

# มาตรการทางกฎหมาย ในการเสริมสร้าง เสถียรภาพรัฐบาล

มานิตย์ จุมปา



สถาบันนโยบายศึกษา  
INSTITUTE OF PUBLIC POLICY STUDIES

สนับสนุนโดย



Konrad  
-Adenauer-  
Stiftung

มูลนิธิแอดเนาเวร์ อดเนาเวร์

มาตรการทางกฎหมาย  
ในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล

มานิตย์ จุ่มปา  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

มานิตย์ จุมปา

มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล.-- กรุงเทพฯ :  
สถาบันนโยบายศึกษา, 2541.

93 หน้า

1. ไทย -- การเมืองและการปกครอง. I. ชื่อเรื่อง

320 . 9593

ISBN 974-7215-00-4

<b>ชื่อหนังสือ</b>	มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล
<b>ผู้เขียน</b>	มานิตย์ จุมปา
<b>ปีที่พิมพ์</b>	ธันวาคม 2541
<b>จำนวนพิมพ์</b>	1,500 เล่ม
<b>เจ้าของ</b>	สถาบันนโยบายศึกษา 99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทรศัพท์ 9411832-3 โทรสาร 9411834 E-mail : ipps@ksc.th.com www.fpps.or.th/ipps.htm
<b>สนับสนุนโดย</b>	มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์
<b>ออกแบบปก</b>	ชัยวุฒิ แก้วเรือน
<b>ดำเนินการพิมพ์</b>	บริษัท พี.เพรส จำกัด โทร. 331-5107
<b>พิมพ์ที่</b>	บริษัท สุจุมและบุตร จำกัด
<b>จัดจำหน่ายโดย</b>	ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 ศาลาพระเกี้ยว โทร. 255-4433, 218-7000 โทรสาร 255-4441 สยามสแควร์ โทร. 251-6141, 218-9888 โทรสาร 254-9495 E-mail : cubook@chula.ac.th www.cubook.chula.ac.th
<b>ราคา</b>	60.- บาท

# คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา

มีการกล่าวกันอยู่เสมอว่า รัฐบาลที่มีเสถียรภาพจะมีส่วนอย่างยิ่งในการที่จะทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็วและเกิดความต่อเนื่องเป็นผลดีทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม แต่สำหรับประเทศไทยแล้ว ในระยะเวลา 66 ปี นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐบาลที่มี 53 ชุด ประสบปัญหารัฐบาลขาดเสถียรภาพมาโดยตลอด แม้ว่ารัฐธรรมนูญที่ผ่านมา 15 ฉบับ ก็มีความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการสรรหามาตรการทางกฎหมายต่างๆ มาเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล และจนกระทั่งถึงรัฐบาลมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ

ปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลจึงเป็นเรื่องที่น่าศึกษาและติดตามอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อการปฏิรูปการเมืองไทย ที่มีมาตรการทางกฎหมายใหม่ๆ ที่เพิ่มความเข้มแข็งของรัฐบาลให้บริหารประเทศด้วยความชอบธรรมและมีเสถียรภาพ

ผลงานเขียนเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล” โดย อาจารย์มานิตย์ จุมปา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงเป็นความพยายามที่จะศึกษาวิเคราะห์เหตุผลเหตุต่างๆ ของการมีหรือไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล ตลอดจนจนหามาตรการทางกฎหมายในการช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้ศึกษามาตรการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลในระบอบรัฐสภาต่างประเทศ เช่น ของประเทศฝรั่งเศส และเยอรมัน ซึ่งเป็นกรณีที่น่าสนใจสำหรับนักการศึกษาที่ติดตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างใกล้ชิด

อย่างไรก็ตาม หากมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ที่ออกมายังไม่สามารถรักษาหรือเสริมสร้างเสถียรภาพได้ ก็น่าพิจารณาต่อไปว่า แล้วอะไรที่จะเป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาล

สถาบันฯ ขอขอบคุณอาจารย์มานิตย์ จุมปา ที่ได้นำเสนอแนวคิด  
ในเรื่องนี้ และขอขอบคุณมูลนิธิคอนราด อดenaar ที่ได้สนับสนุนการวิจัย  
และการนิพนธ์ตลอดจนที่ได้มีส่วนเสริมสร้างในกิจกรรมต่างๆ ของสถาบันฯ  
อันยังประโยชน์แก่สังคมไทยโดยรวมตลอดมา

ทิพย์พาพร ดันดิสุนทร

ผู้อำนวยการสถาบันนโยบายศึกษา

พฤศจิกายน 2541

## คำนำผู้เขียน

หนังสือ “มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล” เป็นการศึกษาสภาพปัญหาเสถียรภาพรัฐบาลในประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน ตลอดจนความพยายามในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลในประเทศไทย ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลที่มีเสถียรภาพย่อมจะบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจักนำมาซึ่งความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ

หนังสือนี้ไม่อาจสำเร็จลงได้ถ้าหากขาดผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ แห่งคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ชักชวนให้ผู้เขียนเขียนหนังสือนี้ และผู้เขียนขอขอบคุณทางสถาบันนโยบายศึกษาที่เป็นธุระในการจัดพิมพ์หนังสือนี้จนสำเร็จด้วยดี

มานิตย์ จุมปา

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พฤศจิกายน 2541

## บทคัดย่อ

เสถียรภาพรัฐบาล คือ การที่รัฐบาลสามารถบริหารประเทศไปได้อย่างราบรื่นเป็นระยะเวลาานานพอสมควร ซึ่งปกติก็คือครบวาระของรัฐบาลแต่ละชุด รัฐบาลที่มีเสถียรภาพจะมีส่วนสำคัญยิ่งในการทำให้ประเทศพัฒนา

รัฐบาลไทยที่ผ่านมาประสบปัญหาการขาดเสถียรภาพ ดังที่ในรอบ 66 ปี ในระบอบรัฐสภาไทย รัฐบาลไทยมีจำนวนถึง 53 ชุด ซึ่งเมื่อหากค่าเฉลี่ยแล้วจะเห็นว่ารัฐบาลมีวาระโดยเฉลี่ยเพียง 1 ปี 3 เดือน ปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพมีหลายปัจจัยนับแต่ลักษณะของรัฐบาลที่เป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมือง การช่วงชิงอำนาจทางการเมืองของแกนนำพรรคร่วมรัฐบาล ลักษณะของพรรคการเมืองไทย

ในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศฝรั่งเศส หรือประเทศเยอรมัน ต่างก็ผ่านประสบการณ์ของการมีรัฐบาลที่ขาดเสถียรภาพ ประเทศดังกล่าวได้สร้างมาตรการทางกฎหมายขึ้นมาเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล ซึ่งก็ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง ส่วนประเทศไทยนั้น ตลอดเวลาที่มีการยกร่างรัฐธรรมนูญแต่ละครั้งก็มีการตระหนักถึงปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาล และได้มีความพยายามเสนอมมาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล บางข้อเสนอก็ได้รับการยอมรับโดยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีอาจแก้ไขปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการเมืองไทยขาดความต่อเนื่องในวิถีประชาธิปไตย มีการรัฐประหารบ่อยครั้ง ทำให้มาตรการต่างๆ ในรัฐธรรมนูญที่เสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล ไม่มีโอกาสพัฒนาอย่างเต็มที่

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการสร้างมาตรการไว้หลายมาตรการในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็น

มาตรการที่ส่งเสริมให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรคในสภา การกำหนดให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเชิงสร้างสรรค์ และการแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารออกจากกัน โดยการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน

มาตรการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลในรัฐธรรมนูญปัจจุบันเป็นมาตรการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย หากแต่คงต้องให้ระยะเวลาสักช่วงหนึ่ง ในการให้มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ พิสูจน์ว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาเสถียรภาพรัฐบาลได้หรือไม่



# สารบัญ

	หน้า
คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา	I
คำนำจากผู้เขียน	III
บทคัดย่อ	IV
<b>1. บทนำ</b>	<b>1</b>
1.1 ความสำคัญของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย	1
1.1.1 ความสำคัญในทางกฎหมาย	2
1.1.2 ความสำคัญในทางการเมือง	4
1.1.3 ความสำคัญในทางอำนาจ	4
1.2 ความหมายของเสถียรภาพรัฐบาล	8
1.3 ประโยชน์ของการมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ	9
<b>2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลไทย</b>	<b>11</b>
2.1 ปัญหาเสถียรภาพรัฐบาลไทย	11
2.2 สาเหตุที่รัฐบาลไทยขาดเสถียรภาพ	19
<b>3. มาตรการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลในระบบรัฐสภาต่างประเทศ</b>	<b>23</b>
3.1 สภาพปัญหาเสถียรภาพของประเทศฝรั่งเศส และเยอรมัน	26
3.1.1 ประเทศฝรั่งเศส	26
3.1.2 ประเทศเยอรมัน	29
3.2 มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลของประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน	30
3.2.1 ประเทศฝรั่งเศส	30

(1) การเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐบาล	31
(2) การสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร	32
3.2.2 ประเทศเยอรมัน	36
(1) การแก้ไขระบบพรรคการเมือง	36
(2) การแก้ไขระบบเลือกตั้ง	37
(3) การสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร	38
(4) การสร้างความต่อเนื่องของรัฐบาล	40
<b>4. ความพยายามในการเสริมสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาลไทยในอดีต</b>	42
4.1 มาตรการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล	42
4.1.1 มาตรการเสริมสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร	42
(1) การกำหนดให้วุฒิสภาเป็นกลไกในการค้ำจุนเสถียรภาพรัฐบาล	43
(2) การกำหนดให้การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจทำได้ยากขึ้น	44
4.1.2 การส่งเสริมระบบพรรคการเมืองในสภาให้มีน้อยพรรค	45
(1) การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง	45
(2) การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง	46
(3) การกำหนดให้มีการเลือกตั้งเป็นคณะ ตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอ	46

(4) การกำหนดสมาชิกภาพของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรให้ผูกพันกับการเป็นสมาชิก พรรคการเมือง	46
4.1.3 การแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร : การห้าม สมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน	47
4.2 แนวความคิด ข้อเสนอในขณะยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อ เสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล	49
4.2.1 การเสนอให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง	49
4.2.2 การเสนอให้ใช้ระบบเลือกตั้งผสมระหว่างการเลือกตั้ง แบบบัญชีรายชื่อกับแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง	50
4.2.3 การเสนอให้กำหนดค่าให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจทำ ได้ ยกขึ้น	51
<b>5. มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลภายใต้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540</b>	52
5.1 การส่งเสริมให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรคในสภา	53
5.2 การกำหนดให้การเลือกนายกรัฐมนตรีต้องกระทำในที่ประชุม สภาผู้แทนราษฎร	55
5.3 การกำหนดให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเชิง สร้างสรรค์	56
5.4 การแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร : การห้ามสมาชิก รัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน	57
5.5 การเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐบาล	58
<b>6. บทสรุป</b>	59

# มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้าง เสถียรภาพรัฐบาล

## 1. บทนำ

คณะรัฐมนตรี คือ คณะบุคคลที่ใช้อำนาจหน้าที่บริหารหรือปกครองประเทศ โดยมีภารกิจหลักในการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข เมื่อพิจารณาความหมายของคณะรัฐมนตรีในแง่นี้ถือว่าคณะรัฐมนตรีคือรัฐบาลในความหมายอย่างแคบ ทั้งนี้ เพราะหากเป็นรัฐบาลในความหมายอย่างกว้างแล้วย่อมรวมถึงองค์กรอื่น ๆ ที่เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นประมุขรัฐสภา และศาล ตลอดจนบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ที่อยู่ในฐานะผู้ปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้แตกต่างจากประชาชนทั่วไปที่ไม่มีส่วนในการใช้อำนาจรัฐและอยู่ในฐานะผู้ใต้ปกครอง<sup>1</sup>

การพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลนี้ จะเป็นการศึกษาพิจารณาถึงรัฐบาลในความหมายอย่างแคบ คือ คณะรัฐมนตรี

### 1.1 ความสำคัญของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย

รัฐบาลมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจในระบอบประชาธิปไตย คณะรัฐมนตรีในฐานะรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่ง

---

<sup>1</sup> วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530) หน้า 535. และไพโรจน์ ชัยนาม, *สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป*, (กรุงเทพฯ : สารศึกษาพิมพ์, 2524) หน้า 308.

หมายรวมถึงการทำงานทุกอย่างในการปกครองบ้านเมืองเพื่อให้ประชาชนมีความผาสุก อยู่ดีกินดี ให้บ้านเมืองมีความสงบเรียบร้อย และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของคณะมนตรีในฐานะรัฐบาลแล้วอาจจำแนกความสำคัญของรัฐบาลได้ดังนี้

### 1.1.1 ความสำคัญในทางกฎหมาย

คณะรัฐมนตรีมีพันธกิจ (function) สำคัญในฐานะฝ่ายบริหาร คือ การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (to enforce the law) ดังนั้น ในระบอบการปกครองปัจจุบันจะวางเว้นไม่มีคณะรัฐมนตรีไม่ได้ รัฐสภานั้นอาจถูกยุบหรือสิ้นสุดไปได้ โดยอาจไม่มีอยู่ในบางเวลาแต่จะขาดคณะรัฐมนตรีไม่ได้ ดังจะเห็นได้ชัดว่าเมื่อคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลง คณะรัฐมนตรีชุดเดิมนั้นยังคงต้องอยู่รักษาการต่อไปจนกว่าจะมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่<sup>2</sup> ดังที่เรียกว่า “คณะรัฐมนตรีรักษาการ”\*

---

<sup>2</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 551 และหยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, (กรุงเทพฯ : นำเขียนการพิมพ์, 2512) หน้า 239.

\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า

“มาตรา 215 รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา 216
- (2) आयुสกาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
- (3) คณะรัฐมนตรีลาออก

คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตาม (2) จะใช้อำนาจแต่งตั้งหรือย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งมิได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง”

ในการที่จะบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น คณะรัฐมนตรีมีเครื่องมือที่สำคัญคืออำนาจในการดำเนินการ ซึ่งอำนาจนี้เกิดขึ้นโดยกฎหมาย

อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่มีกฎหมายกำหนดนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก และนับวันจะมีมากยิ่งขึ้น เพราะมีการตรากฎหมายใหม่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีออกมาใช้บังคับอยู่เสมอ<sup>3</sup>

อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่สำคัญมีกำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เช่น

- (1) อำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย
- (2) อำนาจในการใช้อำนาจบริหารในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
- (3) อำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน
- (4) อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในการเป็นผู้รับ

สนองพระบรมราชโองการเกี่ยวกับบรรดากฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน

(5) อำนาจในการตราพระราชกำหนดในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน

นอกจากอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา อีกจำนวนมากที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรี เช่น พระราชบัญญัติ

---

<sup>3</sup>มณูญ บริสุทธิ์, คณะรัฐมนตรี, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2527) หน้า 37-81. และสุวิมล สังขพันธุ์, สถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี, (วิธานพิมพ์ นิตยสารมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2535) หน้า 91-113.

คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ให้อำนาจคณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคผู้ทรงคุณวุฒิ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ให้อำนาจคณะกรรมการในการให้ความเห็นชอบในระเบียบเกี่ยวกับการเสนอและการถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงาน เป็นต้น

### 1.1.2 ความสำคัญในทางการเมือง

คณะรัฐมนตรีเป็นสัญลักษณ์แห่งอำนาจทางการเมืองทั้งภายในประเทศและนอกประเทศ โดยในการปกครองภายในประเทศ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารประเทศ ปฏิบัติงานประจำอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในประเทศได้มากกว่าฝ่ายรัฐสภาหรือตุลาการ ส่วนในการเป็นสัญลักษณ์ภายนอกประเทศนั้น คณะรัฐมนตรีมีกลไกและบุคลากรของตนเองที่สามารถก่อนิเทศสัมพันธ์ผูกพันรัฐได้ โดยผ่านทางบุคคลในคณะ<sup>4</sup>

### 1.1.3 ความสำคัญในทางอำนาจ

คณะรัฐมนตรีมีอำนาจมากมาย เป็นองค์กรที่กุมชะตาชีวิตของประเทศ หากเปรียบประเทศเป็นรถยนต์สักคันหนึ่ง คณะรัฐมนตรีก็คือคนขับรถ ที่จะขับรถไปข้างหน้าเรื่อย ๆ หรือเร็ว ๆ อย่างมั่นคง จะเลี้ยวซ้ายหรือเลี้ยวขวา หรืออาจจะถอยรถยนต์ไปด้านหลังก็ได้ ดังที่มีคำกล่าวแสดงถึงความสำคัญของอำนาจของคณะรัฐมนตรีไว้อย่างจับใจว่า

“สามารถกำหนดนโยบายซึ่งอาจพลิกโฉมหน้าของประเทศไปในทางที่ดีขึ้นหรือเลวร้ายลงได้ สามารถควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมือง ตลอดจนเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐ ซึ่งอาจมีเป็นเรือน

---

<sup>4</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 551.

แสนหรือเรือนล้านได้ ทั้งยังเป็นตำแหน่งหน้าที่แห่งเกียรติยศและมีโอกาส  
แสดงฝีมือลายมือ แปลงอุดมการณ์หรือปรัชญาให้เป็นจริง ตลอดจนมีช่อง  
ทางอื่น ๆ ทั้งที่สุจริตและไม่สุจริต”<sup>5</sup>

เครื่องมือในการที่รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรี จะใช้ในการแปลง  
อุดมการณ์หรือปรัชญาให้เป็นจริง นอกจากกฎหมายที่ให้อำนาจคณะ  
รัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ แล้ว ได้แก่

#### (1) การกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

คณะรัฐมนตรีเมื่อเข้ามาบริหารประเทศ ย่อมมีกำหนดระยะเวลา  
เวลาที่อยู่ในตำแหน่ง ซึ่งโดยปกติจะเท่ากับวาระของสภาผู้แทนราษฎร คือ  
4 ปี โดยการปกครองระบบรัฐสภานั้น คณะรัฐมนตรีบริหารประเทศโดย  
ความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหาร  
ประเทศจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และเมื่อแถลงแล้วก็ต้องบริหาร  
ประเทศตามนโยบายที่แถลงนั้น

มูลเหตุที่คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภานั้น ก็เนื่อง  
มาจากเหตุที่ว่าคณะรัฐมนตรีมิได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง หากแต่มาจก  
การเลือกโดยอ้อมผ่านสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ในการเลือกตั้งทั่วไปที่ประชาชน  
เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น แม้อาจคาดหมายได้ว่าถ้าพรรคการเมือง  
พรรคใดพรรคหนึ่งได้รับเลือกโดยเสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่ง พรรคการเมือง  
นั้นจะได้จัดตั้งรัฐบาลแล้วย่อมจะนำนโยบายของพรรคที่ใช้ในการหาเสียง  
เลือกตั้ง มากำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งดังกล่าวก็  
เป็นเพียงการคาดหวัง ทั้งนี้ก็เพราะยังมีตัวแปรหรือเงื่อนไขอีกมากที่อาจทำ

---

<sup>5</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 552.

\*รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า

“มาตรา 211 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อ  
รัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่”



ให้นโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเป็นคนละอย่างกับนโยบายของรัฐบาล กรณีที่เห็นได้ชัดเจน คือ การจัดตั้งรัฐบาลผสมซึ่งจำเป็นจะต้องมีการผสมผสานแนวนโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ ให้สอดคล้องกันนอกจากนั้น รัฐสภายังเป็นผู้มีอำนาจในการตรากฎหมายเพื่อประสานรับกับนโยบายของรัฐบาล ฉะนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องให้รัฐสภายมีโอกาสเข้าไปตรวจสอบหรือควบคุมแนวนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ต้น<sup>6</sup>

นโยบายของรัฐบาลนั้นจะเป็นนโยบายรวมในการบริหารประเทศซึ่งกำหนดแนวทางในการปฏิบัติไว้อย่างกว้าง ๆ ครอบคลุมในทุก ๆ ด้าน การกำหนดเป้าหมายของคณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารประเทศไว้ในนโยบายของคณะรัฐมนตรีนั้น มีประโยชน์ดังต่อไปนี้

(1) มีประโยชน์แก่รัฐบาลที่จะใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศให้บรรลุตรงตามเป้าหมายที่วางไว้

(2) มีประโยชน์แก่ข้าราชการที่จะปฏิบัติราชการภายในกรอบนโยบายของคณะรัฐมนตรี และตามเป้าหมายของนโยบายนั้น

(3) มีประโยชน์ในฐานะที่เป็นกรอบหรือแม่บทในการที่คณะรัฐมนตรีจะใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่เสนอขอความเห็นชอบ โดยเฉพาะโครงการ แผนงานต่าง ๆ ที่จะต้องตอบสนองและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

(4) มีประโยชน์ที่สมาชิกรัฐสภาจะทราบล่วงหน้าว่าคณะรัฐมนตรีที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งนั้นมีนโยบายอย่างไร เป็นการผูกมัดคณะรัฐมนตรีที่จะบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้

(5) มีประโยชน์ในแง่ที่เป็นแนวทางให้สมาชิกรัฐสภาควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในเมื่อคณะรัฐมนตรีเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย

---

<sup>6</sup> ปณิธาน วิสุทธิธากร, การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี : ศึกษาทางรัฐธรรมนูญไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535, หน้า 7.

หรือปฏิบัติขัดหรือแย้งกับนโยบาย โดยใช้มาตรการตั้งกระทู้ถาม หรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจ

อย่างไรก็ตาม นอกจากคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแล้ว คณะรัฐมนตรียังจะต้องกำหนดนโยบายในเรื่องทั่วไปที่มีชนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาด้วย ทั้งนี้เพราะนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อสภานั้นไม่อาจกำหนดให้ละเอียดได้ในทุกประเด็น อีกทั้งไม่อาจจะคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าได้ เช่นนี้ คณะรัฐมนตรีจึงสามารถกำหนดนโยบายในเรื่องต่าง ๆ ออกมาได้เสมอ โดยกำหนดคอกออกมาในรูปของมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ <sup>7</sup>

## (2) ประสานงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ

ในการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ ย่อมจะต้องมีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน คณะรัฐมนตรีในฐานะศูนย์รวมแห่งอำนาจบริหาร จึงมีพันธกิจที่สำคัญในการประสานความร่วมมือระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามนโยบาย ดังที่มีผู้กล่าวถึงบทบาทการประสานงานของคณะรัฐมนตรีอังกฤษไว้ว่า

“หน้าที่ที่สำคัญของคณะรัฐมนตรีไม่ใช่การบงการหรือเป็นผู้นำของรัฐบาลหรือการบริหารหรือจัดการกิจการในรัฐสภาหรือการกำหนดนโยบาย แต่หน้าที่ที่สำคัญจริง ๆ ก็คือ การดำเนินการให้กระทรวงต่าง ๆ ยอมรับนโยบายและร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี อีกทั้งคอยดำเนินการให้รัฐมนตรีคนสำคัญ ๆ ได้เข้าใจถึงกิจกรรมด้านต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรี และปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> สุวิมล สังขพันธ์, สถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี, หน้า 104.

<sup>8</sup> John p. Mackintosh, *The British Cabinet*, p. 258-262. อ้างในสมบูรณ สุขสำราญ, *สหราชอาณาจักรการเมือง การปกครอง*, (พระนคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2524.) หน้า 162-163.

## 1.2 ความหมายของเสถียรภาพรัฐบาล

ในระบบรัฐสภา วาระการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลมีวาระเท่ากับอายุของสภา เนื่องจากระบบนี้คณะรัฐมนตรีต้องอาศัยความไว้วางใจของสภาในการทำงาน ดังนั้น หากสภามีวาระ 4 ปี คณะรัฐมนตรีก็มีวาระสี่ปี\* อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรีจะมีวาระอยู่ยาวนานกว่าอายุของสภาไม่ได้ แต่คณะรัฐมนตรีอาจสิ้นสุดก่อนอายุสภาได้ เช่น สภาลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรียุบสภา หรือคณะรัฐมนตรีลาออก

เสถียรภาพรัฐบาล หมายถึง การที่รัฐบาลสามารถบริหารประเทศไปได้อย่างราบรื่นอย่างมีประสิทธิภาพเป็นระยะเวลาอันยาวนานพอสมควร ซึ่งปกติก็คือ ครบวาระของรัฐบาลแต่ละชุด<sup>9</sup>

เสถียรภาพรัฐบาลนั้นมีความหมายต่างไปจากคำว่า “เสถียรภาพทางการเมือง” ทั้งนี้เพราะเสถียรภาพทางการเมือง หมายถึง สภาพทางการเมืองที่มีความสงบราบรื่น มีการเคารพและปฏิบัติตามกฎ กติกาทางการเมือง และการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเป็นไปตามกติกา ดังนั้น อาจมีสภาพที่รัฐบาลมีเสถียรภาพ คือ ไม่เปลี่ยนรัฐบาลบ่อย แต่รัฐบาลนั้นไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน (รัฐบาลทหาร, รัฐบาลเผด็จการ) สภาพดังกล่าวถือว่ามีเสถียรภาพทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันอาจมีสภาพที่มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีที่มาทำหน้าที่รัฐบาลบ่อยครั้ง แต่การเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นไปตามกฎกติกา ย่อมเกิดสภาพไม่มีเสถียรภาพรัฐบาลและไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองด้วยในขณะเดียวกัน

---

\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 215 (2) กำหนดว่ารัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

<sup>9</sup> โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, **บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกับเสถียรภาพของรัฐบาล**, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2524) หน้า 5.

### 1.3 ประโยชน์ของการมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ

รัฐบาลที่มีเสถียรภาพนั้นก่อให้เกิดประโยชน์ดังต่อไปนี้

(1) รัฐบาลที่ทราบว่า คณะรัฐมนตรีของตนมีเสถียรภาพมากพอนั้น ย่อมนำมาซึ่งความกล้าในการวางนโยบายระยะยาว กล้าปฏิบัติการให้เปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายที่วางไว้ เพราะรู้แน่ว่าระยะเวลาที่รัฐบาลจะอยู่ในตำแหน่งนั้นยาวนาน พอที่จะเห็นผลลัพธ์ของการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย หากผลงานออกมามีดีถูกใจประชาชน โอกาสที่คณะรัฐมนตรีทั้งชุดจะได้กลับเข้ามาเป็นรัฐบาลอีกครั้งเมื่อครบวาระแล้วมีการเลือกตั้งทั่วไปก็จะมีอยู่สูง

ในทางตรงข้าม หากรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพผลเสียก็จะเกิดขึ้นแก่ประชาชน เพราะเมื่อคณะรัฐมนตรีรู้ว่าตนจะดำรงอยู่ในตำแหน่งไม่นาน คณะรัฐมนตรีก็จะไม่กล้าที่จะวางนโยบายระยะยาวหากแต่จะทำงานประจำไปวัน ๆ ด้วยเหตุผลในแง่ดีที่ว่า หากวางนโยบายระยะยาวแล้วจะเป็นการผูกมัด รัฐบาลชุดต่อไปให้จำเป็นต้องปฏิบัติตามทั้ง ๆ ที่รัฐบาลชุดใหม่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น หรือหากแม้จะยอมปฏิบัติตามนโยบายที่วางเอาไว้ ก็จะไม่ปฏิบัติไม่เต็มที่ เพราะแม้หากทำไปแล้วได้ประสิทธิผลตามนโยบาย แต่ผลงานนั้นก็มิได้เกิดจากรัฐบาลตนเป็นต้นคิด ฉะนั้น รัฐบาลชุดใหม่จึงมักจะมีการทบทวนหรือแก้ไขหรือเลิกนโยบายของรัฐบาลชุดเก่า ซึ่งทำให้เกิดสภาพความไม่ต่อเนื่องในทางนโยบาย

นอกจากนี้ หากคิดอีกแง่หนึ่ง รัฐบาลที่รู้ว่าตนเองไม่มีเสถียรภาพอยู่ในตำแหน่งไม่นาน หากวางนโยบายระยะยาวที่ดีและดำเนินการตามนโยบายแล้ว แต่ผลลัพธ์ที่ได้มิได้เกิดขึ้นในขณะที่คณะรัฐมนตรีชุดของตนอยู่ในตำแหน่ง หากแต่ความดีความชอบจะตกได้แก่รัฐบาลชุดถัดไป ดังนั้น คิดไปคิดมาอยู่เฉย ๆ ทำงานประจำไปวัน ๆ ดีกว่า ดังสุภาษิตไทยที่ว่า “เนื้อไม่ได้กิน หนังไม่ได้รองนั่ง เอากระดูกมาแขวนคอ”

(2) รัฐบาลที่มีเสถียรภาพ คณะรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งยาวนาน ย่อมทำให้ข้าราชการซึ่งเปรียบเสมือนคิงตัวจักรสำคัญที่คณะรัฐมนตรีจะใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ มีความเชื่อมั่นในรัฐบาล และตั้งใจทำหน้าที่สนองนโยบายของรัฐบาลอย่างเข้มแข็ง เพราะมีความชัดเจนในนโยบาย มีความแน่นอนว่านโยบายของรัฐบาลจะไม่เปลี่ยนแปลงในระยะเวลาสั้น ๆ อันจะทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปได้อย่างต่อเนื่องมั่นคง

ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลที่ไม่มีเสถียรภาพ ข้าราชการก็จะถือนโยบาย “ดูไปก่อน” ไม่มีการปฏิบัติตามแนวนโยบายของรัฐบาลอย่างจริงจัง เพราะไม่แน่ใจว่า เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลแล้ว นโยบายของรัฐบาลชุดใหม่ จะเหมือนกับยุคเก่าหรือไม่ ซึ่งย่อมจะนำมาซึ่งการชะงักงันในการพัฒนาประเทศ

(3) รัฐบาลที่มีเสถียรภาพ ย่อมก่อให้เกิดความมั่นใจแก่นักลงทุนต่างชาติที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศ เพราะมีความชัดเจนและแน่นอนว่านโยบายของรัฐบาลมุ่งส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างชาติด้านใดบ้าง อันจะนำความเจริญมาสู่ประเทศในที่สุด

ในทางตรงข้าม รัฐบาลที่ไม่มีเสถียรภาพ ย่อมก่อให้เกิดความไม่มั่นใจแก่นักลงทุนต่างชาติที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศ เพราะตอนที่นักลงทุนต่างชาติทราบนโยบายว่ารัฐบาลจะส่งเสริมการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติด้านใด ถ้าเป็นด้านการลงทุนที่ตนสนใจก็จะมีการตัดสินใจเตรียมการเพื่อเข้ามาลงทุน เวลาผ่านไปได้ 4-5 เดือน ถึงเวลาจะเข้ามาลงทุนจริง รัฐบาลชุดที่เคยมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนโดยนักลงทุนต่างชาตินั้นพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว มีรัฐบาลชุดใหม่เข้ามาบริหารประเทศ และรัฐบาลชุดใหม่ก็ไม่มีนโยบายในการส่งเสริมการลงทุนของต่างชาติ สภาพการณ์เช่นนี้ ย่อมทำให้ไม่มีนักลงทุนต่างชาติกล้าตัดสินใจมาลงทุนในประเทศที่รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ เพราะหาความแน่นอน ความชัดเจนของนโยบายไม่ได้ นักลงทุนต่างชาติจึงหันไปหาประเทศอื่นเป็นฐานในการลงทุนแทน

(4) รัฐบาลที่มีเสถียรภาพ ย่อมยังผลให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นไว้วางใจในคณะรัฐมนตรีผู้ทำหน้าที่บริหารประเทศ อันนำมาซึ่งความสมัคสมานสามัคคีของคนในชาติ ก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ในทางตรงข้าม รัฐบาลที่ไม่มีเสถียรภาพย่อมยังผลให้ประชาชนหมดความไว้วางใจในคณะรัฐมนตรี

(5) รัฐบาลที่มีเสถียรภาพก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง เพราะสภาย่อมไม่พยายามที่จะ โคนล้มรัฐบาล โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เพราะขึ้นทำไปก็ไม่อาจล้มรัฐบาลได้ อีกทั้งกลับรังแต่จะเป็นผลเสียต่อคะแนนนิยม สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมทำให้เกิดความสงบแก่รัฐบาล อันทำให้รัฐบาลสามารถมุ่งมั่นได้อย่างเต็มที่ในการปฏิบัติตามพันธกิจที่จะต้องบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน

ในทางตรงข้าม รัฐบาลที่ไม่มีเสถียรภาพย่อมหลีกเลี่ยงไม่พ้นจากความวุ่นวายที่เกิดจากสมาชิกสภาที่มุ่งหวังโค่นล้มรัฐบาล เพื่อฝ่ายตนจะได้เข้าไปดำรงตำแหน่งในรัฐบาลแทน อันทำให้รัฐบาลไม่สงบ เพราะต้องคอยรบรากับสมาชิกสภาที่ตั้งกระทู้หรือยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอยู่เสมอๆ จนไม่มีเวลาที่จะเหลือพอในการทุ่มเทดูแลทุกข์สุขของประชาชนได้พอเพียง

## 2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลไทย

### 2.1 ปัญหาเสถียรภาพรัฐบาลไทย

เมื่อพิจารณาจากความหมายของคำว่า “เสถียรภาพรัฐบาล” ในหัวข้อ 1.2 แล้ว จะเห็นได้ว่า การพิจารณาว่าประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลหรือไม่ สามารถพิจารณาได้จากสถิติจำนวนรัฐบาลแต่ละชุดนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประเทศไทยมีคณะรัฐมนตรีชุดแรกเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475 โดยเรียกว่า “คณะกรรมการราษฎร” และมีนายกรัฐมนตรีคนแรก คือ พระยามโนปกรณนิติธาดา สมัยนั้นเรียกตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่า “ประธานคณะกรรมการราษฎร” และเรียกรัฐมนตรีว่า “กรรมการราษฎร” \*

เมื่อนับถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2541 ก็เป็นเวลา 66 ปี รัฐบาลไทยชุดปัจจุบันที่มี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี นับเป็นชุดที่ 53 ถ้าหากหาค่าเฉลี่ยอย่างคร่าว ๆ จะเห็นว่าในรอบ 66 ปี รัฐบาลมีวาระโดยเฉลี่ยเพียง 1 ปี 3 เดือน ดังปรากฏรายละเอียดของรัฐบาลแต่ละชุดดังต่อไปนี้

ชุดที่	ชื่อนายกรัฐมนตรี	ช่วงเวลาดำรงตำแหน่ง	รวมเป็นเวลา	เหตุที่สิ้นสุด
1.	พระยามโนปกรณนิติธาดา	28 มิถุนายน 2475 - 9 ธันวาคม 2475	5 เดือน 13 วัน	มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่
2.	พระยามโนปกรณนิติธาดา	10 ธันวาคม 2475 - 1 เมษายน 2476	3 เดือน 22 วัน	มีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาและดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา
3.	พระยามโนปกรณนิติธาดา	1 เมษายน 2476 - 20 มิถุนายน 2476	2 เดือน 20 วัน	เกิดรัฐประหารโดยคณะทหารบกและพลเรือนภายใต้การนำของพระยาพลพลพยุหเสนา ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองโดยขอให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งและให้เปิดสภาผู้แทนราษฎรพร้อมกันนำรัฐธรรมนูญกลับมาใช้ทุกมาตรา

\* ต่อมาในภายหลังโดยรัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. 2475 จึงได้มีการใช้ชื่อว่า “คณะรัฐมนตรี” “นายกรัฐมนตรี” และ “รัฐมนตรี” อย่างเป็นทางการ.

ชุดที่	ชื่อนายกรัฐมนตรี	ช่วงเวลาดำรงตำแหน่ง	รวมเป็นเวลา	เหตุที่สิ้นสุด
4.	นายพันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา	21 มิถุนายน 2476 - 16 ธันวาคม 2476	5 เดือน 25 วัน	มีการเลือกตั้งทั่วไป
5.	นายพันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา	16 ธันวาคม 2476 - 22 กันยายน 2477	8 เดือน 25 วัน	แพ้คะแนนเสียงในสภา กรณีที่รัฐบาลได้ลงนามในความตกลงระหว่างประเทศ เรื่อง การควบคุมการจำกัดยาง
6.	นายพันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา	22 กันยายน 2477 - 9 สิงหาคม 2480	2 ปี 10 เดือน 9 วัน	สภาได้เปิดอภิปรายทั่วไปในนโยบายว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในเรื่องเกี่ยวกับที่ดิน
7.	พระยาพลพลพยุหเสนา	9 สิงหาคม 2480 - 21 ธันวาคม 2480	3 เดือน 12 วัน	สภาผู้แทนราษฎรทำให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้สิ้นสุดลง และมีการเลือกตั้งใหม่
8.	พระยาพลพลพยุหเสนา	21 ธันวาคม 2480 - 16 ธันวาคม 2481	11 เดือน 26 วัน	มีการยุบสภานี้เนื่องจากมิได้เห็นชอบในวิธีการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรัฐบาล
9.	นายพันเอกหลวงพิบูลสงคราม (จอมพล ป.พิบูลสงคราม)	16 ธันวาคม 2481 - 7 มีนาคม 2485	3 ปี 2 เดือน 20 วัน	รัฐบาลลาออกเพื่อปรับปรุงเป็นคณะรัฐมนตรีชุดสงคราม เนื่องจากประเทศไทยได้ประกาศสงครามกับอังกฤษและสหรัฐอเมริกา
10.	จอมพล ป.พิบูลสงคราม	7 มีนาคม 2485 - 1 สิงหาคม 2487	2 ปี 4 เดือน 25 วัน	สภาลงมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติโอนมัตติพระราชกำหนดจัดตั้งนครบาลเพชรบูรณ์และพุทธบุรีมณฑล
11.	นายพันตรีควง อภัยวงศ์	1 สิงหาคม 2487 - 31 สิงหาคม 2488	1 ปี 30 วัน	รัฐบาลลาออกจากตำแหน่งเพราะสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ยุติลง และได้มีการประกาศสันติภาพตามพระบรมราชโองการ



ชุดที่	ชื่อนายกรัฐมนตรี	ช่วงเวลาดำรงตำแหน่ง	รวมเป็นเวลา	เหตุที่สิ้นสุด
12.	นายทวี บุญยกุล	31 สิงหาคม 2488 - 17 กันยายน 2488	17 วัน	นายกรัฐมนตรีลาออกเพราะเปิดโอกาสให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าเสรีไทย เป็นนายกรัฐมนตรี
13.	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	17 กันยายน 2488 - 31 มกราคม 2489	4 เดือน 14 วัน	มีการยุบสภาเนื่องจากสภามติไม่เห็นชอบด้วยกับการที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม
14.	นายพันศรีทวง อภัยวงศ์	31 มกราคม 2489 - 24 มีนาคม 2489	1 เดือน 24 วัน	รัฐบาลแพ้คะแนนเสียงในสภาในกรณีที่มีสมาชิกเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขันซึ่งรัฐบาลไม่เห็นด้วย
15.	นายปรีดี พนมยงค์	24 มีนาคม 2489 - 8 มิถุนายน 2489	2 เดือน 15 วัน	มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 พ.ศ. 2489
16.	นายปรีดี พนมยงค์	11 มิถุนายน 2489 - 23 สิงหาคม 2489	2 เดือน 12 วัน	รัฐบาลไม่สามารถขจัดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนเกี่ยวกับกรณีสวรรคตของ ร. 8 ได้
17.	พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์	23 สิงหาคม 2489 - 30 พฤษภาคม 2490	9 เดือน 7 วัน	ต้องการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ หลังจากพรรคประชาธิปไตยเปิดอภิปรายทั่วไปในนโยบายของรัฐบาล
18.	พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์	30 พฤษภาคม 2490 - 8 พฤศจิกายน 2490	5 เดือน 9 วัน	เกิดรัฐประหารโดยคณะทหารบกภายใต้การนำของพลโทผิน ชุณหะวัณ พลอากาศโทหลวง กางสงคราม พลตรีสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พลตรีเผ่า ศรียานนท์
19.	นายพันศรีทวง อภัยวงศ์	10 พฤศจิกายน 2490 - 6 กุมภาพันธ์ 2491	2 เดือน 26 วัน	มีการเลือกตั้งใหม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2491

ชุดที่	ชื่อนายกรัฐมนตรี	ช่วงเวลาดำรงตำแหน่ง	รวมเป็นเวลา	เหตุที่สิ้นสุด
20.	นายควง อภัยวงศ์	21 กุมภาพันธ์ 2491 - 8 เมษายน 2491	1 เดือน 18 วัน	“คณะรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490” บังคับให้นายกรัฐมนตรีลาออก
21.	จอมพล ป.พิบูลสงคราม	8 เมษายน 2491 - 25 มีนาคม 2492	1 ปี 2 เดือน 17 วัน	มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
22.	จอมพล ป.พิบูลสงคราม	25 มิถุนายน 2492 - 29 พฤศจิกายน 2494	2 ปี 5 เดือน 4 วัน	รัฐประหารตัวเอง
23.	จอมพล ป.พิบูลสงคราม	29 พฤศจิกายน 2494 - 6 ธันวาคม 2494	7 วัน	ให้สภาดำเนินการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ต่อไป
24.	จอมพล ป.พิบูลสงคราม	6 ธันวาคม 2494 - 24 มีนาคม 2495	3 เดือน 18 วัน	มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ตามรัฐธรรมนูญ
25.	จอมพล ป.พิบูลสงคราม	24 มีนาคม 2495 - 21 มีนาคม 2500	4 ปี 11 เดือน 21 วัน	วาระของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดและมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่
26.	จอมพล ป.พิบูลสงคราม	21 มีนาคม 2500 - 16 กันยายน 2500	5 เดือน 26 วัน	ถูกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำรัฐประหาร
27.	นายพจน์ สารสิน	21 กันยายน 2500 - 1 มกราคม 2501	3 เดือน 10 วัน	มีการเลือกตั้งทั่วไป ภายหลังการรัฐประหารแล้ว
28.	พลโทถนอม กิตติขจร	1 มกราคม 2501 - 20 ตุลาคม 2501	8 เดือน 19 วัน	เพื่อเปิดโอกาสให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี
29.	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	9 กุมภาพันธ์ 2502 - 8 ธันวาคม 2506	4 ปี 9 เดือน 29 วัน	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรมในขณะที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
30.	จอมพลถนอม กิตติขจร	9 ธันวาคม 2506 - 7 มีนาคม 2512	5 ปี 3 เดือน 26 วัน	มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญ

ชุดที่	ชื่อนายกรัฐมนตรี	ช่วงเวลาดำรงตำแหน่ง	รวมเป็นเวลา	เหตุที่สิ้นสุด
31.	จอมพลถนอม กิตติขจร	11 มีนาคม 2512 - 17 พฤศจิกายน 2514	2 ปี 8 เดือน 6 วัน	โดยการปฏิวัติ ซึ่งจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าปฏิวัติเอง
32.	จอมพลถนอม กิตติขจร	18 ธันวาคม 2515 - 14 ตุลาคม 2516	9 เดือน 26 วัน	นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งเนื่องจากจางลาจล “วันมหาวิปโยค” นิสิตนักศึกษาเดินขบวนเรียกร้องรัฐธรรมนูญ
33.	นายสัญญา ธรรมศักดิ์	14 ตุลาคม 2516 - 22 พฤษภาคม 2517	7 เดือน 8 วัน	รัฐบาลลาออกเพราะสถานการณ์เศรษฐกิจ และเพื่อปรับปรุงคณะรัฐมนตรี
34.	นายสัญญา ธรรมศักดิ์	27 พฤษภาคม 2517 - 14 กุมภาพันธ์ 2518	8 เดือน 18 วัน	มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ตามรัฐธรรมนูญ
35.	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	15 กุมภาพันธ์ 2518 - 14 มีนาคม 2518	27 วัน	สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ
36.	ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช	14 มีนาคม 2518 - 20 เมษายน 2519	1 ปี 1 เดือน 6 วัน	ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่
37.	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	20 เมษายน 2519 - 25 เมษายน 2519	5 วัน	ถูกคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินยึดอำนาจการปกครอง
38.	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	25 กันยายน 2519 (มีพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเมื่อ 5 ตุลาคม 2519) - 6 ตุลาคม 2519	11 วัน	
39.	นายธานินทร์ กรัยวิเชียร	8 ตุลาคม 2519 - 20 ตุลาคม 2520	1 ปี 12 วัน	พลเรือเอกสฤษดิ์ ลลอบอยู่ หัวหน้าคณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการ

ชุดที่	ชื่อนายกรัฐมนตรี	ช่วงเวลาดำรงตำแหน่ง	รวมเป็นเวลา	เหตุที่สิ้นสุด
40.	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนนันทน์	11 พฤศจิกายน 2520 - 12 พฤษภาคม 2522	1 ปี 6 เดือน 1 วัน	ปกครองชั่วคราว และจัดตั้ง สถานโอบายแห่งชาติ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธ- ศักราช 2521 และมีการเลือก ตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ใหม่
41.	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนนันทน์	12 พฤษภาคม 2522 - 3 มีนาคม 2523	9 เดือน 19 วัน	นายกรัฐมนตรีลาออกในวันที่ รัฐบาลจะแถลงนโยบายต่อ สภา โดยให้เหตุผลในการลา ออกครั้งนี้ว่า “ได้เกิดการ ขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับ รัฐสภา ในปีมหาสำคัญหลายเรื่องจน ยากที่จะบริหารงานของชาติ ไปสู่เป้าหมายได้”
42.	พลเอกเปรม คินสุลนันทน์	3 มีนาคม 2523 - 30 เมษายน 2526 (มีการปรับปรุงคณะ รัฐมนตรี 4 ครั้ง)	3 ปี 1 เดือน 27 วัน	เนื่องจากการยุบสภาผู้แทน ราษฎร ในวันที่ 19 มีนาคม 2526 และมีการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่
43.	พลเอกเปรม คินสุลนันทน์	30 เมษายน 2526 - 4 สิงหาคม 2529	3 ปี 3 เดือน 5 วัน	เนื่องจากการปรับปรุงคณะ รัฐมนตรี
44.	พลเอกเปรม คินสุลนันทน์	5 สิงหาคม 2529 - 3 สิงหาคม 2531	1 ปี 11 เดือน 28 วัน	เนื่องจากการยุบสภาและมี การเลือกตั้งใหม่
45.	พลตรีชาติชาย ชูณหะวัน	4 สิงหาคม 2531 - 9 ธันวาคม 2533	3 ปี 4 เดือน 5 วัน	นายกรัฐมนตรีลาออกจาก ตำแหน่ง
46.	พลเอกชาติชาย ชูณหะวัน	9 ธันวาคม 2533 - 23 กุมภาพันธ์ 2534	2 เดือน 14 วัน	เนื่องจากพลเอกสุนทร คงสม- พงษ์ หัวหน้าคณะรักษาความ สงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้เข้า

ชุดที่	ชื่อนายกรัฐมนตรี	ช่วงเวลาดำรงตำแหน่ง	รวมเป็นเวลา	เหตุที่สิ้นสุด
47.	นายอานันท์ ปันยารชุน	2 มีนาคม 2534 - 6 เมษายน 2535	1 ปี 1 เดือน 4 วัน	ยึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 มีการเลือกตั้งใหม่ (วันที่ 22 มีนาคม 2535)
48.	พลเอกสุจินดา คราประยูร	7 เมษายน 2535 - 9 มิถุนายน 2535	2 เดือน 2 วัน	เนื่องจากเกิดเหตุการณ์ไม่สงบ ในวันที่ 17-20 พฤษภาคม 2535 พลเอกสุจินดา คราประยูร ได้ประกาศลาออกจากตำแหน่ง
49.	นายอานันท์ ปันยารชุน	10 มิถุนายน 2535 - 22 กันยายน 2535	3 เดือน 12 วัน	คืนอำนาจให้ประชาชนมีการเลือกตั้งใหม่ (13 กันยายน 2535)
50.	นายชวน หลีกภัย	23 กันยายน 2535 - 12 กรกฎาคม 2538	2 ปี 9 เดือน 19 วัน	ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะในกรณี สปก. 4-01 ที่จังหวัดภูเก็ต และสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ
51.	นายบรรหาร ศิลปอาชา	13 กรกฎาคม 2538 - 24 พฤศจิกายน 2539	1 ปี 4 เดือน 12 วัน	นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง หลังจากมีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจของรัฐสภา
52.	พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ	25 พฤศจิกายน 2539 - 7 พฤศจิกายน 2540	11 เดือน 12 วัน	นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง เพื่อเปิดโอกาสให้มีการคิดสรรบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่ เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับสภาวะเศรษฐกิจของประเทศ
53.	นายชวน หลีกภัย	9 พฤศจิกายน 2540 - ปัจจุบัน	-	-

เมื่อพิจารณาจากสถิติข้างต้น จะพบข้อสังเกตที่สำคัญ ดังนี้

(1) บางช่วงเวลารัฐบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวนานพอสมควร แต่หากพิจารณาถึงที่มาของคณะรัฐมนตรีแล้วจะเห็นว่ามีความอำนาจทางทหารสนับสนุนอยู่ ซึ่งอยู่ในสภาพที่ประเทศไทยมีสภาพประชาธิปไตยไม่เต็มใบ และข้อพิสูจน์ที่เห็นชัดว่ารัฐบาลที่มีทหารสนับสนุนจะมีเสถียรภาพมาก ดังจะเห็นว่าในจำนวนรัฐบาลทั้ง 53 ชุด มีรัฐบาลเพียง 3 ชุด เท่านั้นที่อยู่ครบวาระ 4 ปี ซึ่งต่างก็มีผู้นำที่มีฐานอำนาจทางทหารทั้งนั้นเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้แก่

1) รัฐบาลชุดที่ 25 มีจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี

2) รัฐบาลชุดที่ 29 มีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี

3) รัฐบาลชุดที่ 30 มีพลเอกถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี

(2) รัฐบาลพลเรือนที่มีอายุสั้นที่สุดเท่าที่เคยมีมาในประเทศไทย คือ รัฐบาลชุดที่ 12 ที่มีนายทวี บุญยเกตุ เป็นนายกรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาจากสถิติของรัฐบาลแต่ละชุดที่เข้ามาบริหารประเทศ โดยภาพรวมคงพอสรุปให้เห็นได้ว่า ในรอบ 66 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยประสบกับปัญหาการขาดเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งปัญหานี้เองทำให้ประเทศไทยขาดประโยชน์อันพึงได้รับจากควมมีเสถียรภาพของรัฐบาลดังที่กล่าวไว้ในข้อ 1.3

## 2.2 สาเหตุที่รัฐบาลไทยขาดเสถียรภาพ

สาเหตุที่รัฐบาลไทยประสบปัญหาการขาดเสถียรภาพ มีลักษณะแตกต่างกันไปตามแต่สภาพแวดล้อมและบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในช่วงที่รัฐบาลแต่ละชุดเข้าบริหารประเทศ<sup>10</sup> แต่โดยภาพรวมพอ

<sup>10</sup> โปรดดูรายละเอียดใน ลิจิต ธีรเวคิน, วิศวนาการการเมืองการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540)

จะวิเคราะห์ถึงสาเหตุได้ดังนี้

(1) ลักษณะของรัฐบาลไทย คณะรัฐมนตรีมาจากตัวแทนของพรรคการเมืองหลายพรรคคั้งที่เรียกว่า “รัฐบาลผสม” ซึ่งย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ง่ายในการทำงานร่วมกันในคณะรัฐมนตรี ดังจะเห็นตัวอย่างได้ชัดในรัฐบาลชุดที่ 36 ที่มี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ที่คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยพรรคการเมือง 16 พรรค ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วเรียกว่า “รัฐบาลผสมสหพรรค” รัฐบาลผสมสหพรรคบริหารประเทศท่ามกลางการเรียกร้องและแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรีของสมาชิกสหพรรคอยู่ตลอดเวลา การที่รัฐบาลยังคงสถานะไว้ได้นั้นก็นับว่าเป็นความสามารถเฉพาะตัวของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีที่สามารถประสานผลประโยชน์ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตาม ความหวังในเก้าอี้รัฐมนตรีตำแหน่ง อานาจอื่นๆ ของสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลก็ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่รัฐบาลเป็นอันมาก โดยเมื่อสมาชิกของพรรคหรือพรรคการเมืองใดไม่ได้รับการตอบสนองในสิ่งที่เรียกร้องเอจากนายกรัฐมนตรี ก็จะหันไปร่วมมือกับฝ่ายค้านเพื่อล้มรัฐบาลในสภา สภาพเช่นนี้ทำให้ในท้ายที่สุด นายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภา

สภาพความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลนั้นมักเกิดขึ้นบ่อยครั้งในรัฐบาลชุดต่างๆ ของประเทศไทย การต่อรองระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลจึงกลายเป็นเรื่องปกติของรัฐบาลผสม ทั้งนี้เพราะโดยสภาพนั้นการต่อรองของรัฐบาลผสมนั้นเกิดขึ้นนับตั้งแต่เริ่มมีการเจรจาเพื่อรวบรวมพรรคต่าง ๆ จัดตั้งรัฐบาล ตัวอย่างหนึ่งที่ได้เห็นได้ชัด คือ การจัดตั้งรัฐบาลชุดที่ 48 ที่มี พลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ในการเจรจานั้น พลเอกสุจินดา คราประยูร ต่อรองกับพรรคการเมืองขอตำแหน่งสำหรับรัฐมนตรีคนนอก 9 ตำแหน่ง และโยกย้ายรัฐมนตรีบางตำแหน่ง เช่น การกีดกันมิให้พรรคชาติไทยได้ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมด้วยข้ออ้างที่ว่า

คนของพรรคชาติไทยติดข้อหา “ร่ำรวยผิดปกติ” หลายคน แต่พลเอกสุจินดา คราประยูร ก็ไม่อาจผลักดันให้บรรดานักการเมืองที่ไม่ใสสะอาดติดข้อหา “ร่ำรวยผิดปกติ” หลุดไปจากคณะรัฐบาลของตนได้ ซึ่งทำให้พลเอกสุธนทรงสมพงษ์ ประธานคณะ รสช. ไม่พอใจอย่างยิ่ง เพราะคณะ รสช. อ้างเรื่องการนื้อราษฎรบังหลวงของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณในการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 แต่เหตุการณ์กลับปรากฏว่ามีรัฐมนตรีในรัฐบาลชาติชาย 1 จำนวน 14 คน และรัฐบาลชาติชาย 2 จำนวน 19 คน ร่วมเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลสุจินดา <sup>11</sup>

อนึ่ง ในการจัดตั้งรัฐบาลผสม พรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลนิยมแต่งตั้งผู้แทนที่มีอำนาจเต็มเข้าร่วมเจรจาต่อรองกำหนดจำนวนโควตารัฐมนตรีและกระทรวงที่จะได้

(2) ลักษณะของอำนาจนายกรัฐมนตรีไทย นายกรัฐมนตรีได้ชื่อว่าเป็นถึงประมุขฝ่ายบริหาร โดยสถานะนี้ตามกฎหมายแล้วนายกรัฐมนตรีไทยย่อมมีอำนาจมาก แต่อย่างไรก็ตาม สืบเนื่องมาจากเหตุที่รัฐบาลไทยเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคมาตลอด นายกรัฐมนตรีในความเป็นจริงจึงไม่อาจ “ควบคุม” รัฐบาลของตนได้อย่างเต็มที่ และก่อให้เกิดระบบ “เจ้ากระทรวง” คือ พรรคใดรับผิดชอบกระทรวงใด ก็หวงกันไม่ให้สมาชิกอื่นของรัฐบาลและนายกรัฐมนตรีเข้ามากำกับการทำงาน หากมีการกำกับโดยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต่างพรรคก็จะกล่าวหาว่า “ก้าวก่าย” นายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจตามกฎหมายมาก เมื่อใช้อำนาจก้าวก่ายกระทรวงที่พรรคการเมืองอื่นดูแลย่อมนำมาซึ่งความแตกแยกในรัฐบาล

(3) การช่วงชิงอำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองของแกนนำพรรคร่วมรัฐบาล เช่น กรณีรัฐบาลชุดที่ 1 เกิดความขัดแย้งระหว่างพระ

---

<sup>11</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *อนิจลักษณะของการเมืองไทย เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมือง*, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2536) หน้า 204.



ยามโนปกรณ์นิติธาดา นายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศไทยกับหลวงประดิษฐมนูธรรมและหลวงพิบูลสงคราม ซึ่งการแตกแยกนี้มีผลกระทบโดยตรงต่อเสถียรภาพของรัฐบาล หรือในกรณีไม่นานมานี้คือรัฐบาลชุดที่ 51 ที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลผสมภายใต้การนำของนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี รัฐบาลผสมภายใต้การนำของนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้ถูกพรรคฝ่ายค้านที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ระหว่างวันที่ 18-20 กันยายน 2539 แต่เมื่ออภิปรายแล้วก่อนที่จะมีการลงมติ พรรคร่วมรัฐบาล 3 พรรค คือ พรรคความหวังใหม่ พรรคนำไทย และพรรคมวลชน ได้มีมติร่วมกันงดออกเสียงไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยยื่นข้อต่อรองว่า หากนายกรัฐมนตรีประกาศจะลาออกจากตำแหน่ง พรรคทั้งสามจะยกมือไว้วางใจให้ ทำให้นายกรัฐมนตรีต้องแถลงข่าวก่อนมีการลงมติว่าจะพิจารณา ลาออกภายใน 7 วัน ต่อมาเมื่อมีการลงมติผลปรากฏว่า นายกรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนน 207 เสียง ไม่ไว้วางใจ 180 เสียง และต่อมา พรรคร่วมรัฐบาล 5 พรรคอันประกอบด้วยพรรคความหวังใหม่ พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย พรรคนำไทย พรรคมวลชน รวมทั้งสมาชิกพรรคชาติไทยบางส่วนได้กดดันนายกรัฐมนตรีให้สนับสนุน พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี หัวหน้าพรรคความหวังใหม่เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป แต่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วย กอปรกับมีความกดดันหลาย ๆ ด้าน ในที่สุด นายกรัฐมนตรีจึงประกาศยุบสภาในวันที่ 27 กันยายน 2539 หลังจากวันลงมติไว้วางใจ 6 วัน

(4) ความแตกแยกขัดแย้งกันภายในพรรคร่วมรัฐบาล นอกจากรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค ซึ่งทำให้ง่ายแก่การขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลแล้ว ในพรรคการเมืองเองยังมีความขัดแย้งกันภายในพรรคซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล เช่น รัฐบาลชุดที่ 26 ที่มีจอมพล ป.พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี พรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล

ในขณะนั้นคือ พรรคเสรีมนังคศิลา ซึ่งมีความแตกแยกขัดแย้งระหว่างสมาชิกพรรคเป็นอย่างมาก มีการแบ่งแยกออกเป็นหลายพวกหลาย “มุ้ง” ซึ่งการแบ่งแยกนี้เองเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลสิ้นสุดลง โดยถูกรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หรือกรณีรัฐบาลปัจจุบัน ชุดที่ 53 ที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี พรรคร่วมรัฐบาลนั้นมีเสียงในสภาเกินครึ่งไม่มากนัก นอกจากนั้น ยังมีพรรคร่วมรัฐบาลพรรคหนึ่งที่แปลกคือ พรรคประชากรไทย ที่ส่วนหนึ่งของประชากรไทยสนับสนุนรัฐบาล ในขณะที่หัวหน้าพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคอีกส่วนหนึ่งไม่สนับสนุนรัฐบาล แต่อยู่ด้านฝ่ายค้าน และมีความพยายามของพรรคประชากรไทยที่จะจับ ส.ส. กลุ่มที่ไปสนับสนุนรัฐบาลออกจากพรรค ซึ่งสภาพเช่นนี้ย่อมกระทบกระเทือนเสถียรภาพของรัฐบาล

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า ปัจจัยสองปัจจัยที่เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลไทยมีปัญหาทางด้านเสถียรภาพรัฐบาล ก็คือ รัฐบาลผสมกับพรรคการเมือง ซึ่งทั้งสองปัจจัยต่างก็เกี่ยวข้องใกล้ชิดกัน โดยเหตุที่พรรคการเมืองไทยมีหลายพรรค ไม่มีพรรคใดพรรคหนึ่งได้รับเลือกตั้งให้มีเสียงข้างมากในสภาพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ จึงต้องรวมกันหลายพรรคจนกลายเป็นรัฐบาลผสม

### 3. มาตรการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลในระบบรัฐสภาต่างประเทศ

ประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา ที่คณะรัฐมนตรีมาจากความไว้วางใจของรัฐสภานั้น ประเทศที่เป็นต้นกำเนิดของระบบนี้ คือ ประเทศอังกฤษ

ระบบรัฐสภาในอุดมคตินั้น คือระบบการปกครองที่มีโครงสร้างซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีความ

เสมอภาคเท่าเทียมกัน และร่วมมือย่อยที่ถ้อยอาศัยซึ่งกันและกันในการดำเนินงาน เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่ากันอย่างเด็ดขาด จึงจำเป็นต้องจัดให้ทั้งสองฝ่ายมีหนทางที่จะถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกัน ได้ด้วยมาตรการต่าง ๆ ทั้งนี้ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง<sup>12</sup>

สำหรับประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบของการปกครองในระบบรัฐสภานั้น ไม่ประสบปัญหาเสถียรภาพ ทั้งนี้ก็เพราะอังกฤษตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีพรรคการเมืองสองพรรค ดังที่นักกฎหมายท่านหนึ่งได้สรุปไว้อย่างชัดเจนถึงสาเหตุที่ประเทศอังกฤษไม่ประสบปัญหาเสถียรภาพรัฐบาลไว้ดังนี้

“คณะรัฐมนตรีของอังกฤษไม่ประสบปัญหาในเรื่องนี้ เพราะการปกครองระบบรัฐสภาของอังกฤษตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีพรรคการเมืองสองพรรค (Two Party System) ซึ่งผลัดเปลี่ยนกันเข้ามามีอำนาจในการการเมืองในระยะยาวแล้ว อาจจะกล่าวได้ว่า ทั้งสองพรรคมีโอกาสที่กุมเสียงข้างมากในสภาสามัญอย่างเท่าเทียมกัน เมื่อพรรคใดชนะการเลือกตั้งก็มีเสียงข้างมากในสภาสามัญ พรรคนั้นก็จะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล โดยมีหัวหน้าพรรคเป็นนายกรัฐมนตรีและผู้นำคนสำคัญของพรรคเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะ อนึ่ง พรรคการเมืองในอังกฤษเป็นพรรคการเมืองที่มีระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด โดยทั่วไปการลงคะแนนเสียงในรัฐสภาในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายของพรรคจะต้องเป็นไปตามคำสั่งของพรรคและมีการควบคุมโดย Whip การไม่เชื่อสัตย์ต่อนโยบายของพรรคถือว่าเป็นการผิดวินัยอาจมีโทษถึงถูกขับออกจากพรรค ซึ่งเป็นการทำลายอนาคตทางการเมืองของตนเอง เพราะในการเลือกตั้งแต่ละครั้งนั้นประชาชนจะเลือกสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตน

---

<sup>12</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบบการปกครองของไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515) หน้า 37-40.

พอใจในนโยบายมากกว่าเลือกตัวบุคคล เมื่อเป็นเช่นนี้หัวหน้าพรรคจึงไม่จำเป็นต้องเป็นกังวลว่าตนอาจถูกลดมติไม่ไว้วางใจจากรัฐบาล”<sup>13</sup>

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ได้จำลองระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษไปใช้ แต่การนำกฎหมายของประเทศหนึ่งไปใช้ในอีกประเทศหนึ่งนั้น จะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ สภาพการณ์ทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจของแต่ละประเทศเป็นปัจจัยสำคัญ ดังที่ Friedrich Carle von Savigny (ค.ศ. 1779-1861) นักนิติศาสตร์เยอรมันผู้เป็นต้นกำเนิดของสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ (Historical School of Law) ได้แสดงทัศนะ สรุปความได้ว่า

“กฎหมายทั้งหมดนั้นมีได้เกิดจากเจตน์จำนงของมนุษย์ผู้หนึ่งผู้ใด โดยเฉพาะ แต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากความรู้สึกผิดชอบชั่วดีและความเชื่อมั่นของชนชาติที่เรียกว่า Volkgeist (วิญญาณประชาชาติ) แล้วค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงวิวัฒนาการไปในตัวของมันเอง เหมือน ๆ กับภาษาประจำถิ่น ดังนั้นกฎหมายของชนชาติใดก็ย่อมเป็นไปตามความรู้สึกนึกคิดของชนชาตินั้น และโดยเหตุที่ชนชาติแต่ละชนชาติมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาแตกต่างกัน ความรู้สึกนึกคิดทางศีลธรรมและความเชื่อมั่นจึงย่อมจะแตกต่างกันไปด้วย ฉะนั้นจึงเป็นไปได้ที่จะบังคับให้ชนชาติหนึ่งไปใช้กฎหมายของอีกชาติหนึ่งทำนองเดียวกับที่เราไม่อาจบังคับให้ชนชาติหนึ่งเลิกใช้ภาษาของตนแล้วรับเอาภาษาของชนชาติอื่นมาใช้เป็นภาษาประจำชาติแทน การจัดทำกฎหมายจึงต้องเน้นถึงประวัติศาสตร์ ความเป็นมาและจารีตประเพณีซึ่งเป็นตัวสำแดงของ Volkgeist เป็นสำคัญ”<sup>14</sup>

<sup>13</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภาในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ”, วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 3 ปีที่ 14 กันยายน 2527, หน้า 140.

<sup>14</sup> Bodenheimer, *Jurisprudence*, Massachusettes, 1962 อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภาในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ”, หน้า 143.

บทพิสูจน์คำกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ชัดในสองประเทศที่จะยกมาพิจารณาในที่นี้คือ ฝรั่งเศสและเยอรมัน โดยทั้งสองประเทศได้รับเอาระบบรัฐสภาอังกฤษไปใช้แต่ทั้งสองประเทศต่างก็ประสบปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลจนต้องมีการคิดค้นมาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาล เพื่อความมั่นคงของรัฐบาล

### 3.1 สภาพปัญหาเสถียรภาพของประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน

#### 3.1.1 ประเทศฝรั่งเศส

ปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลในประเทศฝรั่งเศสปรากฏให้เห็นชัดในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 ซึ่งตามรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับกำหนดไว้ชัดว่าใช้โครงสร้างการปกครองในระบบรัฐสภา โดยมีสาระสำคัญ คือ คณะรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีด้วยการรับรองของรัฐสภา บริหารประเทศโดยรับผิดชอบและอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อนโยบายทางการเมืองร่วมกันต่อรัฐสภา และรัฐมนตรีมีสิทธิเข้าประชุมและอภิปรายในรัฐสภาสำหรับประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบต่อทางการเมืองและมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้

ในสาธารณรัฐที่ 3 (ค.ศ. 1871-1940) ตลอด 70 ปี ฝรั่งเศสมีรัฐบาลถึง 104 ชุด เฉลี่ยแล้วรัฐบาลชุดหนึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ได้เพียง 1 ปี 6 เดือน และรัฐบาลบางชุดอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกิน 5 วัน <sup>15</sup>

ในสาธารณรัฐที่ 4 (ค.ศ. 1946-1958) ตลอด 12 ปี ฝรั่งเศสมีรัฐบาลถึง 22 ชุด เฉลี่ยแล้วรัฐบาลชุดหนึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ได้เพียง 6 เดือน และมี

---

<sup>15</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์, การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2540) หน้า 5. และไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พาณิชย์กุล, 2495) หน้า 293.

ความพยายามในการจัดตั้งรัฐบาล แต่ไม่สามารถได้รับความไว้วางใจจากสภาอีกอย่างน้อย 13 ครั้ง มีรัฐบาลชุดที่ยืนยาวนานที่สุดเพียง 15 เดือน 20 วัน และชุดที่สั้นที่สุดอยู่ได้เพียง 4 วัน<sup>16</sup>

สาเหตุที่รัฐบาลฝรั่งเศสในช่วงสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 ประสบปัญหาการรัฐบาลขาดเสถียรภาพ พอสรุปได้ดังนี้

(1) การมีพรรคการเมืองจำนวนมาก พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งมีเป็นจำนวนมาก เสียงในสภาจึงกระจุกกระจาย ไม่อาจมีนโยบายร่วมกันที่แน่ชัด ไม่มีพรรคที่มีเสียงมากพอที่จะเป็นแกนนำรัฐบาล ไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาดเกินครึ่งในสภา โดยในสาธารณรัฐที่ 3 มีพรรคใหญ่ๆ หลายพรรคได้แก่ พรรคอนุรักษ์นิยมที่ต้องการนำระบบกษัตริย์มาใช้ พรรครadical republican ที่สนับสนุนการปกครองแบบสาธารณรัฐแบบเสรีประชาธิปไตย พรรคสังคมนิยม (S. F. I. O) พรรคคอมมิวนิสต์ พรรค Alliance Républicaine และพรรค Fédération Républicaine เป็นต้น สภาพการณ์เช่นนี้ ย่อมเป็นธรรมดาที่รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นจะต้องเป็น “รัฐบาลผสม”<sup>17</sup>

ส่วนในสาธารณรัฐที่ 4 จากสถิติผลการเลือกตั้งรวม 5 ครั้ง (ค.ศ. 1945, 1946, 1946, 1951 และ 1956) ผลปรากฏว่ามีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ถึง 10 พรรคที่มีเสียงในสภาและแต่ละพรรคเหล่านั้นมีเสียงใกล้เคียงกัน จึงไม่มีพรรคใดมีเสียงมากพอเป็นแกนนำ ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลต้องอาศัยการเจรจาทำการประนีประนอมเพื่อหาความร่วมมือของพรรคการเมืองต่าง ๆ

---

<sup>16</sup> วิวัฒน์ วิมลเศรษฐ, รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 (ศึกษาในด้านการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล) วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512, หน้า 27.

<sup>17</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์, การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย, หน้า 5.

อย่างน้อย 4 พรรคขึ้นไปจึงจะจัดตั้งรัฐบาลได้ ซึ่งทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ การเปลี่ยนแปลงโดยพรรคร่วมรัฐบาลเพียงพรรคเดียวก็กระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล<sup>18</sup>

นอกจากจะมีพรรคการเมืองหลายพรรคแล้ว แต่ละพรรคการเมืองยังมีความขัดแย้งภายในพรรค สมาชิกพรรคขาดระเบียบวินัย

(2) การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจสภามากจนทำให้สภามีฐานะอยู่เหนือรัฐบาล ในระบบรัฐสภานั้นจะต้องรักษาดุลยภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ แต่ในฝรั่งเศสดุลยภาพนี้ขาดหายไป การยุบสภานั้นเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่ใช้ถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัติ ในสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 รัฐธรรมนูญต่างก็ให้อำนาจในการยุบสภาแก่รัฐบาล โดยรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 3 ประธานาธิบดียุบสภาได้หลังจากได้รับความเห็นชอบจากสภาสูง ส่วนรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 4 ประธานาธิบดียุบสภาได้หากนายกรัฐมนตรีร้องขอมาหลังจากได้ประชุมปรึกษาคณะรัฐมนตรี และได้ปรึกษาประธานของสภาล่างและสภาสูง แต่อย่างไรก็ตาม มีเงื่อนไขว่านายกรัฐมนตรีจะร้องขอให้มีการยุบสภาได้ก็ต่อเมื่อรัฐสภามีอายุครบ 18 เดือนแล้ว และแม้จะพ้น 18 เดือนไปแล้วจะร้องขอให้ยุบสภาได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลถูกเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจตั้งแต่สองครั้งขึ้นไป

ดังปรากฏว่าในเวลา 12 ปี ของสาธารณรัฐที่ 4 เงื่อนไขที่จะอนุญาตให้มีการยุบสภาเมื่ออยู่ครบถ้วนเพียงครั้งเดียวคือ ในเดือนพฤศจิกายน 1955 และนายกรัฐมนตรีก็ยุบสภา ผลที่ตามมาก็คือ สภาไม่ต้องเกรงกลัวรัฐบาล<sup>19</sup> สภาถือว่าตนเป็นองค์กรสูงสุด รัฐบาลไม่ใช่องค์กรที่มีอำนาจเด็ดขาดใน

---

<sup>18</sup> วิวัฒน์ วิมลเศรษฐ, รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 (ศึกษาในด้านการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล), หน้า 29.

<sup>19</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์, การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย, หน้า 7 และจรัญ สุภาพและคณะ, การเมืองการปกครองยุโรป อังกฤษ ฝรั่งเศส เบนลักซ์, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2522) หน้า 71.

การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร รัฐมนตรีต้องอยู่ใต้อำนาจของสภา ดังที่พอล เรโนลด์ (Paul Reynaud) อดีตนายกรัฐมนตรีฝรั่งเศสกล่าวไว้ในสภาว่า “สำหรับเราพวกเรีพบกกันประเทศฝรั่งเศสอยู่ที่นี้ (รัฐสภา) ไม่ใช่ที่อื่น”<sup>20</sup>

### 3.1.2 ประเทศเยอรมัน

ประเทศเยอรมันประสบปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลในสมัยที่ใช้ระบบรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญไวมา (Weimar) (ค.ศ. 1919-1938) ในช่วงเวลาดังกล่าวมีรัฐบาลถึง 16 ชุดเฉลี่ยแล้วแต่ละชุดอยู่ในตำแหน่งเพียง 8 เดือนเท่านั้น<sup>21</sup>

โดยสาเหตุสำคัญของปัญหาเกิดขึ้นจากการที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค เพราะมีสภาพความแตกแยกในทางแนวคิดทางการเมืองหลากหลาย รัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมที่ไม่มีเสถียรภาพ เพราะพรรคร่วมรัฐบาลอาจถอนตัวจากรัฐบาลได้เสมอ สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้มีพรรคการเมืองในสภาจำนวนมาก ก็คือ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน

การขาดเสถียรภาพของรัฐบาลที่มีสาเหตุมาจากความแตกแยกระหว่างพรรคการเมือง โดยเฉพาะความแตกแยกในแนวความคิด โดยเริ่มมาจากความแตกแยกภายในพรรคที่มีอยู่แต่เดิม จนกลายมาเป็นความแตกแยกระหว่างพรรคหัวรุนแรง ดังแยกพิจารณาได้ดังนี้<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> จรูญ สุภาพและคณะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

<sup>21</sup> บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, “กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน” นิติตาสตร์, ฉบับที่ 19 มิถุนายน 2532, หน้า 137 และบุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, “กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน” นิติตาสตร์, ฉบับที่ 17 กันยายน 2530, หน้า 8.

<sup>22</sup> บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, รายงานวิจัย เพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป), (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538) หน้า 34-36.



(1) พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (SPD) ซึ่งเป็นพรรคที่มีอยู่เดิมก่อนใช้รัฐธรรมนูญไวมาร์ มีการแตกแยกภายในพรรค โดยแบ่งเป็นพวกที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมตามแนวทางปฏิบัติกับพวกที่ถือแนวปฏิรูป โดยที่พวกที่ถือแนวปฏิรูปเป็นฝ่ายที่มีเสียงข้างมากภายในพรรค ในที่สุดความแตกแยกนี้นำไปสู่การที่กลุ่มข้างน้อยที่เห็นตามแนวปฏิบัติ แยกตัวออกมาตั้งพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศเยอรมัน (KPD) ใน ค.ศ. 1919

(2) พรรคอนุรักษนิยม ซึ่งเป็นพรรคที่สนับสนุนระบบกษัตริย์ เมื่อรัฐธรรมนูญไวมาร์เปลี่ยนมาใช้ระบบรัฐสภาทำให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง พรรคนี้จึงปรับตัวโดยการตั้งพรรคใหม่ชื่อว่า พรรคประชาชนชาติเยอรมัน โดยในการจัดตั้งพรรคใหม่ที่มีความขัดแย้งระหว่างสมาชิกพรรคในสองแนวคิด คือ แนวคิดแรก ปฏิเสธระบอบสาธารณรัฐของเยอรมัน ที่ตั้งขึ้นมาแทนระบอบกษัตริย์โดยสิ้นเชิง ส่วนแนวคิดที่สอง ต้องการใช้ระบอบรัฐธรรมนูญของอังกฤษเป็นแบบอย่าง

(3) ฝ่ายเสรีนิยม มีการตั้งพรรคขึ้นมา 2 พรรค พรรคประชาธิปไตยเยอรมันและพรรคประชาชน

(4) พรรคกรรมกรเยอรมันแนวชาติสังคมนิยม ซึ่งปฏิเสธระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา พรรคนี้มีการจัดองค์กรภายในพรรคแบบเผด็จการ และฝึกคนไว้ให้พร้อมที่จะเข้าทำการยึดอำนาจเมื่อถึงเวลา ซึ่งรู้จักพรรคนี้ในนาม “พรรคนาซี” ซึ่งฮิตเลอร์เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในพรรคนี้

## 3.2 มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลของประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน

### 3.2.1 ประเทศฝรั่งเศส

จากสภาพปัญหาเสถียรภาพรัฐบาลในสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 ทำให้ในการสถาปนาสาธารณรัฐที่ 5 โดยนายพลเดอโกล

เป็นผู้นำในการปฏิรูปการเมือง และเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1958 ได้วางมาตรการและกลไกสำคัญที่น่าสนใจในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลไว้ ดังต่อไปนี้

### (1) การเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐบาล

ระบบรัฐสภาฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 รัฐบาลอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภาอย่างมาก ส่งผลให้รัฐบาลตกอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมืองด้วย เมื่อพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลแตกแยกขัดแย้งกันก็พลอยทำให้รัฐบาลแตกแยกด้วย รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับ ค.ศ. 1958 ประสงค์ที่จะสร้างให้รัฐบาลมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันยิ่งขึ้นโดยสร้างมาตรการต่างๆ เพื่อยกฐานะของคณะรัฐมนตรี ดังนี้<sup>23</sup>

#### 1) รัฐธรรมนูญรองรับบทบาทของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลไว้อย่างชัดเจน

รัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายของประเทศฝรั่งเศสและดำเนินการตามนโยบายนั้น นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีสิทธิเสนอรายชื่อรัฐมนตรีให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งและลงนามรับรอง ตลอดจนมีสิทธิเสนอให้ประธานาธิบดีปลดรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะในการร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาร่างกฎหมายว่าขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีอำนาจในการร้องขอให้ประธานาธิบดีเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญ และที่สำคัญมีอำนาจขอให้ประธานาธิบดีเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วย

---

<sup>23</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายวิชาปัญหาค้นสูงในกฎหมายมหาชน 1, เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534, หน้า 79-80.

## 2) รัฐธรรมนูญแยกตำแหน่งทางนิติบัญญัติออกจากตำแหน่งบริหาร

รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1958 ห้ามไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน โดยกำหนดไว้ในมาตรา 23 ว่า

“รัฐมนตรีไม่อาจดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันได้ สมาชิกรัฐสภาผู้ใดได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งเดือน โดยจะได้เป็นสมาชิกรัฐสภาอีกต่อเมื่อได้รับการเลือกตั้งใหม่ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป”

เหตุที่ต้องมีบทบัญญัติเช่นนี้ก็เพื่อต้องการจะแก้ไขสภาพในสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 ซึ่งรัฐมนตรีที่ได้รับเลือกจากสมาชิกรัฐสภาสามารถรักษาตำแหน่งไว้ได้ทั้งสองฐานะ คือ สมาชิกรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร) กับรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหารผู้ซึ่งถูกควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ) ทำให้รัฐมนตรีไม่สนใจว่ารัฐบาลจะถูกโค่นล้มหรือไม่ เพราะถึงอย่างไรตนก็ยังรักษาตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาไว้ได้ ฉะนั้น เมื่อรัฐมนตรีได้รับคำสั่งจากพรรคที่ตนสังกัดก็จะลาออกจากรัฐบาล ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลต้องสิ้นสุด การห้ามไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน ทำให้รัฐมนตรีต้องพยายามให้รัฐบาลอยู่รอดโดยไม่โค่นล้มรัฐบาลด้วยการลาออก เพราะถ้าลาออกไปแล้วก็ไม่อาจจะกลับไปดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาตามเดิมได้ แต่จะต้องคอยไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่

### (2) การสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

ในสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 รัฐสภามีฐานะและอำนาจเหนือกว่ารัฐบาลมาก ซึ่งทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1758 ได้สร้างมาตรการต่างๆ เพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารไว้ ดังต่อไปนี้

## 1) การจำกัดอำนาจการควบคุมรัฐบาลของรัฐสภา

การจำกัดอำนาจการควบคุมรัฐบาล โดยให้อยู่ในขอบเขตเท่าที่จำเป็นโดยเหลือเพียงมีอำนาจสอบถาม อนุมัตินโยบายบริหาร และลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล โดยการใช้อำนาจควบคุมดังกล่าวมีการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ให้กระทำได้อย่างขึ้น เช่นในการสอบถามการทำงานของรัฐบาล โดยการตั้งกระทู้ถามนั้นก็กำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามได้ในวันศุกร์ จึงแทบไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหลืออยู่ในสภานับวันศุกร์

ส่วนการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้น กำหนดให้ต้องมีสมาชิกเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 และที่สำคัญคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจจะต้องเป็นเสียงข้างมากเด็ดขาดด้วย อนึ่ง หากมติไม่ไว้วางใจได้คะแนนเสียงไม่ถึงเกณฑ์ สมาชิกสภาที่เข้าชื่อเสนอญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ก็หมดสิทธิที่จะเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลอีกในสมัยประชุมเดียวกัน

## 2) การกำหนดให้การยุบสภาทำได้ง่ายขึ้น

ในสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขในการยุบสภาที่ทำให้การยุบสภาทำได้ยาก อันเป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเครื่องมือ (อาวุธ) สำคัญในการถ่วงดุลอำนาจของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 จึงได้กำหนดให้มีการยุบสภาสามารถกระทำได้ง่ายขึ้นโดยมาตรา 12 กำหนดไว้ว่า ในกรณีมีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารจนฝ่ายบริหารถูกลงมติไม่ไว้วางใจเป็นอำนาจเฉพาะของประธานาธิบดีที่จะใช้โดยไม่จำเป็นต้องมีผู้ลงนามรับรองในการยุบสภา โดยมีเงื่อนไขแต่เพียงว่า ประธานาธิบดีจะต้องปรึกษารัฐมนตรีและประธานสภาทั้งสองก่อน แต่อย่างไรก็ตาม คำปรึกษานั้นก็ไม่มีผลผูกพันให้ประธานาธิบดีต้องปฏิบัติตาม ดังนี้แล้วจะเห็นว่า การใช้อำนาจยุบสภาโดยประธานาธิบดีจึงเป็นอำนาจดุลพินิจของ

ประธานาธิบดี นอกจากนั้น เมื่อยุบสภาและมีการเลือกตั้งใหม่แล้ว ประธานาธิบดีสามารถยุบสภาใหม่นี้ได้ ภายหลังจาก 1 ปีนับแต่วันที่มีการเลือกตั้ง โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ อีก<sup>24</sup>

### 3) การจำกัดขอบเขตในการออกรัฐบัญญัติ

ในระบบรัฐสภาสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 อำนาจนิติบัญญัติอยู่ที่รัฐสภา ฝ่ายบริหารเพียงแต่ออกกฎหมายข้อบังคับที่เป็นการกำหนดรายละเอียดของรัฐบัญญัติที่สภาตราขึ้นแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 1958 กลับหลักการดังกล่าว โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นหลัก ส่วนรัฐสภายังคงมีอำนาจนิติบัญญัติต่อไปแต่จำกัดอำนาจไว้เฉพาะการตรารัฐบัญญัติบางเรื่องที่กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาจึงกลายเป็นชื่อยกเว้นไป ดังที่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 กำหนดไว้ ดังนี้

“มาตรา 34 รัฐสภาเป็นผู้ตรารัฐบัญญัติ

รัฐบัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

- สิทธิพลเมืองและหลักประกันขั้นมูลฐานของพลเมืองในการใช้เสรีภาพ รวมถึงการเกณฑ์แรงงานและทรัพย์สินของพลเมืองในการป้องกันประเทศ

- สัญชาติ สถานะ และความสามารถของบุคคล ระบบกฎหมายว่าด้วยการสมรส มรดก และการให้

- การกำหนดการกระทำอันเป็นความผิดอาญาประเภทออกฤตโทษ (crime) มัชฌิมโทษ (délite) และการกำหนดโทษซึ่งผู้กระทำความผิดดังกล่าวจะต้องได้รับวิธีพิจารณาความอาญา การนิรโทษกรรม การจัดตั้งระบบศาลใหม่ สิทธิและหน้าที่ของผู้พิพากษา

---

<sup>24</sup> เดชชาติ วงศ์โกมลเศรษฐ์, “อำนาจบริหารของสาธารณรัฐเดอโกลล์” รัฐสภาสาร, ฉบับที่ 12 พฤศจิกายน 2537 หน้า 73.

- ฐานะ อัตรာ และวิธีการเก็บภาษีอากร และระบบการ  
ผลิตเงินตรา รัฐบัญญัติกำหนดคกฏเกณฑ์ในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย
  - ระบบเลือกตั้งของรัฐสภาและสภาท้องถิ่น
  - การเพิ่มประเภทองค์การของรัฐ
  - หลักประกันขั้นมูลฐานของข้าราชการพลเรือนและ  
ข้าราชการทหาร
  - การโอนกิจการของเอกชนเป็นของรัฐ และการโอน  
ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจเป็นของเอกชน
- รัฐบัญญัติวางหลักใหญ่ๆ ในเรื่องดังต่อไปนี้
- การจัดระเบียบการป้องกันประเทศ
  - การปกครองตนเอง อำนาจอหน้าที่ และรายได้ของ  
องค์กรส่วนท้องถิ่น
  - การศึกษา
  - ระบบกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ ทรัพย์สิน และหนี้  
ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
  - ระบบกฎหมายแรงงาน กฎหมายว่าด้วยสหภาพแรงงาน  
และการประกันสังคม”<sup>25</sup>

“มาตรา 37 เรื่องใดไม่อยู่ในเขตอำนาจการตรารัฐบัญญัติ ให้  
อยู่ในเขตอำนาจการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร”<sup>26</sup>

ผลของการที่รัฐธรรมนูญกำหนดมาตรการต่างๆ ในการเสริม  
สร้างเสถียรภาพรัฐบาลก็ปรากฏผลชัดว่าในสาธารณรัฐที่ 5 ภายใต้รัฐธรรมนูญ  
ฉบับปี ค.ศ. 1958 รัฐบาลของฝรั่งเศสต่างไปจากในช่วงสาธารณรัฐที่ 3  
และสาธารณรัฐที่ 4 อย่างมาก โดยรัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น โดยในช่วง

<sup>25</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายวิชาปัญหาชั้นสูงในกฎหมายมหาชน 1. , หน้า 83.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 84

ค.ศ. 1958-1996 ปรากฏว่ามีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพมากขึ้นโดยเฉลี่ยรัฐบาลหนึ่งอยู่ในตำแหน่งได้ระหว่าง 2 ปีครึ่ง ถึง 3 ปีครึ่ง โดยรัฐบาลชุดแรกที่ตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 ที่มีนายมิเชล เดอเบอร์ อยู่ในตำแหน่งได้นานถึง 3 ปี 6 เดือน และลาออกจากตำแหน่งเนื่องจากเกิดความขัดแย้งกับนายพลเดอโกล ไม่ใช่เพราะถูกรัฐสภาล้มรัฐบาล อย่างไรก็ตาม รัฐบาลหลายชุดถูกรัฐสภาขึ้นบัญชีดำไม่ไว้วางใจ แต่ปรากฏว่ามีเพียงรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีปอมปีดูเท่านั้นที่ถูกไม่ไว้วางใจโดยรัฐสภาสำเร็จ<sup>27</sup>

### 3.2.2 ประเทศเยอรมัน

จากสภาพปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญไวมาร์ ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1949 (Basic Law) ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญได้วางมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาล โดยมุ่งเน้นในประเด็นการสร้างพรรคการเมืองให้มีแต่พรรคใหญ่ ตลอดจนกำหนดดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ดังต่อไปนี้

#### (1) การแก้ไขระบบพรรคการเมือง

ประสบการณ์ของเยอรมันที่พรรคการเมืองถูกใช้เป็นเครื่องมือของเผด็จการในช่วงของพรรคนาซี รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1949 จึงต้องสร้างระบบพรรคการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย ขณะเดียวกันก็ต้องวางมาตรการและกลไกให้มีพรรคการเมืองในสภาน้อยลง เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการตั้งรัฐบาลผสม ดังมีมาตรการและกลไกสำคัญดังนี้<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์, การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิด ในการปฏิรูปการเมืองไทย, หน้า 47. และ วิวัฒน์ วิมลเศรษฐ, รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส ภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 (ศึกษาในด้าน การสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล), หน้า 85.

<sup>28</sup> บุญศรี มีวงศ์โฆม, “กฎหมายพรรคการเมือง”, หน้า 149-150.

1) กลุ่มการเมืองที่จะมีสถานะเป็นพรรคการเมืองจะต้องมีการจัดองค์กรคือ มีคณะกรรมการกลางของพรรค มีข้อบังคับพรรค มีสาขาพรรคในส่วนภูมิภาคเสียก่อน จึงจะมีสถานะเป็นพรรคการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้พรรคการเมืองมีขนาดใหญ่เป็นพรรคของมวลชน ซึ่งจะลดจำนวนพรรคในสภาลง

2) พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นหากไม่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งภายใน 6 ปี จะต้องสิ้นสภาพทางกฎหมายในการเป็นพรรคการเมืองเพื่อให้พรรคการเมืองเป็นองค์กรถาวร มิใช่ตั้งขึ้นเฉพาะกิจ

## (2) การแก้ไขระบบเลือกตั้ง

ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation) แต่เพียงอย่างเดียวนั้นทำให้มีพรรคการเมืองจำนวนมากอยู่ในสภารัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ.1949 จึงกำหนดระบบเลือกตั้งเสียใหม่ คือใช้ระบบผสมระหว่างการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว (Simple Majority) กับการเลือกตั้งแบบสัดส่วน

ในการลงคะแนนเลือกตั้ง ประชาชนทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเสียง 2 ประเภท คะแนนเสียงประเภทแรก คือ การเลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้งตามระบบเสียงข้างมาก คะแนนเสียงประเภทที่สองให้เลือกพรรคการเมือง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคิดจากคะแนนเสียงประเภทที่สองว่า พรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงคิดเป็นอัตราร้อยละเท่าใดของผู้มาเลือกตั้งทั้งหมด พรรคการเมืองนั้นก็จะได้รับเลือกตั้งตามสัดส่วน<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์, “รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ” ในเอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการปฏิรูปการเมืองไทย” จัดโดยคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม วันพุธที่ 5 มีนาคม 2540 ณ โรงแรมอมารีวอเตอร์เกต กรุงเทพฯ, หน้า 2.



มาตรการสำคัญที่กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันวางไว้ เพื่อให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรคก็คือ ในการเลือกตั้ง พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงคิดเป็นอัตราตั้งแต่ร้อยละ 5 ขึ้นไปเท่านั้น จึงจะมีที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่ก็จะต้องชนะการเลือกตั้งอย่างน้อยที่สุด 3 เขตเลือกตั้งในคะแนนเสียงประเภทแรกจึงจะมีที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด<sup>30</sup>

ระบบการเลือกตั้งแบบผสมนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกตัวบุคคลที่ตนชอบ และในขณะเดียวกันเป็นการเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองให้มีน้อยพรรค โดยขจัดพรรคเล็กพรรคน้อยไม่ให้มีที่นั่งในสภา แต่ในขณะเดียวกันก็มีได้ปิดกั้นเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง

### (3) การสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1949 ได้สร้างมาตรการและกลไกในการสร้างดุลยภาพ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารไว้ดังนี้

#### 1) การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเชิงสร้างสรรค์

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลโดยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ แต่เพื่อป้องกันไม่ให้มีการเปิดอภิปรายบ่อยครั้งและป้องกันไม่ให้ฝ่ายค้านล้มรัฐบาลโดยกล่าวหารัฐบาลทำงานไม่ดีโดยที่ไม่มีข้อเสนอที่ดีกว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1949 มาตรา 67 (1)\* กำหนด

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกันและบุญศรี มีวงศ์โยษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เพื่อนแก้วการพิมพ์, 2535) หน้า 102-105.

\* รัฐธรรมนูญเยอรมัน ค.ศ. 1949 มาตรา 67 บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 67 (1) สภาผู้แทนราษฎรอาจแสดงความไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ก็แต่โดยการเลือกผู้สืบต่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดของสภา และโดยการร้องขอให้ประธานาธิบดีสหพันธ์ให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ประธานาธิบดีต้องปฏิบัติตามคำร้องขอ และแต่งตั้งผู้ที่ได้รับเลือก

(2) ระยะเวลาระหว่างการเสนอญัตติให้มีการเลือกตั้งผู้สืบตำแหน่งกับการเลือกนั้นจะต้องมีระยะอย่างน้อยสี่สัปดาห์เต็ม”

เงื่อนไขในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ต่อเมื่อได้มีการสรรหาบุคคลอื่น มาเป็นนายกรัฐมนตรีแทนได้ โดยมีเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเรียกการเปิดอภิปรายนี้ว่า “การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเชิงสร้างสรรค์ (Konstruktives Misstrauensvotum) อำนาจในการปลดนายกรัฐมนตรีในการลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจนี้เป็นอำนาจของประธานาธิบดี<sup>31</sup>

อนึ่ง การเปิดให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจเชิงสร้างสรรค์นี้ นายกรัฐมนตรีอาจกระทำเองได้เมื่อเห็นว่าฐานะทางการเมืองของตนไม่มั่นคง ด้วยการยื่นญัตติขอมติไว้วางใจจากรัฐสภา หากรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจด้วยเสียงข้างมากภายหลัง 48 ชั่วโมง นับแต่นายกรัฐมนตรียื่นญัตติ ประธานาธิบดีอาจยุบสภาตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีได้ภายใน 21 วัน นับแต่รัฐสภามีมติไม่ไว้วางใจ แต่สิทธิในการยุบสภาจะสิ้นสุดลงในกรณีที่รัฐสภาสามารถเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ได้ด้วยเสียงข้างมาก ก่อนการยุบสภา<sup>32</sup>

## 2) การประกาศภาวะฉุกเฉินทางนิติบัญญัติ

นายกรัฐมนตรีมาจากความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง แต่ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่อาจรวมเสียงกันเสนอนายกรัฐมนตรีด้วยเสียงข้างมากได้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง โดยถือเอาผู้ที่ได้รับคะแนนมากที่สุดให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่กรณีนี้เป็นดุลพินิจของประธานาธิบดีที่จะแต่งตั้งหรือไม่แต่งตั้งก็ได้ ถ้าไม่แต่งตั้ง ประธานาธิบดีจะต้องยุบสภา แต่ในกรณีที่ประธานาธิบดีใช้ดุลพินิจแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นนายกรัฐมนตรี

<sup>31</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์, “รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ”, หน้า 5.

<sup>32</sup> ธัชชา ร่มรื่นสุชากรมย์, ปัญหาสถียรภาพของรัฐบาลในระบบรัฐธรรมนูญไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2533, หน้า 44.

คณะรัฐมนตรีในสถานการณ์เช่นนี้ ย่อมเป็นคณะรัฐมนตรีที่มีเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร ที่เรียกว่า “Minderheitsregierung” ซึ่งย่อมจะทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความลำบากเพราะฝ่ายค้านมีเสียงสนับสนุนมากกว่าในสถานการณ์เช่นนี้ หากร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร ถึงแม้ว่าคณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงว่าเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีสามารถเสนอให้ประธานาธิบดีขอความเห็นชอบจากสภาที่ปรึกษา (Bundesrat) \* ประกาศ “ภาวะฉุกเฉินทางนิติบัญญัติ” ซึ่งมีระยะเวลา 6 เดือน ซึ่งจะมีผลให้คณะรัฐมนตรีสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร แต่เมื่อพ้น 6 เดือนแล้วจะเกิดผลอย่างไรนั้นรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ แต่เป็นที่เข้าใจกันว่าคงจะต้องมีการยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่<sup>33</sup>

#### (4) การสร้างความต่อเนื่องของรัฐบาล

นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1949 มีมาตรการที่สำคัญในการสร้างความต่อเนื่องของรัฐบาล คือ มาตรา 67 กำหนดว่า ในกรณีที่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงก่อนครบกำหนดวาระ เช่น ดายหรือลาออก สภาผู้แทนราษฎรจะต้องทำการเลือกบุคคลขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนภายใน 48 ชั่วโมง โดยที่รัฐมนตรีร่วมคณะไม่จำเป็นต้องพ้นจากตำแหน่งไปพร้อมกับ

---

\* สภาที่ปรึกษาไม่ใช่สภาสูงหรือวุฒิสภาตามที่เข้าใจกันในระบบสองสภาทั่วไป แต่เป็นสภาที่ทำหน้าที่คู่กับสภาผู้แทนราษฎร เนื่องมาจากเหตุผลที่จะต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างกิจการของสหพันธรัฐและมลรัฐต่างๆ โดยสมาชิกของสภาที่ปรึกษาไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่คณะรัฐมนตรีในแต่ละมลรัฐเป็นผู้แต่งตั้งเข้ามาเพื่อร่วมในการตรากฎหมาย โปรดดูรายละเอียดในกมลชัย รัตนสกาววงศ์, “รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ”, หน้า 4

<sup>33</sup> Konrad Hesse, Grundzuege des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 12 Aufl., Heidelberg Karlsruhe, S 287-288 อ้างใน กมลชัย รัตนสกาววงศ์, “รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ”, หน้า 7-8.

นายกรัฐมนตรีด้วย หลักการนี้ช่วยทำให้ความระส่ำระสายในการบริหารราชการแผ่นดินไม่เกิดขึ้นวิกฤตการณ์การขาดผู้นำรับช่วงอำนาจต่อเนื่องก็ไม่มี นอกจากนี้ปัญหาในการแบ่งสรรตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลใหม่ก็ไม่มีปัญหา ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีคนใหม่มักจะเป็นผู้ที่สังกัดพรรคที่มีเสียงข้างมากที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาล เช่น กรณีที่นายกรัฐมนตรีวิลลี บรันด์ แห่งพรรค SPD ลาออกในปี 1974 สมาชิกแทนราษฎรได้เลือกเฮลมุด ชมิดท์ แห่งพรรค FDP ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลผสมขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีแทน เป็นต้น ซึ่งวิธีการนี้ทำให้มีความต่อเนื่องของรัฐบาลต่อเนื่อง ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ<sup>34</sup>

มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1949 สร้างขึ้นมีจุดมุ่งหมายในการที่จะสนับสนุนฝ่ายบริหารให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ทำลายหลักการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

ทั้งประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันต่างก็ผ่านประสบการณ์ในการที่รัฐบาลขาดเสถียรภาพ โดยที่ทั้งสองประเทศต่างมีสาเหตุของการขาดเสถียรภาพของรัฐบาลที่แตกต่างกัน มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาจึงแตกต่างกัน อันทำให้ได้แง่คิดว่า ในการพิจารณาหามาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหา นั้น แม้จะพิจารณาดูจากประสบการณ์ของต่างประเทศได้ แต่การที่จะนำมาตรการเหล่านั้นมาใช้ในประเทศไทยก็ต้องตระหนักอยู่เสมอว่าสภาพแวดล้อมของประเทศไทยแตกต่างจากของประเทศที่เป็นต้นแบบของมาตรการต่าง ๆ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่าแต่ละมาตรการที่ใช้ในต่างประเทศนั้นเหมาะสมมากน้อยเพียงใดในการนำมาใช้ใน ประเทศไทย จะต้องมีการดัดแปลงเสริมแต่งให้เหมาะสมกับประเทศไทยหรือไม่

---

<sup>34</sup>รุจิรา เตชางกูร, วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันฉบับปัจจุบัน ในแง่การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2520, หน้า 41-42.

## 4. ความพยายามในการเสริมสร้างเสถียรภาพให้ รัฐบาลไทยในอดีต

ประเทศไทยนั้นประสบสภาพปัญหาการขาดเสถียรภาพของรัฐบาล มาโดยตลอด ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้เองก็มีได้หนึ่งเคยในการหาทางแก้ปัญหา ดังจะเห็นว่า เมื่อมองย้อนไปพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญไทยทั้ง 15 ฉบับที่ผ่านมาจะพบว่าได้มีการเพิ่มเติมมาตรการหลายมาตรการไว้ในรัฐธรรมนูญหลาย ๆ ฉบับ เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล นอกจากนั้นในการร่างรัฐธรรมนูญแต่ละครั้งก็มีผู้เสนอมาตรการต่างๆ ที่จะช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล แต่ไม่ได้รับการยอมรับบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ในการศึกษาถึงความพยายามในการเสริมสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาลไทยในอดีตนี้ จะแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ

กรณีแรก ศึกษาถึงมาตรการที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่มีส่วนในการเสริมสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาล

กรณีที่สอง ศึกษาถึงมาตรการที่มีการเสนอในร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาลแต่ไม่ได้รับการยอมรับบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

### 4.1 มาตรการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล

จากการศึกษารัฐธรรมนูญไทยในอดีตที่ผ่านมา 15 ฉบับ พบ มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล ดังต่อไปนี้

#### 4.1.1 มาตรการเสริมสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

จากสภาพที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลโดยการยื่นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลบ่อยครั้ง เรียกได้

ว่าแทบทุกสมัยประชุม ฝ่ายค้านจะใช้สิทธิในการยื่นญัตติไม่ไว้ว่างใจคณะรัฐมนตรี นอกจากนั้น สภาพที่คณะรัฐมนตรีไม่อาจกุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรข้างมากได้ ทำให้ไม่ค่อยได้รับความร่วมมือในการทำงานบริหารประเทศ รัฐธรรมนูญไทยในอดีตได้สร้างมาตรการและกลไกแก้ไขไว้ดังนี้

(1) การกำหนดให้วุฒิสภาเป็นกลไกในการคัดจูนเสถียรภาพรัฐบาล

นับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 แรกเริ่มผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองจะจัดรูปการปกครองในรูปสภาเดียว แต่ติดขัดในเรื่องความชำนาญในการปกครองประเทศยังมีไม่เพียงพอของผู้ที่จะเป็นผู้แทนราษฎร การจัดให้มีวุฒิสภาในระดับหนึ่งก็เพื่อให้มาเป็นพี่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎร ดังจะเห็นได้ว่าวุฒิสภาที่ผ่าน ๆ มาจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในด้านต่าง ๆ

รัฐธรรมนูญไทยได้ใช้วุฒิสภาเป็นสิ่งที่เสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลด้วยวิธีการดังนี้

1) รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเสนอชื่อของนายกรัฐมนตรี (รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 มาตรา 78, รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 มาตรา 104 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 84) ก็เพราะต้องการให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง เนื่องจากในการเลือกตั้งแต่ละครั้งไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาด ทำให้ต้องตั้งรัฐบาลผสมตลอดมา เพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ จึงจำเป็นต้องให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งวุฒิสภาคอยค้ำจุนฐานของรัฐบาล

2) รัฐธรรมนูญกำหนดให้ข้าราชการประจำเป็นวุฒิสมาชิกได้ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 มาตรา 78, รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 86) เพื่อที่นายกรัฐมนตรีจะได้แต่งตั้งข้าราชการไปเป็นวุฒิสมาชิกได้ เพราะในฐานะข้าราชการแม้ดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิก แต่ในฐานะข้าราชการก็เป็นผู้

ได้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี วุฒิสมาชิกสายข้าราชการ จึงเป็นผู้  
คอยคำจุนเสถียรภาพรัฐบาล

3) การกำหนดให้มีวุฒิสมาชิกในจำนวนใกล้เคียงกับจำนวน  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 มาตรา 78) โดยมีการ  
กำหนดจำนวนวุฒิสมาชิกให้มีส่วนสัมพันธ์กับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
จึงกำหนดให้มีวุฒิสมาชิกจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภา  
ผู้แทนราษฎรทั้งหมด ซึ่งเสียงของวุฒิสภาจะเป็นสิ่งสนับสนุนฝ่ายรัฐบาล  
ในเวลาที่มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา

4) การกำหนดให้วุฒิสมาชิกร่วมประชุมกับสภาผู้แทนราษฎร  
ในเรื่องสำคัญ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 มาตรา 146, รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521  
มาตรา 203) โดยเฉพาะเรื่องที่จะเป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง  
ซึ่งได้แก่ การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารประเทศ ให้  
แถลงในวุฒิสภาด้วย เพื่อวุฒิสภาจะได้ตั้งข้อสังเกตไปยังสภาผู้แทนราษฎร  
ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในการแถลงนโยบาย

## (2) การกำหนดให้การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจทำได้ยากขึ้น

รัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การเปิดอภิปราย  
ไม่ไว้วางใจทำได้ยากดังนี้

1) การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเข้าชื่อขอ  
เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจให้มีจำนวนมากพอสมควร เช่น ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3  
ของสมาชิกทั้งหมด (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 มาตรา 131) หรือ 1 ใน 5  
ของสมาชิกทั้งหมด (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 มาตรา 128, รัฐธรรมนูญ พ.ศ.  
2517 มาตรา 159)

2) การกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจ ปกติ  
ในการประชุมสภาใช้เสียงข้างมากของที่ประชุม เมื่อถือหลักนี้ในการลงมติ  
ไม่ไว้วางใจ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาประชุมเป็นจำนวนไม่มากนัก มติ

ไม่ไว้วางใจอาจอาศัยเสียงน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด อันจะเป็นผลให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระโดยความเห็นของกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนน้อย รัฐธรรมนูญจึงกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจ ด้วยการกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงของการลงมติไม่ไว้วางใจจะต้องมีมติไม่ไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภา (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 159, รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 137)

3) การกำหนดเงื่อนไขการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในสมัยประชุมเดียวกัน เพื่อมิให้มีการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจพร่ำเพรื่อ ไร้ระดับคระวัง รัฐธรรมนูญจึงกำหนดว่าถ้ามติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 159)

#### 4.1.2 การส่งเสริมระบบพรรคการเมืองในสภาให้มีน้อยพรรค

รัฐธรรมนูญไทยได้สรรหามาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ระบบพรรคการเมืองไทยมีน้อยพรรคในสภาด้วยมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

(1) การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองใดมักเป็นตัวแทนสำคัญในการสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนรัฐบาล รัฐธรรมนูญจึงกำหนดบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 117 (3), รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 94 (3))

(2) การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง การรื้อให้พรรคการเมืองพัฒนาตัวพรรคให้เป็นพรรคขนาดใหญ่



นั้นต้องใช้เวลาานพอสมควร อีกทั้งพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นมาที่ย่อมหวังที่จะได้เข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ และการที่จะเป็นรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากนั้นอย่างน้อยต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกึ่งหนึ่ง รัฐธรรมนูญจึงบังคับให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมี (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 95)

(3) การกำหนดให้มีการเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอ เพื่อให้พรรคการเมืองมีขนาดใหญ่ขึ้น (มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมาก) รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้การเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 91) แต่เป็นที่น่าเสียดายว่ามาตรการนี้ต่อมาได้ถูกแก้ไขยกเลิกไปในที่สุดในปี พ.ศ. 2528

(4) การกำหนดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ผูกพันกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในระเบียบวินัยของพรรคการเมือง ป้องกันการย้ายพรรคในขณะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อลาออกจากพรรคการเมือง หรือมีการยุบพรรคการเมืองเอง ส่วนกรณีศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองหรือพรรคมีมติขับออกจากพรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นจะต้องหาพรรคการเมืองอื่นรับตนเข้าสังกัดภายใน 60 วัน มิฉะนั้น จะขาดจากสมาชิกภาพ ทั้งนี้ก็เพื่อปกป้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กระทำหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนแต่ขัดแย้งกับพรรคการเมืองต้นสังกัด (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 124 (7)(8), รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 103 (7)(9)) อนึ่ง การกำหนดมาตรการข้างต้นยังมีจุดอ่อนเพราะผลปรากฏต่อมาว่ากรณีที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขัดแย้งกันภายในพรรคด้วยผลประโยชน์ส่วนตัวมักก่อความกรรมาการบริหารพรรคและสมาชิกพรรคคนอื่น ๆ เพื่อหาเหตุให้พรรค

ไล่ออก แทนที่จะลาออกจากพรรคเอง เพราะถ้าลาออกเองสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลง แต่หากพรรคไล่ออกก็จะสามารถย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองอื่น ก่อให้เกิดความวุ่นวายในพรรคคร่อมรัฐบาลมาจนไม่มีเสถียรภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 103 (7) จึงแก้ไขหลักการเดิม โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพทันทีเมื่อถูกขับออกจากพรรคการเมืองด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น<sup>35</sup>

(5) การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณา เพื่อส่งเสริมให้พรรคเล็กๆ รวมตัวกันเป็นพรรคใหญ่ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง

#### 4.1.3 การแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร : การห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน

ปัญหาหนึ่งที่ก่อให้เกิดรัฐบาลผสมของประเทศไทยขาดเสถียรภาพก็คือ รัฐมนตรีร่วมพรรครัฐบาลมักใช้วิธีการขู่ว่าจะนำพรรคการเมืองของตนออกจากการร่วมรัฐบาลเพื่อต่อรองให้นายกรัฐมนตรีปฏิบัติตามข้อต่อรองของพรรคคน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ในมาตรา 139 จึงบัญญัติว่า “รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกันมิได้” ซึ่งแสดงให้เห็น

---

<sup>35</sup> ธัชชา ร่มรื่นสุขารมย์, ปัญหาเสถียรภาพของฝ่ายบริหารในระบบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 79.

เห็นความประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติให้มากยิ่งขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ \*

ที่มาของการห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน โดยนัยแล้วเลียนแบบมาจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศส<sup>36</sup>

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า เหตุผลสำคัญในการห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันนี้ คือ การสร้างเสถียรภาพรัฐบาล เพราะในสภาพที่พรรคการเมืองหลายพรรคร่วมเป็นรัฐบาล สมาชิกของพรรคย่อมผูกพันกันนโยบายของพรรคการเมือง เมื่อสมาชิกได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติสมาชิกพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะต้องซื้อสัตย์ต่อนโยบายของพรรคการเมืองมากกว่านโยบายของรัฐบาล และจะคอยหักท้วงโต้แย้งนโยบายของรัฐบาลในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอยู่เสมอ เมื่อปรากฏว่านโยบายนั้นขัดกับนโยบายของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ การหักท้วงโต้แย้งนี้เองเป็นชนวนให้เกิดแตกแยกในคณะรัฐมนตรี พรรคการเมืองมักจะเอาการถอนตัวจากการร่วมรัฐบาลมาเป็นเรื่องข่มขู่นายกรัฐมนตรี เพราะเมื่อถอนตัวไปแล้วรัฐมนตรียังมีฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาอยู่ ย่อมจะยังคงรักษาสถานะทางการเมืองไว้ได้อยู่ การห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็น

---

\* ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 มีความตอนหนึ่งว่า “เมื่อรัฐสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่า เมื่อคุณแห่งอำนาจอันจะยังระบอบรัฐธรรมนูญให้ตั้งอยู่ในเสถียรภาพ สมควรที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารจะแยกจากกันให้มากยิ่งขึ้นจึงได้ลงมติในหลักการสำคัญว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่นซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะเป็นสมาชิกแห่งรัฐสภาในขณะเดียวกันมิได้”

<sup>36</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, “รัฐธรรมนูญใหม่ของเรา” ในรัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519) หน้า 7-8. และหยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, หน้า 27.

รัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ย่อมจะทำให้รัฐมนตรีที่ร่วมรัฐบาลต้องคิดหนักมากยิ่งขึ้นในการถอนตัวจากการร่วมรัฐบาลเพราะเมื่อลาออกจากรัฐมนตรีแล้ว ไม่เหลือสถานะสมาชิกวุฒิสภารองรับอยู่ ต้องกลายเป็นประชาชนสามัญ จะมีโอกาสหวนกลับเวทีการเมืองอีกครั้งก็ต่อเมื่อมีการเลือกตั้ง

## 4.2 แนวความคิด ข้อเสนอในขณะยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยแต่ละครั้ง ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญต่างตระหนักถึงการคั่นห้ามมาตรการที่จะเสริมสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล แนวความคิดที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ คือ แนวความคิดที่เคยมีการเสนอในการยกร่างรัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมา แต่มิได้รับการยอมรับบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>37</sup>

แนวความคิด ข้อเสนอในขณะยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลที่สำคัญน่าสนใจมีดังนี้

### 4.2.1 การเสนอให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง

แนวคิดในการเสนอให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยคงอยู่ในระบบรัฐสภา นี้ ก็เพื่อแยกฝ่ายบริหารให้อิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ก็ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง และไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสภา หากสภาประสงค์จะตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรีด้วยการลงมติไม่ไว้วางใจ และหาก

---

<sup>37</sup> ในหัวข้อ 4.2 นี้อาศัยข้อมูลจาก ธัชชา ร่มรื่นสุชากรมัย, ปัญหาเสถียรภาพของฝ่ายบริหารในระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 47-83 ซึ่งค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากบันทึกการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ยกร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ

มีมติไม่ไว้วางใจ ทั้งสภาและคณะรัฐมนตรีจะต้องสิ้นสุดการดำรงตำแหน่ง ทั้งสองฝ่าย เพื่อให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ตัดสิน โดยการเลือกตั้งว่าจะเห็นชอบกับฝ่ายใด อันจะทำให้การเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ ต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง แต่อย่างไรก็ตาม แนวความคิดที่ไม่ได้รับการยอมรับเพราะไม่เหมาะสมกับระบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเช่น ประเทศไทย<sup>38</sup> (ข้อเสนอในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511)

#### 4.2.2 การเสนอให้ใช้ระบบเลือกตั้งผสมระหว่างการเลือกตั้งแบบ บัญชีรายชื่อกับแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

แนวคิดในการเสนอให้ใช้วิธีเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และใช้วิธีรวมเขตให้กว้างที่สุด เพื่อให้ได้เสียงข้างมากในสภา โดยมีการอ้างแหล่งที่มาคือ คล้ายกับการเลือกตั้งแบบสัดส่วนของประเทศเยอรมัน แต่อย่างไรก็ตาม มีความคิดเห็นแย้งว่า การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่ออาจนำไปสู่เผด็จการโดยพรรคการเมือง<sup>39</sup> ท้ายที่สุดแนวคิดนี้ก็ไม่ได้รับการยอมรับ (ข้อเสนอในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2492)

---

<sup>38</sup> ชำนาญ ชูบุญธรรม, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ) ครั้งที่ 10/2504 วันที่ 5 ตุลาคม 2504, กระมล ทองธรรมชาติ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1/2520 วันที่ 2 ธันวาคม 2520.

<sup>39</sup> โชติ คุ่มพันธ์, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 23/2491 วันที่ 30 สิงหาคม 2491, หลวงอังกณานุรักษ์, ขุนคงฤทธิศึกษากรและพระยาอรุณการวิชัยพิพนธ์, ครั้งที่ 22/2491 วันที่ 28 สิงหาคม 2491. และหลวงประกอบนิติสาร, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 23/2491 วันที่ 30 สิงหาคม 2491.

ต่อมามีการเสนอแนวคิดดังกล่าวอีกครั้งในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 เพื่อสร้างเสียงข้างมากในสภาโดยระบบพรรคการเมืองที่มีระเบียบ แต่ก็ไม่ได้รับการยอมรับ<sup>40</sup>

#### 4.2.3 การเสนอให้กำหนดให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจทำได้ยากขึ้น

แนวความคิดในการจำกัดการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยมีหลากหลายข้อเสนอ นับตั้งแต่กรณีที่มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ถ้ามีมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย เพื่อให้ประชาชนชี้ขาดในการเลือกตั้ง หรือจะต้องมีการจัดรัฐบาลชุดใหม่ได้ทันทีเหมือนเช่นกรณีประเทศเยอรมัน นอกจากนี้ยังมีการเสนอว่า การเปิดอภิปรายคณะรัฐมนตรีทั้งคณะให้กระทำได้อต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีบริหารประเทศมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี<sup>41</sup> แต่ข้อเสนอเหล่านี้ต่างก็ไม่ได้รับการยอมรับ

จากการศึกษาถึงความพยายามในอดีตที่จะสร้างเสถียรภาพรัฐบาลพบว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละยุคแต่ละสมัยต่างก็ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาเสถียรภาพรัฐบาลดังจะเห็นว่าการยกร่างรัฐธรรมนูญแต่ละครั้งต้องมีการคิดค้น เสนอแนะแนวทางในการสร้างเสริมเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลเสมอ

---

<sup>40</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 10-14 วันที่ 21, 23, 26, 28, 30 พฤศจิกายน 2516 ; พงศ์เพ็ญ สกุนดาภัย ครั้งที่ 9/2516 วันที่ 19 พฤศจิกายน 2516 และกมล วรรณประภาและอมร จันทรมบูรณ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 10/2516 วันที่ 21 พฤศจิกายน 2516.

<sup>41</sup> กรมพล ทองธรรมชาติ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 1/2521. ครั้งที่ 1/2521 วันที่ 2 ธันวาคม 2521.

## 5. มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

ในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นได้มีการตั้งประเด็นปัญหาสำคัญประเด็นหนึ่ง คือ การที่รัฐบาลขาดเสถียรภาพ ดังที่ปรากฏในกรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ในหัวข้อประเด็นปัญหาและหลักการสำคัญเกี่ยวกับสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองว่า

“ . . . รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นหลังเลือกตั้งก็มีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็แข่งขันกันเป็นรัฐมนตรี มีระบบโควต้าและกลุ่มในพรรค เป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ และนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำรัฐบาลก็ตกอยู่ภายใต้ความกดดันของพรรคตนเอง และพรรคร่วมรัฐบาล จึงไม่อาจแสดงภาวะผู้นำในการบริหารประเทศและแก้ปัญหาของประชาชนได้ สภาวะเช่นนี้ทำให้มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง ไม่มีรัฐบาลใดอยู่นานพอจะแก้ปัญหามืองได้แม้เลือกตั้งใหม่บุคลากรทางการเมืองก็คงเปลี่ยนแปลงน้อยมาก และรัฐบาลใหม่ก็อยู่ได้ไม่นานประสิทธิภาพในการบริหารบ้านเมืองจึงไม่เกิดขึ้น”<sup>42</sup>

### “3. คณะรัฐมนตรี

#### 3.1 สภาพปัญหาหลัก

3.1.1 รัฐบาลเป็นรัฐบาลผสม อ่อนแอและขาดเสถียรภาพ ไม่มีพรรคใดกำหนดนโยบายเรื่องใดได้เอง พรรคร่วมรัฐบาลขัดแย้งกันบ่อยครั้ง นายกรัฐมนตรีตกอยู่ภายใต้ความกดดันของพรรค ทำให้ต้องเป็นผู้

---

<sup>42</sup> สภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, เอกสารพื้นฐานประกอบกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชน มีนาคม 2540, หน้า 40.

ประสานประโยชน์ระหว่างพรรคอันเป็นที่มาของการแสวงหาผลประโยชน์  
โดยมิชอบ

3.1.2 นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามกฎหมาย แต่ไม่อาจ  
แสดงความเป็นผู้นำในการบริหารประเทศ เพราะตกอยู่ภายใต้การครอบงำ  
และต่อรองของพรรคตนเองและพรรคร่วมรัฐบาล ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพ  
ในการบริหารราชการแผ่นดิน

3.1.3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแข่งขันเป็นรัฐมนตรี เป็น  
เหตุให้รัฐมนตรีบางส่วนที่ขาดคุณภาพ

3.1.4 การแต่งตั้งรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีถูกกดดัน  
จากคนในพรรค พรรคร่วมรัฐบาลและนายทุนผู้สนับสนุนพรรคการเมือง  
ทำให้ได้คนซึ่งประชาชนไม่ยอมรับ

3.1.5 รัฐมนตรีออกมาวิจารณ์รัฐบาลโดยไม่เคารพหลัก  
ความรับผิดชอบร่วมกัน”<sup>43</sup>

การตั้งประเด็นปัญหาเรื่องเสถียรภาพรัฐบาลของสภาว่าง  
รัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น นำไปสู่การบัญญัติมาตรการต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ  
เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลดังต่อไปนี้

## 5.1 การส่งเสริมให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรคในสภา

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีการเลือกตั้งในระบบผสม 2  
แบบ คือ การเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น 100 คน  
(มาตรา 98-99) กับการเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตเดียวคนเดียว 400  
คน (มาตรา 98,102-104) ในระบบนี้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนจะมีสอง  
คะแนนเท่ากันทุกคนไม่ว่าอยู่ส่วนใดของประเทศ นอกจากนี้ ยังมีทางเลือก

---

<sup>43</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 46-47.



เพิ่มขึ้น คือ มีสิทธิเลือกพรรคที่ชอบได้จากระบบบัญชีพรรค

ระบบการเลือกตั้งในแบบผสมนี้ จะส่งเสริมระบบพรรคการเมือง เพราะต้องเลือกบัญชีพรรคใดพรรคหนึ่ง โดยเลือกตัวบุคคลในบัญชีมิได้ เพราะตัวบุคคลเป็นเครื่องพิจารณาประกอบการเลือกพรรคเท่านั้น และที่สำคัญก็คือมีการกำหนดว่าบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนต่ำกว่า 5% ไม่มีสิทธิได้ ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 100) การกำหนดมาตรการเช่นนี้ก็เพื่อสกัดพรรคเล็กพรรคน้อยที่เข้ามาในสภาและไม่อาจมีบทบาทได้เต็มที่ แต่อาจสร้างความไร้เสถียรภาพให้รัฐบาลได้ และปัญหารุนแรงจากรัฐบาลผสมก็จะยังเกิดขึ้น

อนึ่ง ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง จะสมัครในนามอิสระไม่ได้ ซึ่งดูว่าจะขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงต้องผ่อนคลายเป็นการกำหนดให้พรรคการเมืองตั้งง่ายขึ้นกว่าในอดีต (มาตรา 328 (1) (2))\* และสามารถคงความเป็นพรรคการเมืองอยู่ได้แม้ไม่ส่งสมาชิกรับสมัครรับเลือกตั้ง หรือส่งสมัครแล้วไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะส่งเสริมให้มีการตั้งพรรคการเมืองได้ง่ายแต่การมีพรรคการเมืองหลายพรรคในประเทศ จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพรัฐบาล เพราะพรรคการเมืองที่จะเข้าไปมีที่นั่งในสภาได้นั้นถูกมาตรการสกัดกั้นหลากหลายมาตรการ เพื่อให้โอกาสแก่พรรคการเมืองใหญ่ ๆ เท่านั้น ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้พรรคการเมืองต้อง

---

\* พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 บัญญัติว่า

“มาตรา 8 ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบปีบริบูรณ์และไม่มีลักษณะที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญมีจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไปสามารถรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้นตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

พัฒนาตัวเองให้มีขนาดใหญ่ (มีส.ส. ในสังกัดมาก)

มาตรการที่สกัดกั้นพรรคเล็กพรรคน้อยไม่ให้เข้าไปมีบทบาทในสภานอกเหนือจากมาตรการ 5% ของระบบบัญชีรายชื่อแล้วยังมีมาตรการอื่นอีก เช่น

(1) การจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ ซึ่งจะจัดสรรให้เป็นรายปีตามโครงการและแผนงาน ในการดำเนินกิจการของแต่ละพรรคการเมืองที่ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรร โดยจะต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง จำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด จำนวนสมาชิกพรรคการเมือง และจำนวนสาขาพรรคการเมืองตามลำดับ(พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 58) ซึ่งหมายความว่าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากย่อมได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐมากตามไปด้วย ซึ่งทำให้พรรคใหญ่กับพรรคเล็กมีขนาดพรรคต่างกัน

(2) การจัดสรรเวลาออกอากาศให้แก่พรรคการเมืองเพื่อแสดงผลงานในแต่ละปีไม่น้อยกว่า 3 ครั้งโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ซึ่งการจัดสรรนี้ก็มีข้อกำหนดเช่นเดียวกันกับการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองข้างต้น(พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 60)

## 5.2 การกำหนดให้การเลือกนายกรัฐมนตรีต้องกระทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

อดีตที่ผ่านมาการเลือกนายกรัฐมนตรีมักทำโดยกลุ่มคนเพียงไม่กี่คนที่เป็นแกนนำพรรคร่วมรัฐบาล โดยมีการต่อรองในเรื่องต่าง ๆ ทำให้นายกรัฐมนตรีต้องอยู่ภายใต้ความกดดันของพรรคการเมือง ทำหน้าที่เป็นเพียง

“ผู้ประสานประโยชน์” เมื่อเกิดความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาล ก็ไม่อาจตัดสินใจได้เด็ดขาด

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จึงกำหนดหลักการใหม่ ให้มีการลงมติ โดยเปิดเผยในการเลือกนายกรัฐมนตรี โดยต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก (มาตรา 202) ทั้งนี้ ก็เพื่อเพิ่มภาวะผู้นำที่แท้จริงให้แก่นายกรัฐมนตรี เพราะเมื่อได้รับเลือกโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ก็ย่อมจะตัดสินใจทำอะไรได้ง่าย เพราะมีเสียงสนับสนุนอยู่ในสภา ไม่ต้องอยู่ภายใต้การครอบงำของแกนนำพรรคร่วมรัฐบาลบางคน

### 5.3 การกำหนดให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเชิงสร้างสรรค์

รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้ว่า ส.ส. จำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวจะต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปมาด้วย โดยเมื่อมีการเสนอญัตติดังกล่าวแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ (มาตรา 185)

เหตุที่ต้องกำหนดไว้เช่นนี้ ก็เพื่อให้นายกรัฐมนตรีอยู่เหนือรัฐมนตรีอื่นของรัฐบาลผสมและป้องกันการหักหลังกันเองของพรรคร่วมรัฐบาล มาตรการนี้มีที่มาจากรัฐธรรมนูญเยอรมัน

นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดมาตรการเสริมให้การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ยากขึ้น โดยรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดสมัยประชุมรัฐสภาสองสมัย คือ สมัยประชุมสามัญซึ่งสภาจะพิจารณาเรื่องใดๆ ก็ได้ และสมัย

ประชุมสามัญนิติบัญญัติ ซึ่งสภาจะพิจารณาได้แต่เฉพาะการตรากฎหมาย การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การเลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การตั้งกระทู้ถามและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เว้นแต่รัฐสภาจะมีมติให้พิจารณาเรื่องอื่นใดด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งหมายความว่า ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติโดยหลักแล้วไม่สามารถยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้

#### 5.4 การแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร : การห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 กำหนดห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน (มาตรา 205) เพื่อแยกหน้าที่นิติบัญญัติกับบริหาร เพื่อให้ผู้ควบคุม (ส.ส.) กับผู้ถูกควบคุม (รัฐมนตรี) เป็นคนละฝ่าย และแต่ละฝ่ายทำหน้าที่ได้เต็มที่

เหตุผลสำคัญที่สุดที่มีการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันก็คือ จะช่วยให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น เพราะอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลไทยเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค ปัจจุบันก็เป็นรัฐบาลผสม และแม้ว่าจะมีการปฏิรูปการเมืองแล้วในช่วงต้น ๆ ก็น่าจะยังคงเป็นรัฐบาลผสมอยู่ เพราะต้องรอให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นพรรคขนาดใหญ่เพียงสองพรรค ดังนั้น หากยังคงให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันได้ก็จะทำให้เกิดสภาพที่รัฐมนตรีชี้คอนายกรัฐมนตรีได้ เพราะรัฐมนตรีมีอำนาจต่อรอง โดยแม้จะถูกปรับออกจากคณะรัฐมนตรีก็ไม่กลัว เพราะยังคงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ ประวัติศาสตร์การเมืองไทย รัฐบาลไม่

เคยล้มเพราะฝ่ายค้านลงมติไม่ไว้วางใจ แต่ล้มเพราะรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี (พรรคร่วมรัฐบาล) ชัดแย้งกันเอง เหตุที่รัฐมนตรีกล้าที่จะขัดแย้งกันเอง หรือออกมาวิจารณ์รัฐบาลโดยไม่ตระหนักถึงหลักความรับผิดชอบร่วมกัน ก็เพราะรัฐมนตรีมีหลักประกันว่าแม้พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีก็ยังคงเป็นสมาชิกรัฐสภาอยู่ การห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีที่ออกมาวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล หรือก่อให้เกิดความแตกแยกในรัฐบาลว่าอาจถูกปลดได้ตลอดเวลาและเมื่อถูกปลดออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีแล้วก็ยังเป็นประชาชนธรรมดา จะกลับเข้าสู่การเมืองได้ก็ต่อเมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งก็ไม่แน่นอนอีกเหมือนกันว่าจะได้รับเลือกตั้งหรือไม่ ซึ่งย่อมจะทำให้รัฐมนตรีมีความตระหนักในหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีมากขึ้น อันจะส่งผลให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ

## 5.5 การเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐบาล

รัฐบาลต้องอาศัยสภาผู้แทนราษฎรในการอนุมัติกฎหมาย เพื่อที่รัฐบาลจะได้ใช้กฎหมายเป็นกลไกปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อสภา ในอดีตนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักต่อรองกับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐบาลเพื่อผ่านกฎหมายให้ หากรัฐบาลไม่ยอม รัฐบาลย่อมได้รับผลกระทบทางด้านเสถียรภาพ

ดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้ ส.ส. ต่อรองกับรัฐบาลเพื่อผ่านกฎหมายให้ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดมาตรการให้รัฐบาลสามารถนำร่างกฎหมายที่ไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร เสนอให้ที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ (มาตรา 173) คือ

(1) การที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ผ่านร่างกฎหมายนั้น มีคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (ถ้าถึงกึ่งหนึ่งหรือเกินกึ่งหนึ่งร่างกฎหมายนั้นก็ต้องตกไป จะใช้มาตรการนี้ไม่ได้

และโดยมารยาทรัฐบาลควรลาออกไปด้วยเพราะเท่ากับไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาอีกต่อไป)

(2) รัฐบาลได้แถลงไว้ในนโยบายที่แถลงต่อสภาแล้วว่าเป็นกฎหมายที่จำเป็นต่อการบริหารของประเทศ

เมื่อครบเงื่อนไขทั้งสองประการก็เสนอให้รัฐบาลประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบ ก็จะมีการตั้งบุคคลซึ่งเป็นผู้หรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายแล้วรายงานต่อสภา ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยก็ดำเนินการเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

มาตรการนี้คล้ายกับการประกาศภาวะฉุกเฉินทางนิติบัญญัติของประเทศเยอรมันและที่สำคัญก็คือ ไม่ว่าจะเป็มาตรการประกาศภาวะฉุกเฉินทางนิติบัญญัติหรือการเพิ่มอำนาจในการยื่นยันการตรากฎหมายของคณะรัฐมนตรีไทย ต่างก็มีเป้าหมายเดียวกัน คือ การช่วยให้รัฐบาลเอาชนะ ส.ส. ที่ต้องการต่อรองด้วยการไม่ผ่านกฎหมายให้ได้ และช่วยรัฐบาลเสียงข้างน้อยที่ฝ่ายค้านเองก็ไม่มีเสียงข้างมากได้ด้วย เพื่อให้การบริหารงานของรัฐบาลเป็นไปได้

## 6. บทสรุป

จากการศึกษาเรื่องเสถียรภาพรัฐบาล พบว่ารัฐบาลที่มีเสถียรภาพจะมีส่วนอย่างยิ่งที่จะทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยตลอด 66 ปี นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ประสบปัญหารัฐบาลขาดเสถียรภาพมาโดยตลอด แม้มีความพยายามอย่างต่อเนื่องของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการสรรหามาตรการทางกฎหมายต่างๆ มา

เสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลมีการนำมามาตรการที่ใช้ได้ผลในต่างประเทศมาใช้ในประเทศไทย โดยมีเป้าหมายหลักสองประการ คือ

(1) การส่งเสริมให้มีระบบพรรคการเมืองน้อยพรรคในสภาเพื่อหลีกเลี่ยงรัฐบาลผสม

(2) การสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการต่าง ๆ ก็ทำให้รัฐบาลไทยมีเสถียรภาพมากขึ้นไป ซึ่งทำให้น่าคิดว่ามาตรการต่าง ๆ เหล่านั้นใช้ไม่ได้ผล เพราะมาตรการนั่นเองไม่เหมาะสมกับประเทศไทย หรือเพราะปัจจัยอื่น

ผู้เขียนเองเห็นว่าตัวมาตรการต่าง ๆ ที่สร้างขึ้นในรัฐธรรมนูญต่าง ๆ นั้น พอที่จะมีส่วนช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลบ้าง แต่ปัจจัยสำคัญที่ทำให้มาตรการทางกฎหมายที่เสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลไม่ได้ผลนั้น น่าจะมาจากมาตรการเหล่านั้นไม่มีเวลาพอที่จะพิสูจน์ตัวของมันเองว่าจะเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลได้หรือไม่ เพราะการเมืองไทยไม่มีความต่อเนื่องในวิถีประชาธิปไตยที่แท้จริง หากแต่ต้องล้มลุกคลุกคลานกับการรัฐประหารเปลี่ยนรัฐบาลนับครั้งไม่ถ้วน การจะเสริมสร้างให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรคในสภา จนไปสู่เป้าหมายระบบสองพรรคดังเช่นต่างประเทศที่รัฐบาลมีเสถียรภาพนั้น ไม่อาจเขียนรัฐธรรมนูญให้สิ่งดังกล่าวเกิดขึ้นได้ทันที แต่ต้องใช้เวลาให้ระบบพรรคการเมืองมีเวลาพัฒนาตัวเองสักช่วงเวลาหนึ่ง

ดังนั้น ในทัศนะของผู้เขียนแล้วเห็นว่ามาตรการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สร้างขึ้นมาเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลนั้นมีความเป็นไปได้สูง แต่ต้องใช้เวลาให้มาตรการต่าง ๆ มีโอกาสได้ใช้อย่างเต็มที่ และได้แต่หวังว่าคงไม่มีเหตุการณ์ใดที่จะทำให้การพัฒนาทางการเมืองของประเทศไทยขาดความต่อเนื่อง

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ผู้ร่างตระหนักดีว่า ได้มีการสร้างมาตรการใหม่เป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในภายหลังได้

ประกอบกับรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องปรับปรุงให้เข้ากับสภาวการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนไปรัฐธรรมนูญนี้จึงกำหนดให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่าในอดีต โดยกำหนดให้วุฒิสภาเสนอขอแก้ไขมาจาก ส.ส. หรือ ส.ว. เพียง 1 ใน 5 (มาตรา 313) นอกจากนั้น ยังได้กำหนดไว้ในมาตราสุดท้ายของรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจทำรายงานให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีได้ เมื่อครบห้าปีนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ (มาตรา 336) ซึ่งจะครบ 5 ปี ในวันที่ 11 ตุลาคม 2545

เมื่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ไม่ยากนักและเมื่อครบ 5 ปี นับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ อาจมีการทบทวนมาตรการต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะฝากไว้ในที่นี้เพื่อจะได้ใช้ในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลต่อไป คือ รัฐบาลเข้าบริหารประเทศได้ก็จะต้องมีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย ซึ่งจำต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรกว่านโยบายจะถูกดำเนินการจนเป็นรูปเป็นร่าง การเปิดโอกาสให้สภายื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ทันทีที่เข้าบริหารประเทศย่อมจะกระทบต่อเสถียรภาพรัฐบาล แม้ในทางปฏิบัติฝ่ายค้านที่ดีจะไม่เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลทันทีที่เข้าบริหารประเทศก็ตาม ก็ควรที่จะกำหนดเป็นข้อจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องให้รัฐบาลบริหารประเทศเป็นระยะเวลา 1 ปี จึงจะเสนอญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้



## บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, บทบัญญัติของรัฐธรรมนุญกับเสถียรภาพของรัฐบาล,  
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2524.

\_\_\_\_\_, และนรนิติ เศรษฐบุตร, พรรคการเมือง, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521.

จรูญ สุภาพและคณะ, การเมืองการปกครองยุโรป อังกฤษ ฝรั่งเศส  
เบนลักซ์. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2523.

ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายวิชาปัญหาชั้นสูงในกฎหมายมหาชน 1.,  
เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
2534.

นรนิติ เศรษฐบุตรและโกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, เมืองไทยในระบบรัฐสภา,  
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2517.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณและชาญชัย แสวงศักดิ์, การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส :  
ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย, กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2540.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ :  
รัฐธรรมนูญเยอรมัน, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์,  
2535.

ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความ  
นำทั่วไป., กรุงเทพฯ : สารศึกษาพิมพ์, 2524.

\_\_\_\_\_, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบบการ  
ปกครองของไทย, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
2515.

\_\_\_\_\_ , คำอธิบายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พาณิชย์สุภผล, 2495.

มนูญ บริสุทธิ์, คณะรัฐมนตรี, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2527.  
รอย . ซี. แมคควิช (เขียน) พงษ์เพ็ญ ศกุนตาทัยและมณีมัย รัตนมณี (แปล), ระบบการเมืองปัจจุบัน ยุโรป ฝรั่งเศส, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2510.

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์, อนิจลักษณะของการเมืองไทย เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมือง, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2536.

ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, เอกสารพื้นฐานประกอบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชน มีนาคม 2540.

สมบูรณ์ สุขสำราญ, สหราชอาณาจักร การเมือง การปกครอง, พระนคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2541.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 60 ปี คณะรัฐมนตรีไทย, ม.ป.ท., 2535.

หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2538.

\_\_\_\_\_ , คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, กรุงเทพฯ : นำ้เชื้อการพิมพ์, 2512.

## บทความ

กมลชัย รัตนสากาววงศ์, “รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ” ในเอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง“บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการปฏิรูปการเมือง ไทย” จัดโดยคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติสาขานิติศาสตร์ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม วันพุธที่ 5 มีนาคม 2540 ณ โรงแรม อมารีวอเตอร์เกท กรุงเทพฯ.

เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ, “อำนาจบริหารของสาธารณรัฐเคอโกลล์,” รัฐสภาสาร ฉบับที่ 12 พฤศจิกายน 2507.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน,” นิติศาสตร์ ฉบับที่ 19 มิถุนายน 2532.

\_\_\_\_\_, “กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน,” นิติศาสตร์ ฉบับที่ 17 กันยายน 2530.

ไพโรจน์ ชัยนาม, “รัฐธรรมนูญใหม่ของเรา” ในรัฐธรรมนูญ บทกฎหมาย และเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร และรัฐสภาในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ” วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 3 ปีที่ 14 กันยายน 2527.

## วิทยานิพนธ์ และงานวิจัย

- รัชชา ร่มรื่นสุขารมย์, ปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลในระบบรัฐธรรมนูญไทย, วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2533.
- บุญศร มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.); กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.
- ปณิธาน วิสุทธากร, การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี : ศึกษาทางรัฐธรรมนูญไทย, วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2535.
- รุจิรา เตชางกูร, วิเคราะห์รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันฉบับปัจจุบันในแง่การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2520.
- วิวัฒน์ วิมลเศรษฐ, รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 (ศึกษาในด้านการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล), วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512.
- ศุวิมล สังข์พันธุ์, สถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2535.
- อมร รักษาสัตย์และวิรัช เจียบุญ, เสถียรภาพ ประสิทธิภาพ และความรับผิดชอบของรัฐบาลจากการเลือกตั้งระหว่าง พ.ศ. 2531-2540 : วิเคราะห์เชิงปริมาณเสนอคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ตุลาคม 2540.

## ภาษาต่างประเทศ

Brazier, Rodney., **Constitutional Texts**, New York : Oxford University Press, 1990.

Finer, s. E., **Comparative Government**, England : Penguin Book Ltd, 1977.

Jennings, W. Ivor., **Cabinet government**. London : Cambridge at the University Press, 1947.

Harvey, Jack. (เขียน), คณิน บุญสุวรรณ, (แปล), **การเมืองและการปกครองของอังกฤษ**, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2523.

Laver, Michael., Sheplesle, A. Kennet H., **Cabinet Ministers and Parliamentary Government**, USA. : Cambridge University Press, 1994.

# สถาบันนโยบายศึกษา

## Institute of Public Policy Studies (IPPS)

.....

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ได้มุ่งหวังผลกำไรและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด โดยดำเนินกิจกรรมในการศึกษาวิจัยเชิงนโยบาย การสนับสนุนนโยบายสาธารณะที่สำคัญๆ และการให้ความรู้ทางการเมือง เพื่อส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยแบบเสรีและมีส่วนร่วม และพัฒนาระบบรัฐสภาในประเทศไทย

สถาบันนโยบายศึกษา ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2528 โดยได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ (Konrad Adenauer Foundation) แห่งสาธารณรัฐเยอรมัน ทั้งนี้กิจกรรมต่างๆ อยู่ภายใต้การดำเนินงานของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในหลายๆ สมาคมทางด้านวิชาการที่เก่าแก่และใหญ่ที่สุดในประเทศ จนกระทั่งปี 2532 จึงแยกตัวออกมาดำเนินงานอย่างเป็นอิสระ และได้รับความเชื่อถือจากสาธารณชนในฐานะที่เป็นคลังสมอง (Think-Tank) ที่มีส่วนชี้นำการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญๆ ของประเทศในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา เช่น การริเริ่มศึกษาเรื่อง พรบ. ข้อมูลข่าวสาร ผู้ตรวจการรัฐสภา การทำประชาพิจารณ์ (การไต่สวนสาธารณะ) การจัดทำแผนพัฒนาสถาบันนิติบัญญัติ และการปฏิรูปการเมือง เป็นต้น

.....

### แนวทางการดำเนินงาน

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรเล็กๆ ที่มีแนวทางการดำเนินงานที่เน้นการสร้างความร่วมมือแบบเครือข่ายกับนักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐ เอกชนและประชาชนในระดับต่างๆ

จุดยืนของสถาบันนโยบายศึกษาคือ การค้นหาและนำเสนอทาง  
เลือกเชิงนโยบาย การสร้างโอกาสให้มีการนำเสนอข้อคิดที่แตกต่าง และ  
แสวงหาจุดร่วมระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ทั้งนี้โดยยึดถือข้อมูล  
และเหตุผลเป็นสำคัญ

.....

### วัตถุประสงค์ของโครงการ

1. เพื่อนำเสนอประเด็นปัญหาสำคัญทางเศรษฐกิจ สังคม และการ  
เมืองในสังคมประชาธิปไตย และสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในประเด็น  
ปัญหาเหล่านี้ เพื่อเผยแพร่แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและเสนอทางเลือก  
ในเชิงนโยบาย

2. ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้านนโยบาย และให้ความ  
ร่วมมือกันระหว่างนักวิชาการ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสถาบันตัวแทนต่างๆ  
(อาทิ สภาจังหวัด หอการค้า) ข้าราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน  
สื่อมวลชนและสาธารณชนทั่วไป

3. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาสถาบันตัวแทนประชาชน และส่งเสริม  
การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระบวนการกำหนดนโยบายใน  
ทุกๆ ระดับ

4. เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร กิจกรรมนโยบายสาธารณะ และ  
สนับสนุนการศึกษาทางการเมืองในเรื่องนิติบัญญัติและการบริหาร  
ตลอดถึงแง่มุมอื่นๆ ของสังคมประชาธิปไตย

5. เพื่อส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และความชำนาญ  
ในกิจการนิติบัญญัติและการบริหาร ระหว่างภาครัฐบาล เอกชน และ  
ประชาชนในประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ

## กิจกรรม

### สัมมนาและฝึกอบรม

เพื่อเป็นเวทีแสดงความคิดเห็น ถกเถียง แลกเปลี่ยนระหว่างกลุ่มตัวแทนต่างๆ ของสังคม และประชาชนส่วนต่างๆ ต่อประเด็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญ ของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม อีกทั้งยังเป็นแหล่งในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่สำคัญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นสถาบันรัฐสภา และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ของสังคม

ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีมากขึ้น การจัดสัมมนาของสถาบันฯ เป็นการเปิดกว้างแก่สาธารณชน และไม่เสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด

### วิจัย

สถาบันนโยบายศึกษา เป็นแหล่งข้อมูลข่าวสารที่ได้ศึกษาวิจัยเชิงนโยบาย เพื่อนำเสนอต่อสาธารณะ ผลงานสำคัญๆ ที่ผ่านมา อาทิเช่น การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการเมือง พรบ. ข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ ซึ่งผลของงานวิจัยดังกล่าว ได้มีส่วนสำคัญยิ่งในการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางการเมืองของประเทศ

### สิ่งพิมพ์

สถาบันนโยบายศึกษา ได้ทำจดหมายข่าวรายเดือนเพื่อแสดงถึงความพยายามของสถาบันที่จะดำเนินกิจกรรมให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจาก “ผู้แทนราษฎร” ในปี 2529 เป็น “จดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง ในต้นปี 2533 ปัจจุบันคือจดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง-การกระจายอำนาจ” ทั้งนี้โดยมีสาระที่เกี่ยวกับการเมือง



การเปลี่ยนแปลงการบริหารและกฎหมาย ในการจัดประกายรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น

หนังสือ เอกสารนโยบาย เอกสารข้อมูล เอกสารวิจัย เอกสารสัมมนา ได้จัดทำเป็นสิ่งตีพิมพ์ตามโอกาสที่เหมาะสมและสถานการณ์ทางการเมือง ซึ่งเป็นที่สนใจตั้งแต่ผู้กำหนดนโยบายของรัฐ นักการเมืองและนักวิชาการถึงนักเรียนมัธยมและสาธารณชนทั่วไป

สิ่งพิมพ์เหล่านี้ได้ถูกแจกให้กับสมาชิกรัฐสภา พรรคการเมือง หน่วยงานภาครัฐ กลุ่มองค์กรประชาสังคม โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น

### สื่อการศึกษา

รายการของสถาบันนโยบายศึกษาได้ผ่านทางวิทยุ ซึ่งกระจายเสียงตามเกณฑ์ สัปดาห์ละ 1 ครั้ง เป็นการเชื่อมต่อที่สำคัญของสถาบันนโยบายศึกษาถึงสาธารณชนส่วนใหญ่ หลายครั้งที่เทปรายการได้ถูกใช้เช่นเดียวกับวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนในโรงเรียนต่างจังหวัด

ธนาคารเสียง (Voice Bank) ได้รวบรวมคำจำกัดความประกอบเทปเป็นห้องสมุดเสียงที่ใหญ่ที่สุดอันหนึ่งเรื่องนโยบายสาธารณะของประเทศ

รายการวิทยุทัศน์ สถาบันนโยบายศึกษาได้ผลิตเป็นชุดวิดีโอเทปเกี่ยวกับระบบรัฐสภาและกิจกรรม ประวัติการเมืองไทย ประเด็นนโยบายสาธารณะและคล้ายคลึงกัน วิทยุทัศน์เหล่านี้สามารถยืมได้เพื่อจุดมุ่งหมายทางการศึกษา

ปฏิทินประวัติศาสตร์และเหตุการณ์การเมือง และเกมการเมือง เช่น เกมวงเวียนประชาธิปไตย ไฟการเมือง ได้แสดงถึงความพยายามของสถาบันนโยบายศึกษาที่จะสร้างสรรค์มิติใหม่ในการให้ความรู้ทางการเมืองเพื่อให้ถึงสาธารณชนอย่างกว้างขวาง วัสดุเหล่านี้ถูกแจกให้กับโรงเรียนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

Home Page สถาบันนโยบายศึกษา ได้เตรียมไว้อีกหนึ่งทางหนึ่งในการ  
เชื่อมด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างสถาบันและสาธารณะ Home Page  
ได้สรุปสาระสำคัญของการดำเนินงานและกิจกรรมโครงการ เช่นเดียวกับ  
ข้อมูลปฏิรูปการเมืองและการกระจายอำนาจที่ทันสมัย

### โครงการ

สถาบันนโยบายศึกษาดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ดังนี้

- สัมมนาและฝึกอบรม
- วิจัย
- สิ่งพิมพ์ (จดหมายข่าว เอกสารสัมมนา เอกสารวิจัย เอกสาร  
นโยบาย เอกสารข้อมูล และหนังสือ)
- สื่อความรู้ทางการเมือง (รายการวิทยุ รายการโทรทัศน์ วิทยุทัศน์  
ปฏิทิน แผนที่ เกมการเมือง)

.....

พบกับรายการ “โครงการศึกษานโยบายสาธารณะทางวิทยุ” ดำเนิน  
รายการ โดย ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต และคุณดุษฎี ณ บางน้อย ทุกวันเสาร์ เวลา  
17.00-18.00 น. ทางสถานีวิทยุ ททท.เอ.เอ็ม. 1494

.....

สถาบันนโยบายศึกษาประสงค์ที่จะเผยแพร่วิทยุทัศน์ รายการ  
โทรทัศน์ชุด “สู่สังคมประชาธิปไตย” และ “สังคมสัมพันธ์” ซึ่งออกอากาศ  
ทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ ช่อง 11 ในระหว่างปี พ.ศ. 2535-2537 แก่ผู้สนใจ  
เพื่อเป็นสื่อเสริมการเรียนการสอน และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ  
ในปัญหาสาธารณะต่าง ๆ

.....

จดหมายข่าวรายเดือน “ปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ” นำเสนอ  
สาระข้อมูล และบทวิเคราะห์ทางการเมือง และนโยบายสาธารณะ เป็น  
อภินันทนาการแก่สมาชิกของสถาบันฯ และสถาบันการศึกษาที่สนใจ

.....

สนใจสมัครเป็นสมาชิกเพื่อรับจดหมายข่าว และส่วนลดราคาสิ่ง  
พิมพ์และสื่อต่าง ๆ ของสถาบันนโยบายศึกษา (IPPS) ได้ที่ 99/146 ซอย  
หมู่บ้านงามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ  
10900 โทร. 9411832-3 โทรสาร 9411834 (ค่าสมาชิก 100 บาท ต่อปี)

.....

## สิ่งพิมพ์สถาบันนโยบายศึกษา

อุตสาหกรรมต่างจังหวัด (2536) <i>โมลิต ปิ่นเปี่ยมราษฎร์</i>	60 บาท
การได้สวนสาธารณะ : มาตรการยุติข้อขัดแย้ง ในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2536) (พร้อมสรุปสัมมนาท้ายเล่ม) <i>แก้วสรร อติโพธิ</i>	50 บาท
มติสำคัญของคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจ ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (2536) <i>รังสรรค์ ณะพรพันธุ์</i>	600 บาท
โครงการพัฒนาจังหวัด (2536) <i>ตระกูล มีชัย</i>	80 บาท
ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ....(2536) <i>เชิรชัย ณ นคร</i>	80 บาท
วัฒนธรรมกับการสร้างสังคมการเมืองประชาธิปไตย (2537) <i>ชัยอนันต์ สมุทวณิช</i>	15 บาท
โครงสร้างและกลไกทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537) <i>อมร จันทรสมนบูรณ์</i>	60 บาท
คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) ทางออกของ ประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537) <i>อมร จันทรสมนบูรณ์</i>	60 บาท
ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อการปฏิรูปทางการเมือง ตามแนวทางคอนสติติวชันแนลลิสม์ (2537) <i>อมร จันทรสมนบูรณ์</i>	40 บาท

สยามสู่ศตวรรษที่ 21 (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	50	บาท
บริษัท การบินไทย จำกัด (2537) บัณฑิต จันทรโรจนกิจ	120	บาท
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2537) บัณฑิต จันทรโรจนกิจ กัลยา อุดมวิทิต วิมลรัตน์ สุขเจริญ	80	บาท
โครงการทางด่วนพิเศษขั้นที่สอง (2537) วิมลรัตน์ สุขเจริญ	50	บาท
งบประมาณจังหวัด (2537) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	60	บาท
สภาตำบล (2537) ตระกูล มีชัย	150	บาท
นโยบายพรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้ง 2538 (2538) กิริติพงษ์ แนนมาลี      อนุรักษ์ ขวัญรักษ์ ประจักษ์ ก้องกีรติ      วิน พรหมแพทย์	20	บาท
กระบวนการทัศน์ใหม่ในการศึกษารัฐและสังคม (พิมพ์ครั้งที่ 2 2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	40	บาท
การปฏิรูปทางการเมือง (2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	20	บาท
การกระจายอำนาจ (2538) ตระกูล มีชัย	100	บาท
<b>Policies of Thai Political Parties in the 1995 General Election (1995)</b>	50	บาท

*Kiratipong Naewmalee, Nattaya Kuanrak, Prachak Kongkirati, Win Phromphaet  
(Translated and edited by Santhad Atthaseree, David Peters, Parichart Chotiya)*

ผ่าทางตันการเมืองไทย (2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	20 บาท
ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย (2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	150 บาท
เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย (2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช ปาริชาติ โชติยะ บรรณาธิการ	180 บาท
วัฒนธรรมการเมืองและการปฏิรูป (2539) วิชัย ต้นศิริ	50 บาท
อนาคตการเมืองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2539) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	50 บาท
ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นสำหรับเยาวชน (2539) กীরติพงษ์ แนวมาลี วิน พรหมแพทย์	40 บาท
ท้องถิ่นนิยมและภูมิภาคนิยมในสังคมไทย (2539) เสาวลักษณ์ สุขวิรัช	25 บาท
สื่อมวลชนไทยกับการผลักดันนโยบาย (2539) Policy Advocacy and the Media in Thailand ดันแคน แมคคาร์โก (Duncan McCargo) รมย์มาศ โบว์ร่า (Ramaimas Bowra)	50 บาท
ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2540) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	150 บาท
แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง (2540) อัยฎางค์ ปาณิกบุตร	80 บาท

แนวทางการยกเครื่องรัฐสภาไทย (2540) จรัส ดิษฐาอภิชัย	80 บาท
รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตกและไทย : กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2540) วิชัย ตันศิริ	80 บาท
ขอดเกล้ารัฐธรรมนูญไทย (2540) เชาวนะ ไตรมาศ	35 บาท
พรรคการเมืองไทย : ภูมิหลังทางโครงสร้าง-หน้าที่และ พัฒนาการทางสถาบัน (2540) เชาวนะ ไตรมาศ	120 บาท
ถกรัฐธรรมนูญ 2540 (2540) นันทวัฒน์ บรรณานันท์	300 บาท
ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นสำหรับเยาวชน พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขปรับปรุงตาม พรบ. อบจ. 2540 (2540) กীরติพงษ์ แนนวมาลี วิน พรหมแพทย์ แก้ไขปรับปรุงตาม พรบ. อบจ. 2540 โดย สนิท จรอนันต์	50 บาท
Thai Constitutions in Brief (1997) Parichart Siwaraksa Chaowana Traimas Ratha Vayagool	50 บาท
รัฐมนตรีพันธุ์ใหม่ : บริหารงานบ้านเมืองอย่างไร ให้ถูกใจประชาชน (2541) เชาวนะ ไตรมาศ	50 บาท
เปรียบเทียบนโยบาย 4 รัฐบาล (พิมพ์ครั้งที่ 2 2541) ปาริชาติ ศิวะรักษ์	60 บาท

กรอบนโยบายแม่บทของพรรคการเมืองไทยยุคใหม่ (2541) เชาวนะ ไตรมาศ	50 บาท
100 ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 3 2541) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	180 บาท
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ข้อคิดเพื่อการปรับปรุง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย (2541) นันทวัฒน์ บรมานันท์	160 บาท
บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง (2541) นันทวัฒน์ บรมานันท์	60 บาท
ปฏิรูปประเทศไทย...จากวิกฤตสู่สหสวรรคใหม่ (2541) วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์	20 บาท
มาตรการทางกฎหมาย ในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล (2541) มานิตย์ จุมปา	60 บาท

.....

## สื่อความรู้ทางการเมืองของสถาบันนโยบายศึกษา

วงเวียนประชาธิปไตย	80 บาท
แผนที่เส้นทางประชาชน-ถนนประชาธิปไตย	25 บาท
Road of Democracy Map	40 บาท
ไฟการเมือง	100 บาท
เกมการเมือง (Political Monopoly)	200 บาท

สนใจกรุณาติดต่อ สถาบันนโยบายศึกษา : 99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน  
ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทร. 941-1832-3  
โทรสาร 941-1834, E-mail: ipps@ksc.th.com

.....



**ประวัติ**  
**นายมานิตย์ จุมปา**

**ตำแหน่ง**

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**การศึกษา**

- นิติศาสตรบัณฑิต (น.บ. เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง)  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พ.ศ. 2536)
- ประกาศนียบัตรวิชาว่าความ สถาปนายความ (พ.ศ.2536)
- เนติบัณฑิตไทย (นบ.ท.) สำนักอบรมศึกษากฎหมาย  
แห่งเนติบัณฑิตยสภา (พ.ศ.2537)
- นิติศาสตรมหาบัณฑิต (น.ม.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พ.ศ.2539)

**ผลงาน**

**หนังสือ**

1. หนังสือเรื่อง ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พ.ศ. 2540 กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2541. 299 หน้า
2. หนังสือเรื่อง รัฐธรรมนูญของเรา (เขียนร่วมกับคุณชาติ ชัยเดชสุริยะ)  
สถาบันกฎหมายอาญาจัดพิมพ์ กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2541. 231  
หน้า)

# **About the Book**

**“Legal Measures for the Enhancement of Government Stability”**

**by Manit Joompa**

The book is a study of problems that have hampered the Thai government's effectiveness in performing its political and administrative functions, especially those that concern the stability of the government. The author analyzes how they can be overcome under the new Constitution.

Thippaporn Tantisunthorn

Director

Institute of Public Policy Studies

November 1998