

การศึกษาเปรียบเทียบระบบบริหารราชการของรัฐสภาไทย และสหรัฐอเมริกา

นาย เกษมศักดิ์ แสนโกศัย



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

แผนกวิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๑๘

000168

A COMPARATIVE STUDY OF THE THAI PARLIAMENTARY
COMMITTEE SYSTEM AND THE AMERICAN
CONGRESSIONAL COMMITTEE SYSTEM

Mr. Kasemsak Sanposn

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Political Science
Department of Government
Graduate School
Chulalongkorn University

1971

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อำนวยให้มหาวิทยาลัยแห่งนี้
เป็นส่วนหนึ่งของ การศึกษาตามหลักสูตร ปริญญาโทบัณฑิต



นางสาว นพรัตน์

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

นางสาว นพรัตน์

ประธานกรรมการ

นางสาว นพรัตน์

กรรมการ

นางสาว นพรัตน์

กรรมการ

อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย

รองศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมมาธิการของรัฐสภาไทยและสหรัฐอเมริกา
ชื่อ นาย เกษมศักดิ์ แสงโสมน์ แผนกวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา ๒๕๑๓

บทคัดย่อ

คณะกรรมการมาธิการ เป็นจักรกลที่สำคัญ และมีความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ทางนิติบัญญัติ และการควบคุมฝ่ายบริหารของรัฐสภา ทั้งนี้เนื่องมาจากข้อจำกัดของรัฐบาลที่ระบบภาคีใหญ่ ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนมากเกินไป, มีระยะเวลาในการดำเนินงานอย่างจำกัด, งานของรัฐสภาไม่ชัดเจนกว้างขวางครอบคลุมไปในทุกด้าน แต่สมาชิกรัฐสภาแต่ละคนมีพื้นฐานความรู้และประสบการณ์ที่แตกต่างกันไปไม่สามารถดำเนินงานของรัฐสภาได้ทั้งหมด ดังนั้น รัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีคณะกรรมการมาธิการ ซึ่งคณะกรรมการมาธิการ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่มากนัก, กรรมการมาธิการแต่ละคนมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน, มีเวลาในการดำเนินงานที่ไม่จำกัด, มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานเป็นตัวแทนของรัฐสภาในการหาเรื่องต่าง ๆ ที่สภาขอหมาย ทวงให้รัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการมาธิการของรัฐสภาแต่ละประเทศมีลักษณะ, หน้าที่ และบทบาทแตกต่างกันไป แต่เมื่อเปรียบเทียบคณะกรรมการมาธิการของรัฐสภาไทย และสหรัฐอเมริกาแล้ว มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญดังต่อไปนี้

รัฐสภาสหรัฐอเมริกาแบ่งจำนวนกรรมการมาธิการในแต่ละคณะกรรมการให้แก่พรรคการเมืองตามอัตราส่วนของแต่ละสมาชิกรัฐสภาของแต่ละพรรคโดยเลือกเข้ามา และใช้ "ความอาวุโส" เป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาคัดเลือกกรรมการมาธิการไทยที่เชื่อว่าสมาชิกรัฐสภาที่อาวุโสจะมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากที่สุด อนึ่งคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะ จะกำหนดขอบข่ายอำนาจหน้าที่ไว้อย่างแน่นอนรัดกุม และคณะกรรมการสามัญเท่านั้นที่จะเป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ แต่รัฐสภาไทยไม่ได้แบ่งกรรมการมาธิการในคณะกรรมการต่าง ๆ ตามอัตราส่วนของสมาชิกรัฐสภาของแต่ละพรรค แต่ขึ้นอยู่กับดุลย

ระหว่างพรรคการเมืองพรรคสังคมนิยมรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน สำหรับการพิจารณาคัดเลือก
 กรรมการนี้ไม่ได้คำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะทางพอสมควร อนึ่งรัฐสภาไม่ได้กำหนด
 ขอบข่ายของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญไว้ มีอะไรสิ่งหนึ่ง นอกจากนั้นรัฐสภาไทย
 นิยมตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาพิจารณา ร่างกฎหมายต่าง ๆ จำนวนในกึ่ง ก็ยังคงมีร่าง
 กฎหมายที่มอบหมายให้คณะกรรมการสามัญพิจารณา* คณะกรรมการของรัฐสภาสหรัฐ
 อเมริกา มีเจ้าหน้าที่ต่างงานธุรการและวิชาการ ทำงานในให้แก่คณะกรรมการ แต่
 คณะกรรมการของรัฐสภาไทยมีเฉพาะ เจ้าหน้าที่ทางงานธุรการ เท่านั้น

คณะกรรมการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา มีอิทธิพลที่จะทำให้ ร่างกฎหมายต่าง ๆ
 ตกไปในระดับการพิจารณาของคณะกรรมการก็ได้ นอกจากนั้นคณะกรรมการยังเป็น
 เครื่องมือของรัฐสภาบางแห่งในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยวิธีการที่คณะกรรมการจะ
 ดำเนินการสอบสวนหรือสรรหาการดำเนินการของฝ่ายบริหาร แต่คณะกรรมการของรัฐ
 สภาไทย มีอำนาจเฉพาะแก้ไข เปลี่ยนแปลงข้อความบางตอนในร่างกฎหมาย เท่านั้น.

* สถิติจากการประชุมสภาผู้แทนฯ จาก ๒ มีนาคม ๒๕๑๒ - ๑๗ กันยายน ๒๕๑๒

Thesis Title : A Comparative Study of the Thai Parliamentary Committee System and the American Congressional Committee System.

Name Kasornsak Sarnphon Department Government

Academic year 1970.

Abstract

The Committees are the very important and essential components of the parliamentary in order to control the executive and act in legislative process. The parliamentary is a very large organization which consists of many representatives who have different experiences and educational background. It has so many branches of jurisdiction that the member of the representatives can not appreciate all of them. Besides, the parliamentary has very short sessions to deal with a great deal of such works. So it is necessary that the parliamentary has to have the committee system. Each committee is composed of a few members who specialize in their committee's field of work. Each committee has no limitation of time in doing its duty, so it can do the parliamentary work with flexibility. Because of these, the parliamentary can function effectively.

The parliamentary committee system of each country has different characteristic, function, and role. This comparative study of the Thai Parliamentary committee system and the American Congressional committee system reveals that there are many important differences between these two committee systems, which are as follows.

The American Congressional System divides the members of the committee according to the proportion of the party's member in the Congress. "Seniority" is the important criteria in selecting committee members, because it is believed that the senior Congress men have more experiences and fields of specialization than the younger Congress men. The standing committee has a fixed jurisdiction. Only the standing committee has the authority to consider the proposed law. On the other hand, Thai Parliamentary committee system doesn't divide the members of the committee according to the proportion of the party's member of the Parliamentary. This depends on the agreement of the government party and the opposition. In selecting the members of each committee, the Thai Parliamentary has also realized about the field of specialization. The Thai standing committee has no fixed jurisdiction, because the Thai Parliamentary always sets up the special committee to consider the proposed act as many as the standing committee does. Besides, the American committee has clerical staff and professional staff in working but the Thai committee has only clerical staff.

The American Congressional Committee has a lot of influences to turndown the act in the committee considering as called "die in committee". Moreover, the American Committee is one of the devices of the parliamentary in controlling executive by investigation power of the committee. But the Thai committee has only the authority to change some contents of the proposed act.

กติการวมประกาศ

การศึกษาเล่าเรียนบุตรธิดาของผู้เขียนสำเร็จโตด้วยดี ก็ด้วยการอุปถัมภ์จากคุณและ
 การสนับสนุนของญาติ เกิดเกล้าทั้งสองของผู้เขียน ท่านทั้งสอง เป็นภรรยาคนแรกในชั่วชีวิตที่โตตอน
 ตั้งแต่ ก.โก ก.กา จนกระทั่งสำเร็จชั้น ป.๕ และเป็นเหตุการณ์ที่สนับสนุนให้ทุกคน
 ได้มีโอกาสศึกษาเล่าเรียนอย่างเต็มที่ตามสติปัญญาและกำลังความสามารถของลูกแต่ละคน
 แมว่าท่านจะต้องทำงานเหนื่อยยากกว่าคนธรรมดาสักเพียงใดก็ตาม ท่านก็สู้ทน เนื่องจาก
 ความสุจริตแห่งใจของท่านก็คือ การที่ลูก ๆ ไข่มื้อโอกาสศึกษาเล่าเรียน ดังนั้นเขาจะกล่าว
 ใ้กว่า ไม่มีการกระทำใด ๆ ที่จะทดแทนพระคุณของท่านได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากผลงาน
 วิชาครั้งนี้จะมีส่วนใดที่เป็นประโยชน์ในทางวิชาการอย่างใด ก็ขออนุโมทนา เป็นภาคเวทีกุณ
 แก่ผู้บัง เกิดเกล้าทั้งสองของผู้เขียน

ผู้ทรงคุณอีกท่านหนึ่งผู้เขียนจะต้องจดจำตลอดไป ก็คือ รองศาสตราจารย์
 ดร. กระมล ทองธรรมชาติ หัวหน้าแผนกวิชาดาราศาสตร์ของ คณะรัฐศาสตร์สุภา
 ท่านเป็นผู้สนับสนุนให้เขียนได้มีโอกาสศึกษาต่อในระดับปริญญาโท และสนับสนุนให้เขียน
 ได้มีเวลาศึกษาจนคว้าได้ดุษฎีบัณฑิต ตลอดระยะเวลาการศึกษาระดับปริญญาโท นอกจาก
 ท่านจะเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ให้แก่มุเขียนแล้ว ท่านยังเสียสละเวลาอันมีค่าของท่าน
 ในทำหน้าที่ปรึกษาหารือเกี่ยวกับการทำวิทยานิพนธ์ และกรุณาตรวจแก้จนการทำวิทยานิพนธ์
 สำเร็จรวดเร็วไปเลยก็ว่าได้ จึงได้ปราศจากเสียงความทุกข์ของท่านแล้ว การศึกษาระดับปริญญาโท
 ในระดับปริญญาโท ก็ยากที่จะสำเร็จดังใจความดี อนึ่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จุมพล
 สวัสดิ์นิยามกร รองเลขาธิการสภาวิจัยแห่งชาติ ก็เป็นอาจารย์ของผู้เขียน ที่ให้ความเมตตา
 ปรานีแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด ผู้เขียนขอกราบขอขอบพระคุณไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย และขอขอบคุณ
 บิดคหัตถ์วิชาคณบดี ที่คุณเกษมและ ๑,๐๐๐ บาท เป็นเวลา ๒ ปี ตลอดทั้งสภาวิจัยแห่งชาติที่ให้คุณ
 ๕,๐๐๐ บาท เพื่อช่วยเหลือการทำกาวิจัยครั้งนี้ และขอกราบขอขอบพระคุณบรรดาภรรยาจารย์
 ทุกคนที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้แก่ผู้เขียน

ขอกราบขอบพระคุณฯ ท่านรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คุณหม่อม ดุปรักษ์,
 ท่านรองเลขาธิการรัฐสภา คุณประสิทธิ์ ศรีสุชาติ ที่ได้กรุณาใช้เวลาอันหาได้ยากของ
 ท่านมาเป็นกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ และให้การช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้
 นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้รับความช่วยเหลือเป็นบางครั้งจาก คุณประสงก์ วรรชาติ
 หัวหน้ากองกรรมธิการ และเจ้าหน้าที่จากกองการประชุม, เจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะรัฐ-
 ศาสตร์, คุณปราโมทย์ ประสาทกุล และน้อง ๆ ที่มีส่วนช่วยอย่างสำคัญในการทำ
 วิทยานิพนธ์ ซึ่งผู้เขียนขอขอบพระคุณฯ และขอขอบคุณไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

ขอขอบพระคุณฯ คุณหญิงนิ นารายณ์ประทาน กส.ม. ที่ให้การช่วยเหลือแก่ผู้เขียน
 ตลอดมา จนการศึกษและการทำวิทยานิพนธ์สำเร็จลงด้วยดี.

เกษมศักดิ์ แสนโกธน์

สารบัญ



	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
บทที่ ๑	
๑ บทนำ	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูล	๓
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	๔
การนำเสนอเรื่อง	๔
คำไว้อาลัยแด่เฉพาะ	๕
๒ ความสำคัญของกรมฯ รมช. และระบบกรมฯ	๖
๓ ระบบกรมฯ ของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา	๖๖
วิวัฒนาการของระบบกรมฯ	๖๖
คณะกรรมการที่เป็นทางการ	๗๑
คณะกรรมการสามัญ	๗๑
คณะกรรมการวิสามัญ	๗๖
คณะกรรมการผสมสามัญ	๗๘
คณะกรรมการผสมวิสามัญ	๘๒

บทที่	หน้า
คณะกรรมาธิการ เต็มสภา	๔๔
คณะกรรมาธิการที่ไม่เต็มทางการ	๔๖
คณะอนุกรรมาธิการ	๔๖
คณะกรรมาธิการของพรรคการเมือง	๔๘
การคัดเลือกกรรมาธิการ	๕๐
องค์ประกอบของคณะกรรมาธิการ	๖๖
บทบาทของคณะกรรมาธิการรัฐสภาสหรัฐอเมริกา	๖๘
๔ ระบบกรรมาธิการของรัฐสภาไทย	๗๕
วิวัฒนาการของระบบกรรมาธิการของรัฐสภาไทย	๗๕
ระบบกรรมาธิการของรัฐสภาไทยในระยะปัจจุบัน	๘๘
คณะกรรมาธิการสามัญ	๘๘
คณะกรรมาธิการวิสามัญ	๙๓
คณะกรรมาธิการ เต็มสภา	๙๗
คณะกรรมาธิการร่วมกัน	๙๘
การคัดเลือกกรรมาธิการ	๑๐๑
องค์ประกอบของคณะกรรมาธิการของรัฐสภาไทย	๑๑๐
บทบาทของกรรมาธิการของรัฐสภาไทย	๑๑๖
๕ สรุป และขอเสนอแนะ	๑๒๑
บรรณานุกรม	๑๓๘
ภาคผนวก	๑๖๒
ประวัติการศึกษา	๑๖๖