

วิเคราะห์รัฐธรรมนูญประเทศไทยสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันฉบับปัจจุบัน  
ในแง่การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล

ศูนย์เอกสารประเทศไทย  
THAILAND INFORMATION CENTER

นางสาวรุจิรา เทชางกูร



ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคำหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

แผนกวิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2520

008046

11713025b

THE BASIC LAW FOR THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY :  
AN ANALYSIS IN TERMS OF ITS ROLE IN PROMOTING  
STABILITY AND EFFICIENCY OF THE GOVERNMENT.

Miss. Ruchira Tejangkura

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
กองวารสารและงานวิทยุ  
A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Political Science

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1977

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

*(Signature)*

.....  
(ศาสตราจารย์ ดร. วิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ)

คณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์

*(Signature)*



.....  
(ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ)

*(Signature)*

.....กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม)

*(Signature)*

.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์)

อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย

รองศาสตราจารย์ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์

วิเคราะห์รัฐธรรมนูญประเทศไทย สหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมันฉบับปัจจุบัน

ในแง่การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐภาค

โดย

นางสาวรุจิรา เฑาะงกูร

แผนกวิชา

การปกครอง

หัวข้อวิทยานิพนธ์      วิเคราะห์รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันฉบับปัจจุบัน  
ในแง่การ เสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล

ชื่อ                              นางสาวจุริรา    เทศางกูร

แผนกวิชา                    การปกครอง

ปีการศึกษา                2519



บทคัดย่อ

ปัญหาที่เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญในทางวิชารัฐศาสตร์ ส่วนใหญ่อยู่ตรงที่  
ว่าวิธีการ หรือมาตรการต่าง ๆ ที่มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น จะมีผลเสริมสร้าง  
เสถียรภาพและประสิทธิภาพให้แก่รัฐบาลได้เพียงใด

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (The Basic Law)  
ได้ประกาศใช้มาตั้งแต่ ค.ศ. 1949 จนถึงปัจจุบัน นับเป็นเวลาเกือบ 28 ปี ช่วง  
ระยะเวลาอันยาวนานแห่งการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ทำให้เยอรมันผู้ซึ่งเคยประสบ  
กับความพ่ายแพ้สงครามโลกถึง 2 ครั้ง ไกล่กล่วไปไกลเกินความคาดหมายทั้งทางด้าน  
เศรษฐกิจ การเมืองและสังคม มาตรการต่าง ๆ ที่มีกำหนดไว้ในเนื้อหาของ  
รัฐธรรมนูญ ได้มีส่วนสำคัญในการ เสริมสร้างและฟื้นฟูประเทศได้อย่างน่าพึงพอใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน  
ด้านเสถียรภาพและประสิทธิภาพของฝ่ายรัฐบาลที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน  
ได้กำหนดกลไกทางการเมืองที่มีผลเอื้ออำนวยต่อการมีปัจจัยหรือเงื่อนไขอีกหลาย  
ประการที่มาช่วยสนับสนุนให้มาตรการดังกล่าวที่มีระบุไว้ในรัฐธรรมนูญได้ปรากฏเด่นชัดขึ้น  
เงื่อนไขทางบวกเหล่านี้ได้แก่ อาทิ ระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง, ระบบเศรษฐกิจ,  
ระบบการศึกษา ตลอดจนสภาพสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองภายในประเทศ

ความสำเร็จของรัฐธรรมนูญเยอรมันในด้านการเสริมสร้างเสถียรภาพและ  
ประสิทธิภาพของรัฐบาลน่าจะเป็นตัวอย่างแนวทางการศึกษาและหาทางออกให้กับ  
ประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนาอีกหลายประเทศที่มีปัญหาเกี่ยวกับกลไก  
ทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งเยอรมันได้เคยผ่านวิกฤตการณ์มาแล้วประสบกับความสำเร็จ  
ได้เป็นอย่างดี



ศูนย์วิทยพัทธยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thesis Title        The Basic Law for the Federal Republic of  
Germany : An Analysis In Terms of Its Role  
In Promoting Stability And Efficiency of The  
Government.

Name                Miss Ruchira Tejangkura

Department        Government

Academic Year     1976

#### ABSTRACT

From the viewpoint of politics, the main problem of constitutional law lies in whether the processes and measures prescribed therein would work to support the political stability and the efficiency of the government. The constitution of the Federal Republic of Germany works effectively in this regard.

The German Constitution has been in force since 1949. During these past years, the constitution has played an important part in the economic, social and political reconstruction and development of the country which was destroyed in both World Wars. The processes and measures prescribed in the constitution have been of great importance in the development of Germany, particularly in maintaining and strengthening the stability and efficiency of the government. The social characteristics of Germany are favourable to the effectiveness of the constitutional mechanism.

Such factors include a strong political party system, election processes, a stable economic system and the educational system. In general, it could be said that social conditions and political culture of Germany provides a strong foundation for the successful functioning of the constitution and helps to promote the stability and progress of the country in various aspects.

Viewed from this angle, the German constitution can serve an outstanding example for developing countries which have faced constitutional problems. Germany once had to face more or less similar social and economic crisis, but her constitution has played an important role in transforming the country into a stable and progressive Germany.



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กิติกรรมประกาศ



ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ พงศ-เพ็ญ คุณันทาลัย อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย ที่ได้ช่วยอุทิศเวลาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม อาจารย์สุรชัย ศิริไกร แห่งคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คุณวิเชียร ภูศิริ แห่งสถานเอกอัครราชทูตเยอรมันแห่งประเทศไทย, คุณวิญญู แจ่มขำ แห่งกระทรวงการต่างประเทศ อาจารย์กนิษฐ์ ทองใหญ่ แห่งคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และพันตำรวจตรีชาญวุฒิ วัชรพุกกัก แห่งโรงเรียนนายร้อยตำรวจสามพราน ที่ช่วยให้หยิบยืมตำราทางวิชาการ ตลอดจนให้คำแนะนำปรึกษาและความรู้ต่าง ๆ ที่มีคุณค่ายิ่ง จนมีผลทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จบรรลุผลไปได้ด้วยดี

รุจิรา เตชางกูร

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สารบัญ

ศูนย์เอกสารประเทศไทย  
THAILAND INFORMATION CENTER

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย .....	๖
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	๗
กิตติกรรมประกาศ .....	๘
บทนำ .....	๑
บทที่	
1. รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน .....	4
1. ประวัติความเป็นมา.....	5
2. สภาพของประเทศเยอรมัน .....	11
3. โครงสร้างของระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ .....	16
2. การดำเนินการของกลไกทางรัฐธรรมนูญภายใต้ The Basic Law .....	55
1. การฟื้นฟูประเทศตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ .....	56
2. การเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยของ เยอรมันตะวันตก .....	65
3. เจ็อนไขความสำเร็จของรัฐธรรมนูญในด้านการเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล.....	77
1. ระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง .....	78
2. ระบบเศรษฐกิจ .....	92
3. ระบบการศึกษา .....	99



4. บทสรุปและขอเสนอแนะ . . . . .	106
1. สรุป . . . . .	112
2. ขอเสนอแนะ . . . . .	117
บรรณานุกรม . . . . .	123
ภาคผนวก . . . . .	132
ประวัติการศึกษา . . . . .	252



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## บทนำ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 และยังคงใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน นับเป็นเวลา 26 ปีมาแล้ว ปรากฏว่ายังไม่ได้มีการ เลิกล้มรัฐธรรมนูญ เพียงแต่มีการ เปลี่ยนแปลง แก้ไข และเพิ่มเติมบางบทบางมาตรา เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศ จึงเป็นเรื่องที่น่าจะเป็นตัวอย่าง แก่การค้นคว้าศึกษา เปรียบเทียบดูว่า เหตุใคอายุของรัฐธรรมนูญจึง

อยู่ยาวนาน แต่สิ่งสำคัญนอกเหนือจากวาระอันยาวนานของรัฐธรรมนูญคือหลักการของรัฐธรรมนูญที่ผู้ร่างคิดค้นมาตรการที่แปลกและใหม่ที่น่าสนใจมาใช้หลายประการอันเป็นประโยชน์และเหมาะสมกับประเทศในยุคแห่งการฟื้นฟูบูรณะพัฒนาประเทศภายหลังสงครามโลก การที่ประเทศเยอรมันซึ่งพ่ายแพ้สงครามโลกถึง 2 ครั้ง แต่สามารถฟื้นฟูประเทศไครวดเร็วเกินคาด จนได้ชื่อว่า เป็นประเทศมหาอำนาจประเทศหนึ่งในปัจจุบัน สาเหตุหนึ่งก็มาจากการที่ประเทศมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ ในเรื่องเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลดังกล่าว ส่วนหนึ่งก็เป็นผลจากหลักการและมาตรการใหม่ ๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ควยเหตุนี้ ในการเขียนวิทยานิพนธ์ จึงอาจตั้ง เป็นสมมติฐานได้ว่า "รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของ สหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมัน มีส่วนในการสร้าง เยอรมันให้ เป็นมหาอำนาจ โดยการ เสริมสร้าง เสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล" ซึ่งนี้โดยอาศัยองค์ประกอบอื่น ๆ อยู่ควย อาทิ สภาพของประเทศ ความสามารถของผู้นำ คุณภาพของประชากร วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชน รวมทั้งอิทธิพลสภาพแวดล้อมภายนอกประเทศ กล่าว โดยสั้น ๆ ก็คือ วิทยานิพนธ์นี้ต้องการพิสูจน์ว่า ในการพัฒนาประเทศไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองเรื่องนั้น รัฐธรรมนูญและองค์ประกอบต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ก็จัดว่าเป็นเงื่อนไขที่สำคัญ ถ้าขาดอย่างหนึ่งอย่างใดไปการพัฒนาประเทศในค่านอื่น ๆ ก็อาจไม่สัมฤทธิ์ผล

เหตุที่เลือกประเทศเยอรมันเป็นเป้าหมายการศึกษา ก็เพราะเป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนมากกว่า \_\_\_\_\_ รัฐธรรมนูญ \_\_\_\_\_ ก็มีสวนสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ

## ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาค้นคว้าเรื่องรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้แบ่งขอบเขตของการศึกษาออกเป็น 4 บท คือ

บทที่ 1 เป็นการทำความเข้าใจอย่างกว้าง ๆ ถึงประวัติความเป็นมาแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โครงสร้างของระบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนสภาพของประเทศเยอรมัน เพื่อเป็นพื้นฐานในการพิจารณาวิเคราะห์ในบทต่อไป

บทที่ 2 เป็นการศึกษาถึงการดำเนินการของกลไกทางรัฐธรรมนูญ โดยเน้นถึงความดีเด่นของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่มีผลต่อประสิทธิภาพและเสถียรภาพของรัฐบาล

บทที่ 3 เป็นการวิเคราะห์ถึงเงื่อนไขความสำเร็จของรัฐธรรมนูญในด้านเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล ซึ่งได้แก่ระบบพรรคการเมือง และการเลือกตั้ง ระบบเศรษฐกิจ ระบบการศึกษา คุณภาพของประชากร ตลอดจนสภาพแวดล้อมทางสังคมทั่วไป โดยวิเคราะห์ให้เห็นว่าปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวมีบทบาทเป็นอย่างไร

บทที่ 4 เป็นการสรุปและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา สาเหตุแห่งความล้มเหลวของรัฐธรรมนูญบางฉบับ โดยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของเยอรมันเองในอดีต และรัฐธรรมนูญของไทยด้วย

## วิธีการดำเนินการคนควาวิจัย

ในการศึกษาค้นควาวิทยานี้เรื่องนี้ เป็นการศึกษาในเชิงพรรณาวเคราะห์ (Descriptive-analysis) จากหลักฐานเอกสารต่าง ๆ (Documentary Research) เป็นหลัก โดยใชขอมูลแบบทุติยภูมิ (Secondary Data) และใช้วิธีการ Cross-sectional Study คือ เจาะจงวิจัยเฉพาะช่วงเวลาตั้งแต่ ค.ศ. 1949 - 1974 เท่านั้น ในการนำเสนอขอมูลบางหัวข้อ จะมีตารางแสดงสถิติและแผนภูมิประกอบด้วย

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการค้นควาวิจัยเรื่องนี้ นอกจากจะก่อให้เกิด ความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ตลอดจนฉบับที่มีมาในสมัยต่าง ๆ แล้ว ยังอาจนำมาเปรียบเทียบับรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน เรามีรัฐธรรมนูญมากมายถึง 11 ฉบับ แต่ในกรณีของประเทศเยอรมันมีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้นเพียง 4 ฉบับ และฉบับปัจจุบันนอกเหนือจากมีอายุการใชนานกว่า 26 ปีแล้ว ยังมีส่วนช่วยพัฒนาประเทศอีกด้วย ในประเทศไทย ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ 26 มกราคม 2518 ได้ประสบปัญหาเกี่ยวกับการเลือกบุคคลที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรี การศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของเยอรมัน ในบทที่ว่าด้วยพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง คาดว่าจะช่วยแก้ปัญหาที่สับสนและยุ่งยาก ใบบาง

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย