



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภานิติบัญญัติถือว่าเป็นกลไกทางการเมืองที่มีความจำเป็นและสำคัญอย่างหนึ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐสภาเป็นตัวแทนของอำนาจนิติบัญญัติ ในภารกิจที่จะมีบทบาทและหน้าที่การตรวจกฎหมายเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีหน้าที่ถ่วงดุลย์อำนาจของฝ่ายบริหารตลอดจนควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ และได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา¹ องค์การนิติบัญญัติได้เริ่มมีมาตั้งแต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาองคมนตรี เคาน์ซิล ออฟ สเตท (council of state) ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 12 นาย ล้วนเป็นขุนนางสามัญระดับต่ำกว่าเสนาบดี มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินและดำเนินการปรับปรุงระบบการบริหารให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม²

รัฐสภาไทยได้มีบทบาทอย่างจริงจังภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475³ ประเทศไทยมีรัฐสภาารวม 22 ชุด เป็นรัฐสภาแบบสองสภาจำนวน 8 ชุด แต่รัฐสภาไทยนั้นมีทั้งจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง มักจะอยู่ในตำแหน่งไม่ครบวาระ ถูกยุบ

¹ จรูญ สุภาพ (บรรณาธิการ), การปกครองและการเมืองไทย. (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2521), หน้า 160.

² สุจินต์ หังสุบุตร, จุดอ่อนระบบการเมืองไทย. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 27.

³ ประเสริฐ บัณฑิตกุล, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี 2475-2517. (กรุงเทพมหานคร : ช. ชุมชุมช่าง, 2517), หน้า 1-37.

หรือถูกรัฐประหารอยู่เสมอ จึงทำให้เกิดความรู้สึกว่ารัฐสภาไทยอ่อนแอไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และไม่ได้เป็นสถาบันที่ทรงพลังทางการเมืองเหมือนกับรัฐสภาในประเทศที่กำลังพัฒนา⁴ จากการศึกษาของ David Morell เรื่องบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรไทยในช่วง พ.ศ. 2511-2514 ได้ชี้ให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทอันแสดงถึงพลังต่อรองทางการเมืองและการที่รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ทำรัฐประหารตัวเอง เพื่อยุบสภาและยกเลิกรัฐธรรมนูญนั้นสาเหตุเนื่องมาจากสภาผู้แทนได้แสดงบทบาททางการเมืองอันกระทบกระเทือนความมั่นคงของรัฐบาล⁵ จึงเป็นที่สนใจว่ารัฐสภาของแต่ละสมัยมีบทบาทในการตัดสินใจทางการเมืองที่แตกต่างกัน หรือมีอำนาจทางการเมืองต่างกันอย่างไร โดยเฉพาะจากอดีตบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองที่แตกต่างกันออกไปตามศักยภาพที่มีอยู่ในตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 22 เมษายน 2522 ซึ่งสามารถมีผู้แทนราษฎรได้ 301 คน มีผู้สมัครเข้าร่วมเลือกตั้งรวมทั้งสิ้น 1,626 คน การเลือกตั้งเมื่อ 18 เมษายน 2526 มีผู้สมัครร่วมเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นเป็น 1,876 คน ทั้ง ๆ ที่มีผู้แทนราษฎรได้เพียง 324 คน สำหรับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งสุดท้ายเมื่อ 27 กรกฎาคม 2529 นั้นปรากฏว่ามีพรรคการเมืองจำนวน 16 พรรคส่งผู้สมัครเข้าร่วมเลือกตั้งทั้งสิ้น 3,813 คน ทั้ง ๆ ที่มีผู้แทนราษฎรได้เพียง 347 คน⁶

⁴ Robert A. Packenham, "Legislatures and Political Development;" in Allan Kornberg and Lloyd D. Musolf, ed. Legislatures in Developmental Perspectives. (Durham : Duke University Press, 1970), p. 546.

⁵ David Morell, "Thailand : Military Checkmate," Asian Survey. (February 1972), pp. 163-164.

⁶ เศรษฐพร อิศริสติกษ์, ถ้าอยากเป็นผู้แทน. (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2531), หน้า 1-2.

การเลือกตั้ง 24 กรกฎาคม 2531 ปรากฏว่ามีผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร 3,606 คน แต่มีผู้แทนราษฎรได้เพียง 357 คน⁷ จากจำนวนที่กล่าวมาแสดง
ให้เห็นว่าประชาชนให้ความสนใจกับการ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เข้มมากขึ้นเรื่อย ๆ
และเมื่อมีผู้แข่งขันมากขึ้นการหาเสียงเลือกตั้งยุทธวิธีในการให้ได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง
ต้องฝึกฝนปรับปรุงวิธีการหาเสียงของตนเองให้มีชัยชนะ เพื่อเข้าไปนั่งในรัฐสภา

เมื่อกล่าวถึงอำนาจและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หลายคนอาจพุ่ง
ไปสู่เป้าหมายใหญ่ก่อนถึงรัฐสภาและรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นตัวกำหนดอำนาจ
หน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 ได้กำหนด
ให้รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้งจำนวน 301 คน และ
วุฒิสมาชิกจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีจำนวน 225 คน มา
จากการแต่งตั้ง⁸ การใช้รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2521 ได้ดำเนินเรื่อยมาโดยกำหนดให้
มีการเลือกตั้ง 3 ครั้ง พ.ศ. 2522, 2526, 2529 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่ใช้บทเฉพาะ
กาลทั้งสิ้น การเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. 2531 เท่านั้นที่เป็นการเปิดศักราชของการใช้บท
บัญญัติในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 ถ้าพิจารณาถึงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁹
แล้ว พบว่าบทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้ง 24 กรกฎาคม 2531 มีบท
บาทที่โดดเด่นและมีความเป็นอิสระและมีเอกภาพในการที่จะสามารถให้หัวหน้าพรรคการเมือง
ที่มีเสียงข้างมากจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จ โดยมีต้องแต่งตั้งพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็น
นายกรัฐมนตรีอีก ซึ่งพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ได้เป็นนายกรัฐมนตรีติดต่อกันถึง 4 สมัย
ตั้งแต่ พ.ศ. 2522-2531 เป็นเวลาถึง 8 ปีเศษ ที่หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้าง
มากไม่มีสิทธิขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี

⁷ "เลือกตั้ง 31," บดินทรสุดสัปดาห์, 8(31 กรกฎาคม 2531) : 3-4.,

"อินดีค้อนรับ 357 ส.ส.," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 35(31 กรกฎาคม-6 สิงหาคม 2531)
: 27.

⁸ คณะทำงานรณรงค์เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย, รัฐธรรมนูญ.
(กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ., 2523), หน้า 5.

⁹ ทรายละเอียด สัมฤทธิ์ มีวงศ์ไพบ (บรรณาธิการ), คู่มือเลือกตั้ง 2531.
(กรุงเทพมหานคร : สยามบรรณจำกัด, 2531), หน้า 1-2.

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีทั้งบทบาทที่เป็นฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ซึ่งทำหน้าที่ถ่วงดุลย์คือฝ่ายค้านทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหาร แต่ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลต่าง เป็นตัวแทนของประชาชนที่เข้ามาทำหน้าที่นิติบัญญัติเหมือนกัน¹⁰ และการดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีผลกระทบต่อระบบการเมืองรวมทั้งประชาชนที่อยู่ในระบบการเมืองนั้น เช่น การบริหารงานของรัฐบาล การออกกฎหมาย การอภิปรายทั่วไป การเสนอความคิดเห็น เกี่ยวกับการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เป็นต้น¹¹

บทบาทของรัฐสภาในความเป็นจริง ก็คือบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้กติกาที่รัฐสภากำหนดไว้ ด้วยความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐสภา จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสำคัญต่อรัฐสภา กล่าวคือถ้าพรรคการเมืองเลือกสรรผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาอย่างดีก็ยึดมั่นในการกลั่นกรองบุคคล เข้าสู่ระบบการเมือง¹² การเลือกตั้ง เป็นไปด้วยความสุจริตยุติธรรม มีความเป็นอิสระเป็นการเลือกตั้งทั่วไป และมีกำหนดระยะเวลาแน่นอน¹³ ย่อมมีผลต่อคุณภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดีย่อมที่จะส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทที่ดีไปกับการศึกษาถึงบทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงจากเรื่องระบบการเมือง

¹⁰ กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 201.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

¹² สาธิต ชวโนทัย, "การเลือกสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทระดับศึกษาศาสตร ภาควิชาการปกครอง 2531), หน้า 1-10.

¹³ กระมล ทองธรรมชาติ (คณะ), การเลือกตั้ง พรรคการเมืองและเสถียรภาพของรัฐสภา. (กรุงเทพมหานคร : มาสเคอร์เพรส 2531), หน้า 2-3.

รัฐสภา พรรคการเมือง การเลือกตั้ง ซึ่งมีความเชื่อมโยงกันอยู่ด้วยโยงแขนงหรือการศึกษาที่ค่อนข้างจะเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกัน เพราะบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในความเป็นจริง เริ่มตั้งแต่การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือผู้ที่กำหนดบทบาทของรัฐสภาที่แท้จริง การเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีขั้นตอนแต่ละประเด็น เช่น การคัดเลือกผู้สมัคร การเลือกตั้งที่สลับซับซ้อนซึ่งมีจุดเงื่อนไขสำคัญไปถึงการใช้เงินในการเลือกตั้ง เมื่อได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือพิจารณาคุณสมบัติภาพรวมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2531 จึงจะศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อการค้าเงินทางการเมือง ได้ดำเนินบทบาทของตนอย่างอิสระหรือไม่ ทั้งใน 2 บทบาท คือบทบาทในการจัดตั้งรัฐบาลและการบริหารงานรัฐบาล รวมตลอดถึงบทบาทฝ่ายค้านในการทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาล ซึ่งบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531 นั้นควรแก่การหยิบยกประเด็นนี้มาศึกษาอย่างยิ่ง เพื่อดูสถานภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าไปจากเดิมอย่างไรบ้าง การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2529 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอาชีพนักธุรกิจเข้าสู่สภามากที่สุดจำนวน 100 คน คิดเป็นร้อยละ 28.01 แนวโน้มของอาชีพนักธุรกิจเฟื่องฟูเข้าสู่ระบบการเมืองไทยมากขึ้น ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ พลเรือน ตลอดจนนักการเมืองอาชีพค่อย ๆ ลดน้อยถอยลงไป เพราะเงื่อนไขการเลือกตั้งบางประการ เช่น การหาเสียงเลือกตั้งหรือเงินเข้ามามีบทบาทอิทธิพลต่อการเลือกตั้งมากเกินไปทำให้ผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้มาจากประชาชนโดยแท้จริง¹⁴ เมื่อจุดกำเนิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเงื่อนไขบางอย่าง ย่อมส่งผลต่อการกำหนดบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2531 ได้ดำเนินบทบาททางการเมืองที่เป็นอิสระและหัวหน้าพรรคชาติไทยคือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งได้จำนวนที่นั่งในสภาผู้แทน

14

โครงการการศึกษาต่อเนื่องคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ระบบการเลือกตั้งกับการพัฒนาทางการเมืองไทย. (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานคร
 พิมพ์, 2530), หน้า 2-3.

ราษฎรจำนวน 87 ที่นั่ง¹⁵ สามารถที่จะรวบรวมพรรคการเมือง 6 พรรคคือ พรรคชาติไทย

¹⁵ การเลือกตั้งทั่วไป 24 กรกฎาคม 2531 มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งสิ้น 26,358,638 คน ไปใช้สิทธิ 16,944,931 คน คิดเป็นร้อยละ 63 มีบัตรเสียร้อยละ 3.51 มีผู้มาแสดงตนแต่ไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งผู้สมัคร 9,027 คน จังหวัดที่มีผู้ไปใช้สิทธิมากที่สุดคือ ยโสธร ร้อยละ 90.42 จังหวัดที่มีผู้ไปใช้สิทธิน้อยที่สุดคือ สมุทรสงคราม ร้อยละ 35.92 และยโสธรเป็นจังหวัดที่มีบัตรเสียร้อยละน้อยที่สุดร้อยละ 0.96

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคชาติไทยได้รับการเลือกตั้งมากที่สุด 87 คน พรรคกิจสังคม 54 คน ประชาธิปัตย์ 48 คน รวมไทย 35 คน ประชากรไทย 31 คน ราษฎร 21 คน ประชาชน 19 คน ปวงชนชาวไทย 17 คน หลังธรรม 14 คน กิจประชาคม 9 คน ก้าวหน้า 8 คน สหประชาธิปไตย 5 คน มวลชน 5 คน เสรีนิยม 3 คน หลังสังคมประชาธิปไตย 1 คน ส่วนพรรคเกษตรอุตสาหกรรมไทยไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเลย

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาชุดนี้มีทั้งหมด 357 คน เป็นเพศชาย 347 คน หญิง 10 คน อายุระหว่าง 25-29 ปี จำนวน 11 คน 30-39 ปี 88 คน 40-49 ปี 120 คน 50-59 ปี 98 คน และอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป 40 คน จำแนกออกเป็นอาชีพนักธุรกิจ 100 คน นักกฎหมาย 39 คน แพทย์ 7 คน นักการเมือง 71 คน เกษตรกร 18 คน รับจ้าง 9 คน เคยรับราชการ 21 คน และอื่น ๆ 84 คน ไม่ระบุอาชีพ 8 คน

สำหรับวุฒิการศึกษาจำแนกออกเป็นระดับ ป.1-ม.3 จำนวน 59 คน ม.4-ม.6 จำนวน 40 คน ป.กศ. 9 คน อาชีวศึกษา 14 คน อนุปริญญา 17 คน ปริญญาตรี 157 คน สูงกว่าระดับปริญญาตรี 45 คน และอื่น ๆ อีก 16 คน อนึ่งในการเลือกตั้งครั้งนี้ มีอดีต ส.ส.ได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาจำนวน 203 คน และผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งที่มีคะแนนสูงสุดคือนายสอาด ปิยวรรณ ส.ส.ลำปาง เขต 1 จังหวัดลำปาง ได้ 157,211 คะแนน ดูรายละเอียดได้จาก "รายงานพิเศษยินดีต้อนรับ 357 ส.ส.", "สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์" 35 (31 กรกฎาคม - 6 สิงหาคม 2531) : 24. "ชาติชายกับรัฐบาลผสม 5 พรรค," "สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์" 35 (7 - 13 สิงหาคม 2531) : 16.

พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปไตย พรรคราษฎร และพรรคสหประชาชาติไทย และพรรค
 มวลชน จัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จ และได้ดำเนินการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีการ
 แก้ปัญหาตรงจุดในหลายกรณี เช่น การออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปิดป่า
 ทูตศักราช 2484 (พ.ศ. 2532) ผ่านด้วยคะแนน 218 ต่อ 91¹⁶ กรณีของการควบคุม
 ฝ่ายรัฐบาลนั้นพรรคฝ่ายค้าน 4 พรรคคือ พรรคประชาชน พรรคกิจประชาคม พรรคก้าวหน้า
 และพรรครวมไทย ได้ขอตัวร่วมกัน เพื่อให้การค้านตรงหลังและเพื่อให้การควบคุมเป็นไป
 อย่างมีประสิทธิภาพ บรรดาพรรคฝ่ายค้านทั้งหลายได้รวมตัวกันใช้ชื่อใหม่ว่า "พรรคเอกภาพ"¹⁷

นอกจากนี้บทบาทที่สำคัญยิ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลในสมัย
 ประชุมสามัญ พ.ศ. 2532 คือการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล รัฐมนตรี
 4 คน คือ นายสุบิน ปิ่นขยัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ร.ต.อ. เดลิบ อยู่บำรุง
 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
 เกษตรและสหกรณ์ นายประจวบ ไชยสาส์น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี
 และการพลังงาน หลังจากการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้ง 4 คน

¹⁶ นฤมิตร สอดสุข, "มติใหม่ของการเมืองไทยจากกาการเมืองหน้าหน้าการทหาร
 คู่เศรษฐกิจหน้าการ เมืองการทหาร," มติชน. (11 มีนาคม 2532) : 4-5, และ
 "พ.ร.บ.ปิดป่าขณะท่วมท้น ฝ่ายค้านไว้ออกปิดป่า," สยามรัฐ. 39 (5 พฤษภาคม 2532)
 : 1, 2.

¹⁷ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชาชนจำนวน 9 คน คือ พล.อ.หาญ
 สิลานนท์ ส.ส.นครศรีธรรมราช นายวิทยา ชันอาสา ส.ส.อุบลราชธานี นายจตุรงค์
 คชสิทธิ์ ส.ส.ชุมพร นายจตุรงค์ ฉายแสง ส.ส.ฉะเชิงเทรา นายสวัสดิ์ สิบสายพรหม
 ส.ส.ศรีสะเกษ นายศิชัย มงคลวิรุณ ส.ส.สกลนคร นายศัทพ์ภ์ ชังสิทธิ์รวม ส.ส.ตรัง
 นายนิกร จำนง ส.ส.สงขลา นายอนิต ไตรวุฒิ ส.ส.ตราด ไม่ยอมอยู่ร่วมกับพรรค
 เอกภาพ ไปขออยู่ร่วมกับพรรคชาติไทย ตูรายละเอียด "ชาติชายหน้าบานรับ 9 ส.ส.
 เข้าพรรค," สยามรัฐ. 39 (22 เมษายน 2532) : 1, 3.

ล้วนแต่ไม่เกินถึงจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร¹⁸ ทำให้รัฐมนตรีทั้ง 4 ท่านสามารถอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ตามมาตรา 155 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521¹⁹ การเปิดอภิปรายครั้งนี้ได้มีการถ่ายทอดโทรทัศน์และวิทยุ เพื่อให้ประชาชนได้พิจารณาการบริหารงานของรัฐบาลไปด้วยและได้ตรวจสอบการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตนได้เลือกตั้ง. เข้ามาด้วยว่ามีบทบาทในการดำเนินงานอย่างไร เพื่อการตัดสินใจว่าจะเลือกในคราวต่อไปหรือไม่

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยเรื่องบทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2531 ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ร่วมรัฐบาลมี เป้าหมายในการศึกษาถึงบทบาทของสมาชิกและพฤติกรรม

1. เพื่อวิเคราะห์สถานะและการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุด 2531 ว่าสามารถดำเนินการควบคุมฝ่ายบริหาร. ซึ่งก็คือคณะรัฐมนตรีได้มากน้อยเพียงใด
2. เพื่อให้ทราบบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะบทบาทที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุด 2531
3. เพื่อให้ทราบบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และการเสนอร่างพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด การตั้งกระทู้ถาม
4. เพื่อให้ทราบบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกสภาว่ามีบทบาทอย่างไร และมีผลกระทบต่อระบบการเมืองอย่างไรบ้าง

¹⁸ "มองการเมือง," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์. 36 (30 กรกฎาคม 2532) : 35.

¹⁹ มาตรา 155 ระบุความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดประการหนึ่งเนื่องมาจาก.. สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 137 กำแพง ภริคานนท์ (รวบรวม) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521. (กรุงเทพมหานคร : อักษรวิเทศ 2521), หน้า 34.

3. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2531 ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาล มีเนื้อหาที่ครอบคลุมหลายส่วน ซึ่งลุ่มมากอย่างยิ่งในการที่จะวิเคราะห์ให้มีความครบถ้วนในทุกส่วนของระบบการเมืองไทย เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีความสัมพันธ์ถึงพรรคการเมืองและระบบรัฐสภา เมื่อศึกษามบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลก็ต้องคำนึงถึงบทบาทในการเป็นฝ่ายค้าน เพื่อให้การศึกษานี้จำกัดอยู่ในวงแคบและมีความเป็นไปได้นั้นแก่การวิเคราะห์เชิงพรรณนาโวหาร (descriptive) ผู้ทำการวิจัยจึงเก็บรวบรวมข้อมูล เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2531 เป็นองค์ประกอบหลักในการทำการศึกษาวเคราะห์ และการวิเคราะห์บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก็ยังไม่สิ้นสุดหรือครบ เติมในการเลือกตั้งที่กำหนดถึง 4 ปี บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรจะทำการศึกษาเฉพาะการบริหารงานในปี พ.ศ. 2531 และสิ้นสุดลงในสมัยการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2 คือ เดือนพฤษภาคม - กรกฎาคม 2532 ซึ่งการศึกษาครั้งนี้คงจะเป็นประโยชน์ต่อบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2531 ซึ่งกำลังดำเนินบทบาททางการเมืองต่อไปในอนาคตข้างหน้า

4. นิยามศัพท์

บทบาททางการเมือง หมายถึง การศึกษาการเมือง เป็นแบบแผนของความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกันอำนาจและการปกครอง เป็นประการสำคัญ²⁰

บทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ความหมายที่ใช้ในการศึกษา บทบาทที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอำนาจและการปกครองต่าง ๆ ซึ่งจะมีความหมายอ้างถึงพฤติกรรมที่เกี่ยวกับการบริหารงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ การแสดงบทบาทในการบริหารงานรัฐบาลและการมีบทบาทในฐานะพรรคฝ่ายค้าน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือผู้ที่ได้รับความไว้วางใจ ในฐานะที่เป็นตัวแทน

ของประชาชนในเขตเลือกตั้งหรือของประเทศ ตามความหมายที่กล่าวถึงในการวิจัยครั้งนี้ คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 357 คนที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2531

5. สมมติฐานหลัก

การศึกษามหาบทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531 ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาล เป็นการศึกษาบทบาทและหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่ เป็นฝ่ายควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล

1. การควบคุมรัฐบาลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2531 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่นการ เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งถือว่าเป็น เครื่องมือสำคัญของผู้แทนราษฎรของฝ่ายค้านในการควบคุมฝ่ายบริหาร

2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2531 มีบทบาทในการดำเนินงานในด้านการนิติบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติที่ เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสที่จะ ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา เพื่อ ประกาศใช้ เป็นกฎหมาย มีอัตราส่วนใกล้เคียงกับร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่ ฝ่ายรัฐบาล เสนอมา

3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2531 มีบทบาทในด้านการพัฒนาประชาธิปไตย โดยได้ นายกรัฐมนตรีมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งและได้ร่วมกันจัดตั้ง รัฐบาลขึ้น ซึ่งมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลก็ได้ร่วมมือกัน โดยการร่วมกัน เป็นพรรคฝ่ายค้าน เพื่อความ เป็น เอกภาพ ในด้านการค้าน

4. การควบคุมภายนอกสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลมีผล กระทบโดยตรงในด้านดีต่อการบริหารงานรัฐบาลที่ เข้ามามีบทบาทแทรกแซงฝ่ายข้าราชการ ประจำ

6. ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาเรื่องบทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2531 ศึกษาเฉพาะกรณี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาล เป็นการศึกษาเชิงวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยเชิงสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (Deep Interview) โดยจะทำการ สัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำพรรคฝ่ายค้านที่มีบทบาทสำคัญในด้านการควบคุม

รัฐบาล การเสนอพระราชบัญญัติ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เพื่อนำมาวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) โดยข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์มี 2 แหล่ง

1. ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ คำสั่งของทางราชการ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ บันทึกรายงานการประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เทปการประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2. ข้อมูลทุติยภูมิ เอกสารทั้งคำรภาษาไทยและภาษาอังกฤษ สยามจดหมายเหตุ ข่าวสารรัฐสภา สยามรัฐสัปดาหวิจารณ์ มติชนสุดสัปดาห์ หลักไทย ข่าวพิเศษ อาทิตย์ และหนังสือพิมพ์รายวัน ไทยรัฐ มติชน Bangkok Post The Nation

แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา ห้องสมุดรัฐสภา ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิทยบริการ ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

7. เค้าโครงการเสนอรายงาน

บทที่ 1 บทนำ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย แนวความคิดในการวิจัย สมมติฐานในการวิจัย ระเบียบวิธีวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ การเสนอรายงาน

บทที่ 2 แนวความคิดและทฤษฎี ทฤษฎีระบบการเมืองของ David Easton ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ของ G.A. Almond and James S. Coleman และบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

บทที่ 3 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ หลักการและอำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ สาเหตุและเหตุผลที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอผู้คดีเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เนื้อหาการเปิดอภิปรายทั่วไป การลงมติไม่ไว้วางใจ ผลการลงมติไม่ไว้วางใจ

บทที่ 4 การควบคุมภายในรัฐสภาและการควบคุมภายนอกรัฐสภา การควบคุมการอนุมัติพระราชบัญญัติต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติการงบประมาณแผ่นดิน การตั้งกระฎีตาม การแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

บทที่ 5 ผลกระทบจากการควบคุมภายนอกรัฐสภาที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการบริหาร
งานของรัฐบาล การควบคุมภายนอกรัฐสภาคือการควบคุมจากประชาชนและพรรคการเมือง

บทที่ 6 บทสรุป

๘. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ต้องการศึกษาและสนใจในเรื่องราวเกี่ยวกับบทบาท
และหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาล ว่ามีบทบาทและหน้าที่ประการใด
บ้าง
2. เพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจศึกษา เรื่องบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรชุดปี พ.ศ. 2531
3. เพื่อทราบข้อบกพร่อง ปัญหาและอุปสรรคในบทบาทและหน้าที่ของสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎร 2531
4. เพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ จะศึกษาบทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแง่มุม
ต่าง ๆ ต่อไปในอนาคต

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย