

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากการศึกษาวิจัย ผู้เขียนพบว่า ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ เสนอพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไว้ แต่เป็นประเพณีปฏิบัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสูงสุดดำเนินการรวบรวมพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมกันเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด เข้าร่วมเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคโดยมีตำแหน่งรัฐมนตรีและตำแหน่งทางการเมืองอื่นเป็นเครื่องมื่อต่อรอง เมื่อตกลงกันได้แล้วก็จะมอบหมายให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งตามปกติจะมาจากพรรคที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนสูงสุด) นำรายชื่อหัวหน้าพรรคที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนสูงสุด ขึ้นทูลเกล้าฯ เสนอพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการฯ ประกาศแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป จึงถือได้ว่าการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทยในปัจจุบันมีความชอบธรรมทางการเมือง

นอกจากนี้ ตามกฎหมาย นายกรัฐมนตรีมี 3 สถานะหลัก คือ เป็นหัวหน้ารัฐบาล เป็นรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบสำนักนายกรัฐมนตรี และเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายสำคัญของประเทศ ซึ่งในฐานะหัวหน้ารัฐบาล นายกรัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมและรับผิดชอบการบริหารของคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจสั่งการในด้านการบริหารราชการแผ่นดินทั่วไป ได้แก่ การบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม นิจารณาสั่งการให้ข้าราชการ

ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง มาสำรวจราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรี รวมทั้งพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง ไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง และพิจารณารายงานผลการสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีในกรณีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติราชการแทน ตลอดจนพิจารณาวินิจฉัยสั่งการทุกเรื่อง que พิจารณาเห็นว่า เป็นเรื่องสำคัญมาก และอาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นส่วนรวม รวมทั้งต้องปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาแต่งตั้งประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี เพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ และแต่งตั้งข้าราชการการเมืองให้ปฏิบัติราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน พิจารณาและวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับนโยบายและปัญหาต่าง ๆ ในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และการต่างประเทศ มีอำนาจดูแลรับผิดชอบให้การเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายซึ่งบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ทั้งนี้ โดยมีรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติอื่น ๆ เป็นกฎหมายพื้นฐานที่บัญญัติให้อำนาจดังกล่าวไว้แก่นายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจสั่งและปฏิบัติหน้าที่แทนคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่ไม่ใช่ในนโยบายหรือไม่ใช่เรื่องสำคัญและมีระเบียบปฏิบัติอยู่แล้ว ทั้งนี้ ตามมติมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ธันวาคม 2520 ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมา นายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจนี้อย่างกว้างขวางมาก ทั้งที่เป็นเรื่องในทางนโยบายและเป็นเรื่องที่สำคัญ

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลยังมีอำนาจดำเนินการและสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ประพฤติมิชอบหรือทุจริตตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการประพฤติมิชอบและทุจริตในวงราชการ พ.ศ. 2518 และมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนดหรือสั่งเลิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 อีกด้วย

สำหรับในฐานะรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น

นายกรัฐมนตรีมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เช่น สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีอำนาจบังคับบัญชาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานอัยการสูงสุด รวมทั้งมีอำนาจควบคุมการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณแผ่นดินและอนุมัติงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดิน

สำหรับในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายสำคัญของประเทศ เช่น ประธานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ประธานคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม ประธานคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ประธานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ประธานคณะกรรมการ ก.พ. ฯลฯ นั้น นายกรัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมการดำเนินการของคณะกรรมการดังกล่าว และมีอำนาจสั่งอนุมัติหรือลงนามในคำสั่งต่าง ๆ ในนามของคณะกรรมการ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่านายกรัฐมนตรีของไทยจะมีความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่ง และตามกฎหมายนายกรัฐมนตรีของไทยจะมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างกว้างขวาง รวมทั้งมีอำนาจบังคับบัญชาองค์กรทางปกครองซึ่งมีทั้งที่เป็นองค์กรกำหนดนโยบายและกำหนดแผนพัฒนาระดับชาติ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ และคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ฯลฯ องค์กรควบคุม ผลิตและส่งเสริมทางด้านเศรษฐกิจ คือ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน องค์กรบริหารงาน

บุคคลภาครัฐของชาติ คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน องค์การตรวจสอบและควบคุมการกระทำ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ คณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี และองค์การที่ปรึกษากฎหมายของชาติ คือ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการ ร่างกฎหมาย) ซึ่งองค์การต่าง ๆ เหล่านี้ได้ครอบคลุมงานสำคัญ ๆ ของรัฐ ไว้โดยเกือบจะทุกด้าน ก็ตาม แต่จากการศึกษาวิจัย ผู้เขียนพบว่า การบริหาร ราชการแผ่นดินของรัฐบาลไทยนั้นไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาค ้นฐานตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ทั้งนี้ โดยมีสาเหตุสำคัญ หลายประการ ดังนี้

1. นายกรัฐมนตรีไม่มีอิสระในการเลือกรัฐมนตรีเข้าร่วมใน คณะรัฐมนตรีของตน เนื่องจากเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค แต่ละพรรคมีอิสระ ในการเลือกรัฐมนตรีในสัดส่วนของพรรคตนตามที่ได้มีการเจรจาต่อรองและ ตกลงกันไว้ และในการณ์รัฐมนตรีในสัดส่วนพรรคการเมืองของนายกรัฐมนตรีเอง ถ้าการจัดการพรรคไม่เป็นระบบ และเป็นกรรวมกลุ่มของนักการเมืองกลุ่ม ต่าง ๆ ที่รวมตัวกันอย่างหลวม ๆ แม้นายกรัฐมนตรีจะมีฐานะเป็นหัวหน้าพรรค อยู่ด้วย ก็ไม่มีอิสระในการคัดเลือกบุคคลมาเป็นรัฐมนตรีอยู่นั่นเอง เพราะ ขึ้นอยู่กับการเจรจาต่อรองกันระหว่างกลุ่ม ซึ่งตามปกติหัวหน้ากลุ่มจะได้ เป็นรัฐมนตรี การที่นายกรัฐมนตรีไม่มีอิสระในการเลือกผู้ร่วมงาน (รัฐมนตรี) ประกอบกับเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคมีการแบ่งแยกอำนาจในการควบคุมดูแล กระทรวงในความรับผิดชอบของแต่ละพรรคค่อนข้างเด็ดขาด นายกรัฐมนตรี จึงไม่มีอิสระในการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการในเรื่องที่เกี่ยวกับกระทรวงที่ ในความดูแลรับผิดชอบของต่างพรรคได้ ส่งผลให้งานของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพ

2. องค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีมีจำนวนมากเกินไป และระยะเวลาในการพิจารณาตามระเบียบวาระมีน้อย ทำให้การตัดสินใจหรือการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์ และยากต่อการรักษาความลับ ทำให้งานของรัฐบาลไร้ประสิทธิภาพ

3. การที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมาก แต่ระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีไม่มีประสิทธิภาพ เพราะการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยวิถีทางการเมืองในขณะนี้ ระบบรัฐสภายังเป็นระบบอำนาจเดี่ยวแบบเดิม (monist) ที่อำนาจทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) และฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ได้หลอมรวมเข้ามาอยู่ภายใต้พรรคหรือกลุ่มการเมืองที่คุมเสียงข้างมากในสภา ทำให้ไม่มีการควบคุมกันตามความเป็นจริง (de facto) และการตรวจสอบโดยระบบพรรคการเมืองในขณะนี้ นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองย่อมจะไม่มี การตรวจสอบกันอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ในขณะนี้ก็ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของนายกรัฐมนตรี จึงอาจทำให้นายกรัฐมนตรีบิดเบือนการใช้อำนาจ อันเป็นเหตุให้รัฐบาลไร้ประสิทธิภาพ เพราะขาดความเชื่อถือและศรัทธาจากประชาชนได้

4. การจัดสรรอำนาจรัฐระหว่างองค์กรทางการเมือง อันได้แก่ อำนาจของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา กลไกประจำ อันได้แก่ อำนาจหน้าที่ของข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ และองค์กรส่วนท้องถิ่น ยังไม่เหมาะสม ไม่มีความสมดุลกัน และไม่มีความพลวัต (dynamic) ทำให้ปัญหาทุกอย่างมุ่งมาสู่คณะรัฐบาลที่เป็นศูนย์กลางของอำนาจรัฐ รัฐบาลจึงต้องเผชิญกับความกดดันจากด้านต่าง ๆ พร้อมกันถึง 3 ด้าน ทั้งจากกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผู้เดือดร้อนจากข้าราชการประจำ และจากนักการเมืองด้วยกันเอง ทำให้ไม่สามารถที่จะ

แก้ไขปัญหาคritical ๆ ของประเทศได้ และไม่สามารถที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนร่วมได้ ส่งผลให้งานของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีจะต้องรับภาระแก้ไขปัญหาคritical รุนแรง เรียกร้องจนไม่มีเวลาไปแก้ไขปัญหาคritical เด็ดร้อนของประชาชน

5. องค์การบริหารของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีมีจำนวนมากเกินความจำเป็น เพราะนายกรัฐมนตรีต้องมีภาระหน้าที่ในการบังคับบัญชาข้าราชการ และควบคุมรับผิดชอบการปฏิบัติงานของส่วนราชการเหล่านี้ แม้ว่าจะได้มีการมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติราชการแทนก็ตาม แต่นายกรัฐมนตรีก็จะต้องเป็นคนสุดท้ายในการพิจารณากลับกรองและตัดสินใจ เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้ ระบบราชการซึ่งเป็นกลไกประจำก็มีลักษณะใหญ่โตอื้ออ้าย มีความสลับซับซ้อน ไม่มีประสิทธิภาพ นายกรัฐมนตรีไม่สามารถที่จะควบคุมบังคับบัญชาได้ทั่วถึง และต้องใช้งบประมาณมาก กำลังคนของรัฐก็ขาดคุณภาพ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปัจจัยทำให้รัฐบาลไร้ประสิทธิภาพด้วยเช่นเดียวกัน

6. ระบบการเมืองและระบบกฎหมายของไทยไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้างภาวะผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรี โครงสร้างรัฐบาลผสมหลายพรรค โครงสร้างพรรคการเมือง พฤติกรรมของนักการเมือง และสังคมวิทยาทางการเมืองของคนในชาติ ทำให้ปัจจุบันนายกรัฐมนตรีของไทย มิใช่ "ผู้นำ" รัฐบาลอย่างแท้จริง นายกรัฐมนตรีเป็นเพียงหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงมากที่สุดพรรคหนึ่งในบรรดาหลายพรรคที่เข้าร่วมรัฐบาลด้วยกันเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ทำให้นายกรัฐมนตรีไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน และ

7. ประการสุดท้าย วิสัยทัศน์ของนายกรัฐมนตรีก็เป็นปัจจัยบ่งชี้
 ความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติกรตามหน้าที่ การที่วัฒนธรรมทางการเมือง
 ของไทยยังเป็นแบบดั้งเดิมไม่มีการพัฒนา และพื้นฐานทางโครงสร้างของพรรค
 การเมืองที่รวมกลุ่มผลประโยชน์เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน ของพรรค และ
 ของพวกพ้องเช่นทุกวันนี้ พรรคการเมืองคงจะไม่สามารถเป็นสถาบันที่จะสร้าง
 บุคลากรที่มีคุณภาพมาเป็นนายกรัฐมนตรีได้เหมือนกับประเทศที่พัฒนาแล้ว

นอกจากปัจจัยต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาจะเป็นสาเหตุทำให้นายกรัฐมนตรี
 ไม่มีประสิทธิภาพแล้ว การที่นายกรัฐมนตรีต้องมีภารกิจอื่น ๆ ในแต่ละวัน
 ไม่ว่าจะเป็นภารกิจเกี่ยวกับการต้อนรับแขกต่างประเทศและพบปะกับกลุ่ม
 บุคคลต่าง ๆ ภารกิจเกี่ยวกับการบรรยายแสดงปาฐกถาตามที่ได้รับเชิญ
 ภารกิจเกี่ยวกับการเป็นประธานงานการกุศลต่าง ๆ ฯลฯ ก็ทำให้นายกรัฐมนตรี
 ไม่มีเวลาในการไปแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ส่งผลให้การบริหาร
 ราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีไม่มีประสิทธิภาพด้วย

หากจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ต้นเหตุอันแท้จริง ซึ่งก่อให้เกิด
 ปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น แล้ว จะพบว่าต้นเหตุทั้งหมดนั้นอยู่ที่คน การที่จะ
 ปฏิรูปการเมืองโดยไม่ปฏิรูปคนก็คงจะไม่เกิดประโยชน์อะไร แต่การจะปฏิรูป
 คนได้จะต้องใช้เวลาและจะต้องมีบุคคลที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล และกล้า
 ตัดสินใจมาเป็นผู้นำประเทศ เพื่อกำหนดแผนการการปฏิรูปคนให้สามารถ
 เลิกค่านิยม และเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมือง หรือสังคมวิทยา
 ทางการเมืองของคนในชาติให้ได้ อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาโดยการปฏิรูป
 คนเป็นมาตรการระยะยาว หากจะรอให้การปฏิรูปคนสัมฤทธิ์ผลก็คงจะไม่ทันกับ
 ภาวะการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในทุกวันนี้ มาตรการเร่งด่วน
 จึงมีความสำคัญที่จะต้องนำมาใช้ และมาตรการทางกฎหมายก็เป็นมาตรการ
 เร่งด่วนประการหนึ่งที่ว่านั้น

ข้อเสนอแนะ

1. อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทย นอกจากจะเป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจในทางการเมืองและทางนโยบายแล้ว นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการประจำด้วย ซึ่งงานประจำบางเรื่องไม่จำเป็นต้องอาศัยการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการของนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด ดังนั้น จึงควรที่จะได้มีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทย เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี โดยการปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีที่ไม่ใช่เป็นเรื่องนโยบายหรือเรื่องที่สำคัญ และเป็นงานในทางการเมืองการปกครองตามปกติ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง คณะกรรมการ ฯลฯ เช่น

1.1 การบริหารงานบุคคลภาครัฐบาลบางประเภทที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เช่น กระบวนการทางวินัยข้าราชการ ควรให้ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ เพราะเป็นองค์กรเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทั้งนี้ โดยจะต้องปรับปรุงคณะกรรมการเหล่านั้น ให้มีความเป็นอิสระและมีวิธีพิจารณาที่เป็นมาตรฐานสามารถให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการด้วย

1.2 อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในการสั่งดำเนินการและลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทั้งนี้ โดยจะต้องปรับปรุงคณะกรรมการดังกล่าวให้มีความเป็นอิสระและมีวิธีพิจารณาที่เป็นมาตรฐาน เป็นที่ยอมรับของมหาชนด้วย

1.3 กรณีที่ยังไม่สามารถจัดตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญได้ ควรจะได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เป็นที่สุดท้ายโดยไม่ต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการ



2. การเลือกบุคคลมาเป็นรัฐมนตรีร่วมในคณะรัฐมนตรีมีความสำคัญต่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้สามารถบริหารประเทศให้สำเร็จลุล่วงไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาได้อย่างราบรื่น และสามารถตอบสนองความต้องการของคนในชาติได้อย่างดีที่สุด จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแต่งตั้งรัฐมนตรี โดยให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งรัฐมนตรี ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ ทั้งนี้ โดยไม่บังคับว่ารัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3. ควรจะได้ปรับปรุงรูปแบบการประชุมคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ โดยกำหนดให้รูปแบบการประชุมคณะรัฐมนตรีนั้นควรมีเฉพาะนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการเท่านั้น ซึ่งจะทำให้การตัดสินใจปัญหาหรือการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความฉับไวและทันต่อสถานการณ์ และยังเป็นการรักษาความลับของทางราชการได้อีกทางหนึ่งด้วย

4. ควรจะได้เร่งรัดการจัดตั้งศาลปกครองตามมาตรา 195 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว เพื่อให้มีองค์กรทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของนายกรัฐมนตรีไทย โดยฝ่ายตุลาการของศาลปกครองจะสังกัดหน่วยงานใดไม่สำคัญ ขอเพียงแต่ให้ศาลปกครองมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจคดีเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม และมีวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองเป็นแบบมาตรฐาน และนอกจากนี้ ควรจัดให้มีระบบการตรวจสอบทุจริตของนายกรัฐมนตรี เช่น ระบบ Impeachment และระบบศาลบัญชี เพื่อเป็นหลักประกันว่านายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย

5. แม้ว่าประเทศไทยจะได้มีความพยายามในการปรับปรุงระบบราชการซึ่งเป็นกลไกประจำให้มีประสิทธิภาพ โดยได้มีการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) และรัฐบาลในแต่ละสมัยก็ได้ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะในสมัยที่นายชวน

หลักชัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อกำหนดที่พิจารณากำหนดนโยบายเป้าหมาย กลยุทธ์ และวิธีดำเนินการเพื่อให้กำลังคนภาครัฐการมีขนาดกะทัดรัดเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ แต่ประเทศไทยก็ยังไม่สามารถลดหรือตัดทอนจำนวนข้าราชการและยุบส่วนราชการที่มีขนาดใหญ่โตอ้อยแอยลงได้เช่นเดียวกับ การปฏิรูประบบราชการของประเทศญี่ปุ่นและประเทศเกาหลีใต้ จึงเห็นสมควร จะได้มีการเร่งรัดดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจังต่อไป

6. โดยที่การเมืองไทยในอนาคตยังคงหนีไม่พ้นระบบรัฐบาลผสม จึงมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดบทบาทของนายกรัฐมนตรีให้มีฐานะเป็น "ผู้นำ" ในทางการเมืองอย่างแท้จริงไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยวางหลักเกณฑ์ในการรับรองภาวะความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรี และสร้างมาตรการอื่น ๆ ที่จะส่งเสริมให้นายกรัฐมนตรีคือผู้ที่มีอำนาจสมบูรณ์ในการตัดสินใจในทางการเมืองของรัฐบาล เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมที่ เร็วหรือการกำหนดทิศทางที่ฉับไวและการนำที่ชัดเจนจากภาครัฐ เพราะ นอกจากจะมีส่วนช่วยในการเสริมสร้างเสถียรภาพในทางการเมืองแก่รัฐบาลแล้ว การสร้างภาวะการเป็นผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรี ยังเป็นกระบวนการที่จะทำให้การตัดสินใจในทางการเมืองในเรื่องนโยบายหรือในปัญหาเศรษฐกิจ และสังคมต่าง ๆ ก็สามารถเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพอีกส่วนหนึ่งด้วย ซึ่งการจะสร้างภาวะผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรีนั้น แม้ว่าในปัจจุบันหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากและเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอันถือได้ว่าการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องมีความชอบธรรมแล้ว แต่การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทยไม่มีความมั่นคงและต่อเนื่อง จึงเห็นสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่เข้มงวด ในการถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งด้วย โดยผู้เขียนเห็นด้วยกับ ข้อเสนอของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ ในรายงานการวิจัย เรื่อง "ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม" ที่ได้เสนอต่อ

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย สภาผู้แทนราษฎร (คพป.) เมื่อเดือนมกราคม 2538 ว่า จะต้องกำหนดให้การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ มีความยากขึ้น โดยให้ผู้มีสิทธิยื่นญัตติดังกล่าวจะต้อง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันลงชื่อไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มีอยู่ และต้องได้รับความเห็นชอบจากพรรคการเมือง ที่ผู้ลงชื่อสังกัดอยู่ด้วย การลงมติไม่ไว้วางใจจะต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่า กึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มิฉะนั้นจะถือว่าญัตติดังกล่าว ตกไป และในการลงคะแนนเสียงให้ลงคะแนนเฉพาะประเด็นไม่ไว้วางใจเท่านั้น ส่วนประเด็นไว้วางใจไม่ต้องลงคะแนนเสียง นอกจากนี้ จะต้องระบุเหตุที่จะยื่น ญัตติไม่ไว้วางใจได้ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องเป็นเหตุที่ชัดเจน เช่น กรณี เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองหรือผู้อื่น ได้แก่ เหตุใดบ้าง และในกรณีที่เกิดเป็นปัญหาว่ากรณีใดจะเข้าหลักเกณฑ์ถือเป็น เหตุให้ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะได้หรือไม่ ให้ เป็นอำนาจของตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย

7. ควรปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมือง กำหนดให้พรรคการเมือง ต้องมีโครงสร้างและระเบียบข้อบังคับภายในของพรรคการเมืองสอดคล้องกับ หลักประชาธิปไตย โดยให้สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่อง สำคัญ ๆ ของพรรค ซึ่งรวมถึงการกำหนดนโยบายพรรคและกำหนดตัวผู้ที่พรรค จะส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคด้วย นอกจากนี้ ก็ควรกำหนดให้ ประชาชนสามารถบริจาคเงินอุดหนุนพรรคได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมาย จะได้กำหนดขึ้น ทั้งนี้ เพราะในปัจจุบันพรรคการเมืองมีความจำเป็นต้อง ใช้เงินเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของการหาเสียงเลือกตั้ง ในการนี้ ควรจะได้ลดจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคจะต้องส่ง ให้เหลือจำนวน 1 ใน 5 ของจำนวนที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ในเวลานั้น