บทที่ 2

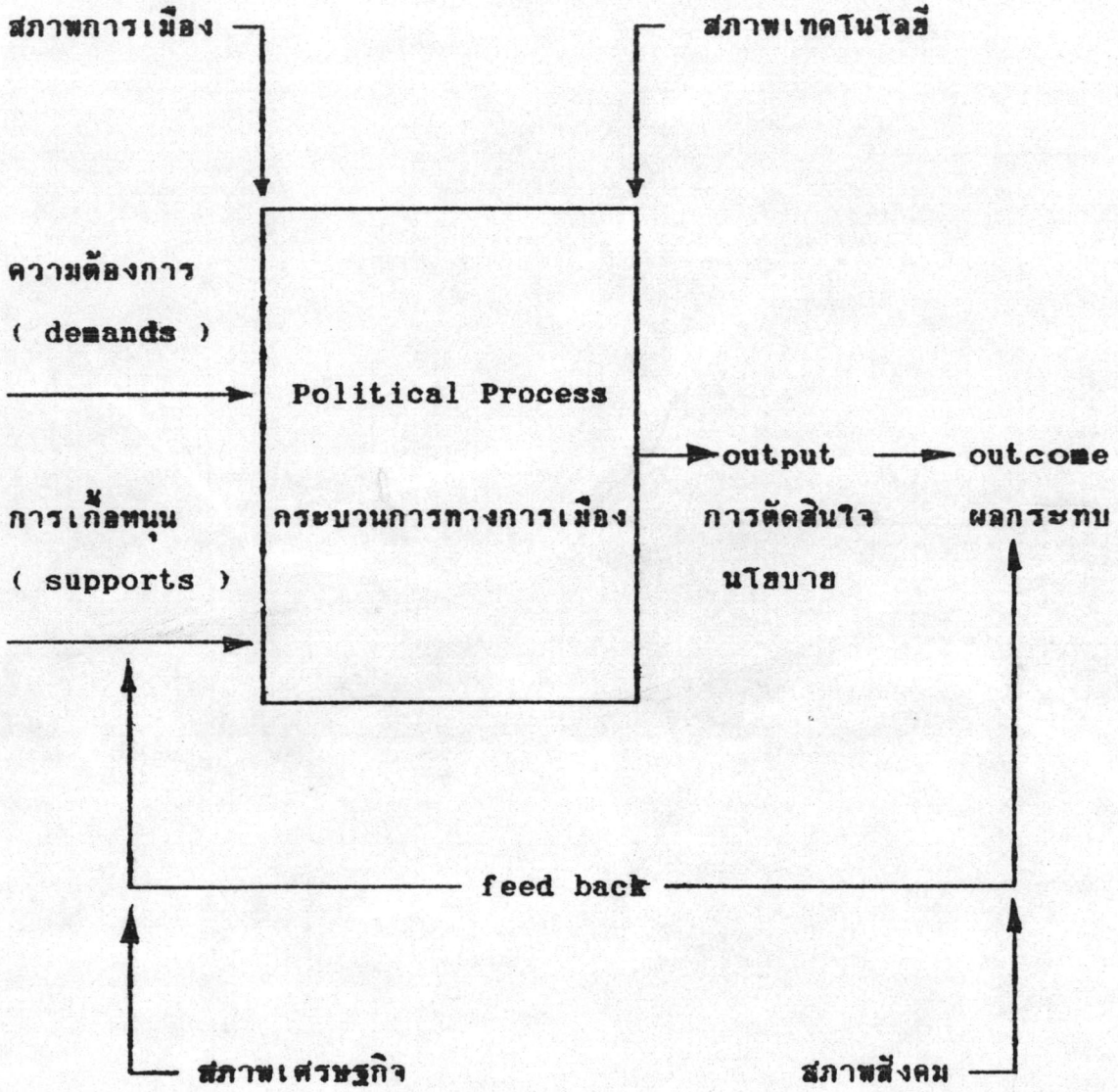
ทฤษฎี แนวความคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากระบบการเมืองเป็นระบบย่อยของสังคม และประกอบด้วยปฏิบัติการระหว่างบุคคลที่อยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางสังคม อันได้แก่ ปทัสถานทางสังคม (norms) ค่านิยม (values) และวัฒนธรรม (culture) ของบุคคล กลุ่มบุคคล ชุมชน ของแต่ละสังคมที่ปฏิบัติต่อกัน ดังนั้น ระบบการเมืองที่เป็นระบบย่อยของสังคม จึงเป็นระบบที่มีการจัดระเบียบการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของสังคม ในการวิจัยครั้งนี้ได้ใช้ทฤษฎี แนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเป็นกรอบการวิเคราะห์ ดังนี้

2.1 <u>ทฤษฎีระบบ</u> (System Model) ตามแนวความคิดของ David Easton [1] เสนอว่า ทฤษฎีซึ่งเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองภายใต้สภาพแวดล้อม ทฤษฎีระบบเสนอว่า การเมืองเป็นส่วนหนึ่งของสังคม การกระทำทางการเมืองสามารถแยกออกจากสังคม โดยระบบการเมืองทำหน้าที่ในการเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้า (input) ซึ่งประกอบด้วยความต้องการ (demands) และการเกื้อหนุน (supports) ให้เกิดเป็นการกระทำหรือไม่กระทำที่เรียกว่าการตัดสินใจ ซึ่งเรียกว่าผลผลิต (output) ออกมาสู่สภาพแวดล้อม โดยผลผลิตที่ออกมาจากระบบการเมืองมีรูปแบบเป็นการตัดสินใจหรือนโยบาย ซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมผลผลิตดังกล่าว จะมีผลสะท้อนกลับไปสู่ปัจจัยนำเข้า ลักษณะดังกล่าวจะเป็นกระบวนการต่อเนื่องกันเป็นวงจร (David Easton : 1965)

---

[1] ม.ร.ว.พฤทธิสาณ ชุมพล, <u>ระบบการเมืองความรู้เบื้องต้น</u> (กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 30 - 31.



ที่มา : พฤทธิสาณ ชุมพล ระบบการเมืองความรู้เบื้องต้น (2531, น. 31) แปลจาก David Easton, A Framework for Political Analysis, p.112.

รูปที่ 2.1 ระบบการเมืองตามแนวความคิดของ Easton

จากแนวความคิดของ David Easton ได้มีการวิเคราะห์ระบบการเมือง ในการเมืองเปรียบเทียบ คือการใช้แนวการวิเคราะห์แบบ input - output นี้มีตัวแปรที่สำคัญ 5 ตัวแปร คือ [2]

1. ความต้องการ (demand)
2. การสนับสนุน (support)
3. ผลที่เกิดขึ้น (output)
4. ปฏิกริยาป้อนกลับ (feed back)
5. สมรรถนะของระบบ (capabilities)

1. ความต้องการ (demand) หมายถึงการที่ประชาชนแสดงความเห็นในการจัดสรรทรัพยากรว่าควรกระทำหรือไม่ โดยผู้ที่มีอำนาจรับผิดชอบต่อระบบการเมืองเพื่อสนองตอบต่อผลประโยชน์ของประชาชน โดยโครงสร้างของระบบการเมืองจะแปรเปลี่ยนความต้องการให้เป็นผล คือเป็นนโยบาย เมื่อเป็นนโยบายจะมีบางกลุ่มไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาล ระบบการเมืองจึงมีกลไกที่ทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพของระบบด้วย ความต้องการแบ่งได้เป็น 5 ประเภท คือ

ก. ความต้องการที่จะได้รับการแบ่งปันสินค้าและบริการต่าง ๆ
ข. ความต้องการที่จะให้มีกฎระเบียบ
ค. ความต้องการที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง
ง. ความต้องการที่จะมีการสื่อสาร
จ. ความต้องการได้รับข้อมูลข่าวสาร

---

[2]Gabriel A. Almond, Political Development (Boston : Little Brown and Company, 1970), pp. 181 - 220. ใน ชัยอนันต์ สมุทวนิช, การเมืองเปรียบเทียบ : ทฤษฎีและแนวความคิด (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526).

2. การสนับสนุน (support) หมายถึงปัจจัยที่ป้อนเข้าสู่ระบบการเมืองเพื่อช่วยให้ระบบการเมืองสามารถปฏิบัติงานได้ท่ามกลางความต้องการที่มีอยู่มาก ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 4 ชนิด คือ

ก. การให้การสนับสนุนทางทรัพยากร

ข. การให้การสนับสนุนแก่รัฐ และรัฐบาล ด้วยการเชื่อฟังเคารพกฎหมาย และคำสั่งต่าง ๆ ของรัฐบาล

ค. การให้การสนับสนุนระบบการเมือง ด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ง. การสนับสนุนด้วยการเอาใจใส่ต่อการสื่อสารที่รัฐบาลมีกับประชาชน

3. ผลที่เกิดขึ้น (output) คือผลผลิตของระบบการเมืองได้แก่ การตัดสินใจ และปฏิบัติการของรัฐบาล ผลผลิตมี 4 ประเภท

ก. การนำเอาทรัพยากรจากสังคมมาใช้

ข. การมีกฎระเบียบในการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม

ค. การแบ่งปันหรือการแจกจ่ายสินค้าและบริการ การให้โอกาสในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน

ง. การมีสัญญลักษณ์ การมีค่านิยมร่วมกันของคนในชาติ

4. ปฏิกิริยาป้อนกลับ (feedback) คือผลที่เกิดจากการแปรเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าออกมาในรูปของนโยบายหรือการตัดสินใจของรัฐบาล ที่กระทบต่อคน กลุ่มคนในสังคม ซึ่งจะมีปฏิกิริยาต่อนโยบาย ปฏิกิริยานี้จะเป็นข้อมูลป้อนกลับไปสู่ระบบการเมืองเพื่อให้มีการทบทวนนโยบาย มีลักษณะสองด้าน คือด้านบวกและด้านลบ

5. สมรรถนะของระบบ (capabilities) หมายถึงความมากน้อยของระบบการเมืองที่จะสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

ก. สมรรถนะในการนำทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมมาใช้

ข. สมรรถนะในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคล หรือกลุ่มคนในสังคม

ค. สมรรถนะในการแจกจ่ายสินค้าและบริการ

ง. สมรรถนะในการตอบสนองความต้องการของประชาชน

จ. สมรรถนะในการใช้สัญญลักษณ์ เพื่อทำให้ประชาชนมีความจงรักภักดี และผูกพันต่อสถาบันทางสังคมและการเมือง ที่เป็นหลักของประเทศ โดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมสมรรถนะของระบบให้อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ กติกาในทางการเมืองการปกครอง

2.2 แนวความคิด การเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตย มีการจัดระบบรัฐบาล หมายถึงการจัดรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์การทางการเมืองที่เรียกว่ารัฐบาล รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ทางการเมือง อำนาจทางการเมือง สถาบันทางการเมือง และบทบาททางการเมือง แนวความคิดเกี่ยวกับระบบรัฐบาลที่เป็นหลักทั่วไป มี 3 ระบบ ดังนี้

ก. ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) เป็นระบบการปกครองที่ให้รัฐสภามีอำนาจสูงสุด (Supremacy of Parliament)

ข. ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) เป็นระบบรัฐบาลที่แตกต่างจากระบบรัฐสภา ซึ่งมีการนำแนวความคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจของ มองเตสกิเออร์ มาใช้

ค. ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี (Semi Parliamentary and Semi Presidential System) เป็นระบบรัฐบาลแบบผสมผสานระหว่างระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี ซึ่งเป็นการนำเอาส่วนที่ดีของทั้งสองระบบมาจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง

ในการศึกษาครั้งนี้ จะศึกษาเฉพาะระบบรัฐสภาที่ประเทศใช้อยู่เท่านั้น

ก. ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) [3]

ระบบรัฐบาลภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบบที่พัฒนามาโดยอาศัยระยะเวลาที่ยาวนานและต่อเนื่อง คือระบบรัฐสภา (Parliamentary System) นอกจากนั้นระบบรัฐสภายังเป็นระบบรัฐบาลที่ประเทศประชาธิปไตยหลาย ๆ ประเทศได้นำไปใช้ในการเมืองการปกครอง โดยแต่ละประเทศพยายามประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม ตลอดจนสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง พร้อมกับบุคคลิกลักษณะของประชาชนในประเทศ

ระบบรัฐสภาเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรก และมีการแพร่หลายไปยังประเทศต่าง ๆ ในยุโรป เอเชีย อัฟริกา และอื่น ๆ อาทิ เช่น อิตาลี สเปน เดนมาร์ค เยอรมันตะวันตก นอรเวย์ เนเธอร์แลนด์ เบลเยี่ยม ลักเซมเบอร์ก ไทย ญี่ปุ่น อินเดีย ออสเตรเลีย แคนาดา เป็นต้น

ระบบรัฐสภาของอังกฤษ เกิดขึ้นจากการจำกัดอำนาจพระมหากษัตริย์ของประเทศอังกฤษ ด้วยการประกาศใช้มหาบัตร (Magna Carta) ซึ่งกำหนดให้กษัตริย์ต้องขออนุมัติจากสภาใหญ่ ถ้าต้องการเก็บภาษีเพิ่มจากที่เคยปฏิบัติ สภาใหญ่ดังกล่าวนี้ได้พัฒนาเป็นสภาที่ปรึกษาราชการและเป็นสภานิติบัญญัติในที่สุด ได้มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้นควบคุมคณะรัฐมนตรี แล้วแยก

---

[3]วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ.

คณะรัฐมนตรีออกจากพระมหากษัตริย์ มีการแบ่งแยกสภาออกเป็นสองสภาคือ สภาสามัญชน (House of Commons) หรือ สภาผู้แทนราษฎรกับสภาขุนนาง (House of Lords) หรือวุฒิสภา มีการตั้งพรรคการเมือง มีการเลือกตั้ง และมีการต่อสู้ระหว่างสภาทั้งสอง และระหว่างสภาสามัญชน กับพระมหากษัตริย์ โดยทำให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ลดลง และสภาผู้แทนราษฎรได้มีความเจริญพัฒนามากขึ้น แนวทางให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมฝ่ายบริหารก็ดี การให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาสามัญชน เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งก็ดี เป็นสถานภาพประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองของอังกฤษ ที่ยาวนานกว่า 9 ศตวรรษ โดยการค้นหาหลักการ โครงสร้างการเมืองการปกครอง ธรรมเนียมการปฏิบัติ รวมทั้งมีการปฏิวัติเพื่อยกเลิกสถาบันพระมหากษัตริย์ชั่วคราว เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมในการจัดระบบรัฐบาลที่ดีที่สุด ซึ่งในปัจจุบันนี้เรียกว่า ระบบรัฐสภา ประกอบด้วยโครงสร้าง หรือประเด็นทางการเมืองปกครองที่สำคัญดังนี้

(1) การไม่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด

แนวความคิดเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกิเออร์ นั้น ระบบรัฐสภาอังกฤษไม่ได้ให้ความสำคัญและยึดหลักดังกล่าวเลย เพราะอังกฤษมีรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล แยกเป็น 3 องค์กร ก่อนแนวความคิดของมองเตสกิเออร์ [4] จึงกล่าวได้ว่าระบบรัฐบาลของอังกฤษ ไม่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด แต่เป็นการผ่อนคลาย โดยให้มีการแบ่งแยกองค์กรที่มีหน้าที่เฉพาะ และยอมให้องค์กรมีความเกี่ยวข้องกันได้ โดยเฉพาะมีหลักการให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์ต่อกัน

---

[4] เรื่องเดียวกัน

(2) ประมุขของประเทศเป็นคนละคนกับหัวหน้ารัฐบาล

ประมุขของประเทศได้แก่ พระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นหญิงหรือชายก็ได้ ตามพัฒนาการทางการเมืองการปกครองของประเทศ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการปกครอง พระมหากษัตริย์ได้ถูกทอนอำนาจให้ลดลงอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของบ้านเมืองและไม่ให้ยิ่งใหญ่ไปกว่าอำนาจของรัฐสภา พระมหากษัตริย์จึงเป็นพระมหากษัตริย์โดยความยินยอมของรัฐสภา (Parliamentary Monarchy) หรือ พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ดังนั้นประมุขของรัฐจึงไม่มีพระราชอำนาจทางการเมืองการปกครองที่จะบริหารประเทศอีกต่อไป เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงบริหารราชการแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลขึ้นบริหารประเทศแทน พร้อมกับสามารถตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นทำหน้าที่ด้วย ทำให้อำนาจบริหารตกกับนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมากขึ้นจนได้ชื่อว่าฝ่ายบริหาร ซึ่งมีผลทำให้ประมุขของประเทศ แยกออกเป็นคนละคนกับหัวหน้ารัฐบาล โดยเด็ดขาด

(3) ประมุขของประเทศไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง

พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของประเทศได้ถูกจำกัดพระราชอำนาจทางการเมืองตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น และมีพัฒนาการมาจนกระทั่งอยู่ " เหนือการเมือง " และ " ไม่รับผิดชอบทางการเมือง " โดยเป็นประมุขของประเทศอย่างเดียว การทำกิจกรรมทางการเมืองใด ๆ จะเป็นไปตามตัวบทกฎหมาย จารีตประเพณี และธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมือง การปกครอง เช่น การลงพระปรมาภิไธยกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาแล้ว การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ อันเป็นผลให้ประมุขของประเทศพ้นจากความรับผิดชอบ เพราะผู้รับสนองพระบรมราชโองการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบแทน

(4) ฝ่ายนิติบัญญัติ มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และฝ่ายบริหารมาจากความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ

หลักการนี้มีความสำคัญมากซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภา คือรัฐสภาจะเป็นศูนย์กลางอำนาจทางการเมือง เริ่มต้นจากประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะให้ความเห็นชอบมอบให้ใครก็ได้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง เพื่อจัดตั้งคณะรัฐมนตรี ตามหลักการทั่วไปหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดในสภาจะได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี [5] โครงสร้างของรัฐบาลในระบบรัฐสภามีลักษณะเป็นลำดับชั้น (hierachy) มีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่น ๆ ลดหลั่นกันลงมา ซึ่งอาจมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ก็ได้

(5) ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร

การควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติเรียกว่า อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึงมาตรการในการควบคุมดูแลการทำงานของรัฐบาล โดยเฉพาะคณะรัฐมนตรีที่วางนโยบายและกำกับดูแลควบคุมให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้มีอำนาจควบคุมคือฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติจะควบคุมการดำเนินการของฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหารจะลงไปควบคุมการทำงานของข้าราชการต่อไป การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเกิดขึ้นเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ดูแลการทำงานของฝ่ายบริหารอย่างต่อเนื่อง และนำไปประกอบการพิจารณาว่า ฝ่ายบริหารควรแก่การไว้วางใจหรือไม่ การควบคุมฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจึงสำคัญที่สุด

---

[5] พลตรี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช มีที่นั่งเพียง 18 ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ.2518 ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นนายกรัฐมนตรี.

(6) ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเสนอให้ประมุขของรัฐยุบสภาได้

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวได้ว่าเป็นมาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติอยู่เหนือฝ่ายบริหาร และมีผลกระทบต่อฝ่ายบริหารค่อนข้างมาก การตั้งกระทู้บ่อยครั้งอาจทำให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น หรือการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ อาจเป็นสถานการณ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมฝ่ายบริหาร ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็มีเครื่องมือที่จะใช้กับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะเมื่อเห็นว่ารัฐสภาก่อปัญหาจนฝ่ายบริหารไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ นั่นคือการเสนอให้ประมุขของรัฐยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ได้มีการนำไปประยุกต์ใช้หลายประการในหลาย ๆ ประเทศ หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิม แต่อาจมีการนำหลักเกณฑ์นั้น มาประยุกต์ใช้เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ

ข. ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ระบบนี้เป็นระบบที่แตกต่างจากระบบรัฐสภาซึ่งมีโครงสร้างหลัก ดังนี้

(1) ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด

ระบบนี้ได้นำทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจมาเป็นพื้นฐาน โดยแบ่งให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีองค์กรที่แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดไม่เข้าด้วยกัน

(2) ประมุขของประเทศเป็นคนเดียวกับหัวหน้ารัฐบาล

ประมุขของประเทศมาจากการเลือกตั้ง และเป็นหัวหน้ารัฐบาลในเวลาเดียวกัน ประมุขของประเทศตั้งรัฐมนตรีขึ้นมาดำเนินในกิจการ

ต่าง ๆ และประมุขของประเทศที่เรียกว่าประธานาธิบดี รับผิดชอบในการบริหารประเทศเพียงผู้เดียว การบริหารประเทศจะประชุมรัฐมนตรีหรือไม่ก็ได้

(3) ประมุขของประเทศต้องรับผิดชอบทางการเมือง

คือการเข้าออกจากตำแหน่งตามวาระ และการเลือกของประชาชน จึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา

(4) รัฐสภาและรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ทั้งรัฐสภา และรัฐบาลนั้น ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนและดำรงตำแหน่งตามวาระ

(5) สภาไม่มีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาล

ดังนั้นระบบนี้จึงไม่มีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จึงไม่อาจทำให้รัฐบาลออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้

(6) ไม่มีการยุบสภา

เมื่อไม่มีการควบคุมการทำงานของรัฐบาลประธานาธิบดี จึงไม่สามารถยุบสภาให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้

ค. ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี (Semi Parliamentary and Semi Presidential System) มีสาระสำคัญดังนี้

(1) ประมุขของประเทศมาจากการเลือกตั้ง อยู่ในตำแหน่งตามวาระ

(2) นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล ที่ประธานาธิบดีแต่งตั้ง ดังนั้นจึงสามารถถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ นายกรัฐมนตรีตั้งรัฐมนตรีเพื่อทำงานเช่นเดียวกับรัฐบาลในระบบรัฐสภา

(3) คณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาเช่นเดียวกัน

(4) ประธานาธิบดียุบสภาผู้แทนราษฎรได้ และมีอำนาจพิเศษโดยเป็นประธานที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

(5) รัฐสภาถูกจำกัดอำนาจหรือบทบาทในการออกกฎหมายอย่างมาก

(6) ไม่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจ เช่น ระบบประธานาธิบดีแต่ยอมให้ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวข้องกันได้ เช่น รัฐสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล รัฐบาลต้องบริหารโดยได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประเสริฐ โยธีพิทักษ์ ได้ศึกษาวิเคราะห์การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทย และพบว่าอำนาจของรัฐสภาไทยในการตั้งกระทู้ถามเป็นสิทธิเฉพาะตัวของสมาชิกแต่ละคน ซึ่งสามารถใช้ได้โดยไม่ต้องให้สมาชิกอื่นมีส่วนร่วม จึงทำให้สมาชิกรัฐสภาไทยนิยมใช้วิธีการตั้งกระทู้ถาม ลักษณะของกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาไทยมีขอบเขตที่กว้างขวาง เพื่อทราบนโยบายของรัฐบาลหรือของรัฐมนตรี และต้องการรายละเอียดในข้อเท็จจริง การตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบสามารถทำได้ในที่ประชุมสภา หรือตอบในหนังสือราชกิจจานุเบกษา วิธีการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภา สมาชิกสภาผู้ยื่นกระทู้ถามมีสิทธิซักถามรัฐมนตรีได้ 3 ครั้ง กระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลมากนัก เพราะขาดเหตุผลและข้อเท็จจริงในบางครั้ง นอกจากนั้นสมาชิกรัฐสภาไม่ได้ติดตามผลการตอบกระทู้ถามภายหลังจากที่รัฐบาลได้ตอบในที่ประชุมสภาแล้ว ซึ่งเป็นผลดีต่อรัฐบาล

สุวิชัย โกศัยยะวัฒน์ ได้ทำการวิเคราะห์กระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวกับการศึกษา ในระหว่าง พ.ศ.2475-2516 และสรุปว่า [๑]

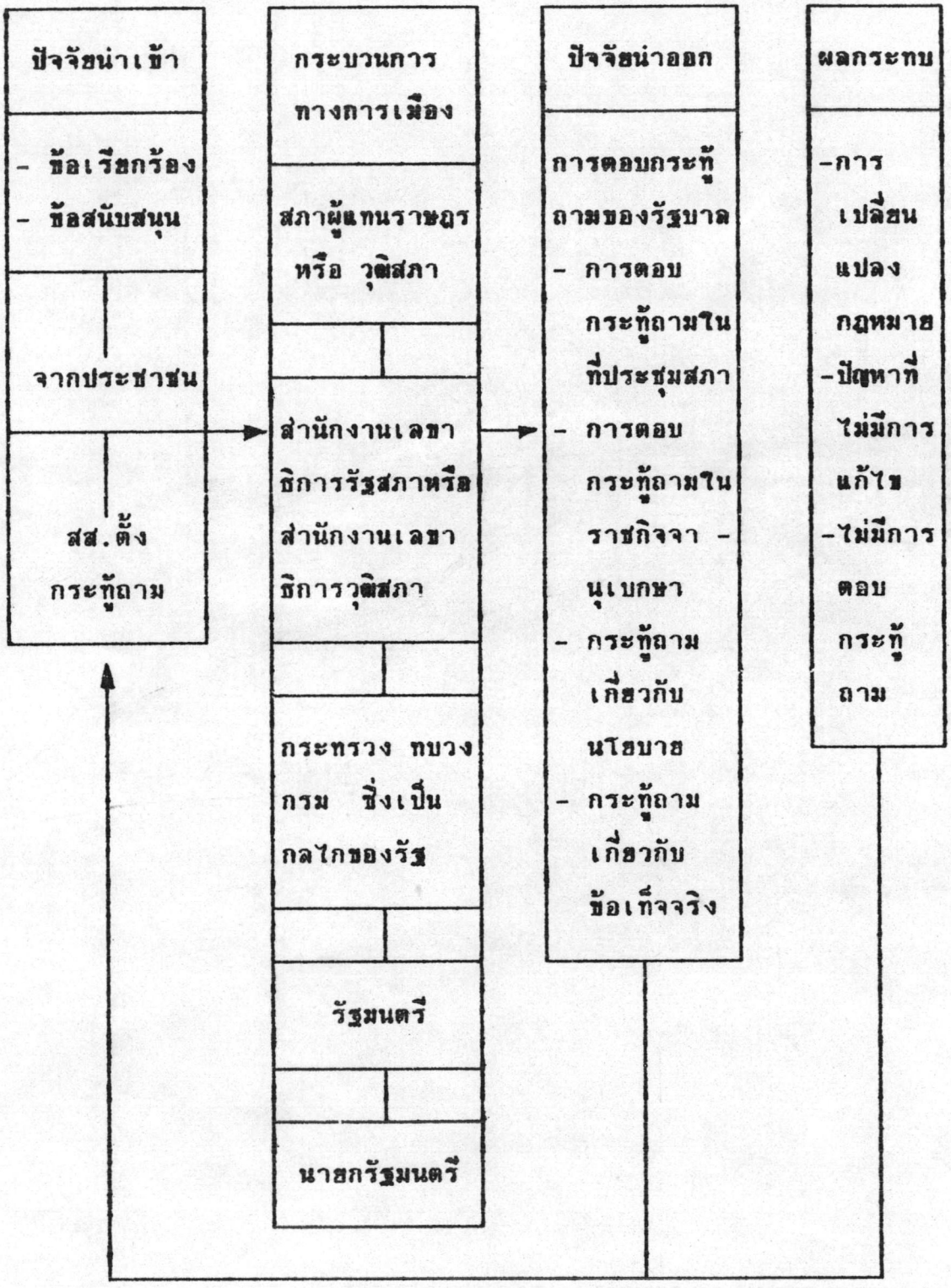
กระทู้ถามเป็นส่วนหนึ่งที่รัฐบาลนำไปกำหนดเป็นนโยบาย การศึกษาและสภาพพื้นฐานทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้นำไปตั้งกระทู้ถาม และกระทู้ถามนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการให้คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีตอบในที่ประชุมสภามากกว่าตอบในราชกิจจานุเบกษา

ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของไทยซึ่งเป็นระบบรัฐสภา โดยรัฐสภาสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล เป็นต้น

ในการศึกษาวิเคราะห์ทฤษฎี แนวความคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้สร้างกรอบของการวิจัยขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการให้ได้มาซึ่งข้อมูล เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการสนับสนุนหรือปฏิเสธสมมุติฐานที่ได้ทำการศึกษาไว้ล่วงหน้า ดังนี้

---

[๑]สุวิชัย โกศัยยะวัฒน์, การวิเคราะห์กระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวกับการศึกษาในระหว่าง พ.ศ.2475-2518 (กรุงเทพ : คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521).



รูปที่ 2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตั้งกระทู้ถาม ตามทฤษฎีระบบ

2.4 สรุป

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตั้งกระทู้ถามเป็นหลักการที่ต่างประเทศได้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตตั้งแต่สมัยแรกจนถึงฉบับปัจจุบัน ได้มีการกำหนดหลักการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยกระทู้ถามไว้ กระทู้ถามนั้นเป็นหลักการซึ่งไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติ แต่ปรากฏว่าปัจจุบันนี้หลักการได้เปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานของสมาชิกรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อได้ศึกษาทฤษฎี แนวความคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้ว จะได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลตามกรอบขอบเขตที่ได้วางไว้ เกี่ยวกับความล้มเหลวของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยกระทู้ถามต่อไป