

การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี : ศึกษาทางรัฐธรรมนูญไทย

นาย ปณิธาน วิสุทธากร



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๓๔

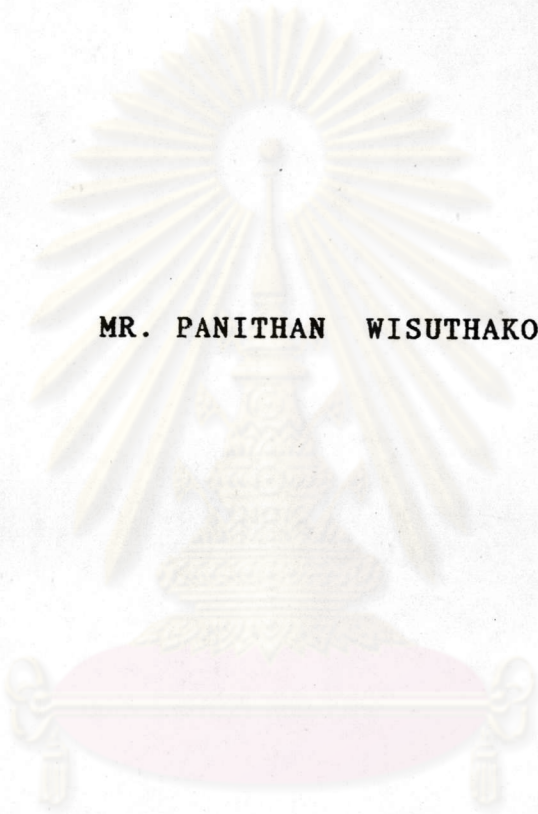
ISBN 974 - 581 - 392 - 3

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

018445

117151100

CABINET POLICY DECLARATION: A STUDY OF THE THAI CONSTITUTION



MR. PANITHAN WISUTHAKORN

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1992

ISBN 974 - 581 - 392 - 3

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี : ศึกษาทางรัฐธรรมนูญไทย
โดย บัณฑิตวิทยาลัย
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

ดร. วิษณุ

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ศาสตราจารย์ ดร. ถาวร วัชรากัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ศาสตราจารย์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย

ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย)

ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์

อาจารย์ที่ปรึกษา

(อาจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)

ดร. วิษณุ เครืองาม

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

(ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม)

ดร. อมร จันทรสุมบวรณ

กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบวรณ)

ดร. สุจิต บุษบงการ

กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. สุจิต บุษบงการ)

ดร. พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย

กรรมการ

(รองศาสตราจารย์พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย)



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

บิดาน วิสุทธากร : การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี : ศึกษาทางรัฐธรรมนูญไทย
(CABINET POLICY DECLARATION : A STUDY OF THE THAI CONSTITUTION)
อาจารย์ที่ปรึกษา : ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : ศาสตราจารย์
ดร.วิษณุ เครืองาม, ๑๘๖ หน้า. ISBN 974-581-392-3

การวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงแนวความคิด รูปแบบ ปัญหาทางกฎหมายและผลกระทบ
ของการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญไทย

จากการวิจัยพบว่านับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา
รัฐธรรมนูญได้กำหนดรูปแบบการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีสัมพันธ์กับหลักความไว้วางใจของ
รัฐสภาที่มีต่อคณะรัฐมนตรี โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายและขอความไว้วางใจจาก
รัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน

รูปแบบดังกล่าว ได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง
ราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ จนถึงปัจจุบันยกเว้นระหว่างใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. ๒๕๑๗ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อให้อภิปราย
และรับทราบโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ โดยมีแนวความคิดว่าควรเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรี
ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ไปก่อน หากมีผลเสียประการใดก็สามารถยื่นญัตติเปิดอภิปราย
ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในภายหลังได้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึง เสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและขอความ
ไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง
เท่านั้นที่มีสิทธิลงมติให้ความไว้วางใจ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา ๒๕๓๔

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ๙๗

C070682 : MAJOR LAW

KEY WORD : CABINET/POLICY DECLARATION/CONSTITUTION

PANITHAN WISUTHAKORN : CABINET POLICY DECLARATION : A STUDY OF THE
THAI CONSTITUTION. THESIS ADVISOR : NUNTAWAT BORAMANUN. Ph.D.,
WISSANU KREA-NGAM, Ph.D., 186 PP ISBN 974-581-392-3.

This thesis is to study the concepts, forms, legal problems and result of the Government policy declared by the Cabinet before the joint sitting of the two Houses in the Parliament as provided in the Constitution of Thailand.

It is found that since the Coup in 1932, Thai Constitutions have required the Cabinet policy declaration before the Government's administration of the state affairs by relying on the principle of the Parliamentary confidence towards the Cabinet.

Such requirement has changed since the Promulgation of the Interim Constitution of 1959 and the subsequent ones with the exception of the Constitution of 1973. Since 1959, the declaration of the Cabinet policy in the Parliament has been required but no vote of confidence has been needed. The rationale behind such rule is that the Cabinet should be allowed to assum the administration of the state affairs for a while. Should then be any sign of no confidence a motion for censure can be submitted thereafter in order to oust the whole Cabinet or any Minister anyway.

This thesis suggests that the Cabinet be required to declare its policy in order to gain parliamentary support before administering the state affairs. Vote of confidence must solely come from the elected body, that is the House of Representatives.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา.....นิติศาสตร์
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์
ปีการศึกษา.....๒๕๓๔

ลายมือชื่อนิสิต.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี อาจารย์ที่ปรึกษาร่วมที่ได้แนะนำให้ข้าพเจ้า เริ่มศึกษาวิจัยค้นคว้าวิทยานิพนธ์ในหัวข้อนี้ ให้ความรู้ ทฤษฎี คำแนะนำและ คำปรึกษาในการจัดทำวิทยานิพนธ์

ขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ อาจารย์ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์ที่ได้ให้คำปรึกษาและคำแนะนำ ในการจัดทำวิทยานิพนธ์

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ และรองศาสตราจารย์ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็น ประธานกรรมการและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำ ความรู้ และข้อคิดเห็น เพื่อให้แก้ไข เนื้อหาวิทยานิพนธ์ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณ นายสุรชัย กุ๊ประเสวีรัฐ ผู้อำนวยการกองนิติกรรม นายสุรกิจ ผดุงวิทย์ หัวหน้าฝ่ายกฎหมาย ๑ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าพเจ้า และเพื่อนร่วมงานในกองนิติกรรม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ได้ให้ความกรุณา และสนับสนุนข้าพเจ้าในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้พอจะเป็นประโยชน์บ้างในการศึกษาวิจัยต่อไป ในอนาคต ผู้วิจัยขอมอบความดีนั้นให้กับบิดา มารดา ที่ส่งเสริมการศึกษาและให้ กำลังใจแก่ผู้วิจัยมาโดยตลอด รวมทั้งบรรดาอาจารย์ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ ให้กับผู้วิจัยทุกท่าน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
สมมุติฐาน	๕
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๕
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๕
วิธีดำเนินการวิจัย	๖
ขอบเขตของการวิจัย	๖
บทที่ ๒ ความหมายและแนวความคิดทั่วไปของการแปลงนโยบายของ คณะรัฐมนตรี	๗
๒.๑ ความหมาย	๗
๒.๑.๑ ลักษณะของนโยบายของคณะรัฐมนตรี	๑๐
๒.๑.๑.๑ เป็นนโยบายรวมในการบริหาร ประเทศ	๑๐
๒.๑.๑.๒ กำหนดตามที่มาของรัฐบาลและ สถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น	๑๒
๒.๑.๑.๓ กำหนดเป้าหมายที่จะดำเนินการ	๑๖
๒.๑.๒ แนวนโยบายแห่งรัฐกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี .	๑๘
๒.๑.๒.๑ ความหมาย	๑๘
๒.๑.๒.๒ แนวความคิด	๑๙
๒.๑.๒.๓ ผลของแนวนโยบายแห่งรัฐ	๒๐
๒.๒ หลักการของระบบรัฐสภาเกี่ยวกับความไว้วางใจรัฐบาล .	๒๒
๒.๒.๑ การตรวจสอบความไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหาร ราชการแผ่นดิน	๒๓

๒.๒.๒	การตรวจสอบความไว้วางใจด้วยการเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ	๒๖
๒.๒.๓	การตรวจสอบความไว้วางใจด้วยการที่คณะรัฐมนตรี ขอให้สภายืนยันความไว้วางใจอย่างเป็นทางการ .	๓๑
๒.๒.๔	การตรวจสอบความไว้วางใจด้วยการพิจารณา มติของรัฐสภาในปัญหาเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญต่อ นโยบายของรัฐบาล	๓๔
๒.๓	ความสัมพันธ์ระหว่างการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี กับการให้ความไว้วางใจของบางประเทศที่ใช้ระบบ รัฐบาลแบบรัฐสภา	๓๘
๒.๓.๑	ความสัมพันธ์ระหว่างการแถลงนโยบายของ คณะรัฐมนตรีกับการให้ความไว้วางใจในการบริหาร ประเทศในระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมของประเทศ อังกฤษ (Classical Parliamentary System)	๓๘
๒.๓.๑.๑	วิวัฒนาการและความเป็นมาทาง ประวัติศาสตร์	๓๘
๒.๓.๑.๒	พระราชพิธีเปิดประชุมรัฐสภา การ เสนอแนวนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อ รัฐสภา	๔๒
๒.๓.๒	ความสัมพันธ์ระหว่างการแถลงนโยบายของ คณะรัฐมนตรีกับการให้ความไว้วางใจในการ บริหารประเทศในระบบรัฐสภาแบบประยุกต์ (Applied Parliamentary System)	๔๓
๒.๓.๒.๑	การให้ความไว้วางใจในการเข้า บริหารประเทศของคณะรัฐมนตรี ประเทศฝรั่งเศส	๔๓
๒.๓.๒.๒	การให้ความไว้วางใจในการเข้า บริหารประเทศของคณะรัฐมนตรี ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ..	๕๐
๒.๓.๒.๓	การให้ความไว้วางใจในการเข้า บริหารประเทศของคณะรัฐมนตรี ประเทศญี่ปุ่น	๕๔

บทที่ ๓ การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญไทย : ระบบที่ต้องลงมติไว้วางใจ	๕๘
๓.๑ รูปแบบและวิวัฒนาการ	๕๘
๓.๑.๑ การแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร	๕๘
๓.๑.๑.๑ การแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕	๕๘
๓.๑.๑.๒ การแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒	๗๗
๓.๑.๑.๓ การแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕	๘๔
๓.๑.๑.๔ การแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗	๙๐
๓.๑.๒ การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา	๑๐๐
๓.๑.๒.๑ การแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๙	๑๐๐
๓.๑.๒.๒ การแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐	๑๐๖
๓.๒ วิเคราะห์	๑๑๕
บทที่ ๔ การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญไทย : ระบบที่ไม่ต้องลงมติไว้วางใจ	๑๒๑
๔.๑ รูปแบบและวิวัฒนาการ	๑๒๑
๔.๑.๑ การแถลงนโยบายต่อสภาที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะผู้ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน	๑๒๑
๔.๑.๑.๑ ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕	๑๒๑
๔.๑.๑.๒ ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒	๑๒๓
๔.๑.๑.๓ ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕	๑๒๖

๔.๑.๑.๔	ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙	๑๓๐
๔.๑.๑.๕	ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๐	๑๓๒
๔.๑.๑.๖	ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๓๔	๑๓๔
๔.๑.๒	การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา	๑๓๕
๔.๑.๒.๑	การแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑	๑๓๖
๔.๑.๒.๒	การแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑	๑๔๒
๔.๑.๒.๓	การแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔	๑๔๘
๔.๒	วิเคราะห์	๑๔๙
บทที่ ๕	ผลกระทบของการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อการบริหาร ราชการแผ่นดิน	๑๕๒
๕.๑	การบริหารราชการแผ่นดิน : ความหมาย	๑๕๒
๕.๒	ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ..	๑๕๓
๕.๒.๑	การสิ้นสุดหน้าที่ของรัฐบาลชุดเก่าและการเริ่ม หน้าที่ของรัฐบาลชุดใหม่	๑๕๓
๕.๒.๒	ความสัมพันธ์ของการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี การถวายสัตย์ ปฏิญาณ ฯ และการแถลงนโยบายของคณะ รัฐมนตรี	๑๕๔
๕.๓	ผลกระทบต่อการประชุมคณะรัฐมนตรี	๑๖๑
๕.๔	ผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล	๑๖๕
๕.๕	ผลกระทบต่อการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรีภายหลัง การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา	๑๖๗

บทที่ ๖ บทสรุปและเสนอแนะ	๑๗๐
บทสรุป	๑๗๐
ข้อเสนอแนะ	๑๗๔
บรรณานุกรม	๑๗๘
ประวัติผู้เขียน	๑๘๖



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย