

บทที่ 1

บทนำ



สภาพปัญหาและความสำคัญ

ลักษณะของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่สำคัญ ได้แก่ การมีสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชนและเปิดโอกาสให้พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพลสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกในการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ (interest articulation) และรวบรวมผลประโยชน์ที่คล้ายคลึงกันเป็นกลุ่มก้อน (interest aggregation) แล้วสะท้อนผลประโยชน์ร่วมกันในรูปของนโยบายที่ชัดเจน กติกาที่สำคัญยิ่งของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ได้แก่ การให้โอกาสกลุ่มพลังต่าง ๆ เข้าถึงรัฐบาลและระบบราชการโดยไม่กีดกัน หรือทำให้กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดต้องขาดโอกาสดังกล่าวนี้ ดังนั้นระบบราชการซึ่งเป็นกลไกในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ จึงเป็นเป้าหมายที่กลุ่มพลังต่าง ๆ มุ่งที่จะใช้พลังกดดัน

ลักษณะที่ขัดกันระหว่างระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยกับระบบบริหารที่มีรากฐานมาจากระบบการเมืองแบบไม่เป็นประชาธิปไตย จึงอยู่ที่ความเป็นตัวแทนของประชาชน (representativeness) ของสถาบันการเมืองแบบประชาธิปไตยกับการขาดหลักการของการเป็นตัวแทนบางส่วนของระบบบริหาร ในขณะที่ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นระบบเปิด ในความหมายนี้ระบบการบริหารเป็นระบบปิดในขณะที่ระบบการเมืองแบบเปิด ต้องการให้ระบบการบริหารแบบปิดมีความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้ให้บริการจากการดำเนินกิจกรรมของรัฐมากขึ้น ด้วยการเข้าไปควบคุม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติของระบบบริหาร จะมีพลังด้านทานจากผู้มีอำนาจทางการเมืองบริหารที่จะป้องกันมิให้สถาบันของระบบการเมืองแบบเปิดเข้ามามีอำนาจอิทธิพล โดยเฉพาะในอาณาบริเวณของกิจกรรมบางอย่างที่ระบบบริหารมีผลประโยชน์ผูกพันอยู่ เช่น การใช้

อำนาจในการใช้ดุลยพินิจของหน่วยราชการในการให้คำให้โทษ ซึ่งเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ (quasijudicial power) เป็นต้น¹

ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมาย (ends) กับวิธีการ (means) กล่าวคือ การเมืองเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐเพื่อแบ่งสรรคุณค่าที่มีอยู่ในสังคม ผู้ใช้อำนาจรัฐจะต้องกำหนดเป้าหมายของรัฐ และใช้เป้าหมายเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ เพื่อการแบ่งสรรปันส่วนคุณค่าดังกล่าว การบริหารจึงเป็นวิธีการในทางปฏิบัติที่ช่วยให้อำนาจให้มีการกระทำตามเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้นไว้²

ลักษณะของกิจกรรมทางการเมืองกับลักษณะของกิจกรรมด้านบริหารนั้น แม้ว่าจะเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันอย่างแยกกันไม่ออกก็ตาม แต่บทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของนักการเมืองกับข้าราชการประจำสามารถแยกแยะออกได้ว่า ต่างทำหน้าที่และบทบาทคนละอย่าง ความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดนี้มีอยู่จริง และต่างฝ่ายต่างยอมรับว่า การเมืองกับการบริหารนั้นต้องดำเนินไปอย่างควบคู่กัน ข้อสำคัญก็คือ ภายใต้อำนาจสัมพันธ์นี้ นักการเมืองจะปล่อยให้ข้าราชการมีอิสระโดยไม่ถูกรอบงำโดยอิทธิพลทางการเมืองมากนักน้อยเพียงไร ในสภาพการอย่างไรที่ข้าราชการประจำสามารถวางตัว "เป็นกลางทางการเมือง" ได้ ในทำนองเดียวกัน ข้าราชการประจำจะยอมรับอำนาจอันชอบธรรมของนักการเมือง ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนว่ามีอยู่มากนักน้อยเพียงไร ขอบเขตของกิจกรรมหรือการตัดสินใจที่จะเป็นนโยบายซึ่งเป็นขอบเขตอำนาจหน้าที่ของนักการเมืองนั้นมีอยู่อย่างกว้างขวางมากนักน้อยเพียงไร จากลักษณะของระบบการเมืองการบริหาร และกลไกทางการเมืองการบริหารเห็นได้ว่า สภาพแวดล้อมทางการเมืองการบริหารมีส่วนสำคัญในการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับข้าราชการประจำอย่างมาก ความสัมพันธ์เชิงนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายนี้ไม่ใช้การแทรกแซงหรือการใช้อิทธิพลทางการเมืองต่อการบริหารและระบบราชการ แต่เป็นอันตรกิริยา (interaction) ระหว่างบทบาทและหน้าที่ของ

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร (กรุงเทพฯ : ดวงคำการพิมพ์, 2523), หน้า 138.

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 228-229.

นักการเมืองกับข้าราชการมากกว่า โดยเป็นไปในลักษณะที่นักการเมืองเป็นฝ่ายกระทำมากกว่า ถูกกระทำ หรือจะเป็นไปในทางที่ข้าราชการเป็นฝ่ายกระทำมากกว่ารับนโยบายไปปฏิบัติแบบงานประจำวัน (routine) จึงขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางการเมืองการบริหารมากกว่าการใช้อำนาจเข้ามาแทรกแซงบังคับครอบงำโดยตรง

โดยหลักการแล้ว ระบบราชการเป็นส่วนย่อยของระบบการเมือง ระบบราชการจะต้องเป็นเครื่องมือที่จะรับใช้ระบบการเมือง ความสามารถของระบบการเมืองจึงต้องวัดกันอย่างต่อเนื่อง จากขั้นตอนก่อนการวางนโยบายไปจนถึงการปฏิบัติตามนโยบาย ระบบการเมืองบางระบบมีปัญหาเกี่ยวกับความสามารถด้านนี้ เพราะแม้ว่ากลุ่มอภิชน กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีจะทำหน้าที่ทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่นโยบายและกฎหมายที่ออกมาหยุดชะงัก เมื่อถึงขั้นตอนในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายหรือการบริหารงานตามนโยบาย ฉะนั้นประสิทธิภาพของระบบการเมือง จึงเชื่อมโยงอยู่กับประสิทธิภาพของระบบย่อย (ระบบราชการ) โดยตรง ระบบการเมืองจะต้องควบคุม ตรวจสอบ ให้การปฏิบัติงานของข้าราชการเป็นไปในทางที่ตอบสนองตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ระบบการเมืองที่อ่อนแอไม่สามารถมีอำนาจควบคุมกลไกทางการบริหารได้ การให้บริการของรัฐมักขาดประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ไม่จับใจเท่าที่ควร เพราะถึงแม้ว่านักการเมืองจะเอาใจใส่ต่อการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหา นั้น แต่การดำเนินการแก้ปัญหาในรายละเอียด นักการเมืองไม่ได้เป็นผู้ลงมือกระทำเองหากต้องอาศัยข้าราชการ นักการเมืองจะควบคุมให้การแก้ไขปัญหานั้นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อนักการเมืองมีความสามารถในการควบคุมข้าราชการ³

ในประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย ระบบราชการยังมีความสำคัญมาก เพราะระบบราชการเป็นองค์กรที่จัดตั้งอย่างมีระบบ ข้าราชการเป็นผู้ชำนาญการรู้เทคนิคทางการจัดการ และมีข้อมูลข่าวสารมากกว่าองค์กรอื่น ๆ ซึ่งยังไม่มีการพัฒนาอย่างเต็มที่ ดังนั้น นักรัฐศาสตร์จึงลงความเห็นว่า ความแข็งแกร่งของระบบราชการในขณะที่โครงสร้างส่วนอื่น ๆ ของระบบยังอ่อนแออยู่ ทำให้เกิดปัญหาอย่างมากในการควบคุมการใช้อำนาจของข้าราชการ ข้าราชการมัก

³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, หน้า 62-63.

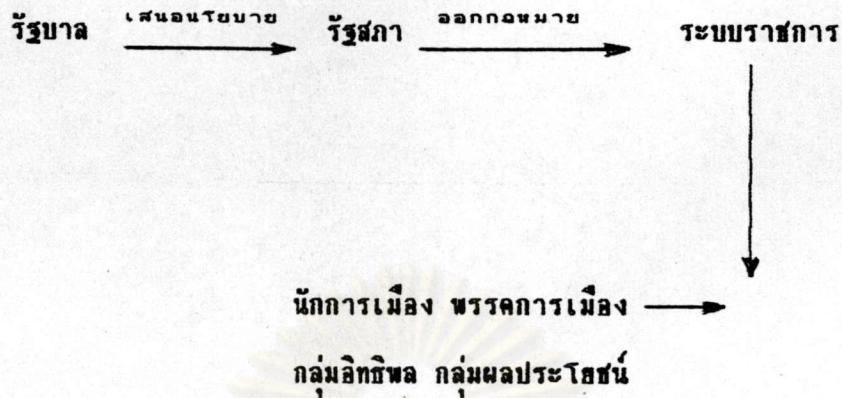
ใช้อำนาจเกินขอบเขต โดยขาดองค์การตรวจสอบควบคุม ระบบราชการจึงขาดความรับผิดชอบ ต่อประชาชนผู้ให้บริการ ความสำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ การที่ระบบราชการเป็นส่วนย่อยของ ระบบการเมืองที่เกี่ยวพันกับผลิตผลของระบบการเมือง (output of the political system) มากกว่าส่วนย่อยอื่น ๆ ระบบราชการเป็นส่วนย่อยที่นานโอบายไปปฏิบัติ ดังนั้น ประสิทธิภาพของระบบการเมืองจึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของระบบราชการ เพราะกลุ่มผลประโยชน์ ทำหน้าที่แสดงออกซึ่งความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ พรรคการเมืองเป็นฝ่ายรวบรวมผลประโยชน์ ให้เป็นข้อเสนอทางนโยบายที่ชัดเจน รัฐบาลเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจนโยบาย และคณะรัฐบาลเป็นผู้นำ นโยบายไปปฏิบัติโดยมีระบบราชการเป็นเครื่องมือ ดังนั้น ถ้าส่วนย่อยเหล่านี้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพจะกำหนดนโยบายออกมาได้ แต่ระบบราชการขาดประสิทธิภาพนโยบายนั้นก็จะเป็นเพียง เศษกระดาษ ดังนั้น ส่วนย่อยต่าง ๆ ของระบบการเมืองจึงต้องควบคุมระบบราชการให้ได้ ถ้า ต้องการให้นโยบายและความต้องการของคนบรรลุได้ได้อย่างเรียบร้อย

พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย ไม่ค่อยสนใจแสดง อิทธิพลในขั้นการกำหนดนโยบาย (policy making stage) แต่ไปต่อตรงกับข้าราชการแทน เมื่อนโยบายนั้นผ่านไปแล้วในขั้นการบริหารนโยบาย (policy implementation stage) ในกรณีนี้ นักการเมืองอาจปล่อยให้ฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาล ทำการออกกฎหมายหรือนโยบายที่ขัดกับ ผลประโยชน์ของตนแต่ไป "ซื้อ" นโยบายนั้น จากข้าราชการโดยขอให้ข้าราชการหลีกเลี่ยงการ ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือนโยบายนั้น ๆ อย่างเคร่งครัด⁴

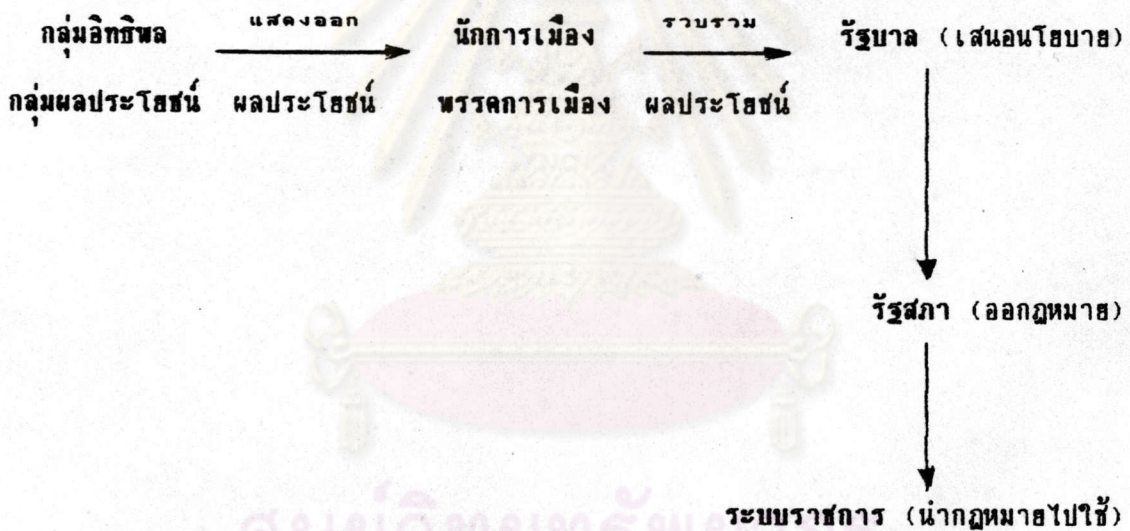
ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบระบบราชการโดยนักการเมือง พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ สำหรับการเมืองไทยจึงออกมา 2 รูปแบบ

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 93.

แบบที่ 1



แบบที่ 2



กนก วงษ์ตระหง่าน⁵ ได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ 2 ประการใหญ่ ๆ คือ

1. หน้าที่เป็นตัวกลาง (intermediate group) ที่จะเชื่อมความต้องการและ

⁵ กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 48-52.

บทบาทระหว่างประชาชนกับรัฐบาล กล่าวคือ พรรคการเมืองเป็นองค์กรทางการเมืองเป็นองค์กรทางการเมืองที่ทำหน้าที่เชื่อมและส่งผลความต้องการของประชาชนไปสู่รัฐบาล และในอีกทางหนึ่งให้รัฐบาลสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้ ถ้าปราศจากพรรคการเมือง โอกาสที่ประชาชนจะส่งผ่านความต้องการของตนไปยังรัฐบาลก็ลดลงเพราะจะต้องส่งผ่านตัวกลางอื่น ๆ แทน ในความเป็นจริงทางการเมืองพบว่า พรรคการเมืองเป็นตัวกลางที่ดีที่จะส่งผ่านความต้องการของประชาชนไปยังรัฐบาลซึ่งทำหน้าที่บริหาร และเป็นหน้าที่โดยตรงของพรรคการเมือง อีกทั้งพรรคการเมืองยังสามารถที่จะติดตามกำกับและผลักดันความต้องการเหล่านั้นให้เกิดการนำไปปฏิบัติจริงได้

2. หน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมือง พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาและร่วมจัดตั้งรัฐบาลจะเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองด้วยการเป็นผู้บริหารรัฐบาลโดยตรง กล่าวคือ พรรคการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล และเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติผ่านกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่พรรครับผิดชอบอยู่ การใช้อำนาจบริหารโดยตรงนี้เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองนำความคิดเห็นความต้องการของประชาชนมาใช้เป็นกรอบในการกำหนดและปฏิบัตินโยบาย ในอีกด้านหนึ่ง การใช้อำนาจทางการเมืองคือ การใช้อำนาจเพื่อตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแลการใช้อำนาจบริหารของรัฐบาล กล่าวคือ พรรคฝ่ายค้านสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบควบคุม กำกับดูแลการใช้อำนาจบริหารของรัฐบาลได้ด้วย การตั้งกระทู้ถาม เสนอญัตติ การอภิปรายซักถาม การเสนอและพิจารณาพระราชบัญญัติจนถึงการเสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ การปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายค้านนี้เป็นการใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อคอยตรวจสอบ และถ่วงดุลให้รัฐบาลใช้อำนาจบริหารอย่างเป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวม

โดยหลักการสภาพนักการเมืองในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านไม่ควรแตกต่างกัน แต่สำหรับการเมืองไทยมีความแตกต่างกันมาก

ประการแรก พรรคร่วมรัฐบาลสามารถจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดเป็นรัฐมนตรี ในขณะที่ฝ่ายค้านไม่มี การเป็นรัฐมนตรีนำมาซึ่ง

- 1) การเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการในกระทรวง
- 2) การเป็นผู้กำหนดและบริหารนโยบายของกระทรวง

ด้วยอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีทั้งสองประการนี้ มีส่วนช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคร่วมรัฐบาลที่จะอาศัยรัฐมนตรีของพรรคช่วยแก้ปัญหา หรือให้บริการช่วยเหลือแก่ประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน เป็นที่ปรากฏชัดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านล้วนแต่มีหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนอย่างนอกรีตเพื่อรักษาคะแนนเสียงของตนไว้^๑

ประการที่สอง การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลสามารถอาศัย "บารมี" รัฐมนตรีของพรรคทำให้ข้าราชการประจำ "เกรงใจ" มากกว่าการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน ดังนั้นการขอความร่วมมือสนับสนุนจากข้าราชการประจำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลจึงมักจะทำได้มากกว่าฝ่ายค้าน

ประการที่สาม การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลมีโอกาสที่จะได้รับผลประโยชน์ทางการเมืองจากรัฐบาลมากกว่าฝ่ายค้าน เช่น มีโอกาสได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาทิ เลขานุการรัฐมนตรี ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี จนถึงการเป็นคณะกรรมการการคณะสำคัญ การมีตำแหน่งทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ในทางการเมืองได้

แต่ไม่ได้หมายความว่า การมีพรรคฝ่ายค้านไม่มีส่วนที่ดีกว่าการเป็นพรรคฝ่ายรัฐบาลเลย ด้วยบทบาทของพรรคฝ่ายค้านที่ทำหน้าที่ ควบคุม ติดตาม ตรวจสอบประเมินผลการทำงานของพรรคฝ่ายรัฐบาล ทำให้พรรคฝ่ายค้านเป็น "ผู้ชี้ปัญหา" มากกว่าเป็น "ผู้รับผิดชอบ" การไม่เป็นผู้รับผิดชอบนี้ทำให้พรรคฝ่ายค้านไม่อยู่ในฐานะที่ต้องรับผิดชอบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะเมื่อปัญหาความเดือดร้อนขึ้น การเป็นคนชี้ปัญหาและเรียกร้องให้แก้ปัญหาขึ้นนี้ก็จะได้รับความนิมิตจากประชาชนที่เดือดร้อนได้ดี สำหรับบทบาทของฝ่ายค้านในสภา ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลมีความได้เปรียบในการออกพระราชบัญญัติ เพราะกุมเสียงข้างมากในสภา แต่การยื่นกระทู้ถาม การเสนอญัตติ และการอภิปราย พรรคฝ่ายค้านสามารถกระทำได้มากกว่า กล่าวคือ พรรคฝ่ายค้านมีหน้าที่ดังกล่าวโดยตรง การที่พรรคฝ่ายรัฐบาลจะยื่นกระทู้ เสนอญัตติหรืออภิปรายอย่างเอา

^๑ กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 333.

แพ้นะฮ่อมเป็นสิ่งที่ "นิคมาราชการการเมือง" ตรงกันข้ามพรรคฝ่ายรัฐบาลกลับต้องแสดงบทบาทในการช่วยปกป้องจากการตรวจสอบของฝ่ายค้าน ด้วยการช่วยอภิปรายแก้ต่าง จนถึงการลงคะแนนเสียงสนับสนุนในสภา เพราะฉะนั้นบทบาทของฝ่ายค้านจึงมีโอกาที่จะขึ้นกระตุ้ เสนอญัตติ และอภิปรายมากกว่าฝ่ายรัฐบาล⁷

บทบาทของนักการเมืองและพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ⁸

1. บทบาทหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย 3 บทบาทหลักคือ

1.1 การออกพระราชบัญญัติ ได้แก่ การลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติให้เป็นพระราชบัญญัติที่สามารถมีผลบังคับใช้ได้

1.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยวิธีการสำคัญ 4 วิธีคือ การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติโดยเฉพาะการเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ การตั้งคณะกรรมการ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1.3 การให้ความเห็นชอบ ได้แก่ การให้ความเห็นชอบอนุมัติพระราชกำหนด การให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับสถาบันประมุขของประเทศและสนธิสัญญาที่ทำกับประเทศอื่น ๆ การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

บทบาทการออกพระราชบัญญัติ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของพรรคการเมืองที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ บทบาทที่กระทำผ่านคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการแบ่งออกเป็น 4 ประเภทคือ คณะกรรมการสามัญประจำสภา คณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการร่วม คณะกรรมการเต็มสภา คณะกรรมการมีบทบาทสำคัญต่อการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทน

⁷ กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย, หน้า 213-214.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 218-219.

ราษฎรและสภาผู้แทนโดยรวม และพรรคการเมืองให้อิสระค่อนข้างมากแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของคนที่ทำงานในคณะกรรมการ

บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองและนักการเมืองกรณีสืบตั้งกล่าวนี้ จึงเป็นการควบคุมของฝ่ายการเมืองต่อกลไกของรัฐ (ระบบราชการ) ในรูปแบบของการดำเนินงานผ่านกระบวนการทางรัฐสภา ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

2. บทบาทหน้าที่ตามการเป็นตัวแทนของประชาชน เป็นบทบาทในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน นำปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนสู่รัฐบาลและระบบราชการเพื่อให้เกิดนโยบาย เป็นเวทีแสดงออกของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ กล่าวคือเป็นกลไกทางการเมืองที่จะเชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐบาลและสถาบันการเมืองอื่น ๆ^๑

บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองและนักการเมืองกรณีสืบตั้งกล่าวนี้ จึงเป็นการควบคุมของฝ่ายการเมืองต่อกลไกของรัฐ (ระบบราชการ) ในรูปแบบของการดำเนินงานทางด้านการบริหาร ทั้งในแบบปกติ (formal) โดยอาศัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ให้อำนาจรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการในกระทรวง และอาศัยรูปแบบเชิงบารมี (informal) ในความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองผ่านรัฐมนตรีที่อยู่ร่วมพรรคการเมืองเดียวกัน รัฐมนตรีพรรคร่วมรัฐบาล หรือแม้กระทั่งความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นนักการเมืองด้วยกัน

Lucian W. Pye ได้วิเคราะห์ระบบพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่มีจำนวนสมาชิกน้อยมาก และมักเน้นจำนวนสมาชิกในรัฐสภาเท่านั้น และพรรคการเมืองและนักการเมืองก็มักอยู่ภายใต้อุปถัมภ์ของบุคคลเป็นการส่วนตัวด้วย คราวใดที่รัฐบาลอนุญาตให้มีการจดทะเบียนพรรคการเมืองตามกฎหมาย ก็มักจะมีนักการเมืองเป็นจำนวนมากประกาศตั้งตนเป็นผู้นำพรรคการเมือง แทนที่จะให้สมาชิกของพรรคเป็นผู้เลือกผู้นำพรรคการเมืองเอง^{1๐} ทำนองเดียวกันกับ กระทบ ท่องธรรมชาติ ได้ชี้ให้เห็นถึงคุณลักษณะของพรรคการเมืองไทยกับรัฐสภาไทย

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า 225.

^{1๐} Lucian W. Pye, Southeast Asia's Political System (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1967), p.56.

ว่า พรรคการเมืองไทยมีลักษณะเป็นพรรคสภา (parliamentary party) มากกว่าพรรคมวลชน (mass party) กล่าวคือ เป็นพรรคที่ถือเอาจำนวนสมาชิกในสภาผู้แทนเป็นกำลังสำคัญของการต่อสู้ทางการเมืองมากกว่าที่จะถือเอากำลังนอกสภาเป็นกำลังสำคัญในการต่อสู้ทางการเมือง พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่จึงไม่สู้จะให้ความสนใจกับการจัดตั้งองค์กรนอกสภา (extra-parliamentary organs) หรือเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้กับพรรค¹¹

กล่าวได้ว่า บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองและนักการเมืองในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน จึงเรียกได้ว่าเป็นการทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารนอกเวทีรัฐสภาหรือความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและพรรคการเมืองในฐานะต่อระบบราชการ เป็นการควบคุมโดยอ้อมกลไกหลักคือ ระบบพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล พรรคการเมืองสนับสนุนรัฐบาล หรือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ตัวอย่างเช่น การควบคุมโดยมติพรรค ซึ่งสมาชิกพรรคต้องปฏิบัติตามการควบคุมโดยคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล หรือพรรคร่วมฝ่ายค้าน เป็นต้น กลไกการควบคุมกรณีนี้ไม่มีการบัญญัติเป็นกฎหมาย แต่เป็นการควบคุมที่ปรากฏตามข้อเท็จจริงซึ่งนักการเมืองและพรรคการเมืองนิยมกระทำมาโดยตลอด

ด้วยเหตุนี้จึงเป็นปัญหาที่น่าสนใจศึกษาว่า ในระบบการเมืองไทยช่วงหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 นักการเมืองและพรรคการเมืองได้แสดงบทบาทหน้าที่ในการทำหน้าที่เป็นกลไกในการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ (interest articulation) และรวบรวมผลประโยชน์ (interest aggregation) ซึ่งเป็นบทบาทในการควบคุมทางการเมืองต่อกลไกรัฐ (ฝ่ายบริหารหรือระบบราชการ) ได้กระทำตามบทบาทอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนด และบทบาทในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน โดยใช้วิธีการทางการบริหาร ควบคุม เรียกร้องต่อระบบราชการโดยตรง ว่ากระทำ得有ประสิทธิภาพหรือไม่อย่างไร และทำการศึกษาเปรียบเทียบว่าใช้วิธีการใดได้ผลมากกว่ากัน นักการเมืองฝ่ายพรรคร่วมรัฐบาล หรือพรรคร่วมฝ่ายค้าน ใช้วิธีการควบคุมทางการเมืองต่อระบบราชการโดยวิธีการใด และฝ่ายใดจะทำหน้าที่ได้ผลมีประสิทธิภาพมากกว่ากัน ซึ่งจะเป็นกรอบในการศึกษาวิจัยของงานวิจัยชิ้นนี้

¹¹ กระมล ทองธรรมชาติ, รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย (กรุงเทพฯ : แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 66.

เหตุผลที่เลือกกรมตำรวจเป็นหัวข้อการศึกษา

1. กรมตำรวจ เป็นองค์กรที่เป็นกลไกรัฐขนาดใหญ่ และมีบุคลากรเป็นจำนวนมาก กรมตำรวจมีภาระหน้าที่กว้างขวางครอบคลุมถึงพฤติกรรมทั้งปวงของประชาชนในรัฐ เพราะมีหน้าที่เกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน การรักษากฎหมายของรัฐ และควบคุมพฤติกรรมของประชาชนตามนโยบายของรัฐ จึงเป็นกลไกระบบย่อยสำคัญที่มีผลต่อระบบการเมืองในภาพรวม
2. หน้าที่บางประการของกรมตำรวจเกี่ยวกับการเมืองหรือความมั่นคงของรัฐ โดยตรง เช่น หน้าที่ของตำรวจสันติบาล ตำรวจตระเวนชายแดน ตำรวจปราบจลาจล
3. การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ กระทบกระเทือนต่อ สิทธิ เสรีภาพ ของประชาชน โดยตรง กรณีการจับกุม สอบสวนดำเนินคดี ซึ่งสร้างปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างอำนาจรัฐกับสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และมีผลเกี่ยวข้องกับระบบราชการโดยรวม
4. ในปัจจุบัน กรมตำรวจเป็นหน่วยราชการที่ประสบกับปัญหาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของระบบ ปัญหาจากบุคลากร พฤติกรรม เบี่ยงเบนของข้าราชการตำรวจ ส่งผลกระทบต่อประชาชนเมื่อปฏิบัติหน้าที่และส่งผลเสียหายต่อรัฐ
5. กรมตำรวจเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจบางอย่างเป็นลักษณะการใช้ดุลยพินิจ ในการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ ซึ่งจะสามารถให้คำให้โทษแก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ และมีปัญหาข้อเรียกร้องจากประชาชนเกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาดังนี้ คือ

1. เพื่อให้ทราบถึงลักษณะของการควบคุมทางการเมืองต่อระบบราชการ ในการบริหารราชการของนักการเมืองและพรรคการเมืองไทย ว่ามีวิธีการควบคุมในทางใดบ้าง และมีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด
2. วิเคราะห์สถานะและการปฏิบัติงานของนักการเมืองทั้งฝ่ายพรรคร่วมรัฐบาล และฝ่ายค้าน ว่าได้แสดงออกถึงบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการกรมตำรวจได้ผลอย่างไร แต่ละฝ่ายนิยมใช้วิธีการควบคุมแบบใดในลักษณะเปรียบเทียบ

3. เพื่อนำผลการวิจัยไปแสวงหาหนทางวิธีการเพื่อพัฒนาความเข้มแข็งของสถาบันนิติบัญญัติ พรรคการเมือง นักการเมือง ในการควบคุมระบบราชการให้สนองต่อความต้องการของประชาชน และให้ทั้งสองฝ่ายใช้อำนาจโดยสมดุลกัน

สมมติฐานของการวิจัย

จากสภาพปัญหาของการวิจัยกับฐานทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง สามารถกำหนดเป็นสมมติฐาน (hypothesis) ได้ดังนี้

1. กระบวนการควบคุมทางการเมืองต่อกลไกรัฐ มี 2 รูปแบบ คือ การควบคุมผ่านกระบวนการทางการบริหาร ทั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและอาศัยอำนาจอิทธิพลทางการเมือง และการควบคุมโดยกระบวนการทางนิติบัญญัติ โดยการควบคุมทางการเมืองมีประสิทธิผลมากกว่ากระบวนการทางนิติบัญญัติ

2. นักการเมืองฝ่ายรัฐบาลสามารถควบคุม เรือกรร็อง แสดงออกซึ่งผลประโยชน์ต่อระบบราชการกรมตำรวจ ในทางการบริหารโดยอาศัยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตรงกันข้ามกับนักการเมืองฝ่ายค้านซึ่งกระทำได้ตามบทบาทหน้าที่ทางนิติบัญญัติ

3. การควบคุมทางการเมืองต่อกลไกรัฐผ่านกระบวนการบริหาร อาจมีปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิผล

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ จะศึกษาเฉพาะบทบาทของนักการเมืองและพรรคการเมืองในการควบคุมกลไกรัฐ เกี่ยวกับการบริหารราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมตำรวจ โดยใช้ระยะเวลาตั้งแต่หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มีผลบังคับใช้ โดยเป็นการศึกษาเชิงเปรียบเทียบบทบาทของนักการเมืองในการควบคุมสองสถานะ คือ ตามกระบวนการทางการเมือง และกระบวนการทางรัฐธรรมนูญหรือทางด้านนิติบัญญัติ

ในการศึกษาบทบาทตามกระบวนการรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติถึงวิธีการควบคุมไว้หลายประการ แต่จะทำการศึกษาวิจัยเฉพาะ 3 วิธีการหลักคือ

1. การควบคุมการบริหารงานทางด้านนโยบาย

2. การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งกำกับดูแลกรมตำรวจ

3. ผู้คดี และกระทู้ถาม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมตำรวจ

ส่วนการควบคุมทางการเมือง ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนจะศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมทางการเมืองของฝ่ายบริหารทางปฏิบัติ และการดำเนินการผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นนักการเมืองในฐานะรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง การร้องทุกข์ร้องเรียนขอความเป็นธรรม การใช้อำนาจอิทธิพลทางการเมือง

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่องนี้ได้ใช้วิธีการศึกษาข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

การเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง สิ่งตีพิมพ์ รายงานการประชุม หนังสือต่าง ๆ เช่น หนังสือสรุปผลการดำเนินงานด้านรัฐสภาของกระทรวงมหาดไทย หนังสือสรุปผลงานของรัฐสภาซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลขั้นต้น (primary source) รวมไปถึงแหล่งข้อมูลขั้นอื่น เช่น ตำรา รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง และข้อเท็จจริงจากหนังสือพิมพ์รายสัปดาห์ฉบับต่าง ๆ นอกจากนี้ยังใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์ตัวบุคคล (face to face interview) โดยดำเนินการสัมภาษณ์บุคคลซึ่งเป็นคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ผู้ทรงคุณวุฒิ เพราะเป็นผู้ที่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่ศึกษา

การวิเคราะห์ข้อมูล จะใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลจากงานวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) และการวิเคราะห์บทสัมภาษณ์ (interview analysis) โดยวิเคราะห์เนื้อหาข้อเท็จจริงที่ปรากฏเปรียบเทียบกับสมมติฐาน เช่น การวิเคราะห์เนื้อหาการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในสภาผู้แทนราษฎร กระทู้ถาม โดยเชื่อมโยงการวิเคราะห์ให้มีความสัมพันธ์กับเนื้อหา ในการวัดประสิทธิผลของการควบคุม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของนักการเมือง ในการควบคุมฝ่ายบริหารในสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ และการควบคุมทางการเมืองในฐานะที่เป็นตัวกลางใน

การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ และการรวบรวมผลประโยชน์

2. เพื่อนำผลการวิจัยครั้งนี้กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้มีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารอย่างสมดุลอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล มิใช่มุ่งหวังเพียงใช้อำนาจอิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซงฝ่ายบริหารโดยตรง

3. นำผลการวิจัยไปประกอบการพิจารณาปรับปรุงองค์กรข้าราชการ โดยเฉพาะกรมตำรวจ เพื่อให้ข้าราชการตำรวจปรับทัศนคติในการยอมรับอำนาจอันชอบธรรมของนักการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชน ที่จะทำการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการปฏิบัติงานของข้าราชการให้ตรงตามวัตถุประสงค์ในการตอบสนองความต้องการของประชาชน

การนำเสนอวิทยานิพนธ์

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงระเบียบวิธีวิจัยของงานวิจัยชิ้นนี้ ได้แก่ ความเป็นมาและสภาพของเรื่องที่วิจัย วัตถุประสงค์ สมมติฐาน ขอบเขตและวิธีดำเนินการวิจัยและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

บทที่ 2 แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ระบุถึงพื้นฐานทางความคิดทฤษฎี และกรอบการวิเคราะห์ที่ใช้ในการวิจัย

บทที่ 3 การควบคุมทางด้านการบริหารงานตำรวจ ศึกษาข้อเท็จจริง การควบคุมระบบราชการกรมตำรวจทางด้านการบริหาร การควบคุมทางด้านนโยบายจากฝ่ายบริหาร การควบคุมด้วยกฎระเบียบ การร้องทุกข์ ร้องเรียนขอความเป็นธรรม การใช้อำนาจอิทธิพลทางการเมือง และการดำเนินการผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นนักการเมืองในฐานะรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง การควบคุมด้วยอุดมคติและจริยธรรม ความเป็นมาของกรมตำรวจซึ่งมีลักษณะเฉพาะการวิเคราะห์การควบคุมกรมตำรวจตามตัวแบบการเมืองของ David Easton

บทที่ 4 การควบคุมโดยกระบวนการนิติบัญญัติ โดยศึกษาบทบาทของนักการเมืองในการควบคุมการบริหารงานทางด้านนโยบาย ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งกำกับดูแลกรมตำรวจ เนื้อหาในการอภิปรายและกระทู้ถามในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมตำรวจ ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เพื่อเชื่อมโยงการวิเคราะห์

บทที่ 5 บทวิเคราะห์ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการควบคุม เป็นการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่ได้ศึกษามา เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามสมมติฐาน โดยต้องการวิเคราะห์ให้เห็นถึงการดำเนินการควบคุมกลไกรัฐโดยเฉพาะกรมตำรวจ ว่ามีวิธีการใดบ้างและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการควบคุมว่าวิธีการใดมีประสิทธิผลมากกว่ากัน มีปัญหาหรือไม่

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย