

แนวความคิดและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์  
ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. ๒๕๔๐

เสนอ            รศ. รังสรรค์            ณะพรพันธุ์

โดย            Thaiarticles' webmaster 😊

## แนวความคิดในการร่างรัฐธรรมนูญของนักเศรษฐศาสตร์

แนวความคิดในการร่างรัฐธรรมนูญของนักเศรษฐศาสตร์ มีอยู่ 2 แนวคิดคือ

1. แนวความคิดของ Geoffrey Brennan และ James Buchanan ซึ่งมีแนวความคิดว่าบุคคลในสังคมซึ่งรวมทั้งนักการเมืองเป็นผู้ที่เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตน เขาจะตัดทวงผลประโยชน์ส่วนตนให้ได้มากที่สุดถ้าหากมีโอกาส (Utility Maximiser) หมายความว่านักการเมืองจะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งการกระทำดังกล่าวผลประโยชน์ที่เขาได้รับ (private benefit) อาจจะขัดแย้งกับผลประโยชน์ของสังคม (social benefit) หรืออาจจะก่อให้เกิดต้นทุนต่อสังคม (social cost) ก็เป็นไปได้

ดังนั้นในการร่างรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการขบขันที่เข้มงวดเพื่อจำกัดขอบเขตของพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาให้รัดกุมที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และจะไม่สามารถใช้สมมติฐานที่ว่าคนมีพฤติกรรมที่เห็นแก่ตัวโดยเฉลี่ยเท่านั้น แต่จะต้องใช้กรณีที่เลวที่สุด (worst case) ที่อาจจะเกิดขึ้นมาเป็นหลักในการร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกระทำที่แตกต่างออกไปจากพฤติกรรมโดยเฉลี่ยนี้ อาจจะทำให้เกิดผลเสียต่อสังคมอย่างมหาศาล รัฐธรรมนูญตามแนวคิดนี้จึงควรมีกฎเกณฑ์ และระเบียบข้อบังคับที่เข้มงวดเพื่อป้องกันผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้นจากพฤติกรรมที่เห็นแก่ตัวของนักการเมืองอย่างเคร่งครัด

2. แนวความคิดของ Bruno S. Frey ซึ่งมีแนวความคิดว่าถ้าหากรัฐธรรมนูญร่างตามแนวความคิดแรกที่มีกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่เข้มงวดก็จะส่งผลเสียต่อคุณธรรมของประชาชน (civic virtue) จะบั่นทอนแรงจูงใจของคนที่ทำความดีหรือการเข้าสู่การเมืองของคนดีลง ซึ่งเกิดจากเหตุผล 2 ประการคือ

- ก) เมื่อมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่เข้มงวดจากภายนอก (extrinsic control) มาบังคับใช้ ทั้งๆที่เรื่องดังกล่าวคนสามารถใช้วิจารณญาณส่วนตนในการตัดสินใจที่ดีได้เองแล้ว คนก็จะลดแรงจูงใจภายใน (intrinsic motivation) ของตนที่จะทำความดีลงไป เพราะมีข้อบังคับจากภายนอกเข้ามาแทนที่แล้ว
- ข) เมื่อมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่เข้มงวดจากภายนอก ทำให้คนรู้สึกที่แรงจูงใจภายในที่ทำความดีของเขาไม่เป็นที่ยอมรับชื่นชม ทำให้รู้สึกว่าคุณค่าของตนเองลดลง เขาก็จะลดแรงจูงใจภายใน ในการทำความดีของเขาเอง

ถ้าหากรัฐธรรมนูญมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่เข้มงวด คนก็จะมีการตอบสนองในทางลบคือ จะมีแรงจูงใจในการทำความดีน้อยลงและจะทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนให้ได้มากที่สุดทุกครั้งที่ มีโอกาส ซึ่งอาจหมายถึงการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือทำผิดกฎหมาย ถ้าเขา คาดว่าต้นทุนในการถูกลงโทษจากการทำผิดครั้งนั้น ต่ำกว่าผลประโยชน์ที่เขาจะได้รับ ส่งผลให้ รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายฉบับนั้น ไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้

รัฐธรรมนูญที่เข้มงวดนี้จะเป็นการลดแรงจูงใจในการเข้าสู่การเมืองของคนดี แต่ในทาง ตรงกันข้ามจะสนับสนุนให้คนไม่ดีเข้าสู่การเมือง เนื่องจากนักการเมืองที่ไม่ดีก็ไม่ได้รู้สึกไม่ยุติ ธรรมในการที่มีข้อบังคับมาจำกัดพฤติกรรมของเขา เมื่อรัฐธรรมนูญที่เข้มงวดทำให้คนมีคุณ ธรรมน้อยลง ก็ส่งผลให้นักการเมืองที่ไม่ดีมีโอกาสนในการฉ้อฉลมากขึ้น อีกทั้งเป็นไปได้ที่เรา จะป้องกันพฤติกรรมที่ฉ้อฉลของนักการเมืองได้ทั้งหมด ดังนั้นหนทางที่ดีในการร่างรัฐธรรมนูญ คือ การให้ความเชื่อถือต่อประชาชน เพื่อไม่ให้เป็นการบั่นทอนคุณธรรมและแรงจูงใจในการทำ ความดีของคน ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีข้อบังคับที่ป้องกันพฤติกรรมที่เห็นแก่ตัวของนักการเมือง ไปด้วยกัน

ทางออกหนึ่งที่สามารถทำได้คือ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญให้ มากที่สุด เนื่องจากเมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ เขาก็จะรู้สึกว่าเขาคือที่ยอม รับของสังคม ได้รับความเชื่อถือ ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้เขาทำความดีมากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน ก็ยังสามารถมีข้อบังคับเพื่อป้องกันการประพฤติมิชอบได้ เมื่อประชาชนมีคุณธรรมและมีคนดี เข้ามาในแวดวงการเมืองมากขึ้น ก็จะเป็นการช่วยป้องกันและเปิดโปงการประพฤติมิชอบของ นักการเมืองที่ไม่ดีได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ร่างขึ้นโดยมีแนวความคิดที่ค่อนข้าง เอียงไปทางแนวคิดของ Geoffrey Brennan และ James Buchanan เนื่องจากมีบทบัญญัติ หลายข้อที่เน้นที่การควบคุมพฤติกรรมของนักการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูง โดยเฉพาะในหมวด 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมีบทบัญญัติต่างๆ ดังนี้

1. การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุก ครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา ๒๕๑) ถ้าหากไม่เปิดเผย หรือแสดงเอกสารที่ เป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ จะต้องพ้นจากตำแหน่งและจะไม่สามารถดำรง ตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา 5 ปีนับจากวันที่พ้นจากตำแหน่ง (มาตรา ๒๕๕)

2. การถอดถอนจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามการเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน โดยมติของวุฒิสภา (คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา) ซึ่งได้สวนข้อกล่าวหาโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี (มาตรา ๓๐๓ ถึง มาตรา ๓๐๗)

3. การจัดตั้งศาลปกครองเพื่อพิพาทคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย (มาตรา ๒๗๖)

4. การมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา ๑๙๗)

5. การห้ามไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว (มาตรา ๑๑๐ (๒))

6. การกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปเลือกตั้ง ถ้าไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่ได้แจ้งเหตุอันสมควร อาจจะเสียสิทธิบางอย่างตามที่กฎหมายบัญญัติได้ (มาตรา ๖๘) เป็นการลงโทษผู้ที่ไม่ไปเลือกตั้ง ตามแนวคิดของ Bruno S. Frey การบัญญัติดังกล่าวจะทำให้คนดีมีแรงจูงใจในการออกไปเลือกตั้งน้อยลง เนื่องจากคนดีจะมีความรู้สึกว่าการทำดีของตนไม่เป็นที่ยอมรับเชื่อถือจากรัฐ

ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็มีแนวความคิดของ Bruno S. Frey เช่นกัน โดยจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการ

ร่างมากที่สุดเท่าที่เคยเป็นมา มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้สึกว่าได้รับการยอมรับ และไม่เป็นการบั่นทอนแรงจูงใจในการทำความดีของคน และเป็นการจูงใจให้คนดีเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติในมาตราต่างๆ ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น ดังนี้

**มาตรา ๑๗๐** “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้....”

**มาตรา ๒๑๔** “ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้....”

**มาตรา ๖๐** “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

**มาตรา ๗๖** “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

**แนวความคิดและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.๒๕๔๐**

เราสามารถแบ่งหมวดหมู่แนวความคิดและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ดังนี้

**1. การยึดถือระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี**

นับตั้งแต่การยกเลิกนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมด้วยการลงทุนโดยภาครัฐ มาเป็นระบบเศรษฐกิจที่เน้นบทบาทของภาคเอกชนในการลงทุน ด้วยการออกพระราชบัญญัติส่งเสริม

การลงทุนของภาคเอกชนฉบับต่างๆ การมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 สังคมเศรษฐกิจไทยก็เข้าสู่ระบบทุนนิยมเสรีมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเสรีทางการเงินในช่วงทศวรรษ 2530 และการเจรจาการเปิดเสรีทางการค้าขององค์การระหว่างประเทศระดับต่างๆ ที่ประเทศไทยเป็นสมาชิก ทำให้ระบบเศรษฐกิจของไทยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยมโลกอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงเรื่องนี้เป็นคือ

**มาตรา ๘๗** “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุขภาค”

ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีที่ใช้กลไกราคาเป็นกลไกหลักในการจัดสรรทรัพยากรและใช้การสะสมทุนเป็นปัจจัยในการผลักดันความเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ มีแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญคือ

1.1 เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนเป็นสัตว์เศรษฐกิจ มีความเห็นแก่ตัว มีพฤติกรรมที่สมเหตุสมผล (rational) ที่จะทำให้ตนได้รับผลประโยชน์สูงสุด (utility maximiser) บทบัญญัติที่แสดงถึงแนวความคิดดังกล่าวคือการกำหนดกลไกในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงดังที่ได้กล่าวไปแล้วในส่วนแรก

อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังมีบางมาตราที่ไม่ได้เป็นไปตามแนวความคิดดังกล่าว คือในเรื่องที่ถือว่า บุคคลมีหน้าที่ไปเลือกตั้ง ถ้าไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่ได้แจ้งเหตุอันสมควร อาจจะเสียสิทธิบางอย่างตามที่กฎหมายบัญญัติได้ (มาตรา ๖๘) ถ้าหากรัฐธรรมนูญถือแนวความคิดดังกล่าว ก็ย่อมจะต้องให้สิทธิของแต่ละบุคคลในการตัดสินใจไปเลือกตั้งหรือไม่เอง โดยที่เขาจะพิจารณาถึงต้นทุนและผลประโยชน์ที่เขาจะได้รับจากการตัดสินใจไปเลือกตั้งของเขา และเขาจะเป็นผู้ที่ตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ของตัวเองได้ดีที่สุด ถ้าหากเขาตัดสินใจไม่ไปเลือกตั้งก็หมายความว่า ผลประโยชน์ที่เขาจะได้รับจากการเลือกตั้งน้อยกว่าต้นทุนที่เขาต้องเสียไปในการไปเลือกตั้ง

1.2 การให้กรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเป็นของเอกชน ทำให้คนมีแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำดังกล่าวจะตกแก่ตัวของเขาเอง รวมทั้งสามารถตกทอดแก่ทายาทของเขาได้ ดังนั้นในรัฐธรรมนูญจึงมีการกำหนดให้ปัจจัยการผลิตโดยทั่วไปเป็นของเอกชน และเจ้าของปัจจัยการผลิตมีเสรีภาพในการใช้ปัจจัยการผลิตนั้นได้อย่างเต็มที่ ยกเว้นว่าจะมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอย่างอื่น บทบัญญัติที่สำคัญคือมาตรา ๔๘

**มาตรา ๔๘** “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ในนี้จะแยกพิจารณาปัจจัยการผลิต ดังนี้

#### ก) ที่ดิน

เหตุสำคัญที่เป็นการลดรอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนคือ การเวนคืนที่ดิน ถึงแม้ว่าการเวนคืนที่ดินจะเป็นการลดรอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน แต่ก็ยังเป็นข้อยกเว้นที่สำคัญที่สามารถยอมให้มีได้ถึงแม้ว่าจะจะเป็นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี เนื่องจากถ้าหากไม่มีการออกกฎหมายในเชิงบังคับเพื่อการเวนคืนที่ดิน โครงการสาธารณะต่างๆ เช่น การสร้างถนนหรือทางด่วน รัฐหรือผู้ลงทุนจะมีต้นทุนในการเจรจาต่อรองกับผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินสูงมาก การอนุญาตให้มีการเวนคืนที่ดินได้ ส่งผลให้ต้นทุนในการเจรจาตกลง อีกทั้งเป็นการป้องกันการโก่งราคาเกินควรของเจ้าของที่ดินด้วย ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ การเวนคืนที่ดินนั้นจะต้องนำไปใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ และจ่ายผลตอบแทนให้แก่เจ้าของที่ดินอย่างเป็นธรรม เนื่องจากเจ้าของที่ดินมีต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost) ในการนำที่ดินของตนไปทำกิจการที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์อย่างอื่น

ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ก็ได้บัญญัติประเด็นดังกล่าวไว้ได้ชัดเจนคือ

**มาตรา ๔๘** “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพ

ภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน.....”

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐในการแทรกแซง การถือครองที่ดินของเอกชน ดังปรากฏในมาตรา ๘๔ “รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง.....” บทบัญญัตินี้เป็นเพียงหลักการกว้างๆ เท่านั้น ไม่มีการกำหนดรายละเอียดว่ารัฐจะสามารถแทรกแซงการถือครองที่ดินในลักษณะใดได้บ้าง แต่จุดประสงค์ของมาตรานี้น่าจะอยู่ที่การให้รัฐต้องออกเอกสารสิทธิ์ ในที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรอย่างเหมาะสม ซึ่งในจุดนี้น่าจะเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพการใช้ที่ดินของเกษตรกรให้ดียิ่งขึ้นได้ เนื่องจากเมื่อเกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างเต็มที่ ก็จะมีแรงจูงใจในการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต รวมทั้งใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ ในการผลิตมากขึ้นด้วย

ข) แรงงาน

รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่สำคัญที่ประกันเสรีภาพและกรรมสิทธิ์ในปัจจัยแรงงานไว้ในมาตรา ๕๑ และมาตรา ๓๖

**มาตรา ๕๑** “การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาเป็นการฉุกเฉิน หรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งให้กระทำได้ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือการรบ หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

**มาตรา ๓๖** “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์.....”

ในมาตรา ๖๙ มีบทบัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รัฐบาลทหาร.....” จะเห็นได้ว่าแรงงานมีเสรีภาพในการทำงาน เดินทาง เลือกถิ่นที่อยู่อาศัย ยกเว้นว่ามีกฎหมายเฉพาะเพื่อบางวัตถุประสงค์เท่านั้น รวมทั้งการที่บุคคลมีหน้าที่ในการรับราชการทหาร

แต่ในบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้มีการบัญญัติถึงค่าใช้จ่ายในการชดเชยให้แก่แรงงานในการถูกกีดกันเสรีภาพ โดยเฉพาะการรับราชการทหาร ไม่ได้มีบทบัญญัติว่า จะต้องมีการจ่ายค่าแรงอย่างเป็นธรรม หรืออย่างน้อยเท่ากับค่าแรงขั้นต่ำในตลาด ถ้าหากเป็นระบบเศรษฐกิจเสรีที่แท้จริงจะต้องไม่มีการเกณฑ์ทหาร แต่ใช้วิธีการสมัครใจ โดยมีค่าตอบแทนให้กับผู้ที่เป็นทหารตามอัตราค่าจ้างตลาด เนื่องจากแรงงานมีต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost) ในการไปทำงานที่ให้ประโยชน์อย่างอื่น

ค) ผู้ประกอบการ

มีบทบัญญัติในมาตรา ๕๐ ที่ประกันเสรีภาพในการประกอบการดังนี้

**มาตรา ๕๐** “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

ง) ทูน

ไม่มีบทบัญญัติที่กีดกันเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยตรงในรัฐธรรมนูญ

### 1.3 การแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ

ในระบบเศรษฐกิจที่ใช้กลไกราคาในการจัดสรรทรัพยากร การแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการระหว่างกันโดยใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนมีความสำคัญเป็นอย่างมาก การแลกเปลี่ยนส่วนใหญ่อยู่ในรูปของการทำสัญญาซื้อขายซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะมีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ตาม การปฏิบัติตามสัญญาถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการเป็นไปได้ได้อย่างเรียบร้อย และเพื่อป้องกันการผิดสัญญาหรือลดความเสี่ยงจากการทำผิดสัญญา จึงมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการขึ้น คือ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในรัฐธรรมนูญ ไม่ได้มีการบัญญัติประเด็นดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน แต่ก็มีบทบัญญัติในมาตรา ๖๗ “บุคคลมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย” ซึ่งเป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ แต่ก็เป็นหลักประกันสำคัญที่จะทำให้การแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการระหว่างกันในระบบเศรษฐกิจเป็นไปได้อย่างราบรื่น

## 2. การมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจของรัฐ

นักเศรษฐศาสตร์ยอมรับการเข้ามามีบทบาทในการผลิตของรัฐเนื่องจากความล้มเหลวของระบบตลาด (market failure) เช่น เรื่องสินค้าสาธารณะ (public goods) ผลกระทบภายนอก (externalities) กิจกรรมที่มีลักษณะการผูกขาดตามธรรมชาติ (natural monopoly) ความไม่สมมาตรของข้อมูลข่าวสาร (asymmetric information)

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้ให้อำนาจรัฐในการผลิตสินค้าและบริการที่ไม่ได้เป็นไปตามหลักการของระบบเศรษฐกิจเสรีด้วย เช่น การบริการสาธารณสุข การช่วยเหลือผู้ชรา ผู้ด้อยโอกาส ฯลฯ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 2.1) สินค้าสาธารณะ (public goods)

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสินค้าสาธารณะดังนี้

**มาตรา ๗๒** “รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ”

การบริการความมั่นคงตามมาตรา ๗๒ นี้เป็นสินค้าสาธารณะที่แท้ (pure public goods) รัฐจะต้องเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการผลิต เนื่องจากลักษณะของการบริการผู้บริโภคไม่สามารถกีดกันกันได้ (nonexcludable) และการบริโภคก็ไม่มีลักษณะของการเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน (nonrivalness) ดังนั้นก็จะมีผู้บริโภครายใดแสดงความต้องการที่แท้จริงของตนออกมา ทำให้ผู้ผลิตไม่สามารถเก็บค่าบริการได้โดยตรง

**มาตรา ๔๐** “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

คลื่นความถี่มีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะเนื่องจากการลักษณะการบริโภคที่ไม่สามารถกีดกันกันได้และไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน แต่คลื่นความถี่นี้รัฐไม่จำเป็นจะต้องเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการผลิตเอง เนื่องจากผู้ผลิตสามารถมีรายได้จากการขายโฆษณาได้ บทบาทของรัฐที่กำหนดไว้ในมาตรานี้คือ การจัดสรรคลื่นความถี่นี้ให้แก่เอกชน กำกับดูแลเพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และให้มีการแข่งขันอย่างเสรีเป็นธรรม

## 2.2) ผลกระทบภายนอก (externalities)

มาตรา ๕๖ บัญญัติว่า

**มาตรา ๕๖** “.....การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ.....”

การกำหนดในมาตรานี้ เป็นการกำหนดให้โครงการต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อน ซึ่งเป็นการทำให้โครงการคำนึงถึงผลเสียที่จะเกิดจากผลกระทบภายนอกด้วย เหตุที่ต้องมีบทบัญญัติในมาตรานี้ เนื่องจากผู้ดำเนินโครงการจะคำนึงถึงต้นทุนและผลประโยชน์ในส่วนที่ตนต้องเสียและได้รับเท่านั้น (private cost and private benefit) โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงผลดีและผลเสียที่จะเกิดกับสังคมหรือสิ่งแวดล้อม (social cost and social benefit) เลย ทำให้บางโครงการ ถ้าดำเนินการก็อาจจะเกิดผลเสียต่อสังคมโดยสุทธิได้

นอกจากนี้ในเรื่องการให้มืองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค (มาตรา ๕๗) และการตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา ๑๙๙ และ มาตรา ๒๐๖) รวมทั้งคณะกรรมการชุดอื่นๆ ด้วย ก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับผลกระทบภายนอกเนื่องจาก ถ้าหากไม่มีคณะกรรมการในชุดต่างๆที่รัฐจัดให้มีขึ้นนี้ ก็จะไม่มีความจำเป็นในการเรียกร้องเพื่อเป็นตัวแทนของผู้บริโภค หรือเพื่อเรียกร้องสิทธิมนุษยชน เพราะผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการกระทำดังกล่าวไม่ได้ตกแก่เขาเพียงคนเดียว คนอื่นๆในสังคมก็จะได้รับผลประโยชน์จากการกระทำของเขาด้วย ซึ่งก็คือการมีผลกระทบภายนอกด้านที่ดีต่อผู้อื่นนั่นเอง ในขณะที่ต้นทุนที่เกิดขึ้นตกกับเขาเพียงผู้เดียว และจะมีผู้ที่หวังให้คนอื่นเรียกร้องให้ โดยที่ตนเองไม่ยอมทำอะไรเลย (free rider) ดังนั้นในสังคมก็จะมี การเรียกร้องหรือการผลิตบริการดังกล่าวน้อยเกินไป การที่รัฐจัดให้มีขึ้นนี้จึงเป็นการช่วยให้สังคมมีการผลิตบริการดังกล่าวให้เข้าใกล้ระดับการผลิตที่เป็นอรรถภาพ (optimal) มากขึ้น

### 2.3) การจ้างงานเต็มที่ (full employment)

ในมาตรา ๘๖ บัญญัติไว้ว่า

**มาตรา ๘๖** “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม”

บทบัญญัติในมาตรานี้มีแนวความคิดว่า รัฐสามารถดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงานได้เช่น การใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัว ซึ่งเป็นแนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์สำนัก Keynesian ตรงกันข้ามกับนักเศรษฐศาสตร์สำนัก neoclassic ที่เชื่อในเรื่องอัตราการว่างงานตามธรรมชาติ (natural unemployment rate) โดยที่การแก้ไขปัญหาการว่างงานจะทำได้เฉพาะในระยะสั้นเท่านั้น และจะส่งผลให้อัตราเงินเฟ้อสูงขึ้น

## 2.4) การกระจายรายได้ (income distribution)

มาตรา ๘๓ บัญญัติว่า

**มาตรา ๘๓** “รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม”

บทบัญญัติในมาตรานี้เป็นเพียงการกำหนดไว้อย่างกว้างๆ ว่ารัฐมีหน้าที่ในการดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมเท่านั้น แต่เราอาจจะถือมาตรา ๘๔ และ มาตรา ๕๒ เป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมให้รัฐทำหน้าที่ในการกระจายรายได้ด้วยคือ เรื่องการจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดิน และการให้ผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

## 2.5) การเป็นรัฐสวัสดิการ (welfare state)

เป็นที่น่าสังเกตว่าถึงแม้ในรัฐธรรมนูญ จะมีบทบัญญัติว่าจะใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี และใช้กลไกตลาดในการจัดสรรทรัพยากร (มาตรา ๘๗) แต่ก็มีหลายมาตราที่ให้รัฐมีบทบาทหน้าที่ในการให้สวัสดิการแก่ประชาชนในหลายๆ ด้าน เช่น

**มาตรา ๔๓** “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย.....”

**มาตรา ๕๒** “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ.....”

**มาตรา ๕๓** “.....เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแล มีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

**มาตรา ๕๔** “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๕ “บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นอกจากนี้ยังมีเรื่องการจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม ที่ปรากฏในมาตรา ๘๖ อีกด้วย

### 3. ตลาดการเมือง

ตลาดการเมืองในอุดมคติคือ ตลาดที่มีการแลกเปลี่ยนกันระหว่างนโยบายและคะแนนเสียงของนักการเมืองและผู้ที่มีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง แต่เนื่องจากตลาดการเมืองมีลักษณะที่แตกต่างไปจากตลาดสินค้าโดยทั่วไป โดยเฉพาะเรื่องความเสี่ยงที่ผู้ออกเสียงอาจจะไม่ได้รับผลตอบแทนจากการลงคะแนนเสียงของตนในหลายๆ ด้าน เช่น ไม่แน่ว่าผู้ที่ตนเลือกจะได้รับเลือกตั้งหรือไม่ ถ้าหากได้รับเลือกตั้งก็อาจจะไม่ได้เป็นรัฐบาลที่จะทำตามนโยบายที่ตนเสนอไว้ก็ได้ หรือถ้าได้เป็นรัฐบาลก็อาจจะไม่ทำตามนโยบายที่เสนอไว้เลยก็ได้ โดยที่ผู้ออกเสียงเลือกตั้งไปแล้วไม่สามารถเอาผิดกับนักการเมืองได้

เมื่อผลตอบแทนจากการออกเสียงเลือกตั้งในตลาดการเมืองที่เป็นอุดมคติดีค่าต่ำ ในตลาดการเมืองที่เป็นจริงจึงเป็นการแลกเปลี่ยนระหว่างคะแนนเสียงและเงินหรือการชื้อขายเสียงนั่นเอง รัฐธรรมนูญที่ดีจึงควรมีบทบัญญัติเพื่อให้ตลาดการเมืองเข้าสู่ตลาดการเมืองที่เป็นอุดมคติให้ได้มากที่สุด

ในรัฐธรรมนูญ มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องตลาดการเมือง ดังนี้

#### 3.1) การเข้าสู่ตลาด (barriers to entry)

ระดับความยากง่ายของความสามารถในการเข้ามาแข่งขันในตลาดการเมืองมีผลต่อผลปฏิบัติการ (performance) ของตลาดการเมือง ถ้าการเข้าออกในตลาดการเมืองเป็นไปได้อย่างเสรี ก็น่าจะทำให้ตลาดการเมืองมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากจะมีนักการเมืองให้ประชาชนเลือกมากขึ้น และประชาชนก็จะมีโอกาสในการเลือกนักการเมืองที่ดีและมีประสิทธิภาพได้

รัฐธรรมนูญมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไว้ในมาตรา ๑๐๗(๓) และมาตรา ๑๒๕(๓) ว่าจะต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาสำหรับการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ในกรณีสำหรับการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถือเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าสู่ตลาดการเมืองอย่างหนึ่ง

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีบทบัญญัติในมาตรา ๑๐๐ ว่า

**มาตรา ๑๐๐** “บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้นได้รับเลือกตั้ง และมีให้นำคะแนนเสียงดังกล่าวมารวมคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวรรคสอง.....”

บทบัญญัตินี้เป็นการกีดขวางการเข้ามาในตลาดการเมืองของพรรคการเมืองขนาดเล็ก เนื่องจากถ้าได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าของคะแนนเสียงรวมทั้งหมด ก็จะไม่มีความเป็นไปได้ที่จะมีตัวแทนในสภาผู้แทนราษฎรเลยแม้แต่คนเดียว ทั้งๆ ที่พรรคการเมืองขนาดเล็กนั้นอาจจะทำหน้าที่ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในบางเขตบางพื้นที่ได้ดีกว่าพรรคการเมืองขนาดใหญ่ด้วยซ้ำไป

### 3.2) ความโปร่งใส (transparency)

ความโปร่งใสเป็นปัจจัยที่สำคัญในตลาดการเมือง ทั้งในเรื่องความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายและการปฏิบัติงานของภาครัฐ รวมทั้งความโปร่งใสของตัวนักการเมืองเองด้วย ถ้าหากมีความโปร่งใสก็หมายความว่าข้อมูลข่าวสารในการวางนโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐ รวมทั้งข้อมูลของนักการเมือง (public information) เป็นที่เปิดเผย ประชาชนสามารถตรวจสอบและพิจารณาผลการดำเนินการของรัฐรวมทั้งตัวนักการเมืองได้ อีกทั้งช่วยลดพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้วย

เมื่อประชาชนสามารถพิจารณาผลการดำเนินการของรัฐรวมทั้งตัวนักการเมืองได้ ก็จะทำให้ตลาดการเมืองมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถพิจารณาสินค้าที่ตนซื้อหรือลงคะแนนเสียงให้ไปแล้ว และทำให้สามารถมีข้อมูลสำหรับการตัดสินใจในการเลือกตั้งครั้งต่อไปได้ดียิ่งขึ้น

ในรัฐธรรมนูญ มีบทบัญญัติเรื่องความโปร่งใสดังต่อไปนี้

**มาตรา ๕๘** “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะใน  
ครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น  
เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชา  
ชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย  
บัญญัติ

**มาตรา ๕๙** “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราช  
การ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการ  
ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ  
อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมี  
สิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิด  
เห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

**มาตรา ๑๕๖** “.....

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการ  
บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่  
ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

.....”

**มาตรา ๑๘๗** “สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิก  
ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะ  
รัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน  
โดยไม่มีการลงมติ.....”

นอกจากนี้ยังมีมาตรา ๒๙๑ ที่กำหนดให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ ต้อง  
แสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะ  
กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจาก  
ตำแหน่ง ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในส่วนแรก

### 3.3) การรับผิดชอบ (accountability)

รัฐบาลมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนเนื่องจากประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนเลือกนักการเมืองเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารประเทศแทนประชาชน ในตลาดสินค้าทั่วไป ผู้ขายมีหน้าที่ในการส่งมอบสินค้าให้กับผู้ซื้อเมื่อผู้ซื้อได้ชำระค่าสินค้านั้นให้แก่ผู้ขายแล้ว ซึ่งในตลาดการเมืองหมายถึงการที่รัฐบาลจะต้องบริหารประเทศตามนโยบายที่ได้แถลงเอาไว้ หลังจากที่ประชาชนได้จ่ายค่านโยบายนั้นแล้วด้วยการลงคะแนนเสียงให้ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนโดยผ่านรัฐสภา ในมาตรา ๒๑๒ บัญญัติว่า

**มาตรา ๒๑๒** “ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา ๒๑๑ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี”

### 3.4) การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent seeking)

เมื่อนักการเมืองเป็นผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ผลประโยชน์จากการเป็นนักการเมืองก็คือการมีโอกาสในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ด้วยนโยบายในด้านต่างๆ รวมทั้งการมีพฤติกรรมที่ฉ้อฉลด้วย ซึ่งไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่ประชาชนเลือกนักการเมืองเข้าไปเพื่อบริหารประเทศ โดยเห็นแก่ผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ

รัฐธรรมนูญที่ดีจึงควรมีมาตรการที่จะจำกัดขอบเขตของพฤติกรรมดังกล่าวให้ได้มากที่สุด รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีมาตรการหลายอย่างในการควบคุมพฤติกรรมดังกล่าว ได้แก่ การถอดถอนจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา ๓๐๓ ถึง ๓๐๗) การจัดตั้งศาลปกครองเพื่อพิจารณาคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน (มาตรา ๒๗๖) การมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา ๑๙๗) การมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๓๑๒) การห้ามไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับสัมปทานจากรัฐ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว (มาตรา ๑๑๐ (๒)) ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในส่วนแรก

#### 4. หลักการและวินัยทางการคลัง

ในรัฐธรรมนูญจะมีการกำหนดหลักการและวินัยทางการคลังที่สำคัญเอาไว้ แต่ในเรื่องรายละเอียดดังกล่าวจะต้องดูในกฎหมายฉบับอื่นๆ ประกอบด้วย เช่น พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ โดยในรัฐธรรมนูญมีการกำหนดในเรื่องดังกล่าวดังต่อไปนี้

##### 4.1) กระบวนการงบประมาณ (procedure discipline)

ในรัฐธรรมนูญ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องกระบวนการงบประมาณดังนี้

**มาตรา ๑๗๙** “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน”

**มาตรา ๑๘๐** “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกแทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม.....”

มาตรา ๑๗๙ และมาตรา ๑๘๐ นี้บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ และมีการกำหนดขั้นตอนในการพิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อป้องกันการตีร่นของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาที่ชัดเจน และมีการกำหนดให้ใช้งบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อนถ้าหากไม่สามารถออกพระราชบัญญัติสำหรับปีงบประมาณนั้นได้ทัน

มาตรา ๑๖๙ “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๗๐ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด มีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ต่อไปนี้

- (๑) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร
- (๒) การจัดสรร รั้ง รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
- (๓) การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้
- (๔) เงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ เป็นผู้วินิจฉัย

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณากรณีตามวรรคสี่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่กรณีดังกล่าว

มติของที่ประชุมร่วมกันตามวรรคสี่ให้ใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด”

บทบัญญัติในมาตรานี้เป็นการกำหนดกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินของรัฐสภา โดยที่ต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี มีการกำหนดลักษณะของร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน และวิธีการแก้ไขถ้าหากมีข้อสงสัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินหรือไม่ สาเหตุที่ต้องมีมาตรานี้เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญ สามารถส่งผลกระทบต่อประชาชนได้มาก ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อน

**มาตรา ๒๒๐** “ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ ก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

บทบัญญัติในมาตรานี้เป็นการให้อำนาจรัฐบาลในการออกพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากรหรือเงินตราได้ แล้วจึงค่อยขออนุมัติจากรัฐสภาได้ในภายหลังตามระยะเวลาที่กำหนด บทบัญญัติในมาตรานี้อาจจะทำให้รัฐบาลมีการเก็บภาษีโดยที่ไม่ได้รับความยินยอมจากประชาชน (Taxation without representation) ได้ถ้าหากพระราชกำหนดนั้นไม่ผ่านรัฐสภาในภายหลัง โดยที่ภาษีที่เก็บตามอำนาจของพระราชกำหนดนั้นก็ไม่ต้องคืนให้กับประชาชน (มาตรา ๒๑๘)

#### 4.2) วินัยทางการคลัง (fiscal discipline)

วินัยทางการคลังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญมีดังนี้

- ก) การเบิกเงินจากคลังจักต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนหรืออย่างน้อยที่สุดจักต้องมีกฎหมายรองรับ

**มาตรา ๑๘๑** “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชุดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป หรือเว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา ๒๓๐ วรรคสอง”

ข) ข้อห้ามในการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

**มาตรา ๑๘๐** “.....

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการการเสนอ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

.....”

บทบัญญัติในมาตรานี้เป็นการห้ามไม่ให้มีการแปรญัตติในทางเพิ่มงบประมาณ เพื่อป้องกันการใช้งบประมาณเกินตัวจนส่งผลเสียต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ และการกำหนดวินัยไม่ให้เกิดการแปรญัตติเพื่อให้ตนเองได้รับผลประโยชน์จากการใช้งบประมาณรายจ่าย

การกำหนดวินัยห้ามในการแปรญัตติเพื่อลดวงเงินสำหรับเงินสงฆ์ เงินกุฎ ดอกเบี้ย เงินกุฎ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย เนื่องจากเป็นเงินที่มีความจำเป็นต้องจ่ายตามกฎหมาย แต่มีข้อสงสัยว่า รัฐบาลสามารถกู้เงินได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภา เนื่องจากมีพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินอยู่แล้ว แต่เมื่อถึงคราวต้องชำระคืนเงิน รัฐสภากลับไม่มีอำนาจในการแปรญัตติเพื่อลดวงเงินใช้คืนหนี้เงินกู้ดังกล่าว

#### 4.3) การกระจายอำนาจทางการคลังไปสู่ท้องถิ่น (fiscal decentralization)

ในรัฐธรรมนูญ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลังไปสู่ท้องถิ่น ดังนี้

**มาตรา ๒๘๔** “.....

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมาย กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่าง รัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๒) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ .....

บทบัญญัติในมาตรานี้เป็นการให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นของตนเองได้ โดยมีการแบ่งภาษีอากรระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลางและระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งเป็นไปตามหลักผลประโยชน์ (The benefit principle) ในการเก็บภาษีที่ว่าผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการบริการของรัฐ ควรจะเป็นผู้ที่แบกรับภาระต้นทุนที่เกิดขึ้นจากบริการนั้นๆ เอง และบริการสาธารณะที่คนในท้องถิ่นได้ประโยชน์ ก็ควรจะปล่อยให้คนในท้องถิ่นในการจัดให้มีบริการนั้นๆ และเก็บค่าใช้จ่ายจากภาษีของคนในท้องถิ่นนั้นๆ เอง

**บรรณานุกรม**

Bruno S. Frey, "A Constitution for Kanves Crowds Out Civic Virtues", The Economic Journal, Vol 107 No. 443 (July 1997) P.1043-1053.

Geoffrey Brennan and James Buchanan, "Predictive Power and the Choice Among Regimes," The Economic Journal, Vol.93, No. 359 (March 1983) P. 89-105.