

บทที่ ๑

บทนำ

(๑) ความเป็นมาและสภาพของเรื่องที่จะวิจัย

ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (representative democracy) เป็นปรัชญาและหลักการพื้นฐานของรัฐ ซึ่งมีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยโดยทั่วไปยึดถือยอมรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (parliamentary democracy) หรือ ระบบรัฐสภา ซึ่งมีอังกฤษเป็นประเทศแม่บท การกำเนิดของระบบรัฐสภานั้นหาได้ถือกำเนิดมาจากมันสมองของนักรัฐศาสตร์คนใดไม่ หากแต่เป็นผลผลิตของการวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์โดยแท้ ตัวอย่างเช่น การกำเนิดของระบบรัฐสภาในอังกฤษ สภามันเกิดขึ้นของอังกฤษนั้นต้องสูญเสียอำนาจให้กับพวกขุนนาง โดยยอมอ่อนข้อให้พวกขุนนาง จึงทำให้อำนาจของกษัตริย์อังกฤษลดลงน้อยลงตามลำดับ ในระยะประมาณครึ่งศตวรรษที่ ๑๓ ประเทศอังกฤษถูกพวกนอร์แมนรุกราน บรรดาขุนนางทั้งหลายที่ช่วยพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษรบ ต่างก็ถือโอกาสบังคับให้กษัตริย์อังกฤษยอมรับกฎเกณฑ์ในข้อที่ว่าควรพิจารณาออกกฎหมายใด ๆ จะต้องได้รับความยินยอมจากพวกบารอน (baron) และจากพวกพระชั้นผู้ใหญ่ก่อน นอกจากการคุมขังประชาชนยังจะต้องได้รับความเห็นชอบจากศาล จะกระทำไปโดยพลการมิได้ หากว่ากษัตริย์อังกฤษมิได้ปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาแล้วประชาชนมีสิทธิที่จะก่อการจลาจลขึ้นได้ ข้อตกลงอันนี้รู้จักกันในนามของ "แมกนา คาร์ตา" (Magna Carta) ก.ศ. ๑๒๑๕

ยุคต่อมาได้เกิดสภาขึ้น ๒ สภา โดยแต่เดิมกษัตริย์อังกฤษมีคณะที่ปรึกษาราชการ เรียกว่า Magnum Concilium ในศตวรรษที่ ๑๓ กษัตริย์อังกฤษได้เรียกประชุมที่ปรึกษา

---

ธนินทิ เศรษฐบุตร และโกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์, เมืองไทยในระบบรัฐสภา.  
(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แพรวพิตยา, ๒๕๑๗), หน้า ๕.

เหล่านี้ พร้อมทั้งได้เรียกบรรดาพ่อค้าวานิช และอัศวินจากเมืองต่าง ๆ ที่มีความสำคัญเข้า  
ประชุมด้วย โดยขอให้สมาชิกที่เข้าประชุมนี้ออกไปชี้แจงนโยบายของพระเจ้าแผ่นดิน และ  
ขอให้ยินยอมรับการออกกฎหมายเรียกเก็บภาษีใหม่ การเรียกบรรดาอัศวินจากต่างเมืองเข้า  
ร่วมประชุมนี้เป็นที่มาของการมี ๒ สภาในประเทศอังกฤษ คือ สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่าง  
(House of Commons) กับสภาขุนนางหรือสภาสูง (House of Lords) โดยที่บรรดา  
ที่ปรึกษาเดิมซึ่งเป็นพระชั้นผู้ใหญ่และขุนนางต่างก็จับกลุ่มกันอยู่พวกหนึ่ง ส่วนพวกที่มาจากต่าง  
เมืองต่างก็จับกลุ่มกันอยู่อีกพวกหนึ่ง เกิดขึ้นเป็น ๒ สภา ในรัฐสภาอังกฤษจนครบเท่าทุก  
วันนี้

ครั้นศักราชที่ ๑๓๖๑ ราชวงศ์สจวร์ตตกโคลงลง รัฐสภาอังกฤษได้รับอำนาจและ  
อิทธิพลเพิ่มมากขึ้นเป็นอันมาก ได้มีการออก Petition of Rights ค.ศ. ๑๖๒๘  
เพื่อเตือนให้ทราบว่าพวกราชวงศ์อังกฤษได้ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่ตกลงกันไว้ และยืนยันให้  
ทราบว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องได้รับการคุ้มครองในปี ค.ศ. ๑๖๘๘ ก่อนที่  
พระเจ้าวิลเลียมจะขึ้นครองราชย์ พวกขุนนางได้ขอให้พระองค์ยอมรับใน Bill of  
Rights ซึ่งเป็นกฎหมายประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

จากวิวัฒนาการข้างต้น กษัตริย์อังกฤษต้องถูกริถอนอำนาจลงทีละน้อย ถ่ายเท  
ไปสู่สภาสูง และลงไปสู่สภาล่างในที่สุด ตั้งแต่คริสต์ศักราชที่ ๑๔ สภาล่างของอังกฤษเป็น  
สภาที่ไ้รับเลือกจากประชาชนบางส่วน สภาล่างของอังกฤษได้เพิ่มพูนอำนาจและอิทธิพล  
มากขึ้น โดยเฉพาะสิทธิการออกกฎหมาย และกฎหมายเกี่ยวกับภาษีได้ตกมาอยู่ในมือของ  
สภาล่างทางคานกษัตริย์นั้น ได้พยายามใช้วิธีเพิกเฉยไม่เรียกประชุมสภาเพื่อแก้ไขสถาน-  
การณ์ นับตั้งแต่ ค.ศ. ๑๔๖๔ เป็นต้นมา ชัยชนะก็ตกเป็นของสภา แต่เดิมนั้นกษัตริย์อังกฤษ  
ใช้อำนาจบริหารเป็นการส่วนพระองค์ โดยมีที่ปรึกษาทางสภาพยายามอย่างยิ่งที่จะให้มีการ  
เลือกพื้นที่ปรึกษาเหล่านี้ โดยพยายามให้ที่ปรึกษาต้องรับผิดชอบก่อนนโยบายซึ่งตนเป็นที่  
ปรึกษาขอสภา ในการนี้หากสภาไม่พอใจในนโยบายหรือการดำเนินการของฝ่ายบริหาร ก็  
จะทำการยับยั้งโดยกล่าวหาที่ปรึกษาคณะที่เรียกว่า "อิมพีชเมนต์" (Impeach-  
ment) ผู้ให้คำปรึกษาเคยถูกกล่าวหาโดยสภา และถูกตัดสินประหารชีวิตมาแล้ว เช่น  
ทานเคาน์เตนแห่งแอสทอร์ค และพระชั้นผู้ใหญ่ชื่อแลนค เป็นคน ทำให้กษัตริย์อังกฤษต้อง  
ระมัดระวังเป็นอย่างมากในการเลือกที่ปรึกษา โดยจะเลือกที่ปรึกษาหรือในปัจจุบันคือคณะ



รัฐมนตรีจากบุคคลที่สภาไว้วางใจ เมื่อสภาแสดงความไม่ไว้วางใจเมื่อใดแล้ว ที่ปรึกษามักจะรีบลาออก เพราะเกรงว่าอาจจะถูกกระบวนกรอิมพีชเมนต์ลงจนถึงตายได้ เกิดเป็นธรรมเนียมที่ว่า ในการบริหารประเทศ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีจำต้องได้รับความไว้วางใจจากสภานิติบัญญัติ หากสภาไม่ไว้วางใจแล้วหมายความว่า รัฐบาลต้องลาออก ในขณะที่เดียวกัน โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี กษัตริย์ก็อาจจะยุบสภาเสียก็ได้ เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสิน<sup>๒</sup> โดยการเลือกรัฐบาลใหม่

เมื่อใดศึกษาถึงวิวัฒนาการของระบบรัฐสภาในประเทศอังกฤษจะพบว่าระบบรัฐสภามีลักษณะที่สำคัญ ๆ คือ มีประมุขซึ่งมีต่องรับนิชชอบคอสภา มีรัฐบาลทำหน้าที่บริหารประเทศ และรับนิชชอบคอสภา ในขณะที่สภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ และความควบคุมดูแลการบริหารงานของรัฐสภา เป็นต้น

สำหรับบทบาทของสมาชิกรัฐสภานั้น นักรัฐศาสตร์สรุปไว้ว่ามีความสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างน้อย ๕ ประการ คือ (๑) เป็นผู้ออกกฎหมายซึ่งเป็นระเบียบกฎหมายหรือกติกา ทางการเมืองการปกครอง (๒) ทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชน (๓) ทำหน้าที่รวมมวลผลประโยชน์ (aggregation of interests) (๔) ทำหน้าที่ในด้านการเรียนรู้และสังคมกรณีทางการเมือง และ (๕) ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ทางการเมือง<sup>๓</sup> หน้าที่ต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นมีมากมายน้อยบ้างตามแต่ละลักษณะของระบบการเมือง สำหรับประเทศไทยนั้น "...ถือได้ว่าอยู่ภายใต้การปกครองระบบรัฐสภามาโดยตลอด<sup>๔</sup> แม้ว่าในบางครั้งโลกต่าง ๆ จะไม่คอยเป็นประชาธิปไตย

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔ - ๘.

<sup>๓</sup> โปรดดูรายละเอียดใน J.S. Mill, Representative Government (1961) in R.C. Macridis and B.E. Brown, eds., Comparative Politics: Notes and Readings, 4th ed. (Homewood, III: Dorsey Press 1971), pp. 309 - 10. A Kornberg and L.D. Musolf, eds, Legislatures in Development Perspective (Durham, N.C.: Duke University Press, 1970), pp. 546 - 76.

<sup>๔</sup> โกลินทร์ วงศ์สุวพันธ์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทยการพิมพ์, ๒๕๑๘), หน้า ๗๕.

ก็ตาม

ระบบรัฐสภานั้นมีกำเนิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อใด ยังคงเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันอยู่ นักรัฐศาสตร์บางท่านอ้างว่า รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในยุคนสมัย สมบูรณาญาสิทธิราชเองก็มีสภา เช่น พ.ศ. ๒๔๑๓ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินขึ้นมา เป็นสภาข้าราชการที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกขึ้นมาทำหน้าที่เน้นหนักในลักษณะสภาที่ปรึกษาเท่านั้น หากไรเป็นสภานิติบัญญัติไม่ เนื่องจากพระมหากษัตริย์ยังทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจของพระองค์อยู่ ครั้นต่อมารัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งสภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์ ดังเช่นที่เคยมีมาในสมัยรัชกาลที่ ๕ แต่ไม่คอยทรงหารือด้วย จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๔๗๑ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ จึงทรงตั้งอภิรัฐมนตรีขึ้นมา ประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีลักษณะคล้ายรัฐมนตรีวงในมากกว่าที่จะเป็นสภานิติบัญญัติ และยังได้ทรงปรับปรุงสภาที่ปรึกษาในพระองค์ให้มีลักษณะเป็นแบบกึ่งสภานิติบัญญัติ เนื่องจากของเดิมมีขนาดใหญ่เกินไป แต่บทบาทหลักก็ยังคงเป็นเพียงการให้คำปรึกษาหารือเท่านั้น<sup>๕</sup>

นอกจากนี้ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชเอง พระมหากษัตริย์ไทยก็เคยทรงมีพระราชประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่พวชน นอกจากนั้นยังได้มีการตระเตรียมงานคานนี้ เนื่องจากเห็นว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นของใหม่สำหรับประเทศไทยในขณะนั้น ตัวอย่างเช่น คำถวายบังคมทูลความเห็นจักรการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๑๐๓ ของเจ้านายและข้าราชการต่อรัชกาลที่ ๕ และพระราชดำริของรัชกาลที่ ๕ ทบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนการปกครอง จศ. ๑๒๔๓ การก่อตั้งเมืองศิลาธานีของรัชกาลที่ ๖<sup>๖</sup> และพระราชปรารภของรัชกาลที่ ๗ เมื่อครั้งเสด็จประพาสสหรัฐอเมริกา เมื่อ

---

<sup>๕</sup>มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาชิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย, หน่วยที่ ๔ - ๑๕. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรไทย, ๒๕๒๔), หน้า ๕๔๕.

<sup>๖</sup>มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาชิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, หน่วยที่ ๑ - ๓. (กรุงเทพมหานคร: บริษัทวิคคอร์ เทาเวอร์พอยท์, ๒๕๒๗), หน้า ๔๕.



พ.ศ. ๒๔๗๔ ว่าจะพระราชทานรัฐธรรมนูญ<sup>๗</sup>

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองเมื่อ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ นั้น เป็นผลงานของคณะราษฎรที่มักถือกันว่าเป็นรากฐานของระบอบการเมืองการปกครองของไทยปัจจุบัน กล่าวคือ ภายใต้การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีสถาบันนิติบัญญัติที่แท้จริงขึ้นมา ตามหลักของการมีตัวแทนของประชาชนที่มีอำนาจควบคุมการออกกฎหมาย และควบคุมการบริหารราชการ<sup>๘</sup> จึงกล่าวได้ว่าระบอบรัฐสภาได้ดำเนินมาในเวทีการเมืองไทยมากกว่ากึ่งศตวรรษแล้วจนถึงปัจจุบัน

รัฐสภาไทยโดยทั่วไปก็ไม่ได้แตกต่างไปจากรัฐสภาของประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ เท่าไรนัก โดยเฉพาะในด้านการทำหน้าที่กำหนดนโยบายและการตัดสินใจ (policy and decision - making function) และหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับอิทธิพล (influence function) ซึ่งจะเป็นตัวบ่งชี้ (indicators) ให้เห็นถึงบทบาทและอำนาจอิทธิพลทางการเมืองของสถาบันนิติบัญญัติไทยว่ามีมากน้อยเพียงใด<sup>๙</sup> ทั้งนี้เพราะรัฐสภาในประเทศกำลังพัฒนาส่วนมาก มีอำนาจในการตัดสินใจไม่มากนัก และไม่ได้เป็นสถาบันที่ทรงพลังในทางการเมือง<sup>๑๐</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐสภาในประเทศไทยจะมีบทบาทมากหรือน้อยเพียงใด

---

<sup>๗</sup>บรรณิกิต เสขรบุษกร และโกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์, เรื่องเดิม, หน้า ๕.

<sup>๘</sup>มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์ สังคมและการเมืองไทย, หน่วยที่ ๔ - ๑๕, หน้า ๕๔๖.

<sup>๙</sup>สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสถาบันนิติบัญญัติ. (กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาการพิมพ์, ๒๕๒๖), หน้า ๑.

<sup>๑๐</sup>Robert A. Packenham, "Legislative and Political Development" in Allan Kornberg and Lloyd D. Musolf, eds. Legislatures in Developmental Perspective. (Durham: Duke University Press, 1970), pp. 546.

ย่อมขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของฝ่ายบริหารและเหตุการณ์ทางการเมืองเป็นสำคัญ<sup>๑๑</sup>

ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งหมายถึงรัฐสภา กับรัฐบาลนั้น ในด้านการควบคุมคณะรัฐมนตรีของสภาผู้แทนราษฎรนั้น สามารถจำแนกออกเป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่

- ๑. การควบคุมในรัฐสภา
- ๒. การควบคุมนอกรัฐสภา

การควบคุมในรัฐสภา หรือความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในรัฐสภานั้น จะกระทำไต่กันแต่โดยอาศัยเงื่อนไขของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกระทำไต่หลายวิธีด้วยกัน ตั้งแต่การควบคุมชั้นเด็ดขาดที่สุดและกระทำไต่ยากที่สุดคือการเปิดอภิปรายทั่วไป ทั้งลงมติหรือไม่มีการลงมติไว้วางใจ จนถึงวิธีการควบคุมที่อ่อนที่สุด และกระทำไต่อย่างสม่ำเสมอคือการตั้งกระทู้ถาม<sup>๑๒</sup> นอกจากนี้วิธีการควบคุมในรัฐสภาภายใต้เงื่อนไขแห่งรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและการควบคุมฝ่ายบริหารทางค่านโยบาย

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมานั้น โดยส่วนรวมแล้วเป็นความสัมพันธ์ซึ่งสถาปนาฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ก็เพราะฝ่ายรัฐบาลมีฐานอำนาจจาก "วุฒิสภา" ซึ่งวุฒิสภาเกือบทุกชุดได้รับการแต่งตั้งมาจากฝ่ายบริหาร บทบาทของสมาชิกผู้แทนราษฎร จึงมีอาจจะมีส่วนที่จะคล่องอำนาจกับฝ่ายบริหารได้เต็มที่นัก ดังตารางต่อไปนี้

### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๑๑</sup>สุทัศน์ ชมดี, บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๕), หน้า ๖.

<sup>๑๒</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้งพรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, ๒๕๒๔), หน้า ๒๐๖.



ตารางที่ ๑. ตารางแสดงรูปแบบของวุฒิสภาไทย<sup>๑๓</sup>

สภาเดี่ยว			สองสภา			
รัฐธรรมนูญ		ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา	รัฐธรรมนูญ		ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา	จำนวนวุฒิสภา ต่อจำนวน ส.ส.
ฉบับที่	พ.ศ.					
(ชั่วคราว)	๒๔๒๗	แต่งตั้งทั้งหมด	๓	๒๔๔๔	เลือกตั้งทางอ้อม	๑ : ๑.๔
๒	๒๔๗๕	เลือกตั้งและ แต่งตั้ง	๔	๒๔๘๐	แต่งตั้ง	๑ : ๑
๖	๒๔๘๕	เลือกตั้งและ แต่งตั้ง	๕	๒๔๙๒	แต่งตั้ง	๑ : ๑.๒
๗	๒๕๐๒	แต่งตั้งทั้งหมด	๘	๒๕๑๑	แต่งตั้ง	๓ : ๔
๘	๒๕๑๕	แต่งตั้งทั้งหมด	๑๐	๒๕๑๗	แต่งตั้ง	๑ : ๒.๗
๑๑	๒๕๒๐	แต่งตั้งทั้งหมด	๑๓	๒๕๒๑	แต่งตั้ง	๓ : ๔
๑๒	๒๕๒๐	แต่งตั้งทั้งหมด				

อย่างไรก็ตามบทบาทของวุฒิสภามีอย่างน้อยเพียงใกล้เคียงอยู่กับเงื่อนไขของการผูกพันกับผู้แต่งตั้งมากกว่าที่จะมีบทบาทโดยตัวของสมาชิกวุฒิสภาเอง<sup>๑๔</sup>

ส่วนการควบคุมนอกวุฒิสภา หรือความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร นอกเวทีรัฐสภานั้นเป็นเรื่องของการควบคุมโดยผ่านกลไกพรรคการเมือง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๑๓</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ, (กรุงเทพมหานคร: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, ๒๕๒๔), หน้า ๑ - ๑.

<sup>๑๔</sup>สมบูรณ์ สุขสำราญ และชาญวุฒิ วัชรพุกก์, "สถาบันทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยของไทย", เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๒๗), หน้า ๒๐๑.

พรรคการเมืองมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบการเมือง

Gabriel A. Almond ใ้ก้กล่าวว่า ในระบบการเมืองทุกระบบจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาอาศัยพรรคการเมือง ในสังคมเบ็ดเสร็จ (totalitarian community) จะใช้พรรคการเมืองเป็นเสมือนเครื่องมือที่จะให้ไ้ค้มาซึ่งเสียงสนับสนุนจากมวลชน ในสังคมประชาธิปไตยจะใช้พรรคการเมืองเป็นเสมือนช่องทางที่จะแสดงออกหรือรวบรวมข้อเสนอต่าง ๆ ที่จะเข้าสู่ระบบและในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงจะใช้พรรคการเมืองเสมือนเป็นสื่อพาหะ (agent) ที่จะสร้างหรือก่อโครงสร้างของพฤติกรรมจากคุณค่าใหม่ ๆ \*๕

ท้วงเหตุนี้ พรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งในระบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบรัฐสภา ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากปรัชญาทางรัฐศาสตร์ที่ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลจำนวนมากที่สุด (majority) ใ้ก้มีอิทธิพลเหนือรัฐบาล และเปิดโอกาสใ้ก้มีการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองเพื่อเลือกเพ้นกลุ่มหรือคณะบุคคลที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลโดยยึดหลักเสรีภาพ (liberty) และความเสมอภาค (equality) หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะต้องมื้กลุ่มของบุคคลที่รวมกันขึ้น เนื่องจากความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางกว้าง ๆ คล้ายคลึงกัน และมีการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองโดยวิธีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ต่าง ๆ ดังกล่าว และเพื่อสร้างอิทธิพลในการเป็นรัฐบาลเสียเอง กลุ่มของบุคคลดังกล่าวไ้ก้แก่ พรรคการเมือง (political party) นั้นเอง และเมื่อพรรคการเมืองมีความเป็นสถาบัน (institutionalization) แล้วจากการวิวัฒนาการที่สังคมยอมรับ เช่น ประเทศที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย พรรคการเมืองก็จะเป็นทั้ง "อุดมการณ์" และ "วิถีชีวิต" ของประชาชนอย่างมั่นคง\*๖

\*๕ Gabriel A. Almond, Comparative Politics. (Boston and Toronto: Little, Brown and Company, 1960), pp. 117.

\*๖ ปรีชา หงษ์ไกรเสิศ, พรรคการเมืองและบทบาทพรรคการเมืองไทย กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๔, หน้า ๕.



ถ้าจะพิจารณาถึงส่วนสำคัญในการก่อกำเนิดพรรคการเมือง "Maurice Duverger" นักรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศสได้ชี้ให้เห็นว่า กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) ต่าง ๆ มีส่วนสำคัญในการก่อกำเนิดพรรคการเมือง และยังเสริมสร้างให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งด้วยการให้การสนับสนุนพรรคการเมืองอยู่เสมอ เขาจึงเชื่อว่า พรรคการเมืองเกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกรัฐสภา (inter-parliamentary and extra-parliamentary) โดยเขาแสดงให้เห็นว่าพรรคการเมืองซึ่งมีที่มาหรือเกิดขึ้นจากการรวมตัวของสมาชิกนอกสภา (extra-parliamentary members) เช่น กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม ทางการเมือง เป็นต้น มักจะเป็นพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งและมีพลังดีกว่าพรรคการเมืองซึ่งเกิดจากการรวมตัวของสมาชิกในสภา (inter-parliamentary members)<sup>๑๗</sup>

Lucian W. Pye ได้วิเคราะห์ระบบพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่มีจำนวนสมาชิกน้อยมาก และมักเน้นจำนวนสมาชิกในรัฐสภาเท่านั้น และพรรคการเมืองก็มักจะอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของบุคคลเป็นการส่วนตัวด้วย คราวใดที่รัฐบาลอนุญาตให้มีการจดทะเบียนพรรคการเมืองตามกฎหมาย ก็มักจะมีนักการเมืองเป็นจำนวนมากประกาศตั้งตนเป็นผู้นำพรรคการเมือง แทนที่จะให้สมาชิกของพรรคเป็นผู้เลือกผู้นำพรรคการเมืองเอง<sup>๑๘</sup> ท่านองเดียวกันกับ กระทบ หองธรรมชาติ ได้ชี้ให้เห็นถึงคุณลักษณะของพรรคการเมืองไทยกับรัฐสภาไทยว่า พรรคการเมืองไทยมีลักษณะเป็นพรรคสภา (parliamentary party) มากกว่าเป็นพรรคมวลชน (mass party) กล่าวคือ เป็นพรรคที่ถือเอาจำนวนสมาชิกในสภาผู้แทนเป็นกำลังสำคัญของการต่อสู้ทางการเมือง มากกว่าที่จะถือเอากำลังนอกสภาเป็นกำลังสำคัญในการต่อสู้ทางการเมือง พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่จึงไม่สู้จะให้ความสนใจกับการจัดตั้งองค์การพรรคนอกสภา

---

<sup>๑๗</sup>Maurice Duverger, Political Parties: Their Organization and Activities in the Modern State. (London: Methuen, 1964), pp. 24-31.

<sup>๑๘</sup>Lucian W. Pye, Southeast Asia's Political System. (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1967), pp. 56.

(extra-parliamentary organs) หรือเพิ่มจำนวนสมาชิกที่มีอิสระสมาชิกสภาผู้แทนให้  
กับพรรค<sup>๑๔</sup>

สภาพข้างต้นเป็นสภาพของพรรคการเมืองไทยที่ผ่านมาก่อนการสิ้นสุดลงของบท  
เฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ กล่าวคือ ภายหลังจากสิ้นสุด  
บทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว เจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑  
ที่มุ่งส่งเสริมความแข็งแกร่งของระบบพรรคการเมืองก็ได้พัฒนามาถึงระดับหนึ่ง ตัวอย่าง  
เช่น สมาชิกสภาผู้แทนจะต้องสังกัดพรรคการเมืองเสมอ ถ้ามีการย้ายพรรคหรือถูกขับออก  
จากพรรค หมายความว่าสมาชิกสภาจะสิ้นสุดลงทันที<sup>๒๐</sup> นั่นคือ พรรคการเมืองเท่านั้นที่  
เป็นผู้ส่งผู้สมัคร เข้ารับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมาจากผู้ที่มีอิสระกับพรรคเหมือน  
ที่ผ่านมามีได้ ทั้งนี้เพราะความเชื่อที่ว่า ความแข็งแกร่งของระบบพรรคการเมืองน่าจะ  
สะท้อนไปถึงความแข็งแกร่งทางการเมือง (political strength) ในระบอบ  
ประชาธิปไตยด้วย<sup>๒๑</sup>

โดยสรุป จึงกล่าวได้ว่าการควบคุมนอกเวทีรัฐสภาหรือความสัมพันธ์ระหว่าง  
สภาผู้แทนราษฎรกับคณะรัฐมนตรี เป็นการควบคุมโดยอาศัยกลไกหลักคือระบบพรรคเมือง  
นั่นเอง ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล พรรคการเมืองสนับสนุนรัฐบาล หรือพรรค  
การเมืองฝ่ายค้าน ตัวอย่างเช่น การควบคุมโดยมติพรรค ซึ่งสมาชิกพรรคต้องปฏิบัติตาม  
การควบคุมโดยคณะกรรมการร่วมรัฐบาลหรือคณะประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน  
 เป็นต้น ซึ่งกลไกการควบคุมนอกเวทีรัฐสภาเหล่านี้หาได้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายไม่ แต่ก็  
เป็นการควบคุมที่ปรากฏทางพฤตินัย

ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ซึ่งหมายถึง

---

<sup>๑๔</sup> กรมพล ท่องธรรมชาติ, รัฐสภาในระบอบการปกครองของไทย. (กรุงเทพฯ  
มหานคร: แขนงวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๔), หน้า  
๖๖.

<sup>๒๐</sup> คุุหน้า ๑๐๓ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, พ.ศ. ๒๕๒๑.

<sup>๒๑</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเสศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า ๔๔.



รัฐสภาและรัฐบาลนั้นเป็นปัญหาใหญ่ทางการเมือง ปัญหานี้ก็คือการแสวงหาวิธีการที่จะทำให้เกิดความสมมูลระหว่างอำนาจทั้งสอง หากมององค์การเมืองไทยที่ผ่านมา ฝ่ายบริหารมักจะครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ จะเป็นเพราะข้อจำกัดในรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็กั้นบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือภัยเหตุอื่นก็ตามที่จะก่อให้เกิดการไร้เสถียรภาพทางการเมือง<sup>๒๒</sup> อีกทั้งรัฐสภาของไทยเป็นสถาบันทางการเมืองที่ปฏิบัติหน้าที่โดยตรงจากความคิดเห็น ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติของไทยเป็นสถาบันที่อ่อนแอ ขาดการฉะฉานกล้าสั่งและไร้เสถียรภาพมากที่สุด<sup>๒๓</sup>

ภัยเหตุนี้จึงเป็นที่น่าสนใจศึกษาว่า ในระบบการเมืองไทยยุคใดเป็นจุดสมมูลของอำนาจบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติ ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติกับสถาบันฝ่ายบริหารตามระบอบรัฐธรรมนูญ โดยผู้แทนของประชาชนมีลักษณะอย่างไร รัฐสภาสามารถแสดงบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารได้มากน้อยเพียงใด มีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร และจะทำอย่างไรจึงจะพัฒนาองค์การทางฝ่ายนิติบัญญัติให้มีบทบาทควบคุม หรือ ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหารให้ได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในช่วงรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘ อีกทั้งการควบคุมฝ่ายบริหารของไทยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะพรรคฝ่ายค้านมีแนวโน้มในลักษณะที่จะล้มล้างรัฐบาล มากกว่าที่จะควบคุมฝ่ายบริหารตามหลักการและวิธีการจริงหรือไม่ เป็นสิ่งที่น่าสนใจศึกษาต่อไป

(๒) เหตุผลที่เลือกสภาผู้แทนราษฎรชุกปี พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘ เป็นหัวข้อกรณีศึกษา

๑. เนื่องจากเป็นสภาผู้แทนราษฎรชุกแรกที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ คือ ฉบับปัจจุบัน ซึ่งหลังจากบทเฉพาะกาลได้สิ้นสุดลงแล้ว ส่งผลให้เกิดลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นในลักษณะที่ให้การถ่ายเทอำนาจจากวุฒิสภามาสู่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน อีกทั้งบทบัญญัติหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล ยังเกื้อหนุนสนับสนุนต่อการเติบโตและบทบาทของพรรคการเมืองมากขึ้น กล่าวคือ การ

<sup>๒๒</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาองค์การของฝ่ายนิติบัญญัติ, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและพัฒนาบริหารศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๑ - ๒.

<sup>๒๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑.

เลือกตั้งครั้งแรกหลังสิ้นสุดมหตพหะกาดความรัฐธรรมนุญฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๒๒ ใ้กำหนดวิธีการที่สนับสนุนความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมือง ใ้แก่ วิธีการเลือกตั้งแบบพรรคการเมืองส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัคร ซึ่งผู้สมัครต้องสังกัดพรรค

๒. เป็นสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนปวงชนที่อยู่ในตำแหน่งเกือบครบวาระ คือ ๓ ปีเศษ (๑๔ เมษายน ๒๕๒๒ - ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๔) ส่งผลใ้มีการสร้างและส่งเสริมผลงานทางนิติบัญญัติต่าง ๆ ออกมา โดยเฉพาะบทบาทของสภาในการควบคุมคณะรัฐมนตรี

๓. พรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้คือ พรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคแกนหลักหรือผู้นำในพรรคฝ่ายค้าน ใ้ปฏิบัติงานในฐานะฝ่ายค้านใ้อย่างค่องเนื่องตลอดอายุของสภาผู้แทนราษฎร ก่อนจะมีการยุบสภาขึ้นเป็นเวลา ๓ ปีเศษเช่นกัน

๔. เนื่องจากข้อมูลต่าง ๆ อาจใ้รับการเบิดเผย เนื่องจากเหตุการณ์ใ้ผ่านพ้นไปแล้ว

### (๓) วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อวิเคราะห์สถานะและการปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎรในช่วงเวลาดังกล่าวว่าสามารถดำเนินการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือคณะรัฐมนตรี ใ้มากน้อยเพียงใ้ตลอดจนประสิทธิภาพในการควบคุมฝ่ายบริหารในรัฐสภา

๒. เพื่อศึกษาถึงบทบาททางการเมืองโดยทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ในฐานะใ้เป็นสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ รวมไปถึงพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาล และสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน

๓. เพื่ออาศัยผลการวิจัยใ้ไปประกอบการใ้กับการวิจัยบทบาทของสภาในการควบคุมรัฐบาล ซึ่งใ้ใ้มีการวิจัยในชุดก่อนหน้านี้ และเพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับสภาผู้แทนราษฎรชุดอื่น ๆ ค่องไป

๔. เพื่อนำผลของการวิจัยไปแสวงหาหนทางและวิธีการเพื่อพัฒนาความเข้มแข็งของสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติของไทยค่องไป ใ้สมดังเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา



(๔) สมมุติฐานของการวิจัย

จากสภาพปัญหาของการวิจัยกับฐานทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง สามารถกำหนดเป็นสมมุติฐานของการวิจัยได้ดังนี้

สมมุติฐานหลัก

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย คือ ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับคณะรัฐมนตรี เป็นไปในลักษณะฝ่ายบริหารครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมในสภาระหว่างสภาผู้แทนราษฎรต่อคณะรัฐมนตรี ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอสำหรับรัฐสภาชุด พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘

สมมุติฐานรอง

- ๑. ข้อจำกัดทางโครงสร้างหรือบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน คือฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นอุปสรรคต่อการควบคุมคณะรัฐมนตรีทางค่านโยบาย โดยเฉพาะเรื่อง การให้ความไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร
- ๒. ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสที่จะได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย มีอัตราส่วนต่ำกว่าพระราชบัญญัติ หรือ พระราชกำหนดที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอมามาก
- ๓. การควบคุมฝ่ายบริหารด้วยวิธีการเบ็ดเสร็จไปหมดเป็นไปได้อย่างยากในสภาผู้แทนราษฎร และไม่สู้จะเป็นผลนัก แต่ก็ยังถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะฝ่ายค้านในการควบคุมฝ่ายบริหาร
- ๔. กระตุกถามเป็นวิธีการควบคุมรัฐบาลที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้มากกว่า การควบคุมโดยวิธีอื่น ๆ เพราะเป็นเครื่องมือที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง และเป็นวิธีการที่มีผลกระทบคือเสถียรภาพของรัฐบาลน้อยที่สุดในบรรดาวิธีการควบคุมทั้งหมด
- ๕. ประสิทธิภาพการควบคุมฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นน้อย เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติมีข้อมูลน้อยไม่ทันสมัย และการจัดองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

(๕) ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหารของไทย ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัตินั้นรวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิก สำหรับการเมืองไทยนั้นจำเป็นต้องศึกษาบทบาทของวุฒิสมาชิกด้วย เพราะวุฒิสมาชิกมีหน้าที่เปรียบเสมือนที่เสี้ยมในการที่จะช่วยดูแลและกั้นกรองกฎหมายให้กับสภาผู้แทนราษฎร แต่จะไม่ศึกษาในรายละเอียด จะศึกษาเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของการควบคุมฝ่ายบริหารของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ซึ่งบทบาทของวุฒิสมาชิกและสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะศึกษาเฉพาะช่วงเวลาตั้งแต่ ๑๔ เมษายน ๒๕๒๖ จนกระทั่งสิ้นสุดการระดมเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๘

นอกจากนี้ยังมีขอบเขตของการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับคณะรัฐมนตรี เป็นการศึกษาเปรียบเทียบเน้นในเรื่องการควบคุมคณะรัฐมนตรีของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งการควบคุมในรัฐสภาและการควบคุมนอกรัฐสภา

การควบคุมในรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้บัญญัติถึงวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารไว้หลายประการ แต่จะทำการวิจัยเฉพาะ ๔ วิธีการ ดังนี้คือ

๑. การควบคุมคณะรัฐมนตรีทางค่านโยบาย
๒. การอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด
๓. การเปิดอภิปรายทั่วไป
๔. การตั้งกระทู้ถาม

ส่วนการควบคุมนอกรัฐสภา จะเน้นหนักศึกษากลไกของระบบพรรคการเมืองที่จะควบคุมสมาชิกพรรค เช่น มติพรรค ทั้งพรรคร่วมรัฐบาล และพรรคฝ่ายค้าน และการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารพรรคหรือคณะกรรมการประสานงาน พรรคร่วมรัฐบาล หรือพรรคฝ่ายค้าน

(๖) วิธีการดำเนินการวิจัย

- ๖.๑ การเก็บรวบรวมข้อมูล



ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร สิ่งตีพิมพ์ รายงานการประชุม และหนังสือต่าง ๆ เช่น หนังสือสรุปผลงานของรัฐสภา ระหว่างวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๒๖ ถึงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๘ จากสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลชั้นต้น (primary source) รวมไปถึงแหล่งข้อมูลชั้นอื่น ๆ เช่น คำปราศรัย รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง สยามจกหมายเหตุ และข้อเท็จจริงจากหนังสือพิมพ์รายสัปดาห์ฉบับต่าง ๆ เช่น สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ และมติชนสัปดาห์วิจารณ์ ฯลฯ

นอกจากนี้ยังใช้วิธีเก็บข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์ตัวบุคคล (face to face interview) แบบเป็นทางการ (fomal interview) ควบคู่ไปกับการอาศัยแหล่งข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ แล้ว ทั้งนี้เพื่อเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประสบการณ์และความคิดเห็นที่นอกเหนือไปจากการบันทึกไว้ในเอกสารต่าง ๆ โดยผู้วิจัยจะดำเนินการสัมภาษณ์หัวหน้าพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นผู้นำพรรคฝ่ายค้านในขณะนั้น เพราะเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากในฝ่ายค้าน ประธานสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น รวมถึงตลอดถึงคณะกรรมการบริหารพรรคหรือคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล

**๖.๒ การวิเคราะห์ข้อมูล**

จะใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลจากงานวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research หรือ Libery research และการวิเคราะห์บทสัมภาษณ์ (interview analysis) เพื่อเชื่อมโยงการวิเคราะห์ให้สัมพันธ์กับบนพื้นฐานของการวิเคราะห์เชิงตรรกะ (Logical analysis)

**(๗) นิยามความหมาย**

- รัฐสภา หรือ ฝ่ายนิติบัญญัติ หมายถึง สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก
- รัฐบาล หรือ ฝ่ายบริหาร หมายถึง คณะรัฐมนตรี
- การควบคุม หมายถึง การควบคุมในรัฐสภาโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และการควบคุมนอกรัฐสภาโดยกลไกระบบพรรคการเมือง

**(๘) ข้อจำกัดและอุปสรรคในการเก็บข้อมูล**

เนื่องจากข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎรของไทยมีอยู่อย่างจำกัด เราไม่มีสถิติเกี่ยวกับการออกเสียงลงมติในสภาผู้แทนราษฎรอย่างละเอียดว่า สมาชิกคนใดออกเสียงในแต่ละเรื่องอย่างไร ดังนั้นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาจึงได้ภายในขอบเขตจำกัดวงแคบมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่สภาผู้แทนราษฎรของไทยขาดความต่อเนื่อง เพราะมีการยุบสภาแล้วยุบสภาเป็นระยะ ๆ ยิ่งก่อให้เกิดความลำบากในการจัดทำข้อมูลสถิติอย่างละเอียดไว้ให้นักวิจัยได้ใช้อาศัยประกอบการวิจัย และข้อมูลบางอย่างอาจไม่ได้รับการเปิดเผยจากผู้ถูกสัมภาษณ์

#### (๘) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. เพื่อมุ่งเจาะลึกทำความเข้าใจในแง่กระบวนการตามรัฐธรรมนูญของไทยเกี่ยวกับบทบาทการควบคุมฝ่ายบริหารในสภาของฝ่ายนิติบัญญัติว่ามีสภาพที่เป็นอยู่ในช่วงเวลาการศึกษาเป็นอย่างไร รวมทั้งวิธีการควบคุมอย่างไม่เป็นทางการที่มีใช้ในสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้

๒. เพื่อสนับสนุนงานวิจัยเกี่ยวกับรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติของไทยที่เคยมีมาในอดีต รวมไปถึงการสร้างสมผลงานวิจัยเกี่ยวกับรัฐสภาไทยต่อไปในอนาคต

๓. ผลการวิจัยนี้ มุ่งหวังกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาฝ่ายนิติบัญญัติของไทยอย่างจริงจัง เพื่อให้มีบทบาททางการเมืองอย่างที่เป็นของรัฐสภาในอารยประเทศเช่นกันคือ รัฐสภาคือเวทีแห่งการตัดสินใจตกงใจทางการเมืองอย่างแท้จริง และมีประสิทธิภาพ หาใช้พลังภายนอกเวทีรัฐสภาไม่

#### (๑๐) การนำเสนอวิทยานิพนธ์

บทที่ ๑ บทนำ

กล่าวถึงระเบียบวิธีวิจัยของงานวิจัยชิ้นนี้ ได้แก่ ความเป็นมาและสภาพของเรื่องที่วิจัย, วัตถุประสงค์, สมมุติฐาน ขอบเขตและวิธีดำเนินการวิจัย รวมไปถึงการนิยามความหมาย ข้อจำกัดและอุปสรรคในการเก็บข้อมูล และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

บทที่ ๒ แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง



ระบุถึงพื้นฐานทางความคิด - ทฤษฎี และกรอบการวิเคราะห์ที่ใช้ในการวิจัย รวมทั้งผลงานที่มีการศึกษาวิจัยในแนวเดียวกัน

### บทที่ ๓ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย

ความเป็นมาของรัฐสภาไทย รวมทั้งบทบาทอำนาจหน้าที่, บทบาทอำนาจหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสมาชิก และกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ และเครื่องมือ หรือวิธีการที่รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหาร รวมทั้งการควบคุมฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างไม่เป็นทางการ

บทที่ ๔ การควบคุมฝ่ายบริหาร ของฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐสภา หลักการ วัตถุประสงค์ ความสำคัญ ลักษณะของการควบคุมทางนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติคือฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๐ และข้อเท็จจริง รวมทั้งท่าทีของสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี

การควบคุมโดยการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด กล่าวถึงความสำคัญแนวความคิด วัตถุประสงค์ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การเสนอและลงมติเพื่ออนุมัติร่างพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดที่เสนอโดยรัฐบาล และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๐ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงของการอนุมัติครั้งต่าง ๆ

การควบคุมโดยการเปิดอภิปรายทั่วไป กล่าวถึงลักษณะความสำคัญแนวความคิด วัตถุประสงค์ของการเปิดอภิปรายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๐ และข้อเท็จจริงของการเปิดอภิปรายทั่วไปครั้งต่าง ๆ รวมทั้งท่าทีของรัฐบาล

การควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถาม กล่าวถึงลักษณะความสำคัญ แนวความคิด วัตถุประสงค์ของการเสนอ หรือตั้งกระทู้ถามตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๐ และข้อเท็จจริงของการตั้งกระทู้ถามครั้งต่าง ๆ

### บทที่ ๕ การควบคุมฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัตินอกรัฐสภา

บทบาทของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะการควบคุม

คณะรัฐมนตรี กล่าวถึงวิธีการจัดตั้ง วิธีการดำเนินการ รวมทั้งอำนาจหน้าที่และข้อเท็จจริงในการควบคุมคณะรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร

โดยผ่านพรรคการเมือง กล่าวถึง วิธีการดำเนินการและข้อเท็จจริงในการควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยผ่านพรรคการเมือง

บทที่ ๒ บทวิเคราะห์ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการควบคุมคณะรัฐมนตรีของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยต้องการวิเคราะห์ให้เห็นถึงการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎร ในการควบคุมคณะรัฐมนตรี และประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการควบคุม โดยเฉพาะการเปรียบเทียบผลการดำเนินการควบคุมทั้งในเวทีรัฐสภา และนอกเวทีรัฐสภา

บทที่ ๓ บทสรุป และข้อเสนอแนะ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย