

บทบาทของคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน

: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีรัฐบาลชาติชายกับรัฐบาลชวน

นายปภัสสร สัตรวาทา



ศูนย์วิทยุทรัพยากร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

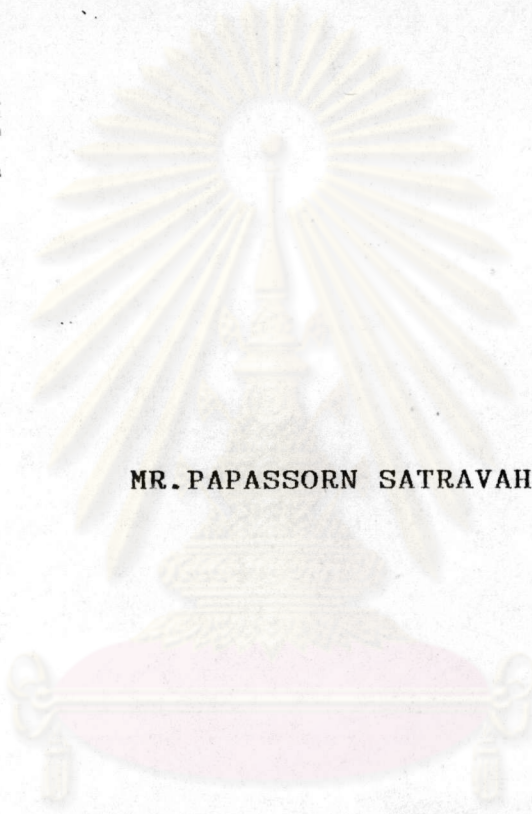
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2539

ISBN 974-634-780-2

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE ROLE OF THE COUNCIL OF MINISTERS IN POLICY FORMULATION :
A COMPARATIVE STUDY OF THE CHATICHAJ
AND THE CHUAN GOVERNMENTS



MR. PAPASSORN SATRAVAHA

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts
Department of Government
Graduate School
Chulalongkorn University

1996

ISBN 974-634-780-2

หัวข้อวิทยานิพนธ์ บทบาทของคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายบริหารราชการ
แผ่นดิน : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีรัฐบาลชาติชายกับรัฐบาลชวน
โดย นายปภัสสร สาดรราวาหา
ภาควิชา การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

สันติ สุวรรณ

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ สุวรรณ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

สมชาย คุ้มภัย
.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ)

กระมล ทองธรรมชาติ
.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ)

อนุสรณ์ ลิ้มมณี
.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว



ปัทมสร สาตราวาทา : บทบาทของคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน
: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีรัฐบาลชาติชายกับรัฐบาลชวน (THE ROLE OF THE COUNCIL OF
MINISTERS IN POLICY FORMULATION : A COMPARATIVE STUDY OF THE
CHATICHAI AND THE CHUAN GOVERNMENTS) อ.ที่ปรึกษา : ศาสตราจารย์ ดร.กรมผล
ทองธรรมชาติ, 350 หน้า. ISBN 974-634-780-2

การศึกษาวิจัยนี้มีจุดประสงค์ที่จะศึกษาและเปรียบเทียบการกำหนดนโยบายการบริหารราชการ
แผ่นดินของคณะรัฐมนตรีไทย โดยเน้นศึกษาคณะรัฐมนตรีที่มีนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง อันได้แก่
รัฐบาลชาติชายกับรัฐบาลชวน โดยตั้งสมมติฐานไว้ว่า รัฐบาลชาติชายกำหนดนโยบายการบริหารราชการ
แผ่นดินขึ้นเองมากกว่าจะกำหนดตามข้อเสนอแนะของข้าราชการประจำ ในขณะที่รัฐบาลชวน จะกำหนด
นโยบายตามข้อเสนอแนะของข้าราชการประจำมากกว่าจะเป็นผู้กำหนดขึ้นเอง นอกจากนี้ พรรคการเมือง
ยังมีบทบาทน้อยในการสนับสนุนให้รัฐบาลนำนโยบายของพรรคไปปฏิบัติ

วิธีที่ใช้ในการศึกษาวิจัยนี้เป็นไปในรูปแบบเชิงพรรณนาและวิเคราะห์จากเอกสารหนังสือ
ที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก ทั้งนี้ได้นำรูปแบบการปกครองของอังกฤษมาเป็นแม่แบบในการศึกษา เพื่อศึกษาว่า
การกำหนดนโยบายบริหารของรัฐบาลเป็นเช่นไร การกำหนดนโยบายบริหารขึ้นอยู่กับข้าราชการประจำ
จริงหรือไม่ บทบาทของรัฐบาลที่เหมาะสมมีเพียงใดเพื่อที่จะทำให้ระบบบริหารราชการแผ่นดินบรรลุ
เป้าหมายที่วางไว้ รวมทั้งวิเคราะห์ให้เห็นถึงกระบวนการต่าง ๆ ในการแบ่งหน้าที่ระหว่างข้าราชการ
การเมืองกับข้าราชการประจำ และบทบาทของข้าราชการประจำที่มีต่อรัฐบาลว่าควรมีเพียงใด ในการนำ
นโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย

ผลการศึกษาพบว่า การกำหนดนโยบายของทั้งสองรัฐบาลเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ข้างต้น
จริง

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2539

ลายมือชื่อนิติต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C531949 : MAJOR GOVERNMENT
KEY WORD:

PAPASSORN SATRAVAHA : THE ROLE OF THE COUNCIL OF MINISTERS IN POLICY FORMULATION : A COMPARATIVE STUDY OF THE CHATICHAJ AND THE CHUAN GOVERNMENTS. THESIS ADVISOR : PROF.DR.KRAMOL TONGDHAMACHAT, 350 pp. ISBN 974-634-780-2

This research is aimed at studying and comparing a public policy formulation of the Thai government with emphasis on the governments headed by elected prime ministers. In this research the Chaticchai Chunhawan and Chuan Leekpai governments will be used as case studies. This study assumes that the Chaticchai Chunhawan government formulates its own policy rather than take advices from the bureaucrats while the Chuan Leekpai government formulates public policy mostly in accordance with suggestion of the bureaucrats. This study also assumes that political parties have minimal roles in influencing the government to implement the party's policies.

The methods employed in this study are descriptive analysis of relevant documents. In doing so, the public policy formulation of the governments in the United Kingdom are used as a model in examining whether the formulation of the administrative policy is influenced by the bureaucrats, and whether each government has a proper role in implementing its stated policies to achieve its pre-set goals. The study also analyses processes of dividing duties between bureaucrats and politicians, and the roles which the bureaucrats should play in implementing the government policy.


The study finds that the above assumptions are true.

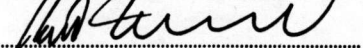
ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา..... GOVERNMENT.....

สาขาวิชา..... GOVERNMENT.....

ปีการศึกษา..... 2539.....

ลายมือชื่อนิติ..... 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม..... -.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของบุคคลหลายท่าน มิเช่นนั้นแล้ววิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก็ไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นได้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และท่านรองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลีมนณี กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่าชี้แนะให้ความกระจ่างด้วยการแนะนำวิธีการศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ รวมทั้งข้อคิดเห็นหลายประการที่มีประโยชน์อย่างยิ่งในการเขียนวิทยานิพนธ์

บุคคลที่ผู้เขียนจะลืมไม่ได้เลยคือ คุณวิจิต และคุณตรีณี สาตราหาบิดา และมารดาของผู้เขียน ซึ่งท่านทั้งสองได้ตั้งความหวังจะได้เห็นผู้เขียนสำเร็จการศึกษา ผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณท่านทั้งสองที่คอยให้ความสนับสนุนให้กำลังใจและช่วยเหลือแนะนำให้คำปรึกษาเป็นอย่างดี ขอขอบคุณ คุณศุภกิจ บุญญฤทธิพงษ์ ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน อาจารย์ ดร.พรชัย สาตราหา และน้องชายผู้เขียนทุกคน รวมทั้งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกท่าน

ท้ายที่สุดนี้ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณปัทมา ต.ญ. ศตพร และ ต.ญ. ญาณิศา สาตราหา ที่คอยสนับสนุนและเป็นกำลังใจ จนทำให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีผลดีบ้างผู้เขียนขออุทิศให้กับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำหรับความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น ผู้เขียนขออภัยไว้แต่ผู้เดียว

ปัทมสร สาตราหา

พ.ศ. 2539

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ข
กิตติกรรมประกาศ.....	ค
สารบัญ.....	ง
สารบัญตาราง.....	ฉ
บทที่	
1 บทนำ	1
ความเป็นมาและสภาพของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	4
วิธีการศึกษา และขอบเขตการศึกษา.....	5
กรอบแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องโดยสังเขป....	5
สมมติฐาน.....	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
นิยามคำศัพท์.....	7
ขั้นตอนการนำเสนอ.....	8
2 กรอบแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	10
ทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่.....	10
ทฤษฎีอำนาจและอิทธิพลทางการเมือง.....	16
ทฤษฎีกระบวนการตัดสินใจและการกำหนดนโยบาย.....	18
แนวความคิดเกี่ยวกับการเมืองเปรียบเทียบ.....	31

สารบัญ

บทที่	หน้า
	แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมือง กับข้าราชการประจำ..... 40
3	การกำหนดนโยบาย การบริหารงาน และการควบคุมบังคับบัญชา..... 51
	ประเทศอังกฤษ..... 51
	ประเทศไทย..... 67
4	วิเคราะห์เปรียบเทียบการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน และการควบคุมบังคับบัญชาระหว่าง พลเอก ชำติช้าย ชุณหะวัณ และ นายชวน หลีกภัย..... 89
	นโยบายและการดำเนินนโยบายรัฐบาลพลเอกชำติช้าย ชุณหะวัณ..... 89
	กรณีศึกษา..... 95
	นโยบายและการดำเนินนโยบายรัฐบาลนายชวน หลีกภัย..... 125
	กรณีศึกษา..... 131
	วิเคราะห์..... 141
5	สรุปและข้อเสนอแนะ..... 143
	สรุป..... 143
	ข้อเสนอแนะ..... 158
	รายการอ้างอิง..... 167
	ภาคผนวก..... 178
	ประวัติผู้เขียน..... 350

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 4.1	แสดงสรุปจำแนกประเภทนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ.....	93
ตารางที่ 4.2	แสดงสรุปจำแนกประเภทผลการประชุมคณะรัฐมนตรีสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ.....	94
ตารางที่ 4.3	แสดงร้อยละเปรียบเทียบความแตกต่างของการแถลงนโยบายและมติคณะรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ.....	95
ตารางที่ 4.4	แสดงสรุปจำแนกนโยบายการบริหารราชการของนายชวน หลีกภัย.....	129
ตารางที่ 4.5	แสดงสรุปจำแนกประเภทผลการประชุมคณะรัฐมนตรีสมัยนายชวน หลีกภัย.....	130
ตารางที่ 4.6	แสดงร้อยละเปรียบเทียบความแตกต่างของการแถลงนโยบายและมติคณะรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีสมัยนายชวน หลีกภัย.....	131

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย