

PPA1106 สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญ

บทที่ 6

สถาบันการเมือง (Political Institution)

อาจารย์ ดร.บุญวัฒน์ สว่างวงศ์
สาขาวิชาการบริหารงานตำรวจ
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

สถาบัน (Institution)

สถาบัน คือ กฎ กติกา ในการปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (Institutions: the rules of the game in economic, political and social interactions)

- เป็นสิ่งที่สร้างขึ้นโดยมนุษย์เพื่อใช้ควบคุมและกำหนดการปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์

สถาบัน (Institution)

สถาบัน อาจแบ่งกว้างๆ ได้เป็น

1. Political Institutions : เช่น รูปแบบของรัฐบาล กติกาที่
นักการเมืองต้องปฏิบัติตาม การกระจายอำนาจ เป็นสิ่งสร้าง
เครื่องจูงใจทางการเมือง และกำหนดการกระจายอำนาจทาง
การเมือง
2. Economic Institutions: เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สัญญา การทำ
ธุรกรรม กำหนดแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ และการกระจาย
รายได้

ระบบการเมือง

หมายถึง แบบแผนความสัมพันธ์ของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ การบังคับให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรืออำนาจ และกลไกที่เกี่ยวกับการตัดสินใจที่มีความชอบธรรม เพื่อจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม ระบบการเมืองทุกระบบจำเป็นต้องมี**สถาบันการเมือง** เพื่อเข้ามาทำหน้าที่เป็นกลไกในการกำหนดแบบแผนความสัมพันธ์ การบังคับให้มี การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ และการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าให้กับสังคม ดังนั้น **สถาบันการเมือง** จึงนับว่ามีความสำคัญอย่างมากในระบบการเมือง

ความหมายของสถาบันการเมือง

Political Institution หมายถึง แบบแผนของพฤติกรรม หรือการกระทำทางการเมือง ซึ่งถูกสร้าง วาง ระเบียบ กฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน และกระบวนการต่างๆ โดยมี โครงสร้างและองค์การทางการเมืองที่กำหนดรูปแบบและวิธี ในการประพฤติปฏิบัติ หรือการกระทำทางการเมือง และมี ปฏิสัมพันธ์หรือการกระทำที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองของบุคคลในสังคม (บุญอริ ยีหมะ, 2564)

ลักษณะของสถาบันการเมือง

ลักษณะโดยทั่วไปของสถาบันการเมือง มีดังนี้

1. สถาบันการเมืองต้องมีแบบแผนในการจัดตั้ง ให้การยอมรับในพฤติกรรมทั้งหลาย ซึ่งรวมถึงกฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน และกระบวนการต่าง ๆ

มีแบบแผน (วัตถุประสงค์ และการยอมรับของสังคม)

ลักษณะของสถาบันการเมือง

2. สถาบันการเมืองต้องมีโครงสร้าง และองค์การทางการเมือง ที่กำหนดรูปแบบและวิธีการในการประพฤติปฏิบัติ หรือกระทำกิจกรรมทางการเมือง

มีโครงสร้าง (ระเบียบและวิธีการปฏิบัติ)

3. สถาบันการเมืองจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ หรือการกระทำที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมือง หรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคล กลุ่ม สมาคม หรือสังคมทั้งสังคม

มีการกระทำ (กิจกรรมทางการเมือง)

ความสำคัญของสถาบันทางการเมือง

1. เป็นกลไกในการกำหนดความสัมพันธ์ในการบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตาม เช่น รัฐธรรมนูญ ศาล รัฐบาล นิติบัญญัติ
2. การดำเนินการจัดสรร แบ่งปัน สิ่งที่มีคุณค่าให้กับสังคม เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน รัฐสภา

ตัวอย่างสถาบันการเมือง

สถาบันนิติบัญญัติ (Parliament)

เป็นองค์กรหรือสถาบันที่เป็นผู้ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ และมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการปกครองบริหารของฝ่ายรัฐบาล ตลอดจนการทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน

องค์ประกอบของสถาบันนิติบัญญัติ

1. สภาเดี่ยว (Unicameral)

ข้อดี

1. รวดเร็ว
2. ประหยัด
3. ไม่มีความขัดแย้ง
4. มีความชัดเจนในความรับผิดชอบ

ข้อเสีย

1. อาจเกิดความบกพร่อง (ไม่รอบคอบ)
2. อาจนำไปสู่ภาวะเผด็จการรัฐสภา

องค์ประกอบของสถาบันนิติบัญญัติ

2. สองสภา (Bicameral)

เป็นสภาที่ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

2.1 สภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่พิจารณา / อนุมัติ
กฎหมายและงบประมาณ

2.2 วุฒิสภา มีหน้าที่กั้นกรองกฎหมายและแต่งตั้ง
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง

ข้อดี

1. มีความรอบคอบ

2. เกิดการถ่วงดุลอำนาจ ระหว่างสภาทั้งสอง

บทบาทของรัฐสภาในระบบรัฐสภา

1. วุฒิสภำทำหน้าที่เป็นสภาทำหน้าที่เป็นสภาพีเลียงของ รัฐสภา
2. สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากกว่าวุฒิสภา
3. รัฐสภามีอำนาจในการตรวจสอบหาข้อเท็จจริงด้วย โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการธิการด้านต่างๆ เพื่อทำการสืบสวน ข้อเท็จจริงเรื่องที่ได้รับผิดชอบ แล้วนำเสนอต่อสภาและ คณะรัฐมนตรีเพื่อเข้าสู่กระบวนการขั้นต่อไป

บทบาทของรัฐสภาในระบบประธานาธิบดี

1. วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเท่าเทียมกันเพราะได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนเหมือนกัน
2. การดำรงตำแหน่งของวุฒิสภา วุฒิสภาในสหรัฐอเมริกา มี 100 คนประกอบด้วยตัวแทนจากรัฐต่างๆ รัฐละ 2 คน โดยไม่คำนึงถึงฐานะหรือจำนวนประชากรในแต่ละรัฐ

สถาบันบริหาร (Executive)

คือ คณะบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจในการบริหาร หรือปกครองประเทศ ตลอดจนถึงการนำเอากฎหมายไปบังคับใช้ มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและรับผิดชอบในการปกครองทั่วไปทั้งหมด ซึ่งหมายถึง เป็นผู้ที่ทำหน้าที่นำกฎหมายไปใช้นั่นเอง

อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

1. กำหนดและแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน
2. ออกกฎหมายในยามเร่งด่วนฉุกเฉิน เช่น พ.ร.ก.
3. มีอำนาจในการยุบสภา
4. แต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการทั่วประเทศ
5. บริหารการใช้งบประมาณแผ่นดิน

จำแนกความแตกต่างของฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา และระบบประธานาธิบดี

1. อำนาจของประธานาธิบดี มีกำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจประการใดบ้าง และฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจประการใดบ้าง
2. ในระบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่งตราบเท่าที่ยังได้รับความไว้วางใจจากสภาล่าง หากฝ่ายค้านในรัฐสภาสามารถลงมติไม่ไว้วางใจในนโยบายหรือกฎหมายสำคัญได้เป็นผลสำเร็จ คณะรัฐมนตรีต้องลาออกหรือมิฉะนั้นนายกรัฐมนตรีต้องยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสิน

จำแนกความแตกต่างของฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา และระบบประธานาธิบดี

3. คณะรัฐมนตรีในรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา การบริหารงานของคณะรัฐมนตรี มีลักษณะเป็นการรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility) ของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ แต่ในรูปแบบการปกครองระบอบประธานาธิบดี ฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการบริหาร คือประธานาธิบดีแต่ผู้เดียว
4. ในระบอบการปกครองแบบรัฐสภา ประมุขของรัฐจะเป็นแค่เพียงประมุขและสัญลักษณ์ของรัฐเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจในการบริหาร เพราะอำนาจดังกล่าวอยู่ที่คณะรัฐมนตรี ส่วนในระบอบการปกครองแบบประธานาธิบดีนั้น ประธานาธิบดีมีสองสถานภาพ คือ สถานภาพแรก เป็นประมุขของรัฐ และ สถานภาพที่สอง เป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารพร้อมไปด้วย

สถาบันตุลาการ (Court)

เป็นสถาบันที่มีความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามหลักกฎหมายของประชาชน คือเป็นองค์กรทางการเมืองที่ใช้อำนาจของรัฐในการชี้ขาด ตัดสิน กรณีพิพาทตลอดจนคดีความทั้งหลายทั้งปวงให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อสังคมโดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายใด ๆ เป็นการปกป้องและธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมตามที่กฎหมายกำหนดไว้

สถาบันตุลาการ (Court)

สถาบันตุลาการ หมายถึง ศาลและผู้พิพากษาทั้งหลาย
ที่ปฏิบัติหน้าที่ในศาลต่างๆ ตามเขตอำนาจศาลในแต่ละระดับ
และแต่ละประเภท

ฝ่ายตุลาการไม่มีอำนาจโดยตรงในการวางนโยบาย
ของรัฐ แต่ด้วยอำนาจหน้าที่ของสถาบันตุลาการแล้ว
ฝ่ายตุลาการมีส่วนเป็นอย่างมากในการวางนโยบายของประเทศ
เพราะการตีความกฎหมายเป็นหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ

ระบบศาลในโลก

ระบบศาลในโลกของมีอยู่ 2 ระบบ คือ

1. ระบบศาลเดี่ยว (Single Court System)
2. ระบบศาลคู่ (Dual Court System)

ระบบศาลเดี่ยว (Single Court System)

หมายความว่า ประเทศนั้นไม่มีการจัดตั้งศาลขึ้นมาพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับ **กฎหมายมหาชน** เป็นการเฉพาะ ซึ่งศาลที่ใช้กฎหมายมหาชนที่ประกอบไปด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง ก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง

ระบบศาลเดี่ยว (Single Court System)

เมื่อไม่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ หรือ ศาลปกครองขึ้นมาเป็นการเฉพาะ ในประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยว ซึ่งได้แก่ ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law เช่น ประเทศอังกฤษ และประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากประเทศอังกฤษ ก็จะใช้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองแทน

ระบบศาลคู่ (Dual Court System)

หมายความว่า ประเทศที่มีการจัดตั้งศาลขึ้นมา
พิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับ**กฎหมายมหาชน**เป็นการเฉพาะ
แยกอิสระจากศาลยุติธรรมในลักษณะคู่ขนาน

ฉะนั้น คำว่าศาลคู่ ในที่นี้จึงหมายความว่า **คู่ขนาน**
มิใช่ในความหมายของคำว่า “สอง”

ดังนั้น ประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ จึงไม่จำเป็น
ที่จะต้องมียังสองศาล อาจจะมีมากกว่า สองก็ได้

ประเทศไทยเป็นระบบศาลเดี่ยวหรือศาลคู่ ?



ระบบศาลในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดประเภทของศาล ในหมวด 10 และหมวด 11 ไว้ 4 ประเภท คือ

1. ศาลยุติธรรม (หมวด 10 ส่วนที่ 2)
2. ศาลปกครอง (หมวด 10 ส่วนที่ 3)
3. ศาลทหาร (หมวด 10 ส่วนที่ 4)
4. ศาลรัฐธรรมนูญ (หมวด 11)

ระบบศาลในประเทศไทย

ในประเทศไทย ศาลเป็นองค์กรซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดี โดยดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้ ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ

การตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่ง หรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะ แทนศาลที่มีอยู่ ตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น จะกระทำมิได้

พรรคการเมืองกับการเป็นสถาบันทางการเมือง

คำนิยามของพรรคการเมือง

โจเซฟ ชเลซิงเกอร์ (Joseph Schlesinger) (1991) : กล่าวว่า พรรคการเมือง คือ กลุ่มที่ถูกจัดตั้งขึ้น เพื่อมีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลในนามของกลุ่ม โดยการชนะการเลือกตั้งสู่ที่ทำการสาธารณะ (public office)

จอห์น อัลดริช (John Aldrich) (1995) : กล่าวว่า พรรคการเมือง สามารถมองเห็นในรูปของการร่วมมือกันของผู้นำ เพื่อยึดและใช้ ที่ทำการทางการเมือง พรรคการเมืองเป็นมากกว่าการร่วมมือกัน แต่เป็นการร่วมมือกันที่เป็นสถาบัน (institutionalized coalition) ซึ่งมีการนำ กฎ บรรทัดฐานและวิธีการต่างๆ มาใช้

รูปแบบพรรคการเมือง

ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว(One-party system) :
เป็นรูปแบบที่มีพรรคการเมืองหลายพรรคเข้าแข่งขันทางการเมือง แต่จะมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวที่ได้รับเสียงข้างมากในสภา ส่วนพรรคการเมืองอื่นนั้นจะมีสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งไม่มากนัก การจัดตั้งรัฐบาลจึงเป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก ดังนั้นการบริหารประเทศจึงอยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมืองที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเพียงพรรคเดียว

รูปแบบพรรคการเมือง

ระบบสองพรรค (Two-party system) : คือ การที่มีพรรคการเมืองใหญ่เพียงสองพรรคเท่านั้นที่มีโอกาสผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกัน **จัดตั้งรัฐบาล** โดยเสียงสนับสนุนของสองพรรค นี้จะไม่แตกต่างกันมากนัก ส่วนพรรคอื่นๆ จะเป็นเพียงพรรคเล็ก ๆ เท่านั้น

รูปแบบพรรคการเมือง

ระบบหลายพรรค (Multi-party system) : มีลักษณะสำคัญคือ มีพรรคการเมืองเกินกว่า 3 พรรคขึ้นไป โดยแต่ละพรรคจะมีคะแนนเสียงสนับสนุนใกล้เคียงกัน ไม่มีพรรคใดได้คะแนนเสียงมากเด็ดขาดพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลเพียงพรรคเดียวได้ ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ รวมกัน**จัดตั้งรัฐบาลผสม** การมีพรรคการเมืองหลายพรรคนี้ แต่ละพรรคย่อมมีอุดมการณ์และแนวคิดที่แตกต่างกัน จึงทำให้รัฐบาลผสมมักจะล้มลุกคลุกคลาน หรือมีการเปลี่ยนรัฐบาลอยู่บ่อยๆ

หน้าที่และบทบาทของพรรคการเมือง

1. **การให้การศึกษาด้านการเมืองแก่ประชาชน**
พรรคการเมืองจะช่วยกระตุ้นให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจและสนใจในปัญหาของบ้านเมืองมากขึ้น รวมทั้งตระหนักถึงบทบาทของตนเองเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง การให้การศึกษาด้านการเมืองแก่ประชาชน สามารถดำเนินการได้หลายลักษณะ เช่น จัดอบรม จัดสัมมนา อภิปราย แจกจ่ายเอกสารหรือให้ความรู้ผ่านทางสื่อต่างๆ

หน้าที่และบทบาทของพรรคการเมือง

2. **การสร้างผู้นำทางการเมือง** โดยการคัดเลือกหรือสรรหาบุคลากรทางการเมืองมาเป็นผู้นำในด้านต่างๆ เช่น การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อเข้าไปบริหารประเทศทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับรัฐ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสืบทอดภารกิจอุดมการณ์ หน้าที่และบทบาทของพรรคการเมืองในอนาคต พรรคการเมืองจึงควรให้ความสำคัญต่อการสร้างผู้นำทางการเมืองที่มีความเพียบพร้อมทั้งคุณธรรมและความรู้ความสามารถเพื่อรับใช้สังคมโดยส่วนรวม

หน้าที่และบทบาทของพรรคการเมือง

3. การเป็นตัวกลางในการเชื่อมประสานระหว่างประชาชน กลุ่มประชาชน หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ให้เกิดความเข้าใจและประสานการทำงานในสังคมร่วมกัน ตลอดจนการปลุกเร้าประชาชนให้เกิดความตื่นตัวทางการเมือง และเป็นช่องทางให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองต่อไป
4. การกำหนดนโยบายหลักที่สำคัญเพื่อนำไปใช้ในการบริหารและปกครองประเทศ

ระบบราชการ

ระบบราชการ

คำว่า ระบบราชการ มาจากภาษาอังกฤษว่า Bureaucracy ซึ่ง Max Weber เป็นผู้คิดค้นคำนี้ โดยไม่ได้หมายถึงเฉพาะองค์การภาครัฐอย่างที่สังคมไทยคุ้นเคย แต่รวมถึงองค์การภาคเอกชนด้วย เพราะในความหมายของเวเบอร์ นั้น หมายถึง องค์การที่มีขนาดใหญ่ มีโครงสร้างที่สลับซับซ้อน มีระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierarchy) เต็มไปด้วยกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ และขั้นตอนในการทำงาน ตัวบุคคลกับองค์การแยกออกจากกัน หรือองค์การไม่ใช่สมบัติส่วนตัวของบุคลากร (Impersonal)

ระบบราชการ

Jan-Erik Lane (1993) ขยายความระบบราชการที่หมายถึงองค์การภาครัฐ โดยสรุปถึงคุณลักษณะพื้นฐานขององค์การที่เรียกว่า ระบบราชการ ดังนี้

1. บทบาทหน้าที่ของระบบราชการมาจากการกำหนดของฝ่ายการเมือง ส่วนการบริหารงานเป็นเรื่องของข้าราชการ
2. การบริหารงาน อยู่บนพื้นฐานของกฎระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษร และเป็นงานที่มีความต่อเนื่อง
3. ระบบราชการ มีการแบ่งงานออกเป็นฝ่ายต่างๆ และผู้ปฏิบัติงานประจำฝ่ายต่างๆ มีความเชี่ยวชาญตามที่ได้รับการศึกษา หรือฝึกอบรม

ระบบราชการ

4. องค์การกับปฏิบัติงานแยกขาดออกจากกัน ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถยึดถือเอาทรัพยากรขององค์การเป็นของตน ไม่สามารถใช้นักงานเป็นสถานที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวไม่ว่ากรณีใดๆ

5. ผลประโยชน์ที่สำคัญที่สุดสำหรับระบบราชการ คือ ผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานต้องยึดถือผลประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง ไม่ใช่ประโยชน์ส่วนบุคคล