

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน : ศึกษาเฉพาะกรณี พ.ศ. ๒๕๒๖-๒๕๒๘



เรืออากาศเอก บัญญา สุวัระ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคำหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๓๐

ISBN ๘๙๘-๘๖๘-๑๖๒-๘

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

012965

T1029๙๖1

CONTROL OF THE GOVERNMENT'S ADMINISTRATION :

A STUDY OF THE B.E.2526 - 2529 PERIOD

FLIGHT LIEUTENANT PANYA SUCHIVA

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1987

ISBN 974-568-162-8

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน: ศึกษาเฉพาะกรณี
พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๙

โดย

เรืออากาศเอก บัญญา สุชีวะ

ภาควิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คำวิทย์ บุรณะนนท์



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาคำหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรภักย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ วิมลศิริ ชำนาญเวช)

.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คำวิทย์ บุรณะนนท์)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล)

.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รุ่งสุวรรณ)

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน: ศึกษา เฉพาะกรณี

พ. ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘

ชื่อนิติกร

เรืออากาศเอก ปัญญา สุชีวะ

อาจารย์ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คำวิทย์ บุรณะนนท์

ภาควิชา

นิติศาสตร์

ปีการศึกษา

๒๕๒๘



บทคัดย่อ

เมื่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และเมื่อนับตั้งแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบันนี้เวลาได้ ๕๔ ปี ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมากที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับกำหนดโครงสร้างไว้แตกต่างกัน ตามสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม

สำหรับการวิจัยเรื่องการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน: ศึกษาเฉพาะกรณี พ. ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์จะศึกษาระบบรัฐสภาไทยตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาเพื่อใหทราบถึงความสำเร็จในบทบาทนิติรัฐรัฐธรรมนูญกรณีการแถลงนโยบาย การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อนำมาปฏิบัติจริง ๆ จะตรงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยผู้เขียนศึกษาระบบรัฐสภาตลอดระยะเวลา พ. ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘ ซึ่งเป็นช่วงเวลาในโอกาสแรกที่บทบาทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้สิ้นสุด เป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น ดังนั้น การศึกษาถึงสมัยรัฐสภาที่ ๔๖ จึงมีความสำคัญยิ่งประกอบกับเหตุผลที่ว่า เป็นโอกาสแรกที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สัมผัสกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติได้เต็มอำนาจ

ที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่ถึงอย่างไรก็ตามการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจมากขึ้นนี้ ในทางปฏิบัติมีปัญหาต่าง ๆ จากสมาชิกวุฒิสภา ฝ่ายรัฐบาล พรรคการเมืองและจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยเฉพาะมาตรา ๑๓๕ เรื่อง การเปิดอภิปรายทั่วไป และมาตรา ๑๓๖ เรื่องการตั้งกระทู้ถาม สำหรับการตั้งกระทู้ถามมีปัญหาทางปฏิบัติมากในเรื่องจำนวนกระทู้ที่ยังไม่ได้ตอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนิยมการตั้งกระทู้ให้ตอบในสภามากกว่าจะให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา หรือแม้กระทั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หลีกเลี่ยงการตั้งกระทู้ โดยเสนอในรูปญัตติควม และสำหรับกรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติได้ แต่เป็นสิทธิเฉพาะคณะรัฐมนตรีทำให้เกิดความครึ่ง เครียดทางการเมืองรวมทั้งกรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ มีปัญหากรณีฝ่ายรัฐบาลพยายามให้มีมติยานระ เบียงวาระไปรวมทั้งปัญหากรณีมีมติไม่ไว้วางใจไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยเข้าชื่อแล้ว จะขอลงชื่อรวมในญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีคนอื่นอีกได้หรือไม่ หรือในกรณีเปลี่ยนรัฐบาลไม่ว่าโดยการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีบางคนหรือตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ทั้งคณะในระหว่างสมัยประชุม ถ้าเคยมีการเข้าชื่อเปิดอภิปรายตามมาตรา ๑๓๕ มาแล้ว และในการลงคะแนนเสียงก็แพ้ไป จะขอเข้าชื่อเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีชุดใหม่ หรือรัฐมนตรีคนอื่นในสมัยประชุมเดียวกันได้หรือไม่รวมทั้งปัญหามาตราเดียวกันกรณี "วันลงมติ" การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ฉะนั้นถ้าสามารถแก้ปัญหากล่าวนี้ได้และได้ประสานกับสภาพแวดล้อมทางการเมืองของไทย จักทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีฉบับหนึ่ง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งที่จะทำการศึกษาค้นคว้าการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน: ศึกษาเฉพาะกรณี พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘ ด้วยการศึกษาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกรณีกระทู้ถามและการเปิดอภิปรายทั่วไป รวมทั้งกล่าวถึงหลักเกณฑ์แบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ เป็นการช่วยเสริม ในการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จักเสนอสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการใช้รัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติ

Thesis Title CONTROL OF THE GOVERNMENT'S ADMINISTRATION :
 A STUDY OF THE B.E.2526 - 2529 PERIOD

Name FLIGHT LIEUTENANT PANYA SUCHIVA

Thesis Advisor PROFESSOR WISSANU KREA-NGAM , Ph.D.
 ASSITANT PROFESSOR DAMRI BURANANAN

Department LAW

Academic Year 1986

ABSTRACT

When The Control of Government Administation, is very important of Democracy of Parliament system. In those days, Thailand had changed from absolute monarchy to democracy of parliament system on 24 June, B.E.2475 until now about 54 years. Thailand has the Constitution, one of the most constitution in the world. Each of constitutions provided the different constructions depended on situations and enviroment.

For researching in the subject of Controlling about Administration: special case study during 2526 - 2529. The writer has his objective for studying about Thai Essembly system, about authority of the parliament for knowing to the achievment of declaring's role of constitution in case of telling for asking. And generally discussion for practicing whether the aime of the constitution's writer by writer in the period of the 46 group cabinet during B.E.2526 - 2529, in the first period which the temporary chapter of this constitution was over. So the members

of parliament has over control and the administrative. So the study to the 46 group cabinet was very important, supporting the reason that past. For the first time, which the member of parliament had known with the role of constitution and gave the authority of the members of parliament practiced to write in the constitution. However, for the members of parliament has more received authority. In practicing, there are many problems from the members of parliament, from the government, from political party and the role of the present constitution, especially section 137 telling generally discussion and section 136 telling about asking. For asking, there are many problems for practicing because of telling no reply. The members of parliament prefer telling in the Essembly to answer in the official document. or else the members try to avoid setting up the telling by presenting in the express motion. For the case generally discussion without votes. The present constitution doesn't give the right to the members asked for opening the generally discussion without the votes but it is the privilege of the cabinets, increased of the political pressure include of the generally discussion for voting no believing the minister of the one or the group of the cabinet. There were the problems from the government that try to pass the meeting conference include of the problems no believing not more than the half of the members who ever sign their names and will sign in the case for generally discussion for no-confidence the others ministers whether, or in the case of changing the government for improvement the some group of ministers, or setting up the all new government during of the meeting conference and if everybody ever had signed their names to open discussion of section 137, and the voting is losen, they will sign for discussion for vote no believing the new cabinet

will sign for discussion for vote no believing the new cabinet or some of the others ministers during in the same meeting period or the others ministers including the same cases for "voting day" in generally discussion for no believing. So, the problems can be solved and be co - operated with political environment of Thailand must be the constitution very good indeed.

This thesis aimed for studying to Control the Administration, especially in the cases during B.E.2526 - 2529 with the study from the act in the present constitution, asking for opening generally discussion include to mention the rule of The Britain Essembly for supporting in case of researching the present constitution must present the problems which happened in practicing constitution.



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ก็ด้วย ความกรุณาอย่างสูงของท่าน ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม และผู้ช่วยศาสตราจารย์ คำวิที บุรณะนนท์ ที่ไต่กรุณาธิเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และสละเวลาอันมีค่าของท่านในการให้ คำแนะนำ ปรึกษา ทั้งในเวลาและนอกเวลาราชการ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณ ท่านอาจารย์ไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ ไชววิไลกุล ที่ได้ ให้ความกรุณาอย่างมากกับผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล ที่ได้ กรุณาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์และให้ความกรุณาารวม เป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ของผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ ที่ได้ให้ความกรุณาารวม เป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน และกรุณาอนุญาต ให้คำปรึกษาแก่ผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ พ.อ.หญิง สุปราณี สุวรรณพิมพ์ หัวหน้า กองสังคมศาสตร์ ส่วนการศึกษา โรงเรียนเตรียมทหาร ที่กรุณาอย่างมากกับผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ น.อ.ไผท อุปรมัย ร.น. ที่ให้กำลังใจผู้เขียน ตลอดมาและกรุณาช่วยเหลือผู้เขียนเป็นอย่างมาก

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณอรินดา จีรติพงษ์ไพฑูริย์ ที่กรุณาให้ข้อมูลเอกสาร อย่างมากแก่ผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอขอบคุณ บุคคลที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จ ของผู้เขียน คือ บิศา มารดา ของผู้เขียนเอง ที่คอยให้กำลังใจและให้ความสนับสนุน ในด้านต่าง ๆ แก่ผู้เขียนรวมทั้งขอบคุณ คุณอริศรา บุญมี ที่เป็นกำลังใจให้ ผู้เขียนเสมอ

เรืออากาศเอก ปัญญา สุชีวะ



สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	ญ

บท

๑. บทนำ.....	๑
วัตถุประสงค์.....	๒
ความสำคัญของปัญหา.....	๒
วิธีการวิจัยและขอบเขตการศึกษา.....	๓
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๓

บท

๒. รูปแบบการปกครองระบบรัฐสภา.....	๔
การปกครองระบบรัฐสภา.....	๕
ทฤษฎีอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา.....	๑๘
๑) การเมืองอำนาจล้นหน้าที่ตุคมิโคของรัฐบาล.....	๑๘
๒) อำนาจของรัฐสภาเหมือนคราแยงของฝ่ายบริหาร.....	๑๘
๓) ประเทศไทยกับทฤษฎีอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ.....	๒๐

บท

๓. การควบคุมนโยบาย.....	๒๒
การควบคุมฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	
๑) ความหมาย.....	๒๒
๒) ผลของแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	๒๓
๓) นโยบายแห่งรัฐกับรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ...	๒๓

๔) มาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายบริหาร	
ปฏิบัติตามแนวนโยบายของรัฐ.....	๒๕
นโยบายของฝ่ายบริหาร.....	๒๕
๑) ประเภทของการแถลงนโยบาย	
ของฝ่ายบริหาร.....	๒๖
๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.	
๒๕๒๑ กับประเภทของการแถลงนโยบาย...	๔๘
การแถลงนโยบายของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ	
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๒๑ กับการปฏิบัติ	
ตามความเป็นจริงสมัยรัฐบาลชุดที่ ๔๖.....	๒๕
๑) ความขัดแย้งของฝ่ายค้านไม่เห็นด้วยกับฝ่าย	
รัฐบาลกรณีวันแถลงนโยบาย.....	๒๕
๒) นโยบายรัฐบาลกับการอภิปรายซักถาม	
นโยบาย.....	๓๐
๓) ลักษณะและเงื่อนไขของการแถลงนโยบายในการ	
บริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลผสม(พรรค	
กิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชากร	
ไทย พรรคประชาธิปัตย์) ในช่วงรัฐธรรมนูญ	
พ.ศ. ๒๕๒๑.....	๔๐

บท

๔. การตั้งกระทู้ถาม	
๑) ความหมาย.....	๔๓
๒) หลักเกณฑ์การตั้งกระทู้ถาม.....	๔๕
๓) ขอบข่ายเกี่ยวกับกระทู้ถาม.....	๔๕
๔) การวินิจฉัยกระทู้ถาม.....	๔๗

๕) การบรรจุกระทูถาม เขาระ เบียบวาระ.....	๔๗
๖) การตอบกระทูถาม.....	๔๘
๗) การถอนกระทูถาม.....	๔๘
๘) การระงับกระทูถาม.....	๔๘
๙) ประเภทของกระทูถาม.....	๔๘
๑๐) ความสำคัญของกระทูถาม.....	๕๑
กระทูถามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๒๑	
กับการปฏิบัติตามความเป็นจริง สมัยรัฐบาลชุกดิ์ที่ ๔๖.....	๕๓
๑) กระทูถามเกี่ยวกับเรื่อง เศรษฐกิจ.....	๕๔
๒) กระทูถามเกี่ยวกับเรื่องการศึกษา สาธารณสุข	
สังคม.....	๕๕
๓) กระทูถามเกี่ยวกับค่านความปลอดภัยของประเทศ	
ผลของกระทูถามที่มีต่อการบริหารงานของคณะรัฐบาลชุกดิ์ที่ ๔๖	๕๕
ปัญหาเกี่ยวกับกระทูถาม.....	๕๖

บทที่

๕. การ เบิกอภิปรายทั่วไป.....	๕๘
ลักษณะการ เบิกอภิปรายทั่วไป.....	๕๘
ความสำคัญของ การ เบิกอภิปรายทั่วไป.....	๖๒
การ เบิกอภิปรายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
พ.ศ. ๒๔๙๕ - ๒๕๑๗.....	๖๔
ผลการ เบิกอภิปรายทั่วไปที่กระทบต่อฝ่ายบริหารระหว่าง	
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๕ - ๒๕๑๗.....	๘๓
การ เบิกอภิปรายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
พ.ศ. ๒๕๒๑.....	๘๕
๑) หลักเกณฑ์การ เบิกอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ.....	๘๖
๒) การ เบิกอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติในช่วง	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑.....	๘๗

๑) หลักเกณฑ์การ เบิกอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติ
ไม่ไว้วางใจรัฐบาล..... ๘๘

๘) การ เบิกอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ
รัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๑ ในช่วง
เวลา พ.ศ.๒๕๖๖ ถึง ๒๕๖๘..... ๘๑

การ เบิกอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็น
รายบุคคลหรือทั้งคณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ.๒๕๖๑ กับการปฏิบัติตามความเป็นจริง สมัยรัฐบาล
ชুক্তี ๔๖..... ๘๕

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทยกับการ
เบิกอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายสมัคร
สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม..... ๘๘

ปัญหาในเรื่องการ เบิกอภิปรายทั่วไป..... ๑๐๐

คณะกรรมการประสานงานรัฐสภา..... ๑๐๓

สาเหตุการมีคณะกรรมการประสานงานรัฐสภา..... ๑๐๔

โครงสร้างคณะกรรมการประสานงานรัฐสภา..... ๑๐๕

๑) โครงสร้างคณะกรรมการประสานงาน
สภาผู้แทนราษฎร..... ๑๐๕

๒) โครงสร้างคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภา... ๑๐๗

ลักษณะการประชุมคณะกรรมการประสานงานรัฐสภา..... ๑๐๘

๑) การดำเนินการประชุม..... ๑๐๘

๒) การดำเนินการภายหลังประชุม..... ๑๐๘

อำนาจและหน้าที่คณะกรรมการประสานงานรัฐสภา..... ๑๐๘

ผลงานของคณะกรรมการประสานงานรัฐสภา..... ๑๑๖

บทที่

๖. บทสรุปและเสนอแนะ.....	๑๑๕
บรรณานุกรม.....	๑๒๗
ภาคผนวก.....	๑๓๕