



PPA1111 สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนุญ

บทที่ 3

ตัวแบบของการศึกษาสถาบันการเมือง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุญวัฒน์ สว่างวงศ์

สาขาวิชาการบริหารงานตำรวจ
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา



แม่แบบระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

- ระบบรัฐสภา (The Parliamentary System)
- ระบบประธานาธิบดี (The Presidential System)
- ระบบกึ่งประธานาธิบดี กึ่งรัฐสภา (The Semi – Presidential System)
- ระบบประชาธิปไตยแบบฉันทามติ (The Consociational Democracy)

1. สถาบันทางการเมืองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System)



แม่แบบสหราชอาณาจักร

(The Westminster Model)





หลักการเชื่อมโยงอำนาจ (Fusion of Power)

มีนัยสำคัญ คือ ที่มาของอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารมาจากที่เดียวกัน คือ รัฐสภา กล่าวอีกนัยหนึ่ง นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายบริหาร คือหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาสามัญ เท่ากับว่าสมาชิกสภาสามัญเป็นผู้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีให้กษัตริย์ ซึ่งทรงดำรงพระราชสถานะเป็นประมุขของรัฐ มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกคณะรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่ง

Sir Keir Rodney Starmer



คณะรัฐมนตรี

- คณะรัฐมนตรีต้องมาจากสภาใดสภาหนึ่ง เป็นคนนอกไม่ได้
- คณะรัฐมนตรี (*The Cabinet*) 22 คน
- คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหารได้เต็มที่ เพราะเป็นพรรคเสียงข้างมากในสภา
- ใช้ “พระราชอำนาจ” (*Royal Prerogatives*) เช่น ยุบสภา แต่งตั้งกรม ประกาศสงคราม และทำสนธิสัญญา
โดยไม่ต้องปรึกษา รัฐสภา

- 
- ในระบบรัฐสภาอังกฤษ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมาก จนบางครั้งเรียกว่า **Prime Ministerial Government**
 - แต่มีข้อสังเกตว่า นายกรัฐมนตรี**ไม่ถือว่ามีอำนาจสิทธิขาด** ในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี เพราะผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีได้ จะต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญเท่านั้น และจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกสภาส่วนใหญ่ด้วย
 - หลักการสำคัญในการเลือกคณะรัฐมนตรี คือ การเลือกบุคคลจากกลุ่มต่าง ๆ ในพรรค ที่เป็นตัวแทนแนวคิดหลากหลาย เพื่อรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพรรคไว้

- ฝ่ายค้านจัดตั้งเป็นรัฐบาลเงา (**The Shadow Cabinet**) เพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลอย่างชัดเจน มีการจัดที่นั่งในสภาเพื่อแบ่งเป็นทีม และเผชิญหน้ากัน

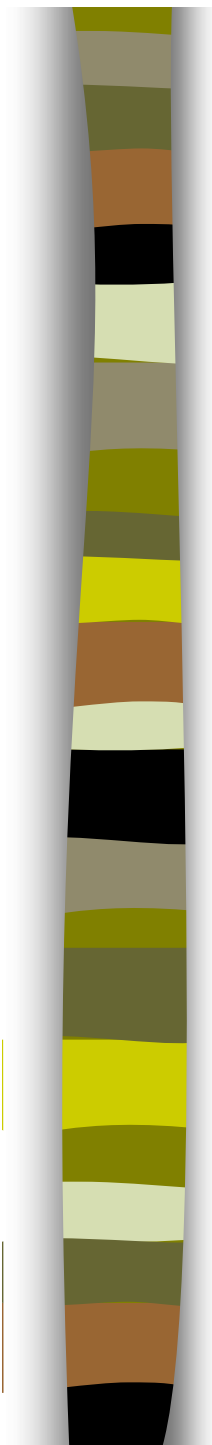




ระบบ 2 สภาที่ไม่เท่าเทียมกัน

ในอังกฤษ รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาสามัญ และ สภาขุนนาง เดิม 2 สภามีอำนาจเท่ากัน จนศตวรรษที่ 19 สภาขุนนางจึงไม่ได้มีอำนาจเท่ากับสภาสามัญ โดยเฉพาะในการพิจารณาร่างกฎหมาย

- สภาสามัญ (House of Commons) มีสมาชิก 650 คน ได้รับการเลือกตั้ง อยู่ในวาระ 5 ปี
- สภาขุนนาง (House of Lords)



ที่กล่าวว่าระบบสภาของอังกฤษเป็น 2 สภาที่ไม่เท่าเทียมกันนั้น เป็นเพราะสภาขุนนางไม่มีอำนาจยับยั้งอย่างถึงที่สุดต่อร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสภาสามัญได้ อาจชะลอยับยั้งได้เพียงชั่วคราว (12 เดือน และในกรณีที่เป็นกฎหมายการเงินยับยั้งได้ เพียงเดือนเดียว) และสภาสูงก็ไม่มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน หรืองบประมาณได้ การคงไว้ซึ่งสภาขุนนางเป็นการรักษามรดกทางวัฒนธรรมของสถาบันกษัตริย์ ราชวงศ์ และความสำคัญองขุนนางในประวัติศาสตร์



ระบบพรรคการเมือง 2 พรรค และระบบเลือกตั้งแบบ
1 เขต 1 คน

ในอังกฤษมีพรรคการเมือง 2 พรรคใหญ่ คือ พรรค
อนุรักษนิยม (Conservative Party) และพรรคแรงงาน
(Labour Party) ผลัดกันขึ้นมาเป็นรัฐบาล

อาจกล่าวได้ว่าการมีพรรคการเมืองหลัก 2 พรรค
การเมือง สลับกันครองอำนาจ ส่งเสริมเสถียรภาพของ
ระบบการเมือง เพราะมีความชัดเจนว่าพรรคหนึ่ง
รับผิดชอบบริหารประเทศ และอีกพรรคหนึ่งทำหน้าที่
ฝ่ายค้านและตรวจสอบ



แต่ทั้งนี้ยังมีพรรคการเมืองอื่น ในระบบอีก เช่น

- พรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democrats)
- พรรคสังคมนิยม (Socialist)
- พรรคสหภาพประชาธิปไตย (Democratic Unionist Party) เป็นต้น



วาระในการดำรงตำแหน่งไม่ตายตัว (Non – Specific Term)

ผลจากการใช้อำนาจในการตรวจสอบ – ถ่วงดุล ทำให้วาระการดำรงตำแหน่งของทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอาจไม่แน่นอน กล่าวคือ หากฝ่ายบริหารไม่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา อาจทำให้ฝ่ายบริหารตัดสินใจลาออก ทำให้ต้องสรรหานายกรัฐมนตรี และมีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นมาใหม่ หรือในกรณีที่นายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภา ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติก็จะพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระตามปกติ และมีการเลือกตั้งใหม่ ดังนั้นเสถียรภาพของทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติอาจไม่มั่นคงนัก



หลักการตรวจสอบ — ถ่วงดุลย์ (Checks and Balances)

การตรวจสอบและถ่วงดุลปรากฏในอำนาจทั้ง 2 ฝ่าย

คือ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ใช้การตั้งกระทู้ถาม การตั้ง
คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ (Vote of
No Confidence) เป็นการตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

ในขณะที่ฝ่ายบริหารโดยนายกรัฐมนตรีสามารถยุบสภา
(House Dissolution) เพื่อโอนอำนาจกลับคืนให้ประชาชนผู้ใช้สิทธิ
เลือกตั้งเป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งการยุบสภานั้น มักจะทำเมื่อฝ่ายบริหาร
ไม่สามารถควบคุมคะแนนเสียงในสภาให้ทำตามมติของฝ่ายบริหาร
ได้อีกต่อไป



ระบบศาลที่ไม่มีอำนาจพิจารณาข้อขัดแย้งตามรัฐธรรมนูญ (Non – Judicial Review)

ปัจจุบัน อังกฤษมี ศาลสูงสุด (*Supreme Court*)
แต่ไม่มี อำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมาย/ การกระทำของ
ฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่
(*judicial review*)

(อำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย)

การรับรองอำนาจอธิปไตยของรัฐสภาอนุญาตให้รัฐสภา
ใช้เสียงข้างมากล้มคำวินิจฉัยของศาลได้



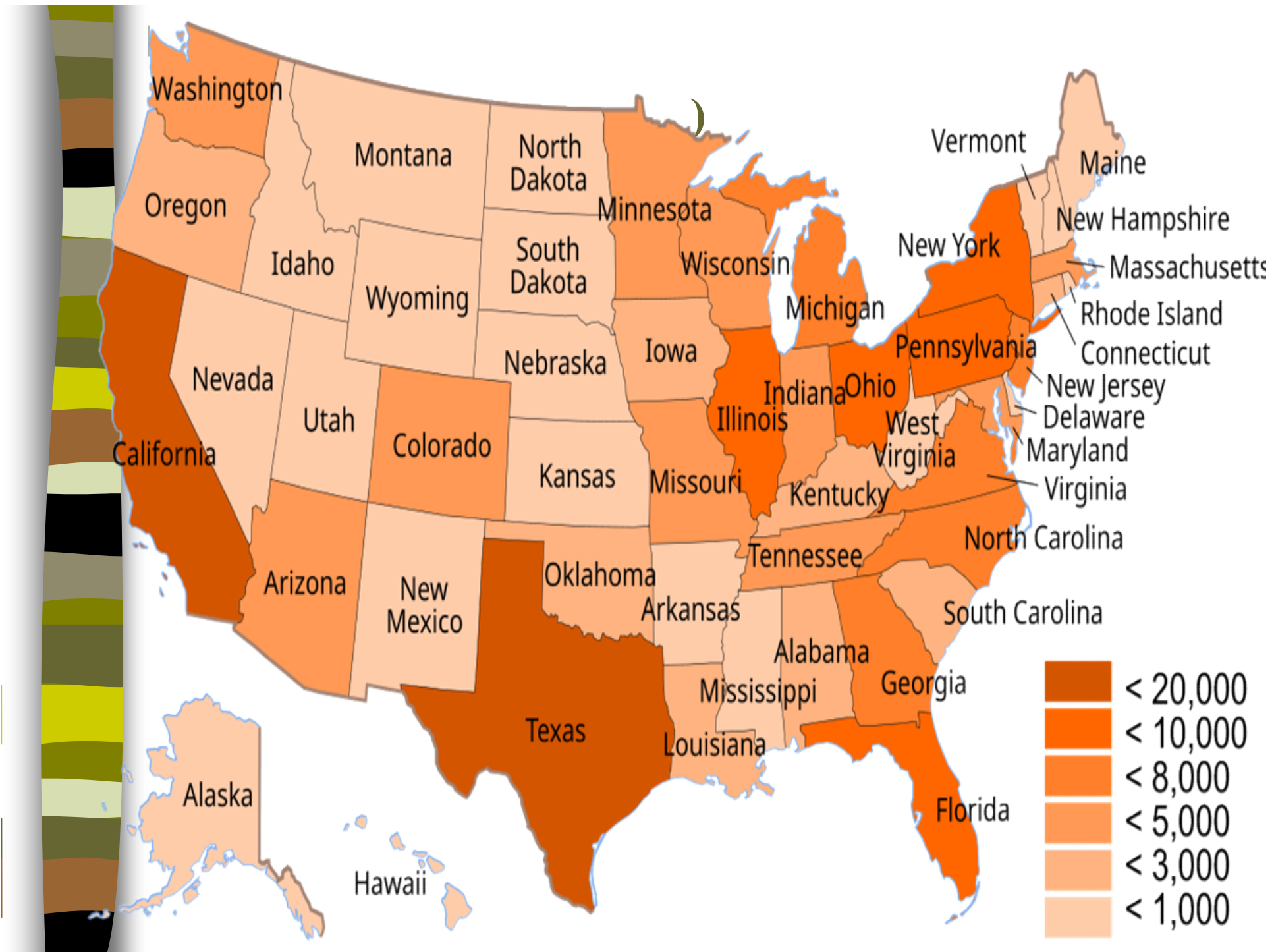
อำนาจตุลาการกับหลักเชื่อมโยงอำนาจ

- อำนาจตุลาการ ไม่ได้เป็นเอกเทศจากอำนาจบริหารและนิติบัญญัติ
- รัฐมนตรียุติธรรมซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายตุลาการ ทำหน้าที่แต่งตั้งผู้พิพากษา
- รัฐมนตรียุติธรรมเป็นประธานสภาขุนนาง
- นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อตุลาการศาลสูงสุด **12** คน ให้พระมหากษัตริย์ มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง
- วาระตลอดชีวิต แต่ต้องเกษียณอายุ **70/75** ปี

2. สถาบันทางการเมืองในระบบประธานาธิบดี แม่แบบสหรัฐอเมริกา

(The Presidential Government)







หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)

หลักการอันเป็นที่รู้จักกันดีในเชิงเปรียบเทียบ และเป็นลักษณะเด่นของระบอบประชาธิปไตยอเมริกัน คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ภายใต้หลักการนี้ ถึงแม้ประธานาธิบดีจะมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการใช้อำนาจบริหาร แต่ก็ไม่ได้มีอำนาจเด็ดขาดทางการเมือง เพราะการบริหารประเทศต้องอาศัยกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติมารองรับ ผลก็คือในทางปฏิบัติ ประธานาธิบดีต้องทำงานควบคู่กับผู้นำรัฐสภา (Congressional Leaders)



ระบบ 2 สภาที่เท่าเทียมกัน

(Balanced / Symmetric Bicameralism)

สภาทั้ง 2 (Congress) ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (Senate) เป็น 2 สภาที่มีอำนาจเท่าเทียมกัน โดยที่สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก 435 คน มีวาระ 2 ปี จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละรัฐจะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของรัฐนั้น ๆ ในขณะที่ทุกรัฐ ไม่ว่าจะขนาดเล็กหรือใหญ่ จะมีวุฒิสมาชิกจำนวน 2 คน เท่ากัน สมาชิกวุฒิสภามีวาระ 6 ปี



ระบบพรรคการเมือง 2 พรรค (Two – Party System)

สหรัฐอเมริกา มีพรรคการเมือง 2 พรรคใหญ่ คือ **พรรคเดโมแครต (Democrat)** และ **พรรครีพับลิกัน (Republican)** หากเปรียบเทียบกับพรรคแรงงาน และพรรคอนุรักษนิยมของ อังกฤษแล้ว พรรคการเมืองของอังกฤษมีวินัย ความเข้มแข็งในระดับชาติ และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน กว่าพรรคการเมืองของสหรัฐอเมริกา





ระบบสหพันธรัฐ (Federalism)

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่ใช้ระบบสหพันธรัฐ จึงทำให้โครงสร้างของประเทศแบ่งออกเป็น 2 ระดับใหญ่ ๆ คือ ระดับรัฐบาลกลาง (Federal Government) และระดับรัฐบาลมลรัฐ (States) ที่มีอยู่ 50 มลรัฐ โครงสร้างของรัฐเช่นนี้ เป็นการกระจายอำนาจทางการปกครอง การตัดสินใจ และงบประมาณ ไม่ได้กระจุกตัวอยู่แต่ในเมืองหลวงของประเทศเท่านั้น



รัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร (Written Constitution)

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาถือเป็นเอกสารหลักที่ใช้เป็นกติกาในการปกครองประเทศ และจะถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 จากทั้ง 2 สภา (**super majority**) และให้สัตยาบรรณโดย 3 ใน 4 จาก 50 มลรัฐ (**super super majority**)



อำนาจของศาลสูงสุดในการพิจารณาร่าง

กฎหมาย (Judicial Review)

ศาลสูงสุด (Supreme Court) ของสหพันธรัฐ เป็นศาลที่มีอำนาจสูงสุดในสหรัฐ และเป็นศาลเดียวที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การวินิจฉัยของศาลสูงสุดถือว่าเป็นสิ้นสุด ไม่สามารถอุทธรณ์ไปยังศาลอื่นได้อีก สภาคองเกรสเป็นผู้กำหนดจำนวนผู้พิพากษาศาลสูงไว้ 9 คน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1869 มาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี และจะอยู่ในตำแหน่งจนสิ้นอายุ หรือลาออก



การตรวจสอบถ่วงดุล

- การตรวจสอบโดยฝ่ายบริหาร ประธานาธิบดีมีสิทธิใช้อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย (Veto Power) ที่ผ่านสภาทั้งสองมาแล้ว โดยภายใน 10 วัน ไม่ลงนามในร่างกฎหมาย
- การยับยั้งกฎหมายนี้เป็นการยับยั้งไม่เด็ดขาด เพราะเหตุว่า หากสภาทั้งสองยืนยันตามมติเดิมโดยเสียง 2/3 ของทั้งสอง สภาร่างกฎหมายนั้นก็จะกลายเป็นกฎหมายโดยอัตโนมัติ



การตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกระบวนการ กล่าวโทษถอดถอน (Impeachment Trial)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสិทธิที่จะกล่าวโทษประธานาธิบดี โดยการกล่าวโทษจะมีผลต้องมีคะแนนเสียง 2/3 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบเสียก่อน และในขั้นสุดท้ายวุฒิสภาจะเป็นผู้ลงมติปลดประธานาธิบดี โดยต้องใช้คะแนนเสียง 2/3 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด

การกล่าวโทษ (Impeachment) ประธานาธิบดี เป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ รัฐสภาตรวจสอบประธานาธิบดี เช่น กรณีประธานาธิบดี Clinton และ Miss- Lewinsky เป็นต้น

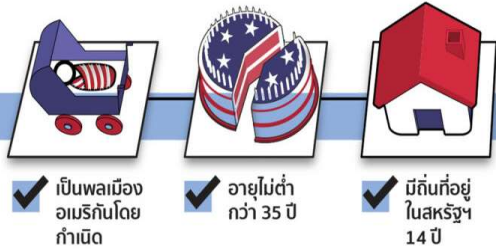


การเลือกตั้งทั่วไป

- มีขึ้นในเดือนพฤศจิกายนของทุกๆ 4 ปี การตัดสินว่าใครจะ
ได้ตำแหน่งประธานาธิบดีชี้ขาดโดยผู้สมัครที่ได้คะแนน
เสียงจาก “คณะผู้เลือกตั้ง” เกินครึ่งหนึ่ง นั่นคือ 270 เสียง
จาก 538 เสียง

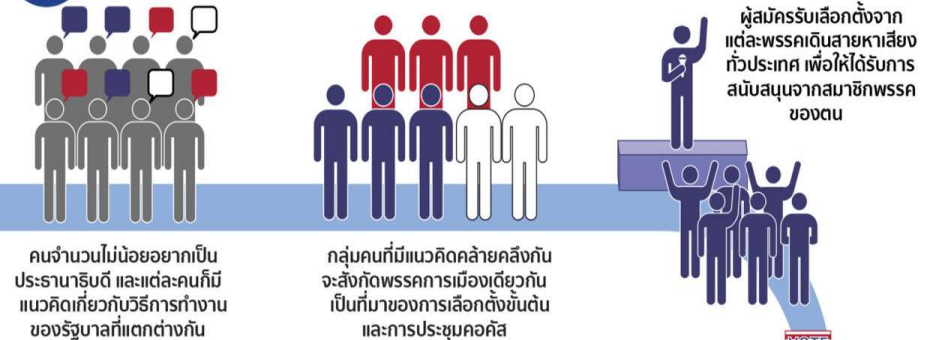
เส้นทางสู่การเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา

คุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญของ
ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี



- ✓ เป็นพลเมืองอเมริกันโดยกำเนิด
- ✓ อายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี
- ✓ มีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐฯ 14 ปี

1 การเลือกตั้งขั้นต้นและการประชุมคอเคส



คนจำนวนมากไม่น้อยอยากเป็นประธานาธิบดี และแต่ละคนก็มีแนวคิดเกี่ยวกับวิธีการทำงานของรัฐบาลที่แตกต่างกัน

กลุ่มคนที่มีแนวคิดคล้ายคลึงกันจะสังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน เป็นที่มาของการเลือกตั้งขั้นต้นและการประชุมคอเคส

ผู้สมัครรับเลือกตั้งจากแต่ละพรรคเดินสายหาเสียงทั่วประเทศ เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกพรรคของตน

2 การประชุมใหญ่พรรคการเมือง

ผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีจากพรรคต่างๆ ลงพื้นที่เรียกคะแนนเสียงจากประชาชนทั่วประเทศ

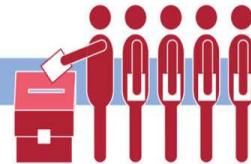


... And I approve this message.

ระหว่างการประชุมนั้น ตัวแทนผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดี จะเลือกผู้ชิงตำแหน่ง (ผู้สมัครชิงตำแหน่งรองประธานาธิบดี)

แต่ละพรรคการเมืองจัดการประชุมใหญ่เพื่อเลือกตัวแทนผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีเพียงคนเดียว

ในการเลือกตั้งขั้นต้น



สมาชิกพรรคออกเสียงเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ดีที่สุดเพื่อเป็นตัวแทนพรรคในการเลือกตั้งทั่วไป

ในการประชุมคอเคส



สมาชิกพรรคเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ดีที่สุดจากการอภิปรายและออกคะแนนเสียงหลายครั้ง

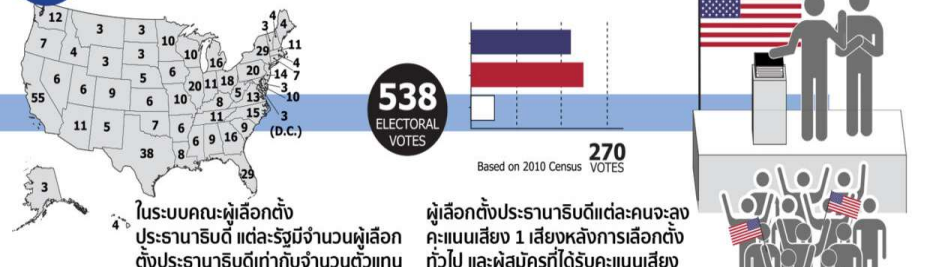
3 การเลือกตั้งทั่วไป



ประชาชนทุกรัฐทั่วประเทศลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี

แต่จริงๆ แล้วพวกเขาทำสิ่งลงคะแนนเสียงให้กับบุคคลกลุ่มหนึ่งที่เรียกว่า "ผู้เลือกตั้งประธานาธิบดี"

4 คณะผู้เลือกตั้งประธานาธิบดี



ในระบบคณะผู้เลือกตั้งประธานาธิบดี แต่ละรัฐมีจำนวนผู้เลือกตั้งประธานาธิบดีเท่ากับจำนวนตัวแทน

ผู้เลือกตั้งประธานาธิบดีแต่ละคนจะลงคะแนนเสียง 1 เสียงหลังการเลือกตั้งทั่วไป และผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียง

ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีที่ได้รับการเลือกตั้งสาบานตนเข้ารับตำแหน่งในเดือนมกราคม



คณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College)

- คณะผู้เลือกตั้งคือตัวแทนของพรรคในแต่ละรัฐที่จะทำหน้าที่เลือกประธานาธิบดี ซึ่งมักเลือกตามคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Popular Vote) ของประชาชนในรัฐตน แต่ละรัฐมีจำนวนคณะผู้เลือกตั้งต่างกันไปตามจำนวนประชากร เช่นรัฐนิวยอร์กมี 31 คน ผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดในรัฐนี้จะได้คะแนนจากคณะผู้เลือกตั้งทั้งหมด 31 เสียง



ข้อสังเกต

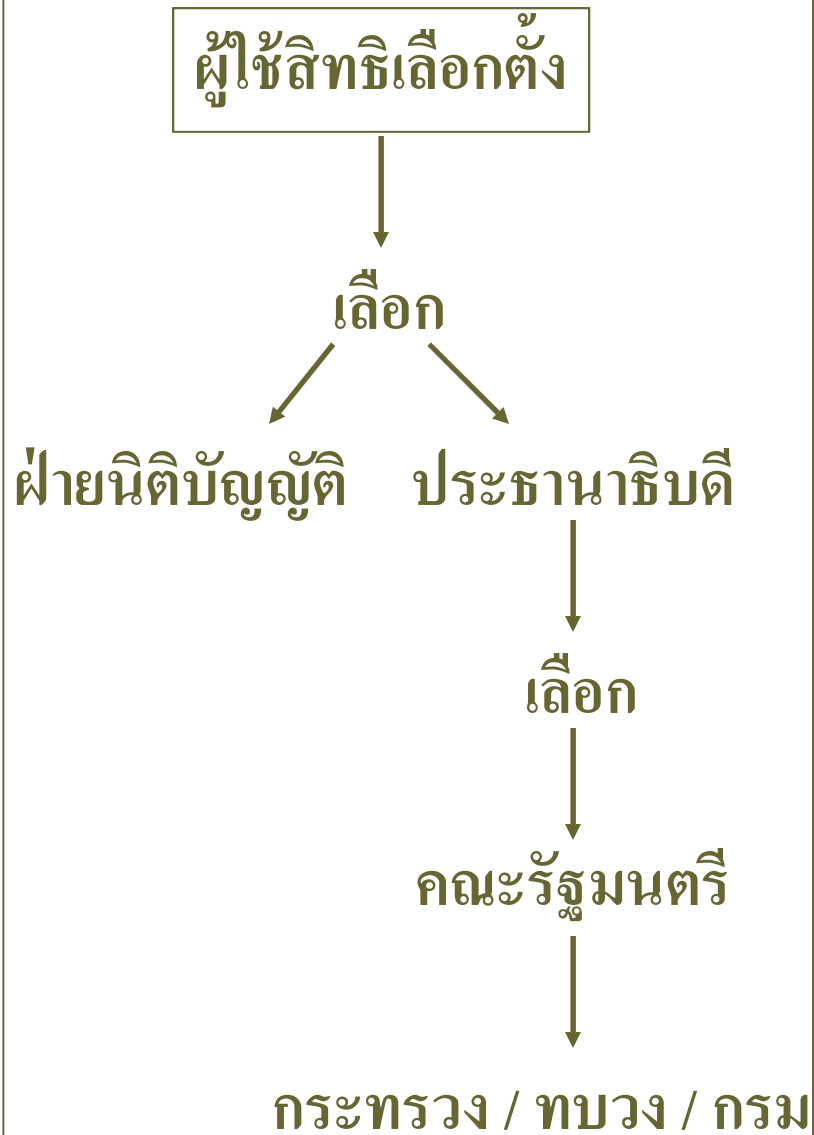
- ดังนั้นผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงเลือกตั้ง (Popular Vote) มากที่สุด อาจไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีหากแพ้คะแนนจากคณะผู้เลือกตั้ง
- เช่นกรณี Bush VS Gore ในการเลือกตั้งปี 2000



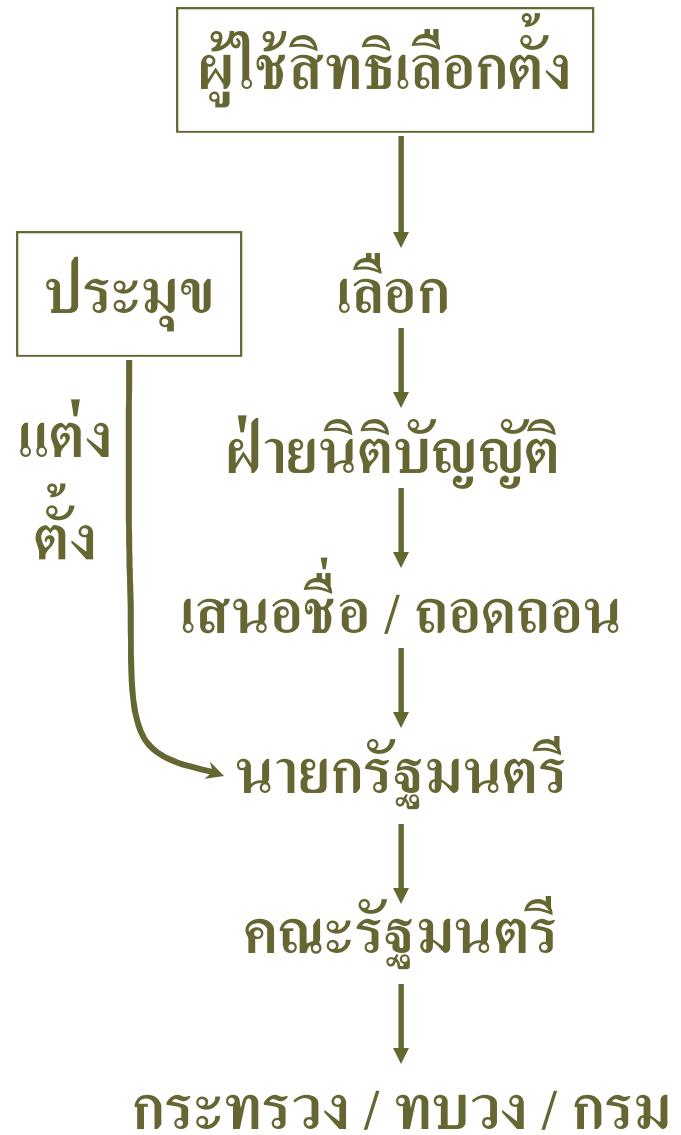
2000 Presidential results

Nominee	<u><i>George W. Bush</i></u>	<u><i>Al Gore</i></u>
Party	<u>Republican</u>	<u>Democratic</u>
Home state	<u>Texas</u>	<u>Tennessee</u>
Electoral vote	271	266
States carried	30	20+ <u>DC</u>
Popular vote	50,456,002	50,999,897
Percentage	47.9%	48.4%

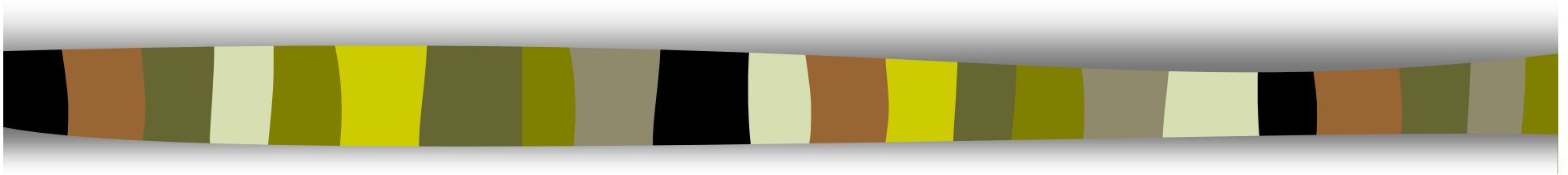
ระบบประธานาธิบดี



ระบบรัฐสภา



3. สถาบันทางการเมืองในระบบกึ่งประธานาธิบดี – กึ่งรัฐสภา (Semi – Presidential Government)





UNITED KINGDOM

BELGIUM

GERMANY

CZECH REP.

Paris

FRANCE

SWITZ.

LIECH.

AUSTRIA

SLOVENIA

iStock

ITALY

CROATIA

Bordeaux

Credit: dikobraziy

SAN MARINO

Toulouse

MONACO

Marseille

SPAIN

ANDORRA

VATICAN CITY

1453490729



III ระบบกึ่งประธานาธิบดี – กึ่งรัฐสภา

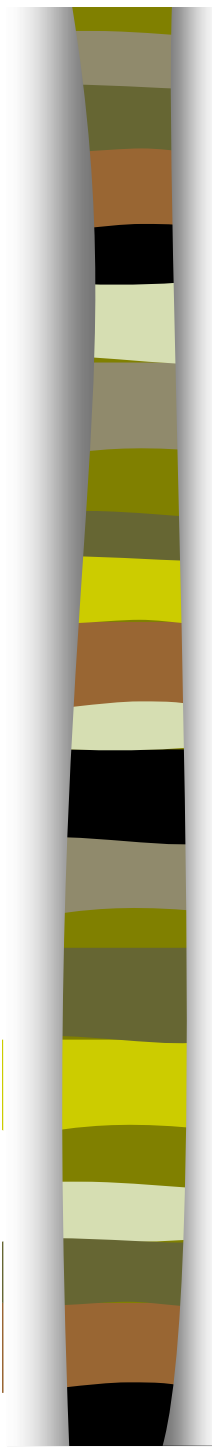
(Semi – Presidential Government)

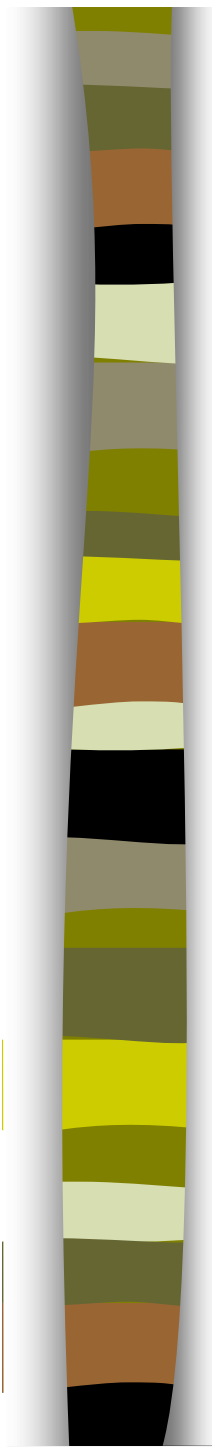
ระบบกึ่งประธานาธิบดี – กึ่งรัฐสภานั้น
มีต้นแบบมาจากประเทศฝรั่งเศส ในยุค
สาธารณรัฐที่ 5 (The Fifth Republic ค.ศ. 1958
– ปัจจุบัน) โดยมีนายพล Charles De Gaulle
เป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลงภายใต้
รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1958



หลักทวิภาคของฝ่ายบริหาร

ทวิภาคของฝ่ายบริหารหมายความว่า ฝ่ายบริหารมีผู้มีอำนาจสั่งการถึง 2 คน คือ ประธานาธิบดี และ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

- 
- ◎ ประธานาธิบดีของฝรั่งเศสมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ด้วยระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด (Two – Ballot – Majority System) ประธานาธิบดีเป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างฝ่ายบริหาร นำโดยนายกรัฐมนตรี และฝ่ายนิติบัญญัติ โดยไม่ต้องรับผิดชอบ และประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีด้วย
 - ◎ ประธานาธิบดีของฝรั่งเศสอยู่ในตำแหน่ง 5 ปี



๐ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้นำฝ่ายบริหารที่มาจาก
หัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภา
เป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรี
เลือกมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง — ถอดถอน
นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี



หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)

หลักการแห่งการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ของฝรั่งเศส ปรากฏอยู่อย่างชัดเจนว่า ผู้ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรี ไม่สามารถดำรงตำแหน่งสมาชิก รัฐสภาได้ในคราวเดียวกัน ดังนั้น ผู้ที่จะดำรงตำแหน่ง จะต้องลาออกจากสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถ ยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ (ใช้คะแนนเสียง 1 ใน 10 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)

แต่อำนาจในการยุบสภา ถอดถอน หรือแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรี อยู่ที่ประธานาธิบดี

ระบบ 2 สภาที่ไม่เท่าเทียมกัน

(Asymmetric Bicameralism)

ฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ 5 ใช้ระบบสภาคู่ คือ

สภาผู้แทนราษฎร (National Assembly) และวุฒิสภา (Senate)

-วุฒิสภาไม่ได้มีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร

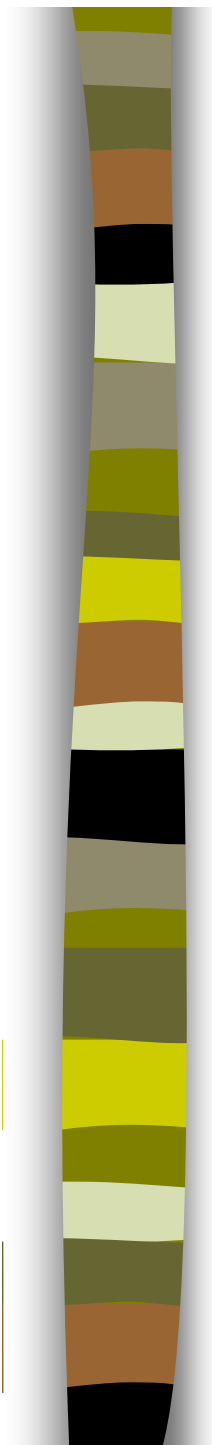
รัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบในการบริหารประเทศต่อวุฒิสภา

และในทางกลับกัน ไม่มีอำนาจยุบวุฒิสภา

-อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย ถ้าสภาทั้ง 2 มีความเห็น

ที่แตกต่างกัน **รัฐบาลสามารถร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎร**

เป็นผู้พิจารณายืนยันบทบัญญัติดังกล่าวเป็นครั้งสุดท้าย

- 
- ◎ สมาชิกวุฒิสภา หรือสภาล่าง มีจำนวนสมาชิก 577 คน ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน อยู่ในตำแหน่งวาระละ 5 ปี หรืออาจถูกยุบสภาโดยอำนาจของประธานาธิบดี (มาตรา 12)
 - ◎ วุฒิสภา หรือสภาสูง มีจำนวนสมาชิก 321 คน เป็นตัวแทนขององค์กรต่างๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนฝรั่งเศสที่อาศัยอยู่ต่างประเทศ ได้รับการเลือกตั้งจากระบบเลือกตั้งทางอ้อมผ่านคณะผู้เลือกตั้ง อยู่ในตำแหน่งวาระละ 6 ปี โดยจำนวน 1 / 2 จะถูกสับเปลี่ยนทุก 3 ปี



ระบบพรรคการเมืองหลายพรรค

(Multi – Party System)

ประเทศฝรั่งเศสนับได้ว่ามีพรรคการเมืองใหญ่หลายพรรค แต่ทั้งนี้พรรคเหล่านั้นแบ่งออกได้เป็น 2 ขั้วใหญ่ ๆ คือ พรรคฝ่ายซ้าย และพรรคฝ่ายขวา ที่ผลักดันเข้ามาร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสม



ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด


(Two – Ballot Majority System)

ประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาดในการเลือกประธานาธิบดี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ได้รับเลือกตั้งจะต้องได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และเกิน 50 % ขึ้นไป หากการเลือกตั้งในรอบแรกไม่มีผู้ได้รับคะแนนเสียงเกิน 50% จะจัดให้มีการเลือกตั้งรอบสองโดยนำผู้สมัคร 2 คน ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดมาแข่งขันกัน

ตัวอย่างผลการเลือกตั้ง **run-off** เมย/ พค 2007

Candidates – Parties		1st round		2nd round	
		Votes	%	Votes	%
<u>Nicolas Sarkozy</u>	<u>Union for a Popular Movement</u> (<i>Union pour un mouvement populaire</i>)	11,448,663	31.18%	18,983,138	53.06%
<u>Ségolène Royal</u>	<u>Socialist Party</u> (<i>Parti socialiste</i>)	9,500,112	25.87%	16,790,440	46.94%
<u>François Bayrou</u>	<u>Union for French Democracy</u> (<i>Union pour la démocratie française</i>)	6,820,119	18.57%		
<u>Jean-Marie Le Pen</u>	<u>National Front</u> (<i>Front national</i>)	3,834,530	10.44%		

Candidates	Parties		1st round		2nd round	
			Votes	%	Votes	%
<u>François Hollande</u>	<u>Socialist Party</u> (<i>Parti socialiste</i>)	PS	10,272,705	28.63%	18,000,668	51.64%
<u>Nicolas Sarkozy</u>	<u>Union for a Popular Movement</u> (<i>Union pour un mouvement populaire</i>)	UMP	9,753,629	27.18%	16,860,685	48.36%
<u>Marine Le Pen</u>	<u>National Front</u> (<i>Front national</i>)	FN	6,421,426	17.90%	21–22 April and 5–6 May 2012 French Presidential Election	
<u>Jean-Luc Mélenchon</u>	<u>Left Front</u> (<i>Front de gauche</i>)	FG	3,984,822	11.10%		
<u>François Bayrou</u>	<u>Democratic Movement</u> (<i>Mouvement démocrate</i>)	MoDem	3,275,122	9.13%		
<u>Eva Joly</u>	<u>Europe Écologie–The Greens</u> (<i>Europe Écologie–Les Verts</i>)	EELV	828,345	2.31%		
<u>Nicolas Dupont-Aignan</u>	<u>Arise the Republic</u> (<i>Debout la République</i>)	DLR	643,907	1.79%		
<u>Philippe Poutou</u>	<u>New Anticapitalist Party</u> (<i>Nouveau Parti anticapitaliste</i>)	NPA	411,160	1.15%		
<u>Nathalie Arthaud</u>	<u>Workers' Struggle</u> (<i>Lutte Ouvrière</i>)	LO	202,548	0.56%		
<u>Jacques Cheminade</u>	<u>Solidarity and Progress</u> (<i>Solidarité et Progrès</i>)	SP	89,545	0.25%		



การเมืองฝรั่งเศสมาถึงจุดพลิกผันอีกครั้งหลังจากการเลือกตั้ง
รัฐสภาครั้งแรกเมื่อวันที่ 30 มิ.ย. ที่ผ่านมา พรรคการเมืองฝ่าย
ขวาจัดของฝรั่งเศส อย่างพรรคเนชั่นแนลแรลลี (National
Rally) หรือเอ็นอาร์ กลายเป็นพรรคที่มีคะแนนนำถึง 33% และ
คาดว่าจะมี โอกาสที่จะกลับมาปกครองประเทศอีกครั้ง

ทว่า ทันทีหลังจากที่ปิดหีบเลือกตั้งรอบที่สอง ในวันที่ 7 ก.ค. ที่
ผ่านมา ปรากฏว่าเอ็กซีท โพลชี้ไปในทิศทางที่ว่า กลุ่มพันธมิตร
การเมืองฝ่ายซ้ายของนายฌอง-ลุก เมลองงง ที่ชื่อนิว ป็อบปูลาร์
ฟรอนท์ (New Popular Front) จะเป็นผู้คว้าชัยชนะในครั้ง
นี้ ตามมาด้วยพรรคของนายเอ็มมานูเอล มาครง และทิ้งให้
พรรคเนชั่นแนลแรลลี ของนางมารีน เลอ เปน รั้งตำแหน่งที่สาม
ไป



อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Council)

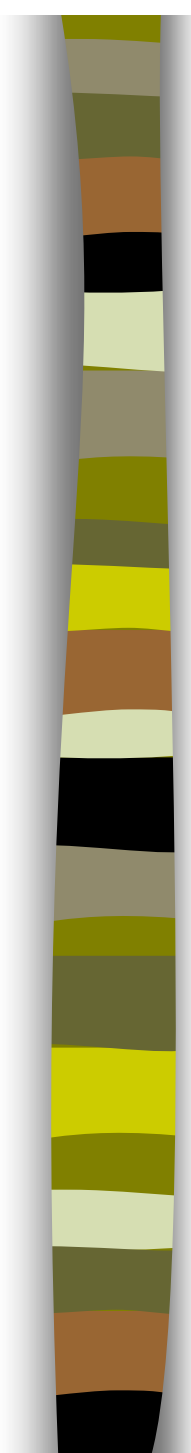
ในยุโรป ระบบศาลรัฐธรรมนูญมักจะรวมศูนย์ไว้แห่งเดียว ที่ศูนย์กลาง โดยไม่กระจายทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐเหมือนในสหรัฐอเมริกา ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสอยู่ในตำแหน่ง 9 ปี เพียงวาระเดียว (เปลี่ยน 3 คน ทุก 3 ปี) ประธานาธิบดี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา เป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษาคนละ 1 ตำแหน่ง ทุก 3 ปี ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสจะมีความสัมพันธ์ทางการเมืองสูงและชัดเจน



◎ การทำประชามติ

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 11 ค.ศ. 1958 ฝ่ายบริหารหรือทั้ง 2 สภา สามารถเสนอแนะให้มีการออกเสียงลงประชามติ แต่การตัดสินใจว่าจะให้มีการทำประชามติหรือไม่ **เป็นอำนาจเฉพาะตัวของประธานาธิบดี** เท่านั้น

ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีสิทธิพิจารณาว่ากฎหมายที่จะมีการทำประชามติขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะถือว่าเป็นเจตจำนงของประชาชน

- 
- ประเทศไทยเคยมีการนำเอาการออกเสียงประชามติ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **ฉบับ พ.ศ. 2492 ฉบับ พ.ศ. 2511 ฉบับ พ.ศ. 2517 ฉบับ พ.ศ. 2540 ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 และ 2550** สามฉบับแรกกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงประชามติในกรณีที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนฉบับ พ.ศ. 2540 และ **2550** กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีสามารถขอให้ประชาชนออกเสียงประชามติในเรื่องที่อาจกระทบถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
 - การดำเนินการออกเสียงประชามติทำขึ้นจริงครั้งแรก **19 สิงหาคม 2550** เพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ทั้งฉบับ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ(สสร.)เป็นผู้ดำเนินการเผยแพร่



ระบบกึ่งประธานาธิบดี กึ่งรัฐสภา (Semi – Presidential System)

- ★ เพิ่มอำนาจประธานาธิบดี ไม่ใช่เป็นเพียงประมุขเท่านั้น
 - ◎ ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง
 - ◎ อยู่ในตำแหน่ง 5 ปี
 - ◎ พ้นจากตำแหน่งหากถูก Impeachment
 - ◎ แต่งตั้ง ถอดถอน นายกรัฐมนตรี + คณะรัฐมนตรี โดยที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อคณะรัฐมนตรี

PPA1111 สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญ

บทที่ 5

ระบบราชการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุญวัฒน์ สว่างวงศ์

สาขาวิชาการบริหารงานตำรวจ
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

ระบบราชการ กับ ความเป็นสถาบันการเมือง

ทำไมระบบราชการถึงเป็นสถาบันการเมือง

สถาบันการเมือง ไม่ได้หมายถึงแค่รัฐสภา รัฐบาล หรือพรรคการเมืองเท่านั้น แต่หมายถึง องค์กรหรือ โครงสร้างที่มีบทบาทในการใช้อำนาจรัฐและกำหนด ทิศทางนโยบายสาธารณะ

ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy Theory)

ทฤษฎีระบบราชการ ถือเป็นทฤษฎีที่มีความสำคัญมากต่อการศึกษาวិชาทางรัฐประศาสนศาสตร์ บุคคลที่เสนอแนวคิดการจัดองค์การแบบระบบราชการคนแรก คือ **Max Weber** นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน

คำว่า “ระบบราชการ” หรือ “Bureaucracy” ถูกนำมาใช้ครั้งแรกโดยชาวฝรั่งเศส ชื่อ กูร์เนย์ (Gournay) เพื่อบรรยายลักษณะของรัฐบาลในความหมายที่ไม่ดีว่า อำนาจตกอยู่ในมือของข้าราชการ ระบบราชการจึงเป็นรูปแบบการปกครองอีกรูปแบบหนึ่ง ที่เพิ่มจากรูปแบบการบริหารของรัฐบาลที่อริสโตเติลเสนอไว้

ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy Theory)

Bureaucracy มาจากรากศัพท์ว่า Bureau ซึ่งหมายถึง
ผ้าปูโต๊ะของเจ้าหน้าที่รัฐบาลฝรั่งเศส และคำว่า Cracy
หมายถึง การปกครอง (Rule of Government) ซึ่งโดยรวม
หมายถึง การปกครองโดยบุคคลที่นั่งทำงานบนโต๊ะเขียน
หนังสือ

(จุมพล หนีมพานิช, 2538)

ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy Theory)

อีกทัศนะหนึ่งของการให้ความหมายของคำว่า “ระบบราชการ” หรือ “Bureaucracy” คือ พิจารณาเป็น 2 นัยยะ โดย ไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร, 2541

นัยยะแรก เป็นการมอง “ระบบราชการ” หรือ “Bureaucracy” ในฐานะที่เป็นสถาบันทางสังคม (Social Institute) สถาบันหนึ่งในมุมมองนี้ ระบบราชการ (Bureaucracy) ถือเป็นสถาบันหนึ่งในกระบวนการปกครองประเทศ เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ปกป้องดูแลผลประโยชน์ของประชาชนและบ้านเมือง เหมือนกับ รัฐสภา ศาล พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy Theory)

นัยยะที่สอง คือ การมองระบบราชการ (Bureaucracy) ในฐานะที่เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดองค์การ (A form of organization) ในมุมมองนี้ Bureaucracy จึงเป็นระบบการทำงานระบบหนึ่งที่มีลักษณะการจัดโครงสร้างองค์การและการบริหารงานที่เหมาะสมสำหรับนำไปใช้กับองค์การขนาดใหญ่ที่มีความสลับซับซ้อน มีภารกิจจำนวนมากที่ต้องปฏิบัติ มีบุคลากรจำนวนมากที่เข้าร่วม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการวางระบบการทำงานที่ชัดเจน

ระบบราชการ (Bureaucracy)



ระบบราชการ (Bureaucracy)

Max Weber (1864-1920) นักปราชญ์ชาวเยอรมัน ได้เสนอแนวความคิดการจัดองค์การแบบระบบราชการว่าเป็นวิธีการจัดองค์การที่มีประสิทธิภาพเหนือกว่าวิธีอื่นใด จึงถือกันว่า Weber เป็น

บิดาของทฤษฎีระบบราชการ

ระบบราชการ (Bureaucracy)

ลักษณะพื้นฐานสำคัญของระบบราชการแบบอุดมคติ (Ideal Type)

7 ประการ คือ

1. ลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy)
2. ความรับผิดชอบ (Responsibility)
3. ความสมเหตุสมผล (Rationality)
4. การมุ่งสู่ผลสำเร็จ (Achievement Orientation)
5. การทำให้เกิดความแตกต่างหรือการมีความชำนาญเฉพาะด้าน (Differentiation or Specialization)
6. ระเบียบวินัย (Discipline)
7. ความเป็นวิชาชีพ (Professionalization)

หลักการทั่วไปในการจัดระเบียบบริหารราชการ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการ

การรวมอำนาจ
(Centralization)

การแบ่งอำนาจ
(Deconcentration)

การกระจายอำนาจ
(Decentralization)

หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)

หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ



ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

1. มีการรวมสรรพกำลังให้ขึ้นต่อส่วนกลาง เพื่อให้การบังคับบัญชาเป็นไปอย่างเด็ดขาด และทันที่
2. มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลาง
3. มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป (Hierarchy)

จุดแข็งของการรวมอำนาจปกครอง

1. การที่รัฐบาลมีอำนาจแผ่ขยายไปทั่วอาณาเขต ทำให้นโยบาย แผนหรือคำสั่งเกิดผลได้ทั่วประเทศอย่างทันที
2. ให้บริการและประโยชน์แก่ประชาชนโดยเสมอภาคทั่วประเทศ มิได้ทำเพื่อท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ

จุดแข็งของการรวมอำนาจปกครอง

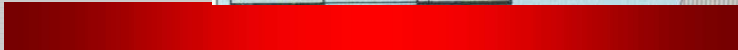
3. ทำให้เกิดการประหยัด เพราะสามารถหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ไปยังจุดต่างๆ ของประเทศได้โดยไม่ต้องจัดซื้อจัดหาประจำทุกจุด
4. มีความเป็นเอกภาพในการปกครองและการบริหารงาน การปกครองในท้องที่เป็นไปในแนวเดียวกัน
5. มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น ทำให้บริการสาธารณะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอและเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

จุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครอง

1. ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ผลดีทั่วทุกท้องที่ในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่ จึงไม่อาจตอบสนององความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง
2. การปฏิบัติงานมีความล่าช้า เพราะมีแบบแผนและขั้นตอนมากมายตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา
3. ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
4. ไม่อาจตอบสนององความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพราะความหลากหลายของความแตกต่างในแต่ละท้องถิ่น

หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)

หมายถึง หลักการที่การบริหารราชการส่วนกลาง ได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการใช้ ดุลยพินิจ ตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มได้ ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้



จุดแข็งของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

1. หลักการนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจปกครอง
2. ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วขึ้น ในการมาติดต่อในเรื่องที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ เพราะไม่ต้องรอให้ส่วนกลางมาวินิจฉัยสั่งการ
3. เป็นจุดเชื่อมระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้การติดต่อประสานงานระหว่างทั้ง 2 ส่วนดีขึ้น
4. มีประโยชน์ต่อประเทศที่ประชาชนยังไม่รู้จักการปกครองตนเอง

จุดอ่อนของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

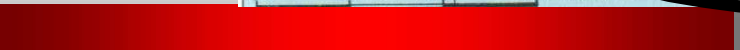
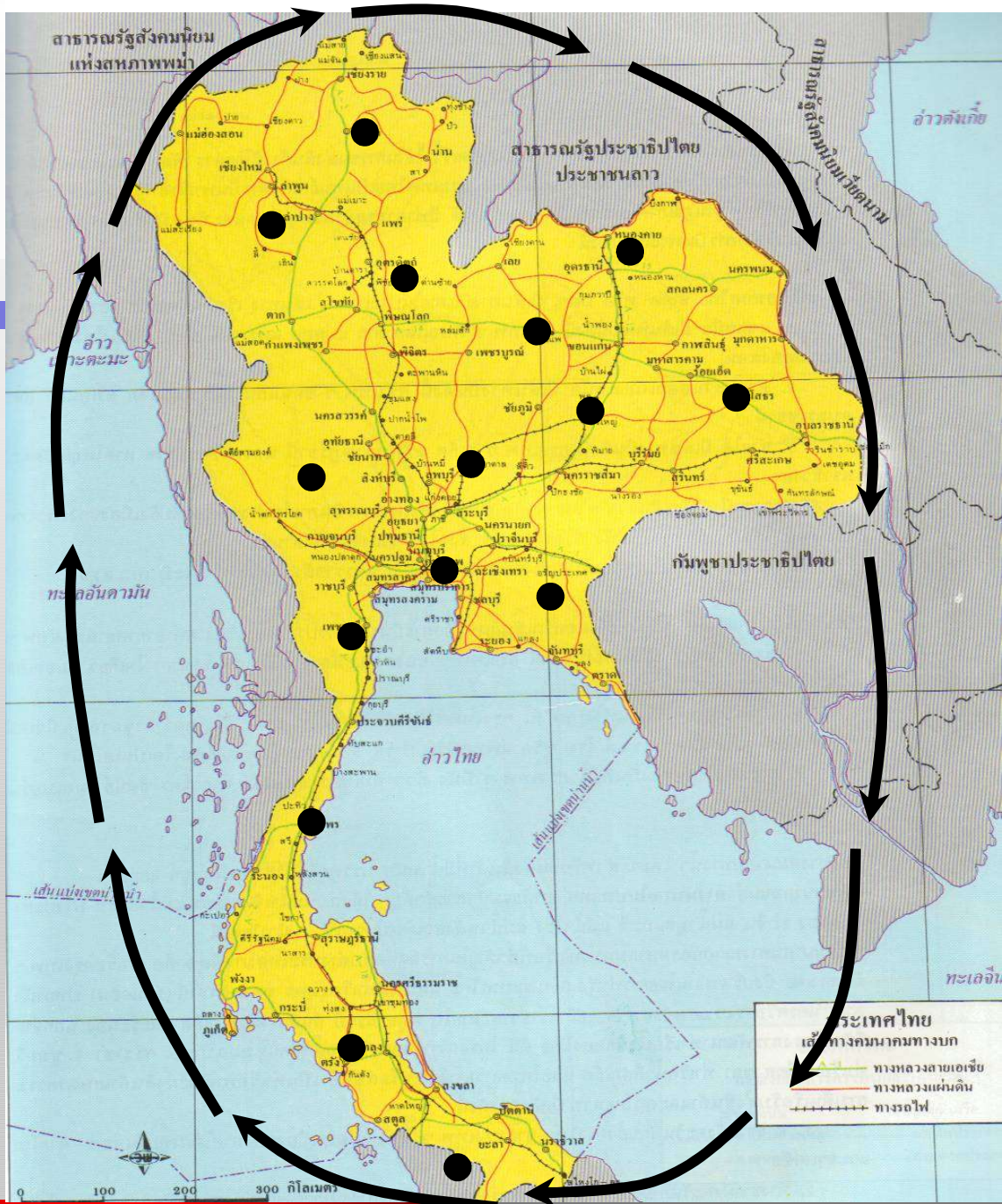
1. เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะการที่ส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไปบริหารงานในท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่น
2. เกิดความล่าช้าในการบริหารงานเพราะต้องผ่านระเบียบแบบแผนถึง 2 ระดับ คือ ระดับส่วนกลางและระดับส่วนภูมิภาค

จุดอ่อนของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

3. ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่โต เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ
4. ทำให้ทรัพยากรที่มีค่าบางอย่างในท้องถิ่นไม่เกิดประโยชน์ เช่น บุคลากร เจ้าหน้าที่ เพราะถูกส่งมาจากที่อื่น
5. บุคลากร เจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งเข้าไปปฏิบัติในท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ อาจจะเนื่องมาจากไม่ใช่คนพื้นที่จึงไม่เข้าใจพื้นที่ และอาจเกิดความขัดแย้งกับคนในพื้นที่

หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วย การบริหารราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะ บางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ ทั้งด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ต้องถึน มีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้



รูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) (Provincial Administrative Organization : PAO)
2. เทศบาล (แบ่งเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล) (Municipality)
3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (Tambon Administrative Organization : TAOs)
4. กรุงเทพมหานคร (กทม.) (Bangkok Metropolitan Administration)
5. เมืองพัทยา (Pattaya City)

ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

1. ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย ให้มีส่วนเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
3. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการได้เองพอสมควร ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามที่รัฐอนุญาตเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ

จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

1. ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารที่มาจากกาเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า
2. เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง
3. เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

1. อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน โดยไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม
2. ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชน ที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเอง
3. ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารส่วนกลางและภูมิภาค

โครงสร้างระบบราชการไทยในปัจจุบัน

แผนภูมิการบริหารราชการสมัยใหม่

การบริหารราชการ

การบริหารราชการส่วนกลาง

กระทรวง
ทบวง
กรม

รัฐมนตรีดูแลกระทรวง

ปลัดกระทรวง
ปลัดทบวง
อธิบดี

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

จังหวัด
อำเภอ
ตำบล
หมู่บ้าน

ผู้ว่าราชการจังหวัด
นายอำเภอ
กำนัน
ผู้ใหญ่บ้าน

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

เทศบาลเมือง
เทศบาลตำบล
องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

การบริหารราชการแบบปกครองพิเศษ

กรุงเทพมหานคร
พัทยา

โครงสร้างระบบราชการไทย

ระบบราชการไทยได้กำหนดให้มีโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. **การบริหารราชการส่วนกลาง** ประกอบด้วย กระทรวง และสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ละกระทรวงจะแบ่งส่วนราชการภายในคล้ายคลึงกัน คือ ประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง และกรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

โครงสร้างระบบราชการไทย

2. **การบริหารราชการส่วนภูมิภาค** เป็นการที่ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจหรือมอบหมายอำนาจหน้าที่บางส่วนให้ปฏิบัติแทน การจัดหน่วยงานยึดถืออาณาเขตหรือท้องที่เป็นหลักเกณฑ์สำคัญ ประกอบด้วย จังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอ

โครงสร้างระบบราชการไทย

3. **การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น** เป็นส่วนราชการที่ตั้งขึ้นบนพื้นฐานแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นตนเอง ประกอบด้วย 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการไทย

1. ปัญหาเชิงโครงสร้าง

- ระบบราชการมีการแบ่งโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ที่ซับซ้อน ส่งผลให้มีสายการบังคับบัญชาและการกำกับดูแลหลายชั้น เพราะฉะนั้น การทำงานของระบบราชการจึงมีขั้นตอนมาก ใช้ระยะเวลาดำเนินการนาน ล่าช้า และเกิดความสิ้นเปลืองในการบริหารงาน
- ระบบราชการมีขนาดใหญ่ จึงส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถกำกับดูแลการปฏิบัติงานได้อย่างครบถ้วนและรอบคอบ จนเกิดความเสียหายต่องานและเปิดโอกาสให้มีการทุจริตเกิดขึ้น

2. ปัญหาระบบอุปถัมภ์

- ระบบราชการไทยยึดหลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และใช้กฎระเบียบบออย่างเคร่งครัดเป็นหลักในการปฏิบัติงาน อีกทั้ง ยังกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจเด็ดขาดในการให้ความดีความชอบแก่ข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ส่งผลกระทบต่ออุดมการณ์และพฤติกรรมของข้าราชการเป็นจำนวนมาก

3. ปัญหาในการปรับตัวตามสภาพแวดล้อม

- ระบบราชการไม่สามารถปรับเปลี่ยนหรือปรับปรุงการบริหารงานได้ทันตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่มีการพลวัตอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ส่งผลให้ระบบราชการไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น

4. ปัญหาในการบริหารงานบุคคล

- การทำงานของข้าราชการขาดความกระตือรือร้น เน้นการปฏิบัติงานที่ยึดตามกฎหมาย ระเบียบ กฎ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งยังมีปัญหาระบบอุปถัมภ์แฝงอยู่ ทั้งการสอบคัดเลือก การแต่งตั้ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการให้ความดีความชอบที่ไม่ได้ยึดหลักคุณธรรมและหลักความสามารถ

5. ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ

- การทุจริตและประพฤติมิชอบสามารถกระทำได้หลายรูปแบบ เช่น การเรียกรับผลประโยชน์ การรับสินบน การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การใช้อำนาจหน้าที่ในการหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง การใช้ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว การไม่เปิดเผยข้อมูลหรือเปิดเผยข้อมูลไม่ครบถ้วน หรือบิดเบือนข้อมูล การนำทรัพย์สินหรือเวลาราชการไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน และการเลือกปฏิบัติ เป็นต้น

6. ปัญหาในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

- เป็นผลมาจากการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงการจัดรูปแบบการบังคับบัญชาหน่วยงานส่วนภูมิภาคกับการสังกัดกับหน่วยราชการส่วนกลาง โดยมีการปรับเปลี่ยนหน่วยงานส่วนภูมิภาคบางหน่วยงานให้มาขึ้นตรงต่อหน่วยราชการส่วนกลาง ส่งผลต่อการขาดเอกภาพในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือ ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคลดลง เป็นอุปสรรคในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน และการแก้ไขปัญหาต่างๆ ภายในจังหวัด

7. ปัญหาในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

7.1 ปัญหาด้านอำนาจของท้องถิ่น ประกอบไปด้วย ปัญหาด้านอำนาจในการบริหารจัดการตนเองและความเป็นอิสระของท้องถิ่น กล่าวคือ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นน้อยเกินไป และมีการควบคุมตรวจสอบมากเกินไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงขาดอิสระในการบริหารงาน นอกจากนี้ยังประสบปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การทับซ้อนกันของอำนาจระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น และปัญหาความไม่ชัดเจนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น

7. ปัญหาในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

7.2 ปัญหาด้านโครงสร้างของท้องถิ่น กล่าวคือ โครงสร้างระบบการบริหารงานของท้องถิ่นไม่เป็นประชาธิปไตย ไม่ชัดเจน และเหลื่อมล้ำกับการบริหารประเทศ ในภาพรวม นอกจากนี้ระบบงานยังมีความซับซ้อน และไม่ชัดเจนอยู่หลายประการ รวมทั้งปัญหาการคัดเลือก การเลือกตั้ง หรือแต่งตั้ง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เข้าสู่อำนาจด้วย

7. ปัญหาในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

7.3 ปัญหาด้านทรัพยากรบุคคลของท้องถิ่น ที่การบริหารงานบุคคลยังไม่ชัดเจน มีปัญหาการจ้างงานเกินความเหมาะสมส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณของท้องถิ่น และประการสุดท้ายคือ ปัญหาทางด้านการคลังของท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วย ปัญหาด้านรายได้และงบประมาณของท้องถิ่น กล่าวคือ ท้องถิ่นสามารถหารายได้ด้วยตนเองได้น้อย ต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางเป็นหลัก จึงขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน นอกจากนี้ยังมีปัญหาความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรของท้องถิ่น

7. ปัญหาในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

7.4 ปัญหาการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบการทุจริตที่หลากหลาย เช่น การทุจริตด้านงบประมาณ (การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง และการเงินการคลัง) การทุจริตโดยตัวบุคคล (โดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยการเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องหรือกลุ่มญาติผ่านการจ้างเหมาและจัดซื้อจัดจ้าง)