3. กฎหมายและนโยบายการพัฒนากับความยากจน

ปัญหาความยากจนของไทย เป็นเรื่องที่มีผู้สนใจศึกษาค่อนข้างมากไม่ว่าจะเป็นนักเศรษฐศาสตร์ที่เน้นการศึกษาความยากจนเชิงรายได้และนักสังคมศาสตร์ที่ศึกษาความยากจนในเชิงสังคม แต่กระบวนทัศน์เกี่ยวกับความยากจนเริ่มเปลี่ยนแปลงเมื่อพบว่าความยากจนที่มีมานานร่วมศตวรรษยังคงเป็นปัญหาใหญ่ที่ยากจะแก้ไขของสังคมไทย และนับวันปัญหาความยากจนก็ยิ่งทวีความรุนแรง ดังนั้นนักวิชาการจึงให้ความสำคัญกับปัญหาความยากจนเชิงโครงสร้างมากขึ้น โดยพิจารณาแนวทางการบริหารจัดการของภาครัฐ นโยบายการพัฒนาของประเทศ และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความยากจน และเพื่อทำความเข้าใจประเด็นที่มีผลกระทบต่อความยากจนในด้านนโยบายการพัฒนาและกฎหมาย จำเป็นต้องศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับการพัฒนา แนวทางในการกำหนดแผนพัฒนาประเทศ และแนวคิดของกฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาของประเทศ การศึกษาประเด็นดังกล่าวจะเป็นองค์ความรู้เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ความสอดคล้องของกฎหมายและนโยบายการพัฒนา บทบาทของกฎหมายที่มีต่อประชาชนผู้ยากจน และผลกระทบของกฎหมายและนโยบายการพัฒนาต่อการแก้ปัญหาความยากจน

3.1 กฎหมายกับการพัฒนา

"การพัฒนา" เป็นแนวคิดที่เริ่มขึ้นตั้งแต่สมัยปฏิวัติอุตสาหกรรม เป็นสมัยที่บรรดาประเทศในยุโรปต้องการขยายตัวทางการค้าและอุตสาหกรรมเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่งคั่งของประเทศ แนวคิดการพัฒนานี้นำไปสู่การแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับอุตสาหกรรมการผลิต ซึ่งนอกจากการใช้วิธีการล่าอาณานิคมแล้ว ยังได้พยายามขจัดอุปสรรคทางการค้าต่างๆ ภายในประเทศ มีการวางแผนเกี่ยวกับการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและกฎหมายที่เกื้อหนุนกัน เพื่อให้การหาแหล่งวัตถุดิบป้อนโรงงานอุตสาหกรรม การเคลื่อนย้ายทุนและสินค้าให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและเสรี เหล่านี้ได้ทำให้การค้า อุตสาหกรรม และตลาดของสินค้าของประเทศตะวันตกเกิดการขยายตัวกว้างขึ้น เช่น ประเทศอังกฤษได้สร้างกติกาทางการค้าจนสามารถการควบคุมแหล่งทรัพยากรธรรมชาติของประเทศอาณานิคม และสามารถควบคุมทะเลซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งวัตถุดิบและการระบายสินค้า (ชุมพร ปัจจุสานนท์ 2530) นับเป็นการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการพัฒนาให้สัมฤทธิ์ผลได้เป็นอย่างดี

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรได้ก่อตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางความร่วมมือในการสร้างความมั่นคงและสันติภาพของโลก และได้มีการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อช่วยเหลือประเทศต่างๆ แต่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวได้เน้นการปลดปล่อยประเทศอาณานิคมให้เป็นประเทศเอกราช และให้ความสำคัญกับการบูรณะประเทศภายหลังสงคราม มากกว่าการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแก่ประเทศอาณานิคมอย่างจริงจัง ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในโลก ซึ่งประเทศอาณานิคมเหล่านั้น ปัจจุบันคือกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาประเทศนี้เป็นแรงกดดันให้มีการรวมกลุ่มของประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาขอให้องค์การสหประชาชาติกำหนดมาตรการเพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันระหว่างประเทศกำลังพัฒนาประเทศและประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้ว เช่น กฎเกณฑ์มาตรการพิเศษตามหลักการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) และหลักไม่ต่างตอบแทน (non-reciprocity) กล่าวคือ การให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศที่กำลังพัฒนา ตลอดจนมาตรการความช่วยเหลือทางด้าน การค้า

การเงิน เทคโนโลยี อาหาร และสิทธิมนุษยชน (ชุมพร ปัจจุสานนท์ 2530) ซึ่งมาตรการทั้งสองเป็นตัวอย่างของการใช้กฎหมายให้เป็นกลไกในการสร้างความเท่าเทียมและลดความไม่เป็นธรรมในการพัฒนาประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศนั้น มีตัวแปรมากมายไม่ว่าจะเป็นปัจจัยในการพัฒนาและศักยภาพของการพัฒนาของแต่ละประเทศ อีกทั้งแนวคิด หลักการ และวิธีการของการพัฒนายังขึ้นอยู่กับบุคคล เวลา และสถานที่ เนื่องจากความต้องการของคนในแต่ละสังคม แต่ละประเทศ แต่ละยุคสมัย มีความแตกต่างกัน เช่น การพัฒนาในประเทศทุนนิยมได้อาศัยหลักเสรีนิยมเป็นแนวทางในการพัฒนา ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมได้ง่าย ส่วนการพัฒนาในประเทศสังคมนิยมจะใช้ระบบเศรษฐกิจแบบวางแผน และปัจจัยการผลิตจะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ซึ่งอาจมีการริดรอนสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของมนุษย์ได้ (ชุมพร ปัจจุสานนท์ 2530) ดังเห็นได้จากแผนพัฒนาขององค์การสหประชาชาติ ที่ให้ไว้เป็นแนวทางในการพัฒนาสังคมนานาชาติ ซึ่งได้การปรับเปลี่ยนไปตามยุคสมัยด้วยเช่นกัน กล่าวคือ

ช่วงทศวรรษ 1960s - แผนพัฒนาเน้นความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ โดยส่งเสริมและสนับสนุนอัตราการเพิ่มผลผลิตของแต่ละประเทศ

ช่วงทศวรรษ 1970s - แผนพัฒนายังคงเน้นความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ โดยพิจารณาอัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาติเป็นดัชนี แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศที่มั่งคั่งไปด้วยทรัพยากรและสามารถควบคุมแหล่งทรัพยากรธรรมชาติได้มากกว่า จะมีความได้เปรียบในการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าประเทศอื่น ซึ่งมีผลต่อเนื่องทำให้เกิดความไม่สมดุลในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาคมโลก

ช่วงทศวรรษ 1980s - แผนพัฒนาเริ่มเน้นปัจจัยและความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ หลังจากที่เรียนรู้ว่าการเน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจด้านเดียวยิ่งสร้างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในสังคมนานาชาติ และยิ่งเกิดความไม่เป็นธรรมในการพัฒนา ดังนั้นแผนการพัฒนาของสหประชาชาติจึงให้ความสำคัญกับการสร้างความสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ความเสมอภาค ความเที่ยงธรรม และความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ โดยเน้นการพัฒนาที่กระจายความเจริญไปสู่ชนบทมากขึ้น

และสหประชาชาติยังได้กำหนดองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาที่ดี เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาของนานาชาติ (UN Document, E/cn. 4/1334, para. 27 อ้างอิงใน ชุมพร ปัจจุสานนท์ 2530) ไว้ดังนี้

1. *แกนกลางของวัตถุประสงค์ของการพัฒนา คือการนำเอาศักยภาพของมนุษย์ที่มีอยู่ไปปรับใช้ให้เกิดการผสมผสานกับความต้องการของสังคม*
2. *มนุษย์ต้องเป็นตัวการในกระบวนการพัฒนา มิใช่เป็นแค่วัตถุประสงค์แห่งกระบวนการพัฒนา*
3. *การพัฒนาหมายความถึง ความพึงพอใจทั้งความต้องการพื้นฐานทางด้านวัตถุและที่มิใช่วัตถุ*
4. *การเคารพสิทธิมนุษยชนเป็นข้อกำหนดพื้นฐานของกระบวนการพัฒนา*
5. *คนในสังคมจะต้องสามารถเข้าร่วมอย่างเต็มที่ ในการกำหนดรูปแบบแห่งการพัฒนาโดยอาศัยความเป็นจริงและสถานะของตนเป็นเกณฑ์*
6. *การเคารพหลักความเท่าเทียมกันและการไม่เลือกปฏิบัติเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนา*
7. *กระบวนการพัฒนาที่ดี จะต้องผสมผสานความต้องการของปัจเจกชน และสังคมส่วนรวมได้เป็นอย่างดี ซึ่งหมายรวมถึง การผสมผสานทางสิ่งแวดล้อมในด้านกายภาพ และความพอเหมาะพอดีกับสภาพสังคมและวัฒนธรรม*

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาและความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายกับการพัฒนา จะเห็นได้ว่า "การพัฒนา" ไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องทางเศรษฐศาสตร์เท่านั้นแต่เป็นเรื่องนิติศาสตร์ด้วย เพราะกฎหมายไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องว่าด้วยกฎเกณฑ์ ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ แต่กฎหมายยังต้องเป็นสิ่งที่วางกฎเกณฑ์เพื่อความเป็นธรรมในสังคมและก่อให้เกิดความมั่นใจในการดำรงชีพของประชาชน และกฎหมายยังมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างมากเช่นกัน เพราะกฎหมายมีบทบาทเกี่ยวพันกับการพัฒนาอยู่ 4 ขั้นตอนคือ (ชุมพร ปัจจุสานนท์ 2530)

1. *กฎหมายบัญญัติเนื้อหาสาระที่จะต้องปฏิบัติเพื่อเป็นไปตามนโยบาย กฎหมายจะต้องมีความชัดเจนแน่นอน ไม่ซับซ้อนเพื่อความมั่นใจแก่ผู้ที่อยู่ใต้บังคับของกฎหมาย กฎหมายต้องมีความเป็นธรรมและสะท้อนความต้องการของสังคมหรือประโยชน์ของชุมชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ กฎหมายต้องมีลักษณะยืดหยุ่นเพื่อปรับเข้าได้กับการเปลี่ยนแปลงของสังคม*
2. *กฎหมายกำหนดความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดระบบกลไกของรัฐให้สอดคล้องประสานกันเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม และสามารถควบคุมซึ่งกันและกันได้*
3. *กฎหมายกำหนดภาระรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และกฎหมายต้องวางกลไกควบคุมการใช้ดุลยพินิจและการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ เพื่อลดช่องว่างของการใช้กฎหมายในทางมิชอบ*
4. *กฎหมายมีส่วนกำหนดนโยบาย เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่การพัฒนาและความถูกต้องของนโยบาย*

เนื่องจากกฎหมายมีลักษณะสภาพบังคับซึ่งขึ้นอยู่กับองค์กรและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบกฎหมายเป็นสำคัญ ดังนั้น 1) นโยบาย 2) กฎหมาย 3) องค์กร และ 4) เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ จึงเป็นส่วนประกอบสำคัญที่ต้องปรับเปลี่ยนในลักษณะที่สอดคล้องกันเพื่อสะท้อนความต้องการทางด้านเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือกระบวนการปรับเปลี่ยนของส่วนประกอบดังกล่าวต้องกระทำอย่างต่อเนื่องและให้เป็นเหตุเป็นผลเกื้อกูลกันจึงจะทำให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลของนโยบายการพัฒนา อย่างไรก็ตาม คำถามที่ตามมาก็คือ ความเป็นธรรมและความถูกต้องในแง่ของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมคืออะไร หากหมายถึงความเป็นธรรมที่สมาชิกส่วนใหญ่ในสังคมได้รับประโยชน์และต้องการแล้ว ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายการพัฒนาก็ควรมีโอกาส มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและความต้องการได้อย่างกว้างขวาง ดังนั้นกลไกของกฎหมายต้องสร้างความเสมอภาคในทางความคิด และให้สิทธิไม่เพียงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่รวมถึงเอกชนและประชาชนทั่วไป ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตราและใช้กฎหมายให้มากที่สุด นอกจากจะเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาธิปไตยในสังคมแล้วยังทำให้นโยบายการพัฒนาและมาตรการต่างๆ อยู่บนรากฐานของความถูกต้องและความเป็นธรรมมากขึ้น และทำให้ประชาชนมีความมั่นใจในกฎหมายและเกิดความร่วมมือในดำเนินการตามนโยบายการพัฒนาประเทศไปในทิศทางเดียวกัน

3.2 นโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย

ด้วยอิทธิพลแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจากประเทศตะวันตกช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่างก็เริ่มจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตน ได้แก่ ประเทศเวียดนามได้เริ่มจัดทำแผนพัฒนาฯ ในปี พ.ศ. 2501 ภายหลังจากที่ได้รับอิสรภาพจากประเทศฝรั่งเศส และประเทศมาเลเซียที่เริ่มประกาศใช้แผนมาเลเซียฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2509 ส่วนประเทศไทยนั้นได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2493 โดยการจัดตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นเพื่อติดตามสถานการณ์เศรษฐกิจในประเทศซึ่งเกิดวิกฤตเศรษฐกิจและเกิดสภาวะเงินเฟ้อหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยติดตามความ

เคลื่อนไหวของระดับราคาสินค้า ผลผลิตมวลรวมของประเทศ และจัดทำบัญชีประชาชาติ แต่ปัญหาสภาวะเศรษฐกิจของไทยยังไม่กระเตื้องขึ้น จนกระทั่งปี พ.ศ. 2497 รัฐบาลไทยจึงได้ขอความช่วยเหลือจากธนาคารโลกให้ช่วยสำรวจภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งธนาคารโลกได้เสนอรายงานการสำรวจในปีต่อมา (พ.ศ. 2498) โดยมีสาระสำคัญ 2 ประการคือ (ชุมพร ปัจจุสานนท์ 2530)

1. **เสนอให้ปรับปรุงการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ** — เพราะถึงแม้ประเทศไทยมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ แต่การบริหารจัดการยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร
2. **เสนอให้พัฒนาองค์กรของรัฐ** — ประเทศไทยยังไม่มีการพัฒนาองค์กรที่เป็นระบบ โดยเฉพาะองค์กรด้านการเงินและการคลัง จึงเสนอให้จัดตั้งสำนักงบประมาณขึ้นเป็นเอกเทศ ซึ่งเดิมการบริหารด้านงบประมาณอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานระดับกองในกรมบัญชีกลาง และเสนอให้จัดระบบด้านการงบประมาณใหม่ให้ทำงานควบคู่กับสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจทั้งระยะปานกลางและระยะยาว เพื่อควบคุมการลงทุนในระบบเศรษฐกิจของประเทศ และติดตามประเมินผลเศรษฐกิจของต่างประเทศ

ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการพิจารณาในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งต้องการเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก จึงให้จัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2502 และเริ่มจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ. 2504 จนปัจจุบันมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ซึ่งแผนพัฒนาฯ ดังกล่าวมีแนวคิดและแนวทางการพัฒนาปรับเปลี่ยนไปตามยุคสมัยดังรายละเอียดในตารางสรุปวิวัฒนาการแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ตารางที่ 3-1, *ตารางท้ายบท*) จะเห็นได้ว่าในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 - 3 (พ.ศ. 2504-2519) เน้นพัฒนาเศรษฐกิจเป็น เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า และการเกษตรเพื่อการส่งออก แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4-6 (พ.ศ. 2520-2539) ยังคงส่งเสริมการพัฒนาด้านเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องด้วยการส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรม เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและการขยายตัวทางเศรษฐกิจทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่วนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7-9 (พ.ศ. 2540-2549) เริ่มให้ความสำคัญกับความสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรมนุษย์ และสิ่งแวดล้อม การกระจายรายได้ และการบริหารจัดการที่ดี

หากพิจารณาจากแนวทางแผนพัฒนาที่สหประชาชาติให้ไว้กับนานาประเทศและข้อเสนอแนะจากการศึกษาภาวะเศรษฐกิจประเทศไทยของธนาคารโลกในปี พ.ศ. 2497 จะเห็นว่ารัฐบาลไทยปรับเปลี่ยนแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตามหลังสภาวะการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก เช่น การที่ธนาคารโลกได้เคยชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาองค์กรโดยเฉพาะด้านการเงินการคลังและการจัดระบบการบริหารงบประมาณและการลงทุน และการปรับปรุงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเมื่อปี พ.ศ. 2498 แต่รัฐบาลไทยเริ่มตระหนักถึงการสร้างเสถียรภาพทางการเงินและการบริหารการลงทุนในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) และเริ่มเห็นความสำคัญของการบริหารทรัพยากรธรรมชาติที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) หลังจากที่ได้ส่งเสริมให้มีการเร่งใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือยเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงกว่า 2 ทศวรรษ

แม้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ได้มีการปรับแนวนโยบายให้มีความสมดุลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม และเริ่มมีโครงการการแก้ปัญหาความยากจนในชนบท อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลานั้นประเทศประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ประเทศขาดดุลการค้า รัฐบาลขาดดุลการคลัง และประชาชนมีเงินออมลดลง ดังนั้นนโยบายที่ออกมาจึงยังคงเน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ และกว่าทศวรรษที่ประเทศไทยเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และกำหนดเป็นแนวทางที่ชัดเจนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

(พ.ศ. 2535-2539) ขณะที่องค์การสหประชาชาติได้ส่งสัญญาณตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2523 (1980s) ว่าการเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและความไม่เสมอภาคในสังคม และได้ให้แนวทางการพัฒนาประเทศที่ต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มากขึ้นด้วย

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศภายใต้แผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมาเกือบครึ่งศตวรรษ ทำให้ประเทศไทยค่อยๆ พัฒนาจากสังคมเกษตรที่ล้าหลังไปสู่สังคมอุตสาหกรรมที่ก้าวหน้า วิถีชีวิตและมาตรฐานการดำรงชีพของประชาชนเปลี่ยนไปเป็นลักษณะสังคมเมืองมากขึ้น แต่การพัฒนาที่ขาดความสมดุลโดยเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทางสังคม และการพัฒนาทางการเมือง ขณะที่เศรษฐกิจประเทศมีการเติบโตอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง แต่สังคมก็ยังอ่อนแอ พื้นฐานของสังคมไม่เข้มแข็ง การเมืองยังล้าหลังและปรับตัวช้า มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย (ตารางที่ 3-1) ขาดเสถียรภาพทางการเมือง ประกอบกับการบริหารจัดการของภาครัฐที่ขาดประสิทธิภาพ ไม่ปรับเปลี่ยนเพื่อการรองรับแนวทางการพัฒนาระบบเศรษฐกิจแบบการค้าเสรี ทำให้เกิดผลของการพัฒนาไปในทิศทางลบด้วย โดยที่ผลกระทบดังกล่าวอยู่ในรูปของปัญหาสังคมไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจนที่ทวีความรุนแรงขึ้น ปัญหาความเลื่อมล้ำของคนในสังคมเพราะความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้ ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ปัญหาการขาดแคลนบริการพื้นฐานทางสังคม ปัญหาการปรับตัวไม่ทันของสังคมและระบบราชการไทยต่อการเปลี่ยนแปลง และปัญหาสังคมอื่นๆ แม้รัฐบาลพยายามจะแก้ปัญหาดังกล่าว แต่มาตรการการแก้ปัญหาที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ปัญหาในระยะยาวได้ เพราะปัญหาที่สะสมมานานเหล่านี้เกี่ยวพันกับโครงสร้างของระบบการบริหารจัดการของประเทศและโครงสร้างของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) จึงได้มีการปรับแนวทางการพัฒนาที่เน้นการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐและการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูประบบราชการ ปฏิรูปการเมือง ปฏิรูปการศึกษา และปฏิรูปกฎหมาย และกระทั่งปัจจุบันในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้มีการปรับแนวทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับการแก้ปัญหาความยากจนของประเทศและการสร้างความเข้มแข็งของภาคสังคม ได้แก่การเสริมสร้างความเข็มแข็งของชุมชน การเพิ่มศักยภาพในการประกอบอาชีพของประชาชน การบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนและโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม ความสัมฤทธิ์ผลของนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ขึ้นอยู่กับการนำไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมมากกว่า

3.2.1 แนวคิดการพัฒนากับปัญหาความยากจน

จากความตื่นตัวในการแก้ปัญหาความยากจนทั้งในกลุ่มนักวิชาการและนักพัฒนา จึงได้มีความพยายามในการทำความเข้าใจถึงแนวคิดหรือแนวทางการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาของรัฐบาลว่าสอดคล้องหรือเหมาะสมกับสังคมไทยอย่างไร และเหตุใดจึงส่งผลให้คนไทยกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรมต้องตกอยู่ในสภาพที่ "ยากจน" มากขึ้นและมีความเป็นอยู่ที่แย่กว่าเดิม ซึ่งมีนักวิชาการได้แสดงทัศนะดังกล่าวไว้ค่อนข้างหลากหลายดังนี้

1. ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (2535) เป็นนักเศรษฐศาสตร์การเมืองมีความเห็นว่าความยากจนเป็นปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างอำนาจที่ควบคุมและการแย่งชิงทรัพยากรในท้องถิ่น ดังนั้นเมื่อนโยบายลดความยากจนของรัฐบาลเน้นเพียงการจ้างงานและการสร้างรายได้ การแก้ไขปัญหาของรัฐจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนได้ และยังมองว่าการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาเป็นการพัฒนาที่ไม่สมดุล ขณะที่รายได้ประชาชาติเพิ่มสูงขึ้น แต่สถานการณ์ความยากจนและการว่างงานไม่ดีขึ้น คุณภาพชีวิตโดยทั่วไปก็ไม่ได้ดีขึ้นเท่าที่ควรจะเป็น คนส่วนมากยังไม่สามารถเข้าถึงการบริการของรัฐ ขณะเดียวกันจำนวนประชากรก็ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แต่โครงการทางเศรษฐกิจก็ไม่ได้เน้นเรื่องการจ้างงาน ประกอบกับการพัฒนาที่เน้นแต่การขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยไม่ได้พิจารณาเรื่องความ

เหลื่อมล้ำในการครอบครองทรัพย์สิน จึงกล่าวได้ว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาในระยะที่ผ่านมาล้มเหลวในเรื่อง การกระจายรายได้และทรัพยากร รวมทั้งการกระจายอำนาจมีลักษณะที่เหลื่อมล้ำกันมาก (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ อ้างในโกศล วงศ์สวรรค์ 2537)

2. ธวัช มกรพงศ์ (2537) ได้กล่าวถึงการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาและที่เป็นอยู่ในปัจจุบันว่า เน้นหนักที่การพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานเพื่อเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การสร้างถนน สะพาน แหล่งน้ำ การขยายไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งมิได้ช่วยแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกรส่วนใหญ่ที่มีที่ทำกินไม่เพียงพอ นอกจากนี้โครงการของรัฐที่จะเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ก็เป็นการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ เช่น การจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมการเกษตร การให้ความช่วยเหลือในเรื่องพันธุ์พืช ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช และสินเชื่อทางการเกษตร ซึ่งตกถึงมือเกษตรกรเพียงส่วนน้อยเท่านั้น

3. กฤษฎา บุญชัย (2541) ได้อธิบายแนวคิดในมุมมองทางด้านรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมืองและสังคมวิทยาว่า การที่นิยามความยากจนว่าเป็นเรื่องของการจนอำนาจ จนโอกาสโดยเชื่อมโยงกับบริบททางเศรษฐกิจการเมือง สัมพันธภาพทางอำนาจของกลุ่มต่างๆ ในสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน และแนวทางการพัฒนาที่ถูกผูกขาดโดยรัฐและชนชั้นนำของสังคม ซึ่งเป็นมุมมองในช่วงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 ที่รัฐเปลี่ยนยุทธศาสตร์ในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยใช้กลยุทธ์การพัฒนาที่เรียกว่า "อุตสาหกรรมนำการส่งออก" (export-ledgrowth) ผลพวงจากยุทธศาสตร์ดังกล่าวทำให้รัฐกับภาคธุรกิจรุกเข้าไปในพื้นที่ชนบทเพื่อใช้ทรัพยากร ดิน น้ำ และป่า จนนำไปสู่ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรในชนบทอย่างกว้างขวาง เนื่องจากชาวบ้านในชุมชนเหล่านั้นต้องพึ่งพาทรัพยากรดังกล่าวเพื่อการดำรงชีพอยู่ก่อนมาเป็นเวลาช้านาน เมื่อนโยบายการพัฒนาของรัฐบั่นทอนปัจจัยการผลิตสำคัญของประชาชน จึงทำให้ชุมชนเกิดความอ่อนแอและตกอยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจที่ถูกรัฐและเอกชนครอบงำ

4. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2541) กล่าวถึงการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาว่า การที่ประเทศพัฒนาไปสู่ความทันสมัยและเน้นความเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic growth) โดยมีเป้าหมายการพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม ทำให้มีการโยกย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม แต่ราคาสินค้าอุตสาหกรรมมีราคาสูงเพิ่มขึ้นทุกปีในขณะที่ราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ ทำให้เกษตรกรที่ยังรักษาอาชีพเดิมอยู่มีรายได้ลดลง เกิดสภาวะเกษตรกรจนลง ดังที่ถูกจัดไว้ในกลุ่ม "คนจนชนบท"

5. นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2543) มองว่านโยบายเศรษฐกิจของรัฐล้ำเอียงเข้าข้างภาคเศรษฐกิจ และนโยบายสาธารณะถูกกำหนดโดยคนกลุ่มน้อย ซึ่งได้ควบคุมและช่วงชิงทรัพยากรไปจากคนชนบทที่มีสถานภาพทางการเมืองอ่อนแอ ประชาชนในชนบทถูกริดรอนสิทธิในการใช้ทรัพยากรที่จำเป็นในการผลิตทำให้ผู้คนในชนบทกลายเป็นคนจนในที่สุด มีนโยบายของรัฐจำนวนมากที่ทำให้คนที่ไม่จนมากจนลง และคนจนมีความยากจนมากขึ้น ได้แก่ นโยบายพัฒนาทรัพยากรน้ำ และนโยบายป่าไม้ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติซึ่งไม่อนุญาตให้ราษฎรเข้าไปมีกิจกรรม หากินในป่า เป็นนโยบายที่ไม่รอบคอบ ริดรอนปัจจัยการผลิตของชาวชนบทโดยเฉพาะที่ดินและน้ำ จนเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความยากจน

6. ประทีป วีระพัฒนนิรันดร์ (2544) มองว่า การพัฒนาในกระแสทุนนิยม ก่อให้เกิดภาวะ "รวยกระจุก จนกระจาย" หรืออีกนัยหนึ่งคือ ยิ่งพัฒนา ความยากจนยิ่งรุนแรงขึ้น ทำให้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ทิศทางการพัฒนาประเทศและการวางแผนระดับชาติจากส่วนกลางก็ไม่สอดคล้องกับ

ศักยภาพและความต้องการของท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างและมีความหลากหลาย ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม อีกทั้งโครงการส่วนใหญ่ยังแก้ปัญหาแบบแยกส่วนและขาดการประสานเชื่อมโยงโครงการเข้าด้วยกัน

7. พิเชษฐ์ เพชรน้ำรอบ (2544) ที่ปรึกษาสมัชชาคนจน ได้อธิบายว่า ปัจจุบันคนไทยทุกคนมีโอกาสเป็นคนจนได้ เพราะนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐที่ใช้วิสัยทัศน์พัฒนาตามแนวทางของประเทศตะวันตก โดยที่ไม่เข้าใจสังคมไทยอย่างแท้จริง จนกลายเป็นการพัฒนาเพื่อรับใช้คนส่วนน้อยให้มั่งคั่งยิ่งขึ้น แต่คนส่วนใหญ่ของประเทศกลับอดอยากยากจนลง ความยากจนจึงเป็นปัญหาโครงสร้างที่แก้ไขได้ยาก เพราะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยระบบ โดยโครงสร้าง โดยนโยบายหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาในช่วง 40-50 ปีที่ผ่านมา นโยบายในการพัฒนาประเทศทำให้การแบ่งสรรทรัพยากรโน้มเอียงไปในทางที่จะทำให้คนที่มั่งมีมีความได้เปรียบยิ่งขึ้น

8. มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด (2544) เห็นว่า ประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับความยากจนเกิดจากนิยามของคนจนที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ใช้ประมาณการความยากจน ซึ่งเน้นจากการวัดระดับรายได้แต่เพียงด้านเดียว และมองว่านิยามดังกล่าวทำให้ภาครัฐหลงทางไม่สามารถเข้าถึงรากเหง้าแห่งปัญหาความยากจนได้

จะเห็นได้ว่านักวิชาการและนักพัฒนาต่างมองว่า การที่รัฐบาลเน้นการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมการผลิตภาคอุตสาหกรรม และเน้นการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก เป็นเหตุของปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้ และการสูญเสียปัจจัยการผลิตของเกษตรกร เป็นการสร้างวัฒนธรรมสังคมแบบ "มือใครยาวสาวได้สาวเอา" ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาชาวชนบทหรือเกษตรกรเป็นฝ่ายเสียเปรียบเสมอ และเพื่อให้ได้ภาพผลพวงของการพัฒนาที่ผ่านมาชัดเจนยิ่งขึ้น อาจพิจารณาได้จากความคิดเห็นต่างๆ เกี่ยวกับกรอบแนวคิดและผลกระทบของการพัฒนาประเทศที่สมชัย จิตสุชน (2544) ได้รวบรวมไว้ดังนี้

1. กรอบแนวคิดของการพัฒนา

1.1 การพัฒนาที่ผ่านมาเน้นในเรื่องการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว โดยมองข้ามมิติด้านสังคมเช่น สุขภาพ การศึกษา เสรีภาพ และความมั่นคงในชีวิต

1.2 การพัฒนาถูกกำหนดโดยแนวคิดการพัฒนาแบบทุนนิยมเสรีที่เน้นระบบตลาด ในขณะที่ระบบตลาดไม่ได้รับประกันความเป็นธรรม คนที่ได้เปรียบในทางธุรกิจและการเมืองสามารถอาศัยช่องทางการตลาดเอาเปรียบคนจนและผู้ด้อยโอกาสได้ง่าย

1.3 การพัฒนาที่เน้นการส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมและละเลยภาคเกษตรกรรมจนทำให้ไม่สามารถยกระดับความเป็นอยู่ของคนในภาคการเกษตรให้เท่าเทียมกับคนกลุ่มอื่นในสังคมได้

1.4 การพัฒนาเพื่อเพิ่มสัดส่วนของการผลิตเพื่อขายทำให้ต้องอิงกับความเปลี่ยนแปลงในภาวะตลาด ซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุม

1.5 สร้างและเพิ่มความเหลื่อมล้ำของฐานะทางสังคม โดยเฉพาะแนวความคิดเรื่อง trickle-down effect ไม่เป็นจริง เพราะผลพวงของการพัฒนาไม่ได้ไปถึงคนส่วนใหญ่ของสังคมอย่างมากพอที่จะทำให้ความเหลื่อมล้ำในระยะเริ่มแรกของการพัฒนาลดลง แม้ทำให้จำนวนคนจนลดลงแต่ผลลัพธ์ก็ยังไม่น่าพึงพอใจ

1.6 การเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตและวิถีชีวิตที่รวดเร็ว ทำให้คนทั่วไปโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสไม่สามารถปรับตัวได้ทัน ขาดความรู้ความสามารถในการเลือกวิถีทางการดำรงชีพที่เหมาะสมและยั่งยืน

2. ผลกระทบของแผนพัฒนาต่อสังคม

2.1 เน้นความเจริญทางวัตถุเท่านั้น ละเลยการพัฒนาในด้านจิตใจ ทำให้คนเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กันน้อยลง คนไม่รู้จักกันมากขึ้น มีการใช้ชีวิตอย่างเร่งรีบจนไม่มีเวลาให้กับตัวเองและครอบครัว

2.2 การพัฒนาที่เน้นความเจริญของ "ชาติ" ในองค์รวมทำให้ "ทุนทางสังคม" ร่อยหรอลงโดยเฉพาะอย่างยิ่งทุนทางสังคมในระดับชุมชน ซึ่ง "ทุนทางสังคม" นี้ อัมมาร สยามวาลา (2544) ได้ให้ความหมายว่าเป็น *"ความไว้วางใจกันที่เกิดขึ้นในหมู่คนที่ทำกิจกรรมร่วมกัน และแบ่งปันทรัพยากรที่ใช้ร่วมกันและแบ่งปันประโยชน์ที่ได้มาเหล่านี้อย่างเป็นธรรม และความเป็นธรรมที่ว่านี้เป็นความเป็นธรรมในกรอบและความเข้าใจร่วมกันของสมาชิกในชุมชนนั้นๆ"*

2.3 เนื่องจากความสำเร็จของการพัฒนาบางครั้งวัดด้วยความ "ทันสมัย" ดังนั้นคนยากจนที่ไม่ "ทันสมัย" จึงกลายเป็นสัญลักษณ์ของความไม่เจริญ เป็นสิ่งแปลกปลอมและส่วนเกินของสังคม คนจนจึงไม่ได้รับการยอมรับในวงสังคมทั่วไป และส่วนใหญ่ต้องคบค้ากันเองในกลุ่มคนยากจนเท่านั้น

3. ผลกระทบของแผนพัฒนาต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

3.1 ระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลซึ่งเป็นรากฐานของการพัฒนาแบบทุนนิยมเสรี ก่อให้เกิดปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างกัน และการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะที่ไม่ยุติธรรมของรัฐ

3.2 การพัฒนาก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตัวเลขของการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงขึ้น แต่ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติในประเทศยิ่งชัดเจนและแผ่ขยายไปยังพื้นที่ต่างๆ มากขึ้น

แนวทางของแผนและนโยบายการพัฒนาประเทศไม่ใช่เป็นเพียงกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการสร้างรากฐานของสังคมและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศด้วย ดังนั้นกระบวนการกำหนดแผนและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจึงมีความสำคัญอย่างมากเช่นกัน

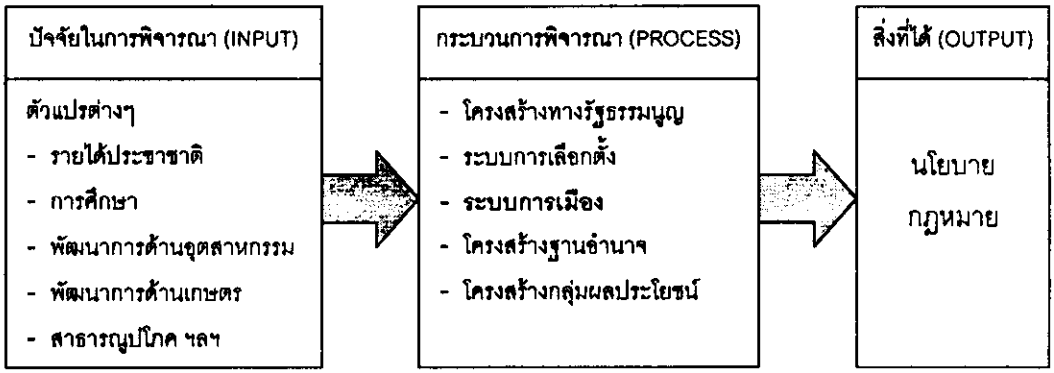
3.2.2 **กระบวนการวางแผนและนโยบาย**

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นหน่วยงานสำคัญที่มีบทบาทเปรียบเสมือนองค์กรสูงสุดทางเศรษฐกิจที่กำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศดังเช่นรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2539) สศช. นอกจากทำหน้าที่วางแผนพัฒนาฯ แล้วยังมีบทบาทในการกำหนดนโยบายประเทศโดยผ่านการเป็นเลขานุการของคณะกรรมการระดับชาติหลายชุด เช่น คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน คณะกรรมการอีสต์เทิร์นซีบอร์ด เป็นต้น และยังเป็นกรรมการของคณะกรรมการสำคัญที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจอีกหลายชุดที่มีบทบาทต่อการดำเนินนโยบายและการบริหารการพัฒนา

หากมองด้านความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง วิกฤติการณ์ทางการเมืองอาจมีส่วนทำให้นโยบายและแผนพัฒนาที่ผ่านมามองข้ามภาคเกษตรและภาคประชาชน ความเจริญทางเศรษฐกิจจึงตกอยู่ในกลุ่มนักธุรกิจและนายทุนมากกว่า ทั้งนี้เพราะในกระบวนการวางแผนและนโยบายการพัฒนา มีเพียงฝ่ายบริหารนักการเมือง ข้าราชการและภาคธุรกิจเอกชนที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาแผนและนโยบายประเทศ (รูปที่ 3-1) และเนื่องจากการเมืองไทยที่ผ่านมาขาดเสถียรภาพ มีการทำรัฐประหารรวม 9 ครั้งและมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย กล่าวคือในช่วงการปกครองระบอบประชาธิปไตย 70 ปีที่ผ่านมา (มิถุนายน 2475 - มิถุนายน 2545) มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งรัฐบาลถึง 54 ชุด ซึ่งมีคณะรัฐมนตรีรวมถึง 23 ชุดที่เข้ามาบริหารประเทศได้ไม่เกิน 6 เดือน และมีการประกาศใช้และยกเลิกรัฐธรรมนูญไปถึง 15 ฉบับ (นคร พจนวรพงษ์ และอุกฤษ พจนวรพงษ์ 2453 และเพิ่มเติมจากข้อมูลปัจจุบัน) โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 3 (2515-2519) นอกจากเกิดการจลาจลวันมหาวิปโยคแล้ว ยังมีการจัด

ตั้งรัฐบาลถึง 8 ชุด (ตารางที่ 3-1) ซึ่งทำให้การพัฒนาประเทศขาดความต่อเนื่องและทิศทางการพัฒนามักถูกปรับเปลี่ยนตามยุคสมัยของนักการเมืองที่เข้ามาบริหารในแต่ละรัฐบาล

รูปที่ 3-1 กระบวนการวางแผนและนโยบาย



ดัดแปลงจากตัวแบบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะของ นักรัฐศาสตร์ Ira Sharkansky

ที่มา: เสถียร เหลืองอร่าม 2524

ด้วยโครงสร้างและกระบวนการจัดทำแผนและนโยบายการพัฒนาที่ไม่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) โดยเฉพาะภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม กรอบการพัฒนาจึงมักเป็นไปตามมุมมองของนักการเมืองและคนกลุ่มน้อยที่มีอิทธิพลทางการเมือง ผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศจึงไม่ได้รับความสำคัญเท่าที่ควร ดังเห็นได้จากการกระจุกตัวของการพัฒนาและมีช่องว่างต่างๆ ในระบบการบริหารประเทศและมาตรการทางกฎหมายที่เปิดให้ผู้มีอำนาจและมีอิทธิพลทางการเมืองตักตวงผลประโยชน์จากการพัฒนาได้อย่างชอบธรรม

3.3 กฎหมายไทยกับการแก้ปัญหาความยากจน

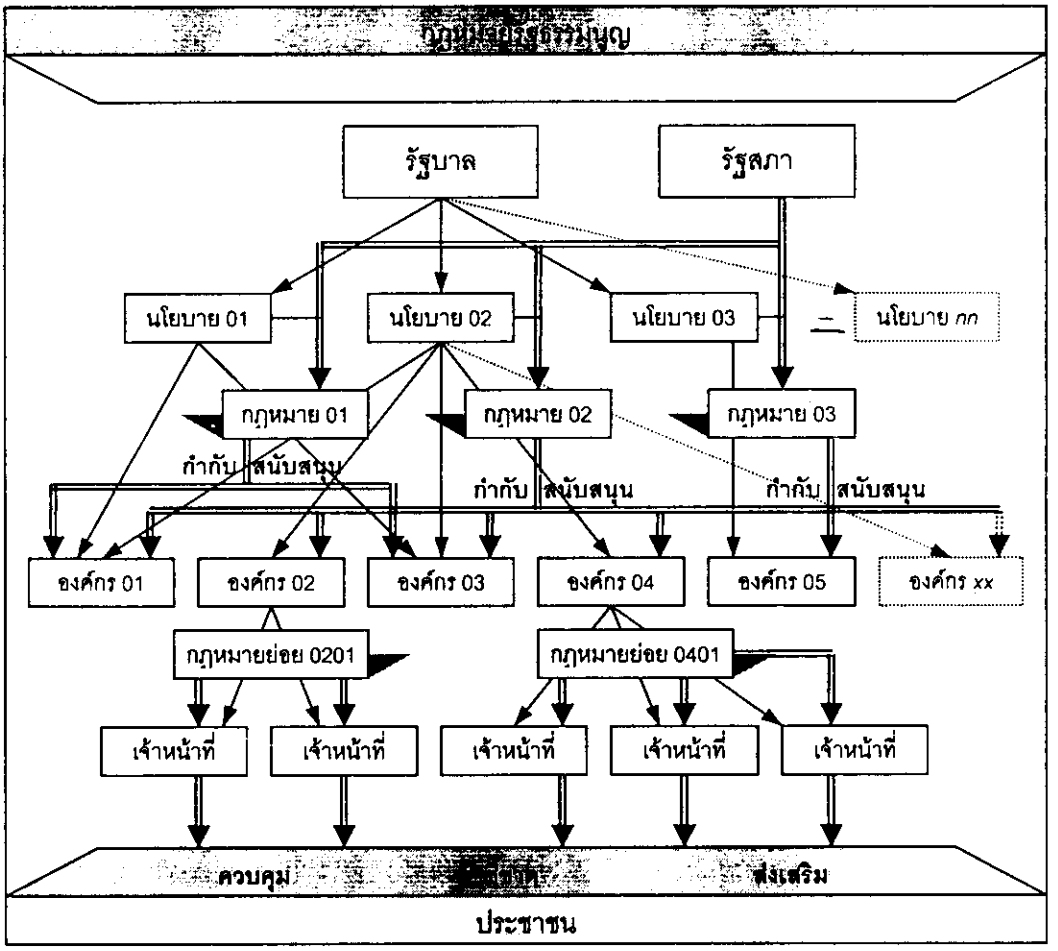
"กฎหมาย" หมายถึงกฎเกณฑ์ที่สอดคล้องกับความเป็นธรรมตามความรู้สึกของคนส่วนใหญ่ และสอดคล้องกับจารีตประเพณีวิถีชีวิตที่คนส่วนใหญ่ถือปฏิบัติ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2537) หลักกฎหมายดังกล่าวเป็นสิ่งที่คนไทยยึดถือมาแต่โบราณ แต่เมื่อโลกเปลี่ยนไป สังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น มีวิทยาการใหม่ๆ เกิดขึ้นตลอดเวลา ดังนั้นจึงมีการใช้อำนาจรัฐในการกำหนดกฎเกณฑ์และบัญญัติกฎหมายขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้ทันใช้ในสังคม ซึ่งที่ผ่านมามีการบัญญัติกฎหมายมากมาย ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และระเบียบข้อบังคับต่างๆ

กฎหมายนอกจากจะเป็น**เครื่องกำกับ**การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองแล้ว ยังเป็น**เครื่องสนับสนุน**ในการใช้อำนาจเหล่านั้นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการออกกฎหมายรองรับนโยบายของรัฐเพื่อให้มีการปฏิบัติตามให้เป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง ขณะเดียวกันกฎหมายก็ยังทำหน้าที่เป็น**เครื่องควบคุม**ความประพฤติของคนในสังคมเพื่อให้ปฏิบัติในเกณฑ์มาตรฐานเดียวกัน ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทระหว่างสมาชิกในสังคม กฎหมายก็จะทำหน้าที่เป็น**เครื่องชี้ขาด** ตัดสินและหาข้อยุติให้ และกฎหมายยังมีบทบาทเป็น**เครื่องส่งเสริม**การสร้างและพัฒนาสังคมในด้านต่างๆ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2539) ดังนั้นกฎหมายจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้

จากบทบาทที่กฎหมายมีต่อการพัฒนา 4 ขั้นตอนที่ ชุมพร ปัจจุสานนท์ (2530) กล่าวถึงข้างต้น และหน้าที่ของกฎหมายในมุมมองของผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครองในความคิดเห็นของบวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2539) ทำให้เห็นถึง

ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างนโยบาย กฎหมาย องค์กร และเจ้าหน้าที่ ดังแสดงในรูปที่ 3-2 ภายใต้กรอบ ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐบาลวางแผนและกำหนดนโยบาย รัฐสภาออกกฎหมายเพื่อกำกับองค์กรและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบนโยบายและเพื่อกำหนดกรอบกติกาที่สนับสนุนให้การดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิผล ส่วนในระดับองค์กรหรือกระทรวงที่ดูแลนโยบายก็อาจมีการกำหนดกฎเกณฑ์และระเบียบต่างๆ เพิ่มเติมเพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้เป็นแนวปฏิบัติตามนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกฎระเบียบเหล่านั้นก็ต้องสอดคล้องกับกฎหมายแม่และนโยบาย รวมทั้งอยู่ในกรอบของกฎหมายรัฐธรรมนูญ สำหรับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบก็ต้องดำเนินการตามนโยบายและปฏิบัติตามกฎหมาย การใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อประชาชนก็เพื่อควบคุม ชี้ขาด และสนับสนุนให้นโยบายเกิดผลไปในทิศทางเดียวกัน

รูปที่ 3-2 ความสัมพันธ์ของนโยบาย กฎหมาย องค์กร และเจ้าหน้าที่



จะเห็นได้ว่าหากรัฐบาลและรัฐสภาทำงานเป็นอิสระจากกันและยึดหลักของรัฐธรรมนูญเป็นที่ตั้ง และมีการปรับเปลี่ยนนโยบาย กฎหมาย องค์กร และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ให้สอดคล้องกับความต้องการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่องและเป็นเหตุเป็นผลเกื้อกูลกัน ก็จะทำให้ความสัมฤทธิ์ผลของนโยบายการพัฒนาอยู่ในระดับสูง นั่นคือ **นโยบายดี กฎหมายเป็นธรรม องค์กรมีความพร้อม และเจ้าหน้าที่ไม่บกพร่อง** และหากองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งประนีประนอมกับมาตรฐานที่ควรจะเป็น หรือเพียงผู้ที่มีบทบาทในการบริหารประเทศ

มองข้ามความสำคัญของโครงสร้างความสัมพันธ์ขององค์ประกอบทั้ง 4 ก็จะเป็นเหตุแห่งความล้มเหลวของนโยบายการพัฒนาได้

หากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวดที่ 5 ที่ได้กล่าวถึงเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มี 19 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 71 ถึงมาตรา 89 ซึ่งเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการการพัฒนาประเทศและการบริหารราชการแผ่นดิน และมาตราที่มีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการกำหนดนโยบายที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมซึ่งมีความเชื่อว่าจะนำไปสู่การแก้ปัญหาความเดือดร้อนและความยากจนของประชาชนคนส่วนใหญ่ของประเทศมีดังนี้

มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิการ และคุณภาพชีพวิตของประชาชน

มาตรา 82 รัฐต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง

มาตรา 83 รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม

มาตรา 84 รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

มาตรา 87 รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค

นอกจากนี้ *"รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันถูกเขียนขึ้นจากหลายมุมมอง โดยเฉพาะจากมุมมองของสามัญชนทั่วไปและมุมมองของผู้ที่จะอยู่ภายใต้กติกา ไม่เหมือนเช่นรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ทั้ง 15 ฉบับ ที่ส่วนใหญ่เขียนจากมุมมองของผู้ที่อยู่ในอำนาจ ผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับอำนาจ และผู้ที่ใช้อำนาจ ที่มีอิทธิพลในการชี้นำให้เขียนกติกาในรัฐธรรมนูญเพื่อเกื้อกูลตนเองและเพื่อการมีอำนาจต่อไป"* (อานันท์ ปันยารชุน 2543) ดังนั้นจึงมีหลายมาตราที่ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนมากขึ้น เป็นสิทธิและเสรีภาพในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ ในการทวงถามความเป็นธรรมจากภาครัฐ และในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ซึ่งได้แก่

มาตรา 45 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 60 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดนี้ ไม่ได้ลบล้างกฎหมายเก่าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ที่ออกมาในช่วงระหว่าง 27 มิถุนายน 2475 ถึง 10 ตุลาคม 2540 โดยอัตโนมัติ ทั้งนี้เพราะเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้ก็แล้วจะมีผลใช้บังคับได้ทั่วไปและตลอดไปจนกว่าจะถูกยกเลิก ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ากฎหมายของไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนอกจากจะมีจำนวนมากและซ้ำซ้อนแล้ว กฎหมายยังล้าสมัยไม่สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและยังให้อำนาจพนักงานของรัฐมากเกินไป จนกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนา (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2539) และหากวิเคราะห์ปัญหาของกฎหมายไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและการแก้ปัญหาความยากจนอาจแยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

3.3.1 กระบวนการนิติบัญญัติ

1. แนวคิดของกฎหมาย

ในคติเกี่ยวกับกฎหมายที่มีมาแต่โบราณไม่ว่าจะเป็นของไทยหรือของประเทศตะวันตกต่างก็ยึด "หลักความเป็นธรรม" ที่สอดคล้องกับจารีตประเพณีและความรู้สึกของคนส่วนใหญ่ แต่พื้นฐานแนวคิดดังกล่าวถูกปรับเปลี่ยนไปตามกาลเวลาในกระบวนการนิติบัญญัติ และแนวคิดของนักกฎหมายไทยก็มีความหลากหลายในทางวิชาการตามที่ได้รับอิทธิพลจากหลักกฎหมายที่ตนศึกษามาจากประเทศต่างๆ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ท้าทายสำหรับนักกฎหมายไทยก็คือการประสมประสานแนวคิดกฎหมายต่างๆ ที่ได้ศึกษามาปรับใช้กับบริบทและสภาพการณ์ของสังคมไทยได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งในปัจจุบันพบว่ากฎหมายไทยยังไม่ได้สะท้อนสิ่งที่เป็นธรรมในความรู้สึกของคนส่วนใหญ่ในสังคม และกฎหมายไทยยังมีข้อบกพร่องและมีประเด็นความขัดแย้งกันในแนวคิดทางวิชาการซึ่งมีผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมาย

ดังเช่นแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนของไทยยังขาดอุดมการณ์เชิงปรัชญาแบบประชาธิปไตยและเสรีนิยม เนื่องจากประเทศไทยใช้กฎหมายมหาชนเป็นเพียงเครื่องมือในการใช้อำนาจของรัฐเท่านั้น ไม่ได้สะท้อนอุดมการณ์เชิงคุณค่าและคุณธรรมที่มีลักษณะเป็นสัญญาประชาคมระหว่างคนในสังคมที่มีต่อกันไม่ว่าจะเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองหรือผู้อยู่ใต้ปกครองดังเช่นหลักกฎหมายมหาชนในประเทศตะวันตกที่ให้ประชาชนหรือผู้แทนมีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญตั้งแต่เริ่มแรก และเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้รัฐธรรมนูญนั้นในการควบคุมรัฐให้ปฏิบัติตามสัญญาประชาคมได้ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2538) และหากกฎหมายให้อำนาจรัฐ กฎหมายก็ต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจรัฐด้วย ต้องมีควบคู่กันอยู่ตลอดเวลา ยิ่งมีอำนาจมากขึ้นเท่าใด ความจำเป็นในการควบคุมการใช้อำนาจยิ่งต้องมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว (โกศิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์ 2541) และสาเหตุที่กฎหมายมหาชนของไทยเป็นกฎหมายให้อำนาจรัฐมากกว่าการควบคุมอำนาจรัฐนั้น เป็นเพราะว่า

- **สังคมไทยขาดประชาสังคม** (Civil Society) ซึ่งเป็นการรวมตัวกลุ่มประชาชนที่มีมากพอในการทวงถามสิทธิเสรีภาพของประชาชนและกดดันภาครัฐได้ในช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ขณะที่ประชาสังคมในสังคมตะวันตกเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบกษัตริย์เป็นระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม
- **ความเข้าใจและความเชื่อที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับกฎหมาย** คนไทยถูกสอนกันมาว่า "กฎหมายคือ คำสั่งของรัฐาธิปัตย์ ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามต้องได้รับโทษ" และถูกทำให้เชื่อว่า "ความเป็นธรรมตามตัวบทกฎหมายที่ตราขึ้นเท่านั้นที่เป็นความเป็นธรรมที่ยอมรับได้ในสังคม" ซึ่งทำให้คนไทยเข้าใจว่าเมื่อใดที่สามารถเข้าถึงหรือเป็นรัฐาธิปัตย์ได้ก็สามารถใช้อำนาจในการสร้างความเป็นธรรมและตรากฎหมายได้แม้จะขัดกับหลักนิติศาสตร์และหลักความเป็นธรรม

แนวคิดที่ว่ากฎหมายคือรัฐาธิปัตย์นั้นเป็นทฤษฎีที่ถูกกล่าวถึงในปลายคริสศตวรรษที่ 19 และระยะต้นของคริสศตวรรษที่ 20 ที่ประเทศอังกฤษเป็นประชาธิปไตยแล้ว ซึ่งรัฐาธิปัตย์ของอังกฤษหมายถึง สภาสามัญกับสภาขุนนาง โดยสภาสามัญเป็นผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกเข้ามาเพื่อปฏิบัติตามความต้องการของราษฎร เป็นสภาที่อยู่ใต้อำนาจประชาชน และทฤษฎีนิติศาสตร์ของตะวันตกระบุว่า การเขียนกฎหมายในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนสามารถควบคุมรัฐสภาจัดเป็นเครื่องมือการออกกฎหมายที่ดี เพราะทำให้สามารถกำหนดกฎเกณฑ์ได้รวดเร็วขึ้นและสอดคล้องกับคติประชาธิปไตย แต่ในประเทศไทย ข้าราชการกลุ่มน้อยที่อาศัยสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายออกกฎหมาย ดังนั้นจึงพบว่ากระบวนการที่ทำลายสิทธิของบุคคลและสิทธิของชุมชนได้เกิดขึ้นอย่างถูกต้องตามกระแสนิติศาสตร์และกฎหมายไทย (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2544)

ส่วนแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของไทย จะดัดแปลงแนวคิดตะวันตกที่ว่าถ้าทรัพยากรไม่เป็นของรัฐก็เป็นของส่วนบุคคลนั้นไม่เพียงพอ เนื่องจากประเทศตะวันตกมีการวางแผนและการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมแต่แรก อีกทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างเคร่งครัดตามกฎหมายที่มุ่งประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นหลัก เมื่อประเทศไทยไม่มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ดีพอก่อนการขยายตัวของอิทธิพลทุนนิยมเสรี จึงทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาทรัพยากรเสื่อมโทรมและร่อยหรอ ปัญหาการขาดแคลนปัจจัยการผลิตทางธรรมชาติของเกษตรกร และปัญหาความยากจนบนความไม่เสมอภาคในการพัฒนา ดังนั้นแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรโดยชุมชนจึงเริ่มขยายตัววงกว้างขึ้น กล่าวคือการให้สิทธิแก่ชุมชนในการจัดการ การใช้ประโยชน์ และการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2537) อย่างไรก็ตาม แนวคิดสิทธิชุมชนนี้ยังไม่มีกฎหมายรองรับที่ชัดเจน

2. *การเมืองในโครงสร้างรัฐสภา*

ในบรรดารัฐธรรมนูญของไทยทั้ง 16 ฉบับ มีเพียง 10 ฉบับที่เรียกว่าเป็นรัฐธรรมนูญแบบรัฐสภาที่มีกลไกสำคัญคือ การเลือกตั้ง ความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลต่อสภา และสิทธิของรัฐบาลที่จะยุบสภา กระนั้นก็ตามมิได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญแบบรัฐสภาจะจำกัดอำนาจของรัฐหรือของสถาบันการเมือง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้เหมือนกันทุกฉบับขึ้นอยู่สภาพการณ์ที่ก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ส่วนอีก 6 ฉบับที่ไม่ได้ออกโดยการปกครองแบบรัฐสภาเรียกว่าเป็นแบบเผด็จการ เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเหล่านั้นให้อำนาจเด็ดขาดแก่คณะรัฐประหารโดยไม่คำนึงถึงหลักการและกลไกประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (โภคิน พลกุล 2529) ในการทำรัฐประหารแต่ละครั้งมีการใช้อำนาจรัฐประหารปกครองอยู่โดยประกาศคณะปฏิวัติช่วงเวลาหนึ่งแล้วตราธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรขึ้นใช้ชั่วคราว ให้หัวหน้าคณะรัฐประหารเสนอแต่งตั้งได้ทั้งนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติ ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยคณะรัฐประหารและข้าราชการประจำ

สภานิติบัญญัติที่มาจากการแต่งตั้งนี้จะเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรซึ่งกระบวนการนิติบัญญัติเหล่านี้อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะรัฐประหารโดยพฤตินัย เห็นได้จากการบัญญัติรับรองประกาศของหัวหน้าคณะรัฐประหารให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายและยังชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นช่องทางในการกำหนดแนวนโยบายของรัฐและอิทธิพลทางเศรษฐกิจการเมืองในลักษณะเผด็จการทางสภาได้ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2537) การใช้อำนาจแฝงครอบงำสถาบันในระบอบรัฐสภาที่เกิดจากการปฏิวัติรัฐประหารบ่อยครั้งนี้ จึงทำให้อุดมการณ์ศักดินานิยมและอำนาจนิยมขยายตัวและแทรกซึมในทัศนคติและวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย (โภคิน พลกุล 2529) ดังนั้น 70 ปีระบอบประชาธิปไตยจึงยังไม่สมบูรณ์แบบเพราะอุดมการณ์ประชาธิปไตยเสรีนิยมยังไม่ฝังรากลึกในสังคมไทย

3. *วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์และทุนนิยมอภิสิทธิ์*

อุดมการณ์อำนาจนิยมที่ขยายตัวจนกลายเป็นวัฒนธรรมครอบงำสังคมไทยมานาน ผสมผสานได้เป็นอย่างดีกับระบบอุปถัมภ์ที่ปลูกฝังค่านิยมให้ประชาชนเกื้อกูลกันในเพื่อนที่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ร่วมกันจนกลายเป็น "วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์" นั่นหมายความว่านักการเมืองผู้ใดที่ต้องการเข้าไปในโครงสร้างอำนาจของสังคมต้องสร้างและขยายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทั้งในระดับบนและระดับล่าง ไม่ว่าจะเป็นราษฎรในเขตการเลือกตั้ง เครือข่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และแม้กระทั่งผู้นำฝ่ายทหาร จะเห็นว่าระบบอุปถัมภ์มีอยู่ในการเมืองทุกระดับ ส่วนทุนที่นักการเมืองใช้หล่อเลี้ยงระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นี้ก็แสวงหามาจากส่วนเกินทางเศรษฐกิจในสังคมไทย เช่นเดียวกันกับกลุ่มทุนและธุรกิจที่สร้างความมั่งคั่งจากอำนาจทางการเมืองก็ต้องสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ร่วมกับนักการเมือง ดังนั้นจึงเกิดระบบทุนนิยมอภิสิทธิ์ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2537) ที่นับวันก็แทรกซึมเข้ากับระบบการเมืองไทยจนยากจะแยกออก

4. *อำนาจในการออกกฎหมาย*

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประมาณ 601 ฉบับ (ตารางที่ 3-2) จัดเป็นหมวดหมู่ได้10 กลุ่มกฎหมาย ในกลุ่มกฎหมายว่าด้วยวัฒนธรรม การศึกษา การกีฬา และการสาธารณสุข มีจำนวนพระราชบัญญัติมากถึง 111 ฉบับ รองลงมาเป็นกลุ่มกฎหมายการเมือง การบริหาร และกฎหมายปกครองอื่นๆ มีถึง 108 ฉบับ และกฎหมายเหล่านี้ยังมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกอนุบัญญัติในรูปแบบต่างๆ อาทิ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ได้โดยไม่มีการจำกัดหรือควบคุม จึงทำให้ปริมาณกฎหมายของไทยในระดับอนุบัญญัติมีไม่ต่ำกว่า 20,000 ฉบับ ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าการมอบอำนาจในพระราชบัญญัติเป็นการ "โอน" อำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารรัฐมนตรีที่รับผิดชอบกฎหมายดังกล่าว และมี

ตารางที่ 3-2 กลุ่มกฎหมายของไทย

• กฎหมายการเมือง การบริหารและกฎหมายปกครองอื่น ๆ	108
• กฎหมายการเงิน การคลัง การธนาคารและรัฐวิสาหกิจ	85
• กฎหมายการสื่อสาร โทรคมนาคม	12
• กฎหมายการขนส่ง	32
• กฎหมายว่าด้วยอุตสาหกรรม พลังงานและสิ่งแวดล้อม	26
• กฎหมายว่าด้วยการพาณิชย์ การอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ	45
• กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ป่าไม้ ทรัพย์สินของแผ่นดิน การเกษตร การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	61
• กฎหมายว่าด้วยวัฒนธรรม การศึกษา การกีฬา และการสาธารณสุข	111
• กฎหมายว่าด้วยแรงงานและสวัสดิการสังคม	41
• กฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและทางอาญา	80
รวมกฎหมาย	601

ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า 2545

กฎหมายหลายฉบับที่มอบอำนาจนี้ให้ระดับอธิบดีข้าราชการประจำ เพื่อต้องการให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน แต่ไม่มีระบบการควบคุมและตรวจสอบที่ดี นอกจากนี้อนุบัญญัติที่ฝ่ายราชการบริหารออกมากมายนี้จะยังคงมีผลบังคับใช้ถึงแม้พระราชบัญญัติแม่บทถูกยกเลิกไปแล้ว จนกว่าจะมีการออกอนุบัญญัติตามกฎหมายฉบับใหม่โดยไม่เงื่อนเวลาที่ชัดเจน ทำให้ผู้อยู่ใต้กฎหมายเกิดความสับสน และยังให้อำนาจแก่ผู้รักษาการตามกฎหมายสามารถเลือกออกอนุบัญญัติได้ตามเนื้อหาและเวลาที่ต้องการ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2537) กระบวนการนิติบัญญัติลักษณะนี้ทำให้พระราชบัญญัติของไทยมีแต่หลักเกณฑ์กว้างและมีอนุบัญญัติที่มากมายทำให้ผู้อยู่ใต้กฎหมายยากจะติดตามรายละเอียดของกฎหมายและอาจนำไปสู่ความขัดแย้งในการเลือกใช้กฎหมายและเลือกปฏิบัติตามกฎหมายได้

นอกจากนี้ในกระบวนการนิติบัญญัติไทย ฝ่ายบริหารยังสามารถควบคุมการเสนอกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ และประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรคฝ่ายข้างมากที่ร่วมรัฐบาลมีอำนาจในการวินิจฉัยประเภทและรับรองร่างพระราชบัญญัติด้วย ประกอบกับสมัยประชุมมีน้อย ทำให้การเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักเป็นไปได้น้อย ส่วนใหญ่ส่วนราชการและรัฐมนตรีผู้ควบคุมหรือกำกับส่วนราชการนั้นเป็นผู้เสนอร่างและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ดังนั้นการออกกฎหมายเพื่อควบคุมและลดอำนาจระบบราชการจึงยังเป็นไปได้ยาก และกระบวนการออกกฎหมายที่ล่าช้าและจำกัดเรื่องเวลาทำให้มีร่างกฎหมายคั่งค้างในสภานิติบัญญัติเป็นจำนวนมาก และความล่าช้ามักเป็นประโยชน์ต่อการยืดเวลาของการมีในอำนาจระบบราชการเดิม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2537)

เมื่อกระบวนการนิติบัญญัติของไทยยังเป็นเรื่องของส่วนราชการและการเมืองบริหารที่เป็นฝ่ายใช้กฎหมายเป็นผู้เสนอร่างและแก้ไขกฎหมายทั้งหมด โดยมีรัฐสภาเป็นเพียงผู้ตรวจกฎหมาย และมีคณะกรรมาธิการวิสามัญที่รัฐบาลแต่งตั้งขึ้นจากข้าราชการผู้รับผิดชอบส่วนใหญ่ร่วมพิจารณากฎหมาย กฎหมายก็ยังไม่อาจสะท้อนความต้องการและปัญหาของประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นผู้อยู่ใต้กฎหมายได้อย่างที่แท้จริง ดังนั้นในกระบวนการนิติบัญญัติต้องพิจารณาการเปิดโอกาสให้องค์กรตัวแทนประชาชนที่สัมผัสและเข้าใจปัญหาของประชาชนได้ดี เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความเห็นได้อย่างเต็มที่เพื่อสมาชิกรัฐสภาจะได้รับฟังข้อมูลทั้ง 2 ฝ่ายแทนที่จะมีข้อมูลจากส่วนราชการเพียงฝ่ายเดียว (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2537)

5. ระบบข้อมูลกฎหมาย

กฎหมายมีจำนวนมากโดยเฉพาะจำนวนอนุบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหารและยังไม่มีผู้ใดรวบรวมจำนวนไว้แน่นอน (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2537) การที่ไม่ได้จัดระบบข้อมูลของกฎหมายทุกระดับไว้ด้วยกัน ไม่เพียงทำให้ไม่ทราบว่าประเทศไทยมีกฎหมายกี่ฉบับ ประเภทใดบ้าง และกฎหมายหรือระเบียบใดที่ยังมีผลบังคับใช้อยู่ แต่ยังทำให้ยากต่อการค้นคว้าเพื่อประโยชน์ในการศึกษา การบริหารราชการ และการออกกฎหมายใหม่ จึงมีส่งผลให้กฎหมายที่ออกมาในระดับต่างๆ เกิดความซ้ำซ้อนกันและมีจำนวนมากเกินความจำเป็น

3.3.2 เนื้อหาสาระของกฎหมาย

1. วัตถุประสงค์ของกฎหมาย

กฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความสงบสุขของคนส่วนใหญ่ในบ้านเมือง ดังนั้น กฎหมายจึงทำหน้าที่หลายอย่างเช่น กำกับ สนับสนุน และส่งเสริม แต่กฎหมายไทยส่วนใหญ่ มุ่งการควบคุม จากการศึกษาของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในปี พ.ศ. 2536 พบว่าจำนวนกฎหมายที่มีลักษณะจำกัดการกระทำหรือกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน และควบคุมการประกอบการของเอกชนรวม 170 ฉบับ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2538) คิดเป็นร้อยละ 33 ของจำนวนกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในขณะนั้น ซึ่งการควบคุมบางอย่างเกินความจำเป็น เช่น การควบคุมโดยเพิ่มขั้นตอนการขอใบอนุญาตต่างๆ ในการดำเนินกิจการ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการให้ได้ซึ่งข้อมูลของกิจการของคนละส่วนราชการ ได้แก่การให้เอกชนขอจดทะเบียนพาณิชย์ตาม พ.ร.บ. ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 ก่อนเปิดกิจการ ขณะที่รัฐมีข้อมูลดังกล่าวจากการจดทะเบียนการค้าตามประมวลรัษฎากรอยู่แล้ว (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2538) ซึ่งเป็นความซ้ำซ้อนที่ไม่จำเป็น

อีกตัวอย่างเช่น กฎหมายสหกรณ์ที่อนุญาตให้มีการรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาตนเองในรูปของสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรเป็นนิติบุคคล แต่สาระของกฎหมายกลับมีลักษณะเป็นการควบคุมและกำกับโดยภาครัฐกึ่งบังคับให้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ และการบริหารจัดการที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการบางคนที่ส่วนใหญ่เป็นคนที่ภาครัฐสนับสนุน ผลกำไรที่ได้รับไม่ได้ถูกจัดสรรให้สมาชิกเต็มเม็ดเต็มหน่วย ซึ่งลักษณะของกฎหมายดังกล่าวไม่ได้ส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนที่เป็นสมาชิกอย่างแท้จริง และกฎหมายบางฉบับก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับชุมชนและสังคม เช่น การแก้ไขและยกร่างกฎหมาย 11 ฉบับในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ภายใต้แรงกดดันจากองค์กรระหว่างประเทศหรือรัฐบาลของประเทศมหาอำนาจ ซึ่งกฎหมาย 10 ฉบับใน 11 ฉบับ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน การพึ่งพาเงินทุนและองค์ความรู้จากต่างประเทศ การฟื้นฟูภาคธุรกิจขนาดใหญ่ และการส่งเสริมการค้าเสรีมากขึ้นเพื่อดึงเงินลงทุนจากต่างประเทศ (สุรเกียรติ์ เสถียรไทย 2542)

นอกจากนี้กฎหมายไทยยังเน้นการปกป้องสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนแบบสุดโต่ง ขณะที่ประเทศเสรีนิยม เช่น สหรัฐอเมริกา ยังป้องกันไม่ให้สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลไปกระทบต่อสังคมส่วนรวม เช่น การป้องกันการผูกขาดการค้า หรือ ประเทศญี่ปุ่น ที่มีการจำกัดการถือครองที่ดินควบคู่กับการเก็บภาษีที่ดิน และในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินของญี่ปุ่น หากมีในชุมชนนั้นจะมีกฎเกณฑ์ตามจารีตประเพณีที่ชุมชนใช้อยู่ก็ให้ปฏิบัติตามจารีตประเพณีนั้นโดยกฎหมายของรัฐจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว ขณะที่กฎหมายบัญญัติของไทยยังกีดกันสิทธิที่เคยมีตามจารีตประเพณี เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเดิมการพิจารณาว่าผู้ใดมีสิทธิในที่ดินหรือไม่จะพิจารณาความสัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์ ต่อมามีการส่งเสริมการออกเอกสารสิทธิ์เพื่อแสดงสิทธิในการทำ

ประโยชน์ กล่าวคือผู้ใดมีที่ดินที่แจ้งไว้แล้วสามารถไปขอรับเอกสารสิทธิ์การครอบครองได้(สมชาย ปรีชาศิลปกุล 2544)

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไทยมีลักษณะที่เปราะบางเนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่รับรองสิทธิเสรีภาพแบบ "ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย" และทำให้ผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศและรัฐสภาสามารถออกกฎหมายในรูปของประกาศหรือคำสั่งที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ดังเช่นประกาศหรือคำสั่งต่างๆ ของคณะปฏิวัติและคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ยังเป็นกฎหมายใช้บังคับอยู่ ยังไม่มีบทกฎหมายให้ยกเลิก ดังนั้นการมีรัฐธรรมนูญแบบรัฐสภาขึ้นใหม่โดยรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ "ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย" เท่ากับเป็นการรับรองการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่ไม่ถูกต้องให้ดำรงอยู่ต่อไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (โภคิน พลกุล 2529)

ดังนั้นกฎหมายที่ดีต้องไม่เป็นเพียงเครื่องมือในการควบคุมของรัฐและการใช้อำนาจของส่วนราชการ แต่กฎหมายต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชนคนส่วนใหญ่ของประเทศ ดังพระบรมราโชวาทที่ว่า *"กฎหมายมีไว้สำหรับให้บุคคลส่วนมากมีเสรีและอยู่ได้ด้วยความสงบ"* แล้วจะลดความขัดแย้งในสังคมและการละเมิดกฎหมาย (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2537)

2. ***ความสมบูรณ์ของเนื้อหา***

กฎหมายของไทยส่วนใหญ่มีเนื้อหาสั้นและไม่สมบูรณ์ครบถ้วน โดยทั่วไปจะเป็นการจัดตั้งองค์กรหรือคณะกรรมการ นิยามความหมายของคำต่างๆ กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรและพนักงานเจ้าที่ที่รับผิดชอบ กำหนดโครงสร้าง หน้าที่ และวาระของคณะกรรมการ มาตรการการควบคุม และบทลงโทษ สาระส่วนใหญ่จะมอบให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนด ซึ่งมักจะเขียนในกฎหมายว่า *"ให้รัฐมนตรีว่าการ.....ที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจออกกฎกระทรวง (และ/หรือแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่) เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้...."* แม้กระทั่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็มักจะมีข้อความว่า *".....ตามที่กฎหมายบัญญัติ"* อยู่หลายมาตรา เช่น ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มีถึง 15 มาตรา และเมื่อไม่มีเงื่อนไขเวลาชัดเจนว่าเมื่อไรจึงจะมีการบัญญัติกฎหมายเหล่านั้นก็อาจนำไปสู่ความสับสนของประชาชนและปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายดังเช่น มาตรา 39 และ 40 เป็นต้น ความไม่สมบูรณ์ของเนื้อหากฎหมายนี้ยังอาจนำไปสู่ผลในทางตรงกันข้ามกับเจตนาของกฎหมายได้ เช่น พ.ร.บ. การส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มีเพียง 24 มาตรา แต่มีอนุบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการส่งออกเป็นร้อยฉบับ ทำให้ผู้ใช้กฎหมายต่างคนต่างก็ใช้กฎหมายมาตราเดียวกันต่างความหมายกันและขัดแย้งกันได้

เนื้อหาของกฎหมายบางฉบับไม่สอดคล้องกับสภาพเป็นจริง เช่น พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ที่นิยาม "ป่าหมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน" แม้ที่ดินผืนนั้นไม่มีต้นไม้สักต้น หรือการที่เนื้อหาในกฎหมายให้ความสำคัญกับ "ไม้" ที่มีบทบาททางเศรษฐกิจมากกว่า "ป่า" ซึ่งมีบทบาทสำคัญในระบบนิเวศน์วิทยาเพราะเป็นที่รวมของทรัพยากรทางชีวภาพที่หลากหลาย การให้ความที่ไม่ครอบคลุมและไม่ชัดเจนย่อมนำเป็นสู่การตีความที่แตกต่างกันและการเลือกบังคับใช้กฎหมายได้

นอกจากนี้กฎหมายไทยยังให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่มากเกินไป โดยปราศจากกลไกในการควบคุมการใช้ดุลพินิจและการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ทำให้เกิดช่องโหว่ของการใช้กฎหมายในทางมิชอบได้ ในอดีตรัฐพยายามริบอำนาจในการจัดการทรัพยากรเพื่อต้องการดึงอำนาจท้องถิ่นเข้ามาสู่ส่วนกลาง เพื่อความมั่นคงของประเทศเพราะรัฐไม่สามารถแยกได้ว่าใครเป็นใคร มาจากไหน แต่ปัจจุบันรัฐยึดทรัพยากรไปไว้ที่ส่วนกลาง

แล้ว และได้จัดสัมปทานทรัพยากรให้เอกชนเพื่อแสวงหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรม ทำให้ข้าราชการในหน่วยงานที่ได้รับอำนาจในการจัดการมีบทบาทและความสำคัญอย่างมาก และอาจประพฤติมิชอบได้

3. *ความเป็นธรรม*

เมื่อแนวทางการออกกฎหมายมิได้มุ่งเน้นประโยชน์สูงสุดของสังคมและประชาชนเป็นที่ตั้ง และวัตถุประสงค์ของกฎหมายยังมุ่งการควบคุม การให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ และการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสนองนโยบายของผู้มีอำนาจออกกฎหมาย (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2537) ผลลัพธ์ก็คือความไม่เป็นธรรมของกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ในสังคม เช่น การจัดสรรและการให้สิทธิในการใช้ทรัพยากรต่างๆ ของประเทศที่ไม่เท่าเทียมกัน และวิธีการดำเนินนโยบายที่สร้างความได้เปรียบเสียเปรียบของกลุ่มในสังคม ตัวอย่างเช่น การถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรมซึ่งเป็นผลมาจากกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ 2544) ซึ่งได้แก่

- การยกเลิกขนาดการถือครองที่ดินในปี พ.ศ. 2502 ของคณะปฏิวัติ เพราะกฎหมายดังกล่าวทำให้คนกลุ่มน้อยที่มีอิทธิพลเสียผลประโยชน์
- ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 หมวด 1 บทเบ็ดเสร็จทั่วไป- กล่าวถึงการหมดสิทธิครอบครองที่ดินในกรณีที่เจ้าของที่ดินที่
  - ทอดทิ้งที่บ้านที่สวนเกินระยะเวลา 9-10 ปี
  - ไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่โฉนดเกินระยะเวลา 5 ปี
  - ทอดทิ้งที่ น.ส.3 เกินระยะเวลา 3 ปี

  แต่ต่อมามีการแก้กฎหมายโดยประกาศคณะปฏิวัติให้ขยายระยะเวลา ในกรณี โฉนดเป็น 10 ปี และ น.ส.3 เป็น 5 ปี และการทิ้งที่ดินนั้นหากจะให้หมดสิทธิต้องให้อธิบดีกรมที่ดินยื่นคำร้องต่อศาล เมื่อศาลสั่งเพิกถอนแล้วจึงจะหมดสิทธิ และพบว่ากฎหมายมาตรานี้ไม่เคยมีผลบังคับเพราะปฏิบัติไม่ได้ เนื่องจาก
  - การทอดทิ้งที่ดินเกินระยะเวลา 5 ปี หรือ10 ปี นั้นต้องทอดทิ้งต่อเนื่องตลอด
  - เป็นไปได้ยากที่จะให้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินที่มีอยู่จำกัดไปสำรวจที่ดินครั้งละแปลง
  - การหาหลักฐานว่าเจ้าของได้ทอดทิ้งที่ดินต่อเนื่องเป็นเวลานานถึง 10 ปี มีความยุ่งยากและเป็นไปได้น้อยมาก
- ในการปฏิรูปที่ดินไม่เคยมีการใช้มาตรการเวนคืนที่ดินแปลงใหญ่ทั้งที่ควรจะดำเนินการ แต่ใช้วิธีการเจรจาตกลงด้วยราคาตลาด การปฏิรูปที่ดินจึงถูกเบี่ยงเบนให้ไปทำกับที่ดินของรัฐ ซึ่งดำเนินการได้ง่ายกว่าโดยการเจรจากับกรมป่าไม้และนำเข้าคณะรัฐมนตรีแล้วจึงนำที่ดินไปจัดสรรให้แก่ประชาชน
- ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดิน ยังมีเงื่อนไขในกฎหมายกำหนดว่าจะต้องทำให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี แต่หากเจ้าของที่ดินทำการแบ่งที่เป็นแปลงเล็กๆ จนขนาดเล็กกว่าที่กฎหมายกำหนด ก็ไม่จำเป็นต้องปฏิรูป สามารถหลบเลี่ยงกฎหมายได้ เหล่านี้คือช่องว่างที่ทั้งข้าราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องต่างรับรู้ และพยายามหลีกเลี่ยงการถูกปฏิรูปที่ดิน
- ภาษีมรดกและภาษีที่ดิน กำหนดให้ทรัพย์สินที่อยู่บนที่ดินที่ทำประโยชน์หรือมีรายได้สูงต้องเสียภาษีสูง แต่มีผู้ไม่เห็นด้วยคัดค้านโดยอ้างว่าไม่เหมาะสมกับสังคมไทย
- ในประมวลกฎหมายแพ่งมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ว่า การเข้าไปทำประโยชน์ในที่รกร้างว่างเปล่านั้นต้องมีเงื่อนไข คือ โดยสงบ เปิดเผย มีเจตนาเป็นเจ้าของ เป็นระยะเวลานานถึง 10 ปี แล้วไปยื่นคำร้องให้ศาลสั่งว่ามีสิทธิตามกฎหมายที่จะใช้ที่ดินนั้น ซึ่งเป็นไปได้ยาก และยังพบว่า มีที่ดินรกร้างมากมายที่ไม่มีการใช้

ประโยชน์ และมีการกระจุกตัวไม่มากนักคือ ที่ดินขนาดเกินกว่า 200 ไร่ มีอยู่ประมาณร้อยละ 15 ของประเทศ ขณะที่การถือครองที่ดินขนาดกลางโดยไม่ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่มีมากถึงประมาณร้อยละ 70

- การขายฝาก เป็นอีกแนวคิดที่ไม่เป็นธรรม โดยปกติการกู้เงินจากธนาคาร จะใช้วิธีจำนอง แต่ถ้ากู้เงินกับเอกชน ส่วนใหญ่จะใช้วิธีให้ขายฝาก เพื่อเลี่ยงขั้นตอนการบังคับคดีที่ยุ่งยาก เมื่อถึงเวลาไถ่ถอน หากผู้รับฝากต้องการที่ดินก็จะมีการบ่ายเบี่ยง ไม่มาตามนัด ไม่รับเงิน ไม่โอนคืนให้จนกระทั่งที่ดินหลุดมือไป ซึ่งเป็นวิธีที่ใช้กันมานานจนถึงปัจจุบัน แม้จะมีการแก้กฎหมายขายฝากในปี พ.ศ. 2541 แต่ก็ยังไม่มีการแก้ไขจนถึงขั้นยกเลิกกฎหมาย ขณะที่มีเสียงเรียกร้องให้ยกเลิกเพราะเห็นว่าเป็นกฎหมายที่ไม่สร้างสรรค์และไม่เป็นธรรม

เมื่อกฎหมายบัญญัติไม่อาจสะท้อนความเป็นธรรมเสมอไป ย่อมนำมาซึ่งความขัดแย้งกับจารีตประเทศและความรู้สึกของคนส่วนใหญ่ และก่อให้เกิดความไม่สอดคล้องของกฎหมายและนโยบายของรัฐเองด้วย เช่น กฎหมายป่าสงวนทับพื้นที่ของชาวบ้านและต้องขับไล่ชาวบ้านออกจากป่าสงวนซึ่งขัดแย้งกับแนวนโยบายส่งเสริมการขยายพื้นที่เกษตรกรรมเพื่อการส่งออก (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2537)

4. ***ความทันสมัย***

กฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นกฎหมายเก่า แต่มีอยู่หลายฉบับที่ไม่มีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับบริบทสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เนื้อหาสาระของกฎหมายล้าสมัย และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เช่น

- พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งตราขึ้นในสมัยที่เรือส่วนใหญ่เป็นเรือพาย (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2538) ขณะที่ปัจจุบันมีเรือยนต์หลายประเภท
- พ.ร.บ. การค้าข้าว พ.ศ. 2489 ที่ตราขึ้นในสมัยที่เกิดภาวะขาดแคลนข้าวภายหลังสงครามโลก (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2538) เพื่อจำกัดปริมาณและควบคุมราคาการซื้อขายข้าว แต่ปัจจุบันข้าวล้นตลาดและราคาเป็นไปตามกลไกของตลาดและพ่อค้าคนกลาง
- พ.ร.บ. สำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ. 2489 ซึ่งออกมาควบคู่กับ พ.ร.บ. การค้าข้าว พ.ศ. 2489 เพื่อห้ามการกักตุนข้าว และมีการแก้ไขในปี พ.ศ. 2503 เพียงเพิ่มความหมายของคำว่า "ข้าว" ให้รวมถึงข้าวเหนียวเช่นเดียวกับความหมายที่ให้ไว้ใน พ.ร.บ. การค้าข้าว พ.ศ. 2489 เท่านั้น
- พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490 เป็นกฎหมายที่พัฒนามาจากกฎหมายอากรค่าน้ำตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา และถูกยกเลิกในสมัยรัชกาลที่ 3 ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ตรา พ.ร.บ. อากรค่าน้ำ ร.ศ. 120 เพื่อควบคุมการจับสัตว์น้ำเนื่องจากปริมาณสัตว์น้ำลดลง จนในปี พ.ศ. 2490 ได้ปรับปรุงเป็น พ ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490 (ภาคภูมิ วิธานติรวัฒน์ 2543) แม้จะมีการแก้ไขไปแล้ว 3 ครั้งในปี พ.ศ. 2513, 2515 และ 2528 แต่มิได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 79 และบทลงโทษยังต่ำทำให้มีการทำประมงผิดกฎหมายอยู่มาก

5. ***ประสิทธิภาพ***

กฎหมายกำหนดหลายขั้นตอนในการดำเนินการและส่วนใหญ่ไม่ได้มีระยะเวลากำกับในแต่ละขั้นตอนทำให้เกิดความล่าช้าและไม่แน่นอนก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายและความเสี่ยงของของการดำเนินกิจการของเอกชนโดยไม่จำเป็น เช่น การดำเนินกิจการการส่งออกเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานตั้งแต่ กระทรวงพาณิชย์ กรมศุลกากร ธนาคารแห่งประเทศไทย และหน่วยงานอื่นๆ ที่ดูแลเกี่ยวกับประเภทสินค้าที่ส่งออก ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีขั้นตอนมากและไม่มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน ทำให้การทำกิจกรรมหนึ่งอาจใช้เวลาเป็นเดือนหรือเป็นปีก็ได้ เช่น การขอคืนภาษีอากร เป็นต้น นอกจากนี้ขั้นตอนของระบบข้าราชการบริหารที่มีมากและเงื่อนเวลาที่ไม่มีกำหนด อาจนำมาซึ่งช่องทาง

การเลือกปฏิบัติและการประพฤติมิชอบของข้าราชการได้ อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมวัฒนธรรมอุปถัมภ์และอภิสิทธิ์ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2538)

3.3.3 การบังคับใช้กฎหมาย

1. โครงสร้างของระบบราชการ

ระบบการบริหารราชการของไทย มีการจัดองค์กรและระบบการตัดสินใจตามแนวตั้ง เป็นขั้นตอนลดหลั่นลงมาจากระดับกระทรวงจนถึงระดับกรมกองและแผนกต่างๆ ตามลำดับ ทำให้การประสานงานตามแนวราบระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ปัญหาของการประสานงานยังมีสาเหตุมาจากการรวบอำนาจในการบริหารงานไว้ที่ผู้บังคับบัญชา ไม่มีการกระจายอำนาจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น (วีระพล สุวรรณนันต์ 2534) ดังนั้นแนวทางปฏิบัติทั่วไปของราชการจึงออกมาในรูปของการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อประสานงานในระดับต่างๆ แต่จะได้ผลหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับว่า (สมชาย ปรีชาศิลปกุล 2544)

1. คณะกรรมการมีอำนาจจริงหรือไม่ ในการตัดสินใจและสั่งการให้หน่วยงานรับไปปฏิบัติโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก

2. หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ มีขีดความสามารถเพียงใดในการประมวลและวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ อย่างสมเหตุสมผล เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาตัดสินใจต่อไป

มีกฎหมายหลายฉบับที่ให้อำนาจแก่ส่วนราชการต่างๆ ใกล้เคียงกันมากเกินไป ทำให้หน่วยงานมีอำนาจและหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกัน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการออกกฎหมายที่ไม่รัดกุมในช่วงเวลาและยุคสมัยของผู้บริหารประเทศต่างกัน ทำให้ส่วนราชการมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินงานซ้ำซ้อนกัน เช่น การจัดสรรที่ดินของรัฐ ซึ่งมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมการเกษตร สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมที่ดิน กรมประชาสงเคราะห์ของกระทรวงมหาดไทย ภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ทั้งๆ ที่ภาระงานนี้มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน คือ เพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชนและการทำผลประโยชน์ในที่ดินนั้นให้ได้ประโยชน์สูงสุดด้วยต้นทุนที่ต่ำที่สุด (วีระพล สุวรรณนันต์ 2534) การดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนของหน่วยงานรัฐนี้นอกจากจะไม่เป็นการประหยัดและเป็นการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพแล้ว ยังจะเป็นอุปสรรคในการใช้ทรัพยากรเพื่อการพัฒนาประเทศที่คุ้มค่าอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจาก

- แต่ละหน่วยงานต่างมุ่งปฏิบัติงานเพื่อประสิทธิผลเฉพาะหน่วยงานของตน ไม่ได้คำนึงถึงหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ทำให้ขาดการวางแผนงานร่วมกันในการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน
- การทำงานในลักษณะต่างคนต่างทำและไม่มีการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งการประเมินผลงานตามกิจกรรมเฉพาะส่วนของหน่วยงานไม่ได้สะท้อนถึงความสัมฤทธิผลของนโยบายที่เกิดกับประชาชน
- การจัดสรรงบประมาณที่ต้องกระจายให้หลายๆ หน่วยงานดำเนินการในเรื่องลักษณะเดียวกัน ทำให้งบประมาณในการดำเนินงานแต่ละกิจกรรมของแต่ละหน่วยงานไม่เพียงพอ และเกิดประสิทธิผลต่อกิจกรรมต่ำ

ความเหลื่อมล้ำในหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐนี้ ก็ยังนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานได้ และยิ่งยากที่จะกำหนดเป้าหมายร่วมกันพัฒนาและจัดกลไกการดำเนินงานที่สัมพันธ์กัน เมื่อตุลาคม พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้ประกาศใช้ พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยให้มี

การปรับโครงสร้างจาก 13 กระทรวง 1 ทบวง 125 กรม เป็น 20 กระทรวง 136 กรม ซึ่งให้เหตุผลแนบท้ายของพระราชบัญญัติว่า "..เพื่อปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบ โดยการปรับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการขึ้นใหม่ และปรับปรุงการบริหารงานโดยการจัดส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกัน ซึ่งจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปรับระบบการทำงานในรูปของกลุ่มภารกิจ เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกันให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกัน.." รูปแบบการจัดโครงสร้างตามภาระงาน (Functions) ดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์มากขึ้น ในมุมมองของการบริหารองค์กรทำให้เกิดการบริหารจัดการคล่องตัวมากขึ้น ดังนั้นผู้บริหารต้องมีความรู้ความสามารถมากและมีประสิทธิภาพในการจัดการสูง อย่างไรก็ตาม แนวทางการบริหารดังกล่าวเน้นการแก้ปัญหาประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนเป็นสำคัญ แต่ไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการประสานงานร่วมกันที่เป็นปัญหาของระบบราชการมานาน ความเป็นอิสระในการดำเนินงานจากอิทธิพลทางการเมือง และระบบการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงาน

นอกจากปัญหาขาดการประสานงานที่ดีที่หลายรัฐบาลมองข้ามความสำคัญแล้ว ที่ผ่านมาผู้ที่มีอำนาจหน้าที่จัดสรรทรัพยากรยังขาดความเข้าใจงานที่จะมอบหมายให้หน่วยงานปฏิบัติ (วีระพล สุวรรณนันต์ 2534) เนื่องจากมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนตำแหน่งค่อนข้างบ่อย อีกทั้งแต่ละหน่วยงานต่างก็มีโครงการจำนวนมากและมีลักษณะงานแตกต่างกัน ดังนั้นงานแต่ละชนิดต้องอาศัยผู้มีความรู้และประสบการณ์หลายด้านเพื่อบริหารงานตามเป้าหมายและตามกำหนดระยะเวลา และการที่จะจัดสรรทรัพยากรให้ได้สัดส่วนที่ความเหมาะสมตามความต้องการในแต่ละของโครงการและจัดแผนการปฏิบัติงานที่รัดกุมได้นั้น ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ต้องศึกษางานแต่ละชนิดให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ ทั้งนี้เพื่อให้การประเมินลำดับความสำคัญของงานและการบริหารผิดพลาดน้อยที่สุดด้วย

2. *การใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ*

พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใช้กฎหมายมีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อผลการดำเนินนโยบายและผลการบังคับใช้กฎหมาย หากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่มิได้นำเอากฎหมายไปใช้ในแนวทางเดียวกันโดยการตีความที่แตกต่างกันออกไปก็ทำให้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ ซึ่งอาจสรุปประเด็นปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายได้ดังนี้

- ขาดประสิทธิภาพ — การบังคับใช้ไม่ทั่วถึงและไม่เสมอภาค เช่น ระบบการออกเอกสารสิทธิ์ของรัฐที่ดำเนินการไม่ทั่วถึงและมีช่องบกพร่อง ต่อมาทำให้เกิดความขัดแย้งมากมายระหว่างกลุ่มคนที่อยู่และใช้ประโยชน์ในพื้นที่มานานกับกลุ่มคนที่เข้ามาโดยมีเอกสารสิทธิ์ ซึ่งในทางกฎหมาย คนที่ถือเอกสารสิทธิ์ย่อมมีสิทธิที่ดีกว่า เช่นที่ อ.ป่าซาง จ.ลำพูน เกิดกรณีพิพาทเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินบ่อยๆ และกรณีที่มีการพิสูจน์เอกสารสิทธิ์ในที่ 31 แปลง พบว่ามี 15 แปลงที่มีเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบ เหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าระบบเอกสารสิทธิ์ของรัฐมีความบกพร่อง มีคนบางกลุ่มสามารถเข้าถึงอำนาจรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบ หรือกฎหมายสัญชาติไทย พ.ศ.2456 กำหนดว่าใครเกิดในพื้นที่ประเทศไทยได้สัญชาติไทย แต่รัฐไทยไม่สามารถเข้าถึงประชาชนได้ทั่วถึง จึงทำให้คนส่วนหนึ่งโดยเฉพาะชาวเขาไม่ได้รับสัญชาติไทย และคนเหล่านี้ก็ไม่มีสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่นๆ ด้วย ซึ่งเป็นการกีดกันความสามารถของคนกลุ่มหนึ่งในการเข้าถึงทรัพยากร (สมชาย ปรีชาศิลปกุล 2544)

- ขาดกรอบในการปฏิบัติ -- กิตติศักดิ์ ปรกติ (2544) มีความเห็นว่าประเด็นที่ทำให้คนยากจนลำบากคือ โครงสร้างทางกฎหมายที่รับรองสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน (รัฐธรรมนูญ มาตรา 48) ที่กล่าวถึงการคุ้มครองการแข่งขันโดยเสรี และอย่างเป็นธรรม แต่โดยทั่วไปหากยอมรับหลักเสรีภาพในทรัพย์สิน ย่อมหมายความว่าใครเป็นเจ้าของก็ย่อมมีสิทธิเด็ดขาดจะนำไปใช้สอยอย่างไรก็ได้ ขณะที่ผู้คนในสังคมมากมาย แม้นักกฎหมายก็มักมองข้ามคำว่า "อย่างเป็นธรรม" และสิ่งที่น่าเป็นห่วงคือคำว่า "อย่างเป็นธรรม" ที่ปรากฏอยู่หลายมาตราในรัฐธรรม

นูญนั้นเป็นอย่างไร และมีกรอบกติกาสำหรับแนวปฏิบัติอย่างไร และการตีความควรพิจารณาวัตถุประสงค์หรือเจตนาของกฎหมายในแนวทางใด

- ความจริงจังในการปฏิบัติตามกฎหมาย — สุรสีห์ โกศลนาวิน (2544) มีความเห็นว่า ความยุติธรรมอยู่ที่ภาคปฏิบัติ หากกฎหมายใดที่มีอยู่แต่ไม่สามารถใช้บังคับได้ ก็ไม่สามารถช่วยสังคมได้ ในรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ให้ประชาชนมีสิทธิที่จะดำเนินการในแง่ของบุคคลหรือชุมชนได้หลายประการแต่ในทางปฏิบัติกลับทำไม่ได้ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับความยากจน เช่น มาตรา 45, 46, 83, 84, 86 หากมาตราเหล่านี้ มีกฎหมายลูกรองรับเพื่อให้สามารถทำได้ในทางปฏิบัติก็จะเกิดกลไกเปลี่ยนแปลงไปถึงระดับรากหญ้า เช่น การเริ่มต้นที่สิทธิชุมชนที่จะทำให้ชุมชนสามารถเข้าถึงปัจจัยการผลิตและมีสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาความยากจนได้ และกฎหมายข้อมูลข่าวสารก็มีความสำคัญเพราะสามารถนำไปสู่กระบวนการประชาพิจารณ์ได้ แต่ปัญหาคือยังไม่มีการออกกฎหมายลูกที่จะรองรับเพื่อให้กฎหมายรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้

- การเลือกใช้กฎหมาย -- เช่น กรณีการทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับโครงการท่อแก๊สไทย-มาเลเซีย ที่รัฐบาลถือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2539 แทนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเพื่อไม่ต้องเปิดเผยผลการทำประชาพิจารณ์และไม่จำเป็นต้องเอาผลการทำประชาพิจารณ์มาพิจารณาเป็นแนวปฏิบัติ (บรรจง นะแส 2545) นอกจากนี้ส่วนราชการที่มีอำนาจให้ดำเนินการรับผิดชอบตามกฎหมาย มักจะตีความเข้าข้างตนเองและดำเนินการไปในลักษณะที่มองข้ามประโยชน์ส่วนรวม

- การสร้างเงื่อนเวลา — เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ระบุระยะเวลาของการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ที่ชัดเจน ก็อาจเป็นช่องว่างทำให้เจ้าหน้าที่ใช้เงื่อนเวลาในการชะลอการให้บริการและเพื่อสร้างอำนาจเหนือผู้มารับบริการ

3. *ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย*

ประชาชนส่วนหนึ่งไม่สามารถเข้าถึงกฎหมาย ในเมื่อไม่รู้ก็ทำให้ไม่เข้าใจถึงประโยชน์ที่แท้จริงของกฎหมาย และเพราะความไม่รู้จริงทำให้เกิดความไม่กล้า ซึ่งทำให้เกิดการยอมจำนนต่อผู้ใช้กฎหมายได้ง่าย ไม่เกิดการเข้าไปมีส่วนร่วมและในที่สุดย่อมตกเป็นฝ่ายถูกกระทำอยู่เสมอ แม้รัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมปรับแก้ไขกฎหมายก็ตาม ปัจจุบันยังขาดกลุ่มหรือองค์กรประชาชนที่เข้มแข็งในการเคลื่อนไหวเพื่อที่จะทำให้สิทธิของประชาชนปฏิบัติได้จริงตามเจตนารมย์ของรัฐธรรมนูญ

3.4 กฎหมายและนโยบายการเกษตร

แม้มูลค่าทางเศรษฐกิจของภาคเกษตรกรรมจะลดลงเมื่อเทียบกับภาคอุตสาหกรรม แต่เกษตรกรรมยังเป็นฐานอาชีพหลักของประชากรส่วนใหญ่และคนยากจนของประเทศ และปริมาณการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกของไทยยังมากติดอันดับโลก เช่น 1) ไทยเป็นผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ที่สุดของโลก ในปี พ.ศ. 2540 ปริมาณการส่งออกข้าวสารคิดเป็น 1 ใน 3 ของปริมาณข้าวในตลาดโลก 2) ไทยส่งออกยางธรรมชาติแปรรูปขั้นต้นมากอันดับหนึ่งของโลก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา และ 3) ยอดการส่งออกอาหารทะเลของไทยยังนำบรรดาประเทศอื่นๆ ในแถบเอเชีย นับว่าภาคเกษตรกรรมมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยอย่างมากอยู่ อย่างไรก็ตามการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศที่ผ่านมา กระตุ้นให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยการผลิตเช่น ที่ดิน น้ำ ป่าไม้ และทรัพยากรทางทะเล เป็นต้น ในอัตราที่สูงและไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ทรัพยากรเหล่านี้เสื่อมโทรมร่อยหรออย่างรวดเร็ว เกิดสภาวะมลพิษสิ่งแวดล้อม เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรที่มี

อยู่จำกัด ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจภาคชนบทและการดำรงชีวิตของเกษตรกรอย่างมากจนกลายเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาความยากจนในภาคเกษตรกรรม

รัฐบาลทุกยุคสมัยกล่าวถึงการแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกร มีนโยบายและมาตรการความช่วยเหลือเกษตรกรมากมาย การแก้ปัญหาที่ผ่านมามักเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เช่น การแทรกแซงราคาพืชผลช่วงที่สินค้าเกษตรล้นตลาด และการผ่อนผันชำระหนี้เมื่อพืชผลเสียหาย เป็นต้น ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่เน้นตัวสินค้าเกษตร ไม่ได้ให้ความสำคัญมากพอกับปัจจัยความเสี่ยงอื่นๆ ของภาคเกษตรกรรม เช่น ภัยธรรมชาติที่นับวันยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น และการระบาดของแมลงศัตรูพืชที่มีผลจากระบบนิเวศวิทยาที่เปลี่ยนไป มาตรกรความช่วยเหลือของรัฐบาลแม้จะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรได้ แต่เพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งปัญหาเดิมก็เกิดขึ้นซ้ำอีกและยิ่งทวีความรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาผลผลิตล้นตลาด ปัญหาราคาสินค้าตกต่ำ และปัญหาหนี้สินเกษตรกร ซึ่งเป็นผลจากความไม่มั่นคงของรายได้และอาชีพในภาคเกษตรกรรม ดังนั้นจึงได้มีความพยายามในการศึกษานโยบายและกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกร ทั้งปัจจัยด้านการผลิตและปัจจัยด้านการตลาด ในการศึกษานี้จึงเลือก 3 กลุ่มอาชีพเกษตรกรรม คือ ชาวนา ชาวสวนยางพารา และชาวประมง เป็นกรณีศึกษา ซึ่งศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยการผลิตและปัจจัยการตลาดดังแสดงในตารางที่ 3-3 ทั้งนี้ นอกจากการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจวิถีเกษตรกรรมของแต่ละกลุ่มอาชีพแล้ว จะวิเคราะห์แนวทาง วัตถุประสงค์ และการดำเนินการของมาตรการต่างๆ ของรัฐ รวมทั้งผลกระทบที่มีต่อเกษตรกรในกลุ่มอาชีพดังกล่าว

ตารางที่ 3-3 กรอบกฎหมายและนโยบายการเกษตรที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา

		ข้าว	ยางพารา	ประมง
ปัจจัยการผลิต	ที่ดิน	✓	✓	
	น้ำ	✓		
	ป่าไม้	✓	✓	
	ทรัพยากรทางทะเล			✓
	สิ่งแวดล้อม			✓
	พันธุ์พืช/พันธุ์สัตว์น้ำ	✓	✓	✓
	ปุ๋ย	✓	✓	
	เทคโนโลยี/อุปกรณ์	✓	✓	✓
	ทุน/สินเชื่อ/หนี้	✓	✓	✓
	แรงงาน	✓	✓	✓
ปัจจัยการตลาด	ราคา	✓	✓	✓
	ตลาด	✓	✓	✓
	การแปรรูป		✓	✓
	พ่อค้าคนกลาง/ผู้ส่งออก	✓	✓	✓

ด้วยการตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นปัจจัยหลักของการผลิตในการแก้ปัญหาภาคเกษตร รัฐบาลจึงได้กล่าวถึงความสมดุลของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) และได้กำหนดให้การพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนเป็นแนวทางหลักในการ

พัฒนาภาคเกษตรกรรมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) อย่างไรก็ตามนโยบายของรัฐตลอดจนมาตรการทางกฎหมายที่เน้นการพัฒนาด้านเกษตรกรรมในลักษณะการจัดการที่เหมาะสมตามแนวคิดการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนนั้นยังไม่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมในปัจจุบัน ดังเห็นได้จากแนวทางและความสัมฤทธิ์ผลของนโยบายการพัฒนาภาคเกษตรกรรมต่างๆ เช่น

1. **นโยบายการจัดการที่ดิน**

นโยบายการจัดการที่ดินเริ่มต้นในสมัยสุโขทัยที่เน้นให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเสรี เนื่องจากในสมัยนั้นมีที่ดินว่างเปล่าเป็นจำนวนมากและมีจำนวนประชากรน้อย ในสมัยอยุธยาให้มีนโยบายที่เน้นเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อป้องกันการแก่งแย่งที่ดิน และต่อมาได้มีการกำหนดนโยบายการจัดการที่ดินด้านต่างๆ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ และได้จัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบขึ้นใหม่อีกหลายหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม จำนวนหน่วยงานที่มากขึ้นแต่ขาดการประสานงานที่ดี ทำให้ทิศทางการดำเนินนโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพและด้อยประสิทธิภาพ จนมีการวางนโยบายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ให้รวมหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกันเป็นหน่วยงานบริหารจัดการที่ดินเพียงหน่วยงานเดียวโดยมีรัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรง และให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่เป็นจำนวนมากให้สัมพันธ์กันและเป็นระบบ แต่ปรากฏว่าเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ นโยบายดังกล่าวก็ไม่สามารถดำเนินการได้

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้ใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด **นโยบายที่ดินแห่งชาติ** เป็นนโยบายกลางให้หน่วยงานต่างๆ ถือเป็นกรอบการดำเนินงานเพื่อให้มีความสอดคล้องกันและลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน แต่นโยบายที่ดินแห่งชาตินี้ไม่สามารถแก้ปัญหาการจัดการที่ดินที่มีลักษณะต่างคนต่างทำได้ (ประเสริฐ เอมรื่น 2538) เนื่องจากนโยบายดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับหน่วยงานต่างๆ ได้โดยตรง จึงทำให้ประสิทธิภาพและเอกภาพการจัดการที่ดินของรัฐยังคงเป็นปัญหาใหญ่จนถึงปัจจุบัน และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินที่มีอยู่มากมายและยังไม่ถูกจัดให้เป็นระบบได้แก่

- ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
- พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
- พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- พ.ร.บ. ผังเมือง พ.ศ. 2518
- พ.ร.บ. พัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526

2. **นโยบายการจัดการน้ำ**

นโยบายการจัดการน้ำเริ่มขึ้นเมื่อมีการจัดตั้ง "กรมคลอง" ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งปัจจุบันคือ "กรมชลประทาน" แต่แนวนโยบายของรัฐที่ผ่านมาเป็นการมุ่งเน้น**การจัดหาน้ำและการพัฒนาแหล่งน้ำ**มากกว่า**การจัดการน้ำและการอนุรักษ์แหล่งน้ำ** เช่น การจัดสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำและฝาย ตลอดจนระบบชลประทานเพื่อการส่งน้ำ เป็นต้น ซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมหลายฉบับได้แก่

- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน ในหมวด 2 เรื่อง แดนแห่งกรรมสิทธิ์และการใช้กรรมสิทธิ์
- พ.ร.บ. ชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482
- พ.ร.บ. ชลประทานหลวง พ.ศ. 2485
- พ.ร.บ. คันและคูน้ำ พ.ศ. 2505

- พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
- พ.ร.บ. น้ำบาดาล พ.ศ. 2520

นอกจากกรมชลประทานแล้วยังมีอีก 30 หน่วยงานภายใต้กระทรวงต่างๆ 8 กระทรวง ที่มีส่วนเกี่ยวกับการจัดการน้ำ อย่างไรก็ตามหน่วยงานเหล่านี้มักมีปัญหาการประสานงาน จึงให้มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทำหน้าที่วางแนวทางการจัดการน้ำและประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ (ประเสริฐ เอมรื่น 2538) และเพื่อประสิทธิภาพในการจัดการน้ำ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ส่วนที่ 6 ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดให้รักษาคุณภาพของแหล่งน้ำต่างๆ และจัดระบบการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรน้ำให้เหมาะสมกับกิจกรรมต่างๆ โดยยึดหลักความจำเป็น ลำดับความสำคัญ และความเป็นธรรม

3. **นโยบายการจัดการดิน**

นโยบายการจัดการดินเริ่มขึ้นประมาณปี พ.ศ. 2506 เมื่อรัฐบาลจัดตั้งกรมพัฒนาที่ดิน เพื่อศึกษาและอนุรักษ์ทรัพยากรดินเนื่องจากมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่เหมาะสม และนโยบายการจัดการดินชัดเจนขึ้นเมื่อถูกกำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3-4 (พ.ศ. 2515-2524) และได้ประกาศใช้ พ.ร.บ. พัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 โดยนโยบายการจัดการดินมุ่งเน้นการแก้ปัญหาเสื่อมโทรมของดินและน้ำ และการวิจัยเพื่อหาวิธีการแก้ไขและปรับปรุง ซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้กำกับนโยบายกลุ่มเดียวกันกับนโยบายการจัดการที่ดิน

4. **นโยบายสินเชื่อเพื่อการเกษตร**

รัฐบาลมีนโยบายการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2459 โดยให้มีสหกรณ์การเกษตรเป็นองค์กรบริหารจัดการสินเชื่อให้แก่เกษตรกร แต่ประสบความล้มเหลวในการบริหารจัดการ ในช่วงปี พ.ศ. 2515 ถึง พ.ศ. 2520 รัฐให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) ขยายสาขา และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยขยายสินเชื่อเพื่อการเกษตรกรรมผ่านทางธนาคารพาณิชย์ การขยายตลาดสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ขาดแคลนเงินทุนเพื่อทำการเกษตร โดยเฉพาะเงินทุนเพื่อซื้อปัจจัยการผลิตต่างๆ เช่น ที่ดิน ปุ๋ย ยาฆ่าโรคและแมลง เครื่องจักร และอุปกรณ์ เป็นต้น นอกจากนี้รัฐต้องการลดบทบาทสินเชื่อนอกระบบ (อัมมาร สยามวาลา 2534)

5. **นโยบายด้านการเกษตรอื่น ๆ**

นอกจากนโยบายเกี่ยวกับปัจจัยหลักๆ ของการเกษตรกรรม รัฐบาลยังมีนโยบายด้านการเกษตรอีกมากมาย ดังเช่น แผนกลยุทธ์ในการยกระดับรายได้ คุณภาพชีวิต และความมั่นคงในการประกอบอาชีพของเกษตกรที่สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร (2544) เสนอขึ้นเป็นวาระแห่งชาติด้านการเกษตร ซึ่งมีมาตรการสำคัญ 4 ด้านคือ

1. **การลดความเสี่ยงของเกษตรกร** โดยออกกฎหมายและระเบียบต่างๆ ใน***การประกันรายได้***แก่เกษตรกรในกรณีราคาผลผลิตเกษตรตกต่ำ และออกกฎหมาย***ประกันภัยพืชผล***ให้ครอบคลุมสินค้าเกษตรทุกชนิด รวมทั้งปศุสัตว์ สัตว์น้ำ และเครื่องมือหรืออุปกรณ์การเกษตรที่มีมูลค่าการลงทุนสูง ที่เกิดจากภัยธรรมชาติ

2. **การแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร** โดยออกกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับ***การจัดการหนี้สิน***ของเกษตรกรทั้งในระบบและนอกระบบ และ***การค้ำประกันเงินออมและการกู้ยืมเงิน***ระหว่างสหกรณ์

3. **การเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร** โดยส่งเสริมการผลิตผลิตภัณฑ์แปรรูปสินค้าเกษตรท้องถิ่นในรูปแบบหนึ่งหมู่บ้านหนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยรัฐสนับสนุนเครื่องมืออุปกรณ์ และการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการด้านการตลาด

4. **การพัฒนาคุณภาพชีวิต** โดยให้บริการการศึกษาแก่เกษตรกร จัดสวัสดิการรักษาพยาบาล และจัดทำทะเบียนข้อมูลของเกษตรกร

ตารางที่ 3-1 วิวัฒนาการแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและการเมืองการปกครอง

แผนพัฒนา	แนวคิดและลักษณะของแผน	แนวทางการพัฒนา	กระบวนการจัดทำแผน และกรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ	รัฐธรรมนูญ	รัฐสภา		นายกรัฐมนตรี	สาเหตุที่นายกพ้นจากตำแหน่ง
ฉบับที่ 1 พ.ศ.2504-2509	· ได้รับอิทธิพลจากโลกทัศน์ของนักเศรษฐศาสตร์การพัฒนาซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในขณะนั้นว่า การพัฒนาคือการพัฒนาเศรษฐกิจ · เป็นแผนที่กำหนดวัตถุประสงค์เดียว (Single Objective) คือ เร่งรัดอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ · มีการกำหนดแผนจากส่วนกลางและหน่วยงานวางแผนส่วนกลาง (Top Down Planning) · เน้นกลยุทธการวางแผนด้วยการลงทุนในโครงการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม โดยอาศัยเทคนิคการวางแผนด้านการวิเคราะห์โครงการ (Project Analysis) · เน้นการสะสมทุนที่เป็น Physical Capital Asset	· เน้นเฉพาะด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการลงทุนสิ่งก่อสร้างขั้นพื้นฐานในรูปแบบของระบบคมนาคมและขนส่ง ระบบเชื่อนเพื่อการชลประทานและพลังงานไฟฟ้า สาธารณูปการ ฯลฯ รัฐทุ่มเททรัพยากรเข้าไปเพื่อการปูพื้นฐานให้มีการลงทุนในด้านเอกชนเป็นหลัก	· กระบวนการจัดทำแผน - ใช้ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศร่วมกับนักวิชาการภายในประเทศในการยกร่างแผน พัฒนาฯ · กรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ - ใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือในการมอบหมายให้กระทรวง ทบวง กรมจัดทำแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ	รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502" (28 ม.ค. 2502 - 20 มิ.ย. 2511)	สภาร่างรัฐธรรมนูญ (3 ก.พ. 2502 - 20 มิ.ย. 2511) - แต่งตั้ง		จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (9 ก.พ. 2502 - 8 ธ.ค. 2506)	อสัญกรรม
							พล.อ. ถนอม กิตติขจร (9 ธ.ค. 2506 - 7 มี.ค. 2512)	มีการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ 2511
ฉบับที่ 2 พ.ศ.2510-2514	· ยังเน้นการขยายอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ได้เริ่มพูดถึงความสำคัญของการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ · การพัฒนาสังคมถูกมองในเชิงเพื่อสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ มีการให้น้ำหนักต่อการวางแผนกำลังคนของประเทศ · เริ่มกระจายการวางแผนไปสู่ระดับกระทรวง (Sector) เน้นการวิเคราะห์เป็นรายสาขา (Sectoral Analysis) เพื่อเป็นกรอบในการชี้นำการจัดทำโครงการพัฒนา	· ยึดแนวทางแผน 1 โดยขยายขอบเขตของแผนให้ครอบคลุมถึงการพัฒนาของรัฐ โดยสมบูรณ์กระจายให้บังเกิดผลไปทั่วประเทศ เน้นเขตทุรกันดารและห่างไกลความเจริญ และมีโครงการ พิเศษนอกเหนือไปจากหน้าที่ปกติของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เช่น โครงการพัฒนาภาค โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบทและโครงการช่วยเหลือชาวนา ฯลฯ	· กระบวนการจัดทำแผน - ใช้นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิในประเทศร่วมกับที่ปรึกษาต่างประเทศไปการยกร่างแผนพัฒนา · กระบวนการจัดทำแผน - ใช้นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิในประเทศร่วมกับที่ปรึกษาต่างประเทศในการยกร่างแผนพัฒนา · กรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ - ลักษณะเดียวกับแผนฯ 1	รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511" (20 มิ.ย. 2511 - 17 พ.ย. 2514)	วุฒิสภา (4 ก.ค. 2511 - 17 พ.ย. 2514) - แต่งตั้ง	สภาผู้แทนราษฎร (10 ก.พ. 2512 - 17 พ.ย.2514) - เลือกตั้ง	พล.อ. ถนอม กิตติขจร (7 มี.ค. 2512 - 17 พ.ย. 2514)	ปฏิวัติตนเอง
				สภาบริหารคณะปฏิวัติทำหน้าที่ ระหว่างที่ยังไม่ได้ตั้งรัฐบาล (17 พ.ย. 2514 - 18 ธ.ค. 2515)				

แผนพัฒนา	แนวคิดและลักษณะของแผน	แนวทางการพัฒนา	กระบวนการจัดทำแผน และกรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ	รัฐธรรมนูญ	รัฐสภา		นายกรัฐมนตรี	สาเหตุที่นายกฯพ้นจากตำแหน่ง
ฉบับที่ 3 พ.ศ.2515-2519	· ยังเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่ให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพทางการเงินมากขึ้น · เริ่มพูดถึงการวางแผนทางด้านสังคม โดยมีการกำหนดนโยบายด้านประชากรเป็นครั้งแรก แต่ยังมองประชากรเพียงเฉพาะในด้านการลดอัตราการเพิ่มเท่านั้น ซึ่งเป็นการมองประชากรในเชิงปริมาณ เป็นตัวหารไม่ใช่ตัวตั้ง	มุ่งทิศทางเดิม และเพิ่มกลยุทธ์ลดช่องว่างระหว่างรายได้ · รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยรักษาอัตราการขยายของปริมาณเงินตรา, รักษาระดับราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพ, รักษาเสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศ, ส่งเสริมการส่งออก, ปรับปรุงโครงสร้างการนำเข้า · ปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและยกระดับการผลิต เร่งจากโครงการขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ · กระจายรายได้และบริการทางสังคม โดยลดอัตราการเพิ่มประชากร กระจายบริการเศรษฐกิจและสังคมสู่ชนบท ปรับปรุงสถาบันและองค์กรทางด้านเกษตรและสินเชื่อ รักษาระดับราคาสินค้าเกษตร	· กระบวนการจัดทำแผนฯ - ใช้ผู้ทรงคุณวุฒิที่ปรึกษา และนักลักษณะคณะกรรมการ คณะ · กรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ - ลักษณะเดียวกับแผน 1	รัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515" (15 ธ.ค. 2515 - 7 ต.ค. 2517)	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (16 ธ.ค. 2515 - 16 ธ.ค. 2516) - แต่งตั้ง	จอมพลถนอม กิตติขจร (18 ธ.ค. 2515 - 14 ต.ค. 2516)	ลาออกเพราะเกิดจลาจล "วันมหาวิปโยค"
				รัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517" (7 ต.ค. 2517 - 6 ต.ค. 2519)	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (23 ธ.ค. 2516 - 25 ม.ค. 2518) -แต่งตั้ง	นายสัญญา ธรรมศักดิ์ (14 ต.ค. 2516 – 27 พ.ค. 2517; 27 พ.ค. 2517 - 15 ก.พ. 2518)	ครั้งแรก-ลาออกล้างรัฐบาลจัดตั้งรัฐธรรมนูญใหม่ยังไม่เสร็จ ครั้งที่ 2-มีการเลือกตั้งทั่วไป
					วุฒิสภา (26 ม.ค. 2518 - 6 ต.ค. 2519) – แต่งตั้ง	สภาผู้แทนราษฎร (10 ก.พ. 2512 - 17 พ.ย.2514) – เลือกตั้ง	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (15 ก.พ. 2518 - 14 มี.ค. 2519); ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (14 มี.ค. 2519-20 เม.ย. 2519); ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (20 เม.ย. 2519 - 25 ก.ย. 2519); (25 ก.ย. 2519 - 6 ต.ค. 2519)	ไม่ได้รับความไว้วางใจ: ยุบสภา: ลาออก: ปฏิวัติการปกครอง

ตารางที่ 3-1 วิวัฒนาการแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและการเมืองการปกครอง

แผนพัฒนา	แนวคิดและลักษณะของแผน	แนวทางการพัฒนา	กระบวนการจัดทำแผน และกรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ	รัฐธรรมนูญ	รัฐสภา		นายกรัฐมนตรี	สาเหตุที่นายกฯพ้นจากตำแหน่ง
ฉบับที่ 3 พ.ศ.2515-2519				รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519" (22 ต.ค. 2519 - 20 ต.ค. 2520)	สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (20 พ.ย. 2519 - 20 ต.ค. 2520) -แต่งตั้ง	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (22 ต.ค. 2519 - 20 พ.ย. 2519) -แต่งตั้ง	นายธานินทร์ กรัยวิเชียร (8 ต.ค. 2519 - 20 ต.ค. 2520)	ถูกปฏิวัติ
ฉบับที่ 4 พ.ศ.2520-2524	เนื่องจากมีความไม่แน่นอนทางการเมือง แผนฯ 4 จึงเน้นการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาการกำหนดกรอบนโยบายและแนวทางในการแก้ไขกว้างๆ เป็นสำคัญ จากการวิเคราะห์ปัญหา ทำให้เห็นถึงความจำเป็นในการกำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาในลักษณะที่เพื่อให้บรรลุหลายวัตถุประสงค์มากขึ้น (Multiple Objectives)	เน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศโดยมุ่งขยายการผลิตสาขาเกษตร, ปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อ เร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักของชาติ รวมทั้งการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ โดยเฉพาะที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้และแหล่งแร่, เร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน, จัดสรรแหล่งน้ำในประเทศ, อนุรักษ์ทะเลหลวง, สำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานในอ่าวไทยและภาคใต้ฝั่งตะวันออก	กระบวนการจัดทำแผนและกรอบนำแผนไปสู่การปฏิบัติ - ลักษณะเดียวกับแผนฯ 3	รัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520" (9 พ.ย. 2520 - 22 ธ.ค. 2521)	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (15 พ.ย. 2520 - 22 เม.ย. 2522) -แต่งตั้ง		พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (11 พ.ย. 2520 – 12 พ.ค. 2522); (12 พ.ค. 2522 - 3 มี.ค. 2523)	ครั้งแรก-มีการเลือกตั้งทั่วไป; ครั้งที่ 2 - ลาออก

ตารางที่ 3-1 วิวัฒนาการแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและการเมืองการปกครอง

แผนพัฒนา	แนวคิดและลักษณะของแผน	แนวทางการพัฒนา	กระบวนการจัดทำแผน และกรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ	รัฐธรรมนูญ	รัฐสภา		นายกรัฐมนตรี	สาเหตุที่นายกฯพ้นจากตำแหน่ง
ฉบับที่ 5 พ.ศ.2525-2529	เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ เริ่มเปลี่ยนวิธีการวางแผนจากรายโครงการมาเป็นการจัดทำแผนงาน (Programming) โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทและการพัฒนาชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก การวางแผนยังมีลักษณะ Top Down แต่เริ่มมีการกระจายการวางแผนลงสู่ระดับภูมิภาคและพื้นที่	ปรับแนวนโยบายการพัฒนาประเทศ "แนวใหม่" ยึดพื้นที่เป็นหลักในการวางแผน กำหนดแผนงานและโครงการให้มีผลทางปฏิบัติทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น พื้นที่เป้าหมายเพื่อพัฒนาชนบท พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก พื้นที่เมืองหลัก ฯลฯ เน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศเป็นพิเศษโดยการเร่งระดมเงินออม, สร้างวินัยทางเศรษฐกิจการเงิน และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น ปรับโครงสร้างการเกษตร ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค, ปรับโครงสร้างการค้าต่างประเทศ และบริการ, ปรับโครงสร้างการและการใช้พลังงาน ฯลฯ เน้นความสมดุลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เน้นการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทล้าหลัง กำหนดเป้าหมาย 286 อำเภอและกิ่งอำเภอ เน้นการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติเช่นมีระบบการบริหารพัฒนาชนบทแนวใหม่ประกาศใช้ พ.ศ. 2527 เน้นบทบาทและการระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน	กระบวนการจัดทำแผนและกรอบนำแผนไปสู่การปฏิบัติ - ลักษณะเดียวกับแผนฯ 3 กรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ - ใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือในการมอบหมายให้กระทรวง ทบวง กรม จัดทำแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา - เน้นการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผลต่อประชาชนอย่าง จริงจัง โดยการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ให้มีระบบการตัดสินใจ และสั่งการ และการติดตามประเมินผลโดยจัดให้มีระเบียบการบริหารการพัฒนาชนบท(กชป.) ซึ่งเป็นประกาศสำนักนายกฯ - แผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะ เช่น พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก จัดให้มีองค์กรรับผิดชอบแบบเบ็ดเสร็จ ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การจัดทำแผน การแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล	รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521" (22 ธ.ค. 2521 - 23 ก.พ. 2534)	วุฒิสภา (22 เม.ย. 2522 - 23 ก.พ. 2534) – แต่งตั้ง	สภาผู้แทนราษฎร (22 เม.ย. 2522 - 19 มี.ค. 2526) – เลือกตั้ง	พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ (3 มี.ค. 2523 - 30 เม.ย. 2526)	ยุบสภาแล้วเลือกตั้งทั่วไป
						สภาผู้แทนราษฎร (18 เม.ย. 2526 - 1 พ.ค. 2529) – เลือกตั้ง	พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ (30 เม.ย. 2526 - 5 ส.ค. 2529)	ยุบสภาแล้วเลือกตั้งทั่วไป

ตารางที่ 3-1 วิวัฒนาการแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและการเมืองการปกครอง

แผนพัฒนา	แนวคิดและลักษณะของแผน	แนวทางการพัฒนา	กระบวนการจัดทำแผน และกรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ	รัฐธรรมนูญ	รัฐสภา		นายกรัฐมนตรี	สาเหตุที่นายกฯ พ้นจากตำแหน่ง
ฉบับที่ 6 พ.ศ.2530-2534	· เน้นวัตถุประสงค์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม · เริ่มใช้วิธีการวางแผนในลักษณะแผนงานทั้งหมด 10 แผนงาน · เริ่มให้ความสำคัญมากขึ้นต่อการสนับสนุนการวางแผนจากระดับล่างขึ้นมาข้างบนและให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงการบริหารและทบทวนบทบาทของรัฐในการบริหารประเทศ	· เน้นการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการรักษาเสถียรภาพของการเงินการคลัง โดยเน้นการระดมเงินออม · เน้นการพัฒนาฝีมือแรงงานและคุณภาพชีวิต · เน้นการเพิ่มบทบาทองค์กรประชาชนในท้องถิ่นเพื่อพัฒนาทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม · เริ่มแผนหลักการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี · ทบทวนบทบาทรัฐในการพัฒนาประเทศ · มีแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ · มุ่งปรับโครงสร้างการผลิตและการตลาดของประเทศให้กระจายตัวมากขึ้น · เน้นการนำบริการพื้นฐานที่มีอยู่แล้วมาใช้ประโยชน์อย่าง · พัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ กระจายความเจริญสู่ภูมิภาค · ขยายขอบเขตพัฒนาชนบทครอบคลุมทั่วประเทศ เขตล้าก้าวหน้า 11,612 หมู่บ้าน	· กระบวนการจัดทำแผน - ใช้ผู้เชี่ยวชาญในประเทศ สื่อมวลร่วมกันระดมความเห็นในการยกร่างแผน · กรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ - ใช้มติคณะรัฐมนตรีในการมอบให้ กระทรวง ทบวง กรม จัดทำแผนปฏิบัติการ และเนื่องจากแผนฯ 6 เป็นแผนในลักษณะแผนงานทำให้หน่วยปฏิบัติจัด ทำแผนได้สอดคล้องกับแผนงานได้ทันที	รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521" (22 ธ.ค. 2521 - 23 ก.พ. 2534)	วุฒิสภา (22 เม.ย. 2522 - 23 ก.พ. 2534) – แต่งตั้ง	สภาผู้แทนราษฎร (18 เม.ย. 2526 - 1 พ.ค. 2529) – เลือกตั้ง	พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ (5 ส.ค. 2529 - 4 ส.ค. 2531)	ยุบสภาแล้วเลือกตั้งทั่วไป
				รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534" (1 มี.ค. 2534 - 9 ธ.ค. 2534)	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (13 มี.ค. 2534 - 22 มี.ค. 2535) –แต่งตั้ง	สภาผู้แทนราษฎร (27 ก.ค. 2529 - 29 เม.ย. 2531); (24 ก.ค. 2531 - 23 ก.พ. 2534) – เลือกตั้ง	พล.อ. ชาติชาย ชุณหะวัณ (4 ส.ค. 2531 - 9 ธ.ค. 2533); (9 ธ.ค. 2533 - 23 ก.พ. 2534)	ครั้งแรก- ลาออก แล้วจัดตั้งรัฐบาลใหม่; ครั้งที่ 2 -รสช. ยึดอำนาจ
							นายอานันท์ ปันยารชุน (2 มี.ค. 2534 - 7 เม.ย. 2535)	มีการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ 2534

ตารางที่ 3-1 วิวัฒนาการแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและการเมืองการปกครอง

แผนพัฒนา	แนวคิดและลักษณะของแผน	แนวทางการพัฒนา	กระบวนการจัดทำแผน และกรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ	รัฐธรรมนูญ	รัฐสภา		นายกรัฐมนตรี	สาเหตุที่นายกฯพ้นจากตำแหน่ง
ฉบับที่ 7 พ.ศ.2535-2539	· เริ่มมองเห็นความจำเป็นในการกำหนดแนวความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) · กำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนา 3 ประการ เน้นการให้เกิดความสมดุลระหว่างวัตถุประสงค์ด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม	· เน้นการรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ โดย - ดำเนินนโยบายการเงินการคลังและพัฒนาตลาดทุน - พัฒนาการเกษตรโดยเน้นเพิ่ม ประสิทธิภาพการผลิตและปรับโครงสร้างผลผลิต - พัฒนาอุตสาหกรรมการค้าและการลงทุนโดยเน้นการสร้างโอกาสในการแข่งขันกิจการค้าและการลงทุนไทยในต่างประเทศ - พัฒนาและนำเอาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสม - จัดหาพลังงานให้เพียงพอกับความต้องการ - เร่งรัดขยายการลงทุนด้านบริการพื้นฐานให้มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอ - พัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลเชื่อมชายฝั่งทะเลตะวันออก · เน้นการกระจายรายได้ และการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและ - ใช้มาตรการด้านภาษีและรายจ่ายของรัฐบาล กระจายอำนาจ ทางการคลังสู่จังหวัดและท้องถิ่น - กระจายการถือครองทรัพย์สินด้วยการเร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน, การออกเอกสารสิทธิที่ดิน, สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย และ พ.ร.บ. ชุมชนแออัด - ปรับโครงสร้างการผลิตด้านเกษตรและอุตสาหกรรมและบริการสู่ภูมิภาค	· กระบวนการจัดทำแผน - ลักษณะเดียวกับแผนฯ 6 · กรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ - ใช้มติคณะรัฐมนตรีในลักษณะเดียวกับแผน 1-4	รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534" (9 ธ.ค. 2534 - 11 ต.ค. 2540)	วุฒิสภา (22 เม.ย. 2535 - 21 มี.ค. 2539) – แต่งตั้ง	สภาผู้แทนราษฎร (22 มี.ค. 2535 - 30 มิ.ย. 2535) – เลือกตั้ง	พล.อ. สุจินดา คราประยูร (7 เม.ย. 2535 - 10 มิ.ย. 2535)	ลาออกเพราะเกิดจลาจล "พฤษภาทมิฬ"
						นายอานันท์ ปันยารชุน (10 มิ.ย. 2535 - 23 ก.ย. 2535)	ยุบสภาแล้วเลือกตั้งทั่วไป
					สภาผู้แทนราษฎร (13 ก.ย. 2535 - 19 พ.ค. 2538) – เลือกตั้ง	นายชวน หลีกภัย (23 ก.ย. 2535 - 13 ก.ค. 2538)	ยุบสภาแล้วเลือกตั้งทั่วไป

ตารางที่ 3-1 วิวัฒนาการแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและการเมืองการปกครอง

แผนพัฒนา	แนวคิดและลักษณะของแผน	แนวทางการพัฒนา	กระบวนการจัดทำแผน และกรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ	รัฐธรรมนูญ	รัฐสภา		นายกรัฐมนตรี	สาเหตุที่นายกฯพ้นจากตำแหน่ง
ฉบับที่ 7 พ.ศ.2535-2539		- พัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคเป็นฐานเศรษฐกิจและการจ้างงาน - ยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนชนบท - พัฒนาอาชีพและยกระดับคุณภาพชีวิตคนยากจนในเมือง - เน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวด - พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การศึกษาและสาธารณสุข - พัฒนาจิตใจ วัฒนธรรมและสังคม - พัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม - ปรับปรุงระบบบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ - เน้นการพัฒนากฎหมาย รัฐวิสาหกิจ และระบบราชการ - ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับทิศทางและกระบวนการพัฒนา - พัฒนาประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ โดยลดการกำกับของรัฐและส่งเสริมบทบาทเอกชน - พัฒนาระบบราชการให้มีขนาดเล็ก กะทัดรัดและมีคุณภาพ		รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534" (9 ธ.ค. 2534 - 11 ต.ค. 2540)	วุฒิสภา (22 มิ.ย. 2535 - 21 มี.ค. 2539) – แต่งตั้ง	สภาผู้แทนราษฎร (2 ก.ค. 2538 - 28 ก.ย. 2539) – เลือกตั้ง	นายบรรหาร ศิลปอาชา (13 ก.ค. 2538 - 25 พ.ย. 2539)	ยุบสภาแล้วเลือกตั้งทั่วไป
					วุฒิสภา (22 มี.ค. 2539 - 22 มี.ค. 2543) - แต่งตั้ง	สภาผู้แทนราษฎร (17 พ.ย. 2539 - พ.ย. 2543) – เลือกตั้ง	พล.อ. ชาติชาย ชุณหะวัณ (25 พ.ย. 2539 - 9 พ.ย. 2540)	ลาออก

ตารางที่ 3-1 วิวัฒนาการแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและการเมืองการปกครอง

แผนพัฒนา	แนวคิดและลักษณะของแผน	แนวทางการพัฒนา	กระบวนการจัดทำแผน และกรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ	รัฐธรรมนูญ	รัฐสภา		นายกรัฐมนตรี	สาเหตุที่นายกฯพ้นจากตำแหน่ง
ฉบับที่ 8 พ.ศ.2540-2544	· ปรับแนวคิดการพัฒนาจากเดิมที่เน้นเศรษฐกิจมาเป็นการเน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา · เป็นการวางแผนจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน เปิดโอกาสให้คนไทยทุกสาขาอาชีพและทุกภูมิภาคเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศตั้งแต่เริ่มการจัดทำแผน · การพัฒนาให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านเศรษฐกิจสังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่ง	· การพัฒนาศักยภาพของคน · การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนา · การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและขนบทยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง · การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการคนและคุณภาพชีวิต · การจัดหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม · การพัฒนาประชารัฐ เป็นการพัฒนาภาครัฐให้มีสมรรถนะและพันธกิจหลักในการเสริมสร้างศักยภาพและสมรรถนะของคนและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ · การบริหารจัดการเพื่อให้มีการนำแผนพัฒนาฯไปดำเนินให้เกิดผลในทางปฏิบัติด้วยแนวทางการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ	· กระบวนการจัดทำแผน - เป็นแผนแรกที่มีการระดมความคิดเห็นในระดับพื้นที่ จนถึงระดับชาติจากคนทุกหมู่เหล่า ทุกสาขาอาชีพ เพื่อกำหนดกรอบแนวคิด และทิศทางการพัฒนาประเทศ · กรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ - เป็นแผนแรกที่กำหนดแนวทางการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติไว้ในแผนฯ โดยการจัดทำแผนงาน โครงการ และมาตรการต้องยึดหลักการ พื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม (Area /Function/ Participation : APEC) - ใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติการและรายงานผลการปฏิบัติงานต่อคณะรัฐมนตรีทุก 6 เดือน ซึ่งแต่เดิมแผนฯ ที่ผ่านๆมาไม่ได้กำหนดไว้	รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540" (11 ต.ค. 2540 - ปัจจุบัน)	วุฒิสภา (22 มี.ค. 2539 - 22 มี.ค. 2543) – แต่งตั้ง	สภาผู้แทนราษฎร (17 พ.ย. 2539 - พ.ย. 2543) – เลือกตั้ง	นายชวน หลีกภัย (9 พ.ย. 2540 - พ.ย. 2543)	ยุบสภาแล้วเลือกตั้งทั่วไป
					วุฒิสภา (23 มี.ค. 2543 - ปัจจุบัน) - เลือกตั้ง	สภาผู้แทนราษฎร (6 ม.ค. 2544 - ปัจจุบัน) – เลือกตั้ง	พ.ท ทักษิน ชินวัตร (9 พ.ย. 2544 - ปัจจุบัน)	

ตารางที่ 3-1 วิวัฒนาการแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและการเมืองการปกครอง

แผนพัฒนา	แนวคิดและลักษณะของแผน	แนวทางการพัฒนา	กระบวนการจัดทำแผน และกรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ	รัฐธรรมนูญ	รัฐสภา		นายกรัฐมนตรี	สถานที่ทำงานหน้าจากตำแหน่ง
ฉบับที่ 9 พ.ศ.2545-2549	· เป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะปานกลางที่มีความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ระยะยาว และมีการดำเนินการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ ในด้านแนวคิดที่ยึด "คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา" และให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุล ทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแก้ไขปัญหาความยากจน การฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้พ้นจากวิกฤต พร้อมไปกับการวางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็ง และการสร้างระบบการบริหารจัดการภายในที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกระดับ	· การฟื้นฟูเศรษฐกิจและสร้างความเข้มแข็งทางการเงิน · การพัฒนาคุณภาพคน · การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและเครือข่ายชุมชน · การสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีทั้งภาครัฐและเอกชน · การแก้ปัญหาความยากจนและเพิ่มศักยภาพและโอกาสคนไทยในการพึ่งพาตนเอง · การดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสม	กระบวนการจัดทำแผน - มีผู้ทรงคุณวุฒิในทางเศรษฐกิจและสาขาอื่นมาร่วมกันประมวลและกลั่นกรองจากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เรื่อง เศรษฐกิจพอเพียง และระดมความคิดของทุกฝ่ายในสังคมและทุกระดับ ทั้งระดับจังหวัด ระดับอนุภาค และระดับชาติ มาสังเคราะห์เชื่อมโยงเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบให้เกิดเป็น "วิสัยทัศน์ร่วม" ที่สังคมไทยยอมรับร่วมกัน โดยคำนึงถึงสถานการณ์และกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ	รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540" (11 ต.ค. 2540 - ปัจจุบัน)	วุฒิสภา (23 มี.ค. 2543 - ปัจจุบัน) - เลือกตั้ง	สภาผู้แทนราษฎร (6 ม.ค. 2544 - ปัจจุบัน) - เลือกตั้ง	พ.ท ทักษิณ ชินวัตร (9 พ.ย. 2544 - ปัจจุบัน)	

ที่มา:

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2545 ("สรุปวิวัฒนาการแผนพัฒนาาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-8" และ "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (2545-2549)")
- นคร พจนวรพงษ์ และอุกฤษ พจนวรพงษ์ 2543.