

การบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและ นโยบายของรัฐบาล

วิชญ์ เครืองาม*

ความหมายของการบริหารราชการแผ่นดิน

ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศและเป็นอำนาจอิสระที่แสดงถึงความเป็นเจ้าของประเทศ ไม่อยู่ในบังคับของใคร หรือเป็นเมืองขึ้นใคร เป็นอำนาจอของประชาชน แต่เมื่อประชาชนมีจำนวนมากและไม่มีเวลาพอหรืออาจขาดความสันทัดจัดเจนที่จะจัดการปกครองบ้านเมืองได้เอง จำเป็นต้องมอบหมายให้ผู้อื่นไปทำหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทน ในระบอบประชาธิปไตยผู้ทำหน้าที่แทนนั้น ได้แก่ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา และศาล

คณะรัฐมนตรี หมายถึงคณะบุคคลที่ทำหน้าที่ในการปกครองหรือบริหารประเทศซึ่งภาษากฎหมายเรียกว่า “การบริหารราชการแผ่นดิน”^๑ อันแตกต่างไปจากหน้าที่ของรัฐสภาและศาล ในเวลาที่มีประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี จะระบุอำนาจหน้าที่ในประกาศว่า “มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน”

คำว่า การบริหารราชการแผ่นดินหมายถึง

(๑) การกำหนดนโยบายสาธารณะว่า จะจัดการปกครองประเทศในด้านต่างๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศ ในแนวทางใด และใช้วิธีการใดจึงจะบังเกิดประโยชน์สูงสุด นโยบายสาธารณะที่ว่านี้ถ้าเป็นนโยบายจัดการปกครองภายในประเทศว่า “รัฐประศาสนโยบาย” ถ้าเป็นนโยบายการเกี่ยวกับต่างประเทศจะเรียกว่า “รัฐวิเทศนโยบาย”

(๒) การปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดเพื่อผลักดันให้นโยบายบังเกิดผลเป็นจริง เช่น ต้องจัดหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และออกกฎระเบียบต่างๆ มารองรับให้พร้อมเพื่อให้นโยบายสาธารณะขับเคลื่อนไปได้หรือแปรผลเป็นรูปธรรมได้

(๓) การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบออกมาใช้บังคับนั้นไม่อาจมีผลในตัวเอง หากแต่ต้องมีการ “บังคับการ” เช่น ถ้ากฎหมายนั้นกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิด ก็ต้องมีการบังคับเอาแก่ผู้กระทำ

* กรรมการสภาสถาบันพระปกเกล้า

^๑ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑

ความผิด โดยมีเจ้าหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิด มีการสืบสวนสอบสวนและฟ้องคดี ถ้ากฎหมายกำหนดให้จัดตั้งหน่วยงานใดขึ้น ก็ต้องมีการบังคับให้เป็นผล โดยจัดหาอาคารสถานที่ บรรจุ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไปประจำหน่วยงานนั้น และหางบประมาณให้ เป็นต้น

(๔) การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของบ้านเมืองซึ่งไม่ได้คาดหมายมาก่อน เช่น ภัยธรรมชาติ โรคระบาด ความขัดแย้ง ปัญหาชายแดน เป็นต้น

คณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีเป็นคณะบุคคล จึงประกอบด้วยบุคคลผู้มีตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ หลายคน ได้แก่ นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจเรียกประชุม กำหนดเรื่องที่จะประชุม เป็นประธานในที่ประชุม และขอมติจากที่ประชุม นอกจากนั้นยังประกอบด้วยรัฐมนตรีอื่นๆ ซึ่งจะมีจำนวนเท่าใดสุดแต่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นจะกำหนด ในบางประเทศมิได้มีกฎหมายกำหนดแต่เป็นไปตามประเพณีการปกครอง และบางประเทศมิได้มีข้อจำกัดเรื่องจำนวนในที่ใดทั้งสิ้น ในประเทศไทยรัฐธรรมนูญในอดีตเคยกำหนดให้มีจำนวนต่างๆ กัน บางครั้งก็กำหนดจำนวนอย่างน้อยไว้ด้วยเหมือนจะเกรงว่าอาจแต่งตั้งน้อยเกินไป^๒ ปัจจุบันกำหนดให้คณะรัฐมนตรีประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหนึ่งคน และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน ๓๕ คน เท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีของไทยมีจำนวนไม่เกิน ๓๖ คนนั่นเอง รัฐมนตรีอื่นดังกล่าวอาจกำหนดตำแหน่งให้เป็นรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ซึ่งจะมีจำนวนมากน้อยเท่าใดก็ได้ แต่รวมกันต้องไม่เกิน ๓๕ คน เช่น ถ้าแต่งตั้งให้เป็นรองนายกรัฐมนตรี ๑๐ คนเสียแล้ว เท่ากับว่าเหลือจำนวนเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และอื่นๆ อีกเพียง ๒๕ คน อย่างไรก็ตามในกรณีที่แต่งตั้งบุคคลเดียวให้ดำรงตำแหน่งหลายตำแหน่ง เช่น เป็นทั้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถือว่ามีจำนวนคนเดียว

นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีต่างๆ นั้น เป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง แต่โดยที่การเข้าดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งอาศัยเหตุทางการเมือง มิใช่เข้ามาโดยการสอบหรือการคัดเลือก และมีได้พ้นไปโดยการเกษียณอายุ จึงเรียกว่า “ข้าราชการการเมือง” ซึ่งต่างจากข้าราชการทั่วไปที่เรียกว่า ข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมืองเหล่านี้มีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และถ้าดำรงตำแหน่งนานระยะหนึ่ง เมื่อพ้นจากตำแหน่งไปก็จะได้รับเงินบำเหน็จเป็นก้อน หรือเงินบำนาญเป็นรายเดือนอีกด้วย^๓

^๒ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๔๖ ให้คณะรัฐมนตรีมีอย่างน้อย ๑๔ คน อย่างมาก ๒๔ คน

^๓ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญฯ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่มีเวลารวมกันเกินกว่าสี่ปีได้บำนาญเดือนละสองพันบาท

คำว่า “คณะรัฐมนตรี” เป็นคำที่ใช้ในกฎหมาย มุ่งหมายถึงเฉพาะข้าราชการการเมืองผู้มีตำแหน่งรัฐมนตรีดังกล่าว ตรงกับที่ใช้ในภาษาอังกฤษว่า “Council of Ministers” หรือ “Cabinet” ยังมีอีกคำหนึ่งที่ใช้ควบคู่กันคือคำว่า “รัฐบาล” หรือ “Government” ในบางครั้งคณะรัฐมนตรีและรัฐบาลมีความหมายอย่างเดียวกัน คือคณะบุคคลฝ่ายการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารประเทศ แต่บางครั้งคำว่ารัฐบาลอาจมีความหมายกว้างกว่านั้น เพราะรวมถึงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทั้งหลายของฝ่ายบริหารอีกด้วย เช่น ตำรวจ ทหาร อัยการ เจ้าหน้าที่สรรพากร สรรพสามิต ป่าไม้ แรงงาน ข้าราชการครู อาจารย์มหาวิทยาลัยของรัฐ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อแยกให้เห็นว่าเป็นคนละฝ่ายกับภาคเอกชน สมาชิกรัฐสภาและผู้พิพากษา ตุลาการ แต่คำว่าคณะรัฐมนตรีมีความหมายเฉพาะรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติราชการและถือว่าเป็นฝ่ายปกครอง คณะรัฐมนตรีจึงมีความหมายแคบกว่ารัฐบาล อย่างไรก็ตามคำกล่าวที่ว่า นายกรัฐมนตรีเป็นทั้งหัวหน้าหรือผู้นำรัฐบาลและหัวหน้าหรือผู้นำของคณะรัฐมนตรีเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เพราะนายกรัฐมนตรีย่อมเป็นทั้งผู้นำของบรรดารัฐมนตรี อันเป็นฝ่ายการเมือง และบรรดาข้าราชการเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในสังกัดฝ่ายบริหารอันเป็นฝ่ายประจำ^๔

การเข้าสู่ตำแหน่งของรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีไว้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เช่น จำนวนรัฐมนตรีอื่นในคณะรัฐมนตรีนอกจากนายกรัฐมนตรีมีน้อยลง เหลือไม่เกิน ๓๕ คน ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้มีได้ไม่เกิน ๔๘ คน การเสนอชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือการเข้าสู่ตำแหน่งของรัฐมนตรีมีขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ มากขึ้นและชัดเจนขึ้น ในขณะที่การเสนอชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ และก่อนหน้านี้ อยู่ในดุลพินิจของประธานสภาผู้แทนราษฎร และประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย แม้แต่คุณสมบัติของรัฐมนตรี การควบคุมและการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน และการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีก็แตกต่างไปจากเดิมเป็นอันมาก

การจะเป็นรัฐมนตรีได้ต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ และลงนามรับผิดชอบ เรียกว่า รับสนองพระบรมราชโองการ ส่วนการจะเป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามที่ประธานสภา

^๔ คำว่า “หัวหน้ารัฐบาล” มีอยู่ในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

ผู้แทนราษฎรถวายคำแนะนำและรับสนองพระบรมราชโองการ ขั้นตอนในการแต่งตั้ง
นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีตามลำดับดังนี้

- (๑) เริ่มจากมีการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งจะต้องจัดขึ้นในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร
- (๒) คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้ง
- (๓) รัฐบาลเสนอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา
- (๔) เสด็จพระราชดำเนินไปทรงทำรัฐพิธีเปิดประชุมสมัยประชุมสามัญทั่วไปครั้งแรก
- (๕) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (๖) พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (๗) ประธานสภาผู้แทนราษฎรเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกตาม (๔) ในการเสนอชื่อผู้ควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง มติเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรต้องกระทำโดยการลงคะแนนเปิดเผยและมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรถ้ายังไม่ได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง ประธานสภาผู้แทนราษฎรเรียกประชุมได้อีกจนกว่าจะได้มติ เช่นว่านั้น แต่ถ้าพ้นกำหนดสามสิบวันแล้ว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อบุคคลผู้ได้คะแนนเสียงสูงสุดขึ้นกราบบังคมทูลภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แม้บุคคลนั้นได้คะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งก็ตาม ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

- (๘) พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมติสภาผู้แทนราษฎร
- (๙) นายกรัฐมนตรีคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี แล้วนำความกราบบังคมทูล นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

- (๑๐) พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งรัฐมนตรี
- (๑๑) นายกรัฐมนตรีนำคณะรัฐมนตรีเข้าเฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่
- (๑๒) คณะรัฐมนตรีประชุมปรึกษาเพื่อร่างนโยบาย
- (๑๓) คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ตาม (๑๑)

- (๑๔) คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้โดยสมบูรณ์

คุณสมบัติของรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญดังนี้

(๑) นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอายุของสภาชุดเดียวกัน แต่รัฐมนตรีอื่นๆ จะแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ก็ได้ แต่จะแต่งตั้งจากสมาชิกวุฒิสภาหรือผู้เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและพ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่เกินสองปีไม่ได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อแต่งตั้งแล้วนายกรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันมิได้ต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกรัฐสภาดังกล่าว หรือมิฉะนั้นก็ต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาโดยอัตโนมัติในวันถัดจากวันที่ครบสามสิบวัน ส่วนรัฐมนตรีอื่นยังเป็น ส.ส. ได้ แต่ต้องไม่ปฏิบัติหน้าที่ ส.ส. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานของรัฐมนตรีนั้น

(๒) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(๓) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์

(๔) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

นอกจากนี้ยังต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดอีกด้วย

การควบคุมและการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

การเป็นรัฐมนตรีนั้นมิใช่จะบริหารราชการอย่างใดก็ได้ หากแต่จะต้องบริหารไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์กรต่างๆ ดังนี้

(๑) คณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา^๕

(๒) รัฐมนตรีแต่ละคนต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตนตามสายงานที่ตนได้รับมอบหมายให้ดูแล และต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีแม้ตนจะไม่ได้รับผิดชอบในสายงานนั้นก็ตาม แต่เมื่อเป็นนโยบายทั่วไปหรือเป็นมติคณะรัฐมนตรีแล้วก็ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

(๓) การรับผิดชอบ หมายถึงการที่อาจถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาใช้อำนาจควบคุมการบริหารราชการได้ดังนี้

ก. ตั้งกระทู้ถามให้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษรในราชกิจจานุเบกษาหรือตอบด้วยวาจาในที่ประชุมสภา

ข. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจเข้าชื่อยื่นญัตติเพื่อเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจ

^๕ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๘

ค. สมาชิกวุฒิสภาอาจเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ

(๔) หากรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีบริหารประเทศหรือมีมติสั่งการใดเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ อาจมีการฟ้องคดีต่อศาลเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง และอาจมีการยื่นเรื่องให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาวินิจฉัย หรือตรวจสอบ เป็นต้น

(๕) ถ้าปรากฏว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเท่าที่มีอยู่หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน อาจเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวน หากมีมูลก็จะได้ส่งเรื่องให้วุฒิสภามีมติถอดถอนต่อไป

(๖) นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายในสามสิบวันเมื่อเข้ารับตำแหน่ง เพื่อพ้นจากตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี

การพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม ต้องคำพิพากษาให้จำคุก สภาผู้แทนราษฎรมิได้ไว้วางใจ กระทำการอันต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด มีพระบรมราชโองการให้ออก หรือวุฒิสภามีมติถอดถอน อย่างไรก็ตามในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียวพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าเพราะเหตุใด คณะรัฐมนตรีที่เหลือทั้งหมดต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย ตามหลักที่ว่านายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าของคณะรัฐมนตรีนอกจากนั้นเมื่ออายุสภาผู้แทนราษฎรครบวาระลง มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรีลาออกทั้งคณะ รัฐมนตรีย่อมพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะด้วยเช่นกัน ปกติแล้วคณะรัฐมนตรีจะมีวาระ ๔ ปี แต่ทั้งนี้อาจพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ เช่น ลาออก มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาผู้แทนราษฎรครบวาระลงก่อน ข้อนี้เท่ากับว่าเมื่อคณะรัฐมนตรีบริหารประเทศอยู่ได้ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร หากสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง คณะรัฐมนตรีย่อมสิ้นสุดลงด้วย

เมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะประกอบอาชีพหรือมีตำแหน่งในกิจการตามสายงานที่ตนเคยกำกับดูแลไม่ได้จนกว่าจะพ้นเวลาสองปีแล้ว

แนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแผ่นดินมีสองแนวทางคือ

(๑) รัฐมนตรีแต่ละคนแยกกันปฏิบัติภารกิจไปตามสายงานของตนในกระทรวงที่ตนรับผิดชอบ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขดูแลกิจการภายในกระทรวง ดูแลการแต่งตั้งโยกย้าย การอนุมัติงบประมาณ โครงการ และกำกับดูแลและการปฏิบัติตามนโยบายในสายงานการแพทย์สาธารณสุข สุขภาพอนามัย เป็นต้น

(๒) ในกิจการบางเรื่อง รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งไม่อาจอนุญาต อนุมัติ หรือเห็นชอบได้เองจำเป็นต้องเสนอเรื่องให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาร่วมกันตามที่กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี กฎระเบียบหรือนายกรัฐมนตรีกำหนดไว้

มติคณะรัฐมนตรีจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายไม่ได้ มติคณะรัฐมนตรีทั้งหลายจะมีการเปิดเผยทั่วไปหรือตรวจสอบได้ ปกติแล้วจะมีการแถลงมติสำคัญทุกครั้งที่มีการประชุมสิ้นสุดลง ส่วนมติอื่นๆ ที่ไม่มีการแถลง ผู้สนใจอาจขอทราบหรือตรวจสอบได้ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หรือส่วนราชการที่เป็นฝ่ายมีคำขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจนมีมติคณะรัฐมนตรีนั้นๆ

หลักการบริหารราชการแผ่นดิน

นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีจะต้องบริหารประเทศไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย นโยบายของคณะรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหลักว่า การบริหารราชการแผ่นดินจะต้องเป็นไปดังนี้

- (๑) ต้องชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นไปตามหลักนิติธรรม
- (๒) ต้องไม่ลำเอียงหรือเลือกปฏิบัติ
- (๓) ต้องไม่ปฏิบัติน้อยกว่าหรือเกินเลยไปจากที่กฎหมายกำหนด
- (๔) ต้องไม่กระทำโดยทุจริต
- (๕) ต้องไม่แสวงหาประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้อื่นเนื่องจากการกำหนดนโยบาย การใช้ดุลพินิจ หรือการสั่งการของตนอันผิดไปจากกรณีปกติหรือมีประโยชน์ส่วนตัวแอบแฝง
- (๖) ต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราษฎรโดยไม่จำเป็นหรือไม่เป็นธรรม
- (๗) ต้องเป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
- (๘) ต้องเป็นไปตามหลักวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) หรือธรรมาภิบาลกล่าวคือชอบด้วยกฎหมาย โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ มีเหตุผลอธิบายได้

มีความรับผิดชอบมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องหรือผู้รับผลกระทบตามสมควร มีความคุ้มค่า มีคุณธรรมและอาจมีการประเมินได้

การบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่เป็นไปตามหลักข้างต้น นอกจากได้ชื่อว่าเป็นการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่ดีแล้ว ผู้บริหารอาจต้องรับผิดชอบตามกฎหมายในทางแพ่ง อาญา ทางปกครอง หรือในทางการเมืองได้ เช่น มีการตั้งกระทู้ถามจากสมาชิกวุฒิสภา มีการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ มีการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ มีการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำ หรืออาจมีการเข้าชื่อขอให้พิจารณาถอดถอนรัฐมนตรีจากตำแหน่ง เป็นต้น

ความหมายของการแถลงนโยบาย

การแถลงนโยบายคือการแจ้งหรือรายงานให้สมาชิกวุฒิสภาทราบว่ามีแนวทางหรือทิศทางการปฏิบัติงานอย่างไร ในทางการเมืองถือว่าการแถลงนโยบายเป็นเหมือนคำมั่นหรือสัญญาประชาคมอย่างหนึ่ง รัฐธรรมนูญจึงระบุว่ารัฐบาลต้องบริหารราชการแผ่นดินตามที่ตนกำหนดไว้ในนโยบาย ว่าเป็นไปแล้วการแถลงนโยบายเป็นทั้งการแสดงความรอบรู้ในปัญหา การแสดงวิสัยทัศน์ การกำหนดทิศทางการทำงาน และการขอความร่วมมือจากฝ่ายนิติบัญญัติ

เหตุใดรัฐบาลจึงต้องแถลงนโยบาย

รัฐบาลที่จะเข้าทำงานหรือบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแถลงนโยบายต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเสียก่อน มิฉะนั้นแล้วแม้จะได้รับแต่งตั้งและถวายสัตย์ปฏิญาณแล้วก็ยังไม่อาจเข้าทำงานได้ ข้อนี้เป็นเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๒ นับว่าทันสมัย เพราะสมัยนี้ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มักต้องแถลงนโยบายแสดงวิสัยทัศน์แถลง หรือแถลงยุทธศาสตร์ก่อน

การแถลงนโยบายก่อนเริ่มทำงานเป็นกิจที่สำคัญของรัฐบาลในระบบรัฐสภา เพราะตอนเลือกตั้ง ประชาชนไม่ได้เลือกรัฐบาลโดยตรง แต่เลือก ส.ส. แล้ว ส.ส. จึงไปเลือกนายกรัฐมนตรีกันเองอีกทีหนึ่ง นายกรัฐมนตรีนั้นบางทีก็ตั้งรัฐบาลผสมจากหลายพรรค บางสมัยเคยเอาคนนอกมาเป็นนายกรัฐมนตรีด้วยซ้ำ การแถลงนโยบายสำหรับคนไม่เคยผ่านการเลือกตั้งจึงยิ่งสำคัญ ควรให้สภารับรู้ว่าใครจะทำอะไรที่ไหนเมื่อไรและอย่างไร

ในประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดี มีประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของประเทศ และหัวหน้ารัฐบาลอย่างเช่นสหรัฐอเมริกาซึ่งผ่านการหาเสียงมาแล้วอย่างโชกโชน บางทีก็มีการโหวตที่ประครกกับผู้สมัครคนอื่น ๆ ด้วยว่าถ้าได้รับเลือกจากประชาชนให้เป็นประธานาธิบดีจะทำอะไรบ้าง ดังนั้น การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาจึงไม่มีความจำเป็นเพราะผู้นำไม่ได้มาจากสภา

และไม่ได้เป็นเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ อย่างมากก็แค่แถลงในพิธีปฏิญาณตนเข้ารับตำแหน่งซึ่งมักจัดเป็นงานสำคัญกระทำต่อหน้าประชาชน บางทีก็เชิญแขกเหรื่อจากนานาประเทศมาร่วมพิธีและมีการถ่ายทอดทางโทรทัศน์ไปทั่วโลกด้วย คำกล่าวในโอกาสอย่างนั้นเรียกว่าคำกล่าวในพิธีเข้ารับตำแหน่ง (inauguration address) ของไทยเทียบได้กับพิธีเชิญพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีไปให้ที่บ้านหรือที่พรรค พอเสร็จพิธี นายกรัฐมนตรีใหม่ก็จะแถลงอะไรสั้นบ้างยาวบ้างเพื่อเป็นการ “ส่งสัญญาณ” แต่ไม่ถือว่ามีความสำคัญอย่างการแถลงนโยบายต่อที่ประชุมร่วมกันของสองสภาซึ่งเป็นเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีจำเป็นมีเรื่องเฉพาะกิจเกิดขึ้น ประธานาธิบดีจึงจะแถลงต่อรัฐสภาเสียที่หนึ่งเรียกว่า “สุนทรพจน์แห่งประเทศ” (State of the Union)

ในอังกฤษมีธรรมเนียมที่รัฐบาลจะร่างพระราชดำรัสให้พระมหากษัตริย์ทรงแถลงประจำปีแทนรัฐบาลในโอกาสเปิดสมัยประชุมสามัญรัฐสภาประจำปีเรียกว่า “พระราชดำรัสจากราชบัลลังก์” (Speech from the Throne) ไทยเองก็เคยรับเอาธรรมเนียมนี้มาใช้ในระยะแรกๆ แต่ภายหลังได้ยกเลิกเสีย ปล่อยให้เป็นเรื่องของรัฐบาลพิจารณาดำเนินการเอง

คำว่า “นโยบาย” มาจากคำว่า นย + อุบาย แปลว่ากลวิธีหรือวิธีการที่จะปฏิบัติหรือแนวทางในการดำเนินการ ฉะนั้นเวลารัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภาจึงเป็นเหมือนเข็มทิศที่จะนำประเทศเดินไปทางไหน และเป็นดังคำมั่นสัญญาว่าในเวลาที่มีต่อไปนี้ รัฐบาลจะทำอะไรบ้าง ถ้างวลยละเอียดถึงขนาดว่าจะทำอะไรก่อนหลัง และทำโดยวิธีการใดได้ก็ยิ่งเป็นการดี แสดงถึงความพร้อมและความจริงใจของรัฐบาล

สมัยก่อน เคยมีกรณีที่รัฐบาลยังไม่ทันแถลงนโยบายหรือไม่ก็ในวันเดียวกับที่แถลงนโยบายนั่นเอง รัฐมนตรีบางคนต้องไปทำภารกิจที่มีลักษณะเป็นการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศต้องไปประชุมระหว่างประเทศ ซึ่งคนอื่นพร้อมกันหมดแล้ว แต่เรายังไม่ได้แถลงนโยบาย จะให้ประเทศอื่นรอก็คงไม่มีใครยอม ครั้นจะไม่ไปก็จะเสียประโยชน์ พอไปฝ่ายค้านก็จะตำหนิว่า ยังไม่ทันแถลงนโยบาย สมัยรัฐบาลนายฯ ชวน ครั้งที่ ๑ ก็มีกรณีอย่างนี้เกิดขึ้น กระทรวงการต่างประเทศต้องประกาศว่าการเดินทางไปต่างประเทศครั้งนี้เพียงเพื่อร่วมสังเกตการณ์หรือมิฉะนั้นก็ร่วมประชุมโดยมีข้อสงวนว่ายังไม่ผูกมัดรัฐบาลหรือไม่ก็มาฟังเฉยๆ เอาไว้ให้นายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายให้เสร็จ รัฐมนตรีมีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินเต็มที่แล้วค่อยมีการเจรจาหรือลงนาม แต่บทบัญญัตินี้ไม่เป็นข้อขัดข้องอีกต่อไปเพราะมาตรา ๒๑๑ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า

“คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไม่ไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวาระหนึ่ง หากมีกรณีสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อน เพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้”

ซึ่งกลายมาเป็นวิธีปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญใหม่จนถึงบัดนี้

ยังมีข้อกฎหมายอีกข้อหนึ่ง คือการแถลงนโยบายจะถือว่าเสร็จสิ้นเมื่อใด ฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายได้เปรียบหากการแถลงนโยบายเสร็จสิ้นเร็วก็จะถือเอาการที่นายกรัฐมนตรีแถลงเสร็จเป็นเกณฑ์ ต่อจากนั้นใครจะอภิปรายกันสองวันสามวันก็ถือว่าเป็นกระบวนการอภิปราย ไม่ใช่การแถลงในส่วนของรัฐบาล เพราะรัฐบาลอาจแถลงโดยไม่มีใครติดใจอภิปรายก็ได้ ถ้าถือตามนี้ เมื่อนายกฯ แถลงจบ ตามด้วยคำว่า “จึงขอกราบเรียนท่านประธานมาดังนี้แหละครับ” รัฐบาลก็ลงมือบริหารราชการแผ่นดินได้ทันที แต่ฝ่ายค้านมักเห็นว่าการอภิปรายของสมาชิกสภาฯ เป็นส่วนหนึ่งของการแถลง คำว่า “แถลงนโยบาย” ไม่ได้แปลว่าให้นายกฯ พูดอยู่ฝ่ายเดียว แต่อาจมีการซักถาม มีการโต้ตอบ มีการอธิบายด้วยวาจาจากฝ่ายรัฐบาลด้วย ฉะนั้น การแถลงนโยบายจะเสร็จสิ้นต่อเมื่อจบการอภิปราย ซึ่งอาจใช้เวลาสองสามวัน ด้วยเหตุนี้ระหว่างการอภิปราย รัฐบาลจะยังเข้าบริหารราชการแผ่นดินไม่ได้ ความจริงมาถึงวันนี้ ประเด็นที่ว่านี้ไม่สู้จะสำคัญเท่าไรนัก เพราะอย่าว่าแต่การแถลงนโยบายจบหรือยัง แม้แต่ยังไม่ได้แถลงนโยบาย แต่ถ้ามีกรณีจำเป็นเร่งด่วน รัฐธรรมนูญก็อนุญาตให้ “ดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็น” อยู่แล้ว

เมื่อคราวร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ ผู้ร่างเห็นว่าการแถลงนโยบายไม่ควรมีความหมายเพียงแค่การโฆษณาชวนเชื่อ หรือสัญญาประชาคมอวดวาตะของรัฐบาล แต่ควรมีความหมายมากกว่านั้น เรื่องบางเรื่องฟังก็รู้แล้วว่า “ทำมันจะไปไม่รอด หากทำงานแบบนี้” เหตุใดจึงต้องให้รัฐบาลลงมือทำงานไปตามนโยบายนั้น ขึ้นไปปล่อยไปดีไม่ดีจะเข้าหลัก “กว่าถั่วจะสุก งาก็ไหม” ฉะนั้นควร “กันไว้ดีกว่าแก้” มาตรา ๑๘๔ ในครั้งกระนั้นจึงบัญญัติว่า

“คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความไว้วางใจ มติความไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม”

แสดงว่าเมื่อนายกฯ แถลงจบ ก็ตามด้วยการอภิปราย และลงท้ายด้วยการลงมติว่าจะไว้วางใจนโยบายนั้นหรือไม่ ถ้าไม่ไว้วางใจ รัฐบาลก็ล้มตั้งแต่นั้นโดยไม่ทันทำงาน

รัฐบาลแรกที่มีประสบการณ์เรื่องนี้เป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ในปี ๒๕๑๘ พรรคชาติปัตย์ได้รับเลือกตั้งมากที่สุดในสภา

^๖ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง

แต่ก็ยังไม่นานถึงถึงหนึ่งอยู่ดี จึงมีการจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างน้อยร่วมกับอีกบางพรรคโดยมี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นที่ประหลาดอยู่แล้วว่าถึงเวลาแถลงนโยบายอาจลำบาก เพราะต้องเผชิญกับการลงมติครั้งแรก ในที่สุดก็จริงดังคาด สภามีมติโดยเสียงข้างมาก และลับว่าไม่ไว้วางใจ รัฐบาลจึงล้มครืนลง หลังจากนั้นเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญอีกก็หนักที่ตาม ได้ตัดคำว่า “ลงมติ” ออกไป ตรงกันข้ามกลับระบุชัดว่า “โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ” แสดงว่าให้อภิปรายเสนอแนะและท้วงติง รัฐบาลลุกขึ้นตอบว่า “ขอบคุณที่กรุณาเสนอแนะ รัฐบาลจะรับไว้พิจารณาในโอกาสต่อไป” แล้วปิดประชุม เพราะหากสภาจะเอารัฐมนตรีคนใด หรือเอารัฐบาลออก ก็ยังมีโอกาสดำเนินการได้อีกภายหลังจากนั้น ไม่ใช่เรื่องจะมาล้มกันตั้งแต่ยังไม่เริ่มทำงาน คนที่แถลงนโยบายไปเพราะนำเชื่อถือ อาจไม่ได้ทำจริงตามนั้นกลับกันคือนโยบายที่ฟังดูไม่เหมาะสม อาจมีวิธีปฏิบัติที่แยบยลก็ได้

วิธีแถลงนโยบาย

วิธีแถลงนโยบายของรัฐบาลคือการให้ผู้นำรัฐบาลซึ่งปกติก็คือนายกรัฐมนตรี ไปยืนอ่านกลางที่ประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยมีการพิมพ์นโยบายแจกเป็นเล่มไปก่อนแล้วเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้ดูล่วงหน้า

เรื่องการพิมพ์เอกสารนโยบายและการยืนอ่านคำแถลงเป็นเทคนิคที่บางครั้งก็ชิงไหวชิงพริบกัน รัฐบาลบางชุดพิมพ์นโยบายโดยพิมพ์ต่อท้ายประกาศพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรีและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี แค่นี้ก็ผ่านไปสิบหน้า เมื่อถึงนโยบายก็เริ่มหน้า ๑๑ วิธีนี้จะว่าลวกก็ได้เพราะบางคนไม่สังเกต พลิกไปดูหน้าสุดท้ายซึ่งใส่เลขหน้า ๔๐ ขวนให้นึกว่านโยบายยาว ๔๐ หน้า ความจริงหมดเปลืองไปกับเรื่องอื่นเสีย ๑๐ หน้า เป็นนโยบายจริงๆ แค่ ๓๐ หน้า ซึ่งถ้าจะตำหนิน้อยไป สารที่สำคัญยังไม่ครบถ้วนก็ได้

ข้อที่ว่าการแถลงต้องทำในที่ประชุมรัฐสภานั้นไม่เป็นอันสงสัย สถานที่จึงต้องเป็นห้องประชุมรัฐสภา ณ อาคารรัฐสภา แต่บางครั้งบรรยากาศและสภาพแวดล้อมก็ไม่อำนวย เพราะมีคนมาประท้วง คัดค้าน หรือขัดขวางการแถลงนโยบาย ความประสงค์คงจะเป็นว่าไม่ต้องการให้รัฐบาลเข้าบริหารราชการแผ่นดินหรือเริ่มงานเริ่มการนั้นเอง เพราะถ้าทราบได้ที่ยังไม่แถลงนโยบายทราบนั้นก็ยังไม่ทำงานไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีจำเป็น จุกเงิน แรงด่วน เช่น เกิดเหตุภัยธรรมชาติร้ายแรง คึกเหินือเสียได้หรือจำเป็นต้องไปร่วมประชุมกับต่างประเทศซึ่งไม่อาจร้งรอได้

เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๕ สมัยรัฐบาลพลเอก สุจินดา คราประยูร การแถลงนโยบายต้องเผชิญกับฝูงชนที่บุกเข้ามาเต็มลานพระบรมรูปทรงม้าจนถึงหน้ารัฐสภาแทบจะแถลงไม่ได้ คำขวัญของฝ่ายต่อต้านวันนั้นคือพลเอกสุจินดาไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เคยพูดว่ายึดอำนาจ

แล้วจะไม่เป็นนายกฯ แต่วันนี้กลับจะมาเป็นนายกฯ คณะรัฐมนตรีต้องเดินทางเข้าประชุมโดยผ่านทางพระที่นั่งอนันตสมาคม พอแถลงเข้าจริงก็เกิดโกลาหล ผู้ชนจะบุกเข้าสภาฯ แต่การแถลงก็ผ่านพ้นไปจนได้ด้วยความทุลึกละเป็นครั้งแรก

ปี ๒๕๕๑ สมัยรัฐบาลนายกฯ สมชาย วงศ์สวัสดิ์จะเข้าแถลงนโยบายก็เกิดการต่อต้านอย่างรุนแรงจากฝ่ายพันธมิตร (เสื้อเหลือง) จะเลื่อนวันก็เกรงว่าเกิน ๑๕ วันนับแต่เข้ารับหน้าที่จะถูกหาว่าทำผิดรัฐธรรมนูญจึงตัดสินใจเข้าแถลงจนได้แต่ก็ต่อสู้ จนล้มตายเจ็บป่วยไปตาม ๆ กัน กลายเป็นเหตุการณ์อันน่าเศร้าสลด รัฐบาลต้องรีบแถลงแล้วป็นันใด พาดำแพงรัฐสภาออกคนละทิศคนละทาง

ปี ๒๕๕๒ เมื่อนายกฯ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จะแถลงนโยบายก็มีที่ท่าว่าจะถูกต่อต้านเช่นกันจากฝ่ายแนวร่วมเพื่อประชาธิปไตย (เสื้อแดง) จนมีการปิดล้อมอาคารรัฐสภา รัฐบาลต้องย้ายไปแถลงที่อาคารวิเทศสโมสร กระทรวงการต่างประเทศ ถนนศรีอยุธยา นับเป็นครั้งแรกที่ต้องใช้สถานที่อื่นแถลงนโยบาย

ที่มาของนโยบายรัฐบาล

นโยบายของรัฐบาลมาจากไหน เขียนขึ้นจากอะไร ข้อนี้อธิบายได้ว่าใครเป็นรัฐบาล คนนั้นพรรคนั้นก็จะมีสิทธิกำหนดนโยบาย โดยมากเป็นนโยบายสมัยหาเสียงเลือกตั้ง เมื่อได้มาจัดตั้งรัฐบาลก็ต้องพยายามเอามาใส่เป็นนโยบาย และถือว่าการที่ประชาชนเลือกเข้ามา มากจนได้เป็นรัฐบาลแสดงว่าคนนิยมนโยบายนั้น ๆ แต่บางทีเรื่องก็ไม่ง่ายอย่างที่ว่ามานี้ เพราะเมื่อจะจัดตั้งรัฐบาลกลายเป็นต้องตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรคซึ่งแม้แต่ละพรรคจะไม่ถึงขนาดมีนโยบายขัดแย้งกัน เนื่องจากทุกพรรคต่างก็มีนโยบายเทิดทูนชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ เหมือน ๆ กัน แต่รายละเอียดและวิธีปฏิบัติอาจต่างกันได้ หรือเน้นไม่ตรงกัน

เมื่อรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์พ้นไปในคราวแถลงนโยบายปี ๒๕๑๘ พรรคกิจสังคมได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรค แม้พรรคกิจสังคมจะเป็นพรรคเล็กแต่หัวหน้าพรรคคือ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี พรรคจึงพยายามจะเอานโยบายที่พรรคเคยใช้หาเสียง เช่น นโยบายเงินผันมาใส่ไว้ในนโยบายรัฐบาล ปรากฏว่าต้องหว่านล้อมกันอยู่นานกว่าพรรคอื่น ๆ จะยอม ในปี ๒๕๓๕ พรรคพลังธรรมเคยยืนยันจะให้กำหนดนโยบายของรัฐบาลผสมว่า “จะจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในทุกจังหวัด” การเจรจาใช้เวลานานจนยุติลงด้วยการเติมคำว่า “ในจังหวัดที่มีความพร้อม”

ปัญหาความไม่ลงตัวในการร่างนโยบายมีมาตลอดแทบทุกสมัย การที่รัฐบาลบางคณะแถลงนโยบายได้เร็ว บางคณะแถลงได้ช้า ส่วนหนึ่งมาจากความไม่ลงตัวดังกล่าว ในทางปฏิบัติจึงมักให้องค์กรของรัฐที่มีลักษณะกลาง ๆ เข้ามาเป็นตัวประสาน ด้วยเหตุนี้สมัย

รัฐบาลพลเอกเปรมและพลเอกชาติชาย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างนโยบายรัฐบาลกับแผนต่าง ๆ ของชาติโดยเฉพาะแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะดูในแง่ธุรการ เช่น ถ้อยคำภาษา ความสั้นยาว ความซ้ำซ้อน ตลอดจนบอกกล่าวปัญหาที่เคยเกิดในการแถลงนโยบายครั้งก่อน ๆ

นโยบายรัฐบาลย่อมมาจากนโยบายของพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาล ไม่ว่าจะมีกี่พรรคก็ตาม แต่ขณะเดียวกันต้องให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้วย ฉะนั้นในการร่างนโยบายจึงต้องคิดถึงอะไรอีกหลายอย่างดังต่อไปนี้

(๑) นโยบายของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล

(๒) แผนต่าง ๆ ของชาติ โดยเฉพาะแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๓) บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะหมวดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของชนชาวไทย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และเงื่อนไขเงื่อนไขเวลาต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่ารัฐบาลจะต้องออกกฎหมายเรื่องนั้นเรื่องนี้มาภายในเวลาเท่าใด

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นเรื่องใหม่ในรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติไว้ในหมวด ๕ หมวดนี้มีไว้เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐบาลจะต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไรเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาปีละครั้งด้วย อันที่จริง ในอดีตรัฐธรรมนูญก็เคยบัญญัติว่าด้วยเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ นับว่าได้ความคิดมาจากรัฐธรรมนูญเยอรมัน ด้วยความคิดว่านโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดคือ สิ่งแต่ละรัฐบาลจะทำ แต่ในที่สุดรัฐบาลเปลี่ยนไป รัฐบาลใหม่เข้ามารับตำแหน่งก็จะเปลี่ยนนโยบายสำคัญอีก จำจะต้องมีนโยบายใหญ่ของประเทศเป็นกรอบไว้กว้าง ๆ รัฐบาลแต่ละชุดอาจกำหนดนโยบายของตนเองอย่างไรก็ได้ แต่อย่าแหวกแนวออกไปจากนโยบายใหญ่ที่วางไว้ ซึ่งมักจะกำหนดกรอบเกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง ศาสนา วัฒนธรรม การศึกษา ความมั่นคง การต่างประเทศ เอาไว้อย่างกว้าง ๆ^๓

^๓ นโยบายที่กำหนดโดยคณะรัฐมนตรีเป็นคราวๆ ไปเรียกว่า Cabinet Policy นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาเรียกว่า Government Policy ส่วนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐบาลทุกคณะต้องปฏิบัติตามเรียกว่า State Policy

ความสำเร็จของนโยบาย

นโยบายของรัฐบาลนั้นเมื่อแถลงแล้วจะว่าเป็นวาทกรรมคงไม่ได้ เพราะสภาคอยจับจ้องอยู่เหมือนกันว่ารัฐบาลทำตามหรือไม่ การปฏิบัติตามดูได้จากการกำหนดแผนปฏิบัติการ การจัดสรรงบประมาณ การออกกฎหมายมารองรับหรือแก้ไขกฎหมายเดิมให้สอดคล้องกัน และการพูดของบุคคลในคณะรัฐบาล ถ้าผิดเพี้ยนไปจากนโยบายอาจนำไปสู่การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ หรือการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งหากเราไปบางประเทศจะเห็นว่าผู้นำของเขาทุกระดับมักพูดจาในทิศทางเดียวกับนโยบายของรัฐบาลจนเป็นเอกภาพแสดงถึงความพร้อมและการซักซ้อมความเข้าใจอย่างดี

ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้นโยบายของรัฐบาลเป็นผลสำเร็จหรือไม่ น่าจะอยู่ที่สิ่งต่อไปนี้

(๑) กฎหมายและระเบียบราชการ รัฐบาลหลายชุดเมื่อคิดจะทำเรื่องต่างๆ มักพบว่ากฎหมายและระเบียบราชการสารพัดเป็นอุปสรรคจนไม่อาจทำตามนโยบายได้โดยง่าย จึงต้องหันไปแก้กฎระเบียบก่อน บางครั้งพอแก้เสร็จก็หมดเวลา รัฐบาลที่เข้ามาใหม่ไม่ได้มีนโยบายอย่างเดิม กลับเห็นกฎระเบียบที่เพิ่งแก้เสร็จเป็นของไม่จำเป็น ยิ่งบางที่รังเกียจว่าเป็นความคิดรัฐบาลเก่า จึงแก้กลับไปอย่างเดิม กลายเป็นงูกินหางหรือวัวพันหลัก

(๒) งบประมาณ เวลาจะทำตามนโยบายมีเรื่องต้องใช้เงินใช้ทอง ถ้ารัฐบาลเข้ามากลางปีเมืองงบประมาณทำไปเสร็จแล้ว เป็นอันว่าปีนั้นการผลักดันนโยบายให้เป็นรูปธรรมก็ยาก ต้องรอปีหน้าอย่างที่ว่ารัฐบาลนายกฯ บรรหารเข้ามาบริหารตามงบประมาณที่รัฐบาลนายกฯ ชวน ทำไว้และรัฐบาลนายกฯ ชวนสมัยที่ ๒ ก็เข้ามาบริหารตามงบประมาณที่รัฐบาลพลเอก ชวลิต เสนอไว้

(๓) ความเข้าใจและความร่วมมือของสังคม นโยบายของรัฐบาลใดไม่หือหวามากนัก การทำความเข้าใจและการขอความร่วมมือจากสังคมก็ไม่สู้จะเป็นปัญหา แต่ถ้าเป็นนโยบายประเภท “แปลกใหม่” “คิดใหม่ ทำใหม่” จะต้องใช้เวลาทำความเข้าใจอยู่นาน บางครั้งมีเสียงคัดค้าน อะไรก็ตามที่เริ่มด้วยคำว่าแปรรูปหรือปฏิรูปมักจะมีเสียงคัดค้านทั้งนั้น เพราะมีความหมายว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น การทำความเข้าใจที่ว่านี้หมายถึงทั้งกับประชาชน สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ และฝ่ายการเมืองคือสมาชิกรัฐสภา

(๔) ระยะเวลาในการทำงาน เมื่อเริ่มตั้งรัฐบาลก็คิดว่าจะบริหารนานหลายปีทั้งนั้น แต่เอาเข้าจริงถ้าไม่ลาออกก็ยุบสภาไปก่อน ระยะเวลาในการปฏิบัติงานจึงสั้น นโยบายที่เขียนไว้สำหรับทำในเวลา ๔ ปี ย่อมไม่สามารถจัดการให้บังเกิดผลงานใน ๑ - ๒ ปีได้

(๕) วาระจร ทุกรัฐบาลจะเข้ามาด้วยความตั้งใจจริงทั้งนั้นว่าจะทำงานเรื่องโน้นเรื่องนี้ แต่ในที่สุดสิ่งที่ไม่คาดหมายจะเกิดขึ้นเสมอ คือมีเรื่องต่างๆ แทรกเข้ามาเป็นวาระ

จรโดยไม่ได้คาดคิด เป็นเหตุให้ต้องหันเหความสนใจ ทรัพยากรบุคคล งบประมาณ เวลา ไปใช้ในการจัดการหรือแก้ปัญหาที่ไม่ได้ตั้งใจว่าจะทำหรือไม่ได้นึกว่าจะต้องเผชิญ ดังนั้นถ้าจัดการไม่ดี ก็จะหลงทางกลายเป็นหมกมุ่นอยู่กับมที่ตนไม่ได้เป็นคนผูก เช่น ประสบภาวะฝนแล้ง โรคระบาด สงครามอ่าวเปอร์เซีย สงครามอิรัก วิกฤต โรคซาร์ การก่อการร้าย วิกฤต 2009 สึนามิ การชุมนุมประท้วงรัฐบาล เป็นต้น

นโยบายเป็นเรื่องของความคิด คิดจะเป็นเรื่องผ่านไปด้วยซ้ำ การแปลงนโยบายให้เป็นผลในทางปฏิบัติจึงสำคัญ ซึ่งอาจทำได้โดยใช้มาตรการดังต่อไปนี้

(๑) มาตรการทางนิติบัญญัติ นโยบายบางอย่างจะทำได้ต้องมีการออกกฎหมายมารองรับ เช่น การปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูประบบราชการ การขึ้นเงินเดือนข้าราชการ การปฏิรูปกฎหมาย เป็นต้น

(๒) มาตรการทางบริหาร เรามีการแถลงนโยบายมานานแล้ว แต่สิ่งที่ประเทศไทยไม่มีคือการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินของชาติ และแผนปฏิบัติราชการ (action plan) เป็นรายการทรงรองรับนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา แผนเหล่านี้เป็นเหมือนแผนปฏิบัติการ นอกจากนั้นนโยบายบางอย่างทำได้ด้วยการมีมติคณะรัฐมนตรี หรือเพียงแค่การเข้มงวดกวดขันการเอาจริงเอาจังของเจ้าหน้าที่ เช่นการปราบทุจริต การจัดสวัสดิการ การควบคุมราคาสินค้าหรือผลผลิต เป็นต้น บัดนี้มีกฎหมายระบุแล้วว่าเมื่อแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว ทุกส่วนราชการจะต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการดังกล่าวขึ้นรองรับ^๘

(๓) มาตรการทางการต่างประเทศ อันที่จริงก็เป็นเรื่องทางบริหารนั่นเอง แต่ไปเกี่ยวกับการต่างประเทศหรือประเทศอื่นเข้าด้วย ดังนั้นการจะสำเร็จหรือไม่ ทำได้หรือไม่ จึงไม่ใช่เรื่องที่เราจะพูดเองเออเองฝ่ายเดียว เช่น ปัญหาแรงงานต่างด้าว การมีสัมพันธไมตรีกับบางประเทศ การเข้าเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ การเปิดการค้าเสรี (FTA) เป็นต้น

นายกรัฐมนตรีบางคนเคยอยากลาออกเพื่อปรับ ครม. แต่กลัวสภามีมติให้กลับเข้ามาใหม่จนต้องไปแถลงนโยบายอีกซึ่งเห็นเป็นเรื่องเสียเวลานาน่าเบื่อหน่าย ที่จริงข้าราชการประจำเองก็ระอากับการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยๆ เพราะเปลี่ยนรัฐบาลทีหนึ่งก็ต้องเปลี่ยนผู้บังคับบัญชา เปลี่ยนนโยบาย ข้อสำคัญคือสมัยนี้เมื่อแถลงนโยบายเสร็จ รัฐธรรมนูญให้ทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินทำนอง action plan และในแผนนี้ต้องระบุว่าจะนำนโยบายรัฐบาลมาปฏิบัติอย่างไร โดยวิธีใด ใครเป็นคนทำ ใช้งบประมาณเท่าใด ใช้เวลาเท่าใด ถ้าต้องออกกฎหมายก็ต้องระบุแผนการออกกฎหมายไว้ด้วย แผนการบริหารราชการแผ่นดินนี้ทุกกรมต้องทำแล้วส่งให้กระทรวงทำเป็นแผนกระทรวง ต่อจากนั้นจะเอาไปทำเป็นแผนของรัฐบาล เมื่อปี ๒๕๕๑ เมื่อนายกฯ สมักร สุนทรเวช แถลงนโยบายเสร็จ ทุกกระทรวงก็เดินหน้า

^๘ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖

ทำแผน แผนไม่ทันเสร็จ นายกา พันตำแหน่ง รัฐบาลพันตำแหน่ง นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ มาเป็นนายกา แลงนโยบายใหม่ แลงเสร็จ กระทรวงก็เริ่มทำแผนปฏิบัติการใหม่ ไม่ทันเสร็จ นายสมชายพันตำแหน่ง รัฐบาลพันตำแหน่ง นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เข้ามาเป็นนายกา เมื่อแลงนโยบายเสร็จหลายกระทรวงเริ่มลงมือเข้าหลัก “ข้าเป็นการ นานเป็นคุณ” “ข้าฯ ได้ พร้าเล่มงาม” จดๆ จ้องๆ อยู่พักหนึ่ง จนเห็นว่ารัฐบาลจะอยู่นาน จึงเริ่มทำแผนกันเป็นการใหญ่

นโยบายสาธารณะ

นโยบายที่ว่ามาข้างต้นเป็นนโยบายที่รัฐบาลแลงต่อรัฐสภา จึงเป็นนโยบายระดับชาติของรัฐบาลแต่ละชุด มีความหมายรองลงมาจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งเป็นนโยบายของประเทศ ใครมาเป็นรัฐบาลก็ต้องว่าไปตามกรอบใหญ่นั้น แต่รัฐบาลมิได้มีแค่นโยบายสองระดับนี้ ยังมีนโยบายอื่นที่ลดหลั่นรองลงมาอีก คือนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรี นโยบายของนายกรัฐมนตรี นโยบายของรัฐมนตรีแต่ละคนในกิจการของหน่วยงานในสังกัด และนโยบายของแต่ละส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ นโยบายทั้งหมดนี้มีผลกระทบต่อประชาชนไม่ว่าในทางบวกก็ทางลบ จึงเรียกว่า “นโยบายสาธารณะ” (public policy) เช่นกัน

ตัวอย่างนโยบายสาธารณะในระดับรองลงมาจากนโยบายที่รัฐบาลแลงต่อรัฐสภา เช่น นโยบายประกันราคาพืชผลการเกษตร นโยบายงดการบรรจุข้าราชการใหม่ นโยบายห้ามการเพิ่มอัตราค่าจ้างภาครัฐ นโยบายปลดหนี้เกษตรกร นโยบายเกี่ยวกับหนี้ในระบบ นโยบายลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีอากรการนำเข้าสินค้าบางชนิด นโยบายการบิน นโยบายสืบเปลี่ยนข้าราชการต่างกระทรวง นโยบายการให้ออกสลากงวดพิเศษหรือสลากสองตัวสามตัว นโยบายการไม่กู้เงินต่างประเทศ นโยบายการห้ามข้าราชการเดินทางไปประชุมหรือดูงานในต่างประเทศ นโยบายประหยัดพลังงาน เป็นต้น

ปัญหาคือเมื่อนโยบายแต่ละเรื่องมีผลกระทบต่อประชาชน บางครั้งกระทบต้องบประมาณแผ่นดิน ความมั่นคงแห่งชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ วิถีชีวิตของราษฎร ขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การจะกำหนดนโยบายใดจึงควรมีความละเอียดรอบคอบ มีการศึกษาผลกระทบหรือเปรียบเทียบมิติทางกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ สังคม การต่างประเทศให้รอบด้านถ้วนทั่ว มิฉะนั้นจะกลายเป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยอารมณ์ ตามกระแส หรือเพราะความรู้สึก ความพึงใจบางประการของผู้มีอำนาจกลายเป็นเรื่องนโยบายอยู่เหนือเหตุผลซึ่งถ้าเป็นสมัยก่อนก็พอไปได้แต่ในยุคธรรมาภิบาลเห็นจะเสี่ยงต่อการถูกตรวจสอบอยู่มาก นโยบายสาธารณะหลายเรื่องเกิดจากการพูดกันไปพูดกันมาในวาระสนทนาธรรมหรือประธานปรารภ หรือประธานแจ้งเพื่อทราบในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเท่านั้น หรือ

เพราะไปเห็นดีเห็นงามในการปฏิบัติ บางเรื่องหรือเพราะมีประสบการณ์เห็นความล้มเหลวบางเรื่องจึงกลายเป็นตรรกะแบบอุปนัย (induction) ว่าอย่างอื่นก็คงเป็นอย่างเดียวกัน ต่อจากนั้นนโยบายก็จะแปรไปเป็นมติ มติแปรไปเป็นการดำเนินการ บางเรื่องอาจมีการทบทวนในเวลาต่อมา แต่หลายเรื่องก็ก่อให้เกิดความเสียหายไปแล้ว

ในอดีตเคยมีนโยบายในลักษณะนี้ เช่น นโยบายห้ามการติดฟิล์มกรองแสงรถยนต์ชนิดที่บอঁจะทำให้ยากต่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเพราะคนนอกมองไม่เห็นภายในรถ (ปัญหาคือจะทำอย่างไรกับการป้องกันความร้อนผ่านกระจกและการป้องกันอาชญากรรมมิให้คนนอกมองเห็นว่าคนขับเป็นใคร ชายหรือหญิง มากันกี่คน) นโยบายมิให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทำสัญญามอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการพิจารณา (ปัญหาคือจะอธิบายแก่ประชาคมโลกได้อย่างไรในเมื่อระบบอนุญาตตุลาการเป็นระบบที่ยอมรับในวงการธุรกิจ) นโยบายเรื่องการผ่อนปรนเรื่องแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศโดยผิดกฎหมาย (ปัญหาคือการละเว้นไม่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายทำได้หรือไม่และเป็นอำนาจใคร)

ด้วยเหตุนี้ ในหลายประเทศจึงมีหน่วยงานศึกษาวิจัยและเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียทุกด้านก่อนที่รัฐบาลจะกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะในทำนองว่าเป็น “ถังความคิด” (Think Tank) ในอียิปต์ มีหน่วยงานสู่ความเห็นจากประชาชน ในยุโรปก็มีหน่วยงานรับวิจัยให้แก่รัฐ บางประเทศใช้มหาวิทยาลัย บางประเทศใช้ส่วนราชการที่มีอยู่แล้ว ในประเทศไทยก็เคยขอให้ส่วนราชการและภาคเอกชนศึกษาและให้ความเห็น บางครั้งก็ใช้สถาบัน TDRI หรือสถาบันพระปกเกล้า แม้แต่การตั้งสถาบันนโยบายสาธารณะทำนองถังความคิดขึ้นในทำเนียบรัฐบาลก็เคยคิดทำมาแล้ว ทั้งนี้ ไม่ว่าจะใช้รูปแบบใดต้องยึดหลักความเป็นอิสระไม่ว่าทำไปตามคำตอบที่ตั้งไว้แล้ว และต้องยึดหลักความรวดเร็วเพราะผู้กำหนดนโยบายอาจรอผลการศึกษาวิจัยนานนักไม่ได้ จึงอาจต้องมีนักวิจัยประจำ มีกระบวนการที่ถูกต้องตามหลักวิชาคือมีความเป็นวิทยาศาสตร์และรอบคอบถี่ถ้วนไม่ใช่สุกเอาเผากินตลอดจนต้องใช้หลักการมีส่วนร่วม ซึ่งว่าไปแล้วทั้งหมดนี้ก็คือหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

บรรณานุกรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