

## สารบัญ

|                                                             | หน้า |
|-------------------------------------------------------------|------|
| <b>บทที่ 1 บทนำ</b>                                         | 1    |
| 1.1 ความนำ                                                  | 1    |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย                                 | 9    |
| 1.3 ความสำคัญและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ                   | 9    |
| 1.4 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง                              | 10   |
| 1.5 ระเบียบวิธีการวิจัย                                     | 21   |
| ▪ สมมติฐานและประเด็นการวิจัย                                | 21   |
| ▪ กรอบการดำเนินงานวิจัย                                     | 24   |
| ▪ การจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล                              | 25   |
| ▪ ตัวแปรการวิจัย                                            | 27   |
| ▪ ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย                              | 27   |
| 1.6 การนำเสนอผลงาน                                          | 29   |
| <b>บทที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ</b> | 29   |
| 2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ         | 33   |
| 2.2 การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่                               | 36   |
| 2.2.1 เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก                                | 37   |
| ▪ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ                                      | 43   |
| 2.2.2 เศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่                              | 44   |
| ▪ ทฤษฎีตัวการและตัวแทน                                      | 44   |
| ▪ เศรษฐศาสตร์ต้นทุนธุรกรรม                                  | 47   |
| 2.2.3 เทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่                     | 54   |
| ▪ การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์                            | 54   |
| ▪ การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์                               | 56   |
| ▪ การวัดผลการดำเนินงาน                                      | 57   |
| ▪ การวางแผนเชิงกลยุทธ์                                      | 59   |
| ▪ ระบบการงบประมาณ                                           | 64   |
| ▪ การบริหารคุณภาพ                                           | 65   |

|                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.3 ประชาธิปไตยในแนวทางใหม่                                       | 71  |
| ▪ ชุมชนนิยม                                                       | 73  |
| ▪ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ                                       | 75  |
| ▪ ประชาธิปไตยทางตรง                                               | 78  |
| 2.4 สรุป                                                          | 79  |
| <b>บทที่ 3 แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน</b> | 81  |
| 3.1 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบ                        | 81  |
| ▪ ความหมายโดยทั่วไป                                               | 81  |
| ▪ วิวัฒนาการของแนวความคิด                                         | 84  |
| ▪ แนวความคิดและความหมายในทางวิชาการ                               | 87  |
| ▪ ข้อสังเกตเพิ่มเติมบางประการเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบ               | 90  |
| 3.2 กรอบแนวความคิดว่าด้วยภาระรับผิดชอบ                            | 92  |
| 3.2.1 มิติในเชิงวัตถุประสงค์                                      | 94  |
| ▪ ปัญหาอคติในเรื่องของภาระรับผิดชอบ                               | 97  |
| ▪ มิติใหม่ของภาระรับผิดชอบ                                        | 101 |
| 3.2.2 มิติในเชิงสถาบัน                                            | 105 |
| 3.3 ประเด็นร่วมสมัยบางประการเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบ                | 110 |
| ▪ ปัญหาความล้มเหลวของภาระรับผิดชอบ                                | 110 |
| ▪ การสร้างสมดุลระหว่างความไว้วางใจและการใช้ดุลยพินิจ              | 112 |
| 3.4 ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน                           | 116 |
| 3.4.1 ระบบการควบคุมตนเอง                                          | 120 |
| 3.4.2 ระบบการควบคุมภายใน                                          | 120 |
| ▪ ระบบการควบคุมภายในของหน่วยงาน                                   | 122 |
| ▪ การควบคุมภายในของผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมือง             | 128 |
| 3.4.3 ระบบการควบคุมจากภายนอก                                      | 129 |
| ▪ การควบคุมจากภายนอกโดยสถาบันอย่างเป็นทางการ                      | 130 |
| ▪ การควบคุมโดยสถาบันที่ไม่เป็นทางการ                              | 132 |
| 3.5 สรุป                                                          | 133 |

|                                                                                                           | หน้า |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| <b>บทที่ 4 เครื่องมือในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินสมัยใหม่</b>                                        | 137  |
| 4.1 การจัดทำสัญญาข้อตกลงว่าด้วยผลงาน                                                                      | 137  |
| 4.2 การตรวจสอบและประเมินผล                                                                                | 141  |
| 4.3 การออกไปให้บริการรายอื่นและการแสดงความเห็นของประชาชน                                                  | 152  |
| 4.4 การปรับปรุงและเสริมสร้างภาระรับผิดชอบโดยอาศัยวิธีการออกไปให้บริการรายอื่นและการแสดงความเห็นของประชาชน | 162  |
| 4.5 สรุป                                                                                                  | 167  |
| <b>บทที่ 5 ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของต่างประเทศ</b>                                           | 169  |
| 5.1 การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในกลุ่มประเทศ OECD                                                        | 169  |
| 5.1.1 ภาพรวม                                                                                              | 169  |
| ▪ ยุทธศาสตร์ของการปฏิรูป                                                                                  | 170  |
| ▪ การมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์และภาระรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน                                        | 176  |
| ▪ ความสำเร็จของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ                                                               | 180  |
| 5.1.2 กรณีศึกษาต่างประเทศ                                                                                 | 184  |
| ▪ กรณีกลุ่มประเทศเวสต์มินสเตอร์                                                                           | 184  |
| ▪ กรณีประเทศสหรัฐอเมริกา                                                                                  | 194  |
| ▪ กรณีกลุ่มประเทศนอร์ดิก                                                                                  | 196  |
| ▪ กรณีประเทศในภาคพื้นยุโรปอื่นๆ                                                                           | 198  |
| 5.2 ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD                                        | 200  |
| 5.2.1 ระบบการควบคุมตนเอง                                                                                  | 200  |
| 5.2.2 ระบบการควบคุมภายใน                                                                                  | 207  |
| ▪ ระบบการควบคุมภายในของหน่วยงาน                                                                           | 207  |
| ▪ ระบบการควบคุมของรัฐบาลต่อระบบราชการ                                                                     | 215  |
| 5.2.3 ระบบการควบคุมจากภายนอกอย่างเป็นทางการ                                                               | 219  |
| ▪ รัฐสภา                                                                                                  | 219  |
| ▪ สถาบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุด                                                                       | 225  |
| 5.2.4 ระบบการควบคุมจากภายนอกอย่างไม่เป็นทางการ                                                            | 231  |
| ▪ ประชาชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์                                                      | 231  |
| ▪ ระบบตลาด                                                                                                | 235  |
| 5.3 สรุป                                                                                                  | 236  |

|                                                                 | หน้า |
|-----------------------------------------------------------------|------|
| <b>บทที่ 6 ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย</b>  | 239  |
| 6.1 การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย                | 239  |
| 6.1.1 ภาพรวมของการปฏิรูป                                        | 239  |
| 6.1.2 ยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย    | 244  |
| ▪ การปรับเปลี่ยนการทำงานให้มีความทันสมัย                        | 248  |
| ▪ การปรับเข้าสู่ระบบตลาด                                        | 260  |
| ▪ การเปิดระบบราชการเข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตย                  | 263  |
| 6.1.3 ความสำเร็จของการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย | 270  |
| 6.2 ระบบการควบคุมบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย                | 275  |
| 6.2.1 ระบบการควบคุมตนเอง                                        | 276  |
| 6.2.2 ระบบ กลไกการควบคุม และตรวจสอบภายในส่วนราชการ              | 279  |
| ▪ การตรวจสอบภายใน และคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการ                 | 279  |
| ▪ การตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ                                 | 284  |
| ▪ เทคนิคการควบคุมและการบริหารงานสมัยใหม่                        | 289  |
| ▪ การบริหารคุณภาพ                                               | 293  |
| 6.2.3 ระบบการควบคุมของรัฐบาลต่อระบบราชการ                       | 296  |
| ▪ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี                                | 296  |
| ▪ สำนักงบประมาณ                                                 | 299  |
| ▪ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ               | 302  |
| 6.2.4 ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินจากภายนอก              | 305  |
| ▪ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ             | 305  |
| ▪ กระบวนการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา               | 309  |
| ▪ คณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณสภาผู้แทนราษฎร            | 312  |
| ▪ คณะกรรมาธิการงบประมาณของวุฒิสภา                               | 314  |
| ▪ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน        | 317  |
| 6.3 สรุป                                                        | 326  |
| <b>บทที่ 7 สรุปและข้อเสนอแนะ</b>                                | 331  |
| 7.1 สรุปผลการวิเคราะห์                                          | 331  |
| 7.2 หลักการสำคัญเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน        | 341  |

|                                                                    | หน้า |
|--------------------------------------------------------------------|------|
| 7.3 ข้อเสนอแนะของการวิจัย                                          | 344  |
| 7.3.1 วงรอบที่หนึ่ง: ฝ่ายนิติบัญญัติ และ ฝ่ายบริหาร                | 351  |
| ■ การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการควบคุมผลงานของฝ่ายนิติบัญญัติ      | 351  |
| ■ การปรับปรุงการรับผิดชอบต่อผลงานของรัฐบาล                         | 358  |
| 7.3.2 วงรอบที่สอง: คณะรัฐมนตรี/นายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรี           | 366  |
| ■ การควบคุมผลงานร่วมกันของคณะรัฐมนตรี                              | 366  |
| ■ กลไกการควบคุมผลงานของนายกรัฐมนตรี                                | 369  |
| ■ การปรับปรุงการรับผิดชอบต่อผลงานของรัฐมนตรี                       | 373  |
| 7.3.3 วงรอบที่สาม: รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวงและ หัวหน้าหน่วยงาน  | 373  |
| ■ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวง          | 378  |
| ■ เครื่องมือในการควบคุมผลงานของรัฐมนตรี                            | 383  |
| ■ กลไกการควบคุมของรัฐมนตรี                                         | 385  |
| ■ การปรับปรุงการรับผิดชอบต่อผลงานของหน่วยงานราชการ                 | 388  |
| ■ ระบบการกำกับดูแลควบคุมตนเองที่ดี                                 | 394  |
| 7.3.4 วงรอบที่สี่: หัวหน้าหน่วยงาน และ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน       | 394  |
| ■ เครื่องมือในการควบคุมผลงานของหัวหน้าหน่วยงาน                     | 394  |
| ■ กลไกในการควบคุมของหัวหน้าหน่วยงาน                                | 396  |
| ■ ระบบการควบคุมดูแลตนเอง                                           | 397  |
| 7.3.5 วงรอบที่ห้า: องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และ รัฐบาล/ระบบราชการ | 398  |
| 7.3.6 วงรอบที่หก: ประชาชน และ รัฐบาล/ระบบราชการ                    | 399  |
| 7.3.7 วงรอบที่เจ็ด: ระบบตลาด และ รัฐบาล/ระบบราชการ                 | 400  |
| 7.4 สรุปส่งท้าย                                                    | 403  |
| <b>บรรณานุกรม</b>                                                  | 403  |
| <b>ภาคผนวก</b>                                                     |      |
| ภาคผนวก ก รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์                                    | 424  |
| ภาคผนวก ข สรุปผลการสัมภาษณ์คณะเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน              | 425  |
| ภาคผนวก ค สถาบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุด                        | 430  |
| ภาคผนวก ง มิติ ปัจจัย ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ        | 437  |