

## บทที่ 4

### คณะรัฐมนตรี

การปกครองแบบรัฐสภา (parliamentary system) เป็นการปกครองที่ถือหลักการที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย (popular sovereignty) จึงมีการกำหนดให้สภาเป็นที่ประชุมของผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่แทนปวงชน ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยอำนาจอื่น ๆ ทุกหน่วย<sup>1</sup> โดยหลักการแล้ว เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบหนึ่งที่ว่าอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารรวมกัน และอำนาจฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่ออำนาจนิติบัญญัติ หรือคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการทำหน้าที่บริหารประเทศ สำหรับประเทศไทย เริ่มใช้รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศโดยคณะราษฎร เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และได้มีการกำหนดโครงสร้างการปกครองประเทศโดยให้มีสถาบันสำคัญ ดังนี้ 1) พระมหากษัตริย์ 2) สภาผู้แทนราษฎร 3) คณะกรรมการราษฎร หรือคณะรัฐมนตรี และ 4) ศาล<sup>2</sup> โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์พระประมุขแห่งรัฐและทรงใช้อำนาจอธิปไตยเป็น 3 ทางด้วยกัน คือ ทรงใช้อำนาจ

## ศูนย์วิทยทรัพยากร

### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>จรูญ สุภาพ. ระบบการเมืองเปรียบเทียบและหลักวิเคราะห์ (ประชาธิปไตย : เผด็จการ) การเมืองแผนใหม่ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2519), หน้า 563

<sup>2</sup>นิยม รัฐอมฤต. การเมืองยุคปัจจุบัน (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530), หน้า 41

นิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจตุลาการทางศาล และอำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหลักการที่ใช้กันสืบมาจนปัจจุบัน<sup>3</sup>

คณะรัฐมนตรีอันเป็นหนึ่งนสามของอำนาจอธิปไตยนั้นหมายถึง "คณะบุคคลซึ่งประกอบกันเป็นฝ่ายบริหารของประเทศ มีหน้าที่ดำเนินกิจการทุกอย่างเพื่อให้ประเทศประสบความสำเร็จและประชาชนมีความกินดีอยู่ดี มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งความอยู่รอดปลอดภัยของประเทศด้วย"<sup>4</sup> สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าคณะรัฐมนตรีเป็นกลไกสำคัญที่จะต้องกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และที่มาให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย โดยเฉพาะเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 มาตรา 3 กำหนดไว้ว่า "อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" ดังนั้น ภายใต้แนวคิดอุดมการณ์ ประชาธิปไตยจึงสามารถกำหนดหลักการเบื้องต้นเกี่ยวกับ "คณะรัฐมนตรี" โดยสรุปได้ดังนี้<sup>5</sup>

<sup>3</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2521, มาตรา 3

<sup>4</sup>คณิน บุญสุวรรณ, บทานุกรมศัพท์รัฐสภาไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สารานชน, 2525), หน้า 42

<sup>5</sup>อรรถชัย พองสมุทร, "ระบบคณะรัฐมนตรีไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532) หน้า 14-16

1. คณะรัฐมนตรีมาจากการเลือกสรรโดยรัฐสภา และผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง
2. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองในรัฐและการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเป็นการตัดสินใจทางกฎหมายที่ถือว่าชอบธรรม เพราะเป็นการตัดสินใจแทนประชาชนโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภา
3. คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อสภาไว้วางใจจึงจะสามารถบริหารประเทศได้และต้องพร้อมที่จะตอบข้อซักถามจากสมาชิกรัฐสภา
4. รัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility of the cabinet) ในนโยบายทั่วไป มติ และต่อการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี
5. ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี ขึ้นอยู่กับการรับรองและไว้วางใจจากรัฐสภา ดังนั้น ถ้ารัฐสภามีมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกหรือยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น
6. รัฐมนตรีมีสิทธิอภิปรายประชุมชี้แจงข้อเท็จจริง และแสดงความเห็นในที่ประชุมสภาได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียง
7. รัฐมนตรีต้องตอบข้อซักถาม กระทำ และต้องแถลงนโยบายเมื่อถูกซักถามโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปในการประชุมรัฐสภา
8. รัฐมนตรีสามารถเสนอร่างกฎหมาย เพื่อให้สภาพิจารณาออกใช้เป็นกฎหมายหลักการดังกล่าวในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในหลายมาตรา เช่น มาตรา 168 บัญญัติว่า "รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาซึ่งตนไม่ได้รับสมาชิกแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงคะแนน" มาตรา 169 บัญญัติว่า "คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ" และมาตรา 170 บัญญัติ

ว่า "ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี" คณะรัฐมนตรีสามารถขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ในมาตรา 171 ที่บัญญัติไว้ว่า "ถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้"

จากหลักการที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 จะเห็นได้ว่าการนำแนวความคิดและรูปแบบคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ มาปรับใช้ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมและบริบททางการเมืองของสังคมไทย ดังนั้น ในรายละเอียดและในทางปฏิบัติจึงมีความแตกต่างไปจากต้นแบบ เช่น การแถลงนโยบายของคณะรัฐบาลโดยไม่ต้องลงมติไว้ล่วงหน้า เป็นต้น ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากที่สุด ดังที่ พงศ์เทัญ สกุนตารักษ์ กล่าวไว้ว่า "...ในรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งเกือบทุกฉบับจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารในลักษณะที่ฝ่ายบริหารสามารถครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้"<sup>6</sup>

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>6</sup> พงศ์เทัญ สกุนตารักษ์, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 7

### การจัดตั้งคณะรัฐมนตรี

การปกครองแบบรัฐสภาของไทย กล่าวได้ว่าเป็นการปกครองที่ใช้ระบบ 2 สภา หรือสภาคู่ (bicameral system) โดยที่รัฐสภาไทยจะประกอบด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร<sup>7</sup> ตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน (representative democracy) ผู้แทนนั้นจะต้องได้มาจากการเลือกตั้งเสรี (free election) เพื่อให้ได้มาซึ่ง "ตัวแทนของประชาชนในพหุหน้าที่ผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ"<sup>8</sup> ทั้งด้านนิติบัญญัติและบริหารในรัฐสภา ดังนั้นการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลมาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร และรับผิดชอบในการกำหนดและควบคุมนโยบายการบริหารประเทศ ตลอดจนดูแลควบคุมการบริหารราชการในแต่ละกระทรวงนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและตามหลักการแล้วจะต้องเป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎร โดยมีหัวหน้าพรรคเป็นนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่ไม่มีพรรคใดพรรคหนึ่งได้เสียงข้างมากโดยเด็ดขาด หัวหน้าพรรคการเมืองที่เป็นที่ยอมรับของหัวหน้าพรรคอื่น และมีจำนวนสมาชิกรวมกันเป็นเสียงข้างมากในสภา ก็สามารถจะจัดตั้งรัฐบาลผสม (coalition government) หลายพรรคขึ้นมาบริหารประเทศ โดยความเห็นชอบ

<sup>7</sup>แนวคิด ความหมายของผู้แทนใน กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 59-61, 369-374

<sup>8</sup>กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, การเลือกตั้งพรรคการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาล (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 13

รัฐสภา และนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีจะเป็น "ผู้เลือกสรรบุคคลมาเป็นรัฐมนตรี"<sup>9</sup> (cabinet government) ตามหลักการ "First among Equals" ที่ถือว่าเป็นรัฐมนตรีคนแรกของคณะรัฐมนตรี ในกระบวนการทางการเมืองไทย "พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 48 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ให้ประธานรัฐสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี"<sup>10</sup> นั้นหมายความว่า ประธานรัฐสภาจะเป็นผู้คัดเลือกตัวนายกรัฐมนตรีด้วยการเปิดโอกาสให้มีการตกลงกันระหว่างสมาชิกสภา แต่ในทางปฏิบัติมักจะมีการตกลงกันแล้วภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป และการเปิดประชุมรัฐสภาเพราะ "ปกติประธานสภามักจะเป็นกลุ่มที่มีเสียงข้างมาก ในสภาสนับสนุนอยู่แล้ว เช่นเดียวกับผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี"<sup>11</sup> ดังนั้น การตั้งคณะรัฐมนตรีจึงมี 2 ขั้นตอนคือ

- 1) พระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
- 2) พระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้ ใดยมีการกำหนดคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไว้ว่า จะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมืองมิได้<sup>12</sup>

<sup>9</sup> สุขุม นวลสกุล และคณะ, การเมืองและการปกครองไทย (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529), หน้า 146

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538, มาตรา 163

<sup>11</sup> สุขุม นวลสกุล, เรื่องเดิม, หน้า 143

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538, มาตรา 166

แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มิได้กำหนดไว้ว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชน ทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่มีชสมาชิกสภาเข้าเป็นรัฐมนตรีได้ และเมื่อนายกรัฐมนตรีเลือกรัฐมนตรีได้ครบตามที่ต้องการ และตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้ว ก็จะมีการรายชื่อขึ้นทูลเกล้า เพื่อลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งโดยมีนายกรัฐมนตรีหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ และสามารถกล่าวได้ว่า เป็นจุดเริ่มต้นของความชอบธรรมสำหรับรัฐบาลโดยรัฐธรรมนูญ (constitutional government)<sup>13</sup> ทั้งนี้ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าปฏิบัติหน้าที่ต้องมีการถวายสัตย์ปฏิญาณ ดังนี้

ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ<sup>14</sup>

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>13</sup>ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาพัฒนาทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 42-45

<sup>14</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538., มาตรา 164

## 2. โครงสร้างของคณะรัฐมนตรี

ในระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ ระบบคณะรัฐมนตรีมีวิวัฒนาการตั้งแต่ตอนปลายศตวรรษที่ 17 ด้วยเงื่อนงำของคณะหรือจำนวนรัฐมนตรีที่มาก ทำให้ปรึกษาหารือในการบริหารประเทศและการวินิจฉัยตัดสินงานเบื้องต้นเพื่อจะนำมาเสนอคณะรัฐมนตรีนั้น กระทบกันภายในกลุ่มรัฐมนตรีอาวุโสที่เป็นรัฐมนตรีชั้นนำกลุ่มเล็ก ๆ หรือกล่าวได้ว่าเป็นคณะรัฐมนตรีวงใน (inner cabinet) จึงเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีของอังกฤษมี 2 ส่วน คือ 1) พวก Cabinet และ 2) พวกรัฐมนตรี (ministers) และต่อมามีแนวความคิดที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพของคณะรัฐมนตรีโดยแบ่งเป็น 2 แนว คือ<sup>15</sup>

แนวความคิดแรก ต้องการให้มีกลุ่มรัฐมนตรี 5-8 คน ที่ไม่ต้องรับผิดชอบกระทรวง แต่จะมุ่งทางงานเฉพาะเรื่อง การวางนโยบายและการวินิจฉัยตัดสินงานปัญหาสำคัญ และคณะรัฐมนตรีแบบนี้ปรากฏอยู่ในช่วงสงครามโลกทั้ง 2 ครั้ง

แนวความคิดที่สอง ต้องการลดขนาดของคณะรัฐมนตรีโดยมีการจัดกลุ่มกระทรวงต่าง ๆ ให้เข้ากลุ่มกัน และให้มีรัฐมนตรีผู้แทนกลุ่มคนหนึ่งเข้าร่วมเป็นคณะรัฐมนตรี

# ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>15</sup>การเมืองและการปกครองของอังกฤษ แปลจาก How Britain is Governed, แต่งโดย Jack Harvey (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2523), หน้า 172-173



ส่วนคณะรัฐมนตรีไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 มาตรา 163 กำหนดให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอีก 48 คน เป็นคณะรัฐมนตรี หรือกล่าวได้ว่ารัฐมนตรีทุกคนอยู่ในคณะรัฐมนตรี (cabinet) ทั้งหมด เป็นผลให้คณะรัฐมนตรีของไทยมีขนาดใหญ่ อรรถมย์ พงษ์สมุทร (2532) ให้ความเหตุผลในเรื่องขนาดของคณะรัฐมนตรีไทย ว่าเป็นผลจากการที่ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากในสภา การจัดตั้งรัฐบาลจึงต้องเป็นรูปแบบรัฐบาลผสม การมีรัฐมนตรีจำนวนมากจึงเป็นที่พอใจและยอมรับของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ในการแบ่งสรร (quota) ตำแหน่งรัฐมนตรีให้กับนักการเมืองในพรรค ขนาดของคณะรัฐมนตรีจึงมีมากกว่า 40 คนขึ้นไป ดังนั้นรัฐมนตรีทุกคนจึงมีสิทธิเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี มีสิทธิจะอภิปรายเสนอความคิดเห็นและลงมติในเรื่องที่เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี มีสิทธิจะอภิปรายเสนอความคิดเห็น และลงมติในเรื่องที่เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้

โครงสร้างของคณะรัฐมนตรี สามารถจำแนกได้จากประเภท หรือตำแหน่งได้ตามโครงสร้างการบริหารประเทศ และตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 3 กำหนดไว้ดังนี้

1. นายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะต้องเป็นบุคคลที่สมาชิกรัฐสภาและเป็นที่ยอมรับของพรรคการเมือง ทาหน้าที่สำคัญคือเป็นประธานที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เป็นผู้นำประเทศโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

2. รองนายกรัฐมนตรี มีความสำคัญรองจากนายกฯ ทาหน้าที่ในการรักษาราชการแทนนายกฯ ในขณะที่ไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ รองนายกฯ ส่วนใหญ่มักจะแต่งตั้งหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค หรือเลขาธิการพรรคร่วมรัฐบาลในรัฐบาลผสม ทั้งนี้จะตั้งตำแหน่งรองนายกฯ ได้ตามความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี

3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำในกระทรวง โดยมากมักจะเป็นนักการเมืองคนสำคัญของพรรคร่วมรัฐบาล และไม่จำเป็นต้องเชี่ยวชาญในงานของกระทรวงนั้น ๆ

4. รัฐมนตรีว่าการทบวง มีหน้าที่รับผิดชอบและอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ "ทบวง" เช่น ทบวงมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน

5. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เป็นผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงงานที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบ บางกระทรวงอาจจะมีรัฐมนตรีช่วยมากกว่าหนึ่ง หรือไม่มีตำแหน่งนี้ก็ได้ขึ้นอยู่กับขนาด และขอบเขตความรับผิดชอบของกระทรวงนั้น ๆ

6. รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง มีหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง แต่เป็นความรับผิดชอบในทบวง หรืออาจจะไม่มีการแต่งตั้งตำแหน่งนี้ก็ได้

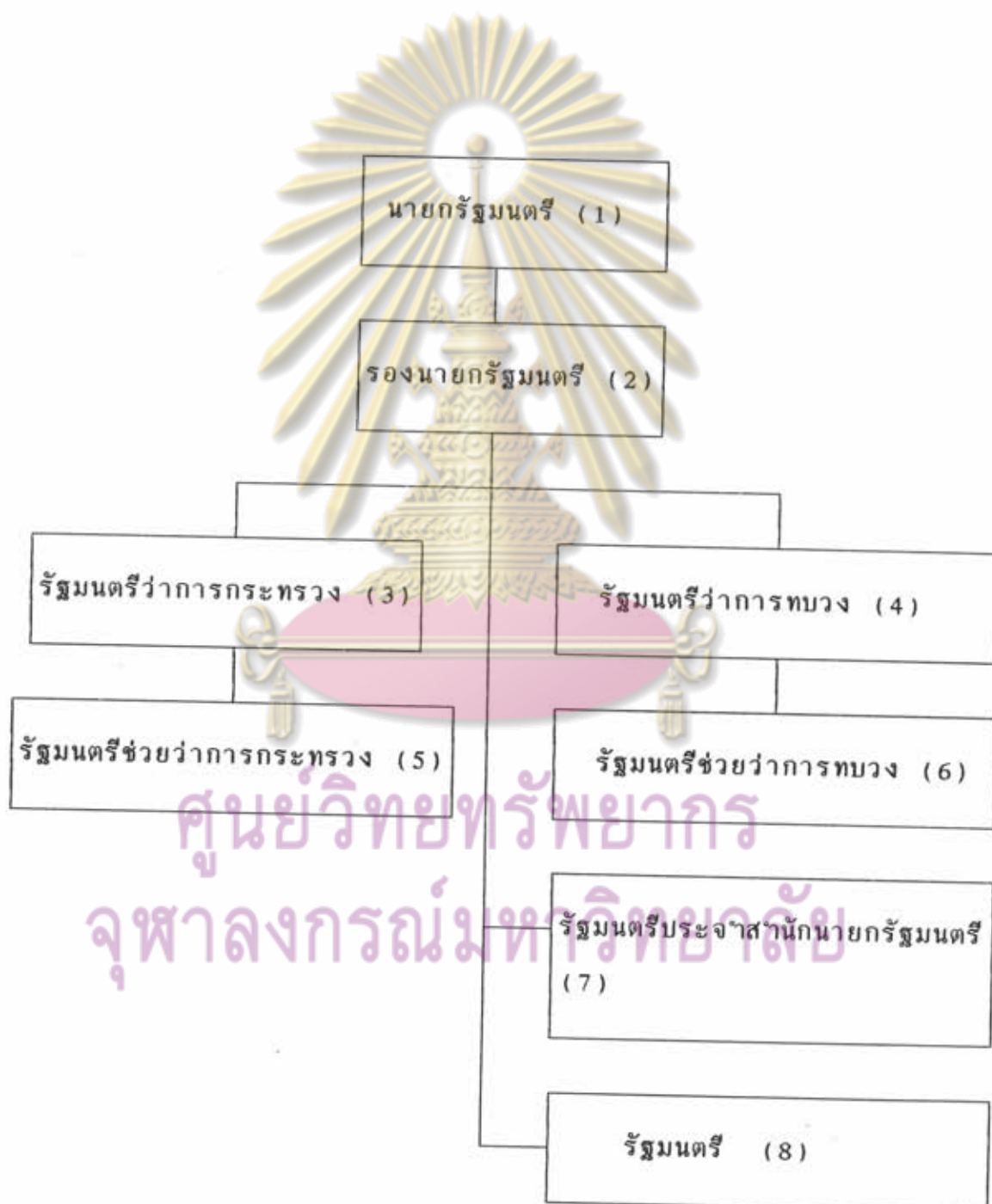
7. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นตำแหน่งที่รับผิดชอบงานในความรับผิดชอบของสำนักนายกรัฐมนตรี ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้ดูแลรับผิดชอบ

8. รัฐมนตรี ได้แก่ บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีแต่ยังไม่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในตำแหน่งแต่สามารถเข้าร่วมประชุม มีสิทธิเสนอความคิดเห็นและลงมติในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี หรือกล่าวได้ว่าเป็น "รัฐมนตรีลอย"

(minister without portfolio)<sup>16</sup>

<sup>16</sup>สุชุม นवलสกุล . เรื่องเดิม, หน้า 147

จากตำแหน่งที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2518 และหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีสามารถสรุปได้ดังแผนภาพนี้



### 3. อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

รัฐมนตรีคือนักการเมือง (politicians) ที่ผ่านการเลือกตั้งและเข้ามาเป็นผู้บริหารประเทศโดยผ่านกลไกทางรัฐสภาที่มีหน้าที่หลักคือการกำหนดนโยบาย (policy making) ในการบริหารประเทศจากปัญหาหรือความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ที่เลือกตั้ง นักการเมืองและพรรคการเมืองให้เข้ามาทำหน้าที่ในฐานะข้าราชการการเมืองและรัฐมนตรี ความชอบธรรมของนักการเมืองต่อการกำหนดนโยบายเกิดขึ้นเพราะ "การได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และเป็นผู้กลั่นกรองและสะท้อนเจตนารมณ์ และความต้องการของประชาชน"<sup>17</sup>

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีจึงมีขอบข่ายที่กว้างขวางทั้งด้านการเมืองการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายและอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป ซึ่งสามารถระบุได้ดังนี้

#### ก. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนี้คือ

1. คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน และใช้อำนาจบริหารในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>17</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาพัฒนาทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 228

2. คณะรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าร่วมประชุม และแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา ซึ่งตนมิได้เป็นสมาชิก แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน (มาตรา 168 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538)

3. คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทน ในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (collective responsibility)

4. นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ เกี่ยวกับบรรดาด่วนกฎหมาย พระบรมราชโองการบริหารราชการแผ่นดินและพระราชหัตถเลขา

5. คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในพระปรมาภิไธยฯ ในการตราพระราชกำหนดฯ ซึ่งบังคับตั้ง เช่นพระราชบัญญัติ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งจะต้องกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยฯ เท่านั้น โดยที่ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนฯ อนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนฯ ยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ชี้พระราชกำหนดนั้น (มาตรา 175, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538) ทั้งนี้รวมถึงการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราโดยด่วน และลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน และต้องเป็นไปตามกระบวนการข้างต้นด้วย

6. คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรี มีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนฯ ในเรื่องที่ไม่สมควรเปิดเผยและเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ด้วยเหตุผลของความมั่นคงแห่งชาติ (มาตรา 155)

7. นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐมนตรี มีอำนาจที่จะปรับปรุงคณะรัฐมนตรีได้ตลอด (มาตรา 174) และยังสามารถยุบสภาผู้แทนราษฎร และให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ เมื่อเห็นว่าสภาผู้แทนฯ เป็นอุปสรรคต่อการบริหารประเทศ ซึ่งเป็นอำนาจยุบสภาของนายกฯ (ตามมาตราที่ 118 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2538)

8. แต่งตั้งและให้ข้าราชการฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารตำแหน่ง ปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่าพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 184) รวมถึง การกำหนดคุณสมบัติ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การลงโทษ และการออกจากราชการของข้าราชการ (มาตรา 185) ทั้งนี้พระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามสนองพระบรมราชโองการ (มาตรา 185)

9. นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก หรือสภาอภัยหนึ่งคือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งวุฒิสมาชิกให้เป็นฐานสนับสนุนการปฏิบัติงานในรัฐสภาของคณะรัฐมนตรี หรือฝ่ายบริหารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ (ตามมาตรา 71)

ข. อำนาจหน้าที่ทั่วไป สามารถสรุปได้ดังนี้<sup>18</sup>

1. กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินโดยคณะรัฐมนตรี จะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>18</sup>กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, การปกครองและการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2521), หน้า 175-176

2. คณะรัฐมนตรี มีหน้าที่ที่จะต้องบริหารราชการแผ่นดิน ตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

3. ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ภายใต้อำนาจและนโยบายในการบริหารประเทศ

4. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยความสะดวกบริหารราชการแผ่นดินโดยวางระเบียบข้อบังคับให้แก่กระทรวง ทบวง กรม ถือปฏิบัติ และควบคุมให้ปฏิบัติตามระเบียบที่วางไว้

5. พิจารณาสงมติเรื่องต่าง ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เสนอมา เพื่อตัดสินใจและวินิจฉัยชี้ขาด อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามแผนนโยบายของรัฐบาล

#### 4. การสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรี

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 การสิ้นสุดสภาพของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกำหนดไว้ดังนี้

ก. การพ้นตำแหน่งทั้งคณะ (มาตรา 172)<sup>19</sup>

1. สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 137
2. สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

<sup>19</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538, มาตรา 172

3. คณะรัฐมนตรีลาออก
4. ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา 155  
คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการไป  
จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับตำแหน่ง

ข. การพ้นตำแหน่งรัฐมนตรี (มาตรา 173)<sup>20</sup> ความเป็นรัฐมนตรี  
สิ้นสุดเฉพาะตัว เมื่อ

1. ตาย
2. ลาออก
3. ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 156
4. ต้องคำพิพากษาให้จำคุก
5. สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 156 เช่น  
เป็นผู้จัดการกรรมการที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างองค์การใด ๆ ซึ่งดำเนิน  
ธุรกิจเพื่อการค้าไร เป็นต้น
7. มีพระบรมราชโองการตามมาตรา 174 ให้รัฐมนตรีพ้นจาก  
ความเป็นรัฐมนตรี ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>20</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม  
(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538, มาตรา 173



## 5. ตำแหน่งรัฐมนตรีกับกระบวนการทางการเมือง

จากที่กล่าวมาแล้ว คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนมีที่มา มีโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะรัฐมนตรีถือว่าเป็นตำแหน่งข้าราชการการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองและการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ จึงสามารถกล่าวได้ว่าการเลือกตั้ง และพรรคการเมืองนับเป็นช่องทางที่สำคัญที่ต่อต่อตำแหน่งรัฐมนตรี กล่าวคือ นักการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งนั้นจะต้องสังกัดพรรคการเมืองตามกฎหมาย และรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมืองเพื่อให้ได้เสียงข้างมากในสภานั้น จำเป็นจะต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากพรรคต่าง ๆ ที่ร่วมรัฐบาล ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคร่วมรัฐบาลย่อมมีโอกาสที่จะได้เป็นฝ่ายบริหาร หรือมาเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลผสม การเลือกตั้งจึงเป็นขั้นตอนเบื้องต้นของการเป็นรัฐมนตรี และถ้าจะกล่าวในเชิงเป้าหมายจะพบว่า "ถ้าพรรคการเมืองลงแข่งขันในการเลือกตั้ง เพื่อเป้าหมายในการเป็นหรือร่วมเป็นรัฐบาลแล้ว เป้าหมายของนักการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็คือ การเป็นรัฐมนตรี" จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าตำแหน่งรัฐมนตรีเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมือง โดยเริ่มตั้งแต่การเป็นนักการเมืองที่ต้องสังกัดพรรคการเมืองและลงสมัครแข่งขันเข้ารับการเลือกตั้ง เพื่อเป็นผู้แทนราษฎร เมื่อเป็นผู้แทนราษฎรแล้วบทบาทหลักย่อมเกี่ยวข้องกับหน้าที่ในฐานะผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น ถ้าได้เป็นพรรครัฐบาล และมีโอกาสได้เป็นรัฐมนตรีแล้วนักการเมืองในตำแหน่งรัฐมนตรี ย่อมจะต้องทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหาร เพื่อตัดสินใจเลือกและกำกับกับการปฏิบัตินโยบาย ในฐานะข้าราชการการเมืองอีกทางหนึ่ง การที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องอยู่ในฐานะข้าราชการการเมืองนั้น บทบาทและพฤติกรรมของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

กับกระบวนการทางการเมืองย่อมอยู่ภายใต้คุณลักษณะของนักการเมืองที่สำคัญ 3 ประการ พอสรุปได้ดังนี้คือ<sup>21</sup>

1. คุณลักษณะในเชิงหน้าที่ รัฐมนตรีในฐานะข้าราชการการเมืองนั้น มีหน้าที่หลักคือเป็นผู้กำหนดนโยบายของรัฐบาล โดยการนำความคิด ปัญหา และความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นเป้าหมายของนโยบายภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบาย (policy-making process) เพื่อบริหารประเทศโดยมีข้าราชการประจำเป็นผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัตินโยบาย

2. คุณลักษณะในเชิงคุณค่า นักการเมืองหรือรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองย่อมมีคุณค่า (value) ในการทำงานที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ และคุณค่าทางการเมืองและสังคม (political and social values) ที่เน้นความไวในการตอบสนองต่อปัญหา และความต้องการทางการเมือง (political sensitivity) หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งคือรัฐมนตรี และนักการเมือง จะคำนึงถึงการตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ลงคะแนนเลือกตั้งตนเอง และสามารถสรุปได้ว่าคุณลักษณะในเชิงคุณค่านี้มักจะปรากฏในรูปของ "เหตุผลทางการเมือง" (political rationality) ในการทำงานของนักการเมืองเสมอ

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>21</sup>ดูรายละเอียดใน กนก วงษ์ตระหง่าน, "ความสัมพันธ์ระหว่าง ข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ : การชี้ความขัดแย้งและปัญหา," เอกสารการศึกษาของสำนักงาน ก.พ., พ.ศ. 2532

3. คุณลักษณะในเชิงเป้าหมายและวิธีการ      นักการเมืองมักจะให้ความสำคัญกับวิธีการ และเป้าหมาย ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและผลประโยชน์ที่มีขอบเขตกว้างโดย เฉพาะรัฐมนตรีมักจะปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ประชาชนในเขตที่เลือกตนและกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนตนและพรรคของตนเองเป็นหลัก ทว่าให้นักการเมืองมีความระมัดระวังที่จะใช้ความรู้สึกอวดมคดิ หรืออวดมการณ้สำหรับการแสวงหาความนิยม (publicity) จากประชาชน

คุณลักษณะทั้ง 3 ประการ อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นธรรมชาติของรัฐมนตรีที่เป็นข้าราชการการเมือง สำหรับกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของไทย อีกทั้งตำแหน่งรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรียังเป็นสิ่งที่มีคุณค่า (values) ในเชิงผลประโยชน์ ทั้งทางรูปธรรมและนามธรรม กล่าวคือประโยชน์ (value indulgent) จากการได้เป็นรัฐมนตรีนั้นสามารถจำแนกออกเป็น 8 ประการ<sup>22</sup> คือ การมีอำนาจ (power) ความรู้แจ้ง (enlightenment) ความมั่งคั่ง (wealth) การมีอิทธิพลในสวัสดิการ (wellbeing) ทักษะและความชำนาญ (skill) ความรักดี (effection) การได้รับความเคารพ (respect) เกียรติยศชื่อเสียงและได้รับการยอมรับ (rectitude) หรือกล่าวโดยสรุปคือนักการเมืองใช้ช่องทางพรรคการเมืองตอบ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>22</sup>Lasswell ศึกษาพฤติกรรมของคนจึงพบว่า คุณค่าที่เป็นต้นเหตุของพฤติกรรมเป็นคุณค่าที่มนุษย์ต้องการ (value indulgent) 8 ประการ อันปรากฏใน Harold D. Lasswell, A Pre-View of Policy Science (New York : Free Press, 1971), pp. 20. อ้างใน ปริญา ภิสิทธิ์ย์, "การกำหนดตัวรัฐมนตรีของพรรคการเมือง", หน้า 62

สนองความต้องการตำแหน่งรัฐมนตรี และรัฐมนตรีใช้รัฐบาลเป็นองค์กรเพื่อตอบสนองคุณค่าในเชิงผลประโยชน์ ดังนั้น ตำแหน่งรัฐมนตรีจึงเป็นความต้องการของนักการเมืองในทุกพรรคการเมืองและจะได้อำนาจถึงกระบวนการจัดตั้งรัฐบาลผสมโดยพรรคการเมือง และวิธีการกำหนดตัวรัฐมนตรีของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลโดยละเอียด เพื่อพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดตัวรัฐมนตรีในการเมืองไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย