# หลักนิติธรรมและประชาธิปไตย

# Rule of law and Democracy

ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

ราชบัณฑิต

ศาสตราจารย์กิตติคุณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# I. นิติธรรมสากล

# II. นิติธรรมไทย

# I. นิติธรรมสากล

# 1.จุดกำเนิดและความหลากหลาย

- **หลักนิติธรรม (The Rule of Law)** เป็นคำที่เกิดในอังกฤษตอนปลายศตวรรษที่ 19 โดย A.V. DICEY กล่าวถึงลักษณะของระบบกฎหมายอังกฤษว่า

  1.กฎหมายธรรมดาสูงสุดกว่าอำเภอใจมนุษย์

  2.เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนอยู่ใต้กฎหมาย / ศาลเดียวกัน

  3.รัฐธรรมนูญอังกฤษเป็นผลมาจากการรับรองสิทธิของศาล

จากวิสามานยนามกลายเป็นสามานยนามขยายไปทั่วโลก

ในสหรัฐอเมริกาบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 (Fifth Amendment) พูดถึง “due process of Law” (ศุภนิติกระบวน)

ในยุโรปคำประกาศสิทธิมนุษย์และพลเมือง 26 ส.ค.1789 ต่อตั้ง “นิติรัฐ” (Etat de Droit /Rechtsstaat)

# 2.มากมายด้วยนิยามความหมาย

Dicey

Declaration of Delhi (1959) ของ Intl

Commission of Jurist

UN Secretary General

# I.Fuller (The Morality of Law) หลักนิติธรรมมี 8 หลัก

1. ทุกคนต้องเคารพกฎหมายที่มีอยู่
2. กฎหมายต้องประกาศให้ทราบทั่วไป
3. กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง
4. กฎหมายต้องบัญญัติให้ชัดเจนเพื่อเลี่ยง การบังคับใช้ที่มิชอบ

5.กฎหมายต้องเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง

6.กฎหมายต้องไม่บังคับในสิ่งที่เป็นไปไม่ได้

7.กฎหมายต้องยืนยงคงอยู่เพื่อให้หยั่งรากลึก แต่ต้องปรับให้เข้ากับสภาพความเปลี่ยนแปลงได้

8.การดำเนินการทุกอย่างของรัฐต้องสอดคล้องทุกประการกับกฎเกณฑ์ที่ประกาศไว้

# ศ.ธานินทร์ กรัยวิเชียร



“หลักนิติธรรม ก็คือหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแง่ทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขา คุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”

# ความหมายหลักนิติธรรม

ตามนิยามของคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.)

หลักนิติธรรม หมายถึง *“หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม”* โดยอาจจำแนกได้เป็น 2 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ

2. หลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง

# หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด

หากฝ่าฝืนการนั้นย่อมไม่มีผลใช้บังคับ มี 7 หลัก

- หลักความเป็นอิสระ และความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ
- กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
- กฎหมายต้องการมีประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ
- กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ
- ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี
- เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ
- กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้

# หลักนิติธรรมโดยทั่วไป

เป็นลักษณะที่ดีของกฎหมาย หรืออุคติทางกฎหมาย การฝ่าฝืนทำให้เป็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม “ไม่ดี” มี 16 หลัก คือ

- กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน
- กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง
- กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล
- กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม
- กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน
- กฎหมายที่ดีต้องทันสมัยและสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม

- กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้
- กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลัง เป็นผลร้ายหรือกระทบต่อสิทธิหน้าที่หรือความรับผิดชอบต่อบุคคล
- กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสม และได้สัดส่วนกับความผิด
- กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และเคารพกฎหมาย
- กระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใสและตรวจสอบได้

- กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์
- กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้าด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม
- กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก
- นักกฎหมายผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่
- นักกฎหมายผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรมและสันติธรรม

# ร่างรัฐธรรมนูญฉบับสภาปฏิรูปไม่เห็นชอบ พ.ศ.2558

ร่างมาตรา 205 หลักนิติธรรมอันเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย อย่างน้อยมีหลักการพื้นฐานสำคัญ ดังต่อไปนี้

1.ความสูงสุดของรัฐธรรมนูญและกฎหมายเหนืออำเภอใจของบุคคลและการเคารพรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งโดยรัฐและประชาชน

2.การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค

3.การแบ่งแยกการใช้อำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนร่วม

4.นิติกระบวนการอันเป็นธรรม ซึ่งอย่างน้อยต้องไม่บังคับใช้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษทางอาญาแก่บุคคล ให้บุคคลมีสิทธิในการปกป้องตนเอง เมื่อสิทธิหรือเสรีภาพถูกกระทบ ไม่บังคับให้บุคคลต้องใช้ถ้อยคำ ซึ่งทำให้ต้องรับผิดทางอาญา ไม่ทำให้บุคคลต้องถูกดำเนินคดีอาญาในการกระทำความผิดเดียวกันมากกว่า 1 ครั้ง และมีข้อกำหนดให้สันนิษฐานว่า บุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาความกระทำผิด

5.ความเป็นอิสระของศาล และความสุจริตเที่ยงธรรมของกระบวนการยุติธรรม

ร่างมาตรา 207 วรรคหนึ่ง การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจ ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ร่างมาตรา 208 วรรคหนึ่ง การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ต้องเป็นไปโดยเที่ยงธรรม ปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์และปราศจากอคติทั้งปวง และต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมาย

ใน Political Theory and Rule of Law (1978)

Judith N.Shklar เห็นว่าความคิดเรื่องหลักนิติธรรมถูกใช้พร่ำเพรื่อ และใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางอุดมการณ์ต่าง ๆ กัน

จึงเห็นได้ว่า “หลักนิติธรรม” สากลเป็นเพียง “จริยธรรมของกฎหมาย” (morality of law) เป็นเครื่องวัดความ “ดี /เลว” ของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

# หลักนิติธรรมกับการปกครอง

ในระบบเผด็จการ จะเป็นการปกครองโดยกฎหมาย (rule by law) ที่ออกโดยผู้เผด็จการที่ครอบงำอำนาจสูงสุดทั้งสาม

- อำเภอใจของผู้มีอำนาจเปลี่ยนกฎหมายได้ทุกเมื่อ
- เป้าหมาย (ends) สำคัญกว่า วิธีการ (means)
- ศาลและกระบวนการยุติธรรมไม่อิสระ ไม่เที่ยงธรรม
- การทุจริตของผู้นำ นำไปสู่อะไรก็ได้

| Head of government | | Estimates of funds allegedly embezzled | GDP per capita (2001) |
|---|---|---|---|
| Mohamed Suharto | President of Indonesia , 1967-98 | US $ 15 to 35 billion | US $ 695 |
| Ferdinand Marcos | President of Philippines, 1972-86 | US $ 5 to 10 billion | US $ 912 |
| Mobutu Sese Seko | President of Zaire , 1965-97 | US $ 5 billion | US $ 99 |
| Sani Abacha | President of Nigeria ,1993-98 | US $ 2 to 5 billion | US $ 319 |
| Slobodan Milosevic | President of Serbia/Yugoslavia,1989-2000 | US $ 1 billion | n/a |
| Jean-Claude Duvalier | President of Haiti ,1971-86 | US $ 300 to 800 million | US $ 460 |
| Alberto Fujimori | President of Peru, 1990-2000 | US $ 600 million | US $ 2,051 |
| Pavlo Lazarenko | Prime Minister of Ukraine,1996-97 | US $ 114 to 200 million | US $ 766 |
| Arnoldo Alemán | President of Nicaragua, 1997-2002 | US $ 100 million | US $ 490 |
| Joseph Estrada | President of Philippines, 1998-2001 | US $ 78 to 80 million | US $ 912 |

ที่มา : Transparency International Report 2004

# ประชาธิปไตยส่งเสริมหลักนิติธรรม

1.การที่อำนาจไม่กระจุกตัว และแต่ละฝ่ายมีกำลังที่จะดุลและคานกัน กฎหมายจึงมีความสำคัญในการแก้ปัญหา

- หลักแบ่งแยกอำนาจ
- การกระจายตัวของอำนาจในสังคม (สื่อมวลชน , ธุรกิจ , NGO)

2.การรับรองสิทธิเสรีภาพทำให้ประชาชนใช้เสรีภาพเป็นเครื่องมือควบคุมรัฐได้

- เสรีภาพสื่อมวลชน
- เสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์, ชุมนุม
- สิทธิในการฟ้องคดี / ศาล และองค์กรอิสระที่เที่ยงธรรมและมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงให้ความเป็นธรรม

3.ทางเลือกในระบอบประชาธิปไตย (choices) เป็นไปโดยอิสระ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างเต็มที่

4.เสียงของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ทำให้รัฐบาลต้องตอบสนองและแก้ปัญหา

- การปฏิรูประบบกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม
- ความอดอยาก และปัญหาสังคมอื่น

รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยต้องให้ความคุ้มครองนิติธรรม : Supremacy of the Constitution = Supremacy of the Rule of Law

# หลักนิติธรรมส่งเสริมประชาธิปไตย

1. การเคารพสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคในนิติธรรม คือ รากแก้วของประชาธิปไตย การละเมิดสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคจะได้รับการเยียวยาโดยศาลและกระบวนการยุติธรรมที่อิสระ

2.การเคารพกฎหมายโดยรัฐและประชาชนนำมาซึ่งความสุจริต ความสงบ และมั่นคงของสังคมประชาธิปไตย

3.นิติธรรมจะควบคุมใช้อำนาจรัฐและเจ้าหน้าที่ให้อยู่ในขอบเขตไม่มีลักษณะอำเภอใจ

4.ฝ่ายค้านและเสียงข้างน้อยได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

# หลักนิติธรรมและประชาธิปไตยส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

ผลการศึกษาของ Roberto Rigobon , Dani Rodrik เรื่อง Rule of Law, Democracy , openness and income : Estimating the Interrelationships , 2004

“เราพบว่าประชาธิปไตยและหลักนิติธรรมทั้งคู่เป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ แต่หลักนิติธรรมมีผลสูงมากกว่าต่อรายได้.....รายได้ที่สูงกว่าทำให้สถาบันต่าง ๆ เปิดมากขึ้นและดีขึ้น.....หลักนิติธรรมกับประชาธิปไตยต่างฝ่ายต่างเสริมพลังซึ่งกันและกัน

ความเชื่อมั่นในนิติธรรม (trust in Rule of Law) จะช่วยดึงดูดการลงทุน

- เสรีภาพในทางเลือก และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ / ประกอบการ

- กรรมสิทธิ์ได้รับความคุ้มครอง , สัญญาได้รับการปฏิบัติ

- ข้อพิพาทได้รับการตัดสินอย่างอิสระ สุจริต เที่ยงธรรม

สถาบันธนาคารโลก (WBI) ได้จัด **“นิติธรรม”** ไว้ในระบบธรรมาภิบาลของประเทศ ปรากฏใน Worldwide Governance Indicators

# World Justice Project ก็ทำ Rule of Law Index

- Constraints on Government Power
- Absence of Corruption
- Open Government
- Fundamental Rights
- Order and Security
- Regulatory Enforcement
- Civil Justice
- Criminal Justice

ในปี 2559 ไทยเป็นอันดับ 10 ใน 15 ประเทศเอเชีย แปซิฟิค

64 ใน 113 ประเทศทั่วโลก

# ประชาธิปไตยตะวันตกกับพัฒนานิติธรรม

Samuel P.Huntington ในหนังสือ The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century.

First Wave : ปลาย ศ.18 – หลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ประชาธิปไตยตะวันตก 29 ประเทศ

สิทธิเลือกตั้ง : เสียภาษี ,บุรุษ, คนผิวขาว

เสมอภาคทางกฎหมาย : เลื่อมล้ำและกดขี่

ทางเศรษฐกิจสังคม

เกิดการถอยหลัง : เกิดเผด็จการชาตินิยม

: เกิดสังคมนิยมคอมมิวนิสต์

ประชาธิปไตยตะวันตกเหลือ 12 ประเทศ

ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, สิทธิ

เสรีภาพมหาศาล

## Second Wave

: หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 –ทศวรรษ 1960

: ความเสมอภาคในสิทธิ เลือกตั้งของชาย –หญิง

: ความเสมอภาคทางผิว

: รัฐสวัสดิการอังกฤษ (welfare state)

30-36 ประเทศเป็นประชาธิปไตย

## Third Wave

: Carnation Revolution ในโปรตุเกส 1974

: การขยายตัวประชาธิปไตยในละตินอเมริกา

: การล่มสลายของจักรวรรดิโซเวียต เอเชีย

ประชาธิปไตยเพิ่มขึ้น 100 ประเทศ

: การแทรกแซงของทหาร

: การใช้ประชานิยม / การซื้อเสียง

: Arab Spring turns into Arab Winter

# II.นิติธรรมไทย

# ประชาธิปไตยไทยกับพัฒนาการนิติธรรมไทย

ราชาธิปไตยกับการใช้กฎหมายในการปฏิรูปสมัย รัชกาลที่ 5

- ทรงตั้งเคาน์ซิลออฟสเตดหรือที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน
- ทรงออกกฎหมายปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคม
- ทรงปฏิรูปการศาล และระบบกฎหมาย : นิติธรรมตะวันตก

# เบื้องแรกประชาธิปไตย (2475 – 2500)

- เปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 : รัฐธรรมนูญ พระราชทาน
- ความขัดแย้ง : การรัฐประหาร

  1 เม.ย. 2475 ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร

  20 มิ.ย. 2476 พระยาพหลฯ ยึดอำนาจ

- **เมื่อผู้นำชาติพันภัย (จอมพล ป.พิบูลสงคราม)**

  : 2481 ตั้งศาลพิเศษกำจัดศัตรูทางการเมือง

  : ลัทธิทหารกับสงครามอินโดจีน และร่วมรบกับญี่ปุ่น

  : กฎหมายอาชญากรย้อนหลังกับคำพิพากษาศาลอาชญากรสงครามที่ 1/2489

- **รัฐธรรมนูญเครื่องมือทางการเมือง**

: รัฐธรรมนูญ 2489 กับการกีดกันทหาร

รัฐประหาร 2490 และรัฐธรรมนูญชั่วคราว 2490 ได้สถาปนา “จารีตแห่งการรัฐประหาร” ขึ้น ครั้งแรก คือ การเลิกรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ 2492 กับการกำจัด “สมาคมคณะราษฎร”

การพยายามย้อนอดีต : รัฐธรรมนูญ 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495

- **รัฐประหาร / กบฏ เครื่องมือแห่งอำนาจ**

  : กบฏเสนาธิการทหาร 2491

  กบฏวังหลวง 2492

  กบฏแมนฮัตตัน 2494

  การสังหารนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามกัน

- จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจ (16 ก.ย. 2500 , 20 ต.ค.2501)
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502 มาตรา 17 : การฟื้นฟูพระราชสถานะ
- “ประชาธิปไตยแบบไทย ๆ”
- เริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาชนบท

- ## ภัยคอมมิวนิสต์ และนิติธรรมที่รอได้
  - ไทยในสงครามเย็น / ข้อตกลงถนัด –รัสต์และฐานทัพ การก่อตั้ง SEATO เคียงข้าง NATO
  - วันเสียงปืนแตกที่บ้านนาบัว เรณูนคร นครพนม 7 ส.ค.2508
  - การแทรกแซงนักศึกษาหลัง 14 ต.ค.16 , 6 ต.ค.19
  - นโยบาย 66/2523 และการนิรโทษกรรมตาม พ.ร.บ.นิรโทษกรรมแก่ผู้ประทำการอันเป็นความผดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายอาญา และความผิดตามกฎหมายว่าด้วยกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2532

# แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : นิติธรรมที่เลือกข้าง

- แผน 1 -3 โครงสร้างพื้นฐาน / ผลิตทดแทนนำเข้า
- แผน 4- 5 ผลิตเพื่อส่งออก + Eastern Sea Board
- การผนึก ราชการ + ธุรกิจเอกชน (กรอ. วปรอ.)
  เศรษฐกิจโตปีละ กว่า 10 % จนเกิดวิกฤตปี 2540

# ยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่า ส่งผลให้มีกฎหมายที่จัดสรรผลประโยชน์แก่ธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่

- กฎหมายส่งเสริมการลงทุน
- กฎหมายการนิคมอุตสาหกรรม
- กฎหมายคืนภาษีศุลกากร
- กฎหมายธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออก และธนาคารแห่งประเทศไทย
- กฎหมายตลาดหลักทรัพย์
- กฎหมายสภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรม ฯลฯ

## คนจน คนด้อยโอกาส และ SME ไม่ได้รับความสนใจ

- กฎหมายกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เก็บ premium ข้าว (ภาษี)
- มาตรการพยุงราคาได้ประโยชน์แก่โรงสีและพ่อค้าคนกลาง

## มีความพยายามปฏิรูปเชิงสังคมนิยม แต่ล้มเหลว

- กฎหมายประกันสังคม พ.ศ.2497
- การกำจัดการถือครองที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งมิได้ใช้บังคับ



# ผลการพัฒนากว่า 5 ทศวรรษ

ดีขึ้นตามที่กล่าวหรือไม่ ?

