

บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาล โดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป



นายสุทัศน์ รมดี

005764

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคำหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

แผนกวิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๑๕

The Role of the Thai Parliament in Controlling the Government
Through General Debates



Mr. SUTACH CHOMDI

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Political Science

Department of Political Science

Graduate School

Chulalongkorn University

1972

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติใ้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาค้นคว้าหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

.....
คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
..... กรรมการ
..... กรรมการ



อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย ผู้ช่วยศาสตราจารย์พงศ์เทพ ศกุนตาภัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาล โดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป
ชื่อ นายสุทัศน์ ชมดี แผนกวิชาการปกครอง
ปีการศึกษา ๒๕๑๔

บทคัดย่อ

ประเทศไทยภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญของไทย ๔ ฉบับ ใน ๔ ฉบับ (๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕, ๙ พฤศจิกายน ๒๔๘๐, ๘ มีนาคม ๒๔๘๕ และ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑) จักรปกครองระบอบรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีสามารถครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้ ทั้งนี้โดยการแบ่งรัฐสภาออกเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกแต่งตั้ง อีกส่วนหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกเลือกตั้ง สมาชิกประเภทแต่งตั้งนี้บางครั้งรัฐธรรมนูญก็กำหนดให้อยู่รวมในสภาเดียวกันกับสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้ง บางครั้งก็แยกเป็นอีกสภาหนึ่งเรียกว่า วุฒิสภา

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐสภานอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในค่านิติบัญญัติแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมรัฐบาล ซึ่งมีหลายประการคือ ๑) การรับรองนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารประเทศ ๒) การอนุมัติพระราชบัญญัติว่าด้วยการงบประมาณแผ่นดิน ๓) การตั้งกระทู้ถาม และ ๔) การเปิดอภิปรายทั่วไปทั้งไม่ลงมติและลงมติ ในกระบวนการควบคุมดังกล่าวนี้ การเปิดอภิปรายทั่วไปนับว่ามีความสำคัญที่สุดประการหนึ่ง เพราะว่า ถ้าหากเรื่องใดที่สมาชิกรัฐสภาเห็นว่ามีสำคัญเกินกว่าที่จะตั้งกระทู้ถามก็รวมกันเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปขึ้น เพื่อให้รัฐบาลตอบชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงและเหตุผลในนโยบายการบริหารประเทศ แต่ถ้าหากมีเรื่องใดที่รัฐบาลไม่สามารถจะแถลงให้เป็นที่น่าพอใจแก่สมาชิกสมาชิกรัฐสภาอาจจะมีการลงมติในญัตตินั้น ๆ อันอาจจะเป็นผลให้รัฐบาลลาออกหรือยุบสภาเพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งขึ้นใหม่

ในประวัติศาสตร์ของรัฐสภาไทย มีการเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป ๑๙ ครั้ง แต่มีจำนวนเพียงน้อยครั้งเท่านั้นที่มีผลกระทบบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

แม้ว่ามาตรการควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภา โดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป จะไม่ค่อยมีผลในอดีตมากนัก แต่วิธีการนี้ก็ยังมีสำคัญอย่างยิ่งในการปกครองระบอบรัฐสภา เพราะจุดประสงค์แห่งความสำเร็จของระบบนี้ขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบและความมีหลักการของสมาชิกสภาผู้แทนประกอบกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่มีสำคัญที่สุดในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญของไทย.

Thesis Title The Role of the Thai Parliament in Controlling
the Government Through General Debates.

Name Mr. SUTACH CHOMDI Department Government

Academic Year 1971

ABSTRACT

The Constitutional monarchy of Thailand beginning from 1932 has shown that the election of representatives for the House of Parliament is imperative. Up to the last constitution of 1968, Thailand had adopted 8 constitutions four of which (December 10, 1932; November 9, 1947; March 8, 1952; and June 20, 1968 respectively) placed the legislative body under the control of the cabinet. The legislative body was set up in form of either congress or parliament which was divided into two parts; one was composed of elected members, and the other appointed ones. The appointed members were often seated with the elected members in one single house, and occasionally in a separate house called "Senate"

According to Thai Constitution, the parliament did not only function as a law making body but also exercise control over the cabinet. The latter functions were as follows : 1) approve policies which the cabinet brought to its attention prior to the execution of national administration, 2) approve the nation budget bill, 3) initiate an interpellation and 4) general debate which

may result in a vote of no confidence. Among such control measures, the general debate was the most important. In undertaking this measure the members of parliament which considered some particular issues too significant to do interpellation grouped them together to fit the requirements for the general debate. The cabinet was required to present facts and reasons to the satisfaction of the members of parliament. Of failing to do so, the cabinet may face a dismissal or find it necessary to call for a new election.

In the history of Thai Parliament, 19 general debates were held. However, only a few general debates really affected the stability of the government which resulted in the resignation of the cabinet and adjustment of national policy.

Although the control measure over the cabinet by the Parliament through the general debate was not quite effective in the past, it does not mean that this measure should be abandoned. This is because in a parliamentary system of government the parliament must be empowered to impose a check on the cabinet. And the general debate is the indispensable check.



คำนำ

ในการวิจัยค้นคว้าเพื่อเขียนวิทยานิพนธ์เรื่อง "บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป" นี้ ผู้เขียนได้ใช้เวลาอันพอสมควรในการศึกษาวิเคราะห์และหาข้อเท็จจริง ซึ่งส่วนใหญ่ต้องอาศัยเอกสารข้อมูลต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมวุฒิสภา และได้รับความอนุเคราะห์จากห้องสมุดต่าง ๆ หลายแห่ง คือ ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุดสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ห้องสมุดแห่งชาติ ห้องสมุดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ห้องสมุดสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และห้องสมุดสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา จึงขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดดังกล่าวเป็นอย่างมากที่ได้กรุณาให้ความเอื้อเฟื้อและให้ความสะดวกในการจัดหาหนังสือและเอกสารบางเล่มให้ นอกจากนี้ก็มี พลตรีศิริ สิริโยธิน อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชลบุรี และอดีตประธานสภาผู้แทนราษฎร คุณใหญ่ ศวิตชาติ สมาชิกสภาจังหวัดนครสวรรค์ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์ และอดีตเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ และ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช อดีตนายกรัฐมนตรี อดีตหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ และอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร ได้กรุณาให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียนเป็นอย่างยิ่ง

ผู้เขียนต้องขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์ เป็นอย่างสูง ที่ได้กรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและผู้ควบคุมงานวิจัยในครั้งนี้ พร้อมทั้งได้ให้คำแนะนำตลอดจนข้อคิดเห็นต่าง ๆ ด้วยดีตลอดมา จนกระทั่งงานวิจัยนี้ได้สำเร็จเสร็จสิ้น รองศาสตราจารย์ ดร. กระทบด ทองธรรมชาติ ได้กรุณาให้คำแนะนำและให้กำลังใจด้วยดีตลอดมา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กมล สมวิเชียร ได้กรุณาแนะนำและตั้งชื่อเรื่องเป็นภาษาอังกฤษให้ และอาจารย์ธีรเวทย์ ประมวลรัฐการ ได้กรุณาช่วยแปลบทคัดย่อภาษาอังกฤษให้

นอกจากนี้ ขอขอบคุณ คุณปรีดี หิรัญพฤกษ์ หัวหน้ากอง ๕ คุณสุวิทย์ สุทธานุกูล หัวหน้ากอง ๔ คุณสงคราม ชื่นภิบาล หัวหน้าแผนก ๓ คุณพิชัย รัตนพล หัวหน้าแผนก ๒ กอง ๕ และเพื่อน ๆ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่ได้ให้การสนับสนุนและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนด้วยดี

ตลอดมา คร.ไมตรี เคนอุคม แห่งกองนโยบายภายในประเทศ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี ได้กรุณาช่วยจัดหาและแปลเอกสารบางเรื่องให้ คุณสุชนธ์ จิตรกรถึก หัวหน้าแผนกรายงานการประชุม คุณแนบ สุดสงวน คุณสมชาย คาวอุคม คุณสายสุณีย์ (อรัญญิก) พันชนะ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับแห่งกองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา คุณชวลิต ไตรจิตต์ แผนกราชกิจจานุเบกษา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คุณวิจารณ์ ไชยนิรันทน และคุณปริญญา อุคมทรัพย์ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย คุณยรรยง คุโรวาท ส่วนวิจัยและวางแผน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่กรุณาให้คำแนะนำและให้ยืมเอกสารที่สำคัญต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ เป็นอย่างดี คุณชัชฎภัย บุรุษพัฒน์ ผู้ช่วยหัวหน้ากอง ๓ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ได้กรุณาช่วยตรวจต้นฉบับโดยตลอด และยังได้รับความร่วมมือจากคุณผ่องฉวี ไยไพโรจน์ คุณฐิติพรรณ ชุมรม ที่ได้กรุณาช่วยจัดพิมพ์ต้นฉบับอยู่ตลอดมา

อนึ่ง ในการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสภาวิจัยแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นจำนวนเงิน ๓,๓๕๕ บาท จึงใคร่ขอขอบคุณสภาวิจัยแห่งชาติ และผู้ที่เกี่ยวข้องไว้เป็นอย่างสูง นอกจากนี้ขอขอบพระคุณท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการวิทยานิพนธ์ทุกคนที่มีไคล่ถวายนามไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

ท้ายที่สุด ขอขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้การสนับสนุนและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตั้งแต่แรกเริ่มด้วยดีตลอดมา และต้องขอบคุณเป็นพิเศษสำหรับคุณธิดา รักแดง คู่หมั้นของผู้เขียนที่ได้ให้กำลังใจ เป็นอย่างดีตลอดมา.

บทนำ

ความสำคัญของเรื่อง

หลักสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็คือ เป็นการปกครองที่ให้ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศดำเนินการปกครองให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎรเอง คือราษฎรค้ำเนินกิจการงานของรัฐเองและพึ่งตัวเอง แต่เนื่องจากประเทศที่มีพลเมืองมาก ๆ ย่อมไม่สามารถที่จะจัดให้พลเมืองมาประชุมกระทำหน้าที่ปกครองตนเองได้ อีกประการหนึ่ง การปกครองในปัจจุบันนี้ย่อมมีปัญหาสลับซับซ้อนยากยิ่งสำหรับบุคคลทั่วไปจะเข้าใจได้ และแม้มีผู้เข้าใจได้บ้างก็ไม่มีเวลาเพียงพอที่จะดำเนินการด้วยตนเอง ฉะนั้น สิ่ง que ทุกคนพอทำได้ก็คือ เลือกตั้งบุคคลที่เห็นว่ามีความสามารถเหมาะสมที่จะมากระทำหน้าที่แทนราษฎร การปกครองโดยวิธีนี้เรียกว่า การปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน เพื่อที่จะทำหน้าที่นิติบัญญัติหรือในฐานะรัฐสภา

ประเทศไทยได้มีการปกครองที่เลียนแบบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา (Parliamentary System) เกือบตลอดมา ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยเมื่อ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน (๒๕๑๕) เป็นเวลารวม ๔๐ ปี ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว ๔ ฉบับ มีการเลือกตั้งทั่วไป ๑๒ ครั้ง จากการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐสภาในรูปลักษณะและการควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภาตามความจำเป็นของแต่ละครั้งด้วย

รัฐสภาในประเทศไทยมีบทบาทมากหรือน้อยย่อมขึ้นอยู่กับเจตนาของฝ่ายบริหารและเหตุการณ์ทางการเมืองเป็นสำคัญ กระนั้นก็ตาม บทบาทของรัฐสภาดังกล่าวก็มีได้ดำเนินไปได้ก็เท่าที่ควร อาทิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองก็ไม่สามารถรวมกันเป็นปึกแผ่นเนื่องจากขาดระบบพรรคการเมือง จึงทำให้อำนาจของผู้ปกครองของไทยเป็นอำนาจที่ปราศจากการควบคุมที่แท้จริงทั้งในและนอกรัฐสภา (การควบคุมนอกรัฐสภาคือการควบคุมจากประชาชนและพรรคการเมือง ส่วนการควบคุมภายในรัฐสภาก็ยังเป็นการควบคุมที่ยังไม่ได้ผลอย่างแท้จริงตามความหมาย

ของการปกครองระบบรัฐสภาสากล) ด้วยเหตุนี้ฝ่ายนิติบัญญัติของไทยจึงยังไม่ได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากมวลชนเท่าที่ควร แต่อย่างไรก็ตามรัฐสภาในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของอำนาจอธิปไตยยังคงมีความหมายอย่างยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย การศึกษาและวิเคราะห์บทบาทรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลก็เพื่อหาทางเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมืองในประเทศ จึงนับได้ว่าเป็นประโยชน์ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

โดยเหตุที่รัฐบาลจะต้องดำเนินนโยบายในการปกครองประเทศให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของประชาชน ฉะนั้น รัฐสภาในฐานะที่แทนวงชนทั้งประเทศจึงต้องมีการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาล ตามมาตรา ๑๔๒ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้บัญญัติไว้ว่า "ในการบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวงต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในหน้าที่ของตน และรัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี" ฉะนั้น จึงทำให้รัฐสภามีอำนาจที่จะควบคุมนโยบายทั่วไปของรัฐบาลได้ แต่เนื่องจากการควบคุมรัฐบาลนั้นมีทั้งการควบคุมจากภายในและภายนอกรัฐสภา การควบคุมจากภายนอกรัฐสภาได้แก่ประชาชน ข้าราชการ และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ส่วนการควบคุมภายในรัฐสภาได้แก่ตัวสมาชิกที่ร่วมกันทำหน้าที่ในรัฐสภา และวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาก็มีหลายวิธี แต่วิธีการที่สำคัญวิธีหนึ่งได้แก่ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะก็ได้ จึงนับว่าการควบคุมวิธีนี้เป็น การควบคุมที่สำคัญที่สุด คือเป็นคุลระหว่งอำนาจของสภากับรัฐบาล เพราะฝ่ายรัฐบาลก็มีสิทธิที่จะยุบสภาได้ในเมื่อเห็นว่าสภาดำเนินการไปโดยไม่เป็นไปตามที่ชอบที่ควร ส่วนสมาชิกสภา ก็เช่นเดียวกันถ้าเห็นว่าคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดไม่ได้ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินไปตามที่ชอบที่ควร ก็มีโอกาที่จะเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะตามที่กล่าวมาแล้วนั้น ผลก็ต้องออกจากตำแหน่งไป นับว่าเป็นเครื่องมืออันสำคัญของรัฐสภาและของฝ่ายรัฐบาลคนละอย่างที่ใช้กำกับควบคุมกันอยู่ ฉะนั้น ในการศึกษาเรื่องบทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไปจะเป็นเครื่องช่วยให้ทราบถึงวิธีการและการดำเนินการทั้งที่เป็นมาแล้วในอดีตจนถึงปัจจุบันว่า บทบาทของสมาชิกแต่ละคนแต่ละฝ่าย หรือทั้งสภาในฐานะรัฐสภา ได้ใช้เครื่องมือที่มีอยู่นั้นมากน้อยเพียงใดในการที่จะควบคุมรัฐบาล เพื่อให้ดำเนินนโยบายตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งเป็นลักษณะหรือสาระสำคัญและประโยชน์ที่คาดว่า จะได้รับจากวิทยานิพนธ์เรื่องนี้.

ความมุ่งหมายในการศึกษา

ในการศึกษาเรียบเรียงวิทยานิพนธ์เรื่อง "บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป" ผู้เขียนได้กำหนดความมุ่งหมายเพื่อศึกษาลักษณะการปกครองระบบรัฐสภาของไทยว่า ตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ มาจนถึงปัจจุบัน (ภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑) ว่า รัฐสภาได้มีการดำเนินการเพื่อควบคุมรัฐบาลได้ผลมากน้อยแค่ไหน โดยยึดหลักตามรูปการปกครองระบอบรัฐสภาสากลเป็นหลักและพิจารณาวิธีการปฏิบัติของไทยคานบบทบาทของรัฐสภาที่จะควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป ว่า ได้รับความสำเร็จและมีผลต่อการปฏิบัติงานของรัฐบาลอย่างไรบ้าง ซึ่งเป็นความมุ่งหมายสำคัญของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมรัฐบาลไทยโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไปนี้ ผู้เขียนจะได้ศึกษาเน้นหนักเฉพาะกรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันเท่านั้น ซึ่งมีทั้งหมด ๑๔ ครั้งด้วยกัน แต่ทั้งนี้จะได้กล่าวถึงความเป็นมาของรัฐสภาไทยและเหตุการณ์ทางการเมืองที่เกี่ยวข้องประกอบ เพื่อจะได้เข้าใจถึงสภาพการณ์ทางการเมืองในระยะนั้น ๆ ด้วย

การเสนอเรื่อง

ในการศึกษาเรียบเรียงวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนได้เสนอเรื่องแบบพรรณนาความ (Descriptive) และวิเคราะห์ (Analysis) ควบคู่กันไป และใช้วิธีการศึกษาออกเป็นบท ๆ ดังต่อไปนี้

บทที่ ๑ จะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในการควบคุมรัฐบาล โดยวิธีการต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การควบคุมรัฐบาลก่อนการจัดตั้ง โดยวิธีการให้รัฐบาลแถลงนโยบายก่อนเข้าบริหารประเทศ การอนุมัติพระราชบัญญัติต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติการงบประมาณแผ่นดิน การตั้งกระทู้ถาม และการเปิดอภิปรายทั่วไป รวมทั้งวิธีการควบคุมจากภายนอกรัฐสภาคือ การที่ประชาชนในสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

บทที่ ๒ จะกล่าวถึงความเป็นมาของรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบัน ซึ่งแบ่งออกเป็น ๔ สมัย โดยวิธีการแบ่งตามรัฐธรรมนูญ และขอยกออกเป็นระยะในสมัยที่ ๒ และ ๓ ตามที่บุคคลสำคัญบางคนที่เข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศ

บทที่ ๓ จะกล่าวถึงการแสดงบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมรัฐบาล โดยวิธีการเปิดอภิปรายทั่วไป โดยพิจารณาในแง่กฎหมายข้อบังคับในการเสนอญัตติ และการเสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปตั้งแต่รัฐสภาสมัยที่ ๑ ถึงรัฐสภาสมัยที่ ๔ ทั้ง ๑๔ ครั้ง มีประการใดบ้าง ตลอดจนการอภิปรายในญัตตินั้น ๆ เป็นอย่างไร

บทที่ ๔ จะได้กล่าวถึงผลที่เกิดขึ้นจากการเปิดอภิปรายทั่วไป ลักษณะของการเสนอญัตติ การรวมตัวทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่ของรัฐบาลในการที่สมาชิกเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการควบคุมรัฐบาล โดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป

บทที่ ๕ เป็นบทสรุปและข้อคิดเห็น การสรุปนี้เริ่มตั้งแต่บทที่ ๑ ถึงบทที่ ๔ เนื่องจากการศึกษาเรื่องนี้ได้เน้นเฉพาะกรณีการควบคุมรัฐบาลโดยวิธีการเปิดอภิปรายทั่วไปเท่านั้น การสรุปจึงมุ่งไปที่ประสิทธิภาพของการเปิดอภิปรายทั่วไปว่ามีผลต่อประชาชนมากน้อยเพียงใด และการเปิดอภิปรายทั่วไปได้ผลหรือไม่ ถ้าการควบคุมรัฐบาลโดยวิธีการนี้ไม่ได้ผลควรจะมีวิธีการปรับปรุงและแก้ไขอย่างไร

ทั้งนี้ นอกจากผู้เขียนจะศึกษาโดยใช้วิธีวิเคราะห์จากเอกสารต่าง ๆ (Documentary Research) โดยยึดประวัติศาสตร์ (Historical Approach) และกฎหมาย (Legal Approach) ตลอดจนเหตุการณ์ทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับข้อบังคับการประชุมและรายงานการประชุมเป็นหลัก แล้วยังใช้วิธีการสัมภาษณ์และฟังข้อคิดเห็นจากนักการเมืองที่สำคัญบางท่านประกอบด้วย

สารบัญ



หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ค
คำนำ.....	จ
บทนำ.....	ข
ความสำคัญของเรื่อง.....	ข
ความมุ่งหมายในการศึกษา.....	ฅ
ขอบเขตของการศึกษา.....	ฅ
การเสนอเรื่อง.....	ฉ

บทที่

๑ กระบวนการที่สำคัญในการควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภา.....	๑
๑. การควบคุมภายใน.....	๒
๑.๑ การแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารราชการ- แผ่นดิน.....	๒
๑.๒ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี.....	๔
๑.๓ การเสนอกระทูถาม.....	๕
๑.๔ การเปิดอภิปรายทั่วไป.....	๕
๑.๔.๑ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ.....	๕
๑.๔.๒ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยลงมติ.....	๖
๒. การควบคุมจากภายนอกรัฐสภา.....	๗

บทที่

๒ ความเป็นมาของรัฐสภาไทย.....	๘
๒.๑ รัฐสภาสมัยที่ ๑ (๒๖ มิถุนายน ๒๔๗๕ - ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๖)....	๑๐

๒.๒	รัฐสภาสมัยที่ ๒.....	๑๔
	ระยะที่ ๑ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๖ - ๗ พฤศจิกายน ๒๔๘๐.....	๑๔
	ระยะที่ ๒ ๗ พฤศจิกายน ๒๔๘๐ - ๖ มกราคม ๒๔๘๙.....	๑๗
๒.๓	รัฐสภาสมัยที่ ๓.....	๒๒
	ระยะที่ ๑ ๖ มกราคม ๒๔๘๙ - ๘ มีนาคม ๒๔๙๕.....	๒๒
	ระยะที่ ๒ ๘ มีนาคม ๒๔๙๕ - ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๒.....	๒๕
๒.๔	รัฐสภาสมัยที่ ๔ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑ - ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔..	๓๑
๓	การควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภาโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไปในสมัยต่าง ๆ	
๓.๑	หลักและอำนาจในการ เปิดอภิปรายทั่วไป.....	๓๘
	อำนาจตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา.....	๓๘
๓.๑.๑	ข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกที่รวมกันเข้าชื่อ เพื่อเสนอ ญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป.....	๔๐
๓.๑.๒	วิธีเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไป.....	๔๑
๓.๒	การ เปิดอภิปรายทั่วไปในสมัยต่าง ๆ.....	๔๓
๓.๒.๑	การ เปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาสมัยที่ ๒ ระยะที่ ๑ ใน ระยะเวลาที่ พลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นหัวหน้า รัฐบาล.....	๔๓
๓.๒.๒	การ เปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาสมัยที่ ๒ ระยะที่ ๒ ใน ช่วงเวลา ที่ พันเอก หลวงพิบูลสงคราม เป็นหัวหน้ารัฐบาล ครั้งที่ ๑.....	๕๗
๓.๒.๓	การ เปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาสมัยที่ ๒ ระยะที่ ๒ ใน ระยะเวลาที่ นายควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้ารัฐบาล....	๖๑

บทที่

๓.๒.๔	การ เปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาสมัยที่ ๒ ระยะที่ ๒ ใน ระยะเวลาที่ นายทวี บุญย เกศ เป็นหัวหน้ารัฐบาล....	๖๓
๓.๒.๕	การ เปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาสมัยที่ ๓ ระยะที่ ๑ ใน ระยะเวลาที่ พล.ร.ต.ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ เป็น หัวหน้ารัฐบาล.....	๖๔
๓.๒.๖	การ เปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาสมัยที่ ๓ ระยะที่ ๒ ใน ระยะเวลาที่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้ารัฐบาล ครั้งที่ ๒.....	๗๐
๔	ผลของการควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภาโดยวิธีการ เปิดอภิปรายทั่วไป.....	๘๗
๔.๑	ลักษณะของนิติที่เสนอเข้าสู่การ เปิดอภิปรายทั่วไป.....	๘๑
๔.๒	ฝ่ายค้านกับการ เปิดอภิปรายทั่วไป.....	๘๕
๔.๓	ท่าทีของรัฐบาลต่อการ เปิดอภิปรายทั่วไป.....	๘๘
๔.๔	ปัญหาและอุปสรรคของการควบคุมรัฐบาลโดยวิธีการ เปิดอภิปราย ทั่วไป.....	๑๐๒
๕	สรุปและข้อคิดเห็น.....	๑๐๔
	ภาคผนวก.....	๑๑๒
	บรรณานุกรม.....	๑๒๒
	ประวัติของผู้เขียน	