



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

ระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาแบบอังกฤษ(parliamentary system) คณะรัฐมนตรี (cabinet) จะเป็นผู้ใช้อำนาจในฝ่ายบริหาร ในระบบนี้ถือกันว่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหารประเทศก็โดยความยินยอมของสภา(ฝ่ายนิติบัญญัติ) และ อำนาจในการบริหารของคณะรัฐมนตรียังคงมีอยู่ ตราบใดที่ยังได้รับความยินยอมจากสภา¹

ในประเด็นที่มาของฝ่ายบริหาร(คณะรัฐมนตรี) โดยหลักการของระบบรัฐสภาซึ่งจะไม่มีการแบ่งอำนาจ ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงถูกจัดตั้งขึ้นจากพรรคการเมือง หรือ การผสมกันของหลายพรรคการเมือง ซึ่งรวมกันแล้วมีจำนวนที่นั่งมากที่สุดในสภานิติบัญญัติ² ฝ่ายบริหารถูกแต่งตั้งและต้องได้รับการยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศ ประกอบกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่ว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติโดยส่วนใหญ่ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับการเลือกตั้งและ ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะเป็นบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน และเป็นผู้ให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรี³ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้คัดเลือกคณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ฉะนั้นผู้มีหน้าที่ประกอบคณะรัฐมนตรีจึงต้องพยายามที่จะให้คณะรัฐมนตรีของตนได้รับความไว้วางใจจากสภา ซึ่งจะกระทำสำเร็จได้ก็ด้วยวิธีตั้งสมาชิกคนสำคัญ ๆ ในสภาเป็นรัฐมนตรี⁴

¹ Rod Hague and Martin Harrop, Comparative Government and Politics : An Introduction, 2nd ed. (London : Macmillian , 1987), p. 223.

² Michael Keating, The Politics of Modern Europe : The State and Political Authority in the Major Democracies (Hampshire : Edward Elgar, 1993), p. 11.

³ จรูญ สุภาพ, “ องค์การเมืองและการปกครอง : คณะรัฐมนตรี,” ใน การเมืองการปกครองไทย, จรูญ สุภาพ , บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2521), หน้า 175.

⁴ มนูญ บริสุทธ์ , คณะรัฐมนตรี (กรุงเทพฯ : องค์การครูสภา, 2527), หน้า24.

จากหลักการของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาข้างต้น จึงทำให้ประเทศต่าง ๆ ที่มีรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา (parliamentary system) โดยทั่วไปมักจะมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือมีธรรมเนียมปฏิบัติที่กำหนดว่า รัฐมนตรีจะมาจากสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติ (Ministers are usually members of Parliament.)⁵

สำหรับประเทศไทยซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดซึ่งใช้ในการปกครองประเทศมาตั้งแต่ พุทธศักราช 2475 จนกระทั่ง ปัจจุบัน (2538) ประเทศไทยมีการใช้รัฐธรรมนูญมาทั้งหมด 15 ฉบับ ซึ่งในจำนวนนั้นมีรัฐธรรมนูญ 9 ฉบับที่ได้ใช้หลักที่ว่าฝ่ายบริหารมาจากสมาชิกรัฐสภา และในจำนวนดังกล่าวมีรัฐธรรมนูญเพียง 3 ฉบับที่มีการกำหนดที่มาของฝ่ายบริหาร(คณะรัฐมนตรี)ว่าจะต้องมีคณะรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งที่ต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้แก่

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ใน มาตรา 47 ระบุว่า คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีอีกอย่างน้อย 14 คน แต่ไม่เกิน 20 คน ซึ่งนายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีอีก 14 คน ต้องเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกเหนือจากนี้จะเลือกจากผู้ที่ไม่มีความรู้ความชำนาญพิเศษ แม้มิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ แต่ต้องเป็นผู้อาจดำรงตำแหน่งการเมืองได้⁶

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 177 ระบุว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ รัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁷

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 มาตรา 159 วรรค 2 ได้บัญญัติไว้ว่า นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁸

นอกจากนั้นในรัฐธรรมนูญของไทย มีอยู่ 6 ฉบับที่กำหนดไม่ให้สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งได้แก่ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502,

⁵ Douglas V. Verney, "Parliamentary Government And Presidential Government," in *Parliamentary Versus Presidential Government*, ed. Arend Lijphart (New York : Oxford University Press , 1992) , p. 35.

⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ประวัติรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2536), หน้า 6-7.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เดอะบุคส์, 2538), หน้า 44.

ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511,ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515,รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519,ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520,ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534⁹

การที่มีรัฐธรรมนูญกำหนดห้ามไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็ด้วยสาเหตุที่ว่า บุคคลคนเดียวไม่ควรจะมีฐานะเป็นผู้ควบคุมและถูกควบคุมในขณะเดียวกัน เป็นสิ่งผิดปกติวิสัยที่สมาชิกซึ่งมีหน้าที่ควบคุมรัฐบาลจะกลายเป็นผู้ถูกควบคุมเพราะเหตุมาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน¹⁰

ในเมื่อรัฐธรรมนูญของไทยในปัจจุบันยังมิได้กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนว่า ฝ่ายบริหารทุกคนต้องเป็นสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ จึงทำให้เป็นการเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีสามารถคัดเลือกบุคคลที่มีชื่อสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ(โดยเฉพาะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ อย่างไรก็ตาม จากการที่ระบบการเมืองปัจจุบันมีลักษณะที่เป็นการดำเนินการทางการเมืองในระบบพรรคการเมือง พรรคการเมืองเป็นจักรกลสำคัญในการสรรหาบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพื่อดำเนินการทางการเมืองแทนประชาชน และเป็นผู้สรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในการบริหารประเทศ จากสภาพที่ความเป็นจริงของประเทศไทยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการคัดเลือกจากประชาชนโดยตรงผ่านการเลือกตั้งและจากสภาพการเมืองที่มีลักษณะเป็นรัฐบาลผสม ดังนั้นพรรคร่วมรัฐบาลจึงมักคัดเลือกตัวรัฐมนตรีในโควตาของพรรคตนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองของตนก่อนวันแต่ไม่มีคนเหมาะสมจึงดึงคนนอกซึ่งมีชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้นมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาล¹¹

เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่า ตำแหน่งในฝ่ายบริหารเป็นที่ต้องการของนักการเมืองซึ่งถือกันว่าตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นจุดสูงสุดของอาชีพการเมืองของตน¹² ดังนั้นการนำบุคคลภายนอกที่

⁹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติม ใน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ประวัติรัฐธรรมนูญ, หน้า 20-75.

¹⁰ มนูญ บริสุทธิ์, คณะรัฐมนตรี, หน้า 25.

¹¹ ปริญญา โพธิสัตย์, “การกำหนดตัวรัฐมนตรีของพรรคการเมือง : ศึกษากรณีพรรคประชาธิปัตย์และพรรคประชากรไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 112.

¹² ลิขิต ธีรเวคิน, “การปรับคณะรัฐมนตรี,” มติชน (20 สิงหาคม 2537): 18.

มิใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะไม่มีปัญหาขัดแย้งใด ๆ หากมีการประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลที่มีการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีให้กับบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เป็นอย่างดี¹³ แต่หากสมาชิกพรรคการเมืองนั้นส่วนใหญ่แสดงความไม่เห็นด้วยขึ้นมาและผู้มีอำนาจในพรรคการเมืองนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ก็จะก่อให้เกิดปัญหาในพรรคการเมืองนั้น ๆ ตามมา

การนำบุคคลภายนอกที่มีใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลที่มีสภาพความขัดแย้งที่ค่อนข้างชัดเจนมากที่สุด คือ การปรับคณะรัฐมนตรีในโควตาของพรรคพลังธรรมในรัฐบาลของ นาย ชวน หลีกภัย ในเดือนตุลาคม พุทธศักราช 2537 ด้วยการนำ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร และ นาย วิชิต สุรพงษ์ชัย ผู้ซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ตามลำดับ ซึ่งการแต่งตั้งในครั้งนี้อย่างเห็นชอบของ พลตรี จำลอง ศรีเมือง หัวหน้าพรรค ตลอดทั้งกรรมการบริหารพรรคพลังธรรม (ในขณะนั้น) ท่ามกลางเสียงคัดค้านของสมาชิกพรรคพลังธรรม นำโดย นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ จนส่งผลให้เกิด “ กลุ่ม ส.ส. 23 ” ภายในพรรคพลังธรรมขึ้น อันส่งผลให้เกิดการแตกแยกในพรรคพลังธรรม ตลอดจนส่งผลถึงเสถียรภาพของรัฐบาล นาย ชวน หลีกภัย ในขณะนั้น

การคัดค้านของสมาชิก “ กลุ่ม ส.ส. 23 ” ในพรรคพลังธรรมต่อประเด็นการนำบุคคลที่มีไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ได้มุ่งไปยัง พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตรโดยมีประเด็นสำคัญ คือ เรื่องคุณสมบัติของผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 ในประเด็น การห้ามรัฐมนตรีรับสัมปทาน หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนโดยตรงหรือโดยอ้อม¹⁴ จนในที่สุด พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร ได้ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดยยื่นใบลาออกจากตำแหน่งต่อ นาย ชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี(ในขณะนั้น) เมื่อวันที่ 31 มกราคม พุทธศักราช 2538 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2538¹⁵ ในวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2538

¹³ “เมื่อกรมเป็น“เป็ดง่อย”ขนาดของประเทศก็เป็นเพียงไข่ม,” มติชน

(19 เมษายน 2535): 3.

¹⁴ “พลังธรรม‘ยื้อ’ยึดอายุ‘ทักษิณ’ ปชปตีกัน ด้านได้ อายุอด...”เนชั่นสุดสัปดาห์ 136 (13-19 มกราคม 2538): 8-12.

¹⁵ ไสว ธาณี , “ทักษิณ : ซิงออกแสดงสปิริต ‘จำลอง’นั่งต่างประเทศ ! ”เนชั่นสุดสัปดาห์ 139 (3-9 กุมภาพันธ์ 2538): 18-19.

พรรคพลังธรรมได้มีมติให้ น.พ. กระแส ชนะวงศ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดยได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2538

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการคัดค้านบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมักจะเกิดจากปัญหาภายในพรรคการเมืองนั่นเอง¹⁶ แต่ประเด็นข้อเท็จจริงที่น่าศึกษาวิจัย คือ ทศนคติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อประเด็นการนำบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอันจะเป็นกระจุกช่วยสะท้อนถึงการพัฒนาในด้านบทบาทหน้าที่ ประสิทธิภาพของพรรคการเมืองไทย นอกจากนี้ยังเป็นการสะท้อนข้อเท็จจริงในด้านความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อตำแหน่งหน้าที่ในฝ่ายบริหาร(รัฐมนตรี) นอกจากนี้ผลสรุปที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้อาจจะช่วยเป็นแนวทางในการจัดข้อขัดแย้งที่อาจมีขึ้นอีกในประเด็นการนำบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ในอนาคต

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

การศึกษาวิจัยในเรื่อง ทศนคติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อปัญหาการนำบุคคลภายนอกมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี มี วัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องการนำบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่ามีความคิดเห็นเป็นเช่นไร
2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อตำแหน่งในฝ่ายบริหาร (ตำแหน่งรัฐมนตรี) ว่ามีความคิดเห็นเช่นไร
3. เพื่อศึกษาระบบและกลไกการพัฒนาของพรรคการเมืองในเรื่องการเลือกสรรบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งในด้านการบริหารประเทศ
4. เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา และ ค้นคว้าวิจัยในทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นในประเด็นการนำบุคคลภายนอกที่มีใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ตลอดจนคุณภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในทัศนะของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ให้งว้างขวางมากยิ่งขึ้น

¹⁶ เฉลียว พิศลยบุตร, “พลังธรรมฟื้นฟูหรือถล่มพรรคกันแน่,” มติชน (21 ตุลาคม 2537) : 20.

ขอบเขตและข้อจำกัดของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ จะศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน พุทธศักราช 2535 ตลอดทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งในการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างครั้งถัด ๆ มา(11 กรกฎาคม พุทธศักราช 2536, 22 สิงหาคม พุทธศักราช 2536 และ 7 สิงหาคม พุทธศักราช 2537) ซึ่งสามารถแยกตามพรรคการเมืองที่สังกัดได้ 11 พรรคการเมือง

อย่างไรก็ตาม จากการที่นาย ชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้มีการประกาศยุบสภาในวันที่ 19 พฤษภาคม พุทธศักราช 2538 เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 2 กรกฎาคม พุทธศักราช 2538 ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนที่ผู้วิจัยจะดำเนินการส่งแบบสอบถามแก่ประชากรที่ใช้ในการวิจัยจากการประกาศยุบสภาทำให้เกิดข้อจำกัดในการวิจัยเพราะเป็นการยากที่จะส่งแบบสอบถามให้แก่ประชากรกลุ่มเป้าหมายได้ทุกคน หลังจากการเลือกตั้งได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ ผู้วิจัยจึงได้ส่งแบบสอบถามให้แก่ผู้ที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยที่เป็นขอบเขตของการวิจัยในครั้งนี้ และผู้วิจัยได้รับความร่วมมือโดยส่งแบบสอบถามกลับมาเป็นจำนวน 140 ชุด หากคิดจากประชากรกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด 360 คน คิดเป็น 38.89% จึงอาจส่งผลให้ข้อสรุปที่ได้จากการวิเคราะห์ไม่สามารถแสดงถึงความคิดเห็นโดยรวมของประชากรกลุ่มเป้าหมายได้อย่างชัดเจน

สมมติฐานที่ใช้ในการศึกษา

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบันมีความคิดเห็นที่ไม่สมควรนำบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เนื่องจาก

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคมีคุณสมบัติมีความพร้อมที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเชื่อว่าควรที่จะให้ผู้ที่เป็นตัวแทนประชาชน(เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการเป็นผู้แทนราษฎรเพื่อเป็นรัฐมนตรี

แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษา “ทัศนคติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อปัญหาการนำบุคคลภายนอกมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี”นั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับแนวความคิดและทฤษฎีนั้น ผู้วิจัยได้แบ่งเป็นสาม

ส่วน ในส่วนแรก จะเป็นการกล่าวถึงแนวความคิดทั่ว ๆ ไปในประเด็นของพรรคการเมือง ตลอด ทั้งการเสนอถึงประเด็นเรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับการเป็นตัวแทนประชาชน และ การ เสนอภาพพรรคการเมืองกับสังคมไทย ในส่วนที่สองจะเป็นการกล่าวถึงแนวความคิดในเรื่องคณะ รัฐมนตรี,การจัดตั้งคณะรัฐมนตรี และการกำหนดตัวรัฐมนตรีของพรรคการเมืองไทย ในส่วนที่ สามจะเป็นการกล่าวถึงรัฐธรรมนูญ ,ธรรมเนียมปฏิบัติ หรือการกำหนดต่างๆในเรื่องที่มาของ คณะรัฐมนตรีของประเทศที่ปกครองในระบอบรัฐสภาแบบอังกฤษว่าจำเป็นจะต้องมาจากฝ่ายนิติ บัญญัติหรือไม่นอกจากนั้นจะศึกษาการร่างรัฐธรรมนูญของไทยว่ามีการถกเถียงในประเด็นนี้ อย่างไร

นิยามศัพท์

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามศัพท์ในการวิจัยไว้ดังนี้

1.บุคคลภายนอก หมายถึง บุคคลที่แม้จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือไม่ก็ตาม แต่ บุคคลนั้นมิได้ลงสมัครรับเลือกตั้งหรือมิได้รับการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 13 กันยายน พุทธศักราช 2535 หรือการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างครั้งถัดๆมา(11 กรกฎาคม พุทธศักราช 2536,22 สิงหาคม พุทธศักราช 2536 และ 7 สิงหาคม พุทธศักราช 2537)ให้ดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2.พรรคการเมือง หมายถึง พรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน พุทธศักราช 2535 หรือการเลือกตั้งซ่อม แทนตำแหน่งที่ว่างครั้งถัดๆมา (11 กรกฎาคม พุทธศักราช 2536,22 สิงหาคม พุทธศักราช 2536 และ 7 สิงหาคม พุทธศักราช 2537) ซึ่งแบ่งได้เป็น 11 พรรคการเมือง ได้แก่

- 2.1 พรรคประชาธิปัตย์
- 2.2 พรรคความหวังใหม่
- 2.3 พรรคพลังธรรม
- 2.4 พรรคเสรีธรรม
- 2.5 พรรคชาติไทย
- 2.6 พรรคชาติพัฒนา
- 2.7 พรรคประชากรไทย
- 2.8 พรรคกิจสังคม
- 2.9 พรรคราษฎร

2.10 พรรคมวลชน

2.11 พรรคเอกภาพ

วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้แบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนคือ

1. ในส่วนที่เกี่ยวกับทฤษฎีและแนวความคิดที่ใช้เป็นหลักในการค้นคว้า วิเคราะห์ ข้อมูล สรุปข้อสมมติฐาน ตลอดจนการสร้างแบบสอบถาม ได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (documentary Research) หนังสือ วารสาร และสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ การเก็บรวบรวมข้อมูลได้จาก แหล่งข้อมูล ต่างๆ เช่น ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิทยาการของ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และห้องสมุดของรัฐสภา โดยเฉพาะห้องสมุดรัฐสภาเป็นแหล่งค้นคว้า ในการประชุมในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ เป็นต้น

2. ศึกษาแบบสอบถาม (questionnaire) โดยใช้แบบสอบถามตามภาคผนวก การสร้าง แบบสอบถามได้อาศัยสมมติฐานของวิทยานิพนธ์เป็นหลักสำคัญจึงจะต้องเป็นคำถามที่สามารถ ตอบปัญหาได้ตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

3. ศึกษาโดยการสัมภาษณ์ (interview) เนื่องจากการยุบสภาและการจัดให้มีการเลือกตั้ง ครั้งใหม่ขึ้นเป็นผลให้ผู้วิจัยไม่สามารถส่งแบบสอบถามได้ครบประชากรกลุ่มเป้าหมายในการ วิจัยทุกคน ดังนั้นผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้ แทนราษฎรในสมัยที่เป็นขอบเขตของการวิจัยในครั้งนี้ เป็นจำนวน 4 ท่าน ได้แก่ นาย มารุต บุณนาค, นาย เอนก ทับสุวรรณ , นาย คณิน บุญสุวรรณ และ นายแพทย์ อุดมศิลป์ ศรีแสงนาม ซึ่งท่านเหล่านี้เป็นผู้มีประสบการณ์สูงในทางการเมือง และส่วนใหญ่ก็เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี มาแล้ว ในการสัมภาษณ์ได้มีการถามในขอบเขตและประเด็นตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

การสร้างแบบสอบถาม

ในการรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถาม ผู้วิจัยได้ดำเนินการดังนี้

ในวันที่ 12 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2536 พรรคมวลชนประกาศยุบพรรคไปรวม กับพรรคกิจสังคม ดังนั้นจึงถือว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคมวลชน เป็นสมาชิกสภาผู้ แทนราษฎรสังกัดพรรคกิจสังคม

1. ผู้วิจัยได้สร้างแบบสอบถามลักษณะคำถามปิด(close-ended question)ขึ้นมาชุดหนึ่ง โดยอาศัยแนวคิดจากแบบสอบถามต่างๆ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และจากการตั้งข้อคำถามโดยปรึกษาอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และคณะกรรมการเพื่อตรวจแก้ภาษาสำนวนที่ใช้ในแบบสอบถามและคำชี้แจงตลอดจนสิ่งอื่นๆ ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

แบบสอบถามแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่หนึ่ง เป็นข้อคำถามเกี่ยวกับสถานภาพทั่วไปของผู้ตอบ ได้แก่ เพศ อายุ วุฒิการศึกษา อาชีพเดิมก่อนที่จะมาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองที่สังกัด จังหวัดที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนครั้งในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

ส่วนที่สองเป็นคำถามเกี่ยวกับทัศนคติต่อปัญหาการนำบุคคลภายนอกมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประกอบด้วยคำถามทั้งหมด 33 ข้อ(โปรดดูรายละเอียดของแบบสอบถามได้ในภาคผนวก)

โดยข้อคำถามในส่วนที่สองเป็นข้อคำถามที่ผู้วิจัยได้ใช้ Likert Scale กล่าวถึง กลุ่มตัวอย่างจะแสดงความคิดเห็นต่อข้อคำถามนั้นโดยทำเครื่องหมายลงในช่องคำตอบดังนี้

ข้อเลือก	คำถามเชิงบวก	คำถามเชิงลบ
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	5	1
เห็นด้วย	4	2
ไม่แน่ใจ	3	3
ไม่เห็นด้วย	2	4
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1	5

เกณฑ์การให้คะแนน การตรวจให้คะแนนพิจารณาจากข้อคำถามคำตอบตั้งแต่ 1-5 กล่าวคือ ข้อคำถามที่สร้างขึ้นมานี้มีทั้งข้อคำถามในเชิงบวก(positive)และในเชิงลบ(negative) สำหรับข้อความในเชิงบวก 5 หมายถึง เห็นด้วยอย่างยิ่ง, 4 หมายถึง เห็นด้วย, 3 หมายถึง ไม่แน่ใจ, 2 หมายถึง ไม่เห็นด้วย, 1 หมายถึง ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนข้อความในเชิงลบจะเป็นไปในลักษณะตรงกันข้าม

การทดสอบแบบสอบถาม

การทดสอบแบบสอบถามได้มีการทดสอบแบบสอบถามในส่วนที่สอง โดยการวิจัยในครั้งนี้ได้นำแบบสอบถามที่จัดทำขึ้นไปทดสอบกับกลุ่มตัวอย่าง 50 ตัวอย่าง เพื่อหาคุณภาพและปรับปรุงแบบสอบถาม โดย

1.ทดสอบหาค่าอำนาจการจำแนกเป็นรายชื่อ (the discriminative power-method) โดยวิธีการดังนี้

1.1 ตรวจสอบข้อคำถามและให้คะแนนตามกลุ่มข้อคำถาม 5 กลุ่มตามที่ตั้งไว้ในการศึกษา

1.2 รวมคะแนนทั้งหมด แล้วเรียงลำดับ ชั้นต่อมาตัด 25% ของผู้ได้คะแนนสูง และ 25% ของผู้ได้คะแนนต่ำ จากผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมดในแต่ละกลุ่ม มาเป็นตัวแทนในการประเมินค่าคำถามแต่ละข้อ

1.3 หาค่าคะแนนเฉลี่ยของกลุ่มผู้ได้คะแนนสูงและกลุ่มผู้ได้คะแนนต่ำเป็นรายชื่อ แล้วหาค่าอัตราส่วนวิกฤต t (t-ratio) โดยใช้ t-test ตามสูตร

$$t = \frac{\overline{X}_H - \overline{X}_L}{\sqrt{\frac{S_H^2}{N_H} + \frac{S_L^2}{N_L}}}$$

เมื่อ $\overline{X}_H, \overline{X}_L$ = ค่าเฉลี่ยของกลุ่มสูงและกลุ่มต่ำตามลำดับ

S_H^2, S_L^2 = ค่าแปรปรวนของคะแนนของกลุ่มสูงและกลุ่มต่ำตามลำดับ

N_H, N_L = จำนวนผู้ตอบในกลุ่มสูงและกลุ่มต่ำตามลำดับ

t = ค่าจำนวนจำแนกในทางสังคมศาสตร์นิยามตั้งแต่ระดับนัยสำคัญ

(P) < 0.05

2. เลือกคำถามโดยถือเอาค่า t ตั้งแต่ 1.75 ขึ้นไปมาใช้เป็นข้อคำถามจริง

หลังจากการทดสอบสามารถแยกคำถามจริงที่ใช้(ค่า t มีค่า >1.75)ในการวิเคราะห์ตามสมมติฐานได้ดังนี้

1.1 ส.ส.ในพรรคมีคุณสมบัติ มีความพร้อมที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ได้แก่ คำถามข้อที่ 8,9,10,11,14,15,26

1.2 ส.ส.มีความเชื่อว่าควรให้ผู้ที่เป็นตัวแทนประชาชน(เป็นส.ส.)เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้แก่ คำถามข้อที่12,16,17,18,19,20,21,22,23,24,25,27,28,29,30,31,32,33,

34

1.3 ส.ส. ต้องการเป็นผู้แทนราษฎรเพื่อเป็นรัฐมนตรีได้แก่คำถามข้อที่ 13,35,36,37,38, 39,40

สำหรับค่า t ของคำถามที่ใช้ในการวิเคราะห์สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ปรากฏอยู่ในส่วน
ของภาคผนวก

การวิเคราะห์ข้อมูล

หลังจากปรับปรุงแก้ไขข้อความและเพิ่มคำอธิบายให้แบบสอบถามเป็นที่เข้าใจแล้ว จึงนำไปเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้รับแบบสอบถามมาทั้งหมด 140 ชุด คิดเป็นร้อยละ 39.8 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด (360 คน)

จากนั้นจึงนำแบบสอบถามทั้งหมดไปลงรหัสเพื่อประมวลผลโดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ ด้วยโปรแกรม SPSS^X เพื่อนำผลการวิเคราะห์มาใช้ทางสถิติ โดยสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ ได้แก่

1. ค่าสถิติพื้นฐาน

1.1 การคำนวณอัตราส่วนร้อยละ (%)

1.2 คะแนนเฉลี่ย

$$\bar{X} = \frac{\sum X}{N}$$

1.3 ความเบี่ยงเบนมาตรฐาน

$$SD = \sqrt{\frac{n\sum X^2 - (\sum X)^2}{n(n-1)}}$$

นอกจากนั้นยังใช้ค่าไคสแควร์ (chi - square test) เพื่อดูค่าความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองที่สังกัดของประชากรที่ใช้ในการวิจัยกับความคิดเห็นในเรื่องการนำบุคคลภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

$$X^2 = \sum \left[\frac{(f_o - f_e)^2}{f_e} \right]$$

f_o คือ ความถี่สังเกต (observed frequency) ในช่องหนึ่ง ๆ

f_e คือ ความถี่คาดหวัง (expected frequency) ในช่องหนึ่ง ๆ

นอกจากนี้ยังหาค่า Cramer's V เพื่อหาความเข้มข้นของความสัมพันธ์ของตัวแปร พรรคการเมืองที่สังกัดของประชากรที่ใช้ในการวิจัยกับความคิดเห็นในเรื่องการนำบุคคลภายนอกเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

$$V = \sqrt{\frac{X}{n(B-1)}}$$

X^2 คือ ค่าไคสแควร์ที่คำนวณได้จากตารางความถี่

B คือ จำนวนประเภท (กลุ่มย่อย) ของตัวแปรด้านแถวบนหรือแถวตั้งที่น้อยกว่า

n คือ จำนวนกรณีศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. เพื่อพิสูจน์สมมุติฐานที่ตั้งไว้ เพื่อที่จะได้ทราบว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนมีความคิดเห็นด้วยหรือไม่ในการที่นำบุคคลภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

2. ผลการวิจัยอาจจะเป็นตัวสะท้อนให้บุคคลชั้นนำของพรรคการเมืองได้ทราบถึงความคิดเห็นของสมาชิกพรรคในประเด็นนี้อย่างแท้จริง

3. ผลการวิจัยอาจมีผลต่อการคัดเลือกและการกำหนดตัวรัฐมนตรีของพรรคการเมืองต่อไปในอนาคต

4. การศึกษาครั้งนี้อาจจะนำไปสู่การค้นคว้าวิจัยในประเด็นเรื่องพรรคการเมืองและกลไกของพรรคการเมืองได้กว้างขวางต่อไป

5. การศึกษาครั้งนี้อาจจะนำไปสู่การค้นคว้าวิจัยในประเด็นการนำบุคคลภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในประชาชนกลุ่มอื่น ๆ ต่อไป

โครงสร้างของบทวิจัย

การเสนอรายงานการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แบ่งออกเป็น 5 บทดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง ความเป็นมาและสภาพปัญหา วัตถุประสงค์ในการวิจัย ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย สมมติฐานที่ใช้ในการศึกษา แนวความคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา นิยามศัพท์สำคัญในการวิจัย วิธีการวิจัย การสร้างแบบสอบถาม การทดสอบแบบสอบถาม การวิเคราะห์ข้อมูล ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย โครงสร้างของบทวิจัย

บทที่ 2 เป็นบทที่กล่าวถึงทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง กล่าวถึงความหมายและลักษณะของพรรคการเมือง ความสำคัญของพรรคการเมือง บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับการเป็นตัวแทนประชาชน พรรคการเมืองในสังคมไทย ส่วนที่สอง กล่าวถึง คณะรัฐมนตรี การจัดตั้งคณะรัฐมนตรี โครงสร้างของคณะรัฐมนตรี อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี การสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรี ความสำคัญของตำแหน่งรัฐมนตรี การกำหนดตัวรัฐมนตรีของพรรคการเมือง

บทที่ 3 เป็นบทที่เกี่ยวกับการนำบุคคลภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งกล่าวถึง ความนำ รัฐธรรมนูญไทยกับประเด็นการนำบุคคลภายนอกมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี การนำบุคคลภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีพิจารณาจากบริบทการเมืองไทย

บทที่ 4 เป็นบทที่เกี่ยวกับทัศนคติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อปัญหาการนำบุคคลภายนอกมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งกล่าวถึงผลการวิจัย โดยแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง กล่าวถึง ความคิดเห็นในประเด็นคุณสมบัติและความพร้อมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อการเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ส่วนที่สอง กล่าวถึง ความคิดเห็นในประเด็นของความเชื่อที่ต้องการให้ผู้ที่เป็นตัวแทนประชาชนหรือผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ส่วนที่สาม กล่าวถึง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นของการเป็นผู้แทนราษฎรเพื่อเป็นรัฐมนตรี ส่วนที่สี่ กล่าวถึงผลการวิจัยในด้านความสัมพันธ์ในประเด็นสถานภาพของประชากรในการวิจัย(พรรคการเมืองที่สังกัด)กับความคิดเห็นในเรื่องการนำบุคคลภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

บทที่ 5 เป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะ