



รัฐสภาสาร

ฉบับที่ 5 เดือน พฤษภาคม 2531

0125-0957.





รัฐสภาสาร

ปีที่ 36 ฉบับที่ 5 เดือนพฤษภาคม 2531

ISSN 0125-0957



Legislative Institutional Repository of Thailand

คำอธิบายภาพปก

เป็นประติมากรรม รูปรัฐธรรมนูญวางบนม้าของรัชญูพิช คือ กฎหมายสูงสุดของประเทศ
เป็นสัญลักษณ์ของสังคมและการกสิกรรมของเรา



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

บทบรรณาธิการ

การยุบสภาเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531 นั้น นับเป็นเหตุการณ์ที่ต้องจารึกไว้ในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทยวันหนึ่ง การยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้ นับเป็นครั้งที่ 7 ของประเทศไทย เป็นการยุบสภาครั้งที่ 3 ตั้งแต่มีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เป็นต้นมา

การยุบสภา เป็นการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่รุนแรงที่ฝ่ายบริหารพึงมีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นเดียวกับการที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้สิทธิที่ใช้อำนาจการรุนแรงในการควบคุมฝ่ายบริหารกับการใช้มาตรา 137 ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจต่อคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรายบุคคลซึ่งอาจมีผลให้คณะรัฐบาลหรือรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไปเช่นกัน ดุลย์อำนาจของ 2 ฝ่ายนี้ ได้กำหนดอย่างแน่ชัดไว้เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้อำนาจนั้นจนเกินขอบเขตและเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม แต่การที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเลือกใช้อำนาจที่รุนแรงนี้ก็คงต้องคำนึงถึงความจำเป็นอันสูงสุด เพราะมิใช่แต่ผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายใดหรือฝ่ายใดเพียงอย่างเดียว ยังจะส่งผลกระทบต่อสามัญลักษณ์ของสาธารณชนอีกด้วย

ในปัจจุบัน ประชาชนมีการตื่นตัวและเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งในระดับหมู่บ้าน อำเภอ จังหวัดหรือแม้แต่ในสถาบันการศึกษา ทั้งนี้เป็นเพราะระบบสังคมไทยได้ขยายฐานทางการเมือง ในลักษณะที่กว้างขึ้นโดยได้ดึงมวลชนเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น อำนาจทางการเมืองมิได้ผูกขาดอยู่กับกลุ่มบุคคลหนึ่งบุคคลใดอีกต่อไป จะเห็นได้จากการเลือกตั้งในช่วงหลังนี้ นับแต่ปี 2519 เป็นต้นมา ได้มีนักการเมืองรุ่นใหม่ ๆ มากมายเกิดขึ้นเสมอ ๆ นักการเมืองรุ่นใหม่หลาย ๆ ท่านก็ได้มีผลงานเด่นชัดที่ประชาชนผู้เลือกตั้งสามารถภาคภูมิใจได้อย่างแท้จริง ปราบกฏการฉ้อโกง จะทำให้เกิดความศรัทธาในระบบประชาธิปไตยของประชาชนมีมากขึ้น



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

การเลือกตั้งบ่อยครั้ง ทำให้มีการใช้เงินงบประมาณและเงินในภาคเอกชน
จำนวนมหาศาลนั้น ไม่ใช่สิ่งที่น่าคำนึงมากนัก เพราะการเลือกตั้งตามวาระนั้นจำเป็นต้องมี
การเลือกตั้งจะต้องมีไม่ช้าก็เร็ว การใช้จ่ายเงินเร็วขึ้นกว่าเดิมนั้น อาจจะเกินคุ้ม หากประชา
ชนมีสำนึกในทางการเมืองร่วมกันใช้สิทธิที่จะเลือกผู้แทนที่ตนใช้วิจารณญาณอย่างแท้จริงว่าจะ
เป็นผู้ที่สามารถทำหน้าที่ให้สถาบันนิติบัญญัติแห่งนี้มีประสิทธิภาพ และมีการเลือกตั้งบ่อย
ครั้งก็คงไม่ทำความลำบากใจให้แก่ประชาชนมากเท่ากับ **เมื่อไหร่จะมีการเลือกตั้ง**

บรรณาธิการ

สารบัญ

ผลกระทบจากการยุบสภา 2531

1

โดย อนุสารี สอาดเยี่ยม

บทความนี้ผู้เขียนได้อธิบายถึงความหมายของยุบสภา ลักษณะของการยุบสภา สาเหตุของการยุบสภา ประวัติของการยุบสภาของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ผลกระทบของการยุบสภาผู้แทนราษฎร 2531 ซึ่งมีผลให้งานของสภาผู้แทนราษฎร อะไรบ้างได้สิ้นสุดลงไป และสถานภาพของวุฒิสภาจะเป็นเช่นไร

ลักษณะการพัฒนาทางการเมืองของไทย

43

โดย รศ.ดร.นิยม รัฐอมฤต

บทความนี้ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยซึ่งมีวิวัฒนาการเป็นลำดับมา นับแต่ได้มีการเปิดประเทศในปี 2398 เป็นต้นมา โดยชี้ให้เห็นถึงลักษณะการพัฒนาทางการเมืองไทยมีลักษณะทวงขยายฐานให้กว้างขึ้น โดยสาเหตุมาจากปัจจัยใดบ้าง

พฤติกรรมความขัดแย้งในองค์กร

49

โดย เขาวน ไพฑูริณโรจน์

ผู้เขียนได้อธิบายความหมายและที่มาของพฤติกรรมความขัดแย้ง โดยเฉพาะในกระบวนการบริหารและพฤติกรรมทางการเมืองนั้น มีลักษณะที่สำคัญคือ 1) การกำหนดลักษณะความขัดแย้ง 2) ความขัดแย้งในการก่อตั้งองค์กร 3) ชนิดและอาการของความขัดแย้ง ทั้งยังได้ชี้ให้เห็นถึงผลของการขัดแย้งที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งเสนอวิธีแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งนี้

แนวความคิดในการพัฒนาการบริหาร

65

โดย รศ.นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์

บทความนี้ผู้เขียนได้ให้ข้อคิดว่าความสำเร็จในการพัฒนาประเทศของประเทศที่กำลังพัฒนานั้น มีข้อหลักวิชาการผิดพลาด แต่อยู่ที่การเพ่งเล็งการพัฒนาในการเพิ่มพูนความสามารถและคุณภาพในทางเศรษฐกิจ ฉะนั้นแนวทางพัฒนาให้เกิดความสำเร็จ จะต้องอาศัยการพัฒนาทางการเมืองควบคู่กับเศรษฐกิจไปด้วย



ผลกระทบจากการยุบสภา 2531

โดย อุมาสีร์ สอาดเยี่ยม

หากจะเอ่ยถึงการยุบสภา น้อยคนที่จะไม่รู้จัก เนื่องจากเพิ่งมีการยุบสภาไปเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531 และในระยะหลังนี้ได้มีการยุบสภาบ่อยครั้ง โดยในช่วงระยะเวลา 5 ปี ที่ผ่านมามีการยุบสภา และผลกระทบที่ตามมาจากการยุบสภาที่เด่นที่สุด คือ การจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเหน็ดเหนื่อยกับการหาเสียงและดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้ได้รับเลือกตั้ง และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ต้องเหน็ดเหนื่อยกับการพิจารณาตัดสินใจว่าจะเลือกใครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ไปทำหน้าที่เป็นปากเสียงแทนตน แต่นอกจากการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว การยุบสภายังก่อให้เกิดผลกระทบอีกหลายประการ ก่อนที่จะกล่าวถึงผลกระทบจากการยุบสภา พ.ศ. 2531 ควรจะให้ทราบถึงความหมายของการยุบสภา สาเหตุของการยุบสภา และประวัติการยุบสภาของไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

ความหมายของการยุบสภา

ตามความหมายของคำว่า “ยุบ” จากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 หมายถึง ยอบลง ทรดลง ทำให้เตี้ยลง ลดลง เลิก ซึ่งในกรณีนี้จะหมายถึง “เลิก” ดังนั้นการยุบสภาหมายถึงเลิกการมีสภา

แต่การยุบสภานั้น หมายถึง การยุบสภาใด หมายถึงการยุบสภาใดสภาหนึ่ง คือ วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร หรือหมายถึงการยุบทั้งสองสภา

ทั้งนี้ ต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 101 ที่บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่...”

ดังนั้น การยุบสภา จึงหมายถึงเฉพาะการยุบสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ไม่รวมถึงการยุบวุฒิสภาด้วย



LIART

ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การยุบสภาไม่รวมถึงการยุบวุฒิสภาด้วย เนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้¹

1. เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาได้ดำรงตำแหน่งเป็นเวลานาน เพื่อจะได้มีความรู้ความชำนาญในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติให้เหมาะสมกับฐานะของสมาชิกสภาที่มีหน้าที่ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งถ้าให้ยุบวุฒิสภาได้ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดสมาชิกสภาของวุฒิสภาไว้ยาวนาน ก็ไม่มีประโยชน์

2. การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการให้โอกาสแก่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะวินิจฉัยว่าคณะรัฐมนตรีดำเนินรัฐกิจต้องด้วยความประสงค์ของประชาชนหรือไม่ หรือมีปัญหาสำคัญเกิดขึ้น ซึ่งในการเลือกตั้งทั่วไป พรรคการเมืองต่าง ๆ มิได้ยกขึ้นมาเป็นข้อขัดแย้งให้ประชาชนชี้ขาด หรือมีปัญหาที่คณะรัฐมนตรีขอให้ประชาชนวินิจฉัย และใช้การยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ประชาชนออกเสียงเลือกตั้ง เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้มีวิถีทางให้ออกเสียงประชามติได้ แต่วุฒิสภามีหน้าที่ส่วนใหญ่ในการยับยั้งกฎหมายเท่านั้น ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันด้วยเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด คือด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ การยุบวุฒิสภาจึงไม่เป็นวิถีทางที่จะหยั่งทราบความประสงค์ของประชาชนเหมือนอย่างการยุบสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด

3. การไม่ให้ยุบวุฒิสภานั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ว่า สภานิติบัญญัติใดมีอำนาจน้อยก็ควรต้องมีอายุนาน ส่วนสภานิติบัญญัติใดที่มีอำนาจมาก ควรอายุสั้น

4. ถ้าให้พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจยุบวุฒิสภาได้ วุฒิสภาก็จะพยายามดำเนินกิจการตามความประสงค์ของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งมากขึ้น สมาชิกวุฒิสภาอาจไม่กระทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญมุ่งหมายไว้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนั้น การยุบสภา หมายถึง การมีสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ได้ยกเลิกการมีวุฒิสภาด้วย

ลักษณะของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 101 ได้บัญญัติถึงลักษณะของการยุบสภาผู้แทนราษฎร ไว้ดังนี้ :-

1. พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร
2. การยุบสภาต้องกระทำเป็นพระราชกฤษฎีกา

¹ดร.หยุด แสงอุทัย : คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 (เรียงมาตรา) โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์



3. ต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป

ภายใน 90 วัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

4. การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน โดยจะชี้แจงถึงลักษณะของการยุบสภาผู้แทนราษฎรแต่ละประการคือ

1. พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่ง

ให้พระราชอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรนี้ แยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

1) เป็นไปตามการถวายคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี ในกรณีนี้

พระมหากษัตริย์คงจะทรงปฏิเสธไม่ได้ เพราะถ้าปฏิเสธเท่ากับไม่ทรงวางตัวเป็นกลางในทาง

การเมืองโดยเข้าข้างฝ่ายค้าน เป็นการตัดโอกาสรัฐบาลที่จะขอให้ราษฎรซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจ

ไปโดยที่จะวินิจฉัยว่า การกระทำของรัฐบาลหรือของสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายถูก แม้แต่ใน

กรณีเป็นที่สงสัย พระมหากษัตริย์พึงอนุโลมตามคำแนะนำนั้น เพราะรัฐมนตรีที่ลงนามรับสนอง

พระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบอยู่แล้ว ดังนั้นพระราชอำนาจที่จะทรงปฏิเสธคำแนะนำ

ของรัฐมนตรีในการยุบสภาผู้แทนราษฎร ควรเป็นวิธีทางสุดท้ายจริง ๆ² เช่น ถ้านายกรัฐมนตรี

ขอคำแนะนำให้ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง ๆ ที่เห็นได้ชัดว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย

นโยบายของรัฐบาลและไม่ไว้วางใจรัฐบาล และการยุบสภาผู้แทนราษฎรก็จะมีผลเปลี่ยนแปลง

องค์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เพิ่มการสนับสนุนรัฐบาลในสภา หรือในกรณีรัฐบาลแพ้

คะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎรครั้งหนึ่งแล้ว จึงขอให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทน

ราษฎร แต่เมื่อเลือกตั้งขึ้นมาใหม่แล้ว รัฐบาลซึ่งประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีชุดเดิมเป็นส่วนมาก

ส่วนที่คะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎรอีก ในกรณีเช่นนี้การยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่มีประโยชน์

อะไรเลย แต่จะเป็นวิธีการที่คณะรัฐมนตรีนำมาใช้เพื่อข่มขู่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติตาม

ตามประสงค์ของรัฐมนตรี เนื่องจากกลัวว่าเมื่อยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วตนจะไม่ได้รับเลือกตั้ง

ซ้ำอีกการยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยปราศจากเหตุผลเช่นนี้ พระมหากษัตริย์ชอบที่จะปฏิเสธ

คำแนะนำให้ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ เนื่องจากประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งได้

ทรงไว้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจนั้นเพื่อประโยชน์ของประชาชน จึงเป็นพระราช

อำนาจที่จะวินิจฉัยว่าสมควรให้ประชาชนวินิจฉัยปัญหาซึ่งคณะรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎรมี

ความไม่ลงรอยกัน ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ย่อมมีเจตนารมณ์ที่จะให้พระ

มหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญเพื่อราษฎร ถ้าการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นที่

สมควร สภาผู้แทนราษฎรที่เลือกตั้งเข้ามาใหม่จะไม่แตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎรเดิมมาก

จึงสมควรจะยุบสภาผู้แทนราษฎร การที่พระมหากษัตริย์จะทรงปฏิเสธไม่ยอมยุบสภาผู้แทน

ราษฎร ควรจะถือว่าเป็นกรณียกเว้นจากกรณีปกติ ซึ่งพระมหากษัตริย์จะต้องทรงใคร่ครวญ

² หุตุ แสงอุทัย, อ้างแล้ว หน้า 521



ให้รอบคอบ ฉะนั้นถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงแน่พระราชหฤทัยว่าเจตจำนงของราษฎรเป็น
 อย่างไรแล้วก็ควรจะทรงยอมให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร

2) พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้แนะนำให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเอง ซึ่งในกรณีนี้
 เกิดขึ้นได้เมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ได้ขัดแย้งกัน แต่ร่วมมือกันออกกฎหมายที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่
 ต้องเดือดร้อน พระมหากษัตริย์อาจทรงแนะนำให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎร
 ออกเสียงลงคะแนนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ หากคณะรัฐมนตรีปฏิเสธคำแนะนำ
 พระมหากษัตริย์ที่จะให้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเท่ากับ
 การขัดแย้งกันขึ้นระหว่างพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีคงไม่มีทางเลือก
 ใช้อื่น นอกจากขอลาออกจากตำแหน่ง ทำให้พระมหากษัตริย์สามารถทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี
 ใหม่ ที่อาจเป็นฝ่ายข้างน้อยในรัฐสภา แต่พร้อมที่จะลงนามรับสนองพระบรมราชโองการให้
 สภาผู้แทนราษฎรได้ และสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่ย่อมจะวินิจฉัยว่า จะ
 เสนอให้ประชุมรัฐสภาเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ซึ่งแสดง
 หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปหรือไม่ ซึ่งเท่ากับให้ราษฎรมีสติเลือกตั้งวินิจฉัยนั่นเอง

2. การยุบสภาต้องกระทำเป็นพระราชกฤษฎีกา การยุบสภาผู้แทนราษฎรคือ
 กระทำเป็นพระราชกฤษฎีกา เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร และ
 พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี
 อาจมีบางกรณีที่พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้เป็นมติของคณะรัฐมนตรี เนื่อง
 จากการแตกแยกความคิดเห็นในคณะรัฐมนตรีเช่น นายกรัฐมนตรีเป็นฝ่ายข้างน้อย เห็นควรยุบสภา
 แต่รัฐมนตรีอื่น ๆ ฝ่ายข้างมากไม่เห็นด้วย เป็นต้น ซึ่งอาจพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ³

1) การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการใช้อำนาจบริหาร หากพิจารณาว่า การยุบสภา
 ผู้แทนราษฎรเป็นการใช้อำนาจบริหาร โดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี
 ดังนั้นการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาจะต้องเป็นมติของ
 คณะรัฐมนตรี ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเป็นฝ่ายข้างน้อย ซึ่งเห็นว่าควรมีการยุบสภา นายกรัฐมนตรี
 ย่อมไม่มีทางอื่นนอกจากกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง ซึ่งทำให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะ
 ออกจากตำแหน่ง และเมื่อทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่แล้ว คณะรัฐมนตรีชุดใหม่อาจ
 คำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรได้

2) การยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจบริหาร เพราะไม่ใช่การบริหาร
 ราชการแผ่นดิน เป็นแต่การทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติสิ้นสุดลง การถวายคำแนะนำ
 ที่ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่จำเป็นต้องเป็นมติคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียวอาจ

³หยุด แสงอุทัย, อ้างแล้ว หน้า 514



คำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ และเป็นพระราชกฤษฎีกาที่สมบูรณ์ถูกต้อง เพราะมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

การยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ใช่ทั้งอำนาจบริหารอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจตุลาการ แต่เป็นอำนาจที่เป็นกลาง (pouvoir neutre)⁴ เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการออกฤทธิ์การกระทำหรือความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎรต่อราษฎรผู้เลือกตั้ง หรือเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์มีพระราชประสงค์จะทรงหยั่งเสียงของราษฎรเพื่อให้โอกาสวินิจฉัยว่าการกระทำหรือความคิดเห็นนั้นตรงกับความคิดเห็นของราษฎรหรือไม่ อำนาจที่จะเป็นกลางจึงเป็นอำนาจของประมุขแห่งรัฐที่จะประสานการขัดกันขององค์กรผู้ใช้อำนาจของรัฐเหล่านี้ในกรณีที่สมควรให้ราษฎรซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอภิไต่โดยวินิจฉัย ประมุขแห่งรัฐจะใช้อำนาจที่เป็นกลางนี้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ราษฎรเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

สำหรับประเทศไทยนั้นได้ถือตามแนวคิดที่ว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจบริหาร จึงไม่ต้องมีมติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ นายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียวจะถวายคำแนะนำให้ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งถือว่า เป็นพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกต้องสมบูรณ์แล้ว

3. ต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 90 วัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ถ้าหากพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรไม่มีข้อความกำหนดให้ดำเนินการเลือกตั้งใหม่เลย พระราชกฤษฎีกานั้นก็ใช้บังคับมิได้ และต้องถือเสมือนว่ามีได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาได้กำหนดวันเลือกตั้งช้ากว่า 90 วัน พระราชกฤษฎีกานั้นก็ยังคงเป็นอันใช้บังคับได้ ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญกำหนดเวลาภายใน 90 วัน นั้น เป็นการบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องดำเนินการเลือกตั้งภายในกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วเท่านั้น จึงอยู่ในดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีที่จะถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ให้ทรงออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดวันเลือกตั้งตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรภายในกำหนดเวลา 90 วัน โดยคำนึงถึงระยะเวลาที่จะต้องใช้ในการเตรียมการเลือกตั้งด้วย

4. การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน เป็นข้อจำกัดในการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อไม่ให้รัฐบาลใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรซ้ำแล้วซ้ำอีกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เช่น ในกรณีสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญของรัฐบาล เป็นเหตุให้รัฐบาลยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่สภาผู้แทนราษฎรที่เลือกตั้งเข้ามาใหม่ ก็ยังคงไม่รับร่างพระราชบัญญัตินั้นอีก การยุบสภาผู้แทนราษฎรซ้ำในเหตุการณ์เดียวกัน

⁴ หยุต แสงอุทัย, อ้างแล้ว หน้า 516



เช่นนี้จะทำไม่ได้ อีกทั้งพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรจะระบุเหตุการณ์ที่รัฐบาลจำเป็นต้องยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นสามารถตรวจสอบได้ว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งต่อมาได้กระทำในเหตุการณ์เดียวกันหรือไม่

สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ถึงแม้รัฐบาลจะมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่การใช้อำนาจนั้นก็ต้องมีเหตุผลอย่างเพียงพอ ไม่เช่นนั้นอาจจะไม่ได้รับความไว้วางใจจากราษฎร ซึ่งจะเป็นผลให้เสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคง ดังนั้นการที่รัฐบาลจะยุบสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้ง มักจะเกิดขึ้นจากสาเหตุต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎรไม่ตรงกับเจตจำนงของราษฎร จะเกิดขึ้นในกรณีที่มีสาธารณสมบัติ (Public opinion) คัดค้านการกระทำของสภาผู้แทนราษฎรอย่างรุนแรง คณะรัฐมนตรีอาจขอให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียทั้งที่ยังได้รับความสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎรอยู่ ซึ่งตรงกับหลักประชาธิปไตยที่ว่าคณะรัฐมนตรีไม่ควรจะดำรงตำแหน่งต่อไปเมื่อเป็นที่แน่ชัดว่าราษฎรส่วนใหญ่ไม่สนับสนุนคณะรัฐมนตรีหรือไม่สนับสนุนสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนคณะรัฐมนตรีนั้น ๆ ต่อไป เช่น ในการเลือกตั้งซ่อมตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตซึ่งพรรคฝ่ายรัฐบาลเคยครองอยู่ ราษฎรกลับเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคฝ่ายค้านเมื่อเป็นเช่นนั้นในหลายเขตเลือกตั้ง ย่อมแสดงว่าราษฎรเริ่มจะลดความนิยมรัฐบาลชุดปัจจุบันแล้ว

2. คณะรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎรเกิดขัดแย้งกันขึ้นอย่างรุนแรง โดยปกติคณะรัฐมนตรีอาจมีการขัดแย้งกับสภาผู้แทนราษฎร เช่น สภาผู้แทนราษฎร ขอให้คณะรัฐมนตรีถอนร่างพระราชบัญญัติกลับไปพิจารณาใหม่ หรืออาจไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ซึ่งถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติไม่สำคัญ ก็ไม่เป็นปัญหา แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญ หรือเป็นพระราชกำหนด ซึ่งรัฐบาลจัดทำขึ้นในกรณีจำเป็นรีบด่วน หากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ จะเกิดความเสียหายแก่การบริหารประเทศ นับเป็นความขัดแย้งอย่างรุนแรงที่อาจนำไปสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ในที่สุด ซึ่งความขัดแย้งระหว่างคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีต่อไปนี้

2.1 คณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร แต่ต่อมามีความขัดแย้งกันขึ้นอย่างรุนแรงระหว่างบรรดาสมาชิกของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง นับเป็นการขัดแย้งรุนแรงไม่สามารถวินิจฉัยของพรรคควบคุมสมาชิกพรรคได้



2.2 คณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร แต่มีพรรคการเมืองที่สนับสนุนอยู่ โดยพรรคการเมืองที่สนับสนุนนี้ไม่ได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาลด้วย และภายหลังพรรคการเมืองที่ให้ความสนับสนุนนี้ได้ถอนความสนับสนุนเสีย

2.3 คณะรัฐมนตรีเป็นรัฐบาลผสมจัดตั้งโดยความร่วมมือของพรรคการเมืองหลายพรรคภายหลังพรรคต่าง ๆ ที่ร่วมมือกันนี้เกิดแตกร้างกัน จนฝ่ายที่เห็นด้วยกับรัฐบาลไม่สามารถเป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรต่อไปได้

3. เมื่อมีปัญหาสำคัญเกิดขึ้น ซึ่งพรรคการเมืองมิได้กำหนดแนวนโยบายไว้ในการเลือกตั้งคราวที่แล้ว ในการเลือกตั้งทั่วไปพรรคการเมืองหนึ่งไม่ได้กำหนดนโยบายที่จะจำกัดกรรมสิทธิ์ของเอกชนเพื่อดำเนินการตามลัทธิสังคมนิยม ภายหลังการเลือกตั้ง พรรคการเมืองนั้นได้เป็นฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในสภา พรรคการเมืองนั้นจะดำเนินการออกกฎหมายจำกัดกรรมสิทธิ์ของเอกชนตามลัทธิสังคมนิยมไม่ได้ เพราะไม่ได้รับมอบหมายอาณัติจากราชกร ในกรณีเช่นนี้ คณะรัฐมนตรีจะต้องถวายคำแนะนำขอให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรและตั้งเป็นประเด็นว่า รัฐบาลดำริที่จะมีนโยบายจำกัดกรรมสิทธิ์เอกชนดังกล่าว ถ้าราชกรเห็นด้วยก็ให้ลงคะแนนเสียงสนับสนุน ดังนั้นในการเลือกตั้งครั้งใหม่ หากพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาลยังคงได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ย่อมจะทำให้คณะรัฐมนตรีซึ่งตั้งจากพรรคการเมืองนั้น ๆ ได้รับอาณัติมอบหมายจากราชกรให้ดำเนินนโยบายสำคัญ ๆ นั้นได้

โดยปกติ กรณีดังกล่าวข้างต้นเกิดขึ้นได้น้อย เนื่องจากพรรคการเมืองต้องพยายามกำหนดปัญหาสำคัญต่าง ๆ ไว้ในนโยบายของพรรค ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นมักเนื่องมาจากมีพฤติการณ์ใหม่ที่ไม่ได้คาดหมายว่าปัญหานี้จะเกิดขึ้น และการยุบสภาผู้แทนราษฎรในกรณีนี้เป็นสิ่งจำเป็นและเป็นเครื่องมือที่นำมาใช้แทนการให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดวิธีการลงประชามติไว้ จำเป็นต้องใช้การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นเครื่องมือเพื่อหยั่งทราบเจตจำนงของราชกร⁵

4. เมื่อไม่สามารถจัดตั้งคณะรัฐมนตรีจากสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันได้ โดยที่พรรคการเมืองที่มีอยู่หลายพรรคไม่สามารถปรองดองกันจัดตั้งรัฐบาลผสมให้เป็นรัฐบาลเสียงข้างมากได้ อาจจะมีปัญหาเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาล และเป็นเหตุให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจได้ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราชกรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพรรคการเมืองของตนอาจได้เสียงข้างมากในสภาและปรองดองกันจัดตั้งรัฐบาลได้

5. เมื่อวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นขัดแย้งกันอย่างรุนแรง รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร การตราพระราชบัญญัติต่าง ๆ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

⁵ หยุต แสงอุทัย, อ้างแล้ว หน้า 539



วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรอาจมีความเห็นขัดแย้งกัน โดยวุฒิสภาอาจมีความเห็นขัดแย้งทั้งในกรณีไม่เห็นด้วยบางส่วน ให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว และต้องตั้งกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณา และในกรณีไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรทั้งฉบับ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นจึงถูกยับยั้งไว้ก่อน จนกระทั่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา จึงเป็นอันถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ซึ่งจะเห็นได้ว่าการขัดแย้งระหว่างวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ไม่เป็นเหตุที่จะทำให้ต้องยุบสภาผู้แทนราษฎรเท่าใดนัก แต่ความเห็นขัดแย้งอาจทวีความรุนแรงขึ้นได้ หากวุฒิสภาใช้อำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติสำคัญ ๆ บ่อยครั้งเกินไป จนอาจเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ และเมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้ยุบวุฒิสภาได้ คณะรัฐมนตรีจึงอาจขอให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎรวินิจฉัยว่าสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเป็นฝ่ายถูกต้องถึงแม้สภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมจะได้รับการสนับสนุนจากราษฎร ก็ไม่มีข้อกฎหมายใดจะบังคับวุฒิสภาให้ยอมผ่อนปรนได้ นอกจากวุฒิสภาจะต้องคำนึงถึงเจตจำนงของราษฎรเท่านั้น

6. มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ในกรณีที่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ซึ่งเปิดโอกาสให้บุคคลมีสิทธิเลือกตั้งมากขึ้น เช่น ลดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจาก 20 ปี เป็น 18 ปี เป็นต้น ย่อมเป็นการสมควรที่จะให้บุคคลซึ่งไม่มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายเดิม แต่ได้สิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายใหม่ ได้ใช้สิทธิเลือกตั้งของตนโดยเร็วที่สุด คณะรัฐมนตรีอาจขอให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎรซึ่งเดิมไม่มีสิทธิเลือกตั้ง มีโอกาสใช้สิทธิเลือกตั้งซึ่งจะทำให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามเจตจำนงของราษฎรที่พึงจะได้รับสิทธินี้

7. มี การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใหม่ เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใหม่ คณะรัฐมนตรีอาจให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎรมีโอกาสเลือกตั้งผู้แทนราษฎรใหม่ สำหรับการใช้รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการที่คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้ง ย่อมต้องมีสาเหตุในการยุบสภาผู้แทนราษฎร และสาเหตุเหล่านั้นมีมากมายหลายประการดังกล่าวแล้ว จึงเห็นควรศึกษาประวัติการยุบสภาผู้แทนราษฎรของไทยว่า ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน คือ พ.ศ. 2531 รวมเป็นเวลา 56 ปี ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้นกี่ครั้งและแต่ละครั้งเนื่องจากสาเหตุใดบ้าง

ประวัติการยุบสภา

ก่อนจะถึงการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งล่าสุดเมื่อ พ.ศ. 2531 ควรจะได้ศึกษาถึงประวัติการยุบสภา ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2531 นี้ ประเทศไทยได้มีการยุบสภารวมทั้งสิ้น 7 ครั้ง เป็นการยุบสภาผู้แทนราษฎร 6 ครั้ง และยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 1 ครั้ง โดยมีประวัติการยุบสภาแต่ละครั้ง ดังนี้ :-

การยุบสภาครั้งที่ 1

เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2481 ในสมัยที่พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็น นายกรัฐมนตรี

เหตุผลในการยุบสภา พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ไม่ได้ระบุถึงเหตุผลในการยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่ระบุเพียงว่า เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 ขึ้นใหม่ กำหนดภายใน 90 วัน

ส่วนเหตุผลในการยุบสภา ปรากฏอยู่ในคำแถลงการณ์ของรัฐบาล ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 55 หน้า 407-412 วันที่ 11 กันยายน 2481 โดยมีข้อความสรุปได้ว่า ในการประชุมเมื่อวันเสาร์ที่ 10 กันยายน 2481 สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 68 เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยให้แสดงบัญชีรายละเอียดต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีกมาก ซึ่งข้อบังคับการประชุมดังกล่าว กรรมการของสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาแล้วเป็นอย่างดี และได้ใช้มาด้วยดีตลอดเวลา 5 ปี มิได้เกิดความเสียหายแต่ประการใด การที่จะวางข้อบังคับให้ตายตัวดังที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอนั้น รัฐบาลเห็นว่าเป็นการขอเอารายละเอียดเกินไป อีกทั้งยังได้รายจ่ายหลายเรื่องต้องสงวนเป็นความลับ การที่จะเสนอรายละเอียดโดยเปิดเผยไม่เป็นการสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์การคำนวณภาษีอากรนั้น ถ้าเปิดเผยออกไปจะนำความเสียหายมาให้แก่ประเทศและรายการปลีกย่อยย่อมต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการตามยุคตามสมัย และความต้องการของกระทรวง ทบวงการต่าง ๆ ซึ่งไม่เหมือนกัน จะวางข้อบังคับให้ตายตัวลงไปไม่ได้ ถึงแม้รัฐบาลจะชี้แจงเหตุผลดังกล่าวแล้ว สมาชิกผู้โต้แย้งก็ไม่ยอมฟังเหตุผล

รัฐบาลได้พยายามร่วมมือกับสภาผู้แทนราษฎรโดยจริงใจ ไม่ว่าจะเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ และญัตติ ร่างพระราชบัญญัติกำหนดเขตต์การศึกษา ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอมา โดยเฉพาะการพิจารณาญัตติแก้ไขข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทน ข้อ 68 นี้ได้อภิปรายมาจนหมดเวลาประชุมตามปกติ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ประชุมเป็นส่วนน้อย ควรจะเปิดอภิปรายต่อไปในวันหลัง เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมากได้ฟังเหตุผลและใช้ดุลยพินิจโดยรอบคอบแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอญัตติให้รวบรัดการพิจารณา และลงมติโดยไม่ให้อีกสภาบาลแถลงชี้แจงอีก

รัฐบาลจึงรู้สึกว่าจะไม่สามารถจะบริหารราชการของประเทศไทยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรนี้ได้ คณะรัฐมนตรีจึงขอลาออกจากหน้าที่ แต่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เห็นว่าสภาพการของโลกอยู่ในระหว่างปั่นป่วนคับขัน ประกอบกับจะต้องเตรียมการรับเสด็จสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวสุพรรณนคร รัฐบาลควรจะบริหารราชการของประเทศต่อไป จึงมีทางเดียวที่จะดำเนินตามวิธีรัฐธรรมนูญ คือยุบสภาผู้แทนราษฎร

มติขอแก้ไขข้อบังคับการประชุม ผู้เสนอญัตติดังกล่าวที่เป็นเหตุให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร คือ นายถวิล อุดล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด เมื่อเสร็จสิ้นการอภิปราย ได้มีผู้เสนอให้มีการลงมติแบบลงมติดับ ผลปรากฏว่ารับหลักการ 45 เสียง ไม่รับหลักการ 31 เสียง ซึ่งหมายถึงฝ่ายรัฐบาลแพ้มติของสภาผู้แทนราษฎร

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎรดังได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์แล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป็นการเกิดจากการที่คณะรัฐมนตรีมีความเห็นขัดแย้งกับสภาผู้แทนราษฎรอย่างรุนแรง คณะรัฐมนตรีจึงยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

การยุบสภาครั้งที่ 2

เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2488 ในสมัยที่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เหตุผลในการยุบสภา พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ระบุถึงเหตุผลในการยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่ระบุเพียงว่า เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกประเภท 1 ขึ้นใหม่ภายใน 90 วัน นับแต่วันใช้พระราชกฤษฎีกา

ส่วนเหตุผลในการยุบสภา ปรากฏอยู่ในแถลงการณ์ของรัฐบาล ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 15 ตุลาคม 2488 เล่ม 62 ตอนที่ 60 หน้า 604-605 โดยมีข้อความสรุปได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกตั้งมาตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2481 ซึ่งได้มีพระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาให้อยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกถึง 2 ครั้ง นับเป็นเวลานานเกินควร ย่อมทำให้จิตใจและความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมากเหินห่างจากเจตนารมณ์และความประสงค์อันแท้จริงของราษฎร ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม ให้มีการลงโทษการกระทำที่ก่อให้เกิดการปกครองระบอบลัทธิเผด็จการ ลัทธินาซีหรือฟาสซิสต์ แต่สภาผู้แทนราษฎรกลับลงมติไม่เห็นชอบด้วย และให้ตัดออกเสีย ซึ่งเป็นการผิดตรงกันข้ามกับความรู้สึกอันแท้จริงของประชาชนชาวไทย และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ รัฐบาลจึงนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาให้พระมหากษัตริย์ ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนใหม่

พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม จากแถลงการณ์ของรัฐบาลกล่าวถึงเหตุผลที่จำเป็นในการยุบสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากรัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม



เป็นพระราชบัญญัติที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล โดยเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2488 ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 1 รับหลักการด้วยคะแนนเสียง 75 คะแนน ไม่มีสมาชิกผู้ใดไม่เห็นด้วย ที่ประชุมจึงได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ 9 คน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้

ต่อมาวันที่ 8 ตุลาคม 2488 เป็นการพิจารณาในวาระที่ 2 ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ นายศิริ บำเพ็ญอยู่ ขอแปรญัตติในมาตรา 3 โดยตัดข้อ 4 และข้อ 6 ออก

เมื่อเสร็จสิ้นการอภิปรายเกี่ยวกับคำแปรญัตติขอตัดข้อ 4 และข้อ 6 ออก ที่ประชุมได้ลงมติให้คงข้อ 4 ไว้ 36 คะแนน ให้ตัดออก 37 คะแนน และให้คงข้อ 6 ไว้ 31 คะแนน ให้ตัดออก 38 คะแนน ซึ่งหมายถึงรัฐบาลแพ้มติสภาผู้แทนราษฎร เพราะรัฐบาลได้ชี้แจงให้คงไว้ แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย ซึ่งถือเป็นการขัดแย้งกันอย่างรุนแรง เพราะในขณะนั้นประเทศไทยเพิ่งเสร็จสิ้นจากการประกาศสงครามกับอังกฤษและสหรัฐอเมริกา โดยได้มีการประกาศสันติภาพในเดือนสิงหาคม 2488 และประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้พิจารณาเรื่องอาชญากรรมสงครามกัน รัฐบาลจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย และให้ตัดไป ซึ่งรัฐบาลอ้างว่าเป็นการตรงกันข้ามกับความรู้สึกอันแท้จริงของประชาชนชาวไทย

ดังนั้น การยุบสภาผู้แทนราษฎรจึงมีสาเหตุที่สำคัญ 2 ประการ คือ ความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎรไม่ตรงกับเจตจำนงของราษฎรตามคำแถลงการณ์ของรัฐบาลประการหนึ่ง และคณะรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎรเกิดขัดแย้งกันอย่างรุนแรงอีกประการหนึ่ง

การยุบสภาครั้งที่ 3

เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2516 ในสมัยที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี เหตุผลในการยุบสภา การยุบสภาครั้งนี้ได้ระบุเหตุผลในการยุบสภาไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ความว่า :-

“โดยที่ทรงพระราชดำริว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนมากได้แสดงความไม่พอใจต่อร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2516 และประกอบกับสมาชิกที่เหลืออยู่มีจำนวนไม่เพียงพอที่จะเป็นองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ฉะนั้น สมควรยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อจะได้แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นใหม่ให้เป็นการสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน”

สถานการณ์ปัจจุบันตามที่พระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติระบุถึงก็คือ ได้มีเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นเหตุให้ จอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ในขณะนั้นต้องลาออกจากตำแหน่ง และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ

แต่งตั้ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี เหตุการณ์บ้านเมืองในขณะหัวเลี้ยวหัวต่อใน
ยังสับสนวุ่นวายอยู่ ถึงแม้จะมีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาก็ตาม แต่เป็นสภาที่ไม่
พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2515 โดยมี จอมพล ถนอม กิตติขจร
เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จึงทำให้ประชาชนโดยทั่วไปไม่ค่อยพอใจสภานิติ
บัญญัติชุดนี้นัก ด้วยเหตุนี้ วันที่ 10 ธันวาคม 2516 จึงได้มีประกาศแต่งตั้ง สมาชิกสภาแห่งชาติ
จำนวน 2347 คน

ถึงแม้ว่าจะมีการแต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ เพื่อให้ทำหน้าที่เลือกบุคคลที่
เหมาะสมจาก สมาชิกสภาแห่งชาติ เพื่อแต่งตั้งเป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วก็ตาม
แต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดเดิมคงอยู่ในตำแหน่ง จึงมีเสียงเรียกร้องจากนักศึกษาและ
ประชาชนขอให้สภานิติบัญญัติชุดเดิมลาออกจากตำแหน่ง สภานิติบัญญัติชุดเดิม
จึงได้ลาออกจากตำแหน่ง จนกระทั่งมีจำนวนเหลืออยู่ไม่เพียงพอที่จะเป็นองค์ประชุม หลังจาก
นั้นจึงได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อจะได้แต่งตั้งสมาชิกสภา
แห่งชาติชุดใหม่ ซึ่งต่อมาได้มีประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ จำนวน 299 คน
เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2516

ดังนั้นการยุบสภาครั้งนี้เพื่อให้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติชุดใหม่
เหมาะสมกับสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น ไม่ใช่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างคณะรัฐมนตรี
และสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังเช่นการยุบสภาครั้งอื่น ๆ ที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างคณะ
มนตรีและสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาครั้งที่ 4

เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2518 ในสมัยที่หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็น
นายกรัฐมนตรี

เหตุผลในการยุบสภา การยุบสภาครั้งนี้ได้ระบุเหตุผลในการยุบสภาผู้แทนราษฎร
ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ความว่า :-

“ด้วยนายกรัฐมนตรีได้กราบบังคับทูลฯ ว่า สภาผู้แทนราษฎร ปัจจุบันประกอบด้วย
พรรคการเมืองต่าง ๆ หลายพรรค แต่ไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่
เลือกตั้งมีจำนวนมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ จำเป็นต้องอาศัยพรรคการเมืองหลายพรรคเข้า
จัดตั้งรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เกิดอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน และกระทบกระเทือน
เสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง และถึงแม้ว่าจะมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่อีกก็ตาม อุปสรรค
ดังกล่าวนี้ก็ไม้อาจสิ้นสุดลงได้ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของการปกครองในระบอบประ
ชิปโดย สมควรยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไป

จากเหตุผลในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น เนื่องจากการที่มีพรรคการเมืองหลายพรรคเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล เป็นเหตุให้เกิดอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน และกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลซึ่งหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2518 นั้น มีพรรคร่วมรัฐบาลหลายพรรคเรียกว่า สหพรรคมีเสียงสนับสนุน 127 เสียงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 269 คน ซึ่งนับเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อย ต่อมาวันที่ 8 มกราคม 2519 จึงได้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ทำให้รัฐบาลได้เสียงสนับสนุนรวมเป็น 144 เสียง ทำให้กลายเป็นรัฐบาลเสียงข้างมาก แต่ทั้งนี้ก็ยังมีความปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งได้กดดันรัฐบาลในเรื่องการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ต้องการเป็นรัฐมนตรี ประกอบกับการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในวันที่ 14 มกราคม 2519 ซึ่ง ถึงแม้ว่ารัฐบาลชุดปัจจุบันจะพ้นจากตำแหน่งไป รัฐบาลใหม่ ก็คงจะต้องเผชิญกับปัญหาการขาดเสถียรภาพเช่นเดียวกันนี้อีก รัฐบาลจึงจำเป็นต้องยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งใหม่

ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงสาเหตุการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้ ได้แก่การที่ไม่สามารถจัดตั้งคณะรัฐมนตรีจากสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันได้ เนื่องจากพรรคการเมืองที่มีอยู่หลายพรรคไม่สามารถปรองดองกันจัดตั้งรัฐบาลผสมให้เป็นรัฐบาลเสียงข้างมาก ซึ่งเป็นเหตุให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้

การยุบสภาครั้งที่ 5

เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 ในสมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เหตุผลในการยุบสภา ปรากฏอยู่ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร โดยมีข้อความดังต่อไปนี้

“ด้วยนายกรัฐมนตรีได้กราบบังทูลฯ ว่า เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 4 ครั้ง ประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างก็มีความเห็นแตกต่างกัน หากให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวิธีการใหม่ ในขณะนี้ อาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและรุนแรงทางการเมืองได้ อันนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของระบบเศรษฐกิจ สังคม ความสามัคคีของชนในชาติ และการปกครองในระบบประชาธิปไตย จึงสมควรยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้นใหม่”

จะเห็นได้ว่าเหตุผลในการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้ เนื่องจากการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



LIERT

โดยได้มีการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐสภารวมทั้งสิ้น 4 ครั้ง คือ⁶

1) การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ... ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ กับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช ... ซึ่ง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นผู้เสนอ ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3/2525 (สมัยวิสามัญสมัยที่สอง) วันศุกร์ที่ 15 มกราคม 2525 โดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้รวมพิจารณา ทั้ง 2 ฉบับ และลงมติในวาระที่ 1 เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญจำนวน 39 คน พิจารณาโดยให้ถือร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก

ต่อมาในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 7/2525 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 1 มิถุนายน 2525 ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 3 โดยเปิดเผยโดยวิธีเรียกชื่อสมาชิกฯ ตามลำดับอักษรด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้ง 2 สภา ดังนั้นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช จึงเป็นอันตกไป

2) การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช ... (แก้ไข 1 มาตรา) และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช (แก้ไข 33 มาตรา) ซึ่ง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช กับคณะ เป็นผู้เสนอ ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 9/2525 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 9 กรกฎาคม 2525 โดยที่ประชุมมีมติให้รวมพิจารณา ทั้ง 2 ฉบับ ในวาระที่ 1 และให้เป็นการลงคะแนนลับ ซึ่งที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 1 ด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้ง 2 สภา ดังนั้น ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช ทั้ง 2 ฉบับ จึงเป็นอันตกไป

3) การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช ... ซึ่งนายบัญญัติ เกสรทอง กับคณะ เป็นผู้เสนอในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 2/2526 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 18 กุมภาพันธ์ 2526 หลังจากการอภิปรายที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 1 ด้วยการออกเสียงลงคะแนนลับ รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ และที่ประชุมได้มอบให้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาตามที่สมาชิกฯ เสนอ

ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่ 2 ด้วยการออกเสียงลงคะแนนลับ เริ่มต้นด้วยคำปรารภแล้วเรียงตามลำดับมาตรา ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 2, ครั้งที่ 3, ครั้งที่ 4, ครั้งที่ 5, จนจบร่างในครั้งที่ 6/2526 วันจันทร์ที่ 28 กุมภาพันธ์ 2526 และกำหนดรอให้ 16 วัน จึงลงมติในวาระที่ 3 ในวันพุธที่ 16 มีนาคม 2526 ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 3 โดยการออกเสียงลงคะแนนลับด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา รัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นอันตกไป

⁶จากบันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา พ.ศ. 2525 และ พ.ศ. 2526



4) การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช
 ส่ง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช กับคณะ เป็นผู้เสนอในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 7/2526
 (สมัยวิสามัญ) วันพุธที่ 16 มีนาคม 2526 (วันเดียวกับการลงมติวาระที่ 3 ของร่างรัฐธรรมนูญซึ่ง
 นายบัญญัติ เกสรทองกับคณะเป็นผู้เสนอ)

หลังจากการอภิปราย ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 1 โดยการออกเสียงลงคะแนนลับ
 ด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้ง 2 สภา ดังนั้นร่างรัฐธรรมนูญ
 ดังกล่าวจึงเป็นอันตกไป

ด้วยเหตุผลที่คณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พยายามเสนอร่างรัฐ-
 ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช ถึง 4 ครั้ง ก็ไม่ประสบความสำเร็จ
 เพราะในที่สุดร่างรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นอันตกไปทุกครั้ง ซึ่งจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทน
 ราษฎรชุดที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 นั้น หากอยู่ต่อไปจนอายุของสภาผู้
 แทนราษฎรสิ้นสุดเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2526 การเลือกตั้งครั้งต่อไปจะต้องดำเนินการตามมาตรา
 91 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 คือ เลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อ
 ที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งบรรยากาศการเมืองในช่วงนั้น
 ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นแตกแยกเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้งแบบใหม่ตามรัฐธรรมนูญ รัฐบาล
 จึงแก้ไขสถานการณ์โดยการยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะอยู่ครบวาระ 4 ปี เพื่อให้การเลือกตั้ง
 ครั้งต่อไปยังคงเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและเป็นรายบุคคล เพราะถ้าไม่มีการยุบสภาผู้แทน
 ราษฎรจนกระทั่งอยู่ครบวาระ 4 ปี การเลือกตั้งครั้งต่อไปจะต้องเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่
 พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้ก็คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
 ซึ่งต้องการแก้ไขเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้ง เมื่อแก้ไขไม่สำเร็จ จึงต้องยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อนจะ
 อยู่ครบวาระ 4 ปี ตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ เพราะหากให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 ตามวิธีการใหม่ในขณะนั้นอาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและรุนแรงทางการเมือง ตามเหตุผลที่
 รัฐบาลระบุในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาครั้งที่ 6

เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 ในสมัยที่ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายก-

รัฐมนตรี
 เหตุผลในการยุบสภา การยุบสภาครั้งนี้ ได้ระบุเหตุผลในการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้
 ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ความว่า :-



LIERT

“ด้วยนายกรัฐมนตรีได้กราบบังคมทูลฯ ว่า ตามที่ได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 ออกใช้บังคับ และสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 ได้มีมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว อันเป็นเหตุให้พระราชกำหนดนั้นตกไป จากการพิจารณาเหตุแห่งการไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว เห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรมิได้คำนึงถึงเหตุผลในการตราพระราชกำหนด หากสืบเนื่องมาจากความแตกแยกในทางการเมืองของพรรคการเมืองบางพรรค หากให้สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้คงทำหน้าที่ต่อไป ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินและกระทบถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ และจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของการปกครองระบอบประชาธิปไตย สมควรที่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้นใหม่”

ทั้งนี้ เหตุผลที่รัฐบาลต้องยุบสภาผู้แทนราษฎร คือ การที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2529 (สมัยสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ 1 พฤษภาคม 2529 ซึ่งเป็นการประชุมครั้งแรกและครั้งเดียวของสมัยประชุมสามัญประจำปี พ.ศ. 2529 ตามที่ได้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญประจำปี พ.ศ. 2526 ในวันที่ 26 เมษายน 2529

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 1/2529 นั้น มีเรื่องตามระเบียบวาระที่สภาผู้แทนราษฎรจะต้องอนุมัติพระราชกำหนด ซึ่งคณะรัฐมนตรีจัดทำขึ้นในระหว่างที่มีพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จนิวัติประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 25 กรกฎาคม 2528 ถึงวันที่ 25 เมษายน 2529 รวมทั้ง 9 ฉบับ คือ

1. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529
2. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529
3. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529
4. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529
5. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528
6. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2529
7. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2528



8. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจ

หลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528

9. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช

2485 พ.ศ. 2528

สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษี
บำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ซึ่งคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอเป็นลำดับที่ 1 โดย
ได้ลงมติอนุมัติ 146 เสียงและไม่อนุมัติ 5 เสียง

ในภาคบ่าย สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ
การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 เป็นลำดับที่ 2 โดยได้ลงมติถึง 3 ครั้ง คือ

ครั้งที่ 1 โดยการยกมือ เห็นควรอนุมัติ 137 เสียง ไม่เห็นควรอนุมัติ 140 เสียง

ครั้งที่ 2 (ตามที่สมาชิกเสนอให้มีการนับคะแนนใหม่) โดยการยืนขึ้น เห็นควรอนุมัติ
142 เสียง ไม่เห็นควรอนุมัติ 143 เสียง

ครั้งที่ 3 (ตามที่สมาชิกเสนอให้มีการนับคะแนนใหม่) โดยการขานชื่อเรียงตามลำดับ
อักษรเห็นควรอนุมัติ 143 เสียง ไม่เห็นควรอนุมัติ 147 เสียง งดออกเสียง 5 เสียง

จึงเป็นอันว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ
การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 และหลังจากนั้นได้เลิกประชุม โดยระเบียบวาระที่
เหลือต้องเลื่อนไปในการประชุมครั้งต่อไป แต่ในคืนวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 นั้นเอง ได้มีการ
อ่านพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2529 ทำให้พระราชกำหนดลำดับที่ 3-9 ข้างต้น
จึงไม่ได้รับการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร

การที่สภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว นั้น รัฐบาลระบุว่า เนื่องมา
จากความแตกแยกในทางการเมืองของพรรคการเมืองบางพรรค ซึ่งในข้อเท็จจริงก็คือการปรับปรุง
คณะรัฐมนตรีครั้งสำคัญ ตามประกาศรัฐมนตรีลาออก ให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง และตั้งรัฐ-
มนตรี เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2529 ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะในคณะรัฐมนตรีของสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรพรรคกิจสังคม ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งเป็นเหตุสำคัญที่สมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรพรรคกิจสังคม ส่วนหนึ่งได้ร่วมกับฝ่ายค้านในการไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว และ
ถึงแม้รัฐบาลจะไม่ยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 แต่ก็ไม่มีหลักประกันที่
ให้ความมั่นใจแก่รัฐบาลได้ว่า หากมีการเสนอพระราชกำหนดอีก 7 ฉบับที่เหลือต่อสภาผู้แทน
ราษฎรในการประชุมคราวต่อไป สภาผู้แทนราษฎรจะอนุมัติพระราชกำหนดเหล่านั้นหรือไม่
เพราะในภาวะการณ์เช่นนั้นรัฐบาลไม่อาจคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอีกต่อไปแล้ว

สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้ จึงเกิดจากการที่คณะรัฐมนตรีมีความคิดเห็น
ขัดแย้งกับสภาผู้แทนราษฎรอย่างรุนแรง โดยสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนด ซึ่งเป็น
กฎหมายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีจัดทำขึ้นเป็นการด่วน



การยุบสภาครั้งที่ 7

เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531 ในสมัยที่ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี

เหตุผลในการยุบสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏอยู่ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531 โดยมีข้อความดังต่อไปนี้ :-

“โดยที่นายกรัฐมนตรีได้นำความกราบบังคมทูลฯ ว่า นับแต่ได้มีการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2529 เป็นต้นมา ปรากฏว่า พรรคการเมืองต่าง ๆ หลายพรรคไม่สามารถจะดำเนินการในระบบพรรคการเมืองได้อย่างมีเอกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคการเมืองยังไม่ยอมรับรู้ความคิดเห็นหรือมติของสมาชิกฝ่ายข้างมากในพรรคของตน อันเป็นการขัดต่อวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน และการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก สมควรยุบสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่”

ตามเหตุผลในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรระบุว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ หลายพรรคไม่สามารถจะดำเนินการในระบบพรรคการเมืองได้อย่างมีเอกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคการเมืองยังไม่ยอมรับรู้ความคิดเห็นหรือมติของสมาชิกฝ่ายข้างมากในพรรคของตน นั้น เนื่องจากพรรคการเมืองมีปัญหาขัดแย้งในพรรค ทั้งที่เป็นพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ซึ่งสมาชิกของพรรคส่วนหนึ่งมีปัญหาขัดแย้งอย่างรุนแรงกับคณะกรรมการบริหารพรรคและเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องยืดเยื้อกันมานาน ไม่มีทางใดที่จะประสานรอยร้าวเหล่านั้นได้ จนกระทั่งผลกระทบไปถึงการลงมติในสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และแม้แต่พรรคฝ่ายค้านเองก็มีปัญหาในเรื่องเอกภาพของพรรค โดยสมาชิกของพรรคการเมืองฝ่ายค้านจำนวน 15 คน ได้ขอถอนชื่อจากการเป็นผู้ร่วมกันเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ ซึ่งสมาชิกพรรคฝ่ายค้านได้ร่วมกันเสนอญัตติดังกล่าว จนได้รายชื่อผู้เสนอครบจำนวนที่จะเปิดอภิปรายได้ เมื่อมีการถอนชื่อออกไป 15 คน จึงเป็นเหตุให้ญัตติดังกล่าวตกไปและพรรคการเมืองฝ่ายค้านได้ลงมติขับสมาชิกที่ถอนชื่อบางคนออกจากพรรค ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง ต้องมีการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในตำแหน่งที่ว่าง

นอกจากปัญหาในเรื่องเอกภาพของพรรคการเมืองที่ยืดเยื้อมานานแล้ว เหตุการณ์ทางการเมืองทวีความรุนแรงขึ้น ตั้งแต่มีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยสามัญ ประจำปี 2531 ในวันที่ 1 เมษายน 2531 โดยพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เริ่มเคลื่อนไหวที่จะยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ และได้ลงชื่อร่วมกันเสนอญัตติดังกล่าว ครบจำนวน 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร โดยได้รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

84 คน และได้เสนอญัตติตั้งกล่าวต่อนายชวน หลีกภัย ประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ
วันที่ 15 เมษายน 2531 ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งบรรจุระเบียบวาระเพื่อให้มีการ
อภิปรายในวันที่ 9 พฤษภาคม 2531

นอกจากนี้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ในวาระ 2 และวาระ 3 ในวันที่
15 เมษายน 2531 เป็นชนวนสำคัญที่ทำให้เกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเวลาต่อมา
เนื่องจากได้มีการอภิปรายในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างกว้างขวางเริ่มตั้งแต่เวลา 14.00 น.
จนถึง 19.35 น. โดยสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล คือพรรคประชาธิปัตย์จำนวนหนึ่งได้ร่วม
อภิปรายไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งสมาชิกกลุ่มนี้ได้ยืนยันเจตนารมณ์มาตลอดเวลาว่า
ไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ ขณะที่พรรคประชาธิปัตย์มีมติให้สนับสนุนร่างพระราช
บัญญัตินี้ ดังนั้นในการลงมติวาระที่ 3 นอกจากสมาชิกพรรคฝ่ายค้านแล้ว ยังมีสมาชิกพรรค
ประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นสมาชิกพรรครัฐบาลอีก 31 คน ได้ร่วมยกมือคัดค้านร่างพระราชบัญญัติ
ลิขสิทธิ์ ทำให้มีการลงมติในวาระ 3 ด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย 183 เสียง และไม่เห็นด้วย 134 เสียง
ทั้งที่รัฐบาลมีเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองอยู่ถึง 234 เสียงขณะที่ฝ่ายค้านมีเสียงสนับสนุน
เพียง 113 เสียง (โดยนับพรรคสหประชาชาติปไตยเป็นฝ่ายค้านด้วย แต่ในความจริงสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรพรรคสหประชาชาติปไตยส่วนหนึ่งได้สนับสนุนฝ่ายรัฐบาล ดังนั้น เสียงสนับสนุน
ฝ่ายค้านจริง ๆ จะมีไม่เกิน 110 เสียง) ซึ่งจากคะแนนเสียง 183/134 แสดงให้เห็นว่าคะแนนเสียง
ฝ่ายรัฐบาลลดลงไป 51 เสียง แยกเป็นพรรคประชาธิปัตย์ กลุ่ม 10 มกรา 34 เสียง (ยกมือคัด
ค้านร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ 31 เสียง) และสมาชิกพรรครัฐบาลที่ไม่มาประชุมอีก 17 เสียง

ถึงแม้ว่าร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์จะได้รับเสียงสนับสนุน 183 เสียง ในวาระ 3
ก็เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป และเป็นที่เชื่อแน่วว่าวุฒิสภาย่อมต้องเห็นชอบด้วยกับร่าง
พระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีฉบับนี้สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ แต่พรรคประชาธิปัตย์
ได้พิจารณาปัญหาเอกภาพของพรรค และรัฐมนตรีของพรรคประชาธิปัตย์ 4 คน ได้ตัดสินใจขอ
ลาออกจากตำแหน่ง คือ นายบัญญัติ บรรทัดฐาน พันโท สนั่น ขจรประศาสน์ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ
และ นายพิชิต รัตตกุล เพื่อเปิดโอกาสให้พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ปรับปรุงคณะรัฐมนตรี
โดย นายพิชิต รัตตกุล หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้ขอเสนอตัวลาออกจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี
เพียงคนเดียว ในที่สุดพรรคได้มีมติให้รัฐมนตรีของพรรคประชาธิปัตย์ทั้ง 16 คน ลาออกจาก
ตำแหน่งพร้อมกัน

ดังนั้น วันที่ 29 เมษายน 2531 เวลา 9.00 น. รัฐมนตรีของพรรคประชาธิปัตย์ ได้ยื่น
ลาออกอย่างเป็นทางการต่อนายกรัฐมนตรี คือ :-

- | | |
|------------------------|--------------------------------|
| 1. นายพิชิต รัตตกุล | รองนายกรัฐมนตรี |
| 2. นายอำนาจ สุวรรณคีรี | รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี |

3. นายวิชิต แสงทอง	รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
4. พลเอก หาญ ลีนาพันธ์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
5. นายสุเทพ เทือกสุบรรณ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
6. นายบัญญัติ บรรทัดฐาน	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
7. นายพิจิตต รัตตกุล	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
8. นายมารุต บุณนาค	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
9. นายสัมพันธ์ ทองสมัคร	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
10. นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
11. นายวัชรินทร์ เกดะวันดี	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข
12. พันโท สนั่น ขจรประศาสน์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม
13. นายประจวบ ไชยสาส์น	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์
14. นายไสว พัฒโน	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
15. นายสมบูรณ์ จีระมะกร	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
16. นายศุภชัย พานิชภักดิ์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง

เมื่อรัฐมนตรีลาออกถึง 16 คน นายกรัฐมนตรีย่อมไม่ทางเลือกอย่างอื่น นอกจากการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีจะปรับปรุงคณะรัฐมนตรีอย่างไรนั้น เป็นปัญหาสำคัญ หากจะลดจำนวนรัฐมนตรีของพรรคประชาธิปไตย เพื่อไปเพิ่มจำนวนรัฐมนตรีให้พรรคอื่น พรรคอื่น อาจจะทำให้รัฐมนตรีที่ไม่ได้รับแต่งตั้งเข้ามาใหม่ ไม่พอใจ และต่อต้านรัฐบาลซึ่งเป็นการไม่อนุมัติพระราชกำหนดจนต้องยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปี 2529 หรือถ้าจะให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านบางพรรคมาร่วมรัฐบาลก็ไม่มีอะไรเป็นหลักประกันว่าพรรคฝ่ายค้านที่มาร่วมใหม่จะให้ความสนับสนุนรัฐบาลอย่างจริงจังหรือไม่ เพราะในอดีตที่ผ่านมา พรรคฝ่ายค้านได้โจมตีรัฐบาลอย่างรุนแรงตลอดเวลา ซึ่งในขณะเดียวกันกับการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเป็นปัญหาสำคัญเรื่องหนึ่งที่ไม้อาจตัดสินใจได้โดยรวดเร็ว ยุติการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะก็อาจดำเนินการอยู่แล้วในวันที่ 9 พฤษภาคม 2531 ดังนั้น หากการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีผิดพลาด อาจจะได้รับเสียงสนับสนุนไม่เพียงพอ โดยสมาชิกฝ่ายรัฐบาล อาจร่วมมือกับฝ่ายค้านลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่ง

ดังนั้นเมื่อมาถึงวิกฤตการณ์จุดนี้ นายกรัฐมนตรีจึงต้องหาทางออกด้วยการยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ



เหตุผลการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้จึงเกิดขึ้นเนื่องจากความขัดแย้งของคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญ และมีผู้คัดค้านกันมากประการหนึ่ง และเนื่องจากรัฐมนตรีพรรคประชาธิปัตย์ลาออกทั้ง 16 คน ซึ่งเป็นปัญหาในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีชุดใหม่ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง ที่สำคัญที่สุด คือ เพื่อปิดโอกาสสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านไม่ให้เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ เพราะหากให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะในขณะที่พรรคการเมืองหลายพรรคโดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรครัฐบาลขาดเอกภาพ ย่อมเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง

ทั้งนี้ การยุบสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งจะมีผลกระทบทางกฎหมายอย่างไรบ้าง นั้น ย่อมแล้วแต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุม ในขณะที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งนั้น ๆ ซึ่งในที่นี้จะศึกษาผลกระทบจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531 ซึ่งเป็นครั้งล่าสุด

ผลกระทบจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531

การยุบสภาผู้แทนราษฎรอาจเกิดจากสาเหตุต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้น ผลกระทบต่าง ๆ ย่อมตามมา ทั้งผลกระทบด้านกฎหมาย การเมือง การบริหาร เศรษฐกิจ และความมั่นคง แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะผลกระทบด้านกฎหมายซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ได้บัญญัติถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้ คือ :-

1. สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 103 (1) ได้บัญญัติไว้ว่า "สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร" ซึ่งการที่ระบุว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หมายถึง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีอายุครบ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 99 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมสิ้นสุดลง โดยถือเป็นกรณีพิเศษที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามปกติ เนื่องจากเป็นที่ทราบและยอมรับกันแน่ชัดว่าภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป 4 ปี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมสิ้นสุด

ลงพร้อมอายุของสภาผู้แทนราษฎร แต่การที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นกรณีพิเศษ เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการที่พระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการให้สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุไปก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรมีอายุครบ 4 ปี และการยุบสภาผู้แทนราษฎรทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งไปทันที และทำให้หมดอำนาจหน้าที่ที่จะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งทำให้เอกสิทธิและความคุ้มกันหมดไป ในระหว่างที่ยุบสภาผู้แทนราษฎรนี้ จึงเป็นเวลาที่ไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กิจการต่างๆของสภาผู้แทนราษฎร เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจึงเป็นอันหมดสิ้น

ดังนั้นการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531 จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2529 และที่ได้รับเลือกตั้งซ่อมในเวลาต่อมา รวมทั้งสิ้น 347 คน ต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพ ซึ่งจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละพรรคการเมืองในวันที่มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร มีดังนี้ :-

1. ประชาธิปัตย์	99 คน	2.ชาติไทย	64 คน
3. กิจสังคม	51 คน	4. สหประชาชาติไทย	38 คน
5. ประชากรไทย	25 คน	6. ราษฎร	20 คน
7. รวมไทย	19 คน	8. กิจประชาคม	14 คน
9. ก้าวหน้า	7 คน	10. มวลชน	3 คน
11. ชาติประชาธิปไตย	3 คน	12. เสรีนิยม	1 คน
13. ปวงชนชาวไทย	1 คน	14. พลังใหม่	1 คน
15. แรงงานประชาธิปไตย	1 คน		

2. การดำรงตำแหน่งของประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 109 วรรคสอง บัญญัติว่า "ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งจนสิ้นอายุของสภาหรือมีการยุบสภา" ซึ่งจะได้กล่าววาระการดำรงตำแหน่งของประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลงเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีอายุครบ 4 ปี ในกรณีปกติประการหนึ่งและจะสิ้นสุดลงเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือเป็นการสิ้นอายุก่อนสภาผู้แทนราษฎรมีอายุครบ 4 ปี ในกรณีพิเศษอีกประการหนึ่ง

ดังนั้นในการยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531 นี้ย่อมทำให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2529 ต้องพ้นจากตำแหน่ง คือ



1. นายชวน หลีกภัย ประธานสภาผู้แทนราษฎร
2. นายชุมพล ศิลปอาชา รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ 1
3. นายใหม่ ศิรินวกุล รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ 2

สำหรับอีกฐานะหนึ่งของประธานสภาผู้แทนราษฎร คือ เป็นรองประธานรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 75 นั้น เมื่อการดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลง เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร การดำรงตำแหน่งรองประธานรัฐสภาอีกฐานะหนึ่งย่อมสิ้นสุดลงด้วย

แต่เพื่อให้การบริหารราชการของหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “ในระหว่างที่รัฐสภาสิ้นอายุหรือถูกยุบ ให้ประธานรัฐสภา และรองประธานรัฐสภาดำรงตำแหน่งประธาน ก.ร. และรองประธาน ก.ร. อยู่ต่อไปจนกว่าจะได้ทรงแต่งตั้งประธานรัฐสภา และรองประธานรัฐสภาใหม่แล้วจึงให้พ้นจากตำแหน่ง” ซึ่งได้กล่าวแล้วว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎร นั้นมีอีกฐานะหนึ่งเป็นรองประธานรัฐสภา

ดังนั้น ถึงแม้การดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลง เพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่บทบาทในฐานะรองประธานรัฐสภา จะต้องดำรงตำแหน่ง รองประธาน ก.ร. อยู่ต่อไปจนกว่าจะได้ทรงแต่งตั้ง รองประธานรัฐสภาใหม่แล้ว จึงให้พ้นจากตำแหน่ง

3. กรรมสิทธิ์ของสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่ง ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 88 (1) บัญญัติว่า “กรรมสิทธิ์พ้นจากตำแหน่ง เมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งหมายถึงกรรมสิทธิ์ของสภาผู้แทนราษฎร เท่านั้น ที่จะต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่กรรมสิทธิ์ของวุฒิสภา ไม่ต้องพ้นจากตำแหน่ง

ในเรื่องกรรมสิทธิ์นี้ รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 139 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า:-

“วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้”

และรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 128 (3) ได้บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 133 เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ถ้าแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาทั้งสองแต่งตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิ



ได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วให้คณะกรรมการร่วมกันนั้นรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วก็ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 77 ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน”

ดังนั้น กรรมการของสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องพ้นจากตำแหน่ง เพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531 มี 3 ประเภท คือ

3.1 คณะกรรมการสามัญ ได้แก่ กรรมการที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้น 18 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวน 19 คน ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 74 คือ

1. คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร
2. คณะกรรมการกิจการสตรีและเยาวชน
3. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
4. คณะกรรมการการคมนาคม
5. คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน
6. คณะกรรมการการต่างประเทศ
7. คณะกรรมการติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี
8. คณะกรรมการการทหาร
9. คณะกรรมการการปกครอง
10. คณะกรรมการการแรงงาน
11. คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
12. คณะกรรมการการวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว
13. คณะกรรมการการศึกษา
14. คณะกรรมการการเศรษฐกิจ
15. คณะกรรมการการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
16. คณะกรรมการสวัสดิการการสังคมและการกีฬา
17. คณะกรรมการอุตสาหกรรม
18. คณะกรรมการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับและตรวจ



3.2 คณะกรรมการวิสามัญ ได้แก่ กรรมการที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญนี้ จะตั้งจากบุคคล ที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด นอกจากนั้นให้ คณะกรรมการเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ โดยคณะกรรมการวิสามัญนี้จะมีอำนาจหน้าที่พิจารณา ศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภาผู้แทนราษฎรมอบหมายแล้วรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญเหล่านี้เมื่อพิจารณาศึกษาเฉพาะเรื่องที่สภาผู้แทนราษฎรมอบหมายเสร็จ เรียบร้อยแล้ว ถือว่าเป็นอันหมดหน้าที่ในการเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาในเรื่องนั้น ๆ และถึงแม้จะยังปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายไม่เสร็จเรียบร้อย หากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรย่อมพ้นจากตำแหน่ง

ตัวอย่างรายชื่อคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องพ้นจากตำแหน่ง ถึงแม้จะยังปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายไม่เสร็จเรียบร้อย ได้แก่⁷ -

- คณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อพัฒนาการเกษตร พ.ศ.
- คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ.
- คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาโครงการชุดคอคอดกระ
- คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาส่งเสริมการปลูกข้าวเหลืองและการประกันราคาผลผลิตข้าวเหลือง

ฯลฯ

3.3 คณะกรรมการร่วมกันฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ กรรมการที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้น เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการร่วมกันนี้จะมีทั้งฝ่ายวุฒิสภาและฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใด ๆ เสร็จเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการร่วมกันเป็นอันหมดหน้าที่ และถึงแม้จะยังพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่เสร็จ หากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการร่วมกันฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรย่อมพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งในขณะที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531 นั้น คณะกรรมการร่วมกันยังพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ไม่เสร็จ ดังนั้น กรรมการของสภาผู้แทนราษฎรทั้งคณะกรรมการสามัญ คณะกรรมการวิสามัญและคณะกรรมการร่วมกันฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร ย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการ

⁷ ที่มา : กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา



ยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยจะดำเนินกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภาผู้แทนราษฎรมอบหมายต่อไปอีกไม่ได้ เพราะสภาผู้แทนราษฎรเองก็ถูกยุบเลิกไปแล้ว

4. รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 (2) บัญญัติว่า “รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้ เนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้แทนของราษฎรอยู่เสมอ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรหมดอายุหรือถูกยุบแล้ว ย่อมไม่ถือว่าเป็นคณะรัฐมนตรีที่เป็นผู้แทนเจ้านางของราษฎรฝ่ายข้างมากในประเทศอีกต่อไป อีกทั้งการที่คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งไปในกรณียุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น เพราะไม่มีสภาผู้แทนราษฎรที่จะทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปและเพื่อให้อำนาจต่าง ๆ สมดุลย์กันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในระบอบประชาธิปไตย คือ เมื่อรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ควรกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องยุบตัวของตัวเองด้วย เป็นการบังคับไม่ให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่ได้ไตร่ตรองให้รอบคอบ หรือคำนึงถึงผลได้ผลเสียอันจะเกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น

โดยปกติ คณะรัฐมนตรีมักจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับหัวหน้าพรรคการเมืองหรือระดับผู้นำของพรรคการเมือง เพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมาก เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่ให้ความสนับสนุนไปแล้ว สภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งใหม่อาจไม่ให้ความสนับสนุน และลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีชุดเดิม ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งเช่นกัน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งพร้อมกับการยุบสภาผู้แทนราษฎร

บางครั้งการที่คณะรัฐมนตรีเสนอยุบสภาผู้แทนราษฎร ก็เป็นการที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอขอตีตราเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 137 อาจเกิดขึ้นในลักษณะซึ่งไหวชิงพริบกัน แล้วแต่ที่ฝ่ายใดจะกระทำได้สำเร็จก่อนกัน การที่คณะรัฐมนตรีเสนอยุบสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นก่อน สภาผู้แทนราษฎรย่อมถูกยุบเลิกไปพร้อมกับคณะรัฐมนตรี จะต้องมีทั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ และแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ แต่ถ้าการที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะเกิดขึ้นก่อน คณะรัฐมนตรีย่อมพ้นจากตำแหน่ง แต่สภาผู้แทนราษฎรยังอยู่ มีเพียงการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ โดยไม่ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่

แต่ทั้งนี้เหตุการณ์ที่สภาผู้แทนราษฎร จะชิงไหวชิงพริบลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเสียก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะยุบสภาผู้แทนราษฎรเกือบจะไม่มีโอกาสกระทำเช่นนั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 137 วรรคสอง ได้กำหนดให้การลงมติไม่ไว้วางใจมิให้กระทำในวันเดียวกัน

คือการอภิปรายสิ้นสุด ซึ่งถ้ามีญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี
 คาดว่าในวันลงมติตนจะเป็นฝ่ายแพ้ คณะรัฐมนตรีย่อมมีเวลาที่จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์
 ให้ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อนได้ แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีคาดคิดว่าในการลงมติไม่ไว้วางใจนั้นตน
 จะเป็นฝ่ายชนะ เมื่อถึงเวลาลงมติจริง ๆ พรรคการเมืองที่ร่วมมือจัดตั้งรัฐบาลอาจถอนการสนับสนุน
 เสีย ทำให้คณะรัฐมนตรีกลับเป็นฝ่ายแพ้ จึงมีปัญหว่าคณะรัฐมนตรีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติ
 ไม่ไว้วางใจแล้วนี้ จะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรได้หรือไม่

สำหรับปัญหาดังกล่าวนี้นี้ เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 (1) ที่บัญญัติ
 ว่า “รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 137”
 นี้จะเป็นการพ้นจากตำแหน่งทันที ส่วนการกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงทราบถึงการที่
 ต้องออกจากตำแหน่งเป็นแต่เพียงแบบพิธีเท่านั้น คณะรัฐมนตรีชุดเดิมจึงต้องพ้นจากตำแหน่ง
 ทันทีและกลายเป็นรัฐบาลรักษาการไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีรักษาการที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ
 นี้ไม่ควรจะมีอำนาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรได้

รัฐมนตรีทั้งคณะที่ต้องพ้นจากตำแหน่ง เมื่อมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร
 พ.ศ. 2531 นั้นมีรวมทั้งสิ้น 29 คน ทั้งที่คณะรัฐมนตรีมีจำนวนทั้งสิ้น 45 คน แต่รัฐมนตรีพรรค
 ประชาธิปัตย์ได้ลาออกจากตำแหน่งก่อนมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 16 คน จึงเหลือคณะ
 รัฐมนตรีในขณะที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 29 คน ซึ่งจะต้องพ้นจากตำแหน่ง คือ :-

1. พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	นายกรัฐมนตรี
2. พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ	รองนายกรัฐมนตรี
3. นายพงษ์ สารสิน	รองนายกรัฐมนตรี
4. พลเรือเอก สนธิ บุญยชะชัย	รองนายกรัฐมนตรี
5. พลเอก เทียนชัย สิริสัมพันธ์	รองนายกรัฐมนตรี
6. นายมีชัย ฤชุพันธ์	รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
7. เรืออากาศโท ศุภี มหาสันทนะ	รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
8. นายอรุณ ภาณุพงศ์	รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
9. นายไชยศิริ เรืองกาญจนเศรษฐ์	รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
10. พลอากาศเอก พะเนียง กานตรัตน์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
11. นายสุธี สิงห์เสน่ห์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
12. นายประภัทร โพธิสุชน	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง
13. พลอากาศเอก สิทธิ เศวตศิลา	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
14. ร้อยตรี ประพาส ลิ้มประพันธ์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ



15. นายเสนาะ เทียนทอง	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
16. นายประยุทธ์ ศิริพาณิชย์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
17. นายบรรหาร ศิลปอาชา	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
18. นายสุรพันธ์ ชินวัตร	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม
19. นายมนตรี พงษ์พานิช	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
20. นายชูชีพ หาญสวัสดิ์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์
21. พลเอก ประจวบ สุนทรากรู	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
22. นายสุขุม เลาวินัยศิริ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
23. นายสันติ ชัยวิรัตน์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
24. นายเฉลียว วัชรพุก	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
25. นายสอาด ปิยวรรณ	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
26. พลเอก มานะ รัตนโกเศศ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
27. นายประมวล สภาวสุ	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
28. นายกร ทัพพะรังสี	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
29. นายสุบิน ปิ่นขยัน	รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

ถึงแม้รัฐมนตรีทั้งคณะ ต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งจำนวน 29 คนนี้ ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 154 วรรคท้าย เนื่องจากขณะนี้ขณะนี้ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรได้แต่หากบ้านเมืองไม่มีคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดิน บ้านเมืองอาจจะเกิดความวุ่นวาย รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานไปจนกว่าจะตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ โดยคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้นกลายเป็นรัฐมนตรีรักษาการ เพื่อทำงานที่เป็นกิจการประจำวัน ไม่มีการริเริ่มดำเนินนโยบายใหม่ ซึ่งการพิจารณาว่าเรื่องใดเป็นกิจการประจำวัน เรื่องใดเป็นการดำเนินการตามนโยบายใหม่ ไม่อาจชี้ชัดลงไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งไปแล้วและมีกรณีผิดปกติเกิดขึ้น เช่น เกิดการจลาจล เกิดภัยสงคราม ซึ่งถ้ารอคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะไม่ทันพ้อง ในกรณีเช่นนี้นี้คณะรัฐมนตรีชุดเดิมสามารถดำเนินการที่เป็นนโยบายเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ได้ ซึ่งถ้าไม่มีเหตุจำเป็นดังกล่าว ถือว่าตามมรรยาททางการเมืองแล้วคณะรัฐมนตรีรักษาการไม่ควรจะดำเนินการใด ๆ ที่จะผูกพันคณะรัฐมนตรีชุดใหม่โดยไม่จำเป็น

5. **มีการเลือกตั้งทั่วไป** ทั้งนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 101 วรรคสองที่บัญญัติว่า “การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ภายใน 90 วัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดกันทั่วราชอาณาจักร” ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญให้ความสำคัญต่อการเลือกตั้งมาก โดยบัญญัติให้พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 90 วัน เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหาร คือนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรอย่างเดียวโดยไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ต้องหยุดความเจริญเติบโต เป็นผลเสียหายแก่การพัฒนาการทางการเมือง ในทางปฏิบัติ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 90 วัน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

สำหรับการเลือกตั้งทั่วไปภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531 ได้มีการกำหนดวันเลือกตั้งและกำหนดระยะเวลารับสมัครดังนี้

กำหนดวันเลือกตั้ง ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531 ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 24 กรกฎาคม 2531

กำหนดระยะเวลารับสมัคร ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลารับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531 เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2531 กำหนดระยะเวลารับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้เริ่มตั้งแต่วันที่ 20 มิถุนายน 2531 ถึงวันที่ 24 มิถุนายน 2531

6. **ร่างพระราชบัญญัติเป็นอันตกไป** ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 131 ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร บรรดาร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมีได้ให้ความเห็นชอบ หรือที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาให้เป็นอันตกไป” ดังนั้นการที่ร่างพระราชบัญญัติต้องเป็นอันตกไปเพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎร มีในกรณีดังต่อไปนี้ :-

ก. **ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ** หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติที่ยังค้างอยู่ในการพิจารณาของรัฐสภา ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาไม่เสร็จไม่ว่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี
- (2) ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้ว แต่วุฒิสภายังไม่พิจารณาหรือยังพิจารณาไม่เสร็จ



(3) ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมาและวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 128 (2) ซึ่งต้องยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และสภาผู้แทนราษฎรต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ได้ลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 129

(4) ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว แต่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 128 (3) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมาโดยร่างพระราชบัญญัตินั้นคณะกรรมการร่วมกันยังพิจารณาไม่เสร็จ หรือพิจารณาเสร็จแล้วแต่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ร่างพระราชบัญญัตินั้นจึงถูกยับยั้งไว้ก่อน และสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ได้ลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 129

ร่างพระราชบัญญัติในกรณีดังกล่าวข้างต้น ถือว่ารัฐสภายังไม่ให้ความเห็นชอบ ดังต่อไปนี้ เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัตินั้นจึงเป็นอันตกไป

สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ โดยเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ยังค้างอยู่ในการพิจารณาของรัฐสภานั้น ในวันที่ 29 เมษายน 2531 ซึ่งเป็นวันยุบสภาผู้แทนราษฎร มีร่างพระราชบัญญัติที่ค้างอยู่ในการพิจารณาของรัฐสภาดังนี้

1) ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาไม่เสร็จ โดยแยกเป็น :-

- ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรยังมิได้พิจารณา หมายถึงร่างพระราชบัญญัติที่ได้บรรจุระเบียบวาระในเรื่องค้างพิจารณาของระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4/2531 วันพุธที่ 27 เมษายน 2531 จำนวน 77 ฉบับ และบรรจุระเบียบวาระในเรื่องเสนอใหม่ของระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5/2531 วันพฤหัสบดีที่ 28 เมษายน 2531 จำนวน 2 ฉบับ^๘ ซึ่งหากไม่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ร่างพระราชบัญญัติที่ค้างระเบียบวาระแล้วเหล่านี้ จะต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

- ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณายังไม่เสร็จ หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎร ลงมติในวาระที่ 1 รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแล้ว แต่ยังไม่อยู่ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญหรือไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการวิสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญ และในวันที่ยุบสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการวิสามัญยังพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ เหล่านี้ไม่เสร็จ ซึ่งรายชื่อร่างพระราชบัญญัติที่ยังค้างอยู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรมีรวมทั้งสิ้น 13 ฉบับ คือ^๙

^๘จากหนังสือนัดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4/2531 วันพุธที่ 27 เมษายน 2531 และครั้งที่ 5/2531 วันพฤหัสบดีที่ 28 เมษายน 2531

