ประเทศอังกฤษ โดยชาลส์ แจกซ์ สแวงศักดิ์ ได้อธิบายถึง “นิติธรรม” หรือหลักความเป็นใหญ่ของกฎหมาย ว่า “นิติธรรม” (the rule of law) นั้น ไดซี่ (A.V. Dicey - ค.ศ.1835 ถึง 1922) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีบทบาทมากที่สุดคนหนึ่งในการช่วยพัฒนาหลักนิติธรรม ตำราของเขาที่ชื่อว่า “Introduction to the Study of the Law of the Constitution” (พิมพ์ครั้งแรก ค.ศ.1855)⁶⁴ โดย

⁶² ชาลส์ แจกซ์ สแวงศักดิ์, กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553), น. 277.

⁶³ สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2558, จาก <http://www.oja.go.th/new2011/DocLib3/ปี4/หลักนิติธรรม/ความหมายของหลักนิติธรรม.pdf>.

⁶⁴ เอกสารประกอบการบรรยาย: หลักนิติรัฐ, *เพ็ญอ้าง*, น.11.

อธิบายหลักนิติธรรมในแง่มุมมองของวัฒนธรรมทางกฎหมายของอังกฤษ และต็อกวิลล์ ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าลักษณะเด่นของคนอังกฤษ คือ รสนิยมในการรักความเป็นธรรมและบทบาทที่สำคัญของศาลในสายตาของสาธารณชนเคียงคู่กับสถาบันทางการเมือง โดยมีแนวความคิดว่าจะมีชาติเสรีได้ก็ต่อเมื่อมีความเคารพต่อกฎหมาย ความรักในความชอบด้วยกฎหมายและการรังเกียจต่อการใช้กำลัง ในความคิดของต็อกวิลล์ นั้น นิติธรรมจะมีได้ก็โดยผ่านทางศาล ภายใต้อำนาจ “นิติธรรม” นี้มีความเชื่อกันว่าสถาบันศาลย่อมอยู่เหนือสถาบันทางปกครองในการคุ้มครองและเป็นหลักประกันสิทธิส่วนบุคคล และแนวความคิดนี้เองที่ทำให้จารีตประเพณีทางกฎหมายจารีตประเพณีแตกต่างจากจารีตประเพณีทางกฎหมายของภาคพื้นทวีปยุโรป โดยจารีตประเพณีของอังกฤษนั้นจะไม่มีการพัฒนาฝ่ายปกครองของรัฐเพื่อคุ้มครองเสรีภาพส่วนบุคคลดังเช่นในระบอบการปกครองที่เป็นราชอาณาจักรในยุโรป แต่จะนิยมใช้วิธีการบังคับใช้กฎหมายโดยอาศัยอำนาจศาลมากกว่าอำนาจบังคับของฝ่ายปกครอง โดยมองเตสกีเออก็เห็นว่าในอังกฤษนั้นศาลเป็นผู้ให้หลักประกันต่อเสรีภาพทางการเมืองของคนอังกฤษ การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของปัจเจกชนนั้นเป็นภารกิจของผู้พิพากษาที่ชาวอังกฤษให้ความสำคัญเหนือกว่าประโยชน์สาธารณะ ในอังกฤษประโยชน์สาธารณะก็คือการคุ้มครองนิติธรรม⁶⁵

คมสัน โปธิ์คง กรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ได้อธิบายไว้ว่าหลักนิติธรรม หรือ เดอะ รูล ออฟ ลอว์ (The Rule of Law) สามารถสรุปได้ว่าเป็นหลักที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) โดยนักกฎหมายรัฐธรรมนูญชาวอังกฤษ คือ เอ.วี. ไดซี่ (A.D. Dicey – Albert Venn Dicey) กล่าวถึงหลักนิติธรรมว่าต้องมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตามอำเภอใจ และบุคคลจะรับผิดชอบในทางอาญาก็ต่อเมื่อมีหลักกฎหมายว่าด้วยกำหนดความผิด และกำหนดโทษไว้ และโทษนั้นจะต้องเป็นโทษที่แสดงให้เห็นว่า บุคคลจะถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพภายใต้กฎหมายเท่านั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ได้

ประการที่ 2 บุคคลไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีเดียวกัน

⁶⁵ กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย, เพิ่งอ้าง, น. 111.

ประการที่ 3 หลักทั่วไปของรัฐธรรมนุญที่เกิดจากผลของกฎหมายนั้น เกิดขึ้นจากศาลตีความ⁶⁶

จากการศึกษาพบว่า หลักทั่วไปของรัฐธรรมนุญ นั้น หมายถึง การที่รัฐธรรมนุญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดและมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนรวมถึงการใช้และการตีความกฎหมายโดยศาลยุติธรรมที่ใช้โอกาสในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ขึ้นสู่ศาลกำหนดสิทธิเสรีภาพของประชาชน⁶⁷ นอกจากรัฐธรรมนุญ 2550 ที่ได้บัญญัติ “หลักนิติธรรม” ไว้เป็นหลักการให้ทุกองค์กรตามรัฐธรรมนุญต้องถือปฏิบัติตามแล้ว⁶⁸ ในรัฐธรรมนุญ 2560 ก็ได้บัญญัติหลักนิติธรรมไว้ด้วยเช่นกัน โดยรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างด้วยว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนุญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

นอกจากนี้ได้มีนักวิชาการไทยได้ให้ความหมายหรืออธิบายถึงหลักนิติธรรมหลายท่านด้วยกัน เช่น

ชานินทร์ กรีวิเชียร องคมนตรี ได้ให้ความหมายของคำว่า หลักนิติธรรม⁶⁹ ก็คือหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุมรัฐต้องให้ความอารักขาคุ่มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหาราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือเอกชนกับเอกชนศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมาย

⁶⁶ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนุญ ครั้งที่ 22/2550 วันจันทร์ ที่ 11 มิถุนายน 2550.

⁶⁷ กลุณย์มนต์ ทิพย์เสวต, “สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนุญ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), น.78.

⁶⁸ รัฐธรรมนุญ 2550 มาตรา 3 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนุญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

⁶⁹ รังสรรค์ ธนะพรพันธ์, “บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย,” เอกสารวิชาการ หมายเลข 603, (กรุงเทพมหานคร: สำนักส่งเสริมการวิจัยแห่งชาติ, ม.ป.ป.), น.68.

ของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม นอกจากนี้ยังกล่าวถึงหลักนิติธรรมที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า “หลักนิติธรรม คือ อุดมการณ์สูงสุดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย...”⁷⁰

กิติติพงษ์ กิตยารักษ์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ได้ให้ความหมายของคำว่าหลักนิติธรรม⁷¹ ไว้ว่า ในสังคมที่ปกครองโดยระบอบโดยประชาธิปไตยหลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการบริหารบ้านเมือง สังคมที่ยึดถือหลักนิติธรรมคือสังคมที่ปกครองโดยหลักกฎหมาย หรือ สังคมที่กฎหมายเป็นใหญ่ อันแตกต่างจากระบอบอัตตาธิปไตยที่ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นไปตามใจของผู้มีอำนาจ หรืออนาธิปไตยที่ทุกสิ่งทุกอย่างขึ้นอยู่กับอำเภอใจของแต่ละคน หลักนิติธรรมจึงมีความหมายเป็น 2 นัย กล่าวคือ กฎหมายต้องมีความเป็นธรรม คือ ต้องมีความชัดเจน แน่นอนและต้องสามารถจัดสรรสิทธิประโยชน์ของบุคคลอย่างเป็นธรรมนอกจากนี้กฎหมายจะต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ ประชาชนในสังคมไม่ว่ายากดีมีจน จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค

กำชัย จงจักรพันธ์ กรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติหลักนิติธรรม ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่า⁷² หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมายอันหมายรวมถึง การบัญญัติกฎหมาย การใช้การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรม หรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายจะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักนิติธรรมคือหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง อยู่เหนือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีองค์ประกอบหรือสาระสำคัญคือ

1. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
2. กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและมีโทษย้อนหลัง หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้

⁷⁰ เอกสารประกอบการบรรยาย : การฝึกอบรมหลักสูตรการร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย และการดำเนินคดีปกครอง (รุ่นที่ 19 ระหว่างวันที่ 15 พฤษภาคม – 18 กรกฎาคม 2561) เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2561.

⁷¹ รังสรรค์ ชนะพรพันธ์, “บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” เอกสารวิชาการ หมายเลข 603, (กรุงเทพมหานคร: สำนักส่งเสริมการวิจัยแห่งชาติ, ม.ป.ป.), น.68.

⁷² บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” เอกสารวิชาการ หมายเลข 603, เพิ่งอ้าง.

3. ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยบริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด
4. หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการ
5. รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น
6. กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้าโดยเฉพาะ

ประเทศไทยก็ได้นำหลักนิติรัฐและนิติธรรมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 วรรคสองซึ่งเพิ่มขึ้นมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยบัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นก็มีการบัญญัติหลักนิติธรรมไว้เช่นกัน ในมาตรา 3 วรรคสอง ว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และในมาตรา 26 ว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

จากการศึกษาพบว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กรณีที่ได้บัญญัติหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้นำมาเป็นหลักการและบัญญัติไว้เช่นเดียวกันดังกล่าวมาแล้วนั้น มีเจตนารมณ์กล่าวคือ ผู้ร่างมีวัตถุประสงค์ต้องการวางกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องในการใช้อำนาจเหนือประชาชนทั้งหลายว่า ในการใช้อำนาจหน้าที่นั้น จะต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม และเพื่อเป็นหลักประกันให้กับประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะหลักการพื้นฐานของกฎหมาย 2 ประการ ได้แก่

ประการแรก คือ การตรากฎหมายจะต้องคำนึงถึงหลักพื้นฐานแห่งความเป็นธรรม กฎหมายต้องให้ความเป็นธรรมโดยทัดเทียมกับประชาชนทั่วไป

ประการที่สอง คือ เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย จะต้องมีความหมายรับรองการใช้อำนาจหน้าที่นั้น และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่กระทำเกินเลยไปกว่าขอบเขตหรือเจตนาของกฎหมาย⁷³

เกี่ยวกับการบัญญัติหลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญโดยไม่ใช้คำว่า “หลักนิติรัฐ” นั้น จากการศึกษาพบว่า ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า คำว่า “นิติรัฐ” กับ “นิติธรรม” นั้นมีความหมายใกล้เคียงกัน กล่าวคือ “นิติธรรม มาจากภาษาอังกฤษ เดอะ รูธ ออฟ ลอว์ ซึ่งเป็นหลักที่ทุกประเทศใช้ แล้วก็เป็นหลักที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี คือ ประเทศ อังกฤษ ส่วนหลักเรื่องนิติรัฐ เป็นหลักที่เกิดขึ้นในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร คือ สาธารณรัฐเยอรมนี ใช้คำว่า เรชท์สตาต (Rechtsstaat) ... ในทางวิชาการต่างกันเล็กน้อย โดยทั้งสองหลักมีหลักตรงกันดังนี้

หลักที่ 1 ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจกระทำการใดๆ ได้ทั้งสิ้น ซึ่งต่างจากเอกชนเพราะเอกชนนั้นถ้าจะดำเนินการใด ถ้าไม่มีกฎหมายห้ามไว้ก็สามารถดำเนินการได้

หลักที่ 2 แม้มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการได้ ก็ต้องมีเงื่อนไขกำหนดขอบเขตไว้ว่า มีขอบเขตมากน้อยเพียงใดและมีวิธีการอย่างไร ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามนั้นจะเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

ดังนั้นในความหมายของนิติรัฐก็ดีหรือนิติธรรมก็ดีมีวัตถุประสงค์เหมือนกันคือต้องการจำกัดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐไม่ให้ใช้อำนาจเกินขอบเขต และเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยในแง่ของวิวัฒนาการที่เกิดขึ้นในกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยมีความหมายเหมือนกันคือ รัฐที่ปกครองโดยยึดถือกฎหมายเป็นใหญ่ โดยกฎหมายนั้นต้องชอบธรรมด้วยทั้งในเรื่องรูปแบบและชอบด้วยเนื้อหา

นอกจากนี้หลักนิติธรรมได้มีการนำไปบัญญัติไว้ในข้อบังคับของสภายุโรป ค.ศ. 1949 และในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรป ค.ศ. 1950 มีการกำหนดหลักนี้ไว้เป็นหนึ่งในบรรดาหลักการพื้นฐานที่ประเทศภาคีจะต้องเคารพ โดยมีการแปลคำนี้เป็นภาษาฝรั่งเศสว่า “prééminenc du droit” หรือความเป็นใหญ่ของกฎหมาย⁷⁴ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกฎหมายระหว่าง

⁷³ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 22/2550 วันจันทร์ ที่ 11 มิถุนายน 2550.

⁷⁴ A.de Tocqueville.Voyage en Suisse.in Oeuvres.in Oeuvres.vol.I, Gallimard,Bibliothèque de la Pléiade, 1991, p.619. อ้างถึงใน “กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย,” เติ้งฮ้าง, น.110.

ประเทศซึ่งบังคับใช้ระหว่างประเทศในภาคพื้นยุโรปก็มีการบัญญัติหลักนี้ ด้วยเหตุนี้ส่วนหนึ่งจึงทำให้หลักนิติรัฐกับหลักนิติธรรมมักมีกล่าวควบคู่กันไป ตลอดจนกรณีที่มีกระแสการปฏิรูปสังคมในโลกนี้มาโดยตลอดโดยเฉพาะช่วงระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา⁷⁵ ที่ต้องการให้แต่ละประเทศได้ยึดในหลักนิติธรรมเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม โดยวิธีการฟื้นฟูหลักนิติธรรมและความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนเพิ่มขึ้นด้วยการตั้งศาลรัฐธรรมนูญ การลดอำนาจของรัฐบาล รวมถึงการเพิ่มการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน ล้วนแต่เป็นมาตรการทางกฎหมายให้แต่ละประเทศได้นำไปใช้เพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและให้ประชาชนภายในประเทศได้อยู่ดีกินดี ซึ่งในประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ขยายสิทธิ เสรีภาพ ทางเศรษฐกิจและสังคมหลายประการ และเริ่มมีเค้าลางเป็นรัฐสวัสดิการมากขึ้น ตามกระแสของสังคมโลกที่เกิดในตะวันตกโดยสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตกไม่ต้องการเป็นสังคมนิยมและฟาสซิสต์ก็ต้องมีการปฏิรูปจากรัฐทุนนิยมไปสู่รัฐสวัสดิการ โดยเน้นว่ารัฐต้องเป็นผู้มีบทบาทหลักในการสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม โดยยึดหลักความเสมอภาคในโอกาสและการกระจายความมั่งคั่งใหม่ เน้นที่การคุ้มครองผู้ด้อยโอกาสและอ่อนแอซึ่งเป็นคนจน กรรมกร ในยุโรป มีการเริ่มให้สวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาส ทั้งบำนาญผู้สูงอายุ ประกันอุบัติเหตุและสุขภาพ อังกฤษก็เริ่มใช้นโยบายนี้ในปี 1960-1914 ภายใต้รัฐบาลพรรค Liberal โดยให้บำนาญสูงอายุ อาหารฟรีในโรงเรียน ต่อมาก็ขยายไปยังประกันสุขภาพในปี 1948 ส่วนฝรั่งเศสนั้นหลังจากเกิดการยึด Paris โดย Commune de Paris ในปี 1871 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ใช้แรงงาน แนวคิดรัฐสวัสดิการก็เริ่มขยายจนพรรคแนวร่วมประชาชนได้เป็นรัฐบาลและทำการปฏิรูประบบแรงงานโดยให้ตั้งสหภาพและนัดหยุดงานได้ เพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำ กำหนดเวลาทำงานให้ไม่เกิน 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ส่งเสริม SME และในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับ 1946 ก็ได้มีบทบัญญัติเรื่องสิทธิทางเศรษฐกิจ – สังคม ของประชาชนไว้ในคำปรารภ⁷⁶ อย่างไรก็ตาม ระหว่างความเป็นรัฐสวัสดิการกับนโยบายประชานิยมนั้นมีความใกล้เคียงกันมาก แต่แตกต่างกันที่รัฐสวัสดิการนั้นได้มีการจัดสรรประโยชน์รวมถึงทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกันไม่มีการเลือกปฏิบัติ ส่วนนโยบายประชานิยมนั้นมีลักษณะที่ทำให้ให้เกิดกรณีคนส่วนใหญ่ในสังคมยังเข้าไม่ถึงทรัพยากร มีการใช้ประโยชน์จากช่องว่างและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมากำหนดเป็นนโยบาย

⁷⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ศาลรัฐธรรมนูญยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย ห่วงโยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ชุดที่ 14: การปฏิรูปการเมืองภายใต้หลักนิติธรรม, (กรุงเทพมหานคร:สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2559), น. 74.

⁷⁶ เพิ่งอ้าง, น. 81.

ประชานิยมอย่างสุดขั้วก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมมากขึ้นเพราะเป็นการนำเอาเงินในอนาคตมาใช้ โดยผลลัพท์นี้ให้ออกมาแต่ปัญหาและไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการจัดสรรทรัพยากร เพื่อให้เท่าเทียมกัน

สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นั้น หลักทศพิธราชธรรมที่พระมหากษัตริย์ไทยได้ทรงยึดถือเป็นหลักการปกครองสืบต่อกันมาช้านานจนเห็นเป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนชาวไทย ว่าหลักธรรมนี้ควรยึดถือปฏิบัติในการทำงานในทุกระดับ โดยเฉพาะระดับผู้บริหารหรือผู้ปกครองในองค์กรของรัฐ การบัญญัติ “หลักนิติธรรม” ไว้ในรัฐธรรมนูญจึงมีความหมายกว้างขวางกว่าหลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรมในทางสากล

2.5 แนวคิดการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร

เนื่องจากประเทศไทยประสบกับปัญหามากมายนับแต่ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ทั้งจากปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมืองพ่วงด้วยปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ และปัญหาจากภัยสงครามโลก รวมถึงปัญหาการทุจริต ซึ่งปัญหาทั้งหลายนี้เป็นสิ่งกระตุ้นให้ประชาชนมีความต้องการจะปฏิรูปการเมือง ดังนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาภายใต้วัตถุประสงค์ที่จะปฏิรูปการเมือง โดยให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง และให้มีองค์กรตรวจสอบทางการเมืองเพิ่มขึ้น เพิ่มอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีองค์กรอิสระเช่นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ตลอดจนกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองเป็นครั้งแรก โดยรวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้นจึงถือได้ว่ามีการเพิ่มหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญในอดีต

การตรวจสอบอำนาจฝ่ายบริหารจึงเป็นมาตรการที่ช่วยส่งเสริมการปฏิรูปการเมืองให้มีประสิทธิภาพ และเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับจากหลายประเทศโดยปรากฏเด่นชัดในแนวความคิดทฤษฎีการแบ่งอำนาจออกเป็นสามฝ่ายของมองเตสกีเออ คือฝ่ายผู้ใช้อำนาจบริหาร ฝ่ายผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และฝ่ายผู้ใช้อำนาจตุลาการ ผู้ใช้อำนาจเหล่านี้ควรแบ่งแยกกันให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินส่วน แนวความคิดนี้ถือว่าเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนได้ในภายหลังเป็นอย่างดี

2.5.1 ทฤษฎีการแบ่งผู้ใช้อำนาจสามฝ่าย

ทฤษฎีการแบ่งผู้ใช้อำนาจ เป็นสามฝ่าย ของมองเตสกีเออ (Montésquieu)⁷⁷ ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) เริ่มต้นมีขึ้นในศตวรรษที่ 17 ซึ่งผู้ที่คิดค้นแนวความคิดดังกล่าวคือ Montésquieu (1689- 1755) โดยได้ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือที่รู้จักกันในนาม The Spirit of Law หรือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นอย่างมากในระบอบนั้น ซึ่งมองเตสกีเออ เป็นผู้วางหลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง และมีความสนใจรูปแบบการปกครองของอังกฤษ ซึ่งหลังจากที่ได้เยือนประเทศอังกฤษ ในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 18 มองเตสกีเออ ได้กล่าวชื่นชมความสำเร็จในการปกครองประเทศของอังกฤษว่า “การที่ประเทศอังกฤษมีเสรีภาพในทางการเมืองมากที่สุด เพราะอำนาจหน้าที่ของรัฐ ได้แบ่งแยกไปยังอำนาจ หรือองค์กรต่าง ๆ โดยไม่มีอำนาจหรือองค์กรใด ที่มีอำนาจโดยเด็ดขาดที่จะบีบบังคับประชาชนได้ ประชาชนจะไม่อาจมีเสรีภาพได้เลยถ้าอำนาจเหล่านั้นไปรวมอยู่ที่องค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียว” โดย มองเตสกีเออ ได้กล่าวไว้ในหนังสือเล่มดังกล่าว ความตอนหนึ่งว่า

- 1) อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ
- 2) อำนาจบริหาร คือ อำนาจในการใช้ หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย
- 3) อำนาจตุลาการ คือ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยบรรดาคดี

มองเตสกีเออ ได้เน้นให้เห็นว่า เมื่อใดอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ที่คนคนเดียวหรือองค์กรเจ้าหน้าที่เดียวกัน อิสรภาพย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะจะเกิดความหวาดกลัว เนื่องจากกษัตริย์ หรือสภาเดียวกันอาจบัญญัติกฎหมายแบบทรราชย์ เช่นเดียวกัน อิสรภาพจะไม่มีอยู่ ถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและการบริหาร หากรวมอยู่กับนิติบัญญัติ ชีวิตและอิสรภาพของคนในบังคับจะอยู่ภายใต้การควบคุมแบบพลการ เพราะตุลาการอาจประพฤติด้วยวิธีรุนแรงและกดขี่

เมื่อพิจารณาจากข้อความข้างต้นจะเห็นได้ว่า มองเตสกีเออ ไม่ต้องการให้อำนาจอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว เพราะตามธรรมดา บุคคลใดก็ตามซึ่งมีอำนาจอยู่ในมือ มักจะใช้อำนาจเกินเลยเสมอ ดังนั้นเพื่อจะมีให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงจำต้องจัดให้มีอำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง ตามวิถีทางแห่งกำลัง หรือที่เรารู้จักได้ขึ้นคำกล่าวที่ว่า อำนาจย่อมหยุดยั้งได้ซึ่งอำนาจ หรือที่เรียกว่า “Power Stop Power” มองเตสกีเออ ยังได้กล่าวต่อไปว่า การแบ่งแยกอำนาจนั้นจะมีได้แต่

⁷⁷ ภาสพงษ์ เรณูมาศ, “ตุลาการภักดีกับทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจการปกครอง,”

สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2558, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1111>.

เฉพาะในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เท่านั้น ส่วนในประเทศที่ปกครองในระบอบเผด็จการ หรือ สังคมนิยม หรือคอมมิวนิสต์ อำนาจทั้งสามจะถูกรวบให้เป็นอำนาจเดียว

จะเห็นได้ว่ามองเตสกีเออ ได้อธิบายถึงหลักการใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งประชาชนได้มอบให้รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น โดยเสนอให้เห็นว่าควรจะต้องมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอำนาจอธิปไตยเป็น 3 องค์กร ได้แก่ รัฐบาลซึ่งทำหน้าที่ด้านการบริหาร บ้านเมือง รัฐสภาในฐานะองค์กรด้านนิติบัญญัติทำหน้าที่ออกกฎหมาย และศาลยุติธรรมในฐานะองค์กรด้านตุลาการทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดีต่าง ๆ ที่ไม่ให้อำนาจหน้าที่เหล่านี้ตกอยู่ในมือบุคคลหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น เพราะการใช้อำนาจหน้าที่โดยบุคคลหรือกลุ่มใดกลุ่มเดียวนั้นจะสร้างความหวาดกลัวต่อประชาชน และประชาชนจะขาดซึ่งอิสรภาพที่ต่างก็เชื่อว่าเป็นสิ่งที่มนุษย์นั้นมีตั้งแต่เกิดขึ้นมาและอิสรภาพนั้นก็คิดตัวมาตามธรรมชาติและมนุษย์มีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่อย่างอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ หลักทฤษฎีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจนี้เองจึงได้มีการพัฒนาไปสู่แนวความคิดที่ว่าให้องค์กรที่ใช้อำนาจทั้งสามฝ่ายนั้น ได้สามารถตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance) ระหว่างทั้ง 3 องค์กร นี้ได้ด้วย โดยเน้นให้องค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการนั้น ให้ความเป็นมืออิสระ คือจะไปอยู่ร่วมหรืออยู่ภายใต้การกำกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้โดยเด็ดขาด เนื่องจากองค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทและตัดสินคดีซึ่งย่อมเป็นโทษแก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่เป็นผู้แพ้คดี และได้รับผลร้ายจากการตัดสินนั้นซึ่งอาจร้ายแรงถึงขั้นจำกัดเสรีภาพหรือหนักกว่านั้น

การนำเสนอหลักการดังกล่าวของมองเตสกีเออ ซึ่งเสมือนว่าสามารถแบ่งแยกอำนาจนั้นได้โดยมีการจำแนกอำนาจรัฐออกเป็นสามอำนาจ แต่แท้จริงแล้วมองเตสกีเออหมายถึงการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจสามฝ่ายและเพื่อให้ทั้งสามองค์กรได้สามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มความสามารถและเป็นอิสระ และเขายังได้พัฒนาความคิดขึ้นโดยได้เรียกร้องให้มีการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจเป็นแต่ละคนอีกด้วย ตามคำกล่าวที่ว่า “ห้ามสวมหัวโขนสองใบในขณะเดียวกัน” ซึ่งเป็นไปตามหลัก Conflict of Interests คือห้ามบุคคลเดียวกันดำรงตำแหน่งในองค์กรซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในขณะเดียวกัน เนื่องจากอาจเกิดกรณีผลประโยชน์ขัดกันจากการใช้อำนาจระหว่างองค์กรได้ ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) ได้อย่างเต็มรูปแบบ

ทั้งนี้ องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามองค์กรย่อมต้องมีความเกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์กันเนื่องจากถือว่าเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจอธิปไตยซึ่งก็คืออำนาจในการปกครองตนเองมาจากประชาชน จึงขออธิบายความสัมพันธ์ขององค์กรทั้งสามดังต่อไปนี้

1) ความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ

ตามหลักการแล้วอำนาจในการจัดทำกฎหมายนั้น ถือเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ในกรณีที่กฎหมายที่ออกมานั้นมีข้อความไม่ชัดเจนหรือต้องมีการพิจารณาว่ากฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้นย่อมต้องพิจารณาถึงองค์กรที่จะมีหน้าที่ควบคุมกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาว่าคือองค์กรใด ซึ่งในประเด็นนี้ได้มีการยอมรับถึงแนวความคิดที่ให้ศาลมีอำนาจในการควบคุมกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา เช่นในสหรัฐอเมริกา มีคดีที่เป็นบรรทัดฐาน คือ *Marbury v. Madison* ได้วางหลักไว้ว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายที่สภา กองเกรสตราขึ้นนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและใช้บังคับไม่ได้ ซึ่งเป็นการตัดสินทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรง โดยคดีดังกล่าวได้แสดงถึงหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจขององค์กรใดองค์กรหนึ่งสามารถตรวจสอบอีกองค์กรหนึ่งได้ โดยหลักแล้วองค์กรนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการออกกฎหมาย ดังนั้นการจะให้ผู้ออกกฎหมายเป็นผู้ตีความกฎหมายที่ตนออกมาเสียเองถือว่าเป็นการรวบอำนาจนิติบัญญัติและตุลาการไว้ที่องค์กรนิติบัญญัติแต่ผู้เดียว ถือว่าเป็นการไม่สมควร และกรณีนี้จึงถือได้ว่าศาลเป็นองค์กรที่ตรวจสอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยทางกฎหมาย

2) ความสัมพันธ์ของอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ

ตามหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจนั้น ได้ยึดถือหลักสำคัญประการหนึ่ง คือ การรับรองความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ซึ่งมีได้ถือว่าเป็นการคุ้มครองตัวผู้พิพากษาหรือยอมให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่ผู้พิพากษาในการพิพากษาคดีตามอำเภอใจ แต่เป็นการรับรองความเป็นอิสระในการพิจารณาคดีของผู้พิพากษาให้เป็นไปตามกฎหมายและนำกฎหมายที่มีอยู่มาปรับเข้ากับข้อเท็จจริงแห่งคดีด้วยความรอบคอบให้เป็นไปตามกฎหมายโดยวิจาร์ณญาณแห่งวิชาชีพของตนเพื่อรักษาและปกป้องความยุติธรรมให้ดำรงอยู่ ในการพิจารณาของศาลนั้นหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการที่ฝ่ายปกครองเข้ามาเป็นจำเลยในคดีซึ่งอำนาจที่ฝ่ายปกครองได้กระทำลงถือเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร ดังนั้น จึงเห็นว่าองค์กรศาลหาได้มีอำนาจในการวินิจฉัยคดีทางปกครองอันเป็นการกระทำที่เกิดจากอำนาจบริหารไม่ ซึ่งเป็นการยึดถือตามหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในทางตุลาการและหน้าที่ในทางปกครอง หากเป็นการกระทำนอกเหนือจากการกระทำผิดทางอาญาของตัวข้าราชการแล้ว ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ 5 จึงอาจกล่าวได้ว่า คดีที่ฝ่ายปกครองเป็นจำเลยไม่อาจถูกพิจารณาในศาลยุติธรรมได้

3) ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร⁷⁸

การใช้อำนาจบริหารโดยรัฐบาล ที่หน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหมายถึงการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารด้วยวิธีการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ คือ การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล อันอาจส่งผลให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งนับเป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้อำนาจเกินขอบเขต จนอาจทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยฝ่ายนิติบัญญัติ

หลักการเรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของไทยนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในหลายลักษณะ ทั้งนี้ เนื่องจากการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารตามรัฐธรรมนูญของไทยนั้นมิได้แบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาด แต่จะกำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน กล่าวคือ รัฐบาลจะใช้อำนาจบริหารประเทศโดยผ่านกลไกระบบราชการให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐธรรมนูญและที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้ทางรัฐบาลใช้อำนาจบริหารไปในทิศทางที่ถูกต้องและบังเกิดผลดีต่อประเทศชาติ

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น สามารถกระทำได้หลายวิธี กล่าว คือ

1. การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเริ่มตั้งแต่เมื่อจะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อน ในอดีต รัฐธรรมนูญเคยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแถลงนโยบาย โดยต้องได้รับความไว้วางใจจากสภา จึงจะบริหารราชการแผ่นดินได้ ถ้าไม่ได้รับความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีก็จะสิ้นสุดลงดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 แต่ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาที่ผ่านมารัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นเพียงการแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ การแถลงนโยบายจึงเป็นเพียงการให้สมาชิกรัฐสภา

⁷⁸ นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์, “การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2558, จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน>.

ทราบว่ารัฐบาลมีนโยบายอย่างไร ในการที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน ขณะเดียวกันรัฐบาลก็จะได้รับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาด้วย

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา จะไม่มีการลงมติ ความไว้วางใจแต่อย่างใด แต่การแถลงนโยบายดังกล่าวจะทำให้รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติได้ทราบว่า คณะรัฐมนตรีมีวิธีการหรือแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร ซึ่งจะเป็นการผูกมัด คณะรัฐมนตรี ให้บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และสามารถซักถาม และอภิปรายนโยบายของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งสามารถตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินได้ อย่างถูกต้อง เมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติตามนโยบายหรือปฏิบัตินอกเหนือนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อ รัฐสภา โดยฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะกระทู้ถามหรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ ไว้วางใจ นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีได้มีโอกาสรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของรัฐสภา หรือ ฝ่ายนิติบัญญัติไปปรับใช้เพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามนี้เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐสภาตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีและ รัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องการทำงานในหน้าที่ต่อที่ประชุมสภาโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 150 ได้กำหนดเป็นหลักการไว้ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ โดยจะถามเป็นหนังสือ หรือด้วยวาจาก็ได้ตามข้อบังคับการประชุมแห่งสภานั้น ๆ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีการตั้ง กระทู้ถามด้วยวาจาโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าไว้ด้วย” ดังนั้นรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอน วิธีการ หรือ รูปแบบการตั้งกระทู้ถามจึงต้องเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับ การประชุมวุฒิสภา ซึ่งโดยธรรมเนียมการตั้งกระทู้ถามที่ผ่านมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ แยกพิจารณา เป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้

1) การตั้งกระทู้ถามสด คือ กระทู้ถามในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่ เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติ หรือประชาชน หรือเป็นเรื่องที่เร่งด่วน โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะถามจะต้องยื่นเรื่องเสนอ ก่อนเริ่มประชุมในวันนั้น

2) การตั้งกระทู้ถามทั่วไป คือ กระทู้ถามที่ต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือ มีข้อความ เป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบายและระบุว่าจะให้รัฐมนตรีตอบในที่ประชุมสภาหรือให้ตอบ ในราชกิจจานุเบกษา

3. การเปิดอภิปราย

การเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ ซึ่งระบบรัฐสภาได้วิวัฒนาการมาเป็นระยะเวลายาวนานนับร้อย ๆ ปี โดยแบ่งวิวัฒนาการได้เป็น 2 ระยะ

1) ระยะแรก เป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ (Dualist) เป็นรูปแบบที่สภาผู้แทนราษฎร (หรือรัฐสภา) เป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาเพื่อเป็นกลไกควบคุมการทำงานของรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้พระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ ดังนั้น ในระยะแรกนี้ ระบบรัฐสภาจึงมีกลไกถ่วงดุลอำนาจที่แท้จริงระหว่างสององค์กร โดยองค์กรสององค์กรต่างฝ่ายต่างควบคุมซึ่งกันและกัน

2) ระยะหลัง (ประมาณ 100 ปีจนถึงปัจจุบัน) เป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว (Monist) ในระยะหลังนี้เป็นระยะที่เกิด “ระบบพรรคการเมือง” และมีกฎเกณฑ์ว่าพรรคการเมืองที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภาไม่ว่าจะเป็นการเมืองพรรคเดียวหรือหลายพรรครวมกันจะได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ให้เข้ามาเป็นรัฐบาล ซึ่งในระยะปัจจุบันนี้ ที่ว่าสภาผู้แทนราษฎร (รัฐสภา) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการทำงานของรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) จึงเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง⁷⁹ เพราะรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) กับสภาผู้แทนราษฎร (รัฐสภา) โดยพรรคการเมืองเสียงข้างมากพรรคเดียว หรือหลายพรรครวมกันได้กลายมาเป็นองค์กรเดียวกัน ข้อนี้เป็นสาเหตุที่ทำให้ประเทศต่างๆ หลายประเทศที่ใช้ระบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) มีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ ต่อข้อเท็จจริงที่ว่าประสิทธิภาพของ “การปกครองภายใต้ระบบรัฐสภา”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติวิธีการตรวจสอบด้วยวิธีนี้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แต่ได้เพิ่มหลักการสำคัญซึ่งแตกต่างไปจากฉบับอื่นเรียกว่า การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งถูกนำมาใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจจำแนกได้เป็น

⁷⁹ สถาบันนโยบายศึกษาโดยความสนับสนุนของมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์, รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไก ทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทรรศนะของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์, 2537, น. 4.

1) การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตตินี้ต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปไว้ด้วย เมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้วจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้นายกรัฐมนตรีหลีกเลี่ยงการอภิปราย เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้เสียงครบ หากสมาชิกรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่ง ซึ่งมีผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งด้วย

หากญัตติขอเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีเกี่ยวข้องกับพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ก่อนเสนอญัตติต้องยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนนายกรัฐมนตรี และเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้อง ต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อถอดถอนนายกรัฐมนตรี

อนึ่ง การออกเสียงลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ห้ามมิให้กระทำในวันเดียวกันกับการอภิปรายสิ้นสุด ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีเวลาไตร่ตรอง โดยมติให้นายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งต้องมีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หากเสียงข้างมากไว้วางใจ ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมกันอภิปรายไม่ไว้วางใจเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

ในกรณีที่มีมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรี กราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

2) การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล อาจส่งผลไม่รุนแรงเท่ากับการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 6 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดจะได้อภิปรายนั้นขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและมติของพรรคร่วมฝ่ายค้าน โดยวิปฝ่ายค้านต้องส่งรายชื่อให้ประธานรัฐสภา การออกเสียงลงมติ

ไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ห้ามมิให้กระทำในวันเดียวกันกับการอภิปรายสิ้นสุด หากเสียงข้างมากไว้วางใจ รัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ และห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมกันอภิปรายไม่ไว้วางใจเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุม แต่หากมีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไป

การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใด ให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อชี้แจงหรือตอบคำถามในเรื่องนั้นด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ทำให้ไม่อาจเข้าชี้แจงหรือตอบคำถาม แต่ต้องแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบก่อนหรือในวันประชุมสภาในเรื่องดังกล่าว โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมือง อภิปรายและการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

นอกจากนี้ยังมีการเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ ซึ่งการอภิปรายทั่วไปดังกล่าว จะช่วยชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่อง ปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ รวมทั้งจะให้ข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์และจะช่วยให้การบริหารราชการของรัฐบาลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อไม่ให้เป็นการระแกว่าฝ่ายบริหารที่จะต้องมาชี้แจงต่อวุฒิสภามากเกินไป รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง และมีการ เปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามมาตรา 179 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับ การบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาเพื่อขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ในกรณีเช่นนี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

อนึ่ง ในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินสามารถทำได้โดยผ่านอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในสภา ซึ่งกรรมการคือ บุคคลที่สภาแต่งตั้งประกอบกันเป็นคณะกรรมการเพื่อให้พิจารณากฎหมายหรือกระทำกิจการใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจ

หน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือ ศึกษายู่นั้นได้ คณะกรรมการ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำงานของรัฐสภา เนื่องจากการตั้ง คณะกรรมการนั้นมักจะตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ศึกษารายละเอียดหรือสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่อง ใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ทำให้รัฐสภาได้ทราบถึงข้อมูลที่แท้จริงในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว อันมี ลักษณะเป็นการกระตุ้นและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี อีกทางหนึ่ง

สำหรับหลักการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธาน ศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษา หรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่มีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ส่อไปในทาง ทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่าจะกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่าจะกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ใน การยุติธรรม ส่อว่าจะจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนให้ออกจาก ตำแหน่งได้ ถือเป็นหลักการสำคัญในการตรวจสอบผู้ใช้อำนาจรัฐโดยอาศัยระบบรัฐสภา คือ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิ เข้าชื่อขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง 3. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน

อย่างไรก็ตามการถอดถอนของวุฒิสภาจะกระทำได้อต่อเมื่อคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลและได้ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้ง ความเห็นไปยังประธานวุฒิสภา ซึ่งประธานวุฒิสภาจะจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณี ดังกล่าวโดยเร็วการออกเสียงลงคะแนนของวุฒิสภา จะกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอด ถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ต้องไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มติของวุฒิสภาถือเป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าว โดยอาศัยเหตุเดียวกัน อีกมิได้ ผู้ที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการ นับแต่วันที่

วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมือง หรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี

ส่วนการให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นตำแหน่ง วุฒิสภาจะพิจารณาไต่สวนคำร้องเองทั้งหมดโดยไม่ต้องผ่านการไต่สวนหรือพิจารณาจากองค์กรอื่นใด และเมื่อไต่สวนแล้ว หากข้อกล่าวหาไม่มูล และมติของวุฒิสภาที่ให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ถูกร้องพ้นจากตำแหน่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันได้กำหนดเรื่องการเปิดอภิปรายไว้ตั้งแต่ มาตรา 151 ถึง มาตรา 155 โดยเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยทางเศรษฐกิจของประเทศได้กำหนดไว้ในมาตรา 155 ได้กำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรสามารถแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ โดยได้กำหนดให้มีบทเร่งรัดคือประธานรัฐสภาต้องดำเนินการให้มีการประชุมภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการแจ้ง แต่รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายไม่ได้

2.5.2 การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบโดยประชาชน

การกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ นั้น เพื่อให้รัฐมีนโยบายกลางขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหารงาน ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนรัฐบาลไปในแต่ละสมัยก็ตาม ซึ่งโดยหลักแล้วการจะกล่าวได้ว่าเป็นนโยบายกลางได้นั้น ควรที่จะเป็นนโยบายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากในมุมมองของหลักวิชาการบางกระแสแนวความคิดได้มีความเห็นว่าการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารประเทศควรให้เป็นรูปแบบของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองและเป็นนโยบายของพรรคหรือของนักการเมืองที่ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่เป็นรัฐบาล และหากการมีบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งไม่สามารถบังคับใช้ได้คือหากไม่สามารถบังคับรัฐบาลให้ดำเนินการได้เช่นนี้ก็ถือว่าเป็นส่วนเกินของรัฐธรรมนูญ ในทางตรงกันข้ามถ้ากำหนดกลไกที่บังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามบทบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐก็เห็นว่าเป็นการขัดต่อหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นการลดทอนเสรีภาพของนักการเมือง พรรคการเมือง และรัฐบาลในการนำเสนอ นโยบายตลอดจนเห็นว่าเป็นการลดทอนเสรีภาพของประชาชนในการเลือกนโยบาย⁸⁰

⁸⁰ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, เล่ม 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2546), น. 368.

เพื่อยอมรับในแนวนโยบายแห่งรัฐที่จะเป็นนโยบายกลางได้อย่างแท้จริงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายจึงถือว่าเป็นสิ่งสำคัญ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น การแสดงออก การมีผู้รับฟัง และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบต่อตนเองนั้น ถือว่าเป็นสิทธิประการหนึ่ง จึงขอกล่าวถึงความหมายของสิทธิและเสรีภาพด้วยกล่าวคือ

หยุด แสงอุทัย ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” เอาไว้ ซึ่งเป็นความหมายของคำว่าสิทธิในหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งสามารถปรับใช้ได้ทั้งกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนไว้ว่ามีความหมายได้แก่การมองจากอำนาจของผู้ทรงสิทธิ คือ “อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง” และการมองจากวัตถุประสงค์ของสิทธิ คือ “ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้”⁸¹

บรรเจิด สิงคะเนติ ได้แบ่งแยก “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” ออกจากความหมายของคำว่า “สิทธิตามกฎหมายทั่วไป” โดยสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้น หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรอง คุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกชนดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงของเขตสิทธิของตน⁸²

ส่วนคำว่า “เสรีภาพ” นั้นหมายถึง อิสระในการกระทำการตามเจตจำนงแห่งตนได้โดยไม่มีผู้ใดมาขัดขวาง ความมีอิสระในการใช้สิทธิการกระทำใด ๆ ตามที่ตนปรารถนา แต่ต้องไม่ละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของผู้อื่น เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในทางวิชาการ เสรีภาพในการ นับถือศาสนา เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เป็นต้น⁸³

ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right) เป็นประกาศเจตนารมณ์ในความร่วมมือระหว่างประเทศในการวางกรอบเบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งในส่วนที่ 3 สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ 22 - 27 ได้มีหลักการดังต่อไปนี้

⁸¹ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร: ประกายพรึก, 2542), อ้างใน วินัย หิมสุหรี, สิทธิและเสรีภาพตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ 2540 , แนวทางแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของชนชาวไทย, คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ, ม.ป.ป.) น. 15.

⁸² บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543).

⁸³ คณิน บุญสุวรรณ, คู่มือการใช้สิทธิของประชาชน, (กรุงเทพมหานคร: สุขภาพใจ, 2547).

ข้อ 22. บุคคลมีสิทธิในความมั่นคงของสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม

ข้อ 23. บุคคลมีสิทธิเลือกงานได้อย่างเสรี และมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนเท่ากัน โดยบุคคลทำงานมีสิทธิได้รายได้ที่ยุติธรรม รวมทั้งมีสิทธิเข้าร่วมก่อตั้ง และเข้าร่วมสหภาพแรงงาน

ข้อ 24. มีสิทธิในการพักผ่อนและเวลาว่าง

ข้อ 25. มีสิทธิในการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพ มารดาและบุตรชอบที่จะได้รับการดูแลและความช่วยเหลือเป็นพิเศษ

ข้อ 26. บุคคลมีสิทธิในการศึกษา และการศึกษามุ่งไปทางการพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์อย่างเต็มที่โดยผู้ปกครองมีสิทธิก่อนผู้อื่นที่จะเลือกชนิดของการศึกษา

ข้อ 27. มีสิทธิเข้าร่วมการใช้ชีวิตด้านวัฒนธรรมในประชาคมอย่างเสรี และมีสิทธิได้รับการคุ้มครองประโยชน์ด้านศีลธรรม

หลักการของสิทธิมนุษยชนนี้ใช้เป็นเครื่องชี้วัดว่าสังคมใดมีการเคารพและปฏิบัติตามหลักการสิทธิมนุษยชนหรือไม่ โดยหลักสำคัญของสิทธิมนุษยชน นั้นประกอบด้วยความที่มนุษย์มีสิทธิตามธรรมชาติที่ติดตัวมาแต่กำเนิดนั่นคือศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ไม่สามารถถ่ายโอนกันได้โดยทุกคนต่างก็มีสิทธิมนุษยชนด้วยกันไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติหรือเหล่ากำเนิดใดก็ตาม สิทธิมนุษยชนไม่สามารถแยกเป็นส่วนๆ ได้ว่าสิทธิใดมีความสำคัญมากกว่ากัน กล่าวคือ ไม่สามารถกล่าวได้ว่าสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองมีความสำคัญมากกว่าสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เพราะทั้งหมดล้วนแต่มีความสำคัญเท่ากัน หลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติไม่เช่นนั้นถือว่าเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน คนจน คนราย คนพิการ เด็ก หรือผู้สูงอายุ คนป่วยหรือสุขภาพดีต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันและต้องเป็นธรรม โดยหลักการห้ามเลือกปฏิบัตินี้เป็นปัญหาเพราะมีการตีความที่แตกต่างกัน การจะทำความเข้าใจว่าเรื่องใดเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ต้องทำความเข้าใจเรื่องความเสมอภาคด้วย โดยความเสมอภาคไม่ได้หมายความว่าทุกคนได้รับเท่ากัน แต่หมายถึงการที่ทุกคนควรได้รับจากส่วนที่ควรได้ในฐานะเป็นคน เช่นการแจกสิ่งของที่จำเป็นเพื่อการดำรงชีพแก่ผู้ประสบภัยน้ำท่วม ถ้าครอบครัวใดมีผู้ป่วย หรือมีเด็กอ่อนทางรัฐจะต้องแจกเพิ่มในส่วนของการรักษาโรคและนมผงสำหรับเด็กอ่อนด้วยจึงจะถือว่าได้รับเสมอภาคกันเพราะทุกคนในครอบครัวได้รับแจกสิ่งของที่จำเป็นเพื่อการดำรงชีพแล้ว

การมีส่วนร่วมและการเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิ รวมถึงการตรวจสอบได้และรัฐใช้หลักนิติธรรม ถือว่าเป็นองค์ประกอบหลักอีกประการของสิทธิมนุษยชนด้วยเช่นกัน ซึ่งการมีส่วนร่วมและการเป็นส่วนหนึ่งของสิทธินั้น หมายความว่า ประชาชนแต่ละคนและกลุ่มของประชาชนหรือ

ประชาสังคมย่อมมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม⁸⁴

โดยการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นมีแนวความคิดจากหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยเช่นกัน ซึ่ง“การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจ มติชน ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน⁸⁵ ทั้งนี้ ปัทมาสูบลำปาง ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ว่าหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบายการจัดทำแผนงานโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติ การติดตามและประเมินผลตามนโยบายแผนงานโครงการหรือกิจกรรมนั้น⁸⁶

ส่วนการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจนั้น ถือเป็นหลักการสำคัญสำหรับรัฐสมัย ซึ่งในปัจจุบันประชาชนเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งรัฐธรรมนูญในยุคของรัฐสมัยใหม่ที่เน้นภารกิจ ของรัฐในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงจะต้องมีการปรับปรุงตัวเองให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงแห่งสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และ

⁸⁴ ประคอบ จิรกิติ, ศาลรัฐธรรมนูญยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย ห่วงโยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ชุดที่ 14 : หลักสิทธิมนุษยชน – สิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการชุมนุมทางการเมืองในประเทศไทย, ศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ, ม.ป.ป.), น. 164-169.

⁸⁵ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริการจัดหางาน, (กรุงเทพมหานคร : กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2550), น. 1. อ้างใน เรณูมาศ รักษาแก้ว, “การมีส่วนร่วมของประชาชน : สถาบันพระปกเกล้า,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2560, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%B2%...>

⁸⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2554), น. 18. อ้างใน เรณูมาศ รักษาแก้ว, เพ็ญอ้าง.

การเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจที่แต่ละประเทศจะต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสังคมโลกที่ต้องการพึ่งพากันมากกว่าการ แข่งชิงทรัพยากรกันอย่างเช่นในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งในเชิงสถาบันและองค์กรทางเศรษฐกิจมีปรากฏทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรอง เช่น กำเนิดและการจัดตั้งองค์กรและสถาบันทั้งของภาครัฐ ภาคเอกชน และของภาครัฐและเอกชนร่วมกัน เพื่อทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและคำแนะนำและจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ⁸⁷

2.6 วิวัฒนาการการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจตามที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เนื่องจากแนวนโยบายแห่งรัฐหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีแนวคิดเพื่อให้เป็นหลักการสำคัญหรือพื้นฐานที่รัฐจะต้องถือปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นการถือปฏิบัติของฝ่ายรัฐบาลในการบริหารประเทศ หรือการเสนอให้มีกฎหมาย หรือการยึดหลักในกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติตลอดจนองค์กรอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยได้เคยมีการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจโดยแฝงไว้ในประกาศของคณะราษฎร ที่ได้กระทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ซึ่งประกาศหลัก 6 ประการของคณะราษฎรนิยมเรียกกันว่า “หลัก 6 ประการ” ในข้อ 3. มีหลักการว่า “จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก” และก็เป็นที่มาของการทำเค้าโครงเศรษฐกิจที่เรียกว่า “สมุดปกเหลือง” จัดทำโดยนายปรีดี พนมยงค์ หนึ่งในผู้ก่อการคณะราษฎร ประกาศออกมาเมื่อ 15 มีนาคม พ.ศ. 2476 ในสมุดปกเหลืองมีเนื้อหาใจความโดยสรุปกล่าวคือ

1. คนไทยทุกคนเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ รัฐเป็นผู้จ่ายเงินเดือนให้คนไทยทุกคน
2. ปัจจัยการผลิตทั้งหมดเป็นของรัฐ
3. การกระจายผลผลิตไม่พึ่งพาทลาดแต่ใช้สหกรณ์แทน
4. รัฐเป็นผู้มอบสวัสดิการทุกอย่าง
5. รัฐเป็นผู้กำหนดว่าใครจะทำอาชีพอย่างไร
6. มีการวางแผนการผลิตจากส่วนกลาง คือ จะผลิตอะไร เท่าไหร่ อย่างไร

⁸⁷ ทิวา เงินขวง, เพิ่งอ้าง, น. 49.

7. รัฐเป็นผู้กำหนดระยะเวลาการทำงาน⁸⁸

เนื่องจากความขัดแย้งทางการเมืองหลายประการ และสาเหตุประการหนึ่งก็คือ แนวความคิดเกี่ยวกับเค้าโครงเศรษฐกิจในสมุดปกเหลืองนี้ด้วยจึงทำให้เกิดการรัฐประหารในเวลาต่อมา

การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ทำให้ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และต่อมาจึงได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของประเทศไทยโดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏว่ามีประกาศหลัก 6 ประการของคณะราษฎรอยู่ในคำปรารภของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามที่ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475

ต่อมาปี พ.ศ. 2492 จึงได้มีการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยเป็นฉบับแรก แล้วก็มีปรากฏเรื่อยมาในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรหรือที่ไม่ใช่ฉบับชั่วคราว ซึ่งที่ผ่านมามีบทบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจด้วยกัน 9 ฉบับ ได้แก่

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
 2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495
 3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
 4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
 5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
 6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
 7. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
 8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ
- แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญในอดีตจำนวน 6 ฉบับ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นจะใช้ชื่อเรียกเหมือนกัน คือ แนวนโยบายแห่งรัฐ โดยแต่ละฉบับอยู่ที่การ

⁸⁸ วิถีพิเศษ สารานุกรมเสรี, “สมุดปกเหลือง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/สมุดปกเหลือง>

เพิ่มเติมตัดทอนนโยบายบางเรื่องหรือนำมารวมกันไว้ในมาตราเดียวกันหรือสั้นยาวตามความต้องการของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ใช้คำว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่ภายหลังแนวนโยบายแห่งรัฐที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีการเพิ่มเติมนโยบายที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญพึงพอใจเพิ่มเติมเข้าไปเป็นระยะ จนทำให้บทบัญญัติในหมวดนี้มีรายละเอียดมากเกินไป ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงเปลี่ยนชื่อหมวดนี้เสียใหม่เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยกำหนดให้เป็นแนวนโยบายพื้นฐาน ไม่ใช่นโยบายทั่วไปที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลาและสถานการณ์ และกำหนดแนวทางของสภาพบังคับ 3 ประเด็นสำคัญที่เหมือนกัน คือ การใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมาย การใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย และการไม่ก่อให้เกิดสิทธิหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้เป็นข้ออ้างหรือเป็นเงื่อนไขใด ๆ ในการฟ้องร้องรัฐได้ หากรัฐไม่ดำเนินการตามนโยบายแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ประเทศไทยได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการยกร่างรัฐธรรมนูญมากขึ้น โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะใช้ชื่อเรียกเหมือนกัน คือ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีลักษณะเป็นแนวนโยบายพื้นฐาน ไม่ใช่นโยบายทั่วไปที่อาจเปลี่ยนแปลงได้เหมือนดังเช่นที่ผ่านมา โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ยังคงรักษาส่วนสำคัญของสภาพบังคับที่กำหนดไว้เหมือนเดิม คือ การใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่เนื่องจากเดิมหากรัฐไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ประชาชนจะไม่สามารถนำมาเป็นเหตุในการฟ้องร้องรัฐได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดให้รัฐมีสภาพบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจน นอกจากนี้ ยังได้กำหนดสภาพบังคับขั้นพื้นฐานไว้ด้วยว่า คณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงว่าจะดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและจะต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้งด้วย

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญในอดีต 2 ประการ คือ ประการแรก การกำหนดให้บทบัญญัติในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเจตจำนงเพื่อให้มีสภาพบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตรากฎหมายหรือกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญในอดีตที่กำหนดเป็นเพียงแนวทางในการดำเนินการ ประการที่สอง การกำหนดให้มีสภาพบังคับ ได้แก่ การกำหนดหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้อย่างไร และในเรื่องใดบ้าง และในแต่ละปี คณะรัฐมนตรีจะจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแสดงมาตรการและวิธีการในการปฏิบัติ รวมทั้งต้องมีแผนกฎหมายที่จะแสดงว่าได้ดำเนินการให้เกิดผล

โดยจากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น นอกจากจะมีบทบัญญัติดังกล่าวมาแล้วที่แสดงให้เห็นว่าต้องการให้มีสภาพบังคับที่ชัดเจนมากขึ้น ยังมีบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นมาเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาด้านเศรษฐกิจ คือ ในหมวด 11 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้มี “สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” ขึ้นมา โดยมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกำหนดให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประเทศไทยมีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาเป็นเวลานานแล้ว แม้จะใช้ชื่อเรียกแตกต่างกัน แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นกรอบกำหนดแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลทุกชุดให้มีความต่อเนื่องกัน แม้ว่ารัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาในส่วนนี้มาโดยตลอด แต่ทั้งนี้ก็เพื่อให้ครอบคลุมเนื้อหาทุกด้านอย่างชัดเจนและมีสภาพบังคับที่จะนำไปสู่การปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดผลในเชิงรูปธรรมมากยิ่งขึ้นและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างสูงสุด

ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ได้ออกใช้ในช่วงระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกาศใช้ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีหมวดว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ และจากการศึกษาพบว่ามีความสำคัญในการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยการน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 นั้น ได้เริ่มมาตั้งแต่การมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว เพราะจากประสบการณ์ที่ไทยต้องเผชิญกับการพัฒนาอย่างรวดเร็ว

แบบไว้รากฐานที่แข็งแกร่งมั่นคง ประกอบกับภาพรวมของการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-7 สรุปได้ว่า “เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน”

ทำให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2440 - 2544) ได้ปรับแนวคิดการพัฒนาประเทศใหม่จากเดิมที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นประเด็นหลักมาเป็นการให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไปพร้อมกัน จึงเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดการพัฒนาที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” โดยให้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเปลี่ยนวิธีการพัฒนาเป็นแบบองค์รวมที่เชื่อมโยงมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกันอย่างสมดุล แต่วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 ทำให้การปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการพัฒนาไม่สามารถนำไปใช้ในกระบวนการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศได้อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม สังคมไทยได้เริ่มรับรู้ถึงหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งได้รับการขานรับอย่างกว้างขวางในขณะที่สังคมไทยกำลังเผชิญกับภาวะวิกฤตครั้งสำคัญของประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) ได้อัญเชิญหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุล ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมมีเป้าหมายหลักเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทยสู่ความอยู่ดีมีสุข พร้อมทั้งยึดหลักทางสายกลาง เพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤต สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง มีคุณภาพและยั่งยืน ควบคู่ไปกับปรับเปลี่ยนกระบวนการวางแผนจากการดำเนินการ “โดยราชการเพื่อประชาชน” เป็นการมี “ประชาชนเข้าร่วม” ให้คนเป็นผู้ตัดสินใจหรือกำหนดทิศทางการพัฒนาที่คำนึงถึงความพอประมาณ ความมีเหตุมีผล และสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีเพื่อพร้อมรับความเปลี่ยนแปลงบนฐานของความรอบรู้ ความรอบคอบ ความเพียร และคุณธรรม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) ยังคงน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาอย่างสมดุล การอยู่ร่วมกันด้วยสันติสุขในสังคมและการอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ได้มีการวิเคราะห์สถานะทุนของประเทศในเชิงทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคม และทุนทางทรัพยากรธรรมชาติ และวิเคราะห์บริบทการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศทั้งระบบเศรษฐกิจโลก ตลาดการค้า ตลาดการเงิน การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เผชิญภาวะโลกร้อนและการขาดแคลนพลังงานนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์บนพื้นฐานของการใช้ความรู้ได้อย่างถูกหลักวิชาการ ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความเข้มแข็ง

ของทุนและการนำไปใช้ประโยชน์อย่างเกื้อหนุนซึ่งกันและกันนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีและความอยู่เย็นเป็นสุขของคนในสังคม พร้อมทั้งเสริมสร้างระบบ โครงสร้างกลไกและกระบวนการบริหารพัฒนาประเทศให้อยู่บนหลักธรรมาภิบาลและประชาธิปไตย เป็นภูมิคุ้มกันที่ดีสำหรับสังคมไทย และต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555–2559) ได้จัดทำขึ้นในช่วงเวลาที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับสถานการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงกว่าช่วงที่ผ่านมา ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8–10 สังคมไทยได้เผชิญเหตุหลัก"ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง" ไปประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับปัจเจก ครอบครัวชุมชน สังคม จนถึงระดับประเทศ ซึ่งได้มีส่วนเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและช่วยให้สังคมไทยสามารถยืนหยัดอยู่ได้อย่างมั่นคงท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ทุกภาคส่วนในสังคมไทยเห็นพ้องร่วมกันน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่อง เพื่อมุ่งให้เกิดภูมิคุ้มกันและมีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างเหมาะสม เพื่อให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน⁸⁹

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ก็ได้ได้นำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาแนวทางในการพัฒนาด้วยเช่นกัน ซึ่งนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ในส่วนของแนวนโยบายแห่งรัฐที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจก็คงหลักการเน้นเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ในหมวด 16 “การปฏิรูปประเทศ” โดยมีหลักการว่าการปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ ซึ่งมีทั้งหมด 7 ด้านด้วยกัน ได้แก่ ด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ และด้านอื่น ๆ ในแต่ละด้านที่กล่าวมาจะต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ให้ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง⁹⁰ และเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นคือได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าจะต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะต้องให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติด้วย โดยใน

⁸⁹ “สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,” สืบค้นวันที่ 20 มกราคม 2558, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=62> .

⁹⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก ประกาศเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560, น. 77

ประกาศแผนยุทธศาสตร์ชาติ นั้น ในส่วนของวิสัยทัศน์ของประเทศไทย คือ “ประเทศไทยมีความ มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง”⁹¹

2.6.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของ ไทยที่มีการบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ ซึ่งหลังจากที่ไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ถ้านับทั้งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญฉบับถาวร และรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวด้วยนับได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นฉบับที่ 11 ซึ่งคณะกร่างรัฐธรรมนูญได้มีแนวความคิดออกเป็นสองฝ่าย ได้แก่

1) เห็นสมควรให้มีการกำหนดเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ

โดยคณะกรรมการกร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภากร่างรัฐธรรมนูญโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการแก้ไขปัญหาที่เปลี่ยนรัฐบาลแล้วการพัฒนาประเทศขาดความต่อเนื่องเพราะนโยบายก็เปลี่ยนตามรัฐบาลที่เข้ามาใหม่ด้วย ซึ่งโครงการที่เป็นประโยชน์และใช้งบประมาณดำเนินการไปบ้างแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จก็มักจะถูกระงับไปด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือด้วยเหตุผลเพราะมีแนวนโยบายที่ต่างกัน ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวแล้วการกำหนดให้มีแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็เพื่อเป็นการกำหนดแนวนโยบายไว้อย่างกว้างๆและเป็นเพียงหลักการให้รัฐไว้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศเท่านั้น จึงต้องมีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยว่า บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้อง

2) เห็นว่าไม่สมควรกำหนดเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากประเทศไทยแม้ว่าจะได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เมื่อ พ.ศ. 2475 ซึ่งถ้าเทียบกับประเทศตะวันตกอย่างเช่นประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา หรือประเทศอื่น ๆ ที่ปกครองประเทศด้วยระบอบประชาธิปไตยถือว่าไทยยังเปลี่ยนแปลงช้าและห่างไกลจากหลักการระบอบประชาธิปไตยอยู่มาก และประเทศที่ถือว่าเป็นต้นแบบการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย เช่น สหรัฐอเมริกา ก็ไม่มีหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนประเทศที่กำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศและเรื่องเศรษฐกิจไว้ ก็จะมีฝ่ายที่เห็นว่าเป็นการครอบงำการทำงานของรัฐบาลที่จะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน อาจทำให้การทำงานของรัฐบาลขาดความเป็นอิสระและอาจจะขัดกับหลักการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย

⁹¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 135 ตอนที่ 82 ก ประกาศเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2561, น. 8.

อย่างไรก็ตาม เมื่อ ได้กำหนดไว้ว่าไม่เป็นการก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐบาลและ เป็นเพียงกรอบกว้าง ๆ ให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งต้องถือปฏิบัติตามไม่เป็นการกระทบต่อ หลักการปกครองประชาธิปไตยแต่อย่างใด จึงมีบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ใน รัฐธรรมนูญ

“แนวนโยบายแห่งรัฐ” โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญใน ขณะนั้น ได้นำแนวความคิดมาจากรัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์และอินเดียมาประยุกต์ใช้เป็น แนวทาง โดยพิจารณาเห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของปวงชน ชาวไทยไว้แล้ว ก็ควรมีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ด้วยเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดย กำหนดแนวทางใหญ่ ๆ ที่เป็นภารกิจหลักสำคัญ ๆ ของรัฐที่พึงปฏิบัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นหมวดที่ ชื่อว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” เพื่อให้เป็นนโยบายกลางที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามพรรคการเมืองหรือ รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้นโยบายของคณะรัฐมนตรีแต่ละคณะมีความ ต่อเนื่องกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่ง รัฐได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่เกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจไว้ใน มาตรา 68 โดย กำหนดให้ การริเริ่มทางเศรษฐกิจส่วนเอกชนย่อมเป็นไปโดยเสรี แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เป็นการขัดแย้ง กับการประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภค และจะต้องไม่เป็นการบั่นรอนมนุษยธรรม ความมั่นคงของสังคม หรือเสรีภาพของบุคคล

การประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภค รัฐพึงจัดให้ประสานกันกับการ ดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจส่วนเอกชน ในทางที่จะให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนเป็นส่วนรวม

กิจการอันเป็นการผูกขาดตัดตอนก็ดี การประกอบกิจการอัน มีลักษณะเป็น สาธารณูปโภคโดยเอกชนก็ดี จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

และเกี่ยวกับด้านการเกษตรกำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรม เพื่อเพิ่มพูนผลิตผลทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ และพึงสนับสนุนการสหกรณ์เพื่อผลเช่นว่านั้น ด้วย ส่วนด้านการค้าการพาณิชย์กำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการค้าและการประกอบการผลิตของ เอกชน ทั้งในเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม

จากการศึกษาพบว่า ในช่วงของการมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ประเทศไทยยังไม่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติได้มีฉบับแรกขึ้นในปี พ.ศ. 2504 โดยมีกำหนดระยะเวลาใช้ 6 ปี และในปี พ.ศ. 2494 ได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีผลให้ไทยต้อง กลับไปใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พุทธศักราช 2475 พร้อม ทั้งรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482 และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483 ตั้งแต่วันที่ 29 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2494 ไปพลางก่อน⁹²

2.6.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

หลังจากที่ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 โดยการรัฐประหารตนเองของจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม⁹³ โดยระหว่างก่อนจะมีการนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ซึ่งเป็นฉบับถาวร นี้ ไทยก็ได้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พุทธศักราช 2475 พร้อมทั้งรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482 และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483 ตั้งแต่วันที่ 29 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2494 ไปพลางก่อน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ในหมวด 3 แนวนโยบายแห่งรัฐ กำหนดเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่เกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจไว้ในเพียงเดี๋ยวกคือ มาตรา 41 โดยกำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ และประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภค ให้ประสานกันกับการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจส่วนเอกชน

ช่วงของการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 นี้ ไทยก็ยังไม่มีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเช่นเดียวกับช่วงการมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่ง วันที่ 18 กันยายน ปี พ.ศ. 2500 ได้มีการประกาศเรื่องการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ⁹⁴ และเป็นหัวหน้าคณะรัฐประหารรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลย์ สงคราม จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นั้นเป็นผู้ริเริ่มการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ⁹⁵ มีการริเริ่มทำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 ในปี พ.ศ. 2504 ได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นเป็นฉบับแรก โดยมีระยะเวลา 6 ปี โดยได้แบ่งออกเป็นสองระยะ คือ แผนระยะแรก 3 ปี ระยะที่สอง 3 ปี (พ.ศ. 2504 – 2506 - 2509)⁹⁶ ซึ่งในช่วงของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกออกมาใช้เป็นระยะเวลา 6 ปีนี้เป็นช่วงที่ไทยมี ธรรมนูญการปกครอง

⁹² ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 68 ตอนที่ 73 วันที่ 6 ธันวาคม 2494 , น.1- 4.

⁹³ สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2561, จาก <https://th.m.wikipedia.org/wiki/รัฐธรรมนูญ>

⁹⁴ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 74 ตอนที่ 78 วันที่ 18 กันยายน 2494 , น.1- 3.

⁹⁵ สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2561, จาก <https://th.m.wikipedia.org/wiki/สฤษดิ์...>

⁹⁶ สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2561, จาก <http://www.nesdb.go.th>

ราชอาณาจักร ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502⁹⁷ ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกได้เน้นการขยายโครงสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่นการคมนาคม การสร้างเขื่อนกั้นน้ำ เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าและเพื่อการชลประทานช่วยเหลือทางด้านเกษตร เป็นต้น

2.6.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ โดยได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐที่เกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจไว้ในมาตรา 64- มาตรา 66 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ในมาตรา 66 ยังคงหลักการเช่นเดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ที่ให้รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ การประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภค รัฐพึงจัดให้ประสานกันกับการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจส่วนเอกชน ในทางที่จะให้ประโยชน์แก่ประชาชนเป็นส่วนรวม และได้เพิ่มการห้ามผูกขาดการประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคโดยเอกชน กิจการอันเป็นการผูกขาดตัดตอนจะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงแสดงให้เห็นว่าแนวทางการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจในช่วงนั้น เน้นการพัฒนาโครงสร้างสาธารณูปโภค และยังมีแนวทางให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐได้ อย่างไรก็ตาม การผูกขาดกิจการสาธารณูปโภคจะกระทำไม่ได้เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย

แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรมเพื่อเพิ่มพูนผลิตผลทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ และกำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการค้าและการประกอบการผลิตส่วนเอกชนทั้งในเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม

จากการศึกษาพบว่าในช่วงที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 นี้ ไทยก็ได้เริ่มมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว และอยู่ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2514) ที่ได้ออกมาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509 โดยในคำนำของ ฯพณฯ จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประธานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติตอนหนึ่งมีความว่า “แนวทางในการพัฒนาที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง ได้แก่การร่วมมือระหว่าง

⁹⁷ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 74 ตอนที่ 78 วันที่ 28 มกราคม พุทธศักราช 2502, น.1-8.

รัฐบาลและเอกชน ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม...”⁹⁸ จึงพบว่าในยุคนี้ แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจของไทยที่นอกจากจะปรากฏในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังปรากฏใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 นี้ ออกมาภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปแล้ว จึง จะเห็นว่ามีสอดคล้องกันในเรื่องของการส่งเสริมเอกชนในทางเศรษฐกิจ และแม้ว่าใน รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรงว่าไทยได้ยึดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม แต่ก็เข้าใจได้เช่นนี้ ว่าไทยได้เริ่มยึดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมตั้งแต่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับ แรก (พ.ศ. 2504 – 2506 - 2509)

อย่างไรก็ตามนโยบายที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเพียง นโยบายของรัฐบาลเท่านั้น ยังไม่ใช่แนวนโยบายของรัฐอย่างแท้จริง เพราะอาจมีการเปลี่ยนแปลง ได้ตามนักการเมืองที่เข้ามาเป็นฝ่ายบริหาร

2.6.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ ไว้ใน หมวด 5 โดยมีแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจในมาตรา 78- มาตรา 86 ซึ่งมี สาระสำคัญคือ

- กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการค้าหาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ในทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนชาวไทย โดยไม่ขัดกับหลักการอนุรักษ์กรรม
 - กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการให้ความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและ สังคมลดน้อยลง
 - กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์ แห่งการส่งเสริมเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรม และพึงกำหนดพันธะให้เจ้าของที่ดินใช้ที่ดินให้เป็น ประโยชน์ตามความเหมาะสมแก่สภาพของที่ดิน
 - กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรรมมีกรรมสิทธิ์ และสิทธิในที่ดิน เพื่อประกอบ เกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินและวิธีการอื่น
 - กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงเกษตรกรรม
- รัฐพึงคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิตและการจำหน่าย ผลผลิต

⁹⁸ “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 – 2514),” สืบค้นจากวันที่ 16 ตุลาคม 2561, จาก <https://www.nesdb.go.th>

- กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการสหกรณ์
- กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม
- กำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ
- รัฐพึงประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคในทางที่จะให้เป็นประโยชน์แก่

ประชาชนเป็นส่วนรวม การประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคโดยเอกชน จะกระทำ
ได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

- รัฐพึงวางมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ โดยเอกชนที่มีได้อาศัย
อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ ไม่ว่าการผูกขาดตัดตอนนั้นจะเป็น โดยทางตรงหรือ
ทางอ้อม

- กำหนดให้รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรของชาติ ภาวะทาง
เศรษฐกิจและสังคม และความเจริญในทางวิชาการ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมและเพื่อความมั่นคงของรัฐ

จากการศึกษาพบว่าช่วงเวลาที่ไทยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2517 นั้นมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) ซึ่งในแผนพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ วัตถุประสงค์และนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มี
ใจความสำคัญว่า “เกี่ยวกับการสนับสนุนบทบาททางเศรษฐกิจของเอกชนและของคนไทย รัฐบาล
ถือว่าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ การวางพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การให้บริการที่จำเป็น และการสนับสนุน
บทบาทของเอกชน ตามนัยระบบเสรีภาพ ภายใต้ขอบเขตของการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม
...สินเชื่อสำหรับการลงทุนจากต่างประเทศนั้น ยังเป็นสิ่งจำเป็นซึ่งจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐ...
แต่เพื่อรักษาอธิปไตยของประเทศในด้านเศรษฐกิจและการเมือง รัฐมีความจำเป็นต้องป้องกันมิให้
กิจการอุตสาหกรรม(ประเภทพื้นฐานและที่เกี่ยวกับสวัสดิภาพหรือความมั่นคงของชาติ)อยู่ใน
อิทธิพลของชาติใดชาติหนึ่งทั้งทางตรงและทางอ้อม”

2.6.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้กำหนดเรื่องแนวนโยบายแห่ง
รัฐด้านเศรษฐกิจไว้ใน หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 68 และมาตรา 69 โดยมีสาระสำคัญคือ

- กำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ
- รัฐพึงประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคในทางที่จะให้เป็นประโยชน์แก่

ประชาชนเป็นส่วนรวม การประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคโดยเอกชนจะกระทำ
ได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

- รัฐพึงวางมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจโดยเอกชนที่มีได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ ไม่ว่าการผูกขาดตัดต่อนั้นจะเป็น โดยทางตรงหรือทางอ้อม

- กำหนดให้รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรของชาติ ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม และความเจริญในทางวิชาการเพื่อประโยชน์4ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อความมั่นคงของรัฐ

จากการศึกษาพบว่าช่วงเวลาที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 นั้นไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 - 2524) ซึ่งยังออกตามพระราชบัญญัติเดิมคือพระราชบัญญัติสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2502 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมอีกสองฉบับด้วย

2.6.6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534)⁹⁹ ได้กำหนดให้แนวนโยบายแห่งรัฐที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจไว้ใน หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 และมาตรา 78 โดยมีสาระสำคัญคือ

- กำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทในทางเศรษฐกิจ

- รัฐไม่พึงประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นธุรกิจหรือเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค

- รัฐพึงวางมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจโดยเอกชนที่มีได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ ไม่ว่าการผูกขาดตัดต่อนั้นจะเป็น โดยทางตรงหรือทางอ้อม

- กำหนดให้รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรของชาติ ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม และความเจริญในทางวิชาการ

จากการศึกษาพบว่าช่วงเวลาที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 อยู่ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ออกตามพระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ซึ่งโดยได้ปรับปรุงกฎหมายเก่าคือพระราชบัญญัติสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย

⁹⁹ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 216 วันที่ 9 ธันวาคม 2534, น.1.

2.6.7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540¹⁰⁰ ได้กำหนดเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจไว้ใน หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 83 – มาตรา 87 และมาตรา 89 โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม
- กำหนดให้รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร
- กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์
- กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม
- กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค
- กำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้ ส่วนองค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่เปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนจะมีการประกาศใช้และเป็นรัฐธรรมนูญที่เน้นสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาก เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยนำมาจากแนวความคิดของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมของฝรั่งเศสตั้งนั้น

¹⁰⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก ,วันที่ 11 ตุลาคม 2540, น.1.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ตามปกติคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเมื่อจัดทำเสร็จแล้วเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี ยังต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ด้วย

จากการศึกษาพบว่าช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ไทยได้ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 - 2544) ที่ได้ประกาศ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) นั้นยังออกตามพระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 เท่านั้น ยังไม่ได้้ออกโดยอาศัยความเห็นชอบจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) นั้นถือว่าเป็นแผนที่ออกมาในช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ได้ประกาศใช้แล้ว โดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) ได้บัญญัติปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 มาเป็นปรัชญานำทางการพัฒนาประเทศ

2.6.8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้มีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยคงคำว่า “พื้นฐาน” ไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เพิ่มขึ้นมาจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนในอดีตคือได้มีการแบ่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐออกเป็นส่วนต่างๆ ซึ่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจได้กำหนดไว้ในหมวด 5 ส่วนที่ 7 “แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ” มีบทบัญญัติเกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจ ดังนี้

รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนดำเนินชีวิตตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ดังบทบัญญัติมาตรา 83 ความว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง”

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ใช้คำว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้”

(1) กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อ

ประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

(2) กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาลควบคู่กับการประกอบกิจการ

(3) กำหนดให้รัฐต้องควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีความเป็นธรรมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม

(4) กำหนดให้รัฐจัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง

(5) กำหนดให้รัฐกำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค

(6) กำหนดให้รัฐดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม คุ้มครอง ส่งเสริม และขยายโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย เพื่อใช้ในการผลิตสินค้า บริการ และการประกอบอาชีพ

(7) กำหนดให้รัฐส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

(8) กำหนดให้รัฐคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรกรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

(9) กำหนดให้รัฐส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ และการรวมกลุ่มการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตลอดทั้งการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ

(10) กำหนดให้รัฐจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจ และต้องมีให้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ในความผูกขาดของเอกชน อันอาจก่อความเสียหายแก่รัฐ

(11) กำหนดให้รัฐการดำเนินการใดที่เป็นเหตุให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด จะกระทำมิได้

(12) กำหนดให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุน กิจการพาณิชย์นาวี การขนส่งทางราง รวมทั้งการดำเนินการตามระบบบริหารจัดการขนส่งทั้งภายในและระหว่างประเทศ

(13) กำหนดให้รัฐให้การส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรภาคเอกชนทางเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง

(14) กำหนดให้รัฐให้การส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในทางเศรษฐกิจ

ช่วงระหว่างที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไทยได้ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559)

โดยตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ต่อเนื่องมา ฉบับที่ 10 และฉบับที่ 11 ได้ให้ความสำคัญหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มาเป็นปรัชญานำในการพัฒนาประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุล ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

บทที่ 3

การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ และของประเทศไทยและกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากการที่ได้ศึกษารัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่มีการกำหนดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ รัฐธรรมนูญของหลาย ๆ ประเทศจึงได้บัญญัติมาตรการทางกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งประเทศที่ยึดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมจะมีเนื้อหาเกี่ยวกับแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจแค่หลักการ โดยสาระสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจจะมุ่งเน้นให้รัฐสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบกลไกตลาด ส่วนประเทศที่ยึดระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม จะมีเนื้อหาบทบัญญัติเกี่ยวกับเศรษฐกิจค่อนข้างละเอียด โดยจะขอกกล่าวเฉพาะแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจเท่านั้นว่ามีสาระสำคัญอย่างไร มีสภาพบังคับเพียงใด หรือในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่ทำการศึกษาขึ้นมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายไว้อย่างไรเพื่อให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจบรรลุผล

3.1 รัฐธรรมนูญไวมาร์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

รัฐธรรมนูญไวมาร์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1919 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติถึงเรื่องโครงการที่รัฐจะต้องดำเนินการในทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคม¹ ซึ่งรัฐธรรมนูญไวมาร์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้บัญญัติแทรกเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวดสิทธิและหน้าที่ของประชาชน จากการศึกษาพบว่าตามประวัติศาสตร์ช่วงปี ค.ศ. 1919 ถึง 1933 นิยมเรียกว่าช่วงไวมาร์หรือสาธารณรัฐไวมาร์ ชื่อของสาธารณรัฐนี้ได้ตั้งตามชื่อเมืองไวมาร์ ที่ซึ่งรัฐสภาได้ประชุมกันเพื่อเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หลังจากจักรวรรดิเยอรมันถูกล้มล้างลงหลังจากพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ซึ่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง คือเปลี่ยนรูปของรัฐจากราชอาณาจักรมาเป็นสาธารณรัฐ โดยมีรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 1919

¹ ฌ็อง-หลุยส์ บูลูซ็อง, “สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), น. 65.

มีบทบัญญัติให้ใช้การปกครองระบบรัฐสภาที่มีสภาแห่งอาณาจักรทำหน้าที่นิติบัญญัติ และควบคุมฝ่ายบริหาร สภาที่ปรึกษาแห่งอาณาจักรทำหน้าที่เป็นตัวแทนแห่งมลรัฐ รัฐบาลแห่งอาณาจักรประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์และรัฐมนตรีต่าง ๆ โดยมีประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์เป็นประมุขของประเทศ²

ในรัฐธรรมนูญไวมาร์ของเยอรมนีนั้น มีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของรัฐแทรกอยู่ในมาตราต่าง ๆ เช่น ในเรื่องของสิทธิเสรีภาพทางการศึกษามีแนวนโยบายในการจัดการศึกษา ในสิทธิเสรีภาพด้านเศรษฐกิจก็มีแทรกบทบัญญัติที่กำหนดแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐไว้ด้วย โดยกำหนดบทบาทของรัฐในการคุ้มครองแรงงาน การคุ้มครองความเป็นธรรมในการจ้างงาน การจัดหางานให้แก่ผู้ว่างงาน เป็นต้น

สำหรับสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ที่แทรกอยู่ในส่วนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ยังไม่มีสภาพบังคับเป็นเพียงการบัญญัติเพื่อเป็นประโยชน์ในภายภาคหน้า เช่น สิทธิที่จะมีงานทำของพลเมือง รัฐก็ไม่สามารถตอบสนองให้ประชาชนได้ในทางปฏิบัติ เพราะถือว่ารัฐไม่ได้มีบทบาทในทางเศรษฐกิจโดยตรงถึงขนาดที่จะสร้างงานมารองรับสิทธิดังกล่าวได้ ทำให้นักกฎหมายชาวเยอรมันตีความว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ประชาชนยังไม่อาจอ้างรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ต้องรอจนกว่าจะมีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสิทธินั้นออกมาเสียก่อน การตีความดังกล่าวทำให้สถานะของสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสียไป³

รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกที่มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของรัฐในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและสังคม แม้ว่าในทางปฏิบัติรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์จะมีปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ถือว่าเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญระบอบสหพันธ์รัฐสมัยใหม่⁴ และเป็นต้นแบบให้ประเทศต่าง ๆ นำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งประเทศ

² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ:รัฐธรรมนูญแห่งเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), น.3.

³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น.120.

⁴ “วิวัฒนาการของระบอบการเมืองการปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ศึกษาจากรัฐธรรมนูญเยอรมัน ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1849 ถึงรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1949,” สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2560, จาก <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=267>

สาธารณรัฐไอร์แลนด์ ฉบับปี 2465 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่แยกแวนนโยบายแห่งรัฐ ออกเป็นหมวดต่างหาก⁵ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญของหลายประเทศรวมถึงประเทศไทย

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คือ “The Basic Law of the Federal Republic of Germany” ซึ่งแปลได้ว่า “กฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี” เนื่องจากหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่เยอรมนีแพ้สงคราม โลกทำให้ประเทศ แบ่งออกเป็นสองฝ่ายคือ สาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมนี เป็นประเทศคอมมิวนิสต์ที่ดำรงอยู่ในช่วงปี 1949 ถึงปี 1990 โดยเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองโดยอดีตสหภาพโซเวียต และ West Germany เป็นคำเรียกอย่างไม่เป็นทางการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในช่วงปี ค.ศ. 1949 ถึง 1990 “โดยเยอรมนีตะวันตกได้มีอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส ที่ต้องการให้เยอรมนีเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตย จึงได้ร่างรัฐธรรมนูญให้ใช้เป็นกฎหมายพื้นฐานไปก่อนโดยเห็นว่าเมื่อต่อไปเยอรมนีตะวันตกและเยอรมนีตะวันออกซึ่งดูแลโดยสหภาพโซเวียต เมื่อสามารถรวมกันได้แล้วจึงค่อยเปลี่ยนไปใช้รัฐธรรมนูญหรือร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ แต่เมื่อเยอรมนีตะวันตกและเยอรมนีตะวันออกรวมตัวกันได้แล้วก็ยังคงใช้ The Basic Law of the Federal Republic of Germany หรือ กฎหมายพื้นฐานนี้อยู่เช่นเดิม เพราะเห็นว่ากฎหมายพื้นฐานนี้ได้วางโครงสร้างต่าง ๆ และมีบทบัญญัติที่ค้ำอยู่แล้ว ซึ่งตามมาตรา 20 ได้กำหนดไว้เป็นหลักการไว้ว่า “สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นรัฐประชาธิปไตยและเป็นสหพันธ์รัฐสังคมนิยมอันมาจากประชาชน โดยประชาชนออกเสียงการเลือกตั้ง และโดยการเมืองการนิติบัญญัติ องค์การบริหารและองค์กรตุลาการ แยกออกเป็นสัดส่วนต่างหากจากกัน กฎหมายย่อมอยู่ภายใต้ระบบรัฐธรรมนูญ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ อยู่ภายใต้กฎหมาย”⁷

The Basic Law of the Federal Republic of Germany นั้น ไม่ได้บัญญัติเรื่อง แนวนโยบายแห่งรัฐแยกไว้ในหมวดเฉพาะเรื่องนี้แต่ด้วยความที่ The Basic Law of the Federal Republic of Germany มีสภาพบังคับสูงสุดทางกฎหมาย⁸ กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งกับ

⁵ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 2, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2546), น. 326.

⁶ สืบค้นเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2561, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%...> 81

⁷ รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน แปลจาก The Basic Law of the Federal Republic of Germany (revised edition : 31 December 1961) by German Information Center, สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญมิได้ และเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดโครงสร้างในการปกครองประเทศ หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน องค์การในรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ขององค์เหล่านั้น โดยจากการศึกษารัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่ามีการกำหนดเกี่ยวกับเศรษฐกิจ กรณีการออกกฎหมายไว้ในหมวด 8 ว่าด้วยเรื่อง “การรักษากฎหมายสหพันธ์และการบริหารสหพันธ์” มาตรา 83 กล่าวคือ “มลรัฐรักษากฎหมายสหพันธ์เสมือนหนึ่งเป็นความรับผิดชอบของตนเฉพาะที่กฎหมายหลักนี้มีได้บัญญัติหรืออนุญาตไว้เป็นอย่างอื่น”

สำหรับบทบัญญัติเกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้น ในหมวด 10 ว่าด้วย “การคลัง” มาตรา 105 กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

- 1) สหพันธ์มีอำนาจ โดยเฉพาะที่จะออกกฎหมายเกี่ยวกับสกุลการ และการคลัง
 - 2) สหพันธ์มีอำนาจร่วมกันที่จะออกกฎหมายว่าด้วย
 1. ภาษีสรรพสามิต และภาษีการค้า ยกเว้นภาษีที่เรียกเก็บเฉพาะท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีการซื้อที่ดินและอาคารหรือภาษีที่เก็บจากค่าที่เพิ่มขึ้น หรือภาษีการป้องกันเพลิงไหม้
 2. ภาษีเงินได้ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก และภาษีการบริจจาคเพื่อการกุศล
 3. ภาษีที่ดินและอาคาร และภาษีการค้า ยกเว้นการกำหนดอัตราภาษีหากมีการอ้างว่าภาษีทั้งหมดหรือบางส่วนที่เก็บนี้ เพื่อนำไปใช้ภายในกิจการของสหพันธ์หรือหากมีสถานการณ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 72 วรรคสอง เกิดขึ้น
 - 3) กฎหมายสหพันธ์ว่าด้วยภาษีอากรซึ่งจัดเก็บให้แก่มลรัฐ หรือประชาคมทั้งหมดหรือบางส่วนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานุเดสรัต
- ในมาตรา 73 สหพันธ์มีอำนาจเฉพาะที่จะออกกฎหมายในเรื่องต่อไปนี้
1. กฎหมายว่าด้วยการเศรษฐกิจเหมืองแร่อุตสาหกรรม การผลิตพลังงาน การฝีมือ การพาณิชย์ การธนาคาร และตลาดซึ่งขายหุ้นการประกันชีวิต
 2. การโอนที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และปัจจัยในการผลิตทั้งหลายเป็นของรัฐ หรือเป็นของเศรษฐกิจที่รัฐควบคุมในรูปแบบอื่นใดก็ตาม
 3. การป้องกันการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจเป็นขอบเขต

⁸ กมลชัย รัตนสกาววงศ์, รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการปฏิรูปการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม, 2540), น.1.

ปัจจุบันสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศที่มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างมากแม้จะผ่านช่วงสมัยที่เยอรมันแพ้สงครามโลกทั้งสองครั้งที่ผ่านมาประชาชนผ่านความยากลำบากและต้องฟื้นฟูประเทศอย่างหนักแต่เยอรมนีก็ยังคงเป็นประเทศที่มีความแข็งแกร่ง โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจถือว่าสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันใน EU นั้นถือว่ามีรากฐานด้านเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งมากเพราะเป็นที่พึ่งพาให้กับสมาชิกในกลุ่ม EU ด้วยกัน มีระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรีที่ให้ความสำคัญกับมิติด้านสังคม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่มีบทบาททางเศรษฐกิจที่สำคัญของโลก โดยในปี 2554 มีเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับที่ 4 ของโลก (รองจากสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน และญี่ปุ่น) มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดในยุโรป และเป็นผู้ส่งออกใหญ่เป็นอันดับที่ 3 ของโลก (รองจากสาธารณรัฐประชาชนจีนและสหรัฐอเมริกา) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นฐานการผลิตของสินค้าเชิงอุตสาหกรรมหนักจากบริษัทขนาดกลางที่มักมีราคาแพง แต่มีมาตรฐานเชิงคุณภาพสูง อาทิ รถยนต์ เครื่องจักร เครื่องใช้ไฟฟ้า และเคมีภัณฑ์ นอกจากนี้ ในปี 2554 เยอรมนีได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีขีดความสามารถในการแข่งขัน โดย International Institute for Management Development (IMD) เป็นอันดับที่ 10 ของโลก⁹

โดยแม้ว่ารัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรือ The Basic Law of the Federal Republic of Germany ได้นำรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์เป็นต้นแบบของร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งก็คือ The Basic Law of the Federal Republic of Germany ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้มีหมวด 1 “สิทธิมูลฐาน” ที่ให้ความสำคัญกับสิทธิและการคุ้มครองสิทธิประชาชนเป็นอย่างยิ่ง อันจะเห็นได้จากการบัญญัติไว้ใน มาตรา 1 (1) ว่า “เกียรติภูมิของมนุษย์จะละเมิดมิได้ เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทั้งมวลของรัฐที่จะต้องเคารพและปกป้องเกียรติของมนุษย์”¹⁰ และในหมวดหมวด 1 นี้ ยังได้บัญญัติสิทธิของประชาชนในทุกด้านทั้งด้านการศึกษา ศาสนา แรงงาน การรวมตัวกันเป็นสมาคม รวมถึงด้านเศรษฐกิจด้วยที่เน้นคุ้มครองการถือครองทรัพย์สินของเอกชน และการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินและทรัพยากรทางธรรมชาติโดยรัฐจะต้องเป็นไปเพื่อส่วนรวม

⁹ สืบค้นวันที่ 20 มกราคม 2558, จาก www.mfa.go.th/main/th/world/74/10410-สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.html

¹⁰ รัฐธรรมนูญนาชาติ, สภาวิจัยแห่งชาติ, 2516, น. 44.

3.2 รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) เกิดขึ้นจากการที่ประเทศต้องประสบกับปัญหาทางด้านความมั่นคงและปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างมาก¹¹ ประกอบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้น คือ ฉบับปี ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) ได้สร้างปัญหาให้กับระบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศส เพราะมีบทบัญญัติหลายประการที่ทำให้รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมรัฐบาล จนส่งผลให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพเท่าที่ควร หนึ่งในบทบัญญัติดังกล่าวคือ การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีที่ได้รับการคัดเลือกโดยประธานาธิบดีจะต้องเสนอนโยบายของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจนโยบายของรัฐบาลด้วยคะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งหนึ่ง ผู้นั้นก็จะเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 นั้น จะต้องมาจากการเลือกตั้งของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา¹²

อีกทั้งในช่วงปี 1958 ได้เกิดปัญหาสำคัญในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเกี่ยวกับดินแดนอัลจีเรีย ซึ่งในขณะนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของสาธารณรัฐฝรั่งเศสต้องการแยกประเทศเป็นอิสระ รัฐบาลในขณะนั้นไม่สามารถแก้ปัญหาได้จึงได้ลาออก ในส่วนของประชาชนก็เกิดความแตกแยกเพราะส่วนหนึ่งต้องการรักษาอัลจีเรียไว้แต่อีกส่วนหนึ่งต้องการสันติภาพ กองทัพฝรั่งเศสจึงได้เชิญนายพลชาร์ลส์ เดอ โกลด์ (General Charles De Gaulle) มาแก้ปัญหาวิกฤตของประเทศ โดยมอบอำนาจให้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลและมอบอำนาจให้ ชาร์ลส์ เดอ โกลด์ ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ด้วย ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญนี้ ได้นำไปให้ประชาชนลงประชามติ และได้รับเสียงเห็นชอบถึงร้อยละ 85 ต่อมาจึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวในวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958

หลักเกณฑ์ที่ถือเป็นหัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ฉบับนี้คือการฟื้นฟูบทบาทของประธานาธิบดีและในฐานะประมุขของรัฐให้มีบทบาทอย่างแท้จริง เพิ่มอำนาจของรัฐบาลเพื่อให้การทำงานมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ ลดอำนาจของรัฐสภาซึ่งมีมากเกินไป ในขณะเดียวกันก็สร้างระบบการควบคุมประธานาธิบดี รัฐบาลและรัฐสภา โดยศาลพิเศษและศาลอื่น ๆ

แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น แต่รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1958 ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังคงรับรองและเคารพเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่ระบุไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 และในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789

¹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, สรุปสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2540), น. 1.

¹² นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549), น. 11-15.

โดยปรารถนาอยู่ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ¹³ ซึ่งมีผลให้คำปรารภดังกล่าวยังคงดำรงหลักการในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสก็ปรากฏเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในคำปรารภซึ่งไม่ได้บัญญัติไว้ในหมวดหรือมาตราได้อย่างชัดเจน

โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 นั้นเกิดหลังจากที่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง รัฐธรรมนูญฉบับนี้สะท้อนถึงการปรับตัวของประเทศเสรีนิยมที่เห็นถึงข้อบกพร่องของการยึดถือแนวเสรีนิยมหรือปัจเจกชนนิยมแบบสุดโต่ง ซึ่งส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากสมมติฐานของแนวเสรีนิยมไม่อาจเกิดขึ้นได้ครบใน โลกแห่งความเป็นจริง จึงก่อให้เกิดแนวคิดที่ว่าควรมีการเปลี่ยนแปลงภารกิจของรัฐที่แต่เดิมจำกัดตนเองแต่ภารกิจขั้นพื้นฐานในการรักษาความมั่นคงและความปลอดภัยของรัฐ มาเป็นให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการสร้างสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และความ เป็นธรรมในสังคมให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มคนที่ด้อยฐานะ ด้อยโอกาส หรือต้องการได้รับความช่วยเหลือ เพื่อให้มีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคเท่าเทียมกันในหมู่ประชาชน โดยพิจารณาได้จากคำปรารภในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งคำปรารภนั้น มีลักษณะเป็นการประกาศภารกิจของรัฐที่จะต้องดำเนินการหรือจัดให้มี ซึ่งอาจนับได้ว่าเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน¹⁴ ดังจะพิจารณาได้จากคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946 ดังนี้¹⁵

..... ประชาชนชาวฝรั่งเศสยังขอประกาศว่าหลักการทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ดังจะกล่าวต่อไปนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อยุคสมัยของเรา

..... ประเทศชาติย่อมดูแลปัจเจกชนและครอบครัวของเขาในอันที่จะดำเนินการที่จำเป็น เพื่อพัฒนาการของเขาเหล่านั้น

..... ประเทศชาติย่อมให้หลักประกันแก่ทุกคน โดยเฉพาะเด็ก มารดา และคนงานที่ สูงอายุในอันที่จะได้รับการคุ้มครองสุขภาพ ความมั่นคงในการดำรงชีพ การพักผ่อนและหย่อนใจ บุคคลทุกคนซึ่งด้วยเหตุผลทางอายุ สภาพทางกายหรือทางจิต หรือสถานะทางเศรษฐกิจ ตกอยู่ใน

¹³ ประชาชนชาวฝรั่งเศสขอแสดงความเชื่อมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติดังที่ได้บัญญัติไว้ในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง เมื่อปี ค.ศ. 1789 ซึ่งได้รับการยืนยันและขยายความโดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 รวมทั้งบรรดาสถิติและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004

¹⁴ ชีรวัดน์ ขวัญใจ, “สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป.), น. 42.

¹⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 69*, น. 154-156.

สถานะที่ไม่สามารถทำงาน ได้มีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากสังคมให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างเหมาะสม....

.... ประเทศชาติย่อมให้หลักประกันแก่เด็กและผู้ใหญ่ที่จะได้รับ โอกาสในการศึกษาอบรม การฝึกอาชีพและวัฒนธรรม การจัดให้การศึกษาเป็นบริการสาธารณะที่จัดให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย และปลอดจากเรื่องศาสนาในทุกระดับการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐ.....

ประเด็นเรื่องคำปรารภในรัฐธรรมนูญมีสภาพบังคับทางกฎหมายหรือไม่ มีความเห็นอยู่สองแนวทางคือ¹⁶ แนวทางแรกเห็นว่าคำปรารภของรัฐธรรมนูญไม่มีผลเป็นกฎหมาย เป็นแต่เพียงอุดมการณ์ทางปรัชญาหรือเจตนารมณ์เท่านั้น ส่วนความเห็นอีกกลุ่มหนึ่งเห็นว่า คำปรารภมีผลเป็นกฎหมาย เนื่องจากไม่ว่าจะพิจารณาเรื่องการร่างซึ่งดำเนินการโดยองค์กรและกระบวนการเดียวกัน ทั้งในส่วนของคำปรารภและตัวรัฐธรรมนูญโดยไม่ปรากฏว่ามีเจตนารมณ์ที่จะแยกให้คำปรารภไม่มีผลทางกฎหมายแต่อย่างใด และหากพิจารณาด้านเนื้อหาในเรื่องสิทธิเสรีภาพที่ปรากฏอยู่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ก็ย่อมแสดงให้เห็นว่ามีความมุ่งหมายที่จะให้ผูกพันต่อองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ นอกจากนี้การวางหลักการต่าง ๆ ไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญย่อมแสดงเจตนารมณ์ในการวางเป้าหมายของรัฐ โดยแสดงให้เห็นชัดเจนก่อนบทบัญญัติอื่น ตามความเห็นของกลุ่มหลังนี้เห็นว่าคำปรารภมีสภาพบังคับในทางกฎหมาย

สำหรับประเด็นเรื่องมาตรการทางกฎหมายที่ทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐบรรลุผลนั้นเท่าที่ผู้เขียนได้ศึกษามานั้น ในเบื้องต้นผู้เขียนเห็นว่าแนวนโยบายแห่งรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีสภาพบังคับทางกฎหมายซึ่งเห็นด้วยกับความเห็นแนวทางที่สอง เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 โดยมาตรา 92 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะใช้คำปรารภมาเป็นรากฐานในการให้ความเห็นทางกฎหมายไม่ได้ ซึ่งอาจทำให้คำปรารภนั้นไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย กล่าวคือ ถึงแม้รัฐสภาจะตรากฎหมายขัดหรือแย้งกับคำปรารภ ตุลาการรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจวินิจฉัยว่าด้วยกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญโดยอาศัยคำปรารภมาอ้างอิงได้ แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 นั้น บทบัญญัติในหมวดว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 7 มาตรา 56-63 ไม่ปรากฏหลักการดังเช่นมาตรา 92 ของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าแต่อย่างใด น่าจะแสดงให้เห็นว่ามาตรการทางกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าวน่าจะส่งผลให้คำปรารภมีสภาพบังคับทางกฎหมาย ที่น่าจะทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐบรรลุผลตาม

¹⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2538), น. 29-31.

เจตนารมณ์ นอกจากนี้ ในคำวินิจฉัยลงวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1971 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับรองว่าคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1789 และอารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ 4 ฉบับวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946 รวมถึงกฎบัตรสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004 เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของแม่บทกฎหมายรัฐธรรมนูญ¹⁷ แสดงว่าพอจะมีมาตรการทางกฎหมายที่จะทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐตามคำปรารภบรรลุผลได้โดยอาศัย Judicial Review

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศฝรั่งเศสนั้น ในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้กำหนดให้มีสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และในฉบับปัจจุบันคือ “สภาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม” ซึ่งได้มีการบัญญัติรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 (ค.ศ. 1958) โดยมีจุดประสงค์ครั้งแรกเกิดจากการเรียกร้องของสหภาพแรงงาน โดยองค์กรที่ชื่อว่า “สภาเศรษฐกิจ” ประกอบกับประสบปัญหาจากภัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ช่วงเวลานั้นประชาชนมีความต้องการเดียวกันกันคือต้องการให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการฟื้นฟูประเทศและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ จึงได้มีการบัญญัติเรื่อง “สภาเศรษฐกิจ” ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 4 (ค.ศ. 1946) คือ “สภาเศรษฐกิจและสังคม” (Le Conseil Économique et Social หรือ “CES”¹⁸) มีอำนาจหน้าที่ในด้านการให้คำปรึกษาด้านเศรษฐกิจแก่รัฐบาลและรัฐสภา ซึ่งกฎหมายเศรษฐกิจของฝรั่งเศสนั้นมีหลักการคือไม่เคร่งครัดเท่ากับกฎหมายเอกชน เพื่อให้การดำเนินการทางเศรษฐกิจมีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แล้วต่อมาปี ค.ศ. 2008 สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ทำการปฏิรูปรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ซึ่งได้ขยายขอบอำนาจหน้าที่ของสภาเศรษฐกิจและสังคมให้ครอบคลุมด้านสิ่งแวดล้อมด้วย จึงได้แก้ไขชื่อเป็นสภาเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ปี ค.ศ.1958 นั้น ได้กำหนดให้องค์ประกอบของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งปัจจุบันกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติดังกล่าว ได้แก่ รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58 - 1360 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 1958 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม 4 ครั้ง โดยรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 62 - 918 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 1962 รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ 84 - 449 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 1984 รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ 90 - 1001 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 1990 และรัฐ

¹⁷ “รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2561, จาก <http://wikipedia.org/wiki/>.

¹⁸ “Historique du CESE,” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2560, จาก www.lecese.fr/decouvrir-cese/historique.

บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ 92 - 730 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 1992 ซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ มาตรา 1 - 6 บัญญัติถึงอำนาจมาตรา 7 - 14 บัญญัติถึงโครงสร้าง และมาตรา 15 - 25 บัญญัติถึงการดำเนินงานของสภาเศรษฐกิจและสังคม¹⁹ โดยมีองค์ประกอบทั้งสิ้น 230 คน คือ ผู้แทนลูกจ้าง 69 คน ผู้แทนวิสาหกิจเอกชนที่ไม่อยู่ในภาคเกษตร 27 คน ผู้แทนหัตถกรรม 10 คน ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ 10 คน ผู้แทนผู้ประกอบการเกษตรกรรม 25 คน ผู้แทนวิชาชีพอิสระ 3 คน ผู้แทนกองทุนรวมสหกรณ์สถาบันการเงินเพื่อเกษตรกรรม 10 คน ผู้แทนสหกรณ์ซึ่งไม่ใช่ทางการเกษตร 5 คน ผู้แทนกองทุนรวมนอกภาคเกษตร 4 คน ผู้แทนสมาคมครอบครัว 10 คน ผู้แทนสมาคมอมตสิน 1 คน ผู้แทนองค์กรเอกชนอื่น 5 คน ผู้แทนคนฝรั่งเศสที่อยู่นอกฝรั่งเศส 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิทางเศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม 4 คน คณะกรรมการทั้งหมดมีวาระ 6 ปี ซึ่งนอกจากสภาเศรษฐกิจและสังคมจะมีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมแล้ว ยังมีหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ ให้ความเห็นร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอ และร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาเสนอตามที่รัฐบาลร้องขอ นอกจากนั้นยังมีหน้าที่มอบหมายให้สมาชิกสภาเศรษฐกิจและสังคมคนหนึ่งเข้าไปชี้แจงความเห็นของสภาเศรษฐกิจและสังคมเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ได้รับมอบหมายให้ที่ประชุมของรัฐสภาทราบด้วย²⁰

โดยจากการศึกษาพบว่าแนวความคิดในการมีสภาเศรษฐกิจและสังคมมีมาตั้งแต่สมัยที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยพระเจ้าเฮนรีที่ 4 ได้ตั้งสภาที่ปรึกษาทางด้านการค้า (Conseil du Commerce) ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มตัวแทนจากภาคเอกชน สภาที่ปรึกษาฯ จัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามคำเรียกร้องของสหภาพแรงงาน (Syndicats ouvriers) ในปี ค.ศ. 1925²¹

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกประสบปัญหาความยากจน แต่ละประเทศจึงพยายามฟื้นฟูเศรษฐกิจ แนวทางการฟื้นฟูเศรษฐกิจของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่เน้นการวางแผนอย่างมีระบบทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ประกอบกับสหพันธ์ลูกจ้างในขณะนั้นมีความเข้มแข็งมาก ประธานาธิบดีเดอโกล มีความเห็นว่า ผู้ประกอบการและกลุ่มอาชีพ

¹⁹ “การก่อตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส,” สืบค้นเมื่อวันที่

21 กรกฎาคม 2560, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%...>

²⁰ ทิวา เงินยวง, รูปแบบองค์กรที่ปรึกษาและให้คำแนะนำทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประกอบการยก ร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), กรุงเทพมหานคร, 2538, น.18 – 19.

²¹ นันทวัฒน์ บรมานนท์, สรุปสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส, (ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา: ม.ป.พ., 2540), น. 1.

ควรมีตัวแทน ซึ่งถือว่าการให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยองค์กรสำคัญขององค์กรหนึ่งที่มีส่วนช่วยพัฒนาด้านเศรษฐกิจของประเทศ คือ สภาเศรษฐกิจ และได้บัญญัติสถานะไว้ในรัฐธรรมนูญ สาธารณรัฐที่ 4 (ค.ศ. 1946) ม.25 โดยกล่าวถึงให้มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ (Le Conseil Economique) ขึ้นมีหน้าที่ในการให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย ต่อมาตามรัฐธรรมนูญ สาธารณรัฐที่ 5 (ค.ศ. 1958) ได้เปลี่ยนเป็นสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม และปัจจุบันในปี ค.ศ. 2008 ได้เปลี่ยนเป็น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม (Le Conseil Economique, social et environnemental²²)

จากกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์ประกอบของสภาที่ปรึกษาเป็นไปตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งตามหลักการแล้วย่อมแก้ไขยากกว่ารัฐธรรมนูญ นั้นหมายความว่าฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญต่อองค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมนี้มาก และความเป็นมาที่ยาวมากของการมีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมจึงทำให้อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมมีน้ำหนักมาก

3.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์

ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ เป็นรัฐเดี่ยว มีดินแดนติดกับประเทศ เบลเยียมและประเทศ เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ถือว่าเป็นประเทศแรกๆ ของโลกที่มีรัฐสภาจากการเลือกตั้ง และปกครองด้วยประชาธิปไตยระบบรัฐสภา และยังเป็นประเทศที่คงไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองสูงสุด และพระมหากษัตริย์ยังมีพระราชอำนาจในทางการเมืองและเศรษฐกิจด้วย²³ ทั้งนี้ ชาวเนเธอร์แลนด์มีความเชี่ยวชาญทางการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านกับประเทศในภูมิภาคอื่นของโลก โดยมีท่าเรือรอตเตอร์ดัม (Rotterdam) เป็นท่าเรือที่ใหญ่และมีความสำคัญทางการค้าระหว่างประเทศมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลกท่าเรือรอตเตอร์ดัมทำให้ชาวเนเธอร์แลนด์สามารถทำการค้าได้สะดวก นอกจากนี้ประเทศเนเธอร์แลนด์ยังถือเป็นประเทศเกษตรกรรมชั้นนำของโลกที่เน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนพร้อมไปกับการใช้เทคโนโลยีอันทันสมัย ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ชัดเจนเป็นหมวดแยกต่างหาก แต่ด้วยเนเธอร์แลนด์มีองค์ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ คือ สภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ จึงน่าสนใจในเรื่อง

²² “Historique du CESE,” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2560, จาก www.lecese.fr/decouvrir-cece/historique

²³ รัฐธรรมนูญ มาตรา 56 กำหนดไว้ว่า อำนาจบริหารเป็นของพระมหากษัตริย์

แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจที่ปรากฏแทรกอยู่ในตอนอื่น ๆ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 2008 ได้บัญญัติให้มีหมวด 1 ว่าด้วย “สิทธิขั้นพื้นฐาน” และหมวด 2 ว่าด้วยเรื่องรัฐบาล ได้มีบทบัญญัติตอนต้นว่าเรื่อง “พระมหากษัตริย์” ไว้ในหมวด 2 ด้วย ซึ่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ตั้งแต่อดีตจนปัจจุบันที่มีส่วนเกี่ยวข้องในด้านเศรษฐกิจ นี้ถือว่าทรงมีพระราชอำนาจมาโดยตลอด รวมถึงพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นครั้งแรก เมื่อวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1950 ตามพระราชบัญญัติองค์การอุตสาหกรรม ค.ศ. 1950 เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจหลังจากเผชิญกับปัญหาสงครามโลกครั้งที่ 2 ตามคำเรียกร้องของประชาชน โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมที่มีความเห็นตรงกันว่า รัฐควรจะต้องมีบทบาทมากขึ้นในทางเศรษฐกิจ แรงงาน กฎหมายทางเศรษฐกิจของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์จึงให้ความสำคัญกับกลุ่มอาชีพด้านอุตสาหกรรมมากเพื่อความเจริญทางเศรษฐกิจ แรงงานและความปลอดภัยในสังคม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1992 จึงได้มีหมวดว่าด้วยองค์การวิชาชีพและอาชีพ ที่ได้กำหนดให้สามารถจัดตั้งองค์การวิชาชีพบางประเภทและอาชีพบางประเภทได้ และการรวมกันขององค์การดังกล่าวและการทำหน้าที่ด้านวิชาชีพและชีวิตเศรษฐกิจของชาติ โดยทั่วไป จะทำได้ก็แต่โดยกฎหมาย เพื่อให้มีการควบคุมให้ตรากฎหมายกำหนดส่วนประกอบองค์การและอำนาจขององค์การดังกล่าว²⁴

สภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ (Conseil Economique et Social du Pays - Bas) หรือเรียกย่อๆว่า “SER” ซึ่งเป็นภาษาดัตช์ (Sociaal Economische Raad) เป็นองค์กรหลักในการให้คำปรึกษาด้านนโยบายเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติและนานาชาติแก่รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ และเป็นตัวแทนสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ว่าจ้างและลูกจ้าง²⁵

SER เป็นองค์กรอิสระจากอำนาจรัฐ และ ได้รับงบประมาณจากบริษัทต่าง ๆ โดยรวบรวมความเห็นเกี่ยวกับปัญหาสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคมตามความต้องการของรัฐบาล รวมทั้งปัญหาที่ SER เห็นว่ามีความสำคัญ นอกจากนี้ยังเป็นองค์กรที่คอยควบคุมดูแลความสัมพันธ์ของกลุ่มอาชีพ 2 กลุ่ม อันได้แก่ ความสัมพันธ์ของกลุ่มสหวิชาชีพต่างๆ และความสัมพันธ์ของกลุ่มอาชีพตามกฎหมายมหาชน ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจภาคต่างๆ ของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์

²⁴ คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร; บทบาทหน้าที่การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ, 2558).

²⁵ สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2560, จาก <https://www.gotokhow.org/posts/447670>

SER ยังมีส่วนร่วมในการบังคับใช้ และดูแลให้บุคคลเคารพกฎหมายบางฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยสหภาพผู้ประกอบการ การจัดตั้งบริษัท และกฎหมายว่าด้วยอาชีพนายหน้าขายประกัน

สภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ (SER) จะประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดจำนวน 33 คน โดยมีที่มาจาก 3 กลุ่ม คือ กลุ่มนายจ้าง กลุ่มลูกจ้าง ซึ่งเป็นตัวแทนขององค์กรกลางของนายจ้างและสหภาพแรงงาน และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ และเป็นอิสระจากรัฐบาล โดยในแต่ละกลุ่มมีจำนวน ดังนี้

1. กลุ่มตัวแทนนายจ้างหรือผู้ประกอบการ 11 คน
2. กลุ่มตัวแทนลูกจ้างหรือกลุ่มผู้ทำงาน 11 คน
3. กลุ่มตัวแทนสมาชิกซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสถาบันพระมหากษัตริย์ 11 คน
4. สมาชิกซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสถาบันพระมหากษัตริย์ นั้น มาจากผู้เชี่ยวชาญอิสระส่วนใหญ่เป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาเศรษฐกิจ การเงิน นิติศาสตร์ หรือสังคมจากมหาวิทยาลัยต่างๆ ซึ่งแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ และไม่ขึ้นต่อรัฐบาล

นอกจากสมาชิกทั้ง 3 กลุ่มแล้ว ในการประชุมของสมาชิกจะมีผู้แทนคณะรัฐมนตรีเข้าร่วมด้วย โดยจะได้เข้าร่วมประชุมกับ SER ในฐานะผู้สังเกตการณ์ ซึ่งเป็นการประชุมแบบเปิดเผยต่อหน้าสาธารณชน นอกจากนี้ยังเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการและกลุ่มทำงานซึ่งเป็นการประชุมลับ โดยผู้เข้าร่วมประชุมเป็นข้าราชการพิเศษในสาขาเฉพาะการประชุมเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ

สภาที่ปรึกษาและสังคมแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ มีอำนาจหน้าที่ 3 ประการ ได้แก่ การให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลและรัฐสภา การควบคุมดูแลกลุ่มต่างๆตามกำหนดมหาชน และการสนับสนุนเรื่องการบังคับใช้กฎหมายอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาและสังคมแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล และรัฐสภา ภารกิจที่สำคัญที่สุดของ SER คือ การให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สมดุลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน อัตราการจ้างงานสูงสุด และการกระจายรายได้ที่เหมาะสม นอกจากนี้ SER จะมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลแล้ว ในทางกลับกัน SER อาจได้รับคำปรึกษาจากรัฐบาลได้เช่นกัน

2) การแสดงข้อคิดเห็นของ SER โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้งนโยบายเศรษฐกิจและสังคม ข้อคิดเห็นหรือข้อพิจารณาต่าง ๆ นั้น จะถูกนำเสนอในสภาเมื่อมีการตั้งกระทู้ถามรัฐบาล

ทั้งนี้ ข้อคิดเห็นของ SER จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของการพัฒนาสภาพเศรษฐกิจและสังคม ในสาขาต่อไป

1. นโยบายระยะสั้นเกี่ยวกับโครงสร้างเศรษฐกิจและกลไกการตลาด
2. ประกันสังคม
3. กฎหมายแรงงานและกฎหมายหุ้นส่วนบริษัท (Droit des sociétés)
4. การให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ
5. ความสอดคล้องของตลาดแรงงานกับการศึกษา
6. นโยบายของยุโรป
7. การจัดสรรที่ดินใช้ประโยชน์และการเข้าครอบครองพื้นที่
8. ข้อบังคับเกี่ยวกับตลาดการค้า
9. การพัฒนาที่ยั่งยืน
10. นโยบายผู้บริโภค

3) การควบคุมกลุ่มต่างๆตามกฎหมายมหาชน (Contrôle des groupements de droit public) กฎหมายว่าด้วยการจัดการสภาพทางเศรษฐกิจ กำหนดให้ SER มีหน้าที่ตรวจตราดูแลกลุ่มวิชาชีพและสหวิชาชีพต่างๆ ตามกฎหมายมหาชน และองค์กรต่างๆซึ่งมีประมาณ 40 หน่วยงาน และเป็นที่ยุ้จักในนาม PBO หรือองค์กรวิชาชีพในกฎหมายมหาชน) SER จัดเป็นองค์กรที่สามารถตัดสินใจก่อตั้ง หรือล้มเลิกกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในสภาพที่ปรึกษาฯทั้งฝ่ายที่มาจากกลุ่มนายจ้างและกลุ่มลูกจ้าง

4) การปรับใช้กฎหมาย แม้ว่าการประกาศใช้และการปรับใช้(Application)กฎหมายจะเป็นอำนาจของรัฐแต่ SER ก็ได้รับหน้าที่ในการสนับสนุนให้กฎหมายมีผลใช้บังคับ โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับหน้าที่ของ SER ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยอาชีพนายหน้าขายประกัน กฎหมายจัดตั้งบริษัท และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการควบ โอนบริษัท

การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ SER จะมีเลขาธิการเป็นผู้เตรียมเรื่องต่าง ๆ เพื่อนำเสนอต่อ SER องค์กรจะมีคณะทำงานทั้งสิ้นประมาณ 160 คน โดยมีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อเตรียมความพร้อมและปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ให้แก่ SER

คณะเลขาธิการ แบ่งการดำเนินงานออกเป็นฝ่ายและหน่วยงานดังนี้

1. ฝ่าย แบ่งออกเป็น 3 ฝ่ายด้วยกัน ได้แก่ ฝ่ายงานกิจการเศรษฐกิจ ฝ่ายกิจการสังคม และฝ่ายงานบริหาร

2. หน่วยงานกลาง แบ่งออกเป็น 3 หน่วยงาน ได้แก่ หน่วยงานด้านการเงิน การคลัง หน่วยงานด้านบริหารและทรัพยากรมนุษย์ และหน่วยงานด้านสื่อและสารสนเทศ

3. หน่วยงานภายใน มีหน่วยงานเดียว ได้แก่ หน่วยงานภายในบำรุงรักษาพัสดุ

กิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงาน SER จะต้องมีการประสานงานกันอย่างเป็นระบบและเป็นอย่างดี เพื่อให้ภาระงานต่างๆ ดำเนินไปได้ด้วยดี โดยมีวิธีการเลือกใช้วิธีการบริหารอย่างเหมาะสม มีคณะกรรมการและเลขาธิการเป็นผู้ประสานงาน

3.4 รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

สาธารณรัฐเกาหลี ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2491 โดยได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาโดยตลอดอีก 9 ครั้ง การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งล่าสุดมีขึ้นในปี พ.ศ. 2530 รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีฉบับปัจจุบันคือ ฉบับที่ 10 มีทั้งสิ้น 10 หมวด 130 มาตรา²⁶ รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) นั้นแม้ไม่มีหมวดว่าด้วยเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ แต่ได้กำหนดให้มีหมวดว่าด้วยเรื่องเศรษฐกิจไว้ให้เป็นหน้าที่ของรัฐเลย ซึ่งมีสภาพบังคับที่ชัดเจนมากกว่าการกำหนดให้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ กล่าวคือ ใน “หมวด 9 เศรษฐกิจ” ตั้งแต่มาตรา 119 จนถึง มาตรา 127 มีใจความสำคัญดังนี้²⁷

1. กำหนดเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจของสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) มีรากฐานอยู่บนหลักแห่งการเคารพเสรีภาพและความคิดสร้างสรรค์ในกิจการทางเศรษฐกิจของธุรกิจและของส่วนบุคคล และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องพัฒนาเศรษฐกิจของชาติอย่างสมดุลและการกระจายรายได้ได้อย่างมีเสถียรภาพและเป็นธรรม การป้องกันการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจอย่างเกินขอบเขตและการครอบครองตลาด การกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรการอื่นใดที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจตามหลักแห่งความเป็นประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจอย่างมีเอกภาพระหว่างผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ (มาตรา 119)

2. เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้ทำการสำรวจ ขุดค้นหรือพัฒนา ทรัพยากรธรณีและทรัพยากรทางทะเลพลังงาน และทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ สามารถทำได้ในระยะเวลาที่กำหนดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และรัฐมีหน้าที่คุ้มครองที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ และจัดให้มีแผนการพัฒนา และการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรทั้งหลายอย่างสมดุล (มาตรา 120)

²⁶ สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2560, จาก <https://sites.google.com/a/samakki.ac.th/prathes-keahliti/kar>

²⁷ สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2560, จาก

http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin_souvancee/ewt_dl_link.php?nid=685

3. กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดการให้มีการใช้พื้นที่ทางการเกษตรให้เกิดประโยชน์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุดการเช่าพื้นที่ทางการเกษตรสามารถกระทำได้ และการจัดการควบคุมและการเช่าพื้นที่ทางการเกษตรให้กระทำได้ในกรณีจำเป็น เพื่อให้เกิดการใช้สอยพื้นที่ทางการเกษตรที่ชอบด้วยเหตุผลและการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 121)

4. กำหนดให้รัฐมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีการใช้สอย การพัฒนาและการอนุรักษ์ของพื้นที่ในประเทศอย่างเป็นธรรมและเสมอภาค เพื่อให้บังเกิดผลแก่ประชาชนทั้งปวงและหลักการพื้นฐานแห่งการดำรงชีวิต (มาตรา 122)

5. กำหนดให้รัฐมีอำนาจหน้าที่ จัดตั้ง ดำเนินการ หรือเรื่องอื่นใดที่จำเป็นในการพัฒนาและสนับสนุนสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์การประมง เพื่อการปกป้องและรักษาไว้ซึ่งการทำเกษตรกรรมและการประมง มีหน้าที่บำรุงรักษาพื้นที่เศรษฐกิจของชาติ เพื่อการพัฒนาอย่างเสมอภาคของพื้นที่นั้น และรัฐมีหน้าที่ปกป้อง และบำรุงรักษาธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม มีหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของเกษตรกรและชาวประมงด้วยการกำหนดมาตรการทั้งหลาย เพื่อความเป็นเสถียรภาพของราคาและแก้ไขปรับปรุงดุลบัญชีเดินสะพัดและความสมดุลของอุปสงค์ อุปทาน ของผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร และให้รัฐมีหน้าที่บำรุงรักษาเกษตรกร ชาวประมง และธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมบนหลักการพึ่งพาตนเอง และให้หลักประกันของกิจการและการพัฒนาอย่างเสรีภาพ (มาตรา 123)

6. กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ให้หลักประกันในเรื่องของการปกป้องคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงคุณภาพผลิตภัณฑ์และชี้นำพฤติกรรมการบริโภคอย่างสร้างสรรค์ตามกฎหมายกำหนด (มาตรา 124)

7. กำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศ และบัญญัติกฎหมายและประสานงานการค้าต่างประเทศด้วย (มาตรา 125)

8. กำหนดเกี่ยวกับกรณีจะมีการโอนธุรกิจของเอกชน ไปเป็นของรัฐหรือของรัฐวิสาหกิจมิได้ และรัฐจะเข้าควบคุมการบริหารงานธุรกิจเอกชนมิได้ เว้นแต่เฉพาะกรณีที่กำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อความจำเป็นในการป้องกันประเทศและเศรษฐกิจของชาติ (มาตรา 126)

9. กำหนดให้รัฐมีหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจของชาติด้วยการปฏิรูปวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารและทรัพยากรมนุษย์โดยให้ประธานาธิบดีมีอำนาจจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาเพื่อดำเนินการ และรัฐต้องสร้างระบบความเป็นมาตรฐานของชาติ (มาตรา 127)

นอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจหน้าที่จัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาเพื่อดำเนินการกำหนดให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติด้วยการปฏิรูปวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารและทรัพยากรมนุษย์ ตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา 127 แล้ว ในมาตรา 93 ยังได้กำหนดให้

มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นมา ซึ่งองค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินี้ได้จัดตั้งขึ้นมาแล้วตามรัฐธรรมนูญ (ค.ศ. 1987) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำและข้อคิดเห็นทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแก่ประธานาธิบดี

รัฐบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ลำดับที่ 5992 ประกาศใช้เมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1999) กำหนดให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. ให้คำปรึกษาคำแนะนำในการกำหนดทิศทางนโยบายหลัก โครงการตลอดจนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ
2. ให้คำปรึกษาแนะนำในการวางแผนนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการของชาติและการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างสมดุล
3. ให้คำปรึกษาแนะนำในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจในปัจจุบันทั้งเศรษฐกิจภายในและเศรษฐกิจภายนอกประเทศ
4. ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับมาตรการบังคับให้เป็นไปตามมติของประธานาธิบดีที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ

สภาเศรษฐกิจแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 22 คน โดยมีประธานาธิบดีเป็นประธานและคณะกรรมการประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและเศรษฐกิจ (Ministry of Finance and Economy) เลขานุการด้านสวัสดิการเศรษฐกิจของประธานาธิบดีและสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ทางการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ อีกจำนวน 19 คน

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติของสาธารณรัฐเกาหลี มีสถานะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐมนตรี ในการกำหนดนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของชาติดำเนินงานภายใต้รัฐบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Advisory Act No.5992)

สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติจัดตั้งขึ้น โดยมาตรา 7 ของรัฐบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. บริหารจัดการและเสนอระเบียบวาระการประชุม
2. วิเคราะห์ภาวะปัจจุบันที่เป็นปัจจัยเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของชาติ
3. ดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามมติหรือแนวทางแก้ปัญหาของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติ
4. วิเคราะห์และประเมินประสิทธิผลของนโยบายเศรษฐกิจหลักของชาติ

สำหรับการวางแผนพัฒนาของสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) สามารถสรุปขั้นตอนการวางแผนได้ ดังนี้

1. ขั้นตอนที่ 1 สำนักงานวางแผนเศรษฐกิจกำหนดกรอบชี้แนะในการพัฒนาเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อรับหลักการและจัดส่งกรอบไปยังกระทรวงต่าง ๆ จากนั้นกระทรวงต่าง ๆ จะจัดทำแผนของแต่ละกระทรวงเสนอแผนส่งกลับมายังสำนักงานวางแผนเศรษฐกิจ อนึ่งในขั้นตอนนี้ สำนักงานวางแผนเศรษฐกิจได้รับความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญ โดยผ่านหน่วยงานต่างประเทศต่าง ๆ รวมทั้งได้รับการสนับสนุนจากสถาบันพัฒนาเศรษฐกิจ (Korea Development Institute) ซึ่งได้เริ่มก่อตั้งใน ค.ศ. 1970 และทำหน้าที่หลักในการค้นคว้าวิจัยทั้งกรอบนโยบายและประเด็นส่วนลึกในแต่ละสาขา

2. ขั้นตอนที่ 2 สำนักงานวางแผนเศรษฐกิจจะทำการปรับแผนของแต่ละกระทรวงและเสนอแผน ส่งกลับมายังสำนักงานวางแผนเศรษฐกิจ (Cabinet Planning committee) ภายใต้การรับพิจารณาของนายกรัฐมนตรี

3. ขั้นตอนที่ 3 เมื่อคณะกรรมการรัฐมนตรีวางแผนเศรษฐกิจพิจารณาแล้วเสร็จจะเสนอไปยังสภาที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Advisory Council) ตรวจสอบความสมบูรณ์และเสนอข้อคิดเห็นให้ประธานาธิบดี

4. ขั้นตอนที่ 4 จากนั้นคณะกรรมการรัฐมนตรีวางแผนเศรษฐกิจจะดำเนินการแก้ไขและเสนอประธานาธิบดีเพื่อพิจารณาอนุมัติในขั้นสุดท้าย เอกลักษณะของกระบวนการวางแผนของเกาหลีใต้อยู่ที่ระบบการตัดสินใจจากศูนย์กลางที่ประธานาธิบดีมีอำนาจสูงสุด

สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) เป็นประเทศที่ถือว่ามีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจที่ก้าวกระโดดกว่าประเทศไทยอย่างมาก

3.5 รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1982

สาธารณรัฐประชาชนจีนนับแต่ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบสาธารณรัฐในปี ค.ศ. 1911 ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญขึ้นมาใช้บังคับ ซึ่งสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศที่ยึดระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบคอมมิวนิสต์ และแม้เป็นประเทศไม่ได้ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแต่ยึดรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งสาธารณรัฐประชาชนจีนได้มีการนำรูปแบบรัฐธรรมนูญของประเทศในแถบตะวันตกมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับประเทศของตน นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1911 เป็นต้นมาได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญหลายครั้งหลายฉบับด้วยกัน เนื่องจากเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองก็จะมีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เพื่อให้เหมาะสมกับและเกิดความคล่องตัว

ในการปกครองประเทศ โดยนอกจากจะนำรูปแบบการจัดทำรัฐธรรมนูญจากประเทศตะวันตกที่ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีเจตนารมณ์ใช้รัฐธรรมนูญเป็นกรอบคิดในการปกครองประเทศแล้ว ยังได้รับอิทธิพลปรัชญาและแนวคิดทางการปกครองแบบจีนดั้งเดิมด้วย ซึ่งมีนักปราชญ์ทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนจนถึงปัจจุบันอยู่เช่นขงจื้อ ที่เน้นให้ผู้นำต้องมีคุณธรรม

สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศที่ได้ชื่อว่ามีประชากรมากเป็นอันดับหนึ่งของโลก และมีความหลากหลายทางเผ่าพันธุ์ ซึ่งสะท้อนถึงความหลากหลายทางรูปลักษณ์ ภาษา วัฒนธรรม ศาสนา อาชีพ บุคลิก อาหารการกิน การแต่งกาย ระดับการศึกษา รวมถึงความแตกต่างในฐานะทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่สำหรับประเทศจีนในอดีตที่ผ่านมาที่ต้องแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนภายในประเทศซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ดังที่ได้กล่าวมาแล้วสำหรับประเทศที่ยึดระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์ นั้นรัฐจะมีบทบาททางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก โดยจีนยังคงยึดมั่นในระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมาโดยตลอด นับตั้งแต่ตั้ง เสี่ยวผิง ซึ่งเป็นผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์ปฏิเสศที่จะไม่เดินตามแนวทางระบบทุนนิยม ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมแบบของจีนเป็นระบบที่นำเอาแนวความคิดของมาร์กหรือลัทธิมากซ์มาใช้ คือ ให้ความสำคัญต่อประโยชน์ส่วนรวมเหนือประโยชน์ส่วนตัว ที่ดินซึ่งถือเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุดถือเป็นกรรมสิทธิ์ของหมู่คณะ เอกชนไม่อาจเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ แต่มีสิทธิที่จะเช่าและใช้ประโยชน์จากที่ดิน²⁸ แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีน มีดังต่อไปนี้

1. การกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีความรับผิดชอบ (มาตรา 14) รัฐกระทำการโดยอาศัยการยกระดับทัศนคติและมาตรฐานด้านเทคโนโลยีของผู้ใช้แรงงาน ส่งเสริมความก้าวหน้าในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี บริหารเศรษฐกิจและระบบธุรกิจให้มีประสิทธิภาพ ใช้วิธีการหลากหลายรูปแบบตามระบบความรับผิดชอบต่อแบบสังคมนิยม ปรับปรุงองค์กรแรงงานให้มีความเจริญก้าวหน้าเพื่อให้เกิดการยกระดับศักยภาพด้านการผลิตแรงงานและผลประโยชน์ที่ได้รับให้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และพัฒนาระบบการผลิตแบบสังคมนิยมให้เจริญก้าวหน้า

รัฐจะดำเนินการให้เกิดการประหยัดอย่างจริงจัง และต่อต้านความฟุ่มเฟือย รัฐจะต้องสะสมและใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีเหตุผล การดำเนินการจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศหมู่คณะ และปัจเจกบุคคล บนพื้นฐานของการพัฒนาการผลิต จะต้องปรับเปลี่ยนในด้านวัตถุ วัฒนธรรม และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นตามลำดับ

²⁸ อุคม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, กฎหมายรัฐธรรมนูญจีน, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558),

รัฐจะต้องจัดให้มีระบบประกันสังคมที่ดีที่สอดคล้องกับระดับของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

2. แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจในระบบสังคมนิยมการตลาด (มาตรา 15 - มาตรา 18) กำหนดให้รัฐจะเพิ่มความเข้มแข็งให้กับการตรากฎหมายด้านเศรษฐกิจ และจัดระบบเศรษฐกิจมหภาคให้สมบูรณ์แบบยิ่งขึ้น และจะใช้กฎหมายในการห้ามองค์กรหรือปัจเจกบุคคลที่กระทำการก่อกวนการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ

รัฐจะสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจมีสิทธิในการบริหารกิจการของตนเองโดยอิสระภายใต้กฎหมาย และความเห็นชอบของสภาแรงงานหรือกระบวนการอื่น และจะต้องบริหารงานโดยยึดหลักประชาธิปไตย

องค์กรเศรษฐกิจของส่วนรวมในรูปหมู่คณะมีสิทธิที่จะบริหารกิจการของตนเองโดยอิสระภายใต้กฎหมาย ทั้งนี้ โดยให้องค์กรเศรษฐกิจดังกล่าวบริหารกิจการโดยยึดหลักประชาธิปไตยมีการเลือกตั้งและถอดถอนผู้บริหาร โดยยึดหลักกฎหมาย และสามารถกำหนดวิธีดำเนินการในปัญหาสำคัญได้เอง

รัฐอนุญาตให้บริษัทธุรกิจต่างประเทศ องค์กรทางเศรษฐกิจอื่น หรือบุคคลธรรมดา เข้ามาลงทุนในสาธารณรัฐประชาชนจีน หรือร่วมทุนกับบริษัทธุรกิจหรือองค์กรของสาธารณรัฐประชาชนจีนในรูปแบบต่าง ๆ ได้ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย

บริษัทธุรกิจต่างประเทศและองค์กรทางเศรษฐกิจอื่นที่อยู่ในสาธารณรัฐประชาชนจีน รวมทั้งกิจการที่เป็นความร่วมมือระหว่างธุรกิจของจีนกับของต่างประเทศ ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีน สิทธิและประโยชน์ที่ขบด้วยกฎหมายของบริษัทธุรกิจเหล่านั้น จะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายสาธารณรัฐประชาชนจีน

3. แนวทางพัฒนาการศึกษาเพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (มาตรา 19 และมาตรา 20) กำหนดให้รัฐจะต้องพัฒนาการศึกษาที่เกี่ยวกับระบบสังคมนิยม ยกเว้นมาตรฐานด้านวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมของประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งรัฐมีหน้าที่จัดตั้งโรงเรียนทุกประเภท การศึกษาทั่วไประดับภาคต้นภาคบังคับ และจะต้องพัฒนาการศึกษาระดับมัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และอุดมศึกษา รวมทั้งจะต้องพัฒนาการศึกษาระดับก่อนเข้าเรียนด้วย โดยจะต้องจัดให้มีสถานที่สำหรับใช้ในการศึกษา ขจัดความไม่รู้หนังสือรวมทั้งจะต้องพัฒนาให้แรงงานเกษตรกร ผู้นำที่ของรัฐ และผู้ใช้แรงงานด้านอื่นๆ เข้าสู่การศึกษา อบรมด้านการเมือง วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการบริการ เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาตนเอง รัฐจะต้องส่งเสริมให้องค์กรธุรกิจเอกชน รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งกลุ่มพลังงานอื่นๆ ในสังคมจัดการศึกษาให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด รัฐจะต้องส่งเสริมให้มีการศึกษาภาษาจีนกลางอย่างแพร่หลาย

รัฐจะต้องพัฒนากิจการด้านการศึกษาวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ สังคมศึกษา วิทยาศาสตร์ทั่วไป และความรู้ด้านเทคโนโลยี รวมทั้งจัดให้มีการให้รางวัลผลงานด้านวิจัยเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และการประดิษฐ์ด้านเทคโนโลยี²⁹

นอกจากแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจในระดับมหภาคดังกล่าวมาแล้วนั้น ในรัฐธรรมนูญจีนยังได้มีแนวนโยบายแห่งรัฐด้านสวัสดิการสังคม การจัดสวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาส และการศึกษาวิจัยด้วยซึ่งมีสาระสำคัญให้ความสำคัญต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนผู้ใช้แรงงาน โดยรัฐจะต้องยกระดับค่าตอบแทนและจัดสวัสดิการให้สูงขึ้นโดยวิธีการต่างๆ สร้างเงื่อนไขการจ้างงานและอาชีพ เพิ่มความเข้มแข็งให้กับการคุ้มครองแรงงาน ปรับปรุงเงื่อนไขการทำงานให้ดีขึ้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากรอบนโยบายแห่งรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้ว ทำให้เข้าใจได้ว่าแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญจีนมีความคล้ายกับแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีนิยมซึ่งแตกต่างกันเฉพาะการกำหนดกลไกของรัฐในทางปฏิบัติที่นำนโยบายเหล่านี้ไปดำเนินการได้อย่างเข้มแข็ง โดยยึดมั่นในระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่กรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเป็นของส่วนรวม ซึ่งในรัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 7 ว่าเศรษฐกิจภาครัฐหมายถึงระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมที่ประชาชนทั้งหมดเป็นเจ้าของ คือแกนกลางของระบบเศรษฐกิจของประชาชนทั่วประเทศ รัฐคุ้มครองเศรษฐกิจภาครัฐให้มีความเข้มแข็ง และพัฒนา³⁰ ดังนั้น จากตัวบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีนเองที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด 1 หลักทั่วไปเลยนั้น โดยไม่มีการแยกให้อยู่ในหมวดอื่นต่างหาก จึงเห็นได้ว่ามีเจตนาให้แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจนี้มีสภาพบังคับอยู่ในตัวเอง เพราะด้วยความที่บัญญัติอยู่ในหมวด 1 บททั่วไป ซึ่งโดยหลักแล้วถือว่าบททั่วไปนี้มีความสำคัญยิ่งและบทบัญญัติในหมวดอื่นหรือมาตราอื่นก็ต้องมีลักษณะสอดคล้องหรือไม่ขัดแย้งกับบททั่วไปนี้ อีกทั้ง ไม่มีการใช้ถ้อยคำว่า “รัฐพึงกระทำ” แต่ใช้ถ้อยคำว่า “รัฐต้องกระทำการในเรื่องนั้น ๆ” ซึ่งเป็นการแสดงเจตนาให้ทราบโดยนัยของอักษรว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการในเรื่องที่บัญญัติไว้นี้ ไม่ใช่เพียงประกาศไว้ให้ทราบเท่านั้นว่าพึงกระทำซึ่งหากเป็นเพียงพึงกระทำก็สามารถเข้าใจได้เช่นเดียวกันว่าหากรัฐไม่กระทำก็ไม่ก่อให้เกิดสภาพบังคับแต่อย่างใด ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ ซึ่งไม่ได้แยกออกเป็นหมวดเศรษฐกิจโดยเฉพาะ ซึ่งได้สอดแทรกไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 51 - 63) และหมวด 6 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ (มาตรา 64 - 78)

²⁹ อุคม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, *เพ็งฮ้าง*, น. 90 – 91.

³⁰ *เพ็งฮ้าง*, น. 170.

3.6 แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญกว้างโดยอาศัย บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ประกาศใช้ โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ต้องการแก้ไขปัญหาความไม่สงบภายในประเทศเนื่องจากมีการเรียกร้องชุมนุมของกลุ่มประชาชนให้แก้ไขปัญหาด้านราคาสินค้าเกษตรตกต่ำและรัฐบาลไม่สามารถจ่ายเงินในโครงการรับจำนำข้าวได้ ปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้ของ ภาคประชาชน ตามมาด้วยเกิดสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองขึ้น ในกรุงเทพมหานครและพื้นที่ใกล้เคียง ต่อเนื่อง ความที่รัฐบาลซึ่งมีที่มาจากคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้น จึงได้มุ่งเน้นให้มีการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเป็นหลักในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 นอกจากนี้มีสภานิติบัญญัติแล้วยังได้กำหนดให้มีสภาพัฒนาการแห่งชาติดำเนินการและกำหนดให้สภาพัฒนาการแห่งชาติ ทำหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ และจัดทำ แนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านต่าง ๆ เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านต่าง ๆ หนึ่งในนั้นคือด้านเศรษฐกิจ และสภาพัฒนาการแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น³¹ และรัฐบาลในยุคของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มุ่งเน้นการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน เพื่อให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจึงได้มีแนวคิดจะให้มียุทธศาสตร์ชาติ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และต่อมาจึงมีพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 กำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเพื่อรับผิดชอบในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจนเรียบร้อยแล้ว และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2561 พร้อมด้วยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ลงมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ.

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 55ก (ประกาศวันที่ 22 กรกฎาคม, 2557), น.1 โดย มาตรา 31 ได้กำหนดให้ สภาพัฒนาการแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำ แนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านต่าง ๆ

ตามมาตรา 27 เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(2) เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

(3) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น

2561 จนกระทั่งได้มีประกาศราชโองการให้ใช้พุทธศักราชชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2561

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐที่เกี่ยวกับนโยบายทางเศรษฐกิจกระจัดกระจายไว้ในหมวด 6 แนวนโยบาย แห่งรัฐ (มาตรา 64 - 78) ไว้ดังนี้

1. กำหนดให้รัฐจัดให้มีมาตรการหรือกลไกช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำและสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินได้โดยอาศัยการปฏิรูปที่ดิน

2. กำหนดเกี่ยวกับมาตรการช่วยเหลือด้านแรงงาน คือรัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัยและให้มีงานทำ

3. รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ

4. รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ

5. รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน ค้ำครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน

จากการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีแนวนโยบายแห่งรัฐในหลายเรื่องแต่ไม่ได้แบ่งเป็นด้านต่าง ๆ แยกต่างหากออกจากกันดังเช่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 7 แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 83 - 84 โดยในมาตรา 84 ได้มีทั้งหมด 16 อนุมาตราด้วยกัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติรองรับเรื่องเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 51 บัญญัติให้การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรงย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้ดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ นั้นหมายความว่ารัฐจะต้องเตรียมตัวตั้งรับและมีการออกกฎหมายเพื่อให้บทบัญญัตินี้มีสภาพบังคับตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด สำหรับหมวด 6 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มาตรา 65³² กำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งต่อมาก็ได้มีพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560³³ ซึ่งได้กำหนดว่าการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติให้ทำเป็นพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ต่อมาได้มีพระบรมราชโองการประกาศเรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561- 2580)³⁴ ซึ่งในบทนำ ข้อ 3. ได้กำหนดวิสัยทัศน์ประเทศว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ออกมาภายหลังจากที่มียุทธศาสตร์ชาตินี้แล้ว จะต้องยึดแนวทางตามที่ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดไว้ในประกาศ กล่าวคือต้องสอดคล้องและไม่ขัดแย้งกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ที่ประกาศใช้เมื่อ วันที่ 29 ธันวาคม 2559 ได้ออกมาใช้แล้วก่อนที่จะได้มีการประกาศยุทธศาสตร์ชาติ

อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ได้มีการยกเลิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ได้ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ยังคงให้มีอยู่เช่นเดิม

นอกจากแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 6 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ แล้วยังพบว่ามีเรื่องสำคัญ อาทิ หลักการว่าด้วยการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งเดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้นำไปบัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นการยกระดับสภาพบังคับของเรื่องการรักษาวินัยการเงินการคลังที่รัฐบาลจะต้องมีความระมัดระวังเป็นอย่างมากกว่าในอดีต

ขณะเดียวกันหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ (มาตรา 257 - 261) โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 257 (1) ได้น้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้เป็นแนวทางการปฏิรูปประเทศ ซึ่งปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ยังปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 9 จนถึงปัจจุบัน และกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติด้วย

³² ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก วันที่ 6 เมษายน 2560 ,น.17.

³³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 79 วันที่ 31 กรกฎาคม 2560,น.1.

³⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 135 ตอนที่ 82 ก วันที่ 13 ตุลาคม 2561, น. 1.

3.7 เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญต่างประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกลไกให้เกิดสภาพบังคับ

จากการศึกษารัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ รัฐธรรมนูญไวมาร์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1992 รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1982 ส่วนที่กล่าวถึงด้านเศรษฐกิจ พบว่ารัฐธรรมนูญมีอิทธิพลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และมีความแตกต่างกันดังนี้

3.7.1 เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกที่มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของรัฐในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและสังคม แม้ว่าในทางปฏิบัติรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์จะมีปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับ หากมีความสำคัญด้วยถือว่าเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญระบอบสหพันธรัฐสมัยใหม่ และเป็นต้นแบบให้ประเทศต่าง ๆ และแม้ว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่มีรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ นั้นปรากฏแทรกอยู่ในส่วนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและยังไม่มีสภาพบังคับ เพราะในช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์มีผลใช้บังคับเป็นยุคที่มีแนวความคิดว่ารัฐไม่ได้มีบทบาทในทางเศรษฐกิจโดยตรง และเมื่อได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือ “The Basic Law of the Federal Republic of Germany” โดยแปลได้ว่า “กฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี” หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่เยอรมันแพ้สงครามโลก กฎหมายพื้นฐานนี้ก็ได้นำหลักการที่เคยมีอยู่ในรัฐธรรมนูญไวมาร์ในเรื่องสิทธิ เสรีภาพของประชาชน มาบัญญัติไว้เช่นเดิม และได้เพิ่มบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจมากขึ้น และด้วยหลักกฎหมายปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่พัฒนาไปมาก จึงทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในทางเศรษฐกิจได้รับความคุ้มครอง

ด้วยความเคร่งครัดในความเป็นกฎหมายสูงสุดอย่างมาก ของ The Basic Law of the Federal Republic of Germany แม้ไม่ได้บัญญัติที่กำหนดเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐที่แยกไว้ในหมวดเฉพาะเรื่องนี้แต่ด้วยความที่ The Basic Law of the Federal Republic of Germany มีสภาพบังคับสูงสุดทางกฎหมาย กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ และเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดโครงสร้างในการปกครองประเทศ หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน องค์การในรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ขององค์เหล่านั้น ตลอดจนเรื่องเศรษฐกิจและการคลัง ย่อมทำให้เรื่องแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐ เป็นหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการคลังให้กับประชาชนได้

รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ถือว่าเป็นฉบับแรกของโลกที่มีเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐแทรกอยู่ในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเป็นต้นแบบให้กับรัฐธรรมนูญของหลายประเทศรวมถึงประเทศไทยด้วย ที่ให้มีการรับรองเรื่องสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับในภายหน้า จากการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบันนั้นนอกจากจะมีเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐแล้ว ยังได้บัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวดหน้าที่ของรัฐด้วย อีกทั้งยังได้บัญญัติไว้ในหมวดการปฏิรูปประเทศที่ได้ให้น้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในการพัฒนา ดังนั้น พิจารณาได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจมากเมื่อเปรียบเทียบกับฉบับเดิม และที่มีความเคร่งครัดมากขึ้นคือการกำหนดในรัฐธรรมนูญเรื่องหน้าที่ของรัฐที่อาจเป็นช่องทางให้ประชาชนใช้สิทธิฟ้องร้องรัฐได้ โดยได้นำเรื่องวินัยการเงินการคลังซึ่งเดิมได้บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

3.7.2 เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งเดิมฉบับปี ค.ศ. 1946 โดยมาตรา 92 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะใช้คำปรารภมาเป็นรากฐานในการให้ความเห็นทางกฎหมายไม่ได้ ซึ่งอาจทำให้คำปรารภนั้นไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย กล่าวคือ ถึงแม้รัฐสภาจะตรากฎหมายขัดหรือแย้งกับคำปรารภ ตุลาการรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจวินิจฉัยว่าด้วยกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญโดยอาศัยคำปรารภมาอ้างอิงได้ แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 นั้น บทบัญญัติในหมวดว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 7 มาตรา 56-63 ไม่ปรากฏหลักการดังเช่นมาตรา 92 ของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าแต่อย่างใด น่าจะแสดงให้เห็นว่ามาตรการทางกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าวน่าจะส่งผลให้คำปรารภมีสภาพบังคับทางกฎหมาย ที่น่าจะทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐบรรลุผลตามเจตนารมณ์ นอกจากนี้ ในคำวินิจฉัยลงวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1971 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับรองว่าคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1789 และอารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่ 4 ฉบับวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946 รวมถึงกฎบัตรสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004 เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของแม่บทกฎหมายรัฐธรรมนูญ³⁵ แสดงว่าพอจะมีมาตรการทางกฎหมายที่จะทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐตามคำปรารภบรรลุผลได้โดยอาศัย Judicial

³⁵ “รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส,” จาก <http://wikipedia.org/wiki/>.

Review ผู้เขียนจึงเห็นว่าของแนวนโยบายแห่งรัฐที่แทรกอยู่ในคำปรารภ นั้นมีสภาพบังคับทางกฎหมายและองค์การตุลาการย่อมมีอำนาจวินิจฉัยได้ว่าการกระทำใดขัดหรือไม่

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้สร้างกลไกทางเศรษฐกิจที่มีความเข้มแข็ง คือสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม และจากการศึกษาพบว่าในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ให้องค์ประกอบของคณะกรรมการและหลักเกณฑ์การดำเนินการของคณะกรรมการเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญย่อมมีศักดิ์สูงกว่ากฎหมายระดับรัฐบัญญัติ และเมื่อพิจารณาถึงความเป็นมาของสภาเศรษฐกิจและสังคม และในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปัจจุบันคือ “สภาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม” ซึ่งได้มีการบัญญัติรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 (ค.ศ. 1958) ที่เกิดจากจากการเรียกร้องของสหภาพแรงงาน โดยองค์กรที่ชื่อว่า “สภาเศรษฐกิจ” ประกอบกับประสบปัญหาจากภัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ช่วงเวลานั้นประชาชนมีความต้องการเดียวกันกันคือต้องการให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการฟื้นฟูประเทศและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ จึงเป็นองค์กรที่ประชาชนมีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจ ซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการ ได้กำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่ามีองค์ประกอบมาจากทุกภาคส่วนและมีองค์ประกอบทั้งสิ้น 230 คน คือ ผู้แทนลูกจ้าง 69 คน ผู้แทนวิสาหกิจเอกชนที่ไม่อยู่ในภาคเกษตร 27 คน ผู้แทนหัตถกรรม 10 คน ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ 10 คน ผู้แทน ผู้ประกอบการเกษตรกรรม 25 คน ผู้แทนวิชาชีพอิสระ 3 คน ผู้แทนกองทุนรวมสหกรณ์สถาบันการเงินเพื่อเกษตรกรรม 10 คน ผู้แทนสหกรณ์ซึ่งไม่ใช่ทางการเกษตร 5 คน ผู้แทนกองทุนรวมนอกภาคเกษตร 4 คน ผู้แทนสมาคมครอบครัว 10 คน ผู้แทนสมาคมอมสิน 1 คน ผู้แทนองค์กรเอกชนอื่น 5 คน ผู้แทนคนฝรั่งเศสที่อยู่นอกฝรั่งเศส 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิทางเศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม 4 คน คณะกรรมการทั้งหมดมีวาระ 6 ปี

นอกจากสภาเศรษฐกิจและสังคมจะมีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมแล้ว ยังมีหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ ให้ความเห็นร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอ และร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาเสนอตามที่รัฐบาลร้องขอ นอกจากนั้นยังมีหน้าที่มอบหมายให้สมาชิกสภาเศรษฐกิจและสังคมคนหนึ่งเข้าไปชี้แจงความเห็นของสภาเศรษฐกิจและสังคมเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ได้รับมอบหมายให้ที่ประชุมของรัฐสภาทราบด้วย

กรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจแยกไว้ต่างหากชัดเจน ย่อมเป็นการให้น้ำหนักความสำคัญของแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ และแม้ว่าจะได้มีการรัฐประหารและมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังได้บัญญัติให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเช่นเดิมตามที่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ ซึ่งแนวความคิดให้มีสภาเศรษฐกิจและสังคมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้กำหนดให้มีขึ้นมาใหม่เป็นครั้งแรก และมีรายละเอียดองค์ประกอบคณะกรรมการ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เป็นไปตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ไม่ได้มีน้ำหนักความสำคัญเท่ากับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และองค์ประกอบของคณะกรรมการไม่ได้มาจากประชาชนทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้บัญญัติให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงทำให้องค์กรที่สำคัญด้านเศรษฐกิจที่แม้ว่าจะมีข้อบกพร่องบางประการในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการที่ไม่ได้มาจากหลากหลายสาขาวิชาชีพ แต่ก็สามารถแก้ไขได้ และข้อดีของพระราชบัญญัติที่ไม่ใช่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญคือสามารถแก้ไขได้ง่ายกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

3.7.3 เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1992

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ไม่ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐชัดเจน อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์มีหมวดว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานหรือ “Fundamental Rights” และด้วยความที่ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์เป็นประเทศที่ยังคงไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองสูงสุด และพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในทางการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ปัจจุบัน คือฉบับ ค.ศ. 2008 “The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2008”³⁶ ได้บัญญัติไว้ถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้ในหมวด 2 “รัฐบาล” พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ รวมถึงพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกแห่งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ที่มาของการมีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคือการเรียกร้องให้มีการแก้ปัญหาเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยประชาชนมีความต้องการให้รัฐเข้ามาบริหารมากขึ้น และจากการศึกษาพบว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1992 ได้กำหนดให้มีองค์กรวิชาชีพและอาชีพ ทำให้เกิดสหภาพแรงงาน (กลุ่มลูกจ้าง – นายจ้าง) และในรัฐธรรมนูญ หมวด 1 ว่าด้วยราชอาณาจักรและประชาชน โดยมาตรา 8 ได้บัญญัติไว้ว่าบุคคลมีสิทธิที่จะยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นการ

³⁶ “The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2008,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2561, จาก (Ministry of the Interior and Kingdom Relations).

บัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนซึ่งไม่จำเป็นว่าจะเป็นเรื่องใด โดยในมาตรานี้ไม่มีบทบัญญัติต่อท้ายว่า “ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย” จึงเห็นได้ว่าด้วยความที่มีบทบัญญัตินี้เองที่ทำให้สภาพบังคับของรัฐธรรมนูญมีความชัดเจน ไม่เลื่อนลอย ประกอบกับอำนาจหน้าที่ของสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ (SER) ที่กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนและถือว่ามีบทบาทมากในด้านเศรษฐกิจในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องเศรษฐกิจระดับชาติด้วยดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด 5 ว่าด้วยองค์การวิชาชีพและอาชีพ ที่ได้กำหนดให้สามารถจัดตั้งองค์การวิชาชีพบางประเภทและอาชีพบางประเภทได้ และการรวมกันขององค์การดังกล่าวและการทำหน้าที่ด้านวิชาชีพและชีวิตเศรษฐกิจของชาติโดยทั่วไป อีกทั้ง สมาชิกของสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ (SER) ยังมีที่มาจากภาคประชาชนด้วย กล่าวคือ ประกอบด้วยสมาชิก ทั้งหมดจำนวน 33 คน โดยมีที่มาจาก 3 กลุ่ม คือ กลุ่มนายจ้าง กลุ่มลูกจ้าง ซึ่งเป็นตัวแทนขององค์กรกลางของนายจ้างและสหภาพแรงงาน และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ที่สำคัญคือให้มีความเป็นอิสระจากรัฐบาล

จากการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 3 “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย” ได้บัญญัติสิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะ ซึ่งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์มาจากหลายสาขาอาชีพ และมีส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ซึ่งประธานสภาก็มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์³⁷ โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 แล้วมีฐานะต่อเนื่องเรื่อยมาจนกระทั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคำสั่งยกเลิก และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้บัญญัติให้มีฐานะกลับคืนมา ทั้งนี้ จากการศึกษาจึงพบว่า องค์กรที่มีความสำคัญและมีบทบาททางเศรษฐกิจของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์จึงทรงไว้ด้วยพลังและมีส่วนสำคัญต่อบทบาททางเศรษฐกิจมาก แม้ว่าในรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติรับรองไว้ก็สามารถก่อตั้งหรือมีขึ้นได้โดยอาศัยบทอำนาจตามรัฐธรรมนูญเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

³⁷ ชุมพล คงนันทน์, “อำนาจและหน้าที่และประสิทธิผลของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558).

3.7.4 เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี นั้นแม้ไม่มีหมวดว่าด้วยเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ แต่ได้กำหนดให้มีหมวดว่าด้วยเรื่องเศรษฐกิจไว้ให้เป็นหน้าที่ของรัฐเลย ซึ่งมีสภาพบังคับที่ชัดเจนมากกว่าการกำหนดให้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ กล่าวคือ ใน “หมวด 9 เศรษฐกิจ” ตั้งแต่มาตรา 119 จนถึง มาตรา 127³⁸ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจหน้าที่จัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาเพื่อดำเนินการกำหนดให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติด้วยการปฏิรูปวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารและทรัพยากรมนุษย์ ตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา 127 และในมาตรา 93 ยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นมา ซึ่งองค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินี้ ได้จัดตั้งขึ้นมาแล้วตามรัฐธรรมนูญ (ค.ศ. 1987) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำและข้อคิดเห็นทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแก่ประธานาธิบดี

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่มีหมวดว่าด้วยเศรษฐกิจโดยเฉพาะ ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจของไทยได้แทรกอยู่ในหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐหมวด 6 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยไม่ได้บัญญัติให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเช่นรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี

3.7.5 เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีน

ประเทศจีนมีบทบาทและอิทธิพลต่อเศรษฐกิจสังคมโลกในปัจจุบัน ด้วยความที่เป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่งของโลก และประชาชนมีความสามารถทางเศรษฐกิจ ซึ่งจากการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีน มีรายละเอียดเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญประเทศอื่นและรวมถึงของไทยด้วย เช่น ในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีนมี รายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายด้านเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งได้ให้บทบาทอำนาจแก่รัฐในการดำเนินการทางเศรษฐกิจได้เกือบเต็มรูปแบบ ทั้งในภาคของรัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน แม้ว่าจีน ได้ยึดหลักระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม ก็ตามถือว่าการดำเนินการทางเศรษฐกิจในส่วนของเอกชนค่อนข้างมีความเป็นประชาธิปไตยดังที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ รวมถึงการรวมกันเป็นองค์กรเศรษฐกิจของส่วนรวมในรูปหมู่คณะมีสิทธิที่จะบริหารกิจการของตนเองโดยอิสระภายใต้กฎหมาย ก็ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญโดยให้องค์กรเศรษฐกิจดังกล่าวบริหารกิจการ โดยยึดหลักประชาธิปไตยมีการเลือกตั้งและถอดถอนผู้บริหาร โดยยึดหลักกฎหมาย และสามารถกำหนดวิธีดำเนินการในปัญหาสำคัญได้เอง ที่สำคัญคือ

³⁸ สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 256, จาก

ในรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐจะต้องพัฒนาการศึกษาที่เกี่ยวกับระบบสังคมนิยม ยกระดับมาตรฐานด้านวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมของประชาชนทั้งประเทศ³⁹

นอกจากแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจในระดับมหภาคดังกล่าวมาแล้วนั้น ในรัฐธรรมนูญจีนยังได้มีแนวนโยบายแห่งรัฐด้านสวัสดิการสังคม การจัดสวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาส และการศึกษาวิจัยด้วยซึ่งมีสาระสำคัญให้ความสำคัญต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนผู้ใช้แรงงาน โดยรัฐจะต้องยกระดับค่าตอบแทนและจัดสวัสดิการให้สูงขึ้น โดยวิธีการต่างๆ สร้างเงื่อนไขการจ้างงานและอาชีพ เพิ่มความเข้มแข็งให้กับการคุ้มครองแรงงาน ปรับปรุงเงื่อนไขการทำงานให้ดีขึ้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากรอบนโยบายแห่งรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้ว ทำให้เข้าใจได้ว่าแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญจีนมีความคล้ายกับแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีนิยมซึ่งแตกต่างกันเฉพาะการกำหนดกลไกของรัฐในทางปฏิบัติที่นำนโยบายเหล่านี้ไปดำเนินการได้อย่างเข้มแข็ง โดยยึดมั่นในระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่กรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเป็นของส่วนรวม ซึ่งในรัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 7 ว่าเศรษฐกิจภาครัฐหมายถึงระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมที่ประชาชนทั้งหมดเป็นเจ้าของ คือแกนกลางของระบบเศรษฐกิจของประชาชนทั้งประเทศ รัฐคุ้มครองเศรษฐกิจภาครัฐให้มีความเข้มแข็ง และพัฒนา⁴⁰ ดังนั้น จากตัวบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีนเองที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด 1 หลักทั่วไปเลยนั้น โดยไม่มีการแยกให้อยู่ในหมวดอื่นต่างหาก จึงเห็นได้ว่ามีเจตนาให้แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจนี้มีสภาพบังคับอยู่ในตัวเอง เพราะด้วยความที่บัญญัติอยู่ในหมวด 1 บททั่วไป ซึ่งโดยหลักแล้วถือว่าบททั่วไปนี้มีความสำคัญยิ่งและบทบัญญัติในหมวดอื่นหรือมาตราอื่นก็ต้องมีลักษณะสอดคล้องหรือไม่ขัดแย้งกับบททั่วไปนี้ อีกทั้ง ไม่มีการใช้ถ้อยคำว่ารัฐพึงกระทำ แต่ใช้ถ้อยคำว่ารัฐต้องกระทำการในเรื่องนั้นๆ ซึ่งเป็นการแสดงเจตนาให้ทราบโดยนัยของอักษรว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการในเรื่องที่บัญญัติไว้นี้ ไม่ใช่เพียงประกาศไว้ให้ทราบเท่านั้นว่าพึงกระทำซึ่งหากเป็นเพียงพึงกระทำก็สามารถเข้าใจได้นัยเช่นกันว่าหากรัฐไม่กระทำก็ไม่ก่อให้เกิดสภาพบังคับแต่อย่างใด

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้มีรายละเอียดเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ มากดั่งเช่นของรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีน ด้วยความที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่ยึดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมาตั้งแต่แรกนับแต่ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และในรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติว่า

³⁹ อุดม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, *เพ็งฮ้าง*, น. 90 – 91.

⁴⁰ *เพ็งฮ้าง*, น. 170.

ด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในอดีตที่ผ่านมาแม้ไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรงว่ายึดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมก็ตาม และการบัญญัติรายละเอียดไว้มากก็อาจทำให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งขาดความยืดหยุ่นในการบริหารประเทศ อย่างไรก็ตาม การบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทยถือว่ามีความจำเป็นเพราะอย่างน้อยก็คงไว้ซึ่งหลักการความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายหลักพื้นฐานที่ได้มีการใช้บประมาณดำเนินการไปแล้ว ส่วนแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจนั้นควรมีการบัญญัติไว้แตกต่างหากจากแนวนโยบายเรื่องอื่น ๆ เพราะแนวนโยบายแห่งรัฐเรื่องเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบรรยากาศและมีความเสียหายต่อระบบการคลังของประเทศ และการแยกหมวดออกมาในรัฐธรรมนูญจะช่วยให้สามารถมีบทบังคับที่เคร่งครัดได้ และควรกำหนดเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจไว้โดยละเอียด อย่างไรก็ตาม ไม่ควรละเอียดเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาชนจีน เพราะประเทศไทยมีเจตนารมณ์ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และยึดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเป็นหลักมาโดยตลอด

รัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่ได้พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างก้าวกระโดดและมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไม่ด้อยกว่าประเทศมหาอำนาจอื่น เช่น สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) และสาธารณรัฐประชาชนจีน ดังได้อธิบายมาแล้วจะเห็นถึงรัฐธรรมนูญมีกลไกที่กำหนดรายละเอียดของการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐไว้เป็นหมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญ สำหรับสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งเป็นประเทศที่ยึดระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม และประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยและยึดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม จึงไม่สามารถมีรายละเอียดเกี่ยวกับแนวนโยบายทางเศรษฐกิจเช่นสาธารณรัฐประชาชนจีนมาแบบอย่างไว้ในรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตามเป็นตัวอย่างหนึ่งที่ทำให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญควรกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจโดยรัฐไม่เพียงมีแค่หลักการพื้นฐานเท่านั้นเพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความอยู่ดีกินดีให้กับประชาชน และการมีรายละเอียดแม้จะมากถ้าหากเป็นประโยชน์ก็ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ และสำหรับสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) เป็นประเทศเคยประสบปัญหาเศรษฐกิจอย่างหนักเช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ได้พัฒนาด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยีเจริญก้าวหน้ากว่าประเทศไทยไปมาก จึงเห็นว่าประเทศไทยควรนำมาเป็นแบบอย่างในส่วนการกำหนดรายละเอียดของรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจโดยเฉพาะแยกเป็นหมวดต่างหากจากจากเรื่องอื่น ๆ ซึ่งมีเจตนารมณ์เน้นให้ความสำคัญกับเรื่องเศรษฐกิจ และการกำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจที่มีองค์ประกอบของสภาที่ปรึกษามาจากหลากหลายภาคส่วนและมาจากสัดส่วนของประชาชนจำนวนมากและไม่พึงวางงบประมาณเป็นหลัก และรัฐธรรมนูญควรกำหนดสร้างกลไกให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีอำนาจ

มากพอที่รัฐบาลควรจะต้องนำมาปรับปรุงนโยบายเมื่อได้มีการให้คำปรึกษาเช่นเดียวกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งสาธารณรัฐเกาหลีได้นำแบบอย่างการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วยเช่นกัน และองค์กรที่ให้คำปรึกษาด้านเศรษฐกิจของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์เป็นแบบอย่างที่ดีในเรื่องการไม่พึ่งพางบประมาณจากภาครัฐซึ่งได้รับงบประมาณจากบริษัทต่าง ๆ และอำนาจตามกฎหมายในการให้คำปรึกษารัฐบาลและรัฐสภาจึงทำให้องค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพเพราะเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาของสภาพบังคับตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ด้านเศรษฐกิจและแนวทางแก้ไข

การที่ประชาชนจะสามารถอยู่ในสังคมร่วมกันได้อย่างสงบในรัฐใดก็ตามจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ในการช่วยกำหนดข้อพึงปฏิบัติและห้ามปฏิบัติ หากมีการฝ่าฝืน ผู้ฝ่าฝืน จำต้องได้รับผลอย่างใดอย่างหนึ่งตามมา ส่วนกรณีว่ากฎหมายแต่ละฉบับจะกำหนดบทลงโทษ กรณีที่มีผู้กระทำการฝ่าฝืนไว้อย่างไรต้องพิจารณาถึงคุณธรรมทางกฎหมายนั้น ๆ ว่าได้กำหนดความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์เพื่อจะธำรงไว้ซึ่งหลักการใดเป็นสำคัญ

รัฐธรรมนูญถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งแต่ละรัฐที่มีอำนาจปกครองตนเองหรือมีอำนาจอธิปไตยย่อมต้องมีกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยแต่ละประเทศอาจมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรเบลเยียมเบลเยียม ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไทย เป็นต้น ส่วนประเทศที่ไม่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ประเทศอังกฤษ เนื่องจากประเทศอังกฤษใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law System) ประเทศไทยเป็นประเทศที่ยึดระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law) โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ “บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” และ “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ดังนั้นการดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลแม้จะเป็นอิสระ โดยแท้ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ก็ต้องให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เป็นหลักการ โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรม และเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ผู้เขียนจึงได้ศึกษาเปรียบเทียบแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจและปัญหาสภาพบังคับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เปรียบเทียบกับ ยุคก่อนรัฐธรรมนูญ 2540 และยุคที่มีรัฐธรรมนูญ 2540 พร้อมกับรัฐธรรมนูญ 2550 เพื่อให้ทราบถึงวิวัฒนาการของการมีบทบัญญัติเรื่อง

แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญด้านเศรษฐกิจ และสามารถเสนอแนวทางแก้ไขเรื่องสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจได้

4.1 สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจช่วงเวลาก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างประเทศมหาอำนาจ ซึ่งเป็นความขัดแย้งทางด้านอุดมการณ์ทางด้านเศรษฐกิจการเมือง โดยไทยได้รับเอาแนวทางการวางแผนพัฒนาประเทศภายใต้คำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกที่ไม่ให้เกิดการลุกลามในลักษณะที่เป็นผลกระทบจากปฏิกิริยาลูกโซ่ (Domino Effect) หรือทฤษฎีโดมิโน (Dominoism)¹ โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ เพื่อป้องกันปัญหาการเปลี่ยนนโยบายเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลในช่วงหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยก็เกิดความเห็นแย้งกันทางด้านแนวความคิดทางการเมืองมาเป็นระยะ และยังปรากฏเงาของแนวความคิดว่าจะพัฒนาประเทศโดยยึดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมหรือระบบสังคมนิยม ดังนั้น ในมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญ 2492 จึงถือเป็นการประกาศให้นานาชาติรู้ว่าประเทศไทยต้องการยึดระบบเศรษฐกิจแบบเสรี จึงทำให้ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย หรือแม้แต่การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกของไทยก็ได้รับคำแนะนำจากธนาคารโลก ในแง่มุมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 68 ได้มีการบัญญัติว่า “การริเริ่มทางเศรษฐกิจส่วนเอกชนย่อมเป็นไปโดยเสรี” นี้จึงทำให้สามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดประเทศไทยที่มีรัฐธรรมนูญ และต้องการให้เกิดมีประชาธิปไตยในประเทศอย่างแท้จริงจึงมีการบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย เพราะส่วนใหญ่ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยไม่มีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะจะขัดกับหลักความเป็นอิสระของฝ่ายบริหาร และทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารประเทศโดยรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ที่ได้มีแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญก็เพื่อต้องการให้เป็นนโยบายกลาง ที่ทุกรัฐบาลเมื่อเข้ามาบริหารประเทศ จะต้องดำเนินตามนโยบายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยที่ไม่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบถ้าไม่สามารถดำเนิน

¹ สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2558, จาก <http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news/academic/14/data->

ตามแนวนโยบายแห่งรัฐได้ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถของแต่ละรัฐบาล แต่ขณะเดียวกันก็มีสภาพบังคับทางกฎหมายอย่างหลวมๆ หรือมีความผูกพันทางกฎหมายคือ บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการ และขณะเดียวกันก็หวังให้แนวนโยบายแห่งรัฐจะเป็นกลไกที่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ และช่วยให้ประชาชนอยู่ดีกินดี จึงได้กำหนดให้มีสภาพบังคับทางการเมือง คือรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนและวุฒิสภา ซึ่งแม้ว่านโยบายที่แถลงต่อสภาผู้แทนนั้นจะเป็นนโยบายของรัฐบาล ด้วยความคิดหลักความเป็นรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด นโยบายของรัฐบาลจึงต้องไม่ขัดต่อแนวนโยบายแห่งรัฐ พร้อมกับแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนด้วยว่า “...รัฐบาลนี้จะดำเนินตามแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”² และกำหนดให้มีสภาพบังคับทางการเมืองที่เคร่งครัดคือ กำหนดให้มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจด้วย และถ้าสภาผู้แทนได้มีมติไม่ไว้วางใจหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายแล้ว มีผลทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 146

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้กำหนดให้การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ก็ต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากการกำหนดนโยบายของรัฐควรมาจากประชาชน และเพื่อเป็นการยืนยันหลักหลักการการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้ตระหนักถึงด้วย เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน ที่ได้รับเลือกเข้ามาในสภา และการทำหน้าที่ไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจถือว่าเป็นการทำหน้าที่แทนประชาชน

โดยมีบทบัญญัติไว้ในมาตรา 54 มาตราแรกของหมวด 5 “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ที่ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับตรากฎหมาย และการบริหารราชการตามนโยบายดังกล่าวไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเกือบทุกฉบับที่มีบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ และการแถลงนโยบายของรัฐบาลก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดินจะต้องยึดถือตามแนวนโยบายแห่งรัฐด้วย จึงจะเห็นได้ว่าเรื่องแนวนโยบายรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยอ้อม

² จอมพล ป. พิบูลสงคราม, การแถลงนโยบาย, (รายงานการประชุม ครั้งที่ 3/2492 (สามัญ), 6 กรกฎาคม 2492, น. 28.

ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก็ได้มีการตัดหลักการที่ว่าต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาคือกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่ก่อนจะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงลดความเคร่งครัดของสภาพบังคับทางการเมืองลงกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นต้นแบบในเรื่องการกำหนดให้มีแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้การแถลงนโยบายของรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินซึ่งนโยบายนั้นจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ และกำหนดกลไกเรื่องการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจโดยสภาผู้แทนด้วย

4.2 สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจช่วงระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ดำเนินนโยบายส่งเสริมการค้าเสรีมาโดยตลอดดังที่ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ทั้งนี้ สืบเนื่องจากเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทยด้วยได้เผชิญกับพิษภัยของสงครามโลกครั้งที่ 2 ประกอบกับปัญหารัฐบาลไทยขาดเสถียรภาพจึงทำให้การพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร และต่อมาจนกระทั่งประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2540 จนต้องกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) รัฐบาลไทยจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของ IMF โดยเฉพาะเงื่อนไขที่ไทยจะต้องเปิดเสรีในทุก ๆ ด้านทั้งเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน เปิดเสรีทางการประกอบอาชีพของชาวต่างชาติ ยกเลิกกฎระเบียบต่างๆ รวมถึงเงื่อนไขการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นของเอกชน ทั้งหมดนี้กำหนดเป็นนโยบายและตราเป็นกฎหมายออกมาเป็น 40 ฉบับ ซึ่งมีกฎหมายหลายฉบับถูกมองว่าเป็นกฎหมายขายชาติเพราะเป็นการเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาแสวงหาประโยชน์ในประเทศไทย อาทิเช่น พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พระราชบัญญัติเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 โดยสาเหตุของวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2541 นั้นส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ประเทศไทยพึ่งพาการส่งออก และการลงทุนทางตลาดการเงินจากนักลงทุนต่างชาติซึ่งถือเป็นการพึ่งพาจากต่างประเทศ โดยนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลในช่วงเวลานั้นต้องการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจก็ต้องดำเนินตามเงื่อนไขของ IMF เป็นหลัก ส่วนแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเพียงการกำหนดนโยบายพื้นฐานในหลักการที่รัฐจะต้องถือเป็นการกิจ โดยไม่ว่าพรรคการเมืองใดได้เข้ามาบริหารประเทศก็ต้องถือเป็นการกิจหลัก อย่างไรก็ตาม

หากพิจารณาในมิติว่าประเทศไทยเคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 แล้ว การกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีสภาพบังคับที่ชัดเจนขึ้นรวมถึงกำหนดให้มีองค์กรต่างที่ทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบ และป้องกันเกี่ยวกับความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจด้วย จะทำให้ประเทศไทยมีเสถียรภาพทางการเงินมากขึ้นและไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีแนวนโยบายแห่งรัฐดังเช่นรัฐธรรมนูญ 2534 และรัฐธรรมนูญฉบับก่อนนั้น โดยมีความมุ่งหวังให้กลไกเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐช่วยแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจ และป้องกันการทุจริต จึงต้องการให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีสภาพบังคับชัดเจนมากขึ้น จึงได้ตัดถ้อยคำว่า “*ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ*” ออกไป ดังนั้นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐจึงเกิดขึ้นโดยปริยาย อย่างไรก็ตามสภาพบังคับทางการเมืองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ลดลง เพราะไม่มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจหลังจากคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภาแล้ว

ส่วนการมีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยอ้อมก็ยังคงอยู่เช่นเดิมคือ กำหนดให้หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน และสามารถสรุปได้ว่า แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ 2540 ได้กำหนดให้มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่ชัดเจนมากขึ้น ดังนี้

1) ได้เพิ่มคำว่า “พื้นฐาน” เข้ามา จึงเป็นชื่อหมวดว่า “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ดังนั้น จึงเป็นการเน้นว่านโยบายนี้เป็นเรื่องพื้นฐานที่รัฐจะต้องดำเนินการ เพราะเป็นเรื่องจำเป็นซึ่งเรื่องนโยบายพื้นฐานย่อมหมายถึงความสำคัญของนโยบายอยู่ในตัวว่าถ้าพื้นฐานเกิดขึ้นดีแล้วเรื่องอื่นๆย่อมดีตามมาด้วย

2) นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้เลือกใช้คำว่า “รัฐต้อง...” แทนคำว่า “รัฐพึง...” ซึ่งคำว่า “รัฐพึง...” ดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายเลย

3) ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญว่าการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินซึ่งนโยบายที่รัฐบาลจะแถลงนั้น คณะรัฐมนตรีจะต้องชี้แจงต่อสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ อีกทั้ง จะต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่กำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม

โดยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้นได้นำแบบมาจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศฝรั่งเศส แต่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทยขาดอำนาจเด็ดขาดดังเช่นของประเทศฝรั่งเศส โดยในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้กำหนดให้องค์ประกอบของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้กำหนดให้สภาเศรษฐกิจและสังคมจะมีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมแล้วยังมีหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ ให้ความเห็นร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอ และร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาเสนอตามที่รัฐบาลร้องขอ นอกจากนั้นยังมีหน้าที่มอบหมายให้สมาชิกสภาเศรษฐกิจและสังคมคนหนึ่งเข้าไปชี้แจงความเห็นของสภาเศรษฐกิจและสังคมเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ได้รับมอบหมายให้ที่ประชุมของรัฐสภาทราบด้วย³

การกำหนดเกี่ยวกับแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ คือ การสะท้อนให้เห็นถึงระบบเศรษฐกิจของรัฐนั้นๆ โดยรัฐธรรมนูญฉบับถาวรของไทย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการส่งเสริมให้เอกชนดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจโดยเสรี โดยมุ่งให้มีเสรีทางการค้าและไม่ให้เอกชนทำการผูกขาดตัดตอน และมีพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายป้องกันการผูกขาดและการแข่งขันทางการค้าซึ่งเป็นกฎหมายหลักของระบบเศรษฐกิจแบบกลไกตลาด⁴ ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้คล้ายกันคือรัฐต้องดำเนินนโยบายระบบเศรษฐกิจแบบเสรี และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือจัดให้มีสาธารณูปโภค จากข้อยกเว้นนี้จึงทำให้รัฐสามารถเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้

การกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐนอกจากจะปรากฏในรูปของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว ยังมีปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งหมด 11 ฉบับด้วยกัน ซึ่งฉบับที่ 11 คือแผนปี พ.ศ. 2555 – พ.ศ.2559 และฉบับปัจจุบันเป็นฉบับที่ 12 ซึ่งเริ่มต้นมีความเป็นมาจากการที่

³ ทิวา เงินยวง, ทิวา เงินยวง, รายงานวิจัย:รูปแบบองค์กรที่ปรึกษาและให้คำแนะนำทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประกอบการยกเว้นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ, 2538), น. 29 – 30.

⁴ ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 , (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553), น. 37.

ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ต่อเนื่องเข้าสู่ยุคสงครามเย็นอันมีความขัดแย้งระหว่างค่ายเสรีนิยมกับค่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ซึ่งทั้งสองค่ายต่างพยายามแผ่ขยายอิทธิพลทางความเชื่อโดยโน้มน้าวให้เห็นว่าแนวทางในการจัดระบบเศรษฐกิจและสังคมของตนจะช่วยขจัดความยากไร้และนำมาซึ่งชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากค่ายเสรีนิยมโดยโลกตะวันตกถือว่าประเทศไทยเป็นประเทศด่านหน้าที่จะช่วยไม่ให้เกิดการขยายตัวของลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ที่แผ่อิทธิพลครอบคลุมกลุ่มประเทศอินโดจีน ได้แก่ เวียดนาม กัมพูชา และลาว⁵ เพื่อมุ่งยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของประชากรไทยและเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการคุกคามของลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์มายังไทย กระบวนการพัฒนาประเทศไทยจึงได้รับการแนะนำของผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลก ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักที่จะช่วยทำการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ได้จัดส่งคณะสำรวจเศรษฐกิจเข้ามาทำการศึกษาวิจัยเศรษฐกิจของไทยโดยคำเชิญของรัฐบาลไทยในขณะนั้น คณะผู้เชี่ยวชาญร่วมกับทางคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยได้จัดทำรายงานซึ่งในรายงานฉบับนั้นเห็นว่าประเทศไทยควรเน้นการแข่งขันเสรี ต่อมาในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และตั้งสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น ทำหน้าที่วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ หลังจากนั้นก็ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 -2509) เป็นฉบับแรก โดยได้ดำเนินการวางแผนเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งอยู่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2555 - 2559) แต่อย่างไรก็ตามการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยก็ไม่ประสบความสำเร็จตามแผนที่ควร เพราะขาดสภาพบังคับและการกำหนดกลไกให้องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ต้องปฏิบัติตาม

การกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมามีตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เรื่อยมาจนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการกำหนดภารกิจของรัฐโดยเน้นการค้าเสรี สนับสนุนให้เอกชนมีเสรีภาพทางด้านเศรษฐกิจเว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการสาธารณสุข โภชนาการให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการ โดยรัฐธรรมนูญ 2550 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมากกว่าฉบับอื่น ๆ ที่ผ่านมาและได้แยกเป็นส่วนๆ ซึ่งเกี่ยวกับแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 ส่วนที่ 7 และที่สำคัญคือได้กำหนดภารกิจของรัฐต้องสนับสนุนให้มีการดำเนินตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ไว้ในมาตรา 83 ซึ่งเป็นมาตราแรกของส่วนที่

⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,

“ความเป็นมาของการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2558,

จาก <http://www.nesdb.go.th/portals/0/news/academic/14/data-0411010>

7 นี้ อันเป็นการแสดงเจตจำนงว่าประเทศไทยจะดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจไปในทิศทางอื่นเพิ่มเติม ขึ้นมานอกจากการเน้นเรื่องเสรีทางการค้า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ใน หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ ตั้งแต่มาตรา 83 – มาตรา 84 ซึ่งหากพิจารณาด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้แล้วจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์จะให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นระบบทุนนิยมที่พึงปรารถนา โดยได้กำหนดองค์ประกอบอันนำไปสู่การเป็นระบบเศรษฐกิจดังกล่าวไว้ด้วย ได้แก่

1. การคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล (มาตรา 48)
2. การประกันเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม (มาตรา 50)
3. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดให้รัฐธรรมนูญสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด
4. การห้ามเกณฑ์แรงงาน เว้นแต่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะที่เกิดขึ้นอย่างฉุกเฉิน หรือในยามศึกสงคราม หรือในยามที่มีภาวะฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก (มาตรา 51)
5. การห้ามเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่ มีกฎหมายรองรับ ในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รัฐต้องชดเชยค่าทดแทนในราคาที่เป็นธรรมภายในกำหนดระยะเวลาอันควรแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย

แม้ว่าประเทศไทยจะได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดเรื่อยมา ดังจะเห็นได้จากในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีบทบัญญัติไว้ลักษณะนี้เช่นเดียวกัน ซึ่งสืบเนื่องจากระบบเศรษฐกิจที่อาศัยกลไกตลาดนี้เองที่ต้องพึ่งพิงกลไกตลาดในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่มักจะประสบปัญหาล้มเหลวของกลไกตลาด ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีบทบัญญัติที่สนับสนุนให้รัฐมีบทบาททางเศรษฐกิจ ทั้งในการแทรกแซงการทำงานของกลไกราคา และการผลิตบริการสาธารณะบางประเภท⁶ ทั้งนี้ กรณีที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้รัฐสามารถเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้ เห็นว่า

⁶ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, เล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2546), น. 207.

ทำให้ประเทศไทยไม่ได้ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมแต่เพียงอย่างเดียว แต่มีลักษณะเป็นแบบผสม

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีกระบวนการร่างและจัดทำไม่เหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ เนื่องจากเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยยึดถือแนวทางที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 หมวด 12 ว่าด้วย “การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ซึ่งกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คน รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ จำนวน 23 คน รวมเป็น 99 คน มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาสองร้อยสี่สิบวัน นับแต่วันที่มิได้มีสมาชิกรครบจำนวน ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดพื้นฐานสำคัญอันนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง โดยปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยยังคงรักษาระบบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ตลอดไป โดยในระหว่างการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญก่อนหน้าที่จะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ได้มีกระบวนการและขั้นตอนที่สำคัญคือ กระบวนการจัดทำเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์และตั้งสมมติฐานว่า จากการใช้รัฐธรรมนูญ 15 ฉบับ ที่ผ่านมามจนก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องกดดันให้มีการปฏิรูปการเมืองนั้น มีปัญหาอะไรบ้างที่กระทบถึงประเทศชาติ ประชาชน และระบอบการเมือง ซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยยกวางกติกาสูงสุดเสียใหม่ ต่อจากนั้น ก็พยายามหาคำตอบให้กับปัญหาต่างๆ เหล่านั้น ว่าสมควรจะใช้มาตรการอะไรบ้าง จึงจะสามารถแก้ไขเยียวยาให้อาการ ไข้ คือปัญหาต่างๆ เหล่านั้น คลี่คลายและทุเลาเบาบางลง จนในที่สุดสภาร่างรัฐธรรมนูญสรุปได้เป็นกรอบเบื้องต้น 3 กรอบด้วยกันเพื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ได้แก่ กรอบที่หนึ่ง ว่าด้วย “สิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง” กรอบที่สองว่าด้วย “การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” และกรอบที่สามว่าด้วย “สถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง”⁷

จากการศึกษาพบว่าในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีแนวความคิด 2 ฝ่าย คือฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ควรตัดบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจออกทั้งหมด ส่วนอีกฝ่ายต้องการให้มีบทบัญญัตินี้แต่ก็ยังเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันเรื่องสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกันอย่างมาก โดยมีการเสนอให้มีสภาพบังคับสูงสุดถึงขั้นว่ากำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ และให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องร้องรัฐบาลได้หากรัฐบาลมิได้

⁷ คลินิก บุญสุวรรณ, รัฐธรรมนูญไทย, สุขภาพจิต, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ, 2551), น.77-79.

ดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยฉบับของ นายพนัส ทัศนียานนท์ ได้กำหนดให้แนวนโยบายของรัฐถือเป็นหน้าที่ต่อสาธารณะ ซึ่งทำให้มีผลบังคับคือ ถ้าไม่มีการออกกฎหมายตามแนวนโยบาย ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ไม่บังคับกฎหมายนั้นต่อศาลปกครองได้ นอกจากนี้แล้วกฎหมายใดที่ไม่ตรงตามแนวนโยบายแห่งรัฐใช้บังคับไม่ได้ แต่เนื่องจากมีฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนมากเพราะนอกจากจะเป็นการกำหนดผูกมัดรัฐบาลมากเกินไปและหากต้องการให้มีผลผูกพันหรือมีสภาพบังคับประการได้มากกว่าจะเป็นแนวทางการกำหนดนโยบายของรัฐบาลก็ควรไปบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพ อีกทั้งต้องพิจารณาถึงความพร้อมของรัฐด้วยว่ามีงบประมาณเพียงพอหรือไม่ และในที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 เห็นว่า เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น มาจากหลักเสรีภาพใน 3 เรื่อง ได้แก่

- 1) เสรีภาพที่บุคคลใดจะมาล่วงละเมิดเสรีภาพไม่ได้
- 2) สิทธิในสังคมเศรษฐกิจ ผู้มีสิทธิสามารถเรียกร้องให้รัฐทำการให้เป็นไปตามสิทธินั้นได้
- 3) สิทธิในสิ่งแวดล้อม

โดยการนำเอาสิทธิในสังคมเศรษฐกิจมาบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพมีผลให้สามารถฟ้องร้องบังคับได้ แต่หากนำไปบัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐไม่อาจฟ้องร้องได้ แต่จะมีสภาพบังคับทางการเมือง⁸

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเพิ่ม คำว่า “พื้นฐาน” จากแต่ก่อนรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และฉบับอื่นก่อนหน้านี้ใช้ถ้อยคำว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” โดยเป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนาชัดเจนว่าอะไรที่เป็นนโยบายพื้นฐานของรัฐอย่างแท้จริงที่ไม่ใช่เป็นเพียงนโยบายทั่ว ๆ ไป และยังได้เปลี่ยนถ้อยคำจากเดิมใช้คำว่า “พึง” เป็นคำว่า “ต้อง” กำกับแนวนโยบายทุกนโยบายทั้ง 19 มาตรา (มาตรา 71 - 89) นอกจากนี้ได้ตัดทอนวลี “ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ซึ่งมีนัยให้อาจสามารถตีความได้ว่าประชาชนมีสิทธิฟ้องร้องรัฐได้ หากรัฐบาลมิได้ดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ⁹ โดยการตัดวลีว่า “ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ออก ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการกำหนดให้มีสภาพบังคับในเชิงสร้างสรรค์คือไม่ปิดกั้นประชาชนโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตาม

⁸ สรุปผลการประชุมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ของ คณะทำงานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ 17 เมษายน 2540, ห้องสมุดรัฐสภา, 2542.

⁹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐกิจสตรัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, เล่ม 2, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2546), น. 362.

เงื่อนไขของสิทธิที่ประชาชนพึงมีตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในมาตรา 76 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองรวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพราะมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนมีโอกาสมิ่ส่วนร่วมในการกำกับติดตาม ตรวจสอบ ผลักดันให้รัฐปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้มีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติแยกออกเป็นด้านต่างๆ อย่างชัดเจน และกำหนดไว้ว่า “ให้บทบัญญัติใน 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ *นี้เป็นเจตจำนงให้รัฐ* ดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งเดิมก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ได้กำหนดไว้ว่าแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเพียง*แนวทาง* ดังนั้น เพื่อให้สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความชัดเจนมากขึ้น และประกอบกับการแยกแนวนโยบายออกเป็นด้านต่างๆ ก็เป็นการเน้นให้ความสำคัญแก่การมีแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นกลไกช่วยสร้างความเจริญก้าวหน้าให้ประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยกำหนดให้ถือว่าเป็นเจตจำนงของรัฐและได้แบ่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐออกเป็นด้านต่าง ๆ อย่างชัดเจน และมีบทบัญญัติกำหนดให้คณะรัฐมนตรีก่อนจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง และในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาที่ไม่สามารถเข้าบริหารราชการแผ่นดินต่อได้ ซึ่งถือว่าเป็นการควบคุมรัฐบาลก่อนเข้าทำหน้าที่โดยรัฐสภา ซึ่งเมื่อรัฐบาลเข้าทำหน้าที่แล้วการควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภาที่สามารถทำได้โดยการตั้งกระทู้ถาม การตั้งกระทู้ถามโดยอาจให้ตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาซึ่งเรียกว่ากระทู้ถามสด หรือให้ตอบใน

ราชกิจจานุเบกษา¹⁰ และการควบคุมรัฐบาลโดยเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี หรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งการไม่ไว้วางใจนั้นมี 2 ประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่งเป็นกรณีที่ไม่วางใจด้านนโยบายของรัฐบาล และประการที่สองคือไม่ไว้วางใจพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี โดยการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้น มีหลักการว่าผู้เสนอขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจะต้องเสนอบุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วย เพราะถ้านายกรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ และสภามีมติไม่ไว้วางใจก็ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เช่นนี้ถือว่าเป็นบทบังคับของ รัฐธรรมนูญที่จะกำหนดกลไกการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อ ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้กำหนดสภาพบังคับไว้อย่างชัดเจนในกรณีที่รัฐบาลไม่ดำเนินการ ตามกรอบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในด้านต่างๆ รวมถึงด้านเศรษฐกิจที่เป็นปัญหาเรื้อรังและ มักจะเป็นปัญหาของหลาย ๆ รัฐบาลที่โดนตรวจสอบและเป็นประเด็นให้ต้องยุบสภามาแล้วหลาย รัฐบาล

4.3 สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่ง รัฐเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปีก่อนพุทธศักราช 2540 ซึ่งใช้ถ้อยคำในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ประกาศใช้ในวันที่ 6 เมษายน 2560 ก็ได้บัญญัติ “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ไว้ในหมวด 6 โดยไม่ได้แยกเป็นแนวนโยบายด้านต่าง ๆ เป็นส่วน ๆ แต่ได้ไล่เรียงไว้ตั้งแต่มาตรา 64 ถึงมาตรา 78 ทั้งนี้ ในมาตรา 75 ได้บัญญัติเป็นหลักการ กว้างๆ เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ และยังคงหลักการเดิมเช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหาร ราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แก้ไขถ้อยคำจากคำว่า *เป็นเจตจำนง* เป็นคำว่า *เป็นแนวทาง* ให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและ กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งถ้าเปรียบเทียบ คำว่า เจตจำนง กับคำว่า แนวทาง

¹⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 134 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 2 พฤษภาคม 2551 ซึ่งถูกยกเลิกโดยปริยายเมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

แล้ว คำว่าเจตจำนง นั้น ย่อมมีน้ำหนักให้ต้องปฏิบัติตามมากกว่า แต่อย่างไรก็ตามโดยบทบัญญัติในหมวดนี้ก็ถือได้เพียงแสดงให้เห็นว่ารัฐควรมีกฎหมายในเรื่องดังที่กล่าวไว้ในหมวดว่าด้วยแผนนโยบายแห่งรัฐนี้เท่านั้น ยังไม่มีมาตรการใดกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญว่าต้องตรากฎหมายในเรื่องใดบ้างที่เห็นว่าเป็นเรื่องจำเป็นต้องมี ซึ่งตามหลักแล้วการกำหนดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็ดี หรือนโยบายแห่งรัฐ ไว้ในรัฐธรรมนูญล้วนแต่เป็นหลักหรือแผนนโยบายที่สำคัญทั้งสิ้น โดยเฉพาะแผนนโยบายด้านเศรษฐกิจ ที่เป็นแผนนโยบายหลักในการหาเสียงของทุกยุคทุกสมัย เนื่องจากเป็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับปากท้องความอยู่ดีมีสุขของประชาชนซึ่งเป็นยุคของความสุขจากการที่มีเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ นอกจากที่ยุคในอดีตต้องการเพียงปัจจัยพื้นฐาน 4 ประการเท่านั้น คือ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค โดยหากประชาชนได้รับปัจจัยสี่ครบถ้วนบริบูรณ์ก็ถือว่ารัฐทำหน้าที่ได้ดีแล้ว แต่ปัจจุบันการมีรายได้สูงของประชาชนเป็นตัวชี้วัดความสุขอย่างหนึ่งเพราะเป็นยุคโลกาภิวัตน์ ที่ประชาชนของทุกประเทศจะต้องปรับตัวให้ทันความเปลี่ยนแปลงของสังคม ค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายไปกับสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น รถยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า คอมพิวเตอร์ รวมถึงสมาร์ตโฟน หรือโทรศัพท์มือถือที่สามารถใช้อินเทอร์เน็ตได้ด้วยพร้อมระบบการทำงานที่หลากหลายเพื่อรองรับการใช้งานที่ครบครันและสะดวก ก็ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็น

การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แผนนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย ก่อนจึงจะทำหน้าที่ได้นั้นถือว่าการกำหนดกลไกในเชิงสร้างสรรค์เพื่อให้แผนนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับในระดับนำไปใช้ ซึ่งอย่างน้อยการกำหนดนโยบายของรัฐบาลซึ่งต้องแถลงต่อรัฐสภาค่อนเข้าทำหน้าที่ หลังจากการได้รับเลือกตั้งแล้วนอกจากจะต้องเป็นนโยบายที่เคยได้หาเสียงไว้กับประชาชนแล้ว นโยบายที่หาเสียงเหล่านั้นซึ่งจะแถลงต่อรัฐสภาด้วยก็ต้องเป็นไปในแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดในหมวดว่าด้วยแผนนโยบายแห่งรัฐซึ่งได้กำหนดไว้เป็นหลักการกว้าง ๆ

จากการศึกษาพบว่าในรัฐธรรมนูญได้มีเจตนารมณ์ให้แผนนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับ แต่ยังไม่ชัดเจนมากนักหากพิเคราะห์ลึกลงไปในเนื้อหาของบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในกลไกอื่น ๆ เช่น ในการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แผนนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย ซึ่งในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภานี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ถือว่าเป็นการกำหนดกลไกหรือสภาพบังคับอย่างหลวม ๆ แต่ก็เป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบ

ประชาธิปไตยที่เพราะรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศเป็นฝ่ายที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนมากที่สุด หากในรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าให้มีการลงมติไว้วางใจได้ตั้งแต่ชั้นการแถลงนโยบายทั้งที่ยังไม่ได้เข้ามาบริหารประเทศเลย อาจเป็นการทำให้เนื้อหาในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้เองที่ไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรม

เรื่องเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าเรื่องความมั่นคงในชีวิต ทรัพย์สินของประชาชนซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องพิทักษ์คุ้มครองประชาชนของตน เพราะเรื่องเศรษฐกิจเกี่ยวข้องกับความอยู่ดี กินดี และคุณภาพชีวิตของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้แม้ว่าจะไม่มีการกำหนดแยกเป็นส่วน ๆ ในหมวดของ “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ว่าเป็นนโยบายด้านใดดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นมาในเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจว่า รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ โดยเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกำหนดแนวนโยบายของรัฐในเรื่องเศรษฐกิจว่าต้องการแก้ไขปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และการได้รับประโยชน์อย่างไม่ทั่วถึงจากการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจที่ผ่านมาของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตามการสร้างกลไกต่าง ของรัฐธรรมนูญเพื่อให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับมากขึ้นนั้นกลับไม่ชัดเจนไปกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่ผ่านมา และยิ่งไปกว่านั้นคือการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ได้เพิ่มหมวด 5 ว่าด้วยเรื่อง “หน้าที่ของรัฐ” ตั้งแต่มาตรา 51 – 63 โดยในมาตรา 51 ได้บัญญัติว่า “การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้ดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชน หรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเป็นหมวดที่แยกต่างหากจากหมวดของเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ ยิ่งทำให้เห็นว่าในหมวดเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ถึงแม้จะบัญญัติออกมาได้ดีในเรื่องของหลักการเพียงใดก็ตามก็ไม่อาจก่อให้เกิดสภาพบังคับที่เป็นรูปธรรมขึ้นมาได้เพราะไม่ได้มีบทบัญญัติในลักษณะทำนองดังกล่าวมานี้ ซึ่งเป็นการสร้างกลไกหรือมาตรการในรัฐธรรมนูญให้มีสภาพบังคับที่ชัดเจนมากกว่ารัฐธรรมนูญในอดีตเพราะรัฐธรรมนูญในอดีตนั้นไม่ได้มีบทบัญญัติเรื่องหน้าที่ของรัฐโดยตรง

อย่างไรก็ดีหากพิจารณาในแง่ของเรื่องการบริหารสาธารณะ หรือหลักภารกิจของรัฐที่ว่ารัฐมีหน้าที่ต่าง ๆ มากมายกว่าในสมัยก่อน ซึ่งรัฐสมัยใหม่จะมีภารกิจในด้านเศรษฐกิจด้วย ไม่

ว่าจะในแง่ของหลักการกว้าง ๆ ซึ่งสามารถดูได้จากรัฐธรรมนูญหรือภารกิจด้านเศรษฐกิจในเชิงลึกที่สามารถดูได้จากแนวทางการพัฒนาประเทศซึ่งปรากฏในรูปแบบของการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือ แม้แต่การกำหนดในรัฐธรรมนูญซึ่งมีบทบัญญัติกล่าวถึงเรื่องเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นเรื่องกระบวนการตรากฎหมายที่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน หรือการทำลงนามในหนังสือสัญญาที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 178 วรรคสี่ได้กำหนดว่า ให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญานั้นด้วย เช่นนี้เกี่ยวกับสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญในเรื่องการกำหนดแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการตรากฎหมายการเงินก็ดี หรือเป็นเรื่องการลงนามในหนังสือสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวมาแล้วเป็นต้น ก็มีสภาพบังคับไปตามนั้นและตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย และหากเรื่องใดที่ในหมวดว่าด้วยเรื่องหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ปากท้องความเป็นอยู่ดีกินดีของประชาชนโดยตรง และเกี่ยวโยงกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจด้วย ซึ่งก็เป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้ดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชน หรือชุมชนได้รับประโยชน์ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยทำให้เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจมีสภาพบังคับที่มากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับในอดีต

จากการศึกษาเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจยังพบว่า การกำหนดเกี่ยวกับเรื่องนโยบายของรัฐเกี่ยวกับเศรษฐกิจก็ดี หรือ นโยบายแห่งรัฐเรื่องอื่น ไม่เพียงบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ยังมีการนำไปบัญญัติไว้ในหมวดอื่นด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องแนวนโยบายว่าด้วยเรื่องเศรษฐกิจ ในส่วนของการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐไปไว้ในหมวด 5 เกี่ยวข้องกับเรื่องหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 โดยสามารถเทียบเคียงได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวด 5 “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ส่วนที่ 7 “แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ” ในมาตรา 84 ที่กำหนดว่า “รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(3) ควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีความเป็นธรรมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม

(10) จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจ และต้องมีให้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน

อันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ในความผูกขาดของเอกชนอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

(11) การดำเนินการใดที่เป็นเหตุให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด จะกระทำมิได้”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ตัดถ้อยคำว่า “พื้นฐาน” ออก และกลับไปใช้ถ้อยคำเดิมคือ “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ดังเช่นรัฐธรรมนูญ 2534 และรัฐธรรมนูญฉบับก่อนที่มีบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง ไม่ได้แยกบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งในด้านต่าง ๆ ไว้เป็นส่วนๆ แยกต่างหากจากกันดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตราอื่น ๆ ที่มีลักษณะเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน เช่น หมวด 5 “หน้าที่ของรัฐ” ได้บัญญัติหลักการที่เคยเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน เช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้รัฐพึงรักษาวินัยการเงินการคลัง ได้นำมาบัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพิจารณาประกอบกับในหมวด 6 “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว จึงเข้าใจได้ว่าการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันนี้ได้ตัดถ้อยคำว่า “พื้นฐาน” ออกจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นั้น ก็เนื่องด้วยมีเจตนารมณ์ที่จะจัดทำนโยบายสาธารณะซึ่งเป็นเรื่องทั้งหมดที่เกี่ยวกับความสุขของประชาชน อันไม่ใช่เฉพาะเรื่องที่เป็นพื้นฐานดังที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ได้บัญญัติไว้ โดยนโยบายสาธารณะใดที่รัฐจะดำเนินการจะได้นำไปบรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งนโยบายสาธารณะ นั้น หมายถึง หลักวิธีปฏิบัติเพื่อประชาชนทั่วไป ซึ่งหมายความถึงการจัดทำนโยบาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาการเมือง แผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาของหน่วยงานรัฐเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน

หรือพื้นที่ การออกกฎหรือระเบียบของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต¹¹

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 ได้กำหนดให้รัฐจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งแผนยุทธศาสตร์ชาตินี้เมื่อจัดทำเสร็จแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะมีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560¹² ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรี อีกทั้ง มีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิรูปประเทศให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ดังนั้นแผนยุทธศาสตร์ชาติจึงควรจะมีเค้าร่างไม่ต่างไปจากแผนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งเนื้อหาของแผนแม่บทในการปฏิรูปประเทศคู่ได้จากพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560¹³ ซึ่งในมาตรา 6 ได้กำหนดให้แผนการปฏิรูปประเทศในแต่ละด้านซึ่งอาจเป็นแผนเดียวกันหรือแยกเป็นแผนแต่ละด้านหรือหลายด้านรวมกันก็ได้ โดยในแต่ละด้านนั้น ได้แก่

- 1) ด้านการเมือง
- 2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน
- 3) ด้านกฎหมาย
- 4) ด้านกระบวนการยุติธรรม
- 5) ด้านการศึกษา
- 6) ด้านเศรษฐกิจ
- 7) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) ด้านสาธารณสุข
- 9) ด้านสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ
- 10) ด้านสังคม
- 11) ด้านอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในมาตรา 62 เกี่ยวกับการรักษาวินัยการเงินการคลัง และในมาตรา 56 เกี่ยวกับการจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐนั้น เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้อยู่ในส่วนของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ จึงกล่าวได้ว่าสภาพ

¹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ, พิมพ์ที่สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ, 2554), น. 23.

¹² ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 79 ก, 31 กรกฎาคม 2560, น. 1.

¹³ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 79 ก, 31 กรกฎาคม 2560, น. 13.

บังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการรักษาวินัยการเงินการคลังและการจัดให้มีสาธารณูปโภคอย่างทั่วถึงมีสภาพบังคับมากขึ้น เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่หากเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรงแล้วย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการรวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ หรือวิธีการขั้นตอนที่ประชาชนจะใช้สิทธิเร่งรัดการดำเนินการของรัฐ ซึ่งที่เป็นปัญหามากโดยเฉพาะปัญหาเรื่องการกำหนดแนวเขตการเวนคืน เพื่อใช้ในการก่อสร้างถนน ที่มีขั้นตอนมากประชาชนที่มีส่วนได้เสียจึงสูญเสียโอกาสเพราะการดำเนินโครงการของรัฐขาดความชัดเจนและล่าช้าเป็นหลายสิบปี เป็นต้น

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ได้ลดเนื้อหาบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ แต่ภารกิจของรัฐในภาพรวมเมื่อพิจารณาในหมวด และมาตราอื่นๆ ประกอบดูจะเห็นว่ายังคงมีอยู่เช่นเดิม ทั้งนี้ องค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านเศรษฐกิจที่เกิดโดยบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ 2540 นั้น หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงนามในคำสั่งที่ 107/2557 เรื่อง ให้สมาชิกปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสิ้นสุดลงลงวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 แล้วแต่เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2559 มีราชกิจจานุเบกษา ประกาศคำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 71/2559 เรื่อง การยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมือง และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายยุทธศาสตร์การปฏิรูปประเทศ และการประกาศใช้บังคับของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 หัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งมีคำสั่งยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 107/2557 เรื่อง ให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสิ้นสุดลง ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พุทธศักราช 2557

จากการศึกษาจึงกล่าวได้ว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐหรือมีสภาพบังคับมากขึ้นกว่าในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาในอดีต แต่อาจมีปัญหาลักษณะการดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เพราะที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่า ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติอาจจะต้องตีความได้ว่าหมายถึงตามกฎหมายที่มีใช้บังคับอยู่แล้วในปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น กฎหมายอาญา กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ เกี่ยวกับเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐต้องจัดหรือดำเนินให้มีสาธารณูปโภค

ขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน แล้วไม่ดำเนินการ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่มีบทบัญญัติให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ด้วยความที่ประเทศไทยยังมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า "สภาพัฒน์" นั้น ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2493 โดยในระยะแรกใช้ชื่อว่า "สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ" มีหน้าที่เสนอความเห็นและคำแนะนำตลอดจนข้อชี้แจงต่อรัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งต่อมามีคณะผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกได้เสนอแนะให้มีการปรับเปลี่ยนและเพิ่มบทบาทหน้าที่ของ "สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ" ให้มีมากขึ้น และให้จัดตั้งเป็นหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่วางแผนพัฒนาประเทศขึ้นมาเป็นการเฉพาะ ดังนั้นในปี 2502 จึงได้มีการปรับโครงสร้างการทำงานและเปลี่ยนชื่อของหน่วยงานแห่งนี้ใหม่เป็น "สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ" จนกระทั่งในปี 2515 มีการนำกระบวนการวางแผนพัฒนาสังคมเข้ามาใช้ควบคู่กับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจัง จึงได้มีการเปลี่ยนชื่อของหน่วยงานใหม่อีกครั้งหนึ่งเป็น "สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" ซึ่งเป็นชื่อที่ใช้อย่างเป็นทางการจวบจนปัจจุบันนี้โดยสำนักงานฯ อยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีตลอดมา¹⁴ ซึ่งจะเห็นได้ว่าทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ถูกยกเลิกโดยคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงนามในคำสั่งที่ 107/2557 ไปแล้วนั้น

4.4 วิเคราะห์สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น มีความสำคัญและมีความจำเป็นมาก เพราะถือเป็นกลไกที่สำคัญในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ซึ่งตั้งแต่ในอดีตแล้วที่ใช้เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเครื่องชี้ชัดและยืนยันเจตนาว่าประเทศไทยจะดำเนินนโยบายทิศทางใด ก็คือการยึดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและก็ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐ และรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ได้มีการบัญญัติไว้ชัดเจนเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 โดยบัญญัติไว้เป็นหลักการว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม”

¹⁴ ความเป็นมา, “สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2560, จาก http://www.nesdb.go.th/ewt_news.php?nid=2943

ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ออกประกาศใช้บังคับหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้ถูกยกเลิกไปนั้น แม้ว่าจะไม่ได้บัญญัติเรื่องเศรษฐกิจแบบเสรีไว้ชัดเจน กล่าวคือบัญญัติไว้ในลักษณะให้รัฐสนับสนุนให้มีการริเริ่มทางเศรษฐกิจโดยเอกชน และกำหนดให้รัฐวางมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจของเอกชน ซึ่งในยุคเริ่มต้นที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในช่วงเริ่มแรกนั้นประเทศไทยยังถือว่าคือการพัฒนาด้านการให้บริการสาธารณสุขไปภาคขั้นพื้นฐาน การลงทุนพัฒนาประเทศและสร้างความรู้ดีคืนดีให้แก่ประชาชนจำเป็นต้องพัฒนาด้านการคมนาคม และการสาธารณสุขไปภาคต่าง ๆ ให้ทั่วถึง และจำเป็นต้องใช้งบประมาณมหาศาล รัฐจึงจำเป็นต้องดำเนินการเอง การบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญจึงมีความจำเป็น เพราะเมื่อประเทศได้ประกาศให้นานาประเทศรู้ว่าประเทศไทยจะยึดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีเพื่อต้องการความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจจากต่างประเทศ ขณะเดียวกันก็มีความจำเป็นดังกล่าว ซึ่งถ้าเป็นประเทศที่ยึดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยแท้จริงการดำเนินการเกี่ยวกับทุกเรื่องแม้แต่การให้บริการสาธารณสุขไปภาคก็สามารถให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการได้ ไม่สามารถผูกขาดโดยรัฐ โดยถือว่าเป็นการดำเนินการนี้ในนามของรัฐหรือทำแทนรัฐนั่นเอง แต่ด้วยขีดความสามารถของเอกชนในยุคนั้นประกอบกับการป้องกันการลงทุนจากต่างประเทศซึ่งมีโอกาผูกขาดโดยอาศัยความที่มีทุนมากกว่าเอกชนภายในประเทศ ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการควบคุมหรือเข้าไปแทรกแซงโดยรัฐ ซึ่งจากการศึกษาสามารถสรุปได้ว่าการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจไว้ในรัฐธรรมนูญมีสภาพบังคับดังต่อไปนี้

4.4.1 สภาพบังคับทางกฎหมาย

โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และการกระทำขององค์กรตุลาการ องค์กรฝ่ายบริหาร และ องค์กรนิติบัญญัติ จะต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งการบัญญัติให้มีแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ แม้จะมีหลักการว่าบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องใด ๆ คือประชาชนไม่สามารถบังคับให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐได้ อย่างไรก็ตามพบว่าบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นแนวทางในการตรากฎหมายมาโดยตลอด ยกตัวอย่างเช่น การที่แนวนโยบายแห่งรัฐได้มีการวางหลักไว้เกี่ยวกับเรื่องป้องกันการผูกขาดทางเศรษฐกิจของเอกชนจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าได้มีการบัญญัติในหลักการนี้ โดยมีครั้งแรกในปี พ.ศ. 2542 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการผูกขาดทางการค้าโดยเอกชน ซึ่งการผูกขาดทางการค้านั้นเกิดขึ้นได้หลายวิธี เช่นการอาศัยกลไกตลาดเสรีเอง ที่เน้นการแข่งขันของเอกชน ก็มักจะมีเอกชนที่มีทุนมากกว่าสามารถผูกขาดตลาดได้โดยจากการทุ่มตลาดคือ

ขายสินค้าราคาถูกลงมากในระยะเริ่มแรกจนทำให้ผู้บริโภคไปใช้สินค้าบริการนั้นมากจนทำให้คู่แข่ง
 ชั้นรายอื่นต้องปิดกิจการลงเพราะไม่มีทุนมาต่อ ยอดกิจการได้เป็นต้น ซึ่งเมื่อมีส่วนแบ่งทางตลาด
 มากกว่าเอกชนรายอื่นแล้วก็สามารถกำหนดราคาสินค้าได้เองถ้าไม่มีการควบคุมโดยรัฐ ดังนั้นถ้า
 ปราศจากการแทรกแซงราคาสินค้าอุปโภค บริโภค โดยรัฐแล้วผลร้ายที่สุดก็จะตกอยู่กับประชาชน
 นอกจากนี้ยังมีธุรกิจหลายอย่างที่มีการผูกขาดโดยรัฐ เช่น ธุรกิจยาสูบ ซึ่งอาศัยอำนาจตามกฎหมาย
 คือพระราชบัญญัติโรงงานยาสูบ พ.ศ. 2509 และธุรกิจด้านพลังงาน ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม
 พ.ศ. 2514 ที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายในการผูกขาดกิจการนี้ แต่ด้วยความจำเป็นหลายประการที่รัฐ
 จะต้องเข้ามาดำเนินการเองไม่สามารถปล่อยให้เป็นเรื่องเสรีที่ประชาชนจะสามารถทำได้เองคือ
 ลงทุนเอง กลั่นเอง ขายเอง เพราะถือว่าพลังงานปิโตรเลียมหรือน้ำมันนั้นเป็นทรัพยากรใต้ดินที่ใช้
 แล้วหมดไป ในอนาคตมีโอกาสหมดไปได้ และถือว่าเป็นทรัพยากรของทุกคนในชาติ ไม่ใช่ของคน
 ใดคนหนึ่ง การสำรวจแหล่งน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และการขุดเจาะจึงต้องอาศัยการให้สัมปทานโดย
 รัฐ แต่เรื่องความเป็นธรรมของกฎหมายเกี่ยวกับพลังงานก็ยังเป็นปัญหาว่าเป็นไปตามหลัก
 ความชอบธรรมแบบนิติรัฐ นิติธรรม ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ ทั้งนี้ การประกอบธุรกิจ
 ด้านพลังงาน ไม่ว่าจะเป็นพลังงานปิโตรเลียม หรือพลังงานไฟฟ้า ปัจจุบันถือว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง
 กับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพราะในอนาคตน้ำมันที่เป็นส่วนหนึ่งของวัตถุดิบในการผลิตไฟฟ้ามี
 โอกาสหมดไปจากแหล่งธรรมชาติ การใช้พลังงานมาทดแทนจึงถือว่ามีความจำเป็น

ดังนั้น ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการเร่งผลักดันให้มีการใช้พลังงานทดแทนอย่าง
 ท้วมถึง และควรได้รับการส่งเสริมโดยรัฐอย่างเป็นรูปธรรม โดยอาศัยกลไกของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็น
 กฎหมายสูงสุด และแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในขั้นเริ่มต้นของการ
 นำพลังงานทดแทนมาใช้ยังติดขัดอยู่หลายประการ โดยเฉพาะเรื่องกฎหมายที่ยังไม่เปิดช่องให้
 เอกชนค้าขายพลังงานทดแทนได้เอง ซึ่งแม้ว่าการขออนุญาตจากรัฐมีความจำเป็นต้องควบคุมก็
 ตามแต่ระบบและขั้นตอนการขออนุญาตนั้นยังซับซ้อน ประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้ยาก การขาย
 พลังงานไฟฟ้าที่ได้จากการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานธรรมชาติเช่น จากลม จากพลังงานแสงอาทิตย์
 ให้กับรัฐยังติดขัดด้วยข้อกฎหมาย ดังนั้นเพื่อเป็นหลักประกันให้กับประชาชน การกำหนดนโยบาย
 ด้านพลังงานก็ถือว่าเป็นตัวอย่างหนึ่งที่ประชาชนควรมีส่วนร่วมด้วย และอาศัยกลไกของ
 แนวนโยบายแห่งรัฐนี้ช่วยในการส่งเสริมเศรษฐกิจภาคประชาชนนี้

รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเพียงแนว
 ทางการบริหารราชการแผ่นดิน และการตรากฎหมายเท่านั้น นั่นถือว่าเป็นสภาพบังคับทางกฎหมาย
 โดยอ้อม โดยถือว่ามีความสร้างสรรค์ ซึ่งสภาพบังคับทางกฎหมายของเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐนี้
 ไม่อาจจะกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดได้เพราะจะขัดกับหลักความเป็นอิสระของฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม

ตามหลักการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ก็เห็นว่านโยบายนั้นควรจะมาจากประชาชนด้วย โดยเฉพาะนโยบายที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ดังนั้นเกี่ยวกับแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจควรจะมีการกำหนดให้มีสภาพบังคับได้มากกว่าด้านอื่น ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นฉบับปัจจุบัน มีบทบัญญัติหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 51 - 63) ซึ่งกำหนดหลักการสำคัญไว้ใน มาตรา 51 ได้มีหลักการสำคัญคือประชาชนและชุมชนมีสิทธิติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมถึงฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องใดที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้เกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ จะมีสภาพบังคับมากขึ้นถ้าได้มีการออกกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว เพราะใน มาตรา 62 รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมาย ว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม ซึ่งจากการศึกษาพบว่าเดิมก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นเพียงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 27 ก ลงวันที่ 19 เมษายน 2561 ซึ่งปรากฏว่ามีเจตนารมณ์คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพ จึงจะเห็นได้ว่าเดิมเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจที่สำคัญมากที่สุดคือเรื่องวินัยการเงินการคลัง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้นำมาบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแม้ว่าจะยังไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชนใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้โดยตรงดังเช่นรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นหลักการก็ตาม แต่ก็เป็นที่หมายได้ว่าโอกาสที่สภาพบังคับตามแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจจะมีสภาพบังคับทางกฎหมายมากขึ้นได้ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ได้กำหนดหลักการให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 12 ก ลงวันที่ 2 มีนาคม 2561 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ตามมาตรา 7 (4) คดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ตาม

สภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังไม่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยตรงดังเช่น หมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

4.4.2 สภาพบังคับทางการเมือง

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาก็ได้มีการบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ ได้กำหนดไว้ว่าจะต้องมีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจด้วย และถ้ามีการลงมติไม่ไว้วางใจแล้วผลคือรัฐมนตรีทั้งคณะย่อมพ้นจากตำแหน่ง เช่นนี้ถือว่าเป็นสภาพบังคับทางการเมืองที่เคร่งครัดมาก ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้ตัดบทบัญญัติในหลักการนี้ออก และให้มีผลเพียงว่าจะต้องแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น โดยไม่มีการลงมติ และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และฉบับปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดกลไกทางการเมืองเฉพาะกรณีให้รัฐบาลแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งการแถลงนโยบายนี้จะไม่ต้องมีการลงมติใด ๆ ผลทางกฎหมายคือเป็นเพียงการรับทราบเท่านั้น ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายได้เลยหากที่ประชุมสภาเห็นว่าอาจเป็นปัญหาได้ในอนาคตซึ่งการกำหนดกลไกในส่วนนี้ยังไม่ชัดเจน อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีบทกำหนดเพิ่มเติมจากเดิมมากกว่ารัฐธรรมนูญในอดีตคือการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินนั้นนอกจากจะต้องสอดคล้องต่อแนวนโยบายแห่งรัฐแล้ว ต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐด้วย และต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากนี้ต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้มีการลงมติความไว้วางใจก็ตาม แต่ด้วยความชอบด้วยหลักนิติรัฐนิติธรรมที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในหมวด 1 บททั่วไป กำหนดให้ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมนั้นถือว่าเป็นหลักการที่ทำให้หน่วยงานของรัฐจะต้องกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย และแม้ว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับเคร่งครัดชัดเจนดังเช่นกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งก็ตาม ด้วยหลักนิติธรรมนั่นเองจะเป็นหลักประกันให้กับประชาชนว่ารัฐจะจัดทำภารกิจให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ตลอดจนแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจที่

ปรากฏในรูปแบบอื่นนอกจากกฎหมาย เช่น ตามที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย

นโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่รายละเอียดของแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจนั้นมิเฉพาะเรื่องพื้นฐานหรือหลักการเท่านั้น ซึ่ง นโยบายที่รัฐบาลแถลงส่วนมากจะเป็นนโยบายที่เคຍหาเสียงไว้กับประชาชนด้วยและรัฐบาลโดยส่วนมากจะนำแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาเป็นแบบแนวทางการแถลงนโยบายด้วยเพื่อให้เกิดความราบรื่นก่อนการเข้าทำงานบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น กลไกทางการเมืองตามนี้ถือว่ายังมีสภาพบังคับแต่ไม่เคร่งครัด

การกำหนดสภาพบังคับไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญซึ่งก็มีภาระหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอยู่แล้ว จึงต้องอาศัยความละเอียดรอบคอบอย่างยิ่ง โดยเฉพาะแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงเป็นหลักการ โดยกว้างและมีสภาพบังคับอย่างไม่เคร่งครัด กล่าวคือรัฐธรรมนูญได้สร้างกลไกการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้าทำหน้าที่เข้ารับราชการแผ่นดิน ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจก็เป็นเพียงแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินและการตรากฎหมายเท่านั้น กล่าวคือรัฐบาลเพียงดำเนินนโยบายให้ไม่ขัดกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นเพียงหลักการอย่างกว้างเท่านั้น

4.5 แนวทางแก้ไข

สำหรับประเทศไทยที่ใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ต้องยึดหลักการแห่งกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ หลักการตีความตัวบทกฎหมายจึงถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพื่อสามารถปรับใช้ข้อกฎหมายเท่าที่มีอยู่ได้กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม โดยจะไม่ยึดแนวคำพิพากษามาเป็นตัวกฎหมายกำหนดให้คนในสังคมต้องถือปฏิบัติตามดังเช่นกับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี อย่างไรก็ตามแนวการศึกษากฎหมายของไทย และแนวการตัดสินใจของศาลไทยมักจะยึดการตัดสินใจที่ผ่านมาเป็นแนว โดยจะมีแนวคดีประเภทลักษณะข้อเท็จจริงใกล้เคียงกันให้ศึกษาเพื่อใช้ยึดปรับข้อกฎหมายลายลักษณ์อักษร และตัดสินโทษ หรือให้มีผลคดีเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งไม่ได้มุ่งเน้นการศึกษากฎหมายที่ต้องแสวงหาการตีความกฎหมายให้ใกล้เคียงกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือเพื่อให้เข้าใจวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังนั้น เมื่อมีข้อเท็จจริงหรือคดีที่แปลกใหม่หรือไม่เคยเกิดข้อเท็จจริงในลักษณะที่เป็นปัญหาในการตัดสินใจ โดยเฉพาะการตัดสินใจโดยศาล

รัฐธรรมนูญที่ดี หรือศาลปกครองที่ดี จึงมักจะเป็นที่น่าสนใจให้ศึกษาและวิจารณ์กันในวงการศึกษา จนเกิดเป็นสำนวนตุลาการภิวัตน์ซึ่งเป็นความเข้าใจในเชิงบวกหรือสร้างสรรค์ คือศาลได้ประยุกต์ใช้กฎหมายให้เข้ากับข้อเท็จจริงเป็นไปในแนวทางที่พอใจของประชาชน หรือ ในทางตรงกันข้ามสำหรับผู้ที่ไม่พอใจในผลการตัดสินคดีก็เรียกร้องหลักนิติธรรมของศาลตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเข้าใจในทิศทางเดียวกันสำหรับประชาชนคนไทยที่จะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ได้ศึกษากฎหมายหรือไม่ได้ศึกษากฎหมาย ต่างก็มีความต้องการเดียวกันคือชอบให้เกิดความชัดเจน ซึ่งการร่างกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญที่ดี หรือพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรองที่ดีควรยึดหลักนิติรัฐ นิติธรรมเป็นสำคัญ หลักความชัดเจน โปร่งใสตรวจสอบได้ก็ถือเป็นหลักนิติธรรมประการหนึ่ง ที่ฝ่ายบริหารควรมี และเห็นว่ารัฐธรรมนูญควรจะบัญญัติไว้ชัดเจนในเรื่องนี้ ซึ่งการกำหนดให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับในทางการเมืองที่เข้มข้นขึ้นจะช่วยแก้ไขปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายได้ โดยการตรวจสอบการกำหนดการทำงานของรัฐบาลโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพิ่มกลไก หรือบทลงโทษทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพ เช่นตัดสิทธิ์ทางการเมืองเป็นต้น หรือให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอถอดถอนรัฐบาลที่กำหนดนโยบายอันกำลังก่อให้เกิดความเสียหายได้ หากรวมจำนวนประชาชนที่เข้าชื่อทั้งประเทศแล้วการเข้าชื่อนั้นมีมากกว่าจำนวนคะแนนเสียงที่รัฐบาลนั้นได้รับเลือกตั้ง เช่นนี้เห็นควรกำหนดแนวทางแก้ไขไว้ดังต่อไปนี้

4.3.1 การกำหนดมาตรการตรวจสอบถ่วงดุลให้เหมาะสมในรัฐธรรมนูญและกำหนดกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภา โดยยึดหลักตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประเทศไทยนั้นได้กำหนดให้เป็นแบบระบบสภาคู่ ตามรัฐธรรมนูญ 2560 หมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 2 “สภาผู้แทนราษฎร” และ ส่วนที่ 3 “วุฒิสภา” ในมาตรา 164 ที่บัญญัติกำหนดให้ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

“(1) ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เปิดเผย และมีความรอบคอบและระมัดระวังในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนส่วนรวม

(2) รักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด

(3) ยึดถือตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(4) สร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม ผาสุก และสามัคคีปรองดองกัน

รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี”

จากการศึกษาพบว่า การรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในการบริหารประเทศ นั้น ถือเป็น การกำหนดกลไกทางการเมืองที่แม้ในรัฐธรรมนูญจะไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่โดยช่องทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ก็ดีหรือจารีตทางปฏิบัติทางการเมืองที่ผ่านมา สามารถแบ่งออกเป็นหลายวิธีการด้วยกันดังต่อไปนี้

(1) การตั้งกระทู้ถาม

(2) การเปิดอภิปราย

(3) การตรวจสอบการทำหน้าที่โดยองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมาย

(4) การยุบสภา

(5) การลาออก

จากทฤษฎีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจและการตรวจสอบถ่วงดุลทำให้เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจนดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับในอดีตที่ผ่านมา ดังนั้น ในส่วนนี้การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ก่อนเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ควรกำหนดให้มีการลงมติได้ ด้วย เพื่อให้เกิดความชอบธรรมของการมีเจตนารมณ์ของแรที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งด้วยหลักนิติรัฐและนิติธรรม การลงมตินี้ควรเป็นการลงมติเกี่ยวกับนโยบายที่แถลงเท่านั้น เพราะถือว่ารัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนควรมีสิทธิได้บริหารประเทศ แต่ต้องมาเป็นวาระไม่ได้ผูกขาดอำนาจ และเกี่ยวกับการลงมติไม่ไว้วางใจเฉพาะเพียงนโยบาย เพราะ เป็นเรื่องที่ปกติธรรมดาการกำหนดนโยบายโดยเพียงกลุ่มคนบางคนที่รวมตัวกัน อาจไม่ได้ดีมากที่สุด ดังนั้น ถ้าได้มีการตรวจสอบโดยรัฐสภาหรือกลั่นกรองโดยรัฐสภาย่อมทำให้การดำเนินนโยบายเป็นไปได้ด้วยดีมากขึ้น และประโยชน์ก็จะตกอยู่กับประชาชนอย่างแท้จริง

เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดเพียงกรอบกว้างๆ ไว้ การที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาไปแล้ว แล้วต่อมามีปัญหาในการปฏิบัติตามนโยบายที่ตนแถลงนั้น

เช่น ปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจโดยภาพรวมของประเทศซึ่งไม่รวมถึงปัญหาเรื่องการทุจริตอันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการทุจริตใช้บังคับอยู่ก่อนแล้ว เช่นนี้ ควรจะมีการป้องกันปัญหาที่จะตามมาในรูปของการมีบทบัญญัติอีกมาตราหนึ่งในรัฐธรรมนูญว่าให้มีการตรากฎหมายขึ้นมาฉบับหนึ่งเพื่อให้การดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลทั้งนโยบายตอนที่ไปหาเสียงกับประชาชนแล้วได้รับความไว้วางใจจากประชาชนจนได้เป็นรัฐบาล นโยบายด้านเศรษฐกิจที่ได้แถลงต่อรัฐสภา หรือนโยบายอื่นๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังเข้าทำหน้าที่บริหารประเทศก็ดี หากว่ามีลักษณะที่ส่อไปในทางที่ไม่โปร่งใส หรือมีผลเสียหายเกิดขึ้นอย่างร้ายแรงซึ่งอาจไม่ใช่ความผิดของรัฐบาล และการดำเนินนโยบายนั้นแม้จะเป็นนโยบายที่ได้แถลงต่อสภาก็ตามควรมีกฎหมายกำหนดมาตรการให้ดำเนินการต่อไปหรือให้หยุดดำเนินการชั่วคราวจนกว่าจะได้มีตรวจสอบให้ชัดเจนเสียก่อน

4.3.2 กำหนดกลไกภาคประชาชน

ประชาชนถือว่าเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐ ซึ่งทุกองค์ประกอบต่างก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน อย่างไรก็ตามหากพิจารณาให้ดีจะเห็นได้ว่ากำหนดให้มีแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น วัตถุประสงค์เพื่อความผาสุกของประชาชนภายในรัฐ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การกำหนดให้มีแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญครั้งแรกคือในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ก็พยายามจะยึดโยงความเป็นประชาธิปไตย โดยต้องการให้นโยบายมาจากราษฎร¹⁵

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในที่นี้จึงย่อมหมายถึงการมีส่วนร่วมในแนวนโยบายสาธารณะซึ่งมีความหมายกว้างกว่าแนวนโยบายแห่งรัฐที่หมายถึงนโยบายของรัฐตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะนโยบายสาธารณะนั้นมีความหมายครอบคลุมถึงแนวนโยบายแห่งรัฐด้วย ซึ่งการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เช่นใดแล้วย่อมเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ไม่สามารถแก้ไขได้ เว้นแต่จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ จึงควรจะเป็นเรื่องกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ และแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจนั้น เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแล้ว จึงเห็นว่าควรกำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ให้ชัดเจนปรากฏในรูปแบบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องทางเศรษฐกิจ โดยกรณีนี้เห็นว่าควรที่จะกำหนดไว้ในกฎหมายที่มีความเชื่อมโยงกับทั้งรัฐธรรมนูญในแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจที่รัฐบาลมีหน้าที่จะต้องจัดทำ คือ พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

¹⁵ หยุด แสงอุทัย, (รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 10/2491, 2 สิงหาคม 2491), น.581.

โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายควบคู่ไปกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่รัฐธรรมนูญกำหนด

โดยพระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับข้อเสนออื่นๆ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้วทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี จึงจะเห็นได้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชาตินั้นเกิดขึ้นโดยกฎหมายฉบับนี้ และควรที่จะกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจเพราะปกติแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชาตินั้น จะมีขึ้นใช้ทุกๆ 5 ปี

4.3.3 กำหนดให้นำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้จริงจัง

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 ได้พระราชทานแก่พสกนิกรชาวไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 พระองค์ทรงให้ความสำคัญกับ “การพัฒนาคน” ในการดำเนินวิถีชีวิตอย่างมั่นคงบนพื้นฐานของการพึ่งตนเอง ความพอมีพอกิน การรู้จักความพอประมาณ การคำนึงถึงความมีเหตุผล การสร้างภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี และทรงเตือนสติประชาชนคนไทยไม่ให้ประมาท ตระหนักถึงความถูกต้องตามหลักวิชา ตลอดจนมีคุณธรรมเป็นกรอบในการดำรงชีวิต หลักการทรงงานของพระองค์จะเน้นการ “เข้าใจ เข้าถึง และร่วมพัฒนา” อย่างสอดคล้องกับ “ภูมิสังคม” ที่ให้ความสำคัญกับความหลากหลายของระบบภูมินิเวศ เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ประเพณี เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นการพัฒนาที่มุ่งสู่ “การพึ่งพาตนเอง” ดำเนินการด้วยความรอบคอบ วิเคราะห์ระมัดระวัง “ทำตามลำดับขั้นตอน” มีการทดลองด้วยความเพียรจนมั่นใจ จึงนำไปเผยแพร่ใช้ประโยชน์สู่สาธารณะ

หลักการสำคัญของเศรษฐกิจพอเพียง¹⁶ คือ การคำนึงถึงความพอประมาณ ความมีเหตุผล การตัดสินใจ และการกระทำ ในการแก้ไขปัญหา โดยยึดถือหลักการที่ว่า ตนเป็นที่พึ่งแห่งตน ที่มุ่งเน้นการผลิตพืชผลให้เพียงพอต่อการบริโภคในครัวเรือนอันเป็นอันดับแรก เมื่อเหลือจากการบริโภคแล้วค่อยคำนึงถึงการผลิตเพื่อการค้าเป็นอันดับรองลงมา เกษตรจึงกลายเป็นผู้กำหนดตลาด แทนที่ตลาดจะเป็นผู้กำหนดเกษตรกรดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และหลักสำคัญคือ การลดค่าใช้จ่าย โดยการสร้างสิ่งอุปโภคบริโภคในที่ดินของตนเอง เศรษฐกิจพอเพียงจะเน้นให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มของชาวบ้าน ทั้งนี้เพราะกลุ่มชาวบ้านจะทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ให้หลากหลาย ครอบคลุมทั้งการเกษตรแบบผสมผสาน และเศรษฐกิจพอเพียงจะต้องตั้งอยู่บน

¹⁶ เสาวลักษณ์ สุขวิรัช, แนวความคิดและนโยบายในการพัฒนาประเทศไทย, (มหาวิทยาลัยรามคำแหง: ม.ป.พ, 2557), น. 173 – 174.

พื้นฐานของความเมตตา ความเอื้ออาทร และความสามัคคีของชาวบ้านในชุมชนในการร่วมแรงร่วมใจกันทำกิจกรรมต่าง ๆ ให้เกิดผลสำเร็จ

หลักการเศรษฐกิจพอเพียงได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศทั้งในทวีปเอเชีย เช่น ภูฏาน อินโดนีเซีย ลาว และประเทศในทวีปแอฟริกา หลายประเทศซึ่งเศรษฐกิจพอเพียง ประกอบด้วย 5 คุณลักษณะ ดังนี้

1) ความพอประมาณ หมายถึง ความพอดีที่ไม่น้อยเกินไปและไม่มากเกินไปโดยไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น

2) ความมีเหตุผล หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับระดับของความพอเพียงนั้นจะต้องเป็นไปอย่างรอบคอบ

3) การมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นโดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ของสถานการณ์ต่างๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งใกล้และไกล

นอกจากนี้ ยังต้องมี เงื่อนไข การตัดสินใจ ในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับพอเพียง โดยอาศัยทั้งเงื่อนไขความรู้ควบคู่กับคุณธรรม

4) เงื่อนไขความรู้ ประกอบด้วย ความรอบรู้เกี่ยวกับวิชาการต่างๆ อย่างรอบด้าน ความรอบคอบที่จะนำความรู้เหล่านั้นมาพิจารณาให้เชื่อมโยงกันเพื่อประกอบการวางแผนและความระมัดระวังในการนำไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ

5) เงื่อนไขคุณธรรม ประกอบด้วย มีความตระหนักในคุณธรรม มีความซื่อสัตย์ สุจริต และมีความอดทน ความเพียร ใช้สติปัญญาและรอบคอบในการดำเนินชีวิต

การปฏิบัติตนตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง มีหลักปฏิบัติ 5 ประการ ได้แก่

1. ยึดถือความประหยัด ตัดทอนค่าใช้จ่ายที่เกิดความจำเป็นทุกด้าน ลดละความฟุ่มเฟือยในการดำรงชีพอย่างจริงจัง

2. ยึดถือการประกอบอาชีพด้วยความถูกต้อง สุจริต แม้จะตกอยู่ในภาวะขาดแคลนในการดำรงชีพ

3. ละเลิกการแก่งแย่งผลประโยชน์ การแข่งขันกันในทางการค้าขาย และการประกอบอาชีพแบบต่อสู้กันอย่างรุนแรง

4. ไม่หยุดนิ่งที่จะหาทางให้ชีวิตหลุดพ้นจากความทุกข์ยาก โดยต้องขวนขวายใฝ่หาความรู้ที่จะทำให้เกิดมีรายได้เพิ่มพูนขึ้น จนถึงขั้นพอเพียง

5. ปฏิบัติตนในแนวทางที่ดี ละความชั่ว ทั้งนี้ เพราะสังคมไทยอาจล่มสลายลงได้ ถ้าปฏิบัติตนปราศจากความละอาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ที่กำหนดให้รัฐจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยให้ถือว่ายุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2559¹⁷ โดยมีเจตนารมณ์คือคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นสมควรให้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ซึ่งเป็นแผนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12¹⁸ รวมถึงการแผนฉบับที่ผ่านมา ได้จัดทำขึ้นในช่วงเวลาที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับสถานการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงกว่าช่วงที่ผ่านมา ซึ่งแผนฯ ฉบับที่ 9 – แผนฯ ฉบับที่ 12 เป็นแผนที่มีความต่อเนื่องที่สังคมไทยได้อัญเชิญหลัก"ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง" ไปประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับปัจเจก ครอบครัว ชุมชน สังคม จนถึงระดับประเทศ ซึ่งได้มีส่วนเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและช่วยให้สังคมไทยสามารถยืนหยัดอยู่ได้อย่างมั่นคงท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ทุกภาคส่วนในสังคมไทยเห็นพ้องร่วมกันน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่อง เพื่อมุ่งให้เกิดภูมิคุ้มกันและมีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างเหมาะสม เพื่อให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) ในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ครั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน ทั้งในระดับชุมชน ระดับภาค และระดับประเทศในทุกขั้นตอนของแผน อย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง เพื่อร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้งร่วมจัดทำรายละเอียดยุทธศาสตร์ของแผนฯ เพื่อมุ่งสู่ "สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง"

¹⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 115ก, 30 ธันวาคม 2559, ประกาศเรื่องแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้ัญญะญุหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญาทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุล ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมมีเป้าหมายหลักเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทยสู่ความอยู่ดีมีสุข พร้อมทั้งยึดหลักทางสายกลาง เพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤตสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง มีคุณภาพและยั่งยืน ควบคู่ไปกับปรับเปลี่ยนกระบวนการวางแผนจากการดำเนินการ “โดยราชการเพื่อประชาชน” เป็นการมี “ประชาชนเข้าร่วม” ให้คนเป็นผู้ตัดสินใจหรือกำหนดทิศทางการพัฒนาที่คำนึงถึงความพอประมาณ ความมีเหตุมีผล และสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีเพื่อพร้อมรับความเปลี่ยนแปลงบนฐานของความรอบรู้ ความรอบคอบ ความเพียร และคุณธรรม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ยังคงน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาอย่างสมดุล การอยู่ร่วมกัน ด้วยสันติสุขใน สังคมและการอยู่ร่วมกัน ระหว่างคนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาฉบับที่ 10 ได้มีการวิเคราะห์สถานะทุนของประเทศใน 3 ทุน ได้แก่ ทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคม และทุนทางทรัพยากรธรรมชาติ และวิเคราะห์บริบทการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศทั้งระบบเศรษฐกิจ โลก ตลาดการค้า ตลาดการเงิน การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เผชิญภาวะโลกร้อนและการขาดแคลนพลังงานนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์บนพื้นฐานของการใช้ความรู้ได้อย่างถูกต้อง วิชาการ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งของทุนและการนำไปใช้ประโยชน์อย่างเกื้อหนุนซึ่งกันและกันนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีและความอยู่เย็นเป็นสุขของคนในสังคม พร้อมทั้งเสริมสร้างระบบโครงสร้างกลไกและกระบวนการบริหารพัฒนาประเทศให้อยู่บนหลักธรรมาภิบาลและประชาธิปไตย เป็นภูมิคุ้มกันที่ดีสำหรับสังคมไทย

การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 จึงเป็นการนำภูมิคุ้มกันที่มีอยู่ พร้อมทั้งเร่งสร้างภูมิคุ้มกันในประเทศให้เข้มแข็งขึ้น เพื่อเตรียมความพร้อมคน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยให้มีคุณภาพ มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากร และได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม รวมทั้งสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจด้วยฐานความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์บนพื้นฐานการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกัน ยังจำเป็นต้องบริหารจัดการแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ภายใต้หลักการ

พัฒนาพื้นที่การกิจ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมไทย ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนของสังคมไทยตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง¹⁹

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ได้มีหลักการสำคัญคือเป็นแผนซึ่งยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงต่อเนื่องมาตั้งแต่แผนฉบับที่ 9 เพื่อให้เกิดบูรณาการการพัฒนาในทุกมิติอย่างสมดุลผสมผสาน มีความพอประมาณและมีระบบภูมิคุ้มกันและการบริหารจัดการความเสี่ยงที่ดี ซึ่งเป็นเงื่อนไขจำเป็นสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน

โดยมุ่งเน้นการพัฒนานคนให้มีความเป็นคนที่สมบูรณ์ สังคมไทยเป็นสังคมคุณภาพ สร้างโอกาสและมีที่ยืนให้กับทุกคนในสังคมได้ดำเนินชีวิตที่ดีมีความสุขและอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศก็เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องมีคุณภาพและมีเสถียรภาพ การกระจายความมั่งคั่งอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เป็นการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รักษาความหลากหลายทางชีวภาพ ชุมชนวิถีชีวิต ค่านิยม ประเพณีและวัฒนธรรม²⁰

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงนั้นมีความสำคัญมาก และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะส่วนราชการควรนำมาเป็นหลักในการปฏิบัติงาน ในเรื่องความประหยัดงบประมาณและการบริหารงบประมาณอย่างได้สัดส่วนเหมาะสมสามารถปรับได้ตามแต่ละพื้นที่ และเน้นการใช้ทรัพยากรให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุดไม่ควรปล่อยให้พื้นที่ว่างเปล่าอันเป็นเพียงการสะสมของนายทุน อย่างไรก็ตามควรเคารพในเรื่องหลักกรรมสิทธิ์ตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง โดยส่วนนี้จึงควรกำหนดให้มีกลไกโดยระดับรัฐธรรมนูญเช่นกัน ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงควรมีรายละเอียดมากพอสำหรับข้อบกพร่องในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่ผ่านมาและที่สำคัญคือความคิดอย่างได้สัดส่วนและสมดุลตามแนวทฤษฎีปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในชีวิตประจำวันอยู่ของประชาชน ควรจะได้รับการพัฒนาต่อยอดการศึกษาอย่างลึกซึ้งต่อไปเพื่อให้ความรู้แก่ประชาชน แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้บัญญัติไว้รวมถึงมีการกล่าวไว้ในในหมวดการปฏิรูปประเทศ แต่ยังคงอยู่ในลักษณะของนามธรรม คือ ยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เสมือนหนึ่งว่าเป็นเรื่องของความศรัทธา ดังนั้น ภาครัฐควรกำหนดให้มีการศึกษาหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้ถ่องแท้และกำหนดหรืออธิบายออกมาให้ได้ว่าประชาชนในแต่ละภาคส่วนควรจะปฏิบัติเช่นใดหรือปัญหาที่ประสบแต่ละภาคผนวกกับปัญหาภัยธรรมชาติที่มักเกิดขึ้นอยู่เป็นประจำเช่นภัยแล้ง หรือ ปัญหาน้ำท่วม หรือปัญหาจากทรัพยากรจาก

¹⁹ “สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558, จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=62> .

²⁰ “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12,” สืบค้นเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2560, จาก <http://www.nesdb.go.th/download/plan12/...pdf>

แหล่งธรรมชาติลดลง โดยการกำหนดให้ได้สัดส่วนสมดุลเพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้สำหรับประชาชนที่รัฐบาลควรจะสามารถคาดการณ์ได้ระดับหนึ่งนั่นถือว่าเป็นเรื่องจำเป็นต้องมีข้อมูลรายละเอียดของปัญหาแต่พื้นที่ที่แตกต่างกัน ทั้งด้านภูมิศาสตร์ ปัญหาเชื้อชาติ และปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม เป็นต้น ในกรณีนี้อาจกำหนดให้มีคณะกรรมการศึกษาขึ้นมา เพื่ออธิบายและให้คำแนะนำแก่ประชาชนทั่วไป

การกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจไว้ในรัฐธรรมนูญก็ดี และที่ประเทศไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมาเป็นกรณีการวางแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวคือเป็นการตั้งเป้าหมายไว้เพื่อให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินนโยบายตามหลักการพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งหากยังไม่มีความหมายออกมารองรับ หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดลงในรัฐธรรมนูญให้รัฐต้องดำเนินการออกกฎหมายที่เป็นพื้นฐานด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ นอกจากกฎหมายว่าด้วยภาษี กฎหมายการคลัง กฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ เป็นต้น ซึ่งจะช่วยป้องกันการทุจริตจากการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองในลักษณะเป็นนโยบายหาเสียงแบบประชานิยมแต่ละขณะเดียวกันไม่มีกลไกของกฎหมายมาควบคุมปล่อยให้เป็นเรื่องของการเมืองมากเกินไป และเมื่อเกิดความเสียหายมาก ๆ จากการแก้ไขปัญหาทางการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตยก็กลายเป็นเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขทางออกโดยอาศัยรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยแทน

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจให้มีสภาพบังคับที่ชัดเจนไม่ว่าจะมีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนหรือมีกฎหมายออกมารองรับ จะทำให้ประเทศไทยมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้ ซึ่งนอกจากจะอาศัยกลไกทางเศรษฐกิจตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ด้วยแล้ว ควรอาศัยกลไกทางกฎหมายโดยกำหนดให้รัฐสามารถเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้เฉพาะเรื่องที่เป็นเท่านั้น โดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องการค้าเสรีทางเศรษฐกิจโดยรัฐนั้น ต้องอาศัยกฎหมายเป็นปัจจัยหลักในการดำเนินการ และยิ่งประกอบกับการวางนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจไม่ปล่อยให้ลอยกว้างให้เป็นเพียงหลักการเท่านั้นและให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วยแล้วจะทำให้ประเทศไทยเปรียบเสมือนมีกำแพงป้องกันระบบเศรษฐกิจไม่ให้ล้มละลาย

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้แต่ไม่มีสภาพบังคับ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้มีบทบัญญัติไว้ชัดเจนว่าในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติให้

มาตรา 88 บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน เช่นกันแต่ได้ตัดถ้อยคำที่ว่าไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐออก โดยถือว่าเป็นสภาพบังคับทางการเมือง และเป็นแนวทางเพื่อประโยชน์ในภายภาคหน้าหากได้มีการตรากฎหมายเพื่อมารับรองสิทธิของประชาชนในเรื่องนั้น ๆ เกี่ยวกับสภาพบังคับทางการเมืองนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้รัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาด้วยตามมาตรา 211 โดยคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 176 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา 75 โดยได้มีการเพิ่มเติมหลักการว่า โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ และกำหนดกรอบระยะเวลาให้ต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ และเมื่อแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว ทั้งนี้ เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการแต่ละปีตามมาตรา 76

กรณีรัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสาก่อนเข้าทำหน้าที่ไม่เช่นนั้นรัฐบาลก็ไม่อาจเข้าทำหน้าที่บริหารประเทศได้ ถือเป็นสภาพบังคับอย่างหนึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญโดยหลักการแล้วถือเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐควรที่จะกำหนดถึงกรอบกว้างๆ ในการที่รัฐจะต้องมีทั้งเรื่องของรูปแบบการปกครอง สิทธิหน้าที่ของประชาชน อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เพราะการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้กระทำการอย่างใด ๆ หากไม่กระทำตาม แล้วไม่กระทำตาม ซึ่งมีผลให้บุคคลหรือผู้ที่รัฐธรรมนูญกำหนดต้องได้รับผลอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่นนี้ถือเป็นสภาพบังคับประการหนึ่งแล้ว แต่ถ้าพิจารณาลงลึกในรายละเอียดโดยอาศัยการยึดโยงของระบบเศรษฐกิจในภาพรวมประกอบกับอิทธิพลของความเสียหายจากวิกฤติเศรษฐกิจที่ประเทศไทยเคยประสบมาแล้วไม่ว่าจะเป็นวิกฤติเศรษฐกิจตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ไทยต้องเน้นนโยบายการค้าเสรีตามที่ได้รับคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญของธนาคารโลก ซึ่งก็ปรากฏหลักการค้าเสรีในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับถาวรของไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เรื่อยมาจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 จากการปล่อยลอยตัวค่าเงินบาทอันเกิดจากการเก็งกำไรของนักลงทุนชาวต่างชาติในการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ทำให้ไทยต้องกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและต้องแก้ไขกฎหมายหลายฉบับเพื่อให้มีการเปิดเสรีมากขึ้น โดยเป็นผลสืบเนื่องให้ไทยเสียเปรียบในเชิงการค้าตั้งรับหรือเตรียม

ความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เพราะมีกฎหมายหลายฉบับที่ไทยต้องแก้ไขให้เป็นไปตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เช่น กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ทำให้นักลงทุนชาวต่างชาติเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรของไทยได้ในรูปของนิติบุคคล และไทยไม่ได้แก้ไขก่อนการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีผลให้ไทยถือหลักการเปิดทั้งหมด แต่ประเทศอื่นในสังคมเศรษฐกิจอาเซียน เช่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย ถือหลักการปิดแล้วจึงเปิดในภายหลังเมื่อพร้อม

หากนับแต่ที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักในการปกครองประเทศนับตั้งแต่วันที่ 10 ธันวาคม 2475 แล้วต่อมาก็ได้มีการรัฐประหารเกิดขึ้นหลายครั้ง และมีรัฐธรรมนูญซึ่งได้มีการประกาศใช้อยู่หลายฉบับนับจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถือว่าเป็นฉบับที่ 18 ปัญหาของการเปลี่ยนรัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีลาออกหรือการยุบสภาหรือมีการทำรัฐประหารและก็มีกรยกเลิกรัฐธรรมนูญหลายครั้ง สาเหตุนอกจากจะเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการบริหารประเทศโดยรัฐบาลผสม หรือเพราะไม่โปร่งใสในการบริหารประเทศ หรือเพราะปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือน สาเหตุหนึ่งก็เกิดจากปัญหาด้านเศรษฐกิจด้วยซึ่งเป็นปัญหาต่อปากท้องของประชาชน ดังเช่นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเกิดปัญหาข้าวขาดแคลนจากอาการเกิดสงคราม จอมพล ป. ซึ่งได้ประกาศสงครามเข้าข้างฝ่ายอักษะก็ถูกกดดันให้พ้นจากตำแหน่งไป ต่อมาอำนาจทางการเมืองก็ตกอยู่ฝ่ายเสรีนิยมซึ่งเป็นพลเรือน โดยเห็นว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม 2475 ใช้มานานแล้วถึง 14 ปีแม้จะมีผลก่อให้เกิดความเจริญแก่ชาติบ้านเมืองเป็นอันมาก แต่เนื่องจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นอันมากเช่นกัน จึงเห็นสมควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมแก่กาลสมัย ก็ได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับโดยรัฐบาลที่มี ดร.ปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงต่อรัฐสภา และได้เสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น เพื่อพิจารณาตรวจสอบว่าสมควรปรับปรุงแก้ไขอย่างไรที่ประชุมจึงได้ลงมติเห็นชอบและได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น 27 คน เพื่อพิจารณา ต่อมาก็ได้มีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่วันที่ 10 พฤษภาคม 2489 ถือว่าเป็นการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับขึ้นมาใหม่ทั้งฉบับอย่างไม่ต้องมีการทำรัฐประหาร แต่ต่อมาได้มีการรัฐประหารและก็ได้มีการอ้างเหตุผลเกี่ยวกับการที่ประชาชนประสบปัญหาแร้นแค้น มีความทุกข์ยากลำบากหลังจากเหตุการณ์สงครามโลกก็ได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้น โดยอาศัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ประกาศใช้วันที่ 23 มกราคม 2491 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์จะ

ให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรแทนฉบับชั่วคราวที่ใช้อยู่ โดยให้ร่างให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ต่อมาในปีพุทธศักราช 2492 จึงมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรขึ้น และถือว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐขึ้นมาให้ชัดเจน โดยได้บัญญัติไว้ใน “หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ” และมีการกำหนดแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจด้วย ซึ่งนับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา จากคำประกาศของคณะราษฎรที่มุ่งหมายจะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก ก็เป็นการวางหลักหรือกำหนดนโยบายหลักการพื้นฐานด้านเศรษฐกิจของประเทศในเวลานั้น ถือเป็นประกาศเจตนารมณ์ของคณะราษฎรในครั้งนั้น แต่่นโยบายนี้ก็ไม่ได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

วิกฤติเศรษฐกิจ 2540 จะว่าไปแล้วก็เริ่มมีปัญหาตั้งแต่ที่ประเทศไทยเปิดเสรีทางการเงิน ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี 2533 ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังไม่ปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทให้มีความยืดหยุ่นตามไปด้วย จนกระทั่งปลายปี 2539 ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจเริ่มปรากฏชัดเจนขึ้น เงินทุนต่างประเทศเริ่มไหลออกนอกประเทศ นักเก็งกำไรเริ่มโจมตีค่าเงินบาท ตลาดหุ้นเริ่มประสบภาวะปั่นป่วน สินเชื่อธนาคารระยะสั้นเริ่มหมดอายุ ถูกเรียกคืนและไม่มีการต่ออายุ เกิดภาวะหนี้เสีย (Non-Performing Loan) จำนวนมาก ธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มอัดฉีดเงิน 5 แสนล้านบาท เพื่อค้ำจุนสถาบันการเงิน และใช้เงินทุนสำรองของประเทศทั้งหมดที่มีอยู่ปกป้องค่าเงินบาท แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จเพราะเมื่อเปรียบเทียบกับเงินกองทุนมหาศาลของนักเก็งกำไรแล้ว เงินทุนสำรองนี้ถือว่าน้อยมาก ในที่สุดธนาคารแห่งประเทศไทยจึงจำเป็นต้องปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนใหม่จากระบบอัตราคงที่ เป็นระบบลอยตัว นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเงินจาก 25-26 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ เป็น 40-45 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อเศรษฐกิจไทยเพราะค่าเงินบาทอ่อนลงมาก ทำให้ภาระหนี้สินซึ่งเป็นเงินตราต่างประเทศพุ่งสูงขึ้นไปเป็น 2-3 เท่าตัวสำหรับนักธุรกิจไทยทั้งหมดขณะเดียวกันหนี้เสียจำนวนมหาศาลส่งผลให้การไหลเวียนของเงินทุนและดอกเบี้ยประสบภาวะชะงักงัน ผลที่ตามมาคือสถาบันการเงิน 56 แห่งปิดตัวลง รัฐบาลไทยจำเป็นต้องกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) โดยมีเงื่อนไขในการกู้เงินคือรัฐบาลต้องปล่อยให้เงินบาทลอยตัว กำหนดให้มีมาตรการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น ปรับอัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น ประกาศมาตรการเข้มงวดทางการคลัง ปิดสถาบันการเงินที่อ่อนแอ และเริ่มดำเนินการปฏิรูปเศรษฐกิจไทย เปิดเสรีการเงิน โดยเฉพาะเปิดเสรีทางการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ

จากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ที่มีการโจมตีค่าเงินบาทผนวกกับการใช้อัตราค่าเงินบาทลอยตัว ค่าเงินบาทจึงร่วงลงอย่างรวดเร็วภายในเวลาไม่กี่วัน ประชาชนเกิดความหวาดวิตกทั้งห่วงเรื่องเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่อาจจะล้มละลายจากกรณีประชาชนมีหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นสูงมาก ประกอบกับการขาดความเชื่อมั่นจากนักลงทุนต่างชาติด้วย ในสังคมไทยเวลานั้นมีกระแสให้ไทยต้องย้อนกลับมาสำรวจตัวเอง มีการเรียกร้องให้พัฒนาประเทศไปในทิศทางแบบไทยโดยให้เห็นคุณค่าในการดำรงชีวิต ตลอดจนประเมินท่าทีและนโยบายของประเทศที่เผชิญกับโลกาภิวัตน์ด้วยความเข้มแข็งมากขึ้น

ถ้ารับบริบทหรือเจตนารมณ์ของการกำหนดให้มีแผนนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้นเพื่อต้องการให้มีการพัฒนาประเทศหรือการดำเนินนโยบายที่สำคัญ ๆ สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง หรือเรื่องใดที่มีความจำเป็นต้องทำต่อเนื่องก็ต้องทำให้ต่อเนื่อง จะอ้างว่าถ้าเปลี่ยนรัฐบาลแล้วไม่ต้องดำเนินการต่อเพราะรัฐบาลก่อนกับรัฐบาลปัจจุบันมีแนวความคิดหรือวิสัยทัศน์แตกต่างกัน เช่นนี้ ผลเสียก็จะตกอยู่กับประชาชน ดังนั้น สภาพบังคับของแผนนโยบายแห่งรัฐจึงไม่มีความจำเป็นต้องชัดเจนหรือกำหนดให้เป็นเรื่องต้องมีผลทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งหากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งแม้ประเทศไทยได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญต่อมาอีกหลายฉบับแล้วมีการยกร่างขึ้นมาใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ก็ยังคงมีบทบัญญัติเรื่องแผนนโยบายแห่งรัฐ โดยที่ยังไม่มีการเพิ่มมาตรการหรือกลไกทางกฎหมายให้แผนนโยบายนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับที่ชัดเจนหรือมีกลไกที่สำคัญทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตามถ้าพิจารณาจากเรื่องแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้บัญญัติแผนนโยบายด้านเศรษฐกิจไว้ในส่วนที่ 7 มาตรา 83 ที่กำหนดว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และมาตรา 84 (3) ที่กำหนดว่า ควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม และในมาตรา 84 (10) จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจ และพิจารณาประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวดที่ 5 ว่าด้วยเรื่อง “หน้าที่ของรัฐ” ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นเป็นฉบับแรกของไทยที่มีหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ โดยมาตรา 51 ได้กำหนดเป็นหลักการไว้ว่าการใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชน ประชาชนมีสิทธิเร่งรัดดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนั้น หรือมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยหมวดว่าด้วยแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจที่เคย

บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดไว้ในมาตรา 56 มาตรา 57 และมาตรา 62 ซึ่งมีหลักการคล้ายกัน โดยมาตรา 56 มีหลักการเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการบริหารจัดการทรัพยากรตามมาตรา 57 และการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐตามมาตรา 62 ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่าทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วจึงจะเห็นได้ว่าสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีสภาพบังคับไม่ชัดเจน ซึ่งการกำหนดให้มีแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับแนวความคิดว่าจะสามารถกำหนดให้มีสภาพบังคับได้มากน้อยเพียงใด เพราะอาจทำให้การทำงานของรัฐบาลขาดความยืดหยุ่นในการบริหารงาน อีกทั้ง มีฝ่ายที่มีแนวความคิดว่าจะเป็นการขัดต่อหลักการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยได้หากแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นไม่ได้ผ่านการลงประชามติจากประชาชนโดยตรง และมีบางฝ่ายเห็นว่าหากเป็นเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐที่สำคัญและควรจะให้มีความบังคับก็ควรกำหนดไว้ในหมวดว่าด้วยสิทธิของประชาชน โดยผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดให้แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจควรจะมีสภาพบังคับมากกว่าที่ผ่านมา โดยเพิ่มมาตรการทางกฎหมายทางกฎหมายในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีกลไกเพิ่มขึ้นดังได้กล่าวมาแล้ว และอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายตามหลักนิติรัฐ นิติธรรม เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศไทยที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศที่มีอาชีพเป็นเกษตรกร ดังนั้นการนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแบบแนวทางและกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยให้มีหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจแยกต่างหากจากเรื่องอื่น ๆ เพื่อจะได้สร้างกลไกสภาพบังคับได้เหมาะสมเป็นธรรมกับทั้งภาคหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจเกี่ยวข้องและภาคประชาชนด้วย

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับบริบทของการเมืองการปกครองของไทยที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ที่ประชาชนยังคงคาดหวังและยึดเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของตนดังที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เป็นหลักการว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญถือเป็นนโยบายกลางของรัฐที่รัฐบาลจะต้องดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องเป็นไปตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ฝ่ายบริหารต้องมีความเป็นอิสระและถือว่ามาจากการคัดเลือกผ่านผู้แทนประชาชนเพราะในช่วงเวลาที่หาเสียงได้มีการกำหนดนโยบายหลัก ๆ ของคนแล้วว่าจะแก้ไขปัญหาให้ประชาชนและพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจในทิศทางใด ซึ่งต่อมาเมื่อได้มาทำหน้าที่ฝ่ายบริหารแล้วการกำหนดนโยบายของรัฐบาลก็ถือว่าเป็นการกระทำของรัฐบาลที่สำคัญคือเมื่อเป็นมติของคณะรัฐมนตรีแล้วย่อมมีผลผูกพันให้องค์กรฝ่ายบริหารหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจมีมากมายที่ไม่ได้เป็นนโยบายในชั้นของการหาเสียง หรือแม้แต่เป็นนโยบายในชั้นของการหาเสียงด้วยก็ดีก็ต้องถือว่าเป็นต้องเป็นไปตามกลไกของรัฐธรรมนูญคือจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจหรือซึ่งเป็นแนวนโยบายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาสภาพบังคับเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่าเกิดปัญหาหลายประการดังนี้

1. ปัญหาของความไม่ชัดเจนในเรื่องของสภาพบังคับที่ควรจะต้องกำหนดให้มีความเคร่งครัดกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ โดยมีความไม่ชัดเจนทั้งในแนวทางการใช้ถ้อยคำ เช่น การใช้ถ้อยคำว่า “รัฐพึง” หรือแม้การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ตัดถ้อยคำว่า “พื้นฐาน” ออกไปซึ่งไม่เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยได้กลับไปใช้ถ้อยคำเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ที่ได้มีหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ และได้กำหนดให้มีกลไกที่สำคัญที่ทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐนั้นมีสภาพบังคับคือการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนจะบริหารราชการแผ่นดิน ได้ต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนและต่อวุฒิสภาตามลำดับ โดยกำหนดให้มีการลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีนั้นโดยสภาผู้แทนภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อวุฒิสภาแล้ว เช่นนี้ถือว่าเป็นสภาพบังคับทางการเมืองที่เคร่งครัดมาก ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กำหนดเช่นนี้เพราะมีบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนี้เองที่กำหนดไว้ว่าไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐซึ่งเป็นการตัดบทหลักการที่จะก่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมาย

การกำหนดสภาพบังคับทางการเมืองที่เคร่งครัดดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นี้เป็นปัญหาให้รัฐบาลไม่สามารถเข้ามาทำหน้าที่ได้ ซึ่งการกำหนดกลไกทางการเมืองเช่นนี้มักจะประสบปัญหาในการรวมกันจัดตั้งเป็นรัฐบาล จนนำไปสู่ปัญหาการแถลงนโยบายไม่ผ่านจนต้องมีการเลือกตั้งใหม่ โดยว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ไม่มีคำว่า “พื้นฐาน” ในแนวนโยบายแห่งรัฐแต่มีเจตนาให้เป็นแนวนโยบายกลางหรือนโยบายหลักของรัฐ โดยความเหมาะสมในเรื่องหลักการได้สัดส่วนของการกำหนดบทบังคับและตามหลักนิติธรรมแล้ว หากไม่มีการกำหนดให้มีคำว่า “พื้นฐาน” ย่อมหมายถึงเป็นเรื่องหลักการอย่างกว้าง ที่ไม่ใช่พื้นฐานด้วย ดังนั้นการกำหนดให้มีสภาพบังคับทางการเมืองที่เคร่งครัดเช่นนั้นจึงมีปัญหาความไม่ได้สัดส่วนตามหลักนิติรัฐนิติธรรม โดยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดกลไกให้รัฐบาลต้องแถลงนโยบายก่อนทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินเช่นกัน โดยนโยบายที่แถลงนั้นจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งแนวนโยบายในด้านต่าง ๆ ไม่มีบทสภาพบังคับที่แตกต่างกัน

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นจากการศึกษาพบว่าได้มีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจไว้ในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐที่สำคัญคือกำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงิน การคลังของรัฐมีเสถียรภาพ และการกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง และเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ ซึ่งหมายถึงการบริหารจัดการเรื่องน้ำมันดิบซึ่งอยู่ใต้ดินที่เป็นทรัพยากรที่มีมูลค่ามหาศาลแต่เป็นสิ่งที่ใช้ไปหมดไปไม่สามารถทดแทนได้ และถ้าหมดไปจากโลกแล้วย่อมเกิดปัญหาตามมาอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่โลกขาดความสมดุลทางธรรมชาติ เป็นปัญหาเรื้อรังมานานด้วย ก็ได้กำหนดไว้ใน

หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะฟ้องร้องให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น ได้กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จึงมีผลใช้บังคับได้ และในยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดให้มีเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้วย ซึ่งมีรายละเอียดค่อนข้างมาก โดยไม่ได้กำหนดไว้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ในขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติซึ่งถือว่าเป็นแม่บทให้จัดให้มีการร่างยุทธศาสตร์ชาติก่อนจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดในยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งผลพวงของการกำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติและบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ ในเรื่องเศรษฐกิจ ถือว่าเป็นบทบังคับทางกฎหมายที่เคร่งครัดมาก แต่ยังคงความชัดเจนเพราะและจะเป็นปัญหาได้เพราะเมื่อไม่มีความชัดเจนแล้วหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องแต่โดยผลการตีความกฎหมายในความไม่ชัดเจนอาจทำให้เกี่ยวข้องได้ในที่สุดนี้จะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับประชาชนก็ดีหรือบังคับให้ปฏิบัติต้องปฏิบัติตามก็ดีต้องมีความชัดเจนเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง

การใช้ถ้อยคำนั้นในบริบทการมีรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเป็นเรื่องจำเป็น ซึ่งการใช้ถ้อยคำว่า “พื้นฐาน” หรือการไม่มีคำว่า “พื้นฐาน” ในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐก็ดี ย่อมเป็นเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อความทางกฎหมายได้ เพราะถ้าเป็นเรื่อง “พื้นฐาน” คือหลักการซึ่งมีนัยในตัวถ้อยคำเองว่าสำคัญและขาดไม่ได้เพราะเป็นเรื่องพื้นฐาน โดยผู้เขียนเห็นว่าแนวนโยบายแห่งรัฐ ด้านเศรษฐกิจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นมีเฉพาะเรื่องพื้นฐานเท่านั้น ไม่ได้มีรายละเอียดมากดังเช่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และไม่ได้มีรายละเอียดเท่ากับประเทศที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจซึ่งในรัฐธรรมนูญมีรายละเอียดมากเกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจ เช่น รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ให้มีผลในทางกฎหมายแต่ประการใดถ้ารัฐไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจซึ่งแม้ว่าจะมีเรื่องสำคัญเช่นวินัยการเงินการคลังที่ได้นำไปบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐก็ตามแต่ยังไม่มีความหมายมารับรองถึงวิธีการใช้สิทธิของประชาชนในเรื่องการดำเนินการฟ้องร้องรัฐ ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าการใช้ถ้อยคำในรัฐธรรมนูญนั้นยังเป็นปัญหา โดยเฉพาะแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจที่เห็นว่ามีมีความจำเป็นต้องสร้างกลไกโดยรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจน

2. ปัญหาของการขาดรายละเอียดในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เรียงกันในแต่ละเรื่องไม่ได้แบ่งแยกออกเป็นด้านต่าง ๆ ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้มีแยกแนวนโยบายด้านต่าง ๆ ออกเป็นส่วนๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นที่มาของการศึกษาเจตนารมณ์ซึ่งเจตนารมณ์จะมีส่วนสำคัญสำหรับการตีความและการนำไปใช้บังคับ ซึ่งโดยหลักแล้วการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญไม่สามารถสร้างให้มีสภาพบังคับที่ชัดเจนหรือเคร่งครัดทางกฎหมายได้ เพราะจะขัดกับหลักความเป็นอิสระของฝ่ายบริหารและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นจึงต้องอาศัยกลไกในความเป็นรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดนี้เอง ที่เน้นให้เกิดความสำคัญ โดยการบัญญัติแยกส่วนในด้านต่าง ๆ ของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้จึงถือว่าเป็นการสร้างกลไกหลวมๆ ประการหนึ่งเพื่อเน้นน้ำหนักความสำคัญของแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจนั้น ควรจะต้องแยกออกจากแนวนโยบายแห่งรัฐเรื่องอื่น เนื่องจากถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้เงินงบประมาณและสามารถส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศได้ ประกอบกับรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

จากการศึกษาพบว่ามีความคิดบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนคือในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 โดยมีเจตนารมณ์คือเพื่อต้องการแก้ไขปัญหาจากกรณีที่มีมีการเปลี่ยนรัฐบาลแล้วก็เปลี่ยนนโยบายด้วย ซึ่งนโยบายที่ได้ดำเนินไปแล้วและใช้เงินงบประมาณแผ่นดินไปแล้วก็ถูกยกเลิกหรือล้มเลิกโครงการจึงเป็นเหตุให้สูญเสียงบประมาณไปอย่างไร้ประโยชน์ เช่นนี้จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์เพื่อต้องการแก้ไขเรื่องปัญหาเศรษฐกิจของรัฐ และสาเหตุหลักที่เป็นเหตุผลของคณะราษฎรที่ได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2495 และเป็นที่มาของประกาศหลัก 6 ประการ ซึ่งข้อ 3 ได้ประกาศเจตนารมณ์ว่า “จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก” ดังนั้น เรื่องนโยบายด้านเศรษฐกิจจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมากและเป็นสาเหตุของการเปลี่ยนผ่านการเมืองในแต่ละยุคสมัย ซึ่งประเทศไทยได้ยึดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมาโดยตลอดนับแต่ที่ได้รับผลกระทบจากสงครามโลกเพื่อเป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารโลกในช่วงเวลานั้นที่ไม่ต้องการให้ไทยเป็นสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ซึ่งประเทศไทยก็ได้ยึดระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมและปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ฉบับแรกที่มีเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐแต่ไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจมากนัก จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็กำหนดรายละเอียดของเรื่อง

เศรษฐกิจไว้ไม่มากเช่นกัน ทั้งที่การกำหนดรายละเอียดในเรื่องเศรษฐกิจเป็นเรื่องจำเป็นและการสร้างกลไกให้ระบบเศรษฐกิจสามารถขับเคลื่อนได้ด้วยตัวเองนั้นก็ต้องอาศัยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ส่วนกรณีหลักการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยก็มาจากการยึดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมนั้นเป็นเพียงข้อสันนิษฐานเท่านั้น เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยก็ไม่ได้ยึดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเพียงระบบเดียว เนื่องจากประเทศไทยได้มีระบบสหกรณ์ มีการจัดตั้งกองทุนต่าง ๆ และมีการให้สวัสดิการต่าง ๆ มากมายแก่ประชาชน ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นระบบเศรษฐกิจอีกรูปแบบหนึ่ง และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืน ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่ทั่วโลกเองต่างก็ให้การยอมรับว่าเป็นหลักการทางเศรษฐกิจที่สามารถนำไปใช้ได้ผลอย่างแท้จริง

การน้อมนำแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของรัชกาลที่ 9 ไปใช้เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริงจึงเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญควรมีรายละเอียดมากกว่าที่ได้บัญญัติไว้นี้ เพื่อเป็นแนวทางให้กับประชาชน และกำหนดให้มีหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบอย่างเป็นทางการ พร้อมทั้งมีการสนับสนุนด้านงบประมาณด้วย

3. ปัญหาเรื่องการกำหนดกลไกอย่างไม่เคร่งครัดตามรัฐธรรมนูญ ทั้งจากกรณีรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวด 6 ตั้งแต่มาตรา 64 โดยถือว่าเป็นบทมาตรามีหลักการครอบคลุมทั้งหมดที่ว่าด้วยหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ กล่าวคือ บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน และตามมาด้วยหลักการในมาตรา 65 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน จึงมีความสำคัญต่อการสร้างกลไกเพื่อให้นโยบายแห่งรัฐ โดยเฉพาะเรื่องเศรษฐกิจมีสภาพบังคับมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับในอดีต อย่างไรก็ตามเมื่อได้มีการประกาศเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561- 2580) ถือว่าเป็นแผนที่มีระยะเวลายาวนานถึง 20 ปี ซึ่งมีวิสัยทัศน์คือ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งในเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กลับไม่มีรายละเอียดแผนการประยุกต์หรือน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ให้เกิดเป็นรูปธรรมได้อย่างไร เพื่อให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอย่างแท้จริง ซึ่งหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงนี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กับทุกเรื่องไม่จำกัดเฉพาะเรื่อง การเกษตรที่แบ่งพื้นที่แปลงการเกษตรเป็นสัดส่วนต่าง ๆ และที่อยู่อาศัยที่ซึ่งเป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งที่เป็นรูปธรรมเท่านั้น แต่ได้แฝงไว้ซึ่งหลักแนวคิดที่ประชาชนต้องสร้างความแข็งแกร่งในระดับชุมชน และประชาชนแต่ละคนสามารถให้ความร่วมมือกันช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันแล้ว

สุดท้ายประชาชนก็จะสามารถช่วยรัฐในทางเศรษฐกิจได้ และเห็นว่ารัฐควรจะต้องให้ความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงแก่ประชาชนมิใช่เพียงการบัญญัติไว้เป็นแค่วิสัยทัศน์แล้วรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้กำหนดให้มีกลไกหรือสร้างมาตรการทางกฎหมายเพื่อผลักดันให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

กรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดสภาพบังคับทางการเมือง คือก่อนที่รัฐบาลจะเข้าทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินต้องมีการแถลงนโยบายก่อน แต่ไม่มีการลงมติไว้วางใจนโยบายด้วยก็เป็นการกำหนดสภาพบังคับไว้อย่างไม่เคร่งครัด ซึ่งรัฐธรรมนูญต้องไม่กำหนดให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายแล้ว มีผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะจะเป็นการขัดกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่ารัฐบาลได้รับความไว้วางใจจากประชาชน อย่างไรก็ตามการกำหนดสภาพบังคับไว้อย่างหลวม ๆ เช่นนี้ถือว่ารัฐธรรมนูญในฐานะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีความบกพร่องได้เช่นกันเพราะการแถลงนโยบายต่อสภาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ในนโยบายที่แถลงนั้นต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจเองก็ไม่มีรายละเอียด จึงกล่าวได้ว่าแถลงนโยบายหรือกำหนดนโยบายอย่างไรก็ไม่มีความเป็นไปได้ที่จะขัดกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจได้

4. ปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการกำหนดแนวนโยบายในระดับชาติเรื่องเศรษฐกิจ ซึ่งแม้ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน และให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่ไม่ได้เปิดช่องทางไว้ให้สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายในหมวดว่าด้วยเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ทั้งที่มีหลักการว่าให้ถือว่าเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน

การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจเป็นเรื่องของนโยบายที่รัฐต้องปฏิบัติ โดยการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในนโยบายที่ต้องทำ และใช้เป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ซึ่งนโยบายของรัฐบาลต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้วย แม้ว่านโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัยจะมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองกำหนดให้ เป็นไปตามกระแสความต้องการของประชาชน พรรคการเมืองที่มาจากทางเลือกตั้งจึงมักจะมีนโยบายตอนหาเสียงนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ให้ความช่วยเหลือทางการเกษตรและพืชทางเศรษฐกิจเพราะประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นเกษตรกร โดยนโยบายเศรษฐกิจนั้น ไม่ใช่แนวนโยบายแห่งรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดจึงสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามนโยบายของพรรคการเมืองหรือนโยบายของรัฐบาล ซึ่งถ้าเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแล้วไม่ว่า

พรรคการเมืองใดมาเป็นรัฐบาลจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ และเพื่อเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนและเป็นไปตามหลักนิติธรรมควรให้โอกาสประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักการ “แนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน” ดังกล่าวด้วย นอกจากนี้โดยในฐานะที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด การกระทำขององค์กรตุลาการ นิติบัญญัติ บริหาร และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และด้วยหลักนิติรัฐ นิติธรรมที่กำหนดให้องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญต้องยึดเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ จึงทำให้โดยสถานะทางกฎหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับอยู่ด้วยหลักการนี้ ซึ่งไม่มีกฎหมายออกมารองรับอย่างเป็นทางการว่าหลักนิติธรรมที่รัฐธรรมนูญกำหนดคนนั้นจะมีบทบังคับอย่างไรกรณีที่มีการกล่าวอ้างมีการกระทำที่ฝ่าฝืนหลักนิติรัฐนิติธรรม

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาสภาพบังคับเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่ามีปัญหาหลายประการที่ต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง จึงมีข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

1) การกำหนดกลไกทางการเมืองโดยรัฐธรรมนูญกรณีก่อนที่รัฐบาลจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนโดยไม่มีการลงมตินั้น รัฐธรรมนูญควรกำหนดให้ให้มีการลงมติด้วยเฉพาะในส่วนของนโยบายที่ได้แถลงเท่านั้นซึ่งไม่รวมถึงการลงมติไม่รับรัฐบาลเพราะโดยหลักแล้วถือว่ารัฐบาลได้รับความไว้วางใจจากผู้แทนประชาชน เมื่อได้มีการลงมติแล้วนโยบายไม่ผ่านก็ต้องให้รัฐบาลกลับไปแก้ไขนโยบายให้ถูกต้องตามที่ได้มีการอภิปรายและตามคำแนะนำของรัฐสภา โดยมากแล้วการแถลงนโยบายของรัฐบาลก่อนเข้าทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินจึงนำแนวนโยบายแห่งรัฐมาแถลงเป็นหลักการเพื่อไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกำหนดกลไกในส่วนนี้จึงควรกำหนดในรัฐธรรมนูญเช่นกันว่า รัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายในส่วนที่ได้เคยหาเสียงจากประชาชนหรือเคยให้สัญญาแก่ประชาชนว่าจะดำเนินนโยบายอย่างไร เมื่อได้รับเลือกมาเป็นรัฐบาลด้วย เพื่อให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบถึงหลักความชอบด้วยนโยบายจากหลายฝ่ายซึ่งอย่างน้อยก็ได้รับการตรวจสอบจากกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายค้านและได้รับการตรวจสอบจากวุฒิสภา เมื่อรัฐบาลได้แก้ไขนโยบายนั้นตามคำแนะนำที่เหมาะสมโดยชอบด้วยหลักนิติรัฐนิติธรรมแล้ว รัฐธรรมนูญควรกำหนดให้เกิดความชอบธรรมคือ ต้องไม่มีการลงมติในครั้งที่สองนี้เพราะถือว่าได้มีการแก้ไขในหลักการแล้ว ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจนั้น

ควรมีการกำหนดให้ผ่านองค์กรให้คำปรึกษาด้านเศรษฐกิจที่เป็นองค์กรซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและเป็นองค์กรที่ประชาชนจากทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ

2) กำหนดให้มีกลไกทางกฎหมาย เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจไว้ทั้งในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ และได้แทรกแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ อีกทั้งกำหนดให้มีเรื่องเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจของรัฐในแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่ชัดเจน เพราะโดยหลักแล้วแนวนโยบายแห่งรัฐควรเป็นเพียงหลักการอย่างกว้างตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นแนวทางการบริหารประเทศและการตรากฎหมาย ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญจึงควรกำหนดให้มีองค์กรที่ให้คำปรึกษาเศรษฐกิจเพื่อให้มีการตรวจสอบหรือให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับแนวนโยบายเศรษฐกิจของรัฐโดยให้มีกฎหมายรองรับและกฎหมายนั้นควรมีสถานะเทียบเท่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law หรือ Droit Organic) เพื่อเป็นการยกระดับความสำคัญขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาเรื่องเศรษฐกิจ

3) ควรมีการกำหนดเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจในรัฐธรรมนูญแยกต่างหากจากเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐด้านอื่น เนื่องจากแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจเป็นแนวนโยบายที่มีผลต่อการใช้งบประมาณ และรายได้ของรัฐอันจะส่งผลกระทบต่อแนวนโยบายด้านอื่น ๆ ตามมา หากรัฐไม่มีรายได้เพียงพอต่อการบริหารประเทศหรือใช้งบประมาณไปในทิศทางที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งในส่วนของกรกล่าวถึงความชอบด้วยหลักนิติธรรมในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่ไม่เหมาะสมกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็จะสามารถกล่าวอ้างหรือมีการตรวจสอบได้แยกต่างหากโดยไม่กระทบกับการดำเนินการของรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายเรื่องอื่น



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กนกศักดิ์ แก้วเทพ และคณะ. แนวนโยบายแห่งรัฐ 5 ปี รัฐธรรมนูญไทย. ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์และการเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ บริษัท พีเพรส จำกัด, 2545.

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน: 4 ประเด็นสำคัญ.

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการปฏิรูปการเมืองไทย” สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม:คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ, 2540.

กระมล ทองธรรมชาติ และ เขาวนระ ไตรมาส. วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2545.

กฤษณ์มนต์ ทิพย์เสวต. “สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532.

กฤษณ์มนต์ ทิพย์เสวต. “สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532.

กระทรวงการต่างประเทศ. “รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.”

www.mfa.go.th/main/th/world/74/10410-สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.html

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้าน

การบริการจัดหางาน. กรุงเทพมหานคร : กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน

กระทรวงแรงงาน, 2550. อ่างในเรณูมาศ รักษาแก้ว. “การมีส่วนร่วมของประชาชน : สถาบันพระปกเกล้า.”

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%B2%...> ,

11 กรกฎาคม 2560.

คณิน บุญสุวรรณ. รัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพมหานคร: สุขภาพจิต, 2551.

คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

“บทบาทหน้าที่ การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.”

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.

จุมพล คงคานนท์. “อำนาจและหน้าที่และประสิทธิผลของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติ.”วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ.

พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2559.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 21. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2557.

ณัฐพล บุญชิต. “สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทยพุทธศักราช 2550.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ. หลักรัฐศาสตร์. อังใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. ที่มาของกฎหมาย

มหาชนนั้นทว่าฉันนี้ ปริมาณนี้. สรุปสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2540.

เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ. หลักรัฐศาสตร์. อังใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. คำแปลรัฐธรรมนูญ

แห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549.

ธีรวัฒน์ ขวัญใจ. “สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2540.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

2540.

นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์. “การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน.”

<http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน>.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2538.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษา

กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2556.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ นันทชัย เพียรสนอง. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ.

กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2556.

- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญแห่งเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.
- ประกอบ จิรกิติ. ศาลรัฐธรรมนูญยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ชุดที่ 14 : หลักสิทธิมนุษยชน – สิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการชุมนุมทางการเมืองในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: ศาลรัฐธรรมนูญ, ม.ป.ป.
- ปัญญา อุดชาชน. “พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม : รากฐานกำเนิดศาลรัฐธรรมนูญ-รวมบทความ ทางวิชาการ ชุดที่ 11 ศาลรัฐธรรมนูญภายใต้หลักนิติธรรมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข.” กรุงเทพมหานคร: พีเพรส, 2556.
- พรชัย เลื่อนฉวี. กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550.
- พรรณราย ชันชกิจ. บทบาทและหน้าที่ขององค์กรสภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ : ภาค 1 ความนำทั่วไป. โครงการตำรา : ชุดตำราลำดับที่ 5. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการสัมมนาและวิจัย คณะนิติศาสตร์, 2524.
- พนารัช ปรีดากรณ์. มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย : เอกสารประกอบรายวิชา เศรษฐศาสตร์มหภาค. กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์, 2556.
- ภูมิ โชคเหมาะ. ข้อสาระสำคัญ กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการคลังของรัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541.
- ภาสพงษ์ เรณูมาศ. “ตุลาการวิวัฒน์กับทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจการปกครอง.”
<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1111>.

รติกร เจือกโง้น. “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.”

<http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ>.

รังสรรค์ ชนะพรพันธ์. “บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.” เอกสารวิชาการ หมายเลข 603. สำนักส่งเสริมการวิจัยแห่งชาติ.

รายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 22/2550 วันจันทร์ ที่ 11 มิถุนายน 2550.

วิญญู เครื่องงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530.

ศักดิ์ดา ธนิตกุล. คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542.

กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553.

ศรัญญา ททรัพย์ชาติอนันต์. “กลไกการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.”

<http://www.asumptionjournal.au.edu/index.php/LawJournal/article/viewFile/912/818>,

24 ธันวาคม 2558.

สุรพล นิติไกรพจน์. สัญญาทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

สถาบันนโยบายศึกษาโดยความสนับสนุนของมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์. “รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทศวรรษของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์, 2537.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ ข้อบังคับการประชุมฯ.”

<http://www.senate.go.th/web-senate/leftmenu/policy-gov.htm>.

เสาวลักษณ์ สุขวิรัช. แนวความคิดและนโยบายในการพัฒนาประเทศไทย.

พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2557.

“สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.”

<http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=62> .

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “ความเป็นมาของการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.”

<http://www.nesdb.go.th/portals/0/news/academic/14/data-0411010>, 30 ธันวาคม 2558.

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร:

รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์, ม.ป.ป.

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: ประกายพริก, 2542.

อ้างใน วินัย หิมสุหรี. “สิทธิและเสรีภาพตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ 2540.
แนวทางแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ของชนชาวไทย.
คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.” กรุงเทพมหานคร:
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540.

“หลักนิติธรรม.” <http://www.oja.go.th/new2011/DocLib3/ปี4/หลักนิติธรรม/ความหมายของหลักนิติธรรม>

อุดม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต. กฎหมายรัฐธรรมนูญจีน. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558.

อัชพร จารุจินดา. “หน่วยที่ 7 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.”

<http://law.stou.ac.th/dynfiles/Ex.41711-7pdf.>, 17 กุมภาพันธ์ 2560.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – สกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นิภัทรา ราชนา

พ.ศ. 2545 นิติศาสตร์บัณฑิต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นิติกรชำนาญการพิเศษ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

