



เอกสารวิชาการ

ปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ  
ลำดับที่ ๑๐

# การปฏิรูป ระบบราชการ ในยุคโลกาภิวัตน์

โกคิน พลกุล



คณะกรรมการปฏิรูป

ระบบราชการ

•  
สำนักนายกรัฐมนตรี

๒๕๓๙

การปฏิรูป  
ระบบราชการ  
ในยุคโลกาภิวัตน์

โกศิน พลกุล

# การปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์

พิมพ์ครั้งที่ 1

เดือนกันยายน 2539

## ที่ปรึกษา

คณะกรรมการด้านวิชาการ

คณะกรรมการประชาสัมพันธ์

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

## ผู้เรียบเรียง

โกคิน พลกุล

## จัดพิมพ์โดย

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

สำนักงานเลขานุการ, คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

โทรศัพท์ 282-1426 , 282-1430

## ออกแบบและพิมพ์โดย

บริษัท ฟอรัมเมท พรินติ้ง จำกัด

## คำนำ

การส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ เพื่อให้บริการของรัฐที่ดีกว่า เป็นนโยบายที่รัฐบาลทุกรัฐบาลให้ความสำคัญ และพยายามผลักดันให้บังเกิดผลตลอดมา ทั้งนี้ เนื่องจากในสังคมประชาธิปไตยนั้น การตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นพันธกิจสำคัญอันดับแรกที่รัฐพึงกระทำ ยิ่งในช่วงเวลาปัจจุบันซึ่งเป็นรอยต่อของศตวรรษใหม่ กระแสการเรียกร้องเพื่อปรับเปลี่ยนสภาพสังคมให้เข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ประชาธิปไตยทั้งในด้านการเมืองการปกครอง และในด้านวิถีชีวิตความเป็นอยู่ และวัฒนธรรมของประชาชน เป็นกระแสเรียกร้องที่ก่อเกิดขึ้นในทุกภูมิภาคของโลก กระแสดังกล่าวก็เปรียบกับกระแสการเรียกร้องให้ตระหนักถึงความสำคัญของธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และกระแสสิทธิมนุษยชน ล้วนแต่พุ่งเป้าไปสู่จุดหมายเดียวกัน คือ ประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ ภูมิภาค และโลกใบนี้ ดังนั้น การส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐจึงเป็นความมุ่งมั่นของรัฐบาลทุกยุคสมัย และในทุกประเทศ

บริการของรัฐที่ให้แก่ประชาชนนั้นมีหลากหลายรูปแบบ และมีตั้งแต่บริการเบื้องต้นไม่สลับซับซ้อน ไปจนถึงบริการที่ยุ่งยากสลับซับซ้อน รัฐบาลและส่วนราชการต่างได้พยายามดำเนินการในหลายลักษณะเพื่อให้ส่งผลต่อบริการที่ดีขึ้น ปัจจุบันส่วนราชการจำนวนมากได้ทบทวนสถานภาพและบทบาทของตนเอง ได้จัดทำแผนทิศทางเพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ เป้าหมาย และแผนปฏิบัติการต่าง ๆ

ส่วนราชการบางแห่งอยู่ระหว่างการปรับเปลี่ยนเพื่อเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการทำงาน กระแสการปรับปรุงการทำงานเป็นกระแสที่กำลังก่อตัวขึ้นให้เห็นเป็นหย่อม ๆ โดยทั่วไป ขณะเดียวกันการปกครองของประเทศก็เคลื่อนตัวสู่ระบอบประชาธิปไตยยิ่งขึ้น

ดังจะเห็นได้จากการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยตราพระราชบัญญัติสภาพตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยมีองค์การบริหารส่วนตำบลเต็มพื้นที่ทั้งประเทศในปี พ.ศ. 2541

การเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบลอันเป็นองค์กรท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า การให้บริการแก่ประชาชนนั้น ผู้ที่มีบทบาทสำคัญก็คือ ข้าราชการและพนักงานของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนนั่นเอง

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ จึงดำริให้มีการจัดทำเอกสารวิชาการ ชุดการ

ปรับปรุงบริการภาครัฐชั้น จำนวน 18 เล่ม จำแนกเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มแรก เป็นการชี้ถึงความเป็นมา ความจำเป็น ปรัชญา และแนวคิดในการปรับปรุงองค์การและบริการภาครัฐ ประกอบด้วยหนังสือ จำนวน 5 เล่มคือ

1. แนวปฏิบัติตนของข้าราชการในยุคสมัยแห่งการปรับปรุงบริการภาครัฐเพื่อประชาชน
2. การปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์
3. ปรัชญาของการบริหารภาครัฐ
4. การบริการของรัฐในยุคโลกาภิวัตน์
5. การปรับปรุงองค์การภาครัฐ : แนวคิดและกลยุทธ์สำคัญ

กลุ่มที่สอง เป็นชุดที่ว่าด้วยแผน ประกอบด้วยหนังสือ 2 เล่ม คือ

1. การวางแผนเชิงกลยุทธ์
2. การวางแผนกำลังคนเชิงกลยุทธ์ : แนวคิดที่ผู้บริหารภาครัฐควรทราบ

กลุ่มที่สาม เป็นการนำเสนอเทคนิคและวิธีการต่าง ๆ ที่อาจนำไปใช้ในการปรับปรุงองค์การและบริการภาครัฐ ประกอบด้วยหนังสือ 7 เล่ม คือ

1. การบริหารมุ่งสัมฤทธิ์ผล
2. การสร้างจิตสำนึกการให้บริการกับการปรับปรุงบริการภาครัฐ
3. TQM กับการปรับปรุงการบริการภาครัฐ
4. ISO 9000 กับการปรับปรุงบริการภาครัฐ
5. IT กับการปรับปรุงบริการภาครัฐ
6. การปรับปรุงกระบวนการงานอย่างต่อเนื่อง : กลยุทธ์ในการเพิ่มคุณภาพบริการภาครัฐ
7. การตรวจสอบผลการดำเนินการ : กลยุทธ์ในการปรับปรุงบริการภาครัฐ

กลุ่มที่สี่ เป็นการนำเสนอแนวคิดในการนำไปปฏิบัติ และการบริหารโครงการพัฒนาของรัฐ ประกอบด้วยหนังสือ 2 เล่ม คือ

1. นโยบาย แผน และการนำไปปฏิบัติ
2. การบริหารโครงการพัฒนาของรัฐ

กลุ่มที่ห้า เป็นการนำเสนอแนวคิดที่จะช่วยสนับสนุนให้ความคิดเป็นการปรับปรุงบริการภาครัฐ แผนการปรับปรุงต่างๆ รวมทั้งเทคนิคที่ใช้ปรับปรุง สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างยั่งยืน นั่นคือต้องมีการพัฒนาบุคลากรเพื่อรองรับและสนับสนุนการนำแผนและโครงการไปปฏิบัติ และเพื่อให้พัฒนายั่งยืนต่อไป จำเป็นต้องสร้างวัฒนธรรมใหม่ขึ้นคือ วัฒนธรรมวิชาชีพนิยม กลุ่มนี้จึงประกอบด้วยหนังสือ 2 เล่ม คือ

1. การพัฒนาบุคลากรของรัฐ : กลยุทธ์และแนวปฏิบัติ
2. การพัฒนาวิชาชีพนิยมให้เกิดขึ้นในราชการไทย

เอกสารวิชาการชุดนี้จัดพิมพ์ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้ เรื่องแนวทางการปรับปรุงบริการภาครัฐให้ข้าราชการที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชน ทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น ได้มีโอกาสศึกษาเรียนรู้ ทำความเข้าใจในแนวคิดต่างๆ เพื่อจะก่อให้เกิดความตระหนักในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการภาครัฐให้ดียิ่งขึ้น และร่วมเป็นส่วนหนึ่งในขบวนการที่จะผลักดันให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้จริง เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเกิดขึ้นจนกลายเป็นวัฒนธรรมของหน่วยงานภาครัฐในที่สุด

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารวิชาการชุดนี้จะเป็นประโยชน์ต่อข้าราชการและพนักงานของรัฐที่ต้องการเรียนรู้แนวคิดต่างๆ ที่จะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงภาครัฐต่อไปได้ ทั้งนี้เนื่องจากกุญแจสู่ความสำเร็จของการปรับปรุงบริการภาครัฐอยู่ที่ข้าราชการและพนักงานของรัฐนั่นเอง

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

# สารบัญ

คำนำ	3
บทนำ การปฏิรูประบอบราชการ : จากยุคล่าอาณานิคมมาสู่ยุคโลกาภิวัตน์	11
1. การปฏิรูประบอบราชการเพื่อเผชิญกับยุคล่าอาณานิคม : แนวทางและกลยุทธ์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	15
1.1 การพัฒนาประเทศไทยให้ก้าวหน้าตามแบบตะวันตกนิยม	15
1.2 การทำให้อำนาจรัฐเป็นสถาบันขึ้นมา	17
1.2.1 การจัดตั้งคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน	18
1.2.2 การจัดตั้งคณะที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์	19
1.3 การสร้างรัฐชาติและการสถาปนารัฐสมัยใหม่	19
1.3.1 การปฏิรูประบบการเงินการคลัง	19
1.3.2 การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน	20
1.3.3 การปฏิรูปการศาล	22
1.3.4 การปฏิรูประบบกฎหมาย	23
1.3.5 การปฏิรูประบบข้าราชการ	25
1.4 การพัฒนาทางการเมือง	25
2. การเปลี่ยนแปลงการปกครองนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา	29
2.1 การปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 1 ใน พ.ศ. 2476	29
2.2 การปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 2 ใน พ.ศ. 2495	30
2.3 การปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ใน พ.ศ. 2515	30
2.4 การปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ใน พ.ศ. 2534	30

3. สภาพปัญหาทางการเมือง กฎหมาย	32
และการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน	
3.1 สภาพปัญหาทางการเมืองในปัจจุบัน	34
3.2 สภาพปัญหาทางกฎหมาย	35
และการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน	
3.2.1 รัฐตรากฎหมายออกมาควบคุมการประกอบกิจการ	35
หรือการประกอบอาชีพของเอกชนโดยไม่จำเป็น	
และซ้ำซ้อนกันมาก	
3.2.2 รัฐเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ดำเนินการทางเศรษฐกิจ	36
และสังคมมากเกินไป	
3.2.3 ระบบราชการมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง	37
มากเกินไป มิได้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร	
ปกครองท้องถิ่นเท่าที่ควร	
3.2.3.1 ปัญหาด้านความหลากหลายของโครงสร้าง	38
ขององค์กรปกครองท้องถิ่น	
3.2.3.2 ปัญหาการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กร	38
ปกครองท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครอง	
ท้องถิ่นด้วยกัน	
3.2.3.3 ปัญหาทางด้านการเงินการคลัง	39
3.2.3.4 ปัญหาการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ	39
กับองค์กรปกครองท้องถิ่นและระหว่าง	
องค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง	
3.2.3.5 ปัญหาความสับสนในบทบาทของตัวแทน	40
ของรัฐในส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองท้องถิ่น	
3.2.3.6 กระแสเรียกร้องให้กระจายอำนาจ	41
3.2.4 โครงสร้างของระบบการบริหารแบบดั้งเดิมไม่สามารถ	42
ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและ	
สังคมและการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศได้	
3.2.5 กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมากเกินไป	42
โดยปราศจากการควบคุมการใช้ดุลพินิจที่ดี มีขั้นตอน	

	ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับมากเกินไป ซึ่งก่อให้เกิด ความล่าช้าและสร้างความไม่แน่นอนให้แก่ภาคเอกชน	
3.2.6	กฎหมายจำนวนมากล้าสมัยและเป็นอุปสรรค ต่อการพัฒนาประเทศ	43
3.2.7	กระบวนการนิติบัญญัติล่าช้า ทำให้ไม่สามารถแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยหรือตรากฎหมายขึ้นใหม่ให้ทัน ต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมได้	45
3.2.8	นักกฎหมายของฝ่ายบริหารส่วนใหญ่ยังมีความสับสน ในแนวความคิดทางกฎหมายและขาดความเชี่ยวชาญ ในกฎหมายที่ตนต้องรับผิดชอบ	46
4.	แนวทางการปฏิรูประบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อเผชิญกับยุคโลกาภิวัตน์	49
4.1	แนวทางการปฏิรูประบบการเมือง : การมีส่วนร่วมและ การตรวจสอบของประชาชน	49
4.1.1	การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่	49
4.1.2	การปฏิรูปทางการเมืองโดยปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ	49
4.1.2.1	การปรับปรุงกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่ง ทางการเมืองให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม เพื่อเปิดโอกาสให้คนดีมีฝีมือสามารถ เข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างสง่างาม	50
4.1.2.2	การพัฒนาระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้ อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	52
4.1.2.3	การคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพประชาชน และการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทางการเมือง	57
4.2	แนวทางการพัฒนากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการพัฒนาประเทศ	59
4.2.1	การพิจารณาบทบาทของรัฐที่มีต่อการ ประกอบกิจการของเอกชน	59

4.2.2	การลดบทบาทของรัฐในฐานะผู้ดำเนินการในทางเศรษฐกิจ และสังคมโดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ประกอบการภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ	59
4.2.3	การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น	60
4.2.3.1	การปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่น	60
4.2.3.2	การปรับปรุงการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น	64
4.2.3.3	การปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น	64
4.2.3.4	การปรับปรุงการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่น	66
4.2.3.5	การปรับปรุงบทบาทของตัวแทนของรัฐในส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองท้องถิ่น	67
4.2.3.6	วิธีดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นให้สัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริงและรวดเร็ว	69
4.2.3.7	ภาพของการบริหารประเทศเมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว	70
4.2.3.8	ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ	70
4.2.4	การพัฒนาโครงสร้างระบบราชการ	70
4.2.4.1	แนวโน้มของการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการในระยะต่อไป	70
4.2.4.2	การพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐในระบบราชการบริหาร	71
4.2.5	การพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ	75
4.2.5.1	การพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐในระบบราชการบริหาร	75
4.2.5.2	การพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐในระบบราชการนิติบัญญัติ ระบบราชการตุลาการ และหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ	75

4.2.5.3 การพัฒนาระบบเงินเดือนและค่าตอบแทน ของข้าราชการ	76
4.2.6 การปฏิรูประบบปฏิบัติราชการ	76
4.2.7 การพัฒนากฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ	77
4.2.8 การพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติให้รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น	78
4.2.9 การพัฒนานักกฎหมายของฝ่ายบริหาร	78
5. บทสรุป	80

## บทนำ

### การปฏิรูประบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินไทย : จากยุคล่าอาณานิคม (Colonization) มาสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization)

ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังแปรเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว การแปรเปลี่ยนนี้ ส่วนหนึ่งมาจากปัจจัยภายใน (เช่น การเพิ่มของประชากร การเปลี่ยนแปลงของ ลักษณะอาชีพ การโยกย้ายถิ่นฐาน) แต่ปัจจัยที่สำคัญคือปัจจัยภายนอกซึ่งเข้ามา มีอิทธิพลโดยตรงหรือโดยผสมผสานกับปัจจัยภายในปัจจัยดังกล่าวคือแนวโน้ม ของสังคมโลกในปัจจุบันที่เปิดให้มีการค้าขายและความสัมพันธ์เชื่อมโยง กันระหว่างประเทศต่างๆ อย่างใกล้ชิดหรือที่เรียกกันว่า “ยุคโลกาภิวัตน์” (Globalization) ซึ่งได้รับการเอื้ออำนวยทั้งจากบรรยากาศทางการเมือง ระหว่างประเทศ และความสะดวกในการติดต่อสื่อสาร การเดินทาง การขนส่ง สินค้าและความสะดวกอื่นๆ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความก้าวหน้าทาง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องกำหนด แนวทางการพัฒนาประเทศระยะยาวเพื่อตั้งรับและปรับตัวให้ทันกับกระแสการ เปลี่ยนแปลงของโลกภายนอก เพื่อให้ประเทศไทยต้องประสบกับสภาวะการ “ถอยหลัง เข้าคลอง” และสูญเสียโอกาสที่จะแข่งขันกับประเทศต่างๆ ในเวที การค้าระหว่างประเทศ

แต่ที่ผ่านมาการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และวัฒนธรรม ของประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาและข้อจำกัดนานาประการ ซึ่งผู้เขียน ได้วิเคราะห์แล้วเห็นว่า ปัญหาพื้นฐานที่สำคัญที่สุดน่าจะมีอยู่ 2 ประการคือ

ปัญหาประการแรกคือ ปัญหาเกี่ยวกับระบบการเมืองในปัจจุบันที่ทำให้ ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในความสามารถของรัฐบาลที่จะแก้ไขปัญหาของ ชาติบ้านเมืองและเกิดความแคลงใจในจุดยืนของรัฐบาลว่าเข้ามาทำงาน เพื่อแก้ไขปัญหาของชาติบ้านเมืองหรือเพื่อแสวงหาประโยชน์แก่พรรคพวก นักลงทุนต่างประเทศและนักธุรกิจไทยก็ขาดความมั่นใจในเสถียรภาพทาง การเมืองของไทย นอกจากนี้ ระบบการเมืองในปัจจุบันยังส่งผลกระทบต่อ

กระบวนการวางแผนระยะยาวและระบบการตัดสินใจในระดับชาติทำให้การวางแผนระยะยาวเพื่อเตรียมการสำหรับเหตุการณ์ในอนาคตที่จะเกิดขึ้นไม่อาจกระทำได้อย่างเต็มที่ รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจึงมักมุ่งเน้นที่การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าหรือปัญหาในระยะสั้นและมีแนวโน้มที่จะมองการแก้ปัญหาในลักษณะเฉพาะจุด มากกว่าการแก้ไขปัญหาในภาพรวม

ปัญหาประการที่สองคือ ปัญหาเกี่ยวกับระบบการบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายได้กลายมาเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศแทนที่จะเป็นกลไกของรัฐที่ช่วยสนับสนุนการบริหารประเทศเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษาและวัฒนธรรมให้เป็นไปตามแผนพัฒนาและนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้

หากจะย้อนหลังกลับไปศึกษาประวัติศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดินของไทยในอดีตที่ผ่านมา เราจะพบว่าเมื่อ 100 ปีเศษที่แล้ว ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงเผชิญกับวิกฤตการณ์จากยุคล่าอาณานิคม (Colonization) ของประเทศตะวันตก ซึ่งในขณะนั้นสังคมไทยยังเป็นสังคมปิด ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นเศรษฐกิจการเกษตรที่ผลิตเพื่อยังชีพ การค้าภายในประเทศเป็นการค้าขายระหว่างท้องถิ่น ส่วนการค้ากับต่างประเทศถูกจำกัดและถูกควบคุมอย่างเข้มงวดในยุคนั้นประเทศตะวันตกได้ใช้กำลังทางทหารเข้ามาบังคับประเทศไทยให้เปิดประเทศและยินยอมให้ทำการค้าขายสินค้าทุกอย่างกับต่างประเทศได้โดยเสรี ซึ่งไทยต้องทำสนธิสัญญาทางไมตรีและสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้แก่ต่างประเทศ สังคมไทยในขณะนั้นเป็นสังคมที่ขาดเอกภาพในการบริหารราชการ เพราะเป็นระบบศักดินา การปกครองเป็นระบบจตุสดมภ์ ซึ่งมีโครงสร้างการปกครองแบบหลวม ๆ โดยมีเมืองราชธานี เมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราช ดังนั้น เพื่อรักษาเอกราชของชาติไทยไว้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงปฏิรูประบบการเงินการคลังและระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปี พ.ศ. 2435 โดยการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง และทรงจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ตลอดจนปรับปรุงระบบกฎหมายให้ทันสมัย ซึ่งจากการดำเนินการดังกล่าวทำให้พระองค์ทรงสามารถรักษาเอกราชของชาติไทยไว้ได้ตราบเท่าทุกวันนี้

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ได้มีการจัด

แบ่งระเบียบราชการบริหารออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาล

หลังจากนั้น ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินที่แตกต่างไปจากระบบดังกล่าว และในช่วงเวลาที่ผ่านมามีประเทศไทยได้มีการขยายตัวและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยอาศัยโครงสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงจัดระบบไว้เมื่อประมาณ 100 ปีเศษที่ผ่านมา

ในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยกำลังเผชิญกับยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) โดยความก้าวหน้าด้านสื่อสารโทรคมนาคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นปัจจัยผลักดันอันสำคัญที่ทำให้โลกอยู่ในภาวะที่ไร้พรมแดน มีการติดต่อสัมพันธ์กันอย่างรวดเร็ว ทำให้สังคมไทยต้องเผชิญกับอิทธิพลของต่างประเทศ ทั้งในด้านวัฒนธรรม รูปแบบการบริหาร รูปแบบการลงทุน และต้องแข่งขันอย่างหนักกับต่างประเทศในเวทีการค้าระหว่างประเทศมากขึ้นทุกที

เมื่อกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้สังคมไทยถูกเปิดออกยิ่งขึ้น ก็มีภาคเอกชนของต่างประเทศเข้ามาดำเนินธุรกิจในประเทศไทยแข่งขันกับภาคเอกชนของไทยมากยิ่งขึ้นจนถึงขนาดเข้ามาครอบงำธุรกิจของไทยในบางสาขาก็มี

ที่ผ่านมาเรามักจะพูดกันเสมอว่า ถึงแม้ว่าภาคราชการของไทยจะล่าช้า อ่อนแอไม่สามารถให้การสนับสนุนส่งเสริมการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนไทยได้มากเท่าที่ควรก็ตาม แต่ระบบเศรษฐกิจไทยก็มีการขยายตัวและมีการเจริญเติบโตที่ดี ทั้งนี้ เป็นเพราะภาคเอกชนของไทยมีความแข็งแกร่งและเป็นตัวนำในการผลักดันการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยและในการแสวงหาตลาดสำหรับสินค้าไทยในต่างประเทศได้เป็นอย่างดี

แต่ถ้าเราวิเคราะห์กันให้ละเอียดแล้ว เราจะพบว่าภาคเอกชนของไทยมิได้มีความแข็งแกร่งอย่างที่เราคิด ในธุรกิจบางสาขา ภาคเอกชนของไทยกำลังถูกภาคเอกชนของต่างชาติเข้ามาครอบงำ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของธุรกิจหรือผู้ประกอบการวิชาชีพต่างๆ ของไทยไม่ว่าจะเป็นสำนักงานกฎหมาย สำนักงานบัญชี สำนักงานสถาปนิก บริษัทก่อสร้าง บริษัทตัวแทนนายหน้า อสังหาริมทรัพย์ และบริษัทโฆษณา เป็นต้น ธุรกิจดังกล่าวที่เป็นของคนไทยนั้น มีน้อยลง แต่มีสำนักงานหรือบริษัทต่างชาติซึ่งมีความแข็งแกร่งในระบบการบริหารแบบมืออาชีพและมีเครือข่ายอยู่ในประเทศต่างๆ ในระดับนานาชาติ

เข้ามาครอบงำธุรกิจบางสาขาของไทยมากขึ้นทุกที

นอกจากนี้เศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบันตกอยู่ในภาวะวิกฤต ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเพราะรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่ถีบตัวสูงขึ้นจากการที่สินค้าอุปโภคบริโภคมีราคาแพงขึ้นในขณะที่น้ำท่วมที่เกิดขึ้นในทุกภูมิภาคได้ทำลายชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนต่อเนื่องกันมาทุกปี ส่วนผู้ประกอบการทางธุรกิจทั้งหลายต่างก็รอคอยความช่วยเหลือจากรัฐบาลเพราะต้นทุนดอกเบี้ยแพง หาแหล่งเงินกู้ไม่ได้และขายของไม่ออกเพราะคนไม่ซื้อในขณะที่รายจ่ายเพิ่มสูงขึ้น

ปัญหาเกี่ยวกับระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน และปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยจะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนตั้งแต่บัดนี้ มิฉะนั้นการพัฒนาประเทศไทยทางด้านต่างๆ ก็จะเป็นไปด้วยความลำบากยากยิ่ง อันจะส่งผลให้ประเทศไทยต้องย่ำเท้าอยู่กับที่ และเปลืองพลังแก่ประเทศเพื่อนบ้านในเวทีการค้าระหว่างประเทศได้ บัดนี้ ถึงเวลาแล้วที่เราจะต้องปฏิรูปการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินของไทยเพื่อเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์

ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อ 100 ปีเศษที่แล้ว พระปิยมหาราชได้ทรงรักษาเอกราชของชาติไทยจากกระแสการล่าอาณานิคมไว้ได้ด้วยการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยให้มีโครงสร้างที่เรายังใช้กันอยู่จนถึงทุกวันนี้ จึงสมควรศึกษาถึงแนวทางและกลยุทธ์ในการดำเนินการปฏิรูประบบราชการของพระองค์ท่านในสมัยนั้นเพื่อนำมาเป็นบทเรียนในการพิจารณากำหนดแนวทางในการดำเนินการปฏิรูปในระยะต่อไป

จากนั้นผู้เขียนจะวิเคราะห์สภาพปัญหาทางการเมือง กฎหมาย และการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันว่ามีอยู่อย่างไร

ในลำดับสุดท้าย ผู้เขียนจะเสนอแนะแนวทางการปฏิรูประบบการเมืองและแนวทางการพัฒนากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อเผชิญกับยุคโลกาภิวัตน์

# 1. การปฏิรูปทางการเมืองและบริหารราชการแผ่นดินเพื่อเผชิญกับยุคล่าอาณานิคม : แนวทางและกลยุทธ์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชสมภพเมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2396 แล้วเสด็จขึ้นครองราชสมบัติเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2411

พระองค์ทรงครองราชย์อยู่เป็นเวลายาวนานถึง 42 ปี และได้ทรงพัฒนาประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมอารยประเทศทุกวิถีทาง ไม่ว่าจะเป็นในด้าน การปกครอง การปฏิรูประบบกฎหมาย การสาธารณสุข โภค การต่างประเทศ และเศรษฐกิจ

พระองค์เสด็จสวรรคตเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2453 รวมพระชนมายุ 57 พรรษา <sup>(1)</sup>

## 1.1 การพัฒนาประเทศไทยให้ก้าวหน้าตามแบบตะวันตกนิยม

เมื่อพระองค์เสด็จขึ้นครองราชย์ พระองค์ทรงตระหนักถึงภัยอันตรายของลัทธิจักรวรรดินิยมของมหาอำนาจตะวันตกที่กำลังแผ่อำนาจเข้ามาในภูมิภาคนี้ พระองค์ทรงตระหนักดีว่า วิธีที่จะต่อต้านการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกได้ก็คือ การปรับปรุงประเทศไทยให้ก้าวหน้าตามแบบตะวันตกนิยม เพราะมหาอำนาจตะวันตกมักอ้างเหตุผลในการเข้ายึดครองประเทศต่างๆ ว่า เพื่อช่วยสร้างความเจริญให้แก่ดินแดน “ที่ล้าหลังป่าเถื่อน”<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> เอนก นาวิกมูล, “ประมวลภาพพระปิยมหาราช”, พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์แสงแดด, พ.ศ. 2536, หน้า 12-13.

<sup>(2)</sup> พิชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, “การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2411 จนถึง พ.ศ. 2478”, พ.ศ. 2517 หน้า 45-50.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ที่จะตรวจค้นตำราของต่างประเทศ เพื่อเลือกเฟ้นแบบแผนมาใช้ในการต่าง ๆ ที่จะทรงจัดขึ้นในประเทศไทย พระองค์จึงได้ทรงเรียกใช้เจ้าพระยาภาสกรวงศ์และสมเด็จพระกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ ซึ่งเป็นผู้รู้ภาษาอังกฤษเป็นผู้อยู่ใกล้ชิดติดพระองค์เพื่อรับราชการเกี่ยวเนื่องในการต่างประเทศ<sup>(3)</sup>

ในการปรับปรุงประเทศให้เจริญก้าวหน้าในทุกด้านเพื่อให้เจริญตามมาตรฐานต่างประเทศ และเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องหละหลวมต่าง ๆ ในการปรับปรุงประเทศนี้เอง จำเป็นต้องมีคนที่มีความรู้ความสามารถเพื่อใช้เป็นข้าราชการ ในหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นตะวันตกที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ และเป็นแรงสนับสนุนกระทำตามพระราโชบาย แต่ปรากฏว่ายังทรงได้คนมาช่วยราชการได้ไม่พอพระราชประสงค์<sup>(4)</sup> พระองค์จึงทรงจ้างชาวต่างประเทศมาเป็นที่ปรึกษาราชการ เริ่มในราวปี พ.ศ. 2416 ประกอบด้วยตำแหน่ง “ที่ปรึกษาราชการทั่วไป” (General Advisers) ที่ปรึกษาประจำกระทรวง ประจำกรมต่าง ๆ และข้าราชการประจำ<sup>(5)</sup>

ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศเหล่านี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าพระยาอภัยราชา (Rolin Jacquemyns) ซึ่งเป็นชาวเบลเยียม ได้มีบทบาทสำคัญในการถวายนโยบายแนะนำแก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศและการทำให้ประเทศไทยสามารถรักษาเอกราชไว้ได้โดยการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินในด้านต่าง ๆ และการปฏิรูประบบกฎหมายไทย<sup>(6)</sup>

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีวิสัยทัศน์และอัจฉริย-

(3) พระประวัติสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ, พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ ณ พระเมรุท้องสนามหลวง เมื่อปี พ.ศ. 2466, หน้า 14.

(4) ม.ร.ว.นริศรา จักรพงษ์ และไพศาลย์ เปี่ยมเมตตาวัฒน์ (บรรณาธิการ), “สมุดภาพรัชกาลที่ 5”, พิมพ์ครั้งแรก พ.ศ. 2535, บริษัท ริเวอร์ บุคส์ จำกัด, หน้า 96-97.

(5) “พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย” เล่ม 1 ข้อ 17 ว่าด้วยการจ้างที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ

(6) “พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : พระบิดาแห่งกฎหมายมหาชน (องค์ผู้ให้กำเนิดสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและปฏิรูประบบกฎหมายไทย)”, หนังสือ 120 ปี เคาเนชันออฟสเตต : จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2417-2537, พ.ศ. 2537, หน้า 6.

ภาพในการดำเนินการปฏิรูปทางด้านต่าง ๆ ของประเทศไทย โดยทรงคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมให้มาร่วมงานกับพระองค์ท่านไม่ว่าจะเป็นพระเจ้าน้องยาเธอต่าง ๆ และที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ และทรงเลือกระยะเวลาที่เหมาะสมในการดำเนินการในแต่ละเรื่อง อย่างเป็นระบบ เป็นขั้น เป็นตอน ว่าควรจะเริ่มดำเนินการในเรื่องใด ก่อนหรือหลังกันอย่างไร ซึ่งพอจำแนกการดำเนินการปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินของพระองค์ท่านได้เป็น 3 ด้านดังนี้คือ

- (1) การทำให้อำนาจรัฐเป็นสถาบันขึ้นมา
- (2) การสร้างรัฐชาติและการสถาปนารัฐสมัยใหม่
- (3) การพัฒนาทางการเมือง

## 1.2 การทำให้อำนาจรัฐเป็นสถาบันขึ้นมา

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ในปี พ.ศ. 2411 พระองค์ทรงมีพระชนมายุเพียง 15 พรรษา จึงต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ คือ สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) <sup>(7)</sup>

อำนาจทางการเมืองภายในประเทศในขณะนั้นยังไม่มีลักษณะเป็นสถาบันแต่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล อำนาจทางการเมืองในขณะนั้นมิได้อยู่ที่พระเจ้าแผ่นดิน แต่อยู่ที่ขุนนางและเสนาบดีทั้งหลายซึ่งมีอำนาจมากถึงขนาดที่จะตั้งพระเจ้าแผ่นดินได้ โดยที่พระเจ้าแผ่นดินเองทรงไม่มีแม้แต่อำนาจที่จะกำหนดตัวรัชทายาทได้เอง เมื่อรัชกาลที่ 4 ทรงประชวรใกล้จะสวรรคต ที่ประชุมขุนนางทั้งหลายก็กราบบังคมทูลเสนอว่าควรอัญเชิญเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ขึ้นเป็นพระเจ้าแผ่นดินองค์ต่อไป และเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์แล้ว ที่ประชุมขุนนางก็เสนอแต่งตั้งเจ้าอีกองค์หนึ่งเป็นกรมพระราชวังบวรพิชัยชาญ ทั้ง ๆ ที่ตามโบราณราชประเพณี การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวควรเป็นพระราชอำนาจของพระเจ้าแผ่นดิน <sup>(8)</sup>

(7) เอนก นาวิกมูล, อ้างแล้วใน (1), หน้า 17.

(8) คำอภิปรายของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ วัลโยญ ในการอภิปราย เรื่อง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกับสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2537 ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, วารสารกฎหมายปกครองเล่ม 14 ตอน 2, หน้า 46.

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ พระองค์ทรงพยายามที่จะต่อสู้กับกลุ่มอำนาจเก่าของขุนนางต่าง ๆ โดยทรงนำหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า การดำเนินการอะไร จะต้องมีกฎหมายมารองรับ มาใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้กับอำนาจของบุคคล<sup>(9)</sup> ด้วยเหตุนี้ พระองค์ จึงทรงทำพิธีราชาภิเษกครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2416 เมื่อทรงมีพระชนมายุได้ 20 พรรษา เพื่อทรงตั้งอำนาจทางการเมืองกลับคืนมาจากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์<sup>(10)</sup>

จากนั้นพระองค์ทรงดำเนินพระบรมราโชบายในการพัฒนาประเทศ โดยเริ่มที่การเปลี่ยนแปลงกฎหมายและการศาลก่อนสิ่งอื่น ที่เป็นเช่นนี้น่าจะมีสาเหตุ 3 ประการหลักคือ

*ประการแรก* ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายและระบบศาลให้ทันสมัยเหมือนตะวันตกเพื่อการเจรจาเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต

*ประการที่สอง* การใช้พระราชอำนาจนิติบัญญัติปรับปรุงกฎหมายนั้น เป็นการเพิ่มพระราชอำนาจให้พระองค์ทรงสามารถรวมศูนย์การปกครองและปฏิรูปเรื่องอื่นๆ เช่น การภาษีอากร การคลัง การทหาร การจัดการปกครองหัวเมือง การจัดการทรัพยากร ฯลฯ ได้ด้วยความรวดเร็ว การนิติบัญญัติแบบใหม่จึงเป็นเครื่องมือที่ดีที่สุดของการขยายพระราชอำนาจในแนวกว้างและหยั่งพระราชอำนาจในแนวลึกเพื่อการเปลี่ยนแปลงสังคมในเรื่องต่าง ๆ

*ประการที่สาม* เนื่องจากพระราชอำนาจนิติบัญญัติเป็นของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น ขุนนางจึงไม่อาจใช้อำนาจนี้ได้ การที่ทรงให้ความสำคัญกับการนิติบัญญัติจึงเป็นการพยายามทำให้พระองค์มีอิสระจากขุนนางและทอนอำนาจของขุนนางลงโดยต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ทรงตราขึ้น<sup>(11)</sup>

### 1.2.1 การจัดตั้งคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน

จากพระบรมราโชบายดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตรา “พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต คือที่ปลุกราชการแผ่นดิน” ขึ้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2417

(9) วิษณุ วัลัญญ, อังแล้วใน (8), หน้า 47.

(10) คำอภิปรายของรองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน พลกุล ในการอภิปรายที่อังแล้วใน (8), หน้า 36.

(11) บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 71-72.

โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้จัดตั้งสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินตามแบบอย่าง “สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ” (Council of State หรือ Conseil d’Etat) ของประเทศฝรั่งเศส ดังจะเห็นได้จากการที่ทรงเรียกชื่อสถาบันดังกล่าวทับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “เคาน์ซิลออฟสเตต” (Council of State)

“เคาน์ซิล ออฟสเตต” หรือคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนี้มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการคือ ประการแรก เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดินและในการร่างกฎหมาย และประการที่สอง พิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน<sup>(12)</sup>

อันที่จริงการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินขึ้นมาถือเป็นการดึงอำนาจจากขุนนางทั้งหลายกลับคืนมาสู่พระองค์

### 1.2.2 การจัดตั้งคณะที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์

ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์จะให้ข้าราชการเข้ามาติดต่อกับพระองค์ได้โดยตรง แทนที่พระองค์จะต้องทรงถูกแวดล้อมและรับฟังแต่ความเห็นของเสนาบดีเท่านั้น ดังนั้น ในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2417 พระองค์จึงทรงตั้งคณะที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ขึ้นโดยทรงเรียกทับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “ปริวีเคาน์ซิล” (Privy Council) โดยให้มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์และช่วยปฏิบัติราชการอื่น ๆ ตามแต่ที่พระองค์จะทรงมอบภารกิจให้<sup>(13)</sup>

## 1.3 การสร้างรัฐชาติและการสถาปนารัฐสมัยใหม่

### 1.3.1 การปฏิรูประบบการเงินการคลังของประเทศ

ในสมัยนี้เรามักจะพูดกันว่า ถ้าไม่มีเงินแล้ว ทำอะไรไม่ได้ ซึ่งในสมัยนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงเล็งเห็นเช่นเดียวกันว่า การดำเนินการต่างๆ ต้องมีเงินในการใช้จ่าย ดังนั้น เมื่อพระองค์ทรงทำพระบรมราชพิธีราชาภิเษก ครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2416 แล้ว ในปีเดียวกันนั้นเอง พระองค์ก็ได้ทรงปฏิรูประบบการเงินการคลังของประเทศเสียใหม่ ซึ่งแต่เดิมระบบ

<sup>(12)</sup> บทความที่อ้างแล้วใน (6), หน้า 8-9.

<sup>(13)</sup> พลาตีย์ สิทธิธัญกิจ, “พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว”, สำนักพิมพ์เอ็ม บี เอ, พ.ศ. 2536, หน้า 62-63.

การเงินการคลังเป็นเรื่องที่ขุนนางในเมืองหลวงและขุนนางตามหัวเมืองต่าง ๆ เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบเอง โดยมีนายอากรประมูลภาษีไปแล้ว ก็จัดเก็บภาษีจากราษฎร แล้วหักภาษีที่จัดเก็บได้เป็นค่าใช้จ่ายของตนเองเสียก่อน เหลือเท่าใดจึงส่งเข้าคลัง<sup>(14)</sup>

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงก่อตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นในปี พ.ศ. 2416 เพื่อปรับปรุงระบบภาษีอากรให้เป็นของแผ่นดินจริงๆ ไม่ใช่เป็นของขุนนางกินเมืองดังแต่ก่อน และทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ และพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติขึ้นวางระเบียบให้ผู้เก็บภาษีปฏิบัติทางเดียวกันแทนที่จะให้ใช้ระบบหักภาษีเป็นของตน เหลือเท่าใด ส่งเข้าคลัง ก็ทรงให้ส่งเข้าคลังให้หมด แล้วเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็จะรับพระราชทานเงินเดือนแทน เมื่อส่วนกลางปฏิรูปแล้ว ก็ทรงขยายไปสู่หัวเมือง การปฏิรูปเช่นนี้ทำให้ระบบผูกขาดเก็บภาษีอากรโดยเจ้าภาษีนายอากรลดความสำคัญลง แม้กระบวนกรหารายได้เข้ารัฐจากรัษฎากรสำคัญของแผ่นดิน เช่น ป่าไม้ ก็ทรงปฏิรูปรวมอำนาจมาไว้ที่พระมหากษัตริย์ เจ้าเมืองไม่อาจให้สัมปทานทำไม้ดังที่เคยทำมาแต่ก่อนอีก การปฏิรูปการคลังทำให้รายได้เข้าแผ่นดินนำมาใช้จ่ายเป็นเงินเดือนของระบบข้าราชการใหม่และในการปรับปรุงพัฒนาประเทศอื่น ๆ อีกมาก<sup>(15)</sup>

### 1.3.2 การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

ก่อนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะเสด็จขึ้นครองราชย์ ระบบการปกครองประเทศในเมืองหลวงยังใช้ระบบจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา และในหัวเมืองต่าง ๆ ยังใช้วิธีการส่งคนจากราษธานีหรือแต่งตั้งผู้มีอิทธิพลในเมืองนั้นเป็นผู้ปกครองโดยวิธีการสืบตระกูลต่อกันไปหรือที่เรียกกันว่า “กินเมือง” โดยเจ้าเมืองเป็นผู้ออกกฎเกณฑ์บังคับบัญชาตนเองภายในเมือง การจัดแบ่งเขตการปกครองแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) เมืองในวงราชธานี ได้จัดให้หัวเมืองตั้งอยู่รอบ ๆ และอยู่ใกล้เมืองหลวงเป็นเมืองจัตวา แต่ละเมืองไม่มีอิสระเต็มที่ เมืองจัตวามีผู้รั้งกับกรมการเมือง ซึ่งทรงแต่งตั้งจากราษธานีไปเป็นผู้ปกครองและขึ้นต่อกระทรวง

(14) คำอภิปรายของรองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน พลกุล ในการอภิปรายที่อ้างแล้วใน (8), หน้า 36.

(15) บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้วใน (11), หน้า 166.

ซึ่งอยู่ในราชอาณาจักร

2) เมืองพระยามหานครซึ่งเป็นเมืองที่อยู่ห่างไกลออกไป ได้จัดให้เจ้าเมืองมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาเด็ดขาดโดยขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ การสืบทอดตำแหน่งเจ้าเมืองให้สืบทอดโดยการสืบสกุล

3) เมืองประเทศราชซึ่งเป็นเมืองที่อยู่ห่างไกลศูนย์กลางออกไปมาก อีกทั้งขนบธรรมเนียมประเพณีและภาษาก็แตกต่างกันออกไป บางเมืองก็มีกษัตริย์ครอบครองอยู่แล้ว จึงปล่อยให้เป็นอิสระมากกว่าเมืองพระยามหานคร เพียงแต่ต้องส่งราชบรรณาการมาถวายตามกำหนดเพื่อเป็นการแสดงการสวามิภักดิ์เท่านั้น<sup>(16)</sup>

เมืองทั้ง 3 ประเภทนี้ประกอบกันเป็นราชอาณาจักรไทย ครั้นใดที่ส่วนกลางอ่อนแอ เมื่อมีศัตรูเข้ามารุกราน เมืองพระยามหานครและเมืองประเทศราชก็ไม่ช่วยรบ แล้วก็พร้อมที่จะตั้งตัวเป็นใหญ่ โดยแยกตัวออกไปจากราชอาณาจักรไทย<sup>(17)</sup>

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ พระองค์ได้ทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเสียใหม่เพื่อสร้างรัฐชาติ โดยทรงจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางเสียใหม่ใน พ.ศ. 2435 ด้วยการจัดตั้งกระทรวงขึ้น 12 กระทรวง มีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชา<sup>(18)</sup>

ต่อมาในพ.ศ. 2437 ได้ทรงปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยทรงนำรูปแบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลมาใช้แทนรูปแบบการปกครองหัวเมืองที่เป็นการปกครองแบบหลวม ๆ ทรงเลิกระบบ “กินเมือง” และส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเป็นข้าหลวงใหญ่หัวเมืองในเขตมณฑล และได้ทรงนำระบบเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มาใช้แทนระบบการแต่งตั้งโดยเจ้าเมือง ซึ่งเท่ากับว่าเจ้าเมืองสูญเสียอำนาจในการแต่งตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งได้กลายมาเป็นเจ้าหน้าที่ของพระมหากษัตริย์<sup>(19)</sup>

กลยุทธ์อีกประการหนึ่งในการสร้างรัฐชาติและในการดึงอำนาจจาก

(16) สุนีย์ มัลลิกะมาสย์ ฯลฯ, รายงานผลการวิจัยเรื่องวิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี : ภาคกฎหมายมหาชน, ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2525, หน้า 110-113.

(17) คำอภิปรายของรองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน พลกุล ในการอภิปรายที่อ้างแล้วใน (8), หน้า 35.

(18) บรรศักดิ์ อูรรณโณ, อ้างแล้วใน (11), หน้า 169-170.

(19) คำอภิปรายที่อ้างแล้วใน (8), หน้า 37.

เจ้าเมืองมาไว้ที่พระมหากษัตริย์ก็คือการเสด็จประพาสต้น โดยพระองค์ทรงเสด็จไปเยี่ยมราษฎรด้วยพระองค์เอง ราษฎรจึงถวายความจงรักภักดีให้แก่พระมหากษัตริย์มากกว่าเจ้าเมือง<sup>(20)</sup>

พระองค์ทรงอาศัยวิธีการต่าง ๆ ในการรักษาเอกราชของชาติไทยไว้เพื่อต่อสู้กับการคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคม

ในส่วนของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พระองค์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นขึ้นในรูปของสุขาภิบาลเป็นครั้งแรกในกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2440<sup>(21)</sup>

### 1.3.3 การปฏิรูปการศาล

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นว่า วิธีที่จะลดปัญหาอันเกิดจากสนธิสัญญาสงวนสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้แก่ชาวต่างประเทศก็คือการจัดระบบการศาลและระบบกฎหมายไทยให้อยู่ในระดับที่ประเทศตะวันตกยอมรับ พระองค์จึงได้ทรงเร่งรัดปฏิรูปการศาลและระบบกฎหมายโดยทรงถือว่าเป็นงานที่มีความสำคัญอันดับแรกของประเทศ

ก่อนที่จะปฏิรูประบบกฎหมายไทยนั้น พระองค์ได้ทรงสถาปนากระทรวงยุติธรรมขึ้นใน พ.ศ. 2434 และได้จัดระเบียบด้านการศาลของไทยให้เป็นระเบียบมากขึ้นกว่าเดิม เพราะชาวต่างประเทศรังเกียจวิธีปฏิบัติงานและเจ้าหน้าที่ของศาลไทยในขณะนั้นมากกว่ากฎหมายไทย<sup>(22)</sup>

สำหรับการจัดระเบียบศาลในขณะนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงรวบรวมศาลซึ่งพิจารณาคดีแพ่งของราษฎรและคดีอาญาซึ่งแต่เดิมกระจัดกระจายอยู่ตามศาลในกระทรวงต่าง ๆ มาไว้ให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงยุติธรรมในดำเนินงานธุรการของศาลยุติธรรม

ส่วน “คดีปกครอง” ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างราษฎรกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระทรวงและกรมต่าง ๆ นั้น ราษฎรยังคงต้องใช้วิธีการร้องทุกข์ต่ออธิบดี

(20) คำอภิปรายที่อ้างแล้วใน (8), หน้า 37.

(21) โกคิน พลกุล และคณะ, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น, รายงานวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย, พ.ศ. 2538, หน้า 57-58.

(22) พัชรินทร์ เปี่ยมสมบุรณ์, “การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2411 จนถึง พ.ศ. 2478”, พ.ศ. 2517, หน้า 18.

และเจ้ากระทรวงซึ่งเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดินแทนองค์พระมหากษัตริย์<sup>(23)</sup>

#### 1.3.4 การปฏิรูประบบกฎหมาย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงดำเนินการปฏิรูประบบกฎหมาย ซึ่งทรงถือว่าเป็นงานที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่งของประเทศ

ใน พ.ศ. 2435 พระองค์ได้ทรงจ้างนายโรแลง ยัคแมงส์ (Rolin Jacquemyns) นักกฎหมายชาวเบลเยียม เข้ามาทำงานเป็นที่ปรึกษาราชการทั่วไป<sup>(24)</sup> ซึ่งนายยัคแมงส์ได้กราบบังคมทูลให้จ้างนักกฎหมายต่างประเทศเข้ามาจัดทำกฎหมายแบบตะวันตก อย่างที่ญี่ปุ่นเคยทำและประสบผลสำเร็จในการยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตมาแล้ว<sup>(25)</sup>

สำหรับระบบกฎหมายของประเทศตะวันตกที่อยู่ในข่ายการพิจารณาที่จะใช้เป็นแบบอย่างในการปฏิรูประบบกฎหมายไทยในขณะนั้นมีอยู่ 2 ระบบคือระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ของอังกฤษ และระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ของประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป

บรรดาประเทศตะวันตกที่ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญายกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้แก่คนชาติของประเทศเหล่านั้น ส่วนใหญ่จะใช้ระบบประมวลกฎหมาย แต่ประเทศอังกฤษก็เป็นประเทศที่มีอิทธิพลทางการเมืองทางวัฒนธรรม และทางกฎหมายต่อประเทศไทยมากที่สุดในขณะนั้นโดยศาลไทยได้ใช้หลักกฎหมายของอังกฤษอยู่แล้วหลายลักษณะด้วยกัน อีกทั้งนักกฎหมายไทยชั้นนำรุ่นนั้นส่วนใหญ่ได้รับการอบรมศึกษากฎหมายจากประเทศอังกฤษหลายท่าน โดยเฉพาะพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ซึ่งทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงอยู่ในขณะนั้น ก็ทรงสำเร็จการศึกษากฎหมายมาจากประเทศอังกฤษ พระองค์จึงได้เสนอให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งพระองค์ทรงมีความชำนาญ เป็นแบบอย่างในการปฏิรูประบบกฎหมายไทยแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่ากฎหมายตราสามดวงของไทยมีแนวโน้มไปในทางระบบประมวลกฎหมายมากกว่า จึงเป็นการง่ายที่จะเปลี่ยน

<sup>(23)</sup> บทความที่อ้างแล้วใน (6), หน้า 13.

<sup>(24)</sup> กัลยา จุลนวล, เจ้าพระยาอภัยราชาสยามานุกุลกิจ (กุस्ताฟ โรลัน ยัคมินส์), พ.ศ. 2515, หน้า 5-6

<sup>(25)</sup> พิชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, อ้างแล้วใน (22), หน้า 59-60.

ระบบกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับระบบประมวลกฎหมาย<sup>(26)</sup> ดังนั้น พระองค์จึงทรงตัดสินพระทัยเลือกเอาระบบประมวลกฎหมายเป็นหลักในการปฏิรูประบบกฎหมายไทย<sup>(27)</sup> และใน พ.ศ. 2440 พระองค์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง อันมีกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์เป็นประธานให้มีหน้าที่ตรวจชำระและร่างประมวลกฎหมายอาญา<sup>(28)</sup>

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยให้ใช้ระบบประมวลกฎหมายเป็นหลักในการปฏิรูประบบกฎหมายไทยนั้น ทำให้กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ไม่ทรงพอพระหฤทัยและไม่ทรงเป็นธุระในการร่างประมวลกฎหมาย<sup>(29)</sup>

ต่อมารัฐบาลไทยได้ว่าจ้างชาวฝรั่งเศสมาเป็นที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายซึ่งที่ปรึกษาชาวฝรั่งเศสได้มีบทบาทสำคัญในการร่างประมวลกฎหมายฉบับต่างๆ ในการวางระบบการร่างกฎหมาย และในการปรับระบบการเรียนการสอนวิชากฎหมายให้สอดคล้องกับระบบประมวลกฎหมาย<sup>(30)</sup>

จากพระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการปฏิรูประบบกฎหมายไทยดั้งเดิมมาเป็นระบบประมวลกฎหมายโดยมีการตราประมวลกฎหมายที่สำคัญ คือ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งประมวลกฎหมายดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับตราบเท่าทุกวันนี้

(26) กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ 6 หมายเลข 1/1 รายงานกรมพระสวัสดิวัฒนวิศิษฐถวายพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

(27) ธานินทร์ ภัยวิเชียร, การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระปิยมหาราช, พ.ศ. 2510, หน้า 15-16.

(28) *Report on the proposed Penal Code for the Kingdom of Siam, submitted to His Royal Highness Prince Rajburi Direckrit, Minister of Justice, by the Legislative Adviser, 1905, p.5*

(29) กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ 6 หมายเลข 1/1 รายงานกรมพระสวัสดิวัฒนวิศิษฐถวายพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

(30) ชาญชัย แสงศักดิ์, อิทธิพลของฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมายไทย, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ตอน 3, พ.ศ. 2527, หน้า 675.

### 1.3.5 การปฏิรูประบบข้าราชการ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลิกระบบทาสและระบบไพร่แบบค่อยเป็นค่อยไป อาทิ การออกกฎหมายเกษียณอายุทาส การเร่งเงินค่าราชการจากมูลนายที่ควบคุมไพร่สม การยกเลิกระบบสั๊กเลขเป็นขึ้นทะเบียนสำมะโนครัว การเพิ่มเวลาเกณฑ์ไพร่หลวง การเพิ่มกฎเกณฑ์การตรวจ และเอาโทษขุนนางที่ค้างค่าราชการและปิดบังไพร่ การเกณฑ์ทหารแบบสมัยใหม่แทนการเกณฑ์ไพร่

ใน พ.ศ. 2448 พระองค์ทรงตราพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124 ขึ้นใช้ นับเป็นการเลิกระบบไพร่ ให้ความเป็นไทแก่คนส่วนใหญ่ 3 ใน 4 ของประเทศ

เมื่อราชการฝ่ายทหารเปลี่ยนมาเป็นทหารอาชีพ ไม่ใช่ระบบไพร่แล้ว ระบบขุนนางแบบ “กินเมือง” คือมีทั้งคนของตนเอง มีการเก็บภาษีอากรเป็นของตนเองก็ทรงปรับปรุงระบบให้เป็น “ข้าราชการ” โดยยกเลิกระบบกินเมืองแบบโบราณและให้ “ขุนนาง” เปลี่ยนมาเป็น “ข้าราชการ” รับราชการขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ และรับพระราชทานเงินเดือนแทนการกินเมือง โดยทรงตั้งโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ โรงเรียนข้าราชการพลเรือน และขยายการศึกษาออกไปยังสามัญชนเพื่อคัดคนใหม่ๆ เข้ามาฝึกหัดเพื่อรับราชการต่อไป โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นวงศ์ญาติญาติของขุนนางดังแต่ก่อน เมื่อเป็นเช่นนี้ ขุนนางก็หมดอำนาจลง และข้าราชการก็เป็นคนของแผ่นดินและพระมหากษัตริย์<sup>(31)</sup>

### 1.4 การพัฒนาทางการเมือง

ในปัจจุบันนี้มีการพูดถึงการปฏิรูปทางการเมืองและการปฏิรูประบบราชการกันอย่างแพร่หลาย ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อประมาณ 100 ปีเศษที่แล้ว ซึ่งประเทศไทยยังอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์พระองค์ก็ได้ทรงกล่าวถึงเรื่องนี้ไว้แล้วเช่นกัน เพียงแต่ในขณะนั้นพระองค์ทรงใช้คำภาษาอังกฤษว่า “Government Reform” และ “Political Reform” โดยพระองค์ทรงให้ความหมายของคำว่า

<sup>(31)</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้วใน (11), หน้า 165-166.

“Government Reform” ไว้กว้างขวางกว่าการปฏิรูประบบราชการ โดยทรง  
 หมายความรวมถึงการพัฒนาทางการเมืองด้วย

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์นั้น  
 มีเรื่องสำคัญที่จะต้องทรงดำเนินการโดยเร่งด่วนอยู่ 2 เรื่อง คือ “Government  
 Reform” และ “Political Reform” ซึ่งพระองค์ได้ทรงดำเนินการในเรื่องแรก  
 ไปได้ค่อนข้างมาก การสร้างรัฐชาติและการสถาปนารัฐสมัยใหม่ขึ้นมา ดังได้  
 กล่าวแล้วข้างต้น ส่วนในเรื่องที่สองนั้น พระองค์ได้ทรงตระเตรียมและริเริ่ม  
 ไว้บ้างแล้ว แต่สถานการณ์ในขณะนั้นยังไม่เอื้ออำนวยให้พระองค์ทรง  
 ดำเนินการได้มากนัก<sup>(32)</sup>

ในปี พ.ศ. 2427 อันเป็นเวลา 10 ปีหลังจากที่ได้ทรงจัดตั้ง “เคาน์ซิล  
 ออฟสแตต” และบ้านเมืองได้พัฒนาไปได้ถึงระดับหนึ่งแล้ว ก็มีพระบรม  
 วงศานุวงศ์ 3 พระองค์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่อีก 5 คน รวมเป็น 8 คน ได้ทูลเกล้าฯ  
 ถวายฎีกาเรื่องสมควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองใหม่ โดย  
 ระบุว่า ถึงเวลาแล้วที่จะมี “คอนสติติวชัน” ในสยาม และระบุด้วยว่า “ขอเดชะ  
 อำนาจอยู่ที่พระองค์เดียว ไม่เหมาะสม ควรจะมอบให้คนอื่น” ซึ่งพระองค์  
 ก็ได้ทรงมี “พระราชหัตถเลขาทรงอธิบายการแก้ไข การเปลี่ยนแปลงการ  
 ปกครองประเทศ” ตอบฎีกาของคณะบุคคลดังกล่าวในทุกประเด็น ประเด็นใด  
 ทรงเห็นด้วย ประเด็นใดทรงไม่เห็นด้วย ประเด็นใดให้รอไว้ก่อน

คำตอบที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ อำนาจเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน  
 ถ้าหากจะเอาออกจากพระเจ้าแผ่นดินแล้ว จะไปไหน จะเอาไปให้ใคร โดย  
 พระองค์ทรงยกตัวอย่างของการตั้ง “เคาน์ซิลออฟสแตต” ว่า ทรงตั้งขึ้นมา  
 เพื่อที่จะประชุมกันออกกฎหมาย เพื่อที่จะรับฎีกาประชาชน เพื่อที่จะดูแล  
 เรื่องต่างๆ ต่างพระเนตรพระกรรณ แต่ในที่สุดเมื่อทำไปได้ในระยะหนึ่ง  
 ก็ทำท่าจะล้มเหลว เพราะว่าทุกคนกลัวพระเจ้าแผ่นดิน เมื่อส่งการบ้านไป  
 ให้พิจารณา ก็จะตอบกลับมาว่า คณะเคาน์ซิลออฟสแตตมีมติเห็นพ้องต้องกันว่า  
 สุดแต่จะมีพระบรมราชวินิจฉัย ซึ่งพระองค์ทรงชี้ให้เห็นว่า “เราได้พยายามแล้ว”  
 แต่คนที่มาเข้า Course ฝึก ไม่ยอมรับการฝึก

คำตอบอีกประการหนึ่งของพระองค์ท่านก็คือ เราได้พยายามแล้วที่จะ

<sup>(32)</sup> คำอภิปรายของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ วรรณุญ ในการอภิปรายที่อ้างแล้วใน (8), หน้า 47.

แยกการ Legislative ออกจากการ Executive คือแยกการนิติบัญญัติ ออกจากการบริหารโดยเราให้บุคคลฝ่ายหนึ่งไปทำเรื่อง Legislative และเราก็พยายามหนุนอยู่ จนกระทั่งเราเห็นว่าพอใช้ได้ เราจึงถอนตัวเข้ามาอยู่ข้างฝ่าย Executive ซึ่ง Executive กับ Legislative จำเป็นต้องเป็น opposition กัน แต่ Legislative ก็ไม่กล้าเป็น opposition กับพระเจ้าแผ่นดิน เราก็เลยถอนออกจากการเป็น Executive เพื่อให้เขาเป็น opposition ต่อกันไปได้ แต่เมื่อพระองค์ทรงถอนออกจากการ Legislative และ Executive ก็ล้มครืนลงไปทั้งหมด จนไม่มีใครทำอะไรต่ออีก

พระองค์ทรงรับสั่งต่อไปว่า “วิธีที่จะทำเรื่องนี่คือต้องทำ Government Reform” “แต่การจะ Reform ได้ ก็ต้องเปลี่ยนความคิดของบรรดาเสนาบดีทั้งหลายที่มีอยู่ในเวลานี้ แต่เราเปลี่ยนความคิดเสนาบดีไม่ได้ วิธีที่จะทำ Government Reform ได้ อันดับแรกคือต้องให้ Minister ทั้งหลาย resign ลงพร้อม ๆ กัน คือลาออกให้หมด” แต่เมื่อทำอย่างนั้นไม่ได้ จึงติดขัดไปหมด ไม่รู้จะทำอย่างไรต่อ

พระองค์ทรงรับสั่งต่อไปว่า “ที่พวกท่านทั้งหลายต้องการให้มี “คอนสติติวชั่น” ขึ้นในสยามนั้น เห็นด้วย เพราะควรจะต้องมีกฎหมายกำหนดกรอบธรรมเนียมอำนาจพระเจ้าแผ่นดินได้... แต่ต้องเข้าใจว่าในยุโรป เพราะพระเจ้าแผ่นดินกดขี่ข่มเหงเขา มหาชนจึงพร้อมใจตั้งอำนาจพระเจ้าแผ่นดินออกมา ในประเทศสยามยังไม่ปรากฏเหตุการณ์อย่างนั้น จึงเป็นปัญหาว่า จะตั้งอำนาจจากพระเจ้าแผ่นดินไปอยู่ที่ไหนถ้าหากไม่มีการฝึกคนให้เตรียมรองรับสิ่งเหล่านี้”<sup>(33)</sup>

นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาไปถึงพระยาประสิทธิศาลากลาง (สะอาด สิงหเสนีย์) ซึ่งเป็นราชทูตไทยประจำอังกฤษขณะนั้น เนื่องจากในขณะนั้นมกุฎราชกุมารคือสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธกำลังศึกษาอยู่ที่อังกฤษ พระองค์ทรงรับสั่งว่าสิ่งที่สำคัญของมกุฎราชกุมารที่ต้องตั้งต้นใหม่คือ Political Science อย่างหนึ่ง มีการเล่าเรียนลักษณะทำกฎหมายสำหรับบ้านเมือง และเรียนหลักฐานซึ่งเป็นหัวใจต้นเค้าของกฎหมาย (Principle of Legislation of Jurisprudence) เรียนหลักฐาน

<sup>(33)</sup> คำอภิปรายของศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ในการอภิปรายที่อ้างแล้วใน (8), หน้า 26-27.

Function ของนานาประเทศ ขอให้ทราบเรื่องไว้บ้าง และเรียน Political Academy<sup>(34)</sup>

จากตัวอย่างดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าในเรื่องของ “Political Reform” นั้น พระองค์ได้ทรงพยายามวางรากฐานของการพัฒนาทางการเมืองของประเทศไทยในขณะนั้นไว้อย่างเต็มที่แล้ว

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงดำเนินการปฏิรูปการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมเกือบทุกด้านเพื่อให้ประเทศไทยพัฒนาไปสู่ความเป็นรัฐชาติแบบสมัยใหม่ ซึ่งมีการพัฒนาและมีความทันสมัย รวมทั้งมีเอกภาพในด้านการปกครอง เพื่อเผชิญกับวิกฤตการณ์จากคุกคามอันคมโดยเฉพาอย่างยิ่งในการปฏิรูปการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดินนั้น ได้ทรงปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยเน้นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งนอกเหนือจากจะมีกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นองค์กรของรัฐบาลส่วนกลางในการบริหารประเทศแล้ว ยังมีโครงสร้างการปกครองในระบบเทศบาล ซึ่งถือเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในการบริหารงานในท้องที่ต่างๆ อันเป็นรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค ตลอดจนได้ริเริ่มให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรก สิ่งต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนับเป็นรากฐานสำคัญยิ่งในการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในสมัยต่อมา

<sup>(34)</sup> คำอภิปรายของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ วรรณุญ ในการอภิปรายที่อ้างแล้วใน (8), หน้า 47-48

## 2. การเปลี่ยนแปลงการปกครองนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา

การเปลี่ยนแปลงการปกครองได้เริ่มมีขึ้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดย “คณะราษฎร” ทำการยึดอำนาจ เป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงล้มระบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย แบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ

ต่อมาในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวซึ่งเรียกว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475”

หลังจากนั้นในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้แก่ปวงชนชาวไทย และได้มีการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย ใน พ.ศ. 2476

รูปแบบการปกครองที่คณะราษฎรนำเอาไปใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรนั้นเป็นรูปแบบรัฐสภา<sup>(35)</sup>

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังกล่าวข้างต้น ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ ซึ่งนับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา อาจจำแนกได้เป็น 4 ช่วง ดังนี้

### 2.1 การปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2476

ใน พ.ศ. 2476 ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินครั้งสำคัญโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ได้จัดระเบียบราชการบริหารออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหาร

<sup>(35)</sup> โภคิน พลกุล และคณะ, อ้างแล้วใน (21), หน้า 25.

