

8. ระบบรัฐบาล

ระบบรัฐบาล (system of government) หมายความว่า ระบบการเมืองที่อาศัยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและรัฐสภา

ระบบรัฐบาล เป็นการจัดรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรทางการเมือง ที่เรียกว่าระบบรัฐบาลในความหมายกว้างนี้คือไม่ได้เป็นการมองเพียงฝ่ายคณะรัฐมนตรีที่เป็นรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียว แต่ระบบรัฐบาลจะเป็นการอธิบายถึงความสัมพันธ์ที่รัฐสภากับรัฐบาลมีต่อกันนั่นเอง นอกจากนี้ ระบบรัฐบาลยังอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ ทางการเมือง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประมุขของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างประมุขกับรัฐสภา และความสัมพันธ์ระหว่างประมุขกับคณะรัฐมนตรี อีกด้วย เป็นต้น (วิชญ์ เครืองาม, 2530 : 252)

ระบบรัฐบาลที่สำคัญ มีอยู่ 3 ระบบ ได้แก่

1. ระบบรัฐสภา
2. ระบบประธานาธิบดี
3. ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี

1. ระบบรัฐสภา

ระบบรัฐสภา (parliamentary system) มีจุดกำเนิดในประเทศอังกฤษ ในยุคสมัยของแม็กนาคาร์ตา ซึ่งเนื้อหาของมาตราของมหาบัตรได้เป็นจุดเริ่มต้นของระบบที่ให้ความสำคัญกับสถาบันรัฐสภาหรือผู้แทนประชาชนเป็นอย่างมาก และถือเป็นระบบรัฐบาลที่มีมานานที่สุด

ระบบรัฐสภามีลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ (วิชญ์ เครืองาม, 2530 : 254)

1. ไม่มีเขตหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด

หลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด เป็นหลักการที่เป็นไปตามแนวคิดของมงเตสกีเยอ ซึ่งให้แยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการออกจากกันโดยเด็ดขาด อำนาจทั้งสามที่แยกจากกันนี้ในภาวะทั่วไปไม่สามารถถ่วงดุลกันได้ แต่ระบบรัฐสภาจะให้การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจ ทำให้องค์กรดังกล่าวยังสามารถถ่วงดุลกันได้

2. ประมุขของประเทศเป็นคนละคนกับหัวหน้ารัฐบาล

ในระบบรัฐสภา ประมุขของประเทศคือ พระมหากษัตริย์ ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยนั้น พระมหากษัตริย์ทรงปกเกล้าปกกระหม่อมแต่ไม่ทรงปกครอง (The King reigns but not rules) เช่น ประเทศไทย อังกฤษ เป็นต้น หรือหากประมุขของประเทศคือ ประธานาธิบดี ก็จะเป็นประธานาธิบดีที่มีอำนาจน้อย เช่น อิตาลี เยอรมนี สิงคโปร์ เป็นต้น

ส่วนหัวหน้ารัฐบาลที่มีอำนาจในการบริหารกิจการต่าง ๆ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี

3. ประมุขของประเทศไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง

เนื่องจากนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบทางการเมืองแทน เพราะประมุขของประเทศมีอำนาจหน้าที่เพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้

4. สภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนและรัฐบาลมาจากความไว้วางใจของสภา

ในระบบรัฐสภานั้น สมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เมื่อประชาชนได้เลือกผู้แทนของตนแล้ว ผู้แทนราษฎรเหล่านั้นก็จะดำเนินการเลือกรัฐบาล ซึ่งหมายความว่า รัฐบาลมาจากความไว้วางใจของสภานั้นเอง

5. สภามีอำนาจควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล

เมื่อสภาเป็นผู้ให้ความไว้วางใจในการจัดตั้งรัฐบาล ดังนั้น สภาย่อมมีอำนาจควบคุมรัฐบาลได้ เรียกว่า “อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน” ในประเทศไทย หลักการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน กระทำโดย

5.1 ควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถามในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

5.2 ควบคุมโดยการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

5.3 การควบคุมของวุฒิสภาเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้รัฐบาลแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ

5.4 ในการแถลงนโยบายของรัฐบาล สภามustควบคุมให้รัฐบาลดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายซึ่งรัฐบาลได้แถลงไว้ เพราะคณะรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ เมื่อคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายแล้วจึงต้องดำเนินการไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ รวมถึงรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในแนวนโยบายแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

6. รัฐบาลเสนอให้ประมุขของรัฐยุบสภาได้

รัฐบาลมีอำนาจเสนอให้ประมุขของประเทศยุบสภาได้ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่มีไว้ในกรณีที่รัฐบาลเห็นว่าสภามีพฤติกรรมที่เกินเลยไปหรือไม่สามารถควบคุมการทำงานหรือควบคุมการลงมติของสภาได้ การยุบสภานี้จะกระทำได้เฉพาะสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น รัฐบาลไม่สามารถยุบวุฒิสภาได้

2. ระบบประธานาธิบดี

ระบบประธานาธิบดี (presidential system) เป็นระบบที่ให้ความสำคัญในการบริหารงานของประธานาธิบดีซึ่งดำรงตำแหน่งในฐานะประมุขของรัฐด้วย

ระบบประธานาธิบดีมีลักษณะที่สำคัญ ได้แก่

1. ระบบประธานาธิบดียึดหลักการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเคร่งครัด

ในภาวะทั่วไป การดำเนินการขององค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามจะไม่สามารถควบคุมกันเองได้ เพราะองค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละฝ่ายต่างมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยลำพัง ทำให้อำนาจทั้งสามถูกแบ่งแยกกันค่อนข้างชัดเจนตามทฤษฎีของมงเตสกีเยอ

2. ประมุขของประเทศเป็นคนเดียวกับหัวหน้ารัฐบาล

ในระบบประธานาธิบดี ประมุขของประเทศจะเป็นพระมหากษัตริย์มิได้ มิฉะนั้นจะกลายเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพราะประมุขจะมีอำนาจมาก ดังนั้น ประธานาธิบดีจึงให้มาจากวิธีการเลือกตั้งเพื่อให้ทำหน้าที่เป็นทั้งประมุขและหัวหน้ารัฐบาลในคราวเดียวกัน

3. ประมุขของประเทศต้องรับผิดชอบทางการเมือง

ในเมื่อประมุขของประเทศมีอำนาจหน้าที่ในทางการเมืองมาก จึงต้องให้มีความรับผิดชอบทางการเมืองตามมาด้วยเช่นกัน โดยจะแตกต่างจากระบบรัฐสภาที่มีกษัตริย์เป็นประมุขซึ่ง

พระมหากษัตริย์ทรงไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองแต่อย่างใด เพราะอำนาจหน้าที่ในการปกครองหรือบริหารประเทศเป็นของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี

4. สภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน และรัฐบาลก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนด้วยเช่นกัน

ในระบบนี้ ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้ง 2 คราว คราวแรกเป็นการเลือกสมาชิกรัฐสภา ส่วนคราวที่สองเป็นการเลือกตั้งประธานาธิบดี ซึ่งแตกต่างจากระบบรัฐสภาที่ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งคราวเดียว คือ การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาแล้วให้สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีแทนประชาชนเพื่อให้มาทำหน้าที่บริหารประเทศต่อไป

5. สภาไม่มีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล และรัฐบาลก็ไม่มีอำนาจเสนอประมุขให้ยุบสภาได้

เมื่อระบบประธานาธิบดีได้แบ่งแยกอำนาจอัติปไตยจากกันอย่างเคร่งครัดแล้ว คือแต่ละองค์กรใช้อำนาจต่างก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำให้องค์กรผู้ใช้อำนาจต่างมีอิสระจากกัน องค์กรหนึ่งไม่อาจแทรกแซงการดำเนินงานของอีกองค์กรหนึ่งได้ หมายความว่า ในระบบนี้รัฐสภาไม่สามารถขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีได้ ทำนองเดียวกันประธานาธิบดีก็ไม่อาจยุบสภาได้

ประเทศที่มีการใช้ระบบรัฐบาลในรูปของระบบประธานาธิบดี เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดาหรือประเทศแถบอเมริกาใต้ หรือประเทศเกาหลีใต้ เป็นต้น

3. ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี

ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี (semi-parliamentary presidential system) เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส ราวปี พ.ศ. 2500 – 2501 เพราะได้เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองอย่างหนักโดยเฉพาะภายหลังสงครามแอลจีเรียได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ โดยนายพลเดอโกลล์ (Charles de Gaulle) ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศ เห็นว่าทั้งระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีต่างมีข้อเด่นและข้อด้อยจึงได้นำเอาลักษณะเด่นของทั้งสองระบบมาผสมกันเพื่อใช้ในประเทศฝรั่งเศสทำให้เกิดระบบรัฐบาลรูปแบบใหม่นี้ขึ้น ที่เรียกว่า “ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี” (บวรศักดิ์ อรรถธรรณ และชาญชัย แสวงศักดิ์, 2540 : 56)

ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดีมีลักษณะที่สำคัญ ได้แก่

1. มีประมุขซึ่งมาจากการเลือกตั้ง เรียกว่า ประธานาธิบดี อยู่ในตำแหน่งคราวละ 7 ปี และให้มาจากวิธีการเลือกตั้ง 2 รอบ

2. ประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐแต่มีใช้หัวหน้ารัฐบาล หัวหน้ารัฐบาลคือ นายกรัฐมนตรีซึ่งประธานาธิบดีแต่งตั้ง โดยประธานาธิบดีอาจแต่งตั้งผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรีและอาจถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องมีการลงนามรับสนองอย่างเช่นในรูปแบบของพระมหากษัตริย์

3. นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งจะประกอบด้วยรัฐมนตรีต่าง ๆ การบริหารงานของคณะรัฐมนตรีเป็นไปเช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา

4. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายการปกครองประเทศ และต้องรับผิดชอบต่อสภา เช่น อาจถูกตั้งกระทู้ถามได้ หรือสภาอาจขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ได้

5. ประธานาธิบดียุบสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นเดียวกับในระบบรัฐสภา

6. ประธานาธิบดีมีอำนาจมากขึ้นกว่าในระบบรัฐสภาโดยทั่วไป เช่น เป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และใช้อำนาจพิเศษหรือมาตรการที่จำเป็นในสถานการณ์สำคัญได้ ลักษณะนี้คล้ายกับในระบบประธานาธิบดี

7. จำกัดอำนาจหรือบทบาทของรัฐสภาในการออกกฎหมาย เช่น ให้รัฐสภาสามารถออกกฎหมายได้บางประเภทตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น นอกจากนี้ ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารออกเป็นรัฐกฤษฎีกาได้ ในบางกรณี รัฐบาลอาจขออำนาจจากรัฐสภาเพื่อออกข้อกำหนดได้เองภายในระยะเวลาที่กำหนดอีกด้วย

8. ไม่มีหลักการแบ่งแยกอำนาจเหมือนระบบประธานาธิบดี หากแต่ยอมให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาเกี่ยวข้องกันได้ เช่น รัฐสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล รัฐบาลต้องบริหารโดยความไว้วางใจของรัฐสภา แต่สมาชิกรัฐสภาจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในคราวเดียวกันไม่ได้ เฉพาะข้อนี้เหมือนกับระบบประธานาธิบดี

ทั้ง 3 ระบบนี้เราไม่สามารถบอกได้ว่าระบบรัฐบาลรูปแบบใดดีกว่ากัน เพราะขึ้นอยู่กับความต้องการและปัจจัยทางการเมืองการปกครองภายในของแต่ละประเทศ รวมถึงเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ แต่ทั้ง 3 ระบบล้วนแล้วแต่เป็นระบบการเมืองที่นำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยได้เช่นเดียวกัน

สำหรับประเทศที่มีการปกครองระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ เช่น ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน หรือสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี (เกาหลีเหนือ) หรือประเทศที่มีการปกครองในระบอบเผด็จการ ไม่อาจจัดให้อยู่ในระบบรัฐบาลรูปแบบใด ๆ ข้างต้นได้เลย เพราะระบบรัฐบาลเป็นระบบทางการเมืองที่ใช้ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจอิตปไตยแทนประชาชน ความสัมพันธ์ของระบบรัฐบาลนั้นย่อมต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอิตไตยอย่างแท้จริง ระบบรัฐบาลจึงเป็นหนทางหนึ่งในการไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย แต่ในขณะที่ประเทศที่ปกครองในระบอบสังคมนิยมหรือระบอบเผด็จการจะไม่ได้มีเป้าหมายการปกครองที่ยึดโยงกับประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก และไม่ได้มีความมุ่งหมายให้การปกครองไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย ประเทศเหล่านี้จึงไม่ต้องใช้ระบบรัฐบาลในรูปแบบข้างต้น อาจกำหนดระบบรัฐบาลขึ้นได้เองโดยกฎหมายตามแต่ความต้องการและความเหมาะสมของระบอบการปกครองนั้น