



บทที่ 6

บทสรุป : ระบบคณะรัฐมนตรีไทย

คำถาม การตกเตียง และวิวาทะทางทฤษฎีเกี่ยวกับผู้กุมอำนาจ ผู้ซึ่งขาดตัดสินใจที่แท้จริงในระบบการเมืองในวงรัฐศาสตร์มีอยู่อย่างต่อเนื่องเรื่อยมา แม้ว่าโดยปกติรัฐต่าง ๆ จะได้กำหนดหน้าที่ที่ใช้อำนาจรัฐ ผู้ดำเนินแนวนโยบาย และผู้ใช้อำนาจสูงสุดเอาไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในชีวิตจริงทางการเมือง "ผู้กุมอำนาจ ผู้ซึ่งขาดตัดสินใจ" ในระบบใด ๆ ไม่จำเป็นจะต้องสอดคล้องตรงตามบัญญัติของกติกาทางการเมือง¹ ทั้งนี้เพราะผู้กุมอำนาจสูงสุดที่แท้จริง (de facto) ในการปกครองรัฐหนึ่ง ๆ นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัย เงื่อนไข เฉพาะตัวต่าง ๆ ของสังคมการเมือง เช่น รากฐานทางประวัติศาสตร์ กลุ่มพลังอำนาจในสังคม รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ซึ่งล้วนมีผลในการหล่อหลอมรูปแบบการใช้อำนาจในระบบการเมืองการที่รัฐโดยส่วนมากในระบบการเมืองสมัยใหม่ ไม่ว่าจะ เป็นประเทศสังคมนิยม หรือ เสรีนิยม ได้บัญญัติให้อำนาจตัดสินใจ หรืออำนาจบริหารสูงสุด แก่คณะรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรี จึงมิได้แสดงว่าคณะรัฐบาลนั้นจะเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดอย่างแท้จริง

ดังนั้นแม้จะมีการคิดค้นหาหนทางในการวางรูปแบบระบบคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีไว้อย่างดีเพียงใด ก็มิได้แสดงว่าระบบคณะรัฐมนตรีนั้นจะสามารถใช้อำนาจตัดสินใจและดำเนินนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพเสมอไป ทั้งนี้เพราะมีปัจจัย เงื่อนไขอีกหลากหลายที่ล้วนเป็น "สิ่งแวดล้อม" ของระบบคณะรัฐมนตรีซึ่งสามารถมีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจของระบบคณะรัฐมนตรีได้ ลักษณะของระบบการเมืองของประเทศต่าง ๆ ที่อาจจะดูคล้ายคลึงกันนั้น ในความเป็นจริงแล้วก็มีความแตกต่างกัน ตัวอย่างของคณะรัฐมนตรีที่ไม่ได้ดำรงสถานะ "องค์กรการตัดสินใจสูงสุดเชิงนโยบาย" นั้นมีให้เห็นอยู่เป็นอันมากในประเทศต่าง ๆ ก็ได้เปลี่ยนจากที่เคย

¹ ดังเช่น ในการศึกษาการเมืองแนวสถาบัน ก็มักเชื่อว่าสถาบัน โครงสร้างต่าง ๆ มีหน้าที่เฉพาะ โครงสร้างหนึ่งจะทำหน้าที่หนึ่งตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเสมอ ซึ่งไม่ตรงกับความจริงในระบบการเมือง ดู ม.ร.ว.พศุภธีสาว ชุมพล, ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม โครงการส่งเสริมการเขียนตำราพื้นฐานสำหรับวิชาในหลักสูตรประจำของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

ปกครองโดยคณะรัฐมนตรี (Cabinet Government) มาเป็นการปกครองโดยนายกรัฐมนตรี (Prime Ministerial Government)² ในสหรัฐอเมริกา แม้จะปรากฏชัดเจนว่าประธานาธิบดี จะมีบทบาทในการใช้อำนาจโดดเด่นกว่าองค์กร กลไก หรือสถาบันอื่น ๆ แต่ก็มีกรณีทางวิชาการไม่สิ้นสุดว่าโดยเนื้อแท้ อำนาจนั้นอยู่ที่ฝ่ายใดจนเกิดสำนักความคิดที่พยายามอธิบายว่าใคร ปกครองอเมริกา แตกต่างกันไป เช่น แนวความคิดที่เชื่อว่า ชนชั้นนำ (Elite) เป็นผู้กำหนดนโยบายและตัดสินใจ กับแนวคิดที่เชื่อว่าสหรัฐอเมริกาเป็นสังคมพหุนิยมที่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งมีอิทธิพลต่อรัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายที่แท้จริง เป็นต้น ในกรณีของประเทศญี่ปุ่น ผู้มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดนโยบายประกอบด้วยพลัง 3 ฝ่าย ที่เรียกว่า "ไตรภาคีอำนาจ" (tripartite) ได้แก่ ฝ่ายการเมือง คือคณะรัฐบาลและพรรคการเมือง ฝ่ายระบบราชการ และกลุ่มพลังธุรกิจ โดยเฉพาะฝ่ายราชการและพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตยนั้น ร่วมกันมีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ อย่างสูง³ ตัวอย่างต่าง ๆ นี้ชี้ให้เห็นว่า ระบบการใช้อำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายสูงสุดในรัฐหนึ่ง ๆ มีความแตกต่างกันออกไปตามเงื่อนไขเฉพาะตัว แม้โดยหลักการ คณะรัฐมนตรีจะเป็นกลไก หรือองค์กรที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อรับภารกิจการตัดสินใจ และการบริหารสูงสุดของเกือบทุกสังคม แต่ในทางปฏิบัตินั้น ระบบคณะรัฐมนตรีของแต่ละประเทศจะสามารถมีอำนาจตัดสินใจที่แท้จริงหรือไม่ เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะอัตวิสัย และภาววิสัย เฉพาะของสังคม นั้น ๆ จากเหตุนี้รูปแบบคณะรัฐมนตรีของแต่ละสังคมการเมืองจึงถูกจัดตั้ง กำหนดอำนาจ หน้าที่ และกระบวนการปฏิบัติงานแตกต่างกันออกไปตามสภาพของระบบการเมือง โดยจะมีการให้ความสำคัญของคณะรัฐมนตรีมากน้อย เพียงใดก็ขึ้นอยู่กับจุดประสงค์ ความต้องการ และเงื่อนไข เหตุผล ของแต่ละระบบการเมือง

ในกรณีของสังคมการเมืองไทย ผู้ปกครอง-ใช้อำนาจรัฐที่แท้จริงแต่โบราณ ได้แก่ องค์พระมหากษัตริย์ แนวคิดเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีที่เกิดขึ้นครั้งแรกในสังคมการเมืองไทยไม่ใช่ว่า

² ดู Walter Bagehof, The English Constitution (London: Collins, 1963) : Introduction, p.51 และ John P. Mackintosh, The British Cabinet (2nd ed 1968), p.529.

³ Sueo Sudo, "Changing Japanese Policy Making : A Review Essay" ไทยญี่ปุ่นศึกษา (เมษายน-มิถุนายน 2530), หน้า 46-470.

คิดจัดตั้งขึ้น เพื่อใช้อำนาจตัดสินใจหรือกุมการดำเนินงานนโยบายของรัฐ แต่เป็นแนวคิดและความต้องการแสวงหากลไกในการช่วยงานพระมหากษัตริย์ วัฒนธรรมทางการเมืองโดยการตัดสินใจเชิงนโยบายจากคณะรัฐมนตรีจึงไม่ได้เกิดขึ้นในระบบการเมืองไทย และไม่สามารถหยั่งรากลงได้อย่างมั่นคงนัก และจากการที่ระบอบราชการซึ่งเป็นกลไกช่วยงานพระมหากษัตริย์แต่โบราณได้มีวิวัฒนาการและความต่อเนื่องเรื่อยมา ได้เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงานทั้งด้านนโยบายและด้านบริหารของรัฐมาตลอด ทำให้พลังฝ่ายราชการสามารถยึดครองอำนาจทั้งด้านบริหารและนโยบายเอาไว้ได้อย่างเหนียวแน่น แม้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและจัดตั้งคณะรัฐมนตรีตามรูปแบบประชาธิปไตยแล้วก็ตาม จากการศึกษาที่ผ่านมาได้พบ "ภาวะผูกพัน" ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับระบบราชการมาโดยตลอด ซึ่งฝ่ายระบอบราชการมีบทบาทสำคัญในการเข้ามาวางเงื่อนไข กติกาการเมือง เพื่อประโยชน์ของระบอบราชการเองโดยต่อเนื่อง ดังเห็นได้จากรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกติกาสูงสุดทางการเมืองทุกฉบับ จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีว่า "ให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน" ไว้เสมอ คณะรัฐมนตรีจึงเป็นผู้ดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน มากกว่า ผู้กำหนดนโยบายและตัดสินใจเชิงนโยบาย ที่แท้จริง นอกจากนี้เมื่อมีความเติบโตและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เกิดกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่รวมตัวกัน เป็นกลุ่มพลังทางการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มเหล่านี้ก็เริ่มมีบทบาทและอำนาจขึ้นมาทัดทานและทัดเทียมฝ่ายอำนาจระบอบราชการในด้านต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งในระบบคณะรัฐมนตรีในที่สุด กลุ่มอำนาจทางธุรกิจนี้สามารถสร้างอิทธิพลเข้ามามีส่วนร่วม และสามารถผลักดันกระบวนการและทิศทางการดำเนินงานนโยบายของคณะรัฐมนตรีในกรณีต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกัน

ดังนั้น คณะรัฐมนตรีของไทยจึงมีลักษณะ เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีอีกหลายประเทศในการเป็น "เวที" ของการต่อสู้ระหว่างพลังอำนาจของฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมการเมือง มากกว่าเป็นผู้ทรงสิทธิในการชี้ขาดตัดสินใจแต่ผู้เดียว การเป็นเวทีทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีไทยนี้ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีต้องแบกรับภารกิจ-เรื่องราวที่มาจากพลังอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ในสังคม รวมทั้งต้องเข้าไปแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มพลังอำนาจดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านหลัก คือการกำหนดนโยบายและการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพได้ ทำให้มีความพยายามในการแสวงหาวิธีการและรูปแบบในการสร้างเสริม-ปรับปรุงกลไกคณะรัฐมนตรีให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้ดียิ่งขึ้นอยู่เสมอ แต่โดยที่ปัญหาของคณะรัฐมนตรีไทยนั้น เป็นปัญหาทางรากฐานอันเกิดจากความผูกพันและข้อผูกมัดที่ต้องทำหน้าที่ทางด้านการบริหารโดย เฉพาะที่เกี่ยวกับระบบราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มาช้านาน ทำให้การพยายามแสวงหากลไก

ต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงการทำงานของคณะรัฐมนตรีไทยนั้น เป็นเพียงการพยายามผ่อนคลายนโยบายเฉพาะหน้าเท่านั้น แต่ก็ไม่สามารถสลัดจากพันธนาการซึ่งก็คือภารกิจอันหลากหลายในด้านการบริหารลงได้โดยสิ้นเชิง ลักษณะของระบบคณะรัฐมนตรีไทยจากที่ได้ศึกษามาสมาสามารถสรุปลักษณะสำคัญต่าง ๆ ได้ คือ

1. รูปแบบระบบคณะรัฐมนตรีไทย

โดย "รูปแบบ" คณะรัฐมนตรีไทยมีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบคณะรัฐมนตรีของประเทศประชาธิปไตยโดยส่วนมาก หากจะมีความแตกต่างก็ในแง่ของรายละเอียดปลีกย่อยของการจัดองค์กร องค์ประกอบ จำนวนสมาชิก แต่แม้การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีไทยจะรับเอารูปแบบจากประเทศประชาธิปไตย แต่ในการนำมาปฏิบัติแล้วยังมีลักษณะธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นของไทยเองอยู่ด้วย เช่น ในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ* บัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์จะทรงตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้นเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่ควบคุมดูแลรัฐมนตรีให้ปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาล แล้วนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กราบบังคมทูลถวายรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรเป็นรัฐมนตรีต่อพระมหากษัตริย์ทรงตั้ง การตั้งคณะรัฐมนตรีจึงอาศัยประกาศพระบรมราชโองการสองฉบับ ทำให้มี 2 ขั้นตอน คือ

1. พระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี
2. พระบรมราชโองการตั้งรัฐมนตรี

การจัดตั้งคณะรัฐมนตรี จะมีจำนวนสมาชิกเท่าใดนั้น รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะกำหนดจำนวนรัฐมนตรีไว้ชัดเจน โดยประเภทของรัฐมนตรี แม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้จำแนกประเภทไว้ แต่มีกฎหมายหลายฉบับได้จำแนกประเภทของรัฐมนตรีไว้ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 3 ได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการการเมืองที่เป็นรัฐมนตรีไว้ดังนี้

1. นายกรัฐมนตรี
2. รองนายกรัฐมนตรี

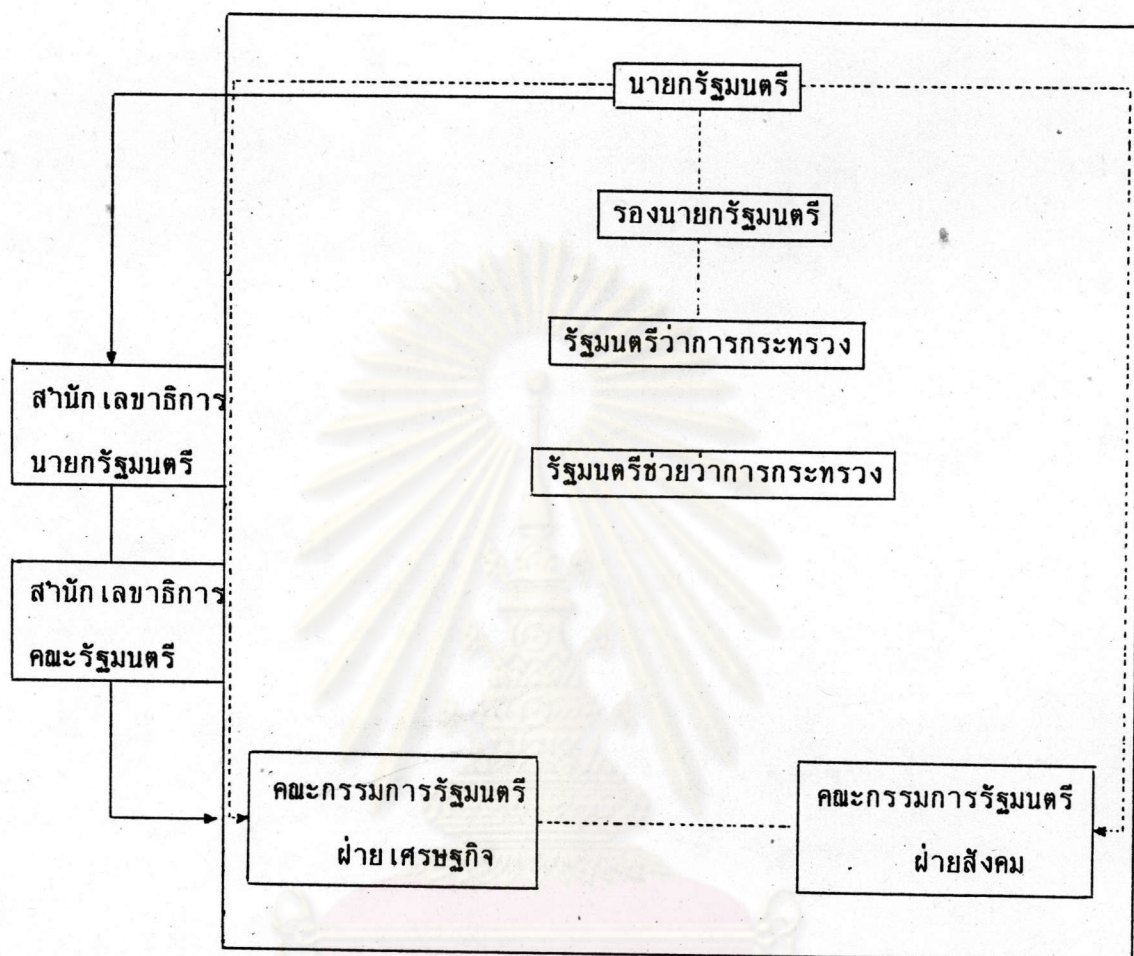
*ยกเว้นรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475.

3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
4. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
5. รัฐมนตรีว่าการทบวง
6. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
7. รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง
8. รัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม ในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมีรัฐมนตรีประเภทต่าง ๆ ข้างต้นครบทุกอย่าง ลักษณะสำคัญของคณะรัฐมนตรีไทยคือ การที่รัฐมนตรีทุก ๆ ประเภทถือว่าอยู่ในคณะรัฐมนตรี ซึ่งต่างจากระบบของประเทศอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกาที่มีรัฐมนตรีบางประเภทซึ่งไม่จัดอยู่ในคณะรัฐมนตรี (Cabinet) แต่ก็มีตำแหน่งเรียกว่ารัฐมนตรี นั่นคือมีการแยกกันระหว่าง Cabinet กับ Minister เช่นในระบบอังกฤษ คณะรัฐมนตรี จะถูกกำหนดขนาดไว้ประมาณ 20 คน และรัฐมนตรีนอกเหนือจากนั้นก็ไม่ถือว่าอยู่ใน Cabinet ขณะที่รัฐมนตรีไทยทุกคนถือว่าอยู่ใน Cabinet แนวปฏิบัติเช่นนี้มีผลให้ คณะรัฐมนตรีไทย มีขนาดใหญ่ เช่นโดยมากรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีคณะรัฐมนตรีประมาณ 40 คนขึ้นไป การที่ขนาดของคณะรัฐมนตรีมีขนาดใหญ่นั้น กล่าวได้ว่าเป็นผลจากการที่รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยของไทยโดยส่วนมากจัดตั้งในรูปแบบรัฐบาลผสม เนื่องจากไม่มีพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดสามารถครอบครองคะแนนเสียงข้างมากในสภาได้ ทำให้เกิดระบบการแบ่งสรร (Quota) ขึ้น การมีจำนวนรัฐมนตรีมากจึงเป็นที่ยอมรับและพอใจของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล และผลกระทบต่อลักษณะเช่นนี้ได้แก่ การที่เป็นการยากที่จะหาบุคคลที่เหมาะสม หรือมีภูมิหลังสอดคล้องกับตำแหน่งงานที่ตน เข้าไปรับผิดชอบอย่างแท้จริง หลายครั้งเมื่อมีการประกาศแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีออกมาจึงมักถูกสื่อมวลชน หรือประชาชนวิพากษ์วิจารณ์ หรือร้อง "ยี่" มาโดยตลอด นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการมีจำนวนรัฐมนตรีมากเกินไป ปริมาณงาน หรือ เป็นเพียงการตอบแทนทางการเมืองเท่านั้น ทำให้เกิดรัฐมนตรีที่สื่อมวลชนขนานนามว่ารัฐมนตรีไม้ประดับ เกิดขึ้นอยู่เสมอ นอกจากนี้เมื่อรัฐมนตรีต่างพรรค เข้าไปรับผิดชอบในกระทรวงเดียวกันก็มักเกิดปัญหาความขัดแย้ง หรือการดำเนินนโยบายที่มีทิศทางแตกต่างกันได้

ปัญหาในด้านรูปแบบของคณะรัฐมนตรีไทยที่มีอยู่ได้แก่ ปัญหาในเรื่องขนาด หรือจำนวนรัฐมนตรี ซึ่งมีขนาดใหญ่จนทำให้เกิดทั้งปัญหาและสมรรถนะในการปฏิบัติงานบางด้าน จากการศึกษาอาจสรุปรูปแบบระบบคณะรัฐมนตรีไทยได้โดยสังเขป ดังแผนภาพที่ 36

แผนภาพที่ 36 รูปแบบระบบคณะรัฐมนตรีไทย



ซึ่งสามารถแบ่งองค์ประกอบในระบบคณะรัฐมนตรีได้เป็น 4 ส่วน คือ

1. นายกรัฐมนตรี
2. รัฐมนตรีในคณะ
3. องค์การช่วยงานในคณะรัฐมนตรี
4. คณะกรรมการรัฐมนตรี ที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจนายกรัฐมนตรี

ลักษณะที่น่าสนใจของระบบคณะรัฐมนตรีไทยในด้านรูปแบบ ได้แก่ การที่นายกรัฐมนตรีมีองค์การช่วยงานของตนเองโดยเฉพาะ นอกจากนั้นยังมีกลไกช่วยงานของผู้อื่นอีกกลไกหนึ่ง คือ ระบบ คณะที่ปรึกษา ทำให้นายกรัฐมนตรีสามารถมีบทบาทในการขึ้นกำหนดนโยบาย รวมทั้งการมีมากกว่ารัฐมนตรีอื่น ๆ ขณะเดียวกันนายกรัฐมนตรียังสามารถแสดงบทบาทได้เด่นชัดกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ได้จากปัจจัยดังกล่าว นอกจากนี้การที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการจัดตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรี ทำให้นายกรัฐมนตรีสามารถมีอำนาจบารมีในคณะกรรมการรัฐมนตรี โดย

นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้มีส่วนสำคัญในกระบวนการตัดสินใจ พิจารณาปัญหา หรือชี้ขาดปัญหาต่าง ๆ เป็นอย่างมาก

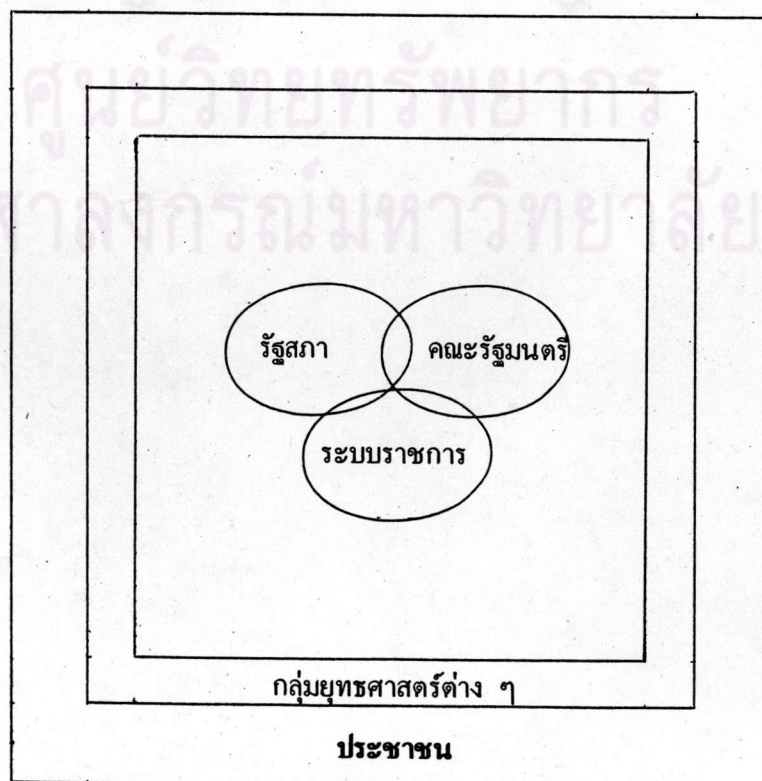
คณะทำงาน คณะผู้ช่วยงาน หรือเลขานุการในคณะกรรมการรัฐมนตรีนี้จึงมุ่งแสวงหาข้อมูล ข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็นต่าง ๆ "ป้อน" ให้แก่นายกรัฐมนตรีมากกว่ารัฐมนตรีอื่น ๆ

2. สภาพแวดล้อมของระบบคณะรัฐมนตรีไทย

ดังกล่าวแล้วว่า แม้ตามกฎหมายคณะรัฐมนตรีจะเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ในทางปฏิบัติ และชีวิตจริงของสังคมการเมืองไทย คณะรัฐมนตรีไม่ได้ดำรงอยู่เพียงลำพัง และถืออำนาจสิทธิขาดสูงสุดเพียงฝ่ายเดียว จากการศึกษาที่ผ่านมาเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีปฏิบัติงานโดยมีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มพลังหรือสถาบันหลักต่าง ๆ โดยตลอด

สถาบันการเมืองต่าง ๆ เหล่านี้ ได้แก่ รัฐสภา ระบบราชการ กลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ สถาบันเหล่านี้ไม่ได้เป็นเพียง "สภาพแวดล้อม" โดยทั่วไป แต่สามารถเข้ามากำหนดนโยบาย และมีผลต่อกระบวนการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีได้ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสถาบันต่าง ๆ ในระบบการเมืองไทย อาจแสดงได้โดยสังเขปดังแผนภาพที่ 37

แผนภาพที่ 37 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสถาบันต่าง ๆ ในระบบการเมืองไทย



สภาพแวดล้อมและปฏิสัมพันธ์ของคณะรัฐมนตรีกับองค์กรหรือสถาบันต่าง ๆ ในสังคมไทยนี้เอง ทำให้คณะรัฐมนตรี กลายเป็น "เวที" ของการต่อสู้ แข่งขัน และประนีประนอม ระหว่างพลังอำนาจของฝ่ายต่าง ๆ เหล่านี้ การต่อสู้ แข่งขัน และประนีประนอม เช่นนี้ในที่สุดได้ทำให้เกิด ลักษณะ ทวิภาวะ ของคณะรัฐมนตรีขึ้นนั่นเอง

3. กระบวนการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี

ภารกิจของคณะรัฐมนตรี ที่ได้พิจารณานั้นแบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน คือ ภารกิจด้านการบริหารและภารกิจในด้านนโยบายนั้น คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ ในด้านบริหารคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามนโยบาย และประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง ต่าง ๆ วางกฎระเบียบ ข้อบังคับ แนวปฏิบัติของข้าราชการ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ หรือตัดสินใจในปัญหาเรื่องต่าง ๆ ที่ถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณา ทำให้คณะรัฐมนตรีไทยต้องแบกรับภารกิจในด้านการบริหารต่าง ๆ ไว้อย่างล้นพ้นตัว

ในการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี มีเครื่องมือในการดำเนินงานที่สำคัญ คือ

1. การประชุมคณะรัฐมนตรี การประชุมคณะรัฐมนตรีจะจัดขึ้นทุกวันอังคารของสัปดาห์ โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ทำหน้าที่เลขานุการ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้รับเรื่องที่เสนอมาจากกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ทั้งในเรื่องการบริหารและเรื่องที่เป็นนโยบาย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้จัดระเบียบวาระการประชุม โดยวาระการประชุมแบ่งออกได้เป็น

- วาระ เพื่อพิจารณา

- วาระ เพื่อทราบ

- วาระจร

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้อำนวยความสะดวก และเมื่อการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ แล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ยืนยันหรือแจ้งมติคณะรัฐมนตรีไปยังกระทรวง ทบวง กรม ผู้เสนอเรื่องเพื่อถือปฏิบัติ

2. การประชุมของคณะกรรมการรัฐมนตรี การประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีซึ่งในปัจจุบันมีอยู่คือ การประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ซึ่งถือว่ามติคณะกรรมการ

รัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ คือ มติคณะรัฐมนตรี จึงมีผลบังคับ ลักษณะ เช่นนี้ยังเป็นปัญหาว่าจะขัดกับหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีหรือไม่

แต่ในแง่ของประสิทธิภาพงานแล้ว การประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจทำให้การแก้ไข การตัดสินใจ และการพิจารณาในเรื่องเร่งด่วนเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องทางเศรษฐกิจซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้ความฉับไวในการตัดสินใจ อีกทั้งการที่คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจมีองค์ประกอบน้อยจึงทำให้พิจารณาเรื่อง เฉพาะด้านหรือเรื่องเร่งด่วนได้ดีกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่

4. ลักษณะทวิภาวะ และ ทวิภาวะ

ลักษณะที่สำคัญที่สุดของระบบคณะรัฐมนตรีไทยที่ได้พิจารณาแล้วทั้งหมดนั้น ได้แก่ ลักษณะทวิภาวะ และ ทวิภาวะ ทวิภาวะทางการเมืองของไทยในทางทฤษฎีกล่าวได้ว่า เกิดจากการที่กลไกรัฐ (ระบบราชการ) ได้กระทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสังคมมาเป็นเวลาช้านาน ก่อนที่กลไกทางการเมืองจะพัฒนาขึ้นในภายหลัง ทำให้เกิดมีการเมืองสองกระแสแข่งขันกันที่จะเป็นตัวแทน และผู้แทนผลประโยชน์ของชาติ กระแสระบอบราชการกับกระแสนอกระบอบราชการได้แข่งขันช่วงชิงการสนับสนุนจากประชาชน และกลุ่มพลังต่าง ๆ โดยแต่ละฝ่ายต่างมีระบบตัวแทนและผู้แทนของตน ผลที่เกิดขึ้นคือ ทำให้แต่ละระบบไม่อาจมีความชอบธรรม เต็มขาดสมบูรณ์โดยปราศจากอีกระบอบหนึ่งได้ ทำให้เกิดระบอบกึ่งราชการ หรือกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งเป็นผลจากการขัดแย้งและประสานตัวของระบอบสองกระแส⁴ สภาวการณ์ทางการเมืองของระบอบกึ่งประชาธิปไตยกึ่งเผด็จการ เช่นนี้เอง เป็นผลให้ระบบคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นสถาบันและกลไกกลางทางอำนาจของทั้งสองระบอบจะต้องเอื้อประโยชน์และสร้างความพอใจให้แก่ทั้งสองฝ่ายได้ เป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีภายใต้สภาวการณ์ทางการเมืองเช่นนี้ จำต้องมีลักษณะทวิภาวะ โดยมีรายละเอียดพอสรุปได้คือ

⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ทฤษฎีระบบการเมืองไทย : กรอบการวิเคราะห์โครงสร้างรัฐ, อ่างแล้ว, หน้า 19-21.

4.1 ลักษณะทวิภาวะของคณะรัฐมนตรี

- 4.1.1 มีองค์ประกอบจากทั้งฝ่ายระบอบราชการและนอกระบอบราชการ
- 4.1.2 กติกาสูงสุด (รัฐธรรมนูญ) เปิดโอกาสให้ฝ่ายราชการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองได้
- 4.1.3 นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ประสานประโยชน์ และแสดงตนเป็นตัวแทนของทั้งสองฝ่าย
- 4.1.4 ในการกำหนดนโยบาย จะต้องคำนึงถึงผลที่จะกระทบต่อพลังอำนาจทั้งสองฝ่าย และพลังอำนาจหลักทั้งสองก็สามารถที่จะมีอิทธิพลต่อแนวทางการดำเนินนโยบายได้
- 4.1.5 คณะรัฐมนตรีดำรงอยู่ได้ด้วยการประสานหรือประนีประนอมระหว่างพลังอำนาจทั้งสองฝ่าย แม้ว่าจะมีการแข่งขันกันอยู่ตลอดเวลาก็ตาม

ส่วนทวิภาวะก็เป็นผลจากทวิภาวะทางการเมือง ซึ่งสรุปโดยรายละเอียด ได้แก่

4.2 ลักษณะทวิภาวะของคณะรัฐมนตรี

- 4.2.1 คณะรัฐมนตรีไม่ได้เป็นองค์กรตัดสินใจสูงสุดเชิงนโยบายเพียงอย่างเดียว แต่ต้องมีภารกิจด้านการบริหาร การบริหารราชการ การแก้ไขปัญหาของหน่วยราชการ ในสัดส่วนที่มากกว่าหรือทัดเทียมกับภารกิจด้านนโยบาย
- 4.2.2 จากภารกิจด้านนโยบายที่ต้องการความจับใจ กับเรื่องทางบริหารที่ล้นพัน ทำให้คณะรัฐมนตรีไม่สามารถทำหน้าที่ด้านการตัดสินใจเชิงนโยบายได้ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีขนาดใหญ่จึงทำให้กลายเป็นที่รองรับเรื่องทางบริหารโดยมีกลไกอื่น เข้ามาทำหน้าที่ดำเนินนโยบายทดแทน คณะรัฐมนตรีชุดใหญ่จึงกลายเป็น ตรายาง สร้างความชอบธรรมแก่การกำหนดนโยบายของกลไกอื่น ๆ

ปัจจัยที่หล่อหลอมลักษณะระบบคณะรัฐมนตรีไทย

ระบบคณะรัฐมนตรีไทยมีกำเนิด และวิวัฒนาการที่แตกต่างไปจากระบบของประเทศตะวันตก แม้ว่าเราจะพยายามนำเอารูปแบบวิธีการของประเทศตะวันตกมาใช้ ลักษณะของ "ระบบ" ไทยที่เกิดขึ้น ก็ไม่ได้เป็นผลจากการหยิบยืมหรือโอนรูปแบบของประเทศตะวันตกมาใช้ แต่เป็นผลมาจากการหล่อหลอมของปัจจัยเฉพาะของสังคมไทยเอง ปัจจัย-เงื่อนไขที่หล่อหลอมรูปแบบระบบคณะรัฐมนตรีไทยจากการศึกษาที่ผ่านมาอาจสรุปโดยชัดเจนคือ

1. ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ (Historical Background) เงื่อนไขพื้นฐานทางประวัติศาสตร์เฉพาะตัวของประเทศหนึ่ง ๆ ย่อมมีผลต่อสถาบันหรือระบบการเมืองของประเทศนั้น ๆ ในกรณีของไทย ปัจจัยทางประวัติศาสตร์อันเป็นพื้นฐานที่ส่งผลต่อรูปแบบระบบคณะรัฐมนตรีได้แก่ การที่ศูนย์กลางแห่งอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดแต่โบราณของไทย คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นรากฐานทำให้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยคุ้นเคยกับการที่ผู้นำมีอำนาจเด็ดขาด กำเนิดของคณะรัฐมนตรีไทยก็มาจากการแสวงหากลโกลเพื่อช่วยงานของพระมหากษัตริย์ เมื่อรัฐมีภารกิจเพิ่มมากขึ้นนั่นเอง

ดังนั้น ความคุ้นเคยที่คนไทยมีต่อองค์กรนี้จึงอยู่ในฐานะของ "องค์กรช่วยงาน" เป็นเบื้องต้น ไม่ใช่ขององค์กรตัดสินใจสูงสุด เช่นนโยบาย ทำให้การให้หน้าหนักความสำคัญแก่องค์กรนี้มีน้อยกว่าตัว "ผู้นำ" ภาวะเช่นนี้ต่อมาได้ส่งผลต่อระบบคณะรัฐมนตรีไทยโดยทำให้ นายกรัฐมนตรีซึ่งควรจะเป็นบุคคลร่วมคณะที่มีสถานะทัดเทียมกัน หรือเป็นเพียง First Among Equal กลับมีบทบาทครอบงำระบบคณะรัฐมนตรีไทย คณะรัฐมนตรีหลายครั้งจึงเป็นเพียง "ตรายาง" ที่มีภารกิจหลักเฉพาะด้านการบริหาร และการแก้ไขพิจารณาความขัดแย้งของหน่วยราชการ

เงื่อนไขทางประวัติศาสตร์นั้นมีขอบเขตกว้างขวาง ซึ่งค่อย ๆ หล่อหลอมลักษณะระบบคณะรัฐมนตรีไทย แต่การจะชี้ขาดลงไปนั้นจำต้องแยกประเด็นพิจารณา

2. ระบบราชการ ปัจจัยที่มีผลต่อลักษณะระบบคณะรัฐมนตรีไทยที่เด่นชัดที่สุดอย่างหนึ่งเป็นรูปธรรม ได้แก่ ระบบราชการ เพราะรากฐานของคณะรัฐมนตรีไทยเกิดขึ้นจากการเป็นองค์กรช่วยงาน จึงมีรากฐานจากการเป็น หน่วยราชการ มากกว่าการเป็นสถาบันการเมือง แม้จะมี

วิวัฒนาการตามครรลองระบอบประชาธิปไตยในสมัยต่อมา แต่ระบบราชการก็ยังสามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดคคตติกา การวางรูปแบบและระบอบอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในทุกยุคทุกสมัย

สถาบันระบบราชการที่สามารถแสดงอิทธิพลต่อระบบคณะรัฐมนตรีไทยที่ศึกษาแล้ว ได้แก่ สถาบันทหาร ข้าราชการพลเรือน และข้าราชการนักวิชาการ (เทคโนโลยีแคเรต) ฯลฯ พลังในระบบราชการเหล่านี้มีอิทธิพลยังต่อการจัดตั้งและกำหนดคคตติกาเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีเองก็มีภารกิจเกี่ยวข้องกับกลุ่มพลังในระบบราชการนี้อยู่ล้นพ้น ระบบราชการจึงสามารถครอบงำคณะรัฐมนตรีทั้งในด้านภารกิจและการดำรงอยู่ การที่ระบบราชการจะสามารถแสดงอิทธิพลต่อระบบคณะรัฐมนตรีโดย

2.1 เป็นผู้กำหนดคคตติกาต่าง ๆ ในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี เช่น อำนาจหน้าที่ องค์ประกอบความสัมพันธ์กับระบบราชการ ฯลฯ และเข้ามามีตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีได้

2.2 สามารถใช้อิทธิพลกดดันการดำเนินนโยบาย และการใช้อำนาจตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

2.3 สามารถใช้ความรุนแรง หรืออำนาจเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรี หรือกดดันให้เปลี่ยนผู้บริหารโดยการรัฐประหารได้

ลักษณะ เช่นนี้ ทำให้ในการทำงานของคณะรัฐมนตรีไทยจำเป็นต้องคำนึงถึง "ความต้องการ" ของฝ่ายราชการอยู่ตลอดเวลา การที่ระบบราชการมีอิทธิพลต่อคณะรัฐมนตรีทำให้คณะรัฐมนตรีไทยไม่ได้เป็นอาภาบริ เวณทางการ เมือง เท่านั้น แต่กลับมีความ เป็นสถาบันทางการบริหารอีกด้วย ดังนั้น ภารกิจของคณะรัฐมนตรีจึงไม่ได้มุ่งไปที่ การตัดสินใจดำเนินนโยบายตามเป้าหมายของรัฐเป็นด้านหลัก แต่กลับมีภารกิจในด้านการบริหารต่าง ๆ ที่มีน้ำหนักมากกว่า และจากการที่ระบบราชการไทยนั้นมีลักษณะที่ได้ เปรียบฝ่ายนอกระบอบราชการ คือมีความต่อเนื่อง มีความมั่นคง มีระเบียบมากกว่าฝ่ายการเมืองของไทย (พรรคการเมือง, สภาผู้แทนราษฎร, กลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ) จึงทำให้ฝ่ายระบบราชการซึ่งควรมีบทบาท เป็นรองกลับมีความแข็งแกร่งมากกว่า และในที่สุดทำให้ระบบราชการมีบทบาท เหนือกว่าฝ่ายการเมืองในทุก ๆ ด้าน ในขณะที่ฝ่ายการเมืองมักประสบกับปัญหาและอุปสรรคอยู่ตลอดเวลา

ลักษณะ เช่นนี้ทำให้ระบบคณะรัฐมนตรีไทยตกอยู่ภายใต้กระแสอำนาจระบอบราชการ อยู่เป็น เวลานานก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง เศรษฐกิจสังคมในสมัยต่อมา ซึ่งทำให้รูปการณเปลี่ยนแปลงไป การที่ระบบราชการมีอิทธิพลต่อคณะรัฐมนตรีไทยนั้น เห็นได้อย่าง เป็นรูปธรรมจากการพิจารณาองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเห็นว่าในระยะแรกของการจัดตั้ง

คณะรัฐมนตรีไทยนั้น รัฐมนตรีมาจากกระบวนราชการทั้งสิ้น รูปการณ์นี้ เฝิงจะคลี่คลาย เปลี่ยนแปลงไป ในสมัยต่อมา เมื่อพลังทางเศรษฐกิจเติบโตขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะฝ่ายพลังทางเศรษฐกิจจนกระบวน ราชการจะเติบโตขึ้น แต่ในระยะแรกก็ยังจำเป็นต้องอาศัยพลังจากฝ่ายราชการเกื้อหนุน ทำให้ ฝ่ายราชการสามารถครอบครองการนำเอาไว้ได้ ต่อมา เมื่อพลังทางเศรษฐกิจได้ขยายตัวขึ้นจนถึง ระดับซึ่งรัฐไม่อาจเข้าไปควบคุม-ครอบงำเอาไว้ได้ จึงทำให้บทบาทของรัฐลดลงเรื่อยมา หากแต่ สภาพของการขัดแย้งแข่งขันก็ยังคงดำรงอยู่ ซึ่งทำให้คณะรัฐมนตรีไทยกลายเป็นเวทีของการ แข่งขันของทั้งสองฝ่ายนั่นเอง

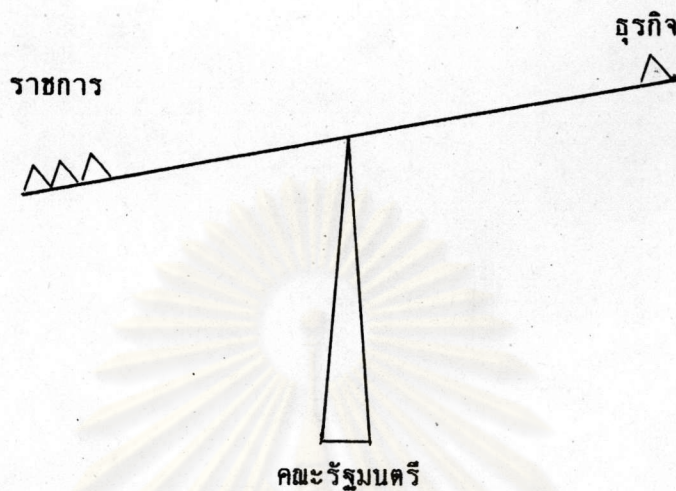
3. ความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทาง เศรษฐกิจ-สังคม ความเติบโตของภาค

เศรษฐกิจไทย การเพิ่มขึ้นของชนชั้นกลาง และการที่กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้กลุ่มทุนเหล่านี้กลายเป็นพลังที่เข้มแข็งในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อกลุ่มธุรกิจขนาด ใหญ่เหล่านี้ได้ดำเนินธุรกิจดังกล่าว มีอิทธิพลในระบบการเมืองสูงยิ่งขึ้นจนเป็นการยากแก่การที่รัฐ จะเข้าไปครอบงำได้อีกต่อไป ความเติบโตของพลังนอกระบบราชการทำให้เกิดความต้องการที่ จะมีสิทธิมีส่วนในการปกครอง โดยเฉพาะในการกำหนดนโยบาย การเปลี่ยนแปลงที่มุ่งไปสู่โลก ทุนนิยม ทำให้กลุ่มนายทุนธุรกิจกลายเป็นพลังที่เข้มแข็งที่สุดในระบบสังคม-การเมือง และทำให้มี อิทธิพลต่อระบบคณะรัฐมนตรีได้เพิ่มขึ้นเรื่อยมา ในระดับต่าง ๆ เช่น

- 3.1 การแสดงอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจ รวมทั้งการดำเนิน นโยบายของรัฐบาล
- 3.2 การร่วมเป็นพันธมิตรกับรัฐ หรือบุคคลในคณะรัฐมนตรี ในด้านการลงทุน การ สนับสนุนพรรค
- 3.3 การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล
- 3.4 การเข้ามาร่วมในคณะรัฐมนตรีโดยตรง

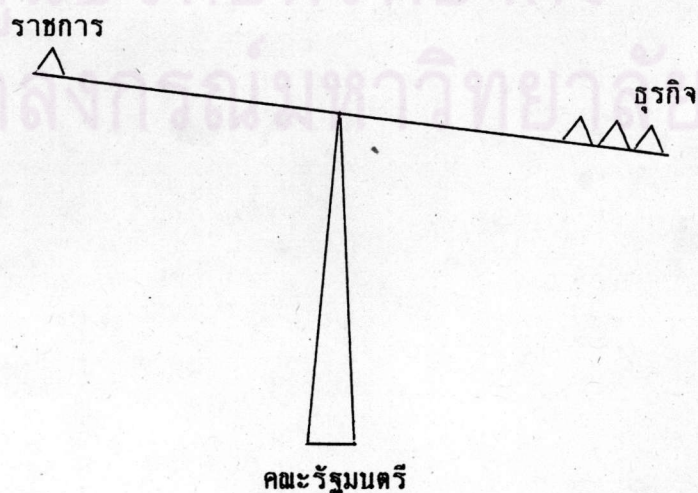
อำนาจของฝ่ายธุรกิจเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนเกิด "นักธุรกิจการเมือง" ซึ่งเข้ามาแสดงบทบาท ทางการเมืองโดยตรงมากยิ่งขึ้น ฝ่ายธุรกิจได้เพิ่มอำนาจต่อรองของตนโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน (กรอ.) ขึ้น ก็เพื่อแสดงบทบาทและขอมี ส่วนร่วมในการตัดสินใจของตน และลดบทบาทของภาคราชการที่ครอบงำการกำหนดนโยบาย มานาน โดยเฉพาะนโยบายด้านเศรษฐกิจ

แผนภาพที่ 39 การคานอำนาจที่ฝ่ายราชการมีน้ำหนักมากกว่าฝ่ายนอกราชการ



2. ในการแข่งขันระยะแรก ฝ่ายระบอบราชการมีบทบาทมากกว่า จากความได้เปรียบในด้านต่าง ๆ ทำให้ฝ่ายนี้มีอิทธิพลในคณะรัฐมนตรีมากกว่า แต่การคานอำนาจก็คงอยู่โดยฝ่ายราชการมีน้ำหนักหรืออำนาจมากกว่า แผนภาพที่อาจอธิบายระบบคณะรัฐมนตรีในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่แม้ว่าพลังทั้งสองฝ่ายจะมีการแข่งขันและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน แต่ฝ่ายราชการก็มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายมากกว่าฝ่ายธุรกิจอย่างเห็นได้ชัด

แผนภาพที่ 40 การคานอำนาจที่ฝ่ายนอกราชการมีน้ำหนักมากกว่าฝ่ายราชการ



3. เมื่อฝ่ายนายทุนธุรกิจเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว แม้ว่าฝ่ายราชการจะมีอำนาจเท่าเดิม ก็ทำให้ฝ่ายธุรกิจสามารถมีบทบาทในคณะรัฐมนตรีได้มากกว่า สภาพการณ์ในรูปแบบนี้อาจกล่าวได้ว่าสอดคล้องกับคณะรัฐมนตรีในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งพรรคชาติไทยเป็นตัวแทนของกลุ่มธุรกิจที่ได้เข้ามาจัดตั้งรัฐบาล โดยระบอบราชการได้ถูกลดความสำคัญลงมาในด้านต่าง ๆ คือ

ก. บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ถูกลดบทบาทลงโดยนายกรัฐมนตรีหันมาใช้ระบบคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีแทน

ข. องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีมาจากพรรคการเมืองเกือบทั้งสิ้น

ค. มีการดำเนินนโยบายโดย เน้นปัจจัยทาง เศรษฐกิจ เป็น เป้าหมายหลักมากกว่าด้านความมั่นคงหรือการเมือง ดังเห็นได้จากนโยบายต่างประเทศที่มุ่ง เน้นทางด้าน เศรษฐกิจ รวมทั้งการขยายตัวของอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งต่างจากสมัยที่ระบอบราชการครองอำนาจที่ เน้นขยายความมั่นคง

ความเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจ-สังคมนี้ ทำให้กลุ่มธุรกิจเติบโตขึ้นมา มีบทบาทขึ้นำในคณะรัฐมนตรีมากขึ้นตามลำดับ โดยฝ่ายระบอบราชการสามารถทดแทนอำนาจได้ตามสถานการณ์ทางการเมือง

4. วัฒนธรรมทางการเมืองที่เน้นผู้นำ การที่คนไทยคุ้นเคยกับระบบการเมืองที่ผู้นำเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดติดต่อกัน เรื่อยมา คือ

4.1 จากวัฒนธรรมแบบพ่อปกครองลูก ในแบบพ่อขุนในสมัยโบราณ

4.2 ลัทธิเทวราชาที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน

4.3 ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจไม่จำกัด

ทำให้ เมื่อมีการ เปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้ว คนไทยก็ยังคงคุ้นเคยอยู่กับการที่ผู้นำมีอำนาจเด็ดขาด แม้จะเป็นเผด็จการก็ตาม เมื่อก่อตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นจึงมีความเห็นสอดคล้องกับการที่ผู้นำจะมีอำนาจเด็ดขาด เช่น ระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หรือการใช้อำนาจเด็ดขาดของจอมพลถนอม กิตติขจร

วัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวทำให้คณะรัฐมนตรีไทยให้ความสำคัญต่อนายกรัฐมนตรีมากกว่า "คณะรัฐมนตรีทั้งคณะ" ดังนั้น อำนาจในการตัดสินใจต่าง ๆ จึงมาจาก

นายกรัฐมนตรีมากกว่าจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจึงมีบทบาทโดดเด่นครอบงำคณะรัฐมนตรี และสามารถสร้างกลไกต่าง ๆ รองรับการทำงานของตนได้ เช่น

- สำนักนายกรัฐมนตรี
- สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
- ระบบที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
- คณะกรรมการรัฐมนตรีต่าง ๆ ซึ่งจัดตั้งโดยอำนาจของนายกรัฐมนตรีและทำงานสนองความต้องการของนายกรัฐมนตรี

ระบบคณะรัฐมนตรีไทยจึงไม่ได้ให้ความสำคัญต่อ คณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ เท่ากับการอาศัยบารมีและบุคลิกภาพของนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำให้กลายเป็นเพียงสถาบันบริหารที่มีภาระสร้างความชอบธรรมให้แก่นโยบายที่มาจากนายกรัฐมนตรี

ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลหล่อหลอมรูปแบบคณะรัฐมนตรีไทยที่แยกพิจารณานี้ก็เพื่อให้สะดวกแก่การทำความเข้าใจโดยในสภาพความเป็นจริง ปัจจัยต่าง ๆ ล้วนมีผลต่อรูปแบบคณะรัฐมนตรีไทยอย่างเป็นกระบวนการ ลักษณะบางอย่างของคณะรัฐมนตรีอาจเป็นผลมาจากปัจจัยมากกว่าหนึ่งอย่าง ดังเช่น ลักษณะทวิภาวะ ซึ่งเป็นลักษณะที่เด่นชัดที่สุดนั้นก็มาจากปัจจัยหลักสองประการ คือ จากฝ่ายระบอบราชการและฝ่ายนอกระบอบราชการที่ได้มีการแข่งขัน และคานอำนาจกันเรื่อยมา การพิจารณาปัจจัยเหล่านี้จำเป็นต้องคำนึงร่วมกันทั้งหมดด้วย

นอกจากปัจจัยหลักทั้ง 4 ประการแล้ว ยังมีปัจจัยอื่น ๆ เป็นปัจจัยรองซึ่งมีผลต่อระบบคณะรัฐมนตรีไทย เช่น

1. การพยายามแสวงหากลาใหม่ ๆ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการทำงาน ทำให้มีความพยายามตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายต่าง ๆ ขึ้น
2. การขยายตัวของภารกิจของงาน และความเติบโตของเทคโนโลยี ทำให้มีการนำเทคนิคใหม่ ๆ เข้ามาใช้กับองค์กรช่วยงานของคณะรัฐมนตรีมากขึ้น ภารกิจที่มากขึ้นทำให้คณะรัฐมนตรีต้องขยายองค์กรช่วยงาน และกระบวนการทำงานก็ได้เปลี่ยนแปลงไป
3. ปัจจัยภายนอกรัฐ ระบบคณะรัฐมนตรีไทยได้ยืมเอาแบบอย่างต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษมาใช้แต่รักษาแบบแผนทางการเมืองของตนไว้ ทำให้แบบแผนต่าง ๆ เหล่านี้เป็นแม่แบบที่หล่อหลอมรูปแบบคณะรัฐมนตรีไทยมาจวบจนปัจจุบัน

ทั้งปัจจัยหลักและปัจจัยรองต่างมีส่วนหล่อหลอมและมีอิทธิพลทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อมแก่ระบบคณะรัฐมนตรีไทย ขึ้นอยู่กับภาวะการณ์ว่าในสภาพการเมืองใด ปัจจัยใดจะมีอิทธิพลต่อ "ระบบ" มากหรือน้อยเท่านั้น

แนวโน้มระบบคณะรัฐมนตรีไทย

คณะรัฐมนตรีไม่ว่าในระบบการเมืองใด ควรจะเป็นองค์กรสูงสุดสำหรับการตัดสินใจเชิงนโยบาย (Control Policy Agency) เพื่อให้กลไกรองอื่น ๆ ดำเนินนโยบายไปได้ตามเป้าหมายและแนวทางของรัฐ ดังนั้นการที่คณะรัฐมนตรีของไทยต้องทำหน้าที่ในด้านการบริหารราชการประจำเป็นจำนวนมาก จึงไม่สอดคล้องเหมาะสมในการที่จะเป็นองค์กรสูงสุดที่จะตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญเร่งด่วน หรือมีปัญหาเฉพาะหน้าที่สำคัญต่อประเทศชาติ และเรื่องที่ต้องการความฉับไว

สภาวะของการเป็นองค์กรสองหน้าที่เช่นนี้ เป็นผลเสียอย่างยิ่งเมื่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมเติบโตขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อประเทศไทยมุ่งหวังที่จะพัฒนาไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ การที่องค์กรกลางเชิงนโยบายไม่สามารถที่จะตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมทำให้ไม่สามารถตอบสนองปัญหา และเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการฝ่ายธุรกิจที่ต้องการความฉับไวในการดำเนินตามนโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ ซึ่งมีการแข่งขันและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอยู่ตลอดเวลา องค์กรสูงสุดที่ไม่สามารถก้าวทันความเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ ระบบตลาดของโลกจึงยากที่จะดำรงอยู่ได้ การที่ระบบเศรษฐกิจขยายตัวย่อมทำให้ฝ่ายทุนธุรกิจต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของตน คณะรัฐมนตรีในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมจึงมีแนวโน้มที่ฝ่ายราชการจะต้องตั้งรับ-ล่าถอยกระแสพลังอำนาจของฝ่ายธุรกิจ

ตัวอย่างของแนวโน้มดังกล่าวเห็นได้จาก การที่คณะรัฐมนตรีต้องปรับปรุงกลไกวิธีการปฏิบัติงานของตนให้สามารถรองรับภาระด้านเศรษฐกิจมากขึ้น ดังการจัดตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรี

^๑ดู เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, "รัฐ ราชการ และ ประชาธิปไตย การเดินทางครั้งใหม่ของประชาชน," ใน อำนาจชาวบ้าน, อ่างแล้ว, หน้า 370.

ฝ่ายเศรษฐกิจ และการที่ภารกิจเฉพาะด้านมีมากขึ้นจึงทำให้มีคณะกรรมการรัฐมนตรีเฉพาะด้านมากขึ้น คือ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม อันสะท้อนว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาดังกล่าวได้ เนื่องจากระบบคณะรัฐมนตรีที่มีขนาดใหญ่และมีภารกิจผูกพันในการบริหารราชการประจำมากมาย

แนวโน้มประการสำคัญที่คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายรัฐบาล และราชการต้องปรับตัวรับการรุกของฝ่ายนอกกรอบราชการ ได้แก่ การยินยอมให้ฝ่ายเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น ดังกรณีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน (กรอ.) ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ธุรกิจ เข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจของรัฐได้ชัดเจนขึ้น คณะรัฐมนตรีไทยในภายหน้าจึงมีลักษณะทางด้าน เศรษฐกิจมากขึ้น โดยจะต้องทำหน้าที่ เชื่อมโยง เศรษฐกิจภายในประเทศกับ เศรษฐกิจโลกให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น จึงมีแนวโน้มที่ตัวแทนจากฝ่ายธุรกิจจะเข้ามาแสดงบทบาทหรือมีส่วนร่วมในคณะรัฐมนตรีมากยิ่งขึ้น ระบบคณะรัฐมนตรีจึงต้องมีการปรับบทบาทให้สามารถรองรับภารกิจทาง เศรษฐกิจ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหา เศรษฐกิจ และการกำหนดนโยบาย การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทาง เศรษฐกิจกับประเทศต่าง ๆ ให้ได้ดียิ่งขึ้น

ระบบคณะรัฐมนตรีที่มีในระบบ เศรษฐกิจ เสรีจึงต้องมีความ เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ลักษณะระบบคณะรัฐมนตรีที่เป็นประชาธิปไตย เพิ่มขึ้นอัน เป็นแนวโน้มของระบบคณะรัฐมนตรีไทย คือ

1. นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งสำคัญสูงสุด ในอดีตที่ผ่านมา การที่รัฐธรรมนูญ เปิดโอกาสให้ผู้ที่ไม่ได้ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีได้ เป็นการ เปิดทางให้ตัวแทนของฝ่ายราชการสามารถ เข้ามา เป็นหัวหน้าคณะ รัฐบาลได้ ในระบบ เศรษฐกิจการ เมืองที่ฝ่ายธุรกิจ เป็นผู้ครองอำนาจหลักย่อมต้องการให้หัวหน้า รัฐบาล เป็นตัวแทนของฝ่ายตน แนวโน้มของนายกรัฐมนตรีในระบบคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะที่ระบบ เศรษฐกิจ เป็นแกนนำ จึงจะ เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน

2. รัฐมนตรีร่วมคณะส่วนมากจะมาจากพรรคการเมือง ระบบคณะรัฐมนตรีที่เป็น ประชาธิปไตย แม้จะไม่สามารถมีพรรคหนึ่งพรรคใดที่สามารถครอง เสียงส่วนมากในสภาผู้แทน ราษฎรได้ แต่การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีก็จะทำได้โดยการจัดตั้ง รัฐบาลผสม ซึ่งรัฐมนตรีจะมาจาก พรรคการเมืองต่าง ๆ โดยไม่ต้องอาศัยตัวแทนจากข้าราชการ ข้าราชการนักวิชาการต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ดี ก็อาจมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยข้าราชการนักวิชาการต่าง ๆ เหล่านี้ในบาง กระบวนการที่ต้องอาศัยความชำนาญ เฉพาะ เพื่อให้สามารถทำงานได้คล่องตัวยิ่งขึ้น

3. การทำงาน-การกำหนดนโยบายจะอยู่ในอาณาบริเวณทางการเมืองมากขึ้น การที่ระบบ เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นจะทำให้การทำงาน-การกำหนดนโยบายสำคัญ ๆ ต้องเป็นภาระของภาคการเมืองมากกว่า เป็นภารกิจของ กลไกอำนาจรัฐ คือภาคราชการ การกำหนดนโยบายต่าง ๆ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายเศรษฐกิจจะต้องมาจากภาคการเมืองที่ต้องการจะพัฒนา ศึกษาศาสนะและประโยชน์ของคนแทนหน่วยงานราชการที่ต้องการคงสถานะและประโยชน์ของคนเช่นกัน

4. จะมีการขยายตัวของกลไกคณะรัฐมนตรีเพื่อรองรับภารกิจเฉพาะด้านต่างๆ มากขึ้น การที่คณะรัฐมนตรีไทยชุดใหญ่มีปริมาณสมาชิกจำนวนมากซึ่งมีภูมิหลังแตกต่างกัน การพิจารณาปัญหาเฉพาะเรื่องจึงยากแก่การถกเถียง พิจารณาได้อย่างคล่องตัว เมื่อภารกิจเฉพาะด้านต่าง ๆ มีมากขึ้น ก็จะทำให้เกิดความพยายามปรับตัวและแสวงหากฎอื่นเพื่อรองรับภารกิจเฉพาะด้านต่าง ๆ เช่น การตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจและฝ่ายสังคม และภายหลังอาจจะมีฝ่ายอื่น ๆ เพิ่มขึ้นได้ เช่น ฝ่ายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ฝ่ายการต่างประเทศ ฯลฯ แม้ว่าการจัดตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีต่าง ๆ นี้จะไม่มีความเป็นระบบและยังมีปัญหาในเรื่องของความซ้ำซ้อน แต่ก็ทำให้สามารถพิจารณาปัญหาเฉพาะด้านได้รวดเร็วยิ่งขึ้น สามารถพิจารณาถกเถียงปรึกษาหารือในเรื่องที่เป็นความรับผิดชอบของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องโดยตรงได้อย่างกว้างขวางลึกซึ้งยิ่งขึ้น การขยายตัวของกลไกคณะรัฐมนตรีเช่นนี้จึงมีแนวโน้มที่จะดำเนินต่อไป

5. มีความพยายามจะลดภารกิจด้านการบริหาร ภารกิจด้านการบริหารเป็นภาระหลักที่ทำให้คณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ ไม่อาจตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ-สังคมได้ ในระบบที่จำเป็นต้องก้าวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงจึงต้องมีความพยายามลดภาระด้านการบริหารราชการลง แนวโน้มของความพยายามนี้ที่เริ่มเกิดขึ้นได้แก่ การพยายามจัดระเบียบเรื่องที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีระบบ ระเบียบ ขั้นตอน ที่จะสามารถพิจารณาได้อย่างรวดเร็วและนับไว้อย่างขึ้น แม้ว่าระเบียบของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะไม่สามารถลดเรื่องทางด้านการบริหารลงได้ แต่ก็สามารถทำให้กลั่นกรองและพิจารณาเรื่องทางด้านการบริหารให้นับไว้อย่างขึ้น อันเป็นการสงวนทรัพยากรด้านเวลา กำลังคน และกำลังเงินได้

6. องค์กรช่วยงานคณะรัฐมนตรี จะต้องทำหน้าที่เลขานุการเพิ่มขึ้น เมื่อภารกิจด้านนโยบายของคณะรัฐมนตรีเพิ่มมากขึ้น องค์กรช่วยอำนวยความสะดวกของคณะรัฐมนตรี ก็จะต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนองการทำงานด้านนโยบายของคณะรัฐมนตรีเพิ่มขึ้น กล่าวคือ ต้องทำหน้าที่ในการกลั่นกรอง ตรวจสอบ วิเคราะห์ เสนอความเห็น และสนับสนุนด้านข้อมูลแก่คณะรัฐมนตรีเพิ่มขึ้น นอกเหนือ

จากการทำหน้าที่ในด้านการจัดการประชุม การอำนวยความสะดวกการประชุม และรายงานผลของการประชุม ซึ่งเป็นงานด้านเลขานุการมากกว่า องค์กรช่วยงานคณะรัฐมนตรีนี้ ไม่จำเป็นต้องมีองค์กรเดียว แต่อาจขยายตัวไปตามการขยายกลไกของคณะรัฐมนตรีได้

แนวโน้มต่าง ๆ เหล่านี้ สามารถที่จะเกิดขึ้นได้ และบางประการได้เริ่มต้นแล้ว ซึ่งจะสามารถปรับ เปลี่ยนระบบคณะรัฐมนตรีไทยให้สอดคล้องกับความ เปลี่ยนแปลงทางด้าน เศรษฐกิจ-สังคมมากขึ้น อย่างไรก็ดี สภาวะที่พลังอำนาจฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะสามารถครอบงำทิศทางทางการเมืองได้อย่างสิ้นเชิงนั้น อาจจะไม่สามารถดำรงอยู่ได้ในช่วงเวลาที่ยาวนาน คณะรัฐมนตรีจึงต้องการผู้นำที่สามารถ ปรับกระบวนการอำนาจ เพื่อสร้างความชอบธรรมและความพอใจแก่ฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะฝ่ายภาคราชการให้สามารถ เป็นกลไกสนับสนุนคณะรัฐมนตรีและฝ่ายการเมืองได้อย่างแท้จริง การที่จะสามารถรักษาสถานะและปรับกระบวนการอำนาจนี้ เป็นไปได้ยากยิ่ง จึงเป็นจุดเปราะบางอย่างยิ่งของคณะรัฐมนตรีทวิภาวะ ซึ่งจุดเปราะบางนี้พิจารณาโดยละเอียดได้ต่อไป

ทางเลือกระบบคณะรัฐมนตรีไทย

ปัญหาต่าง ๆ ของระบบคณะรัฐมนตรีไทยที่ได้กล่าวแล้วนั้น อาจแบ่งโดยสังเขปอย่างกว้าง ๆ ได้ 2 ลักษณะ คือ

1. ปัญหาที่มาจากปัจจัยภายนอก หรือสิ่งแวดล้อมของระบบคณะรัฐมนตรี
2. ปัญหาภายในระบบคณะรัฐมนตรีเอง

ปัญหาที่เกิดจากปัจจัยต่าง ๆ ในระบบคณะรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเป็นในด้านขององค์กรช่วยงาน ระบบกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการปฏิบัติงาน ฯลฯ นั้น เป็นสิ่งที่อาจจะใช้การวิเคราะห์ การพิจารณาปรับปรุงกลไกหรือพัฒนาการจัดการการบริหาร แก้ไขคลี่คลายได้ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากสิ่งแวดล้อมหรือปัจจัยภายนอกนั้น เป็นสิ่งที่ยากแก่การแก้ไข โดยเฉพาะปัญหาที่เป็นผลจากลักษณะของ "ระบอบ" การเมืองที่คณะรัฐมนตรีดำรงอยู่

ระบบคณะรัฐมนตรีไทยที่พิจารณาผ่านมานี้ มีความคลี่คลายและดำรงอยู่ได้ "ระบอบ" การเมือง 3 แบบ หรือ 3 กระแส คือในระบอบราชการอำนาจนิยม ระบอบประชาธิปไตย เอกชนนิยม และกระแสระบอบกึ่งประชาธิปไตย ปัญหาของระบอบคณะรัฐมนตรีในแต่ละกระแสระบอบการเมืองเหล่านี้ มีความแตกต่างกัน

การศึกษานี้ได้เน้นปัญหาของระบบคณะรัฐมนตรี ภายใต้กระแสนโยบายกึ่งประชาธิปไตย โดยเฉพาะในช่วงปี 2521-2531 ภายใต้รัฐบาลชุดต่าง ๆ ของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อันเป็นระยะที่การแข่งขันระหว่างฝ่ายระบอบราชการ กับฝ่ายพรรคการเมือง ได้ปรับสภาพจากความขัดแย้งอย่างรุนแรงหลังช่วงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 - 6 ตุลาคม 2519 มาเป็นการประนีประนอม โดยมีระบบคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลแบบทวิภาวะ เป็นผลของการประนีประนอมดังกล่าว

การแก้ปัญหาของระบบคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีผลมาจากลักษณะหรือกระแสของระบอบการเมืองกึ่งประชาธิปไตย จึงเป็นเรื่องยาก เนื่องจากเป็นปัญหาของระบอบการเมืองทั้งระบบ ระบบคณะรัฐมนตรีแบบทวิภาวะที่ผู้นำไม่ได้มาจากพรรคการเมือง และผู้ร่วมในคณะรัฐมนตรีก็มาจากทั้งฝ่ายระบอบราชการและนอกระบอบราชการ เช่นนี้ จึงจะเป็นทางออกของระบบการเมืองแบบกึ่งประชาธิปไตยอย่างยากที่จะหลีกเลี่ยง แม้ว่าระบบคณะรัฐมนตรี เช่นนี้จะซ่อนเอาปัญหาต่างๆ ไว้เป็นอันมาก คณะรัฐมนตรีแบบทวิภาวะจึงเป็นทางออกหรือทางสายกลางระหว่างฝ่ายอำนาจนิยม เผด็จการสุดขั้ว กับฝ่ายประชาธิปไตยสุดโต่ง ซึ่งเหมาะสมกับสถานการณ์กึ่งประชาธิปไตย คือ

1) รูปแบบและคณะรัฐมนตรี เช่นนี้ สามารถลดความตึงเครียดทางการเมือง จากสถานการณ์ขัดแย้งอย่างรุนแรงให้เข้าสู่สภาวะของการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ โครงการคานอำนาจซึ่งกันและกันได้ อันเป็นสิ่งที่จำเป็นในการแก้ไขเหตุการณ์วุ่นวายทางการเมือง คณะรัฐมนตรีทวิลักษณ์ จึงเหมาะแก่การรักษาการ ในสภาพที่มีการขัดแย้งแข่งขันสูงในระบบการเมือง

2) ระบบคณะรัฐมนตรีทวิภาวะ มีความชอบธรรมสูงในการดำเนินการบริหารงานในระบอบกึ่งประชาธิปไตยดังกล่าวในข้อ 1 ดังนั้น คุญภาพที่สำคัญของระบบคณะรัฐมนตรีนี้จึงได้แก่ การสามารถดำเนินการบริหารงานให้ระบบการเมืองมีความต่อเนื่อง (Political Continuity) ได้ ซึ่งมีความสำคัญในการที่จะพัฒนาระบบการเมืองต่อไป

3) ระบบคณะรัฐมนตรีทวิลักษณ์มีความสอดคล้องกับเงื่อนไขของกลุ่มพลังต่าง ๆ ที่แข่งขันกันอยู่ จึงเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

ดังนั้นแม้คณะรัฐมนตรีแบบทวิภาวะจะมีปัญหายู่มากดังได้กล่าวมาแล้ว หากแต่มีความเหมาะสมต่อระบอบการเมืองกึ่งประชาธิปไตย โดยเฉพาะในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญอันหนึ่งในการประนีประนอมความขัดแย้ง ผ่อนคลายอำนาจ และความแตกต่างของผลประโยชน์ที่หลากหลายให้สามารถดำเนินไปได้ ในภาวะที่ไม่มีพลังอำนาจหลักใดฝ่ายเดียวจะสามารถปกครองคนและกลุ่มอื่นได้ ระบบคณะรัฐมนตรีแบบทวิภาวะจึงมีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ระบอบกึ่งประชาธิปไตย

การแก้ไขปัญหของระบบคณะรัฐมนตรี โดยการแก้ไขลักษณะ ทวิภาวะ นั้น จึงเป็น เรื่องที่อยู่นอกเหนือจากการจัดการหรือปรับ เปลี่ยนในระบบคณะรัฐมนตรี จึงเป็น เรื่องที่ไม่อาจ "จัดการ" ได้ แต่อย่างไรก็ดี สภาพของระบอบกึ่งประชาธิปไตยเองก็ไม่ได้ดำรงอยู่อย่างสถิตย์ (Static) หรือหยุดนิ่ง และภายใต้ระบอบนี้การสร้างสถาบันการเมือง การพัฒนาระบบการเมือง ต่าง ๆ อยู่ภายใต้หลักการ 2 อย่าง คือ การเลือกสรร และ การเลือกตั้ง เมื่อใดที่ สถานการณ์ทางการเมืองเอื้ออำนวยให้มีการยึดถือหรือเลือกใช้ "ระบบการเลือกตั้ง" มากกว่าวิธี การเลือกสรรแล้ว เมื่อนั้นระบอบการเมืองกึ่งประชาธิปไตยก็จะคลายตัวลง เปิดทางให้ภาวะที่ เป็นประชาธิปไตยได้มีโอกาสขยายตัวขึ้น ซึ่งในที่สุดก็จะส่งผลให้คณะรัฐมนตรีลดลักษณะ 2 ด้าน ลงได้ อันเห็นได้จากการคลายตัวของระบอบกึ่งประชาธิปไตย เมื่อฝ่ายต่าง ๆ หันมาเห็นชอบกับ การที่ผู้นำจะต้องมาจากหลักการ หรือระบบการเลือกตั้ง ภายหลังจากก้าวลงจากอำนาจของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นั้นเอง

หนทางในการแก้ไขปัญหาและทาง เลือกสำหรับระบบคณะรัฐมนตรีไทยจึงมุ่งไปยังการ แก้ไขปัญหาในระบบคณะรัฐมนตรีเอง ได้แก่ การใช้การจัดการ การปรับ เปลี่ยนกลไกหรือ โครงสร้างที่อาจเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานได้ การปรับปรุงกลไกช่วยงานคณะรัฐมนตรี การ สร้างสรรค์กลไกใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองต่อการเพิ่มขึ้นของประเภทและปริมาณงาน แนวทางหรือ ทางเลือกที่พึงปรารถนาของระบบคณะรัฐมนตรีไทยในอนาคต จากการพิจารณา การสอบถาม ผู้ใกล้ชิดและเชี่ยวชาญในเรื่องของระบบคณะรัฐมนตรี ทั้งนักวิชาการและข้าราชการที่ปฏิบัติงาน กับคณะรัฐมนตรี รวมทั้งการพิจารณาแนวโน้มทางด้าน เศรษฐกิจการเมือง และการบริหารของไทย เป็นส่วนประกอบ อาจทดลองเสนอหนทางปรับปรุงระบบคณะรัฐมนตรีไทยในแง่มุมต่าง ๆ ได้ โดย การปรับปรุงที่สำคัญของ "ระบบ" คณะรัฐมนตรีไทยนั้น อาจกล่าวได้ชัดเจนว่าได้แก่การแก้ไข ปรับเปลี่ยนใน "ระบบย่อย" (Sub-System) 3 ระบบย่อย ได้แก่

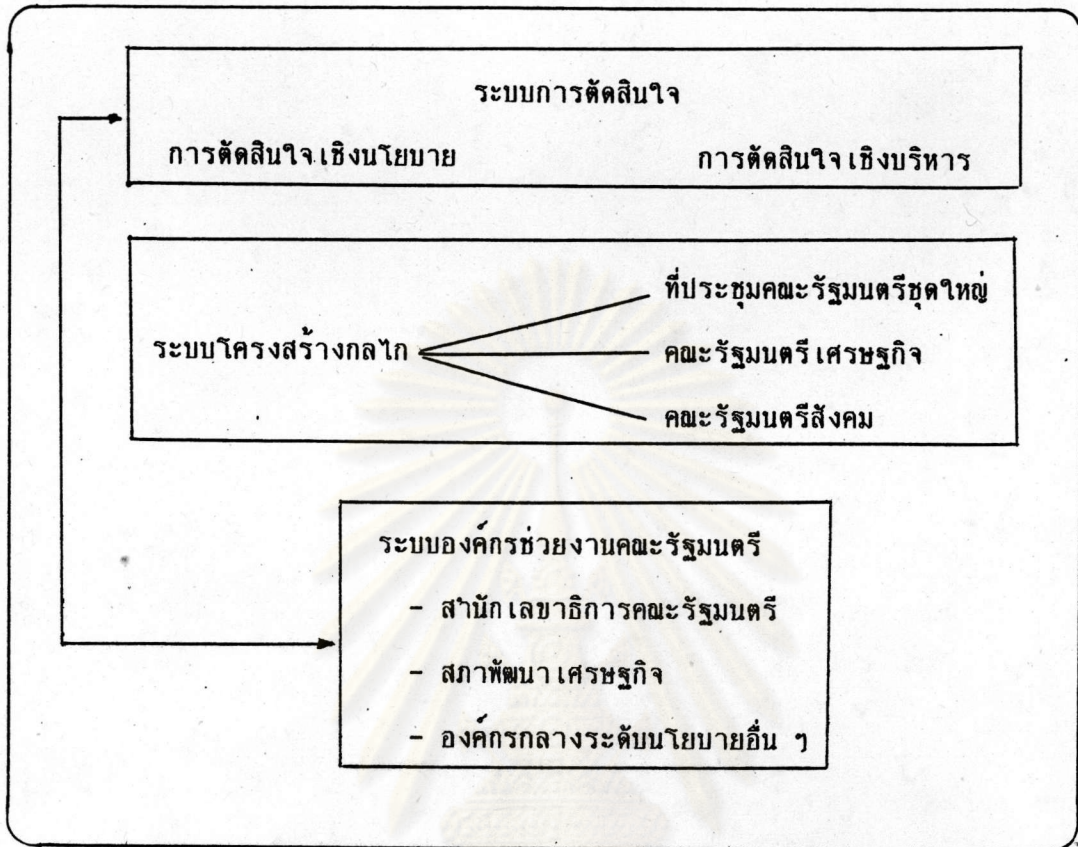
1) การปรับปรุงระบบการตัดสินใจ (Decision-Making System) ทั้งด้านนโยบาย และบริหาร

2) การปรับปรุงระบบโครงสร้าง กลไกคณะรัฐมนตรี

3) การปรับปรุงระบบองค์กรช่วยงานคณะรัฐมนตรี

- ระบบย่อย (Sub-System) ของคณะรัฐมนตรีทั้ง 3 ในระบบคณะรัฐมนตรี สามารถ แสดงดังนี้

แผนภาพที่ 41 ระบบย่อยของคณะรัฐมนตรีไทย



ระบบคณะรัฐมนตรีไทย

ระบบย่อยทั้ง 3 นั้น อยู่ภายใต้ระบบใหญ่ ได้แก่ ระบบคณะรัฐมนตรี และทั้ง 3 ระบบย่อยมีความเกี่ยวพันและคาบเกี่ยวยึดโยงกันอยู่ การแยกออกเป็นส่วน ๆ ก็เพื่อแยกแ่กการทำความเข้าใจเท่านั้น ข้อเสนอการปรับปรุงในระบบย่อยหลักทั้ง 3 ได้แก่

1. ทางเลือกในการพัฒนาระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

ระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีที่ควรจะได้มีการพิจารณาปรับปรุง ได้แก่ การตัดสินใจเชิงนโยบาย โดยควรจะมีการให้ความสำคัญต่อคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ ในฐานะศูนย์อำนาจของการกำหนดนโยบาย และการริเริ่มนโยบาย มากกว่าที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีควรจะเป็นศูนย์กลางในการที่จะตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญอย่างแท้จริง โดยการถือเอาที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นกระบวนการขั้นสูงสุดในการที่จะกำหนดทิศทาง คำวินิจฉัยตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ข้อเสนอจะช่วยในการตัดสินใจเชิงนโยบายให้ดีขึ้นได้ ได้แก่

1.1 การพยายามกลั่นกรอง เรื่องที่จะ เสนอ เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี โดย เน้นให้ องค์กรช่วยงานให้ความสำคัญแก่ เรื่องที่เป็นนโยบายหรือ เรื่องเร่งด่วน มากกว่า เรื่องการบริหาร ราชการประจำ

1.2 การพยายามให้การตัดสินใจใน เรื่องราชการประจำที่ไม่มีความสำคัญหรือมีผล กระทบต่อผลประโยชน์ของชาติมาก ไว้เพียงในระดับกระทรวงนั้นคือ การกระจายอำนาจตัดสินใจ เชิงการบริหารราชการประจำบาง เรื่องไปอยู่ใต้อำนาจของรัฐมนตรี คือปลัดกระทรวงใน กระทรวงต่าง ๆ

1.3 การขยายกลไกช่วยในการตัดสินใจเชิงนโยบายเฉพาะด้าน เช่น การเพิ่ม คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายอื่น ๆ เช่น ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ฯลฯ เพื่อกลั่นกรอง ตรวจสอบ ซึ่งจะทำให้การตัดสินใจเชิงนโยบายใน เรื่องเฉพาะ เป็นไปได้อย่างฉับไวมากขึ้น

1.4 การพยายามให้คณะกรรมการรัฐมนตรีต่าง ๆ ที่ได้ตั้งขึ้นมานี้ มีบทบาทที่สำคัญ มีการทำงานอย่างจริงจังและต่อเนื่องอย่างแท้จริง นั่นคือ จะต้องแก้ไขปัญหานั้นเรื่องของความ ซ้ำซ้อน ความคลุมเครือในการแบ่งแยกภารกิจ และการถูกลดความสำคัญให้ได้ เพื่อให้คณะ กรรมการเหล่านี้มีประสิทธิภาพและมีประโยชน์สนองต่อระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีได้โดย แท้จริง ซึ่งข้อบกพร่องของคณะกรรมการรัฐมนตรีต่าง ๆ ที่ยังมีอยู่ได้แก่ การที่คณะกรรมการ เหล่านี้มีความซ้ำซ้อนและเป็นฝ่ายถูกเลือกใช้โดยผู้หนึ่งหรือนายกรัฐมนตรี เมื่อนายกรัฐมนตรีได้หัน ไปใช้กลไกอื่นช่วยในการตัดสินใจ กลั่นกรองในเรื่องเฉพาะ เช่น ระบบคณะที่ปรึกษา ก็จะทำให้ บทบาทของคณะกรรมการรัฐมนตรีต่าง ๆ ลดลง ข้อพิพาทอื่น ๆ ได้แก่การที่คณะกรรมการรัฐมนตรี มักให้ความสำคัญต่อนายกรัฐมนตรีมากกว่าสมาชิกอื่น ๆ อันทำให้เกิดการครอบงำ โดยนายกรัฐมนตรีในที่สุด

1.5 การพยายามหาหนทางลดองค์ประกอบของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ให้มี ขนาดเล็กลง เพื่อให้สามารถที่จะประชุมพิจารณา ตกเถียง อภิปรายได้อย่างกว้างขวาง และ ตัดสินใจได้กระชับฉับไวยิ่งขึ้น การพยายามลดขนาดของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี อาจจะได้แก่การให้ ผู้เข้าร่วมประชุมนั้นมีเฉพาะระดับรัฐมนตรีว่าการ และฝ่ายเลขานุการ แล้วให้ผู้อื่น ๆ เข้าไปอยู่ ในคณะกรรมการรัฐมนตรีเฉพาะด้าน เป็นต้น

2. การปรับปรุงระบบโครงสร้าง กลไก

ปัญหาของระบบโครงสร้าง กลไก ของคณะรัฐมนตรีที่เกิดขึ้น และจำเป็นต้อง วิศวกรตรวจทาง เลือกที่เหมาะสม ภายหลังจากที่ได้มีความพยายามปรับปรุงกลไกช่วยการตัดสินใจของ

คณะรัฐมนตรีหลายครั้ง โดยสร้างคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายต่าง ๆ เฉพาะด้านขึ้นมา และได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เสมอ ได้แก่ เรื่องของความถูกต้องตามหลักการความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างคณะกรรมการรัฐมนตรีนั้น ๆ กับคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ และความคิดที่เห็นว่าคณะกรรมการหรือกลไกที่สร้างขึ้นใหม่นี้มีผลลดความสำคัญของคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นปัญหาทางเศรษฐกิจซึ่งส่วนมากจะ เสนอไปยังคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจโดยตรง และสามารถมีมติออกมาได้โดยตรง ขณะที่คณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ เป็นแต่เพียงผู้ต้องรับทราบมติภายหลัง เท่านั้น

ความพยายามปรับปรุงกลไก เพื่อช่วยระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี จึงได้สร้างทางเลือกระหว่าง "ประสิทธิภาพ" ในการตัดสินใจ กับ การรักษาหลักการดั้งเดิมไว้ขึ้น

ปัญหาที่คณะกรรมการรัฐมนตรีสามารถออก "มติคณะรัฐมนตรี" และมีผลบังคับโดยไม่จำเป็นต้องผ่านที่ประชุมคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ ในเรื่องการขัดต่อหลักความรับผิดชอบร่วมกันนั้น โดยแท้จริงอาจพิจารณาได้ว่า แม้ว่าในคณะกรรมการรัฐมนตรีแต่ละฝ่าย จะไม่ได้มีรัฐมนตรีบางคนอยู่ในที่ประชุมด้วย แต่หากยึดหลัก "ความรับผิดชอบร่วมกัน" แล้วมตินี้ก็ควรจะได้รับคามสนับสนุนและความเคารพจากคณะรัฐมนตรี แม้ว่าจะมีความเห็นแตกต่างกันบ้าง ซึ่งเป็นฝ่ายข้างน้อย ดังนั้นรัฐมนตรีทุกคนจึงมีหน้าที่จะต้องสนับสนุนการตัดสินใจดังกล่าวต่อไป*

การตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรีต่าง ๆ จึงน่าจะอนุโลม เข้ากับหลักการดังกล่าวได้ว่า มติของกรรมการที่รับผิดชอบในงาน เฉพาะนั้นควรจะได้รับ การเคารพสนับสนุนจากรัฐมนตรีอื่นที่ไม่ได้อยู่ร่วมในคณะกรรมการรัฐมนตรีนั้น ๆ ด้วย

ประเด็นเกี่ยวกับความลึกลับระหว่างคณะกรรมการรัฐมนตรีกับคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ จึงไม่ควรถูกเน้นในเรื่องของความขัดแย้ง แต่ควรให้ความสนใจในด้าน "การจัดระบบ" มากกว่า โดยให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีอย่างเป็นระบบที่ชัดเจนยิ่งขึ้น มิใช่เพียงตั้งโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังปัจจุบัน และขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องมีแผนการที่จะพัฒนาให้คณะกรรมการรัฐมนตรีต่าง ๆ นั้น เป็นโครงสร้างหรือสถาบันที่สามารถปฏิบัติหน้าที่และทำการตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง แนวทางในการปรับปรุงด้านโครงสร้าง กลไก ของคณะรัฐมนตรีนั้น สัมพันธ์อยู่กับแนวทางในการพัฒนาระบบการตัดสินใจ เพราะต่างมีจุดประสงค์ในการเพิ่มพูนสมรรถนะของ

*สัมภาษณ์ นายกำธร จันทรวงศ์, ผู้อำนวยการ กองประสานนโยบายและแผน, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, วันที่ 5 กันยายน 2532.

คณะรัฐมนตรีในด้านการศึกษา อันเป็นจุดสำคัญในการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี แนวทางต่อมาที่นำพิจารณาในการปรับปรุงกลไก โครงสร้างระบบคณะรัฐมนตรี จึงได้แก่ การแสวงหาทางลดขนาดของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีลงโดยวิธีที่เหมาะสม เพื่อให้ขั้นตอนการตัดสินใจสามารถเป็นไปได้ อย่างกระชับ ฉับไว มากขึ้น อย่างไรก็ตามการปรับปรุงกลไก เพื่อเพิ่มพูนสมรรถนะในการตัดสินใจนั้น ไม่ควรทำในลักษณะที่จะทำให้อำนาจต่าง ๆ ตกอยู่ที่ตัวนายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียวในที่สุด ซึ่งขัดกับวัตถุประสงค์ในการที่จะทำให้อำนาจคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ เป็นศูนย์กลางการตัดสินใจด้านนโยบายอย่างแท้จริง

การพัฒนา ปรับปรุงกลไก โครงสร้างของคณะรัฐมนตรีในลักษณะต่าง ๆ ควรจะเป็นไปโดยที่ยังทำให้อำนาจคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นแกนกลาง (Core) เป็นจุดศูนย์กลางของระบบการเมืองต่อไป หรือมีผลกระทบต่อสถานะดังกล่าวนี้ของคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยที่สุด เพราะหากมีการพัฒนา กลไกต่าง ๆ เพื่อมุ่งประสิทธิภาพ เช่น ตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีต่าง ๆ มากขึ้น หรือการตั้ง คณะกรรมการระดับนโยบายต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรี เช่น คณะกรรมการนโยบายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งกรรมการส่วนมากมาจากข้าราชการ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในระบบราชการ และการที่คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นนี้ สามารถทำการตัดสินใจได้เองและรายงานคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบเท่านั้น นอกจากจะเป็นการโอนอำนาจคืนสู่ ภาคราชการแล้ว หากการโอนอำนาจเช่นนี้มีปริมาณมากขึ้นทุกขณะ ก็จะเป็นการทำให้สถานะของ คณะรัฐมนตรีกลายเป็นเพียงตรายาง สร้างความชอบธรรมแก่การตัดสินใจของภาคราชการเท่านั้น

ดังนั้น หากจะมีการปรับปรุงโครงสร้าง กลไก ของระบบคณะรัฐมนตรีไทย แล้ว แนวทางที่พึงปรารถนาจึงควรได้แก่ การทำให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเป็นศูนย์กลางการเมือง ตามหลักการระบอบประชาธิปไตยโดยแท้ โดยที่การจัดตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีและคณะกรรมการต่าง ๆ ก็โดยอาศัยอำนาจของคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ ควรจะเป็นผู้ให้อำนาจหรืออาณัติ (Mandate) แก่บรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ และควรจะเป็นผู้ตรวจสอบพิจารณาผลการตัดสินใจ หรือมติของคณะกรรมการต่าง ๆ นั้น อีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่จะมีผลใช้บังคับต่อไป

นี่คือทางเลือกของการพัฒนากลไกระบบคณะรัฐมนตรี แม้ว่าจะไม่สามารถแสวงหา "ทางสายกลาง" ระหว่างประสิทธิภาพหรือความกระชับฉับไว กับหลักการของระบอบได้อย่าง สมบูรณ์ แต่ก็ควรจะมีการ "พบกันครึ่งทาง" ระหว่างการคงไว้ซึ่งความสำคัญของคณะรัฐมนตรี ชุดใหญ่ กับการกระจายแบ่งสรรอำนาจเพื่อช่วยการตัดสินใจ

3. แนวทางพัฒนาโลกช่วยงานของคณะรัฐมนตรี

จากการศึกษาองค์กรช่วยงานคณะรัฐมนตรี อันเป็นแกนหลักคือ สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีพบว่า องค์กรดังกล่าวได้พยายามพัฒนา เพื่อให้สามารถก้าวทันและสนองต่อการทำงาน ของคณะรัฐมนตรีได้อย่างเพียงพออยู่ตลอดเวลา เช่น การขยายหน่วยงานเพื่อรองรับภารกิจที่มี ลักษณะเฉพาะ หรือการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ เข้ามาใช้ในการจัดการ สนับสนุนด้านข้อมูล เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีความพยายามปรับปรุง การเสนอเรื่อง เข้าสู่คณะรัฐมนตรี โดยการพัฒนาระเบียบ สำนักราชการรัฐมนตรีขึ้นช่วยให้การ เสนอ เรื่องต่อคณะรัฐมนตรีมีความ เป็นระเบียบและมีกฎ เกณฑ์ดีขึ้น ดังนั้น การพัฒนาโลกช่วยงานหลัก หรือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี อันเป็นโลกช่วยงาน คณะรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการนี้ จึงควรมุ่งไปที่การทำให้สำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรีสามารถ เป็น "สมอง" ของคณะรัฐมนตรีหรือ เป็นเลขาธิการอย่างแท้จริง

ความยากลำบากของการที่โลกช่วยงานช่วยอำนวยความสะดวก จะสามารถช่วยในการ วิเคราะห์ เสนอความเห็นในการตัดสินใจในปัญหาและนโยบายต่าง ๆ นั้น เนื่องจากการที่ เรื่อง ต่าง ๆ ที่เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนั้นมีอาณาเขตกว้างขวาง ทั้งเรื่องทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี การบริหาร กฎหมาย ฯลฯ จึงยากที่ข้าราชการในสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะสามารถช่วย ทำการวิเคราะห์ เสนอข้อมูล เสนอแนวทางแก่คณะรัฐมนตรีได้ทั้งหมด ทางเลือกในการปรับปรุง เช่นนี้จึงควรได้แก่

3.1 ในการสรรหา คัดเลือก ข้าราชการที่จะเข้าปฏิบัติหน้าที่ในสำนัก เลขาธิการ คณะรัฐมนตรีในอนาคต นั้น จำเป็นที่จะต้องแสวงหาผู้ที่มีความรู้เฉพาะด้าน โดยเฉพาะในเรื่อง เทคนิค เฉพาะมากขึ้น เพื่อทำหน้าที่นักวิเคราะห์ หรือนักวิจัย ที่จะช่วยพิจารณาสนับสนุนด้านข้อมูล และ เสนอแนวทางอื่นจะสามารถช่วยพัฒนาระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีได้ในที่สุด

3.2 อย่างไรก็ดี ข้อเสนอนี้ข้อ 3.1 นั้น มีความยากลำบากในด้านของการ ขาดแคลนผู้ที่มีความสามารถเฉพาะด้าน หรือผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งในปัจจุบันมักไม่สนใจที่จะทำงานใน ราชการ ดังนั้น ทางออกในการแสวงหาผู้ทำงานด้าน "สมอง" เช่นนี้ จึงอาจทำเป็นลักษณะขอ "ยืมตัว" จากหน่วยราชการอื่น ๆ ที่มีอยู่ ในลักษณะขอยืมตัวมาช่วยในการปฏิบัติราชการ

การหาทางพัฒนาโลกช่วยงานคณะรัฐมนตรียังทำได้อีกทาง โดยการพัฒนากลไก ช่วยงานด้าน "สมอง" ของคณะรัฐมนตรี ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ (informal) ขึ้นมา กลไก ดังกล่าวเช่น การมี "ระบบคณะที่ปรึกษา" เช่น การที่ระบบคณะที่ปรึกษารัฐมนตรีนั้น แม้จะ มุ่งช่วยงานนายกรัฐมนตรี แต่โดยที่งานสำคัญของที่ปรึกษา เช่น ในสมัย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

ก็ได้แก่ การพิจารณา วิเคราะห์ เรื่องตามระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี และต้องเสนอความเห็นไปทุกเรื่อง ดังนั้น กลไกนี้จึงเป็นอีกทางหนึ่งที่สามารถเสนอแนวทาง ความเห็นที่ช่วยในการวินิจฉัยแก่คณะรัฐมนตรีได้ หากมีการจัดการที่เหมาะสม สามารถทำให้มีการยอมรับในกลไกและใจกว้างในการรับข้อ เสนอที่หลากหลายในแง่มุมมอง

หากสามารถพัฒนาระบบย่อยของคณะรัฐมนตรีทั้ง 3 ด้าน ของคณะรัฐมนตรีได้ คงช่วยทำให้ระบบคณะรัฐมนตรีไทยมีศักยภาพเพิ่มขึ้น พร้อมกับมีศักดิ์ศรี มีความสำคัญอันจะเป็นศูนย์กลางเชิงนโยบายในระบบได้อย่างแท้จริง

ระบบคณะรัฐมนตรีในกระแสรอบกึ่งประชาธิปไตยนั้น จะมีลักษณะที่ถูกหล่อหลอมขัดเกลา และมีการปรับตัวตามภาวะวิสัยทางการเมือง ทำให้มีลักษณะทวิลักษณ์ และมีการกิจแบบทวิภาวะ จึงมีความแตกต่างจากระบบคณะรัฐมนตรีในระบอบรัฐสภาเต็มรูป ดังเช่นในแบบของอังกฤษ หรือออสเตรเลีย แต่การที่คณะรัฐมนตรีในลักษณะ เช่นนี้ที่สามารถดำเนินมาได้และค่อนข้างมีความต่อเนื่อง จึงชี้ว่าระบบคณะรัฐมนตรีเช่นนี้มี "บางสิ่งบางอย่าง" ที่ลงตัวกับระบบการเมืองในสภาพเช่นนั้น ระบบคณะรัฐมนตรีแบบทวิภาวะจึงเป็น "กลไก" สำคัญในการเชื่อมต่อการกิจทางการเมือง การบริหาร ให้ดำเนินไปไม่ให้ชะงักงัน จวบจนเมื่อระบอบกึ่งประชาธิปไตยอันมีการแข่งขันขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างอำนาจ 2 กระแส ได้คลายตัวลงและมีแนวโน้มที่จะมุ่งไปสู่การใช้ระบบรัฐสภาหรือประชาธิปไตยเต็มรูปมากขึ้น เมื่อนั้นระบบคณะรัฐมนตรีจึงจะมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องต่อสภาวะทางการเมืองต่อไปอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง

การแสวงหาระบบคณะรัฐมนตรีที่พึงปรารถนาในสังคมการเมือง จึงไม่ใช่หลักการเลือก "เครื่องมือ เครื่องมือ" ที่จะใช้ได้ดีที่สุดในการกิจหนึ่ง ๆ ได้อย่างเสรี หากแต่ยังเป็นการเลือก "เครื่องมือ เครื่องมือ" ที่มีอยู่ ให้สามารถใช้กับภารกิจที่ต้องปฏิบัติโดยมีข้อจำกัด คือธรรมชาติของระบบการเมืองในแต่ละขณะ

จากการศึกษาวิวัฒนาการของระบบคณะรัฐมนตรีไทย ทำให้เห็นว่าระบบรูปแบบคณะรัฐมนตรีในแต่ละช่วงทางการเมืองนั้น เป็นเพียงกลไกที่ตอบสนองความต้องการของผู้ถืออำนาจการแสวงหาระบบคณะรัฐมนตรีที่พึงปรารถนา นั้น จึงสามารถที่จะพิจารณาเสนอแนวคิดได้ต่าง ๆ นานา ๆ แต่การแสวงหาระบบที่ เหมาะสม นั้น จึงควรคำนึงถึงเงื่อนไขข้อจำกัดของระบบการเมืองด้วย

ระบบคณะรัฐมนตรีทวิภาวะ จึงเป็นผลจากลักษณะของระบบการเมือง การพัฒนาระบบคณะรัฐมนตรีนี้ จึงอาจนับได้ว่าเป็นแง่ของการปรับปรุงกลไก เพิ่มประสิทธิภาพ การพัฒนาระบบ

ย่อยต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยทำให้ลักษณะ ทวิลักษณ์ นั้น ไม่ได้เป็น "ปัญหา" หากแต่ว่าเป็นจุดเด่น
อันหนึ่งได้ จนกว่าสภาวะระบอบของการเมืองจะมีการเปลี่ยนแปลงคลี่คลายไปสู่การใช้ระบอบ
ประชาธิปไตยเต็มรูป และสามารถมีระบบคณะรัฐมนตรีที่มีความเป็นภาคการเมือง หรือศูนย์กลาง
ทางนโยบายที่แท้ได้ในวันหน้า



ศูนย์วิทยพัชรากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย