

บทที่ 3

พัฒนาการแนวความคิดรัฐสวัสดิการในรัฐธรรมนูญไทย

จากลักษณะแนวความคิดรัฐสวัสดิการ ที่รัฐจะต้องเป็นผู้ยื่นมือเข้าไปคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ในบทนี้จะได้ศึกษาต่อไปว่าพัฒนาการของแนวความคิดรัฐสวัสดิการในรัฐธรรมนูญไทยนั้นมีอยู่หรือไม่ โดยจะพิจารณาจากบทบาทของรัฐในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานนี้ ซึ่งจะได้แบ่งศึกษาเป็น 3 ส่วน โดยประกอบด้วยส่วนแรกจะศึกษาถึงพัฒนาการของบทบาทรัฐ ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ส่วนที่สองจะศึกษาถึงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ว่ามีแนวความคิดรัฐสวัสดิการอยู่หรือไม่ และส่วนสุดท้ายจะศึกษาว่าในอดีตมีปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างไร

3.1 พัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ

ในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาบทบาทของรัฐ ในเชิงพัฒนาการว่ารัฐไทยนั้นมีบทบาทต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างไร โดยจะแบ่งออกเป็น 2 ยุคคือ ยุคก่อนมีรัฐธรรมนูญ และยุครัฐธรรมนูญ ดังจะได้กล่าวถึงรายละเอียดต่อไป

3.1.1 ยุคก่อนมีรัฐธรรมนูญ

3.1.1.1 สมัยสุโขทัย

สภาพการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ

การเมืองการปกครองในยุคสมัยนี้ อาศัยรูปแบบการปกครองแบบพ่อปกครองลูก (Patriachal Family) ถือกษัตริย์เปรียบเสมือนบิดา หัวหน้าของครอบครัว ซึ่งเรียกว่า "พ่อขุน" นับสำคัญของการปกครองรูปแบบนี้ ก็คือ พ่อ (ผู้ปกครอง) จะให้ความเมตตาต่อลูกซึ่งเป็นประชาชนให้มีความสุข ลักษณะเด่นของการปกครองแบบนี้ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับ

ผู้ได้ปกครอง มีความใกล้ชิดมากกว่าระบบกษัตริย์แบบเทวราชาของสมัยอยุธยา ผู้ปกครองและผู้ได้ปกครองในสมัยสุโขทัยนี้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันแบบ TWO WAY PROCESS คือ มีความร่วมมือกันดีทั้งสองฝ่าย ต่างฝ่ายต่างรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะรัฐสุโขทัยยังคงเป็นรัฐเล็ก ๆ ที่มีจำนวนประชากรไม่มากนักเอง

การปกครองแบบพ่อปกครองลูก จะเห็นได้ชัดในสมัยสุโขทัยตอนต้นโดยเฉพาะ ในสมัยของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐสุโขทัยขยายอำนาจมากขึ้น ความสลับซับซ้อนของโครงสร้างทางการเมือง และพื้นฐานความชอบธรรมแห่งอำนาจ ก็ได้ทำให้การปกครองแบบนี้ถูกแทนที่ด้วยรูปแบบการปกครองแบบธรรมราชา ที่กษัตริย์จะต้องเป็นกษัตริย์ในอุดมคติ มีคุณสมบัติและพระจริยวัตรเยี่ยงพระพุทธองค์ ซึ่งมีในทศนัทธิธรรมราชา นับว่าเป็นการแสดงออกซึ่งพัฒนาการทางการเมือง ที่ซับซ้อนก้าวหน้ายิ่งขึ้นของสมัยสุโขทัย พญาสิทธิ กษัตริย์สุโขทัยอีกพระองค์หนึ่งที่มีความยิ่งใหญ่เทียบเท่าพ่อขุนรามคำแหงมหาราชทรงเป็นผู้ริเริ่มในทศนัทธิธรรมราชานี้¹

สภาพทางสังคมและเศรษฐกิจสมัยสุโขทัยนั้น ในส่วนของโครงสร้างทางสังคมแบ่งเป็นชนชั้นปกครอง ซึ่งได้แก่ กษัตริย์ บรรพวศานุวงศ์ และข้าราชการ และอาจนับรวมกับภิกษุสงฆ์เข้าไปอยู่ในพวกชนชั้นปกครองก็ได้ อีกชนชั้นหนึ่งก็คือ ชนชั้นผู้ถูกปกครองได้แก่ สามัญชนหรือไพร่ นอกจากนี้ยังมีพวก "ข้า" ซึ่งนักประวัติศาสตร์เห็นว่าคือ ทาสนั่นเอง

ในด้านเศรษฐกิจ เป็นระบบเศรษฐกิจแบบโบราณที่ไม่มีความซับซ้อน เป็นเศรษฐกิจการเกษตร มีข้าวเป็นพืชผลหลัก พืชผักผลไม้อื่น ๆ ก็มีอย่างสมบูรณ์ มีการส่งออกเครื่องถ้วยชามสังคโลก มีการจัดระบบชลประทาน และควบคุมน้ำเพื่อการเกษตร

สภาพสิทธิเสรีภาพ และสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ

¹ ลิขิต อีริเวดิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองของไทย, (กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 17.

จากหลักฐานที่ปรากฏ ซึ่งก็คือศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง เราพบว่า สติ เสรีภาพของประชาชนในสมัยนั้น มีมากกว่าในสมัยอยุธยา ประกอบกับข้อความที่ปรากฏในศิลาจารึกที่แสดงให้เห็นถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนสุโขทัยได้เป็นอย่างดี ยกตัวอย่าง เช่น ในเรื่องสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพนี้ปรากฏหลักฐานในศิลาจารึกว่า "เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครใคร่จักค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงินค้าทองคำ" และข้อความ "เจ้าเมือง บ่ เอาจอบในไพร่ลู่ทาง"

จากสองข้อความข้างต้น หมายความว่า เป็นการให้เสรีภาพ และสนับสนุนให้ประชาชนได้ติดต่อค้าขายซึ่งกันและกัน โดยให้เป็นไปตามความประสงค์ของประชาชน ซึ่งหากต้องการค้าขายอะไรก็ให้ดำเนินการไปได้โดยสะดวก ซึ่งเป็นการประกันว่า กษัตริย์จะไม่ใช้พระราชอำนาจที่ทรงมีมาตัดทอน เสรีภาพในการค้าขายของประชาชนในสมัยสุโขทัยนี้ หากดูแต่เพียงของสุโขทัย จะเห็นว่าเป็นเรื่องธรรมดาที่ควรเปิดโอกาสให้ราษฎรมีอิสระในการค้าขาย แต่หากเปรียบเทียบกับสมัยอยุธยาจะเห็นการจำกัดสิทธิในการค้าขาย ในแผ่นดินพระบรมไตรโลกนาถ ประกาศใช้กฎหมายลักษณะขบถศึก บัญญัติไว้ว่า สินค้าบางอย่าง เช่น ยาง กฤษณา งาช้าง (ของพื้นเมือง) เป็นของหลวง ผู้ใดเอาไปมีความผิดฐานขบถ แสดงให้เห็นว่ากษัตริย์สมัยอยุธยานั้นทำการผูกขาดการค้าไว้แต่ผู้เดียว

สำหรับสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน ตามศิลาจารึกบัญญัติไว้ว่า "ไพร่ในเมืองสุโขทัย สร้างป่าหมากป่าพลู ทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวมั่งหลายในเมืองนี้ ใครสร้างไว้ได้แก่มัน" จะเห็นว่า เป็นการบัญญัติเพื่อรับรองกรรมสิทธิของราษฎร ในทรัพย์สิน ซึ่งตนทำมาหาได้ นั่นเอง

ในประเด็นของสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจ ของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม นั้น ก็ปรากฏในหลักศิลาจารึกว่า

"ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้หั้น (นั่น) ไพร่ฟ้าหน้าปก กลางบ้าน กลางเมือง มีถ้อยมีความ เจ็บท้องข้องใจ มันจักกล่าวถึงเจ้าถึงขุน บ่ ไร่ ไปส่นกระดิ่งอัน

**ท่านชวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองไฉนเรียก เมื่อถามสวนความแก่มั่นด้วยชื่อ ไพร่
ในสุโขทัยนี้จึงชม..²**

จากข้อความนี้ สะท้อนภาพของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจ
ของประชาชนผู้ทุกข์ร้อนได้เป็นอย่างดี หากราษฎรหรือประชาชนผู้ใดมีความทุกข์ร้อน ก็ให้ไปสั้
กระดิ่งที่ชวนไว้ พระองค์ก็จะเสด็จมาพิจารณาและรับฟังเรื่องราวต่างๆ ตลอดจนทรงช่วยเหลือ
และแก้ปัญหาเหล่านั้น ๆ ด้วย พระองค์เอง ซึ่งนี่คือ พระภารกิจอันยิ่งใหญ่ ของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช
และกษัตริย์ พระองค์อื่นๆในสมัยสุโขทัย

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่า การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคม และ
เศรษฐกิจ ในสมัยสุโขทัยนั้นประชาชนได้รับการคุ้มครองจากองค์พระมหากษัตริย์ โดยผลของ
รูปแบบการปกครองแบบพ่อปกครองลูก ที่แม้จะทำให้เกิดความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่าง
กษัตริย์กับประชาชน แต่ก็หาหลักประกันสิทธิเสรีภาพได้ยาก เพราะหลักประกันมีแต่เพียงความ
เมตตาากรุณาจากกษัตริย์เท่านั้น

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า แนวคิดเรื่องการจัดสวัสดิการให้กับประชาชนในยุคนี้เป็นไป
ในลักษณะที่ รัฐ (ผู้ปกครอง) จะยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความทุกข์ยากเดือดร้อน
เป็นกรณี ๆ ไปตามพื้นฐานของความเชื่อทางศาสนาและแนวคิดในการปกครองแบบพ่อปกครองลูก
และแนวคิดแบบธรรมราชา

3.1.1.2 สมัยอยุธยา

สภาพการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ

แนวความคิดของการปกครองสมัยอยุธยา แตกต่างจากสมัยสุโขทัยที่เน้นความ
ใกล้ชิด ระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชน แต่ทว่าในสมัยนี้จะให้ความสำคัญกับกษัตริย์ใน
ฐานะที่เป็นผู้ศักดิ์สิทธิ์ ดำรงฐานะเสมือนเทพเจ้าผู้สูงส่งเหนือประชาชน ซึ่งแนวความคิดนี้เรียกว่า

² ฐานาคารกรุงเทพ จำกัด, ศิลปินพ่อขุนรามคำแหงมหาราช (กรุงเทพมหานคร : ซี.เค.
การพิมพ์, 2526), หน้า 6.

ลัทธิเทวราชา ซึ่งไทยรับมาจากขอมซึ่งยึดแบบต่อมาจากอินเดีย ผลของลัทธิเทวราชานี้ทำให้สมัยนี้มีรูปแบบการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

อำนาจการเมืองการปกครองขึ้นอยู่กับกษัตริย์แต่พระองค์เดียว ทรงเป็นทั้งเจ้าชีวิตของประชาชน และเจ้าแผ่นดินด้วย ดังกฎหมายพระอัยการลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งประกาศใช้ในสมัยของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) เมื่อปี พ.ศ. 1903 กล่าวว่า

**“ที่ในแคว้นแคว้นของกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยา มหาคิลกภพพรัด
นราธาณีนุริรัมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะ
ได้เป็นที่ราษฎรหามิได้”³**

โครงสร้างทางสังคมอยุธยา มี 2 ชั้น เช่นเดียวกับสุโขทัย ซึ่งได้แก่ ชั้น
ปกครอง ประกอบด้วย กษัตริย์ บรมวงศานวงศ์ ขุนนาง กับชนชั้นผู้ถูกปกครอง ได้แก่ ไพร่ และทาส

ในด้านเศรษฐกิจ สังคมอยุธยายังคงเป็นสังคมเกษตรกรรม ผลผลิตหลักยังเป็น
พืชผลทางการเกษตร และของป่า อุตสาหกรรมก็มีแต่หัตถกรรมพื้นบ้าน เครื่องปั้นดินเผาของใช้ใน
ครัวเรือน เศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเอง หรือเศรษฐกิจยังชีพที่ใช้สิ่งของกับสิ่งของแลกเปลี่ยนกัน
การค้ามีอยู่จำกัด ส่วนการค้ากับต่างประเทศนั้นหลวง (กษัตริย์) เป็นผู้ผูกขาด⁴

ซึ่งรากฐานสำคัญที่รองรับโครงสร้างทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจของอยุธยา
คือ ระบบศักดินา และระบบไพร่

สำหรับระบบศักดินาเป็นสิ่งที่ใช้ในการจัดระเบียบการปกครอง ซึ่งไม่ปรากฏแน่ชัด
ว่า เริ่มมีขึ้นเมื่อใด แต่ได้รับการรับรองในกฎหมายสมัยอยุธยาคือ พระไอยการตำแหน่งนาพลเรือน
และพระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง ซึ่งได้กำหนดศักดินาของแต่ละบุคคลไว้ เพื่อให้ทราบว่
บุคคลในสถานะใดมีจำนวนศักดินากี่ไร บุคคลทุกคนในสังคมอยุธยาทุกคนจึงมีศักดินามากน้อย

³ โกศล ไสงาคยวิจิตร, รายงานผลการวิจัยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายไทย,
(กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523) หน้า 23 - 24.

⁴ ลิขิต วีระเวทิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองของไทย, หน้า 46.

ตามแต่ตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือตามแต่ละอาชีพ เช่น พระมหากษัตริย์มีจำนวนศักดินาสูงสุดจำนวน 10,000 ไร่ นอกจากนั้นก็จะมีศักดินาลดหลั่นกันลงมาจนถึงไพร่ มีศักดินา 25 ไร่ และแม้แต่ทาสก็ยังมีศักดินา 5 ไร่

ระบบศักดินาของไทยมีความแตกต่างจากระบบ Feudalism หรือระบบศักดินาของยุโรป ซึ่งจะแบ่งแยกอำนาจกระจายไปยังขุนนางต่างๆ ในแต่ละเขตการปกครอง ขุนนางมีองค์การบริหารของตนเอง และมีข้าราชการเป็นของตนเอง ข้าราชการได้รับการเลือกสรรให้ดำรงตำแหน่งตามพื้นฐานของการสวามิภักดิ์ และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างขุนนางกับข้าราชการนั้น ๆ ขุนนางในระบบพิวตัลจึงเป็นเจ้าของที่ดิน และเป็นชนชั้นปกครองที่มีอำนาจควบคุมปัจจัยการผลิตที่สำคัญโดยตัวของขุนนางเองไม่ต้องขึ้นกับพระมหากษัตริย์ แต่ระบบศักดินาของไทยมีวัตถุประสงค์ในการมุ่งรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ โดยพยายามปิดกั้นการก่อตัวของศูนย์อำนาจต่างๆ เนื่องจากขุนนางไทยมีฐานะเป็นเพียงข้าราชการของกษัตริย์ กษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดในการแต่งตั้ง ถอดถอน ตลอดจนได้กำหนดจำนวนศักดินาไว้อย่างแน่นอน เพื่อป้องกันการสะสมกำลังให้เติบโตจนอาจมาท้าทายอำนาจของกษัตริย์

ในส่วนของระบบไพร่นั้น ถือได้ว่าเป็นคู่แข่งของระบบศักดินา เป็นการจัดองค์กรทางสังคม เพื่อเตรียมการสำหรับการสงคราม รวมถึงเพื่อความจำเป็นและระเบียบทางสังคมในยามสันติ ชายฉกรรจ์ ทั้งหมดในอยุธยาที่เป็นไพร่ต้องขึ้นต่อระบบนี้ซึ่งไพร่แบ่งออกคร่าว ๆ เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ไพร่หลวงกับไพร่สม (ไพร่สมกำลัง) ไพร่คือ ชายฉกรรจ์สูง 2 ศอกคืบขึ้นไป โดยวัดตั้งแต่ปลายมา ไพร่หลวงขึ้นทะเบียนสังกัดกษัตริย์และจตุสดมภ์ ส่วนไพร่สม คือ ผู้ที่ขึ้นทะเบียนและถูกส่งไปรับใช้บรมวงศานุวงศ์ และขุนนาง

แต่อย่างไรก็ดี พวกไพร่อาจได้รับการยกเว้นไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงานโดยส่งส่วยเป็นเงินตราหรือส่งสิ่งของแทนตัว ซึ่งไพร่ที่ส่งสิ่งของไปให้หลวงแทนการใช้แรงงาน เรียกกันว่า ไพร่ส่วย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่ที่ไม่ได้เป็นขุนนางก็จะอยู่ในฐานะไพร่
 นั้นเอง แต่นอกจากประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมอยุธยาที่เป็นไพร่แล้ว ในสมัยนี้ยังมีกลุ่มคนที่อยู่ใน
 ฐานะต่ำกว่าไพร่ ซึ่งนั่นก็คือ ทาส ลูกทาส และวนิพก ยาจก

ซึ่งจากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ระบบ
 ศักดินา และระบบไพร่ จะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจ ของประชาชน
 อยุธยาไม่ว่าจะเป็นไพร่จนกระทั่งถึงทาสและยาจก อย่างไรก็ตามจะได้กล่าวในประเด็นต่อไป

สภาพสิทธิเสรีภาพ และสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในประเด็นก่อนว่า กษัตริย์ในสมัยอยุธยามีพระราชอำนาจ
 ล้นพ้น สิทธิเสรีภาพประชาชนจึงขึ้นอยู่กับกษัตริย์ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า สิทธิเสรีภาพของ
 ประชาชนอยุธยาจะถูกบั่นทอนโดยสิ้นเชิงโดยการใช้พระราชอำนาจตามอำเภอใจ ทั้งนี้ด้วยเหตุผล
 ของแนวคิดธรรมราชาที่ได้รับการถ่ายทอดมาแต่สมัยสุโขทัยและแนวคิดตามหลักธรรมะของ
 พระพุทธศาสนานั้น มีอิทธิพลต่อการใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์เป็นอันมาก ส่งผลให้กษัตริย์
 ทรงต้องดำรงตนอยู่ในฐานะธรรมราชา ผู้ทรงต้องบำบัตทุกข์บำรุงสุขให้แก่เหล่าอาณา
 ประชากรราษฎร์

กล่าวคือพระมหากษัตริย์จะต้องเป็นที่พึ่งให้กับประชาชน เพราะนี่คือความ
 รับผิดชอบในทางการเมืองในฐานะผู้ปกครองที่ทรงธรรม ดังคำสอนที่กล่าวถึงฐานะของ
 พระมหากษัตริย์ที่ว่า

**"พระราชาทรงเป็นที่พึ่งของคนทุกข์หมู่เหล่า อันได้แก่คนไม่มีที่พึ่ง คน
 ยากจน เด็ก คนแก่ นักพรต และคนที่ตกอยู่ในอำนาจของความไม่ชอบธรรม"**⁵

ซึ่งธรรมะที่พระพุทธเจ้าทรงสั่งสอนอันเป็นหลักการของผู้ปกครองก็ได้แก่
 ทศพิธราชธรรม 10 ประการ และจักรวรรดิวัตร 12 ประการ มีรายละเอียด คือ

⁵ ปรีชา ช้างขวัญยืน, ธรรมรัฐ-ธรรมราชา (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราคณะอักษร
 ศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 92.

(1) ทศพิธราชธรรม⁶ ธรรม 10 ประการ สำหรับผู้ปกครอง มีรายละเอียดคือ

1. **ทาน** คือ การบำเพ็ญตนให้เป็นผู้ให้ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาราษฎร์ให้มีความสุข อดทนอดกลั้น มีความสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามข้าวยากหมากแพง
2. **ศีล** คือ ประพฤติดีงามทั้งทางกาย วาจา (ถือศีล 5 หรือศีล 8) ประกอบแต่สิ่งที่ดี สุจริต เป็นแบบอย่างแก่ประชาชน เพื่อให้เกิดความรู้สึกไว้วางใจว่าเป็นผู้ปกครองที่ดี
3. **บริจาค** คือ การยอมเสียสละความสุขส่วนตัว เพื่อดูแลทุกข์สุขแก่อาณาประชาราษฎร์ ยอมเหน็ดเหนื่อยทั้งกายและใจเพื่อคนส่วนใหญ่
4. **อาชชวะ** คือ มีความซื่อสัตย์ ซื่อตรง มีความจริงใจต่อทุกคน ไม่เสแสร้ง
5. **มัททวะ** คือ การมีอัธยาศัยไม່เย่อหยิ่งถือตัว และมีกริยาสุภาพอ่อนโยนต่อคนทั่วไปและผู้ใต้ปกครอง ในลักษณะให้เกียรติผู้อื่น
6. **ตบะ** คือ การมีจิตใจเข้มแข็ง สามารถระงับยับยั้งขมใจมิให้ใฝ่ชั่วหรือหมกมุ่นในกิเลสตัณหา หรือมัวเมาไปกับความสุขสำราญต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสุรานารี และการมัวเมาในอำนาจ
7. **อภัย** คือ ความไม่โกรธ ไม่เกรี้ยวกราด ไม่ทำด้วยลูกแกโทสะ ไม่มีความเคียดแค้นพยาบาท ตัดสินปัญหาต่าง ๆ โดยการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนและด้วยความสุ่มรอบคอบ
8. **อวิหิงสา** คือ การไม่เบียดเบียน ไม่ใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงผู้ใต้ปกครอง โดยไม่เป็นธรรม มีเมตตาธรรม มีความกรุณา และมีความเที่ยงธรรม
9. **ขันติ** คือ อดทนต่อความยากลำบากทั้งปวง อดทนอดกลั้นต่อการวิพากษ์วิจารณ์ คำสรรเสริญนินทาต่างๆ

⁶ ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 52.

10. **อวิโรธนะ** คือ การประพฤติตนมิให้ผิดไปจากทำนองคลองธรรม ปฏิบัติโดยชอบตามหลักนิติธรรม (ระเบียบแบบแผนการปกครอง) หลักยุติธรรม (ความเที่ยงธรรม) และหลักศาสนธรรม (ความถูกต้องดีงาม)

(2) **จักรวรรดิวัตร**⁷ เป็นพระราชจรรยาวัตรสำหรับพระเจ้าจักรพรรดิพระราชอาเอกในโลก มี 12 ประการ คือ

1. ควรพระราชทานโหวาทและอนุเคราะห์อันโตชนคนภายในพระราชสำนัก และทรงอนุเคราะห์คนภายนอก มีพลกายกองเสนาด้วยประการต่างๆ จนถึงราษฎรไม่ปล่อยปละละเลย
2. ควรทรงผูกพระราชไมตรีสมานราชสัมพันธ์มิตรกับกษัตริย์ ประธานาธิบดี แห่งประเทศนั้น ๆ
3. ควรสงเคราะห์อนุชนตักษัตริย์ คือ พระราชวงศานุวงศ์ ตามควรแก่พระอิสริยยศ
4. ควรทรงเกื้อกูลพราหมณ์คฤหัสถ์ และคฤหัสถ์สืบชน
5. ควรทรงอนุเคราะห์ประชาชนชาวนิคมชนบทโดยฐานานุกรม
6. ควรทรงอุปการะสมณพราหมณ์ผู้มีศีลปะประพฤติชอบด้วยพระราชทานไทยธรรม บริหารเกื้อกูลแก่ธรรมปฏิบัติ
7. ควรทรงจัดรักษาฝูงเนื้อและนกด้วยพระราชทานอภัยไม่ให้ใครเบียดเบียนทำอันตรายจนเสื่อมสูญพันธุ์
8. ควรทรงห้ามชนทั้งหลายไม่ให้ทำกิจการที่ไม่ประกอบด้วยธรรม ชักนำให้อยู่ในกุศล จริตส่วนชอบ ประกอบการเลี้ยงชีพโดยทางธรรม
9. ชนใดขัดสน ไม่มีทรัพย์พอเลี้ยงชีพโดยสัมมาอาชีพได้ ควรพระราชทานพระราชทรัพย์เจือจานให้เลี้ยงชีพ ด้วยวิธีอันเหมาะสม ไม่ให้แสวงหาด้วยทุจริต

⁷ สมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณวงศ์, "ทศพิธราชธรรม" วารสารกฎหมาย 11, (สิงหาคม-พฤศจิกายน, 2530) : 8.

10. ควรเสด็จเข้าไปใกล้สมณพราหมณ์ ตรัสถามถึงบุญบาปอกุศลให้ประจักษ์ชัด
11. ควรตั้งวิริตติห้ามจิตไม่ให้เกิดอหรรมาคะในอคมนิสถาน ที่อันไม่ควรถึง
12. ควรทรงประหารวิสมโลกเจตนา ห้ามจิตมิให้ปรารถนาลาภที่ไม่ควรจะได้

จากที่ได้กล่าวมา ธรรมะขององค์พระมหากษัตริย์ ถือเป็นหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้พระราชอำนาจได้เป็นอย่างดี แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพที่มั่นคงเท่าใดนัก เพราะเนื่องจากความมีธรรมะนั้นเป็นเรื่องส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์แต่ละรัชกาล

นอกจากนี้ โดยผลของระบบศักดินา และระบบไพร่ก็มีส่วนสำคัญในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอยุธยา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิเสรีภาพในการถือครองที่ดิน และสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เพราะชายฉกรรจ์ที่เป็นไพร่ก็ต้องถูกเกณฑ์ให้เข้ามารับราชการ ซึ่งหากฝ่าฝืนก็จะถูกลงโทษ

สำหรับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้ด้อยโอกาสในสังคมไม่ว่าจะเป็นทาส หรือ ยาจกวนิกข นั้นที่องค์พระมหากษัตริย์จะทรงพระกรุณายื่นมือเข้ามาช่วยเหลือ ตามหลักธรรมะของพุทธศาสนา ซึ่งหากเป็นทศพิธราชธรรม ก็อยู่ในข้อแรก คือ ทาน และ ข้อสามคือ บริจาคะ ในส่วนจักรวรรดิวัตร ก็อยู่ในข้อ 1 ข้อ 5 และข้อ 9 กล่าวคือ การที่ทรงให้ทานตามหลักทศพิธราชธรรมก็ดี การสงเคราะห์คนจำพวกต่าง ๆ ตามหลักจักรวรรดิวัตร ก็ดี แสดงให้เห็นถึงบทบาทของผู้ปกครองในสมัยนั้นต่อการสงเคราะห์เหล่าประชาชนผู้ด้อยโอกาสได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้การที่พระมหากษัตริย์ของไทยรับเอาพระพุทธศาสนามาเป็นศาสนาประจำชาติและความเจริญรุ่งเรืองของพุทธศาสนาในสมัยอยุธยานั้นก็ทำให้มีการสร้างวัดวาอารามขึ้นมากมาย ซึ่งวัดเหล่านี้เองก็ได้มีส่วนสำคัญเป็นที่พึ่งพิงอีกแห่งหนึ่งให้กับประชาชนผู้ด้อยโอกาส นอกเหนือจากองค์พระมหากษัตริย์ ดังนั้นสรุปได้ว่าแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจโดย รัฐ (ผู้ปกครอง) มีอิทธิพลมาจากความเชื่อทางศาสนาและหลักการปกครองแบบธรรมราชา นั่นเอง

3.1.1.3 สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

สภาพทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ

สำหรับในยุคนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับในสมัยอยุธยา อาจกล่าวได้ว่า อยุธยาเปรียบเหมือนบิดาของรัตนโกสินทร์ เพราะระบบการเมือง ความเชื่อทางคติพุทธ พราหมณ์ กฎหมาย การจัดระเบียบสังคม ฯลฯ ได้รับการถ่ายทอดมาสู่กรุงรัตนโกสินทร์ เป็นส่วนใหญ่ อยุธยาเป็นเสมือนอาณาจักรที่คนไทยชอบมองย้อนหลังไปสู่อดีตอันรุ่งเรือง เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงสร้างกรุงรัตนโกสินทร์นั้น ก็มีพระราชประสงค์จะสร้างให้ใหญ่โตเท่ากับอยุธยา^๘

ดังนั้น แบบแผนการปกครอง การบริหารในสมัยนี้ก็ได้พยายามรื้อฟื้นจากอยุธยา มีการพยายามรวบรวมกฎหมายที่กระจัดกระจายอยู่ตามเมืองต่าง ๆ เพราะที่อยุธยาถูกข้าศึกเผาทั้งหมด กฎหมายตราสามดวง จึงได้ถูกเรียบเรียงประมวลขึ้นใช้เป็นรากฐานของอาณาจักรใหม่สำหรับการปกครอง

มีการฟื้นฟูสถาบันกษัตริย์และอำริรักษาระบบการบริหารที่เคยใช้กันมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเอาไว้ บางกอกกลายเป็นราชธานีและมีการขยายเขตการปกครองออกไปครอบคลุมพื้นที่รอบนอกอันได้แก่หัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราช มีการแบ่งหัวเมืองออกเป็น 4 ประเภทตามแบบอยุธยา มาตราการควบคุมและการเกณฑ์เอาเครื่องราชบรรณาการจากเมืองประเทศราชยังคงรักษาไว้เหมือนเดิม ระบบราชการยังคงเป็นแบบที่ตกทอดมาจากอยุธยา ตำแหน่งขุนนาง ได้แก่ สมเด็จพระเจ้าพระยา, เจ้าพระยา, พระยา, ขุน, หลวง, หมื่น โดยมีศักดิ์นากำกับ

ในแง่การจัดองค์การทางสังคม มีการใช้ระบบศักดินาอันเป็นองค์ประกอบของระบบสังคม เศรษฐกิจ การเมืองไทยอีกและปรับปรุงระบบไพร่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยทำการสักรเลิกไพร่กันกว้างขวางตามเยี่ยงอย่างสมัยกรุงธนบุรี อย่างไรก็ตาม การเกณฑ์แรงงานไพร่หลวงและไพร่สมลดจาก 6 เดือน เหลือเพียง 4 เดือนในรัชกาลที่ 1 และการเกณฑ์แรงงานไพร่หลวง

^๘ ลิขิต ธีรเวคิน, การเมืองการปกครองของไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 6.

และไพร่สมลดจาก 6 เดือน เหลือเพียง 4 เดือนในรัชกาลที่ 1 และการเกณฑ์แรงงานไพร่หลวง ลดลงเหลือ 3 เดือน ในรัชกาลที่ 2 ข้อที่น่าจะถือได้ว่าเป็นความก้าวหน้าอย่างใหญ่หลวงก็ได้แก่การ ที่ในหลวงรัชกาลที่ 1 ทรงเปลี่ยนระบบคัดเลือกเข้ารับราชการจากเดิมที่รับไว้แต่เพียงลูกหลานของ ขุนนางชั้นผู้ใหญ่มาเป็นเปิดโอกาสให้คนชั้นต่ำได้รับพระบรมราชูปถัมภ์บ้าง โดยการถวายตัวเป็น มหาดเล็ก ที่ทำดังนี้ก็เพราะความจำเป็นเนื่องจากการรบพุ่งกันมาเป็นเวลายาวนานทำให้ผู้มีความสามารถมากหลายล้มตายลงไป และจำนวนคนที่จะรับราชการลดฮวบลง⁹

ในแง่เศรษฐกิจ อาณาจักรใหม่ไม่ต่างจากอาณาจักรอยุธยามากนัก เว้นไว้แต่ว่า กรุงเทพฯ อยู่ใกล้เมืองท่าฝั่งทะเลยิ่งกว่ากรุงศรีอยุธยา การค้าโดยเฉพาะกับจีนเพิ่มปริมาณขึ้นมาก กลายเป็นแหล่งรายได้แผ่นดินและทรัพย์สินของชนชั้นนำที่สำคัญ

เหตุการณ์สำคัญในยุคนี้ คือ การเปิดประเทศและการลงนามในสนธิสัญญาเบาว์ริง ปี พ.ศ. 2398 ในรัชสมัยของพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

สนธิสัญญานี้ มีเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้¹⁰

1. คนที่อยู่ในสังกัดอังกฤษจะอยู่ภายใต้อำนาจของกงสุล เท่ากับว่าสยามยินยอมให้คนต่างด้าวมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขต
2. คนในสังกัดอังกฤษได้รับสิทธิทำการค้าโดยเสรีในเมืองท่าทุกแห่ง และอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ ได้เป็นการถาวร
3. ยกเลิกการเก็บภาษีขาเข้าที่วัดเอาความกว้างของปากเรือเป็นเกณฑ์ กำหนดพิภักดิ์ อัตรารขาเข้าและขาออกไว้ตายตัว กล่าวคือ
 - ก. ภาษีสินค้าขาเข้าในอัตราร้อยละ 3
 - ข. สินค้าขาออกเก็บภาษีได้ครั้งเดียว ไม่ว่าจะเรียกชื่ออากรภายใน (inland tax) อากรผ่านด่าน (transit tax) หรืออากรขาออก ก็ตาม

⁹ ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองของไทย, หน้า 74.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 92.

4. พ่อค้าอังกฤษได้รับอนุญาตให้ค้าขายกับชาวสยามโดยตรงไม่มีการแทรกแซงจากบุคคลที่สาม
 5. รัฐบาลสยามขอสงวนสิทธิที่จะห้ามส่งออกข้าว เกลือ และปลา ในกรณีที่เกิดการขาดแคลนขึ้น ภายในประเทศ
- และโดยผลของสนธิสัญญาฉบับนี้ เป็นจุดเริ่มให้เกิดสิ่งต่อไปนี้คือ¹¹

หนึ่ง ทำให้อุตสาหกรรมพื้นบ้านเสื่อมทรุดลง เนื่องจากมีการกำหนดพิภคอัตราภาษีศุลกากรสินค้าเข้าไว้ตายตัวเพียงร้อยละ 3 ในสนธิสัญญา ทำให้สินค้าผ้าราคาถูกทะลักเข้ามาจากต่างประเทศ ผลก็คือ ชาวนาไทยเลิกทอผ้าใช้เองและหันไปซื้อผ้าแทน การเปิดให้ค้าข้าวได้อย่างเสรีก็ทำให้ชาวนากลายเป็นผู้ผลิตพืชผลเฉพาะอย่างและใช้เวลาส่วนใหญ่ปลูกข้าวด้วย ส่งผลให้การผลิตสินค้าที่ใช้บริโภคในครัวเรือน น้ำตาล และสินค้าส่งออกอย่างอื่น ๆ ตกฮวบลง ฯลฯ

สอง เกิดการผลิตเพื่อขายแทนการเพื่อการยังชีพ ก่อนปี พ.ศ. 2398 การผลิตเพื่อขายในสยามมีอยู่จำกัด เนื่องจากระบบตลาดมีขนาดเล็กและไม่มีการแบ่งงานกันทำขนาดใหญ่ แต่หลังปี พ.ศ. 2398 กระบวนการแบ่งงานกันทำได้เริ่มพัฒนาขึ้นในขอบเขตระหว่างประเทศ ผลก็คือ การเติบโตของการผลิตเพื่อขายในสยามพึ่งพาอุปสงค์ภายนอกเป็นส่วนใหญ่ โดยเนื้อแท้แล้วการผลิตถูกปรับให้สนองความต้องการของจักรวรรดินิยม ซึ่งขณะนั้นกำลังแผ่ขยายไปทั่วทวีปเอเชียในรูปแบบต่างๆ

สาม การค้าภายในและเศรษฐกิจเงินตราขยายตัว การพัฒนาของการผลิตเพื่อขายแบบพึ่งพาทำให้ชนชั้นนายทุนพาณิชย์เติบโตขึ้น ทำหน้าที่เป็นห่วงเชื่อมชาวนากับตลาดโลก พวกเขาเป็นคนกลางที่ซื้อ คัดเลือก และขนส่งผลผลิตจากชาวนาไปขายให้กับคลังสินค้าใน

¹¹Chatthip Nartsupha and Suthy Prasartset, The Political Economy of Siam 1851 - 1910 (Bangkok : The Social Science Association of Thailand, 1981), pp. 5 - 41 อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 95- 96.

กรุงเทพฯ ขณะเดียวกันพวกเขาก็นำสินค้าสั่งเข้ามาขายให้ชาวนาหรือแลกเปลี่ยนกับผลผลิตของชาวนา กระบวนการนี้ทำให้การค้าขายภายในและเศรษฐกิจเงินตราขยายตัว ทำให้เศรษฐกิจเลี้ยงตัวเอง แดกสลาย การเติบโตของเศรษฐกิจเงินตราทำให้มีความต้องการเงินสดมากขึ้น การเรียกเก็บภาษี รัฐบาลการแทนการเกณฑ์แรงงานก็สะท้อนให้เห็นความข้อนี้

สี่ สภาพเทคโนโลยี การพัฒนาการผลิตเพื่อขายแบบพึ่งพาในสยามควบคู่กันกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในซิดจังกัด ทั้งนี้เป็นเพราะการขาดพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีที่ดีพอ การที่ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีไม่สะสมพอกพูน ก็เป็นเพราะความรู้ดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างกระจัดกระจายทั้งหลายทั้งปวงเหล่านี้ ส่วนหนึ่งเกี่ยวพันกับการที่ต้องพึ่งพาเทคโนโลยีต่างชาติและอีกส่วนหนึ่งเกี่ยวพันกับพลังจุดรั้งของระบบศักดินา

ห้า นายทุนพาณิชย์สมคบกับเจ้าศักดินาขูดรีดชาวนา เนื่องจากนายทุนพาณิชย์เป็นชาวจีนไม่มีฐานอำนาจจึงต้องพึ่งพาอาศัยเจ้าศักดินา ดังนั้นจึงถูกกลืนเข้าระบบ ในขณะเดียวกันการสมคบกับพ่อค้าก็ทำให้เจ้าศักดินาได้รับผลประโยชน์มากในทางเศรษฐกิจ ผลก็คือเกิดพันธมิตรศักดิ์สิทธิ์ชนิดหนึ่งขึ้นมาระหว่างพวกศักดินากับกระฎุมพี กล่าวอีกนัยหนึ่ง เจ้าศักดินาเข้าดำเนินการธุรกิจผ่านนายทุนพาณิชย์ ในขณะที่นายทุนพาณิชย์ถูกกลืนให้กลายเป็นศักดินา ดังนั้นจึงเกิดกระบวนการทำให้เจ้าศักดินากลายเป็นพ่อค้า และทำให้นายทุนพาณิชย์กลายเป็นศักดินา ขณะเดียวกันชาวนาซึ่งเคยถูกระบบศักดินาขูดรีดมาแต่ก่อน ก็ยังคงถูกขูดรีดต่อไปจากการพัฒนาใหม่นี้ ประการสุดท้าย คือ ถึงแม้จะเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจโดยพลวัตของการค้า เศรษฐกิจเงินตรา และระบบตลาด แต่การปฏิรูปสถาบัน เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงยังคงมีอยู่อย่างจำกัด ระบบศักดินาก็ยังคงมีอยู่เช่นเดิม

กล่าวได้ว่าในยุคนี้ เป็นยุคของศักดินาผสมทุนนิยม ซึ่งจากที่ได้อธิบายมาทั้งหมด อาจสรุปได้ว่ายุคนี้เป็นยุคเริ่มแรกแห่งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศก็ว่าได้ เป็นการก้าวจากการผลิตเพื่อยังชีพสู่การผลิตเพื่อสะสมทุนตามระบบทุนนิยม

สภาพสิทธิเสรีภาพ และสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจ

แม้ยุคนี้จะเป็นยุคเริ่มแรกที่มีการเปิดประเทศ รับเอาระบบทุนนิยมการค้าเสรีเข้ามา ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ในเรื่องของสิทธิเสรีภาพก็ยังคงเป็นเช่นสมัยก่อนเก่า อำนาจทุกอย่างอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ และกลุ่มขุนนาง ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นทางสังคมยังคงเป็นเช่นเดิม

ในแง่สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน ก็ยังคงต้องพึ่งพิงพระมหากษัตริย์คุณ ขององค์พระมหากษัตริย์ และสถาบันทางศาสนา ซึ่งก็คือ วัด อยู่อย่างเดิม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวทางในการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนโดยรัฐ (ผู้ปกครอง) ยังคงเป็นแบบเดิมอยู่ แต่ทว่า สภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้เริ่มที่จะเกิดความเปลี่ยนแปลง ดังจะเห็นได้จากระบบการผลิตที่เดิมเป็นระบบผลิตเพื่อยังชีพ ได้เปลี่ยนแปลงไปสู่การผลิตเพื่อการค้าและเพื่อสะสมทุน นั่นเอง

3.1.1.4 ยุคการปฏิรูปประเทศ สมัยรัชกาลที่ 5

สภาพทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ

ด้วยสภาพปัญหาทางด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ในช่วงต้นรัชสมัยมีอยู่มากมายหลายประการ และได้กลายมาเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปครั้งใหญ่ในรัชสมัยของพระองค์ อันส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนในยุคนั้น และยุคต่อ ๆ มา

สำหรับสาเหตุของการปฏิรูป พอลจะสรุปได้ดังนี้ คือ¹²

¹² ภารดี มหาขันธ์, รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (พ.ศ. 2394 - 2475)

(กรุงเทพมหานคร : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2524), หน้า 63 - 82.

1. ปัจจัยภายในประเทศ อันได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับเอกภาพของชาติ (National Unity) และปัญหาเกี่ยวกับความล้าหลัง และความคับแค้นของประชาชน ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้อาจประเมินได้จากสถานภาพของพระมหากษัตริย์ และระบบการปกครองที่ใช้อยู่ในช่วงเวลาดังกล่าว

1.1 สถานภาพของรัชกาลที่ 5 ในฐานะพระมหากษัตริย์ในช่วงต้นรัชสมัย ไม่สู้จะมั่นคงนัก อำนาจในทางการเมืองมิได้รวมอยู่ที่สถาบันกษัตริย์ อำนาจส่วนใหญ่ตกอยู่กับผู้สำเร็จราชการ และเสนาบดี (ซึ่งเป็นคนในตระกูลขุนนาง แทบทั้งสิ้น)

1.2 ระบบการปกครอง ที่ใช้อยู่เป็นระบบเก่าแก่ที่ใช้มานานกว่า 300 ปี (นับแต่สมัยปฏิรูปของพระบรมไตรโลกนาถ พ.ศ. 1997) แม้จะมีการปรับปรุงบ้างก็เป็นเพียงส่วนปลีกย่อยเท่านั้น หน่วยงานใหญ่ ๆ ที่มีอยู่ขาดประสิทธิภาพ และทำงานสับสนมากทั้งในด้านการบำรุงความสุขของประชาชน การภาษีอากร การศึกษา การศาลตลอดจนการสะสมกำลังพล และเสบียงอาหาร รวมไปถึงการรบทัพจับศึกในยามสงครามด้วย¹³

2. ปัจจัยจากภายนอก ซึ่งได้แก่ ปัญหาการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก แม้จะได้มีการเจรจาทำสัญญากับชาติมหาอำนาจต่างๆ ในปี พ.ศ. 2398 ก็ได้เป็นหลักประกันความสงบสุขของไทย แต่กลับถูกบีบคั้นจากทั้งอังกฤษ และฝรั่งเศสมากขึ้นทุกขณะ

ปัจจัยเหล่านี้มีส่วนสำคัญยิ่ง ที่ก่อให้เกิดการสร้างรัฐชาติ (Nation-State) ขึ้นมา ด้วยการปฏิรูปตั้งอำนาจที่กระจัดกระจายให้มารวมศูนย์อยู่ที่เมืองหลวง เพื่อให้รัฐบาลกลางมีอำนาจปกครองอย่างทั่วถึง ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้พวกจักรวรรดินิยมฉวยโอกาสขยายอิทธิพลเข้ามาในดินแดนที่รัฐบาลส่วนกลางดูแลไม่ทั่วถึง

ด้วยพระปรีชาสามารถของรัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูปพื้นฐานการปฏิรูปเป็นระยะ ๆ แล้วเริ่มต้นอย่างเต็มกำลัง เมื่อ พ.ศ. 2435 โดยยกเลิกระบบกินเมืองโดยเจ้าเมืองที่มีการสืบทอดอำนาจ

¹³ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบาย แก่ไขการปกครองแผ่นดิน" ใน ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 120 - 170, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 67

โดยสายโลหิตมาเป็นการปกครองแบบเทศาภิบาล แบ่งเป็นมณฑลและจังหวัด ตัวผู้ว่าราชการ
 แต่งตั้งจากกรุงเทพฯ และให้อยู่ในฐานะข้าราชการ แทนการเป็นเจ้าเมืองซึ่งมีอำนาจ และศักดิ์
 คล้ายกับเจ้าครองนครรัฐ และเพื่อให้การปฏิรูปเป็นไปตามจุดมุ่งหมาย ทรงปฏิรูปการบริหาร
 ราชการแผ่นดินส่วนกลางโดยจัดตั้งกระทรวงแบบตะวันตกขึ้นมา

นอกจากการปฏิรูปโครงสร้าง และสถาบันการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวแล้ว
 ทรงปฏิรูปความรู้สึกเรื่องรัฐชาติ ขึ้นมาแทนที่ความรู้สึกเรื่องภูมิภาคและเผ่าพันธุ์ ผลที่เกิดขึ้นจึงทำ
 ให้ราชอาณาจักรไทยแบบโบราณที่รวมตัวกันหลวม ๆ โดยระบบศักดินาประกอบด้วยคนหลายเชื้อ
 ชาติต่างเผ่าพันธุ์ ต่างภาษา ต่างวัฒนธรรม ได้รวมตัวเป็นรัฐชาติไทยขึ้นนับแต่นั้นเป็นต้นมา

นอกจากการปฏิรูปด้านการเมืองการปกครองที่กล่าวมา รัชกาลที่ 5 ยังได้ทรง
 ดำเนินการปฏิรูปประเทศในอีกหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปการจับเก็บภาษีอากรและการคลัง
 การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ การปฏิรูประบบการทหาร
 การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาล ฯลฯ รวมไปถึงการปฏิรูปที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิ
 เสรีภาพของประชาชนนั่นคือ การยกเลิกระบบไพร่ - ทาส ซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อถัดไป

ผลของการปฏิรูปครั้งนี้ พอจะสรุปในด้านต่างๆ ได้ดังนี้ คือ ประการแรกการปฏิรูป
 ด้านการปกครองส่งผลให้อำนาจของขุนนางในสวนกลาง และส่วนภูมิภาค อันได้แก่ เจ้าเมืองตาม
 หัวเมืองต่างๆ หมดลง และรัฐบาลส่วนกลาง ของพระมหากษัตริย์สามารถมีอำนาจบังคับบัญชาได้
 อย่างเด็ดขาด ประการที่สอง การปฏิรูปด้านการเมืองทำให้สถาบันกษัตริย์มีความเข้มแข็งขึ้น ทำให้
 การเมืองยุคนั้นกลับมามีเสถียรภาพ ประการที่สาม การปฏิรูปทางเศรษฐกิจนำไปสู่การพัฒนา
 ประเทศ การกินดีอยู่ดีของประชาชน และประการสุดท้าย การปฏิรูปทางสังคม การเลิกไพร่ เลิกทาส
 นำไปสู่การมีสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการเลิกไพร่ นำไปสู่การมีทหารอาชีพ ในขณะที่การ
 ขยายการศึกษาแก่คนสามัญก็เป็นการเปิดโอกาสให้คนสามัญ มีโอกาสเลื่อนฐานะทางสังคมของ
 ตนเองให้สูงยิ่งขึ้นได้

สภาพสิทธิเสรีภาพ และสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจ

ต้องยอมรับว่า การยกเลิกระบบทาส และไพร่ เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบอย่างยิ่งใหญ่ ต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในยุคนั้น และได้ส่งผลนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอื่น ๆ อีกมากมาย ในยุคต่อ ๆ มา

การยกเลิกทาส และไพร่ เป็นการยอมรับความเท่าเทียมกันของมนุษย์ เป็นพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงเห็นว่า " ถ้าบ้านเมืองใดยังมีการกดขี่ซึ่งกันและกัน บ้านเมืองนั้นยังไม่มี ความเจริญ " ดังนั้นการปฏิรูปประเทศในรัชสมัยของพระองค์จึงยืนอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคทางสังคมเป็นสำคัญ ในทางการเมืองการปลดปล่อยทาส และไพร่เท่ากับเป็นการยกฐานะของราษฎรให้มีสิทธิเสรีภาพ และหน้าที่แทนการที่จะมีแต่เพียงหน้าที่ แต่ปราศจากสิทธิเสรีภาพ ดังที่เป็นมาในยุคก่อน การยกเลิกทาสและไพร่ ทำให้คนมีอิสระมีสิทธิเสรีภาพที่จะเลือกประกอบสัมมาอาชีพ มีสิทธิเสรีภาพที่จะอพยพย้ายถิ่นฐานได้อย่างอิสระ ขณะเดียวกันในยุคนั้นได้มีการปฏิรูปการศึกษา มีการเปิดโอกาสให้ราษฎรสามัญมีการศึกษาได้ นับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้คนสามารถเลื่อนฐานะทางสังคมของตนได้ผ่านทางการศึกษา

ในด้านสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ยุคนี้ถือว่าเป็นยุคแรกที่มีการจัดตั้งองค์กร (Oganization) ของรัฐ ขึ้นมาทำหน้าที่จัดสวัสดิการเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน ยกตัวอย่างเช่น ในด้านสาธารณสุข รัชกาลที่ 5 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้สร้างโรงพยาบาลแห่งแรกขึ้นในปี พ.ศ.2529 นั่นก็คือ โรงพยาบาลศิริราช โดยพระราชทานพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์จำนวน 200 ชั่ง ต่อมาในปี พ.ศ.2431 ทรงตั้งกรมพยาบาลและกรมสุขาภิบาล ขึ้น¹⁴ และในปี พ.ศ.2436 ก็ได้มีการจัดตั้ง สภาอุณาโลมแดง ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่

¹⁴ สุรพล ปธานวนิช, นโยบายสังคม : เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 38.

ทหารที่เจ็บป่วยทั้งหลาย¹⁵ ที่เรารู้จักกันในปัจจุบันนี้ว่า "สภาภาษาตไทย" นอกจากนี้แล้ว ทรงโปรดเกล้าให้ตั้งโสตถุสภา เพื่อผลิตยาสามัญประจำบ้านสำหรับประชาชน และยังทรงจัดให้มีการศึกษาแพทย์และพยาบาลตามแบบและวิธีการตะวันตก เพื่อให้การสาธารณสุขของไทยได้มาตรฐานตามแบบอย่างของต่างประเทศ

สำหรับในด้านการศึกษา ทรงมีพระราชปณิธานที่จะสร้างความเท่าเทียมกันทางด้านการศึกษาดังที่ได้กล่าวไว้ก่อนแล้ว โดยพระองค์ทรงสนับสนุนให้ประชาชนได้รับการศึกษาโดยไม่คำนึงว่าประชาชนคนนั้นจะเป็นใคร เป็นลูกขุนนางหรือไม่ ซึ่งการนี้จึงได้ทรงตั้งโรงเรียนสำหรับสามัญชนขึ้นเป็นแห่งแรกที่โรงเรียนมหรรรณพาราม ในปี พ.ศ.2427 หลังจากนั้นก็ได้มีการตั้งโรงเรียนสำหรับประชาชนขึ้นอีกหลายแห่งทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะอาศัยวัดเป็นสถานที่เรียน และไม่เฉพาะแต่การศึกษาขั้นพื้นฐานเท่านั้น รัชกาลที่ 5 ยังได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนวิชาชีพขั้นสูงขึ้นอีกหลายแห่ง ไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนกฎหมาย โรงเรียนฝึกหัดครู โรงเรียนมหาดเล็ก โรงเรียนไพบรณีย์ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งโรงเรียนเหล่านี้ได้พัฒนากลายเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหลายแห่งในปัจจุบัน¹⁶ ซึ่งผลของการนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลื่อนฐานะทางสังคมของตนได้โดยการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือนั่นเอง

สำหรับในด้านของผู้ด้อยโอกาส ในปี พ.ศ. 2435 ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนอนาถาขึ้นโดยพระวิมาดาเธอ กรมพระสุทธาสินีนาฏได้ทรงบริจาคทรัพย์ ส่วนพระองค์สร้างขึ้นที่ตำบลโรงเลี้ยงเด็ก โดยรับเด็กหญิงที่เป็นกำพร้า หรือเด็กที่พ่อแม่ยากจนไม่สามารถจะอุปการะได้ นำมาให้การศึกษาดุริยางคศิลป์ โรงเรียนอนาถานี้ได้รับการเปลี่ยนชื่ออีกหลายครั้ง เช่น เป็นโรงเรียนศึกษาชาติสงเคราะห์, สถานสงเคราะห์เด็กหญิงบ้านราชวิถี ซึ่งในปัจจุบันนี้ก็คือ บ้านราชวิถีนั่นเอง¹⁷

¹⁵ นิภา สุวรรณแสง ตุมรสุนทร, การสังคมสงเคราะห์กลุ่มชน, (กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 6 - 7.

¹⁶ สุรพล ปธานวนิช, นโยบายสังคม : เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ, หน้า 38.

¹⁷ วิไลวัจส์ กฤษณะภักดี, สังคมสงเคราะห์ศาสตร์เบื้องต้น, หน้า 21.

ซึ่งจากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ โดยผลของการปฏิรูป ทำให้ประเทศไทยเริ่มเป็นรัฐสมัยใหม่ ที่พระมหากษัตริย์ทรงสามารถรวบรวมพระราชอำนาจที่กระจัดกระจายกลับคืนมาจากขุนนาง สถาปนารัฐชาติเต็มรูปแบบขึ้นมาได้ และการปฏิรูปครั้งนี้ก็ได้ทำให้สภาพของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนดีขึ้นกว่ายุคก่อน ๆ ทั้งนี้ด้วยพระวิสัยทัศน์และพระราชดำริในเรื่องของความเสมอภาค ทำให้พระองค์มอบสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชนอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นสิทธิเสรีภาพทางการศึกษา สิทธิเสรีภาพที่จะได้รับความเสมอภาคทางสังคม ไม่ต้องตกอยู่ในฐานะทาส สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนี้โดยผลของการปฏิรูปยังส่งผลให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมารองรับ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพต่างๆ จึงนับได้ว่า ในยุคนี้เป็นจุดเปลี่ยนแปลงสำคัญในประวัติศาสตร์เกี่ยวกับบทบาทรัฐในการสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน

3.1.2 ยุครัฐธรรมนูญ

การปฏิรูปประเทศในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยจากอาณาจักรโบราณ สู่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย โดยเฉพาะการปฏิรูประบบราชการขึ้นใหม่ตามแบบตะวันตก การสร้างข้าราชการแบบใหม่ขึ้นมาเพื่อรองรับกับระบบราชการแบบใหม่โดยส่งคนเหล่านี้ไปศึกษาต่างประเทศตะวันตก ซึ่งการปฏิรูปนี้ได้ทำให้เกิดคนกลุ่มใหม่ขึ้นมาที่เรียกว่า "ชนชั้นกลาง" ขึ้น ชนชั้นกลางเหล่านี้รับเอาแนวความคิดประชาธิปไตยจากตะวันตกเข้ามาทำให้เมื่อคนกลุ่มนี้เติบโตขึ้น ความคิดประชาธิปไตย ก็ยิ่งพัฒนาและขยายตัวออกไปตามกระแสของกาลเวลา และความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ของสังคม

ประกอบกับความไม่มั่นคงของพระราชอำนาจกษัตริย์ และวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจทั่วโลก ในรัชสมัยของพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ก็ได้กลายเป็นปัจจัยที่ทำให้คณะราษฎร ซึ่งนำโดยพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา และหลวงประดิษฐมนูธรรม มีโอกาสที่จะทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง เพื่อให้มีการปกครองระบอบกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

3.1.2.1 ยุคแรกของระบอบประชาธิปไตย

วันที่ 24 มิถุนายน 2475 คณะราษฎรได้สร้างเหตุการณ์ทางการเมืองอันสำคัญยิ่งของประวัติศาสตร์การเมืองยุคใหม่ ด้วยการปฏิวัติ และแถลงคำประกาศคณะราษฎร อันเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย

ก . อุดมการณ์ของคณะราษฎร ต่อสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ

เนื้อความในคำประกาศของคณะราษฎร ซึ่งเชื่อกันว่าร่างขึ้นโดยนายปรีดี พนมยงค์ได้ถูกประกาศโดยนายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา หัวหน้าคณะราษฎร ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยได้กล่าวดำเนิการปกครองและบริหารบ้านเมืองของรัชกาลที่ 7 ว่า¹⁸

"ราษฎรทั้งหลาย...กษัตริย์ทรงอำนาจเหนือกฎหมายอยู่ตามเดิม ทรงแต่งตั้งญาติวงศ์ และคนสอพลอไร้คุณความรู้ให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ไม่ทรงฟังเสียงราษฎร ปล่อยให้ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต มีการรับสินบนในการก่อสร้างซื้อของใช้ในราชการ หากำไรในการเปลี่ยนราคาเงิน ผลาญเงินของประเทศ ยกพวกเจ้าขึ้นให้สิทธิพิเศษมากกว่าราษฎร กดขี่ข่มเหงราษฎร ปกครองโดยขาดหลักวิชา ปล่อยให้บ้านเมืองเป็นไปตามยถากรรม ดังจะเห็นได้จากความตกต่ำในทางเศรษฐกิจ และความฝืดเคืองในการทำมาหากิน"

และประณามระบบกษัตริย์ด้วยถ้อยคำรุนแรงว่า¹⁹

¹⁸ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2475 การปฏิวัติสยาม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 123.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 123.

"...รัฐบาลของกษัตริย์ ได้ถือเอาราษฎรลงเป็นทาส (ซึ่งเรียกว่า ไพร่บ้าง ข้า บ้าง) เป็นสัตว์เดรัจฉาน ไม่นึกว่าเป็นมนุษย์ เหตุฉะนั้น แทนที่จะช่วยราษฎรกลับทำนาบน หลังราษฎร จะเห็นได้ว่า ภาษีอากรที่บีบคั้นเอามาจากราษฎรนั้น กษัตริย์ได้หักเอาไว้ใช้ ส่วนตัวปีหนึ่ง เป็นจำนวนหลายล้าน ส่วนราษฎรสิ กว่าหาได้แม้แต่เล็กน้อย แทบเลือด ตากระเด็น ถึงคราวเสียเงินราชการหรือภาษีใด ถ้าไม่มีเงินให้รัฐบาลก็ยึดทรัพย์ หรือใช้ งานโยธา แต่พวกเจ้ากลับกินนอนกันเป็นสุข...."

คำประกาศฉบับนี้ได้กล่าวแจ่มแจ้งสิ่งที่เรียกได้ว่าเป็นนโยบายของการยึดอำนาจ ว่า "การปกครองซึ่งคณะราษฎรพึงกระทำ ก็คือ จัดวางโครงการอาศัยหลักวิชา ไม่ทำไป เสมือนคนตาบอด เช่น รัฐบาลที่มีกษัตริย์เหนือกฎหมายทำมาแล้ว"²⁰ และหลักการใหญ่ ๆ ที่ คณะราษฎรได้ประกาศไว้ มีอยู่ว่า

- (1) ต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง
- (2) จะต้องรักษาความปลอดภัยในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลง ให้มาก
- (3) จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก
- (4) จะต้องให้ราษฎรเสมอภาคกัน (ไม่ใช่ให้พวกเจ้ามีสิทธิยิ่งกว่าราษฎรที่เป็นอยู่)
- (5) จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการข้างต้น
- (6) จะต้องให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41-42.

เนื้อความในคำประกาศที่กล่าวมา นอกจากจะสะท้อนอุดมการณ์ชาตินิยม และ อุดมการณ์ประชาธิปไตยแล้ว ยังสะท้อนถึงแนวคิดในเรื่องสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ อัน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอีกด้วย ไม่ว่าในเรื่องที่คณะราษฎร ยืนยันจะ "บำรุงความสุข สมบูรณ์ในทางเศรษฐกิจ" โดยจะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ และวางโครงการทางเศรษฐกิจไม่ ปลดปล่อยให้ราษฎรอดอยาก อีกทั้งในเรื่องที่ "จะต้องให้ราษฎรเสมอภาคกัน" และสุดท้ายที่ คณะราษฎรประกาศจะต้องให้การศึกษาเต็มที่แก่ราษฎร ทั้งหลายเหล่านี้ แสดงให้เห็นว่า คณะราษฎรนั้นให้ความสำคัญแก่สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของราษฎรได้เป็นอย่างดี

เมื่อพิจารณาจากอุดมการณ์ดังกล่าวข้างต้นโดยเฉพาะในเรื่องที่จะ "บำรุงความสุข สมบูรณ์ในทางเศรษฐกิจ" นั้นตามความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า เปรียบเทียบได้เช่นเดียวกับ อุดมการณ์ตามแนวความคิดของรัฐสวัสดิการ ที่รัฐจะต้องยื่นมือเข้าไปคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทาง สังคมและเศรษฐกิจอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนนั่นเอง

แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดในเรื่องสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ กลับไม่ได้ ถูกนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทั้ง "พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475" อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก และ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475" อัน เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สองที่ถูกร่างขึ้น โดยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกเป็นบุคคลสำคัญของ คณะราษฎร แทบทั้งหมด

ข . คำโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ กับแนวคิดรัฐสวัสดิการ

อย่างไรก็ตาม ยังมีสมาชิกคนหนึ่งของคณะราษฎรที่พยายามทำให้หลักการกว้าง ๆ ของคำประกาศคณะราษฎรได้เป็นจริงในทางปฏิบัติขึ้นมา ท่านผู้นั้น คือ หลวงประดิษฐมนูธรรม หรือนายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอ "คำโครงการเศรษฐกิจ" (สมุดปกเหลือง) อันอาจกล่าวได้ว่า เป็น ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับแรก ภายใต้กรอบของการเมืองในระบบประชาธิปไตย ที่

เสนอแนวทางในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐที่มุ่งเน้นสร้างความเสมอภาค และมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนอย่างเต็มที่

ข้อเสนอของนายปรีดี ก่อให้เกิดวาทกรรมทางการเมืองครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์ระหว่างกลุ่มที่มีวิสัยทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่แตกต่างกัน 2 กลุ่มคือ กลุ่มแรก เป็นกลุ่มหัวก้าวหน้าในคณะราษฎร นำโดยหลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) กับอีกกลุ่ม คือ กลุ่มศักดินา - ชุนนาง นำโดยพระยามโนปกรณนิติธาดา (นายก้อน หุตะสิงห์) ที่มีแนวคิดค่อนไปทางทุนนิยมเสรี และนิยมเจ้า (Capitalist - Royalist)

เค้าโครงเศรษฐกิจที่นายปรีดีเสนอ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรก เป็นคำชี้แจงมีทั้งหมด 11 หมวด ส่วนที่ 2 เป็น **เค้าร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร (Assurance Social)** มี 5 หมวด และส่วนที่ 3 **เค้าร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการประกอบกิจการเศรษฐกิจ** มี 5 หมวด ซึ่งส่วนแรกเป็นหลักการและเหตุผลของโครงการ ส่วนที่ 2 และ 3 เป็นร่าง พ.ร.บ. ที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการที่รัฐบาลจะดำเนินการในด้านต่าง ๆ

หลักการที่นายปรีดี เสนอนั้นเป็นแนวทางที่จะ**"บำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎร"** ตามคำประกาศของคณะราษฎรให้มีผลบังเกิดขึ้นตามความเป็นจริง ซึ่งเรื่องนี้ นายปรีดี เสนอว่า

"...ถ้ารัฐบาลจัดวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติให้เหมาะสมแล้ว การงานให้ราษฎรทุกคนทำ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยากนั้นย่อมเป็นทางที่รัฐบาลจะทำได้ หาใช่เป็นการสุดวิสัยไม่ การบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรนี้ เป็นจุดประสงค์อันยิ่งใหญ่ของข้าพเจ้าในการทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง..."²¹

นายปรีดี ยังได้เสนออีกว่า ราษฎรทุกคนควรได้รับประกันจากรัฐบาล โดยกล่าวว่า

²¹ สันติสุข โสภณศิริ บรรณาธิการ, เค้าโครงการเศรษฐกิจ หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กึ่งหัน, 2542), หน้า 4.

"ความไม่เที่ยงแท้ในการเศรษฐกิจเป็นอยู่เช่นนี้ จึงมีนักปราชญ์คิดแก้ โดยวิธีให้รัฐบาลประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร (Assurance Social) กล่าวคือ ราษฎรที่เกิดมาย่อมจะได้รับประกันจากรัฐบาลว่า ตั้งแต่เกิดมาจนกระทั่งสิ้นชีพ ซึ่งในระหว่างนั้นจะเป็นเด็ก หรือเจ็บป่วย หรือพิการ หรือชราภาพทำงานไม่ได้ก็ดี ราษฎรก็จะต้องมีอาหาร เครื่องนุ่งห่ม สถานที่อยู่ ฯลฯ บัณฑิตแห่งการดำรงชีวิต เมื่อรัฐบาลประกันได้เช่นนี้แล้ว ราษฎรทุกคนจะนอนตาหลับ.... การประกันเช่นนี้เป็นการเหลือวิสัยที่บริษัทเอกชนจะพึงทำได้ หรือถ้าทำได้ ราษฎรก็ต้องเสียเบี้ยประกันแพงจึงจะคุ้ม ราษฎรจะเอาเงินที่ไหนมา การประกันเช่นนี้ทำได้ก็แต่โดย "รัฐบาล" เท่านั้น"²²

นายปรีดี เสนอวิธีการที่รัฐบาลจะประกันให้แก่ราษฎร โดยให้ราษฎรทุกคนเป็นข้าราชการ โดยรัฐบาลจะจ่ายเงินเดือนให้ โดยแบ่งตามระดับ และคุณวุฒิตามร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร ในหมวดที่ 1 ว่าด้วยเงินเดือนและเบี้ยบำนาญของราษฎร ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรเขาไปแลกเปลี่ยนกับปัจจัยดำรงชีวิต โดยรัฐบาลจะจัดหาปัจจัยเหล่านี้ไว้ในรูปสหกรณ์

สำหรับในด้านการจัดการทางเศรษฐกิจ นายปรีดี เสนอให้รัฐบาลเป็นผู้จัดการเศรษฐกิจเสียเอง โดยเน้นในหลักการสำคัญ คือ²³

1. รัฐจะแสดงบทบาทในการเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจของประเทศเองทั้งหมด
2. รัฐจะทำการประกันสังคมตั้งแต่เกิดจนตาย
3. รัฐจะจัดการให้มีระบบสหกรณ์ ซึ่งเป็นผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่าย ปัจจัยการดำรงชีวิตของราษฎรทุกคนที่ทำงานในสหกรณ์

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 6 - 7.

²³ อังศุธร ศรีพรหม, ธาตุต้องสิ้นแผ่นดินสิ้นชาติ เล่ม 1 : ปฐมเหตุ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิภาคารพิมพ์ จำกัด, 2545), หน้า 25

4. รัฐบาลจะวางแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ

การประกอบการเศรษฐกิจจะใช้หลักการคือ "รวมทุน รวมที่ดิน รวมแรงงานกันมาทำ" หลักการนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของปรัชญาที่บ่งว่า มนุษย์ย่อมช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ประกันภัยต่อกัน และร่วมกันประกอบการทางเศรษฐกิจ บนพื้นฐานของความสมัครใจไม่มีการบีบบังคับ ไม่มีการประทุษร้ายต่อกัน ไม่มีการยึดทรัพย์สิน²⁴

จากที่กล่าวมา ผู้เขียนเห็นว่า หลักการของเค้าโครงการเศรษฐกิจนี้ได้สะท้อนแนวความคิดออกมา 2 ด้าน ซึ่งได้แก่ ในด้านเศรษฐกิจ เค้าโครงการเศรษฐกิจเน้นบทบาทของรัฐในการแทรกแซงเข้าเป็นผู้ประกอบการเศรษฐกิจเสียเอง ซึ่งสะท้อนให้เห็นแนวความคิดที่ค่อนข้างไปทางสังคมนิยม และอีกด้านหนึ่งคือ ด้านสังคม เค้าโครงการเศรษฐกิจมีความประสงค์ที่จะให้รัฐมีบทบาทเข้าไปแทรกแซงเพื่อสร้างหลักประกันทางสังคมให้แก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ซึ่งในระหว่างนั้นไม่ว่าจะอยู่ในช่วงที่เป็นเด็ก หรือมีความเจ็บป่วย พิกัด ชราภาพ ทำงานไม่ได้ ประชาชนก็จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐไม่ว่าจะเป็นในเรื่องอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย หรือยารักษาโรค รวมไปถึงปัจจัยแห่งการดำรงชีวิตอื่น ๆ ซึ่งในด้านสังคมนี เค้าโครงการเศรษฐกิจสะท้อนให้เห็นแนวความคิดรัฐสวัสดิการอย่างชัดเจน

เมื่อได้มีการนำเค้าโครงการเศรษฐกิจนี้ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ได้ก่อให้เกิดความเห็นแตกแยกเป็น 2 ฝ่าย จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา ซึ่งผลสุดท้ายลงเอยด้วยการพ่ายแพ้ของฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์

นายปรีดี ได้แถลงต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่า เมื่อตนเป็นเสียงข้างน้อยในรัฐบาล จึงขอลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีตามวิถีทางประชาธิปไตย โดยจะนำ "เค้าโครงการเศรษฐกิจ" เสนอต่อราษฎรในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 1) ซึ่งนายปรีดี จะลงสมัครด้วย แต่ทว่า ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับนายปรีดี หรือกลุ่มศักดินา - ชุนนางของพระยามโนปกรณนิติธาดาได้

²⁴ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, "ความคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองของดร.ปรีดี พนมยงค์" วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) 10 , (กรกฎาคม, 2542) : 76

นำความกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ให้ลงพระปรมาภิไธย ในพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎร และงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา โดยให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย และพร้อมกันนั้น ทางรัฐบาลของพระยามโนปกรณ ก็ได้ตรา "พระราชบัญญัติคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2476" ขึ้น ทั้งได้ออกแถลงการณ์ประณามผู้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ ว่าเป็นคอมมิวนิสต์ และบังคับให้นายปรีดี เดินทางออกนอกประเทศ

ในระหว่างที่นายปรีดี ฯ และภรรยาเดินทางออกไปนอกประเทศ ฝ่ายกลุ่มศักดินา - ขุนนางเก่า ได้ตีพิมพ์ "สมุดปกขาว" ซึ่งก็คือ "พระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" เผยแพร่โจมตี "เค้าโครงการเศรษฐกิจ" หรือ "สมุดปกเปลือง" ในทุกประเด็น (ยกเว้นเรื่องการออกฉลากกินแบ่ง หรือลอตเตอรี่)

ซึ่งทัศนะในพระบรมราชวินิจฉัย ฯ นั้น ทรงมองสังคมไทยผิดแผกไปจากนายปรีดี และทรงมีความรู้สึกที่ว่าพสกนิกรของพระองค์ส่วนใหญ่มิได้ไร้ความสุข หรือประสบความเดือดร้อนจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ดังเช่นที่นายปรีดี กล่าวไว้ นอกจากนี้ทรงเชื่อมั่นว่าคนไทยไม่นิยมเป็นข้าราชการ เพราะความหมายของคำว่า "ราชการ" ของราษฎรไม่ตรงกับที่นายปรีดี เขียน ราษฎรนิยมความเป็นอิสระ การดำเนินการตามเค้าโครง ฯ ของนายปรีดี เป็นการถอยหลังลงคลอง เมื่อเทียบกับการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5²⁵

ทรงมองว่าโครงการของนายปรีดี เป็นโครงการทางเศรษฐกิจอันเดียวกับที่ประเทศรัสเซีย (คอมมิวนิสต์) ใช้อยู่ โดยทรงอ้างในพระบรมราชวินิจฉัยว่า "โครงการนี้นั้นเป็นโครงการเดี่ยวอย่างแน่นอน กับที่ประเทศรัสเซียใช้อยู่ ส่วนใครจะเอาอย่างใครนั้น ข้าพเจ้าไม่ทราบ สตาลินจะเอาอย่างหลวงประดิษฐ์ ฯ หรือหลวงประดิษฐ์จะเอาอย่างสตาลินก็ตอบไม่ได้ ตอบได้ข้อเดียวว่าโครงการทั้ง 2 นี้เหมือนกันหมด" นอกจากนี้ยังทรงมองว่า เศรษฐกิจของรัสเซียประสบความล้มเหลวหากไทยเอามาใช้ก็จะเป็นการทำลายสิทธิเสรีภาพของประชาชน

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเชื่อมั่นว่า (1) คำโครงการเศรษฐกิจเป็นคอมมิวนิสต์ เป็นการหลอกลวง (2) สำหรับพระองค์คำโครงการเศรษฐกิจจะนำประเทศไทย สู่วายณะ และประชากรจะประสบความแร้นแค้น เนื่องด้วยวิธีการที่นายปรีดี เสนอไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงของไทยยุคนั้น ไม่ว่าจะสภาพความเป็นจริงทางด้านจิตวิทยา หรือทางด้านเศรษฐกิจ และท้ายสุด (3) พระองค์ทรงวิจารณ์ว่าการดำเนินการตามคำโครงการเศรษฐกิจจะมีผลให้ต่างชาติ เข้าแทรกแซง และสูญเสียซึ่งอำนาจอธิปไตยของไทย²⁶

อีกด้านหนึ่งทางฝ่ายรัฐบาลของพระยามโนปกรณัม เมื่อได้ประกาศ "ปิดสภาผู้แทนราษฎร" และ "งดใช้รัฐธรรมนูญ" ก็ได้ดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบเดิมต่อไป คือ เคารพในกรรมสิทธิ์ของเอกชน เสรีภาพ ในการประกอบอาชีพ ยึดแนวคิดเสรีนิยมเป็นหลักในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ และด้วยผลของการที่ปิดสภาผู้แทน และงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรานี้เอง ที่ทำให้รัฐบาลของพระยามโนปกรณัมถูก พระยาพหลพลพยุหเสนาทำการรัฐประหาร และเรียกประชุมสภาผู้แทนขึ้นใหม่ ตลอดจนเชิญนายปรีดี กลับสู่ประเทศ และให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

รัฐบาลใหม่ได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนว่า นายปรีดี เป็นคอมมิวนิสต์ตามข้อกล่าวหา ของรัฐบาลก่อนหรือไม่ ซึ่งผลสุดท้ายคณะกรรมการ และผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ 2 คน ลงมติรับรองว่า นายปรีดี ไม่มีความผิดตาม พ.ร.บ. คอมมิวนิสต์ พ.ศ.2476

หลังจากนั้นมา นายปรีดี ไม่มีโอกาสเสนอคำโครงการเศรษฐกิจ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรอีกเลย แต่สาระสำคัญหลายประการในสมุดปกเหลืองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้ถูกนำมาปฏิบัติในช่วงระยะเวลา 15 ปี ที่ท่านมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ (พ.ศ. 2475 - 2490)

- ด้านสิทธิเสรีภาพทางการศึกษา ท่านได้ก่อตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์ และการเมืองขึ้นในปี พ.ศ. 2477

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48 - 49.

- สร้างระบบการเก็บภาษีที่เป็นธรรมแก่สังคมด้วยการตรา "ประมวลรัษฎากร"
- ตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย ในพ.ศ. 2482 ซึ่งต่อมาก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย
- ตั้งเทศบาลทั่วประเทศ (ระหว่างพ.ศ. 2477 - 2480) เพื่อวางรากฐานการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น อันเป็นส่วนหนึ่งของแผนการจัดตั้งสหกรณ์ทางเศรษฐกิจของชุมชน ฯลฯ

นอกจากนี้ยังมีสาระสำคัญใน "สมุดปกเหลือง" ที่ได้รับการปฏิบัติหลังยุคคณะราษฎร อันได้แก่

- การวางแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ
- การประกันสังคม
- การปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ถึงความล้มเหลวในการพยายามสร้าง "รัฐสวัสดิการ" ให้เกิดขึ้นในยุคนี้ได้เป็นอย่างดี

3.1.2.2 ยุครัฐชาตินิยม จอมพล ป.

ก. นโยบายชาตินิยม

จอมพล ป. พิบูลสงคราม นับได้ว่า เป็นผู้นำที่มีนโยบายทางสังคม และเศรษฐกิจโดดเด่นที่สุดคนหนึ่งในประวัติศาสตร์ การเมืองการปกครองของไทย ท่านได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ใน 2 ช่วงระยะเวลา คือ ช่วงแรกระหว่าง พ.ศ. 2481 - 2487 และช่วงสอง พ.ศ. 2491 - 2500

ช่วงแรกที่จอมพล ป. เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2481 ยังอยู่ในช่วงที่ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (ไทย) พ.ศ. 2475 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ซึ่งได้ชื่อว่า เป็นรัฐธรรมนูญของคณะราษฎรอยู่ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้จะมีการรับรองสิทธิของชาวไทยไว้ หลายประการ ไม่ว่าจะเป็น เสรีภาพในการพูด การเขียน การ

โฆษณา การศึกษาอบรม แต่ทว่าด้วยเหตุผลทางด้านความมั่นคง ทำให้รัฐบาลคณะราษฎรชุดก่อน ออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ พ.ร.บ. ป้องกันรัฐธรรมนูญที่ส่งผลให้บุคคล จำนวนไม่น้อยต้องถูกจับกุมและลงโทษ

ดังนั้นเมื่อรัฐบาลของจอมพล ป. จึงมีความมั่นคงทางการเมือง ทั้งจากการ สนับสนุนของฝ่ายทหาร และกลุ่มการเมืองอื่น ๆ เมื่อเข้าบริหารประเทศ จึงได้นำเอาลัทธิชาตินิยม มาปลูกเร้า และปลูกฝังในหมู่ประชาชน เพื่อสร้างประชาชนเป็นฐานสนับสนุนความมั่นคงให้แก่ รัฐบาล ประจวบกับการที่ประเทศไทยเพิ่งเจรจายกเลิกสนธิสัญญาไม่เสมอภาคกับนานาชาติได้ สำเร็จ ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2480 เป็นผลให้ไทยมีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ มีฐานะเท่าเทียมกับนานา ประเทศภายหลังการตกอยู่ในสภาพของการเสียเอกราชทางการศาล และทางภาษีอากรมาแล้ว²⁷

การนำเอาลัทธิชาตินิยมมาใช้ในขณะนั้น จึงสอดคล้องกับภาวะการณ์โดยทั่วไปซึ่ง อำนาจประโยชน์ให้แก่รัฐบาล เพราะนอกจากจะสามารถสร้างเสถียรภาพทางการเมือง อันเป็นสิ่ง ค้ำจุนอำนาจในการปกครองแผ่นดินแล้ว ยังจะเป็นพลังเสริมสร้างความก้าวหน้าของประเทศชาติ อีกด้วย

ในการนำนโยบายชาตินิยมมาใช้ รัฐบาลจอมพล ป. พยายามส่งเสริมความรู้สึก เรื่องชาตินิยมในหมู่คนไทยอย่างเต็มที่ เช่น การเปลี่ยนชื่อประเทศจากสยามเป็นไทย การประกวด แต่งเพลงชาติ การประพันธ์บทเพลง และบทละครปลุกใจให้รักชาติ การออกประกาศ คำขวัญและ สุนทรพจน์ ชักชวนให้ประชาชนทำตาม ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งในการเหล่านี้ จอมพล ป. ได้ใช้วิธีการออก ประกาศ "รัฐนิยม" ซึ่งได้ทยอยออกมาทั้งหมด 12 ฉบับ ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2482 - 2485 ดังนี้คือ²⁸

²⁷ ปรีดา ผูกพันธ์, "นโยบายต่างประเทศของไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2473 - 2488"

(วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แผนกวิชาการต่างประเทศและการทูตบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 46.

²⁸ รอง ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2520), หน้า 110-119.

- ฉบับที่ 1 เรื่อง การใช้ชื่อประเทศ ประชาชน และสัญชาติ
- ฉบับที่ 2 เรื่อง การป้องกันภัยที่จะบังเกิดแก่ชาติ
- ฉบับที่ 3 เรื่อง การเรียกชื่อชาวไทย
- ฉบับที่ 4 เรื่อง การเคารพธงชาติ เพลงชาติ และเพลงสรรเสริญพระบารมี
- ฉบับที่ 5 เรื่อง ให้ชาวไทยพยายามใช้เครื่องอุปโภค บริโภคที่มีกำเนิดหรือทำขึ้น
ในประเทศ
- ฉบับที่ 6 เรื่อง ทำนองและเนื้อร้องเพลงชาติ
- ฉบับที่ 7 เรื่อง ชักชวนให้ชาวไทยร่วมกันสร้างชาติ
- ฉบับที่ 8 เรื่อง เพลงสรรเสริญพระบารมี
- ฉบับที่ 9 เรื่อง ภาษาและหนังสือไทยกับหน้าที่พลเมืองดี
- ฉบับที่ 10 เรื่อง การแต่งกายของประชาชนชาวไทย
- ฉบับที่ 11 เรื่อง กิจวัตรประจำวันของคนไทย
- ฉบับที่ 12 เรื่อง การช่วยเหลือคุ้มครองเด็ก คนชรา หรือคนทุพพลภาพ

จากที่กล่าวมา นอกจากจะพยายามสร้างความรู้รักชาตินิยมแล้ว รัฐบาลจอมพล ป. ยังได้พยายามปรับปรุงคนในสังคมให้รู้จักทำตนให้เข้ากับสังคมสมัยที่มีอารยะ เช่น กำหนดให้ประชาชนเคารพธงชาติ รู้จักแบ่งเวลา รู้จักออกกำลังกาย ทำสวนครัว เลี้ยงสัตว์ ปลูกต้นไม้ ฟังวิทยุ กรมโฆษณาการ อ่านหนังสือ และฟังเทศน์ ฯลฯ

ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่าการที่ประเทศไทยมีนโยบายชาตินิยมที่ชัดเจนและรุนแรงในการรณรงค์ให้ประชาชน มีความจงรักภักดี และภูมิใจในชาติตน แม้จะสร้างความเป็นเอกภาพให้กับประเทศ แต่เมื่อพิจารณาในแง่สิทธิเสรีภาพแล้ว ถือได้ว่าเป็นการริดรอนสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นอย่างมาก

สำหรับการขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงระยะเวลาที่สองนั้น จอมพล ป. มิได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเหมือนช่วงระยะเวลาแรก นโยบายชาตินิยมหรือรัฐนิยมที่ใช้ในช่วงเวลานี้ ก็แตกต่างจากครั้งแรกเช่นกัน กล่าวคือ แทนที่จะปลุกระดมแนวคิดชาตินิยมโดยสร้างความรู้รัก

เป็นศัตรูกับชาติตะวันตก (ฝรั่งเศส) กลับเน้นความเป็นมิตรกับชาติตะวันตก และสร้างภาพความเป็นศัตรูกับลัทธิคอมมิวนิสต์แทน

การต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ของรัฐบาล เป็นไปในหลายรูปแบบ เช่น การลงนามในข้อสัญญาความร่วมมือต่างๆ กับประเทศสหรัฐอเมริกา และการส่งทหารไทยไปช่วยเหลือประเทศเกาหลีใต้ที่ถูกรุกราน โดยฝ่ายคอมมิวนิสต์เกาหลีเหนือ นอกจากนี้รัฐบาลยังดำเนินการปราบปรามลัทธิคอมมิวนิสต์ภายในประเทศอย่างเด็ดขาดและรุนแรง มีการคุกคามชุมชนจีน และโรงเรียนจีนในประเทศไทย มีการบุกเข้ายึดธุรกิจของชาวจีน และโรงเรียนจีน เป็นจำนวนมาก ซึ่งผลจากการคุกคามชาวจีนดังกล่าว ทำให้ชาวจีนที่แต่เดิมนิยมในวิถีชีวิตและประเพณีจีน เริ่มหันมาปรับตัว เพื่อให้เกิดความกลมกลืนกับสังคมไทยมากขึ้น เช่น จากเดิมที่เคยใช้ชื่อแซ่ที่เป็นจีน พวกมันเปลี่ยนชื่อสกุลมาเป็นแบบคนไทย²⁹

ซึ่งหากจะกล่าวโดยสรุปถึงลักษณะของสภาพทางการเมืองการปกครองในยุคของจอมพล ป. แล้ว จะเห็นถึงลักษณะพิเศษอยู่ 2 อย่าง คือ ประการแรก เป็นยุคที่ผู้นำมีความเข้มแข็งและเด็ดขาด และประการที่สอง คือ เป็นยุคที่ประเทศไทยมีนโยบายชาตินิยมที่ชัดเจน ซึ่งจากลักษณะทั้งสองดังกล่าว สามารถทำให้ประเทศดำเนินการพัฒนาไปได้อย่างรวดเร็ว ส่งเสริมความเข้มแข็งของชาติในทางเศรษฐกิจสังคม แต่ในขณะเดียวกัน การมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของผู้นำย่อมไม่เป็นผลดีต่อระบอบประชาธิปไตย และสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

ข.นโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม แม้ว่าจะจะเป็นนโยบายที่วางไว้เพื่อส่งเสริมและพัฒนาประเทศก็ตาม แต่จากการที่รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จทางการเมือง และการทหารภายใต้อุดมการณ์ชาตินิยม ได้ส่งผลให้นโยบายด้านเศรษฐกิจถูกกำหนดออกมาในลักษณะเด็ดขาดรุนแรงเช่นเดียวกับนโยบายด้านอื่น ๆ คือ มี

²⁹ ไกวิท วงศ์สุวรรณ, การเมืองการปกครองไทย : หลายมิติ (กรุงเทพมหานคร : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2547), หน้า 77

ลักษณะเป็นนโยบายที่เกิดจากความคิด และการตัดสินใจของผู้นำเป็นสำคัญ ปราศจากการวางแผนที่รอบคอบลึกซึ้งตลอดจนการพิจารณาถึงผลกระทบต่างๆ ที่จะตามมา ทั้งในสมัยนั้นและสมัยต่อมา³⁰

รัฐบาลได้อิทธิพลการค้าของชาวต่างประเทศเข้ามาดำเนินการเอง เช่น สัมปทานป่าไม้ เหมืองแร่ กิจการสาธารณูปโภค โรงงานยาสูบ โรงงานฟอกหนัง โรงกลั่นน้ำมัน โรงงานทำสบู่ โรงงานมวนบุหรี่ ฯลฯ ขณะเดียวกันก็ได้จัดตั้งกิจการค้าของไทยขึ้นมามากมาย เช่น บริษัทข้าวไทย จำกัด, บริษัท ยางไทย จำกัด, บริษัท เกลือไทย จำกัด, บริษัท ประมวลไทยพาณิชย์กัมมาจล จำกัด, บริษัท ไทยนิคมพาณิชย์ จำกัด , บริษัท ค้าพืชผลไทย จำกัด ฯลฯ

ในการนี้ เมื่อรัฐบาลสามารถควบคุมกิจการธุรกิจต่างๆ ที่เคยเป็นของชาวต่างชาติ ได้สำเร็จก็พยายามรณรงค์ส่งเสริมให้คนไทยหันมาใช้สินค้าไทย นโยบายขณะนั้น คือ "ไทยทำไทย ใช้ไทยเจริญ" นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้พยายามส่งเสริมบทบาทของคนไทยให้หันมาประกอบธุรกิจ และอุตสาหกรรมให้มากขึ้น

สำหรับนโยบายทางเศรษฐกิจ ในสมัยที่จอมพล ป. ชื่นดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี เป็นสมัยที่สองได้ตราพระราชกฤษฎีกาสงวนอาชีพต่างๆ 27 ชนิดไว้สำหรับคนไทย เพื่อกีดกันคนต่างชาติ ตัวอย่างเช่น อาชีพช่างตัดผม การทำเกลือ พนักงานขับรถโดยสาร และการทำพระพุทธรูป เหล่านี้ เป็นต้น

ซึ่งจากลักษณะการดำเนินนโยบายเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทรัฐที่เน้นหนักไปในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก

ในด้านสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ของผู้ด้อยโอกาส ยุคนี้แม้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยังมีได้บัญญัติรับรองไว้ แต่การที่จอมพล ป. เป็นหนึ่งในคณะราษฎร

³⁰ ผาณิต รวมศิลป์, "นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2487" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิต

วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 514

ผู้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475และประกาศอุดมการณ์ที่จะสร้าง "ความสุขสมบูรณ์ในทางเศรษฐกิจ" ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ รวมไปถึงในภายหลังที่ได้เป็นนายกรัฐมนตรีรัฐบาลของจอมพล ป. ก็ได้ใช้นโยบายรัฐนิยมในข้อที่ 12 เรื่อง การช่วยเหลือคุ้มครองเด็ก คนชรา หรือคนทุพพลภาพ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลของจอมพล ป. ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง

ส่งผลทำให้การดำเนินการของรัฐบาลในด้านนี้มีเป็นอันมาก สำหรับในด้านกฎหมายรัฐบาลได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจมากมาย ไม่ว่าจะเป็น พ.ร.บ.จัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2485 , พ.ร.บ.จัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ พ.ศ. 2485 , พ.ร.บ.ควบคุมคนจรจัดและผู้ไม่ประกอบอาชีพ พ.ศ. 2485, พ.ร.บ.ควบคุมคนขอทาน พ.ศ. 2494 , พ.ร.บ.จัดอาชีวศึกษาสงเคราะห์แก่บุคคลบางจำพวก พ.ศ. 2497, พ.ร.บ. แรงงาน พ.ศ. 2499 ฯลฯ เหล่านี้ เป็นต้น

ในด้านของการดำเนินนโยบาย สำหรับนโยบายด้านการศึกษา รัฐบาลของจอมพล ป. ได้เร่งรัดให้พลเมืองได้รับการศึกษาเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนพลเมืองอย่างรวดเร็ว โดย ในปี พ.ศ.2479 รัฐสามารถตั้งโรงเรียนประชาบาลได้ครบทุกตำบล ปริมาณของนักเรียนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อย่างรวดเร็วซึ่ง ในปี พ.ศ.2478 มีนักเรียนประมาณ 760,000 คน และเพิ่มขึ้นเป็น 3.4 ล้านคนในปี พ.ศ.2502 สำหรับด้านสาธารณสุข รัฐบาลของจอมพล ป. ได้ตั้งกระทรวงสาธารณสุขขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2485 โดยในสมัยนี้รัฐสามารถสร้างโรงพยาบาลได้ถึง 58 แห่ง สถานีอนามัย 671 แห่ง

31

ส่วนในด้านผู้ด้อยโอกาส มีการตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบด้านการสังคมสงเคราะห์ขึ้นเป็นครั้งแรกนั่นคือ กรมประชาสงเคราะห์ ในปี พ.ศ. 2483 เพื่อดำเนินการช่วยเหลือคนชรา ผู้พิการหรือทุพพลภาพ เด็ก รวมไปถึงจนถึงผู้มีบุตรมากตาม พ.ร.บ. สงเคราะห์ผู้มีบุตรมาก พ.ศ.2489 ซึ่งกล่าวได้ว่า กรมประชาสงเคราะห์นี้ ได้กลายเป็นหน่วยงานหลักของรัฐบาลใน

³¹ สุรพล ปธานวนิช , นโยบายสังคม : เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ, หน้า 39-41.

การจัดบริการทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่าง ๆ ในเวลาต่อมานั้นเอง³² นอกจากนี้ยังมีการตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นเพื่อให้ราษฎรที่ไม่มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินได้มีมาตรฐานการดำรงชีพอย่างผาสุกทั่วกัน

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าในยุคนี้ บทบาทของรัฐแสดงออกให้เห็นถึงความพยายามที่จะยื่นมือเข้าไปแทรกแซงทางสังคมเพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การสาธารณสุข รวมไปถึงในด้านผู้ด้อยโอกาส โดยรัฐบาลของจอมพล ป. พยายามจะให้มาตรการทางกฎหมาย นโยบายและการบริหาร เป็นเครื่องมือในการแทรกแซงทางสังคม แต่ความพยายามทั้งหลายเหล่านี้ก็ไม่ได้รับการเชื่อมโยงไปสู่รัฐสวัสดิการ ทั้งนี้เพราะสภาพสิทธิเสรีภาพและความเป็นประชาธิปไตยในยุคนี้นั้นเอง

3.1.2.3 ยุคเผด็จการพ่อขุนอุปลักษณ์ กลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

ภายหลังการโค่นล้มอำนาจของจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม และพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ แล้ว คณะปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้เข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศไว้ทั้งหมด กล่าวไว้ว่า ยุคนี้เป็นยุคของการปกครองโดยกลุ่มเผด็จการทหารนับช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2500 - 2516 เป็นการปกครองในสมัยจอมพลสฤษดิ์ และต่อเนื่องถึงจอมพลถนอม กิตติขจร รวมระยะเวลายาวนานเกือบ 16

ในช่วงที่จอมพลสฤษดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ได้ใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดในการปกครองประเทศ สามารถนำพาเศรษฐกิจไทยให้ก้าวรุดหน้าไปมาก แต่ในทางตรงกันข้าม สิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยเฉพาะในทางการเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ ที่ประกาศใช้ในยุคนี้ (ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515) กลับไม่ได้รับการรับรองอีกทั้งถูกริดรอนและถูกสะกดให้หยุดนิ่ง เสมือนถูกแช่เย็นไว้ในระบบเผด็จการทหาร

³² เรื่องเดียวกัน , หน้า 40 .

ก. ระบบการเมืองแบบเผด็จการพ่อขุนอุปถัมภ์

การทำรัฐประหาร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 มีผลให้การเมืองการปกครองของไทยเข้าสู่ระบบเผด็จการอย่างเต็มรูปแบบอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ มีเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ตนเองในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติและนายกรัฐมนตรี เพื่อรักษาอำนาจทางการเมืองของตนไว้ สิ่งแรกที่จอมพลสฤษดิ์ ทำหลังจากกุมอำนาจไว้เบ็ดเสร็จ ก็คือ การพยายามปิดโอกาสในการเข้าสู่อำนาจของกลุ่มอื่น ๆ ด้วยการกวาดล้างฝ่ายตรงข้าม ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง สื่อมวลชน นักศึกษา ปัญญาชน โดยเฉพาะผู้ที่มีความคิดเห็นทางการเมืองในการต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพ และความเป็นธรรมในสังคม มีการออกประกาศคณะปฏิวัติยกเลิกรัฐธรรมนูญ และยุบรัฐสภา ยกเลิกและห้ามจัดตั้งพรรคการเมือง มีการยกเลิกสิทธิเสรีภาพของแรงงานในการชุมนุม³³ ฯลฯ เป็นต้น

นอกจากที่กล่าวมา การประกาศใช้ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 โดยเฉพาะมาตรา 17³⁴ ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีเป็นอันมาก สามารถจะสั่งดำเนินการเรื่องใดก็ได้ แม้กระทั่งการสั่งประหารชีวิตคน โดยปราศจากการไต่สวนและพิจารณาความในศาล

เพื่อความชอบธรรมในการเป็นผู้นำประเทศ จอมพลสฤษดิ์ นำเอาระบบพ่อขุนอุปถัมภ์มาใช้ โดยหัวใจสำคัญของการปกครองบ้านเมืองอยู่ที่ผู้ปกครอง หรือพ่อขุน ซึ่งมีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขของผู้ใต้ปกครอง นายกรัฐมนตรียุคนี้จึงเปรียบเหมือนพ่อขุนของประชาชนทุก

³³ ในยุคของจอมพล ป. อังคิกรแรงงานขณะนั้น เริ่มเรียกร้องเสรีภาพในการชุมนุม จนจอมพล ป. ต้องยอมด้วยการตรา พ.ร.บ. แรงงาน พ.ศ. 2499.

³⁴ มาตรา 17 บัญญัติว่า "ในระหว่างใช้ธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อกวน หรือคุกคามความสงบ ... ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้น เป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย"

คนที่ต้องรักและคอยช่วยเหลือลูกมิให้อนาทร ร้อนใจ รวมทั้งคอยป้องกันลูกจากภัยอันตรายต่างๆ ในด้านการทำนุบำรุงราษฎรของจอมพลสฤษดิ์นั้น ยกตัวอย่างเช่น มีการออกพระราชกฤษฎีกาให้แต่ละครบครัวได้รับน้ำฟรีเดือนละ 3 ปี พร้อมทั้งให้ลดค่าไฟ ค่าโทรศัพท์ ค่าเล่าเรียน ในส่วนครอบครัวของราษฎรที่ยากจนก็จะได้รับบริการฟรีจากโรงพยาบาลของรัฐ ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย จอมพลสฤษดิ์ จะใช้มาตรการเด็ดขาด ลงโทษผู้ที่ก่อความไม่สงบขึ้น มีการปราบปรามจับกุมพวกนักเลง อันธพาล ใจผู้ร้าย โสเภณี ยาเสพติดอย่างรุนแรง ฯลฯ การดำเนินการทั้งหลายที่ยกตัวอย่างมานี้ สร้างความนิยมให้กับจอมพลสฤษดิ์ต่อประชาชนเป็นอันมาก ทั้งสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับกลุ่มเผด็จการได้เป็นอย่างดี

ข. นโยบายเศรษฐกิจเสรีและแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก

การสร้างความชอบธรรมให้กับระบบเผด็จการของกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ อีกอย่างหนึ่งก็คือ การพยายามพัฒนาประเทศ โดยมุ่งเน้นที่การพัฒนาเศรษฐกิจ โดยได้หยิบยกแนวความคิดในการพัฒนาจากที่ปรึกษาชาวอเมริกัน ผ่านกรอบของความช่วยเหลือจากองค์กรต่างๆ โดยเฉพาะธนาคารโลก (World Bank) ตลอดจนแนวความคิดของเทคโนโลยีประเทศไทยที่มีภูมิหลังการศึกษาจากประเทศตะวันตกโดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกา³⁵

มีการตั้งหน่วยงานต่างๆ ขึ้นมา เช่น สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (4 กรกฎาคม 2502) , คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อการอุตสาหกรรม (13 เมษายน 2502) และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม (6 พฤศจิกายน 2502) ซึ่งหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ที่ยึดหลักการของแนวความคิดเสรี

³⁵ Robert J. Muscat, "The Fifth Tiger : A study of Thai Development Policy", United Nations University Press, USA, 1994 pp. 88 - 94 อ้างถึงใน สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2547), หน้า

นิยม เน้นบทบาทของเอกชน เป็นหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเปลี่ยนแนวคิดจากเดิมสมัยรัฐชาตินิยมจอมพล ป. ที่ยึดบทบาทของรัฐวิสาหกิจของรัฐเป็นสำคัญ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถูกร่างขึ้นโดยสภาพัฒน์ฯ (สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) กำหนดระยะเวลา 6 ปี คือ ระหว่างปี พ.ศ. 2504 - 2509 โดยแบ่งเป็น 2 ช่วง แต่ละช่วงมีเงื่อนไขเวลา 3 ปี

เป้าหมายที่สำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกนี้ คือการยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนชาวไทยให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากรายละเอียดของแผนจะพบว่าเป้าหมายทางสังคมนั้นมีลักษณะเป็นนามธรรม เป็นเพียงการกล่าวถึงอย่างกว้าง ๆ ในขณะที่เป้าหมายในทางเศรษฐกิจถูกกำหนดชัดเจนเป็นรูปธรรมมีการเน้นที่การพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) โดยเฉพาะการก่อสร้างถนนไฟฟ้าและระบบชลประทาน ได้รับการสนับสนุนอย่างชัดเจน จากงบประมาณของรัฐ³⁶ นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนในส่วนที่เกี่ยวกับการผลิตอุตสาหกรรม (Manufacturing) และการค้า

โดยสรุปแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่หนึ่งที่เกิดขึ้นสมัยจอมพลสฤษดิ์ จึงเป็นความพยายามในการสร้างความชอบธรรม และเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองใหม่ โดยถือเป็นการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในทางเศรษฐกิจการเมืองที่สำคัญ³⁷

แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ ภายใต้กรอบของแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) ที่ได้ถูกดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร มีส่วนช่วยให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจขยายตัวในอัตราที่สูงมาก ซึ่งแม้จะทำให้เศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศดีขึ้นมากกว่ายุคก่อน ๆ แต่ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพทาง

³⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 15.

³⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 18.

สังคมและเศรษฐกิจของประชาชน นั่นก็คือ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของคนในสังคม และเมืองกับชนบท

โดยเหตุที่การพัฒนาประเทศตามแผนดังกล่าว รัฐบาลไทยเป็นผู้ทำหน้าที่แบกรับภาระการลงทุนด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน เพื่อส่งเสริมให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศ ขณะที่ผู้ลงทุนจากต่างประเทศได้รับประโยชน์จากการลงทุน เพื่อแสวงหากำไรจากทรัพยากรและแรงงานราคาถูก แต่รายได้ของรัฐบาลจากการเก็บภาษีของผลผลิตที่ได้กลับไม่สูงพอ ส่งผลให้ไทยต้องกู้ยืมเงินจากสหรัฐอเมริกา และธนาคารโลกจำนวนมหาศาล โดยผู้ที่ต้องแบกรับภาระดังกล่าวส่วนหนึ่ง ก็คือ ชาวไร่ชาวนา ซึ่งเป็นคนชั้นล่างสุดของระบบเศรษฐกิจ และสังคม³⁸

ยุคนี้ช่องว่างระหว่างคนจนในชนบท กับคนรวยในเมืองห่างไกลกันมากยิ่งขึ้น ผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจตกอยู่กับคนเพียงบางกลุ่ม โดยเฉพาะนักธุรกิจที่ใกล้ชิดกับกลุ่มเผด็จการ นอกจากนี้การเร่งตัดถนนเข้าสู่ชนบทอย่างมากในช่วงต้นของการพัฒนาตามแผน ๗ ทำให้บรรดานายทุนสามารถเข้าถึงแหล่งทรัพยากรได้ ทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรอย่างมหาศาล โดยเฉพาะป่าไม้ ส่งผลให้ชนบทเสื่อมทรุดลง เกิดภาวะภัยแล้ง แรงงานจากชนบทอพยพสู่เมือง คนว่างงานจากชนบท ใจผู้ร่ำรวย และหญิงสาวจากชนบทที่ยากจนต้องการมาเป็นโสเภณี ฯลฯ

จึงอาจกล่าวได้ว่า ยุคนี้เป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวคิดเสรีนิยม กับการกระจายรายได้ เพื่อความเป็นธรรมตามแนวความคิดสังคมนิยมอันเป็นข้อถกเถียงทางการเมืองที่สำคัญ หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่นำไปสู่การต่อสู้อันนองเลือดระหว่างรัฐบาลกับพรรคคอมมิวนิสต์ ในยุคต่อมา

³⁸ เครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งของรัฐในการชุดรีดเกษตรกร เพื่อให้เป็นทุนสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศคือ ค่าธรรมเนียมข้าว หรือที่เรียกกันว่า "ค่าพรีเมียมข้าว" ซึ่งเงินรายได้จากค่าพรีเมียมข้าวมีมูลค่าสูงถึงร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งหมดของรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2503 - 2512.

อย่างไรก็ดี ในยุคนี้รัฐบาลก็มีความพยายามที่จะออกมาตรการมาคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจของผู้ด้อยโอกาส ซึ่งได้แก่³⁹

- พ.ศ. 2503 มีการจัดตั้งสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ เป็นหน่วยประสานงาน และส่งเสริมงานสังคมสงเคราะห์เอกชน มีการตรา พ.ร.บ. ปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 มีการตั้งสถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด และสถานแรกรับเด็กหญิงพญาไท ตั้งกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง
- พ.ศ. 2504 จัดตั้งสถานสงเคราะห์หญิง บ้านปากเกร็ด จ. นนทบุรี เพื่อบริการให้การสงเคราะห์อาชีพ และจัดตั้งสถานสงเคราะห์ เยาวชนมูลนิธิมหาราช เพื่อให้บริการแก่เด็กกำพร้าและยากจน
- พ.ศ. 2509 จัดตั้งโรงพยาบาลยุวประสาทไวทโยปถัมภ์ ในกระทรวงสาธารณสุข
- พ.ศ. 2510 จัดตั้งโรงพยาบาลนิติจิตเวช มีการตั้งศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการ พระประแดง เพื่อให้การสงเคราะห์และฟื้นฟูคนพิการและผู้ทุพพลภาพ
- พ.ศ. 2515 มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 พ.ศ. 2515 เพื่อคุ้มครองและสงเคราะห์เด็ก และก่อตั้งศูนย์ฝึกอาชีพคนพิการที่จังหวัดขอนแก่น
- ฯลฯ เป็นต้น

นอกจากนี้ ในยุคนี้ จอมพลสฤษดิ์ ได้ริเริ่มแนวคิดในการกระจายสิทธิเสรีภาพทางการศึกษาไปสู่ภูมิภาค โดยได้ริเริ่มจัดตั้ง มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ซึ่งร่างกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยเหล่านี้มาผ่านรัฐสภา (สภาร่างรัฐธรรมนูญ) ในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรในเวลาต่อมา

³⁹ระพีพรรณ คำหอม, สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย, หน้า 44 - 45.

กล่าวโดยสรุปก็คือ ในยุคนี้ รัฐบาล (เผด็จการ) ได้พยายามยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจให้กับประชาชนตามแนวทางที่ไม่แตกต่างจากสมัยของจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม เท่าใดนัก โดยได้มีการอาศัยอำนาจรัฐ (เผด็จการ) เข้าแทรกแซงในด้านสังคม

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาทางด้านเศรษฐกิจ จะเห็นว่า ในยุคที่มีรัฐบาลในระบบเผด็จการทหารยุคนี้ กลับเป็นยุคที่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก ซึ่งยึดหลักการดำเนินนโยบายแบบเสรีนิยม เน้นบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ อันเป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากเดิมในสมัยจอมพล ป. ที่เน้นบทบาทรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ หากใช้มุมมองในแง่กฎหมายมหาชนจะเห็นได้ว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงบทบาทจาก "รัฐแทรกแซง" มาเป็นบทบาท "รัฐกรรมการ" ซึ่งโดยผลของการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจตาม แผนฯ ดังกล่าวนี้นี้ แม้จะสร้างความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจให้กับประเทศอย่างรวดเร็ว แต่ทว่ากลับก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจหรือช่องว่างทางสังคมอย่างมากในยุคต่อ ๆ มา ปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

3.1.2.4 ยุคระหว่างเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ถึง 6 ตุลาคม 2519

ผลของความเสียสมดุลระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม กับการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งเริ่มสะสมมาตั้งแต่ยุคของจอมพลสฤษดิ์ จนกระทั่งถึงสมัยของจอมพลถนอม เป็นจุดเริ่มต้นของเหตุการณ์ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516⁴⁰ กล่าวคือ ในขณะที่การพัฒนาทางเศรษฐกิจตามนโยบายของรัฐบาลเผด็จการจอมพลสฤษดิ์ เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมมากขึ้น ทางด้านการพัฒนาสังคมก็ได้มีการส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการศึกษา และสร้างโอกาส

⁴⁰ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, การเมืองการปกครองไทย: หลายมิติ, หน้า 113.

ให้ประชาชนได้รับการศึกษาขั้นสูงมากขึ้น⁴¹ แต่ทว่าในด้านของการเมืองนั้นรัฐบาลเผด็จการ กลับปิดโอกาสที่จะเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งตรงจุดนี้เองได้กลายมาเป็นเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 จากการเรียกร้องรัฐธรรมนูญ โดยนิสิตนักศึกษา ประชาชนจนรัฐบาลจับกุม 12 นักศึกษา และ 1 นักการเมืองที่ถูกเรียกกันว่า "กบฏรัฐธรรมนูญ" และเหตุการณ์บานปลาย จนกระทั่งมีการใช้กำลังเข้าปราบปรามกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงอย่างรุนแรง นำไปสู่การสิ้นสุดยุคเผด็จการทหารที่ยาวนานกว่า 15 ปี

ก. ยุคความเบ่งบานของประชาธิปไตย

เมื่อกลุ่มเผด็จการหมดอำนาจไปแล้ว นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งภารกิจหลักของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนาย "พระราชทาน" คือ การฟื้นฟูประเทศที่บอบช้ำจากเหตุการณ์ต่างๆ ที่ผ่านมา และเร่งให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่มาจาก والر่างของสภาประชาชนที่มาจากทุกสาขาอาชีพ จำนวน 2,347 คน หรือ "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" ที่ได้รับสมญาว่า "สภาสนามม้า"⁴² รวมไปถึงการจัดการเลือกตั้ง จนในที่สุดในวันที่ 7 ตุลาคม 2517 เกือบ 1 ปี หลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ก็ได้มีการประกาศใช้ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517" ที่ว่ากันว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดในประวัติศาสตร์ฉบับหนึ่ง ซึ่งมีสาระสำคัญคือ⁴³

⁴¹ ในยุครัฐบาลเผด็จการกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ มีการตั้งมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคขึ้น คือ ในปี พ.ศ. 2500 ได้ตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ขอนแก่น และสงขลา ขึ้นในปี พ.ศ. 2514 ตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็นมหาวิทยาลัยเปิด และในปี พ.ศ. 2520 ก็เปิดโอกาสให้เอกชนตั้งมหาวิทยาลัยได้

⁴² ที่เรียกกันว่า "สภาสนามม้า" ก็เพราะสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้จัดการประชุมครั้งแรกที่สนามม้าราชตฤณมัยสมาคม หรือสนามม้านางเลิ้งนั่นเอง

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 115 - 116.

1. กำหนดสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยให้เท่าเทียมกัน โดยไม่จำกัดว่าเป็นเพศชายหรือหญิง
2. สามารถให้พระราชธิดาเป็นกษัตริย์สืบราชสมบัติได้
3. ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรไว้มาก เพื่อแสดงให้เห็นว่าอำนาจของประชาชนเป็นสิ่งสูงสุด
4. ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง และห้ามยุ่งเกี่ยวกับการค้าหรือกิจการอื่นใดที่อาจทำให้รัฐเสียประโยชน์
5. นายกรัฐมนตรีต้องเป็น ส.ส.
6. แยกตำแหน่งข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง โดยจะดำรงตำแหน่งในเวลาเดียวกันมิได้
7. เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น
8. กำหนดให้มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญจากทั้งสองฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ

บทบัญญัติเหล่านี้สะท้อนให้เห็นแนวความคิด "นิติรัฐ" ในรัฐธรรมนูญได้เป็นอย่างดี ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ความเป็นประชาธิปไตยที่เบ่งบาน ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่ในทุก ๆ ด้าน แต่ในทางการเมืองนั้น ปรากฏว่าในระยะเวลาเพียงปีกว่า หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ มีรัฐบาลผลัดเปลี่ยนเข้ามาบริหารประเทศถึง 3 ชุดด้วยกัน คือ ชุดแรกนั้นเป็นรัฐบาลของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช และตามมาด้วย รัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ก่อนที่จะกลับมาเป็นรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช อีกครั้งหนึ่ง ตรงจุดนี้สะท้อนความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี

การเมืองในช่วงต้นปี พ.ศ. 2518 จนถึงตุลาคม พ.ศ.2519 นั้น มีสภาพสำคัญก็คือ ความวุ่นวาย และเกิดการขัดแย้งระหว่างฝ่ายขวาและฝ่ายซ้าย เสรีภาพทางการเมือง เปิดกว้างให้มี

การเรียกร้องของกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นนักศึกษา ช่างนา แรงงานกรรมกร ฯลฯ มีการนัดหยุดงาน มีการเดินขบวนประท้วงเกิดขึ้นอย่างมากมาย⁴⁴

นอกจากนั้นสถานการณ์ในด้านเศรษฐกิจ กับการเมืองระหว่างประเทศก็เริ่มทวีความรุนแรง และไม่แน่นอนสูงขึ้น ผลกระทบจากเรื่องของวิกฤตการณ์น้ำมันในปี 1973 (พ.ศ. 2516) ทำให้มีการดำเนินนโยบาย ในลักษณะที่เข้มงวดขึ้น ขณะเดียวกันในปี 1975 (พ.ศ. 2518) ก็เป็นปีที่ประเทศอินโดจีน ไม่ว่าจะเป็นเวียดนาม กัมพูชา และลาว ต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองของคอมมิวนิสต์ที่เป็นภัยคุกคามต่อประเทศไทย⁴⁵

ความวุ่นวายของการเมืองในช่วงนี้ จึงเปิดโอกาสให้กลุ่มเผด็จการทหารอาศัยเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 กลับเข้ามายึดกุมอำนาจทางการเมืองไว้ได้อีกครั้งหนึ่ง เป็นการปิดฉากช่วงเวลาประชาธิปไตยเบ่งบานเต็มที่ในช่วงสั้น ๆ

วิกฤตการณ์ทางการเมืองในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 นำไปสู่การกลับมาของระบบเผด็จการ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความวุ่นวายทางการเมือง อีกส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ และอีกส่วนหนึ่งนั้นเป็นผลมาจากสถานการณ์ภัยคุกคามจากประเทศเพื่อนบ้าน อันเป็นผลมาจากการแผ่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ แต่ว่าสาเหตุที่เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดวิกฤตการณ์ดังกล่าวนี้ ก็คือ การกลับมาของจอมพลถนอม กิตติขจรที่ได้ลี้ภัยไปต่างประเทศ⁴⁶ ซึ่งได้สร้างกระแสความไม่พอใจในหมู่นักเรียน นักศึกษา และนำไปสู่การขยายตัวของการต่อต้านการประท้วง ขับไล่จอมพลถนอม จนมีการใช้กำลังตำรวจทหาร กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มกระทิงแดง บุกรุกเข้าไปกวาดล้างเช่นรณังกีฬาภายในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์อย่างโหดเหี้ยม ไร้มนุษยธรรม โดยอ้าง

⁴⁴ในปี พ.ศ. 2516 : 501 ครั้ง, 2517 : 357 ครั้ง, 2518 : 241 ครั้ง และ 2519 : 133 ครั้ง.

⁴⁵ สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองไทย , หน้า 58.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 59.

ข้อกล่าวหาว่า นักศึกษาเป็นคอมมิวนิสต์ และกระทำการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ และจบลงด้วยการยึดอำนาจการปกครองโดยกลุ่มทหารภายใต้ชื่อ "คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน"

ข. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 กับจุดเริ่มแห่งแนวทางรัฐสวัสดิการ

ในยุคแห่งความเบ่งบาน ของความเป็นประชาธิปไตยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่งในประวัติศาสตร์ ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวไว้แล้วในประเด็นก่อน ซึ่งเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ยืนยันถึงหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามแนวคิดนิติรัฐอย่างชัดเจน

และนอกจากความต้องการสร้างสังคมการเมืองไทย ให้มีความเป็นนิติรัฐแล้ว รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ยังต้องการให้สังคมเกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมขึ้น ดังจะเห็นได้จากคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ว่า “เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้...จักตรากฎหมายขึ้นเพื่อความเป็นธรรมในสังคม จักใช้มาตรการทั้งปวงในอันที่จะขจัดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมให้ลดน้อยลงเป็นลำดับ จักร่วมกันบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎรอย่างถ้วนหน้าและเสมอภาค...”

นอกจากที่กล่าวมา ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีการรับรองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้หลายเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการศึกษาอบรมภาคบังคับโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน, สิทธิที่จะได้รับการจัดสรรทุนการศึกษาของผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส, สิทธิของผู้พิการและทุพพลภาพที่จะมีงานทำตามความเหมาะสม, สิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาลจากรัฐโดยไม่คิดมูลค่าของผู้ยากไร้, สิทธิได้รับความช่วยเหลือด้านการเคหะการของรัฐของผู้มีรายได้น้อย ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจเหล่านี้ได้รับการรับรองไว้ในหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐ เพื่อเป็นแนวทางให้กับรัฐบาลในการยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือทางด้านสังคมให้กับประชาชน ไม่ว่าจะเป็นด้วยการกฎหมายหรือดำเนินนโยบายในการบริหารประเทศก็ดี

จากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่กล่าวมา สะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ว่าต้องการให้ประเทศไทยระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยสังคม (Social Democracy) โดยยึดระบอบประชาธิปไตยในทางการเมือง และมีการดำเนินนโยบายทางด้านสังคมและเศรษฐกิจไปในแนวทางรัฐสวัสดิการ จะกล่าวอีกนัยหนึ่งโดยอาศัยทัศนะทางกฎหมายมหาชนก็คือ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความต้องการให้ประเทศไทยมีความเป็น “รัฐสวัสดิการ” คือต้องการให้เป็น “นิติรัฐ” ในทางการเมือง และขณะเดียวกันทางด้านสังคม รัฐต้องยื่นมือเข้าไปแทรกแซงและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย เพื่อให้สังคมมีความเสมอภาคและเป็นธรรมอย่างแท้จริง

ทว่า เป็นเรื่องน่าเสียดายที่เพราะปัจจัยทางการเมืองที่ไร้เสถียรภาพทำให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 นี้ มีอายุการบังคับใช้รวมระยะเวลาเพียงแค่ 2 ปี ทำให้เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้รัฐดำเนินนโยบายทางสังคมตามแนวคิดรัฐสวัสดิการยังไม่เกิดขึ้นสมดังที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญตั้งใจ

3.1.2.5 ยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ

ก. สภาพทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ

ภายหลังการปฏิวัติของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 นั้น การปกครองในช่วง พ.ศ. 2519 - 2534 ได้ถูกเรียกกันว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” เพราะในยุคนี้แม้บางช่วงจะจัดให้มีรัฐธรรมนูญ มีพรรคการเมือง และมีการเลือกตั้ง แต่ก็ถูกครอบงำด้วยอิทธิพลทางการทหารจากกองทัพตลอด รวมไปถึงเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญในยุคนี้ก็เป็นรัฐธรรมนูญที่สถาปนาระบอบการเมืองการปกครองแบบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย

รัฐบาลชุดแรกในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ ก็คือรัฐบาลของนายธำนิภรณ์ กรัยวิเชียร ที่ได้รับฉายาว่า "รัฐบาลหอย"⁴⁷ ดำเนินนโยบายชาวจัด มีการดำเนินนโยบายปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างหนักหน่วงและรุนแรง จนนักศึกษาปัญญาชนที่ทนไม่ได้กับความไม่เป็นธรรมในสังคมต้องหลบหนีเข้าป่า และเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์เป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ดี รัฐบาลหอยของนายธำนิภรณ์ อยู่ได้ไม่นานก็ได้ถูกปฏิวัติอีกครั้งโดยกลุ่มทหารภายใต้การนำของ พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ในวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ซึ่งเรียกเหตุการณ์นี้ว่า "เปลือกหอยจับเนื้อหอย" พร้อมกับการขึ้นมาจากรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

ในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์นี้เองที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ที่ได้ชื่อว่า รัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยครึ่งใบ

ในความจริงแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้บรรจุหลักการและวิธีการในการดำเนินการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยไว้คล้าย ๆ กับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 แต่ทว่าเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทเฉพาะกาลยาวถึง 12 มาตรา และกำหนดให้คงใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราอื่น ๆ ไว้เป็นการชั่วคราว จึงทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์โจมตีอย่างรุนแรง ทั้งในระหว่างที่รัฐธรรมนูญกำลังถูกยกร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และในขั้นการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ว่าถูกสร้างมาเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐบาล และสถานนโยบายแห่งชาติ ซึ่งก็คือ กลุ่มของบรรดาทหารที่ปฏิวัติให้สามารถครองอำนาจได้อย่างถูกต้องตามรัฐธรรมนูญต่อไป

นักวิพากษ์วิจารณ์บางคนได้ให้ฉายาแก่รัฐธรรมนูญฉบับนี้หลายฉายาด้วยกัน เช่น "ฉบับหมาเมิน" บ้าง "ฉบับหมาขี้เรื้อน" บ้าง "ฉบับเกรียงศักดิ์และสหาย" บ้าง "ฉบับและตุ้มเป๊ะ" บ้าง

⁴⁷ที่ได้ฉายาว่ารัฐบาลหอย เพราะว่า ได้รับการประคับประคองจากกลุ่มคณะปฏิรูป ๆ ดังที่นายธำนิภรณ์ กล่าวสุนทรพจน์ตอนหนึ่งว่า "ถ้าหากรัฐบาลที่จะแต่งตั้งขึ้นใหม่นี้ไม่ได้รับการประคับประคองอย่างแท้จริงจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินแล้ว ก็เกือบเสมือนหอยอยู่นอกเปลือกเท่านั้น การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไม่มีทางที่จะกระทำต่อไปได้เลย"

"ฉบับพันปloom" บ้าง และ "ฉบับประชาธิปไตยครึ่งใบ" บ้าง ซึ่งทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ชื่ออีกอย่างหนึ่งว่า "รัฐธรรมนูญฉบับสารพัดฉายา"⁴⁸

หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ไม่นาน รัฐบาลของพลเอกเกียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ถูกสถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจบีบคั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน ครั้งที่ 2 ปัญหาเงินเฟ้อ ปัญหาการขาดดุลงบประมาณ หนี้ต่างประเทศ ตลอดจนการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด รวมไปถึงภัยคุกคามจากประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้พลเอก เกียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ลาออก เปิดทางให้ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป

การเมืองการปกครองในยุคของนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ค่อนข้างจะมีความมั่นคงสูง แม้จะมีความพยายามก่อรัฐประหารถึง 2 ครั้ง แต่ก็สามารถยับยั้งหยุดยั้งได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดี จากกองทัพ และสถาบันกษัตริย์ รวมไปถึงบรรดาพรรคการเมืองต่างๆ ทำให้รัฐบาลของพลเอกเปรม มีระยะเวลายาวนานถึง 8 ปี มีการเลือกตั้ง 3 ครั้ง และมีการปรับคณะรัฐมนตรี 5 ชุด ซึ่งด้วยเหตุนี้เองทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 สามารถใช้บังคับได้ยาวนานถึง 12 ปี 2 เดือน (รวมถึงสมัยนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ)

ต้องยอมรับประการหนึ่งว่า ในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบนั้น นายกรัฐมนตรีคนสำคัญในยุคนี้ คือ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และในสมัยของนายกรัฐมนตรีท่านนี้ กล่าวได้ว่าเป็นยุคแห่งการสร้างรากฐานอันแน่นแฟ้นของศักยภาพในการแข่งขันของเศรษฐกิจไทย เพื่อเผชิญกับโลกแห่งการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว⁴⁹

⁴⁸ กระทบ ทงธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาศ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย จากอดีตถึงปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรุงธนพัฒนา จำกัด, 2545), หน้า 48.

⁴⁹ สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองไทย, หน้า 67.

ช่วงแรกของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเปรม เป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทย เผชิญปัญหามากมายรุนแรง ซึ่งปัญหาสำคัญก็ได้แก่ ผลพวงจากราคาน้ำมัน นั่นคือ ปัญหาเงินเฟ้อ และตามมาด้วยปัญหาการขาดดุลการค้า การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และต่อเนื่องจนกระทั่งสร้างปัญหาเงินทุนสำรองระหว่างประเทศร่อยหรอลง จนในที่สุดต้องนำไปสู่การลดค่าเงินบาท นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องการขาดดุลงบประมาณ ปัญหาหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลก็ทวีความรุนแรงมากขึ้น⁵⁰

แนวทางในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลพลเอกเปรม ช่วงนั้นก็คือ การให้ความสำคัญต่อบทบาทของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในเรื่องของการเตรียมการและการมีส่วนช่วยเหลือให้ความเห็นสำหรับการตัดสินใจเชิงนโยบาย สำหรับคณะรัฐมนตรีต่อปัญหาทางเศรษฐกิจและโครงการทางเศรษฐกิจ⁵¹

นอกจากนี้ แนวทางแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจอีกประการหนึ่งของรัฐบาลพลเอกเปรม ก็คือ การสร้างระบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชน โดยมีการดึงแนวคิด และการมีส่วนร่วมของเอกชนเข้ามาในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ

ในยุคนี้ แบบแผนของการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย ปรากฏในรูปแบบการเรียกร้องนโยบายเองโดยตรง การเรียกร้องนโยบายผ่านสื่อมวลชน และการรวมกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อผลักดันให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบาย นอกจากนี้ ส.ส. ยังสามารถทำหน้าที่เป็นปากเสียงให้แทนประชาชนในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายเป็นไปอย่างไร้สมมาตร (Asymmetrical) กล่าวคือ ในขณะที่รัฐบาลยอมรับการมีส่วนร่วมของพ่อค้า นายทุน นักธุรกิจ แต่การยอมรับบทบาทของชาวนา และกรรมกรกลับเป็นไปในลักษณะที่เชิงซ้ำ อีกทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) ในปี พ.ศ. 2524 ช่วยตอกย้ำให้เห็นรูปลักษณ์ ของ

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64 - 65.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 66 - 67.

กระบวนการกำหนดนโยบายชัดเจนยิ่งขึ้น เพราะเอกชนที่รัฐบาลดึงเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาติประกอบด้วยกลุ่มพ่อค้า นายทุนเป็นสำคัญ กรอบ. กลายเป็นองค์กรที่กลุ่มพ่อค้านายทุนใช้เป็นเครื่องมือในการผลักดันนโยบาย เพื่อรักษาผลประโยชน์และขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของตน⁵²

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้ถูกสร้างขึ้นในสมัยนี้ ครอบคลุมระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2524 - 2529 เน้นที่เป้าหมายหลัก 2 ประการ ประการแรกคือ เป้าหมายด้านการพัฒนาสังคม และชนบท ตลอดจนการเน้นการกระจายการถือครองทางเศรษฐกิจ เพื่อลดช่องว่างทางสังคม กับเป้าหมายอีกประการก็คือ เน้นการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เพื่อคลี่คลายปัญหาอันสืบเนื่องจากการเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ⁵³

ซึ่งการดำเนินการตามแผน ๕ ของรัฐบาลพลเอกเปรมนั้น สามารถบรรลุเป้าประสงค์ในส่วนของ การรักษาเสถียรภาพ ในทางเศรษฐกิจ และการปรับโครงสร้างในทางเศรษฐกิจระดับหนึ่ง แต่ทว่า พลาดเป้าหมายในส่วนของ การลดช่องว่างทางรายได้ และการลดช่องว่างของความเจริญระหว่างเมืองกับชนบท⁵⁴ กล่าวคือ การดำเนินการตามแผน ๕ ฉบับที่ 5 ได้ช่วยยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังจะเห็นได้จากรายได้ประชาชาติ ส่วนรวมได้เพิ่มขึ้นถึง 18 เท่า เมื่อนับจากการเริ่มใช้แผน ๕ ฉบับที่ 1 จากประมาณ 58,900 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2504 เป็น 1,041,920 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2528 ในขณะที่รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลเพิ่มขึ้นประมาณ 10 เท่า จาก 2,150 บาทต่อคน ในปี 2504 เป็น 20,420 บาทต่อคนในปี 2528⁵⁵ แต่ขณะเดียวกันปัญหาที่

⁵² รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475 - 2530, (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2546), หน้า 231 - 234.

⁵³ สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองไทย, หน้า 76.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78-79.

⁵⁵ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530 - 2534), หน้า 1 - 2.

ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจกลับเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการกระจายรายได้ ปัญหาความยากจน และปัญหาการว่างงาน

ภายหลังจากการก้าวลงจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ด้วยการปฏิเสธไม่ยอมรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พรรคชาติไทยซึ่งชนะเลือกตั้งเมื่อ 24 กรกฎาคม 2531 ได้รับเลือก ส.ส.มากที่สุดจึงได้เป็นแกนกลางจัดตั้งรัฐบาล ได้รวบรวมเสียงสนับสนุนของ ส.ส. จัดตั้งรัฐบาลประชาธิปไตยเต็มใบภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 โดยเสนอชื่อพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐบาลผสมของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นรัฐบาลที่ถือว่าเป็นประชาธิปไตยมากกว่ารัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เนื่องจากมีรูปแบบที่ใกล้เคียงกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมากกว่า ทั้งนี้ เนื่องจาก พลเอกชาติชาย ลงรับสมัครเลือกตั้งเป็น ส.ส. และเป็นหัวหน้าพรรคเสียงข้างมาก ดังนั้น จึงได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลเกือบทั้งหมดก็เป็น ส.ส. จึงสอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมากกว่า อย่างเห็นได้ชัด

ทว่าการที่รัฐบาลของพลเอกชาติชาย เป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมือง ดังนั้น จึงมีปัญหาการขัดแย้งกันภายในรัฐบาลเกิดขึ้นบ่อยครั้ง โดยเฉพาะในเรื่องของตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ด้วยความสามารถทางการเมืองของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ก็สามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ไปได้ โดยตลอด ด้วยวิธีการประสานผลประโยชน์ของทุกฝ่ายเข้าด้วยกัน จนทำให้ถูกกล่าวหาว่าเป็นรัฐบาลที่มีการทุจริตคอร์รัปชันมากที่สุด เรียกกันว่า "บุฟเฟ้ คาบิเนต"⁵⁶ มีการร่วมมือกับนักธุรกิจแสวงหาประโยชน์ ด้วยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการแอบผูกขาดการประมูล กับรัฐบาล การบีบบังคับข้าราชการให้ร่วมมืออนุมัติโครงการ การซื้อขายตำแหน่ง มีการเล่นพรรคเล่นพวก ฯลฯ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นว่า การเล่นเกมการเมืองได้กลายเป็นการลงทุนใน "ธุรกิจการเมือง" ซึ่งจะต้องมีการ

⁵⁶อมร รักษาสิทธิ์, การเมืองการปกครอง ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กรุงเทพมหานคร : วี.เจ.พรินติ้ง, 2544), หน้า 81.

ถอนทุนคืน ซึ่งท้ายที่สุดก็กลายเป็นเหตุผลของการอ้างความชอบธรรมในการทำปฏิวัติโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช.

ในภายหลังการปฏิวัติของ ร.ส.ช. ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนขึ้นภายใต้ นายกรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งภารกิจของรัฐบาลชุดนี้คือ การบริหารประเทศในช่วงที่รอผลของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นั่นคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 มีลักษณะไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ทั้งนี้เพราะถูกร่างขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือให้กับกลุ่มทหารทำการปฏิวัติให้สามารถครองอำนาจได้ต่อไป ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้และมีการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว ผลปรากฏว่าพรรคที่ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลก็ได้เชิญ พลเอกสุจินดา คราประยูร ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี สิ่งนี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงอิทธิพลของฝ่ายทหารที่ครอบงำการเมือง โดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือ นั่นคือ การบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั่นเอง

เหตุการณ์ดังกล่าวสร้างความไม่พอใจให้กับประชาชน จนเกิดมีการประท้วงขึ้น และรัฐบาลของพลเอกสุจินดา ที่อ้างว่าตัวเองเป็นรัฐบาลที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็ได้ใช้กำลังปราบปรามผู้ประท้วงจนสถานการณ์ลุกลามบานปลายกลายเป็นเหตุการณ์วันมหาวิปโยคอีกครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองไทย นั่นคือ เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ระหว่างวันที่ 17 - 20 พฤษภาคม พ.ศ.2534

ข. สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจในรัฐธรรมนูญกึ่งประชาธิปไตยกึ่งเผด็จการ

ในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญหลายฉบับ มีฉบับที่เป็นประชาธิปไตยแบบครึ่งใบอยู่สองฉบับ นั่นคือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 และ พ.ศ.2534 ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับจะเห็นว่าการรับรองสิทธิเสรีภาพตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตยไว้ไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 แต่เป้าหมายของรัฐ พ.ศ. 2521 และ 2534 ไม่ได้ถูกร่างขึ้นมาเพื่อสถาปนาระบอบประชาธิปไตยเหมือนเช่น รัฐธรรมนูญ

พ.ศ.2517 ทว่าถูกร่างขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือให้ฝ่ายทหารสามารถรักษาอำนาจและอิทธิพลในทางการเมืองไว้ได้ต่อไป กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อสถาปนาระบบการเมืองกึ่งประชาธิปไตยกึ่งเผด็จการ นั่นเอง

ดังนั้นแม้ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับนี้ จะปรากฏการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอยู่ไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ก็ตาม แต่ท่าเมื่อเราพิจารณาจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญทั้งสองไม่ได้มีแนวความคิดรัฐสวัสดิการอยู่แต่อย่างใด เพราะขาดการรับรองแนวความคิดนิติรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญทั้งสองไม่ได้มีความมุ่งหวังที่จะให้การเมืองไทยเป็นระบอบประชาธิปไตยสังคม เหมือนเช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 แต่อย่างไรก็ดี ทางด้านบทบาทรัฐบาลในการยื่นมือเข้าคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจนั้น ต้องยอมรับว่าในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ รัฐบาลต่าง ๆ ในยุคนี้ ก็ได้ให้ความสำคัญ กับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนไม่น้อย โครงการทางด้านสังคมที่รัฐบาลในยุคก่อนดำเนินการมาก็ยังได้รับการสานต่อไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การสาธารณสุข และการประชาสงเคราะห์

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2533 ได้มีการออกพระราชบัญญัติประกันสังคมประกาศใช้ ในปี พ.ศ.2534 ได้มีการวางแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ (พ.ศ. 2535-2539) โดยคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาการดำเนินนโยบายต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว จะเห็นว่า สวัสดิการที่รัฐบาลในยุคนี้ให้กับประชาชน เป็นการให้สวัสดิการสังคมในลักษณะที่เป็นสวัสดิการขั้นต่ำ และครอบคลุมไม่ถึงถึงคนที่ต้องการความช่วยเหลือ สวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้ในลักษณะนี้นั้น เป็นเพียงการพยายามยื่นมือเข้าเยียวยา "ความต้องการขั้นพื้นฐาน" ให้กับประชาชน เท่านั้น ยังไปไม่ถึงระดับที่สวัสดิการสังคมกลายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Social basic rights) ตามแนวทางของรัฐสวัสดิการแต่อย่างใด

3.2 พัฒนาการตามเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ

3.2.1 พัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจตามเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ประเทศไทยเคยมีรัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น 15 ฉบับ ในจำนวนทั้งหมดนี้มีทั้งฉบับที่เป็นประชาธิปไตย และไม่เป็นประชาธิปไตย ในหัวข้อนี้จึงจะอธิบายถึงรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับว่ามีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจอย่างไร และในช่วงระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีผลบังคับใช้ รัฐบาลได้มีนโยบายหรือตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติมาคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจตามแนวคิดรัฐสวัสดิการอย่างไร และมีอะไรบ้าง โดยเริ่มทำการศึกษาค้นคว้าตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2534)

1) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย และเป็นรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้ในยุคแรกของประชาธิปไตย ซึ่งคณะราษฎรเป็นผู้ร่างขึ้น ทูลเกล้าฯ ให้รัชกาลที่ 7 ซึ่งทรงยอมรับเป็นกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกร่างขึ้นโดยตั้งใจจะให้บังคับใช้เป็นการชั่วคราวในระหว่างที่ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้น เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีเพียง 39 มาตรา และไม่มีบทบัญญัติในเรื่องของสิทธิเสรีภาพ แม้แต่มาตราเดียว

ในช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ รัฐบาลของคณะราษฎรโดยนายกรัฐมนตรี พระยามโนปกรณนิติธาดา ได้แถลงนโยบายยึดถือเอาหลัก 6 ประการของคณะราษฎรมาเป็นนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจก็คือ ข้อ 3 "รัฐบาลจะบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ จะพยายามหางานให้ราษฎรทำโดยเต็มความสามารถ จะร่างโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาง" ซึ่งรัฐบาลนี้ก็ไม่

สามารถดำเนินการตามนโยบายได้ในวงบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เนื่องจากภารกิจหลักของรัฐบาลคือ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้แล้วเสร็จ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงไม่ปรากฏผลเป็นรูปธรรม

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญอีกหนึ่งฉบับที่บังคับใช้ในยุคแรกของระบอบประชาธิปไตย โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 มีการแก้ไขเพิ่มเติม 3 ครั้ง (3 ตุลาคม 2482, 1 ตุลาคม 2483 และ 3 ธันวาคม 2485) และได้ถูกยกเลิกในวันที่ 9 พฤษภาคม 2489

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มี 68 มาตรา ในเรื่องสิทธิเสรีภาพได้ถูกบัญญัติไว้ในหมวด 2 "สิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยาม" สำหรับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจตามแนวคิดรัฐสวัสดิการนั้น มีบัญญัติรับรองไว้แต่เพียงสิทธิเสรีภาพในการศึกษาตามมาตรา 14

มาตรา 14 "ภายในบังคับแห่งบทกฎหมาย บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพบริบูรณ์ใน ร่างกาย เคนสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ"

ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรานี้ เป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพทางการศึกษาไว้ร่วมกับสิทธิเสรีภาพทางการศึกษาไว้ร่วมกับสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ โดยไม่มีการกำหนดหลักการ รัฐบาลจะต้องดำเนินการอะไรอย่างไร เพื่อให้สิทธิเสรีภาพทางการศึกษา ได้รับการคุ้มครองให้เกิดขึ้นตามความเป็นจริงไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในช่วงบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ หลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) ก็ได้พยายามนำสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนมารับรองไว้ตามกฎหมาย โดยได้เสนอร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ อันประกอบด้วยร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร และร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการประกอบเศรษฐกิจต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่ทว่า

ไม่ได้รับการยอมรับโดยพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีขณะนั้น เค้ำโครงการนี้จึงไม่ได้ถูกนำมาใช้

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บังคับใช้เป็นระยะเวลายาวนานประมาณเกือบ 14 ปี มีรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้หลายชุด มีนายกรัฐมนตรีหลายท่านได้แก่ พระยามโนปกรณนิติธาดา, พลเอก พระยาพหลพยุหเสนา, จอมพล ป. พิบูลสงคราม และนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งนโยบายที่โดดเด่น ในช่วงบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ นโยบายชาตินิยมสมัยจอมพล ป.

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 จะยังไม่มีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาการแทรกแซงของรัฐ ในทางเศรษฐกิจ แต่เมื่อพิจารณาจากนโยบายชาตินิยมของจอมพล ป. แล้วสะท้อนให้เห็นบทบาท รัฐแทรกแซง ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่ถูกตราขึ้นภายใต้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้แก่

- สิทธิเสรีภาพทางการศึกษา มี พ.ร.บ.มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2476, พ.ร.บ.ประถมศึกษา พ.ศ. 2478, พ.ร.บ.จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2486, พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พ.ศ. 2486, พ.ร.บ.มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- สิทธิเสรีภาพด้านการสาธารณสุข มี พ.ร.บ.ควบคุมเชื้อโรคและพิษที่มาจากสัตว์ซึ่งเป็นภัย พ.ศ. 2475, พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2477, พ.ร.บ.กาชาด พ.ศ. 2481, พ.ร.บ.โรคติดต่อ พ.ศ. 2477, พ.ร.บ.ใช้จับสั้น พ.ศ. 2485, พ.ร.บ.โรคเรื้อน พ.ศ. 2486
- สิทธิเสรีภาพของเด็กและเยาวชน มี พ.ร.บ.ประถมศึกษา พ.ศ. 2478
- สิทธิเสรีภาพของแรงงาน มี พ.ร.บ.สำนักจัดหางาน พ.ศ. 2475, พ.ร.บ.สำนักจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ. 2475, พ.ร.บ.สำนักจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ. 2475, พ.ร.บ.ช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. 2484, พ.ร.บ.จัดหางานให้ผู้ยากไร้ พ.ศ. 2484
- สิทธิเสรีภาพของผู้บริโภค มี พ.ร.บ.ควบคุมค่าเช่าในภาวะคับขัน พ.ศ. 2486, พ.ร.บ. ป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2480

- อื่น ๆ มี พ.ร.บ.ควบคุมขอตาน พ.ศ. 2484, พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2482, พ.ร.บ.สงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการรบ พ.ศ. 2485

รวมไปถึง พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2483 ที่ได้จัดตั้ง “กรมประชาสงเคราะห์” ขึ้น

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2489 มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 96 มาตรา ในช่วงที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับนั้น นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ซึ่งรัฐบาลของนายปรีดีได้ให้เหตุผลในการนำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ขึ้นใช้แทน รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ใช้มานานกว่า 14 ปีแล้วสมควรจะได้มีการปรับปรุง... “เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น” และเพื่อให้เป็นไปตามพระราชปรารภของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ประสงค์ให้ประชากรของพระองค์ “ดำรงอิสรภาพโดยสมบูรณ์”

หลักการเรื่องสิทธิเสรีภาพยังคงปรากฏอยู่ในหมวด 2 “สิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทย” มาตรา 14 เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 แต่ทว่ามาตรา 14 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 นี้ ได้เพิ่มเติมหลักการสำคัญที่ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น นั่นคือสิทธิเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้รับรองไว้ ซึ่งการรับรองสิทธิเสรีภาพนี้ไว้ย่อมจะช่วยให้ชนชาวไทยมีโอกาสที่จะรวมกลุ่มกันเพื่อป้องกันรักษาผลประโยชน์ของตน และถ่วงดุลอำนาจของกลุ่มอื่น ๆ

สำหรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ นอกเหนือไปจากสิทธิเสรีภาพในการศึกษาที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 14 ก็ไม่มีสิทธิเสรีภาพอื่นใดอีก

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกบังคับใช้ในช่วงที่ประชาชนกำลังเผชิญกับภาวะทางเศรษฐกิจที่แร้นแค้น ประกอบกับการเมืองในขณะนั้นยังไม่มั่นคงพอ จึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้

กลายเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่มีอายุสั้นที่สุดคือ 18 เดือน โดยถูกประกาศยกเลิกเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 โดยคณะรัฐประหาร

กฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ตราออกมาในช่วงบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแทรกแซงช่วยเหลือประชาชนในทางเศรษฐกิจ ในภาวะปัญหาขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคเนื่องจากสงครามที่ผ่านมาเสียมากกว่า ดังนั้นกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจในช่วงนี้ก็เน้นไปที่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้บริโภค ซึ่งก็ได้แก่ พ.ร.บ. การค้าข้าว พ.ศ. 2489, พ.ร.บ. สำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ. 2489 (กฎหมายออกมตั้งแต่สมัยช่วงบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อน แต่ถูกนำมาปรับใช้ในช่วงรัฐธรรมนูญฉบับนี้)

4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490

ประกาศใช้ในวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 98 มาตรา ผู้ร่างคือ พลโททาจ เก่งระดมยิง หนึ่งในคณะรัฐประหาร ซึ่งได้ร่างไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ใช้บังคับอยู่ และได้ซ่อนไว้ใต้ตุ่มแดงที่บ้านด้วยกลวิธีฝ่ายรัฐบาลค้นพบ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้ฉายาว่า "รัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่มแดง"

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ยกเลิกสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง คงมีเพียงสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองเพียงสิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนา ในมาตรา 22 และในมาตรา 23 ซึ่งรับรองสิทธิเสรีภาพในร่างกาย เคนเสถียร ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม และการอาชีพ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่ออกมาในช่วงบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้แก่ พ.ร.บ.องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2491

5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสภาเป็นผู้เลือกตั้งเข้ามาจำนวน 40 คน ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กระทำกันโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้า

ร่วมรับฟังการประชุม และมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน นอกจากนี้ยังมีการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ และรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ มาพิจารณาประกอบการร่างอีกด้วย จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการร่างกันอย่างละเอียดรอบคอบ โดยมีเจตนาที่จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้น และดำรงอยู่อย่างมั่นคงต่อไป

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 188 มาตรา ซึ่งถือว่ามากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ทุกฉบับ สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับการรับรองไว้ในหมวด 3 “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” มาตรา 26-45 มีการแยก “หน้าที่ของชนชาวไทย” ไปอยู่ในหมวด 4 อีกทั้งมีการเพิ่มเติมหมวด 5 “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ขึ้นเป็นครั้งแรกในมาตรา 54-72

สิทธิเสรีภาพที่มีการรับรองในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีมากถึง 19 มาตรา ซึ่งสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจยังคงมีเพียงสิทธิเสรีภาพทางการศึกษา ที่ได้รับการรับรองให้มีความชัดเจนขึ้นเป็นอย่างมากในมาตรา 36

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการศึกษาอบรม เมื่อการศึกษาอบรมนั้นไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาอบรม และไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรสถานศึกษา

สถานศึกษาของรัฐและของเทศบาลต้องให้ความเสมอภาคแก่บุคคล ในการเข้ารับการศึกษอบรมตามความสามารถของบุคคลนั้น ๆ “

สำหรับในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ได้ถูกตราขึ้นในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกเพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและการบริหารราชการ โดยมีการบัญญัติไว้ในมาตรา 54 ว่าไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ

แนวนโยบายแห่งรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้แก่

- สิทธิเสรีภาพในการศึกษาตามมาตรา 63 และ 64

มาตรา 63 “ รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษอบรมการจัดระบบการศึกษอบรม

เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะสถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐศึกษาดำเนินกิจการของตัวเองได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 64 “ การศึกษาอบรมขั้นประถมศึกษาในสถานศึกษาของรัฐและของเทศบาล จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

รัฐพึงช่วยเหลือให้ได้มีอุปกรณ์การศึกษาอบรมตามสมควร”

- สิทธิเสรีภาพของเด็ก มาตรา 71 “รัฐพึงจัดการตามควรเพื่อมิให้มีการใช้แรงงานเด็กเกินกว่าสภาพแห่งร่างกายของเด็ก”

- สิทธิเสรีภาพด้านการสาธารณสุข มาตรา 72 “รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุขตลอดถึงการมารดา และทารกสงเคราะห์

การป้องกันและปราบโรคระบาด รัฐจะต้องกระทำให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า”

ซึ่งจากบทบัญญัติที่ยกมาข้างต้นนี้ สะท้อนภาพของการรับรองสิทธิเสรีภาพตามแนวทางรัฐสวัสดิการได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในเรื่องของการศึกษาและการสาธารณสุข ก็ได้เริ่มมีการบัญญัติรับรองไว้ว่ารัฐต้องจัดให้กับประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า แต่อย่างไรก็ดี ความเป็นรัฐสวัสดิการตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังไม่ครบถ้วนนักเมื่อพิจารณาจากกลุ่มของผู้ด้อยโอกาสที่ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ สิทธิของคนชรา ผู้พิการหรือทุพพลภาพ, แรงงาน ยังไม่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ

อีกทั้งเมื่อพิจารณาตามมาตรา 68 ของหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ทำให้ทราบว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้รัฐบาลยึดถือระบบเศรษฐกิจของเอกชนย่อมเป็นไปโดยเสรี แต่ต้องไม่เป็นภาระขัดแย้งกับการประกอบกิจการสาธารณูปโภค, ไม่บั่นทอนมนุษยธรรม ความมั่นคงทางสังคมหรือเสรีภาพของบุคคล ดังนั้นความเป็นรัฐสวัสดิการของประเทศไทยในช่วงบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นไปในลักษณะที่รัฐถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญให้ยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือ กลุ่มผู้เสียเปรียบทางสังคมบางกลุ่ม ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม

ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในปี พ.ศ. 2493 ได้มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่สำคัญในทางเศรษฐกิจ โดยมีการตรา พ.ร.บ.สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 ตั้ง "สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ" ให้มีหน้าที่เสนอความเห็นคำแนะนำตลอดจนข้อเสนอต่อรัฐบาลเกี่ยวกับความก้าวหน้าและอุปสรรคทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น⁵⁹

แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีความเป็นประชาธิปไตยมากก็จริงอยู่ แต่การขาดพลังทางการเมืองที่เข้มแข็งที่จะคอยพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ทำให้จอมพล ป. พิบูลย์สงคราม นายกรัฐมนตรี

ในขณะนั้น กระทำรัฐประหารรัฐบาลของตนเองในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 ยังผลให้รัฐธรรมนูญที่ถูกร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญต้องถึงจุดสิ้นสุดด้วยระยะเวลาบังคับใช้เพียง 2 ปีกว่าเท่านั้น ทำให้สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองไม่อาจเกิดมรรคผลซึ่งได้ภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญบังคับใช้

6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้วันที่ 8 มีนาคม 2495 และยกเลิกวันที่ 20 ตุลาคม 2501 มีระยะเวลาบังคับใช้ประมาณ 6 ปี 7 เดือน

ช่วงระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้เป็นช่วงที่จอมพล ป. พิบูลย์สงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจนถึงวันที่ 21 กันยายน 2500 นายพจน์ สารสิน ขึ้นมาดำรงตำแหน่งต่อมา และถึงวันที่ 1 มกราคม 2501 พลโทถนอม กิตติขจร ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

สิทธิเสรีภาพที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ปรากฏในหมวด 2 "สิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทย" ซึ่งก็ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพเพิ่มเติมเข้าไปมากมายกว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 อันเป็นต้นฉบับ

แนวนโยบายแห่งรัฐยืนยันในแนวคิดเสรีนิยมโดยสนับสนุนให้เอกชนเป็นผู้ริเริ่มทางเศรษฐกิจ แต่ด้วยแนวคิดชาตินิยมของจอมพล ป. รัฐบาลจึงพยายามหาวิธีที่จะเข้าดำเนิน

⁵⁹ จุฑามาส แก้วจุลกาญจน์, "แนวความคิดและการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ", (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 69.

กิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบใหม่ ที่ไม่ต้องเข้าดำเนินการเอง (เพราะถูกปัจจัยภายนอกบีบให้ใช้นโยบายเสรี) โดยการหลีกเลี่ยงที่จะเข้าประกอบการ แต่ใช้วิธีส่งเสริมให้เอกชนอยู่ในความอุปถัมภ์ของรัฐ โดยการให้อภิสิทธิ์ต่าง ๆ ในการประกอบการทางเศรษฐกิจ⁶⁰

สำหรับแนวนโยบายแห่งรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ยังมีการรับรองสิทธิเสรีภาพในการศึกษาอบรม โดยมาตรา 42 “รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรม”

วรรคสอง “การจัดการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะสถานศึกษาทั้งปวงอยู่ใต้การควบคุมของรัฐ”

แต่สิทธิรับการศึกษาชั้นประถมฟรีไม่ได้รับรองเหมือนรัฐธรรมนูญก่อน นอกจากนี้ยังมีการรับรองสิทธิเสรีภาพด้านการสาธารณสุขไว้ในมาตรา 43 “รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุขตลอดถึงการมารดาและทารกสงเคราะห์”

วรรคสอง “การป้องกันและรักษาโรคระบาด รัฐจะต้องกระทำให้ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า”

กฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ถูกรวบรวมออกมาในช่วงนี้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจได้แก่ พ.ร.บ.ธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496, พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ. 2497 (ถูกยกเลิกโดย พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ. 2533), พ.ร.บ.จัดสรรที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497, พ.ร.บ.จัดอาชีวศึกษาสงเคราะห์แก่บุคคลบางจำพวก พ.ศ. 2497, พ.ร.บ.สงเคราะห์ผู้มีบุรุษยาก พ.ศ. 2499 (ยกเลิกในปี 2501), พ.ร.บ.กาชาด พ.ศ. 2499, พ.ร.บ.สงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499 และ พ.ร.บ.แรงงาน พ.ศ. 2499 (ยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ จ. 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2501)

⁶⁰ เรื่องวิทย์ ลิ้มปนาท, “บทบาทรัฐในระบบทุนนิยมไทย (พ.ศ. 2475-2500)”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 224.

7) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้วันที่ 28 มกราคม 2502 และยกเลิกในวันที่ 20 มิถุนายน 2511 มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 20 มาตรา น้อยกว่ารัฐธรรมนูญชั่วคราวทุกฉบับที่เคยมีการประกาศใช้ในประเทศไทย เนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพใด ๆ ของประชาชน แม้แต่มาตราเดียว แต่ทว่ามีการบัญญัติมาตรา 17 ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีอย่างมาก

- มาตรา 17 “ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญนี้ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อทวนหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ”

ซึ่งกล่าวได้ว่าบทบัญญัติมาตรานี้มีความน่ากลัวเท่า ๆ กับ “อำนาจปฏิวัติ” เพราะเป็นมาตราที่มอบตั้งอำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ให้แก่นายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียว⁶¹

นายกรัฐมนตรีในช่วงระยะเวลา 9 ปีกว่า ที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับ ก็คือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่ออกมาใช้ช่วงบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แก่

- สิทธิเสรีภาพด้านการศึกษา มี พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2507, พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2508, พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2511 รวมไปถึง พ.ร.บ. ประถมศึกษา (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2505

⁶¹ กมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาศ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย จากอดีตถึงปัจจุบัน, หน้า 27

- สิทธิเสรีภาพของเด็กและเยาวชน มี พ.ร.บ. ว่าด้วยสภาอากาศไทย (ฉบับที่ 3) พ.ศ.

2502

- สิทธิเสรีภาพของเด็กและเยาวชน มี พ.ร.บ. ประถมศึกษา (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2505

- สิทธิเสรีภาพของผู้บริโภค มี พ.ร.บ. ป้องกันการทุ่มตลาดคุ่มค่าเช่าเคหะ พ.ศ. 2504-
อื่นๆ มี พ.ร.บ. องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2510 , พ.ร.บ. โรงรับจำนำ พ.ศ. 2505, พ.ร.บ.
กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2505

นอกจากนี้ ยังมีการออก พ.ร.บ. สภาวัฒนธรรมการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502
ซึ่งได้ยกเลิก พ.ร.บ. สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ จึงถูกเปลี่ยนชื่อ
มาเป็น สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการวางแผน เศรษฐกิจของประเทศ
โดย แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ได้ถูกประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2504

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) มีโครงสร้างมุ่งเน้นที่
การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ดีสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนก็
ไม่ได้ถูกมองข้ามไปเลยทีเดียว แต่ถูกวางไว้ในนโยบายทางสังคม ซึ่งนโยบายทางสังคมนี้ถูกรวมเป็น
หนึ่งในนโยบาย ของการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้ว จะประกอบด้วย
นโยบายการสาธารณสุข และนโยบายทางการสังคมสงเคราะห์

แนวคิดที่สะท้อนหลักการและเหตุผลซึ่งเป็นที่มาของนโยบายทางสาธารณสุขและ
ทางสังคมสงเคราะห์มีแนวคิดของนโยบายเพื่อใช้เป็นมรรควิธีของการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าที่จะ
พิจารณาว่านโยบายสังคมเป็นนโยบายเพื่อสวัสดิการสังคมดังเหตุผลที่ระบุในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้
ว่า "ประชากรของประเทศเป็นกำลังสำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจการเศรษฐกิจจะ
เจริญก้าวหน้าเป็นไปได้ต้องอาศัยประชากรที่มีสุขภาพอนามัยสมบูรณ์ทั้งกายและจิตใจ โดยเหตุนี้
พัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศจึงมุ่งส่งเสริมสาธารณสุข"⁶²

⁶² จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร และคณะ, สวัสดิการสังคมทางแก๊วกฤตติสังคมไทย
(กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิฟรีดิช เอแบร์ท, 2540), หน้า 31.

ส่วนนโยบายทางการสังคมสงเคราะห์ เป็นนโยบายของการสงเคราะห์โดยแท้ นโยบายนี้ประกอบด้วย นโยบายทางด้านอาคารสงเคราะห์ และนโยบายการประชาสงเคราะห์ แนวคิดของนโยบายมุ่งทางการให้ความช่วยเหลือและการสงเคราะห์ เป็นเงินหรือสิ่งของแก่บุคคลผู้มีปัญหา ดังเหตุผลที่ระบุในแผนฉบับนี้ว่า "จะสงเคราะห์คนยากจน ผู้มีรายได้น้อย เด็กซึ่งไร้ผู้อุปการะ ตลอดจนคนชนาซึ่งไร้ที่พึ่ง คนพิการ คนทุพพลภาพและผู้ประสบภัยพิบัติต่างๆ ให้ได้รับการเลี้ยงดู บำรุงรักษาและสงเคราะห์เท่าที่ควร"⁶³

กล่าวโดยสรุปในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ปรากฏแนวคิดรัฐสวัสดิการ และภายใต้ระบบการปกครองแบบเผด็จการพ่อขุนอุปถัมภ์ที่ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้ด้อยโอกาสเป็นอันมาก แม้ว่าในแผนพัฒนาจะกำหนดนโยบาย

8) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511 และยกเลิกเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 รวมระยะเวลาประมาณ 3 ปี 4 เดือน ที่ถูกบังคับใช้ แต่ทว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีระยะเวลาในการร่างถึง 9 ปีเศษ มี 183 มาตรา

สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกบัญญัติรับรองไว้ในหมวด 3 "สิทธิและเสรีภาพของชนชาติไทย " ส่วนสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจได้ถูกบัญญัติรับรองไว้ใน หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งประกอบด้วย

มาตรา 59 "รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรม

การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32 .

การศึกษาอบรมชั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดการให้สถานศึกษาดำเนินกิจการของตนเองได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ"

มาตรา 60 "การศึกษาอบรมชั้นประถมศึกษาในสถานศึกษาของรัฐ จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน"

มาตราที่ 67 "รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการสังคมสงเคราะห์ เพื่อสวัสดิการและความผาสุกของประชาชน"

มาตรา 68 "รัฐพึงส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำตามควรแก่อัตรา และคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปโดยเป็นธรรม"

มาตรา 69 "รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข"

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ที่ออกมาในช่วงนี้ได้แก่ พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2514 พ.ร.บ.วิทยาลัยเอกชน พ.ศ. 2512 , พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 , พ.ร.บ. จัดหาที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

นายกรัฐมนตรีในช่วงบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งดำรงตำแหน่งต่อเนื่องมาจากช่วงรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 นโยบายทางด้านเศรษฐกิจของจอมพลถนอม เน้นให้ความสำคัญกับภาคเกษตร และส่งเสริมการค้าทั้งภายในและภายนอกประเทศ ในยุคนี้ที่เริ่มมีการปฏิบัติการตาม "แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สอง (2510 - 2514)"

โครงสร้างของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สองนี้ แตกต่างจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 หลายประการ เริ่มตั้งแต่ชื่อของแผนก็มีการเปลี่ยนเป็น "แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม" มีการให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการกำหนดนโยบายสังคม หลายประการคือ⁶⁴

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32-33.

นโยบายทางสังคม 3 ประการนี้ไม่ปรากฏในแผนฯ 1 ที่มุ่งเน้นแต่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวแต่แนวคิดในแผนฯ 2 ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจด้วย ดังจะเห็นได้จากแนวความคิดในแผนฯ 2 ที่ว่า

" การพัฒนา เศรษฐกิจนั้นจำเป็นต้องกระทำควบคู่กันไปกับการพัฒนาสังคม ทั้งนี้เพราะปัญหาต่างๆ ในด้านสังคมมีความสำคัญต่อการครองชีพของประชาชนเป็นอันมา ทัดเทียมกับปัญหาในด้านเศรษฐกิจ รัฐมีนโยบายที่จะพัฒนาให้ระบบสังคมของประเทศได้มีความเสมอภาคยิ่งขึ้น โดยจัดให้บริการและการลงทุนของรัฐในด้านต่างๆ ได้เป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างแท้จริง และให้เหตุผลของการพัฒนาได้ตกถึงมือประชาชนโดยทั่วถึง สำหรับบุคคลซึ่งไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้เต็มที่นั้น รัฐจะให้ความอนุเคราะห์ในด้านสังคมสงเคราะห์ตามความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นธรรมภายในสังคม"⁶⁵

9) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2515 และยกเลิกเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม มีทั้งสิ้น 23 มาตรา รวมระยะเวลาบังคับใช้ ประมาณ 1 ปี 9 เดือน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีการให้อำนาจสูงสุดแก่นายกรัฐมนตรีตาม มาตรา 17 ซึ่งมีเนื้อหาเหมือนกันกับมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2502)

นายกรัฐมนตรีในช่วงบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงเป็นจอมพลถนอม กิตติขจร นโยบายของรัฐบาลยังเหมือนเดิม เน้น ส่งเสริมการเกษตร และอุตสาหกรรม รวมถึงการค้า ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

⁶⁵ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2510-2514) , หน้า 36

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ พ.ร.บ. กองทุน
สงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 และ พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 เป็นต้น

10) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 และยกเลิกเมื่อวันที่ 2519
รวมระยะเวลาใช้ 2 ปี มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 2538 มาตรา เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกร่างขึ้นใน
บรรยากาศประชาธิปไตย โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 และยกเลิกเมื่อวันที่ 6
ตุลาคม 2519 รวมระยะเวลาใช้ 2 ปี มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 238 มาตรา เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกร่าง
ขึ้นในบรรยากาศ ประชาธิปไตย โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพถูกรวบรวมไว้ในหมวด 3 "สิทธิและเสรีภาพของชน
ชาวไทย สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนถูกรับรองไว้ ทั้งในหมวดนี้ (สิทธิ
เสรีภาพทางการศึกษา มาตรา 41) และหมวด 5 "แนวนโยบายแห่งรัฐ"

- มาตรา 72 รัฐพึงส่งเสริม และบำรุงการศึกษาอบรม

การจัดระบบ การศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะสถานศึกษาที่ปวงอยู่ภายใต้
การควบคุมดูแลของรัฐ

การศึกษาชั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดการให้สถานศึกษาดำเนินกิจการของตนเอง
ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ

สถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่น พึงให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในการเข้ารับ
การศึกษาอบรม ตามความสามารถของบุคคลนั้นๆ

- มาตรา 73 การศึกษาอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่น
จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

รัฐพึงช่วยเหลือผู้ยากไร้ให้ได้รับทุน และปัจจัยต่างๆ ในการศึกษาอบรมทุกระดับ
ตามสมควร

- มาตรา 79 รัฐพึงดำเนินการให้ความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจ และสังคมลดน้อยลง

- มาตรา 81 รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดิน และวิธีการอื่น

- มาตรา 87 รัฐพึงสงเคราะห์ผู้ประสบภัย...

- มาตรา 88 รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการสังคมสงเคราะห์ของรัฐและเอกชน เพื่อ สวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชน

- มาตรา 89 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำและได้รับค่าแรงตอบแทนตามควรแก่อัตรา และคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปโดยเป็นธรรม และพึงจัดให้ผู้ทำงานรับจ้างมีความมั่นคงก้าวหน้าในการทำงาน และมีหลักประกันเมื่อเจ็บป่วยและชราภาพ

- มาตรา 90 รัฐพึงจัดให้บุคคลทุพพลภาพมีงานทำตามความสามารถ และความเหมาะสม

- มาตรา 91 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนที่มีที่อยู่อาศัยโดยถูกสุขลักษณะ และพึงส่งเสริมกิจการเคหะสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย

- มาตรา 92 รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข ตลอดถึงการอนามัยครอบครัว และพึงคุ้มครองสุขภาพของบุคคล และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย

รัฐพึงให้การรักษายาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจที่ตราออกมาในช่วงนี้ได้แก่ พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 , พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 , พ.ร.บ. ว่าด้วยการอบรมและฝึกอาชีพบุคคลบางประเภท พ.ศ. 2518, พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

นายกรัฐมนตรี ในช่วงบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้แก่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ , ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช และ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งแต่ละท่านผลัดเปลี่ยนกันขึ้นมาดำรงตำแหน่งในระยะเวลาอันสั้น ทำให้นโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของ

ประชาชนไม่ค่อยเห็นผลเป็นรูปธรรม แต่ทว่ารัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช มีนโยบายหนึ่งที่โดดเด่นและส่งผลต่อสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจมากนั่นก็คือ "นโยบายการผันเงินสู่ชนบท"

กล่าวได้ว่า รัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ (15 มีนาคม 2518-12 มกราคม 2519) เป็นรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของคนจน และคนด้อยโอกาสมาก จึงมีการนำนโยบายทางสังคมที่เรียกว่าการผันเงินสู่ชนบทมาใช้ จำนวน 6,000 ล้านบาท นอกจากนี้รัฐบาลยังมีนโยบายสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย โดยให้กระทรวงสาธารณสุขออกบัตรผู้มีรายได้น้อย เพื่อให้สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพออกบัตรผู้มีรายได้น้อย เพื่อให้สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพ ของรัฐฟรี แต่ทว่า รัฐบาลจะดูแลและจัดสวัสดิการให้กับเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้เท่านั้น บริการสวัสดิการสังคมโดยรัฐ จึงเป็นการช่วยเหลือสงเคราะห์ เฉพาะหน้าให้กับผู้เดือดร้อน⁶⁶

นอกจากนี้ในช่วงบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 อยู่ ในช่วงประมาณของการดำเนินนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เกี่ยวข้อง กับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ไม่ได้รับการเปลี่ยนแปลงจากแผนฯ 1 และแผนฯ 2 มากนัก แผนทางสังคมยังคงมีเพื่อรองรับผลกระทบจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นแผนเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ⁶⁷ เช่นเดิม

โดยสรุปกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการกำหนดให้รัฐดำเนินนโยบายตามแนวทางของรัฐสวัสดิการอยู่อย่างชัดเจน ดังที่ปรากฏอยู่ในเนื้อหาของบทบัญญัติหมวด"นวนนโยบายแห่งรัฐ"

11) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และยกเลิกเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะไม่แตกต่างไปจาก รัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2502

⁶⁶ ระพีพรรณ คำหอม, สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย, หน้า 46.

⁶⁷ จตุรงค์ บัณยรัตนสุนทร และคณะ , สวัสดิการสังคมทางแก่วิกฤติสังคมไทย, หน้า 35 .

และ 2515 ที่ให้อำนาจเด็ดขาดแก่นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี

บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพไม่มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงแนวนโยบายแห่งรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจก็ไม่มีกล่าวถึง

12) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 และยกเลิกเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน (ฉบับที่ 11) ที่ให้อำนาจอย่างมากแก่นายกรัฐมนตรี และไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพ

13) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521 และยกเลิกเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 รวมระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับทั้งสิ้น 12 ปี 2 เดือน

สิทธิเสรีภาพได้ถูกรัฐธรรมนูญรับรองไว้ในหมวด 3 "สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย" ส่วนสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้ถูกบัญญัติรับรองไว้ในหมวด 5 "แนวนโยบายแห่งรัฐ" ซึ่งได้แก่

- มาตรา 60 รัฐพึงส่งเสริม และบำรุงการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพความเหมาะสม และความต้องการของประเทศ

การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานศึกษาปวงย่อยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ

รัฐพึงช่วยเหลือผู้ยากไร้ให้ได้รับทุน และปัจจัยต่างๆ ในการศึกษาอบรม และการฝึกอบรมและการฝึกอาชีพ

- มาตรา 62 รัฐพึงสนับสนุน และส่งเสริมการพัฒนาเยาวชนของชาติ...

- มาตรา 66 รัฐพึงดำเนินการเพื่อยกฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจ และทางสังคมให้สูงขึ้นถึงระดับที่ที่ควรพึงได้โดยปกติสุข

- มาตรา 67 รัฐพึงดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดิน หรือวิธีอื่น

รัฐพึงคุ้มครอง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิตและจำหน่ายผลผลิต โดยวิธีประกันราคา หรือพยุงราคา ตลอดจนการจัดระบบและควบคุมการผลิต และการจำหน่ายให้เหมาะสมกับความต้องการของตลาด หรือโดยวิธีอื่น และพึงส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นสหกรณ์

- มาตรา 70 รัฐพึงสงเคราะห์ผู้ประสบภัย...

- มาตรา 71 รัฐพึงส่งเสริม และสนับสนุนการสังคมสงเคราะห์ของรัฐ และเอกชน เพื่อสวัสดิภาพ และความผาสุกของประชาชน

- มาตรา 72 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำตามควรแก่ศักยภาพ และพึงคุ้มครองแรงงาน และจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งค่าแรงตอบแทนให้เป็นไปโดยธรรม

- มาตรา 73 รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข และพึงให้การรักษาพยาบาลผู้ยากไร้ โดยไม่คิดมูลค่า

การป้องกัน และปราบปรามโดยติดต่ออันตราย รัฐจะต้อง กระทำให้แก่ประชาชน โดยไม่คิดมูลค่า

อย่างไรก็ดี บทบัญญัติเหล่านี้ เป็นเพียงแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายของรัฐ เท่านั้นไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ แต่อย่างใด (มาตรา 53)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจที่ออกมาในช่วงรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แก่ พ.ร.บ.ส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2521, พ.ร.บ. จัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522, พ.ร.บ. คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, พ.ร.บ.การเช่า ที่ดิน เพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

นายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งในช่วงของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มี 3 ท่าน เรียงลำดับได้แก่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (12 พฤษภาคม 2522 - 52 มีนาคม 2523) , พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (3 มีนาคม 2523 - 3 สิงหาคม 2531) และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (4 สิงหาคม 2531 - 23 กุมภาพันธ์ 2534)

ซึ่งการบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรี ทั้ง 3 ท่าน อยู่ในช่วงของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4-6 (พ.ศ. 2520 -2534) ซึ่งโดยผลกระทบจากการพัฒนาประเทศในช่วงแผนฯ 1-3 ที่สำคัญก็คือปัญหาความเหลื่อมล้ำและช่องว่างทางสังคม การกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน ความไม่เป็นธรรมในสังคม ปัญหาการว่างงานสูง ทำให้รัฐได้ให้ความสำคัญกับเรื่องสวัสดิการสังคม หรือการพัฒนาสังคม เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคม หรือการพัฒนาสังคม เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจ ของประชาชน ที่เป็นกลุ่มเสียเปรียบและด้อยโอกาส มากขึ้นกว่าเดิม ดังปรากฏแนวความคิดในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อๆ มา

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520 - 2524) โดยสาระสำคัญมีวัตถุประสงค์มุ่งสร้างความเป็นธรรมในสังคม ลดความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคล และมุ่งเสริมสร้างสวัสดิการสังคมแก่คนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยเน้นการกระจายบริการสังคม ทางด้านการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ ด้านอาหารและโภชนาการไปสู่ชนบทเพื่อสนับสนุนนโยบายการกระจายรายได้ การแก้ปัญหาการว่างงาน การลดอัตราการเพิ่มของประชากร⁶⁸

- สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525 - 2529) มีแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ไม่แตกต่างจากแผนฯ 4 มากนัก แต่ในเรื่องของเป้าหมายของการแก้ปัญหาตลอดจนนโยบายหรือมาตรการในการแก้ปัญหา มีความชัดเจนกว่าแผนฯ 4 จนกล่าวได้ว่า แผนฯ 5 เป็น "แผนวางกรอบนโยบาย" แนวคิด

⁶⁸ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524), หน้า 2 .

นโยบายสังคมที่ปรากฏในแผนฯ 5 ก็ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องสวัสดิการสังคมมากขึ้นกว่าแผนก่อนๆ

แนวนโยบายและมาตรการในการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม (สวัสดิการสงเคราะห์) ได้แก่⁶⁹

(1) ให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนที่ประสบความทุกข์ยากเดือดร้อน ช่วยตนเองไม่ได้ และต้องการความช่วยเหลือให้สามารถช่วยตนเองได้

(2) ในการป้องกันและคุ้มครองสวัสดิการแก่บุคคลและกลุ่มชนที่ด้อยโอกาสเพื่อมิให้ตกอยู่ในสภาพทุกข์ยากเดือดร้อน

(3) ให้การพัฒนา ปรับสภาพส่งเสริมอาชีพแก่ประชาชนที่มีความเป็นอยู่ต่ำกว่าระดับมาตรฐาน

(4) ปรับปรุงและขยายการบริหารงานเพื่อให้การบริการในด้านสวัสดิการสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตรงกับความต้องการของประชาชนที่ทุกข์ยากเดือดร้อน โดยจะสนับสนุนให้เอกชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

(5) ประสานประโยชน์ และแสวงหาทรัพยากรทั้งภาคเอกชนและรัฐบาล เพื่อการดำเนินงานสวัสดิการสงเคราะห์ แก่ประชาชนที่ประสบปัญหาทุกข์ยากเดือดร้อนอย่างเต็มที่

ซึ่งมาตรการต่างๆ ได้กำหนดไว้โดยละเอียดและชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่อง เด็กและเยาวชน , สตรี, ประชาชนผู้ทุกข์ยากเดือดร้อน , คนพิการ ทูพพลภาพ และคนชรา นอกจากนี้ในเรื่องนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับแรงงานและสวัสดิการก็ได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกัน

- แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (2530-2534) ซึ่งเป็นแผนฯ สุดท้ายในช่วงของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 เป็นแผนที่มีความมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา

⁶⁹ นงลักษณ์ เทพสวัสดิ์, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (แผน 1-9) กับการแก้ปัญหาสังคม และการสังคมสงเคราะห์, (กรุงเทพมหานคร : คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), หน้า 80.

เศรษฐกิจให้มีการขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 เพื่อรองรับแรงงานใหม่ของประมาณ 3.9 ล้านคนที่จะเข้าสู่ตลาด ส่วนเป้าหมายทางด้านสังคมก็มุ่งเน้นพัฒนาคุณภาพเพื่อให้สังคมมีความก้าวหน้า มีความสุขสงบเกิดความเป็นธรรม สอดคล้องและสนับสนุนการพัฒนาประเทศส่วนรวม

เพื่อให้เป้าหมายทั้งสองด้านบรรลุได้ มีการกำหนดแนวทางไว้ แนวทางและแผนงานอีกแผนงาน ซึ่งในแผนงานนั้นคือ แผนพัฒนาสังคม พัฒนาคุณภาพคน พัฒนากำลังคนและแรงงาน อันเป็นที่มาของแผนงานย่อยอีก 3 แผนและหนึ่งในนั้นคือ แผนงานสวัสดิการสังคม

ซึ่งจากกรอบของเป้าหมายและแผนงานดังกล่าว คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนางานสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ได้นำไปใช้เป็นกรอบคิดในการจัดทำแผนพัฒนาการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 1 นับได้ว่าเป็นแผนฉบับแรกของงานด้านสวัสดิการสังคม และสังคมสงเคราะห์ของประเทศไทย ที่แยกออกมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อย่างชัดเจนและเป็น

เครื่องมือในการดำเนินการด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์อย่างเป็นระบบ เป็นครั้งแรกในประเทศไทย⁷⁰

- แผนพัฒนาการสังคมสงเคราะห์ แห่งชาติฉบับที่ 1 (2530 - 2534) กำหนดเป้าหมายอยู่ที่ "ยกระดับคุณภาพชีวิตของบุคคลในทุกพื้นที่" "ยกระดับคุณภาพชีวิตของบุคคลในทุกพื้นที่" ให้สามารถพึ่งตนเองได้ ตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต" โดยมีแนวนโยบาย 3 ประการคือ เร่งดำเนินการสังคมสงเคราะห์ต่อจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 5 ปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของสังคมสงเคราะห์เพื่อพัฒนาสังคมและสนับสนุนให้มีการแบ่งเบาภาระภาครัฐ และฉันทักกำลังทุกฝ่ายในการพัฒนาสังคม

ผลการประเมินแผนพัฒนาการสังคมฯ ฉบับที่ 1 นี้พบว่าดำเนินการสวัสดิการสังคมไม่ได้ผล เนื่องจากขาดกลไกติดตามประเมินผล เป้าหมายและผลปฏิบัติยังไม่บรรลุ วัตถุประสงค์

⁷⁰ จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร, สวัสดิการสังคมทางแก่วิกฤติสังคมไทย , หน้า 43

ประสงค์ที่วางไว้⁷¹ อย่างไรก็ตามจุดเด่นของแผนพัฒนาการสังคมฯ ฉบับนี้ คือแผนความมั่นคงทางสังคมซึ่งกำหนดให้มีการประกันสังคมขึ้นในแผนฯ ฉบับนี้ รวมทั้งการส่งเสริมการดำเนินงานกองทุนทดแทน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ บัตรสุขภาพ และการฌาปนกิจสงเคราะห์ ในส่วนของการประกันสังคมปรากฏว่ามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมขึ้นภายในกระทรวงมหาดไทย แต่การดำเนินงานในช่วงเริ่มต้น มีปัญหาการพัฒนาระบบงาน และความพร้อมในการบริการจึงทำให้ผู้เอาประกัน ไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร นอกจากนี้ยังมีผู้อยู่นอกระบบประกันสังคมอีกเป็นจำนวนมากที่ควรได้รับการคุ้มครองดูแลทางด้านสวัสดิการสังคมให้เพิ่มมากขึ้นด้วย⁷²

14) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2534 และยกเลิกเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 มีบทบัญญัติ 33 มาตรารวมระยะเวลาบังคับใช้เพียง 9 เดือน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ลักษณะพิเศษของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือการให้อำนาจแก่ประธานสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) หัวหน้าคณะปฏิบัติเหนือกว่านายกรัฐมนตรี โดยให้เป็นผู้เสนอชื่อแต่งตั้ง และมีอำนาจให้นายกรัฐมนตรีพ้นตำแหน่ง รวมไปถึงการบริหารราชการของนายกรัฐมนตรี ก็ต้องอยู่ภายใต้ความเห็นชอบของประธาน รสช. อีกด้วย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจไม่มีการตราออกมาในช่วงนี้

15) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

⁷¹ ระพีพรรณ คำหอม, สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย, หน้า 47

⁷² จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร และคณะ, สวัสดิการสังคมทางแก้วิกฤติสังคมไทย, หน้า 45

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 และยกเลิกเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 223 มาตรา รวมระยะเวลาบังคับใช้ประมาณ 5 ปี 4 เดือน

สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ถูกบัญญัติรับรองไว้ในหมวด 3 "สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย" ส่วนสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจได้ถูกบัญญัติรับรองไว้ในหมวด 5 "แนวนโยบายแห่งรัฐ" ซึ่งได้แก่

- มาตรา 66 รัฐถึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการของประเทศ และพึงส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมทุกระดับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

การศึกษาอบรมภาคบังคับในสถานศึกษา รัฐพึงจัดให้สถานศึกษาดำเนินกิจการได้โดยอิสระภายในขอบเขตตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐถึงช่วยเหลือผู้ยากไร้และด้อยโอกาสให้ได้รับทุนและปัจจัยต่างๆ ในการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ

- มาตรา 75 รัฐพึงดำเนินการเพื่อยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการดำรงชีวิตของบุคคลให้สูงขึ้น

- มาตรา 76 รัฐพึงดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิในที่ดินอย่างทั่วถึงเพื่อประกอบเกษตรกรรมโดยการปฏิรูปที่ดิน จัดรูปที่ดินหรือวิธีอื่น

รัฐพึงจัดหาและดูแลการใช้น้ำของเกษตรกร ให้มีเพียงพอและเหมาะสมแก่เกษตรกรรม

รัฐพึงส่งเสริมคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิต การเก็บรักษาและการจำหน่ายผลผลิต เพื่อให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรม และพึงส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ดังกล่าวโดยจัดตั้งเป็นสหกรณ์หรือวิธีอื่น

- มาตรา 80 รัฐพึงจัดให้มีการสังคมสงเคราะห์ ส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการสังคมสงเคราะห์

- มาตรา 81 รัฐพึงช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุให้มีสุขภาพกำลังใจ และความหวังในชีวิตเพื่อสามารถดำรงตนอยู่ได้ตามสมควร

- มาตรา 82 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีทำงานมีงานทำ และพึงคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิงกับจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม

- มาตรา 83 รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานโดยทั่วถึงและพึงให้การรักษายาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า และพึงส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะทำได้

การป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐจะต้องกระทำให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์

- มาตรา 84 รัฐพึงจัดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ

อย่างไรก็ดี บทบัญญัติที่รับรองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจเหล่านี้ ยังคงถูกกำหนดให้เป็นเพียงแนวทางในการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายของรัฐบาล ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ

นายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้แก่ พล.อ.สุจินดา คราประยูร, นายอานันท์ ปันยารชุน, นายชวนหลีกภัย , นายบรรหาร ศิลปอาชา และ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ

ในช่วงบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีการร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2530-2539) ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ

1. รักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้เหมาะสม ต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ
2. กระจายรายได้และกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคได้มากยิ่งขึ้น

3. เจริญพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และ
ทรัพยากรธรรมชาติ

- แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 2 (2535-2539)

จากการประเมินผลการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 และการประเมินสถานการณ์ทั่วไปในช่วงสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พบว่า การพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางรายได้ จากภาคอุตสาหกรรม การส่งออก การส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยให้ความสำคัญไม่เพียงพอแก่การพัฒนาคนและสังคมมาโดยตลอดนั้น ทำให้เกิดผลกระทบต่อ ความเป็นอยู่ ของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะผู้ด้อย โอกาสทั้งที่เป็นระดับบุคคล กลุ่ม ชุมชน ที่ไม่อาจปรับตัวทันต่อความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วรอบด้านเพราะขาดความมั่นคงพื้นฐานอยู่แล้ว ย่อมตกอยู่ในสภาพที่ไม่อาจพึ่งตนเองได้ จึงกลายเป็นปัญหาที่กระทบถึงความมั่นคงในสภาพที่ไม่อาจพึ่งตนเองได้ จึงกลายเป็นปัญหาที่กระทบถึงความมั่นคงในสังคมนานาประการและสภาพการณ์ดังกล่าวมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น

73

ดังนั้นในการจัดทำแผนพัฒนาการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 2 จึงได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ มีการปรับแนวคิดและทิศทางของแผนฯ ให้มีเนื้อหาสาระกว้างขวางขึ้น เพื่อให้สามารถป้องกันปัญหา และสนองต่อความต้องการของประชากรอย่างเป็นธรรม ทั้งถึงและทันต่อเหตุการณ์มากขึ้น โดยเฉพาะการเร่งรัดพัฒนาการมีส่วนร่วมของครอบครัวชุมชน และสังคม ให้เข้าไปในกระบวนการดำเนินการทั้งหลายเพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศอย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้จึงมีการปรับเปลี่ยนชื่อแผนฯ เป็น "แผนพัฒนางานส

⁷³ แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคม และสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2535-2539) ,
หน้า 15 .

สวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ" ฉบับที่ 2 โดยให้เป็นแผนชี้นำและเป็นส่วนต่อเนื่อง
เชื่อมโยง และสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7⁷⁴

แผนพัฒนางานสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ฉบับที่ 2 กำหนดเป้าหมายไว้ 4
ประการคือ⁷⁵

1. ยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส
ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคม และเป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพประสิทธิ
ภาพเพียงพอในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศส่วนรวมให้ได้อย่างน้อย
ร้อยละ 10
2. กระจายบริการสวัสดิการสังคม และสังคมสงเคราะห์ในการป้องกันและแก้ไข
ปัญหาสังคมและสนองความต้องการให้ประชาชนทั่วไปอย่างเหมาะสมทั่วถึง
และเป็นธรรมให้ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30
3. พัฒนาวิธีการดำเนินสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ให้มีประสิทธิภาพ
เพิ่มขึ้น เน้นมาตรการเชิงรุกในการป้องกันแก้ไขปัญหาสังคมและผลกระทบ
จากการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจสังคม โดยให้ภาคเอกชน องค์กร
ชุมชนโดยเฉพาะในระดับหมู่บ้าน ประชาชนและสถาบันครอบครัวเข้ามามี
ส่วนร่วมในการดำเนินการเพิ่มขึ้น
4. ปรับปรุงกลไกการดำเนินการสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ให้มีคุณ
ภาพ ประสิทธิภาพ ตลอดจนสนับสนุนให้องค์กรเอกชนทางด้านสังคมและ
องค์กรธุรกิจมีส่วนร่วมในการดำเนินการมากยิ่งขึ้น

ในช่วงแผนพัฒนางานสวัสดิการฯ ฉบับที่ 2 นี้ ได้มีการย้ายกรมประชาสงเคราะห์
จากกระทรวงมหาดไทย ไปขึ้นกับกระทรวง แรงงานสวัสดิการสังคม ซึ่งตั้งขึ้นใหม่ ในวันที่ 23
กันยายน 2536 แต่ทว่า ภารกิจ ของกรมประชาสงเคราะห์ ยังเห็นที่การยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือกลุ่ม

⁷⁴ จตุรงค์ บุณยรัตน์สุนทร และคณะ, สวัสดิการสังคมทางแก่วิกฤติสังคมไทย, หน้า 48 .

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 49 .

ประชาชนที่ด้อยโอกาสเป็นหลักไม่ว่าจะเป็น เด็ก คนชรา คนพิการ คนไร้ที่พึ่ง คนยากจน ฯลฯ เป็นต้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่ออกมาในช่วงนี้ได้แก่ พ.ร.บ. กองทุน เพื่อโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2535, พ.ร.บ.การเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

3.2.2 ตารางแสดงการรับรองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของรัฐธรรม นูญในอดีต

ฉบับที่	ชื่อรัฐธรรมนูญ	สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่รับรอง
1	พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475	ไม่ปรากฏ
2	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475	ไม่ปรากฏ
3	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489	ไม่ปรากฏ
4	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490	ไม่ปรากฏ
5	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492	ปรากฏในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ - มาตรา 64 การศึกษาอบรมชั้นประถมศึกษาในสถานศึกษาของรัฐหรือของเทศบาลต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน วรรคสอง รัฐพึงช่วยเหลือให้ได้มีอุปกรณ์การศึกษาอบรม

		<p>ตามสมควร</p> <p>- มาตรา 63 รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษอาบรม วรรคสอง การจัดระบบการศึกษอาบรมเป็นหน้าที่ของรัฐ</p> <p>- มาตรา 71 รัฐพึงจัดการตามควรเพื่อมิให้มีการใช้แรง งานเด็กเกินกว่าสภาพแห่งร่างกายของเด็ก</p> <p>- มาตรา 72 รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข ตลอดถึงการ มารดาและทารกสงเคราะห์</p> <p>วรรคสอง การป้องกันและปราบโรคระบาด รัฐจะต้อง กระทำให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า</p>
6	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (พ.ศ. 2495)	<p>ปรากฏในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ</p> <p>- มาตรา 42 รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษอาบรม วรรคสอง การจัดระบบการศึกษอาบรมเป็นหน้าที่ของรัฐ</p> <p>- มาตรา 43 รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข ตลอดถึงการ มารดาและทารกสงเคราะห์</p> <p>วรรคสอง การป้องกันและปราบโรคระบาด รัฐจะต้อง กระทำให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า</p>
7	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502	ไม่ปรากฏ
8	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511	<p>ปรากฏในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ</p> <p>- มาตรา 59 รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษอาบรม วรรคสอง การจัดระบบการศึกษอาบรมเป็นหน้าที่ของรัฐ</p> <p>- มาตรา 60 การศึกษอาบรมชั้นประถมศึกษาในสถาน ศึกษาของรัฐ จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน</p> <p>วรรคสอง รัฐพึงช่วยเหลือให้ได้มีอุปกรณ์การศึกษอาบรม</p>

		<p>ตามสมควร</p> <ul style="list-style-type: none"> - มาตรา 67 รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการสังคมนาสงเคราะห์เพื่อ สวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชน - มาตรา 68 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำตามควรแก่อัตรา และคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปโดยธรรม - มาตรา 69 รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข
9	<p>ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515</p>	ไม่ปรากฏ
10	<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517</p>	<p>ปรากฏในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย กับหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ</p> <p>หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย</p> <ul style="list-style-type: none"> - มาตรา 41 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการได้รับการศึกษาขั้นมูลฐาน ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ <p>หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ</p> <ul style="list-style-type: none"> - มาตรา 72 รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรมวรรคสอง การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐ วรรคสี่ สถานศึกษาของรัฐและท้องถิ่นพึงให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในการเข้ารับการศึกษ - มาตรา 73 การศึกษาอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่น จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน <p>วรรคสอง รัฐพึงช่วยเหลือผู้ยากไร้ให้ได้รับทุนและปัจจัย</p>

		<p>ต่าง ๆ ในการศึกษาอบรมทุกระดับตามสมควร</p> <ul style="list-style-type: none"> - มาตรา 79 รัฐพึงดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ลดน้อยลง - มาตรา 87 รัฐพึงสงเคราะห์ผู้ประสบภัย - มาตรา 88 รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการสังคมสงเคราะห์ของรัฐและเอกชน เพื่อสวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชน - มาตรา 89 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชากรวันทำงานมีงานทำและได้รับค่าแรงตามควรแก่อัตราภาพ และคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปโดยธรรม และพึงจัดให้ผู้ทำงานรับจ้างมีความมั่นคงก้าวหน้าในการทำงาน และมีหลักประกันเมื่อเจ็บป่วยและชราภาพ - มาตรา 90 รัฐพึงจัดให้บุคคลทุพพลภาพมีงานทำตามความสามารถและความเหมาะสม - มาตรา 91 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยโดยถูกสุขลักษณะ และพึงส่งเสริมกิจการเคหะ สำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย - มาตรา 92 รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข ตลอดถึงการอนามัยครอบครัว และพึงคุ้มครองสุขภาพของบุคคลและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย <p>วรรคสอง รัฐพึงให้การรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า</p> <p>วรรคสาม การป้องกันและปราบปรามโรคติดต่ออันตราย รัฐต้องกระทำให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า</p>
--	--	---

		- มาตรา 93 รัฐพึงบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาดและ ขจัดสิ่งเป็นพิษ ซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชา ชน
11	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519	ไม่ปรากฏ
12	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520	ไม่ปรากฏ
13	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521	ปรากฏในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ - มาตรา 60 รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรมและ การฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการของ ประเทศ วรรคสอง การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐ วรรคสาม รัฐพึงช่วยเหลือผู้ยากไร้ให้ได้รับทุนและปัจจัย ต่าง ๆ ในการศึกษาอบรม วรรคสี่ การศึกษาอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐ จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน - มาตรา 62 รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาเยาวชนของชาติ - มาตรา 66 รัฐพึงดำเนินการเพื่อยกฐานะของบุคคลใน ทางเศรษฐกิจและสังคมให้สูงขึ้นถึงระดับที่จะดำรงชีพได้ โดยปกติสุข - มาตรา 70 รัฐพึงสงเคราะห์ผู้ประสบภัย - มาตรา 71 รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการสังคม สงเคราะห์ของรัฐและเอกชน เพื่อสวัสดิภาพและความ ผาสุกของประชาชน

		<p>- มาตรา 72 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชากรวันทำงานมีงานทำตามควรแก่ศักยภาพ และพึงคุ้มครองแรงงานและจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งค่าแรงตอบแทนให้เป็นไปโดยธรรม</p> <p>- มาตรา 73 รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข และพึงให้การรักษายาบาลผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า</p> <p>วรรคสอง การป้องกันและปราบปรามโรคติดต่ออันตราย รัฐจะต้องกระทำให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า</p>
14	<p>ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534</p>	ไม่ปรากฏ
15	<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534</p>	<p>ปรากฏทั้งในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย กับหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ</p> <p>หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย</p> <p>- มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ</p> <p>- มาตรา 41 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษายาบาลโดยไม่คิดมูลค่า ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ</p> <p>- มาตรา 65 รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการของประเทศและพึงส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมทุก</p>

		<p>ระดับตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>วรรคสอง การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐ</p> <p>วรรคสาม การศึกษาอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐ จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน และโดยทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ</p> <p>วรรคห้า รัฐพึงช่วยเหลือผู้ยากไร้และด้อยโอกาสให้ได้รับทุนและปัจจัยต่าง ๆ ในการศึกษาอบรม</p> <ul style="list-style-type: none"> - มาตรา 79 รัฐพึงดำเนินการเพื่อยกระดับคุณภาพและมาตรฐาน การดำรงชีวิตของบุคคลให้สูงขึ้น - มาตรา 88 รัฐพึงสงเคราะห์ ผู้ประสบภัย - มาตรา 89 รัฐพึงจัดให้มีการสังคมสงเคราะห์ ส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการสังคมสงเคราะห์ - มาตรา 89 ทวิ รัฐพึงช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุและผู้พิการ ให้มีสุขภาพกำลังใจและความหวังในชีวิต เพื่อดำรงตนอยู่ได้ตามสมควร - มาตรา 89 จัตวา รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานโดยทั่วไป และพึงให้การรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า และพึงส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะกระทำได้ <p>วรรคสอง การป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐจะต้องกระทำให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า และทันต่อเหตุการณ์</p>
--	--	--

3.3 ปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจของ รัฐธรรมนูญในอดีต

เพื่อให้เห็นถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ของรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ อย่างชัดเจน ในเบื้องต้นจะได้จำแนกรัฐธรรมนูญออกเป็น 3 กลุ่ม โดยเทียบเคียงจากความเป็นประชาธิปไตย ของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ

3.3.1 แบ่งกลุ่มรัฐธรรมนูญตามสภาพความเป็นประชาธิปไตย

แนวทางในการแบ่งกลุ่มจะได้ อาศัยเกณฑ์ 3 ประการคือ ประการแรก รัฐธรรมนูญนั้น จะต้องกำหนดให้มีรัฐบาลอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐธรรมนูญ ประการที่สอง รัฐธรรมนูญจะต้องมีบทบัญญัติรับรองและปกป้องสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน และประการที่สาม ต้องมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งในทางกฎหมายและทางศาล ซึ่ง เมื่อพิจารณาแล้วสามารถแบ่งกลุ่มได้ดังนี้

1. กลุ่มของรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมาก

ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 (ฉบับที่ 3), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 (ฉบับที่ 5) , รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 (ฉบับที่ 10)

2. กลุ่มของรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย

ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 (ฉบับที่ 13), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (ฉบับที่ 15)

3. กลุ่มของรัฐธรรมนูญที่เป็นรัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร

ได้แก่ พ.ร.บ.ธรรมนูญปกครอง แผ่นดินชั่วคราว (ฉบับที่ 1), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2575 (ฉบับที่ 2) , รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2575 (ฉบับที่ 2), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 (ฉบับที่ 4) , รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 25495 (ฉบับที่ 6), ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน

พ.ศ. 2502 (ฉบับที่ 7), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 (ฉบับที่ 8) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 9) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 (ฉบับที่ 11) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 (ฉบับที่ 12) , ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 (ฉบับที่ 14)

3.3.2 ปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ของ รัฐธรรมนูญแต่ละกลุ่ม

3.3.2.1 กลุ่มของรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมาก

รัฐธรรมนูญในกลุ่มที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากไม่ว่าจะเป็นฉบับ พ.ศ. 2489, 2492 และ 2517 ต่างให้ความสำคัญโดยรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้เสมอ โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพในการรวมตัว รวมกลุ่มทางการเมืองเพื่อเรียกร้องและต่อรองผลประโยชน์ รวมไปถึงสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม เพื่อแสดงออกทางการเมือง หรือเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของตน ซึ่งสิทธิเสรีภาพทางการเมืองเหล่านี้ ช่วยเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานได้รับความคุ้มครองจากรัฐมากยิ่งขึ้น

สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญกลุ่มนี้ ค่อยๆ มีพัฒนาการขึ้นเรื่อยๆ เริ่มจาก รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 คงมีแต่เพียงสิทธิเสรีภาพที่จะรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องและป้องกันสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของตนรวมไปถึงการรับรองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของตนรวมไปถึงการรับรองสิทธิเสรีภาพทางการศึกษา ต่อมาใน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เริ่มมีการตราหมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐรับรองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในด้านการสาธารณสุข จนกระทั่งถึง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ที่กำหนดรับรองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนไว้ในหมวดนโยบายแห่งรัฐ ให้อย่างครอบคลุมไม่ว่าจะเป็นสิทธิของกลุ่มผู้ทุพพลภาพ , ผู้ยากไร้ , ผู้ประสบภัย นอกจากนี้ยังได้

มีการบัญญัติ ให้รัฐดำเนินการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลทั้งทางเศรษฐกิจ และสังคม อีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติที่รับรองสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจ ของรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้แล้ว พบว่า มีปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนดังนี้

ประการแรก บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจมีลักษณะของการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแบบของการให้สวัสดิการแบบเก็บตก (Residual Welfare) กล่าวคือ มีการรับรองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ เน้นหนักไปที่กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ไม่ว่าจะเป็นเด็ก คนชรา คนพิการ คนยากไร้ไร้ที่พึ่ง ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งเป็นลักษณะของการรับรองสิทธิเสรีภาพ เพื่อประดับประดาสังคมให้สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ มากกว่า จะเป็นการสร้างความมั่นคงทางสังคมเพื่อความสมานฉันท์ในสังคม ดังจะเห็นได้จากโดยผลของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รัฐบาลต่าง ๆ ภายใต้รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยมุ่งเน้นในเรื่องสิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจของเอกชน โดยให้ความสำคัญกับเป้าหมายของการเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจ มากกว่า การพัฒนาสังคม เพราะมองว่า การยึดมั่นในระบบเสรีนิยม จะทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโต ในที่สุดอันสังคมก็จะเกิดแก่ประชาชนทั่วไปอยู่ดี ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ตามทฤษฎีฝายน้ำล้น (Trickledown Effect) ทำให้สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจถูกละเลย

ประการที่สอง แม้ว่าจะมีการรับรองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจไว้ แต่ในรัฐธรรมนูญก็ไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจนว่าให้รัฐต้องดำเนินการอย่างไรไม่มีการกำหนดองค์กรขึ้นมารับรอง นอกจากนี้ที่สำคัญก็คือ สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่ได้รับการรับรองนั้น ถูกรับรองไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งในหมวดนี้ได้มีการบัญญัติว่าเป็นเพียง แนวทางในการตรากฎหมาย และการบริหารราชการ ของรัฐบาล ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ ดังนั้น สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ จึงเป็นสิทธิเสรีภาพที่เป็นเพียงบทบัญญัติตามตัวอักษรเท่านั้นหาได้เป็นสิทธิเสรีภาพตามความเป็นจริงไม่

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญในกลุ่มที่มีความเป็นประชาธิปไตยมาก แทบทั้งหมดในกลุ่ม มักจะมีอายุการบังคับใช้ที่สั้น ทั้งนี้เนื่องจากขาดพลังทางการเมืองมาช่วยปกป้องรักษา ซึ่งหากวิเคราะห์ย้อนกลับไปโนประเด็นก่อน ก็อาจกล่าวได้ว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนได้ตามความเป็นจริง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาเรื่องปากท้องของประชาชน ไม่ได้มีส่วนช่วยให้ฐานะและความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น แต่ในทางตรงกันข้ามคนไทยส่วนใหญ่ของประเทศกลับยากจนลงช่องว่างทางสังคมมีมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ ประชาชนส่วนใหญ่ที่ต้องต่อสู้กับความยากจน จึงมิได้มีความรู้สึกหวงแหน และต้องการรัฐธรรมนูญไว้แต่อย่างใด

3.3.2.2 กลุ่มของรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการประนีประนอมระหว่างกลุ่มอำนาจฝ่ายทหาร และพลเรือน โดยใช้อำนาจการปกครองร่วมกันภายใต้ระบอบที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตยกึ่งเผด็จการ

หากพิจารณาถึงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้จะพบว่า มีการให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง ทว่าในความเป็นจริง ก็ไม่ได้มีผลในทางปฏิบัติเท่าใดนัก ทั้งนี้เนื่องจากในรัฐธรรมนูญกลุ่มนี้ มักจะมีการตราบทเฉพาะกาลไว้ในตอนท้ายของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลายเรื่องมักจะกำหนดให้คงใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตราอื่น ๆ เป็นการชั่วคราว

สภาพของสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญกลุ่มที่มีลักษณะเช่นเดียวกับสภาพปัญหาของรัฐธรรมนูญกลุ่มที่มีความเป็นประชาธิปไตยมาก ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่สิ่งที่เป็นจุดแตกต่างกันก็คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง นั้นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย เปิดโอกาสให้กับประชาชนน้อยกว่า

แต่อย่างไรก็ดี ด้วยสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ส่งผลให้รัฐบาลของพลเอกเปรม (ภายใต้รัฐธรรมนูญกึ่งประชาธิปไตย) ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะในการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจเฉพาะหน้า ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้ง คณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชน (กรอ.) ให้เข้ามามีส่วนร่วม แต่ในการเข้ามีส่วนร่วมกลับกลายเป็นกลุ่มพ่อค้า และนายทุน แทนที่จะเป็นกลุ่มประชาชนทุกกลุ่มรวมถึงผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย ทำให้ นโยบายของรัฐบาลที่ออกมาเชื่อมต่อผลประโยชน์ของนายทุน โดยเน้นหนักที่การพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าในเรื่องสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ

3.3.2.3 กลุ่มของรัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร

เนื้อหาในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ของรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้ มักไม่มีการบัญญัติรับรองไว้ หรือหากมีการบัญญัติไว้ก็มักไม่มีผลในทางปฏิบัติเท่าใดนัก โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพทางการเมืองสำหรับในเรื่องสิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจที่รัฐบาลเผด็จการได้ยื่นมือเข้าไปคุ้มครองนั้น ผู้เขียนมองว่า เป็นเพียงความพยายามในการสร้างความชอบธรรมให้ กับระบอบเผด็จการของตนมากกว่าจะเป็นการสร้างความปลอดภัยให้กับสังคมทั้งนี้ เพราะว่าโดยหลักการในเรื่องสิทธิเสรีภาพแล้ว สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจกับสิทธิเสรีภาพทางการเมืองต้องเป็นสิ่งที่คู่กัน ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจโดยเฉพาะในเรื่องปากท้องก็ต้องได้รับการคุ้มครองเสียก่อน และประชาชนจะสามารถเรียกร้องสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจได้ ก็จะต้องมีสิทธิเสรีภาพทางการเมือง ดังนั้น ทั้งสองอย่างจึงต้องเกื้อกูลกัน การที่รัฐบาลเผด็จการพยายามช่วยเหลือคุ้มครองประชาชนในเรื่องสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมือง เช่นนี้จึงเป็นเพียงการสร้างความปลอดภัยให้กับพวกตนมากกว่านั่นเอง