# ตารางที่ 1 : ตารางการกระจายรายได้ในช่วงเวลา พ.ศ. 2505 - 2533

| รายการ | 2505/06 | 2511/12 | 2514/16 | 2518 | 2524 | 2529 | 2531 | 2533 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำสุด (Quintile1) | 2.9 | 3.4 | 2.4 | 6.05 | 5.45 | 4.47 | 4.53 | 4.23 |
| กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำ(Quintile2) | 6.2 | 6.1 | 5.1 | 9.72 | 9.26 | 7.82 | 7.89 | 7.43 |
| กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ปานกลาง (Quintile3) | 10.5 | 10.4 | 9.7 | 14.02 | 13.69 | 12.30 | 12.38 | 11.58 |
| กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูง(Quintile4) | 20.9 | 19.2 | 18.4 | 20.97 | 21.08 | 20.43 | 20.17 | 19.49 |
| กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงสุด (Quintile5) | 59.5 | 60.9 | 64.4 | 49.24 | 50.52 | 54.98 | 54.40 | 57.26 |
| ค่าสัมประสิทธิ์จีนี | 0.456 | 0.482 | 0.535 | 0.426 | 0.442 | 0.496 | 0.487 | 0.515 |
| อัตราส่วนรายได้ของกลุ่มรวยที่สุดต่อกลุ่มจนสุด (Q5/Q1) | 20.5 | 17.9 | 26.8 | 8.1 | 9.3 | 12.3 | 12.0 | 13.5 |

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

# ตารางที่ 2 : ตารางการกระจายรายได้ในช่วงเวลา พ.ศ. 2535-2549

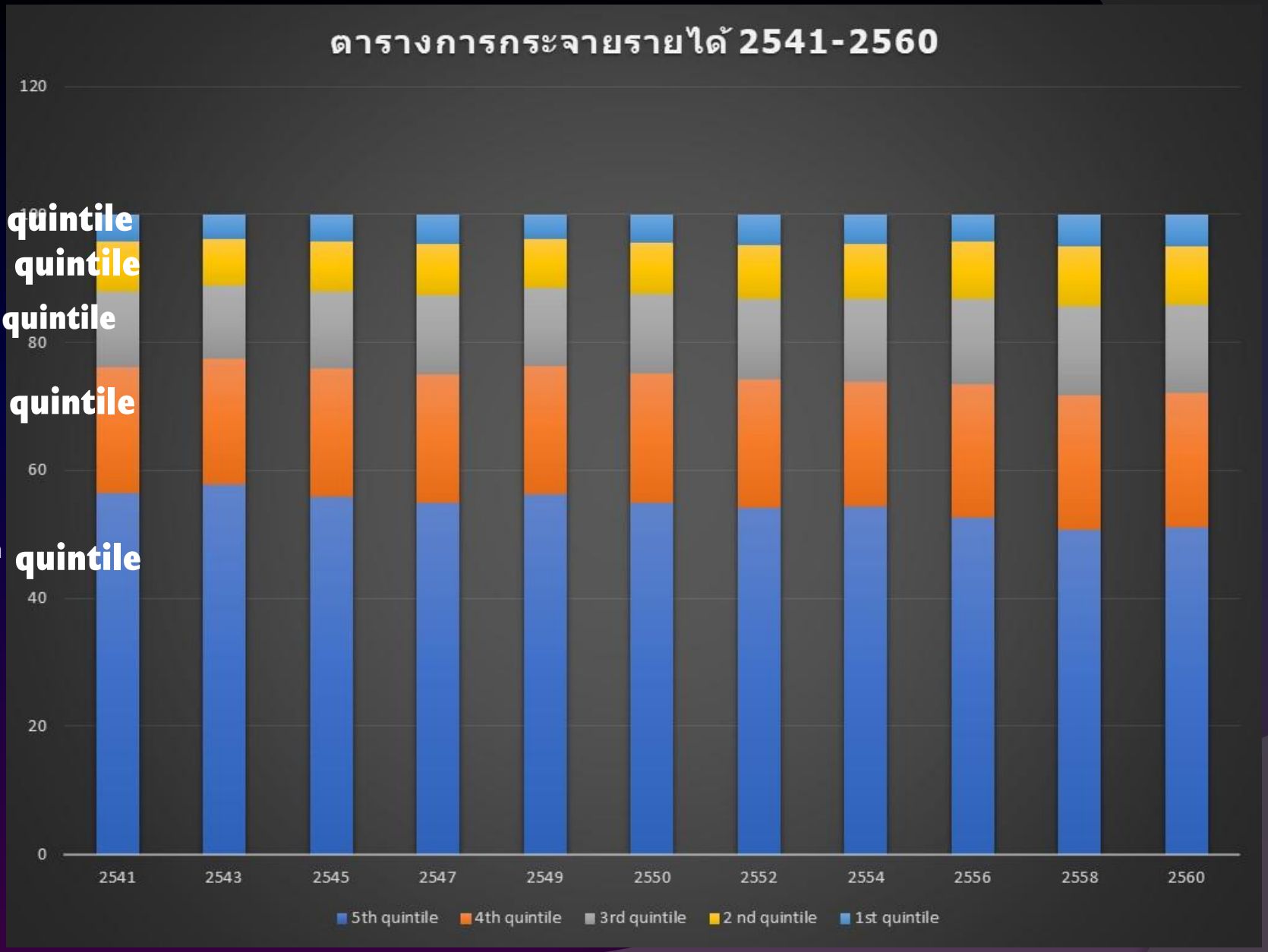
| รายการ | 2535 | 2537 | 2539 | 2541 | 2543 | 2545 | 2547 | 2549 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำสุด (Quintile1) | 3.98 | 3.97 | 4.16 | 4.27 | 3.89 | **4.23** | **4.54** | **3.84** |
| กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำ(Quintile2) | 6.93 | 7.23 | 7.52 | 7.69 | 7.19 | 7.72 | 8.04 | 7.67 |
| กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ปานกลาง(Quintile3) | 10.96 | 11.61 | 11.78 | 11.91 | 11.39 | 12.07 | 12.41 | 12.12 |
| กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูง(Quintile4) | **18.80** | **19.81** | **19.88** | **19.74** | **19.76** | **20.07** | **20.16** | **20.08** |
| กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงสุด (Quintile5) | 59.43 | 57.37 | 56.66 | 56.39 | 57.77 | 55.91 | 54.86 | **56.29** |
| ค่าสัมประสิทธิ์จีนี | 0.536 | **0.521** | **0.513** | **0.507** | **0.522** | **0.508** | **0.493** | **0.514** |
| อัตราส่วนรายได้ของกลุ่มรวยที่สุดต่อกลุ่มจนสุด (Q5/Q1) | 14.9 | **14.5** | **13.6** | **13.2** | **14.9** | **13.23** | **12.10** | **14.66** |

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

# ตารางที่ 3 : ตารางการกระจายรายได้ในช่วงเวลา พ.ศ. 2550-2560

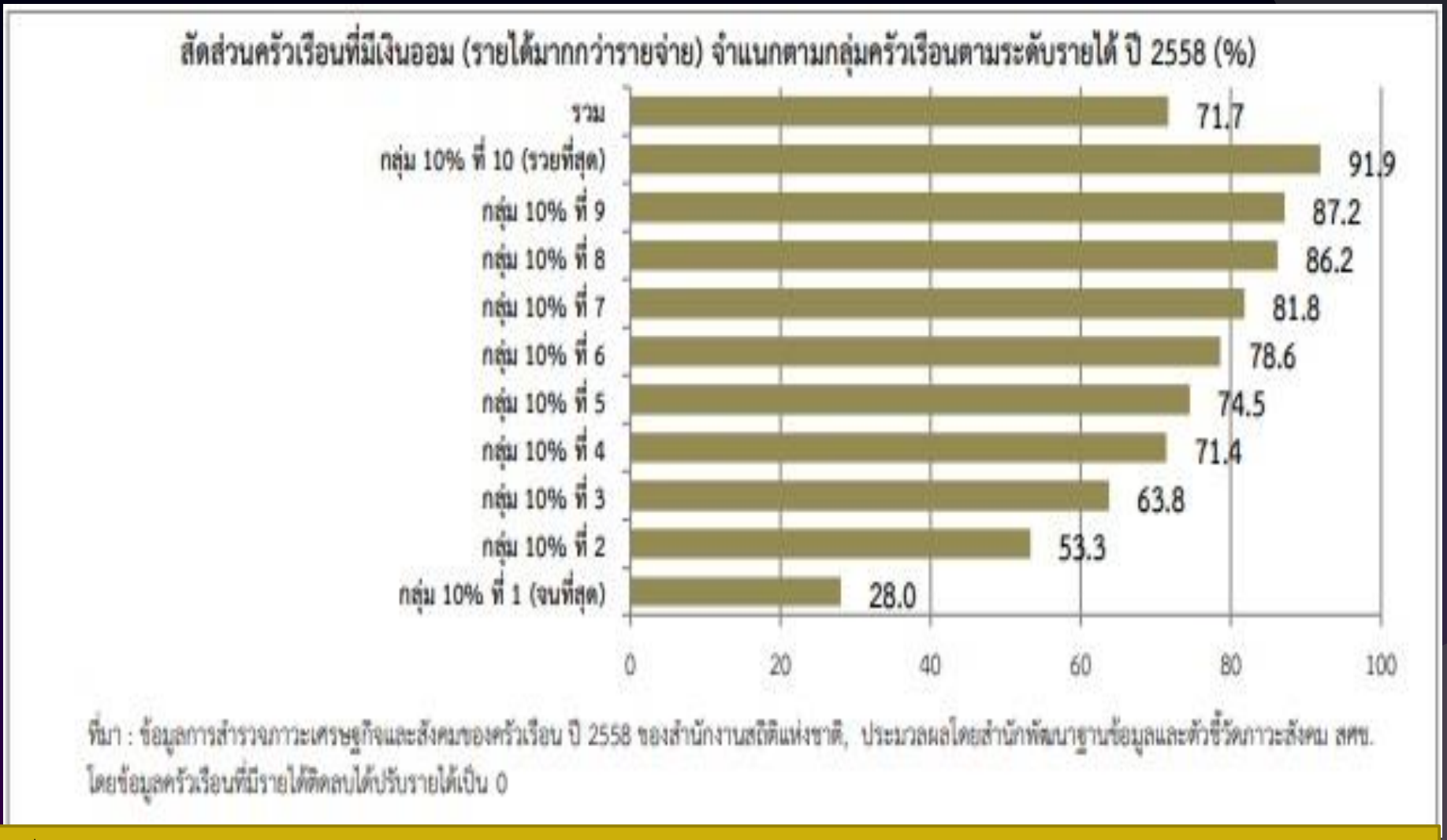
| รายการ | 2550 | 2552 | 2554 | 2556 | 2558 | 2560 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำสุด (Quintile1) | 4.41 | 4.79 | 4.62 | 4.16 | 4.92 | 5.03 |
| กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำ(Quintile2) | 8.04 | 8.36 | 8.66 | 9 | 9.4 | 9.14 |
| กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ปานกลาง(Quintile3) | 12.42 | 12.57 | 12.82 | 13.47 | 13.93 | 13.7 |
| กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูง(Quintile4) | 20.20 | 20.08 | 19.59 | 20.79 | 20.99 | 21 |
| กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงสุด (Quintile5) | 54.93 | 54.19 | 54.31 | 52.58 | 50.76 | 51.12 |
| ค่าสัมประสิทธิ์จีนี | 0.497 | 0.49 | 0.484 | 0.465 | 0.445 | 0.453 |
| อัตราส่วนรายได้ของกลุ่มรวยที่สุดต่อกลุ่มจนสุด (Q5/Q1) | 12.47 | 11.31 | 11,77 | 12.64 | 10.31 | 10.16 |

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

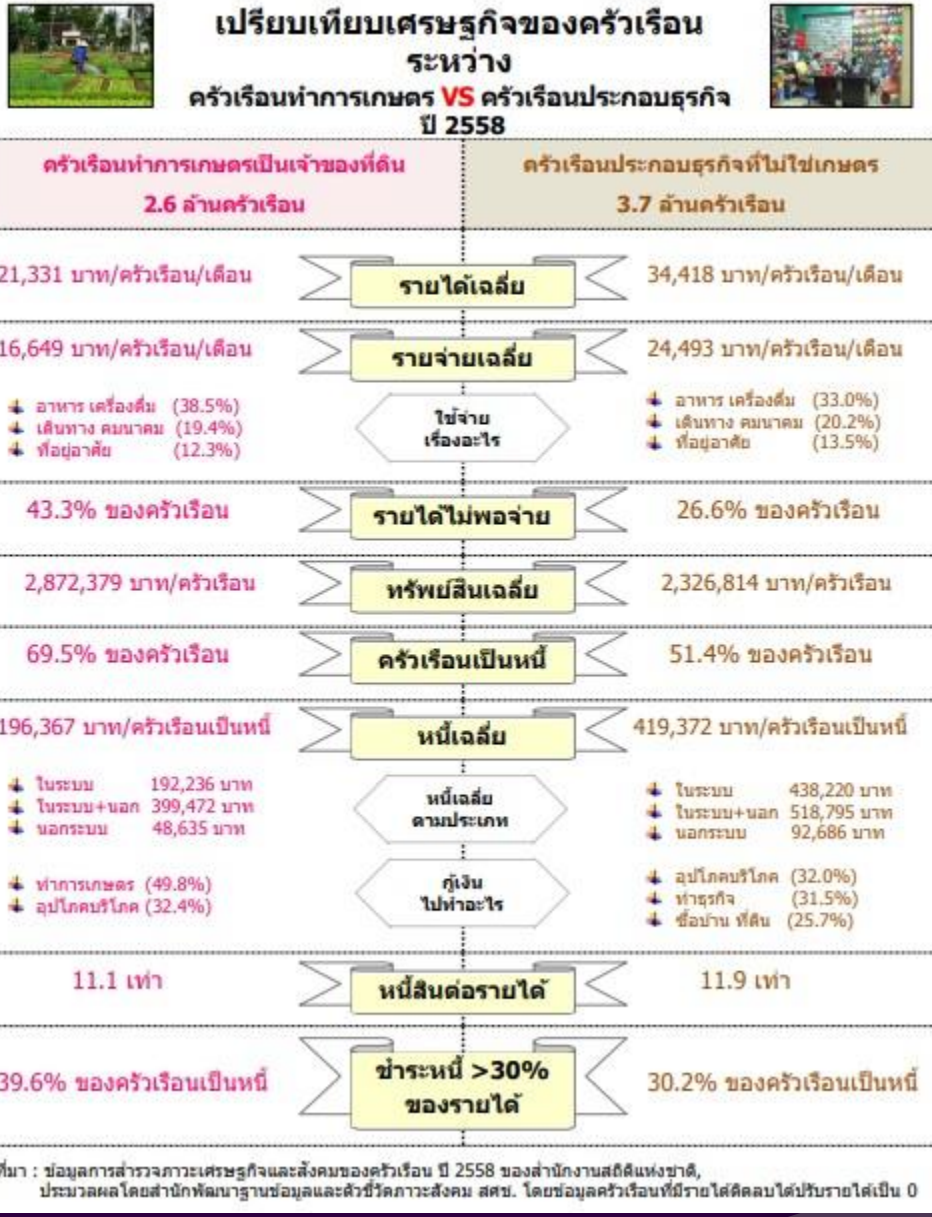



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

# สัดส่วนครัวเรือนที่มีเงินออม (ตามระดับรายได้ปี 2558)




ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กันยายน 2559.




ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กันยายน 2559.



# เปรียบเทียบเศรษฐกิจของครัวเรือน ระหว่าง ครัวเรือนจนสุด VS ครัวเรือนรวยสุด ปี 2558



| ครัวเรือน 10% จนสุด | | ครัวเรือน 10% รวยสุด |
|---|---|---|
| 8,212 บาท/ครัวเรือน/เดือน | รายได้เฉลี่ย | 80,660 บาท/ครัวเรือน/เดือน |
| ค่าจ้าง เงินเดือน (21.2%)<br>ทำการเกษตร (17.4%)<br>อาหารไม่ต้องซื้อ (15.0%) | รายได้มาจากไหน | ค่าจ้าง เงินเดือน (47.6%)<br>ประกอบธุรกิจ (23.5%)<br>ทำการเกษตร (7.1%) |
| 11,622 บาท/ครัวเรือน/เดือน | รายจ่ายเฉลี่ย | 45,894 บาท/ครัวเรือน/เดือน |
| อาหาร เครื่องดื่ม (48.6%)<br>ที่อยู่อาศัย (12.9%)<br>เดินทาง คมนาคม (11.7%) | ใช้จ่ายเรื่องอะไร | เดินทาง คมนาคม (22.7%)<br>อาหาร เครื่องดื่ม (20.4%)<br>ที่อยู่อาศัย (14.9%) |
| 72.0% ของครัวเรือน | รายได้ไม่พอจ่าย | 8.1% ของครัวเรือน |
| 991,265 บาท/ครัวเรือน | ทรัพย์สินเฉลี่ย | 5,384,841 บาท/ครัวเรือน |
| 54.3% ของครัวเรือน | ครัวเรือนเป็นหนี้ | 52.9% ของครัวเรือน |
| 121,170 บาท/ครัวเรือนเป็นหนี้ | หนี้เฉลี่ย | 947,109 บาท/ครัวเรือนเป็นหนี้ |
| ในระบบ 122,671 บาท<br>ในระบบ+นอก 220,875 บาท<br>นอกระบบ 30,510 บาท | หนี้เฉลี่ยตามประเภท | ในระบบ 960,674 บาท<br>ในระบบ+นอก 858,626 บาท<br>นอกระบบ 291,946 บาท |
| ทำการเกษตร (47.8%)<br>อุปโภคบริโภค (31.1%) | กู้เงินไปทำอะไร | ซื้อบ้าน ที่ดิน (43.1%)<br>อุปโภคบริโภค (35.8%)<br>ทำธุรกิจ (13.1%) |
| 15.2 เท่า | หนี้สินต่อรายได้ | 13.1 เท่า |
| 44.2% ของครัวเรือนเป็นหนี้ | ชำระหนี้ >30% ของรายได้ | 25.8% ของครัวเรือนเป็นหนี้ |

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2558 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ,
ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและดัชนีวัดภาวะสังคม สศช. โดยข้อมูลครัวเรือนที่มีรายได้ติดลบได้ปรับรายได้เป็น 0

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กันยายน 2559.

# เปรียบเทียบรายได้และรายจ่ายครัวเรือน

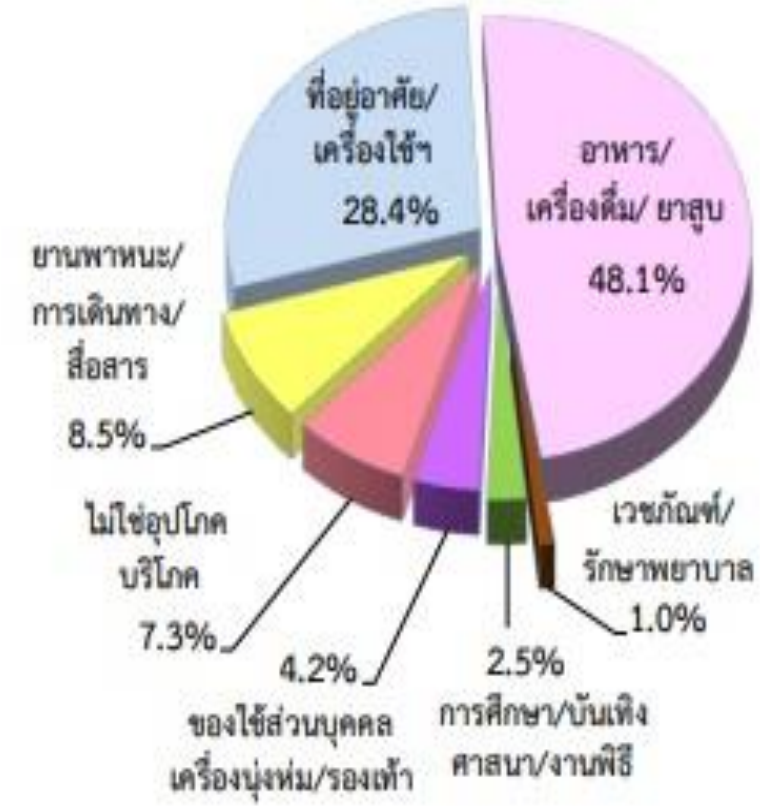
| กลุ่มครัวเรือนตามระดับรายได้ | จำนวน (ครัวเรือน) | รายได้เฉลี่ย (บาท/ครัวเรือน/เดือน) | รายจ่ายเฉลี่ย (บาท/ครัวเรือน/เดือน) | รายได้คงเหลือเฉลี่ย (บาท/ครัวเรือน/เดือน) | ร้อยละของครัวเรือนที่มีรายได้ <= รายจ่าย (%) | ร้อยละของครัวเรือนที่มีรายได้ > รายจ่าย (%) | มูลค่าทรัพย์สินทั้งหมด (บาท/ครัวเรือน) | ร้อยละของครัวเรือนที่เป็นหนี้ (%) | หนี้สินเฉลี่ยของครัวเรือนที่เป็นหนี้ (บาท/ครัวเรือน) | หนี้สินต่อรายได้ (เท่า) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| กลุ่ม 10% ที่ 1 (จนที่สุด) | 2,132,603 | 8,212 | 11,622 | -3,410 | 72.0 | 28.0 | 991,265 | 54.3 | 121,170 | 15.2 |
| กลุ่ม 10% ที่ 2 | 2,133,372 | 12,013 | 12,409 | -397 | 46.7 | 53.3 | 1,019,770 | 51.9 | 129,458 | 8.9 |
| กลุ่ม 10% ที่ 3 | 2,131,144 | 14,226 | 13,700 | 526 | 36.2 | 63.8 | 1,168,559 | 51.3 | 129,572 | 8.0 |
| กลุ่ม 10% ที่ 4 | 2,133,009 | 16,951 | 15,320 | 1,631 | 28.6 | 71.4 | 1,252,754 | 48.5 | 143,953 | 7.3 |
| กลุ่ม 10% ที่ 5 | 2,132,758 | 20,174 | 17,927 | 2,247 | 25.5 | 74.5 | 1,273,366 | 49.7 | 217,509 | 8.8 |
| กลุ่ม 10% ที่ 6 | 2,132,591 | 22,604 | 19,189 | 3,415 | 21.4 | 78.6 | 1,303,377 | 43.6 | 240,124 | 8.9 |
| กลุ่ม 10% ที่ 7 | 2,132,586 | 25,985 | 21,176 | 4,809 | 18.2 | 81.8 | 1,368,424 | 43.1 | 322,119 | 9.7 |
| กลุ่ม 10% ที่ 8 | 2,132,280 | 29,997 | 24,026 | 5,970 | 13.8 | 86.2 | 1,664,637 | 45.7 | 372,987 | 9.9 |
| กลุ่ม 10% ที่ 9 | 2,133,425 | 39,618 | 30,310 | 9,308 | 12.8 | 87.2 | 2,422,434 | 49.8 | 551,169 | 11.7 |
| กลุ่ม 10% ที่ 10 (รวยที่สุด) | 2,132,231 | 80,660 | 45,894 | 34,766 | 8.1 | 91.9 | 5,384,841 | 52.9 | 947,109 | 13.1 |
| **รวม** | **21,325,999** | **27,043** | **21,157** | **5,886** | **28.3** | **71.7** | **1,785,527** | **49.1** | **319,326** | **10.2** |

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กันยายน 2559.

# สัดส่วนค่าใช้จ่าย ปี 2561

ควินไทล์ กลุ่มที่ 1
(ค่าใช้จ่ายต่ำสุด)

**จนสุด**




ควินไทล์ กลุ่มที่ 5
(ค่าใช้จ่ายสูงสุด)

**รวยสุด**




ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กันยายน 2559.

# ความเหลื่อมล้ำในการถือครองบัญชีเงินฝาก (2562)



- บัญชีไม่เกิน 5 หมื่นบาท มีจำนวน 87,187,625 บัญชี คิดเป็นร้อยละ: 87.12
- บัญชีไม่เกิน 1 ล้านบาท มีจำนวน 98,548,780 บัญชี คิดเป็นร้อยละ: 98.47
- บัญชีเกิน 1 ล้านบาท มีจำนวน 1,532,132 บัญชี คิดเป็นร้อยละ: 1.53

(ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย 10 เมษายน 2562)

# ความเหลื่อมล้ำในการถือครองหุ้น



- ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ หมายถึงผู้ถือหุ้นในบริษัทจดทะเบียนเกินกว่า 10% ของจำนวนที่มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดของบริษัทจดทะเบียน
- ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ถูกแบ่งเป็น บุคคล (5,251 คน) และนิติบุคคล (947 แห่ง)
- หากมองเฉพาะบุคคล ถ้ามีนักลงทุน 1,000 คน จะมีรายใหญ่อยู่ 3 คน
- นั่นก็คือ หากมีรายใหญ่ 100 คน... คนที่รวยที่สุด 10 คนแรก จะถือครองทรัพย์สินเกือบทั้งหมด!

ที่มา: StockRadar, ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย 2561

# การกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน

| Quintile ที่ | จำนวนผู้ถือครอง (ราย) | ผลรวมพื้นที่ถือครองทั้งสิ้น | | | ร้อยละ |
|---|---|---|---|---|---|
| | | ไร่ | งาน | ตารางวา | |
| Quintile 1 (พื้นที่น้อยที่สุด) | 3,181,406 | 232,790 | 2 | 89.81 | 0.25 |
| Quintile 2 | 3,180,094 | 860,042 | 3 | 23.69 | 0.91 |
| Quintile 3 | 3,178,480 | 3,351,173 | - | 10.37 | 3.53 |
| Quintile 4 | 3,180,085 | 14,597,194 | - | 20.31 | 15.39 |
| Quintile 5 (พื้นที่มากที่สุด) | 3,179,982 | 75,827,412 | 3 | 95.21 | 79.93 |
| รวม | 15,900,047 | 94,868,613 | 2 | 39.39 | 100.00 |
| สัดส่วน quintile ที่5/1 | | 325.73 | | | |

ที่มา: ดวงมณี เลาวกุล (2556). การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย

## สัดส่วนการถือครองที่ดินในประเทศไทย

- ประชาชน 75% ไม่มีที่ดิน
- ประชาชน 20 % ครอบครองที่ดิน 20%
- ประชาชน 5 % ครอบครองที่ดิน 80 %

ที่มา: ดวงมณี เลาวกุล (2556). การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมนี้เอง เป็นที่มาของความขัดแย้ง ร้าวลึกระหว่าง “คนไม่มี” และ “คนชั้นกลางระดับล่าง” กับ “คนมั่งมี” และ “คนชั้นกลางระดับบน” จนเกิดความขัดแย้งร้าวลึกระหว่างประชาชน

- ก.พ.49 – 22 พ.ค.57 701 วัน (2 ปี) เสียชีวิต 131 คน บาดเจ็บ 3,388 คน มูลค่าความเสียหายทางตรง 33,572 ล้านบาท และทางเศรษฐกิจและการเสียโอกาส กว่า 2 ล้านล้าน
- เลือกตั้งเป็นโมฆะ 2 ครั้ง
- ยึดอำนาจ 2 ครั้ง 19 ก.ย. 49 และ 22 พ.ค.57

- รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 3 วรรค 2

"การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตาม **หลักนิติธรรม**"

จาก **"จริยธรรมของกฎหมาย"** ที่ใช้วัดความดี / เลว ของกฎหมาย

เป็น

**"หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ"** ที่ต้องเคารพ

- **รัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 3 วรรค 2**

*“รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายและหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนร่วมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาธิปไตยโดยรวม”*

**สภาพบังคับอยู่ในมาตรา 26**

*“.....กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม...”*

ถ้าพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยก็ยึด “หลักนิติธรรม” อย่างเป็นทางการ แต่ในความเป็นจริง นิติธรรมไทยยังคงมีปัญหาและอุปสรรคมากมาย

แม้รัฐธรรมนูญที่สถาปนานิติธรรมทางการก็ยอมรับว่านิติธรรมในความเป็นจริงมีปัญหา

ในหมวดว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ ซึ่งพูดถึงการปฏิรูป 7 ด้าน ก็กำหนดให้มีการปฏิรูปเรื่องนิติธรรม 2 เรื่อง คือ ปฏิรูปด้านกฎหมาย (มาตรา 258 (ค)) ปฏิรูปด้านกระบวนการยุติธรรม (มาตรา 258 (ง)) โดยกำหนดให้มีการปฏิรูปตำรวจไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 260

# นิติธรรมทางการ VS นิติธรรมในความเป็นจริง

ปัญหามหภาค 1

ประชาธิปไตย (อุปถัมภ์) VS การยึดอำนาจ (อำนาจนิยมดั้งเดิม)

- ทางแก้

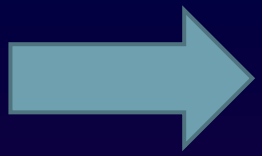
- สร้างประชาธิปไตยที่แท้จริงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

- การไม่สร้างเงื่อนไขและปัจจัยในยึดอำนาจ (ความรุนแรง,การทุจริต)

- การพลเมืองศึกษา (civic education)

# ปัญหามหภาค 2

ความขัดแย้ง



ความรุนแรงและการละเมิดกฎหมาย

# ทางแก้

**ระยะสั้น** → **Transitional Justice**

(ดูรายงาน คอป.,สถาบันพระปกเกล้า)

**ระยะยาว** → ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในสังคม

# ปัญหามหภาค 3

ความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับการปฏิรูปตามแนวทางพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร รัชกาลที่ 9

**กรณีศึกษา** ชาวเขากับการปลูกฝิ่น
ป่าสามอย่างประโยชน์สี่อย่าง

# ปัญหามหภาค 4

ค่านิยมและทัศนคติไทยที่มีผลต่อนิติธรรม

- ทัศนคติลบ ต่อกฎหมายและบุคคลากรทางกฎหมาย
- กฎหมายศักดิ์สิทธิเฉพาะกับผู้ไม่รู้จักผู้ใช้กฎหมาย
- บังคับใช้กฎหมายเพราะ “มีรางวัล” นำจับ
- “จ่าเฉย”

# ทางแก้

- การศึกษา การเรียนรู้
- การสร้างความตื่นตัว การรณรงค์
- พลเมืองศึกษา (civic education)

ต่อเมื่อแก้ปัญหามหภาคซึ่งเป็นเหมือนฐานรากของระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมไทยได้แล้ว การแก้ปัญหาจุลภาคแต่ละเรื่องก็จะทำได้ถูกต้องและรวดเร็ว


สวัสดีครับ