



# รัฐสภาสาร

## เรื่องในเล่ม

พระราชดำริพระราชทานแก่ประชาชนชาวไทย ในโอกาสขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช 2537	1
คำปราศรัยของ ฯพณฯ ศาสตราจารย์ มารุต บุนนาค ประธานรัฐสภา เนื่องในวันขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช 2537	3
ระบบราชการไทย : ปัจจุบันและอนาคต รองศาสตราจารย์ ผุสดี สัตยมานะ	7
๑๐๐ ปีของการปฏิรูประบบราชการไทย อดีต ปัจจุบัน และอนาคต ของการปฏิรูป กระทรวง ทบวง กรม วรเดช จันทรศร	67
บทสำรวจเรื่อง อัตราค่าตอบแทนในระบบราชการ ดร.ชนินทร์ มีโชค	101
แนวคิดเพื่อการพัฒนากิจการเผยแพร่ประชาธิปไตยในโรงเรียน ณัฐกร อ่วมบำรุง	117
บทวิเคราะห์ : มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ดร.ปฐมพงศ์ นฤพฤติพงศ์	129





# รัฐสภาสาร

## วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอ  
ข่าวสารวิชาการ ในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณธิการหนังสือรัฐสภาสาร กองการประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. 2441070-2441071

## สำนักงานหนังสือพิมพ์รัฐสภาสาร

ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนอุ่งทองใน ดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โทร. 2441323-2441324

## บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการไปยัง ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือนำบัตร  
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์ดุสิต กรุงเทพฯ 10300 กำหนดออก  
เดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละหนึ่งร้อยแปดสิบบาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นของผู้เขียน  
แต่ละท่าน ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของ กองบรรณธิการแต่อย่างใด

\*\*\*\*\*



LIRT



# รัฐสภาสาร

ปีที่ 42 ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม 2537

ISSN 0125-0957



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

## บทบรรณาธิการ

ระบบราชการของไทย เป็นระบบที่อยู่คู่สังคมไทยมานานนับศตวรรษ ค่านิยมดั้งเดิมของคนไทยที่มีต่ออาชีพรับราชการ สามารถดึงดูดคนจำนวนมากให้เข้ารับราชการได้ เนื่องจากถือว่าเป็นอาชีพที่มีเกียรติและเป็นที่น่าหน้าถือตาของสังคม นอกจากนี้ยังเป็นอาชีพที่ได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไปว่า เป็นอาชีพที่มีความมั่นคงสูง ได้รับสิทธิพิเศษและสวัสดิการต่าง ๆ มากมาย รวมทั้งการมีระบบบำเหน็จบำนาญ ซึ่งนับได้ว่ามีสิ่งเหล่านี้เป็นแรงจูงใจที่สำคัญ

อย่างไรก็ตาม ในสังคมปัจจุบัน ค่านิยมเกี่ยวกับอาชีพรับราชการได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นค่านิยมเกี่ยวกับสถานภาพทางสังคม ระบบการทำงาน ตลอดจนถึงรายได้ของข้าราชการ ซึ่งค่านิยมที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ก่อให้เกิดภาวะการขาดแคลนบุคลากรขึ้น ดังนั้นระบบราชการจึงได้พยายามที่จะปฏิรูปกระบวนการในการปฏิบัติงานให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดการพัฒนางานในด้านต่าง ๆ ดังบทความที่ได้นำเสนอในรัฐสภาสารฉบับนี้ คือ เรื่อง “ระบบราชการไทย : ปัจจุบันและอนาคต” “๑๐๐ ปี ของการปฏิรูประบบราชการไทย” “บทสำรวจ เรื่อง อัตราค่าตอบแทนในระบบราชการ” นอกจากนี้ยังมีเรื่องที่น่าสนใจคือ “บทวิเคราะห์ : มหาวิทยาลัยอิสระ” และ “แนวคิดเพื่อการพัฒนาการเผยแพร่ประชาธิปไตยในโรงเรียน” ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อท่านผู้อ่านเป็นอย่างยิ่ง



**พระราชดำรัส**  
**พระราชทานแก่ประชาชนชาวไทย**  
**ในโอกาสขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๓๗**

.....

**ประชาชนชาวไทยทั้งหลาย**

บัดนี้ถึงวาระจะขึ้นปีใหม่ เป็นเวลาที่เรศวรระลึกถึงกัน และอวยพรแก่กัน ให้มีความสุขความสำเร็จในสิ่งพึงประสงค์ ข้าพเจ้าขอส่งความปรารถนาดีมาอวยพรแก่ทุก ๆ คน ทั้งขอขอบใจท่านเป็นอย่างมากที่มีมิตรจิตร่วมมือสนับสนุนข้าพเจ้าในภาระทั้งปวงด้วยดีตลอดมา

ในรอบปีที่ล่วงแล้ว มีเหตุไม่ปรกติเกิดขึ้นหลายครั้ง หลายอย่าง รวมทั้งภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วมที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กันนั้นด้วย เหตุไม่ปรกติดังกล่าว บางเรื่องก็ก่อให้เกิดความหวั่นวิตกร้อนใจ บางเรื่องก็กระทบกระเทือนความเป็นอยู่ อาชีพ และเศรษฐกิจทั้งของเอกชนและบ้านเมืองอย่างมาก แต่เพราะเหตุที่ชาวเราเป็นส่วนใหญ่ยังมีสติรู้ตัวมีความเข้มแข็งอดทน และความคิดจิตใจที่มั่นคงในความเมตตากรุณาอยู่ จึงสามารถร่วมมือร่วมใจกันแก้ไขให้ผ่านคลายไปได้

เหตุไม่ปรกติทั้งนี้ควรจะช่วยให้ท่านทั้งหลายได้ขบคิดสำคัญประการหนึ่ง ว่าวิถีชีวิตของบุคคลนั้นย่อมมีภัย อันตราย มีอุปสรรค และเคราะห์ดีเคราะห์ร้าย ผ่านเข้ามาเนือง ๆ ไม่มีผู้ใดจะอยู่เป็นปรกติสุขอย่างเดียวได้ทุกคนจำเป็นต้องเตรียมกาย เตรียมใจให้พร้อมทุกเวลาที่จะเผชิญและต่อสู้แก้ไขความไม่ปรกติเดือดร้อนต่าง ๆ ด้วยเหตุผล หลักวิชา ความถูกต้องรอบคอบ และสามัคคีธรรม

ข้าพเจ้าปรารถนาอย่างยิ่ง ที่จะให้ทุกคนเล็งเห็นและเข้าใจสถานการณ์บ้านเมือง



**LIART**

## 2 รัฐสภาสาร

ตามความเป็นจริง ว่าเวลานี้บ้านเมืองของเรา กำลังต้องการการปรับปรุงและพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพโดยเร่งรีบ เพื่อให้ได้รับประโยชน์เต็มเม็ดเต็มหน่วย จากทรัพยากรในพื้นที่ภูมิประเทศของเรา และจากกำลังงานกำลังปัญญาของคนไทยทุกคน จะลิ่งเลหน่วงเหนี่ยวให้ชักช้าด้วยเหตุใด ๆ ไม่ได้ เพราะจะทำให้เสียประโยชน์ที่จะพึงได้ไปเปล่า ๆ ซึ่งในยามนี้จะต้องถือเป็นความเสียหาย

ทางที่เราจะช่วยกันได้ ก็คือ การทำความคิดความเห็นให้ถูก จะแน่วแน่ ในอันที่จะยึดถือประโยชน์ของชาติบ้านเมืองเป็นที่หมาย ต้องเพลาการคิดถึงประโยชน์เฉพาะตัวและความขัดแย้งกันในสิ่งที่มีใช้สารระลงให้ได้ ผู้ใดมีภาระหน้าที่อันใดอยู่ ก็เร่งกระทำให้สำเร็จ ลุล่วงไปโดยเต็มกำลังความรู้ ความคิด และความสามารถ ด้วยความจริงใจ ด้วยความเมตตาปรองดอง และความมุ่งดีปรารถนาดีต่อกัน ผลงานของทุกคนจักได้ประมวลกันขึ้นเป็นประโยชน์สุข ความมั่นคง และความพัฒนาถาวรของประเทศชาติ ซึ่งเป็นจุดหมายอันสูงสุดของเรา

ขออำนาจแห่งคุณพระศรีรัตนตรัย และสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลายในสากลจักรวาล จงอภิบาลรักษาท่านทั้งปวงให้แคล้วคลาดจากภัยอันตราย และเหตุชั่วร้ายทุกอย่าง บันดาลให้แต่ละคนมีกำลังกาย กำลังใจ และสติปัญญา อันพร้อมมูลกล้าแข็ง เพื่อสามารถประกอบกรณียกิจอันเป็นประโยชน์ตนประโยชน์ชาติ ให้บรรลุผลเลิศทุก ๆ สิ่ง ทั้งสามารถรักษาอิสรภาพ ความเป็นไทย และความผาสุกร่มเย็นในแผ่นดิน ให้ดำรงมั่นอยู่ตลอดชั่ววันจิรันดร

ขอให้ทุกท่านประสบแต่ความสุข สิริสวัสดิ์ พิศุขนิมิต และสมปรารถนาในสิ่งอันพึงประสงค์จงทุกเมื่อ ทุกประการ



**คำปราศรัย**  
**ของ**  
**ฯพณฯ ศาสตราจารย์ มารุต บุนนาค**  
**ประธานรัฐสภา**  
**เนื่องในวันขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๓๗**  
.....

**สวัสดี พี่น้องชาวไทยที่รักทั้งหลาย**

เนื่องในโอกาสจิตสมัย วันเถลิงศกใหม่พุทธศักราช ๒๕๓๗ ที่จะมาถึงนี้ ผมขอเชิญชวนพี่น้องชาวไทยที่รักทุกท่าน พร้อมใจกันตั้งจิตอธิษฐานน้อมเกล้าฯน้อมกระหม่อมถวายพระพรชัยมงคล ขออาราธนาพระบารมี คุณพระศรีรัตนตรัย พระสยามเทวาธิราช และสิ่งศักดิ์สิทธิ์ในสากลพิภพ ได้โปรดอภิบาลบันดาลดล ให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดชมหาราช สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ และพระบรมวงศานุวงศ์ ทุกพระองค์ ทรงพระเกษมสำราญทุกทิพาราตรี ทรงพระเจริญด้วยจตุรพิธพรชัย สถิตในมหาราชไพศูรย์สมบัติ อารงรัชมหาจักรีวงศ์ เป็นมิ่งขวัญคุ้มเกล้าแก่เหล่าปสกนิกรชาวไทยทั่วเขตคามตราบนิรันดรกาล

พี่น้องที่รักทุกท่าน กาลเวลาที่ผ่านไป พร้อมกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพสิ่งแวดล้อม เป็นการผันแปรไปตามธรรมชาติ ที่เหมาะสมบ้าง ไม่เหมาะสมบ้าง สลับผลัดเปลี่ยนกันไป ช่วงปี พ.ศ.๒๕๓๖ ที่กำลังล่วงผ่านไปนี้ได้เกิดอุบัติเหตุต่าง ๆ ขึ้นหลายครั้ง หลายหนสร้างความเศร้าโศกจากการสูญเสียชีวิตผู้คนและทรัพย์สินในแต่ละคราวเป็นจำนวนมาก และที่สำคัญ ประเทศชาติต้องสูญเสียทรัพยากรไปด้วย ผลจากการสูญเสียต่าง ๆ เหล่านี้



LI RT

#### 4 รัฐสภา

ก็ได้ทำให้พวกเราพี่น้องคนไทยทุกหมู่เหล่าได้ช่วยกัน ร่วมพลังกัน ประคับประคองให้ เหตุการณ์ทั้งหลายลุล่วงไปด้วยดี นับเป็นสิ่งที่น่าภูมิใจ ที่คนไทยทุกเชื้อสาย ทุกศาสนา ต่างได้ดำรงสืบสานความมีน้ำใจ ความมีเมตตาเอื้ออาทรทวงใยต่อกัน ด้วยความรักและความสามัคคีภายในชนชาติเดียวกัน ดังที่บรรพบุรุษของเราได้ดำเนินรอยไว้ คุณสมบัตินี้ถือเป็นมรดก วัฒนธรรมไทย อันเป็นเอกลักษณ์ที่มีคุณค่าอย่างยิ่งของชาติไทย ผมจึงขอเชิญชวนให้พี่น้องชาวไทยทุกท่านได้ตระหนักถึงคุณของประเทศไทย และขอให้ร่วมมือ ร่วมใจกันรณรงค์รักษาวัฒนธรรมไทยให้สืบต่อไป เพื่อให้ชนรุ่นหลังต่อ ๆ ไป ได้มีความภาคภูมิใจที่ได้เกิดเป็นคนไทย ซึ่งมีทั้งวัฒนธรรม ประเพณี ที่มีคุณลักษณะเด่นเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของตัวเอง เสมือนกับพี่น้องที่รักทุกท่าน ขณะนี้ที่มีความภาคภูมิใจที่ได้เกิดเป็นคนไทย ได้อยู่บนผืนแผ่นดินไทย ซึ่งดำรงความเป็นเอกราชมาเป็นเวลาช้านาน

ในปัจจุบันนี้ สถานการณ์บ้านเมืองอยู่ในช่วงเวลาที่คนไทยทุกคนจะต้องช่วยกัน ร่วมมือกัน ประคับประคองให้ระบอบประชาธิปไตย ดำเนินไปอย่างเหมาะสม สอดคล้อง ประสมประสานกลมกลืนกับเอกลักษณ์ความเป็นไทย พร้อมพัฒนาให้เข้ากับระบบหลักสากล การแตกต่างในทางความคิด บนหลักการอันเดียวกัน เป็นสิ่งที่สมควรให้การสนับสนุนเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้บังเกิดผลที่เหมาะสม ด้วยเหตุผลและกัน เราต้องพยายามร่วมกันสร้างสรรค์ ระดมความคิด โดยอาศัยความสามัคคี ความช่วยเหลือ ร่วมมือกันโดยปราศจากอคติเข้าแก้ไข หนึ่ง ผมใคร่ขอให้พี่น้องประชาชนที่รัก ได้ทบทวนกำหนดแนวความคิด ความเห็นของตนให้ กระจ่าง ตลอดจนทำความเข้าใจอันดีในกันและกัน ให้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนเพื่อให้งานของ ตนของชาติ จักได้ดำเนินก้าวหน้าไปอย่างถูกต้อง มั่นคง บรรลุประโยชน์สุข บังเกิดความเจริญ แก่ประเทศชาติ

งานของรัฐสภาในอันที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันมี ๒ ประการ ประการแรก ได้แก่ การแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนไป เช่น ให้มี หลักประกันสิทธิพื้นฐานของประชาชนมากขึ้นกว่าเดิม และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทางการเมืองได้มากและสะดวกยิ่งขึ้น งานนี้มีความสำคัญยิ่ง จำต้องคำนึงถึงผลกระทบด้าน ต่าง ๆ อย่างรอบคอบ ซึ่งควรทำให้สำเร็จลงในระดับใดระดับหนึ่งก่อน ลั่นวาระของสภา ชุดนี้

ประการที่สอง ทางสภาฯ มีแผนงานจัดตั้งสถาบันเพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตย



LIIRT

ให้มีอำนาจหน้าที่ ในการฝึกอบรมบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้านรัฐสภาหรือกฎหมาย เผยแพร่ความรู้ข่าวสารในกิจการของรัฐสภา เช่น กระบวนการสร้างกฎหมายในการปกครองประเทศ ตลอดจนกิจกรรมของรัฐสภาในด้านต่าง ๆ สนับสนุนการค้นคว้าวิจัย ตลอดจนจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเกิดความสนใจตระหนักในหน้าที่ รวมทั้งการเข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมืองอันเป็นหัวใจของระบบประชาธิปไตยแผนงานในการจัดตั้งสถาบันนี้เป็นการร่วมฉลองงาน ๑๐๐ ปี ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ด้วย

ผมในฐานะประธานรัฐสภา ขอให้คำมั่นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติจักปฏิบัติภารกิจหน้าที่ในฝ่ายงานนิติบัญญัติ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเป็นหลัก จะปฏิบัติงานของชาติ ด้วยความรอบคอบเป็นระเบียบเรียบร้อย เต็มสติกำลังปัญญา ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตามแนวทางที่ถูกต้อง ด้วยความสมัคสมานสามัคคี เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้เจริญสมบูรณ์และมั่งคั่งยิ่งขึ้น อันจะนำประโยชน์สุขมาสู่บ้านเมืองและพี่น้องประชาชนที่รักทุกท่าน

ในโอกาสอันเป็นมงคล เริ่มพุทธศักราชใหม่นี้ ผมขออำนาจคุณพระศรีรัตนตรัย และสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ชาวไทยเคารพยึดมั่น รวมทั้งพระบุญญาบารมีสมเด็จพระบูรพมหากษัตริยาธิราชทุกพระองค์ โดยเฉพาะพระบุญญาบารมีแห่งองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราช ขอได้โปรดอภิบาลบำรุงประเทศชาติ ราชอาณาจักรให้มั่นคงสวัสดิแคล้วคลาดจากความทุกข์ร้อน จากปัญหาอุปสรรคและภัยอันตรายทุกสถาน บันดาลให้พี่น้องชาวไทยทั้งหลายประสบแต่ความสุข ความเจริญด้วยจตุรพิธพรชัย มีกำลังกาย กำลังใจ ยิ่งด้วยปัญญาและคุณธรรมความดีพร้อมมูล ในอันที่จะปฏิบัติภาระหน้าที่ทั้งน้อยใหญ่ ให้เกื้อกูลส่งเสริมกันเพื่อสร้างหลักประกัน ให้เกิดเสถียรภาพความมั่นคงและมั่งคั่ง ให้สามารถธำรงอิสราภาพอชิปไตย และความเจริญก้าวหน้ามาสู่ตนเองประเทศชาติอันเป็นที่รักของเรา ยิ่ง ๆ ขึ้นไป



# ระบบราชการไทย : ปัจจุบันและอนาคต

โดย รองศาสตราจารย์ ผุสดี สัตยมานะ  
อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์





Legislative Institutional Repository of Thailand

## ๑. ระบบราชการ : ความหมาย กำเนิดและโครงสร้าง

### ความหมาย

ระบบราชการ มีความหมายตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า bureaucracy ซึ่งมาจากคำ ๒ คำ คือ bureau และ cracy

bureau เป็นคำในภาษาฝรั่งเศสมีความหมาย ๒ อย่าง คือ จะหมายความถึง โต๊ะเขียนหนังสือที่มีลิ้นชักสำหรับใส่กระดาษก็ได้ หรือจะหมายถึงการทำงานของหน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเป็นข้าราชการก็ได้

cracy มีรากศัพท์มาจากกรีก Kratia แปลว่า ลัทธิการปกครองหรืออำนาจ ดังนั้น เมื่อคำทั้ง ๒ มารวมกัน เป็น bureaucracy จึงหมายความว่า คือ การใช้อำนาจปฏิบัติงานราชการของข้าราชการ

ได้มีผู้ให้ความหมายของ คำว่า 'ระบบราชการ' ซึ่งพอสรุปได้ ดังนี้

๑. หมายถึง การปกครองโดยข้าราชการตามกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่มีการปกครอง โดยเคร่งครัดในระเบียบ แบบแผน กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ โดยปราศจากการยืดหยุ่น

๒. หมายถึง ตัวข้าราชการที่ปฏิบัติงานทั้งหมดในส่วนราชการใด ๆ

๓. หมายถึง ลัทธิราชการหรือระบบราชการ ซึ่งมีความหมายในตัวเองว่าเป็นลัทธิหรือ ระบบยึดมั่นในเรื่องอำนาจ การปฏิบัติงานที่มีระเบียบแบบแผน กฎเกณฑ์ข้อบังคับอย่างเคร่งครัด\*

### กำเนิด

#### ระบบราชการในสมัยดั้งเดิม

ระบบราชการมีมานานนับประมาณเกือบ ๓๕๐๐ ปีมาแล้ว ในระยะก่อนนั้น



LIIRT

ประเทศทั้งหลายโดยเฉพาะในยุโรปต่างปกครองภายใต้ระบอบจักรวรรดิ ระบบราชการจะได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์ โดยความรักใคร่ชอบพเป็นส่วนพระองค์ ต่อมาภายหลังจากจักรวรรดิโรมันเสื่อมโทรมลง ซึ่งในทางประวัติศาสตร์ เรียกสมัยนี้ว่าเป็นสมัยกลาง ได้เริ่มมีลัทธิเจ้าผู้ครองนคร มีการช่วงชิงอำนาจระหว่างกษัตริย์และขุนนาง พระมหากษัตริย์ได้พยายามแผ่ขยายอาณาเขต และเพิ่มอำนาจและความมั่งคั่งให้แก่พระองค์เองและผู้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น วิธีการที่กษัตริย์ในสมัยนั้นใช้ ก็คือ การเสริมสร้างกำลังโดยรวบรวมผู้ใกล้ชิดที่จงรักภักดีต่อตน เพื่อช่วยปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ในทางการบริหาร

ต่อมาระบบการเมืองในสมัยกลางค่อย ๆ เปลี่ยนไป ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เข้ามาแทนที่อำนาจของกษัตริย์ในรัฐที่ปกครองตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นกลาง เพื่อต่อต้านพวกขุนนาง ในสมัยนี้กษัตริย์ต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดและต้องขยายอาณาเขตอยู่ตลอดเวลาบุคคลผู้รับใช้ใกล้ชิดกษัตริย์ในยุคนี้จะได้รับการอบรมและกำหนดหน้าที่ให้เป็นนักปกครองอีกด้วย สำหรับงานที่ปฏิบัตินั้นไม่สามารถที่จะชี้ชัดลงไปได้แน่นอนว่าลักษณะงานเช่นไรเป็นงานของพระเจ้าแผ่นดินและลักษณะงานเช่นไรเป็นงานราชการ มีผู้ให้คำอธิบายว่าข้าราชการในสมัยแรก ๆ ก็เหมือนกับข้าราชการทั่ว ๆ ไป คือเป็นข้าราชการของพระมหากษัตริย์เท่านั้น ทำหน้าที่ทั้งเป็นเสมียนนักบัญชี และงานธุรการทั่ว ๆ ไปให้พระเจ้าแผ่นดิน งานราชการของรัฐกับงานของพระมหากษัตริย์ จึงสลับปนเปและแยกกันไม่ออก

### ระบบราชการสมัยใหม่

ระบบราชการสมัยใหม่เริ่มขึ้นพร้อมกับการมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากระบบเจ้าขุนมูลนายมาสู่ระบบรัฐชาติ (Nation State) และได้มีการเปลี่ยนแปลงในด้านการปกครองและการบริหารควบคู่กันไปด้วย บรรดาหน้าที่ต่าง ๆ ที่เดิมดำเนินการโดยศาสนาก็ได้เปลี่ยนมาเป็นของรัฐแห่งชาติ ระบบราชการสมัยใหม่ได้เริ่มเป็นครั้งแรกในกองทัพ ซึ่งกำเนิดขึ้นมาแทนที่กองกำลังของพวกขุนนางทั้งนี้เพื่อป้องกันประเทศและเพื่อความอยู่รอดของรัฐแห่งชาตินั้น ๆ ภายหลังจากต่อมาได้ขยายไปในวงการพาณิชย์และพลเรือน ในศตวรรษที่ ๑๗ และ ๑๘ จนถึงต้นศตวรรษที่ ๑๙ ระบบราชการได้วางรากฐานอย่างมั่นคงในประเทศ



ต่าง ๆ ในยุโรปตะวันตก<sup>๔</sup> ในระยะนั้นงานของพระเจ้าแผ่นดิน (royal service) ได้เปลี่ยนเป็นงานราชการ ซึ่งถือว่าเป็นบริการสาธารณะ (public service) รัฐเป็นของส่วนรวมมีชาติแทนพระเจ้าแผ่นดิน ชาติเป็นผู้จัดบริการสาธารณะ สถานภาพของข้าราชการแห่งรัฐได้เปลี่ยนไป ข้าราชการไม่ได้เป็นคนรับใช้ของพระเจ้าแผ่นดินหรือเจ้าผู้ครองนครองค์ใดอีกต่อไป แต่เป็นผู้รับใช้รัฐและชาติ สิ่งตอบแทนที่ได้รับด้วยความเสน่หาจากกษัตริย์ก็กลายมาเป็นเงินเดือนประจำภายใต้ระบบนี้กิจการของหลวงได้กลายมาเป็นบริการของข้าราชการ<sup>๕</sup> อย่างไรก็ดีแม้ว่าข้าราชการจะไม่ใช้คนรับใช้ของกษัตริย์ดังกล่าวมาแล้ว แต่ก็มีผู้ให้ความเห็นว่าระบบราชการในสมัยนี้และต่อ ๆ มาเป็นผลพลอยได้จากระบบขุนนางนั่นเอง และข้าราชการสมัยต่อมาก็คือผู้ใช้อำนาจแทนขุนนางในสมัยก่อน<sup>๖</sup>

ระบบราชการเริ่มมีบทบาทอย่างจริงจัง ในเมื่อหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของรัฐบาลและเอกชนเติบโตขึ้น และมีความต้องการเทคนิควิชาสมัยใหม่เพิ่มขึ้น ระบบราชการแตกต่างกันในแต่ละประเทศและจะสะท้อนให้เห็นถึงค่านิยม สังคม และสถาบันนั้น ๆ

ในศตวรรษที่ ๒๐ ได้มีนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ชื่อ Max Weber ให้ความหมายของระบบราชการในอุดมคติ (ideal type concept of bureaucracy) ดังนี้<sup>๗</sup>

๑. มีการจัดลำดับขั้นของการบังคับบัญชา
๒. ระบบราชการมีทั้งในภาคเอกชนและราชการ
๓. มีการจัดแบ่งงานกันทำเพื่อความเหมาะสม และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานอย่างแจ่มชัด
๔. กิจกรรมต่าง ๆ ต้องปฏิบัติอย่างเป็นทางการมีระเบียบแบบแผน พิธีการ และจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งต่อมามีผู้เห็นว่าเป็นบ่อเกิดแห่งความล่าช้าอืดอาด (red tape)
๕. คณะผู้บริหารจะต้องแยกออกจากผู้เป็นเจ้าของกิจการ และจะต้องจ้างจากผู้เชี่ยวชาญทางด้านบริหาร
๖. ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในงานราชการ
๗. ผู้บริหารต้องได้รับการฝึกอบรม และมีความสามารถในตำแหน่งหน้าที่
๘. ผู้ปฏิบัติงานได้รับคัดเลือกเข้าปฏิบัติงานตามความสามารถโดยการสอบแข่งขัน



๙. ยึดถือหลักการตามตัวบทกฎหมาย แต่ละหน่วยงานมีหน้าที่และขอบเขตของการปฏิบัติงานอย่างแจ่มชัด

อย่างไรก็ดี ระบบราชการตามความหมายของ Weber ดังกล่าวข้างต้นจะแตกต่างจากระบบราชการที่ปรากฏอยู่ในยุโรปตะวันตก จีนโบราณ อียิปต์ อินเดีย และโรม ซึ่งขณะนั้นการเคลื่อนย้ายถ่ายเททางสังคมยังมีอยู่จำกัด และการเป็นข้าราชการก็ยังคงผูกขาดอยู่เฉพาะชั้นของบุคคลบางจำพวกและคล้อยตามระบบการศึกษา ระบบราชการในความหมายของ Weber จึงอาจประยุกต์เข้าได้กับสังคมอเมริกัน ซึ่งมีระบบการเมืองแตกต่างจากระบบการเมืองของประเทศยุโรปตะวันตก ระบบราชการของสหรัฐอเมริกาขึ้นอยู่กับระบบการเมืองซึ่งมีการแบ่งแยกอำนาจ และมีกลุ่มบุคคลหลายกลุ่มมีบทบาทอยู่ในการบริหารประเทศ

## โครงสร้าง

ระบบราชการในอุดมคติตามความหมายของ Weber ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์โดยนักวิชาการในระยะเวลาต่อ ๆ มา และมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อแนวความคิดในการศึกษาการบริหารราชการในระยะหลัง โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาในแนวความคิดของบุคคลเหล่านั้น ระบบราชการมีลักษณะคล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันบ้างก็ในรายละเอียดเท่านั้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะพื้นฐานหรือโครงสร้างของระบบราชการ ซึ่ง Presthus เรียกว่า Public Bureacracy นั้น เขาได้สรุปลักษณะสำคัญ ๆ ได้ดังนี้ คือ

๑. ความสมเหตุสมผล (rationality) ระบบราชการคือ การจัดหน่วยงานอย่างมีระเบียบ เป็นการร่วมมือร่วมใจโดยใช้พลัง เพื่อความสำเร็จของงาน

๒. มีความเชี่ยวชาญในวิชาการเฉพาะด้าน ระบบราชการมีลักษณะของการทำงานตามความชำนาญในวิชาการเฉพาะด้าน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะเป็นผู้มีความรู้และได้รับการฝึกอบรมในวิชาการนั้น

๓. ดำเนินการภายใต้กฎ ระเบียบ กฎหมาย ผู้ปฏิบัติงานในระบบราชการจะปฏิบัติงานภายในขอบเขตของกฎหมาย มีความสามารถในการใช้ดุลยพินิจตัดสินกรณีต่าง ๆ ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายหรือกฎระเบียบในทางบริหารที่เกิดขึ้นภายใต้กฎหมายนั้น ๆ



และทำนองเดียวกันภายใต้ระบบราชการประชาชนก็มีสิทธิที่จะฟ้องร้องหรือขอความเป็นธรรม เนื่องจากการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ภายในขอบเขตของกฎหมายนั้น ๆ ด้วย (โดยเฉพาะในประเทศที่มีศาลปกครอง)

๔. ยึดถือตามระบบค่านิยม ข้าราชการจะปฏิบัติงานอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของค่านิยมทางวัฒนธรรม ประเพณี และความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลในแวดล้อมของเขา ระบบค่านิยมจึงต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคมนั้น ๆ เช่น ในอังกฤษ ข้าราชการจะได้รับเกียรติในสังคม และถือว่าเป็นอาชีพที่มีเกียรติสูง การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการมักจำกัดอยู่ในหมู่ผู้ได้รับการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย หรือจากโรงเรียนวิชาชีพชั้นสูง ซึ่งตรงกันข้ามกับในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศค่อนข้างเสรีและมั่นคง โอกาสในการเลือกประกอบอาชีพมีอยู่อย่างกว้างขวาง และประชาชนก็มีค่านิยมที่จะประกอบอาชีพอิสระ หรือทำงานธุรกิจเอกชนมากกว่าเข้ารับราชการ ในสหรัฐอเมริกา งานราชการเป็นเพียงเวทีที่หนุ่มสาวใช้เป็นที่ฝึกฝนการทำงาน เพื่อจะก้าวไปสู่ธุรกิจเอกชนในโอกาสต่อไปเท่านั้น

โดยสรุป ภายใต้โครงสร้างของระบบราชการ การปฏิบัติงานจะมีลักษณะยุ่งยาก สลับซับซ้อนเพราะเป็นการปฏิบัติงานในองค์การบริหารขนาดใหญ่ ข้าราชการจะยึดถือราชการเป็นอาชีพ และจะอยู่ในราชการไปจนเกษียณอายุ ข้าราชการจะได้รับค่าตอบแทนของงานที่ปฏิบัติอย่างแน่นอน การใช้อำนาจหน้าที่ของข้าราชการจะเป็นไปตามที่ได้รับมอบหมาย หรือปฏิบัติไปตามกฎ ข้อบังคับ ระเบียบของทางราชการโดยใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนที่ได้รับแต่งตั้งทางราชการ อำนาจหน้าที่นั้นต้องระบุขอบเขตไว้อย่างแจ่มชัด โดยมีการแบ่งซอยงานออกไปให้มีลักษณะการทำงานเฉพาะอย่างตามความรู้ความสามารถที่ได้ศึกษาอบรมมา โดยเฉพาะในแขนงงานนั้น ๆ และปฏิบัติไปตามขั้นตอนของลำดับขั้นของการบังคับบัญชา การปฏิบัติหน้าที่ที่มีลักษณะต่อเนื่องตลอดระยะเวลาที่ทางราชการกำหนด และผู้ปฏิบัติงานจะได้รับการพิจารณาให้มีการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง เงินเดือน ความรู้ความสามารถ มีเสถียรภาพในการปฏิบัติราชการและความมั่นคงในหน้าที่การงานนั้น

ระบบราชการมีอยู่ทุกองค์การธุรกิจและเอกชน โดยเฉพาะในหน่วยงานขนาดใหญ่ แต่มีความโน้มเอียงที่จะปรากฏในหน่วยราชการมากกว่าเอกชน ระบบราชการได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากบุคคลทั่วไปมากกว่าเป็นระบบที่ทำให้การงานล่าช้า เครื่องครัดในระเบียบพิธีการ



ไม่ยืดหยุ่น ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้เรียกข้าราชการว่าเป็นพวก bureaucrat ซึ่งหมายถึง พวกแก่ ระเบียบเจ้าพิธีรีตอง พวกที่ทำงานล่าช้าอืดอาดไม่ทันการ จนบางครั้งเมื่อพูดถึงข้าราชการ และงานราชการ คนทั้งหลายจึงมักนึกถึงความชักช้ายืดเยื้อ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีผู้ตำหนิวิธีการทำงานตามระบบราชการดังกล่าว แต่ระบบราชการก็ยังมีข้อดีในแง่ที่ว่า ระบบราชการเป็นระบบที่ทำให้การปฏิบัติงานมีระเบียบแบบแผน สมเหตุสมผล เพราะทำตามกฎระเบียบที่วางไว้แน่นอน ซึ่งบางครั้งอาจทำให้ผลงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากไม่มีการยืดหยุ่นบ้างในบางเรื่อง วิธีการที่จะลดไม่ให้มีการปฏิบัติงานแบบราชการนี้ได้ก็อาจโดยการลดกฎเกณฑ์ระเบียบต่าง ๆ ลง ลดงานประจำวัน และงานกระดาษให้น้อยลง ใช้วิธีการติดต่อสื่อสารให้มากขึ้น รวมทั้งใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ ในการติดต่อประสานงานให้มากขึ้น

## ๒. ลักษณะสำคัญของการบริหารงานราชการ

ได้มีคำถามเกิดขึ้นอยู่เนื่อง ๆ ในหมู่นักศึกษาวิชาการด้านบริหารของไทยว่า ลักษณะอย่างไรที่เรียกว่า งานราชการ โดยความหมายของคำว่า 'ราชการ' นั้น จะหมายถึง เฉพาะกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางและจังหวัด อำเภอ ซึ่งเป็น ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น หรือจะรวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้นยังมีหน่วยงานทางทหาร หน่วยงานรัฐวิสาหกิจซึ่งรัฐบาลเป็นเจ้าของร่วมอยู่ด้วย จะนับเนื่องจากของ หน่วยเหล่านี้เป็นงานราชการด้วยหรือไม่

เมื่อวิเคราะห์จากศัพท์คำว่า Public Administration ซึ่งในสมัยหนึ่งมีผู้แปลว่า การบริหารสาธารณะ การบริหารงานของหน่วยงานดังกล่าวข้างต้น จึงควรถือว่าเป็นการ บริหารงานราชการทั้งสิ้นจะแตกต่างกันในส่วนย่อย คือ วิธีดำเนินงาน ซึ่งจะเป็นไปตาม กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งกำหนดไว้เฉพาะกิจการนั้น ๆ เท่านั้น

ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่า การบริหารราชการหรือบริหารสาธารณะหรือการบริหารรัฐกิจ



ซึ่งนิยมใช้เรียกกันอยู่ในปัจจุบันเมื่อพิจารณาในแง่ที่เป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งก็มีความหมายเหมือนกันคือ หมายถึงการดำเนินตามนโยบายสาธารณะซึ่งก็คือนโยบายของรัฐนั่นเอง ส่วนการพิจารณาในแง่ของวิชาการนั้น วิชาการบริหารราชการเกิดขึ้นจากแนวการศึกษาที่มีจุดหมายร่วมกัน คือ ศึกษาการจัดการโดยอาศัยอำนาจของรัฐเพื่อให้ได้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมให้มากที่สุด ศึกษาการใช้ทรัพยากรของชาติเพื่อให้ได้ผลตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ด้วยวิธีการที่เหมาะสม และถูกต้องตามกฎหมาย ศึกษาถึงฐานะของเอกชนเมื่อมีการขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประการสุดท้ายศึกษาถึงประชาชนในฐานะที่ต้องทำงานร่วมกันเพื่อความรุ่งเรืองแห่งสังคม<sup>๑๑</sup>

ลักษณะงานราชการมักจะคล้ายคลึงกันในทุกประเทศ และอาจนับได้ว่ามีลักษณะเป็นสากล จึงอาจสรุปลักษณะสำคัญของงานราชการได้ ดังนี้

**ลักษณะสำคัญประการที่ ๑** อาจกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะสำคัญที่สุดที่ทำให้งานราชการแตกต่างกว่างานของธุรกิจเอกชนอื่น ๆ ได้แก่ การที่งานราชการมีขอบเขตกว้างขวางใหญ่โต เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของบุคคลทั้งประเทศ นับตั้งแต่เกิดจนถึงตาย เช่น การแจ้งเกิด การเข้าโรงเรียน การประกอบอาชีพ การเจ็บป่วย เป็นต้น ลักษณะงานราชการเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของงานราชการว่า คือ การตอบสนองความต้องการของประชาชนหน้าที่สำคัญของรัฐในสมัยก่อน ๆ คือ การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ ต่อมาเมื่อประชาชนเพิ่มมากขึ้น ความเติบโตใหญ่ของบริการของรัฐที่มีต่อประชาชนจึงเพิ่มขึ้นด้วยรัฐไม่ได้มีหน้าที่อยู่แต่เพียงรักษาความสงบ และป้องกันประเทศเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้ประชาชนในรัฐมีความเป็นอยู่ดี และพัฒนาขึ้นในทุก ๆ วิถีทางอีกด้วย ลักษณะงานของราชการจึงไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วทันอกทันใจ งานราชการจึงมีลักษณะอัดอั้นล่าช้า ในสายตาของประชาชนทั่วไป และผู้รับบริการอยู่มาก

**ลักษณะสำคัญประการที่ ๒** ได้แก่ การใช้อำนาจบริหารในการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติราชการมีลักษณะแตกต่างกว่าการปฏิบัติงานอื่น ๆ ในข้อที่ว่า อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการมีอยู่อย่างกว้างขวาง ทั้งที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และมีได้กำหนดลงเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ขนบธรรมเนียมประเพณี และการใช้ดุลยพินิจในกิจการบางอย่าง



การปฏิบัติงานราชการส่วนใหญ่จะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่จากตัวบทกฎหมายให้เป็นไปภายใต้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่วางไว้ การปฏิบัติงานราชการจะเป็นไปตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา (hierachy) สายการบังคับบัญชามีลักษณะเป็นรูปปิรามิด อำนาจสูงสุดอยู่ที่ส่วนบน คือ นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก ใช้อำนาจลดหลั่นกันลงมา

**ลักษณะสำคัญประการที่ ๓** งานราชการเป็นงานอาชีพชนิดหนึ่ง (career service) ซึ่งแบ่งออกตามลักษณะเฉพาะของกิจการนั้น ๆ (Specialization) เช่น การคมนาคมสื่อสาร การเกษตร การสาธารณสุข การประมงประมง เป็นต้น ลักษณะสำคัญข้อนี้ปรากฏในระบบราชการของอังกฤษ ประเทศภาคพื้นยุโรปตะวันตก และไทย ฯลฯ ซึ่งการรับสมัครบุคคลเข้ารับราชการในแบบปิด (Closed System) กล่าวคือ มีระบบการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการตั้งแต่อายุยังเยาว์ โดยถือวุฒิทางการศึกษาจากโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัย และจะอยู่ในราชการไปจนปลดเกษียณอายุโดยมีความมั่นคงในอาชีพ ซึ่งในลักษณะเช่นนี้จะแตกต่างกว่าระบบของสหรัฐอเมริกา ซึ่งใช้ระบบเปิด (Opened System) กล่าวคือ ไม่จำกัดอายุ และไม่ขึ้นอยู่กับวุฒิการศึกษา หากแต่เปิดกว้างไว้ เพื่อให้มีการหมุนเวียนระหว่างธุรกิจเอกชนและงานราชการ ด้วยเหตุนี้สหรัฐอเมริกาจึงมีระบบการเข้ารับราชการที่เรียกว่าเข้าข้าง ๆ (Lateral entry) คือ เข้าได้ทุกระดับ ไม่จำกัดว่าต้องเริ่มอาชีพราชการตั้งแต่ระดับต้น ๆ หรือตั้งแต่อายุยังเยาว์

สำหรับผู้ปฏิบัติงานราชการก็เช่นกัน จะได้รับการเลือกสรรมาจากผู้มีความสามารถในงานนั้น ๆ โดยผ่านการเลือกสรรอย่างมีกฎเกณฑ์ และส่วนใหญ่จะเป็นไปตามความรู้ความสามารถเป็นไปตามระบบคุณธรรม

**ลักษณะสำคัญประการที่ ๔** งานราชการมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการ (Service making) แก่ประชาชน ข้อนี้นับว่าแตกต่างอย่างเห็นได้ชัด เมื่อเปรียบเทียบกับงานของธุรกิจเอกชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไร (Profit making) วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานราชการคำนึงถึงความผาสุกและประโยชน์สุขของประชาชน บริการของรัฐที่ไปสู่ประชาชนมีลักษณะสนองตอบความต้องการของประชาชนทุกหมู่เหล่าโดยไม่เลือกปฏิบัติกับบุคคลใด



บุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ และจะจัดให้โดยมิได้คำนึงถึงราคาในท้องตลาด หรือต้นทุนกำไร เพราะเป็นหน้าที่ของรัฐอยู่แล้วที่จะต้องดำเนินการนั้น ๆ บริการเหล่านี้แม้ว่าจะต้องใช้งบเป็นจำนวนมาก และผลกำไรจะไม่คุ้มค่างบเงินที่ได้จ่ายไป แต่รัฐก็ต้องจัดทำเพื่อหวังผลในทางคุณค่าโดยคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน หรือความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีในสังคม ตลอดจนความก้าวหน้าของประเทศชาติเป็นสำคัญ ตัวอย่าง เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การรักษาเอกราชอธิปไตยของประเทศชาติ การสื่อสารคมนาคม การสร้างโรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น

ส่วนธุรกิจเอกชนนั้น บางแห่งดำเนินการขาดทุน ไม่ได้รับผลกำไร หรือได้ผลกำไรน้อยกว่าที่ตั้งเป้าหมายไว้ก็อาจยุบเลิกกิจการหรืออาจต้องปลดพนักงานบางส่วนออกเพื่อให้ธุรกิจนั้น ๆ ดำรงอยู่ได้

ลักษณะเช่นนี้อาจอธิบายให้เห็นได้อย่างแจ่มชัดเมื่อเปรียบเทียบในแง่ของประสิทธิภาพ (efficiency) ในการปฏิบัติงาน ประสิทธิภาพในที่นี้อธิบายได้ว่า หมายถึงการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่วางไว้โดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยแต่ได้ผลสูงสุด และการที่จะพิจารณาวางงานใดมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น จะพิจารณาได้จากผลงาน ซึ่งอาจเขียนเป็นสมการทางคณิตศาสตร์ได้ ดังนี้<sup>๑๑</sup>

$$E = (O-I) + S$$

E = Efficiency (ประสิทธิภาพ)

O = Output (ผลงานที่ได้รับออกมา)

I = Input (สิ่งที่ใส่เข้าไป)

S = Satisfaction (ความพึงพอใจในผลงานที่ออกมา)

ในความหมายของการบริหารราชการ Input หรือสิ่งที่ใส่เข้าไป ได้แก่ สิ่งต่าง ๆ ซึ่งใช้ไปเพื่อการบริหารราชการ เช่น คน เงิน วัสดุ และวิธีปฏิบัติราชการ รวมทั้งความจำเป็น ความต้องการ ข้อเรียกร้องต่าง ๆ จากประชาชนที่รัฐบาลจำเป็นต้องนำมาประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและหาทางสนองความต้องการของประชาชนด้วย ส่วน Output คือผลงานที่ได้รับออกมา ได้แก่ สิ่งต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลอันเกิดจากการบริหารราชการ เช่น



บริการสินค้าและรายได้เป็นเงิน เช่น กรณีรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้ การปฏิบัติตามนโยบาย กฎหมาย และระเบียบแบบแผนของทางราชการ ตลอดจนการพิทักษ์สันติราษฎร์และการป้องกันประเทศ<sup>๑๑</sup> ส่วน Satisfaction ซึ่ง หมายถึงความพึงพอใจที่ได้รับนั้น อาจมีความหมายได้ ๒ ประการ คือ จะหมายถึง กำไร หรือประโยชน์สุขเพราะถ้ากิจการนั้นมุ่งหวังรายได้เป็นตัวเงิน ถ้ามีกำไรก็ถือว่ามีความพอใจในผลงานนั้น แต่ถ้าไม่ใช่เป็นกิจการที่หวังรายได้เป็นเงิน แต่ถ้าผลงานนั้นก่อให้เกิดประโยชน์สูง มีคุณค่า (Value) ในตัวเอง ก็ถือว่าผลที่ได้ออกมามีความพึงพอใจเช่น

การศึกษาวិชาการบริหาร โดยมุ่งวิเคราะห์จากคำว่า 'ประสิทธิภาพ' นั้น ถือว่าเป็นแนวการศึกษาที่สำคัญที่สุด เพราะจุดประสงค์ในการทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดให้สำเร็จ ไม่ว่าจะในวงราชการหรือธุรกิจ ย่อมถือหลักว่าถ้าทำงานให้สำเร็จโดยเสียค่าใช้จ่าย หรือลงทุนน้อยที่สุด ก็ต้องวิเคราะห์ว่าความสำเร็จของงานนั้นมีประสิทธิภาพสูง ความหมายของประสิทธิภาพมีมูลฐานมาจากทางเศรษฐกิจในวงธุรกิจนิยมนวัดประสิทธิภาพโดยการเทียบอัตราส่วนระหว่างการลงทุนกับผลที่ได้รับ (กำไร) ถ้ามีกำไรมากผลที่ได้รับจึงก่อให้เกิดความพึงพอใจ ก็ถือว่ากิจการนั้นมีประสิทธิภาพ

สำหรับงานราชการนั้น การจะวัดประสิทธิภาพโดยนัยเดียวกับการวัดประสิทธิภาพทางธุรกิจอาจทำได้ยาก เพราะมีกิจการหลายอย่างของทางราชการ ไม่อาจวัดประสิทธิภาพด้วยการยกเอากำไรขึ้นมาพิจารณาได้ เช่น งานเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ งานห้องสมุด งานตำรวจ สาธารณสุข เป็นต้น (ส่วนกิจการของรัฐวิสาหกิจบางอย่างที่มุ่งหวังหารายได้เข้ารัฐก็อาจวัดประสิทธิภาพได้จากกำไร) กิจการเหล่านั้นอาจวัดการมีประสิทธิภาพหรือไม่ ได้จากปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ คือ<sup>๑๒</sup>

๑. ความพึงพอใจของสังคม (public satisfaction)
๒. ตัวเลขแสดงการลดลงของอาชญากรรม (crime controle)
๓. อื่น ๆ ที่มองไม่เห็น (intangibles) เช่น ระดับการศึกษา เป็นต้น

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ในกรณีของตำรวจดับเพลิง การวัดประสิทธิภาพของตำรวจดับเพลิงมิได้อยู่ที่จำนวนครั้งที่เพลิงไหม้ และตำรวจได้ไปทำการดับเพลิงนั้น ๆ แต่หากอยู่ที่



ความว่องไวฉับพลันในการสามารถไปถึงที่เกิดเหตุและดับเพลิงได้ทันท่วงที่ไม่ลุกลามไปที่อื่น

ด้วยเหตุนี้ การวัดประสิทธิภาพในงานราชการ จำต้องขยายความกว้างออกไปกว่า การวัดประสิทธิภาพในวงธุรกิจ เพราะกิจกรรมรัฐบาลมีขอบเขตกว้างขวางมากกว่าและส่วนใหญ่ไม่มุ่งกำไร

ศาสตราจารย์ Paul A. Applby กล่าวว่า ประสิทธิภาพของงานราชการนั้น อาจวัดได้เหมือนกัน แต่ไม่ใช่ด้วยกำไร เครื่องวัดประสิทธิภาพของงานราชการก็คือ ผลงานที่ทำ โดยเปรียบเทียบว่ารัฐบาลนั้นมีความสามารถที่จะทำความพอใจให้แก่ประชาชนที่เรียกร้องแค่นั้น และประชาชนรับรองการกระทำนั้นหรือไม่<sup>๑๔</sup>

หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง ในความหมายของการปฏิบัติราชการ กำไรก็คือ ผลการปฏิบัติงานที่ทำให้เกิดความพอใจและประโยชน์สุขแก่ประชาชนนั่นเอง

**ลักษณะสำคัญประการที่ ๕** การดำเนินงานราชการลักษณะต่อเนื่อง การบริหารราชการเป็นกิจการที่ดำเนินไปอย่างมั่นคงสม่ำเสมอ (continuity) แม้ว่าในระบบพรรคการเมืองที่รัฐบาลได้รับการเลือกตั้งมาจากพรรคการเมืองที่ดำรงเสียงข้างมากในสภา เมื่อรัฐบาลสลายตัวลง งานราชการก็ยังดำเนินต่อไปโดยพรรคการเมืองอื่น หรือกลุ่มบุคคลอื่น การบริหารราชการจะหยุดลงตามอำเภอใจของใครคนหนึ่งคนใด หรือบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่ได้ เพราะการบริหารราชการมีผลกระทบกระเทือนต่อความเป็นอยู่ และความผาสุกของประชาชนสำหรับบุคคลที่ปฏิบัติราชการก็เช่นกัน จะได้รับการพิจารณาให้มีเสถียรภาพในการปฏิบัติงานทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความก้าวหน้าในงานนั้น ๆ ซึ่งจะมีผลต่อไปถึงฐานะในสังคมด้วย

**ลักษณะสำคัญประการที่ ๖** การควบคุมการบริหารราชการ เนื่องจากการบริหารราชการเป็นการบริหารงานในองค์การขนาดใหญ่ ลักษณะกิจกรรมที่ปฏิบัติจึงสลับซับซ้อน และต้องมีการแบ่งสรรอำนาจการปฏิบัติงานออกไปให้แจ่มชัด โดยมีการควบคุมกันตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชา นอกจากการควบคุมกันเองตามลำดับขั้นการบังคับบัญชาและตาม



อำนาจหน้าที่ ๆ ได้รับมอบหมายแล้ว งานราชการยังถูกควบคุมโดยกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มประชาชาติ เช่น หนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชนอื่น ๆ อีก เป็นต้น เพราะการปฏิบัติราชการนั้นย่อมต้องอยู่ในสายตาของประชาชนทุกเวลาที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากเหตุผลที่วางงานราชการมีธรรมชาติเป็นงานสาธารณะ จึงต้องเปิดเผยให้สาธารณชนมีส่วนรับทราบดูแล และมีส่วนมีเสียงได้เต็มที่ นับตั้งแต่วินาทีแรกที่เข้ามาใช้ชีวิตราชการจะต้องมีชีวิตอยู่ภายใต้การจ้องมองของหนังสือพิมพ์ และความสนใจของมหาชนทุกอย่างทั้งด้านบุคลิกภาพและพฤติกรรม<sup>๑๕</sup> นอกจากนี้ในรูปแบบของการปกครองในระบบรัฐสภาข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารยังถูกควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องการขอใช้งบประมาณ การตราพระราชบัญญัติสำคัญ ๆ เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่และขอบเขตที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องจัดทำ และการตั้งกระทู้ถาม หรือเปิดอภิปรายทั่วไปเหล่านี้เป็นลักษณะของการควบคุมการบริหารงานราชการทั้งสิ้น

กล่าวโดยสรุป การบริหารราชการมีความสำคัญต่อประชาชนทุกคน ทั้งนี้เพราะงานราชการเกี่ยวข้องกับบริการที่เขาจะได้รับ ภาษีอากรที่เขาจะต้องจ่ายออกไป ความมั่นคงปลอดภัยที่เขาต้องการรวมทั้งเสรีภาพในชีวิตและทรัพย์สินส่วนตัวของแต่ละคน งานราชการจึงเป็นงานที่ต้องการผสมผสานจากหลาย ๆ สิ่งซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อกัน ได้แก่ ประชาชน โครงสร้างของรัฐบาล สังคม และเศรษฐกิจ ความรู้ในการบริหารรอบ ๆ ตัว การจัดการเกี่ยวกับตัวบุคคล เทคนิค และค่านิยม ขั้นตอนของการพัฒนาประเทศ ขั้นตอนของการปฏิบัติงาน และส่วนประกอบทั้งหลายที่รวมกันเป็นการบริหารราชการ<sup>๑๖</sup>

### ๓. ปัจจัยแวดล้อมกับระบบบริหารราชการของไทย

การศึกษาวิชาการบริหารได้วิวัฒนาการมาเป็นระยะ ๆ นับตั้งแต่ยุคการศึกษาที่เน้นในเรื่องอำนาจหน้าที่ ยุคการบริหารที่เป็นวิทยาศาสตร์ (เน้นเรื่องผลผลิต) ยุคการศึกษาเรื่องพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ (เน้นเรื่องมนุษยสัมพันธ์) ต่อมาการศึกษาได้มาสู่ยุคของการบริหารการพัฒนา (Development Administration) การศึกษาในแนวนี้ เกิดขึ้นตามแนวความคิดในการพัฒนาประเทศกล่าวคือ นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ ๒ ได้สิ้นสุดลง



เป็นต้นมา ได้เกิดมีแนวความคิดในการพัฒนาประเทศต่าง ๆ ทั่วไป และได้มีความคิดในหมู่นักวิชาการทางด้านการบริหารราชการว่าในขณะที่สิ่งต่าง ๆ ในโลกกำลังเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว การที่จะบริหารงานพัฒนาให้บรรลุผลสำเร็จอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ควรจะมีกรรมวิธีของการบริหารที่มีลักษณะพิเศษยิ่งกว่าการบริหารที่เป็นไปอย่างปกติที่มีมาแต่ดั้งเดิม การบริหารในยุคพัฒนานี้จึงเป็นยุคของการปรับปรุง ดัดแปลง สร้างสรร ทฤษฎีและทางปฏิบัติให้เกิดผลสมบูรณ์ และให้สามารถนำเอาหลักการบริหารแผนใหม่ไปใช้ได้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม<sup>๓๓</sup> จึงได้มีการศึกษาการบริหารกับปัจจัยแวดล้อมขึ้น เรียกว่า Ecological Approach คำว่า ecology มีผู้แปลว่า นิเวศวิทยา เป็นแขนงหนึ่งของวิชาการด้านชีววิทยา หมายถึง การศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอินทรีย์วัตถุทั้งหลาย คือ พืช สัตว์ และมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ บนพื้นโลก ซึ่งประกอบด้วย อาหาร น้ำ อากาศ การศึกษา Ecological Approach ในทางการบริหารได้แก่ การศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การนั้น ๆ ว่าสิ่งแวดล้อมอันใดอันหนึ่ง จะมีส่วนในการดัดแปลง ปรับปรุงแก้ไขการบริหารขององค์การอย่างไรในการบริหารราชการ สิ่งที่ต้องเน้นอยู่ตลอดเวลา ก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมในสังคมนั้น ๆ ซึ่งไม่ว่ารัฐบาลไหนจำเป็นจะต้องคำนึงถึงในทางปฏิบัติ ความเห็นของบุคคลภายในองค์การ ทรัพยากรต่าง ๆ และการบริหารงานภายในหน่วยงานนั้น ๆ จุดมุ่งหมายของการบริหารคือการทำให้อยู่รอดและการเสริมสร้างบูรณภาพและทรัพยากรขององค์การในฐานะของหน่วยงานหน่วยหนึ่งท่ามกลางความกดดันที่ได้รับทั้งภายนอกและภายในตลอดจนการเปลี่ยนแปลงขององค์การในสายตาของนักนิเวศวิทยาทางการบริหาร งานบริหารคืองานที่เสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่องค์การ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงและเพื่อให้้องค์การเจริญก้าวหน้าขึ้น ๆ ไป<sup>๓๔</sup>

การศึกษา Ecology ทางการบริหารนั้น เป็นการศึกษาที่คล้ายคลึงกับการศึกษาในแนวทางสังคม-วัฒนธรรม (socio-cultural approach) กล่าวคือ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับสังคมวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีความเชื่อมาใช้วิเคราะห์ปัญหาการบริหารราชการ นักวิชาการได้ชี้ให้เห็นว่าการบริหารราชการเป็นผลผลิตของมรดกตกทอดทางสังคมวัฒนธรรม (a product of socio cultural heritage) จากบรรพบุรุษ เขาเห็นว่าพฤติกรรมในการบริหารมิได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางโครงสร้างขององค์การแต่อย่างใด หากขึ้นอยู่กับปัจจัย



แวดล้อมทางสังคมหรือสภาพแวดล้อมทางสังคมในองค์การด้วย เพราะองค์การเป็นเสมือนระบบหนึ่งของสังคม และสิ่งเหล่านี้จะมีผลสะท้อนเกี่ยวเนื่องต่อไปถึงการบริหารงานในองค์การนั้น ๆ และการบริหารก็เป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่งของสังคม ซึ่งจะมีวิวัฒนาการผันแปรหรือถูกปรุงแต่งจากอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมในองค์การนั้น ๆ ซึ่ง ได้แก่ สังคม เศรษฐกิจ ประเพณี วัฒนธรรม ฯลฯ การศึกษาให้ทราบถึงอิทธิพลต่าง ๆ ของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อการบริหารจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถกำหนดแนวทางหรือวางแผนงานปรับปรุงการบริหารให้เหมาะสมแก่สถานการณ์และสภาพแวดล้อมเหล่านั้นได้ดียิ่งขึ้น<sup>๑๙</sup>

ผู้ทำการศึกษาถึงปัจจัยแวดล้อมในสังคมที่มีต่ออิทธิพลของการบริหารราชการของไทยในแนวเนวทัศน์วิทยาที่มีชื่อเสียง ได้แก่ ศาสตราจารย์ Frederic W. Riggs แห่งมหาวิทยาลัยอินเดียนา สหรัฐอเมริกา เขากล่าวว่า ในการพิจารณาความเกี่ยวข้องระหว่างตัวแปรซึ่งเกิดจากสิ่งแวดล้อมกับพฤติกรรมในการบริหารได้พยายามใช้แนวเนวทัศน์วิทยาซึ่งระยะนี้ถือว่าเป็นแนวโน้มที่เกิดขึ้นใหม่ และมีความสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ <sup>๒๐</sup> นอกจากศาสตราจารย์ริกกส์แล้วนักวิชาการชาวต่างประเทศอื่น ๆ ในสมัยเดียวกันที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยแวดล้อมของสังคมไทย ได้แก่ ศาสตราจารย์ James N. Mosel ศาสตราจารย์ William J. Siffin, Joseph L. Sutton เป็นต้น สำหรับการศึกษาปัจจัยแวดล้อมกับการบริหารราชการไทยในหนังสือเล่มนี้จะใช้แนวของศาสตราจารย์ริกกส์ ในหนังสือชื่อ The Ecology of Public Administration ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ ศศิธร ได้วิเคราะห์เอาไว้ <sup>๒๑</sup> และจากการศึกษาในแนวสังคมวัฒนธรรมของศาสตราจารย์ ดร.ชูป กาญจนประกร ดังนี้

### ๑. ปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจ

ระบบเศรษฐกิจของไทยในอดีต ขึ้นอยู่กับแบบของสังคมในสมัยที่พระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางแวดล้อมด้วยพระราชวงศ์ ขุนนาง ข้าราชการ พระภิกษุสงฆ์ ไพร่ และทาสซึ่งรับใช้สนองพระเดชพระคุณลดหลั่นกันลงมา บุคคลเหล่านี้เป็นผู้ผลิตสินค้าและบริการ (แรงงาน) ไม่มีการแลกเปลี่ยนสินค้ากันโดยใช้ราคาเป็นมาตรฐาน การบริหารส่วนใหญ่มีลักษณะสอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์และขุนนาง ข้าราชการทำหน้าที่บริหารให้การปกครองคุ้มครองกันเป็นการตอบแทนบรรณาการที่เป็นวัตถุสิ่งของ



หรือแรงงานที่ได้รับจากผู้ที่อยู่ในสังกัดตามลำดับฐานันดร ลักษณะเศรษฐกิจนี้เรียกว่า เป็นแบบ 'ถ้อยทีถ้อยแบ่งปัน' (redistributive) นอกจากนี้โดยที่ลักษณะสังคมไทยเป็นสังคมเกษตร ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพในทางเกษตรกรรมแต่ผลิตผลที่ได้อยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ เกษตรกรถือครองพื้นนาจำกัด และส่วนใหญ่เป็นการเช่าจากเจ้าของที่ดินการขาดแคลนเงินทุนซึ่งทำให้การผลิตมีขนาดเล็ก ผลิตผลที่ได้รับไม่คุ้มค่าและตกไปอยู่ในมือคนกลางเกษตรกรส่วนใหญ่จึงยากจน เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมุ่งใช้เวลาส่วนใหญ่ไปทำมาหาเลี้ยงครอบครัว ทำให้ขาดความสนใจในกิจการบ้านเมือง การบริหารประเทศจึงตกอยู่ในอำนาจของบุคคลบางกลุ่มที่กำอำนาจทางการเมือง ได้แก่ ขุนนาง ข้าราชการ โดยมีกลุ่มบุคคลผู้กำอำนาจทางเศรษฐกิจหนุนหลัง กลุ่มบุคคลผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจไม่มีการรวมตัวกันเป็น economic groups ซึ่งมีลักษณะเป็นกลุ่มกดดัน (pressure groups) ที่จะมีอำนาจต่อรองกับรัฐบาลในทางเศรษฐกิจ หากแต่เป็นการใช้อิทธิพลทางเศรษฐกิจเพื่อผลแห่งการค้าของตนเป็นรายบุคคล และเพื่อผลประโยชน์แห่งความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ราชการของบุคคลเฉพาะรายเท่านั้น

## ๒. ปัจจัยแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรม ประเพณี และค่านิยม

๒.๑ สังคมไทยมีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (homogeneous) มานานแล้วประชาชนประกอบด้วยเชื้อชาติเดียวกัน มีชนกลุ่มน้อย (minority groups) เป็นส่วนน้อย ความขัดแย้งในทางสังคม (class conflict) จึงมีน้อย เนื่องจากมีความจงรักภักดีต่อผู้ปกครองประเทศ (พระมหากษัตริย์) มาเป็นเวลานาน ทั้งนี้เพราะในความรู้สึกของประชาชนผู้อยู่ภายใต้พระบรมโพธิสมภารต่างก็มีจุดรวมแห่งความจงรักภักดี และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (unity) ต่อพระองค์ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากลักษณะการตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนเป็นแบบชุมชนในรูปหมู่บ้านเล็ก ๆ และกระจัดกระจายกันอยู่ทั่วไปเป็นหย่อม ๆ การสื่อสารคมนาคมอยู่ในวงจำกัด ทำให้ความสัมพันธ์กันระหว่างประชาชนด้วยกันมีอยู่เฉพาะภายในชุมชนนั้น ๆ อันเป็นลักษณะที่ไม่เคลื่อนไหวถ่ายเทเพราะขาดสื่อในการคมนาคมเป็นอุปสรรคในการรวมตัวกันของประชาชน เพื่อกดดันให้รัฐบาลมีความรู้สึกรับผิดชอบในบางสิ่งบางอย่าง

การที่สังคมมีลักษณะไม่เคลื่อนไหวถ่ายเท จึงทำให้มีการเปลี่ยน



แปลงในสังคมน้อยและมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ไม่มีอำนาจกดดันใด ๆ มาทำให้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว บางครั้งก็เป็นไปในลักษณะการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง (resistance to change) หรือมีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงที่มาจากเบื้องบน ลักษณะเช่นนี้ ศาสตราจารย์ Mosel กล่าวว่า ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ออกคำสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขกิจการใด ๆ แก่ข้าราชการในระดับสูง แม้ต่อมาจะเปลี่ยนแปลงมาสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้วก็ตาม ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ก็ยังคงเป็นฝ่ายริเริ่มให้มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นก่อน แล้วจึงให้ผู้น้อยปฏิบัติตาม การขาดต่อความคิดริเริ่มและการลองใช้วิธีการใหม่ ๆ ที่ไม่เคยปฏิบัติมาก่อนเก่าทำให้ข้าราชการไทยส่วนใหญ่ยึดธรรมเนียมปฏิบัติ และกฎข้อบังคับต่าง ๆ มากเกินไป และทำให้นักบริหารหลายคนตกเป็นทาสของกฎข้อบังคับและระเบียบแบบแผนที่เป็นตัวหนังสือที่ละน้อย แทนที่จะใช้ระเบียบแบบแผนนั้นเป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน<sup>๒๖</sup> ลักษณะเช่นนี้มีผลต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการ กล่าวคือ มีความเคยชินต่อวิธีการปฏิบัติราชการแบบที่เคยปฏิบัติมา บางครั้งเมื่อมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงก็เกิดมีปฏิกิริยาขัดขวางและต่อต้าน นับว่าเป็นพฤติกรรมในทางบริหารประการหนึ่งที่ยังปรากฏให้เห็นในวงราชการไทยในปัจจุบัน

๒.๒ ลักษณะครอบครัวยุโรปเป็นระบบพ่อปกครองลูก (paternalism) ครอบครัวยุโรปมีลักษณะค่อนข้างเล็ก ประมาณ ๕-๖ คนโดยเฉลี่ย การปกครองในครอบครัวยุโรปมีบิดาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดความสัมพันธ์กันในครอบครัวยุโรปมีลักษณะผู้น้อยให้ความเคารพนับถือผู้ใหญ่ และผู้ใหญ่ใช้วิธีการปกครองเด็ดขาดค่อนข้างไปในแบบเผด็จการ ลักษณะเช่นนี้มีอิทธิพลต่อมาเมื่อบุคคลเข้าไปปฏิบัติงานราชการ โดยแสดงออกในรูปของพฤติกรรมในทางการบริหารที่ผู้น้อยไม่กล้าตัดสินใจ และไม่กล้าเสนอความคิดเห็นต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้มองข้ามไปว่ามีลักษณะเป็นการโต้แย้ง ฝ่ายผู้ใหญ่ก็ถือว่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่ตนสั่งไปจะต้องได้รับการปฏิบัติจัดทำโดยไม่มีโต้แย้งเช่นกัน การแสดงความคิดเห็นใด ๆ ในการปฏิบัติราชการบางครั้งกลายเป็น 'ข้ามหน้าข้ามตา' ผู้บังคับบัญชาซึ่งจะเป็นผลให้ถูกเพ่งเล็งว่าเป็นคนหัวแข็งกระด้างกระเดื่อง มีคำพังเพยในการปฏิบัติงานราชการว่า 'เป็นผู้น้อยค่อยก้ม ประณมกร ลำบากก่อนแล้วสบายเมื่อปลายมือ' ลักษณะของการปฏิบัติราชการที่ขาดการริเริ่มจากเบื้องล่าง และอำนาจสั่งการอยู่เบื้องบน ทำให้งานราชการของไทยเป็นแบบรวมอำนาจอย่างมาก (highly centralized) ในระบบราชการไทยกิจการแทบทุกอย่างส่วน



กลางจะเป็นผู้วินิจฉัย และออกคำสั่งไปยังส่วนภูมิภาค ชื่อนี้ันว่าทำให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ ของราชการไม่สนองตอบตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพราะผู้บริหารไม่เข้าใจปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง ผู้ปฏิบัติงานมีหน้าที่รับผิดชอบแต่กลับขาดอำนาจในการสั่งการซึ่งชื่อนี้ันว่าผิดหลักการบริหารในข้อที่ว่าผู้ใดมีหน้าที่คอยรับผิดชอบ ผู้นั้นก็ควรได้รับมอบอำนาจให้ได้สัดส่วนเพียงพอแก่การปฏิบัติงานด้วย

๒.๓ การประพฤติปฏิบัติในสังคมไทย มีลักษณะของการยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการลักษณะการรวมกลุ่มกันในทางสังคมไม่มีกฎเกณฑ์แห่งความสัมพันธ์กันเป็นทางการ มีลักษณะของการรวมกันอยู่ตามธรรมชาติแบบครอบครัว ลักษณะของการบริหารราชการมีความโน้มเอียงไปในแบบไม่เป็นทางการ (informal มากกว่าเป็นทางการ (formal) หรือมีลักษณะเป็นกันเองอย่างเครือญาติแอบแฝงอยู่ในความสัมพันธ์และแบบพิธีของทางราชการ ลักษณะของการยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการนี้ศาสตราจารย์ ชูบ กล่าวไว้ ทำให้เกิดระบบลูกท่านหลานเธอ บัตรเบ่ง และการติดต่อกันแบบ (informal relations) ตัวอย่างที่จะเห็นได้ชัดก็คือการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการโดยใช้วิธีการสอบซึ่งถือว่าเป็นการปฏิบัติตามหลักการหนึ่งแห่งระบบคุณธรรม แต่ก็มี การฝากฝังกันเป็นส่วนตัว แฝงมาอย่างไม่เป็นทางการด้วยโทรศัพท์ นามบัตร เป็นต้น<sup>๒๓</sup> นอกจากนี้เมื่อพิจารณาพฤติกรรมในการบริหารราชการทั่ว ๆ ไป จะเห็นว่า มีลักษณะคล้าย ๆ กับการบริหารครอบครัวใหญ่ การปฏิบัติงานของข้าราชการมีความโน้มเอียงไปตามผลประโยชน์ของกลุ่มตน การแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางราชการในระดับสูงมีอยู่บ่อยครั้งที่อาศัยการชอบพอกันมาแต่เดิม หรือมีสายสัมพันธ์กันแบบเครือญาติ แม้ในหมู่ข้าราชการระดับเล็กรอง ๆ ลงมา ในหน่วยราชการบางแห่งที่ผู้ปฏิบัติงานไม่จำเป็นต้องมีความรู้ทางวิชาการมากเท่าใดนัก หากสืบสวนลงไปก็จะได้ทราบถึงความเกี่ยวโยงของสายใยความเป็นญาติระหว่างผู้เป็นใหญ่ของหน่วยงานกับบุคคลเหล่านั้น ลักษณะเช่นนี้ ศาสตราจารย์ Siffin กล่าวไว้ว่า '...ในภูมิหลังของวงการบริหาร มีความสัมพันธ์ฉันท์ญาติอันติดต่อเชื่อมโยงเป็นสายใยสลับซับซ้อน โดยเฉพาะในหมู่ข้าราชการพลเรือนชั้นผู้ใหญ่ การมีเส้นมีสายเป็นของสำคัญจำเป็นยิ่ง และความเป็นญาติกันก็มักจะมี ความสำคัญเป็นอันมาก การให้ความดีความชอบในวงราชการเมืองไทยเกือบจะไม่ได้ตั้งอยู่บนประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการตามโครงการเลย...'<sup>๒๔</sup>

๒.๔ อิทธิพลจากวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิมและค่านิยมในสังคม ในสมัย



ก่อนงานราชการถือว่าเป็นงานของหลวงหรือของพระมหากษัตริย์ ข้าราชการก็เป็นข้าราชการของพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งมีลักษณะเป็นข้าราชการบริพาร ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ จะได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้ออกไปเป็นเจ้าเมืองหรือไป 'กินเมือง' ได้รับความไว้วางใจให้ไปบริหารราชการต่างพระเนตรพระกรรณ ดังนั้น ฐานะตำแหน่งในสังคมของข้าราชการจึงอยู่ในระดับสูงกว่าบุคคลทั่วไปมีลักษณะเป็นกลุ่มชนที่เรียกว่า elite group และคนทั่วไปก็มักจะยกย่องบุคคลเหล่านี้ว่าเป็นผู้มีบุญหนักศักดิ์ใหญ่ เนื่องจากมีความเชื่อว่าผู้มีบุญหนักศักดิ์ใหญ่ที่มีความสามารถรองตำแหน่งสูงในวงราชการได้ก็เพราะได้สั่งสมบารมีหรือมีผลบุญมาแต่ชาติปางก่อน เป็นทำนอง 'กินบุญเดิม' คนไทยจึงมักมีความคิดไปในทำนองกลัวเกรงข้าราชการและถือว่าเป็น 'เจ้านาย' ส่วนเจ้านาย หรือข้าราชการก็มักจะใช้ระบบการปกครองและบริหารแบบดั้งเดิม คือ ถือว่าราษฎรเป็นผู้ถูกปกครองหรือเป็น 'ลูกบ้าน' จะต้องอยู่ในโอวาทของผู้ปกครองหรือพ่อบ้าน และไม่ควรมุ่งเกี่ยวกับการปกครอง หรือการบริหารของประเทศ ปล่อยให้เป็นที่ของ 'หลวงท่าน' หรือของทางราชการ แต่ฝ่ายเดียวลักษณะเช่นนี้ทำให้ไม่มีการริเริ่มจากประชาชน และขาดการควบคุมจากเบื้องล่าง ระบบความเชื่อนี้ นับว่ามีผลร้ายต่อการปกครองหรือการบริหารประเทศในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เนื่องจากในแนวความคิดสมัยใหม่ข้าราชการไม่ได้เป็นเจ้านายของประชาชน ข้าราชการเป็นผู้นำบริการจากรัฐไปสู่มือประชาชน โดยได้รับค่าจ้างในรูปเงินเดือนซึ่งเป็นเงินที่ได้จากภาษีอากรที่เก็บจากประชาชนนั่นเอง ข้าราชการจึงมีฐานะเป็นผู้รับใช้ราชการหรือผู้รับใช้ประชาชน (Public servant) หรือเป็นข้าราชการมากกว่าเป็นข้าราชการในความหมายเดิม ข้าราชการในสมัยใหม่เป็นกลไกของรัฐบาลที่จะอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่รัฐบาลจุดทำให้ไปสู่ประชาชนในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ ๆ ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติเท่านั้น

นอกจากอิทธิพลของวัฒนธรรมประเพณีและความเชื่อดังกล่าวมาแล้ว ยังมีระบบค่านิยมในสังคมอีกประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานราชการ เนื่องจากสังคมไทยมีค่านิยมที่จะนับถือยกย่องผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจมั่งคั่ง วงศ์ตระกูลดี มีการศึกษาสูง และส่วนใหญ่ผู้เข้ารับราชการในระยะแรก ๆ ก็มักจะเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวนี้

นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์และทางการเมืองหลายคน มีความเห็นว่า ข้าราชการไทยมีพฤติกรรมที่ส่งให้เห็นถึงความปรารถนาในอำนาจ ความมั่งคั่ง และเกียรติ



ยศชื่อเสียงค่านิยมของข้าราชการไทยดังกล่าวเป็นผลสะท้อนจากสังคมที่ยึดอำนาจเงินเป็นพระเจ้า เคารพนับถือยำเกรงผู้มีอำนาจไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นคนดีมีศีลธรรมหรือไม่ ชื่อเสียงเกียรติยศเกิด จากอำนาจของความมั่งคั่งพฤติกรรมของข้าราชการไทยจึงมีแนวโน้มที่จะแสวงหาสิ่งทั้งสามนี้ ก่อนสิ่งอื่นใดหมด<sup>๓๔</sup> ได้มีการสรุปผลจากการสัมมนานักบริหารรุ่นที่ ๑๓ ระดับข้าราชการชั้น พิเศษเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ ว่าข้าราชการที่จะก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นไปในงานราชการนั้น มักขึ้นอยู่กับวิธีหนึ่งดังนี้

๑. ตระกูลดี หรือสายเลือดดี หรือนามสกุลดี
๒. มีความสัมพันธ์กันทางสายเลือด และทางครอบครัวกับผู้ใหญ่ เช่น เป็นบุตร บุตรบุญธรรม บุตรเขย สะใภ้ พี่ป้า น้า อา เป็นต้น
๓. มีความรู้ดี ได้ปริญญาสูง สำเร็จจากต่างประเทศและพูดภาษาต่างประเทศ เก่ง
๔. มีโอกาส โชคช่วย หรือที่พูดกันทั่วไปว่าดวงดี
๕. นายตั้ง ลูกน้องสนับสนุนและผู้ทำเทียมกันส่งเสริม
๖. มีบุคลิกลักษณะดี และมีความประพฤติดี
๗. สังคมดี เช่น เป็นกรรมการสมาคมที่สำคัญ ช่วยงานกาชาด แสดงละครการ กุศลบ่อยครั้ง เล่นกอล์ฟเก่ง
๘. ประชาสัมพันธ์เก่ง โดยการออกโทรทัศน์บ่อยครั้ง ส่งบทความไปอ่านออก วิทยุกระจายเสียงมาก เป็นข่าวในคอลัมน์หนังสือพิมพ์ประจำ และรูปปรากฏอยู่ในหน้า หนังสือพิมพ์อยู่เสมอ ๆ
๙. เป็นผู้มั่งมีฐานะดี ซึ่งอาจจะเกิดจากบิดามารดาร่ำรวย หรือได้รับมรดกมีลาภ ทางเสียงโชค เป็นต้น
๑๐. เป็นคนคล่องซึ่งหมายถึงการคล่องในการงาน คล่องในการติดต่อกับหน่วย ราชการอื่น คล่องในการรับใช้เจ้านาย ตลอดจนญาติสนิทมิตรสหายของผู้บังคับบัญชา<sup>๓๕</sup>

จากประสบการณ์ของนักบริหารดังกล่าวข้างต้น ทำให้คนทั่วไปมองการปฏิบัติงาน ของข้าราชการไปในทางลบเนื่องจากพฤติกรรมในการปฏิบัติราชการดังกล่าว ทำให้ประชาชนรู้ สึกว่างานราชการเป็นงานสบาย เป็นเรื่องของส่วนตัวและวงศาคณาญาติมากกว่าเป็นเรื่องของ ส่วนรวม ซึ่งนับว่าผิดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานราชการ ที่มุ่งเพื่อ



ประโยชน์ของสาธารณชน ค่านิยม ที่ย้ำความสำคัญของอำนาจและการถือเงินตราเป็นพระเจ้า นั้น ได้มีผู้วิเคราะห์ว่า ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจกับเงินในการเมือง การบริหารสนธิ แบนแน่งจนเกิดวงจรรขึ้นว่า อำนาจทำให้เกิดความมั่งคั่งและความมั่งคั่งก็มีผลสะท้อนกลับ ทำให้สามารถรักษาอำนาจ เพิ่มพูนอำนาจต่อไปได้โดยร่ำรวยขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อค่านิยมเหล่านี้ ผิงอยู่ในใจของข้าราชการส่วนใหญ่ ระบบราชการไทยจึงเกิดพลังที่ย้ำค่านิยมดังกล่าว เขา กล่าวว่าเป็นการยากที่บุคคลคนใดคนหนึ่งที่มีค่านิยมที่แตกต่างออกไป จะต้านทานพลังร่วม ของระบบราชการไทยได้ และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การตัดสินใจทางการเมือง การบริหารก็ พลอยถูกอิทธิพลของค่านิยมเหล่านี้ครอบงำไว้ด้วยไม่มากก็น้อย เขาชี้ให้เห็นว่าค่านิยมที่เกิด พูนอำนาจและความมั่งมีนี้อาจเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งของการคอร์รัปชันแบบอำนาจซ่อน รั้นที่มีอยู่ในสังคมไทย ตัวอย่างเช่น การตัดสินใจในกิจการใหญ่ ๆ ของรัฐบาล เช่น การ สร้างเขื่อน การทำเหมืองแร่ เป็นต้น ซึ่งได้รับอิทธิพลจากความต้องการผลประโยชน์ส่วนตัว มากกว่าที่จะนำความสมบูรณ์พูนสุขมาให้ราษฎร หรือประโยชน์ของหมู่คณะ และวงศาคณา ญาติแฝงมาในรูปของผลประโยชน์ที่จะมีส่วนรวมทั้งสิ้น”

นอกจากนี้อิทธิพลจากค่านิยมในการปฏิบัติราชการยังเป็นผลสืบเนื่องมาจากใน สมัยก่อนที่เรียกว่า สมัยศักดินานั้น สถานภาพของข้าราชการจะแสดงออกซึ่งความแตกต่าง ด้วยบรรดาศักดิ์เช่น ขุน หลวง พระ พระยา เจ้าพระยา บุคคลเหล่านี้จะได้รับศักดินาตาม บรรดาศักดิ์ที่ตนครองอยู่ เป็นต้น แม้ต่อมาเมื่อเลิกระบบบรรดาศักดิ์ข้าราชการก็แบ่งออก เป็นชั้นยศ (rank) ต่าง ๆ จากข้าราชการชั้นพิเศษซึ่งเป็นชั้นสูงสุดมาเป็นชั้นเอก โท ตรี จัตวา การแต่งเครื่องแบบของข้าราชการก็จะแสดงออกให้เห็นถึงความแตกต่างของชั้นยศที่สูงต่ำกว่า กันด้วยจำนวนขีดสีทองบนบ่าทั้ง ๒ ข้าง แม้ว่าปัจจุบันจะได้เลิกระบบชั้นยศไปแล้ว แต่ ข้าราชการยังคงมีเครื่องแบบโดยอนุโลมใช้เครื่องแบบที่แสดงระดับตำแหน่งโดยมีการเทียบ กับชั้นยศเดิม ข้าราชการเองก็พึงพอใจในชั้นยศ หรือระดับตำแหน่งที่แสดงออกถึงสถานภาพ ของตนในสังคม และในหมู่ข้าราชการด้วยกัน เพราะชั้นยศหรือระดับตำแหน่งจะมีความ หมายไปถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ทางราชการจะอำนวยความสะดวกทั้งในและนอกประเทศ เช่นค่าที่พักแรม ค่าเบี้ยเลี้ยงประจำวัน ฯลฯ ตลอดจนสิทธิพิเศษและประโยชน์ต่าง ๆ ที่มี ได้มาในรูปตัวเงิน เช่น การที่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ได้นั่งทำงานในห้องปรับอากาศ ทังการได้ใช้ รถประจำตำแหน่ง เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ทำให้ค่านิยมต่ออาชีพรับราชการสูงกว่าการประกอบอาชีพ



อื่น จะเห็นได้จากการที่ผู้ใหญ่สมัยก่อนมักจะอวยพรให้ลูกหลานในวัยเด็กว่า 'โตขึ้นขอให้ เป็นเจ้าคนนายคน' และ 'สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง' เป็นต้น ค่านิยมเหล่านี้ในปัจจุบันนับว่าเป็นค่านิยมที่ผิดและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง สมควรที่จะลบล้างให้หมดสิ้นจากวงราชการ แต่ก็นับว่าเป็นสิ่งที่ทำได้ยากยิ่งตราบใดที่ยังไม่มีการพัฒนาอาชีพด้านอุตสาหกรรม และอาชีพแขนงอื่น เพื่อดึงคนไปจากราชการ โดยให้อาชีพนั้นได้รับการยอมรับในสังคม และความมั่นคงเท่าอาชีพราชการ

### ๓. ปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง

การปกครองของไทยแต่เดิมเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขสูงสุด ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๕๗ ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขสูงสุด และมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญได้แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีการปกครองในระบอบรัฐสภา ซึ่งมีปรากฏการณ์ที่ล้มลุกคลุกคลานตลอดระยะเวลา ๖๐ ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้เนื่องจากโดยหลักของการปกครองระบอบรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นฝ่ายออกกฎหมายและเป็นผู้แทนของปวงชน ควรมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลให้บริหารงานไปตามเจตน์เจานงของประชาชน แต่สำหรับประเทศไทยนั้น ศาสตราจารย์ ริคกส์ ชี้ให้เห็นว่าประสบปัญหาเช่นเดียวกับประเทศที่กำลังพัฒนาอื่น ๆ คือ มีประวัติเกี่ยวกับการปกครองโดยมีรัฐสภาที่ไม่ได้ผล เขาชี้ให้เห็นว่าความอ่อนแอของรัฐสภาสืบเนื่องมาจากความบกพร่องของสถาบันที่เป็นรากฐานของการปกครอง คือ ขาดระบบพรรคการเมืองที่ฝ่ายค้านสามารถควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลซึ่งรวมทั้งข้าราชการประจำได้ ขาดการเลือกตั้งที่ประชาชนสามารถเลือกผู้แทนโดยดูจากนโยบายที่ผู้แทนหรือผู้ที่จะบริหารเสนอมา และขาดกลุ่มผลประโยชน์ที่สามารถควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการได้ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติขาดเครื่องมือที่จะควบคุมดูแลกลไกในการบริหารของรัฐบาลเช่นนี้ก็ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติอ่อนแอลง ในขณะเดียวกันการที่สถานการณ์ทางการเมืองของไทยขาดการสนับสนุนอย่างแท้จริงจากประชาชน เพราะประชาชนไม่สนใจการเมืองการปกครองของประเทศ อันเป็นผลจากระบบ



เศรษฐกิจดังกล่าวแล้ว จึงไม่มีการรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มกดดันเพื่อป้องกันหรือส่งเสริมสนับสนุนผลประโยชน์ของสมาชิกของกลุ่มหรือเพื่อควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งเป็นลักษณะที่ปรากฏอยู่ในการดำเนินการทางการเมือง การปกครองของประเทศที่เจริญแล้ว แต่กลับมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลบางกลุ่มที่มีผลประโยชน์ร่วมกันอีกด้านหนึ่ง คือ ทางทหารผู้คุมกำลัง ข้าราชการผู้คุมอำนาจทางการเมือง และพ่อค้า ผู้คุมอำนาจทางเศรษฐกิจ อำนาจของฝ่ายบริหารจึงมีมากขึ้น ทั้งนี้เป็นอำนาจอันเกิดจากด้านกฎหมาย (authority) และอำนาจบารมี (power) ศาสตราจารย์ Riggs ยังชี้ให้เห็นต่อไปอีกว่าการที่ฝ่ายนิติบัญญัติขาดการช่วยเหลือจากกลุ่มผลประโยชน์ จึงทำให้ขาดความเห็นที่ควรจะเป็นประโยชน์ในการร่างกฎหมาย สิ่งเหล่านี้ทำให้กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติด้อยความหมายลงไป<sup>๓๔</sup> นอกจากนี้การที่ผู้บริหารได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทหารจึงทำให้ประเทศไทยเรามีประวัติศาสตร์ของการปกครองในระยะหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยคณะทหารซึ่งถือว่าเป็นข้าราชการประจำจึงเข้ามามีบทบาทอย่างมากในทางการเมืองทำให้การเมืองและการบริหารไม่สามารถแยกจากกันได้ ในบางส่วนของ การดำเนินงานราชการ (เพราะในทางปฏิบัติการเมืองและการบริหารไม่สามารถแยกจากกันได้โดยเด็ดขาด) จึงก่อให้เกิดการก้าวท้าวกันระหว่างฝ่ายการเมืองซึ่งควรเป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย และควรจะได้รับเลือกมาตามความต้องการของประชาชน และฝ่ายบริหารซึ่งเป็นข้าราชการประจำและเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

#### ๔. การพัฒนาองค์การบริหารของไทยให้ใกล้เคียงกับความหมายของระบบราชการในอุดมคติของ Max Weber

ระบบราชการของไทยเป็นระบบที่มีการปกครองโดยอาศัยอำนาจประเพณีมาเป็นเวลาช้านานนับเป็นหลายร้อยปี จนมาถึงสมัยสุโขทัยก็ได้พัฒนามาเป็นระบบเครือญาติหรือระบบพ่อปกครองลูก ซึ่งผู้ปกครองเป็นเสมือนหัวหน้าครอบครัว สมาชิกผู้อยู่ใต้ปกครองเป็นคนร่วมเผ่าพันธุ์และเครือญาติเดียวกันผู้ปกครองยังไม่มีขุนนางคอยทำหน้าที่ช่วยบริหาร การปกครองได้พัฒนามาเป็นแบบผสมระหว่างระบบพ่อปกครองลูก โดยมีขุนนางมาช่วยทำหน้าที่ปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีกองทหารอยู่ในความควบคุมของผู้ปกครอง ระบบนี้ปรากฏในประเทศไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยก่อนการปฏิรูปครั้งใหญ่ พ.ศ. ๒๔๓๕<sup>๓๕</sup>



นักวิชาการ (วรเดช จันทรศร) ได้ให้ข้อสังเกตว่าการปฏิรูประบบราชการของไทย มีเพียง ๒ ครั้งใหญ่ ๆ เท่านั้น นับตั้งแต่ ๗ ศตวรรษแห่งการดำรงอยู่ของประเทศไทย<sup>๓๐</sup>

ครั้งแรกเป็นการปฏิรูปในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๒ พระราชโอรส จุดสำคัญที่ทรงปรับปรุงคือ การจัดการปกครอง ออกเป็นกลาโหมและมหาดไทย โดยให้สมุหกลาโหมรับผิดชอบทางด้านการทหารและสมุหนายกรับผิดชอบด้านพลเรือน ซึ่งต่อมาได้ปรับปรุงโดยแบ่งเขตการปกครองตามพื้นที่ กล่าวคือ สมุหกลาโหมมีอำนาจบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้งหมด และสมุหนายกบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งหมด

การจัดระเบียบการปกครองและการบริหารราชการในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้เป็นอยู่เช่นนี้ตลอดมาจนถึงตอนต้นกรุงรัตนโกสินทร์ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่ง

การปรับปรุงหรือการปฏิรูประบบราชการครั้งที่ ๒ เริ่มเมื่อ ๑ เมษายน ๒๕๓๕ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ และตั้งแต่นั้นมาจนปัจจุบันนี้ประเทศไทยก็ยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบบริหารราชการที่รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงวางไว้เลย

การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในช่วง ๑๐๐ ปีที่ผ่านมาเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างย่อย ๆ ภายในระบบเท่านั้น

อาจกล่าวได้ว่าสาเหตุสำคัญของการปฏิรูประบบบริหารราชการในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีอยู่ ๒ ประการ คือ สาเหตุจากภายนอกและสาเหตุจากภายใน<sup>๓๑</sup>

สาเหตุภายนอก เกิดจากปัญหาของเขตแดนของประเทศ กล่าวคือ ในครั้งนั้นมีประเทศราชเข้ามาอยู่ในการปกครองตลอดเวลา ได้แก่ ลาว เขมร มอญ ซึ่งพระองค์ทรงเล็งเห็นว่าจะก่อให้เกิดปัญหาความสับสนในเรื่องเขตแดน ตลอดจนความผูกพันที่ประเทศ



ราชเหล่านั้นมีต่อประเทศไทย นอกจากนี้ในช่วงเวลาเดียวกันก็ได้มีความเกี่ยวข้องกับประเทศ ตะวันตก โดยอังกฤษ ฝรั่งเศส พยายามจะเข้ามามีอิทธิพลในดินแดนภูมิภาคนี้ รวมทั้ง ประเทศไทยด้วย ทำให้ไทยต้องสูญเสียลาวและเขมรให้แก่ฝรั่งเศสไป ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการ สูญเสียแผ่นดินส่วนใหญ่คือราชอาณาจักร จึงเห็นว่าเหตุที่ต้องทำการปรับปรุงระบบการ บริหารในระยะต่อมา สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะระบบบริหารของไทยในช่วงนั้นไม่เข้มแข็งพอไม่ สามารถจะก่อให้เกิดเอกภาพในการปกครองได้ จึงทำให้ไม่สามารถรักษาเขตแนวชายแดนไว้ ได้

สาเหตุจากภายใน เกิดจากปัญหาของการปกครองหัวเมือง ซึ่งขณะนั้นได้แบ่งหัว เมืองออกเป็น ๓ ประเภท คือ

๑. หัวเมืองชั้นใน พระมหากษัตริย์ปกครองเอง เพราะอยู่ใกล้เมืองหลวง สามารถติดต่อกันได้ในระยะเวลา ๒ วัน

๒. หัวเมืองชั้นนอก เป็นเมืองที่อยู่ไกลออกไปจากหัวเมืองชั้นในทั้งหมดแบ่งตาม ลำดับขนาดและความสำคัญของเมือง เช่น เมืองพระยามหานคร เมืองชั้นเอก โท และตรี ตามลำดับ ซึ่งราชสำนักส่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไปเป็นเจ้าเมือง มีอำนาจสิทธิ์ขาดตั้งพระมหากษัตริย์ทุกประการ

๓. หัวเมืองประเทศราช เป็นเมืองชั้นที่ได้มาไว้ในครอบครอง เช่น ลาวเหนือ ลาวใต้ เขมร และบางส่วนของมลายู โดยมีเจ้านายของชาตินั้น ๆ ปกครองกันเอง และส่ง เครื่องราชบรรณาการมาถวายตามวาระอันควร

การปกครองหัวเมืองเหล่านี้ มีลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยให้การปฏิบัติราชการมี ประสิทธิภาพเท่าที่ควร อำนาจของเจ้าเมืองมีมาก มีการหาประโยชน์ใส่ตน และมีพฤติกรรม รีดนาทาเร้น ประชากรทุกข์ยากและได้รับการเดือดร้อน การจัดเก็บภาษีได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย เพราะส่วนกลางดูแลไม่ทั่วถึงแม้ว่าจะมีระเบียบให้มีตำแหน่ง ‘ยกกระบัตร’ ซึ่งคล้าย ๆ กับ ตำแหน่งผู้ตรวจราชการส่งไปจากส่วนกลางแต่ก็ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจาก อุปสรรคอันเกิดจากการคมนาคมไม่สะดวก การสื่อสารต้องใช้เวลานาน ระบบนี้จึงเป็นระบบ ที่ราชสำนักไม่สามารถจะควบคุมการทำงานของหัวเมืองต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยสรุปการปกครองและการบริหารราชการของไทยก่อนการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ ๕



ดังกล่าวแล้ว มีลักษณะค่อนข้างกระจายอำนาจ กล่าวคือ มีการแบ่งเขตการปกครองและกำหนดวิธีปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ไว้ชัดเจน เพื่อควบคุมเจ้าเมือง โดยมีศูนย์อำนาจอยู่ส่วนกลาง แต่ในทางปฏิบัติส่วนกลางหรือราชสำนัก หรือพระมหากษัตริย์กลับมีอำนาจจำกัด การปกครองทำได้ไม่รัดกุม อำนาจหัวเมืองมีมาก มีปัญหาเกี่ยวกับการคมนาคมสื่อสาร มีปัญหาเกี่ยวกับการรั่วไหลของการเก็บภาษีอากร มีอิทธิพลของผู้เป็นใหญ่ในท้องถิ่น ตลอดจนความทุกข์ยากของประชาชน นอกจากนี้ยังต้องเผชิญกับอิทธิพลของต่างประเทศในยุคล่าอาณานิคม สิ่งเหล่านี้ทำให้ขาดเอกภาพในการปกครองบังคับบัญชา การบริหารไม่มีประสิทธิภาพและขาดมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ

สาเหตุเหล่านี้นำมาซึ่งการปฏิรูปครั้งใหญ่สมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า วัตถุประสงค์ใหญ่ของการปฏิรูป ก็คือ การพยายามสร้างความมั่นคงให้แก่ประเทศ โดยการทำให้ส่วนกลางสามารถควบคุมส่วนต่าง ๆ ของประเทศได้อย่างทั่วถึง แนวพระราชดำริของพระองค์ก็คือการปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการและการปกครองประเทศจากระบบจักรวรรดิ (Empire) ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีเมืองแม่และมีเมืองประเทศราชอยู่ในปกครอง ซึ่งนับว่ามีจุดอ่อนตรงที่ขาดความเป็นเอกภาพ และอาจนำไปสู่การแตกแยก ขาดความสามัคคี และจรักรักดีได้โดยง่าย พระองค์จึงทรงนำระบบอาณาจักร (Kingdom) มาใช้โดยจัดรูปการปกครองและการบริหารราชการออกเป็นส่วนใหญ่ ๒ ส่วนคือ ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

ในที่นี้จะได้กล่าวถึงการปฏิรูปฯ ใน ๓ หัวข้อใหญ่ คือ

๑. การปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนกลาง พระองค์ได้ทรงประกาศพระบรมราชโองการตั้งกระทรวงแบบใหม่ โดยทรงเลียนแบบมาจากประเทศทางตะวันตก มีการแบ่งสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแยกตามลักษณะความชำนาญเฉพาะอย่าง แทนการจัดตามพื้นที่เป็นเกณฑ์อย่างแบบเก่าโดยทรงปรับปรุงทั้งกรมเก่าและเพิ่มกรมใหม่ขึ้น รวมเป็น ๑๒ กระทรวง ซึ่งในขณะนั้นเรียกกรมกิจการหลักที่ทำการปฏิรูปในสมัยของพระองค์ ได้แก่ ระบบการจัดเก็บภาษีอากร การศาล กฎหมาย การเกษตร การทหาร เป็นต้น

การจัดตั้งกระทรวงแบบใหม่นี้ นอกจากจะเป็นการแบ่งแยกหน้าที่ความรับ



ผิดชอบในการบริหารประเทศออกเป็นสัดส่วน โดยเฉพาะไม่ก้าวก่ายสับสนกัน มีการประสานกันในด้านนโยบายและการปฏิบัติ พระมหากษัตริย์ทรงควบคุมบังคับบัญชาเสนาบดีได้อย่างแท้จริง ทำให้เกิดเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการบริหารราชการ ทั้งยังเป็นการดึงอำนาจมาจากกลุ่มขุนนางเก่ามาสู่กลุ่มขุนนางใหม่ และพระบรมวงศานุวงศ์ ซึ่งได้รับการศึกษาจากต่างประเทศในกิจการเฉพาะด้าน

๒. การปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค พระองค์ทรงเริ่ม โดยการหาบุคคลผู้มีความสามารถที่จะรับผิดชอบเป็นหลัก ซึ่งก็ได้แก่ สมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพซึ่งถือว่าเป็นพระบิดาแห่งวงการปกครองมาจนปัจจุบันนี้

ในชั้นแรกพระองค์ได้ทรงรวบรวมหัวเมืองตามชายแดนที่สำคัญ ๆ รวมกันเป็นเขตการปกครองเรียกว่ามณฑล โดยมุ่งมั่นที่จะป้องกันพระราชอาณาจักรจากการคุกคามจากภายนอก โดยจัดระบบที่เรียกว่าระบบเทศาภิบาล มีหัวเมืองซึ่งมารวมกันเป็นมณฑล และมีจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ลดหลั่นกันไป โดยมีข้าหลวงมณฑลเป็นผู้รับผิดชอบปกครองบังคับบัญชาตามคำสั่งและนโยบายจากส่วนกลางการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลนี้ได้ทรงเริ่มนำมาใช้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๗ ในชั้นแรกมี ๖ มณฑล ซึ่งพระองค์ได้ส่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และเจ้านายในพระบรมราชวงศ์ไปปกครองมณฑลขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์

ลักษณะการปกครองมณฑลเทศาภิบาลนี้ มีการรวมครัวเรือนขึ้นเป็นบ้าน หลายบ้านเป็นหมู่บ้าน หลายหมู่บ้านเป็นอำเภอ หลายอำเภอเป็นเมือง (จังหวัด) หลายเมืองเป็นมณฑล มีการทดลองเลือกตั้งกำนัน และผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด นับว่าเป็นจุดเริ่มแรกของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ลักษณะการปกครองหัวเมืองต่างจังหวัดแบบนี้ ตรงกับลักษณะที่เรียกว่าการแบ่งปันอำนาจ (deconcentration) ลักษณะการปกครองเช่นนี้ปรากฏเด่นชัดขึ้นเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ขึ้นใช้ ซึ่งมีการแบ่งการบริหารราชการของอำเภอออกเป็นตำบลและหมู่บ้าน

การปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาค นับว่าเหมาะสมกับความต้องการของบ้านเมืองสมัยนั้น และนำมาซึ่งคุณประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นอันมาก การควบคุมหัวเมือง



รัดกุมขึ้น มีสายการบังคับบัญชาที่แน่นอน มีการแต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีความรู้ความสามารถ และเป็นที่ยอมรับของประชาชนออกไปเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลดูแลปกครองต่างพระเนตรพระกรรณ เป็นการยกเลิกระบบกินเมือง เจ้าประเทศราชและหัวเมืองทั้งหลายถูกกระทบกระเทือน ด้วยไม่อาจสืบเชื้อสายต่อไปได้ และไม่อาจเก็บรายได้ไว้มาก ดังที่เป็นมาเนื่องจากรัฐบาลเก็บเอง โดยในครั้งนั้นก็มีการเก็บภาษีอากร ค่าน้ำ ค่านา และค่าราชการด้วย

๓. การปฏิรูประบบราชการพลเรือน นอกจากการปฏิรูประบบบริหารราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หรือเรียกว่าปฏิรูปโครงสร้างการปกครองโดยส่วนรวมแล้ว พระองค์ยังได้ทรงปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนเป็นครั้งใหญ่ โดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการรับราชการของบรรดาข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ

ภายใต้ระบบการปกครองแบบดั้งเดิมนั้น การเป็นข้าราชการไม่ได้ถือหลักความรู้ความสามารถหรือระบบคุณธรรม (merit system) เท่าใดนัก แต่อาศัยหลักความจงรักภักดี หรือระบบอุปถัมภ์ (patronage system) คือยึดหลักสายสกุล หรือสายโลหิตเป็นสำคัญ ซึ่งรวมไปถึงการเลื่อนขั้นทางสังคมด้วย ทั้งนี้เพราะสมัยนั้นการศึกษาอยู่ในวงแคบ เฉพาะเชื้อพระวงศ์ และขุนนางเท่านั้น ไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่จะใช้วัดความรู้ความสามารถของบุคคลกลุ่มอื่น ๆ

สภาพสังคมเช่นนี้นับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เพราะเท่ากับเป็นการกีดกันไม่ให้คนกลุ่มอื่น เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง

การปรับปรุงในสมัยรัชกาลที่ ๕ จึงมุ่งไปที่การพัฒนากำลังคน โดยพระองค์ทรงส่งเสริมทำนุบำรุงการศึกษาสมัยใหม่ ในประเทศทรงตั้งโรงเรียนสามัญ โรงเรียนนายสิบ โรงเรียนนายร้อย โรงเรียนมหาดเล็กหลวง เพื่อเตรียมคนเข้ารับราชการโดยเฉพาะ ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือน และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งนับว่าเป็นรากฐานของการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทยในปัจจุบันส่วนบรรดาพระราชโอรส และพระอนุชาก็ได้ทรงส่งไปรับการศึกษาต่างประเทศ ซึ่งหลายพระองค์ได้กลับมาปรับปรุงส่วนราชการที่สำคัญ ๆ เช่น กองทัพอากาศ การรถไฟ โรงเรียนกฎหมาย ฯลฯ เป็นการเพิ่มพูนวิทยาการสมัย



ใหม่ในการบริหารราชการ ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาประเทศให้ทันสมัยในรัชกาลของพระองค์เป็นอย่างยิ่ง

การแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในสมัยนั้นจึงเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากธรรมเนียมเดิม คือ แทนที่จะพิจารณาจากชาติสกุล หรือสายโลหิต ก็กลับพิจารณาจากความรู้ความสามารถ บรรดาข้าราชการรุ่นใหม่จึงเป็นผู้ได้รับการศึกษาดีมีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน หรือไม่ก็เป็นผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศที่พระองค์ทรงว่าจ้างเข้ามาบริหาร รวมทั้งเป็นครูฝึกและเป็นผู้วางรากฐานวิทยาการที่ทันสมัยแก่ข้าราชการไทยต่อมา ในลักษณะนี้ประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก การขยายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคจึงเป็นไปได้ง่าย

โดยสรุปจะเห็นว่าการปฏิรูประบบบริหารราชการในสมัยรัชกาลที่ ๕ มุ่งประเด็นไปที่การสร้างเอกภาพและความมั่นคงให้ประเทศ กับเพื่อจัดระบบการบริหารงานให้สะดวกและง่ายต่อการปกครองมากขึ้น อย่างไรก็ตามก็ตีผลจากการปฏิรูประบบบริหารราชการในครั้งนั้นเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับความหมายของระบบราชการของ Max Weber ถือว่าเป็นการปรับปรุงระบบราชการให้ใกล้เคียงกับระบบราชการในอุดมคติดังกล่าวมาแล้ว ดังนี้<sup>๓๐</sup>

๑. การจัดโครงสร้างขององค์กรบริหารให้มีลักษณะเฉพาะอย่างโดยแบ่งงานออกตามลักษณะงานเป็นกระทรวงต่าง ๆ
๒. การจัดองค์กรบริหารแบบลดหลั่นไม่สลับซับซ้อนกัน
๓. มีการจัดตั้งสำนักงานให้ขุนนางมาประจำทำงานโดยแยกสถานที่ทำงานจากสถานที่อยู่อาศัย
๔. ขุนนางไม่ได้เป็นเจ้าของหน่วยงาน แต่จะปฏิบัติงานโดยมีรายได้ในรูปเงินเดือนประจำและมีการแยกรายได้ส่วนพระองค์ออกจากรายได้แผ่นดิน
๕. มีการฝึกอบรมขุนนาง และส่งเสริมการศึกษาเพื่อผลิตบุคคลออกมารับใช้ราชการ โดยให้ถือว่างานราชการเป็นงานอาชีพชนิดหนึ่ง

อย่างไรก็ดี แม้จะมีการพยายามพัฒนาองค์กรบริหารก็จริง แต่ส่วนอื่น ๆ ของระบบบริหารก็ยังคงเป็นแบบประเพณี กล่าวคือ การเลือกสรรบุคคลเข้าปฏิบัติงานยังไม่มี



หลักเกณฑ์แน่นอน และยังไม่มีความหมายเกี่ยวกับการบริหารงานที่หน่วยงานสามารถยึดถือ เป็นหลักเกณฑ์ได้ กระทรวงต่าง ๆ วางระเบียบเกี่ยวกับการบังคับบัญชาคนในหน่วยงานของตนตามความเหมาะสม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาอย่างยิ่งเฉพาะด้านการรับคนเข้าทำราชการ

การพัฒนาองค์การบริหารของไทยให้ใกล้เคียงกับระบบราชการในอุดมคติของ Max Weber ปรากฏเด่นชัดขึ้น เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ ซึ่งเป็นฉบับแรกของไทยซึ่งจะเห็นว่ามีใกล้เคียงกับระบบราชการในอุดมคติของ Max Weber ดังนี้<sup>๓๓</sup>

๑. ระบบราชการอาศัยอำนาจตามกฎหมาย
๒. ข้าราชการจะปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย
๓. มีสายการบังคับบัญชาชัดเจน
๔. มีการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการตามความรู้ความสามารถมีหลักเกณฑ์ขึ้น เช่น มีการคัดเลือก หรือการสอบ
๕. ข้าราชการมีเงินเดือนประจำ
๖. การรับราชการถือว่าเป็นอาชีพอย่างหนึ่ง
๗. การเลื่อนตำแหน่งเป็นไปตามอาวุโส หรือตามความสามารถในการปฏิบัติงาน หรือทั้งสองประการ หรือขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชา
๘. ข้าราชการไม่ได้เป็นเจ้าของกิจการ
๙. ข้าราชการมีระเบียบ วินัยในการปฏิบัติราชการ

โดยสรุประบบราชการไทย มีโครงสร้างตามระบบราชการแบบอาศัยกฎหมายซึ่งเป็นระบบราชการในอุดมคติตามทัศนะของ Max Weber แต่ก็นับว่าได้นำมาใช้อย่างเป็นทางการเท่านั้น ตามสภาพความเป็นจริงแล้วในสังคมไทยซึ่งเป็นสังคมที่มีระบบการปกครองอาศัยอำนาจประเพณีมาเป็นเวลาช้านาน การนำระบบราชการแบบอุดมคติของ Max Weber มาใช้อย่างเป็นทางการจึงก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนทางพฤติกรรมหลายประการ นักวิชาการ (ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช) กล่าวว่าถ้าจะใช้หลักเกณฑ์ของ Max Weber อย่างเคร่งครัดแล้ว ไทยเรายังไม่มีระบบราชการตามความหมายอย่างแท้จริง “ระบบราชการตามความหมายของ Max Weber จะใช้ได้เป็นอย่างดีในสังคมตะวันตกที่มีระบบการเมืองแบบแบ่งแยกอำนาจ และ



มีกลุ่มทางสังคมหลายกลุ่ม มีบทบาทในการบริหารประเทศ ดังกล่าวแล้ว

#### ๔. การรวมอำนาจ การแบ่งปันอำนาจ และการกระจายอำนาจในการบริหารราชการไทย

ก่อนที่จะกล่าวถึงรูปแบบของการจัดระเบียบบริหารราชการของไทย จะได้กล่าวถึงหลักการในเรื่องการรวมอำนาจ การแบ่งปันอำนาจ และการกระจายอำนาจในการบริหารราชการไทย และความหมายของคำทั้ง ๓ คำเล็กน้อยก่อน

**การรวมอำนาจ** ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Centralization หมายถึง วิธีการที่รัฐบาลใช้อำนาจบริหาร โดยการตราระเบียบข้อบังคับ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อสั่งการเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ในเรื่องสำคัญ ๆ ของประเทศ เช่น กิจการทหาร ตำรวจ การต่างประเทศ เป็นต้น อำนาจบริหารในที่นี้รวมถึงอำนาจในการสั่งการ อำนาจปกครองบังคับบัญชา อำนาจที่จะแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่สำคัญ ๆ อำนาจนี้อาจจะเป็นอำนาจของประมุขแห่งรัฐ ของคณะรัฐบาล อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ทำการในนามของรัฐบาลก็ได้

**การแบ่งปันอำนาจ** ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Deconcentration เป็นลักษณะหนึ่งของการรวมอำนาจ กล่าวคือ ราชการส่วนกลางแบ่งอำนาจหน้าที่ในกิจการบางอย่างให้แก่เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติจัดทำ โดยมีอำนาจตัดสินใจในขอบเขตที่จำกัดอย่างตามอำนาจและตามที่ส่วนกลางจะได้มอบให้ไว้ ผู้รับแบ่งอำนาจไปจะทำนอกเหนือจากคำสั่งหรือขาด หรือเกินไม่ได้ จะเป็นการผิดกฎหมาย และวินัย ดังนั้น ส่วนภูมิภาคจึงไม่มีหน้าที่จะกำหนดนโยบายใหม่ ๆ เอง หรือทำอะไรได้ตามใจชอบ สิ่งที่ทำได้คือการตีความคำสั่งและการเลือกปฏิบัติเพื่อเป็นการใช้ดุลยพินิจ (Discretion Power) เท่านั้น

**การกระจายอำนาจ** ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Decentralization หมายถึงการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ในทางบริหาร หรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองอื่น ๆ ที่อยู่ใต้อำนาจนั้น ๆ ไปจัดทำ หรือดำเนินการโดยอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนกลาง มีความมุ่งหมายให้ราษฎรหรือประชาชนพลเมืองของรัฐมี



ส่วนมีเสียงในการปกครองและบริหารท้องถิ่นของตนเอง เจ้าหน้าที่ผู้บริหารได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

เนื่องจากคำว่า ‘กระจายอำนาจ’ มีความหมายคล้ายคลึงกับคำว่า ‘มอบหมายอำนาจ’ อาจก่อให้เกิดความสับสนในเรื่องเหล่านี้ได้ จึงจะขออธิบายถึงความแตกต่างของความหมายดังกล่าวสักเล็กน้อย<sup>๓๔</sup>

**การมอบหมายอำนาจ (Delegation of authority)** หมายถึง การมอบอำนาจในการบริหาร (Administrative authority) เช่น การบังคับบัญชา การสั่งการ การลงโทษ บำเหน็จความชอบ ฯลฯ ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อมีผู้บังคับบัญชาชั้นสูงมอบให้ผู้ใดทำงานแล้ว ผู้ นั้นจำเป็นต้องมีอำนาจในทางบริหารเพื่อที่จะให้งานที่ได้รับมอบหมายดำเนินไปได้ การมอบอำนาจนี้เป็นวิธีการบริหารงานภายในหน่วยงาน มิใช่เป็นการกระจายอำนาจเช่นที่บางคนเข้าใจ และเหตุที่มีผู้คิดว่าการมอบหมายอำนาจคือการกระจายอำนาจนั้นก็เพื่อให้ดูว่าไม่ใช่การหวงอำนาจ

**การกระจายอำนาจ** หมายถึง การที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ท้องถิ่นที่เป็นชุมชนตนเอง หนาแน่น และมีรายได้พอสมควร ที่จะจัดบริการบางประเภทเท่าที่จะกำหนดให้สนองความต้องการของชุมชนในเขตนั้น การกระจายอำนาจในความหมายนี้ โดยกระจายอำนาจที่จะปฏิบัติงานตามภาระที่ได้รับมาด้วย เช่น มีอำนาจที่จะจัดเก็บภาษีอากรและหารายได้อื่น ๆ มาใช้จ่ายในการทำงานตามหน้าที่ ๆ ได้รับมา โดยทั่วไปการกระจายอำนาจจะประกอบด้วยหลักการต่าง ๆ ดังนี้

๑. รัฐบาลของประเทศยอมให้มีการกระจายอำนาจในท้องถิ่น โดยจะให้มีความอำนาจอย่างไรหรือจะขยายอำนาจลดอำนาจอย่างไรก็ได้
๒. การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายภาระหน้าที่พร้อมทั้งอุปกรณ์ที่จะปฏิบัติหน้าที่นั้นให้สำเร็จ
๓. การกระจายอำนาจที่แท้จริง หมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเองของท้องถิ่นที่จะทำอะไรภายในขอบเขตที่วางไว้ ตามวิธีการที่ท้องถิ่นนั้นเห็นสมควร
๔. การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายความรับผิดชอบด้วย เมื่อกระจาย



งานและอำนาจที่จะดำเนินการไปแล้ว ผู้รับอำนาจก็ต้องรับผิดชอบในผลงานนั้น ซึ่งผิดกับการแบ่งอำนาจและมอบอำนาจ ซึ่งผู้มอบยังคงรับผิดชอบอยู่

โดยสรุปองค์การปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจ มีลักษณะสำคัญเกิดขึ้น ๓ ประการ คือ<sup>๓๖</sup>

๑. เกิดเป็นนิติบุคคล องค์การที่ได้รับมอบอำนาจย่อมมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีทรัพย์สินที่จะดำเนินการโดยลำพัง มีสิทธิพิเศษตามกฎหมายมหาชน เช่น การเก็บภาษีอากร การบังคับให้เอกชนปฏิบัติตามโดยไม่ต้องขออำนาจศาล การได้รับอำนาจมากหรือน้อย การตั้ง เลิกองค์การ ซึ่งย่อมเป็นไปตามกฎหมายพิเศษนั้น ๆ
๒. ได้รับอำนาจและหน้าที่ ๆ จะกระทำการ อำนาจและหน้าที่ ๆ ได้รับนี้ ต้องระบุให้ปรากฏ และมีอำนาจที่จะทำการภายในขอบเขต ไม่ต้องรอคำสั่ง หรือขออนุมัติเสียก่อน
๓. ผู้บริหารงานได้รับเลือกตั้งมาจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น ๆ กล่าวคือ ราษฎรในท้องถิ่นนั้น ๆ มีสิทธิที่จะเลือกผู้ที่จะมีหน้าที่ในการบริหาร

และโดยที่การกระจายอำนาจ เป็นการที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำซึ่ง ย่อมต้องอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรือรัฐบาลด้วย วิธีการใช้ในการควบคุมอาจกระทำได้ ๒ วิธี<sup>๓๗</sup>

#### ก. ควบคุมการดำเนินงาน ได้แก่

๑. สงวนอำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอน การให้คุณให้โทษเจ้าหน้าที่ของ องค์การ หรือสถาบันไว้บางตำแหน่ง
๒. สงวนอำนาจในการที่จะให้ปฏิบัติกิจการได้เฉพาะในบางกรณีเท่านั้น
๓. สงวนอำนาจในการที่รัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจะเข้าไปร่วม ปฏิบัติงาน เช่น เข้าไปชี้แจงหรือปฏิบัติงาน หรือเป็นกรรมการร่วมด้วย
๔. กำหนดกิจกรรมบางอย่างไว้ให้กระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาต ซึ่งผู้ อนุญาตเป็นรัฐบาล หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลก็ได้



ข. **ควบคุมการเงิน** ซึ่งกระทำได้ ๓ ประการ คือ

๑. ควบคุมการจัดทำงบประมาณให้มีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐบาล หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาล เพื่อจะได้ควบคุมการใช้จ่ายในทางที่สมควร
๒. กำหนดอำนาจให้ใช้จ่ายเงินได้โดยมีวงเงินจำกัด หรือเฉพาะกิจการอย่างใดบ้าง
๓. สงวนอำนาจที่จะส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล หรือผู้ที่ได้รับมอบจากรัฐบาลไปตรวจตราการบัญชี และการใช้จ่ายว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่

ในเรื่องของการควบคุมการดำเนินงาน และการเงินนี้มีหลักอยู่ว่า การควบคุมจะมากหรือน้อยย่อมขึ้นอยู่กับความเจริญ หรือความเป็นอยู่ของรัฐ ประกอบกับนโยบายในการบริหารประเทศของรัฐบาลแต่ละประเทศไป ถ้าควบคุมน้อย หน่วยงานของท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการปกครองตนเองอยู่ในระดับสูง นั่นก็คือหมายความว่ารัฐบาลประสงค์ให้พลเมืองของประเทศมีส่วนในการปกครอง และบริหารประเทศแต่ถ้าควบคุมมากไป ความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็จะลดน้อยลง และจะทำให้การกระจายอำนาจไม่สมบูรณ์ตามความมุ่งหมายอันแท้จริง

โดยสรุปทั้งการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจต่างก็มีข้อดีและข้อเสียอยู่ในตัวเองดังนี้<sup>๑๔</sup>

### **การรวมอำนาจ**

#### **ข้อดี**

๑. รัฐบาลมีเสถียรภาพมั่นคงในทางการเมือง เพราะรวมอำนาจสำคัญไว้ เช่น อำนาจทางการทหาร ทางตำรวจ รวมทั้งอำนาจในการสั่งการ การปกครอง บังคับบัญชา การกำกับ ควบคุมงานของข้าราชการทั่วประเทศ
๒. ประหยัดรายจ่าย เพราะอาจใช้เจ้าหน้าที่สับเปลี่ยนหมุนเวียนกันได้ทั่วทั้งประเทศเพราะเป็นข้าราชการของรัฐบาลเหมือนกัน
๓. สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรทั่วหน้ากันทั่วทั้งประเทศ โดยมิได้เลือกกระทำให้แก่แต่ละท้องถิ่นไป



๔. มีเอกภาพในการบริหารงานเพราะหน่วยงานบริหารของรัฐรวมอยู่ในแห่งเดียวกัน

**ข้อเสีย**

๑. การรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง อาจก่อให้เกิดความล่าช้า ไม่ทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากต้องรอฟังคำวินิจฉัยสั่งการจากส่วนกลางแห่งเดียว

๒. อาจอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นไม่ทั่วถึงกัน เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนกลางไม่อาจทราบความต้องการที่แท้จริงของคนในท้องถิ่นได้

๓. คำสั่งที่มาจากส่วนกลาง อาจมีข้อยุ่งยากในทางปฏิบัติในแต่ละท้องถิ่น เนื่องจากมีสภาวะแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ ทางความเชื่อ ขนบธรรมเนียมประเพณี ศาสนา แตกต่างกัน

๔. เป็นอุปสรรคต่อการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะไม่มีการกระจายอำนาจในการปกครองและการบริหารไปให้ท้องถิ่นจัดการกันเอง

๕. บริการของรัฐอาจนำไปสู่ประชาชนไม่ทั่วหน้ากัน เพราะรัฐต้องบริการแก่ประชาชนทั้งประเทศ

**การกระจายอำนาจ**

**ข้อดี**

๑. การดำเนินงานรวดเร็วตามอำนาจหน้าที่ ๆ ได้รับมอบหมายมาเป็นการแบ่งเบาภาระจากส่วนกลาง

๒. สามารถจัดบริการให้เหมาะสมกับความต้องการของราษฎรในแต่ละท้องถิ่น

๓. ส่งเสริมให้มีการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย

**ข้อเสีย**

๑. อำนาจของส่วนกลางต้องลดลง เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ

๒. ลื่นเปลื้องงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากต้องมีเจ้าหน้าที่หลายชุด

๓. กรณีที่ราษฎรบางท้องถิ่นยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในการเมือง หรือไม่มีความสามารถในการบริหารและการปกครอง อาจก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี

๔. เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานแต่ละท้องถิ่นอาจแก่งแย่งผลประโยชน์กัน ไม่เคยคิด



ถึงประโยชน์ส่วนรวม เป็นบ่อเกิดแห่งความไม่สามัคคีในประเทศชาติ

การจัดระเบียบบริหารตามหลักทั่ว ๆ ไป รัฐหรือประเทศต่าง ๆ ไม่จำเป็นต้องจัดให้มีทุกรูปแบบ กล่าวคือ สำหรับการจัดระบบบริหารราชการส่วนกลางนั้นทุกประเทศจำเป็นต้องจัดให้มี แต่สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้น ก็ย่อมแล้วแต่ความจำเป็นและความเหมาะสมของแต่ละรัฐไป บางประเทศก็จัดเป็นรูปส่วนภูมิภาค (local government) แต่ผู้บริหารเป็นผู้รับการเลือกตั้ง เป็นต้น

สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินของไทยนั้น จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น ๓ ส่วนคือ ใช้ทั้งหลักการรวมอำนาจ การแบ่งปันอำนาจและการกระจายอำนาจ กล่าวคือ ราชการส่วนกลางใช้หลักการรวมอำนาจ โดยจัดเป็นกระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองเทียบเท่ากรม ราชการบริหารส่วนภูมิภาคใช้หลักการแบ่งปันอำนาจ โดยส่วนกลางได้แบ่งอำนาจไปให้แก่จังหวัด และอำเภอ เป็นผู้ทำการแทนในนามของส่วนกลางโดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางไปประจำตามภูมิภาคเหล่านั้น ส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจโดยมอบอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับการปกครอง และการบริหารงานในท้องถิ่นนั้น ๆ ให้ราษฎรในท้องถิ่นไปจัดทำเองโดยราษฎรเลือกตั้งตัวแทน ซึ่งเป็นบุคคลในท้องถิ่นนั้น ๆ เข้าไปบริหารกิจการและมีทรัพย์สินต่าง ๆ เป็นของส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เอง

## ๖. การจัดระเบียบบริหารราชการของไทยในปัจจุบัน

กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการที่สำคัญ และเป็นพื้นฐานในการบริหารราชการ ได้แก่

๑. กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ในปัจจุบันคือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินยังโยงไปถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่



LIIRT

เกี่ยวข้องคือ กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในรูปของตำบล หมู่บ้าน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด กฎหมายว่าด้วยเทศบาล และกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล เป็นต้น ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปต่าง ๆ

๒. กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดจำนวน กระทรวง และทบวง และกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงไว้อย่างกว้าง ๆ โดยระบุทบวง และกรมภายใต้สังกัดกระทรวงตลอดจนส่วนราชการอิสระ

สำหรับการแบ่งส่วนราชการของกรมออกเป็นกอง ก็ต้องพิจารณาจากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมนั้น ๆ

ตามหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้น ประเทศไทยจัดการบริหารออกเป็น ๓ ส่วน คือ

๑. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งมีลำดับชั้นของส่วนราชการ ดังนี้
  - กระทรวง
  - กรมหรือสำนักงานเทียบเท่า
  - กอง
  - แผนก
๒. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีลำดับชั้น ดังนี้
  - จังหวัด
  - อำเภอ
  - ตำบล
  - หมู่บ้าน
๓. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งลำดับชั้น ดังนี้
  ๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
  ๒. เทศบาล
  ๓. สุขาภิบาล



๔. องค์การบริหารส่วนตำบล
๕. กรุงเทพมหานคร
๖. เมืองพัทยา

การจัดโครงสร้างดังกล่าวมีความประสงค์ให้ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายขณะเดียวกันก็มีการแบ่งปันอำนาจในด้านปฏิบัติการบางเรื่องไปให้ราชการส่วนภูมิภาคก็มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจในการดำเนินกิจการเกี่ยวกับท้องถิ่นไปให้ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง เพื่อให้สนองตอบความต้องการเฉพาะด้านของคนในท้องถิ่น

## ๗. สภาพปัญหาของระบบราชการไทยในปัจจุบัน

นับตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการครั้งที่ ๒ ในสมัยรัชกาลที่ ๕ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ หรือเมื่อ ๑๐๐ กว่าปีมานี้จนถึงปัจจุบัน ระบบราชการไทยยังไม่เคยเปลี่ยนแปลงโครงสร้างใหญ่ทั้งระบบเลย แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง และกรม พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นครั้งแรกขึ้น ก็นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในรูปของการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน ในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ต่อมาแม้ว่าจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมฉบับแก้ไขอีกหลายฉบับต่อมา แต่ก็ยังเป็นเพียงการปรับปรุงโดยเพิ่มเติมกรมบางกรมในกระทรวงเท่านั้น และตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๒ หลังจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติมาได้ ๑ ปี ได้มีความประสงค์จะปรับปรุงการบริหารราชการเป็นการใหญ่ ก็ได้มีการตั้งคณะบุคคล เรียกชื่อว่า คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๒<sup>๓๕</sup> ในครั้งนั้นก็เพียงแต่ทำการปรับปรุงเฉพาะการตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ ที่มุ่งไปในทางพัฒนาประเทศเท่านั้น เช่น มีการตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เป็นต้น ต่อมาได้มีการตั้งกรรมการปรับปรุงการบริหารราชการอีกหลายคณะในหลาย ๆ รัฐบาล เช่น ในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ภายหลังการปฏิวัติตนเองเมื่อ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ก็ได้ตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ต่อมาพอถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ก็ได้เปลี่ยนเรียกชื่อเป็นคณะที่ปรึกษาส่วนองค์การของรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม



ดินสุลต่านนท์ ก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น คณะกรรมการเหล่านี้ได้รับการแต่งตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน ซึ่งระบุไว้ในอำนาจหน้าที่อย่างกว้าง ๆ โดยระบุเป้าหมายว่า เพื่อปรับปรุงการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพ เกิดความประหยัดไม่ซ้ำซ้อนและให้ถูกต้องตามหลักวิชา เป็นต้น และผลงานที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ก็จะมีเพียงแค่การยุบ ย้าย เปลี่ยนแปลงในส่วนย่อย ๆ รวมทั้งกำหนดโครงสร้างด้านอัตรากำลังข้าราชการไปพร้อม ๆ กันเท่านั้น การปรับเปลี่ยนส่วนมากเป็นการปรับหน่วยงานเพื่อให้สอดคล้องกับการขยายตัวในการพัฒนาประเทศ แต่มิได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหลักแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี อาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูประบบราชการเกิดขึ้นเนื่องจากสาเหตุต่อไปนี้

#### ๑. การปฏิรูปการบริหารก่อให้เกิดการปฏิรูประบบราชการ

อาจกล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์หลักข้อหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการ เป็นเพราะต้องการปฏิรูปการบริหารไปในตัว หรือในวิชาสมัยใหม่เรียกว่า การจัดการองค์การและการปฏิบัติงาน (Organization management-O+M)

ถ้าจะมีคำถามต่อไปว่า จะปรับปรุงหรือปฏิรูปองค์การและการปฏิบัติงานไปเพื่ออะไร ก็ต้องตอบว่า เพื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการเป็นสำคัญ เนื่องจากเราถือว่าราชการเป็นองค์การที่ผลิตสินค้าสาธารณะเช่นเดียวกับองค์การธุรกิจเอกชน สินค้าราชการในที่มีลักษณะของการบริโภคร่วมกันของทุกคนในสังคม ดังนั้นจึงต้องมุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลดังกล่าวด้วย

#### ๒. การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก่อให้เกิดการปฏิรูป

การปฏิรูประบบราชการมักจะเกิดขึ้นตามหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หรือเมื่อเกิดการถ่ายเทอำนาจรัฐซึ่งอาจจะเรียกว่า ปฏิวัติ รัฐประหาร ปฏิรูป ฯลฯ ตัวอย่างสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ปฏิรูประบบราชการโดยเป็นการแก้ปัญหาคนล้นงาน ไม่พยายามบรรจุข้าราชการระดับล่างมากนัก

สมัยจอมพล ถนอม กิตติขจร ปฏิรูประบบราชการโดยเน้นเรื่องการจัดอัตรากำลังข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม



สมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ปฏิรูประบบราชการโดยเน้นพัฒนาระบบราชการให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น

ระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ ระบบราชการได้มีการขยายบทบาทออกไปอย่างกว้างขวางตามการขยายตัวของสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จนเกิดปัญหามากมาย อาจสรุปปัญหาสำคัญ ๆ ของระบบราชการในปัจจุบัน โดยแบ่งออกเป็น ๒ ปัญหาใหญ่ ๆ ได้แก่ ปัญหาทางด้านงาน และปัญหาทางด้านคน

ปัญหาเกี่ยวกับงาน อาจแยกออกเป็นปัญหาย่อย ๆ ได้ดังนี้

**๑. การขาดเป้าหมายและนโยบายที่ชัดเจนในการบริหารราชการ**

สืบเนื่องมาจากความอ่อนแอของระบบการเมืองในระบบประชาธิปไตย ทำให้ระบบราชการเข้ามาครอบงำ หรือมีอิทธิพลเหนือรัฐบาลในการบริหารประเทศ คณะรัฐมนตรีในสมัยที่รัฐบาลไม่ได้มาจากผู้แทนราษฎรที่ผ่านการเลือกตั้ง ก็มาจากข้าราชการประจำ ทั้งสิ้นพฤติกรรมการบริหารงานจึงมีลักษณะการทำงานแบบข้าราชการทั่วไป คือ การขาดเป้าหมายและนโยบายที่แน่ชัด ทำให้ต่างคนต่างปฏิบัติงานไม่ไปในทิศทางเดียวกัน หรือประสานงานกัน และไม่ทราบว่าการปฏิบัติงานนั้นได้ผลเป็นที่น่าพอใจหรือไม่ และบรรลุผลตามเป้าหมายเพียงใด การปฏิบัติงานส่วนใหญ่ของระบบราชการจึงเป็นการแก้ไขเฉพาะหน้ามากกว่าจะเป็นการแก้ไขในระยะยาว

**๒. โครงสร้างที่เก่าแก่และไม่เอื้ออำนวยต่อภารกิจของรัฐในปัจจุบัน**

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการจัดองค์การโครงสร้างทางกฎหมายและอำนาจหน้าที่ จะพบว่าเป็นโครงสร้างที่ใหญ่โตและล้าหลัง เพราะเป็นระบบที่ขยายตัวมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ จึงไม่สามารถที่จะรับภารกิจของรัฐบาลที่จำเป็นต้องรับใช้ประชาชนในสังคมใหม่ได้ ในตัวของระบบใหญ่แบ่งออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่ละส่วนก็มีส่วนราชการและหน่วยงานภายในของตนเองมากมาย มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ตลอดจนอำนาจพิเศษขึ้นใช้เองโดยเฉพาะตลอดจนมีวิธีปฏิบัติราชการที่เป็นของตน ก่อให้เกิดความยุ่งยากสับสน ยากที่ใครจะมีความรอบรู้มากมายพอที่จะแก้ไขปรับปรุงได้ในระยะเวลาอันสั้น

**๓. โครงสร้างใหญ่โตและสลับซับซ้อน ก่อให้เกิดการขยายตัวของส่วนราชการ**



### และสับสนในเรื่องสายการบังคับบัญชา

การขยายตัวของหน่วยราชการจากเดิมภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งมีอยู่ ๔๕ กรม จนถึง พ.ศ. ๒๕๓๕ คือ ๖๐ ปีให้หลัง กรมได้ขยายออกไปถึง ๑๒๐ กรม และ ๑,๓๐๐ กอง<sup>๓๓</sup> ซึ่งนอกจากจะแบ่งออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นแล้วยังมีความสับสนกันในเรื่องสายการบังคับบัญชา เช่น มีราชการบริหารส่วนกลางไปจัดตั้งหน่วยงานประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค อาจจะมีชื่อต่าง ๆ กัน เช่น สำนักงาน โครงการ ศูนย์ สถานี ด้าน เขต ฯลฯ ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง

การที่หน่วยงานราชการส่วนกลางส่งคนของตนไปทำงานหรือไปตั้งหน่วยงานอยู่ที่ภูมิภาคทำให้กิจกรรมของรัฐในส่วนภูมิภาคที่ราชการส่วนกลางรับผิดชอบกับกิจกรรมที่ส่วนภูมิภาครับผิดชอบแยกกันไม่ออกก่อให้เกิดปัญหาในการไม่สนองตอบความต้องการของประชาชน และในบางครั้งเมื่อเกิดมีปัญหขึ้นประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการทำงานของหน่วยงานนั้น ๆ ก็ไม่ทราบอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด บางกรณีมีหน่วยงานส่วนกลางไปตั้งอยู่ในจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้รับทราบ เมื่อเกิดปัญหาที่ไม่สามารถจะแก้ปัญหาได้ตรงจุด<sup>๓๔</sup>

นอกจากนี้จากการขยายตัวอย่างมากมายโดยไม่มีแผนร่วมกัน ต่างคนต่างขยายงานของตนออกไป โดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมาย คือการออกพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการออกเป็นคราว ๆ ไป ทำให้มีการสับสนกันในการปฏิบัติงานและสายการบังคับบัญชาหน่วยงานบางหน่วยขึ้นกับกรมโดยตรง แม้ว่าจะตั้งอยู่ในภูมิภาค บางหน่วยงานขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด บางหน่วยงานแม้ว่าจะจัดอยู่ในรูปการปกครองท้องถิ่น แต่ราชการส่วนภูมิภาคก็ยังดูแลอยู่อย่างใกล้ชิด ซึ่งนักวิชาการของไทยกล่าวว่า ไทยเรามีการปกครองท้องถิ่นแต่เพียงทฤษฎีเท่านั้น ยังไม่เคยมีการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงในประเทศไทย ส่วนท้องถิ่นที่แท้จริงก็คือ ส่วนประกอบของภูมิภาคเท่านั้น<sup>๓๕</sup>

### ๔. ไม่มีการระบุอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานระดับกรม ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานหลักในระบบราชการ

การขยายตัวออกเป็นหลายหน่วยงานเรียกชื่อต่าง ๆ กัน ทำให้เกิดการซ้ำ



ซ้อนงานกัน ก็เนื่องจากไม่มีการระบุอำนาจหน้าที่ของกรมไว้ตามกฎหมายอย่างชัดเจน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ระบุอำนาจหน้าที่ไว้แค่กระทรวง ซึ่งก็เพียงแต่กล่าวไว้สั้น ๆ และกว้าง\*

การที่ไม่มีกฎหมายระบุความรับผิดชอบของหน่วยงานในระดับกรมและในระดับกองดังกล่าวแล้ว ทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะระดับกรมสามารถตั้งหน่วยงานบริหารงาน ขยายงานของตนออกไปกว้างขวางครอบคลุมกิจกรรมของตนอย่างมากมาย ซึ่งต่อมาก็ใช้เป็นข้ออ้างในการขอกำหนดส่วนราชการเพิ่มขึ้น รวมทั้งขออัตรากำลังเพิ่มขึ้น ทำให้จำนวนข้าราชการเพิ่มขึ้นตามไปด้วยอันก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับคนล้นงาน เป็นปัญหาอีกหนึ่งปัญหาของระบบราชการ

จากการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่ากิจกรรมหรืองานด้านสิ่งแวดล้อมมีหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐรับผิดชอบอยู่ถึง ๒๑ หน่วยงาน ทำนองเดียวกับงานด้านวัฒนธรรมมีหน่วยงานทั้งของรัฐและเอกชนปฏิบัติอยู่ถึง ๒,๐๐๐ กว่าหน่วยงาน<sup>๕๕</sup> อื่น ๆ ที่ซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้ก็มีงานพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก งานพัฒนาชนบท งานจัดที่ดินและปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

#### ๕. การละเลยการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นงานหลัก

จากการขยายตัวอย่างมากมายของหน่วยงาน นอกจากจะทำให้เกิดการซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานแล้วยังก่อให้เกิดปัญหาว่าหน่วยราชการของไทยบางหน่วยไม่ได้ทำงานอันเป็นหลักของตนแต่กลับไปทำหน้าที่รองซึ่งควรเป็นงานหลักของหน่วยงานอื่นซึ่งก็ทำไม่ได้ดีเท่าที่ควร เพราะอาจขาดแคลนทรัพยากร อาจต้องไปประสานงานกับหน่วยงานอื่น หรือพึ่งพาส่วนราชการอื่น ซึ่งเขาก็มีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบและใช้ทรัพยากรของเขาอย่างจำกัดอยู่แล้ว เมื่อเป็นดังนี้ก็ต้องคิดแก้ไขปัญหา เพื่อให้ตนเองสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น ซึ่งก็คือการขยายตัวตั้งหน่วยงานเพิ่มขึ้นใหม่<sup>๕๖</sup>

\* พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ที่ได้แก้ไขใหม่ บัญญัติให้ระบุอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการระดับกรมไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย



การละเลยการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นงานหลักของตนไปทำงานรองซึ่งเป็นงานหลักของหน่วยงานอื่น ก่อให้เกิดการซ้ำซ้อนกันเพราะงานเหล่านั้นมีลักษณะใกล้เคียงกันมาก เช่น งานของกรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมอนามัย หรืองานด้านที่ดิน ซึ่งเป็นการยากที่จะแยกออกจากกันระหว่างกรมป่าไม้ กรมที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน กรมประชาสัมพันธ์ กรมการปกครอง เป็นต้น ซึ่งบางครั้งก่อให้เกิดลักษณะที่เรียกว่าแย่งงานกันทำ โดยเฉพาะงานที่ทำให้มีหน้ามีตา งานสร้างพระคุณ เช่น ครั้งหนึ่งมีการแย่งงานกันบรรเทาสาธารณภัยระหว่างกรมประชาสัมพันธ์กับหน่วยงานบรรเทาสาธารณภัยของกรมตำรวจ บางครั้งก็เกี่ยงงานกัน ไม่ทราบว่างานนั้นขึ้นอยู่กับหน่วยใด เช่น การซ่อมสร้างทางระหว่างกรมทางหลวงกับ กทม. เป็นต้น

#### ๖. การขาดจุดร่วมในการประสานงาน

จากการที่หน่วยงานต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะทำงานร่วมกันมากขึ้น โดยเฉพาะโครงการพัฒนาต่าง ๆ แต่ปรากฏว่าหน่วยงานต่าง ๆ มักจะต่างคนต่างทำ มีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่คุ้มค่าและกระจัดกระจาย ขาดข้อมูล ขาดความต่อเนื่อง และไม่สมบูรณ์ การดำเนินการตามแผนพัฒนา ขาดการกำกับดูแล การกระจายทรัพยากรในการพัฒนาไปยังพื้นที่ ๆ ควรจะได้รับการช่วยเหลือเป็นอันดับแรกไม่ได้รับการสนับสนุนตามเป้าหมายเท่าที่ควร การกระจายทรัพยากรบุคคลระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคยังไม่ได้สัดส่วน มีปัญหาเรื่องความขัดแย้งไม่ลงรอยกันระหว่างหน่วยงานส่วนกลางที่ไปตั้งในจังหวัดกับตัวจังหวัดเอง ปัญหาด้านการประสานการปฏิบัติงานระหว่างกรมกับจังหวัด เป็นต้น ตลอดจนปัญหาทางด้านอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับข้าราชการที่ไปจากส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานในจังหวัดนั้น เป็นต้น<sup>๘</sup>

เมื่อหน่วยงานไม่สามารถทำงานได้เต็มที่ก็จำเป็นต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่นก็อาจต้องตั้งหน่วยประสานขึ้น การตั้งหน่วยประสานขึ้นมากก็เท่ากับว่ามีหน่วยงานเพิ่มขึ้นมาอีกเป็นงานที่ซ้ำซ้อนกันอีก

กล่าวกันว่าระบบราชการไทยนิยมตั้งกรมการขึ้นมาเพื่อประสานงานกันเป็นจำนวนมาก คณะกรรมการมากเกินไป เพราะการบริหารในระบบคณะกรรมการนั้น ก่อให้



เกิดการบิดความรับผิดชอบได้ง่ายขึ้น

#### ๗. การรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง

ระบบราชการไทยมีการรวมอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ กล่าวคือ ราชการบริหารส่วนกลางมีสายการบังคับบัญชาไปจนถึงส่วนภูมิภาค คือ ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เป็นสายการบังคับบัญชาที่ยาวการบริหารจึงล่าช้า มีขั้นตอนมากมายไม่คล่องตัว การวินิจฉัยสั่งการในบางเรื่องยังต้องรอการตัดสินใจจากส่วนกลาง

#### ๘. กฎระเบียบมากมายและไม่ต้องเอื้อต่อการปฏิบัติงาน

กฎ ระเบียบเก่า ๆ ที่มีมานานแล้ว ราชการบางแห่งก็ยังใช้อยู่ จึงไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ปัจจุบัน เนื้อหาส่วนใหญ่มักจะมุ่งเน้นการควบคุมตรวจสอบ ซึ่งจะต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ จนครบถ้วนจึงจะได้รับอนุมัติ เป็นเหตุให้ส่วนราชการต่าง ๆ ปฏิบัติงานไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว การที่ประชาชนต้องติดต่อกับราชการหลายหน่วยในเรื่องเดียวกัน ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองล่าช้า บางครั้งราษฎรผู้มาติดต่อต้องยอมเสียค่าสะดวก ค่าเสียเวลา เป็นบ่อเกิดของคอร์รัปชัน

การปฏิบัติราชการโดยเน้นการควบคุมหรือใช้กฎระเบียบ เป็นการทำลายความคิดริเริ่มของข้าราชการ การคาดหวังให้ข้าราชการทำตามกฎระเบียบนำไปสู่พฤติกรรม การปฏิบัติราชการที่ขาดการริเริ่มจากเบื้องล่าง ข้าราชการไม่กล้าเสนอความคิดเห็น ทำให้การกำหนดนโยบายและเป้าหมายมักจะกำหนดลงมาจากเบื้องบน มีลักษณะเป็น top down planning การตัดสินใจที่มาจากเบื้องบนทำให้ข้าราชการขาดความเข้าใจในเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของแผนงาน เพราะลำดับขั้นของการบังคับบัญชามีมากมาย ทำให้การสื่อสาร การตีความอาจเกิดการผิดพลาดได้ การที่ข้าราชการไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแผนและนโยบาย อาจทำให้ขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของ หรือการเป็นส่วนหนึ่งขององค์การทำให้ไม่จงรักภักดีต่อองค์การ<sup>๓๓</sup>

#### ๙. การขาดการประเมินผลการปฏิบัติงาน และขาดตัวชี้บอกในการประเมินผล การปฏิบัติงาน



LI RT

การปฏิบัติงานของกรมกองต่าง ๆ เน้นที่ปัจจัยนำเข้ามากกว่าปัจจัยที่เป็นผลผลิตคือ เน้นที่การขยายหน่วยงาน โดยขาดการเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานอื่น ๆ ที่ทำกิจกรรมประเภทเดียวกัน ทำให้โครงการต่าง ๆ ไม่เกิดผลโดยตรงต่อประชาชนผู้บริโภคหรือประชาชนผู้รับบริการอย่างแท้จริงเท่าที่ควร ซึ่งส่วนหนึ่งก็อยู่ที่การขาดการประเมินผล การปฏิบัติงานอย่างจริงจังและขาดตัวชี้บอกในการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนและโครงการ ทำให้ไม่ทราบว่าคุณภาพผลผลิตของกิจกรรมนั้น ๆ สามารถแก้ไขปัญหาหรือสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้อย่างแท้จริง เมื่อเป็นดังนี้ผลสะท้อนที่กลับมาจึงมักเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นลักษณะเข้าข้างตัวเอง ก็ยิ่งทำให้มีข้ออ้างสนับสนุนให้หน่วยงานดังกล่าวเน้นปัจจัยนำเข้ามากขึ้น การปฏิบัติงานของกรมกองต่าง ๆ จึงมีลักษณะวนเวียนอยู่ในสภาพเดิม<sup>๔๔</sup>

### ปัญหาที่เกี่ยวกับคนหรือตัวข้าราชการ

๑. การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนข้าราชการ และลูกจ้างของทางราชการ ปัจจุบันนี้มีข้าราชการทั้งระบบประมาณ ๒ ล้านคน สิ้นเปลืองงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรถึงประมาณ ๔๐% ของงบประมาณทั้งหมดของประเทศ

สาเหตุของการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนข้าราชการและลูกจ้าง นอกจากจะเกิดจากการเพิ่มขึ้นของหน่วยงานและการขยายงาน เพื่อแสวงหาอำนาจให้กับหน่วยงานของตนให้มากขึ้นแล้วเหตุสำคัญอีกเหตุหนึ่งก็คือความล้มเหลวของการจัดอัตรากำลังของข้าราชการ เพราะหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดอัตรากำลังข้าราชการ หรือ ก.พ. ยังไม่สามารถปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ เพราะการวิเคราะห์ตำแหน่งเป็นการมองเฉพาะหน่วยงานไม่ได้มองภาพรวมว่างานนั้น ๆ มีอยู่ที่หน่วยงานใดบ้าง ทำให้เกิดปัญหาคนล้นงานในบางหน่วยงาน แต่อีกหน่วยงานหนึ่งกลับมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ<sup>๔๕</sup> เป็นต้น

### ๒. การขาดเอกภาพในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

ระบบบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน เริ่มมีเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๑ ในครั้งนั้นการจัดระบบบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนมีเพียง ๒ ระบบ คือ ระบบบริหารราชการพลเรือนและระบบบริหารราชการตุลาการเท่านั้น ต่อมาได้มีการจัดระบบและ



องค์การบริหารงานบุคคลแยกออกไปจากองค์กรกลาง คือ ก.พ.อีกถึง ๑๑ องค์กร ต่างก็อ้างถึงภาระหน้าที่ของหน่วยงานของตนมีพิเศษและต่างกว่าของหน่วยงานอื่น ซึ่งจำเป็นต้องตั้งกรรมการขึ้นมาดูแลกันเอง

เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงก่อให้เกิดปัญหาขึ้นมากมายหลายประการ โดยเฉพาะทำให้มีมาตรฐานในการดำเนินการบริหารงานบุคคลต่างกัน นับตั้งแต่การสรรหา การบรรจุ แต่งตั้ง การกำหนดค่าตอบแทน การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น

### ๓. ปัญหาเกี่ยวกับสมองไหลในวงราชการ

ปัจจุบันมีปรากฏการณ์ที่บุคคลที่จบการศึกษาสูง ๆ ไม่สนใจเข้ารับราชการ จากผลการวิจัยของสำนักงาน ก.พ. เรื่อง ปัญหาการสูญเสียกำลังคนระดับสมองในราชการพลเรือน สรุปได้ว่า กำลังคนระดับสมองไหลออกจากระบบราชการเป็นจำนวนมาก กล่าวคือในช่วงปี ๒๕๒๘-๒๕๓๒ ข้าราชการระดับสมองสังกัด ก.พ. ได้ลาออกจากราชการถึง ๑,๖๘๔ คน ในจำนวนนี้เป็นกำลังคนในสาขาที่ขาดแคลนถึง ๑,๑๗๑ คน ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นกำลังคนที่มีวุฒิระดับปริญญาโทกำลังคนในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกำลังคนเหล่านี้ส่วนใหญ่อยู่ในวัยที่มีพลังในการทำงานและเป็นเพศชาย ปัจจัยหลักที่เป็นสาเหตุให้ลาออก ได้แก่ ปัญหาค่าตอบแทน โอกาสในการก้าวหน้าในหน้าที่การงาน และการบริหารงานที่ขาดความคล่องตัว เป็นต้น <sup>๕๐</sup>

๔. ปัญหาเกี่ยวกับค่าตอบแทนหรือเงินเดือน และสวัสดิการ ซึ่งเมื่อเทียบกับรัฐวิสาหกิจและเอกชน ยังอยู่ในระดับน้อยกว่ามาก ทั้งนี้เป็นผลจากการกำหนดค่าตอบแทนของทางราชการไม่ได้ยึดหลักหน้าที่ความรับผิดชอบหรือหลักการกำหนดเงิน คืองานที่สำคัญต่างกันก็ควรจะให้เงินเดือนต่างกัน การให้ค่าตอบแทนของทางราชการไม่ได้คำนึงถึงผลงานทำงานได้มากหรือน้อยก็ได้เงินเดือนเท่ากัน เป็นต้น <sup>๕๑</sup>

๕. ปัญหาความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ โดยมากจะเป็นเรื่องการขัดแย้งกันในเรื่องอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงตั้งแต่ตำแหน่งรองอธิบดี อธิบดี ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องของการช่วงชิงอำนาจในการบริหารราชการ และทำสงครามกันระหว่างนักการเมือง ซึ่งมาในรูปข้าราชการการเมือง คือ ตำแหน่งรัฐมนตรีกับ



ข้าราชการประจำ ซึ่งมีปลัดกระทรวงเป็นหัวหน้า

นักการเมืองนั้นต้องการประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามที่แถลงไว้ต่อประชาชน เมื่อตอนที่มีการเลือกตั้ง จึงต้องการให้ข้าราชการประจำตั้งแต่หัวหน้าคือปลัดกระทรวงและระดับรอง ๆ ลงไป ตำแหน่งสำคัญคือ อธิบดีให้สนองนโยบายของตนอย่างเต็มที่และรวดเร็ว ด้วยถือว่าตนเป็นผู้แทนของปวงชน ส่วนข้าราชการประจำก็เกรงว่าถ้าให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับอธิบดีได้ ก็จะทำให้รัฐมนตรีสามารถสร้างฐานอำนาจขึ้นในหมู่ข้าราชการ และจะทำให้ข้าราชการ ระดับ ๙-๑๐ วิ่งเข้าหานักการเมืองมากขึ้น การปฏิบัติราชการก็จะระส่ำระสาย รวมทั้งบางครั้งนักการเมืองที่ไม่มีคุณธรรมก็อาจจะใช้อำนาจกลั่นแกล้งข้าราชการที่ไม่สนองตอบความประสงค์ส่วนตัวของรัฐมนตรี

การที่นักการเมืองหรือข้าราชการการเมือง สามารถแต่งตั้งโยกย้ายและพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการประจำระดับสูงได้ ย่อมมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของข้าราชการในการปฏิบัติราชการ และมีผลกระทบต่อหลักการสำคัญข้อหนึ่งของระบบคุณธรรม นั่นคือ หลักความเป็นกลางทางการเมือง ทั้งนี้เมื่อข้าราชการการเมืองสามารถควบคุมข้าราชการประจำระดับสูงได้แล้ว ก็ไม่เป็นเรื่องยากที่จะแผ่อิทธิพลมาสู่ข้าราชการระดับล่าง ๆ โดยผ่านผู้บังคับบัญชาของบุคคลเหล่านั้น<sup>๑๐</sup> ก็จะทำให้การปฏิบัติราชการตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีอำนาจโดยไม่คำนึงถึงผลงาน สิ่งเหล่านี้เมื่อเกิดขึ้นก็ทำให้ข้าราชการเกิดความคับข้องใจ ความกดดันเหล่านี้ทำให้ข้าราชการระดับสูงหลายคนต้องออกจากราชการก่อนเกษียณอายุ และเรียกการออกจากราชการในลักษณะนี้ว่าเป็นการ 'พ้นพวงหนาม'

๖. ปัญหาเกี่ยวกับการปกครองบังคับบัญชา ซึ่งโดยเฉพาะจะมุ่งไปที่ตัวผู้บังคับบัญชาในการใช้อำนาจไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ยังใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานราชการ คำนึงถึงพวกพ้อง ญาติ พี่น้อง สถาบัน สี มากกว่าคำนึงถึงผลงานที่จะได้รับ

โดยสรุป ปัญหาเกี่ยวกับคนหรือตัวข้าราชการยังมีอีกมากที่ทำให้บั่นทอนการปฏิบัติราชการของตัวข้าราชการเอง และก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในงานของราชการ



และนำไปสู่การสูญเสียกำลังคนในระบบราชการ\*

## ๘. การปรับเปลี่ยนของระบบราชการในอนาคต

สภาพการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในปัจจุบัน ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบราชการ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นกลไกที่จะบริหารประเทศให้สอดคล้องกับการพัฒนา และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

ระบบราชการในสังคมใหม่ ควรจะปรับเปลี่ยนในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

### ก. ปรับระบบราชการให้สอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย

๑. ให้ระบบราชการยอมรับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) คือสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับทางราชการทุกขั้นตอน ระบบราชการเองก็ต้องปรับบทบาทมาช่วยส่งเสริมและพัฒนาระบบการเมือง ในฐานะที่ระบบราชการได้มีการพัฒนาอย่างเป็นระเบียบและมีความเป็นปึกแผ่นมาก่อนระบบการเมือง ระบบราชการต้องเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยฝ่ายการเมืองในด้านวางแผนและพัฒนานโยบาย การบริหารราชการในระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับท้องถิ่น ในลักษณะนี้จำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุง พัฒนาส่วนราชการที่ทำหน้าที่ช่วยอำนวยความสะดวกแก่เมืองทุกระดับ เช่น สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ตลอดจนหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายอำนวยความสะดวกด้านนิติบัญญัติ เช่น สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เป็นต้น นอกจากนี้การพัฒนาหน่วยงานยังจำเป็นต้องพัฒนาระบบบริหารที่จะช่วยสนับสนุนฝ่ายการเมือง เช่น ระบบข้อมูลข่าวสาร ระบบบริหารที่จะช่วยให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ รวมทั้งพัฒนาระบบและกลไกการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เพื่อช่วยงานด้านอำนวยความสะดวกของฝ่ายการเมือง

\*โปรดศึกษาเพิ่มเติมจาก แฉ่งน้อย ศิริวรรณบุลย์ และคณะรายงานการวิจัยเรื่องปัญหาการสูญเสียกำลังคนระดับสมองในราชการพลเรือน กองวิชาการ สำนักงาน ก.พ. ๒๕๒๙.



๒. ระบบราชการต้องพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อฝ่ายการเมือง และพร้อมที่จะให้ฝ่ายการเมืองซึ่งคิดว่าเป็นตัวแทนจากประชาชนตรวจสอบได้ทุกเวลา ต้องมีการยอมรับหลักการแบ่งหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำ ซึ่งจะทำให้การเมืองเข้ามามีบทบาทดูแลข้าราชการประจำให้สนองตอบนโยบายของฝ่ายการเมืองได้

### ข. ปรับระบบราชการให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ

การบริหารราชการมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างมาก ราชการเป็นกลไกสำคัญที่จะนำบริการของรัฐไปสู่ประชาชนให้บรรลุผลสำเร็จตามภารกิจและนโยบายของรัฐบาล

จากสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่จะเปลี่ยนไปในอนาคต ตัวอย่าง เช่น การเปลี่ยนจากประเทศเกษตรกรรมเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ระบบราชการก็ต้องปรับเปลี่ยนใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมอุตสาหกรรมใหม่ด้วย ระบบราชการจึงควรปรับเปลี่ยนในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

๑. ปรับบทบาทและภารกิจของรัฐ โดยเปลี่ยนจากการดำเนินการทุก ๆ เรื่อง (big government) มาเป็นการดำเนินเฉพาะเรื่อง (limited government)

ในการนี้จำเป็นต้องดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการ ที่มีมาตั้งแต่ครั้งสมัยรัชกาลที่ ๕ หรือเมื่อศตวรรษที่ผ่านมา ซึ่งไม่สามารถนำมาใช้ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนไปได้

ในการปรับโครงสร้างของการบริหารราชการนี้ อาจกระทำโดยจัดส่วนราชการใหม่ทำส่วนราชการให้เล็กลง หรือขยายส่วนราชการให้ใหญ่ขึ้น หรือเพิ่มส่วนราชการใหม่ ๆ ซึ่งทำหน้าที่ใหม่ ๆ

การทำให้เล็กลงหรือยุติโครงการ เช่น การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก ซึ่งปัจจุบันมีโครงการผูกพันที่ต้องใช้งบประมาณตลอดมาในระยะ ๑๐ ปีถึงกว่า ๘๐,๐๐๐ โครงการ<sup>๕๔</sup>

การเพิ่มหน้าที่ของส่วนราชการ เช่น กรมป่าไม้เดิมตั้งขึ้นมาเพื่อการทำไม้



ต่อมาต้องเพิ่มและเน้นในเรื่องการอนุรักษ์คุ้มครอง เป็นต้น

การเพิ่มส่วนราชการใหม่ ๆ ที่รัฐไม่เคยดำเนินการมาก่อน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพ เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เช่น การจัดการเรื่องการพัฒนาชนบท การส่งเสริมการส่งออก การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม การจัดการเรื่องการค้าเสรี การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การจัดการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น

นอกจากนี้บางครั้งอาจต้องจัดกลุ่มกิจกรรมที่ดำเนินการอยู่แล้วเสียใหม่ เช่น จัดกิจกรรมที่คล้ายคลึงกันให้มาอยู่ในกระทรวงเดียวกัน เช่น อาจจัดกลุ่มงานทางทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม กลุ่มงานเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ (อาจรวมสำนักข่าวกรองฯ กับสภาความมั่นคงฯ) กลุ่มความมั่นคงทางสังคม (อาจรวมงานด้านแรงงาน การสวัสดิการสังคม) เป็นต้น

นอกจากการจัดกลุ่มของกิจกรรมเสียใหม่ อาจอยู่ในระดับกรม กระทรวง หรือทบวงก็แล้วแต่ปริมาณและคุณภาพของงานแล้วยังต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการในแต่ละระดับไว้ด้วยเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถตรวจสอบภารกิจที่ตนทำอยู่ให้สอดคล้องกับหน้าที่ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจและขอบเขตไว้

## ๒. ปรับปรุงในเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

รัฐบาลจะต้องปฏิรูปการจักระบบราชการเสียใหม่ โดยให้ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีหน้าที่จัดบริการแก่ประชาชนน้อยลง จนเหลือน้อยที่สุด คงไว้แต่เรื่องความมั่นคงของชาติ การต่างประเทศ การคลัง แต่ไปเพิ่มด้านการคุ้มครองประชาชนจากบริการต่าง ๆ ของภาคธุรกิจเอกชนและหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีและทั่วถึง

การจัดการทั้งหลายทั้งปวงถ้าจะให้ถึงมือประชาชนนั้น ก็จำต้องกระจายให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเกือบทั้งหมด ซึ่งอาจแบ่งประเภทออกเป็นบริการ



ที่เป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยตรง และบริการที่รัฐเคยจัดทำอยู่ผ่านราชการส่วนภูมิภาค ก็ควรจะแบ่งงานบางส่วนให้ท้องถิ่นรับไปทำแทนตามขีดความสามารถ เช่น ให้เทศบาลทำบ้าง หรือให้สุขาภิบาลทำบ้าง เหมือนกับที่มอบให้กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาทำ ส่วนชุมชนเล็กที่เรียกว่าตำบล หมู่บ้าน ในปัจจุบันและสภาตำบลก็ควรจะให้มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ระดับสุขาภิบาลหรือจะเรียกชื่ออย่างอื่นก็ได้แต่รับงานที่ส่วนภูมิภาคเคยทำอยู่มาทำเองให้มากขึ้น ส่วนชุมชนใหญ่คือเทศบาล ปัจจุบันมีความสามารถในการปกครองตนเองสูงอยู่แล้ว ทั้งเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร จึงควรมอบงานที่รัฐบาลกลางเคยทำให้เทศบาลเหล่านี้ทำมากที่สุด <sup>๕๕</sup>

### ๓. การลดภารกิจของรัฐ

การลดภารกิจของรัฐ หมายถึง การนำบริการต่าง ๆ ที่รัฐบาลเคยจัดทำไปให้ภาคธุรกิจเอกชนทำแทน หรือไปจัดบริการแทน หรือหมายถึงการแปรสภาพกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมของเอกชน (privatization)

บริการที่รัฐเคยจัดทำเองนั้นรัฐบาลจัดผ่านหน่วยงานและส่วนราชการหลายประเภท เช่น ในประเทศไทย ก็ได้แก่ หน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ

ราชการจะต้องลดบทบาทจากการดำเนินการแทบทุกอย่างมาเป็นการดำเนินการในเรื่องที่จำเป็น เช่น เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน กระบวนการยุติธรรม ควรจัดการศึกษาสาธารณสุข การต่างประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้ควรมอบให้เอกชนทำแทน

วิธีการแปรสภาพกิจกรรมของรัฐหรือการเพิ่มบทบาทของเอกชน อาจทำได้หลายวิธีโดยเฉพาะในภาครัฐวิสาหกิจ เช่น การให้เอกชนเข้ามาผลิตแข่งขันในกิจการที่แต่เดิมรัฐทำแต่ผู้เดียว โดยผ่อนคลายกฎระเบียบ ซึ่งเดิมห้ามเอกชนดำเนินการ เช่น พระราชบัญญัติโทรเลข โทรศัพท พ.ศ. ๒๕๓๗ บางมาตราห้ามเอกชนดำเนินการโทรเลข โทรศัพท ซึ่งปัจจุบันนี้ก็ผ่อนคลายเป็นให้บริษัทเอกชนเข้ามาดำเนินการโทรศัพททั้งในนครหลวงและส่วนภูมิภาค รัฐเข้าร่วมลงทุนกับภาคเอกชน รัฐอาจทำสัญญาว่าจ้างเอกชนเพื่อดำเนินกิจการบาง



อย่าง อาจให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินงานเฉพาะกิจกรรม โดยเฉพาะงานสนับสนุน งานช่าง เคียง เช่น การทำความสะอาด การซ่อมบำรุงรักษา การจัดทำสมุดโทรศัพท์ การรักษาความปลอดภัย เป็นต้น หรืออาจว่าจ้างให้เอกชนรับผิดชอบเฉพาะการบริหารงาน ส่วนกรรมสิทธิ์ ยังคงเป็นของรัฐ เช่น ให้เอกชนบริหารท่าเรือแหลมฉบัง รัฐอาจกระจายหุ้นออกสู่ประชาชน โดยผ่านตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น

วิธีการเหล่านี้จะทำให้แบ่งเบาภาระกิจของรัฐลงไปได้มาก โดยเฉพาะในงานที่ไม่ใช่งานหลักที่รัฐจำเป็นต้องเข้าไปจัดทำเอง ราชการก็ยังคงงานด้านงานหลักไว้ ซึ่งจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรทางการบริหารก็จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ <sup>๙</sup>

#### ๔. การปรับระบบราชการให้เป็นระบบเปิด

การปรับปรุงระบบราชการ โดยให้สามารถถ่ายเทบุคลากร ทั้งจากภาครัฐสู่ภาคเอกชนและจากภาคเอกชนสู่ภาครัฐ ตลอดจนมีการใช้เครื่องมือเครื่องจักรทางการจัดการที่ทันสมัยด้วย

#### ค. ปรับระบบราชการให้สอดคล้องกับปรัชญาและวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการ

วัตถุประสงค์ของการปฏิบัติราชการ ได้แก่ การทำให้เกิดความพึงพอใจและประโยชน์สุขแก่ประชาชน การบริหารราชการในอนาคตจึงต้องปรับเปลี่ยนในสิ่งต่าง ๆ ดังนี้

๑. การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน (efficiency) ซึ่งจะต้องเน้นไปที่การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐให้ปฏิบัติราชการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งจะทำให้ประหยัดงบประมาณและกำลังคนภาครัฐไปด้วย

๒. การบริหารราชการให้ตอบสนองความต้องการของประชาชน (responsiveness) สำหรับข้อนี้ นับว่าเป็นวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของการปฏิบัติราชการ แต่ในทางปฏิบัติยังไม่สามารถทำให้บรรลุผลได้เท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากขาดการเชื่อมโยงการนำความ



ต้องการของประชาชนมาพัฒนาเป็นนโยบายและแผนการบริหาร เพื่อให้ถึงมือประชาชน ซึ่งก็เป็นเพราะขาดตัวเชื่อมโยงที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งก็ได้แก่พรรคการเมืองนั่นเอง การบริหารราชการจะสามารถตอบสนองประชาชนได้มากขึ้นเพียงไรก็อยู่กับบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มพลังต่างๆ ในสังคมที่จะคอยควบคุมตรวจสอบระบบราชการให้ตอบสนองตามต้องการได้

๓. การเน้นการให้ระบบราชการรับหลักการในการรับใช้ให้ถึงมือ (People Oriented หรือ Delivery System) นั่นก็คือ ราชการจะต้องเข้าไปหาประชาชนไม่ใช่ให้ประชาชนมาหาในการที่ประชาชนจะติดต่อกับราชการไม่ว่าจะเป็นเรื่องการทำทะเบียนสำมะโนครัว การต่อทะเบียนรถ การทำหนังสือเดินทาง ฯลฯ ควรจัดจุดบริการที่จะให้ความสะดวกแก่ประชาชน โดยไม่ต้องให้ประชาชนจำนวนมากไปออกกันขอรับบริการจากที่ทำการของรัฐ เหมือนกับไปขอทานหรือขอส่วนบุญ <sup>๕๓</sup>

๔. การให้ระบบราชการบริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One stop service) ได้แก่ การจัดให้ประชาชนผู้มาขอรับบริการได้รับบริการครบวงจร ณ จุดเดียว แทนที่จะต้องไปติดต่อกับหน่วยราชการมากมายหลายแห่งทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องเดียวกัน บริการต่าง ๆ เหล่านี้ เช่น การขออนุญาตประกอบการทางธุรกิจอุตสาหกรรม การส่งสินค้าออก การไปทำงาน ณ ต่างประเทศ การขอรับการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น <sup>๕๔</sup>

### ง. การปรับปรุงพฤติกรรมและทัศนคติของข้าราชการ

การปรับปรุงพฤติกรรมและทัศนคติของข้าราชการ นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นและควรต้องดำเนินไปพร้อม ๆ กับการปรับปรุงโครงสร้าง มิฉะนั้นการปรับปรุงอาจไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ ในทางทฤษฎีของการพัฒนาองค์การ (Organization Development) ก็ได้กล่าวไว้ว่าการพัฒนาองค์การต้องพัฒนาทั้งโครงสร้าง ระบบงาน และเทคโนโลยี และคนไปพร้อม ๆ กัน ขจัดพฤติกรรมแบบเจ้าขุนมูลนาย คักคักดิ้นา เล่นพรรคเล่นพวกออกไปจากราชการ ควรเน้นในเรื่องการเป็นข้าราชการในระบบประชาธิปไตย นั่นคือ เป็นผู้รับใช้ประชาชน



## ๙. อุปสรรคของการปฏิรูป

๑. รัฐบาลจะเอาจริงเอาจังหรือไม่ ความกลัวที่จะเสียคะแนนของพรรคการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศ รัฐบาลผสมอาจไม่เด็ดขาดในการแก้ปัญหา
๒. จะสามารถจัดการขยายตัวของหน่วยงานราชการโดยมีพื้นฐานจากการขยายงบประมาณขยายอำนาจ ขยายตำแหน่งของเหล่าข้าราชการประจำได้หรือไม่ ตราบใดที่การพิจารณาเรื่องยังขึ้นอยู่กับว่ามีคนทำงานกี่คน มีงบประมาณเท่าไร มีขอบข่ายงานกว้างขวางอย่างไร เช่นนี้ข้าราชการทั้งหลายก็พยายามขยายอาณาจักรของตนออกไป
๓. จะสามารถจัดผลประโยชน์อันจะเกิดจากการปฏิรูปได้หรือไม่ บางหน่วยงานลดอำนาจลง บางหน่วยงานเพิ่มอำนาจขึ้น
๔. มนุษย์ย่อมหนีไม่พ้นกฎธรรมชาติ ที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง
๕. ผลจากการปฏิรูปจะเกิดในระยะยาว
๖. ระยะเวลาดำเนินการนาน

## สรุป

### ระบบราชการมีทั้งจุดเด่นและจุดด้อย

จุดเด่นของระบบราชการไทย ก็คือ การที่ค่านิยมของคนไทยที่มีต่ออาชีพรับราชการ ยังมีอยู่สูงมาก ทำให้ดึงดูดคนจำนวนมากให้ยังคงมีความต้องการเข้ารับราชการอยู่ โดยถือว่าเป็นอาชีพที่มีเกียรติเป็นที่นับหน้าถือตาของบุคคลทั่วไป นอกจากนั้นการรับราชการยังเป็นอาชีพที่ค่อนข้างมั่นคง มีสวัสดิการดี มีระบบบำเหน็จบำนาญ ซึ่งเป็นสิ่งจูงใจที่สำคัญ ถือว่าเป็นความมั่นคงแห่งชีวิต

อย่างไรก็ดี ระบบราชการก็ยังมีจุดด้อยที่ทำให้ผู้คนกล่าวขวัญถึง ล้วนแล้วแต่ในทางไม่ดีแก่ราชการทั้งสิ้น เช่น เป็นระบบที่เล่นพรรคเล่นพวก เป็นระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพ



ล่าช้าอีต้อาด เข้าชามเย็นชาม เป็นต้น

การปรับปรุงระบบบริหารราชการของไทยยังคงมีอยู่ต่อไป และเป้าหมายของการปรับปรุงหรือการปฏิรูปก็จำต้องเปลี่ยนไปด้วยจากการที่เป้าหมายของการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ ๕ มุ่งให้ประเทศมีการปกครองที่มั่นคง ปลอดภัยจากการคุกคามจากศัตรูภายนอก และให้ประชาชนอยู่ดีกินดี เปลี่ยนมาเป็นการปฏิรูปเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ เพื่อให้บริการของรัฐไปสู่ประชาชนทุกหมู่เหล่าในสังคมอย่างเท่าเทียมกันสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย



## เชิงอรรถ

๑. ศุภสดี สัตยมานะ **การบริหารรัฐกิจ ฉบับพิมพ์ครั้งที่ ๓** พระนคร : มงคลการพิมพ์ ๒๕๑๗ หน้า ๑๓๓.
๒. Marshall E. Dimock and Gladys D. Dimock, **Public Administration**, third edition, (Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1964 pp. 11-12.
๓. T.F.Tout 'The Emergency of A Bureaucracy' : in Robert R. Merton (ed.) **Reader in Bureaucracy**, (Glencoe, Illinois:The Pree Press, 1952) p.69.
๔. John M. Pfiffner and Robert V.Presthus, **Public Administration** (New York: The Ronald Press Company, 1960) p.40
๕. Reinhard Benoit, 'Bureaucracy and the Problem of Power' in Merton (ed). **op.cit.**,p.117
๖. Harold J.Laski 'Bureaucracy' in Albert Lapawsky **Administration, The Art and Science of Organization and Management**, (New York:Alfred A.Knopf 1952) p. 189
๗. Pfiffner and Presthus, **op. cit.**, PP. 42-43
๘. **Ibid.**, P. 42
๙. **Ibid.**, P. 44-47
๑๐. อมร จันทรสุมบูรณ์ **กฎหมายปกครอง คำบรรยายชั้นปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (โรเนียว) หน้า ๗**
๑๑. ชุม กาญจนประกร **'หลักรัฐประศาสนศาสตร์'** คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์
๑๒. **เรื่องเดียวกัน** หน้า ๒๔.
๑๓. Harvy Penny cited in Dwight Waldo, **Idea and Issues in Public Administration**, (New York: Mc Grew Hill Book co.Inc., 1953) P.422
๑๔. Paul A. Appleby: see waldo, p. 424 และโปรดศึกษาเพิ่มเติมจาก ศักดิ์ ผาสุขนิรันดร์ **ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ เอกสารทางวิชาการประกอบการสัมมนาพัฒนา**



นักบริหาร ระดับผู้ว่าราชการจังหวัด ๒๕๐๕ (พระนคร : สำนักพิมพ์งานแปลกระทรวงมหาดไทย)

๑๕. อมร รักษาสัตย์ และโสรัจ สุจริตกุล บรรณาธิการ, **การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย. ฉบับพิมพ์ครั้งที่ ๒** (พระนคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ๒๕๑๔ หน้า ๕๐๔.

๑๖. Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock, **OP. cit.**, Pp. 11-12.

๑๗. อาษา เมฆสวรรค์ 'หลักการบริหารการพัฒนา' **ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ** อมร รักษาสัตย์ และชัตติยา กรรณสูตร บรรณาธิการ ฉบับพิมพ์ครั้งที่ ๒ (พระนคร) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ๒๕๑๕) หน้า ๒๖๕.

๑๘. Dalton E. Mc. Farland, **Current Issues And Emerging Concepts in Management.** Reading from the Academy of Management, Vo. II (Boston company 1966) PP. 62-63 .

๑๙. นิพนธ์ ศศิธร 'การบริหารกับปัจจัยแวดล้อม' ใน อมร รักษาสัตย์ และชัตติยา กรรณสูตร บรรณาธิการ, **เรื่องเดิม**, หน้า ๒๓๕.

๒๐. Fred W. Riggs, **Administration in Developing Countries**, (Boston, Houghton Mifflin Company, 1966) P.415

๒๑. นิพนธ์ ศศิธร **เรื่องเดิม** หน้า ๒๓๖-๒๓๘.

๒๒. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การวินิจฉัยสั่งการแบบอุดมทัศน์กับการตัดสินใจปัญหาแบบไทย ๆ '**วารสารการบริหาร**' ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ หน้า ๑๐๕.

๒๓. ชูบ กาญจนประกร 'ระบบอุปถัมภ์' ในอมร รักษาสัตย์ และโสรัจ สุจริตกุล บรรณาธิการ, **เรื่องเดิม**, หน้า ๑๒๔.

๒๔. วิลเลียม เจ ชิฟฟิน 'ระบบราชการพลเรือนแห่งราชอาณาจักรไทย' โสรัจ สุจริตกุล ในอมร รักษาสัตย์ และโสรัจ สุจริตกุล บรรณาธิการ **เรื่องเดิม** หน้า ๖๔.

๒๕. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **เรื่องเดิม**, หน้า ๑๐๓.

๒๖. เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์ 'ข้อคิดภายหลังการสัมมนา' **วารสารนักบริหาร** ฉบับที่ ๔ มกราคม ๒๕๐๘ หน้า ๗.

๒๗. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **เรื่องเดิม**, หน้า ๑๐๔-๑๐๕.



๒๘. เกษม สุวรรณกุล 'การพัฒนาการเมืองกับการบริหาร' ในอมร รักษาสัตย์ และชัตติยา กรรณสูตร บรรณาธิการ, **เรื่องเดิม**, หน้า ๗๐-๗๓.

๒๙. ชัยอนันต์ สมุทวณิช **การเมืองกับการบริหาร** คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๒๐ (โรเนียว) หน้า ๗๓.

๓๐. วรเดช จันทิศ 'สู่ ๑๐๐ ปีของการปฏิรูประบบราชการไทย อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของการปฏิรูป เรื่อง **หนึ่งศตวรรษสยามใหม่ กับเส้นทางสู่ออนาคต** (โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า นครนายก หน้า ๑).

๓๑. **เรื่องเดียวกัน** หน้า ๒-๖.

๓๒. ชัยอนันต์ สมุทวณิช **การเมืองกับการบริหาร**, **เรื่องเดิม**, หน้า ๘๑.

๓๓. **เรื่องเดียวกัน** หน้า ๘๓.

๓๔. **เรื่องเดียวกัน** หน้า ๗๕.

๓๕. อมร รักษาสัตย์ 'ความเข้าใจไขว่เขวเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ' เอกสารการอบรมการบริหารงานบุคคลระดับหัวหน้าแผนกการเจ้าหน้าที่ สำนักงาน ก.พ. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ ร.ส.พ.) หน้า ๑๔.

๓๖. **เรื่องเดียวกัน** หน้า ๘-๑๐.

๓๗. **เรื่องเดียวกัน** หน้า ๕๔.

๓๘. **เรื่องเดียวกัน** หน้า ๕๕.

๓๙. อมร รักษาสัตย์ 'การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน' เอกสารประกอบการสัมมนาในการสัมมนาว่าด้วยการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ณ โรงแรมแกรนด์ พาเลซ พัทยา ๒๐-๒๒ มกราคม ๒๕๒๗ หน้า ๘.

๔๐. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม** กรุงเทพมหานคร: มาสเตอร์เพรส ๒๕๓๑ หน้า ๗๐.

๔๑. วรเดช จันทิศ, **เรื่องเดิม**, หน้า ๑๓.

๔๒. กระมล ทองธรรมชาติ, 'แนวทางการปฏิรูประบบราชการเพื่อการพัฒนาประเทศ' บทความและคำบรรยายจากการประชุมทางวิชาการระดับชาติ เรื่อง **หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์กับนักบริหารทศวรรษหน้า** คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ๒๕๒๘ สุพิน เกชาคุปต์ และประสิน โสภณบุญ บรรณาธิการ, กรุงเทพมหานคร สหายบล็อกและการพิมพ์ หน้า ๑๕-๒๐.



๔๓. เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.
๔๔. วรเดช จันทรรคร. เรื่องเดิม หน้า ๑๙ .
๔๕. เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.
๔๖. เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.
๔๗. แฉ่งน้อย ศรีวราชนบุลย์ และคณะ รายงานการวิจัยเรื่องปัญหาการสูญเสียกำลังคนระดับสมองในราชการพลเรือน กรุงเทพมหานคร : กองวิชาการสำนักงาน ก.พ. ๒๕๒๙ หน้า ๔๙.
๔๘. วรเดช จันทรรคร. เรื่องเดิม, หน้า ๒๐.
๔๙. ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เรื่องเดิม หน้า ๘๐-๘๑.
๕๐. แฉ่งน้อย ศรีวราชนบุลย์, และคณะ. เรื่องเดิม, หน้า ๓๑๕-๓๑๖.
๕๑. เรื่องเดียวกัน หน้า ๓๔๑-๓๔๗.
๕๒. อมร รักษาสัตย์ และชัตติยา กรรณสูตร 'รายงานการวิจัย เรื่องการปรับปรุงระบบราชการด้านการบริหารงานบุคคล' อ้างใน แฉ่งน้อย ศรีวราชนบุลย์ และคณะ เรื่องเดิม หน้า ๓๖๘.
๕๓. สำราญ ถาวรายุศม์ และบุญรอด สิงห์วัฒนาศิริ 'ทิศทางการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนในอนาคต' รัฐศาสตร์สาร ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๓๒) หน้า ๘.
๕๔. ไชยา ยิ้มวิไล 'กระแสพลวัตโลกกับความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการใหม่' รัฐศาสตร์สาร ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๓๖ หน้า ๔๒.
๕๕. อมร รักษาสัตย์ 'การจัดการบริการระหว่างประเทศ การมอบให้ธุรกิจเอกชน จัดบริการแทนรัฐ และการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น... แนวคิดใหม่สำหรับนักบริหาร วารสารข้าราชการ ปีที่ ๓๗ เดือนกันยายน - ตุลาคม ๒๕๓๕ หน้า ๔๗.
๕๖. เรื่องเดียวกัน หน้า ๔๓.
๕๗. อมร รักษาสัตย์ 'การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน' เรื่องเดิม หน้า ๑๑.
๕๘. สำราญ ถาวรายุศม์ และบุญรอด สิงห์วัฒนาศิริ เรื่องเดิม หน้า ๑๐.



๑๐๐ ปีของการปฏิรูประบบราชการไทย  
อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของการ  
ปฏิรูป กระทรวง ทบวง กรม

วรเดช จันทรงค์

คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

การปฏิรูประบบราชการเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก เพราะมีการศึกษาค้นพบยืนยันมาโดยตลอดว่า อุปสรรคอันยิ่งใหญ่ของการพัฒนาประเทศไม่ใช่ปัญหาทางด้านการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ แต่เป็นปัญหาทางการบริหาร (Stone, 1965 : 53) ดังนั้นการศึกษาเรื่องการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยจึงมีความจำเป็นและมีความสำคัญยิ่ง

กว่า ๗ ศตวรรษแห่งการดำรงอยู่ของประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีการปฏิรูปใหญ่มาแล้ว ๒ ครั้ง ครั้งแรกนั้นเป็นการปฏิรูปในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๒ พระราชโอรส ช่วงประมาณ พ.ศ. ๑๙๙๑-๒๐๗๒ หลังจากนั้นประเทศไทยก็ได้มีการปฏิรูปใหญ่อีกครั้งหนึ่งเมื่อ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ หรืออีกประมาณ ๓๖๓ ปีต่อมา และตั้งแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบันนี้ ประเทศไทยก็ยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบบริหารราชการที่รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงวางไว้เลย การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในช่วงเกือบ ๑๐๐ ปี ที่ผ่านมาก็เป็นเพียงแต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างย่อยภายในระบบเท่านั้น

ข้อเขียนนี้ว่าด้วยเรื่อง '๑๐๐ ปี ของการปฏิรูประบบราชการไทย' เพราะเหตุว่าอีกประมาณหนึ่งปีเท่านั้นก็จะครบหนึ่งศตวรรษ หรือ ๑๐๐ ปี ของการปฏิรูประบบราชการไทยแล้ว กรอบในการเสนอเรื่องจะแบ่งเป็น ๕ ส่วนด้วยกัน ส่วนแรก ว่าด้วยสาเหตุของการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ ๕ ส่วนที่สอง เป็นการตอบคำถามว่ามีการปฏิรูปอะไรในสมัยรัชกาลที่ ๕ และปฏิรูปอย่างไร ส่วนที่สาม เป็นเรื่องในช่วงตั้งแต่สมัยหลังรัชกาลที่ ๕ มาจนถึงปัจจุบัน โดยการวิเคราะห์จะมุ่งชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาของระบบราชการไทยในปัจจุบัน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่วนที่สี่ ว่าด้วยแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการไทยในอนาคตในประเด็นที่ว่าเราควรจะปฏิรูปอะไร อย่างไรและภายใต้เป้าหมายอะไร และในส่วนสุดท้ายจะเป็นการสรุปความ

อนึ่ง การเสนอเรื่องในส่วนที่สามและส่วนที่สี่ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับสภาพปัญหาของระบบราชการไทยในปัจจุบันและแนวคิดในการปฏิรูปในอนาคตนั้น เนื่องจากเป็นเรื่องที่กว้างขวางเกินกว่าที่จะศึกษาให้ครอบคลุมทุกด้านได้ ดังนั้น การศึกษาดังกล่าวจะมุ่งเน้นจำกัดอยู่แต่เพียงปัญหาหลักและแนวคิดหลัก ๆ ในการปฏิรูประบบราชการไทยในส่วนของ กระทรวง



ทบวง และกรม (ฝ่ายพลเรือน) ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางและหน่วยปฏิบัติของกระทรวง ทบวง และกรม ที่เข้าไปเชื่อมโยงอยู่กับส่วนภูมิภาคเท่านั้น จะไม่ครอบคลุมไปถึงการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นโดยตรง และจะไม่ครอบคลุมไปถึงการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินในส่วนของตุลาการและของฝ่ายทหารหรือกระทรวงกลาโหม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีข้อจำกัดหรือการกำหนดขอบเขตของการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าว แต่ผู้เขียนก็เชื่อว่าหากเราสามารถศึกษาวิเคราะห์ปัญหาหลัก ๆ ของระบบราชการไทยจากขอบเขตดังกล่าวได้อย่างชัดเจนและเป็นระบบแล้ว ข้อค้นพบบดังกล่าวก็อาจจะเป็นกุญแจสำคัญที่จะไขไปสู่แนวคิดในการปฏิรูประบบราชการไทยทั้งระบบที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ตามมาทั้งในด้านโครงสร้าง กระบวนการในการปฏิบัติงาน เทคโนโลยี และพฤติกรรมในการปฏิบัติงานได้ต่อไป

## สาเหตุของการปฏิรูประบบราชการ ในสมัยรัชกาลที่ ๕

ทำไมถึงมีการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ ๕ คำถามนี้สามารถแยกอธิบายได้เป็นสองสาเหตุใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ สาเหตุภายนอกและสาเหตุภายใน

### สาเหตุภายนอก

ในแง่ของสาเหตุภายนอกนั้น อาจเริ่มพิจารณาได้จากประวัติศาสตร์ของชาติไทยเรา ซึ่งมีการทำสงครามรบพุ่งกับประเทศพม่ามาตลอดถึง ๔๔ ครั้งด้วยกัน ผลัดกันแพ้ผลัดกันชนะเรื่อยมา (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ๒๕๐๑)

ลักษณะหนึ่งที่เกี่ยวข้องผูกติดมากับการแพ้ชนะของประเทศไทยก็คือ เรามีประเทศราชเข้ามาอยู่ภายใต้การปกครองตลอดเวลา ซึ่งได้แก่ ลาวบ้าง เขมรบ้าง มอญบ้าง ตรงนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองประเทศ เพราะเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดปัญหาความสับสนในเรื่องของเขตแดนที่เกี่ยวข้องกับประเทศต่าง ๆ และก่อให้เกิดปัญหาความสับสนในเรื่องความสัมพันธ์ภักดีที่ประเทศราชเหล่านั้นมีต่อประเทศไทย



ในประเด็นต่อมาคือ นอกจากที่ไทยมีสงครามกับพม่าแล้ว ในสมัยรัชกาลที่ ๑ ก็ได้เริ่มมีประเทศมหาอำนาจตะวันตกเข้ามาเกี่ยวข้องกับด้วย ได้แก่ประเทศอังกฤษ

ก่อนที่อังกฤษจะเข้ามาประเทศไทย พรหมแดนของประเทศไทยทั้งสี่ทิศประกอบด้วย ทิศเหนือ จดเมืองตั้งเกี่ยของประเทศฝรั่งเศส และรัฐฉานของประเทศอังกฤษ ทิศใต้มีอาณาเขตไปถึงรัฐเปรักของอังกฤษ ทิศตะวันตก มีอาณาเขตไปถึงรัฐตะนาวศรีของอังกฤษ และทิศตะวันออก มีอาณาเขตไปถึงญวน เขมร ของฝรั่งเศส (Campbell, 1902 อ้างใน จักรกฤษณ์, ๒๕๒๗ : ๔๔)

ปัญหาเริ่มเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๑ พระยาไทรบุรีก่อการกบฏ ไทยยกกองทัพไปปราบจนสำเร็จ เจ้าเมืองไทรบุรียอมอ่อนน้อม แต่ลอบไปยกเกาะปឹងหรือเกาะหมากให้บริษัทอีสต์อินเดียของอังกฤษเช่า กรณีนี้จึงเป็นจุดเริ่มทำให้อังกฤษกับเมืองไทรบุรีมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน

จนมาถึงในสมัยรัชกาลที่ ๒ เป็นช่วงที่อังกฤษเข้าไปทำสงครามกับพม่า อังกฤษขอให้ไทยเข้าไปช่วย โดยสัญญาว่าถ้าอังกฤษรบชนะก็จะยกดินแดนบางส่วนของมอญให้แลกกับไทรบุรี แต่ไทยไม่ตกลงและไม่ส่งทหารไปช่วยอังกฤษรบ (เจริญ, ๒๕๔๖)

วิวัฒนาการต่อมา ก็มาสู่การที่อังกฤษพยายามจะส่งตัวแทนเข้ามาเจรจาการค้ากับไทย มีการทำสนธิสัญญาครอฟอร์ด และสนธิสัญญาต่าง ๆ จนถึงสนธิสัญญาเบาริง หลังจากนั้น ก็มีการแก้ไขสนธิสัญญาเบาริงอีกครั้งหนึ่ง ในการแก้ไขครั้งหลังมีผลทำให้ไทยต้องยอมรับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของอังกฤษ และไทยจะเก็บภาษีทุกประเภทได้ไม่เกินร้อยละ ๓ เท่านั้น กรณีนี้จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ไทยมีความขัดข้องใจอย่างมาก แต่ไทยก็ยอม เพราะเหตุว่าระบบบริหารของไทยในช่วงนั้นไม่ได้มีความเข้มแข็ง ไม่สามารถคุมประเทศให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ มีปัญหาทางด้านประเทศราช อีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ไทยต้องยอมรับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตก็คือ อังกฤษในขณะนั้นมีอิทธิพลสูงมาก ล่าอาณานิคมสำเร็จมาแล้วทุกแห่ง ถ้าหากว่าไทยไม่ยอมก็คงลำบาก ถูกยึดประเทศเสียเอกราชเหมือนอย่างพม่า อังกฤษได้หัวเมืองพม่าส่วนหนึ่งตามสนธิสัญญา Yan dabo เมื่อปี พ.ศ. ๒๓๖๘ และเข้ามามีอิทธิพล



ในพม่ามากขึ้นจนได้พม่าทั้งหมดเมื่อปี พ.ศ. ๒๓๔๕ (ม.ศ. ๒๕๒๐)

ประวัติศาสตร์อีกส่วนหนึ่งที่น่าจะนำมาพิจารณาอย่างมากก็คือ ประวัติศาสตร์ใน ส่วนของฝรั่งเศส (อรุวรรณ, ๒๕๒๐) ฝรั่งเศสได้ญวนเมื่อ พ.ศ. ๒๔๐๒ สนับสนุนให้พวก สก๊อตกบฏที่เมืองหลวงพระบางในปี พ.ศ. ๒๔๓๐ จนไทยต้องยกกำลังไปปราบ และฝรั่งเศส ก็ถือโอกาสนั้นเข้ายึดแคว้นสิบสองจุไทยและหัวเมืองทั้งห้าทั้งหกไว้ โดยอ้างว่าเอาไว้ปราบฮ่อ อีกประการหนึ่งก็คือฝรั่งเศสในช่วงเวลานั้นได้ญวนเป็นเมืองขึ้น ได้เคลื่อนกำลังเข้าสู่เขมร ประเทศราชของไทยบังคับให้กษัตริย์เขมรทำสัญญายอมเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศสและแจ้งไทยว่า เนื่องจากเขมรนั้นเคยเป็นเมืองขึ้นของญวนมาก่อนเมื่อฝรั่งเศสได้ญวนฝรั่งเศสก็ต้องได้เขมรด้วย ไทยจึงต้องยินยอมให้ฝรั่งเศสครอบครองเขมรโดยพลการเมื่อ พ.ศ. ๒๔๐๖

ในประการต่อมา ฝรั่งเศสได้ใช้วิธีการสำรวจพื้นที่เขียนแผนที่ผนวกดินแดน ซึ่ง อาณาเขตแดนไทยไปเรื่อย ๆ ประกอบกับเมืองประเทศราชของไทยต่าง ๆ ที่ติดอยู่กับ พรมแดนของฝรั่งเศสนั้น ส่วนหนึ่งฝรั่งเศสได้พยายามต้อนผู้คนไปทำมาหากินเมื่อไปทำมาหา กินก็ขอให้คนพื้นเมืองเหล่านั้นได้ยอมรับว่าเป็นคนของฝรั่งเศส ซึ่งคนพื้นเมืองเหล่านี้จำต้อง ทำการค้าขายกับฝรั่งเศส ก็เลยต้องยอมรับการผนวกเอาดินแดนของไทยโดยฝรั่งเศส จึงเป็น ไปทั้งในแง่ของแผนที่ และในแง่ของเชื้อชาติ ทั้งในแง่การยอมรับของชนพื้นเมืองเข้าไปเรื่อย ๆ ปัญหาแนวชายแดนประเทศราชจึงเป็นสาเหตุภายนอก ซึ่งรัชกาลที่ ๕ ทรงเห็นว่าควรต้องมีการปรับปรุงอะไรมางสิ่งบางอย่าง

## สาเหตุภายใน

ดินแดนไทยในช่วงก่อน พ.ศ. ๒๔๓๕ มีการแบ่งการปกครองออกเป็น ๒ ส่วน ใหญ่ ๆ ส่วนแรกเรียกว่าดินแดนไทยแท้ที่มีกษัตริย์ปกครองหัวเมืองต่าง ๆ โดยมีเสนาบดี เป็นผู้ช่วย ส่วนที่สองเป็นดินแดนประเทศราช มีคนพื้นเมืองของประเทศราชนั้น ๆ เป็นผู้ ปกครองโดยการส่งส่วยบรรณาการมาให้กับกษัตริย์ไทยเป็นระยะ ๆ ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยว กับความรักชาติไทยความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของประชากรบางส่วนที่อยู่ในจักรวรรดิ (Empire) ของไทยแต่ไม่ได้เป็นไทย รัชกาลที่ ๕ จึงทรงพิจารณาว่าควรมีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหาร



การปกครองของไทยจากจักรวรรดิ ไปเป็นราชอาณาจักร (Kingdom)

รูปแบบการปกครองของไทยยึดถือตาม สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เรื่อยมา คือ ระบบจตุสดมภ์ มีอัครมหาเสนาบดี ๒ ตำแหน่ง ได้แก่ สมุหนายก ดูแลพื้นที่ทางฝ่ายเหนือและมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับพลเรือนทั้งหมด และสมุหพระกลาโหม ดูแลพื้นที่ทางฝ่ายใต้และดินแดนมลายูและมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับทหารทั้งหมด และยังมีเสนาบดีอีก ๔ ตำแหน่ง รับผิดชอบกรม ๔ กรม คือ กรมเวียงหรือเมืองรับผิดชอบในการปกครองท้องที่ รักษาความสงบในมณฑลราชธานี กรมวัง ดูแลพระราชสำนัก ว่าการยุติธรรม กรมพระคลัง ทำหน้าที่รับจ่ายและเก็บรักษาพระราชทรัพย์อันได้มาจากภาษีอากร ส่วย จังกอบ ฤชา กรมนา ดูแลรักษาการทำไร่ นา ออกสิทธิที่นา เก็บค่านา และตัดสินคดีเกี่ยวกับที่ดิน วัว ควาย (สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, ๒๕๐๒)

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๓ มีการตั้งกรมใหญ่ขึ้นอีกกรมหนึ่งเรียกว่า กรมท่า มีเจ้าพระยาโกษาธิบดีเป็นเสนาบดี ทำหน้าที่ดูแลหัวเมืองแถบชายฝั่งทะเลตะวันออก ที่เราเรียกว่าอีสเทอร์นซีบอร์ดในปัจจุบัน ที่วุ่นวายมากก็คือว่าเสนาบดีทั้งสามนี้ทำหน้าที่กิจกรรมของรัฐเหมือน ๆ กัน คือ เก็บภาษี การศึกษา การศาสนา สะสมเสบียง ทำหน้าที่ตรวจหน่วยทหาร ทั้ง ๓ องค์กรทำหน้าที่เหมือนกัน ไม่มีสายบังคับบัญชาที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unity of Command) ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน กรมมหาดไทยก็มีมาตรฐานอย่างหนึ่ง กรมกลาโหมก็มีมาตรฐานอย่างหนึ่ง กรมท่าก็มีมาตรฐานอีกอย่างหนึ่ง เกิดความลักลั่น เกิดความสับสนเปลืองทั้งทางด้านกำลังคนและทางด้านงบประมาณ เกิดความซ้ำซ้อน รัชกาลที่ ๕ จึงทรงเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงโดยเร็ว ดังพระราชดำรัสที่ทรงแถลงเพื่อแก้ไขการปกครองแผ่นดินว่า

“...เมื่อตกลงมาถึงภายหลังตามกาลที่เปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ บางกรมก็มีการเหลือล้นจนทำไม่ไหว บางกรมก็ไม่มีอะไรจะทำ บางกรมก็มีผลประโยชน์มากเหลือล้นจนเกินไป บางกรมก็ไม่ได้ผลประโยชน์อันใดพอแก่การที่ต้องทำ เพราะการที่ไม่สม่ำเสมอทั้งกระบวนการและผลประโยชน์เช่นนี้ ราชการจึงได้ค้างสะสมด้วยการมากเหลือแรงที่จะทำ และไม่มีผลประโยชน์พอที่จะมีน้ำใจทำ...” (ช้อยอนันต์ และชัตติยา, ๒๕๑๘ : ๓๖)



ปัญหาภายในอีกลักษณะหนึ่ง คือ เรื่องเกี่ยวกับการปกครองหัวเมือง ซึ่งแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราช

หัวเมืองชั้นในมีพระมหากษัตริย์ปกครองโดยมีเสนาบดีเป็นผู้ช่วยอยู่รอบเมือง หลวงอยู่ในระยะที่ติดต่อกันได้ใน ๒ วันเช่น นครนายก ลพบุรี สุพรรณบุรี หัวเมืองชั้นนอกเป็นเมืองที่อยู่ไกลออกไปจากหัวเมืองชั้นในทั้งหมด แบ่งตามลำดับขนาด และความสำคัญของเมือง เช่น เมืองพระยามหานคร เมืองชั้นเอก ชั้นโท และชั้นตรี ราชสำนักแต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไปเป็นเจ้าของ มีอำนาจสิทธิขาดในการบริหารงานดังพระมหากษัตริย์ทุกประการ ส่วนหัวเมืองประเทศราชเป็นเมืองชั้นที่ได้มาไว้ในครอบครอง เช่น ลาวเหนือ ลาวใต้ เขมร และบางส่วนของมลายู มีเจ้านายของชาตินั้น ๆ ปกครองกันเอง เพียงแต่ส่งเครื่องราชบรรณาการมาถวายตามวาระ (แถมสุข, ๒๕๒๑)

การมีเจ้าเมืองตามระบบบริหารราชการในสมัยก่อนปฏิรูป แสดงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับเมืองเอก โท ตรี สองลักษณะ ลักษณะแรกก็คือระเบียบที่เรียกว่า ระเบียบพระเจ้าอยู่หัวท้ายสระที่ให้เจ้าเมืองทั้งหลายคอยส่งข่าวบ้านเมืองให้ราชสำนักทราบเป็นประจำ ถ้าหากว่าไม่ส่งข่าวก็จะมีโทษถึงประหารชีวิต อย่างนี้เป็นต้น เจ้าเมืองจะมีส่วนกลางไม่ได้ถ้า ราชสำนักไม่ได้ส่งไป คือต้องปฏิบัติตามที่ส่วนกลางสั่ง จริง ๆ แล้วเป็นแบบระบบการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยระเบียบนี้ได้ระบุเอาไว้ตั้งแต่สมัยพระเจ้าอยู่หัวท้ายสระ

ความสัมพันธ์ลักษณะที่สองเกิดจากการแต่งตั้งตำแหน่งขึ้นตำแหน่งหนึ่ง เรียกว่า 'ยกกระบัตร' เป็นตำแหน่งที่เหมือนกับผู้ตรวจราชการ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างราชสำนักกับเมืองต่าง ๆ คือ ราชสำนักส่วนกลางโดยกรมวังจะส่งยกกระบัตรไปตรวจตามหัวเมืองต่าง ๆ ดูว่าหัวเมืองนั้นมีความสงบเรียบร้อย มีปัญหาต่าง ๆ หรือไม่

ทั้งระเบียบพระเจ้าท้ายสระ และ ยกกระบัตร นั้น เป็นเรื่องที่ยากจะนำไปปฏิบัติได้ เพราะยากที่ใครจะตรวจหัวเมืองเป็นสิบ ๆ เมืองได้ การคมนาคมก็ไม่สะดวก การสื่อสารก็ใช้เวลานานมาก (จักรกฤษณ์, ๒๕๒๗ : ๑๐๐-๑๐๒) ระบบนี้จึงเป็นระบบที่ราชสำนักไม่สามารถที่จะควบคุมการทำงานของหัวเมืองต่าง ๆ ได้ ดังนั้น ปัจจัยนี้ก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่



ทำให้รัชกาลที่ ๕ ทรงเห็นว่า จะต้องทำการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

ปัจจัยอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งเป็นปัจจัยชี้ขาดเหมือนกันก็คือ ปัจจัยเรื่องความทุกข์ยากของประชาชน ที่อยู่ตามเมืองต่าง ๆ จากที่ได้อธิบายแล้วว่าเจ้าเมืองได้ขึ้นมาเป็นผู้ปกครองก็เพราะเป็นระบบสังสมอิทธิพล ถ้าเจ้าเมืองคนไหนมีคุณธรรมเลี้ยงดูประชาชนดีหน่อยประชาชนก็อยู่ได้ แต่เจ้าเมืองคนไหนริดนาทาเร้นประชาชน ประชาชนก็จะได้รับความเดือนร้อน ระบบราชสำนักเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าเมืองตั้งคณะกรรมการเรียกว่า กรมการเมือง กรมการเมืองจะทำหน้าที่แทนเจ้าเมืองในหลายประการ เป็นฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายสั่งการแก่เจ้าหน้าที่ทุกอย่าง กรมการเมืองก็อาจจะไปทำอะไรที่รังแกประชาชน ระบบนี้จึงเป็นระบบที่ความปลอดภัย ความผาสุกของประชาชนไม่ได้รับการรับประกัน รัชกาลที่ ๕ เห็นว่าควรจะมีการปรับปรุง

ปัจจัยสุดท้ายก็คือเราปล่อยให้ระบบภาษีเก็บอยู่ที่หัวเมือง ราชสำนักตั้งตำแหน่งขึ้นตำแหน่งหนึ่งเรียกว่า กรมการเงิน กรมการเงินมีหน้าที่ในการเก็บภาษีส่งให้ราชสำนักแต่เก็บได้ไม่เต็มที่ รั้วไหล กรมการเงินก็คือคนเงินที่ราชสำนักขอให้ทำหน้าที่ช่วยเก็บภาษีให้กับราชสำนักแล้วส่งไปให้จะเก็บได้เท่าไรส่วนหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับเจ้าเมืองจะให้เท่าไร (บันทึก, ๒๕๒๘: ๑๐๕-๑๐๖) รายได้ของประเทศจึงไม่ค่อยมี การเก็บภาษีอีกส่วนหนึ่งก็อยู่ในกระทรวงเลย คือกระทรวงเกษตรราธิการหรือแต่ก่อนนั้นคือกรมนา ในสมัยพระเจ้าอยู่หัว ก็เก็บภาษีเกี่ยวกับเรื่องปลูกข้าวได้แล้วก็เก็บเงินซึ่งไม่ได้อะไรมากเท่าไรเพราะระบบไม่ดี นอกจากนี้อำนาจในการควบคุมกรมสำคัญ ๆ ยังตกอยู่กับฝ่ายขุนนางในอาณัติของผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเดิม (เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์) ผลประโยชน์ต่าง ๆ จึงตกอยู่กับขุนนางแทนที่จะเข้าสู่ท้องพระคลัง รายได้ของรัฐจึงรั้วไหลไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย การปฏิรูปจึงอ้างได้อีกลักษณะหนึ่งว่า เป็นการดึงอำนาจทางการเมืองการปกครองจากขุนนางเก่ามาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ (ชลธิชา, ๒๕๒๗)

โดยสรุปแล้ว รูปแบบการปกครองหัวเมืองของไทย มีลักษณะค่อนข้างกระจายอำนาจ มีการแบ่งเขตการปกครองและกำหนดวิธีการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจนเพื่อความควบคุมเจ้าเมือง โดยมีศูนย์รวมที่ส่วนกลาง แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าราชสำนักมีอำนาจจำกัด การปกครองทำได้ไม่รัดกุม อำนาจหัวเมืองมีมาก ปัญหาการคมนาคมและการติดต่อสื่อสาร



ๆลฯ ปัจจัยต่าง ๆ ทั้งหมดนี้รวมกันทั้งจากภายในและภายนอก เป็นคำตอบของคำถามที่ว่า ทำไมต้องมี การปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ ๕

## การปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ ๕ : ปฏิรูปอะไร และอย่างไร

ในสมัยรัชกาลที่ ๕ นั้น สิ่งจำเป็นอย่างมากก็คือจะต้องปรับระบบบริหารให้ส่วนกลางหรือราชสำนักนั้น สามารถควบคุมส่วนต่าง ๆ ของทั้งประเทศให้ได้อย่างทั่วถึง จะต้อง มีระบบการรวมอำนาจไว้ที่รัฐบาลกลาง จะต้องมีการแก้ปัญหาการปกครองแบบจักรวรรดิมาสู่ การปกครองแบบราชอาณาจักร จะต้องหาทางทำให้รัฐมีอำนาจและมีความสามารถในการเก็บ ภาษีต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ จะต้องหาทางพัฒนาความ เป็นอยู่ชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น ทั้งในแง่ของคุณภาพ มาตรฐานจะต้องหาทางเปลี่ยนแปลง ระบบประเทศราช ซึ่งก่อให้เกิดความแตกแยก ก่อให้เกิดความไม่รักชาติให้หมดไป โดยมี ระบบบริหารในรูปที่แตกต่างไปจากเดิม ซึ่งเป็นระบบที่เราเรียกว่า มณฑลเทศาภิบาล หรือ การปรับระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่ง แคมเบลล์ (Campbell, ๑๙๐๒ นักวิชาการ ซึ่งศึกษาประวัติศาสตร์ของไทย ระบุว่า การปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคนี้ เป็นงาน ชิ้นเอกที่มีความสำคัญอย่างยิ่งของสยาม เป็นสิ่งที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดที่ทำให้สยาม ประเทศรักษาความเป็นเอกราช และความเจริญรุ่งเรืองมาได้จนถึงทุกวันนี้

ในรายละเอียด รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงเริ่มต้นด้วยการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วน กลาง อย่างเป็นขั้นตอนด้วยความรอบคอบ โดยได้ส่งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา เทวะวงศ์วโรปการ ตั้งแต่ยังเป็นกรมหลวงไปร่วมงานฉลองครบ ๕๐ พระชันษา ของสมเด็จพระ บรมราชินีวัดตอเรือ ณ ประเทศอังกฤษ และส่งให้ไปพิจารณาแบบคณะเสนาบดีในยุโรป ว่ามีการกำหนดตำแหน่งและโครงสร้างในการบริหารงานอย่างไร ในที่สุดก็ได้ทรงกำหนดรูปแบบของกระทรวงที่จะปฏิรูปทั้งเก่าและใหม่ รวมเป็น ๑๒ กระทรวงด้วยกัน แต่ในขั้นแรก เรียกว่ากรม ตามเดิมคือ

(๑) กรมมหาดไทย



- (๒) กรมพระกลาโหม
- (๓) กรมท่า
- (๔) กรมวัง
- (๕) กรมเมือง
- (๖) กรมนา
- (๗) กรมพระคลัง
- (๘) กรมยุติธรรม
- (๙) กรมยุทธนาธิการ
- (๑๐) กรมธรรมการ
- (๑๑) กรมโยธาธิการ และ
- (๑๒) กรมมรุธาธิการ

หกกรมแรกเป็นกรมเก่าแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ความรับผิดชอบไปบ้าง โดย

- กรมพระกลาโหมยังคงบังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ และเมืองมลายูประเทศราช ซึ่งต่อมาได้โอนการบังคับบัญชาหัวเมืองให้กับกระทรวงมหาดไทย
- กรมท่าเคยว่าราชการหัวเมืองชายฝั่งทะเลตะวันออก ใหว่าการต่างประเทศอย่างเดียว การปกครองหัวเมืองอินให้มหาดไทย

ส่วนกรมใหม่อีก ๖ กรมมีหน้าที่ดังนี้ คือ

- กรมพระคลัง ดูแลเรื่องการเงิน รายได้ รายจ่าย ของแผ่นดิน
- กรมยุติธรรม จัดการเรื่องศาลซึ่งเคยอยู่กระจัดกระจายตามกรมต่าง ๆ มาไว้ที่แห่งเดียว
- กรมยุทธนาธิการ ตรวจตราการจัดการในกรมทหารบก ทหารเรือ
- กรมธรรมการ มีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับการศึกษา การรักษาพยาบาลที่ริเริ่มขึ้นใหม่ และอุปถัมภ์คณะสงฆ์ตามตำแหน่งเจ้าพระยาพระเสด็จ
- กรมโยธาธิการ มีหน้าที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง การรถไฟ การไปรษณีย์ โทรเลข และ
- กรมมรุธาธิการ มีหน้าที่รักษาพระราชลัญจกรรักษาพระราชกำหนดกฎหมาย



และหนังสือราชการทั้งปวง

เมื่อได้ทรงกำหนดรูปแบบของการบริหารราชการส่วนกลางขึ้นใหม่แล้ว รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงทดลองระเบียบการของระบบบริหารที่จะจัดขึ้นใหม่ และฝึกหัดผู้ที่จะเป็นเสนาบดี โดยโปรดให้จัดประชุมเสนาบดีที่พระที่นั่งดุสิตมหาปราสาท และเสด็จลงมาประทับเป็นประธาน สัปดาหฺ์ละครั้ง เพื่อให้การจัดระบบใหม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย จนถึงวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๓๕ จึงได้มีประกาศพระบรมราชโองการตั้งกระทรวงขึ้นรวม ๑๒ กระทรวงอย่างเป็นทางการ

ในส่วนของการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น รัชกาลที่ ๕ ทรงเริ่มโดยการทาบทามบุคคลสำคัญที่จะเข้ารับผิดชอบเป็นกำลังหลัก (Key Actor) ในการปฏิรูปโดยได้ทรงกำหนดให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพเป็นแกนนำผู้รับผิดชอบ ในการปฏิรูป โปรดเกล้าแต่งตั้งให้ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเป็นรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยนานถึง ๒๐ กว่าปี

ศาสตราจารย์จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ ผู้ซึ่งได้ศึกษาประวัติและผลงานของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพอย่างละเอียด (จักรกฤษณ์, ๒๕๒๗) ได้ชี้ให้เห็นว่า สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเป็นบุคคลพิเศษของประเทศไทยที่เป็นผู้ดำเนินการนำนโยบาย การปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติ ทรงเป็นต้นสกุล ดิศกุล เป็นพระโอรสของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔ และเจ้าจอมมารดาชุ่ม ประสูติเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๐๕ ทรงเข้าศึกษาวิชาทหารหลักสูตรนักเรียนนายร้อยเป็นเวลา ๑ ปี ในวังในบริเวณวัดพระแก้ว ในสำนักของหลวงรักรณยุทธ เมื่อจบแล้วก็ได้รับพระราชทานยศเป็นนายร้อยตรีทหารมหาดเล็ก เมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๐ มีพระชันษา ๑๔ ปีเศษ เมื่อมีพระชันษา ๒๔ ปี ก็ได้เป็นอธิบดีกรมศึกษาธิการ ได้รับพระราชทานเลื่อนยศเป็นนายพลตรี และดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกในกรมยุทธนาธิการพอพระชันษาได้ ๓๐ ปี ก็ได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ และดำรงตำแหน่งอยู่จนถึง พ.ศ. ๒๔๕๘ รวมเวลาถึง ๒๓ ปีเศษ และพระองค์ได้ใช้เวลาในช่วงนั้นทำการปฏิรูปการปกครองอย่างขนานใหญ่



ดังนั้น สิ่งที่จะพรรณนาต่อไปนี้ก็คือ สิ่งที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทำ โดยทรงมีผู้ร่วมงานที่สำคัญอีกท่านหนึ่งคือ หลวงเทศาจิตรพิจารณ์ ภายหลังได้เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็นพระสฤทธิพิจนกร ผู้ซึ่งเป็นกำลังสำคัญท่านหนึ่งในประวัติศาสตร์ของการปฏิรูประบบราชการไทย พระสฤทธิพิจนกรเป็นเลขานุการของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ในสมัยที่เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงทำงานทุกเรื่อง เมื่อรัชกาลที่ ๕ ทรงมีนโยบายที่จะปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก่อนที่จะทำการปฏิรูปสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพก็ส่ง พระสฤทธิพิจนกรไปที่มลายูและพม่า เพื่อดูระบบการปกครองที่อังกฤษนำเข้ามาจัดใช้ในการปกครอง โดยเฉพาะกับประเทศพม่าอย่างได้ผล จริง ๆ แล้วจึงกล่าวได้ว่า ระบบเทศบาลของเราได้นำรูปแบบมาจากพม่าและมลายู ตามที่อังกฤษได้เข้าไปทำการทดลองใช้

ในการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยการตั้งมณฑลเทศาภิบาลนี้รัชกาลที่ ๕ ทรงโปรดให้ทำการโดยเริ่มจากโครงการเล็กก่อน เมื่อสำเร็จจัดระบบดีแล้วจึงค่อยขยายผล (สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, ๒๔๔๘) วิธีการก็คือ ทดลองทำในมณฑลหนึ่งก่อน เอาหัวเมือง ๒ หัวเมืองมารวมตั้งเป็น ๑ มณฑล ในแต่ละหัวเมืองหรือจังหวัดก็แบ่งเป็น อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน รวมเรียกว่า เทศาภิบาล คือ มีมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน การริเริ่มการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลนี้ได้ทรงเริ่มเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๗ รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงพยายามรวบรวมหัวเมืองชายแดนขึ้นเป็นมณฑลได้ ๖ มณฑล แล้วส่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากกรุงเทพฯ ออกไปปกครองบังคับบัญชา เพื่อแก้ปัญหาการปกครองแบบหลวมที่เมืองประเทศราชมีอิสระในการปกครองตนเองเกือบสมบูรณ์ และเพื่อเปลี่ยนลักษณะของการปกครองแบบเมืองหลวง เมืองชั้นใน เมืองชั้นนอก เมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราชมาสู่ระบบบริหารแบบใหม่

สืบเนื่องมาจากการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งมีการรวมครัวเรือนขึ้นเป็นบ้านหลายบ้านรวมเป็นหมู่บ้านหลาย ๆ หมู่บ้านรวมเป็นตำบล หลาย ๆ ตำบลรวมเป็นอำเภอเป็นเมือง และมณฑลในที่สุด ก็คือ การทดลองเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็นครั้งแรกที่บางปะอิน ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มแรกสำหรับระบอบประชาธิปไตย สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงพิจารณาข้อเสนอของ พระสฤทธิพิจนกรแล้วเห็นควรที่จะให้สิทธิแก่ประชาชนในหมู่บ้านนั้นได้มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านกันเอง แล้วผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเองขึ้นเป็น



กำหนด เป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนกับข้าราชการ แนวทางในการปฏิรูปดังกล่าว จึงถือว่าเป็นแนวทางที่ก้าวหน้ามาก คือมองไปถึงหมู่บ้าน มองไปถึงการแสวงหาตัวแทนของประชาชนเพื่อจะเข้าไปเชื่อมโยงกับการปกครองของรัฐ

อีกประเด็นหนึ่งที่อยู่ในกระบวนการของการปฏิรูปก็คือ การใช้วิธีการตรวจราชการ สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพทรงเป็นอนุชาของกษัตริย์องค์แรกที่เดินทางไปตรวจราชการถึง ๒๐ หัวเมือง ใช้เวลาเป็นปี ซี่งม้าและล้อเรือไปจังหวัดต่าง ๆ เช่น ชัยนาท อ่างทอง และจังหวัดใกล้เคียงต่าง ๆ จากภาคกลางไปถึงบางจังหวัดในภาคเหนือ การใช้ระบบการตรวจราชการนี้เป็นประโยชน์ต่อสมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพมากก็เพราะว่า ระบบนี้สามารถทำให้ท่านนำประสบการณ์ที่ได้ไปใช้ปรับรูปแบบของงานต่าง ๆ ได้หลายด้าน (จักรกฤษณ์, ๒๕๒๗ : ๑๐๐-๑๐๓)

ระบบของการจัดเก็บภาษีก็เป็นตัวอย่างหนึ่ง ที่สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพทรงพบว่ากรมการจีนสู้อำนาจของกรมการเมืองไม่ได้ เพราะกรมการเมืองก็คือเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเจ้าเมือง กรมการจีนไม่สามารถทำการเก็บภาษีได้อย่างเต็มที่ ฉะนั้นสิ่งที่สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพทรงทำก็คือการขอให้มีการโอนกรมสรรพากรออกไปจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ หรือกระทรวงการคลังในปัจจุบันให้มาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย (สมสวาท, ๒๕๑๕) เมื่อโอนมาแล้วก็ตั้งเจ้าหน้าที่ไปประจำสำนักงานสรรพากรยังหัวเมืองทุกแห่ง เพื่อเอาคนจากราชสำนักไปทำการเก็บภาษีให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย

นอกจากนี้ เมื่อรัชกาลที่ ๕ สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพและพระสฤณีพิจนกรได้เปลี่ยนระบบราชการในส่วนภูมิภาคแล้ว ก็ได้ทรงดำเนินการพัฒนาหน่วยงานในกระทรวงส่วนกลางหรือในปัจจุบันเรียกว่า ราชการบริหารส่วนกลางไปพร้อม ๆ กัน สิ่งที่ทำแรก ๆ ที่สำคัญก็คือการตั้งกรมป่าไม้ ซึ่งมีสาเหตุมาจากอังกฤษส่งคนไปตัดไม้ทำลายป่าที่เมืองเชียงใหม่ (พร้อมพงศ์, ๒๕๑๘) รัชกาลที่ ๕ จึงทรงแก้ปัญหาโดยการตั้งกรมป่าไม้ขึ้น เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๔ ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย แต่หน้าที่ของกรมป่าไม้ในขณะนั้นเน้นการตัดไม้ส่งไปขายให้ชาวต่างประเทศ เป็นหลักเพื่อเอาเงินมาบำรุงพัฒนาประเทศ ไม่ใช้การดูแลรักษาป่าเหมือนในปัจจุบัน



อีกด้านหนึ่งของการปฏิรูปก็คือ การปฏิรูปกรมตำรวจ กรมตำรวจภูบาล เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๐ แต่ละกรมทำหน้าที่คุมแลกไพร่หลวง และทำหน้าที่ตรวจด่านทางปลายแดน รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงจัดระบบใหม่เป็นแบบทหาร ม้า ปืน ตรวจผู้ร้าย โดยได้รูปแบบมาจาก เดนมาร์กมาตั้งเป็นกรมกองตระเวนหัวเมืองขึ้นมา มีพระยาवासเทพชาวเดนมาร์กเป็นเจ้ากรม ต่อมาภายหลังได้มีการยุบกรมตำรวจภูบาลไปรวมกับกรมตำรวจ ในปี พ.ศ. ๒๔๕๖ มีกำลังตำรวจขยายไปทุกหัวเมือง กรมตำรวจในสมัยรัชกาลที่ ๕ ในขณะนั้นมีกำลังพลถึงประมาณ ๘,๐๐๐ คน กระจายอยู่ทั่วประเทศ (กรมตำรวจ, ๒๕๐๕) และเป็นที่น่าสังเกตว่าตำรวจใน สมัยรัชกาลที่ ๕ นั้น มีหน้าที่ในการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดด้วย

การพัฒนาอีกด้านหนึ่งคือ การขยายงานการพยาบาลในส่วนภูมิภาค โดยโอนกรม พยาบาลจากสังกัดกระทรวงธรรมการมาขึ้นในกระทรวงมหาดไทย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๖ มีการ สร้างที่ทำการแพทย์ประจำเมืองขึ้น ตั้งโสตศาลาดังโรงพยาบาลประจำเมืองขึ้นทุกแห่งในราชอาณาจักรไทย

การปรับปรุงอีกแห่งที่น่าสนใจก็คือ ทรงมีนโยบายงดการตั้งเมืองใหม่นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๒๘ เป็นต้นมา คล้ายกับในสมัยปัจจุบันที่รัฐบาลมีนโยบายไม่ให้มีการตั้งหน่วยราชการ ใหม่โดยไม่จำเป็น รัชกาลที่ ๕ ทรงมีนโยบายดังกล่าว เพราะก่อนหน้านั้นผู้มีอิทธิพลมักจะ รวบรวมผู้คนไปอยู่ตามที่ต่าง ๆ แล้วก็ขอไปที่ราชสำนักขอตั้งเมืองใหม่แต่การตั้งเมืองใหม่ อย่างนั้นไม่ได้เกิดผลดี เพราะมีปัญหาหลักทางด้าน การควบคุม รัชกาลที่ ๕ จึงทรงมี นโยบายไม่ให้มีการตั้งเมืองใหม่ (จักรกฤษณ์, ๒๕๒๗ : ๑๔๑)

ในภาพรวมการปฏิรูปของรัชกาลที่ ๕ ในหลาย ๆ ด้านถือว่าการปรับปรุงที่มี เป้าหมายชัดเจน เพื่อให้เกิดผลลัพธ์สุดท้ายซึ่งหมายถึงเพื่อให้เกิดผลต่อประชาชน เพื่อให้ ประชาชนของรัฐมีความมั่นคง ปลอดภัย มีความสงบสุข และมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น ไม่ใช่ เป็นการปรับปรุงเพื่อรักษาอำนาจในราชสำนัก

สิ่งที่น่าสังเกตสำหรับการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ ๕ ก็คือเป็นการปฏิรูปในสมัยสม บูรณาณาสีทราชาธิปไตย เป็นการเพิ่มกระทรวง เพิ่มกรม ซึ่งทำได้โดยใช้พระบรมราชโองการและ



ก็เป็นการปฏิรูป ซึ่งถ้าศึกษาให้ดีจะเป็นการปฏิรูปตามหลักวิชา คือศึกษาหาข้อมูลก่อน สร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในการปฏิรูปก่อน ทำการทดลองก่อนแล้วจึงทำการขยายผล ซึ่งเป็นกุญแจแห่งความสำเร็จ รัชกาลที่ ๕ ทรงใช้เวลาในการปฏิรูปโดยการปรับราชการส่วนภูมิภาคอยู่ถึง ๓๐ ปี ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยถึงเป็นปีกแผ่นอยู่ได้จนถึงปัจจุบันนี้

## สภาพปัญหาของระบบราชการไทยในปัจจุบัน

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการปฏิรูประบบราชการเป็นครั้งที่สอง ในสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ระบบราชการไทยยังไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ทั้งระบบอีกเลย การมีพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พ.ศ. ๒๔๗๖ ขึ้นก็เป็นการเปลี่ยนแปลงในรูปของการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การเปลี่ยนแปลงเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๔ ตามนัยของพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๘๔ ก็เป็นการปรับปรุงเพิ่มเติมกรมบางกรมในกระทรวง การเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหน่วยงานให้สอดคล้องกับการขยายตัวในการพัฒนาประเทศโดยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่โครงสร้างหลักของระบบราชการแต่อย่างใด

ดังนั้นโครงสร้างหลัก ๆ ของรัฐภายใต้ระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็ยังคงอยู่ไม่ได้มีความแตกต่างไปจากโครงสร้างที่รัชกาลที่ ๕ และสมเด็จพระยาตำราธิราชได้ทรงวางไว้แต่ประการใด สิ่งที่เป็นประเด็นหลักของการพิจารณาในส่วนนี้ก็คือ สภาพปัญหาในปัจจุบันของระบบราชการไทยเป็นอย่างไร

เราอาจกล่าวได้ว่า สาเหตุหลักสาเหตุหนึ่งที่เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการไทยในสมัยรัชกาลที่ ๕ ก็คือ โครงสร้างและหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันและการทำงานอย่างไม่มีระบบของ ๓ หน่วยงานหลักในขณะนั้นคือ กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย และกรมทำในสมัยนั้นกระแสหลักของปัญหาได้ถูกแก้ไขให้แปรเปลี่ยนจากความซ้ำซ้อนไม่มีระบบ มาสู่การเน้นความชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization) ตามแบบตะวันตก และกระแสความ



ชำนาญงานเฉพาะอย่างดังกล่าว ก็ยังคงอยู่ในระดับหนึ่ง และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นๆ ไปสู่ความชำนาญย่อยภายในกระทรวงและภายในกรม

เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๖ กรมในระบบราชการไทยมีอยู่ ๔๕ กรม พ.ศ. ๒๕๑๒ มี ๑๐๒ กรม แสดงว่าระบบราชการไทยขยายตัวขึ้นหลายเท่าตัว ปัจจุบันเรามีกรมในราชการพลเรือนกว่า ๑๒๐ กรม มีกองถึงกว่า ๑,๓๐๐ แต่ละกรมแต่ละกองเริ่มไปสู่ความชำนาญเฉพาะอย่างมากขึ้นๆ ในส่วนของงานของกรมกองนั้นเอง สิ่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ของระบบราชการไทยก็คือว่าระบบราชการไทยนั้นมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากขึ้น ๆ เพื่อที่จะสนองตอบต่อผลประโยชน์ของตนเองโดยส่วนหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันนั้นก็เพื่อสนองตอบต่อความต้องการในการพัฒนาประเทศของสังคมนั้นควบคู่กันไปด้วย

การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย ได้ก่อให้เกิดรูปแบบขึ้นหลายรูปแบบจากงานวิจัยที่ได้ทำไว้ (วรเดช, ๒๕๒๓) พบว่า ในช่วง พ.ศ. ๒๕๑๒ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๒ มีกรมเพิ่มขึ้นใหม่ ๓๒ กรม มีอยู่ถึง ๑๖ กรม ที่ตั้งขึ้นใหม่จากหน้าที่ซึ่งมีอยู่แล้ว มีอยู่ ๑๓ กรมที่ตั้งขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่ใหม่ซึ่งไม่เคยปฏิบัติมาก่อน แต่เป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมกระทรวงอื่นอยู่แล้วถึง ๗ กรม งานจึงซ้ำซ้อนกัน มีเพียง ๖ กรมเท่านั้นที่เป็นงานใหม่แท้ ๆ (ที่ระบุไม่ได้มี ๓ กรม) เช่น การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพาณิชย์นาวี การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น

ในขณะที่เดียวกันมีกองที่ตั้งขึ้นใหม่ ๗๑๓ กอง เป็นกองที่ตั้งขึ้นใหม่จากหน้าที่ซึ่งมีอยู่แล้วหรือทำงานซ้ำซ้อนกัน ๔๕๔ กอง เป็นกองที่ตั้งขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่ใหม่เพียง ๒๑๐ กอง แต่ก็ยังเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรม กระทรวงอื่น ๔๔ กระทรวง มีเพียง ๑๑๖ กอง หรือร้อยละ ๑๖.๓ เท่านั้นที่เป็นงานใหม่แท้ ๆ ที่ระบุไม่ได้มี ๔๔ กอง

คำถามก็คือปรากฏการณ์เหล่านี้ บอกเราถึงสภาพปัญหาหลักของระบบราชการไทยที่เกิดขึ้นได้อย่างไรบ้างจากข้อมูลนี้ประกอบกับที่ได้ทำการวิจัยเพิ่มเติม ในเรื่องหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติ : สภาพปัญหาและการปฏิรูป (วรเดช และวนิต, ๒๕๓๐) พบว่าหน่วยงานในระบบราชการไทยในปัจจุบัน มีแนวโน้มที่จะทำหน้าที่หลักของตนเองน้อยลง แต่ใน



ขณะเดียวกันก็สนใจที่จะพยายามทำหน้าที่หลักของหน่วยงานอื่นเพิ่มมากขึ้น ๆ มีลักษณะที่คล้ายกับช่วงก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ ๕ คือมีการทำงานซ้อนกันหลายมิติ มีการแบ่งพื้นที่กันทำแบ่งลักษณะงานกันทำ

เหตุผลว่าทำไมถึงเป็นอย่างนั้น เรามองได้ว่า หนึ่งเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติของหน่วยงาน ถ้าไม่มีโครงการใหม่ ไม่มีกองใหม่ ไม่มีหน้าที่ใหม่ ก็จะไม่มีการขยายเพิ่ม ไม่มีงบประมาณเพิ่ม ไม่มีตำแหน่งเพิ่ม เป็นลักษณะคล้าย ๆ กฎของพาร์กินสัน (Parkinson's law)

เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือการขาดกฎหมาย การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ชัดเจนปัจจุบันนี้เรามีกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่และการจัดองค์การของระบบราชการไทย เรียกว่าประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๖ หรือ ปว.๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับ ๒๑๖ นี้ ถ้าสังเกตดูจะพบว่ากฎหมายกำหนดแต่เพียงหน้าที่ของกระทรวงเท่านั้น ดังนั้น ถ้าไปค้นคว้าดูจะพบว่า อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมีบอกไว้สั้น ๆ กว้าง ๆ เช่น

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การเกษตร การชลประทาน การประมง การปศุสัตว์ การป่าไม้ การพัฒนาที่ดิน และการสหกรณ์ (ภายหลังได้มีการแก้ ปว.เพิ่ม 'การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม')

- กระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ คมนาคม การขนส่ง การสื่อสาร และอุตุนิยมวิทยา (ภายหลังได้มีการแก้ ปว. เพิ่ม 'การพาณิชย์นาวี')

- กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องที่ บำบัดทุกข์ บำรุงสุข การพัฒนาชนบทและชุมชน การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การส่งเสริมควบคุมและคุ้มครองการใช้แรงงาน การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันสาธารณภัย การผังเมือง การโยธา และกรมราชทัณฑ์

- กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม

- กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแพทย์ การสาธารณสุข การควบคุมอาหารและยา รวมทั้งสิ่งนี้อาจเป็นพิษหรือเป็นภัยแก่สุขภาพ และการควบคุมกิจการ



กาชาด

ในระดับกรม ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๓๒ วรรคหนึ่ง ระบุว่า 'กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนใดส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือทบวง หรือพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรม' ซึ่งจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของกรมตามกฎหมายไม่ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจน นอกจากกรมนั้นมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะถึงตรงนี้ เรามองลึกลงไปว่าหน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่ามีแนวโน้มในการทำหน้าที่หลักน้อยลง ทำหน้าที่รองมากขึ้น หน่วยงานเหล่านั้นมักจะเป็นหน่วยงานที่ขาดกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของตนไว้โดยแจ้งชัด

เรามีหน่วยงานระดับกรมอยู่ ๓ ประเภท คือ กรมและหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรม ซึ่งได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวง และหน่วยงานระดับกรมที่ใช้ชื่อว่า สำนักงาน เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ หน่วยงานประเภทนี้ส่วนใหญ่จะมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของตนไว้ในรูปของพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานนั้น จะมีหน้าที่ระบุไว้โดยแจ้งชัด โอกาสที่จะไปทำหน้าที่อื่นมีน้อยหน่วยงานประเภทสำนักงานที่ไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยไว้โดยเฉพาะมีค่อนข้างน้อยมาก เช่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ผลการสำรวจดังปรากฏในรายงานวิจัยเรื่องหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติ : สภาพปัญหาและการปฏิรูป (วรเดช และ วินิต, ๒๕๓๐) พบว่า กรมหรือหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรมในราชการบริหารส่วนกลาง จำนวนทั้งหมด ๑๐๗ กรม ใน ๑๒ กระทรวง (ไม่รวมกรมหรือหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรมในกระทรวงกลาโหม และในทบวงมหาวิทยาลัย) พบว่ามีเพียง ๓๘ กรม หรือร้อยละ ๓๕.๕๑ เท่านั้นที่มีกฎหมายระบุอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานไว้อย่างชัดเจน ว่าหน่วยงานจะต้องทำอะไรถึงจะเข้าข่ายว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน ส่วนที่เหลืออีก ๖๙ กรม หรือ ร้อยละ ๖๔.๔๙ ปรากฏว่าไม่ได้มีกฎหมายรองรับหน้าที่ของกรมตนโดยเฉพาะ (ดูตารางที่ ๑)



LI RT

**ตารางที่ ๑**  
**แสดงจำนวนหน่วยงานระดับกรม**  
**ที่มี และ ไม่มีกฎหมายระบุหรือรองรับอำนาจหน้าที่**

กฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่	จำนวนหน่วยงานระดับกรม	ร้อยละ
มี	๓๘	๓๕.๕๑
ไม่มี	๖๕	๖๔.๔๙
รวม	๑๐๓	๑๐๐.๐๐

- หมายเหตุ ๑. ไม่รวมกรมหรือ หน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่าในกระทรวงกลาโหม และในทบวงมหาวิทยาลัย
๒. หน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลางระดับกรมที่มีกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติรองรับดังกล่าวส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงานที่มีการบริหารในรูปแบบคณะบุคคล และมักจะใช้ชื่อหน่วยงานว่า 'สำนักงาน'
๓. การสำรวจนี้ได้ศึกษาจากกฎหมายต่าง ๆ เท่าที่เข้าใจว่ามีอยู่โดยทำการสำรวจถึง ๒ ครั้งด้วยกัน อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้เป็นเรื่องที่กว้างขวางมากอาจจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานจำนวนมากที่ผู้วิจัยไม่มีโอกาสทราบ ดังนั้นตัวเลขจำนวนกรมที่ระบุนี้อาจมีความคลาดเคลื่อนได้

ในจำนวนหน่วยงานระดับกรม ๖๕ หน่วยที่ไม่มีกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนดังกล่าวนี้ จากการสำรวจขั้นต้นในระดับกองบางกองในกรม ๖๕ กรมดังกล่าว ซึ่งมีกองรวมกันทั้งสิ้น ๖๗๐ กองพบว่า หน้าที่ของกรมเหล่านี้บางส่วนเกิดขึ้นจากการมีพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายต่าง ๆ กำหนดให้หน้าที่นั้นเป็นส่วนรับผิดชอบ



ขอบของกองในกรมเสีย ๑๕๑ กอง และมีกองในกรมต่าง ๆ เหล่านี้ จำนวน ๔๔๑ กอง ที่ไม่มีกฎหมายรองรับ และที่ตรวจสอบไม่ได้มี ๗๘ กอง (ดูตารางที่ ๒) ตัวอย่างเช่น กรมการปกครอง แม้จะไม่มีพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน แต่ก็มี การกำหนดอำนาจหน้าที่ของกองในกรมไว้ เช่น กองบัตรประจำตัวประชาชน มีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ.บัตรประจำตัวประชาชน ๒๕๒๖ กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่นของกรมประชาสงเคราะห์ มีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ.การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๐๒ และ ปว.ฉบับที่ ๑๔๔ กองการประกอบโรคศิลปะ ในสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ.ควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๗๔ และ พ.ร.บ.สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นต้น

การที่ไม่มีกฎหมายระบุหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานระดับกรม และใน ระดับกองดังกล่าว จึงทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะในระดับกรม สามารถบริหารงาน ตลอดจนมีความริเริ่มและการวินิจฉัยสั่งการได้อย่างค่อนข้างเป็นเอกเทศ ทำให้แต่ละหน่วย สามารถขยายการทำงานของตนไปอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมกิจการมากมายจะเห็นได้ว่า กิจกรรมประเภทเดียวกันจะมีหน่วยงานรับผิดชอบมากมายหลายหน่วยงาน ตัวอย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๒๗) ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า กิจกรรม หรือ งานด้านสิ่งแวดล้อมมีหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐรับผิดชอบ ๒๑ หน่วยงาน งานด้านวัฒนธรรม มีหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบ ๒๗ หน่วยงาน และโดยเฉพาะมีหน่วยงานเอกชนทำทางด้านอยู่แล้วไม่ต่ำกว่า ๒,๐๐๐ หน่วยงาน งานด้านการศึกษาออกโรงเรียนมี หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบ ๕๐ หน่วยงาน และมีเอกชนทำอยู่ไม่ต่ำกว่า ๓๐๐ หน่วยงาน งานด้านการจัดที่ดิน และปฏิรูปที่ดิน มีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินงานด้านนี้ถึง ๓๔ แห่ง ภายในกระทรวงอย่างน้อย ๓ กระทรวง คือ มหาดไทย เกษตรและสหกรณ์ และสำนัก นายกรัฐมนตรี และจากการสำรวจโดยผู้เขียนยังพบว่า งานด้านการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก ก็ได้มีการปฏิบัติงานแยกกันไปถึง ๑๒ กรม ใน ๖ กระทรวง การทำกิจกรรมเดียวกันโดย หน่วยราชการต่าง ๆ ทั้งในสังกัดเดียวกัน และต่างกันนี้ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อ ปรับปรุงแก้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้ระบุว่า หน่วยราชการเหล่านี้มัก จะมีแผนปฏิบัติการของตนเอง ไม่มีการประสานงานซึ่งกันและกันและขาดการควบคุมดูแล เป็นอย่างมาก



**ตารางที่ ๒**  
**แสดงจำนวนกองใน “กรมที่ไม่มีกฎหมายรองรับ”**  
**ที่มี และ ไม่มีกฎหมายระบุ หรือ รองรับอำนาจหน้าที่**

	จำนวนหน่วยงานระดับกอง ๖๗๐ กอง ของ ๖๙ กรม ที่ไม่มีกฎหมายรองรับ	ร้อยละ
มีกฎหมายระบุหรือ รองรับ อำนาจหน้าที่	๑๕๑ กอง	๒๒.๕๔
ไม่มีกฎหมายระบุ รองรับอำนาจหน้าที่	๔๔๑ กอง	๖๕.๘๒
ตรวจสอบไม่ได้	๗๘ กอง	๑๑.๖๔
รวม	๖๗๐ กอง	๑๐๐.๐๐

**หมายเหตุ :** การสำรวจนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาจากกฎหมายต่าง ๆ เท่าที่เข้าใจว่ามีอยู่ โดยทำการสำรวจรวม ๒ ครั้งด้วยกัน อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้เป็นเรื่องที่กว้างขวางมาก อาจจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานจำนวนมากที่ผู้วิจัยไม่มีโอกาสทราบ ดังนั้น ตัวเลขจำนวนกองที่ระบุนี้อาจจะมีความคลาดเคลื่อนได้

การที่หน่วยงานระดับกรมของราชการไทยบางส่วนยังไม่ได้พยายามทำหน้าที่หลักของตนเองอย่างแท้จริง แต่กลับไปพยายามทำหน้าที่รอง ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของกรมอื่นเพิ่มมากขึ้น ยังก่อให้เกิดปรากฏการณ์อย่างหนึ่งก็คือเมื่อหน่วยงานเหล่านี้ไปทำหน้าที่รองซึ่งเป็น



LIART

หน้าที่หลักของหน่วยงานอื่นแล้วก็มักจะทำหน้าที่ได้ไม่ดี เนื่องจากไม่สามารถสู้หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ที่ถนัด และพร้อมอยู่แล้วได้ หรือ อาจจะทำหน้าที่ไม่ได้ดี ก็เพราะยังขาดแคลนทรัพยากร ต้องไปประสานงานพึ่งพากับส่วนราชการอื่น จึงทำให้คิดแก้ปัญหาเพื่อให้หน่วยงานของตนเองสามารถพึ่งพาตนเองให้ได้มากยิ่งขึ้น (Self-sufficiency) โดยการขยายตัวขอตั้งกองใหม่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยอ้างว่าจะแก้ปัญหาการประสานงาน แก้ปัญหาความไม่พร้อม ฯลฯ (กรมล ทอธรรมนูญ, ๒๕๒๔ : ๑๖-๓๒) ในเมื่อกรมกองส่วนใหญ่ทำเช่นนี้จากช่วงเวลาหนึ่งถึงช่วงเวลาหนึ่ง ผลที่เกิดขึ้นก็คือการขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทยเกิดขึ้นอย่างมหาศาล ในภาพรวมการเพิ่มปัจจัยนำเข้าเข้าไปในระบบราชการไทยไม่ได้มีผลทำให้หน่วยงานในระบบราชการไทยสามารถแก้ปัญหาได้ ในทางตรงข้ามกลับมีแนวโน้มทำให้ระบบราชการไทยมีโครงสร้างที่พิกลพิการมากยิ่งขึ้น และมีแนวโน้มที่จะอาศัยเงื่อนไขปัญหาต่าง ๆ ทางกระบวนการบริหารเป็นข้ออ้างเพื่อจะได้เสนอให้มีการจัดตั้งส่วนราชการใหม่มากขึ้นเรื่อย ๆ โดยไม่มีการคำนึงถึงผลผลิตที่จะเกิดขึ้นตามเป้าหมายขององค์การหรือเพื่อสนองตอบต่อประชาชนผู้บริโภคหรือประชาชนผู้รับบริการอย่างแท้จริงเท่าที่ควร

สภาพปัญหาหลักในส่วนที่เป็นปัจจัยนำเข้าดังกล่าวข้างต้น ได้ส่งผลทำให้หน่วยงานต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะทำหน้าที่หรือกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันมากยิ่งขึ้น จนทำให้กระบวนการในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างสลับซับซ้อน ขาดความเชื่อมโยงของหน่วยราชการในการปฏิบัติงานพัฒนา กล่าวให้เฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ มักจะเป็นไปตามโครงการพัฒนาเฉพาะของตน ต่างคนต่างทำในแต่ละแห่ง ไม่มีจุดร่วมในการประสานงาน มีการใช้ทรัพยากรไปอย่างไม่คุ้มค่าและกระจัดกระจาย ระบบข้อมูลในการพัฒนามีลักษณะกระจัดกระจายขาดความต่อเนื่องและสมบูรณ์ แนวทางในการดำเนินการตามแผนพัฒนาชาติ การกำกับดูแล การกระจายทรัพยากรในการพัฒนาไปยังพื้นที่ที่ควรได้รับการช่วยเหลือเป็นอันดับแรก ไม่ได้รับการสนับสนุนตามเป้าหมายเท่าที่ควร ยิ่งไปกว่านั้น การกระจายทรัพยากรบุคคลไปปฏิบัติงานพัฒนาในพื้นที่ต่าง ๆ ก็ยังมีสัดส่วนที่ไม่เหมาะสมเมื่อพิจารณาระหว่างพื้นที่ส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ปัญหาการกระจายทรัพยากรบุคคลดังกล่าวจะทวีมากขึ้น หากหน่วยงานนั้นเผชิญใช้บุคคลไปทำหน้าที่ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของหน่วยงานอื่นแทนที่จะทำหน้าที่หลักของตนเอง ทำให้การใช้ทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานเป็นไปในทิศทางที่ไม่ถูกต้อง ส่งผลในเชิงลบต่อการพัฒนาคุณภาพของบุคลากรในระยะยาว นอกจากนี้การที่มี



จำนวนสัดส่วนของบุคลากรที่ไปปฏิบัติงานส่วนภูมิภาค แต่สังกัดอยู่กับส่วนกลางเป็นจำนวนมากนั้นก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาในกระบวนการของการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นอยู่เสมอเช่น ปัญหาความขัดแย้งไม่ลงรอยกันระหว่างหน่วยราชการส่วนกลางที่ไปตั้งในจังหวัดกับจังหวัดเอง ปัญหาทางด้านการประสานการปฏิบัติระหว่างกรมส่วนกลางกับจังหวัด ตลอดจนปัญหาทางด้านอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับข้าราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในจังหวัดนั้นเป็นต้น

ในส่วนของสภาพปัญหาในด้านผลการปฏิบัติงาน ก็มีผลสืบเนื่องมาจากการที่หน่วยงานกลางระดับปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะทำหน้าที่เอง มุ่งแก้ปัญหาโดยเน้นปัจจัยนำเข้ามากกว่าปัจจัยที่เป็นผลผลิต เน้นการขยายหน่วยงาน มุ่งปฏิบัติงานโดยขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานอื่น ๆ ที่ทำกิจกรรมประเภทเดียวกัน จึงทำให้ประชาชนเกิดความสับสนในการให้บริการ โครงการพัฒนาจำนวนไม่น้อยที่ไม่สามารถส่งประโยชน์ให้เกิดแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริงผลประโยชน์ที่ควรจะต้องตกถึงมือประชาชนก็ถูกบิดเบือนไปในภาพรวมสาเหตุสำคัญของปัญหาในส่วนนี้ โดยส่วนหนึ่งอยู่ที่การขาดการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง และขาดตัวชี้บอกในการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนและโครงการ ทำให้ไม่ทราบว่าคุณสมบัติของกิจกรรมนั้น ๆ สามารถแก้ไขปัญหา หรือสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้อย่างแท้จริง

อนึ่ง สืบเนื่องมาจากขาดตัวชี้บอกในการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการที่ไม่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง จึงทำให้ผลสะท้อนกลับที่กรม กองต่าง ๆ ได้จากการประเมินผลการปฏิบัติงานมักจะเป็นลักษณะที่เข้าข้างตัวเอง ช่วยเป็นข้ออ้างสนับสนุนหน่วยงานดังกล่าวให้เห็นวิธีการแก้ปัญหาโดยเน้นที่ปัจจัยนำเข้ามากยิ่งขึ้น จึงทำให้การปฏิบัติงานของกรม กองต่าง ๆ มีปัญหา หรือจุดอ่อนในด้านต่าง ๆ ของระบบงานเวียนอยู่ในสภาพเดิม

## การปฏิรูประบบราชการในอนาคต

เมื่อมาถึงตรงนี้ก็เหลือคำถามที่ว่าอะไรเป็นแนวคิดหรือรูปแบบของการปฏิรูประบบราชการไทยในอนาคต คำตอบจากคำถามดังกล่าวสามารถแยกออกได้เป็นขั้นตอนหลายขั้น



ตอนหลายประเด็นด้วยกัน ทั้งนี้ในทุกประเด็นของคำตอบนั้นได้มาจากผลการวิจัยมิใช่การคาดเดาเอาเอง

เริ่มจากเมื่อเรารู้ว่าปัญหาหลักของระบบราชการไทยก็คือ การที่หน่วยราชการต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะทำหน้าที่หลักน้อยลง ทำหน้าที่รองมากขึ้น การแก้ปัญหาในหลักการจะต้องเริ่มจากประเด็นหลักของปัญหา กล่าวคือ จะต้องหาทางให้หน่วยราชการทุกหน่วยมุ่งทำหน้าที่หลักของตนเองให้มากที่สุด หน่วยงานใดที่ไปทำงานอื่นซึ่งเป็นหน้าที่หลักของหน่วยงานอื่น หรือหน่วยงานใดที่พยายามทำหน้าที่ทุกอย่างจะต้องพยายามปลดเปลื้องภารกิจส่วนเกินนั้นออกไปให้มากที่สุด เพื่อให้หน่วยราชการเหล่านั้นหันมาทำแต่หน้าที่หลักของตนเองให้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ทำให้มีการกระจายและมีการนำทรัพยากรไปใช้ประโยชน์ (Utilization of resources) ไปในทิศทางที่ถูกต้อง และเพื่อลดปัญหาในกระบวนการของการปฏิบัติงานภายในหน่วยและระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ

การที่จะหาทางให้หน่วยราชการทุกหน่วย โดยเฉพาะในระดับกรมมุ่งทำหน้าที่หลักของตนเองให้มากที่สุด อาจทำได้โดยมองไปที่สาเหตุ คือ กฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่และการจัดองค์การของรัฐซึ่งได้แก่ ปว.๒๑๖ นั้น กำหนดหน้าที่ของหน่วยราชการไว้แต่ในระดับกระทรวงและอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ดังนั้นคำตอบก็คือว่า ทำไมเราไม่กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานในระดับกรม ซึ่งการแก้ไขตรงนี้สามารถทำได้โดยการแก้ไข ปว.๒๑๖ ให้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมไว้ด้วย

ในกรณีที่เราไม่สามารถแก้ไข ปว.๒๑๖ ได้ รัฐบาลก็อาจดำเนินการออกคำสั่งหรือขอให้หน่วยราชการระดับกรมทุกกรมทั้งที่มีกฎหมาย และไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนรองรับ ระบุหน้าที่ความรับผิดชอบโดยเฉพาะของตนออกมาเป็นลายลักษณ์อักษร โดยขอให้ระบุ หรือให้ความสำคัญของหน้าที่หลักและหน้าที่รองลดหลั่นกันลงไป ทั้งนี้สำหรับหน่วยงานที่ไม่มีกฎหมายรองรับการระบุหน้าที่ของตนให้แจ้งชัดก็เพื่อเป็นการสร้างลัทธิฐานเบื้องต้นเกี่ยวกับหน้าที่ที่แต่ละหน่วยจะต้องผูกพันหรือปฏิบัติ อนึ่ง สำหรับหน่วยราชการที่มีกฎหมายรองรับเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของตน การระบุดังกล่าวก็เปรียบเสมือนเป็นการเตือนหรือเป็นการทำให้หน่วยงานนั้นทำการตรวจสอบภารกิจที่ตนทำอยู่ ทั้งนี้ เพื่อให้



ตระหนักว่าการทำหน้าที่อื่นนอกเหนือจากหน้าที่ที่ระบุไว้จะเป็นการขัดกฎหมาย

นอกจากนี้ ในลำดับถัดไปรัฐบาลก็ควรที่จะออกหลักการให้หน่วยงานวางแผนส่วนกลาง ระดับนโยบายโดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อนุมัติโครงการพัฒนา ให้สำนักงานประมาณจัดสรรงบประมาณ และให้สำนักงาน ก.พ.อนุมัติอัตรากำลังให้กับโครงการพัฒนาที่สะท้อน (Reflect) หน้าที่หลักของแต่ละกรมให้มากที่สุด โดยทั้งนี้เพื่อจะเป็นการกำหนดกรอบมิให้หน่วยงานกลางระดับปฏิบัติบางหน่วยไปทำงานอื่น ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของอีกหน่วยหนึ่งในขณะเดียวกันก็จะเป็นการดอง หรือจำกัดมิให้หน้าที่รองหรือหน้าที่ที่ห้อยได้มีโอกาสเติบโตได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือหาทางให้งานที่ไม่ใช่ งานหลักของแต่ละกรมต้องแคระแกรนตายซากไปในที่สุดหรืออย่างน้อย ก็เป็นการจำกัดการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานระดับกรมให้ได้สัดส่วนกันให้มากขึ้นระหว่างงานหลักกับงานรอง

ประเด็นถัดไปก็คือ ทำอย่างไรเราถึงจะพัฒนาผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้ดีขึ้น ทำอย่างไรเราถึงจะมีระบบที่นำเอาความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือผู้บริโภคนั้นเข้ามาเป็นส่วนประกอบสำคัญในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยราชการนั้น ๆ ด้วย ทำอย่างไรเราถึงจะมีตัวชี้วัดที่หลากหลายเพียงพอที่จะบอกได้ว่าหน่วยงานนั้นทำงานได้ผลหรือไม่ได้ผล หากพัฒนาระบบดังกล่าวได้ เราก็อาจจะสามารถยุติ (Terminate) โครงการบางโครงการที่ไม่ได้ผลลงได้บ้างทั้งนี้เพื่อจะเอางบประมาณไปทำในโครงการพัฒนาใหญ่ ๆ ได้มากขึ้น ตัวอย่างบางตัวอย่างเช่น โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก ปัจจุบันมีโครงการสะสมผูกพัน ต้องใช้งบประมาณเรื่อยมาเป็นสิบปีถึงราว ๘๐,๐๐๐ โครงการ การที่จะต้องหาทางยุติโครงการที่ไม่ส่งประโยชน์ลงเสียบ้างจึงเป็นสิ่งจำเป็น

อีกประเด็นหนึ่งซึ่งค่อนข้างสำคัญก็คือ ขณะนี้มักมีกระแสว่าเราควรขยาย กองเป็นกรม เป็นกระทรวง มากขึ้น ๆ โดยหลักการจากผลงานวิจัยเราพบว่า การขยายหรือตั้งหน่วยงานใหม่นั้นควรทำถ้าเป็นการริเริ่มในกิจกรรมใหม่ ๆ ของรัฐที่ไม่เคยมีมาก่อน หรือขยายเพราะปริมาณงานเพิ่มสูงขึ้นอย่างแท้จริง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายนั้น ประโยชน์ของการขยายควรจะเกี่ยวพันมีประโยชน์ไปตกอยู่กับประชาชนผู้รับบริการจริง ๆ กรณีกรมตำรวจมีการขยายกองบังคับการเป็นกองบัญชาการ หรือตั้งกองบัญชาการขึ้นใหม่ลอย ๆ หลายกอง



บัญชาการ นั้นถือว่าเป็นการขยายที่โครงสร้างส่วนบน การขยายถ้าจะให้ได้ประโยชน์แก่ประชาชนผู้รับบริการจริง ๆ ควรเป็นการขยายโครงสร้างที่ส่วนล่างเช่น การเพิ่มสถานีตำรวจให้ครอบคลุมพื้นที่ต่าง ๆ ให้มากขึ้น การขยายในลักษณะถือประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักนี้น่าจะเป็นจุดยืนที่สำคัญของการปฏิรูประบบราชการต่อไปในอนาคต

มองไปในส่วนภูมิภาค ขณะนี้เราพบปรากฏการณ์อย่างหนึ่งก็คือได้มีหน่วยราชการส่วนกลาง ส่งคนของตนไปทำงานหรือไปตั้งหน่วยงานของตนในส่วนภูมิภาคมากขึ้นจนทำให้กิจกรรมของรัฐในส่วนภูมิภาค ที่ราชการบริหารส่วนกลางรับผิดชอบและหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบแยกกันไม่ออก (ดู อมร และถวัลย์, ๒๕๒๙) และก่อปัญหาพื้นฐานที่ว่าหน่วยงานส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาคแทบจะไม่เคยฟัง หรือฟังก็ฟังหูไว้หู ว่าจังหวัดเขาต้องการอะไร หรือแม้กระทั่งหน่วยงานเดียวกันแต่เป็นหน่วยจังหวัดต้องการให้ทำอะไรก็มักจะไม่ค่อยฟัง หน่วยงานกลางที่มีอยู่ในส่วนภูมิภาคมักจะฟังและทำตามกองที่ส่วนกลางของเขา เช่น สถานีพืชสวนก็ต้องฟังกองพืชสวนว่าต้องการอะไร มองเป็นส่วน ๆ ไป แต่ไม่ได้มองว่าจังหวัดต้องการอะไร และปรากฏการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นมากในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนั้นการแก้ปัญหาจึงถูกกำหนดโดยส่วนกลาง ส่วนกลางเป็นตัวกำหนด ต้องการงบประมาณอย่างไร จัดสรรไปอย่างไร มองให้ลึก ๆ การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางที่เราทำไว้ตั้งแต่รัชกาลที่ ๕ เริ่มมีปัญหาว่ายังให้ผลดีหรือเหมือนก่อนหรือไม่ เพราะในปัจจุบันนี้ไม่ใช่มีแต่กระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียวแล้วที่ทำกิจกรรมของรัฐ กระทรวงต่าง ๆ ก็ส่งหน่วยงานของตนไปอยู่ที่ส่วนภูมิภาคและกิจกรรมของรัฐในพื้นที่ถูกคุมทั้งกระทรวงมหาดไทย ถูกคุมโดยกระทรวงต่าง ๆ อีกมากมาย และการสนองตอบต่อสิ่งเรียกร้อง หน่วยงานเหล่านั้นไม่ได้สนองตอบต่อประชาชนผู้รับบริการเท่าที่ควรนัก แต่มุ่งสนองตอบต่ออำนาจของผู้อำนวยความสะดวกซึ่งอยู่ในกรมต่าง ๆ ที่ตนเองสังกัดอยู่ จึงเป็นไปได้อย่างไรที่ผู้อำนวยการกองของกรมที่ตนสังกัดอยู่นั้นจะสามารถรู้ปัญหาของ ๗๒ จังหวัด ของตำบลกว่า ๕,๐๐๐ ตำบลได้จริงอยู่เรามีระบบ กชช. แต่ก็ยังเป็นระบบส่วนหนึ่งของระบบใหญ่เท่านั้นไม่สามารถประสานการใช้ทรัพยากรของรัฐได้อย่างเต็มที่

แนวโน้มของการแก้ปัญหาในลักษณะดังกล่าวข้างต้น อาจพิจารณาได้จากโครงการพระราชดำริที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันได้ทรงริเริ่มขึ้น เช่น ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยฮ่องไคร้ โครงการพัฒนาห้วยทราย ลักษณะการดำเนินโครงการเป็นนัยเรียน



ที่สอนให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐที่ส่งลงพื้นที่ และไม่ได้ประสานกันในพื้นที่ ควรจะหันมาดูแนวทางที่ช่วยช่องโหว่ หรือที่ช่วยทลายทำ เพราะได้มีการนำเอาส่วนราชการที่ทำหน้าที่ลักษณะเดียวกันเข้ามารวมทำงานร่วมกัน เพื่อให้ได้ผลลัพธ์จากการพัฒนาอย่างแท้จริง ฉะนั้นในการแก้ปัญหาที่ เราจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงระบบที่ในหลวงได้ทำว่าจะทำอย่างไร ให้กระบวนการพัฒนาของรัฐ เดินอยู่ในจุดเดียวกัน ถึงเวลาหรือยังที่ต้องแก้ปัญหาอำนาจของจังหวัดเสียใหม่ ให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางของงานต่าง ๆ อย่างแท้จริง จำเป็นหรือไม่ที่เราต้องถอนอำนาจหน่วยงานที่ไปตั้งอยู่ในจังหวัด ให้การจัดสรรทรัพยากรอยู่ที่จังหวัด ให้ศูนย์รวมการพัฒนานั้นอยู่ที่จังหวัดนี้คือคำถามสำหรับการปฏิรูประบบราชการในอนาคตอันใกล้นี้

สำหรับในประเด็นสุดท้ายเป็นเรื่องเกี่ยวกับ การปรับกิจกรรมของรัฐ จัดโครงสร้าง และกระบวนการในการทำงานในภาครัฐเสียใหม่ตลอดจนจัดความสัมพันธ์กับภาคเอกชนเสียใหม่ (เช่น การแปรสภาพกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน หรือ Privatization) ให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าทางวิทยาการของโลกให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปแนวคิดในการปฏิรูปลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นหลักการที่สำคัญอีกหลักการหนึ่งที่จะต้องมีการผลักดันต่อไป เพราะระบบราชการไทยที่รัชกาลที่ ๕ ทรงจัดเมื่อเกือบหนึ่งศตวรรษก่อนนั้น ไม่สามารถนำมาใช้เผชิญกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกต่าง ๆ ได้อีกต่อไปแล้ว แนวทางในการปฏิรูปในลักษณะนี้ก็จำเป็นที่จะต้องมาพิจารณาที่การหาคำตอบให้ได้ว่า หน่วยงานในระบบราชการไทยหนึ่งร้อยกว่ากรมในปัจจุบัน หน่วยไหนทำหน้าที่หลัก หน้าที่รองอะไรบ้าง เมื่อทราบความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่หลัก หน้าที่รองตลอดจนเชื่อมโยงเครือข่าย (Networks) ของความสัมพันธ์ได้ชัดเจนแล้ว เราก็จะสามารถปฏิรูปจัดโครงสร้างของ กระทรวงและกรม ตลอดจนกระบวนการในการทำงาน และนำมาซึ่งการปรับพฤติกรรมในการปฏิบัติงานเสียใหม่ได้ (ดู ชัยอนันต์, ๒๕๓๐) แม้ว่าอาจจะต้องใช้เวลาและความพยายามในการดำเนินการดังกล่าวอย่างมาก แต่ก็เป็นเรื่องที่จะต้องกระทำโดยเร่งด่วน

ในภาพรวม หลักการสำคัญของการปฏิรูประบบราชการไทยในอนาคตนั้น ควรจะปฏิรูปจากเรื่องที่มีหลักฐานรองรับ สร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและนำผู้รู้เข้ามาอยู่ในกระบวนการ เพื่อให้เกิดมีความเห็นหลากหลาย มิใช่แค่พรรคพวกหรือผู้ที่มี



ความเห็นในแนวเดียวกันเข้าไป สิ่งที่ดีที่สุดสำหรับการปฏิรูปจะเกิดขึ้นได้ก็โดยมีนาทศนะ ความแตกต่างเหล่านี้เมื่อนำมาพิจารณาที่สังเคราะห์อย่างรอบคอบแล้ว ย่อมจะนำมาซึ่ง ผลลัพธ์สุดท้ายที่พึงปรารถนา และในประการที่สำคัญที่สุดก็คือ การปฏิรูปจะต้องมีเป้าหมาย ที่ชัดเจน การปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีเป้าหมายเพื่อให้ประเทศไทยอยู่รอดจากการ คุกคามของมหาอำนาจตะวันตก เพื่อให้ประชาชนในชาติมีความสุขมีความกินดีอยู่ดี มี คุณภาพชีวิตเพิ่มมากขึ้น การปฏิรูประบบราชการไทยในปัจจุบันและอนาคตจะต้องเน้นกลุ่มที่ ได้รับประโยชน์ให้ชัดเจน อย่าให้คนที่ไม่ควรได้ประโยชน์กลับได้คนที่ควรได้กลับไม่ได้ หรือ ได้น้อยลงกว่าที่ควรจะเป็น จะปรับโครงสร้างส่วนบนของระบบราชการก็ไม่ว่าแต่ควรจะต้อง ปรับโครงสร้างส่วนล่างด้วย ดังนั้นถามว่าการปฏิรูประบบราชการเพื่ออะไร ก็ต้องบอกว่า ระบบราชการนั้นเป็นพาหนะที่จะนำไปสู่การพัฒนาบ้านเมือง ไปสู่ความกินดีอยู่ดีของสังคม เป้าหมายของการปฏิรูปจะต้องเน้นการจัดสรรคุณค่าและทรัพยากรของรัฐ ให้ไปถึงมือประชา ชนผู้รับบริการและประชาชนผู้บริโภคนในระดับล่าง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนผู้ยากไร้ผู้ เสี่ยงเปรียบในสังคมซึ่งถือได้ว่าเป็นผลลัพธ์สุดท้าย

## สรุปความ

กว่า ๗ ศตวรรษ แห่งการดำรงอยู่ของประเทศไทยที่ผ่านมา ได้มีการปฏิรูประบบ ราชการอย่างขนานใหญ่มาแล้วเพียง ๒ ครั้ง ครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตร โลกนาถและพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๒ พระราชโอรส ในช่วง พ.ศ. ๑๙๔๑ - ๒๐๗๒ และครั้งที่ ๒ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ และจนถึงปัจจุบันนี้ประเทศไทยก็ยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบบริหารราชการที่รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงวางไว้เลย การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในช่วงเกือบ ๑๐๐ ปีที่ผ่านมา ก็เป็นแต่เพียง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างย่อยภายในระบบเท่านั้น

บทความนี้พยายามที่จะมองย้อนจากอดีต ในการปฏิรูปใหญ่เมื่อศตวรรษที่ผ่านมา ไปสู่ปัจจุบัน และอนาคตของการปฏิรูประบบราชการไทย ซึ่งมีความอยู่รอดและความเจริญ รุ่งเรืองของประเทศเป็นเดิมพัน โดยมุ่งที่จะตอบคำถามที่สำคัญ ๔ ประการคือ (๑) สาเหตุ



ของการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ ๕ (๒) มีการปฏิรูปอะไรในสมัยรัชกาลที่ ๕ และปฏิรูปอย่างไร (๓) สภาพปัญหาของระบบราชการไทยหลังการปฏิรูป สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันและ (๔) แนวคิดในการปฏิรูประบบราชการไทยในอนาคต

จากการศึกษาพบว่า การปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีสาเหตุมาจาก ทั้งปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายใน ซึ่งได้แก่ การคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตก การจัดระบบประเทศแบบจักรวรรดิ (Empire) ซึ่งมีเมืองประเทศราชอยู่ในการปกครองของไทยอย่างหลวม ๆ อันเป็นจุดอ่อนสำคัญของความแตกแยก ทำให้ประเทศไทยขาดความเป็นเอกภาพในการปกครองและบริหารประเทศ ความจำเป็นที่จะต้องตั้งอำนาจทางการเมืองการปกครองและการจัดเก็บรายได้ จากขุนนางเก่ามาสู่สถาบันกษัตริย์ ความจำเป็นที่จะต้องแก้ปัญหาคอขวดของประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองของเจ้าเมืองบางส่วนที่ขาดคุณธรรม ฯลฯ การปฏิรูปที่เกิดขึ้นได้มุ่งเน้นไปที่การปฏิรูประบบบริหารส่วนกลาง ให้มีการจัดกระทรวง ทบวง กรมเสียใหม่ตามหลักความชำนาญเฉพาะอย่าง แทนการจัดแบบพื้นที่เป็นเกณฑ์ และประการสำคัญได้แก่การปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยจัดให้มีมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านตามระบบเทศาภิบาล เป็นผลให้ไทยเปลี่ยนจากจักรวรรดิ มาเป็นราชอาณาจักรไทย (Kingdom) ซึ่งการปฏิรูปส่วนภูมิภาคนี้เป็นงานชิ้นเอกที่ทำให้สยามประเทศสามารถรักษาความเป็นเอกราชและความเจริญรุ่งเรืองมาจนถึงทุกวันนี้

หลังการปฏิรูปใหญ่ จวบจนมาถึงปัจจุบัน ระบบราชการไทยขยายตัวมากขึ้น และสะสมปัญหาภายในต่าง ๆ หลาก ๆ ประการ ปัญหาหลักในปัจจุบันก็คือ หน่วยงานระดับกรมของไทยบางส่วนยังไม่ได้พยายามทำหน้าที่หลักของตนเองอย่างแท้จริง แต่กลับไปพยายามทำหน้าที่รอง ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของส่วนราชการอื่นมากขึ้น ทำให้กระบวนการในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างสลับซับซ้อนขาดความเชื่อมโยงของหน่วยราชการในการปฏิบัติงานพัฒนา มุ่งแก้ปัญหาโดยการเน้นปัจจัยนำเข้า ซึ่งได้แก่ การขยายหน่วยงานมากกว่าปัจจัยที่เป็นผลผลิต การขาดการประเมินผล การปฏิบัติงานจากสาธารณชนภายนอก ก็เป็นตัวยาที่ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ทวีความรุนแรงมากขึ้น เกิดจุดอ่อนในระบบวนเวียนอยู่ในสภาพเดิม

แนวคิดของการปฏิรูประบบราชการในอนาคต จึงน่าจะอยู่บนหลักการที่จะต้องหา



ทางทำให้หน่วยราชการทุกหน่วยมุ่งทำหน้าที่หลักของตนเองให้มาก ปลดเปลื้องภารกิจส่วนเกินออกไป เพื่อนำทรัพยากรไปใช้ประโยชน์ในทางที่ถูกต้อง ในทางรูปธรรม อาจต้องมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่และการจัดองค์กรของรัฐ ซึ่งได้แก่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๖ และฉบับที่ ๒๑๘ เพื่อให้มีการกำหนดอำนาจของกรม และงานหลักงานรองให้ชัดเจน มีการเปิดโอกาสให้มีการประเมินผลจากภายนอกมากขึ้น ปรับนโยบายให้มีการปรับโครงสร้างส่วนล่าง เพื่อให้ประโยชน์ตกอยู่กับประชาชนผู้รับบริการโดยตรงมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรมีการพิจารณาทบทวนปรับกิจกรรมของรัฐ กระบวนการในการทำงาน ตลอดจนบทบาทความสัมพันธ์กับภาคเอกชนเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าทางวิทยาการของโลก และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป และในประการสุดท้ายการปฏิรูปควรมุ่งเน้นการปฏิรูปจากเรื่องที่มีหลักฐานรองรับ สร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและนำผู้รู้เข้ามาอยู่ในกระบวนการ เพื่อให้เกิดมีความเห็นหลากหลายและนำมาซึ่งผลลัพธ์สุดท้ายที่พึงปรารถนา คือ คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน ผู้ยากไร้ ผู้เสียเปรียบในสังคม และความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ



## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาอังกฤษ

- Campbell, J.D.G. 1902. **Siam in the Twentieth Century**. London : Edward Arnold.
- Stone, Donald C. 1965. "Government Machinery Necessary for Development," in Martin Kriesberg, ed. **Public Administration in Developing Countries**. Washington D.C. : The Brookings Institution.

### ภาษาไทย

- กรมพล ทองธรรมชาติ. ๒๕๒๘. "แนวทางปฏิรูประบบราชการเพื่อการพัฒนาประเทศ." ใน สุพิน เกชาคุปต์ และ ประสิน โสภณบุญ. บรรณาธิการ **หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์กับนักบริหารในทศวรรษหน้า**. กรุงเทพฯ : สหายบล็อก และการพิมพ์.
- กรมตำรวจ. ๒๕๐๕. **กิจการตำรวจสมัยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ (๒๔๓๕-๒๔๕๘)**. พระนคร : โรงพิมพ์ตำรวจ.
- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. ๒๕๒๗. **สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : บริษัท โอ.เอส. การพิมพ์ จำกัด.
- เจริญ ไชยชนะ. ๒๕๔๖. **ภูมิศาสตร์-ประวัติศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ ๗. พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ๒๕๓๑. **การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม**. กรุงเทพฯ : มาสเตอร์เพรส.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัตติยา กรรณสูตร. ๒๕๑๘. **เอกสารการเมืองการปกครองไทย**. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- ชลธิชา บุญนาค. ๒๕๒๗. "การเสื่อมอำนาจทางการเมืองของขุนนางในสมัยรัชกาลที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๑๖-๒๔๓๕) : ศึกษากรณีขุนนางตระกูลบุญนาค." วิทยานิพนธ์หลักสูตรอักษรศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ดำรงราชานุภาพ. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. ๒๕๐๑. **ไทยรบพม่า**. พิมพ์ครั้งที่ ๓ พระนคร : โรงพิมพ์ไทยสัมพันธ์.



- ดำรงราชานุภาพ. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. ๒๕๐๒. ลักษณะการปกครอง  
ของประเทศไทยแต่โบราณ. พระนครฯ : โรงพิมพ์มหาดไทย.
- . ๒๕๕๘. เทศาภิบาล. พระนครฯ : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม.
- แถมสุข นุ่มนนท์. ๒๕๒๑. การปกครองและสังคมไทย. นครปฐม : มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- บัณฑิต แทนพิทักษ์. ๒๕๒๘. "การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๑๑-๒๔๓๑)." ปรินญาณิพนธ์การศึกษามหา  
บัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.
- พร้อมพงศ์ ณ เชียงใหม่. ๒๕๑๘. "การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองลาวเฉียงในรัชสมัยพระ  
บาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนสมัยเป็นมณฑลเทศาภิบาล (พ.ศ. ๒๔๒๗-  
๒๔๓๖)." ปรินญาณิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษา
- มนัส ัญญาเกษตร. ๒๕๒๐. "การปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรีในรัชสมัยพระบาทสม  
เด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว." ปรินญาณิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย  
ศรีนครินทรวิโรฒ.
- วรเดช จันทรศร. ๒๕๒๓. การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค  
และแนวโน้ม. กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย และมูลนิธิเฟรด  
ริชเอแบรท.
- วรเดช จันทรศร และ วินิต ทรงประทุม. ๒๕๓๐. "หน่วยงานกลางระดับปฏิบัติ : สภาพ  
ปัญหาและการปฏิรูป." รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อ สถาบันวิจัยเพื่อการ  
พัฒนาประเทศไทย.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ๒๕๒๗. "การสำรวจกำลัง  
คนภาครัฐบาลปี ๒๕๒๖."
- สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์. ๒๕๑๕. "การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอม  
เกล้าเจ้าอยู่หัว." ปรินญาณิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษา.
- อมร รักษาสัตย์ และ ถวัลย์ วรเทพพุดมพงษ์. ๒๕๒๕. "การปรับปรุงระบบราชการด้านการ  
จัดองค์การ." รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อ สำนักงาน ก.พ.
- อวรรณ นพดารา. ๒๕๒๐. "การปรับปรุงการปกครองและความขัดแย้งกับฝรั่งเศสในมณฑล  
อุดร ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๓๖-๒๔๕๓." ปรินญาณิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหา  
วิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.





Legislative Institutional Repository of Thailand

**บทสำรวจเรื่อง  
อัตราค่าตอบแทนในระบบราชการ**

**ดร.ชนินทร์ มีโภคี**

**กองสถิติเศรษฐกิจ สำนักงานสถิติแห่งชาติ**





Legislative Institutional Repository of Thailand

บทบาทของรัฐบาลต่อการผลิตบริการสาธารณะคือ บทบาทของนายจ้างและบทบาทของผู้จัดการ ในฐานะที่เป็นนายจ้าง รัฐบาลมีหน้าที่ในการตัดสินใจในด้านจำนวนและประเภทของลูกจ้างซึ่งก็คือข้าราชการ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิต คือการบริการสาธารณะ ทั้งในด้านปริมาณ และคุณภาพตามที่วางแผนไว้ จากบทบาทของนายจ้างนี้เองที่ทำให้รัฐบาลต้องมีนโยบายในด้านค่าตอบแทนที่จะให้แก่ข้าราชการ เพื่อที่จะเป็นหลักประกันว่ารัฐบาลสามารถรักษาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถให้อยู่ในระบบราชการในปริมาณที่เพียงพอแก่การผลิตบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ แต่ในปัจจุบันเป็นที่ทราบกันอยู่ทั่วไปว่า รัฐบาลไทยกำลังประสบปัญหาเรื่องคนที่มีความรู้ความสามารถเป็นจำนวนมาก ลาออกจากระบบราชการ หันไปทำงานในภาคเอกชนแทน และแนวโน้มที่เวลานี้ก็ทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกปี ซึ่งแน่นอนย่อมกระทบต่อคุณภาพของบริการสาธารณะ สภาพการณ์นี้ทำให้เกิดปัญหาตามมาว่าระบบอัตราค่าตอบแทนในระบบราชการของไทยที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันสอดคล้องหรือไม่กับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม และกับสภาพที่เป็นจริงในตลาดแรงงาน โดยเฉพาะตลาดแรงงานระดับสูง

บทความนี้เป็นการสำรวจอัตราค่าตอบแทนในระบบราชการของประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออก โดยเฉพาะประเทศในกลุ่มอาเซียน โดยนำมาเปรียบเทียบกับระบบอัตราค่าตอบแทนของไทย เพื่อที่จะได้เป็นแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงระบบอัตราค่าตอบแทนของภาครัฐบาลที่ (น่า) จะมีขึ้น อันมีผลโดยอ้อมต่อการยกระดับคุณภาพการบริการสาธารณะของประเทศ

## ๑. การจ้างงานในภาครัฐบาล

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการศึกษาเปรียบเทียบขนาดของภาครัฐบาลระหว่างประเทศต่าง ๆ คือ ปัญหาคำนิยามของคำว่า 'ข้าราชการ' พนักงานที่ทำงานในกิจการเดียวกันอาจจะเป็นข้าราชการในประเทศหนึ่ง แต่อาจไม่ใช่ข้าราชการในอีกประเทศหนึ่งก็ได้ ตัวอย่างเช่น กิจการรถไฟ พนักงานรถไฟในมาเลเซียถือเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงคมนาคม แต่ในประเทศไทยกลับเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยถือเป็นหน่วยงานของรัฐบาล แต่ในสิงคโปร์ การท่องเที่ยวเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ



เฉพาะ นอกจากนี้ในอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ พนักงานที่ทำงานในรัฐวิสาหกิจหลายแห่งถือว่าเป็นข้าราชการ แต่อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่าการจ้างงานในภาครัฐบาลมีแนวโน้มที่ลดลง

การจ้างงานในภาครัฐบาลมีการขยายตัวอย่างมากในช่วงปี ๒๕๑๓-๒๕๒๘ ในอินโดนีเซีย การจ้างงานในภาครัฐบาลเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ ๗.๑% ในช่วงปี ๒๕๒๑-๒๕๓๐ ในมาเลเซีย ภาครัฐบาลมีการขยายตัวถึงร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ในช่วงปี ๒๕๑๔-๒๕๒๓ ในฟิลิปปินส์ อัตราการขยายตัวนี้สูงถึงร้อยละ ๔๘.๗ ต่อปี ในช่วง ๒๕๑๕-๒๕๒๐ ในประเทศไทยก็มีการขยายตัวของภาครัฐบาลถึงร้อยละ ๘ ต่อปี ในช่วงปี ๒๕๒๒-๒๕๒๕ อาจกล่าวได้ว่าการขยายตัวของภาครัฐบาลนี้เกิดจากผลของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่หลังจากปี ๒๕๒๘ เนื่องจากเศรษฐกิจอยู่ในภาวะถดถอย การจ้างงานในภาครัฐบาลของทุกประเทศมีอัตราการเพิ่มที่ลดลง กล่าวคือ ในปี ๒๕๒๘ การจ้างงานของรัฐบาลมาเลเซียลดลงเหลือแค่ ๑.๖% ต่อปี ในฟิลิปปินส์ การขยายตัวของภาครัฐบาลลดเหลือเพียงร้อยละ ๔.๘ ต่อปี ในช่วงปี ๒๕๒๑-๒๕๒๗ สำหรับประเทศไทยการจ้างงานในภาครัฐบาลเพิ่มในอัตราเพียง ๒.๕% ในช่วง ๒๕๒๖-๒๕๒๗ จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าในช่วงปี ๒๕๒๑-๒๕๓๔ การเพิ่มของการจ้างงานในภาครัฐบาลอยู่ในอัตราที่ต่ำ กล่าวคือ จำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ ๑-๘ ในปี ๒๕๓๑ พอ ๆ กับในปี ๒๕๓๔ กล่าวคือมีประมาณ ๒.๓ แสนคน ซึ่งสภาพเดียวกันนี้สามารถพบเห็นได้ในสิงคโปร์ จำนวนข้าราชการในปี ๒๕๒๕ มีจำนวนใกล้เคียงกับในปี ๒๕๒๒

ถึงแม้ภาครัฐบาลมีอัตราการขยายตัวที่ลดลง แต่จากการสำรวจพบว่า ภาครัฐบาลยังเป็นนายจ้างรายใหญ่ในระบบเศรษฐกิจ Edgren (๑๙๘๘) รายงานว่าสัดส่วนของแรงงานในภาครัฐบาลต่อแรงงานนอกภาคเกษตรทั้งหมดตกประมาณ ๑๑-๒๔%

นอกจากนั้นรัฐบาลยังมีการจ้างในรูปแบบอื่น เช่น ลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งมีสัญญาการจ้างระยะสั้น และไม่ได้รับการช่วยเหลือด้านสวัสดิการ หรือการเลื่อนตำแหน่งเงินเดือน แต่ในทางปฏิบัติการจ้างงานจะเป็นแบบถาวรมากกว่าแบบชั่วคราว ในประเทศไทยพบว่าการจ้างลูกจ้างชั่วคราวในภาครัฐบาลเฉลี่ยปีละ ๒๑๕,๐๐๐ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๐ ของ



## การจ้างงานทั้งหมดในภาครัฐบาล

สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ภาครัฐบาลมีการขยายตัวก็คือ นโยบายการลดอัตราการว่างงานของรัฐบาลในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทยล้วนเคยใช้นโยบายดูดซับแรงงานส่วนเกินในตลาดแรงงานเข้ามาไว้ในภาครัฐบาล ผลก็คือ มีปัญหาคนล้นงาน ในภาครัฐบาล ในอินโดนีเซียมีรายงานว่า รัฐบาลมีนโยบายลดการว่างงานโดยการรับคนเข้าทำงานมากกว่าจำนวนที่จำเป็น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระยะกลางของฟิลิปปินส์ (๒๕๓๐-๒๕๓๕) ได้ระบุว่าปัญหาประการหนึ่งของระบบราชการคือ การที่องค์กรมีขนาดใหญ่เกินความจำเป็น และมีคนล้นงาน Burns (๑๙๘๗) ก็ได้รายงานสภาพเดียวกันนี้ในระบบราชการของจีน

## ๒. ระบบอัตราค่าตอบแทน

เนื่องจากข้าราชการในประเทศแถบเอเชียโดยส่วนใหญ่ เช่น อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ และไทย ไม่มีสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน หรือแม้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ในบางสาขา เช่น ในมาเลเซีย แต่โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่า ในภูมิภาคแถบเอเชีย เช่น ในมาเลเซีย แต่โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่า ในภูมิภาคแถบเอเชีย การกำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการเป็นการกำหนดจากฝ่ายเดียวคือ จากฝ่ายนายจ้างซึ่งก็คือรัฐบาลไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการกำหนดอัตราเงินเดือนที่รัฐบาลแต่งตั้ง หรือในรูปแบบของคณะรัฐมนตรีโดยตรง วิธีการที่นิยมใช้กันก็คือ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาและส่งผลให้ทางคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ วิธีการนี้เริ่มใช้กันในอินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย มาตั้งแต่ปี ๒๕๑๓ ส่วนในฮ่องกงระบบนี้ถูกยกเลิกไปในปี ๒๕๑๗ โดยเปลี่ยนมาเป็นระบบการปรับอัตราเงินเดือนทุกปีแทน โดยผ่านการตัดสินใจของสภาบริหาร (Executive Council) ในฟิลิปปินส์ ประธานาธิบดีจะเป็นผู้ตัดสินใจในการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการแต่สมาคมข้าราชการก็มีบทบาทมากขึ้นต่อการตัดสินใจของประธานาธิบดี

เหตุผลที่รัฐบาลปฏิเสธการเจรจาต่อรองด้านค่าจ้างแรงงาน คือเนื่องจากนายจ้างในระบบราชการคือรัฐ อันเป็นองค์กรสูงสุดของประเทศที่มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการกำหนดระดับค่าใช้จ่ายของรัฐบาล ซึ่งก็คือ งบประมาณ และสิทธิอันนี้ไม่ควรที่จะถูกแทรกแซงโดย



กลุ่ม หรือองค์กรใด ๆ

ถ้าจะพิจารณาในด้านของเงินเดือนที่แท้จริง (Real Basic Salaries) พบว่าข้าราชการโดยทั่วไปได้รับเงินเดือนที่แท้จริงในระดับที่ต่ำ และในบางประเทศยังพบว่า เงินเดือนที่แท้จริงมีแนวโน้มที่ลดลง อันเกิดจากการเพิ่มของเงินเดือนที่เป็นตัวเงินไม่ทันกับอัตราเงินเฟ้อที่สูง Gray (๑๙๗๙) พบว่าในช่วงปี ๒๕๓๐-๒๕๓๑ มูลค่าที่แท้จริงของเงินเดือนข้าราชการอินโดนีเซีย มีแนวโน้มที่ลดต่ำลง Robinson (๑๙๙๑) ก็รายงานสภาพเดียวกันนั้นในมาเลเซีย ระหว่างปี ๒๕๑๔-๒๕๒๕ ธนาคารโลกมีรายงานว่า เงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการฟิลิปปินส์มีแนวโน้มที่ลดลง อันเกิดจากอัตราเงินเฟ้อที่สูง และการเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยของเงินเดือนที่เป็นตัวเงิน พบว่าในช่วงปี ๒๕๒๕-๒๕๒๙ เงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการฟิลิปปินส์ลดลงถึง ๒๐% ทุกปี Bloch และสหาย (๑๙๘๖) พบว่าเงินเดือนขั้นเริ่มต้นของข้าราชการไทยมีการลดลงในช่วงปี ๒๕๑๙-๒๕๒๗ ทั้งในด้านเงินเดือนที่แท้จริง และในด้านเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จากการทำงานนอกภาครัฐบาล เงินเดือนที่แท้จริงลดลง ๑๒% สำหรับข้าราชการระดับ ๑ ๑๗% สำหรับข้าราชการระดับ ๓ ๑๔% สำหรับข้าราชการระดับ ๕ ๒๓% สำหรับข้าราชการระดับ ๗ และ ๑๗% สำหรับข้าราชการระดับ ๙ ตามลำดับ ทั้ง ๆ ที่ในระยะเวลาเดียวกัน รายได้ประชาชาติต่อหัวที่แท้จริง (Real GDP per Capita) เพิ่มขึ้น ๒๘ % และอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำที่แท้จริงเพิ่มขึ้น ๓๙ %

ปัญหาอัตราค่าตอบแทนที่ต่ำในระบบราชการ สามารถพบเห็นได้อย่างชัดเจนในสาธารณรัฐประชาชนจีน จากการสำรวจพบว่า รัฐบาลมีนโยบายไม่เลื่อนตำแหน่งให้แก่ข้าราชการในระดับกลางและระดับสูง ผลก็คือ ข้าราชการระดับกลาง และสูงส่วนใหญ่ไม่ได้รับการขึ้นเงินเดือนเป็นเวลาถึง ๒๑ ปี (๒๔๙๙-๒๕๒๐) โชคดีที่ดัชนีค่าครองชีพในช่วงเดียวกัน เพิ่มขึ้นเพียง ๑๓.๕% แม้จะมีการปฏิรูปเศรษฐกิจในปี ๒๕๒๒ แต่อัตราเงินเดือนก็ยังคงมีการปรับปรุงไม่มากนัก

เหตุผลที่อัตราเงินเดือนข้าราชการอยู่ในระดับต่ำ คือปัญหาด้านงบประมาณ กล่าวคือ เนื่องจากภาครัฐบาลมีขนาดใหญ่การปรับอัตราเงินเดือนจึงมีผลกระทบอย่างสูงต่อปัญหางบประมาณขาดดุลของรัฐบาล รัฐบาลจึงเกิดความลังเลทุกครั้งที่จะปรับอัตราเงินเดือน



LIART

เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ โดยทั่วไปรัฐบาลมีนโยบายควบคุมอัตราเงินเฟ้อ ดังนั้นการปรับอัตราเงินเดือนจึงมักจะต่ำกว่าอัตราเงินเฟ้อ ในประเทศไทยก็มีความเชื่อที่ว่า การปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการเป็นสาเหตุหนึ่งของภาวะเงินเฟ้อ

ในประเทศอุตสาหกรรมพบว่า เงินเดือนข้าราชการจะมีการปรับทุกปีหรือทุกสองปี แต่ในประเทศทางเอเชีย (รวมทั้งทางแอฟริกา) พบว่าการปรับอัตราเงินเดือนมีช่วงที่ห่างกว่า และไม่สม่ำเสมอ ยกเว้นฮ่องกง และสิงคโปร์ ที่มีการปรับอัตราเงินเดือนทุกปี สำหรับในประเทศไทยแล้ว การเปลี่ยนบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการจากบัญชี ๑ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นบัญชี ๒ ก็ไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอนว่าจะเป็นไปได้เมื่อไหร่ นอกจากจะมีกระแสข่าวลือลอยมาเป็นครั้งคราวเท่านั้น

เมื่อเปรียบเทียบเงินเดือนในภาคเอกชนกับภาครัฐบาลอันเป็นคู่แข่งชั้นด้านอุปสงค์ในตลาดแรงงานพบว่าเงินเดือนในภาครัฐบาลจะต่ำกว่าในภาคเอกชน Bloch และสหาย (๑๙๘๖) รายงานว่า ในประเทศไทยความแตกต่างระหว่างเงินเดือนสองภาคนี้มีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้น เงินเดือนในภาคเอกชนที่ต้องการความรู้ความสามารถเท่ากับข้าราชการระดับ ๑ สูงกว่าเงินเดือนของข้าราชการระดับ ๑ ราว ๓๑% ในปี ๒๕๑๖ และเพิ่มเป็น ๒.๕ เท่าในปี ๒๕๒๖ ส่วนในระดับ ๑๑ พบว่าเงินเดือนในภาคเอกชนสูงกว่าในภาครัฐบาลประมาณ ๒.๔ เท่าในปี ๒๕๑๖ และเพิ่มเป็น ๔ เท่าในปี ๒๕๒๖

คณะกรรมการการว่าด้วยประสิทธิภาพในการผลิต และอัตราค่าจ้างแห่งฟิลิปปินส์ ในปี ๒๕๒๔ รายงานว่า ข้าราชการระดับล่างในภาครัฐบาลได้เงินเดือนประมาณ ๘๔๘ เปโซ (pesos) ซึ่งงานประเภทเดียวกันนี้ ในภาคเอกชนจะได้รับถึงประมาณเดือนละ ๑,๕๖๑-๑,๕๐๔ เปโซ

แต่สำหรับสิงคโปร์ และฮ่องกงอันเป็นประเทศในกลุ่ม NICs พบว่าทั้งสองประเทศนี้มีการปรับอัตราเงินเดือนให้อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับของภาคเอกชน ในสิงคโปร์ รัฐบาลใช้ระบบอัตราเงินเดือนแบบใหม่นี้ตั้งแต่ปี ๒๕๒๕ เพื่อให้ภาครัฐบาลสามารถแข่งขันกับภาคเอกชนในตลาดแรงงานได้ และเป็นการลดแรงจูงใจของการคอร์รัปชัน พบว่าในปี ๒๕๓๒



อัตราเงินเดือนในภาครัฐบาลของสิงคโปร์ต่ำกว่าในภาคเอกชนเพียง ๔% ในฮ่องกงเอง พบว่า  
ในบางปี เงินเดือนในภาครัฐบาลกลับสูงกว่าในภาคเอกชน

เกาหลีใต้ยังเป็น NICs อีกประเทศหนึ่งเช่นกันกลับมีสภาพที่ต่างออกไป ในปี  
๒๕๒๗ พบว่าภาครัฐบาลจ่ายค่าตอบแทนเพียงเท่ากับ ๖๓% ของที่ภาคเอกชนจ่ายเท่านั้น

### ๓. สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลที่ได้รับจากรัฐ

นอกจากเงินเดือนแล้ว ข้าราชการโดยทั่วไปยังได้รับค่าตอบแทนในรูปสวัสดิการ  
และเงินช่วยเหลือ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วสามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(๑) เงินช่วยเหลือที่ชดเชยรายจ่ายของข้าราชการ เป็นสวัสดิการที่ทางราชการช่วย  
เหลือในรูปตัวเงิน เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียน และค่าเช่าบ้าน

(๒) เงินเพิ่มขึ้นจากเงินเดือน เช่น เงินประจำตำแหน่งบริหาร ตำแหน่งวิชาเฉพาะ  
ตำแหน่งเชี่ยวชาญเฉพาะ รวมทั้งเงินเพิ่มประจำตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษต่าง ๆ เช่น ผู้ทำการ  
ในอากาศ ผู้ปฏิบัติงานได้น้ำ เป็นต้น อันเป็นเงินที่เพิ่มพิเศษ นอกเหนือจากเงินเดือน ซึ่ง  
ส่วนใหญ่ให้กับข้าราชการในระดับสูงเท่านั้น เช่น ระดับ ๔ ขึ้นไป

(๓) สวัสดิการในรูปแบบอื่น ๆ เช่น บ้านพักข้าราชการ การใช้รถราชการใน  
ธุรกิจส่วนตัว ทุนการศึกษาแก่บุตรข้าราชการ เป็นต้น

จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าในปี ๒๕๓๔ ในด้านสวัสดิการ  
และประโยชน์เกื้อกูลที่ได้รับจากรัฐนั้นมีอยู่เพียง ๓ ใน ๑๑ ประเภทเท่านั้น ที่ข้าราชการ  
มากกว่าครึ่งหนึ่งขึ้นไปเห็นว่า เหมาะสมดีแล้ว คือการลาต่าง ๆ บำเหน็จบำนาญ และเงินค่า  
รักษาพยาบาล ส่วนสวัสดิการประเภทที่ข้าราชการรายงานว่า มีความเหมาะสมแล้วน้อยที่สุด  
คือ เงินช่วยเหลือบุตร ในด้านข้อเสนอแนะของข้าราชการนั้นพบว่า เรื่องที่ข้าราชการเรียก  
ร้องมากที่สุดก็คือ เสนอให้รัฐปรับปรุงอัตราเงินเดือนและสวัสดิการให้สูงขึ้นตามภาวะการ  
ครองชีพในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า ค่าตอบแทนในระบบราชการยังเป็นปัญหาสำคัญอันดับหนึ่ง  
ในหมู่ข้าราชการไทย ทศนคติสอดคล้องกับรายงานของนิตยสาร Far Eastern Economic



Review (๑๙ ม.ค. ๑๙๘๙) ที่พบว่า ในด้านสวัสดิการของข้าราชการไทยระดับกลางนั้น น้อยกว่าผู้ทำงานในภาคเอกชนที่มีความรู้ความสามารถในระดับเดียวกันถึง ๗ เท่า

#### ๔. ระบบการให้รางวัล

เหตุผลพื้นฐานของการให้รางวัลในระบบราชการคือ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ข้าราชการ ปฏิบัติราชการด้วยความกระตือรือร้นขยันขันแข็ง ดังนั้น ระบบการให้รางวัลจึงควรพิจารณา จากการทำงานและผลงาน ในประเทศไทย ประมาณ ๑๕ % ของข้าราชการในแต่ละหน่วยงานจะได้รับรางวัลโดยได้เลื่อน ๒ ขั้น ในแต่ละปีซึ่งมีผลทั้งด้านเงินเดือนและขั้นตำแหน่ง ข้อด้อยของระบบนี้ก็อยู่ที่ขาดมาตรฐานอันแน่ชัดในการประเมินผลการทำงานของข้าราชการที่ ผ่านมา ระบบนี้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมากมายในประเด็นที่ว่า ไม่ส่งผลในด้านแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการได้อย่างแท้จริง เนื่องจากวิธีการตัดสินไม่แน่นอน ไม่สามารถอธิบายให้ชัดเจนได้ และที่สำคัญคือ มีการเล่นพรรคเล่นพวก (Favouritism) กลายเป็นการบั่นทอนขวัญและ กำลังใจของข้าราชการ แทนที่จะเป็นแรงจูงใจ ซึ่งในบางหน่วยงานก็ได้แก้ไขปัญหาคความขัดแย้งนี้โดยให้ ๒ ขั้นแก่ข้าราชการแบบหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกันไป ซึ่งไม่ตรงตาม วัตถุประสงค์ของการให้รางวัลอยู่ดี

ในประเทศจีน และสิงคโปร์ การให้รางวัลแก่ข้าราชการใช้ระบบโบนัส โดยพิจารณาตามการปฏิบัติราชการของข้าราชการผู้นั้น และจากสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศ การจ่ายโบนัสแก่ข้าราชการจีนเริ่มมีขึ้นในปี ๒๕๒๕ โดยใช้เงินจากกองทุนสะสมที่เหลือจากงบประมาณประจำปีของแต่ละกระทรวง โบนัสจะแตกต่างกันตามการปฏิบัติงานของ ข้าราชการแต่ละคน แต่ปัญหาก็ยังคงเหมือนเดิมก็คือ ความยากลำบากในการประเมินการทำงานได้อย่างถูกต้องและไม่ลำเอียง เพื่อหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งนี้ บางกระทรวงจึงทำการจัดสรร เงินกองทุนนี้ โดยแบ่งให้แก่ข้าราชการทุกคนคนละเท่า ๆ กัน ซึ่งแน่นอนย่อมไม่ก่อให้เกิด แรงจูงใจในการทำงานเช่นกัน

ในสิงคโปร์ คณะทำงานปฏิรูปอัตราค่าจ้างในภาครัฐบาล (The Task Force on



LIART

Public Sector Wage Reform) ในปี ๒๕๓๐ ได้เสนอระบบโบนัสที่จ่ายปีละ ๒ ครั้ง คือ กลางปี กับสิ้นปี ให้แก่ข้าราชการ โดยขนาดของโบนัสจะขึ้นอยู่กับขนาดของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ระบบโบนัสนี้รัฐบาลสิงคโปร์ได้นำมาใช้ เมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๓๑ โดยข้าราชการทุกคนจะได้รับโบนัสในขนาดที่แตกต่างกันไป เช่น ในปี ๒๕๓๕ โบนัสจะมีจำนวนเท่ากับ ๒ เท่าของเงินเดือน ซึ่งพิจารณาจากการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติในอัตรา ๔-๖% ต่อปี

ระบบโบนัสที่ขึ้นกับขนาดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นมีข้อดีในแง่ที่ว่า ข้าราชการจะไม่ถูกละเลยในขณะที่ประเทศชาติเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ แต่ปัญหาของระบบนี้ก็คือ เป็นการให้รางวัลแก่ข้าราชการในระดับมหภาค คือ ถ้าข้าราชการโดยรวมทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ก็มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งทำให้ข้าราชการแต่ละคนได้รับโบนัสมากขึ้น แต่เป็นการละเลยการให้รางวัลแก่ข้าราชการในระดับจุลภาค คือ ในระดับการทำงานของแต่ละคน หรือของหน่วยงานย่อย ดังนั้น แรงจูงใจในการทำงานโดยระบบโบนัสดูออกจะไกลตัวข้าราชการอยู่มาก อีกประการหนึ่งก็คือ สภาพเศรษฐกิจของสิงคโปร์อันเป็นประเทศเปิด ที่พึ่งการส่งออกและการค้า ขึ้นกับสภาพเศรษฐกิจโลก หากเศรษฐกิจโลกตกต่ำย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของสิงคโปร์ ไม่ว่าการทำงานของข้าราชการจะดีเพียงใดก็ตาม

## ๕. ปัญหาที่ตามมา

ปัญหาที่ตามมาของการที่ค่าตอบแทนในระบบข้าราชการมีอัตราที่ต่ำ อาจแบ่งได้เป็น ๓ ประการ คือ

### (๑) ปัญหาคุณภาพของการบริการสาธารณะ

รัฐบาลจะผลิตบริการสาธารณะที่มีคุณภาพย่อมขึ้นกับคุณภาพของข้าราชการ แต่ความเป็นจริงพบว่าเนื่องจากค่าตอบแทนต่ำ ทำให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางไม่สนใจที่จะทำงานในระบบราชการ พิจารณาจากนักศึกษาระดับปริญญาโทที่จบการศึกษาจากมหาวิทยาลัยไม่สนใจที่จะทำงานในภาคราชการในเกาหลีใต้พบว่า



นับตั้งแต่ปี ๒๕๒๓ นักศึกษาส่วนใหญ่ไม่ต้องการรับราชการ ในเงินเองพิจารณาจากงานวันนัดพบแรงงาน ที่จัดที่กรุงเทพฯ เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๓๑ พบว่า นักศึกษาที่เตรียมจบจากมหาวิทยาลัยให้ความสนใจเป็นพิเศษต่องานในรัฐวิสาหกิจ โดยไม่สนใจงานในหน่วยราชการ

ในประเทศไทย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ทำการสำรวจการจ้างงานของผู้จบการศึกษาระดับอุดมศึกษาในช่วงปี ๒๕๓๐-๒๕๓๒ พบว่า ๔๕% ของนักศึกษาชั้นหัวกะทิของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ต้องการที่จะทำงานในภาคเอกชน นิตยสาร Far Eastern Economic Review (๑๔ มกราคม ๑๙๘๔) ยังพบว่า ข้าราชการที่มีคุณภาพของไทยที่ได้รับทุนเล่าเรียนหลวง และทุน ก.พ. มีแนวโน้มที่จะขอใช้ให้ทุนคืนแทนการรับราชการมากขึ้น นอกจากนี้ ๔๕% ของข้าราชการไทยที่ได้รับปริญญาโทหรือเอกจากต่างประเทศ ได้ลาออกจากระบบราชการ ทั้ง ๆ ที่ข้าราชการกลุ่มนี้มีเพียง ๓% ของข้าราชการทั้งหมด

ในสิงคโปร์เองก่อนปี ๒๕๒๕ มีปัญหาของการลาออกของข้าราชการในระดับสูง และหลังการปฏิรูประบบอัตราเงินเดือนข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๕ พบว่าปัญหานี้ได้หมดไป

นอกจากนั้นการที่อัตราค่าตอบแทนต่ำเป็นการลดขวัญกำลังใจในการทำงานของข้าราชการ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO, ๑๙๘๔) สำรวจพบว่า ขวัญกำลังใจและประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการ แปรผันตามอัตราค่าตอบแทนที่ข้าราชการได้รับ ข้าราชการจะไม่สนใจที่จะทำงาน หากพบว่าเงินเดือนที่แท้จริงของตนลดลง

การที่มีการเว้นช่วงปรับเงินเดือนข้าราชการเป็นเวลานานก็มีผลต่อประสิทธิภาพในการทำงาน Robinson (๑๙๙๐) กล่าวเตือนว่า การเว้นช่วงห่างการปรับอัตราเงินเดือน ทำให้ข้าราชการได้รับรายได้ที่แท้จริงลดลง เนื่องจากเงินเฟ้อที่สูงขึ้น และยังทำให้การปรับแต่ละครั้งต้องมีจำนวนที่มากอันก่อให้เกิดแรงกดดันด้านเงินเฟ้อได้

## (๒) ปัญหาการแบกรับงานพิเศษ (Moonlighting)

เนื่องจากเงินเดือนน้อย ทำให้ข้าราชการเป็นจำนวนมากต้องรับงานพิเศษมาทำ (หรือที่เรียกว่าแบก 'จ๊อบ') จากรายงานของสำนักงานสถิติแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ในปี



๒๕๓๑ พบว่า ข้าราชการระดับกลางขึ้นไป ที่มีอายุระหว่าง ๓๑-๕๐ ปี ต้องรับทำงานพิเศษเนื่องจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ในประเทศไทยเอง สำนักงาน ก.พ. ก็ยอมรับว่าจากการสำรวจข้าราชการในช่วงปี ๒๕๒๔-๒๕๒๕ พบว่าการรับงานพิเศษของข้าราชการไทยมีแนวโน้มที่สูงขึ้น ทั้งยังเป็นทางออกเพียงประการเดียวที่ทำให้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถยังคงอยู่ได้ในระบบข้าราชการ

ปัญหาของการรับงานพิเศษก็คือการเอาเวลาราชการที่ควรจะทำราชการไปทำงานอื่นแทน เช่น เอาเวลาไปเตรียมการสอนสำหรับข้าราชการที่เป็นอาจารย์สอนพิเศษ หรือเอาเวลาไปนั่งเขียนบทความลงหนังสือนิตยสารต่าง ๆ รวมทั้งการหลบออกจากที่ทำงานในเวลาราชการเพื่อไปทำงานที่อื่น สภาพเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดผลเสียต่อการผลิตบริการสาธารณะ

ข้อสนับสนุนของการรับทำงานพิเศษก็คือ เนื่องจากภาครัฐบาลมีคนล้นงาน ทำให้ข้าราชการที่มีความรู้ ความสามารถจำนวนมากไม่มีงานทำ ดังนั้นแทนที่จะเอาเวลานี้ไปนั่งตบยุง ก็เอามาทำงานพิเศษเสียซึ่งน่าจะมีผลดีทั้งต่อตัวข้าราชการเองและต่อระบบเศรษฐกิจ อีกประการหนึ่งก็คือ เนื่องจากระบบข้าราชการไม่รู้จักใช้บุคลากรที่มีอยู่ ทำให้ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถจำนวนมากต้องทำงานที่ต่ำกว่าระดับของตน เช่น ข้าราชการที่จบปริญญาเอกต้องไปนั่งทำงานระดับ ปวช. การทำงานพิเศษจึงเป็นช่องทางที่ให้ข้าราชการได้แสดงความสามารถของตนได้อย่างเต็มที่ เป็นการจัดสรรทรัพยากรมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการลดปัญหาการทำงานต่ำกว่าระดับ (Underemployment) ของเศรษฐกิจโดยรวม

### (๓) ปัญหาคอร์รัปชัน ( Corruption)

ปัญหาคอร์รัปชันเป็นปัญหาทั่วไปของระบบเศรษฐกิจที่มีรัฐบาลเข้าควบคุมเงินที่ได้รับจากการคอร์รัปชันอาจแบ่งได้เป็น ๓ ประการใหญ่ ๆ คือ

ก. เงินหลอ่ล้น คือเงินที่จ่ายให้แก่ข้าราชการเพื่อให้ระบบขั้นตอนปฏิบัติต่าง ๆ ของทางราชการมีความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

ข. เงินปิดหูปิดตา คือเงินที่จ่ายให้แก่ข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการเอาหูไปนาเอาตาไปไร่เสีย ปลอ่ยให้การปฏิบัติที่ผิดกฎหมายดำเนินไปอย่างเสรี เช่น การก่อสร้างต่อ



เต็มอาคารผิดแบบ การนำสินค้าเข้า โดยไม่ต้องเสียภาษี และการเปิดดำเนินกิจการบริการที่ผิดกฎหมาย

ค. เงินเปิดประตู คือเงินที่จ่ายให้แก่ข้าราชการ เพื่อสิทธิในการประกอบกิจการหรือดำเนินการบางอย่าง เช่น จ่ายเพื่อให้หน่วยราชการทำสัญญาซื้อสินค้าของตน หรือทำสัญญาก่อสร้างกับบริษัทของตน รวมทั้งการจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งใบอนุญาตต่าง ๆ

ปัญหาคอร์รัปชันนี้ นอกจากประเทศไทยแล้ว ยังสามารถพบเห็นได้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วไป ทั้งในเกาหลีใต้ จีน ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และมาเลเซีย นิตยสาร Beijing Review ได้ออกบทความชี้ถึงความรุนแรงของปัญหานี้หลายต่อหลายครั้ง และปัญหาคอร์รัปชันนี้เองก็เป็นสาเหตุหนึ่งของเหตุการณ์การประท้วงของนักศึกษาที่จตุรัสเทียนอันเหมินเมื่อปี ๒๕๓๒

แน่นอนว่าการปรับอัตราเงินเดือนไม่สามารถประกันว่าปัญหาคอร์รัปชันจะหมดไปอย่างสิ้นเชิง แต่อย่างไรก็ดี สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการคอร์รัปชันก็คือ ข้าราชการได้รับค่าตอบแทนในอัตราที่ต่ำ

## ๖. บทสรุป

เป็นที่ยอมรับกันว่า ในปัจจุบันข้าราชการยังได้รับผลตอบแทนในอัตราที่ต่ำ ทั้งในแง่ของรายได้ที่แท้จริง หรือเมื่อเทียบกับรายได้ในภาคเอกชน อันก่อให้เกิดปัญหาตามมาดังกล่าวข้างต้นหนทางในการปรับปรุงระบบค่าตอบแทนในระบบราชการอาจประกอบด้วย

(๑) การปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการ ให้สอดคล้องกับสภาพอุปสงค์ - อุปทานที่แท้จริงของตลาดแรงงาน

(๒) การปรับปรุงระบบการให้รางวัลให้มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนไม่มีปัญหาเล่นพรรคเล่นพวก เพื่อให้ระบบรางวัลเป็นแรงจูงใจในการทำงาน ไม่ใช่เป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจ และก่อให้เกิดความแตกแยกในหมู่ข้าราชการ ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ถ้าหากไม่สามารถสร้างระบบที่สมบูรณ์ได้ การจัดสรรรางวัลในรูปแบบอื่นสั้ให้เท่ากันทุกคน หรือตามขั้นเงินเดือน แบบที่ปฏิบัติในจีน และสิงคโปร์ ดูจะเป็นทางออกที่ก่อให้เกิดผลเสียน้อยที่สุด



(๓) การปรับบัญชีอัตราเงินเดือนอย่างสม่ำเสมอ เช่น การให้มีการเปลี่ยนบัญชีอัตราเงินเดือนทุกปี

แน่นอนการแก้ไขปัญหาค่าตอบแทนในระบบราชการ ไม่ได้เป็นหลักประกันว่า ปัญหาต่าง ๆ ในระบบราชการจะหมดไป แต่การปรับปรุงระบบอัตราเงินเดือนที่เหมาะสมเป็นเงื่อนไขจำเป็น (Necessary Conditions) ของการแก้ไขปัญหาระบบราชการ แน่ นอนยังมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาเงื่อนไขประกอบ (Sufficient Conditions) อีกด้วย

จากการปรับอัตราเงินเดือนให้สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงของตลาดแรงงานของ ทางการสิงคโปร์ ที่เริ่มมาตั้งแต่ปี ๒๕๒๕ นับว่าเป็นตัวอย่างอันดีที่ควรนำมาศึกษา ใน สิงคโปร์ ระบบค่าตอบแทนสามารถจูงใจให้นักศึกษาชั้นหัวกะทิเข้ามาทำงานในระบบราชการ ปัจจุบันปรากฏว่าไม่มีใครแม้แต่กลุ่มต่อต้านรัฐบาลจะหยิบยกเอาปัญหาความไม่มี ประสิทธิภาพของระบบราชการมาเป็นข้ออ้างในการโจมตีรัฐบาลได้ สาเหตุหนึ่งที่ระบบราชการ



## บรรณานุกรม

- สำนักงานสถิติแห่งชาติ (๒๕๓๖) รายงานการสำรวจภาวะการครองชีพของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๔, สำนักนายกรัฐมนตรี กรุงเทพฯ.
- Bloch, P, et al, (1986) 'Public Sector Employment in Thailand : Civil Service and State Enterprise' paper Prepared for the World Bank, Bangkok
- Bums, J, (1987) 'Civil Service Reform in Contemporary China'  
Australian Journal of Chinese Affairs, 18 :47-83.
- Edgren, G (ed) (1988) The Growing Sector : Studies of Public Sector Employment in Asia, International Labour Office/Asian Employment Programme, New Delhi.
- Far Eastern Economic Review 19 January 1989.
- Gray, C. (1979) "Civil Service Compensation in Indonesia." Bulletin of Indonesia Economic Studies, 15 (1) : 85-113.
- International Labour Office (1989) World Labour Report 4, ILO. Geneva.
- Robinson, D. (1991) 'Employment, Labour Relationships and Paying the Public Sector : An Overview' in van Ginneken (ed) : 7-52.
- van Ginneken, W. (ed) (1991) Government and Its Employees : Case Studies of Developing Countries, Avebury, Brookfield. USA.



World Bank, World Development Report 1983,1987, and 1991, Oxford University Press, New York.



**แนวคิดเพื่อการพัฒนา  
การเผยแพร่ประชาธิปไตยในโรงเรียน**

**ณัฐกร อ่วมบำรุง**  
วิทยากร ฝ่ายบริการค้ำคว้า หอสมุดรัฐสภา



Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

## บทนำ

นับตั้งแต่อดีตมาระบบการศึกษาของไทย อาจเรียกได้ว่าเป็นระบบการผูกขาดโดยข้อจำกัดทางวัฒนธรรมประเพณี กล่าวคือ การศึกษาเล่าเรียน จะกระทำกันในเฉพาะเด็กผู้ชายเท่านั้น ประกอบกับแนวคิดที่ว่า เพศชายต้องเป็นผู้นำหรือ "ช้างเท้าหน้า" สถานศึกษาในอดีตจึงมักจะเป็นวัดซึ่งถือเป็นศูนย์กลางของการศึกษาเล่าเรียนรูปแบบวิธีการสอนผู้เรียนจะต้องเคารพเชื่อฟังในคำสั่งสอนตามกระบวนวิชาทั้งหมด ความผูกพันระหว่างวัด กับบ้านมีความใกล้ชิดกันชนิดกลมกลืน สถาบันศาสนาจึงเป็นที่ได้รับการเคารพนับถือ และยึดมั่น นอกเหนือไปจากการเป็นสถาบันเพื่อการยึดเหนี่ยวทางจิตใจ แล้วยังทำหน้าที่ในการถ่ายทอดความรู้ให้แก่บรรดากุลบุตรในสมัยนั้น ๆ การเรียนการสอนจะมุ่งเน้นเนื้อหาสาระและยึดตัวผู้สอนเป็นศูนย์กลาง (Teacher Center) ในการเรียน

ครั้นเมื่อรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงเล็งเห็นความสำคัญของการศึกษา ในอันที่จะพัฒนาประเทศชาติให้ก้าวหน้าขึ้นสู่ความเป็นอารยประเทศนั้น ได้พระราชทานการศึกษาแก่เยาวชนไทย ใน พ.ศ. ๒๔๑๑ โดยจัดตั้งกรมศึกษาธิการ และยกฐานะมาเป็นกระทรวงธรรมการตามลำดับ โดยมีพระราชประสงค์ที่จะให้กุลบุตร กุลธิดาได้รับการศึกษาเล่าเรียนเสมอภาคกัน ถึงแม้ว่าการศึกษาในรัชสมัยนั้นจะยังยึดครูผู้สอนเป็นศูนย์กลางอยู่ก็ตาม

แนวทางการเรียนการสอนในสมัยก่อนแบ่งเป็น ๓ แนวทางใหญ่ ได้แก่ การศึกษาอบรมในเรื่องการเป็นคนดีในสังคม การศึกษาอบรมในทางอาชีพ และการเรียนหนังสือ (ไพฑูริย์ สิ้นลารัตน์ ๒๕๒๙ : ๑๓๕) ในระยะหลังแนวทางการศึกษามุ่งเน้นที่การเรียนหนังสือเพื่อมุ่งให้บุคคลเข้ารับราชการเพื่อสร้างบุคคลระดับสติปัญญาให้กับประเทศชาติ ปรัชญาการศึกษาจะเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ตามยุคสมัย โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมา สภาพสังคมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวาง กระแสวัฒนธรรมตะวันตกหลังไหลเข้ามาสู่บ้านเมืองอย่างไม่ขาดสายแนวคิดใหม่ทางการศึกษา อาทิ เสรีภาพ ประชาธิปไตย ได้รับการกล่าวถึง โดยเฉพาะรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว นับเป็นการเริ่มต้นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข



กษัตริย์เป็นประมุข (พ.ศ. ๒๔๗๕) แนวคิดเรื่องประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องแปลกใหม่ การเข้าถึงอุดมการณ์ และความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในเรื่องดังกล่าวยังไม่ชัดเจน การจัดการศึกษาในยุคสมัยนั้นจำต้องปรับให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง ในการจัดการศึกษาในระยะหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปราบกฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แผนการศึกษาชาติและนโยบายในการจัดการศึกษา (พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๐๒) เช่น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พ.ศ. ๒๔๗๕) ได้กำหนดเงื่อนไขที่จะให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์ได้คือ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมาเท่านั้น สมาชิก ประเภท ๒ (สมาชิกแต่งตั้ง) จะไม่มีอีกเลย ก็ต่อเมื่อมีจำนวนผู้จบชั้นประโยคประถมศึกษามากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนพลเมืองทั้งหมด หรืออย่างช้าต้องไม่เกิน ๑๐ ปี การที่มีการกำหนดเงื่อนไขในการปกครองผูกพันกับเงื่อนไขทางการศึกษาเช่นนี้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่ได้มีการขยายการประถมศึกษาให้แพร่หลายตามที่กำหนดภายใน ๑๐ ปี (กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ ๒๕๒๕ : ๔๒)

จะเห็นได้ชัดว่ารูปแบบการจัดการศึกษาได้จัดให้มีความสอดคล้องกับสภาพสังคมและการเมืองอย่างเห็นได้ชัด

## จัดการศึกษาอย่างไรให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย

ปรัชญาการศึกษาหลายกลุ่มมีความหลากหลายเกี่ยวกับนโยบายด้านการศึกษาและยังสามารถนำมาเป็นตัวชี้วัดการจัดการศึกษาได้ด้วย นโยบายด้านการศึกษา กลุ่มปรัชญาประสบการณ์นิยม (Experimentalism) มีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป แต่หลักการโดยทั่วไปมีความคล้ายคลึงกัน แนวคิดในการจัดการศึกษากลุ่มนี้ส่งเสริมให้รู้จักคิด เพื่อการปรับตัวในสังคมที่เปลี่ยนแปลง มีความสามารถในการปรับตัวแก้ปัญหา และส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย เป็นต้น หลักสูตรจึงเน้นไปที่ตัวเด็ก และสังคมไปพร้อม ๆ กัน เราคงไม่อาจที่จะกล่าวได้ว่าการจัดการศึกษาของไทยยึดแนวปรัชญาใดปรัชญาหนึ่งเป็นหลัก แต่ได้มีการผสมผสานข้อดีต่าง ๆ ของแต่ละปรัชญามาเป็นแนวในการจัดการ ทำให้แนวทางการจัดการเรียนการสอนในยุคปัจจุบันผิดแผกไปจากแต่ก่อน วิธีการเรียนการสอนแบบยึดตัวผู้



เรียนเป็นศูนย์กลาง (Child Center) จึงเกิดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตัวครูผู้สอน ซึ่งแต่เดิมทำหน้าที่ในการสอน บรรยาย ซึ่งเป็นการถ่ายทอดแนวคิดในทางเดียวนั้น ได้เปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้อำนวยการความสะดวกหรือเป็นเพียงพี่เลี้ยง (Facilitator) ให้กระบวนการเรียนรู้ของกลุ่มผู้เรียนดำเนินไปโดยสะดวก โดยกลุ่มผู้เรียนดำเนินการเรียนการสอนด้วยตนเอง ซึ่งวิธีการเช่นนี้นับได้ว่าเป็นรากฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

## จะปลูกฝังประชาธิปไตยกันอย่างไร

Plato นักปรัชญาการเมือง ได้กล่าวไว้ว่า 'รัฐเป็นอย่างไร โรงเรียนก็เป็นอย่างนั้น' (As is the state, so the school) และ 'ถ้าท่านต้องการอะไรในรัฐก็บรรจุไว้ในโรงเรียน' (เจสสิว บุรีภักดี ๒๕๓๒ : ๕๘) ซึ่งแสดงให้เห็นความสำคัญของการศึกษาที่มีต่อระบบการเมืองอย่างชัดเจน

บทบาทสำคัญของการศึกษาที่มีต่อการเมืองการปกครอง จำแนกตามลักษณะการพัฒนาได้ดังนี้

๑. บทบาททางด้านสังคมประภิต (socialization)
๒. บทบาทในการบูรณาการทางการเมือง
๓. บทบาทในการสร้างผู้นำและบุคลากรทางการเมือง

โรงเรียนซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาจัดได้ว่าเป็นแหล่งที่จะผลิตพลเมืองของชาติให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการ การปลูกฝัง และหล่อหลอม ความเป็นประชาธิปไตย นับเป็นจุดเริ่มต้นในการปลูกฝัง ความคิด ค่านิยม ความตระหนัก และการปฏิบัติให้ถูกหลักประชาธิปไตย ซึ่งหากยึดแนวคิดที่ว่า เด็กเหมือนผ้าขาว พร้อมทั้งจะซึมซับสิ่งต่าง ๆ ที่จะบรรจุหรือหล่อหลอมให้เกิดเจตคติ และพฤติกรรมตามความประสงค์ บทบาททางการศึกษารวมถึงกระบวนการการเรียนการสอนจะมีบทบาทต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองใน ๓ ลักษณะดังกล่าวข้างต้น

จากแนวความคิดที่ได้กล่าวมานั้น ชี้ให้เห็นได้ว่าการปลูกฝังความรู้เรื่องประชาธิปไตย



ต้องปลูกฝังในโรงเรียน มุ่งพัฒนาให้เกิดความรู้ (Knowledge) เจตคติ (Attitude) และการปฏิบัติ (practice) ให้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน

การเรียนการสอนที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนท่องจำ และสามารถตอบข้อคำถามได้ทุกข้อหรือได้คะแนนเต็มก็ตามนั้น อาจกล่าวได้ว่าผู้เรียนยังไม่เกิดการเรียนรู้ (Learning) หากยังไม่สามารถที่จะพัฒนาให้เกิดเจตคติที่ดี และนำไปสู่การปฏิบัติ เกี่ยวกับประชาธิปไตยได้ ซึ่งเรื่องนี้คงไม่แตกต่างไปจากการเมืองของบ้านเรานักที่ทุกคนรู้เรื่องประชาธิปไตย แต่ความตระหนัก และเจตคติที่จะนำไปสู่การปฏิบัติอาจยังไม่ถึง

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการเมืองในระบบประชาธิปไตย ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการเผยแพร่ประชาธิปไตยในโรงเรียนและได้มีการจัดทำโครงการดังกล่าวขึ้น อย่างไรก็ตามการมุ่งพัฒนาความรู้ทางด้านประชาธิปไตยเพียงอย่างเดียวยังไม่อาจเรียกได้ว่าประสบความสำเร็จนัก หากไม่มีการกระตุ้นให้เกิดความตระหนัก (Awareness) และสร้างการปฏิบัติขั้นพื้นฐานให้เกิดขึ้นในโรงเรียน โดยบุคลากรต่าง ๆ อาทิ ผู้บริหาร ครูผู้สอน ผู้เรียน และเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ

## แนวปฏิบัติ

นอกเหนือจากการเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจในรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในลักษณะการสัมมนา อภิปรายแล้วควรดำเนินการในขั้นต่อไปนี้ด้วย

### แนวปฏิบัติของโรงเรียน

๑. กระตุ้นให้ผู้บริหาร ครูผู้สอน ดำเนินการปฏิบัติ และกิจกรรมการเรียนการสอน ตามรูปแบบประชาธิปไตย
๒. กระตุ้นให้ผู้เรียนเกิดความตระหนักและสร้างเจตคติที่ดีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันจะนำไปสู่การปฏิบัติ



## แนวปฏิบัติของสำนักงานฯ ตามโครงการ

๑. ควรจัดวางตัวบุคลากรที่เหมาะสมเพื่อการรณรงค์ เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยเช่น การกำหนดบุคลากรด้านเนื้อหา ได้แก่ บุคลากรด้านรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ และบุคลากรทางด้านการศึกษา ได้แก่ ผู้ที่มีพื้นความรู้ทางด้านกระบวนการทางการศึกษา เพื่อก่อให้เกิดการบูรณาการ (integration) ระหว่างการเมืองการปกครอง และการศึกษา
๒. แนวทางในการประเมินผลโครงการนอกเหนือจากการประเมินความรู้ความสนใจหรือการมีส่วนร่วมของผู้เข้ารับการอบรมสัมมนาแล้วควรมีการประเมินรูปแบบการปฏิบัติเกี่ยวกับประชาธิปไตยในรูปของกิจกรรมการเรียนการสอน โดยความร่วมมือจากเขตการศึกษา นั้น ๆ โดยมีการกำหนดสภาพแวดล้อม ดังนี้

### ๑. สภาพแวดล้อมด้านการเรียนการสอน

โดยการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างครูผู้สอนกับผู้จัดการเรียนการสอน วิธีการสอน เนื้อหาวิชาและหลักสูตร โดยครูผู้สอนต้องสร้างความเป็นกันเอง และเข้าใจธรรมชาติของผู้เรียน เปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็น การระดมสติปัญญา (Brain storming) สร้างนิสัยการรู้จักที่จะช่วยเหลือกัน ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นอย่างมีเหตุผล ฝึกการเป็นผู้นำและผู้ตามที่ดี ตลอดจนควรมีคุณธรรม และจริยธรรม เป็นต้น

### ๒. สภาพแวดล้อมด้านการบริหาร

โดยโรงเรียนต้องจัดให้มีระบบการรับนักเรียนเข้าเรียนที่ยุติธรรม ให้นักเรียนมีส่วนร่วมเสนอแนวคิดในการบริหารโรงเรียนตามสมควร กฎระเบียบต่าง ๆ ที่นำมาใช้ต้องมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน มีการปฏิบัติอย่างเสมอต้นเสมอปลาย และผู้บริหารต้องเป็นตัวอย่างที่ดีต่อการใช้กฎระเบียบนั้น ๆ

### ๓. สภาพแวดล้อมด้านกิจการหรือสวัสดิการของนักเรียน

หมายถึงบริการต่าง ๆ ที่จัดขึ้นในโรงเรียน เช่น บริการสุขภาพ บริการห้องสมุด กิจกรรมรื่นเริงและการกีฬา ฯลฯ กิจกรรมเหล่านี้สามารถที่จะสร้างความสอดคล้องกับ



รูปแบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้ เช่น การกีฬาเน้นการส่งเสริมให้รู้จักแพ้ รู้ชนะ และรู้ภัย เป็นต้น (สนธิ คชสิทธิ์ ๒๕๒๗ : ๒๑)

## สรุป

แนวคิดในการพัฒนาประชาธิปไตย ควรจะมีการเริ่มต้นและปลูกฝังแนวคิด อุดมคติ และการปฏิบัติตั้งแต่วัยเรียน คำว่า 'เด็กวันนี้คือผู้ใหญ่ในวันหน้า' (ประชาชนของประเทศ) สะท้อนถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยความหมายคือ อำนาจของประชาชน ลักษณะการปกครองแบบประชาธิปไตยแบ่งเป็น ๔ ประการ คือ

๑. ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย
๒. ประชาชนทุกคนในรัฐมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมาย
๓. การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐนั้น ถือเอามติของเสียงข้างมากเป็นเครื่องตัดสิน แต่ในเวลาเดียวกันเสียงส่วนน้อยหรือคนส่วนน้อยในรัฐจะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายที่ป้องกันมิให้ประชาชนส่วนใหญ่กดขี่ข่มเหงอย่างผิดทำนองคลองธรรม
๔. กระบวนการของประชาธิปไตย คือ วิธีการปกครองซึ่งได้รับความยินยอมพร้อมใจของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งแสดงออกในรูปของการเลือกตั้ง การอภิปราย การออกเสียงประชามติ การเสนอร่างกฎหมายของประชาชน เป็นอาทิ

ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช (โกวิทย์ วงศ์สุรวัฒน์ อ้างจาก ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ๒๕๓๔ : ๕๒) ได้สรุปการปกครองระบอบประชาธิปไตยไว้อย่างน่าฟังว่า

...ตามประวัติของโลกก็ไม่เคยปรากฏว่ามีประเทศใดที่เป็นประชาธิปไตยได้ภายในร้อยปี เพราะประชาธิปไตยนั้นมิได้อยู่ที่เครื่องมือต่าง ๆ แห่งระบอบประชาธิปไตย เช่น รัฐสภาและการเลือกตั้งเท่านั้น แต่อยู่ที่จิตใจของคนทั้งประเทศเป็นสำคัญ

ลัทธิประชาธิปไตยคือ ลัทธิแห่งขันติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้แก่ความอดทนในความคิดเห็นของผู้อื่นที่ไม่ตรงต่อความคิดเห็นของตน เสรีภาพต่าง ๆ นั้นอาจมีได้ในระบอบการปกครองแทบทุกชนิด แม้ในระบอบการปกครองแบบที่เด็ดขาดที่สุด แต่ประเทศใดที่ผู้คนยังขาดขันติธรรมแล้วประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้ยากที่สุด หรือพูดง่าย ๆ ว่าไม่ได้เลย



ประชาธิปไตยนั้นต้องมีแพ้มีชนะในทางการเมือง หากผู้แพ้ขาดขันติธรรมอดทนต่อการพ่ายแพ้ไม่ได้ ประชาธิปไตยก็ไม่เกิด หรือหากผู้ชนะนั้นขาดขันติธรรมอดทนต่อชัยชนะรวมทั้งอำนาจวาสนาซึ่งจะติดตามมานั้นไม่ได้ ประชาธิปไตยก็ยังไม่เกิดเช่นเดียวกัน

เห็นได้ว่าการพัฒนาประชาธิปไตยอยู่ที่การปลูกฝังจิตสำนึก และการปลูกฝังในขั้นนี้จะกระทำได้ดีในระบบการศึกษา (Education) แม้ว่าหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการจะมีการบรรจุความรู้เรื่องประชาธิปไตยไว้ในหลักสูตรแล้วก็ตาม ถึงกระนั้นเด็กนักเรียนยังขาดวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย ซึ่งสมควรส่งเสริมให้เกิดแนวทางปฏิบัติโดยอาจจำลองแบบประชาธิปไตยให้ทุกคนช่วยกันทำ (ศูนย์บริการข้อมูล และกฎหมายสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ๒๕๓๖ : ๔) การดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามโครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยในโรงเรียนนั้นนับได้ว่าเล็งเห็นความสำคัญในอนาคตของชาติที่จะปลูกฝังแนวคิดและอุดมการณ์ให้เกิดแก่นุชนรุ่นหลัง แต่ถึงกระนั้น หากมีการพิจารณาถึงบริบท (Context) ตามที่ได้กล่าวข้างต้นก็น่าจะนำความสัมฤทธิ์ผลมาสู่โครงการฯ การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความรุ่งเรืองเป็นปึกแผ่นของประเทศ



## บรรณานุกรม

### ภาษาอังกฤษ

Cave, W. M., and Chesler, M. A. **Sociology of education: An anthology of issues and problems**, New York: Macmillan Publishing, 1974.

Pitt, D., and Weiss, T. G., eds, **The nature of United Nations bureau-cracies**. Colorado : westview Press, 1986.

Rubin, L., eds. **Critical issues in educational policy**. Boston: Allyn and Bacon, 1980.

Rubinstein, D., and Stoneman, C., eds, **Education for democracy**. 2nd ed. Harmondsworth: Penguin Education, 1972.

### ภาษาไทย

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. **รัฐศาสตร์กับการเมือง**. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ตะเกียง, ๒๕๓๔.

เฉลียว บุรีภักดี. **กรอบความคิดในการพัฒนาประเทศ**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, ๒๕๓๒ (เอกสารอัดสำเนา).

บรรจง จันทรสา. **ปรัชญากับการศึกษา : ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรากฐานทางปรัชญาการศึกษา** พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๗.

ไพฑูรย์ สีนลาร์ตัน. **ปรัชญาการศึกษาเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ : คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๒๔.



LI RT

ศึกษาธิการ, กระทรวง, กรมวิชาการ, ๒๐๐ ปี ของการศึกษาไทย. กรุงเทพฯ : กรมวิชาการ  
กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๒๕.

สนธิ คชสิทธิ์. การศึกษากับสังคม. ลพบุรี : โรงพิมพ์หัตถโกศลการพิมพ์, ๒๕๒๗.

สมศักดิ์ ศัลยกำธร, พ.อ.และคนอื่น ๆ . บทเรียนจากการจัดการศึกษาในอดีต. กรุงเทพฯ:  
ชมรมการศึกษาเพื่อการพัฒนา, ๒๕๒๘.

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ กรมประชาสัมพันธ์.  
แนวทางประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานเสริมสร้าง-  
เอกลักษณ์ของชาติ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, ๒๕๒๓.

สิทธิชัย ชาติานิติ. การศึกษากับสังคม. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๔.

ฮาโตะ, มาโคโตะ และอามาโน, อิกุโอะ. การศึกษากับการพัฒนาประเทศญี่ปุ่น. แปลโดย  
ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รุ่งเรืองสาส์น, ๒๕๒๔.



Legislative Institutional Repository of Thailand

**บทวิเคราะห์ :**  
**มหาวิทยาลัยอีสระ**

---

**ดร. ประมพงค์ นฤพฤติพงษ์**

**คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง**

---



Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

นับเป็นระยะเวลาที่เนิ่นนานพอสมควรเกี่ยวกับการถกเถียงกันเรื่อง 'มหาวิทยาลัยอิสระ' บรรดานักบริหาร นักวิชาการ และนักการเมืองทั้งหลายต่างก็มีทัศนคติที่แตกต่างแยกแยะความคิดเห็นกันไป บ้างก็คล้ายคลึงกัน บ้างก็แตกต่างกัน กลุ่มที่สำคัญที่สุดเห็นจะเป็นกลุ่มที่ไม่แสดงความคิดเห็นใด ๆ เลย ผู้ที่ไม่แสดงความคิดเห็นใด ๆ เลยที่ว่าสำคัญนั้นก็เพราะว่า บุคคลทั้งสองจำพวกดังกล่าวข้างต้นนั้นรู้และเข้าใจระบบการบริหารมหาวิทยาลัยดี และรู้และเข้าใจระบบราชการดีจนเกินไปนั่นเอง คงไม่จำเป็นที่ควรชี้แนะในเรื่องดังกล่าวสำหรับท่านทั้งหลายที่อยู่ในแวดวงของบุคคลทั้งสองประเภทดังกล่าว แต่ท่านทั้งหลายที่อยู่นอกระบบของบุคคลทั้งสองประเภทดังกล่าวแล้วนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องชี้แจงให้ทราบในรายละเอียดกันต่อไป

แนวคิดเรื่องมหาวิทยาลัยอิสระนั้นมิได้เกิดขึ้นมาเพียงเมื่อทศวรรษที่ผ่านมาแล้วนี้เท่านั้นแท้จริงแล้วมันเกิดขึ้นมาพร้อม ๆ กับความเจริญของมนุษยชาติเลยทีเดียว ต่างก็รู้กันดีอยู่แล้วว่ามนุษยชาตินั้นแตกต่างจากธรรมชาติประเภทอื่นที่มีอยู่ในจักรวาลนี้ เราจะเห็นได้จากระบบการดำรงชีพของมนุษย์นั้นมีลักษณะพิเศษเหนือธรรมชาติประเภทอื่นมาก ความเป็นอิสระของมนุษย์นั้นไม่มีขอบเขตที่อาจจำกัดลงได้ตายตัว แต่ก็มีบางสิ่งบางอย่างที่อาจกำหนดให้มนุษย์มีอิสระได้อย่างพอประมาณไม่เกินตัว ในระบบการศึกษานั้นมิได้กำหนดไว้ว่า 'ผู้ที่ได้รับการศึกษาชั้นสูงนั้นจะต้องมีอำนาจหรือได้รับอำนาจเหนือบุคคลอื่น' แต่เขาอาจมีความรู้หรือมีประสบการณ์การเรียนรู้เหนือบุคคลอื่นตามระบบการศึกษานั้น ๆ ดังนั้นการจะกำหนดความอิสระในทางวิชาการ (ความรู้ประสบการณ์การเรียนรู้) นั้นจะต้องมีปัจจัยหลายอย่างเป็นเครื่องชี้แนะ และปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ก็คือ

(๑) การบริหาร หมายถึงองค์การการบริหาร คณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหาร (องค์การบริหารหมายถึง สภามหาวิทยาลัย ส่วนคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารคือเจ้าหน้าที่ คณาจารย์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารในคณะ สำนักต่าง ๆ ของสถาบัน)

(๒) วิชาการ หมายถึง องค์กรทางวิชาการ องค์ประกอบทางวิชาการ (องค์กรทางวิชาการ หมายถึงสภาวิชาการ คณาจารย์ ส่วนองค์ประกอบทางวิชาการคือนักวิชาการ และเครื่องมือช่วยส่งเสริมสนับสนุนงานวิชาการ)

(๓) ทรัพยากร หมายถึงวัสดุอุปกรณ์การศึกษา เครื่องมือ เครื่องใช้ในการค้นคว้าวิจัย ทดลอง สืบคว้า ทรัพยากรบุคคล หมายถึง ทรัพยากรบุคคลด้านการให้คำแนะนำปรึกษา



การสอน การค้นคว้าวิจัย การบริหารทางการศึกษา การบริการทางวิชาการนักศึกษา องค์กรนักศึกษา และผู้สนใจใฝ่การศึกษาทั่วไป

(๔) งบประมาณ หมายถึงการงบประมาณและระบบงบประมาณ (การงบประมาณหมายถึง ระบบงบประมาณที่เป็นทั้งรายรับ รายจ่าย ทั้งหมดของสถาบันและเพื่อสวัสดิการ เพื่อผลประโยชน์ในการทำงาน)

(๕) สถานที่ หมายถึงทำเลที่ตั้งของสถาบัน (ทำเลที่ตั้งของสถาบันดูตามความเหมาะสมของลักษณะภูมิประเทศ ตามลักษณะเศรษฐกิจและสังคม)

(๖) เกียรติภูมิ หมายถึง เกียรติภูมิของนักบริหาร นักวิชาการ และผลงาน (นักบริหารสถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีความแตกต่างในบุคลิกลักษณะจากนักบริหารในองค์กรหรือองค์กรสถาบันอื่นที่เกี่ยวกับคุณวุฒิและประสบการณ์ นักวิชาการจะต้องมีความพร้อมในด้านคุณวุฒิ ความรู้ ความรอบรู้ในศิลปวิทยาการ และมีประสบการณ์ในสาขาวิชาของตน และสาขาวิชาอื่น ๆ ด้วย - ผลงานจะต้องเป็นประโยชน์ต่อสังคม ไม่คัดลอก - ลอกเลียนแบบใคร ๆ เป็นผลงานที่ผลิตขึ้นมาจากความรู้ ความสามารถของตน หรือร่วมกันผลิตขึ้นมา)

เมื่อกล่าวถึงหน้าตาของมหาวิทยาลัยอิสระตามหลักการย่อ ๆ แล้ว ท่านคงพอจะมองเห็นรูปร่างลักษณะของมันเป็นलग ๆ แล้วว่ามหาวิทยาลัยในประเทศไทยเรานั้น จะสามารถก้าวไปสู่ความเป็นเลิศ เป็นอิสระในทศวรรษนี้ได้หรือไม่ ถ้าหากไม่ได้ในขณะนี้แล้ว อีกกี่ปีก็ทศวรรษแล้ว! ....

## ปัญหาของมหาวิทยาลัยอิสระ

ปัญหาการจราจรติดขัดในตัวเมืองใหญ่ ๆ หลายแห่งกำลังเป็นปัญหาสำคัญในบ้านเมืองเรา ผู้ที่ประสงค์จะจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยนั้นได้มองเห็นแล้วหรือยังว่าปัญหาจราจรเพียงปัญหาเดียวเท่านั้น (ยังไม่จำเป็นต้องพูดถึงหลักการต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว) ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยทั้งหลายก็แทบจะมองไม่เห็นเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมาเลย

ปัญหาของมหาวิทยาลัยในปัจจุบันก็คือ ความไม่ทันสมัยทางวิชาการ ซึ่งเป็นผลมาจากการที่มีนักบริหารมือสำรองหรือนักบริหารมือสมัครเล่นที่มีส่วนในการกำหนดรูปแบบโครงสร้าง



สร้างการพัฒนาทางวิชาการ และการพัฒนาสถาบัน การจะหานักบริหารมืออาชีพ (นักบริหาร + นักวิชาการ) ได้สักคนหนึ่งนั้นแสนจะลำบากลำเค็ญเหลือเกิน เพราะนักบริหารมือสำรองหรือนักบริหารมือสมัครเล่นเหล่านั้นก้าวขึ้นมาเป็นนักบริหารเพราะได้รับชัยชนะจากการแข่งขันหาคะแนนเสียงจากบรรดาพลพรรคที่นิยมชมชอบตนเท่านั้น หากได้ก้าวขึ้นมาโดยความรู้ความสามารถที่มีคุณลักษณะของนักบริหารวิชาการที่ทรงคุณวุฒิและเข้าใจปรัชญาการอุดมศึกษาเป็นส่วนสำคัญไม่

องค์ประกอบของมหาวิทยาลัยอิสระที่จะมีขึ้นในอนาคตนั้นนั้น จะต้องมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาตัวอย่างทั้งสองคือการบริหาร และวิชาการได้ก่อน หากไม่สามารถแก้ไขปัญหาตัวอย่างทั้งสองนี้ได้ความฝันที่จะได้เห็นมหาวิทยาลัยอิสระตามความเป็นจริงในอนาคตนั้น คงจะเลื่อนลอยและหันมาคล้อยตามครรลองเก่า ๆ ที่หมักหมมสั่งสมกันมาเกือบศตวรรษแล้วนั่นเอง

สิ่งที่เป็นปัญหาของมหาวิทยาลัยอิสระในอนาคตนอกจากการที่มีนักบริหารมือสำรองนักวิชาการหัวล้านสมัยแล้ว ก็เกิดจากความผิดพลาดในการกำหนดรูปแบบ ทิศทางการพัฒนาสถาบัน ซึ่งอาจมองเพียงเพื่อผลประโยชน์และผลกำไรในเชิงธุรกิจ ไม่มองไปยังปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามมาในภายหลัง ไม่มองไปยังจุดหมายที่แท้จริงของสถาบันอุดมศึกษาที่มุ่งเพื่อพัฒนาบุคลากร - ทรัพยากรมนุษย์ของประเทศเป็นสำคัญ มีคณาจารย์เป็นส่วนมากยังปกคลุมไปด้วยอวิชชา ไม่สามารถพัฒนาตนเองให้เป็นอิสระในทางวิชาการได้ คุณภาพของคณาจารย์ยังอยู่ในกรอบและเกณฑ์ที่ไม่น่าพอใจมากนัก ทั้งในด้านผลงานและคุณวุฒิ และที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้สถาบันทั้งหลายขาดความนิยมเชื่อถือก็คือประชาชนกำลังแก่งแย่งชิงดีชิงเด่นที่จะเอาชนะกันด้วยทัศนคติที่ผิดในอันที่จะได้รับเกียรติเป็นดุษฎีบัณฑิตทั้งที่เป็นเกียรตินิยมและแลกเปลี่ยนหามาได้โดยอามิสสินจ้างในหลายรูปแบบ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้คนทั่วไปมองเห็นว่าระบบการศึกษานั้น หากได้มีความสำคัญแต่อย่างใดไม่

เราเริ่มต้นกันใหม่ดีไหม.. ยุบมหาวิทยาลัยทั้งหลายที่มีอยู่จัดตั้งไปแล้วนั้นแล้วหันมาเปลี่ยนแปลงปรับปรุง รูปแบบ โครงสร้างให้เข้ากันกับหลักเกณฑ์หลักการดังกล่าวแล้วนั้น ส่วนที่เหลือก็วิวัฒนาการให้เป็นโรงเรียน วิทยาลัย หรือสถาบันเฉพาะสาขาวิชาคือหมายความว่าให้โรงเรียน วิทยาลัย หรือสถาบันเหล่านั้นเป็นส่วนหนึ่งของมหาวิทยาลัยอิสระ



ต่อไป

การยุบ - รวม - เปลี่ยนแปลง - ปรับปรุงการบริหารวิชาการในมหาวิทยาลัยให้เหมาะสมนั้น อาศัยหลักการใหญ่ ๆ ดังกล่าวแล้วคือ (๑) การบริหารที่แบ่งแยกเป็นส่วน ๆ อย่างชัดเจน (๒) การพัฒนาทางวิชาการตามความเหมาะสมกับสภาพลักษณะทางภูมิศาสตร์ ภูมิศาสตร์เศรษฐกิจและสังคม (๓) ทำเลที่ตั้งเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและมีความสะดวกในการติดต่อไม่มีมลภาวะ (๔) ทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรวัสดุมีความพร้อมและเพียงพอ (๕) การงบประมาณเป็นระบบที่สอดคล้องกับการพัฒนาสถาบันและทรัพยากรมนุษย์เป็นสำคัญ

## เป้าหมายหรือจุดหมายปลายทาง

เป้าหมายในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาก็คือ.. เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคลในสังคมไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาสังคม เราจะเห็นว่าบุคคลในสังคมนั้นไม่อาจพัฒนาได้โดยอาศัยเครื่องมืออย่างอื่น นอกจากการศึกษา การศึกษาเป็นปัจจัยอันสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ตราบใดที่มนุษย์ยังป่าเถื่อน ไม่มีความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม ไม่รู้ว่าอะไรคือคุณธรรมความดี หรือศีลธรรมจรรยา ไม่รู้ว่าอะไรคือความชั่ว อธรรม (ความไม่ชอบธรรมหรืออมนุษย์ธรรม) เสียแล้ว ความสงบสุขจะบังเกิดขึ้นในตัวบุคคลและในสังคมไม่ได้

การศึกษาเมื่อจะว่ากันโดยส่วนรวมแล้วจะให้ทั้งความรู้ด้านอาชีพ การรู้จักประกอบอาชีพ การดำรงตนอยู่ในสังคมอย่างสงบสุข ปลอดภัย และรู้จักพัฒนาตนเองขึ้นไปเรื่อย ๆ ตามความเหมาะสม ตามความสามารถของแต่ละบุคคล ดังนั้นความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยมีปัจจัยสำคัญอยู่ที่ตัวบุคคล-องค์กรบุคคลของสถาบันนั้น ๆ ตราบใดที่ตัวบุคคล องค์กรบุคคล ขาดความรับผิดชอบ ขาดความรู้ ความสามารถในภารกิจต่าง ๆ ของสถาบัน ขาดศีลธรรมจรรยา ไม่เข้าใจในสิทธิมนุษยชนแล้ว จะเป็นการบริหารที่ต้องการความเป็นอิสระก็ดี จะเป็นความเป็นเลิศทางวิชาการก็ดี ก็ไม่อาจจะบังเกิดขึ้นได้

มีความจำเป็นที่จะมองย้อนไปยังอดีตสักนิด นับตั้งแต่เรามีสถาบันอุดมศึกษา



LIART

เป็นต้นมาจนกระทั่งปัจจุบันจะเห็นว่าสถาบันเหล่านั้นต่างก็มีอิสระในการบริหารกันอย่างมากมายหลายรูปแบบ มากเสียยิ่งกว่าการบริหารที่มุ่งหวังในความเป็นเลิศทางวิชาการเสียอีก การกำหนดหรือจำกัดขีดความสามารถในการพัฒนาทางวิชาการ - การศึกษา - ค้นคว้าวิจัยนั้น มักจะชงักหยุดอยู่ด้วยเหตุผลนานาประการ ยกตัวอย่างที่เป็นคำกล่าวอ้างในเรื่องของเงินทุนงบประมาณไม่มีหรือมีไม่เพียงพอ มีนักบริหารมือสมัครเล่น มีนักวิชาการมือสำรองที่ร้ายยิ่งกว่าก็คือนักวิชาการมืออาชีพขาดแรงจูงใจ และขาดกำลังใจในการสร้างสรรค์ผลงานเพราะสภาพแวดล้อมภายในสถาบันไม่เอื้ออำนวยให้นั่นเอง

ในสภาพแวดล้อมที่นักบริหาร นักวิชาการทั้งหลายขาดจรรยาบรรณของตนเองนี้จะเป็นวัฏจักรที่มีผลสืบต่อไปยังนักบริหาร นักวิชาการด้วยกัน และจะมีผลต่อเนื่องไปยังนักศึกษาและสังคมโดยส่วนรวมด้วย



---

พิมพ์ที่ : บริษัท พชรกานต์พับลิเคชั่น จำกัด

188/12 ถนนจรัญสนิทวงศ์ เขตบางกอกน้อย กท.10700 โทร. 412-8134 Fax. 411-0112



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

## ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ไพศิษฐ์ พิพัฒนนกุล นายมนตรี ตันทวิรัตน์ นายสรรเสริญ สิบสการ

## บรรณาธิการ

นางสุการ์ตน์ วสะภาคย์

## ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายโลกณ ขจรศิลป์

## ผู้จัดการ

นางกาญจนา รัชสุวรรณ

## เหรียญกึ่ง

นายประวิธ ตั้งใจมั่น

## กองบรรณาธิการ

นายจินดา เจริญพรรณ

นายสัมฤทธิ์ แก้วอาจ

นางสาวรัชณี อังตระกูล

นายบุญเรือง นูรศักดิ์

นางอัจฉรา อุทัยข

นายวีระพันธ์ มุขสมบัติ

นายจเร พันธุ์เป็รื่อง

นายอัครเมศวร์ ทองเวลา

นายสมบัติ ทวีศิลป์

นายสานิตย์ โลหะชาละ

นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

## ฝ่ายศิลปกรรม

นางจุรีพร รอดช่วง นางสาวพรรณพร ปิเจริญกิจ

## ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กัมภกษแก้ว นางสาวสายฝน จันไบลึก



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand