

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า รัฐสภาเป็นสถาบันที่มีความสำคัญ และความจำเป็น
 อย่างยิ่งสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือที่อ้างว่าเป็นระบอบประชาธิปไตย
 ทั้งนี้เนื่องจากเป็นสถาบันที่สะท้อนให้เห็นถึงหลักการที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน
 และเป็นการปกครองโดยประชาชน ของประชาชน และเพื่อประชาชน รัฐสภาที่ได้รับเลือก
 ตั้งมาจากประชาชนนั้นย่อมเป็นองค์การสูงสุดอย่างหนึ่ง เจตจำนงของรัฐสภาแสดงออกมา
 ถือว่าเป็นการถ่ายทอดเจตจำนงของปวงชน ที่รัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศจะต้องรับฟัง
 และปฏิบัติตาม

อย่างไรก็ตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะสามารถดำเนินไปได้โดยดีนั้น
 รัฐสภาจะต้องเป็นสถาบันที่มีความเข้มแข็ง มีเสถียรภาพมั่นคงสามารถที่จะวางดุลยภาพ
 ฝ่ายบริหารได้ มิใช่เป็นสถาบันที่ถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหาร จนกระทั่งไม่มีความเป็น
 ของตัวเอง และมีฐานะเป็นรัฐสภาแต่เพียงในนามเท่านั้น

การที่รัฐสภาจะมีความเข้มแข็ง และสามารถวางดุลยภาพของฝ่ายบริหารได้นั้น
 ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาทิเช่น ประสิทธิภาพของภาคราชการ เมืองในระบอบประชาธิปไตย
 หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ มีประสิทธิภาพเป็นอำนวยการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
 ที่ต่อเนื่องติดต่อกันมา เป็นระยะเวลาพอสมควร, มีสภาเสรีชนธุรกิจ, สังคม วัฒนธรรมและ
 จรรยาบรรณเมืองประเพณีที่เอื้อต่อการปกครองระบอบนี้, ดุลยภาพของชนในชาติ, ประชาชน
 ได้รับการศึกษาอยู่ในระดับที่ดี, มีระบบพรรคการเมืองที่มีพรรคการเมืองน้อยพรรคและมี
 ระบอบวิधि และรัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกที่มีคุณสมบัติที่สมควรจะได้รับความไว้วางใจถึงหน้าที่ของ
 สมาชิกรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย และปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งเป็นภาคภายใน
 ของรัฐสภาเอง ก็คือมีระบบกรรมาธิการที่พอสมควร ทั้งนี้ก็เพราะว่าการมีระบบกรรมาธิการ
 ที่ดีนั้น นอกจากจะเป็นประโยชน์แก่กระบวนการนิติบัญญัติโดยตรง โยยที่กรรมาธิการเป็น

ตัวแทนของรัฐบาล พิจารณากลับกรองร่างกฎหมายต่าง ๆ และเรื่องอื่น ๆ แล้ว กรรมการจัดการ
 ปัจจุบันเครื่องมือของรัฐบาลในการควบคุมฝ่ายบริหารควรมีวิธีการที่กรรมการจัดการอาจจะดำเนินการ
 การสืบสวนสอบสวนกิจการต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารได้ปฏิบัติไปหรือกำลังจะลงมือดำเนินการ.

รัฐสภาสหรัฐอเมริกาที่สถาปนาขึ้นตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ซึ่งยึดถือหลักการ
 แยกแยกอำนาจ (separation of power) บริหาร, นิติบัญญัติ และตุลาการออกจากกัน
 และในขณะเดียวกันก็มีการรั้งถ่วง (checks and balances) ซึ่งกันและกัน
 ระหว่างหน่วยอำนาจทั้งสามได้ ระบบกรรมการจัดการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกาเป็นเครื่องมือ
 สำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้รัฐสภาสหรัฐอเมริกามีความเข้มแข็ง และสามารถควบคุมฝ่ายบริหาร
 ได้โดยมีประสิทธิภาพ ตลอดจนทั้งวงกลุ่อบอำนาจของสถาบันอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี

สำหรับรัฐสภาไทยนั้น จากประสบการณ์ที่ผ่านมาอาจจะกล่าวได้ว่ายังมีเสถียรภาพ
 และมีความเข้มแข็งที่สามารถถ่วงดุลย์อำนาจฝ่ายบริหารได้ไม่เต็มที่เท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องมาจาก
 ปัจจัยหลายประการ ซึ่งเป็นปัจจัยที่มาจากสถาบันรัฐสภาเอง และปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ
 ทั้งโลกกล่าวมาแล้ว และมีนักรัฐศาสตร์หลายคนได้เสนอแนวความคิดที่จะทำให้รัฐสภาไทยมี
 เสถียรภาพ เช่น เสนอให้มีสภาตนอันนำ ซึ่งแบ่งตั้งขึ้นจากหมู่แทนกลุ่มอาชีพต่าง ๆ กลุ่มนัก
 วิชาการ และผู้เชี่ยวชาญแขนงต่าง ๆ กลุ่มข้าราชการชั้นสูง และชั้นกลาง ทั้งฝ่ายบริหารและ
 ตุลาการ สมาคมเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม เพื่อทำหน้าที่วุฒิสภา บดระดับคุณสมบัติของผู้สมัคร
 รับเลือกตั้งให้สูงขึ้น หรือแยกอำนาจนิติบัญญัติกับบริหารออกจากกันโดยเด็ดขาด แต่อย่างไรก็ตาม
 การปรับปรุงระบบกรรมการจัดการซึ่งเป็นกลไกภายในในกระบวนการนิติบัญญัติเอง ก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะ
 ทำให้รัฐสภาไทยมีความเข้มแข็งที่สามารถถ่วงดุลย์อำนาจของฝ่ายบริหาร และสามารถปฏิบัติงานของ

^๑ โปรดุราบายละเอียบได้ใน พงศเหี้ยม ตฤณคาภย, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนิติศาสตร์, ๒๕๑๒) หน้า ๑๓ - ๔๕.

^๒ โปรดุราบายละเอียบใน กมล สมวิเชียร, พัฒนาการเมืองไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนิติศาสตร์, ๒๕๑๓) หน้า ๗๒ - ๗๗.

รัฐสภาไทยบางปีประสิทธิภาพมากขึ้น

ทั้งนี้การศึกษา เปรียบเทียบระบบกรรมาธิการของรัฐสภาไทย และสหรัฐอเมริกา จึงมีวัตถุประสงค์

- ๑. เพื่อที่จะศึกษาถึงความสำคัญของระบบกรรมาธิการ และความจำเป็นของรัฐสภาต่อของกรรมาธิการ
- ๒. เพื่อที่จะศึกษาถึงวิวัฒนาการความเป็นมาและลักษณะของโครงสร้าง ตลอดจนองค์ประกอบอื่น ๆ ของคณะกรรมาธิการของรัฐสภาไทยและสหรัฐอเมริกา
- ๓. เพื่อที่จะศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการของรัฐสภาไทย และรัฐสภาสหรัฐอเมริกา ทั้งที่มักกำหนดไว้อย่าง เป็นทางการและที่ปรากฏอยู่ตามสภาพความเป็นจริง
- ๔. เพื่อที่จะศึกษาถึงบทบาทของคณะกรรมาธิการไทย และสหรัฐอเมริกา ในกระบวนการนิติบัญญัติ, การควบคุมฝ่ายบริหาร และในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน
- ๕. เพื่อที่จะศึกษา เปรียบเทียบถึงความแตกต่าง ตลอดจนข้อบกพร่องต่าง ๆ ของระบบกรรมาธิการของรัฐสภาไทยและสหรัฐอเมริกา เพื่อที่จะนำไปสู่การศึกษาระบบกรรมาธิการที่เหมาะสมสำหรับรัฐสภาไทยต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

โดยที่ระบบกรรมาธิการของรัฐสภาไทย และสหรัฐอเมริกา มีกรรมาธิการประเภทต่าง ๆ หลายประเภทด้วยกัน จึงเป็นการยากแก่การที่จะศึกษากันว่าเกี่ยวกับกรรมาธิการในหลายเรื่องซึ่งมีอยู่ทุกประเภท ทั้งนี้การศึกษากครั้งนี้จึง เน้นหนักในกรรมาธิการสามัญ (Standing Committee) ซึ่งเป็นกรรมาธิการประจำของรัฐสภาไทยและสหรัฐอเมริกาที่มีความสำคัญกว่ากรรมาธิการประเภทอื่น ๆ และในส่วนที่เกี่ยวกับระบบกรรมาธิการของรัฐสภาไทย จะศึกษาเฉพาะระบบกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมาธิการร่วมกันเท่านั้น

วิธีการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูล

จะใช้วิธีการศึกษามากกว่าจากหนังสือ เอกสาร ระเบียบข้อบังคับ กฎเกณฑ์
ตัวบทกฎหมาย (Documentary Research) โดยอาศัยแหล่งที่มาจากรากเหง้าของสังคมรัฐสภา
ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ และห้องสมุดกลางของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุด A. U. A. ห้องสมุดมหาวิทยาลัย
วิชาการศึกษา ประสานมิตร ห้องสมุดสถาบันวิจัยพัฒนาบริหารศาสตร์ และห้องสมุด
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อภังการศึกษากครั้งนี้จะศึกษาทั้งในทางกฎหมาย (Legal approach)
ทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) ตลอดจนทั้งทางมานุษยวิทยา
(Behavioral Approach) และเพื่อที่จะให้การศึกษามีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจะ
ใช้วิธีการเข้าสังเกต (observation) การดำเนินงานทางสถานีวิทยุของรัฐบาล
และสัมภาษณ์ (face-to-face interview) สมาชิกสภาที่ดำรงตำแหน่งและไม่ได้
ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการมาธิการบางคน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติ
หน้าที่ของคณะกรรมการมาธิการ ตลอดจนใดก็ตามการศึกษากครั้งนี้เป็นเพียงการศึกษาระยะแรกเริ่ม
(exploratory research) ที่หวังว่าจะมีผู้ศึกษาเรื่องนี้ออกต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

หลังจากที่ได้ทำการศึกษากครั้งนี้แล้ว คาดว่าจะได้รับประโยชน์ที่สำคัญในอันที่จะก่อให้เกิด
ให้เกิดความรู้อุ้ความเข้าใจในระบบคณะกรรมการมาธิการทั้งของรัฐบาลไทยและสหรัฐอเมริกา
และสามารถที่จะทราบได้ว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการมาธิการนั้นได้ดำเนินไปอย่างไร
สมประสงค์ตามวัตถุประสงค์ประสงค์ของการมีระบบคณะกรรมการมาธิการหรือไม่เพียงใด ระบบกรมมา-
ธิการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องอย่างไรบ้าง ตลอดจนแนวความคิดเกี่ยวกับ
ระบบคณะกรรมการมาธิการที่เหมาะสมสำหรับรัฐบาลไทยควรจะมีรูปแบบอย่างไร

การนำเสนอเรื่อง

ในขณะที่เพิ่งของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เป็นหน้าที่ซึ่งกล่าวถึงแนวความคิดในการทำการวิจัยวัตถุประสงค์ของการวิจัย, ขอบข่ายของการวิจัย, วิธีการศึกษาและ เก็บรวบรวมข้อมูล และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

บทที่สอง เป็นบทที่กล่าวถึงความสำคัญและความจำเป็นของรัฐบาลท้องถิ่นที่มีกรรมาธิการและระบบกรรมาธิการ โดยทั่ว ๆ ไป

บทที่สาม เป็นบทที่กล่าวถึงระบบกรรมาธิการของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องวิถีทางการของระบบกรรมาธิการ ประเภทต่าง ๆ ของกรรมาธิการ การถือเรื่องกรรมาธิการ, องค์ประกอบของกรรมาธิการ และบทบาทของกรรมาธิการ

บทที่สี่ เป็นบทที่กล่าวถึงระบบกรรมาธิการของรัฐบาลไทย ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับบทที่สาม

บทที่ห้า เป็นบทสรุปถึงความแตกต่างของระบบกรรมาธิการของรัฐบาลไทย และสหรัฐอเมริกา และขอเสนอแนะ



คำนิยามศัพท์เฉพาะ

- รัฐสภา หมายถึง สภาผู้แทนราษฎร และสภาสูง หรือวุฒิสภา
- รัฐสภากรังที หมายถึง สมาชิกของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่นับต่อนอังกันมาตั้งแต่เริ่มมีรัฐสภา

ลobbyst (Lobbyist) หมายถึงตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้แก่กลุ่มอาชีพหรือธุรกิจ เช่น กลุ่มอุตสาหกรรม กลุ่มธนาคาร กลุ่มพ่อค้า กลุ่มเหล่านักบวชคาทอลิกในรัฐสภา และจะพยายามติดต่อกับสมาชิกรัฐสภา เพื่อที่จะให้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวเนื่องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน หรือระงับการออกกฎหมายที่เป็นอันตรายของกลุ่มตน.