

แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๖ เรื่อง สถาบันบริหาร

ก. เนื้อหาสาระที่ศึกษา

สถาบันบริหาร

๑. ความหมายของสถาบันบริหาร
๒. ความสำคัญของสถาบันบริหาร
๓. รูปแบบของสถาบันบริหาร
๔. ความเป็นมาของสถาบันบริหารไทย
๕. องค์ประกอบของสถาบันบริหารไทย
๖. บทบาทของสถาบันบริหารไทย

ข. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เมื่อได้ศึกษาบทที่ ๖ จบแล้ว ผู้ศึกษามีความสามารถ

๑. อธิบายความหมายของสถาบันบริหารได้
๒. อธิบายความสำคัญของสถาบันบริหารได้
๓. จำแนกรูปแบบของสถาบันบริหารได้
๔. อธิบายความเป็นมาของสถาบันบริหารไทยได้
๕. อธิบายองค์ประกอบของสถาบันบริหารไทย
๖. วิเคราะห์บทบาทของสถาบันบริหารไทยได้

ค. กระบวนการเรียนรู้

๑. ผู้สอนเกริ่นนำเชื่อมโยงสถาบันบริหาร
๒. ผู้สอนใช้ประเด็นการซักถามให้ผู้เรียนมีส่วนร่วมในการเรียนรู้เกี่ยวกับสถาบันบริหาร และเปิดโอกาสให้นิสิตตอบ สลับการสอนอยู่เสมอ
๓. นิสิตแสวงหาความรู้ใหม่จากเอกสารประกอบการสอน ซึ่งผู้สอนได้จัดเตรียมให้พร้อม อธิบายเพิ่มเติมประเด็นนั้นที่สงสัยให้ได้รับความรู้ที่ถูกต้อง
๔. ผู้สอนได้กระตุ้นให้นิสิตเกิดความสนใจ ต้องการความรู้ใหม่โดยแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างนิสิต
๕. ผู้สอนเสนอแนะให้นิสิตศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากหนังสืออื่น ๆ
๖. เมื่อศึกษาจบแล้ว ผู้สอนมอบหมายงานให้นิสิตค้นคว้าตอบกิจกรรมท้ายบทนำมาส่งในสัปดาห์ต่อไป
๗. ผู้สอนอธิบายสรุป “สถาบันบริหาร” อีกครั้ง เพื่อเป็นการทบทวนเนื้อหาสาระ และ ประเมินผลหลังการเรียนรู้

ง. แหล่งการเรียนรู้

๑. ห้องสมุดมหาวิทยาลัยมหาวิทยาลัทยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครราชสีมา
๒. หนังสือหรือตำราเกี่ยวกับรัฐศาสตร์/พุทธศาสตร์
๓. เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

จ. สื่อการเรียนการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนวิชา การเมืองกับการปกครองของไทย
๒. บอร์ดความรู้, หนังสือพิมพ์, และวารสารที่เกี่ยวกับการเมืองหรือการปกครองของไทย
๓. ใบงาน/งานที่มอบหมายอื่น ๆ

ฉ. การวัดผลและประเมินผล

๑. ด้านคุณธรรม จริยธรรม : ประเมินการสังเกตพฤติกรรม/การร่วมกิจกรรม/การแสดงความคิดเห็นในชั้นเรียน
๒. ด้านความรู้ : ประเมินจากการตอบคำถาม/แสดงความคิดเห็น/ตรวจแบบทดสอบ
๓. ด้านทักษะทางปัญญา : ประเมินจากการนำเสนอผลงานเดี่ยว/งานกลุ่ม
๔. ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการตนเอง การนำเสนอรายงานเป็นทีม และพฤติกรรมการทำงานเป็นทีม
๕. ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสาร และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการค้นคว้า การอ้างอิง การทำรายงานเน้นข้อมูลเชิงตัวเลขและคำอธิบาย

บทที่ ๖

สถาบันบริหาร

๖.๑ ความนำ

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ในระบอบการปกครองประชาธิปไตย (Democracy) ถือกันว่า อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุด (Supreme Power) ของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน อำนาจอธิปไตยในระบอบการปกครองประชาธิปไตยนี้ แบ่งอำนาจออกเป็น ๓ ส่วน ดังนี้ คือ ฝ่ายบริหาร (Executive) ซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมาย และตามที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภา

ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) ได้แก่ รัฐสภา อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีหน้าที่ในการออกกฎหมาย และควบคุมดูแลตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร

ฝ่ายตุลาการ (Judiciary) ได้แก่ ศาลต่าง ๆ มีหน้าที่พิจารณาบรรดคดีตามกฎหมาย แม้ว่าอำนาจอธิปไตยทั้ง ๓ สถาบันนี้มีความสำคัญและศักดิ์ศรีเท่าเทียมในทางทฤษฎี แต่ในทางรัฐศาสตร์แล้ว ถือว่าอำนาจบริหารเป็นตัวจักรอันสำคัญยิ่งในการปกครองประเทศ ทั้งนี้เพราะฝ่ายบริหารหรือผู้ใช้อำนาจบริหารมีอำนาจดำเนินกิจการต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ หากขาดการค้ำจุนของฝ่ายบริหารเสียแล้ว ย่อมมีอาจใช้อำนาจนั้นบังเกิดผลได้อย่างแท้จริง^๑

อย่างไรก็ตาม แม้อำนาจฝ่ายบริหารจะมีอย่างมากมาย แต่ในทางปฏิบัตินั้น องค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ ก็ไม่ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันออกไปอย่างเคร่งครัด ยังมีการใช้อำนาจที่เกี่ยวกัน และมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

๖.๒ ความหมายของสถาบันบริหาร

สถาบันบริหาร หมายถึง องค์กรที่นำนโยบาย(Policy) ของรัฐไปดำเนินการ และนำไปปฏิบัติ^๒ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น องค์กรที่ถูกกำหนดให้ใช้อำนาจบริหาร คือรัฐบาล ซึ่งหมายถึงคณะรัฐบาล (Ministry) หรือคณะรัฐมนตรี (Cabinet)^๓ นั่นเอง

^๑ อุทัย หิรัญโต, สารานุกรมศัพท์ทางรัฐศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : ทิพย์อักษรการพิมพ์, ๒๕๒๔), หน้า ๒๒๘.

^๒ อุทัย หิรัญโต, สารานุกรมศัพท์ทางรัฐศาสตร์, หน้า ๒๒๘.

^๓ จักษ์ พันธุ์ชูเพชร, รัฐศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทพิมพ์บลิชซิ่ง จำกัด, ๒๕๔๘), หน้า ๒๕๐.

ส่วนกลไกหรือเครื่องมือการนำนโยบายและกฎหมายไปปฏิบัติ คือ ข้าราชการประจำ (Bureaucracy)

สถาบันบริหาร (Executive) มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและการบริหารประเทศ ผู้ที่ใช้อำนาจในการบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี (Prime minister) และคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ในแง่ของหลักการ การมีรัฐบาลโดยทั่วไปก็เพื่อการคงอยู่ของรัฐ เพื่อการจัดระเบียบภายในรัฐและเพื่อประโยชน์ในแง่ความสุขส่วนรวมของรัฐและของประชาชน^๔ ในการใช้อำนาจการบริหารของฝ่ายบริหารนั้น จะถูกตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารนั้นมีผลกระทบต่อประเทศชาติ และประชาชนโดยตรง^๕

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลจะเป็นองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองของรัฐที่ทำหน้าที่ดังกล่าว รัฐบาลจะต้องได้รับมอบอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำหน้าที่ของตน และสามารถใช้ดุลยพินิจของตนภายในขอบเขตของอำนาจที่ได้มีการกำหนดไว้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐบาลจะต้องมีอำนาจบังคับ มีสิทธิที่จะใช้กำลังเพื่อบังคับให้มีการเชื่อฟังและปฏิบัติตาม

กล่าวโดยทั่วไปอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารอาจแบ่งออกเป็น ๓ ประการ คือ^๖

๑. หน้าที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการภายในประเทศ
๒. หน้าที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการระหว่างประเทศ
๓. หน้าที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการป้องกันประเทศ

อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารยังมีอำนาจอื่น ๆ อีก เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติในกรณีปกครองในรูปรัฐสภา เป็นต้น ซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป

๖.๓ ความสำคัญของสถาบันบริหาร

ความสำคัญของสถาบันบริหาร ๓ ประการ คือ^๗

๑. อำนาจบริหารมีฐานะอยู่เหนืออำนาจอื่น กล่าวคือ เป็นผู้ดำเนินให้กิจการทั้งปวงของรัฐบังเกิดผล เป็นผู้สนองให้กิจการของฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการสำเร็จผล

๒. อำนาจบริหารมีอิสระเต็มที่ในการบริหารประเทศ และเป็นอำนาจที่สมบูรณ์ มิใช่เป็นอำนาจที่คอยรับใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ ความเป็นเอกของอำนาจบริหารดังกล่าวนี้เห็นได้ชัดจากระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี

๓. อำนาจบริหารมีสิทธิริเริ่มในกิจการต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง แม้แต่ในการออกกฎหมายใหม่หรือยกเลิกกฎหมายเก่า นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารมีอำนาจดำเนินบริการสาธารณะเพื่อ

^๔ จุมพล หนีพานิข, “สถาบันทางการเมือง”, ในเอกสารการสอนชุดวิชาสังคมศึกษา ๖ (รัฐศาสตร์ สำหรับครู) หน่วยที่ ๑-๘, (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, ๒๕๒๓), หน้า ๒๐๗.

^๕ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, ๒๕๔๕), หน้า ๑๗๕.

^๖ จักษ์ พันธุ์เพชร, อ้างแล้ว, หน้า ๒๕๑.

^๗ อุทัย หิรัญโต, อ้างแล้ว, หน้า ๒๓๐.

ประโยชน์ของประเทศชาติ และความอยู่ดีกินดีของประชาชนได้ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการไม่มีอำนาจเช่นนี้เลย

สถาบันบริหารมีความสำคัญอย่างมากโดยเฉพาะในยุคสมัยปัจจุบัน นโยบายและการดำเนินงานของฝ่ายบริหารมีผลกระทบต่อสังคม ไม่เพียงแต่เฉพาะเรื่องความมั่นคงปลอดภัยของสังคม แต่กระทบถึงความเป็นอยู่ การทำมาหากินของประชาชน กระทบถึงสถานภาพทางสังคม และการเมืองของกลุ่มชนต่างๆ ด้วย^๘

๖.๔ รูปแบบของสถาบันบริหาร

สถาบันบริหาร หรือฝ่ายบริหาร (The Executive) เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญ มีหน้าที่ในการบริหารประเทศ ในหลักการโดยทั่วไป รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี จะประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าคณะ และมีรัฐมนตรีที่ประจำกระทรวงกระทรวงละ ๑ คน ส่วนรัฐบาลใดมีหัวหน้าคณะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีขึ้นอยู่กับโครงสร้างหรือรูปแบบของรัฐบาล กล่าวคือ ถ้าโครงสร้างหรือรูปแบบของรัฐบาลเป็นแบบประธานาธิบดี หัวหน้ารัฐบาลคือประธานาธิบดี แต่ถ้าโครงสร้างหรือรูปแบบของรัฐบาลเป็นแบบรัฐสภา หัวหน้าคณะรัฐบาลคือนายกรัฐมนตรี

รูปแบบของรัฐบาลมีหลายรูปแบบ กล่าวคือ ถ้ายึดหลักของจำนวนบุคคลผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ตามหลักการนี้รูปแบบรัฐบาลจะแบ่งออกเป็น รัฐบาลแบบคนเดียวปกครอง รัฐบาลแบบคนกลุ่มน้อยปกครอง และรัฐบาลแบบคนกลุ่มใหญ่ปกครอง ถ้ายึดหลักการแบ่งอำนาจ รัฐบาลก็จะแบ่งออกเป็นรัฐบาลเดียวกับรัฐบาลรวม แต่โดยทั่วไปมักจะยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจ ตามหลักการนี้แบ่งรัฐบาลออกได้เป็น รัฐบาลแบบประธานาธิบดี และรัฐบาลแบบรัฐสภา รูปแบบรัฐบาลทั้งสองมีลักษณะสำคัญนี้^๙

๑. รัฐบาลแบบประธานาธิบดี เป็นรูปแบบรัฐบาลที่ใช้หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสัดส่วนให้อำนาจสถาบันนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการเท่าเทียมกัน ขณะเดียวกันให้แต่ละฝ่ายยังถ่วงดุลกันได้ ประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของประเทศและประมุขของฝ่ายบริหาร หรือหัวหน้าคณะของฝ่ายบริหาร รับผิดชอบทางด้านบริหารแต่ผู้เดียว

รูปแบบรัฐบาลตามโครงสร้างนี้ การจัดตั้งรัฐบาล จะขึ้นอยู่กับประธานาธิบดี ที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนโดยเป็นบุคคลที่จะกำหนดตัวรัฐมนตรีโดยตรง นอกจากจะมีอำนาจแต่งตั้งรัฐมนตรีแล้ว ยังมีอำนาจถอดถอนรัฐมนตรีได้อีกด้วย ในระบบนี้นโยบายของรัฐบาลไม่ต้องรับรองโดยรัฐสภา รัฐบาลแบบนี้เริ่มต้นในสหรัฐอเมริกาปลายศตวรรษที่ ๑๙

^๘ วิชัย ตันศิริ, “สถาบันบริหาร : คณะรัฐมนตรีและระบบราชการ” ในการเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, อมร รักษาสัตย์ บรรณาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิเจพรินติง, ๒๕๔๔), หน้า ๒๘๖.

^๙ จุมพล หนีพานิข, “สถาบันทางการเมือง” ในเอกสารการสอนชุดวิชา หลักพื้นฐานทางรัฐศาสตร์ หน่วยที่ ๑-๙, (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๖), หน้า ๑๙๘.

ตามหลักการรัฐบาลแบบประธานาธิบดีนี้ อำนาจการบริหารอยู่กับประธานาธิบดีเพียงคนเดียว ดังนั้น รัฐมนตรีแต่ละคนจึงเป็นเสมือนเลขานุการของประธานาธิบดี กล่าวคือ ปฏิบัติหน้าที่แทนตัวประธานาธิบดีในแต่ละเรื่องที่ได้รับมอบหมาย จะสังเกตได้จากศัพท์ที่ใช้เรียกรัฐมนตรีของสหรัฐอเมริกาคือใช้คำว่า “Secretary of” ซึ่งหมายถึงเลขานุการด้าน เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็ใช้ว่า “Secretary of Agriculture”

สำหรับรองประธานาธิบดี เป็นตำแหน่งสูงสุดเป็นอันดับสองของประเทศ แต่รัฐธรรมนูญระบุหน้าที่ไว้เพียงเล็กน้อย มีบทบาทและหน้าที่อื่นเท่าที่ประธานาธิบดีจะมอบหมายให้

๒. รัฐบาลแบบรัฐสภา เป็นรูปแบบรัฐบาลที่ให้อำนาจกับรัฐสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีอย่างกว้างขวาง นอกเหนือไปจากการมีอำนาจในด้านนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีจะต้องมาจากรัฐสภา และบริหารประเทศโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภา การบริหารงานต่าง ๆ ต้องกระทำในนามของคณะรัฐมนตรี นโยบายหรือมติที่ผ่านคณะรัฐมนตรีจะต้องผูกพันรัฐมนตรีทุกคน ประมุขของประเทศเป็นคนละคนกับนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าคณะฝ่ายบริหาร อาจเป็นไปได้ทั้งประธานาธิบดี หรือพระมหากษัตริย์ที่จะทำหน้าที่เฉพาะพิธีการเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการบริหารประเทศ

การจัดตั้งรัฐบาลรูปแบบนี้ จะอยู่กับหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในการเลือกตั้งทั่วไป จะเป็นผู้ได้รับพระราชโองการให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีจะทำการคัดเลือกบุคคลเข้าร่วมรัฐบาล เมื่อนายกรัฐมนตรีได้จัดตั้งรัฐบาลแล้ว จะต้องขอพระบรมราชโองการพระมหากษัตริย์ให้ทรงแต่งตั้ง หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีนำคณะรัฐมนตรีไปแถลงขอความไว้วางใจจากรัฐสภา ถ้ารัฐสภาลงมติไว้วางใจก็จะดำเนินงานของตนได้ แต่ถ้าสภาลงมติไม่ไว้วางใจ ก็จะต้องดำรงตำแหน่งไม่ได้ ทั้งนี้เพราะการดำเนินงานของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีในระยะนี้ จะต้องขึ้นอยู่กับรัฐสภา รัฐบาลแบบนี้เริ่มต้นในประเทศอังกฤษ

๖.๕ ความเป็นมาของสถาบันบริหารไทย

คณะรัฐมนตรีเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างมากในยุคปัจจุบันเพราะเป็นตัวเชื่อมระหว่างสถาบันนิติบัญญัติและสถาบันบริหารของฝ่ายข้าราชการประจำ

คณะรัฐมนตรี (The Cabinet) ในระบบการปกครองของอังกฤษมีวิวัฒนาการมาจากคณะองคมนตรี (The Privy Council) ในสมัยโบราณซึ่งเป็นที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์และในศตวรรษที่ ๑๘ ได้ค่อยๆ ทำตัวเป็นอิสระจากสถาบันนั้นจนกระทั่งหลังปี ๑๘๓๒ ได้มีความเชื่อมโยงกับประชาชนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยรัฐมนตรีได้รับการคัดเลือกมาจากสถาบันสามัญชนที่มาจากการเลือกตั้งตามความนิยมในพรรคการเมือง กล่าวคือ หัวหน้าพรรคการเมือง ซึ่งที่นั่งจำนวนมากที่สุดในสภานั้นได้เป็นนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งคณะรัฐมนตรี^{๑๐}

^{๑๐}พฤษทิสาณ ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๑๐๑.

ในประเทศไทย คณะรัฐมนตรีมีที่มาจากคณะเสนาบดีในอดีต สมัยสุโขทัยยังไม่ปรากฏว่ามีคณะบุคคลช่วยในการปกครองหรือไม่ ปรากฏแต่หลักฐานในศิลาจารึกหลักที่ ๑ ว่า มีการปกครองแบบพ่อปกครองลูก และให้ราษฎรช่วยกัน “ถือบ้านถือเมือง” ครั้นถึงสมัยอยุธยาจึงเริ่มมีการตั้งตำแหน่งจตุสดมภ์ ๔ ตำแหน่ง คือ เวียง วัง คลัง นา มีเสนาบดีเป็นหัวหน้ารับผิดชอบแต่ละฝ่าย และมีสมุหนายกและ สมุหพระกลาโหมเป็นหัวหน้าเสนาบดีสูงขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง แต่บทบาทเน้นหนักไปในทางการเป็นแม่ทัพใหญ่ และรับผิดชอบดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้เป็นสำคัญ จนกระทั่งถึงสมัยรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรับปรุง และจัดระเบียบการปกครองบ้านเมืองใหม่ โดยทรงจัดตั้งกระทรวงต่าง ๆ ขึ้น มีเสนาบดีเป็นหัวหน้ากระทรวง มีปลัดทูลฉลองเป็นผู้กลั่นกรองเรื่องและช่วยราชการภายในกระทรวงมีการประชุมเสนาบดีในทำนองการประชุมคณะรัฐมนตรี แต่ไม่มีหัวหน้าคณะเสนาบดีในทำนองนายกรัฐมนตรี เพราะในการประชุมคณะเสนาบดี พระมหากษัตริย์ประทับเป็นประธานเอง หรือมิฉะนั้นก็ให้ที่ประชุมเลือกประธานเป็นครั้งคราว การบริหารราชการแผ่นดินโดยระบบคณะเสนาบดีได้ดำเนินมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีการจัดตั้งคณะองคมนตรีสภา ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในการปกครองและการออกกฎหมายทำนองเดียวกับรัฐสภา และมีการจัดตั้งเสนาบดีสภาเป็นที่ประชุมปรึกษาของเสนาบดีทั้งหลาย การบริหารราชการแผ่นดินในอดีตก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงเป็นเรื่องของพระมหากษัตริย์โดยตรง การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งก็ดี การกำหนดนโยบายในการบริหารก็ดี การควบคุมการบริหารก็ดีเป็นเรื่องตามพระราชอัธยาศัย

เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับแรก ได้กำหนดให้มีคณะบุคคลขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวน ๑๕ คน ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินเรียกว่า “คณะกรรมการราษฎร” ผู้เป็นหัวหน้าเรียกว่า “ประธานกรรมการราษฎร” ผู้ทำหน้าที่นี้คนแรก คือ พระมนเฑียรณินิตธาดา (ก้อน หุตะสิงห์) ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรก คือ ฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว ตำแหน่งเหล่านี้เรียกใหม่ว่า “คณะรัฐมนตรี” “รัฐมนตรี” และ “นายกรัฐมนตรี” จนถึงบัดนี้^{๑๑}

คำว่า “รัฐมนตรี” นั้นเป็นคำที่ใช้ในกฎหมาย^{๑๒} มุ่งหมายถึงเฉพาะข้าราชการการเมืองผู้มีตำแหน่งรัฐมนตรีดังกล่าว ตรงกับที่ใช้ในภาษาอังกฤษว่า “Council of ministers” หรือ “Cabinet” พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ความหมายว่า คณะรัฐมนตรีคือ คณะบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินจำนวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน^{๑๓} ซึ่งจำนวนของคณะรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันตามมาตรา ๑๗๑ กำหนดให้มีนายกรัฐมนตรี ๑ คน และ

^{๑๑} วิษณุ เครืองาม, “คณะรัฐมนตรี” สารานุกรมกฎหมายไทยสำหรับเยาวชน เล่มที่ ๒๗, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : ด่านสุทธาการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๔๙), หน้า ๔๘-๔๙.

^{๑๒} วิษณุ เครืองาม, อ้างแล้ว, หน้า ๔๘-๔๙.

^{๑๓} ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น จำกัด, ๒๕๔๖) หน้า ๒๑๔.

รัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน ๑๕ คน^{๑๔} การบริหารราชการแผ่นดินนั้น จะมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล และเป็นหัวหน้าของคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำของบรรดารัฐมนตรีอันเป็นฝ่ายการเมืองและบรรดาข้าราชการทั้งหลายอันเป็นฝ่ายประจำ เช่น ตำรวจ ทหาร อัยการ เจ้าหน้าที่สรรพากร ข้าราชการครู อาจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นต้น

ข้อสังเกตเกี่ยวกับฐานะตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในกรณีเกิดภาวะปฏิบัติหรือรัฐประหารขึ้นหัวหน้าคณะดังกล่าวจะเป็นผู้ปกครองที่มีอำนาจสูงสุด แต่ไม่มีฐานะในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การจัดตั้งนายกรัฐมนตรีจะมีขึ้นต่อเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองแล้วเท่านั้น^{๑๕}

๖.๖ องค์ประกอบของสถาบันบริหารไทย

รูปแบบรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีของประเทศไทย เป็นรัฐบาลระบบรัฐสภาแบบเดียวกันกับรัฐบาลระบบรัฐสภาของอังกฤษ สถาบันบริหารของไทย ประกอบด้วย ๒ ส่วนที่สำคัญ คือ ส่วนที่เรียกว่า “ข้าราชการประจำ” และส่วนที่เรียกว่า “คณะรัฐมนตรี” และข้าราชการเมืองซึ่งเป็นผู้ช่วยทำงานของคณะรัฐมนตรี

“คณะรัฐมนตรี” ในฐานะผู้บังคับบัญชา ที่มาจากฐานการเมืองกับ “ข้าราชการประจำ” ในฐานะผู้บังคับบัญชา ที่มาจากการแต่งตั้งตามระบบคุณธรรม (Merit System) ดังนั้น ทั้งข้าราชการฝ่ายการเมืองที่ประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรีและที่ปรึกษาและข้าราชการฝ่ายประจำจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของสถาบันบริหารจะขาดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมิได้^{๑๖}

คณะรัฐมนตรี ประกอบไปด้วยหัวหน้าคณะ คือนายกรัฐมนตรีซึ่งปกติคือหัวหน้าพรรคการเมือง ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเลือกตั้งสมาชิกของพรรคเข้ามาเป็นสมาชิกรัฐสภามากที่สุด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากพรรคการเมืองดังกล่าวให้ทำหน้าที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีร่วมคณะ ทั้งชุดจะร่วมกันพิจารณากำหนดนโยบาย (Policy) หรือแนวทางกว้าง ๆ ในการดำเนินงานสาธารณะเพื่อสนองตอบต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชนและนำเสนอต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาให้ความไว้วางใจแล้ว ต่อจากนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ละคนจึงรับเอานโยบายแต่ละด้านจากรัฐบาลไปควบคุมการปฏิบัติดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย

ในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารในแต่ละกระทรวง จะมีผู้ปฏิบัติงานสองฝ่ายที่จะต้องร่วมมือกัน คือฝ่ายการเมืองซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งตามวาระ หรือตามวิถีทางการเมืองมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งอันได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการ เลขาธิการรัฐมนตรี ฯลฯ ฝ่ายหนึ่ง และบรรดาฝ่ายประจำในแต่ละกระทรวง ตั้งแต่ข้าราชการประจำสูงสุด คือ ปลัดกระทรวงลงไปจนถึงอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก ข้าราชการและลูกจ้างทั้งหลาย ซึ่งเป็นตัวจักรกลสำคัญในการปฏิบัติงานให้บริการถึงมือประชาชนตามนโยบายของรัฐบาล ฝ่ายประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งโดยยึดเป็นอาชีพ และโดยผลการสอบแข่งขันหรือคัดเลือก

^{๑๔} มาตรา ๑๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

^{๑๕} วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ และสุชม นวลสกุล., การเมืองและการปกครองไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๔), หน้า ๑๖๓.

^{๑๖} วิชัย ต้นศิริ, “สถาบันบริหาร : คณะรัฐมนตรีและระบบราชการ”, หน้า ๒๘๖.

จะมีบทบาทหน้าที่ให้ความช่วยเหลืองานตามที่รัฐมนตรีว่าการหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการของกระทรวงนั้น ๆ มอบหมาย

ตำแหน่งกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีเกิดขึ้นบนหลักการและเหตุผลตามภารกิจของโครงสร้างกระทรวงใหม่ ซึ่งมีจำนวนถึง ๒๐ กระทรวง แต่จำนวนรัฐมนตรีน้อยลง กล่าวคือ รัฐมนตรีกำหนดให้มีรัฐมนตรีไม่เกิน ๓๕ คน ทำให้ตำแหน่งรัฐมนตรีมีจำกัด ไม่เพียงพอต่อการบริหารงานของกระทรวง กล่าวคือ มีรัฐมนตรีช่วยว่าการเพียง ๘ กระทรวงเท่านั้น และไม่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการถึง ๑๒ กระทรวง นอกจากนี้ตำแหน่งกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรียังมีความจำเป็นในแง่ชั้นเชิงการบริหารอีกด้วย^{๑๙}

การแต่งตั้งกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน ๓๐ คน ประกอบเป็นคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีแต่ละคนจะปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในฐานะคณะกรรมการหรือแยกกันก็ได้ ในกรณีแยกกันปฏิบัติหน้าที่ให้เรียกว่า “ผู้ช่วยรัฐมนตรี” ตามด้วยชื่อกระทรวงที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งมอบหมายให้ไปปฏิบัติหน้าที่ประจำ เช่น ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงกลาโหม ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงการต่างประเทศ

ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงพาณิชย์ กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหนึ่งปี^{๒๐} ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีไม่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เนื่องจากตำแหน่งกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี ไม่ใช่ตำแหน่งรัฐมนตรี และไม่มีฐานะเป็นข้าราชการการเมือง^{๒๑} หรือฐานะการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบให้ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทั้งก่อนและหลังพ้นตำแหน่ง^{๒๒}

“ข้าราชการการเมือง” หมายถึงบุคคลหรือกระบุคคลที่ได้สถานะโดยการเลือกตั้งมาจากประชาชนหรือได้รับแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจทางการเมือง ได้แก่ บุคคล ซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการทางการเมืองดังต่อไปนี้

๑. นายกรัฐมนตรี
๒. รองนายกรัฐมนตรี
๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
๔. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

^{๑๙} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในวิชญ์ เครืองาม, “การชี้แจงแนวทางการปฏิบัติงานเพิ่มเติม”. (Online), แหล่งที่มา : http://www.cabinet.thaigov.go.th/word/Ass_Minister๐๒.doc (๒๓/๑๑/๒๕๕๘).

^{๒๐} ข้อ ๓ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๖, (Online), แหล่งที่มา : http://www.mof.go.th/eco/p๐๑_๐๗_๐๓๐๔๔๖.pdf (๑๐/๐๕/๒๕๕๑).

^{๒๑} (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ประณต นันทกุล, **สาระแห่งรัฐธรรมนูญ คำอธิบายรัฐธรรมนูญเรียงตามมาตรา หมวด ๖ รัฐสภา หมวด ๗ คณะรัฐมนตรี**, (กรุงเทพมหานคร นันทกุล, : บริษัทไทยเพรส จำกัด, ๒๕๕๕) หน้า ๔๕๑-๔๕๓.

๕. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
๖. รัฐมนตรีว่าการทบวง
๗. รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง
๘. รัฐมนตรี
๙. ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
๑๐. เลขาธิการนายกรัฐมนตรี
๑๑. รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
๑๒. โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
๑๓. รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
๑๔. เลขานุการประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
๑๕. ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
๑๖. ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
๑๗. เลขานุการประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
๑๘. ผู้ช่วยเลขานุการประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
๑๙. เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
๒๐. ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
๒๑. เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง
๒๒. ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

เหมือนกับรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น แต่หากผู้ช่วยรัฐมนตรีผู้ใดจะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อแสดงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ก็สามารถทำได้เช่นกัน^{๒๒} แต่ในปัจจุบัน (๒๕๕๒) กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี เป็นหนึ่งในจำนวนรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๒๕ ตำแหน่ง ที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทั้งนี้เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องยื่นบัญชีรายการแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^{๒๓}

๖.๖.๒ การจัดตั้งคณะรัฐมนตรี

กระบวนการในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น กำหนดให้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี สำหรับการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งรัฐมนตรี^{๒๔}

^{๒๒} วิษณุ เครืองาม, “การชี้แจงแนวทางการปฏิบัติงานเพิ่มเติม” (Online), แหล่งที่มา : http://www.cabinet.thaigov.go.th/word/Ass_Minister๐๒.doc (๒๓/๑๑/๒๕๕๘).

^{๒๓} “ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องยื่นบัญชีรายการแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐”, (Online), แหล่งที่มา : <http://www.nccc.thaigov.net/nccc/๑.php> (๑๐/๐๗/๒๕๕๒).

^{๒๔} มาตรา ๑๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐.

โดยธรรมเนียมปฏิบัติ สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เลือกตั้งบุคคลผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้เสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก โดยการพิจารณาเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนี้ ซึ่งจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การลงมติเห็นชอบนี้ให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย^{๒๕}

สำหรับรัฐมนตรีนั้น นายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งร่วมเป็นรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไทยขณะเดียวกันได้ แต่ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งการปฏิบัติหน้าที่หรือการมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น^{๒๖}

๖.๖.๓ คุณสมบัติของรัฐมนตรี

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้รัฐมนตรีจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้^{๒๗}

- (๑) มีสัญชาติไทยโดยเกิด
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปีบริบูรณ์
- (๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (๔) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐๒ (๑) (๒) (๓) (๔) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๑) (๑๒) (๑๓) หรือ (๑๔)
- (๕) ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง ๕ ปี ก่อนได้รับการแต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๖) ไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกิน ๒ ปีนับถึงวันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี

๖.๖.๔ การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี

การพ้นจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี มีลักษณะ ๒ ประการ คือ

๑. การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^{๒๘} กำหนดไว้ว่า รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒
- (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
- (๓) คณะรัฐมนตรีลาออก

^{๒๕} มาตรา ๑๗๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐.

^{๒๖} มาตรา ๑๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐.

^{๒๗} มาตรา ๑๗๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐.

^{๒๘} มาตรา ๑๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐.

๒. การพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีเฉพาะตัว นั้นรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. ๒๕๕๐^{๒๙} กำหนดไว้ว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่ดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิด อันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

(๔) สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา ๑๕๘ หรือมาตรา ๑๕๙

(๕) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๘๓

(๖) กระทำอันการต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ หรือมาตรา ๒๖๘ หรือมาตรา ๒๖๙

(๗) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๒๗๔ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

๖.๗ อำนาจหน้าที่ของสถาบันบริหารไทย

อำนาจของคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา มาจากการที่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรข้างมาก คณะรัฐมนตรีจึงไม่ได้เป็นอิสระจากสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ จะมีความเชื่อมต่อกัน (Fusion of power) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเข้าด้วยกัน ที่สุดแล้วรัฐบาลหรือคณะมนตรีในระบบรัฐสภาก็จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นสถาบันอันเป็นตัวแทนของประชาชนเสมอ

อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีโดยทั่วไป แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ^{๓๐}

๑. อำนาจหน้าที่ทั่วไป เป็นอำนาจหน้าที่โดยกว้าง ๆ ที่ควรรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบ ได้แก่

(ก) วางนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ก่อนเข้ารับตำแหน่ง คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพื่อเป็นกรอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

(ข) บริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เป็นภาระหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีจะต้องนำนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ไปปฏิบัติบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

(ค) ประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ การบริหารราชการแผ่นดินจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งก็คือการประสานร่วมมือกันระหว่างกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยราชการอื่น ผู้ที่มีหน้าที่สำคัญ

^{๒๙} มาตรา ๑๘๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐.

^{๓๐} ปภาวดี ดุลยจินดาและไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, การบริหารราชการส่วนกลาง, หน้า ๓๑๔.

ในเชื่อมประสานความร่วมมือระหว่างกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานราชการเหล่านี้ก็คือ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ นั้นเอง

(ง) วางระเบียบข้อบังคับให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ถือปฏิบัติ การปฏิบัติราชการที่มุ่งผลสำเร็จหรือเป้าหมายเดียวกัน จำเป็นอย่างยิ่งต้องมีนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ชัดเจนและมีทิศทางเดียวกันด้วย

(จ) พิจารณาและลงมติเรื่องต่าง ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรมเสนอมา การปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรม กรมต่าง ๆ ตามนโยบายรัฐบาล หรือปัญหาอื่นใดที่เกิดขึ้นอันเกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐบาล องค์การที่มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินใจสุดท้ายก็คือ คณะรัฐมนตรี

๒. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติรองรับสิทธิอำนาจ (Authority) ไว้ ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(ก) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญคือ การบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจหน้าที่ประเภทนี้จึงถือว่าสำคัญที่สุด

(ข) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น อำนาจหน้าที่ประเภทนี้ของคณะรัฐมนตรีมักจะเป็นอำนาจแต่งตั้งหรือให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ อำนาจในการอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด

ส่วนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ นั้น อาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ด้านคือ

(ก) อำนาจหน้าที่ในทางการเมือง คือมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินร่วมกับรัฐมนตรีอื่นตามนโยบายของรัฐบาล

(ข) อำนาจหน้าที่ในการปกครอง คือ เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบราชการทั้งปวงซึ่งอยู่ในสังกัดของกระทรวง และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ

กล่าวโดยสรุป อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามที่กล่าวมานั้น สามารถสรุปได้เป็น ๒ เรื่องใหญ่ ๆ คือ

๑. การบริหารราชการแผ่นดินตามที่แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภา^{๓๑}

๒. รับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน^{๓๒} (Individual ministerial responsibility) หมายความว่า รับมนตรีแต่ละคนจะรับผิดชอบต่อรัฐสภาในเรื่องนโยบายและการดำเนินงานทั้งในส่วนของตนเอง และของกระทรวงที่ตนรับผิดชอบ นอกจากนี้ กรณีความประพฤติไม่เหมาะสมซึ่งเป็นเรื่องส่วนตัวของรัฐมนตรี แม้จะไม่เกี่ยวกับหน้าที่ความผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง แต่ก็เป็เหตุผลในการบีบให้รัฐมนตรีคนนั้นจำต้องลาออกเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้เหมือนกัน

^{๓๑} มาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐.

^{๓๒} มาตรา ๑๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐.

รับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (Collective responsibility)^{๓๓} เป็นหลักการที่ต้องการแสดงภาพความเป็นเอกภาพของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อข้อตัดสินใจทั้งปวงของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีคนใดที่ปฏิเสธไม่ยอมรับ หรือต่อต้านข้อตัดสินใจ โดยธรรมเนียมปฏิบัติรัฐมนตรีคนนั้นควรที่จะลาออก การไม่เปิดเผยเรื่องราวของการประชุมคณะรัฐมนตรี ก็ถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันประการหนึ่งของคณะรัฐมนตรี เพราะรัฐมนตรีจะแสดงความขัดแย้งระหว่างกันให้ปรากฏต่อสาธารณชนก่อนหรือหลังการตัดสินใจในคณะรัฐมนตรีไม่ได้

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลจะถูกตรวจสอบโดยรัฐสภา ในแง่ที่ว่า รัฐบาลจะต้องตอบคำถามต่าง ๆ ที่รัฐสภาถามเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลได้ และท้ายที่สุดอาจถูกลงมติไม่ไว้วางใจ (A vote of no confidence) โดยรัฐสภาได้^{๓๔} และที่สำคัญที่สุดในทางการเมืองก็คือ ถ้ารัฐบาลแพ้มติไม่ไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลจะต้องแสดงความรับผิดชอบด้วยการลาออกหรือประกาศยุบสภา ซึ่งเป็นไปตามหลักการความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังกำหนดให้รัฐมนตรีมีสิทธิในการเข้าร่วมประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาได้^{๓๕} นอกจากนี้นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้อีกด้วย แต่ไม่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวนั้นได้ ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ฝ่ายค้านยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญซึ่งจะให้นายกรัฐมนตรีไม่มีสิทธิยุบสภา และต้องยอมให้มีการอภิปรายในญัตติดังกล่าวในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป^{๓๖}

๖.๘ บทบาทของสถาบันบริหารไทย

สถาบันบริหารเป็นสถาบันที่สำคัญยิ่งในการปกครองประเทศ ทั้งนี้เพราะฝ่ายบริหารหรือผู้ใช้อำนาจบริหารนั้น มีอำนาจดำเนินกิจการต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะมีอำนาจดำเนินบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และความอยู่ดีกินดีของประชาชน ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการไม่มีอำนาจเช่นนี้เลย

ผู้ใช้อำนาจบริหารในระบอบการปกครองไทย คือ คณะรัฐมนตรี อันหมายถึงคณะบุคคลซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า ประกอบกันเป็นฝ่ายบริหารประเทศ หรือภาษาเป็นทางการว่า มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ มีหน้าที่ดำเนินกิจการทุกอย่างเพื่อให้ประชาชนประสพความรุ่งเรือง และประชาชนมีความกินดีอยู่ดี มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งความอยู่รอดปลอดภัยของประเทศด้วย^{๓๗}

^{๓๓} มาตรา ๑๕๘, ๑๕๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐.

^{๓๔} ม.ร.ว.พยุหติสาร ชุมพล, “Accountability” ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, สิริพรรณ นกสวน และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๑.

^{๓๕} มาตรา ๑๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐.

^{๓๖} มาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐.

^{๓๗} คณิน บุญสุวรรณ, ภาษาการเมืองในระบอบรัฐสภา, หน้า ๗๕.

การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี จะมีแนวทางอยู่ ๒ ประการคือ รัฐมนตรีแต่ละคนแยกกันปฏิบัติภารกิจไปตามสายงานของตนในกระทรวงที่ตนรับผิดชอบ และในกิจการบางเรื่องที่รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งไม่อาจอนุญาต อนุมัติ หรือเห็นชอบได้เอง ก็ต้องเสนอเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาร่วมกัน ผลจากการพิจารณาและลงมติของคณะรัฐมนตรีเรียกว่า “มติคณะรัฐมนตรี”

มติคณะรัฐมนตรี มีความสำคัญเพราะเป็นคำสั่งหรือผลการพิจารณาวินิจฉัยของผู้มีอำนาจสูงสุดในทางบริหาร ดังนั้น ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารจึงต้องปฏิบัติตามมิฉะนั้น อาจเป็นความผิดทางวินัยร้ายแรง แต่มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมาย^{๓๘} เนื่องจากคณะรัฐมนตรีไม่ใช่นิติบุคคล^{๓๙} ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายไม่ได้ กรณีมติคณะรัฐมนตรีมีผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนก็อาจโต้แย้งต่อศาลปกครองได้เช่นกัน

แม้ว่ามติคณะรัฐมนตรี จะไม่สามารถสั่งการให้ประชาชนทั่วไปปฏิบัติตามโดยตรงได้ก็ตาม แต่ก็อาจจะมีผลกระทบต่อประชาชนทางอ้อมได้ เช่น ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะไม่ได้รับความสะดวก เป็นต้น หลายกรณีที่มติคณะรัฐมนตรีมีผลกระทบต่อประชาชนทั่วไป เช่น กรณีรัฐบาลไทยได้รับเอาหนี้ของเอกชนมาเป็นหนี้ของประเทศในช่วงวิกฤตการณ์ต้มยำกุ้งหรือยุคพองสบู่แตกใน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ถึงขอบเขตและอำนาจของมติคณะรัฐมนตรีอย่างกว้างขวาง

การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมอย่างกว้างขวางต่อข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทั่วไปดังกล่าว สำหรับบทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนั้น สามารถสรุปได้ดังนี้

๑. บทบาทในการกำหนดนโยบาย หมายถึง รัฐบาลจะจัดการปกครองประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศ ในแนวทางใดและใช้วิธีการใด จึงจะบังเกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศและประชาชน

๒. บทบาทในการปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดไว้ เช่น การจัดหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และออกกฎระเบียบต่าง ๆ มารองรับให้พร้อมในการปฏิบัติตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้แล้ว

๓. บทบาทในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพราะกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภานั้น ไม่ได้มีผลในตัวของตัวเอง ดังนั้น ต้องมีการบังคับการ ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายก็คือฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนั่นเอง

๖.๙ สรุปท้ายบท

สถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการได้แก่ สถาบันรัฐสภาหรือนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร ได้แก่ รัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีและสถาบันตุลาการ ได้แก่ ศาล

^{๓๘} มีชัยฤชุพันธุ์, “ถาม-ตอบกับมีชัย”, (Online), แหล่งที่มา (๑๐/๐๗/๒๕๕๒)

^{๓๙} โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, “ประเทศไม่ใช่บริษัท”, มติชนรายวัน ปีที่ ๒๙ ฉบับที่ ๑๐๒๓๘, (๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙), หน้า ๔๕.

สถาบันบริหาร ทำหน้าที่ในการปกครองหรือการบริหารประเทศ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดหรือวางนโยบายและบริหารนโยบาย เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงนิยมเรียกสถาบันทางการเมืองนี้รวม ๆ ว่า สถาบันบริหารหรือฝ่ายบริหาร (The Executive) ที่หมายถึงบุคคล คณะบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้อำนาจเพื่อการบริหารหรือปกครองประเทศตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น

ระบบการเมืองแบบประธานาธิบดี เช่น สหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของประเทศและหัวหน้าฝ่ายบริหาร ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร ประธานาธิบดี เป็นผู้ริเริ่มนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางและนโยบายทางนิติบัญญัติซึ่งรัฐสภาจะรับไปพิจารณาจัดทำเป็นกฎหมายต่อไป นอกจากนี้ ประธานาธิบดียังเป็นผู้ควบคุมข้าราชการของรัฐบาลกลางทั้งหมด เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด ควบคุมการใช้กำลังของกองทัพบก เรือ อากาศ และกองกำลังรักษาดินแดนของรัฐต่าง ๆ นอกจากนี้ ประธานาธิบดียังเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานของรัฐบาลกลางทั้งหมด จะพึงคณะรัฐมนตรีหรือไม่เพียงใดก็ได้หรือไม่ปรึกษาใครเลยก็ได้ รัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งและอยู่ในตำแหน่งตามความพอใจของประธานาธิบดี

ระบบการเมืองแบบรัฐสภา ได้แก่ อังกฤษ และสถาบันบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เป็นต้น ในแง่ของหลักการ รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีของอังกฤษ คือองค์รวมของคณะที่รับผิดชอบต่อสภาสามัญ ตามธรรมเนียมหัวหน้าพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาสามัญจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี

สำหรับประเทศไทย มีระบบการเมืองแบบรัฐสภาเหมือนกับอังกฤษ กล่าวคือ สถาบันบริหาร ได้แก่ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่น ประกอบเป็นรัฐบาล นายกรัฐมนตรีมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งร่วมเป็นรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้มีนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี

โดยทั่วไปนโยบายของรัฐบาลจะออกมาในรูปของพระราชบัญญัติ หรือกฎระเบียบต่าง ๆ และแถลงการณ์ที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความจำเป็น เพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติตามนโยบาย พระราชบัญญัตินี้กล่าว นอกจากจะเป็นเรื่องนโยบายแล้ว อาจเป็นเรื่องของการจัดตั้งปรับปรุงหน่วยงานและวิธีการบริหารราชการประจำด้วย สำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในหลักการจะมีการมอบหมายให้กระทรวง ทบวง กรม รับนโยบายไปปฏิบัติ

การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาอาจใช้อำนาจควบคุมการบริหารราชการได้ด้วยวิธีการตั้งกระทู้ถาม หรือยื่นญัตติเพื่อเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจ

ตามปกติคณะรัฐมนตรีมีวาระ ๔ ปี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีย่อมพ้นจากตำแหน่งตามลักษณะดังนี้ ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ต้องคำพิพากษาให้จำคุกสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจ กระทำการอันต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด มีพระบรมราชโองการให้ออก หรือวุฒิสภามีมติถอดถอน

อำนาจหน้าที่หลัก ๆ ของฝ่ายบริหารหรือ รัฐบาลหรือ คณะรัฐมนตรี ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีอีกด้วย

คำถามประเภท

๑. สถาบันบริหาร หมายถึงองค์กรเช่นไร มีความสำคัญต่อการเมืองการปกครองอย่างไร
๒. รัฐบาลแบบรัฐสภาแตกต่างจากรัฐบาลแบบประธานาธิบดีอย่างไร อธิบาย
๓. คณะรัฐมนตรี (Cabinet) หมายถึง คณะบุคคลเช่นไร สถาบันบริหารของไทยมีประวัติความเป็นมาอย่างไร อธิบาย
๔. รัฐมนตรีของไทยมีกี่ประเภท ตำแหน่งกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีมีความเป็นมาและมีอำนาจหน้าที่เช่นไร อธิบาย
๕. คุณสมบัติของการเป็นรัฐมนตรีและการพ้นจากตำแหน่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดไว้อย่างไรบ้าง อธิบาย
๖. คณะรัฐมนตรีและข้าราชการประจำมีความเกี่ยวข้องหรือความสัมพันธ์กันในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไรบ้าง จงให้รายละเอียด
๗. คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารที่มีความสำคัญในการปกครองประเทศ อำนาจหน้าที่ที่แท้จริงของคณะรัฐมนตรีมีอะไรบ้าง จงชี้แจง
๘. บทบาทหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีมีอะไรบ้าง จงให้รายละเอียด

เอกสารอ้างอิงประจำบท

- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (๒๕๔๙, ๒๒ มีนาคม). ประเทศไม่ใช่บริษัท. มติชน
- จักษ์ พันธุ์ชูเพชร. รัฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : บริษัทมายพับลิชชิ่ง จำกัด, ๒๕๔๘.
- คณิน บุญสุวรรณ. ภาษาการเมืองในระบอบรัฐสภา. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ โอเดียนสโตร์, ๒๕๓๓.
- ประณต นันทียกุล. สาระแห่งรัฐธรรมนูญ คำอธิบายรัฐธรรมนูญเรียงตามมาตรา หมวด ๖ รัฐสภา หมวด ๗ คณะรัฐมนตรี. กรุงเทพมหานคร : บริษัทไร่ไทยเพรส จำกัด, ๒๕๔๕.
- พฤทธิสาน ชุมพล, ม.ร.ว.ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. สังคมศึกษา ๖ (รัฐศาสตร์สำหรับครู). นนทบุรี : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๒๗.
- _____. การบริหารราชการไทย. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๕.
- _____. หลักพื้นฐานทางรัฐศาสตร์. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๖.
- ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒. กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น จำกัด, ๒๕๔๖.
- วิชญ์ เครื่องาม. “คณะรัฐมนตรี”, สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน เล่มที่ ๒๗, พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร : ด้านสุทธาการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๔๙.
- วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ. และสุขุม นวลสกุล. การเมืองและการปกครองไทย, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๔.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมืองอังกฤษ. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, ๒๕๔๕.
- สิริพรรณ นกสวน และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา บรรณาธิการ. คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๖.
- อมร. รักษาสัตย์ บรรณาธิการ. การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ วี.เจ. พรินต์, ๒๕๔๔.
- อุทัย หิรัญโต. สารานุกรมศัพท์ทางรัฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : ทิพย์อักษรการพิมพ์, ๒๕๒๔.

