



บทที่ 2

แนวความคิดทางทฤษฎี

การศึกษาริวิจัยเรื่องบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2531 ได้ใช้การวิเคราะห์ การเมืองโดยใช้ทฤษฎีระบบการเมืองและทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ของระบบการเมืองและในช่วงสุดท้ายจะกล่าวถึงบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2.1 การวิเคราะห์ระบบการเมือง

การวิเคราะห์การเมืองแนวระบบ เริ่มใช้ในช่วงต้นของคริสต์ทศวรรษที่ 1950¹ ผู้บุกเบิกการวิเคราะห์แนวนี้คือนักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันชื่อ David Easton ส่วนบุคคลสำคัญที่สานต่อและพัฒนาการวิเคราะห์แนวนี้ ให้ใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองในสังคมต่าง ๆ ได้พอควร ได้แก่ Gabriel Almond ซึ่งเป็นผู้ที่สนใจที่จะอธิบายการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา โดยได้รับอิทธิพลเพิ่มเติมจากงานของนักมานุษยวิทยา เช่น Radcliff-Brown และ Malinowski และนักสังคมวิทยา เช่น Parsons ตลอดจนนักรัฐศาสตร์แนวทฤษฎีกลุ่ม (group theorists) เช่น Truman เป็นต้น Almond ทนวกการวิเคราะห์แนวโครงสร้าง หน้าที่ (structural-functionalism) จากมานุษยวิทยาและสังคมวิทยาเข้ากับการวิเคราะห์แนวระบบและพยายามเชื่อมโยงระบบการเมือง เข้ากับวัฒนธรรม ตลอดจนพยายามแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (political change) และการพัฒนาทางการเมือง (political development) ว่าอาจเกิดขึ้นได้อย่างไร นอกจากนี้นักรัฐศาสตร์อีกผู้หนึ่งคือ Karl Deutsch ได้เสนอรูปแบบของระบบการเมืองอีกรูปแบบหนึ่ง โดยได้รับอิทธิพลจากวิชา cybernetics ซึ่งเป็นวิชาทางวิทยาศาสตร์ เกี่ยวกับการสื่อสาร

¹ Ronald H, Chilcote, Theories of Comparative Politics :

Search for a Paradigm, (Boulder, Colorado : Westview Press, 1981), p.8.

ภายในและการควบคุมระบบทั้งที่เป็นกลไกและมีชีวิต Deutsch เห็นว่าการสื่อสาร (communication) เป็นเสมือนเส้นประสาทของระบบการเมืองดังชื่อหนังสือสำคัญของเขา คือ Nerves of Government

ในตอนต่อไปจะกล่าวถึงการวิเคราะห์องค์ประกอบของระบบของ Easton และ Almond

นักรัฐศาสตร์มีความพยายามที่จะวาดรูปร่างของระบบ แต่ละนักคิดก็จะได้ระบบที่แตกต่างกัน ในสมัยเดิมระบบถูกให้ความหมายและมีองค์ประกอบที่ไม่ชัดเจน และส่วนใหญ่ นักรัฐศาสตร์สมัยเดิม ก็ไม่นิยมจะให้ความหมายของคำว่าระบบเท่าใดนัก ระบบจึงเกิดจากการตีความของผู้ที่มาศึกษาภายหลังว่า นักรัฐศาสตร์ในสมัยโบราณมีแนวโน้มที่จะให้ความหมายว่าอย่างไร โดยทั่วไประบบในชั้นเดิมมักจะถูกมองในรูปของรัฐหรือรัฐบาล หรือกิจกรรมของรัฐ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของรัฐ เช่น ความมีระเบียบของสังคม ความยุติธรรมและการมีชีวิตที่ผาสุก เป็นต้น² จนศตวรรษปัจจุบัน ความหมายของระบบก้าวออกไปไกล โดยสัมพันธ์กับวิทยาศาสตร์มากขึ้น กล่าวคือได้อาศัยหลักวิทยาศาสตร์มาอธิบายระบบ เช่น Deutsch และ Kohler ใช้หลักฟิสิกส์, Easton ใช้หลักชีวะ, Neumann และ Weiner ใช้หลักคณิตศาสตร์ และในปัจจุบันรัฐศาสตร์มาอยู่ยุคคอมพิวเตอร์ แม้ว่าการทำวิจัยทางรัฐศาสตร์ให้เป็นสมการเส้นตรงและไม่ใช้เส้นตรง (linear & nonlinear equation) เป็นสิ่งยากและอาจเหลือวิสัยในสาขานี้ก็ตาม³

²

William T. Bluhm, Theories of The Political System (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1965)

³

โปรดดูใน Ludwig Von Bertalanffy, General System Theory (New York : George Braziller, 1968), pp. 10-23.

Gabriel A. Almond⁴ ให้คำจำกัดความระบบการเมืองว่า ได้แก่ ระบบการปฏิสัมพันธ์ซึ่งมีอยู่ในสังคมที่ทำหน้าที่บูรณาการและปรับตัวต่อสภาพแวดล้อม ระบบการเมืองมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. การมีลักษณะทั่วด้าน (comprehensiveness) หมายความว่าระบบการเมืองครอบคลุมกิจกรรมหลายประเภท ที่เกี่ยวกับการใช้หรือการขู่ว่าจะใช้กำลังบังคับ
2. การมีลักษณะพึ่งพาอาศัยกันระหว่างส่วนย่อยต่าง ๆ ของระบบการเมือง (interdependence) ซึ่งหมายความว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในใดส่วนหนึ่งจะมีผลกระทบต่อส่วนอื่น ๆ ของระบบการเมืองด้วย เช่นการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีของการสื่อสาร มีผลกระทบต่อกระบวนการเลือกตั้ง และการหล่อหลอมทัศนคติ ความคิดความเชื่อของประชาชน เป็นต้น
3. การมีขอบเขตของระบบ (existence of boundaries) ซึ่งหมายความว่า เราสามารถกำหนดได้ว่า ขอบเขตของระบบการเมืองและกิจกรรมทางการเมืองอยู่ตรงไหนและส่วนใด หรือกิจกรรมใดในสังคม เป็นขอบเขตของระบบอื่น เช่น ระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น

ทั้งสามประการนี้เป็นลักษณะโดยทั่วไปของระบบการเมือง ส่วนลักษณะเฉพาะของระบบการเมืองนั้น Almond กล่าวว่า มีอยู่ 3 ประการ คือ

1. ความเป็นสากล (universality) ระบบการเมืองทุกระบบไม่ว่าจะเป็นของสังคมที่พัฒนาแล้วหรือยังไม่พัฒนา ล้วนแต่มีโครงสร้างทางการเมืองด้วยกันทั้งนั้น
2. ความเป็นสากลของโครงสร้างทางการเมือง (universality of political structures) ระบบการเมืองมีโครงสร้างทางการเมือง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่

⁴ Gabriel A. Almond, "Introduction," in Gabriel A. Almond and James S. Coleman (eds.), The Politics of the Developing Areas (Princeton : Princeton University Press. 1960.) แนวความคิดเกี่ยวกับระบบการเมืองของ Almond โดยละเอียดมีอยู่ใน Almond Political Development : Essays in Heuristic Theory (Boston : Little, Brown and Company, 1970)

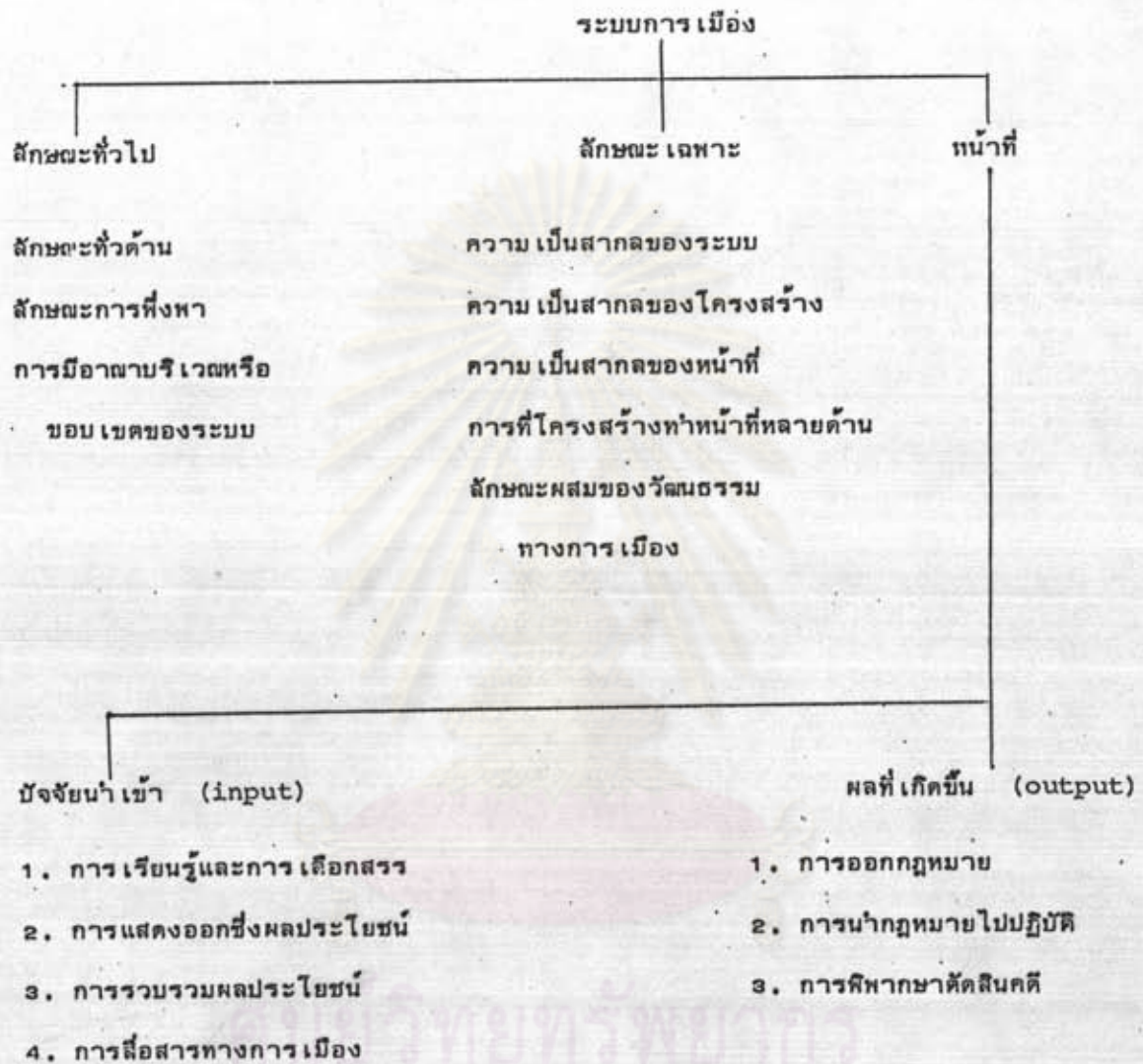
ต่าง ๆ แม้ว่าโครงสร้างเหล่านี้อาจมีลักษณะที่ต่างกันออกไปในสังคมที่มีขั้นตอนการพัฒนาที่ต่างกันก็ตาม

๓. ความเป็นสากลของหน้าที่ทางการเมือง (universality of political functions) ระบบการเมืองทุกระบบมีโครงสร้างซึ่งปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นการศึกษาและวิเคราะห์การเมือง จึงต้องพิจารณาทั้งในแง่โครงสร้างและหน้าที่ควบคู่กันไปด้วย หน้าที่ที่ระบบการเมืองกระทำได้แก่ ก) การให้การเรียนรู้ทางการเมือง และการเลือกสรรบุคคลเข้าไปทำหน้าที่ทางการเมือง ข) การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ ค) การรวบรวมผลประโยชน์ต่าง ๆ ง) การสื่อสารทางการเมือง จ) การออกกฎหมาย ฉ) การนำกฎหมายไปปฏิบัติ และ ช) การพิพากษาคัดสินการฝ่าฝืนกฎหมาย

4. การที่โครงสร้างทางการเมืองทำหน้าที่หลาย ๆ ด้าน (multifunctionality of political structure) ระบบการเมืองทุกระบบมีโครงสร้างทางการเมืองที่ทำหน้าที่หลาย ๆ ด้านดังได้กล่าวไว้แล้วในข้อ ๓ ข้างต้น แม้ว่าในระบบการเมืองของสังคมจะมีการแบ่งแยกแจกแจงโครงสร้างทางการเมืองน้อยก็ตาม แต่โครงสร้างทางการเมืองนั้นก็ทำหน้าที่ต่าง ๆ โดยที่โครงสร้างหนึ่ง ๆ อาจทำหน้าที่มากกว่าหนึ่งอย่าง แต่ในระบบการเมืองที่พัฒนาแล้ว จะมีการแบ่งแยกแจกแจงโครงสร้างทางการเมืองออกไปมากมาย โดยที่แต่ละโครงสร้างกระทำหน้าที่เฉพาะอย่าง เช่น มีการแบ่งโครงสร้างออกเป็น รัฐสภา รัฐบาล ระบบราชการ ศาล ระบบการเลือกตั้ง พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ ระบบการสื่อสารทางการเมือง เป็นต้น

5. การที่ระบบการเมืองมีปัจจัยทางด้านวัฒนธรรมทางการเมืองผสมอยู่ (culturally mixed character of political systems) ระบบการเมืองทุกระบบทั้งที่มีโครงสร้างที่เป็นทางการเมืองและที่ไม่เป็นทางการเมือง กล่าวคือ ถึงแม้ว่าโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง รัฐสภา และ รัฐบาล จะมีอยู่ก็ตาม แต่ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลและทัศนคติ-ค่านิยมแบบดั้งเดิมบางอย่างในสังคมก็ยังมีอิทธิพลในการกำหนดพฤติกรรมของบุคคลที่ทำหน้าที่ในโครงสร้างทางการเมืองเหล่านั้นด้วย ดังนั้นจึงไม่มีระบบการเมืองใดที่จะมีความ "ทันสมัย" อย่างสมบูรณ์ เพราะแม้ว่าจะมีโครงสร้างทางการเมืองที่ "ทันสมัย" แต่วัฒนธรรมทางการเมืองที่ได้รับอิทธิพลจากความเชื่อ-ค่านิยม ที่มีรากเง้าจากสังคมดั้งเดิม ก็ยังมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีบทบาททางการเมืองไม่มากนัก

แผนภูมิที่ 1 ระบบการเมืองตามแนวความคิดของ Almond



กล่าวโดยสรุป การศึกษาของอีสตันให้ความสำคัญต่อบริการสำคัญ 4 ประการ คือ⁵

⁵

David Easton, A Systems Analysis of Political Life

(New York : John Wiley 1965), p. 40.

1. ระบบ (system) คือ การศึกษาที่เชื่อว่า พฤติกรรมการเมืองเกิดขึ้นในลักษณะที่เป็น "ระบบ" เมื่อส่วนหนึ่งส่วนใดเกิดการเปลี่ยนแปลงไปก็จะมีผลกระทบต่อระบบทั้งหมด

2. สภาพแวดล้อม (environment) อีสดันเชื่อว่า ระบบการเมืองมีความแตกต่างจากสภาพแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วยระบบเศรษฐกิจ ระบบวัฒนธรรมและระบบสังคม เป็นต้น ระบบการเมืองจึงมักถูกรบกวนและถูกแทรกแซงจากอิทธิพลที่มาจากสภาพแวดล้อมตลอดเวลา

3. การตอบสนอง (response) เนื่องจากแต่ละระบบการเมือง มีโครงสร้างและกระบวนการปฏิบัติที่แตกต่างกัน เมื่อเกิดแรงกดดันต่อระบบ คือ ถูกอิทธิพลจากทั้งภายในและภายนอกแทรกแซงทำให้ระบบเสียความสมดุล สมาชิกในระบบการเมืองทั้งผู้นำและประชาชนก็อาจกระทำการที่จะแก้ปัญหาก็เกิดขึ้นร่วมกันนั่นก็คือ การเปลี่ยนข้อเรียกร้องหรือการสนับสนุนให้เป็นนโยบายหรือการตัดสินใจนั่นเอง

4. การสะท้อนกลับ (feedback) หมายถึง ความสามารถของระบบในการตอบโต้ต่อแรงกดดันที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของระบบ ซึ่งได้แก่ การส่งข่าวสารข้อมูลที่ได้รับการปฏิบัติหน้าที่ของระบบสะท้อนกลับไปสู่ผู้นำซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจ (decision-maker) ⁶ เพื่อร่าง เป็นนโยบายประกาศใช้ต่อไป

การศึกษวิเคราะห์ระบบการเมือง (system analysis) ของ เดวิด อีสดัน นี้ให้ความสำคัญต่อแนวความคิดด้าน "ปัจจัยนำเข้า" และ "ผลผลิตของระบบ" มาก ก็คือเชื่อว่า ระบบการเมืองประกอบด้วย บทบาท โครงสร้าง และระบบย่อยซึ่งต่างก็มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันก่อให้เกิดการปฏิบัติ "หน้าที่หลัก" เพื่อให้ระบบเกิดความสมดุล ซึ่งเรียกว่า "กระบวนการแปรรูป" (conversion process) ซึ่งได้แก่การนำเอาข้อเรียกร้อง (demands) หรือการสนับสนุน (support) ซึ่งระบบได้จากสิ่งแวดล้อมนอกระบบหรือได้รับจากปัจจัยภายในระบบเอง ซึ่งรวมเรียกว่า "ปัจจัยนำเข้า" นี้ ส่งเข้าไปในระบบการเมือง เพื่อ เปลี่ยนรูปให้กลายเป็นปัจจัยนำออกซึ่งเรียกว่าเป็นนโยบาย (policy)

⁶ Ibid, p. 15.

ระบบการเมืองมีลักษณะของการดำเนินงานต่างจากระบบอื่น ๆ ไม่ว่าจะ เป็นระบบเศรษฐกิจ สังคม หรือวัฒนธรรม ดังนั้นการวิเคราะห์การเมืองโดยใช้แนวทางการวิเคราะห์ระบบ จึงทำให้สามารถแยกระบบการเมืองออกจากสภาพแวดล้อมได้ อย่างน้อย ๆ ก็ในแง่ของทฤษฎี ระบบการเมืองจึงต้องมีการกำหนดขอบเขต (boundary) ที่แน่นอน จึงจะสามารถแยก กิจกรรมทางการเมืองออกจากกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจหรือวัฒนธรรมได้ ฮีสตันจึง อธิบายว่า กิจกรรมทางการเมืองที่ดำเนินอย่าง เป็นระบบนี้ประกอบด้วย "ปัจจัยนำเข้า" และ "ผลิตผล" ของระบบนี้เอง

2.2 การวิเคราะห์ระบบการเมืองโดยทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่

การศึกษาการเมืองในอีกระบบหนึ่ง คือการวิเคราะห์แบบโครงสร้าง หน้าที่ (structural-functional analysis) จากวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มาประยุกต์ใช้กับการวิเคราะห์การเมืองแนวระบบ งานของอัลมอนต์ไม่ได้มุ่งสร้างทฤษฎี ระดับกลางจนเกินไปอย่างฮีสตัน และด้วยเหตุนี้จึงมีอิทธิพลต่อการศึกษาทางรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสาขาการเมือง เปรียบ เทียบมากกว่างานของฮีสตัน

แนววิเคราะห์ของอัลมอนต์ เริ่มต้นคล้ายกับงานการวิเคราะห์แนวระบบของ ฮีสตัน กล่าวคือ เน้นระบบในแง่ของความเป็นหนึ่งเดียวครอบคลุมหลายส่วน โดยมีส่วนต่าง ๆ มีการปฏิสัมพันธ์กัน เน้นความ เสถียรภาพของการปฏิสัมพันธ์ เหล่านี้ในรูปแบบที่ทำให้เกิดดุลยภาพ

^a อัลมอนต์เริ่มเขียนงานในแนวนี้ในปี ค.ศ. 1956 และทำการกลั่นกรองในปี ค.ศ. 1960 ใน G.A. Almond and James S. Coleman (eds.) *The Politics of Developing Areas*, Princeton ; Princeton University Press, 1960). และ ในปี ค.ศ. 1966 ใน G.A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics : A Developmental Approach, (Boston : Little. Brown and Company, 1966) ซึ่งได้รับการปรับปรุงให้สมบูรณ์และทันสมัยขึ้น ผนวกด้วยการศึกษา ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะโดยผู้เขียนคนอื่น ๆ ในปี 1974 และ 1980 ดู Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell. Jr. (eds.), Comparative Politics Today : A World View, (Boston ; Little Brown and Company. 1980.)

หน้าที่ (functions) ของระบบการเมือง

อัลมอนต์ตั้งคำถามว่า ระบบการเมืองทุกระบบมีหน้าที่อะไรบ้างที่ต้องทำและแจกแจงว่าหน้าที่ (function) ไດเป็นหน้าที่ทางด้าน input หน้าที่ใดเป็นหน้าที่ทางด้าน output เท่ากับเป็นการเน้นว่า หน้าที่ต่าง ๆ เป็นหน้าที่ซึ่งระบบการเมืองจะต้องกระทำ แต่โครงสร้างใดสถาบันใดเป็นผู้กระทำหน้าที่นั้น ๆ เป็นสิ่งที่อาจแตกต่างกันได้ในแต่ละสังคม กล่าวคือถือว่าหน้าที่เป็นตัวยืน ส่วนโครงสร้าง (structures) ⁹ นั้นเป็นตัวแปรผันไปตามลักษณะของแต่ละสังคม การเน้น Function เป็นความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการมองแบบคับแคบ แบบที่ติดอยู่กับรูปแบบของสังคมตะวันตก แล้วดูว่าสังคมอื่นมีโครงสร้าง เช่น พรรคการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์หรือไม่ ถ้าไม่มีก็ด่วนสรุปเอาเลยว่างคมนั้นมีข้อด้อยบางประการ โดยที่แท้จริงแล้วเป็นการเอามาตรฐานของสังคมอื่นมาวัด แทนที่จะดูว่าสังคมนั้นมีวิธีดำเนินการทางการเมืองอย่างไร ส่วนการเน้น function ทำให้เกิดคำถามขึ้นว่า ในสังคมนั้นมีการทำหน้าที่นั้น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่และโดยโครงสร้างอะไร ดังนั้นโครงสร้างที่กระทำหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดอาจแตกต่างไปจากสังคมอื่นก็ได้ โดยมีได้แสดงว่าระบบสังคมหรือระบบการเมืองของสังคมนั้นมีข้อด้อยในตัวของมันเองแต่อย่างไร

ในเบื้องต้นที่อัลมอนต์เสนอไว้ในปี ค.ศ. 1960 ¹⁰ ว่าหน้าที่ (functions) เป็นสิ่งที่ทุกระบบจะต้องกระทำ หน้าที่เหล่านี้อาจแยกได้เป็นหน้าที่ทางด้านปัจจัยนำเข้าหรือหน้าที่ทางการเมือง (political functions) 4 หน้าที่ และหน้าที่ทางด้านปัจจัยนำออก หรือหน้าที่ทางการเมืองปกครอง (governmental functions) 2 หน้าที่ ดังนี้

⁹ โครงสร้าง หมายถึง ชุดของบทบาทต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กัน มีความหมายกว้างกว่าสถาบัน องค์กร หรือกลุ่มที่มีความคงทนถาวร (persistent groups and institutions) ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น ครอบครัว ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้ชน ฯลฯ ตัวอย่างของโครงสร้างที่แสดงถึงบทบาทต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กันคือ ศาล อันประกอบด้วยผู้พิพากษา ทัศนคติ ความ โง่ทึ่ จำเลย ซึ่งแสดงบทบาทต่าง ๆ กัน แต่สัมพันธ์กันในรูปแบบหนึ่ง

¹⁰ G.A. Almond and J.S. Coleman (eds.), The Politics of Developing Areas, (Princeton : Princeton University Press, 1960). pp. 3-64.

Input Functions (Political)

1. Political Socialization การกล่อมเกล่าและเลือกสรรทางการเมือง & Recruitment
2. Interest Articulation การเรียกร้องผลประโยชน์
3. Interest Aggregation การรวบรวมจัดระบบผลประโยชน์
4. Political Communication การสื่อสารทางการเมือง

Output Function (governmental)

5. Rule-Making การสร้างกฎระเบียบ
6. Rule-Application การนำกฎระเบียบไปใช้
7. Rule-Adjudication การตีความ/ตัดสินความในกรณีต่าง ๆ

หน้าที่ทางด้านปัจจัยนำออก หรือทางการเมืองการปกครองนั้น เปรียบได้กับอำนาจที่แยกออกเป็น 3 ส่วนคือ อำนาจนิติบัญญัติ (legislative) อำนาจบริหาร (executive) และอำนาจตุลาการ (judicial) ในการวิเคราะห์แบบสถาบันทางการเมือง การแยกหน้าที่ออกเป็น 3 อย่าง เช่นนี้แสดงว่า อัลมอนต์ยังมีแนวโน้มไปในทางยึดติดอยู่กับรูปแบบของตะวันตก (อเมริกาและยุโรป) ในการมองการเมืองการปกครอง

ความสนใจของอัลมอนต์ในระยะแรกนี้อยู่ที่หน้าที่ทางด้านปัจจัยนำเข้าหรือทางการเมือง เขาให้เหตุผลว่าในการที่จะเข้าใจการเมืองในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นสิ่งที่เขากำลังศึกษาอยู่ในขณะนั้น จำต้องเน้นหน้าที่ทางด้านนี้ให้มาก เพราะเป็นการตั้งคำถามว่าใครเป็นผู้ที่มองเห็นปัญหาต่าง ๆ (problems) ในสังคม ใครเป็นผู้บ่งชี้ประเด็นปัญหาเหล่านั้น (issues) ใครเป็นผู้พิจารณาและเสนอแนวทางแก้ปัญหาเหล่านั้น อีกทั้งการกระทำเหล่านี้เกิดขึ้นในรูปแบบใด จะเห็นได้ว่า กระบวนการกล่อมเกล่าทางการเมือง (Political socialization) ทำหน้าที่ชักจูงให้ประชาชนมีส่วนร่วมในวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคม ซึ่งกระบวนการนี้เกิดขึ้นในครอบครัว โรงเรียน การทำงาน กลุ่มศาสนา พรรคการเมืองและสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ อีกทั้งเป็นการเลือกสรร (recruitment) บุคคลจากชนชั้น กลุ่มชาติพันธุ์ (ethnic groupings) ภูมิภาคต่าง ๆ เข้าสู่บทบาทต่าง ๆ ในระบบการเมือง ซึ่งอาจมีพรรคการเมือง ระบบราชการ

ฯลฯ เป็นตัวกระบวนการการเรียกร้องผลประโยชน์ (interest articulation) เป็นการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์หรือความต้องการทางการเมืองของประชาชนต่อระบบการเมือง ส่วนการรวบรวมผลประโยชน์ (interest aggregation) เป็นการจัดความต้องการหรือผลประโยชน์ที่ว่ามีขึ้น เข้า เป็นหมวดหมู่ เพื่อให้สะดวกแก่การพิจารณาขององค์กรหรือผู้ที่จะต้องทำการตัดสินใจทางการเมืองสำหรับการสื่อสารทางการเมือง (political communication) นั้น เอื้ออำนวยผลประโยชน์แก่หน้าที่ทางการเมืองทั้ง ๓ ประการที่กล่าวมาแล้ว เพราะการกล่อมเกลางานทางการเมือง การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์และการรวบรวมผลประโยชน์ล้วนแล้วแต่กระทำผ่านการสื่อสารทางการเมืองไม่มากนัก¹¹

หน้าที่ระดับที่ 2 ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ทางด้านสมรรถภาพของระบบ (capability functions) หรือผลลัพธ์ของปัจจัยนำออกประกอบด้วย การควบคุม (regulation) การดึงทรัพยากรมาใช้ (extraction) การจัดสรร (distribution) และการตอบสนองเชิงสัญลักษณ์ (symbolic response) ในระดับที่ 2 นี้ อัลมอนต์ประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์สังคมเผด็จการเบ็ดเสร็จ (totalitarian societies) และสังคมประชาธิปไตย (democratic societies) โดยพยายามแสดงให้เห็นว่าในสังคมประชาธิปไตย ปัจจัยนำออกทางการควบคุม การดึงทรัพยากรมาใช้ การจัดสรรจะได้รับผลกระทบจากปัจจัยนำเข้าหรือข้อเรียกร้องจากกลุ่มชนในสังคมมากกว่าระบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ จึงถือได้ว่ามีสมรรถภาพในการตอบสนองความต้องการ (responsive capability) สูงกว่าระบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ ในทางตรงกันข้ามระบบหลังมีหน้าที่ตอบสนองคือความต้องการต่ำกว่า อีกทั้งควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมโดยใช้การบังคับมากกว่า และดูดดึงทรัพยากรจากประชาชนอย่างเต็มที่ ส่วนการตอบสนองเชิงสัญลักษณ์นั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างความภูมิใจในระบบการเมืองและวัฒนธรรมของประเทศ ซึ่งมีผลต่อการเกื้อหนุนที่ประชาชนมีต่อระบบ นับได้ว่าเป็นพลังในด้านผลกระทบจากต่างประเทศ

11

Ronald H. Chilcote, Theories of Comparative Politics : A Search for a Paradigm, (Boulder, Colorado : Westview 1981), pp. 164-165.

หน้าที่ระดับ ๓ คือหน้าที่ทางด้านการบำรุงรักษา (maintenance) และการปรับตัว (adaptation) ระบบ ซึ่งอัลมอนต์ได้เปรียบเปรยว่าคล้ายกับการที่รถยนต์ต้องมีการบำรุงรักษาซ่อมแซม เปลี่ยนอะไหล่หยอดน้ำมันหล่อลื่น ฯลฯ ระบบการเมืองก็เช่นกัน ต้องมีการเลือกสรร (recruit) บุคคลเข้าสู่บทบาทต่าง ๆ เช่น เป็นเจ้าหน้าที่สรรหากรรณการทูต นายทหารอีกทั้งมีการกำหนดบทบาทใหม่ ๆ และทำการอบรมให้ความรู้ฝึกฝนบุคคลเข้าสู่บทบาทใหม่ ๆ เหล่านั้น หน้าที่ของระบบการเมืองด้านนี้ก็คือ การกล่อมเกลாதองหารเมือง แม้ว่าหน้าที่เหล่านี้จะไม่เข้าไปมีส่วนโดยตรงต่อการแปรสภาพปัจจัยนำเข้า เป็นปัจจัยนำออก แต่ก็มีความสำคัญต่อการทำงานองระบบ

1. process functions หรือหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการ ๕ หน้าที่ ซึ่งเป็นชื่อเรียกแทน conversion functions ในของเดิม แต่มีความหมายเกือบเหมือนเดิม คือเป็นหน้าที่ซึ่งจำเป็นสำหรับการกำหนดและปฏิบัตินโยบายในระบบการเมืองไม่ว่าประเภทใด กล่าวคือก่อนที่จะเลือกนโยบายได้ ก็ต้องมีบุคคลหรือกลุ่มคนในสังคมที่แสดงให้ทราบว่าความต้องการของเขายู่ที่ไหน ซึ่งก็คือการเรียกร้องผลประโยชน์ (interest articulation) เป็นการแสดงถึงว่าเป็นกระบวนการแรก ต่อมาความต้องการเหล่านี้ก็จะได้รับการรวบรวมจัดหมวดหมู่ให้เป็นทางเลือกในการกำหนดนโยบาย ซึ่งก็คือ การรวบรวมผลประโยชน์ (interest aggregation) ต่อมาอีกทางเลือกเหล่านี้ก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณา หรือ การกำหนดนโยบาย ซึ่งจะต้องมีการบังคับให้ปฏิบัติหลายอย่างหลายประการ (rule application หรือ policy implementation) และหากมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นหรือมีการขัดแย้ง ก็ย่อมต้องมีการตัดสินความ (adjudication)

2. system functions หรือหน้าที่ทางด้านโครงสร้าง เป็นหน้าที่ซึ่งไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่มีความสำคัญต่อระบบการเมืองมากและสอดแทรกอยู่ในกระบวนการอื่น ๆ ของระบบทุกกระบวนการ หน้าที่เหล่านี้คือการกล่อมเกล่าและการเลือกสรรทางการเมือง (political socialization and recruitment) ซึ่งหล่อหลอมทัศนคติทางการเมืองของคนในสังคม และเลือกสรรบุคคลเข้าสู่การกระทำ กิจกรรมและตำแหน่งทางการเมืองและการสื่อสารทางการเมือง (political communication) ซึ่งเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร ความคิดความเห็นทางการเมืองในสังคมและผ่านโครงสร้างต่าง ๆ หน้าที่เหล่านี้

เรียกว่า หน้าทีทางด้านโครงสร้างเพราะลึก ๆ แล้วเป็นตัวกำหนดว่าระบบจะเปลี่ยนแปลงหรือดำรงอยู่อย่างเดิม หรือกล่าวในนัยหนึ่งว่าสังคมนั้นจะมีการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือเผด็จการได้เพียงใด

จะเห็นได้ว่าความเป็นกระบวนการของระบบการเมืองและความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกัน (interdependence) ของกระบวนการและส่วนต่าง ๆ ของระบบ

เมื่อปัจจัยนำเข้าถูกแปรสภาพเป็นปัจจัยนำออก หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือกฎหมายไปบังคับใช้นั้น เองก็จะมีผลกระทบต่อสังคมในหลายส่วนด้วยกัน เช่นต่อเศรษฐกิจ ต่อโครงสร้างทางสังคมและต่อวัฒนธรรม อีกทั้งยังประโยชน์ในแง่ของการให้บริการและสวัสดิการต่าง ๆ ตลอดจนควบคุมความประพฤติของประชาชน ผลลัพธ์ของปัจจัยนำออกเหล่านี้เรียกว่า outcomes ซึ่งมีแตกต่างกันออกไปในแต่ละกลุ่มชน ถือเป็นผลกระทบของระบบการเมืองต่อสังคม ซึ่งถือเป็นสิ่งแวดล้อมของชน กลุ่มชนที่ถูกกระทบในทางร้ายก็จะมีปฏิกิริยาตอบสนอง เรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงนโยบาย กลุ่มชนที่ได้รับผลดีก็อาจเรียกร้องให้ยังประโยชน์แก่พวกเขาต่อไปหรือเพิ่มขึ้นไป เหล่านี้เป็นปฏิกิริยาย้อนกลับ (feed back) โยงย้อนไปเป็นปัจจัยนำเข้าอีกครั้งหนึ่ง

ดังนั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นการเน้นหน้าที่จึง เป็นการช่วยให้สามารถวิเคราะห์กิจกรรมหรือกระบวนการที่เกิดขึ้นในทุกสังคม ไม่ว่าสังคมนั้นจะมีโครงสร้างของระบบการเมืองอย่างไร หรือระบบการเมืองนั้นมีนโยบายออกมาอย่างไร จากนั้นก็จะดูว่าในสังคมต่าง ๆ มีโครงสร้างหรือสถาบันต่าง ๆ อะไรบ้างที่ร่วมกันทำหน้าที่เหล่านี้และทำให้เกิดผลแตกต่างกันไปอย่างไร

โครงสร้าง (structures) ที่ทำหน้าที่ต่าง ๆ โดยธรรมดาแล้ว โครงสร้างทางการเมืองหนึ่งใดนั้นอาจทำหน้าที่หลาย ๆ อย่างด้วยกัน (multi-functionality of political structures) ความข้อนี้เป็นจริงทั้งในระบบตะวันตกและในระบบอื่น (non-western) แต่ในระบบตะวันตกมีโครงสร้างบางอย่างที่ได้วิวัฒนาการขึ้นมา มีลักษณะการทำหน้าที่เฉพาะอย่าง (functionally distinctive)

หรือที่แสดงบทบาทในเชิง "ควบคุม" (regulatory) การกระทำหน้าที่นั้น ๆ ของ โครงสร้างอื่น ๆ ¹² ตัวอย่างเช่น แม้ว่าผลประโยชน์หรือความต้องการต่าง ๆ จะเกิดขึ้นมาในกลุ่มที่ไม่เป็นทางการต่าง ๆ หรือในสถาบัน เช่น สถาบันทางศาสนาหรือบริษัทการค้า ก็มีแนวโน้มที่จะต้องผ่านการกลั่นกรอง เลือก เห็นจากกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ (associational interest groups) เช่น สมาคมนักอุตสาหกรรม สมาคมทนายความ เป็นต้น หรืออีกตัวอย่างหนึ่ง สถาบันนิติบัญญัติย่อมต้องเป็นกลั่นกรองร่างกฎหมายหลาย ๆ อย่างที่พรรคการเมืองหรือรัฐบาลได้จากการดำเนินการรวบรวมผลประโยชน์ให้ออกมาเป็นกฎหมาย ซึ่งก็เท่ากับทำหน้าที่มาทางด้านการออกกฎข้อบังคับหรือกำหนดนโยบายอยู่ดี

ลักษณะการมีโครงสร้างซึ่งทำหน้าที่เฉพาะอย่างเช่นนี้ เป็นลักษณะของระบบการเมือง "สมัยใหม่" ที่มีการขีดเส้นและรักษาเขตแดนคั่นระหว่างระบบการเมืองกับระบบสังคมได้ชัดเจนกว่าในระบบการเมืองอื่น ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ระบบการเมือง "สมัยใหม่" มีการแบ่งแยกหน้าที่กันระหว่างโครงสร้างต่าง ๆ มากกว่า ระบบอื่น เช่น แบ่งแยกหน้าที่ระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ (รัฐสภา) สถาบันบริหาร (รัฐบาล) สถาบันราชการ สถาบันตุลาการ (ศาล) พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์และสื่อมวลชน เป็นต้น

12

H.V. Wiseman, Political Systems : Some Sociological Approaches, (London : Routledge & Kegan Paul, 1967), p. 136.

ความมากมายของการแบ่งแยกหน้าที่กันระหว่างโครงสร้างที่มีไข่ของตายตัว
แต่อย่างใดดังอาจอภิปรายได้ว่า

1) แม้ในระบบสมัยใหม่ ศาลก็ทำหน้าที่ทั้งตัดสินความ (adjudication) และออกกฎหมาย (rule-making หรือ legislate) สถาบันนิติบัญญัติ บางทีก็ทำหน้าที่ตัดสินความ เช่น สภาขุนนาง (House of Lords) ของอังกฤษ ทำหน้าที่ศาลฎีกาในบางเรื่อง หรือกลุ่มผลักดัน (pressure groups) ซึ่งตามปกติทำหน้าที่เรียกร้องผลประโยชน์ แต่บางทีก็ทำหน้าที่ริเริ่มกฎหมาย (rule-making) บางทีก็มีส่วนร่วมในการบริหาร (rule application หรือ policy implementation) เช่น สภาหอการค้าในประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรของพ่อค้าที่รัฐบาลให้การยอมรับ ทำหน้าที่จัดโควต้าส่งออกสินค้าบางอย่าง อีกทั้งสื่อมวลชนซึ่งมีหน้าที่หลักทางด้าน การสื่อสารทาง การเมือง บางครั้งก็อาจทำหน้าที่ประมวลประเด็นปัญหาเฉพาะด้าน เสนอต่อสาธารณชน จึงเสมือนทำหน้าที่เรียกร้องผลประโยชน์ให้กลุ่มชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ เป็นต้น

2) ในทางกลับกัน สังคมดั้งเดิม สังคมประเพณี สังคมกำลังพัฒนา ก็อาจมีโครงสร้างที่ทำหน้าที่เฉพาะอย่างใดในระดับหนึ่ง

แต่สิ่งที่พบเห็นกันมากในสังคมกำลังพัฒนา ก็คือ การที่สถาบันเก่าสอดแทรกอยู่ในสถาบันใหม่หรือไม่ก็ดำเนินการทำหน้าที่ต่าง ๆ ของตนเป็นเอกเทศหรือค้างหากออกไปจากสถาบันใหม่ซ้อนกับการทำหน้าที่ของสถาบันใหม่ เช่น สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยในปัจจุบัน ก็มีโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริต่าง ๆ ซึ่งเสมือนหนึ่งว่าทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์บางประการ และทำหน้าที่บริหารราชการบางประการด้วย เช่น การฝึกอาชีพใหม่ให้แก่ชาวเขา เป็นต้น การที่สถาบันเก่าทำหน้าที่เหล่านั้นนอกเหนือไปจากที่สถาบันใหม่กระทำ บางคนอาจจะเห็นว่า "ผิด" การพิจารณาเช่นนี้เท่ากับยึดบรรทัดฐานของระบบการเมืองสมัยใหม่ แต่หากพิจารณาในแง่ของความเป็นจริง (empirical) และตั้งคำถามในแง่ที่ว่า การทำหน้าที่นี้ยังมีความจำเป็นหรือไม่ ก็อาจได้คำตอบว่ายังจำเป็นอยู่ ตราบใดที่สถาบันใหม่ยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอในการทำหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านั้น

ทั้งนี้และทั้งนั้นการสอดแทรกตนเองของสถาบันเก่าอาจเห็นได้ชัดในสังคมกำลังพัฒนา แต่มีได้หมายความว่าในสังคมตะวันตกที่พัฒนาแล้วจะไม่มีปรากฏการณ์นี้เสียเลย

ตัวอย่างเช่น ในอังกฤษหัวหน้าคณะสงฆ์เป็นสมาชิกสภาขุนนางซึ่งทำหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมายและตัดสินใจความขึ้นฎีกาเป็นต้น

อย่างไรก็ดี โดยหลักแล้ว ในสังคมที่พัฒนาแล้ว โครงสร้างต่อไปนี้เป็นตัวหลักในการทำหน้าที่เฉพาะอย่างดังนี้

| หน้าที่ | โครงสร้าง |
|---------------------------------------|------------------------------------|
| Political Socialization & Recruitment | ครอบครัว สถาบันศาสนา โรงเรียน |
| Interest Articulation | กลุ่มผลประโยชน์ |
| Interest Aggregation | พรรคการเมือง |
| Political Communication | สื่อมวลชน |
| Rule-Making | สถาบันนิติบัญญัติ (รัฐสภา) |
| Rule-Application | สถาบันบริหาร (รัฐบาล) (ระบบราชการ) |
| Rule-Adjudication | สถาบันตุลาการ (ศาล) |

ข้อวิจารณ์การวิเคราะห์ระบบการเมืองของอัลมอนต์

การที่เสนอแนวความคิดของอัลมอนต์ ในการวิเคราะห์ระบบการเมือง โดยวิธีการโครงสร้าง-หน้าที่มานี้ นับเป็นการเสนอในเบื้องต้นเท่านั้น ยังมีรายละเอียดและความลึกซึ้งอีกมาก ที่ไม่ได้นำมาเสนอไว้ในที่นี้ อย่างไรก็ตามก็ควรจะได้เสนอข้อวิจารณ์แนวความคิดของอัลมอนต์บางประการไว้ ณ ที่นี้

ผู้หนึ่งที่ได้วิจารณ์งานของอัลมอนต์ไว้อย่างละเอียดคือ เลนาร์ต บินเคอร์

(Leonard Binder)¹³ บินเดอร์เห็นว่าอัลมอนต์เพียงแต่จัดประเภทกิจกรรมทางการเมืองที่พบได้ในระบบการเมืองตะวันตกให้เป็นหมวดหมู่ไม่ได้สร้างทฤษฎีแต่อย่างใด อัลมอนต์อ้างว่ารูปแบบการเสนอหน้าที่ประเภทต่าง ๆ ของเขานี้จะช่วยในการวิเคราะห์ระบบการเมืองต่าง ๆ ทั้งระบบ บินเดอร์เห็นว่าอัลมอนต์เพียงแต่ตั้งสมมติฐานบางอย่างไว้โดยมิได้ระบุให้แจ้งชัดเสียด้วย สมมติฐานที่ตั้งไว้คือระบบส่วนประกอบต่าง ๆ ซึ่งผู้วิเคราะห์เห็นว่าจะมีความสัมพันธ์กัน แต่กลับไปเน้นว่าระบบมีบูรณาการเสถียรภาพและการปรับตัว ซึ่งอันที่จริงแล้วระบบอาจจะมีหรือไม่มีบูรณาการ การปรับตัว เสถียรภาพ ฯลฯ ก็ได้ การกระทำที่เกิดขึ้นภายในระบบไม่จำเป็นต้องมีจุดมุ่งหมายในการดำรงรักษาระบบเอาไว้ หรือแม้แต่จะผลิตอะไรเลย และก็ไม่ว่าการเปลี่ยนแปลงในส่วนของระบบจะต้องทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในส่วนอื่น ๆ เสมอไป

บินเดอร์ชี้ต่อไปว่าแนวความคิดเรื่องระบบไม่เกี่ยวข้องกับความคงอยู่ของระบบ สิ่งที่เกี่ยวข้องกับความคงอยู่ของระบบคือความคิดเรื่อง "หน้าที่" เพราะเป็นการถามว่าการกระทำหนึ่งใดเป็นการทำ "หน้าที่" ที่ "เป็นประโยชน์" ต่อระบบ (functional for the system) หรือไม่ ดังที่นักสังคมวิทยาเช่น เมอร์ตัน (Merton) แบ่งประเภทกิจกรรมทางสังคมออกตามผลกระทบที่มันมีต่อโครงสร้างทางสังคม (คือกลุ่ม ชนชั้น ฯลฯ) และดูว่ามีบทบาทที่เป็นประโยชน์ (functional role) อย่างไรต่อสังคมไทย ที่อาจมีบทบาทที่ไม่เป็นประโยชน์ได้ด้วย (dysfunction)

บินเดอร์เห็นว่าอัลมอนต์ไม่ได้ศึกษาหน้าที่ในแง่ที่เขาเพียงแต่ศึกษาว่ามีการทำอะไรกันบ้างในระบบการเมือง หรือว่ามีพฤติกรรมชนิดใดเกิดขึ้นบ้าง มีลักษณะเป็นการจัดประเภทเพื่อการพรรณนา (descriptive categories) มากกว่าเพื่อวิเคราะห์ หรือเพื่อตอบคำถามว่าระบบคงอยู่ได้อย่างไร ดังนั้นประโยชน์ของงานอัลมอนต์ขึ้นอยู่กับว่า

¹³

Leonard Binder, Iran : Political Development in a Changing Society, (Berkeley : University of California Press), 1962. และดูข้อวิจารณ์อื่น ๆ ใน Ronald H Chilcote, Theories of Comparative Politics : A Search for a Paradigm, pp.178-182.

มันเป็นวิธีการที่ดีกว่าการวิเคราะห์ แนวสถาบันในการชี้ให้เห็นถึงประเด็นต่าง ๆ ที่นัก
รัฐศาสตร์ควรจะได้ศึกษา แต่ยังไม่ใช้ทฤษฎีที่จะใช้ในการศึกษาระบบการเมืองทั้งระบบได้

2.3 บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

Anthony H. Birch กล่าวถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนที่ได้
รับการเลือกตั้งจากประชาชนว่ามีหน้าที่ 3 ประการ คือ 1) หน้าที่ในการเป็น Agent
สำหรับผู้ออกเสียง 2) หน้าที่ในการวินิจฉัยว่าอะไรดีที่สุดสำหรับประเทศชาติ และ
3) หน้าที่ในการสนับสนุนพรรคการเมืองที่ตนสังกัด¹⁴

G.A. Jacobsen ได้ให้ความหมายของคำว่า "ผู้แทนราษฎร" ว่าเป็นผู้ที่
พูดและปฏิบัติในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเลือกตั้ง หรือของประเทศ จาก
ความหมายที่กล่าวมาชี้ให้เห็นว่า "ผู้แทนราษฎร" นั้นจะต้องมีหน้าที่ที่สำคัญ 4 ประการ
คือ 1) เป็นผู้ออกกฎหมาย 2) เป็นผู้ควบคุมรัฐบาล 3) เป็นผู้บริหารประเทศ
4) เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้ปกครองกับประชาชน นอกจากนี้หน้าที่ 4 ประการนี้แล้ว
Jacobsen ได้กล่าวว่าผู้แทนราษฎรจะต้องรับผิดชอบต่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ด้วย
โดยร่วมกับผู้นำพรรคในการกำหนดระเบียบการปฏิบัติงานเพื่อประชาชน¹⁵

¹⁴

A.H. Birch, Representative (London : MacMillan Press, 1972), p. 106.

¹⁵

G.A. Jacobsen and M.H. Lipman, Political Science (New York : Barnes & Noble, 1965), p. 118.

จากแนวความคิดของ G.A. Jacobsen และ A.H. Birch จะเห็นว่า
มีความคิดเห็นสอดคล้องร่วมกันว่า ผู้แทนราษฎรต้องรับผิดชอบและสนับสนุนพรรคการเมือง
ที่ตนสังกัด จึงอาจสรุป เป็นประเด็นวิจัยอีกประเด็นหนึ่งได้ว่า ผู้แทนราษฎรควรมีความ
เข้าใจบทบาทตนเองในการ เป็นตัวแทนว่ายึดท้องถิ่น เป็นหลักหรือจะยึดพรรคการเมืองที่
สังกัด เป็นหลัก

John Willis ผู้นำกลุ่ม WHIG ในสภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษ แสดง
ความเห็น ว่า ต้องการให้ ส.ส.แต่ละคนมีอิสระในการตัดสินใจ ดังนี้¹⁶

...หลังจากที่พวกเรา (ส.ส.) ทั้งหลายได้รับเลือกตั้ง และ เข้าทำงานในสภา ฯ
แล้ว เราทั้งหลายก็จะต้องขึ้นต่อผู้ลงคะแนนเสียงอีกต่อไป อย่างน้อยก็ในขณะที่
ทำงานในสภา ฯ อำนวยทั้งหมดยุคของชาติอยู่ในกำมือของพวกเราทุกคน และเรา
ได้รับการบีบแถมก่อนมาทำหน้าที่ในสภา ฯ ว่าจะต้องรักษาผลประโยชน์สาธารณะ
ทั่วไป และจะใช้ดุลยพินิจตามความคิดเห็นที่เป็นอิสระของตนเอง...

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง เป็นผู้แทนราษฎรย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรม
ทางกาการเมืองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และวิถีทางกาเมืองในอันที่จะ เป็น
ตัวแทนของประชาชนในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในทุก ๆ ด้าน โดยทั่วไปแล้ว
ผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีหน้าที่และบทบาทอยู่ 2 ประการใหญ่ ๆ คือ
หน้าที่และบทบาทในทางรัฐสภา กับหน้าที่และบทบาทสำหรับประชาชนในเขตเลือกตั้ง

1. การเลือกสรรผู้นำฝ่ายบริหาร ประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐสภา
มิได้มีฝ่ายบริหารที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่จะให้สมาชิกรัฐสภาที่มา
จากการเลือกตั้งเป็นผู้เลือกสรร โดยปกติผู้ที่ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารนั้นจะได้แก่ บุคคล
ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ความไว้วางใจมากที่สุด ดังนั้นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
จึงได้แก่ หัวหน้าพรรคการเมืองที่สมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งมีจำนวน เป็นเสียงข้าง
มากในสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าหากไม่มีพรรคการเมืองใดมีสมาชิกได้รับเลือกตั้งจนมีจำนวน

เป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรแล้ว การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจะเป็นไปในลักษณะของการจัดตั้งรัฐบาลผสมโดยผู้ได้รับการเลือกตั้งจากพรรคต่าง ๆ จะรวมตัวกันเพื่อเลือกสรรสนับสนุนบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่เห็นพ้องต้องกันว่ามีคุณสมบัติและสมควรได้รับความไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งอาจเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง หรือเป็นบุคคลที่เป็นกลางก็ได้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

2. การควบคุมการบริหารกิจการของประเทศ โดยที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจและได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การบริหารราชการบ้านเมืองจึงย่อมตกอยู่ในความควบคุมดูแลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2521 มาตรา 151, 136, 137, 154, 155¹⁷ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควบคุมการบริหารงานดังนี้ การรับทราบนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารประเทศ โดยไม่มีการลงมติไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ซึ่งเป็นมาตรการที่ควบคุมขึ้น เกิดขาดเพราะหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจแล้ว รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีตามที่ได้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไป

17

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 95
ตอนที่ 146 (22 ธันวาคม 2521) : 45-52.

๑. การจัดทำกฎหมาย กฎหมายสำคัญที่ไว้บังคับในสังคมได้แก่พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายที่มีศักดิ์ดังตกลงมาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติจะ ประกาศใช้ได้ก็ต่อ เมื่อผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 76 ว่า "ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้น เป็นกฎหมายได้ ก็แต่โดย คำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา" ผู้แทนราษฎรจึงมีบทบาทและส่วน เกี่ยวข้องโดยตรงใน การจัดทำกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัตินั้นผู้มีสิทธิในการ เสนอก็คือคณะ รัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการ เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต้อง เสนอต่อ สภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เสร็จแล้วจึงส่งให้วุฒิสภาร่างพระราช บัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วไม่รับหลักการหรือไม่ เห็นชอบด้วยจะไม่มีโอกาส เป็น กฎหมายได้ แต่ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยและส่งให้วุฒิสภาพิจารณา ถึงแม้ว่าวุฒิสภาไม่เห็นด้วยก็มี เงื่อนไขที่ให้ออก เวลาพิจารณาไว้ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะหยิบ ยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ หากร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการ เงิน สภาผู้แทนราษฎรสามารถหยิบยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ทันที และในการพิจารณาว่าร่างพระราช บัญญัติที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วยนั้น หากสภาผู้แทนราษฎรยืนยันความเห็น เดิมด้วยคะแนน เสียง มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้วก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น ได้รับความ เห็นชอบของรัฐสภา

4. การให้ความ เห็นชอบ หรือยับยั้ง เกี่ยวกับการปฏิบัติการ เรื่องสำคัญ ๆ ของประเทศ การปฏิบัติการบางอย่างที่เป็น เรื่องสำคัญของประเทศซึ่งจะมีส่วน เกี่ยวพัน กับประชาชน ก่อนจะดำเนินการได้จะต้องได้รับความ เห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรจะมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ ได้แก่ การตั้งผู้ สำเร็จราชการแทนพระองค์ การแก้ไขกฎมณเฑียรบาล ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ การสืบราชสมบัติ การประกาศสงคราม การทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศที่มีบท เปลี่ยนแปลงอาณาเขตประเทศหรือ เขตอธิปไตยแห่งชาติ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญานั้น

5. การตั้งข้อสงสัย เกิดและการ เสนอแนะต่อรัฐบาล การปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีได้จำกัดอยู่ เฉพาะในการ เสนอกฎหมาย การพิจารณาร่างกฎหมาย การอภิปรายในสภา การตั้งกระทู้ถาม การเสนอผู้ติขอ เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติ ไม่ไว้วางใจรัฐบาล และการให้ความเห็นชอบเท่านั้น การปฏิบัติงานในสภานั้นจะมีการ แต่งตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาและคณะกรรมการสามัญชุดต่าง ๆ ด้วย คณะกรรมการ เหล่านี้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการแต่งตั้ง เป็นกรรมการ คณะ กรรมการชุดต่าง ๆ เหล่านี้ นอกจากทำหน้าที่พิจารณารายละเอียดของกฎหมายในวาระที่ 2 แล้ว ยังได้พิจารณาศึกษาปัญหาและประเด็นต่าง ๆ เฉพาะด้านด้วย เมื่อพิจารณา ศึกษาเสร็จแล้วก็จะรายงานผลการพิจารณาหรือผลของการศึกษาต่อสภาผู้แทนราษฎร หากสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่าจะมีประโยชน์ในการบริหารประเทศ ก็จะส่งให้คณะรัฐมนตรีนำไปพิจารณาปฏิบัติก็ได้ ดังนั้นเราอาจกล่าวได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้ทำงาน เฉพาะในสมัยประชุม เท่านั้น แต่จะต้องทำงานตลอดทั้งปี

6. การ เป็นสื่อกลางความคิด เห็นและความต้องการของประชาชนกับรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับ เลือกตั้งจากประชาชนนั้น ถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิด และรับรู้ถึงความคิด เห็นและความต้องการของประชาชนดีที่สุด ภาระกิจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากปฏิบัติหน้าที่ในสภา เป็นระยะ ระยะเวลาหนึ่งในรอบปีที่ เรียกว่าสมัยประชุมสภาแล้ว ช่วงระยะที่นอก เหนือจากการประชุมสภาคือ เวลาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ไปพบกับประชาชนใน เขตที่ตนได้รับการ เลือกตั้ง

7. การช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดทางการ เมือง ผู้แทนราษฎรที่ได้รับ เลือกตั้งจากประชาชนย่อม เป็นผู้ที่ได้รับศรัทธาและการยอมรับจากประชาชน ในกรณีที่มีปัญหา เดือดร้อนหรือข้อพิพาทขึ้น ผู้แทนราษฎรจะ เป็นผู้มีบทบาทในการ เป็นตัวแทนในการเจรจาหรือไกล่เกลี่ยกรณีพิพาท การ เป็นตัวแทนของราษฎรมาบางครั้งช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดทางการ เมือง เมื่อราษฎรมีความรู้สึกว่าไม่ได้รับความ เป็นธรรม สมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรมีบทบาทอย่างมากในการชี้แจงให้ประชาชนได้ทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้
ความดี เครียดทางการ เมืองได้ผ่อนคลายลง

๘. การช่วยเหลือกิจการบ้าน เมือง เกี่ยวกับการต่างประเทศ บทบาทของ
ผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศในัจจุบันจะทวีความสำคัญมากขึ้น โดยปกติ
การเมืองระหว่างประเทศนั้นมักจะดำเนินการโดยผ่านฝ่ายบริหารของประเทศ แต่การ
ดำเนินการฝ่ายบริหารนั้นมักจะดำเนินการผ่านเอกอัครราชทูต องค์การระหว่างประเทศ
หรือรัฐบาลต่อรัฐบาล การติดต่อก็จะเป็นไปในรูปแบบพิธีการชุด มีเรื่องราวและปัญหา
หลายประการที่มีอาจดำเนินการให้เป็นไปโดยราบรื่น เนื่องจากการดำเนินการผ่านรัฐบาล
จะมีสิ่งกีดกั้นมิให้เกิดความสับสนในลักษณะกันเอง ด้วยปัญหานี้ต่อมาแต่ละประเทศ จึง
เห็นความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้แทนราษฎรของแต่ละประเทศได้มีโอกาสพบปะ เพื่อสร้าง
สัมพันธภาพอันสนิทสนมซึ่งกันและกันซึ่งก่อให้เกิดความ เข้าใจอันดีต่อกัน

๙. การพัฒนาความรู้ทางการ เมืองของประชาชน ผู้แทนราษฎร เป็นผู้ใกล้ชิด
ชิดกับประชาชนและ เป็นผู้ที่ได้รับการเชื่อถือและศรัทธาจากประชาชน ผู้แทนราษฎรจึงมีบทบาท
ในการให้ความรู้ที่ถูกต้องในทางการ เมืองแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพผู้แทนราษฎรมีหน้าที่
ในการชี้แจงถึงสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นไปในทางการ เมืองให้ประชาชนได้ทราบ อธิบายถึงโครงสร้าง
และกลไกในการปกครองประเทศให้ประชาชน เข้าใจการประทุติและปฏิบัติคนในแบบฉบับที่ดีงาม
ของผู้แทนราษฎรจะเป็นแม่แบบที่ดี สำหรับการดำเนินการทางการเมืองของประชาชน บทบาท
ของผู้แทนราษฎรในลักษณะนี้จึงเป็นเสมือน "ครูฝึก" ทางการ เมืองของประชาชน โดยมี
พรรคการเมืองเป็น "โรงเรียนทางการเมือง" ดังนั้น ความรู้และสำนึกทางการเมืองที่ถูกต้อง
ของประชาชนจึงขึ้นอยู่กับ "ครูฝึก" และโรงเรียนทางการเมือง ประเทศที่มีประชาชนเป็นผู้
มีสำนึกทางการเมืองที่ถูกต้อง จะมีความมั่นคงทางการเมือง ซึ่งเป็นส่วนประกอบที่สำคัญ

อย่างยิ่งของความมั่นคงแห่งชาติ¹⁸

บทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหาร

บทบาทหน้าที่หลักสำคัญที่สุดประการหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทำการดูแลการปฏิบัติหน้าที่ปกครองบริหารประเทศของฝ่ายบริหาร อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ปรากฏไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะกล่าวละเอียดเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีบัญญัติไว้ว่า "วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร (คือรัฐสภาตามความในมาตรา 74) มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ" การควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินหรือการเข้าไปมีอิทธิพลต่อฝ่ายรัฐบาลนั้น มีข้อพิจารณาอยู่หลายประเด็น ในประเด็นแรกรัฐสภาหรืออย่างน้อยก็สภาผู้แทนราษฎรอาจมีอิทธิพลต่อรัฐบาลได้ตั้งแต่ในกระบวนการจัดตั้งรัฐบาลโดยที่เดียว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 151 บัญญัติเอาไว้แต่เพียงว่า "คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ"¹⁹

การควบคุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลในส่วนอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารตามความในรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2521 นั้นยังคงมีปรากฏให้เห็นอยู่อย่างเด่นชัด มาตรา 136 เปิดโอกาสให้ "สมาชิก (รัฐสภา) ทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมจะมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้น

¹⁸ ทรายละเอียดจาก มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สถาบันและกระบวนการ ทางการเมืองไทย หน้าที่ 8-15 (กรุงเทพมหานคร: นำกัการพิมพ์, 2527), หน้า 765-770.

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, พุทธศักราช 2521, มาตรา 151

ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”²⁰

การตั้งกระทู้ถาม ซึ่งมีลักษณะต่าง ๆ กันนั้น ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนพิจารณาตัดสินใจว่าในการเลือกตั้งครั้งต่อไปควรจะเลือกผู้แทนราษฎรสังกัดพรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้านเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภา จริงอยู่แม้ว่าการตั้งกระทู้ถามนี้ จะไม่มีผลยับยั้งกัมให้รัฐบาลต้องลาออกโดยตรง แต่คำตอบของฝ่ายบริหารเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน ย่อมจะเป็นปัจจัยเอื้ออำนวยให้ประชาชนซึ่งใจได้ดีขึ้น เป็นอันมาก เพราะแต่ละกระทู้ที่ถามย่อมมีประชาชนส่วนหนึ่งที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เกี่ยวข้องอยู่ ดังนั้นจึงมักติดตามอยู่เสมอ

นอกเหนือไปจากการตั้งกระทู้ถาม มาตรา 137 บัญญัติเอาไว้ว่า

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรมิสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ²¹ เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง และไม่มีการลงมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไปให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ทั้งนี้การลงมติในกรณีเช่นนี้มีให้กระทำในวันเดียวกับการอภิปรายสิ้นสุดลง มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลความในมาตรานี้ ถือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมรัฐบาลได้เป็นอย่างดี เนื่องจากในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้รับการรับรู้ก็จะมีผลให้รัฐบาลต้องลาออกจากตำแหน่ง หรือมิฉะนั้นรัฐบาลอาจเลือกทางออก โดยการยุบสภาเสียก็ได้

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, พุทธศักราช 2521 มาตรา 136.

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, พุทธศักราช 2521 มาตรา 137.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กำหนดไว้ในมาตรา 154 ว่า "รัฐมนตรี ทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

1. สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 137
2. สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น ฝ่ายบริหารย่อมมีสิทธิที่จะขอให้พระมหากษัตริย์ ทรงยุบสภาได้เสมอ มาตรา 101 กล่าวไว้ว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะ ยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่"

การยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องกำหนดวัน เลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการ เลือกตั้งทั่วไปภายใน เก้าสิบวัน และวัน เลือกตั้งนั้นต้องกำหนด วันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวใน เหตุการณ์ เดียวกัน

สำหรับการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจัดให้มีการ เลือกตั้งใหม่เป็นการทั่วไป ถือว่าเป็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็น เจ้าของประเทศได้ตัดสินใจด้วยตัวเอง ทั้งนี้ เพราะประชาชน ย่อมทราบถึงความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ผลของการ เลือกตั้งทั่วไป จึงจะเป็นการชี้ให้เห็นว่าประชาชนอยู่ฝ่ายใดนั่นเอง

บทบาทในทางด้านนิติบัญญัตินั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลมีบทบาท ในด้านการควบคุม ความรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 มาตรา 76 บัญญัติไว้ว่า "ร่างพระราช บัญญัติจะตราขึ้น เป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา"²² หากพิจารณาจากความ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะเห็นว่า รัฐสภาไทยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

²² วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน, "รัฐธรรมนูญ" เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบัน และ กระบวนการทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์, 2526) หน้า 257.

อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ รวมไปถึงสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณาอีกด้วย กล่าวคือ ในกรณีของประเทศไทย มิได้มีการกำหนดขอบเขตของกฎหมายไว้ดัง เช่นในกรณีของประเทศฝรั่งเศส ดังนั้น หากสมาชิกรัฐสภา จะริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติไม่ว่าจะเป็นประเภทใด ก็ย่อมได้ ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขสองประการเท่านั้น

เงื่อนไขประการแรกก็คือ ร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้น จะต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ระบุไว้ชัดเจนในมาตรา 5 ว่า "บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้" การกำหนดเอาไว้เช่นนี้ เป็นการยืนยันอย่างเด่นชัด ถึงความเหนือกว่าของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือกันว่าเป็นกฎหมายสูงสุดหรือกฎหมายแม่บท

เงื่อนไขประการที่สอง ได้แก่เงื่อนไขในทางปฏิบัติ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 กำหนดไว้ว่า

ร่างพระราชบัญญัติจะ เสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะ เสนอได้ก็ต่อ เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัด มีมติให้ เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า 20 คน รับรอง²³

มาตรการดังกล่าวแล้วข้างต้น เป็นมาตรการที่อาจก่อให้เกิดปัญหาในการถกเถียงวิพากษ์วิจารณ์ได้อย่างกว้างขวาง แต่ในที่นี้มีข้อประเด็นที่จะพิจารณากันให้ละเอียด กล่าวได้ว่าเป็นมาตรการที่ในเบื้องต้นมีขึ้น เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอร่างกฎหมายที่จะมีผลกระทบ เป็นการลดเงินรายได้ของรัฐบาลและเพิ่มค่าใช้จ่ายให้รัฐบาล ซึ่งกล่าวกันว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะมีแนวโน้มที่จะนิยมทำกัน เพราะเป็นการเรียกคะแนนนิยมได้มาก แต่ในขณะเดียวกัน ก็ก่อให้เกิดภาระหนักแก่รัฐบาลในการปกครองบริหารประเทศเป็นอย่างมาก ส่วนในขณะเดียวกัน ก็ก่อให้เกิดภาระหนักแก่รัฐบาลในการปกครองบริหารประเทศเป็นอย่างมาก

²³ เรื่องเดียวกัน, 254.

ส่วนในเรื่องต่อมา นั้น นอกจากจะเป็นเรื่องน่าพิจารณาแล้ว อาจกล่าวได้ว่า เป็นมาตรการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตั้งใจบัญญัติขึ้น โดยมุ่งหวังจะเสริมสร้างให้พรรคการเมืองมั่นคงเป็นปึกแผ่น โดยมีได้คำนึงถึงปัจจัยประเภทอื่น ๆ หรือคำนึงถึงแต่ก็ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควร เนื่องจากระบุให้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกันรับรองถึง 20 คน นอกจากนั้น ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ยังบัญญัติไว้ในมาตรา 204 อีกด้วยว่า "ในวาระเริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้ว การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำได้อีกต่อเมื่อมีคำรับรองของคณะกรรมการการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีจำนวนสิบเจ็ดคน โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งสามคน วุฒิสภาแต่งตั้งหกคน และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งแปดคน"

เมื่อรัฐสภาเป็นผู้ให้คำแนะนำและยินยอมให้ร่างพระราชบัญญัติได้รับการตราขึ้นเป็นกฎหมายตามความในมาตรา 76 แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วขึ้นขูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศใช้ในกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้เป็นกฎหมายได้

สำหรับการควบคุมฝ่ายบริหารที่ผ่านมา นับตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. 2521 มีการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรวมทั้งหมด 7 ครั้ง²⁴ ซึ่งการเปิดอภิปรายทั้ง 7 ครั้ง ที่ผ่านมาก็ไม่มีผลกระทบต่อประชาชนมากมายเหมือนการเปิดอภิปรายในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 19-21 กรกฎาคม 2521 เพราะการเปิดอภิปรายครั้งก่อน ๆ มิได้มีการถ่ายทอดวิหุและถ่ายทอดโทรทัศน์ให้ประชาชนทราบความคิดเห็น

²⁴ การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรวมทั้งหมด 7 ครั้งนั้น ดูรายละเอียดได้จาก บุรีรัตน์ นามวัฒน์, รัฐสภาสาร 33 (11 พฤศจิกายน 2528) : 28-35 3 ปีรัฐสภา (พ.ศ. 2526-2528)", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 32 (8 กันยายน 2528) : 24-26, สยามจดหมายเหตุ 10 (14-20 มิถุนายน 2528) : 680. และ กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, รายงานวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2532), หน้า 77.