



## บทที่ 6

### สรุปและข้อ เสนอแนะ

ในประเทศไทยภายใต้การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภาไว้หลายวิธีคือ การให้ความเห็นชอบในนโยบายที่รัฐบาลแถลงก่อนเข้าบริหารประเทศ การอนุมัติพระราชบัญญัติต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติการงบประมาณแผ่นดิน การตั้งกระตุ้ม และการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งเป็นการควบคุมภายในรัฐสภา ในกระบวนการควบคุมทั้งหลายดังกล่าวนี้ มีอยู่วิธีหนึ่งที่นับได้ว่ามีแรงสะท้อนสูงคล้ายกับ เป็นกระบอกส่งถึงความ เป็นไปของรัฐบาลว่า บริหารประเทศถูกต้องตาม เจตนารมณ์ของประชาชนหรือไม่นั้น วิธีดังกล่าวก็คือ การที่สมาชิก เสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐบาลจะมีเสถียรภาพบนเจตจำนงของประชาชนหรือไม่ก็อาจจะทราบได้ เพราะว่าภายหลังจากการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐบาลอาจจะต้องลาออก ยุบสภาหรือมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี หรือปรับปรุง เปลี่ยนแปลงแนวทางการบริหารงานให้รัดกุมและมีความผิดพลาดน้อยที่สุด

การวิเคราะห์ระบบการเมือง (system analysis) ของเดวิส ฮีสตัน นี้ให้ความสำคัญต่อแนวความคิดด้านปัจจัยนำเข้า และผลิตผลของระบบซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของระบบและต่อสภาพแวดล้อมทั้งในด้านที่เพิ่มหรือลดความสมดุล กับการปฏิบัติหน้าที่หลักของระบบได้ผลกระทบนี้อาจถูกส่งกลับ เข้าไปในระบบการเมือง โดยผ่านกระบวนการสะท้อนกลับ

โครงสร้างทางการเมือง (structure) ของการเมืองไทยนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงไปด้วย ภายหลังจากที่ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี เพราะนอกจากการเมืองไทยจะได้รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง เป็นครั้งแรกในรอบ 12 ปี แล้ว นโยบายและการปฏิบัติทางการเมืองของรัฐบาลชุดใหม่ยังแตกต่างจาก รัฐบาล แม้ว่ารัฐบาลจะมาจากพรรคการเมืองถึง 6 พรรค ซึ่งเป็นรัฐบาลผสม (Coalition Government) จริงอยู่การดำเนินงานในระยะแรกภาพพจน์ของรัฐบาลไม่สู้จะดี ภาพ

ของความไม่พร้อมของนายกัฐมนตรีคนใหม่ การแต่งตั้งที่ปรึกษานายกัฐมนตรี 19 คน ที่มีนายวรรณ ชันชื้อ ทำให้มองเห็นว่า รัฐบาลมีแต่ นักธุรกิจการเมือง<sup>1</sup> หรือที่ปรึกษานโยบายของนายกัฐมนตรี 6 คน ที่มีนายพันธศักดิ์ วิญญรัตน์<sup>2</sup> เป็นประธานว่าเด็กเกินไปและเล่นพวกห้อง ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หลดรีประมาณ อติเรกสาร 149 คน ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีแต่ นักเลงการเมือง ตลอดจนการขัดแย้งระหว่าง รัฐมนตรีกับข้าราชการประจำซึ่งมีความขัดแย้งกันอยู่เสมอในการบริหารงานช่วงแรก ๆ ของรัฐบาล<sup>3</sup>

จากการศึกษาเรื่องบทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาล 2531 ได้ค้นพบบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลคัดค้านกับสมมติฐาน และบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางข้อ เป็นไปตามสมมติฐานที่ได้วางไว้ตั้งแต่ค้น สมมติฐานที่คัดค้านคือ สมมติฐานที่ 2, 4 และสมมติฐานที่ 1, 3 เป็นไปตามที่กำหนดไว้แต่ต้น

สมมติฐานที่ 1 การควบคุมรัฐบาลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2531 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่นการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายค้านในการควบคุมฝ่ายบริหาร

<sup>1</sup> คณะที่ปรึกษานายกัฐมนตรีมี 19 คนคือ นายวรรณ ชันชื้อ ประธานคณะที่ปรึกษา นายสอาด นิยวรรณ นายชุมพล ศิลปอาชา นายสุรพันธ์ ชินวัตร นายสมบัติ หาดินชิวะ นายธรรมมา ยืนสุกาญจนะ นายไพโรจน์ เจริญรัตน์ นายวีรवार สิทธิธรรม นายปิยะ อังกินันท์ นายเชาวน์วัค สุตลาภา นายเงิน บุญสุภา นายทองหยด จิตศิริระ นายบุญพันธ์ แขวัฒน์ นายชวลิต โอสถาณเคราะห์ นายอำนาจ ยศสุข นายทวี ไกรคุปต์ นายประยุทธ์ ศิริพานิชย์ นายตามใจ ช่างโต, สารชาวบ้าน. (กันยายน 2531) : 11.

<sup>2</sup> คณะที่ปรึกษานโยบายของนายกัฐมนตรีมี 6 คน คือ ม.ร.ว.สุขุมพันธ์ บริพัตร นายณรงค์ชัย อัครเศรณี นายชวนชัย อึ้งนันท์ นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย นายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ นายบวรศักดิ์ อุวรรณโน, ดูรายละเอียด สารชาวบ้าน. : 11.

<sup>3</sup> อุกฤษฏ์ ปัทมาพันธ์, "ไทย," เอเชียรายปี 1989. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 122-123.

สมมติฐานที่ 2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2531 มีบทบาทในการดำเนินงานใน  
ด้านนิติบัญญัติว่าพระราชบัญญัติที่ เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสที่จะได้รับอนุมัติ  
จากรัฐสภาเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย มีอัตราส่วนใกล้เคียงกับร่างพระราชบัญญัติหรือ  
พระราชกำหนดที่ฝ่ายรัฐบาล เสนอมา

สมมติฐานที่ 3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2531 มีบทบาทในด้านการพัฒนา  
ประชาธิปไตย โดยได้นายกรัฐมนตรีมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง  
และได้ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลขึ้น ซึ่งมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลก็ได้  
ร่วมมือกันโดยการรวมกัน เป็นพรรคฝ่ายค้าน เพื่อความเป็น เอกภาพในการค้าน

สมมติฐานที่ 4 การควบคุมภายนอกสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้  
ร่วมรัฐบาลมีผลกระทบโดยตรงในด้านติดต่อการบริหารงานรัฐบาลที่เข้ามามีบทบาทแทรก  
แซงฝ่ายข้าราชการประจำ

สมมติฐานที่ 2 นั้นศึกษาค้นพบว่า อัตราส่วนของพระราชบัญญัติหรือพระราช  
กำหนดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล เสนอนั้น ปรากฏว่า  
ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีโอกาสผ่านได้เป็นอัตราส่วน 1 : 3 เท่านั้น

สมมติฐานที่ 4 พบว่าการควบคุมทั้งสองแบบคือการควบคุมในสภาและ  
การควบคุมนอกสภา แต่การควบคุมในสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีผลกระทบ  
มากกว่าการควบคุมภายนอกสื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารรัฐบาลและทั้งการ  
ควบคุมภายนอกและภายในมีผลในด้านติดต่อการที่จะขจัดอิทธิพลของฝ่ายกา เมืองที่  
แทรกแซงฝ่ายข้าราชการประจำ

สมมติฐานข้อที่ 1 การควบคุมรัฐบาลของสมาชิกรัฐสภานิติบัญญัติ 2531 เป็นไป  
อย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่นการ เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งถือว่าเป็น  
เครื่องมือสำคัญของผู้แทนราษฎรของฝ่ายค้านในการควบคุมฝ่ายบริหาร

จากการศึกษาสมมติฐานข้อนี้ในบทที่ 3 พบว่า การควบคุมรัฐบาลของสมาชิก  
สภานิติบัญญัติ 2531 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการที่ถือว่าเป็น เครื่องมือที่สำคัญ  
ที่สุดที่ก่อให้เกิดผลต่อการเปลี่ยนแปลงมากที่สุด คือการ เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ  
เมื่อวันที่ 19-20 กรกฎาคม 2531 ซึ่งการเปิดอภิปรายครั้งนี้ได้ส่งผลดีอย่าง  
มากมายกับพรรคฝ่ายค้าน เป็นการควบคุมที่ได้ผลค่อนข้างชัดเจน

1. ประวัติดิศาสตร์จะต้องจารึก เพราะในระลอก 12 ปีที่ผ่านมา การเมืองไทยนั้น เฝิงจะได้รัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทั้งตัวผู้นำและคณะรัฐมนตรี ส่วนใหญ่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>4</sup>

2. ข้อจำกัดทางรัฐธรรมนูญนั้นไม่เปิดโอกาสให้การควบคุมทางด้านอื่นได้ผลที่ชัดเจนมากนัก ตัวอย่างเช่น การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของคณะรัฐบาล ข้อจำกัดทางรัฐธรรมนูญมาตรา 151 ได้เปิดกว้างไว้ให้รัฐบาลแถลงนโยบายอย่างเดี่ยว โดยไม่ต้องขอมติความไว้วางใจ

3. เป็นที่คาดหมายในวงการเมืองไทยว่าจากการควบคุมรัฐบาลที่เข้มแข็งของพรรคฝ่ายค้านนี้ จะส่งผลดีต่อระบบการเลือกตั้งในคราวหน้าของเมืองไทยว่าจะทำให้เกิดมีการใช้เงินซื้อเสียงน้อยลงอย่างแน่นอน เพราะประชาชนเริ่มเห็นจุดบกพร่องของการทุ่มเงินซื้อเสียงเข้าสู่สภาราษฎร เมื่อเข้ามาแล้วมีจุดหมายปลายทางของการเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนกลับคืน ซึ่งเป็นที่มาของการประทุปฏิบัติหน้าที่ในทางมิชอบ

4. เป็นการระดมประชาชน (Mobilization) เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยทางอ้อม ประชาชนได้ให้ความสนใจการเปิดอภิปรายครั้งนี้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการที่ฝ่ายค้านหลายคนได้ยกหลักฐานที่มีน้ำหนัก มีเหตุผลในเรื่องการกระทำที่ไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาล โดยเฉพาะประเด็นการทุจริต ซึ่งเป็นสิ่งที่ตีได้เปิดเผยให้ประชาชนได้ทราบ รัฐมนตรีที่ไม่สามารถแก้ประเด็นของฝ่ายค้านได้ชัดเจน ซึ่งยิ่งทำให้ประเด็นของฝ่ายค้านมีน้ำหนักมีเหตุผลยิ่งขึ้น การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจครั้งนี้ ช่วยทำให้บรรยากาศทางการเมืองเป็นที่สนใจของประชาชนมากขึ้น ประชาชนได้รับความรู้ทางการเมืองและเห็นว่าระบอบประชาธิปไตย เป็นสิ่งที่ถูกต้อง อีกทั้งยังเห็นการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีคุณภาพกว่าในอดีตที่ผ่านมา<sup>5</sup>

<sup>4</sup> ยกเว้นนายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งไม่ได้ผ่านการเลือกตั้ง แต่ได้รับความไว้วางใจให้อยู่ในโควตาของพรรคชาติไทยในการจัดตั้งรัฐบาลครั้งนี้.

<sup>5</sup> "ทุกฝ่ายพอใจรัฐบาลชี้แจง," สยามรัฐ. 40 (21 กรกฎาคม 2532) :

สมมติฐานข้อ 2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2531 มีบทบาทในการดำเนินงาน ในด้านนิติบัญญัติร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสที่จะได้รับ อนุมัติจากรัฐสภาเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย มีอัตราส่วนใกล้เคียงกับร่างพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดที่ฝ่ายรัฐบาล เสนอมา

บทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่งคือการ ออกกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดให้เป็นหน้าที่หลักของรัฐสภา เป็นกฎหมาย เป็นที่มาของระเบียบ กฎเกณฑ์ การจัดโครงสร้างวางแบบแผนแก่สังคมและชุมชน<sup>6</sup>

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2521 กำหนดให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและให้ความ เห็นชอบหรือไม่ให้ความ เห็นชอบต่อพระราชบัญญัติ แต่สำหรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ การเงินสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อได้รับคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ทั้ง ๆ ที่โดยทั่วไปแล้ว ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ทั้งโดยทางคณะรัฐมนตรีและสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร

กรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ หมายความว่า ขอบเขตในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารนั้นมืออย่างกว้างขวาง รัฐธรรมนูญถือว่ากฎหมาย นั้น เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารราชการแผ่นดิน ย่อมจะต้องรู้ว่าต้องการกฎหมายประเภทใด มีแนวนโยบายอะไรบ้างที่จะนำไปใช้เป็น เครื่องมือในการบริหารประเทศ ด้วยหลักการดังกล่าว คณะรัฐมนตรีย่อมทรงไว้ซึ่ง อำนาจในการริเริ่ม เสนอกฎหมายใด ๆ ได้อย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมีผู้รับรองแต่อย่างใด เพราะกระทำใน รูปของมติคณะรัฐมนตรีทุกครั้งไป แต่สำหรับการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรนั้นจะเสนอได้ต่อเมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่มีมติ ให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า 20 คน รับรองด้วย

<sup>6</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 15.

1. จากการศึกษาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ ทพบว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาใน พ.ศ. 2531-2532 มีจำนวนทั้งสิ้น 57 ฉบับ แต่มีจำนวนร่างพระราชบัญญัติทั้งหมด 71 ร่าง เป็นร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลเสนอ 18 ร่าง เป็นร่างที่คณะรัฐมนตรีเสนอถึง 53 ร่าง เมื่อคิดเป็นสัดส่วนจะพบว่าร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อร่างพระราชบัญญัติคณะรัฐมนตรีเสนอมีสัดส่วนดังนี้ คือ 25 : 75 และเมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนพบว่ามีแค่ 1 : 3 ผลการวิจัยครั้งนี้ สอดคล้องกับความคิดของจอร์จ เดวิดสันและคณะที่ศึกษาบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติและผลของการแสดงบทบาทที่มีต่อการเมือง เศรษฐกิจและสังคม<sup>7</sup> และจากผลงานการวิเคราะห์บทบาทของโดแนลด์ บัตต์ (Donald Butt) เรื่องอำนาจของรัฐสภา<sup>8</sup> พบว่า ฝ่ายนิติบัญญัติในสมัยใหม่มีบทบาทและอำนาจลดน้อยลงมาก ทั้งนี้เนื่องจากการขยายองค์การของฝ่ายบริหาร ซึ่งนอกจากมีจำนวนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ เป็นพิเศษอยู่ในระบบราชการเพิ่มมากขึ้นแล้วยังมีข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าเกินกว่าที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีความรู้ความสามารถเข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลได้ จึงมีข้อสรุปว่า บทบาทและพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติในโลกสมัยใหม่ ซึ่งรัฐและฝ่ายบริหารมีความแข็งแกร่งอย่างมากรั้น มิใช่การมีอำนาจอย่างแท้จริงในการออกกฎหมายหรือควบคุมรัฐบาล เพราะการออกกฎหมายส่วนใหญ่ขึ้นแม้ว่าจะต้องผ่านการอนุมัติของฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม แต่การจัดทำร่างกฎหมายส่วนใหญ่กระทำโดยเครื่องมือของฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่ออนุมัติให้ ส่วนการควบคุมฝ่ายบริหารนั้นก็กระทำได้ยาก และไม่อาจกระทำได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ เพราะสภานิติบัญญัติขาดกลไกและคณะผู้ช่วยที่มีจำนวนน้อย ในขณะที่กิจกรรมของรัฐมีจำนวนมากหลายสาขา บทบาทและพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศกำลังพัฒนา และรวมถึงประเทศไทยด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติจึง เป็นเพียงสัญลักษณ์ของประชาธิปไตย และฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทเด่นที่สุดในแง่ของ

<sup>7</sup> George Davidson, and others, Congress in Crisis : Politics and Congressional Reform. (New York : Wadsworth Publishing Co., 1963).

<sup>8</sup> Donall Butt, The Power of Parliament. (New York : Walker & Company, 1967).

การเป็นสหกรณ์การ เมืองที่ให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้ทางการเมืองมากกว่ามทพหรือ  
อำนาจในการกำหนดนโยบายหรือควบคุมรัฐบาล<sup>9</sup>

2. ถ้าพิจารณาเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐบาล  
ชุด หลเอกชาติชาย ชุดหวัณ ใน พ.ศ. 2531-2532 พบว่ามีร่างพระราชบัญญัติสำคัญ  
ที่ส่งผลในด้านการพัฒนาประชาธิปไตยและสร้างสรรค์สังคม คือร่างพระราชบัญญัติปี  
พ.ศ. 2484 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2532 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม  
พระราชบัญญัติประกันสังคม พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอัน เป็นความผิดต่อ  
ความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักรและร่างพระราชบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราช  
อาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. 2532

3. จากการวิเคราะห์ถึงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภา จะ เห็นว่า  
บทบาทการควบคุมในรัฐสภาที่สำคัญที่สุด คือ การออกกฎหมาย การเสนอร่างพระราชบัญญัติ  
และการอนุมัติพระราชบัญญัติ รัฐบาลชุด หลเอกชาติชาย ชุดหวัณ ได้ออกพระราชบัญญัติ  
หลาย ๆ ฉบับที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคมปัจจุบันให้สิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐาน  
แก่มนุษย์ในแง่การส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยมากกว่ารัฐบาลชุดก่อน

พระราชบัญญัติบางฉบับนั้นได้ใช้เวลารอคอยนานนับหลายสิบปี แต่ก็มาได้รับการ  
ตราขึ้นใช้เป็นกฎหมายในรัฐบาลชุดนี้ เช่น พระราชบัญญัติการถ่ายทอดเสียงการประชุมสภา  
ผู้แทนราษฎร เป็นพระราชบัญญัติที่รอมานานถึง 18 ปี พระราชบัญญัติปีการแก้ไข  
มาเป็นเวลา 48 ปี (พ.ศ. 2484) การแก้ไขรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2521 ซึ่งมีการ  
เสนอแก้มาแล้วในรัฐบาลหลายสมัย มีการเสนอขอแก้ไขมาแล้วทั้งหมด 9 ครั้ง<sup>10</sup>

สมมติฐานที่ 3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2531 มีบทบาทในด้านการพัฒนา  
ประชาธิปไตย โดยได้นายกรัฐมนตรีมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองต่าง ๆ มารวมตัวกันเป็น  
พรรคร่วมรัฐบาล โดยได้จัดตั้งเป็นรัฐบาลผสมขึ้นมา หลังจากนั้นฝ่ายค้านก็ได้รวมตัวเป็น

<sup>9</sup> Bernard Crick, The Reform of Parliament. (New York :  
Doubleday and Co., 1965).

<sup>10</sup> "การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลุ่มลูกลูกกลานมาตลอด," สยามรัฐ.  
สัปดาห์วิจารณ์. 36 (25 มิถุนายน 2532) : 11.

พรรคฝ่ายค้าน เพื่อความเป็นเอกภาพในการค้าน

สมมติฐานข้อนี้เป็นจริงตามที่ได้อ้างไว้ การที่นายกัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง ความชอบธรรม (legitimacy) ทางการเมืองของผู้นำจึงสูงมากที่จะได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะในระบบการเมืองไทยซึ่งผู้นำขาดความชอบธรรมทางการเมืองมาเป็นเวลาถึง 12 ปี รัฐบาลที่จัดตั้งมีเสียงข้างมากในสภาคือมีถึง 199 เสียงจาก 357 เสียง และการบริหารงานของรัฐบาลคณะรัฐมนตรีชุดนี้ล้วนมีประสบการณ์ทางการเมืองสูงมาก นอกจากนั้นบางคนยังได้รับความสำเร็จในการบริหารธุรกิจระดับสูงมาแล้ว จึงสามารถบริหารงานด้วยประสบการณ์ทางการเมืองที่มีอยู่ทำให้เกิดการบริหารงานที่รวดเร็ว ฉับไวสามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้ดีมาก ฝ่ายค้านจึงต้องมีการรวมตัวกันเพื่อสร้างความ เป็นเอกภาพทางการเมือง โดยมีพรรคการเมืองฝ่ายค้านด้วยกันรวมตัวกันจาก 4 พรรคการเมืองรวม เป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวคือพรรค เอกภาพ

จากสมมติฐานข้อนี้สามารถที่จะสรุปแนวความคิดหลักการกว้างได้ดังนี้คือ การที่ผู้นำได้มาจากการเลือกตั้งจึงได้รับความชอบธรรม (legitimacy) สูงมากกว่าผู้นำที่ไม่ได้รับการเลือกตั้ง

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



1. มุกตึกภาพของนายกรัฐมนตรีนคร เป็นทหารแค่มุ่งใจเป็นประชาธิปไตย<sup>11</sup> มี  
 บารมีค่อนข้างสูงและมีประสบการณ์ทางการเมืองที่สูงมาก ตลอดจนเป็นนักการทูตที่มีผล  
 งานยอดเยี่ยมมาก่อน รู้จักการออมชอมและประสานประโยชน์ เช่นการดำเนินนโยบาย  
 ลดความขัดแย้งในภูมิภาคอินโดจีน จากประโยค "เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า"

11

นายกรัฐมนตรีนครคนที่ 17 หลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีนครที่ผ่าน  
 มาจากกระบวนการเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรีนครที่เป็นทหารมีดังนี้คือ หลเอกพระยาหลพล  
 พุทเสนา ดำรงตำแหน่ง 5 ปี 5 เดือน 23 วัน จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ดำรง  
 ตำแหน่ง 14 ปี 11 เดือน 18 วัน (ดำรงตำแหน่งยาวนานที่สุดของผู้นำไทย) หลเรือตรี  
 ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ดำรงตำแหน่ง 1 ปี 2 เดือน 18 วัน จอมพลถนอม กิตติขจร  
 ดำรงตำแหน่ง 10 ปี 6 เดือน 29 วัน จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำรงตำแหน่ง 4 ปี  
 9 เดือน 28 วัน หลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่ง 2 ปี 2 เดือน 29 วัน  
 หลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่ง 8 ปี 4 เดือน รวมเวลาทั้งหมดที่ทหารดำรง  
 ตำแหน่งจำนวนประมาณ 46 เศษ (ไม่นับรวมช่วงที่หลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ กำลังดำรง  
 ตำแหน่ง) ในบรรดานายกรัฐมนตรีนครของไทยที่เคยลงสมัครเข้ารับเลือกตั้งก็มีจอมพลแปลก  
 พิบูลสงคราม พรรคเสรีนิยมคึกคัก หลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ สำหรับหลเอกชาติชาย  
 ชุณหะวัณนั้น ได้อำลาชีวิตทหารและชีวิตข้าราชการออกสู่เวทีการเมืองโดยการจัดตั้งพรรค  
 การเมืองและอาศัยหนทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยค่อย ๆ ไต่เต้าขึ้นไปสู่ตำแหน่ง  
 สูงสุดทางการบริหารราชการแผ่นดิน เคยได้รับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาทั้ง  
 หก 5 ครั้ง คือ พ.ศ. 2518, 2519, 2526, 2529, 2531 เคยได้รับตำแหน่งรัฐมนตรี  
 ช่วยว่าการกระทรวงต่างประเทศ 2515 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ 2518  
 รองนายกรัฐมนตรีนคร 2529 มีปัจจุบันดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคชาติไทยและนายกรัฐมนตรีนคร  
 ดูรายละเอียด ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ศิริศักดิ์ จันทวรินทร์ (ผู้รวบรวม) ข้อมูลพื้นฐาน  
 กึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครอง. (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์  
 แห่งประเทศไทย, 2531), หน้า 16-35.

จากการสัมภาษณ์ของนายชวน หลีกภัย<sup>12</sup> วิจารณ์ความแตกต่างของนายกที่มาจากการแต่งตั้งแตกต่างจากนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ

...นายกที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เข้าใจปัญหาต่าง ๆ ของประชาชน ได้ดีกว่า ได้เปรียบในการรับรู้ปัญหาของประชาชนมากกว่า แต่ประการสำคัญคนที่มาจากการเลือกตั้งมีระยะเวลาจำกัด ถ้าปฏิบัติไม่ดีเทียบหน้า เขาจะไม่เลือกเข้ามาอีกแล้ว ก็เป็นความผูกมัดอย่างหนึ่งที่ทำให้คนเลือกตั้งจะต้องสนใจปัญหา แม้จะ เบื่อก็คงสนใจต่อปัญหาชาวบ้าน

จากคำสัมภาษณ์นี้พบว่า ความรับผิดชอบต่อสังคมของนายกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั้นยิ่งมีมากกว่าและมีความผูกพันและ เข้าใจปัญหาได้ดีกว่านายกที่มาจากการแต่งตั้ง จะสังเกตพบว่าการแก้ปัญหาของพล เอกชาติชาย พุฒะวัน มีการรับฟังและออมชอมประสานประโยชน์ทุกฝ่าย ซึ่งพล เอกชาติชาย พุฒะวัน ได้ให้สัมภาษณ์พิเศษของบรรณาธิการนิตยสารที เดิ้ล เกี่ยวกับการทำงานดังนี้

นายกรัฐมนตรีต้อง เป็นคนที่ทำให้เกิดความรอมชอมกันให้ได้ ต่อรองกันด้วยเหตุด้วยผลให้ได้ในแต่ละพรรคให้เป็นไปตามแนวทางประชาธิปไตย หวังเสียงข้างมาก ความหมายอันลึกซึ้งตรง เบ้าของประชาธิปไตย คือ ความอดทนและเคารพต่อพรรคอื่นต่างไปจากคน<sup>13</sup>

2. การบริหารงานของรัฐบาลชุดพลเอกชาติชาย พุฒะวัน ได้บริหารประเทศด้วยความมั่นคงและมีเสถียรภาพ เพราะคณะรัฐมนตรีนั้นมีประสบการณ์ในด้านการทางการเมือง<sup>14</sup>

<sup>12</sup> สัมภาษณ์ นายชวน หลีกภัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดตรัง, พรรคประชาธิปัตย์ วันที่ 11 ตุลาคม 2532.

<sup>13</sup> เสถียร จันทิมาธร, "ชาติชาย พุฒะวัน จากเหลย์บอยสู่ท่าเทียบ," มติชน สุดสัปดาห์, 10 (10 กันยายน 2532) 23.

<sup>14</sup> พลเอกชาติชาย พุฒะวัน, ได้รับการเลือกตั้งมาจำนวน 5 ครั้ง นายบุญเหลือ ประเสริฐสุวรรณ นายบุญจะ เกษรทอง นายชวน หลีกภัย ต่างได้รับเลือกตั้งมาจำนวน 7 ครั้ง พลเอกประมาธ อติเรกสาร ได้รับการเลือกตั้งเป็นครั้งที่ 9 แล้ว ดูรายละเอียด มนูญ วัฒนโกเมร, ข้อมูลพื้นฐานพรรคการเมืองไทย, หน้า 106-107. และศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ภาพและประวัติสมาชิกรัฐสภา 2531, หน้า 107-209.

และประสบความสำเร็จในทางการมุขมนตรีด้านธุรกิจมาก่อน จึงทำให้การดำเนินนโยบาย เป็นไปด้วยความรวดเร็วแก้ปัญหาคับด้วยความฉับไว สภาพเศรษฐกิจภายในประเทศเจริญ รวดเร็ว<sup>15</sup> ภาวะการว่างงานของประชาชนมีน้อยลงกว่ารัฐบาลชุดก่อน เพราะมีการ สร้างงานภาคอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ขึ้นมากมาย แต่ในด้านการกระจายรายได้และการ แก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท ซึ่งได้เน้นมากในรัฐบาลชุดพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ แต่ไม่ได้รับการสานต่อจากผู้บริหารชุดนี้ ปัญหาของรัฐบาลชุดนี้ที่ทวีตกกันมากคือการที่ รัฐบาลชุดนี้มีพรรคชาติไทย ซึ่งเต็มไปด้วยพ่อค้า นายทุน อยู่ในพรรคชาติไทยมากมาย และพรรคชาติไทยเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล จึงทำให้ปัญหาระดับล่างของประชาชน ที่ยากจนในชนบทไม่ได้รับการแก้ไขอย่างแท้จริง และปัญหาอีกประการหนึ่งที่รัฐบาลจะ ต้องเผชิญคือการวิพากษ์วิจารณ์จากหลาย ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะจากพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้ชี้แจงปัญหาว่า "รัฐบาลนี้ดีทุกอย่าง แต่ปัญหาใหญ่หลวงที่ไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไป ได้ก็คือปัญหาครอบครัวชนชั้น ที่ได้แผ่ขยายวงออกไปทุกหย่อมหญ้ากว่าร้อยละ ๑๐ เข้าไปแล้ว ซึ่งเป็นเงื่อนไขทางการเมืองที่สำคัญ"<sup>16</sup> ซึ่งการวิพากษ์วิจารณ์จากทหาร เป็นสิ่งตีประการ หนึ่งที่รัฐบาลควรจะนำมาปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การบริหารงานดีขึ้น

๓. การดำเนินงานของฝ่ายค้าน ถึงแม้ว่าพรรคฝ่ายรัฐบาลจะได้มาจากความร่วมมือของ 6 พรรคการเมืองผสมกันโดยมีพรรคชาติไทยเป็นแกนนำ พรรคฝ่ายค้านเองก็มีความร่วมมือของ 4 พรรคการเมืองรวมเป็นพรรคเอกภาพ เพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่น ในการหนักกำลังในการค้าน ถึงแม้ว่าโดยธรรมชาติแล้วพรรคฝ่ายค้านมีจุดอ่อนอยู่ในตัวของมันเอง คือจะสู้พรรคฝ่ายรัฐบาลไม่ได้ในเรื่องที่ประชาชนได้รับผลประโยชน์โดยตรง

<sup>15</sup>

สภาพทางเศรษฐกิจปี 2532 มีภาวะเงินเฟ้อร้อยละ 4.6 ซึ่งจัดเป็นภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) อย่างอ่อน คือภาวะการณที่ระดับราคาสินค้าสูงขึ้นไม่เกินร้อยละ 5 ค่อมิ ดูรายละเอียด ชวน กตะปญญ, "ภาวะเงินเฟ้อ," ข่าวสทกรณอมทรรพ์, 29 (กันยายน 2532) : 9-10.

<sup>16</sup>

"รัฐบาลผ่าน 1 ปี ระวังสะตุคต เดือนตุลาฯ อาดรพณ์," สยามรัฐ สัปดาหวิจารณ์, 36 (20 สิงหาคม 2532) : 8.

จากการพัฒนาประเทศของฝ่ายรัฐบาล <sup>17</sup>

แต่ในการดำเนินงานของสมาชิกที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลนั้นมีบทบาทโดดเด่นมาก ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติสำคัญต่าง ๆ ซึ่งพบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรถึงจำนวน 18 จากร่างพระราชบัญญัติทั้งหมด 71 ร่าง จำนวน 57 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 25 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลชุดก่อนหน้านี้ พบว่าในรัฐบาลชุดก่อนนี้มีกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายค้านนั้นน้อยมาก

บทบาทในด้านการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งเป็นผลงานชิ้นเอกของพรรคฝ่ายค้าน ที่สร้างความประทับใจให้กับประชาชน และสร้างคะแนนนิยมให้กับฝ่ายค้านด้วย ซึ่งมีผลดีอีกประการหนึ่ง คือการดึงชกจูงประชาชนให้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นกว่าในอดีต เพราะพรรคฝ่ายค้านนั้นได้มีการแสวงหาข้อมูลหลักฐานการวางลำดับขั้นตอนการนำเสนอการอภิปราย การจัดผู้อภิปราย การแสดงเหตุผล การหาหลักฐานมาแสดงให้เห็นจริงประกอบการอภิปราย และการกำกับควบคุมการดำเนินการอภิปรายให้อยู่ในกรอบมารยาทที่ดีพอสมควรไม่มีการใช้กำลังในขั้นที่รุนแรงแต่อย่างใด เป็นการปะทะความรู้สึกทางด้านอารมณ์เสียมากกว่า

ผลกระทบในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ที่มีต่อการบริหารงานนั้น ปรากฏว่ารัฐมนตรีแต่ละกระทรวงรับผิดชอบกลับกรองในการบริหารงานที่รัดกุมมากยิ่งขึ้น การปลดคณะกรรมาธิการซึ่งเป็นการแทรกแซงข้าราชการประจำมีน้อยลง เพราะก่อนหน้านี้การบริหารงานของรัฐบาลชุดนี้ มีการปลดคณะกรรมาธิการ 2 คณะ คือ นายเฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้ปลดคอบอร์ดการไฟฟ้าฝ่ายผลิต และมีปัญหาการบริหารงานในองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) นายประจวบ ไชยสาส์น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน ได้ปลดคอบอร์ดกระทรวงวิทยาศาสตร์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ภายหลังจาก

17

สัมภาษณ์ จำลอง คุรุทขุนทด, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนครราชสีมา, พรรคปวงชนชาวไทย, 3 กันยายน 2532.

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแล้ว รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงดูแลบริหารงานด้วยความรับผิดชอบมากขึ้น ยกเว้นกระทรวงมหาดไทยซึ่งยังมีเรื่องราวเกี่ยวกับการแทรกแซงการบริหารงานของกรุงเทพมหานครต่อไป ซึ่งประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจอีกครั้ง เนื่องจากใกล้ครบวาระของผู้ว่าการกรุงเทพมหานคร นายจำลอง ศรีเมือง

กล่าวโดยสรุปแล้วบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นั้นมีบทบาททางการเมืองที่มีประสิทธิภาพมาก สามารถดำเนินการในการค้ำและควบคุมรัฐบาลได้อย่างอิสระ ในหลาย ๆ กรณีดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

สมมติฐานที่ 4 การควบคุมภายนอกสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลมีผลกระทบโดยตรงในด้านดีต่อการบริหารงานของรัฐบาลที่เข้ามาับบทบาทแทรกแซงฝ่ายข้าราชการประจำ

แต่จากการศึกษาค้นพบว่า การควบคุมทั้งภายนอกและการควบคุมภายในมีผลกระทบโดยตรง แต่ผลกระทบที่มากที่สุดคือมาจากการควบคุมภายใน การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล เมื่อวันที่ 19-20 กรกฎาคม 2532 นั้นส่งผลกระทบต่อการทำงานของฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงฝ่ายข้าราชการประจำลดน้อยลง

สำหรับการควบคุมภายนอก ซึ่งมาจากประชาชนนั้น มีอิทธิพลของสื่อมวลชนที่สามารถสะท้อนภาพจน์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นมติหลัก ๆ ภายในสังคม (public opinion) เป็นแนวทางที่กำหนดการบริหารงานของรัฐบาลอีกทอดหนึ่ง

จากการศึกษาเรื่องบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2531 โดยศึกษากรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาล พบว่า การใช้การวิเคราะห์ระบบการเมืองของ David Easton บังคับนำเข้า (input) เช่นการนำเข้าในรูปแบบของการเสนอร่างพระราชบัญญัติ การแสดงออกของสื่อมวลชน เข้าสู่กระบวนการ (Process) หมายถึงรัฐบาลทำหน้าที่เป็นตัวกลั่นกรองนั้นมีประสิทธิภาพและเน้นวิธีการที่เป็นประชาธิปไตย บังคับนำออกหรือผลที่เกิดขึ้น (output) นั้นคือพระราชบัญญัติ การนำนโยบายต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมาใช้ในแง่ปฏิบัตินั้น เป็นผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน และมาตรการการควบคุมภายนอกที่ได้ผลคือมาตรการการควบคุมจากสื่อมวลชน

1. จากแนวความคิดของลาปา ลอมบารา และไวเนอร์<sup>18</sup> เชื่อว่าการพัฒนาทางการเมืองต้องอาศัยการมีพรรคการเมือง และพยายามชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาของพรรคการเมือง เป็นผลของกระบวนการพัฒนาของระบบการเมือง<sup>18</sup> แต่พรรคการเมืองไทยซึ่งเป็นเสาหลักในการพัฒนาประชาธิปไตยนั้นอ่อนแอ การจัดตั้งรัฐบาลก็มาจากการผสมพรรคต่าง ๆ ถึง 6 พรรคการเมือง พรรคฝ่ายค้านเป็นศูนย์รวมของบรรดาสมาชิกที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลมีความหลากหลายรวมกันถึง 11 พรรคการเมือง ต่อมาพรรคฝ่ายค้านได้รวม 4 พรรคการเมืองเป็น 1 พรรคการเมือง คือ พรรคเอกภาพ และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านได้เข้ามาร่วมพรรคชาติไทยอีก 8 คน ทำให้รัฐบาลซึ่งเดิมมีเสียง 199 เสียงได้รับเสียงเพิ่มเป็น 207 เสียง ซึ่งรัฐบาลมีเสียงข้างมากอยู่แล้ว พรรคฝ่ายค้านซึ่งรวมภายหลังแล้วเหลือ 6 พรรคการเมือง แต่ปรากฏว่าก็ยังรวมกันไม่ได้สังเกตจากการเปิดอภิปรายทั่วไป พรรคฝ่ายค้านเองก็ยังแตกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจมีพรรคเอกภาพเป็นแกนนำ และพรรคที่ไม่ยอมเซ็นชื่อในญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ มีพรรคประชากรไทย พรรคเสรีนิยม พรรคพลังสังคมประชาธิปไตยและพรรคพลังธรรม ทำให้การควบคุมจากพรรคการเมืองเองนั้นดูจะขาดความเข้มแข็ง นอกจากนั้นแล้วพรรคการเมืองไทยนั้นยังขาดระเบียบวินัย ไม่เคารพเชื่อฟังมติของพรรคการเมือง จะสังเกตพบจากมติดังกล่าวในพรรคไร้ความหมาย ตัวอย่างเช่น ผลการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้ง 4 ท่าน มีคะแนนที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน จึงทำให้การควบคุมจากพรรคการเมืองไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

2. บทบาทของประชาชนในการควบคุมโดยใช้สื่อมวลชน (Mass Media) ไม่ว่าจะ เป็นสิ่งพิมพ์ชนิดใด ๆ ก็ตามที่เรียกว่า Printed หรือเป็น Electronic Media ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ สื่อมวลชนนั้นมีหน้าที่หลักคือการให้ข่าวสารอันมีเนื้อหาสาระและเป็นผู้คอยหักท้วงผู้มีอำนาจในการที่จะใช้อำนาจเกินขอบเขต เปรียบเสมือนการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีขอบของรัฐบาล

<sup>18</sup>

Joseph G. La Palombara and Myron Weiner, eds. Political Partics and Palitical Development. (Princeton University Press, 1966), p. 6.

รัฐบาลชุดพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ใช้สื่อสารมวลชนในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพคือมีการถ่ายทอดเสียงการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และใช้มติมหาชนเป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจครั้งสุดท้าย รัฐบาลเริ่มตั้งแต่การเสนอพระราชบัญญัติสำคัญ ๆ เช่น พระราชบัญญัติบิดา พระราชบัญญัติประกันสังคม พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดิน การจะเสนอพระราชบัญญัติคืนทรัพย์สินจอมพลถนอม กิตติขจร และคณะ ตลอดจนการที่จะรวมขอมประสานประโยชน์และรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายออกไป อันเป็นหลักที่สำคัญที่สุดของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

๑. ผลกระทบโดยตรงจากการควบคุมภายในและภายนอกที่มีผลต่อการบริหารงาน รัฐบาลที่เข้ามามีบทบาทแทรกแซงฝ่ายข้าราชการประจำ

การควบคุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล ส่งผลต่อการบริหารงาน รัฐบาลที่เข้ามามีบทบาทแทรกแซงฝ่ายข้าราชการประจำ เพราะความสัมพันธ์ของระบบการเมืองกับระบบข้าราชการ ในประเทศกำลังพัฒนาทรนแดนของระบบการเมืองกับระบบราชการมักจะมีการแทรกแซงกันอยู่เสมอ ในอดีตที่ผ่านมาั้นระบบราชการมักจะมีบทบาทแทรกแซงระบบการเมืองอยู่เสมอ เพราะระบบราชการนั้นมีความเจริญเติบโตมาช้านานกว่า ได้มีการปฏิรูประบบราชการมาตั้งแต่สมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>19</sup> แต่ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นได้เริ่มเมื่อ พ.ศ. 2475 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นเป็นไปอย่างลุ่ม ๆ ดอน ๆ มีการปฏิวัติรัฐประหารขัดขวางความต่อเนื่องของระบอบประชาธิปไตย นักการเมืองไทยมักจะเข้าออกอยู่เสมอ สัดกับข้าราชการประจำซึ่งจะดำรงอยู่ตลอดไป ในช่วงสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีนั้นมีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีบ่อยที่สุดมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยมากจนรัฐมนตรีไม่สามารถดำเนินงานที่ตนเองได้

<sup>19</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และสุวดี เจริญพงศ์ (ผู้รวบรวม) การเมืองการปกครองไทยสมัยใหม่ : รายงานการวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์. (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2522), หน้า 44-55.

กำหนดนโยบายไว้ซึ่ง เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการบริหารระบบราชการ<sup>20</sup> และนอกจากนี้แล้วความสัมพันธ์ของระบบราชการกับระบบการเมืองหลัง 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา พบว่าระบบราชการมักจะถูกช่วงชิงอำนาจจากระบบการเมืองเสมอโดยเฉพาะกลุ่มพ่อค้า - นักธุรกิจทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยที่มีระบบรัฐสภาเป็นกลไกสำคัญในการช่วงชิง การเปลี่ยนอำนาจทางการเมือง<sup>21</sup> ดังที่ John Girling อธิบายว่า "หลังทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจนี้ ได้ค้นพบที่จะเป็นหลังอิสระจากการครอบงำของหลังระบบราชการ ด้วยการพยายามแทรกตัว เข้าไปสู่การเมืองอำนาจทางการเมือง"<sup>22</sup>

<sup>20</sup> รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ปกครอง 8 ปี มีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ ชุดที่ 1 (ตั้งแต่ 12 มีนาคม 2523-22 มกราคม 2524) มีพรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคสยามประชาธิปไตย ชุดที่ 2 (ตั้งแต่ 22 มกราคม 2524-19 ธันวาคม 2524) มีพรรคสยามประชาธิปไตย ร่วมกับพรรคเสรีธรรม) พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ กลุ่มนายณรงค์ วงศ์วรรณ ชุดที่ 3 (ตั้งแต่ 19 ธันวาคม 2524-30 เมษายน 2526) มีพรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ กลุ่มนายณรงค์ วงศ์วรรณ กลุ่มนายทวี ไกรคุปต์ พรรคประชากรไทย ชุดที่ 4 (ตั้งแต่ 30 เมษายน 2526-5 สิงหาคม 2529) มีพรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติประชาธิปไตย ชุดที่ 5 (ตั้งแต่ 5 สิงหาคม 2529-29 เมษายน 2531) มีพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคราษฎร สุราษฎร์ธานีจาก สัมฤทธิ์ มีวงศ์อุโฆษ, สยามอออลมาแนค 2529. (กรุงเทพมหานคร : สยามบรรณ, 2529), หน้า 115-120 และสัมฤทธิ์ มีวงศ์อุโฆษ, สยามอออลมาแนค 2530. (กรุงเทพมหานคร : สยามบรรณ, 2530), หน้า 114-115.

<sup>21</sup> เกริกเกียรติ ติพิทักษ์เสรีธรรม, "การผูกขาดทางเศรษฐกิจและการครอบงำทางการเมืองในประเทศไทย," วารสารธรรมศาสตร์, 10 (กันยายน 2524) : 37.

<sup>22</sup> John Girling, Thailand : Societies and Politics, (Ithaca Cornell University Press, 1981), p. 37.



ในช่วงใดที่มีระบบประชาธิปไตยสูงมากในสังคม ความสัมพันธ์ของระบบราชการกับระบบการเมืองจะตกต่ำ เพราะนักการเมืองพยายามที่จะใช้ความชอบธรรมทางการเมืองแทรกแซงระบบราชการอยู่เสมอ โดยเฉพาะกระทรวงที่มีขอบข่ายงานที่กว้างขวางมาก เช่น กระทรวงมหาดไทย จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ยังพบว่ามีความสัมพันธ์ลักษณะที่แทรกแซงการบริหารงานของระบบราชการอยู่<sup>23</sup> ควรมีการปรับปรุงความสัมพันธ์ให้ดีขึ้นเพื่อบริหารงานที่ทรงไว้ซึ่งความมีประสิทธิภาพ

#### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2531 ศึกษากรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาล พบว่าบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลนั้นดำเนินไปได้ด้วยความอิสระ ทั้งบทบาทภายในและภายนอกสภาผู้แทนราษฎร และบทบาทภายในสภาผู้แทนราษฎรนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลชุดนี้ก็มีบทบาทภายในเด่นกว่าบทบาทภายนอกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เมื่อวันที่ 19-20 กรกฎาคม 2532

1. ระบบการเมืองไทยจะพัฒนาไปได้จะต้องมีพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพคอยค้ำจุน และพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพจะเป็นตัวผลักดันให้มีการพัฒนาทางการเมืองไม่ได้ด้วยดี การขยายฐานพรรคการเมืองให้มีสาขาพรรคในท้องถิ่นเป็นการสร้างฐานทางการเมืองให้แก่พรรคการเมืองอย่างแท้จริง เพราะทุกวันนี้พรรคการเมืองมีมากมาย

<sup>23</sup> กรณีที่เห็นเด่นชัดความขัดแย้งในการแต่งตั้งปลัดกรุง เทพมหานครที่ตกลงกันไม่ได้ว่าจะแต่งตั้งใครเป็นปลัดกรุง เทพมหานคร จนในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติระงับการแต่งตั้งไปก่อน โดยรอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุง เทพมหานคร เสียก่อน ดูรายละเอียด "ศึกอันใหญ่หลวงของมหาจำลอง-หลังธรรม ในกรุง เทพมหานคร," มติชน สุดสัปดาห์, 10 (1 ตุลาคม 2532) : 6-7. ถวิล ไพรสณฑ์, "การเสนอแต่งตั้งปลัดกรุง เทพมหานครไม่ถูกต้องหรือ," สยามรัฐ, 40 (26 สิงหาคม 2532) : 3. และ "ศึกฤทธิ์คัดค้านออก พรก.ยึดอายุผู้ว่าฯ อีก 1 ปี," สยามรัฐ, 40 (23 ตุลาคม 2532) : 1, 16.

ประมาณ 20 พรรคแต่มีพรรคเล็กพรรคน้อยเต็มไปหมด พรรคการเมืองใหญ่ ๆ ก็มีประมาณไม่เกิน 5 พรรค เช่น พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชาชนไทย พรรครวมไทย เป็นต้น ถ้าพรรคการเมืองมีการขยายสาขาพรรคแล้วจะทำให้พรรคเติบโต พรรคเล็กพรรคน้อยจะหมดไปเอง สาขาพรรคการเมืองในท้องถิ่นจะคัดเลือก (Recruitment) ผู้นำในท้องถิ่นให้ขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้ทราบปัญหาและ เป็นตัวแทนของราษฎรในท้องถิ่นของตัวเองจริง ๆ และประชาชนในท้องถิ่นก็สามารถตรวจสอบการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้โดยสะดวก เพราะถ้าปฏิบัติหน้าที่ครบถ้วนถึงแม้จะเป็นฝ่ายค้านก็สามารถดำเนินงานทางการเมืองได้ในรูปของการตรวจสอบควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล

2. การเน้นเรื่องระเบียบวินัยของพรรคการเมือง จะทำให้พรรคการเมืองมีโอกาสพัฒนามากขึ้น ความขัดแย้งความแตกแยกจะลดน้อยลง เพราะการเมืองที่มีความแตกแยกนั้นมีโอกาสที่จะพัฒนาอย่างมากจากการศึกษาของนายบุญธรรม เลิศสุขีเกษม ได้ศึกษาความแตกแยกภายในพรรคการเมืองไทย<sup>24</sup> ทั้ง 3 พรรคคือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคมและพรรคชาติไทย พบว่าความแตกแยกของพรรคการเมืองนั้นจะทำให้เกิดความสูญเสียและตกต่ำลงในด้านสถานภาพการเมือง และจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้พรรคนั้นมีขนาดเล็กลง และพบว่าความแตกแยกภายในพรรคการเมืองนั้น เป็นสิ่งเกื้อกูลต่อการเกิดพรรคการเมืองใหม่ ๆ ขึ้นมา ทำให้ระบบพรรคการเมืองของไทยยังคงเป็นระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรคอย่างไม่เปลี่ยนแปลง

พรรคการเมืองของประเทศอังกฤษนั้นมีระเบียบวินัยมาก การลงมติของพรรคนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนจะต้องปฏิบัติตาม เครื่องคิด จะมีผู้ควบคุมมติของพรรคการเมืองอีกครั้ง ใครฝ่าฝืนจะถูกลงโทษ แต่บางประเทศ เช่นของสหรัฐอเมริกา มีนโยบายว่าลูกพรรคนั้นต้องปฏิบัติตามมติพรรค แต่ก็ยังมีการอนุโลมให้สามารถแสดงความ

24

บุญธรรม เลิศสุขีเกษม, "ความแตกแยกภายในพรรคการเมืองไทย," วิทยานิพนธ์ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2531, หน้า บทคัดย่อ.

คิดเห็นที่เห็นอิสระเสรีได้ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากที่ต่างกัน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เหล่านั้นจำเป็นต้องรับใช้ประชาชนที่เขามาจากถิ่นนั้น<sup>25</sup>

จากการที่พรรคการเมืองไทยมีโครงสร้างที่หลวม ๆ สมาชิกมารวมก็เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งและขอเข้าร่วมรัฐบาล ภายในองค์กรของพรรคจึงมีแต่ความขัดแย้งและแบ่งกันเป็นกลุ่มย่อย ๆ (Cliques) ซึ่งผู้นำของกลุ่มย่อยเหล่านี้เป็นผู้มีอำนาจอิทธิพลและมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับสมาชิกของกลุ่ม เขาถูกยอมรับในฐานะการเป็นผู้นำกลุ่มย่อย อาจเกิดจากการที่เคยมีบุคคลช่วยเหลือสมาชิกเหล่านั้นมาก่อน เพราะฉะนั้นพรรคการเมืองควรจะมีการแต่งตั้งบุคคลที่มีบารมีในพรรคนั้นเป็นคณะกรรมการประสานงานของพรรค เพื่อให้การควบคุมทิศทาง ๆ ในพรรคเต็มไปด้วยความถูกต้อง ไม่มีการเล่นนอกกติกาอย่างที่ผ่านมา ควรลงโทษแก่สมาชิกพรรคที่ฝ่าฝืนมติของพรรคโดยการขับออกจากพรรค อันจะเป็นที่มาของระเบียบวินัยของพรรคการเมือง มิฉะนั้นพรรคการเมืองไทยหอบเหิมโตขึ้นมา ก็มีแต่ความขัดแย้งไม่มีเวลาในการพัฒนาพรรคเท่าที่ควรจะเป็น

๓. ควรพัฒนาบทบาทพรรคฝ่ายค้านให้มากกว่านี้ จากบทบาทของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในอดีต ในสมัยรัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ และต่อมาถึงรัฐบาลของพลเรือตรี หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ พรรคฝ่ายค้านคือพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมีบทบาทในการเป็นพรรคฝ่ายค้านที่มีความสามารถในการควบคุมรัฐบาลได้อย่างจริงจัง ได้มีการเปิดอภิปรายที่ยาวนานติดต่อกัน 7 วัน 7 คืน จากวันที่ 19-27 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 เมื่อจบการอภิปรายแล้วสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ลงมติให้ความไว้วางใจแก่รัฐบาลของหลวงธำรงฯ ด้วยคะแนนเสียง 86 ต่อ 54 โดยมีผู้งดออกเสียง 16 คน จริงอยู่รัฐบาลมิได้แพ้คะแนนเสียง แต่รัฐบาลก็ได้ลาออกเพื่อปรับปรุงคณะรัฐมนตรี นับว่าพรรคฝ่ายค้านได้มีโอกาสควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลอยู่พอสมควร

พรรคการเมืองของอังกฤษมี 2 พรรคใหญ่ คือพรรคคอนเซอร์เวทิฟและ

<sup>25</sup>

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, การสร้างประชาธิปไตย. (กรุงเทพฯ มหานคร : ศูนย์ประชาสัมพันธ์เฉพาะกิจ, 2527), หน้า 83-84.

พรรคเลเบอร์ ซึ่งผลิตเปลี่ยนหมุนเวียนกันเป็นรัฐบาล เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐบาล พรรคตรงข้ามจะกระทำตนเป็นเหมือนรัฐบาลเงาที่คอยสอดส่องการทำงานของรัฐบาลอย่างใกล้ชิดพร้อมทุกเมื่อที่จะขึ้นเป็นรัฐบาลแทน แต่สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนานั้น ระบบพรรคการเมืองยังไม่เป็นระบบสองพรรค รัฐบาลมาจากกัวมพรรคการเมืองหลาย ๆ พรรค เข้าด้วยกัน ทางแกของพรรคฝ่ายค้านก็คือการผสมพรรคฝ่ายค้านเข้าด้วยกัน เพื่อผนึกกำลังในการค้าน เช่น การผนึกกำลังในการค้านของพรรคฝ่ายค้านในเกาหลีใต้ พรรคฝ่ายค้านในอินเดีย ซึ่งมาจากพรรคฝ่ายค้านเล็ก ๆ รวมตัวกันเป็นพรรคฝ่ายค้านที่ยิ่งใหญ่

ในกรณีของพรรคการเมืองไทยในประเทศไทย คราวใดที่รัฐบาลมาจากการผสมพรรคการเมืองหลาย ๆ พรรค พรรคฝ่ายค้านก็ควรที่จะผสมกันเพื่อผนึกกำลังในการทำหน้าที่ฝ่ายค้านให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น แต่ถึงจะรวมหลังกันอย่างไร จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านหลาย ๆ ท่าน เช่น คุณณรงค์ วงศ์วรรณ, คุณบุญชู โรจนเสถียร, คุณนิยมชัย รัชราภรณ์ เป็นต้น ต่างก็ยอมรับว่าบทบาทพรรคฝ่ายค้านของไทยยังไม่สามารถพัฒนาการถึงขั้นเป็นรัฐบาลเงาเหมือนอย่างบทบาทฝ่ายค้านในประเทศอังกฤษได้ กระทำได้แต่เพียงตั้งคณะกรรมการหรือตัวแทนประกบติดตามการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายรัฐบาลเท่านั้น เพราะการรวมหลังของพรรคฝ่ายค้านก็ยังไม่สามารถผนึกกำลังเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และฝ่ายที่เป็นรัฐบาลนั้นก็มาจากการผสมพรรคการเมืองหลาย ๆ พรรค เข้าด้วยกันยังไม่ได้เป็นพรรคใดพรรคหนึ่งขึ้นมาเป็นรัฐบาลได้ คำว่า "รัฐบาลเงา" จึงดูจะยังไม่ใช้ไม่ได้กับการเมืองไทยในขณะนี้ การรวมหลังของพรรคฝ่ายค้านในนามพรรคเอกภาพครั้งนี้ก็นับได้ว่าเป็นวิวัฒนาการขึ้นตอนหนึ่งของพรรคฝ่ายค้าน ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยในรอบ 58 ปี

4. ควรกำหนดให้มีการประชุมสมัชชาสามัญปีละ 2 สมัย สมัยละ 3 เดือน แต่เดิมนั้นมีการกำหนดให้มีการประชุมสมัชชาสามัญปีละ 1 สมัย สมัยละ 3 เดือน เพราะการประชุมสมัชชาสามัญปีละ 1 สมัยนั้นเวลาที่ประชุมไม่เพียงพอแก่การแก้ไขปัญหาของประชาชน มีปัจจุบันนี้มีร่างพระราชบัญญัติ กระชู้และตุัดคิสำคัญ ๆ ที่ควรแก่การนำมาชูดจากันในสภาผู้แทนราษฎรยังรอคิวดคค้างอยู่เป็นอันมาก แม้แต่เรื่องที่กรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วรอการรายงานต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็มีอยู่เป็นอันมาก จึงควรจะมีการเปลี่ยนแปลงการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัชชาสามัญเพิ่มขึ้นจาก เดิม

๕. รัฐบาลควรแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง เกี่ยวกับการใช้เงินซื้อเสียงเลือกตั้ง ในการพิจารณาลักษณะของการปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น มิใช่จะพิจารณาแต่เพียงรูปแบบของการเลือกตั้งจากประชาชน แต่จักต้องพิจารณาจากสาระของการดำเนินงานของรัฐบาลที่มุ่งแก้ปัญหาของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ กล่าวคือ เป็นรัฐบาลของประชาชนและทำงานเพื่อประชาชน การปกครองในระบบประชาธิปไตยไทยในปัจจุบันยังอยู่ในช่วงของการพัฒนา รัฐบาลยังไม่สามารถแก้ปัญหาของประชาชนส่วนใหญ่ได้มากนัก ในขณะเดียวกัน การใช้เงินซื้อเสียงและการประกอบธุรกิจการเมืองได้เข้ามามีอิทธิพลมากขึ้น การพัฒนาดังกล่าวนับว่าเป็นอันตรายอย่างสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการแก้ปัญหาของประเทศ ดังนั้นจึง เป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลและผู้ที่จะจัดการปกครองในระบบประชาธิปไตยทุกคนจึงต้อง เอาใจใส่และร่วมมือแก้ไขมีอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อให้ประเทศไทยได้มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

๖. การปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับระบบข้าราชการประจำ เนื่องจากบางช่วงระยะเวลาที่ระบบการเมืองจะล้มเส้นระบบข้าราชการประจำ เพราะระบบข้าราชการประจำนั้นพัฒนาต่อเนื่องยาวนาน แต่พรรคการเมืองนั้นขาดการพัฒนาที่ต่อเนื่อง และนักการเมืองที่เข้ามาบริหารงานประจำกระทรวงนั้นมีการ เข้าออกในลักษณะที่ชั่วคราวช่วยยามคืออยู่ได้ไม่นาน ช่วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ปกครองประเทศเป็นเวลา ๒ ปี ๒ เดือน ๒๘ วัน มีคณะรัฐมนตรีถึง ๑ ชุด ช่วงรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ปกครองประเทศเป็นเวลา ๘ ปี ๕ เดือน ๑๑ วัน มีคณะรัฐมนตรีถึง ๕ ชุด แสดงว่าคณะรัฐมนตรีมีโอกาสดำเนินงานต่อเนื่องน้อยมาก ส่วนใหญ่ได้แค่วางแผนนโยบายแต่ยังไม่ได้ปฏิบัติตามนโยบายอย่างจริงจังจึงมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่อีก ทำให้ข้าราชการประจำมีบทบาทขึ้นนำข้าราชการการเมืองอยู่เสมอ แต่จากผลการศึกษามหาวิทยาลัยสุโขทัยที่พบว่า การบริหารงานของคณะรัฐมนตรีในชุด พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ข้าราชการการเมืองมีบทบาทที่แทรกแซงและขึ้นนำข้าราชการประจำ อันมี

ผลเนื่องมาจากคณะรัฐมนตรีชุด พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีเสถียรภาพทางการเมือง ที่ค่อนข้างมั่นคงและประกอบด้วยตัวคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดนี้มีภูมิหลังที่มีประสบการณ์ ทางการเมืองสูงมากและประสบความสำเร็จทางธุรกิจมาก่อน จึงมีประสบการณ์ในการ บริหารงานที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จนบางครั้งล้มแผนระบบข้าราชการประจำ เพราะฉะนั้นจึงควรปรับปรุงความสัมพันธ์ของทั้งสองระบบนี้ให้อยู่ในลักษณะที่สมดุลจึง จะเป็นการพัฒนาระบบประชาธิปไตยที่เต็มรูปแบบ

7. ควรปรับปรุงการเผยแพร่ข่าวสารทางการเมือง และระบบการ ประชาสัมพันธ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรมีสถาปนวิเทศ กระจายเสียงของหน่วยงานรัฐสภา ควรจัดตั้งศูนย์สารนิเทศให้ข่าวสารแก่สมาชิกรัฐ ราชยะเยี่ยงงบประมาณต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้สมาชิกได้ข่าวสารที่ถูกต้องไม่ต้องไปขอ จากหน่วยราชการซึ่งเป็นของฝ่ายบริหาร การประชาสัมพันธ์นั้น รัฐสภาจะต้องทำให้ มากขึ้น ควรมีการจัดตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียงของรัฐสภาเอง เพื่อแจ้งข่าวสาร ต่าง ๆ เช่น รายงานการประชุมสภา ถ้อยแถลงการประชุมสภา การประชุมกรรมวิธีการ ให้ประชาชนทราบโดยตรง และเมื่อถึงฤดูกาลเลือกตั้งก็จะใช้สถานีวิทยุนี้เป็นที่หาเสียง แดงนโยบายของพรรคต่าง ๆ หมุนเวียนกันไป ประชาชนก็จะได้รับทราบข่าวสารเป็น ระยะ ๆ ความสำคัญในทางการเมืองก็จะสะสมมากยิ่งขึ้น

8. การปรับปรุงขอมข่าวอำนาจของสภานิติบัญญัติ จากการศึกษาของ ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช นักรัฐศาสตร์ไทยได้วิจัยถึง การพัฒนาสมรรถนะ ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและได้ข้อสรุปมาประการหนึ่งว่า ปัญหาด้านกระบวนการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติประการหนึ่งได้แก่ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขาดการบ่อน ข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยและมีคุณภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายบริหารแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติ มีความด้อยกว่าในเรื่องนี้มาก ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาสมรรถนะขององค์กร ฝ่ายนิติบัญญัติ

ควรเพิ่มหน่วยงานรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือมีหน่วยรับเรื่องราว ร้องทุกข์ ปัจจุบันนี้ประชาชนจะไปร้องเรียนกับฝ่ายบริหาร ซึ่งบางกรณีก็ไม่ได้รับการ

แก้ไขการปรับปรุงข้อบังคับการประชุมรัฐสภา กำหนดขอบข่ายหน้าที่ของประธานรัฐสภา ให้เด่นชัดไม่คลุมเคลือ การควบคุมสมาชิกในการอภิปรายมิให้ถูกล้ำสิทธิของผู้อื่น การจัดลำดับกระบวนพิธีร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ การตรวจนับคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ควรทำด้วยความถูกต้องและรัดกุม รวมทั้งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาด้วย ปัจจุบันนี้มีหน้าที่เพียงจัดรายงานการประชุม นับคะแนน จัดรายงานการประชุม ควรจะมีขอบข่ายงานกว้างกว่าปัจจุบัน

๑. การปรับปรุงระบบผู้ช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิกรัฐสภา สมาชิกได้รับการศึกษาเลือกตั้งเข้ามาหมุนเวียนตลอดเวลา การที่จะติดตามเรื่องราวต่าง ๆ ย่อมกระทำได้โดยยาก ถ้ามีคณะผู้ช่วยเหลือทางวิชาการแล้วจะช่วยติดตามศึกษาเรื่องต่าง ๆ ได้ดีขึ้น เช่น พระราชบัญญัติเก่า ๆ งบประมาณปีที่แล้วมา ทำให้สมาชิกรัฐสภาทราบเรื่องราวต่าง ๆ รวดเร็วขึ้น คณะผู้ช่วยเหลือนี้อาจจะเชิญผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ให้มาช่วยดำเนินการ แต่ผู้ช่วยเหลือเหล่านี้จะต้องเป็นกลางในทางการเมือง

10. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และส่งเสริมให้ประชาชนได้พัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยด้วยคือมีจิตใจสนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตยและต้องเคารพในศักดิ์สิทธิ์ของการปกครอง คือใช้วิธีการตัดสินใจปัญหาด้วยเสียงข้างมาก และประชาชนจะต้องสนใจในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและการปกครอง โดยติดตามข่าวสารของบ้านเมือง สนใจวิพากษ์วิจารณ์การบริหารงานของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลชุด พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้พยายามอย่างยิ่งในการส่งเสริมประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในทุก ๆ ด้าน เพื่อเป็นการส่งเสริมและพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้เต็มรูปแบบในสังคมไทย