

ความล้มเหลวในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยวิธีตั้งกระทู้ถาม



พ.ต.ท. สฤษฏีชัย เอนกเวียง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2537

ISBN 974-584-224-9

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I1410124A

**THE FAILURE OF PARLIAMENTARY INTERPELLATION AS A MEASURE  
OF CONTROLLING THE ADMINISTRATION OF STATE AFFAIRS**

**Pol.Lt.col. Saridchai Anakevieng**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Arts**

**Department of Political Science**

**Graduate School**

**Chulalongkorn University**


**1994**

**ISBN 974-584-224-9**

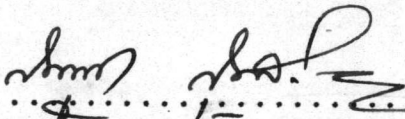


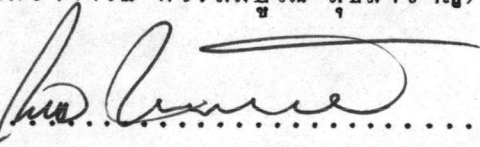
หัวข้อวิทยานิพนธ์ ความล้มเหลวในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน  
โดยวิธีตั้งกระทู้ถาม  
โดย พ.ต.ท. สฤษดิ์ชัย เอนกเวียง  
ภาควิชา การปกครอง  
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ


บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วน  
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

.....  ..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ ดร. ถาวร วัชรากิจ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....  ..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์ สุขสำราญ)

.....  ..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ)

.....  ..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว)



สฤณีชัย เอนกเวียง, พ.ศ.ท. : ความล้มเหลวในการควบคุมการบริหาร  
ราชการแผ่นดินโดยวิธีตั้งกระทู้ถาม (THE FAILURE OF PARLIAMENTARY  
INTERPELLATION AS A MEASURE OF CONTROLLING THE  
ADMINISTRATION OF STATE AFFAIRS.) อ.ที่ปรึกษา :  
ศ.ดร.กระมล ทองธรรมชาติ, 385 หน้า. ISBN 974-584-224-9

การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ  
ประการหนึ่งคือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน  
กระทู้ถามเป็นมาตรการหนึ่งที่สมาชิกรัฐสภาไทยใช้ในการควบคุมการบริหารราชการ  
แผ่นดิน โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้กำหนดหลักเกณฑ์  
ที่สำคัญเกี่ยวกับกระทู้ถามไว้แตกต่างจากอดีตในทางตรงกันข้าม คือกระทู้ถามให้ถามและ  
ตอบในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นกระทู้ถามด่วนที่เป็นเรื่องประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน  
หรือกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านที่ให้ถามและตอบในที่ประชุมสภาได้ เหตุผลของการ  
เปลี่ยนแปลงนี้คือ กระทู้ถามนั้นไม่สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างแท้  
จริง การวิจัยพบว่ากระทู้ถามยังคงมีประโยชน์และใช้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน  
ได้ในระดับหนึ่ง กระทู้ถามที่ได้รับการบรรจุเข้าไว้ในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทน  
ราษฎรนั้น ถือว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนและ  
ประเทศชาติ จึงเป็นการสมควรที่รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะต้องตอบกระทู้ถามนั้นด้วยวาจา  
ในที่ประชุมสภา เพราะจะได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น อันจะเป็นประโยชน์ในการ  
แก้ปัญหาและพัฒนาประเทศได้เหมาะสมกว่าการเขียนตอบในราชกิจจานุเบกษา เพราะ  
ไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ตั้งกระทู้ถาม ได้ซักไซ้ไล่เรียงให้เกิดความ  
กระจ่าง และรัฐมนตรีผู้ตอบไม่มีโอกาสอธิบายขยายความ ซึ่งทำให้ประโยชน์ของการ  
ถามการตอบมีอยู่ไม่เต็มที่ เพราะประเด็นในกระทู้ถามบางเรื่องอาจมีความซับซ้อนและ  
สับสน ถ้าได้มีการโต้ตอบกันจะเกิดความชัดเจนมากขึ้น นอกจากนี้ประเทศที่มีการ  
ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา อาทิเช่น อังกฤษ สหพันธรัฐเยอรมัน ญี่ปุ่น  
ได้มีการตอบกระทู้ถามด้วยวาจาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในอนาคตการแก้ไข  
รัฐธรรมนูญของไทยเกี่ยวกับหลักการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยกระทู้ถาม  
เช่นเดียวกับต่างประเทศจะได้ดำเนินการต่อไป และจะทำให้กระทู้ถามมีผลต่อการ  
ควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้ดียิ่งขึ้น

ภาควิชา .....  
สาขาวิชา .....  
ปีการศึกษา 2536 .....

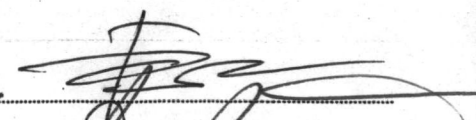
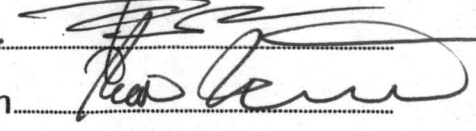
ลายมือชื่อนิติศ .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....

## C431839 : MAJOR GOVERNMENT  
KEY WORD:

: FAILURE / INTERPELLATION / CONTROLLING / ADMINISTRATION  
SARIDCHAI ANAKEVIENG, POL.Lt.Col. : THE FAILURE OF PARLIAMENTARY  
INTERPELLATION AS A MEASURE OF CONTROLLING THE ADMINISTRATION OF  
STATE AFFAIRS. PROF.KRAMOL TONGDHAMACHART, Ph.D. 385 pp.  
ISBN 974-584-224-9

Interpellation is the measure which the Member of Parliament can exercise control over the Minister on any matter within the scope of his authority. The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2534 provides new procedures concerning interpellation contradictory to the past. That is, the reply to interpellation will be made in the Government Gazette except the interpellations submitted by the leader of the Opposition or deemed by the president of the Senate or the House of Representatives as cases of urgency or benefits to the general public or to the administration of State affairs which the president of either the Senate or the House may require the minister to reply in a sitting of such House. The reason for changes in the procedure of answering the interpellation is that the interpellations could not effectively control the administration of State affairs. This study, however, finds that the interpellations are still useful and can be used as a measure of controlling the administration of State affairs to a certain extend. That is, the interpellations placed in the agenda are matters of significance to national interests and should be answered in a sitting of the House by the Minister. Such procedure will provide a forum for exchanges of opinions beneficial to solution of national problem and development whereas the other procedure of answering the interpellations in the Government Gazette cannot provide the Members of Parliament with an opportunity to ask for more clasifications on the complex issues from the responsible ministers. The old procedure will make the question - answer time in parliament more useful to the general public. The usefulness of this procedure is well recognized by the countries using the parliamentary system of democracy, namely, the United Kingdom, the Federal Republic of Germany and Japan. Therefore the old procedure of answering the interpellation in the sitting of the House should be readopted in the future constitutional amendment.

ภาควิชา ..... การปกครอง  
สาขาวิชา ..... การปกครอง  
ปีการศึกษา 2536

ลายมือชื่อนิสิต พ.จ.ท.   
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา   
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



### กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จได้โดยได้รับความอนุเคราะห์จากท่านอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิ คือ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ที่ได้กรุณาเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และได้เสียสละเวลาให้คำแนะนำมาโดยตลอด ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

นอกจากนี้ ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และ รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คงไม่อาจสำเร็จลุล่วงไปได้ หากไม่ได้รับความอนุเคราะห์จาก คุณทัศนาวงษา นุกาศน์

ขอขอบคุณ พ.ต.อ.ภาณุพงศ์ สิงหรา ณ อยุธยา ที่ได้ผลักดันให้เข้ารับการศึกษา

ขอกราบเท้าคุณพ่อ และคุณแม่ ที่ได้สร้างขวัญและกำลังใจจนสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์สำเร็จ ขอขอบคุณ ภริยา บุตร และธิดา ที่เป็นกำลังใจให้ตลอดเวลาที่เขียน

หากมีข้อบกพร่องใด ๆ ขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

พ.ต.ท. สฤษฏ์ชัย เอนกเวียง



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ข
กิตติกรรมประกาศ.....	ค
สารบัญ.....	ง
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญภาพ.....	ณ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
- ปรัชญาการณ้และความสำคัญของปัญหา.....	1
- วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
- สมมติฐานการวิจัย.....	3
- ขอบเขตของการวิจัย.....	4
- นิยามศัพท์.....	4
- วิธีการวิจัย.....	4
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
- สรุป.....	5
2. ทฤษฎี แนวความคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	8
- ทฤษฎีระบบ.....	8
- แนวความคิดการเมื่องการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย.....	12
- ระบบรัฐสภา.....	13
- ระบบประธานาธิบดี.....	17
- ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี.....	18
- งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	19
- สรุป.....	22

## บทที่

3	การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตั้งกระทู้ถาม.....	23
	- ความหมายของกระทู้ถาม.....	24
	- ประเภทกระทู้ถาม.....	26
	- การเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับหลักการตั้งกระทู้ถาม...	27
	- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2517....	27
	- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521....	29
	- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534....	30
	- สรุป.....	49
4	กระทู้ถามประเภทต่าง ๆ ที่ถามในสภาผู้แทนราษฎรระหว่างปี	
	พ.ศ. 2517 - ปัจจุบัน.....	51
	- กระทู้ถามที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ.....	51
	- กระทู้ถามเกี่ยวกับสังคม.....	101
	- กระทู้ถามเกี่ยวกับการเมืองการปกครองและอื่น ๆ.....	141
	- กระทู้ถามเกี่ยวกับความมั่นคงภายในและภายนอกประเทศ...	168
	- สรุป.....	206
5	การวิเคราะห์ความล้มเหลวในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน	
	โดยการตั้งกระทู้ถาม.....	208
	- ความคิดเห็นของฝ่ายรัฐมนตรีต่อกระทู้ถาม.....	211
	- ความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อกระทู้ถาม.....	217
	- การวิเคราะห์ข้อมูล.....	224
	- การสรุปผลและการรายงานผลการวิจัย.....	228
	- สรุป.....	231



## บทที่

6	ปัญหาอุปสรรคข้อเสนอแนะและบทสรุป.....	233
-	ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับกระทู้ถาม.....	234
-	ข้อเสนอแนะ.....	237
-	สรุป.....	240
	บรรณานุกรม.....	242
	ภาคผนวก.....	246
-	แบบสัมภาษณ์.....	247
-	ตัวอย่างกระทู้ถามเกี่ยวกับเศรษฐกิจ.....	249
-	ตัวอย่างการตอบกระทู้ถามเกี่ยวกับเศรษฐกิจ.....	250
-	ตัวอย่างกระทู้ถามเกี่ยวกับสังคม.....	266
-	ตัวอย่างการตอบกระทู้ถามเกี่ยวกับสังคม.....	268
-	ตัวอย่างกระทู้ถามเกี่ยวกับการเมือง การปกครอง และอื่น ๆ.....	278
-	ตัวอย่างการตอบกระทู้ถามเกี่ยวกับการเมือง การปกครอง และอื่น ๆ.....	279
-	ตัวอย่างกระทู้ถามเกี่ยวกับความมั่นคงภายในและ ภายนอกประเทศ.....	288
-	ตัวอย่างการตอบกระทู้ถามเกี่ยวกับความมั่นคงภายในและ ภายนอกประเทศ.....	290
-	คำสัมภาษณ์รัฐมนตรี อดีตรัฐมนตรี.....	299
-	คำสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	335
	ประวัติผู้วิจัย.....	385

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3 - 1	เปรียบเทียบประเด็นสำคัญเกี่ยวกับหลักการตั้งกระทู้ถาม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 2521 และ 2534 กับข้อบังคับการประชุม.....	34
4 - 1	กระทู้ถามเกี่ยวกับเศรษฐกิจ.....	52
4 - 2	กระทู้ถามเกี่ยวกับเศรษฐกิจ.....	58
4 - 3	กระทู้ถามเกี่ยวกับเศรษฐกิจ.....	64
4 - 4	กระทู้ถามเกี่ยวกับเศรษฐกิจ.....	66
4 - 5	กระทู้ถามเกี่ยวกับเศรษฐกิจ.....	69
4 - 6	กระทู้ถามเกี่ยวกับเศรษฐกิจ.....	74
4 - 7	กระทู้ถามเกี่ยวกับเศรษฐกิจ.....	77
4 - 8	กระทู้ถามเกี่ยวกับเศรษฐกิจ.....	87
4 - 9	กระทู้ถามเกี่ยวกับเศรษฐกิจ.....	92
4 - 10	กระทู้ถามเกี่ยวกับเศรษฐกิจ.....	97
4 - 11	กระทู้ถามเกี่ยวกับสังคม.....	102
4 - 12	กระทู้ถามเกี่ยวกับสังคม.....	105
4 - 13	กระทู้ถามเกี่ยวกับสังคม.....	111
4 - 14	กระทู้ถามเกี่ยวกับสังคม.....	113
4 - 15	กระทู้ถามเกี่ยวกับสังคม.....	115
4 - 16	กระทู้ถามเกี่ยวกับสังคม.....	119
4 - 17	กระทู้ถามเกี่ยวกับสังคม.....	126
4 - 18	กระทู้ถามเกี่ยวกับสังคม.....	133

ตารางที่	หน้า
4 - 19	กระทู้ถามเกี่ยวกับการเมืองการปกครองและอื่น ๆ..... 142
4 - 20	กระทู้ถามเกี่ยวกับการเมืองการปกครองและอื่น ๆ..... 144
4 - 21	กระทู้ถามเกี่ยวกับการเมืองการปกครองและอื่น ๆ..... 149
4 - 22	กระทู้ถามเกี่ยวกับการเมืองการปกครองและอื่น ๆ..... 152
4 - 23	กระทู้ถามเกี่ยวกับการเมืองการปกครองและอื่น ๆ..... 153
4 - 24	กระทู้ถามเกี่ยวกับการเมืองการปกครองและอื่น ๆ..... 160
4 - 25	กระทู้ถามเกี่ยวกับการเมืองการปกครองและอื่น ๆ..... 165
4 - 26	กระทู้ถามเกี่ยวกับความมั่นคงภายในและภายนอกประเทศ... 169
4 - 27	กระทู้ถามเกี่ยวกับความมั่นคงภายในและภายนอกประเทศ... 174
4 - 28	กระทู้ถามเกี่ยวกับความมั่นคงภายในและภายนอกประเทศ... 176
4 - 29	กระทู้ถามเกี่ยวกับความมั่นคงภายในและภายนอกประเทศ... 178
4 - 30	กระทู้ถามเกี่ยวกับความมั่นคงภายในและภายนอกประเทศ... 179
4 - 31	กระทู้ถามเกี่ยวกับความมั่นคงภายในและภายนอกประเทศ... 181
4 - 32	กระทู้ถามแยกตามกระทรวง ตั้งแต่วันที่ 4 สิงหาคม 2529 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2531... 202
4 - 33	กระทู้ถามแยกตามกระทรวง ตั้งแต่วันที่ 4 สิงหาคม 2531 ถึงวันที่ 8 ธันวาคม 2533... 203
4 - 34	กระทู้ถามแยกตามกระทรวง ตั้งแต่วันที่ 21 กันยายน 2535 ถึงวันที่ 15 ธันวาคม 2536. 204
5 - 1	สถิติร่าง พรบ. พระราชกำหนด ญัตติ ญัตติด่วน ร่างรัฐธรรมนูญ ร่างข้อบังคับการประชุม สว. ร่างข้อบังคับการประชุม สผ. 227

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
2.1	ระบบการเมืองตามแนวความคิดของ Easton.....	9
2.2	ความสัมพันธ์ระหว่างการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถามตามทฤษฎีระบบ.....	21
4.1	กราฟแสดงผลของกระทู้ถามที่ให้อตอบในที่ประชุมสภา ระหว่างปี พ.ศ. 2523 - 2536 แยกช่วงเวลาตามรัฐบาล.....	197