

๔๑

คณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรกับการพัฒนาทางการเมือง



ร.ต.อ. พระพงศ์ การสมลาภ



ศูนย์วิทยทรัพยากร

วิทยานพธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2538

ISBN 974-631-323-1

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I16459079

THE HOUSE OF REPRESENTATIVES' STANDING COMMITTEES
AND POLITICAL DEVELOPMENT

Pol-Cpt. Birabhongse Karnsornlabh

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1995

ISBN 974-631-323-1

หัวข้อวิทยานิพนธ์ คณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรกับการพัฒนาทางการเมือง
โดย ร้อยตำรวจเอก พิระพงษ์ การสมลาก
ภาควิชา การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ อุดสุวรรณ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ จรูญ สุภาพ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว



พีระพงศ์ การสมลาภ, ร.ต.อ. : คณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรกับการพัฒนาทางการเมือง (THE HOUSE OF REPRESENTATIVES' STANDING COMMITTEES AND POLITICAL DEVELOPMENT) อ. ที่ปรึกษา : รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ, 291 หน้า. ISBN 974-631-323-1

ในการศึกษา เรื่อง คณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรกับการพัฒนาทางการเมือง มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษารูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และสมรรถนะการดำเนินการของคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรภายใต้บริบททางการเมืองของไทย

ผลของการศึกษาได้ข้อสรุปที่สำคัญ 3 ประการ ซึ่งสอดคล้องกับสมมุติฐานที่ตั้งไว้ คือ ประการแรก โครงสร้างของคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรมีองค์ประกอบย่อยที่ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ครอบคลุมงานของแต่ละกระทรวงมากกว่าที่จะครอบคลุมงานตามสาขากิจกรรมใหญ่ๆ ประการที่สอง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้กระทำกิจการใดๆ ตามที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเป็นกรณีๆ ไป และต้องได้รับมอบหมายจากสภาเท่านั้น องค์กรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นองค์กรทางการเมืองที่ขาดความเป็นอิสระในตัวเอง ประการที่สาม การดำเนินการของคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ช่วยแบ่งเบาภาระของสภาได้อย่างเป็นรูปธรรม องค์กรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรทางการเมืองที่ขาดสมรรถนะ ผลงานที่ออกมาจึงไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยทั่วไปได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2537

ลายมือชื่อนิสิต ร.ต.อ. พีระพงศ์ การสมลาภ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



C531964 : MAJOR GOVERNMENT
KEY WORD: STANDING COMMITTEE

BIRABHONGSE KARN SOMLABH, POL-CPT. : THE HOUSE OF REPRESENTATIVES'
STANDING COMMITTEES AND POLITICAL DEVELOPMENT. THESIS ADVISOR :
ASSO. PROF. PRAYAD HONGTONGKUM, 291 pp. ISBN 974-631-323-1

This study on "The House of Representatives' Standing Committees and Political Development" is aimed at studying and understanding about the structure, authority and capacity of The House of Representatives' Standing Committees (HRSCs) in the Thai political context.

The findings of this study can be summarized in 3 points in line with the hypothesis. First, the structures of the HRSCs with many small compositions have been increasingly expanded to cope with the work of each ministry rather than to cope with large-scale branches of activity. Secondly, the authority of the HRSCs is limited by the constitution law. The authority has to be granted case by case and assigned only by the House. Therefore, the HRSCs are not the autonomous bodies. Thirdly, the activities of the HRSCs do not concretely reduce the works of the House. The HRSCs are the political committees without capacity. Consequently, their activities do not respond to Thai people's demands.

ศูนย์วิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา.....การปกครอง.....
สาขาวิชา.....การปกครอง.....
ปีการศึกษา.....2537.....

ลายมือชื่อนิสิต.....จ.ท.อ. พิระพงษ์ นรพัฒน์.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ เกิดจากแรงบันดาลใจที่ได้ศึกษาวิชา กระบวนการ
 นิตិบัญญัติและกระบวนการบริหารของไทย ในปีที่สองของการศึกษาในหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต
 ของภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ อาจารย์ผู้สอนคือ ท่านศาสตราจารย์ ดร.กระมล
 ทองธรรมชาติ ซึ่งท่านอาจารย์ได้กำหนดให้นักศึกษาที่เรียนต้องทำการสัมภาษณ์นักการเมือง
 ด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้ผู้เขียนมีโอกาสดำเนินการวิจัยเกี่ยวกับ ฯพณฯ มาร์ต บุนนาค ประธานสภาผู้แทน
 ราษฎร ซึ่งท่านได้สละเวลาอันมีค่ามาทำการสัมภาษณ์อย่างเป็นกันเอง ให้คำแนะนำและ
 ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง จนทำให้ผู้เขียนเกิดความประทับใจและปรารถนาที่จะ
 ทำการศึกษาค้นคว้ากลไกของรัฐสภาของไทยอย่างจริงจัง จนในที่สุดผู้เขียนก็ตัดสินใจเลือก
 ทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง คณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรกับการพัฒนาทางการเมือง
 โดยมี ท่านรองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ ให้ความอนุเคราะห์รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา
 ร่วมกับ ท่านศาสตราจารย์ จรูญ สุภาพ และ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ่มมณี
 ให้ความอนุเคราะห์รับเป็นประธานกรรมการและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ตามลำดับ มีท่าน
 อาจารย์ ดร.ปณิธาน วัฒนายากร เป็นผู้จุดประกายแนวความคิดเรื่อง secret weapon
 ท่านอาจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร ผู้ที่ให้ความแนะนำได้โดยตลอดไม่จำกัดเวลา และที่สำคัญ
 ก็คือการสนับสนุนและกำลังใจจาก นาวาอากาศโท ศักดิ์สิน การสมลาภ นางประหัต การสมลาภ
 ผู้เป็นบิดา มารดา ผู้มีพระคุณของผู้เขียน และ ว่าที่เรือตรี นรินทร์ การสมลาภ พี่ชายคนเดียว
 ของผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ผู้ที่มีอุปการะคุณที่ทำให้การสนับสนุนดังรายนามข้างต้น
 รวมทั้งบรรดาเพื่อน ๆ ร่วมชั้นเรียนและผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดทุกคน ที่ได้ให้ข้อคิดเห็นและให้ความ
 ช่วยเหลือ จนทำให้การดำเนินการจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี คุณค่าของ
 วิทยานิพนธ์เล่มนี้ จึงมิใช่เป็นเพียงคุณค่าทางด้านวิชาการที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองของไทย
 เท่านั้น แต่ยังคงเต็มเปี่ยมไปด้วยคุณค่าทางด้านจิตใจที่ไม่สามารถจะประเมินค่าได้ ซึ่งจะดำรงอยู่
 ในความทรงจำของผู้เขียนอยู่ตลอดไป ตราบจนชั่ววันจิรันดร



บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
สภาพทั่วไปและความสำคัญของปัญหา	1
สมมุติฐานของการศึกษา	3
วิธีการและแนวทางในการศึกษา	4
นิยามคำศัพท์	4
การนำเสนอข้อมูล	6
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	8
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
บทที่ 2 กรอบแนวความคิดในการศึกษา	9
แนวความคิดเรื่องรัฐสภา	11
แนวความคิดเรื่องการพัฒนาทางการเมือง	45
แนวความคิดเรื่องคณะกรรมการกับการพัฒนาทางการเมืองของไทย	53
บทที่ 3 วิวัฒนาการของระบบกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร	60
องค์กรรมการสามัญในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2534	60
องค์กรรมการสามัญในช่วงหลังปี พ.ศ. 2534	72

บทที่ 4 โครงสร้างคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร	77
การเข้าสู่ตำแหน่งกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร	77
ขนาด	77
อัตราส่วนพรรคการเมือง	81
การพิจารณาออบหมายภาระหน้าที่แก่กรรมการในพรรคการเมือง..	110
การให้ความเห็นชอบโดยที่ประชุมพรรคการเมือง	115
การเลือกตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎร	117
สรุป	119
บทที่ 5 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร	121
อำนาจหน้าที่	121
ด้านการอนุมัติงบประมาณ	121
ด้านการบัญญัติกฎหมาย	126
ด้านการควบคุมการทำงานของรัฐบาล	139
อำนาจเรียกบุคคล เอกสาร และบันทึกจากบุคคลภายนอก	149
ขอบเขตการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร..	156
สรุป	174
บทที่ 6 สมรรถนะของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร	177
วิธีดำเนินงานโดยทั่วไป	177
รายงานของคณะกรรมการ	190
การพิจารณารายงาน	193
ผลของการพิจารณารายงาน	194
การเสนอแนะไปยังฝ่ายบริหาร	195
การแจ้งคำตอบของฝ่ายบริหาร	197

การรับผิดชอบต่อรายงาน	199
สรุป	211
บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	214
ผลของการศึกษา	215
ปัญหาอุปสรรคในการศึกษา	224
ข้อเสนอแนะ	225
รายการอ้างอิง	229
ภาคผนวก	241
ผนวก ก ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535	242
ผนวก ข รายชื่อคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรชุดรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ..	268
ประวัติผู้เขียน	291

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 4.1

ตารางแสดงสัดส่วนของคณะกรรมการสามัญ รัฐบาล นายชวน หลีกภัย ... 84-86

ตารางที่ 4.2

ตารางแสดงคุณวุฒิและประสบการณ์ของคณะกรรมการสามัญ 87-109

ตารางที่ 6.1

สถิติงานของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร 201-202

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย