

## บทที่ 4

### การนิยามภารกิจพื้นฐานของรัฐ และกำหนดขอบเขตบริการสาธารณะ ประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย

การกล่าวถึงขอบเขตและเนื้อหาของภารกิจพื้นฐานหรือภารกิจที่แท้จริงของรัฐนั้น ยังคงเป็นข้อถกเถียงที่ไม่อาจหาข้อยุติที่แน่นอนได้ เนื่องจากบทบาทหน้าที่ของรัฐได้แปรผันไปตามยุคสมัย มีการขยายตัว และหดตัวลงตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีผลทำให้การระบุถึงขอบเขตภารกิจพื้นฐานของรัฐนั้นเป็นไปได้ยาก

การกล่าวถึงภารกิจของรัฐมักมีนิยามที่กว้างขวางไม่ได้ระบุถึงเกณฑ์ และเนื้อหาที่ชัดเจนว่าสิ่งใดที่รัฐควรกระทำ ถึงแม้จะมีความพยายามในการจำกัดบทบาทและภารกิจของรัฐลงก็ตาม ในอดีตมีการกล่าวว่า “รัฐที่ดีคือรัฐที่ปกครองน้อยที่สุด” ซึ่งเป็นการแสดงนัยว่า รัฐนั้นควรมีบทบาทภารกิจเท่าที่จำเป็นในการธำรงสภาพการเป็นรัฐให้ได้เท่านั้น กระทั่งสมัยปัจจุบันความคิดในลักษณะดังกล่าว ได้ทวีความเป็นรูปธรรมและถือเป็นกระแสที่สำคัญในการปฏิรูปภาครัฐ ตัวอย่างจากกระแสความคิดดังกล่าว ได้แก่ การลดขนาดขององค์กร การแปรสภาพกิจกรรมของรัฐเป็นเอกชน การกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่น รวมทั้งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการดำเนินกิจกรรมของรัฐ เป็นต้น

ความคิดในการจำกัดภารกิจของรัฐข้างต้น เป็นการกล่าวเพียงว่ารัฐควรมีบทบาทภารกิจลดลงหรือน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น และรัฐไม่ควรมีส่วนในการดำเนินกิจกรรมหรือจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท การกล่าวว่า “ควรจัดทำอย่างจำกัด” และ “ไม่ควรจัดทำบางอย่าง” ดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้นนี้ ไม่ได้ทำให้เกิดความชัดเจนในการระบุขอบเขตของภารกิจที่รัฐควรจัดกระทำ เนื่องจากเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป หน้าที่ใหม่ก็ปรากฏขึ้นตามมา ตัวอย่างเช่น เมื่อทรัพยากรในรัฐมีอยู่อย่างจำกัดหรือลดน้อยลง รัฐจำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนในการจัดการและจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่าย หรือเมื่อเทคโนโลยีการสื่อสารมีความก้าวหน้าเกิดระบบการเชื่อมโยงเครือข่ายคอมพิวเตอร์เข้าด้วยกันทำให้เกิดการหลั่งไหลของข้อมูลอย่างไร้พรมแดน ในภาวะเช่นนี้รัฐได้เข้ามามีบทบาทในการกลั่นกรองและจัดระเบียบระบบเครือข่ายข้อมูลเหล่านั้น

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นใน การระบุถึงภารกิจของรัฐให้มีความชัดเจนว่า บทบาทภารกิจของรัฐที่ควรจำกัดลงนั้นควรเหลือไว้เพียงบทบาทใดบ้าง หรือภารกิจที่รัฐต้องกระทำหรือสิ่งที่เป็นภารกิจที่แท้จริงของรัฐนั้นคืออะไร

ในบทนี้ผู้วิจัยจึงได้นำเสนอการทบทวนแนวคิดเชิงปรัชญา แล้วนำมาสร้างเกณฑ์สำหรับวิเคราะห์ และนิยามเนื้อหาของบริการสาธารณะประเภทพื้นฐานของไทยตามกรอบของรัฐธรรมนูญ โดยมีรายละเอียดดังนี้

## 1. การทบทวนภารกิจพื้นฐานของรัฐจากแนวคิดเชิงปรัชญา

การทบทวนแนวคิดเชิงปรัชญาเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์เนื้อหาของภารกิจพื้นฐานของรัฐนั้น ผู้วิจัยจะทำการทบทวนจากแนวคิดเชิงปรัชญาที่มีอิทธิพลสำคัญใน 4 กลุ่มแนวคิด คือ แนวคิดรัฐในอุดมคติ แนวคิดสมบูรณาญาสิทธิ แนวคิดสัญญาประชาคม และแนวคิดเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม ดังนี้

### 1.1 ภารกิจพื้นฐานของรัฐตามแนวคิดรัฐในอุดมคติ

ในการพิจารณาถึงภารกิจพื้นฐานของรัฐตามแนวคิดรัฐในอุดมคตินั้น แนวคิดที่มีความชัดเจนและมีความเป็นเหตุเป็นผลคือ แนวคิดของอริสโตเติล ซึ่งมีเนื้อหา ดังนี้

อริสโตเติลได้กล่าวถึงองค์ประกอบของรัฐไว้ว่า ทุกรัฐนั้นมีองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ หนึ่ง อำนาจดำเนินกิจการสาธารณะ ได้แก่ ภารกิจในเรื่องสงคราม สันติภาพ การผูกพันไมตรี การออกกฎหมายและการตรวจตราดูแลค่าใช้จ่ายสาธารณะ องค์ประกอบเหล่านี้ถือเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดและอยู่เหนือองค์ประกอบอีกสองส่วน สอง อำนาจเกี่ยวกับกิจการเจ้าหน้าที่ เป็นองค์ประกอบเกี่ยวกับการจัดการด้านการแบ่งแยกงาน การจัดตั้งองค์กรของรัฐ การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐ การเจ้าหน้าที่และการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ การกำหนดนโยบาย การออกคำสั่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเก็บภาษีและการป้องกันประเทศ สาม อำนาจเกี่ยวกับตุลาการ ซึ่งเป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งผู้พิพากษา และกำหนดเขตอำนาจของศาล (กูริชญา วัฒนรุ่ง, 2543: 42)

อริสโตเติลยังได้กล่าวถึงหลักในการปกครองรัฐด้วย โดยให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม (the rule of law) เนื่องจาก การยึดหลักของกฎหมายซึ่งเป็นผลมาจากความคิดที่รอบคอบ และสมเหตุสมผลนั้น จะทำให้เกิดการใช้อำนาจตามเกณฑ์ไม่แปรผันไปตามตัวบุคคล หรือสภาวะการณ์

เป้าหมายสูงสุดตามแนวคิดของอริสโตเติลคือ รัฐที่ดีที่สุด ซึ่งหมายถึง รัฐที่อุดมไปด้วย สันติภาพและความสงบสุขภายในสังคมโดยการป้องกันไม่ให้เกิดสงคราม ประชาชนในรัฐมีคุณภาพชีวิตห่างไกลจากความเสื่อมโทรมที่มาจากความฟุ้งเฟ้อด้วยการสร้างคุณธรรม การให้การศึกษา และการสร้างบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานภายในรัฐ ประชาชนมีหลักประกันใน

สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคโดยระบบการปกครองที่ยึดหลักกฎหมาย (วรเดช จันทรศร, 2543ข: 140-141)

## 1.2 การกึ่งพื้นฐานของรัฐตามแนวคิดแบบสมบูรณาญาสิทธิ

สำหรับแนวคิดแบบสมบูรณาญาสิทธิมีแนวคิดจากนักปรัชญาที่สำคัญ 2 คน คือ มาเคียเวลลี (Nicolo Machiavelli) และ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) ซึ่งมีความคิดในการให้อำนาจเด็ดขาดเบ็ดเสร็จในการปกครองรัฐแก่กษัตริย์หรือองค์อธิปัตย์ ดังนี้

### 1.2.1 มาเคียเวลลี

ในแนวคิดของมาเคียเวลลี (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2539: 13-15) มีความเชื่อว่าธรรมชาติของมนุษย์นั้นเต็มไปด้วยความชั่วร้าย เห็นแก่ตัว น้อฉล โลกและเป่ย์นใจง่าย อยากได้สิ่งต่างๆ มาเป็นของตน มนุษย์เมื่ออยู่ร่วมกันชอบแข่งขัน แย่งชิงกันโดยตลอด ดังนั้นหากไม่มีการให้อำนาจในการปกครองอย่างเด็ดขาดแล้ว สังคมก็จะเกิดความสับสนวุ่นวาย เป็นสังคมอนาธิปไตย

สังคมจะดำรงอยู่ได้โดยปราศจากความวุ่นวายสับสนนั้น จำเป็นต้องมีอำนาจบังคับผูกพันเอาไว้ เพื่อปกป้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์และชีวิตของคนในสังคม ซึ่งความมั่นคงภายในของสังคมจะเกิดขึ้นได้จะต้องอาศัยผู้ปกครองที่มีความเข้มแข็งและมีความสามารถในการให้อำนาจอย่างเด็ดขาด โดยอำนาจเหล่านี้เป็นส่วนที่แยกต่างหากจากศาสนา และอภิปรัชญา รวมทั้งไม่เกี่ยวข้องกับคุณธรรม ศีลธรรมและจริยธรรม (ประยงค์ สุวรรณบุปผา, 2541: 139) การทำสิ่งที่ถูกต้องของผู้ปกครอง คือ การรักษาอำนาจในการปกครองรัฐไว้ให้ได้

การที่ผู้ปกครองจะรักษาอำนาจได้นั้น ผู้ปกครองต้องมีกำลังทหารและอาวุธที่สร้างความเข้มแข็ง พร้อมทั้งผู้ปกครองควรทำทุกวิถีทางที่ทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองกลัวเกรง หากผู้ปกครองมีความสามารถดังนี้แล้ว ก็จะคุ้มครองรัฐของตนให้เกิดความมั่นคงเป็นเอกภาพ และก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นภายในสังคม

กล่าวได้ว่าในแนวคิดของมาเคียเวลลี รัฐจึงเป็นระบบอิสระแห่งคุณค่า (an autonomous system of values) ที่มีความเป็นอิสระจากส่วนประกอบอื่นๆ (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2538: 92) โดยมีเหตุผลแห่งรัฐคือ การให้ผู้ปกครองให้อำนาจทุกวิถีทางเพื่อการธำรงรัฐให้อยู่รอดปลอดภัยได้ และไร้ซึ่งความวุ่นวายสับสน

### 1.2.2 โทมัส ฮอบส์

ตามแนวคิดของโทมัส ฮอบส์ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2539: 15-18) ได้กล่าวถึงสภาพความเป็นอยู่ตามธรรมชาติของมนุษย์นั้น ปราศจากศูนย์รวมอำนาจ จึงทำให้สังคมไม่มีความ

มันคง เนื่องจากคนทุกคนจำเป็นต้องต่อสู้แย่งชิงกัน เป็นศัตรูต่อกัน จึงบังเกิดสภาพที่ไร้ความเจริญ และขาดความสงบสุข ในภาวะที่ยากแค้นและเลวร้ายดังกล่าวนี้ จึงไม่มีความยุติธรรมและไม่มีความผิชอบชั่วดี เนื่องจากเป็นสภาพที่ขาดศูนย์รวมของอำนาจที่จะก่อเกิดกฎเกณฑ์ซึ่งบังคับใช้ร่วมกันได้ การตัดสินใจปัญหาและการที่มนุษย์จะอยู่รอดได้ตามสภาพธรรมชาตินั้นจึงขึ้นอยู่กับความสามารถ กำลัง และกลอุบายของแต่ละคนมีเท่านั้น

แต่ด้วยความหวาดกลัวในสภาวะธรรมชาติที่เลวร้าย มนุษย์จึงได้ตกลงทำสัญญาระหว่างกัน ยินยอมสละอำนาจและสิทธิตามสภาวะธรรมชาติที่ตนพึงมีด้วยความสมัครใจ ให้แก่บุคคลหนึ่งทำหน้าที่ปกครองแทนที่มนุษย์จะปกครองตนเอง ซึ่งบุคคลที่มีอำนาจเด็ดขาดในการบังคับปฏิบัติแต่เพียงผู้เดียวนี้ เรียกว่าองค์อธิปัตย์

องค์อธิปัตย์นี้มีสถานะอยู่เหนือสัญญาที่มนุษย์ผู้อยู่ใต้ปกครองได้ตกลงกันขึ้น ดังนั้นอำนาจขององค์อธิปัตย์จึงเด็ดขาดสูงสุด สามารถใช้ในการบัญญัติกฎหมายสำหรับจัดระเบียบในการอยู่ร่วมกัน รวมทั้งใช้บังคับให้ทุกคนอยู่ในกรอบและลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญาสังคมได้ เพื่อสร้างความมั่นคงและสันติสุขให้บังเกิดขึ้นในสังคม

รัฐที่องค์อธิปัตย์ใช้อำนาจและกรอบของกฎหมายในการปกครองนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกันและกว้างขวาง เนื่องจากมนุษย์ได้ยอมสละสิทธิและเสรีภาพในส่วนที่เป็นการละเมิดผู้อื่นไปแล้ว ต่างคนต่างรักษาสิทธิเสรีภาพของตนโดยมีองค์อธิปัตย์เป็นผู้ควบคุมกติกาในการอยู่ร่วมกัน (สมบัติ ชำรงชัชวาลย์, 2538: 122-126) ดังนั้นสังคมจึงออกห่างจากสภาวะธรรมชาติกลายเป็นสังคมที่มีความปลอดภัยสงบเรียบร้อย และดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง

### 1.3 ภารกิจพื้นฐานของรัฐตามแนวคิดสัญญาประชาคม

สำหรับแนวคิดสัญญาประชาคมนั้น มีนักคิดที่ได้เสนอประเด็นที่แสดงถึงภารกิจพื้นฐานของรัฐไว้ 2 คน คือ จอห์น ล็อก (John Locke) และฌอง ฌาค รุสโซ (Jean Jacques Rousseau) ดังนี้

#### 1.3.1 จอห์น ล็อก

สัญญาประชาคมตามแนวคิดของจอห์น ล็อก (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2537: 46-47) มีบางส่วนที่คล้ายคลึงกับแนวคิดของฮอบส์ กล่าวคือ ก่อนที่มนุษย์จะรวมกันเป็นสังคมนั้น มนุษย์อยู่ในสภาพธรรมชาติที่มีความสงบ เนื่องจากมนุษย์มีจิตใจดีงาม ช่วยเหลือกัน ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน มีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ และต่างก็มีกรรมสิทธิ์ถือครองทรัพย์สินที่แตกต่างกันไป เมื่อสภาพธรรมชาตินี้ได้พัฒนาไป อาจมีการละเมิดกฎธรรมชาติขึ้นได้ เนื่องจากต่างคนต่างถือในความเท่าเทียมและเสรีภาพที่ตนเองมี สภาพธรรมชาตินี้จึงอาจถูกทำลายลง เกิดความไม่เท่า

เทียม การเอาวัดเอาเปรียบ การข่มเหงกัน บังเกิดความไม่สงบ ไม่มั่นคง ไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ดังนั้นมนุษย์จึงตกลงเข้าร่วมตัวเข้าด้วยกัน

ด้วยเจตนาที่ตรงกันที่จะหลีกเลี่ยงจากสภาพที่ยู่ยาก ทำให้เกิดสังคมการเมือง (political society) ซึ่งเป็นผลมาจากการทำสัญญาระหว่างกันขึ้น โดยที่มนุษย์ทุกคนได้ยินยอมโอนสิทธิตามธรรมชาติในการบังคับตนเองให้มีการปฏิบัติตามกฎข้อบังคับให้แก่สังคมการเมือง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดขึ้นจากมนุษย์ผู้มีอิสระ หรือเป็นสัญญาประชาคมที่มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อคุ้มครองทรัพย์สินและความสงบสุขร่วมกัน (จุมพล หนิมพานิช, 2525: 78) ดังนั้นมนุษย์จึงมิได้สละเสรีภาพทั้งหมดไป มนุษย์ยังคงมีเสรีภาพตามธรรมชาติที่ไม่ละเมิดความสงบสุขของสังคมการเมือง

เมื่อสังคมการเมืองเกิดขึ้นแล้ว ก็จำเป็นต้องสถาปนาสถาบันและองค์กรในการปกครอง หรืออีกนัยหนึ่งคือรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลจะได้รับการจัดตั้งขึ้นจากความยินยอมและความไว้วางใจจากผู้ได้ปกครอง โดยตั้งอยู่บนหลักการของเสียงส่วนใหญ่และการแบ่งแยกหน้าที่การใช้อำนาจ รัฐบาลที่มีขึ้นมาจะต้องเป็นไปเพื่อส่งเสริมคุ้มครองสิทธิและขยายเสรีภาพของผู้ได้ปกครอง

กล่าวได้ว่า สังคมการเมืองหรืออีกนัยหนึ่งคือรัฐนั้น ประกอบขึ้นมาจากมนุษย์ ดังนั้นรัฐ จึงมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการรักษาสิทธิธรรมชาติของมนุษย์ คือ ความมั่นคงปลอดภัย และความสงบสุข เพื่อให้เกิดสภาพรัฐที่เป็นเสรี ดังนั้นรัฐควรมีอำนาจจำกัดไม่ล่วงล้ำในกิจการและกรรมสิทธิ์ของสมาชิกในสังคม รัฐจึงควรปล่อยให้กลไกของสังคมและเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเสรี โดยรัฐมีหน้าที่เพียงคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมเสรีภาพซึ่งเป็นมูลฐานของสมาชิกไว้

### 1.3.2 มอง ฌาค รูสโซ

ในส่วนแนวคิดของรูสโซ ได้แสดงให้เห็นว่า มนุษย์โดยธรรมชาตินั้นเกิดมาโดยอิสระ (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2538: 157) มีความเสมอภาคกัน มีความต้องการเพียงเล็กน้อย ดังนั้นเมื่อเริ่มต้นสังคม จึงยังไม่มี การถือครองกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด เมื่อสังคมวิวัฒนาการไป การถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ได้บังเกิดขึ้น ซึ่งเป็นที่มาของความไม่เท่าเทียมกันของมนุษย์

ด้วยเหตุผลที่มนุษย์ต้องการปกป้องกรรมสิทธิ์ของตนไว้ จึงได้สถาปนารูปแบบการปกครองขึ้น เพื่อรักษาประโยชน์แห่งตน ซึ่งถือได้ว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่ไม่เป็นธรรมและไม่มี ความเสมอภาค ดังนั้น มนุษย์จึงได้สร้างรูปแบบของสังคมและการปกครองใหม่ ด้วยความยินยอมพร้อมใจกันสละสิทธิของตนทั้งหมดให้แก่สังคมโดยปราศจากเงื่อนไขเหมือนกันหมด

การที่มนุษย์ทุกคนสละสิทธิเสรีภาพแก่ส่วนรวม หรือให้แก่ทุกคนในสังคม จึงเท่ากับว่าตนได้รับเท่ากับสิ่งที่ตนสละไป และยังคงมีเสรีภาพในการเชื่อฟังตนไม่ต่างจากเมื่อก่อน

เจตนารมณ์ร่วมกันของมนุษย์นี้ถือเป็นสัญญา ที่ทำให้ผู้ร่วมสัญญาได้รับความคุ้มครองทั้งทางร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สินจากสังคมร่วมกัน พร้อมทั้งเป็นเจตนารมณ์สูงสุดที่ไม่มีทางขัดขวางประโยชน์ของสมาชิกแต่ละคนได้ อีกทั้งเจตนารมณ์ร่วมนี้ยังไม่สามารถถดถอย โอน แแบ่งแยก หรือเสื่อมคลายลงได้ ภายหลังจากที่สังคมมีสัญญาประชาคมนี้อแล้วจะเป็นสังคมที่สมาชิกมีเสรีภาพเสมอภาคกัน แต่ไม่ใช่เสรีภาพตามสภาวะธรรมชาติ หากเป็นเสรีภาพจากการมีส่วนร่วมในการก่อตั้งสัญญาร่วมกันของปวงชน (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2537: 48-50)

หากพิจารณาแนวคิดของทั้งสองคนพบว่า ล็อกได้เชื่อมโยงเสรีภาพกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเข้าด้วยกัน ส่วนรูสโซ้นั้นแสดงความเกี่ยวข้องกันระหว่างเสรีภาพกับความเสมอภาค ดังนั้นสัญญาประชาคมตามแนวคิดของรูสโซจึงเป็นสัญญาที่ให้หลักประกันความเสมอภาคแก่ประชาชน เพื่อลดช่องว่างหรือความไม่เท่าเทียมกันในสังคม (วรเดช จันทรศร, 2543: 153-153)

#### 1.4 การกึ่งพื้นฐานของรัฐตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม

แนวคิดเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมนี้มีส่วนสำคัญอย่างมากในการกำหนดถึงภารกิจพื้นฐานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยและมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ซึ่งแนวคิดที่มีความชัดเจนที่จะกล่าวถึง ได้แก่ แนวคิดของ อัดัม สมิท (Adam Smith) และแนวคิดของ จอห์น สจิวต มิลล์ (John Stuart Mill) ดังนี้

##### 1.4.1 อัดัม สมิท

อัดัม สมิท ได้อาศัยแนวคิดในเรื่องสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ทางการเมืองตามแนวคิดของจอห์น ล็อก มาขยายขอบเขตในการอธิบายสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ในทางเศรษฐกิจ รวมทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ควรจะเป็นของรัฐ

สมิท มีความคิดในแบบมนุษยนิยม โดยให้ความสำคัญกับมนุษย์ยึดในหลักเหตุผล และมีความเชื่อว่า สังคมเป็นแหล่งที่ผานประโยชน์ของมนุษย์ การอยู่ร่วมกันเป็นสังคมจึงไม่จำเป็นต้องมีการบังคับให้ปฏิบัติตามกันในทุกกิจกรรมไป การให้สิทธิเสรีภาพแก่มนุษย์จะทำให้สังคมปรับเปลี่ยนสู่สภาพที่สมดุลที่ดีที่สุดได้เอง เนื่องด้วยในสังคมการอยู่ร่วมกันนั้นจะมีกลไกหรือสิ่งที่เรียกว่า “มือที่มองไม่เห็น” (invisible hand) กำกับอยู่ ซึ่งกลไกนี้ก็คือธรรมชาติการแลกเปลี่ยนและผานประโยชน์ของมนุษย์

แนวคิดข้างต้น เป็นความเชื่อในระบบการแลกเปลี่ยนอย่างเสรี และการตลาดในเชิงแข่งขัน หากรัฐเข้าแทรกแซงกิจกรรมในสังคมมากเกินไปจะทำลายธรรมชาติการแลกเปลี่ยนของมนุษย์ และขัดขวางการแข่งขันในระบบตลาด ดังนั้น บทบาทในการผลิต การสะสมทุน และการจัดตั้งกิจการเพื่อวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจนั้นควรเป็นหน้าที่ของเอกชน รัฐจึงควรมีบทบาทหน้าที่อย่างจำกัด เพียง 3 ประการ (จุมพล นิมิตพานิช, 2525: 79) คือ หนึ่ง การปกป้องคุ้มครองรัฐจากการรุกรานของชาติอิสระอื่น สอง การคุ้มครองสมาชิกของสังคมให้ได้รับความยุติธรรม สาม การจัดตั้ง จัดทำและบำรุงรักษาสถาบันสาธารณะและกิจการสาธารณะ (public work) ซึ่งเป็นประโยชน์แก่สังคม กิจการเหล่านี้อาจเป็นกิจกรรมที่อาจไม่คุ้มค่าหากเอกชนเป็นผู้จัดกระทำ

ตามแนวคิดของสมิธ รัฐควรเป็นเพียงสถาบันหรือองค์กรที่มีหน้าที่ปกป้องความมั่นคง สร้างความสงบเรียบร้อย รักษากฎเกณฑ์และพิจารณาตัดสินข้อขัดแย้งตามกฎหมายด้วยความยุติธรรม รวมทั้งเสริมสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจและสังคมด้วยการจัดทำกิจการสาธารณะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น บทบาทส่วนอื่นที่มีอยู่นอกเหนือจากนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ควรปล่อยให้เอกชนดำเนินการอย่างเสรี ดังนั้นรัฐจึงมีสถานะเป็นเพียงเครื่องมือที่รับใช้มนุษย์ให้อยู่ร่วมกันเป็นสังคมได้

#### 1.4.2 จอห์น สจ๊วต มิลล์

หากพิจารณาแนวคิดของจอห์น สจ๊วต มิลล์ จะพบว่ามีหลายส่วนที่คล้ายคลึง และสนับสนุนแนวคิดของสมิธ โดยมิลล์ได้ให้ความสำคัญกับเสรีภาพ และมีความเห็นว่าเสรีภาพจะเป็นจุดหมายปลายทางของสังคมมนุษย์ การอยู่ร่วมกันในสังคมจึงจำเป็นต้องป้องกันไม่ให้มีการทำลายเสรีภาพ และการกดขี่โดยอาศัยเสียงส่วนใหญ่ที่เบียดบังการแสดงออกของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย การอยู่ร่วมกันควรเป็นสังคมเสรีซึ่งปกครองด้วยรัฐบาลเสรีที่มีบทบาทอย่างจำกัด

นอกจากเหตุผลการรักษาเสรีภาพของสังคมซึ่งทำให้รัฐมีบทบาทจำกัด และไม่ควรเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมของเอกชนแล้ว ยังมีข้อพิจารณาที่สนับสนุนความเห็นดังกล่าวอีก 3 ประการ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2539: 102-103) คือ หนึ่ง ในกิจการบางประเภทเอกชนทำได้ดีกว่ารัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การจัดการวิสาหกิจ การพาณิชย์กรรม และการประกอบอุตสาหกรรมนั้นจำเป็นต้องอาศัยความสนใจเป็นการส่วนตัวอย่างแท้จริงจึงจะทำได้อย่างประสบความสำเร็จ

สอง กิจการบางประเภทแม้เอกชนจะไม่สามารถกระทำได้ดีกว่า หรือดีเท่ากับที่รัฐดำเนินการ ก็ยังสมควรให้เอกชนจัดทำ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ที่จะช่วยพัฒนาตนเอง ถือเป็น การศึกษาทางการเมืองและการอยู่ร่วมกันในสังคม ตัวอย่างของกิจการดังกล่าว ได้แก่ การ

ปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการวิสาหกิจ หรืออุตสาหกรรมและกิจการที่เกี่ยวกับมนุษยธรรม โดยองค์กรอาสาสมัคร

สาม หากรัฐเข้าแทรกแซงสังคมโดยไม่มีขอบเขต จะเป็นการให้อำนาจของรัฐโดยไม่จำเป็น ซึ่งอาจเป็นผลให้ประชาชนเฉื่อยชา ไม่กระทำกิจการต่างๆ ด้วยตนเองตามความต้องการ หรือให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยหวังที่จะพึ่งการดำเนินการจากรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว

เมื่อพิจารณาทั้งแนวคิดของสมิธและมิลล์พบว่ามีความคล้ายคลึงกัน ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐในแบบเสรีนิยมนั้นควรเป็นรัฐที่มีบทบาทอย่างจำกัด ไม่เข้าไปก้าวก่ายหรือครอบงำเอกชนซึ่งมีบทบาททางเศรษฐกิจในการผลิตและสะสมทุน ดังนั้นรัฐจึงควรมีหน้าที่ในการส่งเสริมเสรีภาพ และเป็นเพียงเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของเอกชนเท่านั้น

### 1.5 การแยกแยะภารกิจพื้นฐานของรัฐ

จากการทบทวนแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเกิดขึ้นของรัฐในเชิงปรัชญาข้างต้น อาจนำมาสรุปและแยกแยะเป็นตาราง เพื่อแสดงให้เห็นถึงภารกิจพื้นฐานและหลักการที่สนับสนุนภารกิจดังกล่าวได้ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.1 แสดงภารกิจพื้นฐานและหลักการสนับสนุนจำแนกตามแนวคิดเชิงปรัชญา

แนวคิดเชิงปรัชญา	ภารกิจพื้นฐาน	หลักการสนับสนุน
<b>1. รัฐอุดมคติ</b>		
อริสโตเติล	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สร้างสันติภาพและความสงบสุขภายใน</li> <li>- สร้างคุณภาพชีวิตที่ดี ห่างจาก ความฟุ้งเฟ้อ</li> <li>- สร้างหลักประกันสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การป้องกันไม่ให้เกิดสงคราม และการผูกพันไมตรี</li> <li>- การสร้างคุณธรรม การจัดการศึกษาและบริการพื้นฐาน</li> <li>- การปกครองโดยยึดหลักของกฎหมาย</li> </ul>
<b>2. รัฐสมบูรณาญาสิทธิ</b>		
2.1 แมคเคียเวลลีย์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การสร้างความมั่นคงเป็นเอกภาพของรัฐ</li> <li>- การปกป้องคุ้มครองความสงบเรียบร้อยภายในสังคม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การมีกำลังทหารและอาวุธที่เข้มแข็ง</li> <li>- การรักษาอำนาจและใช้อำนาจด้วยความเด็ดขาด ให้เกิดความเกรงกลัว</li> </ul>



แนวคิดเชิงปรัชญา	ภารกิจก่อตั้งรัฐ	หลักการสนับสนุน
2.2 โทมัส ฮอบส์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การสร้างความมั่นคงและความสันติสุขในสังคม</li> <li>- การรักษาความเสมอภาคของสมาชิก</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การสถาปนาอำนาจให้แก่องค์อธิปัตย์ที่มีสถานะเหนือสัญญาประชาคม</li> <li>- การใช้อำนาจเด็ดขาดบังคับให้ทุกคนอยู่ในกรอบของกฎหมาย</li> </ul>
<b>3.รัฐสัญญาประชาคม</b>		
3.1จอห์น ล็อก	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การปกป้องคุ้มครองสิทธิธรรมชาติ ให้มั่นคง ปลอดภัย และสงบสุข</li> <li>- การสร้างให้เกิดรัฐที่มีสภาพเสรี โดยส่งเสริมเสรีภาพ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การทำสัญญาประชาคมร่วมกันเพื่อสร้างสังคมการเมือง</li> <li>- การสถาปนาสถาบันปกครองที่ได้รับความไว้วางใจจากสมาชิก</li> <li>- รัฐควรมีอำนาจจำกัด ไม่ล่วงล้ำในกิจการและกรรมสิทธิ์ของสมาชิก</li> </ul>
3.2 ฌอง ฌาค รูสโซ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การสร้างสังคมที่สมาชิกมีเสรีภาพและความเสมอภาค</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สัญญาที่ทุกคนทำต่อประชาคมถือเสมือนเป็นหลักประกันความเสมอภาค</li> <li>- อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ไม่สามารถแบ่งแยกหรือโอนได้</li> <li>- ผู้ปกครอง มีหน้าที่เพียงใช้อำนาจตามที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น</li> </ul>
<b>4.เศรษฐศาสตร์เสรีนิยม</b>		
4.1 อดัม สมิท	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การปกป้องคุ้มครองรัฐจากการรุกราน</li> <li>- การคุ้มครองสมาชิกให้ได้รับความยุติธรรม</li> <li>- การจัดทำและบำรุงรักษาสถาบันและกิจการสาธารณะ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การผลิต สะสมทุน และดำเนินกิจการเศรษฐกิจเป็นหน้าที่ของเอกชน</li> <li>- “มือที่มองไม่เห็น” เป็นกลไกในสังคมที่กำกับการผสมประโยชน์ของมนุษย์</li> <li>- รัฐเป็นเพียงเครื่องมือรับใช้มนุษย์ให้อยู่ร่วมกันเป็นสังคม</li> </ul>

แนวคิดเชิงปรัชญา	ภารกิจก่อตั้งรัฐ	หลักการสนับสนุน
4.1 จอห์น สจ๊วต มิลล์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การรักษาเสรีภาพซึ่งเป็นจุดหมายปลายทางของสังคมมนุษย์</li> <li>- การปกครองโดยรัฐที่มีบทบาทจำกัด ไม่แทรกแซงกิจกรรมเอกชน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การป้องกันการกดขี่ที่อาศัยเสียงส่วนใหญ่เบียดบังฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย</li> <li>- กิจการบางประเภท เอกชนสามารถจัดทำได้ดีกว่ารัฐ</li> <li>- หากเอกชนไม่สามารถกระทำได้ดีเท่ารัฐ ก็ยังคงควรให้เอกชนดำเนินการเพื่อเป็นการศึกษาทางการเมืองและการอยู่ร่วมกัน รวมทั้งเรียนรู้ที่จะพัฒนาโดยพึ่งพาตนเอง</li> </ul>

จากตารางได้แสดงให้เห็นในเบื้องต้นว่าแนวคิดในเชิงปรัชญาในแต่ละกลุ่มนั้นค่อนข้างมีการกล่าวถึงบทบาทภารกิจของรัฐในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน รวมทั้งน่าจะนำมาจัดหมวดหมู่และเกณฑ์สร้างเป็นเกณฑ์ที่ชัดเจนได้ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไป

## 2. การสร้างเกณฑ์สำหรับการวิเคราะห์ภารกิจพื้นฐานของรัฐ

ในการสร้างเกณฑ์สำหรับการวิเคราะห์ภารกิจพื้นฐานของรัฐนั้นจะอาศัยการวิเคราะห์ในสองขั้นตอนคือ การพิจารณาเบื้องต้นจากการทบทวนแนวคิดเชิงปรัชญาที่เกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐาน แล้วจึงนำเกณฑ์เบื้องต้นที่ได้มาวิเคราะห์ประกอบกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เพื่อสร้างขอบข่ายรายละเอียดของเกณฑ์ ดังนี้

### 2.1 การกำหนดเกณฑ์จากการพิจารณาและการระบุภารกิจพื้นฐานเบื้องต้น

เมื่อพิจารณาแยกแยะประเด็นแนวคิดเชิงปรัชญาที่เกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐานของรัฐพบว่าสามารถนำมาจัดกลุ่มตามลักษณะหน้าที่ และเป้าหมายที่คล้ายคลึงสัมพันธ์กัน ได้จำนวน 5 ภารกิจ คือ

ภารกิจที่ 1 การสร้างความมั่นคงปลอดภัย และความมีเอกภาพของรัฐ

ภารกิจที่ 2 การรักษาความสงบ และความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในสังคม

ภารกิจที่ 3 การปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ภารกิจที่ 4 การสร้างความเสมอภาคและอำนวยความเป็นธรรมในสังคม

ภารกิจที่ 5 การเสริมสร้างสาธารณูปการและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

หากพิจารณาในเบื้องต้นจะพบว่าภารกิจในลำดับที่ 1 ถึงลำดับที่ 4 นั้นเป็นภารกิจที่มีลักษณะที่สัมพันธ์กัน ซึ่งถือเป็นพื้นฐานในการดำรงอยู่ของรัฐ และเป็นความจำเป็นในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ ส่วนภารกิจในลำดับที่ 5 นั้นเป็นภารกิจที่มีลักษณะปลีกย่อยเนื่องจากมีลักษณะที่เสริมสร้างให้สังคมมีความสะดวก และเอื้อให้การดำรงอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปด้วยความสุขสบาย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าภารกิจในลำดับที่ 5 นั้นมีลักษณะค่อนข้างแตกต่างจากภารกิจในลำดับที่ 1 ถึงลำดับที่ 4

เมื่อนำภารกิจดังกล่าวข้างต้นมาวิเคราะห์ซ้ำ ประกอบกับแนวคิดเชิงปรัชญาที่ได้สรุปแยกแยะไว้ พบว่าเนื้อหาของภารกิจได้แสดงนัยของคุณสมบัติที่น่าสนใจและน่าจะเรียกได้ว่าเป็นเกณฑ์ที่ใช้แยกแยะหรือบ่งชี้ภารกิจพื้นฐานออกจากภารกิจลำดับรองในเบื้องต้นได้ 3 เกณฑ์ คือ

เกณฑ์ที่ 1 การมีความเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของรัฐหรือดำรงอยู่ของรัฐ และการใช้อำนาจอรัฐ

เกณฑ์ที่ 2 การมีผลกระทบต่อความเป็นสาธารณะ หรือความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่

เกณฑ์ที่ 3 การที่ระบบตลาดแบบเสรีหรือกลไกการแข่งขันไม่สามารถนำมาใช้ในการดำเนินการได้

จากเกณฑ์เบื้องต้นดังกล่าว ผู้วิจัยได้ย้อนไปวิเคราะห์ภารกิจ โดยได้นำเกณฑ์เบื้องต้นกลับไปพิจารณาภารกิจที่จัดกลุ่มจากแนวคิดเชิงปรัชญา ซึ่งผลปรากฏดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.2 แสดงการพิจารณาภารกิจที่จัดกลุ่มจากแนวคิดเชิงปรัชญาตามเกณฑ์เบื้องต้น

ภารกิจ	เกณฑ์ที่ 1	เกณฑ์ที่ 2	เกณฑ์ที่ 3
1. สร้างความมั่นคงปลอดภัย และความมีเอกภาพของรัฐ	✓	✓	✓
2. การรักษาความสงบ และความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในสังคม	✓	✓	✓
3. การปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน	✓	✓	✓
4. การสร้างความเสมอภาคและอำนวยความสะดวกเป็นธรรมในสังคม	✓	✓	✓
5. การเสริมสร้างสาธารณูปการและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน	-	✓	✓

จากตารางที่ 4.2 พบว่า การกิจที่จัดกลุ่มจากแนวคิดเชิงปรัชญาในลำดับที่ 1 ถึงลำดับที่ 4 นั้นมีลักษณะที่สอดคล้องและต้องตามเกณฑ์ทั้ง 3 เกณฑ์ กล่าวคือ การกิจการสร้างความมั่นคงปลอดภัย และความมีเอกภาพของรัฐ การกิจการรักษาความสงบ และความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในสังคม การกิจการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการกิจการสร้างความเสมอภาคและอำนวยความเป็นธรรมในสังคม ทั้งสี่การกิจนี้เป็นภารกิจซึ่งมีลักษณะเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของรัฐหรือดำรงอยู่ของรัฐและการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งเป็นภารกิจที่มีผลกระทบต่อความเป็นสาธารณะ หรือความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ และเป็นภารกิจที่ระบบตลาดแบบเสรีหรือกลไกการแข่งขันไม่สามารถนำมาใช้ในการดำเนินการได้

ส่วนภารกิจที่จัดกลุ่มจากแนวคิดเชิงปรัชญาในลำดับที่ 5 หรือการกิจการเสริมสร้างสาธารณูปการและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนนั้นมีความสอดคล้องกับเกณฑ์ที่ 2 และเกณฑ์ที่ 3 เพียงสองเกณฑ์เท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งคือการกิจลำดับที่ 5 นี้เป็นภารกิจที่มีผลกระทบต่อความเป็นสาธารณะ หรือความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ และเป็นภารกิจที่ระบบตลาดแบบเสรีหรือกลไกการแข่งขันไม่สามารถนำมาใช้ในการดำเนินการได้

จากการพิจารณาตามเกณฑ์ข้างต้น ประกอบกับการให้น้ำหนักความสำคัญ และความจำเป็น อาจกล่าวโดยสรุปในเบื้องต้นได้ว่า การกิจที่จัดกลุ่มจากแนวคิดเชิงปรัชญาในลำดับที่ 1 ถึงลำดับที่ 4 ซึ่งประกอบด้วย การกิจการสร้างความมั่นคงปลอดภัย และความมีเอกภาพของรัฐ การกิจการรักษาความสงบ และความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในสังคม การกิจการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการกิจการสร้างความเสมอภาคและอำนวยความเป็นธรรมในสังคม นั้นถือได้ว่าเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ ส่วน การกิจลำดับที่ 5 นั้นถือเป็นการกิจที่มีลำดับความสำคัญน้อยกว่า หรือเป็นการกิจรอง ซึ่งผลที่ได้นี้จะนำไปใช้ประกอบในการระบุภารกิจพื้นฐานของไทยต่อไป

## 2.2 การกำหนดเกณฑ์และขอบข่ายจากข้อมูลการสัมภาษณ์

ผู้วิจัยได้ทำการพิจารณาเกณฑ์เบื้องต้นในการแยกแยะภารกิจพื้นฐานทั้ง 3 เกณฑ์ซ้ำอีกครั้งหนึ่ง ประกอบกับการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน จำนวน 27 คน พบว่าสามารถนำมาสรุปแยกแยะตามเกณฑ์ และกำหนดเป็นขอบข่ายการกระทำของภารกิจพื้นฐานได้ดังนี้

ภารกิจพื้นฐาน หรือภารกิจที่แท้จริงของรัฐ คือ การกิจที่ภาคเอกชน และภาคประชาชนไม่สามารถกระทำได้ หรือไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการ โดยลำพัง ซึ่งมีเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา 3 เกณฑ์

### 2.2.1 เกณฑ์ที่ 1

การมีความเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของรัฐหรือดำรงอยู่ของรัฐ และการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งประกอบด้วยข้อบ่งชี้การกระทำ 3 ด้าน คือ

2.2.1.1 การกระทำที่อาจกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และความเป็นธรรมที่จะบังเกิดขึ้นกับประชาชน

2.2.1.2 การกระทำที่การกำหนดความปลอดภัย ทิศทางและกรอบความเป็นไปของรัฐ

2.2.1.3 การกระทำในเชิงความสัมพันธ์ที่รัฐหนึ่งมีต่ออีกรัฐหนึ่ง

### 2.2.2 เกณฑ์ที่ 2

การมีผลกระทบต่อความเป็นสาธารณะ หรือความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งประกอบด้วยข้อบ่งชี้การกระทำ 3 ด้าน คือ

2.2.2.1 การกระทำที่สนองความต้องการพื้นฐานในการอยู่ร่วมกันของคนส่วนใหญ่

2.2.2.2 การกระทำที่กระทบต่อประโยชน์ของส่วนรวม

2.2.2.3 การกระทำที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมและทั่วถึงกัน

### 2.2.3 เกณฑ์ที่ 3

การที่ระบบตลาดแบบเสรีหรือกลไกการแข่งขันไม่สามารถนำมาใช้ในการดำเนินการได้ ซึ่งประกอบด้วยข้อบ่งชี้การกระทำ 3 ด้าน คือ

2.2.3.1 การกระทำที่ไม่สามารถเกิดการแข่งขันกันได้อย่างเสรี

2.2.3.2 การกระทำที่อาศัยการลงทุนสูงหรือมีขนาดใหญ่และต้องมีการริเริ่มก่อน

2.2.3.3 การกระทำที่ไม่แสวงหากำไรหรือไม่อาจเกิดผลกำไรคุ้มค่า

การกำหนดเกณฑ์และข้อบ่งชี้สำหรับการวิเคราะห์ภารกิจพื้นฐานข้างต้นทำให้การแยกแยะและการระบุภารกิจพื้นฐานมีความชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งผู้วิจัยจะอาศัยเกณฑ์ดังกล่าวในการวิเคราะห์ภารกิจพื้นฐานของไทยต่อไป

## 3. การวิเคราะห์ลักษณะบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทย

หากพิจารณาถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศนั้น จะพบว่าในหมวดที่ 5 จากมาตราที่ 71 ถึงมาตราที่ 89 ที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น มีลักษณะเนื้อหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งอาจถือได้ว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวคือกรอบภารกิจของรัฐที่ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย และดำเนินกิจการของรัฐเพื่อสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน

แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายถึงว่า บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งหมดนั้นเป็นภารกิจพื้นฐานที่รัฐต้องจัดกระทำ เนื่องจากความต้องการ กับความจำเป็นนั้นมีความแตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องแยกแยะภารกิจพื้นฐานหรือภารกิจที่แท้จริงที่รัฐต้องจัดกระทำด้วยความสำคัญในลำดับแรก ออกจากภารกิจที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนซึ่งมีความสำคัญในลำดับรองลงมาให้ได้

ดังนั้นในส่วนนี้ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เพื่อนำไปสู่การระบุและกำหนดลักษณะบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทย

จากการพิจารณาเบื้องต้นพบว่าบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งมีอยู่จำนวน 19 มาตรานั้น สามารถนำมาจัดแบ่งจำแนกออกได้เป็น 5 กลุ่มภารกิจ คือ ด้านความมั่นคงของชาติ ด้านการบริหารและอำนวยความสะดวกสาธารณะ และด้านการเมืองการปกครอง ด้านศาสนา สังคม การศึกษา และสาธารณสุข และด้านเศรษฐกิจ ซึ่งแต่ละกลุ่มภารกิจมีมาตรา ดังนี้

ภารกิจที่ 1 ด้านความมั่นคงของชาติ ประกอบด้วย มาตรา 71 มาตรา 72 และมาตรา 74

ภารกิจที่ 2 ด้านการบริหารและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน คือ มาตรา 75

ภารกิจที่ 3 ด้านการเมืองการปกครอง ประกอบด้วย มาตรา 76 มาตรา 77 และมาตรา 78

ภารกิจที่ 4 ด้านศาสนา สังคม การศึกษา และสาธารณสุข ประกอบด้วย มาตรา 73 มาตรา 79 มาตรา 80 มาตรา 81 และมาตรา 82

ภารกิจที่ 5 ด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วย มาตรา 83 มาตรา 84 มาตรา 85 มาตรา 86 และมาตรา 87

สำหรับมาตรา 88 และมาตรา 89 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่ไม่ปรากฏอยู่ในภารกิจด้านใดด้านหนึ่งนั้น เนื่องจากทั้งสองมาตรามีเนื้อหาเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ จึงไม่ได้จัดรวมเป็นส่วนหนึ่งภารกิจด้านใดเป็นการเฉพาะ

จากการจัดแบ่งกลุ่มภารกิจของบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐข้างต้น ผู้วิจัยได้นำเกณฑ์และขอบข่ายสำหรับวิเคราะห์ภารกิจพื้นฐาน มาดำเนินการพิจารณารายมาตรา พร้อมทั้งแยกแยะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐาน ออกจากที่เป็นภารกิจรอง ซึ่งรายละเอียดปรากฏดังตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 แสดงการพิจารณาภารกิจหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐรายมาตราตามเกณฑ์

มาตรา	เกณฑ์ที่ 1	เกณฑ์ที่ 2	เกณฑ์ที่ 3	สรุป
<b>1. ด้านความมั่นคงของชาติ</b>				
มาตรา 71 รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต	✓	✓	✓	ภารกิจ พื้นฐาน
มาตรา 72 รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราชความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ	✓	✓	✓	ภารกิจ พื้นฐาน
มาตรา 74 รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ และพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค	✓	✓	✓	ภารกิจ พื้นฐาน
<b>2. ด้านการบริหารและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน</b>				
มาตรา 75 รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คຸ້ມครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน  รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	✓	✓	✓	ภารกิจ พื้นฐาน

มาตรา	เกณฑ์ที่ 1	เกณฑ์ที่ 2	เกณฑ์ที่ 3	สรุป
<b>3. ด้านการเมืองการปกครอง</b>				
มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทาง เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐทุกระดับ	✓	✓	✓	การกิจ พื้นฐาน
มาตรา 77 รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและ ประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการ ปฏิบัติหน้าที่	✓	✓	✓	การกิจ พื้นฐาน
มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น พึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขการตลอดทั้ง โครงสร้างพื้นฐาน สารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่ว ประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึง เจตนาารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น	✓	✓	✓	การกิจ พื้นฐาน
<b>4. ด้านศาสนา สังคม การศึกษา และสาธารณสุข</b>				
มาตรา 73 รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และ คู่คุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ส่งเสริม ความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่าง ศาสนิกชนของทุกศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำ หลักธรรมของศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรม และพัฒนาคุณภาพชีวิต	-	✓	✓	การกิจ รอง



มาตรา	เกณฑ์ที่ 1	เกณฑ์ที่ 2	เกณฑ์ที่ 3	สรุป
<p>มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน</p>	-	✓	✓	ภารกิจ รอง
<p>มาตรา 80 รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน</p> <p>รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และพึ่งตนเองได้</p>	-	✓	✓	ภารกิจ รอง
<p>มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ</p>	-	✓	✓	ภารกิจ รอง

มาตรา	เกณฑ์ที่ 1	เกณฑ์ที่ 2	เกณฑ์ที่ 3	สรุป
มาตรา 82 รัฐต้องจัด และส่งเสริมการ สาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐาน และมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง	-	✓	✓	ภารกิจ รอง
<b>5. ด้านเศรษฐกิจ</b>				
มาตรา 83 รัฐต้องดำเนินการให้มีกระจาย รายได้อย่างเป็นธรรม	-	-	✓	ภารกิจ รอง
มาตรา 84 รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดิน และการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อ เกษตรกรกรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษา ผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด สินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้ง ส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผน การเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของ เกษตรกร	-	-	✓	ภารกิจ รอง
มาตรา 85 รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และ คุ้มครองระบบสหกรณ์	-	-	✓	ภารกิจ รอง
มาตรา 86 รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัย ทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงาน เด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การ ประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็น ธรรม	-	-	✓	ภารกิจ รอง

มาตรา	เกณฑ์ที่	เกณฑ์ที่	เกณฑ์ที่	สรุป
	1	2	3	
มาตรา 87 รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค	-	-	✓	ภารกิจ รอง

จากตารางที่ 4.3 พบว่า บทบัญญัติที่จัดอยู่ในกลุ่มภารกิจที่ 1 กลุ่มภารกิจที่ 2 และกลุ่มภารกิจที่ 3 หรือภารกิจด้านความมั่นคงของชาติ ด้านการบริหารและอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน และด้านการเมืองการปกครองนั้น มีลักษณะที่สอดคล้องและต้องตามเกณฑ์ภารกิจพื้นฐานทั้ง 3 เกณฑ์ กล่าวคือ ทั้งสามกลุ่มภารกิจนี้เป็นภารกิจซึ่งมีลักษณะเกี่ยวข้องกับความอยู่รอดของรัฐหรือดำรงอยู่ของรัฐและการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งเป็นภารกิจที่มีผลกระทบต่อความเป็นสาธารณะ หรือความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ และเป็นภารกิจที่ระบบตลาดแบบเสรีหรือกลไกการแข่งขันไม่สามารถนำมาใช้ในการดำเนินการได้

ส่วนกลุ่มภารกิจที่ 4 มีความสอดคล้องกับเกณฑ์ที่ 2 และเกณฑ์ที่ 3 เท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งคือกลุ่มภารกิจด้านศาสนา สังคม การศึกษา และสาธารณสุขหรือกลุ่มภารกิจที่ 4 นี้เป็นภารกิจที่มีผลกระทบต่อความเป็นสาธารณะ หรือความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ และเป็นภารกิจที่ระบบตลาดแบบเสรีหรือกลไกการแข่งขันไม่สามารถนำมาใช้ในการดำเนินการได้ สำหรับกลุ่มภารกิจที่ 5 ด้านเศรษฐกิจนั้นมีความสอดคล้องกับเกณฑ์ที่ 3 เพียงเกณฑ์เดียวเท่านั้น

จากการพิจารณาตามเกณฑ์การวิเคราะห์ภารกิจพื้นฐานข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า บทบัญญัติหรือมาตราที่จัดอยู่ในกลุ่มภารกิจด้านความมั่นคงของชาติ ด้านการบริหารและอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน และด้านการเมืองการปกครองนั้นมีความที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ

ภารกิจพื้นฐาน ส่วนบทบัญญัติหรือมาตราที่จัดอยู่ในกลุ่มภารกิจด้านศาสนา สังคม การศึกษา และสาธารณสุข รวมทั้งด้านเศรษฐกิจถือได้ว่าเป็นภารกิจลำดับรองลงมา

เมื่อได้ข้อสรุปดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยได้นำบัญญัติในแต่ละกลุ่มภารกิจมาวิเคราะห์แยกแยะ และประมวลขึ้นใหม่ในลักษณะของขอบข่ายภาระหน้าที่ที่ต้องดำเนินการในแต่ละกลุ่มภารกิจ ซึ่งมีเนื้อหาดังนี้

ภารกิจด้านความมั่นคงของชาติ ประกอบด้วยภาระหน้าที่ในการปกป้องสถาบัน พระมหากษัตริย์ เอกราช อำนาจอธิปไตย ดินแดน และผลประโยชน์ของชาติให้มีเอกภาพและมั่นคง รวมทั้งการสร้างความสัมพันธ์ไมตรีอันดีกับภายนอกประเทศ

ภารกิจด้านการบริหารและอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน ประกอบด้วยภาระหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบและสันติสุข การบริหารกระบวนการยุติธรรมและสร้างความชอบธรรม การอำนวยความยุติธรรม การบริหารราชการแผ่นดิน และการจัดสรรการใช้ประโยชน์ทรัพยากรของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ

ภารกิจด้านการเมืองการปกครอง ประกอบด้วยภาระหน้าที่ในการสร้างการมีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ การเสริมสร้างการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ส่งเสริมการปกครองและความสามารถในการพึ่งตนเองโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

หากพิจารณาภารกิจและขอบข่ายภาระหน้าที่ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐข้างต้น พบว่าเนื้อหาภารกิจพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะของไทยมีความชัดเจนขึ้นเป็นลำดับ แต่อย่างไรก็ตามภารกิจและขอบข่ายภาระหน้าที่ข้างต้นยังกระจัดกระจายไม่เป็นเอกภาพ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้นำเนื้อหา มาจัดกลุ่มอีกครั้งหนึ่ง สามารถแบ่งบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทยได้เป็น 8 ภารกิจ ดังนี้

ภารกิจที่ 1 การนำเสนอ นโยบาย แผนและยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการและพัฒนา ประเทศ

ภารกิจที่ 2 การอำนวยความยุติธรรมและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน

ภารกิจที่ 3 การส่งเสริมและพัฒนาการปกครองในระดับรากหญ้าที่มาจากประชาชนในท้องถิ่น

ภารกิจที่ 4 การสร้างระเบียบของสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นภายในรัฐ

ภารกิจที่ 5 การปกป้องความมั่นคงปลอดภัยแห่งชาติให้พ้นจากการรุกรานและการพิทักษ์อธิปไตยของรัฐ

ภารกิจที่ 6 การบริหารกระบวนการยุติธรรม การอำนวยความยุติธรรมและธำรงความเป็นธรรมในสังคม

ภารกิจที่ 7 การดำเนินกิจการเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน รายได้ รายจ่าย และบริหารการเงินการคลังของประเทศ

ภารกิจที่ 8 การสร้างความสัมพันธ์และเจริญพันธไมตรีกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ

จากเนื้อหาบริการสาธารณะภารกิจประเภทพื้นฐานของไทยซึ่งได้รับการจัดประมวลให้มีความชัดเจนและมีความเป็นระเบียบยิ่งขึ้นข้างต้น ผู้วิจัยจะใช้ผลดังกล่าวนี้เพื่อกำหนดขอบเขตในการวิเคราะห์ลักษณะบริการสาธารณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานต่อไป