



บทที่ 1

บทนำ

สภาพปัญหา และความสำคัญของปัญหา

ตามแนวคิดทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐสภาเต็มรูปแบบนั้น คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรอันเป็นศูนย์กลางที่มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายสูงสุดในระบบการเมือง เช่นในระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ คณะรัฐมนตรีจะเป็นองค์กรหรือกลไกที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายอย่างแท้จริง โดยมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย การควบคุมบังคับการให้เป็นไปตามนโยบาย รวมทั้งเป็นองค์กรแจกจ่ายและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบายแก่หน่วยงานต่าง ๆ¹

แต่สำหรับคณะรัฐมนตรีของไทยนั้น นับตั้งแต่ที่ได้มีการนำรูปแบบระบบคณะรัฐมนตรีของระบอบประชาธิปไตยตะวันตกมาใช้ในสภาพพื้นฐานทางการเมือง และสภาพแวดล้อมทางการเมือง การบริหารของประเทศ ซึ่งมีลักษณะวิวัฒนาการและธรรมเนียมปฏิบัติที่แตกต่างออกไป เนื่องจากระบบราชการอันเป็นกลไกของรัฐที่สำคัญของประเทศไทย เป็นสถาบันที่มีอำนาจมาช้านานและมีทรัพยากรทั้งทางด้านงบประมาณและกำลังคน ตลอดจนเทคโนโลยีที่พร้อมเพรียง ซึ่งสามารถที่จะเป็นฝ่ายนำในการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมได้มาโดยตลอด ทำให้ระบบราชการเป็นศูนย์กลางในการบริหารและเป็นศูนย์อำนาจทางการเมืองในสังคมไทยอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้

¹ ในระบบการเมืองอังกฤษ นั้น คณะรัฐมนตรีจะเป็นแกนกลางของระบบการเมือง คือ มีระบบรัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรี (Cabinet Government) เช่น แนวทัศน์ของ Sir Ivor Jennings, Cabinet Government (3rd ed., Cambridge : Cambridge University Press, 1959) และ Hans Daalder, Cabinet Reform in Britain 1914-1963 (Stanford : Stanford University Press, 1963), pp.3-5 และ Patrick Gordon Walker, The Cabinet : Political Authority in Britain (New York : Basic Books, 1970).

ระบบการเมืองไทยไม่สามารถมีลักษณะของระบอบประชาธิปไตยเต็มรูป หากแต่เป็นระบบการเมืองที่ระบบราชการมีอิทธิพลอย่างสูงในการกำหนดอำนาจบริหารประเทศ แต่ก็ยังคงให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และร่วมในกิจกรรมทางการเมืองได้ในระดับหนึ่ง เช่น การมีการเลือกตั้ง มีพรรคการเมือง มีสภาผู้แทนราษฎร และมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองได้เป็นระยะ ๆ แต่ก็ยังคงรักษารูปแบบและกระบวนการของลักษณะการเมืองที่อิงอำนาจของสถาบันทหาร และระบบราชการอยู่ด้วย ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นระบอบกึ่งประชาธิปไตย²

ระบอบกึ่งประชาธิปไตยนี้เองที่ทำให้ระบบคณะรัฐมนตรีของประเทศไทยมีลักษณะแตกต่างไปจากระบบคณะรัฐมนตรีของระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ ทั้งนี้โดยระบบราชการ จะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีไทยไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยการนำเอามติของการบริหารราชการมาผสมผสานไว้ในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีด้วย เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้สะท้อนให้เห็นถึงการกำหนดหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี โดยนำเอามติการบริหารราชการแผ่นดินเข้ามาผสมผสานไว้ คือในมาตรา 146 บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่เกินสี่สิบสี่คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน..." และมาตรา 152 บัญญัติว่า "ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร..." ทั้งนี้โดยมิได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร จึงเท่ากับทำให้ขาดจุดเชื่อมโยงระหว่างอำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหารกับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้ง

ดังนั้น คณะรัฐมนตรีของไทยจึงไม่ได้มีอำนาจในฐานะองค์กรการตัดสินใจทางการเมืองในเชิงนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นองค์กรที่ต้องทำหน้าที่ตัดสินใจทางการเมืองบริหารอีกด้วย ทั้งในด้านแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยราชการ การกำหนดแนวทางการปฏิบัติการออกกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และยังเป็นองค์กรสูงสุดในด้านการบริหารงานบุคคล เช่น มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง ฯลฯ การที่ระบบราชการได้เข้า

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 20.

มามีส่วนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเช่นนี้ ทำให้ภาระของคณะรัฐมนตรีไทยมีเป็นจำนวนมาก มีความหลากหลาย กระจัดกระจาย และขาดจุดเน้น โดยต้องมีหน้าที่ในลักษณะ **ทวิภาระ (Dual Functions)** คือ ทั้งในทางการเมือง การกำหนดนโยบาย และในด้านการบริหาร สภาพแวดล้อมของระบบราชการ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นปัจจัยเงื่อนไขที่ทำให้คณะรัฐมนตรีไม่สามารถที่จะเป็นองค์กรการตัดสินใจเชิงนโยบายสูงสุดได้อย่างแท้จริง หากต้องเป็นฝ่ายผู้ถูกกระทำที่ต้องคอยรับเรื่องราวต่าง ๆ ที่ไม่ใช่เรื่องในระดับนโยบายจาก กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จนไม่สามารถเป็นฝ่ายกำหนดปรับปรุงนโยบายได้ ระบบคณะรัฐมนตรีของไทยจึงไม่ได้มีลักษณะในทางการเมืองอย่างสิ้นเชิง แต่จะประกอบด้วย ตัวแทนของพรรคการเมือง และตัวแทนของระบบราชการอยู่เสมอ คณะรัฐมนตรีไทยจึงเป็นเวทีของการต่อสู้ แข่งขัน ตกลงต่อรอง และแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างพลังทางการเมืองด้วยกันเอง ระหว่างพลังระบบราชการ และระหว่างพลังทางการเมืองกับพลังของระบบราชการ ซึ่งผลต่อมาก็คือทำให้ หัวหน้าคณะรัฐบาลต้องดำรงฐานะทั้งตัวแทนของสถาบันทางการเมือง และตัวแทนระบบราชการพร้อมกันไป ลักษณะของระบบคณะรัฐมนตรีไทยเช่นนี้ ไม่ได้เกิดขึ้นเป็นการชั่วคราวในช่วงสมัยใดสมัยหนึ่ง แต่ได้สืบเนื่องต่อกันเรื่อยมา จนพิจารณาได้ว่า เป็นแบบแผนสำคัญอันหนึ่งของระบบการเมืองไทย

ดังนั้น จึงเป็นประเด็นปัญหาที่น่าสนใจว่ามี สภาพพื้นฐาน ปัจจัยแวดล้อม เงื่อนไข และวิวัฒนาการทางการเมืองอย่างไร ที่ทำให้ระบบคณะรัฐมนตรีของไทยมีลักษณะเฉพาะดังกล่าวข้างต้น และสามารถที่จะนำเอาระบบคณะรัฐมนตรีที่มีจุดเน้นในเชิงนโยบาย คือ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (รศก.) มาเปรียบเทียบได้ว่ามีลักษณะของกระบวนการในการกำหนดนโยบาย กระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการบังคับใช้นโยบายที่แตกต่างกันอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์วิวัฒนาการและลักษณะ เฉพาะของระบบคณะรัฐมนตรีไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2530
2. เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของลักษณะ เฉพาะดังกล่าว กับการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีไทย ในแง่ของการเป็นองค์กรทางการเมืองและการบริหารที่เป็นสาเหตุทำให้คณะ

รัฐมนตรีของไทยมีภาระหน้าที่หลากหลาย กระจาย และขาดจุดเน้น ทำให้เป็นฝ่ายตั้งรับ การถูกกระทำจากระบบราชการ ซึ่งเป็นระบบที่ถูกลำโพงโดยผู้นำ คือ นายกรัฐมนตรี

3. เพื่อศึกษา-วิเคราะห์ (โดยใช้กรณีศึกษา) บทบาทของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่าย เศรษฐกิจ (รศก.) ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจด้านนโยบาย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ใน การเปรียบเทียบการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามหลักกฎหมาย รัฐธรรมนูญ กับคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ที่ทำหน้าที่ตัดสินใจนโยบายตามที่ได้รับ มอบหมาย

สมมติฐานการศึกษา

คณะรัฐมนตรีไทย เป็นภาพสะท้อนของลักษณะเฉพาะทางการเมืองของไทย ที่ เป็น การเมืองสองกระแสระหว่างกระแสอำนาจรัฐ (ระบบราชการ) กับกระแสอำนาจนอกระบบ ราชการ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรสูงสุดทั้งในด้านนโยบายทางการเมือง และในด้านการ เป็นเวทีของการต่อสู้แข่งขัน ชัดแย้ง โกล่เกลี่ย ประนีประนอม ระหว่างพลังจากระบบราชการ และพลังภายนอกนอกระบบราชการ

วิธีการศึกษา

1. ศึกษาจากข้อมูล เอกสารชั้นต้น เช่น กฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง มติต่าง ๆ และรายงานการประชุมของคณะรัฐมนตรี

2. ศึกษาจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง เช่น รัฐมนตรี เจ้าหน้าที่สำนักเลขาธิการคณะ รัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

ขอบข่ายการศึกษา

การศึกษาระบบคณะรัฐมนตรีไทย ในที่นี้ได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วนสำคัญ คือ

1. ศึกษาการก่อรูป วิวัฒนาการของระบบคณะรัฐมนตรีไทย นับแต่การปฏิรูปการปกครอง การบริหาร พ.ศ.2435 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 และศึกษารูปแบบ ลักษณะของระบบคณะรัฐมนตรีไทย จากหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จนกระทั่งถึงสิ้นสุดรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ 5 (สิงหาคม 2531)

2. ศึกษาเปรียบเทียบ ความแตกต่างของระบบคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ ซึ่งมีภาระหลากหลาย ทั้งในด้านนโยบายและการบริหาร กับคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ซึ่งเน้นการเป็นองค์กรในด้านนโยบายเป็นหลัก

นิยามความหมายของศัพท์สำคัญ

การตัดสินใจทางการเมือง หมายถึง ได้แก่ การกำหนดแนวทางในการปฏิบัติในเรื่องที่มีความสำคัญในลำดับสูง และมตินั้นมีผลผูกพันต่อ เนื่องจนกว่าจะมีการยกเลิก โดยคณะรัฐมนตรีจะใช้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง เมือง เมือง

การตัดสินใจทางการบริหาร ได้แก่ การตัดสินใจในเชิงการบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารงานประจำวัน การบริหารงานบุคคล การแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ การออกกฎระเบียบ คำสั่ง เป็นต้น

ทวิภาวะของระบบการเมือง (Dualism) ได้แก่ ระบบการเมืองที่มีการต่อสู้แข่งขันขัดแย้ง และผสมผสานกันระหว่างพลังของระบบราชการ กับพลังภายนอกระบบราชการ ในระบบการเมือง ซึ่งตัวระบบราชการมีอิทธิพลต่อระบบการเมืองเป็นอันมาก

ทวิภาวะของระบบคณะรัฐมนตรี (Dual Function) ได้แก่ การที่คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่สำคัญ 2 ด้านไปพร้อม ๆ กัน คือ ในฐานะการเป็นองค์กรการตัดสินใจทางการเมืองเชิงนโยบายกับการเป็นองค์กรการตัดสินใจทางการบริหาร (ซึ่งรวมถึงการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานประจำ ที่มีใช้เป็นงานด้านนโยบาย)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ลักษณะแบบแผนเฉพาะของระบบคณะรัฐมนตรีไทยได้ชัดเจนยิ่งขึ้น และสามารถเข้าใจลักษณะพื้นฐาน เจเนอราล บัจจัยที่ก่อให้เกิดลักษณะเฉพาะของระบบคณะรัฐมนตรีไทยดังกล่าว
2. ทำการศึกษาและทำความเข้าใจ ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี ที่มีภาระหลากหลายจากการที่ตกอยู่ในอิทธิพลของพลังจากระบบราชการ
3. สามารถเปรียบเทียบการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ที่มี ทวิภาวะ กับ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ซึ่ง เน้นการตัดสินใจทางการเมือง เชิงนโยบายได้
4. จากการทำความเข้าใจในลักษณะของระบบคณะรัฐมนตรีไทยดังกล่าวข้างต้น จะนำไปสู่ข้อ เสนอแนะในการปรับปรุงระบบคณะรัฐมนตรีให้มีความสำคัญในการตัดสินใจทางการเมือง เชิงนโยบาย เป็นด้านหลักได้

แนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

แนวคิด เรื่อง ระบบคณะรัฐมนตรีในการปกครองระบอบประชาธิปไตย :

แม้ว่าประเทศต่าง ๆ ที่ยึดถือระบอบรัฐสภาเช่นเดียวกัน ก็อาจมีระบบคณะรัฐมนตรีที่แตกต่างกันออกไป เนื่องด้วยคณะรัฐมนตรีของแต่ละประเทศสามารถ เลือกจัดระบบการทำงานของ

คนให้สอดคล้อง- เหมาะสมกับสภาพทางการเมือง การบริหารของประเทศได้ ระบบคณะรัฐมนตรีที่สำคัญซึ่งจะนำมาพิจารณาในที่นี้ คือ

1. ระบบคณะรัฐมนตรีของแบบอังกฤษ
2. ระบบคณะรัฐมนตรีของแบบออสเตรเลีย

ซึ่งเป็นตัวอย่างการจัดระบบคณะรัฐมนตรีที่สามารถนำมาศึกษากรณีคณะรัฐมนตรีไทยได้

1. ระบบคณะรัฐมนตรีแบบอังกฤษ

เนื่องจากการทำงานของคณะรัฐมนตรีอังกฤษมีความครอบคลุมกว้างขวาง ทั้งในด้านนโยบายการบริหาร และการเมือง ทำให้การจัดระบบการทำงานและการจัดองค์กรคณะรัฐมนตรีมีการนำองค์กรทั้งส่วนที่เป็นทางการ (formal organization) และองค์กรส่วนที่ไม่เป็นทางการ (informal organization) มาใช้ร่วมกัน ลักษณะการจัดระบบองค์กรแบ่งออกเป็น

1.1 องค์กรส่วนที่เป็นทางการ ได้แก่ คณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ (Cabinet) และสำนักงานคณะรัฐมนตรี (The Cabinet Office) ซึ่งเป็นองค์กรช่วยอำนวยความสะดวกของคณะรัฐมนตรี มีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา มีภารกิจสำคัญ เช่น การจัดทำจัดส่งบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี การรวบรวมและจัดทำระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี การส่งหนังสือเชิญประชุมคณะรัฐมนตรี การรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ตลอดจนการรักษาเอกสาร คำสั่งคณะรัฐมนตรี เป็นต้น³

องค์กรส่วนที่เป็นทางการที่สำคัญอีกองค์กร ได้แก่ ระบบคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี (The Cabinet Committees) ซึ่งเป็นคณะผู้ช่วยเหลือ (staff) ของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากคณะรัฐบาลของอังกฤษมีขนาดใหญ่ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการตัดสินใจโดยคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ ในปัญหา นโยบายที่มีความสำคัญเฉพาะด้านต่าง ๆ หรือในปัญหาที่ต้องการความรู้จากผู้เชี่ยวชาญ เนื่องจากเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ซับซ้อน นั้น ก็จำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามา

³Sir Ivor Jennings, Cabinet Government, 3rd ed., (Cambridge: Cambridge University Press, 1959), p.245.

ร่วมพิจารณา ทำให้มีระบบคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีในระบบคณะรัฐมนตรีแบบอังกฤษ⁴ เริ่มจากการตั้งเป็นคณะกรรมการพิเศษ (ad hoc committee) ขึ้นในปี ค.ศ. 1855 แล้วจัดตั้งคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีแบบคณะกรรมการถาวร ในปี ค.ศ. 1902 ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันจักรวรรดิ (Committee of Imperial Defence) และคณะกรรมการมหาดไทย (Home Affairs Committee) ต่อมาในปี ค.ศ. 1939 จึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีเป็นระบบอย่างถาวร คณะกรรมการคณะรัฐมนตรีที่สำคัญซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1945-1951 เช่น คณะกรรมการกลาโหม คณะกรรมการป้องกันฝ่ายพลเรือน คณะกรรมการการสังคมสงเคราะห์ คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจ คณะกรรมการทางนิติบัญญัติ เป็นต้น⁵

โดยปกติ คณะกรรมการคณะรัฐมนตรีจะประกอบด้วย กรรมการ 3-4 คน หรือมากกว่า โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง ถอดถอนคณะกรรมการ กรรมการส่วนมากแต่งตั้งจากรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวง และจากข้าราชการชั้นสูง หรือผู้เชี่ยวชาญในสาขางานด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น ๆ คณะกรรมการคณะรัฐมนตรีอาจมีคณะกรรมการย่อย (Sub committee) ซึ่งคณะกรรมการย่อยส่วนมากจะประกอบด้วย ข้าราชการที่ได้รับมอบภาระในการหาข้อมูล เสนอต่อคณะกรรมการ⁶ คณะกรรมการคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ

- ทำหน้าที่อภิปรายและทำรายงาน ในเรื่องที่จะผ่านไปให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจในขั้นสุดท้าย เพื่อที่จะให้คณะรัฐมนตรีสามารถพิจารณาตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ ได้สะดวกรวดเร็วขึ้น⁷

⁴J. Henry and L. Bather, The British Constitution (London: Macmillan, 1964), pp.247-248.

⁵op.cit., p.248.

⁶Harvey and Bather, op.cit., p.249.

⁷Jennings, op.cit., p.257.

- ทำหน้าที่บริหารและตัดสินใจ ในเรื่องที่คณะกรรมการได้รับมอบอำนาจจาก คณะรัฐมนตรี ซึ่งโดยมาก เป็น เรื่องที่มีความสำคัญไม่มากนัก^๘

คณะกรรมการคณะรัฐมนตรี ดำเนินงานโดย การประชุม ปรีกษา อภิปราย และค้นคว้าทางด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจการในหน้าที่ของตน เมื่อได้ข้อสรุปการดำเนินงานแล้ว คณะกรรมการคณะรัฐมนตรีจะจัดทำรายงานหรือขอ เสนอของตนต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะเป็นการ ช่วยลดภาระของคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ลงได้ส่วนหนึ่ง

1.2 องค์กรส่วนที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ คณะรัฐมนตรีวงใน (Inner Cabinet) เป็นกลุ่มรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นบุคคลที่นายกรัฐมนตรีไว้วางใจเป็นพิเศษ กลุ่มนี้ไม่มีการ จัดตั้งอย่างเป็นทางการ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่สำคัญอีก 2-3 คน เป็น ที่ปรึกษาหารือประเด็นที่มีความสำคัญก่อนที่จะนำ เรื่องนั้น เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี อันมีส่วน ประหยัด เวลาการประชุมในคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ และอาจ เป็นที่ประชุมหารือ แรงควมในกรณีฉุกเฉิน ที่ไม่อาจ เรียกประชุมคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ได้ อย่างไรก็ตามบางช่วงรัฐบาลอังกฤษก็อาจจะไม่มี คณะรัฐมนตรีวงใน ดังนั้นจึงจัดว่าเป็นองค์กรที่ไม่เป็นทางการ

นอกจากนี้ระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษยังมี คณะรัฐมนตรีย่อย (Partial Cabinet) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบคณะรัฐมนตรี ได้รับแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่เหมือนคณะกรรมการพิเศษ (ad hoc committee) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีหน้าที่เกี่ยวกับการ จัดเตรียมรายละเอียดของนโยบายที่ แรงควม หรือ เป็น เรื่องลับมาก ซึ่งอาจจะทำการตัดสินใจ ได้โดยไม่ต้องปรึกษากับคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ^๙

^๘Loc.cit.

^๙Patrick Gordon Walker, The Cabinet (London: Collins Clear Type, 1972), p.343.

2. ระบบคณะรัฐมนตรีประเทศออสเตรเลีย

ในระบบคณะรัฐมนตรีของออสเตรเลีย ได้แบ่งองค์ประกอบของระบบออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. กระทรวง ทบวง
2. คณะรัฐมนตรี
3. คณะกรรมการของคณะรัฐมนตรี

โดยมีการแบ่งคณะกรรมการของคณะรัฐมนตรีเป็นส่วนย่อย เลียนแบบระบบคณะกรรมการธิการของรัฐสภา โดยคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีมี 2 ประเภท คือ

1. คณะกรรมการประสานงาน (Co-ordinating Cabinet Committee) มี 3 คณะ คือ

- คณะกรรมการกิจการสภา (Parliamentary Business Committee)
- คณะกรรมการกิจการงบประมาณ (Expenditure Review Committee)
- คณะกรรมการกิจการนิติบัญญัติ (Legislation Committee)

2. คณะกรรมการกิจการ (Functional Cabinet Committee) มี 7 คณะ คือ

- คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจ (Economy Policy)
- คณะกรรมการอุตสาหกรรม (Industry)
- คณะกรรมการโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure)
- คณะกรรมการนโยบายสังคม (Social Policy)
- คณะกรรมการกฎหมายและการบริหาร (Legal and Administrative)
- คณะกรรมการป้องกันประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Defence and External Relations)
- คณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติและนานาชาติ (National and International Security)

นอกจากนี้คณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการของคณะรัฐมนตรีชุดต่าง ๆ นี้ยังสามารถ แต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษ (Special Committee) ได้ตามความจำเป็นและความเหมาะสม โดยคณะกรรมการพิเศษเหล่านี้มีลักษณะชั่วคราว

ระบบคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีจัดตั้งขึ้นมาก็เพื่อเป็นกลไกในการพิจารณา ศึกษา อภิปราย (discussion) ในระหว่างคณะกรรมการด้วยกันในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ก่อนที่จะมีการตัดสินใจ ซึ่งโดยมากใช้หลักฉันทานุมัติ หรือการเห็นพ้องต้องกันในแต่ละประเด็น ก่อนที่จะเสนอต่อไปยังรัฐมนตรีชุดใหญ่ตามขั้นตอน เพื่อนำไป เป็นมติคณะรัฐมนตรี โดยไม่ต้องมีการถกเถียง อภิปรายกันใหม่อีก เว้นแต่ในกรณีที่รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งประสงค์จะหยิบยกเอาประเด็นใด ๆ ในการตัดสินใจของคณะกรรมการฯ ขึ้นมาอภิปรายในคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ก็จะต้องแจ้งต่อนายกรัฐมนตรีเป็นการล่วงหน้าก่อน และโดยปกตินั้นในการพิจารณาการตัดสินใจที่คณะกรรมการรัฐมนตรี ได้ตัดสินใจแล้วก็มักจะไม่มี การเปลี่ยนแปลงในด้านเนื้อหาสาระที่สำคัญ ส่วนการตัดสินใจของ คณะกรรมการกิจการนิติบัญญัตินั้น ไม่ต้องนำไปพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่อีก

คณะกรรมการรัฐมนตรีเป็นคณะทำงานเล็ก ๆ โดยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ทุกคณะกรรมการในคณะกรรมการฯ ชุดต่าง ๆ จึงมีข้าช้อนกันบ้าง เนื่องจากประเทศ ออสเตรเลียมีรัฐมนตรีเพียง 26 คนเท่านั้น

ส่วนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนั้น มีหน้าที่รับผิดชอบในการช่วยอำนวยความสะดวกในการ จัดการประชุมคณะรัฐมนตรี และการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรี รวมทั้งการจัดทำกำหนดการ ต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรี การยืนยันมติคณะรัฐมนตรี การเผยแพร่เอกสารของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ประสานงานกับสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในกิจการของคณะรัฐมนตรีและ ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ โดยแต่ละกระทรวงจะมี Cabinet Liaison Officers ทำหน้าที่ประสานงานกับคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ โดยจะเป็นตัวกลางใน

การติดต่อระหว่างกระทรวงกับคณะรัฐมนตรี และเป็นผู้พิจารณาเรื่องที่เสนอไปยังคณะรัฐมนตรีนั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด รวมทั้งคอยติดตามเรื่องต่าง ๆ ที่ดำเนินอยู่ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับกระทรวงนั้น ๆ และยังเป็นผู้ติดตามการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามกำหนดเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เป็นต้น Cabinet Liaison Officers จะตั้งจากหัวหน้าในกระทรวงซึ่งเทียบเท่ากับปลัดกระทรวง

กล่าวได้ว่า กำเนิดของระบบคณะรัฐมนตรีในระบอบประชาธิปไตยนั้น มีต้นแบบมาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งแม้ในประเทศแม่แบบเองนั้นก็ เป็นไปโดยวิวัฒนาการแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยเริ่มจากสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชนั้น คณะรัฐมนตรีจะมีฐานะเป็นคณะทำงานขององค์พระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรีจะก้าวขึ้นสู่อำนาจ หรืออยู่ในตำแหน่งนานเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับความโปรดปรานพอพระทัยขององค์พระมหากษัตริย์ ต่อมาจึงได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมา โดยเมื่อระบบพรรคการเมืองมีความมั่นคงขึ้น มีการขยายสิทธิในการเลือกตั้งมากขึ้น จึงก้าวเข้าสู่การมีการปกครองแบบคณะรัฐมนตรี (Cabinet Government) เช่นในปัจจุบันได้ ซึ่งในประเทศอังกฤษนั้น รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีในระบอบประชาธิปไตยครั้งแรก คือในสมัยพระเจ้าจอร์จที่ 5 (ระหว่าง ค.ศ. 1910-1936) ซึ่งเป็นพระมหากษัตริย์องค์แรกที่ทรงยอมรับระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแบบระบอบประชาธิปไตย¹⁰

ซึ่งแนวคิดเรื่องระบบคณะรัฐมนตรีในประเทศไทยนั้น ที่มีการเสนอขึ้นครั้งแรกก็ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากตามแบบฉบับของอังกฤษ กล่าวคือ ได้มีการเสนอเรื่องระบบคณะรัฐมนตรีภายใต้ระบอบ Constitutional Monarchy หรือระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยกลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์ และกลุ่มขุนนางที่อยู่ในยุโรป ได้มีคำกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ในปี ร.ศ. 103 (พ.ศ. 2427) ว่า

¹⁰ นันทา โชติกะพุกกณะ, แปล, อังกฤษ : ประวัติศาสตร์การปกครอง (กรุงเทพฯ : ประเมษฐ์การพิมพ์, 2522), บทที่ 4.

"...ทางที่ข้าพระพุทธเจ้ากราบบังคมทูลพระกรุณาว่าเป็น คอนสตีติวชันยุโรปนั้น หาได้ ประสงค์ที่จะให้มีปาลิเมนต์ในเวลานี้ไม่ แต่การจะให้ เป็นคอนสตีติวชันแนลโมนากั้นั้น คือ

1...

2. การปกครองบ้านเมืองและการทำนุบำรุงบ้านเมือง ต้องอยู่ในความคิดความตัดสินใจ ข้าราชการผู้ใหญ่ ซึ่งประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรี (คาบิเนต) ปฏิบัติการใด ๆ โดยได้รับความเห็นชอบและพระบรมราชานุญาตเสียก่อนทุกอย่าง แต่รัฐมนตรีเหล่านี้จะต้องมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับกรมที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชาด้วยตนเอง กรมเหล่านี้ต้องสามารถที่จะ ทำการในกรมได้เอง ดูเครื่องจักรที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีตั้งทรงเป็นพระราช กังวาลอีก..."¹¹

คำกราบบังคมทูลดังกล่าว นับ เป็นแนวคิดเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีครั้งแรกที่ปรากฏใน ประเทศไทย ซึ่งต่อมาแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังมีได้ทรง เห็นด้วยกับการมี รัฐธรรมนูญและรัฐสภา แต่ก็ทรงจัดให้มีการปฏิรูปการปกครอง โดยจัดแบ่งการบริหารราชการ ออกเป็นกระทรวงต่าง ๆ ตามแบบตะวันตก และให้มีเสนาบดีประกอบกันขึ้น เป็นคณะ เสมือนหนึ่ง ระบบคณะรัฐมนตรีของอังกฤษ

ส่วนแนวคิดเกี่ยวกับระบบคณะรัฐมนตรีในระบอบประชาธิปไตย ในรูปแบบปัจจุบันนี้ กล่าวได้ว่า คณะรัฐมนตรีเป็นกลไกในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการกำหนดอำนาจหน้าที่ ที่มาของ คณะรัฐมนตรี หรือฝ่ายบริหาร นั้น จะต้องสอดคล้องกับแนวคิดหรืออุดมการณ์ประชาธิปไตย เช่น ต้องสอดคล้องกับแนวคิด เรื่องอำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชน โดยประชาชน เป็นผู้ใช้อำนาจ อธิปไตยผ่านกลไก คณะรัฐมนตรี และแนวคิดอุดมการณ์ประชาธิปไตยนั้น ได้วางหลักเกี่ยวกับ ที่มา อำนาจหน้าที่ และกติกา เกี่ยวกับฝ่ายบริหารไว้ดังนี้ :

¹¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ บัณฑิตยา กรรณสูต, รวบรวม, เอกสารการเมืองการ ปกครองไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 43.

1. ที่มาของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรีในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีจำนวนหนึ่ง ซึ่งจะมีจำนวนมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของการบริหารราชการ ซึ่งได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ

โดยหลักการแล้ว ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีที่มาจาก การเลือกสรรโดยรัฐสภา เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชน ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตลอดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง

การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีนั้น ตามหลักการแล้ว หัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากเด็ดขาด ซึ่งส่วนใหญ่จะต้องเป็นเสียงในสภาผู้แทนราษฎร และต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย จะได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีโดยไม่ต้องให้สภาเลือกเป็นทางการ แต่หลักการนี้ไม่แน่ชัดนัก เพราะสำหรับบางประเทศ เช่น ประเทศไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญหลายฉบับมิได้ระบุว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่หากสมาชิกส่วนใหญ่ในรัฐสภาให้ความเห็นชอบ อันเป็นการเท่ากับการที่ประชาชนให้ความเห็นชอบโดยอ้อม ก็ถือได้ว่ามีความชอบธรรม จากนั้นนายกรัฐมนตรีจะคัดเลือกตัวรัฐมนตรีร่วมคณะ จากสมาชิกรัฐสภา โดยความเห็นชอบของรัฐสภา จึงจะบริหารประเทศต่อไปได้ ส่วนในกรณีที่ไม่มีการเลือกตั้งพรรคหนึ่งได้รับเสียงข้างมากโดยเด็ดขาด หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาเป็นจำนวนมากที่สุด จะเป็นผู้ได้รับเกียรติให้ปรึกษากับหัวหน้าพรรคอื่น ๆ จัดตั้งคณะรัฐบาลผสม (Coalition Government) ขึ้น

2. กติกาว่าด้วยกลไกคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้แสดงออกซึ่งอำนาจบริหาร เป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองในรัฐ การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร เป็นการตัดสินใจทางกฎหมายที่ถือว่าชอบธรรม และในทางการเมืองถือว่าเป็นการตัดสินใจแทนองค์อธิปัตย์ ซึ่งองค์อธิปัตย์ในระบอบประชาธิปไตย คือ ประชาชน นั่นคือคณะรัฐมนตรีได้มาซึ่งคุณสมบัติ 2 ประการ ตามแนวคิดประชาธิปไตย คือ

ประการแรก คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรของรัฐ เป็นผู้ใช้อำนาจโดยอาศัยพลังอำนาจรัฐ ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีสิทธิบังคับประชาชนตามฐานะทางกฎหมาย

ประการที่สอง ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยความเห็นชอบของรัฐสภา เป็นตัวแทนขององค์อธิปัตย์ นั่นคือ ประชาชน เป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นมา

จากการที่คณะรัฐมนตรีมีฐานะทางกฎหมายเป็นตัวแทนขององค์อธิปัตย์ ทำให้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีต้องอยู่บนพื้นฐานแนวคิดต่อไปนี้

1. คณะรัฐมนตรีไม่มีอภิสิทธิ์ส่วนตัวในการบังคับบัญชา คณะรัฐมนตรีต้องขึ้นต่อกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของตน โดยมีหลักกฎหมายปกครอง กำหนดหน้าที่ด้านการบริหาร และกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ด้านการเมือง
2. เจตจำนงของคณะรัฐมนตรี จะมีผลใช้บังคับเมื่อแสดงออก ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการใช้อำนาจเท่านั้น หรือเป็นไปโดยประชาชนซึ่งเป็นองค์อธิปัตย์เห็นว่าถูกต้อง

ดังนั้น กล่าวได้ว่า รัฐบาลแบบคณะรัฐมนตรี (Cabinet Government) นั้น คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในการบริหารนั้น นายกรัฐมนตรีโดยหลักการแล้วมีฐานะเท่ากับรัฐมนตรี ถือว่าเป็นแต่เพียงคนแรกของสมาชิกที่เท่ากันเท่านั้น (First Among the Equals) ในระบบสองสภา คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อสภาที่มีอำนาจควบคุมการคลัง การเงินของประเทศ และประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน คือ สภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร

3. อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ในรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานทั้งหมด ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังเป็นผู้ดูแลให้กฎหมายได้รับการปฏิบัติ เป็นผู้รักษาความสงบภายใน เป็นผู้เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา ซึ่งในระบบนี้ ร่างกฎหมายส่วนใหญ่จะมาจากคณะรัฐมนตรี และได้รับความสำคัญสูงในรัฐสภา

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทางงบประมาณ และเป็นผู้วางนโยบายในด้านต่าง ๆ เป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหารงานของข้าราชการ มีอำนาจแต่งตั้งและ

ถอดถอนข้าราชการโดยไม่ต้องขอความยินยอมจากรัฐสภา ส่วนในด้านการบริหารงานนั้น คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อสภาไว้วางใจแล้วจึงจะบริหารได้ อีกทั้งจะต้องพร้อมเสมอที่จะตอบข้อซักถามต่าง ๆ จากระบบรัฐสภา

4. **หลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี (Collective Responsibility of the Cabinet)** โดยรัฐมนตรีทุกคนจะต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี และรับผิดชอบเฉพาะตัวในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

5. **ระยะเวลาในตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี** ขึ้นอยู่กับรัฐสภา หากนโยบายของคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับการรับรองจากรัฐสภา หรือรัฐสภาไม่ได้ให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจำต้องลาออกจากตำแหน่ง หรือไม่ก็ยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่

6. **รัฐมนตรีมีสิทธิอภิปรายในสภาได้** โดยมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา แต่ไม่มีสิทธิออกเสียง

7. **รัฐมนตรีต้องตอบข้อซักถาม หรือกระทู้ของรัฐสภา และต้องแถลงนโยบายเมื่อถูกซักถาม** โดยการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภา

8. **รัฐมนตรีสามารถเสนอร่างกฎหมาย เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาออกใช้ เป็นกฎหมายต่อไป**

รัฐบาลแบบคณะรัฐมนตรีเริ่มต้นขึ้นในประเทศอังกฤษ และได้วิวัฒนาการเรื่อยมา ซึ่งประเทศต่าง ๆ ได้รับรูปแบบกลไกไปใช้ในประเทศของตน หากแต่การนำรูปแบบ-กลไกต่าง ๆ มาใช้นั้น มีการปรับเปลี่ยนในทางปฏิบัติและในรายละเอียดแตกต่างกันไป เช่น ในกรณีระบบคณะรัฐมนตรีของไทยนั้น ก็ได้รับอิทธิพลจากรากฐานทางวัฒนธรรม ธรรมเนียมการปกครองดั้งเดิมคือระบบราชการ¹² ดังจะได้พิจารณาต่อไป

¹² เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, หลักรัฐศาสตร์, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมนักเขียนแห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 343-346.

ระบบราชการ กับ ระบบการเมืองในประเทศที่กำลังพัฒนา :

แนวคิดหลักซึ่งจะเป็นกรอบในการศึกษาระบบคณะรัฐมนตรีของไทย ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับระบอบกึ่งประชาธิปไตย คือระบบการเมืองที่กลไกอำนาจรัฐ หรือระบบราชการได้เข้ามา มีอิทธิพลต่อระบบการเมือง เป็นอย่างสูง แต่ก็ยังคงให้โอกาสแก่ประชาชน เพื่อมีส่วนร่วมในทางการเมือง ในการกำหนดที่มาของอำนาจในการบริหารประเทศ แต่ก็เป็นการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแต่เพียงระดับล่าง คือให้มีการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย ส่วนการเข้าสู่อำนาจหรือการสืบทอดอำนาจทางการเมืองในระดับสูงสุด คือ การเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี) นั้น ยังมีได้มีข้อกำหนดบังคับให้มาจากสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ซึ่งการเปิดช่องไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่นนี้มีผลต่อลักษณะของระบบคณะรัฐมนตรีของไทยโดยตรง

แต่ก่อนที่จะนำแนวคิด เรื่องระบอบกึ่งประชาธิปไตย หรือทวิภาวะทางการเมือง (Dualism) มาใช้นั้น จะต้องทำความเข้าใจแนวความคิดและทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้เข้าใจระบอบกึ่งราชการได้ชัดเจนขึ้น ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการในระบอบการเมืองของประเทศกำลังพัฒนา

Merle Fainsod¹³ ได้แบ่งประเภทของระบบราชการตามความสัมพันธ์ที่ระบบราชการมีต่อระบบการเมือง ออกเป็น 5 ประเภท คือ :-

1. ระบบราชการที่มีลักษณะเป็นตัวแทนของประชาชน
2. ระบบราชการที่ถูกครอบงำโดยพรรคการเมือง
3. ระบบราชการที่ถูกครอบงำโดยคณะทหาร
4. ระบบราชการที่ถูกครอบงำโดยผู้ปกครองคนเดียว
5. ระบบราชการที่ทำหน้าที่ทางการเมือง

¹³Merle Fainsod, "Bureaucracy and Modernization" : The Russian and Soviet Case ใน La Palombara (ed.); Bureaucracy and Political Development (Princeton : Princeton University Press, 1963), pp.234-237.

โดยกล่าวได้ว่า ลักษณะของระบบราชการในประเทศกำลังพัฒนา และประเทศไทยนั้น มีลักษณะที่สถาบันทางการเมืองอ่อนแอและมีวิวัฒนาการช้ากว่าระบบราชการ ระบบการเมืองขาดความต่อเนื่อง เป็นเหตุให้ข้าราชการเข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างกว้างขวาง ซึ่งในระบบนี้ Fred W. Riggs เรียกว่า ระบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) ซึ่งนับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ระบบราชการไทยมีลักษณะผสมผสานระหว่าง ระบบราชการที่ทำหน้าที่ทางการเมือง (Ruling Bureaucracy) กับระบบราชการที่ถูกครอบงำโดยคณะทหาร (Military-dominated Bureaucracy) ลักษณะเช่นนี้ส่งผลไปสู่ทุก ๆ ส่วนของระบบการเมือง ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของ เศรษฐกิจ สังคม และทิศทางของระบบการเมืองอย่างต่อเนื่องตลอดมา

แต่เมื่อระบบ เศรษฐกิจ สังคม ได้เปลี่ยนแปลงไป โดยพลังนอกระบบราชการได้เริ่มเติบโตขึ้นในสังคม จนมีศักยภาพที่ท้าทาย และท้าทายระบบราชการได้ จึงเกิดการแย่งชิงทางการเมือง ระหว่างพลังของระบบราชการกับพลังนอกระบบราชการ อันเป็นผลทำให้เกิดทวิภาวะทางการเมืองขึ้น

ทวิภาวะทางการเมือง (Dualism) :

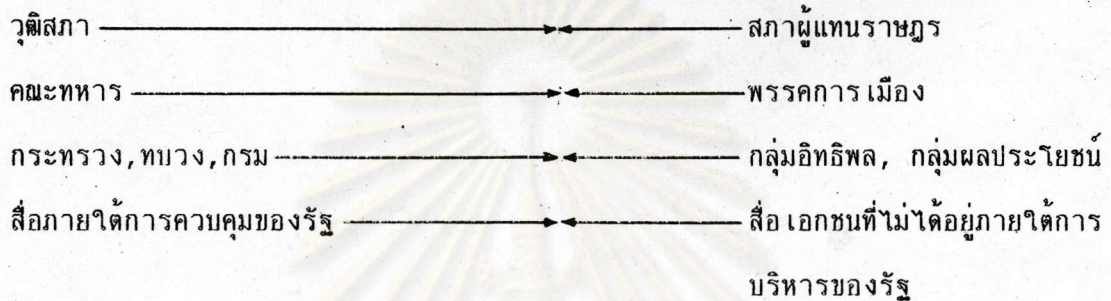
ลักษณะของระบบการเมืองที่มีรูปแบบเป็นทวิภาวะนั้น ได้แก่ ระบบการเมืองที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย โดยกระแสของระบบราชการ กับกระแสของนอกระบบราชการ ต่อสู้ แย่งชิงขัดแย้ง และประนีประนอมกันอยู่ คือ พลังของระบบราชการหรือระบบประชาธิปไตย ไม่สามารถที่จะครองความชอบธรรมอยู่ในระบบการเมืองได้เพียงลำพัง แต่จะต้องดำรงอยู่คู่กัน ซึ่งแม้ว่าจะมีเหตุผล เป้าหมาย โครงสร้าง กิจกรรม และทรัพยากรที่ขัดแย้งกัน แต่ก็มีบางสิ่งที่มีผสมผสานกันอยู่ และมีการแย่งชิงกันอย่างไม่หยุดนิ่ง¹⁴ ดังแผนภาพที่ 1

¹⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ทฤษฎีระบบการเมืองไทย : กรอบการวิเคราะห์ไตรลักษณ์รัฐ, (เอกสารจัดพิมพ์ประกอบการปาฐกถาในโครงการเฉลิมพระเกียรติ เนื่องในวโรกาสสมโภช 60 ปี แห่งการขึ้นครองราชย์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว) จัดโดย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ตุลาคม 2530, หน้า 20-21)

แผนภาพที่ 1 ทวิภาวะทางการเมือง

กระแสรบอบราชการ

กระแสนอกระบบราชการ



งานวิจัยและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

งานศึกษาทางรัฐศาสตร์เกี่ยวกับความเป็นมา บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีไทยนั้น มีอยู่อย่างกว้างขวางทั่วไปในตำราพื้นฐานทางรัฐศาสตร์ แต่การศึกษาคณะรัฐมนตรีโดยเน้น "ระบบ" การทำงานของคณะรัฐมนตรี ในฐานะที่เป็นองค์กรการตัดสินใจเชิงนโยบายระดับสูงสุดที่มีหน่วยงานกลางระดับนโยบายคือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรกลางระดับนโยบาย ผู้ประสานงานระหว่าง คณะรัฐมนตรี กับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นั้น เริ่มชัดเจนขึ้น ในงานวิจัยเกี่ยวกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ของชัยอนันต์ สมุทวณิช* ซึ่งได้ศึกษากระบวนการตัดสินใจ กระบวนการปฏิบัติงาน การจัดการทรัพยากร ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี งานวิจัยนี้ได้เสนอว่า คณะรัฐมนตรีไทยไม่เคยมีลักษณะทางการเมืองโดยสิ้นเชิง โดยองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีไทยมักมาจากพรรคการเมืองและระบบราชการ

*ชัยอนันต์ สมุทวณิช, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย), 2531. เอกสารโรเนียว.

ผสมผสานกันอยู่เสมอ ทำให้คณะรัฐมนตรี เป็น เวทีของการต่อสู้ แข่งขัน และประนีประนอมทั้ง ระหว่างพลังทางการเมือง และพลังระบบราชการ และมีผลทำให้คณะรัฐมนตรีไทยต้อง เป็นผู้ ตัดสินใจ เชิงการบริหารมากจนเกินไป จนทำให้ไม่สามารถ เป็นผู้กุมการตัดสินใจ เชิงนโยบายได้

นอกจากนี้แล้วข้อมูลที่จะนำมาใช้ เป็นพื้นฐานการวิจัยในวิทยานิพนธ์นี้ก็ได้จาก กฎหมาย กฎระเบียบ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี รวมทั้ง รายงานประจำปี ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้อมูลที่จำเป็นต่อการศึกษา ยิ่ง เนื่องจากยังไม่มีการวิจัยศึกษาภารกิจของระบบคณะรัฐมนตรี ที่เน้นในด้านระบบการปฏิบัติงานอย่างจริงจังในขณะนี้

อย่างไรก็ดี เพื่อทำความเข้าใจ พัฒนาการของระบบคณะรัฐมนตรีไทย ผู้วิจัย เห็นว่า การพิจารณาผลกระทบการปกครองในสมัยก่อนมีระบบคณะรัฐมนตรีในระบอบรัฐสภา ก็สามารถที่จะมองเห็นได้ถึงอิทธิพลของกระแสนโยบายราชการ ที่มีต่อการปฏิบัติงานและองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี ไทย ดัง เช่นในงานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ของชาญชัย รัตนวิบูลย์* ซึ่งได้กล่าวถึงผลกระทบการช่วยตัดสินใจ และช่วยทำงาน ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เอาไว้ด้วย

การพิจารณาระบบ การทำงานของทั้งสองช่วง คือ ก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เช่นนี้จะสามารถให้ภาพที่ต่อเนื่องได้ ดังนั้นการศึกษาถึงภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของระบบคณะรัฐมนตรีในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อการทำความเข้าใจกับการคลี่คลายของระบบคณะรัฐมนตรีในสมัยต่อ ๆ มา

*ชาญชัย รัตนวิบูลย์, บทบาทของอภิรัฐมนตรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, ปรินิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, พ.ศ. 2519.