^๙ที่มา : กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา



- 1) ร่างพระราชบัญญัติครุ พ.ศ. (รวมพิจารณา 2 ฉบับ คือ ร่างที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอและร่างที่ นายชงชาติ รัตนวิธา กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
- 2) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่) พ.ศ. (รวมพิจารณา 3 ฉบับ คือ ร่างที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ ร่างที่ นายพิภพ อะสีติรัตน์และนายวัชระ ประภาพัฒน์ เป็นผู้เสนอ และร่างที่ นายสัมพันธ์ แป้นพัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
- 3) ร่างพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (รวมพิจารณา 2 ฉบับ คือ ร่างที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และร่างที่ นายพิภพ อะสีติรัตน์ และนายวัชระ ประภาพัฒน์ เป็นผู้เสนอ)
- 4) ร่างพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (รวมพิจารณา 2 ฉบับ คือร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และร่างที่ นายพิภพ อะสีติรัตน์ และนายวัชระ ประภาพัฒน์ เป็นผู้เสนอ)
- 5) ร่างพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ)
- 6) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อพัฒนาการลงทุน พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ)
- 7) ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. (รวมพิจารณา 2 ฉบับ คือ ร่างที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ และ ร่างที่ นายเชาวลิต สุขสวัสดิ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
- 8) ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ. (รวมพิจารณา 5 ฉบับ คือ ร่างคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ ร่างที่นายโอภาส พลศิลป์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ ร่างที่นายถวิล ไพรสณฑ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ ร่างที่นายเกษม ศิริสัมพันธ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ และร่างที่นายเลิศพงษ์ศักดิ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
- 9) ร่างพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
- 10) ร่างพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
- 11) ร่างพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. (รวมพิจารณา 2 ฉบับ คือ ร่างที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ และร่างที่นายไกรสร ดันติพงศ์ เป็นผู้เสนอ)
- 12) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (รวมพิจารณา 2 ฉบับ คือ ร่างที่นายวิเชียร คันเมือง เป็นผู้เสนอ และร่างที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)



13. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

2) ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาพิจารณายังไม่เสร็จ หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบ และได้เสนอต่อวุฒิสภาแล้ว แต่วุฒิสภายังพิจารณาไม่เสร็จตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 127 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า วุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้ลงมติให้ขยายเวลาไปเป็นพิเศษ โดยกำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุมและให้เริ่มนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาพิจารณายังไม่เสร็จนั้นอยู่ในกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญ แต่ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่ค้างอยู่ในการพิจารณาของวุฒิสภาคงตกไป ซึ่งรายชื่อร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาพิจารณายังไม่เสร็จมีรวมทั้งสิ้น 9 ฉบับ คือ¹⁰

1. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
2. ร่างพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ.
3. ร่างพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
4. ร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
5. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
6. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
7. ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
8. ร่างพระราชบัญญัติปีโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
9. ร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปีโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

สำหรับร่างพระราชบัญญัติลำดับที่ 1-4 วุฒิสภาได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการและให้ส่งคณะกรรมการพิจารณาในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 3/2531 วันที่ 22 เมษายน 2531 และส่งร่างพระราชบัญญัติลำดับที่ 5-9 วุฒิสภาได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการและให้ส่งคณะกรรมการพิจารณาในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 4/2531

¹⁰จากบันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3/2531 (สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ 22 เมษายน 2531 และบันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 4/2531 (สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ 29 เมษายน 2531



วันศุกร์ที่ 29 เมษายน 2531 ซึ่งจะเห็นได้ว่าการที่วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 3 ฉบับ ยังไม่เสร็จ เนื่องจากเพิ่งเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาก่อนยุบสภาผู้แทนราษฎรเพียง 7 วัน ส่วนหนึ่ง และส่วนหนึ่งเพิ่งเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาในตอนเช้าของวันที่ 29 เมษายน 2531 พอตอนค่ำของวันเดียวกันนั้นได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้การที่วุฒิสภาพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติโดยรวดเร็ว นั้น เนื่องจากเงื่อนไขกำหนดเวลาตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ประการหนึ่ง และความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติอีกประการหนึ่ง

3) ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมา และวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 128 (2) ซึ่งต้องยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ได้ลงมติยืนยันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 ซึ่งรายชื่อร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยมีรวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ คือ¹¹

1. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียง พ.ศ. ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติในวาระที่ 3 ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 1/2530 (สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ 3 เมษายน 2530

2. ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติในวาระที่ 1 ไม่เห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 1/2530 (สมัยสามัญ สมัยที่สอง) วันศุกร์ที่ 4 กันยายน 2530

3. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติในวาระที่ 1 ไม่เห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 3/2531 (สมัยสามัญ สมัยที่ 1) วันศุกร์ที่ 22 เมษายน 2531

ซึ่งร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยและส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรนั้น สภาผู้แทนราษฎรยังไม่ได้ลงมติยืนยันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 มีแต่เพียงมติขอให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียง พ.ศ. ที่ได้บรรจุระเบียบวาระอยู่ในเรื่องค้างพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติอีก 2 ฉบับ ยังไม่มีการเสนอญัตติให้ลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติ แต่ถึงกระนั้น ก็ยังถือว่าร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยนี้ สภาผู้แทนราษฎร ยังไม่ได้ลงมติยืนยัน ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติเหล่านี้จึงเป็นอันตกไป เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

4) ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว แต่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 128 (3) ซึ่งสภา

¹¹จากบันทึกการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 4/2530 วันศุกร์ที่ 3 เมษายน 2530, ครั้งที่ 1/2530 วันศุกร์ที่ 4 กันยายน 2530 และครั้งที่ 3/2531 วันศุกร์ที่ 22 เมษายน 2531



ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกัน โดยร่างพระราชบัญญัตินั้นคณะกรรมการร่วมกันยังพิจารณาไม่เสร็จ หรือพิจารณาเสร็จแล้ว แต่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ร่างพระราชบัญญัตินั้น จึงถูกยับยั้งไว้ก่อน และสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ได้ลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 129 ซึ่งรายชื่อร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมมีรวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ¹² คือ :-

1. ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน

2. ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว แต่วุฒิสภาไม่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วย ซึ่งมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 128 (3)

3. ร่างพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว

ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมและต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันโดยร่างพระราชบัญญัติลำดับที่ 1 คณะกรรมการร่วมกันยังพิจารณาไม่เสร็จ และร่างพระราชบัญญัติลำดับที่ 2-3 คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว แต่วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย และสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ได้ลงมติยืนยัน โดยได้มีมติขอให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. บรรจุระเบียบวาระอยู่ในเรื่องค้างพิจารณา แต่เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ได้ลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 129 จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับเป็นอันตกไป เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ข. ร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือมีพระราชทานคืนมาภายใน 90 โดยจะแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ

(1) ร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว คือ ทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบครบถ้วนตามขั้นตอนของรัฐสภาในกรณีดังต่อไปนี้ :-

- วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 128 (1)
- เมื่อวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งสองสภาต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 128 (3)

¹²จากบันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและบันทึกการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2530 และ พ.ศ. 2531



- เมื่อวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วม

พิจารณาเสร็จแล้วและสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา ตามรัฐธรรมนูญ

129

ทั้งนี้ เมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งดังกล่าวแล้ว จะต้องดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 77 ซึ่งบัญญัติว่า "ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับตามกฎหมายได้" ทั้งนี้อาจมีบางกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย เนื่องจากไม่เห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 โดยอาจพระราชทานคืนเมื่อสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ ซึ่งทำให้งร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปเช่นกัน

แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นทรงเห็นชอบด้วย ก็อาจลงพระปรมาภิไธยเพื่อให้ประกาศเป็นกฎหมายได้ แม้จะได้ลงพระปรมาภิไธยเมื่อสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบไปแล้ว เนื่องจากถือเป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว

(2) ร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์มิได้พระราชทานคืนมาภายใน 90 วัน โดยกำหนด 90 วันนี้ นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ไม่กำหนดเวลานี้จะล่วงพ้นไปขณะที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบแล้ว หรือล่วงพ้นไปขณะที่สภาผู้แทนราษฎรยังไม่สิ้นอายุหรือถูกยุบ หากพ้น 90 วันแล้ว พระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย และเป็นขณะที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ ก็ถือว่าการร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นอันตกไป

ทั้งนี้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบหรือพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือมิได้พระราชทานคืนมาภายใน 90 วัน เป็นอันตกไป เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ เพื่อป้องกันมิให้สภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่สามารถนำมายืนยันได้อีกโดยไม่มีกำหนดเวลา เพราะเป็นวิธีการที่สะดวกโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการของวุฒิสภาอีก และเป็นไปตามหลักที่ว่ากิจการของสภาผู้แทนราษฎรโดยอัตโนมัติจะทำได้เสร็จสิ้นภายในอายุของสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง¹³ เพราะเมื่อมีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ก็จะตั้งต้นกันใหม่ อีกทั้งเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงใหม่ อาจทำให้ความจำเป็นในการบัญญัติกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปด้วย

การยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531 นี้ ไม่มีกรณีตัวอย่างเรื่องร่างพระราชบัญญัติเป็นอันตกไป เพราะ พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือมิได้พระราชทานคืนมาภายใน

¹³ พุค แสงอุทัย, อ้างแล้ว หน้า 750



90 วัน เนื่องจากในช่วงระยะเวลาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2529 จนกระทั่งมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531 ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว 169 ฉบับ แยกเป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอ 138 ฉบับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ 31 ฉบับ และเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอจากประชาชน 20 ฉบับ จึงเป็นกฎหมาย 149 ฉบับนั้น พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยทุกฉบับ¹⁴

7. จะมีการประชุมวุฒิสภามีได้ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 124 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 161 ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ จะมีการประชุมวุฒิสภามีได้” ซึ่งหมายความว่า หากในระหว่างที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ จะมีการประชุมวุฒิสภามีได้ หากมีได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 161 ดังนั้น จึงต้องพิจารณาถึงมาตรา 161 ซึ่งบัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงคราม เมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

มติให้ความเห็นชอบของรัฐสภาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภานำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง”

เมื่อพิจารณารวมกับรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 124 แล้ว ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ จะมีการประชุมวุฒิสภามีได้ นอกจากในการประกาศสงคราม ให้วุฒิสภานำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบ

การที่ห้ามไม่ให้วุฒิสภาประชุมเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุนี้ เนื่องจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ จะต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อไม่มีสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาก็ไม่มีร่างพระราชบัญญัติที่จะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือแก้ไขเพิ่มเติมหรือยับยั้งไว้ก่อน ส่วนอำนาจหน้าที่อื่นของวุฒิสภา คือ อำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามตามรัฐธรรมนูญ หรือแสดงความคิดเห็นในการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาเกี่ยวกับปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีนั้น เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งและทำหน้าที่เป็นเพียงคณะรัฐมนตรีรักษาการ ไม่สามารถปฏิบัติงานที่เป็นนโยบายได้ เพียงแต่ดำเนินการซึ่งเป็นการปฏิบัติงานประจำวันให้ลุล่วงไปเท่านั้น จึงไม่ควรให้วุฒิสภาดังกระทู้ถามรัฐมนตรีหรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ เพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการหยั่งทราบความประสงค์

¹⁴ที่มา : งานนิติคดี กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา



ของประชาชนว่า ถ้าหากเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกยุบ ก็เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง
พรรคการเมืองเดิม แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งใหม่ ซึ่งใน
ระหว่างที่ยังไม่ทราบความประสงค์ของประชาชนโดยแน่แท้ วุฒิสภาย่อมไม่ควรกระทำกิจการที่
มีลักษณะสำคัญ ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องมีการประชุมวุฒิสภา

ทั้งนี้ มีปัญหาที่น่าสนใจตามมาคือ รัฐธรรมนูญ บัญญัติให้มีการประชุมวุฒิสภาไม่ได้
ในระหว่างที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่มีข้อบัญญัติใดห้ามไม่ให้มีการประชุมกรรมการ
ของวุฒิสภา ดังนั้นการประชุมกรรมการของวุฒิสภา จะกระทำได้หรือไม่

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของกรรมการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา
139 วรรคหนึ่งว่า “วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็น
คณะกรรมการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะ-
กรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภา
มอบหมาย แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือ
จากบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณา
สอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้” จะเห็นได้ว่าในส่วนกรรมการของวุฒิสภานั้น ทั้งกรรมการสามัญ
และกรรมการวิสามัญเกิดขึ้นจากการแต่งตั้งของวุฒิสภาและมีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการหรือ
พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา ซึ่งรวมทั้งการ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่าง
พระราชบัญญัติที่ยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ย่อมเป็นอันตกไป ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น
ในหน้าที่หลักของกรรมการ คือ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ย่อมหมดสิ้นไป คงเหลือเพียง
การพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่วุฒิสภามอบหมาย แล้วรายงานต่อวุฒิสภา แต่
วุฒิสภาซึ่งเป็นสภาใหญ่ประชุมไม่ได้แล้วกรรมการของวุฒิสภา ซึ่งเป็นสภาเล็กเพราะเกิด
จากการแต่งตั้งของวุฒิสภาย่อมประชุมไม่ได้เช่นกัน จึงยังไม่ต้องรายงานเรื่องที่ศึกษาเสร็จแล้ว
ต่อวุฒิสภา ต้องรอจนกระทั่งมีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ วุฒิสภาจึงจะประชุมได้

8. กระทู้ถามเป็นอันระงับไป การตั้งกระทู้ถามเป็นการใช้อำนาจควบคุมการบริหาร
ราชการแผ่นดินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่จะถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับ
หน้าที่ที่ได้ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 136 แต่ทั้งนี้สำหรับกระทู้ถามใดที่รัฐมนตรียังมีได้ตอบ ให้
เป็นอันระงับไป เมื่อคณะรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา
พ.ศ. 2527 ข้อ 122 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 125 และเนื่อง
จากการยุบสภาผู้แทนราษฎรทำให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น กระทู้ถามต่าง ๆ
ที่รัฐมนตรียังมีได้ตอบ ทั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภา และกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทน-
ราษฎรย่อมเป็นอันระงับไปเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถึงแม้กฎหมายรัฐธรรมนูญ จะให้

อำนาจสมาชิกวุฒิสภาดังกระทำตามรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาสมาชิกวุฒิสภาจะไม่มีการตั้งกระทำตามรัฐธรรมนูญเลย ด้วยเหตุนี้กระทำที่เป็นอันระงับไป เพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎร จึงมีแต่กระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

ข้อควรพิจารณา

ผลกระทบจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531 ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ตลอดจนข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 นั้น มีหลายประการด้วยกันดังกล่าวแล้วข้างต้น ซึ่งเป็นการที่กฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน แต่มีข้อควรพิจารณาว่าในเรื่องที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ เช่น พระราชกำหนด หนังสือสนธิสัญญา และคดีที่ไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งรัฐสภายังไม่ให้ความเห็นชอบเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวจะตกไปหรือไม่ ซึ่งจะได้พิจารณาแต่ละเรื่อง ดังนี้ :-

1. พระราชกำหนด คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ตราให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 157 หรือในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 158

การที่พระราชกำหนดจะตกไปนั้น ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 157 วรรคสอง คือ คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา และผลการลงมติเป็นดังนี้ :-

1. สภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือ
2. สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ แต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

ดังนั้นหากไม่เข้าหลักเกณฑ์ทั้ง 2 ประการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ พระราชกำหนดที่รัฐสภายังไม่ให้ความเห็นชอบ ก็ยังไม่ตกไป เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

พระราชกำหนดที่รัฐสภายังไม่ให้ความเห็นชอบ หมายถึง พระราชกำหนดที่ค้างการพิจารณาของรัฐสภาในกรณีต่อไปนี้

- 1) สภาผู้แทนราษฎรยังไม่พิจารณา หมายถึง พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรี ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ตราให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติแล้ว แต่ยังไม่ได้นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ เมื่อยังไม่

เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาและมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร พระราชกำหนดนั้นก็ยังคงมีผลใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติอยู่ จนกระทั่งมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ และรัฐมนตรีชุดใหม่จึงจะเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

2) วุฒิสภายังไม่พิจารณา หมายถึง พระราชกำหนดที่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาโดยสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแล้ว แต่ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่วุฒิสภาจะพิจารณา ในกรณีนี้ต้องรอจนกระทั่งมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ วุฒิสภาจะพิจารณาพระราชกำหนดนั้น โดยไม่ต้องย้อนกลับไปสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง เพราะถือว่าสภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมได้พิจารณาอนุมัติแล้ว

3) วุฒิสภาไม่อนุมัติ หมายถึง พระราชกำหนดที่สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแล้ว แต่วุฒิสภาไม่อนุมัติซึ่งถือว่าพระราชกำหนดนั้นถูกยับยั้งไว้ก่อน และในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรยังไม่ยืนยันพระราชกำหนดนี้ ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร พระราชกำหนดนั้นก็ยังไม่ถือว่าตกไปจึงคงบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติต่อไป จนกระทั่งมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ และรัฐมนตรีชุดใหม่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ เพื่อยืนยันพระราชกำหนด หากยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด พระราชกำหนดจะตกไป หากยืนยันด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด พระราชกำหนดนั้นจะมีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ

จะเห็นได้ว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎร นั้น ไม่ทำให้พระราชกำหนดที่ค้างการพิจารณาของรัฐสภาต้องตกไป เนื่องจากพระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับชั่วคราว จนกว่ารัฐสภาจะไม่อนุมัติพระราชกำหนดจึงจะตกไป ต่างกับร่างพระราชบัญญัติที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ตกไปเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นยังค้างอยู่ในการพิจารณาของรัฐสภา เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินั้นยังไม่มีผลเป็นกฎหมาย ถ้าไม่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ดังนั้นเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติเหล่านั้นจึงต้องตกไป

การยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531 ไม่มีปัญหาเรื่องพระราชกำหนดค้างการพิจารณาของรัฐสภาเหมือนการยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2529 ซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับหนึ่งเป็นเหตุให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และมีพระราชกำหนดอีก 7 ฉบับที่สภาผู้แทนราษฎรยังไม่พิจารณาต้องรอจนกระทั่งเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ จึงมีพระราชกำหนดทั้ง 7 ฉบับ เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา และสำหรับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 สภาผู้แทนราษฎรได้อนุมัติแล้วมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ พระราชกำหนดก็ได้เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาเลยโดยไม่ต้องย้อนให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีก¹⁵ เพราะถือ



ว่าพระราชกำหนดดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ถึงแม้จะเป็นสภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมก็ตาม

2. **สนธิสัญญา** ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 162 วรรคสอง บัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอธิปไตยแห่งชาติหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” และการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาตามมาตรา 162 นี้ รัฐสภาต้องประชุมร่วมกัน ปัญหาจะเกิดขึ้นเมื่อคณะรัฐมนตรีได้เสนอสนธิสัญญาเพื่อขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาแล้ว ในขณะที่รัฐสภายังมิได้พิจารณาสนธิสัญญา หรือกำลังพิจารณาสนธิสัญญานั้นอยู่ ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้รัฐสภาไม่สามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบสนธิสัญญานั้นได้ ในกรณีนี้ เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่แล้ว รัฐสภาสามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบสนธิสัญญานั้นได้ทันที เพราะสนธิสัญญานั้นยังค้างการพิจารณาของรัฐสภาอยู่ และไม่มีกฎหมายใดระบุให้สนธิสัญญานั้นตกไป ถึงแม้คณะรัฐมนตรีที่เสนอสนธิสัญญาต่อรัฐสภา จะพ้นจากตำแหน่งเพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเสนอสนธิสัญญานั้นให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญฯ ต่อไป

ทั้งนี้การยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531 มีสนธิสัญญาที่ค้างการพิจารณาของรัฐสภาอยู่คือสนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกาด้วยการลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและรัฐมนตรีประจำสหรัฐอเมริกา ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2530 ได้ลงมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญจำนวน 25 คน พิจารณาศึกษาสนธิสัญญาดังกล่าวก่อนเสนอให้ประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ความเห็นชอบ โดยที่ประชุมลงมติให้คณะกรรมการศึกษาสนธิสัญญาฯ ดังกล่าวให้เสร็จภายในกำหนดเวลา 60 วัน ซึ่งต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมรัฐสภา สมัยประชุมสามัญประจำปี สมัยที่สอง ตั้งแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน 2530 และได้มีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญประจำปี สมัยที่หนึ่ง พ.ศ. 2531 เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2531 แต่ยังไม่ได้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา สนธิสัญญาฯ ดังกล่าวจึงยังคงค้างอยู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ

3. **ญัตติที่มีใ้ร่างพระราชบัญญัติ** ญัตติมีทั้งที่เป็นร่างพระราชบัญญัติและญัตติอื่น ๆ ที่มีใ้ร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 37 บัญญัติว่า “ญัตติที่จะก่อให้เกิดผลใ้บังคับเป็นกฎหมาย ต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ และปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” และร่างพระราชบัญญัติซึ่งถือเป็นญัตติประเภทหนึ่งนี้ ถ้ารัฐสภายังไม่ได้ให้ความเห็นชอบจะต้องตกไปเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 131 ส่วนญัตติอื่น ๆ ที่มีใ้ร่างพระราชบัญญัติจะต้องตกไปหรือไม่เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฯ มิได้บัญญัติไว้ แต่ทั้งนี้จะต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติกฎหมายอื่น ๆ



โดยแยกพิจารณาที่ค้ำการพิจารณาของวุฒิสภา และญัตติที่ค้ำการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

1) ญัตติที่ค้ำการพิจารณาของวุฒิสภา เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ญัตติเหล่านั้นจะไม่ตกไป เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ตกไป เพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎร ประการหนึ่ง และสมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอญัตติไม่ได้หมดสมาชิกภาพ เพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎร ประการหนึ่ง รวมทั้งองค์กรที่จะพิจารณาญัตติ คือ วุฒิสภามีได้สิ้นสภาพเพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎร อีกประการหนึ่ง เพียงแต่จะมีการประชุมวุฒิสภาไม่ได้ นอกจากให้ความเห็นชอบในการประกาศสงครามเท่านั้น ทำให้ญัตติที่ค้ำการพิจารณาของวุฒิสภายังไม่อาจดำเนินการได้ระหว่างการยุบสภาผู้แทนราษฎร

2) ญัตติที่ค้ำการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ถึงแม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติว่า ญัตติเหล่านั้นต้องตกไป เพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่ญัตติเหล่านั้นควรต้องตกไปด้วยเหตุประการ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอญัตติ และผู้รับรองญัตติสิ้นสมาชิกภาพ เพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎร ประการหนึ่งซึ่งหากผู้เสนอญัตติไม่อยู่ในที่ประชุม เมื่อถึงวาระพิจารณาในที่ประชุมแล้ว ญัตตินั้นเป็นอันตกไป ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 49 และ อีกประการหนึ่ง คือ องค์กรที่จะพิจารณาญัตติ คือ สภาผู้แทนราษฎรได้สิ้นสภาพไปแล้ว แม้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ก็เป็นคนละชุดกับสภาผู้แทนราษฎรที่ยุบไปแล้ว

สรุป

ผลกระทบทางกฎหมายจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้ง ย่อมเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุม ที่บังคับใช้ในขณะที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งนั้น ส่วนผลกระทบทางกฎหมายจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531 นี้ เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 โดยกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรทำให้มีผลกระทบในเรื่องใดบ้าง และแม้จะไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรง เช่น เกี่ยวกับพระราชกำหนด หนังสือสนธิสัญญา และญัตติที่ไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติ ก็พอจะเทียบเคียงจากข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องและสภาพข้อเท็จจริงได้

ทั้งนี้ผลกระทบที่สำคัญที่สุดคือ เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมสิ้นสมาชิกภาพไปแล้ว ถึงแม้การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นการดำเนินการตามวิถีทางประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ แต่การยุบสภาผู้แทนราษฎร



โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรอาจจะทำให้ประชาชนมองว่ารัฐบาลใจไม่กว้างพอ ไม่ใช่รับร้อยยุด
ผู้แทนราษฎรเพื่อปิดโอกาสไม่ให้ฝ่ายค้านอภิปรายไม่ไว้วางใจ เพราะรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตย
อย่างแท้จริง ควรยอมให้ฝ่ายค้านทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเพื่อประโยชน์
ของประเทศชาติ และประชาชน สำหรับการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้น หากรัฐบาลมีเสถียรภาพ
แล้ว จะแนบเสียงไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด
อย่างแน่นอน นอกจากนี้การยุบสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้ง ทำให้ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณใน
การเลือกตั้งทั่วไปใหม่เป็นจำนวนหลายร้อยล้านบาท และอาจทำให้ประชาชนเบื่อหน่ายต่อการ
เลือกตั้ง เพราะเลือกตั้งไปไม่ทันเท่าไรก็มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

ดังนั้นถึงแม้รัฐธรรมนูญจะให้อำนาจรัฐบาลที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ รัฐบาล
ควรใช้อำนาจนี้ เมื่อถึงคราวจำเป็นจริง ๆ เช่น สภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่ไม่ตรงตามเจต
นาารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เป็นต้น



ลักษณะการพัฒนาทางการเมืองของไทย

โดย รศ.ดร.นิยม รัฐอมฤต

ในช่วงหนึ่งศตวรรษเศษที่ผ่านมาได้มีเหตุการณ์ทางการเมืองและการบริหารที่สำคัญหลายอย่างเกิดขึ้นในประเทศไทย เริ่มตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้มีการเปิดประเทศเมื่อ พ.ศ. 2398 ยอมให้ฝรั่งเข้ามาทำการค้า เผยแพร่ศาสนาและวัฒนธรรมได้โดยเสรี ในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญเกิดขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่ปี 2430 และได้มีการจัดระบบการปกครองหัวเมืองในแนวใหม่ด้วย ในสมัยรัชกาลที่ 6 ประเทศไทยได้เข้าร่วมรบในสงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้ฐานะของประเทศไทยในสังคมระหว่างประเทศดีขึ้น ในด้านกิจการภายในประเทศได้มีการขยายการศึกษาไปสู่มวลชนกว้างขวางยิ่งขึ้น ในสมัยรัชกาลที่ 7 ได้มีการนำระบบคุณธรรมมาใช้เป็นเกณฑ์ในการรับและปกครองข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป และในรัชสมัยดังกล่าวนี้ได้มีการปฏิวัติทางการเมืองเกิดขึ้น เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ซึ่งส่งผลให้มีการยกเลิกระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และมีการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยขึ้นแทนที่ ต่อมาได้มีการลุกฮือของนิสิตนักศึกษาเมื่อเดือนตุลาคม 2516 ซึ่งส่งผลให้การผูกขาดอำนาจทางการเมืองโดยผู้นำทางทหารถูกยกเลิก และเป็นการปูพื้นฐานสำหรับรูปการปกครองที่เปิดโอกาสให้กลุ่มพลังต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น

พิจารณาจากเหตุการณ์สำคัญ ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงศตวรรษเศษมานี้เราอาจกล่าวได้ว่า ลักษณะการพัฒนาทางการเมืองของไทยเป็นไปในทางขยายฐานทางการเมืองให้กว้างยิ่งขึ้น โดยเดิมที่เคยได้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ แต่ภายหลังการปฏิวัติทางการเมืองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ฐานทางการเมืองของสังคมไทยได้ขยายมาสู่ข้าราชการและภายหลังเหตุการณ์ลุกฮือของนิสิตนักศึกษาเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ฐานทางการเมืองของสังคมไทยได้ขยายมาครอบคลุมถึงพ่อค้า นักธุรกิจ และผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระ ทนายความ ครู และอื่น ๆ ข้อเท็จจริงในประการนี้เราจะสังเกตได้จากองค์ประกอบขององค์กร

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

การปกครองในระดับสูง ได้แก่ รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีบุคคลจากกลุ่มอาชีพนอกกระบวนการราชการเข้ามาเป็นสมาชิกเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ หรือจะสังเกตจากรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายกำหนดรูปแบบการปกครองเราก็จะพบว่ากฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจมากขึ้นแก่สภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในทางตรงกันข้ามวุฒิสภาซึ่งเป็นสภาตัวแทนของข้าราชการถูกตัดทอนอำนาจให้น้อยลง

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ถ้าจะนำเอาแนวความคิดเรื่องระบบการปกครองของอริสโตเติล นักปราชญ์ชาวกรีกโบราณซึ่งแบ่งระบบการเมืองเป็นระบบที่ปกครองโดยคน ๆ เดียว ระบบที่ปกครองโดยคณะหรือคนส่วนน้อยและระบบที่ปกครองโดยคนส่วนใหญ่มาจับแล้ว เราก็จะได้ภาพในลักษณะที่ว่าระบบการเมืองของไทยนั้นพัฒนาไปในทิศทางจากระบบที่ปกครองโดยคน ๆ เดียวไปสู่ระบบที่ปกครองโดยคณะ และในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะเปิดกว้างสำหรับคนส่วนใหญ่มากขึ้น (ดังรูป)



ปัญหาที่ควรแก่การสนใจในที่นี้มีว่า ทำไมจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เพิ่มขึ้น? คำตอบสำหรับคำถามข้างต้นอาจจะค้นหาได้จากเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในอดีต เราจะพบก่อนเกิดการปฏิวัติทางการเมืองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้มีเหตุการณ์หลาย ๆ อย่างเกิดขึ้น และมีผลกระทบต่อโครงสร้างทางสังคมและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านบทบาทของชนชั้น กล่าวคือ ประเทศมหาอำนาจทางตะวันตกได้ขยายอำนาจและอิทธิพลเข้ามาสู่ประเทศไทย ทำให้ระบบการเมืองการปกครองดั้งเดิมเสียความสมดุล เนื่องจากมีศูนย์อำนาจใหม่เข้ามาท้าทายอำนาจเก่าทำให้ศูนย์อำนาจเก่าซึ่งมีอำนาจด้อยกว่าจำต้องยอมยอม และหาทางเร่งรัดปรับปรุงประเทศ เพื่อให้สามารถรับมือกับการท้าทายและการรุกรานจากศูนย์อำนาจใหม่ได้ ซึ่งแนวทางในการปรับปรุงประเทศของไทยเฉพาะหน้าในสมัยนั้นก็คือการพัฒนากองทัพและระบบราชการให้มีขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองได้สูงขึ้น การปรับปรุงกองทัพและระบบราชการนอกจากกระทำโดยการเรียนรู้และรับเอาหลักวิชาและเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้แล้ว ก็คือการขยายงานและจำนวนข้าราชการให้มีปริมาณมากขึ้น

ผลของการพัฒนากองทัพและระบบราชการคือทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาการท้าทายอำนาจและการรุกรานจากต่างชาติได้สำเร็จ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นมาก็คือการขยายงานและการเติบโตใหญ่ของกองทัพและชนชั้นข้าราชการ ซึ่งมีผลประโยชน์และแนวความคิดแตกต่างออกไปจากชนชั้นผู้ปกครองเดิมในเรื่องของผลประโยชน์ของชนชั้นเราจะพบว่าภายใต้ระบบการผูกขาดอำนาจและตำแหน่งสำคัญทางการเมืองและการปกครอง ในขณะที่ระบบราชการภายใต้กฎเกณฑ์และระเบียบของการรับเข้าทำราชการและการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งถือความ



ความสามารถเป็นหลัก ดังนั้นการผูกขาดอำนาจและตำแหน่งจึงขัดต่อระบบคุณธรรมที่นำเข้ามาใช้กับระบบทหารและราชการตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา และแพร่หลายมากขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 7

เหตุการณ์ 24 มิถุนายน 2475 แม้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นอาจเนื่องมาจากปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การปลดข้าราชการออกจากงาน การตัดทอนผลประโยชน์ของทหารและข้าราชการแต่ในเบื้องลึกลงไปแล้วเป็นการขัดแย้งในเรื่องอำนาจทางการเมืองและการปกครองอยู่มากทีเดียว ข้อเท็จจริงประการนี้จะสังเกตได้จากคำให้สัมภาษณ์ของ พ.อ. พระยาพหลพลพยุหเสนา หัวหน้าคณะปฏิวัติ และบทความของ พ.อ. พระยาทรงสุรเดช ผู้นำในการยึดอำนาจเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 นอกจากนี้ความจริงดังกล่าวยังอาจพิสูจน์ได้จากพฤติกรรมของคณะบุคคลที่ทำการปฏิวัติทางการเมืองในครั้งนั้น เมื่อยึดอำนาจได้แล้วก็พยายามแต่งตั้งตัวเองให้อยู่ในอำนาจสืบแทนต่อไป พฤติกรรมดังกล่าวย่อมแสดงว่าปัญหาการผูกขาดอำนาจย่อมเป็นประเด็นสำคัญของความขัดแย้ง

สำหรับเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญของสังคมไทยอีกครั้งหนึ่งนั้นก็อาจอธิบายได้ในทำนองเดียวกันว่ามีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของสังคมไทยแล้วส่งผลกระทบต่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเช่นกัน กล่าวคือ ก่อนเกิดเหตุการณ์ลุกฮือของนิสิตนักศึกษาในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 นั้น สังคมไทยได้เริ่มมีการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและการศึกษา การเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจเริ่มจากการทำสัญญาเบาริง เมื่อปี พ.ศ. 2398 ล้มเลิกระบบผูกขาดการค้าโดยรัฐ และเปิดทางให้มีการทำกิจการค้าโดยเสรี การยกเลิกการผูกขาดดังกล่าวเปิดช่องให้ชนชั้นพ่อค้านักธุรกิจได้พัฒนาตัวเอง นอกจากนี้การขยายตัวของชนชั้นพ่อค้านักธุรกิจยังได้รับการกระตุ้นและส่งเสริมอย่างมากในยุคจอมพล ป.พิบูลสงคราม รัชชัต ซึ่งได้จัดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ก่อสร้างถนนหนทาง สร้างเขื่อนผลิตไฟฟ้า ส่งเสริมการลงทุนทางธุรกิจอุตสาหกรรมประกอบกับเหตุการณ์ระหว่างประเทศที่สหรัฐยุคนามปิดล้อมคอมมิวนิสต์ และขยายกำลังทางทหารรวมทั้งอัดฉีดเงินทุนมาสู่ประเทศไทยมากขึ้น ทำให้กิจกรรมทางธุรกิจการค้าและการอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว ผลของนโยบายดังกล่าวทำให้นักธุรกิจการค้าการอุตสาหกรรมมีจำนวนเพิ่มขึ้น และธุรกิจการค้ามีเงินทุนเพิ่มมากขึ้น ดังจะปรากฏว่าในช่วง 10-20 ปีมานี้ประเทศไทยมีธุรกิจการค้าที่ใช้เงินทุน 100-1,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นมาก จนขณะนี้มีการพยากรณ์กันว่าประเทศไทยจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Country) หรือ NICs การทำธุรกิจขนาดใหญ่ดังกล่าวการผันผวนทางการเมืองกระทบต่อผลประโยชน์ของชนชั้นดังกล่าวมาก เพราะฉะนั้นจึงเป็นการยากที่นักธุรกิจการค้าขนาดใหญ่จะไม่สนใจการเมือง และไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 แม้จะมีนิสิตนักศึกษาเป็นหัวหมอบในการต่อต้านคัดค้านรัฐบาลทหารในครั้งนั้น แต่สิ่งหนึ่งที่แน่นอนและทำให้การคัดค้านประสบผลสำเร็จก็คือการเห็นใจและไม่สนับสนุนของชนชั้นพ่อค้านักธุรกิจ ไม่เช่นนั้นคงสำเร็จได้ยาก ที่กล่าวเช่นนี้ไม่ได้



หมายความว่านักศึกษาทำไปโดยตกเป็นเครื่องมือของชนชั้นพ่อค่านักธุรกิจ แต่ในกลุ่มนักศึกษามองมีความรู้สึกไม่พอใจระบบการเมืองที่เป็นอยู่ในขณะนั้นเป็นพื้นอยู่ เพราะเป็นระบบการเมืองที่ปิดกั้นเสรีภาพของบุคคล และผูกขาดอำนาจทางการเมืองไว้กับคณะบุคคล แต่การที่นักศึกษาสามารถเคลื่อนไหวและผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับพัฒนาการในหมู่คนที่เป็นนักศึกษา โดยเฉพาะระดับอุดมศึกษาเราจะพบว่า การขยายตัวทางการศึกษาในประเทศไทยเริ่มขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 และขยายตัวกว้างขวางขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 6 และมาในช่วงยุคจอมพลสฤษดิ์ จอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นอีกหลายแห่งเช่นที่เชียงใหม่ ขอนแก่น สงขลา และท้ายสุดในปี พ.ศ. 2514 จัดตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงในกรุงเทพฯ การขยายตัวทางการศึกษานอกจากจะทำให้คนสนใจการเมืองและปรารถนาที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองเพิ่มขึ้นแล้ว การขยายการศึกษายังทำให้มีจำนวนนักศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างมากมายอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดมหาวิทยาลัยรามคำแหงในลักษณะเป็นมหาวิทยาลัยเปิด รับนักศึกษาได้ไม่จำกัดจำนวนทำให้นักศึกษามีพลังต่อรองสูงไม่เพียงในด้านเป็นผู้ที่มีการศึกษาสูง แต่ในด้านจำนวนด้วย

โดยสรุปแล้วเราจะกล่าวได้ว่าเหตุการณ์ลุกฮือของนิสิตนักศึกษาในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 มีสาเหตุมาจากการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและการศึกษาเป็นสำคัญ ส่งผลให้ชนชั้นทาสธุรกิจการค้าผู้ประกอบการงานด้านวิชาชีพอิสระ และนักศึกษาย้ายตัวมีอำนาจต่อรองสูง และต่อสู้เรียกร้องที่จะขอมีบทบาททางการเมืองเพิ่มขึ้น

ในด้านการสร้างความเป็นปึกแผ่นในอดีตสังคมไทยอาศัยการรวมตัวในแนวตั้งเป็นสำคัญ โดยการแบ่งบุคคลออกเป็นชนชั้นและกำหนดให้มียศหรือฐานะสูงต่ำแตกต่างกันไป และในชนชั้นที่อยู่ในระดับสูงควบคุมชนชั้นที่อยู่ในระดับต่ำ และภายในชนชั้นเดียวกันก็ให้คนที่ฐานะหรือยศสูงกว่าควบคุมคนที่มียศหรือยศต่ำกว่าทำนองเดียวกับระบบทหาร ดังปรากฏว่าในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ยุคกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการนำระบบศักดินาเข้ามาใช้ในการกำหนดฐานะสูงต่ำของบุคคลในสังคม โดยกำหนดให้มีชนชั้นสูงต่ำลดหลั่นกันไปดังนี้ เจ้าพระยาหรือพระวงศ์ ข้าราชการหรือขุนนาง ไพร่ ทาส และในแต่ละชนชั้นก็มีการกำหนดศักดินาให้แตกต่างกันไป เช่น ข้าราชการมีศักดินาตั้งแต่ 10,000 ไร่ ถึง 30 ไร่ เป็นต้น ไพร่มีศักดินาตั้งแต่ 25 ไร่ ถึง 10 ไร่ ทาสจากเชียงใหม่มีศักดินา 5 ไร่ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การสร้างความเป็นปึกแผ่นในแนวตั้งค่อย ๆ ลดความสำคัญลงตามลำดับ เช่น เริ่มการเลิกทาสในปี พ.ศ. 2417 เลิกระบบไพร่ในปี พ.ศ. 2425 และเลิกระบบศักดินาภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็หันมาสร้างความเป็นปึกแผ่นโดยอาศัยการรวมตัวในแนวราบมากยิ่งขึ้น ด้วยการจัดตั้งระบบราชการที่เข้มแข็งเน้นการให้ปึกแผ่นและเป็นสถาบันเปิดสำหรับคนทั่วไป การปฏิวัติทางการเมืองในปี พ.ศ. 2475 ก็เป็นอีกก้าวที่พยายามแปลงสถาบันการเมืองให้เป็นกลไกที่จะรวมประชาชนเข้าด้วยกันในแนวราบ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในสถาบันทางการเมืองมากขึ้น ทั้งในแง่ของการเป็นก้ามนัดแก่สถาบันการเมืองโดยตรง ได้แก่ สมาคมผู้แทนราษฎร โดยอ้อมได้แก่รัฐบาล นอก



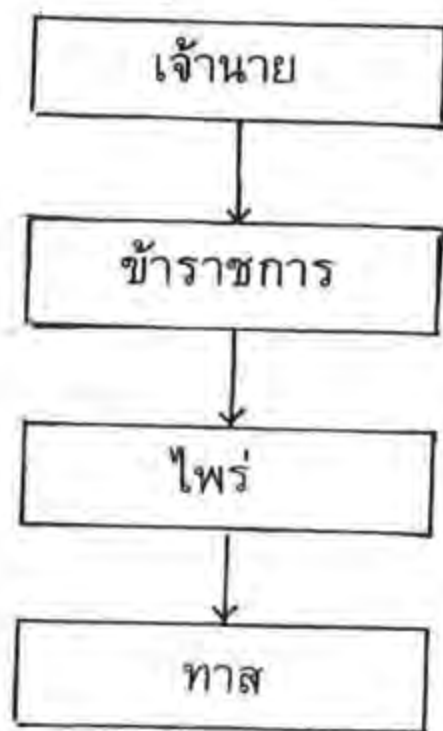
ให้มีการสร้างกลไกทางการเมืองและสังคมอื่น ๆ เป็นกลไกในการสร้างความเป็นปึกแผ่นในแนวราบ เช่น พรรคการเมือง สมาคมหรือกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อเป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชนทั้งหลายเข้าด้วยกัน

การใช้พรรคการเมืองเป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชนในชาติจะเห็นได้ชัดมากในกฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งบัญญัติให้พรรคการเมืองต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่า 5,000 คน และสมาชิกจะต้องกระจายอยู่ในทุกภาคของประเทศ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันหลักในการปกครอง เช่น บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ต้องสังกัดพรรคการเมือง และบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนรัฐบาล ซึ่งก็เท่ากับให้พรรคการเมืองมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนรัฐบาลนั่นเอง เพราะ ส.ส. เป็นคนของพรรคการเมือง

ในส่วนที่เกี่ยวกับสมาคมหรือกลุ่มผลประโยชน์รัฐบาลก็ได้เปิดกว้างให้มีการจัดตั้งสมาคมและกลุ่มผลประโยชน์ได้ง่ายขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ประเภทสหภาพแรงงาน ซึ่งในยุคเผด็จการมักจะถูกห้ามไม่ให้จัดตั้ง เนื่องจากเกรงว่าจะสร้างความไม่สงบทางการเมืองให้กับสังคม

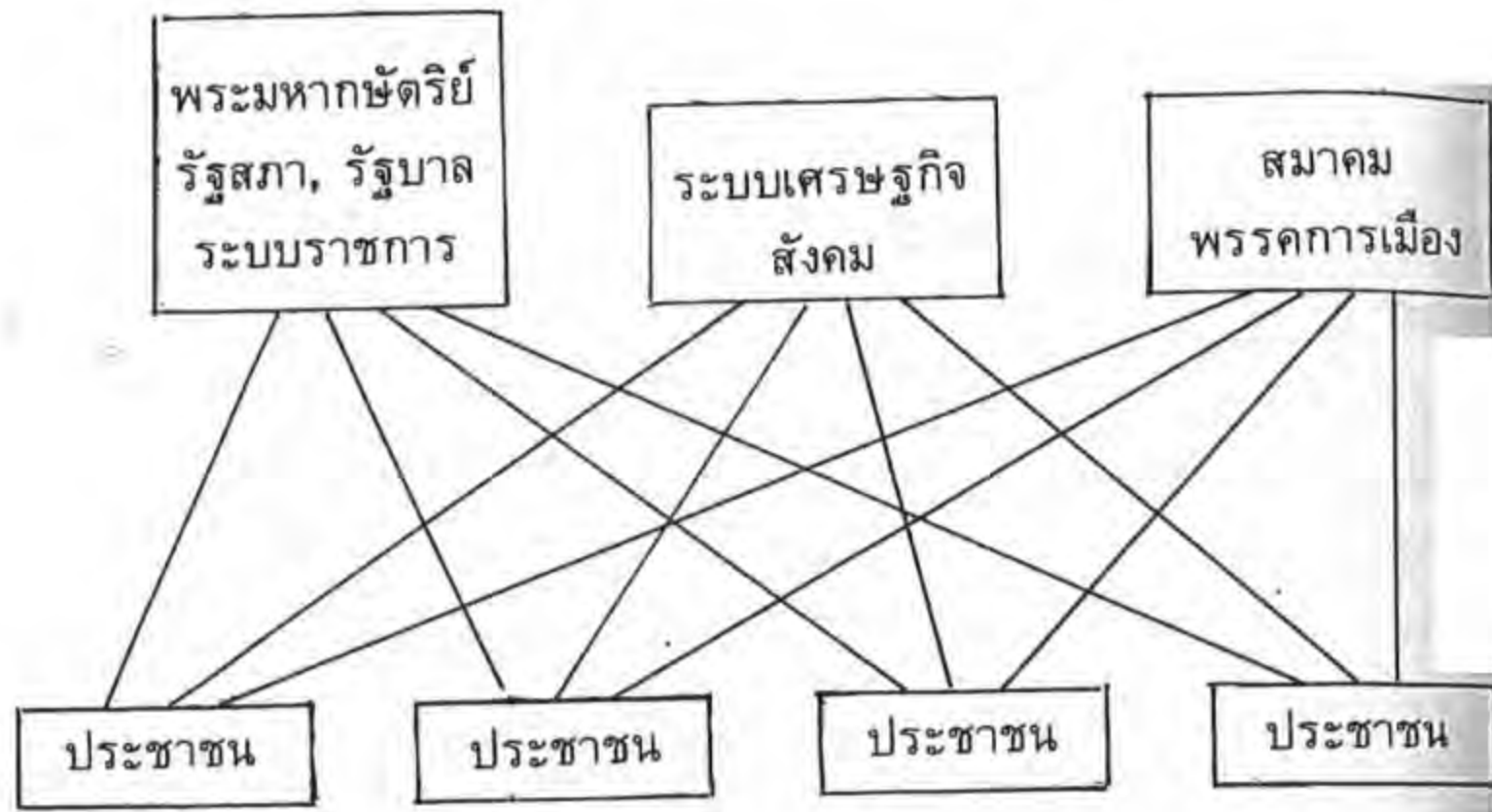
ในทางความเป็นจริงแล้วการสร้างสรรคโอกาสทางเศรษฐกิจ การส่งเสริมสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างกว้างขวางก็เป็นปัจจัยส่งเสริมให้ประชาชนมีความผูกพันและไม่คิดที่จะแยกตัวหนีไปจากสังคมที่ตนอยู่อาศัย เช่น คนไทยไม่คิดจะหนีไปอยู่ประเทศลาว เขมร เวียดนาม หรือพม่า บางคนอาจคิดจะอพยพไปอยู่สหรัฐอเมริกาหรือประเทศตะวันตกอื่น ๆ ก็เนื่องจากเงื่อนไขในทางเศรษฐกิจและประเด็นเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพเป็นสำคัญ ดังนั้นเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและปัจจัยเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพจึงนับได้ว่าเป็นมาตรการในการสร้างความเป็นปึกแผ่นแก่สังคมในแนวราบอีกจำพวกหนึ่ง

โดยสรุปแล้วในแง่ของการสร้างความเป็นปึกแผ่นได้มีการเปลี่ยนแปลงจากการใช้มาตรการในแนวตั้งเป็นหลักมาใช้มาตรการในแนวราบเป็นหลัก ซึ่งอาจแสดงเป็นรูปได้ดังนี้



การสร้างความเป็นปึกแผ่นทางแนวตั้ง





การสร้างความเป็นปึกแผ่นในแนวราบ

ปัญหาในชั้นนี้มีว่าทำไมสังคมไทยจึงหันมาสร้างความเป็นปึกแผ่นในแนวราบมากขึ้น ไม่เน้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นในแนวตั้งเหมือนเมื่อก่อน คำตอบก็คือ การสร้างความเป็นปึกแผ่นในแนวตั้งเริ่มไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนและไม่ได้ผลในทางปฏิบัติมากนัก ทั้งนี้ก็เนื่องจาก สังคมเจริญขึ้นประชาชนมีการศึกษาดีขึ้น มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดีขึ้นจึงไม่ยอมรับการใช้อำนาจควบคุมในลักษณะกดขี่หรือเอาเปรียบเหมือนอย่างแต่ก่อน การไม่ยอมรับวิธีการสร้างความเป็นปึกแผ่นแบบเก่าจึงเท่ากับเป็นการบังคับให้สังคมต้องแสวงหามาตรการสร้างความเป็นปึกแผ่นในแนวราบ ซึ่งมีลักษณะของการจูงใจและให้ความเสมอภาคแก่ผู้เป็นสมาชิก อย่างเช่นการเป็นสมาชิกสมาคมหรือพรรคการเมืองทุกคนมีความเท่าเทียมกัน แม้ว่าจะมีความแตกต่างในแง่ของหน้าที่และบทบาทที่ได้รับมอบหมายก็ตาม

พฤติกรรมความขัดแย้งในองค์กร

โดย เซวน์ ไพรพิรุณโรจน์

ความหมายและที่มาของพฤติกรรมความขัดแย้ง

คำว่า ความขัดแย้ง เชื่อว่ามีรากศัพท์จากภาษาละติน *confligere* แปลว่า “การต่อสู้” หมายความว่า การทำสงคราม การเปรียบเทียบกันไม่ได้ ฝ่ายตรงข้าม หากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารองค์กรและพฤติกรรมความขัดแย้งทางพฤติกรรมศาสตร์แล้ว อาจจะทำให้คุณสมบัติพื้นฐานอย่างหนึ่งของนักบริหารก็คือ การเข้ากับบุคคลหลายประเภทได้ ความแตกต่างของบุคคลทั่ว ๆ ไปนั้นไม่ควรจะเป็นเครื่องกำหนดว่าใครดีหรือเลว เพราะว่าไม่มีใครสามารถจะกำหนดคุณค่าในเรื่องดีหรือเลวได้โดยเด็ดขาดแน่นอน นักบริหารที่ดีหรือบุคคลที่สามารถหากใช้ความแตกต่างเหล่านั้นให้เป็นประโยชน์แก่การทำงานให้แก่ส่วนรวมขององค์กรได้ก็เพียงพอแล้ว

นอกจากนั้นความขัดแย้งยังหมายถึงบุคคล 2 ฝ่าย มี ก) ข้อมูล ข) ค่านิยม ค) ความเชื่อ ง) ความคิดเห็น และ จ) ความรู้สึกที่แตกต่างกัน เชื่อว่าความขัดแย้งมิใช่เป็นสิ่งดีหรือเลวด้านหนึ่งด้านใดโดยเฉพาะ บางครั้งความขัดแย้งเป็นเรื่องของความแตกต่างในความเห็นและผลประโยชน์

ส่วนในด้านการหาทางแก้ไขความขัดแย้งนั้นเชื่อว่าเมื่อความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างบุคคลสองฝ่ายหรือมากกว่านั้น เมื่อความต้องการของฝ่ายหนึ่งเป็นสิ่งที่เปรียบเทียบกันไม่ได้กับความต้องการของอีกฝ่ายหนึ่งแล้ว เราไม่ควรจะสรุปว่าความขัดแย้งทั้งหมดเป็นสิ่งเลวเสมอไป เมื่อเป็นเช่นนั้นผลของความขัดแย้งย่อมมีทั้งการเสริมสร้างและทำลาย การเอาชนะโดยการประนีประนอม อาจจะเป็นวิธีการทำลาย ส่วนการเสริมสร้างนั้นก็คือ การผสมผสานความแตกต่างเข้าด้วยกัน เพราะความขัดแย้งเป็นเพียงสภาวะของความไม่สมดุลระหว่างสองฝ่ายเท่านั้น

*สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

แต่อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งไม่จำเป็นจะต้องเป็นสิ่งเลวร้ายเสมอไปที่จะต้องซ่อนเร้นหรือปกปิด ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อคนตั้งแต่สองคนขึ้นไปมีความสัมพันธ์ต่อกัน หรือความขัดแย้งเป็นส่วนผสมที่จำเป็นในองค์กร การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นท่ามกลางความตึงเครียดกระบวนการต่อต้านและความขัดแย้ง ในสังคมองค์กรปัจจุบันด้วยแล้วความขัดแย้งยิ่งเพิ่มขึ้นโดยเหตุผลหลายประการด้วยกัน ดังนั้น ความจำเป็นในการบริหารความขัดแย้งให้เกิดประโยชน์จึงเพิ่มความจำเป็นยิ่งขึ้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ถือเป็นศาสตร์และศิลป์สำคัญอย่างหนึ่งของผู้นำที่จะต้องศึกษาเรียนรู้ในระดับองค์กร

ในการพิจารณากระบวนการบริหารและพฤติกรรมการณ์ของความขัดแย้งในองค์กร ควรทำความเข้าใจกับลักษณะสำคัญบางประการ ได้แก่

1. การกำหนดลักษณะความขัดแย้ง
2. ความขัดแย้งในการก่อตั้งขององค์กร
3. ชนิดและอาการของความขัดแย้ง

1. การกำหนดลักษณะของความขัดแย้ง

การพิจารณาถึงลักษณะของความขัดแย้งจะเป็นประโยชน์มาก ถ้าหากจะได้ศึกษาทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่าง “การรับรู้” และ “ความขัดแย้ง” แนวความคิดทั้งสองอย่างย่อมมีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด การทำความเข้าใจในด้านความแตกต่างของการรับรู้สามารถเป็นบ่อเกิดของความขัดแย้ง เราจะต้องคำนึงถึง “กระบวนการของการรับรู้” นั่นก็คือ กระบวนการของการยอมรับในการกำหนดสิ่งต่าง ๆ ของสิ่งแวดล้อมรอบ ๆ ตัวเรา อาจจะแบ่งพิจารณาได้เป็น 3 ประการ คือ (1) สถานการณ์ที่บุคคลจะต้องตัดสินใจที่ผั่งหัวเขาอยู่ (2) มนุษย์สามารถแยกแยะได้จากองค์กรนั้น ๆ และ (3) ผู้รับรู้ ความจริงข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับ “สถานการณ์” และ “มนุษย์” มิใช่จะมองเห็นได้ทั้งหมด สิ่งต่าง ๆ ที่เคยพบเห็นมาในอดีตหรือเกิดขึ้นบ่อย ๆ ในชีวิตประจำวันของเราเอง รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีประสบการณ์ในสิ่งเหล่านั้นอาจจะมองเห็นหรือเห็นเหมือนกันก็ได้

ผู้รับรู้บางท่านอาจจะไม่สนใจต่อสิ่งกระทบทั้งหมดที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุผลคือ สิ่งแวดล้อมนั้นอาจจะใหญ่และสลับซับซ้อนเกินไปสำหรับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะในการที่จะสนองตอบได้ทุกกรณีไป ในข้อเท็จจริง เราจึงเลือกรับรู้เฉพาะบางอย่างที่เราพอจะรับได้เท่านั้น กระบวนการคัดเลือกการรับรู้ที่บุคคลที่เป็นผู้รับรู้จะเลือกเฉพาะที่ต้องการเน้นเท่านั้น การเน้นนี้หมายความว่าอาจจะเลือกเน้นที่ “ความจำเป็นในด้านการเงิน” เป็นสิ่งเร้าที่มองเห็นได้ชัดเจนกว่าสิ่งอื่นใด เป็นต้น โดยสรุปผู้รับรู้จะเลือกเน้นเพียงส่วนหนึ่งส่วนใดที่เข้ามาในช่วงของชีวิตของเขาเองเท่านั้น แล้วแต่โอกาสข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติว่า “บุคคล” เลือกและเน้นเพียงส่วนหนึ่งของสิ่งเร้าทั้งหมดที่เอื้ออำนวยต่อเขาเท่านั้น เช่น นายอำเภอบางคนสนใจเฉพาะงานพัฒนาอาชีพของราษฎรเท่านั้น เช่น การปลูกข้าวฟ่าง ทำนา โดยเฉพาะในท้องที่ภาคกลาง ส่วนภาคใต้สนใจต่อการทำสวนยางพารา สวนมะพร้าว สวนทุเรียน เหล่านี้ เป็นต้น



๕. ความขัดแย้งในการก่อตั้งขององค์การ

ความขัดแย้งเป็นพฤติกรรมการเมืองของมนุษย์ในองค์การ มีหลายกรณีที่จะนำมาสู่ความขัดแย้งได้ในตอนนี้เราจะนำมาอภิปรายเพียง 3 ประการ คือ

1. โครงสร้างขององค์การ ปกติองค์การต่าง ๆ ได้จัดแบ่งงานความรับผิดชอบทั้งตามหน้าที่และแนวนอนไว้ การทำเช่นนั้นบางครั้งเป็นการสร้างความขัดแย้งระหว่างผู้รับผิดชอบในงานทั้งหลายอยู่ในตัว ตัวอย่างเช่น อำเภอดำรงพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 นายอำเภอเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ ส่วนข้าราชการแผนกอื่น ๆ เช่น ตำรวจ ป่าไม้ ที่ดิน สรรพากร กำนันที่ต่าง ๆ ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ด้วย แต่การที่กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบนั้นบางครั้งย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้งที่เห็นได้ง่ายก็คือ ระหว่างนายอำเภอกับฝ่ายตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่ในการจับกุม (สอบสวน) แต่ในแง่กฎหมายแล้วนายอำเภอย่อมเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน การปฏิบัติงานตามตัวอย่างนี้ย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างนายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านฝ่ายหนึ่ง กับเจ้าหน้าที่ตำรวจอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นต้น ทั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ย่อยของส่วนราชการอื่น ๆ ทำให้บุคคลผู้ปฏิบัติงานเกิดความแข่งขันกัน ทั้งในทรณะของอำนาจ อำนาจหน้าที่ ผลประโยชน์ และทรัพยากร อาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้ ถ้าหากเป็นดังนั้นผลเสียก็จะตกแก่อำเภอหรือประชาชนอันเป็นส่วนรวม

2. มาตรการในการวัดความสำเร็จของงาน ในการประเมินผลการปฏิบัติงานในองค์การ หากมาตรการในการวัดความสำเร็จของงานไม่ดีพออาจจะเป็นบ่อเกิดของความขัดแย้งขึ้นได้ภายในองค์การ ตัวอย่างเช่น การสอบสวนคดีอาญาของระดับอำเภอดังกล่าวแล้วเกิดการขัดแย้งกันระหว่างพนักงานฝ่ายปกครอง สังกัดกรมการปกครอง (รวมทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านถือโดยปริยายที่อยู่ฝ่ายนี้ด้วย) และฝ่ายตำรวจในแง่ของ "ใครควรจะทำหน้าที่นี้" เมื่อพูดถึงการวัดความสำเร็จของงานหรือมาตรการที่ใช้ต่างฝ่ายต่างโทษกันว่า "ทำงานล้มเหลว" จึงทำให้ถูกดันกลับไปกลับมา ทั้งจึงคำว่า "สำเร็จ" หรือ "ล้มเหลว" ควรจะมีอะไรมาเป็นเครื่องวัด ถ้าหากขาด "มาตรการ" ในการวัดจะพิจารณาได้ยากว่าใครสำเร็จ ใครล้มเหลว เป็นต้น

3. การมีความหมายกำกวม ความสับสนซับซ้อนและความไม่แน่นอนหลายครั้งเป็นสาเหตุของความขัดแย้งในองค์การ ความสับสนซับซ้อนและความไม่แน่นอนนี้บางครั้งก่อให้เกิดผลแก่ "การมีความหมายกำกวม" สองแง่สองมุมในการติดต่อสื่อสาร ตัวอย่างเช่น ผู้บังคับบัญชาได้มานว่า "คอยรับผมด้วยก็แล้วกัน ผมจะมาถึงเชียงใหม่เวลา 8.30 น. ในตอนค่ำ" คนรับข่าวสารนี้ก็จะคิดว่า "มาโดยรถยนต์ส่วนตัว" หรือ "มาโดยเครื่องบิน" เครื่องบินมีเพียงทางเดียวเท่านั้นที่อาจจะเป็นไปได้ เพราะหลังจากเช็คตรวจสอบดูเวลาแล้วมีรายการอยู่ เพราะการสั่งงานแบบไม่ชัดเจนเช่นนี้ทำให้เกิดความขัดแย้งแก่ผู้ปฏิบัติได้



นอกจากนั้นสถานการณ์ต่าง ๆ ก็อาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้ ตัวอย่างเช่น แย่งชิงตำแหน่งกัน การแข่งขันกันในงานที่ปฏิบัติ สถานภาพทางสังคมเข้ากันไม่ได้ หรือสถานการณ์อื่น ๆ ที่อาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งได้ เช่น การที่หน่วยงานสองหน่วยจะต้องขึ้นต่อกันในด้านข้อมูลหรือการประสานงานอื่น ๆ งานหนักหรือมากเกินไป แบบของความคิดริเริ่ม บทบาทที่ขาดความพึงพอใจ และตลอดจนความกำกวมของงานในด้านนโยบาย วัตถุประสงค์ วิธีปฏิบัติ เป็นต้น ในเมื่อมีสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ความขัดแย้งจึงมีได้ง่ายดายในองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะที่มีการก่อตั้งองค์การ หรือระยะที่มีการเปลี่ยนแปลง ความขัดแย้งจะเกิดขึ้นได้ง่ายขึ้นผู้บริหารการเปลี่ยนแปลงขององค์การจะต้องระมัดระวังมากในเรื่องนี้

3. ชนิดและอาการของความขัดแย้ง

อาจจะเป็นการยากที่จะวัดหรือกำหนดชนิดของความขัดแย้งในองค์การโดยทั่วไป อาจจะเป็นความขัดแย้งตามแนวนอนในลักษณะของการแข่งขันกันระหว่างหน้าที่ที่แตกต่างกันในหน่วยงานย่อย ๆ หรือความขัดแย้งในแนวตั้งที่เกิดขึ้นตามสายการบังคับบัญชา ความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ สิทธิพิเศษ และระบบค่าตอบแทนหรืออาจจะเป็นความขัดแย้งชนิดอื่น ๆ เช่น

- ก) ความแตกต่างในหน้าที่ของทั้งสองฝ่าย
- ข) ความแตกต่างในด้านอายุ การศึกษา เป้าหมายของอาชีพ
- ค) ความจำเป็นของกลุ่มที่เป็นอยู่ และ
- ง) การกลัวจากฝ่ายผู้บังคับบัญชาว่าฝ่ายที่ปรึกษาจะแทรกแซงในเรื่องอำนาจหน้าที่

ของตน

ส่วนอาการของความขัดแย้งอาจจะพิจารณาได้จากกระบวนการที่มีได้ในสิ่งต่าง ๆ เช่น

ก) ความขัดแย้งภายในมองไม่เห็น เป็นการอธิบายถึงสถานการณ์ที่ขาดทรัพยากรต่อสู้เพื่ออิสรภาพ เป้าหมายที่แตกต่างกัน

ข) ความขัดแย้งที่มองเห็นได้ด้วยตาเปล่า เป็นความเข้าใจผิดกันระหว่าง 2 ฝ่ายในตำแหน่งที่ปฏิบัติอยู่ในสถานการณ์ต่าง ๆ

ค) ความรู้สึกขัดแย้ง เป็นการอธิบายถึงขั้นของบุคคลที่มีใจแต่เพียงระมัดระวังกลัวเกี่ยวกับความขัดแย้งเท่านั้น แต่เป็นการกระวนกระวายอีกด้วย หรือความขัดแย้งมีผลต่อตัวเขาจริง ๆ

ง) ความขัดแย้งอย่างเปิดเผย ขั้นนี้ความขัดแย้งอาจจะเจือจางลงไปแล้วเปิดเผยกันออกมาแล้ว

จ) ผลของความขัดแย้ง อาจจะทำให้สถานการณ์กลายเป็นทรุดหนักลง ถ้าหากแก้ไขไม่ได้



LIART

สาเหตุของพฤติกรรมความขัดแย้งในองค์กร

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าในโลกของความเป็นจริงไม่มีหน่วยงานใดจะสามารถหลีกเลี่ยงหรือหนีปัญหาของความขัดแย้งต่าง ๆ ได้เป็นอันขาด และถือว่าเป็นความรับผิดชอบของผู้นำที่องค์กรต้องแก้ไข การบริหารความขัดแย้งเป็นความรับผิดชอบอันสำคัญอย่างหนึ่งของบรรดานักบริหารที่หลาย หรืออาจจะกล่าวได้ว่า “ที่ใดมีคนทีนนย่อมมีความขัดแย้ง” เพราะมนุษย์มีความแตกต่างกันหลาย ๆ ด้าน ถ้าหากเราหันมาพิจารณาถึงที่มาของความขัดแย้งมีหลายประการด้วยกัน คือ

1. **ข่าวสารหรือข้อเท็จจริง** ถ้าหากแต่ละคนมีข้อมูลแตกต่างกันหรือรู้มาคนละอย่าง เมื่อคนละเรื่องสำหรับกรณีเดียวกัน เป็นเรื่องของข้อเท็จจริง การวินิจฉัยสั่งการในองค์กรนั้นจึงย่อมขึ้นอยู่กับความแตกต่างในข้อเท็จจริงระหว่างบุคคล เชื่อได้ว่าหากบุคคลสองฝ่ายมีข้อมูลแตกต่างกันจึงเข้าใจกันคนละด้านในประเด็นสำคัญ ๆ อันเป็นสาเหตุที่ทำให้มีความแตกต่างกันออกไป

2. **เป้าหมาย** เป้าหมายคือสิ่งที่เราต้องการให้สิ่งต่าง ๆ เป็นไปและการที่คนในองค์กรจะปฏิบัติงานให้สำเร็จนั้นย่อมมีแนวความคิดในเรื่องเป้าหมายแตกต่างกันออกไป เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งในองค์กรขึ้นได้ ความขัดแย้งดังกล่าวเป็นเรื่องของการแสวงหาทางเลือกเพื่อวิธีปฏิบัติ แต่ละคนย่อมมีวิธี ประสบการณ์ของตนเอง ทั้งนี้ ย่อมมีอิทธิพลมาจากแนวความคิด การศึกษาเล่าเรียน และอาจจะเป็นค่านิยมของเขาเองก็ได้ อนึ่ง ในเรื่อง “เป้าหมาย” เป็นเรื่องของความคิดจิตใจของมนุษย์ และการตัดสินใจแต่ละครั้งย่อมเกี่ยวข้องกับการเลือกเป้าหมาย และพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายนั้น ๆ ทุกครั้งที่การตัดสินใจเกิดขึ้นในลักษณะที่เลือกเป้าหมายสุดท้ายที่เราอาจจะเรียกว่า “ดุลพินิจเกี่ยวกับค่านิยม” สิ่งที่เกี่ยวข้องกับการลงมือปฏิบัติเกี่ยวข้องกับเป้าหมายเช่นนั้นอาจจะเรียกว่า “ดุลพินิจเกี่ยวกับข้อเท็จจริง”

3. **ค่านิยม** เรื่องค่านิยมเป็นเรื่องสำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งในการที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคลในองค์กร ค่านิยมหมายถึงสิ่งที่บุคคลพอใจหรือเห็นว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่า ยอมรับไว้เป็นความเชื่อหรือความรู้สึกนึกคิดตลอดไปจนกว่าเจ้าตัวจะพบค่านิยมใหม่ซึ่งตนเองพอใจกว่า และยอมรับไว้เป็นความเชื่อหรือความรู้สึกนึกคิดของตนเอง ค่านิยมเป็นสิ่งสำคัญที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดความขัดแย้งในองค์กรได้ ความขัดแย้งบางครั้งมีสาเหตุมาจากความแตกต่างในแง่ค่านิยมของมนุษย์ ผลที่ตามมาคือเป็นการยากที่จะตกลงกันได้ โดยเฉพาะในเป้าหมายที่ต่างกันอยู่ในสถานการณ์ต่าง ๆ

ปกติทั่วไป จะเป็นการง่ายมากที่จะแก้ปัญหาหรือแยกแยะความแตกต่างในเรื่องข้อเท็จจริงหรือข้อมูล แต่กลับเป็นการยากที่สุดที่จะจัดการเรื่อง “ค่านิยม” และดูเหมือนว่าการที่มนุษย์ตัดสินใจเลือกสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับเขาแต่ละครั้งนั้น ส่วนสำคัญเพราะ “ค่านิยม” มิใช่ “ข้อเท็จจริง” ดังกล่าว การที่มีอิทธิพลเหนือในการวินิจฉัยสั่งการของบรรดานักบริหารทั้งหลายอยู่เสมอ และดูเหมือนว่าสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคลในองค์กรเพราะฝ่ายหนึ่งพูดเรื่อง “ข้อมูล”



ส่วนฝ่ายหนึ่งกลับสนใจและให้นำหน้าเรื่อง “ค่านิยม” จึงหาข้อยุติไม่ได้ง่ายนัก และจะยังคงมาของความขัดแย้งในองค์การในที่สุดต่อไป

ค่านิยมของมนุษย์นั้นย่อมมีความแตกต่างกัน เรื่องของค่านิยมเป็นเรื่องของความเห็นในด้าน “ดี” หรือ “เลว” เป็น “ดุลพินิจ” ที่มนุษย์มีความคิดเห็นแตกต่างกัน เช่น บางคนถือว่า “การนินมวลง” “นอบน้อม” “ขอรับกระผม” กับผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลอื่นเป็นสิ่งที่ดีที่สุดที่ควรกระทำ แต่บางคนถือว่า “การพูดอย่างตรงไปตรงมาอย่างนักธุรกิจ” “การแสดงออกด้านความคิดเห็นแบบเปิดเผย” “เผชิญหน้า” “เผชิญความจริงอย่างมีเหตุผล” เป็นสิ่งที่ควรกระทำ เพราะถือว่าการราชการ (อาจจะป็นธุรกิจก็ได้) จุดสำคัญอยู่ที่ผลงาน มิใช่ความหวานอันเป็นเรื่องของการเสแสร้ง เหล่านี้เป็นต้น

บุคคลสองประเภทนี้ถือว่าใครไม่เหมือนตน หรือมีค่านิยมแตกต่างออกไปเป็น “คัดค้าน” ผู้เขียนคิดว่า “ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากค่านิยม” อาจจะเป็นสาเหตุทำให้เกิดความขัดแย้งในองค์การได้ง่าย ๆ และดูเหมือนจะเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงยาก ความขัดแย้งเป็นความแตกต่างในด้านค่านิยม ความแตกต่างโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านค่านิยมบ่อยครั้งที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้ง

4. ความเชื่อ เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งในองค์การ และเราอาจจะสังเกตพบเห็นบ่อย ๆ คือความเชื่อของคนมีความแตกต่างออกไป คนสองคนมาจากคนละครอบครัว (หรืออาจจะครอบครัวพี่น้องเดียวกันก็ได้) คนละภาค คนละสำนักงาน ศึกษาคนละวิชา ย่อมจะทำให้มีความแตกต่างกันในด้านความเชื่อ ความเชื่อต่าง ๆ เหล่านี้เองอาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งในองค์การได้โดยง่าย

5. ความคิดเห็นและความรู้ คนสองคนได้รับการศึกษาอบรมมาคนละแบบ คนละสถาบัน ดังกล่าวมาแล้ว ย่อมมีแนวโน้มที่จะรู้ ชำนาญ และคิด แตกต่างกันไป ตัวอย่างในเรื่องนี้จะพบเห็นได้เสมอ ๆ ในชีวิตการเป็นครูบาอาจารย์ในมหาวิทยาลัย หรือในองค์การอื่น ๆ ก็ตาม จริงอยู่ทุกคนย่อมภาคภูมิใจในสถาบันของตนเองที่เคยศึกษาเล่าเรียนมา หรือกำลังศึกษาอยู่เป็นเรื่องสามัญสำนึกของมนุษย์ แต่อย่างไรก็ตาม อย่าให้ถึงขั้นหลงใหลหรือต่างฝ่ายต่างถือศักดิ์ศรีของตนเองด้วยกันทั้งนั้นว่าฝ่ายตนมีความสำคัญ หรือวิชาที่ตนศึกษามากกว่าของคนนั้นคนนี้ อันนี้ดูเหมือนเป็นความคิดประการหนึ่งของคนทั่วไปและนักศึกษา อาจจะทำให้เกิดเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งในองค์การทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้

6. โครงสร้างขององค์การ โครงสร้างอาจจะป็นสาเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคลในองค์การได้ โดยเฉพาะโครงสร้างขององค์การที่มีลักษณะแบบระบบราชการ ด้วยเหตุที่ระบบนี้มีลักษณะคือ (1) การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (2) มีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่อมนุษย์โดยเท่าเทียมกัน (3) แบ่งงานตามความถนัดและชำนาญ (4) งานป็นของส่วนกลางขององค์การมิใช่ป็นเรื่องส่วนตัวของใคร (5) เหตุผลอยู่ที่กฎหมาย หลักการต่าง ๆ ของระบบองค์การแบบนี้อาจจะป็นสาเหตุทำให้เกิดความขัดแย้งในองค์การได้ ตัวอย่างเช่น ในเรื่องของการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นนั้นมนุษย์จะขาดโอกาสในการใช้ความคิดริเริ่มของตนเองไปได้ ย่อมฝืนธรรมชาติของ



มนุษย์เองอย่างแน่นอน มนุษย์พยายามต่อสู้เพื่อเอาชนะโดยเฉพาะกับบุคคลที่มีอำนาจบังคับบัญชา จึงเป็นที่มาของความขัดแย้งในองค์กรได้ หรือแม้แต่การแบ่งงานตามลักษณะความชำนาญที่เหมือนกัน ย่อมเป็นที่มาของความขัดแย้งเพราะเมื่อแบ่งออกไปแล้วอาจจะทำให้แต่ละกลุ่มคนถือว่า "งานของตนเท่านั้นที่มีความสำคัญ" ส่วนงานอื่นของบุคคลอื่นนั้นไม่น่าสนใจ ไม่สำคัญอะไร สาเหตุนี้อาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้อีกเช่นกัน เพราะสิ่งต่าง ๆ เหล่านั้นเป็นการมุ่งควบคุมมนุษย์จากภายนอกหรือจากผู้บังคับบัญชาในระดับสูง ระบบราชการนั้นก็คือระบบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ข้าราชการมีอำนาจนั่นเอง

7. การเปลี่ยนแปลง เมื่อองค์กรต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าในตัวบุคคล เช่น ทักษะ ทักษะ วิธีการ การวินิจฉัยสั่งการ หรือโครงสร้างย่อมมีทั้งการยอมรับและการต่อต้าน จากบรรดาสมาชิกขององค์กรนั้นอย่างแน่นอน ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงย่อมเป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งของ "ความขัดแย้ง" การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและสิทธิพิเศษ ดังนั้นจะได้รับการต่อต้านจากบางคน นั่นก็คือที่มาของความขัดแย้ง นอกจากนั้น การติดต่อประสานงานที่เลวยังเป็นอีกสาเหตุหนึ่งของความขัดแย้งภายในองค์กรผู้เขียนเข้าใจว่า คำว่า "การติดต่อประสานงาน" ที่เลวนั้นน่าจะหมายถึง (1) มุ่งควบคุมบังคับบัญชาจากเบื้องบนจนบุคคลที่อยู่ใต้บังคับบัญชาขาดความเป็นอิสระของตัวเอง ทนไม่ได้จึงเกิดการต่อต้าน ผลที่เกิดขึ้นก็คือ "ความขัดแย้ง" (2) ข้อมูลที่อีกฝ่ายหนึ่งได้รับไม่ตรงกับเจตจำนงของผู้ส่ง อาจจะมีสาเหตุจากภาษา ความรู้ ค่านิยมของทั้งสองฝ่ายต่างกัน จึงเข้าใจผิดพลาดกันออกไป อันนี้ก็อาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในองค์กร

8. พฤติกรรมส่วนบุคคล พฤติกรรมของบุคคลบางประการดังตัวอย่างเช่น (1) บุคลิกภาพ (2) ความพึงพอใจในบทบาทและฐานะที่ได้รับในองค์กร (3) เป้าหมายส่วนตัว และ (4) สัมพันธภาพในสังคมองค์กร อาจจะเป็นสาเหตุของความขัดแย้งได้ทั้งสิ้น

ผลของความขัดแย้ง

ตามที่กล่าวแล้วว่า "ความขัดแย้งมีทั้งผลดีและผลเสีย" ก็ตาม แต่ถ้าหากเรายอมรับว่า "เราหลีกเลี่ยงความขัดแย้งไม่ได้แล้ว" เราก็ต้องเผชิญอยู่กับความขัดแย้งให้ได้ และควรจะเผชิญอย่างมีหลักการหรืออาจจะเรียกว่า "อยู่อย่างผู้ชนะ" อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งอาจจะก่อให้เกิดการสร้างสรรค์และทำลาย ความขัดแย้งมีประโยชน์ เช่น 1) ป้องกันการหยุดอยู่กับที่ 2) กระตุ้นให้เกิดความอยากรู้อยากเห็น 3) มุ่งขจัดปัญหาเลื่อนลอยและแสวงหาแนวทางแก้ไขที่ชัดเจน 4) ช่วยสร้างเอกลักษณ์ของกลุ่มและบุคคล 5) ความขัดแย้งภายนอกจะช่วยกระตุ้นให้มีความสามัคคีกลมเกลียวกันภายในองค์กร 6) ความขัดแย้งช่วยให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ในด้านกระตุ้นทางใจ และการแสวงหาแนวคำถามในการแก้ปัญหาเหล่านั้น 7) ทำให้เกิดแนวความคิดที่สามที่เหนือกว่า 8) เป็นการบังคับให้มนุษย์แสวงหาแนวความคิดที่ใหม่และสดอยู่เสมอ 9) เป็นการบังคับให้มนุษย์สำรวจตรวจสอบความคิดเห็นของตนเองอีกครั้งหนึ่งว่าดี เลว เหมาะสมหรือไม่ในการที่จะเอาชนะฝ่ายตรงข้าม

ซึ่งถือว่าผลที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งย่อมจะมีผลดีต่อองค์การ 10) จะก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ใหม่ และ 11) เป็นการเปิดโอกาสให้มนุษย์ตรวจสอบความสามารถของตนเองอยู่เสมอว่าเป็นอย่างไร

ในเรื่องที่ว่าความขัดแย้งก่อให้เกิดความก้าวหน้านั้น ตัวอย่างที่ชัดเจนตัวอย่างหนึ่งก็คือ สมมติว่าคนในหน่วยงานหรือในห้องเรียนก็ตาม ถ้าทุกคนมีความคิดเห็นเหมือนกันหมด คือ ไม่มีใครมีความเห็นแตกต่างทุกคนคงไม่ต้องคิดอะไรอีกแล้ว ถ้าเป็นดังนี้มิใช่เพียงความคิดเห็นใหม่ ๆ จะไม่เกิดขึ้นเท่านั้น แต่ความคิดเห็นเก่า ๆ ยังจะขาดการกลั่นกรองตรวจสอบอีกด้วย ด้วยเหตุผลดังนี้เองจึงทำให้คิดว่าที่จริงความขัดแย้งระหว่างบุคคลในองค์การนั้นย่อมมีประโยชน์และอาจจะก่อให้เกิดความก้าวหน้า โดยปกติเมื่อทุกคนรู้ว่าองค์การกำลังมีความขัดแย้ง เป็นเวลาที่ต่างคนต่างต้องขยับตัวมาปรับปรุงตนเองอย่างสุดความสามารถ การทำเช่นนั้นเป็นการเตรียมพร้อมเพื่อเผชิญหน้ากับปัญหานั้น ๆ อันอาจจะทำให้ตนเองมีแนวโน้มที่อาจจะเป็นผู้แพ้หรือ “เสีย” แก่อีกฝ่ายหนึ่งไป บรรยากาศเช่นนั้นนักบริหารที่แก้ความขัดแย้งในองค์การน่าจะรีบฉวยโอกาสใช้ “แรงดัน” ให้จุด หรือ “ผสมผสานความขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ขององค์การเข้าด้วยกันได้” อันอาจจะเกิดเรื่องรับประกันได้ว่า “จะเป็นการก่อให้เกิดผลผลิตหรือบริการที่มีประสิทธิภาพ” และผลกรรมที่เกิดขึ้นนั้น ๆ จะกลับช่วยเป็นรางวัลให้แก่ทุกฝ่ายหรือบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตามไปถึงขั้นนี้อาจจะกล่าวได้ว่า “ทุกคนมีส่วนเป็นผู้ชนะ” แทนที่จะเป็นผู้ “แพ้-ชนะ”

อย่างไรก็ตาม คนทั่วไปอาจจะมองอย่างผิวเผินว่า ถ้าหากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในองค์การ ตนจะต้องหาทางเอาชนะจึงจะมีความพอใจ ข้อนี้อาจจะเป็นความจริง แต่ไม่ควรจะลืมอีกฝ่ายหนึ่งกำลังเป็นทุกข์ และกำลังพยายามหาทางเอาชนะ หรือแก้มือ หรือจองล้างกันต่อไป และเมื่อธรรมชาติ “แรงแก้มือ” จะเหนือกว่า “แรงรับ” ของฝ่ายแรกเสมอ เหตุการณ์ตอนนี้อาจจะเรียกได้ว่าทั้งสองฝ่ายตกอยู่ในสภาวะ “สงคราม” จะต้องมีการเตรียมพร้อม และดูเหมือนว่า “ฝ่ายแพ้มาก่อน” อาจจะ “พร้อมกว่า” ในทรรศนะของผู้เขียนที่เกี่ยวกับการพัฒนาองค์การถือได้ว่า “ทั้งสองฝ่ายเป็นผู้แพ้” คือ “แพ้แก่ตนเอง” หรือ “แพ้-แพ้” องค์การใดก็ตาม ถ้าหากเกิดมีบรรยากาศเช่นนั้น หัวหน้าผู้มีส่วนรับผิดชอบควรจะหันมาศึกษาสนใจเป็นพิเศษ เพราะมีสัญญาณไฟแดงให้เห็นแล้วว่า “หม้อน้ำกำลังร้อนจัด” หรือ “ความขัดแย้งกำลังตีบคานเข้ามาอย่างแน่นอน”

สำหรับประเด็นที่ว่าความขัดแย้งอาจจะทำให้องค์การขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ ถ้าหากผู้นำไม่รู้จักแก้ไขนั้น เนื่องจากแนวความคิดในเรื่องความขัดแย้งของบุคคลในองค์การมีหลายประการด้วยกัน ทั้งสาเหตุที่เกิดขึ้นและรวมทั้งวิธีการแก้ไข ดังนั้น ผู้นำหรือผู้ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบกับปัญหานี้ควรจะทำความเข้าใจและศึกษาแนวคิดนี้ไว้เป็นสิ่งสำคัญในการปฏิบัติงานประจำวันของตนเอง ถ้าไม่ศึกษาให้เข้าใจอย่างถ่องแท้แล้วย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใด นอกจากจะเป็นการเสียเวลา บั่นปลายอาจจะมีความรู้สึกผิดหวัง ท้อแท้ใจ หรือเป็นการทำลายตัวเอง

อย่างไรก็ดี การมุ่งแต่จะป้องกันหรือหาวิธีแก้ไขแต่อย่างเดียบบางครั้งอาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งเสียเองโดยไม่รู้ตัว จนไม่สามารถจะแก้ไขสถานการณ์อะไรได้ และในที่สุดอาจกลายเป็นพาหนะนำไปสู่ความหายนะหรืออับปางขององค์การได้ ผลที่ตามมาอาจจะเป็นอย่างนี้

1) บางคนทนดูและร่วมทำงานด้วยไม่ได้ จำเป็นจะต้องย้ายหนีออกไปจากหน่วยนั้นเสีย 2) ความเป็นมิตรระหว่างบุคคลย่อมลดลงไป 3) บรรยากาศของความเชื่อถือและไว้วางใจกันและกันจะลดลงหรือหมดไป และอาจจะเป็นการต่อสู้กันด้วยอารมณ์ที่ไร้เหตุผลดังที่บางคนกล่าว เอาสี่ข้างเข้าถู เป็นต้น 4) มีการต่อต้าน อาจจะขัดกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่บางคนต้องการความสงบ การสร้างทีมงาน หรือต้องการความร่วมมือร่วมใจมากกว่าการแข่งขันเพื่อตั้งหน้าตั้งตาแต่จะเอาชนะอย่างเดียว เรื่องนี้อธิบายเพิ่มเติมได้ดังนี้

1. บางคนไม่สามารถอดทนและร่วมงานด้วยกันได้ จำเป็นต้องหนีออกไปจากองค์กรหรือหน่วยงานนั้น อาจจะมีสาเหตุเห็นได้จากกรณีที่ข้าราชการคนหนึ่งขอโอนสังกัดไปอยู่อีกแห่งหนึ่ง การขาดและลาออกจากราชการ เป็นต้น บ่อยครั้งที่มีสาเหตุเกิดมาจากความขัดแย้งกับเพื่อนร่วมงานด้วยกัน กับผู้บังคับบัญชา ส่วนหนึ่งด้วยตนเอง หรืออาจจะเป็นผู้เห็นเหตุการณ์ในด้านความขัดแย้งดังกล่าวเกิดขึ้นจนตนเองไม่สามารถต่อสู้หรือทนเห็นการต่อสู้เช่นนั้นต่อไปอีกได้ จึงคิดหนีออกไปจากเวทีความขัดแย้งนั้น สาเหตุอาจจะมาจากผลของความขัดแย้งที่ว่าทุกคนเกิดความไม่มั่นคงในชีวิตส่วนตัวและการงานในองค์กรที่มีความขัดแย้งสูงมาก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เปรียบเสมือนองค์กรกำลังมีโรค ปกติคนไม่ยากอยู่ใกล้เชื้อโรคขององค์กรประเภทนี้ เพราะอาจจะมีโอกาสติดโรคเหล่านั้นเข้าด้วย จึงตัดสินใจหนีไปที่อื่น ๆ บางคนลาออกไปประกอบอาชีพอย่างอื่นก็มี เพราะกลัวงานที่ใหม่จะเกิดปัญหาเหมือนงานที่เดิม ที่จริงการหนีลักษณะนี้เป็นการเอาตัวรอด ตัดช่องน้อยแต่พอดตัวของบุคคลเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม ถ้าหากเราจะได้หันมาพิจารณาในเรื่ององค์กรเป็นส่วนรวมแล้ว จะสังเกตเห็นได้ว่าองค์กรเองจะอ่อนแอลง เชื่อของความขัดแย้งย่อมจะแผ่หมดสิ้นไปง่าย ๆ แต่ถ้าหากคนส่วนใหญ่หนี ในลักษณะนี้อาจจะมีผลให้องค์กรประสบปัญหาบางประการ เช่น ขาดกำลังคนทำงาน ยิ่งกว่านั้นกำลังขององค์กรจะอ่อนแอลง องค์กรนั้นต้องเสียเวลาสรรหาคนทำงานใหม่ทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการรับสมัครและฝึกอบรมมากขึ้น เพื่อให้เหมาะสมกับงานนั้น ๆ ดังนั้น ผู้รับผิดชอบในองค์กรบริหารจึงน่าจะใช้ศิลปะของการประสานความขัดแย้งให้อยู่ในระดับที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่องค์กรนั้นมากยิ่งขึ้น ยิ่งลักษณะผู้นำประเภทนี้จะหาได้ไม่พบในทางเป็นจริง แต่ผู้นำที่มีสมรรถภาพจะต้องพยายาม

2. ความเป็นมิตรลดลงไป ถ้าหากเกิดความขัดแย้งกันอยู่ในระดับสูง และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าความขัดแย้งน่าจะเป็นส่วนผสมของของสองสิ่งที่แตกต่างกันที่เข้ากันไม่ได้ นั่นคือความเป็นมิตรระหว่างบุคคลย่อมลดลงไป ความเป็นมิตรในที่นี้หมายถึงปฏิกริยาสัมพันธ์ด้านดีในทางจิตกรรมศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์กรนั้น เราจะสังเกตเห็นอยู่เสมอว่าเมื่อสองคนมีความสัมพันธ์กัน ส่วนมากเขาจะพยายามเลือกบุคคลที่มีนิสัย ทัศนคติ ประสพการณ์คล้าย ๆ หรือเหมือนกันเป็นส่วนใหญ่ หรือพูดภาษาเดียวกันกับเขา ทั้งนี้ถ้าเราหันมาพิจารณาถึงความขัดแย้ง น่าจะเป็นภาวะของความแตกต่าง ภาวะนี้จะในด้านอารมณ์ ทัศนคติ ประสพการณ์ และทัศนคติเห็นก็ตาม เมื่อสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีความแตกต่างกันมากเท่าใดระดับของความขัดแย้งก็จะมี



การบริหารความขัดแย้ง

วิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งในองค์การสามารถพิจารณาได้หลายประการด้วยกัน คือ 1) หาทรัพยากรเพิ่มขึ้น 2) หลีกเลียงความขัดแย้งเสีย 3) แยกแยะสิ่งที่แตกต่างกันออกไปเสีย 4) ประนีประนอม 5) ใช้อำนาจกฎหมายบังคับ 6) เปลี่ยนทรัพยากรมนุษย์ และ 7) เปลี่ยนโครงสร้างขององค์การ

การแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในหมู่ “คน” และ “กลุ่ม” โดยให้ฝ่ายหนึ่งเป็น “ผู้ชนะ” และอีกฝ่ายหนึ่งเป็น “ผู้แพ้” จะไม่เป็นผลดีในการแก้ปัญหาขององค์การในระยะยาว ปัญหาส่วนใหญ่ควรจะแก้ลักษณะที่ทำให้ทุกฝ่ายมีความรู้สึกกว่า “ตนเป็นฝ่ายชนะ” โดยวิธีที่มีประสิทธิผลในการแก้ปัญหาความขัดแย้งคือ โดยการผ่านกระบวนการของการแก้ปัญหา หรือ การเผชิญหน้า เป็นการให้แก้ปัญหาโดย “การมองที่งาน” แต่มิใช่ใครผิด-ถูกหรือแพ้-ชนะ เป็นเรื่องของ “คน”

นอกจากนั้นในเรื่องการแก้ปัญหาความขัดแย้งนั้นมีความหมายยิ่งกว่าการลดความขัดแย้ง แต่หมายถึงการวางแผนและการควบคุมเพื่อขจัดความขัดแย้ง อาจจะสายเกินไปก็ได้กว่าจะพบสิ่งที่จริงตัวของเราต้องการเหมือนกับเรา แต่เราไม่ได้เปิดเผยกันเสียแต่แรกจึงไม่เข้าใจกัน และทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้ถ้าหากเป็นเช่นนั้นแสดงว่าเราไม่ควรจะยืหน้าหลังให้ความขัดแย้ง โดยการไม่สนใจหรือหลีกเลี่ยง แต่ควรจะหันหน้าเข้าหากันแล้วหาทางแก้ไข กล่าวคือ การผสมผสานความแตกต่างเป็นการสร้างสรรค์ แต่ละคนทำให้อีกฝ่ายหนึ่งเข้าใจเห็นคุณค่ายอมรับในวัตถุประสงค์หรือความคิดเห็นของเขา

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะพิจารณาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งและการแก้ไขโดยวิธีการแก้ปัญหานั้น ผู้แก้ปัญหาคควรจะขึ้นอยู่กับความสามารถของตนที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถวิเคราะห์เข้าใจถึงธรรมชาติของความขัดแย้งประเด็นสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องและรวมถึงแนวการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดด้วย วิธีการแก้ปัญหาและทางเผชิญหน้ากับความขัดแย้ง การเผชิญหน้าเป็นกระบวนการที่เป็นประโยชน์ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงภายในและภายนอกองค์การ อันจะนำมาสู่การร่วมมือกันได้ ถ้าหากคู่กรณีที่มีความขัดแย้งจะได้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับข้อเท็จจริง และสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งก็จะได้ผลได้โดยให้คู่ขัดแย้งได้มีโอกาสพบปะกัน พูดถึงปัญหาของงานโดยอาศัยข้อมูลเป็นหลัก โดยไม่ควรจะพยายามมองคอยจับผิดว่าใครถูกหรือผิด หรือใครแพ้ชนะ

นอกจากนั้นก็คือ การประนีประนอม แต่ปัญหาอาจจะเกิดขึ้นได้ว่าวิธีนี้แต่ฝ่ายจะพอใจน้อยลงก็ได้ ส่วนการถอนตัวหรือพูดเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องหรือ “ไม่สนใจสิ่งที่แตกต่างกัน” เป็นการแก้ปัญหาความขัดแย้งได้อีกเช่นกัน พิจารณาได้อีก 3 แนวด้วยกัน คือ (1) การจัดองค์การโดยใช้วิธีการเลือกคนที่ชอบพอกัน ตกลงกันได้มาอยู่ด้วยกัน (2) ไม่พูดถึงความขัดแย้งเลย คือผู้นำรู้มากกว่ามีความขัดแย้งอยู่ในองค์การอย่างแน่นอน แต่ไม่พูดถึงหรือนำมาเปิดเผย กลับย้ำที่ความ

จงรักภักดี ความร่วมมือ การทำงานเป็นกลุ่ม เป็นต้น (3) กำจัดความขัดแย้งออกไป ยังมีวิธีการ
แก้ปัญหาความขัดแย้งอีกแนวทางหนึ่ง คือ (1) ถอนตัวออกไปเสีย (2) แยกตัวเองออกจากความขัดแย้ง
(3) ประนีประนอม (4) บังคับให้เลิกและ (5) เผชิญหน้ากับความขัดแย้งโดยกระบวนการแก้ปัญหา
เป็นต้น

ท้ายที่สุดแนวความคิดในการแก้ปัญหาความขัดแย้งอาจจะแบ่งออกเป็น 3 วิธีด้วยกัน
คือ (1) จัดองค์การอย่างมีระบบ โดยไม่คำนึงถึงคนอาจจะทำโดยปรับปรุงสิ่งที่ขัดแย้งกันอยู่ เช่น
ตั้งคณะกรรมการสอบสวนแทนที่จะให้ตำรวจหรือฝ่ายปกครองทำหน้าที่สอบสวนความผิดอาญา
เพียงฝ่ายเดียว เป็นต้น (2) พัฒนาเครื่องมือเครื่องใช้ใหม่ ๆ ขึ้นมาเพิ่ม เช่น ซื่อเครื่องพิมพ์ดีดมาเพิ่ม
ให้พอเพียง สร้างห้องพักอาจารย์ให้พอเพียง และ (3) การเปลี่ยนโครงสร้างขององค์การ จัด
สถานที่ทำงานใหม่ เป็นต้น

โดยสรุปวิธีการแก้ปัญหาดังเสนอมมาแล้วจะเห็นว่าหลายวิธีด้วยกันต่างคนต่างมอง
บางคนเน้นที่คน บางคนเน้นที่ ระบบโครงสร้างขององค์การบางคนมองที่ กระบวนการของคนบางคนมอง
ที่ *ค่านิยม* หรืออาจจะเป็น *วิธีการ* ล้วนแต่เป็นแนวคิดในการพยายามแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่าง
บุคคลในองค์การทั้งสิ้น

โดยสรุปแนวความคิดเรื่องความขัดแย้งภายในองค์การดังกล่าวแล้วย่อมตั้งอยู่บนฐาน
ความเชื่อสองประการด้วยกัน คือ ความขัดแย้งเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ และจะมีประโยชน์
องค์การ และความขัดแย้งเป็นสิ่งไม่ดี ไม่ควรจะให้เกิดขึ้น จะต้องหาทางแก้ไขเสียหากจะเกิดขึ้น
อย่างไรก็ตาม การศึกษาในเรื่องนี้ได้เน้นที่ *ที่มา ผลของความขัดแย้ง และ วิธีการแก้ไข* ตามหลัก
พฤติกรรมศาสตร์ อย่างไรก็ตามความขัดแย้งในองค์การนั้นย่อมตั้งอยู่บนฐาน 2 ประการด้วยกัน
คือ *ความเชื่อในสมัยเดิม และสมัยใหม่* พอจะแยกออกให้เห็นเด่นชัด คือ

1. คนทั่วไปเชื่อว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งเลวควรจะหลีกเลี่ยงปกปิด ไม่ควรนำมาเปิดเผยให้
ใครรู้ ความขัดแย้งเกิดขึ้นเพราะมีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ก่อ นอกจากนั้นถ้าหากมีการขัดแย้งเกิดขึ้นใน
องค์การ การออกกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเพียงประตุเดียวเท่านั้นที่จะเป็นเครื่องมือแก้ไข
นี้ได้ และถือว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งไม่ดีไม่งาม ความขัดแย้งส่วนมากจะถูกกลบเกลื่อนหรือเก็บ
ซ่อนเร้นไว้ในใจ นอกจากนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องกับทุกคนจะเต็มไปด้วยความแคลงใจกัน ไม่ไว้ใจกันและกัน
มีการซ่อนเร้นความรู้สึกกันตลอดเวลา การเปิดใจต่อกันจึงเป็นเรื่องที่หวังได้ยาก อยู่กันแบบ
ตัวใครตัวมัน

2. เป็นแนวความคิดสมัยใหม่ที่เชื่อว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งที่ไม่ดี เราจะไม่
เผชิญไม่ว่าจะดีหรือเลว และความขัดแย้งนั้นมีสาเหตุมาจากโครงสร้างขององค์การอาจจะเห็น
เรื่องชนชั้นของบุคคลในองค์การ ความกดดันทางสังคม ในเรื่องการเมืองเศรษฐกิจ หรืออำนาจ
ประชากรในเมืองใหญ่ เป็นต้น ปัญหาความขัดแย้งมิใช่เป็นสิ่งเลวร้ายเสมอไปสามารถนำมาเป็น
กันได้ ไม่ควรจะปกปิด แต่ควรนำมาพิจารณาร่วมกันจะเป็นประโยชน์แก่องค์การแน่นอน



ผู้นำรู้จักใช้ เช่นการปรับปรุงโครงสร้างสายการบังคับบัญชา รางวัลตอบแทน โดยพยายามทำให้ทุกคนมีความรู้สึกว่าจะแต่ละคนมีโอกาสจะเป็นผู้ชนะไม่อย่างใดอย่างหนึ่งโดยการสร้างเสริมขวัญ (morale) ในการทำงาน เพื่อให้ความกดดันของการเมืองในองค์การในด้านเลวร้ายลดลง

ขวัญคือ ภาวะแห่งจิตใจที่แสดงออกมาให้เห็นอย่างใดอย่างหนึ่งในแง่เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาและไม่พึงปรารถนา เช่น ความกระตือรือร้น ความหวัง ความมั่นใจ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความกล้าหาญ ความมุ่งมั่น ถ้าภาวะแห่งจิตเป็นเช่นนี้ก็ถือได้ว่าบุคคลนั้นมีขวัญดี แต่ถ้ามีภาวะแห่งจิตที่แสดงถึงความหมดหวังท้อแท้ หมดกำลังใจ ก็เรียกว่า บุคคลนั้นมีกำลังขวัญไม่ดีขวัญมีลักษณะเป็นนามธรรมไม่มีรูปร่างจึงยากแก่การพัฒนาและควบคุม ขวัญอาจจะอยู่สูงหรือต่ำหรืออยู่กึ่งกลางระหว่างสูง—ต่ำ แต่เป็นสิ่งที่จะต้องมีอยู่เสมอในองค์การหรือหน่วยงานทั่ว ๆ ไป

ในการศึกษาพิจารณาเกี่ยวกับกำลังขวัญในการทำงานนี้ อาจแยกพิจารณาออกได้ ๒ ประการ คือ ขวัญของแต่ละบุคคล และขวัญของหมู่คณะ ขวัญทั้งสองประการนี้จะเกี่ยวพันกันจนยากที่จะแยกได้ จะเห็นได้ว่ากลุ่มนั้นประกอบขึ้นด้วยบุคคล เมื่อขวัญของแต่ละบุคคลสูงผลรวมของขวัญที่ประกอบขึ้นด้วยบุคคล เมื่อขวัญของแต่ละบุคคลสูงผลรวมของขวัญที่ประกอบเป็นกลุ่มก็สูงด้วย ตรงกันข้ามถ้าขวัญของหมู่คณะสูงหรือต่ำ ขวัญของแต่ละบุคคลก็จะสูงหรือต่ำตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ขวัญของแต่ละบุคคลกับขวัญของกลุ่มจะเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออก แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า การเสริมสร้างขวัญของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสื่อมล้ำต่ำสูงขึ้นในหน่วยงาน จะนำมาซึ่งความมีขวัญดีของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้นทั้งหมด นโยบายและวิธีการเสริมสร้างกำลังขวัญในการทำงานต้องมีความเสมอภาคกันด้วย

ถ้าทั้งแต่องค์การที่มีโครงสร้างเครื่องมือเครื่องใช้ดี ยังไม่เป็นหลักประกันได้ว่าผลงานที่ดีรับจะมีคุณภาพและปริมาณสูงสุดดังที่คาดหวังไว้ เพราะยังต้องขึ้นอยู่กับบุคคลนั้นมีความกระตือรือร้น มีความพึงพอใจในงานที่ทำ และขึ้นอยู่กับความตั้งใจที่จะทำงานร่วมกับหมู่คณะได้มากเพียงใดเป็นสำคัญอีกด้วย ราล์ฟ ซี. เดวิส (Ralph C. Davis) ได้กล่าวว่า “ถ้าจะถูกบังคับให้เลือกผู้บริหารส่วนใหญ่จะพอใจเลือกองค์การที่มีกำลังขวัญดีกว่าองค์การที่มีโครงสร้างดี” นั้นแสดงว่ากำลังขวัญของบุคคลหรือหมู่คณะ มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงานเพราะกำลังขวัญที่ดีของบุคคลหรือหมู่คณะจะช่วยก่อให้เกิดผลประโยชน์เกื้อกูลต่อการปฏิบัติงานมากมาย ดังนี้คือ

1. ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจ และความเต็มใจในการปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ
2. สร้างความจงรักภักดีของผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีต่อผู้บังคับบัญชา
3. เสริมสร้างวินัยที่ดีในองค์การ
4. เสริมสร้างการบริหารให้เข้มแข็ง และมีความมั่นคง
5. ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจองค์การและปฏิบัติงานดีขึ้น
6. เกื้อหนุนและจูงใจผู้ปฏิบัติงานมีความคิดริเริ่มในการปฏิบัติงานเพื่อองค์การมากขึ้น
7. ทำให้เกิดศรัทธาและความภาคภูมิใจในองค์การหรือหน่วยงานของตนเอง



การพิจารณาเกี่ยวกับระดับของกำลังขวัญถือว่าเป็นความรับผิดชอบของนักบริหารหรือหัวหน้างานทุกคนที่จะต้องคอยตรวจสอบระดับกำลังขวัญของบุคคลในปกครองเป็นระยะๆ อยู่เสมอ ทั้งนี้ เพราะขวัญสามารถที่จะลดระดับลงอย่างรวดเร็วจนถึงระดับอันตรายก่อนที่จะมีการแสดงทางกายภาพจะปรากฏออกมาได้ การวัดระดับขวัญมิใช่เป็นเรื่องที่วัดกันได้ง่ายๆ ทั้งนี้ เพราะขวัญโดยพื้นฐานเป็นเรื่องของจิตใจ ไม่มีน้ำหนัก ไม่สามารถมองเห็นและรู้สึก ดังนั้นระดับของกำลังขวัญจึงต้องวัดโดยทางอ้อม โดยทั่ว ๆ ไป มีวิธีการอยู่เพียง 2 วิธีเท่านั้น ที่ใช้วัดระดับกำลังขวัญ คือ การได้มาซึ่งความเห็น (procurement of opinions) และการสังเกตพฤติกรรมของบุคคลและหมู่คณะ (observation of the acts of individual and groups)

ก. การได้มาซึ่งความเห็น นักบริหารหรือหัวหน้างานจะใช้วิธีการต่าง ๆ ให้ได้มาซึ่งความเห็นตามที่เห็นสมควร บางองค์การก็ใช้วิธีการง่าย ๆ ด้วยการเปิดโอกาสให้ทุกคนเขียนบรรยายความรู้สึกออกมาอย่างเสรี โดยไม่ต้องลงชื่อใส่ลงไปในตัวรับความเห็นที่เรียกว่า "Completion Box" หรือ "Suggestion Box" ซึ่งอาศัยหลักจิตวิทยาอย่างง่าย ๆ ที่ว่าถ้าคนงานหรือพนักงานมีกำลังปฏิบัติงานที่ดีมีความสุขสบายใจ มีความพอใจกับการบริหารงานขององค์การคงไม่มีใครมาเสียเวลาเขียนข้อความระบายอารมณ์เป็นแน่ ดังนั้นการประเมินขวัญของพนักงานจึงขึ้นอยู่กับจำนวนบัตรสนทน่ที่ในตู้รับข้อคิดเห็น และสิ่งที่จะเสริมสร้างขวัญให้ดีขึ้นได้ก็คือ ความคิดเห็นส่วนใหญ่ที่เกิดจากการระบายอารมณ์ของพนักงานนั่นเอง

การให้ได้มาซึ่งความเห็น ยังมีวิธีปฏิบัติอื่น ๆ อีก เช่น ใช้วิธีการสัมภาษณ์และการออกแบบสอบถาม เป็นต้น ทั้ง 2 วิธีนี้นับว่าเป็นเครื่องมือที่ดีในการตรวจสอบขวัญของการทำงาน โดยทั่ว ๆ ไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของคำถาม เทคนิคการสัมภาษณ์ และวิธีการที่จะสอบถาม แม้ว่าทั้งสองวิธีนี้อาจสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายบ้าง ก็นับว่าให้ประโยชน์คุ้มค่าทีเดียว

ข. การสังเกตพฤติกรรมของบุคคลและหมู่คณะ นอกจากวิธีการให้ได้มาซึ่งความเห็นแล้ว นักบริหารอาจคอยจับตาดู หรือสังเกตอาการต่าง ๆ ดังที่จะได้กล่าวนี้ เพื่อแสดงให้เห็นว่ากำลังขวัญของบุคคลในปกครองสูงหรือต่ำเพียงใด อาการต่าง ๆ ของการมีขวัญไม่ดีจะปรากฏดังนี้

- 1) มีการลาออกจากงาน หรือแยกย้ายไปอยู่ที่อื่นโดยความสมัครใจ ในอัตราที่เพิ่มมากขึ้นอย่างผิดปกติ
- 2) มีความเฉื่อยชาหรือความเงื่องหงอยในการปฏิบัติงานเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ
- 3) มีการขาด การลา มากขึ้นผิดปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่มีปริมาณงานที่จะต้องทำมาก
- 4) มีการทะเลาะเบาะแว้งในหมู่สมาชิกของหน่วยงาน
- 5) ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มีความเป็นชาต่อผู้บังคับบัญชา โดยจะเห็นได้จากความผู้บังคับบัญชาด้วยคำพูดแบบถามคำตอบคำ หรือ ด้วยการไม่มองหน้าในเวลาที่ถูกด้วย

6) มีการไม่เชื่อฟัง ไม่อ่อนน้อม ไม่สุภาพ มักแข็งข้อ หรือขัดคำสั่งของผู้บังคับ-

บัญชาเสมอ

7) มีการแสดงออกซึ่งความไม่พอใจ เมื่อผู้ใต้บังคับบัญชาได้รับการวิพากษ์วิจารณ์

8) ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่สนใจหรือไม่เอาใจใส่ต่อคนอื่น

9) มีคำร้องทุกข์หรือคำร้องเรียนจากประชาชนมากผิดปกติ

10) มีการร้องเรียนหรือมีข้อข้องใจ และมีการวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ

มากอย่างผิดปกติ

อาการต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นว่าคนมีขวัญดี ปรากฏดังนี้

1) บรรยากาศในหน่วยงานแจ่มใสรวดเร็ว

2) งานดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว และถูกต้องเชื่อถือได้

3) สมาชิกในหน่วยงานมีความสนใจหรือสนุกเพลิดเพลินกับงานของเขา

4) สมาชิกในหน่วยงานจะให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงงานให้ดีขึ้นเสมอ

5) สมาชิกในหน่วยงานจะทำการวิพากษ์ วิจารณ์ หรือให้ความคิดเห็นด้วยความ

บริสุทธิ์ใจ

6) สมาชิกในหน่วยงานพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษในยามฉุกเฉิน

และความ

7) สมาชิกในหน่วยงานจะยังคงดำรงสภาพความเป็นปกติที่อยู่ตามเดิม แม้จะมีสิ่งต่าง ๆ

ผิดพลาดเกิดขึ้น

8) สมาชิกในหน่วยงานยอมรับการมอบหมายหน้าที่การงานพิเศษเพิ่มเติมด้วยความ

เต็มใจแจ่มใส

อาการต่าง ๆ ของการมีขวัญดีและขวัญไม่ดี ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะช่วยให้ผู้บริหาร หรือยังทราบว่ ขณะนี้ขวัญในการทำงานของสมาชิกในองค์การหรือหน่วยงานเป็นอย่างไร มากหรือน้อยแค่ไหน

การเสริมสร้างและบำรุงขวัญของผู้ปฏิบัติงานโดยทั่วไป จะพิจารณาถึงความต้องการ ทั้งทางร่างกายและจิตใจของมนุษย์เป็นหลัก ซึ่งอาจแยกกล่าวได้ ดังนี้

1. สร้างทัศนคติที่ดีในการทำงาน คือ ให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานเพื่อเห็นแก่ส่วนรวม
2. วางมาตรฐานและสร้างเครื่องมือสำหรับวัดผลสำเร็จของการปฏิบัติงาน เช่น จัดให้ระบบการประเมินผลงาน เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน สับเปลี่ยนโยกย้ายตำแหน่งหน้าที่การงาน ฯลฯ
3. คนทำงานก็เพราะมีความประสงค์จะได้ค่าตอบแทนเพื่อการยังชีพและยกมาตรฐานการครองชีพของตน ดังนั้น การให้เงินเดือนและค่าจ้างจึงต้องสมดุลกับค่าครองชีพ



LIART

4. **สัมพันธภาพระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา** ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาที่จะทำให้เกิดขวัญดีนั้น ควรจะเป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนฐานแห่งความเคารพนับถือซึ่งกันและกัน ผู้บังคับบัญชาไม่เพียงเห็นลูกน้องเป็นเครื่องจักรหรือเป็นเครื่องมือที่เกียจ ต้องจ้ำจี้จ้ำไชคอยจับผิด บังคับ ลงโทษ แต่เป็นหน้าที่ที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องหาทางกระตุ้นให้เกิดการทำงานด้วยความสมัครใจในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเอง

5. **การจัดสวัสดิการที่ดี** การที่จะให้ขวัญของคนทำงานดีขึ้นอีกวิธีหนึ่งก็คือ การให้สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ แก่คนทำงาน ซึ่งหมายความว่าให้ประโยชน์นอกเหนือไปจากรายได้เงินเดือนค่าจ้างธรรมดา เช่น การจัดให้มีที่พักอาศัย สหกรณ์ออมทรัพย์ ช่วยค่าเล่าเรียนบุตร มีวันหยุดเป็นพิเศษ ฯลฯ

6. **สภาพแวดล้อมในการทำงาน** คนทำงานโดยทั่วไปต้องการสภาพการทำงานที่มีลักษณะดึงดูดใจ มีอุปกรณ์อำนวยความสะดวกสบาย สถานที่ทำงานสะอาดและทันสมัย ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะช่วยให้ผู้ทำงานเกิดความภาคภูมิใจ มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน และรักที่จะทำงานในสภาพเช่นนั้นตลอดไป

7. **ความเป็นหน่วยหนึ่งของงาน** ผู้ปฏิบัติงานมีความต้องการให้หมู่คณะยอมรับคนเป็นสมาชิก ความต้องการที่จะเป็นส่วนหนึ่งของหมู่คณะนี้เป็นสิ่งสำคัญที่นักบริหารหรือหัวหน้างานควรจะให้บุคคลในหน่วยงานได้สังสรรค์สร้างความสัมพันธ์ ร่วมแรงร่วมใจกัน และให้เจ้าหน้าที่ทุกคนมีส่วนร่วมในการทำงานโดยการวางแผนงานและรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งจะทำให้รู้สึกว่าเป็นสมาชิกของกลุ่มนั้น

ขวัญมีส่วนที่จะโน้มน้าความตั้งใจให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจและสบายใจ ถ้าขวัญของผู้ปฏิบัติงานดีก็จะทำให้ผลการปฏิบัติงานในองค์กรดี ถ้าขวัญต่ำก็จะทำให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเลวลง ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของนักบริหารหรือหัวหน้างานที่จะพัฒนากำลังขวัญของบุคคลในองค์กร การพัฒนากำลังขวัญไม่สามารถเสริมสร้างขึ้นมาได้ทีละชั่ววันชั่วคืนเท่านั้น แต่กำลังขวัญจะต้องดำเนินการพัฒนาตลอดไปชั่วระยะเวลายาวนาน จากการจัดวางนโยบายบริหารบุคคลที่ดี และต้องวางระเบียบวิธีปฏิบัติงานบุคคลไว้อย่างรอบคอบ ตลอดจนการประพฤติปฏิบัติของหัวหน้างานอยู่ในเกณฑ์ดี การพัฒนากำลังขวัญของบุคคลจึงจะบรรลุผลสำเร็จ อันส่งผลให้องค์การมีสุขภาพสมบูรณ์ความขัดแย้งและการเล่นการเมืองในองค์กรที่ทำลายล้างกันก็จะลดลง



แนวความคิดในการพัฒนาการบริหาร

โดย รศ. นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธุ์

ความนำ

ความพยายามของประเทศต่าง ๆ ที่จะพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้าในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองนั้น เป็นความพยายามที่มีมาเป็นเวลายาวนานก่อนสมัยสงครามโลกครั้งที่หนึ่งเสียอีก ดังเช่นในประเทศรัสเซีย และประเทศต่าง ๆ ในยุโรป รวมทั้งประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลายต่างมีนักวิชาการสนใจศึกษา เพื่อหาหลักวิชามาใช้ในการบริหารประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนา

แม้ในปัจจุบันองค์การสหประชาชาติเองก็ให้ความสำคัญในเรื่องนี้มาก ดังได้เคยมีการกำหนด “ทศวรรษแห่งการพัฒนา” (decade of development) ขึ้น เมื่อพิจารณาจากอดีตถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าความพยายามของประเทศต่าง ๆ ในการพัฒนาประเทศ ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ เพราะมีประเทศที่ยังคงเผชิญปัญหาที่ยากนานัปการ เช่น ปัญหาความอดอยากยากแค้น การไร้การศึกษา การว่างงาน สมรรถนะของระบบการเมือง (capabilities of political systems) ภายในประเทศ ฯลฯ เป็นต้น ไม่ว่าจะเป็นประเทศในเอเชีย แอฟริกา ลาตินอเมริกา ก็ตาม

ประเทศต่าง ๆ ที่ด้อยพัฒนาและที่กำลังพัฒนาต่างก็พยายามดิ้นรนที่จะพัฒนาประเทศของตนต่อไป การศึกษาวิชาการต่าง ๆ เพื่อหาหลักการมาช่วยในการพัฒนาประเทศก็ยังคงมีต่อไป แม้ว่าจะได้มีการศึกษามาเป็นร้อยปีแล้วก็ตาม การไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศยังเป็นปัญหาอยู่ทั่วไป ทั้งที่มีการค้นหาหลักวิชาการต่าง ๆ มาใช้เป็นเครื่องมือ จึงดูเหมือนว่าศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเป็นเรื่องลึกลับ

แต่อันที่จริงแล้วความรู้เกี่ยวกับการพัฒนามีอยู่มากมาย ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาการบริหาร (administrative development) การบริหารการพัฒนา (development administration)

*สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

การปรับปรุงองค์การให้ทันสมัย (administrative modernization) การปฏิรูปการบริหาร (administrative reform) การพัฒนาองค์การ (organization development) หรือการปรับปรุงองค์การ (reorganization) ก็ดี ต่างก็เป็นหลักวิชาที่จะช่วยเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทั้งสิ้น ทั้งนี้สาเหตุของความล้มเหลวหรือการไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนา มิใช่อยู่ที่หลักวิชาเหล่านี้ไร้คุณค่า หากแต่การพัฒนาของประเทศทั้งหลายตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ไปเฟื่องเลี้ยงการพัฒนาในแง่ของการเพิ่มพูนความสามารถและคุณภาพทางเศรษฐกิจ หรือมุ่งเน้นศักยภาพทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ถ้าเป็นเช่นนั้น ศาสตร์ต่าง ๆ ที่จะเป็นเครื่องมือช่วยในการพัฒนาที่ไม่สามารถเอื้ออำนวยให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในประเทศได้

เพราะแนวคิดเกี่ยวกับมาตรฐานการพัฒนาประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่ยึดถือเป็นคัมภีร์อยู่ในปัจจุบันนั้น จะมีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาอยู่ 4 ประการคือ การวางแผนโดยรัฐ (state planning) การสนับสนุนการผลิตเพื่อลดการนำเข้า (import substitution) การส่งเสริมอุตสาหกรรม (industrialization) และการปฏิรูปทางการเกษตร (agrarian reform)^{1/}

เมื่อแนวคิดในการพัฒนาประเทศต่างยึดรูปแบบที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลักขบ จึงเกิดผลกระทบต่อสังคมที่ทำให้ประเทศไม่เจริญก้าวหน้า เพราะการพัฒนาโดยเน้นในแง่เศรษฐกิจจะทำให้ละเลยการพัฒนาการเมืองที่เป็นปัจจัยเกื้อกูลอย่างสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของระบบการเมืองจะขาดความสมบูรณ์ ทำให้เกิดปัญหาในสังคม ดังจะเห็นได้จากการเปรียบเทียบหน้าที่ของระบบการเมืองในประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าแตกต่างกัน และมีระบบการเมืองที่คล้ายคลึงและมีแตกต่างกัน ดังนี้^{2/}

^{1/}Colin Henfrey, "Dependency Mode of Production, and the Class Analysis of Latin America" Ronald H. Chilcote, (ed.), *Dependency and Marxism Toward a Resolution of the Debate* (Colorado : Westview Press, Inc., 1982), p. 17.

^{2/}ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, *การเมืองกับการบริหาร* ปรับปรุงจาก Almond, *Comparative Politics Today* World View. (กรุงเทพฯ : วัชรินทร์การพิมพ์, 2522), หน้า 21.



ตารางเปรียบเทียบ
การปฏิบัติหน้าที่ของระบบการเมือง 3 ระบบ
รัสเซีย : อังกฤษ : ไทย

ประเภทของการปฏิบัติงาน	โซเวียตรัสเซีย	อังกฤษ	ไทย
- ขอบเขตในการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม	สูงมาก	ปานกลาง	สูงมาก
- การควบคุมพฤติกรรมแบบผลการ	สูง	ต่ำ	สูง
- การนำทรัพยากรทางมนุษย์และวัตถุจากระบบเศรษฐกิจและสังคมมาใช้	สูงมาก	ปานกลาง	สูง
- ขอบเขตของการวิภาครายได้และโอกาส	สูง	ปานกลาง	ต่ำ
- ความฉับไวในการตอบสนองความต้องการจากสังคม	ต่ำ	สูง	ต่ำ

ดังนั้นการพัฒนาประเทศไม่ว่าในอดีต ปัจจุบัน หรืออนาคต จึงละเว้นเสียมิได้ที่จะต้องตระหนักถึงด้านการเมืองควบคู่ไปกับเศรษฐกิจด้วย เพราะมิฉะนั้นจะทำให้เกิดปัญหาต่อการบริหาร เพราะความสำคัญและความสัมพันธ์ของระบบเศรษฐกิจกับระบบการเมืองนั้นมีแนวคิดอยู่ 2 แนวคือ

แนวคิดหนึ่งเป็นแนวคิดของพวกมาร์กซิส (Marxists) เห็นว่าปัจจัยเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่กำหนดลักษณะความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ส่วนอีกแนวคิดหนึ่งกลับเห็นว่าการเมืองเป็นปัจจัยหลักที่จะทำให้หน้าที่แจกแจงแบ่งสรรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาเศรษฐกิจจะบรรลุเป้าหมายได้ก็ต้องอาศัยการพัฒนาทางการเมือง ส่วนแนวคิดสุดท้ายเห็นว่าเศรษฐกิจและการเมืองต่างมีบทบาทสำคัญเท่าเทียมกัน^{3/}

บทบาทองค์กรแห่งรัฐกับการพัฒนาประเทศ

ไม่ว่าแนวคิดในการพัฒนาจะเน้นความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจหรือการเมือง หรือให้ความสำคัญควบคู่กันไปก็ตาม การที่จะบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาประเทศได้นั้น ก็จำเป็นต้องอาศัยองค์การต่าง ๆ ของทางราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีภารกิจทั้งหมดแบ่งได้หยาบ ๆ 6 ประการ คือ^{4/}

^{3/} Ibid., pp. 116-117.

^{4/} สวัสดิ์ สุคนธ์รังษี, "ระบบราชการ : ปัญหาความสัมพันธ์กับภาคเอกชน," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, ปีที่ 25 (มกราคม 2528), หน้า 7-8.



1. การควบคุมบางอย่างในการดำเนินชีวิตของประชาชน
2. การดำเนินการสงเคราะห์แก่บุคคลบางประเภท เช่น คนชรา เด็กกำพร้า เป็นต้น ในยามที่มีภัยธรรมชาติเช่น อุทกภัยหรือวาตภัย ทางราชการจะต้องมีการดำเนินการช่วยเหลือเป็นพิเศษ
3. การเป็นเจ้าของทรัพย์สินสาธารณะและกิจการด้านการคลัง เช่น ทางราชการเป็นเจ้าของที่ดินของรัฐ ป่าไม้ และสวนสาธารณะ ในด้านการคลังก็มีหน้าที่เก็บภาษีและกู้ยืมเงินสาธารณะ
4. การให้บริการด้านเศรษฐกิจแก่ประชาชน เช่น การควบคุมการปล่อยสินเชื่อของภาคเอกชนและการดำเนินธุรกิจของเอกชนที่จะเป็นผลเสียหายแก่ประชาชน นอกจากนี้รัฐยังอาจก่อตั้งสหกรณ์หรือสถานธนาถุเคราะห์เพื่อเป็นการช่วยเหลือประชาชนได้ด้วย
5. การให้บริการด้านสังคมแก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนที่ประกอบอาชีพโดยสุจริต สามารถดำรงชีวิตอย่างมั่นคงปลอดภัย มีสุขภาพแข็งแรง เช่น งานด้านตำรวจ โรงพยาบาล เป็นต้น
6. ทางราชการอาจมีการดำเนินการหลายอย่างโดยผ่านองค์กรบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาภารกิจ 6 ประการของทางราชการแล้ว จะเห็นได้ว่าการบริหารงานเช่นนี้เป็นลักษณะการบริหารที่มุ่งจะทำหน้าที่ใหญ่ ๆ เพียง 3 ประการคือ การรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การเก็บภาษีอากรและหารายได้อื่น ๆ เข้ารัฐ และบริหารกิจการที่เป็นภารกิจประจำทำให้มีประสิทธิภาพเท่านั้น

ถึงแม้การบริหารงานเช่นนี้อาจมีประสิทธิภาพ แต่ก็มีลักษณะคงที่และรักษาสถานภาพเดิมเท่านั้น มิได้ทำให้เกิดการพัฒนาแต่อย่างใด และการบริหารลักษณะดังกล่าวก็ไม่จำเป็นต้องอาศัยเทคนิคการบริหารหรือการจัดการแนวใหม่ เพราะองค์กรของรัฐมิได้มีขอบเขตภารกิจกว้างขวางหรือสลับซับซ้อนดังในปัจจุบัน

ฉะนั้น เมื่อขอบเขตการบริหารงานของรัฐขยายตัวกว้างขวางขึ้น ความยุ่งยากสลับซับซ้อนในการปฏิบัติงานขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารงานเสียใหม่ เพราะลักษณะการบริหารแบบเดิมเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีตเท่านั้น ครั้นเมื่อสภาพการณ์เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนความเรียกร้องต้องการบริการจากรัฐของประชาชนได้เปลี่ยนแปลงไป หรือเป้าหมายของรัฐเปลี่ยนแปลงไปก็มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาการบริหาร เพราะมิฉะนั้นจะทำให้เกิดช่องว่างในการบริหาร (administrative gap) ขึ้นได้ ซึ่งเป็นลักษณะระบบการบริหารที่พบอยู่ทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนา และเป็นสิ่งที่นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์หลายคนได้วิเคราะห์ว่าเป็นปัญหาของ

การบริหารที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ตั้งที่ เวสคอต^{5/} ได้แยกแยะปัญหาการบริหารในประเทศอินเดียและปากีสถานไว้ 11 ประการคือ

1. การละเลยไม่สนใจปัญหาการบริหารในระดับกลางและระดับต่ำมากเท่าที่ควร
2. การรวบอำนาจและมีการควบคุมมากเกินไป
3. การมีบุคลากรระดับกลางไม่เพียงพอ
4. การติดต่อกันระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับบริการกับผู้ใต้บังคับบัญชาระดับต่ำมีน้อยเกินไป
5. กระบวนการงานสารบรรณมีมากเกินไป
6. มีความจำเป็นในการตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มากกว่าที่เป็นอยู่
7. มีความล้มเหลวที่ไม่จำเป็น ทำให้เอกสารทางราชการหลายประเภทไม่ได้รับการแจกจ่ายอย่างแพร่หลายเท่าที่ควร
8. ขาดองค์กรที่มีการแบ่งแยกระหว่างฝ่ายปฏิบัติการกับฝ่ายอำนาจอย่างชัดเจน
9. มีคณะกรรมการและการประชุมมากเกินไป
10. มีความจำเป็นในการทำให้การเลื่อนชั้น การให้สิ่งจูงใจและสนับสนุนความคิดริเริ่มที่มั่นคงงมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
11. การไม่มีความสนใจมาตรฐานการผลิต และมาตรฐานทางคุณภาพของงาน

ปัญหาที่เวสคอตรวบรวมมานี้เป็นปัญหาที่ระบบบริหารของประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศประสบอยู่ แต่ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาทางโครงสร้างและวิธีการปฏิบัติงานภายในระบบบริหาร ซึ่งแม้เพียงปัญหาภายในตัวโครงสร้างระบบบริหารเองก็ยิ่งก่อให้เกิดช่องว่างในการบริหารไปแล้ว หากพิจารณากว้างไกลออกไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบบริหารองค์กรของรัฐกับสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น ระบบสังคม เศรษฐกิจ และระบบการเมือง ตลอดจนความเจริญทางเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วด้วยแล้ว ยิ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่าหากระบบบริหารขององค์กรรัฐไม่ได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไป เป้าหมายของการบริหารงานของรัฐที่จะมุ่งไปสู่การพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ หรือแม้แต่เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนก็เป็นการยากที่จะเป็นไปได้

การพัฒนาการบริหาร : ความหมายและความสำคัญ

คำว่า การพัฒนาการบริหาร (administrative development) กับการบริหารการพัฒนา (development administration) เป็นคำที่มักก่อให้เกิดความเข้าใจสับสนแก่ผู้ศึกษา เพราะแม้ว่าความหมายของการบริหารการพัฒนาและการพัฒนาการบริหารจะเป็นความหมายที่เน้นเรื่องของ

5/ Jay B. Westcott, "Governmental Organization and Methods in Developing Countries," in Iroing [unclear] (ed.), *Development Administration : Concept and Problems* (Syracuse, New York : Syracuse University Press, 1963). pp. 46-55.



ความเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกันก็ตาม แต่ก็มี ความแตกต่างในลักษณะของความเปลี่ยนแปลงใน รายละเอียด

การพัฒนาการบริหาร (administrative development) คือการเพิ่มพูนสมรรถนะของระบบบริหารที่จะรับมือโดยไม่หยุดยั้งกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุจุดหมายปลายทางในการสร้างความก้าวหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจ และทางสังคม^{6/}

หากจะพิจารณาการพัฒนาการบริหารในแง่ของการจัดการ ย่อมหมายถึงการมีภาวะผู้นำ การจูงใจคน และสมรรถนะอื่น ๆ ที่จะทำให้เกิดผลงานที่ดีมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ถ้าจะจัดให้มีการพัฒนาการบริหารขึ้น ก็คือการพัฒนาปัจจัยทั้งสิ้นซึ่งเป็นทรัพยากรการบริหาร ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ โดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิมแต่ได้ผลงานมากขึ้นหรือสามารถผลิตผลงานได้เท่าเดิมแต่ใช้ปัจจัยน้อยลง^{7/}

ส่วนการบริหารการพัฒนา (development administration) นั้น แท้ที่จริงมิใช่การบริหารชนิดใหม่ที่แยกออกจาก Public Administration หากเป็นการบริหารที่มีจุดมุ่งหมายเฉพาะที่แน่นอน และให้ความสำคัญแก่การบริหารที่มีจุดมุ่งหมายเฉพาะเรื่อง^{8/} หรือในแง่ของเครื่องมือสำคัญของการพัฒนาประเทศ^{9/}

เมื่อพิจารณาความหมายของการบริหารการพัฒนา (development administration) ในแง่ต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการบริหารรัฐกิจทั้งในประเทศด้อยพัฒนาและประเทศที่มีความเจริญแล้วไม่ว่าในระดับใด รวมทั้งการบริหารองค์การ โครงการหรืองานใด ๆ ที่มีลักษณะเป็นงานพัฒนา ซึ่งโดยปกติจะเป็นงานที่มีลักษณะบุกเบิกสร้างสรรค์และเกี่ยวข้องกับตัวแปรต่าง ๆ ที่มีลักษณะเปลี่ยนแปลงได้ และไม่แน่นอนสูงกว่าการบริหารในองค์การธรรมดา และโดยทั่วไปแล้วเป็นการบริหารการพัฒนาประเทศซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีการกำกับหรือชักนำ (change plus direction)^{10/}

^{6/} Hahn-Been Loe, "The Role of the Higher Civil Service Under Rapid Social and Political Change" in Weidner (ed.), *Papers in Comparative Public Administration* (Ann Arbor : Institute of Public Administration, University of Michigan, 1962), p. 108.

^{7/} อมร รักษาสัตย์, "การพัฒนาการบริหารกับแผนพัฒนาประเทศ," *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, ปีที่ 9 ฉบับที่ 9 (เมษายน 2512), หน้า 186-187.

^{8/} Shou Sheng Hsueh, "Technical Co-operation in Development Administration in South and Southeast Asia," in Edward W. Weidner (ed.), *Development Administration in Asia* (Durham, Duke : University Press, 1970), p. 340.

^{9/} *Ibid.*, p. 341.

^{10/} Paul Meadows, *The Many Faces of Change : Exploration in the Theory of Social Change* (Cambridge, Mass. : Schenkman Publishing Company, 1971), p.294.



เป้าหมายของการพัฒนาเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของกลุ่มผู้นำทางการเมือง และมีผลต่อการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายเหล่านั้น ดังนั้น ระบบบริหารจึงผูกพันกับการพัฒนาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะการตอบสนองความต้องการของ สังคมหรือการแก้ปัญหาสังคมเป็นเป้าหมายของการพัฒนา การพัฒนาการบริหารจึงมุ่งไปสู่จุดหมายปลายทางคือ เป้าหมายที่เปลี่ยนไปของสังคมนั่นเอง ความจำเป็นในการพัฒนาการบริหารและการบริหารการพัฒนา คือกลไกสำคัญที่จะบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

การปฏิรูประบบราชการ : หลักการและเป้าหมาย

ในแง่ของหลักการ ระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการทำให้นโยบายของรัฐบาล บรรลุเป้าหมายหรือล้มเหลวก็ได้ ถ้าหากระบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีความเหมาะสมคล่องตัวในการปฏิบัติมากเพียงไร โอกาสที่การบริหารงานของรัฐจะประสบความสำเร็จ และบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ก็มีมากขึ้นเพียงนั้น อุปสรรคอันยิ่งใหญ่ในการพัฒนาประเทศของ ประเทศด้อยพัฒนาเป็นปัญหาทางด้านการบริหารแทนที่จะเป็นด้านเศรษฐกิจหรือความขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ

การที่ระบบราชการไม่สามารถสนองตอบต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในระบบและนอก ระบบที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องใกล้ชิด ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกในการดำเนินการให้นโยบาย บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มุ่งเน้นในการ เปลี่ยนแปลงที่โครงสร้าง หากพร้อมที่จะประนีประนอมเพื่อความกลมเกลียวของส่วนรวม แต่ในขณะ เดียวกัน ก็พยายามอบรม ชักจูง หรือในบางครั้งบังคับผู้นำหรือสมาชิกอื่น ๆ ให้ยอมรับการ เปลี่ยนแปลงโดยพยายามหลีกเลี่ยงมิให้เกิดวิกฤตการณ์ขึ้น^{11/}

โดยที่การปฏิรูปการบริหารเป็นวิธีทางสร้างประสิทธิภาพ ความประหยัด และ ประสิทธิภาพขององค์การ ดังนั้น เป้าหมายที่เป็นมูลฐานของการปฏิรูป จึงได้แก่

1. มุ่งขจัดสภาพบกพร่อง หรือจุดอ่อนในการบริหาร
2. มุ่งส่งเสริมสมรรถนะทางการบริหาร

อย่างไรก็ดี ในกรณีของประเทศไทย ซึ่งได้มีแนวความคิดที่จะปรับปรุงระบบราชการที่ ก่อนข้างจะเด่นชัด โดยเป็นความประสงค์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่เป็นครั้งแรกเมื่อปี 2502 และปรากฏว่า ได้รับความสนใจจากรัฐบาล โดยจะเห็นได้ว่าการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่นี้มาตลอดแทบทุกรัฐบาล โดยจัดตั้งเป็นองค์กร ำคร่าทำหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ และเสนอแนะแนวทางเพื่อการแก้ไขปัญหา ข้อบกพร่องของ ระบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้เหมาะสมสำหรับสถานการณ์ขณะนั้น

^{11/} Gerald E. Caiden, *Administrative Reform* (Chicago : Aldine Publishing Company, 1969), p.5.



ในการแต่งตั้งคณะกรรมการเหล่านี้ ได้มีการระบุอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างขวางพร้อมกันนั้นได้ระบุเป้าหมายไว้ด้วย ซึ่งแสดงถึงเหตุผลและความจำเป็นของการที่ต้องมีการปรับปรุงและปฏิรูปคล้าย ๆ กัน คือ

1. เพื่อให้การบริหารราชการแต่ละประเภท และส่วนราชการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
2. เพื่อความประหยัดรวมทั้งป้องกันการซ้ำซ้อน และคนล้นงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความ

ประหยัด

3. เพื่อปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ โดยเฉพาะเน้นหลักทฤษฎีวิชาการแบ่งงานและการจัดองค์การ

ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการก็นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้การบริหารงานในองค์การของรัฐ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การดำเนินการปฏิรูประบบราชการจึงต้องมีการศึกษาวิเคราะห์สภาพการณ์ของระบบราชการที่เป็นอยู่ ทั้งในแง่โครงสร้างองค์การ ปัญหาบุคลากรโดยนำหลักวิชาการมาพิจารณาและเสนอแนวทางแก้ไข แต่การปฏิรูประบบราชการก็มีอุปสรรคบางประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลงตามข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิเคราะห์ ทั้งจากผูปฏิบัติงานระดับต่าง ๆ และจากผู้บริหารระดับสูง

ปัญหาการพัฒนาการบริหารหรือการปฏิรูประบบราชการ

อุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงทั้งในแง่ส่วนบุคคลและในแง่ของระบบสังคม ทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้ยาก นอกจากนั้นก็มีอุปสรรคสำคัญ ๆ อีกบางประการ อาทิ^{12/}

- ก. ภาวะที่ไม่มีผู้รับผิดชอบถึงข้อเสียหายทางการบริหาร
- ข. ภาวะการขาดตัวผู้วางโครงการพัฒนาการบริหารที่มีสมรรถภาพ
- ค. ขาดความสนับสนุนและการผลักดันจากกลุ่มหรือผู้นำที่มีอำนาจ
- ง. สภาวะที่ขาดความสนใจในการปรับปรุงคุณภาพการบริหารอย่างจริงจัง

สำหรับในกรณีของประเทศไทย ปัญหาสำคัญของการพัฒนาการบริหารหรือการปฏิรูประบบราชการ น่าจะมีสาเหตุมาจากหลาย ๆ ด้าน เช่น การที่รัฐบาลขาดเสถียรภาพ การขาดแคลนทรัพยากร ขาดความร่วมมือจากผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการทั่วไปที่เสียสละ

ปัญหาเหล่านี้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาการบริหารและการพัฒนาประเทศ หากสภาวะการณ์เช่นนี้ยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงเบาบางลงได้ ความหวังที่จะเห็นระบบราชการสนองความต้องการของประชาชนและเป็นกลไกในการพัฒนาประเทศก็ดูจะเป็นความหวังที่เลื่อนกลางต่อไป

^{12/} Gerald E. Caiden, "Development Administrative Capacity and Administrative Reform", *International Review of Administrative Science*, XXXIX, 4(1973), pp. 168-185.



บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

- Alden, Gerald E. **Administrative Reform**. Chicago : Aldine Publishing Company, 1969.
- Alden, Gerald E. "Development Administrative Capacity and Administrative Reform," *International Review of Administrative Science*. XXXIX, 4, 1973.
- Junfrey, Colin. "Dependency Mode of Production and the Class Analysis of Latin America," in Chilcote, Ronald H., **Dependency and Marxism Toward a Resolution of the Debate**. Colorado : Westview Press, Inc., 1982.
- Such, Shou Sheng. "Technical Co-operation in Development Administration in South and Southeast Asia," in Weidner, Edward W. (ed.), **Development Administration in Asia**. Durham, Duke : University Press, 1970.
- Hahn-Been. "The Role of the Higher Civil Service Under Rapid Social and Political Change," in Weidner (ed.), **Papers in Comparative Public Administration**. Ann Arbor : Institute of Public Administration, University of Michigan, 1962.
- Meadows, Paul. **The Many Faces of Change : Exploration in the Theory of Social Change**. Cambridge, Mass. : Schenkman Publishing Company, 1971.
- Westcott, Jay B. "Government Organization and Methods in Developing Countries," in Swerdlow, Iroing (ed.), **Development Administration : Concept and Problems**. New York : Syracuse University Press, 1963.

ภาษาไทย

- นิพนธ์ สมุทวณิช, **การเมืองกับการบริหาร**. กรุงเทพฯ : วัชรินทร์การพิมพ์, 2522.
- สุคนธ์รังษี, "ระบบราชการ : ปัญหาความสัมพันธ์กับภาคเอกชน," *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*. ปีที่ 25 ฉบับที่ 1, (มกราคม 2528).
- รักษาสัตย์. "การพัฒนาการบริหารกับแผนพัฒนาประเทศ". *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*. ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 (เมษายน 2512).



พิมพ์ที่ ห.จ.ก. โรงพิมพ์อักษรไทย 410/10-13 ถนนเจริญสนิทวงศ์ ซอยอัสสัมชัญ แขวงบางยี่ขัน เขตบางกอกน้อย
กรุงเทพฯ 10700 โทร. 4244557, 4240694 นายฉัตร ปวีณวิวัฒน์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา 2531



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand