รัฐสภาสาร

ปีที่ 33 ฉบับที่ 8 เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2528

เรื่องในเล่ม

หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ 1

ระบบราชการไทยกับการบริหารการพัฒนา 24

นโยบายการสื่อสารของประเทศไทย (ตอนที่ 1) 55

ประวัติ พลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา
เชษฐบุรุษของไทย (ตอนที่ 3) 66

LIRT
ISSN 0125-0975
Legislative Institutional Repository of Thailand

วัตถุประสงค์
- เพื่อเผยแพร่ระบอบประชาธิปไตย
- เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

สำนักงานหนังสือพิมพ์รัฐสภาสาร
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
ถนนอู่ทองใน ดุสิต กรุงเทพฯ
โทร. ๒๘๒๖๑๘๑—๙๙ ต่อ ๒๒๙

น.ส. บังอร อิ่มโอชา
เป็นผู้อำนวยการ

นายประเสริฐ ดวงวิชัย
เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการ

ที่ปรึกษา

นางพรรัตน์ บัทมะสุคนธ์
นายสุพงศ์ ศิริพูนเกียรติ
นายวุฒินันทน์ ยังวิริยะ
นางอุษลวรรณ พันธุ์คำ
นายอุดม พลอยสังวาลย์
นางพรพิมล ถิรคุณโกวิท
นายพินิต อารยะศิริ
นางศิริลักษณ์ บุ้นบำรุงกิจ
นางสาวจรวยพร สุวรรณพันธ์
นายแผ้ว หมู่พยัคฆ์
นายธนู บุณยรังค

นายบุรีรักษ์ นามวัฒน์
บรรณาธิการ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา
นายมนตรี ตัณฑวิรัตน์
นางสุวิมล ภูมิสิงหราช
ผู้ช่วยบรรณาธิการ
นางสาวอริณญา กีรติพงศ์ไพบูลย์
ผู้จัดการและสมุหบัญชี

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร
ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร
ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
โทร. ๒๘๒๖๑๘๑—๙๙ ต่อ ๒๓๗

บอกรับเป็นสมาชิก
ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการไปยัง
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โดยส่ง
เช็คไปรษณีย์ หรือธนาณัติ สั่งจ่าย
ณ ที่ทำการไปรษณีย์ดุสิต

กำหนดออก เดือนละหนึ่งฉบับ
อัตราค่าบำรุง บีละหกสิบบาท
ครึ่งบีสามสิบห้าบาท

พิมพ์ที่ ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์อักษรไทย ๔๑๐/๑๐—๑๓ ถนนจรัญสนิทวงศ์
แขวงบางยี่ขัน เขตบางกอกน้อย กรุงเทพฯ ๗ โทร. ๔๒๔๔๔๔๗, ๔๒๔๐๖๖๔
นายณัฐ ปวิณวิวัฒน์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา ๒๕๒๘

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บทบรรณาธิการ

ประเทศไทยทุกวันนี้สามารถดำรงอยู่ได้ด้วยเกียรติภูมิและความสงบสุขก็ด้วยพระปรีชาสามารถของพระมหากษัตริย์ไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชภารกิจในด้านต่าง ๆ เพื่อความอยู่ดีกินดีของพสกนิกรของพระองค์ สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถก็ได้ทรงร่วมในพระราชภารกิจเหล่านั้น โดยได้เสด็จพระราชดำเนินไปทรงเยี่ยมเยียนประชาราษฎร์แม้ในท้องถิ่นทุรกันดาร ทั้งได้พระราชทานความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบเคราะห์กรรม ทั้งยังทรงแนะนำให้พสกนิกรได้ประกอบสัมมาอาชีพช่วยตนเองด้วยความขยันหมั่นเพียร อดทน ซื่อสัตย์ และสุจริต และได้ทรงรับการยอมรับยกย่องสรรเสริญจากชาวโลกทั่วไป

ในศุภวาระดิถีวันเฉลิมพระชนมพรรษาของสมเด็จพระนางเจ้าพระนรมราชินีนาถเวียนมาบรรจบครบรอบอีกวาระหนึ่งในวันที่ 12 สิงหาคม 2528 กองบรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร ขอพระราชทานพระบรมราชวโรกาสน้อมเกล้าน้อมกระหม่อมถวายพระพรชัยมงคล ขอจงทรงพระเจริญ และทรงพระเกษมสำราญยิ่งยืนนาน

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อมขอเดชะ

ข้าพระพุทธเจ้ากองบรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ในการดำเนินกิจกรรมของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้รับความเป็นอยู่อย่างสงบสุข รัฐจะต้องมีการจัดระบบการบริหารกิจการของรัฐซึ่งเรียกว่าการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินนั้นมี ๒ หลักด้วยกันคือ หลักรวมอำนาจและหลักกระจายอำนาจ โดยใช้ทั้ง ๒ หลักรวมกันในการบริหารราชการแผ่นดิน

บทความนี้ได้อธิบายถึงหลักว่าด้วยการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ ดังกล่าวโดยใช้ทฤษฎีคลาสิกของฝรั่งเศสมาอธิบายเปรียบเทียบกับการจัดองค์กรบริหารงานราชการของไทย เช่น กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล แม้กระทั่งรัฐวิสาหกิจ ที่ผู้อ่านจะได้เข้าใจถึงระบบการบริหารราชการอีกแง่หนึ่ง

อนึ่งบทความเรื่อง "หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ" นี้เป็นส่วนหนึ่งของเอกสารประกอบคำบรรยายในการสัมมนาเรื่องหลักกฎหมายปกครอง ที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อวันที่ ๒๓—๒๔ กรกฎาคม ๒๕๒๘ นี้ กองบรรณาธิการจึงขอขอบคุณ อาจารย์โภคิน พลกุล ที่ได้มอบบทความนี้ให้นำลงพิมพ์เผยแพร่ในหนังสือรัฐสภาสารมา ณ ที่นี้ด้วย

บรรณาธิการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ

โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ โภคิน พลกุล

เรื่องนี้เป็นเรื่องที่กว้างมากและสามารถมีวิธีเข้าสู่ปัญหา (approach) ได้หลายวิธี เช่น บางท่านอาจจะมองถึงหลักในการจัดองค์การ บางท่านอาจจะมองหลักในการบริหารงานบุคคลหรือบางท่านอาจจะมองถึงความเป็นมาและโครงสร้างของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่เป็นอยู่ ฯลฯ ซึ่งถ้าหากสามารถอธิบายครอบคลุมได้หมดทุก ๆ ด้านก็จะเป็นสิ่งที่ดียิ่ง แต่ก็คงไม่อาจทำได้ในเวลาที่จำกัด

ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงเลือกหยิบยกบางประเด็นมาพิจารณา ซึ่งก็ได้แก่หลักว่าด้วยการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ ทั้งนี้เพราะผู้เขียนเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญที่จะนำไปสู่ความเข้าใจ

หลักว่าด้วยการรวมอำนาจและกระจายอำนาจ

รูปแบบการปกครองในรัฐเดี่ยวมักตั้งอยู่บนพื้นฐานที่สำคัญ 2 ระบบ คือ การรวมอำนาจ (centralisation) และการกระจายอำนาจ (decentralisation)

การรวมอำนาจ การปกครองระบบรวมอำนาจ อาจจำแนกได้เป็น 2 แบบ คือ

— การรวมศูนย์อำนาจปกครอง

— การกระจายการรวมศูนย์อำนาจปกครองหรือการแบ่งอำนาจในภูมิภาค

1) การรวมอำนาจศูนย์ปกครอง การปกครองแบบนี้อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายจะอยู่ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น ไม่มีการมอบอำนาจการตัดสินบางระดับบางเรื่องไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งออกไปประจำในภูมิภาคเลย รูปแบบเช่นนี้ ย่อมเป็นไปไม่ได้ ในรัฐสมัยใหม่ที่มีกิจกรรมต้องทำมากมายและหลากหลาย ซึ่งทำให้ส่วนกลางไม่สามารถตัดสินใจในทุกเรื่องได้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2) การกระจายการรวมศูนย์อำนาจปกครอง หรืออีกนโยบายหนึ่งก็คือ การแบ่งอำนาจให้ภูมิภาค คือการที่ส่วนกลางมอบอำนาจตัดสินใจในบางเรื่องให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งออกไปประจำในภูมิภาค ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง

การกระจายอำนาจ เป็นวิธีการที่รัฐหรือส่วนกลางมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควรและไม่ต้องขึ้นอยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลางหากอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ

ประเทศไทยเราใช้หลักรวมอำนาจและกระจายอำนาจในการจัดระเบียบบริหาร ในหลักรวมอำนาจนั้น เราแบ่งออกเป็นราชการบริการส่วนกลาง และราชการบริการส่วนภูมิภาค ในหลักกระจายอำนาจนั้นเราเรียกว่า ราชการบริการส่วนท้องถิ่น (1)

ในการอธิบายถึงหลักว่าด้วยการรวมอำนาจและกระจายอำนาจนี้ ผู้เขียนจะบรรยายถึงทฤษฎีคลาสสิคของฝรั่งเศสเกี่ยวกับการกระจายอำนาจเป็นหลัก โดยเรียบเรียงย่อ ๆ จากงานเขียนของ Spyridon Flogaitis เรื่อง La Nation de Decentralisation en France, en Allemagne et en Italie (2) และงานเขียนของศาสตราจารย์ทางกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสอีกบางท่าน

บทความนี้จะมี 3 หัวข้อใหญ่ คือ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจทางเขตแดน (decentralisation terrtor-iale)
2. ความหมายของการกระจายอำนาจทางบริการ (decentralisation par serv-ices)
3. ความแตกต่างระหว่างการควบคุมบังคับบัญชา (contrcle hierarcnigue) กับการควบคุมกำกับ (controle de tutelle)

---

(1) ระบบของไทยแบ่งเหมือนของประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น แต่สำหรับประเทศอังกฤษนั้นคงมีส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นเท่านั้นไม่มีส่วนภูมิภาคในความหมายที่กล่าวมา

(2) Folgaitis Spyridon. La Nction de Decentralisation en France en Allemagne et en Italie. L.G.D.J. Paris. 1979

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

1. ความหมายของหลักการกระจายอำนาจทางเขตแดน (décentralisation territerialc)

1. ความหมายของหลักการรวมอำนาจ (centralisation)

เพื่อจะเข้าใจความหมายของหลักการกระจายอำนาจ จำเป็นจะต้องเข้าใจความหมายของหลักการรวมอำนาจเสียก่อน เพราะเป็นความหมายที่ตรงกันข้ามกับหลักการกระจายอำนาจ โดยอาจให้ข้อสังเกตในประเด็นสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

1.1 คำว่า "หลักการกระจายอำนาจ (decentralisation) นี้เป็นหลักการและคำในภาษาฝรั่งเศสโดยเฉพาะ เราจะพบว่าในประเทศอังกฤษใช้คำว่า self—government หรือในประเทศเยอรมันจะใช้คำว่า Selbtverwaltung ซึ่งอาจแปลได้ว่า "การปกครองตนเอง" (auto administration)

หลักการรวมอำนาจ (centralisation) เป็นผลผลิตของการปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศสเมื่อปี 1789 โดยมีพื้นฐานมาจากการต่อสู้ทางการเมือง ระหว่างกษัตริย์กับเจ้าศักดินาก่อนการปฏิวัติเป็นสำคัญ หลักการรวมอำนาจและเอกภาพของรัฐบาลเป็นข้อเท็จจริงทางการเมืองและความคิดทางกฎหมายที่ดำเนินไปควบคู่กัน รัฐเดี่ยวจะต้องมีการรวมอำนาจทั้งนี้เป็นเพราะสภาพของรัฐเดี่ยวเอง ดังนั้น หลักการกระจายอำนาจจึงถือเป็นจุดมุ่งหมายเพื่อไปสู่การรวมอำนาจ (1)

1.2 คำว่า "หลักการรวมอำนาจ" นี้ มีความหมายได้สองอย่าง คือ การรวมอำนาจทางการเมืองกับการรวมอำนาจทางปกครอง (2) การรวมอำนาจทางการเมืองหมายถึงเอกภาพในการปกครองและการบัญญัติกฎหมาย ศาสตราจารย์ HAURIOU กล่าวว่า "การรวมอำนาจเป็นเรื่องของความเสมอภาคเช่นเดียวกับกฎหมาย" ทั้งนี้เพราะกฎหมายในทัศนะทางการเมืองของพวกปฏิวัตินั้นหมายถึง "เจตจำนงร่วม" la volonte generale นั่นคือเป็นอันหนึ่งอันเดียวสำหรับทั้งชาติ และเกิดจากองค์กรที่มีอำนาจแสดงเจตน์จำนงนี้โดยเฉพาะอันได้แก่รัฐสภา มิใช่สภาท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง

---

(1) BURDEAU G., Traite de Science Politique, tome II, L'Etat, 2 e ed, Paris, L.G.D.J., 1967, p. 352 et suiv.

(2) HAURIOU Maurice, Precis elementaire de droit administratif, 5 e ed., Paris, Sirey, 1943, p. 43.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ดังนั้นรัฐเดียวที่มีการรวมอำนาจหากพิจารณาในเบื้องต้นแล้ว จึงหมายความว่า ชาติทั้งชาติอยู่ภายใต้ระบอบกฎหมายเดียวกัน กล่าวคือ ประชาชนทุกคนในรัฐจะต้องอยู่ภายใต้ระบอบกฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาคกัน

ส่วนการรวมอำนาจทางปกครองนั้น หมายถึงว่ารัฐเป็นผู้ดำเนินการปกครองในทุกเรื่อง ดังนั้นความหมายบริสุทธิ์ของการรวมอำนาจทางปกครองจึงหมายความว่า จะมีนิติบุคคลอื่นนอกจากรัฐไม่ได้ และจะมีการแบ่งเขตแดนของรัฐออกเป็นจังหวัด อำเภอ ฯลฯ ไม่ได้ คงมีได้แต่เขตรัฐคือทั้งประเทศเท่านั้น อย่างไรก็ตามถ้าเราไม่ถือความหมายบริสุทธิ์ของการรวมอำนาจทางปกครองที่กล่าวมาก็อาจมองถึงการปฏิบัติที่เคร่งครัดน้อยลงได้ เช่น รัฐอาจมอบกิจกรรมท้องถิ่นที่ไม่มีความสำคัญให้ท้องถิ่นดำเนินการ หรือรัฐอาจให้มีนิติบุคคลอื่นนอกจากรัฐในรูปองค์การปกครองได้ แต่รัฐเป็นผู้ควบคุมอย่างใกล้ชิดและหัวหน้าองค์การปกครองขึ้นต่อรัฐอย่างสิ้นเชิงไม่มีอิสระ

1.3 การรวมอำนาจเป็นการสร้างศูนย์ประสานงาน และการรวมตัวของการปกครองของรัฐ ซึ่งสิ่งนี้จะเป็นไปได้จะต้องมีการจัดลำดับบังคับบัญชา ดังนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การรวมอำนาจ หมายถึงการบังคับบัญชา (la hiérarchie)

1.4 รัฐที่มีการรวมอำนาจเป็นไปในรูปของการรวมศูนย์อำนาจ (concentration) หรือในรูปของการกระจายการรวมศูนย์อำนาจ หรือที่เรียกว่าการแบ่งอำนาจ (déconcentration) ก็ได้

การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายการรวมศูนย์อำนาจ เป็นหลักการที่กำหนดถึงความสัมพันธ์ทางองค์กรระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในระบบรวมอำนาจ

การรวมศูนย์อำนาจเป็นรูปแบบที่เคร่งครัดของการรวมอำนาจ และต้องการระบบบังคับบัญชาที่เคร่งครัดเช่นกัน การตัดสินใจต่าง ๆ จะทำโดยผู้ที่อยู่สุดยอดแห่งการบังคับบัญชา ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีอำนาจก็แต่เพียงปฏิบัติการไปตามคำสั่งนั้น ไม่มีอำนาจตัดสินใจใด ๆ

การกระจายการรวมศูนย์อำนาจหรือการแบ่งอำนาจเป็นรูปแบบที่อ่อนตัวลงของการรวมอำนาจ โดยการโอนอำนาจตัดสินใจในระดับหนึ่งให้แก่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่ถูกส่งไปอยู่ในท้องถิ่น ซึ่งองค์กรหรือเจ้าหน้าที่นั้นยังคงอยู่ในระบบบังคับบัญชาของการปกครองส่วนกลางอยู่ตลอดเวลา ยิ่งมีการมอบอำนาจตัดสินใจขององค์กรส่วนกลางให้แก่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในท้องถิ่นมากเท่าไรก็นับว่ามีการกระจายการรวมศูนย์อำนาจหรือแบ่งอำนาจออกไปมากเท่านั้น

อย่างไรก็ตามการกระจายการรวมศูนย์อำนาจ (déconcentration) นี้ถือว่ารัฐเป็นผู้ตัดสินใจ เจ้าหน้าที่ที่ตัดสินใจขององค์กรที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งไปจากส่วนกลางโดยตรง ดังนั้นจึงถือเป็นตัวแทนของรัฐ ในกรณีนี้รัฐจึงมิได้มีความหมายอย่างแคบ คือหมายถึงส่วนกลางหรือเมืองหลวง

จะเห็นได้ว่าการรวมอำนาจโดยวิธีกระจายการรวมศูนย์อำนาจ หรือแบ่งอำนาจเช่นนี้แสดงให้เห็นโดยทางอ้อมหรือแนวความคิดทางกฎหมายของการกระจายอำนาจเพียงแต่ว่าในเรื่องการกระจายอำนาจนั้นองค์กรกระจายอำนาจ (organes décentralisés) ซึ่งเป็นนิติบุคคลแยกออกจากรัฐนั้นมิได้อยู่ในระบบบังคับบัญชา เช่นองค์กรกระจายการรวมศูนย์อำนาจ (organes déconcentrés)

2. *แนวความคิดทางการเมืองของหลักการกระจายอำนาจ*

นักการเมืองฝรั่งเศสในสมัยสาธารณที่ 3 (1875-1940) ได้ให้ความสนใจและศึกษาระบบของอังกฤษอย่างกว้างขวาง ในวิทยานิพนธ์ของ FONTAINE ก็ได้เขียนไว้ว่า " การกระจายอำนาจคือการให้เสรีภาพที่จำเป็นแก่การพิจารณาตามปกติแก่ท้องถิ่น นั่นคือการให้มีการปกครองท้องถิ่นโดยท้องถิ่นหรือการปกครองตนเอง (self—government)(1)

ศาสตราจารย์ HAURIUO นักกฎหมายมหาชนผู้มีชื่อเสียงในยุคดังกล่าวก็ได้เน้นถึงความสำคัญของการเลือกตั้ง ศาสตราจารย์ BERTHELEMY นักกฎหมายมหาชนผู้มีชื่อเสียงอีกท่านหนึ่งก็กล่าวว่า "ปัญหาของการกระจายอำนาจก็คือปัญหาเรื่องของเสรีภาพสาธารณ"(2)

เราอาจจะได้ข้อสังเกตถึงลักษณะของหลักการกระจายอำนาจได้ดังนี้

---

(1) FONTAINE E., Decentralisation ed deconcentration, these, Saint Malo, ed. H.Le layadec, 1899, p. 7.

(2) BERTHELEMY H., Preface a JENKS. Essai sur le governemnt local en Angleterre (Bibliotheque Internationale de droit public) Paris ed. Giard et Briere 1902, p. VIII.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2.1 การกระจายอำนาจจะมีได้ก็แต่ภายในเรื่องการปกครอง (admioistration) เท่านั้น

2.2 การกระจายอำนาจคือการให้มีองค์การปกครองทางเขตแดน (collectivties territoriales) เช่น องค์การปกครองท้องถิ่น

2.3 ในการกระจายอำนาจ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดถึงองค์การปกครองจะต้องได้รับการสร้างขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ที่มาจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของการกระจายอำนาจก็จะต้องมาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะหัวใจของการกระจายอำนาจก็คือ "การทำให้ชาติ (la nation) มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น"(1) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจได้ก็เพราะถือว่ามาจากการเลือกตั้ง

และเมื่อการรวมอำนาจคือการบังคับบัญชา เราจึงกล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจคือการคอบบังคับบัญชาด้วยการเลือกตั้ง และการให้ท้องถิ่นมีอิสระที่จะวางกฎเกณฑ์ของตนนั้นถือเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยท้องถิ่น

ศาสตราจารย์ HAURIOU กล่าวว่า "โดยสรุป การกระจายอำนาจก็คือการใช้อำนาจโดยตรงของประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปกครอง" และยังกล่าวต่อไปอีกว่า "หากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นยังคงได้รับการแต่งตั้งจากอำนาจส่วนกลาง นั่นก็คือการรวมอำนาจ" (2)

ด้วยเหตุนี้ เมื่อไม่อาจมีการกระจายอำนาจที่ปราศจากการเลือกตั้ง และเมื่อการเลือกตั้งหมายถึงการเมือง การกระจายอำนาจจึงแสดงถึงวิธีการแห่งการนำเอาการเมืองเข้ามาในการปกครอง (3)

2.4 ในการกระจายอำนาจ อำนาจตัดสินใจในบางส่วนจะต้องเป็นของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ดังที่ศาสตราจารย์ MEYER (4) กล่าวว่า "ในความหมายทางการเมือง

(1) HAURIOU M. Op. cit. p. 57.
(2) HAURIOU M. Etude sur la decentralisation. Extrait du Repertoir du droit administratif, Paris, ed. P. dupont 1892. p. 10
(3) BURDEAU G., Traite de Science Politique Tome II op p. 380
(4) MEYER P., Administrative Organisation--A Comparative Study of the Organisation of Public Administration. Copenhage : Burk 1957.
In : L'Administration publitque. (Recueil de textes). Paris : A Colin (Coll. U 1971 p. 129

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การกระจายอำนาจหมายถึงว่าองค์กรท้องถิ่นไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยวิธีใด โดยผู้เลือกตั้งในท้องถิ่น จะต้องมีอำนาจที่จะตัดสินใจในเรื่องที่จะต้องกระทำเพื่อประชาชนทุกคนในเขตท้องถิ่นนั้น รูปแบบการกระจายอำนาจที่สูงสุดก็คือ สหพันธรัฐอิสระ"

2.5 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นต้องเป็นอิสระจากส่วนกลาง นั่นคือไม่อยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชา (pouvoir hiérarchique) แต่หากยังต้องอยู่ใต้อำนาจดูแลกำกับ (pouvoir de tutelle) ของส่วนกลาง ความเป็นอิสระนี้คือความสามารถขององค์การปกครองท้องถิ่นในการบริหารงานที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนอันต่างไปจากของรัฐ

2.6 การกระจายอำนาจมีความหมายได้หลายระดับโดยขึ้นอยู่กับที่มา องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เช่น หากเจ้าหน้าท้องถิ่นบางส่วนมาจากการเลือกตั้งแต่อีกบางส่วนมาจากการแต่งตั้งโดยส่วนกลาง เราก็อาจพูดไม่ได้ว่ามีการกระจายอำนาจเหมือนกันแต่มีน้อย และเช่นเดียวกันแม้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดแต่มีอำนาจน้อยมากและถูกควบคุมอย่างเคร่งครัดจากส่วนกลาง การกระจายอำนาจก็มีน้อย

ดังนั้น ความสัมพันธ์ขององค์กรกระจายอำนาจกับส่วนกลางในรูปของการดูแลกำกับ (contrôle de tutulle) จึงเป็นเรื่องสำคัญและเป็นสิ่งที่คอยดูไปกับการกระจายอำนาจ

3. แนวความคิดทางกฎหมายของหลักการกระจายอำนาจ

แนวความคิดของการกระจายอำนาจซึ่งในขั้นต้นเป็นแนวความคิดทางการเมืองจะค่อย ๆ ถูกผลักดันโดยกระบวนการเสรีนิยมให้เป็นไปในลักษณะทางเทคนิคมากขึ้น ดังที่ศาสตราจารย์ Rivero[1] กล่าวว่า "กระบวนการเสรีนิยมได้เปลี่ยนแปลงอย่างลึกซึ้งไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งวิธีการกำหนดองค์กรที่แต่เดิมเป็นการแต่งตั้งมาเป็นการเลือกตั้ง และให้ความสัมพันธ์และอำนาจหน้าที่ขององค์กรนับตั้งแต่นั้น จากการปฏิวัติเสรีนิยมที่มาจากแรงดลบันดาลทางการเมืองจะมีการปฏิวัติอีกครั้งหนึ่งเข้ามาซ้อนนั่นคือการปฏิวัติทางเทคนิคทางเศรษฐกิจ โดยจำมีผลต่อมาทางสังคม"

---

(1) RIVERO J. La decentralisation de l'Adminitration rapport fait a Deutsch–Franzosische Juristenvereinigung E.U.A Stuugart. le 5 Mars 1955, Marienburg Westerwald, ed. F. Riedel, 1955, p. 4.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จากจุดที่ว่าเป็นไปในทางเทคนิคนี้เองที่เรามองว่าเป็นแนวความคิดทางกฎหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเปรียบเสมือนสิ่งที่คัดค้านรัฐเดี่ยวที่รวมศูนย์อำนาจ ด้วยการมีนิติบุคคลอื่นที่ไม่ใช่รัฏฐาธิปัตย์อยู่ภายในรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแนวความคิดคลาสสิคของฝรั่งเศสเรื่องรัฐชาติ/รัฐ—อธิปัตย์ (L'Etat—Nation/L'Etat—Souverain) แล้วการยอมรับให้มีนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นนอกจากรัฐเป็นปัญหาที่สำคัญมาก

นอกจากนี้จะต้องทำความเข้าใจให้กระจ่างอีกด้วยว่าองค์กรของการกระจายอำนาจนั้นต่างกับองค์กรของสหพันธรัฐ โดยอาจพิจารณาเปรียบเทียบได้ดังนี้คือ

3.1 ความหมายของการกระจายอำนาจเปรียบเทียบกับรัฐที่รวมศูนย์อำนาจ

คำว่า "กิจการท้องถิ่น (affaires locales) ถือเป็นหัวใจของความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจ[1] การแบ่งแยกระหว่างผลประโยชน์ต่างๆ ของชาติพื้นฐานที่สำคัญ นักคิดพวกหนึ่งเห็นว่าศูนย์ของประโยชน์ท้องถิ่น (les centres d'interets locaux) ซึ่งก็คือองค์การปกครองทางเขตแดนดำรงอยู่ก่อนการเกิดของรัฐ ดังนั้นเมื่อมีรัฐแล้วรัฐต้องยอมรับสภาวะอันนี้ นักคิดอีกพวกหนึ่ง (พวกปฏิวัติฝรั่งเศส) กลับเห็นตรงกันข้ามว่า ประโยชน์จะมีแต่เพียงของชาติเท่านั้นเพื่อความเสมอภาคของประชาชนทุกคน ดังนั้นจึงไม่มีประโยชน์อื่นใดอีก นอกจากระหว่างของรัฐกับของปัจเจกชน ด้วยเหตุนี้การกระจายอำนาจจึงเป็นตัวที่ก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า "กิจการท้องถิ่น" มิใช่เพราะมี "กิจการท้องถิ่น" ดำรงอยู่จึงทำให้ต้องการกระจายอำนาจ

— ศูนย์ของประโยชน์ที่กล่าวมาจะต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่การให้เหตุผลในเรื่องนี้ของนักกฎหมายมหาชนยังแตกแยกกันอยู่ ศาสตราจารย์ HAURIOU และศาสตราจารย์ LETOURNEUR[2] เห็นว่าศูนย์ของประโยชน์เป็นนิติบุคคลที่แยกออกมา

---

(1) De LAUBADERE A., Traite elementaire de droit administratif, 6—6 ed, Tome I, Paris, LGDJ, 1973, p. 86 et suiv.

(2) HAURIOU M., Etude sur la decentralisation, op., cit., p. 37. LETOURNEUR "La decentralisation en France" in Premieres journeess juridiquef franco—yougo slaves. A- La decentralisation. Revue Internationale de droit compare Paris Societe de la legislation comparee et LGDJ 1956 p. 608

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จากรัฐ ซึ่งไม่ตรงกับทัศนะของศาสตราจารย์ DUGUIT ดังที่ท่านได้กล่าวว่า องค์การปกครอง (les collectivites territoriales) ซึ่งหมายถึงองค์การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจบุคลากรและงบประมาณของตนโดยเฉพาะ ดังนั้นในตรรกของระบบกฎหมายของรัฐเดี่ยวสมัยใหม่ องค์การปกครองฯ ดังกล่าวจึงต้องเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้เพื่อจะได้สามารถมีความต้องการและดำเนินการเปรียบประดุจเช่นบุคคลคนหนึ่ง การให้องค์การปกครองฯ เป็นนิติบุคคลจึงเป็นเงื่อนไขที่จะขาดเสียไม่ได้ การทำให้เป็นนิติบุคคลเป็นการกระทำของรัฐเพราะว่าในกฎหมายมหาชนสมัยใหม่รัฐแต่ผู้เดียวที่เป็นผู้สร้างกฎหมาย(2)

— เมื่อเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจึงมีสิทธิที่จะใช้อำนาจมหาชน (puissance publique) เช่น สามารถกระทำการที่เป็นการกระทำทางปกครองและดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะได้ อำนาจของนิติบุคคลดังกล่าวมาจากรัฐโดยการมอบอำนาจของรัฐ ดังนั้นนิติบุคคลที่มีสิทธิแต่เพียงดำเนินการทางด้านทรัพย์สินเงินทองโดยไม่มีอำนาจมหาชน จึงไม่อาจถือว่าเป็นนิติบุคคลตามความหมายแห่งทฤษฎีว่าด้วยหลักการกระจายอำนาจได้

3.2 ความหมายของการกระจายอำนาจเปรียบเทียบกับลักษณะของรัฐสมาชิกของสหพันธรัฐ

การกระจายอำนาจและสหพันธรัฐมีลักษณะทางเทคนิคที่เหมือนกัน นั่นคือภายในรัฐจะมีองค์การปกครองทางเขตแดนที่เป็นนิติบุคคลดำรงชีวิตอยู่กับรัฐ องค์การปกครองเหล่านี้มีอำนาจที่จะสร้างกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของตนได้ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายของรัฐ แต่อย่างไรก็ตามเราก็อาจจำแนกให้เห็นถึงความแตกต่างได้ดังนี้

— คำว่า "กิจการท้องถิ่น" และ "อำนาจหน้าที่ที่สงวนไว้สำหรับรัฐสมาชิก" เป็นความแตกต่างพื้นฐานของการกระจายอำนาจและสหพันธรัฐ กิจการท้องถิ่นเป็นเรื่องทางปกครองแท้ ๆ ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจมุ่งถึงเฉพาะในแง่ของหน่วยงานบริการทางปกครอง ส่วนสหพันธรัฐมุ่งถึงการแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ของรัฐในระหว่างสหพันธรัฐและรัฐสมาชิก ซึ่งเกี่ยวกับอำนาจทั้งทางรัฐบาล ทางนิติบัญญัติและทางศาล นอกจากนี้

(1) VEDEL G. Droit administratif, Paris P.U.F. 1973, p. 641.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อำนาจหน้าที่ของรัฐสมาชิกยังไม่ใช่เป็นอำนาจหน้าที่ที่รับช่วงมาจากส่วนกลาง เช่น การกระจายอำนาจ หากเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของตนโดยเฉพาะในฐานะที่เป็นสิทธิเอกเทศ

— อำนาจหน้าที่ขององค์กรกระจายอำนาจถูกกำหนดโดยกฎหมายของรัฐเดี่ยว ด้วยเหตุนี้จึงสามารถแก้ไขสถานะ อำนาจหน้าที่หรือแม้แต่ยกเลิกองค์กรดังกล่าวได้เสมอ และรัฐยังควบคุมองค์กรกระจายอำนาจอีกชั้นหนึ่งด้วยเพื่อมิให้การดำเนินการขององค์กรนั้นขัดหรือแย้งกับกฎหมายของรัฐ

ส่วนอำนาจหน้าที่ของรัฐสมาชิกของสหพันธรัฐนั้น จะถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญของสหพันธ ฯ ทั้งรัฐสมาชิกและสหพันธรัฐจะอยู่ภายใต้การควบคุมในทางรัฐธรรมนูญเหมือนกัน นั่นคือตัวรัฐธรรมนูญจะวางหลักประกันในเรื่องการแบ่งสรรอำนาจหน้าที่นี้ไว้ และจะมีองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลไม่ให้มีการละเมิดการแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

— องค์กรกระจายอำนาจจะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐหรือส่วนกลาง ในขณะที่รัฐสมาชิกในสหพันธรัฐนั้นหาได้อยู่ภายใต้ของการควบคุมของสหพันธรัฐไม่

— องค์กรปกครองที่เป็น นิติบุคคลจะต้องได้รับการบริหารโดยเจ้าหน้าที่ที่องค์การปกครองตั้งขึ้นซึ่งในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ Carré de MALBERG นักกฎหมายมหาชนผู้มีชื่อเสียงชาวฝรั่งเศสเห็นว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องไม่มาจากการแต่งตั้งอำนาจส่วนกลาง(1) แต่นักกฎหมายบางท่าน ที่เห็นว่าการกระจายอำนาจในยุคปัจจุบันเรื่องทางเทคนิค เช่น ศาสตราจารย์ RIVERO เห็นว่า การเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งจากอำนาจส่วนกลางเป็นวิธีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเหมือนกัน และจะไม่มีความแตกต่างกันมากมาย หากองค์กรนั้นเป็นองค์กรของท้องถิ่น แสดงออกถึงแต่เรื่องของท้องถิ่นแต่อย่างเดียว(2) ตรงจุดนี้เองที่เป็นการแบ่งแยกระหว่างแนวความคิดทางกฎหมายและทางการเมือง เพราะในทางการเมืองนั้นการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นถือว่ามีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากิจการของท้องถิ่น ส่วนในทางกฎหมายนั้นการกระจายอำนาจเป็นเรื่องของการกระจายกิจการที่

(1) MALBERG Carré de, Contribution à la théorie générale de l Etat tome I Paris Sirey 1920 p. 170.

(2) RIVERO J. Federalisme et decentralisation dans la structure de l Etat moderne Cours polycopie Paris, ENA 1949, p.55.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐต้องทำไป ให้ท้องถิ่นทำส่วนเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะมาทำนั้น จะมาอย่างไรไม่สำคัญ นอกจากนี้การกระจายหรือมอบกิจการที่รัฐต้องทำให้ท้องถิ่นทำนั้นยังอาจพิจารณาถึงกิจการได้เป็น 2 ลักษณะ คือ กิจการที่เป็นของรัฐโดยแท้ เช่น การทะเบียนราษฎร์ และกิจการที่เป็นของท้องถิ่นโดยแท้ เช่น การสาธารณูปโภคต่าง ๆ สำหรับท้องถิ่นนั้นเอง หากเจ้าหน้าที่หรือกิจการที่ท้องถิ่นต้องทำเป็นกิจการที่เป็นของรัฐเสียเป็นด้านหลักแล้ว อย่างนี้เราก็ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นเรื่องของการกระจายอำนาจตรงกันข้ามกลับจะแสดงให้เห็นถึงลักษณะของการรวมอำนาจเสียด้วยซ้ำไป

3.3 ความเป็นอิสระของท้องถิ่นและการควบคุมกำกับ

ความเป็นอิสระ (Autonomy) และการควบคุมกำกับ (Tutelle) ท้องถิ่นโดยส่วนกลางเป็นสิ่งที่ควบคู่กัน ทั้งนี้เพราะความเป็นอิสระได้หมายความถึงเอกราชหรืออนาธิปไตย มิเช่นนั้นแล้วรัฐก็จะสลาย การให้องค์การท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับจึงเป็นเรื่องที่ผูกพันกับเรื่องรัฐและเอกภาพของรัฐโดยตรง

Maspetiol และ Larogue[1] กล่าวว่า "ในรัฐเดี่ยว การกระจายอำนาจไม่อาจดำเนินไปได้โดยปราศจากการควบคุมกำกับ และไม่มีการควบคุมกำกับโดยปราศจากการกระจายอำนาจ"

ความเป็นอิสระหมายถึงการให้องค์กรท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล เพราะสามารถทำให้ท้องถิ่นมีตัวตนแยกต่างหากออกจากรัฐ ความเป็นอิสระทางด้านการคลัง ด้วยการมีงบประมาณของตนเอง ก็เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดความเป็นอิสระได้อย่างจริงจัง[2]

2. ความหมายของหลักการกระจายอำนาจทางบริการ(decentralisation par services)

คำว่า "การกระจายอำนาจทางบริการ" นี้เป็นคำที่ใช้โดยศาสตราจารย์ Leon Duguit นักกฎหมายมหาชนที่มีชื่อเสียงชาวฝรั่งเศส แต่บางครั้งเราก็เรียกว่า "การกระจาย

---

(1) MASPETIOL et LAROQUE, La Tutelle administrative, Sirey Paris, 1930 p .9.

(2) ในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณท้องถิ่นนี้ ของฝรั่งเศสและของไทยมีส่วนคล้ายกันคือท้องถิ่นมักจะมีรายได้ไม่ค่อยพอและต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง การต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากส่วนกลางทำให้อำนาจการควบคุมจากส่วนกลางตามเข้ามาและมีลักษณะเคร่งครัดขึ้น ศาสตราจารย์ VEDEL (ibid) ถึงกับกล่าวว่าระบบภาษีอากรของฝรั่งเศสทำให้จังหวัดและคอมมูนซึ่งในแง่กฎหมายถือว่าเป็นบุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้วต้องขอเงินจากผู้ปกครองคือรัฐอยู่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อำนาจทางเทคนิคหรือทางหน้าที่(décentralisation technique ou fonctionnelle)ศาสตราจารย์เรียกว่า "การหบริหารประโยชน์เฉพาะ" (administration des interêts spéciaux) ในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสนั้นได้ยอมรับถึงการกระจายอำนาจใน 2 ลักษณะคือ การกระจายอำนาจทางเขตแดน (deentralisation territoriale) ที่ได้กล่าวมาแล้วและการกระจายอำนาจทางบริการที่กำลังจะกล่าวต่อไปนี้

1. แนวความคิดทางการเมืองและประชาธิปไตยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางบริการ

ผู้เห็นว่ามีแนวความคิดทางการเมืองแฝงอยู่ในทฤษฎีว่าด้วยการกระจายอำนาจทางบริการก็คือ ศาสตราจารย์ Hauriou[1] ซึ่งสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจทางบริการต้องประกอบด้วยเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1.1 มีเรื่องหรือประโยชน์พิเศษเป็นการเฉพาะของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำ

1.2 การยอมรับว่ามีประโยชน์พิเศษ และเจตนารมณ์ของรัฐที่จะให้มีการจัดทำประโยชน์ดังกล่าวอย่างเป็นอิสระทำให้ต้องสร้างองค์กรมหาชนที่จะเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ

1.3 นิติบุคคลที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำกิจการอันเป็นเรื่องประโยชน์พิเศษนั้นเห็นได้ว่าแตกต่างกับนิติบุคคลมหาชนแบบกระจายอำนาจทางเขตแดนในแง่ของวัตถุประสงค์ กล่าวคือ นิติบุคคลมหาชนแบบกระจายอำนาจทางเขตแดนเช่นเทศบาลมิได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำกิจการอันเป็นเรื่องของประโยชน์พิเศษเฉพาะเรื่องเหมือนกับนิติบุคคลมหาชนแบบกระจายอำนาจทางบริการ แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์เฉพาะของท้องถิ่นที่มีเขตความรับผิดชอบเฉพาะในอาณาเขตของตนเป็นหลัก

1.4 การกระจายอำนาจทางบริการเป็นเรื่องของการปกครอง

1.5 ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารขององค์กรกระจายอำนาจทางบริการจะมาจากการแต่งตั้ง กล่าวคือจะแต่งตั้งบุคคลในแวดวงเศรษฐกิจ วัฒนธรรม หรือวิชาชีพและบางครั้งจากการเลือกตั้ง ศาสตราจารย์ Hauriou เห็นว่าในการกระจายอำนาจทางบริการนี้จะต้องมีการเลือกตั้งผู้บริหารด้วย อย่างน้อยก็บางส่วน

---

(1) Hauriou M., Etude Sur La Décentralisation, Op., Cit., 5.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

1.6 จะต้องมีการควบคุมกำกับจากรัฐหรือส่วนกลางเช่นเดียวกับการกระจายอำนาจทางเขตแดนแต่การควบคุมกับนี้ต้องไม่เคร่งครัดจนละเมิดหลักกระจายอำนาจ

และจากการพิจารณาถึงองค์กรกระจายอำนาจทางบริการของฝรั่งเศสซึ่งมีอยู่อย่างมากมายหลากหลาย เช่น มหาวิทยาลัย สภาวิชาชีพ หอการค้า สหการ (การรวมกันระหว่างคอมมูนหรือเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป) กองทุนช่วยเหลือทางสังคม เช่น Fonds National De Solidarité รัฐวิสาหกิจ ฯลฯ ศาสตราจารย์ Hauriou จึงกล่าวว่า มีองค์กรกระจายอำนาจทางบริการ (Etablisaement Public) ที่จัดว่าเป็นองค์กรกระจายอำนาจจริง ๆ จำนวนหนึ่งเท่านั้น ส่วนอีกจำนวนหนึ่งเป็นเพียงองค์กรแบ่งอำนาจ เพราะบริหารโดยข้าราชการจากส่วนกลาง

2. แนวความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางบริการ

ตามแนวความคิดนี้ การกระจายอำนาจทางบริการก็คือการทำให้บริการหรือกิจการนั้น ๆ เป็นนิติบุคคลเพื่อประโยชน์ในทางบริหารเท่านั้นมิใช่เรื่องของการเมือง และประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้ ศาสตาจารย์ De Laubadere(1) จึงกล่าวว่า การกระจายอำนาจทางบริการเป็นการมอบความเป็นอิสระให้แก่บริการสาธารณะที่กำหนดโดยการให้เป็นนิติบุคคล

ในรัฐสมัยใหม่ที่กิจการของรัฐที่จะต้องจัดทำเพิ่มมากและสลับซับซ้อนขึ้นกว่าแต่ก่อน ทำให้รัฐต้องเข้าไปจัดทำกิจการดังกล่าวในรูปขององค์กรกระจายอำนาจทางบริการไม่ว่าจะในทางเศรษฐกิจ สังคม กีฬา วัฒนธรรม ฯลฯ โดยให้กิจการนั้นๆ เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากออกจากรัฐ (หรือกระทรวง ทบวง กรม สำหรับของไทย) มีทรัพย์สินของตนเอง มีผู้บริหารดนเองซึ่งจะมีที่มาอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กันลักษณะขององค์กรนั้น ๆ การเลือกตั้งผู้บริหารไม่ได้เป็นเงื่อนไขในการทำกิจการนั้น ๆ เป็นการกระจายอำนาจหรือไม่ ซึ่งต่างจากองค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดนที่ผู้บริหารจะมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่น นอกจากนี้นิติบุคคลกระจายอำนาจทางบริการก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐเช่นกัน

---

(1) DE LAUBADERE A,. Traite Elementaire De Droit Administratif, op., cit.. p .9

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

3. การประสานแนวความคิดทางการเมืองและกฎหมายเข้าด้วยกัน

อันที่จริง ถ้าจะว่าไปแล้ว การกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิคนี้ไม่ใช่เรื่องของการปกครองตนเอง (self government) โดยตรงเช่นการกระจายอำนาจทางเขตแดน แต่ก็มิได้หมายความว่าการทำให้กิจการกระจายอำนาจทางบริการเป็นนิติบุคคลเป็นเรื่องทางกฎหมายแท้ ๆ คือเป็นเรื่องของการจัดตั้งนิติบุคคลโดยไม่คำนึงถึงลักษณะประชาธิปไตยของการกระจายอำนาจเลย เพราะถ้าเป็นเช่นนี้ เราก็จะมองข้ามความสำคัญประการหนึ่งไปนั่นคือ ระดับความเป็นอิสระหรือความผูกพันธ์ที่พึงมีต่อรัฐหรือส่วนกลางของหัวหน้าหน่วยงานกระจายอำนาจทางบริการและของอำนาจของเขา

หากเราลองพิจารณาดู concept ต่าง ๆ จะพบว่าลักษณะของการรวมอำนาจนั้นก็คือการที่หัวหน้าหน่วยงานต้องขึ้นตรงอำนาจส่วนกลาง (อำนาจบังคับบัญชา) เขาอาจถูกแต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน ฯลฯ โดยผู้บังคับบัญชาได้ อำนาจตัดสินใจมีน้อย

แต่ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานเป็นอิสระไม่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางทั้งในแง่การบริหารงานและสถานภาพส่วนตัว (ไม่อยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชา) แล้ว เราจึงเรียกว่าเป็นการกระจายอำนาจทางบริการ ดังนั้นการที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจึงเป็นหลักประกันว่าจะไม่ดกอยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชา

ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานมีอำนาจตัดสินใจมากในการบริหารงาน แต่ในแง่สถานภาพส่วนตัวต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาแล้ว เราเรียกว่าเป็นการแบ่งอำนาจ (déconcentration)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากลักษณะของการกระจายอำนาจทางบริการมีหลากหลายและแตกต่างจากกรกระจายอำนาจทางเขตแดนอยู่บ้างในแง่ที่ว่าเป็นเรื่องของเทคนิคเฉพาะเรื่อง การจะใช้หลักประชาธิปไตยมาพิจารณาโดยให้น้ำหนักเท่ากับการกระจายอำนาจทางเขตแดนย่อมเป็นไปไม่ได้ แต่การทำความเข้าใจในแง่ทฤษฎีสำหรับประเทศไทยเราเป็นเรื่องสำคัญเพื่อจะได้แก้ปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องตรงจุด เราไม่ได้พิจารณาลักษณะการกระจายอำนาจทั้ง 2 แบบอย่างจริงจังทั้ง ๆ ที่มีองค์กรทั้ง 2 แบบดำรงอยู่ในความเป็นจริง เช่น เทศบาล รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน แต่เรากลับศึกษาหรือพิจารณา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อย่างกว้าง ๆ คือมองว่าหน่วยงานของรัฐก็มีส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจเป็นหลัก ไม่ได้พิจารณาไปถึงองค์กรอื่น ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน เช่น สภาวิชาชีพต่าง ๆ (เนติบัณฑิตสภา แพทยสภา) ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ฯลฯ ว่าเป็นองค์กรในลักษณะเช่นใด มีความสัมพันธ์กับรัฐอย่างไร

องค์กรกระจายอำนาจทางบริการของเราเกือบทั้งหมดจะเป็นในรูปรัฐวิสาหกิจ- และรูปแบบของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชนก็จะมีลักษณะคล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่ารัฐวิสาหกิจนั้นจะจัดทำกิจกรรมในทางด้านใด การศึกษาวิเคราะห์ถึงรัฐ-วิสาหกิจของนักวิชาการส่วนใหญ่มุ่งไปในแง่การบริหารรัฐวิสาหกิจและมุ่งถึงกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์ โดยมองถึงการแข่งขันกับเอกชนและการเลี้ยงตัวเองได้เป็นสำคัญ รัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่งที่จัดทำกิจกรรมทางด้านกีฬา (องค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย) ทางด้านด้านวัฒนธรรม (องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย) หรืออย่างองค์การสวนสัตว์ไม่ได้รับความสนใจที่จะได้รับการศึกษาวิเคราะห์ว่าทำไมต้องเป็นนิติบุคคลในรูปรัฐวิสาหกิจ

โดยสรุปก็คือ การจัดทำกิจการที่เป็นเรื่องประโยชน์พิเศษเฉพาะของเราซึ่งจะต้องให้เป็นนิติบุคคลนั้นมิได้มีรูปแบบของนิติบุคคลเป็นพิเศษ โดยปกติแล้วเราจะใช้รูปแบบนิติบุคคลมหาชนประเภท "รัฐวิสาหกิจ" ซึ่งผลก็คือทำให้ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบแบบแผนในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจของส่วนกลางเหมือนกันหมด ไม่ว่ากิจการนั้นจะเป็นไปในทางใด ซึ่งกฎหมายและระเบียบแบบแผนส่วนกลางส่วนใหญ่ก็มุ่งการควบคุมกำกับกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและการค้าเป็นหลักเพราะกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นไปในทางนั้น

หากไม่จัดตั้งให้เป็นนิติบุคคลในรูปรัฐวิสาหกิจ เราก็จะจัดตั้งเป็นนิติบุคคลเฉพาะเป็นกรณี ๆ ไปตามวัตถุประสงค์แห่งกิจกรรมนั้น ๆ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นต้น

ปัญหาดูจะยิ่งซับซ้อนหนักขึ้นเมื่อระบบกฎหมายไทยเปิดโอกาสให้พนักงานรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานด้วย ซึ่งถ้าเป็นกรณีรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจกรรม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ทางอุตสาหกรรมและการค้าก็คงจะไม่เท่าไร แต่กิจกรรมด้านอื่นเช่นการส่งเสริมกีฬา วัฒนธรรม ฯลฯ ที่ต้องเอารูปแบบนิติบุคคลแบบรัฐวิสาหกิจมาใช้ก็จะกลายเป็นเรื่องสับสนอยู่เหมือนกัน

ในฝรั่งเศสนั้น การจัดรูปแบบนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเขาค่อนข้างเป็นระบบ คือถ้าเป็นองค์กรรวมอำนาจก็ได้แก่รัฐ (Etat) ถ้าเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดนก็ได้แก่ ภาค (Région) จังหวัด (Département) คอมมูน (Commmune) ฯลฯ ถ้าเป็นองค์กระจายอำนาจทางบริการจะมีรูปแบบของนิติบุคคลที่เรียกว่า เอตาบลิสเซอ มอง ต์ปูบลิก (Etablissement Public) ซึ่งจำแนกได้เป็นหลายประเภทดังกล่าวมาแล้วและแต่ละประเภทก็อยู่ภายใต้ระเบียบแบบแผนแห่งการควบคุมกำกับที่ต่างกัน

ในประเทศไทย การจัดรูปแบบนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนดูจะยุ่งยากซับซ้อนคือ

1) องค์กรรวมอำนาจ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดในฐานะที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค[1]

2) องค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดน[2] ได้แก่ สุขาภิบาล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กทม. เมืองพัทยา[3]

3) องค์กรกระจายอำนาจทางบริการ ไม่มีรูปแบบเฉพาะ ส่วนใหญ่ได้แก่ รัฐวิสหกิจ

ด้วยเหตุนี้ หากเราจะจัดระบบนิติบุคคลมหาชนเสียใหม่ให้เป็นระบบแล้วก็น่าจะเป็นผลดีและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการปกครองตลอดจนการพัฒนาและสร้างหลักกฎหมายปกครองต่อไป

(1.) ซึ่งเป็นเรื่องไม่ถูกต้องที่ให้องค์กรภูมิภาคเป็นนิติบุคคล ขอให้ดูต่อไปในเรื่องนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

(2.) บางองค์กรก็พูดลำบากว่าเป็นองค์กรกระจายอำนาจเพราะมีเพียงแต่กิจกรรมของท้องถิ่นเท่านั้น ส่วนผู้บริหารมิได้มาจากท้องถิ่นทั้งหมดหรือคนของท้องถิ่นมีบทบาทน้อย เช่น สุขาภิบาล เป็นต้น

(3.) กทม. และเมืองพัทยาถือเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดนแบบพิเศษ แต่ถึงกระนั้นก็ตามถ้าจะเป็นองค์กรท้องถิ่นจริง ๆ ก็ต้องเคารพหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

3. ความแตกต่างระหว่างการควบคุมบังคับบัญชา (contrêle hierarchique) กับการควบคุมกำกับ (contrêlc de tutelle)

การแบ่งแยกความแตกต่างดังกล่าวเป็นเรื่องละเอียดอ่อน เพราะหมายถึงการให้ความหมายของหลักการแบ่งอำนาจและการกระจายอำนาจ

อำนาจบังคับบัญชาคืออำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การที่รัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในกระทรวง อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติการใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม ผู้บังคับบัญชาสามารถกลับ แก้ ยกเลิก เพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอเว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นประการอื่น อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจบังคับบัญชานี้ต้องชอบด้วยกฎหมายใช่ว่าจะใช้ว่าจะใช้ไปในทางที่เหมาะสม แต่ขัดต่อกฎหมายได้

ส่วนอำนาจควบคุมกำกับนั้นไม่ใช่เรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรควบคุมกำกับและองค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ ดังนั้น อำนาจควบคุมกำกับจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข คือจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด

ในการควบคุมกำกับนั้น องค์กรควบคุมกำกับไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรภายใต้การควบคุมปฏิบัติการตามที่ตนเห็นสมควร องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับย่อมมีความรับผิดชอบ (อำนาจหน้าที่) ตามกฎหมาย ดังนั้นองค์กรควบคุม ฯ จึงเพียงแต่ควบคุมกำกับให้องค์กรภายใต้การควบคุม ฯ ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น

ในบางกรณีกฎหมายได้ให้อำนาจองค์กรควบคุมกำกับที่จะยกเลิกเพิกถอนหรือเข้าสั่งการแทนองค์กรภายใต้การควบคุม ฯ ซึ่งเป็นเรื่องของข้อยกเว้น โดยหลักแล้วองค์กรควบคุม ฯ ไม่มีอำนาจทั่วไปที่จะทำเช่นนี้อันต่างกับอำนาจบังคับบัญชาที่ถือว่าโดยทั่วไปมีอำนาจทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายห้ามไม่ให้ทำ

---

(1) VEDEL G. op., cit., pp. 642–647

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดยสรุป อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจในระบบการบริหารงานของนิติบุคคลหนึ่ง ๆ เช่น ภายในนิติบุคคลที่เรียกว่ารัฐหรือองค์กรกระจายอำนาจอื่น ๆ เช่น เทศบาล[1] เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนอำนาจควบคุมกำกับเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับนิติบุคคลมหาชนอื่น ๆ ที่ต้องจัดทำกิจการเฉพาะของตน ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของไทยจัดเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะบังคับบัญชาในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง (รวมถึงส่วนภูมิภาค) กับส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นความสัมพันธ์ ในลักษณะการควบคุมกำกับ

จุดมุ่งหมายของการควบคุมกำกับ ก็เพื่อ

1) ให้องค์กรภายใต้การควบคุม ฯ เคารพหลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายหรือความถูกต้องตามกฎหมาย (légalité) กล่าวคือ เพื่อให้ดำเนินกิจการไปภายใต้กรอบแห่งกฎหมายที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่

2) เพื่อให้มีการควบคุมความเหมาะสมของการดำเนินกิจการขององค์กรภายใต้การควบคุม ฯ ทั้งนี้เพราะองค์กรภายใต้การควบคุม ฯ อาจจะยังขาดประสพการณ์หรือไม่เข้าใจในกระบวนการบางอย่าง – อย่างไรก็ดีการควบคุมในแง่ความเหมาะสมนี้เป็นเรื่องเฉพาะที่กฎหมายจะให้อำนาจไว้แก่องค์กรควบคุม มิใช่ว่าควบคุมได้ในลักษณะทั่วไป ดังได้กล่าวมาแล้ว อันจะทำให้กลายเป็นการแบ่งอำนาจมิใช่กระจายอำนาจ

วิธีการในการควบคุม

เราอาจแบ่งวิธีการควบคุมออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ การควบคุมตัวเจ้าหน้าที่และการควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่ขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ

1) การควบคุมตัวเจ้าหน้าที่หรือองค์กร

– **รูปแบบที่เห็นชัดที่สุดก็คือ** *การแต่งตั้งถอดถอน*เจ้าหน้าที่ขององค์กรกระจายอำนาจหรือองค์กรภายใต้การควบคุมกำกับโดยส่วนกลางหรือองค์กรควบคุมกำกับ

---

(1) แต่สำหรับประเทศไทย รัฐไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายใน (ดูต่อไปในหัวข้อนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน) อำนาจบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง จึงหมายถึงในสายงานบังคับบัญชาของแต่ละกระทรวงเป็นสำคัญ แม้ในกระทรวงจะมีกรมที่เป็นนิติบุคคลอยู่ด้วย แต่ก็ถือว่าอยู่ภายใต้บังคับบัญชาเป็นลำดับชั้นจนถึงรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง แต่การที่ระบบของไทยเป็นเช่นนี้ทำให้ความสับสนอยู่ไม่น้อย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เช่น การแต่งตั้งถอดถอนกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นองค์กรกระจายอำนาจในทางบริการส่วนองค์กรกระจายอำนาจในทางเขตแดน เช่น เทศบาล เจ้าหน้าที่บริหารเทศบาลมาจากการเลือกตั้ง หากในองค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดนซึ่งถือว่ามีความสำคัญในหลักของการกระจายอำนาจยิ่งกว่าการกระจายอำนาจทางบริการมาจากการแต่งตั้งแล้ว ก็จะกระทบต่อหลักการปกครองตนเองในเรื่องกระจายอำนาจโดยตรง ด้วยเหตุนี้ การควบคุมในแง่ของการแต่งตั้ง ถอดถอนเจ้าหน้าที่บริหารขององค์กรกระจายอำนาจจึงมักเป็นกรณีขององค์กรกระจายอำนาจทางบริการเช่นรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ

— *อำนาจลงโทษทางวินัย* โทษทางวินัยในที่นี้ต้องทำความเข้าใจว่าไม่เหมือนกับลักษณะของการลงโทษทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชากระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งในกรณีของการบังคับบัญชา จุดประสงค์ของการลงโทษทางวินัยก็เพื่อควบคุมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาประพฤติหรือปฏิบัติตนไปตามแบบแผนที่กำหนด หากผู้ใต้บังคับบัญชาประพฤติปฏิบัติผ่าฝืนแบบแผนก็จะถูกลงโทษทางวินัย แต่โทษทางวินัยในกรณีของการควบคุมกำกับนี้ องค์กรควบคุมไม่อาจจะลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรภายใต้การควบคุม ฯ เพราะการไม่ประพฤติปฏิบัติตามแบบแผนได้ เพราะโดยแล้ว องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ภายใต้การควบคุมไม่มีหน้าที่ต้องประพฤติหรือเคารพปฏิบัติตามคำสั่งบังคับบัญชาขององค์กรควบคุม ฯ

ด้วยเหตุนี้ ในการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่ง[1] จึงเป็นการลงโทษทางวินัยอย่างหนึ่งที่องค์กรควบคุม ฯ กระทำต่อองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ภายใต้การควบคุม ฯ

---

(1) ดู พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 ม. 73 ที่บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชนละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พร้อมด้วยหลักฐานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้คณะรัฐมนตรีหรือผู้ใดออกจากตำแหน่งก็ได้"

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2) การควบคุมการกระทำขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่

การควบคุมการกระทำนี้มุ่งหมายควบคุมถึงความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมในการดำเนินการขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ภายใต้การควบคุมไปพร้อม ๆ กัน

— ในฝรั่งเศสนั้น รูปแบบในการควบคุมชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรภายใต้การควบคุม ก็คือการขอให้ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการกระทำทางปกครองนั้น ๆ ขององค์กรภายใต้การควบคุม ฯ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่[1] ซึ่งการที่จะขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้นี้ก็เพราะองค์กรควบคุม ฯ ไม่มีวิธีการอื่นแล้ว สำหรับประเทศไทย ดูเหมือนจะยังสับสนกันอยู่มาก เพราะถ้าไปฟ้องศาลยุติธรรมก็จะทำให้ศาลสามารถแทรกแซงเรื่องในทางบริหารแท้ ๆ ได้ และเราก็ยังไม่เข้าใจทฤษฎีของการเพิกถอนว่าผลจะเป็นอย่างไร ยิ่งถ้าว่าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว [2] คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลย่อมผูกพันเฉพาะคู่ความในกระบวนพิจารณา

---

(1) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายด้วยการร้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (recours pour exces de pouvoir) นี้ ถือว่าเป็นการมุ่งต่อตัวการกระทำมิใช่บุคคลดังนั้น กองเน์ เดตาท์ (ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส) จึงยอมรับให้รัฐมนตรีกระทรวงหนึ่งขอให้เพิกถอนการกระทำของรัฐมนตรีอีกกระทรวงหนึ่งได้ ทั้ง ๆ ที่โดยหลักแล้ว กระทรวงและกรมของฝรั่งเศสถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐที่เป็นนิติบุคคล แต่ต่างกระทรวงฟ้องเรียกค่าเสียหายกัน หรือขอให้ศาลตัดสินว่าใครมีขอบอำนาจแค่ไหนไม่ได้ เป็นเรื่องที่จะต้องทำความตกลงหรือแม้ปัญหาในทางบริหาร เช่น โดยผ่านคณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี

(2) ป. วิแพ่ง ม. 145 "ภายใต้บังคับบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยการอุทธรณ์ ฎีกา และการพิจารณาใหม่ คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ให้ถือว่าผูกพันคู่ความในกระบวนพิจารณาของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่งตั้งแต่วันที่ได้พิพากษา หรือมีคำสั่งจนถึงวันที่คำพิพากษา หรือคำสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรืองดเสีย ถ้าหากมี

ถึงแม้ศาลจะได้กล่าวไว้โดยทั่วไปว่าให้ใช้คำพิพากษาบังคับแก่บุคคลภายนอก ซึ่งมิได้เป็นคู่ความในกระบวนพิจารณาของศาลด้วยก็ดี คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นย่อมไม่ผูกพันบุคคลภายนอก เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 142 (1) 245 และ 274 และในข้อต่อไปนี้

(1) คำพิพากษาเกี่ยวด้วยฐานะหรือความสามารถของบุคคล หรือคำพิพากษาสั่งให้เลิกนิติบุคคล หรือคำสั่งเรื่องล้มละลายเหล่านี้ บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างอิงหรือจะให้ขึ้นแก่บุคคลภายนอกก็ได้

(2) คำพิพากษาที่วินิจฉัยถึงกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินใด ๆ เป็นคุณแก่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อาจใช้ขึ้นแก่บุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกนั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิดีกว่า

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ของศาล ไม่ผูกพันบุคคลภายนอก ดังนั้น แม้ศาลจะมีคำสั่งให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย การเพิกถอนดังกล่าวก็จะมีผลในระหว่างคู่ความไม่มีผลต่อทุกคน (erga omnes) แม้ว่าการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองที่ถูกเพิกถอนนั้นจะเป็นนิติกรรมที่มีลักษณะบังคับทั่วไป เช่น กฎกระทรวงก็ตาม ส่วนในฝรั่งเศสนั้นการฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (recours pour exces de pouvoir) นั้นเป็นการมุ่งถึงตัวนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเอง เพราะถือหลักว่าการกระทำหรือนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องถูกทำให้สิ้นไปและการเพิกถอนย่อมมีผลต่อทุกคน

— บางกรณีกฎหมายจะกำหนดให้องค์กรควบคุม ฯ มีอำนาจเพิกถอนการกระทำขององค์กรภายใต้การควบคุม ฯ ได้เลย เช่นการที่นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีไว้ก่อน จากนั้นจึงเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นควร (1) ซึ่งรัฐมนตรี ฯ อาจยกเลิกหรือเห็นชอบการเพิกถอนนั้นก็ได้

— บางกรณีกฎหมายก็ให้อำนาจองค์การควบคุม ฯ ที่จะให้ความเห็นชอบในการดำเนินการบางอย่างขององค์กรภายใต้การควบคุม ส่วนมากมักเป็นเรื่องสำคัญ ๆ เช่น การจ่ายเงินที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดของเทศบาล และ

---

(1) พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 ม. 72 "เมื่อนายอำเภอในกรณีแห่งเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร เห็นว่าคณะรัฐมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ได้แจ้งแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอน หรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วให้รับรองรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนดสิบห้าวัน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร

คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามความในวรรคก่อน ไม่กระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การจ่ายเงินเพื่อการลงทุน จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน(1) หรือการที่รัฐวิสาหกิจเช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีจึงจะลงทุนเพื่อขยายโครงการเดิมหรือเริ่มโครงการใหม่ ซึ่งมีวงเงินเกินห้าสิบล้านบาท การกู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงินมีจำนวนเกินคราวละสิบล้านบาท ฯลฯ (2) เป็นต้น

— การควบคุมอีกประการหนึ่งก็คือการที่องค์กรควบคุม ฯ เข้าไปดำเนินการที่อยู่ในอำนาจขององค์กรภาคใต้การควบคุม ฯ แทนองค์กรดังกล่าว แต่การกระทำเช่นนี้เป็นเรื่องที่ค่อนข้างขัดต่อหลักการกระจายอำนาจมากและไม่ควรจะให้ทำได้เว้นแต่เป็นกรณีสมควรจริง ๆ ในฝรั่งเศสนั้นการเข้าไปทำกิจการแทนองค์กรภายใต้การควบคุม ฯ โดยองค์กรควบคุมจะทำได้ก็เมื่อเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรภายใต้ควบคุม ฯ ต้องกระทำการบางอย่าง แต่องค์กรนั้นเพิกเฉยหรือปฏิเสธที่จะกระทำการที่กฎหมายบังคับ สำหรับของไทยนั้นการวางหลักไว้เช่น คงต้องดูกฎหมายเป็นฉบับ ๆ ไปว่าให้อำนาจองค์กรควบคุม ฯ เข้าไปทำแทนได้หรือไม่ ถ้าให้อำนาจไว้ก็ไม่มีปัญหา แต่ถ้าไม่ได้ให้อำนาจไว้และกฎหมายบังคับองค์กรภายใต้การควบคุม ฯ ให้ต้องทำการบางอย่าง ดังนี้คงจะต้องมาพิจารณาถึงหลักการร่างองค์กรควบคุมสามารถใช้วิธีการควบคุมในลักษณะเข้าไปทำแทนในกรณีที่องค์กรภายใต้การควบคุมไม่ยอมทำหรือปฏิเสธที่จะทำได้หรือไม่

---

(1) พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 ม. 67 ทวิ "การจ่ายเงินตามมาตรา 67 (8) (เงินอุดหนุน) และการจ่ายเงินเพื่อการลงทุน เทศบาลจะกระทำได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล และผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแล้ว"

(2) ดู พ.ร.บ. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ม. 52

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ประเทศของเรานั้นเป็นประเทศที่เรียกว่าประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งต้องการที่จะพัฒนาทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือแม้กระทั่งในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ไกกลสำคัญในการพัฒนาดังกล่าวนั้นก็คือ หน่วยงานราชการ อันได้แก่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ด้วย

ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงแปรผันของสถานการณ์ต่าง ๆ ในปัจจุบันทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ของเอกชนต้องประสบกับความล้มเหลวในการบริหารกิจการซึ่งบางครั้งต้องเลิกล้มกิจการไป แต่หน่วยงานต่าง ๆ ของราชการจำเป็นต้องคงอยู่เพื่อให้บริการแก่ประชาชน

ดังนั้นการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานราชการต่าง ๆ นั้นมีความสำคัญมากต่อสังคม จึงต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน ระบบราชการไทยจึงจำต้องมีการบริหารการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา เพื่อเป็นแกนนำในการพัฒนาสังคมไทยเพื่อที่จะฝ่าฟันอุปสรรคต่าง ๆ ไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ

บรรณาธิการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ระบบราชการไทยกับการบริหารการพัฒนา

โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดาวร เกียรติทับทิว*

"การพัฒนาเกี่ยวข้องกับความสามารถที่เพิ่มขึ้นเพื่อการตัดสินใจและการปรับสัมพันธภาพระหว่างระบบของสังคมและสภาวการณ์ของระบบ การบริหารแห่งการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เป็นที่คาดว่าจะมีขึ้น ถ้าหากว่าระดับอันเน่าเฟะของระบบราชการ ซึ่งหมายถึงการปฏิบัติการที่เป็นผลลบของเจ้าพนักงานของรัฐในองค์กรสาธารณะทั้งหลายจะลดลง ในขณะเดียวกันที่มีการเพิ่มสมรรถภาพเพื่อการกำหนดและนำไปประยุกต์ปฏิบัติซึ่งยุทธวิธีการพัฒนา ด้วยเหตุนี้การสร้างความแข็งแกร่งทางด้านสมรรถภาพการตัดสินใจและการแปลงกลับซึ่งความสัมพันธ์ที่ไม่สมดุลย์ไปสู่จุดสมดุลย์ระหว่างระบบของสังคมและสภาวการณ์ของมันเป็นสิ่งที่จำเป็น การกำหนดสถาบันควบคุมระบบราชการที่สามารถทำหน้าที่ควบคุมระบบราชการ และจำกัดขอบเขตปฏิกิริยาของสิ่งแวดล้อมมนุษย์ด้วยการสร้างความรับผิดชอบให้แก่ระบบราชการ การสรรหาและเอาประโยชน์จากเทคโนโลยีของการบริหารที่เหมาะสมที่ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยทำให้องค์กรสาธารณะสามารถสนองวัตถุประสงค์ของสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และการสร้างดุลย์แห่งอำนาจระหว่างระบบราชการและสถาบันที่ทำหน้าที่ควบคุม"[1]

ความนำ

จากแนวคิดข้างต้นคงพอทำให้ผู้อ่านเข้าใจได้ว่า ระบบราชการมีความสำคัญต่อการบริหารเพื่อให้เกิดการพัฒนาในสังคมได้เป็นอย่างดี เพราะระบบราชการจะเป็นตัวจักรกลที่ทำหน้าที่เอาชนะสิ่งแวดล้อมของมนุษย์โดยก่อประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

---

* ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่

1. Fred W. Rigge, "Bureaucracy and Development Administration," **Philippines Journal of Public Administration,** Vol. XXI. No. 2 (April, 1977), p. 105.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แต่ระบบราชการจักไม่อาจทำหน้าที่ดังกล่าวได้ดี ถ้าหากว่าระบบราชการยังเต็มไปด้วยความเน่าเฟะ (Bureaupathology) ที่มีแต่การคอร์รัปชั่น ความไร้ประสิทธิภาพของข้าราชการหรือการปราศจากการควบคุมของสถาบันอื่น ๆ โดยเฉพาะสถาบันทางการเมืองหรือสถาบันนิติบัญญัติ ทางหนึ่งที่อาจทำให้ระบบราชการมีความสามารถเพิ่มขึ้นเพื่อการตัดสินใจในปัญหาการบริหารการพัฒนาได้นั้นก็คือการพัฒนาระบบราชการด้วยการเพิ่มสมรรถภาพทางการบริหารและการควบคุมตัวระบบราชการโดยสถาบันทางการเมือง ให้จำกัดอยู่แต่เฉพาะอำนาจหน้าที่แห่งการปฏิบัติตามเจตจำนงของประชาชนเท่านั้น บทความนี้ผู้เขียนมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ ๆ อยู่ 3 ประการด้วยกัน ประการแรกใคร่ทำความเข้าใจในลักษณะของการศึกษาการบริหารการพัฒนาว่ามีจุดมุ่งหมายไปในทิศทางใด ประการที่สองต้องการชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับการบริหารการพัฒนาต่อกรณีสำคัญของระบบราชการเพื่อการบริหารการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนา ประการที่สามต้องการระบุปัญหาและอุปสรรคของระบบราชการที่มีต่อการบริหารการพัฒนา และประการสุดท้ายผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขและพัฒนาระบบราชการไทยเพื่อความสำเร็จแห่งการบริหารการพัฒนา

ความหมายของระบบราชการ

ระบบราชการได้ถือกำเนิดขึ้นมานับแต่โบราณกาลแล้ว โดยเฉพาะในประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพื่อเป็นเครื่องมือของพระมหากษัตริย์ในการใช้พระราชอำนาจบริหารหรือปกครองไพร่ฟ้าทั้งหลาย โดยข้าราชการได้รับผลตอบแทนโดยตรงจากพระมหากษัตริย์[1] ลักษณะของการเป็นระบบราชการในสมัยก่อนจึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อราชสำนักเป็นสำคัญ ต่อมาในศตวรรษที่ 17–18 เริ่มปรากฏระบบราชการสมัยใหม่แทนระบบเก่าซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนารูปแบบและแนวความคิดในเรื่องรัฐแห่งชาติ (Nation State)[2] ระบบราชการในรูประบบใหม่จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อรับใช้

---

1. Reinhard Bendix, "Bureaucracy and the Problem of Power, in Robert K. Merton, et. al., (eds), **Reader in Bureaucracy**, (Glencoe, Ill : The Free Press, 2 nd. ed., 1960), pp. 116–117.
2. กุลธน ธนาพงศธร, **การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ**, (กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2522). หน้า 155.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

รูปแบบการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป แทนที่จะสนองความประสงค์ของราชสำนักดังในอดีต ระบบราชการในระยะหลัง ๆ ปรากฏว่ามีการพัฒนาและขยายส่วนออกไปมากจนกลายเป็นองค์การบริหารขนาดใหญ่ที่เต็มไปด้วยปัญหา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านความล่าช้า ปัญหาฉ้อราษฎร์บังหลวง และปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของตัวระบบและบุคคล ผิดแผกแตกต่างไปจากระบบราชการแบบอุดมคติที่ Weber ปรารถนาและเชื่อว่าจะก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในการปฏิบัติงาน อันเนื่องมาจากความสมเหตุสมผลของระบบที่ประกอบไปด้วยแนวทางปฏิบัติที่สำคัญ ๆ ดังนี้

1. การบริหารของหน่วยราชการทั้งหลายต้องกระทำไปภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามตัวบทกฎหมาย และข้าราชการจะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบวินัยโดยเคร่งครัด

2. การปฏิบัติราชการเป็นไปตามลำดับการบังคับบัญชา ไม่ก้าวก่ายกันและกระทำการอันเป็นการข้ามขั้นการบังคับบัญชา

3. การสรรหาข้าราชการเป็นไปตามระบบความสามารถ (Merit System) และ

4. มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัด รวมทั้งมีลักษณะเป็นวิชาชีพด้วย[4]

จากความเชื่อถือในระบบราชการแบบอุดมคติของ Weber นี้ ประเทศต่าง ๆ จึงได้พยายามนำรูปแบบไปประยุกต์ปฏิบัติเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด กล่าวโดยเฉพาะก็คือการการสร้างระบบราชการที่มีประสิทธิภาพเพื่อนำนโยบาย กฎหมาย หรือโครงการต่าง ๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผล แต่ดูเหมือนว่าระบบราชการในประเทศกำลังพัฒนานั้น หาได้ดำเนินไปตามครรลองของ Weber แต่อย่างใดไม่[5] หากแต่ได้ถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของตัวระบบราชการและตัวข้าราชการเอง โดยการรวบอำนาจหน้าที่การงานไว้มากจนเกินกำลัง แม้ในงานที่ตนไม่ถนัด จนถึงขนาดที่ทำให้ระบบราชการมีลักษณะใหญ่โตอุ้ยอ้าย อืดอาดและทำงานล่าช้าปานผีเสื้อสมุทร[6] ระบบราชการที่เกิดขึ้น

---

4. Joseph LaPalombara, An Overview of Bureaucracy and Political Development, in LaPalombara (ed.), **Bureaucracr atd Political Development** (Princeton N.J. : Princeton Univerity Press 1967) p. 10.
5. Riggs., **op. cit.** p. 106
6. ธวัช วิชัยดิษฐ์ ระบบราชการ : ผีเสื้อสมุทรของสังคมไทย ใน พิทยา บวรวัฒนา ประศาสตร์ : รวมผลงานของนักวิชาการไทยรัฐ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 365.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ในลักษณะนั้นนับวันแต่จะเพาะตัวขยายใหญ่ขึ้น เปรียบเสมือนพยาธิร้ายที่แฝงอยู่ในตัวคน จนเป็นที่กล่าวขานว่าเป็นระบบราชการที่เน่าเฟะ (Bureaupathology) และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศชาติต่อไป

ปัญหาที่ควรคำนึงถึงเพื่อการดำรงไว้ซึ่งระบบราชการที่ดีสำหรับสังคมที่กำลังพัฒนานั้นน่าที่จะเป็นไปตามที่จะกล่าวต่อไปหรือไม่ คือกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของการบริหารกิจกรรมเท่าที่จำเป็น เป็นต้นว่า การป้องกันประเทศและการต่างประเทศ การคลัง การให้บริการสาธารณะทั่ว ๆ ไป เช่นการทางหลวง การควบคุมคมนาคม (การสื่อสารและการขนส่ง) การรักษากฎหมาย การตุลาการ และการบริหารงานคลังสาธารณะ นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่เหล่านี้ ก็ควรที่จะมอบหมายให้องค์กรเอกชนรับไปดำเนินการเอง เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณที่จัดทำบริการสาธารณะ และจำกัดการขยายตัวของระบบราชการไปในตัวด้วยหน้าที่ที่เอกชนมีความสามารถเพียงพอที่จะรับไปดำเนินการหรืออาจจะดำเนินการได้ดีกว่าอาจจะได้แก่ หน้าที่ทางการศึกษานอกเหนือระดับการศึกษา พื้นฐาน[8] หรือหน้าที่จัดหาสาธารณูปโภคทั่วไป อาทิเช่น การขนส่ง กระประปา การโทรศัพท์ และการรถไฟ บัญหาประการต่อไปสำหรับการสร้างระบบราชการที่ดีก็คือ การสร้างสถาบันควบคุมระบบราชการอีกชั้นหนึ่งเพิ่มเติมไปจากการจำกัดอำนาจหน้าที่ เพื่อเป็นตัวกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่หรือป้องกันการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการ การสร้างสถาบันควบคุมอาจรวมถึงการพัฒนาสถาบันที่มีอยู่แล้วให้มีสมรรถภาพมากขึ้น มิใช่ปล่อยให้มีอยู่อย่างสิ้นหวังอย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามข้าราชการที่ประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือการดำรงไว้ซึ่งความต่อเนื่องของสถาบันที่ควบคุมระบบราชการให้ดำเนินต่อไป อาทิเช่น สถาบันทางการเมือง (สภานิติบัญญัติ) ซึ่งเป็นสถาบันที่ควรมีอำนาจควบคุมระบบราชการได้ดีเยี่ยม ภายให้ระบบการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่าย

---

7. Riggs, **Loc. cit,**. p. 106, 108. Riggs กล่าวว่า ระบบราชการที่มีขนาดใหญ่และสลับซับซ้อนเท่านั้นที่สามารถจัดการกับบัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ไม่ใช่ทั้งหมด อย่างไรก็ตามถ้าระบบราชการรับภารกิจมากไป ก็อาจทำให้ระบบไม่สามารถจัดการบัญหาต่าง ๆ ได้ดีอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ของสังคมในอนาคต
8. บางประเทศที่พัฒนาแล้ว อาจใช้ระบบการศึกษาภาคบังคับสูงกว่าระดับประถมศึกษาคือ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (High school) แต่ประเทศไทยประกาศใช้บังคับเพียงประถม 6 เท่านั้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ผลของการขาดความต่อเนื่องของสถาบันทางการเมือง ก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพในทางการเมือง และการขยายตัวของระบบราชการในลักษณะที่ไม่สมดุลย์ (Assymmetrical) ที่ซึ่งมีพลังต่อรองมากกว่าสถาบันทางการเมือง

ปัญหาทั้งสองลักษณะดังกล่าว ผู้เขียนคิดว่าน่าจะเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งที่จะต้องได้รับการแก้ไขโดยด่วน มิเช่นนั้นแล้วความเป็นระบบราชการที่ไร้ประสิทธิภาพและที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศก็คงดำรงอยู่ต่อไป ตราบเท่าที่ยังไม่มีการกำหนดขอบข่ายกิจกรรมของระบบราชการหรือการควบคุมโดยสถาบันทางการเมืองสถาบันอื่น ๆ (อย่างเช่นศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส) ที่มีสภาพบังคับแน่นอนต่อพฤติกรรมที่ส่อไปในทางคอร์-รัปชัน การละเลยต่อหน้าที่และการแสวงหาประโยชน์ส่วนตนจากประโยชน์สาธารณะ[9]

ความหมายของคำว่าการพัฒนาและการบริหารการพัฒนา

มักมีความสับสนอยู่เนือง ๆ กับคำว่า การพัฒนา การเปลี่ยนแปลง การทำให้ทันสมัย และความเจริญเติบโต ว่าจะมีความหมายแค่ไหน อย่างไร และคำไหนที่จะนำไปใช้อ้างอิงเพื่อการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นของสังคมที่กำลังพัฒนา

ความสับสนของคำต่าง ๆ เหล่านี้จะอันตรธานสูญสิ้นไปทันที ถ้าเราทำความเข้าใจโดยเบื้องต้นอย่างง่าย ๆ ว่า การเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นอาการธรรมดาของสังคมที่จะต้องปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมทั้งในทางที่เหนือกว่าหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของสิ่งแวดล้อม เว้นแต่สังคมที่แทบจะไม่เปลี่ยนแปลงเลย (Static Society) ซึ่งมีอยู่น้อยเต็มที หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสังคมที่ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงในประเทศกำลังพัฒนา แม้ว่าจะอยู่ภายใต้สภาวการณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา สังคมที่มีอาการอย่างนี้เรียกได้ว่า สังคมนั้นถึงจุดจบแล้ว ไม่ใช่อยู่ในภาวะวิบัติซึ่งอาจจะได้รับการป้องกันหรือแก้ไขได้[10] ส่วนการเปลี่ยนแปลงนั้นอาจจะมีผลออกมาในรูปใดรูปหนึ่งดังนี้ก็ได้[11]

---

9. Fred W. Rigga กล่าวว่า สิ่งเหล่านี้จะเป็นปรากฏการณ์ที่เตือนให้รู้ว่า มันจะจะก่อให้เกิดผลเสียต่อการนำแผนพัฒนาต่าง ๆ ไปปฏิบัติ รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติด้วย คู Rigge, **op. cit.** p. 105.
10. Edward W. Weidner, "The Element of Developmeat Administration," in Edward W. Weidner (eb.), **Dvelopment Administration in Asia**, (Durham, N.C. : Duke University Press, 1970) p. 22.
11. Ibid., pp. 10–21.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

1. ความเจริญเติบโตตามแนวทางที่วางแผนไว้ด้วยการเปลี่ยนแปลงระบบ
2. ความเจริญเติบโตตามแผนโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงระบบ
3. การเปลี่ยนแปลงระบบที่มีแผนโดยปราศจากความเจริญเติบโตตามที่กำหนดไว้
4. การเปลี่ยนแปลงโดยปราศจากความเจริญเติบโตหรือการเปลี่ยนแปลงระบบ
5. ความเจริญเติบโตโดยปราศจากการวางแผนและโดยการเปลี่ยนแปลงระบบ
6. ความเจริญเติบโตโดยไร้แผนและไร้การเปลี่ยนแปลงระบบ

คำว่า การพัฒนานั้น ถ้าพิจารณาความหมายโดยคร่าว ๆ แล้ว อาจจะหมายถึงความเจริญเติบโต (Growth) ที่สามารถวัดได้ ในด้านต่าง ๆ เช่น ในด้านเศรษฐกิจได้แก่ ตัวเลขที่เพิ่มขึ้นแห่งรายได้ประชาชาติหรือผลิตภัณฑ์รวมแห่งชาติ (GNP) ในด้านการเมืองอาจหมายถึงการมีสถาบันทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง สภานิติบัญญัติ หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ฯลฯ ในด้านสังคม อาจได้แก่ ระดับและเปอร์เซนต์ของประชากรที่รู้หนังสือ และมีความเสมอภาคและเสรีภาพในโอกาสทางสังคม ในด้านการบริหาร อาจหมายถึงการมีระบบราชการทำนองเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว บางท่านมองการพัฒนาในรูปของความทันสมัย (Modernization) หรือการมีรูปแบบของส่วนต่าง ๆ ของสังคมอย่างเดียวกันกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ทำนองแบบเอาอย่างหรือลอกเลียนแบบอย่างของต่างประเทศ รวมทั้งการปรับแต่งซึ่งสถาบันและการปฏิบัติที่น่าจะก่อให้เกิดความเป็นปึกแผ่นของสังคม เพื่อเพิ่มพูนเสรีภาพในโอกาสต่าง ๆ ยกระดับฐานะของคนในสังคมและความรื่นรมย์ต่าง ๆ ในโลกแห่งอารยะ[12] การมองภาพการพัฒนาในรูปของความเจริญเติบโตหรือความทันสมัยนั้น น่าจะไม่ถูกต้องนัก เพราะเป็นการมองที่ผลของการเปลี่ยนแปลงของสังคมมากกว่า เปรียบเสมือนการกล่าวว่า สิ่งที่เคลื่อนไหวได้คือสิ่งที่มีชีวิต หรืออาการบางอย่าง เช่น การหายใจ การเต้นของหัวใจ และความอบอุ่น คืออาการของชีวิต โดย

---

12. Fred W. Riggs, "Moderuization and Development Administration." **Philippines Journal of Public Administration**, Vol. XI, No. 1 (January 1967), passim

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

มิได้พิจารณาถึงส่วนประกอบต่าง ๆ ที่เป็นตัวก่อให้เกิดอาการที่แสดงความมีชีวิตแต่อย่างใด ในทำนองเดียวกันกับที่พิจารณากันว่า การเพิ่มขึ้นในรายได้ต่อบุคคล ความมีประสิทธิภาพทางการบริหารหรือทางการเมืองที่เพิ่มขึ้น หมายถึงเครื่องหมายการพัฒนาก็ได้ แต่ก็ไม่สามารถบอกได้ว่า อะไรเป็นส่วนที่ทำให้เกิดผลเหล่านี้[13]

ฉะนั้นการที่จะเข้าใจความหมายของคำว่าการพัฒนาในแนวทางที่ถูกต้อง น่าที่จะพิจารณากันถึงส่วนประกอบต่าง ๆ ที่เป็นตัวจักรกลกระทำการ ดังที่เรียกกันว่าระบบที่กระทำการว่า มีความสามารถเพียงพอหรือเพิ่มขึ้นหรือไม่ที่จะสามารถเอาชนะสิ่งแวดล้อมของระบบเอง ซึ่งจะเป็นผลให้เกิดความเจริญเติบโตตามแนวทางที่กำหนดไว้ ถ้าระบบที่กระทำการสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางที่ปรารถนาได้แล้ว ก็กล่าวได้ว่าระบบนั้น ๆ มีการพัฒนา

เมื่อเข้าใจความหมายของคำว่า การพัฒนา ตามที่อ้างถึงแล้ว ก็มาถึงจุดที่ว่าการบริหารการพัฒนานั้นหมายความว่าอย่างไร และมีจุดประสงค์อย่างไรต่อการพัฒนาสังคม ในที่นี้ใคร่ขอยกความหมายของท่านผู้รู้บางท่านที่ผู้เขียนเห็นว่า สามารถนำมาใช้กับการอธิบายในบทความนี้ได้เท่านั้น เพราะมีผู้นิยามความหมายไว้มาก จนบางครั้งก่อให้เกิดความสับสนขึ้นได้ Peul Meadows อธิบายว่า การบริหารการพัฒนา หมายถึง “การบริหารของรัฐเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และเศรษฐกิจให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐที่ได้กำหนดไว้แล้วแน่นอน โดยมีนักบริหารการพัฒนาเป็นตัวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง”[14] George F. Gant ให้ความหมายว่า การบริหารการพัฒนาหมายถึง “ความสลับซับซ้อนของหน่วยงานระบบการบริหารและกระบวนการที่รัฐบาลก่อตั้งขึ้น เพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนา.....จุดมุ่งหมายทางสังคมและเศรษฐกิจ.....” รวมทั้งหมายถึง “การปรับตัวของ

---

13. Fred W. Riggs, “The Idea of Development Administration,” in Edward W. Weidner (ed.) **Development Administration in Asia** (Durham, N.C. : Duke University Press, 1970), pp. 25–72.
14. Paul Meadows, “Motivation for Chage and Development Administration,” in Irving Swerdlow (ed.), **Development Administration : Concepts and Problems** (New York : Surscuse University Presss, 1966), p. 9.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ระบบราชการต่อหน้าที่การงานที่เพิ่มมากขึ้นและที่สลับซับซ้อน เพื่อสนองตอบต่อความต้องการสาธารณะ ดังนั้นการบริหารการพัฒนาก็คือ การบริหารนโยบาย โครงการ แผนงาน เพื่อสนองจุดมุ่งหมายการพัฒนา"[15] ท่านผู้รู้อีกท่านหนึ่งได้แก่ Fred W. Riggs ให้ความหมายการบริหารการพัฒนาว่า หมายถึง "มวลความพยายามทั้งหลายที่กำหนดขึ้นเพื่อปฏิบัติการตามแผนงานหรือโครงการที่ถูกกำหนดขึ้นโดยผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนองต่อวัตถุประสงค์ของการพัฒนา"[16] นอกจากนี้ Riggs ยังหมายความรวมไปถึง "การบริหารการพัฒนามิได้หมายความแต่เฉพาะมวลความพยายามของรัฐบาล เพื่อปฏิบัติการตามแผนงานเพื่อดัดแปลงสิ่งแวดล้อมทั้งทางกายภาพ มนุษย์ และวัฒนธรรมเท่านั้น หากแต่รวมถึงความพยายามที่จะเพิ่มขีดความสามารถของรัฐบาลเพื่อบริหารแผนงานอีกด้วย"[17]

โดยสรุป การบริหารการพัฒนาพิจารณาได้ 2 ด้าน ด้านหนึ่งคือ การบริหารแห่งการพัฒนา (Administration of Development) ซึ่งหมายถึงการบริหารที่คำนึงถึงเป้าหมายแห่งการพัฒนาของสังคม โดยการกำหนดและนำไปปฏิบัติซึ่งโครงการและแผนงานต่าง ๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง อีกด้านหนึ่งหมายถึงการพัฒนาการบริหาร (Development of Administration) เพื่อให้เกิดความสามารถที่จะสร้างพลังทางการบริหารที่จำเป็นต่อการบรรลุจุดมุ่งหมายแห่งการพัฒนา[18] ทั้งการบริหารของการพัฒนาและการพัฒนาการบริหารควรจะต้องกระทำไปพร้อม ๆ กัน เพราะมีความสำคัญพอ ๆ กัน และเกี่ยวข้องกันเปรียบได้กับการบริหารกับการนำโครงการพัฒนาไปปฏิบัติเพื่อเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อม เพราะ

---

15. George F. Gant' "The Concepts of Development Administration," **Development Administration,** (Wisconsin : University of Wisconsin Press, 1977), p.
16. Fred W. Riggs, "The Context of Development Administratien," in Riggs (ed.), **Frontiers of Development Administration,** (Durham, N.C. : Duke University Press, 1971). p. 73.
17. Ibid., p. 75
18. Radhakrishnam Sapras, "Development Administration : An Over-View," **The Journal of Development Administration**, Vol. 21, No. 4 (October 1981) p. 591.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การบริหารไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โครงการต่าง ๆ ก็ย่อมทำได้ไม่บรรลุเป้าหมายสูงเท่าที่ควรจะเป็น ในทางกลับกัน หากสิ่งแวดล้อมไม่ได้เปลี่ยนแปลงหรือไม่ได้พัฒนาย่อมเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน หรือเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพได้"[19]

ระบบราชการกับการบริหารการพัฒนา

ดูเหมือนว่าจะเป็นภาระที่ยิ่งใหญ่เกินไปที่ระบบราชการต้องรับภาระหน้าที่ของการบริหารการพัฒนา ทั้งในแง่การคิดสร้างโครงการหรือแผนงานต่าง ๆ เพื่อสนองจุดมุ่งหมายแห่งการพัฒนาในด้านต่าง ๆ และในแง่การพัฒนาตัวระบบราชการเองด้วย เพื่อให้มีสมรรถภาพต่อการบริหารงานที่กำหนดขึ้น อย่างไรก็ตาม ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่า นอกจากระบบราชการแล้ว ยังจะมีระบบอื่นหรือองค์กรอื่นจะเข้ามามีบทบาทการบริหารการพัฒนาทดแทนได้[20] ฉะนั้นระบบราชการกับการบริหารการพัฒนา จึงเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ได้ทั้งในด้านการบริหารของการพัฒนาและการพัฒนาบริหาร

เมื่อเป็นความจำเป็นที่ระบบราชการจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารพัฒนา ปัญหาที่ตามมาก็คือ ระบบราชการนั้นมีความสามารถเพียงใดต่อการที่จะกำหนดและนำไปปฏิบัติซึ่งโครงการพัฒนาให้เกิดผลสำเร็จขึ้น ในเมื่อระบบราชการของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายไม่เคยลิ้มรสการประยุกต์การพัฒนามาก่อน นอกจากภารกิจหลักที่กระทำอยู่เสมอมาเป็นเวลานาน ไม่ว่าจะในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การป้องกันประเทศ การรักษากฎหมายและการเก็บภาษีอากร ซึ่งล้วนแต่เป็นการบริหารงานภายในประเทศทั้งสิ้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาหรือที่ Gant กล่าวว่าเป็นการบริหารภายนอกที่ซึ่งจะต้องมีการติดต่อกับสิ่งแวดล้อมนอกระบบราชการ เพื่อนำความเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น

---

[19] อนันต์ เกตุวงศ์, **การบริหารการพัฒนา** (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523) หน้า 29.

[20] โดยเฉพาะภาคเอกชนแล้ว มักจะไม่ยอมมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ไม่ได้ให้ผลตอบแทนสูงและที่ต้องอาศัยระยะเวลาเพื่อตอบแทน เอกชนจึงมักจะลงทุนในกิจการที่เรียบง่ายและไม่เสี่ยงจนเกินไป ดังนั้นจึงเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบราชการจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการวิสาหกิจที่จำเป็นของสาธารณะ ไปรดู Gant, **op. cit**, p. 6.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

มาสู่สังคม[21] ความไร้เดียงสาซึ่งการบริหารการพัฒนาของระบบราชการนี้เอง จึงเป็นเหตุให้การบริหารราชการแผ่นดินจมปลักอยู่กับระเบียบแบบแผน และการยึดมั่นในค่านิยมแห่งอำนาจ จนละเลยแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างสิ้นเชิง รวมทั้งการตีความหมายหลักการระบบราชการแบบอุดมคติของ Weber ไปในทางที่ผิด อาทิเช่น การขยายหน่วยงานเพื่อสร้างอาณาจักรแห่งตน หรือไม่ก็เพื่อแก้ปัญหาที่จุดย่อยของตนมากกว่าหลักการแบ่งงานกันทำตามความรู้ความถนัด จนเป็นเหตุให้ระบบราชการไทยมีหน่วยงานจำนวนมากที่ทำงานซ้อนกันเหลื่อมล้ำและแบ่งงานซึ่งกันและกัน เป็นผลให้การบริการของรัฐเป็นไปอย่างล่าช้าและข้าราชการประจำแก่งแย่งอำนาจและผลประโยชน์จากหน่วยงานของตนมากขึ้น[22]

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการบริหารการพัฒนาของระบบราชการดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนคิดว่าน่าจะเป็นผลมาจากแนวคิดของระบบราชการด้วยเช่นเดียวกัน ดังที่จะได้อธิบายต่อไปตามลำดับ

1. แนวคิดเกี่ยวกับลำดับขั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy)

หลักของระบบราชการที่สำคัญก็คือ การจัดลำดับขั้นการบังคับบัญชาเพื่อให้ให้การบริหารงานราชการซึ่งมีลักษณะเป็นการบริหารงานประจำวันของการบริหารในสำนักงานต่าง ๆ (Offices) บรรลุจุดมุ่งหมายอย่างสัมฤทธิผล[23] โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งลดหลั่นกันตามลำดับ ด้วยเหตุนี้ในระบบราชการจึงก่อให้เกิดการตัดสินใจตามลำดับขั้นการบังคับบัญชา และจะกระทำการข้ามขั้นผู้บังคับบัญชามิได้ ดังพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 72 ซึ่งบัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติราชการโดยมิให้เป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำ หรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วครั้งคราว" หลักการนี้มีประโยชน์ในแง่ของการแนะนำควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ

---

21. Gant, **Ibid.**, p. 21.

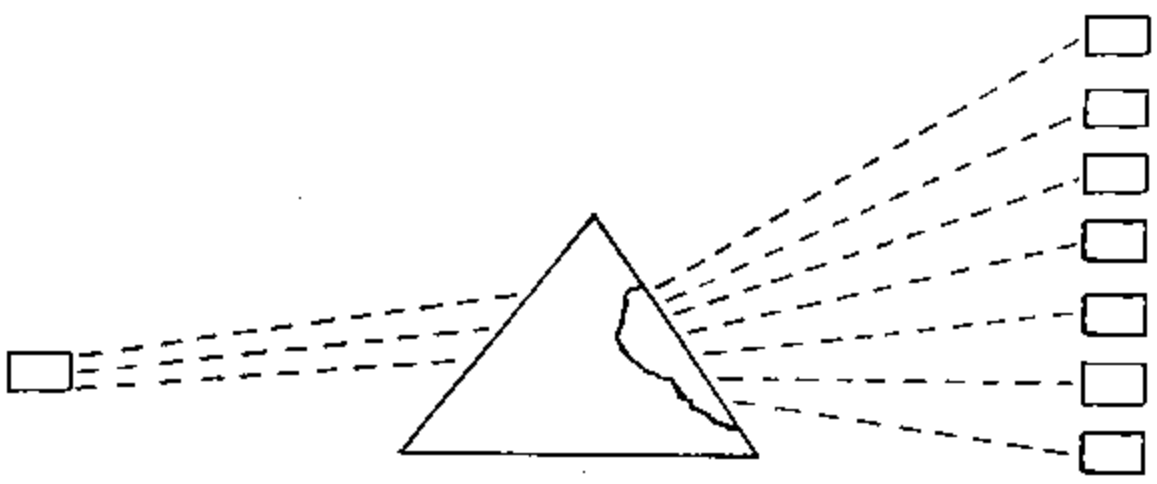
22 วรเดช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม บทคัดย่อจากรายงานวิจัยสมบูรณแบบของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ปี 2525 (เป็นภาษาอังกฤษ)

23. Martin Albrow, **Bureaucracy** (London : Pall Mall Press Ltd., 1970), p. 92.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่มีตำแหน่งด้อยกว่าให้ปฏิบัติหน้าที่ตามโดยเคร่งครัด เพราะผู้บังคับบัญชาจะต้องรับผิดชอบในผลของการกระทำของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตน

แน่นอนที่สุดแนวความคิดดังกล่าวย่อมเหมาะสมสำหรับการบริหารงานประจำในสำนักงาน เพราะมีระเบียบแบบแผนตลอดจนแนวปฏิบัติที่แน่นอนและที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภายนอกที่จะต้องผจญกับการแปรเปลี่ยนของสิ่งแวดล้อมซึ่งมีอิทธิพลต่อระบบราชการเป็นอย่างมาก ฉะนั้นในสถานการณ์แปรเปลี่ยนเช่นนี้ การขึ้นอยู่กับลำดับขั้นการบังคับบัญชาอาจจะไม่เป็นประโยชน์เท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะเหตุของความล่าช้าอันเนื่องมาจากขั้นตอนการปฏิบัติ ตลอดจนการปิดกั้นทางความคิดของการควบคุมหรือแนะนำสั่งสอนจากผู้บังคับบัญชาการอยู่เนือง ๆ Riggs เห็นว่าระบบการตัดสินใจแบบคน ๆ เดียวหรือตามลำดับขั้นการบังคับบัญชานี้ มักเกิดขึ้นในประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศที่กำลังพัฒนาที่มีลักษณะผสมระหว่างสังคมแบบดั้งเดิมและสังคมอุตสาหกรรมดังที่เรียกกันว่าสังคม Prismatic ดังภาพ



สังคมที่ยังไม่มีการแจกแจงการตัดสินใจ (Fused) สังคมระหว่างกลาง (Prismatic) สังคมที่มีการแจกแจงการตัดสินใจ (Diffracted)

สังคมที่กำลังพัฒนานี้ ผู้บังคับบัญชามักจะเป็นผู้รับผิดชอบการตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียวอยู่เสมอ โดยมิได้แยกเรื่องการตัดสินใจว่าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรู้ความสามารถ วิชาการ และประสบการณ์เฉพาะด้าน ที่ซึ่งต้องอาศัยการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาโดยตรง หรือกรณีที่เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมหรือผลประโยชน์ของประชาชนส่วนมากที่ซึ่งต้องการให้คนส่วนใหญ่เข้าร่วมการตัดสินใจ ดังที่สังคมที่พัฒนาแล้วปฏิบัติกันอยู่[24]

---

24 อนันต์ เกตุวงศ์ อ้างแล้ว หน้า 19

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้เขียนจึงเชื่อว่าแนวคิดของระบบราชการในส่วนที่เกี่ยวกับระดับการบังคับบัญชานั้นไม่สู้จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารการพัฒนา ซึ่งเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ มิใช่การปฏิบัติภารกิจประจำวันดังที่เคยปฏิบัติกันมาช้านาน จึงควรที่จะลดระดับการบังคับบัญชาการตัดสินใจโดยการจัดให้มีคณะกรรมการบริหารการพัฒนาในรูปต่าง ๆ เพื่อระดมแนวคิด และความร่วมมือในโครงการพัฒนาเหล่านั้น

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยเคร่งครัดตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ (Rigid Rule)

หลักการของระบบราชการประการที่ 2 นั้นเป็นผลมาจากหลักการระดับการบังคับบัญชาที่ซึ่งข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยเคร่งรัด ในขณะที่ผู้ออกคำสั่งอาศัยอำนาจตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับเป็นเครื่องมือการบริหารหรือออกคำสั่งใด ๆ ในทางบริหาร[25] ความเข้มงวดของกฎหมายหรือกฎข้อบังคับใดย่อมนำมาซึ่งความหวาดระแวงของข้าราชการทั้งหลายในอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งหรือกระทำการใด ๆ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เพราะเมื่อกระทำผิดพลาดลงไป ย่อมนำมาซึ่งผลร้ายที่ผู้กระทำจะต้องได้รับตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ระบบราชการมีการตัดสินใจที่ล่าช้าหรือไม่กล้าที่จะตัดสินใจ หรือแม้กระทั่งจะรอแต่คำสั่งจากหน่วยเหนืออยู่ร่ำไป นี่ย่อมเป็นเหตุให้ระบบราชการไม่เหมาะสมต่อการบริหารพัฒนาหรือบริหารโครงการต่าง ๆ ที่ต้องอาศัยการปฏิบัติงานที่รวดเร็ว เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงหรือเวลาตามระยะโครงการที่ต้องอาศัยความรีบด่วน

3. แนวคิดเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือความสามารถของข้าราชการ

ความเป็นข้าราชการนับเป็นที่ปรารถนายิ่งนักของประชาชนในประเทศกำลังพัฒนา เพราะเป็นค่านิยมประการหนึ่งที่ผู้ที่เป็นข้าราชการจะได้รับเกียรติยศ และอำนาจรวมทั้งสิทธิผลประโยชน์อื่น ๆ และความมั่นคงในชีวิตการงาน ในแต่ละปีจะเห็นได้ว่ามีผู้

---

25. Weber เรียกระบบราชการประเภทที่อาศัยกฎหมายหรือกฎข้อบังคับว่าเป็นระบบราชการแบบนิติ–สมเหตุสมผล (Legal rational bureaucracy) และ Weber เชื่อว่าเป็นแบบที่เหมาะสมมากที่สุดต่อองค์การระบบราชการสมัยปัจจุบัน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่ปรารถนาจะเข้ารับราชการเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ระบบราชการสามารถรองรับได้ในปัจจุบันไม่เกิน 2% ของหน่วยงานนั้น ๆ จึงจำเป็นที่จะต้องคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติหรือความสามารถสูงเข้าสู่ระบบราชการโดยการสอบคัดเลือกเป็นการทั่วไป และบรรจุเข้าดำรงตำแหน่งในระดับขั้นต้นเพื่อเข้าสู่ระบบการเลื่อนลำดับขั้นสูงในโอกาสต่อไป การบรรจุข้าราชการโดยวิธีการดังกล่าวนับเป็นวิธีการที่ได้ข้าราชการที่มีความสามารถและพัฒนาข้าราชการเพื่อการรับหน้าที่ขั้นสูงในโอกาสต่อไป แต่ผู้เขียนเห็นว่า ยังมีจุดอ่อนของระบบราชการดังกล่าวอยู่ คือ ระบบราชการปิดโอกาสนักบริหารที่มีความสามารถสูงจากภาคเอกชน (โดยเฉพาะนักบริหารพัฒนา) ในอันที่จะทำประโยชน์ให้แก่ภาคราชการ โดยไม่สามารถเข้าสู่ระบบราชการได้ โดยวิธีการที่นอกเหนือไปจากการสอบคัดเลือก แต่ขณะเดียวกันข้าราชการผู้มีความสามารถสูงสามารถย้ายถ่ายเทเข้าสู่ระบบเอกชนได้อย่างง่ายดาย ดังจะเห็นตัวอย่างมากมายในขณะนี้

ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนเห็นว่า ระบบราชการ น่าที่จะหาช่องทางภายในระบบตัวมันเอง เพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนผู้มีความตั้งใจสูงและความสามารถสูงที่จะรับราชการได้เข้าสู่ระบบ อาจจะโดยวิธีการพิเศษเฉพาะโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐบาลที่นอกเหนือจากภารกิจประจำทั่วไปที่เข้าราชการฝ่ายประจำปฏิบัติกันอยู่ หรือโดยการเปิดสอบคัดเลือกทั่วไปสำหรับตำแหน่งนักบริหารชั้นกลาง เฉพาะตำแหน่งที่เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาเพื่อเป็นการกระตุ้นทั้งข้าราชการประจำให้มีความจริงจังและขวนขวายอยู่เสมอ มิเช่นนั้นแล้วบุคคลภายนอกระบบอาจจะเข้ามาแทนที่ได้ ดีกว่าจะปล่อยให้ระบบอาวุโสในราชการเป็นตัวกำหนดตำแหน่งหน้าที่ดังที่เป็นอยู่ในหลาย ๆ กระทรวง

4. แนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งงานกันทำตามความถนัด (Division of work)

ข้อดีของระบบราชการก็ คือ การแบ่งงานกันทำในระบบราชการตามความถนัดเฉพาะด้านไม่ว่าจะเป็นงานการบริหารทั่วไป งานคลัง งานบุคลากร และงานพัฒนาเฉพาะด้านต่าง ๆเช่น การสาธารณสุข การเกษตร การอุตสาหกรรม การคมนาคม และการศึกษาเป็นต้น การแบ่งงานตามความถนัดเหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดความชำนาญเฉพาะด้านในองค์การระบบราชการ ซึ่งในที่สุดย่อมส่งผลไปถึงการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ก็ตามการแบ่งงานกันทำในระบบราชการของประเทศกำลังพัฒนาอาจจะไม่ก่อให้เกิดการบริหารงานที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพก็ได้ ทั้งนี้เนื่องจากการแบ่งงานกันทำจะไม่เกิดประโยชน์อันใดเลยต่อการบริหารการพัฒนา ถ้าหากว่าปราศจากการประสานงานของแต่ละหน่วยงาน ทั้งในองค์กรเดียวกันและต่างองค์กรกัน การขาดการประสานงานอันนี้จะก่อให้เกิดการบริหารงานที่ไร้ประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะการที่ต่างฝ่ายต่างกระทำนั้นอาจนำมาซึ่งความซ้ำซ้อนของหน่วยงานและการปฏิบัติ รวมทั้งนำมาซึ่งความสูญเสียทรัพยากรการบริหารโดยไม่จำเป็น เช่น การมีหน่วยงานพัฒนาชนบทในหลาย ๆ กระทรวง หรือในหลาย ๆ กรมในประเทศไทยขณะนี้

เหตุผลที่สำคัญยิ่งที่ระบบการแบ่งงานกันปฏิบัติในประเทศที่กำลังพัฒนามิได้เป็นไปตามครรลองของมันนั้น อาจจะเป็นเพราะว่าการแบ่งงานกันทำก่อให้เกิดความมีอิสระภาพและเสรีภาพ (Autogemy) ในการปฏิบัติการอย่างสูงของแต่ละหน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติการ และรวมถึงการไม่พึ่งพาอาศัยกันด้วย นี่เป็นปัญหาสำคัญยิ่งในระบบราชการของประเทศกำลังพัฒนาที่พยายามแจกแจงบทบาทหรือหน้าที่ในสังคม Riggs กล่าวว่า "การแจกแจง (แบ่งงานกันทำ) ย่อมต้องอาศัยการพึ่งพากัน และ (ตามที่พบเห็นมา) ความลังเลใจที่จะลดอิสระภาพและเสรีภาพในการตัดสินใจซึ่งเป็นหลักทั่วไปจะไม่มีผู้ใดปฏิบัติและจะไม่ยอมรับอำนาจการตัดสินใจของผู้อื่นที่มีผลกระทบต่อตนอย่างจริงใจ"[26]

ฉะนั้นระบบราชการจึงเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งต่อการบริหารการพัฒนาที่ต้องอาศัยการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งหมายถึงว่าจะต้องมีการพึ่งพากันในระบบการบริหารการพัฒนานั่นเอง ทางแก้ของระบบราชการที่ขาดการประสานงานกันนี้ Riggs เชื่อว่า อาจจะกระทำได้โดยการสร้างความยอมรับในการพึ่งพากันโดยคงไว้ซึ่งอิสระภาพ และเสรีภาพในการตัดสินใจของหน่วยงานหรือบุคคลผู้เกี่ยวข้องให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ และผลประโยชน์ตามควรแก่กรณี ซึ่งถ้ากระทำได้แล้ว ก็ย่อมจะเป็นไปได้ที่จะเพิ่มการประสานงานกันในระบบราชการที่มีการแจกแจงได้ โดยไม่เกิดความดึงเครียดมากนัก[27]

---

[26] Riggs, "The Idea of Development Administration", in Edward W. Weidner (ed.) **Development Administration in Asia,** op. cit., p. 59.

[27] Ibid.,

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แนวคิดที่ได้วิเคราะห์ข้างต้นนี้ เชื่อว่าน่าจะเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถนำไปพัฒนาระบบราชการเพื่อให้มีความสามารถเพิ่มมากขึ้นต่อการนำโครงการพัฒนาในรูปต่าง ๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผลสมกับจุดมุ่งหมายของการพัฒนาสังคม เพราะรูปแบบของระบบราชการที่มีการระดมความคิด (ลดการยึดมั่นกับกฎข้อบังคับ) เพิ่มโอกาสแก่นักบริหารพัฒนาภายนอกระบบราชการ ไม่ยึดหลักการเป็นวิชาชีพโดยเคร่งครัด ให้ได้เข้ามาร่วมบริหารโครงการพัฒนา และสร้างระบบการประสานงานตามที่แบ่งแยกตามความถนัด (ระบบการบริหารที่พัฒนาแล้ว) นั้น สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงแห่งสภาวการณ์ภายนอกองค์การได้ รวมถึงการดัดแปลงสิ่งแวดล้อมสภาวการณ์ที่แปรเปลี่ยนให้เป็นประโยชน์แก่สังคมได้มากที่สุด ในฐานะที่เป็นระบบที่กระทำการหรือตัวนำการเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะเป็นพลวัตร (Dynamic)

ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารการพัฒนา

นอกจากปัญหาการบริหารการพัฒนาอันเนื่องมาจากโครงสร้างของระบบราชการเอง ดังที่ได้ให้อรรถาธิบายมาแล้ว ผู้เขียนเชื่อว่า ยังมีปัญหาและอุปสรรคอันเนื่องมาจากสภาวการณ์แวดล้อมของระบบราชการอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นสภาวการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่ซึ่งมีอิทธิพลต่อการบริหารการพัฒนาอย่างมาก จนอาจกล่าวได้ว่าถ้าสภาวการณ์เหล่านี้ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาแล้ว ลำพังแต่เฉพาะระบบราชการที่มีความสามารถก็อาจจะไม่สามารถบริหารการพัฒนาในรูปโครงการต่าง ๆ ได้ดี ฉะนั้นสมควรที่จะต้องกล่าวถึงลักษณะ ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการสร้างสภาวการณ์ของสภาวการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมควบคู่กันไปกับการมีระบบราชการที่พัฒนาแล้ว อันจะนำมาซึ่งความสามารถบริหารการพัฒนาที่สมบูรณ์ของระบบราชการต่อไป

สภาวการณ์ทางการเมืองของการบริหารการพัฒนา

แม้จะเคยมีแนวความคิดมาก่อนว่า การบริหารจะต้องแยกออกจากการเมืองโดยเด็ดขาดเพื่อทำหน้าที่เฉพาะทางบริหารงานประจำวัน การรักษากฎหมายและการภาษีอากร และเพื่อปลอดจากการแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองก็ตาม ดูเหมือนว่าหลักการบริหารดังกล่าวไม่อาจจะนำมาเป็นแนวทางการบริหารการพัฒนาได้ ในเมื่อการบริหารการพัฒนานั้นเป็น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การบริหารโครงการเพื่อพัฒนาสังคมให้หลุดพ้นจากสภาวะด้อยพัฒนา และจากสภาวะที่กดดันโดยสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะต้องมีความเกี่ยวพันกับการระดมทรัพยากร ความคิด และการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าด้วยกันเพื่อพลังการพัฒนา จากความเกี่ยวข้องดังกล่าว การบริหารการพัฒนาโดยระบบราชการจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงจากความสัมพันธ์ที่พึงมีต่อตัวแทนประชาชนผู้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดความต้องการ นโยบาย การพัฒนา การตรากฎหมายเพื่อการบริหาร (ทั้งพระราชบัญญัติการเงิน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินที่มีรายละเอียดของการบริหารการพัฒนาในรูปต่าง ๆ และพระราชบัญญัติการบริหารในรูปการสร้างสถาบันและบริหารสถาบัน) และการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาลตามวิถีทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยได้ ฉะนั้นการบริหารการพัฒนาจึงเกี่ยวข้องกับระบบการเมือง สภาวการณ์ทางการเมือง และความสามารถของระบบการเมืองอย่างชนิดที่ไม่อาจแยกการเมืองออกจากการบริหารได้

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ระบบราชการในประเทศกำลังพัฒนานั้นมีบทบาทในการบริหารการพัฒนาอย่างมาก เพราะเป็นองค์กรเดียวที่รับภาระการบริหารงานของรัฐมาตลอดนับแต่ภาระการสร้างชาติ – รัฐ เมื่อครั้งความพยายามเอาชนะอภิมหาอำนาจในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นี่เป็นความภูมิใจในบทบาทของระบบราชการที่มีส่วนในการสร้างประเทศให้เป็นปึกแผ่น และทำนองเดียวกันที่ระบบราชการมักทึกทักเอาว่าตนจะต้องเป็นผู้บริหารการพัฒนาควบคู่ไปกับการสร้างชาติด้วย ความต่อเนื่องของบทบาทพัฒนาประเทศของระบบราชการนี้เองได้เป็นเหตุให้ระบบราชการมีความเข้มแข็ง และพลังในการกำหนดความต้องการ นโยบาย โครงการ และการบริหารจนเกินกำลังความสามารถของระบบการเมือง ที่ซึ่งเพิ่งจะมีการพัฒนาภายในระยะเวลาอันสั้น

ความอ่อนแอของระบบการเมือง นอกจากจะเป็นผลมาจากช่วงระยะเวลาพัฒนาการอันสั้นกว่าระบบราชการแล้ว ยังเป็นผลมาจากการขาดความต่อเนื่องของระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพร้อมซึ่งสภาที่มาจากการเลือกตั้ง (Elected Assembly) ระบบการเลือกตั้งและระบบพรรคการเมือง ซึ่งจะเป็นตัวจักรกลการพัฒนาการเมือง ช่วงของการขาดการต่อเนื่องของระบบการเมืองดังกล่าว เป็นเหตุให้ระบบราชการ (รวมถึงระบบ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ทหารด้วย) ได้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่แทนทางการเมืองเพิ่มขึ้นต่างหากจากการบริหารราชการแผ่นดินทั่วไป จนเป็นเหตุให้เกิดช่องว่างของการควบคุมระบบราชการให้ปฏิบัติภารกิจไปตามครรลองของมัน ซึ่งหมายถึงการมีอำนาจล้นฟ้าของระบบราชการนั่นเอง ในประเทศไทยเองก็ตกอยู่ในสภาวะที่ระบบการเมืองไม่อาจควบคุมระบบราชการให้ดำเนินไปตามระบบที่ประเทศพัฒนาปฏิบัติกันได้ กล่าวคือระบบราชการมีอำนาจการต่อรองกับระบบการเมืองมาก ทั้งในแง่กฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) เช่น ในกรณีที่มีอิสระที่จะไม่เข้าชี้แจงข้อเท็จจริงต่อกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติ[28] และในแง่ของสถาบันที่สภานิติบัญญัติไม่มีสถาบันอิสระทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังที่เรียกกันว่า สำนักงานผู้ตรวจราชการแผ่นดิน (Ombudsman) และสำนักงานผู้ตรวจเงินแผ่นดิน

ผลของการขาดความสมดุลย์ระหว่างระบบราชการและการเมืองนี้เอง เป็นเหตุให้ระบบราชการบริหารงานอย่างไร้ประสิทธิภาพและปราศจากการพัฒนา ฉะนั้นจึงจำต้องสร้างระบบการเมืองที่มีความสามารถเพียงพอต่อการควบคุมการใช้อำนาจของระบบราชการก่อนที่การบริหารการพัฒนาโดยระบบราชการจักล้มเหลวมากไปกว่านี้[29] ผู้เขียนเชื่อว่าสภาพการณ์ทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยเท่านั้นที่สอดคล้องกับการบริหารการพัฒนา เพราะบรรยากาศการพัฒนาจะต้องอาศัยระบบการเมืองแบบเปิดเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนรวม มิใช่การบริหารโดยระบบราชการแต่ฝ่ายเดียวอย่างในระบบตรงกันข้ามดังที่ประเทศกำลังพัฒนากำลังประสบอยู่ทุกวันนี้

สภาวการณ์ทางเศรษฐกิจแห่งการบริหารการพัฒนา

การบริหารการพัฒนาเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของสังคมจำต้องอาศัยทรัพยากรเป็นจำนวนมาก ทั้งทางด้านเงินตราและวัตถุปัจจัยต่าง ๆ ปัญหาที่เกิดแก่ประเทศกำลัง

---

28 ดูรัฐธรรมนูญ 2521 มาตรา 139

29 Riggs ได้เสนอแนวทางการพัฒนาสถาบันที่อยู่เหนือระบบราชการ (Extra–Bureaucratic Power) โดยเรียกว่าระบบแห่งรัฐธรรมนูญ (Constitutive System) ซึ่งประกอบไปด้วยการมีสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้ง และระบบพรรคการเมือง เพื่อทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของระบบราชการ Riggs ยังกล่าวต่อไปว่า แม้ว่าประเทศกำลังพัฒนาจะมีระบบ Constiutive system ก็ตาม แต่ก็มักจะอ่อนแอเกินไปที่จะควบคุมระบบราชการได้ เพราะปราศจากสภาและระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง โปรดพิจารณา Riggs, "Bureaucracy and Development Administration" **Philippines Journal of Public Administration**, Op. cit., p. 117–118.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พัฒนานั้นได้แก่ ความขาดแคลนทรัพยากรเหล่านี้ ซึ่งเป็นผลมาจากสภาวการณ์ทางเกษตรกรรมที่ไม่อาจก่อให้เกิดผลผลิตและรายได้แก่ประเทศเท่าที่ต้องการได้ จนเป็นเหตุให้เกิดภาวะชะงักงันในด้านการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อนำมาบริหารโครงการต่าง ๆ รวมทั้งการจ่ายเงินเดือนแก่ข้าราชการให้พอควรแก่ค่าครองชีพนี่เป็นจุดเริ่มต้นแห่งอุปสรรคการบริหารการพัฒนาที่สำคัญยิ่ง เพราะการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนานั้นจำต้องอาศัยความมีอยู่อย่างเพียงพอของพื้นฐานทางเศรษฐกิจ[30] เพื่อสนองตอบต่ออุปสงค์ของผู้ผลิตเบื้องต้นและกองทัพลูกจ้างของทั้งภาครัฐบาลและเอกชนผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งค่าใช้จ่ายเพื่อองค์กรบริหารราชการที่เพิ่มขึ้นเมื่อองค์การบริหารราชการขยายตัวตามภารกิจการพัฒนา แน่นอนที่สุดระบบราชการที่ขึ้นอยู่กับระบบเศรษฐกิจการเกษตรย่อมไม่อาจพัฒนาองค์กรและจูงใจข้าราชการให้อุทิศตนเพื่อการบริหารการพัฒนากิจสาธารณะได้ดีเท่ากับระบบราชการในระบบเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมที่มีความพร้อมทางทรัพยากรเศรษฐกิจ เพื่อการว่าจ้างเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถได้มาก อีกทั้งเพื่อการพัฒนาระบบราชการให้มีศักยภาพในทางควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐให้บริหารงานในหน่วยงานอย่างมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ Riggs เชื่อว่าประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจดี ย่อมทำให้เกิดการปรับปรุงความสามารถทางการบริหารและช่วยเพิ่มโอกาสมากขึ้นโดยการจัดการหาประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมและโอกาสจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วย[31]

ความไม่พอเพียงทางด้านปัจจัยเศรษฐกิจดังกล่าวย่อมส่งผลต่อการบริหารการพัฒนาในประการที่สำคัญ ๆ ดังนี้

ประการแรก ระบบราชการจะขาดการพัฒนาสมรรถนะของตนเอง ในขณะที่ความใหญ่โตของระบบราชการไม่อาจที่จะปฏิบัติภารกิจสาธารณะใหม่ ๆ ได้ ภารกิจการพัฒนาจำต้องอาศัยระบบการบริหารงานที่มีความสามารถสูง ซึ่งยังคงเป็นที่ขาดแคลนกันอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา

ประการที่สอง ข้าราชการที่เป็นกำลังสำคัญของการบริหารราชการยังคงอยู่ในสภาวะขาดแคลนปัจจัยการดำรงตนในสังคมให้มีเกียรติเท่ากับค่านิยมของความเป็นข้าราช-

---

30 Sapru, **op. cit.**, p. 594.

31 Riggs, "The Context of Development Administration," **op. cit.**, p. 85.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การทสังคมกำหนดจึงจำต้องกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อแลกเปลี่ยนกับค่าตอบแทนจากผู้เกี่ยวข้องกับระบบราชการ หรือไม่ก็กระทำในสิ่งที่ควรไม่ควรกระทำ แม้จะไม่ผิดกฎหมายแต่อย่างใด

ผลจากสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากความขาดแคลน อาจได้แก่การไม่อาจปฏิบัติตามกลไกการตลาดหรือราคาตลาดได้ และสมมติฐานความเสมอภาคเท่าเทียมกันอย่างในระบบเศรษฐกิจที่พัฒนาแล้วได้ ซึ่งหมายถึง (ในที่นี้) การกำหนดอัตราเงินเดือน การงบประมาณเพื่อการพัฒนา การตัดสินใจเกี่ยวกับราคาบริการสาธารณะหาได้ขึ้นอยู่กับค่าที่แท้จริงของการตลาดหรือความเสมอภาคเท่าเทียมกันไม่ หากแต่ขึ้นอยู่กับการต่อรองของผู้ที่เกี่ยวข้องว่ามีอิทธิพลหรือมีความเป็นพวกพ้องเพียงใดมากว่า[32] สิ่งเหล่านี้เองเป็นตัวสร้างโอกาสการฉ้อราษฎร์บังหลวงในระบบราชการ และขัดขวางการบริหารการพัฒนาที่จะต้องอาศัยความเสมอภาคของการมีส่วนร่วมของประชาชนยกตัวอย่างเช่น การจ่ายเงินเดือนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่ำกว่าที่ควรจะเป็นในราคาตลาด ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ทดแทนในส่วนที่ขาดไป โดยอาจจะเรียกค่าบริการของรัฐต่ำกว่าที่ควรจะเรียกโดยมีค่าตอบแทนในขณะเดียวกันอาจจะเรียกค่าบริการตามความเป็นจริงจากผู้รับบริการที่ไม่ร่วมในส่วนได้เสีย

สภาวการณ์ทางสังคมแห่งการบริหารการพัฒนา

การบริหารการพัฒนานั้นมีความเกี่ยวข้องกับสังคมทั้งในทางกระทำต่อและถูกกระทำต่อในกรณีที่กระทำต่อหมายถึง การบริหารการพัฒนามีภาระหน้าที่พัฒนาและปรับปรุงสวัสดิภาพของสังคม ไม่ว่าจะในด้านการบริการสาธารณสุข การเคหะ การศึกษา วัฒนธรรม การยกระดับสถานภาพสตรี การคุ้มครองเด็กและแรงงาน และสิทธิมนุษยชน

---

[32] Riggs เรียกสภาวการณ์นี้ว่าเป็น Economy the – Bazaar – Canteen ซึ่งหมายถึงลักษณะทางการบริหารของประเทศกำลังพัฒนาที่มีการต่อรองราคาหรือถ้อยทีถ้อยแบ่งปันกัน ซ้อนอยู่กับกลไกด้านราคาตามค่าท้องตลาดและความเสมอภาคเท่าเทียมกันในสังคม รายละเอียด โปรดพิจารณา Fred W. Riggs, "The "Sala" Model : An Ecological Approach to the Study of Comparative Administration" **Philippines Journal of Public Administration,** Vol. 6 No. 1 (January 1962), pp. 9–10.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สำหรับด้านที่ถูกกระทำต่อ อาจจะเนื่องมาจากอุปสรรคทางสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ที่ กีดขวางการพัฒนา อาทิเช่น ความเป็นพหุชุมชนที่ประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่แตกต่างกัน ทั้งทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา เผ่าพันธุ์ และความผูกพันทางประวัติศาสตร์ การมีวัฒนธรรมอันหลากหลาย และวัฒนธรรมที่ไม่สอดคล้องกับสภาวะการพัฒนา

ความเป็นพหุชุมชน (Plural Society) และการมีวัฒนธรรมที่แตกต่างกันนี้เอง มีผลต่อระบบราชการที่ทำหน้าที่บริหารการพัฒนา เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีการรวมตัวกันบริหารงานแบบขาดความเพรียบพร้อม โดยแต่ละบุคคลจะยึดมั่นอยู่กับวัฒนธรรมของกลุ่มที่แตกต่างไปจากกลุ่ม[33] อันเป็นผลให้เกิดปัญหาการประสานงานกันมากทั้งระดับบนและล่างของระบบราชการ รวมทั้งการบริการของรัฐอาจจะมุ่งสู่ชุมชนที่มีความผูกพันกับเจ้าหน้าที่ที่จัดบริการสาธารณะ ปัญหาเหล่านี้จะสูญสิ้นไปถ้าหากว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบความเป็นองค์การของระบบราชการเสียใหม่ให้มีลักษณะที่เป็นสากลมากขึ้น โดยมีการสร้างปทัสฐาน (Norms) การบริหารงานเพื่อเป้าหมายการพัฒนาทั้งโดยอาศัยกฎข้อบังคับแห่งองค์การ และการยอมรับในความแตกต่างด้านพหุชุมชนและวัฒนธรรมอันจะนำมาซึ่งการประสานการปฏิบัติการบริหารการพัฒนาเพื่อความเสมอภาคแห่งโอกาสการพัฒนาที่ชุมชนต่าง ๆ จะได้รับจากระบบราชการ

แนวทางการพัฒนาระบบราชการไทยเพื่อการบริหารการพัฒนา

อาจจะเป็นการอาจหาญมากเกินไปที่จะกำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารหรือการปฏิรูปการบริหารเพื่อให้มีสมรรถนะในอันที่จะนำโครงการ แผนงาน และเครื่องไม้เครื่องมืออื่น ๆ ไปปฏิบัติเพื่อการบริหารการพัฒนา ทั้งนี้เพราะการพัฒนาการบริหารนั้นหาได้มีขอบเขตหรือมาตรฐานการพัฒนาแต่อย่างใดไม่ หากแต่ขึ้นอยู่กับสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ ของระบบการบริหารในด้านต่าง ๆ ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และแม้แต่ตัวผู้บริหาร รวมทั้งนักวิชาการด้านการบริหารการพัฒนาเอง ก็ไม่สามารถสร้างหลักการพัฒนาการบริหารในแนวทางที่ยอมรับกันทั่วไป ดังจะเห็นได้จากแนวคิดของ Gerald E. Caiden เกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารดังนี้

---

[33] Robert N. Kearney, "South and Southeast Asia : A Regional Survey," in Robert N. Kearney (eb.), **Politics and Modernization in South and Southeast Asia** (New York : Halsted Press : 1975), pp. 20–24.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

"การศึกษาการปฏิรูปการบริหารต้องพบกับปัญหาอุปสรรคนานัปการ ทั้งนี้เป็นเพราะว่าการขาดคำนิยามที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป คำที่ใช้กันในขณะนี้มักนำไปสู่ความสับสนและยากที่จะกำหนดตัววัดสำหรับการทำวิจัยและสร้างทฤษฎี..... ยกตัวอย่างเช่น ความหมายของการปฏิรูปการบริหารที่ใช้กันมักจะหมายถึง การปรับปรุงการบริหาร..... การตรวจสอบการบริหารในสถานการณ์ที่ยุ่งยาก..... การแก้ไขเฉพาะปัญหาอันเนื่องมาจากการบริหารที่ล้มเหลว.....ข้อเสนอแนะเพื่อการทำให้การบริหารของรัฐบาลดีขึ้น..... และใช้ในความหมายในกรณีความมุ่งหวังของนักปฏิรูปทางการบริหารทั้งหลาย" [34]

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนยังเชื่อว่ายังพอมีแนวทางการพัฒนาการบริหารให้ดีขึ้นได้ ไม่ว่าจะเป็นความพยายามปฏิรูปในรูปใด และแม้แต่จะต่างกันในลักษณะของการกระทำที่นำมาใช้ปฏิรูปการบริหารก็น่าจะเป็นส่วนหนึ่งที่เสริมสร้างการบริหารการพัฒนาได้ ในที่นี้ผู้เขียนจะใช้แนวคิดการปฏิรูปการบริหารของนักวิชาการหลายท่านประกอบการกำหนดหลักการพัฒนาการบริหารตามความนึกคิดของผู้เขียนเอง แนวคิดที่น่าจะเป็นตัวแบบศึกษาการปฏิรูปการบริหารดังกล่าวก็คือ การปฏิรูปองค์การ หรือสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร (โดยเฉพาะก็คือระบบราชการนั่นเอง) ตามทัศนะของ Frederick C. Mosher [35] ซึ่งเน้นการพัฒนาองค์การหรือจัดองค์การขึ้นมาใหม่ให้มีความสามารถมากขึ้น อีกทั้งผสมผสานกับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องการพัฒนาหรือปฏิรูปการบริหารด้วย [36] (รวมถึงทัศนคติและคุณค่าต่าง ๆ ของนักบริหาร) ดังนั้นการพัฒนาการบริหารใน

---

34 Gerald E. Caiden, **Administrative Reform**, (London : The Penguin Press, 1969), p. 43.

35. Frederick C. Mosher. "Some Notes on Reorganizations in Public Agencies," in Roscoe C. Martin (ed.) **Pudlic Administration and Democracy : Essays in Honor of Paul H. Appleby.** (Syracuse, New York ; Syracuse University Press, 1965), p 129.

36. ดังที่ Hahn Been Lee กล่าวสรุปในที่ประชุมสัมมนาเรื่อง "การปฏิรูปการบริหารและความริเริ่มเปลี่ยนแปลง" ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ว่า "....มีมติที่ได้รับการยอมรับกันตั้งแต่เริ่มการสัมมนาแล้วว่าการปฏิรูปการบริหารไม่ได้หมายความเพียงแต่เฉพาะการเปลี่ยนชื่อและโครงสร้างของการบริหารเท่านั้น หากแต่ต้องรวมถึงการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการบริหารด้วย" โปรดพิจารณา Eastern Regional Organization For Public Administration, **"Seminar on Administrative Reform and Innovations,** Vol. II (Kuala Lumpur 1968, p. 3.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บทความนี้ จะเน้นการปฏิรูปสถาบันหรือตัวองค์การที่ทำหน้าที่การบริหารคือตัวระบบราชการ หรือที่เกี่ยวข้องกับการบริหารคือ สถาบันทางการเมืองและการพัฒนาพฤติกรรม ทัศนคติและคุณค่าต่าง ๆ ของนักบริหารควบคู่กันไป

1. การพัฒนาระบบราชการในทัศนะการปฏิรูปสถาบันและพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้อง

ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นของบทความว่าระบบราชการในปัจจุบันนี้มิได้ทำหน้าที่แต่เพียงการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การรักษากฎหมาย การจัดเก็บภาษีอากรและการบริการสาธารณะทั่วไปดังแต่ก่อน หากแต่จะต้องบริหารภารกิจทั้งปวงเพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นทุกขณะของสมาชิกของสังคมที่ซึ่งจะต้องเอาชนะและประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุด ภารกิจที่ใหม่และหนักมากเช่นนี้ไม่อาจจะใช้ระบบราชการที่เคยมีมาแต่เดิมได้ ดังนั้นการปฏิรูประบบราชการหรือองค์กรบริหารต่าง ๆ จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งยวด เท่าที่ประสบการณ์อันน้อยนิดที่ผู้เขียนพึงมี ใคร่ขอเสนอแนวการปฏิรูประบบราชการได้ดังนี้

ประการแรก โครงสร้างทางการบริหารราชการไทยจะต้องเปลี่ยนแปลงไปในทางที่สนับสนุนการบริหารการพัฒนา ซึ่งหมายความว่าจะต้องยืดหยุ่นปรับตัวได้ตามความเปลี่ยนแปลงของสังคม มิใช่ยังติดอยู่กับโครงสร้างตามกฎหมายที่กำหนดขอบข่ายอำนาจหน้าที่ขององค์กรและผู้ปฏิบัติไว้อย่างเคร่งครัด จนไม่อาจปรับตัวเข้ากับภารกิจของการบริหารการพัฒนาได้ในสถานการณ์ต่าง ๆ ลักษณะเช่นนี้อาจพบได้จากกฎหมายที่กำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ทางการบริหารขององค์กร (กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ) เช่น ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 และ 218 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รวมทั้งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการของกรมต่าง ๆ ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างที่เคร่งครัดเช่นนี้ เป็นเหตุให้องค์กรการบริหารต่าง ๆ ปฏิเสธที่จะริเริ่มโครงการพัฒนาใหม่ ๆ ได้โดยอ้างขีดจำกัดของกฎหมายมิได้ให้อำนาจให้กระทำบ้างหรือไม่จำต้องกระทำเพราะกฎหมายไม่ได้บังคับให้กระทำบ้าง และข้ออ้างเพื่อหลีกเลี่ยงการประสานงานในโครงการพัฒนาต่าง ๆ เพราะเหตุที่ไม่เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกันกับตนสิ่งเหล่านี้นับว่าเป็นอุปสรรคการบริหารการพัฒนาที่จะต้องอาศัยความคิดริเริ่ม (Innovation) เพื่อการพัฒนาสังคม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การสร้างโครงสร้างทางการบริหารให้มีลักษณะยืดหยุ่นไม่เกาะติดกับกฎข้อบังคับและปทัสถานอันเนื่องมาจากระบบราชการนี้ จะสำเร็จได้ก็โดยการเสริมสร้างพฤติกรรมทางการบริหารของผู้ที่เกี่ยวข้องควบคู่กันไปด้วย เพื่ออุดช่องว่างความยืดหยุ่นของระบบที่ไม่อาศัยกฎข้อบังคับเป็นหลักการปฏิบัติอย่างเดิม พฤติกรรมทางการบริหารที่เหมาะสมกับการบริหารการพัฒนาน่าจะได้แก่ทัศนคติในทางยอมรับความสามารถซึ่งกันและกัน การแบ่งงานและประสานงานกัน และการยอมรับในความเปลี่ยนแปลงแห่งสิ่งแวดล้อมเป็นต้น

ประการที่สอง คุณค่านิยม (Value) แห่งการเป็นข้าราชการที่มีมาแต่เดิม จะต้องเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะสนับสนุนการบริหารการพัฒนา เป็นต้นว่าค่านิยมในการเป็นเจ้าขุนมูลนาย ความมั่นคงและมีเกียรติและความเป็นพวกพ้องในอาชีพควรจะถูกยกเลิกเสีย เพราะข้าราชการมักจะปฏิบัติหน้าที่ โดยอาศัยผู้บังคับบัญชาเป็นที่ตั้งมากกว่าจุดมุ่งหมายขององค์กร อาศัยความมั่นคงเป็นหลักการรักษาสถานภาพของตนในตำแหน่งในตำแหน่งหน้าที่มากกว่าความสามารถ อาศัยความมีเกียรติเพื่อการแสวงหาอภิสิทธิ์ในสังคมมากกว่าคุณงามความดีและอาศัยความเป็นพวกพ้องเพื่อตำแหน่งหน้าที่มากไปกว่าความสัมพันธ์ส่วนตัว

2. การสร้างสถาบันทางการเมืองให้มีดุลยภาพแห่งอำนาจทัดเทียมกับสถาบันทางบริหารหรือระบบราชการ เพื่อเป็นตัวถ่วงการใช้อำนาจของสถาบันทางบริหารที่อาจจะกระทำไปเกินขอบเขตแห่งอำนาจการ สร้างดุลยภาพระหว่างสถาบันทางการเมืองและระบบราชการนี้มิใช่เป็นการแยกหน้าที่ทางการเมืองออกจากหน้าที่ทางการบริหารดังที่เข้าใจกันอยู่ในขณะนี้[35] หากแต่เป็นการหมายถึง (ตีความได้ว่า) สถาบันทางการเมือง (ผู้มาจากการเลือกตั้ง) ควรจะทำหน้าที่เฉพาะทางการเมืองคือการกำหนดการตัดสินใจและระบบ

---

35. ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกิสเออ (Montesquien) ได้แบ่งอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจมากเกินไป จนเป็นเหตุให้เกิดการใช้อำนาจเผด็จการโดยบุคคลหรือกลุ่ม การแบ่งแยกอำนาจเช่นนี้ไม่เกี่ยวกับการแยกการเมืองออกจากบริหารตามที่คนทั่วไปเข้าใจกัน หากแต่เป็นการถ่วงดุลย์การใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองหลักการเป็นตัวแทนหรือหลักอำนาจของปวงชนมากกว่า ฉะนั้นการที่กล่าวว่าฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ทางการเมือง และฝ่ายบริหารทำหน้าที่ทางการบริหารจึงเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน โปรดพิจารณา Fred W. Riggs, "Administrativm Refom as a Problem of Dynamic Balancing," **Philippines Journal cf Public Administration** Vol.XIV, No 2 (April 1970) pp. 103–205.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ราชการควรปฏิบัติเฉพาะแต่หน้าที่ทางการบริหารคือการนำเอาการตัดสินใจไปปฏิบัติ การที่กล่าวเช่นนี้ก็เพราะว่าโครงสร้างของรัฐบาลประกอบไปด้วยสองส่วนด้วยกัน ส่วนหนึ่งมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับทางการเมืองเช่น คณะรัฐมนตรี และอีกส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับระบบราชการ (ฝ่ายประจำ) ดังนี้การแยกหน้าที่ทางการเมืองออกจากหน้าที่ทางการบริหารโดยหลักการแบ่งแยกอำนาจในส่วนของรัฐบาล จึงเป็นคนละกรณีกันกับการแยกอำนาจนิติบัญญัติออกจากฝ่ายอำนาจฝ่ายบริหาร เฉกเช่น การพูดกล่าวว่าการซื้อกับการขายในกิจกรรมของการค้าขายเป็นส่วนที่แยกออกจากกันได้นั่นเอง [36]

การที่จะต้องถ่วงดุลย์อำนาจของระบบราชการโดยการพัฒนาสถาบันทางการเมืองให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นก็เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายราชการประจำล้ำเส้นการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งอาจจะทำให้ความเป็นระบบตัวแทนของประชาชนหรือหลักความเสมอภาคหรือหลักความเป็นธรรมของสังคมต้องเสื่อมเสียไป

การที่จะพัฒนาสถาบันทางการเมืองหรือสถาบันทางบริหารให้มีสมรรถนะในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อบรรลุเป้าหมายของสังคมนั้น Riggs เสนอว่าจะต้องยึดหลัก 2 ประการภายใต้โครงสร้างของรัฐบาลในปัจจุบัน กล่าวคือ ประการแรก ในทางการเมืองจะต้องยึดหลักความเสมอภาค (Equality) หรือหลักความเป็นธรรมของสังคม (Social Justice) ที่ซึ่งเป็นเรื่องการตัดสินใจโดยตัวแทนประชาชน มิใช่คณะบุคคล (เช่น คณะปฏิวัติหรือคณะปฏิรูปต่าง ๆ) หรือข้าราชการฝ่ายประจำ และประการที่สองก็คือหลักความสามารถ (Capacity) ของข้าราชการฝ่ายประจำที่จะต้องมีความสามารถเพียงพอที่จะนำนโยบายและกฎหมายไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนา หรือปฏิรูปทั้งสถาบันทางการเมืองและสถาบันทางการบริหารไปพร้อม ๆ กันและได้ดุลย์กัน มิเช่นนั้นแล้วจะเกิดปัญหาทางการขาดดุลยภาพระหว่างสองสถาบันอันเป็นเหตุให้เกิดการพัฒนาแบบไม่สมดุลย์ (Assymmetrical) และนำมาซึ่งความยุ่งยากต่อไป เช่น ถ้ามีแต่การพัฒนาเฉพาะสมรรถนะทางการบริหารโดยวิธีการปฏิรูปการบริหาร โดยมิได้คำนึงการพัฒนาสถาบันทางการเมือง เพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางการเมืองยิ่ง ๆ ขึ้นแล้ว ความโกลาหลวุ่นวายแห่งการปฏิบัติก็จะทำลายสิ่งต่าง ๆ ที่มีเพิ่มขึ้นเนื่องมาจากความมี

36. Ibid., pp. 104–105.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ประสิทธิภาพทางการบริหารมากกว่าการสนับสนุนระบบการเมืองโดยตัวแทนได้ดีขึ้น แต่ถ้ามีการปฏิรูปทางการเมืองควบคู่กับการปฏิรูปการบริหารด้วยแล้ว ก็จะนำมาซึ่งความมีสมรรถนะทางการบริหาร[37] ทั้งนี้เพราะว่าฝ่ายประจำจะต้องพัฒนาตนเองให้มีสมรรถนะเพียงพอเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนภายใต้การควบคุมทางการเมืองโดยประชาชน

การพัฒนาสถาบันทางการเมืองอาจกระทำได้โดยการพัฒนาระบบพรรคการเมือง ระบบการเลือกตั้ง สภาเลือกตั้ง

ประการแรก การพัฒนาพรรคการเมือง อาจพิจารณาได้ดังนี้ – การสร้างระบบพรรคการเมืองที่ได้ดุลยภาพ (Balanced Party System) ที่ประกอบไปด้วยพรรคการเมืองฝ่ายข้างมากที่ทำหน้าที่ (หรือรวมตัว) เป็นรัฐบาลและพรรคการเมืองฝ่ายค้าน โดยทั้งสองฝ่ายมีอำนาจต่อรองกันในทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายที่จัดตั้งรัฐบาลซึ่งมีความสามารถระดมความสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือฝ่ายค้านที่มีโอกาสที่จะแสวงหาความสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกัน ผลจากการมีระบบพรรคการเมืองที่ได้ดุลยภาพเช่นนี้จะก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างระบบราชการและสถาบันที่ควบคุมระบบราชการในกรณีที่พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลได้รับความสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นเหตุให้ฝ่ายราชการประจำไม่อาจปฏิเสธการปฏิบัติตาม และนำไปสู่การลดอำนาจในทางเสื่อมเสียเช่นการแต่งตั้งพรรคพวกให้ดำรงตำแหน่งในระบบราชการโดยมิชอบ ซึ่งเป็นผลให้ความมีประสิทธิผลทางการบริหารและความนิยมชมชอบฝ่ายรัฐบาล โดยการต่อต้านของฝ่ายราชการประจำและพรรคฝ่ายค้าน หรือการใช้อำนาจไปในทางรักษาผลประโยชน์ของตนมากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ ก็จะถูกต่อต้านโดยฝ่ายข้าราชการประจำและพรรคฝ่ายค้าน

ประการที่สอง การพัฒนาระบบการเลือกตั้ง–ระบบการเลือกตั้งเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาสถาบันทางการเมือง กล่าวโดยเฉพาะก็คือพรรคการเมืองระบบการเลือกตั้งที่จะสนับสนุนการระดมความสนับสนุนจากมติมหาชนนั้น จะต้องยึด

37. Ibid., p. 106.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แนวทางการให้ความเสมอภาคในโอกาสที่จะได้เป็นตัวแทนประชาชนโดยถ้วนทั่ว โดย
มิเห็นแก่ประโยชน์ที่พรรคการเมืองบางพรรคจะได้ประโยชน์จากระบบแต่อย่างใด ระบบ
ที่ว่านี้ก็คือระบบแบบการเลือกตั้งเขตละ 1 คน เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิเลือกผู้แทน
ของตนได้เพียง 1 คนเท่านั้น มิใช่ให้สิทธิแก่ประชาชนบางแห่งมีสิทธิ์เลือกผู้แทนได้
หลายคน อันจะนำมาซึ่งความไม่เท่าเทียมกันของมติมหาชนส่วนรวมและความได้เปรียบ
เสียเปรียบระหว่างพรรคเล็กและพรรคที่ใหญ่กว่า การใช้ระบบเลือกตั้งแบบรวมเขตเบอร์
เดียวหรือรวมเขตหลายเบอร์ นอกจากจะไม่เป็นไปตามหลักการที่กล่าวมาแล้ว ยังอาจเป็น
เหตุให้เกิดพรรคการเมืองแบบขาดดุลยภาพด้วย เพราะพรรคที่ใหญ่กว่าหรือมีกำลังทรัพย์
มากกว่าอาจมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลได้โดยขาดพรรคฝ่ายค้านที่มีกำลังน้อยกว่าทำหน้าที่ถ่วง
ดุลย์ ซึ่งในที่สุดย่อมนำมาซึ่งการบริหารที่ไร้ประสิทธิภาพนั่นเอง

ประการที่สาม การพัฒนาสภาเลือกตั้ง—ปัญหาที่เกิดในระบบรัฐสภาไทยขณะนี้
ก็คือ การมีสองสภา สภาเลือกตั้งและสภาแต่งตั้งโดยรัฐบาล ที่ทำหน้าที่กำหนดความ
ต้องการหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาของประเทศ การมีสองสภาเช่นนี้ย่อมเป็นอุปสรรค
ต่อการพัฒนาระบบพรรคการเมืองที่ได้ดุลยภาพกล่าวคือ พรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายจัดตั้ง
รัฐบาลไม่เพียงแต่แสวงหาความสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่ยังได้
รับความสนับสนุนจากสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล โดยเฉพาะเมื่อมีการประชุม
ร่วมของทั้งสองสภาเช่นการแก้ไขรัฐธรรมนูญและการตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งย่อมเป็นเหตุ
ให้ระบบการถ่วงดุลย์อำนาจของพรรคฝ่ายค้านเสียไป และทำให้การพัฒนาระบบพรรค
การเมืองแบบได้ดุลยภาพเป็นไปอย่างล่าช้า เพราะว่าจะไม่มีพรรคการเมืองใดพยามยามหา
ความสนับสนุนในทางการเมืองจากระบบการเมือง ในเมื่อตนสามารถแสวงหาได้จากอีก
สภาหนึ่ง นอกจากนี้การปล่อยโอกาสให้ข้าราชการประจำเข้ามาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ
ด้วยในขณะนี้ตนมีหน้าที่ทางการบริหารอยู่แล้ว ย่อมหมายถึงการใช้อำนาจเหลื่อมล้ำหรือ
ก้าวก่ายหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นการขัดกับระบบการแบ่งแยกอำนาจที่ไม่ประสงค์ที่จะ
ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากเกินไป อีกทั้งเป็นการขัดกับการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่าย
ประจำกับฝ่ายการเมืองในการบริหารงานของรัฐบาลกล่าวคือ ฝ่ายประจำที่ทำหน้าที่ใน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สภานิติบัญญัติจะไม่วางตนเป็นกลางระหว่างการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้านที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ อันจะเป็นเหตุให้ดุลยภาพระหว่างพรรคการเมืองทั้งสองฝ่ายเสื่อมเสียไปในที่สุด แนวทางที่ดีที่สุดก็คือการพัฒนาระบบสภาเดียวที่ประกอบไปด้วยพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ได้ดุลยภาพซึ่งกันและกันทำหน้าที่ทั้งฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายค้านดังที่กล่าวมาแล้ว

ความสรุป

การบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นของสังคมดังที่กล่าวกันว่าคือการบริหารการพัฒนานั้น เป็นสิ่งที่จะต้องอาศัยระบบราชการเป็นระบบกระทำการหรือบริหารการพัฒนาให้เป็นไปตามความต้องการของสังคมที่หลากหลายและเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อเป็นภารกิจที่ยิ่งใหญ่เช่นนี้ ปัญหาที่ตามมาก็คือระบบราชการมีความสามารถเพียงพอหรือไม่ที่พ้นฝ่าอุปสรรคการพัฒนาประเทศอันเกิดจากสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และความไร้สมรรถภาพของตัวระบบราชการเอง บทความนี้มุ่งเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบราชการอันเป็นสถาบันทางการบริหารด้วยการปรับปรุงโครงสร้างทางการบริหาร ทัศนคติหรือพฤติกรรมของข้าราชการให้สอดคล้องกับหลักการแห่งการบริหารการพัฒนาที่จะต้องอาศัยองค์การบริหารที่ปลอดจากการยึดมั่นแต่เฉพาะกฎข้อบังคับ อำนาจการบังคับบัญชา และทัศนคติที่ติดอยู่กับความไม่เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ รวมทั้งการพัฒนาสถาบันทางการเมืองอันได้แก่ ระบบพรรคการเมืองที่ได้ดุลยภาพ ระบบการเลือกตั้ง และระบบสภาเลือกตั้งเพื่อให้มีความสามารถถ่วงดุลย์อำนาจของรัฐบาลทั้งในส่วนที่เป็นฝ่ายการเมือง (คณะรัฐมนตรี) และฝ่ายประจำ (ข้าราชการประจำ) ให้ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามความต้องการของสังคมอย่างมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ผู้เขียนเชื่อว่าแนวคิดต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นพัฒนาระบบราชการนี้น่าจะเป็นแนวทางหนึ่งที่สำคัญยิ่งของการพัฒนาในประเทศไทยขณะนี้ในเมื่อการบริหารการพัฒนาประเทศ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เกือบจะทั้งหมดก็ว่าได้ ล้วนแต่อาศัยระบบราชการเป็นเครื่องมือบริหารทั้งสิ้น[38] แทนที่จะกระทำโดยระบบวิสาหกิจเอกชนอย่างเช่นในประเทศพัฒนาแล้วทั่วไปฉะนั้นถ้าระบบราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ไม่ได้รับการแก้ไขหรือพัฒนาให้มีความสามารถยิ่ง ๆ ขึ้นแล้วก็น่าจะเชื่อได้ว่าปัญหาต่าง ๆ ทั้งที่เป็นปัญหาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่หนักอึ้งอยู่แล้วกลับจะเพิ่ม ทวีคูณยิ่ง ๆ ขึ้น จนระบบราชการไม่อาจที่จะเอาชนะได้อีกเลย

---

38. Joseph LaPalombara ได้กล่าวไว้ในบทนำใน Bureaucracy and Political Development ว่า ภารกิจการเปลี่ยนแปลงทางการเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา หรือแม้แต่การเมืองล้วนเป็นผลมาจากการเข้าเกี่ยวข้องของรัฐบาลทั้งสิ้น (โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา) โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยระบบราชการซึ่งจะเป็นผู้ที่มีบทบาทที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงตามที่ใฝ่หา ไม่ว่าจะเป็นการสร้างถนนหนทาง อุตสาหกรรมประเภทใหม่ ๆ หรือการเปลี่ยนแปลงสภาพหมู่บ้านแบบประเพณีดั้งเดิมให้เป็นแบบสมัยใหม่ นอกจากนี้แม้บางประเทศจะมีการให้สัมปทาน การจัดทำวิสาหกิจบางประเภทแก่เอกชนก็ตามรัฐบาลเองก็ยังคงต้องสอดส่องดูแลอย่างเช่นรัฐบาลกระทำเอง LaPalombara, **Bureaucracy and Political Development** Op. cit., p. IX

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บรรณานุกรม

กุลธน ธนาพงศธร, **การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ**, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด 2522.

ธวัช วิจัยดิษฐ, "ระบบราชการ : ผีเสื้อสมุทรของสังคมไทย" ใน พิทยา บวรวัฒนา. **รัฐประศาสนศาสตร์ : รวมผลงานของนักวิชาการไทย**, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.

อนันต์ เกตุวงศ์, **การบริหารการพัฒนา**, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523.

Bibliography

Albrow, Martin, **Bureaucracy**, London : Pall Mall Press Ltd., 1970.

Bendix, Reinhard, "Bureaucracy and the Problem of Power," in Robert K. Merton, et. al., (eds.), **Reader in Bureaucrcy** (Glencoe, III : The Free Press, 2 nd. ed., 1960.

Caiden, Gerald E., **Administrative Reform**, London : The Penquin Press, 1969.

Eastern Regional Organization For Public Administration, **Seminar on Administrative Refrom and innovations**, Vol. II, Kuala Lumpur. 1968.

Gant, George, F., "The "Concept of Development Administration," **Development Administration**, Wisconsin : University of Wisconsin Press, 1977.

Kearney, Robert N., "South and Southeast Asia : A Regional Survey" in Robert N. Kearney (ed.), **Politics and Modernization in South and South east Asia** New York : Halsted Press, 1975.

LaPalombara, Joseph, "An Overview of Bureaucracy and Political Development," in LaPalombara (ed.), **Bureaucracy and Political Development**, Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1967.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

Meadows, Paul, "Motivation for Change and Development Administration," in Irving Swerdlow (ed.), **Development Administration : Concepts and Problem,** New York, Syracuse University Press, 1963.

Mosher, Frederick C., "Some Notes on Reorganization in Public Agencies," in Roscose C. Martin (ed.) **Public Administration and Democracy Essays in Honor of Paul H. Appleby,** Syracuse, New York : Syracuse University Press, 196

Riggs, Fred W., "Bureaucracy and Development Administration," **Philippines Journal of Public Administration,** Vol. XXI, No. 2, April 1977.

Riggs, Fred W., "The Idea of Development Administration," in Edward W. Weidner (ed.), **Development Administration in Asia,** Durham, N.C. : Duke University Press, 1970.

Riggs, Fred W., "Administrative Reform as a Problem of Dynamic Balancing," **Philippines Journal of Public Administration,** Vol. XIV, No. 2, April 1970.

Riggs, Fred W., "The Context of Development Administration," in Riggs (ed.) **Frontiers of Development Administration,** Durham, N.C. : Duke Uuiversity Press, 1971.

Riggs, Fred W., The "Sala" Model : An Ecological Approach to the Study of Comparative Administration. **Philippines Journal of Public Administration,** Vol. 6 No. 1, January 1962.

Riggs, Fred W., "Modernization and Development Administration," **Philippines Journal of Public Administration.** Vol. XI, No. 1 January 1967.

Sapree, Radhakrishnam, "Development Administration : An Over--View," **The Journal of Development Administration,** Vol. 21 No. 4, October 1967.

Weidner, Edward W., "The Element of Development Administration," in Edward W. Weidner (ed.), **Development Administration in Asia,** Durham, N.C. : Due University Pkress, 1970.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ในสังคมที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย การสื่อสารนับได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญสิ่งหนึ่งในการที่จะสนับสนุนให้การปกครองระบอบนี้เป็นไปอย่างราบรื่น ก็เนื่องจากการสื่อสารเป็นเครื่องมือที่จะทำให้ประชาชนได้รับทราบเหตุการณ์และความเป็นไปของบ้านเมือง ในการที่จะนำไปพิจารณาไตร่ตรอง เพื่อใช้ในการดำเนินการทางการเมืองได้อย่างเหมาะสม

ประเทศไทยเรานับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 ก็ได้มีนโยบายการสื่อสารแน่ชัดขึ้น โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ และคำแถลงนโยบายก่อนที่จะเข้าบริหารประเทศของรัฐบาล ซึ่งนับได้ว่าได้มีการยอมรับว่าการสื่อสารเป็นกิจกรรมที่สำคัญสิ่งหนึ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการ

ในวันที่ 4 สิงหาคมนี้เป็นวันสื่อสารแห่งชาติ กองบรรณาธิการจึงได้นำข้อเขียนเรื่อง "นโยบายการสื่อสารของประเทศไทย" ของคุณเศรษฐพร คูศรีพิทักษ์ ผู้อำนวยการกองแผนงาน กรมไปรณีย์โทรเลขได้เขียนถึงนโยบายเกี่ยวกับการสื่อสารของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีบทบาทต่อการดำเนินชีวิตของเราและต่อสังคมด้วย

บรรณาธิการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นโยบายการสื่อสารของประเทศไทย (ตอนที่ 1)

โดย เสรษฐพร คูศรีพิทักษ์*

1. คำนำ

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมานี้ ในประเทศไทยเราได้มีความสนใจเกี่ยวกับนโยบายการสื่อสารกันมากทีเดียวจะเห็นได้จากมีการสัมมนาเกี่ยวกับนโยบายการสื่อสารของชาติมาแล้ว 3 ครั้ง มีการสัมมนาเรื่องการปรับปรุงการสื่อสารของประเทศ ซึ่งก็เกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายการสื่อสารของชาติอีก 1 ครั้ง การสัมมนาเรื่องนโยบายการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ 1 ครั้ง และมีการประชุมระดับชาติในด้านการประชาสัมพันธ์อีกไม่น้อยกว่า 4 ครั้ง ทางด้านกิจการหนังสือพิมพ์ก็มีการประชุมพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องพระราชบัญญัติ การพิมพ์ และสภาการหนังสือพิมพ์หลายครั้งหลายแห่งรวมทั้งมหาวิทยาลัยบางแห่งก็ได้เปิดหลักสูตรเกี่ยวกับนโยบายและการวางแผนการสื่อสารโดยเฉพาะด้วย ปรากฏการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้สะท้อนให้เห็นโดยชัดแจ้งว่ามีความสนใจอย่างกว้างขวางในด้านนโยบายการสื่อสาร

คำว่า "การสื่อสาร" นั้นมีความหมายกว้างขวางมาก ทั้งการสื่อสารในลักษณะเผชิญหน้าตัวต่อตัว การสื่อสารโดยผ่านสื่อหรือพาหนะต่าง ๆ ทั้งในลักษณะที่เป็นสื่อพื้นบ้าน ตามขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น เช่น ลิเก ลำตัด หมอลำ เพลงพื้นบ้าน และนิทานเป็นต้น ไปจนถึง การสื่อสารสมัยใหม่ที่ใช้เทคโนโลยีทางโทรคมนาคมที่เจริญก้าวหน้าอย่างที่สุด เช่น การสื่อสารโดยดาวเทียม หรือการสื่อสารโดยแสง เป็นต้น

"การสื่อสาร" เป็นพฤติกรรมขั้นพื้นฐานของมนุษย์ซึ่งเกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างบุคคลในระดับต่าง ๆ ในสังคม นับตั้งแต่กลุ่มย่อย ครอบครัว ชุมชน องค์การสถาบัน และประเทศ

อย่างไรก็ตามในเอกสารนี้ "การสื่อสาร" จะครอบคลุมถึง การสื่อสาร 3 ประเภทดังนี้ คือ

---

* ผู้อำนวยการกองแผนงาน กรมไปรษณีย์โทรเลข

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

1) การสื่อสารบริการสาธารณะ ได้แก่การสื่อสารที่จัดไว้สำหรับสาธารณชนผู้ใดมีความประสงค์จะใช้บริการและพร้อมที่จะปฏิบัติตามระเบียบ หรือกฎเกณฑ์ที่หน่วยให้บริการกำหนดไว้ ก็สามารถใช้บริการได้ โดยไม่จำกัดอายุ เพศ วัย หรืออาชีพ ฯลฯ

การสื่อสารบริการสาธารณะ แบ่งได้เป็น 2 ชนิด คือ

1.1 บริการไปรษณีย์

1.2 บริการโทรคมนาคม ซึ่งรวมถึง บริการโทรเลข โทรศัพท์ เทเล็กซ์ วิทยุคมนาคม การสื่อสารข้อมูล เป็นต้น

2) การสื่อสารเฉพาะกิจ ได้แก่การสื่อสารที่หน่วยงานต่าง ๆ จัดไว้เพื่อใช้งานตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น ๆ โดยเฉพาะบุคคลภายนอกไม่สามารถจะไปใช้ข่ายสื่อสารดังกล่าวได้ เช่น การสื่อสารของทหาร ตำรวจ หรือหน่วยราชการ และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นต้น

3) สื่อสารมวลชน ได้แก่การสื่อสารที่มิได้เฉพาะเจาะจงถึงผู้รับคนหนึ่งคนใดโดยเฉพาะเป็นการสื่อสารที่มุ่งถึงมวลชน ซึ่งหมายความรวมถึง วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และสิ่งพิมพ์อื่น ๆ เป็นต้น

คำว่า "นโยบาย" นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน พ.ศ. 2525 บัญญัติว่าหมายถึง "หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ"

ดังนั้นในเอกสารนี้ นโยบายการสื่อสาร จึงหมายถึง หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการด้านการสื่อสาร

นโยบายการสื่อสารนั้น อาจจะแบ่งได้หลายระดับ เช่น นโยบายการสื่อสารของรัฐหรือของชาติ นโยบายการสื่อสารของรัฐบาล นโยบายการสื่อสารของหน่วยปฏิบัติ เช่น ของกระทรวง ทบวงกรมและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นต้น หรือ อาจจะแบ่งตามสาขาก็ได้ เช่น นโยบายการสื่อสารบริการสาธารณะ นโยบายการสื่อสารมวลชน นโยบายการสื่อสารเพื่อความมั่นคง นโยบายการประชาสัมพันธ์ ฯลฯ เป็นต้น

2. ที่มาของนโยบายการสื่อสาร

นโยบายการสื่อสารนั้น อาจจะมีที่มาแตกต่างกัน เช่น อาจจะมีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ หรือจากฝ่ายบริหาร หรือจากกลุ่มอื่น ๆ เช่น กลุ่มวิชาชีพ นักวิชาการ หรือองค์การต่าง ๆ เป็นต้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นโยบายการสื่อสารเป็นเรื่องเกี่ยวกับหลักและวิธีปฏิบัติของบุคคลในสังคมในด้านการสื่อสาร ดังนั้นนโยบายการสื่อสารในแต่ละสังคม จึงอาจจะมีอยู่อย่างเป็นระเบียบหรือมีอยู่อย่างกระจัดกระจาย และอาจจะครอบคลุมกิจกรรมการสื่อสารที่สำคัญ ๆ บางด้านหรือครอบคลุมไว้ทุกด้าน โดยมีลักษณะที่อาจจะเห็นชัดแจ้งเป็นรูปธรรมและเป็นทางการหรือที่มีอยู่อย่างไม่เป็นทางการหรือไม่ชัดแจ้งก็ได้

นโยบายการสื่อสารของประเทศไทย นั้นมีทั้งลักษณะที่ชัดเจนเป็นทางการ และที่ไม่ชัดแจ้งและแฝงเร้นอยู่ในส่วนหรือสาขาต่าง ๆ ของสังคม

2.1 นโยบายการสื่อสารที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ

นโยบายการสื่อสารที่มีมาจากฝ่ายนิติบัญญัติมักจะมีลักษณะชัดเจน และมีอยู่อย่างเป็นทางการ โดยจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายเกี่ยวกับการสื่อสารต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ พระราชบัญญัติการพิมพ์ เป็นต้น

22 นโยบายการสื่อสารที่มาจากฝ่ายบริหาร

นโยบายการสื่อสารที่มาจากฝ่ายบริหาร จะมีทั้งลักษณะที่ปรากฏเด่นชัดและเป็นทางการ และลักษณะที่แฝงอยู่ในระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ด้วย

ส่วนที่เป็นรูปธรรมจริงจัง อาจจะปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลหรือต่อประชาชน บางกรณีปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือแผนหลักด้านการสื่อสาร รวมทั้งบางกรณีปรากฏออกมาในลักษณะของมติคณะรัฐมนตรี ในบางกรณีก็ปรากฏไม่ชัดเจนเพราะแฝงอยู่ในระเบียบต่าง ๆ เช่น ระเบียบ กบว. เป็นต้น

นอกจากนี้หน่วยงานในระดับปฏิบัติก็อาจจะกำหนดนโยบายไว้โดยแน่ชัด ซึ่งอาจจะปรากฏในรายงานประจำปี หรือเอกสารเผยแพร่ของหน่วยงาน

2.3 นโยบายการสื่อสารที่มาจากแหล่งอื่น

นอกจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแล้ว นักวิชาการด้านการสื่อสาร รวมทั้งกลุ่มหรือองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ก็อาจจะมีส่วนในการผลักดันให้มีนโยบายการสื่อสารได้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เช่น สมาคมวิชาชีพต่าง ๆ เกี่ยวกับหนังสือพิมพ์ อาจารย์มหาวิทยาลัย และสถาบันการการศึกษาเกี่ยวกับการสื่อสาร ซึ่งจัดให้มีการสัมมนาหรือการประชุมทางวิชาการ เป็นต้น

3. นโยบายการสื่อสารของประเทศไทย

นโยบายการสื่อสารที่ปรากฏอยู่และได้นำมาเสนอในเอกสารนี้ จะประกอบด้วย นโยบายการสื่อสารที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ, ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล, ในแผนหลักการสื่อสาร (2525 — 2534), ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5, ในหน่วยงานด้านการสื่อสาร และที่ได้จากข้อเสนอแนะจากการประชุมสัมมนารวมทั้งนโยบายการสื่อสารที่ได้จากคณะกรรมการเฉพาะกิจ

ทั้งนี้ นโยบายการสื่อสารที่ปรากฏในกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งที่แฝงอยู่ในที่อื่น ๆ นั้น จะไม่นำมาเสนอในเอกสารนี้ เนื่องจากจะมีความยาวมากเกินไป

นโยบายการสื่อสารที่ปรากฏในแหล่งต่าง ๆ นั้น มีรายละเอียดดังนี้

3.1 นโยบายการสื่อสารที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ จะมีอยู่ส่วนหนึ่งที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการสื่อสาร ซึ่งถึงแม้ในตัวของมันเองจะมิใช่นโยบาย แต่ก็เป็นสาระที่สะท้อนให้เห็นนโยบายการสื่อสารที่เกี่ยวข้องโดยตรงในเรื่องที่บัญญัติไว้ ดังจะพิจารณาได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นโยบายการสื่อสาร ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติ
1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 59 หน้า 429 ลงวันที่ 10 ธันวาคม 2475)	มาตรา 14 ภายในบังคับแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 63 หน้า 308 ตอนที่ 30 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2489)	มาตรา 14 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหะสถานทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย
	มาตรา 15 บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 64 หน้า 1 ตอนที่ 53 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490)	มาตรา 23 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหะสถานทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งตัวบทกฎหมาย
	มาตรา 24 บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ
4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 64 ตอนที่ 17 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 23 มีนาคม 2492)	มาตรา 35 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา

Legislative Institutional Repository of Thailand
LIRT

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติ
	การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคับขัน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความเสื่อมทรามทางจิตใจของยุวชน การปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์เพื่อบั่นรอนเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้ การให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณาจะกระทำมิได้ เว้นแต่กระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานะการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศกฎอัยการศึก แต่ตั้งนี้จะกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์รัฐจะกระทำมิได้ มาตรา 40 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางไปรณีย์ หรือทางอื่นที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยจดหมาย โทรเลข โทรศัพท์ หรือสิ่งสื่อสารอื่นใดที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน จะกระทำ

Legislative Institutional Repository of Thailand
LIRT

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติ
6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 69 ฉบับพิเศษ ตอนที่ 14 หน้า 1 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2495) 7. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 85 ตอนพิเศษ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2511)	ได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอภายในการใช้การสื่อสารที่จัดไว้เป็นบริการสาธารณะ มาตรา 26 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย มาตรา 33 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคับขัน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความเสื่อมทรามทางจิตใจของยุวชน การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้ มาตรา 38 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางไปรษณีย์ หรือทางอื่นที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยจดหมาย โทรเลข โทรศัพท์ หรือสิ่งสื่อสารอื่นใดที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน จะกระทำ

Legislative Institutional Repository of Thailand
LIRT

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติ
8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 91 ตอนที่ 169 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2517	ได้ก็แต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอภาคในการใช้การสื่อสารที่จัดไว้เป็นบริการสาธารณะ มาตรา 40 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ หรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชน การปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์เพื่อบั่นรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์ การให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณาจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบท

Legislative Institutional Repository of Thailand
LIRT

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติ
	บัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ของเอกชนรัฐหรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจจะกระทำมิได้ มาตรา 46 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางไปรษณีย์ หรือทางอื่นที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยจดหมาย โทรเลข โทรศัพท์ หรือสิ่งสื่อสารอื่นใดที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใด เพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอภาคกันในการใช้การสื่อสารที่จัดไว้เป็นบริการสาธารณะ มาตรา 34 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดย

9. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 95 ตอนที่ 146 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2521

Legislative Institutional Repository of Thailand
LIRT

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติ
	มั่นคงของรัฐหรือคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ หรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อป้องกัน หรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชน เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ การให้เงิน หรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ของเอกชนรัฐจะกระทำมิได้ มาตรา 39 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ

Legislative Institutional Repository of Thailand
LIRT

ประวัติพลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา เชษฐบุรุษของไทย (ตอน 3)

โดย นายณัฐวุฒิ สุทธิสงคราม

"การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก"

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 แล้วก็ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 เป็นครั้งแรกในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 ซึ่งเวลานั้น พันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา กำลังเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรกอยู่ นับเป็นครั้งแรกแห่งประวัติศาสตร์การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรประเภท 1 ในการลือกตั้งครั้งนั้นได้ดำเนินการเลือกตั้ง 2 ชั้น คือ ชั้นแรก ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดให้กรมการอำเภอดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนตำบลก่อน ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 15 พฤศจิกายน เมื่อเลือกได้ผู้แทนตำบลแล้ว ผู้แทนตำบลที่ได้รับเลือกตั้งนี้ก็จะได้เป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรจังหวัดอีกครั้งหนึ่งกำหนดวันเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476* ทั่วราชอาณาจักร ผลการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรปรากฏว่าได้ผู้แทนราษฎรประเภท 1 จำนวน 78 คน มีรายชื่อและจังหวัดดังต่อไปนี้

รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ซึ่งเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476

1. นายพลโท พระยาเทพหัสดิน (ผาด เทพหัสดิน ณ อยุธยา) เป็น ส.ส. พระนคร ท่านผู้นี้เคยเป็นแม่ทัพไทย ณ สมรภูมิยุโรป ในสงครามโลกครั้งที่ 1 สมัยรัชกาลที่ 6

---

* เวลานั้นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินีในรัชกาลที่ 7 กำลังประทับอยู่ ณ จังหวัดสงขลา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2. นายไต๋ ปาณิกบุตร เป็น ส.ส.พระนคร
3. ขุนสมาหารหิตะคดี (ไป๊ โปรคุปต์) เป็น ส.ส.พระนคร
4. พระบริรักษ์ราชอักษร (มาตย์ ณ ถลาง) เป็น ส.ส. กระบี่
5. นายดาบยู่เกียง ทองลงยา ส.ส. กาญจนบุรี
6. นายฮั้ว ตามไท ส.ส. กำแพงเพชร
7. รองอำมาตย์เอก หลวงพิพัฒนพลกาย (กระจ่าง วิโรจน์เพชร) ส.ส. ขอนแก่น
8. หลวงนรินทร์ประสาทเวช (เจน สุนทโรทัย) ส.ส. จันทบุรี
9. นายหอมจันทร์ วัฒนวิจารณ์ ส.ส. ฉะเชิงเทรา
10. นายนิติ โสรัต ส.ส. ชลบุรี
11. นายสอน วงษโต ส.ส. ชัยนาท
12. หลวงนาถนิติธาดา (เคลือบ บุศยนาก) ส.ส. ชัยภูมิ
13. หลวงสโมสรราชกิจ (คอยู่จีน ณ ระนอง) ส.ส. ชุมพร
14. พระดุลยธารณปรีชาไวท์ (ยม สุขานุศาสน์) ส.ส. เชียงราย
15. หลวงศรีประกาศ (ฉันท์ วิชยาภัย) ส.ส. เชียงใหม่
16. พระพิพิธธนากร (บุญเพ็ง ยุกตะนันท์) ส.ส. เชียงใหม่
17. นายจัง จริงจิตร์ ส.ส. ตรัง
18. นายกิมทะ นิรันตพาณิช ส.ส. ตราด
19. พระประนาทกรณี (ถม อินทรสูต) ส.ส. ตาก
20. นายทองอยู่ พุฒพัฒน์ ส.ส. ธนบุรี
21. นายพันเอก พระยาวิเศษสิงหนาท (หร่าย รัตนกสิกร) ส.ส. นครนายก
22. นายดาบเทียบ ศรีพิสิษฐ์ ส.ส. นครปฐม
23. นายนาวาโท พระสรการวิจิตร (ช้อย ชลทรัพย์) ส.ส.นครพนม
24. นายพันเอก พระยาเสนาภิมุข (แสง เตมียาจล) ส.ส. นครราชสีมา
26. รองอำมาตย์โท มงคล รัตนวิจิตร ส.ส. นครศรีธรรมราช

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

27. นายสวัสดิ์ ยุวะเวส ส.ส. นครสวรรค์
28. หลวงศรีเขตร์นคร (ปลื้ม สวนะปรีดี) ส.ส. นนทบุรี
29. ขุนชำนาญภาษา (ฤทธิ์ รัตนศรีสุข) ส.ส. นราธิวาส
30. นายจำรัส มหาวงศนันท์ ส.ส. น่าน
31. นายพันตรี หลวงศักดิ์รณการ (นาก ปีตะเสน) ส.ส. บุรีรัมย์
32. นายทองกระจาย รัชตะวรรณ ส.ส. ปทุมธานี
33. นายมึง เลาห์เรณู ส.ส. ประจวบคีรีขันธ์
34. นายร้อยโท ทองคำ คล้าโอภาส ส.ส. ปราจีนบุรี
35. นายแทน วิเศษสมบัติ ส.ส. ปัตตานี
36. นายลเมียด หงสประภาส ส.ส. พระนครศรีอยุธยา
37. หลวงวัฒนคดี (วัน พฤกษะศรี) ส.ส. พังงา
38. นายร้อยตรี ถัด รัตนพันธ์ ส.ส. พัทลุง
39. ขุนคุรุการพิจิตร์ (เทียม พฤกษะวัน) ส.ส. พิจิตร
40. รองอำมาตย์โท ขุนประเจตครุฌพันธ์ (เหลือง ศุขโรจน์) ส.ส. พิษณุโลก
41. นายแข ยูนิพันธ์ ส.ส. เพชรบุรี
42. ขุนอินทรภักดี (ทองอิน ทองมาก) ส.ส. เพชรบูรณ์
43. นายวงศ์ แสนศิริพันธ์ ส.ส. แพร่
44. พระพิไสยสุนทรการ (แปลง ณ ถลาง) ส.ส. ภูเก็ต
45. พระยาสารคามคณาภิบาล (อนงค์ พยัคฆันตร์) ส.ส. มหาสารคาม
46. นายทองม้วน อัตถากร ส.ส.มหาสารคาม
47. รองเสวกตรี บุญศิริ เทพาคำ ส.ส. แม่ฮ่องสอน
48. นายสง่า สายศิลป์ ส.ส. ยะลา
49. นายพันตรี พระไพศาลเขกรรม (สวาสดิ์ โสมเกษตริน) ส.ส. ร้อยเอ็ด
50. จ่านายสิบ ขุนเสนาสัสดี (ถั่ว ทองทวี) ส.ส. ร้อยเอ็ด
51. ขุนขจรเขานิเวศน์ (อิวเกี่ยน จรขันธ์) ส.ส. ระนอง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

52. หลวงประสานนฤชิต (เดิม อนุกระหานนท์) ส.ส. ระยอง
53. นายกิมเส็ง สินธุเสก ส.ส. ราชบุรี
54. นายสว่าง ศรีวิโรจน์ ส.ส. ลพบุรี
55. นายสรวย ณ ลำปาง ส.ส. ลำปาง
56. นายบุญมี ตุงคนาคร ส.ส. ลำพูน
57. นายบุญมา เสริฐศรี ส.ส. เลย
58. ขุนพิเคราะห์คดี (อินทร์ อินตะนัย) ส.ส. ขุขันธ์
59. หลวงวรนิติปรีชา (วรดี พรหมสาขา ณ สกลนคร) ส.ส. สกลนคร
60. รองอำมาตย์ตรี เจือ ศรียาภัย ส.ส. สงขลา
61. พระยาสมันตรัฐบุรินทร์ (ตุ๋ย ชินอัปดุลลา) ส.ส. สตูล
62. นายเขียน กาญจนพันธ์ ส.ส. สมุทรปราการ
63. รองอำมาตย์ตรี สุวรรณ มหัฒมะกาญจนะ ส.ส.สมุทรสงคราม
64. ขุนสุคนธวิทศึกษากร (สำอางค์ สุคนธวิท) ส.ส. สมุทรสาคร
65. นายร้อยตำรวจตรี บุญแถม บีดยานนท์ ส.ส. สระบุรี
66. นายไสว อินทรประชา ส.ส. สวรรคโลก
67. นายแช วัจนลักษณะ ส.ส. สิงห์บุรี
68. นายมนูญ บริสุทธิ์ ส.ส. สุพรรณบุรี
69. ขุนวรศาสน์ครุณกิจ (ผ่าย บุญเลี้ยง) ส.ส. สุราษฎร์ธานี
70. ขุนรักษ์รัษฎากร (จาบ ไมยรัตน) ส.ส. สุรินทร์
71. ขุนวรสิษฐ์ครุณเวทย์ (นาถ อินทุสมิต) ส.ส. หนองคาย
72. นายเกรียน แสนโกศิก ส.ส. อ่างทอง
73. ขุนรักษาธนากร (กลึง พาทหัด) ส.ส. อุดรธานี
74. นายพ่วก ณ สงขลา ส.ส. อุตรดิตถ์
75. นายเทียบ นันทแพทย์ ส.ส. อุทัยธานี
76. นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ส.ส. อุบลราชธานี

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

77. นายเลียง ไชยกาล ส.ส. อุบลราชธานี

78. นายเนย สุจิมา ส.ส. อุบลราชธานี

ส่วนสมาชิกประเภท 2 ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ตั้งเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2476 เท่ากับจำนวน ส.ส. ประเภท 1 จำนวน 78 คน นั้นมีรายนามดังต่อไปนี้

1. นายพันตรี หลวงกาจสงคราม (เทียม เก่งระดมยิง)

2. นายพันตรี หลวงเกรียงศักดิพิชิต (ค้วน จินดคุณ)

3. พระยาโกมารกุลมนตรี (ชื่น โกมารกุล ณ นคร)

4. หลวงโกวิท อภัยวงศ์ (ควง อภัยวงศ์) อดีดนายกรัฐมนตรีและอดีดหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์

5. นายพันตรี หลวงขจรเดชะ (เลื่อง นิมิบุตร)

6. นายเรือเอก จิบ ศิริไพบูลย์

7. นายเรือเอก ชลิต กุลกำม์ธร

8. นายพันตรี หลวงชาญสงคราม (พาน ชาลิจันทร์)

9. นายชุณห์ บีณฑานนท์

10. นายร้อยเอก หลวงเชวงศักดิ์สงคราม (ช่วง ขวัญเชิด)

11. หลวงชำนาญนิติเกษตร (อุทัย แสงมณี)

12. นายพันตรี หลวงชำนาญยุทธศิลป์ (เชย รมยะนันทน์)

13. นายดิเรก ชัยนาม

14. หลวงเดชาติวงศ์วราวัฒน์ (ม.ล. กรี เดชาติวงศ์)

15. นายตั๋ว ลพานุกรม

16. นายทวี บุณยเกตุ

17. นายเรือเอก ทองหล่อ ขำหิรัญ ต่อมาได้เป็น พลเรือตรี เปลี่ยนชื่อมาเป็น ทหาร ขำหิรัญ

18. นายเรือเอก ทิพย์ ประสานสุข

19. เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

20. นายเรือเอก หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ (ถวัลย์ ธารีสวัสดิ์)
21. หลวงนฤเบศร์มานิต (สวงน จูฑะเตมีย์)
22. นายนาวาตรี หลวงนาวาวิจิตร (ผัน อำไภวัลย์)
23. พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ (วัน จามรมาน)
24. นายเรือเอก หลวงนิเทศกลกิจ (กลาง โรจนเสนา)
25. นายร้อยเอก ขุนนิรันดรชัย (สเหวก นีลัญชัย)
26. นายร้อยตรี เนตร พูนวิวัฒน์
27. นายร้อยเอก น้อม เกตุนุติ
28. นายพันโท พระประจนปัจจนึก (พุก มหาดิลก)
29. นายประจวบ บุนนาค
30. หลวงประดิษฐ์มนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์)
31. พระยาประมวลวิชาพูล (วงษ์ บุญ–หลง)
32. นายพลตรี พระยาประเสริฐสงคราม (เทียบ คมกฤส)
33. นายเรือเอก ประเสริฐ สุขสมัย
34. นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน)
35. นายร้อยเอก หลวงพินิตยุทธศิลป์ (เปรื่อง พรโสภณ)
36. นายพันโท หลวงพิบูลสงคราม (แปลก ขีตตะสังคะ) ต่อมาเป็นจอมพล ป. พิบูลสงคราม. ต่อมาเป็นจอมพล แปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีไทยหลายสมัย ทั้งก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2
37. พระยามานวราชเสวี (ปลอด วิเชียร ณ สงขลา)
38. นายมังกร สามเสน
39. นายพันตรี หลวงพรหมโยธี (มังกร ผลโยธิน)
40. นายพันตรี หลวงโยธาญัติการ (เทศ กิตติรัต)
41. นายยล สมานนท์
42. นายพันตรี หลวงรณสิทธิพิชัย (เจือ กาญจนนินทุ)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

43. นายพันตรี หลวงรวบรัดสปีดพล (สอน บุญใหญ่)

44. นายนาวาเอก พระเรี่ยมวิรัชชพากย์ (เรี่ยม ทรรทรานนท์)

45. นายร้อยเอก ขุนเรืองวีรยุทธ (บุญเรือง วีระหงส์)

46. นายเล้ง ศรีสมวงศ์

47. นายเรือเอก วัน รุยาพร

48. หลวงวิจิตรวาทการ (กิมเหลียง วัฒนปฤดา คือพลตรี หลวงวิจิตรวาทการ (วิจิตร วิจิตรวาทการ)

49. นายพันตรี พระวิชัยยุทธเดชาคนี (กั้ง ปุณยะคุปต์)

50. นายพันตรี หลวงวิชิตสงคราม (จิต ยุวนวรรธนะ) ต่อมาเป็นพลเอก จิระ วิชิตสงคราม ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในรัฐบาลชุดต่อ ๆ มา

51. นายพันโท หลวงวิภาครัฐกิจ (สุข เมนะรุจิ)

52. นายวิลาศ โอสถานนท์

53. นายพันตรี หลวงวีระโยธา (ถวิล ศิริศัพท์)

54. นายพันเอก พระเวชยันตรังสฤษฎ์ (มุนี มหาสันทนะ)

55. นายพลเรือตรี พระยาศรยุทธเสนี (กระแส ประวาหะนาวิน)

56. เจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศ (จิตร–วิเชียร ณ สงขลา)

57. นายนาวาโท หลวงศุภชลาศัย (บุง ศุภชลาศัย)

58. นายเรือเอก สงบ จรูญพร

59. นายพันตรี หลวงสวัสดิรณรงค์ (สวัสดิ์ คาระสวัสดิ์)

60. นายพันตรี หลวงสฤษฏิยุทธศิลป์ (เพียร พิริยะโยธิน)

61. นายร้อยเอก หลวงสวัสดิ์สรยุทธ (คน บุนนาค)

62. นายพันโท หลวงสงครามภักดี (แม้น เหมะจุฑา)

63. นายเรือเอก หลวงสังวรยุทธกิจ (สังวรณ์ สุวรรณชีพ)

64. นายพันเอก พระสิทธิเรืองเดชพล (แสง พันธุประภาส)

65. นายนาวาโท หลวงสินธุสงครามชัย (สินธุ์ กมลนาวิน)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

66. นายพันโท หลวงสินาดโยธารักษ์ (ชิต มันศิลป์ สินาดโยธารักษ์)
67. หลวงสิริราชไมตรี (จรูญ สิงหเสนี)
68. พระสธรรมวินิจฉัย (ชม วนิกเกียรติ)
69. หลวงสุนทรเทพหัสดิน (สพรั่ง เทพหัสดิน ณ อยุธยา)
70. นายพันตรี หลวงเสรีเริงฤทธิ์ (จรูญ รัตนกุล)
71. นายร้อยเอก ขุนโสภณรณกิจ (เข็ม โลจายะ)
72. หลวงอดุลเดชจรัส (บัตร์ พึ่งพระคุณ)
73. นายพันตำรวจเอก พระยาอนุสสรธุรการ (จ่าง วัจนะพุกกะ)
74. พระยาอภิบาลราชไมตรี (ด่อม บุนนาค)
75. หม่อมหลวงอุดม สนิทวงศ์
76. นายพันโท พระอุดมโยธาธิยุด (สด รัตนาวดี)
77. หลวงอรรถกิตติกำจร (กลึง พนมยงค์)
78. หลวงอรรถสารประสิทธิ์ (ทองเย็น หลีละเมียร)

ข้าพเจ้าได้นำรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งประเภท 1 ประเภท 2 มากล่าวไว้เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้ทราบว่าสภาผู้แทนราษฎรเวลานั้นเป็นท่านผู้ใดบ้างซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบต่อชาติบ้านเมืองและเป็นผู้สนับสนุนรัฐบาล พลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน) ดังจะได้กล่าวถึงต่อไปภายหน้า

เปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร
และพระยาพหลเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2

หลังจากเกิดศึกบวรเดช ดังได้กล่าวมาแล้วและพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เสด็จพระราชดำเนินจากสงขลาถึงกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2476 และได้เสด็จพระราชดำเนินกระทำพิธีเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชกฤษฎีกาเปิดประชุมสมัยสามัญ ในวันที่ 10 ธันวาคม 2476 เวลา 10 นาฬิกา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชดำรัสเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่าดังนี้

"ท่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลาย วันที่ 10 ธันวาคม เป็นศุภมงคงวารสำหรับประชาชนชาติไทย เมื่อปีกลายนี้เป็นวันประกอบพระราชพิธีพระราชทานพระบรมราชานุมัติให้ตราและประกาศรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรสยาม เพื่อประชากรจะได้ดำรงอิศราธิปไตยโดยสมบูรณ์สืบไป

กาลที่จะให้รัฐธรรมนูญเป็นผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์นั้น จะต้องมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร กอร์ปด้วยสมาชิกทั้งสองประเภท ดังมีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อวันที่ 1 เมษายน ได้มีการปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา จนวันที่ 20 มิถุนายน จึงได้กลับใช้รัฐธรรมนูญโดยบริบูรณ์ทุกมาตรา

รัฐบาลของข้าพเจ้าได้รีบเร่งจัดการเลือกตั้งผู้แทนตำบลและผู้แทนราษฎรตามกำหนดบทพระราชกฤษฎีกาและได้จัดการทุกอย่างเพื่อให้ประชาราษฎรได้อยู่เย็นเป็นสันติสุข

รัฐบาลของข้าพเจ้าได้เริ่มจัดการแก้ไขโรคภัย ได้เริ่มจัดการแก้ไขระเบียบราชการบริหารได้ดำริวิธีการเทศบาลและการศึกษาอบรม เพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อประชาราษฎรจะได้รับความฝึกฝนในวิชาการบ้านเมืองให้เพียงพอแก่ความต้องการนั้นโดยเร็ว บทบัญญัติเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญจะได้หมดอายุและรัฐธรรมนูญจะได้บรรลุภาวะอันสมบูรณ์เด็มที่

แต่ในเดือนตุลาคมได้มีผู้ก่อกรรมทำเข็ญด้วยกำลังอาวุธ เป็นภัยต่อชาติศาสนา พระมหากษัตริย์และรัฐธรรมนูญ รัฐบาลของข้าพเจ้าจำใจต้องปราบปรามด้วยกำลังทหารกองทัพของข้าพเจ้าได้ทำหน้าที่โดยเคร่งครัดกล้าหาญ เต็มใจยอมสละเลือดเนื้อบรรดาข้าราชการและประชาราษฎรก็ได้ร่วมมือร่วมใจกันช่วยปราบอย่างเข้มแข็ง ประเทศชาติจึงได้คืนสู่สภาพสงบ ทั้งนี้นับว่าเป็นอุปการคุณแก่ชาติบ้านเมืองอันควรจะตรึงตราไว้

บัดนี้การบ้านเมืองเป็นปกติแล้ว

ทางพระราชไมตรีกับนานาประเทศเป็นไปโดยสนิทสนมตลอดกาล

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการเป็นประโยชน์สุขแก่ประเทศชาติโดยเรียบร้อย ตลอดมา ข้าพเจ้าถือโอกาสนี้ขอบใจสมาชิกแห่งสภานั้นโดยทั่วกันด้วย

ส่วนการเลือกตั้งนั้นเล่าก็ได้ดำเนินมาจนเป็นผลสำเร็จเรียบร้อย ข้าพเจ้าจึงได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 สมทบกับประเภทที่ 1 ซึ่งราษฎรได้เลือกตั้งมา และข้าพเจ้าได้ขอถืออุดมฤกษ์นี้เปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ 2 เป็นการประชุมสมัยสามัญ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ขออำนาจคุณพระศรีรัตนตรัยและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ในสากลโลกได้คุ้มครองรักษาท่านสมาชิกทั้งหลาย ให้ปรีกษาการแผ่นดินให้เป็นคุณประโยชน์แก่ชาติบ้านเมือง สมดังประสงค์จำนงหมายในการที่ได้อนุมัติประสิทธิประสาทรัฐธรรมนูญนั้นเทอญ"

เมื่อเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรดังได้กล่าวมาแล้ว ต่อมาในวันที่ ธันวาคม 2476 ได้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรก ที่ประชุมสภาได้เลือกเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร นายพลเรือตรี พระยาสรยุทธเสนี เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ 1 และนายพลโท พระยาเทพหัสดิน เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ 2 ส่วนตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ตั้งให้นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน) เป็นนายกรัฐมนตรีอีก ดังประกาศพระบรมราชโองการดังต่อไปนี้ :—

"ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี

(พระปรมาภิไธย) ประชาธิปก ป.ร.

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปกพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายก ได้สิ้นสุดลงแล้ว นายกรัฐมนตรีในนามของคณะรัฐมนตรี ได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 51 ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว แต่โดยที่ทรงพระราชดำริเห็นว่า พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นผู้ที่สมควรไว้วางพระราชหฤทัย ให้ตำรงตำแหน่ง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ต่อไป จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศมา ณ วันที่ 16 ธันวาคม พุทธศักราช 2476 เป็นปีที่ 9 ในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

(ลงนาม) เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี

ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนรายชื่อคณะรัฐมนตรีชุดพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี มีดังต่อไปนี้

1. นายพลตรี พระยาประเสริฐสงคราม (เทียบ คมกฤส) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

2. เจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศ (จิตร ณ สงขลา) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

3. พระยาอภิบาลราชไมตรี (ต่อม บุนนาค) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

4. นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ

5. พระสารสาส์นประพันธ์ (ชิ้น จารุวัสต์) เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงธรรมการ

6. นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสน (พจน์ พหลโยธิน) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

7. พระยานิติศาสตร์ไพศาล (วัน จามรมาน) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

8. เจ้าพระยาวรพงศ์พิพัฒน์ (ม.ร.ว. เย็น อิศรเสนา) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

9. พระยาโกมารกุลมนตรี (ชื่น โกมารกุล ณ นคร) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการ

10. พระอดุลยธารณปรีชาไวท์ (ยม สุขานุศาสน์) เป็นรัฐมนตรี

11. นายเรือเอก หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ (ถวัลย์ ธารีสวัสดิ์) เป็นรัฐมนตรี (คือ พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ อดีตนายกรัฐมนตรี)

12. หลวงนฤเบศร์มานิต (สงวน จูฑะเตมีย์) เป็นรัฐมนตรี

13. นายพันโท หลวงพิบูลสงคราม (แปลก ขีตตะสังคะ) เป็นรัฐมนตรี (คือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม อดีตนายกรัฐมนตรี)

14. พระยามานวราชเสวี (ปลอด วิเชียร ณ สงขลา) เป็นรัฐมนตรี

15. นายนาวาโท หลวงศุภชลาศัย (ปุง ศุภชลาศัย) เป็นรัฐมนตรี

16. พระยาสมันตรัฐบุรินทร์ (ตุ่ย บีนอับตุลลา) เป็นรัฐมนตรี

17. นายพันเอก พระสิทธเรืองเดชพล (แสง พันธุประพาส) เป็นรัฐมนตรี

18. นายนาวาโท หลวงสินธุสงครามชัย (สินธุ์ กมลนาวิน) เป็นรัฐมนตรี

19. พระยาสุริยานุวัตร (เกิด บุนนาค)

เจ้าคุณพหลได้เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2476 ในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 นี้ ท่านได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการถึง 2 กระทวง คือ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการกระทรวงหนึ่ง มีพระสารสาสน์ประพันธ์ (ชั้น จารุวัสตร์) เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ และได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีกกระทรวงหนึ่ง

ต่อมาในวันที่ 29 มีนาคม 2476 ท่านได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ โปรดเกล้า ฯ ให้พระสารสาสน์ประพันธ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการต่อมาส่วนที่กระทรวงมหาดไทยนั้น โปรดเกล้า ฯ ให้ท่านปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐ์มนูธรรม) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ต่อมาท่านเองต้องไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแทนพลตรี พระยาประเสริฐสงคราม ซึ่งกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งโดยอ้างเหตุว่า “ป่วย”

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ส่วนราชการฝ่ายพลเรือนและทางการทหารนั้น ท่านได้ตำแหน่งนายกกรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนอีกด้วย

ในวันที่ 21 ธันวาคม 2476 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ท่านเป็นผู้บังคับการมณฑลทหารบกที่ 1

ในวันที่ 12 มีนาคม 2476 ได้เป็นประธานกรรมการสอบสวนเศรษฐกิจ

การเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 นี้ สิ้นสุดลงในวันที่ 22 กันยายน 2477 เพราะเหตุที่รัฐบาลของท่านเจ้าคุณพหลได้เสนอญัตติขอให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบด้วยความตกลงระหว่างประเทศเรื่องควบคุมการจำกัดยาง แต่สภาผู้แทนราษฎรยุคนั้นไม่เห็นชอบด้วย ความตกลงที่รัฐบาลได้ลงนามไปก่อนพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนานายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งคณะ จึงได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งตามประกาศพระราชโองการลงวันที่ 22 กันยายน 2477

เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 3

เมื่อพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 นั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า ฯ เจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้เสด็จต่างประเทศเพื่อทรงรักษาพระเนตรหรืออาจจะเป็นเหตุผลทางการเมืองระหว่างพระองค์กับรัฐบาลของคณะราษฎรเรา ไม่ทราบชัดแจ้ง เมื่อคณะรัฐบาลสิ้นสุดลงครั้งนี้ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้า ฯ กรมพระยานริศรานุวัตติวงศ์ ทรงเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

เจ้าคุณพหลได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกเป็นครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2477 ในการเป็นนายกรัฐมนตรี ครั้งที่ 3 นี้ ครั้งแรกท่านได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศด้วย คณะรัฐบาลชุดเจ้าคุณพหลครั้งที่ 3 นี้ได้มาประสบเหตุการณ์สำคัญอันไม่เคยมีมานับตั้งแต่กรุงรัตนโกสินทร์ คือพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเสด็จประทับอยู่ ณ ประเทศอังกฤษ ได้ทรงสละราชสมบัติ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2477 ดังปรากฏความพิสดารในพระราชหัตถเลขาทรงสละราชสมบัติดังต่อไปนี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

"ป.ป.ร.

บ้านโนล

แครนลี่, ประเทศอังกฤษ

เมื่อพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองโดยใช้กำลังทหารในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ได้มีหนังสือมาอัญเชิญข้าพเจ้าให้ดำรงอยู่ในตำแหน่งพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ข้าพเจ้าได้รับคำเชิญนั้น เพราะเข้าใจว่าพระยาพหล ฯ และพวกจะสถาปนารัฐธรรมนูญตามแบบอย่างประเทศทั้งหลาย ซึ่งใช้การปกครองตามหลักนั้นเพื่อให้ประชาชนได้มีสิทธิที่จะออกเสียงในวิธีดำเนินการปกครองประเทศและนโยบายต่าง ๆ อันจะเป็นผลได้เสียแก่ประชาชนทั่วไป ข้าพเจ้ามีความเลื่อมใสในวิธีการเช่นนั้นอยู่แล้ว และกำลังดำริจะจัดการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศสยามให้เป็นไปตามรูปนั้น โดยมิได้มีการกระทบกระเทือนอันร้ายแรง เมื่อมามีเหตุรุนแรงขึ้นเสียแล้วและเมื่อผู้ก่อการรุนแรงนั้นอ้างว่ามีความประสงค์จะสถาปนารัฐธรรมนูญขึ้นเท่านั้นก็เป็นอันไม่ผิดกับหลักการที่ข้าพเจ้ามีความประสงค์อยู่เหมือนกัน ข้าพเจ้าจึงเห็นควรโน้มตามความประสงค์ของผู้ก่อการยึดอำนาน นั้นได้เพื่อหวังความสงบราบคาบในประเทศ ข้าพเจ้าได้พยายามช่วยเหลือในการที่จะรักษาความสงบราบคาบเพื่อให้การเปลี่ยนแปลงอันสำคัญนั้นเป็นไปโดยราบรื่นที่สุดที่จะเป็นได้ แต่ความพยายามของข้าพเจ้าไร้ผลโดยที่เหตุที่ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองหาได้กระทำให้บังเกิดมีความเสรีภาพในการเมืองอย่างบริบูรณ์ขึ้นไม่และมิได้ฟังความคิดเห็นของราษฎรโดยแท้จริง และจากรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉะบับ จะพึงเห็นได้ว่า อำนาจที่จะดำเนินนโยบายต่าง ๆ นั้นจะตกอยู่แก่คณะผู้ก่อการและผู้ที่สนับสนุนเป็นพวกพ้องเท่านั้น มิได้ตกอยู่แก่ผู้แทนซึ่งราษฎรได้เป็นผู้เลือก เช่นในฉะบับชั่วคราวแสดงให้เห็นว่า ถ้าผู้ใดไม่ได้รับความเห็นชอบของผู้ก่อการจะไม่ให้เป็นผู้แทนราษฎรเลย ฉะบับถาวรได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นตามคำร้องขอของข้าพเจ้า แต่ก็ยังให้มีสมาชิกซึ่งคนเลือกเองเข้ากำกับอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรถึงครึ่ง 1 การที่ข้าพเจ้าได้ยินยอมให้มีสมาชิก 2 ประเภท ก็โดยหวังว่า สมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งข้าพเจ้าตั้งนั้น จะเลือกจากบุคคลที่รอบรู้การงานและชำนาญในวิธีดำเนินการปกครองประเทศโดยทั่ว ๆ ไป ไม่จำกัดว่าเป็นพวกใดคณะใด เพื่อจะได้ช่วยเหลือนำทางให้แก่สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ขึ้นมา แต่ครั้นเมื่อถึงเวลาที่จะตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ขึ้น ข้าพเจ้าหาได้มีโอกาสแนะนำในการเลือกเลยและคณะรัฐบาลก็เลือกเอาแต่ฉะเพาะผู้ที่เป็นพวกของตนเกือบทั้งนั้น มิได้คำนึงถึงความชำนาญ นอกจากนี้ คณะผู้ก่อการบางส่วนได้มีความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงโครงการณ์เศรษฐกิจของประเทศอย่างใหญ่หลวง ซึ่งเกิดแตกร้าวกันขึ้นเองในคณะผู้ก่อการและพวกพ้องจนต้องมีการปิดสภาและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา โดยคำแนะนำของคณะรัฐบาล ซึ่งถือตำแหน่งอยู่ในเวลานั้น ทั้งนี้เป็นเหตุให้มีการบั่นบ่วนในการเมือง ต่อมาพระยาพหล ฯ กับพวกก็กลับเข้าทำการยึดอำนาจโดยกำลังทหารเป็นครั้งที่ 2 และแต่นั้นมาความหวังที่จะให้การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เป็นไปโดยราบรื่นก็ลดน้อยลง

เนื่องจากเหตุที่คณะผู้ก่อการมิได้กระทำให้มีเสรีภาพในการเมืองอันแท้จริงและประชาชนไม่ได้โอกาสออกเสียงก่อนที่จะดำเนินนโยบายอันสำคัญต่าง ๆ จึงเป็นเหตุให้มีกบฏขึ้น ถึงกับต้องต่อสู้ฆ่าฟันกันเองระหว่างคนไทย

เมื่อข้าพเจ้าได้ร้องขอให้เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเสียให้เข้ารูปประชาธิปไตยอันแท้จริง เพื่อให้เป็นที่พอใจแก่ประชาชนคณะรัฐบาลและพวกซึ่งกุมอำนาจอยู่บริบูรณ์ในเวลานี้ก็ไม่ยินยอม ข้าพเจ้าได้ร้องขอให้ราษฎรได้มีโอกาสออกเสียงก่อนที่จะเปลี่ยนหลักการและนโยบายอันสำคัญมีผลได้เสียแก่พลเมือง รัฐบาลก็ไม่ยินยอม และแม้แต่การประชุมในสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องสำคัญ เช่น เรื่องคำร้องขอต่าง ๆ ของข้าพเจ้าสมาชิกก็มิได้มีโอกาสพิจารณาเรื่องโดยถ่องแท้และละเอียดละออเสียก่อน เพราะถูกเร่งรัดให้ลงมติอย่างรีบด่วนภายในวาระประชุมเดียว นอกจากนี้รัฐบาลได้ออกกฎหมายใช้วิธีปรามปรามบุคคลซึ่งถูกหาว่าทำความผิดทางการเมืองในทางที่ผิดยุติธรรมของโลก คือไม่ให้โอกาสต่อสู้คดีในศาล มีการชำระโดยคณะกรรมการอย่างลับไม่เปิดเผยซึ่งเป็นวิธีการที่ข้าพเจ้าไม่เคยใช้ในเมื่ออำนาจอันสิทธิขาดยังอยู่ในมือของข้าพเจ้าเอง และข้าพเจ้าได้ร้องขอให้เลิกวิธีนี้ รัฐบาลก็ไม่ยอม

ข้าพเจ้าเห็นว่าคณะรัฐบาลและพวกพ้องใช้วิธีการปกครองซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการของเสรีภาพในตัวบุคคลและหลักความยุติธรรมตามความเข้าใจและยึดถือของข้าพเจ้า ข้าพเจ้าไม่สามารถที่จะยินยอมให้ผู้ใดคณะใดใช้วิธีการปกครองอย่างนั้นในนามของข้าพเจ้าต่อไปได้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าอยู่แต่เดิมให้แก่ราษฎรโดยทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใด คณะใด โดยเฉพาะเพื่อใช้อำนาจนั้นโดยสิทธิขาดและโดยไม่พึงเสียงอันแท้จริงของประชาราษฎร

บัดนี้ ข้าพเจ้าเห็นว่าความประสงค์ของข้าพเจ้าที่จะให้ราษฎรมีสิทธิออกเสียงในนโยบายของประเทศโทยแท้จริงไม่เป็นผลสำเร็จ และเมื่อข้าพเจ้ารู้สึกว่าบัดนี้เป็นอันหมดหนทางที่ข้าพเจ้าจะช่วยเหลือหรือให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนได้ต่อไปแล้ว ข้าพเจ้าจึงขอสละราชสมบัติและออกจากตำแหน่งพระมหากษัตริย์แต่บัดนี้เป็นต้นไป ข้าพเจ้าขอสละสิทธิของข้าพเจ้าทั้งปวง ซึ่งเป็นของข้าพเจ้าอยู่ในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์ แต่ข้าพเจ้าสงวนไว้ซึ่งสิทธิทั้งปวงอันเป็นของข้าพเจ้าแต่เดิมมาก่อนที่ข้าพเจ้าได้รับราชสมบัติสืบสันติวงศ์

อนึ่ง, ข้าพเจ้าไม่มีความประสงค์ที่จะให้ผู้ใดก่อการไม่สงบขึ้นในประเทศ เพื่อประโยชน์ของข้าพเจ้า ถ้าหากมีใครอ้างใช้นามของข้าพเจ้า พึงเข้าใจว่ามิได้เป็นไปโดยความยินยอมเห็นชอบ หรือความสนับสนุนของข้าพเจ้า

ข้าพเจ้ามีความเสียใจเป็นอย่างยิ่งที่ไม่สามารถจะยังประโยชน์ให้แก่ประชาชนและประเทศชาติของข้าพเจ้าต่อไปตามความตั้งใจและความหวังซึ่งรับสืบต่อกันมาตั้งแต่บรรพบุรุษ ยังได้แต่ตั้งสัตยอธิษฐานขอให้ประเทศสยามจงได้ประสบความเจริญ และขอประชาชนชาวสยามจงได้มีความสุขสบาย

(พระปรมาภิไธย) ประชาธิปก ปร

วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477

เวลา 13 นาฬิกา 45 นาที

เป็นอันว่าประเทศชาติไทยได้สูญเสียพระมหากษัตริย์ที่ประเสริฐยิ่งไปพระองค์หนึ่ง เพราะความขัดแย้งกันระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะผู้ก่อการเปลี่ยนการปกครองหรือคณะราษฎรอันมีนายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี และท่านปรีดี พนมยงค์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และนายพันเอก หลวงพิบูลสงคราม เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ผลเสียของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยวิธีการใช้อำนาจกำลังทหารบังคับยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินมีอยู่ประการหนึ่งและเป็นประการสำคัญเท่าที่สังเกตเห็นก็คือการที่คณะราษฎรพยายามยึดอำนาจการปกครองนั้นเอาไว้เฉพาะคณะและพรรคของตน เพราะกลัวว่า ถ้าคณะอื่นพวกอื่นมีอำนาจขึ้นมา คณะตนหัวจะขาด มีความกลัวความระแวงไปเช่นจริงๆ เพราะฉะนั้นรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาจึงจำเป็นต้องรักษาวิธีการยึดอำนาจการปกครองไว้เฉพาะคณะตนและพรรคพวกที่สนับสนุนตนตลอดมาจนพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงสละราชสมบัติ ทรงสละพระราชาภิกสิทธิทั้งปวงจนไม่มีเหลือ สมควรอย่างยิ่งที่จะถวายพระนามว่า "สมเด็จพระนิติธรรมิกมหาราช" โดยแท้

พลเอกหลวงชาตินักรบได้กล่าวเรื่องพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสละราชสมบัติไว้ในเรื่อง "การปฏิวัติ" ของท่านว่า:—

"ต่อมาคณะรัฐบาลได้ส่งผู้แทนให้ไปอัญเชิญพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จกลับคืนพระนครเพื่อดำรงตำแหน่งพระราชาธิบดี แต่ไม่เป็นผลสำเร็จ ได้มีพระราชหัตถเลขาสละราชสมบัติ อันเป็นที่สันเสทอนใจแก่บุคคลที่จงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ของตนดังนี้"

พระราชหัตถเลขาทรงสละราชสมบัติดังได้กล่าวมาแล้วแต่ข้างต้น ความจริงการทรงสละราชสมบัติคราวนี้เป็นผลดีแก่คณะราษฎรหรือผู้ก่อการมาก เพราะเป็นโอกาสที่จะบริหารราชการแผ่นดินไปโดยไม่มีทางขัดกับสถาบันพระมหากษัตริย์เลย ดังจะได้กล่าวถึงต่อไปโดยสังเขปพอประกอบประวัติพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีคนที่ 2 เท่านั้น

เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2477 ดังกล่าวแล้ว ทางรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีได้ออกแถลงการณ์มีข้อความดังต่อไปนี้ :—

"คำแถลงการณ์ของรัฐบาล

เนื่องในการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ รัฐบาลขอแถลงให้ประชาชนทราบทั่วกันว่า นับจำเดิมแต่ประเทศสยามได้เปลี่ยนแปลงการปกครอง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบการปกครองโดยมีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐ-ธรรมนูญแล้ว รัฐบาลก็ได้ดำเนินการปกครองประเทศเป็นที่เรียบร้อยตลอดมา ทั้งนี้ก็โดยอาศัยพระบารมีแห่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่

ครั้นต่อมาใน พ.ศ. 2476 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชปรารภมายังรัฐบาลว่าใคร่จะเสด็จพระราชดำเนินไปรักษาพระเนตร ณ ต่างประเทศเป็นครั้งที่ 2

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ทราบพระราชดำริดังนั้น จึงได้ประชุมปรึกษาลงมติว่าในระหว่างเวลาที่กล่าวแล้วเป็นเวลาซึ่งการกบฏเพิ่งเสร็จสิ้นไปใหม่ๆ บ้านเมืองยังไม่สู้เป็นปกติเรียบร้อยดีนัก อันการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้เสด็จนิวัติมาประทับยังกรุงเทพมหานครนั้นย่อมเป็นการอุ่นเกล้าฯ แก่ประชาชนยิ่งนัก ฉะนั้นถ้าหากจะเสด็จไปรักษาพระเนตรยังต่างประเทศเสียในขณะนี้ก็จะเป็นที่วิ้าเหว่แก่ประชาชน ดังปรากฏว่า ได้มีปัญหาเช่นนี้ถกถามกันในสภาผู้แทนราษฎรด้วยประการดังกล่าวแล้ว รัฐบาลจึงกราบบังคมทูลพระกรุณาว่า ควรประทับรับการรักษาอยู่ในพระมหานคร โดยใช้แพทย์ที่เชิญมาจากต่างประเทศ แต่พระองค์ก็ได้มีพระบรมราชวินิจฉัยโดยเด็ดขาดว่าจำเป็นต้องไปรักษายังต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลก็จำเป็นต้องสนองพระบรมราชวินิจฉัยนั้นตามพระราชประสงค์

ในระหว่างที่พระองค์ได้ทรงประทับรักษาพระเนตรอยู่ ณ ต่างประเทศ รัฐบาลก็ได้ทำการติดต่อกับพระองค์ตลอดมาเป็นที่เรียบร้อยปราศจากอุปสรรคใดๆ ทั้งปวง จนเมื่อรัฐบาลได้นำร่างพระราชบัญญัติอากรมฤดกและการรับมฤดก พุทธศักราช 2476 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยออกประกาศใช้เป็นกฎหมาย พระองค์ได้ทรงทักท้วงในบางประการ แต่เมื่อรัฐบาลได้กราบบังคมทูลพระกรุณาจนเป็นที่พอพระราชหฤทัยแล้วก็ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราช-บัญญัติที่กล่าวแล้วออกประกาศใช้เป็นกฎหมายอยู่จนบัดนี้ ต่อมารัฐบาลได้นำร่างพระราช-บัญญัติแก้ไขกฎหมายลักษณะอาญา พ.ศ. 2477 ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาทหาร พ.ศ. 2477 รวม 3 ฉบับ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติแล้ว ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยออกประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่พระองค์ไม่ทรงพอ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พระราชหฤทัยในหลักการบางอย่าง จึงพระราชทานร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 นั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาฯ ได้ลงมติยืนตามเดิม รัฐบาลจึงนำร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อขอให้ทรงลงพระปรมาภิไธยอีกครั้งหนึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม แต่ก็ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานคืนมาในกำหนดตายรัฐธรรมนูญฯ

ในระหว่างนี้ รัฐบาลได้ทราบมาว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีข้อข้องพระราชหฤทัยบางประการ ซึ่งถ้ารัฐบาลมิได้จัดการถวายให้เป็นการสมพระราชประสงค์แล้ว พระองค์ก็อาจทรงสละราชสมบัติได้ รัฐบาลจึงได้รีบจัดถวายเพื่อให้ต้องพระราชหฤทัยทุกประการ แต่ต่อมามิช้า รัฐบาลก็ได้รับทราบเกล้าฯ จากสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัตติวงศ์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ ในตอนนี้รัฐบาลรู้สึกวิตกเป็นอันมากเพราะมิทราบกรณีและเหตุผลโดยชัดแจ้งจึงได้แต่งตั้งให้เจ้าพระยาศรีธรรมธิเบศและนายนาวาตรี หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นผู้แทนรัฐบาลออกไปเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ณ ประเทศอังกฤษ และให้พยายามกราบบังคมทูลพระกรุณาอัญเชิญเสด็จกลับพระนคร คณะผู้แทนรัฐบาลก็ได้กระทำตามคำสั่งโดยเต็มที่ แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ เพราะพระองค์ได้ทรงขอร้องต่อรัฐบาลหลายประการ ในประการหนึ่งไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ รัฐบาลก็ได้จัดสนองพระราชประสงค์เท่าที่จะจัดถวายได้ ในส่วนที่ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญก็เป็นอันนอกเหนืออำนาจที่รัฐบาลจะจัดถวายได้ตามพระราชประสงค์ในที่สุดได้แสดงพระราชประสงค์มาว่า ขอให้นำเรื่องทั้งหมดขึ้นเสนอสภาผู้แทนราษฎรเพื่อวินิจฉัย ซึ่งรัฐบาลก็ได้ปฏิบัติตามพระราชประสงค์ โดยนำเรื่องขึ้นเสนอสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2477 ซึ่งเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายกันแล้ว สภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบพร้อมกันตามที่รัฐบาลได้ปฏิบัติไปและลงมติเป็นเอกฉันท์ให้ผ่านระเบียบวาระไปได้ตามข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร

บัดนี้ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขา ทรงสละราชสมบัติพระราชทานมายังรัฐบาล แด่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477 รัฐบาลได้รับพระราชกระแสใส่เกล้าฯ ด้วยความโทมนัส

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อย่างยิ่ง เพราะรัฐบาลรู้สึกอยู่ว่าได้มีความจงรักภักดีและซื่อสัตย์สุจริตต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์นี้อยู่เต็มที่ตลอดมา ได้พยายามทุกทางจนสุดความสามารถที่จะทานทัดขัดพระราชประสงค์มิให้ทรงสละราชสมบัติ แต่ก็หาสมตามความมุ่งหมายไม่ ฉะนั้นรัฐบาลจึงได้นำพระราชหัตถเลขาทรงสละราชสมบัติขึ้นเสนอสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2477 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับทราบไว้ด้วยความโทมนัสและในโอกาสนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัง ซึ่งเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎมณเฑียรบาลได้นำรายนามพระราชวงศ์ซึ่งสมควรจะเป็นผู้สืบสันตติวงศ์ โดยมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทรงลงพระนามว่าทรงตรวจดูถูกต้องแล้วขึ้นเสนอสภาผู้แทนราษฎร เพื่อรับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 9 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบให้สถาปนาพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอานันทมหิดล เป็นสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวสืบราชสันติวงศ์ต่อไป ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477 และได้ลงมติเห็นชอบให้นายพันเอก พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ นายนาวาตรี พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตยทิพอาภา และเจ้าพระยายมราช (บั๊น สุขุม) เป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 10 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม

ตามเหตุการณ์ดังได้กล่าวมาแล้ว ประกอบด้วยมีเวลาอันจำกัด รัฐบาลจึงขอแถลงให้ประชาชนทราบไว้แต่โดยย่อเสียชั้นหนึ่งก่อน ส่วนเรื่องราวโดยละเอียดนั้นรัฐบาลจะได้โฆษณาให้ทราบโดยตลอดพร้อมด้วยสำเนาพระราชหัตถเลขาทรงสละราชสมบัติในโอกาสอันเร็วที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม ขอให้ประชาชนเชื่อมั่นในรัฐบาลนี้ว่า รัฐบาลนี้ย่อมรักษาระบอบการปกครองโดยมีพระมหากษัตริย์อยู่ ใต้รัฐธรรมนูญเสมอ

ในที่สุดนี้ รัฐบาลขอให้ข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนตลอดจนอาณาประชาราษฎร จงตั้งอยู่ในความสงบ อย่าหลงเชื่อในข่าวอกุศลใด ๆ ซึ่งหากจะมีผู้ก่อให้เกิดขึ้น และช่วยเหลือร่วมมือกันเพื่อยังความเรียบร้อยให้แก่ประเทศชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญทุกประการ"

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

วันที่ 7 มีนาคม พุทธศักราช 2477 ท่านผู้อ่านจะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นทรงต่อสู้กับรัฐบาลคณะราษฎร ซึ่งมีนายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี โดยอาศัยหลักการ แต่เมื่อพระองค์พ่ายแพ้มิสามารถดำเนินการไปตามหลักการของพระองค์ พระองค์ทรงสละแม้ราชสมบัติ ซึ่งในที่สุดพระองค์ก็ทรงสละพระราชาภิสิทธิ์ให้แก่คณะราษฎรจนหมดสิ้นโดยไม่มีอะไรเหลือเลย

ความจริงในโอกาสที่ประเทศไทยมีสมเด็จพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่และมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2477 เป็นต้นมา นับว่าเป็นโอกาสเหมาะสมให้คณะราษฎรบริหารราชการแผ่นดินไปตามใจชอบตามความประสงค์ส่วนใหญ่ของคณะราษฎรอันมี พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรีและมีหลวงประดิษฐ์มนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) เป็นมันสมองอันยิ่งใหญ่ของคณะราษฎรตลอดมาเป็นเวลา 10 กว่าปี เป็นอันว่าความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลคณะราษฎรกับสถาบันพระมหากษัตริย์ก็สุดสิ้นเบาบางลงตลอดเวลาที่มีคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต่อไปนี้รัฐบาลคณะราษฎรอันมีพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี ก็มีแต่ได้ตั้งหน้าต่อสู้กับสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นงานเบา เพราะในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาลเลือกตั้งเข้าไปคานใช้ในสภา ฯ ครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด คือ สมาชิก ประเภท 2 ซึ่งเป็นสมาชิกที่คอยค้ำจุนรัฐบาลอยู่ตลอดกาล ที่จะต้องต่อสู้อยู่บ้างต่อไปก็คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 ซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกมา แต่ก็มีจำนวนน้อยมีไม่กี่คน เบาสมองของรัฐบาลคณะราษฎรลงไปโดยสิ้นเชิง เหลือแต่ต่อสู้กันเองระหว่างคณะราษฎรด้วยกันเป็นประการสำคัญอีกประการหนึ่งเท่านั้น ดังจะได้กล่าวต่อไปข้างหน้า

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสละราชสมบัติ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2477 พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอนันทมหิดล รัชกาลที่ 8 เสด็จครองราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์ รัชกาลที่ 8 แต่เนื่องจากเวลานั้นพระองค์ยังทรงพระเยาว์ จึงจำเป็นต้องมีคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อันประกอบด้วย นายพันเอก พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ เป็นประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ตั้งแต่วันที่ 25 มีนาคม 2477 จนกระทั่งสิ้นพระชนม์ เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2478 พลโท พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตยทิพอาภา และพระเจ้ายมราช (บั๋น สุขุม) เป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ส่วนรัฐบาลพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ยังคงบริหารราชการแผ่นดินต่อมาโดยมิได้เปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรี แต่ในวันที่ 14 มีนาคม 2477 รัฐบาลคณะ-เจ้าคุณพหลได้ขออนุมัติที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อแถลงการณ์และขอความไว้วางใจต่อสภาผู้แทนราษฎรในการที่จะบริหารราชการแผ่นดินต่อไปและสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ให้ความไว้วางใจแก่รัฐบาลชุดนี้ ต่อมาท่านได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2478

คณะรัฐบาลชุดพระยาพหลนี้สิ้นสุดลง เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2487 เพราะเหตุที่นายเลียง ไชยกาล ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี ได้ตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการขายที่ดินของพระคลังข้างที่ให้แก่บุคคลบางคน และต่อจากนั้น นายไต๋ ปาณิกบุตร ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร ก็ได้เสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปในนโยบายว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ได้อภิปรายกันจนหมดเวลาและได้เลื่อนไปอภิปรายในวันต่อไป แต่พระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี ได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งเพื่อให้โอกาสแก่ทุกฝ่ายได้สอบสวนกันตามความชอบธรรม และรัฐมนตรีทั้งคณะก็ลาออกด้วยลาออกเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2480 แต่ตามประกาศลงวันที่ 9 สิงหาคม 2480

เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 4

ในวันที่ 9 สิงหาคม 2480 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้พันเอก พระยา-พหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรีอีกเป็นครั้งที่ 4 ในขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งนี้ท่านได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตราธิการด้วยอีกกระทรวงหนึ่ง คณะรัฐบาลชุดนี้ได้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2480 เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ให้ความไว้วางใจแก่รัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงในวันที่ 10 ธันวาคม 2480 คณะรัฐ-มนตรีจึงต้องออกจากตำแหน่งตามประกาศเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2480

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand