



**RIG  
ROCK 5**

4

ชุดข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Brief)  
เพื่อการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างและเนื้อหา  
ของรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปประเทศ

ประเด็นสำคัญที่พึงมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

# แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ



# แนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ

พศ.ดร.เพ็ชรรัตน์ ไสยสมบัติ<sup>1</sup>



แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเครื่องมือหลักสำคัญที่รัฐบาลใช้ในการบริหารประเทศ จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินนโยบายอันใด ในห้วงระยะเวลาใดในช่วงที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ ปัญหาและอุปสรรค เพื่อเสนอต่อรัฐสภา และเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน รัฐมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดยุทธศาสตร์หรือนโยบายในการดำเนินงาน

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นกรอบพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่ทุกรัฐบาลมีพันธะจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามแนวทางที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายหรือการตรากฎหมายต่าง ๆ เพื่อรองรับหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งโดยปกติจะกำหนดในเรื่องสำคัญของประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชน แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมิใช่แนวนโยบายของรัฐบาลคณะใดคณะหนึ่ง (Government Policy) ที่สามารถกำหนดให้เปลี่ยนแปลงหรือผันแปรไปได้ตามความประสงค์ของพรรคการเมืองและรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ โดยจะเป็นแนวทางขั้นพื้นฐานที่ทุกรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามและทำให้เกิดขึ้นจริงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้งนี้จะกำหนดนโยบายหรือแนวปฏิบัติที่ขัดแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมิได้ (ณัฐพล ยิ่งกล้า, 2559)

ดังนั้น แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับนโยบายของรัฐบาลจึงมีความแตกต่างกัน



**แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ** ได้มีการกำหนดเป็นหลักการ  
แน่นอนถาวรในเรื่องต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว และรัฐบาลมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ  
ตามโดยไม่อาจกำหนดเป็นอย่างอื่น

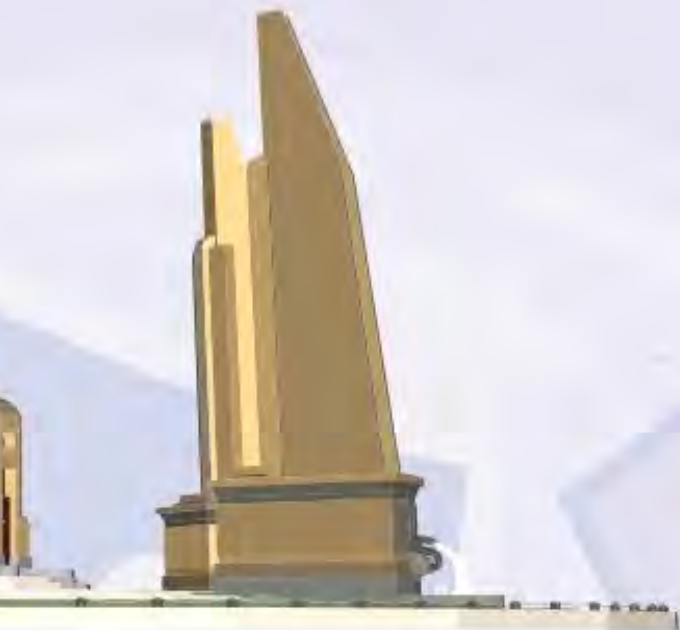
**นโยบายของรัฐบาล** เป็นการแสดงความประสงค์ใการบริหาร  
ประเทศของรัฐบาลในช่วงเวลาการบริหารประเทศว่ารัฐบาลมีนโยบาย  
ดำเนินการในเรื่องใดบ้าง

ฉะนั้น นโยบายของรัฐบาลจึงมีการเปลี่ยนแปลงไปตามการบริหาร  
ประเทศของรัฐบาลแต่ละคณะ ส่วนแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นกรอบ  
พื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่ทุกรัฐบาลมีพันธะ  
จะต้องยึดถือและปฏิบัติตามแนวทางที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ  
ได้กำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายหรือการตรากฎหมายต่าง ๆ  
เพื่อรองรับหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งโดยปกติจะกำหนดในเรื่องสำคัญ  
ของประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชน แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ  
มิใช่แนวนโยบายของรัฐบาลคณะใดคณะหนึ่ง (Government Policy)  
ที่สามารถกำหนดให้เปลี่ยนแปลงหรือผันแปรไปได้ตามความประสงค์ของ  
พรรคการเมืองและรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ





เมื่อพิจารณาประเด็นการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทย พบว่า มีการยกเลิกและมีการร่างขึ้นใหม่หลายครั้ง แต่บทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐยังคงมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทุกครั้ง เพื่อให้เป็นแนวทางพื้นฐานให้รัฐบาลและรัฐสภาปฏิบัติตาม แต่อย่างไรก็ตาม **แนวความคิดในการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีการพัฒนาไปตามสภาพความต้องการของสังคม** ในขณะที่มีการตรารัฐธรรมนูญแต่ละครั้ง ดังนั้น แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงมีลักษณะเป็นนโยบายหลักของประเทศ ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐบาลหรือรัฐสภามีหน้าที่นำไปดำเนินการ กำหนดนโยบายหรือตรากฎหมาย และเป็นการแสดงหลักการสำคัญของการบริหารประเทศที่เป็นนโยบายกลางที่ถาวร เพื่อให้รัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนตามหลักประกันที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เป็นเจตจำนงที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อให้รัฐปฏิบัติตาม ซึ่งคำว่า “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” นั้น ได้มีการริเริ่มใช้เมื่อ พ.ศ. 2540 เป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการและวิธีการในประการสำคัญคือ ต้องการจำกัดขอบเขต “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ให้เหลือเฉพาะแนวนโยบายที่เป็นพื้นฐาน โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะสามารถดำเนินการได้ (อมร รักษาสัตย์, 2541: 83-87) ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475



(แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495) และฉบับ พ.ศ. 2511 ยืนยันเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 แต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 มาตรา 62 ระบุเจตนารมณ์แตกต่างออกไปว่า “เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย” อันแสดงถึงการเปลี่ยนจุดเน้นจาก “การบริหารราชการตามนโยบายที่กำหนด” มาเป็น “การกำหนดนโยบาย” ซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521, ฉบับ พ.ศ. 2534, ฉบับ พ.ศ. 2534/2538 และฉบับ พ.ศ. 2540 ก็ยืนยันเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 ใช้ชื่อเรียกเหมือนกันคือ “**แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**” มีลักษณะเป็นแนวนโยบายพื้นฐาน ไม่ใช่นโยบายทั่วไปที่อาจเปลี่ยนแปลงได้เหมือนที่ผ่านมา สภาร่างรัฐธรรมนูญในปี 2540 ยังคงรักษาส่วนสำคัญของสภาพบังคับที่กำหนดไว้เหมือนเดิม คือการใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากเดิมหากรัฐไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ประชาชนจะไม่สามารถนำมาเป็นเหตุในการฟ้องร้องรัฐได้ **รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540** จึงได้กำหนดให้รัฐจะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจน อีกทั้งยังได้กำหนดสภาพบังคับขั้นพื้นฐานไว้ด้วยว่า คณะรัฐมนตรี

ที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงว่าจะดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบาย  
พื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และต้องจัดทำรายงานแสดงผล  
การดำเนินการ รวมทั้งปัญหาอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้งด้วย  
(โถมศรี อารยะสิริ, 2545. ใน สุรพล ศรีวิทยา, 2560: น.188) ในส่วนของขอบเขต  
แห่งเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับ  
พ.ศ. 2540 พบว่า ขอบเขตแห่งเนื้อหาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในแต่ละ  
มาตรา แตกต่างกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ 6 ฉบับที่ผ่านมา  
ก่อนหน้านั้นหลายประการ คือ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้กำหนดภาระหน้าที่  
ต่าง ๆ หลายประการที่แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มิได้กำหนดไว้  
(อัชพร จารุจินดา, 2555 ใน สุรพล ศรีวิทยา. 2560: 191) เช่น ส่งเสริม  
การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง  
การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การกระจาย  
อำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่น เป็นต้น

กล่าวได้ว่า **รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540** มีขอบเขตแห่งเนื้อหา  
ในการบัญญัติเฉพาะแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีความสำคัญในระดับที่ถือว่าเป็น  
นโยบายพื้นฐานอย่างแท้จริง ไม่ใช่แนวนโยบายซึ่งผันแปรไปตามกาลเวลา หรือเป็น  
ความต้องการเฉพาะหน้าที่ผูกพันอยู่กับสถานการณ์หนึ่งสถานการณ์ใดเท่านั้น  
หากแต่แนวนโยบายแห่งรัฐนั้นเป็นหน้าที่พื้นฐานที่รัฐต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง  
เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งสถาบันของประเทศ ระบบการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ  
สังคม บริการสาธารณสุขที่จำเป็นพื้นฐาน การพัฒนาประชาธิปไตย การปกครอง  
ท้องถิ่น การบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม และทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ  
ทั้งนี้ โดยได้มีการตัดบทบัญญัติที่ไม่ได้มีความสำคัญในระดับที่เป็นแนวนโยบาย  
อันมีลักษณะเป็น “พื้นฐาน” อย่างแท้จริงหลายประการ เช่น การส่งเสริมการกีฬา

การท่องเที่ยวและนันทนาการ การสงวนอาชีพบางประเภทแก่คนไทย เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญอาจเล็งเห็นว่ารัฐบาลหรือพรรคการเมืองต่าง ๆ สามารถกำหนดเป็นนโยบายทั่วไปได้อยู่แล้ว นอกจากนี้ การบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญไทยแต่ละฉบับยังสะท้อนให้เห็นถึงสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคมในประเทศไทย รวมทั้งเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ๆ ได้อย่างชัดเจน เช่น แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ให้ความสำคัญอย่างชัดเจนถึงการใช้กำลังทหาร โดยกล่าวถึงอย่างละเอียดไว้ถึงสามมาตรา ขณะที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดไว้ในมาตรา 72 เพียงมาตราเดียว ย่อมแสดงถึงความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองอันเนื่องมาจากการใช้กำลังทหารในช่วงเวลานั้น ๆ เป็นต้น





## ส่วนบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญในอดีต 2 ประการ คือ **ประการแรก** กำหนดให้บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเจตจำนง เพื่อให้มีสภาพบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการตรากฎหมายหรือกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญในอดีตที่กำหนดให้เป็นเพียงแนวทางในการดำเนินการ **ประการที่สอง** กำหนดให้มีสภาพบังคับ คือ กำหนดหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่า จะดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้อย่างไร และในเรื่องใดบ้าง ในแต่ละปีคณะรัฐมนตรีจะจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและวิธีการในการปฏิบัติ รวมทั้งต้องมีแผนกฎหมายที่แสดงว่าได้ดำเนินการให้เกิดผล

บทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มีมาตรา 77 เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นมาใหม่ เพื่อกำหนดกรอบและหลักการสำคัญในการตรากฎหมาย ตามแนวคิดที่ว่าไม่ควรมีกฎหมายเกินความจำเป็น สิ่งใดที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายก็ควรเลือกใช้วิธีนั้นก่อน เมื่อกำหนดให้มีการตรากฎหมายใหม่ที่เท่าที่จำเป็น รวมทั้งรัฐต้องพิจารณาทบทวนกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วยังคงจำเป็นหรือสอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนมากน้อยเพียงใด เพื่อยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเหล่านั้นให้สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงในปัจจุบัน และรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก รวมทั้งต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในแง่มุมต่างๆ เช่น ประโยชน์ที่จะได้รับจากการตรากฎหมายนั้น ภาระที่จะเกิดกับประชาชน และค่าใช้จ่ายที่ประชาชนจะต้องเสียไปในการปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อแสดงให้เห็นว่ากฎหมายนั้นมีความคุ้มค่าและมีความจำเป็นอย่างแท้จริง

ประเทศไทยได้มีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาเป็นเวลานาน แม้จะใช้ชื่อเรียกแตกต่างกัน แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นกรอบกำหนดแนวทาง ในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลทุกชุด ให้มีความต่อเนื่องกัน รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนนี้มาโดยตลอด เพื่อให้ครอบคลุมเนื้อหาทุกด้าน และมีสภาพบังคับที่นำไปสู่การปฏิบัติที่ก่อให้เกิด ผลที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนสูงสุด



### สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา  
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)  
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง  
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 [www.kpi.ac.th](http://www.kpi.ac.th)  
โทรศัพท์ 0-2141-9596 โทรสาร 0-2143-8177