ส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้นำเอาหลักการกระจายอำนาจ การปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้ในการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย

ต่อมาใน พ.ศ. 2477 ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรก<sup>(36)</sup>

## 2.2 การปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 2 ใน พ.ศ. 2495

ใน พ.ศ. 2495 ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ได้เปลี่ยนชื่อกฎหมายจาก “ระเบียบราชการบริหาร” เป็น “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” ได้บัญญัติให้จังหวัดเป็นนิติบุคคลทั้ง ๆ ที่จังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้จัดตั้งภาคขึ้น และได้เปลี่ยนแปลงองค์กรปกครองจังหวัดและอำเภอ<sup>(37)</sup>

## 2.3 การปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2515

ใน พ.ศ. 2515 ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน อีกครั้งหนึ่งโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ซึ่งได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลไว้อย่างกว้างขวางในการกำกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไป<sup>(38)</sup>

## 2.4 การปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใน พ.ศ. 2534

ใน พ.ศ. 2534 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

<sup>(36)</sup> โกคิน พลกุล และคณะ, อ้างแล้วใน (21), หน้า 28.

<sup>(37)</sup> โกคิน พลกุล และคณะ, อ้างแล้วใน (21), หน้า 29-36.

<sup>(38)</sup> โกคิน พลกุล และคณะ, อ้างแล้วใน (21), หน้า 36-40.

พ.ศ. 2534 ซึ่งมีได้ปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการบริหารของประเทศไทย เพียงแต่แก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดบางประการ เช่น การกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจนเพื่อมิให้การปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ<sup>(39)</sup>

กล่าวโดยสรุป นับตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใน พ.ศ. 2435 จนถึงยุคของการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดย “คณะราษฎร” ใน พ.ศ. 2475 มาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว แต่ก็ยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองและระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมแต่อย่างใด

---

<sup>(39)</sup> โกคิน พลกุล และคณะ, *อ้างแล้วใน (21)*, หน้า 40-42.

### 3. สภาพปัญหาทางการเมือง กฎหมายและ การบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน

การเปิดประเทศทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2393 การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และการนำประเทศก้าวเข้าสู่การพัฒนาเศรษฐกิจแนวใหม่อย่างมีระบบ ภายใต้กรอบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ส่งผลให้ประเทศไทยค่อย ๆ เปลี่ยนจากประเทศด้อยพัฒนาไปสู่ประเทศกำลังพัฒนา

การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาประเทศในบริบททางเศรษฐกิจและสังคมดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ทำให้สังคมไทยก้าวจากสังคมเกษตรไปสู่สังคมอุตสาหกรรมที่มีโครงสร้างและความสัมพันธ์ทั้งภายในและภายนอกที่ซับซ้อน ส่งผลให้เกิดช่องว่างและความแตกต่างในเชิงพัฒนาระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจกับการพัฒนาทางสังคมและการพัฒนาทางการเมืองอย่างเห็นได้ชัด

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากเกษตรไปสู่อุตสาหกรรมเป็นเหตุให้สังคมไทยต้องปรับตัวจากสังคมชนบทไปสู่ความเป็นสังคมเมือง ทำให้แบบวิถีชีวิตทางสังคมของไทยต้องเปลี่ยนแปลงไปสู่การดำเนินชีวิตในรูปแบบสมัยใหม่ ซึ่งทำให้มีผลกระทบต่อสภาพจิตใจ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตโดยรวม

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้เกิดความแตกต่าง การขาดแคลน ความขัดแย้งและปัญหาสังคมรูปแบบใหม่ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาอาชญากรรม ชุมชนแออัด ยาเสพติด สิ่งแวดล้อม การแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด การขาดแคลนบริการพื้นฐานทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา สาธารณสุข และมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ยังอยู่ในระดับต่ำ

ในทางการเมือง การปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในช่วง 64 ปีที่ผ่านมามิได้ก่อให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการเมืองไทยอยู่ในสภาพลุ่มลุกคลุกคลาน ขาดการ

พัฒนาที่ต่อเนื่อง และเกิดวิกฤติการณ์ทางการเมืองบ่อยครั้ง

วิกฤติการณ์ทางการเมืองที่ทำให้ขาดการพัฒนาที่ต่อเนื่องปรากฏให้เห็นจากการปฏิวัติรัฐประหาร ซึ่งส่วนใหญ่จะมีสาเหตุมาจากความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองด้วยกันเอง การทุจริตคอร์รัปชันและขัดผลประโยชน์กันทางการเมือง โดยที่ประชาชนหรือชุมชนส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือก่อเหตุวิกฤติเหล่านี้เลย

ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ผ่านมา ก่อให้เกิดปัญหาภาวะไร้ดุลระหว่างพัฒนาการทางเศรษฐกิจกับพัฒนาการทางสังคมและการเมืองในขณะที่เศรษฐกิจปรับตัวได้อย่างก้าวหน้า รวดเร็วและต่อเนื่อง แต่พัฒนาการทางสังคมและการเมืองปรับตัวช้า ล้าหลัง และล้มลุกคลุกคลานตลอดมา

จากภาวะไร้ดุลดังกล่าว ทำให้เกิดความขัดแย้งและความเป็นปฏิปักษ์เกิดขึ้นในทุกบริบท

- ทางเศรษฐกิจ เกิดความขัดแย้งระหว่างภาคเศรษฐกิจที่ก้าวหน้า (บริการการค้าอุตสาหกรรม) กับภาคเศรษฐกิจที่ล้าหลัง (เกษตรกรรม)
- ทางสังคม เกิดความขัดแย้งในด้านวัฒนธรรม จารีตประเพณี และแบบวิถีดำรงชีวิตระหว่างเมืองกับชนบท และระหว่างชุมชนในเมือง
- ทางการเมือง เกิดความขัดแย้ง แย่งชิงผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างพรรคการเมือง ระหว่างนักการเมือง และระหว่างกลุ่มองค์กรประชาชนกับนักการเมือง

หลังจากที่ประเทศไทยได้นำเอาการวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจมาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา ผลพวงแห่งการพัฒนาด้านหนึ่งก็คือ ประเทศไทยค่อยๆ พัฒนาจากสังคมเกษตรที่ล้าหลังไปสู่สังคมอุตสาหกรรมที่ก้าวหน้า แบบวิถีและมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนสูงขึ้นแต่อีกด้านหนึ่งที่เกิดขึ้นและสะสมขึ้นควบคู่กับการพัฒนาก็คือ

- ปัญหาคนยากจนมีจำนวนมากขึ้น ช่องว่างทางรายได้ระหว่างภาคเศรษฐกิจและระหว่างครัวเรือนยิ่งห่างมากขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติถูกแย่งชิงและเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว
- ปัญหาบริการพื้นฐานที่จะใช้ตอบสนองประชาชนขาดแคลน
- ปัญหาการปรับตัวของสังคมไทยให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทาง

### เศรษฐกิจ

- ปัญหาระบบราชการล่าช้าและปรับตัวไม่ทันและไม่สนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

- ปัญหาทางด้านกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งต่างๆ ของทางราชการที่มีอยู่ล้าสมัย ไม่สามารถใช้กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- ปัญหาระบบการบริหารงานทางเศรษฐกิจของภาครัฐ โดยเฉพาะองค์การบริหารงานยังคงรวมศูนย์อยู่ในส่วนกลางขาดการกระจายอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นชนบท

นอกจากนั้น ภาครัฐยังมีแนวความคิดอยู่เสมอว่าการบริหารงานทางเศรษฐกิจนั้น รัฐคือผู้ปกครอง รัฐจึงมีอำนาจควบคุมและสั่งการได้ ซึ่งแนวความคิดนี้ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดของรัฐเสรีนิยมสมัยใหม่ที่เอกชนมีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจ จึงทำให้ขาดการนำระบบวิธีการประสานงานระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนมาใช้<sup>(40)</sup>

### 3.1 สภาพปัญหาทางการเมืองในปัจจุบัน

ระบบการเมืองในปัจจุบันก่อให้เกิดปัญหามากประการ เช่น ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในความสามารถของรัฐบาลที่จะจัดการแก้ไขปัญหาของชาติ บ้านเมืองให้ลุล่วงไปได้ และเกิดความคลางแคลงใจในเจตนาของนักการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาลว่าเข้ามาทำงานเพื่อชาติบ้านเมืองหรือเพื่อพรรคพวก ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อระบบการเมือง และเสื่อมศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย อันเป็นผลมาจากปัญหาทางการเมืองที่สำคัญที่สุด 2 ประการคือ

(1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีโอกาสแสวงหาประโยชน์ จากตำแหน่งจึงพยายามเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองด้วยวิธีการที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม ทั้งนี้ เป็นเพราะระบบการเมืองในปัจจุบันยังขาดกระบวนการตรวจสอบและควบคุมที่ดีพอ

<sup>(40)</sup> ทิวา เงินยวง, รูปแบบองค์กรที่ปรึกษาและให้คำแนะนำทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประกอบกรายกร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ, รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, สิงหาคม 2537, หน้า 1-4.

(2) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขาดความรู้ความสามารถและประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ เป็นเพราะระบบการเมืองในปัจจุบันยังไม่ส่งเสริมให้คนดีมีความสามารถเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างสง่างาม ทำให้ตัวบุคคลที่เข้าสู่ระบบการเมืองส่วนหนึ่งยังขาดคุณธรรมและขาดคุณภาพ

### 3.2 สภาพปัญหาทางกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน

ปัญหาทางกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศมีอยู่มากมายหลายประการ จึงขอนำมากล่าวถึงเฉพาะปัญหาที่สำคัญที่สุดเท่านั้นซึ่งมีอยู่ 8 ประการ ดังนี้

#### 3.2.1 รัฐตรากฎหมายออกมาควบคุมการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพเอกชนโดยไม่จำเป็นและซ้ำซ้อนกันมาก

ที่ผ่านมามีการตรากฎหมายออกมาควบคุมการประกอบกิจการ หรือการประกอบอาชีพของเอกชน โดยการกำหนดให้เอกชนต้องได้รับอนุญาตหรือจดทะเบียนต่อทางราชการเสียก่อน จึงจะประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพได้ ซึ่งการควบคุมบางอย่างปราศจากความจำเป็นและทันสมัย เช่น กฎหมายกำหนดให้เอกชนขออนุญาตหรือจดทะเบียนเพียงเพื่อหาข้อมูลให้ส่วนราชการบางหน่วย ทั้งๆ ที่ข้อมูลนั้นอาจหาได้จากทางอื่นอยู่แล้ว เช่น การกำหนดให้เอกชนต้องขอจดทะเบียนพาณิชย์ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 ก่อนเปิดกิจการค้า ซึ่งเป็นการควบคุมที่ซ้ำซ้อนและไม่จำเป็น เพราะทางราชการอาจได้ข้อมูลที่ต้องการจากการจดทะเบียนการค้าตามประมวลรัษฎากรอยู่แล้ว

นอกจากนั้น การควบคุมบางอย่างยังมีปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันเอง มีหน่วยงานที่ควบคุมหลายหน่วยงาน ซึ่งบางครั้งมีมากเกินไป ความขัดแย้งของหน่วยงานเหล่านี้หลายครั้งก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน<sup>(41)</sup>

<sup>(41)</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้วใน (11), หน้า 222-223.

### 3.2.2 รัฐเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ดำเนินการทางเศรษฐกิจและสังคมมากเกินไป

ภารกิจต่าง ๆ ของรัฐนั้นอาจแยกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1) ภารกิจพื้นฐานของรัฐ ซึ่งได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การคลัง การอำนวยความสะดวก ยุติธรรม ฯลฯ นั้น เป็นภารกิจที่รัฐจำเป็นต้องเป็นผู้ดำเนินการเองโดยไม่สามารถมอบหมายให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนรัฐได้

2) ภารกิจลำดับรองของรัฐ ซึ่งได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การให้บริการทางการศึกษา การรักษาพยาบาล การสื่อสาร โทรคมนาคม การไฟฟ้า การประปา ฯลฯ นั้น รัฐอาจเลือกดำเนินการได้ 3 วิธี คือ

ก) รัฐดำเนินการเองโดยมอบให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ

ข) รัฐดำเนินการเองโดยจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาดำเนินการ

ค) รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐโดยการให้สัมปทานแก่เอกชน

แต่เดิมการให้บริการสาธารณะทางเศรษฐกิจและสังคมบางประเภทนั้นรัฐเป็นผู้ดำเนินการเองโดยมอบให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ เช่น ให้กรมรถไฟดำเนินการเดินรถไฟ ให้กรมไปรษณีย์โทรเลขดำเนินการสื่อสาร โทรคมนาคม เป็นต้น

ต่อมาได้มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบริการสาธารณะดังกล่าวให้รัฐวิสาหกิจที่รัฐจัดตั้งขึ้นเป็นผู้ดำเนินการแทนส่วนราชการ แต่ก็ปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาเป็นจำนวนมากนั้นมีหลายรัฐวิสาหกิจที่หมดความจำเป็นที่จะมีอยู่ต่อไปหรือที่ไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการแล้ว<sup>(42)</sup> จนเกิดกระแสเรียกร้องให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) โดยวิธีการต่าง ๆ และเกิดกระแสเรียกร้องให้มีการลดบทบาทของรัฐในฐานะผู้ดำเนินการทางเศรษฐกิจและสังคมให้น้อยลงโดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน

(42) จันจิรา เอี่ยมมยุรา, วิสาหกิจมหาชน(รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2530, หน้า 60-61

เข้ามาเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐเพิ่มมากขึ้น โดยให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

### 3.2.3 ระบบราชการมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป มิได้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเท่าที่ควร

การสร้างรัฐชาติให้เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยการรวบรวมอำนาจปกครองหัวเมืองที่อยู่ในลักษณะค่อนข้างหลวมและกระจายอำนาจมาเป็นระบบมณฑลเทศาภิบาลที่รวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลางและการดึงอำนาจการคลังเข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้รัฐชาติไทยสามารถรักษาเอกราชเอาไว้ได้จากภัยคุกคามของยุคล่าอาณานิคมด้วยพระอัจฉริยภาพและพระปรีชาสามารถของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>(43)</sup>

แต่เมื่อบ้านเมืองพัฒนามากว่า 100 ปีเศษแล้ว มีการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก ก็สมควรที่จะมีการปรับปรุงระบบดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน

ระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีภารกิจกว้างขวางครอบคลุมไปทั่วทั้งประเทศ ใช้บุคลากรและงบประมาณจำนวนมากเชื่อมโยงไว้ด้วยกฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผนที่ค่อนข้างเข้มงวดเคร่งครัดโดยการตัดสินใจและสั่งการต่างๆ จะขึ้นอยู่กับส่วนกลางเป็นสำคัญ แม้จะพยายามมอบอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาค แต่ก็ไม่อาจแก้ปัญหาให้เป็นที่พอใจของประชาชนได้ จึงเกิดความเบื่อหน่ายต่อระบบราชการที่เป็นอยู่ และอยากเห็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทั้งในแง่ของการจัดองค์กรและการบริหารงานบุคคล ก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องให้เลิกระบบผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นตัวแทนของรัฐ โดยมีความเข้าใจว่าเมื่อได้มีการเลือกตั้งผู้บริหารแล้ว จะแก้ปัญหาทั้งหมดได้ทั้งๆ ที่อาจจะยังไม่ได้พิจารณาถึงรากฐานและความสัมพันธ์ของหลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังมิได้มีการประเมินถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการตอบสนองความต้องการของประชาชนภายใต้การบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละประเภทให้ถ่องแท้ชัดเจน มีแต่ความรับรู้ในลักษณะกว้างๆ ว่าการบริการงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ในระยะที่ผ่านมาไม่สามารถที่จะปฏิบัติภารกิจ

(43) บวรศักดิ์ อรรถธเน, อ้างแล้วใน (11), หน้า 200.

สนองตอบความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>(44)</sup> ซึ่งมีสาเหตุมาจากปัญหาที่สำคัญ 5 ประการดังนี้

### 3.2.3.1 ปัญหาด้านความหลากหลายของโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่น

องค์การปกครองท้องถิ่นมีความหลากหลายและแตกต่างกันคือ

- 1) โครงสร้างในรูประบบรัฐสภา : กรณีของเทศบาล
- 2) โครงสร้างในรูปคณะกรรมการ : กรณีของสุขาภิบาล
- 3) โครงสร้างในรูปผู้จัดการนคร : กรณีของเมืองพัทยา
- 4) โครงสร้างในรูประบบรัฐสภาแต่มีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง : กรณีของกรุงเทพมหานคร
- 5) โครงสร้างในรูปแบบที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร : กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 6) โครงสร้างในรูประบบรัฐสภาที่มีกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยตำแหน่ง : กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าวค่อนข้างจะสับสน เพราะแต่ละองค์กรจะมีที่มาและเหตุผลในการจัดตั้งโดยเฉพาะ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในแต่ละช่วงแต่ละยุค ทำให้แต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่นต่างก็มีทิศทางดำเนินงานและการพัฒนาเป็นของตนเอง<sup>(45)</sup>

### 3.2.3.2 ปัญหาการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกัน

ลักษณะภารกิจของท้องถิ่นควรจะเป็นเช่นไรนั้นย่อมขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นชุมชนตามความเป็นจริง มิใช่เกิดขึ้นจากการที่กฎหมายกำหนดแบบกว้างๆ เหมือนกันหมด กล่าวคือ

สำหรับในพื้นที่ชนบทหรือกิ่งเมืองกิ่งชนบท สภาพปัญหาจะมีลักษณะเฉพาะ เช่น ปัญหาด้านแหล่งน้ำ การส่งเสริมอาชีพ ราคาผลผลิตทางการเกษตร การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

<sup>(44)</sup> โกคิน พลกุล และคณะ, อ้างแล้วใน (21), หน้า 444-445.

<sup>(45)</sup> โกคิน พลกุล และคณะ, อ้างแล้วใน (21), หน้า 445-446.

สำหรับในพื้นที่เมืองจะมีปัญหาเฉพาะของความเป็นเมือง เช่น ปัญหา การจราจร การผังเมือง สิ่งแวดล้อม สวนสาธารณะ เป็นต้น<sup>(46)</sup>

### 3.2.3.3 ปัญหาทางการเงินการคลัง

แม้ว่าจะสามารถจัดโครงสร้างและแบ่งแยกภารกิจต่างๆ ระหว่างรัฐ กับท้องถิ่นและระหว่างท้องถิ่นด้วยกันให้มีความชัดเจนมากขึ้นก็ตาม แต่ องค์กรปกครองท้องถิ่นก็ยังไม่สามารถจัดการกิจดังกล่าวได้ トラบไตที่สภาพ การทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นยังไม่เพียงพอต่อการจัดทำ ภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบ อันมีสาเหตุมาจากความไม่เหมาะสมในการจัด ระบบภาษี ซึ่งภาษีส่วนใหญ่จะตกเป็นของรัฐ รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่น จัดเก็บเองมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับรายจ่ายของท้องถิ่น

นอกจากนี้รายได้จากภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บให้ทั้งที่เก็บเพิ่มและที่เก็บให้ ทั้งหมดก็ยังมี การจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นแต่ละแห่งอย่างไม่เหมาะสม ซึ่งจะ เห็นได้จากสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมดนั้นคิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ 7 ของรายได้ของรัฐทั้งหมด

ส่วนเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ก็คิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ 1.4 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่าการเงินการคลังของท้องถิ่น ตกอยู่ในมือของรัฐเกือบทั้งหมด<sup>(47)</sup>

### 3.2.3.4 ปัญหาการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กร ปกครองท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง

#### 1) ปัญหาการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครอง ท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นอาจแยกพิจารณา ได้เป็น 2 กรณีใหญ่คือ

ก) การกำกับดูแลโดยตรง ซึ่งได้แก่การกำกับดูแลตัว บุคคลหรือองค์กร และการกำกับดูแลการกระทำที่สำคัญๆ ขององค์กร ปกครองท้องถิ่น

<sup>(46)</sup> โกคิน พลกุล และคณะ, อ้างแล้วใน (21), หน้า 446.

<sup>(47)</sup> โกคิน พลกุล และคณะ, อ้างแล้วใน (21), หน้า 446-447.

ข) การกำกับดูแลโดยอ้อม ซึ่งได้แก่การให้เงินอุดหนุน การใช้สัญญามาตรฐาน

สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่สมบูรณ์ เช่น เทศบาลและ กรุงเทพมหานครนั้น ความสัมพันธ์จะเป็นไปในเชิงกำกับดูแลตามหลักการดังกล่าวข้างต้น

แต่สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งมีรูปแบบที่มีการผสมผสานระหว่างตัวแทนของรัฐกับตัวแทนของประชาชนที่เข้ามาบริหารงานองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น จะมีการใช้ทั้งอำนาจกำกับดูแลและอำนาจบังคับบัญชาควบคู่กันไปเพราะตัวแทนของรัฐเข้าไปเป็นผู้บริหารองค์กรโดยตรง

2) ปัญหาการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง

โดยปกติจะเป็นความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างร่วมกันโดยการจัดตั้งสหการ แต่เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีที่มาจากประชาชน เช่น เทศบาล ไม่มีพื้นที่ติดกัน นอกจากนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ในจังหวัดก็บริหารโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่มีการจัดตั้งสหการ<sup>(48)</sup>

3.2.3.5 ปัญหาความสับสนในบทบาทของตัวแทนของรัฐในส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

1) กรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีฐานะเป็นทั้งผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลด้วย กำลังสร้างความสับสนให้แก่ประชาชน จึงก่อให้เกิดการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐ

2) กรณีของนายอำเภอก็เกิดความสับสนเช่นกันเพราะทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลที่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ และทำหน้าที่เป็นหัวหน้าส่วนอำเภอ อันเป็นหน่วยงานส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพร้อมๆ กับเป็นตัวแทนของรัฐบาลในระดับอำเภอ

3) กรณีของกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎร

<sup>(48)</sup> โกติน พลกุล และคณะ, อ้างแล้วใน (21), หน้า 447-448.

และรัฐเป็นผู้แต่งตั้งให้ปฏิบัติภารกิจของรัฐนั้น มีบทบาททั้งในด้านที่กฎหมายกำหนด (เช่น การรักษาความสงบฯ) และบทบาทที่มีได้กำหนดโดยกฎหมาย แต่เกิดจากจารีตประเพณีการปกครองของไทยที่ได้สั่งสมมาเป็นเวลานานร้อยปี (เช่น การเป็นผู้นำในงานประเพณี งานสังคม) กระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจในระดับตำบล ส่งผลกระทบโดยตรงต่อฐานะและบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านว่า ควรจะปฏิบัติแต่ภารกิจของรัฐเพียงอย่างเดียวหรือจะต้องปรับบทบาทมาปฏิบัติภารกิจของท้องถิ่นควบคู่กันไปด้วย ดังจะเห็นได้จากการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันในสภามณฑลสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล<sup>(49)</sup>

### 3.2.3.6 กระแสเรียกร้องให้กระจายอำนาจ

1) แม้ว่าทุกฝ่ายจะเห็นพ้องต้องกันในหลักการว่าต้องมีการกระจายอำนาจให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ยังมีความเห็นที่แตกต่างกันในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการหรือรูปแบบในการกระจายอำนาจและบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคดังนี้

ก) ฝ่ายแรก เห็นว่า ควรกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น โดยยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค ไม่ต้องมีตัวแทนของรัฐปฏิบัติราชการอยู่ในพื้นที่ส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด ซึ่งจะเห็นได้จากแนวความคิดที่เสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง

ข) ฝ่ายที่สอง เห็นว่า เมื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นแล้ว ควรจะต้องคงราชการส่วนภูมิภาคไว้ ทั้งนี้ เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติภารกิจของรัฐและควบคุมดูแลการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น

2) เหตุผลที่ทั้งสองฝ่ายยกขึ้นสนับสนุนแนวความคิดของตนนั้น ตรงกันในประการแรกคือ เพื่อส่งเสริมพัฒนาระบบประชาธิปไตยและการปกครองท้องถิ่น แต่ต่างกันประเด็นที่สอง กล่าวคือ ฝ่ายแรกเห็นว่า หากมีการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์แล้วก็ไม่จำเป็นต้องมีการปกครองส่วนภูมิภาค แต่ฝ่ายที่สองเห็นว่ายังจำเป็นต้องมีการปกครองส่วนภูมิภาค อยู่ควบคู่กันไป เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะทั้งของรัฐและของท้องถิ่น เป็นไปอย่างสอดคล้อง มีการประสานและควบคุมกำกับที่ดี อันจะนำไปสู่

<sup>(49)</sup> โกคิน พลกุล และคณะ, อ้างแล้วใน (21), หน้า 448.

ประสิทธิภาพและความเป็นเอกภาพของรัฐ

3) ในส่วนของการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งมีแตกต่างกันถึง 5 รูปแบบนั้น ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรคงความแตกต่างเช่นนี้ต่อไปโดยปรับปรุงในรายละเอียดของแต่ละรูปแบบให้มีความเป็นท้องถิ่นที่สมบูรณ์ขึ้นแต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรปรับปรุงให้เป็นไปตามแนวทางของระบบเทศบาลทั้งหมดหรืออาจมีรูปแบบอื่น ๆ อีก นอกเหนือไปจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน<sup>(50)</sup>

3.2.4 โครงสร้างของระบบการบริหารแบบดั้งเดิมไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมและการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศได้

โครงสร้างของระบบการบริหารแบบดั้งเดิมตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านให้แก่แต่ละหน่วยงานของรัฐและการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่และการควบคุมแบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ซึ่งทำให้การบริหารเป็นไปด้วยความล่าช้าเต็มไปด้วยขั้นตอน ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานในลักษณะที่มองผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นใหญ่กว่าผลประโยชน์ที่คับแคบของหน่วยงาน

ระบบการบริหารตามโครงสร้างดังกล่าวไม่สามารถสนองตอบความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่กำลังเกิดขึ้นได้ไม่ว่าจะในลักษณะของการที่รัฐไปดำเนินการเหล่านั้นเสียเองหรือโดยการที่รัฐปล่อยให้เอกชนเอาไปดำเนินการในรูปของธุรกิจเต็มตัว<sup>(51)</sup>

3.2.5 กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมากเกินไป โดยปราศจากการควบคุมการใช้ดุลพินิจที่ดี มีขั้นตอนตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับมากเกินไป ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าและสร้างความไม่แน่นอนให้แก่ภาคเอกชน

1) กฎหมายส่วนใหญ่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง จนเกิดกรณีที่มีการใช้และตีความกฎหมายมาตรา

<sup>(50)</sup> โกคิน พลกุล และคณะ, อ้างแล้วใน (21), หน้า 449.

<sup>(51)</sup> วิษณุ วัลบุญ, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, พ.ศ. 2538, หน้า 4.

เดียวกัน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างคนกันแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง นอกเหนือจากนั้น กฎหมายก็ไม่ได้สร้างกลไกให้มีระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจก่อนการมีคำสั่งและมีได้เปิดโอกาสให้เอกชนร้องขอให้มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ นอกจากการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งเป็นเรื่องที่เอกชนไม่ประสงค์ที่จะเป็นความกับทางราชการ

การที่กฎหมายมีสภาพเช่นนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจให้โทษแก่เอกชนแต่ละคนได้ตามใจชอบ อันเป็นการใช้อำนาจอุปถัมภ์พรรคพวกและเอกชนได้เต็มที่ และทำให้การใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเป็นไปได้โดยง่าย<sup>(52)</sup>

2) การดำเนินกิจการของเอกชนหลายประเภทต้องผ่านขั้นตอนการขออนุญาตมากมายและส่วนใหญ่ไม่มีระยะเวลากำกับในแต่ละขั้นตอน เช่น การส่งออกต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายหน่วยงานที่มีขั้นตอนภายในมากมาย ตั้งแต่กระทรวงพาณิชย์ กรมศุลกากร ธนาคารแห่งประเทศไทยและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกในแต่ละเรื่อง (เช่น การส่งออกยาต้องขออนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา การส่งออกไม้ต้องขออนุญาตจากกรมป่าไม้ ฯลฯ) ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีขั้นตอนมากมาย ทั้งยังไม่มีระยะเวลากำกับอีก

ความไม่แน่นอนและความล่าช้าเหล่านี้สร้างความเสี่ยงในการลงทุนให้แก่ภาคเอกชน และทำให้ภาคเอกชนต้องเสียค่าใช้จ่ายในส่วนนี้โดยไม่จำเป็น<sup>(53)</sup> ความล่าช้าของทางราชการแต่ละวันหมายถึงการเสียดอกเบี้ยเงินกู้สำหรับภาคเอกชนซึ่งนอกจากจะเป็นการเพิ่มต้นทุนในการผลิตให้แก่ภาคเอกชนแล้ว ยังอาจทำให้ภาคเอกชนไทยต้องเสียเปรียบหรือพลาดโอกาสในการแข่งขันกับคู่แข่งต่างประเทศในเวทีการค้าระหว่างประเทศอีกด้วย

### 3.2.6 กฎหมายจำนวนมากล้าสมัยและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

1) กฎหมายหลายฉบับได้ตราขึ้นในสภาพสังคมแบบเก่าแต่ยังมีผลบังคับใช้อยู่ในสังคมปัจจุบันและได้กลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา

<sup>(52)</sup> บรรคักดิ์ อูวรรณโณ, อ้างแล้วใน (11), หน้า 220-221.

<sup>(53)</sup> บรรคักดิ์ อูวรรณโณ, อ้างแล้วใน (11), หน้า 223-224.

ประเทศเป็นอย่างยิ่ง เช่น

- พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 ซึ่งตราขึ้นในสมัย สมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีการนำเข้ามามากกว่าการส่งออก แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมแบบ “ปะผุ” มาแล้วสิบกว่าครั้ง ก็ยังสร้างปัญหามากมาย จนอดีตอธิบดีกรมศุลกากรท่านหนึ่งได้เสนอให้มีการชำระสะสางกฎหมายฉบับนี้ใหม่ ทั้งฉบับเพราะมี “ก.ความสับสนในโครงสร้าง ข.ความยุ่งยากในการอ้างอิง ค. มีปัญหาในการตีความ ง.มีจุดอ่อนในเนื้อหาและการปฏิบัติ”

- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ซึ่งตราขึ้นในขณะที่เรือส่วนใหญ่เป็นเรือพาย

- พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ซึ่งตราขึ้นในขณะที่โรงแรมส่วนใหญ่เป็น “โรงเตี๊ยม”

- พระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2498 และพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ. 2489 ซึ่งตราขึ้นในสมัยที่ประเทศขาดแคลนข้าว แต่ยังคงใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งมีข้าวล้นประเทศและขายได้ในราคาต่ำ

2) ลักษณะความล้าสมัยของกฎหมายเช่นนี้อาจแก้ไขได้ ถ้าหน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายประสงค์จะแก้ไข แต่ที่ผ่านมาความพยายามของส่วนราชการบางส่วนในเรื่องดังกล่าวมีน้อยหรือไม่มีเลย ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะกฎหมายยิ่งล้าสมัย ยิ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจมาก เช่น พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 นั้น ให้อำนาจแก่อธิบดีศุลกากร มากกว่ากฎหมายฉบับอื่นๆ ที่ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมอื่น ทั้งนี้ เพราะกฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ถือว่าอธิบดีรับพระราชทานอำนาจไปจากองค์พระมหากษัตริย์โดยตรง<sup>(54)</sup>

3) ในปัจจุบันกฎหมายที่มีสาระกระทบถึงการกระทำต่างๆ ของประชาชนในระดับพระราชบัญญัติมีอยู่ประมาณ 500-600 ฉบับ กฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายที่ต่างมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกอนุบัญญัติในรูปแบบต่างๆ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติต่างๆ มากมาย ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีผู้ใดรวบรวมจำนวนไว้แน่นอน แต่คาดว่าจะมีอนุบัญญัติเหล่านี้ไม่น้อยกว่า 20,000 ฉบับ

<sup>(54)</sup> บรรคักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้วใน (11), หน้า 224-225.

การออกอนุบัญญัติเช่นนี้มีผลทำให้พระราชบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์กว้าง ๆ มีผลใช้บังคับได้จริงจึ่งกับประชาชนโดยตรงอย่างเป็นรูปธรรมแต่ในเมื่อ ยังไม่มีการกำหนดขอบเขตการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารและการควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวอย่างรัดกุม จึงก่อให้เกิดผลหลายประการ เช่น การมอบอำนาจในพระราชบัญญัติเป็นการโอนอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารไปเลย ไม่ใช่เป็นเพียงการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปกำหนดรายละเอียดเท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ที่ให้อำนาจแก่ทบวงมหาวิทยาลัยในอันที่จะออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยอย่างไร ๆ ก็ได้ตามที่เห็นสมควร

นอกจากนี้ กฎหมายที่ฝ่ายบริหารออกยังมีอำนาจมาก บ้างก็เผยแพร่ บ้างก็ไม่เผยแพร่ เช่น ระเบียบภายในของหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้ยากต่อการค้นคว้าและเข้าถึงของภาคเอกชน<sup>(55)</sup>

3.2.7 กระบวนการนิติบัญญัติล่าช้าทำให้ไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยหรือตรากฎหมายขึ้นใหม่ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมได้

1) แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะยึดหลักการของระบบรัฐสภาคือให้คณะรัฐมนตรีและส.ส.เสนอร่างกฎหมายได้ก็ตาม แต่การเสนอร่างกฎหมายโดย ส.ส. นั้น มักถูกจำกัดทั้งโดยรัฐธรรมนูญและความเป็นจริง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญบังคับว่าการเสนอร่างกฎหมายโดย ส.ส. นั้นจะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่ ส.ส. นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้และต้องมี ส.ส. ของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง และถ้าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยการเงินก็ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ ส.ส. ยังขาดผู้เชี่ยวชาญที่จะทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายให้ ประกอบกับสมัยประชุมมีน้อย จึงทำให้การเสนอร่างกฎหมายโดย ส.ส. มักเป็นไปได้น้อย

ในส่วนของระบบราชการบริหารนั้น ส่วนราชการและรัฐมนตรีผู้ควบคุมหรือกำกับส่วนราชการนั้นเป็นผู้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยผ่านคณะรัฐมนตรีซึ่งส่วนราชการมักจะมุ่งแก้ปัญหาในระบบราชการบริหารที่ประสบอยู่โดยเพิ่มอำนาจให้แก่ตนเอง การออกกฎหมายเพื่อควบคุมและลดอำนาจ

<sup>(55)</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้วใน (11), หน้า 225-227.

### ของระบบราชการจึงมีน้อย

2) การดำเนินงานนิติบัญญัติของรัฐสภาไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ ด้วยสาเหตุหลายประการ คือ การมีสมัยการประชุมสั้นและมีวันประชุมน้อย การที่ ส.ส.ไม่ค่อยให้ความสนใจกับงานนิติบัญญัติเท่ากับการเสนอและอภิปรายญัตติ การที่รัฐบาลเองก็ไม่นิยมเปิดสมัยประชุมวิสามัญเพราะเกรงญัตติไม่ไว้วางใจที่ยื่นกันแทบทุกสมัยประชุม เป็นเหตุให้มีร่างกฎหมายค้างค้างการพิจารณาอยู่ในรัฐสภาเป็นจำนวนมาก<sup>(56)</sup>

3) กระบวนการนิติบัญญัติที่ล่าช้าเช่นนี้ย่อมเป็นประโยชน์แก่การคงสถานะและอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่ต้องการหวงอำนาจไว้ แต่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

3.2.8 นักกฎหมายของฝ่ายบริหารส่วนใหญ่ยังมีความสับสนในแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนและขาดความเชี่ยวชาญในกฎหมายที่ตนต้องรับผิดชอบ

1) กฎหมายปกครองเป็นสาขากฎหมายที่มีความสำคัญต่อการบริหารประเทศเป็นอย่างยิ่งเพราะเป็นกฎหมายที่ศึกษาถึงโครงสร้างระบบการบริหาร การจัดองค์กรของสถาบันต่างๆ การจัดระบบข้าราชการ ตลอดจนศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของข้าราชการและของสถาบันต่างๆ<sup>(57)</sup>

2) หากกฎหมายปกครองไม่ดี เช่น โครงสร้างและกลไกของหน่วยงานของรัฐไม่เหมาะสม ระบบการแต่งตั้งไม่ถูกต้อง คุณสมบัติของข้าราชการไม่เหมาะสมกับงานในหน้าที่ ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของข้าราชการประเภทต่างๆ ไม่ถ่วงดุลและควบคุมซึ่งกันและกัน ผลกระทบต่อการบริหารที่จะตามมาก็คือ คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ และคำพิพากษาของศาลก็จะผิดพลาดไปด้วย บริการสาธารณะล่าช้า เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณี ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนได้รับความคุ้มครองมากกว่าประโยชน์สาธารณะ การตีความหรือคำวินิจฉัย

<sup>(56)</sup> ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ,

(กรุงเทพมหานคร : สมาคมวิจัยมหาวิทยาลัยไทย), 2529, หน้า 3-19 ถึง 3-22.

<sup>(57)</sup> อมร จันทรสมบูรณ์, บทบรรณาธิการวารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ตอน 1, พ.ศ. 2525, หน้า 2.

มีลักษณะเป็นการสร้างปัญหามากกว่าที่จะลดปัญหา ฯลฯ<sup>(58)</sup>

3) ปัญหาประการหนึ่งของประเทศที่กำลังพัฒนาก็คือ กฎหมายปกครองไม่สามารถพัฒนาและปรับตนเองได้ทันกับการผันแปรอย่างรวดเร็วของสภาพเศรษฐกิจและสังคม

4) ในเมื่อได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของกฎหมายปกครองต่อการบริหารประเทศแล้ว ก็ย่อมจะเข้าใจได้นักกฎหมายปกครองหรือนักกฎหมายของฝ่ายบริหารมีความสำคัญต่อการบริหารประเทศเช่นกัน เพราะนักกฎหมายของฝ่ายบริหาร (นิติกรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ) มีหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการคือ หน้าที่ในการร่างกฎหมาย และหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง

สำหรับหน้าที่ในการร่างกฎหมายนั้น นักกฎหมายของฝ่ายบริหารจะต้องพยายามสร้างกลไกของรัฐให้มีประสิทธิภาพที่ดีที่สุด และในขณะเดียวกันต้องให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในระบบควบคุมที่เหมาะสมแก่สภาพของกิจการในหน้าที่ด้วย

ส่วนหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายตลอดจนวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองนั้น นักกฎหมายของฝ่ายบริหารจะต้องมีแนวความคิดที่จะกำหนดแนวทางในการปฏิบัติราชการเพื่อสร้างประสิทธิภาพให้แก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในขณะเดียวกันก็ต้องประสานกับประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนด้วย ทั้งนี้ เพราะผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติราชการที่มีประสิทธิภาพก็คือสังคม<sup>(59)</sup>

5) ในเมื่อได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของกฎหมายปกครองและนักกฎหมายของฝ่ายบริหารต่อการบริหารประเทศแล้ว ก็ย่อมจะมองเห็นความเชื่อมโยงกันได้ว่า ถ้านักกฎหมายของฝ่ายบริหารยังไม่ได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพในการร่างกฎหมาย ในการบังคับใช้กฎหมาย และในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองมากขึ้นแล้ว การพัฒนากฎหมายที่เป็น

<sup>(58)</sup> อมร จันทรสุมบูรณ์, อ้างแล้วใน (57), หน้า 3.

<sup>(59)</sup> อมร จันทรสุมบูรณ์, "กฎหมายปกครองกับการบริหารประเทศ(ที่กำลังพัฒนา)"

ในหนังสือครบรอบ 48 ปี ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พ.ศ. 2524, หน้า 30-31.

อุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศก็ไม่อาจกระทำได้ดีดังใจหวัง

6) การที่นักกฎหมายของฝ่ายบริหารยังไม่ได้รับการพัฒนานั้น มีอุปสรรคที่สำคัญอยู่ 3 ประการคือ

ก) การไม่ให้ความสำคัญกับกฎหมายมหาชนในการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษา

ข) การไม่ให้ความสำคัญกับกฎหมายมหาชนในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งนิติกรและตำแหน่งอื่นที่ต้องใช้ความรู้ทางกฎหมายมหาชนในส่วนราชการต่างๆ

ค) การสูญเสียบุคลากรที่มีความรู้ทางกฎหมายในระบบราชการของฝ่ายบริหารให้แก่ระบบตุลาการ-อัยการ อันเนื่องมาจากระบบอัตราค่าตอบแทนที่ยังมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่มาก<sup>(60)</sup>

การที่นักกฎหมายของฝ่ายบริหารยังไม่ได้รับการพัฒนานั้น จะเท่ากับว่าเอาคนที่รู้น้อยมาออกกฎระเบียบให้คนที่รู้ดีที่สุดปฏิบัติ ซึ่งจะเกิดอันตรายอย่างมาก<sup>(61)</sup>

<sup>(60)</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, “การพัฒนา นักกฎหมายมหาชนกับการพัฒนาประเทศไทย”, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 14 ตอน 2, พ.ศ. 2538, หน้า 269.

<sup>(61)</sup> มีชัย ฤชุพันธุ์, คำบรรยายในการสัมมนาเรื่อง “เศรษฐกิจไทยกับผู้นำธุรกิจรุ่นใหม่” จัดโดยสมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 15-18 กันยายน 2537.

## 4. แนวทางการปฏิรูประบบการเมือง กฎหมาย และการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อเผชิญกับยุคโลกาภิวัตน์

4.1 แนวทางการปฏิรูประบบการเมือง : การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบของประชาชน

การปฏิรูประบบการเมืองนั้นมีความจำเป็นต้องปฏิรูปทั้งระบบเพราะกลไกทางการเมืองมีความเชื่อมโยงต่อเนื่องกัน การแก้ไขปัญหาแต่เพียงจุดใดจุดหนึ่งจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้ และควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในอีกหลาย ๆ มิติ มิใช่เพียงแต่การเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น โดยผู้เขียนขอเสนอแนวทางการปฏิรูประบบการเมืองเป็น 2 ส่วน ดังนี้

### 4.1.1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ขณะนี้รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 ได้ประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 ตุลาคม 2539 แล้ว ซึ่งจะต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน 90 วัน

ผู้เขียนเห็นว่าควรจะมีการผลักดันให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญขึ้นโดยเร็วเพื่อดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับกันใหม่ และควรที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญให้มากที่สุด เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เป็นไปตามแนวทางที่ประชาชนต้องการต่อไป

### 4.1.2 การปฏิรูปทางการเมืองโดยปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ

ในการปฏิรูปทางการเมืองเพื่อทำให้ระบบการเมืองดีขึ้นนั้น ผู้เขียนเห็นว่าจะต้องตอบปัญหาสำคัญ 3 ประการดังต่อไปนี้

- 1) ทำอย่างไร จะให้ผู้ที่เข้ามาสู่ระบบการเมืองนั้นสามารถเข้ามาสู่ระบบการเมืองได้อย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม
- 2) ทำอย่างไร จะให้ผู้ที่ได้อำนาจทางการเมืองแล้ว ใช้อำนาจทาง

การเมืองอย่างถูกต้องชอบธรรม

3) จะคุ้มครองส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและในทางการบริหารให้มากที่สุดได้อย่างไร

เพื่อตอบปัญหาทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนขอเสนอแนวทางที่จะดำเนินการดังนี้

4.1.2.1 การปรับปรุงกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม เพื่อเปิดโอกาสให้คนดีมีฝีมือสามารถเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างสง่างาม

เพื่อแก้ไขปัญหาการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองในปัจจุบันที่มองกันว่ามี การซื้อสิทธิขายเสียงหรือมีการแต่งตั้งรัฐมนตรีโดยใช้ระบบโควตานั้น ผู้เขียนขอเสนอแนวทางดังนี้

#### 1) การปรับปรุงระบบการเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งเป็นระบบเสียงข้างมากรอบเดียวแบบเขตละสามคนไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้ ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งใหม่โดยจะใช้ระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อพรรคและใช้ระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากเขตละหนึ่งคน ซึ่งหมายความว่าผู้มีสิทธิออกเสียงแต่ละคนจะมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ 2 เสียงเท่ากันทั้งประเทศ คือ เสียงแรก เลือกพรรค และเสียงที่สองเลือก ส.ส.ในเขตเลือกตั้งของตนโดยตรง เช่น ในจังหวัดที่มีสิทธิเลือกตั้ง ส.ส.ได้ 8 คน ก็อาจจะแบ่งสัดส่วนกันระหว่างระบบการเลือกตั้งทั้ง 2 ระบบดังกล่าวโดยอาจให้มีการเลือกตั้ง ส.ส.จากบัญชีของพรรคโดยใช้ระบบสัดส่วนจำนวน 2 คน และเลือกตั้ง ส.ส. โดยใช้ระบบเสียงข้างมากจำนวน 6 คน เป็นต้น

ระบบการเลือกตั้งแบบผสมดังกล่าวนี้จะทำให้แต่ละพรรคการเมืองมี ส.ส. 2 ประเภท คือ ประเภทหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงในแต่ละพื้นที่และอีกประเภทหนึ่งมาจากการเสนอชื่อให้อยู่ในบัญชีของพรรคการเมือง ซึ่งจะ ทำให้คนดีมีความรู้ความสามารถมีโอกาสเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองได้โดยไม่ต้องไปสมัครรับเลือกตั้งในพื้นที่ ซึ่งแต่ละพรรคการเมืองจะต้องแสวงหาคนที่ มีชื่อเสียง และได้รับการยอมรับของสังคมให้เข้ามาช่วยทำงานให้แก่พรรคการเมืองตั้งแต่แรก มิใช่เข้ามาช่วยทำงานในภายหลังในฐานะ “คนนอกพรรค”

ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างคนที่ลงสมัครรับเลือกตั้งและคนที่ไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งตั้งที่เป็นอยู่ในขณะนี้ทั้งยังสอดคล้องกับหลักการ “พรรคเลือกคน ประชาชนเลือกพรรค” อีกด้วย

ระบบการเลือกตั้งแบบผสมดังกล่าวนี้จะทำให้แต่ละพรรคการเมืองได้ทั้ง ส.ส.ที่เป็นผู้แทนราษฎร ซึ่งต้องคอย “ลงพื้นที่” สัปดาห์ละ 3-4 วัน เพื่อดูแลทุกข์สุขของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตนและ ส.ส.ที่สามารถทำงานให้แก่พรรคได้เต็มเวลาและเป็นมืออาชีพในสาขาต่างๆ เพื่อแบ่งกันทำงานให้พรรคตามความถนัด และความรู้ ความสามารถของแต่ละคน และจะช่วยแก้ปัญหาการซื้อเสียงได้พอสมควร อีกทั้งประชาชนก็จะสามารถเลือกได้ทั้งตัวบุคคลและพรรคการเมืองที่ตนชอบ

2) การปรับปรุงกระบวนการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม

ผู้เขียนขอเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อแก้ไขปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงและการทุจริตในการเลือกตั้ง เช่น การปรับปรุงวิธีดำเนินการเลือกตั้งของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้มีความรัดกุมยิ่งขึ้น การปรับปรุงวิธีการหาเสียง การส่งเสริมและการอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้ง เป็นต้น นอกจากนี้ ควรจะผลักดันให้มีกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระ ขึ้นมาเป็นองค์กรกำกับดูแลการเลือกตั้งโดยมีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการดังกล่าว และให้สำนักงานฯ เป็นส่วนราชการตามมาตรา 6(3) แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มีเลขาธิการฯ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานฯ ขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา

3) การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

ผู้เขียนขอเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองเพื่อให้ระบบพรรคการเมืองเป็นระบบที่โปร่งใส จัดระบบการสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง ให้พรรคการเมืองเป็นอิสระจากผู้ให้เงินอุดหนุนและจัดระบบการใช้จ่ายของพรรคการเมืองให้มีการตรวจสอบได้

#### 4.1.2.2 การพัฒนาระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในปัจจุบันการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นมีอยู่ 2 วิธีใหญ่ๆ คือ การควบคุมตรวจสอบในระบบรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจกระทำได้โดยใช้วิธีการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

นอกจากนี้ก็ยังมีการควบคุมตรวจสอบนอกระบบรัฐสภาโดยประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาประชาธิปไตยต่างๆ

การตรวจสอบ 2 วิธีที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ยังไม่อาจควบคุมตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรสนับสนุนให้มีมาตรการและองค์กรตรวจสอบเพิ่มขึ้นดังนี้ คือ

##### 1) การยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง

สำหรับสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นได้มีการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไปแล้วและจะมีผลใช้บังคับในเร็วๆ นี้

ส่วนรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่นๆ นั้น ได้มีการเตรียมเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการแล้ว โดยกำหนดให้ข้าราชการการเมืองเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายดังกล่าวด้วย แต่ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน การเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวจึงต้องระงับไป ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

##### 2) การปรับปรุงระบบการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้เขียนขอเสนอให้มีการปรับปรุงระบบการตรวจเงินแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพ และกำหนดให้องค์กรตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระ ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ โดยให้การปฏิบัติงานตรวจเงินแผ่นดินอยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่มีการบริหารงานบุคคลเป็นอิสระ และมีผู้ว่าการตรวจเงิน

แผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

### 3) การจัดตั้งศาลปกครอง

ผู้เขียนขอเสนอให้มีการจัดตั้งศาลปกครองให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองได้พิจารณาแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐบาลแล้วมีข้อเสนอพอสรุปได้ดังนี้

3.1) จากการพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ เกี่ยวกับศาลโดยทั่วไปและศาลประเภทต่าง ๆ ประกอบกับรายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในการพิจารณาร่างบทบัญญัติเกี่ยวกับศาลปกครองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2528 แล้ว จะเห็นได้ว่า นอกเหนือจากระบบศาลยุติธรรมและระบบศาลทหารที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้ว รัฐธรรมนูญฯ ยังมีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการจัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมอีกระบบศาลหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากการที่มีบทบัญญัติให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง” ขึ้นเป็นเอกเทศจาก “คณะกรรมการตุลาการ” ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของตุลาการศาลปกครองในขณะเดียวกันที่ได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการตุลาการ” ขึ้นเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม

3.2) คุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองนั้น ควรจะต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายปกครองและจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ เนื่องจากหลักกฎหมายปกครองนั้นยังมีได้มีตัวบทกฎหมายวางหลักไว้เหมือนกับหลักกฎหมายแพ่งซึ่งมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติหลักกฎหมายแพ่งไว้ในบรรพ 1 อย่างชัดเจน แต่หลักกฎหมายปกครองนั้น ตุลาการศาลปกครองจะต้องเป็นผู้สร้างและพัฒนาขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในคดีปกครองได้อย่างเหมาะสมโดยจะต้องรักษาไว้ซึ่งดุลยภาพระหว่างการคุ้มครองประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนกับประโยชน์ส่วนรวมของสังคม

3.3) ควรกำหนดมาตรการประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครองไว้ดังต่อไปนี้

ก) ระบบตุลาการศาลปกครองนั้นควรให้เป็นระบบตุลาการประจำ กล่าวคือ เมื่อบุคคลใดได้รับการแต่งตั้งให้เป็นตุลาการศาลปกครองแล้ว ก็ให้บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนเกษียณอายุราชการมิใช่เป็นระบบกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารและดำรงตำแหน่งเป็นวาระ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพซึ่งจะเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระ

ข) การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองนั้นควรใช้ “ระบบเปิด” โดยให้ “คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง” เป็นผู้พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติและมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองแล้วเสนอรายชื่อเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามลำดับ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

ค) องค์การที่เป็นหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครองก็คือ “คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง” ซึ่งประกอบด้วย

- ประธานศาลปกครองสูงสุด
- ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุดด้วยกัน จำนวน 6 คน
- ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นที่ได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นด้วยกัน จำนวน 4 คน
- กรรมการอื่น จำนวน 3 คน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเลือกขึ้นสภละ 1 คน และคณะรัฐมนตรีเลือกขึ้น 1 คน โดยจะต้องเลือกจากผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย อาจารย์ผู้สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยของรัฐหรือผู้พิพากษาหรือตุลาการในระบบศาลอื่นซึ่งมิใช่ตุลาการศาลปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลภายนอกได้เข้ามาร่วมรับรู้การดำเนินงานของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเพื่อความโปร่งใสและเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครองจากการใช้อิทธิพลกดดันโดยกรรมการตุลาการศาลปกครองซึ่งเป็นตุลาการด้วยกันเอง
- หัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลปกครองเป็นกรรมการและเลขานุการ

“คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง” จะทำหน้าที่ในการคัดเลือกเลื่อนชั้น โยกย้าย และควบคุมทางวินัยของตุลาการศาลปกครอง

ง) การแต่งตั้งโยกย้ายตุลาการศาลปกครองจากศาลหนึ่งให้ไปดำรงตำแหน่งในอีกศาลหนึ่ง ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจแต่งตั้งได้แต่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้นั้นก่อน

จ) การดำเนินการในทางวินัยตุลาการศาลปกครองจะต้องเป็นไปตามกระบวนการที่ให้หลักประกันแก่ตุลาการศาลปกครองอย่างเต็มที่ และการลงโทษทางวินัยตุลาการศาลปกครองจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

3.4) โดยที่ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง ว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครองนั้น ในหลายกรณีฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจเลือกสั่งการภายในขอบอำนาจที่กฎหมายได้ให้ไว้ด้วย กรณีนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองด้วยว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงควรเป็นระบบที่สามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองในการพิพากษาคดีปกครองได้ด้วยเช่นกัน

3.5) ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้กันอยู่ในต่างประเทศนั้นมีการคานอำนาจตัดสินคดีของตุลาการศาลปกครองโดยตลอด ตุลาการที่เข้ามารับผิดชอบดำเนินกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนแรก และจะพิพากษาคดีให้ผิดแผกแตกต่างไปจากความเห็นของตุลาการซึ่งรับผิดชอบดำเนินกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนแรกได้ ก็ต่อเมื่อมีเหตุผลที่หนักแน่นกว่าเท่านั้น

3.6) นอกจากระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่กำหนดให้มีการคานอำนาจตัดสินคดีของตุลาการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ควรให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจตัดสินคดีของตุลาการศาลปกครองโดยสาธารณชนได้อีกด้วย โดยการพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้สื่อมวลชนและสาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในคดีนั้นมีเหตุมีผลสนับสนุนถูกต้องหรือเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด ซึ่งจะเป็น “สภาพบังคับ” ทางอ้อมว่าตุลาการศาลปกครองจะ

ต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาพิพากษาคดีอย่างมีเหตุมีผล

ผู้เขียนเห็นว่าแนวความคิดที่จะนำเอา “ระบบเปิด” มาใช้ในการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดโดยให้ “คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง” เป็นผู้พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติและมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดแล้วเสนอรายชื่อเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามลำดับ ก่อนที่จะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไปในนั้นเป็นแนวความคิดที่น่าสนใจและน่าจะนำมาใช้กับการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและทางอาญา เช่น ประธานศาลฎีกา และอัยการสูงสุดด้วย ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบคุณสมบัติและความเหมาะสมของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและทางอาญา

นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นว่าแนวความคิดที่จะนำเอาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีการคานอำนาจตัดสินคดีของตุลาการศาลปกครอง และการพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองเพื่อเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนและสาธารณชนสามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจตัดสินคดีของตุลาการศาลปกครองได้ด้วยนั้น ก็เป็นแนวความคิดที่น่าสนใจและน่าจะนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและทางอาญา เพื่อให้มีการคานอำนาจดุลพินิจของอัยการและผู้พิพากษาศาลยุติธรรมให้มากขึ้นเพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นและศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและทางอาญามากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้

#### 4) การจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา

รัฐบาลควรจะมีผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง โดยเน้นการควบคุมความถูกต้องและความเหมาะสมของการใช้อำนาจดังกล่าว เช่น การปฏิบัติงานล่าช้า การใช้อำนาจไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นธรรม เป็นต้น เมื่อผู้ตรวจการรัฐสภาสอบสวนหาข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการร้องเรียนเสร็จแล้ว ก็จะเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐรับไปปฏิบัติ และจะต้องทำรายงานประจำปีเสนอต่อ

รัฐสภาและเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบโดยทั่วไป ทั้งนี้ จะให้มีสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภา ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของผู้ตรวจการรัฐสภา โดยมีเลขานุการสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบโดยตรงต่อผู้ตรวจการรัฐสภาและประธานรัฐสภา

การจัดตั้งสถาบันนี้ขึ้นมาก็เพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยองค์กรรัฐสภาอีกทางหนึ่งนอกเหนือจากการใช้ระบบการตรวจสอบโดยคณะกรรมการของรัฐสภาในปัจจุบัน

#### 4.1.2.3 การคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง

1) สำหรับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น ผู้เขียนขอเสนอให้มีการดำเนินการต่อไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง ดังต่อไปนี้

ก) ส่งเสริมสิทธิของสตรีทั้งโดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องและโดยการปรับเปลี่ยนระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ตลอดจนทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องให้มีการส่งเสริมสิทธิของสตรีให้มากขึ้น

ข) ยกเลิกกฎหมายที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น กฎอัยการศึกที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในบางพื้นที่

ค) ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

2) ส่วนการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองนั้น ผู้เขียนขอเสนอให้มีการดำเนินการดังนี้

ก) ควรสนับสนุนให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐหรือการใดๆ ที่กระทบกับประโยชน์ส่วนรวมของสังคมโดยการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างเป็นระบบ แทนที่จะใช้วิธีการเดินขบวนประท้วงเพื่อยื่นข้อเรียกร้องหรือกดดันรัฐบาล โดยวิธีการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายดังที่เป็นมาซึ่งที่ผ่านมาคณะรัฐมนตรีก็ได้กำหนดให้จัดประชาพิจารณ์กรณีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... เป็นกรณีแรก เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประชาชนที่อยู่ในเขตป่าโดยผิดกฎหมายประมาณ 10 ล้านคนสามารถอยู่ในเขตป่าต่อไปได้โดยอยู่อย่าง

อนุรักษ์ป่า จึงต้องมีมาตรการในการตรวจสอบดูแล และยอมให้ประชาชนใช้ประโยชน์จากป่าได้ แต่ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้แทนจากองค์กรเอกชนยังมีความเห็นไม่ตรงกันในหลายประเด็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่าจะให้คนอยู่ในป่าได้ทุกป่าแม้แต่ป่าที่เป็นต้นน้ำลำธารหรือป่าที่เป็นเขตสงวนพันธุ์สัตว์ป่าก็อยู่ได้ และยังสามารถล่าสัตว์ได้ ไซหรือไม้อื่น คณะรัฐมนตรีจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์กรณีกฎหมายป่าชุมชนขึ้นมาดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์ในเรื่องดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้ดำเนินงานถึงขั้นรับลงทะเบียนผู้เข้าร่วมแล้ว แต่ในระหว่างกำหนดวันพิจารณาต่อไปก็มีการยุบสภาฯ เสียก่อน คณะกรรมการฯ จึงเห็นสมควรชะลอการดำเนินการไว้ก่อนจนกว่าจะมีรัฐบาลใหม่

ข) ควรเสริมสร้างสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของประชาชน โดยการผลักดันให้มีการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เพื่อออกมารองรับและให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าทำอะไร จะให้ระบบข้อมูลข่าวสารนี้เปิดสู่ประชาชนให้มาก จะทำอะไรให้เห็นว่า ข้อมูลข่าวสารที่ทางราชการมีนั้นจะต้องเปิดเผย ทำเรื่องที่เป็นความลับให้เหลือน้อยที่สุด โดยจำกัดเฉพาะข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้ว จะเกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ประเทศชาติหรือประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน นอกจากนั้นแล้วประชาชนสามารถเข้าถึงข่าวสารของทางราชการได้ ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายว่าร่างกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของสภาทั้งสองแล้ว แต่เนื่องจากมีการแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าวโดยวุฒิสภา ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเป็นการแก้ไขในสาระสำคัญ จึงต้องมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาร่วมกันและสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว แต่ระหว่างรอการให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา ก็มีการยุบสภาฯ เสียก่อนร่างกฎหมายดังกล่าวจึงตกไป ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไปโดยเร็ว

ค) ควรมีการจัดทำแผนพัฒนาทางการเมืองขึ้นโดยเร็ว โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ และควรมีการตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาการเมือง” ขึ้นมาทำหน้าที่พัฒนาการเมืองอย่างต่อเนื่อง และมีการจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเมือง” เป็นหน่วยงานถาวรขึ้นมาดูแลรับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนาทางการเมืองและผลักดันการ

ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนดังกล่าว โดยมีเลขาธิการรับผิดชอบชั้นตรงต่อ  
ประธานกรรมการพัฒนาการเมืองและประธานรัฐสภา

#### 4.2 แนวทางการพัฒนากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการพัฒนาประเทศ

ผู้เขียนขอเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายและการบริหารเพื่อการพัฒนาประเทศดังต่อไปนี้

##### 4.2.1 การพิจารณาบทบาทของรัฐที่มีต่อการประกอบ กิจการของเอกชน

ผู้เขียนขอเสนอให้มีการพิจารณาบทบาทของรัฐที่มีต่อการประกอบกิจการของเอกชน ซึ่งขณะนี้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำลังดำเนินงานศึกษาวิจัยตามโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับบทบาทของรัฐที่มีต่อการประกอบกิจการของเอกชน เพื่อจำแนกประเภทว่ากฎหมายประเภทใดเป็นกฎหมายที่รัฐยังมีความจำเป็นต้องเข้าไปควบคุมการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของเอกชน กฎหมายประเภทใดเป็นกฎหมายที่รัฐควรมีบทบาทเป็นเพียงผู้กำกับดูแลหรือติดตามการดำเนินงานของเอกชนและกฎหมายประเภทใดเป็นกฎหมายที่รัฐควรมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานของเอกชน เพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดระบบกฎหมายที่จำกัดสิทธิของบุคคลในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพ

ผู้เขียนเห็นว่า รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้การสนับสนุนคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในการดำเนินงานศึกษาวิจัยตามโครงการดังกล่าวหากมีการศึกษาวิจัยตามโครงการดังกล่าวได้สำเร็จเมื่อใด ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางในการจัดระบบกฎหมายในเรื่องนี้เป็นอย่างยิ่ง

##### 4.2.2 การลดบทบาทของรัฐในฐานะผู้ดำเนินการในทางเศรษฐกิจ และสังคมโดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ประกอบการภายใต้การ ควบคุมดูแลของรัฐ

1) ผู้เขียนขอเสนอให้มีการพิจารณาบทบาทของรัฐในการดำเนินการตามภารกิจต่างๆ ของรัฐทางเศรษฐกิจและสังคมเสียใหม่ โดยการลดบทบาทของรัฐในฐานะผู้ดำเนินการ (Operator) ให้น้อยลงโดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐในบางเรื่องภายใต้

การควบคุมดูแลของรัฐ โดยรัฐจะปรับเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ (Regulator) ผู้ควบคุมดูแล (Monitor) ผู้วางแผน (Planner) และผู้ประสานงาน (Coordinator)

2) เมื่อมีการพิจารณาบทบาทของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้นจนได้ข้อยุติแล้วว่าในระยะต่อไปการดำเนินการในทางเศรษฐกิจและสังคมในเรื่องใดบ้างที่รัฐจะมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนทั้งหมดหรือบางส่วนภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐเรื่องใดที่รัฐยังมีความจำเป็นที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยจะมอบให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการก็จะทำให้รัฐสามารถยุบเลิกหรือยุบรวมส่วนราชการที่หมดความจำเป็นและลดอัตรากำลังคนภาครัฐทั้งในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจลงไปได้มาก สามารถยกเลิกรัฐวิสาหกิจที่หมดความจำเป็นที่มีอยู่ต่อไปหรือที่ไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการแล้ว และสามารถดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ ทั้งนี้ จะต้องมีการกำหนดทิศทางแผนงาน และขั้นตอนในการดำเนินงานไว้ให้ชัดเจน

#### 4.2.3 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

##### 4.2.3.1 การปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่น

ผู้เขียนเห็นว่าการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สุดเพื่อนำไปสู่การจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ซึ่งจะต้องกำหนดให้สอดคล้องกับการปรับปรุงระบบการเงินการคลังและบุคลากร หากการกำหนดโครงสร้างยังไม่ชัดเจนหรือไม่เป็นระบบแล้ว ย่อมไม่อาจพิจารณาในเรื่องอื่นๆ อย่างสอดคล้องต่อเนื่องในลักษณะที่เป็นภาพรวมอันเดียวกันได้

ผู้เขียนขอเสนอแนะทางการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นดังนี้

1) ควรลดรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้เหลือน้อยประเภทที่สุดโดยให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารอย่างเต็มที่ในทุกรูปแบบและทุกระดับขององค์กรปกครองท้องถิ่น

2) ควรปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นเสียใหม่โดยกำหนดเป้าหมายในระยะยาวไว้ว่าเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว จะเหลือรูปแบบขององค์กร

ปกครองท้องถิ่นเพียง 2 ประเภท ดังนี้คือ

1) เทศบาล ซึ่งจะให้มียานาจนหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานที่เป็นภารกิจพื้นฐานของแต่ละท้องถิ่นในเขตพื้นที่ของตนเอง โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก) เทศบาลชุมชนชนบท

ข) เทศบาลชุมชนเมือง

ทั้งนี้ เมื่อมีการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นในส่วนแรกนี้แล้ว จะทำให้ประเทศไทยมีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเต็มทุกพื้นที่ และเป็นรูปแบบที่ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง

2) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชน (ซึ่งในระยะยาว ควรแปรสภาพองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปเป็นเทศบาลขนาดใหญ่) โดยมีเขตพื้นที่ครอบคลุมทับซ้อนเขตเทศบาลชุมชนดังกล่าวข้างต้นอีกชั้นหนึ่ง และมีภารกิจหลัก 3 ประการ คือ

ก) ประสานงานระหว่างเทศบาลกับเทศบาลและประสานงานระหว่างเทศบาลขนาดใหญ่กับส่วนกลาง

ข) ปฏิบัติภารกิจของท้องถิ่นที่เทศบาลตกลงใจให้ดำเนินการและเทศบาลขนาดใหญ่ยอมรับทำให้ซึ่งอาจเป็นภารกิจที่เทศบาลใดเทศบาลหนึ่งอาจดำเนินการเองได้ไม่คุ้มค่าหรือมีเทคโนโลยีไม่เพียงพอ

ค) ปฏิบัติภารกิจของส่วนกลาง

3) ควรกำหนดแนวทางและขั้นตอนการปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ในแต่ละรูปแบบไว้ ดังนี้

ก) แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างของสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล

หลังจากปรับปรุงสภาตำบลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แล้ว จะต้องมีการพัฒนาและยกฐานะสภาตำบลซึ่งเป็นองค์กรกึ่งท้องถิ่นให้เป็นองค์กรกระจายอำนาจอย่างแท้จริงในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไปโดยใช้หลักเกณฑ์เรื่องราวได้เป็นตัวกำหนด และยังคงบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการ

มีส่วนร่วมไว้ และเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการพัฒนาความเจริญ มีรายได้ถึงเกณฑ์กำหนดที่จะยกฐานะจัดตั้งเป็นเทศบาลแล้ว ก็จะทำให้บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านหมดไปโดยปริยาย ทั้งนี้ ตามแนวทางการพัฒนาต่อไปนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งจะพัฒนาและจัดตั้งเป็นเทศบาลได้<sup>(62)</sup> ส่วนจะพัฒนาไปเป็นเทศบาลชุมชนชนบทหรือเทศบาลชุมชนเมืองนั้น แล้วแต่สภาพของการพัฒนา

### 3.2) แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้เขียนขอเสนอให้มีการปรับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้ฝ่ายบริหารมาจากสมาชิกสภาจังหวัดเพื่อที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐใช้อำนาจกำกับดูแลการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเนื่องจากพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นซ้อนทับพื้นที่ของสภาตำบลและองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นเพื่อมิให้ภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขัดแย้งกับภารกิจของสภาตำบลและองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นดังกล่าว จึงควรปรับปรุงภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผน ประสานงาน ประสานนโยบายและแผนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันในพื้นที่จังหวัด ตลอดจนปฏิบัติการหรือจัดการกิจการในระดับจังหวัด หรือที่อยู่นอกเหนือความสามารถขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นจะทำได้

### 3.3) แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างของสุขาภิบาล

ในปัจจุบันโครงสร้างของคณะกรรมการสุขาภิบาลมีอยู่ 2 รูปแบบ ดังนี้

ก) สุขาภิบาลทั่วไปจะมีคณะกรรมการสุขาภิบาลที่ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง คือ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ปลัดอำเภอแห่งอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลตั้งอยู่ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง

ข) สุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้ จะมีคณะกรรมการสุขาภิบาลที่ประกอบด้วย

<sup>(62)</sup> โกคิน พลกุล และคณะ, อ้างแล้วใน (21), หน้า 314-315.

กรรมการซึ่งมาจากการเลือกตั้งเกือบทั้งหมด

ในระยะต่อไปผู้เขียนขอเสนอให้ปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการสุขภาพให้ประกอบด้วยคณะกรรมการซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด และกลายสภาพเป็นเทศบาลชุมชนชนบทหรือเทศบาลชุมชนเมือง แล้วแต่สภาพของการพัฒนา

#### 3.4) แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างของเทศบาล

ผู้เขียนเห็นควรปรับปรุงโครงสร้างของเทศบาลตามรูปแบบที่มีอยู่ในปัจจุบันไปเป็นเทศบาลชุมชนชนบทหรือเทศบาลชุมชนเมือง แล้วแต่สภาพของการพัฒนา

#### 3.5) แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างของเมืองพัทยา

ผู้เขียนเห็นควรปรับปรุงโครงสร้างของเมืองพัทยาให้เป็นเทศบาล

#### 3.6) แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร

จากปัญหาด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและเป็นปัญหาด้านการบริหารงานของกรุงเทพมหานครเองที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไม่สามารถดูแลพื้นที่ต่าง ๆ ได้ทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนจึงขอเสนอให้แบ่งพื้นที่ของกรุงเทพมหานครออกเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กโดยใช้จำนวนและความหนาแน่นของประชากรเป็นเกณฑ์กำหนดการแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขต

ในส่วนของโครงสร้างของเขตให้อยู่ในรูปแบบของเทศบาลหลังจากที่ได้แบ่งพื้นที่เขตใหม่แล้ว ให้ยกเลิกสภาพเขตเดิมโดยให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตที่ได้กำหนดขึ้นใหม่ แล้วให้บรรดาสมาชิกสภาเขตดังกล่าวทำการเลือกคณะผู้บริหารเขตซึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการเขต” ประกอบด้วยนายกเขตและกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 4 คน ทำหน้าที่บริหารงานภายในเขตเหมือนดังเช่นเทศบาลทั่วไป

จากการปรับโครงสร้างดังกล่าว จะทำให้โครงสร้างในระดับกรุงเทพมหานครมีการเปลี่ยนแปลงด้านบทบาทและอำนาจหน้าที่ดังนี้

ก) กรุงเทพมหานครจะมีหน้าที่ในการจัดทำแผนนโยบาย ประสานแผนและนโยบาย จัดทำกิจการขนาดใหญ่ที่มีลักษณะร่วมหรือผลกระทบร่วม เช่น การจราจร สิ่งแวดล้อม โรงพยาบาล ฯลฯ ทำนองเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข) สำหรับกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ยังคงมีเหลืออยู่ในเขตกรุงเทพมหานครประมาณ 2,400 คนนั้น ให้ทำการยกเลิกตำแหน่งดังกล่าวทั้งหมดเพราะชุมชนมิได้มีลักษณะเป็นชนบท จึงไม่จำเป็นต้องมีตัวแทนของรัฐในระดับตำบลหมู่บ้านแต่อย่างใด

#### 4.2.3.2 การปรับปรุงการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นเสียใหม่ ดังนี้

1) ควรกระจายภารกิจที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถทำได้ดีกว่ารัฐบาลไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทำแทน เช่น

- งานก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่ต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูง เช่น การสร้างถนน สะพาน ท่อระบายน้ำ การขุดเจาะบ่อบาดาล เป็นต้น
- งานสาธารณสุขมูลฐาน
- งานพัฒนาเศรษฐกิจพื้นบ้าน
- งานส่งเสริมอาชีพ
- งานการศึกษา
- งานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
- งานอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม
- งานดูแลสิ่งแวดล้อม
- งานส่งเสริมศาสนา

2) เมื่อมีการกระจายงานดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว ประชาชนก็จะได้รับการบริการที่ดีขึ้น การแก้ไขปัญหาต่างๆ การพัฒนาการอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ก็จะได้มีการดำเนินการโดยรวดเร็ว ตรงจุด และองค์กรปกครองท้องถิ่นยังสามารถทำงานเพื่อรองรับกับการขยายตัวของการลงทุนในพื้นที่ของตนเองได้อีกด้วย

#### 4.2.3.3 การปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

1) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2537 เห็นชอบให้มีการเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น 9 มาตรการ เช่น

- การลดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีของกระทรวงการคลัง

จาก 5% เหลือ 3%

- การให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น อากรังนกนางแอ่น ค่าภาคหลวงไม้ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

- การให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีรายได้จากค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

แต่จนบัดนี้ ส่วนราชการที่รับผิดชอบยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ แม้แต่มาตรการเดียว

2) รายได้ตามมาตรการปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นนั้น องค์กรบริหารส่วนตำบลได้รับจัดสรรแล้วหลายประเภท ได้แก่ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ค่าภาคหลวงไม้ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล อากรประมง อากรังนกนางแอ่น

แต่เทศบาล สุขาภิบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานครยังไม่ได้รับจัดสรรรายได้ดังกล่าว ทำให้เกิดความลักลั่นเพราะ องค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กแต่กลับมีฐานรายได้มากกว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น

3) ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางการปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ดังนี้

ก) กำหนดเป้าหมายให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราดังต่อไปนี้

- ภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (2540-2544) กำหนดอัตราส่วน 20:80

- ภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (2545-2549) กำหนดอัตราส่วน 30:70 (เป็นอย่างน้อย)

ข) ในระยะแรก จะต้องเร่งดำเนินการตามมาตรการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่น 9 มาตรการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นได้รับจัดสรรเช่นเดียวกับองค์กรบริหารส่วนตำบล

ค) จะต้องมีการปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งระบบให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการปรับปรุงโครงสร้าง

ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย

เมื่อมีการปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นแล้ว ก็จะทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหา พัฒนาและอำนวยบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประชาชนก็จะได้รับบริการที่ดีมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ก็จะกระจายไปในท้องถิ่นต่างๆ ไม่กระจุกตัวอยู่เฉพาะในกรุงเทพมหานคร เขตปริมณฑลหรือเมืองใหญ่ๆ ในภูมิภาคเท่านั้น เพราะท้องถิ่นต่างๆ สามารถจัดหาบริการสาธารณะรองรับการลงทุนได้เช่นเดียวกับเมืองใหญ่

#### 4.2.3.4 การปรับปรุงการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่น

1) ณ วันที่ 1 มิถุนายน 2539 มีข้าราชการพลเรือนรวมทั้งหมด 372,276 คน แบ่งกลุ่มได้ดังนี้

ก) เป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาคประมาณ 228,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 56

ข) เป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนกลางประมาณ 120,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 32

ค) เป็นข้าราชการที่สังกัดส่วนกลางแต่ไปปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาค ประมาณ 45,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 12

นอกจากนี้ยังมีลูกจ้างทั้งที่เป็นลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวอีกจำนวน 583,507 คน

ส่วนองค์กรปกครองท้องถิ่นมีพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหมด 43,678 คน และมีลูกจ้างอีก 54,371 คน

2) เมื่อมีการกระจาย “งาน” และกระจาย “เงิน” ไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะทำให้งานของส่วนราชการในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาคลดลง ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการถ่ายโอนอัตรากำลังจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับปริมาณงานของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ลดลง และเหมาะสมกับปริมาณงานของส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น โดยจะต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และทางก้าวหน้าของบุคคลดังกล่าวด้วย

3) นอกจากจะต้องถ่ายโอนอัตรากำลังจากส่วนกลางและ

ส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่นแล้ว จะต้องมีการถ่ายโอนอัตรากำลังระหว่างส่วนท้องถิ่นด้วยกันด้วย เพื่อให้พนักงานส่วนท้องถิ่นมีความก้าวหน้าในการรับราชการและเป็นการปรับอัตรากำลังของแต่ละท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมตามปริมาณงาน อันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน รวมทั้งปรับปรุงองค์การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นให้เป็นแนวทางเดียวกันและมีเอกภาพ โดยการรวมการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นต่างๆ เข้าด้วยกันโดยมีองค์กรกลางดูแลโดยเฉพาะเพียงองค์กรเดียวเพื่อที่จะได้มีการถ่ายโอนอัตรากำลังระหว่างส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ และเพื่อให้พนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่มีความก้าวหน้าในการรับราชการได้เช่นเดียวกับข้าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งสามารถเลื่อนระดับได้ถึงระดับ 10 และระดับ 11

4) เมื่อมีการกระจาย “คน” ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นแล้ว ก็จะทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการทำงานมากขึ้น มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะรองรับภารกิจต่างๆ ที่เพิ่มขึ้น

#### 4.2.3.5 การปรับปรุงบทบาทของตัวแทนของรัฐในส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

จากแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและภารกิจขององค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น จะมีผลทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นรับภารกิจในเชิงปฏิบัติการมากขึ้น ในขณะที่ภารกิจของรัฐหรือราชการส่วนภูมิภาคจะเน้นในเรื่องของนโยบายการประสานการปฏิบัติการกิจระดับใหญ่หรือภารกิจที่เชื่อมต่อระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือภารกิจที่เป็นการประสานระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกัน ดังนั้น จึงสมควรปรับปรุงบทบาทของตัวแทนของรัฐในส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกันด้วย

##### 1) การปรับปรุงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้เขียนเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเลิกการมี 2 ฐานะโดยดำรงฐานะในการเป็นตัวแทนของรัฐในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแต่เพียงฐานะเดียวส่วนที่เกี่ยวข้องกับราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีหน้าที่เฉพาะเป็นตัวแทนของรัฐในการกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้อยู่ในฐานะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกต่อไป

ผู้เขียนจึงขอเสนอบทบาทใหม่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนี้

- ก) เปลี่ยนบทบาทจากนักปกครองเป็นนักบริหารและเปลี่ยนบทบาทจากนักสั่งการมาเป็นนักจัดการ
- ข) เปลี่ยนบทบาทจากผู้ควบคุมมาเป็นผู้เอื้ออำนวย
- ค) เปลี่ยนบทบาทจากผู้กำกับมาเป็นผู้ประสาน
- ง) เปลี่ยนบทบาทจากผู้ออกคำสั่งมาเป็นผู้ให้ความรู้

ข้อมูล ข้อเสนอเทศ

## 2) การปรับปรุงบทบาทของนายอำเภอ

ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อมีการปรับปรุงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดใหม่แล้ว ก็จะต้องปรับปรุงบทบาทของนายอำเภอให้สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกันด้วย ดังนี้

ก) ควรกำหนดให้นายอำเภอมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐเพียงฐานะเดียว มีหน้าที่ปฏิบัติภารกิจของรัฐในเขตพื้นที่อำเภอ ตลอดจนมีอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ส่วนหน้าที่ในการเป็นผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นเช่น สุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นควรให้ มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง

ข) ควรปรับปรุงบทบาทของนายอำเภอ จากนักปกครอง และนักสั่งการมาเป็นนักบริหารและนักจัดการ เน้นบทบาทในการเป็นผู้เอื้ออำนวย และผู้ประสานมากกว่าเป็นผู้ควบคุมและกำกับ ตลอดจนปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ออกคำสั่งมาเป็นผู้ให้คำปรึกษาให้ความรู้ ข้อมูล ข้อเสนอเทศ

## 3) การปรับปรุงบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ในปัจจุบันกำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะหลากหลาย คือเป็นทั้งตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของประชาชน และมีฐานะกึ่งนักการเมืองหรือผู้แทนด้วย

การปกครองระดับตำบล หมู่บ้านจะมีอยู่ 3 รูปแบบด้วยกันคือ การปกครองตำบล หมู่บ้านในรูปของราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 การปกครองตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ในรูปของสภาตำบล ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็น

องค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาททั้งในราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และกำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ที่คล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ

สำหรับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้เขียนเห็นด้วยกับการพัฒนาตำบล หมู่บ้าน โดยขั้นตอนแรกคือการให้สภาตำบลซึ่งเป็นองค์กรกึ่งภูมิภาคกึ่งท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีกำนันผู้ใหญ่บ้านกับสมาชิกสภาตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงร่วมมือกันในการบริหารงานของสภาตำบลในรูปแบบของคณะกรรมการ ส่วนในขั้นตอนต่อไปเมื่อมีการยกฐานะของสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็จะเข้ามามีส่วนร่วมทั้งในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและในสภาของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและในระยะยาวเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้พัฒนาจนยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านก็จะหมดไปโดยปริยาย

#### 4.2.3.6 วิธีดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นให้สัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริงและรวดเร็ว

ผู้เขียนขอเสนอวิธีดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ดังนี้

- 1) ควรจัดทำแผนแม่บทเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ดังนี้
  - ก) แผนแม่บทการปกครองท้องถิ่น
  - ข) แผนแม่บทการคลังท้องถิ่นและการปรับระบบกฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น
  - ค) แผนแม่บทการกระจายงานให้แก่ท้องถิ่นและการถ่ายโอนคนไปสู่ท้องถิ่น

- 2) ควรจัดทำและเสนอร่างกฎหมายดังต่อไปนี้
  - ก) กฎหมายเพื่อการปรับโครงสร้างของท้องถิ่น
  - ข) กฎหมายเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่น
  - ค) กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- 3) ควรจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

4) ควรจัดตั้งส่วนราชการระดับกรมขึ้นมาดูแลรับผิดชอบงานด้านการบริหารงานท้องถิ่นโดยเฉพาะ โดยแยกออกจากกรมการปกครอง เป็น “กรมกิจการท้องถิ่น” เพื่อให้การบริหารงานมีความชัดเจนและเป็นเอกภาพ

5) ควรมอบหมายให้รัฐมนตรีท่านหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบและรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกเดือนเพื่อที่จะได้สามารถแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องได้ทันที

#### 4.2.3.7 ภาพของการบริหารประเทศเมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว

เมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นแล้ว องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีรูปแบบน้อยลง ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นมากขึ้น องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีศักยภาพ มีความเป็นอิสระในการบริหาร และมีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน

ส่วนราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคนั้นจะเปลี่ยนแปลงบทบาทเป็นมุ่งเน้นการกำกับดูแล ช่วยเหลือ สนับสนุน แนะนำและส่งเสริมการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น การวางนโยบาย และการวางแผน รวมทั้งเพิ่มบทบาทการควบคุมโดยประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรประชาชนต่างๆ

#### 4.2.3.8 ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

ในการกระจายอำนาจตามแนวทางดังกล่าวข้างต้น จะทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ได้รับการบริการที่ดีจากท้องถิ่น มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และยังเป็นการลดข้อขัดแย้งในสังคมอีกด้วย อีกทั้งยังจะเป็นการช่วยแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของงบประมาณแผ่นดินได้อีกทางหนึ่งด้วย

### 4.2.4 การพัฒนาโครงสร้างระบบราชการ

#### 4.2.4.1 แนวโน้มของการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการในระยะต่อไป

จากแนวทางการปฏิรูประบบการเมืองและการพัฒนาระบบราชการดังกล่าวแล้วข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการในอนาคตมีแนวโน้มที่จะมีหน่วยงานของรัฐ 4 ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้

- 1) ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐในระบบราชการบริหาร
  - 1.1) ส่วนราชการในราชการส่วนกลาง

ก) ส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

ข) ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง (เช่น ราชบัณฑิตยสถาน สำนักพระราชวัง ฯลฯ)

1.2) ส่วนราชการในราชการส่วนภูมิภาค

1.3) ส่วนราชการในราชการส่วนท้องถิ่น

1.4) รัฐวิสาหกิจ

1.5) หน่วยงานของรัฐอย่างอื่น

2) ส่วนราชการในระบบราชการนิติบัญญัติ

2.1) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

2.2) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

2.3) ส่วนราชการอื่น (เช่น สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภา)

3) ส่วนราชการในระบบราชการตุลาการ เช่น

3.1) ศาลยุติธรรม

3.2) ศาลทหาร

3.3) ศาลปกครอง

4) ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระทั้งจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยขึ้นตรงต่อประธานขององค์กรนั้น ๆ เช่น

4.1) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

4.2) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

4.3) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาด

หลักทรัพย์

4.5) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเมือง

4.2.4.2 การพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐในระบบราชการบริหาร

ผู้เขียนเห็นว่า หากมีการลดบทบาทของรัฐในการควบคุมการประกอบกิจการของเอกชน เช่น ยกเลิกการขออนุญาตหรือการจดทะเบียนต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็น มีการลดบทบาทของรัฐในฐานะผู้ดำเนินการทางเศรษฐกิจและ

สังคมให้น้อยลง โดยให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐเพิ่มมากขึ้น มีการจัดปัญหาความซ้ำซ้อนในภาระหน้าที่ที่มีลักษณะอย่างเดียวกันระหว่างส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจต่างๆ และมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นแล้ว ก็จะทำให้สามารถยุบเลิกหรือลดขนาดของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องลงไปได้มาก และจะทำให้การประกอบกิจการของเอกชนมีความคล่องตัวและรวดเร็วยิ่งขึ้น

สำหรับการพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการระดับกระทรวงนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการพิจารณาจัดแบ่งกลุ่มกระทรวงต่างๆ เสียใหม่ให้สอดคล้องกับเป้าหมายและแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยอาจจัดแบ่งกลุ่มกระทรวงเป็นกลุ่มดังนี้

- 1) กลุ่มกำหนดนโยบายและแผน
- 2) กลุ่มส่งเสริมการผลิตและการจัดการผลผลิต
- 3) กลุ่มโครงสร้างพื้นฐาน
- 4) กลุ่มพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และคุณภาพชีวิต
- 5) กลุ่มกิจการต่างประเทศ
- 6) กลุ่มรักษาความมั่นคง
- 7) กลุ่มการคลัง

เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตเพื่อการส่งออกและการแข่งขันกับต่างประเทศ ผู้เขียนเห็นว่าควรพิจารณาปรับปรุงบทบาทและโครงสร้างของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเสียใหม่ ดังนี้

1) ควรจัดตั้งกระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม (Ministry of International Trade and Industry) โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม การส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรม และการค้าระหว่างประเทศสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมโดยการโอนอำนาจหน้าที่และหน่วยงานบางหน่วยงานจากกระทรวงต่างๆ มาไว้ที่กระทรวงใหม่นี้ เช่น

- สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจากกระทรวงอุตสาหกรรม

- กรมการค้าต่างประเทศ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ และ

กรมส่งเสริมการส่งออก จากกระทรวงพาณิชย์

- กรมเศรษฐกิจ จากกระทรวงการต่างประเทศ
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน จากสำนักนายกรัฐมนตรี

รัฐมนตรี

2) ควรปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่และโครงสร้างของกระทรวงพาณิชย์เสียใหม่โดยให้มุ่งเน้นด้านการค้าภายในประเทศการป้องกันการผูกขาดการค้าคุ้มครองผู้บริโภค

3) ควรปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่และโครงสร้างของกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสียใหม่โดยเปลี่ยนเป็นกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งอาจจะประกอบด้วยกรมทรัพยากรธรณี กรมป่าไม้ กรมชลประทาน กรมประมง เป็นต้น

4) ควรจัดตั้งหน่วยงานประสานงานนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศขึ้นเป็นการถาวรโดยการตรากฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ และจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศขึ้นมาดูแลรับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรง

สำหรับการพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการระดับกรมนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรพัฒนากฎหมายให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจจัดตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลง สังกัดของส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่าได้เองโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยไม่ต้องเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ดังที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เช่น ยุบเลิกหรือยุบรวมกรมที่มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันแต่กระจัดกระจายกันอยู่มาไว้ในกรมเดียวกัน เช่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจราจร ปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน แหล่งน้ำ ฯลฯ ซึ่งการให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้พิจารณาจะทำให้สามารถจัดกระบวนการบริหารให้สอดคล้องกับนโยบายของฝ่ายบริหาร มีความยืดหยุ่นและเอื้ออำนวยต่อการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่และกลไกทางธุรกิจหรือการตลาดมาปรับใช้สามารถปฏิบัติงานสนองนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้เสนอหลักการดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วลงมติเห็นชอบหลักการดังกล่าวตามที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเสนอและให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปพิจารณาและดำเนินการยกร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขกฎหมาย

ที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้ดำเนินการดังกล่าวเสร็จแล้วโดยได้จัดทำร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวม 4 ฉบับ ดังนี้

1) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่.....) พ.ศ..... ซึ่งจะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในสาระสำคัญดังนี้

ก) กำหนดให้การจัดตั้งหรือยุบกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมกระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ข) กำหนดให้การโอนอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิหนี้ ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณระหว่างกรมที่มีการจัดตั้งใหม่หรือยุบไม่ว่าจะสังกัดกระทรวง หรือทบวงเดียวกันหรือไม่ ให้กระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ค) กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินมีหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับความจำเป็น ความเหมาะสม และผลกระทบในการจัดตั้งหรือยุบกรม รวมทั้งการจัดอัตรากำลังและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

2) ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง และทบวง พ.ศ. .... ซึ่งจะปรับปรุงพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวข้างต้น

3) ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ซึ่งจะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ในสาระสำคัญ ดังนี้

ก) กำหนดให้การโอนงบประมาณรายจ่ายของกรมที่ถูกยุบโอนหรือเปลี่ยนแปลงไปยังกรมที่จัดตั้งขึ้นใหม่ให้กระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ข) กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้จัดสรรงบประมาณและรายจ่ายจากงบกลางมาใช้ สำหรับกรมที่มีการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลง

4) ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดกรมและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม พ.ศ. ....

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน

ผู้เขียนขอเสนอให้มีการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรต่อไปโดยเร็ว

#### 4.2.5 การพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้สอดคล้องกับแนวโน้มการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการในระยะต่อไป ดังนี้

##### 4.2.5.1 การพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐในระบบราชการบริหาร

1) สำหรับการบริหารงานบุคคลในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนั้น ควรดำเนินการดังนี้

ก) ควรพิจารณาทบทวนมาตรการลดขนาดกำลังคนภาครัฐเสียใหม่ให้สอดคล้องกับการพิจารณาทบทวนภารกิจต่าง ๆ ของรัฐ ดังนี้

- ภารกิจใดของรัฐเป็นภารกิจลำดับรองที่อาจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน ก็ควรจะดำเนินการลดขนาดกำลังคนของหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจนั้นลงอย่างจริงจังหรือเกลี้ยกำลังคนไปให้หน่วยงานอื่นแทน

- ภารกิจใดของรัฐเป็นภารกิจพื้นฐานที่รัฐจำเป็นต้องเป็นผู้ดำเนินการเองโดยไม่สามารถมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนได้ ก็ควรให้การสนับสนุนการเพิ่มอัตรากำลังให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงานในการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

2) สำหรับการบริหารงานบุคคลในราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้เขียนได้เสนอแนวทางในการดำเนินการไว้แล้วในข้อ 4.2.3.4

##### 4.2.5.2 การพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐในระบบราชการนิติบัญญัติ ระบบราชการตุลาการ และหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ

1) ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดแนวทางและวิธีการประสานงานกับองค์กรบริหารงานบุคคลของระบบราชการนิติบัญญัติ ระบบราชการตุลาการ และหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระที่อาจจะมีขึ้นใหม่ในอนาคต เพื่อให้มีมาตรฐานในการกำหนดตำแหน่งและการบริหารงานบุคคลต่างๆ ที่ใกล้เคียงกัน

2) ควรปรับปรุงโครงสร้างองค์กรบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและอัยการเสียใหม่โดยให้มีบุคคลภายนอกเข้าไปร่วมเป็นกรรมการด้วยในลักษณะเดียวกันกับที่ผู้เขียนได้เสนอความเห็นไว้ในส่วนของ “คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง”

3) การแต่งตั้งผู้พิพากษาและอัยการระดับสูง เช่น ประธานศาลฎีกา และอัยการสูงสุด ควรได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบคุณสมบัติและความเหมาะสมของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญดังกล่าว

#### 4.2.5.3 การพัฒนาระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนของข้าราชการ

ผู้เขียนเห็นว่าควรปรับปรุงระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนของข้าราชการทั่วไปให้มีความเสมอภาค มีความเป็นธรรม และสอดคล้องกับพื้นฐานการครองชีพ โดยกำหนดให้ข้าราชการทุกประเภทใช้บัญชีเงินเดือนเดียวกันหมดโดยยึดหลักความพอเพียงกับค่าครองชีพและมีเงินเพิ่มพิเศษประจำตำแหน่งตามลักษณะงานที่รับผิดชอบแตกต่างกันไปเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะตลาดแรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน และควรจะมีการทบทวนบัญชีอัตราเงินเดือนให้สอดคล้องกับค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไปภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมอยู่เสมอ

#### 4.2.6 การปฏิรูประบบปฏิบัติราชการ

ผู้เขียนขอเสนอแนวทางการปฏิรูประบบปฏิบัติราชการดังนี้

1) เนื่องจากในปัจจุบันระบบราชการมีหลายงานที่ไม่มีขั้นตอน ไม่มีระยะเวลาที่ให้คำตอบประชาชนได้อย่างชัดเจน ตลอดจนขนาดการเสริมสร้างกำลังใจให้กับข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ผลักดันให้มีการตรากฎหมาย 2 ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว และจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปโดยมีสาระสำคัญดังนี้

ก) กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดว่าเมื่อพ้นกำหนด 180 วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป กระบวนการสั่งการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ จะต้องมีการรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ต้องให้เหตุผลของการสั่งการที่กระทบสิทธิ

ของบุคคล มีการกำหนดเวลาในการสั่งการและมีการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่หรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ต่อไปได้ซึ่งจะเป็นหลักประกันแก่ประชาชนต่อการสั่งการของเจ้าหน้าที่

ข) หมายความว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ จะให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ที่ได้สั่งการไปโดยสุจริตและมีได้ตั้งใจหรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยกำหนดว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ ต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้ แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ อันจะทำให้ เจ้าหน้าที่กล้าสั่งการตามอำนาจหน้าที่มากขึ้น ซึ่งที่ผ่านมาผู้ว่าราชการจังหวัด หลายท่านไม่กล้าเพิกถอนโฉนดที่ดิน หรือ น.ส.3 ที่ออกโดยไม่ชอบด้วย กฎหมายเพราะเกรงว่าจะถูกฟ้องคดี

ผู้เขียนขอเสนอให้มีการสนับสนุนและผลักดันให้มีการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งสองฉบับดังกล่าวอย่างจริงจัง ซึ่งเมื่อกฎหมายฉบับแรกมีผลใช้บังคับแล้วจะมีผลเป็นการปฏิรูประบบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสิ้นเชิง

2) ในระหว่างที่กฎหมายด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ยังไม่มีผลใช้บังคับ ผู้เขียนขอเสนอให้รัฐบาลเร่งรัดการปรับปรุงการปฏิบัติ ราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐโดยเน้นการลดขั้นตอนและระยะเวลา ในการปฏิบัติราชการและปรับปรุงการประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน ต่าง ๆ ของรัฐในการปรับปรุงการปฏิบัติราชการเพื่อให้บริการที่ดีแก่ประชาชน โดยรัฐบาลควรจะได้ใส่ใจให้ความสำคัญในการติดตามความคืบหน้าของการ ดำเนินงานด้านนี้อย่างจริงจังและใกล้ชิด หากมีข้อขัดข้องในการประสานงาน กันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ รัฐบาลควรจะเข้าไปตัดสินแก้ไขปัญหา ให้โดยเร็ว

3) ควรสนับสนุนให้มีการวางระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานระดับกรมว่าก่อให้เกิดผลงานที่มีประสิทธิภาพและมีประโยชน์ ต่อประเทศโดยส่วนรวมคุ้มค่าใช้จ่ายที่รัฐลงทุนไปหรือไม่ เพียงใด

4) ควรรณรงค์ให้มีการปรับปรุงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่าเป้าหมายสำคัญของการปฏิบัติราชการคือการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน โดยถือว่าประชาชนเป็น “ลูกค้า”

#### 4.2.7 การพัฒนากฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

ผู้เขียนขอเสนอให้มีการสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนากฎหมาย โดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานพัฒนา กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

#### 4.2.8 การพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติให้รวดเร็ว และมี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอเสนอแนวทางการพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติให้รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นดังนี้

1) ควรให้การสนับสนุนหน่วยงานกลางทางกฎหมายของรัฐบาล ให้มีขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ด้านการตรากฎหมาย สูงขึ้นเพื่อให้มีขีดความสามารถดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ได้อย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์

2) ควรกำหนดให้มีสมัยประชุมนิติบัญญัติเพิ่มขึ้นอีก 1 สมัย โดย กำหนดว่าในสมัยประชุมนี้รัฐสภาจะพิจารณาได้ก็เฉพาะร่างกฎหมายเท่านั้น รัฐสภาจะพิจารณาญัตติอื่น ๆ หรือกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะมีมติของสภา ไม่น้อยกว่าจำนวน 2 ใน 3 ของสมาชิกที่มีอยู่ให้พิจารณาเรื่องใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งมีความจำเป็นรีบด่วน ก็ให้ทำได้เป็นราย ๆ ไป

3) ควรพัฒนาสำนักงานเลขาธิการของแต่ละสภาให้มีข้อมูล ทางวิชาการในการจัดทำร่างกฎหมายให้แก่สมาชิกรัฐสภาให้มากขึ้น

#### 4.2.9 การพัฒนานักกฎหมายของฝ่ายบริหาร

ผู้เขียนขอเสนอแนวทางในการพัฒนานักกฎหมายของฝ่ายบริหารดังนี้

1) ควรเสนอแนะให้คณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ พิจารณาปรับปรุงหลักสูตรนิติศาสตร์บัณฑิต โดยจัดให้มีการเรียนการสอน กลุ่มวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนแขนงอื่นในอัตราส่วนที่เพิ่ม มากขึ้น และให้มหาวิทยาลัยให้การสนับสนุนทางด้านเงินทุนแก่คณาจารย์ ของตนในการจัดทำตำราที่ใช้เป็นหลักในการเรียนการสอนวิชากฎหมาย ปกครองและกฎหมายมหาชนแขนงอื่น

2) ควรเสนอแนะให้สำนักงาน ก.พ. พิจารณาปรับปรุงหลักสูตร การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งนิติกร 3 ในส่วน ราชการต่าง ๆ โดยเพิ่มวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ไว้ในภาคความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่ง ทั้งนี้ เพื่อเป็นแรงจูงใจ

ให้นักศึกษาทางด้านนิติศาสตร์ให้ความสำคัญต่อการเรียนการสอนวิชา กฎหมายดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น

3) ควรให้การสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันพัฒนานักกฎหมาย มหาชนขึ้นโดยเร็ว เพื่อให้ดำเนินการฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้ทางด้าน กฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนแขนงอื่นให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ

4) ควรเสนอแนะให้มีการปรับปรุงอัตราค่าตอบแทนของ นักกฎหมายของฝ่ายบริหารให้อยู่ในระดับที่ไม่แตกต่างจากอัตราค่าตอบแทน สำหรับผู้พิพากษาและอัยการมากนัก เพื่อแก้ไขปัญหาการสูญเสีย นักกฎหมาย ของฝ่ายบริหารให้แก่ระบบตุลาการ-อัยการ

## 5. บทสรุป

ผู้เขียนเห็นว่าที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาตั้งแต่ พ.ศ. 2504 จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 แล้ว แต่ประเทศไทยยังไม่มีการจัดทำแผนพัฒนาทางการเมืองและยังไม่มีการจัดทำแผนพัฒนาระบบราชการกันอย่างจริงจังและเป็นระบบในลักษณะเดียวกันกับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ผู้เขียนเห็นว่า บัดนี้ ถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยจะต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาทางการเมืองและแผนปฏิรูประบบราชการให้สอดคล้องและสัมพันธ์กันกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โดยที่การจัดทำแผนปฏิรูประบบราชการนั้นเป็นภารกิจที่มีขอบข่ายกว้างขวางต้องการความต่อเนื่องในการทำงาน และต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจทางด้านนี้ ที่สามารถดำเนินงานดังกล่าวได้อย่างเต็มเวลา ผู้เขียนจึงขอเสนอวิธีการดำเนินการดังนี้

(1) จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการขึ้นเป็นการถาวร โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

(2) จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเป็นหน่วยงานถาวรขึ้นมาดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานปฏิรูประบบราชการโดยตรง (โดยมีเลขาธิการเป็นผู้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี)

(3) มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีท่านหนึ่งเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบงานนี้โดยตรง และรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกเดือนเพื่อติดตามเร่งรัดและแก้ไขปัญหาคอขวดข้อขัดข้องในการดำเนินงานได้ทันที



## โบคิน พลกุล

### วันเดือนปีเกิด

- 15 เมษายน 2495 อายุ 45 ปี

### ประวัติการศึกษา

- ประถมศึกษา-มัธยมศึกษา โรงเรียนอัสสัมชัญ บางรัก (พ.ศ.2501-2512)
- นิติศาสตร์บัณฑิต (เกียรตินิยมดี) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2513-2517
- เนติบัณฑิตไทย (พ.ศ. 2518)
- D.E.A. DE DROIT PUBLIC มหาวิทยาลัยปารีส 2 (พ.ศ. 2520)
- D.E.A. DE CONNAISSANCE DU TIERS MONDE มหาวิทยาลัยปารีส 7 (พ.ศ. 2522)
- DOCTEUR DE TROISIEME CYCLE (DROIT PUBLIC) มหาวิทยาลัยปารีส 2 (พ.ศ. 2523)
- ได้รับทุนรัฐบาลไทยไปศึกษาต่อในระดับปริญญาโท-เอก ณ มหาวิทยาลัยปารีส ประเทศฝรั่งเศส (พ.ศ. 2518-2523)
- ได้รับทุนมหาวิทยาลัยรามคำแหงไปอบรมเรื่อง การเรียน การสอน ที่มหาวิทยาลัย Surrey ประเทศอังกฤษ (พ.ศ. 2526)

### ประวัติการทำงานในอดีตจนถึงปัจจุบัน

- นายเวร กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ (พ.ศ. 2517-2518)
- อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (พ.ศ. 2523-2525)
- รองศาสตราจารย์ ประจำภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (พ.ศ. 2528-2538)
- หัวหน้าภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (พ.ศ. 2528-2529)
- รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการและวิเทศสัมพันธ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (พ.ศ. 2532-2533)
- นายกสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย (พ.ศ. 2535-ปัจจุบัน)
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ (พ.ศ. 2530-ปัจจุบัน)
- กรรมการสภาสถาบันเทคโนโลยีสังคม (เกริก) (พ.ศ. 2532-2536)
- กรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (พ.ศ. 2533-2536)
- กรรมการทบวงมหาวิทยาลัย (พ.ศ. 2533-2536)
- กรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (พ.ศ. 2533-2536)
- กรรมการกฤษฎีกา (พ.ศ. 2533-2538)
- กรรมการข้าราชการตำรวจ (พ.ศ. 2537)
- ผู้บรรยายกฎหมายมหาชน กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครองในชั้นปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- รัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2538-ปัจจุบัน)

สำนักงานเลขาธิการ  
คณะกรรมการปฏิรูป  
ระบบราชการ

โทรศัพท์

(๐๒) ๒๘๒-๑๔๒๖,

๒๘๒-๑๔๓๐,

๒๘๒-๙๗๗๘