

ปัญหาการถ่วงและคูลย์ในการปกครองระบอบรัฐสภาของประเทศไทย



โดย

นายชัยฤกษ์ วัฒนสุนทร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าตามหลักสูตรปริญญาตรี สาขาศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต  
แผนกวิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๑๕

000648

115512113

CHECK AND BALANCE PROBLEMS IN THE THAI'S PARLIAMENTARY SYSTEM

Mr. Chairerk Wattanasoontorn

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Political Sciences

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1972

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ขอเชิญให้นักศึกษานิติบัณฑิต เป็นส่วน  
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต



.....  
.....

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์

.....  
.....

ประธานกรรมการ

.....  
.....

.....  
.....

อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พงศ์เพ็ญ ศุภนถาวรย์

## คำนำ

การศึกษาวิจัยในปัญหาเรื่องคุณลักษณะอำนาจในการปกครองระบบรัฐสภาของประเทศไทยนี้ ก็เนื่องจากผู้เขียนมีความสนใจในปัญหาการปกครองระบบรัฐสภาของประเทศไทยว่าเหตุใดจึงมีแต่การขาดคุณลักษณะอำนาจในการปกครองตลอดมา และแต่ละหน่วยอำนาจจะพยายามแทรกแซงก้าวภายในอำนาจของหน่วยอำนาจอื่น จึงคิดว่าน่าที่จะศึกษาให้ทราบว่าทำไมจึงเป็นเช่นนั้น และจะมีทางแก้ไขอย่างไรหรือไม่ ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้อย่างจริงจัง เพื่อที่จะเป็นผลงานเสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อเป็นส่วนประกอบสำหรับการศึกษาระดับปริญญาโททางรัฐศาสตร์

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนได้รับความกรุณาจากท่านอาจารย์พงษ์เพ็ญ ศกุนตารักษ์ เป็นอันมากที่ได้อธิบายแนะนำแนวทางในการเขียนแก่ผู้เขียน เป็นอย่างดี ยิ่งกว่านั้นยังได้ให้ความอนุเคราะห์รับเป็นอาจารย์ควบคุมงานวิจัยครั้งนี้ด้วย ซึ่งผู้เขียนถือเป็นพระคุณอันสูงยิ่งที่ท่านผู้ใดกรุณาให้คำแนะนำและตรวจแก้ข้อบกพร่องผิดพลาดต่าง ๆ จนวิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลง

บุคคลอื่นที่มีบุญคุณต่อผู้เขียนและมีส่วนช่วยให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลง ก็ได้แก่ผู้บังคับบัญชาของผู้เขียนเอง (คุณเจ๊กิมมา แห่งสภา แห่งกองการศึกษาต่างประเทศ สำนักงาน ก.พ.) ซึ่งได้ช่วยให้ความสะดวกแก่ผู้เขียนเป็นอย่างดี คุณประเสริฐ โยชีพัทธ และคุณปริญญา อุคมนตรีพิชัย ซึ่งได้ช่วยให้ความคิดเห็นในการเขียนตลอดมา

หากมีความดี หรือคุณค่าที่จะได้รับจากการวิจัยครั้งนี้แล้ว ผู้เขียนขอขอบคุณที่มอบให้แก่บิดามารดา ผู้ซึ่งให้ความอุปถัมภ์แก่ผู้เขียนตลอดมา

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาการถ่วงและดุลย์ในการปกครองระบบรัฐสภาของประเทศไทย

ชื่อ ชัยฤกษ์ วัฒนสุนทร แผนกวิชาการปกครอง

ปีการศึกษา ๒๕๑๔

บทคัดย่อ

ระบบรัฐสภาของไทย . ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ ได้ยึดถือเอาแบบอย่างระบอบรัฐสภาตะวันตก โดยเฉพาะอังกฤษและฝรั่งเศส เป็นส่วนใหญ่ แต่ผลที่เกิดขึ้นจากการลอกเลียนวิธีการของประเศตะวันตกเหล่านั้น ทำให้ทำให้ระบบรัฐสภาของไทยดำเนินไปโดยราบรื่นในแนวทางของประชาธิปไตยที่แท้จริงไม่ ลักษณะการขาดดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร จึงเป็นปรากฏการณ์ปกติ

ข้อที่น่าสนใจก็คือ การขาดดุลย์อำนาจในการปกครองระบบรัฐสภาของไทย แตกต่างกับการขาดดุลย์อำนาจในประเทศที่ใช้ระบบ รัฐสภาตะวันตกทั้งหลาย ทั้งนี้เนื่องจากพื้นฐานในการปกครองของไทยแตกต่างออกไป กล่าวได้ว่าการขาดดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย มีสาเหตุมาจากการที่ขบวนการ เมืองของไทยดำเนินจากเบื้องบนไปสู่เบื้องล่างเพียงทางเดียวเท่านั้น ประชาชนส่วนใหญ่มิได้ริเริ่มหรือมีส่วนร่วมอย่างใด จึงขาดพลังทางการเมืองที่จะสนับสนุนให้ระบบ รัฐสภาของไทยดำเนินไปในวิถีทางของประชาธิปไตยอันเหมาะสมได้

การแก้ไขปัญหาคงกล่าวนี้อาจเป็นสิ่งเหลือวิสัย หากการปกครองของไทยยังเป็น  
เรื่องผูกขาดเฉพาะบุคคลเพียงกลุ่มน้อย ดังที่เคยเป็นมาในอดีต แต่อย่างไรก็ตามระบบรัฐสภา  
ของไทยก็อาจดำเนินไปได้โดยราบรื่น หากมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการใช้อำนาจของสถาบัน  
ทางการเมืองเสียใหม่ ให้ฝ่ายบริหาร บริหารประเทศโดยรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะตัวแทน  
ของปวงชนชาวไทย ในขณะที่เดียวกันก็มีมาตรการที่จะป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติก้าวกายแทรกแซง  
การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ดังเช่นเหตุการณ์ในอดีต ดังนั้น จึงเป็นปัญหาสำหรับการปกครอง  
ของไทยว่าจะสร้าง การปกครองระบบรัฐสภา ที่จะมีประสิทธิภาพคงกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด  
โดยจะต้องมีวิธีการหรือสถาบันใด เป็นเครื่องสนับสนุนให้เกิดลักษณะอันเหมาะสมดังกล่าวนั้น

---

Thesis Title **Check and Balance Problems in the Thai's  
Parliamentary System**

Name **Mr. CHAIRERK WATTANASOONTORN Department of  
Government**

Academic Year **1971**

#### ABSTRACT

After the 1932 Revolution, a parliamentary system patterned after the British and French models was adopted in Thailand. This imitation has caused a problem in the Thai system, that is, democracy was borrowed only in form. Therefore it is not surprising to find the absence of the check and balance system in the Thai political institutions.

It is interesting to note that the absence of an effective check and balance relationship of the Thai parliamentary system is different from that of the West, due to the uniqueness of the Thai political conditions. The imbalance of power between the Executive and Legislative branches has been influenced by political movement which has worked in one way communication from the apex down; the majority of the people are still disinterested to join in the political activities. Therefore,, there has been no effective political forces to back up the Thai parliamentary system.

It is almost hopeless to solve this problem since Thai politics has, from the very beginning, been monopolized by a small group of elites. However, Thai parliamentary system may function peacefully if the pattern of political influence is changed to the extent that the Executive is made more responsible to the Legislature and, at the same time, some measure must be set up to prevent legislative over-interference in the executive branch

Hence, the problem of the Thai political system is how to create an efficient and viable parliamentary system. This requires the search for some suitable means and the institutionalization of the political system to ensure such conditions.

---



สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย .....	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
คำนำ .....	ฉ

บทที่

บทนำ .....	ช
ความมุ่งหมายและขอบเขตของการศึกษา .....	ซ
วิธีการศึกษา .....	ฌ
คำจำกัดความคำที่ใช้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ .....	ณ

๑. คุลยอำนาจในการปกครองระบบรัฐสภา .....	๑
๑.๑ คุลยอำนาจในทางทฤษฎี และทางปฏิบัติ .....	๑
๑.๒ ตัวอย่างจากสหรัฐอเมริกา .....	๓
๑.๓ ตัวอย่างจากประเทศฝรั่งเศส .....	๕

๒. ลักษณะทั่วไปของระบบรัฐสภาไทย พิจารณาในแง่รัฐธรรมนูญ ตั้งแต่เปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึงปัจจุบัน .....	๕
๒.๑ ระบบรัฐสภาของประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลง การปกครอง ๒๔๗๕ .....	๕
๒.๒ ระบบรัฐสภาภายหลังการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ .....	๑๖
๒.๓ การครอบงำของฝ่ายบริหาร เหนือฝ่ายนิติบัญญัติ .....	๒๐
๒.๔ การแทรกแซงของฝ่ายนิติบัญญัติเหนือฝ่ายบริหาร .....	๒๓
๒.๕ การส่งเสริมสร้างอำนาจของฝ่ายบริหารตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ ...	๓๔

๒.๕.๑	โดยการเลือกตั้ง .....	๑๘
๒.๕.๒	โดยพรรคการเมือง .....	๑๘
๓.	การดำเนินการปกครองภายในระบบรัฐสภาของประเทศไทย .....	๑๒
๓.๑	การขาดเสถียรภาพทางการเมือง .....	๑๒
๓.๒	การบีบคั้นบุคคลเหนือหลักการ .....	๑๓
๔.	สาเหตุของการขาดดุลอำนาจในการปกครองระบบรัฐสภาของประเทศไทย ....	๕๔
๔.๑	การปฏิวัติจากเบื้องสูง ขาดขบวนการเมืองที่จะเป็นรากฐาน .....	๕๔
๔.๒	การขาดการพัฒนาทางการเมือง .....	๖๓
๔.๒.๑	การขาดประสิทธิภาพในการปกครองตนเอง .....	๖๖
๔.๒.๒	วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย .....	๖๖
๔.๓	ขาดพลังทางการเมืองที่จะสนับสนุน .....	๗๐
๔.๔	การขาดความสนใจทางการเมืองของชนชั้นนำ .....	๗๕
๕.	ปัญหาการปกครองระบบรัฐสภาของประเทศไทย .....	๗๘
บรรณานุกรม .....	๘๘	
ภาคผนวก .....	๘๖	
ประวัติการศึกษา .....	๑๔๓	

## บทนำ

โดยเหตุที่การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญของไทย ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ จนกระทั่งปัจจุบันนี้ ได้ดำเนินมาด้วยความไม่ราบรื่น ปรากฏการณ์ที่เห็นได้ชัดก็คือ การปกครองของไทยนั้นขาดเสถียรภาพตลอดมา มีการก้าวก้าวอำนาจกันในช่วงหน่วยอำนาจอธิปไตยโดยหาได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายไม่ จึงทำให้เกิดลักษณะการขาดดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหารในลักษณะที่ฝ่ายบริหาร เป็นฝ่ายที่มีอิทธิพลครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติตลอดมา ลักษณะดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากปัจจัยหลายประการ ซึ่งจะได้ศึกษาโดยละเอียดต่อไป

### ความมุ่งหมายและขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์เรื่อง "ปัญหาการว่างและดุลย์ในการปกครองระบบรัฐสภาของประเทศไทย" นี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงลักษณะการขาดดุลย์อำนาจในการปกครองระบอบรัฐสภาของประเทศไทย ว่าเป็นไปในลักษณะเกี่ยวกับการขาดดุลย์อำนาจในประเทศต่าง ๆ ที่ใช้ระบบรัฐสภาตะวันตกหรือไม่ หรือแตกต่างกันออกไป เพราะเหตุใดและลักษณะการขาดดุลย์อำนาจดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไรต่อระบบรัฐสภาของไทย ตลอดจนกระทั่งจะได้ศึกษาถึงปัญหาสำคัญที่กล่าวถึง เชนขึ้นหน้ากับการปกครองระบอบรัฐสภาของไทยในปัจจุบัน รวมทั้งดูทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย

## วิธีการศึกษา

ในการศึกษาถึงปัญหาเรื่องคุชฌ์อำนาจในการปกครองระบบรัฐสภานี้ ส่วนใหญ่จะเป็นการวิเคราะห์จากเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งประกอบด้วยการศึกษาทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) และการวิเคราะห์จากคัมภีร์กฎหมาย (Legal Approach) โดยเฉพาะการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญทุก ๆ ฉบับที่ประเทศไทย เคยใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ ประกอบกับการวิเคราะห์วิธีการดำเนินการปกครองประเทศตามที่แท้จริง

ลักษณะการเขียน จะเป็นในลักษณะการบรรยายประกอบการวิเคราะห์ (Descriptive Analytical) เป็นส่วนใหญ่ โดยชี้เหตุการณ์ในการปกครองของไทยประกอบ เพื่อให้สามารถเข้าใจในปรากฏการณ์ต่าง ๆ อย่างชัดเจน

ในบทที่ ๑ จะศึกษาถึงลักษณะการขาดคุชฌ์อำนาจทั้งในทางทฤษฎี และทางปฏิบัติว่ามีลักษณะเช่นไร โดยมีตัวอย่างจากต่างประเทศ

ในบทที่ ๒ ศึกษาถึงลักษณะการปกครองระบบรัฐสภาของประเทศไทย ในแง่รัฐธรรมนูญ ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน

ในบทที่ ๓ วิเคราะห์ถึงการดำเนินการปกครองภายใต้ระบบรัฐสภาของไทยว่ามีลักษณะเด่นประการใด

ในบทที่ ๔ วิเคราะห์ถึงลักษณะการขาดคุชฌ์อำนาจในการปกครองระบบรัฐสภาของไทยว่ามีลักษณะเหมือนหรือแตกต่างกับลักษณะการขาดคุชฌ์อำนาจในประเทศอื่น อย่างไร

ในบทที่ ๕ เป็นบทสรุป และวิเคราะห์ถึงปัญหาการปกครองระบบรัฐสภาของไทย  
ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ จะเป็นไปได้หรือไม่ เพียงใด

คำจำกัดความถ้อยคำที่ใช้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนมีความเห็นว่า โดยเหตุที่การปกครองของประเทศไทย นับไม่ได้ว่าเป็น  
ระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง ดังนั้นผู้เขียนจึงไม่ยากกล่าวถึงระบอบการปกครองของประเทศไทย  
ทั้งที่เป็นอยู่ในอดีต และปัจจุบัน ว่าเป็น "ระบอบประชาธิปไตย" แต่อยากเรียกว่าเป็น "ระบอบ  
รัฐธรรมนูญ" ซึ่งหมายถึงระบอบการปกครองที่ใช้รัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ  
มากกว่า ดังนั้น จึงได้ใช้คำว่า "ระบอบรัฐธรรมนูญ" แทนคำว่า ระบอบประชาธิปไตย  
ในวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้