

การรวมหน่วยงาน ของสำนักนายกรัฐมนตรี

โดย ร.ท.อ. เจือ อมรนนทน

1. ความทั่วไป

นับแต่การปฏิวัติภายใต้การนำของ ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้อุบัติขึ้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2501 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอันสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารราชการของประเทศ ซึ่งเป็นผลที่เกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติโดยทั่วไป ยิ่งกว่านั้นนักศึกษาวชิรรัฐประศาสนศาสตร์ย่อมตระหนักดีว่า เมื่อได้พิจารณาการบริหารราชการของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ซึ่งมี ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีและเป็นรัฐบาลที่สืบเนื่องมาจากคณะปฏิวัติแล้ว จะเห็นว่ามีลักษณะแตกต่างจากรัฐบาลชุดก่อน ๆ เป็นอันมาก

ผลที่ปรากฏอันน่าสนใจประการหนึ่งคือ การปรับปรุงองค์การบริหารของนายกรัฐมนตรีถึง 8 ครั้ง ในช่วงระยะเวลาห่างกันเพียงเล็กน้อย นับแต่ได้ตั้งคณะรัฐบาลปัจจุบันขึ้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2502 และการปรับปรุงครั้งหลังสุดในปี 2504 นี้ ได้มีส่วราชการที่ฐานะเทียบเท่ากรมอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีถึง 23 ล้วน หรือ 23 กรม* สำนักนายกรัฐมนตรีในปัจจุบันจึงกว้างใหญ่ไพศาลยิ่งกว่าสมัยใด ๆ อันเป็นเหตุให้เพิ่มภาระเป็นอันมากแก่นายกรัฐมนตรี ซึ่งมีภาระในฐานะประมุขอำนาจบริหารแล้วยังต้องเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบสำนักนายกรัฐมนตรีอันกว้างใหญ่ไพศาลจนเหลืออวัยวะที่บุคคลธรรมดาจะบังคับบัญชาได้อีก

ฉะนั้น ในฐานะนักศึกษาวชิรรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของประเทศ จึงประสงค์ปัญหาในทางวิชาการอันน่าสนใจยิ่งว่า ความกว้างใหญ่ไพศาลของสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเกิดจาก การรวมหน่วยงาน ต่าง ๆ มากมายนี้ จะก่อให้เกิด

* หลังจากที่ได้ตีพิมพ์บทความนี้แล้ว ปรากฏว่าได้มี "พระราชบัญญัติจัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505" ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 79 ตอนที่ 78 วันที่ 28 สิงหาคม 2505 เพิ่มกรมอุตุนิยมวิทยา เป็นส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีอีกหนึ่งกรม -บ.ก.

คุณลักษณะพิเศษอย่างใดแก่การบริหารราชการประเทศ และน่าจะมีหลักวิชาและการปฏิบัติ ในการจัดองค์การและวิธีการบริหารงานภายในองค์การนั้นเป็นพิเศษ นอกเหนือจากหลักการ ขรรมตาโดยทั่วไป อันจะเป็นการอำนวยประโยชน์แก่การบริหารราชการของนายกรัฐมนตรี ได้ การศึกษาเรื่องนี้จึงยอมเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่นักบริหารและนักศึกษารัฐประศาสน- ศาสตร์โดยทั่วไป

คำว่า “การรวมหน่วยงาน” ในที่นี้ มุ่งถึงในความหมายที่มาจากภาษาอังกฤษว่า “Integration” ซึ่งได้แก่กระบวนการของการบริหารที่จัดให้หน่วยงาน (Organizations) ต่าง ๆ หรือกิจกรรม (Activities) ต่าง ๆ ของรัฐบาลเข้ามารวมกันในลักษณะที่ผูกพันอยู่ภายใต้ อำนาจการอำนวยและการควบคุมขององค์การใหญ่แห่งเดียวกัน โดยการจัดตั้งอำนาจใน การบังคับบัญชาความรับผิดชอบในกิจกรรมต่าง ๆ ในการบริหารมารวมอยู่ที่องค์การแห่งนั้น ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดถึงลักษณะสำคัญของารรวมหน่วยงานในตอนต่อไป

โดยเหตุที่มีการรวมหน่วยงานเพิ่มขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรีจนกว้างใหญ่ไพศาลดัง- กล่าวแล้ว งานที่เข้าผู้ศูนย์กลางจึงมากเหลือหลาย นายกรัฐมนตรีเองก็มั่งงานท่วมท้นเป็นการ ยากที่จะดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ให้เสร็จสิ้นได้ทันกำหนดเวลา ย่อมจะต้องมีวิธีการบริหารงาน เป็นพิเศษนอกเหนือจากการบริหารของหน่วยงานตามธรรมดาโดยทั่ว ๆ ไป จึงเป็นการสมควร ที่นักศึกษาวชิการ บริหารราชการแผ่นดินจะได้สนใจศึกษาเรื่องนี้เพื่อให้เห็นถึงวิวัฒนาการใน การจัดรูปของสำนักนายกรัฐมนตรีอันเป็นองค์การบริหารของนายกรัฐมนตรี หัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งถือความเป็นจักรกลสำคัญที่สุดในการบริหารราชการของประเทศนับแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการ ปกครองประเทศจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยมาจนปัจจุบัน มุ่งให้ ทราบถึงหลักการ เหตุผล และวิธีการดำเนินงานภายในองค์การ และที่สำคัญที่สุดก็คือวิธีการบริหาร งานภายในองค์การที่ใหญ่โตเช่นนั้นว่า มีหลักการลักษณะพิเศษอย่างไร ตลอดจนให้เห็นถึง นโยบายของรัฐบาลที่มีผลต่อการรวมหน่วยงานของสำนักนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน ซึ่งจะเป็น ประโยชน์แก่การศึกษาและเป็นแนวทางปฏิบัติราชการหรือการบริหารใด ๆ ให้เกิดผลดีแก่ประ- เทศชาติ อย่างไรก็ตามขอเขียนนี้เป็นเพียงผลจากการศึกษาอย่างกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการ ค้นคว้าโดยละเอียดต่อไปในภายหน้าเท่านั้น

2. ประโยชน์และความจำเป็นของการรวมหน่วยงาน ของสำนักงานรัฐมนตรีก่อนนโยบายสำคัญของรัฐบาล

ก. เหตุผลและวัตถุประสงค์ในการจัดรวมหน่วยงาน

1. ความหมายของการรวมหน่วยงาน

การรวมหน่วยงานได้แก่กระบวนการของการบริหาร ซึ่งจัดให้หน่วยงานต่าง ๆ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลให้รวมกันเข้าในลักษณะที่ผูกพันอยู่ภายใต้การอำนาจและการควบคุมขององค์การใหญ่แห่งเดียวกัน โดยการจัดสายอำนาจในการบังคับบัญชา ความรับผิดชอบในกิจกรรมต่าง ๆ ในการบริหารมารวมอยู่ที่องค์การแห่งนั้น

ดังนั้น ลักษณะสำคัญอันเป็นมูลฐานของการรวมหน่วยงานก็คือ¹

- 1) มีลักษณะในการจัดสายอำนาจการบังคับบัญชา
- 2) มีลักษณะการแบ่งหน้าที่กันทำตามหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งรวมกันขึ้นตรงต่อองค์การใหญ่ โดยจัดให้กิจกรรมต่าง ๆ มารวมกัน (Integrated Activities)
- 3) มองเห็นความแตกต่างของลักษณะระหว่างฝ่ายปฏิบัติงานหรืออำนาจการในสายการบังคับบัญชา (Line) กับฝ่ายที่ปรึกษาหรือฝ่ายวิชาการ (Staff) ได้ชัด
- 4) มีลักษณะควบคุมต่อผู้ช่วย (Auxiliary) และที่ปรึกษา (Staff)

2. ลักษณะที่สำคัญต่อผลของการรวมหน่วยงาน

บางท่านเข้าใจผิดว่า Integration กับ Coordination (การประสานงาน) ในศัพท์ทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้นใช้สลับเปลี่ยนแทนกันได้ แต่ความจริงแล้วเหตุผลหรือความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการรวมหน่วยงานนั้น มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการจัดให้มีการประสานงาน เพราะการรวมหน่วยงาน หรือ Integration นั้น หมายถึง การใช้อำนาจบริหารในลักษณะที่สูงที่สุดหรือแข็งที่สุดในการประสานงาน (Strong degree of Coordination) หรือเป็นการประสานงานที่ระดับสูงมาก² และในลักษณะของการรวมหน่วยงานนั้นเองก็มีลักษณะของการประสาน

¹ Paul C. Bartholomew, *An Outline of Public Administration* (N.J. : Little Field, Adam, 1959), p. 16.

² Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg and Victor A. Thompson, *Public Administration* (New York : Alfred A. Knopf, 1956), p. 110.

งานอยู่ด้วยโดยปริยาย แต่มีลักษณะที่กว้างขวางและเด็ดขาดมากกว่า³ ทั้งนี้ ถ้าเราจะพิจารณา Integration ในรูปของศัพท์หรือความหมายทั่วไป ย่อมพบว่า ความมุ่งหมายที่จะต้องจัดให้⁴ มชน ก็ได้แก่ต้องการให้เกิดการรวมกิจกรรมหรือการจัดให้กิจกรรมต่าง ๆ มารวมกันในรูปของการรวมกลุ่มกันปฏิบัติงาน (Working Group)

ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไปถึงวิธีการจัดให้มีการรวมหน่วยงานแล้ว ก็จะมีเหตุผลหรือวัตถุประสงค์อยู่ 4 ประการ คือ¹

1) ต้องการให้รูปของการรวมหน่วยงานหรือลักษณะของการรวมหน่วยงานนั้นเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมนโยบาย (Policy Control)

2) เมื่อเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการควบคุมนโยบายแล้ว การรวมหน่วยงานจึงเป็นการรวมเอากิจกรรมบางอย่างที่เกี่ยวกับการควบคุมนโยบายบางประการที่สำคัญไว้กับหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Chief Executive) คือ นายกรัฐมนตรีในระดับรัฐบาล หรือรัฐมนตรีในระดับกระทรวง หรืออาจเป็นนายกเทศมนตรีในการบริหารส่วนท้องถิ่นก็ได้

3) ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การรวมหน่วยงานมีลักษณะที่กว้างขวางและเด็ดขาด อันจะเป็นประโยชน์ในการก่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารงาน (Unity of Administration) ได้ในที่สุด ซึ่งเป็นหลักในการบริหารงานโดยทั่วไป⁵ การรวมหน่วยงานจึงต้องอาศัยอำนาจกฎหมาย⁶

ฉะนั้น การรวมหน่วยงานจึงเป็นการกระทำตามแบบ (Formal) ซึ่งต่างกับการประสานงานที่ทราบกันดีว่า จะทำตามแบบหรือนอกแบบ (Informal) ก็ได้⁷

4) เนื่องจากการรวมหน่วยงานนี้ อาจกระทบถึงคุณค่าในการบริหารงานในทางกดดันบีบบังคับทางจิตใจบางประการ ตลอดจนเป็นการกดดันบีบบังคับของคณาธิปไตย⁸ ฉะนั้น บางครั้งอาจกลายเป็นการสร้างอิทธิพลหรือพวกพ้อง (Empire Building) ขึ้นได้อีกด้วย

³ James C. Charlesworth, *Governmental Administration* (New York: Harper & Brothers, 1951), pp. 252-253.

⁴ Simon, Smithburg and Thompson, *op. cit.*, pp. 107-108, 268-272.

⁵ Herbert A. Simon and Chester I. Barnard, *Administrative Behavior* (Second Edition; New York: The Macmillan Company, 1957), pp. 22-26, 140-147.

⁶ Paul Meyer, *Administrative Organization* (Copenhagen: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, 1957), p. 63.

⁷ R.M. Aldrich et al., *The Principles and Practice of Management* (E.F.L. Brech Editor; Aylesbury and London: Hazell Watson and Vincy Ltd., 1956), p. 317.

⁸ S.E. Finer, *A Primer of Public Administration* (London: Frederick Muller Ltd., 1950), p. 43.

เมื่อกิจกรรมต่าง ๆ ได้เข้ามาอยู่ในลักษณะของหน่วยงานดังกล่าวแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วกว่าการบริหารเป็นอันมาก ซึ่งจะได้พิจารณาต่อไป

ข. นโยบายสำคัญของรัฐบาล

เมื่อพิจารณาเห็นนโยบายและการบริหารราชการของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ย่อมประจักษ์ชัดว่า การบริหารงานของรัฐบาลชุดนี้ มิใช่แต่เป็นการรับช่วงการบริหารงานจากคณะปฏิวัติเท่านั้น แต่เป็นการบริหารงานในด้นมีปฏิวัตินั้นเอง⁹ ฉะนั้น การจะศึกษา นโยบายสำคัญของรัฐบาลจึงต้องพิจารณาศึกษาถึงนโยบายสำคัญของคณะปฏิวัติก่อนเป็นอันดับแรก

เรื่องของการปฏิวัติเป็นเรื่องยิ่งใหญ่ เป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลง อันเป็นพฤติกรรมธรรมดาแห่งการปฏิวัติโดยทั่วไป

สำหรับประเทศไทยเรา คำว่า “ปฏิวัติ” มิใช่ของใหม่ เราคงจำกันได้ว่า ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตย เมื่อ 24 มิถุนายน 2475 และในครั้งนั้นถือได้ว่าเป็นการปฏิวัติ เหตุการณ์ในครั้งนั้นได้ดองเฉยมาเป็นระยะเวลากว่า 25 ปี และแล้วประวัติศาสตร์ของชาติไทยก็ได้จารึกคำว่า “ปฏิวัติ” ลงอีกครั้งหนึ่ง นั่นคือการปฏิวัติเมื่อคณวาท 20 ตุลาคม 2501 และการปฏิวัติครั้งนี่ย่อมมีความหมายต่อการศึกษาวิชาในทางรัฐประศาสนศาสตร์อยู่มากในประการสำคัญคือบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะปฏิวัติ

การปฏิวัติครั้งใหม่ ๆ ผนวก จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้า เป็นการปฏิวัติที่ปราศจากการสูญเสียเลือดเนื้อของคนไทยด้วยกัน การปฏิวัติครั้งนี่ยกเลิกจากอุดมการณ์และความปรารถนาของหัวหน้าคณะปฏิวัติที่จะสร้างรูปโฉมของสังคมเสียใหม่ให้เป็นสังคมที่จะก้าวหน้าไปสู่ความผาสุกสมบูรณ์¹⁰ และการปฏิวัติครั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า นโยบายสำคัญของคณะ-

⁹ ชูบ กาญจนประกร, “วิธีการศึกษาและวิจัยการบริหารราชการในสมัยปฏิวัติ”, วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 ตุลาคม, หน้า 14-15.

¹⁰ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี “คำปราศรัยเนื่องในการประชุมการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ครั้งที่ 1 ณ ศาลาสันติธรรม, วันจันทร์ที่ 29 กุมภาพันธ์ 2503” ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2503 (พระนคร : บริษัทธนาคารพิมพ์ จำกัด, 2504), หน้า 38.

ปฏิวัติมุ่งเน้นหนักไปในทางการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การบริหาร การเศรษฐกิจ และสังคมให้ดีขึ้น ในลักษณะของการปฏิวัติทางสังคม (Social Revolution)¹¹ ฉะนั้น งานปฏิวัติครึ่งหนึ่งจึงเป็นงานใหญ่ที่จะต้องใช้เวลา และจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงมากมายประการประกอบกับเมื่อพิจารณาความมุ่งหมายในการกระทำปฏิวัตดังกล่าว ซึ่งระบุไว้โดยแน่ชัดในประกาศของคณะปฏิวัติ และคำขวัญของรัฐบาลปัจจุบันแล้ว ย่อมเห็นได้ว่า การปฏิวัติครึ่งหนึ่งนี้ หวังที่จะล้มล้างรัฐบาลหรือรัฐประหารอย่างเด็ดขาด หากแต่มีความมุ่งหมายในการที่จะปฏิวัติทางการเมืองการทำงานและตัวบุคคลให้ดีขึ้น เพื่อความเจริญของบ้านเมือง และความผาสุกของประชาชนเป็นส่วนใหญ่¹² ฉะนั้น จึง "... จำเป็นต้องแก้ไข ปรับปรุงกันใหม่หมดทุกด้านทุกมุม เฉพาะอย่างยิ่งจักรกลในการบริหารประเทศ จะต้องให้อยู่ในรูปเหมาะสมจริง ๆ รัฐบาลจึงจะบริหารประเทศให้ถึงซึ่งความเจริญได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงถือเป็นภารกิจอันสำคัญที่จะต้องปรับปรุงการบริหารประเทศให้เหมาะสมและบรรลุความมุ่งหมายตามที่คณะปฏิวัติได้ตั้งไว้เป็นอันดับแรกก่อนกิจการอื่นใดทั้งสิ้น"¹³

ฉะนั้น งานปฏิวัติจึงเป็นงานที่ใหญ่หลวง เป็นงานที่จะต้องทำด้วยความละเอียด ทุ่มเทรอบคอบ และจะต้องอาศัยความเด็ดขาด เข้มแข็งและอดทน อันเป็นคุณลักษณะพิเศษของหัวหน้าคณะปฏิวัติโดยทั่วไป และแม้แต่ในตัวของ ฯพณฯ จอมพล ถนอม ฯพณฯ ชนวรรค์ หัวหน้าคณะปฏิวัติเองก็เชื่อมั่นคุณสมบัตินั้นอยู่โดยพร้อมมูลแล้ว การทำงานปฏิวัติจำต้องอาศัยคุณลักษณะดังกล่าวเช่นนี้ โดยที่การบริหารงานสมัยปฏิวัติเป็นการบริหารงานที่มุ่งในการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและมีการใช้กระบวนการทางสังคมเป็นส่วนใหญ่ประกอบอันสำคัญในอันที่จะให้ปฏิบัติการบรรลุผลตามอุดมการณ์ที่มุ่งหมาย

โดยนัยนี้ การบริหารงานในระบบของงานปฏิวัติจึงเป็นงานที่หนัก และหากจะให้งานสัมฤทธิ์ผลตามอุดมการณ์ดังกล่าวแล้วนั้น คณะปฏิวัติจึงจำต้องมีเครื่องมือนวัตกรรมที่ดีพอเพื่อบรรเทาภัยอันมหาศาล ยุ่งยาก และระดับซับซ้อนนั้น

¹¹ ชูบ กาญจนประกร, *op. cit.*, หน้า 14.

¹² *Ibid.*, pp. 13-15.

¹³ *Ibid.*, p. 14.

นโยบายสำคัญยิ่งของรัฐบาลอีกประการหนึ่งที่จะออกกล่าวได้ก็คือ จากคำกล่าวของ ฯพณฯ จอมพล ถนอม ฯพณฯ ชนวรรค์ นายกรัฐมนตรี ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บังคับการตำรวจภูธรเขต ณ ศูนย์ฝึกอบรมข้าราชการกระทรวงมหาดไทย เมื่อ 16 มีนาคม 2503 ตอนหนึ่งว่า

อนึ่ง สิ่งที่จะคงแก่นกลางเดิมมิได้เลยก็คือ หัวใจสำคัญของการปฏิวัติ ซึ่งจะขอยกคำกล่าวของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีตอนหนึ่ง คือ "... ท่านทั้งหลายคงจะยังไม่ลืมคำประกาศของข้าพเจ้าที่ใดกล่าวไว้ว่า ความผาสุกของประชาชนและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของชาติเป็นจุดมุ่งหมายของการปฏิวัติ"¹⁴ และความอีกตอนหนึ่งว่า "งานสำคัญของเราในระยะปฏิวัติคือ งานพัฒนา ได้แก่ งานพัฒนาการเศรษฐกิจ การศึกษา การปกครอง และทุกสิ่งทุกอย่าง"¹⁵

ฉะนั้น จึงถือได้ว่าคำกล่าวของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีข้างต้นนี้ เป็นวัตถุประสงค์และนโยบายสำคัญ และการกระทำใด ๆ โดยเฉพาะในการบริหารนั้น เพื่อให้วัตถุประสงค์และนโยบายบรรลุผลสัมฤทธิ์ความมุ่งหมายไปได้ก็จำเป็นต้องมีการวางแผนการ เรื่องของการวางแผนการนี้ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ดัง ฯพณฯ ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า

"... งานเบื้องต้นของงานปรับปรุงและวางแผนการ ข้าพเจ้าได้เคยกล่าวมาหลายครั้งในโอกาสอื่น ๆ ว่าในการปฏิวัติครั้งนั้นเราจะต้องทำทุกอย่างโดยมีแผนการ เพราะการทำอะไรโดยไม่มีแผนการ ทำกันอย่างที่โบราณเรียกว่า เบียดหัวแตก หรือข้าวตำกรอกหม้อนั้น อาจจะทำให้เราเสียเวลาไปเป็นสิบ ๆ ปี โดยไม่ได้งานเป็นชิ้นเป็นอัน หรือไม่ถ้ามารดจะแก้ปัญหาอะไรได้จริงจัง อีกประการหนึ่งในระบอบปฏิวัตินั้นจะต้องปรับปรุงทุกสิ่งทุกอย่างให้เป็นไปตามวิถีทางของการปฏิวัติ เพื่อความก้าวหน้าต่อไปโดยไม่หยุดยั้ง งานวางแผนการและงานปรับปรุงนี้ ข้าพเจ้าและคณะรัฐมนตรี เป็นผู้ให้หลักการ แล้ว สำนักนายกรัฐมนตรีก็นำไปเข้าเครื่องจักร ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีเองก็ได้รับการปรับปรุงเพิ่มปริมาณของงานขึ้นมาเรื่อย ๆ ถ้าหากจะถือว่า สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกระทรวงหนึ่งก็เป็นกระทรวงที่ใหญ่มาก"¹⁶

14 สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี "คำปราศรัยเนื่องในวันเปิดสำนักงาน อ.ส.ท. เมื่อ 18 มีนาคม 2503" ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2503 (พระนคร : สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2504), หน้า 49.

15 Ibid., "คำปราศรัยเนื่องในโอกาสเปิดประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บังคับการตำรวจภูธรเขต ๗ ศูนย์ฝึกอบรมข้าราชการกระทรวงมหาดไทย เมื่อ 16 มีนาคม 2503", หน้า 44.

16 สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี "คำปราศรัยเนื่องในโอกาสครบรอบปีแห่งการปฏิวัติ", ประมวลสุนทรพจน์ ฯพณฯ โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, หน้า 131.

รัฐมนตรีให้มากที่สุด นั่นคือ จะต้องทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่ชนตรงต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีนั้นหมดลักษณะเป็นคณะที่ปรึกษาของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เรื่องของที่ปรึกษาจึงมีความสำคัญใกล้ชิดกับงานปฏิวัติ¹⁹ และการได้ให้คณะที่ปรึกษาเช่นนั้นก็เป็นที่นิยมกันมากในประเทศต่าง ๆ ซึ่งเรียกว่าคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษา (Staff) ในสหรัฐอเมริกาคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาจะ

คณะผู้ร่วมงานและที่ปรึกษาของประธานาธิบดี ประกอบด้วยผู้ช่วยของประธานาธิบดี เลขานุการ ซึ่งทำหน้าที่เลขานุการส่วนตัว เลขานุการฝ่ายหนังสือพิมพ์ เลขานุการที่ปรึกษากฎหมาย ที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจ และยังมีคณะเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการพิเศษอีกจำนวนหนึ่ง ตลอดจนคณะเจ้าหน้าที่ผู้แทนฝ่ายทหาร ซึ่งมาร่วมเป็นคณะที่ปรึกษาของประธานาธิบดีด้วย หน้าที่ของคณะเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเลขานุการของประธานาธิบดีย่อมต้องเป็นผู้คอยจัดแบ่งเวลาให้แก่ประธานาธิบดี ในการบริหารประเทศ คอยจัดเตรียมเวลาและผู้ที่จะเข้าพบประธานาธิบดี เป็นผู้กำหนดนัดหมายการให้สัมภาษณ์แก่ผู้แทนหนังสือพิมพ์ เป็นผู้ติดต่อประสานงานระหว่างรัฐสภากับประธานาธิบดี ในส่วนคณะเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการพิเศษนั้น ก็จะได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ให้คำแนะนำปรึกษาแก่ท่านประธานาธิบดี ในอันที่จะวินิจฉัยสั่งการให้เป็นไปโดยถูกต้อง

รวมความว่า ความจำเป็นของหัวหน้าฝ่ายบริหารประเทศในระดับประธานาธิบดีคตินายกรัฐมนตรีจึง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาเพื่อที่จะเป็นหูเป็นตา เป็นตมอองแบ่งเบาภาระของหัวหน้าฝ่ายบริหาร เพราะบุคคลในระดับนี้เป็นบุคคลที่ต้องมีภาระอันยิ่งใหญ่มาคอยอยู่ในความรับผิดชอบ และบุคคลผู้นั้นจะไปรู้และจัดทำเองหมดทุกอย่างย่อมเป็นไปได้ ทั้งนี้ Russell Robb ได้กล่าวไว้ว่า "... ย่อมเป็นการพินิจด้วยที่หัวหน้าผู้บริหารขององค์การที่ใหญ่โตจะไปลงมือในข้อปลีกย่อยของกิจการงานที่ปวงอันอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของตนได้"²³

คำกล่าวของ Russell Robb ย่อมสนับสนุนความจริงที่ว่า หัวหน้าผู้บริหารประเทศนั้น ย่อมต้องมีเวลาอันจำกัดในการปฏิบัติงาน และปริมาณความรับผิดชอบก็มากมายท่วมทับ จึงยากที่จะไปลงมือดำเนินการเองเสียทุกอย่างได้ และนี่เองเป็นเรื่องที่ทำให้เกิดความจำเป็นที่ประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีจะต้องมีคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาของตน

ก. ลักษณะสำคัญขององค์การบริหารของนายกรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์และนโยบายสำคัญในการปฏิบัติ ตลอดจนแผนในการที่จะดำเนินงานนั้น องค์การบริหารของนายกรัฐมนตรีที่จะได้รับการปรับปรุงขึ้น จึงน่าจะประกอบ

²³ Cathelyn Seckler-Hudson, *Organization and Management: Theory and Practice* (Washington D.C.: The American University Press, 1957), p. 117 (แปลโดยผู้เขียน)

ด้วยลักษณะ 2 ประการ

1. จะต้องมีคนระบุดบุคคลเป็นที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี อันเป็นลักษณะส่วนบุคคล (Personal Staff หรือ Personal Assistants)²⁴ เพื่อทำหน้าที่คล้ายกับเป็นเครื่องมือ โดยเฉพาะของนายกรัฐมนตรีโดยใกล้ชิด

2. จะต้องมีคนระบุดผู้ช่วยและที่ปรึกษาซึ่งมองกิจการบริหารอันมีลักษณะเป็นสถาบันประจำ (Institutional Staff หรือ Institutional Assistants)²⁵ เพื่อกระทำหน้าที่เป็นเครื่องมือประจำในการบริหาร ซึ่งได้แก่สภาพพัฒนาเศรษฐกิจ สภาการศึกษา สภาความมั่นคง และสภาวิจัยแห่งชาติ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การจัดองค์การบริหารของนายกรัฐมนตรีในรูปที่ก่อให้เกิดมีคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาเช่นนี้ โดยเฉพาะรัฐบาลในระบบปฏิวัติอำนาจบริหารแม้โดยนิตินัยจะยังมีลักษณะรับผิดชอบเป็นสังฆรวม (Collective Responsibility) อยู่ แต่ในทางปฏิบัติด้วยอรรถกถาที่มีความโน้มไปในทางที่แสดงให้เห็นว่า นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมาก (Strong Prime Minister)²⁶ และการจัดให้มีคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาก็โดยมีจุดประสงค์เพื่อจะแบ่งเบาภาระของนายกรัฐมนตรีและเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการในปัจจุบัน

ง. หลักในการจัดองค์การบริหารของนายกรัฐมนตรี

หากจะพิจารณาจากเจตนารมณ์อันเป็นความต้องการของ ๑พณฯ นายกรัฐมนตรีเองแล้วจะเห็นได้ว่า หลักการจัดประการหนึ่งก็คือ มีความโน้มเอียงที่จะให้หน่วยราชการทั้งหลายได้อยู่ใกล้ชิดกับตัว ๑พณฯ นายกรัฐมนตรี ซึ่งความมุ่งหมายอันนี้ ๑พณฯ นายกรัฐมนตรีย่อมได้รับความสะดวกโดยที่หน่วยงานที่ต้องใช้เสมอไว้ใกล้ชิดอยู่ในสายตา ตั้งงานและควบคุมได้ง่าย เรียกคนเรียกเรื่องได้สะดวก ฉะนั้น แนวความคิดหรือหลักทั่ว ๆ ไปในการจัดองค์การ

²⁴ White, *op. cit.*, p. 51.

²⁵ *Ibid.*, p. 51.

²⁶ แสง เสนาณรงค์, "คณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี" วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 มกราคม 2504 หน้า 36

บริหารของ ๑พจนฯ นายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับส่วนที่ใกล้ชิด (Personal Staff) ของ ๑พจนฯ นายกรัฐมนตรีนั้น มีพอจะสรุปได้ดังนี้²⁷

1. ควรจัดให้มีสถานที่อยู่ใกล้ชิด และใกล้ชิดหัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี เครื่องมือติดต่อสื่อสารภายในระหว่างกันควรมีประสิทธิภาพที่สุด ทั้งนี้เพื่อการประสานงาน และความรวดเร็ว

2. ควรจัดในลักษณะที่สามารถให้ความคิดความเห็นแก่นายกรัฐมนตรีได้ในกรอบที่ กว้างขวาง หรือระดับรัฐบาล (Over-all or Government-wide Perspective) มากกว่าในกรอบ จำกัด หรือในระดับซึ่งอาจไปซ้อนซ้ำกับของกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ นายกรัฐมนตรีสามารถมีทรรศนะเปรียบเทียบได้อย่างกว้างขวาง เป็นต้นว่า ในทรรศนะการเมือง เศรษฐกิจ การคลัง สังคมและบริหาร

3. ควรมีการแบ่งมอบหมายหน้าที่หลัก (Basic Assignments) ให้เป็นสัดส่วนกัน โดย ให้สัมพันธ์กับความรับผิดชอบโดยรวมของคณะและที่ปรึกษาทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อป้องกันการซ้อน งาน ซ้ำงาน ประปนงาน และช่องว่าง (Gaps) ซึ่งอาจเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติการ แต่ อย่างไรก็ตามควรคำนึงถึงความยืดหยุ่น (Flexibility) ในการแบ่งมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวไว้ให้มากที่สุด ไม่ควรให้เป็นการกระต้างตายตัวเกินไป โดยถือว่าในบางโอกาส ในบางสถานการณ์ อาจมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงระดับเปลี่ยนแปลงทั้งในตัวบุคคลและในหน้าที่ที่ มอบหมายระหว่างเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ในต่างประเทศก็ไม่นิยมการกระทำโดยกำหนดเป็นกฎ- หมาย หรือข้อบังคับตายตัวลงไป (เช่น เจ้าหน้าที่เนียบชาวของสหรัฐฯ) แต่กระทำโดยอาศัย การตกลงระหว่างกันภายใน และเจตนารมณ์แห่งความร่วมมือ (Sense of Cooperation) เป็น สำคัญมากกว่า

4. โดยหลักแล้ว คณะผู้ช่วยและที่ปรึกษา รับผิดชอบต่อหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายก กรัฐมนตรีแต่ผู้เดียวเท่านั้น เจ้าหน้าที่ของคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาไม่ควรมีอำนาจหน้าที่ หรือ ความรับผิดชอบใด ๆ ต่างหากออกไปนอกเหนือจากที่กระทำไปในนามของนายกรัฐมนตรี ประการนี้สำคัญมาก เพราะบุคคลเหล่านั้นได้ขอว่าปฏิบัติหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบใกล้ชิด

²⁷ Ibid., pp. 41-42.

ชีวิตที่ผู้คนเต็มใจจะเป็นการปฏิบัติโดยตรงของนายกรัฐมนตรีอยู่แล้ว หากจะกล่าวถึงคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี คือผู้ที่ปฏิบัติงานภายใต้เงาของนายกรัฐมนตรีคงไม่ผิดนัก

5. หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษา ไม่ควรจัดให้ภาระตกอยู่กับบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ มิฉะนั้นแล้วจะเท่ากับเป็นการยกภาระงานบริหารจากบุคคลหนึ่ง ซึ่งได้แก่นายกรัฐมนตรีไปไว้กับอีกบุคคลหนึ่งเท่านั้น แทนที่จะเป็นการแบ่งเบาภาระงานตามความหมายที่แท้จริง ฉะนั้น จึงควรหลีกเลี่ยงการทุ่มงานให้แก่บุคคลคนเดียว (One Man Bottle Neck)

6. เจ้าหน้าที่ของคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาควรจะเป็นผู้ที่มีความรู้ด้านกตัญญูและจิตใจอย่างแน่วแน่ในการทำงานเป็นคณะ โดยการร่วมมือกัน (High sense of teamwork cooperation) และเพื่อจุดประสงค์อันยิ่งใหญ่อันเดียวกัน มากกว่าการทำงานโดยเอกเทศหรือเพื่อจุดประสงค์แตกต่างกัน ฉะนั้น การติดต่อประสานงานกันระหว่างเจ้าหน้าที่ในคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษา จึงมักจะทำกันในลักษณะอย่างเป็นกันเอง และไม่เป็นทางการ (Informal) หากเจ้าหน้าที่ในคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษามีแต่ความระแวงแคลงใจกัน แทนที่จะมีความร่วมมือร่วมใจกันแล้ว การปฏิบัติของคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาก็ย่อมจะบรรลุผลสัมฤทธิ์ความมุ่งหมายได้โดยยาก นอกจากนั้น การประชุมพบปะหารือระหว่างกัน เพื่อสร้างความสำเร็จร่วมกันก็ควรจะได้กระทำอยู่เป็นประจำ

ในลักษณะ 6 ประการดังกล่าวนี้ ย่อมเป็นคุณลักษณะ (Characteristics) อันสำคัญซึ่งจะต้องมีอยู่ในองค์การบริหารของนายกรัฐมนตรี ที่ได้จัดขึ้นให้บรรลุถึงความสำเร็จสมบูรณ์ตามปณิธานของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี และยังมีถึงสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งจะดเว้นเสียมิได้ก็คือ เมื่อองค์การบริหารในรูปนั้นแล้ว หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมต้องตระหนักในหน้าที่ของตนเป็นอย่างดีอีกได้หนึ่งด้วย รูปของงานจึงจะปรากฏผลออกมาได้ตามที่ต้องการ ฉะนั้น หน้าที่ของคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาในการแบ่งเบาภาระของนายกรัฐมนตรีนั้น หากกล่าวตามลำดับความสำคัญของหน้าที่ของหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรีแล้ว โดยหลักก็สรุปได้

๒๕ 28
ดงน

1. เป็นผู้คอยบั่นทอนข่าวกรอง (Intelligence) ทุกสาขา (การเมือง, เศรษฐกิจ, สังคม, บริหาร ฯลฯ) ที่เหมาะสมจำเป็นในระดับรัฐบาล ตลอดจนวิวัฒนาการ และความโน้มที่ต่ำสำคัญ เกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ เสนอให้แก่หัวหน้าฝ่ายบริหารได้ทราบอย่างต่อเนื่องไม่ขาดสาย คำว่า “ที่ เหมาะสมจำเป็นและในระดับรัฐบาล” นั้นย่อมมีความหมายในตัวพร้อมอยู่แล้วว่า หมายถึง การเสนอโดยสรุปไม่เยิ่นเย้อ แต่มีแก่นแฉะรัดกุมปราศจากกะพืดไม่จำเป็น เพื่อประหยัดเวลา และสมองของนายกรัฐมนตรี

2. เป็นผู้เสนอแนะข้อคิดความเห็น ตลอดจนข้อเท็จจริงในกรณีต่าง ๆ เพื่อให้นายกรัฐมนตรีสามารถใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการ ในหน้าที่โดยเหมาะสมได้ทันเวลา โดยคำนึงไว้ เสมอว่า ความรับผิดชอบของหัวหน้าฝ่ายบริหารในกรอบใหญ่ ๆ นั้น มีอยู่ด้วยกัน 2 ประการคือ

ก) เป็นผู้นำในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายทั่วไป (Strategic Policies and Objectives) ของรัฐบาล

ข) รับผิดชอบในการบริหารงานไปตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนดไว้ ประการแรกจะปรากฏออกมาในรูปกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ส่วนประการที่สองนับเป็น ขั้นตอนปฏิบัติการและส่งผลไปถึงเครื่องมือประจำส่วนใหญ่ของรัฐบาลอันได้แก่ กระทรวงทบวงกรม ต่าง ๆ ในรูปสั่งการ ดำเนินการ ทำโครงการประสานงาน ติดตามผลงาน ฯลฯ ดังนั้นโดย ลักษณะความรับผิดชอบของหัวหน้าฝ่ายบริหาร 2 ประการดังกล่าว ก็อาจจำแนกหน้าที่ในคณะ ผู้ช่วยและที่ปรึกษาออกได้ 2 ประเภท คือ ประเภทที่ให้คำปรึกษา เสนอแนะเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ประการแรกในการกำหนดนโยบายเป้าหมายทั่วไป ซึ่งอาจเรียกว่าคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษา ทั่วไป (General Staff) อีกประเภทหนึ่งซึ่งเกี่ยวกับการบริหารงานตามนโยบาย ซึ่งอาจเรียกว่า คณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาพิเศษ (Special Staff) ก็ได้

3. นอกจากหน้าที่หลัก 2 ประการดังกล่าวข้างต้น คณะผู้ช่วยและที่ปรึกษายังมีหน้าที่ ช่วยแบ่งเบาภาระหัวหน้าฝ่ายบริหารในการประกาศภารกิจพิเศษต่าง ๆ อีกเป็นต้นว่า

ก) เกี่ยวกับประชาชนทั่วไป มีการนัดพบ การเยี่ยมคำนับ การร้องทุกข์ ฯลฯ โดยการจัดรายการเข้าพบที่เหมาะสม เสนอข้อเท็จจริง ตลอดจนประวัติบุคคลและเรื่องราวแล้ว แต่กรณีเพื่อประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรี

ข) เกี่ยวกับข้าราชการ มีการแต่งตั้ง ถอดถอน ฯลฯ โดยการเสนอชื่อเท็จจริง ที่เป็นประโยชน์ ทั้งที่เกี่ยวกับตัวบุคคลและเหตุการณ์เพื่อประกอบการพิจารณา

ค) เกี่ยวกับรัฐสภา ทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ติดต่อ (Liaison) กับสมาชิกรัฐสภาให้ นายกรัฐมนตรี

ง) เกี่ยวกับชาวต่างประเทศ มีการเยี่ยมคำนับ การรับรอง ฯลฯ

จ) เกี่ยวกับหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ โดยช่วยในการสัมภาษณ์ การประชุม ชี้แจง โดยการเตรียมข้อเท็จจริงและหลักฐานที่สมควร ให้แก่นายกรัฐมนตรี หรืออาจทำหน้าที่ให้ สัมภาษณ์และชี้แจงแทนในบางโอกาส

ฉ) เกี่ยวกับการเตรียมสุนทรพจน์ ดำเนิน ฯลฯ โดยเป็นผู้ยกร่าง หาข้อเท็จจริง ประกอบการพิจารณา

4. แบ่งเบาภาระของนายกรัฐมนตรีใน “งานด้านหนังสือประจำ (Routine paper work)” สำหรับเรื่องนี้ได้มีการศึกษากันว่า ทำอย่างไรจึงจะให้นายกรัฐมนตรีเปลืองเวลาใน งานด้านหนังสือประจำ (อ่านทราบความ ลงนาม ฯลฯ) น้อยที่สุด โดยสรุป ก็อาจจะ ทำได้ด้วยวิธีต่อไปนี้

ก) มอบอำนาจหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ของคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาบางคนทำแทนใน งานหนังสือบางชนิด

ข) หากไม่สามารถมอบหมายอำนาจหน้าที่เช่นใน ก) ได้ เพราะขัดต่อกฎหมาย ข้อบังคับ ก็อาจจะทำได้โดยหาวิธีสรุปเอกสารที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ซึ่ง ประกอบด้วยจำนวนมากฉบับนั้นให้เหลือเพียงน้อยฉบับหรือฉบับเดียว สะดวกในการพิจารณา และลงนาม แทนที่จะต้องลงนามหลายครั้งในเอกสารหลายฉบับเหล่านั้น ก็อาจลงนามครั้งเดียว นับเป็นการประหยัดเวลาได้มาก

ค) โดยให้เจ้าหน้าที่คณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาที่สนิทศรัทธาและไว้วางใจได้สรุป งานหนังสือประจำนั้นโดยเฉพาะ แทนที่นายกรัฐมนตรีจะต้องเสียเวลาศึกษาพิจารณาถึงรายละเอียดเกินไป ก็ไว้วางใจพิจารณารุ่นไปอย่างสรุปหรืออาจลงนามได้ทันทีโดยไม่ต้องพิจารณา

ในบรรดาหน้าที่ทั้งหลายซึ่งกล่าวมานี้ ย่อมเป็นสิ่งสำคัญที่จะแบ่งเบาภาระของนายกรัฐมนตรีได้มาก และนี่เองเป็นเรื่องที่จะได้ศึกษากันต่อไปถึงเรื่องการจัดองค์การบริหารของนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน ในบทความต่อไปว่าจะต้องประกอบด้วยหลักการและกรรมวิธีและการดำเนินงานในลักษณะเช่นที่กล่าวมานี้

อย่างไรก็ดี การจัดองค์การบริหารของนายกรัฐมนตรีที่ได้อธิบายมานี้มิใช่ของใหม่ในเมืองไทยความจริงได้มีมานานแล้วในรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย หากแต่การจัดกันนี้ยอมจัดไปตามลักษณะของความต้องการของนายกรัฐมนตรีและนโยบายการบริหารประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งในเรื่องนี้จะได้อธิบายถึงวิวัฒนาการของการจัดองค์การบริหารของนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยมาโดยลำดับ

8. วิวัฒนาการของการจัดองค์การบริหารของนายกรัฐมนตรี :

ประวัติเริ่มค้นจนถึงก่อนปฏิวัติ

ก. ประวัติความเป็นมา

ประเทศไทยนับแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้วนั้น ในระยะเริ่มแรกการบริหารราชการแผ่นดินตกเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการราษฎร ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการทำหน้าที่บริหารประเทศ การติดต่อกับส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในระหว่างนั้นได้ใช้คำว่า “คณะกรรมการราษฎร” อันเป็นความหมายของคณะรัฐบาลนั่นเอง

การบริหารราชการแผ่นดินในขณะนั้น ได้มีประกาศสถาปนามลราชวิธีการของคณะกรรมการราษฎรขึ้นเมื่อ 14 กันยายน พ.ศ. 2475²⁹ เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของคณะกรรมการราษฎรในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินทั้งปวง

²⁹ กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “ประกาศขุบเลิกกรมราชเลขาธิการ และจัดตั้งกรมเลขาธิการของคณะกรรมการราษฎร” ประวัติกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ พร้อมด้วยลำดับเกียรติและวิธีประดับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ (พิมพ์แจกในงานวันที่จะถึงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและเปิดตึกกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 8 มิถุนายน 2494) หน้า 27

ตั้งสำนักงานคณะกรรมการราษฎรนั้นมิได้มีการจัดตั้งขึ้นแต่อย่างใด แต่ต่อมาเมื่อ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475³⁰ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับถาวร เดิมใช้คำว่า “คณะกรรมการราษฎร” เรียกชื่อใหม่เป็น “คณะรัฐมนตรี” การจัดตั้งสำนักงานรัฐมนตรีจึงมิได้จัดตั้งแต่อย่างใด

จนเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2476 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม และในการนี้ได้มีการกำหนดให้มีสำนักงานรัฐมนตรีขึ้นเป็นครั้งแรก แต่ในทางปฏิบัติมิได้ถือเอาวันที่ 9 ธันวาคม เป็นวันสถาปนาสำนักงานรัฐมนตรีแต่อย่างใด คงถือเอาวันที่ 28 มิถุนายน เป็นวันสถาปนาสำนักงานรัฐมนตรี โดยที่ในวันเริ่มประกาศแต่งตั้ง ประธานกรรมการราษฎรและคณะกรรมการราษฎร ซึ่งในขณะนั้นได้ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินเช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน

เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ก็ถือได้ว่าสำนักงานรัฐมนตรีได้มีกฎหมายรับรองเป็นทางการ คือถือได้ว่าได้มีการจัดตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ฐานะของสำนักงานรัฐมนตรี เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ มีฐานะเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

หน้าที่ของสำนักงานรัฐมนตรี ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พุทธศักราช 2476 ว่า

“มาตรา 5 สำนักงานรัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะรัฐมนตรีและราชการอื่น ๆ ซึ่งมีได้้อยู่ภายในวงอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหนึ่งกระทรวงใด โดยเฉพาะ”

อนึ่ง ตั้งนราชการในสำนักงานรัฐมนตรีในขณะนั้นแบ่งออกได้ดังนี้

- 1) สำนักงานเลขานุการนายกรัฐมนตรี
- 2) กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งทำหน้าที่ปลัดกระทรวง
- 3) คณะกรรมการกฤษฎีกา

³⁰ Ibid., p. 28.

- 4) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- 5) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- 6) สำนักงานโฆษณาการ (ปัจจุบันเรียกว่า กรมประชาสัมพันธ์)

การจัดสำนักนายกรัฐมนตรีในรูปแบบเช่นนี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าเป็นการจัดตามหลัก 2 ประการ คือ

- 1) มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะรัฐมนตรี
- 2) ราชการอื่น ๆ ซึ่งมีได้อยู่ภายในวงอำนาจหน้าที่กระทรวงหนึ่งกระทรวงใดโดยเฉพาะ

การจัดสำนักนายกรัฐมนตรีในรูปแบบเช่นนี้เป็นการจัดที่มีความโน้มเอียงไปในลักษณะที่ให้เกิดมีสถาบันประจำ (Institutional Staff) เกิดขึ้นมากกว่าจะทำให้เกิดเป็นกลุ่มคณะบุคคลทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา (Personal Staff) และความรับผิดชอบในการบริหารประเทศก็ยังคงตกเป็นภาระของคณะบุคคล คือคณะรัฐมนตรีซึ่งล้วนมากเป็นคณะที่เรียกตัวเองว่า “คณะผู้ก่อการ” อันเป็นลักษณะความรับผิดชอบตกเป็นของส่วนรวม (Collective Responsibility) ซึ่งความรับผิดชอบของกลุ่มคณะผู้บริหารหรือคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาและต่อพรรคการเมืองของตน และรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เลือกตั้งคณะพรรคของตนให้เข้ามาบริหารประเทศ อันเป็นความรับผิดชอบทางการเมือง (Political Responsibility)³¹

ต่อมาเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2496 ได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2496³² โดยเรียกชื่อสำนักนายกรัฐมนตรีเสียใหม่ว่า “สำนักคณะรัฐมนตรี”

สำนักคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้จัดตั้งหน่วยงานดังนี้

1. สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมืองของนายกรัฐมนตรี

³¹ White, *op. cit.*, p. 198.

³² สำนักคณะรัฐมนตรี, “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2496” ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ, เล่มที่ 70 ตอนที่ 81 วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2496

2. ทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมืองของคณะรัฐมนตรี โดยมีอำนาจราชการชนตรงดังนี้

- 1) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการทบวง
- 2) กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง ซึ่งทำหน้าที่สำนักงานปลัดทบวงด้วย
- 3) กรมตรวจราชการแผ่นดิน
- 4) กรมประชาสัมพันธ์
- 5) กรมประมวลราชการแผ่นดิน
- 6) สำนักงานสภาพัฒนาการชำนัญการ
- 7) สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ

3. ทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการบริหารของคณะรัฐมนตรีและราชการอื่นซึ่งมิได้อยู่ภายในวงอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงหนึ่งกระทรวงใดโดยเฉพาะ โดยมีอำนาจราชการชนตรงดังนี้

- 1) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการทบวง
- 2) กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ซึ่งทำหน้าที่สำนักงานปลัดทบวงด้วย
- 3) กรมโยธาธิการ
- 4) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 5) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- 6) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

การจัดตั้งราชการบริหารของสำนักนายกรัฐมนตรีในรูปดังกล่าวนี้ ได้ใช้โดยเริ่มตั้งแต่ปี 2496 จนกระทั่งถึงวณทนาการปฏิวัติเกิดขึ้น คือ เมื่อ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 และยังคงจะจำได้ว่า สถานการณ์ของประเทศชาติในขณะนั้นรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะจำเป็นต้องรับผิดชอบในการบริหารประเทศร่วมกันต่อประชาชน โดยทางสภาผู้แทนราษฎรและมีพรรคการเมือง ฉะนั้นการรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีจึงเป็นความรับผิดชอบร่วมกันเป็นสังฆรวม ดังนั้นจึงเกิด

ความจำเป็นอันหนึ่งทีติดตามมาในขณะนั้น กล่าวคือ พรรคการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนการจัดส่วนราชการของนายกรัฐมนตรีก็จำต้องปรับเปลี่ยนการบริหารประเทศให้เป็นไปตามความต้องการของการเมืองเป็นส่วนใหญ่

อย่างไรก็ตาม สมควรที่จะได้พิจารณาถึงรายละเอียดสำคัญของการจัดส่วนราชการระหว่างเริ่มต้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเรื่อยมาระยะหนึ่ง เปรียบเทียบกับการจัดส่วนราชการของสำนักนายกรัฐมนตรีในระยะ พ.ศ. 2496-2500 อีกระยะหนึ่งในตอนต่อไป

ข. เปรียบเทียบการจัดส่วนราชการของสำนักนายกรัฐมนตรีในสมัยต่าง ๆ

1. เมื่อหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง จัดตั้ง

1) มีหน่วยงานอันเป็นผู้คอยช่วยเหลือนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะเพียงหน่วยเดียว คือ สำนักงานเลขานุการนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ในงานทางส่วนตัวและทางการเมืองของนายกรัฐมนตรี

2) กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี^{๒๔๖๒} ๒๕๕๕ ภาระส่วนใหญ่หนักไปในทางบริหารอย่างเดียวกว่าที่จะใช้วิชาชีพพิเศษ คือติดต่อกับสภาและพระมหากษัตริย์ และเป็นแหล่งกลางของกิจการราชการต่าง ๆ บรรดาที่สำเร็จหรือสั่งการออกไปจากคณะรัฐมนตรีและนำมาสู่การวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี

3) ยังไม่มีกลุ่มคณะบุคคลเพื่อทำหน้าที่เป็นคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี^{๒๕๕๕} เกิดขึ้นจริงจัง

2. ในระยะระหว่างปี พ.ศ. 2496-2500 จัดตั้ง

1) มีหน่วยงานเป็นผู้คอยช่วยเหลือนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะ คือ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีฐานะใหญ่กว่าเดิมซึ่งเป็นเพียงสำนักงานเลขานุการนายกรัฐมนตรี และมีฐานะเช่นเดียวกับสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ และตำแหน่งในหน้าที่ของเลขานุการนายกรัฐมนตรี^{๒๕๕๕} นนทบุรี กรมเลขาธิการนายกรัฐมนตรีและเลขานุการนายกรัฐมนตรี

2) ได้มีการแยกงานของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเดิมออกเป็น 2 ส่วน คือ

ก) กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง ทำหน้าที่ทั่วไปเกี่ยวกับงานนโยบาย

ข) กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ทั่วไปเกี่ยวกับงานประจำ

3) ได้มีการริเริ่มจัดตั้งคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาต่าง ๆ ขึ้น หากแต่เป็นไปในรูปของส่วนรวม คือของคณะรัฐมนตรี มิใช่ของหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรีโดยเฉพาะ และหน่วยงานเหล่านี้ส่วนมากเป็นไปในลักษณะสถาบันประจำ (Institutional Staff) มากกว่าลักษณะส่วนตัวบุคคล (Personal Staff)

รวมความว่าการจัดรูปการบริหารของสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น ได้มีวิวัฒนาการมาเรื่อย ๆ ทั้งนี้ ขึ้นกับคณะผู้ได้รับมอบหมายให้บริหารประเทศจะมีวัตถุประสงค์หรือนโยบายในการบริหารอย่างไร แต่หลักการจัดส่วนราชการดังกล่าวนี้ ได้มีข้อที่เห็นได้ชัดแตกต่างกับในภาวะปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งเราจะได้ศึกษากันต่อไป โปรดสังเกตชื่อของ “สำนักคณะรัฐมนตรี” ซึ่งย่อมแสดงว่าอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินมาจากคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ

3. การจัดองค์การบริหารของนายกรัฐมนตรีในสมัยปฏิวัติ

เจตจำนงอันแน่วแน่ชัดของหัวหน้าคณะปฏิวัติในอันที่จะเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การบริหาร การเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นลักษณะของการปฏิวัติสังคม (Social Revolution) ดังได้กล่าวแล้ว และการที่จะกระทำไปอย่างไร ย่อมพิจารณาได้จากคำประกาศของคณะปฏิวัติที่ประกาศให้ประชาชนทราบแผนการดำเนินงานคณะปฏิวัติว่า “... จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกันใหม่หมดทุกด้านทุกมุม เฉพาะอย่างยิ่งจักรกลในการบริหารประเทศ จะต้องให้อยู่ในรูปเหมาะสมจริง ๆ รัฐบาลจึงจะบริหารประเทศให้ถึงซึ่งความเจริญได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงตั้งเป็นภารกิจอันสำคัญที่จะต้องปรับปรุงให้เหมาะสมและบรรลุความมุ่งหมายตามที่คณะปฏิวัติได้ตั้งใจเป็นอันดับแรก ก่อนส่วนอื่นใดทั้งสิ้น”

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าการที่รัฐบาลของคณะปฏิวัติจะเข้าบริหารประเทศ ก็จำเป็นต้องปรับปรุงกลไกในการบริหารประเทศเสียก่อนเป็นอันดับแรก

4. การปรับปรุงก่อนจัดตั้งรัฐบาล

ลักษณะอันเป็นบทบาทและจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงดังกล่าวนี้ ได้ปรากฏชัดออกมาเป็นครั้งแรก เมื่อได้มีการประกาศให้จัดตั้งสำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี และยุบสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (เดิม) ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 57³³ ซึ่งมีความดังนี้

“ โดยที่คณะปฏิวัติเห็นว่า เพื่อให้การบริหารราชการของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะได้แต่งตั้งภายหลังที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มีสัมรรถภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เป็นการสมควรที่จะปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมเสียใหม่ให้เหมาะสม แต่ก่อนที่จะแก้ไขเช่นนั้น สมควรจัดให้มีมาตรการบางประการ เพื่อให้ปฏิบัติการไปได้โดยทันที ในเมื่อได้จัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นแล้ว ”

สาระสำคัญแห่งประกาศฉบับนี้อาจสรุปได้คือ

- 1) คำว่า “ สำนักคณะรัฐมนตรี ” เดิมให้เปลี่ยนเป็น “ สำนักนายกรัฐมนตรี ”
- 2) จัดตั้ง “ สำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี ” ขึ้นใหม่ มีภาวะเป็นนิติบุคคล
ชนตรงต่อนายกรัฐมนตรี
- 3) ยุบ “ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ” และให้โอนบรรดากิจการงานไปยังสำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี
- 4) การแบ่งส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะกระทำได้ โดยทำเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี

ผลแห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ย่อมประจักษ์ชัดแน่นอนลงไปว่า การบริหารประเทศนั้นนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบเป็นบุคคลแรก และนับว่าได้ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีอย่างกว้างขวางเสมือนเป็นนายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจมาก (Strong Prime Minister) และการจัดสำนัก-

³³ สำนักนายกรัฐมนตรี, “ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 57 ” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 16 วันที่ 27 มกราคม 2502

นายกรัฐมนตรีเมื่อได้จัดตั้งรัฐบาลแล้ว รูปขององค์การบริหารของนายกรัฐมนตรีย่อมมีแนวโน้มมาสู่ตัวนายกรัฐมนตรีเป็นสำคัญ

5. การปรับปรุงเมื่อได้มีการจัดตั้งรัฐบาลแล้ว

หลังจากที่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2502 แล้ว บทบาทการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินที่ได้เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 13 เดือนเดียวกัน เวลา 14.00 น. โดยรัฐบาลได้นำร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ ตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร มาตรา 6³⁴

ทั้งนี้ สำคัญของการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีประเด็นสำคัญอยู่ที่หลักการและเหตุผลดัง³⁵

หลักการ คือ เพื่อจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี

เหตุผล คือ โดยที่การแบ่งส่วนราชการสำนักนายกรัฐมนตรียังไม่เหมาะสมแก่สถานการณ์ปัจจุบัน สมควรที่จะได้ปรับปรุงเสียใหม่ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในที่สุดความสำเร็จของนายกรัฐมนตรีอันเป็นการประเดิมชัย ในการบริหารก็บังเกิดขึ้น กล่าวคือสภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้และพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้ผ่านสภาจรดเดี่ยวและประกาศใช้เป็นกฎหมาย ในวันเดียวกัน³⁶

ส่วนการบริหารสำนักนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 มาตรา 8 มุ่ง³⁷

³⁴ สำนักนายกรัฐมนตรี, "รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 17 วันที่ 28 มกราคม 2502

³⁵ เกียรติ ธนกุล, "การบริหารราชการแผ่นดินในยุคปฏิวัติ" รัฐสภาสาร ปีที่ 7 ฉบับที่ 7 มีนาคม 2502 หน้า 13

³⁶ *Ibid.*, p. 12.

³⁷ *Ibid.*, p. 16.

- 1) สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี
- 2) สำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี
- 3) สำนักงบประมาณแผ่นดิน
- 4) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- 5) กรมประมวลราชการแผ่นดิน
- 6) กรมประชาสัมพันธ์
- 7) กรมตรวจราชการแผ่นดิน
- 8) สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- 9) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 10) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- 11) สถาบันป้องกันราชอาณาจักร
- 12) สำนักงานสภาเศรษฐกิจ
- 13) สภาการศึกษาแห่งชาติ
- 14) การพลังงานแห่งชาติ
- 15) สำนักงานสภาพัฒน์แห่งชาติ

เป็นอันว่าในทันทีที่ตตั้งคณะรัฐบาลใหม่ขึ้น ก็มีสำนักงานใหม่เพิ่มขึ้นทันทีในสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเดิมมีส่วนราชการฐานะเท่ากรม 12 ส่วน เพิ่มขึ้นอีก 3 ส่วน รวมเป็น 15 ส่วน และต่อมาได้โอนมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มาขึ้นต่อสำนักนายกรัฐมนตรีอีก และต้องแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีอีกหลายครั้งหลายหนจนถึงฉบับที่ 8 ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2502³⁸

รูปร่างของสำนักนายกรัฐมนตรีจึงปรากฏตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 ดังนี้³⁹

³⁸ แผนกประมวลระเบียบและสถิติ กองกลาง สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (รวบรวมพิมพ์) พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 2 ถึงฉบับที่ 8 (พิมพ์ 17 กรกฎาคม 2504) หน้า 2

³⁹ *Ibid.*

- 1) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- 2) สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี
- 3) สำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี
- 4) สำนักงบประมาณ
- 5) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- 6) กรมประมวลข่าวกลาง
- 7) กรมประชาสัมพันธ์
- 8) สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- 9) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 10) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- 11) สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ
- 12) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ
- 13) สำนักงานสภาพการศึกษานแห่งชาติ
- 14) การพลังงานแห่งชาติ
- 15) สำนักงานสภาพัฒน์แห่งชาติ
- 16) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- 17) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 18) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 19) มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์
- 20) มหาวิทยาลัยศิลปากร
- 21) สำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร
- 22) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสินค้าขาออก
- 23) สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (เพิ่มเติม พ.ร.บ. จัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2504 มาตรา 3)

จึงเป็นอันว่า มีอำนาจที่มิใช่ฐานะเท่ากรมอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีถึง 23 ส่วน

หรือ 23 กรัม แปลว่าเพิ่มขึ้นมาจากเดิมก่อนตั้งรัฐบาลปัจจุบันถึง 11 กรัม สำนักนายกรัฐมนตรีจึงเป็นกระทรวงที่กว้างใหญ่ไพศาลกว่าที่เคยเป็นมาในสมัยใด ๆ⁴⁰

แต่ในสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ เมื่อวิเคราะห์ดูแล้วจะเห็นได้ว่า สิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ผิดแผกไปจากเดิมก็ได้อีก

1. มีสำนักใหม่เกิดขึ้นทันที ได้แก่

1) สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีลักษณะคล้ายสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ก่อนมีการปฏิวัติ แต่ดวงงานกว้างขวางกว่ามาก

2) สำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นที่ก่อกองนโยบายภายในและภายนอกประเทศ และ

3) สำนักงบประมาณ ซึ่งเอางานงบประมาณจากกระทรวงการคลังมาตั้งไว้ในสำนักนายกรัฐมนตรี เพราะเหตุที่งบประมาณเป็นเส้นโลหิตของนโยบาย

หัวหน้าส่วนราชการทั้ง 8 มีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวง ส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรีอย่างที่เคยมีมาแต่ก่อนได้ตั้งเป็นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อนึ่ง ส่วนราชการทั้ง 4 มีลักษณะพิเศษ คือ ขนตรงต่อนายกรัฐมนตรีทีเดียว ตามมาตรา 9, 10, 11 และ 12 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี

2. เรื่องซึ่งเกิดขึ้นใหม่ในสมัยรัฐบาลปฏิวัตินี้คือ ตำแหน่ง “ปลัดบัญชาการ” แต่ความจริงชื่อของปลัดบัญชาการนั้นมิใช่ชื่อใหม่ มีเอกสารหลักฐานที่แสดงว่าได้เคยคิดตั้งตำแหน่งปลัดบัญชาการขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรีนี้เองแต่ พ.ศ. 2476 หนึ่งปีภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ระบอบรัฐธรรมนูญ คือเมื่อ 27 ปีมาแล้ว เพิ่งจะมาตั้งตำแหน่งปลัดบัญชาการกันขึ้นจริงจึงในสมัยรัฐบาลปฏิวัติ⁴¹ และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2503 มาตรา 5 ซึ่งมีข้อความดังนี้

“ มาตรา 5 สำนักนายกรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบและ

⁴⁰ หลวงวิจิตรวาทการ, ทำเนียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2503), หน้า ค

⁴¹ Ibid.

จัดให้มีรองนายกรัฐมนตรีและหรือปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนก็ได้

การตั้งและการปฏิบัติราชการของรองนายกรัฐมนตรีหรือปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย⁴²

3. หน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่ อาทิเช่น สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ สภาการศึกษาแห่งชาติ ตลอดจนคณะกรรมการอื่น ๆ ก่อตั้ง มีผลสืบเนื่องมาจากมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 โดยที่การบริหารราชการแผ่นดินมีกิจการมากมายหลายด้านหลายสาขาคอยกัน จำเป็นต้องได้บุคคลหรือกลุ่มคณะบุคคลในความสัมพันธ์แต่ละด้านแต่ละสาขา เพื่อเป็นการแย่งงานตามวิชาการ (Staff) ออกจากงานอำนาจการ (Line)⁴³ ด้วยการได้ผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้นมาปฏิบัติหน้าที่เฉพาะทางวิชาการ

4. วิธีการบริหารงานอันเนื่องมาจากการรวมหน่วยงาน ของสำนักนายกรัฐมนตรี

ในการพิจารณาวិธีบริหารงานอันเนื่องมาจากการรวมหน่วยงานของสำนักนายกรัฐมนตรี⁴⁴ ครั้งแรกต้องพิจารณาดังลักษณะสำคัญอันหนึ่งขององค์การหรือที่เรียกในเรื่องนี้ว่า หน่วยงาน คือการแบ่งงานกันทำ (Division of Work)⁴⁴ ในกรณีนี้จะพิจารณาได้ว่าสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีการแบ่งงานให้แก่หน่วยราชการที่มารวมกันถึง 23 หน่วย ทำให้เกิดปัญหาขึ้นว่า ๑พจน ๑ นายกรัฐมนตรีจะสามารถควบคุมบังคับบัญชาทั้ง 23 หน่วยนี้ได้อย่างไร ในเมื่อทั้ง 23 หน่วยนี้ต้องเสนอรายงานตามระเบียบถึง ๑พจน ๑ นายกรัฐมนตรีเช่นนี้ ยิ่งเมื่อพิจารณาหลักขอบเขตแห่งการบังคับบัญชา (Span of Control) ด้วยแล้วจะเห็นว่าเป็นการเหลือ

⁴² แผนกประมวลระเบียบและสถิติ กองกลาง สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (รวบรวมพิมพ์), *op. cit.*, หน้า 1

⁴³ เกียรติ ธนกุล, "การบริหารราชการแผ่นดินในยุคปฏิวัติ" รัฐสภาสาร ปีที่ 7 ฉบับที่ 8 เมษายน 2502 หน้า 36

⁴⁴ Fritz Morstein Mark (ed.), *Elements of Public Administration* (New York: Prentice-Hall-Inc., 1949), p. 140.

วิธีที่จะให้ ๑ หน่วยงาน ควบคุมบังคับบัญชาทั้ง ๒๓ หน่วยงานได้ กล่าวคือ คำว่าขอบเขตแห่งการ บังคับบัญชาในทางรัฐประศาสนศาสตร์หมายถึงขอบเขตที่ผู้บังคับบัญชาคนหนึ่ง ๆ จะสามารถ ควบคุมบังคับบัญชาหรือรับรายงานที่เสนอมาโดยตรงให้เกิดประสิทธิภาพได้จำนวนกี่คน ซึ่งมี ขีดจำกัด⁴⁵ ปัจจุบันยังไม่เป็นอันยุติว่าจำนวนเท่าใด ผู้เชี่ยวชาญยังมีความเห็นแตกต่างกันอยู่ ปัจจุบันยังมีผู้เชื่อว่า ถ้าในกรณีที่ต้องเสนอรายงานโดยตรงแล้วผู้บังคับบัญชา 1 คน ไม่ ควรจะมีผู้ใต้บังคับบัญชาเกิน 12 คน⁴⁶ (บางท่านอาจให้ถึง 18 คน) เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว ๑ หน่วยงาน รัฐมนตรี ใช้วิธีบริหารราชการอย่างไรก็จะพิจารณาได้จากที่ ๑ หน่วยงาน ได้ปฏิบัติอยู่ คือ

1. การมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority)

เมื่อการจัดการบริหารของนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน ได้จัดขึ้นใหม่ลักษณะอัน กว้างใหญ่ไพศาลเช่นนี้แล้ว ปริมาณของงานย่อมมากมายท่วมท้นและนายกรัฐมนตรีจะหาเวลา ที่ไหนมาพิจารณางานของทั้ง ๒๓ หน่วยงานได้ เรืองนกเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณากันในหลักการ และวิธีการบริหารราชการ คือในการบริหารงานนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่หัวหน้าผู้บริหารของ องค์การที่ใหญ่โต จะต้องมีการมอบหมายอำนาจและหน้าที่⁴⁷ และในการมอบหมายอำนาจ และหน้าที่นั้นขอที่จะต้องพิจารณาอยู่บ้างเกี่ยวกับการแบ่งเบาภาระให้อยู่ในรูปของการแบ่งสรร บันส่วนของงาน และจะต้องให้งานที่มอบหมายแบ่งแยกไปนั้นมีการประสานรวมกันอีกครั้งหนึ่ง (Reintegration) ปัญหาต่างๆ เหล่านี้เป็นอันว่าแจ้งชัดตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ที่ 150/2503 ตั้ง ณ วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๐๓ เรื่องมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีและปลัดบัญชาการ สำนัก นายกรัฐมนตรี สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีซึ่งมีความว่า⁴⁸

⁴⁵ Alvin Brown, *The Art of Organization* (New York: Hibbert Printing Company, 1953), pp. 21-22.

⁴⁶ Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock, *Public Administration* (New York: Rinehart & Company Inc., 1953), p. 242.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 139.

⁴⁸ สำนักนายกรัฐมนตรี, คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 150/2503 ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๐๓ เรื่อง การมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีและปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี สั่งและปฏิบัติราชการแทน นายกรัฐมนตรี (เอกสารทางราชการไม่ได้จัดพิมพ์เผยแพร่)

“... นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีและปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

1. ให้ พลเอก ถนอม กิตติขจร รองนายกรัฐมนตรี สั่งและปฏิบัติราชการในกรณีที่เป็นการประจำตามปกติ และไม่เป็นปัญหานโยบายเกี่ยวกับหน่วยราชการ ดังต่อไปนี้

- 1) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- 2) สำนักงบประมาณ
- 3) กรมประมวลข่าวกลาง
- 4) สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ
- 5) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ
- 6) สำนักงานสภาพารศึกษาแห่งชาติ
- 7) สำนักงานสภาพัฒนกิจแห่งชาติ
- 8) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. ให้ พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ รองนายกรัฐมนตรี สั่งและปฏิบัติราชการในกรณีที่เป็นการประจำตามปกติ และไม่เป็นปัญหา นโยบายเกี่ยวกับหน่วยราชการดังต่อไปนี้

- 1) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- 2) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- 3) มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์
- 4) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 5) การพลังงานแห่งชาติ

3. ให้ พันเอก หลวงวิจิตรวาทการ ปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี สั่งและปฏิบัติราชการในกรณีที่เป็นการประจำตามปกติ และไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับหน่วยราชการ ดังต่อไปนี้

- 1) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
-

- 2) สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี
- 3) สำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี
- 4) กรมประชาสัมพันธ์
- 5) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 6) สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- 7) มหาวิทยาลัยศิลปากร

4. ในกรณีที่เกี่ยวกับปัญหานโยบาย การแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตั้งแต่ชั้นพิเศษขึ้นไปและอำนาจในการตั้งชื่อ และตั้งจ้างซึ่งเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวงให้เสนอขออนุมัติจากนายกรัฐมนตรีก่อน

เมื่อรองนายกรัฐมนตรีและปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรีตั้งงานเรื่องใดไปให้ทำบัญชีเรื่องเสนอให้นายกรัฐมนตรีทราบเป็นรายวัน”

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า ๑.พณ.๑ นายกรัฐมนตรีได้เพิ่มระดับชั้นผู้บังคับบัญชาชั้นระหว่างตัว ๑.พณ.๑ กับหัวหน้าส่วนราชการที่จะต้องขึ้นตรงต่อ ๑.พณ.๑ เดิม 20 หน่วย คงเหลืออยู่ในบังคับบัญชาของ ๑.พณ.๑ เองเพียง 3 หน่วย (ถ้าถือว่าหน่วยต่าง ๆ ที่มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีและปลัดบัญชาการไปนั้นเด็มนรวมกันขึ้นเป็น 3 หน่วย ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าหน่วย 3 ท่าน คือรองนายกรัฐมนตรีและปลัดบัญชาการแล้ว ก็จะมีหน่วยขึ้นตรงต่อ ๑.พณ.๑ นายกรัฐมนตรี 6 หน่วยเท่านั้น) จึงเป็นการแก้ปัญหาเรื่องนี้ไปได้ส่วนหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ตาม ยังเหลือปัญหาที่ต้องพิจารณาอีกตามเงื่อนไขในคำสั่งข้อ 4 ข้างบน คือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย การแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตั้งแต่ชั้นพิเศษขึ้นไป และอำนาจในการตั้งชื่อและตั้งจ้าง ซึ่งเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวงนั้น จะต้องให้รองนายกรัฐมนตรีและปลัดบัญชาการเสนอขออนุมัติจากนายกรัฐมนตรีก่อน จึงเห็นได้ว่าแม้จะได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ไปส่วนหนึ่งแล้ว ก็ยังต้องรับผิดชอบควบคุมอยู่ทุกส่วนหนึ่งทั้ง 23 หน่วย ปัญหาจะได้พิจารณาศึกษาในข้อต่อไป

2. การจัดให้มีคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษา

คณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาจะช่วยแบ่งเบาภาระของนายกรัฐมนตรีได้เป็นอย่างมาก ดังจะเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินยังขยายตัวกว้างขวางขึ้นเท่าใดก็ยังมีคามโน้มเอียงไปในทางที่จะต้องจัดคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษามากขึ้นเท่านั้น⁴⁹

เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติมตาม ม. ๘ แห่งพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2503 มาตรา 17⁵⁰ จะเห็นว่าเป็นการยอมรับความสำคัญของคนช่วยและที่ปรึกษาต่อการบริหารราชการของนายกรัฐมนตรี ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิตามที่เห็นสมควรให้ปฏิบัติราชการใด ๆ ในสำนักนายกรัฐมนตรีได้

ส่วนในด้านหน่วยงานที่ตั้งกตั้งอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีทั้ง 23 หน่วยงานนั้น แม้บางส่วนจะเป็นงานตามสายบังคับบัญชา (Hierarchy) แต่ตามหลักแล้วจะต้องจัดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่ชนตรงต่อนายกรัฐมนตรีมีลักษณะเป็นที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้จัดอยู่แต่ในขณะนี้ ดังได้กล่าวแล้ว ฉะนั้นเมื่อพิจารณาประกอบกับลักษณะที่คณะผู้ช่วยและที่ปรึกษามีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าสูงสุดเช่นช่วยในเรื่องการติดต่อประสานงานเป็นต้นแล้ว ก็จะเป็นการแก้ปัญหาในด้านของงานที่ยังมิได้มอบหมายไปโดยเด็ดขาดนั้นได้เป็นอย่างดี

ยิ่งกว่านั้นยังมีเหตุผลอยู่อีกว่า หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษานั้นย่อมต้องมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระการบังคับบัญชา และการควบคุมด้วยแล้ว⁵¹ ก็จะเห็นชัดเจน

3. การควบคุมทางด้านบริหารงาน (Administrative Control)

จะเห็นว่ามีการบริหารงานในรูปของคณะที่ปรึกษาและคณะกรรมการต่าง ๆ หลายคณะด้วยกัน เช่น คณะที่ปรึกษาและกรรมการต่าง ๆ ในสำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี⁵² คณะ

⁴⁹ แสวง เสนาณรงค์, *op. cit.*, หน้า 40

⁵⁰ แผนกประมวลระเบียบและสถิติ, *op. cit.*, หน้า 6

⁵¹ Meyer, *op. cit.*, p. 120.

⁵² สำนักนายกรัฐมนตรี, ทำเนียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2503), หน้า 25

ที่ปรึกษาการช่าง กรมประมงกลาง⁵³ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน⁵⁴ คณะกรรมการร่างกฎหมาย⁵⁵ กรมการพัฒนากิจการเศรษฐกิจ⁵⁶ และคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ⁵⁷ เป็นต้น เมื่อพิจารณาจะเห็นว่ากรมการหลายท่านที่เป็นกรมการหลายคณะ เช่น พ.อ. หลวงวิจิตรวาทการ (ยศในขณะนั้น) และ พ.ต.อ. ดั่งา กิตติขจร เป็นต้น แม้จะเห็นว่าขัดกับหลักวิชาในเรื่องการทำงานหลายหน้าที่หรืออาจจะเป็นการทำงานเหลื่อมล้ำ (Overlap) กันก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาในแง่การประสานงานและการควบคุมแล้ว ย่อมถือว่าเป็นการควบคุมทางการบริหารได้ เพราะจะเกิดการติดต่อประสานงานหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า งานจะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันได้ในตัวระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ เหล่านี้ อันเป็นการแบ่งเบาภาระในเรื่องการประสานงานจากหัวหน้าสูงสุดคือนายกรัฐมนตรีได้อีกทางหนึ่ง

4. การเร้าใจ (Incentive)

จากพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 มาตรา 17⁵⁸ จะเห็นว่าได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ กรรมการหรือที่ปรึกษา ใดโดยมิได้กำหนดว่าเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งเป็นการให้อำนาจนายกรัฐมนตรีเต็มที่จะกำหนดเท่าใดก็ได้

และในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ มาตรา 15 และ 16⁵⁹ ได้กำหนดเงินเดือนของข้าราชการการเมืองสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีไว้สูงกว่าตำแหน่งข้าราชการประจำที่เทียบเท่ากัน แม้บางตำแหน่งจะเป็นตำแหน่งบริหารงานประจำ เช่น ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณและเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร เป็นต้น⁶⁰

⁵³ *Ibid.*, p. 49.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 7.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 81.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 119.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 127.

⁵⁸ แผนกประมวลระเบียบและสถิติ, กองกลาง สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (รวมรวมพิมพ์) *op. cit.*, หน้า 15

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ สำนักนายกรัฐมนตรี จากการสัมภาษณ์นายทอง รัตนธำรง หัวหน้าแผนกประมวลระเบียบและสถิติ กองกลาง สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 23 สิงหาคม 2504

เหล่านี้ถือว่าการเข้าใจให้ข้าราชการเหล่านี้รวมแรงรวมใจกันอย่างมีระเบียบ เพื่อ
บรรลุจุดหมายร่วมกันตามนโยบายของรัฐบาล⁶¹ ก็นับว่าเป็นการแบ่งเบาภาระในการควบคุม
บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีได้ส่วนหนึ่ง

5. ลักษณะความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรี

เนื่องจากรัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลที่สืบเนื่องมาจากคณะปฏิวัติ⁶² นายกรัฐมนตรีก็คด
หน้าคณะปฏิวัติตั้งกล่าว จึงเป็นที่แน่นอนว่า นายกรัฐมนตรีต้องมีลักษณะความเป็นผู้นำอย่าง
สมบูรณ์ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งในการเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ

การเป็นผู้นำก็คือ ความสามารถ (Ability) ของบุคคลในการทำหน้าที่และดำเนิน
ให้เป็นที่ยอมรับรองด้วยความเต็มใจในหมู่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทั้งหลาย เป็นวิธีการสำหรับจูง
ใจให้บุคคลแต่ละคนทำงานเพื่อบรรลุจุดประสงค์อันร่วมกัน⁶³ ซึ่งถือได้ว่าเป็นอำนาจ (Power)
ชนิดหนึ่งที่ประจำตัวอยู่ ผู้ที่มีอำนาจจะมีความสามารถทำให้ผู้นั้นคล้อยตามได้อยู่เสมอ⁶⁴

6. ระบบอุปถัมภ์และระบบคุณวุฒิ

ระบบอุปถัมภ์นั้นแม้จะถือว่าเป็นระบบที่รวมเอาปฏิบัติการต่าง ๆ เกี่ยวกับการแต่งตั้ง
บุคคลให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วยเหตุผลและวิธีการอื่น ๆ อันเป็นการนอกเหนือหรือเพิ่ม
เต็มไปจากหลักและวิธีการของระบบคุณวุฒิซึ่งเป็นการแต่งตั้งบุคคลด้วยการสอบแข่งขัน และ
แม้ระบบอุปถัมภ์นี้อาจจะมีใช้มาแต่เฉพาะเพื่อเหตุผลทางการเมืองแต่อย่างเดียวก็นับ⁶⁵ แต่การ
พิจารณาในขั้นมุ่งพิจารณาแต่ในแง่ที่จะอำนวยความสะดวกแก่การบริหารงานในด้านนี้นายกรัฐ-
มนตรีเท่านั้น

⁶¹ สำนักงาน ก.พ. รวมบทความเรื่องการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือน (พระนคร : สวัสดิการ
ก.พ. สถานที่และปีที่พิมพ์ไม่ปรากฏ), หน้า 32

⁶² ชูบ กาญจนประภกร, *op. cit.*, หน้า 14

⁶³ มาลัย หุวะนันทน์และบุญชนะ อัคราทร, *การจัดองค์การและวิธีปฏิบัติงาน* (พระนคร : โรงพิมพ์
รุ่งเรืองธรรม, 2500), หน้า 101

⁶⁴ Harold D. Lasswell, "Power and Personality", *Political Behavior* (Heinz Eulau, Samuel J.
Eldersveld and Mortis Janowitz, Editors; Glencoe, Illinois: The Free Press, 1956), pp. 90-91.

⁶⁵ ชูบ กาญจนประภกร, *คำบรรยายเรื่องระบบอุปถัมภ์* (แจกในที่ประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงาน
บุคคล ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 25 กรกฎาคม 2504) หน้า 1-4

จากข้อสังเกตที่ว่าผู้ดำรงตำแหน่งตามระบบอุปถัมภ์จำนวนมากจะอยู่ที่สำนักนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่ทำหน้าที่ใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรีนั้น เมื่อประกอบกับลักษณะและประโยชน์ของระบบอุปถัมภ์หรือระบบแต่งตั้งญาติมิตรเขาคำรงตำแหน่งแล้ว จะเห็นว่าเป็นการส่งเสริมความชำนาญที่เหมือนกันและปลูกฝังความจงรักภักดีต่อผู้แต่งตั้ง ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วย อันทำให้การบริหารราชการเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง⁶⁶

ฉะนั้น ระบบอุปถัมภ์จึงมีส่วนช่วยในการบริหารงานในสำนักนายกรัฐมนตรีได้เป็นอันมาก แต่ทงนมได้หมายความว่า การที่ทำการแต่งตั้งญาติมิตรเขาคำรงตำแหน่งในสำนักนายกรัฐมนตรีนั้นจะมีได้คำนึงถึงคุณวุฒิเสียทีเดียว แต่มีกำหนดไว้แน่ชัดในพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรีมาตรา 17 ว่า⁶⁷

“มาตรา 17 นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ ตามที่เห็นสมควรให้ปฏิบัติราชการใด ๆ ในสำนักนายกรัฐมนตรีได้”

จะเห็นว่า ยังคงมีการถือหลักคุณวุฒิอยู่ด้วย แม้จะให้อยู่ในดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียวก็ตาม และแม้จะไม่มีการลอบคัดเลือกแต่ด้วยความสามารถของนายกรัฐมนตรีเอง ก็เชื่อแน่ว่าผู้ที่ได้รับแต่งตั้งในกรณีดังกล่าวเป็นผู้ที่เหมาะสมอย่างยิ่ง

7. มีตำแหน่งศูนย์กลางเป็นแหล่งรวมงาน

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรีบัญญัติว่า ปลัดบัญชาการมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชากิจการของสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะปลัดกระทรวง และอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีกตามที่นายกรัฐมนตรีจะมอบหมาย และต่อมาได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 12/2502 ลงวันที่ 3 เมษายน 2502 ว่า ราชการทุกเรื่องที่จะเข้าไปถึงนายกรัฐมนตรีต้องผ่านปลัดบัญชาการ และงานหรือคำสั่งทุกเรื่องที่จะออกไปจากนายกรัฐมนตรีก็ให้ผ่านและให้อยู่ในความรู้นั้นของปลัดบัญชาการเช่นเดียวกัน⁶⁸ เป็นการกีดกันกรองงานเพิ่มชนออกชั้นหนึ่ง

⁶⁶ *Ibid.*, p. 5.

⁶⁷ แผนกประมวลระเบียบและสถิติ กองกลาง สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (รวบรวมพิมพ์) *op. cit.*, หน้า 5

⁶⁸ หลวงวิจิตรวาทการ “คำบรรยายเรื่องการปรับปรุงสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อ 1 มิถุนายน 2502”, *op. cit.*, หน้า 5

8. การใช้หลักของการรวมหน่วยงาน

โดยลักษณะของการรวมหน่วยงาน คือมีการประสานงานในชั้นสูงกว่ารวมตาและการควบคุมต่อผู้ช่วยและที่ปรึกษาต่างแล้ว จึงมองเห็นได้ว่าการรวมหน่วยงานเป็นวิธีการเกื้อกูลช่วยเหลือให้นายกรัฐมนตรีวัดภาระในการควบคุมหน่วยงาน ได้บังคับบัญชาในสำนักนายกรัฐมนตรีได้เป็นอันมาก โดยจะเปรียบเทียบให้เห็นได้ง่าย ๆ คือ ในกรณีใช้ม้าลากรถหลาย ๆ ตัว เช่น 8 ตัว เป็นต้น ผู้ขับรถเพียงคนเดียวก็ด้ามารถบังคับมาทั้งหมดให้ลากรถไปสู่จุดหมายได้ แต่ตรงข้าม ถ้าปล่อยม้าทั้ง 8 ตัวให้เป็นอิสระ คนเพียงคนเดียวจะบังคับให้ม้าทั้ง 8 ตัวไปสู่จุดหมายที่ต้องการได้โดยลำบากอย่างยิ่ง ในทำนองเดียวกัน ถ้าใช้วิธีรวมหน่วยงาน ซึ่งไม่ปล่อยให้แต่ละหน่วยเป็นอิสระมากเกินไปแล้ว ก็จะเป็นการเกื้อกูลแก่การควบคุมบังคับบัญชาได้เป็นอันมาก⁶⁹

9. ใช้วิธีช่วยให้นายกรัฐมนตรีต้องเปลืองเวลาในงานด้านหนังสือประจำวันที่สุด

วิธีทำได้ โดยการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาบางคนทำงานแทนในงานหนังสือบางชนิด และถ้าไม่สามารถมอบหมายอำนาจได้ก็ใช้วิธีใหม่เจ้าหน้าที่สรุปเอกสารที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีจำนวนหลาย ๆ ฉบับให้เหลือเพียงน้อยฉบับหรือฉบับเดียว นายกรัฐมนตรีก็อาจลงนามเพียงครั้งเดียว เป็นการประหยัดเวลาได้มาก⁷⁰

จากผลที่ได้พิจารณาข้างต้นพอสรุปได้ว่า นายกรัฐมนตรีได้ใช้วิธีการต่างๆ ในการบริหารงานในสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งกว้างใหญ่ไพศาลยิ่งกว่าสมัยใด ๆ อย่างได้ผล และช่วยให้มองเห็นได้แล้วว่า นายกรัฐมนตรีบริหารราชการซึ่งมากมายท่วมท้นเกินความสามารถของมนุษย์ปุถุชนธรรมดาได้อย่างไร

5. การวิเคราะห์และเสนอข้อคิดเห็น

ในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงองค์การใด ๆ นั้น รากฐานสำคัญในการพิจารณาคือ รูปขององค์การ สายการบังคับบัญชา และการจัดเจ้าหน้าที่ประจำองค์การ ซึ่งในกรณีการ

⁶⁹ Alvin Brown, *The Armor of Organization* (New York: Hibbert Printing Company, 1953), pp. 21-22.

⁷⁰ แสง เสนาณรงค์, *op. cit.*, หน้า 41

รวมหน่วยงานของสำนักนายกรัฐมนตรี^{๗๑} มาแล้วตามลำดับ ผลของการศึกษาเรื่องนี้ อาจใช้หลักวิชาเชิงวิเคราะห์เป็นการทั่ว ๆ ไปโดยอาศัยข้อเท็จจริงต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ก. ปัญหาเรื่องการแบ่งงานกันทำ (Division of Work)⁷¹

การแบ่งงานออกเป็นหน่วยย่อย ๆ แล้วกำหนดให้มีผู้บังคับบัญชาแต่ละหน่วยควบคุมภายในขอบเขตที่จำกัดย่อมจะเพิ่มสัมรรถภาพในการบริหารงานขึ้นอย่างแน่นอน ถ้าหากว่าการแบ่งงานนั้นเป็นไปอย่างเหมาะสมแก่สภาพ ความชำนาญชำนาญของแต่ละหน่วย หรือถ้าหากงานอย่างเดียวกันมีมากก็จำเป็นต้องแบ่งกันให้แก่บุคคลหลาย ๆ คนให้เป็นส่วนตัว นอกจากนั้นถ้าเป็นการแบ่งงานในระดับสูงต่อบุคคลที่จะเข้ามาบริหารงานก็เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงด้วย เพราะเหตุที่อำนาจที่ได้รับมอบหมายมักจะมีขอบเขตกว้างขวางขึ้น ตลอดจนการร่วมมือมีความสำคัญแก่การพิจารณาแบ่งงานในระดับนี้เป็นอันมาก

นอกจากนั้น การแบ่งงานให้มีประสิทธิภาพสัมความมุ่งหมายจะต้องมีระบบการประสานงานระหว่างหน่วยต่าง ๆ ให้สอดคล้องและตรงกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เพราะถ้าหากแต่ละส่วนที่แยกกันปฏิบัติงานไปคนละทางแล้ว แทนที่จะเป็นผลดีกลับเป็นผลร้าย คืองานจะขัดกัน ไม่สอดคล้องกัน ทับกัน เป็นการเปลืองเวลา แรงงาน เงิน และในที่สุดปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพก็อาจเกิดด้วยการปฏิรูปองค์การเสียใหม่ให้ถูกต้องกับสภาพแวดล้อม และกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารงานให้เป็นระเบียบและสอดคล้องกัน

ข. ลักษณะพิเศษของการรวมหน่วยงานตามความหมายทางหลักวิชาที่ควรนำมาพิจารณา

1. การรวมหน่วยงานเป็นแนวปรัชญาหรือความเชื่อ (Concept) ที่เกี่ยวกับการบริหารงาน หรือการจัดการงานที่มีความโน้มไปในทางรวม (Concentrate) อำนาจโดยผู้บังคับบัญชาสูงสุดมากกว่าที่จะแจกแจงไปให้ทั่วถึงตลอดทั้งตัวหลัก การรวมหน่วยงานก่อให้เกิดผลร้ายกระทบถึงปัญหาในเรื่องเสรีภาพและสิทธิในการทดลองใช้วิธีปฏิบัติงานต่าง ๆ กันให้กว้างขวางขึ้น การรวมหน่วยงานที่มีขีดสูงมากเกินไปจะมีความโน้มไปในทางขัดขวางการมอบหมายอำนาจหน้าที่

⁷¹ William J. Siffin, *O & M Introduction* (Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasat University, 1959), p. 6.

ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่ำ ๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดการหย่อนสมรรถภาพและความซักซ่า (Red Tape) ในการปฏิบัติงาน การมอบหมายอำนาจหน้าที่จึงเป็นปัญหาสำคัญ⁷²

2. องค์การที่จัดแบบรวมหน่วยงานมีลักษณะในทางฉีก (Envelop) ถ่ายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ไว้ภายในโครงสร้างขององค์การนั้น ๆ ฉะนั้น องค์การที่จัดแบบนี้ไม่ควรให้เป็นองค์การตามสายการบังคับบัญชาที่เรียกว่า Line Organization ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติการกิจได้โดยนั้บพลัน⁷³

3. การรวมหน่วยงานย่อมเป็นการเพิ่มให้องค์การมีขนาดใหญ่ขึ้น ซึ่งจะมีผลดี 4 ประการคือ⁷⁴

- 1) ประหยัด
- 2) วางแผนรอบยอด (Comprehensive) ได้มากขึ้น
- 3) ทำให้การประสานงานภายในขอบเขตการบังคับบัญชามีคุณภาพดี
- 4) ลดการโต้แย้งถกเถียงกันระหว่างหน่วยงาน

ข้อควรระวังคือ แม้จะมีข้อดีดังกล่าวแต่ก็ตาม แต่ไม่ควรให้ใหญ่โตจนไม่อาจแยกองค์การต่าง ๆ ออกจากกันได้เลย การจะดูว่าองค์การใดใหญ่โตเกินไปหรือไม่ ก็ดูได้จากการที่องค์การนั้นมีภารกิจที่ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่อง ๆ เดียวหรือไม่ ถ้าเกินหลายเรื่องก็ควรแยกออกเป็นอีกองค์การหนึ่งต่างหาก⁷⁵

4. การรวมหน่วยงานจนทำให้องค์การกว้างใหญ่ไพศาลเกินขอบเขต ย่อมมีผลเสียคือ⁷⁶

- 1) ถ้าหน่วยย่อยที่รวมกันไม่สามารถให้เป็นแบบเดียวกันและมากจนเกินไปเพื่อหยุดยั้งแล้ว องค์การนั้นก็ไม่มีจุดหมายจะเป็นเพียงองค์การล้มลุกเฟื่องฟู

⁷² Dimock and Dimock, *op. cit.*, p. 139.

⁷³ Meyer, *op. cit.*, p. 61.

⁷⁴ Finer, *op. cit.*, p. 42.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 42-43.

2) ถ้ารวมในขีดสูงมากเกินไปจะกลายเป็นการ “สร้างบริวาร” (Empire Building) ที่จริงจึงชนได้ อันจะเป็นผลกระทบถึงการกดขี่หรือบีบบังคับในด้านจิตใจและบีบบังคับองค์การอิสระได้

5. ความจำเป็นที่ของจัดให้มีการรวมหน่วยงานย่อยเพิ่มมากขึ้นอยู่เดิม เนื่องจากในปัจจุบันนักกิจกรรมของรัฐบาลย่อยแผ่ขยายวงกว้างออกไปเรื่อย ๆ ทุกด้านทุกมุม งานขององค์การหนึ่ง ๆ อาจแผ่ออกไปกระทบถึงนโยบายขององค์การอื่นได้ นอกจากนี้เมื่อแต่ละองค์การปฏิบัติงานเฉพาะอย่างไปนาน ๆ เข้าจะเกิดลักษณะเชี่ยวชาญเฉพาะอย่างมากเกินไป จนไม่สามารถประสานเชื่อมโยงกับองค์การอื่น ๆ ได้ จึงก่อให้เกิดความจำเป็นในการรวมหน่วยงานมากขึ้นเรื่อย ๆ⁷⁷

จากเหตุผลข้างกล่าวแล้วนั้น ทำให้เกิดข้อคิดเห็นดังนี้

เนื่องจากผลที่ได้ศึกษาเรื่องนี้มาแต่ต้น จะเห็นว่าสำนักนายกรัฐมนตรีมีส่วนราชการในสังกัดถึง ๒๓ หน่วย ซึ่งมากกว่าสำนักบริหารของประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาถึงประมาณ 3 เท่าตัว⁷⁸ แม้ว่านายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจะต้องบริหารราชการของประเทศชาติในระยะปฏิบัติอันเป็นระยะห้วงเดียวหรือต่อสำหรับพัฒนาประเทศชาติให้เจริญรุ่งเรือง และนายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชนในความเจริญหรือเสื่อมโทรมของชาติบ้านเมืองยิ่งกว่าผู้ใด ซึ่งมีความจำเป็นและสมควรที่จะต้องรวมหน่วยงานที่สำคัญต่อนโยบายของรัฐบาลไว้เพื่อการควบคุมอย่างใกล้ชิด แต่ในการควบคุมที่จะมีประสิทธิภาพได้นั้น ย่อมมีข้อขัดข้องอยู่หลายประการ และที่สำคัญควรแก่การพิจารณาก็น่าจะได้แก่หลัก ๒ ประการ คือ

⁷⁷ Finer, *op. cit.*, pp. 34-36.

⁷⁸ สำนักบริหารของประธานาธิบดี (Executive Office of the President) ของสหรัฐอเมริกา มีส่วนราชการในสังกัด 7 หน่วย คือ

- (1) The White House Office
- (2) Bureau of the Budget
- (3) Council of Economic Advisers (CEA)
- (4) National Security Council (NSC)
- (5) Central Intelligence Agency (CIA)
- (6) National Aeronautics and Space Council
- (7) Office of Emergency Planning (เดิมเรียกว่า Office of Civil and Defense Mobilization)

โปรดดู Dan Golenpaal (ed.), *Information Please Almanac: Atlas and Yearbook 1962*, (New York City: McGraw-Hill, 1962), pp. 198-199.

- 1) ความสำคัญของหน่วยงาน
- 2) ปริมาณของงานกับขอบเขตความสามารถในการควบคุมบังคับบัญชา
ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

1) ความสำคัญของหน่วยงาน

ปัญหาว่าหน่วยงานใดจะมีความสำคัญต่อการบริหารราชการของนายกรัฐมนตรี
ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารนั้น ควรพิจารณาในแง่ความจำเป็นและการเลือกดำเนินการแต่ที่
จำเป็นเท่านั้น

หน่วยงานที่จำเป็นแก่การบริหารราชการของนายกรัฐมนตรี ควรจะได้แก่หน่วยที่
เกื้อกูลในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ

- (1) การวินิจฉัยสั่งการ (Decision Making)
- (2) การวางแผนบริหารราชการ (Administrative Planning) และ
- (3) การควบคุมนโยบาย (Policy Control)

เมื่อรวมพิจารณาแล้ว อาจแยกส่วนราชการต่าง ๆ ได้เป็น 3 ฝ่าย คือ

- (1) ฝ่ายบริหารทั่วไป (General Management Service) ควรประกอบด้วย
 - สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
 - สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี
 - สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
 - สำนักงบประมาณ

สำนักบริหารของนายกรัฐมนตรีควรแบ่งแยกงานไปสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายก
รัฐมนตรี สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี หรือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพราะมีลักษณะ
งานเป็นอันมากที่เป็นงานของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเดิม

- (2) ฝ่ายบริหารเอกเทศ (Specific Management Service) ควรประกอบด้วย
 - กรมประชาสัมพันธ์
 - สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรมประมวลข่าวกลางควรโอนงานมารวมกับสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควรโอนไปสังกัดทางรัฐสภา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน การพลังงานแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสินค้าขาออก ควรโอนไปสังกัดส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง หรือแยกเป็นส่วนราชการอิสระตามความเหมาะสม

(3) ฝ่ายนโยบายและความมั่นคงแห่งชาติ (Policy and Security Service)

ควรประกอบด้วย

- สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งได้รวมกิจการของกรมประมวลข่าวกลางเข้าด้วยแล้ว
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

ส่วนสำนักงานสภาพัฒนาการศึกษานแห่งชาติ สำนักงานสภาพัฒนกิจแห่งชาติ และสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ ควรแยกเป็นอิสระต่างหาก

สำหรับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ นั้น ควรให้ได้ดำเนินการโดยอิสระเช่นเดียวกับในนานาประเทศ เพราะงานในด้านวิชาการหรือการศึกษานั้น ควรจะเป็นเรื่องของผู้เชี่ยวชาญในตำแหน่งเป็นผู้เริ่มดำเนินการเองโดยอิสระ เพียงแต่รัฐบาลได้อุดหนุนในด้านงบประมาณกับความร่วมมืออื่น ๆ ก็เป็นการเพียงพอและได้ผลดีกว่า

2) ปริมาณของงานที่ควบคุม

การดำเนินการไม่ว่าจะเป็นของบุคคลหรือองค์การย่อมมีขอบเขตจำกัด การที่ให้มีบุคคลคนใดคนหนึ่งต้องทำงานมากเกินไป หรือบังคับบัญชาคนงานมากเกินไป ย่อมเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายหรือบกพร่องได้ ในเมื่อพิจารณาตามหลักขอบเขตแห่งการควบคุมบังคับบัญชาดังกล่าวแล้ว องค์การก็เช่นเดียวกับบุคคล เรื่องปริมาณงาน หรือหน่วยในควบคุมมากเกินไปนี้ แม้จะแก้ไขโดยวิธีการมอบหมายให้บุคคลอื่นหรือ ๆ เป็นผู้บริหารแทนก็ตาม เช่น นายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี หรือบุคคลอื่นเป็นผู้ตั้งราชการแทนโดยแบ่งงานออกไป ก็หาได้แก้ปัญหในเรื่องความล่าช้าของงานได้ไม่ เพราะโดยปกติผู้ได้รับ

มอบหมายนั้นมักจะไม่ได้สั่งการในทุกกรณี โดยเหตุที่ไม่อาจตัดสินใจได้ว่าเรื่องนั้น ๆ ควรจะดำเนินการประการใดจึงจะตรงต่อความประสงค์ของผู้มอบหมาย และไม่กล้าสั่งการ โดยเกรงจะเกิดความรับผิดชอบ นอกจากนั้น ในบางกรณีผู้ได้รับมอบหมายอาจสั่งการใด ๆ เกินขอบเขตที่ได้รับมอบหมายก็ได้

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงคุณลักษณะของการรวมหน่วยงานที่เลือกติดต่อการบริหารราชการของนายกรัฐมนตรี ซึ่งต้องการเร่งรัดงานสำคัญตามนโยบายของรัฐบาลตั้งที่ปรากฏแก่รัฐบาลในปัจจุบันนี้คงกล่าวได้ว่า การรวมหน่วยงานย่อมช่วยให้นายกรัฐมนตรีได้สั่งการในเรื่องรับด่วนหรือต้องการให้ปฏิบัติโดยฉับพลันให้ได้ผลอย่างเต็มที่ เพราะการสั่งการในเรื่องต่าง ๆ แก่ส่วนราชการที่อยู่ในสังกัดย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อน เป็นการรวบรัดเร่งงานให้รวดเร็วขึ้นตามที่ต้องการได้

หนึ่ง มีข้อควรสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาเรื่องการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้รองนายกรัฐมนตรี และปลัดบัญชาการ โดยแบ่งให้แต่ละท่านรับผิดชอบสั่งและปฏิบัติการในกรณีที่เป็นราชการประจำตามปกติ และไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานราชการตามที่กำหนดให้ดังกล่าวแล้วนั้น ยังมีส่วนราชการที่ยังเหลือชนตรงับนายกรัฐมนตรีอยู่อีก เช่น สำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสินค้าส่งออก เป็นต้นนี้ ทำให้การแบ่งเกิดการสับสนซับซ้อนและยังมีส่วนราชการมากถึง 23 หน่วย ประกอบกับสายการติดต่อราชการยังแตกต่างกันอีกเช่นนี้ ย่อมทำให้เกิดความยุ่งยากในการติดต่อราชการเป็นอันมาก ยิ่งกว่านั้นยังพิจารณาได้โดยยากว่า เรื่องหรืองานในกรณีใดเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบาย และเรื่องใดไม่ใช่เรื่องนโยบาย ทำให้การควบคุมการรับสั่งหนังสือและการติดต่อต่างอื่น ๆ ซ้ำซ้อนยุ่งยากเป็นอันมาก เห็นควรจัดใหม่คู่มือการปฏิบัติราชการ หรือการติดต่อราชการแจกจ่ายให้ส่วนราชการทุกหน่วยทราบแนวทางการปฏิบัติโดยละเอียด ก็จะเป็นการช่วยให้สายงานอันสับสนซับซ้อนง่ายแก่การปฏิบัติยิ่งขึ้น

6. สรุป

การจัดรูปแบบการบริหารของสำนักนายกรัฐมนตรีในสมัยปฏิวัติ นับได้ว่าเป็นการจัดเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีในการบริหารราชการของ

ประเทศมากขึ้นกว่าแต่ก่อน ซึ่งถือว่าเป็นลักษณะอันหนึ่งของการรวมหน่วยงาน กล่าวคือ มีความโน้มเอียงไปในทางรวมอำนาจไว้ที่หัวหน้าสูงสุด (Concentrate power at the top)⁷⁹ และ ส่วนราชการทั้งหลายที่รวมดังกล่าวยังอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี หากจะพิจารณาจากรูปการดำเนินงานแล้วจะเห็นได้ว่า

1) มีลักษณะที่ประกอบด้วยสายการบังคับบัญชา ดังจะเห็นได้จากมีการกำหนด ตำแหน่งการบังคับบัญชาขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี เช่น ตำแหน่งรองจากนายกรัฐมนตรี และ ต่อดันกันไปตามลำดับ โดยเทียบตำแหน่งดังกล่าวกับตำแหน่งของข้าราชการตามกฎหมายว่า ด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายอื่น ๆ⁸⁰

ถึงแม้จะมีบางตำแหน่งที่กฎหมายมิได้บัญญัติให้เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบโดยตรงต่อ นายกรัฐมนตรีไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม เช่น ตำแหน่งสูงสุดในส่วนราชการที่เป็นกรมและสำนัก งานอื่น ๆ นอกเหนือจากสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี สำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี สำนัก งบประมาณ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีฐานะเป็นกรมอันเป็นทบวงการเมืองที่ รับผิดชอบโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี ตำแหน่งต่าง ๆ ที่เป็นตำแหน่งสูงสุดของหน่วยราชการดังกล่าวนี้ ย่อมเป็นตำแหน่งรับผิดชอบโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน ส่วนในเรื่องงานนั้นในเมื่อ ยังไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยใดไว้โดยแน่ชัด หน่วยต่าง ๆ เหล่านี้ก็ยังจะต้องรับผิดชอบ ผลงานต่อนายกรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีจะกำหนดแบ่งสายงานให้ อันเป็นเรื่องภายใน และในทางปฏิบัติก็ปรากฏว่า นายกรัฐมนตรีได้กำหนดและมอบหมายไว้แล้ว

2) การปรับปรุงสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผลสืบเนื่องมาจากเจตนารมณ์ของคณะรัฐ- มนตรีซึ่งปฏิบัติราชการสืบเนื่องมาจากคณะปฏิวัติ โดย ไกล่ฉัตรจินเรียกได้ว่า เป็นการบริหาร งานของคณะปฏิวัติตั้งก่อกำเนิดแล้วในอันที่จะปฏิบัติให้ประเทศชาติเจริญทุกด้านทุกมุมในเวลาอัน รวดเร็ว จึงต้องการให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่สำคัญต่อนโยบายของรัฐบาลมารวมกันขึ้นตรงต่อ

⁷⁹ Dimock and Dimock, *op. cit.*, p. 139.

⁸⁰ เกียรติ ธนกุล, "การบริหารราชการแผ่นดินในยุคลปฏิวัติ" รัฐสภาสารปีที่ 7 ฉบับที่ 8 เมษายน

หัวหน้าสูงสุด คือ นายกรัฐมนตรี ผู้ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการบริหารงานมากที่สุด การปรับปรุงโครงสร้างเป็นการจัดให้กิจกรรมต่าง ๆ มีลักษณะรวมกันอยู่ที่นายกรัฐมนตรี

3) การปรับปรุงโครงสร้างพยายามให้มีลักษณะเด่นชัดในเรื่องฝ่ายบังคับบัญชาตามสายงานกับฝ่ายผู้ช่วยและที่ปรึกษาทางวิชาการ

4) ส่วนราชการต่าง ๆ เหล่านี้เกิดขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี จึงเป็นการเกิดขึ้นโดยมีรากฐานมาจากกฎหมาย และมีลักษณะบังคับให้อยู่ในความควบคุมตามกรอบแห่งกฎหมายดังกล่าว

จึงเป็นอันเด่นชัดว่า การจัดรูปของสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นไปตามหลักของการรวมหน่วยงานดังกล่าวมาแล้วข้างต้นทุกประการ ทั้งนี้ เพื่อสร้างเสริมศักยภาพให้แก่นายกรัฐมนตรีในอันที่จะบริหารราชการให้ประเทศชาติก้าวหน้า ประชาชนได้รับความผาสุกสมบูรณ์ภายในเวลาอันรวดเร็ว โดยอาศัยคุณลักษณะอันเกื้อกูลในการบริหารของการรวมหน่วยงานดังกล่าวแล้ว

เมื่อได้พิจารณาถึงการรวมหน้าที่งานของสำนักนายกรัฐมนตรีแล้วจะเห็นว่า วิธีการรวมหน่วยงานดำเนินการตามลำดับ ดังนี้

1) ก่อนการจัดตั้งรัฐบาลนั้น หัวหน้าคณะปฏิวัติได้ดำเนินการบริหารประเทศและปฏิบัติหน้าที่คณะรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว อันก่อให้เกิดผลชนภายหลังจากจัดตั้งรัฐบาลแล้วไปในทางที่ทำให้นายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นนายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจมาก และผลใด ๆ ที่เกิดขึ้นย่อมมีสัมพันธัมพันธ์กับตัวนายกรัฐมนตรีโดยเฉพาะ

2) ขรรมนุญปกครองราชอาณาจักรได้บังคับอำนาจเด็ดขาดบางประการของนายกรัฐมนตรีในอันที่จะกระทำการใด ๆ ได้โดยลำพังตนเองอย่างเด็ดขาด และถือว่าถูกต้องตามกฎหมาย

3) นายกรัฐมนตรีจึงมีความรับผิดชอบเป็นส่วนบุคคล (Individual Responsibilities) ในการบริหารประเทศ ซึ่งบังคับว่ามีฐานะเป็นนายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจมาก

- 4) โดยผลจากข้อ 3 ทำให้นายกรัฐมนตรีมีภารกิจอันกว้างใหญ่ไพศาลในการบริหารประเทศ จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษา และเมื่อมีงานเร่งด่วนก็จำเป็นที่จะต้องเลือกบุคคลที่ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมเป็นคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษา โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นพรรคพวกของฝ่ายใด ทั้งนี้ เพื่อผลในการวินิจฉัยสั่งการ การวางแผนบริหารราชการและการควบคุมนโยบาย ซึ่งน่าจะเกิดผลดีเป็นอันมาก จึงก่อให้เกิดผลสืบเนื่องมาปรากฏขึ้นเป็นรูปสถาบันประจำกรมเข้าสังกัดในสำนักนายกรัฐมนตรีอย่างมากมาย
- 5) เนื่องจากสำนักนายกรัฐมนตรีมีลักษณะเปรียบเสมือนเครื่องจักรกลในการบริหารประเทศ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงให้เหมาะสมเป็นอันดับแรก
- 6) เนื่องจากรัฐบาลปัจจุบันสืบเนื่องมาจากคณะปฏิวัติ และโดยที่หัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นนายกรัฐมนตรี จึงทำให้ลักษณะของสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นไปในทางที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวทางของคณะปฏิวัติ
- 7) เนื่องจากความจำเป็นในการบริหารราชการและลักษณะของการ รวมหน่วยงาน จึงต้องจัดรวมเอาหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อนโยบายของรัฐบาลมาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อเอกภาพในการบริหารราชการ
- 8) จากผลของการจัดตามจุดประสงค์ต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ทำให้คณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีมีลักษณะเปลี่ยนมาในทางประจำตัวบุคคล (Personal Staff)
- 9) ในการบริหารประเทศในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อเช่นในระยะปฏิวัติ ซึ่งจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ ความเด็ดขาดเข้มแข็งของผู้นำหรือนายกรัฐมนตรีย่อมเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติ
- 10) โดยความจริงที่ว่างานใด ๆ ก็ตามหากเปลี่ยนแปลง หรือตั้งต้นใหม่หลาย ๆ ครั้ง ย่อมประสพผลสำเร็จได้ยากกว่างานที่ดำเนินไปต่อเนื่องได้ลำดับกัน ฉะนั้น จึงจำเป็นที่คณะรัฐบาลซึ่งสืบเนื่องมาจากการปฏิวัติจะต้องระมัดระวังการเปลี่ยนแปลงทุกประการ อันจะกระทบถึงงานปฏิวัติที่กำลังดำเนินการอยู่ได้ดังกล่าวมาแล้ว ในกรณีนี้ การรวมหน่วยงานของสำนักนายกรัฐมนตรีมีลักษณะเป็นอันมาก เพราะจะเป็นการสร้างศูนย์รวมแห่งอำนาจใจที่หัวหน้าฝ่ายบริหารใหม่มั่นคงยิ่งขึ้น

หลักทั้ง 10 ประการ^{๕๕} ได้ว่าเป็นหลักการ หรือ “บัญญัติ 10 ประการ” ในการ
รวมหน่วยงานของสำนักนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นกำเนิดของสำนัก
นายกรัฐมนตรีอันกว้างใหญ่ไพศาลที่กาตั้งศึกษาอยู่นี้

เมื่อพิจารณาถึงการบริหารงานของนายกรัฐมนตรี อันเนื่องมาจากการรวมหน่วยงาน
เท่าที่ใดศึกษามาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าวิธีการและปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

1. การมอบหมายอำนาจและหน้าที่ให้รองนายกรัฐมนตรี และปลัดบัญชาการแบ่งกัน
รับผิดชอบไปส่วนหนึ่ง ทำให้เหลืออยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรีเพียง 3
หน่วย คือ สำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับราชการ สำนักงานคณะ
กรรมการส่งเสริมสินค้าขาออก และสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ และแม้จะส่งงาน
บางประเภทของทั้ง ๒๘ หน่วยดังกล่าวไว้ก็ แต่ก็ยังได้ใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังจะได้กล่าว
ต่อไป คือ

2. การจัดให้มีคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาชนมากมายหลายหน่วย เพื่อแบ่งเบาภาระของ
นายกรัฐมนตรี

๓. ใช้วิธีการควบคุมทางด้านบริหารงานโดยการแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ประจำในคณะ
กรรมการหลาย ๆ ส่วนราชการ โดยแต่ละคนประจำในคณะกรรมการหลายคณะเพื่อผลประ
สิทธิภาพกันโดยอัตโนมัติ อันเป็นผลไปถึงการควบคุมทางด้านบริหารงานโดยปริยาย

4. ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานขึ้น ทำการตรวจราชการเป็นหูเป็น
ตาแทนนายกรัฐมนตรี

5. ใช้วิธีเร้าใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถมีกำลังใจร่วมแรงร่วมใจกันทำงาน โดยวิธี
การต่าง ๆ เช่น การกำหนดอัตราเงินเดือนให้สูงและให้มีเบี้ยประชุมเป็นต้น

6. ใช้ลักษณะความเป็นผู้นำและบุคลิกลักษณะอันดีเด่นของนายกรัฐมนตรี ช่วยจูงใจ
ให้ข้าราชการร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติงานเพื่อจุดประสงค์ร่วมกัน

7. ใช้ระบบอุปถัมภ์และระบบคุณวุฒิในแง่ของทางการเมืองอย่างรอบคอบสุขุมโดย
ความสามารถของนายกรัฐมนตรี ทำให้ได้คนดีและเหมาะสมเข้าช่วยบริหารราชการ

8. ตั้งตำแหน่งศูนย์กลางรับงานต่าง ๆ ที่จะเข้าและออกเพื่อการวินิจฉัยสั่งการของ นายกรัฐมนตรี เป็นการลดภาระของหลาย ๆ ชั้นและเป็นระเบียบรัดกุมยิ่งขึ้น ตำแหน่งดังกล่าว คือ ปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี

9. ใช้คุณลักษณะของการรวมหน่วยงานที่เกื้อกูลแก่การบริหารราชการเป็นส่วนช่วย ในด้านปฏิบัติราชการของข้าราชการทุกชั้นในสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความเด็ดขาด รวดเร็วและประหยัด ซึ่งเป็นผลดีแก่นายกรัฐมนตรีในที่สุด

10. ใช้วิธีมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ทางงานหนึ่งสองชนิด หรือมีคณะให้เจ้าหน้าที่ ตรีเอกถาวรที่มีจำนวนหลาย ๆ คนบีให้เหลือน้อยคนหรือเพียงคนเดียวก่อนเสนอถึงนายกรัฐมนตรีเป็นการประหยัดเวลาในหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี

เหตุอันถือได้ว่าเป็นหลักการและปัจจัยอันสำคัญยิ่ง ในการบริหารราชการ สำนักนายกรัฐมนตรีอันกว้างใหญ่ไพศาลอย่างไม่เคยทำกันมาก่อนในสมัยของรัฐบาลอื่น ๆ ที่มาบริหารราชการของประเทศไทย ซึ่งย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า เป็นหลักการบริหารราชการอันเนื่องมาจากการรวมหน่วยงานที่น่าหยิบยกมาศึกษาพิจารณาอย่างยิ่ง

รวมความว่า การรวมหน่วยงานของสำนักนายกรัฐมนตรี หรือหน่วยงานของรัฐบาล ใด ๆ ก็ตาม ย่อมมีความจำเป็นเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้เพราะกิจกรรมของรัฐบาลย่อมขยายกว้างขวางขึ้นตามความเจริญของบ้านเมือง และบางครั้งความจำเป็นอาจเกิดจากเหตุการณ์บังคับให้ ต้องจัดรวมหน่วยงานที่กว้างใหญ่ไพศาลขึ้นได้ ดังเช่น ในกรณีสำนักนายกรัฐมนตรีของไทย ในปัจจุบัน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากการรวมหน่วยงานย่อมมีทั้งผลดีและผลเสีย จึง ต้องพิจารณาดำเนินการให้เหมาะสมตรงกับลักษณะที่อำนวยคุณประโยชน์ ในการบริหารราชการเท่านั้น หลักในการรวมหน่วยงานโดยทั่ว ๆ ไปเมื่อพิจารณาอย่างกว้าง ๆ ก็คือ หากไม่รวม ในขีดสูงจนเกินไปและใช้วิธีการบริหารราชการให้เหมาะสมแล้วย่อมอำนวยผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือนายกรัฐมนตรีในอันที่จะทำการวินิจฉัยสั่งการ การวางแผนการบริหาร ราชการ และในที่สุดการควบคุมนโยบายได้อย่างแน่นอน