

รัฐสภาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ



นาย มন্ত্রী เถงตระกูล

002299

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

แผนกวิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2517

i 16981A80

THAI PARLIAMENT : A CASE STUDY OF ITS WEAKNESSES



Mr. MONTRI TENGTRAKUL

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the requirements  
for the Degree of Master of Political Science

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1974

บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้  
วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต



สมาน งามใจ

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

.....กรรมการ

.....กรรมการ

อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย ผู้ช่วยศาสตราจารย์พงศ์เพ็ญ ศักนตาภัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ รัฐสภาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ  
ชื่อ นายมนตรี เถงตระกูล แผนกวิชา การปกครอง  
ปีการศึกษา 2516



บทคัดย่อ

รัฐสภาเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ เป็นผู้ให้หลักประกันในด้าน  
สิทธิและเสรีภาพภายใต้กฎหมายแก่ประชาชน และป้องกันฝ่ายบริหารใช้อำนาจ  
เกินขอบเขต โดยใช้มาตรการควบคุมที่เรียกว่า การรั้งและถ่วงดุลย์ซึ่งกันและกัน

รูปแบบรัฐสภาไทยที่ปรากฏตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง  
พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจนปัจจุบัน มีทั้งในรูปสภาเดี่ยวและรูปสองสภา ภายใต้  
ระบบสองสภาจะประกอบด้วยสภาซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งสภาหนึ่งและจากการ  
แต่งตั้งสภาหนึ่ง ยกเว้นพฤฒสภา ตามรัฐธรรมนูญ 2489 มาจากการเลือกตั้ง  
ทางอ้อม ในขณะที่รัฐสภาเป็นระบบสภาเดี่ยว จะมีสมาชิกแต่งตั้งอยู่ด้วยเสมอ  
หรือทั้งหมด ในรูปของสมาชิกประเภทที่ 2, สมาชิกชั่วคราว, สมาชิกสภาร่าง  
รัฐธรรมนูญ และสมาชิกสถานทูตวิบุติแห่งชาติ

การใช้ราชการและสมาชิกแต่งตั้งเป็นฐานกำลังของรัฐบาล ใน  
รัฐสภาจะปรากฏอยู่เสมอ โดยเฉพาะภายหลังการรัฐประหาร 2490 เป็นต้นมา  
สมาชิกแต่งตั้งซึ่งเป็นข้าราชการทหารและตำรวจ ประจำการมีจำนวนมากขึ้น

สถาบันรัฐสภาได้รับอำนาจตามกฎหมายที่จะควบคุมตรวจสอบรัฐบาล  
น้อยลงเป็นลำดับ เช่น โดยวิธีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้รัฐบาลไม่ต้องขอ

ความไว้วางใจจากรัฐสภาในการเข้าบริหารราชการแผ่นดิน โดยการเพิ่มบทบาทให้สมาชิกแต่งตั้งมีส่วนร่วมในการลงมติความไว้วางใจ เป็นต้น

การจัดแบ่งส่วนงานภายในองค์กรรัฐสภา ซึ่งอยู่ใต้การอำนวยความสะดวกและระบบราชการที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้บังคับบัญชา, การขาดเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่มีจำนวนเพียงพอ, การขาดแหล่งข้อมูล และเครื่องมือในการเก็บรวบรวม และคนควาข้อมูล ทำให้ความสามารถของรัฐสภาในการเข้าถึงข้อมูล ข้อเท็จจริงต่าง ๆ มีอยู่อย่างจำกัด เมื่อประกอบกับความไม่เหมาะสมในการกำหนดอำนาจหน้าที่, การเลือกใช้คณะกรรมการและการแบ่งสรรกรรมาธิการรวมทั้งความไม่นิยมตั้งคณะอนุกรรมาธิการสามัญ ทำให้รัฐสภาขาดเครื่องมือสำคัญในการดำเนินงาน

รัฐสภาถูกคลุมล้างยุบเลิก เปลี่ยนแปลงอยู่เกือบตลอดเวลา โดยการปฏิวัติรัฐประหาร ทำให้ขาดช่วงเวลาและโอกาสที่พอเพียงที่จะให้เกิด "อุดมลักษณะของสถาบันที่ดี" เป็นสาเหตุหนึ่งให้รัฐสภาไม่ได้รับความสนใจและการยอมรับจากมวลชนและชนชั้นนำ การที่รัฐสภามีกำเนิดมาจากการบังคับศาลของเบ็องบน โดยปราศจากความรับรู้และความต้องการของมวลชน ซึ่งแม้ในระยะยาวก็ยังไม่สามารถเกิดการรวมตัวของมวลชน โดยเฉพาะในรูปพรรคการเมืองที่มั่นคง มีอุดมการณ์ และทรงประสิทธิภาพมาเป็นฐานรองรับสนับสนุน เป็นเหตุให้รัฐสภาต้องประสบกับความอ่อนแอและอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารเกือบตลอดมา

ปัญหาดังกล่าวอาจมีจุดทางแก้ไขได้ โดยการปรับปรุงรูปแบบ ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ, การปรับปรุงโครงสร้างภายในของรัฐสภาเอง, และการสร้างสภาวะแวดล้อมภายนอก.

Thesis Title      Thai Parliament : A Case Study of Its  
Weaknesses.

Name                Mr. Montri Tengtrakul Department Government

Academic Year    1973



#### ABSTRACT

The parliament is the body which exercises legislative power. It sets the guarantees for people's rights and liberties under the laws and protect the people from the executive overexercising of power by means of mutual checking and balancing of powers.

Since the revolution of 1932, the Thai parliament has been of both forms; unicameral and bicameral system. Under the bicameral system, the parliament is composed of one electional assembly and one nominating assembly, except the assembly under the constitution of 1946 which came from indirect election. Under the unicameral system, part of the members and in some period, the whole members are appointed by the government in various types: the second category members, the constitutional drafting members, and members of the National Assembly.

There have always been bureaucrats and appointed members functioning as government base of power in the parliament. Especially since the 1947 coup d'etat there have

been an increasing number of military and police officers in the parliament.

Legally, the parliament possesses lesser power to check and review the government. According to some constitution, the government need no vote of confidence before assuming its function. Under 1968 constitution the appointed members are given right to cast vote of confidence thus reducing the power of the elected members.

The parliament's infrastructures which are under the bureaucratic system and government direction, the lack of skillful and specialized professional officers, the shortage of sufficient equipment of data collecting reduce the parliament's capability of performing its function and keeping up with new developments, the inappropriate authorities assigned to various committees, the improper way of using the committee system, the unfair distribution of committee seats among different parties and the lack of standing sub-committees set aside the most useful and important instrument of the parliament.

The dissolution of the parliament, a number of revolutions and coup d'e'tats made its institutionalization hardly possible. It reflects the lack of parliamentary legitimacy and support from the elites and masses. The fact that the parliament has been handed from above without the recognition and demand on the part of the people and there has been no mass grouping in form

of strong and efficient political parties with ideological basis to support the parliament, are the main causes for its weaknesses and dependence on the executive.

These problems can be partially removed by readjusting the power relations, the parliament infrastructure and its outer surroundings.



## คำนำ

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ต้องการจะศึกษาถึงกลไกและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของ  
รัฐสภาไทยในแต่ละสมัย และสาเหตุที่รัฐสภาไม่สามารถดำรงความอิสระ, ความเข้ม  
แข็งและมีบทบาทได้สมฐานะที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย

มูลเหตุจูงใจในการเลือกศึกษาเรื่องนี้ เกิดจากการที่ผู้เขียนได้มีโอกาส  
ไปร่วมทำงานอยู่ในกิจกรรมทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ ระหว่าง พ.ศ.  
2512 - 2514 และได้ทราบถึงอุปสรรคและข้อจำกัดในการดำเนินงาน ตามฐานะ  
และบทบาทของรัฐสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนอยู่เนือง ๆ ประกอบกับที่ใครเห็นว่าเป็นว่า รัฐสภา  
ของบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สามารถมีบทบาทได้อย่างกว้างขวาง และมี  
ประสิทธิภาพดี ทำให้เกิดความสนใจที่จะศึกษาถึงเบื้องหลังความแตกต่างในเชิงความ  
สามารถดังกล่าว แต่เนื่องจากขอบเขตการศึกษา และข้อมูลที่จะต้องนำมาพิจารณา  
ประกอบครอบคลุมช่วงระยะเวลาที่ยาว และมีจำนวนมาก เมื่อกำหนดถึงเวลาและ  
โอกาสในการค้นคว้า ทำให้ไม่สามารถศึกษาได้อย่างลึกซึ้งเท่าที่ตรงความหวังไว้แต่  
เดิม

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ พงศ์เทพ ศกุนตลาภัย  
ซึ่งกรุณาแนะนำแนวทางที่เป็นประโยชน์ในการศึกษา และเป็นทั้งอาจารย์ที่ปรึกษา  
ผู้ตรวจแก้วิทยานิพนธ์ ฉบับนี้, ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ ที่ได้  
สละเวลาตรวจแก้บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ร.ต.อ.สุรัตน์ โอสถานุเคราะห์, คุณชวน  
หัตถิภักย์ และอดีตส.ส.พรรคประชาธิปัตย์อีกหลาย ๆ ท่าน ที่กรุณาถ่ายทอดข้อเท็จจริง  
และแนวความคิดทางการเมืองอันเป็นประโยชน์หลายประการ ซึ่งไม่อาจหาได้ใน  
ขอเขียนทางวิชาการทั่วไปให้กับผู้เขียน

ในการค้นคว้าผู้เขียนได้รับความสะดวกและความช่วยเหลือเป็นอย่างดี  
จากเจ้าหน้าที่ ห้องสมุด สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์จุฬาฯ,

แผนกราชกิจจานุเบกษา สำนักนายกรัฐมนตรี, หอสมุดแห่งชาติ, หอสมุด AUA.,  
 หอสมุดกระทรวงมหาดไทย, สำนักบรรณสารพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,  
 หอสมุดกลาง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หอสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หอสมุด  
 คณะรัฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์, หอสมุดวิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร, คุณแนบ  
 สุกสงวน, คุณกรีช สืบสนธิ์, และคุณวรสิทธิ์ ไรจนพานิช กรุณาให้เยี่ยมเอกสารที่เป็น  
 ประโยชน์, ทานหัวหน้ากองกรรมาธิการ และทานหัวหน้ากองการประชุมสำนักงาน  
 เลขาธิการรัฐสภา กรุณาให้ขอคิดเห็นที่มีคุณค่า และให้ความสะดวกในการรวบรวม  
 ข้อมูล, คุณ สุชาติ พันธุ์บุญปลูก, คุณดิศควาลัย พงนา, คุณสินรพ ฤกษ์นิยม และ  
 คุณสุพิศรา พันธุ์บุญปลูก ช่วยเหลือในการจัดพิมพ์. จึงขอขอบคุณทุก ๆ ทานที่มีส่วน  
 ช่วยเหลือไว้ ณ ที่นี้ด้วย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะไม่อาจมีขึ้นได้เลยหากมิใช่ด้วยพระคุณอันใหญ่ยิ่ง  
 ของคุณพ่อ คุณแม่ และพี่สาคร กิจรักษา ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนในทุก ๆ ด้านจนผู้เขียน  
 มีโอกาสศึกษาเล่าเรียนมาจนถึงระดับนี้ได้ และที่สำเร็จลงได้ในขั้นสุดท้ายส่วนหนึ่งก็  
 ด้วยคุณสุชาติ เชิดชูธรรม เป็นผู้ให้กำลังใจ และให้ความหวังตลอดมา

ความดีของวิทยานิพนธ์นี้ย่อมอบแก่ผู้ยักมั่นในอุดมการณ์ และกระบวนการ  
 ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย, ไปสร้างสรรการปกครองของปวงชนและการ  
 เปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยสันติวิธีขึ้นในประเทศไทย.

มนตรี เถงตระกูล

เมษายน 2517



1.2.3.2	การลงมติความไว้วางใจในการแถลง นโยบายเข้าบริหารราชการแผ่นดินของ คณะรัฐมนตรี .....	43
1.2.3.3	การเปิดอภิปรายทั่วไป .....	45
1.2.3.3.1	การเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ..	45
1.2.3.3.2	การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติความไว้วาง ใจ .....	47
1.2.3.4	การยืนยันความไว้วางใจ .....	49
1.2.4	อำนาจหน้าที่อื่น ๆ .....	49
1.3	สรุป .....	50
บทที่ 2	การดำเนินงานของรัฐสภา .....	52
2.1	สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา .....	52
2.1.1	ความเป็นอิสระ .....	52
2.1.2	บทบาทของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา .....	60
2.1.3	สรุป .....	69
2.2	คณะกรรมการ .....	73
2.2.1	การกำหนดอำนาจหน้าที่และการเลือกใช้ คณะกรรมการ .....	74
2.2.2	คณะอนุกรรมการและคณะผู้ช่วยคณะ กรรมการ .....	82
2.2.3	การคัดเลือกและแบ่งสรรกรรมการ .....	89

	หน้า
2.2.4 สรุป .....	94
2.3 การประชุมปรึกษาของรัฐสภา .....	96
2.4 สรุป .....	101
บทที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา .....	102
3.1 การควบคุมของรัฐสภา .....	102
3.1.1 การตั้งกระทู้ถาม .....	102
3.1.2 การแถลงนโยบายของรัฐบาล .....	109
3.1.3 การพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติต่าง ๆ .....	119
3.1.4 การเปิดอภิปรายทั่วไป .....	129
3.2 การควบคุมของรัฐบาล .....	133
3.2.1 การยุบสภาตามรัฐธรรมนูญ .....	134
3.2.2 การปฏิวัติรัฐประหาร เพื่อเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ..	135
3.2.3 การควบคุมผ่านพรรคการเมือง .....	142
3.2.4 การใช้สมาชิกแต่งตั้งและขาราชการเป็นเครื่อง มือ .....	147
3.3 สรุป .....	151
บทที่ 4 ฐานะและบทบาททางการเมืองของรัฐสภา .....	153
4.1 ฐานะในทางการเมืองของรัฐสภา .....	153
4.1.1 รัฐสภามีฐานะต่ำกว่าฝ่ายบริหาร .....	154
4.1.2 สถาบันรัฐสภาไม่ได้รับความสนใจจากมวลชนเท่า ที่ควร .....	155
4.1.3 สถาบันรัฐสภาไม่ได้รับการยอมรับจากฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะขาราชการประจำ .....	158





รัฐธรรมนูญฉบับปฐมของไทยคือพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง  
แผ่นดินสยามชั่วคราว 2475 มาตรา 1 ใ้บัญญัติไว้ว่า "อำนาจสูงสุดของประเทศ  
เป็นของราษฎรทั้งหลาย" แต่ตั้งแต่ขณะนั้นจนถึงปัจจุบันนับเป็นเวลา 40 ปีเศษแล้ว  
ก็ไม่ปรากฏว่า "ราษฎรทั้งหลาย" ที่ถูกกล่าวอ้างถึงได้มีโอกาสและบทบาทในการใช้  
"อำนาจสูงสุดของประเทศ" อย่างจริงจังสักครั้ง สถาบันการเมืองต่าง ๆ ที่ได้รับ  
การก่อตั้งขึ้นมา ก็หาได้สามารถแก้ปัญหานี้ได้ไม่ อำนาจสูงสุดแท้จริงของประเทศ  
ยังคงเปลี่ยนมือกันอยู่ในระดั้บผู้นำนั้นเอง เมื่อพิจารณาบรรดาสถาบันผู้ใช้อำนาจ  
อธิปไตยทั้ง 3 สถาบันอันได้แก่สถาบันฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ  
หรือรัฐสภา และสถาบันฝ่ายตุลาการหรือศาล ก็จะมีเพียงสถาบันเดียวที่พอจะเปิด  
ช่องทางให้ราษฎรผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยทั้งหลายได้มีโอกาสและมีส่วนใ้ใช้อำนาจ  
อธิปไตยบ้าง คือรัฐสภาโดยทำการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา  
แต่ก็ปรากฏอยู่เสมอว่ารัฐสภาเองจะไม่สามารถดำรงความเป็นอิสระประสิทธิภาพ  
และความเข้มแข็งในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ ต้องตกเป็นเบี้ยล่าง  
เป็นผู้คอยรับใช้ฝ่ายบริหารอยู่เสมอ การที่รัฐสภาต้องตกอยู่ในสภาวะดังกล่าว  
มีผู้ให้ความคิดเห็นไว้ต่าง ๆ กัน เช่น เป็นเพราะประชาชนโดยทั่วไปยังไม่มีความรู้  
และความตื่นตัวทางการเมืองที่จะหวงแหนสิทธิเสรีภาพของตนเองเท่าที่ควร, เพราะ  
สมาชิกรัฐสภาบางคนยังไม่มีควา่มนำนึ้กับมติชอบเพียงพอมักแต่จะแสวงหาประโยชน์,  
เพราะประชาชนขาดศรัทธาในรัฐสภา, เพราะระบบพรรคการเมืองแบบไทย ๆ ฯลฯ

จากการที่รัฐสภา ซึ่งเป็นสถาบันเดียวที่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด  
ในบรรดาสถาบันการเมือง ต้องมาถ่มอันเป็นไปเช่นนี้ ผู้เขียนจึงเห็นสมควรที่จะได้  
ทำการศึกษาว่า มีความจริงมากน้อยเพียงใดอย่างไร ที่ว่ารัฐสภาไม่มีความอ่อนแอ  
และตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร ไม่สามารถปฏิบัติกรตามอำนาจ  
หน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าเป็นความจริงเพราะเหตุใดจึงต้องเป็นไปเช่นนั้น  
และมีลู่ทางเพียงใดที่จะแก้ไขข้อขัดข้องและอุปสรรคทั้งหลาย เพื่อให้เกิดรัฐสภา

ที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพที่จะเป็นที่รวมและดำเนินการตามเจตนารมณ์ของประชาชน  
และเจตนารมณ์ของรัฐได้ในขณะเดียวกัน

### ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนจำกัดประเด็นอยู่ที่การวิเคราะห์  
ความอ่อนแอของรัฐสภาว่ามีอยู่จริงหรือไม่ มากน้อยเพียงใดอย่างไร และมีปัจจัย  
ใดบ้างที่มีส่วนก่อให้เกิดความอ่อนแอดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อจะได้ค้นหาแนวทางที่จะ  
พยายามแก้ไขในที่สุด

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการค้นคว้าวิจัยเรื่องนี้ นอกจากจะก่อให้เกิด  
เกิดความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจน ถึงความเป็นไปของรัฐสภาไทยในสมัยต่าง ๆ แล้ว ยัง  
จะได้ทราบถึงความสามารถของรัฐสภาไทยในการดำเนินการตามฐานะและบทบาท  
ของตน ทั้งในด้านที่เกี่ยวกับหน่วยงานอื่น และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชน  
ได้ทราบถึงเล่ห์เหลี่ยมและอุบายต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารเขาไปสร้างอิทธิพลครอบงำ  
บิดเบือนรัฐสภาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือและผู้สนับสนุนฐานะอำนาจของตนในแต่ละสมัย  
ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบและนำขอบกพรองต่าง ๆ ไปใช้ในแนวทางให้เกิดรัฐสภาที่มีความ  
เข้มแข็ง และเป็นตัวของตัวเอง สามารถตัดทานอิทธิพลและการแทรกแซงที่มา  
กระทบได้ อันจะก่อให้เกิดสภาพการณ์ที่อำนวยความสะดวกเปลี่ยนแปลงทางการเมือง  
โดยสันติวิธี ตามครรลองแห่งอุดมการณ์ประชาธิปไตย อันเป็นการสร้างการพัฒนา  
การเมืองในที่สุด แต่อย่างน้อยที่สุด หากจะไม่สามารถหาข้อสรุปที่แน่นอนได้ก็จะเป็น  
อาจช่วยให้ได้ทราบแนวทางที่ใกล้เคียงความเป็นจริง ซึ่งเมื่อนำมาประกอบหลักการ  
และเหตุผลที่เพียงพอ ก็จะเป็นการเพิ่มโอกาสที่จะสร้างรัฐสภาที่ดีและเข้มแข็งขึ้นได้ใน  
อนาคต ซึ่งย่อมเป็นการดีกว่าที่จะปล่อยให้รัฐสภาต้องประสบเคราะห์กรรมไปตาม  
ยถากรรมและโรจคุณหมาย

### การเรียงลำดับเรื่อง

ในการเสนอเรื่อง ผู้เขียนได้แบ่งออกเป็น 5 ส่วน



บทที่ 1 เป็นการทำความเข้าใจอย่างกว้าง ๆ ทั่ว ๆ ไป ถึงโครงสร้าง และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญไทย ทั้งในคานององค์กร สมาชิกและอำนาจหน้าที่ เพื่อเป็นพื้นฐานในการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ในบทต่อ ๆ ไป

บทที่ 2 เป็นการศึกษาถึงโครงสร้างภายในของรัฐสภา เกี่ยวกับการดำเนินงานภายในรัฐสภาเอง ใดแกสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา คณะกรรมาธิการ การประชุมปรึกษา ระบบข่าวสาร และข้อมูลของรัฐสภา เพื่อชี้ให้เห็นถึงขอบกพร่อง และอุปสรรคต่าง ๆ ในแต่ละส่วนของโครงสร้างภายในของรัฐสภา

บทที่ 3 เป็นการศึกษาเฉพาะในคานองความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาทั้งในทางนิติบัญญัติและพฤตินัย การที่รัฐบาลสร้างอิทธิพลเหนือรัฐสภาโดยใช้พระราชกฤษฎีกา โดยชี้สมาชิกแต่งตั้งเขาไปรวมในรัฐสภา การสร้างรัฐธรรมนูญ เพื่อลดอำนาจของรัฐสภา แต่เพิ่มบทบาทของส่วนที่เป็นพื้นฐานอำนาจของฝ่ายบริหาร

บทที่ 4 เป็นการศึกษาในวงกว้างออกไปถึงฐานะและบทบาทของรัฐสภา ในทางการเมือง ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันอื่น ๆ และประชาชนทั่วไปว่าเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ความอ่อนแอและขาดการรวมกลุ่มเข้มแข็งพอของพลังฝ่ายประชาชนทั่วไป คุณภาพความรับผิดชอบและประสิทธิภาพของสมาชิกรัฐสภา ความอ่อนแอและยึดตัวบุคคลมากกว่าอุดมการณ์ของพรรคการเมือง ฯลฯ

บทที่ 5 เป็นการสรุปรวมประเด็นและสาเหตุที่ทำให้รัฐสภาไทยอ่อนแอ และดูทางในการแก้ไขปัญหา

### วิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าเรื่องนี้ เป็นการศึกษานในเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive-analysis) จากหลักฐานเอกสารต่าง ๆ (Documentary Research) เป็นหลัก ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นหลักฐานเอกสารที่มีผู้บันทึกรวบรวมไว้แล้ว (Secondary data) ทั้งนี้ก็โดยที่เหตุการณ์ส่วนมากเป็นสิ่งที่ได้เกิดและจบสิ้นไปแล้วในอดีต การค้นคว้าวิจัยในขอบข่ายที่ใกล้เคียงเกี่ยวข้องที่มีผู้ทำไว้แล้ว

ก็จะเป็นแนวทางสำคัญที่จะทำให้การศึกษาได้เป็นไปในแนวที่ถูกต้อง แต่ส่วนใดของการศึกษาที่สามารถหาข้อมูลที่ใกล้เคียงกับเหตุการณ์ที่สุดได้ ผู้เขียนก็จะพยายามนำมาใช้ เพื่อให้สามารถได้ผลสรุปที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงและมีความถูกต้องมากเท่าที่จะทำได้ การสัมภาษณ์บุคคลในบางกรณี และประสบการณ์ส่วนตัวของผู้เขียนในการทำงานในวงการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ในระหว่างรัฐสภาสมัย 2512 - 2514 ก็อาจช่วยในการวินิจฉัยได้พอสมควร

โดยที่เรื่องความอ่อนแอของรัฐสภาไทยนี้ มีสาระที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญและรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ทุกฉบับ เพื่อความกระชับรัดกุม ผู้เขียนจึงขอใช้คำว่า "รัฐธรรมนูญ" เพียงสั้น ๆ เมื่อกล่าวถึงรัฐธรรมนูญฉบับใด โดยจะเติมปีพ.ศ. ที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนั้น ต่อท้ายคำว่ารัฐธรรมนูญไว้ด้วย เพื่อไม่สับสน และคำว่า "รัฐสภา" นั้นให้หมายถึงสถาบันผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ (ไม่ว่าจะเป็นระบบสภาเดี่ยว สองสภา มีสมาชิกประเภทเป็นสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งทั้งหมด หรือเลือกตั้งบางส่วน หรือจะมีชื่อเรียกโดยเฉพาะว่าอย่างไรก็ตาม) ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจเยี่ยงรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบถึงรัฐสภาในทุกสมัยที่ประเทศไทยเคยมี.