



## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทุกประเทศไม่ว่าจะปกครองด้วยระบอบใดก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นระบอบประชาธิปไตยหรือระบอบเผด็จการ ย่อมจะต้องมีคณะผู้บริหารประเทศ ซึ่งเรียกว่ารัฐบาล (government) ด้วยกันทุกประเทศ รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศ โดยการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยมีกลไกของรัฐเป็นผู้ปฏิบัติอันได้แก่ข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี (cabinet) ซึ่งเป็นองค์กรอันเป็นศูนย์กลางที่มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายสูงสุดในระบบการเมือง เช่น ในระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีหน้าที่หลัก คือการกำหนดนโยบายการติดตามกำกับและปฏิบัติตามนโยบาย (หรือจะเรียกอีกอย่างว่าการบริหารราชการแผ่นดิน) ส่วนข้าราชการประจำหรือข้าราชการพลเรือนในฐานะส่วนหนึ่งของรัฐบาล ก็จำเป็นต้องมีหน้าที่เช่นกัน ข้าราชการประจำต้องมีหน้าที่ให้ความร่วมมือและบริการโดยการจัดหาและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อช่วยในการตัดสินใจ และการกำหนดนโยบายของรัฐบาลอย่างถูกต้อง รับนโยบายของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองจึงมีความสัมพันธ์กันใกล้ชิดและเื้อออำนาจประโยชน์ซึ่งกันและกัน แต่ในบางครั้งก็เกิดความขัดแย้งกันขึ้น เมื่อข้าราชการประจำไม่ตอบสนองนโยบายของข้าราชการการเมือง ทำให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองของฝ่ายการเมืองขึ้นได้ ดังนั้น ในการบริหารราชการแผ่นดินข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำจึงจำเป็นต้อง



ประสานงานร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด จึงจะทำให้การดำเนินการต่าง ๆ บรรลุตาม เป้าหมายที่รัฐบาลวางนโยบายไว้ แต่สภาพการเมืองการปกครองของไทยนั้น จะพบว่าระบบข้าราชการมีความเข้มแข็งมากมาตั้งแต่อดีต ระบบข้าราชการได้พัฒนา มาจากการปฏิรูปการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ทำให้ระบบข้าราชการมีความเป็นสถาบันสูง ก่อให้เกิดปัญหาของ สถาบันฝ่ายการเมืองเข้าควบคุมบังคับบัญชาสถาบันข้าราชการได้ไม่เต็มที่ ซึ่งเป็น ปัญหาของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน

นับแต่มีการนำรูปแบบระบบคณะรัฐมนตรีของระบอบประชาธิปไตยตะวันตกมาใช้ในสภาพพื้นฐานทางการเมือง และสภาพแวดล้อมทางการเมืองการบริหารของประเทศไทย ระบบราชการอันเป็นกลไกสำคัญและเป็นสถาบันที่มีอำนาจมาช้านาน รวมทั้งทรัพยากรต่าง ๆ อย่างพร้อมเพรียงทำให้ระบบราชการ เป็นสถาบันที่เป็นศูนย์กลางในการบริหารและศูนย์อำนาจทางการเมืองในสังคมไทย อย่างต่อเนื่อง ระบบราชการมักจะเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีไทยไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรีอีกด้วย ซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากระบบคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ คณะรัฐมนตรีของไทยไม่ได้มีอำนาจในฐานะเป็น องค์การตัดสินใจทางการเมือง เชนนโยบายและการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้เท่านั้น แต่คณะรัฐมนตรียังต้องมีหน้าที่ตัดสินใจทางการเมืองเพิ่มขึ้นอีกด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้รวบรวมอำนาจไว้ แต่เพียงผู้เดียว โดยการก้าวล่วงเข้าไปแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน การกำหนดแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงาน การสั่งการ การควบคุม การออกกฎ ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับต่าง ๆ โดยตรง โดยไม่ให้หน่วยงานของทางราชการ เป็นผู้ปฏิบัติ



คณะรัฐมนตรีมีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 7 คณะรัฐมนตรี มาตรา 159 แต่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้จำเป็นต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเสียก่อนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 7 คณะรัฐมนตรี มาตรา 165 บัญญัติไว้ว่า "คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ" เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายแล้วก็สามารถที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้โดยการบริหารกระทรวง ทบวง ที่ได้รับผิดชอบ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและกำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หมวด 2 การจัดระเบียบราชการในกระทรวงหรือกรม ดังนั้น คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 จึงมีอำนาจหน้าที่และบทบาทในการกำหนดนโยบายของแต่ละกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่แถลงไว้ในสภา รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่และบทบาทในการบังคับบัญชาข้าราชการประจำอีกทางหนึ่งด้วย แต่ในความเป็นจริงแล้วการกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในระดับกระทรวงนั้น ไม่ได้กำหนดนโยบายโดยข้าราชการการเมืองแต่อย่างใด หากแต่นำเอาข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติของข้าราชการประจำหรือจากกรรมาธิการของข้าราชการประจำมากำหนดเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรี ทำให้บทบาทของคณะรัฐมนตรีลดน้อยลงและถูกข้าราชการประจำเข้าแทรกแซงได้ง่าย แต่ในบางครั้งข้าราชการการเมืองก็เข้าแทรกแซงข้าราชการประจำในเรื่องของการควบคุมบังคับบัญชา และการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย เมื่อข้าราชการประจำไม่สามารถสนองตอบตามนโยบายของรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจึงจำเป็นต้องใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการโยกย้าย การสั่งพักราชการหรือการใช้อำนาจของรัฐมนตรีในการลงโทษข้าราชการประจำอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้การดำเนินการของข้าราชการประจำดำเนินการต่อไปได้ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่วางไว้



ผู้ศึกษาวิจัยให้ความสนใจในการศึกษาถึงการบริหารราชการแผ่นดินของ คณะรัฐมนตรีไทย โดยจะเน้นศึกษาถึงคณะรัฐมนตรีที่มีนายมาจากการเลือกตั้งในการกำหนดนโยบายบริหาร และการควบคุมบังคับบัญชาว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร ควรมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมเพียงใด พร้อมทั้งจะทำการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ เพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนจะศึกษาให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำอีกส่วนหนึ่งด้วย

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

จากความเป็นมาและความสำคัญสภาพของปัญหา ข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำย่อมต้องมีความสำคัญเท่าเทียมกันในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น การทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "บทบาทของคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน : ศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีสหราชอาณาจักรกับรัฐบาลชวณ" จึงมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาดังนี้

1. เพื่อศึกษาว่าการกำหนดนโยบายบริหารของคณะรัฐมนตรีเป็นเช่นไร การกำหนดนโยบายบริหารขึ้นอยู่กับข้าราชการประจำจริงหรือไม่
2. เพื่อศึกษาว่าบทบาทของคณะรัฐมนตรีที่เหมาะสมมีเพียงใด เพื่อจะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินบรรลุเป้าหมายที่วางไว้
3. เพื่อศึกษาให้เห็นถึงความแตกต่างในการแบ่งหน้าที่ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ
4. เพื่อศึกษาว่าบทบาทของข้าราชการประจำที่มีต่อคณะรัฐมนตรีควรมีเพียงใดในการนำนโยบายของคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย



## วิธีการศึกษาและขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง "บทบาทของคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีรัฐบาลชาติชายกับรัฐบาลชวน" มีวิธีการศึกษาและขอบเขตการศึกษา ดังนี้

1. วิธีการศึกษา จะศึกษาวิจัยในรูปเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ (descriptive and analytical methods) ควบคู่กันไปกับการสัมภาษณ์ (interview) นักการเมือง นักวิชาการ และข้าราชการประจำ รวมทั้งการศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลจากหนังสือ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยการศึกษาเปรียบเทียบถึงความแตกต่างระหว่างคณะรัฐมนตรีประเทศไทยในสมัยรัฐบาลชาติชายกับรัฐบาลชวน ทั้งนี้ได้นำการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยของประเทศอังกฤษมาเป็นแม่แบบในการศึกษา รวมทั้งการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทของคณะรัฐมนตรีที่เหมาะสมมีเพียงใด
2. ขอบเขตการศึกษา วิเคราะห์ศึกษาเปรียบเทียบคณะรัฐมนตรีไทยกับคณะรัฐมนตรีอังกฤษ และเปรียบเทียบรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง รวมทั้งการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทของคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบาย การควบคุมติดตามการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

## กรอบแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องโดยสังเขป

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดทำวิทยานิพนธ์ในเรื่อง "บทบาทของคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีรัฐบาลชาติชายกับรัฐบาลชวน" นั้น ผู้ศึกษาวิจัยจะใช้แนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องโดยสังเขป ดังนี้

1. ทฤษฎีโครงสร้าง หน้าที่
2. ทฤษฎีอำนาจและอิทธิพลทางการเมือง



3. ทฤษฎีกระบวนการตัดสินใจและการกำหนดนโยบาย
4. ทฤษฎีว่าด้วยความเป็นสถาบัน
5. แนวความคิดเกี่ยวกับการเมืองเปรียบเทียบ

กรอบแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาวิจัย จะได้นำเสนอรายละเอียดต่อไปในบทที่ 2 ว่าด้วยกรอบแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

### สมมติฐานในการศึกษา

การศึกษาเรื่อง "บทบาทของคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีรัฐบาลชาติชายกับรัฐบาลชวน" ในครั้งนี้ ได้นำเอารูปแบบการปกครองของประเทศอังกฤษมาเป็นต้นแบบ และนำเอาการปกครองของรัฐบาลชาติชายกับรัฐบาลชวน มาเปรียบเทียบ ผู้ศึกษาได้ตั้งสมมติฐานไว้ดังนี้

1. การกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินในรัฐบาลสมัย พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายขึ้นเอง มากกว่าที่จะกำหนดตามข้อเสนอแนะของข้าราชการประจำ ในลักษณะของงานบริหาร ส่วนในสมัยที่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น คณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายขึ้นตามข้อเสนอแนะของข้าราชการประจำมากกว่าจะกำหนดขึ้นเอง
2. พรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาลมีบทบาทค่อนข้างน้อยในการสนับสนุนให้รัฐบาลนำนโยบายของพรรคไปปฏิบัติ



## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

จากการศึกษาเรื่อง "บทบาทของคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีรัฐบาลชาติชายกับรัฐบาลชวน" ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าจะทำให้ได้รับทราบประโยชน์ ดังนี้

1. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในบทบาทของคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น
2. ทำให้ทราบปัญหาของคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายและการควบคุมการบริหารเพื่อให้ลุล่วงไปตามนโยบายนั้น ๆ และคณะรัฐมนตรีควรมีบทบาทเพียงใด
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาความสัมพันธ์และความขัดแย้งระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง
4. ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน

## นิยามศัพท์

ในการศึกษาจำเป็นต้องทราบถึงความหมายเพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันตั้งแต่เบื้องต้นและเป็นรากฐานของการศึกษาต่อไป ดังนี้

1. ข้าราชการการเมือง หมายถึง บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535
2. ข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการประจำ หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณ หมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน
3. นโยบาย หมายถึง หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวทางดำเนินการ



4. การบริหาร หมายถึง การปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือคุณค่าที่นักการเมืองได้กำหนดไว้

5. การตัดสินใจทางการเมืองเชิงนโยบาย หมายถึง การกำหนดแนวทางในการปฏิบัติในเรื่องที่มีความสำคัญในลำดับสูงและมตินั้นมีผลผูกพันต่อเรื่องจนกว่าจะมีการยกเลิก โดยคณะรัฐมนตรีใช้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองเชิงนโยบาย

6. การตัดสินใจทางบริหาร ได้แก่ การตัดสินใจในเชิงการบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารงานประจำวัน การบริหารงานบุคคล การแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ การออกกฎ ระเบียบ คำสั่ง เป็นต้น

### ขั้นตอนการนำเสนอ

เพื่อให้การดำเนินการจัดทำวิทยานิพนธ์เป็นไปได้อย่างมีระบบและมีระเบียบ ผู้ศึกษาวิจัยจึงขอเสนอบทการศึกษาไว้จำนวน 5 บท ดังนี้

1. บทที่ 1 บทนำ ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงความเป็นมาและสภาพของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา วิธีการศึกษา และขอบเขตการศึกษากวอบแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องโดยสังเขป สมมติฐาน ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ นิยามศัพท์ และขั้นตอนการนำเสนอ

2. บทที่ 2 กวอบแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ในบทนี้จะชี้และอธิบายถึงกวอบแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในทฤษฎีโครงสร้าง หน้าที่ ทฤษฎีอำนาจและอิทธิพลทางการเมือง แนวความคิดเกี่ยวกับการเมืองเปรียบเทียบ เป็นต้น

3. บทที่ 3 การกำหนดนโยบาย การบริหารงาน และการควบคุมบังคับบัญชา ในบทนี้จะเป็นการชี้ให้เห็นถึงการเมืองในประเทศอังกฤษ และการเมืองไทย พร้อมทั้งชี้ให้เห็นถึงการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน และการ



ควบคุมบังคับบัญชาด้วย รวมทั้งความเป็นสถาบันของระบบราชการและระบบ  
การเมืองด้วย

4. บทที่ 4 วิเคราะห์เปรียบเทียบการกำหนดนโยบาย การบริหาร  
งาน และการควบคุมบังคับบัญชาระหว่าง พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ และ นาย  
ชวน หลีกภัย ซึ่งในบทนี้จะทำการศึกษาวิเคราะห์ให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่และ  
บทบาทของคณะรัฐมนตรี และ ชำระราชการประจำว่ามีอยู่อย่างไร และพรรคการเมือง  
เมืองซึ่งสนับสนุนรัฐบาลนั้น จะมีบทบาทน้อยในการบริหารราชการแผ่นดินจริงหรือไม่  
อย่างไร รวมถึงปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรีในการบริหาร  
ประเทศ

5. บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ ในบทนี้จะนำเอาข้อมูลที่รวบรวม  
นำมาสรุปผลและหาข้อเสนอแนะต่อไป

6. รายการอ้างอิง

7. ภาคผนวก

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย