

บทที่ 2

คณะรัฐมนตรีไทย

ความเป็นมาของคณะรัฐมนตรี

เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แล้ว อีกสองวันต่อมาได้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยมีสมาชิก 70 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะผู้รักษาการพระนครฝ่ายทหาร และมีการเปิดประชุมสภาเป็นครั้งแรกนั้น ได้มีการลงมติเลือกกรรมการราษฎร จำนวน 15 คน โดยมีพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นประธานกรรมการราษฎร จึงอาจนับได้ว่า เป็นคณะรัฐมนตรีชุดแรกของประเทศไทยแต่ ยังไม่มีชื่อเรียกว่าคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีชื่อเรียกกันในขณะนั้นว่า "คณะราษฎร" ต่อเมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2475 จึงได้กำหนดให้ใช้คำว่า "คณะรัฐมนตรี" "นายกรัฐมนตรี" และ "รัฐมนตรี" ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา (7: 11)

คณะรัฐมนตรี เป็นจุดศูนย์กลางของวิธีการตัดสินใจของรัฐบาลซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงทบวงกรมทั้งหมด เป็นคณะรัฐมนตรี ความหมายของคำว่าคณะได้จำกัดไว้ว่าจะต้องประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร

เมื่อนับจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งหมดของประเทศไทยตั้งแต่เปลี่ยนแปลง การปกครองมาจนถึงปัจจุบันนี้ มีทั้งหมด 48 คณะ และอาจจะแบ่งลักษณะตามที่มา ของคณะรัฐมนตรี จะมีสองลักษณะคือ มาจากการแต่งตั้งตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ ก็คือเลือกตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 20 คณะ และมาจากการแต่งตั้ง โดยคณะทหารตามธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย 27 คณะ นอกจากนั้นยังมีคณะรัฐมนตรีชุดพิเศษ คือ ชุดที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ได้ทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง อันเนื่องมาจาก วันมหาวิปโยค วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 อีกคณะหนึ่ง โดยมีนายกรัฐมนตรี ธาณินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี

รายชื่อนายกรัฐมนตรีและจำนวนรัฐมนตรีในชุดต่าง ๆ (8: 1-418)(9: 96-98)

ชุดที่	นายกรัฐมนตรี	วันรับตำแหน่ง	เดือน	จำนวนรัฐมนตรี	หมายเหตุ
1	พระยามโนปกรณซ์	28 มิถุนายน 75	6	14	ใช้รัฐธรรมนูญ
2	พระยามโนปกรณซ์	10 ธันวาคม 75	4	19	ปิดสภา
3	พระยามโนปกรณซ์	1 เมษายน 76	3	30	รัฐประหาร
4	พระยาพหลฯ	24 มิถุนายน 76	7	18	สภาสิ้นสุดฯ
5	พระยาพหลฯ	16 ธันวาคม 76	10	19	ลาออก
6	พระยาพหลฯ	22 กันยายน 77	34	34	ลาออก
7	พระยาพหลฯ	9 สิงหาคม 80	5	19	สิ้นสุดตามวาระ
8	พระยาพหลฯ	21 ธันวาคม 80	12	20	ยุบสภา
9	จอมพล ป.	16 ธันวาคม 81	39	35	ลาออก
10	จอมพล ป.	7 มีนาคม 85	29	28	ลาออก
11	นายควง อภัยวงศ์	1 สิงหาคม 87	12	21	ลาออก
12	นายทวี บุญยเกตุ	31 สิงหาคม 88	18 วัน	21	ลาออก
13	ม.ร.ว. เสนีย์	17 กันยายน 88	1	23	ยุบสภา
14	นายควง อภัยวงศ์	31 มกราคม 89	2	20	ลาออก
15	หลวงประดิษฐ	24 มีนาคม 89	3	15	ใช้รัฐธรรมนูญ
16	หลวงประดิษฐ	11 มิถุนายน 89	2	15	ลาออก
17	พลเรือตรี ถวัลย์	23 สิงหาคม 89	10	18	ลาออก
18	พลเรือตรี ถวัลย์	30 พฤษภาคม 90	6	19	รัฐประหาร
19	นายควง อภัยวงศ์	10 พฤศจิกายน 90	3	23	ใช้รัฐธรรมนูญ
20	นายควง อภัยวงศ์	21 กุมภาพันธ์ 91	2	23	ลาออก
21	จอมพล ป.	8 เมษายน 91	15	30	ใช้รัฐธรรมนูญ
22	จอมพล ป.	25 มิถุนายน 92	30	29	รัฐประหารตัวเอง
23	จอมพล ป.	29 พฤศจิกายน 94	7 วัน	15	ลาออก
24	จอมพล ป.	6 ธันวาคม 84	4	24	ใช้รัฐธรรมนูญ
25	จอมพล ป.	24 มีนาคม 95	59	28	สิ้นสุดตามวาระ
26	จอมพล ป.	21 มีนาคม 2500	7	29	รัฐประหาร
27	นายพจน์ สารสิน	21 กันยายน 2500	4	29	ลาออก
28	พลโท ถนอม	1 มกราคม 01	10	36	ลาออก/รัฐประหาร
29	จอมพล สฤษดิ์	9 กุมภาพันธ์ 02	59	17	ถึงแก่อสัญกรรม

รายชื่อนายกรัฐมนตรีและจำนวนรัฐมนตรีในชุดต่าง ๆ

ชุดที่	นายกรัฐมนตรี	วันรับตำแหน่ง	เดือน	จำนวนรัฐมนตรี	หมายเหตุ
30	พลเอก ถนอม	9 ธันวาคม 06	64	22	ใช้รัฐธรรมนูญ
31	จอมพล ถนอม	7 มีนาคม 12	32	27	รัฐประหารตัวเอง
32	จอมพล ถนอม	18 ธันวาคม 15	11	25	ปฏิวัติโดยประชาชน
33	นายสัญญา ธรรมศักดิ์	14 ตุลาคม 16	8	27	ลาออก
34	นายสัญญา ธรรมศักดิ์	27 พฤษภาคม 17	10	30	ใช้รัฐธรรมนูญ
35	ม.ร.ว. เส็นีย์	15 กุมภาพันธ์ 18	1	29	สภาไม่ไว้วางใจ
36	ม.ร.ว. กึกฤทธิ	14 มีนาคม 18	11	29	ยุบสภา
37	ม.ร.ว. เส็นีย์	20 เมษายน 19	6	31	ลาออก
38	ม.ร.ว. เส็นีย์	25 กันยายน 19	2 วัน	27	รัฐประหาร
39	นายธานินทร์	22 ตุลาคม 19	12	17	รัฐประหาร
40	พลเอก เกรียงศักดิ์	11 พฤศจิกายน 20	19	32	ปรับปรุง ค.ร.ม.
41	พลเอก เกรียงศักดิ์	24 พฤษภาคม 22	10	41	ปรับปรุง ค.ร.ม.
42	พลเอก เกรียงศักดิ์	10 กุมภาพันธ์ 23	19 วัน	17	ลาออก
43	พลเอก เปรม	3 มีนาคม 23	12	43	ปรับปรุง ค.ร.ม.
44	พลเอก เปรม	11 มีนาคม 24	10	42	ปรับปรุง ค.ร.ม.
45	พลเอก เปรม	19 ธันวาคม 24	17	39	สภาสิ้นสุดตามวาระ
46	พลเอก เปรม	30 เมษายน 26	38	43	ยุบสภา
47	พลเอก เปรม	11 สิงหาคม 29	21	44	เลือกตั้งทั่วไป
48	พลเอกชาติชาย	9 สิงหาคม 31		45	

ตารางที่ 1 (ต่อ) นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและเวลาที่ดำรงตำแหน่ง



ลักษณะทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

ประเทศไทยได้กำหนดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา ตามแบบอย่างในประเทศอังกฤษ คือจัดตั้งคณะบุคคลให้เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารเรียกว่า "คณะรัฐมนตรี" ซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าและรัฐมนตรี ที่เรียกคณะรัฐมนตรีก็เพราะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประชุมกันเป็นคณะเพื่อวินิจฉัยกิจการต่าง ๆ ร่วมกันโดยอาศัยเสียงข้างมากของที่ประชุม ประธานของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้แก่นายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่างมีฐานะทัดเทียมกัน คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา

"พึงสังเกตว่าในรูปการปกครองระบบรัฐสภานั้น แต่เดิมมาถือว่าฐานะของนายกรัฐมนตรีเป็นบุคคลที่หนึ่งในบรรดาบุคคลเท่ากัน (First among equals) แต่ในปัจจุบันฐานะของนายกรัฐมนตรีได้เปลี่ยนแปลงไป สำหรับประเทศที่มีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ เพียงสองพรรค เช่นประเทศอังกฤษ และโดยผลของการเจรจาอนุสัญญาการเมืองปฏิบัติ (convention) ในข้อที่ว่ากษัตริย์อังกฤษจะต้องแต่งตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา เป็นนายกรัฐมนตรี ฐานะของนายกรัฐมนตรีประเทศอังกฤษในปัจจุบันจึงผิดไปจากเดิม กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีอังกฤษได้กลายเป็นผู้มีอำนาจมาก เพราะเหตุที่เป็นผู้ควบคุมเสียงข้างมากในรัฐสภา และเป็นผู้เสนอรายชื่อรัฐมนตรีเพื่อให้กษัตริย์ทรงแต่งตั้ง สำหรับประเทศที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค ฐานะของนายกรัฐมนตรีไม่หนักแน่นและมั่นคง เพราะนายกรัฐมนตรีจะต้องพยายามเอาอกเอาใจบรรดารัฐมนตรีที่มาจากพรรคต่าง ๆ เพื่อเสถียรภาพของคณะรัฐบาล อำนาจของนายกรัฐมนตรีจึงลดน้อยลงไป และรัฐสภามีอำนาจมากขึ้นด้วยเหตุนี้บางประเทศจึงโค่นทางแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว ด้วยวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้ประมุขของรัฐมีอำนาจมากขึ้น ดังเช่นที่เป็นอยู่ในประเทศฝรั่งเศสในปัจจุบัน" (7: 2)

สำหรับประเทศไทยเรา นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นารปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดรูปการปกครองของประเทศไทยเป็นรูประบบรัฐสภา (Parliamentary system) มีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารแทนพระมหากษัตริย์และรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญคณะรัฐมนตรีได้แก่คณะบุคคลที่ใช้อำนาจบริหารแทนประมุขของรัฐและใช้อำนาจบริหารนั้นร่วมกันทั้งคณะ ฉะนั้นคณะรัฐมนตรีจึงต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในการใช้อำนาจบริหารนั้น

การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี

การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี จะต้องเริ่มต้นมาจาก นายกรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ให้การสนับสนุนนายกรัฐมนตรี ด้วยเสียงข้างมาก ฉะนั้นในการพิจารณาถึงการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีจึงอาจแยกได้ ดังนี้

ก. การเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎร

การเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะกระทำหลังจากทราบผลการเลือกตั้งทั่วไป คือเมื่อผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ละจังหวัดจะต้องนำใบรับรองการได้รับเลือกตั้ง (พท. 21) ไปรายงานตัวที่ตึกรัฐสภา โดยยื่นต่องานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เพื่อรอรับพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภานัดแรก ซึ่งจะต้องมีขึ้นภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับการเลือกตั้ง ในการประชุมรัฐสภาครั้งแรกนี้จะเป็นเพียงรัฐพิธีเปิดสมัยประชุมสภาซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินมากระทำพิธีเปิดสมัยประชุมรัฐสภา

ต่อจากนั้นจะเป็นการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 1 (สมัยสามัญ) โดยเลขาธิการรัฐสภาจะเป็นผู้ประสานงาน และเป็นการประชุมเพื่อเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการรัฐสภาจะแจ้งให้ที่ประชุมทราบว่า ตามข้อบังคับการประชุมสภาฯ ให้สมาชิกผู้มีอายุสูงที่สุดทำหน้าที่ประธานชั่วคราว เพื่อเลือกตั้งประธานและรองประธาน สภาผู้แทนราษฎรและมอบหมายให้ประธานสภาและรองประธานสภาฯกระทำหน้าที่ต่อไป

ข. การเลือกนายกรัฐมนตรี

การเลือกนายกรัฐมนตรี เป็นหน้าที่โดยตรงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดทั่วประเทศจะทำหน้าที่หยั่งเสียงในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันว่าจะสนับสนุนผู้ใดขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี โดยจะต้องมีเสียงสนับสนุนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาฯ ทั้งหมด ซึ่งประธานสภาฯจะเป็นผู้หยั่งเสียงสมาชิกสภาฯจากหัวหน้าพรรคการเมืองต่างๆ เมื่อได้แน่ชัดแล้วก็จะนำเสนอประธานรัฐสภา ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี

ก. การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็เป็นหน้าที่โดยตรงของนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว ที่จะพิจารณาแต่งตั้งผู้ใดเข้าร่วมเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะต้องดำเนินไปตามรัฐธรรมนูญ หรือธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร ในบางสมัยเช่นรัฐธรรมนูญ 2517 ได้กำหนดไว้ว่า นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีครึ่งหนึ่งจะต้องเป็นสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร คือ เป็น ส.ส. ด้วย แต่บางสมัยรัฐธรรมนูญไม่กำหนด จึงเป็นดุลยพินิจของนายกรัฐมนตรีที่จะเลือกแต่งตั้งผู้ใด โดยทั่วไปแล้วนายกรัฐมนตรี จะพิจารณาถึงการสนับสนุนในสภาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก ทั้งนี้เพราะ ในสภาจะมีฝ่ายค้านที่คอยควบคุมรัฐบาลอีกชั้นหนึ่ง โดยการเปิดอภิปรายซักฟอกการบริหาร ของฝ่ายรัฐบาล ฉะนั้นนายกรัฐมนตรีมักจะเพิ่งเสาะหา รัฐมนตรีแต่ละท่านนั้นจะสามารถคุมเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างน้อย 5 เสียงหรือไม่ และเมื่อรวมกันทั้งคณะรัฐมนตรีแล้วจะมีเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภา เกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกเสมอและมากพอที่จะชนะเสียงสนับสนุนของฝ่ายค้านหรือไม่

ในทางปฏิบัติตามปกติ นั้น นายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งรัฐมนตรีร่วมคณะเพื่อบริหารราชการแผ่นดินนั้น นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาคำขอด้วยตนเองโดยมีหลักใหญ่สองประการ คือ พิจารณาความสามารถในการบริหารประจำกระทรวงหรือทบวงกรมนั้น ๆ ประการหนึ่ง และพิจารณาความสามารถในการคุมเสียงของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร ด้วยอีกประการหนึ่ง เมื่อนายกรัฐมนตรีได้คัดเลือกรัฐมนตรีร่วมคณะครบตามต้องการแล้ว ก็จะลงชื่อรับสนองพระบรมราชโองการ แล้วพุดเกล้าฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธย เมื่อปรทภาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป ถ้ารัฐธรรมนูญกำหนดให้ขอความไว้วางใจจากสภา เมื่อได้รัฐควมไว้วางใจจากสภาแล้ว จึงจะเป็นคณะรัฐมนตรีโดยสมบูรณ์ตามกฎหมายและเข้าบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี

ในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนั้น ตามเจตนาของกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือธรรมนูญการปกครอง เป็นการตรวจสอบครั้งที่ 1 ของประชาชนผ่านทางสภา โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ได้แถลงให้ประชาชนทราบในสภาผู้แทนราษฎร ว่ามีนโยบายอย่างไร จะทำอะไรบ้าง และถ้ากฎหมายกำหนดที่จะต้องขอความไว้วางใจจากสภา ก็หมายความว่า นโยบายที่คณะรัฐมนตรีชุดนั้น ๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาหรือความเห็นชอบของประชาชนนั่นเอง เพราะประชาชนเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

และในขณะที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่นั้น สมาชิกสภามีสิทธิ์ที่จะร่วมกัน เพื่อขอเปิดอภิปรายรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ทั้งคณะหรือเฉพาะตัวรัฐมนตรี ก็หมายความว่า สภา อาจต้องการตรวจสอบซักถามหรือเร่งรัดให้คณะรัฐมนตรี บริหารราชการแผ่นดินให้ถูกต้องยิ่งขึ้น หรือให้ตรงกับนโยบายที่ได้แถลงไว้ในสภาครั้งแรกก่อนที่จะเข้ารับบริหาร ก็ถือว่าเป็นการตรวจสอบของประชาชนครั้งที่ 2 โดยผ่านสภา

ถ้า สมาชิกสภาผู้แทนร่วมกัน เสนอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี จะโดยอภิปรายทั้งคณะหรือรายบุคคลก็ได้ แสดงว่ามีความบกพร่องร้ายแรงเกิดขึ้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะซักไซ้และตรวจสอบ ถ้าผลออกมาในลักษณะไม่ไว้วางใจก็หมายความว่า รัฐมนตรีคนนั้น หรือคณะรัฐมนตรีชุดนั้น ไม่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเช่นกัน ซึ่งรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีนั้น จะต้องลาออก เป็นการตรวจสอบของประชาชนครั้งที่ 3 เพื่อที่จะได้มีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีคนนั้น หรือเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีชุดนั้น ๆ นั้นเอง

จากลักษณะการตรวจสอบของประชาชนทั้ง สามครั้งนี้ เป็นเจตนาของกฎหมายที่จะทำให้อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนของระบอบประชาธิปไตย ถ้ากฎหมายกำหนดโดยชัดแจ้งว่า คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายและได้รับความเห็นชอบหรือไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ก็หมายความว่า ประชาชนมีอำนาจในการตรวจสอบคณะรัฐมนตรีเข้มแข็งกว่า การที่กฎหมายกำหนดไว้แต่เพียงแถลงนโยบายให้ทราบเท่านั้น

ฉะนั้น คณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรี จึงจำเป็นที่จะต้องแถลงนโยบาย ต่อสภา เพื่อทราบหรือเพื่อขอความไว้วางใจก่อนที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน



อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี เกิดขึ้นตามกฎหมายกำหนด และเกิดขึ้นเพราะ คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารของประเทศ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจ สิทธิขาดในการตัดสินใจขาดในการบริหารราชการแผ่นดิน และ ให้ผลในทางชอบธรรม กับการบริหารของ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ที่ดำเนินการตาม นโยบายของคณะรัฐมนตรีด้วย มติของคณะรัฐมนตรี มีผลเป็นกฎหมาย

อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีอาจสรุปได้ดังนี้.

1. มีหน้าที่วางนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ แดงนโยบายของรัฐบาลต่อสภาแล้ว คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่นำนโยบายนั้น ๆ มาแปลง เป็นกลวิธี (Strategy) และวิธีการ (Method) เพื่อให้ข้าราชการระดับต่าง ๆ ได้นำ ไปปฏิบัติตามเพื่อให้ได้เป้าหมาย (Target) ตามที่คณะรัฐมนตรีต้องการซึ่งตรงกันกับความ มุ่งหมาย (Objective) ของรัฐบาล

2. มีหน้าที่กำหนดนโยบาย โดยจัดเรื่องหรือระเบียบวาระในคณะ รัฐมนตรีที่จะประชุมตัดสินใจ เพื่อให้ได้เรื่องที่จะกระทำหรือดำเนินนโยบายหรือปฏิบัติให้ได้ ตามเป้าหมายและความมุ่งหมายของรัฐบาล

3. มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศในด้านต่าง ๆ เช่นในด้าน สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ฯ

4. มีหน้าที่พิจารณาลงมติ เรื่องต่าง ๆ ที่กระทรวงทบวงกรมเสนอ

5. มีหน้าที่ในการตัดสินใจขาดและให้ความชอบธรรม แก่การบริหาร กับการบริหารของ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ที่บริหารราชการ

6. ประสานงานในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล ทั้งในกระทรวง และต่างกระทรวง ตลอดจนการประสานงานนโยบายต่างประเทศ

7. ประสานงานระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ประสานงานกับพระบาท สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสำนักพระราชวัง เพื่อขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ตลอดจนถึงการขอพระราชทานยศชั้นนายพล ขึ้นไป

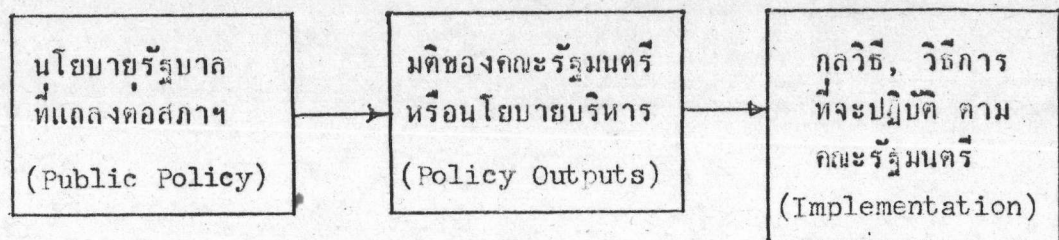
8. มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบให้คณะให้โทษ แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล
ทุก ๆ ระดับ รวมทั้งออกกฎหมายต่าง ๆ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือออกกฎหมายเพื่อให้
เป็นแม่บทเพื่อให้เจ้าหน้าที่นำไปเป็นหลักในการออกกฎระเบียบหรือข้อบังคับต่อไป
9. มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบ ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินทั้งรายรับ
และรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
10. มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ภายในประเทศ
11. มีหน้าที่ป้องกันประเทศและจัดสรรกำลัง ตลอดจน อาวุธและ
ยุทธโศปกรณ์ ให้พร้อมที่จะรักษาความมั่นคงและเอกราชของประเทศ
12. ในฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจที่จะทำสัญญาใด ๆ ทั้งในประเทศ
และต่างประเทศ
13. มีหน้าที่พิจารณาให้ละเว้นไม่ปฏิบัติ ในเรื่องใด ๆ ที่คณะรัฐมนตรี
ได้ลงมติไว้ให้ปฏิบัติ เมื่อจะมีการงดเว้นที่จะไม่ปฏิบัติ ก็ให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้งดเว้น
ที่จะไม่ปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี เป็นกรณี ๆ ไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

การดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี จะดำเนินไปตามกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ เช่น คณะรัฐมนตรีที่แต่งตั้งโดยคณะปฏิวัติก็จะดำเนินไปตามธรรมนูญการปกครองที่ได้ประกาศไว้ ส่วนคณะรัฐมนตรีในช่วงประชาธิปไตยก็จะดำเนินไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้กำหนดไว้เช่นกัน คณะรัฐมนตรีทั้งสองลักษณะดังกล่าวต่างก็มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินไปตามหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมายและรับผิดชอบโดยตรง โดยการกำหนดนโยบายของรัฐบาล แล้วแถลงต่อสภาเพื่อทราบหรือเพื่อขอมติไว้วางใจ ก็แล้วแต่กรณี จึงจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้

การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ทั้งที่มาจาก การเลือกตั้งและการแต่งตั้ง ต่างก็ต้องนำนโยบายที่ได้แถลงต่อสภา มาดำเนินการปรับแต่ง หรือย่อลงไป เพื่อให้ข้าราชการในระดับต่าง ๆ ใ้ค่นำไปปฏิบัติตามที่นโยบายที่ได้ปรับแต่งนี้ นโยบายดังกล่าวนี้ เรียกว่ามติของคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายบริหาร (Policy Outputs) มติของคณะรัฐมนตรีนี้ เมื่อข้าราชการนำไปปฏิบัติอาจปฏิบัติได้เลยหรืออาจจะต้องปรับแต่ง หรือย่อให้เล็กลงไปอีก เรียกว่ากลวิธี หรือวิธีทำงาน (Implementation) แล้วแต่กรณี ผลงานที่ได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในระดับต่าง ๆ เหล่านั้นจะต้องตอบสนองกับเป้าหมายของคณะรัฐมนตรีและตอบสนองกับความต้องการส่วนใหญ่ที่ประชาชนจะได้รับด้วย นั่นคือสามารถแก้ไขความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ เพราะสภาผู้แทนราษฎรและสภาฯ จะเป็นกลไกที่คอยควบคุมคณะรัฐมนตรี ให้บริหารงานให้ตรงกันกับนโยบายที่ได้แถลงไว้อีกชั้นหนึ่ง หากไม่ถูกต้องกับความต้องการ ที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการหรือไม่ตรงกันกับนโยบายที่ได้แถลงไว้ ในที่สุดสภาผู้แทนราษฎร อาจลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งรัฐบาลจะต้องลาออกไปตามรัฐธรรมนูญก็ได้



รูปที่ 2 - แผนผังการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี

การบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไปแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาฯ จะโดยขอมติไว้วางใจหรือเพื่อทราบก็แล้วแต่ นับว่าเป็นหลักสำคัญที่สุดที่คณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติ เพราะถือว่าสภาฯ เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งเป็นการสื่อกันระหว่าง ผู้ปฏิบัติ (คณะรัฐมนตรี) กับ เป้าหมาย หรือ ผู้ที่จะรับการตอบสนอง (ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ) เมื่อได้แถลงต่อสภาฯ แล้วคณะรัฐมนตรี จึงจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้เพื่อกำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายที่ได้แถลงไว้

ถ้าคณะรัฐมนตรีมีมติของคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายบริหาร สอดคล้องกับนโยบายที่ได้แถลงไว้ ประชาชนก็จะได้รับการตอบสนองที่ถูกต้อง เพราะรับทราบและยอมรับจากนโยบายที่ได้แถลงไว้ทั้งในนามตนเองและพรรคการเมืองที่สังกัดในขณะที่มาเสี่ยงและเมื่อได้รับเลือกเข้ามาร่วมกับจัดตั้งรัฐบาลเป็นรัฐบาลพรรคเดียวหรือรัฐบาลผสม ก็จะต้องแถลงนโยบายในสภาฯ อีกครั้งตั้งกล่าวแล้ว เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการบริหาร ไปได้ช่วงเวลานึง มีมติของคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายบริหารไม่สอดคล้องกันกับนโยบาย ที่ได้แถลงไว้ในสภาฯ ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศย่อมจะไม่ได้รับการตอบสนอง จากคณะรัฐมนตรีเท่าที่ควรจะได้รับ ประชาชนย่อมจะต้องเดือดร้อนในภายหลัง ประชาชนย่อมมีสิทธิเรียกร้องผ่านทางสภาฯ ให้รัฐบาลปรับแต่งการบริหาร หากยังไม่ได้รับผลตามที่ต้องการอีก ประชาชนสามารถเรียกร้องสิทธิของตนผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินงานในสภาฯ เร่งรัดยิ่งขึ้น คณะรัฐมนตรีก็ต้องปรับแต่งให้เหมาะสมและมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น

การดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีและการควบคุมของสภาผู้แทนราษฎรและสภาฯ จะดำเนินไปในลักษณะเช่นนี้ หมุ่เวียนไปตลอด จนในที่สุดแล้วหากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐก็ไม่สามารถที่จะตอบสนองความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชนได้เพียงพอ สภาผู้แทนราษฎรและสภาฯ มีสิทธิอันชอบธรรมที่จะเปิดอภิปรายซักฟอกคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐบาลเพื่อลงมติในสภาฯ จะไว้วางใจให้บริหารราชการแผ่นดินต่อไป หรือไม่ไว้วางใจก็ตามติ ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีก็ดำเนินการบริหารต่อไปอีกระยะหนึ่ง หากสภาฯ มีมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีชุดนั้น คณะรัฐมนตรีชุดนั้นก็จะต้อง เข้ากลาบบังคมทูล ลาออกตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพื่อหา คณะรัฐมนตรีชุดใหม่รัฐบาลชุดใหม่ ที่จะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากกว่า



การดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีตามที่ได้อธิบายมาแล้วนั้น เมื่อพิจารณาให้ละเอียด
ยิ่งขึ้น จะสามารถแยกหน่วยย่อยเพื่ออธิบาย จะมีสามหน่วยคือ วิธีการเสนอเรื่อง
วิธีการจัดระเบียบวาระ และวิธีการพิจารณาตัดสินวินิจฉัยในคณะรัฐมนตรี

ก. วิธีการเสนอเรื่อง

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน จึงมีเรื่องที่จะต้อง
การเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีอยู่เสมอ ในการเสนอเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรี
นั้น มีกฎหมาย พระราชบัญญัติและมติของคณะรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ ให้หน่วยงานต่างๆ
ต้องเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี คำเนินมาเป็นขบวนการ 2 ทางคือ.

1. นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ เป็นเรื่องต่าง ๆ ที่นายกรัฐมนตรีทำ
หรือเรื่องที่เสนอเป็นลำดับชั้นมาจากหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี เช่น สำนักงาน
เลขาธิการนายกรัฐมนตรี หรือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เช่น สำนักงานเรื่อง
ราชวงศ์ หรือเรื่องที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ฯ

ในการเสนอเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ลงชื่อเสนอ เพื่อ
ให้นำเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรี โดยผ่านทางเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

2. รัฐมนตรีประจำกระทรวงเป็นผู้เสนอ เป็นเรื่องที่รัฐมนตรีทำหรือ
เป็นเรื่องที่เสนอมาตามลำดับชั้นจากหน่วยงานระดับต่าง มายังอธิบดี ผ่านปลัดกระทรวง
ตามปกติ หรือในบางกรณีอาจจะมาจากอธิบดีโดยตรงก็ได้ เช่น เรื่องที่สภาผู้แทนราษฎร
ตั้งกระทู้ถามมายังรัฐมนตรีแล้วรัฐมนตรีบัญชาให้อธิบดีชี้แจงโดยตรงกับรัฐมนตรีซึ่งตามปกติ
จะต้องผ่านทางปลัดกระทรวง ฯ

ในการเสนอเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นายกรัฐมนตรีว่าราชการกระทรวงจะเป็นผู้ลงชื่อ
แล้วเสนอมายังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ระยะเวลาในการเสนอเรื่องทั้งสองลักษณะดังกล่าวมาแล้วนั้น โดยปกติจะ
กำหนดไว้เป็นการภายในว่า จะต้องใช้เวลาอย่างน้อย 15 วันก่อนที่จะมีการประชุมคณะ-
รัฐมนตรี เพื่อการตรวจสอบความเรียบร้อยในรายละเอียด แต่ก็มียุ่เสมอ ๆ ในการ
ที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้นำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเลยทีเดียวอาจด้วยวาจา
หรือพร้อมด้วยเอกสาร ซึ่งเป็นเรื่องทีนอกเหนือจากระเบียบที่ปฏิบัติกันตามปกติ

ข. วิธีการจัดระเบียบวาระ

การจัดระเบียบวาระของคณะรัฐมนตรีนั้น จะเริ่มต้นจากกองการประชุม ซึ่งเป็นหน่วยงานในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อได้รับเรื่องต่าง ๆ ที่มีข้อมูลพร้อมแล้ว คือได้รับเรื่องที่กองต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีคำสั่งให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีได้แล้ว ฝ่ายการประชุมของกองการประชุมคณะรัฐมนตรีก็จะดำเนินการจัดทำระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี มีอาทิเช่น ตรวจ พิมพ์ จัดแฟ้ม แล้วจึงส่งให้รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีได้อ่านก่อนที่จะมีการประชุมพิจารณาในวันประชุม

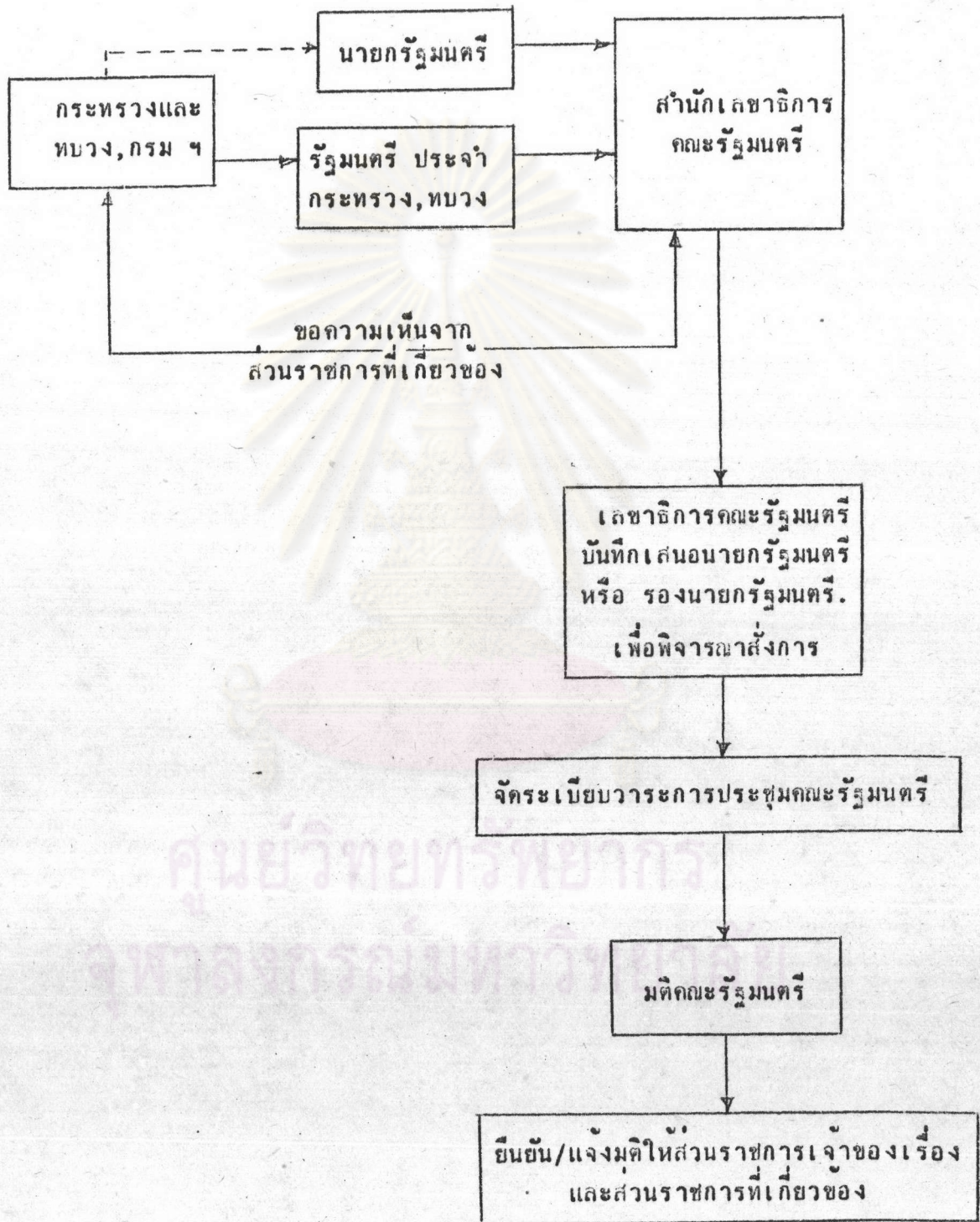
ลักษณะของระเบียบวาระที่ประชุมของคณะรัฐมนตรี จะแบ่งเป็นสามรูปแบบคือ เรื่องเพื่อพิจารณา เรื่องเพื่อทักท้วง และเรื่องเพื่อทราบ

1. วาระเพื่อพิจารณา จะประกอบไปด้วยเรื่องที่นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ถือเป็นเรื่องสำคัญลำดับที่หนึ่ง (รวมทั้งเรื่องที่รองนายกรัฐมนตรี สั่งการตามที่นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายตามสายงาน) เป็นวาระที่จะต้องพิจารณาก่อนวาระอื่น ๆ รวมทั้งเรื่องที่รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงเสนอมาน

2. วาระเพื่อทักท้วง จะประกอบไปด้วยเรื่องที่เจ้ากระทรวงเสนอมาน หรือและเรื่องที่นายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีเสนอมาน ซึ่งมักจะไม่เป็นนโยบายที่สำคัญ โดยตรงหรือเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาและปฏิบัติตามระเบียบ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการในหน่วยราชการ ในงานรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงซึ่งเป็นนโยบายระดับรอง ๆ ลงมา ซึ่งเสนอมานให้คณะรัฐมนตรีตรวจทักท้วงหากเห็นว่าไม่เป็นไปตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีหรืออาจขัดกันกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น หรืออาจมีผลเสียหายต่อทางราชการและการปฏิบัติที่รับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี

3. วาระเพื่อทราบ จะประกอบไปด้วยเรื่องภายในกระทรวง เป็นเรื่องที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนหรือมติของคณะรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ เป็นเรื่องของระเบียบข้อบังคับหรือนโยบายระดับรอง ๆ ในการปฏิบัติราชการเป็นเรื่องที่เจ้ากระทรวงต้องการให้คณะรัฐมนตรีเพียงรับทราบตามระเบียบเท่านั้น เช่น การแต่งตั้ง เลขาธิการฯ เลขาธิการฯ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตามลำดับ หรือ เป็นรายงาน รายงานประจำปีงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ หรือเรื่องการส่งข้าราชการไปต่างประเทศ เพื่อการศึกษาต่อหรือปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานในต่างประเทศ เป็นต้น

แผนผังการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี



รูปที่ 3 แผนผังการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี (9: 10)

ก. วิธีการพิจารณาคัดสินวินิจฉัยในคณะรัฐมนตรี

การประชุมคณะรัฐมนตรี จะกำหนดวันเวลาและสถานที่ที่ใช้ประชุมดังนี้
วันเวลาที่ใช้ประชุมคณะรัฐมนตรีนั้น ได้ปฏิบัติสืบเนื่องกันมาโดยตลอด คือกำหนดให้มีการประชุม ในทุก ๆ วันอังคารของสัปดาห์ ระหว่างเวลา 9.00 น. ถึง 12.00 น. หรือในบางครั้งอาจจะมีประชุมก่อนในตอนบ่ายด้วย ส่วนสถานที่ ที่ใช้สำหรับประชุมตั้งแต่เดิมมานั้น ได้ใช้ตึกไทยคู่ฟ้าซึ่งอยู่ในท่าเนียบรัฐบาล ถนนพิษณุโลก เขตดุสิต กทม. ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีจำนวนมากขึ้นจึงได้ย้ายไปประชุมที่ตึกบัญชาการคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ในบริเวณเดียวกันกับตึกไทยคู่ฟ้า เมื่อประมาณกลางปี พ.ศ. 2518

องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ซึ่งประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี รวมกันประมาณ 30 - 45 ท่าน

ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี นอกจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ยังมีเจ้าหน้าที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ประมาณ 5 ท่าน คือ. เลขาธิการคณะรัฐมนตรี รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้อำนวยการกองการประชุมฯ ผู้อำนวยการกองนิติกรรมและรองฯ และ ยังมีผู้ที่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุมในคณะรัฐมนตรีอีกประมาณ 12 ท่าน คือ. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณแผ่นดิน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมประมวลข่าวกลาง เลขาธิการนายกรัฐมนตรี รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ฝ่ายการเมือง โฆษกและรองโฆษกรัฐบาล (รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณแผ่นดิน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และรองฯ

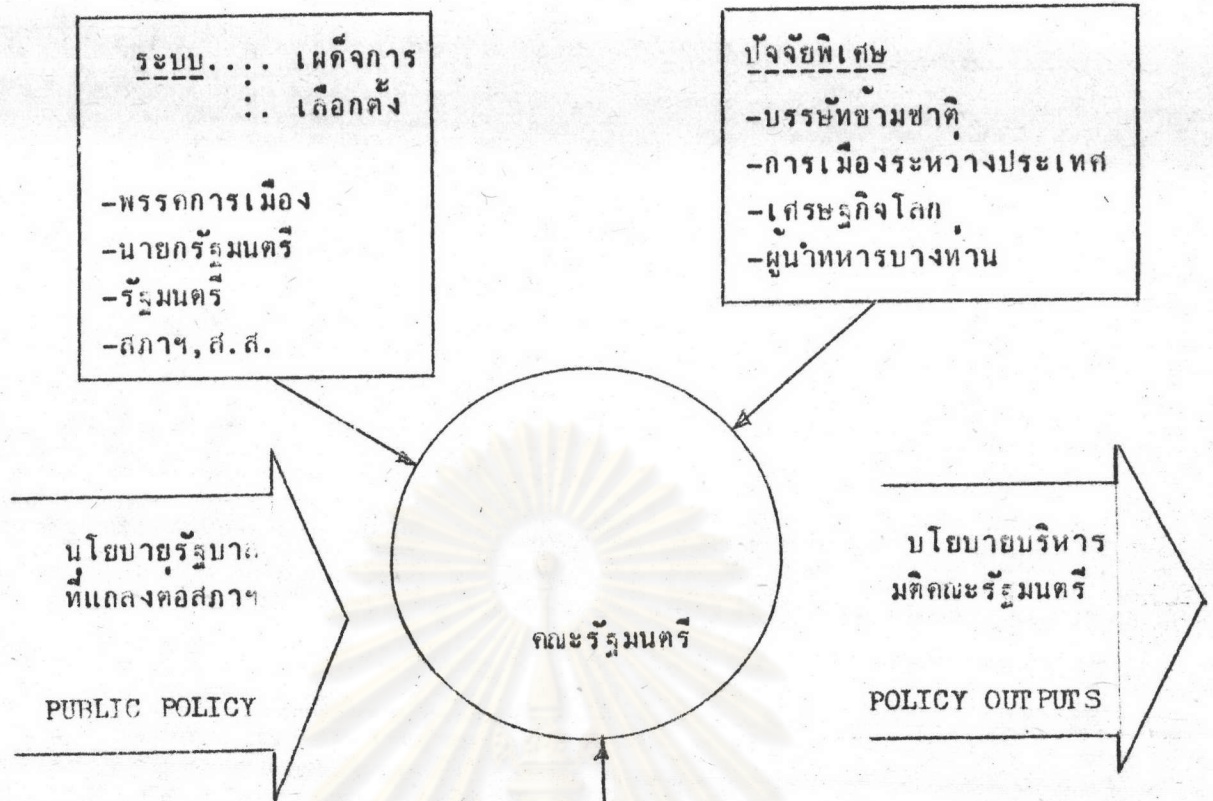
ในการศึกษาถึงวิธีการพิจารณาคัดสินวินิจฉัยในคณะรัฐมนตรี เมื่อนำพื้นฐานของทฤษฎีการตัดสินวินิจฉัยมาพิจารณาในการที่จะเกิดการตัดสินใจในคณะรัฐมนตรี จะต้องประกอบด้วยปัจจัยใหญ่ 4 ประการ คือ. ผู้กระทำการตัดสินวินิจฉัย เป้าหมาย ทางเลือก และสภาพแวดล้อมในการตัดสินใจในขณะนั้น ๆ ซึ่งเมื่อนำมาศึกษาในการตัดสินวินิจฉัยในคณะรัฐมนตรี จะพิจารณาได้ดังนี้.

1. สภาพแวดล้อมของคณะรัฐมนตรี ในการพิจารณาการทำงานของคณะรัฐมนตรีนั้น เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นจุดศูนย์กลางของวิถีการตัดสินใจของรัฐบาล ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงเป็นศูนย์กลางการบริหารที่สูงที่สุดของประเทศ ในการพิจารณาสภาพแวดล้อมในการตัดสินใจในคณะรัฐมนตรีจะเห็นได้ว่ามีสภาพแวดล้อมอยู่สามระดับด้วยกันคือ สภาพแวดล้อมภายในคณะรัฐมนตรี สภาพแวดล้อมจากภายในประเทศ และสภาพแวดล้อมที่มาจากภายนอกประเทศ

ก) สภาพแวดล้อมจากภายนอกประเทศ เป็นสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบมาจากนานาประเทศ คือสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นระหว่างคณะรัฐมนตรีกับนานาประเทศ ซึ่งจะมีด้วยกันในหลายรูปแบบ เช่น อิทธิพลทางการเมืองกับพรรคการเมืองของต่างประเทศ อิทธิพลทางการเงินของธนาคารโลก อิทธิพลทางด้านการค้าที่ผ่านเข้ามากับบริษัทข้ามชาติ หรืออิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจและสังคมจากการเมืองระหว่างประเทศ เช่น การช่วยเหลือทางด้านการเงิน การทหาร อาวุธฯ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ซึ่งจะมีความสัมพันธ์และอิทธิพลซึ่งกันและกันทั้งสิ้น จะมีผลกระทบตามพื้นฐานของทฤษฎีรัฐในโลกร่วม

ข) สภาพแวดล้อมจากภายในประเทศ เป็นสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากเรื่องต่าง ๆ ภายในประเทศ เช่น พรรคการเมือง สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำทางการเมืองบางท่าน ตลอดจนระเบียบข้อบังคับกฎหมายต่าง ๆ หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งในด้านที่คณะรัฐมนตรีมีอิทธิพลต่อสภาพแวดล้อมนั้น ๆ และสภาพแวดล้อมนั้น ๆ ต่างก็มีอิทธิพลและมีผลกระทบต่อนคณะรัฐมนตรีด้วย

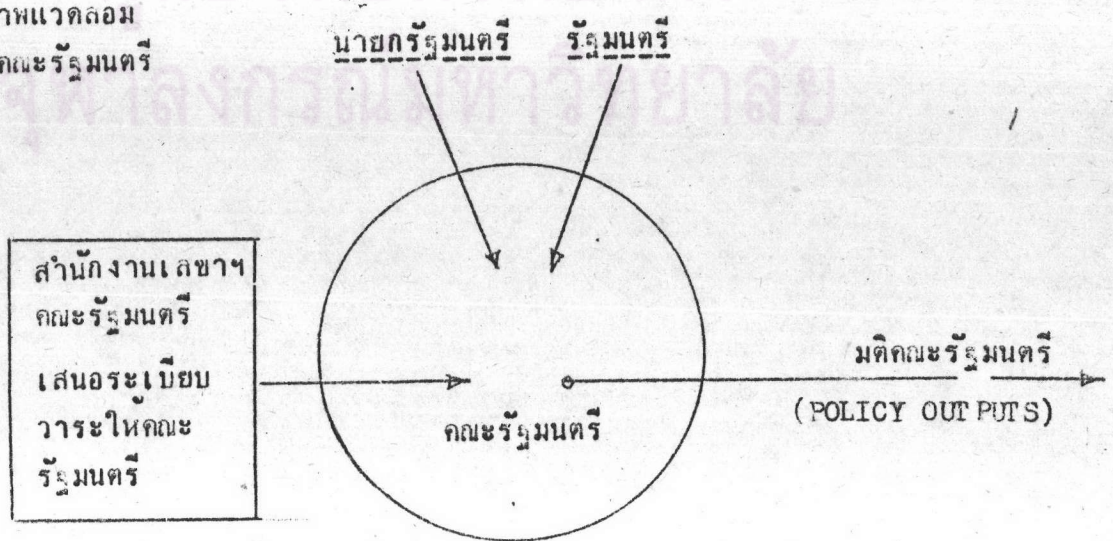
ค) สภาพแวดล้อมภายในคณะรัฐมนตรี สภาพแวดล้อมภายในคณะรัฐมนตรี คือสภาพแวดล้อมที่มีอยู่ในคณะรัฐมนตรีขณะที่กำลังพิจารณาตัดสินใจ ซึ่งจะประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เรื่องที่นำเข้าพิจารณา และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพิจารณาตัดสินใจ ซึ่งจะตามมาในภายหลังจากการตัดสินใจนั้น ๆ



รูปที่ 4.
สภาพแวดล้อมภายนอกในประเทศและต่างประเทศ

เรื่องที่ประชุมฯ กฎหมายและระเบียบที่เป็นเครื่องกำหนดเรื่องหน้าเขา กรม.
-กฎกระทรวง, มติคณะรัฐมนตรี ฯ
-พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหน่วยงานฯ
-แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
-พรบ. ราชจ่ายประจำปีงบประมาณ.

รูปที่ 5.
สภาพแวดล้อมในคณะรัฐมนตรี



สภาพแวดล้อมทั้งสามดังกล่าวนี้ ต่างก็มีความสัมพันธ์กันและมีอิทธิพลต่อกันในระดับหนึ่ง คือสภาพแวดล้อมที่มาจากนอกประเทศ จะมีอิทธิพลต่อสภาพแวดล้อมภายในประเทศ ตัวอย่างเช่น เมื่อนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาช่วงก่อนพ.ศ. 2518 เปลี่ยนไปซึ่งกลับไปเปิดความสัมพันธ์กับประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ทำให้การเมืองในภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ต้องปรับตัวตามไปด้วยและทำให้ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนมีอิทธิพลมากขึ้น ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับท่าทีให้เหมาะสมกับความเป็นจริงของคู่ค้าอำนาจ จึงได้เปิดความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีนด้วย หรือกฎหมายสิ่งทอที่สมาชิกสภาผู้แทนของรัฐสภาอเมริกันเสนอต่อสภาฯ มีผลกระทบต่อการค้าสิ่งทอกับอเมริกา สมาคมสิ่งทอของไทยก็เรียกร้องกับรัฐบาลไทยในคานนี้เพิ่มมากขึ้น หรืออุทกภัยทางภาคใต้ของประเทศไทยที่เกิดขึ้นเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2531 มีผลเสียหายมากมายจนมีผลให้นายกรัฐมนตรีต้องจัดประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหานี้ และในขณะเดียวกัน อิทธิพลจากคณะรัฐมนตรีไทยที่ได้ตัดสินใจระงับสัมประทานป่าไม้ เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2532 ทำให้ราคาไม้แปรรูปและราคาขายบ้านจัดสรรสูงขึ้น ผลกระทบกับต่างประเทศ น่าจะเป็นกรณีประเทศสาธารณรัฐประชาชนลาว ก็มีข่าวว่าจะปิดป่าด้วยเช่นเดียวกันกับประเทศไทย เหตุผลที่น่าจะเป็นคือ เมื่อประเทศไทยสั่งปิดป่าแล้วผู้มีอาชีพทำไม้ของประเทศไทยอาจจะหันไปลงทุนทำไม้ในประเทศสาธารณรัฐประชาชนลาวมากขึ้น ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อความเสียหายของประเทศมากขึ้นด้วย ดังนี้ เป็นต้น

2. เป้าหมายของคณะรัฐมนตรี เป้าหมายของคณะรัฐมนตรีในที่นี้ คือเป้าหมายเดียวกันกับนโยบายของคณะรัฐบาลหรือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาฯ หมายความว่า คณะรัฐมนตรีจะต้องบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามนโยบายของคณะรัฐบาล

3. ทางเลือกของคณะรัฐมนตรี ทางเลือกของคณะรัฐมนตรีมีสองระยะ คือ ระยะที่หนึ่ง เป็นระยะก่อนที่จะมีการประชุมคณะรัฐมนตรี ระยะที่สอง เป็นระยะหรือขณะที่พิจารณาตัดสินใจในคณะรัฐมนตรี

ก) ระยะที่หนึ่ง คือทางเลือกก่อนที่จะมีการประชุมคณะรัฐมนตรีนี้ คือการเลือกหรือคัดเลือกเรื่องต่าง ๆ เพื่อจะนำเข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีทางเลือกที่จะนำเรื่องใดเรื่องหนึ่งบรรจุเข้าประชุมหรือไม่



ข) ระยะเวลาที่สอง สืบเนื่องมาจากระยะที่หนึ่ง เมื่อนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีได้เลือกเรื่องที่จะนำเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรีและจัดเข้าระเบียบวาระซึ่ง อยู่ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว ระยะที่หนึ่งจะหมดไป เป็นเรื่องของทางเลือกเฉพาะในเรื่องที่มีอยู่เท่านั้น คือเลือกพิจารณาว่าจะเลือกพิจารณาตัดสินภายในปัญหาของเรื่องนั้นๆ ตัวอย่างเช่น เรื่องการระงับการทำป่าไม้ เมื่อระยะที่หนึ่งได้เลือกที่จะนำเข้าพิจารณาแล้ว ทางเลือกในระยะเวลาที่สองคือ เลือกตัดสินปิดป่าสัมปทานทั้งหมดทั่วประเทศ หรือเลือกปิดสัมปทานเฉพาะที่เกิดปัญหาเท่านั้น ฯ

4. ผู้กระทำการตัดสินวินิจฉัย

บุคคลผู้ทำการตัดสินวินิจฉัยในคณะรัฐมนตรี คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่างก็เป็นส่วนหนึ่งในสภาพแวดล้อมจากภายนอกของการประชุมคณะรัฐมนตรี ย่อมได้รับผลกระทบกับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมทั้งนอกประเทศและภายในประเทศ แต่เมื่อเข้ามาประชุมในคณะรัฐมนตรีก็ต้องทำหน้าที่เป็น ผู้กระทำการตัดสินวินิจฉัย

เมื่อกล่าวถึงวิธีที่จะพิจารณาคัดสินวินิจฉัยในคณะรัฐมนตรี นอกจากผู้ทำการตัดสินวินิจฉัยจะต้องพิจารณาถึงหลักและทฤษฎีการตัดสินวินิจฉัยแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจที่จะตามมาภายหลังการตัดสินใจด้วยว่าจะมีอิทธิพลอย่างไร จะได้ตามเป้าหมายที่ต้องการมากเพียงใดหรือไม่ ในบางกรณีจะมีผลต่อเนื่องและมีอิทธิพลสะท้อนกลับที่รุนแรง เช่น ผลจากการที่จะยกเลิกสัมปทานป่าไม้ ทั่วประเทศ ผลที่ตามมาอย่างต่อเนื่องก็คือ การขาดแคลนไม้แปรรูป ไม้แปรรูปจะมีราคาแพงขึ้น ฯซึ่งจะทำให้บ้านจัดสรรราคาแพงขึ้นด้วย ฯลฯ จะทำความเดือดร้อนรุนแรง ให้กับประชาชนทั่วไป หรือในกรณีที่นายกรัฐมนตรียืนยันที่จะไม่พิจารณาเรื่องสิทธิบัตร ท่ออเมริกาองขอ ถ้าการพิจารณาสหสิทธิบัตรในคณะรัฐมนตรีมีมติออกมาดังกล่าว สหรัฐอเมริกาจะพยายามกดดันในด้านการค้าของไทยที่มีกับสหรัฐอเมริกาในรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งทั้งสองกรณีจึงเป็นการต่อสู้ในอิทธิพลซึ่งกันและกัน คือ คณะรัฐมนตรีกับประชาชนซึ่งจะเดือดร้อนในเรื่องไม้แปรรูป และการต่อสู้อิทธิพลซึ่งกันและกันระหว่าง รัฐบาลไทย กับสหรัฐอเมริกา ตามทฤษฎีรัฐในโลกที่สาม ผลของการต่อสู้และทำทนายอานาจกันทั้งสองลักษณะนี้ จะแสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของคณะรัฐมนตรีหรือโดยเฉพาะความเข้มแข็ง ของนายกรัฐมนตรี

เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นตัวประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ความเข้มแข็งนี้เป็นการยืนยันเป้าหมายที่คณะรัฐมนตรีต้องการหรือความเข้มแข็งที่นายกรัฐมนตรีต้องการที่จะให้ได้ตามเป้าหมายของรัฐบาล

ความเข้มแข็งของนายกรัฐมนตรีที่ยืนยันเป้าหมายทั้งสองกรณีนี้ เมื่อพิจารณาตามทฤษฎีภาวะผู้นำทางการเมืองกับการยืนยันในเป้าหมายของนายกรัฐมนตรีนี้ แสดงว่านายกรัฐมนตรีรู้ปัญหาที่จะนำประเทศอยู่แล้ว และรู้ว่าการยืนยันนี้จะนำไปสู่ความสำเร็จได้ตามเป้าหมายของรัฐบาล ก็อนายกรัฐมนตรีเชื่อว่าการต่อสู้ในอิทธิพลดังกล่าวนี้ผลสุดท้ายประเทศจะได้รับผลประโยชน์มากกว่าเสียประโยชน์ และในทางกลับกันถ้านายกรัฐมนตรีเชื่อว่าอิทธิพลที่ต่อสู้กันนี้ ประเทศไทยจะมีอิทธิพลน้อยกว่าสหรัฐอเมริกาในเรื่องดังกล่าวแล้ว หากต่อสู้ต่อไปจะเป็นแนวทางที่ทำให้ประเทศไทยต้องเสียประโยชน์ นายกรัฐมนตรีอาจชี้แนะและน่านโยบายประณีประนอมกับสหรัฐอเมริกาเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติไว้ซึ่งเป็นการตัดสินใจของผู้ที่กระทำการตัดสินใจในคณะรัฐมนตรี

ศูนย์วิทยพัทธยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ระเบียบวาระของคณะรัฐมนตรีระหว่าง พ.ศ. 2518-2523

ในช่วงระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2518-2523 มีคณะรัฐมนตรี 5 ชุด ดังนี้.

ชุดที่ 36	มี ม.ร.ว. ตึกฤทธิ ปราโมช	เป็นนายกรัฐมนตรี	อยู่ในตำแหน่ง	13 เดือน
ชุดที่ 37	มี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช	เป็นนายกรัฐมนตรี	อยู่ในตำแหน่ง	6 เดือน
ชุดที่ 38	มี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช	เป็นนายกรัฐมนตรี	อยู่ในตำแหน่ง	2 วัน
ชุดที่ 39	มี นายธานินทร์ กรัยวิเชียร	เป็นนายกรัฐมนตรี	อยู่ในตำแหน่ง	12 เดือน
ชุดที่ 40	มี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	เป็นนายกรัฐมนตรี	อยู่ในตำแหน่ง	18 เดือน

ได้พิจารณาเห็นว่า ชุดที่ 36 เป็นชุดที่อยู่ในช่วงประชาธิปไตย มีการเลือกตั้ง และชุดที่ 40 เป็นชุดที่อยู่ในระหว่างช่วงการปฏิวัติ คณะปฏิวัติมีอำนาจปกครองเด็ดขาดอยู่ สมควรที่จะศึกษาคณะรัฐมนตรีทั้งสอง จึงเลือกศึกษาบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีทั้งสอง ดังนี้.

ก. แนวโน้มนโยบายการเมืองในคณะรัฐมนตรีชุด ม.ร.ว. ตึกฤทธิ ปราโมช

จากพื้นฐานของประสบการณ์ชีวิต ในการบริหารงานของ ม.ร.ว. ตึกฤทธิ ปราโมช เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2477 ซึ่งสำเร็จการศึกษาจาก มหาวิทยาลัยออกซฟอร์ดด้าน ปรินซิพการเมืองและเศรษฐศาสตร์ รับราชการในกระทรวงการคลัง เป็นที่ปรึกษาของ กระทรวงการคลัง เป็นผู้จัดการธนาคารไทยพาณิชย์เป็นหัวหน้าฝ่ายสำนักงานธนาคารชาติ ออกมาตั้งพรรคก้าวหน้า ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพฯ เมื่อ พ.ศ. 2489 และ 2491 ลาออกมาจัดตั้งหนังสือพิมพ์สยามรัฐรายวัน รายสัปดาห์ และเขียนบทความตลอดมาจนถึงปัจจุบัน เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502-2512 เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2514 เป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2516 เป็น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ตั้งพรรคการเมือง และเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองกิจสังคม ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพฯ และดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ชุดที่ 36 ที่นายกรัฐมนตรีเป็น ส.ส. ด้วย

เมื่อพิจารณาจากประสบการณ์ ตั้งแต่จบการศึกษาจนกระทั่งได้เป็นนายกรัฐมนตรี รวมเวลา 41 ปี จะเห็นว่าฝังตัวอยู่กับงานด้าน เศรษฐกิจการเมือง การตั้งพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายสมัย

ลักษณะของการตัดสินใจ จะรับข้อมูลโดยตรงจากแหล่งข้อมูลด้วยตนเอง แล้วจึงทำการตัดสินใจด้วยตนเองโดยฟังเสียงจากประชาชนส่วนใหญ่เป็นที่ตั้ง จึงอาจสรุปได้ว่า ในการตัดสินใจจะมีเป้าหมายใหญ่ (Paradigm) ในระบบลักษณะผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นประชาธิปไตย ถือว่าแทนประชาชนส่วนใหญ่

ข. แนวโน้มในการเสนอเรื่องในคณะรัฐมนตรีชุด พลเอกเกรียงศักดิ์

จากพื้นฐานของประสบการณ์ชีวิตในการบริหารงานของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2482 ซึ่งสำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อย พระจุลจอมเกล้าฯ เข้ารับราชการทหารมาโดยตลอด ผ่านโรงเรียนเสนาธิการ ผ่านการรบในสมรภูมिसงครามเกาหลี เป็นประจำกองบัญชาการทหารสูงสุด ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด และเป็นบุคคลที่สำคัญในการรัฐประหาร จนกระทั่งได้เป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากผลการแต่งตั้งของคณะปฏิวัติ.

เมื่อพิจารณาจากประสบการณ์ตั้งแต่จบการศึกษาจนกระทั่งได้เป็นนายกรัฐมนตรีรวมเวลา 36 ปี จะเห็นได้ว่าฝังตัวอยู่กับงานด้านทหารมาโดยตลอด มีลักษณะการตัดสินใจตามแบบวิชา วิทยาการทหาร¹ (Military Science) ก็จะต้องได้รับข้อมูลจากฝ่ายอำนาจการที่ได้เสนอผลสรุปมาให้ โดยที่ตนเองไม่ได้รับข้อมูลมาโดยตรงจะต้องมีผู้อำนวยกาในการป้อนข้อมูลและช่วยในการตัดสินใจ แนวการตัดสินใจใหญ่ที่แท้จริง (Paradigm) คือให้สำเร็จตามต้องการ เอาชัยชนะเป็นที่ตั้งจึงเป็นเผด็จการเต็มรูปแบบของทหาร (10: 199-202)

1. วิชา วิทยาการทหาร (Military Science) ตามคำสังเคราะห์ (เฉพาะ) ที่ 101/2525 ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2525 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำประมวลการสอนและเอกสารประกอบคำอธิบายหลักสูตรวิชาทหาร (โปรตุกันนวก ช.)

เนื้อหาจากบันทึกการประชุมของคณะรัฐมนตรี

ในการศึกษาการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีจากบันทึก การประชุมของคณะรัฐมนตรี ในคณะรัฐมนตรีชุด ม.ร.ว. ตึกฤทธิ ปราโมช กับ คณะรัฐมนตรีชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นี้ ได้พิจารณาอย่างละเอียดจากรายชื่อเรื่องต่าง ๆ และจากผลการประชุมคณะรัฐมนตรีคือ บันทึกการประชุมของคณะรัฐมนตรี นำมาเปรียบเทียบกับนโยบายของแต่ละคณะที่ได้แถลงไว้ในสภา เพื่อหาความสอดคล้องของเรื่องที่เสนอแล้วผ่านไป เป็นมติของคณะรัฐมนตรีจากบันทึกการประชุมของคณะรัฐมนตรี กับนโยบายที่เสนอไว้ในสภา จะแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งจะได้ผลดังนี้.

เนื้อหาของบันทึกการประชุมของคณะรัฐมนตรี ในระหว่าง พ.ศ. 2518-2523 นี้ คือช่วงเวลาในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีชุด ม.ร.ว. ตึกฤทธิ 13 เดือน กับ ช่วงเวลาในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ 18 เดือน เมื่อรวมรายการจากบันทึกการประชุมของคณะรัฐมนตรีทั้งสองคณะ มีทั้งหมดรวม 8,135 รายการ แบ่งเป็นช่วงของคณะรัฐมนตรีชุด ม.ร.ว. ตึกฤทธิ 3,707 รายการกับในช่วงของคณะรัฐมนตรีชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ 4,428 รายการ ในจำนวนดังกล่าวนี้ มีการประชุมในกรณีพิเศษในคณะรัฐมนตรีชุด ม.ร.ว. ตึกฤทธิ 4 ครั้ง และในคณะรัฐมนตรีชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ 13 ครั้ง

ในคณะรัฐมนตรีชุด ม.ร.ว. ตึกฤทธิ โดยเฉลี่ยแล้ว

เดือนหนึ่ง ๆ ประชุม ประมาณ 285 รายการ ครั้งหนึ่ง ๆ ประมาณ 64 รายการ

ในคณะรัฐมนตรีชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยเฉลี่ยแล้ว

เดือนหนึ่ง ๆ ประชุม ประมาณ 246 รายการ ครั้งหนึ่ง ๆ ประมาณ 56 รายการ

ก. พิจารณาเชิงนโยบายกับเชิงงานประจำ

เมื่อนำรายการจากบันทึกการประชุมของคณะรัฐมนตรี ในแต่ละชุด จะได้ดังนี้.

ชุด ม.ร.ว. ตึกฤทธิ รายการเชิงนโยบาย ร้อยละ 31.57 (1,175 จาก 3,707)

ชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ รายการเชิงนโยบาย ร้อยละ 39.40 (1,792 จาก 4,428)

ชุด ม.ร.ว. ตึกฤทธิ รายการเชิงงานประจำ ร้อยละ 68.43 (2,532 จาก 3,707)

ชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ รายการเชิงงานประจำ ร้อยละ 60.60 (2,636 จาก 4,428)

ข. พิจารณาการสอดคล้องกันกับนโยบาย

เมื่อนำรายการจากบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ในแต่ละชุดมาพิจารณาความสอดคล้องกันนโยบายของแต่ละคณะรัฐมนตรี จะได้ดังนี้.

ชุด ม.ร.ว. ถึกฤทธิ	รายการที่ตรงกันกับนโยบาย	ร้อยละ 9.12 (338 จาก 3,707)
	รายการที่ไม่ตรงกันกับนโยบาย	ร้อยละ 90.88 (3,369 จาก 3,707)
ชุด พลเอกเกรียงศักดิ์	รายการที่ตรงกันกับนโยบาย	ร้อยละ 9.39 (416 จาก 4,428)
	รายการที่ไม่ตรงกันกับนโยบาย	ร้อยละ 90.61 (4,012 จาก 4,428)

ค. พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการช่วยชานาชาวยุโรปโดยตรง

เมื่อพิจารณารายการที่ตรงกับการช่วยเหลือชานาชาวยุโรปโดยตรงของคณะรัฐมนตรีทั้งสอง จะได้ดังนี้.

ชุด ม.ร.ว. ถึกฤทธิ	รายการที่ตรงกับชานาชา	ร้อยละ 3.86 (143 จาก 3,707)
ชุด พลเอกเกรียงศักดิ์	รายการที่ตรงกับชานาชา	ร้อยละ 1.74 (77 จาก 4,428)

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางเนื้อหาจากรายการในบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี

ลำดับ	รายละเอียด	คณะรัฐมนตรีชุดอภิสิทธิ์	คณะรัฐมนตรีชุดเกรียงศักดิ์
1	เวลาที่ดำรงตำแหน่ง	20 มีนาคม 2518	12 พฤศจิกายน 2520
2	จำนวนรายการในบันทึกฯ	12 เมษายน 2519	23 พฤษภาคม 2522
3	จำนวนรายการในบันทึกฯ	ทั้งหมด 3,707 เรื่อง	ทั้งหมด 4,428 เรื่อง
4	เวลาที่ดำรงตำแหน่ง	ครึ่งละ 64 เรื่อง	ครึ่งละ 56 เรื่อง
5	บันทึก วาระที่พิจารณา	จำนวน 13 เดือน	จำนวน 18 เดือน
6	บันทึก --"	ทั้งหมด 1,148 เรื่อง	ทั้งหมด 3,006 เรื่อง
7	บันทึก วาระเพื่อทักท้วง	ครึ่งละ 20 เรื่อง	ครึ่งละ 38 เรื่อง
8	บันทึก --"	ทั้งหมด 1,914 เรื่อง	-----
9	บันทึก วาระเพื่อทราบ	ครึ่งละ 33 เรื่อง	ทั้งหมด 1,414 เรื่อง
10	บันทึก --"	ทั้งหมด 645 เรื่อง	ครึ่งละ 18 เรื่อง
11	บันทึก วาระพิเศษ	ครึ่งละ 11 เรื่อง	จำนวน 13 ครั้ง
12	การประชุมโดยเฉลี่ย	จำนวน 4 ครั้ง	เดือนละ 246 เรื่อง
13	เรื่องเชิงนโยบายทั้งหมด	เดือนละ 285 เรื่อง	จำนวน 1,792 เรื่อง
14	เรื่องเชิงงานประจำทั้งหมด	จำนวน 1,175 เรื่อง	จำนวน 2,636 เรื่อง
15	เรื่องเชิงนโยบายทั้งหมด	จำนวน 2,532 เรื่อง	ร้อยละ 39.40
16	เรื่องเชิงงานประจำทั้งหมด	ร้อยละ 31.57	ร้อยละ 60.60
17	เรื่องที่ไม่สอดคล้องกับนโยบาย	ร้อยละ 68.43	ทั้งหมด 416 เรื่อง
18	เรื่องที่ไม่สอดคล้องกับนโยบาย	ทั้งหมด 338 เรื่อง	ร้อยละ 9.39
19	เรื่องที่ช่วยชาวนาฯ	ร้อยละ 9.12	ทั้งหมด 4,012 เรื่อง
		ทั้งหมด 3,369 เรื่อง	ร้อยละ 90.61
		ร้อยละ 90.88	ทั้งหมด 77 เรื่อง
		ทั้งหมด 143 เรื่อง	ร้อยละ 1.74
		ร้อยละ 3.86	

เนื้อหาจากบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีตามลักษณะงาน

จากบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีทั้งสอง เมื่อพิจารณาตาม
ลักษณะของงาน ที่แยกตามหมวดหมู่ใหญ่ ๆ ที่ผู้ศึกษาจัดแบ่งไว้ จะมีลักษณะดังนี้.

ลำดับ	ลักษณะของงาน	ชุด ม.ร.ว. กิจดุทธิ			ชุด พลเอกเกรียงศักดิ์		
		จำนวน	ร้อยละ	ลำดับที่	จำนวน	ร้อยละ	ลำดับที่
1	บริหารงานทั่ว ๆ ไป	733	19.80	2	1,009	22.79	1
2	การแต่งตั้งโยกย้าย	864	23.31	1	758	17.12	2
3	งานด้านต่างประเทศ	602	16.24	3	589	13.50	4
4	พระราชบัญญัติฯ	407	11.00	4	650	14.68	3
5	รัฐวิสาหกิจ	196	5.29	6	350	7.90	5
6	การบริหารการเงิน	200	5.40	5	249	6.64	6
7	สวัสดิการ	146	4.00	7	77	1.74	11
8	ช่วยชวามฯ โดยตรง	143	3.86	8	77	1.74	11
9	ความมั่นคง	102	2.75	9	143	3.23	7
10	ก. กลาโหมซื้ออาวุธฯ	28	0.76	14	117	4.00	8
11	การศึกษา, ทบวงฯ	78	2.35	10	88	1.99	10
12	รายงาน, การวิจัยฯ	73	2.00	11	96	2.17	9
13	ทรัพยากร	19	0.51	15	60	1.36	13
14	พระราชกรณียกิจ	54	1.46	12	53	1.20	14
15	ข้อรลประจำตำแหน่ง	43	1.16	13	33	0.75	15
16	ศาสนา	17	0.46	16	16	0.27	16

ตารางที่ 3. เนื้อหาจากบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีตามลักษณะงาน.

เนื้อหาจากบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ตามลำดับความสำคัญ

เนื้อหาจากบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี แยกพิจารณาแต่ละชุดที่ให้ลำดับความสำคัญ โดยมียอดรวม มากสุดไปหาน้อยสุดตามลำดับ ในแต่ละคณะรัฐมนตรี มีดังนี้.

ลำดับ	ชุด ม.ร.ว.ศึกษาธิการ ลักษณะงาน	ร้อยละ	ลำดับ	ชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ลักษณะงาน	ร้อยละ
1	แต่งตั้งโยกย้าย	23.31	1	การบริหารทั่วไป	22.79
2	การบริหารทั่วไป	19.80	2	แต่งตั้งโยกย้าย	17.12
3	ค่านต่างประเทศ	16.24	3	พระราชบัญญัติ	14.68
4	พระราชบัญญัติ	11.00	4	ค่านต่างประเทศ	13.50
5	บริหารการเงิน	5.40	5	รัฐวิสาหกิจ	7.90
6	รัฐวิสาหกิจ	5.29	6	บริหารการเงิน	6.64
7	สวัสดิการ	4.00	7	ความมั่นคง	3.23
8	ช่วยชวมนาฯโดยตรง	3.86	8	ก.กลาโหมซื้ออาวุธฯ	4.00
9	ความมั่นคง	2.75	9	รายงาน, การวิจัย	2.17
10	ศึกษา, ทบวงฯ	2.35	10	ศึกษา, ทบวงฯ	1.99
11	รายงาน, การวิจัย	2.00	11	สวัสดิการ	1.74
12	พระราชกรณียกิจ	1.46	11	ช่วยชวมนาฯโดยตรง	1.74
13	ซื้อรถประจำตำแหน่ง	1.16	13	ทรัพยากร	1.36
14	ก.กลาโหมซื้ออาวุธฯ	0.76	14	พระราชกรณียกิจ	1.20
15	ทรัพยากร	0.51	15	ซื้อรถประจำตำแหน่ง	0.75
16	ศาสนา	0.46	16	ศาสนา	0.27

ตารางที่ 4

เนื้อหาจากบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ตามลักษณะงาน