



## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่ประเทศไทยได้นำรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) แบบประเทศอังกฤษ มาใช้ในการปกครองประเทศ เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกจำนวนหนึ่งประกอบเป็น "คณะรัฐมนตรี" มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน และได้มีการตรากฎหมายออกมาบังคับใช้เป็นจำนวนมากที่กำหนดหน้าที่และให้อำนาจนายกรัฐมนตรีไว้อย่างกว้างขวางทั้งในด้านการบริหาร (executive) และด้านการปกครอง (administration)

ในการปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไม่ว่าจะเป็นในด้านการบริหารหรือในด้านการปกครอง จะอยู่ในรูปของความรับผิดชอบโดยบุคคลคนเดียว (Individual Responsibility) และในรูปของ "คณะบุคคล" โดยยึดหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) และนอกจากนี้ ตามกฎหมาย นายกรัฐมนตรีมีหลายสถานะ โดยจะเป็นทั้งหัวหน้ารัฐบาล รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบสำนักนายกรัฐมนตรี บังคับบัญชาส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ที่ไม่ได้ได้อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง แต่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีตามกฎหมาย กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจบางแห่ง และเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายสำคัญของประเทศ อีกทั้งภายหลังการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2535 ให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา

ได้รับการโปรดเกล้าฯแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งจากสถานะที่เพิ่มขึ้นนี้ ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น หากพรรคการเมืองที่นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าพรรคอยู่นั้นมีการจัดองค์กรบริหารพรรคการเมืองอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีกฎหมายพื้นฐาน คือ รัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกฎหมายปกครองอื่น ๆ ตลอดจนกฎหมายพรรคการเมืองและข้อบังคับพรรคการเมืองได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีทั้งในด้านการบริหารรัฐ ด้านการปกครอง และด้านการเมืองไว้อย่างมากมายกว้างขวาง แต่ปัญหาความยากจนในชนบท ปัญหาหนี้สินเกษตรกร ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของคนไทย ปัญหาราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ ปัญหาเรื่องความไม่เท่าเทียมกันทางการศึกษา และปัญหาเรื่องการซื้อสิทธิขายเสียงและการทุจริตเลือกตั้ง ฯลฯ ซึ่งเป็นปัญหาเมื่อ 20 ปีที่แล้วที่อยู่อย่างไรก็ยังคงเป็นอยู่อย่างนั้นโดยที่ยังไม่มีการแก้ไขให้ลุล่วงไป และนับวันก็ยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ทำให้ผู้เขียนเกิดความสงสัยใคร่รู้ว่า นายกรัฐมนตรีของไทยมีบทบาทในการใช้บังคับกฎหมายจำนวนมากมายังกล่าวอย่างไร และกฎหมายเหล่านี้จะเป็นสาเหตุหรือเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาของประเทศของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ หรือว่ากฎหมายเหล่านั้นมีส่วนเอื้ออำนวยและสนับสนุนให้นายกรัฐมนตรีสามารถแก้ไขปัญหาของประเทศได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ แต่เป็นเพราะมีปัจจัยอื่นต่างหากที่เป็นสาเหตุและอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศ และปัจจัยอื่นเช่นว่านั้นมีอะไรบ้าง ซึ่งปัญหาเหล่านี้ยังไม่เคยมีใครศึกษาวิจัยอย่างจริงจังมาก่อน ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาและพิจารณาบทกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทยอย่างลึกซึ้งและเป็นระบบ

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีเนื้อหาหรือสาระสำคัญ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 ความทั่วไปเกี่ยวกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ในบทนี้จะกล่าวถึงรูปแบบของสถาบันฝ่ายบริหารของประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี และระบบกึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดี ความเป็นมาของตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คุณสมบัติและวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี และวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อจะได้ทราบว่า การปกครองในระบบใดบ้างที่มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีในแต่ละระบบนั้นมีคุณสมบัติและวิธีการได้มา ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งอย่างไร

บทที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีไทยกับสถาบันพระมหากษัตริย์

ในบทนี้จะได้อธิบายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีไทยกับสถาบันพระมหากษัตริย์ของไทยตามระบอบกฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และศึกษาเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีอังกฤษกับสถาบันพระมหากษัตริย์ของอังกฤษด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีบทบาทต่อการปฏิบัติหน้าที่และการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีอย่างไรบ้าง

บทที่ 4 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทยในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

ในบทนี้ จะได้อธิบายถึงอำนาจและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทยในฐานะหัวหน้ารัฐบาลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีทั้งอำนาจและหน้าที่เฉพาะตัวของนายกรัฐมนตรี และอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมและรับผิดชอบการบริหารของคณะรัฐมนตรี โดยจะได้กล่าวถึงแนวความคิดพื้นฐานและทฤษฎีของเรื่องนั้น ๆ ไว้ด้วยพอเป็นสังเขป ทั้งนี้ เมื่อจะให้ได้ว่าทราบถึงอำนาจและ

หน้าที่ในแต่ละส่วนนั้นมีที่มาและปรัชญาที่ซ่อนอยู่เบื้องหลังอย่างไรบ้าง เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมว่าควรจะมี แก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ เช่นนั้นให้กับผู้ที่ดำรงตำแหน่ง หัวหน้ารัฐบาลหรือไม่

นอกจากอำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ในบทนี้ ผู้เขียนยังจะได้กล่าวถึงอำนาจและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในฐานะ หัวหน้ารัฐบาลตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ตลอดจนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายปกครองอื่น ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ด้วย

บทที่ 5 อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทยในฐานะหัวหน้าพรรคการเมือง

ในบทนี้จะได้กล่าวถึง การจัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้ระบบกฎหมายไทย บทบาทของพรรคการเมืองที่มีต่อนายกรัฐมนตรี และบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าพรรคการเมืองทั้งตามที่กฎหมายบัญญัติไว้และตามข้อบังคับของพรรคการเมือง โดยจะศึกษาเปรียบเทียบระหว่างพรรคประชาธิปัตย์ของไทยกับพรรคคอนเซอเวอติฟและพรรคเลเบอร์ของอังกฤษด้วย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ว่า บทบาทของนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองจะเป็นปัจจัยช่วยเสริมให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมากขึ้นหรือเป็นปัจจัยจำกัดเขตอำนาจของนายกรัฐมนตรีหรือไม่

บทที่ 6 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบสำนักนายกรัฐมนตรีและในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายสำคัญของประเทศ

ในบทนี้ จะได้แยกกล่าวถึง อำนาจบังคับบัญชาข้าราชการ และส่วนราชการ อำนาจกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ อำนาจตรากฎหมายอันดับรอง หน้าที่รักษาการตามกฎหมาย และอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นประธานคณะกรรมการ นโยบายสำคัญของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าในแต่ละเรื่องนั้น นายกรัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่มากน้อยแค่ไหนเพียงใด เพื่อประโยชน์ในการ วิเคราะห์ว่ากฎหมายที่มีอยู่นั้นเหมาะสมหรือเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีอย่างไรหรือไม่

บทที่ 7 ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีไทย

ในบทนี้ จะได้วิเคราะห์ว่าอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทย ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังที่ได้ศึกษามาในบทที่ 4 บทที่ 5 และบทที่ 6 และบทบาทของนายกรัฐมนตรีในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะมีผลต่อประสิทธิภาพของ นายกรัฐมนตรีอย่างไร

บทที่ 8 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีของไทยตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และศึกษาถึงบทบาทของนายกรัฐมนตรีไทยในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวที่กำหนดไว้ด้วย ทั้งนี้ โดยจะศึกษาจากกฎหมายไทยเป็นหลัก เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางที่ควรจะเป็นของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทย

### สมมติฐานของการวิจัย

การที่มนุษย์มารวมกันก่อตั้งรัฐขึ้นนั้นก็เพื่อชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งในด้านความมั่นคงปลอดภัย การแสวงหาความสุข ตลอดจนหลักประกันในสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค และเมื่อใดสมาชิกในรัฐนั้นได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลพอควร สังคมนั้นก็จะน่าอยู่ รัฐบาลได้รับการสนับสนุน ซึ่งรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพสูงเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองและจัดสรรคุณค่าทางสังคมให้แก่ประชาชนได้เป็นที่พอใจและไม่นำไปสู่การกระต้างกระเดื่อง และบุคคลที่สำคัญที่จะนำพาให้รัฐบาลมีประสิทธิภาพสูงหรือไม่ นั่นก็คือผู้นำรัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีนั่นเอง สำหรับนายกรัฐมนตรีของไทยนั้นมี 4 สถานะหลัก คือ เป็นหัวหน้ารัฐบาล เป็นรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการนโยบายสำคัญของประเทศ และเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก ซึ่งจากสถานะดังกล่าวทำให้นายกรัฐมนตรีมีภาระหน้าที่มาก ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไม่มีประสิทธิภาพสูงเท่าที่ควร

### วิธีการวิจัยและขอบเขตของการวิจัย

การจัดทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยแบบพรรณาเชิงวิเคราะห์ (analytical descriptive) โดยวิจัยทางเอกสาร (documentary research) ในส่วนของเนื้อหาทางกฎหมาย (legal approach) เป็นหลัก โดยอาศัยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ตำรา เอกสาร บทความทางกฎหมาย ผลงานทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ และรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและของต่างประเทศ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เป็นบางส่วนด้วย แล้วทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากการรวบรวมดังกล่าว เพื่อให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีของไทย รวมทั้งบทบาทของนายกรัฐมนตรีในการบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ ว่ามีความเหมาะสมทำให้นายกรัฐมนตรีสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

งานวิจัยนี้ คาดว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ดังนี้

(1) จะทำให้ทราบถึงอำนาจและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีของไทย ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และบทบาทของนายกรัฐมนตรีไทยในการบังคับใช้กฎหมาย นั้น ๆ

(2) เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีของไทย เพื่อให้เหมาะสมและทำให้นายกรัฐมนตรี สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้า และใช้เป็นฐานข้อมูล อ้างอิงสำหรับผู้สนใจ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย