

1659  
ทบพทและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทย



นายจักริน วงศ์กุลมณี

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

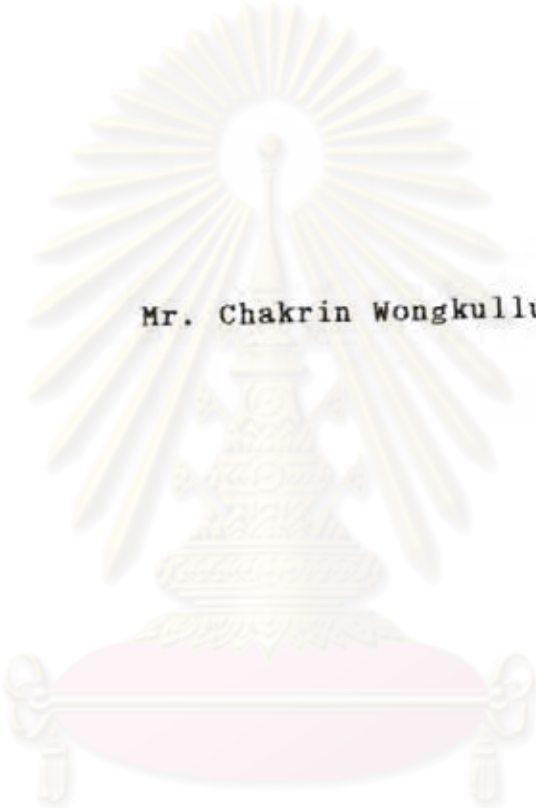
พ.ศ. 2539

ISBN 974 - 934 - 096 - 4

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

116796172

THE ROLE AND POWER OF THE PRIME MINISTER OF THAILAND



Mr. Chakrin Wongkulluedee

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

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

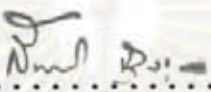
1996

ISBN 974 - 634 - 096 - 4

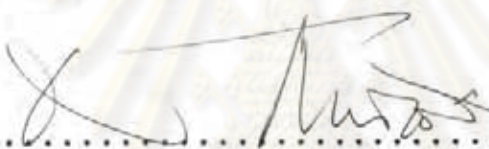


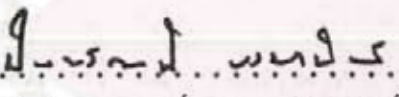
หัวข้อวิทยานิพนธ์ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทย  
โดย นายจักริน วงศ์กุลฤดี  
ภาควิชา นิติศาสตร์  
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์


บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย  
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

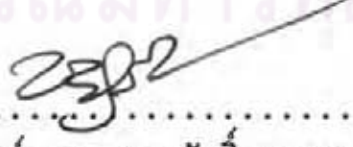
  
..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร. สันติ กุญสุวรรณ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ อานันท์ กริชวิเชียร)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)

  
..... กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสัมบูรณ์)

  
..... กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อวรรณโณ)

  
..... กรรมการ  
(อาจารย์ อนันต์ อนันตกุล)



## พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

จักริน วงศ์กุลฤดี : บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทย (THE ROLE AND POWER OF THE PRIME MINISTER OF THAILAND) อ.ที่ปรึกษา : ผศ. ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, 354 หน้า.  
ISBN 974-634-096-4

นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบบรัฐสภา เพราะเป็นหัวหน้ารัฐบาล มีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการใช้อำนาจบริหาร จึงจำเป็นต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ตลอดจนพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ว่ามีอยู่อย่างไรและเหมาะสมแล้วหรือไม่ และนายกรัฐมนตรีมีบทบาทในการใช้อำนาจดังกล่าวนั้นอย่างไร นอกจากนี้ ยังได้วิเคราะห์โครงสร้างพรรคการเมืองและรูปแบบการใช้อำนาจบริหารภายใต้รัฐบาลผสม ว่ามีส่วนทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีมีประสิทธิภาพหรือไม่

ผลการวิจัยพบว่า บทบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีมีอยู่มากมายกว้างขวาง และบางเรื่องยังไม่เหมาะสม ส่วนบทบาทการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีนั้น ขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ พรรคการเมืองในปัจจุบันมิได้ทำหน้าที่เป็นสถาบันหลักในการสร้างบุคลากรที่มีคุณภาพให้แก่สถาบันของรัฐ คือ รัฐบาลและรัฐสภา และการใช้อำนาจบริหารภายใต้รัฐบาลผสมเป็นการใช้อิทธิการตกลงแบ่งปันตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบในทางการเมืองของแต่ละพรรคออกจากกันโดยเด็ดขาด ทำให้นายกรัฐมนตรีมิได้อยู่ในฐานะ "ผู้นำ" ที่มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองได้อย่างแท้จริง แต่มีฐานะเป็นเพียงหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงมากที่สุดพรรคหนึ่งในบรรดาพรรคที่เข้าร่วมรัฐบาลด้วยกันเท่านั้น และในสภาพเช่นนี้ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไม่มีประสิทธิภาพ

สำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น อาจทำได้โดยการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีให้เหมาะสม และใช้มาตรการทางกฎหมายสร้างภาวะ "ผู้นำ" และความมั่นคงให้แก่นายกรัฐมนตรี เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา ..... นิติศาสตร์  
สาขาวิชา ..... นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา ..... 2538

ลายมือชื่อนิสิต ..... จักริน วงศ์กุลฤดี  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ..... นันทวัฒน์ บรมานันท์  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....



# # C 470986 : MAJOR LAW

KEY WORD: PRIME MINISTER/GOVERNMENT/CABINET/POWER OF PRIME MINISTER/EXECUTIVE POWER.  
CHAKRIN WONGKULLUEDEE : THE ROLE AND POWER OF THE PRIME MINISTER OF THAILAND.  
THESIS ADVISER : ASST. PROF. DR. NANTAWAT BORAMANAND, 354 PP. ISBN 974-634-096-4

In parliamentary system of government the Prime Minister is play an important role only as the head of the government but also as the leader of the executives responsible for state administration. Therefore, it is necessary to justify his role and power under the system.

This paper aims to analyse the role and power of the Prime Minister of Thailand stated in the Constitution and the Administrative Organisation of the State Act, B.E. 2534 as well as the relevant statutes. Whether such role and provisions are suitable for the present situation. Moreover, the paper will explore that to what extent the structure of political parties and the nature of Thai coalition government influence the performance of the Prime Minister.

The result of the analysis is that the provisions of law relating the power and duties of the Prime Minister are very broad and some of them are not proper. The practice of the Prime Minister depends on status of such person among politicians. Since the Thai government is a coalition of parties gathering for majority of votes to bargain for positions in the cabinet, it does not represent the ideal Cornerstone of the State. Politicians compete or cooperate with each other only for their own benefit. They leave the decision concerning state activities to each party by quota basis. This situation points to the fact that the Prime Minister is just the leader of a party holding majority in the coalition but not a real leader of government capable to carry out the state administration properly.

To the conclusion of this analysis, the researcher proposes the legal measures to promote leadership and security of the Prime Minister. It is also suggested that the political party system should be reformed in order to increase opportunity of the public in political participation and that the Prime Minister could make a political decision properly and efficiently.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์

ปีการศึกษา.....2538

ลายมือชื่อนิสิต.....*ชกริน วงศ์กุลเดี*

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....*น.ส. น.น.น.*

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



## กิตติกรรมประกาศ

ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ชานินทร์ กรัยวิเชียร ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำ ความรู้ และข้อคิดเห็น ตลอดจนมอบตำราภาษาต่างประเทศเพื่อประกอบการเขียนวิทยานิพนธ์

ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และอาจารย์ อนันต์ อนันตกุล ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำความรู้ และข้อคิดเห็น เพื่อให้แก้ไขเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา คำแนะนำ ข้อคิดเห็น ทางวิชาการที่มีคุณค่าอย่างยิ่ง

ขอขอบคุณ นายธรรมนิตย์ สุมันตกุล นายไชยเดช ตันติเวสส นางสาววาสนา ถวัลยโพธิ์ ที่ได้ให้ข้อมูลตลอดจนแปลภาษาต่างประเทศ

ขอขอบคุณ นางสาวสิวิพร มณีภัณฑ์ ที่ได้ช่วยตรวจทานวิทยานิพนธ์ และขอขอบคุณนางสาวลัดดาพร จรัสแสนประเสริฐ ที่ช่วยพิมพ์วิทยานิพนธ์จนสำเร็จด้วยดี

ณ โอกาสนี้ ข้าพเจ้าขอขอบคุณนายปัญญา มั่นคง และนายทองเจือ เสือเขียว ที่เป็นกำลังใจและสนับสนุน และขอกราบบูชาพระคุณบิดาที่ล่วงลับไปแล้วและมารดาที่เป็นแรงบันดาลใจและสนับสนุนข้าพเจ้ามาโดยตลอด



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
- ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
- วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	5
- สมมติฐานของการวิจัย .....	6
- วิธีวิจัยและขอบเขตของการวิจัย .....	6
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	7
บทที่ 2 ความทั่วไปเกี่ยวกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี้ .....	8
- รูปแบบสถาบันฝ่ายบริหาร .....	8
1. สถาบันฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา .....	10
2. สถาบันฝ่ายบริหารในระบบประธานาธิบดี .....	19
3. สถาบันฝ่ายบริหารในระบบ กึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดี .....	22
- ความเป็นมาของตำแหน่งนายกรัฐมนตรี้ .....	40
- คุณสมบัติและวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี้ .....	46
1. คุณสมบัติของนายกรัฐมนตรี้ .....	46
2. วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี้ .....	51
- วาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี้ .....	55

บทที่ 3	ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีไทย กับพระมหากษัตริย์ .....	59
	- สถานภาพของสถาบันพระมหากษัตริย์ ภายใต้รัฐธรรมนูญ .....	59
	- ความต่อเนื่องของสถาบันพระมหากษัตริย์ .....	64
	- ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีไทย กับพระมหากษัตริย์ .....	69
	1. ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรี อังกฤษกับพระมหากษัตริย์ .....	69
	2. ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีไทย กับพระมหากษัตริย์.....	72
บทที่ 4	บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทย ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล .....	81
	- การเลือกรัฐมนตรีเข้าร่วมในคณะรัฐมนตรี .....	83
	- การแถลงนโยบายของรัฐบาล .....	92
	1. แนวความคิดเกี่ยวกับการแถลง นโยบายของรัฐบาล .....	92
	2. การแถลงนโยบายของรัฐบาล ในต่างประเทศ .....	94
	3. การแถลงนโยบายของรัฐบาลไทย .....	96
	4. ลักษณะของนโยบายของคณะรัฐมนตรีไทย ที่แถลงต่อรัฐสภา .....	98
	5. บทบาทของนายกรัฐมนตรีไทยในส่วนที่ เกี่ยวกับการแถลงนโยบายของรัฐบาล ต่อรัฐสภา .....	101



- การบริหารราชการแผ่นดิน .....	105
1. การควบคุมและรับผิดชอบการบริหาร ของคณะรัฐมนตรี .....	110
1.1 การถอดถอนรัฐมนตรี .....	110
1.2 การวางนโยบายและกำหนดแนวทาง ในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันของคณะรัฐมนตรี .	113
1.3 เป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี .....	114
1.4 การตัดสินใจและวินิจฉัยสั่งการแทน คณะรัฐมนตรี .....	117
1.4.1 คณะกรรมการระดับรัฐมนตรี ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ....	117
1.4.2 การมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรี ตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรี .....	120
(1) มติคณะรัฐมนตรี (13 ธันวาคม 2520) ....	121
(2) มติคณะรัฐมนตรี (22 พฤศจิกายน 2526) ..	122
(3) มติคณะรัฐมนตรี (18 ธันวาคม 2533) ....	122
(4) มติคณะรัฐมนตรี (22 ธันวาคม 2535) ....	122
2. บทบาทเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ .....	128
3. บทบาทเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนด .....	131
4. บทบาทเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ....	134
5. บทบาทเกี่ยวกับสิทธิของคณะรัฐมนตรี ที่จะได้รับฟังความคิดเห็นจากรัฐสภา .....	135

6.	การบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ	
	ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง ๆ . . . . .	136
6.1	อำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ใน	
	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ	
	แผ่นดิน พ.ศ. 2534 . . . . .	136
6.2	อำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ใน	
	พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ	
	พลเรือน พ.ศ. 2535 . . . . .	139
6.3	อำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ใน	
	พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม	
	การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ	
	พ.ศ. 2518 . . . . .	141
6.4	อำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ใน	
	พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา	
	พ.ศ. 2522 . . . . .	147
-	การถ่วงดุลและคานอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร . . . . .	156
1.	อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการยุบสภา	
	ผู้แทนราษฎร . . . . .	156
1.1	แนวคิดเกี่ยวกับการยุบสภา . . . . .	156
1.2	ทฤษฎีและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับ	
	การยุบสภาของประเทศอังกฤษ . . . . .	158
1.3	การยุบสภาในประเทศไทย . . . . .	161
2.	การรับรองร่างพระราชบัญญัติแก้ไขด้วย	
	การเงินที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ . . . . .	165
3.	การตอบกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภา . . . . .	166

-	อำนาจและหน้าที่อื่นเกี่ยวกับงานรัฐสภา .....	167
1.	หน้าที่นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯถวาย พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย .....	167
2.	อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิก วุฒิสภา .....	168
3.	อำนาจหน้าที่เสนอความเห็นให้คณะตุลาการ รัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ .....	172
4.	หน้าที่ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความ ..	175
-	อำนาจหน้าที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ .....	175
-	อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี .....	177
-	ภารกิจอื่นของนายกรัฐมนตรี .....	184

บทที่ 5 อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทยในฐานะ

	หัวหน้าพรรคการเมือง .....	189
-	ความหมายของพรรคการเมือง .....	189
-	กำเนิดของพรรคการเมือง .....	191
1.	กำเนิดพรรคการเมืองโดยทั่วไป .....	191
2.	กำเนิดของพรรคการเมืองในทางทฤษฎี .....	192
-	การจัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้กฎหมายไทย .....	193
-	กฎหมายพรรคการเมือง .....	197
1.	พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 .....	198
2.	พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 .....	199
3.	พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 .....	201
4.	พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 .....	203

- บทบาทของพรรคการเมืองที่มีต่อนายกรัฐมนตรี .....	207
1. บทบาทในการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถมาเป็นนายกรัฐมนตรี .....	208
2. บทบาทต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ของนายกรัฐมนตรี .....	220
- อำนาจและหน้าที่ของหัวหน้าพรรคการเมือง .....	225
1. อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ .....	225
2. อำนาจหน้าที่ตามที่ข้อบังคับพรรคการเมือง กำหนดไว้ .....	228
บทที่ 6 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทยในฐานะ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบสำนึกนายกรัฐมนตรีและในฐานะ ประธานคณะกรรมการนโยบายสำคัญของประเทศ .....	232
- บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทย ในฐานะรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบสำนึกนายกรัฐมนตรี .....	232
- อำนาจบังคับบัญชา .....	235
1. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจ บังคับบัญชาในประเทศฝรั่งเศส .....	235
1.1 อำนาจควบคุมเหนือการกระทำ (un contrôle sur les actes) ของ ผู้ใต้บังคับบัญชา .....	236
1.2 อำนาจควบคุมเหนือตัวบุคคล (un contrôle sur les personnes) ของ ผู้ใต้บังคับบัญชา .....	238
2. อำนาจบังคับบัญชาตามระบบกฎหมายไทย .....	239

- อำนาจกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ .....	247
1. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับ อำนาจกำกับดูแล .....	247
1.1 การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล หรือองค์กร (contrôle sur les agents ou organes) .....	249
1.2 การกำกับดูแลเหนือการกระทำ (contrôle à l' égard des actes) .....	249
2. อำนาจกำกับดูแลในระบบกฎหมายไทย .....	251
- นายกรัฐมนตรีเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย หลายฉบับ .....	254
- อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นประธาน คณะกรรมการนโยบายสำคัญของประเทศ .....	259
1. ความหมายของ "คณะกรรมการ" .....	259
2. ข้อดีและข้อเสียของการจัดรูปองค์กร ในรูป "คณะกรรมการ" .....	261
3. การจัดองค์กรในรูป "คณะกรรมการ" ตามกฎหมายไทย .....	263
4. คณะกรรมการนโยบายที่สำคัญของประเทศ ที่มิใช่รัฐมนตรีเป็นประธาน .....	271
4.1 ประธานคณะกรรมการตามกฎหมาย ที่สำคัญ .....	271
4.2 ประธานคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งขึ้นตาม มติคณะรัฐมนตรีหรือตามคำสั่งของ นายกรัฐมนตรี .....	273

บทที่ 7	ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน	
	ของนายกรัฐมนตรีไทย .....	276
	- ประสิทธิภาพของรัฐบาล .....	276
	- วัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทย .....	284
	- โครงสร้างของพรรคการเมือง .....	290
	- ประสิทธิภาพของนายกรัฐมนตรีไทย .....	290
บทที่ 8	บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	329
	ราชการอ้างอิง .....	339
	ภาคผนวก .....	
	ประวัติผู้เขียน .....	

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย