

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองกับความจำเป็น
ในการปรับปรุงองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ



นายสุปรีย์ สมุทรประภุต

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2536

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ISBN 974-583-398-3

019097 117133747

**POLITICAL CHANGE AND THE NEED TO RESTRUCTURE
LEGISLATIVE ORGANIZATION**



MR. SUPREE SMUDRAPRABHUT

**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF ARTS
DEPARTMENT OF GOVERNMENT
GRADUATE SCHOOL
CHULALONGKORN UNIVERSITY**

1993

ISBN 974-583-398-3

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองกับความจำเป็นในการปรับปรุง

องค์การฝ่ายนิติบัญญัติ

โดย

นายสุปรีย์ สมุทรประภูต

ภาควิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วิชาภัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตนารักษ์)

สุปรีย์ สมุทรประภุค : การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองกับการปรับปรุงองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ
(POLITICAL CHANGE AND THE NEED TO RESTRUCTURE LEGISLATIVE ORGANI-
ZATION) อาจารย์ที่ปรึกษา : ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 126 หน้า
ISBN 974-583-398-3

การวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองกับ
ความจำเป็นในการปรับปรุงระบบงานของฝ่ายนิติบัญญัติ และเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงโครงสร้าง
การบริหารงานองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ กระบวนการของงาน และการพัฒนาระบบงานของฝ่ายนิติบัญญัติ

ผลการวิจัยพบว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลง
ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อย่างมากนั้น สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาอันเป็นหน่วยปฏิบัติงาน
หลักของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นมีการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับกับสภาพแวดล้อมการทำงาน และปัญหา
ที่เปลี่ยนแปลงไปน้อยมาก

ความไม่ยืดหยุ่นปรับตัวของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภานี้เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติ
ซึ่งมีบทบาทสูงขึ้นในปัจจุบันขาดความพร้อมและประสิทธิภาพในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบ
เทียบกับฝ่ายบริหารซึ่งมีระบบราชการเป็นหน่วยปฏิบัติงานสนับสนุน ปัญหาระบบงาน ความเป็นอิสระด้าน
งบประมาณ ความไม่ชัดเจนของโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นอุปสรรค
สำคัญในการพัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยงานนี้ แม้ว่าจะได้มีการปรับการบริหารองค์กรโดยแยกเป็น
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาด้าน
บุคลากรเท่านั้น มิใช่เป็นการแก้ไขที่โครงสร้างระบบงานในการรองรับการดำเนินงานของสมาชิกวุฒิสภา
อย่างแท้จริง

ผลการวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า การปรับโครงสร้างและระบบงานการเน้นการจัดตั้งหน่วยงาน
สนับสนุนการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้น เช่น การจัดตั้งสำนักข้อมูลกฎหมาย ศูนย์-
คอมพิวเตอร์ ระบบคณะผู้ช่วยทำงานสำหรับคณะกรรมการต่าง ๆ

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2536

ลายมือชื่อนิติสด
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาพร้อม

C230169 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: POLITICAL/ CHANGE/ RESTRUCTURE/ LEGISLATIVE

SUPREE SMUDRAPRABHUT : POLITICAL CHANGE AND THE NEED TO RESTRUCTURE
LEGISLATIVE ORGANIZATION. THESIS ADVISOR : PROF. CHAI-ANAN
SAMUDAVANIJA, Ph.D. 126 PAGES, ISBN 974-583-398-3

The study is an analysis of dynamism or lack thereof between political changes and structural reform in the Thai legislative organization. It also proposes recommendations on structural changes that will make the legislative organization more efficient and responsive to changing challenges.

Findings show that since 1932, the Secretariat of the National Assembly, which served as the implementing agency for the legislative branch had undergone very little structural change, in spite of substantial transformation in Thai politics and the society.

The static structure and operation of the secretariat office became an important impediment for the legislative/representative branch especially when its role became increasing important as a result of political changes. The inefficiency of the secretariat office stood in stark contrast with the bureaucracy that served as the implementing agency for the government. Unorganized work system, financial dependence and ambiguous, overlapping and overlaying roles and responsibilities were outstanding examples of problems in the secretariat office. The recent restructuring that divided the secretariat office. The recent restructuring that divided the secretariat office into two offices, one serving the House and another serving the Senate, responded only to the need to accommodate personnel problems and could not improve the overall performance of the secretariat office.

This study highlights the need to restructure the secretariat offices to strengthen the legislative support services for Members of Parliament. Among necessary changes are the establishment or reinforcement of a legislative information center, a computer center, and committee staff system.



ภาควิชา..... การปกครอง

สาขาวิชา..... การปกครอง

ปีการศึกษา..... 2536

ลายมือชื่อนิติ..... *สุวิภา สุพรรณศิริ*

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... *ดร. ชัยอนันต์*

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

ในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้รับความกรุณาอย่างยิ่งจาก ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้กรุณาแนะนำการทำวิทยานิพนธ์ ทำให้ผู้เขียนมีกรอบการวิเคราะห์ที่ชัดเจนยิ่งขึ้น อีกทั้งสละเวลาอันมีค่า ดูแลเอาใจใส่ผู้เขียนอย่างดียิ่งในปัญหาเกี่ยวกับการการทำวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอขอบคุณ อาจารย์เชียรชัย ณ นคร อาจารย์ปาริชาติ โชติยะ คุณเอรธรรมย์ ฟองสมุทร คุณวิสาห์ พุทธิวิวัฒน์ คุณชูชาติ สว่างสาส์น ที่ได้ให้ความช่วยเหลือในคำปรึกษาอันเป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอขอบคุณ คุณชุตติมากรณ์ ชาดิณฑุมาน ผู้พิมพ์ต้นฉบับวิทยานิพนธ์ด้วยความอดทนอย่างยิ่ง

ท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อและคุณแม่ ผู้มีพระคุณสูงสุดที่ได้ให้กำลังใจและสนับสนุนการศึกษาเล่าเรียนจนประสบผลสำเร็จจลุล่วงไปด้วยดี

สุปรีย์ดี สมุทรประภุต

13 กันยายน 2536

สารบัญ



	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญตาราง และแผนภาพ	
บทที่ 1 ประเด็นปัญหาของการศึกษา	1
- ประเด็นปัญหา	1
- วัตถุประสงค์ในการศึกษา	3
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	3
- ระเบียบวิธีวิจัย	3
- ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	4
- สมมติฐานการศึกษา	4
บทที่ 2 การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองกับผลกระทบต่อระบอบ ระบบ และกลไกของรัฐสภา	
การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสองแบบ : ปฏิรูปและปฏิวัติ	5
- การปฏิวัติ	5
- การปฏิรูป	6
การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ. 2475	6
- รัฐประหาร 8 พ.ย. 2490	7
- สถาบันทางการเมืองภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง	9
การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองปกครองและผลกระทบต่อรัฐสภา	15
- โครงสร้างและองค์ประกอบของรัฐสภา	18
- รูปแบบของระบบรัฐสภา	19
- โครงสร้างของรัฐสภาไทย	21
- อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ	36

ปัญหาหลักของฝ่ายนิติบัญญัติไทย	37
- ปัญหาด้านโครงสร้างและความเป็นสถาบันของฝ่ายนิติบัญญัติ	37
- ปัญหาด้านกระบวนการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ	38
- ปัญหาด้านพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติ	41
สรุป	43
บทที่ 3 ความจำเป็นในการพัฒนากลไกการบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง	
ทางการเมือง	46
การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง	47
- การยุบสภา.....	48
- การปฏิวัติรัฐประหาร.....	50
- ผลกระทบต่อองค์กรทางการเมือง.....	53
การขยายตัวของระบบราชการ	54
- การขยายตัวด้านอัตรากำลังพล	56
- การขยายตัวด้านงบประมาณ	58
- การขยายตัวและพัฒนากลไกของระบบราชการ กับผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของ นักการเมือง	60
สรุป	77
บทที่ 4 การปรับปรุงองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง	79
ลักษณะขององค์กรบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติ (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา)	79
- ลักษณะขององค์กรบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติก่อน พ.ศ. 2517	91
- ลักษณะขององค์กรบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติภายหลัง พ.ศ. 2517	95
สรุปลักษณะขององค์กรที่เป็นปัญหา	98
- การจัดองค์กร	98
- กองกรรมาธิการ	98
- ด้านข้อมูล	100
- การวางแผนงาน แผนเงินและบุคลากร	100
- ด้านเทคนิค	106

	หน้า
- ด้านพฤติกรรม	108
พฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	108
พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา	109
สรุป	110
บทที่ 5 แนวทางการปรับปรุงองค์การบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติ	111
ด้านโครงสร้าง	111
- กองงบประมาณสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	111
- สำนักวิจัย	112
- สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดหรือประจำภูมิภาค	112
- หน่วยบริการข้อมูลข่าวสาร	113
ด้านกระบวนการของงาน	114
- ผู้ชำนาญการประจำรัฐสภา	114
- กรรมาธิการ	115
การพัฒนากระบวนการ	116
- การวิจัยและพัฒนา	116
- การปรับปรุงด้านเทคนิค	117
- การฝึกอบรม	119
สรุป	121
บรรณานุกรม	123
ประวัติผู้เขียน	126

สารบัญตาราง และแผนภาพ

	หน้า
ตารางที่ 1	รูปแบบของรัฐสภาไทย พ.ศ.2475-253529
ตารางที่ 2	รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-253531
ตารางที่ 3	ระยะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ศ.2475-253533
ตารางที่ 4	คณะกรรมการการสามัญประจำสภา พ.ศ. 2512 2528 และ 253534
ตารางที่ 5	จำนวนและแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของส่วนราชการระดับกระทรวง กรม กอง หรือที่มีฐานะเทียบเท่า55
ตารางที่ 6	จำนวนและอัตราการขยายตัวของข้าราชการพลเรือนในปีต่าง ๆ57
ตารางที่ 7	งบประมาณหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน : อัตราเพิ่มและเปรียบเทียบ อัตราส่วนกับงบประมาณรวม ปี 2517-252658
ตารางที่ 8	ผลของการพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ74
ตารางที่ 9	การคาดการณ์ภาวะเศรษฐกิจไทย ปี 2535-253975
ตารางที่ 10	เปรียบเทียบอัตรากำลังทั้งหมดและอัตราที่มีอยู่จริงเพื่อดูอัตรารว่างในแต่ละหน่วย งานแต่ละระดับ (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ.2519)82
ตารางที่ 11	เปรียบเทียบอัตรากำลังทั้งหมดและอัตราที่มีอยู่จริงเพื่อดูอัตรารว่างในแต่ละหน่วย งานแต่ละระดับ (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ.2532)83
ตารางที่ 12	เปรียบเทียบอัตรากำลังทั้งหมดและอัตราที่มีอยู่จริงเพื่อดูอัตรารว่างในแต่ละหน่วย งานแต่ละระดับ (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ.2536)84
ตารางที่ 13	โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ.2476-253585
แผนภาพที่ 1	โครงสร้างของรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง วันที่ 10 ธันวาคม 247517