

รัฐมนตรีพันธุ์ใหม่ : บริหารงานบ้านเมือง
อย่างไรให้ถูกใจประชาชน

ดร. ชาวนะ ไตรมาศ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ชื่อนี้ ไรมาศ.

รัฐมนตรีพันธุ์ใหม่ : บริหารงานบ้านเมืองอย่างไรให้ถูกใจประชาชน. --

กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541.

56 หน้า.

1. การบริหารรัฐกิจ. 2. ไทย--การเมืองและการปกครอง.

I. ชื่อเรื่อง.

351

ISBN : 974-86333-6-5

ชื่อเรื่อง

รัฐมนตรีพันธุ์ใหม่ : บริหารงานบ้านเมืองอย่างไรให้ถูกใจประชาชน

ผู้เขียน

ชื่อนี้ ไรมาศ

ปีที่พิมพ์

เมษายน 2541

จำนวนพิมพ์

2,000 เล่ม

เจ้าของ

สถาบันนโยบายศึกษา

99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว

เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทรศัพท์ 9411832-3 โทรสาร 9411834

E-mail address : ipps1998@asiaaccess.net.th

<http://www.fpps.or.th/ipps.htm>

สนับสนุนโดย

มูลนิธิคอนราด อดินาวาร์

บรรณาธิการ

ทิพย์พาพร ตันติสุนทร

ตรวจสอบต้นฉบับ

ช่อม แก้วมรกต

ออกแบบปก

ชัยวุฒิ แก้วเรือน

ดำเนินการพิมพ์

บริษัท พี. เพรส จำกัด โทร. 331-5107

พิมพ์ที่

บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด

จัดจำหน่ายโดย

ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศาลาพระเกี้ยว จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วิทยาเขต กรุงเทพฯ 10330

โทร. 218-7000, 218-3980-2, 255-4433 โทรสาร 255-4441

E-mail : cubook@chula.edu <http://www.chula.edu/cubook/index.htm>

ราคา

50 บาท

(สงวนลิขสิทธิ์)

คำนิยาม

รัฐมนตรีในระบอบการเมืองไทยมีวิวัฒนาการอันยาวนานตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งได้มีการจัดตั้งเสนาบดีสภาขึ้น หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 บทบาทของคณะรัฐมนตรีในการเมืองไทยยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้น เพราะเป็นฝ่ายบริหารควบคุมกลไกของระบบราชการที่มีอำนาจครอบคลุมกิจการของภาครัฐอย่างกว้างขวางและเข้มข้น

เป็นที่ทราบกันดีว่า ฝ่ายการเมืองกับระบบราชการนั้นมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ฝ่ายราชการประจำทั้งทหารและพลเรือนได้เข้ามามีบทบาทและอำนาจทางการเมืองเสียเองเป็นเวลายาวนาน รัฐมนตรีที่เป็นนักการเมืองอาชีพจากพรรคการเมือง ไม่ค่อยจะมีบทบาทและอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายมากนัก เพราะมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่สั้น ขาดตอน ไม่ต่อเนื่อง แต่ในระยะเกือบ 20 ปีที่ผ่านมา ระบบรัฐสภามีความต่อเนื่องมากขึ้น พรรคการเมืองและนักการเมืองจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทในการกำหนดและดำเนินนโยบาย พื้นที่ทางอำนาจไม่ว่าจะเป็นอำนาจตามกฎหมายหรืออำนาจดุลยพินิจ จึงเป็นอาณาบริเวณที่ฝ่ายข้าราชการประจำ ไม่อาจจะยึดครองไว้ได้แต่ฝ่ายเดียวอย่างที่เคยเป็นมา หากมีผู้กระทำการคือนักการเมืองไม่ว่าจะเป็นตัวนักการเมืองซึ่งเป็นรัฐมนตรีหรือเลขาธิการ ผู้ช่วยเลขานุการ ตลอดจนที่ปรึกษาเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจเชิงนโยบายและในการปฏิบัติกรด้วย

กิจกรรมด้านนโยบายและการปฏิบัติงานทั้งหลายที่ภาครัฐมีต่อภาคเอกชนและภาคประชาชนที่ระบบราชการเคยกระทำ จึงมีนักการเมืองเข้าร่วมด้วย แต่นักการเมืองต่างกับข้าราชการประจำตรงที่ต้องรักษาสถานเสถียรและคะแนนนิยม อีกทั้งยังต้องสร้างและรักษาภาพพจน์เพื่อหวังได้เต้าขึ้นไปสู่ตำแหน่งระดับสูงขึ้นไปอีกด้วย และเนื่องจากสภาพทางการเมืองไทยยังคงมี

ความเลือนไหลสูงในแง่ของคะแนนนิยมที่หลายพรรคได้รับน้การเมืองไทย จึงต้องคำนึงถึงความไม่มั่นคง-ไม่แน่นอนทางการเมือง พฤติกรรม การตัดสินใจทางการเมืองจึงเจือปนไปด้วยข้อพิจารณาและปัจจัยต่างๆ ซึ่งอาจจะเป็นสิ่งไร้เหตุผล ไร้สาระในสายตาของสาธารณชน หากเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นสำหรับน้การเมือง

การศึกษาบทบาทของรัฐมนตรีไทยมีน้อยมากและไม่ได้มีในแง่การวิเคราะห์บ้บทบาทและพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริง การศึกษาของ ดร.เชาวนะ จึงเป็นงานบุกเบิกที่เปิดเผยประเด็นสำคัญหลายประเด็น โดยเฉพาะการอธิบายและวิเคราะห์ปัจจัยที่ก่อให้เกิดจุดอ่อนในการทำงานของรัฐมนตรี ดร.เชาวนะ ได้วิเคราะห์ถึงปัจจัยทั้งด้านผลักและด้านดีง ทำให้เราเข้าใจว่ารัฐมนตรีในยุคใหม่จะต้องพยายามจัดการกับปัจจัยทั้งสองด้านนี้ให้ได้ มิฉะนั้นเขาก็เกิดปัญหาของประสิทธิผลในการทำงาน ทั้งในฐานะที่เป็นรัฐมนตรีและในฐานะที่เป็นผู้แทนราษฎร

สังคมไทยมีความคาดหวังกับรัฐมนตรีที่ “มาจากประชาชน” มากขึ้น และมาตรฐานที่ลือมวลงนก็ดี องค์กรประชาชนและประชาชนโดยทั่วไปตั้งไว้สำหรับการเป็นรัฐมนตรี “ที่ดี” ก็มีสูงขึ้นทุกขณะ งานของ ดร.เชาวนะ นอกจากจะเป็นงานบุกเบิกที่เปิดเผยประเด็นสำคัญยิ่งในเชิงการวิจัยแล้ว ก็ยังมีนัยสำคัญทางการเมืองในแง่ที่ทำให้เกิดความรู้ ความเข้าใจในบริบทการทำงานองรัฐมนตรีอีกด้วย

ช้ยนันต์ สมุทวณิช

วชิราวุธวิทยาลัย

8 มีนาคม 2541

คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา

รัฐธรรมนูญใหม่ ได้กำหนดให้หน้การเมืองสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เพียงตำแหน่งเดียว คือ เมื่อจะเป็นรัฐมนตรี ก็ต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และตำแหน่งรัฐมนตรีก็ยังมีเพียง 35 ตำแหน่ง ซึ่งน้อยกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนมาก

ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญใหม่ จึงต้องเป็นผู้ที่มีศักยภาพทั้งทางด้านความสามารถในการปกครอง และมีประสิทธิภาพในการบริหารงานบ้านเมือง ที่จะต้องอาศัยปัจจัยอำนาจจากกลยุทธ์ทางการเมือง ทักษะการบริหารและเทคนิคการจัดการอีกมาก

“รัฐมนตรีพันธุ์ใหม่” : บริหารงานบ้านเมืองอย่างไรให้ถูกใจประชาชน” จึงเปรียบเสมือน “คู่มือ” ที่รัฐมนตรีและที่ปรึกษาคณะทำงานประจำตัวของท่านควรมีไว้ “คู่มือ” เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ซึ่งทั้งหมดนี้ **ดร.เชาวนะ ไตรมาศ** ในฐานะข้าราชการที่มีประสบการณ์ในการทำงานประสานความร่วมมือทั้งจากฝ่ายราชการและฝ่ายการเมืองมานาน ได้รวบรวมและนำมาวิเคราะห์จนกระทั่งสร้างเป็นคู่มือให้บรรดาผู้เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติได้

สถาบันฯ ขอขอบคุณ **ดร.เชาวนะ ไตรมาศ** ที่พยายามสร้าง “รัฐมนตรีพันธุ์ใหม่” ที่จะสามารถบริหารบ้านเมืองให้ถูกใจประชาชน ให้เกิดขึ้นในสังคมไทย และขอขอบคุณ **มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์** ที่ได้สนับสนุนการพิมพ์และกิจการต่างๆ ของสถาบันฯ ตลอดมา

ทิพย์พาพร ตันตีสุนทร

ผู้อำนวยการสถาบันนโยบายศึกษา
มีนาคม 2541

คำนำจากผู้เขียน

ตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งดำรงฐานะเป็นเจ้ากระทรวงนั้น มีบทบาทสำคัญอยู่ 2 ด้าน คือ (1) บทบาทด้านการเมือง ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดและกำกับนโยบายร่วมกันกับคณะรัฐมนตรี และ (2) บทบาทด้านการบริหาร ซึ่งมีหน้าที่ในการปฏิบัตินโยบายร่วมกันกับข้าราชการประจำในกระทรวงภายใต้สังกัด

รัฐมนตรีซึ่งมีบทบาทครอบคลุมกันอยู่ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร จึงจำเป็นต้องทำงานในลักษณะที่ผสมกลมกลืนกันระหว่างบทบาททั้งสองดังกล่าว เนื่องจากไม่สามารถแบ่งแยกหน้าที่ในการกำหนดและกำกับนโยบายออกจากหน้าที่ในการปฏิบัตินโยบายได้อย่างเด็ดขาด ส่งผลในขั้นปลายให้การทำงานของรัฐมนตรี ต้องตกอยู่ภายใต้เงื่อนโซ่ของการเหลื่อมซ้อนกันอยู่ จำเป็นต้องสร้างภาวะดุลยภาพระหว่างบทบาทด้านการเมือง และบทบาทด้านการบริหารอยู่เสมอ

ภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าวก่อให้เกิดจุดอ่อนในการทำงานของรัฐมนตรีอยู่ 2 ประการ คือ (1) จุดอ่อนในการบูรณาการบทบาทด้านการเมืองและการบริหารของรัฐมนตรี (2) จุดอ่อนในการสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ในการกำหนดและกำกับนโยบาย กับหน้าที่ในการปฏิบัตินโยบายของรัฐมนตรี ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญต่อระดับความสามารถทางการปกครองของรัฐบาล โดยเฉพาะต่อประสิทธิภาพทางการบริหารของรัฐมนตรีและของรัฐบาลโดยรวม ทั้งระบบ ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ นโยบายขาดความต่อเนื่อง การปฏิบัตินโยบายมีอุปสรรคไม่บรรลุผลตามเป้าหมาย

อาจกล่าวได้ว่าบนเส้นทางถนนการเมืองของรัฐมนตรีนั้น คงมิได้กำหนดจุดหมายไว้เฉพาะการได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเป็นการสำเร็จทาง

การเมืองที่ได้มาจากการแข่งขันทางอำนาจเท่านั้น หากแต่ยังจะต้องทอดไกลไปถึงเป้าหมายความสำเร็จทางอาชีพที่เป็นผลพวงจากใช้อำนาจบริหารงานบ้านเมืองตามตำแหน่งของตนด้วย ซึ่งตามกรอบกำกับของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน แม้ว่าจะได้จำกัดเหนี่ยวรั้งอำนาจของผู้ปกครองให้ลดน้อยลง (Less Government) แต่กลับมีความคาดหวังความสามารถของผู้ปกครองมากขึ้น (More Competence) ในขณะเดียวกันท่วงทำนองในการทำงานจะต้องทำให้ดี (Well Performance) มากกว่าทำให้ดูดี (Good Looking) ดังนั้นศักยภาพและความสามารถเฉพาะตัวของรัฐมนตรีจะเป็นตัวแปรสำคัญในการชี้วัดความสำเร็จทางอาชีพมากกว่าปัจจัยอำนาจทางการเมือง ซึ่งในการพลิกผันบทบาทเข้าสู่ความเป็นอาชีพที่สูงขึ้นนั้น จำเป็นจะต้องปรับเปลี่ยนพื้นฐานทางกระบวนทัศน์การฝึกฝนทักษะ และหล่อหลอมรากฐานทางวัฒนธรรมใหม่ที่แตกต่างไปจากแนวทางดั้งเดิมอย่างสิ้นเชิงด้วย โดยเฉพาะการยึดกุมปัจจัยความสามารถในสี่ประการ ได้แก่ (1) การแสวงหาและเข้าถึงปัจจัยในการสร้างความสามารถทางการปกครอง (2) การรู้และเข้าใจซึ่งเนื้อหาสาระในการส่งเสริมความสามารถทางการปกครอง (3) การมีและใช้ซึ่งเครื่องมือทางเทคนิคในการใช้ความสามารถทางการปกครอง (4) การจัดลำดับความสำคัญและการบรรลุถึงซึ่งเป้าหมายความสามารถทางการปกครอง

แนวทางการบริหารงานบ้านเมืองของรัฐมนตรียุคใหม่ เป็นแนวการแนะนำปรึกษาที่จัดทำขึ้น โดยคำนึงถึงข้อจำกัดของภาวะเงื่อนไขและพื้นฐานของปัญหาสำคัญดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อรัฐมนตรี และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะได้ใช้เป็นเครื่องมือกำกับการบริหารงานในกระทรวงได้สั่งกวด ให้เกิดการผสมกลมกลืนสอดคล้องซึ่งกันทั้งด้านการเมืองและการบริหาร อันจะนำมาซึ่งความสามารถทางการปกครองของรัฐมนตรียุคใหม่และรัฐบาลโดยรวม

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ

มกราคม 2541

สารบัญ

หน้า

คำนิยาม

คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา

คำนำจากผู้เขียน

1. ปัจจัยอำนาจใหม่กับการผสมผสานองค์ความรู้เกี่ยวกับ
กลยุทธ์การเมือง ทักษะการบริหาร และเทคนิคการจัดการ 1
2. ความคิดรวบยอด 7
3. สมมติฐาน 7
4. การกำหนดเป้าหมาย 8
5. การจำแนกลักษณะภารกิจและงาน 9
6. การกำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ 11
7. การจัดการ 12
8. แนวทางปฏิบัติ 13
- ความส่งท้าย 32