

## Problems with Administration of Cambodia

Associate Professor Sangob Boonkloy

Since Cambodia became independent from French colonization in 1953, Cambodia has experienced political, administration, economic and social changes. In brief, the administration change in Democratic Cambodia Perild or Khmer Rouge in 1975-1979 was a drastic social change in the Cambodian history with the Mao Tse Tung Communist Regime in place. The regime completely destroyed Cambodia's original social system. It not only changed Cambodia's political and economic systems but also destroyed the nation's basic resources, human resources, society and social institutions. With that political regime, Cambodian was secluded from the world community, especially in 1980, the worst social impact ever, hard to renovate and rehabilitate the country.

Changing its administration regime to democracy and liberalism having constitution in 1993, Cambodia started to enjoy the new regime the served as the basis for national development. The constitution ushered in democracy and liberalism and multi-party political system. The constitution also guaranteed

---

- **Combodian Education Center,  
The Institute of Rajchabhat Buriram**

เสรีนิยมและระบบการเมืองแบบหลายพรรค รัฐธรรมนูญได้ประกันว่าประชาชนสามารถใช้อำนาจของตนเองโดยทางสถาบันสูงสุดของประเทศ 3 สถาบัน คือ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันการบริหาร และสถาบันตุลาการ รัฐธรรมนูญได้ยอมรับระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี และเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของกัมพูชา กรรมสิทธิเหนือทรัพย์สิน เช่น ที่ดินของบุคคล ก็ได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญด้วย

นับตั้งแต่ปี 1993 เป็นต้นมา รัฐบาลกัมพูชาได้พยายามเปลี่ยนแปลงและปฏิรูปการปกครองเพื่อรองรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม และเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี ได้มีการประกาศใช้กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อดำเนินการในด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับระบอบใหม่ มีการตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ ขึ้นเพื่อรับผิดชอบในงานที่สำคัญๆ จัดเป็นความพยายามของรัฐบาลที่จะปฏิรูปการปกครองประเทศขึ้นใหม่ให้มีประสิทธิภาพ

ในการปฏิรูปการปกครองดังกล่าว รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในเรื่องต่อไปนี้ คือ

1. การดำเนินการที่สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐได้
2. การส่งเสริมในการเข้าร่วมดำเนินการของประชาชน หน่วยงาน เอกชนและหน่วยงานอื่นๆ ในการบริหารประเทศ

3. ส่งเสริมการปฏิบัติงานในด้านต่างๆ ของหน่วยงานราชการ ที่สามารถทำนายถึงผลที่เกิดขึ้นได้ว่าจะเป็นอย่างไ

4. ส่งเสริมการปฏิบัติงานที่มีความโปร่งใส ไม่มีการปกปิดใด ๆ

จากแนวทางในการปฏิรูปการปกครองของประเทศดังกล่าว จัดเป็นแนวทางใหม่ในการพัฒนาประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนาแบบยั่งยืน

อย่างไรก็ตามเนื่องจากประเทศได้ดำเนินการปกครองในระบอบสังคมนิยมมาก่อนเป็นเวลากว่าหลายปีเมื่อนำระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ ปัญหาต่าง ๆ จึงยังหมกหมมอยู่มาก ซึ่งพอสรุปปัญหาได้ดังนี้

## 1. ฝ่ายนิติบัญญัติ

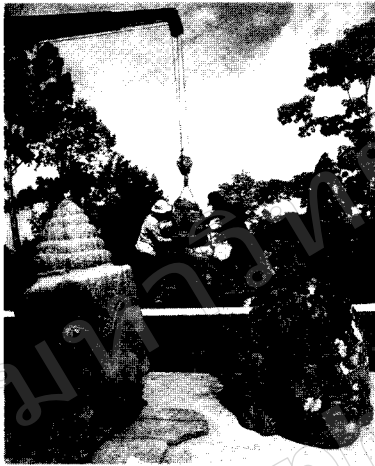
### สภาพในปัจจุบัน

การออกกฎหมายเป็นหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้งมีจำนวน 122 คน อยู่ในวาระ 5 ปี สภาผู้แทนราษฎรมีคณะกรรมการประจำที่มีหน้าที่ดำเนินงานในรัฐสภา เช่น การเรียกประชุม และงานประจำต่างๆ ของสภาและยังมี คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรอีก 9 คณะ คือ คณะกรรมการการป้องกันสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการการคลังและการธนาคาร คณะกรรมการเศรษฐกิจ แผนการ การลงทุน กสิกรรม พัฒนาชนบทและสิ่ง



แวดล้อม คณะกรรมการต่างประเทศ การ  
ข่าวสาร และการประชาสัมพันธ์ คณะ  
กรรมการกฎหมาย คณะกรรมการการ  
ศึกษาและความสัมพันธ์ต่างประเทศ ศาสนา  
วัฒนธรรมและการท่องเที่ยว คณะกรรมมา  
ธิการสาธารณสุข การสังคมและกิจการสตรี  
คณะกรรมการมหาดไทย การป้องกัน  
ประเทศชาวกรองและการป้องกันคอร์ปชั่น  
คณะกรรมการสาธารณสุขโลก การขนส่ง



คมนาคม ไปรษณีย์ อุตสาหกรรมพลังงาน  
แร่และพาณิชย์กรรม

2. พฤติสภา หรือ วุฒิสภา ทำหน้าที่  
กลั่นกรองกฎหมายที่เสนอจากสภาผู้แทน  
ราษฎร พฤติสภาประกอบ ด้วยสมาชิก  
จำนวนครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
คือมีจำนวน 61 คน อยู่ในวาระ 6 ปี สมาชิก  
พฤติสภาได้รับการแต่งตั้งจากพระมหา

กษัตริย์และพรรคการเมืองที่อยู่ในสภาผู้แทน  
ราษฎร โดยพระมหากษัตริย์คัดเลือกสมาชิก  
พฤติสภา 2 คน พรรคประชาชนกัมพูชาเลือก  
สมาชิกพฤติสภา 31 คน พรรคพุนชินเปค  
คัดเลือกสมาชิก 21 คน และพรรคสม รังสี  
คัดเลือกสมาชิก 7 คน พฤติสภาประกอบด้วย  
คณะกรรมการประจำ และคณะกรรมการ  
อีก 9 คณะเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร และ  
ตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าสมาชิกพฤติ  
สภาจะต้องมาจากการเลือกตั้งทั่วไปเหมือน  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี 2005 นี้  
เป็นต้นไป

ปัจจุบันรัฐสภาได้ทำหน้าที่อย่างมีชีวิต  
ชีวาอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่สภาแต่งตั้งคณะ  
รัฐบาลบริหารประเทศที่เป็นรัฐบาลผสม เมื่อ  
วันที่ 30 พฤศจิกายน 1998 รัฐสภาได้อนุมัติ  
กฎหมายหลายฉบับที่มีส่วนช่วยให้การบริหาร  
ประเทศเป็นแบบธรรมรัฐมากยิ่งขึ้น เช่น  
กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงิน กฎหมาย  
เกี่ยวกับการร้องเรียน เป็นต้น การถ่ายทอด  
การประชุม สภาทางวิทยุ โทรทัศน์ ได้ทำให้  
ประชาชนได้ทราบถึงแนวทางในการออก  
กฎหมาย และทำให้เกิดความโปร่งใสใน  
การบริหารประเทศมากขึ้น แม้พฤติสภาเอง  
ก็ทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย เพื่อความเป็น  
ธรรมในสังคม พฤติสภาไม่ยอมรับกฎหมาย  
ที่เสนอจากสภาผู้แทนราษฎรฉบับหนึ่งที่  
กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการ  
สตรีและทหารผ่านศึกที่ต้องมาจากผู้หญิง



เนื่องจากพหุมติสภามีความเห็นว่าเป็นการละเมิดความเท่าเทียมกันของผู้หญิงและผู้ชายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

## ปัญหาของรัฐสภา

1. ความรู้ความสามารถของสมาชิกรัฐสภาในการร่างกฎหมาย การออกกฎหมายยังต่ำอยู่ อำนาจในการร่างกฎหมายเป็นของสภาผู้แทนราษฎร พหุมติสภาและนายกรัฐมนตรีก็จริง แต่ในปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรและพหุมติสภาแทบมิได้ทำหน้าที่นี้เลย กฎหมายส่วนมากเกิดจากฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้เสนอ หน้าที่ของรัฐสภามีเพียงคอยกลั่นกรองกฎหมายที่รัฐบาลเสนอมาเท่านั้น แม้ในการประชุมสภาเพื่อพิจารณากฎหมายแต่ละฉบับ สภามีเวลาน้อยเกินไปในการพิจารณาประกอบกับสมาชิกรัฐสภาที่มีข้อจำกัดในเรื่องความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและการร่างกฎหมาย อีกประการหนึ่งทางฝ่ายนิติบัญญัติก็มักไม่ได้รับระเบียบข้อบังคับหรือการตัดสินใจในเรื่องหนึ่งจากฝ่ายรัฐบาลหรือจากกระทรวงต่างๆ ซึ่งสัมพันธ์กับกฎหมายที่รัฐสภาพิจารณาอยู่ ปัญหาที่นำไปสู่การติดตามตรวจสอบของรัฐสภาต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายรัฐบาลอีกด้วย

2. การขาดแคลนงบประมาณ ปัญหาดังกล่าวข้างบนนี้ส่วนหนึ่งเกิดมาจากการขาดงบประมาณและขาดคนที่มีความรู้ความสามารถทั้งฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร และ

พหุมติสภา หากเปรียบเทียบสมรรถภาพของบุคคลระหว่างรัฐสภาและฝ่ายรัฐบาลความแตกต่างทางด้านกำลังคนที่มีสมรรถภาพก็ห่างไกลกันมาก ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ของบุคลากรฝ่ายรัฐสภามีความสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้การพิจารณากฎหมายและการตรวจสอบปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารเกิดประสิทธิภาพ การขาดกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของรัฐสภาจะมีผลกระทบต่อการค้าเนื้องาน เพื่อให้เกิดธรรมรัฐหรือบริหารราชการแผ่นดินที่มีความบริสุทธิ์ยุติธรรมตามไปด้วย

## 2. ฝ่ายบริหาร

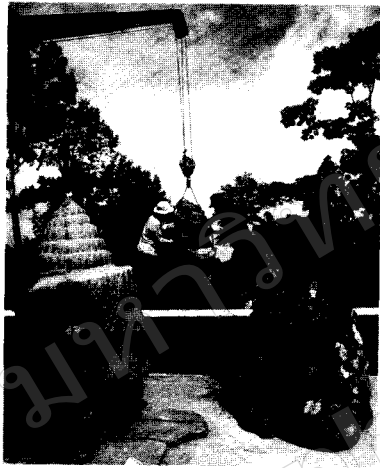
### สภาพปัจจุบัน

รัฐบาลกัมพูชาเป็นฝ่ายบริหารประเทศ โดยมีข้าราชการแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร ฝ่ายบริหารมีคณะรัฐมนตรีและที่ปรึกษาคณะรัฐมนตรีดูแลกำกับกระทรวง 24 กระทรวง จัดเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ในส่วนภูมิภาคแบ่งการปกครองเป็นจังหวัด 20 จังหวัด และการบริหารพิเศษเรียกว่ากรุง 4 กรุง โดยมีอภิบาลจังหวัดหรือกรุงเป็นหัวหน้าจังหวัด แบ่งเป็นอำเภอ มีอภิบาลอำเภอเป็นหัวหน้าอำเภอ แบ่งเป็นตำบล มีอภิบาลตำบลเป็นหัวหน้าตำบล แบ่งเป็นหมู่บ้านมีประธานหมู่บ้านเป็นหัวหน้า

ข้าราชการพลเรือนในปี 1999 มี



แวดล้อม คณะกรรมการต่างประเทศ การข่าวสาร และการประชาสัมพันธ์ คณะกรรมการสิทธิการกฎหมาย คณะกรรมการการศึกษาและความสัมพันธ์ต่างประเทศ ศาสนา วัฒนธรรมและการท่องเที่ยว คณะกรรมการสาธารณสุข การสังคมและกิจการสตรี คณะกรรมการมหาดไทย การป้องกันประเทศข่าวกรองและการป้องกันคอรัปชั่น คณะกรรมการสาธารณสุขโลก การขนส่ง



คมนาคม ไปรษณีย์ อุตสาหกรรมพลังงาน แร่และพาณิชย์กรรม

2. พฤติสภา หรือ วุฒิสภา ทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายที่เสนอจากสภาผู้แทนราษฎร พฤติสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือมีจำนวน 61 คน อยู่ในวาระ 6 ปี สมาชิก พฤติสภาได้รับการแต่งตั้งจากพระมหา

กษัตริย์และพรรคการเมืองที่อยู่ในสภาผู้แทนราษฎร โดยพระมหากษัตริย์คัดเลือกสมาชิก พฤติสภา 2 คน พรรคประชาชนกัมพูชาเลือกสมาชิก พฤติสภา 31 คน พรรคพุนชินเปดคัดเลือกสมาชิก 21 คน และพรรคสม รังสีคัดเลือกสมาชิก 7 คน พฤติสภาประกอบด้วย คณะกรรมการประจำ และคณะกรรมการอีก 9 คณะเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร และตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าสมาชิก พฤติสภาจะต้องมาจากการเลือกตั้งทั่วไปเหมือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี 2005 นี้ เป็นต้นไป

ปัจจุบันรัฐสภาได้ทำหน้าที่อย่างมีชีวิตชีวาอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่สภาแต่งตั้งคณะรัฐบาลบริหารประเทศที่เป็นรัฐบาลผสม เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 1998 รัฐสภาได้อนุมัติกฎหมายหลายฉบับที่มีส่วนช่วยให้การบริหารประเทศเป็นแบบธรรมรัฐมากยิ่งขึ้น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงิน กฎหมายเกี่ยวกับการร้องเรียน เป็นต้น การถ่ายทอดการประชุม สภาทางวิทยุ โทรทัศน์ ได้ทำให้ประชาชนได้ทราบถึงแนวทางในการออกกฎหมาย และทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารประเทศมากขึ้น แม้พฤติสภาเองก็ทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย เพื่อความเป็นธรรมในสังคม พฤติสภาไม่ยอมรับกฎหมายที่เสนอจากสภาผู้แทนราษฎรฉบับหนึ่งที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการสตรีและทหารผ่านศึกที่ต้องมาจากผู้หญิง

เนื่องจากพหุติสภามีความเห็นว่าเป็นการ  
ละเมิดความเท่าเทียมกันของผู้หญิงและ  
ผู้ชายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

### ปัญหาของรัฐสภา

#### 1. ความรู้ความสามารถของสมาชิก

รัฐสภาในการร่างกฎหมาย การออกกฎหมาย  
ยังต่ำอยู่ อำนาจในการร่างกฎหมายเป็นของ  
สภาผู้แทนราษฎร พหุติสภาและนายกร  
รัฐมนตรีก็จริง แต่ในปัจจุบันสภาผู้แทน  
ราษฎรและพหุติสภาแทบมิได้ทำหน้าที่นี้  
เลย กฎหมายส่วนมากเกิดจากฝ่ายรัฐบาล  
เป็นผู้เสนอ หน้าที่ของรัฐสภามีเพียงคอย  
กลั่นกรองกฎหมายที่รัฐบาลเสนอมาเท่านั้น  
แม้ในการประชุมสภาเพื่อพิจารณากฎหมาย  
แต่ละฉบับ สภามีเวลาน้อยเกินไปในการ  
พิจารณาประกอบกับสมาชิกรัฐสภามีข้อจำกัด  
ในเรื่องความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและการร่าง  
กฎหมาย อีกประการหนึ่งทางฝ่ายนิติบัญญัติ  
ก็มักไม่ได้รับระเบียบข้อบังคับหรือการตัดสิน  
ใจในเรื่องหนึ่งจากฝ่ายรัฐบาลหรือจากกระ  
ทรวงต่างๆ ซึ่งสัมพันธ์กับกฎหมายที่รัฐสภา  
พิจารณาอยู่ ปัญหาที่น่าไปสู่การติดตามตรวจ  
สอบของรัฐสภาต่อการปฏิบัติงานของฝ่าย  
รัฐบาลอีกด้วย

2. การขาดแคลนงบประมาณ ปัญหา  
ดังกล่าวข้างบนนี้ส่วนหนึ่งเกิดมาจากการขาด  
งบประมาณและขาดคนที่มีความรู้ความ  
สามารถทั้งฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร และ

พหุติสภา หากเปรียบเทียบสมรรถภาพของ  
บุคคลระหว่างรัฐสภาและฝ่ายรัฐบาลความ  
แตกต่างทางด้านกำลังคนที่มีสมรรถภาพ  
ก็ห่างไกลกันมาก ความรู้ ความสามารถ และ  
ประสบการณ์ของบุคลากรฝ่ายรัฐสภามีความ  
สำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้การพิจารณากฎหมาย  
และการตรวจสอบปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร  
เกิดประสิทธิภาพ การขาดกำลังคนที่มีความรู้  
ความสามารถและประสบการณ์ของรัฐสภา  
จะมีผลกระทบต่อการดำเนินการ เพื่อให้เกิด  
ธรรมนูญหรือบริหารราชการแผ่นดินที่มีความ  
บริสุทธิ์ยุติธรรมตามไปด้วย

#### 2. ฝ่ายบริหาร

##### สภาพปัจจุบัน

รัฐบาลกัมพูชาเป็นฝ่ายบริหารประเทศ  
โดยมีข้าราชการแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือข้าราชการ  
พลเรือนและข้าราชการทหาร ฝ่ายบริหารมี  
คณะรัฐมนตรีและที่ปรึกษาคณะรัฐมนตรีดูแล  
กำกับกระทรวง 24 กระทรวง จัดเป็นการ  
บริหารราชการส่วนกลาง ในส่วนภูมิภาค  
แบ่งการปกครองเป็นจังหวัด 20 จังหวัด และ  
การบริหารพิเศษเรียกว่ากรุง 4 กรุง โดยมี  
อภิบาลจังหวัดหรือกรุงเป็นหัวหน้าจังหวัด  
แบ่งเป็นอำเภอ มีอภิบาลอำเภอเป็นหัวหน้า  
อำเภอ แบ่งเป็นตำบล มีอภิบาลตำบลเป็น  
หัวหน้าตำบล แบ่งเป็นหมู่บ้านมีประธาน  
หมู่บ้านเป็นหัวหน้า

ข้าราชการพลเรือนในปี 1999 มี



จำนวน 163,000 คน คิดเป็น 1.4 ต่อประชากร 100 คนและยังมีบุคคลากรในระดับตำบลและหมู่บ้านอีกจำนวน 21,000 คนที่รับเงินเดือนจากรัฐบาล กระทรวงอบรมเยาวชนและกีฬาจัดเป็นกระทรวงที่มีข้าราชการมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 50 ของข้าราชการฝ่ายพลเรือนทั้งหมด รองลงมาเป็นข้าราชการกระทรวงเกษตร และกระทรวงมหาดไทย

กัมพูชามีข้าราชการทหารและตำรวจเป็นจำนวนมากปี 1998 มีทหาร จำนวน 143,000 นายคิดเป็น 12.5 ต่อประชากร 1,000 คน ตัวเลขดังกล่าวสูงมากถ้าเทียบกับประเทศในภูมิภาคอาเซียนหรือในเอเชียคือ เวียดนาม คิดเป็น 7.5 ลาว คิดเป็น 10.2 ทหารเหล่านี้เป็นทหารในช่วงสมัยสงครามภายในกัมพูชา ก่อนที่กัมพูชาจะสงบ ส่วนตำรวจมีจำนวน 66,000 นาย นอกจากนี้ยังมีทหารตำบลและเสนาชนตำบลอีก 40,000 คน จากจำนวนทหารและตำรวจที่สูงมากนี้ มีผลกระทบต่องบประมาณในการใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยงบประมาณปี 1998 รัฐบาลต้องใช้งบประมาณทางการทหารสูงถึงร้อยละ 50 ของงบประมาณทั้งหมดของประเทศ จึงมีเงินเหลือน้อยมากสำหรับนำไปพัฒนาทางด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจ ทั้งที่การพัฒนา สังคมและเศรษฐกิจเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของประเทศงบประมาณปี 1997 ค่าใช้จ่ายนอกเหนือจากค่าใช้จ่ายทางด้านทหารและตำรวจ จำนวนร้อยละ 70 ได้มา

จากงบการช่วยเหลือของต่างประเทศ (ODB) และงบช่วยเหลือจากหน่วยงานเอกชนเพื่อการพัฒนา (NGO) ในขณะที่รัฐบาลมีแผนการที่จะลดกำลังทหารลงแล้ว

นับตั้งแต่ปี 1993 เป็นต้นมารัฐบาลได้ดำเนินการปฏิรูปทางด้านการเงินการคลังของประเทศใหม่ โดยเริ่มปฏิรูปเป็นครั้งแรกในกฎหมายการงบประมาณของแผ่นดินปี 1997 (Organic Budget Law 1997) เป็นการดำเนินการเพื่อลดอัตราเงินเพื่อและสร้างเสถียรภาพเศรษฐกิจระดับมหภาค โดยการนำกฎหมายเกี่ยวกับการเงินการคลังไปใช้อย่างเข้มงวดเป็นผลทำให้สามารถลดอัตราเงินเฟ้อลงได้ในรอบ 4 เดือนที่ 2 ของปี 1997 เป็นต้นมา ซึ่งช่วงเวลาที่กัมพูชาได้รับผลกระทบจากการเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองภายในประเทศเมื่อเดือนกรกฎาคม 1997 และวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในเอเชียอาคเนย์ เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเก็บภาษีที่ไร้ประสิทธิภาพ รัฐบาลได้นำกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากร ปี 1997 มาใช้ ทำให้การเก็บภาษีมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้นนอกจากนี้ยังได้ดำเนินการปฏิรูปการบริหารประเทศตามคำแนะนำของ UNDP และ EU หลังจากที่ได้จัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศขึ้นใหม่เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 1998 แล้วรัฐบาลก็ได้เริ่มดำเนินการปฏิรูปการบริหารประเทศจนทำให้การบริหารมีลักษณะเป็นธรรมาภิบาล





จำนวน 163,000 คน คิดเป็น 1.4 ต่อประชากร 100 คนและยังมีบุคคลากรในระดับตำบลและหมู่บ้านอีกจำนวน 21,000 คนที่รับเงินเดือนจากรัฐบาล กระทรวงอบรมเยาวชนและกีฬาจัดเป็นกระทรวงที่มีข้าราชการมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 50 ของข้าราชการฝ่ายพลเรือนทั้งหมด รองลงมาเป็นข้าราชการกระทรวงเกษตร และกระทรวงมหาดไทย

กัมพูชามีข้าราชการทหารและตำรวจเป็นจำนวนมากปี 1998 มีทหาร จำนวน 143,000 นายคิดเป็น 12.5 ต่อประชากร 1,000 คน ตัวเลขดังกล่าวสูงมากถ้าเทียบกับประเทศในภูมิภาคอาเซียนหรือในเอเชียคือ เวียดนาม คิดเป็น 7.5 ลาว คิดเป็น 10.2 ทหารเหล่านี้เป็นทหารในช่วงสมัยสงครามภายในกัมพูชา ก่อนที่กัมพูชาจะสงบ ส่วนตำรวจมีจำนวน 66,000 นาย นอกจากนี้ยังมีทหารตำบลและเสนาชนตำบลอีก 40,000 คน จากจำนวนทหารและตำรวจที่สูงมากนี้ มีผลกระทบต่องบประมาณในการใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยงบประมาณปี 1998 รัฐบาลต้องใช้งบประมาณทางการทหารสูงถึงร้อยละ 50 ของงบประมาณทั้งหมดของประเทศ จึงมีเงินเหลือน้อยมากสำหรับนำไปพัฒนาทางด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจ ทั้งที่การพัฒนา สังคมและเศรษฐกิจเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของประเทศงบประมาณปี 1997 ค่าใช้จ่ายนอกเหนือจากค่าใช้จ่ายทางด้านทหารและตำรวจ จำนวนร้อยละ 70 ได้มา

จากงบการช่วยเหลือของต่างประเทศ (ODB) และงบช่วยเหลือจากหน่วยงานเอกชนเพื่อการพัฒนา (NGO) ในขณะที่รัฐบาลมีแผนการที่จะลดกำลังทหารลงแล้ว

นับตั้งแต่ปี 1993 เป็นต้นมารัฐบาลได้ดำเนินการปฏิรูปทางด้านการเงินการคลังของประเทศใหม่ โดยเริ่มปฏิรูปเป็นครั้งแรกในกฎหมายการงบประมาณของแผ่นดินปี 1997 (Organic Budget Law 1997) เป็นการดำเนินการเพื่อลดอัตราเงินเฟ้อและสร้างเสถียรภาพเศรษฐกิจระดับมหภาค โดยการนำกฎหมายเกี่ยวกับการเงินการคลังไปใช้อย่างเข้มงวดเป็นผลทำให้สามารถลดอัตราเงินเฟ้อลงได้ในรอบ 4 เดือนที่ 2 ของปี 1997 เป็นต้นมา ซึ่งช่วงเวลาที่กัมพูชาได้รับผลกระทบจากการเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองภายในประเทศเมื่อเดือนกรกฎาคม 1997 และวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในเอเชียอาคเนย์ เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเก็บภาษีที่ไร้ประสิทธิภาพ รัฐบาลได้นำกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากร ปี 1997 มาใช้ ทำให้การเก็บภาษีมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้นนอกจากนี้ยังได้ดำเนินการปฏิรูปการบริหารประเทศตามคำแนะนำของ UNDP และ EU หลังจากที่ได้จัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศขึ้นใหม่เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 1998 แล้วรัฐบาลก็ได้เริ่มดำเนินการปฏิรูปการบริหารประเทศจนทำให้การบริหารมีลักษณะเป็นธรรมาภิบาล





### ปัญหาทางด้านการบริหาร

1. ปัญหาข้าราชการเงินเดือนต่ำ ปัญหานี้จัดเป็นปัญหาที่หนักที่สุดของ กัมพูชา โดยในปี 1995-1998 เงินเดือนของ ข้าราชการพลเรือนในระดับกลางลดลงจาก เดือนละ 25 ดอลลาร์เป็นเดือนละ 20 ดอลลาร์ อันเป็นผลมาจากค่าของเงินเรียลลดลง ในส่วน ข้าราชการทหารระดับกลางก็ลดลงจากเดือน ละ 30 ดอลลาร์เป็นเดือนละ 25 ดอลลาร์ เช่น เดียวกัน แม้ข้าราชการตุลาการระดับผู้ พิพากษาก็ยังมีเงินเดือนต่ำถึงระดับที่ไม่



สามารถจะเลี้ยงดูครอบครัวได้ ปัญหาเงิน เดือนของข้าราชการที่ต่ำมากเช่นนี้มีผล กระทบไปถึงสมรรถภาพในการตรวจสอบ การทำงานและความโปร่งใส ในการทำงาน ของข้าราชการอีกด้วย นอกจากนี้ยังมีผล กระทบไปถึงความต้องการในการปฏิรูป ระบบราชการที่กำลังดำเนินการอยู่อีกด้วย การทำงานของข้าราชการที่สามารถตรวจ

สอบได้มีความโปร่งใสและการปฏิรูประบบ ราชการให้มีประสิทธิภาพจะทำได้เลย หากเงินเดือนของข้าราชการยังต่ำอยู่เช่นนี้

2. ปัญหาทางประสิทธิภาพในการเก็บ ภาษีอากร ปัญหานี้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับเงินเดือนของข้าราชการ ระหว่างปี 1994-1998 เงินรายได้จากภาษีอากรของ ประเทศมีอัตราการระหว่างร้อยละ 8-10 ของ GDP ซึ่งเป็นระดับต่ำที่สุดในบรรดาประเทศ กลุ่มอาเซียน ปัญหานี้เกิดจากการเก็บภาษี อากรที่ไม่มีประสิทธิภาพหลายประการ เช่น การบังคับใช้กฎหมาย ภาษีอากรขาด ประสิทธิภาพโดยเฉพาะการเก็บภาษีมูลค่า เพิ่ม(VAT) กฎหมายเพื่อส่งเสริมการลงทุน มีการให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีอากรแก่ผู้ ลงทุนมากเกินไป มีการยกเว้นภาษีอากรและ ภาษีศุลกากรมากมายหลายประเภท โดยเฉพาะมีการแทรกแซงเกี่ยวกับการเก็บภาษี ศุลกากรจากฝ่ายนักการเมืองผู้มีอิทธิพล การเก็บภาษีอากรป่าไม้ไม่มีประสิทธิภาพ และการขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เกี่ยวกับการเก็บภาษีอากรของประเทศ นอกจากนี้แหล่งรายได้ของรัฐต้องพึ่งพิง จากภาษีศุลกากรสูงถึงร้อยละ 3-5 ของ GDP ปัญหานี้ได้เบาบางลงในปี 1999 เมื่อรัฐบาล ได้จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ทำให้ความจำเป็น ที่ต้องอิงภาษีศุลกากรลดลงบ้าง

3. การขาดประสิทธิภาพในการบริหาร จัดการทางด้าน การเงินการคลัง ปัญหานี้

เป็นปัญหาที่เผชิญหน้ารัฐบาลมานานแล้วในงบประมาณแผ่นดิน ปี 1999 รัฐบาลต้องการตัดงบประมาณทางด้านการศึกษาเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศทางด้านการศึกษา และการเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่างบประมาณทางด้านนี้จะเพิ่มขึ้นกว่าเดิมแล้วก็ตาม แต่เม็ดเงินงบประมาณดังกล่าวก็ยังไม่ถึงหน่วยงานระดับล่าง เช่น โรงพยาบาล ศูนย์สาธารณสุข และโครงการพัฒนาชนบทโครงการต่างๆ รัฐบาลได้พยายามแก้ปัญหาในเรื่องนี้โดยใช้โครงการที่เป็นหลักในการกระจายงบประมาณ สู่ท้องถิ่น 3 โครงการหลัก คือ

3.1 โครงการพัฒนาอำเภอเร่งด่วนทางด้านสาธารณสุข (Accelerated District Development System-ADD System) โครงการนี้ได้เริ่มปฏิบัติ เมื่อต้นปี 1996 เป็นโครงการที่ช่วยให้ผู้รับผิดชอบโรงพยาบาลของรัฐตามชนบท และในศูนย์สาธารณสุขในชนบทเข้าใจระบบการเงิน และใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยหน่วยงานเหล่านี้ ได้รับงบประมาณโดยตรงจากกระทรวงสาธารณสุข และมีอำนาจเบิกจ่ายเงินได้เองตามภารกิจที่ได้ปฏิบัติอยู่ เช่น ค่าอาหารของคนไข้ ค่าการขนส่งคนไข้เร่งด่วน การซ่อมแซมอาคาร เป็นต้น โครงการนี้ได้ดำเนินการไปแล้ว 22 อำเภอมีประชากร อยู่ในบริการ 3 ล้านคน

3.2. โครงการปฏิบัติงานเร่งด่วน (Priority Action Programme) โครงการนี้

เป็นโครงการที่ช่วยประกันการเบิกเงินที่มีความจำเป็นในการปฏิบัติการอย่างเร่งด่วน เช่น ทางด้านการศึกษา สาธารณสุข กสิกรรม และการพัฒนา ชนบทในสถานการณ์ที่ขาดงบประมาณสำหรับใช้จ่ายในการนี้โดยตรง โดยโครงการนี้จะตั้งงบประมาณพิเศษไว้ ส่วนนี้กระทรวงจะไม่มีสิทธิตัดออกไปเลยจากงบประมาณแผ่นดินถ้ามีความจำเป็นต้องตัดลงงบประมาณลง

3.3. กฎหมายว่าด้วยระเบียบการเงินและทรัพย์สินของจังหวัดและกรุง เป็นกฎหมายที่ประกาศใช้เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 1998 ที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในระดับจังหวัด-กรุง มีสิทธิพิเศษในระดับหนึ่งที่จะจัดเก็บรายได้ และค่าธรรมเนียมต่างๆ ได้ด้วยตนเอง งบประมาณแผ่นดินปี 1999 ได้แบ่งงบให้เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด-กรุง สำหรับใช้จ่ายเป็นจำนวน 35,000 ล้านบาท และคาดว่าเจ้าหน้าที่ของจังหวัดและกรุง สามารถจัดเก็บรายได้และค่าธรรมเนียมต่างๆ ด้วยตนเองได้อีก ประมาณ 20,000 ล้านบาท

งบประมาณทางด้านสาธารณสุขยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณอยู่มากเกี่ยวกับการกระจายงบประมาณไปถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบ ยังไม่มีวิธีการที่ดีพอที่จะกระจายงบประมาณไปให้ถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเลย

4. การไม่มีหน่วยอิสระทางการตรวจสอบ ในปัจจุบันรัฐบาลมีหน่วยงาน



ตรวจสอบการทำงาน 2 ระดับสำหรับรับเรื่องราวต่างๆ คือกระทรวงความสัมพันธ์รัฐสภา และตรวจสอบ และประธานสำนักงานการตรวจสอบในแต่ละกระทรวง นอกจากนี้หน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานต่างๆ ในหน่วยงานของตนแล้วหน่วยงานทั้งสองไม่มีอิสระในการตรวจที่เป็นเอกเทศจากรัฐบาลและเมื่อไม่นานมานี้รัฐบาลได้อนุมัติกฎหมายการตรวจสอบเพื่อจัดตั้งเจ้าหน้าที่ที่มีอิสระรับผิดชอบในการตรวจสอบหน่วยงานภายนอกได้ด้วย

**5. การขาดโครงสร้างภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ที่ชัดเจน** ซึ่งมีผลต่อประสิทธิภาพในการให้บริการต่อประชาชน **ด้วยในการบริหารกิจการสาธารณะ การมีโครงสร้างภาระงานที่ชัดเจนของหน่วยงานหนึ่งๆ และการจัดการบริหารหน่วยงานให้ดี** เป็นหน้าที่ของรัฐบาลเพื่อให้การดำเนินงานเป็นที่น่าเชื่อถือ และมีประสิทธิภาพด้วยการปฏิรูประบบการบริหารราชการฝ่ายพลเรือนที่มีคณะที่ปรึกษาการปฏิรูประบบราชการได้วางแนวทางในการแก้ปัญหาเรื่องนี้ไว้แล้ว ในปัจจุบันกำลังมีการสำรวจหน่วยงานต่าง ๆ พร้อมทั้งวิเคราะห์ภาระงานแต่ละหน่วยงานด้วย มีโครงการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญๆ เช่น ระบบข้อมูลการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่เก็บข้อมูลไว้ในคอมพิวเตอร์ การจัดหน่วยงานที่เป็นแม่แบบในการปฏิรูประบบราชการเพื่อเป็นผู้นำในการปฏิรูปและการบูรณาการ

บุคลากรของทางราชการที่เกินให้เป็นไปตามแบบของหน่วยงานเอกชน เป็นต้น

**6. การลดกำลังทางการทหารให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศภายหลังสงคราม** การลดกำลังทหารเป็นภารกิจเร่งด่วนและจำต้องมีวิสัยทัศน์ใหม่และแนวนโยบายใหม่ในเรื่องกำลังทหารและตำรวจ แต่ก็ยังมีปัญหาในเรื่องการกำหนดจำนวนทหารและตำรวจให้สอดคล้องกับจำนวนประชาชนงบประมาณ และภารกิจที่ต้องปฏิบัติวิสัยทัศน์ทางด้านนี้ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน หน่วยงานทางทหารและตำรวจจะต้องมีความสำคัญในจรรยาบรรณในวิชาชีพของตนด้วยเพื่อให้หน่วยงานทั้งสองได้ทำหน้าที่ของตนอย่างถูกต้องเหมาะสม จำเป็นต้องอบรมพัฒนาให้บุคลากรมีความเคารพต่อศีลธรรมและมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับวิชาชีพของตนในปัจจุบันกำลังดำเนินการเพื่อยกสถานะหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายทหารและฝ่ายตำรวจโดยคณะที่ปรึกษาเลขาธิการทหารและการปฏิรูปกองทัพกำลังดำเนินการให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล ในปี 2001 กองทัพได้ลดกำลังทหารลงอีก จำนวน 12,000 นาย

### 3. ฝ่ายตุลาการ สภาพปัจจุบัน

ฝ่ายตุลาการเป็นสถาบันหนึ่งทางด้านการบริหารประเทศที่มีความเป็นอิสระภายใต้

รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้กำหนดแบ่งอำนาจตุลาการออกเป็น 4 ส่วน คือ

1. **ที่ปรึกษารัฐธรรมนูญ** ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 1998 มีหน้าที่ให้มีการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ และมีหน้าที่พิจารณาตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกพฤฒิสภา

2. **ที่ปรึกษาผู้พิพากษาระดับสูง** หน่วยงานนี้ก่อตั้งมาตั้งแต่ปี 1994 และเป็นหน่วยงานแรกที่ตั้งขึ้นเพื่อประกันความอิสระของฝ่ายตุลาการ แต่เพิ่งมีการประชุมกันเมื่อปี 1998 นี้เอง อุดมที่ปรึกษาผู้พิพากษาคณะนี้มีอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาและพระราชอาชญา คณะกรรมการนี้ประกอบด้วย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประธาน และสมาชิก อีก 7 คน ซึ่งมีรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมด้วย 1 คน ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทำหน้าที่ประธานได้ให้ประธานพฤฒิสภา ทำหน้าที่แทน

3. **ศาล ศาลสูงสุดและศาลอุทธรณ์** ตั้งอยู่ที่พนมเปญ ส่วนศาลตัดสินคดีในระดับล่างตั้งอยู่ตามจังหวัด-กรุงต่างๆ ตุลาการทหารอยู่ภายใต้ การดูแลของกระทรวงป้องกันประเทศในปี 1999 ในกัมพูชามีผู้พิพากษา จำนวน 117 คน พระราชอาชญา 54 คน

4. **อัยการ** ในปัจจุบันรัฐบาลกัมพูชา กำลังปฏิรูประบบบางส่วนของตุลาการโดย

มีการออกกฎหมายในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับศาล ชำระคดี และมีการขยายและปรับปรุงศาล อีกจำนวนหนึ่งนอกจากนี้รัฐบาลได้แต่งตั้ง คณะที่ปรึกษาระหว่างกระทรวงสำหรับการ ปฏิรูประบบตุลาการด้วย

### ปัญหาทางด้านตุลาการ

ระบบตุลาการที่มีความอิสระมีความรู้ ความสามารถและซื่อสัตย์สุจริตไม่คอร์รัปชัน เป็นรากฐานอันสำคัญของประเทศที่จะช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี แต่ก็เป็น



ที่น่าเสียดายที่ตุลาการของกัมพูชายังไม่ได้มี มาตรฐานที่ดีในเรื่องความมีอิสระ ความรู้ ความสามารถและความบริสุทธิ์ยุติธรรม ในฐานะของตุลาการของประเทศ การ ทำลายล้างกฎหมายในสมัยเขมรแดงครอง อำนาจยังมีผลร้ายมาถึงระบบตุลาการ และ การนำกฎหมายมาปฏิบัติในสมัยปัจจุบัน อีกด้วย

1. การจัดสรรอำนาจที่ไม่ชัดเจนดี ในการบริหารกิจการสาธารณะ การแทรกแซงอำนาจตุลาการจากฝ่ายรัฐบาลเป็นลักษณะที่พบเห็นอยู่เป็นประจำถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลมีความเป็นอิสระอย่างชัดเจนก็ตาม แต่ความแตกต่างระหว่างหลักการกับความจริงก็ยิ่งห่างไกลกันมาก สำหรับการดำเนินงานของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพ ตุลาการที่มีความเป็นอิสระจริงๆ เป็นเรื่องเป็นเรื่องตายสำหรับการดำเนินการในระบบการตรวจตราให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายหากไม่เป็นไปตามหลักนี้ อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารก็ไม่มีการตรวจสอบจากฝ่ายใดเลย และการตรวจสอบจากประชาชนในกิจการบริหารของรัฐบาลก็ไม่เกิดขึ้น

2. การขาดแคลนทรัพยากรคนและงบประมาณ ปัญหานี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับฝ่ายตุลาการของกัมพูชา เช่นเดียวกับอุทสาหกรรมในบรรดา ผู้พิพากษาและพระราชอาชญา จำนวน 171 คนทั่วทั้งประเทศมีเพียงร้อยละ 33 เท่านั้นที่มีการศึกษาหรือมีความรู้ในเรื่องกฎหมายในระดับใดระดับหนึ่ง ส่วนงบประมาณทางด้านตุลาการนั้น ในปี 1997 กระทรวงยุติธรรมได้ รับผิดชอบเพียงร้อยละ 0.3 ของงบประมาณทั้งหมด และงบส่วนนี้มีเพียงส่วนน้อยที่ตกไปถึงตุลาการผู้พิพากษาก็มีสภาพเหมือนกับ ข้าราชการโดยทั่วไปของกัมพูชาคือเงินเดือนต่ำกว่ามาตรฐาน

การครองชีพอยู่ได้ด้วยเหตุนี้จึงไม่เป็นที่สงสัยของคนทั่วไปเลยว่ามีในศาล ก็มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงอยู่ทั่วไป

แบบแผนในการปฏิบัติในการส่งร่างกฎหมายให้แก่คณะที่ปรึกษารัฐธรรมนูญยังไม่มี การปฏิบัติให้ถูกต้องเลย มีเพียงกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน เท่านั้นที่ต้องส่งไปให้ที่ปรึกษารัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาแก้ไข ในส่วนกฎหมายอื่นๆ บางครั้งจะนำกราบทูลพระมหากษัตริย์โดยตรงเพื่อลงพระนามเพื่อประกาศใช้ทีเดียว โดยที่ไม่ได้เสนอให้คณะที่ปรึกษารัฐธรรมนูญ ตรวจตราแก้ไขก่อนซึ่งจัดเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ในเรื่องนี้สมาชิกวุฒิสภาหลายท่านก็ยังไม่ทราบชัดเจนว่าหน่วยงานใดที่เป็นผู้รับผิดชอบส่งกฎหมายที่สภาอนุมัติให้คณะที่ปรึกษารัฐธรรมนูญตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง

แม้ระบบการบริหารบังคับบัญชาผู้พิพากษาพระราชอาชญาและการดำเนินงานในศาลก็ยังไม่ได้มีการดำเนินการเลย ถึงแม้รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า ระบบการบริหารเหล่านี้จะต้องกล่าวไว้ในกฎหมายโดยเฉพาะก็ตาม แต่มาจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการอนุมัติกฎหมายใดๆ ในลักษณะนี้เลย กฎหมายฉบับหนึ่ง ที่กล่าวถึงศาลพิพากษาคดีที่สภาอนุมัติเมื่อปี 1993 ในสมัยรัฐกัมพูชาก็ยังมีใช้อยู่ไม่ได้ยกเลิก แต่ก็ยังไม่มีการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวเลย แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ยังมีช่องว่างอยู่มาก ในเรื่องอำนาจ



หน้าที่ของศาล แต่ก็ยังไม่มีใครยกปัญหา  
ดังกล่าวมาพูดถึงเลย เมื่อไม่นานมานี้บรรดา  
ที่ปรึกษา ผู้พิพากษากำลังพิจารณาเรื่องการ  
ร่างกฎหมายเกี่ยวกับผู้พิพากษาอยู่

#### 4. การสังคมและเศรษฐกิจ

##### สภาพสังคมในปัจจุบัน

ตั้งแต่ปี 1993 เป็นต้นมา รัฐบาลได้  
พยายามส่งเสริมการเศรษฐกิจ แบบตลาด  
เสรีและกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อส่งเสริมให้  
เอกชนได้ร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจกฎหมาย  
ที่สำคัญ ๆ ที่บริหารจัดการเกี่ยวกับเอกชน  
ได้รับการอนุมัติกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมาย  
การลงทุนปี 1994 กฎหมายเกี่ยวกับการจัด  
ตั้งและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการที่  
ปรึกษาการพัฒนาสัมปชญา และคณะกรรมการ  
การลงทุนปี 1995 และกฎหมายเกี่ยวกับการ  
ภาษีอากรปี 1997 หน่วยงานใหม่ ๆ ก็ได้รับ  
การจัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานตามกฎหมาย  
ใหม่เหล่านี้ เช่น คณะกรรมการลงทุน  
สัมปชญาที่อยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการ  
พัฒนากัมพูชาที่มีหน้าที่ในการส่งเสริม  
และให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีอากรแก่ผู้  
ลงทุน ที่เป็นบริษัทหรือเอกชนการวาง  
หลักเกณฑ์เพื่อให้เอกชนได้ลงทุนดำเนินการ  
ค้าหรือการบริการในกัมพูชาได้จัดทำ  
ต่อหลังจากที่มีการจัดตั้งรัฐบาลผสม  
กัมพูชา เมื่อปี 1998 ร่างกฎหมายที่เกี่ยว  
กับกิจการของเอกชนฉบับหนึ่งได้นำเสนอ

ต่อสภาผู้แทนราษฎรและพฤฒิสภาในปี 1999  
ทำให้เศรษฐกิจของประเทศเริ่มขยายตัว  
เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 4 ในปี 1999  
ถึงแม้ว่ารัฐบาลมีความตั้งใจในการพัฒนา  
เศรษฐกิจจนเศรษฐกิจเริ่มขยายตัวดังกล่าว  
แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาในด้านต่าง ๆ ที่รอ  
การแก้ไขให้ดีขึ้น หากกัมพูชาต้องการให้  
เศรษฐกิจ ภาคเอกชนเจริญขึ้นตามปกติ  
ปัญหาในเรื่องนี้ได้แก่เอกชนผู้ลงทุนมักจะ  
ตำหนิเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน และการตัดสินใจ  
ไปตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่โดย  
ไม่คำนึงถึงหลักกฎหมายที่กำหนดไว้ ควร  
ตระหนักว่าการคอร์รัปชันสูงเท่าใด ย่อมทำให้  
การลงทุนจากเอกชนต่ำมากเท่านั้น การขาด  
แคลนการลงทุนทางทรัพยากรคน การ  
ลดลงของการบริการแก่คนผู้ยากไร้ การ  
ต้องรองรับการเสียภาษีที่หนักขึ้นโดยเฉพาะ  
ภาษีนอกระบบ และทำให้ความเจริญทางด้าน  
การลงทุนกิจการขนาดเล็กและขนาดกลาง  
ลดลง



## ปัญหาทางด้านสังคม

### 1. ปัญหาการพิพาทที่ดิน จัดเป็น

ปัญหาทางด้านการบริหารของประเทศที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วน การเพิ่มขึ้นอย่างมากของกรณีพิพาทที่ดินของประชาชนเกิดผลกระทบต่อการค้าและการเศรษฐกิจตลาดเสรี โดยเฉพาะทางด้านการลงทุนและต่อประชาชนผู้ยากจนการขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจนและสมรรถภาพของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่จัดเป็นอุปสรรคสำคัญที่กระทบต่อความเจริญเติบโต กิจกรรมของเอกชน และทำให้ประชาชนไร้ที่ดินทำกินเพิ่มมากขึ้น

### 2. ความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายให้

ครอบคลุมมากกว่านี้สำหรับการลงทุนของเอกชน ถึงแม้ว่าที่ผ่านมารัฐบาลได้ออกกฎหมายเพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกิจกรรมของเอกชน แต่ก็ยังมีอีกหลายอย่างที่จำเป็นต้องจัดทำ บรรดากฎหมายระเบียบข้อบังคับที่ออกมาใหม่มักไม่ค่อยคำนึงถึงสมรรถภาพของหน่วยงานที่รับผิดชอบนำกฎหมายปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น การลงทุนค้าขายของ เอกชนจะต้องมีวิธีที่จะรับรองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินสมบัติ การแก้ปัญหาคณะพิพาททางพาณิชย์กรรม การบริหารจัดการการประมูล และกำหนดขีดขั้นของการแทรกแซงของหน่วยราชการต่อการดำเนินการดังกล่าว เอกชนมักจะบ่นกันว่ากฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ออกมาใหม่

เป็นเพียงให้โอกาสแก่ข้าราชการผู้รับผิดชอบเบียดบังเอาผลประโยชน์มากขึ้นเท่านั้น พฤติการณ์เช่นนี้ แสดงถึงความไม่พอใจของฝ่ายเอกชนอย่างมากเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงของข้าราชการ

### 3. ต้องผลักดันให้มีการปฏิบัติตามกฎ

หมายมีความยุติธรรมและเท่าเทียมกัน

กฎหมายต่าง ๆ มีผลดี ต่อกิจการของเอกชนก็ต่อเมื่อนำกฎหมายไปปฏิบัติอย่างถูกต้องและยุติธรรมกฎหมายที่ออกมาใหม่ๆ มักไม่คำนึงถึงความสามารถ ของหน่วยงานและข้าราชการที่กฎหมายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีความอ่อนแอทางด้านความสัมพันธ์และการประสานงานกันระหว่างกระทรวงต่างๆ ด้วยเหตุนี้จึงควรจัดให้มีระบบการติดตามงาน การนำกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ไปใช้ และควรส่งเสริมความสามารถในการนำกฎหมายไปใช้ให้แก่หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัน

### 4. กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ

ยังขาดความโปร่งใส ความโปร่งใสของกฎหมายย่อมจะทำให้การดำเนินการของเอกชนไม่ยุ่งยากซับซ้อน เป็นการให้โอกาสอย่างเท่าเทียมกันแก่เอกชนผู้ต้องการลงทุนทำกิจการและทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าต่อกิจการของเอกชนด้วยงานของเอกชนก็มิพวามักพบปัญหาเรื่องการหาตัวบทกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระเบียบข้อบังคับของฝ่ายบริหารที่รัฐบาลออกมา



เป็นแนวในการปฏิบัติ เช่น พระราชกฤษฎีกา ประกาศแนวทางปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นต้น โดยทั่วไปแล้วระเบียบข้อบังคับเหล่านี้มักนำมาปฏิบัติกันโดยไม่มีการประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนทราบก่อนเลย

### หน่วยงานพัฒนาของเอกชน (NGO) ในปัจจุบัน

#### สภาพในปัจจุบัน

หน่วยงานพัฒนาของเอกชน ได้เพิ่มขึ้นอย่างมากในกัมพูชา หลังจากที่มีการประชุมเพื่อสันติภาพของกัมพูชาที่กรุงปารีส เมื่อปี 1991 ในปี 1998 มีหน่วยงานพัฒนาเอกชนของชาติและนานาชาติมากกว่า 300 หน่วยงาน ที่ได้ลงทะเบียนไว้ที่ CDC และหน่วยงานเหล่านี้ดำเนินโครงการต่าง ๆ มากกว่า 500 โครงการ ตัวเลขที่แท้จริงของหน่วยงานพัฒนาเอกชน อาจมีมากกว่านี้ อีกแม้งบประมาณที่หน่วยงานพัฒนาของเอกชนที่นำมาใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ ก็มีจำนวนมาก กล่าวคือ ในปี 1998 หน่วยงานพัฒนาของเอกชนได้เบิกเงินใช้ในโครงการรวมเป็นเงินถึง 83 ล้านดอลลาร์ เงินจำนวนนี้ หน่วยงานพัฒนาของเอกชนกัมพูชาได้ใช้จ่ายเงิน จำนวน 10.6 ล้านดอลลาร์นับตั้งแต่ หน่วยงานพัฒนาของเอกชนได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นหลัง ปี 1991 ทางรัฐบาลกัมพูชาก็ไม่ได้มีการดำเนินการที่เคร่งครัดนักในการปกครองดูแลหน่วยงานเหล่านี้ แม้ใน

ปัจจุบันก็ยังไม่มีกฎหมายโดยเฉพาะสำหรับควบคุมดูแลหน่วยงานเหล่านี้เลย

หน่วยงานที่ดำเนินกิจการทางสังคม อื่นๆ ก็มีมากขึ้นเช่นเดียวกันการก่อตั้งสมาคม ทนายความกัมพูชา เมื่อปี 1995 จัดเป็น ความก้าวหน้าอย่างหนึ่ง สมาคมนายทนายความ ปัจจุบันมีสมาชิกจำนวน 261 คน และมีสมาชิกเพิ่มขึ้นทุกปี สมาคมนายทนายความได้มีข้อเสนอต่อรัฐบาลในเรื่องการปฏิรูปกฎหมายและการตุลาการโดยสมาคมเป็นผู้ริเริ่มจัดการประชุมครั้งแรกในบรรดาผู้ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายที่ดินของ NGO/los

### ปัญหาทางด้านองค์กรพัฒนาของเอกชน NGO/los

1. ภาระหน้าที่ของประชาสังคมมีแต่จะขยายกว้างขวางขึ้นอีก ในระยะ 2 ทศวรรษที่ผ่านมาภาระหน้าที่ของประชาสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปมากในบรรดาองค์การ สมาคม มูลนิธิต่างๆ สถานภาพทางด้านการเงินมักมีน้อย ส่วนมากได้พึ่งพิงการเงินจากต่างประเทศ ความมั่นคงทางด้านการเงินจึงเป็นปัญหาสำคัญขององค์กรทางสังคมเหล่านี้ มีองค์กรทางสังคมส่วนหนึ่งที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมือง และอีกส่วนหนึ่งใช้องค์กรทางสังคมเพื่อหาผลประโยชน์ใส่ตน อย่างไรก็ตามก็ยังมียังมีองค์กรพัฒนาสังคมอีกหลายองค์กรที่ทำหน้าที่พัฒนาสังคมตามที่ประชาชนกำลังต้องการ และได้





รับการยกย่องจากสังคมที่พวกเขาได้ลงไปช่วยเหลือ

2. ความสัมพันธ์ระหว่างประชาสังคมกับการบริการสาธารณะของรัฐบาล การบริการสาธารณะมีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่นกับประชาสังคม การเข้าร่วมของประชาสังคมในกิจการบริการสาธารณะจะช่วยเสริมสร้างความโปร่งใสและความสามารถที่จะตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมออกความเห็นและให้ข้อมูลในเรื่องต่าง ๆ เพื่อรัฐบาลจะได้นำไปเป็นฐานกำหนดนโยบายของประเทศ ในขณะที่ความสำคัญของประชาสังคมเริ่มจะมีมากขึ้นในการแสดงอิทธิพลต่อแนวการบริการสาธารณะของรัฐบาล แม้ว่าจะมีงานที่ต้องทำอยู่อีกมากก็ตามแต่ที่ผ่านมาประชาสังคมก็ได้แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของตนเองอย่างดีในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือร่างกฎหมายฉบับใหม่ เกี่ยวกับที่ดินที่เกิดขึ้นมาจากความร่วมมือกันการปรึกษากันระหว่างรัฐบาลกับหน่วยงานพัฒนาของเอกชน โดยมีการร่วมเสนอข้อคิดเห็นจากกลุ่มผู้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินต่อกัมพูชาด้วย และการร่วมแรงร่วมใจกันของหน่วยงานพัฒนาเอกชนในเรื่องปัญหาที่ในกัมพูชา ทำให้รัฐบาลได้นำเรื่องนี้มาดำเนินการแก้ไขในระดับชาติแม้ปัญหาทางด้านโรคเอดส์

3. ความจำเป็นในการที่ต้องมีกฎหมายสำหรับเป็นแนวปฏิบัติของหน่วยงานพัฒนาเอกชน ปัญหาเรื่องนี้ยังไม่เป็นที่ตกลงกันแต่เหตุที่ไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานของหน่วยงานพัฒนาของเอกชนทำให้หน่วยงานพัฒนาเอกชนบางหน่วยงานดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง โดยไม่คำนึงถึงภารกิจที่แท้จริงของหน่วยงาน แต่โดยทั่วไปแล้ว หน่วยงานพัฒนาของเอกชนมักจะได้รับความเชื่อถือและยกย่องในภารกิจของตนที่ได้ทำไปเพื่อการพัฒนาชุมชนและการให้ความช่วยเหลือประชาชนในกัมพูชาในเรื่องกฎหมาย หน่วยงานพัฒนาเอกชนนี้มีบางท่านไม่ให้ความสำคัญเพราะเห็นว่าสังคมกัมพูชามีปัญหาอื่นๆ อีกมากที่มีความจำเป็นต้องรีบแก้ไขมากกว่า

## 5. ระบบข่าวสารและสื่อสารมวลชน

### สภาพปัจจุบัน

ระบบข่าวสาร และสื่อสารประชาสัมพันธ์ของกัมพูชามีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากก่อนการเข้ามาดูแลของ UNTAC ในช่วงทศวรรษ 1980 องค์การสื่อสารประชาสัมพันธ์ได้รับการใช้ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์พรรคการเมืองในเวลานั้นระบบการสื่อสารประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานของรัฐไม่มีเป็นของเอกชนเลย กฎหมายเกี่ยวกับการสื่อสารประชาสัมพันธ์ที่ UNTAC ได้จัดทำขึ้นได้

กำหนดหลักเกณฑ์ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ข่าวสารโดยเสรี ในปัจจุบันมีเอกสารที่เผยแพร่ข่าวสารและนิตยสารมากกว่า 300 ฉบับ โดยมีที่เป็นภาษาต่างประเทศหลายฉบับ มีสถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์อีกหลายสถานีในพจนมเปญและตามจังหวัดต่างๆ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเผยแพร่ข่าวสารทางสื่อสารมวลชนมีกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ว่าด้วยการสื่อสาร ค.ศ. 1995 รัฐธรรมนูญได้ประกันเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพของสื่อสารมวลชน และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเพื่อให้สอดคล้องกับที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้

### ปัญหาทางด้านสื่อสารมวลชน

1. ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสาร กฎหมายที่ว่าด้วยข้อมูลข่าวสารได้ให้การรับรองเสรีภาพมากกว่ากฎหมายข้อมูลข่าวสารที่ใช้อยู่ในหลายประเทศของเอเชียอาคเนย์ เช่น กฎหมายห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐตรวจบทความหนังสือพิมพ์ก่อนการตีพิมพ์เพื่อเป็นการให้ความอิสระแก่การเผยแพร่ข่าวสาร เจ้าของหนังสือพิมพ์มีสิทธิ์ที่จะรักษาความลับในแหล่งข้อมูลข่าวสารที่ได้นำมาเผยแพร่นั้นด้วย ความผิดในเรื่องนี้มีโทษเพียงแค่ปรับเท่านั้นไม่มีโทษถึงจำคุกเป็นต้น แต่นักหนังสือพิมพ์ก็ยังคงเกิดความกังวลเกี่ยวกับ กฎหมาย ข้อมูลข่าวสารที่ตราไว้ในมาตรา 12 และ 13 ที่ไม่ได้

ให้คำนิยามอย่างชัดเจนในคำบางคำ เช่น “เพื่อความสงบสุขของประเทศ และความมั่นคง ทางการเมือง” และ “ทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ” เป็นต้น นักหนังสือพิมพ์มีความกังวลว่า รัฐบาลอาจจะนำถ้อยคำเหล่านี้ไปใช้เพื่ออ้าง ในการทำลายเสรีภาพของการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

2. ความต้องการบัญญัติอันชัดเจนสำหรับระบบการเผยแพร่ข่าวสารทางวิทยุและโทรทัศน์ ฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่ได้ออกกฎหมายใดเกี่ยวกับการบริหาร การวิทยุ และโทรทัศน์ไว้เลยความต้องการกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ยิ่งสูงมากในปัจจุบันเนื่องจากได้มีหน่วยงานต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชนที่เข้ามาดำเนินการอยู่ในระบบข้อมูลข่าวสารนี้ในกัมพูชา การบริหารราชการที่ดีและมีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และการมีกฎหมายข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสมมีความสัมพันธ์อย่างแนบสนิหตอระบบการสื่อสารที่ทำให้การสื่อสารและการเผยแพร่ข่าวสาร มีเสรีภาพและมีคุณภาพกฎหมายจะช่วยป้องกันมิให้พรรคการเมืองดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น ในเวลาที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเป็นต้น กฎหมายที่ดีจะช่วยให้เกิดความมั่นคงทางการเมือง และมีผลดีต่อการลงทุนในระยะยาวด้วย

3. ยกสถานะและจรรยาบรรณวิชาชีพ ในหมู่นักหนังสือพิมพ์ นักหนังสือพิมพ์จำนวนมากยังขาดความรู้ ความชำนาญทางด้าน

การหนังสือพิมพ์ และมักจะไม่เคารพต่อศีลธรรมอันดีงามในฐานะนักหนังสือพิมพ์ตามที่สมาคมนักหนังสือพิมพ์ได้กำหนดไว้ สมาคมนักหนังสือพิมพ์กัมพูชาได้ก่อตั้งเมื่อปี 1993 และ 1994 แต่จรรยาบรรณของนักหนังสือพิมพ์ที่สมาคมได้บัญญัติขึ้นก็ไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้นักหนังสือพิมพ์ปฏิบัติตาม ดังนั้นการรับอามิสสินบนของนักหนังสือพิมพ์จึงเหมือนเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ปฏิบัติกัน แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบายบ้างแล้ว โดยระบบการสื่อสารประชาสัมพันธ์ได้เผยแพร่ข่าวสารให้ประชาชนได้ทราบในเรื่องต่างๆ ซึ่งเป็นผลให้เกิดประชาชาติ

ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในทางที่ดีขึ้น เช่น หนังสือพิมพ์ฉบับภาษาเขมรได้ลงข่าวเกี่ยวกับการนำเอกสารพิฆมาทิงที่กรุงพระสีหนุ ซึ่งเป็นจังหวัดชายฝั่งทะเลของกัมพูชาเมื่อเดือนธันวาคม 1998 หนังสือพิมพ์ฉบับอื่นสถานีวิทยุและโทรทัศน์ ก็ได้เผยแพร่เรื่องนี้อย่างเดียวกันและพร้อมเพรียงกันโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะตนและทำให้เกิดการต่อต้านไม่ให้นำเอกสารพิฆมาทิงที่กัมพูชากรณีดังกล่าว ทำให้เห็นว่าสื่อสารมวลชนมีอิทธิพลอย่างมากในการให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อแสดงประชามติแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น



เขียน วีรวิทย์ และสุณัย ผาสุก. (2343). **กัมพูชา ประวัติศาสตร์ สังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคง**

**การเมืองและการต่างประเทศ.** กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ชุมพล เลิศรัฐการ. (2536). **กัมพูชาในเมืองโลก บทบาทเจ้าสีหนุกับสงคราม และสันติภาพ.**

กรุงเทพฯ : ธิญาพับลิเคชั่น.

พิษณุ สุวรรณ. (2540). **สามทศวรรษอาเซียน.** กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ยง ธี และฉอย ยี่เหียง. (2000). **อัตตสัญญาตประเทศกัมพูชา.** พนมเปญ : ม.ป.พ.

วัชรินทร์ ยงศิริ. (2543). "กัมพูชา" **เอเชียรายปี 2000/2543.** กรุงเทพฯ :

สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

----- (2544). "กัมพูชา," **เอเชียรายปี 2001/2544.** กรุงเทพฯ :

สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

หวด วุทธิ. (1998). **ประชุมรัฐธรรมนูญเขมร.** พนมเปญ : ม.ป.พ.

E.I.U. The Economist Intelligence Unit. (June 2000). **Cambodia Laos Country Report.**

London : Redhouse Press.

----- (2001). **Cambodia Laos Country Report.** London : Redhouse Press.

Toshiyasu, Jeffrey A.Kaplan, (สแกนภาษาเขมร)