



บทที่ 2

## ทฤษฎีและแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขต ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ผู้ศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การปฏิบัติงานที่มีระเบียบกฎหมายกำหนดวางเอาไว้ เป็นการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสภาเขต ตามอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการ ผู้ศึกษาจึงนำเอาแนวคิดเชิงสถาบัน (institutional approach) มาใช้เป็นหลักในการมองโครงสร้างของสภาเขตในฐานะสถาบันทางการเมืองรูปแบบหนึ่ง ตามตัวบทกฎหมายที่ได้กำหนดวางไว้ นอกจากนี้ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับสถาบันนิติบัญญัติว่ามีลักษณะ โครงสร้างและขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างไร เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาเขตในบทต่อ ๆ ไป

### แนวการวิเคราะห์เชิงสถาบัน

แนวการวิเคราะห์เชิงสถาบันนี้ David Easton เสนอว่า มีรากฐานมาจากการแบ่งแนวทางศึกษารัฐศาสตร์ออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. แนวปรัชญาการเมืองสมัยเก่า (classical political philosophy)
2. แนวโครงสร้างนิยม (structuralism)
  - 2.1 แนววิเคราะห์โครงสร้าง-หน้าที่ (structural-functional analysis)
  - 2.2 แนววิเคราะห์เชิงสถาบัน (institutional approach)
3. แนวพฤติกรรมนิยม (behavioralism)

นักรัฐศาสตร์กลุ่มสถาบันเชื่อว่าการศึกษาที่จะเข้าใจระบบการเมืองว่า มีกระบวนการทำงานอย่างไรนั้น เพียงแต่ดูที่ข้อเท็จจริงที่เป็นรายละเอียดของระบบการเมือง ก็จะสามารถ

---

<sup>1</sup>พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, รัฐศาสตร์ พัฒนาการและแนวทางการศึกษา (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 81-82.

เข้าใจกระบวนการทางการเมืองของระบบการเมืองนั้นได้ทั้งหมด<sup>2</sup> นักรัฐศาสตร์กลุ่มสถาบัน  
จึงมุ่งไปที่การบรรยายถึงโครงสร้างที่เป็นทางการของสถาบันนิติบัญญัติ สถาบันตุลาการ และ  
สถาบันฝ่ายบริหาร โครงสร้างทางการเมือง การปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้ระบุ  
ไว้แล้วในรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร กฎหมายแบ่งส่วนราชการ ศัพทภาษาของศาลจาก  
ระเบียบและกระบวนการต่าง ๆ ทางการเมืองการปกครอง<sup>3</sup>

การวิเคราะห์ระบบการเมืองโดยใช้แนวสถาบัน ถือว่า สถาบันทางการเมืองทั้งหลาย  
ในระบบการเมืองต่างมีส่วนสำคัญในการจรรโลงระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นรัฐบาลที่ปกครอง  
โดยตัวแทนของประชาชน เจื่อนไซที่จำเป็นและสำคัญยิ่งสำหรับระบบการเมืองแบบนี้ได้แก่ การที่  
ประชาชนรู้จักผลประโยชน์ของตนเอง และมีความต้องการที่จะแสดงออก ซึ่งผลประโยชน์เหล่านี้  
ด้วยการแข่งขันอย่างสันติ เพื่อให้ผลประโยชน์ของประชาชนได้รับการยอมรับและการสนับสนุน  
จากรัฐบาล การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตย จะรวมตัวกันเป็น  
กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ต่อสู้แข่งขันกัน โดยไม่หักกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูง  
อย่างเด็ดขาด โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ไกล่เกลี่ยจัดสรรผลประโยชน์ให้กับกลุ่มต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน  
อำนาจทางการเมืองจึงกระจายไปอยู่ตามระบบทางการเมืองต่าง ๆ<sup>4</sup>

นักรัฐศาสตร์ที่อยู่ในสำนักนี้ เห็นว่าระบบการเมือง เป็นระบบเปิดซึ่งจะต้องเผชิญกับ  
การทำทลายและการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ การเปลี่ยนแปลงกับความขัดแย้ง เป็นของคู่กัน เพราะ  
เกิดจากการแข่งขันเพื่อผลประโยชน์อันแตกต่างกัน การที่จะจัดการกับความขัดแย้งมิให้เป็นการ  
ทำลายล้างกัน โดยใช้เวลาความรุนแรงนั้นระบบการเมืองจึงต้องพัฒนากลไกทางการเมืองที่เหมาะสม  
เพื่อที่จะจัดการกับความขัดแย้งให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด<sup>5</sup>

รากเหง้าของแนวความคิดเชิงสถาบัน เกิดจากความคิดทางการเมืองที่ต้องการแสวงหา  
กลไกและมาตรการในการจัดความสัมพันธ์ทางการเมืองที่เหมาะสมระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง  
2 ระดับด้วยกัน ระดับแรกเป็นกลไกที่กำหนดความสัมพันธ์ภายในสถาบันการปกครองของรัฐ เช่น

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

<sup>4</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองเปรียบเทียบ : ทฤษฎีและแนวความคิด (กรุงเทพ  
มหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 83.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

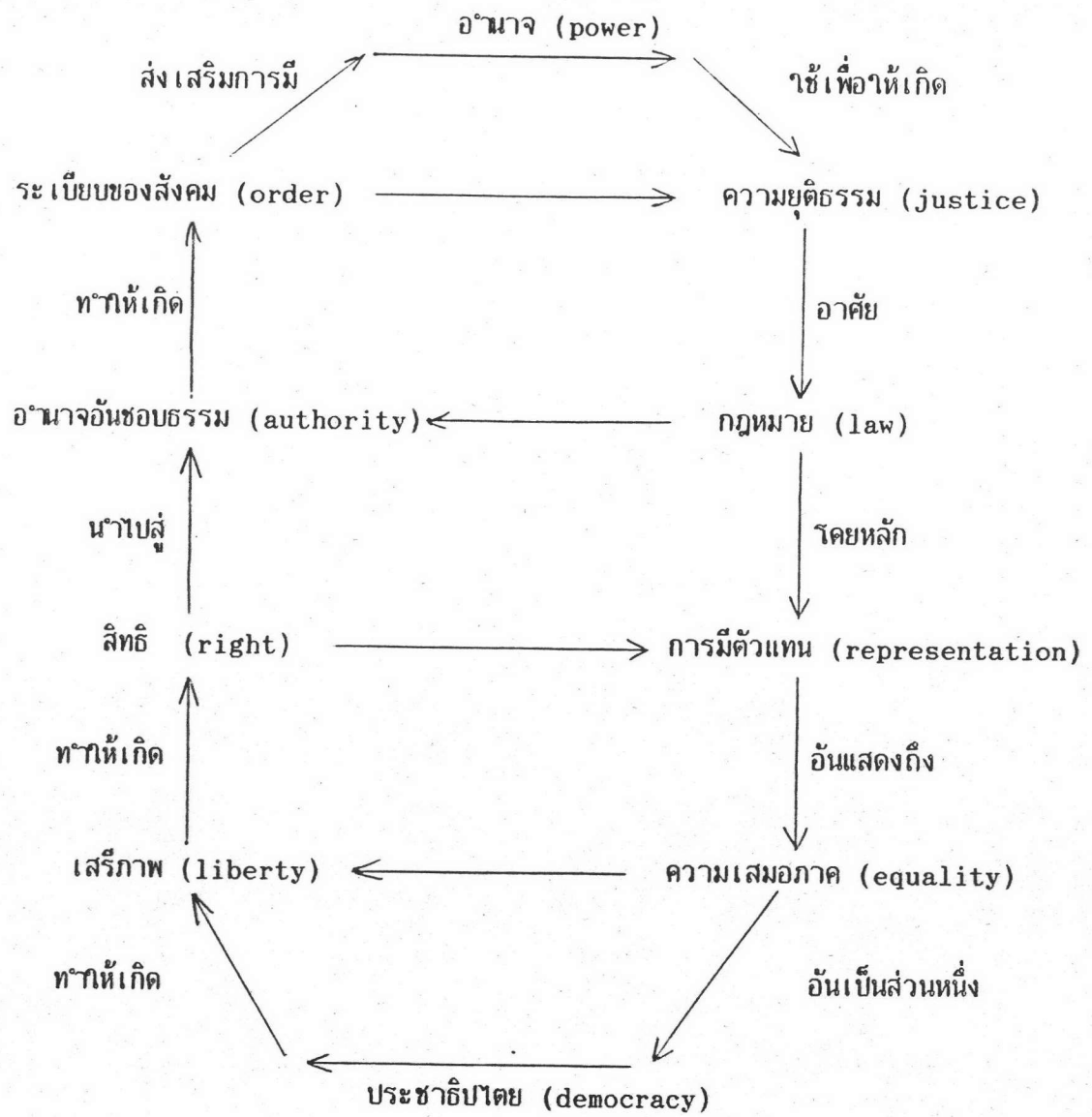
สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) และศาล ส่วนอีกระดับหนึ่งนั้น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันรัฐกับประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองสถาบันที่เชื่อมโยงรัฐกับประชาชน ได้แก่ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และระบบราชการ<sup>6</sup> โดยที่พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่ช่วยให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยแสดงเจตนาของตนได้ในกระบวนการทางการเมือง ที่มีพรรคการเมืองต่าง ๆ แข่งขันกันเพื่อเรียกร้องการสนับสนุนจากรัฐบาล ผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง และเป็นการสร้างหลักประกันว่า ผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง เข้าไปอยู่ในสภาและเป็นผู้ออกกฎหมาย จะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ส่วนสถาบันฝ่ายบริหารก็ต้องรับผิดชอบต่อสภา ที่ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชน<sup>7</sup>

จะเห็นได้ว่า แนวทางการศึกษามีรากฐานมาจากทฤษฎี รัฐศาสตร์ ซึ่งตระหนักว่า อำนาจเป็นรากฐานของการเมือง และในระบอบประชาธิปไตยการใช้อำนาจจะต้องเป็นไปตามหลักการของความเสมอภาคและความยุติธรรม ซึ่งหลักการนี้ได้แก่ หลักกฎหมาย (rule of law) กฎหมายก่อให้เกิดอำนาจที่ประชาชนสามารถเลือกผู้แทนให้ไปเป็นผู้ออกกฎหมาย การเป็นตัวแทนนั้น (representation) ก็ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ ระบอบประชาธิปไตยจึงปกป้องเสรีภาพด้านต่าง ๆ ซึ่งแสดงออกด้วยการประกันสิทธิด้านต่าง ๆ กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ เสรีภาพก่อให้เกิดสิทธิในเอง การให้สิทธิแก่ประชาชน ก่อให้เกิดอำนาจที่ชอบธรรม ซึ่งจะนำไปสู่การมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม โดยส่วนรวม อาจสรุปได้ว่า ความเสมอภาคและประชาธิปไตยนำมาซึ่ง เสรีภาพ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และอำนาจก่อให้เกิดความยุติธรรมภายในสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ดังกล่าวแสดงเป็นภาพได้ดังรูปที่ 1

<sup>6</sup>David E. Apter, Introduction to political Analysis (Cambridge, Massachusetts : Winthrop Publishers, Inc., 1977), p. 140.

<sup>7</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองเปรียบเทียบ : ทฤษฎีและแนวความคิด, หน้า 76.

<sup>8</sup>Ibid, p. 141.



ที่มา : Apter, Introduction to Political Analysis, p. 141.

รูปที่ 1 หลักการสำคัญของประชาธิปไตย



นักรัฐศาสตร์ที่ใช้แนวทางนี้ มีความเห็นว่า ปัญหาทางสังคม การเมือง และทาง เศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เป็นเพราะการจัดรูปแบบการปกครองที่ไม่เหมาะสมและมีความเชื่อว่า ถ้าสถาบันทางการเมืองมีกติกา ระเบียบ ข้อบังคับ และความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม แล้ว ระบบการเมืองก็จะสามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ นักรัฐศาสตร์ที่นิยมใช้แนวทางนี้ มักจะเป็นสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญและมีรัฐสภาที่เป็นตัวแทน ของประชาชนและสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ในระบบการเมืองโดยวิเคราะห์ลักษณะสถาบัน แต่ละสถาบัน การปรับปรุงกลไกวิธีการต่าง ๆ ที่สถาบันต่าง ๆ มีอยู่เพื่อส่งเสริมให้ระบบการ เมืองสามารถคงอยู่ได้ โดยรักษาไว้ได้ทั้ง เสรีภาพและ เสถียรภาพ<sup>9</sup>

ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาข้อขัดข้องขึ้นในระบบการเมือง ก็จะตรวจสอบวิเคราะห์ดูว่า จุดใดเป็นจุดที่มีปัญหา เช่น กติกาหลัก (รัฐธรรมนูญ) มีอะไรที่บกพร่องหรือไม่ สถาบันทางการเมืองที่เป็นฝ่ายใช้อำนาจสูงสุด 3 ฝ่ายคือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ มีลักษณะอย่างไร มีความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ตรวจสอบ ถ่วงดุลย์กันได้เหมาะสมหรือไม่ สถาบันทางการเมืองที่มี ลักษณะเป็นตัวเชื่อม เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล ฯลฯ มีลักษณะอย่างไร อำนาจทางการเมืองมีการรวมศูนย์เกินไปหรือไม่ ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้หรือไม่อย่างไร เป็นต้น<sup>10</sup>

นักรัฐศาสตร์ที่ใช้แนววิเคราะห์สถาบัน ยึดถือวิธีการเชิง "คุณภาพ" (qualitative) เป็นหลัก เน้นการศึกษาโดยใช้การศึกษาเชิงอุปนัยและไม่ค่อยสนใจใช้ระเบียบวิธีการศึกษา เพราะเชื่อว่า การไปเน้นที่ระเบียบวิธีศึกษานั้น วิธีการจะบดบังหรือ "ข่ม" เนื้อหาที่จะทำการ ศึกษาเสียหมด<sup>11</sup>

พวกนักวิเคราะห์สถาบัน มักจะตั้งปัญหาแบบง่าย ๆ กว้าง ๆ เช่น "ความสัมพันธ์ ระหว่างประชาธิปไตยในอุดมคติ กับการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันการปกครองในความเป็นจริง" แล้วก็เลือกเอาประเทศต่าง ๆ ที่ถือว่าปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยเป็นหน่วยศึกษา ต่อจากนั้นก็ศึกษาว่า สถาบันการเมืองในประเทศนั้น ๆ ปฏิบัติหน้าที่ทั้งในทางทฤษฎีและในทาง ความเป็นจริงอย่างไร และในขั้นสุดท้ายก็ตัดสินการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันการเมืองที่ทำการ

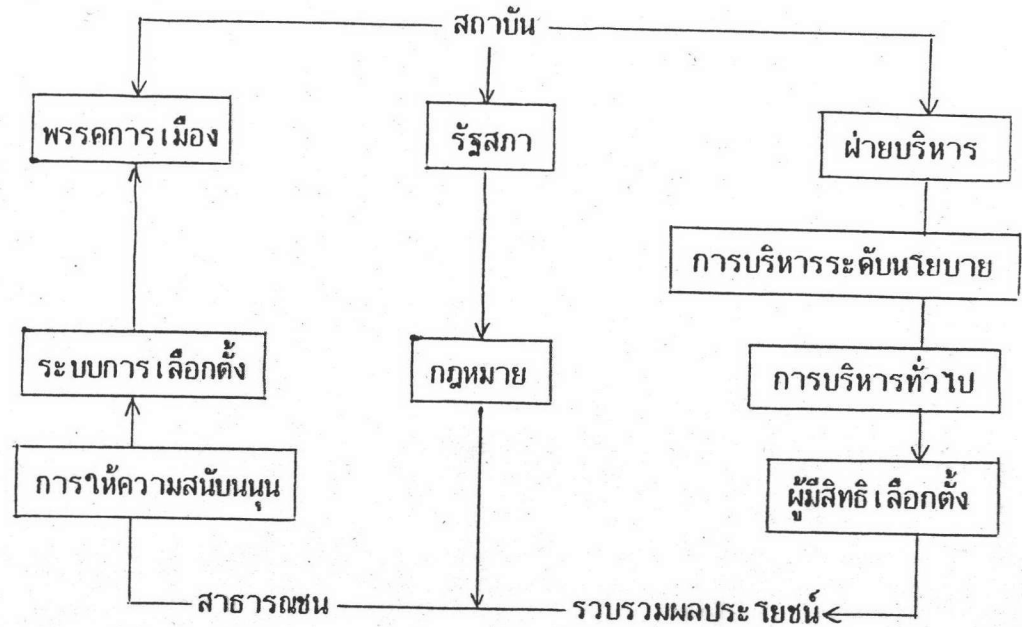
<sup>9</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองเปรียบเทียบ : ทฤษฎีและแนวความคิด, หน้า 85.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

<sup>11</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, รัฐศาสตร์ พัฒนาการและ แนวทางศึกษา, หน้า 99.

ศึกษา สถาบันที่ปฏิบัติหน้าที่ได้ใกล้เคียงกับอุดมคติที่สุด และมีผลอะไรเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันดังกล่าวในขณะนั้น<sup>12</sup>

ตัวแบบระบบการเมืองตามแนวการวิเคราะห์เชิงสถาบัน ในระบบการเมืองระบบประชาธิปไตย แสดงเป็นผังได้ดังนี้



ที่มา : Apter, Introduction to Political Analysis, p. 160.

ในการศึกษานี้ จะใช้แนวทางวิเคราะห์เชิงสถาบันเป็นหลัก เพราะเห็นว่าให้ประโยชน์และตรงกับความต้องการ ต่อไปจะเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองและแนวความคิดต่าง ๆ

<sup>12</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

สถาบันทางการเมือง (political institution)

1. ความหมาย

คำว่า "สถาบัน" มาจากภาษาอังกฤษว่า "institution" มีความหมาย "แบบอย่างแห่งพฤติกรรมที่สร้างขึ้น และมีการปฏิบัติสืบเนื่องกันมาอันเป็นที่ยอมรับกันอันสังคม"<sup>13</sup>

นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้ความหมายของคำว่า "สถาบัน" ไว้เช่น

Milton J. Esman<sup>14</sup> สถาบัน หมายถึง องค์การที่สร้าง รักษาและป้องกันไว้ซึ่งแบบแผนของการประพฤติ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ดังกล่าว

Henry P. Fairchild<sup>15</sup> สถาบัน หมายถึง แบบแผนของพฤติกรรมที่มีอยู่ มีความสลับซับซ้อน ท้าหน้าที่ประสานจัดระบบควบคุมและสนองตามขั้นพื้นฐานให้แก่สังคม

จากความหมายดังกล่าว พอจะแบ่งลักษณะของสถาบันได้ออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้คือ

1. สถาบันในลักษณะที่หนึ่ง เป็นลักษณะที่มองเห็นกันได้ คือ สถาบันที่มีลักษณะเป็นหน่วยงานและสถานที่ เช่น กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ สถาบันในลักษณะนี้ไม่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างของสังคมเท่าไร นอกจากว่าอาจจะ เป็นสถานที่หรือหน่วยงานส่งเสริมโครงสร้าง

<sup>13</sup>อานนท์ อากาภิรม, รัฐศาสตร์เบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียน สโตร์ 2528), หน้า 56.

<sup>14</sup>Milton J. Esman, The Institution Building Concept : An Interim Appraisal (Pittsburg : University of Pittsburg, 1968) p. 1 อ้างใน จุมพล หนีมพานิช, "แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย" เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2527), หน้า 23.

<sup>15</sup>Henry P. Fairchild, Dictionary of Sociology and Related Science (Littlefield, New Jersey : Adam Co., 1970), p. 157 อ้างถึงใน จุมพล หนีมพานิช, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ของสังคมหรือเป็นส่วนหนึ่งของระบบอื่นของสังคม เช่น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เป็นส่วนหนึ่งของระบบการศึกษาของสังคม

2. สถาบันในลักษณะที่สอง เป็นการมองหรือพิจารณาสถาบันในลักษณะที่เป็นนามธรรม เป็นสัญลักษณ์แทนสิ่งซึ่งมีความสำคัญในสังคม ตัวอย่างสถาบันที่มีลักษณะดังกล่าว เช่น สถาบันชาติ สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นต้น

3. สถาบันในลักษณะที่สาม คือ สถาบันที่เป็นระบบของสังคม มีลักษณะเป็นนามธรรม และเป็นการแบ่งแยกส่วนต่าง ๆ ของสังคมออกจากกัน การแบ่งนี้เป็นการแบ่งเพื่อความสะดวกในการพิจารณาส่วนประกอบของสังคม ถึงแม้ว่าในบางครั้งเราอาจจะไม่สามารถแบ่งส่วนประกอบเหล่านี้ออกจากกันอย่างแน่นอนตามตัว แต่อย่างน้อยการแบ่งนี้จะมีประโยชน์ช่วยในการพิจารณาสังคมได้ทีละส่วน ตัวอย่างสถาบันในลักษณะที่สามนี้ ได้แก่ ครอบครัว สถาบันเศรษฐกิจ เป็นต้น<sup>16</sup>

ส่วนคำว่า "การเมือง" (politics) มาจากคำในภาษากรีกที่เกี่ยวข้องกับนครรัฐ รัฐธรรมนูญ พลเมืองและรัฐบุรุษ อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับสาธารณะ ซึ่งตรงกันข้ามกับเรื่องส่วนตัว แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันยังหมายรวมถึงสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ รัฐ สถาบันทางการเมือง การปกครองรูปแบบต่าง ๆ ความสัมพันธ์เกี่ยวกับอำนาจ การตัดสินใจ หรือนโยบายสาธารณะ และระบบความสัมพันธ์ใด ๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ เพื่อสังคมซึ่ง เป็นอำนาจที่ต้องมีการปฏิบัติตาม<sup>17</sup>

สถาบันทางการเมือง (political institution) จากความหมายคำว่า "สถาบัน" และ "การเมือง" ดังกล่าว จึงมีผู้ให้ความหมายคำว่า "สถาบันทางการเมือง" ว่า "สถาบันทางการเมือง คือ องค์กรที่เป็นทางการของชุมชนการเมือง รวมทั้งโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการที่หน้าที่พิจารณาและตัดสินใจกิจกรรมทางการเมือง สถาบันทางการเมืองจึงเป็น

<sup>16</sup>จุมพล หินพานิช, เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-24.

<sup>17</sup>ทินพันธุ์ นาคะตะ, รัฐศาสตร์ : ทฤษฎี แนวความคิด ปัญหาสำคัญ และแนวทางวิเคราะห์การเมือง (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2525), หน้า 39.

เครื่องมือทางสังคมที่ผลักดันให้ชุมชนการเมืองได้บรรลุซึ่งจุดหมาย<sup>18</sup>

Hitcher และ Livine "สถาบันทางการเมือง เป็นสิ่งที่รวบรวมสะสมแบบแผนพฤติกรรมทั้งหมดที่เกี่ยวกับการเมืองที่มนุษย์ได้วางกำหนดเป็นกฎเกณฑ์สำหรับการประพฤติปฏิบัติอันเกี่ยวกับการเมืองและการปกครอง"<sup>19</sup>

Eisenstadt "สถาบันทางการเมือง เป็นกิจกรรมที่ชีวิตสังคมและกลุ่มสังคมได้รับผลกระทบจากกิจกรรมขององค์กรกลางทางการเมือง กิจกรรมขององค์กรเหล่านี้มุ่งรักษาความเป็นปึกแผ่นและความเป็นองค์กรของตนเอง"<sup>20</sup>

จากทัศนะของนักรัฐศาสตร์ดังกล่าว พอจะสรุปได้ว่า สถาบันทางการเมือง หมายถึง "แบบแผนที่รวบรวมสะสมพฤติกรรม หรือการกระทำทางการเมือง ซึ่งแบบแผนดังกล่าวได้สร้างวางกฎเกณฑ์และคงไว้ซึ่งกิจกรรมขององค์กรทางการเมืองในสังคม"<sup>21</sup> ตัวอย่างของสถาบันทางการเมืองตามความหมายนี้จึง ได้แก่ รัฐธรรมนูญ สถาบันพระมหากษัตริย์ รัฐสภา รัฐบาล สถาบันตุลาการ ระบบราชการ พรรคการเมือง เป็นต้น และจากความหมายของสถาบันทางการเมืองดังกล่าว พอจะสรุปเป็นลักษณะรวมหรือองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการคือ

1. เป็นแบบแผนที่หมายถึงการจัดตั้งและการยอมรับในพฤติกรรมทั้งหลายรวมทั้งกฎเกณฑ์ขั้นพื้นฐาน และกระบวนการต่าง ๆ

<sup>18</sup>Roy C. Macridis, The Study of Comparative Government (New York : Doubleday & Company, Inc., 1955), p. 24 อ้างถึงใน สุขาย ตรีรัตน์, "แนวความคิดใหม่เกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง", วารสารสังคมศาสตร์ 15 (มกราคม-มีนาคม 2521), หน้า 94.

<sup>19</sup>Dell G. Hitcher and Carol Livine, Comparative Government and Politics (New York : Dodd, Mead & Company, Inc., 1967), อ้างถึงใน สุขาย ตรีรัตน์, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>20</sup>S. N. Eisenstadt, Essay on Comparative Institutions (New York : John Wiley and Son, Inc., 1955), p. 44 อ้างถึงใน สุขาย ตรีรัตน์ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>21</sup>จุมพล หนิมพานิช, เรื่องเดียวกัน, หน้า



2. โครงสร้างและองค์กรทางการเมืองที่กำหนดรูปแบบและวิธีการในการประพฤติปฏิบัติกิจกรรมทางการเมือง โดยมนุษย์เป็นผู้เสาะหากฎเกณฑ์เพื่อพยายามคงไว้ ซึ่งแบบแผนทางการเมืองที่มีอยู่แล้ว

3. เป็นปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมือง หรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของปัจเจกชน กลุ่มคน สมาคม หรือสังคมใหญ่ทั้งสังคม<sup>22</sup>

## 2. หน้าที่ของสถาบันทางการเมือง

Michael Curtis กล่าวว่า โดยทั่วไปแล้ว สถาบันทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นระบบการเมืองการปกครองแบบใดมักจะมีหน้าที่ ๆ สำคัญดังต่อไปนี้

1. การรักษาความสงบภายใน
2. การสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นภายในสังคม
3. การให้หลักประกันในการดำเนินการที่มุ่งประโยชน์สุขของส่วนรวม
4. การแก้ปัญหาคความขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธี
5. การป้องกันการรุกรานจากต่างชาติ
6. การให้หลักประกันในเสถียรภาพของระบบ<sup>23</sup>

อย่างไรก็ตาม จากหน้าที่ของสถาบันดังกล่าว มักจะมีปัญหาเกิดขึ้นกับกรณีของประเทศที่กำลังพัฒนา ที่ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยไปใช้ ซึ่งพบว่า กลไกหรือสถาบันทางการเมืองอันได้แก่ รัฐธรรมนูญ รัฐสภา พรรคการเมือง ฯลฯ ที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ไม่สามารถจะเป็นกลไกที่ทำให้ระบบการเมืองการปกครองดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาของ Huntington จะพบว่า เป็นเพราะกลไกหรือสถาบันทางการเมืองของประเทศเหล่านี้ไม่ได้รับ "การทำให้เป็นสถาบัน" นั่นเอง ถ้าหากสถาบันทางการเมืองของประเทศเหล่านี้ได้รับ "การทำให้เป็นสถาบัน" สถาบันทางการเมืองนั้นจะต้องมีความสามารถในการปรับตัว (adaptability) มีความสลับซับซ้อน (complexity) ความเป็นอิสระ (autonomy) และมีความเป็นปึกแผ่น (coherence) มากพอที่จะตอบสนองและควบคุมการเข้ามามีส่วนร่วมของ

<sup>22</sup>สุชาย ตรีรัตน์, "แนวความคิดใหม่เกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง" หน้า 94-95.

<sup>23</sup>จุมพล นิมพานิช, แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, หน้า 25-26.

กลุ่มต่าง ๆ ได้<sup>24</sup>

Huntington ได้ให้ความหมายของ "การทำให้เป็นสถาบัน" (institutionalization) ว่าเป็น กระบวนการที่องค์กรและการดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์กรพยายามสร้างสรรค์หรือจัดหาค่านิยมที่เป็นของตนเอง และพยายามรักษาเสถียรภาพของตนไว้ ความมากน้อย ความเข้มแข็ง หรืออ่อนแอของสถาบันการเมืองหนึ่ง ๆ อาจพิจารณาได้จากปัจจัยสำคัญ 4 ประการคือ

1. ความสามารถในการปรับตัว (adaptability) หมายถึง การที่สถาบันนั้นสามารถทำหน้าที่ของการทำทาสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้ กล่าวคือ แม้ว่าสภาพแวดล้อมจะเปลี่ยนแปลงไป สถาบันก็ยังมั่นคงสามารถตอบสนองหรือทำหน้าที่ของตนอย่างต่อเนื่องต่อไปได้ ซึ่งสามารถพิจารณาความสามารถได้จากอายุของสถาบันหรือองค์กรนั้น อายุของกลุ่มผู้นำ จากการทำหน้าที่ของสถาบันหรือองค์กรนั้น
2. ความสลับซับซ้อน (complexity) ของสถาบัน หมายถึง การที่สถาบันหรือองค์กรนั้น มีหน่วยย่อยของตนมากมาย มีการจำแนกโครงสร้างการทำงานที่ตามความสามารถตามความชำนาญเฉพาะอย่าง ตามสายการบังคับบัญชา
3. ความอิสระ (autonomy) ของสถาบัน หมายถึง การที่สถาบันหรือองค์กร ตลอดจนระเบียบวิธีการทางการเมืองของสถาบันหรือขององค์กรนั้นยังคงความเป็นสถาบันหรือองค์กรของตนเองได้ คือสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเองมีอำนาจเป็นของตนเอง เป็นต้น โดยที่กลุ่มพลังทางสังคมตลอดจนระเบียบวิธีการทางสังคมอื่นไม่สามารถเข้ามามีอิทธิพลหรือครอบงำโดยสิ้นเชิงได้
4. ความเป็นปึกแผ่น หรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (coherence) ของสถาบัน หมายถึง การที่มีความคิดเห็นที่สอดคล้องต้องกัน ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญสำหรับกลุ่มสังคมทุกกลุ่ม<sup>25</sup>

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-31.

### 3. ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง กับกระบวนการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย

ในระบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ได้วางกฎเกณฑ์ไว้ว่า ผู้อยู่ภายใต้การปกครองหรือประชาชน จะต้อง เลือกตัวแทนของตนเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ในสภานิติบัญญัติ ขณะเดียวกันตัวแทนของประชาชนเหล่านี้จะคอยทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ออกกฎหมายพร้อมกับการควบคุมฝ่ายบริหาร สภานิติบัญญัติมีอำนาจสูงสุด เพราะถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน คณะรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อสภาฯ จะอยู่ในตำแหน่งได้เท่าที่สภาจะเห็นสมควร หากสภาฯ ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลต้องลาออก

การแข่งขันต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจหรืออิทธิพล และใช้อำนาจหรืออิทธิพลไปในการจัดการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า เพื่อสังคม บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจะต้องกระทำในลักษณะของการรวมตัวในรูปของสถาบัน คือ พรรคการเมือง โดยการส่งตัวแทนเพื่อเข้าสมัครรับเลือกตั้งในขณะเดียวกันก็พยายามให้ได้ตัวแทนของพรรคมากที่สุด เพื่อจะได้มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล<sup>26</sup>

แม้ว่าการเป็นรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารในระบบนี้ จะต้องถูกควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติในรูปแบบต่าง ๆ แต่ก็มีโอกาสที่จะได้ใช้อำนาจหรืออิทธิพลของตนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ รวมทั้งมีโอกาสที่จะพัฒนาหรือขยายอำนาจหรืออิทธิพลนั้นเป็นไปด้วยความชอบธรรม และแม้ว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ต้องการใช้อำนาจหรืออิทธิพล แต่ไม่ได้ใช้อำนาจหรืออิทธิพลไปในการจัดการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าหากต้องการใช้อำนาจหรืออิทธิพลที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลต่อรัฐบาล หรือต่อนโยบายของรัฐ ก็จะต้องมารวมตัวกันในรูปแบบของกลุ่มหรือสถาบัน เช่น ในรูปของกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลักดัน เป็นต้น กลุ่มก็จะมีอำนาจหรืออิทธิพลในการต่อรองเพื่อให้รัฐบาลเห็นความสำคัญและยอมรับเงื่อนไขข้อเสนอของกลุ่มได้หรือกลุ่มจะผ่านข้อเสนอของกลุ่มไปทางพรรคการเมือง เพื่อรวบรวมปัญหาความต้องการเหล่านั้นเป็นหมวดหมู่ แล้วเสนอต่อรัฐบาลว่ามีปัญหาหรือความต้องการอย่างไร

ถ้ารัฐบาลเห็นว่า ปัญหาความต้องการดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความสำคัญโดยเฉพาะต่อความเดือดร้อนของประชาชน และถ้ารัฐบาลไม่กระทำ อาจจะทำให้กระทบต่อเสถียรภาพของตน รัฐบาลก็จะหาทางแก้ปัญหาเหล่านั้นในรูปแบบของการประกาศเป็นนโยบายออกมา แล้วก็นำเรื่องเสนอ

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ต่อฝ่ายนิติบัญญัติให้ประกาศออกมาในรูปของกฎหมาย แล้วก็ให้กลไกของรัฐบาล คือ ระบบราชการ นำกฎหมายดังกล่าวไปปฏิบัติให้เกิดผลต่อไป<sup>27</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กระบวนการทางการเมืองและสถาบันทางการเมืองเมืองต่าง ๆ ที่ยกตัวอย่าง เช่น กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพลพรรคการเมือง ฝ่ายบริหาร รัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น ต่างมีความสัมพันธ์ต่อกันในอันที่จะทำให้ระบบการเมืองมีความสามารถ เคลื่อนไหว และดำรงตนอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในสังคมทุกคนทุกกลุ่ม

จากความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการทางการเมือง และสถาบันทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา สามารถนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับตัวแบบความสัมพันธ์ ระหว่างโครงสร้างและหน้าที่ของระบบการเมือง ของ Almond<sup>28</sup> ซึ่งได้แสดงให้เห็นภาพ ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและหน้าที่ของระบบการเมือง ซึ่งมีความสัมพันธ์กันเป็นลูกโซ่ และมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมทั้งภายในสังคมและสังคมภายนอก (ประเทศอื่น ๆ) ระบบการเมือง ได้แก่ รูปสี่เหลี่ยมตรงกลาง อันประกอบด้วยโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ คือ 1) ระบบบริหาร 2) ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐบาล) 3) ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) 4) ฝ่ายตุลาการ (ศาล) 5) พรรคการเมือง 6) กลุ่มผลประโยชน์<sup>29</sup> (ดูหน้าถัดไป)

โครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองเหล่านี้ กระทำหน้าที่ต่าง ๆ กันเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ซึ่งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่พยายามแข่งขันต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและอิทธิพล และใช้อำนาจหรืออิทธิพลที่ได้มาเพื่อการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคมหรือเพื่อกลุ่มคน ซึ่งในการแข่งขันต่อสู้ดังกล่าว ระบบการเมืองมักจะกระทำผ่านโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ที่มีอยู่ในระบบการเมือง

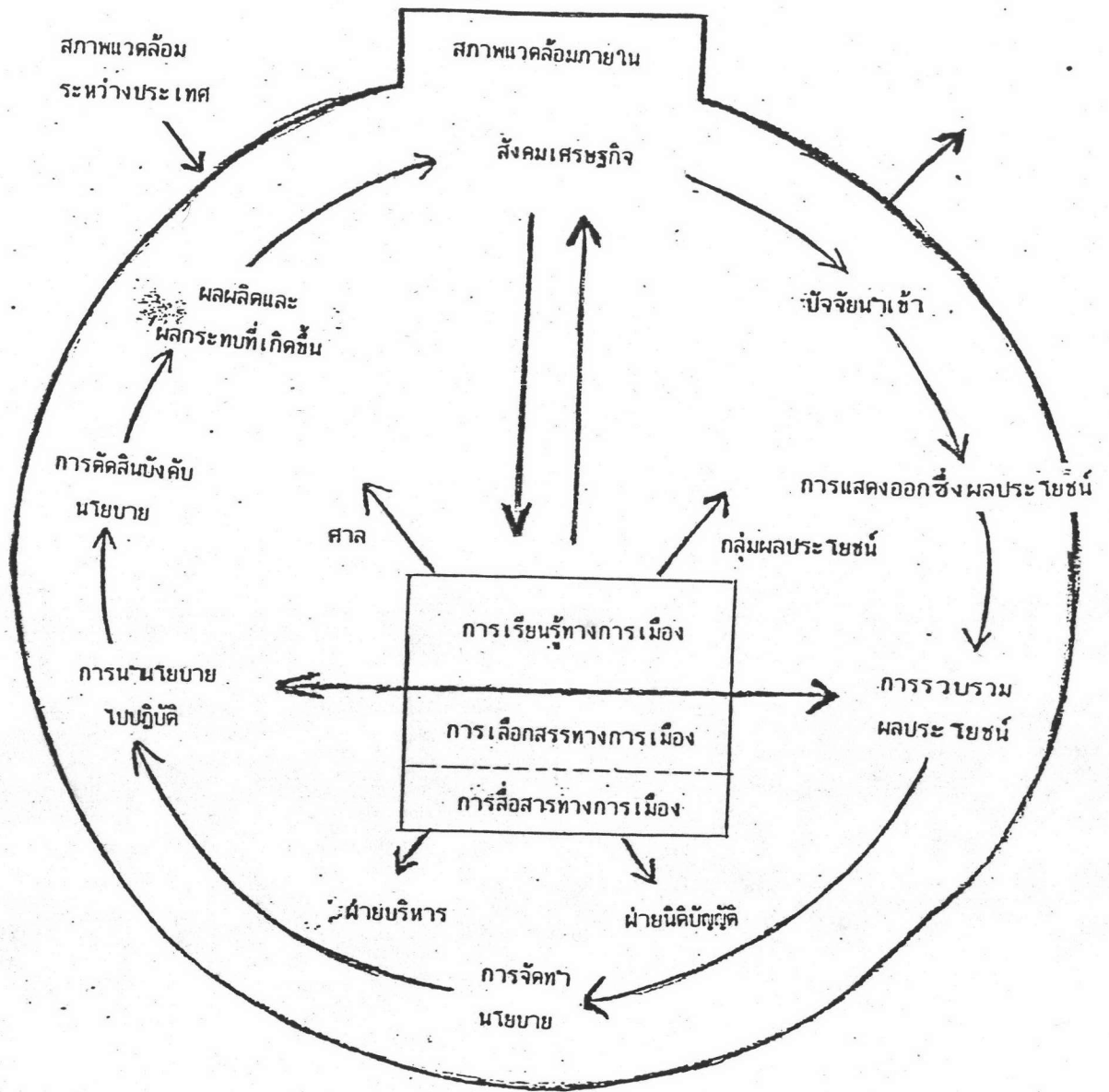
<sup>27</sup>จุมพล ทิมพานิช, แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, หน้า 33.

<sup>28</sup>Gabriel A. Almond and Bingham G. Powell, Comparative Politics Today : A World View (Boston : Little, Brown and Company, 1980), p. 9.

<sup>29</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ บรรณกิจ, 2523), หน้า 19.



ความสัมพันธ์ระหว่าง โครงสร้างหน้าที่ของระบบการเมือง



ที่มา : ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, หน้า 19.



## สภานิติบัญญัติ

### 1. ความหมาย

คำว่า "สภานิติบัญญัติ" ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า "legislature" หมายถึง "สถาบันที่ทำหน้าที่ในการผลิต หรือสร้างกฎหมาย" หากดูจากความดังกล่าวจะพบว่าในปัจจุบัน องค์การในการสร้างกฎหมายมีชื่อเรียกกันต่าง ๆ ออกไป เช่น assembly, parliament, congress ซึ่งในคำต่าง ๆ เหล่านี้ ในบางประเทศยังได้มีการแบ่งชื่อย่อออกไปอีกเช่น senate, House of Lords, House of Representatives. House of Commons ในกรณีของเมืองไทยก็เช่น พทศสภาหรือวุฒิสภา, สภาผู้แทนราษฎร, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, สภาปฏิรูปราชการแผ่นดิน เป็นต้น<sup>30</sup>

อย่างไรก็ตามจากความหมายของคำต่าง ๆ เหล่านี้ ไม่ได้หมายถึงเฉพาะเป็น องค์การที่ทำหน้าที่ในการสร้างกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ยังมีความหมายรวมไปถึงการมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการปกครองการบริหารประเทศของรัฐบาลอีกด้วย ซึ่งก็ถือว่าเป็นหน้าที่เป็น ตัวแทนของประชาชน อันเป็นความหมายในทางรัฐศาสตร์<sup>31</sup>

และสภานิติบัญญัติ ก็ไม่ได้หมายความเฉพาะแต่เพียงสถาบันในระดับชาติเท่านั้น แต่ได้หมายความรวมถึงสมัชชาแห่งองค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นสภานิติบัญญัติของนานาชาติ และสภานิติบัญญัติในระดับท้องถิ่นด้วย เช่น สภาเทศบาล สภากรุงเทพมหานคร<sup>32</sup>

### 2. แนวความคิดเกี่ยวกับสภานิติบัญญัติ

แนวความคิดของนักปราชญ์ที่สำคัญ และได้ให้ความสนใจต่อสภานิติบัญญัติอย่าง ชัดแจ้ง คือแนวคิดในเรื่อง "สัญญาประชาคม" (social contract) นักปราชญ์ที่สำคัญ 3 ท่าน

<sup>30</sup> ภิศส โรจนพันธ์ และคณะ, กระบวนการนิติบัญญัติ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2526), คำนำ.

<sup>31</sup> ภิสินทร์ วงศ์สุวัฒน์, "รัฐสภา" เอกสารการสอนชุดวิชา สภานิติบัญญัติและการทางการเมืองไทย, หน้า 228.

<sup>32</sup> ภิศส โรจนพันธ์ และคณะ, กระบวนการนิติบัญญัติ, คำนำ.

คือ จอห์น ล็อก (John Locks) จัง จ้ากส์ รุสโซ (Jean Jacques Rousseau) และ มงเตสกีเอร์ (Montesquieu)

ล็อก ได้กล่าวถึงสถาบันนิติบัญญัติไว้ว่า

"เป้าหมายอันยิ่งใหญ่ ในการที่มนุษย์เข้าไปอยู่ในสังคม คือการได้รับความพึงพอใจ จากการที่ "ทรัพย์สิน" อยู่ในภาวะสงบสุขและปลอดภัย เครื่องมือและหนทางที่จะทำได้ออย่างนั้น ก็ด้วยการสร้างกฎหมายขึ้นในสังคม สิ่งแรกและเป็นพื้นฐานในการออกกฎหมายทุกจักรภพ คือ การสถาปนา อำนาจนิติบัญญัติ... สถาบันนิติบัญญัติไม่เพียงแต่เป็นอำนาจอสูงสุดของจักรภพเท่านั้น แต่ยังเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์และเปลี่ยนแปลงไม่ได้... ประชาชนเท่านั้นเป็นผู้เลือกแบบของจักรภพ ซึ่งก็ โดยการจัดตั้งสถาบันนิติบัญญัติ และแต่งตั้งผู้ที่จะมาทำหน้าที่นี้."<sup>33</sup>

จากข้อความข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า ล็อก ได้ทำให้ประชาชนเป็นแหล่งที่มาแห่งอำนาจรัฐ อำนาจการปกครอง เกิดขึ้นจากการเสียสละสิทธิเสรีภาพของประชาชน และได้สร้างสถาบันนิติบัญญัติขึ้นเพื่อใช้อำนาจทั้งปวงแทนประชาชน สถาบันนิติบัญญัติในทัศนะของ ล็อก จึงเป็นสถาบันสูงสุดในการปกครอง และเป็นสถาบันที่แสดงออกถึงการใช้อำนาจของประชาชนไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย การออกนโยบายให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตาม การดูแลให้การปฏิบัติเป็นไปตามนั้น เป็นต้น<sup>34</sup>

รุสโซ กล่าวถึงสถาบันนิติบัญญัติว่า "หลักแห่งชีวิตของรัฐอยู่ที่อำนาจอธิปไตย อำนาจนิติบัญญัติคือหัวใจของรัฐ ส่วนอำนาจบริหารคือสมองซึ่งสั่งการให้ส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย เคลื่อนไหว เมื่อสมองของบุคคลกลายเป็นอัมพาต บุคคลก็ยังมีชีวิตอยู่ต่อไปได้ แต่ถ้าหัวใจหยุดเต้นเมื่อใด ความตายก็มาถึง เมื่อนั้น"<sup>35</sup>

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

การที่ รัสเซีย ให้อำนาจนิติบัญญัติ เป็นสถาบันที่สำคัญที่สุด ก็เพราะ เขาเห็นว่า รัฐจะดำรงอยู่ได้ ก็ด้วยอำนาจนิติบัญญัติ ไม่ใช่ด้วยตัวกฎหมาย เพราะกฎหมายอื่น ๆ ย่อมเหมาะสม เฉพาะบางยุคเท่านั้น และผู้ทรงอำนาจอธิปไตยหรือประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินว่า กฎหมายใดเหมาะสม กับยุคสมัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่าเหมาะสมก็รับรองกฎหมายนั้นให้ใช้ได้ อีก ถ้าไม่เหมาะสมก็ยกเลิกไป ดังนั้นสถาบันนิติบัญญัติในความเห็นของ รัสเซีย ก็คือ ผู้ที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนนั่นเอง และ เขาเห็นว่าประชาชนทั้งหลายจะต้องมาประชุมกันเพื่อออกกฎหมาย ประชาชนจึงกลายเป็น สถาบันนิติบัญญัติ อย่าง เช่นการประชุมของชาวเมืองในนครเอเธนส์ของกรีกโบราณ

มองเตสกีเออ ได้ให้ข้อคิดเกี่ยวกับสถาบันนิติบัญญัติโดยชัดเจนและแตกต่าง ออกไปจากนักคิดร่วมสมัยทั้งสองท่านดังกล่าว โดยขึ้นต้นว่า "ในรัฐบาลทั้งปวง มีอำนาจอยู่ 3 ชนิดคือ อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งออกกฎหมาย อำนาจบริหาร ซึ่งควบคุมนโยบายภายนอก (การทูต และการทหาร) และนโยบายภายในหรือการคุ้มครองความมั่นคงส่วนรวม และสุดท้าย อำนาจ ตุลาการ ซึ่งทำการลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายและอ้อมอ้อมข้อตกลงข้อพิพาทระหว่างบุคคล"<sup>36</sup>

เขาเห็นว่า อำนาจนิติบัญญัติ เป็นอำนาจสำคัญประการหนึ่งที่ต้องแยกออกมา ต่างหากจากฝ่ายบริหาร เพราะ เมื่อใดอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ที่เดียวกัน อิสรภาพย่อมไม่อาจมีได้ เพราะจะ เกิดความหวาดกลัวเนื่องจากกษัตริย์หรือสภาเดียวกัน อาจบัญญัติ กฎหมายแบบทรราชย์และใช้กฎหมายบังคับอย่างทรราชย์ เขายัง เห็นต่อไปว่าฝ่ายนิติบัญญัติและ ฝ่ายบริหาร จะต้องสามารถยับยั้งซึ่งกันและกันได้ และไม่ควรถืออำนาจแก่ฝ่ายใดมากกว่ากัน เพื่อให้เกิดระบบการตรวจสอบถ่วงดุลย์ซึ่งกันและกัน (check and balance) ซึ่งในปัจจุบัน การกำหนดรูปแบบสถาบันการปกครองประเทศออกเป็น 3 ฝ่าย และแบ่งแยกอำนาจกันอย่าง เด็ดขาด ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ได้กลายเป็นแบบอย่างของแต่ละประเทศ นิยมนำไปใช้โดยกำหนดให้เหมาะสมกับประเทศของตน

ประเทศอังกฤษ นำเอาไปใช้โดยกำหนดให้สถาบันนิติบัญญัติมีฐานะสูงกว่าสถาบัน อื่น ซึ่งเราเรียกระบบนี้ว่า การปกครองในระบอบรัฐสภา (parliamentary system) สหรัฐ อเมริกา นำไปใช้โดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีฐานะ เท่าเทียมกันตามหลักการแบ่งแยก อำนาจ (separation of power) โดยให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างมาจากการ เลือกตั้งโดยตรงทั้งสองฝ่าย เรียกระบบนี้ว่า การปกครองในระบอบประธานาธิบดี

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

(presidential system) ประเทศฝรั่งเศส ใช้ระบบการปกครองที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ประธานาธิบดีหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างมีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีด้วยกัน เรียกแบบนี้ว่า การปกครองในระบอบกึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดี (semi-presidential of semi-parliamentary system)

โดยสรุป จึงเห็นได้ว่าจาก "ทฤษฎีสัญญาประชาคม" ของนักปราชญ์ทั้งสามท่าน ได้กลายมาเป็นพื้นฐานสำคัญของความเชื่อตามระบอบประชาธิปไตย ที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนเป็นผู้สร้างขึ้น และประชาชนต้องเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น ซึ่งอาจโดยตรงหรือโดยผู้แทนก็ได้แล้วแต่ ฉะนั้น ในกรณีของสถาบันนิติบัญญัติ จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นในนามประชาชนด้วย และในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการออกกฎหมายสถาบันนิติบัญญัติจึงมีอยู่ทุกระบบการปกครอง ไม่ว่าจะเป็นระบบนั้นจะเป็นประชาธิปไตย หรือเผด็จการก็ตาม เพราะ เป็นการแสดงความชอบธรรมในการปกครองโดยความยินยอมของประชาชน

### 3. ความเป็นมาของสถาบันนิติบัญญัติ

กล่าวได้ว่า แหล่งกำเนิดของสถาบันนิติบัญญัติ ได้มีการจัดตั้งขึ้นอย่างมีระเบียบและเป็นระบบ เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเป็นครั้งแรกในสมัยพระเจ้าวิลเลียม (ค.ศ. 1066-1087) โดยพระองค์ได้ทรงจัดตั้งมหาสภา หรือที่เรียกกันในภาษาละตินว่า Magnum Consillium หรือ Great Council ในภาษาอังกฤษ ซึ่งประกอบด้วย ขุนนางฝ่ายฆราวาสและฝ่ายบรรพชิต และบรรดาผู้ครอบครองที่ดิน<sup>37</sup>

สืบต่อมา ในสมัยพระเจ้าเฮนรี่ที่ 3 ได้เกิดการขัดแย้งกับขุนนางชื่อ ซิมอน เดอ มงท์ฟอร์ต (Simon de Montfort) และมงท์ฟอร์ต เป็นฝ่ายชนะได้ออกคำสั่งในนามกษัตริย์ให้มีการเลือกตั้งผู้แทนของแต่ละ shire และ borough (ชุมชนขนาดเล็กที่มีการปกครองตนเอง) เข้ามาร่วมประชุมเพื่อปรึกษาหารือราชการแผ่นดิน และได้เปลี่ยนชื่อสภาจาก Great Council เป็น Parliament นับเป็นครั้งแรกที่สามัญชน (commons) ได้เข้ามามีบทบาทในการปกครอง

<sup>37</sup>จรรยา สุภาพ และคณะ, การเมืองการปกครองยุโรป (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 16.



ต่อมาในสมัยพระเจ้าเฮนรี่ที่ 6 ได้เกิดคำว่า "Common House" และ "House of Lords" พวก commons ได้เริ่มมีอำนาจในการออกกฎหมายในปี 1628 ได้ "A Petition of Right" ว่าด้วยเสรีภาพในการพูด และการแสดงความคิดเห็นโดยเสรี ยืนยันว่าเป็นสิทธิ์มีมาแต่เดิม เพราะก่อนหน้านี้พวกสมาชิกสภาถูกกษัตริย์จับกุมเนื่องจากการอภิปรายในสภาที่รุนแรง

หลังจากนั้นก็เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านอำนาจจากกษัตริย์ มาสู่สภาอย่างทีละน้อย ๆ จนสมบูรณ์ ได้ประกาศ Bill of Right คือกษัตริย์จะออกกฎหมายเกี่ยวกับภาษีโดยไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากสภาไม่ได้ อำนาจในการบริหารราชการให้ทรงกระทำผ่านข้าราชการ ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อสภา ต้องมีการประชุมสภามื้อละ ๑ กษัตริย์จะงดใช้กฎหมายไม่ได้ ปี 1660 สภาได้อำนาจในการออกกฎหมายเกี่ยวกับภาษีแต่ผู้เดียวปี 1664 สภานางไม่มีสิทธิ์แก้ไขร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินปี 1829 การตั้งคณะรัฐมนตรีต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาปี 1841 คณะรัฐมนตรีต้องลาออกเมื่อเกิดการขัดแย้งกับสภาปี 1911 สภานางไม่มีสิทธิ์ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน<sup>38</sup>

จนมาถึงปัจจุบัน สภาสามัญหรือสภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษเป็นสภาที่มีอำนาจมาก เป็นสถาบันนิติบัญญัติที่มีบทบาทในการร่วมปกครองอย่างแท้จริง เป็นตัวแทนของประเทศโดยไม่มีจำกัดชั้นวรรณะ เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศคอยวิพากษ์วิจารณ์และควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล<sup>39</sup> และผลจากการมีวิวัฒนาการอันยาวนานของสถาบันนิติบัญญัติของอังกฤษ จึงกลายเป็นองค์กรที่ขาดเสียมิได้ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย กลายเป็นแบบอย่างของการปกครองที่ประเทศอื่น ๆ นำเอาไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศของตนต่อไป<sup>40</sup>

<sup>38</sup> อกศล วิจารณ์พันธ์ และคณะ, กระบวนการนิติบัญญัติ, หน้า 9.

<sup>39</sup> อานนท์ อากาศิกรม, รัฐศาสตร์เบื้องต้น, หน้า 69.

<sup>40</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526, หน้า 172.



#### 4. อำนาจหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติ

สถาบันนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการออกกฎหมาย โดยมีตัวแทนของประชาชนที่ได้รับคัดเลือกเข้าไปทำหน้าที่ในการออกกฎหมายในรัฐสภา จึงมีศักดิ์และสิทธิอันชอบธรรมในการเป็นตัวแทนของประชาชน สถาบันนิติบัญญัติมิได้ทำหน้าที่เฉพาะการตรากฎหมายอย่างเดียว ยังทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น แสดงประชามติ ท้าการสอบสวนรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม การวิจารณ์กิจการต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้กระทำลงไป นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ให้ความรู้ทางการเมืองแก่สาธารณชน และทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งอีกด้วย ซึ่งบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ สถาบันนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่นก็ทำเช่นกัน ทั้งนี้แล้วแต่เจตนารมณ์ของกฎหมายและความต้องการของประชาชน ที่จะให้สถาบันนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยอย่างไร

Robert A. Packenham เสนอว่า อำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติในระบบการเมืองนั้นมีอยู่ 10 ประการคือ

1. การให้ความชอบธรรม
2. การช่วยลดความตึงเครียดทางการเมือง
3. การช่วยเป็นแหล่งสรรหานักการเมือง
4. การเป็นแหล่งให้การศึกษาทางการเมือง
5. การฝึกฝนอบรม
6. การออกกฎหมาย
7. การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ
8. การควบคุมฝ่ายบริหาร
9. การให้ความอุปถัมภ์
10. การปฏิบัติงานโดยทั่วไป<sup>41</sup>

<sup>41</sup>Robert A. Packenham, "Legislatures and Political Development", in Allen Kornberg and Lloyd D. Musolf (eds.), Legislatures in Developmental Perspectives (Durkham, N.C. : Duke University Press, 1970), pp. 521-582 อ้างถึงใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาองค์การของฝ่ายนิติบัญญัติ, เอกสารการศึกษาสาขารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515, หน้า 4.

William J. Keefe และ Morris S. Ogul ได้กล่าวอย่างกว้าง ๆ ถึงหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติมีอยู่ 3 ประการคือ

1. หน้าที่ในการออกกฎหมาย
2. หน้าที่หลักใหญ่อันเป็นแกนกลาง (central function) ได้แก่ หน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร และหน้าที่ในการทำให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่สาธารณชน
3. หน้าที่หลักย่อย (minor function) ได้แก่ หน้าที่ทางตุลาการและหน้าที่ในการคัดเลือกผู้<sup>42</sup>

ช้อยอนันต์ สมุทวณิช ได้จำแนกหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติคล้าย ๆ กับ Keefe และ Morris คือ

1. หน้าที่เกี่ยวกับการออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ ในการนี้สมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติอาจเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายใหม่ ๆ ขึ้นมาเอง หรืออาจรับรองร่างกฎหมายตามที่ฝ่ายบริหารเสนอมาก็ได้
2. หน้าที่ในการตรวจการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร (inspection function)
3. หน้าที่ในการแสดงประชามติชักพอก ตั้งกระทู้ถาม และวิจารณ์กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลกระทำไป กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หน้าที่ที่เป็นตัวแทนของประชาชน<sup>43</sup>

จากอำนาจและหน้าที่ต่าง ๆ ที่ได้เสนอมานั้น พอจะสรุปได้ว่า สถาบันนิติบัญญัติมีหน้าที่โดยทั่วไปอยู่ 3 ประการคือ

1. หน้าที่ในการออกกฎหมาย หรือให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร
2. หน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบ การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร
3. หน้าที่ในการให้ความชอบธรรม หรือให้ความเห็นชอบในกิจกรรมสำคัญต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร

<sup>42</sup> รศล โรจนพันธ์ และคณะ, กระบวนการนิติบัญญัติ, หน้า 73.

<sup>43</sup> ช้อยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาองค์การของฝ่ายนิติบัญญัติ, หน้า 5-6.

1. หน้าที่ในการออกกฎหมาย หรือให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายของฝ่ายรัฐบาล ถือว่าเป็นงานหลัก หรืองานของฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง ตามระบอบประชาธิปไตย ประชาชนเป็นผู้เลือกบุคคลกลุ่มหนึ่ง เพื่อเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าวให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน การออกกฎหมายจึงมีผลผูกพันโดยตรงระหว่างประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยอาศัยหลักความเป็นตัวแทนของประชาชนที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนนั่นเอง

หน้าที่ในการออกกฎหมาย (หรือให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายของฝ่ายรัฐบาล) ของฝ่ายนิติบัญญัติ ในปัจจุบันรวมไปถึงการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรี การออกกฎหมายใหม่ต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากสังคมมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา กฎหมายจึงต้องทันสมัยตามเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การอนุมัติใช้ และการยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่เห็นว่าล้าสมัยหรือเป็นโทษต่อประชาชนมากกว่าเป็นคุณ

2. หน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ปัจจุบันอำนาจหน้าที่และขอบเขตงานของฝ่ายบริหารได้ขยายออกไปกว้างขวางมาก รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ จึงมีหน้าที่คอยตรวจตราแทนประชาชนโดยส่วนรวมว่า รัฐบาลได้ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับจากกฎหมายต่าง ๆ ไปในลักษณะการเช่นใด สอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้หรือไม่ ชำรุดการได้ใช้อำนาจในทางมิชอบหรือใช้อำนาจโดยมีความรับผิดชอบหรือไม่

การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานเป็นการแสดงความรับผิดชอบของฝ่ายรัฐบาลและราชการต่อสภานิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนที่มีจากการเลือกตั้ง วิธีการควบคุม ดูแล และตรวจสอบ การบริหารงานของฝ่ายบริหารแยกออกเป็น การควบคุม ด้านนโยบาย การควบคุมด้านตัวบุคคล การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล และการควบคุม ด้านการบริหารงานโดยทั่ว ๆ ไปของรัฐบาล โดยมีวิธีการควบคุมต่าง ๆ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนกิจกรรมของรัฐบาล การอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจ การอนุมัติงบประมาณ เป็นต้น

3. หน้าที่ในการให้ความชอบธรรมหรือให้ความเห็นชอบในกิจการสำคัญต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร ถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่โดยทั่ว ๆ ไปของสภานิติบัญญัติ เพื่อให้การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็ว และเกิดความชอบธรรมในการปกครองประเทศ อำนาจหน้าที่ในประการที่ 3 เหล่านี้ ได้แก่ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม

ทำให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติให้คำปรึกษาแนะนำข้อปฏิบัติในด้านต่าง ๆ ทำให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ รวมตลอดไปจนถึงหน้าที่ในการให้การเรียนรู้ทางการเมืองและการสรรหาฝึกฝนอบรมนักการเมือง เป็นต้น

จากบทบาทอำนาจหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติทั้ง 3 ประการดังกล่าว จะเห็นว่าหน้าที่ในประการที่ 1 และประการที่ 2 มีความสำคัญต่อเสถียรภาพและสถานะของฝ่ายบริหารเป็นอย่างมาก ซึ่งจะแสดงออกถึงการมีอำนาจมากหรือน้อยของสถาบันนิติบัญญัติ ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพื่อให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อกิจกรรมทุกอย่างที่ได้ปฏิบัติลงไป แล้วมีผลกระทบต่อประชาชน ไม่ว่าทั้งทางดีหรือทางเสียหายถือว่าเป็นการควบคุม การทำงานของฝ่ายบริหาร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จึงถือว่าหน้าที่ในประการที่ 1 และที่ 2 เป็นหน้าที่ที่สำคัญโดยตรงหรือหน้าที่หลักของสถาบันนิติบัญญัติ

ส่วนบทบาทอำนาจหน้าที่ในประการที่ 3 หรือหน้าที่ในความชอบธรรมหรือให้ความเห็นชอบในกิจการสำคัญต่าง ๆ ของรัฐบาล จัดได้ว่าเป็นบทบาทเสริมเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารเป็นไปเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติโดยรวม บทบาทในประการที่ 3 นี้ จึงไม่ได้มีผลกระทบกระเทือนต่อสถานะของฝ่ายบริหารมากนัก เป็นแต่เพียงการสร้าง ความชอบธรรม หรือลดความชอบธรรมของฝ่ายบริหารได้บ้างเป็นครั้งคราว เพื่ออย่างน้อยก็เป็นการตรวจสอบความชอบธรรม หรือคะแนนนิยมของประชาชนที่มีต่อฝ่ายบริหารได้บ้าง เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารได้ปรับปรุงแก้ไขส่วนที่บกพร่องของตน ให้มีคุณภาพและสนองต่อความเห็นและผลประโยชน์ของประชาชนเพิ่มขึ้น อันจะเป็นผลดีต่อฝ่ายบริหารเองต่อไป อำนาจหน้าที่ในประการที่ 3 ดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่เสริม หรือหน้าที่รองของสถาบันนิติบัญญัติ

#### สถาบันนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น

##### 1. อำนาจและหน้าที่

การเป็นสถาบันนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น เช่น ระดับรัฐ หรือองค์กรปกครองท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป มิได้หมายความว่า จะเป็นองค์กรที่มีความสำคัญ เช่นเดียวกับในระดับประเทศมากนัก แต่อำนาจหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่นจะอยู่ในขอบเขตพื้นที่ที่เฉพาะเจาะจง ที่ใดที่หนึ่ง และจะสนใจต่อปัญหาเล็ก ๆ อันเป็นปัญหาส่วนรวมที่มีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนเฉพาะในท้องถิ่นนี้ ๆ



ที่เป็นเช่นนี้เพราะ อำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายหรือการควบคุมตรวจสอบ การทำงานของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยสถานิติบัญญัติจะไม่เกี่ยวข้องกับ ประชาชนส่วนใหญ่อของประเศ แต่สถานิติบัญญัติในระดับท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของ ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อแสดงออกซึ่งความต้องการต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลประโยชน์โดยตรง ของประชาชน จะทำหน้าที่ในการเรียกร้องและวิพากษ์วิจารณ์ ควบคุมการทำงานของฝ่าย บริหาร เพื่อให้เกิดประโยชน์และความสงบสุขต่อท้องถิ่นของตน

## 2. รูปแบบของสถาบันนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น

สถาบันนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น มักมีรูปแบบสอดคล้องกับรูปแบบการปกครอง ระดับชาติของแต่ละประเทศ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศไทย ใน อังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศไทยมักใช้รูปแบบสภาเดี่ยว หรือคณะกรรมการ เช่น สภา เทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล

สำหรับสหรัฐอเมริกา ในมลรัฐใช้ระบบ 2 สภาเช่นเดียวกับระดับชาติ ส่วน การปกครองระดับจังหวัด เทศบาล ฯลฯ ใช้ระบบสภาเดี่ยวหรือคณะกรรมการ เช่น คณะ กรรมการโรงเรียน ฯลฯ<sup>44</sup>

การกำหนดขนาดของสภาขึ้นอยู่กับกรอบกฎหมายจัดตั้งการปกครอง หรือ การกำหนดจำนวนผู้แทนตามอัตราประชากร ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ของแต่ละประเทศ ตัวอย่างเช่น ไทย แบ่งฐานะเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ

สภาเทศบาลตำบล	มีจำนวนสมาชิก	12 คน
สภาเทศบาลเมือง	มีจำนวนสมาชิก	18 คน
สภาเทศบาลนคร	มีจำนวนสมาชิก	24 คน <sup>45</sup>

<sup>44</sup> โภทศ วิจารณ์พันธ์ และคณะ กระบวนการนิติบัญญัติ, หน้า 42.

<sup>45</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 45.



ในการศึกษานี้จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับสภาเขต (District Council) ซึ่งเป็น  
สภานิติบัญญัติของท้องถิ่นในรูปย่อยของการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร  
รายละเอียดเกี่ยวกับสภาเขตจะปรากฏในบทต่อไป