

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร:

ศึกษากรณี การควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยสภาผู้แทนราษฎรของไทย

(พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘)

ร้อยตำรวจโท ชูชาติ น้อยคนดี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคณะหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๓๒

ISBN 974 - 569 - 778 - 8

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

15495

RELATIONSHIP BETWEEN LEGISLATIVE AND EXECUTIVE:

A CASE STUDY OF THE LEGISLATIVE CONTROL OVER THE CABINET IN THAILAND

(1983 - 1986)

Police Lieutenant Choochart Noikondee

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1989

ISBN 974 - 569 - 778 - 8

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร : ศึกษากรณี
การควบคุมคณะรัฐมนตรี โดยสภาผู้แทนของไทย (พ.ศ. ๒๕๒๖ -
๒๕๒๘)

โดย

ร้อยตำรวจโท ชูชาติ น้อยคนที

ภาควิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ปริชานมหาบัณฑิต

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรารักษ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ จรุง สุภาพ)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจิตชนาภิรักษ์)

ร้อยตำราวิจัยโท ชูชาติ น้อยคนที : ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร :
ศึกษากฎการควบคุมคณะรัฐมนตรี โดยสภาผู้แทนราษฎรของไทย (พ.ศ. ๒๕๒๖ -
๒๕๒๙) (RELATIONSHIP BETWEEN LEGISLATIVE AND EXECUTIVE : A
CASE STUDY OF THE LEGISLATIVE CONTROL OVER THE CABINET IN
THAILAND (1983 - 1986) อ.ที่ปรึกษา รศ.ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ ๓๓๑ หน้า.

จากการศึกษาครั้งนี้มีจุดหมายว่า การควบคุมคณะรัฐมนตรีของสภาผู้แทนราษฎรของไทย
พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๙ กระทำไ้มากน้อยเพียงใด มีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร และจะพัฒนา
สมรรถนะของสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างไร โดยศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ และสัมภาษณ์จากอดีต
ประธานสภาผู้แทนราษฎร, หัวหน้าพรรคการเมือง หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีตำแหน่งสำคัญ
ในพรรคการเมืองในสมัยนั้น คือ พรรคชาติไทย, พรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม, พรรคประ-
ชากรไทย รวมทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้องของบางท่านในคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร

จากผลการศึกษาพบว่า การควบคุมคณะรัฐมนตรีในเวทีของสภาผู้แทนราษฎรมิได้แต่การ
ควบคุมทางคานานโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภา นั้น ไม่สามารถดำเนินการไปได้อย่างมี
ประสิทธิภาพเท่าที่ควร การควบคุมด้วยการอนุมัติ หรือ ไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชกั-
หนดมีประสิทธิภาพค่อนข้างต่ำ, ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ได้มีการประกาศใช้เป็น
กฎหมายมากกว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การควบคุมโดยการเปิด
อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นไปไ้ยาก และไม่สู้จะไ้ผลนัก และการควบคุมโดยวิธี
การตั้งกระทู้ถามนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไ้มากกว่าวิธีอื่น แต่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของ
รัฐบาลน้อยที่สุด สำหรับการควบคุมคณะรัฐมนตรีนอกเวทีรัฐสภา โดยผ่านพรรคการเมืองนั้นกระทำ
ไ้ได้ในขอบเขตจำกัด เฉพาะรัฐมนตรีในพรรคของตนเท่านั้น และไม่สู้จะไ้ผล และการควบคุมโดย
คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรนั้น โดยแท้ที่จริงแล้วมิใช่เป็นการควบคุมคณะรัฐมนตรี
แต่เป็นการทำให้เกิดความร่วมมือกันของพรรครวมรัฐบาล

ดังนั้นสรุปไ้ได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหาร เป็นไปในลักษณะฝ่าย
บริหารครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ และการควบคุมของสภาผู้แทนราษฎร ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

การปกครอง
ภาควิชา
สาขาวิชา
ปีการศึกษา ๒๕๓๑

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

CHOOCHART NOIKONDEE, POLICE LIEUTENANT: RELATIONSHIP BETWEEN LEGISLATIVE AND EXECUTIVE : A CASE STUDY OF THE LEGISLATIVE CONTROL OVER THE CABINET IN THAILAND (1983 - 1986) ADVISER : ASSOCIATE PROF. PRICHA HONGSKRAILERS, Ed.D. 331 pp.

The purpose of this thesis is to study how efficiently control over the Cabinet by the House of Representatives from 1983 to 1986. The method used in this study is composed of fact and data from various documents relevant to the case study and interviews with some promising persons such as former Speakers of the House of Representatives, political party leaders and members of the House of Representatives who play important roles in their political parties, namely the Chat Thai Party, the Democrat Party, the Social Action Party and the Thai People's Party, as well as some members of the Coordination Committee of the House of Representatives.

As the result of the study, it was found that control over the Cabinet by the House of Representatives has not been so efficient. Control by the method of approving or disapproving bills or draft acts proposed for royal promulgation was at a rather low level of efficiency. Bills as proposed by the Cabinet were more successfully enacted than those as proposed by members of the House of Representatives.

Control by means of no-confidence debates was difficult to administer and was not so effective but it was effective in terms of revealing information to the public, and control by the method of raising questions was administered by members of the House of Representatives more frequently than other methods, but it had the least of any effect on the stability of the government. As for control over the Cabinet outside the arena of the House of Representatives, this was administered to a limited extent, being confined to ministers belonging to their own parties and being not so effective, and control by the Coordination Committee of the House of Representatives was in fact not control over the Cabinet but an act of creating cooperation among the coalition parties.

It can therefore be concluded that relationship between the legislative branch and the executive branch is that the former is dominated by the latter and that control by the House of Representatives of the People is not sufficiently efficient.

การปกครอง
ภาควิชา
การปกครอง
สาขาวิชา
๒๕๓๑
ปีการศึกษา

ลายมือชื่อนิสิต ๑.๗.๘๒
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นงานวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากทุนอุดหนุนวิทยานิพนธ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จึงทำให้งานวิจัยนี้สมบูรณ์มากที่สุด เท่าที่ภูมิความรู้ของผู้วิจัยจะทำได้ เพื่อให้สมเจตนารมณ์แห่งทุน

นอกจากความสนับสนุนด้านทุนทรัพย์แล้ว ผู้วิจัยยังได้รับความเมตตา และความช่วยเหลือทางสติปัญญา ประสบการณ์ และทักษะในการวิจัยจากคณาจารย์ทั้งหลาย ซึ่งได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการให้คำปรึกษาแก่ผู้วิจัย คือ ท่านศาสตราจารย์ จรูญ สุภาพ รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจิตชนารักษ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รองศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา หงษ์ไกรเสศ อาจารย์ที่ปรึกษาของผู้วิจัย ท่านได้ให้คำแนะนำด้วยดีเสมอมา รวมทั้งปณิธานที่คอยแนะนำให้กำลังใจ และช่วยเหลือ อาทิ คุณอภิชัย เจริญวงศ์ ร้อยตำรวจเอกเจริญวิทย์ ศรีวิชัย คุณกัมพล บุณณะ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการได้รับความสนับสนุนด้านหนังสือและเอกสารต่าง ๆ จากคุณอรวิญา กิรติพงศ์ไพบุลย์ หัวหน้างานศูนย์บริการเอกสาร และค้นคว้าสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และงานวิจัยชิ้นนี้จะไม่สำเร็จลงได้เลย ถ้าหากผู้ให้ข้อเท็จจริง ให้ความร่วมมืออย่างน่าพอใจยิ่ง คือ บรรดาหัวหน้าพรรคการเมือง, บุคคลสำคัญในพรรคการเมืองต่าง ๆ รวมทั้งคุณวิชัย สุวรรณรัตน์ รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และคุณสุชี สิทธีสมบูรณ์ ผู้อำนวยการกองการเมืองภายในประเทศ

ท้ายที่สุดนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณ บิดา - มารดา และพี่ ๆ โดยเฉพาะคุณอัศจรรย์ เวณจันทร์ ซึ่งสนับสนุนในด้านการเงิน และให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยเสมอมา รวมทั้งผู้บังคับบัญชาทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือจนสำเร็จการศึกษาด้วยความภาคภูมิใจยิ่ง

ร้อยตำรวจโท ชูชาติ น้อยคนตี

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ

บทที่

๑. ความเป็นมาและสภาพของเรื่องที่วิจัย.....	๑
เหตุที่เลือกศึกษาแผนราษฎรชุกปี ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘ เป็นหัวข้อศึกษา	๑๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	๑๒
สมมุติฐานของการวิจัย.....	๑๓
ขอบเขตของการวิจัย.....	๑๔
วิธีดำเนินการวิจัย.....	๑๔
นิยามความหมาย.....	๑๕
ข้อจำกัด และอุปสรรคในการวิจัย.....	๑๕
ประโยชน์ของการวิจัย.....	๑๖
การนำเสนอวิทยานิพนธ์.....	๑๖
๒. ทฤษฎี และแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย.....	๑๘
ทฤษฎีกระบวนการตัดสินใจ และการกำหนดนโยบาย.....	๑๘
ทฤษฎีอำนาจ และอิทธิพลทางการเมือง.....	๒๕
ทฤษฎีแห่งคุณภาพ.....	๒๘
ทฤษฎีว่าด้วยควมรับผิดชอบทางการเมือง.....	๓๑
แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐสภา.....	๓๒
แนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง.....	๔๓
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	๕๑
๓. โครงสร้างของรัฐสภาไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๓๕ ถึงปัจจุบัน.....	๕๖
ความเป็นมาของรัฐสภาไทย.....	๖๑

บทบาท และอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญ ฉบับต่าง ๆ.....	๖๘
ตำแหน่งที่สำคัญในรัฐสภา.....	๘๓
ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ ฉบับต่าง ๆ	๘๘
๔. การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐสภา.....	๑๑๐
การควบคุมคณะรัฐมนตรีทางก้านนโยบาย.....	๑๑๒
การควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยการอนุมัติ หรือ ไม่อนุมัติร่างพระราช- บัญญัติ และพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ.....	๑๓๐
การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ.....	๒๑๖
การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถาม.....	๒๓๘
๕. การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัตินอกรัฐสภา.....	๒๔๘
การควบคุมโดยพรรคการเมือง.....	๒๕๘
การควบคุมโดยคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร.....	๒๖๘
๖. บทวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการควบคุมคณะรัฐมนตรีของฝ่าย นิติบัญญัติ.....	๒๗๘
วิเคราะห์การควบคุมทางก้านนโยบาย.....	๒๘๑
วิเคราะห์การควบคุมทางก้านการอนุมัติ หรือ ไม่อนุมัติร่าง พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี... ..	๒๘๕
วิเคราะห์การควบคุมฝ่ายบริหารด้วยวิธีเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อ ลงมติไม่ไว้วางใจ.....	๒๘๘
วิเคราะห์การควบคุมฝ่ายบริหารด้วยการตั้งกระทู้ถาม.....	๒๙๑
วิเคราะห์ความค้อยประสิทธิภาพในการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติ ในก้านข้อมูล ข่าวสาร และการจัดองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติเอง.....	๒๙๒

หน้า

๗. บทสรุป และขอเสนอแนะ.....	๒๘๘
บรรณานุกรม.....	๓๑๘
ภาคผนวก.....	๓๒๖
ประวัติผู้เขียน.....	๓๓๑



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย