

ลักษณะการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้ประกาศนโยบายประกาศแห่งชาติขึ้น เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๓ ภายหลังจากที่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งส่วนราชการและเอกชนได้ดำเนินการในเรื่องนี้อย่างเร่งรีบ ๆ มาเป็นเวลานาน จึงเป็นที่น่าสนใจถึงกลไกและกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ

โดยทั่วไปคณะรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบโดยตรงในด้านบริหาร ในการพิทักษ์รักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ และเป็นสถาบันฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งกว่าทุกสถาบัน การตัดสินใจในปัญหาใด ๆ ย่อมมีผลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการดำเนินรัฐประศาสน์นโยบายและเสถียรภาพของชาติ ซึ่งความรับผิดชอบต่าง ๆ นี้จะผลักดันกับสถาบันอื่นไม่ได้ ตามความในมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ กำหนดว่า "คณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการงมตีความไว้วางใจ"^๔ นโยบายดังกล่าวจะต้องนับเป็นนโยบายทั่วไป (Main Policy) และเป็นหลักหรือโครงสร้างในการใช้ตัดสินใจปัญหาเพื่อกำหนดนโยบายต่อไป

นายกรัฐมนตรีของคณะรัฐบาลชุดรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑ นี้ ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้ง เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๑๒ และทรงพระกรุณาแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ตามประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๑๒

^๔ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑, (ตระหนักร : โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์, ๒๕๑๑) หน้า ๕๐๐

ในการศึกษาถึงลักษณะการตัดสินใจของคณะรัฐบาลชุดดังกล่าว อาจแบ่งขั้นตอน ความสำคัญออกได้เป็นสองภาค คือ

- ก. ขอบเขตของการพิจารณาเพื่อตัดสินใจ
- ข. ขบวนการในการตัดสินใจ

ก. ขอบเขตของการพิจารณาเพื่อตัดสินใจ

ตามที่โลกกล่าวแลว่า ขอบเขตแห่งการตัดสินใจของคณะรัฐบาล จะขึ้นอยู่กับภายใน โครงสร้างของนโยบายทั่วไป หรือนโยบายหลัก (Main Policy) ซึ่งได้แก่ร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๑๒ แนวความคิดหรือปัญหาใด ๆ ที่อยู่นอกเหนือ และขัดกับนโยบายดังกล่าว ย่อมถือว่าไม่อยู่ในขอบข่ายการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากคณะรัฐบาลใช้นโยบายของพรรคสหประชาไทย ซึ่งได้แถลงต่อราษฎรผู้เลือกตั้งจนกระทั่ง พรรคสหประชาไทยมีชัยในการเลือกตั้งทั่วไปของประเทศ ได้เสียงข้างมากในสภา และเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐบาล ซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐบาลที่มาจากพรรคเดียวไม่ใช่รัฐบาลผสม (Coalition Government) ดังนั้นรัฐบาลจะต้องยึดถือนโยบายของพรรคการเมือง ดังกล่าวมาเป็นหลักในการกำหนดนโยบายทั่วไป ซึ่งเท่ากับประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับ นโยบายนั้นมากจน และคณะรัฐบาลอาจได้ว่าเป็นนโยบายซึ่งมาจากประชาชน ดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของ จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาเมื่อ ๒๕ มีนาคม ๒๕๑๒ ว่า

... บัดนี้ คณะรัฐมนตรีได้วางนโยบายตามแนวนโยบายของพรรคสหประชาไทย ที่ได้แถลงไว้กับประชาชนชาวไทยแล้ว โดยตระหนักในความสำคัญว่า จะคงเป็น ไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย...

ปรีดี พิธีชัย, "ราชการฝ่ายการเมืองของสำนักนายกรัฐมนตรี" (วิทยานิพนธ์ เสนอวิทยาลัยการศึกษามก เพื่อประกอบการศึกษาค้นคว้าตามหลักสูตร พ.ศ. ๒๕๑๔) หมวด ข. หน้า ๒๒.

นโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (๑)

นโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๒ มีสาระสำคัญสรุปได้โดยย่อ ๑๕ ประการ ดังนี้คือ

นโยบายข้อที่ ๑ เรียกว่า นโยบายการปกครองประเทศ ซึ่งชี้แจงว่าจะใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ร. ๒๕๑๑ เป็นหลักในการดำเนินการปกครองและแก้ปัญหาสำคัญของประเทศ

นโยบายข้อที่ ๒ เรียกว่า นโยบายความมั่นคงของประเทศ ซึ่งชี้แจงว่ารัฐบาลจะรักษาความมั่นคงของประเทศโดยจะเตรียมสรรพกำลังของชาติตามกำลังเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์มากยิ่งขึ้น

นโยบายข้อที่ ๓ เรียกว่า นโยบายต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลกล่าวว่าจะใช้นโยบายอิสระในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

นโยบายข้อที่ ๔ เรียกว่า นโยบายการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญว่าจะปฏิบัติหน้าที่ทางเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ นโยบายข้ออื่น ๆ ที่จะมีขึ้นก่อนจะตองสนองหลักการนี้

นโยบายข้อที่ ๕ เรียกว่า นโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยกล่าวถึงการจะปฏิบัติตามเป้าหมาย และนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหลัก

นโยบายข้อที่ ๖ เรียกว่า นโยบายการสาธารณสุข ซึ่งหลักจะส่งเสริมการอนามัยของประชาชนและเร่งรัดการเลิกเจ้าหน้าที่สาธารณสุข

นโยบายข้อที่ ๗ เรียกว่า นโยบายการคลัง โดยมีเจตจำนงจะรักษาเสถียรภาพของเงินตราและปรับปรุงการภาวการณ์ให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ

๕ (๑) คุรายละเอียดใน ปรีดี นิธิยุพตม์, เรื่องเดียวกัน, นนวก ค.

นโยบายข้อที่ ๘ เรียกว่า นโยบายการเกษตร โดยจะส่งเสริมการเกษตร จัดหา
แหล่งน้ำเพิ่ม ให้ความช่วยเหลือในกาาว่าการ เติมทุนธนาคารเพื่อการเกษตร ปรับปรุง
และแบ่งเขตป่าสงวน

นโยบายข้อที่ ๙ เรียกว่า นโยบายการอุตสาหกรรม เพื่อช่วยให้ประชาชนมีงานทำ
และส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบภายในประเทศ

นโยบายข้อที่ ๑๐ เรียกว่า นโยบายการคมนาคม ซึ่งชี้แจงว่าจะปรับปรุงและขยาย
กิจการงานขนส่ง การสื่อสารคมนาคมไปรษณีย์โทรเลข โทรทัศน์ ฯลฯ

นโยบายข้อที่ ๑๑ เรียกว่า นโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งชี้แจงการแก้ไขดุลการค้าที่
ประเทศไทยยังเสียเปรียบและจะรักษาระดับราคาสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพของประชาชน
ซึ่งเห็นได้ว่านโยบายนี้เพื่อสนับสนุนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

นโยบายข้อที่ ๑๒ เรียกว่า นโยบายการศึกษา โดยจะจัดให้การศึกษาค้นคว้าของ
กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สนับสนุนเอกชนในบทบาทในการในการศึกษาแก่
ประชาชน รวมทั้งจะบำรุงพระพุทธศาสนา และถือปฏิบัตินิยมของชาติ

นโยบายข้อที่ ๑๓ เรียกว่า นโยบายเกี่ยวกับความยุติธรรม ซึ่งมีสาระสำคัญที่จะ
ให้ความยุติธรรม และจะเคารพในอำนาจอิสระของศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีอาชญา
กรรมคดี

นโยบายข้อที่ ๑๔ เรียกว่า เป็นนโยบายทั่วไป โดยรัฐบาลจะรับฟังความคิดเห็น
และข้อเสนอแนะของทุกฝ่ายอย่างกว้างขวาง และรวบรวมความคิดเห็นนี้เป็นประโยชน์
ส่วนรวม มาเพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายต่อไป

นโยบายข้อที่ ๑๕ เรียกว่า นโยบายเกี่ยวกับความสามัคคีในชาติ โดยมีสาระ
สำคัญที่จะสร้างและรักษาความสามัคคีภายในชาติให้เข้มแข็ง

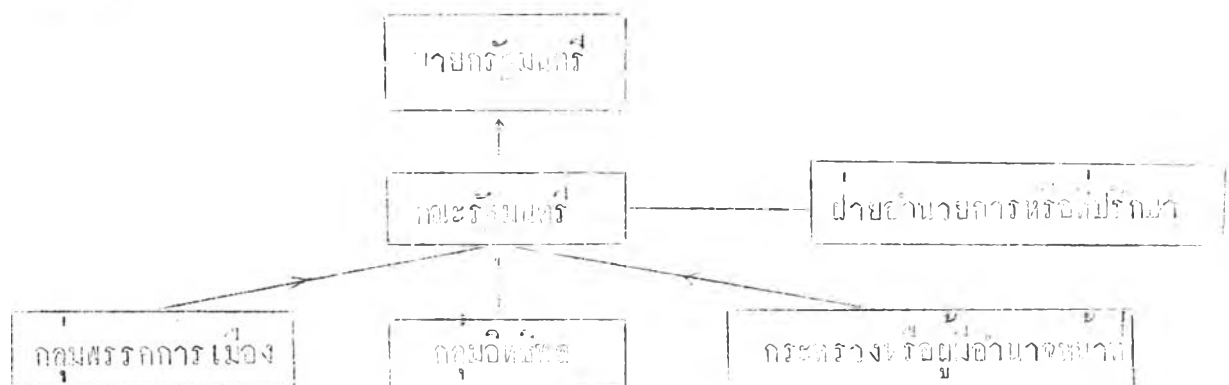
จากนโยบายทั้ง ๑๘ ข้อ ถึงกล่าว หอสรุปใจความโครงสร้างที่จะใช้เป็นกรอบในการ คัดสรรปัญหาใด ๆ นั้น จะต้องยึดถือหลักการรักษาความมั่นคงของประเทศชาติ และการ เคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการเสริมสร้างความไว้วางใจทางเศรษฐกิจและความ เป็นธรรมในสังคมเป็นมูลฐาน แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ คณะรัฐบาลยึดถือนโยบายรักษาความ มั่นคงของประเทศ และนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลักการสำคัญที่สุด

ข. ขบวนการในการคัดสรรปัญหา

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วว่า คณะรัฐมนตรีมีนโยบายทั่วไป (Main Policy) เป็น กรอบในการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ และจะหยิบยกเฉพาะปัญหาที่อยู่ในขอบข่ายดังกล่าวขึ้น พิจารณาในการประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งผลการลงมติอาจได้รับหลักการเพื่อเป็นนโยบาย สู่ไปหรือไม่นั้น คณะรัฐมนตรีจะคงพิจารณาโดยถือความจำเป็นของปัญหา เช่น ค่าจ้างเงิน และสถานะการครองชีพ และเนื่องจากคณะรัฐมนตรีในจำนวนจะควบคุมฐานะของทุก กระทรวงทบวงกรม จึงจำเป็นต้องมีคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นผู้กลั่นกรองและเพิ่มเติมขอ มูลเพื่อประกอบการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ซึ่งจะนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจากหลายทางด้วยกัน ซึ่งต่อไปจะเรียกชื่อ กลุ่มผู้ส่งปัญหานั้นเช่นว่ามาจากผู้ส่งเสนอปัญหา

ขั้นตอนในการคัดสรรใจของคณะรัฐบาล มีรูปแบบเป็นโครงสร้างดังนี้

แผนภูมิ ๑ โครงสร้างสายงานการคัดสรรปัญหาของคณะรัฐบาล



๑. กลุ่มผู้เล่นนอกกีฬา

หมายถึงกลุ่มที่รวมรวมนักกีฬาจาก... และนักกีฬาผู้ด้อยปัญหาทางการพิจารณาในกีฬา... ผู้ด้อยปัญหาจะเจอผลประโยชน์ของเวลาฝึกของนักกีฬา... หรือของชนบางกลุ่ม หรือของ... ประชาชนทั้งประเทศ... ในบางกรณีอาจประสงค์ให้คณะรัฐมนตรี... เกิดหรือเปลี่ยนแปลงนักกีฬา... กลุ่มผู้... แล้วยังมี... แบ่งออกได้เป็นกลุ่มใหญ่ ๆ 3 กลุ่มนี้ คือ

- ๑.๑ กลุ่มพรรคการเมือง
- ๑.๒ กลุ่มวิสาหกิจ
- ๑.๓ กระทรวงหรือผู้มีอำนาจหน้าที่

๑.๑ กลุ่มพรรคการเมือง

พรรคการเมืองนับว่าเป็นสถาบันที่สำคัญยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย... เพราะตามหลักการแล้วรัฐบาลมาจากพรรคการเมือง... พรรคจะต้องทำทุกวิถีทางเพื่อให้... ประชาชนทั่วไปไปสนับสนุนพรรคของตน... และทำให้ชนชั้นกลางของพรรคอีกด้วย... พรรครัฐบาล... ในสมัยคณะรัฐบาลยุคนี้ คือพรรคสหประชาไทย... ซึ่งตามทฤษฎีจะต้องทำหน้าที่ค่าจูนและควบคุม... รัฐบาลโดยบริหารงานตามนโยบายของพรรคอย่างใกล้ชิด... โดยการตั้งกระทู้ถาม การเสนอ... บุคคล และการลงมติในที่ประชุมพรรค... นโยบายที่รัฐบาลแถลงหรือมีมติรับรอง... ก็คือความเป็น... นโยบายของพรรคสหประชาไทย... เพราะการยกเลิกเขื่อนนั้นเป็นเจตนาของพรรค... เป็นสิ่งที่รัฐบาลต้อง... รับไปพิจารณา

ดังนั้นตามหลักการ พรรคสหประชาไทยจึงมีหน้าที่ที่จะผลักดันนโยบายของพรรคให้... รัฐบาลนำไปปฏิบัติ เพื่อสร้างความนิยม... และเนื่องจากพรรคนี้กลุ่มเสียงข้างมากในรัฐสภา... จึงมีอิทธิพลต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาล... การที่พรรคออกคำสั่งให้... รัฐบาล... ฉะนั้น ทักษะในการพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลมี Authority by situation ใจใน Authority by position แต่ในรูปการปฏิบัติเป็นจริงแล้ว พรรคการเมืองทั้งฝ่ายรัฐบาล... และฝ่ายค้าน มักจะไม่ให้ความสนใจใส่ใจในเรื่องที่จำเป็น... เนื่องจากบางเรื่องอาจก่อให้เกิด

การขาดความนิยมหรืออาจจะเสียคะแนนนิยม และบางครั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังขาดความสนใจและไม่เข้าใจปัญหาที่แท้จริงที่สำคัญ ๆ มักสนใจแต่เรื่องที่มีคนกล่าวขวัญถึงในขณะนั้น ซึ่งหาได้ง่ายโดยไปท่องเล่าเรื่องจากกระดาษเตรียม และเป็นเรื่องที่กำลังอยู่ในความสนใจของประชาชน ยุติบทบาทผู้นำ เพื่อให้คณะรัฐบาลพิจารณาอาจจะกลายเป็นคนที่จ้อเสียดในหน้าหนังสือพิมพ์แล้ว และกลายเป็นพระบรมชัฏราชวาทไป

นอกจากนี้ การที่ลดหรือระงับการ เมืองหทัยยกปัญหาใดให้รัฐบาลพิจารณาโดยมิตินักจะได้รับการพิจารณาด้วยดีเสมอ บางครั้งอาจจะมีการรับหลักการบางส่วนเพื่อเป็นการประนีประนอม

สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนใหม่ในพรรคสหประชาไทย การหทัยยกปัญหาต่าง ๆ ให้รัฐบาลจะต้องทำโดยวิธีเสนอข้อคิด หรือในรูปกระทู้ต่าง ๆ ซึ่งมักจะได้รับการเอาใจใส่จากคณะรัฐมนตรีน้อยมาก นอกจากจะเห็นว่าสมควรเสนอข้อคิดมากพอสมควร

สำหรับสมาชิกสภาผู้แทน ฝ่ายรัฐบาลย่อมจะกระทำทุกวิถีทางที่จะให้พรรครัฐบาลได้รับความนิยมดังกล่าวมาแล้วข้างต้น เมื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ควมมีสิทธิพลเห็นอกคณะรัฐบาลอย่างเกินขนาด เพราะคณะรัฐบาลที่นำโดยนายกรัฐมนตรีจะควายคำแนะนำพระมหากษัตริย์โดยตรงขมสภาผู้แทนได้เสมอ (มาตรา ๗) และแม้จะสมมติว่า เหตุการณ์อันเกี่ยวข้องกับกันที่ใด เคยขมสภาผู้แทนไปครั้งหนึ่งแล้ว ก็ย่อมจะกระทำใด ๆ ที่จะลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ได้แก่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนใหม่ที่ประชุมร่วมกัน (มาตรา ๑๓๔ (๕) หากใช้สมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายเดียวไม่ แต่เมื่อคำนึงว่าสมาชิกวุฒิสภาในนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โภคลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามมาตรา ๑๕๖ ในทางการเมืองจึงต้องถือว่า สมาชิกวุฒิสภาเป็นพรรคเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีผู้ควายคำแนะนำและ

จะไว้วางใจคณะรัฐมนตรีคนไหนเสมอไป^๖

อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรีย่อมเป็ยได้รับหลักการของสมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายตรงข้าม
ได้ ถ้าเป็นเรื่องมีเหตุผลหรือสมควร และการคัดค้านนั้นก่อให้เกิดความนิยมต่อคณะ
รัฐบาลจากชนกลุ่มใหญ่

๑.๒ กลุ่มอิทธิพล

หมายถึงกลุ่มที่มีความปกติไม่มีอำนาจเด็ดขาดต่อรัฐบาล แต่สามารถใช้
อิทธิพลทางอ้อมต่อรัฐบาล หรือบุคคลกลุ่ม อาทิเช่น คณะแทนราษฎรบางคน หรือบางคณะ
ซึ่งได้รับความช่วยเหลือด้านผลประโยชน์จากกลุ่มอิทธิพล ในเรื่องการเงิน หรือการหาเสียง
ในระหว่างเลือกตั้งกลุ่มอิทธิพลจะพยายามรักษามลประโยชน์ของกลุ่มตน หรือต้องการซื้อ
เสียง ในประเทศไทยกลุ่มอิทธิพลบางกลุ่มอาจให้ข้อคิดเสนอแนะให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงทัศนคติใหม่
ในการกำหนดนโยบาย

๑.๓ กระทรวงหรือผู้มีอำนาจหน้าที่

ในสมัยรัฐบาลชวลี อาจกล่าวได้ว่ากระทรวง หรือผู้มีอำนาจหน้าที่มักจะส่ง
เรื่องราวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา หัง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่จะคัดค้านได้ตามหลักการบริหาร
ราชการแผ่นดิน แต่ที่ส่งเรื่องเขาสู่คณะรัฐมนตรีไหลมตืออีก ก็เพราะต้องการผูกพันการขอ
งบประมาณต่อไปประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งก็เพื่อผลัดความรับผิดชอบให้กับคณะ
รัฐมนตรี และยังได้รับความถ่วงตัวในการทำงาน ถ้าได้รับมติจากคณะรัฐมนตรี

๒. กลุ่มผู้คัดค้านปัญหา

ตามมาตรา ๑๔๒ แห่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๑๑ กำหนดว่า "ในการบริหาร
ราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้วาระการกระทรวง ต้องรับผิดชอบ

^๖ คร. หยุก แสงอุทัย, เรื่องเกม หน้า ๑๒๘๓

รัฐสภา ในหน้าที่ของคุณ และรัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา ในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี^๗

ก่าวนโยบายทั่วไป หมายถึงนโยบายที่สำคัญของประเทศ เช่น การป้องกันประเทศ การคลัง การศึกษา ฯลฯ นี้ว่าเป็นนโยบายหลักของคณะรัฐมนตรีทั้งหมด ซึ่งจะต้องรับผิดชอบของประกอบที่สำคัญของกลุ่มผู้กล่าวนั้น อาจแบ่งได้เป็น ๓ กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

- ๒.๑ คณะรัฐมนตรี
- ๒.๒ ฝ่ายอำนวยการ หรือคณะที่ปรึกษา
- ๒.๓ นายกรัฐมนตรี
- ๒.๔ คณะรัฐมนตรี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ละคนนั้น มีอำนาจหน้าที่ ๒ ประการ คือ อำนาจหน้าที่ในทางกรเมือง ได้แก่หน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในกระทรวง ที่รับผิดชอบตามนโยบายของคณะรัฐบาล และอำนาจหน้าที่ในทางปกครอง ได้แก่เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบราชการ และราชการทั้งปวง ในสังกัดกระทรวงตามกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี ฉะนั้น คณะรัฐมนตรีจะต้องวางนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน คือกำหนดนโยบายเพื่อแถลงต่อรัฐสภา และจะต้องบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่แถลงไว้ นั้น รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อสภาตลอดระยะเวลาเป็นรัฐบาล ทั้งนี้ ลักษณะการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีจึงต้องไม่ขัดกับนโยบายหลักดังกล่าว แต่มีได้หมายความว่า คณะรัฐมนตรีจะต้องคงมีหลักการในทุกเรื่องที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายหลักเสมอไป ทั้งนี้ ต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของประเทศ

ข้อสังเกตบางประการสำหรับคณะรัฐมนตรีชุดนี้ คือส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านวิชาการ และมีฐานะเป็นคณะรัฐมนตรีแบบสมัครเล่น (Amateur) ซึ่งทำให้ต้อง

^๗ กร. หุค แสงอุทัย, เรื่องเกม หน้า ๕๑๐

รับฟังความคิดเห็นของบรรดาผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ อยู่เสมอ นอกจากนี้รัฐมนตรีที่ไม่เห็นด้วยกับมติของคณะรัฐมนตรี ก็ไม่ยอมลาออกตามวิถึทางของการเมือง ยิ่งกว่านั้นยังมีบางท่านมาพูดนอกที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในทำนองไม่เห็นด้วยกับมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นการผิดมารยาททางการเมืองของคณะรัฐมนตรีอย่างยิ่ง

๒.๒ ฝ่ายอำนาจการและที่ปรึกษาต่าง ๆ

หมายถึงเจ้าหน้าที่หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เป็น "สมอง" ให้แก่รัฐบาลในลักษณะเดียวกับฝ่ายเสนาธิการของแม่ทัพ บัญชีของรัฐบาลมีมากมาย จำเป็นต้องมีผู้วางแผนว่าสิ่งใดจะต้องทำก่อนหลัง สิ่งใดจะต้องปรับปรุง สิ่งใดจะต้องทำเร็วเพียงใด และจะเร่งรัดหรือตรวจสอบอย่างไรให้แผนการทุกกระทรวงทบวงกรมสอดคล้องประสานกัน และจะดำเนินการทางการเมืองและประชาสัมพันธ์ต่อสาธารณชนให้เกิดความร่วมมือและเข้าใจอันดีใดบางอย่าง เจ้าหน้าที่และหน่วยงานเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งยุคต่อคณะผู้บริหาร เพราะจะเป็นผู้พิจารณาเสนอแนะประกอบการวินิจฉัยสั่งการของหัวหน้ารัฐบาลและคณะรัฐมนตรี

ในสำนักนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นปฏิบัติหน้าที่ ในรูปคณะกรรมการหลายคณะ อาทิเช่น คณะกรรมการพัฒนาภาคต่าง ๆ (๒ ภาค) คณะที่ปรึกษาส่วนองค์การของรัฐ คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียง คณะที่ปรึกษาการชาวๆ คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเฉพาะบางฉบับที่กำหนดให้มีคณะกรรมการอำนาจการ หรือคณะกรรมการบริหารของหน่วยงานสำคัญ ๆ ทางกานนโยบาย เช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สภาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งบางคณะนายกรัฐมนตรีก็เป็นประธานเอง คณะบุคคลเหล่านี้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่หัวหน้ารัฐบาลตามที่ได้รับการมอบหมายด้วย ทั้งนี้ ตามที่ได้อธิบายมาแล้วในตอนก่อนว่า คณะรัฐมนตรีไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญ ไม่สามารถรับผิดชอบของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ โดยตลอด คณะรัฐมนตรีจะตัดสินใจเรื่องใดใดก็ต้องมีข้อมูลอย่างละเอียด เพื่อประกอบการพิจารณา

ดังนั้น ในปัญหาสำคัญ ๆ คณะรัฐมนตรีจึงมีหน้าที่สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาหาข้อมูล
เพิ่มเติม เช่น ปัญหาประชากร ซึ่งแต่เดิมในผู้ใดสนใจ จะกระตั้งคณะกรรมการสำรวจ
ภาวะเศรษฐกิจของธนาคารโลก ได้เสนอขึ้นมา เพื่อกระตุ้นให้รัฐบาลไทยคำนึงปัญหานี้
คณะรัฐมนตรีจึงได้นำเรื่องปัญหาประชากรเข้าประชุมหลายครั้ง และมีมติให้หน่วยงาน
ที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น กระทรวงสาธารณสุข สภาวิจัยแห่งชาติ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจ
แห่งชาติ โดยมีคณะกรรมการสาขาวิชาการต่าง ๆ ในหน่วยงานดังกล่าว เป็นผู้ดำเนินการ
การศึกษาหาข้อมูลเกี่ยวกับประชากร เสนอคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียัง
ไม่มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการโครงการวิจัยทดลองการอนามัยครอบครัว ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา
แนะนำและควบคุมการดำเนินการวิจัยทดลองเกี่ยวกับ การวางแผนครอบครัว เพื่อสนับสนุน
การศึกษาหาข้อมูลเกี่ยวกับประชากรให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น หลังจากที่ได้ศึกษาถึงปัญหานี้มา
ละเอียดอยู่ประมาณ ๑๐ ปี (ตั้งแต่ปี ๒๕๐๓) รัฐบาลจึงได้ตัดสินใจประกาศนโยบาย
ประชากร เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๑๓ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและประสานงาน
การดำเนินงานตามนโยบายเกี่ยวกับประชากร ทำหน้าที่ประสานงานการปฏิบัติของโครงการ
ที่เกี่ยวข้องและทำรายงานเสนอรัฐบาลเป็นครั้งคราว ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหาประชากร
นี้จะได้อีกด้วยโดยพิสดารในบทต่อไป

แต่ในทางปฏิบัติ รัฐบาลยังคงขาดเจ้าหน้าที่ฝ่ายอำนวยการวางแผนในฐานะเป็นที่ปรึกษา
ระดับสูงที่จะให้ข้อเสนอแนะแก่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี นอกเหนือจากความเห็นที่แต่ละกระทรวง
เสนอขึ้นมา จึงเป็นการยากที่คณะรัฐมนตรีจะตัดสินใจเป็นอย่างอื่น ส่วนมากกระทรวงใด
ต้องการให้รัฐบาลมีนโยบายอย่างไร ก็มักจะขอให้คณะรัฐมนตรีรับรองให้เป็นไปตามนั้น ถ้า
หากจะไม่ใช่เรื่องขัดกับส่วนราชการอื่นมากนัก ๕

ในมาตรา ๑๒๘ บัญญัติว่า "ถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะแจ้งความแก่เห็นของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทน นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภา ขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาต่อไป โดยกรณีเช่นว่านี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายไม่ได้" ซึ่งกรณีนี้ถือว่าเอาความเห็นของรัฐสภามาประกอบการพิจารณา เพราะถ้าความเห็นตรงกันกับคณะรัฐมนตรี การดำเนินนโยบายก็จะเป็นไปโดยความมั่นใจ

อย่างไรก็ตาม บางครั้งเนื่องจากคณะรัฐบาลมีปัญหามากมาย มีคณะกรรมการหลายคณะ รัฐบาลไม่สามารถจำทุกอย่างได้หมด จึงมักพบว่าคณะรัฐมนตรีชุดหนึ่งจะคณะกรรมการ สลับซับซ้อน หรืองานซ้อนงาน ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าใจหาย โดยเฉพาะการตั้งกรรมการ ที่อาจทำให้เกิดผู้กระทระหรืออำนาจขึ้น

สำหรับปัญหาที่เกี่ยวกับความเป็นอยู่ของประชาชน หรือในมรดกล้ม กับปัญหาที่จะทำ ไทธรรมรัฐบาลใคร่ความนิยม หรือไม่นั้น คณะรัฐมนตรีจะใช้วิธีส่งเรื่องเข้าประชุมพรรค เพื่อขออภิหรือแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งมาจากสมาชิกของพรรคเอง เพื่อพิจารณาขอมูลต่าง ๆ นำเสนอ

๒.๓ นายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ที่มีอำนาจในการบริหารประเทศมากกว่าตำแหน่งใด ๆ ที่ชอบเขตอำนาจอย่างกว้างขวาง ซึ่งได้รับการยอมรับนับถือทั้งในทางกฎหมายและการเมือง ทั้งนี้แจ้งกล่าวไควว่า นายกรัฐมนตรีเป็นประมุขของฝ่ายบริหารและเป็นเจ้าของชาติในทางการเมือง ซึ่งหมายรวมถึงการเป็นผู้นำในคณะรัฐมนตรีด้วย ดังจะเห็นได้จาก

(๑) ในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งรัฐมนตรี

๑๘ กร. หยุก แสงอุทัย, เรื่องเกม หน้า ๑๒๘๗.

(๒) นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๕๕

(๓) ในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้กำหนดนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี และ นายกรัฐมนตรี ย่อมเป็นที่ปรึกษาของรัฐมนตรีในการบริหารราชการของกระทรวง

ในการที่นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบงานของแต่ละกระทรวงอยู่แล้วเป็น มิได้หมายความว่า รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงมีอำนาจตัดสินใจสั่งการ เรื่องของกระทรวงใดเกินจากขอบข่าย หัวหนารัฐบาลยังเป็นมีอำนาจตัดสินใจในขั้นสุดท้าย และเป็นผู้ออกคำสั่งให้ปฏิบัติกร หรือไม่ให้ปฏิบัติใด จะใดไต่ถามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเดี่ยวหรือไม่ก็ตาม ลักษณะที่สำคัญของนายกรัฐมนตรี จึงอยู่ที่ความสามารถที่จะเป็นผู้นำ ไม่ใช่ผู้ตาม และดวงใจที่สมมติที่จำเป็น เป็นพิเศษ ๒ ประการ คือสามารถตัดสินใจออกคำสั่งในปัญหาที่สำคัญสูงส่งใด ในขณะที่เกี่ยวข้อง มีความสามารถที่จะปฏิเสธขอเสนอที่เห็นว่าไม่ควรใดโดยไม่เกรงใจผู้ใด

ในฐานะที่เป็นประธานของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล พิจารณาตัดสินปัญหาระหว่างกระทรวงและประสานการ กำเนินนโยบายระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ให้ดำเนินไปด้วยความราบรื่น ซึ่งในการปฏิบัติราชการดังกล่าว นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใน สำนักนายกรัฐมนตรี ให้มีอำนาจสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ๑๑ (๑)

สำหรับบทบาทของนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดนี้ เนื่องจากการผลักดันอย่างแรงใน การเมืองและความไม่คอยลงรอยของคณะรัฐมนตรี ทำให้การตัดสินใจหลายอย่าง ๆ ของ นายกรัฐมนตรีมีลักษณะปรานีปรานอม จนถึงกับมีผู้วิจารณ์ว่า นายกรัฐมนตรีคนที่จะเป็น "ผู้นำ ฝ่ายบริหาร" (Chief Executive) กลับต้องเป็น "ผู้นำในการปรานีปรานอม" (Chief Compromiser) มากกว่า ดังนั้นจึงมีมติที่คณะรัฐมนตรีรับนโยบายแล้วโดยนายกรัฐมนตรีไม่ เห็นด้วยกับ

๑๐ คร.หยุด แสงอุทัย, เรื่องเดิม หน้า ๑๒๘๑

๑๑ (๑) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๔๖/๒๕๑๒ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๑๒

เรื่องมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในสำนักนายกรัฐมนตรีสั่งและ ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี

๑๑ (๒) ปรีดี หิรัญพฤกษ์, เรื่องเดิม หน้า ๔๕.

อย่างไรก็ดี การตัดสินใจของรัฐบาลชุดนี้ กล่าวได้ว่ามีลักษณะแบบไทยๆ ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาสังคม การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม การมุ่งเน้นผลความสำเร็จการดำเนินงาน การสร้างสรรค และความเร็วเป็นหลัก.