

**บทความวิชาการประจำปี 2533**

**สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์**

**สู่ 100 ปีของการปฏิรูประบบราชการไทย :**

**อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของการปฏิรูป**

**กระทรวง ทบวง กรม**

**วศเดช จันทยศ**

**NIDA PAPER 1990**

**THE NATIONAL INSTITUTE OF  
DEVELOPMENT ADMINISTRATION**

**สู่ 100 ปีของการปฏิรูประบบราชการไทย :  
อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของการปฏิรูป  
กระทรวง ทบวง กรม**

**วศเดช จันทศร**

**คณะรัฐประศาสนศาสตร์  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์**

สู่ 100 ปีของการปฏิรูประบบราชการไทย :  
อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของการปฏิรูปกระทรวง ทบวง กรม

พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2534  
จำนวน 1,000 ฉบับ  
(สงวนลิขสิทธิ์)

#### ข้อมูลการออกรายการในสิ่งพิมพ์

ววเคช จันทรศร

สู่ 100 ปีของการปฏิรูประบบราชการไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของการปฏิรูปกระทรวง ทบวง กรม/ววเคช จันทรศร

(บทความวิชาการตีพิมพ์ประจำปี 2533 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์)  
บรรณานุกรม.

1. ไทย -- การเมืองและการปกครอง.
2. ระบบราชการ -- ไทย.
3. รัฐประศาสนศาสตร์ -- ไทย.
- (1) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- (2) ชื่อเรื่อง.

JQ1745.A1 717ต  
ISBN 974-8163-33-4

2534

354.593

พิมพ์ที่โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
อรุณี อินทรสุขศรี ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา โทร. 224 - 1350  
พ.ศ. 2534



# ประกาศสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เรื่อง ผลการคัดเลือกบทความวิชาการดีเด่น ประจำปี 2533

ตามประกาศสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2533 ได้ประกาศเชิญชวนให้ข้าราชการของสถาบันส่งบทความวิชาการเข้ารับการพิจารณาคัดเลือกเป็นบทความวิชาการดีเด่น ประจำปี 2533 ใน 5 สาขาวิชา คือ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ บริหารธุรกิจ พัฒนาการเศรษฐกิจ สถิติประยุกต์ และสังคมศาสตร์อื่น ๆ โดยบทความวิชาการที่ได้รับการคัดเลือกจะได้รับเงินรางวัลในแต่ละสาขาวิชาละ 20,000 บาท

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้รับบทความวิชาการที่ส่งเข้ารับการคัดเลือกเป็นบทความวิชาการดีเด่นจำนวนทั้งสิ้น 6 บทความ เป็นบทความในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ 1 บทความ สาขาวิชาสถิติประยุกต์ 2 บทความ และสาขาวิชาสังคมศาสตร์อื่น ๆ 2 บทความ ซึ่งคณะกรรมการดำเนินงานคัดเลือกบทความวิชาการดีเด่นได้พิจารณาบทความดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว ปรากฏว่าบทความในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เรื่อง คู่ 100 ปีของการปฏิรูประบบราชการไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต ของการปฏิรูปกระทรวง ทบวง กรม ของรองศาสตราจารย์ ดร. วรเดช จันทรร เป็นบทความวิชาการที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นบทความวิชาการดีเด่น ประจำปี 2533

จึงประกาศให้ทราบทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์

(นายประชัย เปี่ยมสมบูรณ์)

รองอธิการบดีรักษาการแทน  
อธิการบดีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

# สารบัญ

	หน้า
สาเหตุของการปฏิรูประบบราชการในสมัย รัชกาลที่ ๕	2
การปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ ๕ : ปฏิรูปอะไรและอย่างไร	4
สภาพปัญหาของระบบราชการไทยในปัจจุบัน	7
การปฏิรูประบบราชการในอนาคต	11
สรุปความ	14
เอกสารอ้างอิง	15

# สู่ 100 ปีของการปฏิรูประบบราชการไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของการปฏิรูป กระทรวง ทบวง กรม

วอเคซ จันทอศ

การปฏิรูประบบราชการเกี่ยวพันกับการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก เพราะมีการศึกษาค้นพบยืนยันมาโดยตลอดว่า อุปสรรคอันยิ่งใหญ่ของการพัฒนาประเทศไทย ปัญหาทางด้านการศึกษาและการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ แต่เป็นปัญหาทางการบริหาร (Stone, 1965 : 53) ดังนั้นการศึกษาเรื่องการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยจึงมีความจำเป็นและมีความสำคัญยิ่ง

กว่า 7 ศตวรรษแห่งการดำรงอยู่ของประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีการปฏิรูปใหญ่มาแล้ว 2 ครั้ง ครั้งแรกนั้นเป็นการปฏิรูปในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 พระราชโอรส ช่วงประมาณ พ.ศ. 1981-2072 หลังจากนั้นประเทศไทยก็ได้มีการปฏิรูปใหญ่อีกครั้งหนึ่งเมื่อ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 หรืออีกประมาณ 363 ปีต่อมา และตั้งแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบันนี้ ประเทศไทยก็ยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบบริหารราชการที่รัชกาลที่ 5 ได้ทรงวางไว้เลย การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในช่วงเกือบ 100 ปี ที่ผ่านมาก็เป็นเพียงแต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างย่อยภายในระบบเท่านั้น

ข้อเขียนนี้ว่าด้วยเรื่อง “สู่ 100 ปี ของการปฏิรูประบบราชการไทย” เพราะเหตุว่าอีกประมาณหนึ่งปีเท่านั้น ก็จะครบหนึ่งศตวรรษ หรือ 100 ปี ของการปฏิรูประบบราชการไทยแล้ว กรอบในการเสนอเรื่องจะแบ่งเป็น 6 ส่วนด้วยกัน ส่วนแรก ว่าด้วยสาเหตุของการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 ส่วนที่สอง เป็นการตอบคำถามว่า มีการปฏิรูปอะไรในสมัยรัชกาลที่ 5 และปฏิรูปอย่างไร ส่วนที่สาม เป็นเรื่องในช่วงตั้งแต่สมัยหลังรัชกาลที่ 5 มาจนถึง

ปัจจุบัน โดยการวิเคราะห์จะมุ่งชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาของระบบราชการไทยในปัจจุบัน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่วนที่สี่ ว่าด้วยแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการไทยในอนาคตในประเด็นที่ว่าเราควรจะปฏิรูปอะไร อย่างไร และภายใต้เป้าหมายอะไร และในส่วนสุดท้ายจะเป็นการสรุปความ

อนึ่ง การเสนอเรื่องในส่วนที่สามและส่วนที่สี่ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับสภาพปัญหาของระบบราชการไทยในปัจจุบัน และแนวคิดในการปฏิรูปในอนาคตนั้น เนื่องจากเป็นเรื่องที่กว้างขวางเกินกว่าที่จะศึกษาให้ครอบคลุมทุกด้านได้ ดังนั้น การศึกษาดังกล่าวจะมุ่งเน้นจำกัดอยู่แต่เพียงปัญหาหลัก และแนวคิดหลัก ๆ ในการปฏิรูประบบราชการไทยในส่วน ของ กระทรวง ทบวง และกรม (ฝ่ายพลเรือน) ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางและหน่วยปฏิบัติของกระทรวง ทบวง และกรม ที่เข้าไปเชื่อมโยงอยู่กับส่วนภูมิภาคเท่านั้น จะไม่ครอบคลุมไปถึงการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นโดยตรง และจะไม่ครอบคลุมไปถึงการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินในส่วนของคุณาการ และของฝ่ายทหารหรือกระทรวงกลาโหม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีข้อจำกัดหรือการกำหนดขอบเขตของการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าว แต่ผู้เขียนก็เชื่อว่า หากเราสามารถศึกษาวิเคราะห์ปัญหาหลัก ๆ ของระบบราชการไทยจากขอบเขตดังกล่าวได้อย่างชัดเจนและเป็นระบบแล้ว ข้อค้นพบดังกล่าวก็อาจจะเป็นกุญแจสำคัญที่จะไขไปสู่แนวคิดในการปฏิรูประบบราชการไทยทั้งระบบที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อเนื่องเป็นลูกโซ่ตามมา ทั้งในด้านโครงสร้าง กระบวนการในการปฏิบัติงาน เทคโนโลยี และพฤติกรรมในการปฏิบัติงานได้ต่อไป

## สาเหตุของการปฏิรูประบอบราชการ ในสมัยรัชกาลที่ 5

ทำไมถึงมีการปฏิรูประบอบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 คำถามนี้สามารถแยกอธิบายได้เป็นสองสาเหตุใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือสาเหตุภายนอกและสาเหตุภายใน

### สาเหตุภายนอก

ในแง่ของสาเหตุภายนอกนั้น อาจเริ่มพิจารณาได้จากประวัติศาสตร์ของชาติไทยเราซึ่งมีการทำสงครามรบพุ่งกับประเทศพม่ามาตลอดถึง 44 ครั้งด้วยกัน ผลัดกันแพ้ผลัดกันชนะเรื่อยมา (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, 2501)

ลักษณะหนึ่งที่เกี่ยวข้องผูกติดมากับการแพ้ชนะของประเทศไทยก็คือ เรามีประเทศราชเข้ามาอยู่ภายใต้การปกครองตลอดเวลา ซึ่งได้แก่ ลาวบ่້าง เขมรบ่້าง มอญบ่້าง ครั้นนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองประเทศ เพราะเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดปัญหาความสับสนในเรื่องของเขตแดนที่เกี่ยวข้องกับประเทศต่าง ๆ และก่อให้เกิดปัญหาความสับสนในเรื่องความผูกพันภักดีที่ประเทศราชเหล่านั้นมีต่อประเทศไทย

ในประเด็นต่อมาคือ นอกจากที่ไทยมีสงครามกับพม่าแล้ว ในสมัยรัชกาลที่ 1 ก็ได้เริ่มมีประเทศมหาอำนาจตะวันตกเข้ามาเกี่ยวข้องกับด้วย ได้แก่ประเทศอังกฤษ

ก่อนที่อังกฤษจะเข้ามาประเทศไทย พรมแดนของประเทศไทยทั้งสี่ทิศประกอบด้วย *ทิศเหนือ* จดเมืองดงเกียของประเทศฝรั่งเศส และรัฐแดนของประเทศอังกฤษ *ทิศใต้* มีอาณาเขตไปถึงรัฐเปรักของอังกฤษ *ทิศตะวันตก* มีอาณาเขตไปถึงรัฐคานาเวริชของอังกฤษ และ *ทิศตะวันออก* มีอาณาเขตไปถึงญวน เขมร ของฝรั่งเศส (Campbell, 1902 อ้างใน จักรกฤษณ์, 2527 : 44)

ปัญหาเริ่มเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 1 พระยาไทรบุรี ก่อการกบฏ ไทยชกกองทัพไปปราบจนสำเร็จ เจ้าเมืองไทรบุรียอมอ่อนน้อม แต่กลับไปยกเกาะปิ้งหรือเกาะหมาก ให้บริษัทยูนิคอสตันเดียของอังกฤษเช่า กรณีนี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นทำให้อังกฤษกับเมืองไทรบุรีมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน

จนมาถึงในสมัยรัชกาลที่ 2 เป็นช่วงที่อังกฤษเข้าไปทำสงครามกับพม่า อังกฤษขอให้ไทยเข้าไปช่วย โดยสัญญาว่าถ้าอังกฤษรบชนะก็จะยกดินแดนบางส่วนของมอญให้แลกกับไทรบุรี แต่ไทยไม่ตกลงและไม่ส่งทหารไปช่วยอังกฤษรบ (เจริญ, 2498)

วิวัฒนาการต่อมา ก็มาสู่การที่อังกฤษพยายามจะส่งตัวแทนเข้ามาเจรจาการค้ากับไทย มีการทำสนธิสัญญาครอ-ฟอร์ด และสนธิสัญญาต่าง ๆ จนถึงสนธิสัญญาเบาริง หลังจากนั้นก็มีการแก้ไขสนธิสัญญาเบาริงอีกครั้งหนึ่ง ในการแก้ไขครั้งหลังนี้มีผลทำให้ไทยต้องยอมรับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของอังกฤษ และไทยจะเก็บภาษีทุกประเภทได้ไม่เกินร้อยละ 3 เท่านั้น กรณีนี้จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ไทยมีความขัดข้องใจอย่างมาก แต่ไทยก็ยอม เพราะเหตุว่าระบบบริหารของไทยในช่วงนั้นไม่ได้มีความเข้มแข็ง ไม่สามารถคุมประเทศให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ มีปัญหาทางด้านประเทศราช อีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ไทยต้องยอมรับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตก็คือ อังกฤษในขณะนั้นมีอิทธิพลสูงมาก ถ้าอาณานิคมสำเร็จมาแล้วทุกแห่ง ถ้าหากว่าไทยไม่ยอมก็คงลำบาก ถูกยึดประเทศเสียเอกราชเหมือนอย่างพม่า อังกฤษได้หัวเมืองพม่าส่วนหนึ่งตามสนธิสัญญา Yandabo เมื่อปี พ.ศ. 2368 และเข้ามามีอิทธิพลในพม่ามากขึ้น จนได้พม่าทั้งหมดเมื่อปี พ.ศ. 2395 (มนัส, 2520)

ประวัติศาสตร์อีกส่วนหนึ่งที่น่าจะนำมาพิจารณาอย่างมากก็คือ ประวัติศาสตร์ในส่วนของฝรั่งเศส (อรรถพร, 2520) ฝรั่งเศสได้ญวนเมื่อ พ.ศ. 2402 สนับสนุนให้พวกฮ็อกอกบฏที่เมืองหลวงพระบางในปี พ.ศ. 2430 จนไทยต้องยกกำลังไปปราบ และฝรั่งเศสก็ถือโอกาสนั้นเข้ายึดแคว้นสิบสองจุไทยและหัวเมืองทั้งห้าทั้งหกไว้ โดยอ้างว่าเอาไว้ปราบฮ่อ อีกประการหนึ่งก็คือฝรั่งเศสในช่วงเวลานั้นได้ญวนเป็นเมืองขึ้น ได้เคลื่อนกำลังเข้าสู่เขมรประเทศราชของไทย บังคับให้กษัตริย์เขมรทำสัญญายอมเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศสและแจ้งไทยว่า เนื่องจากเขมรนั้นเคยเป็นเมืองขึ้นของญวนมาก่อน เมื่อฝรั่งเศสได้ญวน ฝรั่งเศสก็ดึงได้เขมรด้วย ไทยจึงต้องยินยอมให้ฝรั่งเศสครอบครองเขมรโดยพลการเมื่อ พ.ศ. 2408

ในประการต่อมา ฝรั่งเศสได้ใช้วิธีการสำรวจพื้นที่เขียนแผนที่ผนวกดินแดน ซึ่งอาณาเขตแดนไทยไปเรื่อย ๆ ประกอบกับเมืองประเทศราชของไทยต่าง ๆ ที่ติดอยู่กับพรมแดนของฝรั่งเศสนั้น ส่วนหนึ่งฝรั่งเศสได้พยายามดื้อนผู้คนไปทำมาหากิน เมื่อไปทำมาหากินก็ขอให้คนพื้นเมืองเหล่านั้นได้ยอมรับว่าเป็นคนของฝรั่งเศส ซึ่งคนพื้นเมืองเหล่านี้จำเป็นต้องทำการค้าขายกับฝรั่งเศส ก็เลยต้องยอมรับการผนวกเอาดินแดนของไทยโดยฝรั่งเศส จึงเป็นไปทั้งในแง่ของแผนที่ และในแง่ของเชื้อชาติ ทั้งในแง่การยอมรับของชนพื้นเมืองเข้าไปเรื่อย ๆ ปัญหาแนวชายแดนประเทศ-

ราชจึงเป็นสาเหตุภายนอก ซึ่งรัชกาลที่ 5 ทรงเห็นว่าควร  
ต้องมีการปรับปรุงอะไรบางสิ่งบางอย่าง

### สาเหตุภายใน

ดินแดนไทยในช่วงก่อน พ.ศ. 2435 มีการแบ่งการ  
ปกครองออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ ส่วนแรกเรียกว่าดินแดน  
ไทยแท้ที่มีกษัตริย์ปกครองหัวเมืองต่าง ๆ โดยมีเสนาบดี  
เป็นผู้ช่วย ส่วนที่สองเป็นดินแดนประเทศราช มีคนพื้นเมือง  
ของประเทศราชนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองโดยการส่งส่วยบรร  
ณาการมาให้กับกษัตริย์ไทยเป็นระยะ ๆ ทำให้เกิดปัญหา  
เกี่ยวกับความรักชาติไทย ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของ  
ประชากรบางส่วนที่อยู่ในจักรวรรดิ (Empire) ของไทย  
แต่มิได้เป็นไทย รัชกาลที่ 5 จึงทรงพิจารณาว่าควรมีการ  
เปลี่ยนแปลงระบบบริหารการปกครองของไทยจากจักร  
วรรดิ ไปเป็นราชอาณาจักร (Kingdom)

รูปแบบการปกครองของไทยยึดถือตาม สมเด็จพระ  
บรมไตรโลกนาถ เรื่อยมา คือ ระบบจตุสดมภ์ มีอัครมหา  
เสนาบดี 2 ตำแหน่ง ได้แก่ สมุหนายก ดูแลพื้นที่ทางฝ่าย  
เหนือ และมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับพลเรือนทั้งหมด และ  
สมุหพระกลาโหม ดูแลพื้นที่ทางฝ่ายใต้และดินแดนมลายู  
และมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับทหารทั้งหมด และยังมีเสนา  
บดีอีก 4 ตำแหน่ง รับผิดชอบกรม 4 กรม คือ กรมเวียง  
หรือเมืองรับผิดชอบในการปกครองท้องที่ รักษาความสงบ  
ในมณฑลราชธานี กรมวัง ดูแลพระราชสำนัก ว่าการยุติ  
ธรรม กรมพระคลัง ทำหน้าที่รับจ่ายและเก็บรักษาพระ  
ราชทรัพย์อันได้มาจากภาษีอากร ส่วย จังกอบ ฤชา กรมนา  
ดูแลรักษาการทำไร่ นา ออกสิทธิที่นา เก็บค่านา และตัดสิน  
คดีเกี่ยวกับที่ดิน วั ว ควาย (สมเด็จพระ ๑ กรมพระยาดำรง  
ราชานุภาพ, 2602)

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 3 มีการตั้งกรมใหญ่ขึ้นอีก  
กรมหนึ่งเรียกว่า กรมท่า มีเจ้าพระยาโกษาธิบดีเป็นเสนา  
บดี ทำหน้าที่ดูแลหัวเมืองแถบชายฝั่งทะเลตะวันออก ที่เรา  
เรียกว่าอีสเทิร์นซีบอร์ดในปัจจุบัน ที่วุ่นวายมากก็คือว่า  
เสนาบดีทั้งสามนี้ทำหน้าที่กิจกรรมของรัฐเหมือน ๆ กัน คือ  
เก็บภาษี การศึกษา การศาสนา สะสมเสบียง ทำหน้าที่ตรวจ  
หน่วยทหาร ทั้ง 3 องค์กรทำหน้าที่เหมือนกัน ไม่มีสาย  
บังคับบัญชาที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unity of Com  
mand) ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน กรมมหาดไทยก็มีมาตรฐาน  
อย่างหนึ่ง กรมกลาโหมก็มีมาตรฐานอย่างหนึ่ง กรมท่าก็มี  
มาตรฐานอีกอย่างหนึ่ง เกิดความฉกฉุน เกิดความสิ้นเปลือง

ทั้งทางด้านกำลังคนและทางด้านงบประมาณ เกิดความซ้ำ  
ซ้อน รัชกาลที่ 5 จึงทรงเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการ  
เปลี่ยนแปลงโดยเร็ว ดังพระราชดำริที่ทรงแถลงเพื่อแก้ไข  
การปกครองแผ่นดินว่า

“...เมื่อตกลงมาถึงภายหลังตามกาลที่เปลี่ยนแปลง  
ไปตามลำดับ บางกรมก็มีการเหลือเกินจนทำไม่ไหว บางกรม  
ก็ไม่มีภาระอะไรจะทำ บางกรมก็มีผลประโยชน์มากเกินไป จนเกิน  
ไป บางกรมก็ไม่ได้ผลประโยชน์อันใดพอแก่การที่  
ต้องทำ เพราะการที่ไม่สม่ำเสมอทั้งกระบวนการและ  
ผลประโยชน์เช่นนี้ ราชการจึงได้ค้างสะสมด้วยการมาก  
เหลือแรงที่จะทำ และไม่มีผลประโยชน์พอที่จะมีน้ำใจทำ...”  
(ช้อยนันต์ และ จัตติยา, 2518 : 96)

ปัญหาภายในอีกลักษณะหนึ่ง คือ เรื่องเกี่ยวกับการ  
ปกครองหัวเมือง ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ หัวเมือง  
ชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราช

หัวเมืองชั้นในมีพระมหากษัตริย์ปกครองโดยมีเสนา  
บดีเป็นผู้ช่วยอยู่รอบเมืองหลวงอยู่ในระยะที่ติดต่อกันได้  
ใน 2 วัน เช่น นครนายก ลพบุรี สุพรรณบุรี หัวเมืองชั้นนอก  
เป็นเมืองที่อยู่ไกลออกไปจากหัวเมืองชั้นในทั้งหมด แบ่ง  
ตามลำดับขนาด และความสำคัญของเมือง เช่น เมืองพระยา  
มหากันทร เมืองชั้นเอก ชั้นโท และชั้นตรี ราชสำนักแต่งตั้ง  
ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไปเป็นเจ้าเมือง มีอำนาจสิทธิขาดในการ  
บริหารงานตั้งพระมหากษัตริย์ทุกประการ ส่วนหัวเมือง  
ประเทศราชเป็นเมืองขึ้นที่ได้มาไว้ในครอบครอง เช่น ลาว  
เหนือ ลาวใต้ เขมร และบางส่วนของมลายู มีเจ้านายของ  
ชาตินั้น ๆ ปกครองกันเอง เพียงแต่ส่งเครื่องราชบรรณาการ  
มาถวายตามวาระ (แถมสุข, 2521)

การมีเจ้าเมืองตามระบบบริหารราชการในสมัยก่อน  
ปฏิรูป แสดงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับเมืองเอก  
โท ตรี สองลักษณะ ลักษณะแรกก็คือระเบียบที่เรียกว่า  
ระเบียบพระเจ้าอยู่หัวท้ายสระที่ให้เจ้าเมืองทั้งหลายคอย  
ส่งข่าวบ้านเมืองให้ราชสำนักทราบเป็นประจำ ถ้าหากว่า  
ไม่ส่งข่าวก็จะมีโทษถึงประหารชีวิต อย่างนี้เป็นต้น เจ้าเมือง  
จะมาส่วนกลางไม่ได้ถ้าราชสำนักไม่ได้ส่งไป ก็คือต้องปฏิบัติ  
ตามที่ส่วนกลางสั่ง จริง ๆ แล้วเป็นแบบระบบการรวมอำนาจ  
เข้าสู่ส่วนกลาง โดยระเบียบนี้ได้ระบุเอาไว้ตั้งแต่สมัยพระเจ้า  
อยู่หัวท้ายสระ

ความสัมพันธ์ลักษณะที่สองเกิดจากการแต่งตั้งตำแหน่ง  
ชั้นตำแหน่งหนึ่ง เรียกว่า “ยกกระบัตร” เป็นตำแหน่งที่  
เหมือนกับผู้ตรวจราชการ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง



ราชสำนักกับเมืองต่าง ๆ คือราชสำนักส่วนกลางโดยกรมวัง จะส่งยกกระบัตร์ไปตรวจตามหัวเมืองต่าง ๆ ดูว่าหัวเมือง นั้นมีความสงบเรียบร้อย มีปัญหาต่าง ๆ หรือไม่

ทั้งระเบียบพระเจ้าท้ายสระ และ ยกกระบัตร์ นั้น เป็นเรื่องที่ยากจะนำไปปฏิบัติได้ เพราะยากที่ใครจะตรวจหัวเมือง เป็นสิบ ๆ เมืองได้ การคมนาคมก็ไม่สะดวก การสื่อสาร ก็ใช้เวลานานมาก (จักรกฤษณ์, 2527 : 100-102) ระบบนี้ จึงเป็นระบบที่ราชสำนักไม่สามารถที่จะควบคุมการทำงานของหัวเมืองต่าง ๆ ได้ ดังนั้น ปัจจัยนี้ก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัชกาลที่ 5 ทรงเห็นว่า จะต้องทำการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

ปัจจัยอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งเป็นปัจจัยชี้ขาดเหมือนกันก็คือ ปัจจัยเรื่องความทุกข์ยากของประชาชน ที่อยู่ตามเมืองต่าง ๆ จากที่ได้อธิบายแล้วว่าเจ้าเมืองได้ขึ้นมาเป็นผู้ปกครองก็เพราะเป็นระบบส่งสมสิทธิพล ถ้าเจ้าเมืองคนไหนมีคุณธรรมเลียงดูประชาชนดีหน่อยประชาชนก็อยู่ได้ แต่เจ้าเมืองคนไหนริศนาทารุณประชาชน ประชาชนก็จะได้รับความเดือดร้อน ระบบราชสำนักเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าเมืองตั้งคณะกรมการ เรียกว่า กรมการเมือง กรมการเมืองจะทำหน้าที่แทนเจ้าเมืองในหลายประการ เป็นฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายสั่งการแก่เจ้าหน้าที่ทุกอย่าง กรมการเมืองก็อาจจะไปทำอะไรที่รังเกียจประชาชน ระบบนี้จึงเป็นระบบที่ความปลอดภัย ความผาสุกของประชาชนไม่ได้รับการรับประกัน รัชกาลที่ 5 เห็นว่าควรจะมีการปรับปรุง

ปัจจัยสุดท้ายก็คือเราปล่อยให้ระบบภาษีเก็บอยู่ที่หัวเมือง ราชสำนักตั้งตำแหน่งขึ้นตำแหน่งหนึ่ง เรียกว่า กรมการจีน กรมการจีนมีหน้าที่ในการเก็บภาษีส่งให้ราชสำนัก แต่เก็บได้ไม่เต็มที่ รั่วไหล กรมการจีนก็คือคนจีนที่ราชสำนักขอให้ทำหน้าที่ช่วยเก็บภาษีให้กับราชสำนักแล้วส่งไปให้ จะเก็บได้เท่าไรส่วนหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับเจ้าเมืองจะให้เท่าไร (บัณฑิต, 2528 : 105-106) รายได้ของประเทศจึงไม่ค่อยมี การเก็บภาษีอีกส่วนหนึ่งก็อยู่ในกระทรวงเลข คือกระทรวงเกษตราธิการหรือแต่ก่อนนั้นคือกรมนา ในสมัยพระเจ้าอยู่ทอง ก็เก็บภาษีเกี่ยวกับเรื่องปลูกข้าวได้แล้วก็เก็บเงินซึ่งไม่ได้อะไรมากเท่าไรเพราะระบบไม่ดี นอกจากนี้อำนาจในการควบคุมกรมสำคัญ ๆ ยังตกอยู่กับฝ่ายขุนนางในอาณัติของผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเดิม (เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์) ผลประโยชน์ต่าง ๆ จึงตกอยู่กับขุนนางแทนที่จะเข้าสู่ท้องพระคลัง รายได้ของรัฐจึงรั่วไหลไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย การปฏิรูปจึงอาจได้อีกลักษณะหนึ่งว่า เป็นการดึงอำนาจทาง

การเมืองการปกครองจากขุนนางเก่ามาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ (ชลธิชา, 2527)

โดยสรุปแล้ว รูปแบบการปกครองหัวเมืองของไทย มีลักษณะค่อนข้างกระจายอำนาจ มีการแบ่งเขตการปกครอง และกำหนดวิธีการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน เพื่อควบคุมเจ้าเมือง โดยมีศูนย์กลางที่ส่วนกลาง แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าราชสำนักมีอำนาจจำกัด การปกครองทำได้ไม่รัดกุม อำนาจหัวเมืองมีมาก ปัญหาการคมนาคมและการติดต่อสื่อสาร ฯลฯ-ปัจจัยต่าง ๆ ทั้งหมดนี้รวมกันทั้งจากภายในและภายนอก เป็นคำตอบของคำถามที่ว่า ทำไมต้องมีการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5

## การปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 : ปฏิรูปอะไรและอย่างไร

ในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น สิ่งจำเป็นอย่างมากก็คือจะต้องปรับระบบบริหารให้ส่วนกลางหรือราชสำนักนั้น สามารถควบคุมส่วนต่าง ๆ ของทั้งประเทศให้ได้อย่างทั่วถึง จะต้องมึระบบการรวมอำนาจไว้ที่รัฐบาลกลาง จะต้องมีการแก้ปัญหการปกครองแบบศักดินาสู่การปกครองแบบราชอาณาจักร จะต้องหาทางทำให้รัฐมีอำนาจและมีความสามารถในการเก็บภาษีต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง เพื่อจะนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ จะต้องหาทางพัฒนาความเป็นอยู่ชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น ทั้งในแง่ของคุณภาพ มาตราฐาน จะต้องหาทางเปลี่ยนแปลงระบบประเทศราช ซึ่งก่อให้เกิดความแตกแยก ก่อให้เกิดความไม่รักชาติให้หมดไป โดยมีระบบบริหารในรูปที่แตกต่างไปจากเดิม ซึ่งเป็นระบบที่เราเรียกว่า มณฑลเทศาภิบาล หรือการปรับระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่ง แคมเบลล์ (Campbell, 1902) นักวิชาการซึ่งศึกษาประวัติศาสตร์ของไทย ระบุว่า การปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคนี้ เป็นงานชิ้นเอกที่มีความสำคัญอย่างยิ่งของสยาม เป็นสิ่งที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดที่ทำให้สยามประเทศรักษาความเป็นเอกราช และความเจริญรุ่งเรืองมาได้จนถึงทุกวันนี้

ในรายละเอียด รัชกาลที่ 5 ได้ทรงเริ่มต้นด้วยการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนกลาง อย่างเป็นขั้นตอนด้วยความรอบคอบ โดยได้ส่งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ ตั้งแต่ยังเป็นกรมหลวงไปร่วมงานฉลองครบ 60 พรรษา ของสมเด็จพระบรมราชินีวิคตอเรีย ณ ประเทศอังกฤษ และส่งให้ไปพิจารณา

แบบคณะเสนาบดีในยุโรปว่ามีกรกำหนดตำแหน่งและโครงสร้างในการบริหารงานอย่างไร ในที่สุดก็ได้ทรงกำหนดรูปแบบของกระทรวงที่จะปฏิรูปทั้งเก่าและใหม่ รวมเป็น 12 กระทรวงด้วยกัน แต่ในขั้นแรกเรียกว่ากรม ตามเดิมคือ

- (1) กรมมหาดไทย
- (2) กรมพระกลาโหม
- (3) กรมท่า
- (4) กรมวัง
- (5) กรมเมือง
- (6) กรมนา
- (7) กรมพระคลัง
- (8) กรมยุติธรรม
- (9) กรมยุทธนาธิการ
- (10) กรมธรรมการ
- (11) กรมโยธาธิการ และ
- (12) กรมมรุธาธิการ

หกกรมแรกเป็นกรมเก่าแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ความรับผิดชอบไปบ้าง โดย

- กรมพระกลาโหมยังคงบังคับบัญชาหัวเมืองบึงกุ่มได้ และเมืองมณฑลประเทศราช ซึ่งต่อมาได้โอนการบังคับบัญชาหัวเมืองให้กับกระทรวงมหาดไทย

- กรมท่าเคยว่าราชการหัวเมืองชายฝั่งทะเลตะวันออก ให้อำนาจต่างประเทศอย่างเดียว การปกครองหัวเมืองโอนให้มหาดไทย

ส่วนกรมใหม่อีก 6 กรมมีหน้าที่ดังนี้ คือ

- กรมพระคลัง ดูแลเรื่องการเงิน รายได้ รายจ่ายของแผ่นดิน

- กรมยุติธรรม จัดการเรื่องศาลซึ่งเคยอยู่กระจัดกระจายตามกรมต่าง ๆ มาไว้ที่แห่งเดียว

- กรมยุทธนาธิการ ตรวจตราการจัดการในกรมทหารบก ทหารเรือ

- กรมธรรมการ มีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับการศึกษา การรักษาพยาบาลที่ริเริ่มขึ้นใหม่ และอุปถัมภ์คณะสงฆ์ตามตำแหน่งเจ้าพระยาพระเสด็จ

- กรมโยธาธิการ มีหน้าที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง การรถไฟ การไปรษณีย์ โทรเลข และ

- กรมมรุธาธิการ มีหน้าที่รักษาพระราชัญจกร รักษาพระราชกำหนดกฎหมายและหนังสือราชการทั้งปวง เมื่อได้ทรงกำหนดรูปแบบของการบริหารราชการส่วน

กลางขึ้นใหม่แล้ว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงทดลองระเบียบการของระบบบริหารที่จะจัดขึ้นใหม่ และฝึกหัดผู้ที่จะเป็นเสนาบดี โดย โปรดให้จัดประชุมเสนาบดีที่พระที่นั่งดุสิตมหาปราสาท และเสด็จลงมาประทับเป็นประธานสัปดาหฺ์ละครั้ง เพื่อให้การจัดระบบใหม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย จนถึงวันที่ 1 เมษายน 2435 จึงได้มีประกาศพระบรมราชโองการตั้งกระทรวงขึ้นรวม 12 กระทรวงอย่างเป็นทางการ

ในส่วนของการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น รัชกาลที่ 5 ทรงเริ่มโดยการหาบุคคลสำคัญที่จะเข้ารับผิดชอบเป็นกำลังหลัก (Key Actor) ในการปฏิรูป โดยได้ทรงกำหนดให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นแกนนำผู้รับผิดชอบในการปฏิรูป โปรดเกล้าแต่งตั้งให้ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนานถึง 20 กว่าปี

ศาสตราจารย์จักรกฤษณ์ นรมิตินฤการ ผู้ซึ่งได้ศึกษาประวัติและผลงานของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพอย่างละเอียด (จักรกฤษณ์, 2627) ได้ชี้ให้เห็นว่า สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเป็นบุคคลพิเศษของประเทศไทย ที่เป็นผู้ดำเนินการนำนโยบายการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติ ทรงเป็นต้นสกุล ดิศกุล เป็นพระโอรสของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 และเจ้าจอมมารดาชุม ประสูติเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2405 ทรงเข้าศึกษาวิชาทหารหลักสุตรนักเรียนนายร้อยเป็นเวลา 1 ปี ในวังในบริเวณวัดพระแก้ว ในสำนักของหลวงรัตรมยุทธร เมื่อจบแล้วก็ได้รับพระราชทานยศเป็นนายร้อยตรีทหารมหาดเล็ก เมื่อ พ.ศ. 2420 มีพระชันษา 14 ปีเศษ เมื่อมีพระชันษา 24 ปี ก็ได้รับเป็นอธิบดีกรมศึกษาธิการ ได้รับพระราชทานเลื่อนยศเป็นนายพลตรี และดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกในกรมยุทธนาธิการ พอพระชันษาได้ 30 ปี ก็ได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อ พ.ศ. 2436 และดำรงตำแหน่งอยู่จนถึง พ.ศ. 2458 รวมเวลาดำรงตำแหน่ง 22 ปีเศษ และพระองค์ได้ใช้เวลาในช่วงนั้นทำการปฏิรูปการปกครองอย่างขนานใหญ่

ดังนั้น สิ่งที่จะพรรณาน่าต่อไปก็คือ ถึงที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทำ โดยทรงมีผู้ร่วมงานที่สำคัญอีกท่านหนึ่งคือ หลวงเทศาจิตรพิจารณ์ ภายหลังได้เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็นพระสฤงศ์พจนกร ผู้ซึ่งเป็นกำลังสำคัญท่านหนึ่งในประวัติศาสตร์ของการปฏิรูประบบราชการไทย พระสฤงศ์พจนกรเป็นเลขานุการของสมเด็จพระยาดำรง-

ราชานุกาพ ในสมัยที่เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงทำงานทุกเรื่อง เมื่อรัชกาลที่ 5 ทรงมีนโยบายที่จะปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก่อนที่จะทำการปฏิรูปสมเด็จพระยาธำมรงค์ราชานุกาพก็ส่ง พระสฤณีพจนกร ไปที่มลายูและพม่า เพื่อดูระบบการปกครองที่ยังคงถูกนำเข้ามาจัดใช้ในการปกครอง โดยเฉพาะกับประเทศพม่าอย่างได้ผล จริง ๆ แล้วจึงกล่าวได้ว่า ระบบเทศบาลของเราได้นำรูปแบบมาจากพม่าและมลายู ตามที่อังกฤษได้เข้าไปทำการทดลองไว้

ในการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยการตั้งมณฑลเทศาภิบาลนี้ รัชกาลที่ 5 ทรงโปรดให้ทำการโดยเริ่มจากโครงการเล็กก่อน เมื่อสำเร็จจัดระบบดีแล้วจึงค่อยขยายผล ( สมเด็จพระยาธำมรงค์ราชานุกาพ, 2498 ) วิธีการก็คือ ทดลองทำในมณฑลหนึ่งก่อน เอาหัวเมือง 2 หัวเมืองมารวมตั้งเป็น 1 มณฑล ในแต่ละหัวเมืองหรือจังหวัดก็แบ่งเป็น อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน รวมเรียกว่า เทศาภิบาลคือ มีมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน การริเริ่มการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลนี้ได้ทรงเริ่มเมื่อ พ.ศ. 2437 รัชกาลที่ 5 ได้ทรงพยายามรวบรวมหัวเมืองชายแดนขึ้นเป็นมณฑลได้ 6 มณฑล แล้วส่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากกรุงเทพฯ ออกไปปกครองบังคับบัญชา เพื่อแก้ปัญหาการปกครองแบบหลวมที่เมืองประเทศราชมีอิสระในการปกครองตนเองเกือบสมบูรณ์ และเพื่อเปลี่ยนลักษณะของการปกครองแบบเมืองหลวง เมืองชั้นใน เมืองชั้นนอก เมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราช มาสู่ระบบบริหารแบบใหม่

สืบเนื่องมาจากการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลซึ่งมีการรวมครัวเรือนขึ้นเป็นบ้านหลายบ้านรวมเป็นหมู่บ้านหลาย ๆ หมู่บ้านรวมเป็นตำบล หลาย ๆ ตำบลรวมเป็นอำเภอเป็นเมือง และมณฑลในที่สุด ก็คือ การทดลองเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็นครั้งแรกที่บางปะอิน ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มแรกสำหรับระบอบประชาธิปไตย สมเด็จพระยาธำมรงค์ราชานุกาพได้ทรงพิจารณาข้อเสนอของ พระสฤณีพจนกรแล้วเห็นควรที่จะให้สิทธิแก่ประชาชนในหมู่บ้านนั้นได้มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านกันเอง แล้วผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเองขึ้นเป็นกำนัน เป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนกับข้าราชการ แนวทางในการปฏิรูปดังกล่าว จึงถือว่าเป็นแนวทางที่ก้าวหน้ามาก คือมองไปถึงหมู่บ้าน มองไปถึงการแสวงหาตัวแทนของประชาชนเพื่อจะเข้าไปเชื่อมโยงกับการปกครองของรัฐ

อีกประเด็นหนึ่งที่อยู่ในกระบวนการของการปฏิรูปก็คือ การใช้วิธีการตรวจราชการ สมเด็จพระยาธำมรงค์ราชานุกาพทรงเป็นอนุชาของกษัตริย์องค์แรกที่เดินทางไปตรวจราชการถึง 20 หัวเมือง ใช้เวลาเป็นปี ซี่งมาและต้องเรือไปจังหวัดต่าง ๆ เช่น ชัยนาท อ่างทอง และจังหวัดใกล้เคียงต่าง ๆ จากภาคกลางไปถึงบางจังหวัดในภาคเหนือ การใช้ระบบการตรวจราชการนี้เป็นประโยชน์ต่อสมเด็จพระยาธำมรงค์ราชานุกาพมากก็เพราะว่า ระบบนี้สามารถทำให้ท่านนำประสบการณ์ที่ได้ไปใช้ปรับปรุงแบบของงานต่าง ๆ ได้หลายด้าน (จักรกฤษณ์, 2527 : 100-103)

ระบบของการจัดเก็บภาษีก็เป็นตัวอย่างหนึ่ง ที่สมเด็จพระยาธำมรงค์ราชานุกาพทรงพบว่ากรมการเงินผู้อำนาจของกรมการเมืองไม่ได้ เพราะกรมการเมืองก็คือเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเจ้าเมือง กรมการเงินไม่สามารถทำการเก็บภาษีได้อย่างเต็มที่ ฉะนั้นสิ่งที่สมเด็จพระยาธำมรงค์ราชานุกาพทรงทำก็คือการขอให้มีการโอนกรมสรรพากรออกไปจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ หรือกระทรวงการคลังในปัจจุบันให้มาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย (สมสวาท, 2515) เมื่อโอนมาแล้วก็ตั้งเจ้าหน้าที่ไปประจำสำนักงานสรรพากรยังหัวเมืองทุกแห่ง เพื่อเอาคนจากราชสำนักไปทำการเก็บภาษีให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย

นอกจากนี้ เมื่อรัชกาลที่ 5 สมเด็จพระยาธำมรงค์ราชานุกาพและพระสฤณีพจนกรได้เปลี่ยนระบบราชการในส่วนภูมิภาคแล้ว ก็ได้ทรงดำเนินการพัฒนาหน่วยงานในกระทรวงส่วนกลางหรือในปัจจุบันเรียกว่า ราชการบริหารส่วนกลางไปพร้อม ๆ กัน สิ่งที่ทำแรก ๆ ที่สำคัญก็คือการตั้งกรมป่าไม้ ซึ่งมีสาเหตุมาจากอังกฤษส่งคนไปตัดไม้ทำลายป่าที่เมืองเชียงใหม่ (พร้อมพงศ์, 2518) รัชกาลที่ 5 จึงทรงแก้ปัญหาโดยการตั้งกรมป่าไม้ขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2439 ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย แต่หน้าที่ของกรมป่าไม้ในขณะนั้นเน้นการตัดไม้ส่งไปขายให้ชาวต่างประเทศ เป็นหลักเพื่อเอาเงินมาบำรุงพัฒนาประเทศ ไม้ใช้การดูแลรักษาป่าเหมือนในปัจจุบัน

อีกด้านหนึ่งของการปฏิรูปก็คือ การปฏิรูปกรมตำรวจ กรมตำรวจภูบาล เมื่อ พ.ศ. 2440 แต่ละกรมทำหน้าที่คุมดูแลไพร่พล และทำหน้าที่ตรวจด่านทางปลายแดน รัชกาลที่ 5 ได้ทรงจัดระบบใหม่เป็นแบบทหาร นำ ปืนตรวจผู้ร้าย โดยได้รูปแบบมาจากเคนมาร์กมาตั้งเป็นกรมกองตระเวนหัวเมืองขึ้นมา มีพระยาวิสุทธิเทพรักษาเคนมาร์กเป็นเจ้ากรม ต่อมาภายหลังได้มีการยุบกรมตำรวจภูบาล

ไปรวมกับกรมตำรวจนคร ในปี พ.ศ. 2456 มีกำลังตำรวจ ขยายไปทุกหัวเมือง กรมตำรวจในสมัยรัชกาลที่ 6 ในขณะ นั้น มีกำลังพลถึงประมาณ 8,000 คน กระจายอยู่ทั่วประเทศ (กรมตำรวจ, 2505) และเป็นที่น่าสังเกตว่าตำรวจในสมัย รัชกาลที่ 6 นั้น มีหน้าที่ในการฟ้องร้องผู้กระทำความผิด ค้ำ

การพัฒนาอีกด้านหนึ่งคือ การขยายงานการพยาบาล ในส่วนภูมิภาค โดยโอนกรมพยาบาลจากสังกัดกระทรวง ขบวนการมาขึ้นในกระทรวงมหาดไทย เมื่อ พ.ศ. 2456 มีการสร้างที่ทำการแพทย์ประจำเมืองขึ้น ตั้งโรงพยาบาล ตั้งโรงพยาบาลประจำเมืองขึ้นทุกแห่งในราชอาณาจักรไทย

การปรับปรุงอีกแห่งหนึ่งที่น่าสนใจก็คือ ทรงมีนโยบาย งดการตั้งเมืองใหม่ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2428 เป็นต้นมา คล้าย กับในสมัยปัจจุบันที่รัฐบาลมีนโยบายไม่ให้มีการตั้งหน่วย ราชการใหม่โดยไม่จำเป็น รัชกาลที่ 6 ทรงมีนโยบายดัง กล่าว เพราะก่อนหน้านั้นผู้มีอิทธิพลมักจะรวบรวมผู้คน ไปอยู่ตามที่ต่าง ๆ แล้วก็ขอไปตั้งราชสำนักขอตั้งเมืองใหม่ แต่การตั้งเมืองใหม่อย่างนั้นไม่ได้เกิดผลดี เพราะมีปัญหา หลักทางด้าน การควบคุม รัชกาลที่ 6 จึงทรงมีนโยบายไม่ ให้มีการตั้งเมืองใหม่ (จักรกฤษณ์, 2527 : 191)

ในภาพรวมการปฏิรูปของรัชกาลที่ 6 ในหลาย ๆ ด้าน ถือว่าเป็นการปฏิรูปที่มีเป้าหมายชัดเจน เพื่อให้เกิดผล ลัพท์สุดท้ายซึ่งหมายถึงเพื่อให้เกิดผลต่อประชาชน เพื่อให้ ประชาชนของรัฐมีความมั่นคง ปลอดภัย มีความสงบสุข และมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น ไม่ใช่เป็นการปรับปรุงเพื่อรักษา อำนาจในราชสำนัก

สิ่งที่น่าสังเกตสำหรับการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 6 ก็คือเป็นการปฏิรูปในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นการ เพิ่มกระทรวง เพิ่มกรม ซึ่งทำได้โดยใช้พระบรมราชโองการ และก็เป็นปฏิรูป ซึ่งถ้าศึกษาให้ดีจะเป็นการปฏิรูปตาม หลักวิชา คือศึกษาหาข้อมูลก่อน สร้างการมีส่วนร่วมให้ เกิดขึ้นในการปฏิรูปก่อน ทำการทดลองก่อนแล้วจึงทำการ ขยายผล ซึ่งเป็นกุญแจแห่งความสำเร็จ รัชกาลที่ 6 ทรง ใช้เวลาในการปฏิรูปโดยการปรับราชการส่วนภูมิภาคอยู่ถึง 30 ปี ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยถึงเป็นปึก แผ่นอยู่ได้จนถึงปัจจุบันนี้

### สภาพปัญหาของระบบราชการไทยในปัจจุบัน

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการปฏิรูประบบราชการเป็น ครั้งที่สอง ในสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ

พ.ศ. 2435 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ระบบราชการไทยยังไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ทั้งระบบอีกเลย การมี พระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พ.ศ. 2476 ขึ้น ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงในรูปของการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การเปลี่ยนแปลงเมื่อ พ.ศ. 2484 ตามนัยของพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2484 ก็เป็นการปรับปรุงเพิ่มเติมกรมบางกรม ในกระทรวง การเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ พ.ศ. 2600 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหน่วยงานให้ สอดคล้องกับการขยายตัวในการพัฒนาประเทศโดยไม่ได้ มีการเปลี่ยนแปลงที่โครงสร้างหลักของระบบราชการแต่ อย่างใด

ดังนั้นโครงสร้างหลัก ๆ ของรัฐภายใต้ระบบบริหาร ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็ยังคงอยู่ ไม่ได้มีความ แตกต่างไปจากโครงสร้างที่รัชกาลที่ 6 และสมเด็จพระ อยุธยาเจ้าราชานุภาพ ได้ทรงวางไว้แต่ประการใด สิ่งที่ เป็นประเด็นหลักของการพิจารณาในส่วนนี้ก็คือ สภาพ ปัญหาในปัจจุบันของระบบราชการไทยเป็นอย่างไร

เราอาจกล่าวได้ว่า สาเหตุหลักสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิด การเปลี่ยนแปลงของระบบราชการไทยในสมัยรัชกาลที่ 6 ก็คือ โครงสร้างและหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันและการทำงานอย่าง ไม่มีระบบของ 3 หน่วยงานหลักในขณะนั้นคือ กรมพระ กลาโหม กรมมหาดไทย และกรมท่า ในสมัยนั้นกระแส หลักของปัญหาได้ถูกแก้ไขให้แปรเปลี่ยนจากความซ้ำซ้อน ไม่มีระบบ มาสู่การเน้นความชำนาญเฉพาะอย่าง (Speciali- zation) ตามแบบตะวันตก และกระแสความชำนาญงาน เฉพาะอย่างดังกล่าว ก็ยังคงอยู่ในระดับหนึ่งและมีแนวโน้ม ที่จะเพิ่มมากขึ้น ๆ ไปสู่ความชำนาญย่อยภายในกระทรวง และภายในกรม

เมื่อ พ.ศ. 2476 กรมในระบบราชการไทยมีอยู่ 46 กรม พ.ศ. 2512 มี 102 กรม แสดงว่าระบบราชการไทยขยายตัว ขึ้นหลายเท่าตัว ปัจจุบันเรามีกรมในราชการพลเรือนกว่า 120 กรม มีกองถึงกว่า 1,300 แต่ละกรมแต่ละกองเริ่ม ไปสู่ความชำนาญเฉพาะอย่างมากขึ้น ๆ ในส่วนของงาน ของกรมกองนั่นเอง สิ่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ของระบบ ราชการไทย ก็คือว่าระบบราชการไทยนั้นมีแนวโน้มที่จะ ขยายตัวมากขึ้น ๆ เพื่อที่จะสนองตอบต่อผลประโยชน์ของ คนเองโดยส่วนหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันนั้นก็เพื่อสนองตอบต่อ ความต้องการในการพัฒนาประเทศของสังคมนั้นควบคู่กัน

ไปด้วย

การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย ได้ก่อให้เกิดรูปแบบขึ้นหลายรูปแบบจากงานวิจัยที่ได้ทำไว้ ( วรเดช, 2523 ) พบว่า ในช่วง พ.ศ. 2512 ถึง พ.ศ. 2522 มีกรมเพิ่มขึ้นใหม่ 32 กรม มีอยู่ถึง 18 กรม ที่ตั้งขึ้นใหม่จากหน้าที่ซึ่งมีอยู่แล้ว มีอยู่ 13 กรมที่ตั้งขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่ใหม่ซึ่งไม่เคยปฏิบัติมาก่อน แต่เป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมกระทรวงอื่นอยู่แล้วถึง 7 กรม งานจึงซ้ำซ้อนกัน มีเพียง 8 กรมเท่านั้นที่เป็นงานใหม่แท้ ๆ (ที่ระบุไม่ได้มี 3 กรม) เช่น การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพาณิชย์นาวี การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น

ในขณะที่เดียวกันมีกองที่ตั้งขึ้นใหม่ 713 กอง เป็นกองที่ตั้งขึ้นใหม่จากหน้าที่ซึ่งมีอยู่แล้วหรือทำงานซ้ำซ้อนกัน 464 กอง เป็นกองที่ตั้งขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่ใหม่เพียง 210 กอง แต่ก็ยังเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรม กระทรวงอื่น 94 กระทรวง มีเพียง 116 กอง หรือร้อยละ 16.3 เท่านั้นที่เป็นงานใหม่แท้ ๆ ที่ระบุไม่ได้มี 49 กอง

คำถามก็คือปรากฏการณ์เหล่านี้ บอกร่างถึงสภาพปัญหาหลักของระบบราชการไทยที่เกิดขึ้นได้อย่างไรบ้าง จากข้อมูลนี้ประกอบกับที่ได้ทำการวิจัยเพิ่มเติม ในเรื่องหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติ : สภาพปัญหาและการปฏิรูป (วรเดช และ วินิต, 2530) พบว่าหน่วยงานในระบบราชการไทยในปัจจุบัน มีแนวโน้มที่จะทำหน้าที่หลักของตนเองน้อยลง แต่ในขณะที่เดียวกันก็สนใจที่จะพยายามทำหน้าที่หลักของหน่วยงานอื่นเพิ่มมากขึ้น ๆ มีลักษณะที่คล้ายกับช่วงก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 คือมีการทำงานซ้อนกันในหลายมิติ มีการแบ่งพื้นที่กันทำ แบ่งลักษณะงานกันทำ

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

เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือการขาดกฎหมาย การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ชัดเจน ปัจจุบันเรามีกฎหมาย ว่าด้วยอำนาจหน้าที่และการจัดองค์การของระบบราชการไทย เรียกว่าประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 หรือ ปว. 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับ 216 นี้ ถ้าสังเกตดูจะพบว่ากฎหมายกำหนด

แต่เพียงหน้าที่ของกระทรวงเท่านั้น ดังนั้น ถ้าไปค้นคว้าดูจะพบว่า อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมีออกไว้สั้น ๆ กว้าง ๆ เช่น

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การเกษตร การชลประทาน การประมง การปศุสัตว์ การป่าไม้ การพัฒนาที่ดิน และการสหกรณ์ (ภายหลังได้มีการแก้ไข ปว. เพิ่ม “การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม”)

- กระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ คมนาคม การขนส่ง การสื่อสาร และอุตสาหกรรมวิสาหกิจ (ภายหลังได้มีการแก้ไข ปว. เพิ่ม “การพาณิชย์นาวี”)

- กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องที่ นานักทุกข์ บำรุงสุข การพัฒนาชนบท และชุมชน การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การส่งเสริมควบคุมและคุ้มครองการใช้แรงงาน การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันสาธารณภัย การผังเมือง การโยธา และกรมราชทัณฑ์

- กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม

- กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแพทย์ การสาธารณสุข การควบคุมอาหารและยา รวมทั้งสิ่งที่อาจเป็นพิษหรือเป็นภัยแก่สุขภาพ และการควบคุมกิจการกาชาด

ในระดับกรม ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 32 วรรคหนึ่ง ระบุว่า “กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนใดส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือทบวง หรือพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรม หรือ ตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรม” ซึ่งจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของกรมตามกฎหมายไม่ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจน นอกจากกรมนั้นมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ ถึงตรงนี้ เรามองลึกลงไปว่าหน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่ามีแนวโน้มในการทำหน้าที่หลักน้อยลง ทำหน้าที่รองมากขึ้น หน่วยงานเหล่านั้นมักจะเป็นหน่วยงานที่ขาดกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของตนไว้โดยแจ้งชัด

เรามีหน่วยงานระดับกรมอยู่ 3 ประเภท คือ กรม และหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรม ซึ่งได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวง และหน่วยงานระดับกรมที่ใช้ชื่อว่า สำนักงาน เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ชาติ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ หน่วยงานประเภทนี้ส่วนใหญ่จะมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของตนไว้ในรูปของพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานนั้น จะมีหน้าที่ระบุไว้โดยแจ้งชัด โอกาสที่จะไปทำหน้าที่อื่นมีน้อย หน่วยงานประเภทสำนักงานที่ไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยไว้โดยเฉพาะมีค่อนข้างน้อยมาก เช่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ผลการสำรวจดังปรากฏในรายงานวิจัยเรื่องหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติ : สภาพปัญหาและการปฏิรูป (วเรช และ วินิต, 2530) พบว่า กรมหรือหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรมในราชการบริหารส่วนกลาง จำนวนทั้งหมด 107 กรม ใน 12 กระทรวง (ไม่รวมกรม หรือ หน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรมในกระทรวงกลาโหม และในทบวงมหาวิทยาลัย) พบว่ามีเพียง 38 กรม หรือร้อยละ 35.51 เท่านั้นที่มีกฎหมายระบุอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานไว้อย่างชัดเจน ว่าหน่วยงานจะต้องทำอะไรถึงจะเข้าข่ายว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน ส่วนที่เหลืออีก 69 กรม หรือ ร้อยละ 64.49 ปรากฏว่าไม่ได้มีกฎหมายรองรับหน้าที่ของกรมตน โดยเฉพาะ (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1

แสดงจำนวนหน่วยงานระดับกรม  
ที่มี และ ไม่มีกฎหมายระบุหรือรองรับอำนาจหน้าที่

กฎหมายรองรับ อำนาจหน้าที่	จำนวน หน่วยงานระดับกรม	ร้อยละ
มี	38	35.51
ไม่มี	69	64.49
รวม	107	100.00

หมายเหตุ : 1. ไม่รวมกรม หรือ หน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่าในกระทรวงกลาโหม และในทบวงมหาวิทยาลัย  
2. หน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลางระดับกรมที่มีกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติ รองรับดังกล่าว ส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงานที่มีการบริหารในรูปแบบคณะบุคคล และ มักจะให้ชื่อหน่วยงานว่า "สำนักงาน"

3. การสำรวจนี้ได้ศึกษาจากกฎหมายต่าง ๆ เท่าที่เข้าใจว่ามีอยู่โดยที่การสำรวจถึง 2 ครั้งด้วยกัน อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้เป็นเรื่องที่กำลังขวางมากอาจจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานจำนวนมากที่ผู้วิจัยไม่มีโอกาสทราบ ดังนั้นตัวเลขจำนวนกรมที่ระบุนี้อาจมีความคลาดเคลื่อนได้

ในจำนวนหน่วยงานระดับกรม 69 หน่วยที่ไม่มีกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนดังกล่าวนี้ จากการสำรวจขั้นต้นในระดับกองบางกองในกรม 69 กรมดังกล่าว ซึ่งมีกองรวมกันทั้งสิ้น 670 กอง พบว่า หน้าที่ของกรมเหล่านี้บางส่วนเกิดขึ้น จากการมีพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายต่าง ๆ กำหนดให้หน้าที่นั้นเป็นส่วนรับผิดชอบของ กอง ในกรม เสีย 151 กอง และมีกองในกรมต่าง ๆ เหล่านี้ จำนวน 441 กองที่ไม่มีกฎหมายรองรับ และที่ตรวจสอบไม่ได้มี 78 กอง (ดูตารางที่ 2) ตัวอย่างเช่น กรมการปกครอง แม้จะไม่มีพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน แต่ก็มีกำหนดอำนาจหน้าที่ของกองในกรมไว้ เช่น กองบัตรประจำตัวประชาชน มีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. บัตรประจำตัวประชาชน 2528 กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่นของกรมประชาสงเคราะห์ มีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. 2502 และ ปว. ฉบับที่ 194 กองการประกอบโรคศิลปะ ในสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2479 และ พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. 2504 เป็นต้น

การที่ไม่มีกฎหมายระบุหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานระดับกรม และในระดับกองดังกล่าว จึงทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะในระดับกรม สามารถบริหารงาน ตลอดจนมีความริเริ่มและการวินิจฉัยสั่งการได้อย่างค่อนข้างเป็นเอกเทศ ทำให้แต่ละหน่วยสามารถขยายการทำงานของตนไปอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมกิจการมากมาย จะเห็นได้ว่า กิจกรรมประเภทเดียวกันจะมีหน่วยงานรับผิดชอบมามากมายหลายหน่วยงาน ตัวอย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2527) ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า กิจกรรม หรือ งานด้านสิ่งแวดล้อม มีหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐรับผิดชอบ 21 หน่วยงาน งานด้านวัฒนธรรม มีหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบ 27 หน่วยงาน และ โดยเฉพาะมีหน่วยงานเอกชนทำทางด้านนี้ด้วยแล้วไม่

ตารางที่ 2  
แสดงจำนวนกองใน “กรมที่ไม่มีกฎหมายรองรับ”  
ที่มี และ ไม่มีกฎหมายระบุ หรือ รองรับอำนาจหน้าที่

	จำนวนหน่วยงานระดับกอง 670 กอง ของ 69 กรม ที่ไม่มีกฎหมายรองรับ	ร้อยละ
มีกฎหมายระบุ หรือ รองรับ อำนาจหน้าที่	151 กอง	22.54
ไม่มีกฎหมายระบุ รองรับอำนาจหน้าที่	441 กอง	65.82
ตรวจสอบไม่ได้	78 กอง	11.64
รวม	670 กอง	100.00

**หมายเหตุ :** การสำรวจนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาจากกฎหมายต่าง ๆ เท่าที่เข้าใจว่ามีอยู่ โดยทำการสำรวจรวม 2 ครั้งด้วยกัน อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้เป็นเรื่องที่กว้างขวางมาก อาจจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานจำนวนมากที่ผู้วิจัยไม่มีโอกาสทราบ ดังนั้น ตัวเลขจำนวนกองที่ระบุนี้อาจจะมีความคลาดเคลื่อนได้

ต่ำกว่า 2,000 หน่วยงาน งานด้านการศึกษานอกโรงเรียน มีหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบ 50 หน่วยงาน และมีเอกชนทำอยู่ไม่ต่ำกว่า 300 หน่วยงาน งานด้านการจัดที่ดิน และปฏิรูปที่ดิน มีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับดำเนินงานด้านนี้ถึง 39 แห่ง ภายในกระทรวงอย่างน้อย 3 กระทรวง คือมหาดไทย เกษตรและสหกรณ์ และ สำนักนายกรัฐมนตรี และ จากการสำรวจโดยผู้เขียนยังพบว่า งานด้านการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก ก็ได้มีการปฏิบัติงานแยกกันไปถึง 12 กรม ใน 8 กระทรวง การทำกิจกรรมเดียวกันโดยหน่วยราชการต่าง ๆ ทั้งในสังกัดเดียวกัน และต่างกันนี้ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อปรับปรุงแก้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้ระบุว่า หน่วยราชการเหล่านี้มักจะมีแผนปฏิบัติการของตนเอง ไม่มีการประสานงานซึ่งกันและกัน และขาดการควบคุมดูแลเป็นอย่างมาก

การที่หน่วยงานระดับกรมของราชการไทยบางส่วน ยังไม่ได้พยายามทำหน้าที่หลักของตนเองอย่างแท้จริง แต่กลับไปพยายามทำหน้าที่รอง ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของกรมอื่นเพิ่มมากขึ้น ยิ่งก่อให้เกิดปรากฏการณ์อย่างหนึ่งก็คือ

เมื่อหน่วยงานเหล่านี้ไปทำหน้าที่รองซึ่งเป็นหน้าที่หลักของหน่วยงานอื่นแล้วก็มีก็จะทำหน้าที่ไม่ได้ดี เนื่องจากไม่สามารถรู้หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ที่ถนัด และพร้อมอยู่แล้วได้ หรือ อาจจะทำหน้าที่ไม่ได้ดี ก็เพราะยังขาดแคลนทรัพยากร ต้องไปประสานงานพึ่งพากับส่วนราชการอื่น จึงทำให้เกิดแก้ปัญหาเพื่อให้หน่วยงานของตนเองสามารถพึ่งพาตนเองให้ได้มากยิ่งขึ้น (Self-sufficiency) โดยการขอขยายตัว ขอดังกองใหม่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยอ้างว่าจะแก้ปัญหาการประสานงาน แก้ปัญหาความไม่พร้อม ฯลฯ (ประมวลของธรรมชาติ, 2529 : 16-32) ในเมื่อกรมกองส่วนใหญ่ทำเช่นนี้จากช่วงเวลาหนึ่งถึงช่วงเวลาหนึ่ง ผลที่เกิดขึ้นก็คือการขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทยเกิดขึ้นอย่างมหาศาล ในภาพรวมการเพิ่มปัจจัยนำเข้าเข้าไปในระบบราชการไทยไม่ได้มีผลทำให้หน่วยงานในระบบราชการไทยสามารถแก้ปัญหาได้ ในทางตรงข้ามกลับมีแนวโน้มทำให้ระบบราชการไทยมีโครงสร้างที่พิกลพิการมากยิ่งขึ้น และมีแนวโน้มที่จะอาศัยเงื่อนไขปัญหาต่าง ๆ ทางกระบวนการบริหารเป็นข้ออ้างเพื่อจะได้เสนอให้มีการจัดตั้งส่วนราชการใหม่มากขึ้นเรื่อย ๆ โดยไม่มีการคำนึงถึงผลผลิตที่จะเกิดขึ้น

ตามเป้าหมายขององค์การหรือเพื่อสนองตอบต่อประชาชน ผู้บริโภคหรือประชาชนผู้รับบริการอย่างแท้จริงเท่าที่ควร

สภาพปัญหาหลักในส่วนที่เป็นปัจจัยนำเข้าดังกล่าวข้างต้น ได้ส่งผลทำให้หน่วยงานต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะทำหน้าที่หรือกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันมากยิ่งขึ้น จนทำให้กระบวนการในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างสลับซับซ้อน ขาดความเชื่อมโยงของหน่วยราชการในการปฏิบัติงานพัฒนา กล่าวให้เฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ มักจะเป็นไปตามโครงการพัฒนาเฉพาะของตน ต่างคนต่างทำในแต่ละแห่ง ไม่มีจุดร่วมในการประสานงาน มีการใช้ทรัพยากรไปอย่างไม่คุ้มค่าและกระจัดกระจาย ระบบข้อมูลในการพัฒนามีลักษณะกระจัดกระจายขาดความต่อเนื่องและสมบูรณ์ แนวทางในการดำเนินการตามแผนพัฒนา ขาดการกำกับดูแล การกระจายทรัพยากรในการพัฒนาไปยังพื้นที่ที่ควรได้รับการช่วยเหลือเป็นอันดับแรก ไม่ได้มีการสนับสนุนตามเป้าหมายเท่าที่ควร ยิ่งไปกว่านั้น การกระจายทรัพยากรบุคคลไปปฏิบัติงานพัฒนาในพื้นที่ต่าง ๆ ก็ยังมีสัดส่วนที่ไม่เหมาะสมเมื่อพิจารณาระหว่างพื้นที่ส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ปัญหาการกระจายทรัพยากรบุคคลดังกล่าวจะทวีมากขึ้น หากหน่วยงานนั้นเคยใช้บุคคลไปทำหน้าที่ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของหน่วยงานอื่นแทนที่จะทำหน้าที่หลักของตนเอง ทำให้การใช้ทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานเป็นไปในทิศทางที่ไม่ถูกต้อง ส่งผลในเชิงลบต่อการพัฒนาคุณภาพของบุคลากรในระยะยาว นอกจากนี้ การที่มีจำนวนสัดส่วนของบุคลากรที่ไปปฏิบัติงานส่วนภูมิภาค แต่สังกัดอยู่กับส่วนกลางเป็นจำนวนมากนั้น ก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาในกระบวนการของการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ เช่น ปัญหาความขัดแย้งไม่ลงรอยกันระหว่างหน่วยราชการส่วนกลางที่ไปตั้งในจังหวัดกับจังหวัดเอง ปัญหาทางด้านการประสานการปฏิบัติระหว่างกรมส่วนกลางกับจังหวัด ตลอดจนปัญหาทางด้านการปกครองบังคับบัญชาระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับข้าราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติงาน ในจังหวัดนั้น เป็นต้น

ในส่วนของสภาพปัญหาในด้านผลการปฏิบัติงาน ก็มีผลสืบเนื่องมาจากการที่หน่วยงานกลางระดับปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะทำหน้าที่เอง มุ่งแก้ปัญหาโดยเน้นปัจจัยนำเข้ามากกว่าปัจจัยที่เป็นผลผลิต เน้นการขยายหน่วยงาน มุ่งปฏิบัติงานโดยขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานอื่น ๆ ที่ทำกิจกรรมประเภทเดียวกัน จึงทำให้ประชาชนเกิดความสับสนในการให้บริการ โครงการพัฒนาจำนวนไม่น้อยที่

ไม่สามารถส่งประโยชน์ให้เกิดแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง ผลประโยชน์ที่ควรจะต้องถึงมือประชาชนก็ถูกบิดเบือนไปในภาพรวมสาเหตุสำคัญของปัญหาในส่วนนี้ โดยส่วนหนึ่งอยู่ที่การขาดการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง และขาดตัวชี้บอกในการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนและโครงการ ทำให้ไม่ทราบว่าผลผลิตของกิจกรรมนั้น ๆ สามารถแก้ไขปัญหา หรือสามารถบรรลุดูวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้อย่างแท้จริง

อนึ่ง สืบเนื่องมาจากขาดตัวชี้บอกในการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการที่ไม่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง จึงทำให้ผลสะท้อนกลับที่กรม กองต่าง ๆ ได้จากการประเมินผลการปฏิบัติงานมักจะเป็นลักษณะที่เข้าข้างตัวเอง ช่วยเป็นข้ออ้างสนับสนุนหน่วยงานดังกล่าว ให้เน้นวิธีการแก้ปัญหาโดยเน้นที่ปัจจัยนำเข้ามากยิ่งขึ้น จึงทำให้การปฏิบัติงานของกรม กองต่าง ๆ มีปัญหา หรือจุดอ่อนในด้านต่าง ๆ ของระบบงานเวียนอยู่ในสภาพเดิม

### การปฏิรูประบบราชการในอนาคต

เมื่อมาถึงตรงนี้ก็เหลือคำถามที่ว่าอะไรเป็นแนวคิดหรือรูปแบบของการปฏิรูประบบราชการไทยในอนาคต คำตอบจากคำถามดังกล่าวสามารถแยกออกได้เป็นขั้นตอนหลายขั้นตอนหลายประเด็นด้วยกัน ทั้งนี้ในทุกประเด็นของคำตอบนั้น ได้มาจากผลการวิจัยมิใช่การคาดเดาเอาเอง

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

การที่จะหาทางให้หน่วยราชการทุกหน่วย โดยเฉพาะในระดับกรมมุ่งทำหน้าที่หลักของตนให้มากที่สุด อาจทำได้โดยมองไปที่สาเหตุ คือ กฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่



และการจัดองค์การของรัฐซึ่งได้แก่ ปว. 216 นั้น กำหนดหน้าที่ของหน่วยราชการไว้แต่ในระดับกระทรวงและอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ดังนั้นคำตอบก็คือว่า ทำไมเราไม่กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานในระดับกรม ซึ่งการแก้ไขตรงนี้สามารถทำได้โดยการแก้ไข ปว. 216 ให้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมไว้ด้วย

ในกรณีที่เราไม่สามารถแก้ไข ปว. 216 ได้ รัฐบาลก็อาจดำเนินการออกคำสั่งหรือขอให้หน่วยราชการระดับกรมทุกกรมทั้งที่มีกฎหมาย และไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนรองรับ ระบุหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยเฉพาะของคนออกมาเป็นลายลักษณ์อักษร โดยขอให้ระบุ หรือให้ความสำคัญของหน้าที่หลักและหน้าที่รองลดหลั่นกันลงไป ทั้งนี้สำหรับหน่วยงานที่ไม่มีกฎหมายรองรับการระบุหน้าที่ของคนให้แจ้งชัดก็เพื่อเป็นการสร้างสติยั้งใจเบื้องต้น เกี่ยวกับหน้าที่ที่แต่ละหน่วยจะต้องผูกพันหรือปฏิบัติ อนึ่ง สำหรับหน่วยราชการที่มีกฎหมายรองรับเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของตน การระบุดังกล่าวก็เปรียบเสมือนเป็นการเตือนหรือเป็นการทำให้หน่วยงานนั้นทำการตรวจสอบภารกิจที่ตนทำอยู่ ทั้งนี้ เพื่อให้ตระหนักว่าการทำหน้าที่อื่นนอกเหนือจากหน้าที่ที่ระบุไว้จะเป็นการขัดกฎหมาย

นอกจากนี้ ในลำดับถัดไปรัฐบาลก็ควรที่จะออกหลักการให้หน่วยงานวางแผนส่วนกลาง ระดับนโยบายโดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อนุมัติโครงการพัฒนา ให้สำนักงานประมาณจัดสรรงบประมาณ และให้สำนักงาน ก.พ. อนุมัติอัตราค่าจ้างให้กับโครงการพัฒนาที่สะท้อน (Reflect) หน้าที่หลักของแต่ละกรมให้มากที่สุด โดยทั้งนี้เพื่อจะเป็นการกำหนดกรอบมิให้หน่วยงานกลางระดับปฏิบัติบางหน่วยไปทำงานอื่น ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของอีกหน่วยหนึ่งในขณะเดียวกันก็จะเป็นการคอง หรือจำกัดมิให้หน้าที่รองหรือหน้าที่ที่ห้อยได้มีโอกาสเติบโตได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือหาทางให้งานที่ไม่ใช่งานหลักของแต่ละกรมต้องกระแสรนค้ายชากไปในที่สุดหรืออย่างน้อย ก็เป็นการจำกัดการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานระดับกรมให้ได้สัดส่วนกันให้มากขึ้นระหว่างงานหลักกับงานรอง

ประเด็นถัดไปก็คือ ทำอย่างไรเราถึงจะพัฒนาผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้ดีขึ้น ทำอย่างไรเราถึงจะมีระบบที่นำเอาความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือผู้บริโภคเข้ามาเป็นส่วนประกอบสำคัญในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของ

หน่วยราชการนั้น ๆ ด้วย ทำอย่างไรเราถึงจะมีตัวชี้ที่หลากหลายเพียงพอที่จะบอกได้ว่าหน่วยงานนั้นทำงานได้ผลหรือไม่ได้ผล หากพัฒนาระบบดังกล่าวได้ เราก็อาจจะสามารถยุติ (Terminate) โครงการบางโครงการที่ไม่ได้ผลลงได้บ้าง ทั้งนี้เพื่อจะเอางบประมาณไปทำในโครงการพัฒนาใหญ่ ๆ ได้มากขึ้น ตัวอย่างบางตัวอย่างเช่น โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก ปัจจุบันมีโครงการสะสมผูกพันต้องใช้งบประมาณเรื่อยมาเป็นสิบปีถึงราว 80,000 โครงการ การที่จะต้องหาทางยุติโครงการที่ไม่ส่งประโยชน์ลงเสียบ้างจึงเป็นสิ่งจำเป็น

อีกประเด็นหนึ่งซึ่งค่อนข้างสำคัญก็คือ ขณะนี้มักมีกระแสว่าเราควรขยาย กอง เป็นกรม เป็นกระทรวง มากขึ้น ๆ โดยหลักการจากผลงานวิจัยเราพบว่า การขยายหรือตั้งหน่วยงานใหม่นั้นควรทำดำเนินการริเริ่มในกิจกรรมใหม่ ๆ ของรัฐที่ไม่เคยมีมาก่อน หรือขยายเพราะปริมาณงานเพิ่มสูงขึ้นอย่างแท้จริง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายนั้น ประโยชน์ของการขยายควรจะเกี่ยวพันมีประโยชน์ไปตกอยู่กับประชาชนผู้รับบริการจริง ๆ กรณีกรมตำรวจมีการขยายกองบังคับการเป็นกองบัญชาการ หรือตั้งกองบัญชาการขึ้นใหม่ ฯลฯ หลายกองบัญชาการ นั่นถือว่าเป็นการขยายที่โครงสร้างส่วนบน การขยายถ้าจะให้ได้ประโยชน์แก่ประชาชนผู้รับบริการจริง ๆ ควรเป็นการขยายโครงสร้างที่ส่วนล่าง เช่นการเพิ่มสถานีตำรวจให้ครอบคลุมพื้นที่ต่าง ๆ ให้มากขึ้น การขยายในลักษณะถือประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักนี้ น่าจะเป็นจุดยืนที่สำคัญของการปฏิรูประบบราชการต่อไปในอนาคต

มองไปในส่วนภูมิภาค ขณะนี้เราพบปรากฏการณ์อย่างหนึ่งก็คือได้มีหน่วยราชการส่วนกลาง ส่งคนของตนไปทำงานหรือไปตั้งหน่วยงานของตนในส่วนภูมิภาคมากขึ้น จนทำให้กิจกรรมของรัฐในส่วนภูมิภาค ที่ราชการบริหารส่วนกลางรับผิดชอบและหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบแยกกันไม่ออก (ดู อมร และถวัลย์, 2520) และก่อปัญหาพื้นฐานที่ว่า หน่วยงานส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาคแทบจะไม่เคยฟัง หรือฟังก็ฟังหูไว้หู ว่าจังหวัดเขาต้องการอะไร หรือแม้กระทั่งหน่วยงานเดียวกันแต่เป็นหน่วยจังหวัดต้องการให้ทำอะไรก็มักจะไม่ค่อยฟัง หน่วยงานกลางที่มีอยู่ในส่วนภูมิภาคมักจะฟังและทำตามกองที่ส่วนกลางของเขา เช่น สถานีพืชสวนก็ต้องฟังกองพืชสวนว่าต้องการอะไร มองเป็นส่วน ๆ ไป แต่ไม่ได้มองว่าจังหวัดต้องการอะไร และปรากฏการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นมากในกระ-

ทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนั้นการแก้ปัญหาจึงถูกกำหนด โดยส่วนกลาง ส่วนกลางเป็นตัวกำหนด ต้องการงบประมาณอย่างไร จัดสรรไปอย่างไร มองให้ลึก ๆ การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางที่เราทำไว้ตั้งแต่รัชกาลที่ 5 เริ่มมีปัญหาว่า ยังให้ผลดีหรือเหมือนก่อนหรือไม่ เพราะในปัจจุบันนี้ไม่ใช่ มีแค่กระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียวแล้วที่ทำกิจกรรมของรัฐ กระทรวงต่าง ๆ ก็ส่งหน่วยงานของคนไปอยู่ที่ส่วนภูมิภาค และกิจกรรมของรัฐในพื้นที่ถูกคุมทั้งกระทรวงมหาดไทย ถูก คุมโดยกระทรวงต่าง ๆ อีกมากมาย และการสนองตอบต่อ สิ่งเรียกร้อง หน่วยงานเหล่านั้นไม่ได้สนองตอบต่อประชาชน ผู้รับบริการเท่าที่ควรนัก แต่มุ่งสนองตอบต่ออำนาจของผู้บริหาร การกองซึ่งอยู่ในกรมต่าง ๆ ที่ตนเองสังกัดอยู่ จึงเป็นไปได้ อย่างไม่รู้ที่ผู้อำนวยการกองของกรมที่ตนสังกัดอยู่นั้นจะสามารถ รู้ปัญหาของ 72 จังหวัด ของตำบลกว่า 5,000 ตำบลได้ จริงอยู่ เรามีระบบ กษช. แต่ก็เป็ระบบส่วนหนึ่งของระบบใหญ่เท่านั้น ไม่สามารถประสานการใช้ทรัพยากรของรัฐได้อย่างเต็มที่

แนวโน้มของการแก้ปัญหาในลักษณะดังกล่าวข้างต้น อาจพิจารณาได้จากโครงการพระราชดำริที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันได้ทรงริเริ่มขึ้น เช่น ศูนย์ศึกษา การพัฒนาห้วยฮ่องไคร้ โครงการพัฒนาห้วยทราย ลักษณะ การดำเนินโครงการเป็นบทเรียนที่สอนให้เห็นว่าหน่วยงาน ของรัฐที่ส่งลงพื้นที่ และไม่ได้ประสานกันในพื้นที่ ควรจะ หันมาดูแลแนวทางที่ห้วยฮ่องไคร้ หรือที่ห้วยทรายทำ เพราะ ได้มีการนำเอาส่วนราชการที่ทำหน้าที่ลักษณะเดียวกันเข้า มารวมทำงานร่วมกัน เพื่อให้ได้ผลลัพธ์จากการพัฒนาอย่าง แท้จริง ฉะนั้นในการแก้ปัญหา นี้ เราจำเป็นต้องพิจารณา ถึงระบบที่ในหลวงได้ทำว่าจะทำอย่างไรให้กระบวนการ พัฒนาของรัฐ เดินอยู่ในจุดเดียวกัน ถึงเวลาหรือยังที่ต้อง แก้ปัญหาอำนาจของจังหวัดเสียใหม่ ให้จังหวัดเป็นศูนย์รวม ของงานต่าง ๆ อย่างแท้จริง จำเป็นหรือไม่ที่เราต้องถอน อำนาจหน่วยงานที่ไปตั้งอยู่ในจังหวัด ให้การจัดสรรทรัพยากร อยู่ที่ยังจังหวัด ให้ศูนย์รวมการพัฒนานั้นอยู่ที่จังหวัด นี้คือคำถามสำหรับการปฏิรูประบบราชการในอนาคตอันใกล้นี้

สำหรับในประเด็นสุดท้ายเป็นเรื่องเกี่ยวกับ การปรับ กิจกรรมของรัฐ จัดโครงสร้างและกระบวนการในการทำงาน ในภาครัฐเสียใหม่ ตลอดจนจัดความสัมพันธ์กับภาคเอกชน เสียใหม่ (เช่น การแปรรูปกิจการของรัฐเป็นกิจกรรม เอกชน หรือ Privatization) ให้สอดคล้องกับความก้าวหน้า ทางวิทยาการของโลกให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทาง

เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป แนวคิดในการปฏิรูปในลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นหลักการที่ สำคัญอีกหลักการหนึ่งที่จะต้องมีการผลักดันต่อไป เพราะ ระบบราชการไทยที่รัชกาลที่ 5 ทรงจัดเมื่อเกือบหนึ่งศต- ววรรษก่อนนั้น ไม่สามารถนำมาใช้เผชิญกับสภาพแวดล้อม ทั้งภายนอกและภายในต่าง ๆ ได้อีกต่อไปแล้ว แนวทางใน การปฏิรูปในลักษณะนี้ก็จำเป็นที่จะต้องมาพิจารณาที่การหา คำตอบให้ได้ว่า หน่วยงานในระบบราชการไทยหนึ่งร้อยกว่า กรมในปัจจุบัน หน่วยไหนทำหน้าที่หลัก หน้าที่รองอะไร บ้าง เมื่อทราบความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่หลัก หน้าที่รอง ตลอดจนเชื่อมโยงเครือข่าย (Networks) ของความสัมพันธ์ ได้ชัดเจนแล้ว เราก็จะสามารถปฏิรูปจัดโครงสร้างของ กระทรวงและกรม ตลอดจนกระบวนการในการทำงาน และ นำมาซึ่งการปรับพฤติกรรมในการปฏิบัติงานเสียใหม่ได้ (ดู ชัยอนันต์, 2530) แม้ว่าอาจจะต้องใช้เวลาและความ พยายามในการดำเนินการดังกล่าวอย่างมาก แต่ก็เป็นเรื่อง ที่จะต้องกระทำโดยเร่งด่วน

ในภาพรวม หลักการสำคัญของการปฏิรูประบบราชการไทยในอนาคตนั้น ควรจะปฏิรูปจากเรื่องที่มีหลักฐาน รองรับ สร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และนำผู้รู้เข้ามาอยู่ในกระบวนการ เพื่อให้เกิดมีความเห็น หลากหลาย มีผู้นำแต่พรรคพวกหรือผู้ที่มีความเห็นในแนว เดียวกันเข้าไป สิ่งที่ดีที่สุดสำหรับการปฏิรูปจะเกิดขึ้นได้ ก็โดยมีนานาทัศนะ ความแตกต่างเหล่านี้เมื่อนำมาพิจารณาที่ สังเคราะห์อย่างรอบคอบแล้ว ย่อมจะนำมาซึ่งผลลัพธ์สุด- ท้ายที่พึงปรารถนา และในประการที่สำคัญที่สุดก็คือ การ ปฏิรูปจะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน การปฏิรูปในสมัยรัชกาล ที่ 5 มีเป้าหมายเพื่อให้ประเทศไทยอยู่รอดจากการคุกคาม ของมหาอำนาจตะวันตก เพื่อให้ประชาชนในชาติมีความ ปลอดภัยความกินดีอยู่ดี มีคุณภาพชีวิตเพิ่มมากขึ้น การปฏิรูป ระบบราชการไทยในปัจจุบันและอนาคตจะต้องเน้นกลุ่มที่ ได้รับประโยชน์ให้ชัดเจน อย่าให้คนที่ไม่ควรได้ประโยชน์ กลับได้คนที่ควรได้กลับไม่ได้ หรือได้น้อยลงกว่าที่ควรจะเป็น จะปรับโครงสร้างส่วนบนของระบบราชการก็ไม่ว่า แต่ควรจะต้องปรับโครงสร้างส่วนล่างด้วย ดังนั้น ถ้ามว่า การปฏิรูประบบราชการเพื่ออะไร ก็ต้องบอกว่าจะระบบราชการ นั้นเป็นพาหะที่จะนำไปสู่การพัฒนาบ้านเมือง ไปสู่ความ กินดีอยู่ดีของสังคม เป้าหมายของการปฏิรูปจะต้องเน้น การจัดสรรคุณค่าและทรัพยากรของรัฐ ให้ไปถึงมือประ- ชาชนผู้รับบริการและประชาชนผู้บริโภคในระดับล่าง และ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนผู้ยากไร้ผู้เสียเปรียบในสังคม ซึ่งถือได้ว่าเป็นผลดีที่สุดในที่สุดท้าย

### สรุปความ

กว่า 7 ศตวรรษ แห่งการดำรงอยู่ของประเทศไทย ที่ผ่านมา ได้มีการปฏิรูประบบราชการอย่างขนานใหญ่มาแล้วเพียง 2 ครั้ง ครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 พระราชโอรส ในช่วง พ.ศ. 1991-2072 และครั้งที่ 2 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เมื่อ พ.ศ. 2436 และจนถึงปัจจุบันนี้ประเทศไทยก็ยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบบริหารราชการที่รัชกาลที่ 5 ได้ทรงวางไว้เลย การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในช่วงเกือบ 100 ปีที่ผ่านมา ก็เป็นแค่เพียงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างย่อยภายในระบบเท่านั้น

บทความนี้พยายามที่จะมองย้อนจากอดีต ในการปฏิรูปใหญ่เมื่อศตวรรษที่ผ่านมา ไปสู่ปัจจุบัน และอนาคตของการปฏิรูประบบราชการไทย ซึ่งมีความอยู่รอดและความเจริญรุ่งเรืองของประเทศเป็นเดิมพัน โดยมุ่งที่จะตอบคำถามที่สำคัญ 4 ประการคือ (1) สาเหตุของการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 (2) มีการปฏิรูปอะไรในสมัยรัชกาลที่ 5 และปฏิรูปอย่างไร (3) สภาพปัญหาของระบบราชการไทยหลังการปฏิรูป สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันและ (4) แนวคิดในการปฏิรูประบบราชการไทยในอนาคต

จากการศึกษาพบว่า การปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 มีสาเหตุมาจากทั้งปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายใน ซึ่งได้แก่ การคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตก การจัดระบบประเทศแบบจักรวรรดิ (Empire) ซึ่งมีเมืองประเทศราชอยู่ในการปกครองของไทยอย่างหลวม ๆ อันเป็นจุดอ่อนสำคัญของความแตกแยก ทำให้ประเทศไทยขาดความเป็นเอกภาพในการปกครองและบริหารประเทศ ความจำเป็นที่จะต้องตั้งอำนาจทางการเมืองการปกครองและการจัดเก็บรายได้ จากขุนนางเก่ามาสู่สถาบันกษัตริย์ ความจำเป็นที่จะต้องแก้ปัญหาความทุกข์ยากของประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองของเจ้าเมืองบางส่วนที่ขาดคุณธรรม ฯลฯ การปฏิรูปที่เกิดขึ้นได้มุ่งเน้นไปที่การปฏิรูประบบบริหารส่วนกลางให้มีการจัดกระทรวง ทบวง กรมเสียใหม่ตามหลักความชำนาญเฉพาะอย่าง แทนการจัดแบบพื้นที่เป็นเกณฑ์ และประการสำคัญได้แก่การปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยจัดให้มีมณฑล จังหวัด

อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านตามระบบเทศาภิบาล เป็นผลให้ไทยเปลี่ยนจากจักรวรรดิ มาเป็นราชอาณาจักรไทย (Kingdom) ซึ่งการปฏิรูปส่วนภูมิภาคนี้เป็นงานชิ้นเอกที่ทำให้สยามประเทศสามารถรักษาความเป็นเอกราชและความเจริญรุ่งเรืองมาจนถึงทุกวันนี้

หลังการปฏิรูปใหญ่ จวบจนมาถึงปัจจุบัน ระบบราชการไทยขยายตัวมากขึ้น และสะสมปัญหาภายในต่าง ๆ หลาย ๆ ประการ ปัญหาหลักในปัจจุบันก็คือ หน่วยงานระดับกรมของไทยบางส่วนยังไม่ได้พยายามทำหน้าที่หลักของตนเองอย่างแท้จริง แต่กลับไปพยายามทำหน้าที่รอง ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของส่วนราชการอื่นมากขึ้น ทำให้กระบวนการในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างสลับซับซ้อน ขาดความเชื่อมโยงของหน่วยราชการในการปฏิบัติงานพัฒนา มุ่งแก้ปัญหาโดยการเน้นปัจจัยนำเข้า ซึ่งได้แก่ การขยายหน่วยงานมากกว่าปัจจัยที่เป็นผลผลิต การขาดการประเมินผล การปฏิบัติงานจากสาธารณชนภายนอก ก็เป็นตัวย้ำที่ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ทวีความรุนแรงมากขึ้น เกิดจุดอ่อนในระบบวนเวียนอยู่ในสภาพเดิม

แนวคิดของการปฏิรูประบบราชการในอนาคต จึงน่าจะอยู่บนหลักการที่จะต้องหาทางทำให้หน่วยราชการทุกหน่วยมุ่งทำหน้าที่หลักของตนเองให้มาก ปลดปล่อยภารกิจส่วนเกินออกไป เพื่อนำทรัพยากรไปใช้ประโยชน์ในทางที่ถูกต้อง ในทางรูปธรรม อาจต้องมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่และการจัดองค์กรของรัฐ ซึ่งได้แก่ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 และฉบับที่ 218 เพื่อให้มีการกำหนดอำนาจของกรม และงานหลักงานรองให้ชัดเจน มีการเปิดโอกาสให้มีการประเมินผลจากภายนอกมากขึ้น ปรับนโยบายให้มีการปรับโครงสร้างส่วนล่าง เพื่อให้ประโยชน์ตกอยู่กับประชาชนผู้รับบริการโดยตรงมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรมีการพิจารณาทบทวนปรับกิจกรรมของรัฐ กระบวนการในการทำงาน ตลอดจนบทบาทความสัมพันธ์กับภาคเอกชนเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าทางวิทยาการของโลก และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป และในประการสุดท้าย การปฏิรูปควรมุ่งเน้นการปฏิรูปจากเรื่องที่มีหลักฐานรองรับสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและนำผู้รู้เข้ามาอยู่ในกระบวนการ เพื่อให้เกิดมีความเห็นหลากหลาย และนำมาซึ่งผลดีที่สุดในที่สุดท้ายที่พึงปรารถนา คือ คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชนผู้ยากไร้ ผู้เสียเปรียบในสังคม และความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ

## เอกสารอ้างอิง

## ภาษาอังกฤษ

Campbell, J.D.G. 1902. *Siam in the Twentieth Century*. London : Edward Arnold.

Stone, Donald C. 1965. "Government Machinery Necessary for Development," in Martin Kriesberg, ed. *Public Administration in Developing Countries*. Washington D.C. : The Brookings Institution.

## ภาษาไทย

กรมพล ทองธรรมชาติ. 2528. "แนวทางปฏิรูประบบราชการเพื่อการพัฒนาประเทศ." ใน สุพิน เกษาคูปลัด และ ประสิด โสภณบุญ, บรรณาธิการ *หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์กับนักบริหารในทศวรรษหน้า*. กรุงเทพฯ : สหยาบล้อค และการพิมพ์.

กรมตำรวจ. 2505. *กิจการตำรวจสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ ราชานุญาต (2435-2458)*. พระนคร : โรงพิมพ์ตำรวจ.

จักรกฤษณ์ นรมิตินุกูลการ. 2527. *สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : บริษัท โอ.เอส. การพิมพ์ จำกัด.

เจริญ ไชยชนะ. 2496. *ภูมิศาสตร์ประวัติศาสตร์*. พิมพ์ครั้งที่ 7. พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2531. *การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม*. กรุงเทพฯ : มาสเตอร์เพรส.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัดติยา กรรณสูตร. 2518. *เอกสารการเมืองการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.

ชลธิชา บุญนาค. 2527. "การเลื่อมอำนาจทางการเมืองของขุนนางในสมัยรัชกาลที่ 6 (พ.ศ. 2416 - 2436) : ศึกษากรณีขุนนางตระกูลบุญนาค." วิทยานิพนธ์หลักสูตรอักษรศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. 2501. *ไทยรบพม่า*. พิมพ์ครั้งที่ 3. พระนคร : โรงพิมพ์ไทยสัมพันธ์.

\_\_\_\_\_. 2502. *ลักษณะการปกครองของประเทศสยามแต่โบราณ*. พระนคร : โรงพิมพ์มหาดไทย.

\_\_\_\_\_. 2498. *เทศาภิบาล*. พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม.

แถมสุข ฟูมพันธ์. 2521. *การปกครองและสังคมไทย*. นครปฐม : มหาวิทยาลัยศิลปากร.

บัณฑิต แทนพิทักษ์. 2528. "การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2431)." วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

พร้อมพงศ์ ณ เชียงใหม่. 2518. "การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองลาวเฉียงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนสมัยเป็นมณฑลเทศาภิบาล (พ.ศ. 2427-2436)." วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษา.

มนัส ชาญเกษศร. 2520. "การปฏิรูปการปกครองมณฑลราชบุรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว." วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

วรเชษฐ์ จันทร์สร. 2523. *การขยายตัวของหน่วยงานในระบอบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม*. กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย และมูลนิธิเฟรเดอริชเอแบรท.

วรเชษฐ์ จันทร์สร และ วินิต ทรงประทุม. 2530. "หน่วยงานกลางระดับปฏิบัติ : สภาพปัญหาและการปฏิรูป." รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2527. "การสำรวจกำลังคนภาครัฐบาล ปี 2526."

สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์. 2515. "การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว." วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษา.

อมร รักษาศักดิ์ และ อวัลย์ วรเทพคุณิพนธ์. 2529. "การปรับปรุงระบบราชการด้านการจัดองค์การ." รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อ สำนักงาน ก.พ.

อรวรรณ นพดารา. 2520. "การปรับปรุงการปกครองและความขัดแย้งกับฝรั่งเศสในมณฑลอุดร ระหว่าง พ.ศ. 2436-2453." วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

## ผู้เขียน

วเรศ จันทร์ศร จบปริญญารัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิตทางรัฐประศาสนศาสตร์จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิตทางการปกครองจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปริญญาเอกทางรัฐประศาสนศาสตร์จากมหาวิทยาลัยนิวยอร์ก

### เกียรติประวัติทางการศึกษา

- ได้รับการแต่งตั้งเป็นหัวหน้ากองนักเรียนนักเรียนนายร้อยตำรวจชั้นปีที่ 4 ประจำปีการศึกษา 2516 โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
- ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยผู้บังคับหมวด 1 กองร้อยที่ 1 ประจำปีการศึกษา 2516 และผู้ช่วยผู้บังคับหมวด 1 กองร้อยที่ 2 โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ประจำปีการศึกษา 2518
- ได้รับรางวัล ความคิดผู้นำเชิงสร้างสรรค์ยอดเยี่ยม จากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ
- ได้รับทุนจากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ไปศึกษาต่อในระดับปริญญาเอก ณ มหาวิทยาลัยนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา

### ตำแหน่งในอดีต

- ที่ปรึกษาทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ( Public Administration Adviser ) ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ( TDRI )
- ที่ปรึกษากรมตำรวจ
- ที่ปรึกษาสำนักงาน ก.พ. ในการปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
- ที่ปรึกษากระทรวงสาธารณสุข ด้านการพัฒนางานสาธารณสุขมูลฐาน
- ที่ปรึกษาด้านการเมืองและการบริหาร Canadian International Development Agency ( CIDA )
- ประธานคณะกรรมการนโยบายและแผนระยะยาว สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
- ประธานคณะกรรมการพิจารณาผู้สมควรได้รับปริญญากิตติมศักดิ์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ผู้อำนวยการโครงการปริญญาเอก คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

### ตำแหน่งปัจจุบัน

- รองศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- รองคณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

### ผลงานวิชาการ

- หนังสือวิชาการและตำรา 13 เล่ม บทความทางวิชาการประมาณ 80 เรื่อง
- รายงานการวิจัยเกี่ยวกับระบบราชการไทยที่เสร็จสิ้นและตีพิมพ์เผยแพร่แล้วรวม 11 เรื่อง ได้แก่
  1. การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม ( 2523 )
  2. การปรับปรุงกรมตำรวจ : การวิเคราะห์ทางเลือกและข้อเสนอเบื้องต้น ( ร่วมกับผู้อื่น, 2526 )
  3. การศึกษาภารกิจและการนำภารกิจไปปฏิบัติของกรมประมง ( ร่วมกับ วินิต ทรงประทุม, 2529 )

4. การจัดโครงสร้างและรูปงานขององค์การวิชาชีพในประเทศไทย : กรณีศึกษาพยาบาล ( ร่วมกับ อุทัย เลหาวิเชียร, 2529 )
5. หน่วยงานกลางระดับปฏิบัติ : สภาพปัญหาและการปฏิรูป ( ร่วมกับ วินิต ทรงประทุม, 2530 )
6. Administrative Reform : A Selective, Annotated Bibliography ( 1987 )
7. การศึกษาการปฏิบัติงานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ( 2530 )
8. การปรับปรุงการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี ( 2531 )
9. การบริหารเพื่อการพัฒนาของกระทรวงสาธารณสุข ( 2532 )
10. การยอมรับและความเป็นไปได้ในการปรับปรุงหน่วยงานในระบบราชการไทย : กรณีสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี ( ร่วมกับ ไพศาล สุริยะมงคล และสุนทรี ทับทิมไทย, 2533 )
11. Implementation of Primary Health Care Policy in Thailand : An Analysis of Strengths and Weaknesses in The Management System ( 1990 )