



บทที่ 1 บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ตลอดจนแนวนโยบายแห่งรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินทุกสมัยได้กำหนดแผนพัฒนาด้านการเมืองการปกครอง และการบริหารไว้อย่างชัดเจนว่ามีความมุ่งมั่นจะเทิดทูนรักษาสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จะปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน และพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับพัฒนาการทางการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน วางระบบสำหรับการพัฒนาประเทศในอนาคต เพื่อเผชิญกับยุคโลกาภิวัตน์ โดยจะดำเนินการด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชนด้วยมาตรการต่างๆ กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอำนาจด้วยมาตรการต่างๆ กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอำนวยความสะดวก ปรับปรุงระบบกฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจ สังคม ยุคปัจจุบัน ทางรากฐานสำหรับการพัฒนาในอนาคตยุทธศาสตร์สำคัญของแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ทั้ง 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการพัฒนาคน และการพัฒนาสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการพัฒนาคน¹ (คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ, 2540 หน้า 25)

ในปัจจุบันการส่งเสริมความรู้ด้านประชาธิปไตยแก่ประชาชน นับว่าเป็นนโยบายที่สำคัญนโยบายหนึ่งของรัฐบาล เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเอกราชและปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย การที่จะให้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมั่นคง และสามารถบันดาลความสุขความเจริญให้กับประเทศชาติประชาชนนั้น จำเป็นต้องเสริมสร้าง ความรู้ความเข้าใจ ในเรื่องประชาธิปไตยที่ให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ เพื่อจะได้มีส่วนร่วมในการปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะประชาชนคือฐานที่แท้จริงของระบบประชาธิปไตย

ความหมายของระบอบประชาธิปไตย ที่คนส่วนใหญ่เข้าใจกันนั้นคือ การที่มีรัฐบาลโดยประชาชน ของประชาชน เพื่อประชาชน อันเป็นการนำคำพูดของประธานาธิบดีลินคอล์นของ

อเมริกาที่ปราศรัยมาเมื่อ 100 กว่าปีมาแล้ว เป็นการพูดถึงรัฐบาลเท่านั้นแท้จริงแล้วประชาธิปไตยคือแนวทางดำรงชีวิตของประชาชน และแนวทางในการจัดระเบียบการจัดการปกครองประเทศ ซึ่งหมายความว่าประชาธิปไตยมี 2 ความหมาย อย่างหนึ่งคือวิถีชีวิตและความเชื่อ อีกอย่างหนึ่งคือวิถีที่จะจัดการปกครอง ในการอยู่ร่วมกันนั้นประชาชนทั้งประเทศจะตกลงกันว่าจะมาอยู่ร่วมกันโดยมีกฎเกณฑ์บางอย่างเป็นกติกา อันจะนำมาซึ่งสิ่งที่เรียกว่า "รัฐธรรมนูญ" รัฐธรรมนูญ หมายถึง ชื่อที่ใช้เรียกกฎข้อบังคับ ที่เป็นหลักใหญ่ที่สุดของสังคม ที่มีความสำคัญสูงกว่าเหนือกว่ากฎหมายข้อบังคับอื่น ๆ เท่านั้น กล่าวกันว่าหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงก็คือรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของไทย นับจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งถือว่าอำนาจสูงสุดที่อยู่กับกษัตริย์นั้นเปลี่ยนมาสู่ประชาชนชาวไทยที่เรียกว่า ระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2475 หลังจากนั้นมาถึงบัดนี้เป็นเวลากว่า 65 ปี ปรากฏว่าต้องมีรัฐธรรมนูญแล้วถึง 15 ฉบับ ได้แก่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 2475

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2489, 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2511, 2517, 2519, 2521 และ 2534

รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) 2490

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502, 2515, 2520 และ 2534

ซึ่งรัฐธรรมนูญเหล่านี้นับได้ว่ามาจาก คณะบุคคลที่ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศและคณะที่ทำการยกวางรัฐธรรมนูญตามที่ได้รับมอบหมาย คงมีการร่าง รัฐธรรมนูญฉบับ 2468 ฉบับเดียวที่รัฐบาลมิได้มาจากการยึดอำนาจให้ร่างขึ้นโดยคณะกรรมการ และมีรัฐธรรมนูญฉบับ 2517 ที่ประชาชนขับไล่รัฐบาลเผด็จการออกไปเมื่อ 13-16 ตุลาคม 2516 คณะรัฐมนตรีชุดต่อมาจึงตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น หลังจากนั้นก็มีรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินบ้าง คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติบ้างอีก 5 ฉบับ โดยประชาชนมิได้มีส่วน

ร่วมเลข ดังนั้นเมื่อประชาชนพร้อมใจกันขับไล่รัฐบาลที่เลือกตั้งขึ้นภายหลัง การประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อ 9 ธันวาคม 2534 ในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ จึงได้เรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2534 กันถึง 5 ครั้ง แต่ตัวรัฐธรรมนูญนั่นเองก็ต้องเรียกว่ามาจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยอยู่จึงต้องเรียกร้องให้มีการร่างรัฐธรรมนูญกันใหม่ทั้งฉบับ เพื่อให้เป็นรัฐธรรมนูญของประชาชนที่แท้จริง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2534 อีกเป็นครั้งที่ 6 สรุปได้ว่าจากอดีตถึงปัจจุบันมีรัฐบาลมาถึง 52 ชุด มีนายกรัฐมนตรี 22 คน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้นแม้ว่าจะไม่ใช่รัฐธรรมนูญฉบับที่สมบูรณ์ที่สุดจนปราศจากข้อตำหนิ แต่ก็ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้มาจากสภาร่างรัฐธรรมนูญและสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนจังหวัดละ 1 คน และตัวแทนจากนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ 23 คน มาร่วมกันร่างรัฐธรรมนูญ รวมสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 99 คน ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนให้เสร็จเรียบร้อยภายใน 240 วัน ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ วันที่ 27 กันยายน 2540 ข้อแตกต่างของรัฐธรรมนูญเก่าและฉบับใหม่นั้นคือ รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่เขียนขึ้นใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม เป็นการแก้ไขแนวทางการปกครองประเทศอย่างมาก แต่ไม่ใช่การปฏิวัติ เป็นเพียงการปฏิรูปคือเปลี่ยนแปลงรูปให้สถาบันการเมืองต่างๆ สามารถทำงานให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพยิ่งขึ้น ในขั้นตอนคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบประเด็นสำคัญที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ 3 กรอบ ดังนี้

กรอบที่ 1 เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจ

กรอบที่ 2 คือมาตรการที่จะใช้ตรวจสอบการเข้ามาสู่ตำแหน่ง การดำรงตำแหน่ง และการที่จะให้ออกจากตำแหน่ง เรียกว่า เป็นการตรวจสอบหน่วยงานต่างๆ ซึ่งจะใช้อำนาจแทนประชาชน

กรอบที่ 3 คือ ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่างๆ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะมีจุดเน้นที่สภา, จะมีกี่สภา, จะเลือกตั้งมาจากไหน, จะมีพรรคการเมืองชนิดไหน เป็นต้น (อมร รักษาศักดิ์ 2541:9)

โดยรวมแล้วทั้ง 3 กรอบจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เรียกว่าการปฏิรูปทางการเมืองอย่างมากทีเดียว เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประชาชนได้รับสิทธิเสรีภาพมากขึ้น ได้มีส่วนออกเสียงในการปกครองประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อมมากขึ้น รัฐบาลและองค์กรต่างๆ ของรัฐน่าจะมีประสิทธิภาพและเสถียรภาพมากขึ้น บุคลากรระดับสูงของรัฐน่าจะได้มาจากคนที่คุณภาพสูงขึ้นไป มีกระบวนการกีดกันและกำจัดบุคคลที่ทุจริตไม่อำนวยความสะดวกดีเยี่ยม ไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นการปฏิรูปแบบการปกครองของไทยใหม่ทั้งระบบ ทำให้ประชาชนเกิดความสับสน และไม่เข้าใจเนื้อหาของการปฏิรูปการปกครอง ว่ามีข้อแตกต่างจากเดิมอย่างไรในส่วนภาครัฐบาลนั้นได้มีการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์รัฐธรรมนูญใหม่ ในหลายรูปแบบทั้งในด้านการแจกรัฐธรรมนูญฉบับเล็กๆ เพื่อความสะดวกในการพกพา และแจกฟรีในรูปแบบที่สมบูรณ์ นอกจากนั้นยังใช้สื่อมวลชนในการเผยแพร่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้แพร่หลายมากขึ้น นอกจากหน่วยงานของทางภาครัฐบาล เช่น คณะกรรมการเลือกตั้ง ฯลฯ จะทำการเผยแพร่แล้วยังมีองค์กรเอกชนที่อาสาสมัครเข้าทำหน้าที่เผยแพร่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไปสู่ประชาชน เช่นองค์กรกลาง, สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน และมูลนิธิเอเชีย ฯลฯ เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจสิ่งต่างๆ คนในประเทศมีส่วนร่วมในการร่าง โดยผ่านเทคโนโลยีทางการสื่อสารต่างๆ

ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองหลายๆ รูปแบบนั้น การติดตามข่าวสารการเมืองในฐานะผู้สื่อข่าวสาร (Communicator) ก็จัดเป็นรูปแบบหนึ่งของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีความสำคัญมาก (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว 2523 : 26) การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจะมีอัตราสูงเพียงใดและมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับว่าประชาชนมีความรอบรู้ทางการเมือง รู้ถึงความจำเป็นไปของการเมืองเพียงใด เพราะถ้าประชาชนขาดความรู้และความสนใจในข่าวสารการเมือง และความเป็นไปของบ้านเมือง มักจะเป็นเหตุที่ทำให้ประชาชนเมินเฉยต่อกระบวนการทางการเมือง

จากความสำคัญของข่าวสารการเมือง ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ข่าวสารรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จัดได้ว่าเป็นข่าวสารการเมืองที่สำคัญ ที่ประชาชนพึงให้ความสนใจ เพื่อที่จะได้มีความรู้ทางการเมืองกว้างขวางขึ้น การที่ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับข่าวสารการเมือง เศรษฐกิจ สังคม หรือความเป็นไปของชาติอยู่ในวงจำกัด นับเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบการเมืองให้มีความมั่นคง

และมีความต่อเนื่อง ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งของประเทศที่กำลังพัฒนา (David Easton 1955 : 220) ดังนั้นการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาพฤติกรรมการเปิดรับข่าวสาร กับความรู้ ทักษะคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และการมีส่วนร่วมของ ประชาชนผู้อาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อทราบถึงพฤติกรรมการเปิดรับข่าวสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ของประชาชนในเขต กรุงเทพมหานครว่าเป็นอย่างไร ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 แก่ประชาชนในพื้นที่อื่นๆ ต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาพฤติกรรมการเปิดรับข่าวสาร ความรู้ ทักษะคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมการเปิดรับข่าวสาร ของประชาชนในเขต กรุงเทพมหานคร กับความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครกับ ทักษะคิด เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540
4. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างทักษะคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ของ ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

สมมติฐานการวิจัย

1. ลักษณะประชากรที่แตกต่างกันของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครจะมีพฤติกรรม การเปิดรับข่าวสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ความรู้ ทักษะคิดและการมีส่วนร่วมทางการเมืองแตกต่างกัน
2. พฤติกรรมการเปิดรับข่าวสารของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครมีความสัมพันธ์ กับความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540
3. ความรู้ของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร มีความสัมพันธ์กับทักษะคิดเกี่ยวกับ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540
4. ทักษะคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ 2540 ของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครมีความ สัมพันธ์ กับ การมีส่วนร่วมทางการเมือง

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาพฤติกรรมการเปิดรับข่าวสาร ความรู้ทัศนคติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร เนื่องจากประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร นับได้ว่าเป็นกลุ่มประชากรที่มีโอกาสได้รับอิทธิพลจากสื่อมวลชนมากที่สุดเกี่ยวกับการเผยแพร่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ทำให้มีโอกาสนในการเปิดรับข่าวสารมากกว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อื่นๆ เหตุนี้ผู้วิจัยจึงเลือกศึกษากลุ่มตัวอย่างประชากรนี้

นิยามศัพท์

พฤติกรรมการเปิดรับข่าวสาร	หมายถึง ความบ่อยครั้งในการเปิดรับข่าวสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จากสื่อมวลชน และสื่อบุคคล
การเปิดรับสื่อมวลชน	หมายถึง ความบ่อยครั้งในการฟังรายการวิทยุกระจายเสียง การอ่านหนังสือพิมพ์ และนิตยสาร การชมวิทยุโทรทัศน์
การเปิดรับสื่อบุคคล	หมายถึง การรับฟัง พบปะติดต่อกับสื่อสารกับบุคคลอื่นๆ
รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540	หมายถึง กฎหมายที่ใช้ในการปกครองประเทศ ที่ถูกเขียนขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยอาศัยความคิดอ่านของสามัญชน หรือเรียกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญของประชาชน
ทัศนคติ	หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งเป็นไปได้ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ
การมีส่วนร่วมทางการเมือง	หมายถึง การปฏิบัติตน การแสดงออกทางการเมือง การให้ความร่วมมือและเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทั่วไป ได้แก่ การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในช่วงการเลือกตั้ง การร่วมรณรงค์ร่างรัฐธรรมนูญ การร่วมรณรงค์หาเสียง การเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชนเกี่ยวกับปัญหาการเมืองและสังคม การชักชวนคนรู้จัก ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ฯลฯ

ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร หมายถึง บุคคลที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ที่มีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในเขต
กรุงเทพมหานคร

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบพฤติกรรม และลักษณะการเปิดรับข่าวสารของประชาชนในเขต
กรุงเทพมหานคร อันจะเป็นแนวทางในการวางแผนประชาสัมพันธ์ และกำหนดกลยุทธ์ในการใช้
สื่อในการเผยแพร่ข่าวสารรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ต่อไป
2. ได้ทราบพฤติกรรม และลักษณะของพฤติกรรมการเปิดรับข่าวสารรัฐธรรมนูญฉบับปี
2540 ของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร อันจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงเนื้อหา และรูปแบบ
การนำเสนอข่าวสารรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในพื้นที่อื่น ๆ ต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย