

วุฒิสภากับรัฐบาล :

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540



นางสาว สุมาลี มีจัน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2548

ISBN 974-53-1727-6

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

SENATE AND GOVERNMENT :
POWER RELATIONS AFTER THE PROMULGATION OF THE 1997 THAI CONSTITUTION

MISS SUMALEE MEECHAN

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in Government
Department of Government
Faculty of Political Science
Chulalongkorn University
Academic Year 2005
ISBN 974-53-1727-6

หัวข้อวิทยานิพนธ์

วุฒิสภากับรัฐบาล: ความสัมพันธ์เชิงอำนาจภายหลังการประกาศใช้
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

โดย

นางสาว สุมาลี มีจัน

สาขาวิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา

อาจารย์ เวียงรัฐ เนติโพธิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

.....
(ศาสตราจารย์ ดร.อมรา พงศาพิชญ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิษณุ เสี่ยงพงษ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(อาจารย์ เวียงรัฐ เนติโพธิ์)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สิริพรรณ นกสวน)

สุมาลี มีจั้น : วุฒิสภากับรัฐบาล:ความสัมพันธ์เชิงอำนาจภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (SENATE AND GOVERNMENT : POWER RELATIONS AFTER THE PROMULGATION OF THE 1997 THAI CONSTITUTION)
 อ.ที่ปรึกษา : อาจารย์ เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 230 หน้า. ISBN 974-53-1727-6.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อทำการพิสูจน์ว่า ดุลยภาพใหม่ระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยใช้รูปแบบวิธีการศึกษาตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผลการศึกษา พบว่า ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก่อให้เกิดดุลยภาพใหม่ระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล กล่าวคือ เป็นการสร้างกลไกอำนาจที่เปิดช่องทางและแหล่งอำนาจให้วุฒิสภาสามารถควบคุมและต่อรองอำนาจกับรัฐบาลได้ ด้วยเงื่อนไขที่กำหนดให้วุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดจนการเลือก แต่งตั้งหรือให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ซึ่งเป็นอำนาจที่มีนัยยะสำคัญต่อการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำให้รัฐบาลไม่มีอำนาจเหนือกว่าวุฒิสภาอย่างเบ็ดเสร็จดังเช่น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีต ทั้งยังเป็นการเปิดพื้นที่ให้วุฒิสภามีสมาชิกที่ได้รับการสนับสนุนหรือเป็นตัวแทนจากกลุ่มการเมืองที่มีความแตกต่างและหลากหลายมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ด้วยความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ เช่น การเป็นเครือญาติและการอยู่ ภายใต้เครือข่ายอุปถัมภ์ระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับนักการเมือง โดยเฉพาะสายสัมพันธ์ที่มีต่อบุคคลในรัฐบาลซึ่งมีพัฒนาการในการขยายเครือข่ายมากยิ่งขึ้น ภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองที่วุฒิสภา มาจากกลุ่มต่างๆ ที่มีความหลากหลายในขณะที่รัฐบาลมาจากการจัดตั้งของพรรคการเมืองเพียง พรรคเดียว ทำให้กลุ่มที่มีสายสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับรัฐบาลกลายเป็นกลุ่มพลังหลักที่มีบทบาทนำ และสามารถกำหนดทิศทางการตัดสินใจในการลงมติของวุฒิสภาได้อย่างชัดเจน ตามที่ปรากฏใน การเลือกประธานและรองประธานวุฒิสภา การจัดสรรตำแหน่งในคณะกรรมการสามัญของ วุฒิสภา การเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมไปถึงการขอเปิดอภิปรายทั่วไป รัฐมนตรีโดยไม่มี การลงมติ จึงทำให้การทำหน้าที่และการแสดงบทบาทของวุฒิสภาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและเป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง

ภาควิชา..... การปกครอง.....ลายมือชื่อนิสิต.....
 สาขาวิชา..... การปกครอง.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
 ปีการศึกษา..... 2548.....

458 11927 24 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: SENATE / GOVERNMENT / POWER RELATIONS / The 1997 THAI CONSTITUTION

SUMALEE MEECHAN : SENATE AND GOVERNMENT : THE POWER RELATIONS AFTER

THE PROMULGATION OF THE 1997 THAI CONSTITUTION . THESIS ADVISOR :

VIENGRAT NETHIPO, 230 pp. ISBN 974-53-1727-6.

This thesis studies the power relations between the senate and the government under the 1997 Thai constitution to find out whether or not the new power relations complied to the will of the constitution. The thesis applies qualitative research methods by surveying various documents and by interviewing several relevant individuals.

The finding of this study reveals that the provision of this constitution creates the new power balances between the senate and the government. The new constitution generates mechanism that provides channels and sources for the senate to negotiate or oversee the government on various aspects ; i.e. the direct popular election, the authority to remove a person in a political position, as well as the selection, appointment or approval of the members in various independent organizations. Thus the constitutional framework plays significant roles in assessing and balancing the government's authority both directly and indirectly. Unlike the previous constitutions, the government under the new constitutional framework does not have total control over the senate. In addition, the new constitution ensures various sources of recruitment from diverse political groups.

However, informal relationships do also provide significant influence over power relations between the senate and the government. The study finds that in many cases family clan or patronage system forms the basis of the close ties between certain senators and politicians to help passing the government's bills and decisions. This is especially the case when the current political situation is having the elected senators from various groups while the government came only from one political party. In this regard, the study reveals various attempts by the government to interfere and influence certain selection process in the senate to ensure the close tie between the government and the senate; such as the election of the President and the Vice President of the Senate, the selection of positions in senate's committees, the appointment of the members in various independent organizations, and general debate. Such an increasing informal relation between the senate and the government provides a big challenge towards Thailand's democratization under the framework of the 1997 constitution.

Department..... Government..... Student's signature

Field of study..... Government..... Advisor's signature

Academic year..... 2005.....

Sumalee Meechan
V. Nethipo

กิตติกรรมประกาศ

ความสนใจในการศึกษาประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับวุฒิสภามาหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปัจจุบัน (2540) เริ่มต้นขึ้นเมื่อข้าพเจ้าทำงานเป็นผู้ปฏิบัติงานให้สมาชิกวุฒิสภาและได้รับการพัฒนาขึ้นเป็นหัวข้อการศึกษาจากการเรียนในวิชาการเมืองการปกครองไทยและวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์

สำหรับข้าพเจ้าแล้ว วิทยานิพนธ์นี้ไม่ต่างไปจากคนอื่นๆ หนึ่ง ที่ต้องใช้ปัจจัยหลายอย่างในการประกอบสร้างความคิดและนำเสนอตัวตนออกมา ผู้คนมากมายที่เคยได้มีปฏิสัมพันธ์ด้วยทั้งจากการทำงานในทุกๆ สถานที่ การเรียนและการดำเนินชีวิตทั่วไป ต่างมีบทบาทสำคัญต่อวิทยานิพนธ์นี้ต่างกรรมต่างวาระกันไป อาทิ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่รับภาระในการตรวจแก้ไขและได้ให้คำแนะนำแก่ข้าพเจ้าเป็นอย่างดี ประธานและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งให้ความเมตตาและโดยไม่เคยที่จะปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือแก่ข้าพเจ้าในช่วงเวลาวิกฤตโดยเฉพาะในภาวะของการดัดชั้นทางปัญญา รวมทั้งพ่อกับแม่ที่ไม่เคยสร้างข้อจำกัดและยังให้อิสระแก่ข้าพเจ้าในด้านการศึกษา การประกอบอาชีพและการทำสิ่งต่างๆ ตามความนึกคิดตลอดช่วงชีวิตที่ผ่านมา

นอกจากบุคคลที่ได้กล่าวถึงข้างต้นแล้ว ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่าน ตลอดจนบุคคลอีกมากมาย ได้แก่ เชน เขียน กฤตยภัสส์ กรวิภา อาจารย์ปาริชาติ อาจารย์พิชญ์ จินตนา ดิเนศฉาลัตมา จิตราภรณ์ วรางคณา รวิวรรณ และที่ไม่ได้เอ่ยนามอีกจำนวนมาก ก็มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความดีที่ปรากฏอยู่ในวิทยานิพนธ์ ซึ่งข้าพเจ้าขอใช้พื้นที่นี้ในการแสดงความขอบคุณ

ขอบคุณช่วงเวลาของการรักษาตัวในโรงพยาบาล เพราะอย่างน้อยก็ทำให้ได้เรียนรู้ว่า ข้อดีของการเจ็บป่วยคือ การได้มีช่วงเวลาว่างในการทำสิ่งจำเป็นแต่ถูกละเลยมานาน นั่นคือ การอ่านหนังสือและทบทวนความคิดของตนเอง และท้ายที่สุดขอขอบคุณเจ้านายผู้เป็นเสมือนญาติผู้ใหญ่ ที่ให้ความเข้าใจและอดทนต่อข้อจำกัดต่างๆ ของข้าพเจ้า ทั้งยังมีบทบาทสำคัญในฐานะแรงบันดาลใจที่ทำให้เกิดวิทยานิพนธ์เล่มนี้

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฌ
สารบัญแผนภาพ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.5 นิยามศัพท์.....	6
1.6 วิธีการศึกษา.....	6
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
1.8 ลำดับการนำเสนอผลการศึกษา.....	7
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	8
2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา.....	8
2.1.1 สถาบันนิยมใหม่ (New-Institutionalism Approach).....	9
2.1.2 พหุนิยมแบบไม่ลงรอยกัน(Disjointed Pluralism).....	10
2.1.3 การเมืองของความตรงกันข้าม (Politics of Opposition).....	15
2.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	17
2.2.1 การศึกษาเกี่ยวกับวุฒิสภาก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง.....	17
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	
2.2.2 การศึกษาเกี่ยวกับวุฒิสภาลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง.....	25
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	
2.3 ทบทวนวรรณกรรมเปรียบเทียบ: ความแตกต่างและการพัฒนา.....	28
ทางการศึกษาวิจัย	
2.4 กรอบแนวคิดในการศึกษา.....	32

	หน้า
บทที่ 3 รัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง: โครงสร้างความสัมพันธ์.....	34
แบบใหม่และผลที่เกิดขึ้นต่อดุลอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล	
3.1 เป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ.....	34
3.2 โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล.....	40
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	
3.2.1 ที่มาและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา.....	41
3.2.2 อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา.....	41
3.3 ความหลากหลายของสมาชิกวุฒิสภา.....	46
3.4 เครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภา.....	53
3.5 ผลที่ได้จากรัฐธรรมนูญฯ กับดุลยภาพใหม่ระหว่างวุฒิสภา.....	64
กับรัฐบาล	
บทที่ 4 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล : การบรรลุผล.....	67
ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ	
4.1 การเลือกประธานและรองประธานวุฒิสภา.....	68
4.2 การจัดสรรตำแหน่งในคณะกรรมการสามัญวุฒิสภา.....	96
4.3 การเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ.....	105
4.4 การขอให้วุฒิสภามีมติเรียกรัฐมนตรีมาชี้แจงต่อที่ประชุมวุฒิสภา.....	114
และการขอให้เปิดอภิปรายรัฐมนตรีโดยไม่มีการลงมติ	
บทที่ 5 บทสรุปและการอภิปรายผล.....	120
5.1 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลภายหลัง.....	121
การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	
5.2 ผลของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลที่มีต่อ.....	124
การบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
พ.ศ. 2540	
5.3 ข้อพึงพิจารณาในการวิเคราะห์เชิงทฤษฎี	129
5.4 การฉายภาพทางการเมืองในอนาคต	131
รายการอ้างอิง.....	135
ภาคผนวก.....	148
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	262

สารบัญญัตราง

ฅ

หน้า

ตารางที่ 3.1	สถิติเปรียบเทียบจำนวนสมาชิกวุฒิสภา จำแนกตามอาชีพ พ.ศ. 2535,พ.ศ.2539 และ พ.ศ. 2543	47
ตารางที่ 3.2	แสดงตัวเลขประมาณการสัดส่วนสายสัมพันธ์ทางการเมือง..... ของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ 4 มีนาคม – 22 กรกฎาคม 2543	56
ตารางที่ 3.3	แสดงจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมือง..... หลังการรวมพรรคไทยรักไทยและการก่อตั้งพรรคมหาชน	62
ตารางที่ 3.4	จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มีเครือญาติลงสมัครสมาชิก..... สภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อของ พรรคการเมืองต่างๆ ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548	63
ตารางที่ 4.1	เปรียบเทียบผลการคะแนนเลือกประธานวุฒิสภาและ..... รองประธานวุฒิสภา	95
ตารางที่ 4.2	เปรียบเทียบการดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ..... สามัญวุฒิสภา (พ.ศ.2543 – เดือนกันยายน พ.ศ.2548)	102

สารบัญภาพ

ญ

หน้า

ภาพประกอบที่ 2.1 แสดงกรอบแนวคิดในการศึกษา.....	33
ภาพประกอบที่ 3.1 แสดงเครือข่ายสายสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างสมาชิกวุฒิสภา.....	61
กับพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองต่าง ๆ	