

**คอลัมน์ :** บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

**ชื่อเรื่อง :** เรื่อง “การปฏิรูปประเทศไทย : ทิศทางการปฏิรูปและการวางกติกาของบ้านเมืองเพื่อก้าวสู่อนาคต  
ที่มั่นคงและยั่งยืน”

**สัมภาษณ์:** พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ ผู้อำนวยการหลักสูตรการเสริมสร้างสังคมสันติสุข

สถาบันพระปกเกล้า สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่อังคารที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

ณ ห้องรับรองสมาชิกรัฐสภาอาคารรัฐสภา ๑

**ผู้เขียน:** กองบรรณาธิการ

**จุดนิตี:** ขอทราบถึงความเป็นมา แนวคิด และหลักการที่สำคัญในการปฏิรูปประเทศหรือการปฏิรูปสังคมใน  
กรณีของต่างประเทศหรือบางประเทศที่ประสบความสำเร็จนั้นได้มีแนวทางการดำเนินการอย่างไรจนเป็นที่  
ยอมรับของประชาชนในสังคมทุกฝ่าย

**พลเอก เอกชัย:** จากการศึกษาของสถาบันพระปกเกล้าที่ผ่านมาพบว่า แนวความคิดในการปฏิรูปใน  
หลาย ๆ ประเทศมักมีที่มำอันเกิดจากความขัดแย้งของคนในประเทศนำไปสู่การปฏิรูป บางประเทศก็นำไปสู่การ  
แก้ไขรัฐธรรมนูญ และมีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อสร้างความปรองดอง ก็จะสอดคล้องกับแนวคิดในการจัดทำร่าง  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ประเทศไทยในขณะนี้ ซึ่งคณะอนุกรรมการพิจารณากรอบ  
การจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๑๐ ได้พิจารณาในภาค ๔ การปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง หมวด ๒ การ  
สร้างความปรองดอง ได้เสนอกรอบแนวคิดเบื้องต้นในการยกร่างรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ไว้โดยได้กำหนดสภาพ  
ปัญหาหลักว่า เงื่อนไขของความขัดแย้งโดยทั่วไปเกิดขึ้นจากความเชื่อทางศาสนา ปรัชญา แนวคิดทางการเมือง  
การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่เหลื่อมล้ำ โดยได้เสนอหลักการที่สำคัญเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหา  
ดังกล่าว อาทิ การออกแบบและเชื่อมโยงหมวดอื่น ๆ ในรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างความปรองดอง ตลอดจน  
กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ในการเสริมสร้างความปรองดองเพื่อเสถียรภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมือง  
และสังคมของชาติ หากเราศึกษาปัจจัยแห่งความสำเร็จในการปฏิรูปของต่างประเทศจะพบว่า ในต่างประเทศจะ  
พยายามสร้างประชาธิปไตยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ในขณะที่ประเทศไทยเรามีความพยายามที่จะกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นเห็นได้จากที่ผ่านมาได้มีการกำหนดในรัฐธรรมนูญถึงแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองรวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย แต่ในความเป็นจริงประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมน้อยมาก ยกตัวอย่างกรณีการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายของประชาชนที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้กระทำได้แต่กฎหมายที่ประชาชนเสนอเหล่านั้นกลับไม่ได้รับการพิจารณาจากรัฐสภา

**สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่เราต้องกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ตลอดจนเข้ามามีส่วนร่วม** คือ การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการใช้อำนาจรัฐและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ เพื่อที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐในกระบวนการขั้นตอนใดบ้างเริ่มตั้งแต่กระบวนการคิด การวางแผน นำไปสู่การปฏิบัติ ต่อเนื่องถึงการติดตามเพื่อประเมินผล ทั้งนี้ประชาชนต้องสามารถเข้ามามีส่วนร่วมตลอดทั้งกระบวนการเพราะฉะนั้นต่อจากนี้เราต้องพยายามออกแบบให้สิ่งต่างๆเหล่านี้เกิดขึ้นได้จริง เนื่องจากภาวะความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในยุคหลังนี้ผมเห็นว่าเกิดขึ้นจากการที่ภาคประชาชนเริ่มเติบโตใหญ่ เริ่มมีพลัง เริ่มเข้มแข็งและกดดันภาครัฐมากขึ้น กรณีเช่นนี้เกิดขึ้นแล้วในหลายประเทศ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศอินโดนีเซีย ที่ในระยะหลังภาคประชาชนมีความเข้มแข็งมากขึ้นและกดดันภาครัฐจนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงและปฏิรูปประเทศในที่สุด

**จุดนิตี :** ขอทราบถึงที่มาและแนวคิดในการที่จะต้องมีการปฏิรูปประเทศไทยอีกคำรบหนึ่งในสถานการณ์บ้านเมืองปัจจุบัน ตลอดจนสภาพปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอันเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศที่เกิดขึ้นในอดีตถึงปัจจุบัน

พลเอก เอกชัยฯ: ในสถานการณ์ปัจจุบันเราต้องยอมรับอย่างหนึ่งว่าอำนาจธิปไตยทั้ง ๓ อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งถูกออกแบบมาให้เกิดการดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน แต่ในความเป็นจริงกลับไม่เป็นเช่นนั้นที่ผ่านมานักการเมืองมีความเข้มแข็งและมีอำนาจมากจนทำให้บางครั้งฝ่ายนิติบัญญัติก็ตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายการเมืองทั้งหมด ทั้ง ๆ ที่การใช้อำนาจธิปไตยในระบบประชาธิปไตยได้ถูกออกแบบมาให้ใช้อำนาจแยกจากกันทั้ง ๓ ส่วน และเราต้องยอมรับว่าอำนาจของตุลาการกลับมามีบทบาท และอำนาจเหนือทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ในบางครั้งข้าราชการก็กลับขึ้นมามีบทบาทสำคัญเหนือกว่าบทบาทอำนาจของฝ่ายการเมืองเสียอีก ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดทิศทางกรอบและแนวทางในการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจและสังคมก็มาจากการดำเนินการของสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งมีภารกิจในการกำหนดทิศทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตัวอย่างของต่างประเทศเช่น ประเทศฟิลิปปินส์กับประเทศอินโดนีเซีย การกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศจะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการบริหารอย่างเดียว ต่างจากประเทศไทยของเราที่ผ่านมามีแล้วแต่ให้รัฐบาลทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางประเทศในทุกๆด้านเอง คิดเรื่องงบประมาณเอง รวมถึงบริหารงบประมาณเอง และสุดท้ายก็กลายเป็นว่าบางส่วนไปประมุลงบประมาณนั้นเองซึ่งไม่ถูกต้องนัก ผมเห็นว่านี่คือปัญหาเชิงโครงสร้างที่เราออกแบบไว้แล้วทำให้เกิดปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน เกิดปัญหาคอร์รัปชันตามมา ซึ่งในต่างประเทศจะแยกอำนาจการบริหารไว้อย่างชัดเจน เช่น ถ้าคุณมีอำนาจในการกำหนดเรื่องทิศทางประเทศและงบประมาณแล้ว คุณจะไม่สามารถจับเงินได้ เรื่องเหล่านี้ถูกแยกจากกันอย่างชัดเจน ส่งผลให้ทั้งประเทศอินโดนีเซีย และประเทศฟิลิปปินส์ในขณะนี้สถานการณ์การเมืองเริ่มมีเสถียรภาพมากขึ้น

สำหรับประเทศไทยนั้นแตกต่างจากประเทศอื่นๆ ผมมีความเห็นว่าเราจำเป็นต้องสร้างดุลยภาพให้เกิดขึ้นใน ๔ ภาคส่วนของอำนาจ ได้แก่ ๑. ทหาร ๒. ข้าราชการ ๓. การเมือง และ ๔. ประชาชน คำถามคือจะทำอย่างไรให้ทั้ง ๔ ภาคส่วนนี้เกิดดุลยภาพระหว่างกัน ถ้าเรามองย้อนกลับไปในอดีต จะพบว่าทหารมีอำนาจเหนือกว่า และนักการเมืองก็กลับมามีอำนาจเหนือกว่าทหาร ต่อมาภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฝ่ายทหารได้ปรับโครงสร้างทหารจนกระทั่งนักการเมืองไม่สามารถก้าวล่วงเข้าไปมีอำนาจเหนือทหารได้ ส่วนภาคประชาชนก็ยังคงไม่มีอำนาจเช่นเดิม อำนาจในที่นี้หมายถึง

อำนาจต่อรองทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม อำนาจที่จะเข้าไปมีสิทธิหรือมีส่วนร่วมในด้านการเมือง สิ่งเหล่านี้คือสิ่งสำคัญที่เราจะเขียนรัฐธรรมนูญกันอย่างไรเพื่อจะสร้างคุณภาพให้เกิดขึ้นได้ เมื่อใดที่เกิดคุณภาพใน ๔ ส่วนนี้ได้เราจะอยู่ร่วมกันได้ยั่งยืนยาวนานตลอดไป

**จุดนิตินิ :** ในทรรณะของท่านคิดว่าการปฏิรูปในแต่ละด้านตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ ควรมีแนวทางอย่างไร จึงจะประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

**พลเอก เอกชัย :** ในเรื่องนี้ผมมีความเห็นว่าการกำหนดให้สภาพปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ทั้ง ๑๑ ด้านนั้นจะเป็นการกำหนดที่เฉพาะเจาะจงจนเกินไป และอาจเกิดคำถามตามมาว่าจะกำหนดให้มีด้านอื่น ๆ มากกว่านี้ได้หรือไม่หรือสิ่งที่กำหนดขึ้นมาบ้างเรื่องมีความจำเป็นหรือไม่ผมเห็นว่าในการขับเคลื่อนประเทศเราอาจกำหนดเป็น ๔ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ๑. ยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจ ๒. ยุทธศาสตร์ด้านการเมือง ๓. ยุทธศาสตร์ทางสังคมจิตวิทยา ๔. ยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันประเทศเกิดคำถามว่าเวลาเราขับเคลื่อนประเทศ จุดแข็งของประเทศไทยคืออะไร ถ้าคำตอบคือ จุดแข็งด้านเศรษฐกิจ แล้วเหตุใดประเทศไทยจึงประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจอยู่เรื่อยๆ นั่นหมายความว่าเศรษฐกิจไม่ใช่จุดแข็งที่แท้จริงในทัศนะของผมเห็นว่าประเทศไทยมีจุดแข็งอยู่ที่สังคมจิตวิทยา สังคมไทยเราเข้มแข็ง เห็นได้จากไม่ว่าจะเกิดภาวะวิกฤติขนาดไหนหากคุณเดินกลับบ้านอย่างน้อยคุณยังมีข้าวปลาอาหารยังชีพชีวิตยังคงดำรงต่อไปได้ นี่คือการเข้มแข็งของสังคมที่ไม่เหมือนประเทศอื่นๆ สิ่งเหล่านี้หากเรานำมาวางแผนเพื่อการปฏิรูปจะเห็นได้ว่าการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเราจะศึกษาเฉพาะเรื่องเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวตามแบบอย่างในต่างประเทศคงไม่ได้ เพราะสถานะเศรษฐกิจของประเทศเราเป็นเศรษฐกิจแบบพึ่งพาการเกษตรเป็นอย่างมากผมจึงเห็นว่าควรจะอธิบายเรื่องเศรษฐกิจวิถีที่มีชีวิตให้ทุกคนได้เข้าใจเราอาจต้องใช้เวลาศึกษากันยาวนาน แต่ถ้าเราลองดูตัวอย่างการดำเนินกิจการของบริษัทในเครือเจริญโภคภัณฑ์ที่เป็นที่รู้จักดีว่าเป็นบริษัทที่มีชื่อเสียงและเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายอาหารที่ใหญ่ที่สุดในโลกนั้นได้มีการศึกษาแล้วพบว่า ภาคการเกษตรของประเทศไทยมีความยืดหยุ่นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่สามารถกำหนดได้อย่างแน่นอน ดังนั้น จึงมีความพยายามที่จะนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้เพื่อควบคุมและจัดการสิ่งที่กำหนดไม่ได้ตามธรรมชาติ ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดให้สุกรทุกตัวออกมาเป็นพันธุ์เดียวกันกับความต้องการของตลาด เป็นต้น

การร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ถือเป็นครั้งแรกที่มีการกำหนดกรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญมาแล้วตั้งแต่ต้น เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณากรอบโครงสร้างการจัดทำและได้กำหนดแนวทางเบื้องต้นในการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ได้แบ่งโครงสร้างการร่างรัฐธรรมนูญออกเป็น ๔ ภาค ดังนี้ บททั่วไป ภาค ๑ พระมหากษัตริย์ และประชาชน ภาค ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมืองภาค ๓ นิติธรรม ศาล และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ภาค ๔ การปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง จะเห็นว่ามีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ในภาคประชาสังคมที่เริ่มเข้ามามีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น การพิจารณากร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ี่เราต้องการสร้างความปรองดองให้เกิดขึ้นในสังคมไทยอย่างไรให้คนในสังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้ ท่ามกลางความขัดแย้ง สิ่งเหล่านี้คณะอนุกรรมการคณะที่ ๑๐ ซึ่งมีศาสตราจารย์พิเศษอเนก เหล่าธรรมทัศน์ เป็นประธานอนุกรรมการฯ ได้เสนอหลักการและสาระสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไว้ โดยให้มี คณะกรรมการเสริมสร้างความปรองดองแห่งชาติประกอบด้วยตัวแทนจากทุกฝ่ายและผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับ เพื่อร่วมกันแสวงหาแนวทางในการอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างทางความคิดและ เพื่อให้เกิดความสันติสุขที่ยั่งยืนอย่างแท้จริงในระยะยาวที่จะส่งผลต่อเสถียรภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของไทยอย่างแท้จริงต่อไป

**จุดนิติ :** บทสรุป และข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่จะป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปประเทศอันจะเป็นประโยชน์กับทุกภาคส่วนในการร่วมแรงร่วมใจกันปฏิรูปประเทศไทยให้มีความมั่นคงและยั่งยืนตลอดไป

**พลเอก เอกชัยฯ:** การพิจารณากร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความพยายามที่จะสร้างสังคมไทยให้หลอมรวมกันได้ และอาจเป็นรัฐธรรมนูญกำหนดจุดเปลี่ยนผ่านประเทศไทยครั้งแรกที่จะทำให้ภาคประชาชนมีพื้นที่ในการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมมากขึ้นกว่าเดิม แล้วก็ลดบทบาทในแง่ของอำนาจด้านใดด้านหนึ่งที่เคยมีเหนือจากอีกด้านหนึ่ง พยายามจะลดบทบาทตรงนี้ให้อยู่ในสมดุลของทั้งหมดนี้ให้ได้ อันนี้ก็เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วก็อาจจะป็นเหมือนนัยว่าครั้งหนึ่งปี ๒๕๔๐ ก็บอกเป็นรัฐธรรมนูญที่ดี การมีส่วนร่วมและเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ถูกต้องไหม ก็อาจจะป็นรูปแบบนั้น เพียงแต่ว่าเผชิญช่วงนี้เป็นช่วงภาวะที่มาจากความขัดแย้ง เราจะทำอย่างไรปี ๒๕๔๐ ไม่ได้เต็มที่ แต่ก็ไม่เป็นอุปสรรค สามารถทำได้ แล้วเราคิดว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับที่ไม่ใช่ว่าพอร่างเสร็จแล้วประกาศใช้ก็จบตรงนั้น อาจารย์ชี้แนะว่าจะต้องมีอะไรที่เป็นบทเฉพาะกาลที่

ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้สามารถนำไปปฏิบัติตามที่เราต้องการ เราต้องเขียนไว้ว่าเราจะมีกรอบอนาคต และติดตามการใช้รัฐธรรมนูญไประยะหนึ่งอย่างไร ซึ่งจะเป็นกี่ปีก็ได้แต่คณะกรรมการในส่วนนั้นก็จะเป็นคนออกแบบ เช่น บอกว่าเราจะต้องดูแลเรื่องรัฐธรรมนูญใช้ไปจนกระทั่ง ๕ ปี หลังจากนั้น ๕ ปี ใครจะมาเปลี่ยนจะมาแก้ไม่ได้ เพราะว่าเรามีกรอบของเราชัดเจนแล้ว ถ้าเผื่อจะมาเปลี่ยนแก้ก็ต้องผ่านขั้นตอนนี้แก้เหมือนเดิมไม่ได้แล้ว แล้วก็ความคิดของผมนะครับ ไม่อยากให้รัฐธรรมนูญที่พอใครมาแก้ก็คือผิดกฎหมาย ผิดกฎหมายก็ต้องออกจากหน้าที่ เว้นวรรคทางการเมือง เป็นนักการเมืองต่อไปไม่ได้ แล้วยุบพรรคเขาอะไรอย่างนี้ เป็นเรื่องอะไรที่ไม่ค่อยมีสาระเท่าไร คือต้องทำให้เกิดกลไกเครื่องมือที่เขาจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขเปลี่ยนได้ แต่ต้องมีคนกลั่นกรองเสียก่อน ก่อนที่ไปเข้าสภาแล้วแก้ไข แต่จะแก้ไขตามอำเภอใจที่ตัวเองอยากทำไม่ได้ต่อไป รัฐธรรมนูญนี้จะต้องเขียนเรื่องนี้ เพื่อป้องกันปัญหานี้ต่อไปในอนาคต

\*\*\*\*\*